

地方自治時代の自動車税制 改編論理와 實際

- 走行税의 導入案을 中心으로 -

Political Economy of Automobile Tax Reform

孫 熙 俊

(清州大學校 行政學科 教授)

<目 次>

- | | |
|---------------------|----------------------------|
| I. 序 論 | IV. 自動車走行税 導入案의 關聯集團과 決定基準 |
| II. 自動車走行税 導入의 論理 | V. 自動車走行税 導入案의 内容과 決定形態 |
| III. 自動車走行税 導入의 逆論理 | VI. 結 論 |

<ABSTRACT>

Recently a revision of automobile tax(local tax), an introduction of motor fuel tax system(or automobile mileage tax) is suggested by many interest groups involved in revision process. The new motor fuel tax system is superior to automobile tax in the sense of internalization of social costs(externalities), relief effect of traffic congestion, reductions of roads and environmental damages and cheapness of tax collection costs, etc. But motor fuel tax system has many problems, for examples complexity of related tax system, overlapping problem of national taxes and local taxes and strengthening of interest struggles. In this paper, pros and cons about adoption of motor fuel tax system among scholars and practitioners were reviewed.

Although a proposal of tax reform has many desirable effects theoretically, the proposal is changed in the process of interest struggle and decided differently in practice in the long run. The main purpose of this paper is to compare the practice and logic of automobile tax reform. Toward this end, an examination with regard to alternative proposals of motor fuel tax in the analytical framework of "group theory" were reviewed.

As a result of analysis, the decision making by interest group politics is different from the policy by rational criteria. The paper suggests that scholars and specialists should develop more rational and more feasible proposal of tax reform.

I. 序 論

최근 들어 자동차주행세의 도입방안에 대한 논의가 뜨겁다. 왜냐하면 작년 10월 성수대교 붕괴사고로 인한 서울시의 교통혼잡을 완화하기 위한 승용차의 10부제가 5월 30일부로 해제되었기 때문이다. 따라서 서울시의 교통혼잡은 불을 보듯이 더욱 가중될 것이기 때문에, 서울시 당국은 교통혼잡의 완화를 모색하는 정책적 수단으로 자동차주행세의 도입을 진지하게 검토하고 있다는 지상의 보도가 있었다¹⁾.

실제 주행세의 도입에 대한 논의는 어제 오늘의 일이 아니다. 1990년말 지방세제의 개편시, 특히 자동차세제를 개정하면서 이미 전문가들 사이에서는 깊이 있게 논의된 적이 있었고(한국지방행정연구원, 1990:76~90), 1992년말 대통령선거를 앞두고는 유권자들에 대한 득표전략으로 각 정당이 앞다투어 세계개혁안의 일환으로 주행세의 도입을 제시하기도 하였다(손희준, 이삼주, 1993:119). 그럼에도 불구하고 현재까지 주행세는 도입되지 않고 있다. 그 이유는 도입취지와 근거는 매우 바람직하나 실제 부과방법상의 문제와 조세이론상의 문제 등으로 계속 검토만 되고 있는 중이다. 도리어 1993년말 세계개혁시 기존의 휘발유 특별소비세와 경유 특별소비세가 10년 한시세목으로 교통세로 전환됨에 따라, 주행세의 도입은 사실상 더욱 힘들게 되었다고 판단된다.

이처럼 이론적으로나 목적상으로는 바람직한 세계개편안들이 실제로는 전혀 다른 형태로 채택되는 이유는 무엇일까? 바로 이 질문에 대한 해답을 구해 보고자 하는 것이 이 논문의 研究目的이다. 조세이론가들과 전문가들은 나름대로 이론적으로나 규범적으로 합리적이고 바람직한 세계개편안을 제시하고 있지만, 실제 적용되고 채택되는 것은 이와는 상이하다. 그렇다면 이 문제는 전문가들이 현실에 대한 이해가 부족하거나, 그렇지 않으면 정치가들이나 관련 이익집단들이 자신들의 이익극대화를 추구하는 과정에서 상이한 개편안을 결정하는 것으로 설명할 수 있다고 본다.

따라서 본 논문에서는 우선 자동차주행세의 개념 및 도입을 지지하는 논리와 이에 대한 역논리를 주로 이론적으로 분석하여, 실제 주행세의 도입이 우리에게 미칠 영향력과 의미를 파악하고자 한다. 또한 세계개편안이 실제 결정되는 과정과 요인을 설명해 줄 수 있는 이론적인 틀은 주로 집단이론적 관점을 원용한다. 따라서 研究方法은 주로 記述的이며 規範的이다. 이에 따라 주행세와 관련된 집단들을 파악하고, 이들이 선호하게 되는 결정기준

1) 세계일보, 1995년 5월 4일자, “자동차 주행세 추진”이라는 제하에 정부가 내년부터 주행세를 도입하고자 한다는 기사가 난후에, 일간스포츠, 1995년 5월 7일자. “서울시, 교통문제 해결 ‘주행세 제도’ 관계부처에 건의”라는 제목하에 보도됨.

이 무엇인지를 분석하여, 이러한 기준에 의거 현재 가능한 자동차주행세의 도입안에 비추어 실제 채택가능성의 여부를 추정해 보고자 한다. 물론 우리나라의 경우 관련집단들 대부분이 정부기관으로, 이익집단들과는 매우 다른 목적과 행동지향성을 갖는다는 사실을 전혀 무시할 수 없기 때문에 일반적인 관점에서 주로 제시되는 합리적인 결정기준과 이익집단으로서의 결정기준에 의한 결정간에 어떠한 차이가 발생하는지를 비교하고자 한다.

II. 自動車走行稅 導入의 論理

1. 自動車走行稅의 概念

자동차세를 부과하는 기준은 주로 자동차의 財産的 價値와 道路의 利用과 毀損程度 및 交通混雜 및 大氣汚染 등을 유발하는데 대한 負擔金의 성격 등을 들 수 있는데(손희준, 1993:19), 우리나라의 현행 자동차세는 자동차의 소유와 사용을 구분하지 않고 과세하고 있기 때문에 본질적으로는 이러한 자동차세의 성격을 모두 지니고 있다고 볼 수 있다. 그러나 세율구조와 체계를 통해서 판단해 본다면, 주로 배기량별, 승객정원별, 톤수 등을 기준으로 누진과세하고 있기 때문에 주로 自動車의 財産的 價値만을 반영하고 있는 것으로 알려져 있다²⁾.

따라서 이러한 자동차의 보유사실에 대한 과세로서의 자동차세보다는 자동차의 保有와 使用을 구분하여 자동차의 보유라는 사실에 대해서는 자동차세를 부과하고, 다른 한편으로 자동차의 주행에 대해서 주행세를 부과하는 것이 보다 합리적이며, 조세의 형평성이나 수익면에서 보다 이상적이라는 논의가 활발하다. 게다가 이러한 走行稅로의 전환은 비산유국인 우리나라의 경우 휘발유등 각종 유류 즉 에너지의 소비를 감소시키며, 자동차의 주행을 감소시키므로 인해 교통혼잡을 해소할 수도 있고, 중대형차 위주의 승용차보유 선호성향이 점차 소형차위주의 선호성향으로 바뀔수도 있으며, 자동차생산업체의 경우도 연비가 높은 자동차를 개발하게 됨으로써 여러모로 좋은 결과를 산출할 수 있다는 것이다.

결국 이러한 의미에서 자동차주행세란 자동차의 이용정도에 비례하여 부과하는 조세를 가리킨다고 할 수 있다. 그러므로 주행세의 과세표준은 자동차의 주행정도가 되며, 이를 위해서는 자동차주행의 척도가 되는 유류의 사용량이나 자동차의 주행거리미터기가 기준이

2) 이러한 자동차세의 재산적 가치만을 강조하여, 한국자동차공업협회는 자동차세액이 강남의 35평형 아파트의 재산세보다 많다는 주장을 하고 있으나, 이는 자동차세의 다양한 성격을 경시한 비교라고 할 수 있다.

