

연구보고서 98- (제 권)

## 교통세의 세원배분방안

연구책임 라희문, 이삼주

한국지방행정연구원

# 교통세의 세원배분방안

- A Study on the Tax Assignment of the Transport  
Tax -

연구책임 : 라희문(책임연구원)

이삼주(연구원)

한국지방행정연구원

---

## 서 문

## 요 약

본 연구는 현재 국세로 되어 있는 교통세의 세원을 지방으로 이양할 수 있는 방안을 모색하고자 하는 목적을 가지고 수행되었다. 구체적으로는 첫째, 국세와 지방세의 세원을 재배분하여야 하는 이유를 살펴보았으며, 둘째 교통세의 세원을 재배분하는 것, 즉 지방세원화하는 것이 이론적으로 가능한가에 대한 분석을 하였다. 셋째, 이러한 배경하에서 교통세를 지방세원화할 수 있는 방안을 구체적으로 살펴보았다. 이 경우 본 연구에서 검토한 것은 세원배분의 유형, 과세주체, 세율, 배분기준과 결과, 징수방법, 세수의 용도 등이다. 특히 교통세를 지방세원화할 수 있는 방안을 모색함에 있어 지방재원화방안을 함께 분석하여 그 결과를 비교함으로써 지방세원화의 우월성을 검증하고자 하였다. 마지막으로 교통세의 세원을 재배분할 경우 나타날 수 있는 변화, 즉 세수이전효과, 지방세의 체질개선효과, 지방세의 탄력성 확보효과, 지방자치단체간 세수격차완화효과 등을 살펴보았다.

이를 연구목적의 순서에 입각하여 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 국세와 지방세의 세원을 재배분하여야 하는 이유를 크게 두 가지 관점에서 살펴보았다. 첫째, 중앙정부와 지방자치단체간 역할의 변화로 인하여 세원재배분의 필요성을 도출하였다. 즉, 중앙정부와 지방자치단체의 역할에 따라 현재의 세원이 배분되어 있다고 가정하였을 때 만약 중앙정부와 지방자치단체의 역할에 변화가 나타난다고 할 경우 세원 역시 재배분되어야 한다는 것이다. 분석결과 1991년부터 1996년까지 1,126건의 사무가 지

방으로 이양되었음에도 불구하고 이에 수반한 재정이양노력은 크지 않은 것으로 보인다. 둘째, 재정분권화의 추세와 연계하여 세원재배분의 필요성을 도출하였다. 즉 본격적인 지방자치제의 실시와 함께 재정분권화를 달성하여야 하는 현시점에서 가장 중요한 것은 지방자치단체의 자주재원이 확충되어야 한다는 사실이다. 따라서 이러한 관점에서 세원재배분의 필요성을 도출하였다.

이러한 세원재배분의 필요성을 토대로 하여 교통세의 세원을 재배분한다고 할 경우 과연 이론적으로 가능한가를 살펴보았다. 이러한 가능성을 검토하기 위하여 본 연구에서는 지방세의 원칙중에서 보편성, 탄력성, 안정성의 원칙을 통하여 지방세원화 가능성을 살펴보았다. 이러한 원칙에 대한 분석결과 모두 충족시키는 것으로 나타나 교통세의 지방세 이양에 무리가 없는 것으로 판단되었다.

이러한 과정을 통하여 교통세를 지방세원화하는 것이 가능한 것으로 판단되어 구체적인 세원의 배분방안에 대한 검토를 하였다. 먼저 세원배분유형을 검토하였으며, 과세주체, 세율, 배분기준과 결과, 그리고 징수방법과 세수의 용도 등을 단계적으로 검토하여 적실하다고 판단되는 대안을 각각 제시하였다.

마지막으로 교통세의 13.27%를 지방자치단체로 이양한다고 할 경우 지방세체계내에 어떠한 변화가 발생하는가를 효과분석을 통하여 검토하였다. 검토결과 세수이전효과가 발생하였으며, 재산과세위주로 되어있는 현행 지방세체계내 소비과세가 강화되는 현상이 나타났다. 또한 지방세체계내의 탄력성이 더욱 강화됨을 알 수 있었으며, 교통세의 13.27%가

지방자치단체로 이양됨으로 인하여 현재보다 지방자치단체간 세수격차현상이 다소나마 완화되는 것으로 나타났다.

이러한 대안이 그 실효성을 얻기 위해서는 다음과 같은 방식하에서 세원이양이 이루어져야 할 것이다.

i) 세원공동이용방식(중복과세방식)에 의하여 교통세의 세원을 재배분하여야 한다. 그러나 중복과세방식에 의하여 교통세의 일정부분을 지방자치단체로 이양한다고 할 경우에는 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조 중복과세금지규정에 위배된다. 또한 현재 운영되고 있는 지방교부세와 지방양여금, 그리고 도로 등 교통시설특별회계와의 관계에서 문제점이 발생한다. 본 보고서에서는 각각에 대한 해결방안을 제시하였다.

ii) 지방세원화된 교통세의 일부세원에 대한 과세주체는 광역자치단체로 하여야 한다. 세원의 이동성과 징수비용을 판단기준으로 살펴본 결과 기초자치단체보다는 광역자치단체가 타당하다는 것을 알 수 있었다. 다만, 현재 기초자치단체에 도로재원 등이 지원되고 있다는 사실을 감안할 때 기초자치단체에 대한 재원이양방안을 강구할 필요가 있을 것이다. 이때는 지방세목화하기 보다는 배분공식에 의하여 배분하는 것이 타당할 것이며 이때의 기준으로는 본 연구에서 제시한 재정력환산지수와 역재정력배분지수를 이용하는 방안을 모색해볼 필요가 있을 것이다.

iii) 배분규모는 13.27%부터 시작하여 점차 상향조정하여야 한다. 그 이유는 목적세의 정비방침에 따라 교통세가 특별소비세로 환원된다고 할 경우 지방교부세의 대상이 되어 13.27%가 지방자치단체로 이양되게 된

다. 어차피 13.27%가 지방자치단체로 이양되어야 한다면 이를 의존재원화하지 않고 지방세목화 하는 방안을 고려해볼 필요가 있을 것이다.

iv) 배분기준은 휘발유와 경유의 판매량을 기준으로 하여야 한다. 자동차등록대수, 휘발유·경유의 판매량, 배분공식(재정력환산지수, 역재정력 배분지수)을 기준으로 하여 광역자치단체별로 배분하여 본 결과 지방자치단체간 세수격차완화효과와 효율성측면에서 휘발유와 경유의 판매량에 의하여 배분하는 것이 타당한 것으로 나타났다.

v) 징수방법은 5대 정유업자를 특별징수의무자로 하여 징수하는 것이 행정비용측면에서 가장 우월하므로 이러한 방식에 의하여 징수하는 것을 고려할 필요가 있다.

vi) 세원재배분에 의하여 지방자치단체로 이양된 교통세의 13.27%는 보통세원화하기 보다는 목적세원화하는 것이 현실적으로 타당하다. 유류소비세는 보통세와 목적세중 어떤 방식을 취하여도 무방하다. 다만 신세목의 도입시 야기될 수 있는 조세저항의 문제와 연계할 때 보통세보다는 목적세로 하는 것이 우월할 것으로 보인다. 또한 유류소비세를 도입하려고 할때 보통세로 하는 것보다 목적세로 하는 것이 정치적 지지를 얻을 가능성이 높아질 수 있다. 즉 유류소비세도입의 가능성이 커질 수 있다. 따라서 본 연구에서는 목적세로서 지방소비세를 도입하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 목적세원화할 경우 지방세의 세목을 규정하고 있는 지방세법 제5조에 신설되는 유류소비세를 삽입하고, 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제3조를 “..... 목적세인 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세 및 유류소비세를 과세한다.....”로 개정하여야 한다.

## < 목 차 >

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구의 범위와 방법 .....	4
제3절 연구의 구성체계 .....	8
제2장 교통세세원의 재배분 필요성과 타당성 .....	10
제1절 세원재배분의 필요성 .....	10
1. 중앙-지방간 역할의 변화 .....	10
2. 재정분권화추세 .....	14
제2절 세원재배분의 타당성 .....	17
1. 교통세의 현황 .....	17
2. 교통세의 지방세원화 가능성 .....	20
제3장 교통세의 세원배분방안 .....	32
제1절 세원배분유형 .....	32
1. 세원배분유형에 관한 대안 .....	32
2. 세원배분유형의 결정 .....	35
3. 세원배분유형의 선택시 장애요인과 해결방안 .....	39



제2절 과세주체 .....	51
1. 과세주체에 대한 대안 .....	51
2. 과세주체의 결정 .....	52
3. 과세주체의 결정시 장애요인과 해결방안 .....	54
제3절 배분규모와 세율 .....	55
1. 배분규모와 세율에 관한 대안 .....	55
2. 배분규모와 세율의 결정 .....	61
제4절 배분기준 .....	62
1. 배분기준에 관한 대안 .....	62
2. 배분기준의 결정 .....	72
제5절 징수방법 .....	74
1. 징수방법에 관한 대안 .....	74
2. 징수방법의 결정 .....	75
제6절 세수의 용도 .....	77
1. 세수용도에 관한 대안 .....	77
2. 세수용도의 결정 .....	77
제4장 교통세의 세원재배분효과 .....	79
제1절 세수이전효과 .....	79
1. 국세와 지방세의 세수규모 .....	79
2. 국세의 지방세 이전효과 .....	80

제2절 지방세의 체질개선: 소비과세 강화효과 .....	81
1. 지방세수의 성격별 규모 .....	81
2. 소비과세 강화효과 .....	84
제3절 지방세의 탄력성 증대효과 .....	85
1. 지방세의 탄력성 현황 .....	85
2. 지방세의 탄력성 증대효과 .....	87
제4절 지방자치단체간 세수격차완화 효과 .....	88
제5장 요약 및 정책건의 .....	90
제1절 요약 .....	90
제2절 정책건의 .....	93
<참고문헌> .....	97

## 〈표차례〉

〈표 2-1〉 기능별 지출책임배분체계 .....	12
〈표 2-2〉 중앙정부기능의 지방이양 추세 .....	13
〈표 2-3〉 중앙정부와 지방자치단체의 재정규모 .....	14
〈표 2-4〉 주요국가의 석유제품가격 비교 .....	18
〈표 2-5〉 서울인상에 따른 석유류 가격 인상요인 .....	19
〈표 2-6〉 주요 국세 세목의 광역자치단체별 부담규모 .....	25
〈표 2-7〉 지방자치단체별 불형평성 분석결과(1996년도) .....	26
〈표 2-8〉 세목별 조세수입의 탄력성 .....	29
〈표 3-1〉 교통세의 세원재배분 방안에 대한 장단점 분석 .....	37
〈표 3-2〉 자동차관련세의 세목별 용도 .....	42
〈표 3-3〉 도로 등 교통시설특별회계내 유류소비세 계정 신설(안) .....	50
〈표 3-4〉 Musgrave와 King에 의한 세원배분 .....	52
〈표 3-5〉 도로정비사업 재원부담 규모 .....	57
〈표 3-6〉 휘발유세와 경유세의 배분규모 .....	60
〈표 3-7〉 교통세의 세원재배분에 따른 유류소비세의 세율 .....	60
〈표 3-8〉 광역자치단체별 자동차등록대수, 유류판매량 .....	64
〈표 3-9〉 배분기준에 의한 광역자치단체별 배분결과 .....	65
〈표 3-10〉 독일 공동세의 대상세목 및 배분비율 .....	66
〈표 3-11〉 광역자치단체의 재정력지수 .....	67
〈표 3-12〉 배분공식에 의한 광역자치단체별 배분결과 .....	71

<표 3-13> 교통세의 세원재배분에 따른 지방자치단체간 세수형평성 분석결과 .....	73
<표 4-1> 국세와 지방세의 규모비교 .....	80
<표 4-2> 교통세의 세원재배분에 따른 세수이전효과 .....	81
<표 4-3> 우리나라 지방세체계의 성격별 분류 .....	82
<표 4-4> 지방세수의 변화추이 .....	83
<표 4-5> 교통세의 세원재배분에 따른 소비과세 확충효과 .....	85
<표 4-6> 교통세의 세원재배분에 따른 탄력성 증대효과 .....	88
<표 4-7> 교통세의 세원재배분에 따른 세수격차완화 효과 .....	89

## <그림차례>

<그림 1-1> 연구의 구성체계 .....	9
<그림 2-1> 지방세로서 인건비 미 해결단체 .....	16
<그림 2-2> 교통세의 세수규모 .....	20
<그림 2-3> 휘발유, 경유에 대한 수요 전망 .....	30
<그림 3-1> 세원배분유형 .....	35
<그림 3-2> 단계별 자동차관련세 현황 .....	41
<그림 3-3> 국고보조금과 지방양여금의 규모비교 .....	45
<그림 3-4> 교통세의 배분기준과 비율(대안) .....	59
<그림 3-5> 교통세의 중앙-지방간 배분규모 .....	61
<그림 3-6> 휘발유와 경유의 소비흐름 .....	76
<그림 4-1> 지방세수의 성격별 규모 비교 .....	84
<그림 4-2> 지역경제와 지방세와의 관계에 대한 개념적 모형 .....	87

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적

지방자치의 의의가 지역의 문제를 해당 지역주민들의 의사에 따라 그리고 그들의 부담하에서 자율적으로 처리하고 결과에 대해 책임을 지게 함으로써 자원배분의 효율성과 정부의 책임성을 확보하는데 있다<sup>1)</sup>고 할 때 지방자치단체의 자율권과 책임성을 확보할 수 있는 제도적인 장치들이 마련되지 않는다면 지방자치단체는 많은 어려움에 봉착할 것이다. 이러한 제도적인 장치들중 하나는 지방재정을 확충할 수 있는 제도의 마련일 것이다.

지방재정의 중요성은 본격적인 지방자치제의 실시로 인하여 발생하고 있는 행·재정수요의 변화를 통하여 알 수 있다. 본격적인 지방자치제의 실시로 인하여 주민의 행·재정수요가 증가하고 있으며, 중앙정부기능의 지방이양을 통하여 지방자치단체의 역할에도 가시적인 변화가 발생하고 있다. 그러나 지방자치단체의 재원은 수요에 비례해서 증가할 것으로 보이지는 않는다. 대표적인 이유중에 하나는 국제통화기금(IMF)

---

1) 원윤희, "지방세 및 세외수입제도의 개편방안," 「지방재정개혁론」, 박영사, 1998, p.28.

International Monetary Fund) 지원체제하에서 부동산거래가 대폭 감소할 것으로 예상되고 있기 때문이다. 이러한 지방세입의 감소로 인하여 증가되고 있는 지방재정수요를 충족시키기는 매우 어려울 것으로 보인다.<sup>2)</sup>

이러한 어려운 점을 해결하기 위한 방안으로서 종종 논의되고 있는 것이 지방세체계를 개편하자는 것이다. 지방세체계에 대한 개편논의는 지방재정발전기획단<sup>3)</sup>, 한국조세연구원<sup>4)</sup> 뿐만 아니라 많은 학자들에 의하여 다양한 대안들이 제시되고 있다. 지방세체계에 대한 다양한 개편논의 중 본 연구는 교통세에 한정하고자 한다.<sup>5)</sup>

교통세의 세원을 배분할 수 있는 방안에 관한 기존의 연구들을 분류하면 다음과 같이 두 가지로 구분할 수 있다.<sup>6)</sup> 첫째, 교통세를 지방세로 이양하여 세원분리방식에 입각한 독립적인 지방소비세 또는 지방유티소

2) 라취문, 「지방소득세의 도입방안」, 한국지방행정연구원, 1998년, p1

3) 지방재정발전기획단, 「지방재정발전계획, 1996년.

4) 한국조세연구원, 「세계개혁과 세정의 합리화」, 1997년

5) 지방소득세의 도입, 지방교부세율의 인상 등에 대한 주장도 많이 있으나 본 연구는 소비과세의 확충에 한정하여 논의하고자 한다. 특히 소비과세중에서도 연구의 범위를 교통세의 세원배분으로 한정하고자 한다. 지방소득세에 관한 자세한 내용은 한국지방행정연구원에서 발간된 라취문, 「전계보고서」를 참고하기 바람.

6) 교통세 이외에 소비과세의 비중을 높이는 다양한 방안들 중 하나는 국세 세원중 관광과 관련한 세원의 일부를 지방으로 이양하여 세원분리방식에 입각한 독립 지방세로서 지방소비세 또는 관광세를 만들자는 주장이다. 이때 이양대상으로서 공통적으로 거론되고 있는 세원은 부가가치세중 지역적 특성이 강한 음식·숙박업분과 도·소매업분 그리고 특별소비세중 지역적 정착성이 높은 과세장소 및 과세유통장소에 대한 특별소비세 등이다. 이들의 주장논거는 관광자원 관련세목들의 경우 관광자원의 보호와 지역개발 등에 소요되는 재원을 수익자이면서 또한 비용유발 원인자인 관광객에게 부담시킬 수 있고 또한 그 부담이 재화나 서비스의 가격에 포함되기 때문에 조세저항이 크지 않고 징세사 무가 비교적 간단하다는 장점을 가지고 있기 때문이다. 김정욱, 「관광과세화와 세부담의 지역간 전가에 관한 연구」, 「한국행정학보」, 1994, 제28권 4호; 원윤희, 「지방소비세의 도입방안에 관한 연구」, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1995, 제2호.

비세를 도입하자는 주장이다<sup>7)</sup> 이들의 주장논거는 환경개선, 도로의 확장 및 관리 그리고 대중교통시설개선과 같은 지역공공재 공급의 비용조달과 이와 같은 시설의 사용, 즉 휘발유·경유의 소비가 잘 연계되기 때문에 사용자부담의 원칙이 잘 지켜지며 휘발유소비의 지역간 분포가 매우 균등하다는 이유 때문이다.

둘째, 첫째 대안과는 달리 교통세의 세원을 공동이용하여 지방소비세 또는 유류소비세를 도입하자는 주장이다<sup>8)</sup> 이 방안은 일본의 지방소비세와 유사한 대안으로서 우리 나라의 지방소비세 도입에 많은 시사점을 줄 것으로 보인다.

지금까지 제시된 교통세의 세원배분방식에 대한 논의들은 지방소비과세의 확충을 위한 큰 틀을 제공하였다는 점에서 큰 의의가 있는 것으로 판단된다. 특히 이러한 연구들은 소비세의 지방세원화에 관심이 없을 뿐만 아니라 불가능하다고 지적하는 학자와 실무자들의 인식을 전환할 수 있는 계기를 마련하였다는 점에서 커다란 의의를 가지고 있다. 다만 지금까지의 연구는 교통세를 지방세원화한다고 할 경우 제기될 수 있는 현실적인 문제점 등에 대한 분석이 부족하며, 교통세를 지방세원화할 수 있는 방법 역시 한정되어 있다고 볼 수 있다.

이러한 이유 때문에 많은 학자와 실무자들이 교통세의 세원인 휘발유와 경유소비에 대한 지방세원화 필요성을 주장하였음에도 불구하고 지

7) 이영희외, 「자동차관련세제의 합리력 개편방안」, 한국지방행정연구원, 1996.; 김정훈, 「지방소비과세의 확충방안」, 한국지방행정연구원, 1997.

8) 김정훈, 「지방소비과세의 확충방안」, 한국지방행정연구원, 1997.; 라휘문, 「국세의 지방세 이양, 반드시 이루어져야 한다.」 『자치공론』, 한국지방자치연구원, 1998.8.



방세원화되지 못하고 있다.

이러한 문제의식하에 본 연구는 교통세를 지방세원화할 수 있는 방안을 모색하고자 하는 연구목적에 가지고 수행되었다. 구체적으로는 첫째, 국세와 지방세의 세원을 재배분하여야 하는 이유를 살펴보고자 하며, 둘째 교통세의 세원을 재배분하는 것, 즉 지방세원화하는 것이 이론적으로 가능한가에 대한 분석을 하고자 한다. 셋째, 이러한 배경하에서 교통세를 지방세원화할 수 있는 방안을 구체적으로 살펴보고자 한다. 이 경우 방안으로서 본 연구에서 검토하고자 하는 것은 세원배분의 유형, 과세주체, 세율, 배분기준과 결과, 징수방법, 세수의 용도 등이다. 특히 교통세를 지방세원화할 수 있는 방안을 모색함에 있어 지방재원화방안을 함께 분석하여 그 결과를 비교함으로써 지방세원화의 우월성을 검증하고자 한다. 마지막으로 교통세의 세원을 재배분할 경우 나타날 수 있는 변화, 즉 세수이전효과, 지방세의 체질개선효과, 지방세의 탄력성 확보효과, 지방자치단체간 세수격차완화효과 등을 살펴보고자 한다.

## 제2절 연구의 범위와 방법

본 연구는 교통세의 세원을 재배분하는 방안을 모색하고자 하는 연구목적에 가지고 있다. 이러한 연구목적에 충족시키기 위해서는 먼저 세원을 배분하여야 하는 이유, 즉 세원재배분의 필요성을 살펴보아야 한다. 세원재배분의 필요성은 중앙정부와 지방자치단체의 역할에 따라 현재의

세원이 배분되어 있다고 가정하였을 때 중앙정부와 지방자치단체의 역할에 변화가 나타난다면 세원 역시 재배분되어야 한다는 사실로부터 도출할 수 있다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체간 역할변화에 초점을 맞추어 세원재배분의 필요성을 살펴보고자 한다. 또한 세원재배분의 필요성은 재정분권화의 추세와도 연계될 수 있다. 즉 본격적인 지방자치제의 실시와 함께 재정분권화를 달성하여야 하는 현시점에서 가장 중요한 것은 지방자치단체의 자주재원이 확충되어야 한다는 사실이다. 따라서 이러한 관점에서 역시 세원재배분의 필요성을 도출하여야 한다. 세원재배분의 필요성을 도출할 수 있는 다른 기준으로는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 비교하는 것이다. 즉 기준재정수요액에 비하여 기준재정수입액이 작기 때문에 더 많은 재원이 중앙정부로부터 지방자치단체에 배분되어야 한다는 것이다. 그러나 이러한 논의는 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정방식의 합리성 등에 대한 문제가 제기되고 있기 때문에 본 연구의 검토대상에서는 제외하고자 한다.

다음으로는 세원재배분이 필요하다는 사실이 입증될 경우 많은 국세의 세원중에서 교통세의 세원을 재배분한다고 할 경우 과연 이론적으로 가능한가를 살펴볼 필요가 있다. 이론적인 가능성에 대한 검토는 세원배분모형, 지방세원칙 등에 의하여 입증이 가능하다. 본 연구에서는 지방세의 원칙중에서 보편성, 탄력성, 안정성의 원칙을 통하여 지방세원화 가능성을 살펴보고자 하였다. 보편성은 우리 나라에서 가장 강조하고 있는 지방세 원칙중에 하나이며, 보편성의 원칙을 충족시키고 있는가에 대한 분석은 다양한 지수들에 의하여 측정이 가능하다. 본 연구에서는 변이계

수, Atkinson지수, Entropy지수를 사용하여 보편성을 측정하고자 하였다.<sup>9)</sup> 탄력성의 원칙은 지방세에만 한정되어 있는 원칙이라기 보다는 조세의 원칙이라고 볼 수 있다. 따라서 신세원의 개발시에 많이 이용하는 조세원칙중 하나이나 교통세가 지방세원화 된다고 할 경우 새로운 지방세가 신설된다는 의미에서 분석하였다. 분석방법은 일반적으로 사용되고 있는 탄력성 측정방법인 Hirsch<sup>10)</sup>에 의하여 제시된 공식을 이용하였다. 다음으로는 안정성의 원칙에 입각하여 살펴보았는 바, 분석방법은 석유수요전망위원회에서 예측한 석유에 대한 장기수요전망결과를 토대로 하였다.

