지방주행세의 자동차 차등과세제도의 누진성 상쇄효과 연구

임 병 인 (보험개발원 보험연구소)

billforest@hanmail.net

2004. 10.

<요약>

본 연구는 Kawkani 지수와『도시가계조사』자료(1998년~2002년)의 패널화한 자료로써 첫째, 차등과세제도 도입을 전후한 누진성 변화 추이를 지방주행세가 어떻게 변화시켰는지를 실증하고, 둘째 자동차 운행과정의 세제들과 보유과정의 자동차세를 각각 또는 합산하여 누진성 변화 추이를 살펴보았다. 실증결과에 따르면, 차등과세제도는 누진적인 성격의 자동차세를 더욱 누진적인 방향으로, 그리고 운행과정 세제들의 역진성은 누진적인 방향으로 전환시키는 효과를 미치는 성격을 가진 반면, 지방주행세는 차등과세제도의 누진성 강화효과를 상쇄하는 성격을 나타냈다.

목 차

I. 연구의 필요성과 목적

II. 자동차 관련 세제 개요

III. 실증분석 및 결과

IV. 결론

지방주행세의 자동차 차등과세제도의 누진성 상쇄효과 연구

I. 연구의 필요성과 목적

1998년 12월 31일자 지방세법 개정은 자동차세 인하를 요구하는 통상압력과 1997년 경제위기 이후 내수침체로 인한 자동차판매 급감을 자동차세 인하로 회복시키려는 자동차 제조업체들의 요구를 받아들여 비영업용 승용자동차의 세율을 크게 인하시킨 조치였다. 이로 인해 자동차세 수입이 크게 감소되었음은 물론 조세의 형평성도 이전보다 크게 악화되었을 것으로 예상되었다.[1] 두 가지 효과 중 자동차 세수 감소로 인한 지방자치단체의 재원 감소문제는 2000년 1월 1일 시행된 지방세법에서 지방주행세(교통세액의 3.2% 부가)를 신설하여 해결하였지만 형평성차원의 해결방안은 제시하지 않았다.

한편, 자동차 관련 세제가 변경되는 것과 별도로 자동차세의 성격 논쟁은 계속되었다. 주요 쟁점은 시간이 경과되면서 자동차의 시장가치가 감소되는 것을 반영하지 않고 세금이 부과됨으로써 오래된 차량일수록 오히려 차량가액 대비 세금 비율이 점차 높아지고, 심지어 차량의 시장가치보다 세금을 더 많이 납부하게 된다는 것이었다. 논쟁과정에서 정부는 자동차세의 환경부담금적인 성격을 강조하였지만, 결국 자동차세를 재산제와 동일한 논리로 개정하라는 시민단체들의 요구를 수용하였다. 이에 따라 2001년 7월 1일부터 새차와 중고차에 대한 자동차세 부담을 차별화하여 세부담의 형평성을 제고하는 자동차 차등과세제도가 도입되었다. 이 제도는 자동차의 시장 가치하락을 반영하여 세액을 감액시키는 것으로서 비영업용 자동차에 대하여 등록 후 3년이 되는 해부터 연간 5%씩 경감세율(50% 한도)을 적용하는 것이다. 자동차 차등과세는 세수를 감소시키는 부작용이 있었지만, 형평성 차원에서 누진성을 강화시켜 1998년 지방세법 개정에 따른 자동차세의 누진성 완화문제를 일부 해소시킨 조치였다고 평가된다. 세수부족은 1998년 세율인하에 따른 세수부족을 보전하기 위해 도입된 지방주행세의 세율을 교통세액의 3.2%에서 11.5%로 인상하는 방법(2001년 지방세법 개정)을 통해서 해결하였다. 이 방법은 정부가 국민들의 감세요구를 수용하되, 사실상 다른 세목을 신설하여 세금부담을 전가시킨 것이다.

---

1) 1998년의 자동차등록대수는 약 1047만대, 1999년은 약 1116만대, 2000년 약 1206만대, 2001년 약 1291만대로써 매년 증가했음에도 자동차세 수입은 1998년 2조4591억원, 1999년 2조 1833억원, 2000년 2조 2586억원, 2001년 2조 947억원으로 1998년 지방세법 개정 이전 수준에 미치지 못하고 있다.