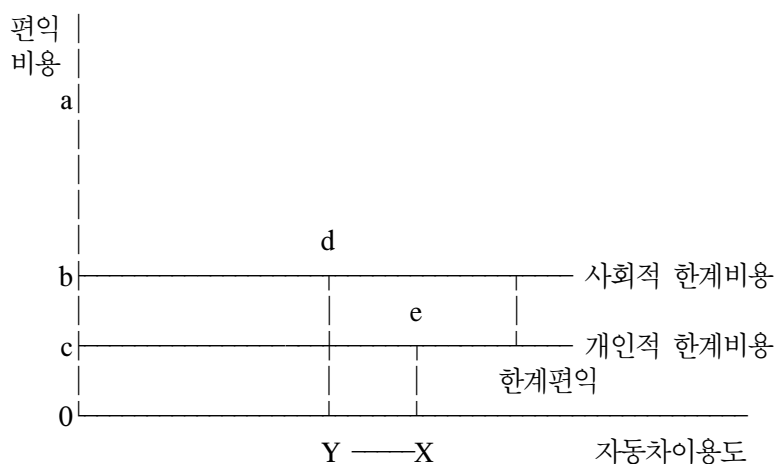
되는데, 실제 주행거리미터기는 조작의 가능성이 높고, 직접과세방법의 적용을 요하므로 주로 유류의 사용량에 따라 세금을 부과하는 방법을 고려하게 된다. 따라서 자동차주행세란 자동차의 이용정도를 나타내는 연료에 부과하는 조세라고 정의할 수 있다.

2. 自動車走行稅 導入의 理論的 根據

1) 資源배분의 효율성 증대

근본적으로 자동차의 수요자는 자동차의 구입여부에 대한 결정과 구입후의 이용에 대한 결정 등 두가지 결정을 한다. 일반적으로 재화의 구입만으로는 거의 便益(benefits)이 발생하지 않으며, 편익은 그 재화의 이용 또는 소비를 통해 발생한다. 반면 편익을 위한 費用(costs)은 대부분의 경우 구입시에만 발생하므로, 소비자는 이용 또는 소비로부터의 편익과 구입에 따른 비용을 비교하여 구매를 결정한다. 또한 이렇게 구매된 재화는 이용 또는 소비단계에서 비용이 발생하지 않으므로 전량 소비된다. 그러나 자동차의 경우는 구입단계와 이용시에도 비용이 발생하며 이를 이용단계를 중심으로 분석하면 다음과 같다.

자동차를 구입한 소비자는 자동차의 이용 즉 주행으로부터의 限界便益과 限界費用을 비교하여 그 이용도를 결정한다. 즉 자동차의 이용에 따른 한계편익은 체감하며, 한계비용은 운행에 따른 추가유류비, 차량손상비등이 포함된다. 따라서 자동차보유자는 주행에 따른 한계편익이 한계비용을 초과하는 경우에만 이용하므로 <그림 1>의 X에서 주행을 결정하게 된다.



<그림 1> 주행세의 효과

그러나 개인의 자동차 이용은 자신이 부담하는 유류비, 차량의 감가상각비 등 私的 費用(private cost) 외에도 교통혼잡, 매연, 소음 등의 外部效果(externality)를 야기시킴으로 인해 社會的 費用(social cost)을 증대시킨다. 이는 결국 자동차의 운행에 필요한 도로건설 및 보수 등 교통투자수요의 유발과 함께 환경오염에 대한 여러가지 방지책이나 감소방안 등으로 이어져 사회 전체적으로 많은 재정부담을 요구하게 된다. 그러나 이러한 사회적 비용은 자동차 이용자가 직접 부담하지 않으므로 개인의 의사결정에 전혀 고려되지 않기 때문에 개인은 이용에 따라 발생하는 비용을 사회적 비용보다 낮게 인식하여 실제로 과다하게 이용하게 된다.

즉 사회적으로 볼 때 사회적 한계비용과 한계편익이 일치하는 점 Y에서 자동차의 이용도가 결정되어야 하나, 개인은 개인적 한계비용과 한계편익만을 고려한 X에서 과잉 이용하게 된다. 결국 자동차이용도가 사회적 적정수준으로 유지될 경우의 純便益(Δabd) 보다, 실제로 과잉이용되고 있는 상황에서의 純便益(Δace)이 더 크기 때문에 자동차 구입욕구가 확대되게 되며, 따라서 자동차보유 또한 사회적 적정수준보다 과다해진다(현대경제사회연구원, 1993:35~37).

이와 같이 과다한 보유와 과다한 이용에 대한 치유책으로 자동차이용에 일정한 액수의 조세를 부과하는 주행세를 적용하면, 사회적 후생면에서 자원의 효율적인 분배가 이루어지게 되고 또한 자동차의 주행에 의해 발생하는 사회적 비용을 자동차의 운행자가 부담하게 되므로써 사회적으로 부정적인 外部不經濟를 內部化(internalization)할 수 있는 장점이 있다.

따라서 주행세액이 사회적 외부비용과 같게 되면, 이용세를 포함한 개인적 한계비용은 사회적 한계비용과 일치하게 되고, 따라서 개인은 자동차이용을 사회적 적정수준인 Y에서 결정하게 된다. 또한 이용으로부터의 순편익도 사회적 비용까지 고려한 수준으로 다시 축소되고 따라서 과다했던 자동차의 보유와 이용이 사회적 적정수준으로 회복되게 된다. 이처럼 주행세는 외부성으로 인해 왜곡된 자원배분을 파레토 최적(Pareto optimum)의 상태로 이끄는 효율적인 과세방법이다.

2) 소득재분배효과의 확보

만약 자동차보유자들을 위한 도로건설 및 관리에 대한 투자와 환경오염방지대책 등을 다른 조세수단에 의해 수행할 경우는, 자동차를 소유하지 않고 있는 다른 계층의 부담을 통해 자동차보유자들의 편익을 증대시키는 일종의 交叉補助效果(cross subsidization)를 야기시킬 수도 있다는 문제점이 발생한다³⁾.

그러나 주행세를 도입하여 이를 통해 발생하는 비용을 자동차의 소유자들에게 부담시키면, 소득분배상의 왜곡효과를 시정할 수 있다(Ian Crawford & Stephen Smith, 1995 : 43~44). 물론 이와 관련해서 주로 영업활동이나 판매의 특성상 영세 소매업자와 영업사원들이 불가피하게 주행을 많이 해야 할 경우가 있기 때문에 주행세의 도입이 도리어 불공평하게 작용할 수 있다는 비난이 가능하나, 이에 대해서도 주행세의 도입이 결국 개인들로 하여금 운행비용에 대한 비용편익분석을 통해 보다 합리적인 대안을 모색하도록 유도하기 때문에 보다 합리적이라고 할 수 있다.

3. 自動車走行稅 導入의 效果

走行基準으로의 세제개편은 운전자들이 개인적인 부담을 줄이기 위해 차량의 운행빈도를 축소하게 되고, 축소한 만큼 교통수요가 감소됨으로 인해 교통혼잡과 매연 및 소음 등 외부효과가 감소하게 된다. 또한 자동차의 주행감소에 따라 휘발유등 에너지절약의 효과도 나타날 수 있다. 주행세도입의 몇가지 長點을 살펴보면 다음과 같다.

1) 사회적 비용의 내부화

자동차의 走行時 발생하는 社會的 費用은 몇가지로 구분할 수 있는데, 첫째, 자동차의 과다운행으로 인한 交通混雜費用으로 우리나라의 경우 교통체증으로 인한 사회경제적 손실이 연간 GNP의 3.2%에 달하는 약 9조원에 육박한다는 연구결과가 있다⁴⁾. 이는 <表 1>에서 보는 바와 같이 우리나라 승용차의 연간 주행거리가 23,300km로 미국, 일본 등에 비해 훨씬 더 길며, 주차장으로부터 최종 목적지까지의 이동거리가 세계에서 가장 짧다는 연구결과에서 알 수 있듯이 피부로 느끼는 주행비용이 너무 저렴하기 때문에 발생하는 그릇된 운전행태 때문이라고 할 수 있다.

3) 일반적으로 交叉補助 또는 内部補助란 동일산업내에서 한 부문의 결손을 다른 부문에서 나오는 이익금으로 충당하는 것을 의미하며, 대표적인 예는 철도, 우편, 전신, 전력, 수도 등 공익서비스 산업분야의 요금이다. 여기서는 비용발생자와 부담자간의 불일치로 발생하는 보조형태를 교차보조로 설명하고자 한 것이다. 보다 자세한 내용은 최병선(1994), 「정부규제론」, 법문사:111~118 를 참조할 것.

4) 한국일보, 1995년 6월 1일자, 13면. “자동차주행세 도입할 것인가” 및 동아일보, 1994년 10월 2일자에서는 서울시의 출퇴근 교통체증비용이 93년 현재 1조 6백 60억원으로 서울지역 총생산의 1.58%에 달한다는 서울시 정개발연구원의 연구결과를 인용보도하였다.

<表 1> 승용차의 연간 주행거리

한 국	일 본	미 국	독 일
23,300km	10,200km	14,700km	14,500km

자료 : 교통부 내부자료, 1993.

따라서 주행세를 도입하면 교통혼잡을 유발시키는 사람들이 비용을 직접 부담하게 되므로 사회적 비용을 사적 비용으로 전환시키는 효과가 발생한다.