이러한 과정을 통하여 교통세를 지방세원화하는 것이 가능한 것으로 판단될 경우 구체적인 세원의 배분방식에 대한 검토가 있어야 한다. 먼저 세원배분유형을 검토하였으며, 과세주체, 세율, 배분기준과 결과, 그리고 징수방법과 세수의 용도 등을 단계적으로 검토하였다. 특히 많은 학자와 실무자들이 혼용하고 있는 세원화영역과 재원화영역에 대한 명확한

9) 불형평성을 측정하는 지수는 가장 균등하게 배분된 상태를 출발점으로 하여 현실의 분배상태가 얼마나 벌어져 있는가를 측정한다는 의미를 가지고 있다(이준구, 「소득분배의 이론과 현실」, 1993년, pp.231~232). 불형평성을 측정하는 많은 지수중 하나의 지수를 선정하여 사용하지 않고 이렇게 여러 가지의 지수를 동시에 사용하는 이유는 지수상의 특성 때문에 발생할 수 있는 오류를 방지하기 위해서이다. 즉 각 지수는 일정 부분에 가중치를 부여하고 있는데 이처럼 가중치를 부여하는 부분이 다름으로 인하여 분석결과가 달라질 가능성이 있어 이를 방지하기 위해서이다. 이를 구체적으로 살펴보면 격차분석이나 불형평성의 문제에서 가장 많이 이용되고 있는 변이계수는 어느 특정 부분에 가중치를 부여하고 있지 않은 채 분석이 가능하다는 장점을 가지고 있으며, Atkinson지수는  $\epsilon$  값을 변화시킴으로써 여러 가지 분석결과를 도출할 수 있어 하나의 지수로서 여러 가지 지수를 사용한 것과 유사한 효과를 볼 수 있다는 장점 때문이다. 마지막으로 Entropy지수는 계산과정은 복잡하지만 상위의 큰 값에 민감한 반응을 보이지 않기 때문에 선정하였다.

10) Hirsch, Werner, Z. *The Economics of State and Local Government*, McGraw-Hill Book Co, 1970, pp.72-73.

구분을 하고자 하였다. 본 연구는 지방세목화하는 방안을 강구하고자 하는 연구목적을 가지고 수행되었다. 따라서 세원화영역에 대한 연구를 하는 것이 타당한 접근방법이다. 그러나 본 연구에서는 세원화영역 뿐만 아니라 재원화영역에 대한 방안까지 연구범위에 포함시킴으로서 다양한 대안들을 검토하는 비교·분석적 접근방법을 택하였다.

과세주체는 광역자치단체의 세목화하는 방안과 기초자치단체의 세목화하는 방안이 논의의 대상이 될 수 있다. 본 연구에서는 광역자치단체의 세목화 방안과 기초자치단체의 세목화 방안의 장점과 단점을 비교하는 상대비교적 접근방법을 사용하고자 한다. 이 경우 광역자치단체의 세목화방안이 채택될 경우 기초자치단체에 대한 배분방안 역시 아울러 검토하고자 한다. 세율에 대한 논의는 매우 어려운 주제임을 감안하여 다양한 대안들을 검토하고자 하였다. 그리고 무엇을 기준으로 배분하는가를 결정하여야 하는 바, 지금까지 제시된 다양한 대안들에 대한 시물레이션 결과를 형평성과 효율성의 관점에서 비교하여 결정하였다. 징수방법은 보통징수, 신고납부, 특별징수방법중에서 현실적인 가능성을 고려하여 결정하고자 한다. 세수의 용도는 보통세와 목적세에 대한 논의이다. 본 연구에서는 조세저항과 정치적인 지지와 같은 현실적인 이양가능성을 기준으로 하여 결정하고자 한다.

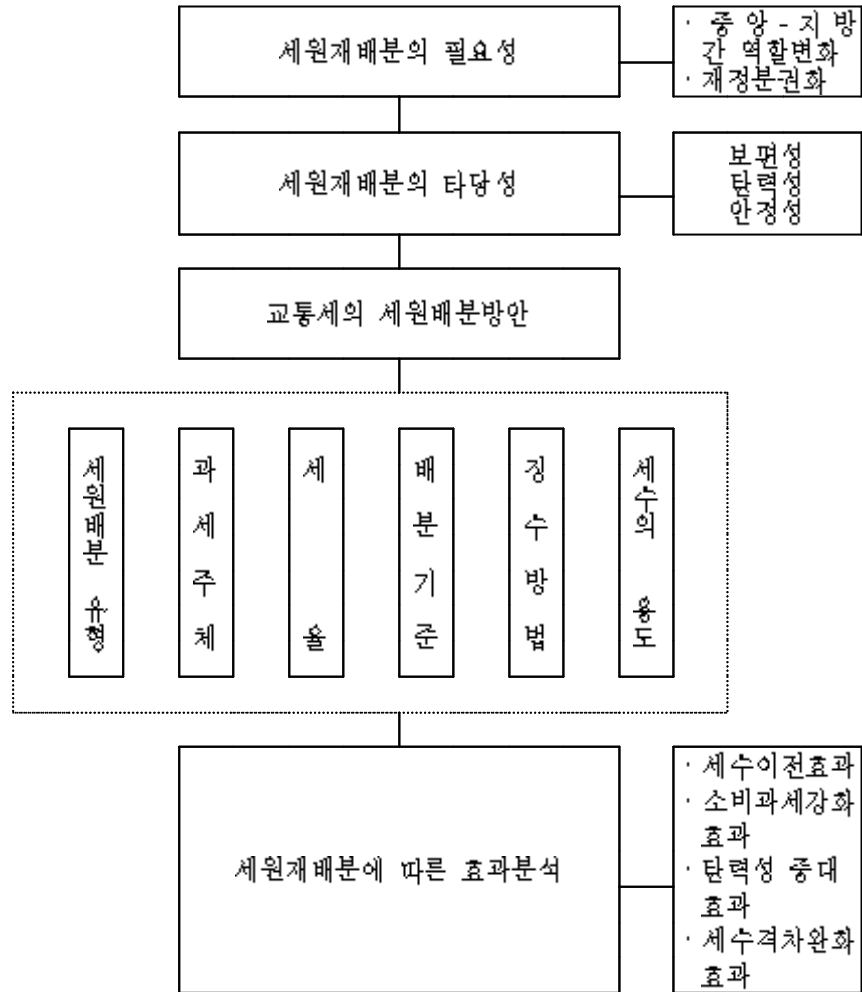
마지막으로 본 연구에서 제시한 대안에 의하여 세원배분이 이루어졌을 경우 지방세체계내에 어떠한 변화가 발생하는지를 살펴볼 필요가 있다. 본 연구에서는 세수이전효과, 지방세체계내 체질개선효과, 지방세의 탄력성 증대효과, 지방자치단체간 형평화 효과 등을 살펴보았다.

### 제3절 연구의 구성체계

본 연구는 교통세를 지방세 원화할 수 있는 방안을 모색하고자 하는 연구목적에 가지고 수행되었다. 이러한 연구목적의 충족을 위하여 <그림 1-1>과 같은 연구의 구성체계에 입각하여 연구를 진행하였다.

먼저 국세와 지방세의 세원을 재배분하여야 하는 이유를 중앙-지방 간 역할의 변화와 재정분권화를 통하여 살펴보았으며, 이를 통하여 도출된 타당성을 근거로 하여 교통세의 세원을 재배분하는 것, 즉 지방세 원화하는 것이 이론적으로 가능한가에 대한 분석을 하였다. 이론적인 가능성은 지방세원칙중에서 보편성, 탄력성, 안정성의 원칙을 통하여 검토하였다. 다음으로는 이러한 배경하에서 교통세를 지방세 원화할 수 있는 방안을 구체적으로 살펴보았다. 그 내용은 세원배분의 유형, 과세주체, 세율, 배분기준과 결과, 징수방법, 세수의 용도 등이다. 마지막으로 교통세의 세원을 재배분할 경우 나타날 수 있는 변화, 즉 세수이전효과, 지방세의 체질개선효과, 지방세의 탄력성 증대효과, 지방자치단체간 세수격차 완화효과 등을 살펴보려고 한다.

<그림 1-1> 연구의 구성체계



## 제2장 교통세 세원의 재배분 필요성과 타당성

### 제1절 세원재배분의 필요성

#### 1. 중앙-지방간 역할의 변화

정부가 기능을 수행하기 위해서는 이를 지원할 수 있는 재원이 마련되어 있어야 한다. 이러한 사실은 정부가 수행하는 기능에 따라 세원이 배분되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 많은 연구들은 중앙정부와 지방자치단체가 수행하여야 하는 기능배분원칙에 대한 검토를 하고 있다.

ACIR은<sup>11)</sup> 기능배분의 기준으로서 경제적인 효율성, 재정적 형평성, 행정적인 효과성, 그리고 정치적인 책임성을 동시에 고려하여 정부계층별로 기능을 배분하여야 한다고 주장하고 있다. 또한 김수근은<sup>12)</sup> 기초자치단체 우선의 원칙, 자치단체 자율화의 원칙, 주민편익증대의 원칙, 권한과 책임의 일치원칙, 명확한 경비부담의 원칙, 이해관계귀속의 원칙 등을

11) ACIR, *State and Local Roles in the Federal System*, 1982

12) 김수근외, 「지방자치제의 실시에 따른 지방자치단체의 재정운용 개선방안」, 한국재정연구회, 1991.

들고 있다. 그리고 상급자치단체인 도는 광역 행정기능, 보완대행기능, 연락조정기능, 지휘감독기능을 담당하는 것이 바람직하다고 보고 있다.<sup>13)</sup>

Shah는<sup>14)</sup> 공공서비스의 효율적 공급에 필요한 외부성의 범위, 규모의 경제, 그리고 행정비용을 감안하여 기능별로 적절한 정부의 계층을 설계해야 한다고 보면서 개략적인 기능배분의 원칙을 제시하고 있다(<표 2-1> 참조).

이러한 배분기준에 입각하여 기능이 각급 정부에 배분되어 있으며 수행하는 기능에 입각하여 현재의 세원이 배분되어 있다고 가정할 수 있다. 이 경우 각급 정부가 수행하는 기능에 변화가 발생할 경우, 즉 중앙정부기능이 지방자치단체로 이양되는 경우 재원이 수반되어 이양되어야 한다. 이를 위해서는 각 기능별 재원규모가 파악되어야 하나 이는 현실적으로 어려우며 간접적으로 유추할 수 있을 뿐이다.

---

13) 박정수, 「광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1997, pp.28-29.

14) Shah, Anwar, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economy*, Washington D.C.: The World Bank, 1994.



<표 2-1> 기능별 지출책임배분체계

구분	의무이행	설비 /관리	논거
	정책·규 범·감독		
국방	中	中	편의과 비용 범위 전국적
외교	中	中	편의과 비용 범위 전국적
국제 무역	中	中	편의과 비용 범위 전국적
금융 정책·통화·은행	中	中	편의과 비용 범위 전국적
각 주간 통상	中	中	편의과 비용 범위 전국적
개인 생활 보조	中	中	재분배
산업장려	中	中	지역 개발과 산업
이민	中	中	편의과 비용 범위 전국적
실업 보험	中	中	편의과 비용 범위 전국적
항공·철도	中	中	편의과 비용 범위 전국적
재정 정책	中 廣	中 廣 基	조정 가능
법규	中	中 廣 基	국내 공동 시장
천연 자원	中	中 廣 基	공동 시장 장려
환경	中 廣 基	廣 基	편의과 비용이 지역에 귀착되기도 함
산업 경제	中 廣 基	廣 基	관할 구역을 초월
교육	中 廣 基	廣 基	가치 재
보건	中 廣 基	廣 基	가치 재
사회 보장	中 廣 基	廣 基	가치 재
경찰	中 廣 基	廣 基	주로 지역에 귀착
상하수도·쓰레기	中 廣 基	基	주로 지역에 귀착
소방	中 廣 基	基	주로 지역에 귀착
공원·오락 시설	中 廣 基	中 廣 基	지방 책임이 중요하나 국가나 광역단 위설 치 가능
고속도로	中	廣 基	국내 공동 시장
주간	中 廣	廣 基	광역적 편의과 비용
주	中 廣	廣 基	지역적 귀착
지역	中 廣	廣 基	지방적 편의과 비용
지방	中 廣 基	基	

주 : 中은 중앙정부, 廣 : 광역정부, 基 : 기초정부의 책임임.

자료 : Shah, Anwar, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economy*, Washington D.C.: The World Bank, 1994.

박정수, 「광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1997에서 재인용.

현재 우리 나라는 중앙정부기능의 지방자치단체 이양이 계속적으로 이루어지고 있다 (<표 2-2> 참조). 이 경우 이론적인 차원에서 접근할 경우 세원의 배분규모에서도 유사한 변화가 나타나야 할 것이다.

<표 2-2> 중앙정부기능의 지방이양 추세

(단위 : 건수)

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	계
이양건수	241	115	115	449	123	82	1,126

자료 : 오희환, "중앙·지방정부간 사무재배분," 「지방자치」, 현대사회연구소, 1997. 2.를 기준으로 재작성

그러나 <표 2-3>에서 보는 바와 같이 기능이양 노력과는 달리 재원이양노력은 크지 않다. 이와 같이 재원이양을 수반하지 않는 중앙정부기능의 지방이양은 지방재정의 압박요인으로 작용할 수 있을 것이다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체간 세원을 재배분하여야 한다.

<표 2-3> 중앙정부와 지방자치단체의 재정규모

(단위 : 억원)

구분		1994	1995	1996	1997	1998
중앙정부	계(A)	644,575	754,899	856,944	983,299	1,064,721
	일반회계	432,298	518,811	588,228	675,785	702,635
	특별회계	212,277	236,088	268,716	307,514	362,086
지방자치단체	계(B)	358,830	470,152	532,062	604,035	577,553
	일반회계	228,368	316,299	359,270	436,358	410,249
	특별회계	130,462	153,853	172,792	167,677	167,304
A:B		64.2:35.8	61.6:38.4	61.7:38.3	61.9:38.1	64.8:35.2

주: 1) 예산순계기준

2) 중앙정부와 지방자치단체간에 중복계상된 이전재원(지방교부세, 지방양여금, 국고보조금)은 공제하지 않은 규모임.

자료: 예산청, 예산개요, 1994-1998, 행정자치부, 지방자치단체예산개요, 1994-1998.

## 2. 재정분권화추세

재정분권화는 중앙정부에 편중되어 있는 재정기능의 일부를 지방정부에 이양하여 지방정부가 중앙정부로부터 독립하여 자주적인 재원조달과 재정운영을 할 수 있도록 중앙과 지방정부간 재정기능을 분담하는 것이다. 재정분권화는 중앙집권적 상태에서 획일적으로 결정하는 것보다 지역특색을 고려한 결정을 통하여 사회후생을 향상시킬 수 있다는데 그 목적이 있다<sup>15)</sup>. 재정분권화를 통하여 이러한 목적을 달성하기 위해서는

15) Oates, Wallace E. Fiscal Decentralization and Economic Development, *National Tax Journal*, Volume XLVI, No. 2 June 1993, p.240.

독립된 자주재원이 있어야 한다.

Oates<sup>16)</sup>는 중앙정부로부터 지방정부로 이전되는 정부간 이전재원이 재정체계에서 중요한 역할을 수행하기는 하나 과도하지 않아야 된다고 보고 있다. 다만 지방자치단체가 실제적이고도 효과적인 재정자율성을 가지려고 한다면 자주재원의 비율을 높여야 할 것이라는 주장을 하고 있다. 그 이유는 ① 만약 재정부분에서 지방정부의 중앙의존정도가 크다면 재정지출의 결정에 있어서 중앙정부의 간섭을 피할 수 없게 된다. 따라서 지방정부가 어떤 사업을 하고자 할 경우 중앙정부와의 협의가 있어야 하며 이는 재정의 독립성을 해치는 것이 될 것이다. ② 이전재원에 대한 의존정도가 크면 클수록 지방자치단체가 책임을 지는 결정을 하고자 하는 유인이 없어진다는 것이다. 즉 지방자치단체가 사업을 확장하고자 할 때 자주재원에 의하여 충당하여야 한다면 신중한 결정을 하려고 하나 이전재원에 의하여 충당하려고 한다면 경제적인 비용을 크게 고려하지 않을 것이라는 것이다.<sup>17)</sup>

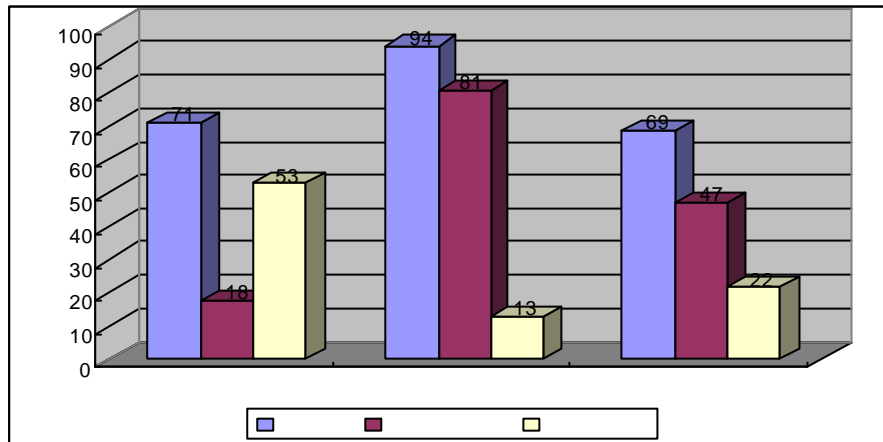
이러한 논의는 결국 지방자치단체의 과세자주권이 적정한 수준만큼 확보되어 있어야 한다는 사실을 의미하는 것이다. 그러나 현재 우리나라의 현실은 그러하지 못한 것이 주지의 사실이다. 이러한 사실은 지방세로서 해당 지방자치단체의 인건비도 해결하지 못하는 지방자치단체가 전 지방자치단체의 62.4%를 차지하고 있다는 사실로부터 알 수 있다(<그

16) Ibid, pp.240-242.

17) Oates는 그 외에 다음과 같은 조건을 충족시켜야 한다고 주장하고 있다. 즉, 자주재원 중 지방세는 가급적 상품의 이동과 경제활동에 대한 왜곡을 초래하지 않아야 한다는 것이다.

림 2-1> 참조)<sup>18)</sup>

<그림 2-1> 지방세로서 인건비 미해결단체



자료 : 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 1998년.

따라서 자주재원을 확충할 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 특히 지방재정의 수요에 대응하고 실질적인 자치기반을 구축하며 지역경제를 활성화하기 위해서는 지방자치단체의 기초재원이며 자주재원인 지방세에 의한 확충방안이 우선되어야 할 것으로 보인다. 즉 지방자치단체가 자율적인 의사결정과 자기책임의 원칙에 입각하여 지방재정을 효율적으로 운용할 수 있도록 하기 위해서는 자주재원에 의한 지방재정의 확충방안이 강구될 필요가 있다.<sup>19)</sup>

18) 인건비를 해결하지 못할 경우 대처방안중 하나는 인건비를 줄이는 것이다. 그러나 본 연구에서는 이러한 부분은 논외로 하고자 한다.

## 제2절 세원재배분의 타당성

### 1. 교통세의 현황

교통세는 휘발유와 경유의 소비에 대하여 2003년까지 과세하는 한시적인 목적세이다. 본래 휘발유와 경유는 특별소비세의 과세대상이었으나 목적세인 교통세를 신설하여 교통시설투자재원을 마련하고자 하였다. 본 연구와 관련하여 살펴볼 때 이러한 변화는 많은 시사점을 줄 수 있다. 즉 휘발유와 경유가 특별소비세의 과세대상이었을 경우에는 지방교부세의 대상재원이 되므로 지방자치단체로 13.27%가 배분되었으나 목적세인 교통세로 변경됨으로 인하여 지방교부세의 대상재원에서 제외되어 지방자치단체에 배분되는 몫이 없게 되었다는 것이다. 그러나 휘발유 및 경유특소세가 목적세로 변경될 당시 지방자치단체의 재원감소 정도를 보전하기 위해 두가지의 재원보전 대책이 강구되었다. 그중 하나는 담배소비세율의 인상이며 또 하나는 지방양여금의 신설이다. 그러나 지방양여금은 당시 국고보조금으로 이전되던 재원이 대부분을 차지하고 있었기 때문에 지방자치단체 입장에서는 담배소비세율 인상정도의 재원보전 만이 이루어졌다고 볼 수 있다.

교통세의 세율체계는 종가세 방식으로 과세되는 대부분의 물품소비세와는 달리 종량세(수량×세액)로 과세하고 있다. 세율도 법에서 정해지는 기본세율이 있는가 하면 법의 위임을 받은 대통령령(시행령)으로 기

19) 옥재기, "자치단체 계층간 세원배분체계의 조정방안," 『지방세』, 한국지방재정공제회, 제1호, 1998, pp.31-32.

본세율의 100분의 30범위안에서 탄력세율을 우선하여 적용할 수 있는 탄력세율제도가 있었다. 그러나 OECD 비산유국과 비교할 때 휘발유를 제외한 석유류의 가격이 낮을 뿐만 아니라(<표 2-4> 참고), 석유류 소비증가를 또한 최근 4년 평균증가율이 9% 수준으로 미국 1.7%, 일본 1.3%, 독일  $\Delta$ 1.0%, 대만 5.5% 등에 비해 매우 높은 수준이라는<sup>20)</sup> 사실을 감안하여 교통세법 및 특별소비세법을 개정하였다.

<표 2-4> 주요국가의 석유제품가격 비교

(단위 : 원, %)

구분		휘발유	경유	등유	LPG		LNG
					프로판	부탄	
OECD 비산유국		1,210	1,002	593	2,006	1,509	919
한 국	종전 (OECD 대)	1,083 (90)	618 (62)	619 (-)	760 (38)	565 (37)	443 (48)
	개정 (OECD 대)	1,135 (94)	665 (66)	663 (-)	785 (39)	590 (39)	466 (51)

자료 : 이종수, "전계논문," p.129.

1998년 교통세법 및 특별소비세법의 개정내용을 보면, 법에 규정되어 있는 기본세율을 인상하였으며(<표 2-5> 참조), 인상된 기본세율을 적

20) 참고로 일본 교토에서는 지구온난화 방지를 위한 기후변화협약 제3차 당사국 총회(1997.12.1~11)가 있었다. 이 회의에서 38개 선진국들은 2008~2012년까지 온실가스배출량을 1990년 기준 평균 5.2% 감축키로 하는 의정서(법적 구속력 보유)를 채택하였는데 유럽연합은 8%, 미국 7%, 일본 6% 감축 등 각국별로 차등 적용키로 하였다. 우리나라의 경우에는 선진국으로 분류되지 않아 법적 감축의무대상에서 제외되었으나 우리나라의 경제규모나 석유소비증가율 등을 고려할 때 적극적으로 에너지 가격을 조기에 현실화하는 등 에너지 소비절약시책이 강력히 추진되어야 할 것으로 보인다. 우리나라의 1997년 에너지소비량은 1990년 에너지 소비량의 1.9배이다(이종수, "교통세 및 특별소비세 관련 개정세법 해설," 「월간조세」, 1998.2, p.128.).