눈에 띄는 것은 1998년 세율인하로 인한 누진성 완화 문제는 3년이 지난 2001년에 시민단체들의 압력에 의해 도입된 차등과세제도를 통해서 간접적으로 일부 해결되었음에 반해, 세수감소에 대해서는 당해연도에 즉각적으로 관련 세목을 신설하는 발빠른 대응은 했다는 점이다 (임병인・안종범, 2003). 이런 점에서 세율인하와 차등과세제도로 인한 자동차세 수입 감소에만 초점을 맞추어 간접세인 지방주행세를 신설하는 방법으로 해결한 정부의 대응은 행정 편의 위주의 단순한 접근이었다는 비판을 면할 수 없다고 사료된다. 세수감소를 해결하기 위해 도입된 지방주행세는 역진적인 성격을 가지는 간접세이므로 1998년 지방세법개정으로 인한 누진성완화문제를 일부 해결한 차등과세제도로 인한 누진성강화노력을 사실상 무력하게 만드는 조치였기 때문이다.

차등과세제도 관련 세법 개정에 이런 문제가 있음에도 관련 세제 개편들을 형평성측면에서 체계적으로 분석한 연구가 없는 실정이다. 자동차세제를 소득분배측면에서 실증적으로 분석한 연구로는 1993년 대우패널자료를 활용한 전영준 (1995)이 있으며, 자동차 관련 세제의 기술적인 측면들을 논의한 김원진・이삼주(1993), 손희준 (2000) 등이 있다. 그러나 차등과세제도의 형평성 분석을 시도한 연구로는 임병인・안종범(2003)이 국내에서 유일하다.

이와 같은 문제의식 하에서 본 연구는 자동차 운행과정에서 부담하는 교통세와 교육세, 지방주행세, 그리고 보유과정에서 부담하는 자동차세의 누진성 정도를 동시에 추정하여 차등과세제도 도입 이후의 누진성 변화 추이가 지방주행세 도입으로 인해서 어떤 변화를 보였는지를 실증하고자 한다. 이를 위해 1998년에서 2002년까지 5년간의『도시가계조사』자료를 동일가구들만으로 구성된 패널자료로 만들고, Kakwani (1980)가 제시한 Kawkani 지수로써 누진성 정도를 추정한다.

제2장에서는 본 연구의 분석기간인 1998년 이후의 자동차세 관련 세제를 개괄하면서 현행 자동차세제의 문제점 등에 대해 논의하고, 제3장에서는 『도시가계조사』자료(1998-2002)를 이용한 패널자료 생성방법과 사용변수를 설명하고 실증결과를 분석한다. 마지막으로 제4장에서는 실증분석결과에서 추론된 정책적인 시사점과 정책방안을 제시한다.

II. 자동차 관련 세제 개요[2)]

2) 이하의 내용은 한국자동차공업협회에서 제공하는 자료를 주로 인용하여 정리한 것임 (www.kama.or.kr).

여기서는 자동차 관련세제의 체계와 현행 자동차세제의 문제점을 기존의 논의들을 중심으로 정리한 뒤, 다른 나라의 자동차세제와 우리나라의 체계를 비교하고 이어서 운행단계의 자동차 관련 세제 내역을 간략하게 살펴본다.

1. 자동차 관련 세제 체계 및 문제점

우리나라의 자동차 관련세제는 70년대 말에 기본틀이 만들어진 이후 몇 차례 개정되어 현재에 이르고 있다. 개정과정에서 다양한 세목이 신설, 폐지, 또는 개정되었다. 주로 소비자 부담완화, 통상문제 해소 필요성과 함께 외환위기 이후 자동차 내수 진작을 도모하는 차원에서 일부 세금이 폐지 또는 인하되었고, 교육재정확충, 자동차세 인하에 따른 지방세수 보전 및 도로교통재원의 확보를 위한 유류 관련세금이 신설되거나 세율이 인상되었다. 세목별로 정리하면, 첫째 폐지된 세목으로 등록세교육세 (1999.1), 농어촌특별세 (1999.1), 면허세 (2001.1), 1가구 2차량 중과세 (1999.1) 등이 있고, 둘째 인하된 세목은 특소세 (2001.11), 자동차세 (1999.1), 차등과세제도로 인한 중고차 자동차세 경감 (2001.7) 등, 셋째 신설된 세목은 교통세교육세 (1996.7)와 주행세 (2000.1), 넷째 인상된 세목은 교통세 (2001.7) 등이다.