둘째, 자동차의 주행에 따른 環境汚染費用이다. 자동차의 주행은 불가피하게 배기가스에 의한 대기오염과 소음 및 분진등을 초래하게 되는데, 이에 대해 주행세를 도입하면 주행을 감소되어 오염비용 역시 감소하게 된다.

셋째, 자동차의 주행에 의한 도로의 파손과 확대수요에 따른 도로건설비와 보수 및 관리비, 각종 교통시설비, 교통경찰비, 기타 조사연구비 등 交通關聯施設의 設置 및 管理에 소요되는 費用이다. 이 역시 주행에 의해 증가되는 비용이므로 이에 대한 비용부담을 주행세를 도입함에 따라 사적 비용의 증가로 해소할 수 있다.

넷째, 자동차의 주행이 증가하면 수반하게 될 交通事故 등 安全性과 관련된 비용이다. 자동차의 주행이 반드시 교통사고의 발생과 직접적으로 연결된다고 할 수는 없지만, 주행이 증대되면 교통사고의 발생가능성은 높다고 할 수 있다.

따라서 주행세의 도입은 결국 이러한 자동차의 주행이 초래하게 되는 사회적 비용을 자동차의 운전자 자신에게 내부화함으로써 사회전체적으로 자원의 효율적인 분배와 사회적 비용의 감소를 초래할 수 있다는 장점이 있다.

2) 교통혼잡의 완화와 에너지 절약효과

주행세가 도입되면 교통혼잡이 완화되는 결과를 초래할 것이다. 그러나 이는 보다 구체적으로 주행세율을 얼마로 정해야 어느 정도나 감소할 것이냐의 문제와 직결되며, 자칫하면 주행세를 도입하였음에도 불구하고 자동차의 주행율이 전혀 감소되지 않아, 주행세의 도입이 단순히 세수증대방안의 일환으로 전락하거나 또는 지나치게 세율이 고율로 책정되어 잘사는 사람만 자동차를 운행할 수 있도록 한다면 이것 또한 문제이다. 따라서 보다 적절한 주행세율의 책정이 요구되며, 이에 따라 주행거리와 운행율이 감소되면, 부수적인 에너지 절약효과를 기대할 수 있다.

특히 우리나라는 산유국이 아니면서도 여타의 선진국에 비해서 다음 <表 2>와 같이 때

우 낮은 유가를 유지하고 있다. 이처럼 그동안 산업정책적 측면에서 추진하여 온 저유가정책은 기술개발 등 장기적인 경쟁력제고와 에너지 소비절약을 위한 노력을 약화시키고 에너지과다소비산업의 비대화를 초래했다.

<表 2> 휘발유, 경유가격의 국제간 비교

(단위: \$ /리터,%)

구 분	한 국	프랑스	영 국	독 일	일 본	미 국
휘 발 유	0.772	0.905	0.795	0.886	0.944	0.031
세금비율(%)	51.2	75.0	66.0	67.4	44.9	32.9
경 유	0.271	0.553	0.568	0.574	0.572	0.299
세금비율(%)	14.4	54.3	56.5	51.8	35.1	34.1
휘발유가에 대한 경유가격비율(%)	35.0	61.0	71.0	66.0	61.0	99.0

자료 : 교통개발연구원, 「자동차 관련세제 개선방안 연구」, 1993, p.90.

3) 산업파급효과의 극대화

주행세의 도입은 자동차 제조업체에까지 긍정적인 파급효과를 미쳐 첫째, 연비향상을 위한 고연비의 초경량 자동차의 생산을 모색하게 함으로써 국가경쟁력을 향상시킬 수 있으며, 둘째, 휘발유와 경유 등 화석연료중심의 자동차생산보다는 전기와 수소 등 연구개발중인 대체연료 사용의 자동차개발을 가속화시킬 수 있다. 이에 따라 환경오염도 급격히 개선될 것이다. 셋째, 현재 지나치게 대형화되어 있는 소비자들의 자동차 선호경향이 소형화를 통한 에너지절약형으로 전환되어 과소비풍조를 진정시키는 데에도 일조를 하게 된다.

4) 징세비용의 절감

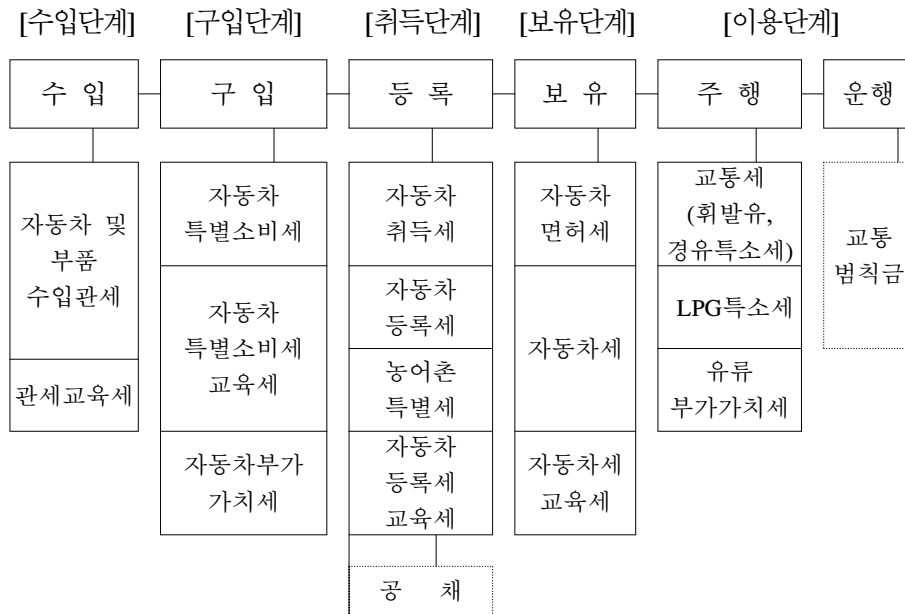
자동차세액은 그 액수가 매우 커서 일반적인 여타의 지방세와 달리 分期納제도를 채택해 온 것이 부과징수절차의 복잡성을 초래했고, 자동차의 지나친 이동에 의한 주소지변동이 세무공무원들의 과중한 업무부담으로 자리잡아 왔다(한국지방행정연구원, 1990:35~42). 특히 최근 들어 이러한 문제를 해결하기 위해 半期納제도로 개정하다 보니, 자동차세의 성격이 자동차의 운행에 대한 선불이나 후불이냐의 문제를 일으키면서 주민들의 저항을 불러일으켰던 것이다. 그러나 이것은 자동차세가 자동차의 운행과는 전혀 관계없는 자동차의 보유와 규제를 위한 세목이란 사실을 간과하였기 때문에 발생한 문제이다. 또한 자동차세의 경우 다른 지방세목에 비해 징수율이 낮은 이유가 주로 자동차의 이관에 따른 체납차량의 발

생과 부과 및 징수와 관련된 업무의 과중으로 인한 것이니 만큼, 間接稅 방식의 주행세로 전환하면 징세비용이 크게 절감될 수 있다.

Ⅲ. 自動車走行稅 導入의 逆論理

1. 關聯稅目的 過多와 複雜性

현행 자동차와 관련된 세목의 종류는 최근 1994년 1월 1일부터 적용된 교통세와 동년 7월 1일부터 적용한 농어촌특별세의 신설로 인해 더욱 증가한 실정이다. 따라서 수입자동차의 경우는 관세와 관세교육세가 포함되어 모두 15가지의 세금과 1가지의 공채, 그리고 교통범칙금이나 각종 부과금을 부담하게 되며, 국산자동차라 해도 차량에 대한 10가지의 세금과 유류에 부과되는 3가지 등 모두 13종의 세금 및 각종 부과금을 부담하게 된다. 이를 자동차의 구입에서부터 이용에 이르기까지 각 단계별로 구분하면, 다음 <그림 2>와 같다.