용하기 위하여 시행령에 규정되어 있는 탄력세를 적용규정을 시행령개정을 통하여 삭제하였다.<sup>21)</sup>

<표 2-5> 서울인상에 따른 석유류 가격 인상요인

(단위 : 원/ℓ, 원/kg)

		경유사·가스사					주유소 (중권소) 소비자가격
		세전출고가	특소세 교통세	교육세	부가세	세후출고가	
휘발유	종전	442.00	414	62.1	91.81	1,009.91	1,083
	개정	442.00	455	68.25	96.53	1,061.78	1,135
경유	종전	464.00	48	7.2	51.92	571.12	618
	개정	464.00	85	12.75	56.18	617.93	665
등유	종전	471.00	25	3.75	51.98	571.73	619
	개정	471.00	60	9	56.00	616.00	663
프로판	종전	425.57	18	-	44.33	487.60	760
	개정	425.57	40	-	46.56	512.13	785
부탄	종전	425.57	18	-	44.33	487.60	565
	개정	425.57	40	-	46.56	512.13	590

자료 : 이종수, "전계논문," p.129.

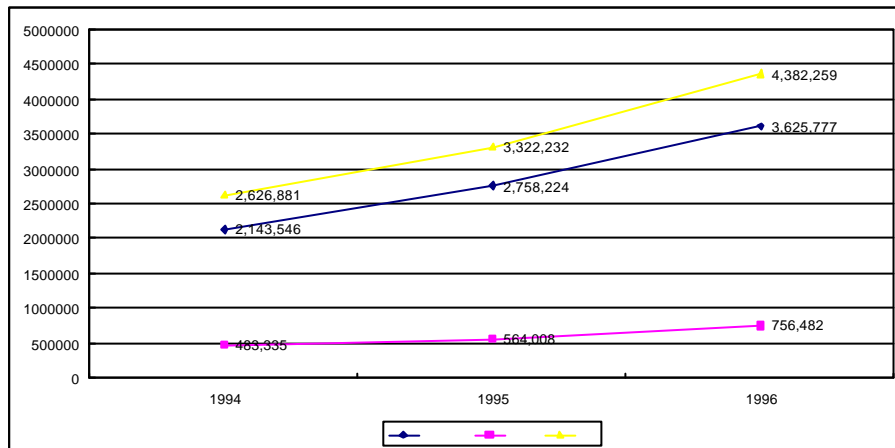
교통세의 세수규모를 보면 1996년 기준 약 4조 3,823억원이며 이 중에서 휘발유세가 3조 6,258억원으로 전체의 82.7%를 차지하고 있으며, 경유세는 7,565억원으로 17.3%를 차지하고 있다. 그리고 <그림 2-2>에서 알 수 있듯이 휘발유의 신장속도가 경유의 신장속도보다 크게 나타나고 있어 현상황을 기준으로 할 때 교통세의 세수는 크게 증가할 것으로 예상된다.

21) 교통세는 1998년 9월 8일 국무회의에서 휘발유에 부과하는 교통세 기본세율을 ℓ당 591원에서 691원, 경유는 110원에서 190원으로 각각 인상하기로 의결하였다.



<그림 2-2> 교통세의 세수규모

(단위 : 백만원)



자료 : 국세청, 「국세통계연보」, 1997년도.

## 2. 교통세의 지방세원화 가능성

### 가. 지방세원화 가능성 판단기준

지방세도 조세이지만 지방자치단체가 부과하는 세이기 때문에 몇 가지의 특성을 가지고 있으며, 따라서 일반적 조세원칙과는 다른 지방세로서 필요한 독자적인 원칙이 있다.

지방세의 본래적인 특성 및 그 특성으로부터 도출되는 지방세의 원칙은 주민생활에 직접적인 행정서비스의 재원이어야 한다는 것으로서, 이에선 안정성의 원칙과 응징성의 원칙이 해당된다. 또한 과세단체는 모

든 지방자치단체가 될 수 있을 정도로 보편화되어야 한다는 것으로서 보편성의 원칙이 이에 해당된다. 이외에도 지방자치단체가 독자의 과세권을 보유하고 있어야 한다는 원칙으로서 여기에는 부담분임의 원칙이 포함된다. 이러한 원칙들은 특히 지방세의 특색적인 원칙이다. 그러나 지방세도 조세의 일종이기 때문에 이러한 원칙만을 만족시키면 되는 것이 아니라 기본적인 조세의 원칙도 함께 고려되어야 한다. 이러한 원칙은 개별 세목에서 모두 만족되어야 하는 것이 아니라 지방세 각 세목의 복합 구조인 지방세체계 전체로서 또는 지방세의 구조 전체로서 만족되어야 한다는 것을 의미한다.

이러한 지방세의 원칙을 각 학자들은 다양하게 제시하고 있다. 각 학자들의 주장을 과세주체(지방자치단체)와 과세객체(주민)를 중심으로 분류하면 다음과 같다.

먼저 과세주체를 보면 수입, 징수, 운영면으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 수입면은 충분성, 보편성, 안정성, 신장성, 신축성, 정확성, 징수면은 징수의 확실성, 징수편의 및 최소징수비용을 들 수 있으며, 운영면에서는 자주적인 운영이 가능해야 한다는 것이다. 그리고 과세객체의 입장에서 보면, 먼저 형평성, 응징성, 평등성, 부담분임성 등이 있다.

그러나 이러한 기준들은 지방세가 지니고 있는 특징적 성격을 예시적으로 부각시킨 상대적인 기준에 불과할 뿐 국세·지방세의 합리적 조정에 있어 배타적인 기준을 제공하는 것은 결코 아니다. 국세와 지방세의 배분은 일정한 원칙에 의거하여 사전적으로 배분되어 온 것이 아니고 역사적 변천과정을 거치면서 자연적으로 형성된 것이기 때문에 현실적으

로 이러한 규범적 원칙에 적합한 세목을 발견한다는 것은 어려운 일이다.

그러나 규범적인 측면에서는 보편적인 세원분포를 가지면서도 지역 경제활동을 효과적으로 반영하며 안정된 수입구조를 가져야 한다. 뿐만 아니라 지방 단위의 조세행정에 적합하며 공공서비스에 대한 재원부담의 원칙으로서 응익적 성격의 조세가 지방세로서 적합하다.

본 연구에서는 많은 지방세원칙중에서 세원의 보편성, 세수의 탄력성, 세수의 안정성을 교통세 지방세원화 가능성의 판단기준으로 활용하고자 한다. 판단기준으로 선정한 이유는 보편성의 경우 “지역간에 나타나는 조세 귀착은 공평해야 한다”는 일반론적인 원칙<sup>22)</sup> 외에도 우리나라에서 가장 강조하고 있는 지방세원칙일 뿐만 아니라 국세의 지방세이양시 많은 학자와 실무자들이 준거점으로 삼고 있기 때문이다.<sup>23)</sup> 탄력성의 원칙은 현행 지방세가 재산과세 위주로 구성되어 있어 신장성과 탄력성이 낮기 때문에 세목이 신설되거나 국세의 지방세이양시 주요 고려대상이 되고 있기 때문이다. 다시 말해 신장성·탄력성이 큰 세원을 대상으로 하여 현행 지방세체계의 신장성·탄력성과 관련된 문제점을 보완할 수 있도록 한다는 의미를 가질 수 있기 때문이다. 마지막으로 경기변동에 민감한 반응을 보일 경우 중앙재정에 비하여 그 규모가 작은 지방재정은 더욱 큰 영향을 받을 수밖에 없기 때문에 지방세는 안정성의 원칙

22) Kenneth Davey, *Financing Regional Government* (Chichester: John Wiley & Sons, 1983), pp.27-33.

23) 국세의 지방세이양에 대한 반대논거로서 제시된 이유들중에서 세원의 보편성기준이 가장 많이 거론되고 있다.

을 충족시켜야 한다. 이러한 맥락에서 교통세의 지방세이양기준으로서 안정성을 원칙을 사용하고자 한다.<sup>24)</sup>

## 나. 지방세원화 가능성 판단기준의 적용결과

### (1) 지방자치단체간 세원의 보편성

교통세가 지방세원화되기 위해서는 살펴본 바와 같은 세원의 보편성 원칙을 충족시켜야 한다. 이러한 세원의 보편성원칙에 대한 검증은 다양한 지수에 의하여 측정이 가능하다. 이를 측정할 수 있는 방법은 크게 기수적(cardinal)인 방법과 서수적(ordinal)인 방법의 두 가지가 있다. 본 연구에서는 분배의 상태를 대표하는 하나의 수치를 계산하고 이 수치에 근거하여 비교하는 기수적인 분석방법을 택하였다. 기수적인 분석방법중 본 연구에서는 변이계수(<식 1 > 참조), Atkinson지수(<식 2> 참조), Entropy지수(<식 3> 참조) 등을 사용하였다.<sup>25)</sup>

$$C = \frac{\sigma}{\mu}$$

$\sigma =$  표준편차     $\mu =$  평균    <식 1>

24) 징수비용도 하나의 기준이 될 수 있으나 본 연구에서는 징수방법에 대한 논의를 제3장에서 별도로 설명할 것이므로 이 부분의 논의에서는 제외하고자 한다.

25) 이러한 지수들을 사용한 이유는 각주 5)를 참고하기 바람.

$A = 1 - \left\{ \sum \left( \frac{Y_i}{Y} \right)^{1+\varepsilon} \frac{1}{n} \right\}^{1/1+\varepsilon}$ <p> <math>Y_i</math> = <math>i</math>번째 소득계층에 속하는 사람들의 평균소득  <math>n</math> = 관찰치의 수,  <math>\varepsilon</math> = 분배매개변수         </p>	<p>——&lt;식 2&gt;</p>
$T = \sum s \log n - \sum s \log \frac{1}{s_i}$ <p> <math>s_i</math> = 각 사람이 전체 소득에서 차지하는 몫         </p>	<p>——&lt;식 3&gt;</p>

세원의 보편성정도를 분석하기 위하여 주요 국제 세목을 광역자치단체별로 정리한 결과는 <표 2-6>과 같으며 <표 2-6>을 기준으로 광역자치단체간 불평등을 분석한 결과는 <표 2-7>과 같다.

<표 2-6> 주요 국세 세목의 광역자치단체별 부담규모

(단위 : 백만원, 1,000Btl)

구분	소득세	법인세	부가가치세	특별소비세	휘발유 소비량	경유 소비량
서울	7,361,639	6,167,806	3,828,103	138,435	15,546.0	26,860.8
부산	1,182,321	430,574	576,226	31,264	4,041.6	12,376.6
대구	672,424	161,213	273,601	74,092	4,060.6	5,990.9
인천	658,599	254,134	419,156	336,061	2,991.1	10,830.6
광주	295,767	61,634	170,654	111,480	1,672.4	4,296.8
대전	305,681	230,608	154,398	70,598	1,949.9	3,261.4
경기	14,764,95	1,049,423	235,909	1,013,126	14,060.7	27,874.8
강원	231,046	32,603	135,488	29,873	2,706.0	10,286.0
충북	251,261	191,362	75,352	47,278	2,495.0	7,025.3
충남	264,414	64,330	27,985	105,095	2,149.2	7,181.3
전북	289,930	63,183	182,704	21,229	2,700.3	9,066.8
전남	256,626	50,506	139,096	81,329	2,202.8	11,322.2
경북	534,143	321,106	58,294	84,638	4,461.2	11,650.8
경남	879,455	261,498	352,696	517,256	6,320.6	20,525.4
제주	107,081	16,124	55,630	2,729	613.5	3,856.1
계	14,766,882	9,356,104	6,685,292	2,664,483	67,971.0	172,405.8

주 : 1996년 결산기준.

자료 : 국세청, 「국세통계연보」, 1997.

에너지 경제연구원, 「에너지 통계연보」, 1997.

<표 2-7>에 의하면 국세 세목인 소득세, 법인세, 부가가치세, 특별소비세 보다 휘발유와 경유 소비량이 광역자치단체별로 더 균등한 것으로 나타나고 있다. 이러한 분포정도를 현행 지방세목의 분포정도와 비교할 경우 휘발유소비량은 담배소비세, 자동차세보다는 불균등하게 분포되어 있으나 여타의 세목에 비해서는 균등하게 분포되어 있는 것으로 나타

난다. 경유소비량은 휘발유소비량에 비해서는 불균등하게 분포되어 있는 것으로 나타나나 도시계획세, 사업소세, 종합토지세, 면허세, 도축세, 농지세, 지역개발세보다는 균등하게 분포되어 있는 것으로 나타난다. 결국 세원배분의 불균등정도를 기준으로 보편성을 측정할 경우 교통세는 지방세원화하기에 매우 유용한 세원임을 알 수 있다.

<표 2-7> 지방자치단체별 불형평성 분석결과(1996년도)

구분	변이계수	Atkinson지수				Entropy 지 수
		$\epsilon = 0.5$	$\epsilon = 1.5$	$\epsilon = 2.0$	$\epsilon = 3.0$	
소득세	0.5758374	0.0552118	0.1335284	0.1619728	0.2065794	0.0538387
법인세	1.2173153	0.2056971	0.4570383	0.5305823	0.6202298	0.2063368
부가가치세	0.7729650	0.1259774	0.3699548	0.4767362	0.6260739	0.1105550
특별소비세	0.8644808	0.1804796	0.4974818	0.6039084	0.7253516	0.1543811
휘발유소비	0.1740323	0.0078148	0.0238644	0.0320136	0.0483264	0.0067103
경유 소비	0.3334099	0.0266305	0.0776124	0.1014606	0.1444964	0.0233390
휘발유+경유	0.2508822	0.0149274	0.0431703	0.0563472	0.0806084	0.0131611
담배소비세	0.1055814	0.0028390	0.0086378	0.0115972	0.0176314	0.0024484
자동차세	0.1525119	0.0060194	0.0185432	0.0250470	0.0385217	0.0051588
취득세	0.1717556	0.0077511	0.0241599	0.0328125	0.0509237	0.0066040
공동시설세	0.1817313	0.0079180	0.0231481	0.0304401	0.0443410	0.0069601
재산세	0.1892204	0.0086735	0.0255481	0.0337204	0.0494660	0.0075957
등록세	0.2495286	0.0149762	0.0438025	0.0575236	0.0833667	0.0131373
주민세	0.3230884	0.0207598	0.0550610	0.0694591	0.0944479	0.0192747
도시계획세	0.3479864	0.0302042	0.0902474	0.1191121	0.1723012	0.0260966
사업소세	0.3504777	0.0286088	0.0822121	0.1069156	0.1518527	0.0252811
종합토지세	0.3697529	0.0311948	0.0879621	0.1131634	0.1571021	0.0277738
면허세	0.3967196	0.0397789	0.1180760	0.1545495	0.2186935	0.0342686
도축세	0.5683422	0.0876891	0.2646234	0.3400090	0.4489983	0.0732369
농지세	1.9419115	0.5637477	0.9992826	0.9999280	0.9999812	0.5310562
지역개발세	3.0824628	0.7044749	0.9518970	0.9682785	0.9814759	0.8536841
지방세 계	0.2038911	0.0102143	0.0304975	0.0405622	0.0605012	0.0088930

**(2) 세수의 탄력성**

지방세체계는 세수의 탄력성이 견비되도록 설계되어야 한다. 탄력성의 원칙은 지방세로서 징수하는 세액이 당해 지역의 경제발전이나 재정 수요의 증가 등에 따라 증가하여야 한다는 원칙을 의미한다.

탄력성을 측정하는 방법중 하나는 <식 4>와 같은 공식을 이용하는 것이다.

$R_E = \frac{\frac{\Delta R}{R^0}}{\frac{\Delta Y}{Y^0}}$ <p> <math>R^0</math> = 기준연도 조세 수입액  <math>\Delta R</math> = (비교연도 조세수입액 - 기준연도 조세수입액)  <math>Y^0</math> = 기준연도 소득  <math>\Delta Y</math> = (비교연도 소득 - 기준연도 소득)         </p>	<p>.....&lt;식 4&gt;</p>
---	-------------------------

<식 4>에 의하여 탄력성을 측정하기 위해서는 소득에 대한 자료가 있어야 하나 자료수집의 어려움으로 인하여 대용변수를 사용하여야 한다. 본 연구에서는 소득의 대용변수로서 GNP를 사용하고자 한다. 지역 소득의 대용변수로서는 일반적으로 지역총생산(gross regional product: GRP)이 이용되고 있다<sup>26)</sup>. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 GNP를 이용

26) 지역총생산은 현재 한 지역의 종합소득 측정방법으로는 다른 방법에 비해 가장 좋은



하고자 하는 이유는 다음과 같다. 첫째 현재 기초자치단체 수준에서는 GRP가 추계되고 있지 않다. 둘째, 현재 발표되고 있는 지역총생산은 GRP라기 보다는 지역내총생산(GRDP)<sup>27)</sup>의 개념과 유사하기 때문에, 실질적인 그 지역의 소득이라고 보기 어렵다. 셋째, 지역총생산성의 추계액은 주로 과세자료에 의존하고 있기 때문에 실제의 생산성 보다 낮게 추계되고 있다. 이러한 이유들 때문에 본 연구에서는 소득에 대한 대응변수로 GNP를 이용하고자 한다.

<식 4>에 의하여 국세와 지방세의 주요세목에 대한 탄력성을 측정 한 결과는 <표 2-8>과 같다.<sup>28)</sup> <표 2-8>에서 살펴본 바와 같이 휘발유(2.625)와 경유(2.848)의 경우 국세와 지방세의 전 세목을 대상으로 비교 할 경우 제주마권세(1996년의 경우 2.988)를 제외하고는 가장 탄력성이 큰 것으로 나타난다. 따라서 휘발유와 경유의 경우 신장성의 원칙을 충족시킨다고 볼 수 있다.

이러한 이유 때문에 최명근은<sup>29)</sup> 지방세체계의 경우 재산과세에 의하여 안정성을 확보하고 부족한 탄력성 부분을 보완하기 위하여 경제성장에 비례하여 세수입도 함께 신장할 수 있는 소비세원의 부분적·추가적

장점을 갖고 있으며, 경제적 생산활동을 시장가격으로 측정해볼 수 있는 유일한 방법으로 간주되고 있다. 강병주 외, 「지역총생산 추계에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 1991, p.5.

27) 지역내 총생산은 GFP중 해당지역 외부로부터 수취하는 소득과 지불하는 소득을 가감하는 것으로, 생산이 지역내에서 이루어진 것이면 지역주민에게 귀속하는 것이든 지역외인에게 귀속하는 것이든 관계하지 않는다. GRDP = GFP - 지역의 순수취요소 소득

28) 탄력성의 정확한 측정을 위해서는 장기간의 시계열 데이터를 가지고 분석하여야 하나 교통세의 경우 1994년에 신설되었기 때문에 시간적 범위를 확대하는데 어려움이 있다.

29) 최명근, 「지방소비과세제도 확충의 필요성과 주요국의 입법례」, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1996년 8월호, pp.13-14.

지방배분이 필요하다고 주장하고 있다.

<표 2-8> 세목별 조세수입의 탄력성

국 세			지 방 세		
세 목	탄력치		세 목	탄력치	
	1995	1996		1995	1996
소득세	1.467	0.704	주민세	1.713	2.190
법인세	1.178	0.668	재산세	-0.209	1.189
상속세	0.917	-0.509	자동차세	1.326	1.475
부가가치세	0.825	1.227	취득세	1.008	1.086
특별소비세	0.479	1.601	등록세	1.209	0.968
주세	1.231	1.186	담배소비세	0.357	0.399
전화세	1.255	1.813	종합토지세	1.517	-0.011
취발유세	1.957	2.625	도시계획세	1.074	0.568
경유세	1.139	2.848	사업소세	1.161	1.641
교통세계	1.800	2.663	경주마권세	1.550	2.988

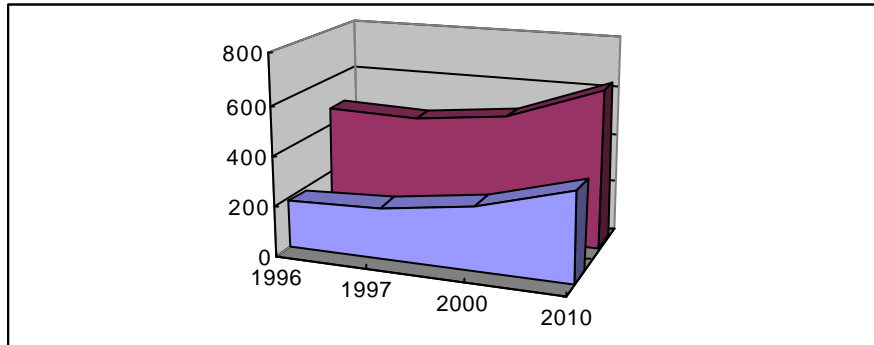
### (3) 세수의 안정성

지방세가 되기 위해서는 안정성의 원칙을 충족시켜야 한다. 안정성의 원칙은 지방자치단체의 재정을 안정적으로 유지할 수 있는 조세, 즉 경제적 호황기와 불황기에 따라 세수의 규모에 커다란 차이가 발생하지 않아야 한다는 것이다.

취발유, 경유소비의 경우 <그림 2-3>에서 보는 바와 같이 지속적으로 성장할 것으로 보인다. 이는 경제적 변동에 큰 영향을 받지 않는다는 사실을 의미한다. 따라서 안정성의 원칙을 충족시킨다고 볼 수 있다.

<그림 2-3> 휘발유, 경유에 대한 수요 전망

(단위 : 1,000b/d)



자료 : 석유수요전망위원회, 중장기 석유수요전망, 1997.

결과적으로 휘발유와 경유에 부과하는 세수는 세원의 보편성, 탄력성, 안정성 측면에서 지방세로서 타당성을 지니고 있다고 할 수 있다. 이외에도 휘발유와 경유를 소비하는 것은 주로 자동차이므로 자동차의 운행으로 인해 비용이 수반되는 곳에 지출하는 것이 필요하다는 점도 고려할 필요가 있다.

다시 말해 사용자부담금 또는 원인자부담금적 차원에서 도로의 신설 및 유지 관리에 휘발유 및 경유 세원을 이용할 필요가 있다. 이러한 점과 관련해 이론적인 측면에서 살펴보면 일반적으로 응익적 성격의 과세는 모든 정부에서 가능할 수 있다<sup>30)</sup>. 그러나 중앙정부의 수입원은 응능적인 성격이 강하고 지방자치단체의 경우는 응익적인 성격이 강하게 나

30) Richard A. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice (N.Y. : McGraw-Hill Book Co., 1983 pp.2-19.

타나는데 그 이유는 국세의 경우 소득재분배 또는 경제의 안정화 기능에 초점을 두고 재정기능을 수행하게 되지만 지방정부의 경우는 편익을 기초로 한 재원의 배분을 중심으로 이루어지기 때문이다. 따라서 지방정부가 공공서비스를 주민들에게 제공할 경우 소요비용을 당해 서비스의 수혜자에게 부담케하는 것은 자원배분의 효율성 측면에서 바람직하다<sup>31)</sup>.

---

31) Larry D. Schroeder & David J. Sjoquist, "An Analysis of Alternative Local Revenue Sources: Current Status and Future Possibilities", *Financing the Metropolis*(N. Y.: Praeger, 1980), pp.238-245.

## 제3장 교통세의 세원배분방안

### 제1절 세원배분유형

#### 1. 세원배분유형에 관한 대안

교통세를 지방세원화하기 위해서는 세원배분유형을 살펴볼 필요가 있다. 세원배분유형에는 분리방식과 공동이용방식이 있다. 분리방식(tax base separation system)이란 동일한 세원에 대하여 중앙정부와 지방정부가 동시에 과세권을 가질 수 없으며, 다른 세원에 대해서만 중앙정부와 지방정부가 독립된 과세권을 가지는 것을 말한다.