이제는 자동차 관련 세제 체계가 얼마나 복잡한가를 여러 가지 분류방법을 통하여 논의한다. 첫째, 자동차 관련세제체계는 징수주체별로 국세(관세 포함하여 8종)와 지방세(5종)로 구분된다. 국세에는 수입차에 적용되는 관세, 특별소비세(자동차특별소비세, 유류특별소비세), 교육세(특별소비세 교육세, 자동차세 교육세, 유류특소세 교육세), 부가가치세(자동차 부가세, 유류부가세) 등이 속하고, 지방세에는 자동차취득세, 자동차등록세, 자동차세, 주행세, 기타 (공채매입 등) 등이 있다. 우리나라 자동차관련세제는 이상에서 보듯이 관세를 제외하고 준조세 성격인 공채를 포함하여 모두 12종류로 구성되어 있다. 둘째, 유통단계별로 자동차 관련세제를 분류해보면, 수입과정 1종, 구매과정 3종, 등록과정 3종, 소유과정 2종, 운행과정 4종이 있다. 첫째, 수입과정에서 관세법에 근거한 관세, 둘째 구매과정에서 특별소비세(특별소비세법 제1조, 비사업용자동차만 해당), 특소세교육세(교육세법 제5조, 특소세액의 30%), 부가가치세(부가가치세법 제1조, 전 차종에 대해 10%) 등 3종, 셋째 등록과정에서 취득세(지방세법 제112조, (판매가-부가세)×2%), 등록세(지방세법 제132조의

2, 신규등록 5%, 단 등록종류에 따라 차이 있음), 공채 (도시철도법 제13조, 시·도 지역개발기금 설치 조례, 차종, 지역에 따라 차이) 등 3종, 넷째 소유과정에서 자동차세(지방세법 제196조의 5, 차종, 배기량에 따라 차이가 있고 cc당 부과), 자동차세 교육세(지방세법 제260조의 3, 자동차세액의 30%로서 승용자가용에만 부과) 등 2종, 다섯째 운행과정에서 유류특소세(교통세)(특별소비세법 제1조, 교통세 제2조, 유종에 따라 차이), 유류특소세 교육세(교육세법 제5조, 교통세액의 15%), 유류부가세(부가기치세법 제1조, 공급가의 10%), 주행세 (지방세법 제196조의 17, 교통세액의 18%) 등 4종이다.

이상과 같은 체계로 운용되고 있는 우리나라의 자동차 관련세제는 다음과 같은 문제점이 있다는 비판을 받고 있다. 첫째, 조세체계가 복잡하고 자동차 관련세제의 종류가 지나치게 많다. 둘째, 12종류(관세 제외)의 자동차 관련 세금 중에서 특소세 교육세 등 8종류의 세금은 세금에 다시 세금을 과세하는 다중부과체제(tax on tax system)로 구성되어 있다. <표 1>에서 보듯이 단일구조 4개, 2중 구조 4개, 3중 구조 3개, 4중 구조 1개 등이 있다.

<표 1> 우리나라 자동차세제의 다중부과체제 현황

구 분	세 목	세 율 구 조
2중 구조	자동차특소세교육세 자동차세교육세 유류특소세교육세 주행세	- 자동차특소세 × 30% - 자동차세 × 30% - 유류특소세 × 15% - 유류특소세(교통세) × 11.5%
3중 구조	자동차부가세 취득세 등록세	- (공장도가 + 자동차특소세 + 자동차특소세교육세) × 10% - (공장도가 + 자동차특소세 + 자동차특소세교육세) × 2% - (공장도가 + 자동차특소세 + 자동차특소세교육세) × 5%
4중 구조	유류부가세	- (유류공장도가 + 유류특소세(교통세) + 유류특소세(교통세)교육세 + 주행세) × 10%

(주) 자료: 한국자동차공업협회, "자동차세제문제점 및 개선방안", 2002. 8. 14.