<그림 2> 단계별 자동차관련 세제 현황

물론 이중에서는 교육세와 부가가치세, 특별소비세등 동일한 세목임에도 불구하고 부과 대상과 세목에 따라 차이가 나는 경우가 있으므로 종류별로는 국세인 특별소비세, 교통세,

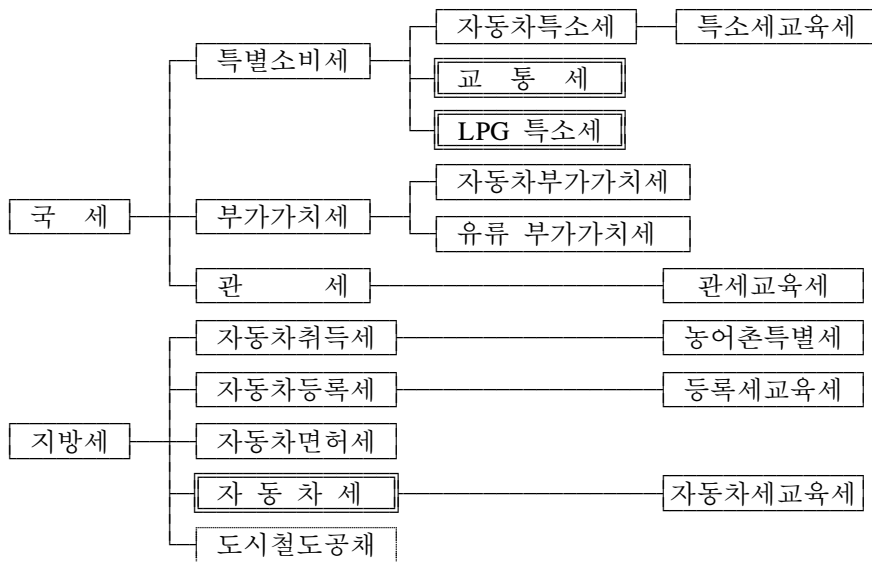
부가가치세, 관세와 부가세형태인 농어촌특별세, 교육세의 6종이 있고, 지방세로는 자동차세, 등록세, 취득세, 면허세 등 4종으로 결국 종류별로는 10종이다. 따라서 이처럼 많은 종류의 세목이 자동차의 보유와 운행에 관련하여 부과되고 있기 때문에 자동차주행세의 도입안이 아무리 좋은 대안이라고 할지라도 여타세목들의 관련성을 명확히 이해한 후에야 가능하며, 자칫하면 세목만 증가시키는 효과밖에 없다는 비난을 면키 어렵다.

2. 國稅와 地方稅의 重複課稅問題

현행 자동차관련세목을 징수주체별로 구분해 보면 다음 <그림 3>과 같다.

지방세인 자동차세의 개편방안인 주행세 도입안은 그림에서 보는 바와 같이 국세인 유류 등 연료에 과세할 수 밖에 없는데, 이 부분은 이미 국세인 교통세가 1994년부터 10년동안 한시적으로 부과되고 있으며, LPG부분은 가정용과 난방용으로 사용되고 있어 실질적인 과세대상에서 제외될 수 밖에 없다. 또한 교통세는 특히 목적세로 부과되고 있기 때문에 내국세수입에도 제외되어 지방교부세의 산정에서도 제외되고 있는 실정이다.

그러므로 결국 주행세의 도입은 지방세와 국세의 중복과세문제가 발생하는데 이는 “국세와 지방세의 조정등에 관한 법률” 제4조 중복과세금지조항을 위반하게 된다.



<그림 3> 징수주체별 자동차관련세의 종류

주 : 는 주행세도입과 관련된 세목임

3. 稅收規模의 過多

자동차관련세수의 규모는 실제 국세와 지방세 어느 부분과 비교하여도 매우 높은 비중을 차지하고 있다. 1994년 자동차관련세수의 규모가 총 10조 698억원에 달해 전체조세수입의 17.6%를 차지한다는⁵⁾ 신문보도를 100% 믿을 수는 없지만, 상당규모에 달하고 있다. 실제 추계가 가능한 부분만을 대상으로 추산한 결과는 다음 <表 3>과 같다.

<表 3> 자동차관련세수의 증가율

(단위:백만원,%)

구분 \ 연도		1989	1990	1991	1992	1993
합 계		1,675,988	2,271,704	3,308,751	4,300,944	5,336,805 [100.0]
국 세	소 계	1,011,503	1,305,800	1,870,934	2,550,690	3,230,861 [60.5]
	자동차특소세	312,672	418,852	504,297	547,211	654,238 (20.2)
	유류특소세	490,801	582,197	935,575	1,461,301	1,965,251 (60.8)
	- 휘발유	372,270	457,373	779,895	1,260,534	1,727,840
	- 경유	118,531	124,824	155,680	200,767	237,451
	자동차부가가치세	*	*	*	*	*
	유류부가가치세	*	*	*	*	*
	특소세교육세	<208,029>	<304,751>	151,289	164,163	193,571 (6.0)
	등록세교육세	-	-	96,596	114,718	134,639 (4.2)
	자동차세교육세	-	-	183,177	263,297	283,122 (8.8)
관세	*	*	*	*		
관세교육세	-	-	*	*		
지 방 세	소 계	664,485	965,904	1,437,817	1,750,254	2,105,944 [39.5]
	자동차세	304,681	463,224	684,902	877,659	1,084,237 (51.5)
	등록세	210,111	289,842	482,980	573,591	673,198 (32.0)
	취득세	149,639	212,837	269,933	299,033	348,509 (16.5)
	면허세	*	*	*	*	*

주: 1) < >내는 방위세임, 2) *는 미상, 3) 교육세는 서울로 계산.

자료 : 한국지방행정연구원, 「지방재정확충을 위한 자동차세제도의 합리적 개선방안」, 1995.2.

5) 동아일보, 1995년 4월 17일자. 한국자동차공업협회의 자료를 인용하면서 자동차 부가가치세, 면허세등 추계가 상당히 힘든 부분의 세액도 포함하고 있음.

1993년 현재 자동차관련 총세수는 부가가치세와 관세, 면허세 등을 제외하여도 약 5조 3,368억원에 달하고 있다. 이중에서 국세는 3조 2,308억원으로 전체의 60.5%를 차지하며 지방세는 39.5%를 차지하고 있는데, 국세 중에서는 휘발유와 경유분 유류특소세의 비중이 국세수입의 60% 이상을 차지하며, 지방세수 중에서는 자동차세가 51%이상을 차지하고 있어, 이 2가지 세목의 비중이 매우 높은 것을 알 수 있다. 따라서 이처럼 비중이 높은 휘발유특소세와 경유 특소세의 과세부분인 교통세와 자동차세의 개편안인 주행세도입안이 단순한 도입논리와 타당성만으로 해결되기는 무척 힘들다는 것을 알 수 있다.

4. 費用과 負擔間의 連繫性問題

실제 현행 자동차관련세수의 용도를 파악하면 다음 <表 4>와 같다.

<表 4> 現行 自動車關聯稅의 用途

세 목 별			용 도
국 세	특별 소비 세	자동차 특별소비세	100% 도로등교통시설특별회계의 도로계정귀속
		교통세(휘발유특소세와 경유특소세분)	100% 도로등교통시설특별회계(67.5%도로계정, 13.5%도시철도계정, 9%고속철도 및 공항계정, 10% 예비비로 귀속)
		LPG 특별소비세	내국세 수입(국가의 일반재원)
	부가 가치 세	자동차부가가치세	내국세 수입(국가의 일반재원)
		유류 부가가치세	
	교육 세	자동차특소세교육세	지방교육자치단체의 교육양여금
		자동차등록세교육세	
		자동차세교육세	
	농특 세	자동차취득세 농어촌특별세	100% 농어촌구조개선특별회계에 귀속
	관세	(수입자동차와 부속)	100% 도로등교통시설특별회계(도시철도계정)
지 방 세	자동차 취득세	지방자치단체의 일반재원	
	자동차 등록세		
	자 동 차 세		
	자동차 면허세		
도 시 철 도 채 권			100% 도로등교통시설특별회계(도시철도계정)

특히 국세수입 중에서 부가가치세와 교육세 및 농어촌특별세를 제외한 특별소비세와 교통세 등이 “道路等交通施設特別會計”의 재원으로 활용되고 있는데, 이는 중앙정부가 1994년부터 휘발유특소세와 경유특소세를 목적세인 交通稅로 신설하면서 기존의 ‘道路事業特別會計’와 ‘都市鐵道事業特別會計’를 “도로등교통시설특별회계”로 통합하여 도로, 도시철도, 고속철도, 공항, 항만 등의 투자를 종합적으로 운영하기 위한 조치였다. 따라서 자동차특소세의 전액과 교통세의 67.5%가 도로등교통시설특별회계의 도로계정으로 귀속되고, 교통세의 13.5%와 자동차 및 부속품의 수입에 따른 관세 100% 및 도시철도채권발행수입이 모두 도시철도계정으로 귀속됨으로 인해 과거에 비해 도시철도의 건설을 위한 재원조달에 중점을 두고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 자동차세를 중심으로 한 자동차관련 지방세목은 전액 지방자치단체의 일반재원으로 활용되고 있다.

이러한 상황에서 주행세의 도입은 지방세인 자동차세와 국세의 교통세부분에 대한 개편으로 그 초점이 모아지는데, 어떠한 방법으로 개편이 된다고 하더라도 현재 교통세등 국세에 의해 어느 정도 일치되고 있는 교통관련비용과 부담의 연계가 깨어질 수 있다는 지적이다.