반면 공동이용방식은 동일한 세원에 대하여 중앙정부와 지방정부가 동시에 과세권을 가질 수 있는 것을 말한다. 이 방식에는 중복방식(tax overlapping)과 공동세방식(tax sharing) 등이 있다. 중복방식은 중앙정부의 과세표준을 지방정부가 중복이용하여 지방세목을 만드는 것을 의미한다. 반면 공동세방식은 중앙정부가 징수하여 일정한 기준에 입각하여 지방정부에 재원을 배분하는 방식을 의미한다. Bahl & Linn은<sup>32)</sup> 순수한

32) Bahl, Foy W. & Linn, Johannes F., *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press, 1992, pp.434-440.

공동세(pure shared tax)와 보다 포괄적인 의미의 공동세를 구분하고 있는데, 순수한 공동세는 징세지주의 원칙(origin of collection of the tax)에 의하여 배분하는 경우를 의미하며,<sup>33)</sup> 보다 포괄적인 의미의 공동세는 배분공식에 의하여 배분하는 경우를 포함한다(<그림 3-1> 참조).<sup>34)</sup> 그러나 그들은 순수한 공동세라 할지라도 이는 세원배분의 문제가 아니라 재원배분의 문제임을 분명히 밝히고 있다.<sup>35)</sup>

33) 징세지주의 원칙이란 중앙정부가 징수한 세입을 각 지방정부의 부담액에 따라 해당 지방정부에 되돌려주는 방식을 의미한다. 징세지원칙에 의한 배분은 가장 순수한 배분방법이다. 지방정부로서는 징세비용을 절감하면서 일정액을 확보할 수 있다는 점에서 이점을 가진다. 그러나 이러한 체계하에서의 지방정부는 세율과 과표를 결정할 권한이 주어지지 않는다. 따라서 이는 지방세라기 보다는 정부간 이전재원이라 볼 수 있다. 지방세목화 하지 않고 이러한 방식을 사용하는 이유는 첫째, 지방정부가 안정적으로 세입을 확보할 수 있다. 둘째, 지방정부의 징세능력이 뒤떨어지기 때문에 중앙정부가 이를 담당하여 배분한다. 셋째, 중앙정부와 지방정부가 수직적 불형평성에 대한 불만을 해소하고 지방정부의 재정에 영향을 미치지 위한 수단으로 활용하기 위해서이다. 이러한 방식의 장점은 다음과 같은 3가지로 요약할 수 있다. 첫째는 공식에 의한 배분이나 임의적 배분에 비하여 지방정부에 대한 이전재원의 양이 확실하기 때문에 지방정부가 재정계획을 수립하는데 있어서 많은 이점을 가질 수 있다. 둘째는 지방정부에 의하여 증가된 소득이나 소비가 세수와 밀접히 연계될 수 있다. 셋째는 만약 이전재원의 용도가 지정되어 있지 않다면 지방정부의 과세자주권이 확보될 수 있다. 이러한 방법의 가장 큰 문제는 지방정부간 수평적 형평성을 저해할 수 있다는 것이다.

34) Bahl & Linn의 배분방식

구분	수직적 관계(재원의 이양방식)		
	일 정 액	임의적 결정	승인된 지출의 상황
수 평 적 관 계 (재 원 의 배 분 방 식)	징 세 지 주 의	권 계	프로젝트별 무상한
	공식에 의한 이전		재 량 권
	비 용 상 환	부 분	특 별 목 적 형
	임 의 적 이 권		

자료 : Bahl, Roy W. & Linn, Johannes F., op. cit., p.432.

35) 공동세로서 재원을 배분하는 이유는 크게 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 중앙정부는 재정분권화를 위한 선의의 프로그램으로서 활용하는 것일 수 있으며, 또한 지역에서 발생한 수입에 대하여 일정한 몫을 지방정부에 보장하기 위한 의도를 가지고 있다. 둘째, 중앙정부는 지방정부에 더 많은 세원을 이동시키고자 하나 세무능력이 없거나 정치적으로 그것을 수행하지 않으려 하기 때문이다. 셋째, 중앙정부는 지방정부의 재정을 통제하기 위한 수단을 보유하기를 원할 수 있다(Ibid., p.434).

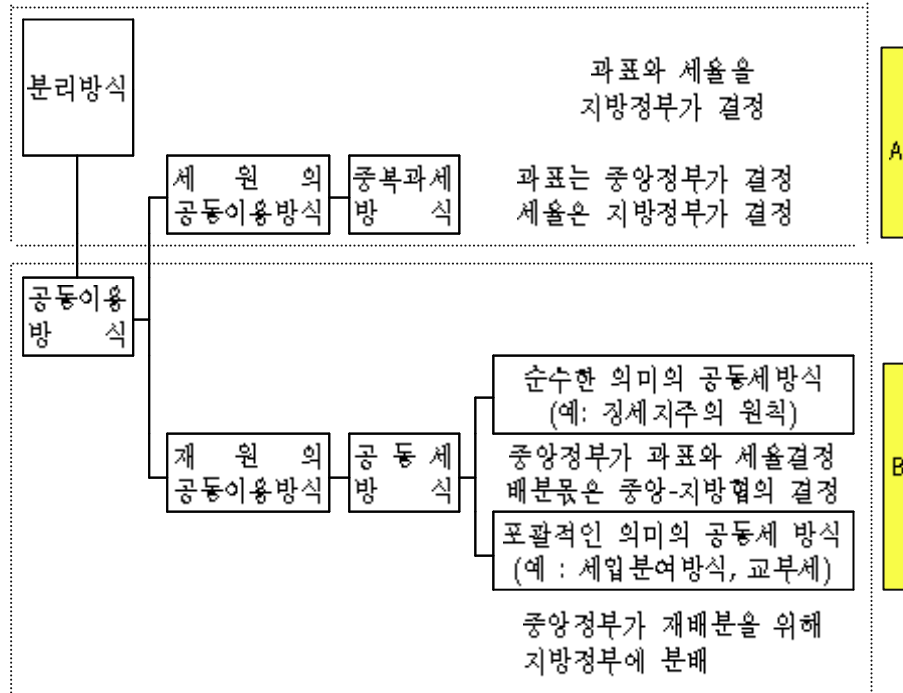
기존의 많은 연구들은 공동세를 세원화영역(<그림 3-1>의 A영역)으로 구분하여 혼용하고 있으나 이는 Bahl & Linn에 의할 경우 분명히 세원화영역(<그림 3-1>의 B영역)에 해당되는 것이다. 이러한 혼란이 초래된 이유는 “tax sharing”을 공동세로 번역하였기 때문으로 보인다.

따라서 본 보고서에서는 “tax sharing”을 공동이용방식으로 번역하고 “tax sharing”을 “tax source sharing”과 “tax revenue sharing”으로 구분하여 전자를 세원의 공동이용, 후자를 공동세방식으로 번역하고자 한다.

세원의 공동이용방식은 지방정부가 과세권을 가지는 경우이며, 공동세는 지방정부가 과세권을 가지지 않으며, 단지 중앙정부가 징수한 조세 중에 일부를 지방정부에 배분하는 정부간 이전재원에 속한다. 공동세를 징세지주의에 의하여 배분할 경우 조세의 형태에 보다 근접해지며, 배분 공식에 의하여 재배분할 경우 우리 나라의 지방교부세와 같은 형태를 취하게 된다.

이러한 논의를 토대로 할 때 교통세의 세원을 재배분할 수 있는 방안(대안)으로서 제시할 수 있는 것은 세원의 분리방식과 공동이용방식의 두 가지이다. 보다 엄밀하게 본다면 공동이용방식중에서는 중복과세방식만이 포함된다고 볼 수 있다.

<그림 3-1> 세원배분유형



주 : A는 지방세원화방안의 모색영역이고 B는 지방재원화방안의 모색영역임.

## 2. 세원배분유형의 결정

많은 세원배분모형중에서 교통세를 지방세원화하고자 할 경우에 사용할 수 있는 모형을 선택하여야 한다. 이를 위해서는 먼저 교통세를 지방세원화할 수 있는 방안을 검토해볼 필요가 있다. 대안으로 고려할 수 있는 것은 교통세의 세원 전체를 분리과세방식에 의하여 지방세원화하는



방안이다. 그러나 이는 현실적, 정책적으로 매우 어려운 문제이다. 왜냐하면 우리 나라의 조세체제는 조세법률주의에 의해 과표와 세율을 법에 의해 규정하고 있어 지방정부에서 이를 결정하는 것은 대단히 곤란한 상황에 있기 때문이다. 따라서 다른 대안의 모색이 필요한 바, 교통세의 세율을 중앙정부와 지방자치단체가 공유하는 방안이다. 이 경우 법적인 측면에서 문제가 발생한다. 즉, 우리 나라의 경우 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조 중복과세금지규정에 의하여 국세와 지방세로서 부과할 수 있는 세목이 한정되어 있으며 이를 위배할 수 없도록 되어 있다.<sup>36)</sup> 따라서 후자의 대안을 선택하고자 할 경우 이 법률에 위배된다. 이러한 내용들을 몇 가지의 기준에 근거하여 비교한 결과는 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1>의 세 가지 대안은 각각의 장점과 단점을 가지고 있다. 분리과세방식은 지방재원의 확보가 용이하다는 장점이 있는 반면 행정자치부와 재정경제부 등 부처간 조정에 어려움이 발생하여 대안으로서의 실현가능성이 희박하다는 단점을 가지고 있다. 반면 세원의 공동이용방식은 이러한 문제점이 분리과세에 비하여 상대적으로 적다는 장점이 있는 반면 중복과세금지규정에 대한 위배문제, 배분방법의 복잡성 등의 문제가 발생한다.

본 연구에서는 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조 중복과세금지규정에 위배되기는 하나 후자의 대안을 선택하고자 하며 그 이유

36) 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조는 다음과 같이 규정하고 있다. “국가와 지방자치단체는 이 법에 규정한 것을 제외하고는 과세물건이 중복되는 여하한 명목의 세법도 제정하지 못한다.”

를 다음의 3. 세원배분방식의 선택시 장애요인과 해결방안에서 제시하고자 한다.

<표 3-1> 교통세의 세원재배분 방안에 대한 장단점 분석

명 칭	분리방식	공동이용방식	
		공동세	중복과세
세 원 배분방식	교통세 전체의 지방세이양	교통세수의 일정부분을 지방자치단체로 이양	교통세의 부가세로서 지방세목 신설
세 수 의 용 도	· 지방자치단체의 교통재원 · 일부재원의 중앙정부이양(역교부)	지방자치단체의 교통재원	지방자치단체의 교통재원
장 점	· 지방재원의 확보 용이	· 부처간 조정용이 · 중앙-지방간 재원흐름 유지	· 자동차의 이용과세(주행세)와 가능 · 지방자치단체의 교통투자재원확보 용이 · 중앙-지방간 재원흐름 유지
단 점	· 지방세 이양에 따른 중앙재정의 보전방안 모색필요 · 부처간 조정의 어려움 발생 · 중앙-지방간 재원흐름의 역행	· 지방재원의 확보 곤란 · 배분방법 복잡성 · 재정자율성과 재정책임성의 미확보로 지방자치단체의 반발 가능	· 중복과세금지조항에 위배 · 도로 등 교통시설 특별회계와의 연계방안 강구필요

주 : 교통세의 지방세이양을 위하여 신설하는 지방세목의 명칭은 다양하게 제시할 수 있음. 그러나 본 연구에서는 유류소비세로 하고자 함.

다음으로 결정하여야 하는 것은 세원의 공동이용방식중 어떤 형태를 취하는 것이 타당한가이다. 즉 중복과세방식과 공동세방식중 어떤 형태가 타당한가를 결정하여야 한다.

중복과세방식은 지방세목화하는 것을 의미하며, 공동세는 재원이전의 의미를 가지고 있다. 본 연구와 관련하여 재원이전화 한다는 의미는 교통세의 세수를 의존재원화하는 것을 의미한다. 지방자치단체의 입장에서 본다면 세입의 징수비용이나 지역주민의 조세저항을 야기시키지 않은 채 지방재정을 확충할 수 있기 때문에 공동세와 같은 의존재원에 의한 방식을 선호할 수 있다. 특히 포괄적인 의미의 공동세와 같이 지출용도를 지정하지 않을 경우 자주재원과 큰 차이가 발생하지 않는다는 점에서 선호의 강도가 커질 수 있다. 그러나 의존재원의 비율이 높다는 것은 지방공공서비스의 공급과 소비에 있어 편익과 비용간의 연관관계를 약화시키는 요인으로 작용하게 된다. 지역주민들의 입장에서 본다면 자기의 부담수준에 비해서 상대적으로 많은 공공서비스가 제공되기 때문에 공공서비스의 가격을 낮게 인식하게 되고 이는 궁극적으로 공공서비스에 대한 과도한 수요를 유발하게 된다. 또한 서비스를 제공하는 지방자치단체의 입장에서 의존재원은 상대적으로 지역주민들의 관심과 저항을 적게 야기하기 때문에 공공지출을 확대하는 경향이 강해진다. 결국 이러한 과정은 지역주민이나 지방자치단체의 책임성을 약화시키고 과도한 지방공공서비스가 공급되게 함으로써 자원배분의 비효율성을 야기시키게 된다.<sup>37)</sup>

37) 원윤희, "지방세 및 세외수입제도의 개편방안," 「지방재정개혁론」, 서울 : 박영사, 1998년, p.32.

따라서 지방자치단체의 자주재원을 확충하는 문제는 단순히 재원확보차원이라기 보다는 공공서비스의 편익과 그 서비스를 제공하는 데 필요한 부담간의 연계를 강화한다는 관점에서 접근되어야 한다. 이러한 제 측면들을 고려할 경우 중복과세방식에 의하여 교통세를 지방세 원화하는 것이 타당할 것으로 보인다.

### 3. 세원배분유형의 선택시 장애요인과 해결방안

#### 가. 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률

세원의 공동이용방식중 중복과세방식에 의하여 교통세의 세원을 지방자치단체로 이양하고자 할 경우 살펴본 바와 같이 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조 중복과세금지규정에 위배된다. 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률의 위배문제를 해결하기 위해서는 이 법률을 재검토해볼 필요가 있다.

국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률은 1961년 12월 2일 법률 제 780호로 제정되어 18차례나 개정되어 현재에 이르고 있다. 이 법을 제정한 목적은 첫째, 특정세원에 세부담이 집중되는 것을 막고 세원별로 적정한 세부담구조를 유지하며, 중앙정부의 조세정책이 지방재정에 직접적으로 영향을 주는 것을 회피하기 위한 것이라고 할 수 있다.<sup>38)</sup> 둘째, 우리나라가 추구하고 있는 경제개발 5개년 계획의 추진을 위하여, 즉 국가주도형 경제개발정책을 위하여 많은 재원이 필요했을 것이며 따라서

38) 원윤희, "지방세 및 세외수입제도의 개편방안" 「지방재정개혁론」, 서울 : 박영사, 1998년, p.47.

이를 뒷받침할 수 있는 조세제도를 확립하기 위함이다.<sup>39)</sup> 그러나 이와 같은 법은 상대적으로 경제성장 등에 따른 세수의 탄력성이 높은 소득이나 소비 등의 세원에 대해 지방자치단체가 과세할 수 없게 함으로써 그 재정적 신축성을 저해하는 결과를 초래하였다.<sup>40)</sup> 이러한 현상은 1991년을 시점으로 부활한 지방자치제의 실시로 인하여 증가하고 있는 행·재정수요를 고려할 경우 많은 문제점이 제기될 수 있다. 따라서 중복과세 금지규정의 완화노력이 있어야 한다.

또한 중복과세 금지규정은 지방세체계의 개편 뿐만 아니라 우리 나라 전체 조세체계의 개편시에도 장애요인이 된다. 예를 들면 1998년 교통세가 인상되었다. 이러한 인상의 주목적은 살펴본 바와 같이 OECD 비산유국 보다 우리나라의 석유류가격이 전체적으로 매우 낮아 에너지가 과소비되고 있어 세율인상을 통해 가격을 현실화하여 에너지 소비절약을 기하고 IMF긴급자금지원과 관련하여 합의내용인 재정수지 균형 및 약간의 흑자유지를 위해서이다.<sup>41)</sup> 그러나 이러한 인상의 이면에는 자동차관련세를 보유과세위주에서 운행과세로 전환하려는 목적이 있는 것으로 파악된다(<그림 3-2>, <표 3-2> 참조).

39) 김정훈, 「지방소비과세의 확충방안」, 한국지방행정연구원, 1997a, p.57.

40) 원윤희, 「전계논문」, p.47.

41) 이종수, 「교통세 및 특별소비세 관련 개정세법 해설」 「월간조세」, 1998년 2월호, p.128.

<그림 3-2> 단계별 자동차관련세 현황

수입단계	구입단계	취득단계	보유단계	이용단계
자동차 및 부품수입관세	자동차 특별소비세	자동차 취득세 자동차등록세	자동차 면허세	교통세 (취발유·경유특소세)
관세 교육세	자동차 특별소비세 교육세	자동차 취득세 농어촌특별세	자동차세	유류특소세 교육세
	자동차 부가가치세	자동차등록세 교육세	자동차세교육세	유류 부가가치세

이러한 목적을 달성하기 위해서는 보유과세인 자동차세를 폐지 또는 하향조정하고 취발유와 경유에 대한 세부담을 인상시켜야 한다.

이때 문제가 발생하게 되는데, 그것은 교통세의 경우 국세이며, 자동차세는 지방세라는 사실이다. 따라서 자동차세를 인하여 다른 지방세의 세수감소 부분이 보전되지 않은 한 지방자치단체로서는 이 정책에 찬성할 수 없게 되는 것이다.<sup>42)</sup> 결국 국가 전체적인 차원에서 조세정책을 수립하고 집행하는데 장애가 발생하게 된다.

42) 우리나라의 자동차관련세는 구입, 등록, 보유단계에 집중되어 있으며 운행단계의 세금은 상대적으로 미약한 편이었다. 이러한 상황에서 교통세의 인상이 논의되었다. 이는 운행이전단계의 세금을 운행단계의 세금으로 변화시키려는 시도라 볼 수 있다. 그 이유는 자동차가 보편화되기 이전의 경우 보유과세중심의 과세구조가 타당할 수 있으나 현재는 자동차의 기하급수적인 증가로 혼잡이 가중되었기 때문이다. 그로 인한 시간적·물리적 비용이 막대하게 증가하였기 때문에 소유단계의 과세구조를 사용단계의 과세구조로 전환시켜 자동차의 이용을 억제하고 교통혼잡을 완화하며 교통세원을 확보하는 방향의 정책이 지배적이기 때문이다(양지정 외, 「교통세원의 걱정 배분방안」, 국토개발연구원, 1996, p.36).

<표 3-2> 자동차관련세의 세목별 용도

항목		용도	
국세	특별소비세	자동차특소세	100% 도로 등 교통시설 특별회계 귀속
		교통세	도로 등 교통시설 특별회계의 도로계정에 67.5%, 도시철도계정에 13.5%, 고속철도 및 공항계정 9%, 예비비 10%
		LPG 특소세	내국세 수입, 국가의 일부재원
	부가가치세	자동차부가세	내국세 수입, 국가의 일부재원
		유류부가세	
	교육세	자동차특소세교육세	지방교육자치단체에 양여
		자동차등록세교육세	
		자동차세 교육세	
	특별세	농어촌특별세	농어촌구조개선특별회계에 귀속
	관세	자동차및부품수입관세	100% 도시철도계정에 귀속
지방세	자동차 취득세	지방자치단체의 일반재원	
	자동차 등록세		
	자동차세		
	자동차 면허세		

주 : 자동차관련 세입으로는 지방채권발행(도시철도공채매입), 운수과징금(운수사업법), 교통법칙금(사법시설 등 특별회계 법), 운수과대료(운수사업법), 환경개선부담금(환경개선비용부담법), 견인수수료(도로교통법), 교통유발부담금(도로교통정비촉진법), 자동차관리법 위반과대료(자동차관리법), 자동차관리사업소 수입(자동차관리법), 공영주차장 주차료수입(자동차관리법) 등이 있음.

만약 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조 중복과세 금지규정이 없거나 세원중복을 일정한 한도내에서 인정해 준다고 할 경우 교통세의 일정부분을 지방세화 함으로써 제기된 문제를 자연스럽게 해결할 수 있을 것이다.

이러한 현상은 현재 진행되고 있는 조세체계의 개편논의에 반영되고 있다. 먼저 지방소득세의 도입에서 그 근거를 발견할 수 있다. 지방소득

세는 국세 소득세와 법인세 그리고 지방세의 농지세에 부가되어 징수되고 있는 주민세 소득할을 폐지하는 대신에 도입될 예정이다. 부가세방식인 주민세 소득할은 소득세액, 법인세액, 농지세액이 과세표준이었으나 지방소득세는 소득(법인소득과 농지소득 포함)이 과세표준이 되어 기존의 주민세 소득할과는 차이를 보인다. 이러한 차이는 본 연구에서 주장하는 세원공동이용방식과 맥락을 같이 하는 것이다. 다음으로는 담배소비세에 부가가치세가 부가된다는 것이다. 이 역시 세원공동이용방식을 허용하는 사례가 된다.

살펴본 바와 같은 제반문제점 등과 조세체계개편의 추이를 근거로 할 때 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조 중복과세금지규정은 완화되어야 할 것이다. 동 법이 보완된다고 할 경우 지방세목을 규정하고 있는 지방세법 제5조에 유류소비세를 삽입하고 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제3조에 유류소비세를 삽입하여야 한다.

#### **나. 지방양여금·지방교부세와의 관계 정립**

세원공동이용방식에 의하여 교통세의 세원을 재배분하고자 할 경우 지방양여금과 지방교부세와의 관계에서 해결하여야 할 문제점이 나타난다. 첫째는 현재 도로관련사업을 위하여 많은 규모의 지방양여금이 배분되고 있음에도 불구하고 교통투자재원을 확보하여야 한다는 이유로 교통세원의 일정부분을 지방세원화하여야 한다고 주장하는 이유는 무엇인가? 그리고 차라리 지방양여금의 배분규모를 크게 하면 되지 지방세로서 하여야 하는 이유는 무엇인가?의 문제이다. 둘째는 교통세재원의 경우 세



개발전심의위원회에서 주장한 교통세의 특별소비세 환원대안이 받아들여진다면, 지방교부세의 재원이 되어 13.27%가 당연히 지방자치단체로 이양됨에도 불구하고 지방교부세로 배분하는 방안을 선택하지 않고 지방세목화 하고자 하는 이유 등이다.

### (1) 지방양여금과의 관계

지방양여금은 지방재정의 구조적인 취약성을 보완하고 급증하는 지방의 사회간접자본수요를 충족시키는 재정수단의 일환으로서 1991년에 도입되었다. 지방양여금제도의 도입으로 인하여 지방도로정비, 농어촌정주기반조성 등 많은 부문에 기여를 한 것으로 보여진다. 특히 지방도로사업들이 지방양여금대상사업으로 넘어오게 되면서 그 결과 지방도로에 대한 체계적이고 계획성있는 장기적인 투자가 가능해졌다는 점에서 매우 긍정적인 기여를 한 것으로 보여진다.<sup>43)</sup>

그러나 도입당시 지방양여금사업은 대부분 국고보조사업에 속하였던 사업을 흡수한 것이었다.<sup>44)</sup> 따라서 지방양여금제도는 보조금사업의 일부

43) 지방양여금제도의 도입으로 인한 도로사업에 대한 효과를 지방도로의 포장에서 근거하여 살펴본다고 할 경우 그 결과는 다음 표와 같다.