셋째, 취득세와 등록세는 실제 부담자의 입장에서 보면 과세취지가 거의 유사함에도 별도로 부과되고 있다. 넷째, 소비자 부담이 과중하다는 것인데, 이는 복잡한 세율체계, 다중 부과 체제, 더 나아가 유사한 성격의 취득세와 등록세의 동시 부과로 인한 결과이다. 특히 자동차 보유자의 세부담이 부동산 소유자의 세부담에 비하여 지나치게 과중하다는 지적이 많다. 이는 자동차세의 재산세 성격을 인정하여 차등

과세제도를 도입한 현재까지도 해결되지 않고 있다. 물론 최근의 부동산 투기억제책으로 도입한 재산과세강화방안으로 인해 두 세제의 세부담 차이가 다소 줄어들었을 것으로 예상되나, 여전히 자동차세 부담이 많은 것으로 사료된다. 물론 자동차에 대한 과중한 세부담은 도로파손, 교통·환경문제 등 자동차로 인해 야기되는 외부성을 반영한 사회적 비용을 감안한 결과라고 하지만, 차등과세 도입으로 인해 그 논리가 약해졌다고 볼 수 있다 (임병인·안종범, 2003). 다섯째, 재정수입체제, 특히 지방자치단체의 재정수입이 자동차 세수에 지나치게 의존도가 높다는 것이다. 2002년 현재 자동차 관련세수 총액은 약 23조원으로서 우리나라 조세총액의 18.2%를 차지하고 있다 (<표 2> 참조).

<표 2> 자동차 관련 세금 징수현황

구 분	세목	1999	2000	2001	2002
구매단계	관세	167	209	441	677
	특별소비세	3,813	6,648	7,924	10,036
	특소세교육세	1,144	1,994	2,3777	3,011
	부가가치세	11,597	14,490	23,630	29,287
	소계	16,721 (10.6)	23,341 (12.4)	34,372 (15.3)	43,011 (18.4)
등록단계	등록세	6,948	8,612	9,615	12,015
	취득세	4,020	4,996	5,384	6,603
	소계	10,968 (7.0)	13,608 (7.2)	14,999 (6.7)	18,618 (8.0)
보유단계	자동차세	21,833	22,586	18,894	19,580
	자동차세교육세	6,131	6,288	5,733	5,874
	면허세	2,011	2,043	-	-
	소계	29,975 (19.0)	30,917 (16.5)	24,627 (11.0)	25,454 (10.9)
운행단계	유류특소세	73,629	85,215	106,470	98,535
	(교통세)	(-)	(84,036)	(105,349)	(94,793)
	교육세	10,884	12,625	15,886	14,780
	주행세	-	2,689	5,420	11,138
	유류부가세	15,315	19,727	22,336	21,743
	소계	99,828 (63.4)	120,085 (63.9)	150,112 (67.0)	146,196 (62.7)
자동차관련 세수 총계(A)		157,492 (100.0)	187,951 (100.0)	224,110 (100.0)	233,279 (100.0)
국세·지방세수 총계(B)		942,442	1,135,353	1,159,366	1,281,423
총세수비중(A/B)		16.7	16.6	19.3	18.2

(주) 1. 자료: "2004 한국의 자동차산업", 한국자동차공업협회, p. 103, 2. 단위: 억원.

자동차 관련 세제의 단계별 세수비중을 살펴보면, 구매단계는 1999년 이후 지속적인 증가, 등록단계는 2001년을 제외하고는 전반적인 증대, 보유단계는 지속적인 감소, 운행단계는 증가추세를 보이다가 2002년 들어 현저한 하락하였다. 이중 유의해서 볼만한 대목은 보유단계의 추세인데, 면허세 폐지와 함께 2001년 차등과세 실시로 인해 세수가 현저하게 줄었다. 2002년의 조세수입은 약간 증가하였으나 자동차 등록대수가 증가했음에도 2000년 이전 수준에 미치지 못하고 있다. 구매단계와 등록단계에서 세수가 전반적으로 점증하고 있는 것은 신규차량의 출시로 차량가액이 인상되었기 때문이라고 분석된다. 운행단계에서는 1999년 이후 2001년까지 3년간 지속적으로 증가하다가 에너지가격개편과 관련한 세율조정(휘발유에 대한 교통세인하, 경유 및 LPG에 대한 교통세인상)과 그로 인한 교육세 및 주행세가 각각 감소와 증가로 엇갈렸음에도 휘발유차량이 상대적으로 많아서 전체적으로 세수가 감소된 것으로 분석된다.