IV. 自動車走行稅 導入案의 關聯集團과 決定基準

1. 稅制 改編案의 決定理論

일반적으로 정부정책의 결정에 관한 이론은 무수히 많다. 예를 들면 체제이론, 과정론, 합리주의모형, 제도주의이론, 점증주의, 집단이론 등이다. 이 중에서 자동차주행세의 도입정책과 관련해서는 集團理論(group theory)의 분석틀을 적용해 보고자 한다. 왜냐하면 주행세의 도입방안은 어떠한 방식으로 도입하든지간에 기존의 조세체계하에서는 무수히 많은 집단이 관련되기 때문이다. 따라서 주행세의 도입결정에 관한 정책 역시 수많은 집단들간의 동태적인 활동에 의해 결정되리라는 기본적인 가정을 설정해 볼 수 있다.

먼저 集團理論에 관한 개념과 내용을 간략히 파악하면, 집단(group)이란 공동의 이해관계를 가진 개인들이 자신들의 요구를 표출하기 위해 뭉친 공식 또는 비공식적 조직이다. 특히 이익집단은 사회내의 다른 집단들에 대해 특정한 주장을 하며 동일한 태도를 공유한 집단으로, 국가를 통하거나 정부기관에 어떤 요구를 할 경우에만 정치적이 된다. 또한 개인은 그가 집단이익의 일부로서 또는 집단이익을 위해서 행동할 때에만 정치적으로 의미를 가지

며, 집단은 개인과 국가간에 존재하는 중간적인 매개체다. 여기서 정치는 공공정책에 영향을 미치기 위한 집단간의 투쟁이다. 따라서 정치체제의 임무는 첫째, 집단간의 투쟁에서 게임의 규칙을 확립하고, 둘째, 다양한 이익을 서로 타협시키고 그 균형을 유지하며, 셋째, 그러한 타협을 공공정책이라는 형식으로 제정하고, 넷째, 그러한 타협을 강제함으로써 집단간의 갈등을 관리한다(D.Truman,1951; 박성복,이종렬,1994:130~133).

집단이론에 의한 특정시점의 公共政策은 집단간의 투쟁에서 이루어진 均衡이며, 그 균형은 이익집단들의 상대적인 영향력에 의해 결정된다. 집단의 영향력은 구성원의 수, 조직의 강도, 리더십, 자원, 의사결정에 대한 접근 및 내부응집력 등에 의해 결정된다⁶⁾. 따라서 정책결정자는 항상 집단의 압력에 직면해서 영향력을 가진 집단들의 갈등적인 요구를 흥정하고, 협상하며, 타협하는 노력을 기울이며 항상 過半數 聯合(majority coalition)을 형성하고자 한다. 이러한 과정에서 정책결정자들은 연합에 포함시킬 집단의 선택에 있어 어느 정도 자신의 재량권을 확대시키고자 한다. 결국 집단이론은 집단간의 상호작용이 정치의 중심적인 현상이라는 것을 강조한다.

결국 이러한 집단이론에 의하면 자동차주행세의 도입안에 대한 결정은 이러한 많은 관련 집단들간의 투쟁을 통한 균형에 의해서 가능하다고 할 수 있다. 그렇지 않으면 집단들간의 협상이나 타협 또는 연합 등에 의해 결정될 가능성이 높다고 할 수 있다. 실제 그동안의 세법개정이나 신세원의 도입방안등이 조세원칙이나 납세자의 공평한 부담등을 고려하여 시행되기 보다는 관료들의 행정편의주의적 또는 현실적응적 노력의 산물이 적지 않았다는 것이 그 증거가 되겠다.

2. 自動車走行稅 導入案의 關聯集團

자동차주행세의 도입과 관련되는 集團은 매우 많다. 우선 기존의 자동차관련 조세체계하에서 徵收主體로 관련되는 집단을 파악하면, 구체적으로 교통세와 농특세등 목적세를 제외한 내국세전반과 물가억제정책을 담당하고 있는 財政經濟院이 있고, 자동차의 규격과 산업정책 및 유류등 에너지의 절약과 관련된 通商産業部, 도로와 도시철도등 교통정책 및 교통시설의 건설업무를 관장하며, 현재 교통세를 부과하고 “도로등교통시설특별회계”를 관리하고 있는 建設交通部, 교육세수입과 관련된 教育部, 농어촌특별세와 관련된 農林水産部, 자

6) 이익집단의 속성적 차이에서 발생하는 이익집단적 정치현상(interest group politics)에 대해서는 Mancur Olson(1971),The Logic of Collective Action, Harvard Univ.press.을 참조할 것.

동차관련 지방세와 관련된 內務部 등 관련세목의 복잡성만큼이나 다양하다. 이외에도 자동차관련 지방세의 징수주체인 특별시, 광역시 및 각 시·군이 있다. 또한 納稅者인 조직화되어 있지 않은 자동차소유자들이 있으며, 자동차관련세에 의해 직·간접적인 영향을 받고 있는 자동차생산업체와 이들의 이익을 대변하는 自動車工業協會 및 현대사회연구원과 기아경제연구소 등 각 회사들의 산하연구기관이 있다. 이외에도 전형적인 이익집단이라고 할 수 있는 대중교통수단의 연합체인 택시, 버스운수협회 및 화물차주연합회 등이 있다. 그리고 자동차를 소유하지 않고 주로 대중교통수단을 이용하는 조직화되지 않은 대다수 일반국민이 있다.

이러한 상황에서 주행세가 도입되면 가장 큰 관심을 갖게 될 집단이 교통세와 중복과세문제가 발생하는 건설교통부와 각 지방자치단체이다. 또한 이에 대해 상당한 조정업무를 수행해야 할 재정경제원과 내무부 및 통상산업부가 직접적인 관련집단이 되겠다. 또한 지방정부의 경우도 교통혼잡의 정도가 매우 심한 서울과 부산등 대도시와 여타 농촌지역의 지방정부로 구분할 수 있다. 왜냐하면 교통혼잡의 정도가 심하고 이에 따라 교통투자재원의 수요가 높은 대도시지역과 아직은 혼잡도가 낮고 교통문제가 심각하지 않은 기타지역의 주행세 도입안에 대한 선호도가 다르기 때문이다. 이외에 납세자집단과 민간부문의 이익집단들은 별 차이가 나지 않는다.

따라서 주행세의 도입과 관련된 집단은 크게 징수주체와 징수객체 및 주행세에 영향을 미치는 중간조정자의 3개 그룹으로 구분할 수 있으며, 3개 그룹안에 관련 단체들을 3개씩 가정한다. 즉, 徵收關聯集團은 현재 교통세를 부과하고 있는 건설교통부와 주행세를 도입하자고 강력히 주장하는 서울시등 대도시와 기타 지방정부로 구분하고, 두번째, 納稅關聯集團은 직접적인 납세자가 될 승용차 운전자집단과 승용차의 생산과 판매에 촉각을 곤두세우고 있는 자동차생산업체 및 현행 자동차세의 납세자인 기타 자동차의 소유집단이 되겠다. 세번째 中間的 立場의 調整集團은 주행세의 도입에 간접적으로 영향을 미치거나 받을 집단으로서, 물가정책 및 조세체계의 문제와 관련된 재정경제원과 자동차의 수출정책 및 에너지절약과 관련된 통상산업부, 그리고 지방재정의 문제와 관련된 내무부를 들 수 있다.

문제는 이러한 관련집단들이 어떠한 관점에서 자동차주행세의 도입안을 결정하느냐인데, 이에 관해서는 우선 가치중립적, 합리적인 정책결정자로서의 역할과 기능을 수행할 것이라는 가정과 자신들의 이익을 극대화하려는 이익집단으로서의 결정방식으로 구분하여 각각의 결정형태를 서로 비교해 보고자 한다.

3. 自動車走行稅 導入案의 決定基準

1) 합리적 결정자로서의 기준

(1) 조세부담의 공정성

현재 자동차의 취득, 보유, 운행과 관련된 제세금이 여타의 조세부담과 비교하여 과도한 실정이며, 또한 자동차의 보유와 이용에 따라 일정한 비용을 발생시킨 사람이 그 비용을 부담하여야 함에도 불구하고, 현행 자동차세체계는 자동차를 전혀 운행하지 않더라도 동일한 세금을 납부하게 되는 조세부담의 불공평성을 야기하고 있다.

따라서 자동차의 합리적인 운영을 유도하여 과도한 운영을 억제하며 자동차의 이용에 따른 비용을 자동차 이용자가 부담하게 하는 주행세의 도입이 적절한 수단이기도 하나, 주행세가 도입되더라도 합리적인 자동차이용자는 이에 따른 적절한 세금부담을 하게 하며, 대형차와 과다운행차의 경우만 중과하게 함으로써 조세부담의 합리화를 달성할 수 있는 방법을 모색한다. 또한 주행세의 도입에 따라 조세의 전가와 租稅輸出(tax export) 등 부정적 효과를 최소화할 수 있는 대안을 선택한다.