도로사업	포장율	
	1990	1995
농어촌도로	19%	25%
군 도	41%	50%
지 방 도	64%	72%
시 도	70%	74%
광역시 도	75%	80%

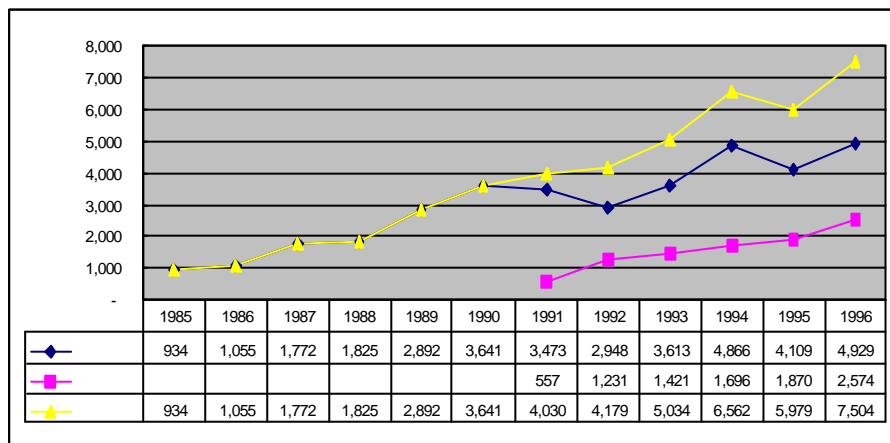
자료 : 임성일, 「지방양여금제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1996, p. 18.

44) 「상계보고서」, pp14-18.

를 대체한 것으로서 지방자치단체의 재정확충효과에는 별다른 기여를 하지 않은 것으로 보인다(<그림 3-3> 참조). 이러한 사실은 1985년 이후 보조규모가 한번도 줄지 않았음에도 불구하고 지방양여금이 도입된 1991년에 보조금의 규모가 줄어들었다는 사실에서도 알 수 있다.

<그림 3-3> 국고보조금과 지방양여금의 규모비교

(단위 : 억원)



자료 : 행정자치부, 「지방재정연감」, 각연도

또한 지방양여금사업은 본래 지방비를 부담하지 않거나 그것을 최소화시키는 것으로 해석되어지나 실제 운영과정에서는 지방자치단체에 상당한 비용부담을 초래하고 있다. 예를 들면 도로정비사업중 지방도 정비사업의 경우 50%, 군도 정비사업, 농어촌도로 정비사업은 30%의 지방비 부담을 요구하고 있다. 이는 재정이 빈곤한 지방자치단체나 극단적으로

지방양여금사업을 원치 않는 지방자치단체의 입장에서 보면 지방양여금 사업에 따른 지방비부담문제는 문제로서 작용한다. 지방재정의 운용에 있어서 주민의 다변하는 행정수요에 신속히 대응할 수 있는 지방재정 운영의 탄력성이 매우 중요한데, 과도한 지방비부담은 지방재정의 탄력성을 약화시키고 재정운영의 경직화를 초래할 가능성이 높다. 현실적으로 우리 나라의 지방자치단체들은 원하지 않는 중앙정부사업으로 인하여 지방비부담에 따른 상당한 재정압박을 받는 것으로 보여진다.<sup>45)</sup>

이외에도 지방양여금은 국고보조금의 지나친 통제로 인해 나타나는 문제점을 개선하기 위해 국고보조금과 지방교부세의 중간적인 성격을 유지할 수 있도록 하기 위해 도입되었다. 그러나 지방양여금은 비도가 정해져 있기 때문에 지방자치단체가 이 재원을 다른 용도로 이용할 수 없을 뿐만 아니라 지방양여금의 지원에 따른 지방비부담이 있다는 점을 고려할 때 양 제도간에 큰 차이를 발견하기 어렵다. 따라서 동일한 사업을 한다고 하더라도 지방양여금에 의하여 하기 보다는 지방자치단체의 자주재원인 지방세수로 하는 것이 지방자치단체의 입장에서는 훨씬 적합할 것으로 보인다.

또한 지방양여금의 경우 그 재원에서 많은 문제점이 드러나고 있다. 토지초과이득세의 경우 헌법재판소에 의하여 헌법불일치 판정이 내려진 상태이며, 세제발전심의위원회에서 논의되고 있는 세제발전개편안에 의할 경우 전화세가 부가가치세로 흡수되고, 농어촌특별세가 폐지된다. 이 경우 대체재원이 없는 한 지방양여금의 존치는 어려워질 가능성이 있다.

---

45) 임성일, 「전계보고서」, pp.46-47.

따라서 유류특소세를 지방양여금 재원화하는 것은 문제가 있을 것으로 보인다.

## (2) 지방교부세와의 관계

휘발유와 경유소비와 관련한 세수는 1993년까지 특별소비세의 과세 대상이었다. 따라서 지방교부세의 대상이 되어 교부세의 배분비율인 13.27%가 지방자치단체로 교부되었었다. 그러나 1994년 사회간접자본의 확충을 위하여 2003년까지 한시적 목적세인 교통세를 신설하였으며, 그 재원은 휘발유와 경유관련세원으로 하도록 하였다. 따라서 지방교부세의 대상에서 제외될 수 밖에 없었으며 이로 인하여 휘발유, 경유소비와 관련한 조세는 지방자치단체로 이양되지 않게 되었다.

이러한 상황에서 세제발전심의위원회 등은 조세체계개편에 관한 논의를 하고 있다. 그 핵심내용중 하나는 목적세를 정비한다는 것이다. 이 경우 목적세인 교통세가 폐지되고 이로 인하여 휘발유와 경유소비에 대한 세수는 다시 특별소비세로 환원될 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 논의의 내용이 조세체계개편시에 그대로 반영되면 휘발유, 경유소비와 관련한 세금의 13.27%가 지방교부세의 대상이 된다.

따라서 휘발유, 경유와 관련한 세금을 지방교부세의 재원화하여 배분공식에 의하여 지방자치단체에 배분하는 것이 타당한 것인가 아니면 지방세목화 하는 것이 타당한가에 대한 논의의 필요성이 제기된다.

지방교부세의 주된 목적은 첫째, 지방자치단체의 재원을 확충하되 둘째, 지방자치단체간 재정력의 격차를 완화한다는 것이다. 첫째 목적을

기준으로 휘발유와 경유소비 관련세의 지방교부세 재원화방안과 지방세 목화방안을 비교하면 논의의 실익이 없다. 두 가지 방안 모두 지방재정의 확충차원에서는 유사한 역할을 수행할 수 있기 때문이다. 둘째 기준에 입각하여 두 대안을 비교할 경우 논의의 실익이 있다. 즉 지방교부세의 재원으로 할 경우 지방자치단체간 재정력의 격차를 더 완화할 수 있다는 것이다. 재정력격차문제는 국세의 지방세이양에 대한 주장의 반대 논거로서 종종 주장되고 있다. 그러나 살펴본 바와 같이 휘발유와 경유 관련소비의 경우 지방자치단체간에 매우 균등한 세원인 것으로 분석결과 나타나고 있다. 물론 지방교부세의 재원으로 하여 배분할 경우 지방자치단체간 불형평성이 더 완화될 수는 있지만 휘발유와 경유에 대한 소비를 지방세목화한다고 하더라도 기존의 재정력격차를 더 심화시키지는 않는 것으로 분석결과 나타났다. 따라서 지방세목화 한다고 할 경우 지방자치단체간 재정력의 격차가 더 커질 수 있다는 우려는 해결이 가능할 것으로 보여진다.

이러한 두 가지의 기준을 가지고 지방교부세 재원화 방안과 지방세 목화 방안을 비교한 결과 큰 차이를 보이지 않는다. 이 경우 다른 기준에 의하여 비교하여 두 가지 방안중 하나를 선택하여야 한다. 이때의 기준으로 사용할 수 있는 것은 지방자치단체의 재정자율성과 책임성의 문제이다. 물론 지방교부세가 특정한 용도를 지정하여 지방자치단체에 배분되는 지방양여금·보조금과는 그 성격이 다른 것이지만 분명한 의존재원이다. 또한 해당 지방자치단체의 노력과는 관계없이 중앙정부로부터 일정한 배분공식에 의하여 배분되고 있어 지방자치단체가 책임성을 가지

고 세원관리노력을 할 유인이 없다. 휘발유·경유관련소비를 지방세목화한다고 하면 더 많은 노력이 있을 것이다. 따라서 지방교부세의 재원으로 하는 것보다는 지방세목화하는 방안이 타당하다.

이때 문제점으로 제기될 수 있는 것은 교통세가 폐지되어 휘발유와 경유소비관련 조세가 특별소비세로 될 경우 지방교부세의 대상이 된다는 것이다. 지방세목화하여 일정부분이 지방자치단체의 세수화될 뿐만 아니라 지방교부세의 재원화 될 경우 휘발유·경유소비관련 조세가 2중적으로 지방자치단체에 배분되는 문제점이 제기된다. 따라서 휘발유·경유소비관련 세수의 경우 지방교부세의 대상에서 제외하려는 법적 정비노력이 있어야 한다.

#### 다. 도로 등 교통시설 특별회계법과의 관계

교통세 세원의 일부를 지방세목으로 하기 위해서는 도로 등 교통시설 특별회계법 시행령에 대한 검토가 필요하다. 그 이유는 교통세수전액이 도로 등 교통시설특별회계의 각 계정에 포함되어 배분되고 있기 때문이다. 따라서 유류와 관련하여 지방세목을 신설할 경우 어떤 계정에 포함시키느냐를 두고 건설교통부, 행정자치부, 지방자치단체간의 갈등이 예상되기 때문이다.

현행 도로 등 교통시설 특별회계 시행령 제2조에서<sup>46)</sup> 규정하고 있는

46) 도로 등 교통시설 특별회계법 시행령 제2조(교통세배분)는 다음과 같이 규정하고 있다.  
“법 제9조 제2항의 규정에 의한 도로 등 교통시설 특별회계의 각 계정간 교통세의 배분은 도로계정에 1천분의 675, 도시철도계정에 1천분의 135, 고속철도 및 공항계정에 1천분의 90의 비율로 하고 나머지 1천분의 100은 예산이 정하는 바에 따라 필요한 계정

교통세 배분방법을 보면 도로계정 67.5%를 비롯해 도시철도계정 13.5%, 고속철도 및 공항계정 9%, 기타 10%로 되어 있다.

따라서 지방세목화가 되면 (가칭)유류소비세의 계정을 새로 만들어야 하는데 이 기금을 어느 계정에서 충당할 것인가가 쟁점이 될 수 있다.<sup>47)</sup> 이에 대한 대안으로는 도로계정 및 도시철도계정에서 일부를 삭감하여 충당하는 방안(<표 3-3>의 제1안 참조)과 기타계정에서 전액 충당하는 방안(<표 3-3>의 제2안 참조) 등이 고려될 수 있다.

<표 3-3> 도로 등 교통시설특별회계내 유류소비세 계정 신설(안)

(단위 : %)

배분계정	현행	제1안	제2안
도 로 계 정	67.5	인하	67.5
도 시 철 도 계 정	13.5		13.5
고 속 철 도 및 공 항 계 정	9.0	9.0	9.0
기 타	10.0	10.0	인하
(가칭)유류소비세계정	-	신설	신설

주 : 각 대안에서 제시한 인하와 신설은 인하된 만큼을 유류소비세 계정을 신설하여 이전한다는 의미임.

에 배분한다”.

47) 교통세를 인상하여 지방자치단체로 이양할 경우 유류소비세계정을 신설하여 인상분만을 배분하면 되므로 이러한 논의의 실익이 없다. 그러나 교통세의 인상은 첫째, 혼잡하지 않은 도로를 운행하는 승용차도 혼잡에 따른 사회적 비용을 부담하여야 하며, 둘째, 취발유와 경유의 대폭적인 인상이 이루어질 경우 물가에 심대한 영향을 미치게 된다. 셋째, 소득형평상의 문제가 제기될 수 있다. 넷째, 물류비용의 증가로 인하여 산업경쟁력을 약화시킬 가능성을 배제할 수 없게 된다. 이러한 문제점들 때문에 많은 반대가 있을 수 있으므로 인상을 위해서는 신중한 판단을 하여야 할 것이다. 이러한 맥락에 입각하여 본 연구에서는 교통세의 인상에 대해서는 논의하지 않고 현 상태를 가정하고 배분하는 방식을 장구하고자 한다.

도로계정 및 도시철도계정에서 일부를 들여오는 방안(제1안)은 (가칭)유류소비세의 도입목적이 도로 및 도시철도 등 교통시설의 확충과 대중교통수단의 개선 및 교통개선사업에 소요되는 재원을 확보하는데 있다는 점에서 기존 계정의 설치목적인 도로 및 도시철도계정의 목적과 중복되는 문제점이 생긴다.

또한 기타 계정에서 지원을 받는 방안(제2안)은 이미 기타 계정의 지원금을 받고 있는 광역자치단체에서 액수가 줄어든다는 이유로 반대할 가능성이 있다. 이는 열악한 지방계정의 확충에 역행한다는 근본적인 문제점을 안고 있어 대안으로서 고려하기에는 문제가 있다.

따라서 본 연구에서는 첫번째 대안을 선택하고자 한다. 이 경우 계정 신설목적의 중복현상이 발생한다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 먼저 도로계정과 도시철도계정에 대한 목적과 유류소비세의 도입목적에 대한 구분을 할 필요가 있다. 즉, 유류소비세의 도입목적은 기존의 도로계정과 도시철도계정에 대한 목적과 중복되지 않도록 교통혼잡, 대기오염 등의 사회적 비용을 충당하기 위함이라는 목적으로 대체하여야 한다.

## 제2절 과세주체

### 1. 과세주체에 대한 대안

과세주체란 조세를 부과할 수 있는 권한을 법적으로 보유하고 있는



것이 누구인가를 말하는 것이다. 과세주체는 과세권을 법적요건에 따라 행사할 수 있으며, 징세권 및 세수보유권을 가질 수 있기 때문에<sup>48)</sup> 결정 시 많은 주의를 요한다.

본 연구와 관련한 과세주체의 논의는 휘발유와 경유에 대한 세원을 지방세목화 한다고 할 경우 광역자치단체의 세목으로 할 것인지 기초자치단체의 세목으로 할 것인지에 대한 것이다.

## 2. 과세주체의 결정

과세주체를 결정하기 위한 기준은 세원배분원칙이라는 이름하에 Musgrave,<sup>49)</sup> King,<sup>50)</sup> McLure<sup>51)</sup> 등 많은 학자들에 의하여 다양하게 제시되어 왔다. 특히 Musgrave와 King은 누진성, 안정성, 이동성 등의 기준을 가지고 <표 3-4>와 같이 세원을 배분하기도 하였다.

<표 3-4> Musgrave와 King에 의한 세원배분

구분	중앙정부	지방자치단체	
		광역자치단체	기초자치단체
세목	종합소득세, 부가가치세, 자원세	소득세, 소비세, 자원세	재산세, 근로소득세

48) 이철우, 「조세론」, 서울 : 법문사, 1995년, p21.

49) Musgrave, Richard, *Who Should Tax, Where and What?* in C. McLure, 1983.

50) King, David, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, London: George Allen and Unwin, 1984.

51) McLure, Charles(ed), *Tax Assignment in Federal Countries*. Australia: Australian National University Press, 1983.

다양한 기준중에서 본 연구에서는 세원의 이동성, 그리고 징수비용 등을 사용하여 광역자치단체의 세목으로 할 것인지 아니면 기초자치단체의 세목으로 할 것인지를 결정하고자 한다.

세원의 이동성과 관련하여 과세주체를 결정하고자 할 경우의 논의는 다음과 같다. 휘발유와 경유는 대부분이 자동차와 관련되어 소비된다. 자동차와 관련되어 소비된다는 것은 지방자치단체간 휘발유와 경유의 세율 차이가 존재할 경우 이로 인하여 가격의 차이가 발생하며 이 경우 주변 기초자치단체로 이동하는 현상이 발생할 가능성이 매우 커진다. 또한 기초자치단체의 세목화할 경우 직·주분리현상으로 인하여 나타날 수 있는 세원의 이동성문제를 고려하여야 한다. 이러한 현상을 방지하기 위해서는 기초자치단체의 세목보다는 광역자치단체의 세목으로 하는 것이 타당하다.

또한 징수비용상의 문제를 고려할 필요가 있다. 5대정유업자를 특별 징수의무자로 선정하여 특별징수할 경우 세원관리측면에서 볼 때 기초자치단체의 세목보다는 광역자치단체의 세목으로 하는 것이 타당하다.<sup>52)</sup> 그 이유는 5대 정유업자의 경우에도 기초자치단체별 휘발유, 경유소비량을 정확히 파악하고 있지 못하기 때문이다.

결국 이러한 분석결과를 토대로 할 때 기초자치단체의 세목보다는 광역자치단체의 세목으로 하는 것이 타당하다. 다만 휘발유 및 경유의 판매지가 기초자치단체이고 또 도로의 신설 및 관리를 담당하고 있는 단체가 도로별로 다르다는 점을 고려할 때 기초자치단체에서도 재정수요가

52) 상세한 논의는 제5절 징수방법을 참고하기 바람.

발생하게 됨을 부인할 수 없다. 그러므로 휘발유 및 경유로 인한 세입은 1단계로 광역자치단체에서 징수하고 2단계로 기초자치단체에 배분하는 방식을 고려할 필요가 있다.

### 3. 과세주체의 결정시 장애요인과 해결방안

본 연구의 대안과는 달리 일본의 지방소비세는 소비세액의 25%, 소비세율로 환산할 경우 1%를 각 도·도·부·현의 소비(연간 소매판매액의 일정서비스)에 근거하여 배분하며, 각 도·도·부·현간 청산후의 금액의 1/2상당액을 인구와 종업원수를 기준으로 하여 시·정·촌에 교부하고 있다. 이러한 일본의 예에 비추어볼 때 우리 나라의 경우에도 기초자치단체에 배분하는 방식을 고려할 필요가 있을 것으로 보인다. 특히 우리 나라의 경우 기초자치단체에 도로재원을 지원하고 있다는 사실을 고려할 경우 그 필요성은 더욱 커진다. 따라서 기초자치단체에 대한 재원이양이 있어야 할 것이다. 이 경우 기초자치단체의 세목으로 하는 방안을 모색하기 보다는 배분공식에 의하여 배분하는 방식을 고려할 필요가 있을 것으로 보인다. 다만 배분기준을 적정하게 설정하여야 할 것이다. 배분공식으로는 본 연구에서 제시할 재정력환산지수와 역재정력배분지수를 이용하는 방안을 모색해볼 필요가 있을 것이다.<sup>53)</sup>

53) 재정력환산지수와 역재정력배분지수에 관한 논의는 제3절 배분기준과 결과를 참고하기 바람. 이러한 대안은 결국 광역자치단체와 기초자치단체간에 세원을 공동이용할 수 있는 방안으로서 공동세를 도입하자는 주장임.

## 제3절 배분규모와 세율

### 1. 배분규모와 세율에 관한 대안

세율을 결정하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체간 배분비율이 결정되어야 한다. 즉 중복방식에 입각하여 과세한 후 그 세수를 중앙정부와 지방자치단체가 어떠한 비율로 배분할 것인지가 결정되어야 한다.

교통세의 세원배분규모는 많은 연구들에서 주장되고 있다. 먼저 지방재정발전기획단에<sup>54)</sup> 의하면 자동차세의 개편에 따른 세수감소와 재산세의 감소분에 따른 세수보전의 역할을 교통세가 담당한다고 할 경우를 고려하여 현행 교통세 세율의 40~60%수준을 제안하고 있다. 황기연은<sup>55)</sup> 교통세 인상으로 인한 추가세수의 50%를 제안하고 있으며,<sup>56)</sup> 김정훈은<sup>57)</sup> 교통세액의 13.27%, 20% 그리고 30%를 가정하고 계산하기도 하였다.

현행 교통세액중 어느 정도의 규모를 지방세로 하는지에 대하여 본 연구에서는 첫째, 교통세에 대한 지방자치단체의 배분몫이 전혀 없다는 점을 고려하여 지방교부세의 대상이 되었을 경우를 상정하여 배분규모를 결정하고자 한다. 둘째, 교통세의 세원인 유류소비가 도로이용과 밀접히

54) 지방재정발전기획단, 「지방재정발전계획」, 1996년, p.103.

55) 황기연, 「주행세 도입의 바람직한 방향」, 서울시정개발연구원 정책토론회; 원윤희, 「지방소비세의 도입방안」 「지방세」, 한국지방재정공제회, 통권 36호, 1996년, p.64에서 재인용.

56) 도로등 교통시설 특별회계에 별도의 계정을 설치하여 교통세인상에 의한 추가세수의 50%를 배정하고 이를 각 지방별로 대중교통향상, 환경공해방지시설 설치, 도로유지 보수 등 다양한 사회적 비용을 지유하는데 이용하자는 주장을 하고 있다.

57) 김정훈, 「지방소비과세의 확충방안」, 한국지방행정연구원 1997a, p.137.

관련되어 있기 때문에 도로관련 재원의 일정부분이 지방자치단체로 이양되어야 한다는 점을 고려하여 도로관련 재원의 일정부분을 상정하여 배분 규모를 결정하고자 한다.<sup>58)</sup> 이러한 주장의 근거를 살펴보면, 도로의 이용은 소비에 있어서 경합성이 발생하지 않는 순수공공재와는 달리 상호 소비에 있어서 경합이 발생하는 준공공재이기 때문에 일정수준 이상의 이용에 따라 혼잡이 발생하게 된다. 이에 따라 자원의 효율적인 배분을 위해서는 특정인의 도로이용이 다른 사용자와 사회전체에 유발시키는 혼잡비용의 내재화가 필요하게 된다. 한편 이러한 혼잡비용은 특히 대도시를 중심으로 한 지역에서 많이 발생하는 특정성을 지니고 있기 때문에 내재화과정에서 확보되는 추가세수는 해당지역에 배분되어야 할 필요성이 있다.<sup>59)</sup> 그럼에도 불구하고 교통세의 재원인 휘발유와 경유관련 조세가 지방자치단체의 재원으로 되지 않는다는 사실은 수익자 부담원칙과 원인자 부담원칙으로부터 벗어나 있다고 보여진다. 따라서 지방과 관련된 도로재원을 위하여 일정한 비율이 이양되어야 할 것이다.

먼저 지방교부세의 대상이 되었을 경우 이양되는 규모는 두 가지로 구분하여 제시할 수 있다. 첫째는 현재의 교부세 배분규모인 13.27%가 있을 수 있고, 다른 하나는 행정자치부 등을 중심으로 주장되고 있는 교

58) 이러한 두 가지 배분기준외에 다른 기준에 의하여 배분규모를 결정할 수도 있다. 즉, 교통세를 인상하여 인상분을 지방세원화하는 방안이다. 이 방안은 교통세법과 지방세법의 자동차세 관련 규정의 개정과 교통세율 및 배분방안 등 일반적인 사항에 대해 관련부처의 합의만 이루어지면 바로 시행이 가능하다. 따라서 도입절차가 매우 단순하며 기존의 보유과세 감소와 교통세의 인상으로 조세저항이 적다는 장점을 가지게 된다. 그러나 이 대안은 현재의 상태를 가정하고 중앙과 지방자치단체간 세원배분방안을 도출하고자 하는 본 연구의 범위를 벗어난 것이므로 논의에서 제외하고자 한다.

59) 원윤희, "전계논문," p54.

부세의 인상안인 17%를 들 수 있다. 그 규모를 살펴보면 교통세 재원의 13.27%를 배분한다고 할 경우 5,815억원이 되고 지방교부세율의 인상(안)인 17%를 배분한다고 하면 7,450억원이 된다.

다음으로는 도로관련재원과 연계하여 살펴보고자 한다. 도로관련 재원내역을 살펴보면 국고보조, 시·도비 보조, 전입금, 지방채, 지방교부세, 지방양여금, 자체재원으로 구분이 가능하다.<sup>60)</sup> 그러나 이러한 자료의 획득은 우리 나라 통계자료가 가진 한계로 인하여 어려움이 있다. 이러한 어려움을 감안하여 본 연구에서는 국고보조, 지방양여금, 지방비로서 구분하고자 한다. 이러한 분류에 의하여 구분할 경우 그 결과는 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 도로정비사업 자원부담 규모

(단위 : 억원, %)

구 분	국고보조금	지방양여금	지방비	계(총사업비)
규 모	1,570	14,587	20,247	36,404
비 중	4.3	40.1	55.6	100.0

주 : 1996년 예산기준

자료 : 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 1996년도.

행정자치부, 「지방양여금 산정조서」, 1996년도.

60) 행정자치부에서 매년 발간되고 있는 「지방재정연감」의 지방자치단체 투자적 경비 순계분석부분을 근거로 구분한 것이다. 그러나 1995년 이후 부터는 이러한 구분을 따르고 있지 않아 시계열자료의 확보가 곤란하다. 또한 행정자치부에서 매년 발간되고 있는 「지방자치단체 예산개요」의 부문별 주요 투자현황 건설관리사업을 보면 국비, 양여금, 지방비, 기타로 구분하고 있으나 이 역시 작성방법의 변경으로 인하여 시계열자료를 확보하는데에는 어려움이 있다. 따라서 횡단적인 자료의 사용이 불가피하다.

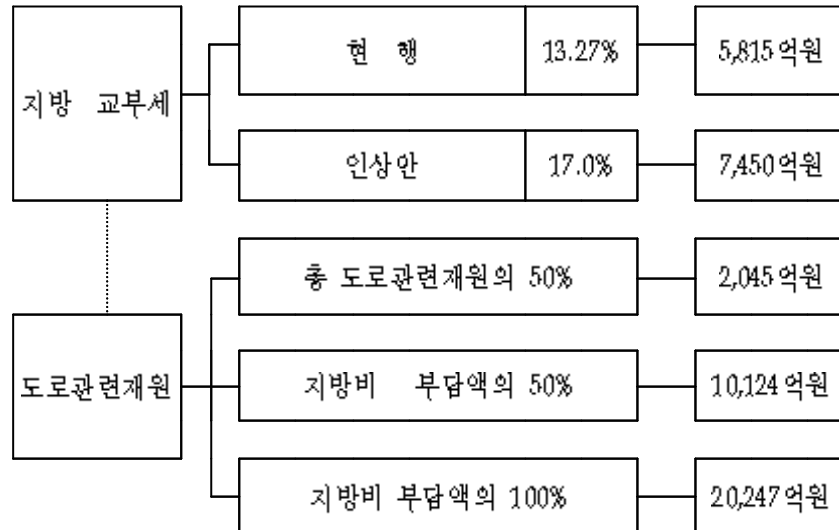
<표 3-5>에 의할 경우 지방비의 부담이 전체의 55.6%로서 상당한 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-5>를 기준으로 배분규모를 설정하면 첫째, 도로사업관련 총재원을 중앙정부 부담규모(지방양여금과 국고보조금을 합한 규모)와 지방비 부담규모를 50:50으로 동일하게 배분한다는 기준에 의하여 2,045억원을 도출할 수 있으며, 이는 교통세액의 4.7%가 된다. 둘째, 순수한 지방비부담액을 기준으로 하여 50%로 하는 기준에 의하면 10,124억원이 되며 이 규모는 교통세 재원의 23.1%가 된다. 셋째, 도로관련재원중 지방비부담액의 전부를 이양받는다 할 경우 20,247억원이 되며, 이는 교통세 재원의 약 46.2%가 된다. 이 경우는 도로관련사업을 전부 중앙정부의 부담에 의하여 한다는 가정하에서 이루어진 것이다.<sup>61)</sup>

이를 요약하여 정리하면 <그림 3-4>와 같다.

61) 지방도로관련재원의 전부를 중앙정부에서 부담한다는 논의가 설득력이 없는 것은 아니다. 그 이유는 현재 본 연구에서는 도로관련재원에 대한 논의를 하였을 뿐 취발유와 경유로 인한 환경오염문제를 언급하지는 않았기 때문이다. 환경오염문제와 관련하여 언급할 경우 더 많은 몫이 지방자치단체로 배분될 필요가 있을 것으로 보인다. 환경과 관련한 구체적인 내용은 라휘문, 「지방환경세의 도입에 관한 연구」, 1997.2 한국지방행정연구원을 참고하기 바람.

<그림 3-4> 교통세의 배분기준과 비율(대안)



본 연구에서는 <그림 3-4>에 의거하여 교통세 재원의 4.7%, 13.27%, 17.0%, 23.1% 그리고 46.2%를 가정하고 각 기준별 시뮬레이션을 하고자 한다. 시뮬레이션을 하기 위해서는 먼저 교통세의 재원을 휘발유세와 경유세로 구분하여야 한다. 1996년 결산액을 기준으로 할 때 휘발유세는 36,258억원이며, 경유세는 7,565억원이다.

그 다음은 총 교통세액중에서 휘발유세와 경유세가 차지하는 비율을 구하여야 한다. 1996년 결산기준 휘발유세와 경유세의 비율은 82.7:17.3이다. 그 다음은 위에서 살펴본 배분규모를 적용하고자 할 경우 휘발유세와 경유세에 대한 할당규모를 설정하여야 한다. 그 규모는 <표 3-6>과 같다.



<표 3-6> 휘발유세와 경유세의 배분규모

(단위 : 억원)

구분	4.7%	13.27%	17.0%	23.1%	46.2%
총배분규모	2,045	5,815	7,450	10,124	20,247
휘발유 분	1,692	4,811	6,164	8,376	16,752
경유 분	353	1,004	1,286	1,748	3,495

이러한 배분규모를 원/ℓ으로 환산할 경우 그 결과는 <표 3-7>과 같다. 결국 <표 3-7>은 세율을 의미한다.

이러한 기준에 입각하여 교통세의 세원을 재배분한다고 할 경우 중앙정부와 지방자치단체의 배분규모를 비교하면 <그림 3-5>와 같다.

<표 3-7> 교통세의 세원재배분에 따른 유류소비세의 세율

(단위 : 원/ℓ)

구분	4.7%	13.27%	17.0%	23.1%	46.2%
휘발유	15.7	44.5	57.0	77.5	155.0
경유	1.3	3.7	4.7	6.4	12.8

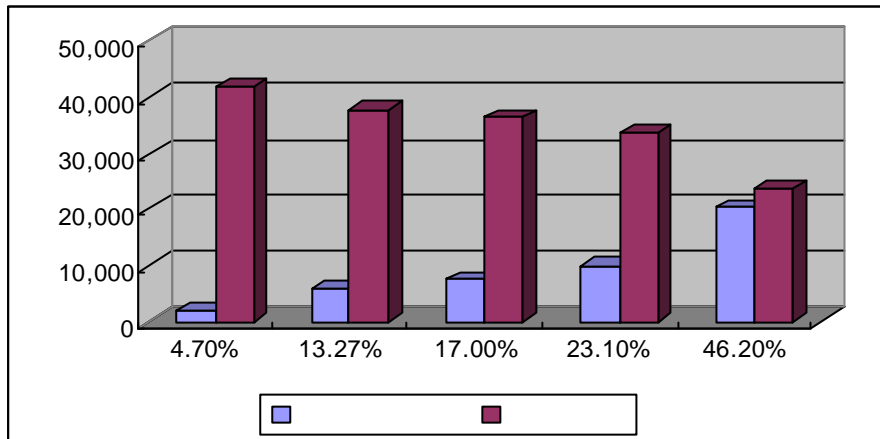
주 : 1ℓ = 158.99ℓ

휘발유판매량을 ℓ로 환산할 경우 10,806,709,290ℓ임.

경유판매량을 ℓ로 환산할 경우 27,410,798,142ℓ임.

<그림 3-5> 교통세의 중앙-지방간 배분규모

(단위:억원)



## 2. 배분규모와 세율의 결정

위에서 제시한 5가지 대안중에서 선택할 수 있는 것은 13.27%이다. 그 이유는 교통세가 한시적인 목적세이기 때문에 2003년 이후에는 특별 소비세원화 되어 결국에는 지방교부세로 지방자치단체에 13.27%가 이양 되기 때문에 조금 일찍 시작하여 배분비율을 낮추어 결정할 실익은 없을 것으로 보인다. 또한 13.27%이상에 대한 배분규모를 요구할 경우 부처간의 갈등이 야기될 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 13.27%의 배분을 제안하고자 한다. 다만 행정자치부의 추계에 의하면 자동차세 보유 과세인 자동차세의 인하분이 약 4,300억원, 1가구 2차량 중과세의 폐지로 인한 예상 감소분이 약 578억원, 취득단계(등록세)가 5%에서 3%로 축소

될 경우 약 4,000억원, 면허세가 폐지되면 약 2,457억원 등이 감소된다. 이를 전부 더할 경우 1조 1,335억원 정도의 지방세수가 감소된다. 이 중에서 교통세의 인상과 직접적인 관련이 없는 1가구 2차량에 의한 감소분과 면허세의 감소분을 제외한 자동차세의 인하분과 취득단계의 감소분을 합할 경우 8,300억원의 직접적인 지방세수 감소현상이 발생한다. 교통세의 인상과 직접적인 관련이 있는 지방세수감소분에 대한 전액 보전을 현재의 교통세수에서 한다고 할 경우 약 18.9%가 배분되어야 한다. 그러나 현재 교통세율의 인상과 동시에 발생할 수 있는 지방세수의 감소에 대하여 결정된 바가 없기 때문에 먼저 13.27%에서 시작하는 것을 제안하고자 한다.

## 제4절 배분기준

### 1. 배분기준에 관한 대안

교통세를 지방자치단체에 배분하는 기준은 다양하게 주장되고 있다. 대표적인 것으로는 자동차등록대수, 휘발유와 경유의 판매량 등이 기준으로 제시되고 있다.<sup>62)</sup> 또한 재정력을 고려하여 지방자치단체간 재정력

62) 서울시는 지방주행세를 신설하여 자동차세수 감소를 보전하여야 한다는 주장을 하고 있다. 배분기준은 현재의 자동차세입규모이다(한국국세신문, 1998년 9월 18일자). 그러나 이러한 방안은 채택된다고 하더라도 입법기술상 어려움이 있어 대안에서 제외하고자 한다.

격차를 완화할 수 있도록 배분공식에 의하여 배분하자는 주장도 제기될 수 있다.<sup>63)</sup>

본 연구에서는 이러한 배분기준을 모두 적용해 보고자 한다.

먼저 지방세목화방안에 의할 경우 배분기준을 결정하기 위해서는 광역자치단체별 자동차등록대수(†1), 휘발유와 경유의 판매량이 정리되어야 한다. 광역자치단체별 자동차등록대수(1995년말 기준)는 건설교통부에서 발간되고 있는 「건설교통통계연보」를 이용하여 휘발유와 경유이용차량으로 구분하여 살펴보았다.<sup>64)</sup> 그리고 광역자치단체별 휘발유와 경유의 판매량은 에너지연구원에서 발간되는 「에너지통계연보」를 이용하여 휘발유와 경유판매량을 구하였다.

위에서 살펴본 배분기준에 입각하여 배분하기 위해서는 <표 3-8>과 같은 자료가 정리되어야 한다. 다시 말해 자동차등록대수를 기준으로 배분기준을 선정할 경우 단순히 등록대수만을 기준으로 하면 휘발유 차량과 경유차량의 구분이 곤란하므로 이 두 종류의 차량등록대수를 파악해야하고 그에 따른 판매량을 산출하여야 한다.

63) 본 연구는 교통세의 지방세원화방안을 모색하고자 하는 연구목적을 가지고 있다. 또한 이미 교통세의 세수를 의존재원화하여 배분공식에 의하여 배분하는 방식이 지방세원화 방식에 비하여 이론적으로 우월하지 않다는 결론을 도출하였다. 따라서 배분기준으로서 배분공식을 활용할 특별한 이유는 없다. 다만 지방세원화할 경우의 배분결과와 어떤 차이가 발생하는가를 비교하기 위하여 참고적으로 제시하고자 한다.

64) 승용차와 버스 그리고 화물차를 기준으로 하되 승용차의 경우 영업용은 LPG를 사용하므로 제외하였다.

<표 3-8> 광역자치단체별 자동차등록대수, 유류판매량  
(단위 : 대수, 1,000Bbl)

구분	자동차등록대수		유류판매량	
	휘발유 이용차량	경유이용차량	휘발유	경유
서울	1,524,756	446,408	15,546.0	26,860.8
부산	394,339	182,319	4,041.6	12,376.6
대구	362,927	141,466	4,060.6	5,990.9
인천	307,514	121,913	2,991.1	10,830.6
광주	153,654	65,277	1,672.4	4,296.8
대전	181,829	65,892	1,949.9	3,261.4
경기	1,102,101	422,636	14,060.7	27,874.8
강원	180,029	96,661	2,706.0	10,286.0
충북	163,506	88,869	2,495.0	7,025.3
충남	177,958	114,375	2,149.2	7,181.3
전북	194,642	115,737	2,700.3	9,066.8
전남	160,693	121,276	2,202.8	11,322.2
경북	325,267	179,610	4,461.2	11,650.8
경남	501,883	222,225	6,320.6	20,525.4
제주	60,632	44,502	613.5	3,856.1

자료 : 권설교통부, 「권설교통통계연보」, 1996.  
에너지경제연구원, 「에너지통계연보」, 1997.

<표 3-6>에서 제시된 규모를 지방에 배분하기 위해서는 다음과 같은 계산방식이 가능하다. 첫째, 자동차등록대수를 기준으로 지방자치단체별로 배분하고자 한다면, 지방자치단체별로 등록된 자동차대수의 지방자치단체별 비중을 구하여 이를 교통세액에 곱하여 배분액을 결정하고 둘째, 다른 하나는 <표 3-7>에서 제시된 세율을 휘발유·경유 판매량과 연계하여 배분할 수 있다. 그 배분결과는 <표 3-9>와 같다.

<표 3-9> 배분기준에 의한 광역자치단체별 배분결과

(단위 : 억원)

구분	제1안		제2안		제3안		제4안		제5안	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
서울	510	442	1,451	1,257	1,859	1,610	2,526	2,188	5,052	4,376
부산	142	126	403	358	516	459	701	624	1,403	1,247
대구	127	113	360	322	461	413	627	561	1,253	1,122
인천	108	97	306	275	392	352	532	478	1,065	957
광주	54	50	155	143	198	184	269	250	538	499
대전	63	55	178	157	228	201	310	273	621	547
경기	383	407	1,090	1,158	1,397	1,483	1,898	2,015	3,796	4,030
강원	67	88	189	251	243	322	330	438	660	875
충북	61	76	173	218	221	279	300	379	601	757
충남	69	68	195	194	250	248	340	338	679	675
전북	74	86	210	244	268	313	365	425	730	849
전남	65	78	184	222	235	284	320	386	639	772
경북	121	135	344	384	441	491	600	668	1,199	1,336
경남	179	199	509	567	652	726	886	987	1,771	1,974
제주	24	23	69	66	88	84	120	115	239	229
계	2,045	2,045	5,815	5,815	7,450	7,450	10,124	10,124	20,247	20,247

주 : A는 자동차등록대수를 의미하며, B는 취발유와 경유 판매량을 의미함.

제1안은 4.7%, 제2안은 13.27%, 제3안은 17.0%, 제4안은 23.1% 그리고 제5안은 46.2%의 교통세재원을 배분규모로 할 경우를 가정하고 시뮬레이션한 것임.

다음으로 검토하여야 하는 것은 배분공식이다. 배분공식에 의한 배분은 지방자치단체간 재정력의 격차를 완화하겠다는 정책목표하에서 교통세의 재원을 배분한다는 의미이다. 즉 이 방안은 지방세목화하는 방안 이라기 보다는 우리 나라의 현행 지방교부세 방식과 유사하게 재원배분공

식에 의하여 지방자치단체에 배분한다는 의미이다.<sup>65)</sup> 이러한 배분방식은 독일에서 시행되고 있는 공동세방식의 일종이다. 현재 독일의 공동세는 소득세, 부가가치세, 영업세, 법인세를 대상으로 하여 <표 3-10>과 같은 배분비율에 의하여 배분하고 있다.<sup>66)</sup>

<표 3-10> 독일 공동세의 대상세목 및 배분비율

대상세목	연방	주	기초
부 가 가 치 세	50.5	49.5	-
소득세(원천분 및 연말정산분)	42.5	42.5	15.0
소득세(분리과세분)	50.0	50.0	-
법 인 세	50.0	50.0	-
영 업 세	7.5	7.5	85.0

자료 : 김유찬, 「독일의 재정」, 한국조세연구원, 1997.11

특히 독일의 부가가치세는 징세지주의에 의하여 배분되는 소득세와 법인세의 배분방식과는 달리 우선 75%를 각 주의 인구수에 비례하여 배분하며 나머지 25%는 재정력이 빈약한 주에 우선적으로 배분하고 있다.

이와 같은 방식에 입각하여 배분하고자 할 경우 배분기준을 결정하여야 하는바 본 연구에서는 재정력지수를 이용하고자 한다(<표 3-11> 참

65) 지방교부세의 배분공식을 사용하지 않고 새로운 배분공식을 설정하는 이유는 현행 교부세의 배분공식이 너무 복잡한 뿐만 아니라 지방자치단체간 재정력의 격차를 완화하는 효과가 크지 않다는 사실 때문이다. 지방교부세의 지방재정력차완화효과가 크지 않다는 연구결과는 이효, 「중앙정부와 지방자치단체간 재원배분방안」, 한국지방행정연구원, 1997년을 참조하기 바람.

66) 김유찬, 「독일의 재정」, 한국조세연구원, 1997년

조).

<표 3-11> 광역자치단체의 재정력지수

단체명	기준재정수요	기준재정수입	재정력지수
서울	3,345,313	3,726,296	1.113886
광역시계	3,493,051	3,395,396	0.972043
부산	1,149,538	1,158,220	1.007553
대구	756,193	751,538	0.993844
인천	720,813	718,193	0.996365
광주	431,104	351,259	0.814789
대전	435,403	416,186	0.955864
도계	3,774,961	3,128,776	0.828823
경기	1,092,233	1,641,428	1.502819
강원	289,746	112,939	0.389786
충북	272,970	135,820	0.497564
충남	298,687	141,352	0.473245
전북	339,691	181,415	0.534059
전남	355,046	151,410	0.426452
경북	441,460	244,326	0.553450
경남	539,527	442,552	0.820259
제주	145,601	77,534	0.532510

재정력지수는 지방교부세의 배분시 참고자료로서 활용되고 있으며, 이는 지방재정수입액을 지방재정수요액으로 나누어서 계산하는 방식이다. 이러한 재정력지수를 이용하여 재정력이 높은 지방자치단체에는 적은 규모를, 재정력이 낮은 지방자치단체에는 많은 규모를 배분함으로써



지방자치단체간 형평성을 제고하고자 한다. 따라서 재정력지수를 역산하여 할 필요가 있다. 이 경우 크게 두가지 방식이 가능하다. 하나는 재정력 환산지수에 의하여 배분하는 것이며, 다른 하나는 역재정력배분지수에 의하여 배분하는 것이다.

재정력환산지수는 다음과 같은 과정에 의하여 도출하였다.

먼저 재정력지수를 FCI(Fiscal Capacity Index)라고 할 때 FCI를 환산하여 FCI가 높은 지방자치단체의 경우 적은 비율을 그리고 FCI가 낮은 지방자치단체의 경우 많은 비율을 배분하기 위하여 각 지방자치단체의 재정력지수  $FCI_i$ 를 역산할 필요가 있다.

이를 위해서는 먼저 각 지방자치단체의 재정력지수를 전부 더하여야 하며 그 결과는 <식 5>와 같다.

$$S = \sum_{i=1}^n FCI_i \dots\dots\dots <식 5>$$

이 경우 각 지방자치단체의 재정력( $i$ )이 전체에서 차지하는 비중을 구하여야 하는바 그 결과는 <식 6>과 같다.

$$X_i = \frac{FCI_i}{S} \dots\dots\dots <식 6>$$

<식 6>에 의하여 전체 재정력지수에서 각 지방자치단체가 차지하는

재정력의 비중을 도출하였다. 이 상태에서 배분할 경우 재정력이 높은 지방자치단체에 많은 규모가, 재정력이 낮은 지방자치단체에 적은 규모가 배분되게 된다. 따라서 이를 역으로 환산하여야 한다. 이를 위해서는  $(1 - X_i)$ 를 하고 이를 다시 더하여야 한다. 그 결과는 <식 7>과 같다.

$$\bar{S} = \sum_{i=1}^n (1 - FC I_i) \dots\dots\dots <식 7>$$

이를 토대로 하면 <식 8>과 같은 i자치단체의 배분기준 ( $X_i$ )이 결정된다.

$$X_i = \frac{(1 - FC I_i)}{\sum_{i=1}^n (1 - FC I_i)} \dots\dots\dots <식 8>$$

따라서 i자치단체에 배분된 양은 <식 9>와 같다. 여기에서  $K_i$ 는 교통세 액을 의미한다.

$$A_i = \frac{(1 - FC I_i)}{\sum_{i=1}^n (1 - FC I_i)} \times K_i \dots\dots\dots <식 9>$$

또 하나의 배분방식은 역재정력배분지수를 사용하는 것이다. 역재정력배분지수는 먼저 재정력지수에 역수를 취하여 역재정력화한다는 의미

이며, 재정력환산지수와 의 차이점은 지방자치단체간 재정력의 차이를 더 크게 부각시킬 수 있다는 것이다.

역재정력배분지수를 구하는 과정은 다음과 같다. 먼저 각 지방자치단체의 재정력지수를 역수화하며 그 결과는 <식 10>과 같다.

$$X_{RFI} = \frac{1}{FCI_i} \dots\dots\dots <식 10>$$

<식 10>에 의하여 역수화되었으므로 <식 10>에 입각하여 배분을 하면 되나 이 경우 1을 초과하므로 이를 표준화시킬 필요가 있다. 이러한 과정은 <식 11>과 같다. 즉 각 지방자치단체의 역재정력지수를 전부 더하여 각 지방자치단체의 역재정력지수가 전체에서 차지하는 비중을 구하여 배분공식화하는 것이다.

$$X_i^{RFI} = \frac{\frac{1}{FCI_i}}{\sum_{i=1}^n \frac{1}{FCI_i}} \times K_i \dots\dots\dots <식 11>$$

<식 9>와 <식 11>에 의하여 교통세를 광역자치단체별로 배분한 결과는 <표 3-12>와 같다.

<표 3-12> 배분공식에 의한 광역자치단체별 배분결과

(단위 : 억원)

단체명	제1안		제2안		제3안		제4안		제5안	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
서울	132	81	376	230	481	295	654	401	1,307	803
부산	133	90	379	255	486	326	660	444	1,321	887
대구	134	91	380	258	487	331	661	450	1,322	899
인천	134	91	380	258	486	330	661	449	1,322	897
광주	136	111	386	315	495	404	672	549	1,345	1,097
대전	134	94	381	269	488	344	664	468	1,327	935
경기	127	60	362	171	463	219	630	297	1,259	595
강원	141	232	401	659	514	844	699	1,147	1,398	2,293
충북	140	181	398	516	509	661	692	898	1,384	1,797
충남	140	191	398	543	510	695	694	945	1,387	1,889
전북	139	169	396	481	508	616	690	837	1,380	1,674
전남	141	212	400	602	513	771	697	1,048	1,393	2,096
경북	139	163	396	464	507	594	689	808	1,377	1,615
경남	136	110	386	313	495	401	672	545	1,344	1,090
제주	139	170	396	482	508	618	690	839	1,380	1,679
계	2,045	2,045	5,815	5,815	7,450	7,450	10,124	10,124	20,247	20,247

주 : A는 재정력환산지수, B는 역재정력지수를 의미함.