(2) 중앙과 지방간의 합리적인 자원배분

주행세의 도입과 관련하여 고려해야 할 점이 바로 기존의 자동차세 존치문제이다. 자동차세의 성격을 고려할 때 현행 지방세인 자동차세는 재산과세적 측면만을 과세하기 위해 존치는 하되 대폭 감세하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 자동차의 효율적인 관리를 위해서는 지방정부차원에서 자동차를 파악하는 것이 요구되기 때문이며, 따라서 기존의 자동차세는 존속시켜 매년 1회납으로 재산세와 동일하게 부과하는 것이 바람직하다.

그다음 이와 함께 주행세를 국세로 할 것이냐 아니면 지방세로 할 것이냐의 문제를 고려할 수 있다. 자동차세의 성격상으로는 교통세를 폐지하고 주행세를 도입하는 것이 가장 바람직하나, 현실적으로는 교통세를 인상하고, 이의 일정 부분을 양여세원에 포함시키거나, 주행세를 교통세에 대한 附加稅(added tax)형태로 부과하여 지방재원화하는 방안 등을 고려한다.

(3) 자원배분의 효율화

자동차 주행세의 신설로 인해 거두어진 재원은 가급적 도로등 교통시설에 직접 투자하게 함으로써 비용과 부담을 적절히 연계시킴으로써 자원배분의 효율성을 제고시키는 것이 바람직하다. 또한 주행세의 도입으로 과도한 주행을 억제하게 되면, 자연히 교통혼잡의 완화, 대기오염 등 환경공해의 감축 및 유류 등 에너지의 절약과 함께 저유가정책으로 인한 자원

의 낭비를 방지할 수 있다. 따라서 주행세의 도입에 따른 유류소모의 탄력성 등을 고려하여 주행세의 적정한 세율을 산정하도록 한다.

2) 이익집단적 기준

관련집단들의 주행세 도입안에 대한 결정기준은 費用과 便益分析을 통해 純便益(net benefit)을 극대화하고자 할 것으로 가정한다.

따라서 徵收主體의 경우는 관련세수의 감소나 관리대상의 예산축소등이 곧 비용항목이 되고, 편익은 반대의 경우로 세수의 확대와 부처산하 특별회계의 설치등을 의미한다. 따라서 건설교통부의 경우는 가급적 교통세의 인상과 주행세의 국세 신설안등을 지지하게 되며, 이에 반해 대도시정부는 지방세로서의 주행세신설과 교통혼잡의 완화를 위한 주행세의 특정재원화 방안을 지지한다, 반면 기타 지방정부는 대도시정부와는 달리 자동차세 징수업무의 과중을 인식하여 간접세형태의 지방세로서 주행세신설을 가장 선호하면서도, 재정자립도의 취약성을 인식하여 일반재원형태를 그 다음으로 선호하기 때문에 기존 자동차세의 존치를 지지한다.

納稅者의 경우는 당연히 세부담의 증가를 가장 심각하게 고려하기 때문에 승용차운전자는 교통세의 인상보다는 세계개편을 통한 주행세도입을 선호하고, 그 다음 혼잡을 완화할 수 있는 특정재원화 방안을 지지한다. 자동차생산업체의 경우 역시 승용차운전자와 유사하나 세액부담보다는 교통시설에 대한 투자재원의 확보를 선호한다. 기타 자동차운전자는 주행세의 도입에 의해 직접적인 부담의 정도가 낮으므로 세액부담보다는 교통혼잡의 완화, 즉 교통세의 대폭 인상안을 선호하게 된다.

中間的 立場의 調整集團에 있는 재정경제원은 가급적 물가의 안정과 현재의 조세체계를 유지하려하며, 개편을 하더라도 기존의 자금흐름이나 재정여건에 최소한의 영향을 주는 보수적인 경향으로 인해 교통세의 인상안보다는 세계개편안을 선호하고, 통상산업부는 에너지의 절약을 최우선으로 하기 때문에 교통세 인상안을 지지하고 통상마찰을 고려해서는 가급적 기존 자동차세를 폐지하는 안을 선호한다. 내무부는 지방자치단체의 이익을 수호하는 동시에 지방양여금과 같은 특별회계의 신설을 가장 선호하며, 그다음 기존 자동차세의 존치안을 지지할 것이다.

V. 自動車走行稅 導入案의 內容과 決定形態

자동차주행세를 도입해야 한다는 당위성과 기본방향에 대해서는 여러 입장들이 어느 정도 합의하고 있으나, 구체적인 도입방법에 대해서는 각 집단의 이익에 따라 매우 상이하다. 따라서 현행 조세체계와 구조를 감안하여 가능한 주행세 도입방안을 모색하고, 이에 대하여 합리적인 기준에 의한 결정과 이익집단적 결정기준에 의한 결정방식을 서로 비교하여 그 차이를 예시하고자 한다.

1. 自動車走行稅 導入案의 內容

1) 제1안 : 交通세로 도입

현행 自動車稅는 존치하되 대폭 감세하고, 현행 交通세로 징수되고 있는 휘발유 특별소비세와 경유 특별소비세를 인상하되, 추가인상분을 주행세로 도입하여 각 지방자치단체에게 배분한다.

제1안의 內容은 현행 自動車稅額을 輕減시키는 반면, 현재 交通세의 과세대상인 揮發油特消稅와 輕油특소세의 기존세율에다가 일정비율을 추가하여 인상한 다음, 인상분을 走行稅로 전환하는 것으로, 결국 自動車稅의 體系를 二元化하자는 案이다. 따라서 제1안은 주행세를 국세로 징수하게 되며, 이를 통해 自動車의 과다한 운행을 방지하고, 自動車走行稅分은 중앙정부가 각 지방자치단체에게 적절한 배분기준을 설정하여 일반재원으로 분배한다는 것이다.

제1안의 장점은 첫째, 현행 交通세법과 지방세법의 자동차세 관련규정만 개정하면 되며, 주행세분에 대해 관련부처의 합의만 이루어지면 곧바로 시행할 수 있기 때문에 도입절차가 매우 단순하면서도 간편하며, 기존의 탄력세율 적용대상인 交通세부분에 탄력세율을 적용한 후, 이를 주행세로 전용한다는 점에서 적용절차 역시 단순하다는 것이고, 둘째, 기존의 자동차세를 감소시키고 이에 대한 부족분을 주행세로 신설함으로써 납세자들의 조세저항도 그렇게 크지 않을 것으로 판단된다. 셋째, 또한 주행세의 도입으로 인해 감소되는 재원이 지방재정의 일반재원이라는 점을 감안하여 지방정부의 일반재원으로 재교부함으로써 현행의 자금흐름을 최대한 유지한다는 장점이 있다. 넷째, 재원의 분배문제와 관련해서는 직접 배분방식과 현행 지방교부세의 보통교부세 교부율을 상향조정하는 방안을 고려할 수 있으

나 교통세부분이 국세의 목적세로서 내국세수입에 포함되지 않고 있기 때문에 현재 상황에서는 직접 교부방식을 채택하는 바람직하다고 하겠다. 결국 제1안은 기존 조세체계와 구조를 크게 변화시키지 않고, 적용가능하다는 이점이 있다.

그러나 이러한 제1안은 첫째, 현행 자동차세 구조를 보유세와 주행세로 구분하는 결과 이외에는 큰 차이가 없다는 점에서 지금도 관련세목의 수가 지나치게 많다는 지적에 대해 새로운 세목을 추가하여야 하는 문제가 있으며, 둘째, 국세의 목적세인 교통세에 추가적으로 인상시킨 주행세를 실질적으로 지방재원화할 수 있는 법적, 제도적 장치가 전혀 없다는 점이 관련부처간 또는 중앙정부와 지방정부간의 갈등을 증폭시킬 수 있으며, 또한 국세와 지방세의 중복과세를 금지하고 있는 “국세와 지방세의 조정등에 관한 법률” 제4조 중복과세의 금지조항을 위반하게 된다. 셋째, 또한 설혹 지방재원화한다고 하여도 이를 다시 각각의 지방자치단체에 배분할 기준과 방법을 만약 자동차등록대수로 한다면 현행 자동차세의 부과 및 징수결과와 크게 다를 바가 없으면서 자치단체간의 배분절차와 과정만을 복잡하게 하는 문제가 있다. 넷째, 부과, 징수상의 문제로 경유의 경우는 자동차용으로 사용되는 양보다 오히려 산업용으로 사용되는 경우가 더 많으며, 자동차용으로 사용된다 하더라도, 대부분 승합자동차이거나 화물자동차이어서 세율이 증가되면 곧바로 다른 부문으로 전가될 가능성이 높아, 주행세의 도입이 각종 공공요금에 반영될 가능성과 산업 전반에 미치는 파급효과 역시 상당히 커서 불가인상요인으로 작용할 것이다. 이외에도 LPG사용 자동차에 대한 과세방법이 전무하다는 점이다. 실제 LPG를 사용하는 차량은 택시 등 영업용과 승합차 및 소형 화물자동차가 있는데 이들 차량은 수익성도 있고, 자가용승용차에 비해 일반적으로 주행거리가 훨씬 긴데도 불구하고 이러한 자동차에는 부과하지 않는다는 것은 조세형평상의 문제가 있다. 물론이러한 LPG사용 자동차에 대해서는 자동차세부분에서 이를 감안하여 여타의 자동차보다 다소 중과하는 방식을 적용하면 큰 무리가 없다.