제1안은 4.7%, 제2안은 13.27%, 제3안은 17.0%, 제4안은 23.1% 그리고 제5안은 46.2%의 교통세제원을 배분규모로 할 경우를 가정하고 시뮬레이션한 것임.

## 2. 배분기준의 결정

살펴본 바와 같이 다양한 기준을 가지고 교통세를 배분하였다. 이 경우 휘발유·경유소비, 자동차등록대수를 기준으로 배분한 경우와 배분 공식에 의하여 배분한 경우를 비교할 필요가 있다. 비교의 기준은 지방자치단체간 세수의 불균형도를 심화시키지 않아야 한다는 원칙과 많이 소비한 지역에 많이 배분되고 적게 소비하는 지역에 적게 배분할 수 있도록 하여야 한다는 원칙(이하 효율성 원칙) 등이다. 본 연구에서도 이러한 두가지 기준에 입각하여 배분기준을 비교하고자 한다.

먼저 교통세의 배분후 지방자치단체간 세수의 불균형도를 변이계수, Atkinson지수, Entropy지수 등을 통하여 살펴보고자 한다. 그 분석결과는 <표 3-13>과 같다.

<표 3-13>의 분석결과에 의하면 본 연구에서 제시한 어떤 배분기준을 사용하여도 교통세가 배분될 경우 지방자치단체간 세수격차현상은 완화되는 것으로 나타난다. 특히 지방자치단체간 세수격차현상을 완화하고자 하는 목적을 가지고 사용한 재정력환산지수와 역재정력배분지수가 휘발유·경유판매량과 자동차등록대수를 기준으로 배분한 경우보다 세수격차완화효과가 더 큰 것으로 나타난다. 그러나 재정력환산지수와 역재정력배분지수의 경우 제5안에서와 같이 배분규모가 커질 경우 점차로 그 효과가 미약한 것으로 나타난다.

다음으로는 휘발유와 경유판매량에 따라 지방자치단체별로 배분하는 것이 자동차등록대수에 의하여 배분하는 것보다는 지방자치단체간 지방

세수격차현상을 조금이나마 더 완화하는 것으로 나타난다. 따라서 지방자치단체간 세수격차현상을 기준으로 할 경우 휘발유와 경유판매량에 따라 배분하는 것이 타당하다.

<표 3-13> 교통세의 세원재배분에 따른 지방자치단체간 세수형평성 분석결과

구분	변이계수	Atkinson지수				Entropy 지수	
		$\epsilon = 0.5$	$\epsilon = 1.5$	$\epsilon = 2.0$	$\epsilon = 3.0$		
1안	자동차 등록대수	0.181792	0.008249	0.024827	0.033140	0.049756	0.007150
	휘발유경유판매량	0.180720	0.008148	0.024519	0.032724	0.049132	0.007064
	재정력 환산지수	0.175187	0.007739	0.023441	0.031385	0.047395	0.006687
	역재정력배분지수	0.171439	0.007398	0.022383	0.029957	0.045214	0.006396
2안	자동차 등록대수	0.179885	0.008089	0.024372	0.032550	0.048921	0.007009
	휘발유경유판매량	0.176886	0.007814	0.023529	0.031419	0.047217	0.006773
	재정력 환산지수	0.165912	0.007036	0.021476	0.028857	0.043857	0.006055
	역재정력배분지수	0.158568	0.006368	0.019322	0.025893	0.039175	0.005497
3안	자동차 등록대수	0.179114	0.008026	0.024191	0.032316	0.048592	0.006952
	휘발유경유판매량	0.175304	0.007678	0.023126	0.030886	0.046434	0.006654
	재정력 환산지수	0.163772	0.006867	0.020975	0.028190	0.042862	0.005907
	역재정력배분지수	0.156277	0.006158	0.018626	0.024923	0.037600	0.005324
4안	자동차 등록대수	0.177831	0.007919	0.023887	0.031920	0.048030	0.006858
	휘발유경유판매량	0.172796	0.007465	0.022498	0.030056	0.045218	0.006468
	재정력 환산지수	0.162504	0.006738	0.020529	0.027558	0.041810	0.005802
	역재정력배분지수	0.156270	0.006052	0.018111	0.024113	0.036044	0.005262
5안	자동차 등록대수	0.173498	0.007566	0.022878	0.030610	0.046177	0.006544
	휘발유경유판매량	0.164352	0.006772	0.020444	0.027340	0.041227	0.005863
	재정력 환산지수	0.176643	0.007449	0.021837	0.028805	0.042352	0.006550
	역재정력배분지수	0.185938	0.007618	0.021248	0.027379	0.038540	0.006826
지방세액	0.203891	0.010214	0.030497	0.040562	0.060501	0.008893	

주 : 제1안은 4.7%, 제2안은 13.27%, 제3안은 17.0%, 제4안은 23.1% 그리고 제5안은 46.2%의 교통세재원을 배분규모로 할 경우를 가정하고 시뮬레이션한 것임. 각 배분기준에 의하여 배분된 규모와 지방세총액을 합산하여 불균형도를 계산한 결과임.

효율성원칙에 입각하여 배분기준을 비교하면 배분공식의 경우 이 원칙을 충족시킬 수 없으며, 자동차등록대수에 의하여 배분하는 경우보다는 휘발유·경유 판매량에 따라 배분하는 것이 더 타당할 것으로 보인다. 그 이유는 자동차등록대수의 경우 휘발유·경유소비량을 파악하는 간접기준은 될 수 있지만 휘발유·경유 판매량과 같은 직접 기준보다는 오차가 더 커질 수 있기 때문이다. 결국 자동차 등록대수보다는 휘발유·경유 판매량에 따라 배분하는 것이 더 타당할 것으로 보인다.

## 제5절 징수방법

### 1. 징수방법에 관한 대안

교통세를 지방세목화하는 경우 또 하나 검토하여야 하는 것은 징수방법의 문제이다. 교통세의 일정부분을 지방세목화하는 경우 최종소비자에게 세금이 부과되어야 하는데 이 경우 과세기술상 어려움이 있을 뿐만 아니라 행정비용이 많이 소요될 것으로 보인다. 따라서 징수방법에 대한 특별한 고려가 필요하다.

지방세의 징수방법은 보통징수, 신고납부, 특별징수가 있는 바, 보통징수방법은 세무공무원이 납기를 정하여 납세고지서를 당해 납세의무자에 교부하여 지방세를 징수하는 것으로서 통상적인 지방세징수방법을 의미하며, 신고납부방법은 납세의무자가 그 납부할 지방세의 과세표준과

세액을 신고하고 동시에 신고한 세금을 납부서에 의해 수납기관에 납부하는 것을 말한다. 그리고 특별징수방법은 징수의 편의가 있는 자, 즉 특별징수의무자를 선정하여 조세를 징수시키고 그 징수한 세금을 납입하게 하는 것을 말한다.

따라서 본 연구에서의 대안 역시 보통징수, 신고납부, 특별징수가 될 수 있다.

## 2. 징수방법의 결정

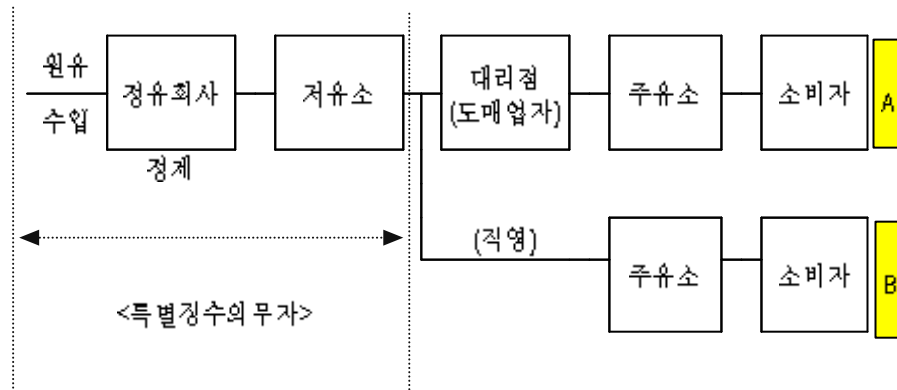
어떠한 징수방법을 택할 것인가를 결정하기 위해서는 휘발유와 경유의 소비흐름을 파악할 필요가 있다. <그림 3-6>에 의하면 정유회사가 외국으로부터 원유를 수입하여 정제한 후 저유소에 저장한다. 정제후 저장된 휘발유와 경유는 두 개의 다른 흐름에 의하여 최종소비자에게 판매된다. 첫째는 도매업자인 대리점에 판매하고 도매업자는 소매업자에게 다시 판매하고 소매업자는 최종소비자에게 판매한다(A방식). 둘째는 정유회사가 직접 경영하는 주유소에서 최종소비자에게 판매한다(B방식).

이러한 휘발유와 경유의 판매흐름 속에서 지방자치단체가 세원을 관리하기에는 한계가 있다. 따라서 보통징수방법에 의하여 징수하는 것은 징세비용의 문제 등으로 인하여 불가능하고 또한 신고납부방법도 한계가 있다. 결국 특별징수방법을 이용하여 징수하는 것이 가장 타당하다. 특별징수방법에 의하여 지방세를 징수하기 위해서는 특별징수의무자를 선정하여야 한다. <그림 3-6>에서 보는 바와 같은 휘발유와 경유의 판매흐름



속에서 특별징수의무자를 선정하여야 하는 바, 가장 타당한 것은 정유회사이다. 정유회사의 경우 각 지방자치단체로 휘발유와 경유를 얼마큼 보급했는지를 정확하게 알 수 있을 뿐만 아니라 그 수가 얼마되지 않아 지방자치단체별 휘발유와 경유소비량에 대한 집계가 용이하기 때문이다.<sup>67)</sup>

<그림 3-6> 휘발유와 경유의 소비흐름



67) 현재 정유회사는 호유, 한화, 쌍용, 현대, 유공 등 5개가 있다.

석유정제업자	소재지
호 유	전남 여천시
한 화	인천 광역시
쌍 용	울산 광역시
현 대	부산 광역시
유 공	울산 광역시

자료 : 오희환 외, 「재정확충을 위한 자동차세제도의 합리적 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1995, 2.

## 제6절 세수의 용도

### 1. 세수용도에 관한 대안

교통세 세원의 재배분으로 인한 지방세수증가분, 즉 유류소비세의 용도와 관련하여 본 연구에서 대안으로 제시할 수 있는 것은 두 가지이다. 첫째는 보통세로서 유류소비세를 도입하는 것이며, 둘째는 목적세로서 유류소비세를 도입하는 것이다.

보통세란 일반지출 재원을 뒷받침하는 조세로서 특정지출목적에 구속되지 않는 반면 목적세는 특정한 지출목적을 위하여 과세하는 것으로서 타 지출목적에 이용될 수 없다. 보통세로서 유류소비세를 도입하는 것은 일반재원으로 그 세수를 이용한다는 의미로서 열악한 지방재정의 확충에 도움이 된다는 장점을 가진다. 반면 목적세로서 유류소비세를 도입한다는 것은 그 세수를 일반재원으로 사용하는 것이 아니라 전액을 특별회계로 전입하여 특별목적을 위하여 사용한다는 의미를 가지게 되며, 이는 신세목의 도입목적과 지출이 연계된다는 장점을 가진다.

### 2. 세수용도의 결정

유류소비세는 보통세와 목적세중 어떤 방식을 취하여도 무방하다. 다만 신세목의 도입시 야기될 수 있는 조세저항의 문제와 연계할 때 보통세보다는 목적세로 하는 것이 우월할 것으로 보인다. 또한 유류소비세를 도입하려고 할때 보통세로 하는 것보다 목적세로 하는 것이 정치적

지지를 얻을 가능성이 높아질 수 있다. 즉 유통소비세도입의 가능성이 커질 수 있다. 따라서 본 연구에서는 목적세로서 지방소비세를 도입하는 방안을 제시하고자 한다.

특히 현재 지방세체계내에 제도화되어 운영되고 있는 목적세인 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세 등이 본래의 의미와는 달리 목적별 용도에 사용되지 않고 있다는 사실을 고려할 때 실제로 운영되고 있는 목적세는 없다고 보여진다.<sup>68)</sup> 이러한 실제적인 운용상의 문제점들 때문에 목적세를 정비하여야 한다는 주장이 조심스럽게 제기되고 있는 실정이다. 목적세가 반드시 지방세체계내에 제도화되어 있어야 하는가에<sup>69)</sup> 대한 의문은 제기될 수 있지만 목적세가 있어야 한다고 할 경우 유통관련 소비를 과세대상으로 한 유통소비세를 도입한 후 목적세화하여 도로관련재원과 환경관련재원에 사용하는 것이 일면 타당성을 가질 것으로 보인다.

목적세원화할 경우 지방세의 세목을 규정하고 있는 지방세법 제5조에 신설되는 유통소비세를 삽입하고, 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제3조를 “..... 목적세인 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세 및 유통소비세를 과세한다.....”로 개정하여야 한다.

68) 부산은 목적세중 지역개발세를 항만배후 도로 특별회계로 편성하여 운영하고 있어 목적세의 의미를 살리고 있다.

69) 목적세를 주장하는 이론적 근거는 특정조세를 특정지출에 연결시킴으로서 효율성을 확보하자는 것이다. 즉 특정서비스의 수혜자에게 그 비용을 직접 부담시킴으로서 소비자들이 자신들의 선호를 표시하도록 유도하여 효율성을 확보하자는 취지에서 부과되는 것이다. 반면 조세는 원래 국가라는 공동자금(pool)으로 들어가서 국가가 처한 상황에 따라 예산의 원리에 따라 그 사용용도가 정해지도록 하여야 한다는 목적구속금지원칙 등도 있다(유한성, 1998:8-9).

## 제4장 교통세의 세원재배분효과

### 제1절 세수이전효과

#### 1. 국세와 지방세의 세수규모

본 연구에서는 교통세의 세율을 인상하지 않은 현 상태를 기준으로 하여 일정부분을 지방자치단체로 이양한다는 가정하에 수행되었다. 만약 교통세를 인상한 후 인상분을 지방자치단체로 이양한다면 국세의 세수는 감소하지 않을 것이나 본 연구에서는 현 상태를 기준으로 하였으므로 국세의 지방세 이전효과가 발생한다.

본 연구에서 대안으로 제시한 교통세액의 13.27%를 지방으로 이양한다고 할 경우 어느 정도의 이전효과가 발생하는지를 분석하기 위해서는 먼저 국세와 지방세의 규모를 알아야 한다. 국세와 지방세의 규모는 <표 4-1>에 나타나 있다. <표 4-1>에 의하면 현재 국세는 64조 9,602억원이며, 이중에서 교통세는 4조 3,823억원으로 전체 국세의 6.7%를 차지하고 있다. 지방세는 17조 2,454억원이다. 현재를 기준으로 할 때 국세와 지방세의 비중은 79.0 : 21.0이다.

<표 4-1> 국세와 지방세의 규모비교

(단위 : 억원)

구 분	중앙정부		지방자치단체
	국세	교통세	지방세
규 모	649,602	43,823	172,454

주 : 1996년 결산기준

## 2. 국세의 지방세 이전효과

본 연구에서 대안으로 제시한 교통세액의 13.27%가 지방자치단체로 이양된다고 할 경우 <표 4-2>와 같은 변화가 발생한다. <표 4-2>에 의하면 교통세의 세수를 이전하기 전에는 국세와 지방세의 비중이 79.0 : 21.0이었으나 세수이전 후(제2안)에는 78.3 : 21.7로 0.7정도 지방세의 비중이 높아진다.

국세의 지방세 이전은 중앙기능의 지방이양현상이 가속화된다고 할 경우 나타날 수 있는 지방재정의 압박현상을 다소나마 완화시킬 수 있다는 점에서 매우 고무적인 현상이라 보여진다. 또한 재정분권화의 추세와도 연계된다는 점에서, 그리고 지방자치단체의 재정자율성과 책임성을 제고할 수 있다는 점에서 긍정적인 현상으로 볼 수 있다.

<표 4-2> 교통세의 세원재배분에 따른 세수이전효과

(단위 : 억원, %)

구 분	세수이전 전		세수이전 후			
	국세	지방세	제1안		제2안	
			국세	지방세	국세	지방세
규모	649,602	172,454	649,602	178,269	643,787	178,269
비중	79.0	21.0	78.5	21.5	78.3	21.7

주 : 1안은 교통세를 13.27%인상한 후 그 인상분을 지방자치단체로 이양한다는 가정하에 계산된 것이며 참고자료로 활용하기 위하여 제시하였음.  
2안은 교통세를 인상하지 않은 채 현 상태에서 13.27%를 지방자치단체로 이양한다는 가정하에 계산된 것임.

## 제2절 지방세의 체질개선: 소비과세 강화효과

### 1. 지방세수의 성격별 규모

우리나라의 지방세 세목을 재산과세(거래과세, 보유과세), 소득과세, 소비과세로 구분하여 살펴보면 <표 4-3>과 같다. <표 4-3>에서 보는 바와 같이 소득과세에는 주민세 소득할, 농지세, 사업소세 종업원할이 있으며, 소비과세에는 담배소비세, 경주·마권세, 도축세가 있다. 그리고 재산과세에는 거래세로서 취득세, 등록세가 있으며, 보유세로 재산세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세 재산할, 종합토지세, 자동차세가 있다. 기타로는 면허세, 지역개발세, 주민세 균등할이 있다.

<표 4-3> 우리나라 지방세체계의 성격별 분류

구 분		지 방 세
소득과세		주민세 소득할, 농지세, 사업소세 종업원할
소비과세		담배소비세, 경주·마권세, 도축세
재산과세	보유과세	재산세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세 재산할, 종합토지세, 자동차세
	거래과세	취득세, 등록세
기 타		면허세, 지역개발세, 주민세 균등할

살펴본 바와 같이 15개의 지방세목중 재산과세가 8개세목으로서 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

또한 지방세수를 기준으로 소득과세, 소비과세, 재산과세의 비중을 살펴보면, <표 4-4>와 같다. <표 4-4>에 의하면 소득과세가 11.6%~11.8%, 소비과세가 16.6%~19.1%, 재산과세가 66.3%~69.2% 정도를 차지하고 있다. 이를 기준으로 할 때 우리 나라 지방세체계는 재산과세위주로 되어 있음을 알 수 있다.

<표 4-4> 지방세수의 변화추이

(단위 : 백만원, %)

구분	1992	1993	1994	1995	1996	
소득과세	1,146,000 (11.9)	1,300,615 (11.9)	1,582,238 (12.0)	1,999,416 (13.1)	2,530,653 (14.7)	
소비과세	1,846,472 (19.1)	1,870,116 (17.1)	2,251,657 (17.1)	2,402,723 (15.7)	2,587,378 (15.0)	
재산과세	보유	2,525,287 (26.1)	2,952,170 (26.9)	3,600,889 (27.4)	4,181,942 (27.4)	4,606,813 (26.7)
	거래	3,929,145 (40.6)	4,591,288 (41.9)	5,430,308 (41.3)	6,323,531 (41.4)	7,094,950 (41.1)
	소계	6,454,432 (66.7)	7,543,458 (68.8)	9,031,197 (68.6)	10,505,474 (68.8)	11,701,762 (67.9)
기타	223,019 (2.3)	250,614 (2.3)	297,068 (2.3)	356,279 (2.3)	425,655 (2.5)	
총계	9,669,923 (100.0)	10,964,804 (100.0)	13,162,160 (100.0)	15,263,892 (100.0)	17,245,449 (100.0)	

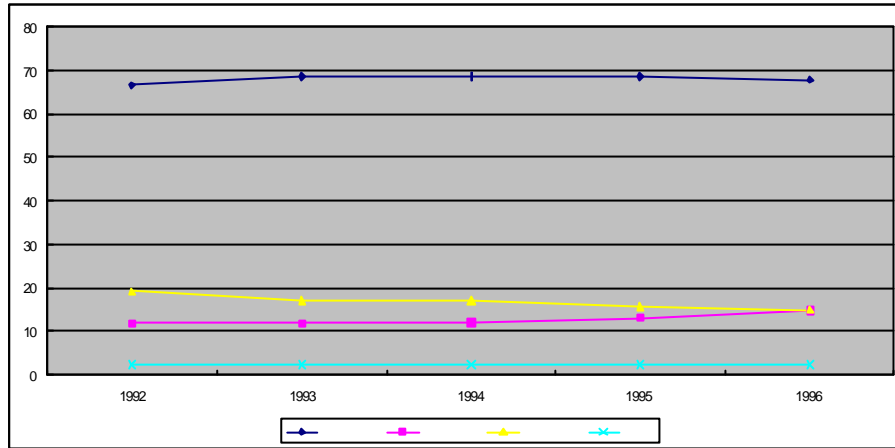
자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 각 연도

이러한 현상을 그래프화 하면 더욱 명확해진다. <그림 4-1>에서 보는 바와 같이 재산과세가 가장 상위에 있으며 지방세수 전체에서 차지하는 비중이 거의 변화되지 않고 있으며, 소득과세의 경우 비중이 증가하고 있는 추세이다. 반면에 소비과세의 경우 점차적으로 하락하는 추세에 있다.



<그림 4-1> 지방세수의 성격별 규모 비교

(단위 : %)



## 2. 소비과세 강화효과

교통세는 소비세의 일종으로서 교통세의 일정부분이 지방자치단체로 이양될 경우 지방자치단체의 소비과세가 확충되는 효과가 발생한다. 본 연구에서 제시한 13.27%가 지방자치단체로 이양될 경우 그 효과를 보면 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 교통세의 세원재배분에 따른 소비과세 확충효과  
(단위 : 억원, %)

구 분	재산과세	소비과세	소득과세	기타	계
세원재배분이 전	117,018 (67.9)	25,874 (15.0)	25,307 (14.7)	4,257 (2.5)	172,454 (100.0)
세원재배분이 후	117,018 (65.6)	31,689 (17.8)	25,307 (14.2)	4,257 (2.4)	178,269 (100.0)

주 : 1996년 기준

<표 4-5>에 의하면 재산과세의 비중이 67.9%에서 65.6%로, 소득과세가 14.7%에서 14.2%로 감소되며 소비과세의 비중이 15.0%에서 17.8%로 증가하는 효과가 발생한다.

### 제3절 지방세의 탄력성 증대효과

#### 1. 지방세의 탄력성 현황

탄력성은 지방세로서 징수하는 세액이 해당 지역의 경제발전이나 재정수요의 증가 등에 따라 증가하여야 한다는 원칙을 의미한다. 이론적으로는 지방세와 지역경제의 유기적 연계를 위하여 지방세체제내에 지역의 경제발전이나 재정수요의 증가 등을 반영할 수 있도록 소득과세와 소비과세가 적정하게 배분되어 있어야 한다.

그러나 현행 조세체제내에서는 민간기업의 지역유치 등을 통한 지역

경제활성화 노력의 성과가 대부분 국세 수입으로 귀속되고 있어 지방세 수입의 증대에 기여하는 효과는 크지 않다. 이러한 사실은 지역산업의 활성화에 따른 국세와 지방세의 세수증대효과에 대한 경험적인 연구결과에 의하여 알 수 있다. 진영환의<sup>70)</sup> 연구결과에 의하면, 제조업의 경우 국세에 대한 세수증대효과가 지방세에 비해 4.13배나 높고 서비스업의 경우에는 국세에 대한 세수증대효과가 지방세의 3.27배에 이르고 있다. 또한 도소매 소비자용품업의 경우에는 경제활동의 활성화가 오히려 지방세 수입과 부의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타난다.

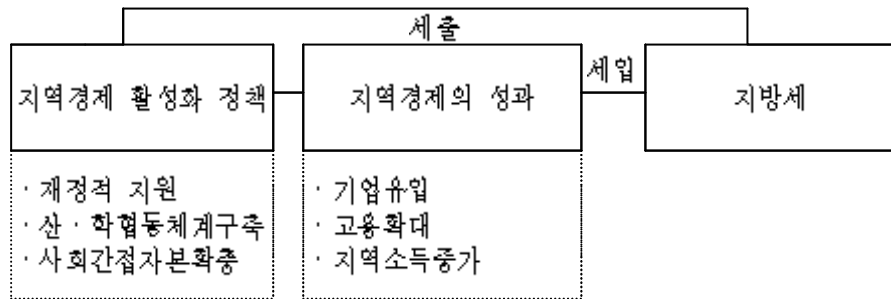
이와 같이 지역경제의 활성화가 지방세 수입으로 연계되는 것이 아니라 국세로 연계되고 있어 편익과 비용부담이 일치되지 못하는 문제점을 드러내고 있다. 따라서 지역경제의 활성화로 인한 소득과 소비의 증대에 상응하는 세원들을 지방세 체계에 수용할 필요가 있다.

이를 위해서 먼저 지역경제와 지방세의 관계를 개념적으로 살펴보면 <그림 4-2>와 같다. 먼저 지방자치단체는 지역경제 활성화 정책을 수립 및 집행한다. 지역경제 활성화 정책의 대표적인 수단으로 활용하고 있는 것은 재정적 지원(지방세 감면, 투·융자제도), 산·학 협동체계의 구축, 사회간접자본의 확충이며, 이로 인하여 기업이 유입된다. 기업의 유입은 취업기회의 증대와 고용확대 현상이 발생할 뿐만 아니라 이로 인하여 지역의 소득이 증가하게 된다. 이러한 지역의 소득은 지방자치단체의 세입 증가현상을 유발할 것이다. 또한 지방자치단체 세입의 증가는 다시 지역

70) 오연진, "21세기 지방세의 역할과 전망," 『지방세』, 한국지방재정공제회, 1998년 제1호, p.19. 진영환, 산업기지개발의 지역과급효과분석, 국토개발연구원, 1989년, 12월

경제 활성화 정책의 재원으로 환류된다. 이러한 과정이 반복되면서 지역 경제와 지방재정은 상승작용을 하는 것이다.

<그림 4-2> 지역경제와 지방세와의 관계에 대한 개념적 모형



이러한 과정에서 지방자치단체의 세목으로서 소비과세가 확충될 경우 지역경제와 연계되어 지역발전에 기여할 수 있을 것이다.

## 2. 지방세의 탄력성 증대효과

본 연구에서 대안으로 제시한 교통세의 13.27%가 지방세로 이양된다고 할 경우 탄력성이 어느 정도 확보되었는지를 살펴봄으로서 그 효과를 살펴보고자 한다. 탄력성을 측정할 수 있는 방법은 다양하게 제시되어 있으나 본 연구에서는 제2장 제2절에서 사용한 <식 4>를 이용하고자 한다.

<식 4>에 의하여 분석한 결과는 <표 46>과 같다. <표 46>에 의하면 교통세의 13.27%가 지방으로 이양되기 전에는 약 1.133이었으나 지방

으로 이양된 후에는 약 1.449가 되어 약간 더 탄력적이 되었다.

<표 4-6> 교통세의 세원재배분에 따른 탄력성 증대효과

구분	세원재배분 이전	세원재배분 이후
탄력성	1.132603	1.449437

#### 제4절 지방자치단체간 세수격차완화 효과

교통세의 세원재배분에 따라 지방자치단체간 세수격차현상이 달라질 수 있다. 세수격차현상이 심화되었을 수도 있고 완화되었을 수도 있다. 교통세의 세원재배분에 따라 지방자치단체간 세수격차현상이 더욱 심화될 경우 세수격차현상에 민감한 우리 나라의 현 실정하에서 교통세의 일정부분을 지방자치단체로 이양하기에는 어려움이 있다. 따라서 이에 대한 신중한 분석이 필요하다.

본 연구에서는 교통세의 일정비율이 지방자치단체로 이양되기 전과 이양된 후의 세수격차현상을 변이계수(<식 1 > 참조), Atkinson지수(<식 2> 참조), Entropy지수(<식 3> 참조) 등을 사용하여 분석하였다.

이러한 지수를 통하여 분석한 결과는 <표 4-7>과 같다. <표 4-7>을 토대로 할 때 본 연구에서 사용한 모든 지수에서 세수격차현상이 완화되는 것으로 나타났다. 즉 교통세의 13.27%를 지방자치단체로 이양함으로써

써 현재의 지방자치단체간 세수격차현상을 조금이나마 완화할 수 있다는 것이다. 이러한 사실은 국세의 지방세이양시 지방자치단체간 세수격차현상을 심화시키기 때문에 어려움이 있다고 주장하는 많은 학자와 실무자들에게 미치는 영향이 클 것으로 보인다.

<표 4-7> 교통세의 세원재배분에 따른 세수격차완화 효과

구분	변이계수	Atkinson지수				Entropy 지 수
		$\epsilon = 0.5$	$\epsilon = 1.5$	$\epsilon = 2.0$	$\epsilon = 3.0$	
세원재배분 이전	0.203891	0.010214	0.030497	0.040562	0.060501	0.008893
세원재배분 이후	0.176886	0.007814	0.023529	0.031419	0.047217	0.006773

## 제5장 요약 및 정책건의

### 제1절 요약

본격적인 지방자치의 실시로 인하여 지방자치단체는 많은 어려움에 직면해 있다. 그 중에 하나는 지방재정의 열악성으로 인하여 나타난다. 즉 지방자치의 의의가 지역의 문제를 해당 지역주민들의 의사에 따라 그리고 그들의 부담하에서 자율적으로 처리하고 결과에 대해 책임을 지게 함으로써 자원배분의 효율성과 정부의 책임성을 확보하는데 있다고 할 때 지방재정을 확충하기 위한 방안이 마련되지 않는다면 지방자치단체의 어려움은 가중될 가능성이 상존한다. 특히 중앙정부기능의 지방자치단체 이양시 수반되어야 할 재정이 이양되지 않고 있을 뿐만 아니라 국제통화 기금(IMF: International Monetary Fund) 지원체계하에서 부동산거래가 대폭 감소할 것으로 예상되기 때문에 지방재정의 확충방안이 강구되지 않고서는 지방재정수요를 충족시키기는 매우 어려울 것으로 보인다.

이러한 어려운 점을 해결하기 위한 방안으로서 많은 학자와 실무자들에 의하여 지방재정의 확충방안이 논의되고 있으나 실효성있는 대안이 제시되지 못하고 있을 뿐만 아니라 정책적인 이유 때문에 확충방안으로

서 활용되고 있지 못한 실정이다.

본 연구는 이러한 문제의식하에 현재 국세로 되어 있는 교통세의 세원을 지방으로 이양할 수 있는 방안을 모색하고자 수행되었다.

구체적으로는 첫째, 국세와 지방세의 세원을 재배분하여야 하는 이유를 살펴보았다. 세원재배분의 필요성은 크게 두 가지 관점에서 접근하였다. 첫째, 중앙정부와 지방자치단체간 역할의 변화로 인하여 세원재배분의 필요성을 도출하였다. 즉, 중앙정부와 지방자치단체의 역할에 따라 현재의 세원이 배분되어 있다고 가정하였을 때 만약 중앙정부와 지방자치단체의 역할에 변화가 나타난다고 할 경우 세원 역시 재배분되어야 한다는 것이다. 분석결과 1991년부터 1996년까지 1,126건의 사무가 지방으로 이양되었음에도 불구하고 이에 수반한 재정이양노력은 크지 않은 것으로 보인다. 둘째, 재정분권화의 추세와 연계하여 세원재배분의 필요성을 도출하였다. 즉 본격적인 지방자치제의 실시와 함께 재정분권화를 달성하여야 하는 현시점에서 가장 중요한 것은 지방자치단체의 자주재원이 확충되어야 한다는 사실이다. 따라서 이러한 관점에서 세원재배분의 필요성을 도출하였다.

이러한 세원재배분의 필요성을 토대로 하여 교통세의 세원을 재배분한다고 할 경우 과연 이론적으로 가능한가를 살펴보았다. 이러한 가능성을 검토하기 위하여 본 연구에서는 지방세의 원칙중에서 보편성, 탄력성, 안정성의 원칙을 통하여 지방세원화 가능성을 살펴보았다. 보편성은 우리 나라에서 가장 강조하고 있는 지방세 원칙으로서 보편성의 원칙을 충족시키고 있는가에 대한 분석은 다양한 지수들에 의하여 측정이 가능하



다. 본 연구에서는 변이계수, Atkinson지수, Entropy지수를 사용하여 보편성을 측정하였으며, 탄력성은 탄력성 측정방법인 Hirsch에 의하여 제시된 공식을 이용하였다. 안정성의 원칙은 석유수요전망위원회에서 예측한 석유에 대한 장기수요전망결과를 토대로 하였다. 이러한 원칙에 대한 분석결과 모두 충족시키는 것으로 나타나 교통세의 지방세 이양에 무리가 없는 것으로 판단되었다.

이러한 과정을 통하여 교통세를 지방세 원화하는 것이 가능한 것으로 판단되어 구체적인 세원의 배분방안에 대한 검토를 하였다. 먼저 세원배분유형을 검토하였으며, 과세주체, 세율, 배분기준과 결과, 그리고 징수방법과 세수의 용도 등을 단계적으로 검토하여 적실하다고 판단되는 대안을 각각 제시하였다.

마지막으로 교통세의 13.27%를 지방자치단체로 이양한다고 할 경우 지방세 체계내에 어떠한 변화가 발생하는가를 효과분석을 통하여 검토하였다. 검토결과 세수이전효과가 발생하였으며, 재산과세위주로 되어있는 현행 지방세 체계에 소비과세가 강화되는 현상이 나타났다. 또한 지방세 체계내의 탄력성이 더욱 강화됨을 알 수 있었으며, 교통세의 13.27%가 지방자치단체로 이양됨으로 인하여 현재보다 지방자치단체간 세수격차현상이 다소나마 완화되는 것으로 나타났다.

## 제2절 정책건의

본 연구는 현재 국세로 되어 있는 교통세의 세원을 지방으로 이양할 수 있는 방안을 모색하고자 하는 연구목적을 가지고 수행되었다. 이러한 연구목적이 그 실효성을 얻기 위해서는 다음과 같은 방식하에서 세원이 양이 이루어져야 할 것이다.

**1) 세원공동이용방식(중복과세방식)에 의하여 교통세의 세원을 재배분하여야 한다.**

세원배분유형에는 세원의 분리방식과 세원의 공동이용방식이 있다. 우리 나라의 경우 현재 세원분리방식을 고수하고 있으며, 예외적으로 주민세 소득할을 통하여 세원의 공동이용방식을 활용하고 있을 뿐이다. 이러한 세원배분유형중에서 교통세의 세원을 재배분한다고 할 경우 어떤 형태를 취해야 하는가를 결정하여야 한다. 세원분리방식에 의하여 교통세를 지방자치단체로 이양한다고 할 경우 국세인 교통세 전액을 지방자치단체로 이양하여야 한다. 그러나 이러한 방식은 현실적으로 어려움이 있다. 반면 세원의 공동이용방식에 의하여, 그 중에서도 중복과세방식에 의하여 교통세의 일정부분을 지방자치단체로 이양한다고 할 경우에는 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조 중복과세금지규정에 위배된다. 또한 현재 운영되고 있는 지방교부세와 지방양여금, 그리고 도로 등 교통시설특별회계와의 관계에서 문제점이 발생한다. 그러나 이러한 문제점은 제도적인 측면으로서 해결가능하다. 따라서 세원분리방식에 의하여 교통세의 세원을 재배분하기 보다는 세원공동이용방식, 그중에서도 중복

과세방식에 의하여 세원을 재배분하여야 한다.

**ii) 지방세원화된 교통세의 일부세원에 대한 과세주체는 광역자치단체가 타당하다.**

과세주체에 대한 결정기준은 다양하게 존재하나 교통세와 관련하여 논의할 수 있는 기준은 세원의 이동성과 징수비용이다. 세원의 이동성기준에 입각할 경우 기초자치단체보다는 광역자치단체가 타당하다. 또한 징수비용상의 문제를 고려할 경우 5대정유업자를 특별징수의무자로 선정하여 특별징수하는 것이 징세비용을 절감할 수 있다는 차원에서 볼 때 역시 기초자치단체의 세목보다는 광역자치단체의 세목화하는 것이 타당하다. 결국 이러한 분석결과를 토대로 할 때 기초자치단체의 세목보다는 광역자치단체의 세목으로 하는 것이 타당하다. 그러나 현재 기초자치단체에 도로재원 등이 지원되고 있다는 사실을 감안할 때 기초자치단체에 대한 재원이양방안을 강구할 필요가 있을 것이다. 이때는 지방세목화하기 보다는 배분공식에 의하여 배분하는 것이 타당할 것이며 이때의 기준으로는 본 연구에서 제시한 재정력환산지수와 역재정력배분지수를 이용하는 방안을 모색해볼 필요가 있을 것이다.

**iii) 배분규모는 13.27%부터 시작하여 점차 상향조정하는 것이 타당할 것이다.**

이 경우 세율은 휘발유의 경우 44.5원, 경유의 경우 3.7원이 된다.

교통세의 배분규모는 다양하게 제시할 수 있으나 다음과 같은 두 가지의 기준이 유용할 것이다. 첫째, 지방교부세의 대상이 되었을 경우의 규모 둘째, 도로관련재원의 적정배분 규모가 바로 그것이다. 이 두 가지기준을 근거로 할 때 교통세 재원의 4.7%, 13.27%, 17.0%, 23.1% 그리고 46.2%가 가능하다. 다양한 배분규모중에서 실현가능한 대안의 모색이 필요하다. 이 경우 세계발전심의위원회의 조세체계개편(안)을 검토해볼 필요가 있다. 세계발전심의위원회의 조세체계개편(안)에 의하면 목적세를 정비한다는 원칙하에 교통세를 특별소비세의 과세대상으로 환원하고자 한다. 이 경우 유류관련세는 지방교부세의 대상이 되어 13.27%가 지방자치단체로 이양되게 된다. 어차피 13.27%가 지방자치단체로 이양되어야 한다면 이를 의존재원화하지 않고 지방세목화 하는 방안을 고려해볼 필요가 있을 것이다. 이러한 사실들을 토대로 할 때 현실적으로 13.27%의 지방자치단체 이양은 큰 무리가 아닐 것으로 보여지므로 13.27%부터 시작하여 점진적으로 상향조정하는 방안을 고려하여야 할 것이다.

**iv) 배분기준은 휘발유와 경유의 판매량을 기준으로 하여야 한다.**

배분규모를 지방자치단체에 어떤 기준으로 나누어야 하는가의 문제를 살펴보아야 한다. 자동차등록대수와 휘발유·경유의 판매량, 배분공식(재정력환산지수, 역재정력 배분지수)을 기준으로 하여 광역자치단체별로 배분하여 본 결과 지방자치단체간 세수격차완화효과와 효율성측면에서 휘발유와 경유의 판매량에 의하여 배분하는 것이 타당한 것으로 나타났

다. 따라서 휘발유와 경유의 판매량을 기준으로 배분하는 방안을 고려할 필요가 있다.

v) 징수방법은 5대 정유업자를 특별징수의무자로 하여 징수하는 것이 행정비용측면에서 가장 우월하므로 이러한 방식에 의하여 징수하는 것을 고려할 필요가 있다.

vi) 세원재배분에 의하여 지방자치단체로 이양된 교통세의 13.27%는 보통세원화하기 보다는 목적세원화하는 것이 현실적으로 타당하다.

유류소비세는 보통세와 목적세중 어떤 방식을 취하여도 무방하다. 다만 신세목의 도입시 야기될 수 있는 조세저항의 문제와 연계할 때 보통세보다는 목적세로 하는 것이 우월할 것으로 보인다. 또한 유류소비세를 도입하려고 할때 보통세로 하는 것보다 목적세로 하는 것이 정치적 지지를 얻을 가능성이 높아질 수 있다. 즉 유류소비세도입의 가능성이 커질 수 있다. 따라서 본 연구에서는 목적세로서 지방소비세를 도입하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 목적세원화할 경우 지방세의 세목을 규정하고 있는 지방세법 제5조에 신설되는 유류소비세를 삽입하고, 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제3조를 “..... 목적세인 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세 및 유류소비세를 과세한다.....”로 개정하여야 한다.

## <참고문헌>

### <단행본>

### <국내문헌>

강병주外, 「지역총생산 추계에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 1991년.

김수근外, 「지방자치제의 실시에 따른 지방자치단체의 재정운용 개선방안」, 한국재정연구회, 1991년.

김유찬, 「독일의 재정」, 한국조세연구원, 1997년.

김정훈, 「국세와 지방세의 조정방안」, 한국지방행정연구원, 1996년  
....., 「지방소비과세의 확충방안」, 한국지방행정연구원, 1997년.

내무부, 「자치체 재정기반의 확립」, 1997년.

라휘문, 「지방환경세의 도입에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 1997년.

....., 「지방소득세의 도입방안」, 한국지방행정연구원, 1997년

박정수, 「국가와 지방자치단체간 자원배분에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1993년.

....., 「공동세제도의 활용방안에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1993년.

....., 「광역자치단체와 기초자치단체간 자원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1997년.

박충훈, 「재정분권화 정도가 지방자치단체의 재정규모에 미치는 영향분석」, 성균관대학교 대학원 박사학위논문, 1997년.

성명재外, 「개별소비세제의 정책과제와 개선방향」, 한국조세연구원, 1993년.

양지청外, 「교통재원의 적정 배분방안」, 국토개발연구원, 1996년.

오희환外, 「재정확충을 위한 자동차세제도의 합리적 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1995년.

이영희外, 「자동차관련세제의 합리적 개편방안」, 한국지방행정연구원, 1996년.

이준구, 「소득분배의 이론과 현실」, 서울 : 다산출판사, 1993년

이 효, 「중앙정부와 지방자치단체간 자원배분방안」, 한국지방행정연구원, 1997년.

임성일, 「지방양여금제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1996년.

지방재정발전기획단, 「지방재정발전계획」, 1996년.

조영환外, 「산업기지개발의 지역파급효과 분석」, 국토개발연구원, 1989년.

한국조세연구원, 「세제개혁과 세정의 합리화」, 1997년.

### <국외문헌>

- ACIR, *State and Local Roles in the Federal System*, 1982.
- Bahl, Roy W. & Linn, Johannes F., *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press, 1992.
- Bennett, R. J., *The Geography of Public Finance*, Methuen & Co. Ltd, 1980.
- Davey, Kenneth, *Financing Regional Government* (Chichester: John Wiley & Sons, 1983).
- Hirsch, Werner, Z., *The Economics of State and Local Government*, McGraw-Hill Book Co, 1970.
- King, David, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. London: George Allen and Unwin. 1984.
- McLure, Charles(ed), *Tax Assignment in Federal Countries*. Australia: Australian National University Press, 1983.
- Richard A. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (N. Y. : McGraw-Hill Book Co., 1983).
- Shah, Anwar, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economy*. Washington D.C: The World Bank, 1994.



## <논문>

### <국내논문>

- 곽채기, “자치단체 계층간 세원배분 체계의 조정방안,” 「지방세」, 한국지방재정공제회, 제1호, 1998년.
- 김정욱, “관광과세화와 세부담의 지역간 전가에 관한 연구,” 「한국행정학보」, 제28권 4호, 1994년.
- 김정훈, “소득·소비과세제도의 구조개편,” 「지방행정연구」, 한국지방행정연구원, 8월호, 제12권 제2호 통권 44호, 1997년.
- 라휘문, “국세의 지방세 이양, 반드시 이루어져야 한다,” 「자치공론」, 한국지방자치연구원, 8월호, 1998년.
- 오연천, “21세기 지방세의 연합과 전망,” 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1호, 1998년.
- 오희환, “중앙·지방정부간 사무재배분,” 「지방자치」, 현대사회연구소, 2월호, 1997년.
- 원윤희, “지방소비세의 도입방안에 관한 연구,” 「지방세」, 한국지방재정공제회, 제2호, 1995년.
- ....., “지방소비세의 도입방안,” 「지방세」, 한국지방재정공제회, 통권 36호, 1996년.
- ....., “지방세 및 세외수입제도의 개편방안,” 「지방재정개혁론」, 서울 : 박영사, 1998년.
- 이종수, “교통세 및 특별소비세 관련 개정세법 해설,” 「월간조세」, 2월호, 1998년.

- 유한성, "조세체계상에서의 목적세제의 위상," 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1998년 제4호.
- 최명근, "지방소비과세제도 확충의 필요성과 주요국의 입법례," 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1996년 제4호.
- 황기연, 「주행세 도입의 바람직한 방향」, 서울시정개발연구원 정책토론회 자료, 1996년.

#### <국외논문>

- Bahl, Roy W. (1995). "The Decentralization of Government," 광복 50주년 기념 국제학술대회 발표논문집, 「한국재정 50년의 회고와 전망」.
- D. Schroeder, Larry & David J. Sjoquist, "An Analysis of Alternative Local Revenue Sources: Current Status and Future Possibilities", *Financing the Metropolis*(N. Y.: Praeger, 1980).
- Musgrave, Richard A. (1983). "Who should Tax, Where and What," in C.E.McLure, Jr.(ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, 1983.
- Oates, Wallace E. (1993). Fiscal Decentralization and Economic Development, *National Tax Journal*, Volume XLVI, No. 2 June.

## <기타자료>

건설교통부, 「건설교통통계연보」, 1996년.

국세청, 「국세통계연보」, 1997년.

내무부, 「지방양여금 산정조서」, 1996년.

석유수요전망위원회, 「중장기 석유수요전망」, 1997년.

에너지경제연구원, 「에너지통계연보」, 1997년.

예산청, 「예산개요」, 1998년.

행정자치부, 「지방양여금산정조서」, 1996년.

....., 「지방자치단체 예산개요」, 1994-1998년.

....., 「지방재정연감」, 1986-1998년.

## < Abstract >

### A Study on the Tax Assignment of the Transport Tax

There are many studies for intergovernmental fiscal relations between the central and local government in federalist economies and a few researches in unitary countries such as Korea. However, there are few studies for the tax assignment between the central and local government.

This study discusses these important issues and tries to provide relevant policy recommendations for Korea's redesign of intergovernmental assignment of tax sources. Specifically, This study is to discuss the tax assignment of the transport tax

The organization of this study is summarized as follows;

The research issue is addressed in the first Chapter with introductory statements. Chapter two deals with the theoretical background and feasibility on the tax assignment of the transport tax. Alternatives for the tax assignment of the transport tax is developed and applied in Chapter three. Based on the results of the study, Chapter four deals with effects of tax assignment. Abstract and

propositions of this study are presented after foreword.

The results of this study show that the transport tax should be handed to local tax. To the tax assignment of transport tax, this study is presented alternatives on the types of tax assignment, tax subjectives, tax rates, criteria of assignment, method of tax collection, and use of tax revenue.

After being assigned on the basis of the results of the analysis, the effects by the change of local tax system are analyzed. According to the results of the analysis, the assigned local tax system becomes more equal than existing local tax system. Also other effects is transferred the tax revenue from central to local government, enlarged consumption taxation, intensified elasticity of local tax revenue

This study has many limitations. One of them is that it does not attempt directly to analyze the impacts of lower-level local government on tax assignment of transport tax. Therefore, empirical examination of this impacts seems to be necessary and very important for both theorists and practitioners. Also This study does not provide the information about the tax rates. Therefore, future research should be devoted to this topic.