2) 제2안 : 교통세의 주행세로의 대체

현행 自動車稅를 폐지하고, 이에 대한 대체세원으로 주행세를 신설하되, 이는 기존의 교통세를 주행세로 대체한다. 다만 기존의 도로등 교통시설관리특별회계의 귀속분은 주행세의 일정비율로 배분하며, 주행세는 지방자치단체의 보통세이므로 단체별로 배분한다.

제2안은 기존의 自動車稅制度를 아예 폐지하고, 이의 결손부분을 주행세로 신설하는 안

으로, 현재 교통세로 부과되는 휘발유특소세와 경유특소세가 주행세의 성격에 가장 적합하므로, 교통세를 주행세로 전환하되 인상은 하지 않는다는 안이다.

제2안의 장점은 첫째, 자동차주행세의 특성과 목적 즉 자동차의 운행에 따른 비용을 자동차의 이용에 따라 부담하게 할 수 있는 방안으로 자동차세의 성격반영이 가장 확실하다. 둘째, 기존 지방세인 자동차세를 폐지함으로써 발생하는 부족분을 지방세로 충족시킨다는 점에서, 재원배분상 무리가 없다고 하겠다. 셋째, 현행 자동차세가 반기납으로 변경되었다고는 해도 직접세이므로 이에 따라 발생하는 과도한 징수비용을 간접세형태인 주행세로 징수하기 때문에 절감할 수 있다. 넷째, 주행세율의 책정에 따라 지방재정수입의 효과적인 증대방안이 될 수 있다. 결국 주행세의 도입으로 인해 사회적 비용을 가장 확실하게 감소시킬 수 있는 방안이 될 수 있다. 다섯째, 합리적인 운행자의 입장에서는 부담세액이 감소될 수 있고 이에 따라 혼잡이 완화되면 시간비용의 확보도 용이하다. 여섯째, 자동차관련세목의 감소효과가 있다.

그러나 제2안은 첫째, 국세인 교통세를 지방세로 이양한다는 점에서, 먼저 중앙과 지방간의 합리적인 재원조정방안이 모색되어야 하며 관련 부처의 완강한 저항을 불러일으킬 수 있다는 현실적인 제약요건이 크다. 둘째, 기존의 자동차세를 폐지함으로써 발생하게 될 교통사고와 폐차처리 등 자동차의 관리문제를 실제 누가 담당할 것이냐의 문제도 있다. 셋째, 자동차의 성격반영에도 불균형이 초래될 수 있다. 왜냐하면 자동차의 이용에 대한 성격 못지않게 재산가치와 기타 성격의 반영방법이 전무하기 때문이다. 넷째, LPG사용 자동차의 경우는 결국 자동차세를 면제받는 결과가 나타나게 되므로 LPG사용 자동차의 폭발적인 수요를 창출할 수 있다.

3) 제3안 : 양여재원으로 도입

현행 自動車稅는 존치하되 대폭 감세하고, 현행 교통세로 징수되고 있는 휘발유 특별소비세와 경유 특별소비세를 인상하되, 교통세의 일정비율(예를 들어 50%)을 지방양여금의 세원에 포함한다.

제3안은 제1안의 국세로 징수한 다음 지방재원으로의 전용하는 문제를 좀더 보완한 것으로, 기존의 自動車稅 制度和 연계하여 走行稅制度를 도입하되, 주행세부분은 교통세와 함께 國稅로 징수될 수 밖에 없기 때문에, 현재 土地超過利得稅와 酒稅 및 電話稅로 되어 있는 지방양여금의 대상세원에 주행세를 포함시켜 지방자치단체의 양여재원으로 활용하지는 안

이다. 따라서 교통세의 인상이 불가피하다. 그러나 이 경우 현행 지방양여금법 제2조 2항에서 규정하고 있는 지방자치단체의 범주에는 서울시와 서울시의 자치구가 제외되어 있다. 따라서 이점을 고려하여, 양여대상단체에 서울시와 서울시의 자치구를 포함하느냐의 여부에 따라 2가지 안으로 구분할 수 있으나 우선은 현행대로 유지하는 것으로 한다.

제3안은 제1안에 비해서 다소 복잡하기는 하나, 첫째, 주행세의 도입과 관련된 부처들간의 협의가 상당히 용이하다는 장점이 있다. 왜냐하면 현행의 자원흐름을 국가재정과 지방재정으로 크게 구분할 때, 제3안은 현행의 국가와 지방재정간의 수입과 지출에 커다란 지장을 초래하지 않기 때문이다. 즉 국세수입부분은 국세수입으로, 그리고 지방세수입부분은 지방재정에 귀속하게 하나, 다만 지방의 일반재원을 다시 일반재원과 특정재원으로 구분한 것에 불과하기 때문이다. 둘째, 새로 도입되는 주행세의 지방재원화가 용이하다. 왜냐하면 주행세분을 지방양여재원으로 규정함으로써 지방재원의 제도적 확보가 가능하기 때문이다. 셋째, 또한 주행세의 수입을 지방의 도로등 교통투자에게 직접 연결시킬 수 있다는 이점이 있으므로 비용과 부담의 연계가 용이하게 된다. 넷째, 각 지방자치단체에로의 배분기준과 배분절차도 양여기준과 유사하게 함으로써 배분상의 문제를 해소할 수 있다. 다섯째, 특히 국세와 지방세의 중복과세문제를 기존의 양여세원에 포함시킴으로써 해결할 수 있다.

그러나 제3안은 첫째, 주행세의 도입으로 인해 부족분이 발생하는 것이 지방재정의 일반재원임에도 불구하고, 이에 대한 보전이 일반재원이 아니라 양여금이라는 목적재원이라는 점에서 지방정부의 저항이 있을 수 있다. 왜냐하면 현행 자동차세는 지방자치단체(시.군.구)의 일반세원이기 때문에 자치단체의 자주적 재원으로서 자율성과 가용재원의 예측이 가능한데, 주행세로 징수하여 이를 다시 각 지방자치단체로 양여금으로 배분할 경우는 절차상 복잡성이 가중되고 자치단체의 재량권과 자율성이 축소되기 때문이다. 둘째, 제1안과 동일하게 LPG 使用 自動車에 대한 과세방법이 전무하다. 셋째, 油價의 인상율이 매우 높아 교통세율과 주행세율의 적정화가 매우 중요한 변수로 작용할 것이다.

4) 제4안 : 부가세로 도입

현행 自動車稅는 폐지하고, 주행세를 현행 교통세의 附加稅(added tax)형태로 도입하여, 이를 지방자치단체의 교통시설 관리특별회계의 재원으로 활용한다.
따라서 기존의 지방양여금법에 의한 대상사업을 도로정비사업과 도시철도 등 교통관련시설의 개설 및 정비사업으로 확대한다.

제4안의 내용은 제3안의 공동세원화하는 방식을 附加稅 형태로 전환하면서 기존의 자동

차세를 폐지한 것이다. 왜냐하면 지방세의 부가세제도를 도입하면 현행 국세의 교육세 및 농특세와 마찬가지로 관련 독립세에 부과가능성이 높아지기 때문에, 각 자치단체의 일반재원으로 배분하기 보다는 지방의 도로 및 도시철도와 지역 하부시설의 건설과 관리를 위한 “지방교통사업특별회계”를 설치하여 이의 재원으로 활용하지는 안이다.

제4안은 제3안의 경우와 거의 동일한 장점을 가지는 동시에, 부가세형식의 주행세를 도입함으로써, 교통세 뿐만 아니라 자동차부가가치세와 유류부가가치세 및 LPG 특소세 등 교통관련재원에 대해 일정 비율의 주행세를 적용할 수 있는 가능성을 확보하게 된다는 장점이 있다. 그러므로 이로 인한 지방재정의 재원확보가 여타의 방안보다 훨씬 수월하게 된다. 따라서 현재 중앙정부의 보조금과 양여금에 의해 수행되는 교통관련사업을 지방정부로 이양하고 이를 위한 투자재원의 확보방안으로 모색하면 매우 바람직한 방안이 된다.

그러나 제4안은 제3안의 단점들과 함께, 과거에는 적용되었다가 폐지된 지방세부가세 형태의 과세가 실질적으로 가능하게 되자면, 현 조세체계의 개편작업이 대폭 이루어져야 한다는 문제가 있다. 또한 국세로 운영되는 “도로등교통시설특별회계”와 신설하게 될 “지방교통사업특별회계”간의 중복과 마찰이 예상된다. 또한 기존의 자동차세제를 폐지함으로써 발생하는 문제는 제1안의 경우와 동일하게 발생한다. 따라서 이를 위해서는 중앙정부와 지방정부간의 합리적인 행정권한과 사무기능의 배분이 선행되어야 한다.

이러한 4가지의 자동차주행세 도입방안을 몇가지 특징적인 점만을 골라 서로 비교하면 다음 <表 5>와 같다.

<表 5> 주행세 도입방안의 특성

구 분	제 1 안	제 2 안	제 3 안	제 4 안
성 격	국 세	지 방 세	국세(공동세원)	지방세(부가세)
자동차세 관계	자동차세존치	자동차세폐지	자동차세존치	자동차세폐지
물가인상요인 (유가)	교통세인상	현행 유지	교통세인상	현행 유지
재원의 성격	지방의 일반재원	지방의 일반재원	특정재원 (양여재원)	특정재원
주행감소효과	매우 크다	크 다	매우 크다	다소 있다
기 타			서울시는 제외	특별회계 신설

2. 自動車走行稅 導入案의 決定形態

1) 합리적 기준에 의한 결정

앞에서의 합리적인 기준에 의해 개편안을 분석해 보면 제3안이 여타의 안들보다 비교적 합리적인 대안이라고 판단된다. 왜냐하면 제3안을 채택할 경우 기존의 교통세만을 다소 수정한 후 병행하여 실시하기가 용이하며, 자동차세의 기본적인 특성을 잘 반영하고 있으며, 자동차관련 부처간의 합의와 조정이 다른 개편안보다 수월할 것으로 판단되기 때문이다.

그러나 또한 주행세를 도입하여 주행세의 도입목적을 가장 잘 달성할 수 있는 대안으로서 결국 제2안을 선정하지 않을 수 없다. 왜냐하면 현재 휘발유특소세와 경유특소세가 10년간의 한시적인 기간동안에 목적세의 형태로 교통세가 적용되고 있기 때문에 주행세의 도입에 가장 큰 장애가 되고 있기 때문이다. 따라서 이문제를 차치하고 본래 주행세의 도입의도와 효과만을 고려한다면 제2안의 형태로 도입하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

2) 이익집단적 선호기준에 의한 결정

앞에서의 기준에 의해 각 관련집단간의 각 대안에 대한 상대적인 선호기준을 통해 지지하고 옹호하며, 또는 반대하고 회피하는 정도를 나타내면 다음 <表 6>과 같다.

<表 6> 자동차주행세 개편안에 대한 결정형태

구 분	관 련 집 단								
	영향력의 강도								
	←강								→약
	건교부	대도시	지방정부	재경원	통산부	내무부	생산업체	승용차 소유자	기타차 소유자
제 1 안	◎	□	○	▽	◎	▽	▽	▽	◎
제 2 안	▽	◎	◎	◎	○	□	□	○	▽
제 3 안	○	▽	□	□	▽	○	○	□	○
제 4 안	□	○	▽	○	□	◎	◎	◎	□

주 : ◎ 는 매우 선호
○ 는 선호
□ 는 그저 그렇다
▽ 는 반대를 나타냄.

이러한 결과를 통해 자동차주행세의 도입안에 대한 현실적인 결정가능성을 예측해보면,

각각의 대안에 대해 매우 선호의 지지를 나타내는 집단의 수가 가장 많은 대안은 제1안과 제2안 및 제4안이다. 그러나 반대의 경우를 보면, 반대하는 집단이 가장 많은 대안은 제1안이며, 그다음은 제2안과 제3안이다. 그러므로 반대의 수가 가장 적은 경우를 고려하여 지지 집단의 경우가 가장 많은 대안인 제4안이 현실적으로 채택될 가능성이 가장 높은 것으로 판단할 수 있다. 그러나 각 대안에 대해 미칠 영향력을 고려하면, 제2안의 선택가능성 역시 무시못할 것이다. 이러한 시나리오에는 각각의 집단이 공정하게 자신들의 선호와 지지만을 표명했을 경우를 가정한 것으로 만약 관련집단들간의 연합이나 협상이 이루어지는 경우는 훨씬 다양한 경우의 수가 야기될 수 있다는 사실을 알 수 있다.

결국 이러한 경우는 앞에서 단순히 이론적으로나 규범적으로 고려되어야 한다고 본 합리적 기준에 의한 결정양식과는 거리가 있음을 알 수 있다.

VI. 結 論

자동차주행세의 도입은 많은 장점과 함께 많은 문제점을 안고 있다. 또한 많은 도입방법과 도입효과가 서로 얽혀 있다. 따라서 앞으로도 계속 논의만 되고 채택되지 않을 지도 모르고, 그렇지 않으면 어느 순간에 채택되어 현실화될 지도 모른다. 그러나 적어도 그것이 갖는 의미와 문제점 및 채택된 배경을 정확히 알 수만 있다면, 그것이 주는 문제는 최소화하면서도 그 효과는 최대화할 수 있는 방안을 모색할 수 있다. 그러나 실제로는 그동안 수없이 많이 반복되어 왔던 세계개혁이 왜 그러한 결과를 초래했는지에 대한 설명이 없기 때문에, 우리는 늘 새로운 자세로 똑같은 시행착오를 반복하고 있다. 이제 우리는 이 문제에 대해서도 심각하게 고민하고 대응할 수 있어야 한다.

본 연구는 이러한 관점에서 진행되었지만, 아직 이러한 문제에 대한 분석이 매우 부족한 상황속에서 진행하다 보니, 논리의 비약이나 검증되지 않은 사실들을 통한 수많은 추정이나 가정위에 있다는 사실을 다시 한번 인식하게 되며, 앞으로 보다 많은 실증적인 연구에 의해 이 부분은 개선되리라 본다. 그러나 이러한 연구를 통해 우리는 자동차주행세의 개편방안에 대한 이해를 높일 수 있을 뿐만 아니라, 실제로 적용가능한 대안의 모색을 해 볼 수 있게 되었으며, 앞으로는 단순히 합리적인 개편방안의 모색에만 관심을 가질 것이 아니라 보다 현실적으로 적용가능성이 높은 대안의 모색에도 관심을 가질 것으로 본다.

실제 자동차주행세의 도입안은 대단히 복잡하여 결코 국세전문가나 지방세전문가등 조세전문가들만이 해결할 수 있는 부분도 아니며, 교통전문가와 자동차산업정책 및 행정가들이 모두 서로 합심하여 보다 합리적인 방안을 제시할 수 있어야 한다.

參 考 文 獻

- 강병주, 손희준, 이삼주(1990), 「자동차세의 합리적 조정 및 징수율 제고방안」, 한국지방행정연구원.
- 강인재외 13인(1993), 「지방재정론」, 대영문화사.
- 권강웅(1992), 「지방세법」, 조세통람사.
- 손희준, 이삼주(1993), 「자동차관련세의 개선방안」, 한국지방행정연구원.
- _____ (1993), “자동차세제의 합리적 개선방안”, 「지방세」.
- 오연천(1992), 「한국조세론」, 박영사.
- 오희환외 3인(1995), 「지방재정확충을 위한 자동차세제도의 합리적 개선방안」, 한국지방행정연구원.
- 이성원, 이상민(1993), 「자동차관련세제 개선방안 연구」, 교통개발연구원.
- 이은미(1995), 「차급별 재고조절 모형을 통한 승용차 수요에 관한 연구」, 서울대 환경대학원 석사학위논문.
- 현대경제사회연구원(1993), 「자동차관련 세제의 새로운 개편방향」.
- Crawford, Ian & Stephen Smith(1995), “Fiscal Instruments for Air Pollution Abatement in Road Transport”, *Journal of Transport Economics and Policy*. Jan : 33~51.
- Olson, Mancur(1971), *The Logic of Collective Action*, Harvard Univ. Press.
- Truman, David B.(1951), *The Governmental Process*, NY, Knopf.