<표 3> 주요국의 자동차 세제 비교

구 분	일 본	미 국	독 일	영 국	프랑스	한 국
취득 (구매 · 등록)	소비세 취득세	소비세 판매세	부가세	부가세	부가세 등록세	특소세 교육세 부가세 등록세 취득세 공 채
보유	중량세 자동차세 (경자동차세)	등록세	자동차세	자동차세	자동차세 차축세	자동차세 교육세
이용	휘발유세 (경유거래세) (석유가스세) 지방도로세 소비세	연료세 소비세	소비세 부가세	연료세 부가세	소비세 부가세	유류특소세 (교통세) 교육세 주행세 부가세
계	7	5	4	4	6	12

(주) 자료: 한국자동차공업협회, “주요국의 자동차세제 비교”, 2002. 8. 14.

2. 자동차 관련 세제체계의 비교와 운행단계의 자동차 관련세제

이제 우리나라의 자동차관련 세제와 외국세제를 비교해본다(<표 3>과 <표 4> 참조). 첫째, 주요국들의 자동차 관련 세제체계도 우리나라와 마찬가지로 취득단

<표 4> 주요국의 자동차 관련 세제 비교

국 가	취득단계	보유・이용단계	연료과세
미국	○연방소비세(연) -16.5톤 이상의 트럭, GVW13 이상의 트레일러에 대해 소매가격의 12% ○판매세(주) -세율은 주에 따라 차이, 판매가격의 평균 8%수준 ○연방연료보존세(연) -연비가 갤런당 22.5마일이하 신차승용차에 과세 ○번호판(주) -세율은 주에 따라 차이, US$0~50	○등록세(주) -세율은 주에 따라 차이, US$8~US$2,892 ○재산세(주) -세율은 주에 따라 차이, US$0~US$5,051 ○중량자동차이용세(연) - 27.5톤~37.5톤 US$122~ US$144/37.5톤 초과 US$550 ○안전배출가스검사비(주) -세율은 주에 따라 차이, 차종에 따라 US$4.5~US$62.25 ○기타 타이어세(연), 운송세(지)	○연방소비세(연) -가솔린 US$0.184/디젤 US $0.244 ○연료세(주) -주에 따라 차이, 평균 가솔린, 디젤 US$0.199
일본	○소비세(국) -승용차: 판매가격의 5.0% ○취득세(지) -자가용: 취득가격의 5.0% -영업용, 경자동차: 취득가격의 3.0%	○자동차중량세(국) -승용차(중량 0.5톤당): ￥6,300/년 -트럭(중량1톤당) 2.5톤이하 ￥4,400/년 2.5톤 초과 ￥6,300/년 -버스(중량1톤 당) ￥6,300/년 -경자동차(정액) ￥4,400/년 ○자동차세(지): 배기량별 차등과세 -1,000cc 이하: ￥29,500/년 -1,001~1,500cc: ￥34,500/년 .... -6,000 cc 초과: ￥111,000/년	○휘발유세(국)+ 지방도로세(국) -리터당 ￥53.8 (휘발유세￥48.6+ 지방도로세 ￥5.2) ○석유가스세(국) ￥17.5/kg ○경유인취세(지) ￥32.1/리터 ○연료소비세(국) 연료구입가격의 5%
영국	○부가가치세(국) -소매가격의 17.5%	○자동차세(국) -승용 1,100cc 미만 GBP 100 1,100 cc 초과 GBP 155 -버스 GBP 155~480 -트럭 5톤 GBP 155 15톤 GBP 460~840 30톤 GBP 1,740 38톤 GBP 2,730~4,250	○연료세(국) -리터당 유연 50.9펜스 무연 48.8펜스 디젤 48.8펜스 ○연료부가세(국) -연료 소매가격의 17.5%
독일	○부가가치세(국) -소매가격의 16%	○자동차세(국) -자가용 100cc당 DM 18.80 -트럭 최대 3,500 DM -저공해차 100 cc 당 DM 13.20	○연료세(국) -리터당 무연 DM 1.10 디젤 DM 0.74 ○연료부가세(국) -연료 소매가격의 16%
프랑스	○부가가치세(국) -판매가격의 20.6% ○등록세(지) -지역에 따라 차이/과세마력, 차령 등에 따라 다름 - 차령 10년 이하 FFr 130~195/과세마력(평균) -차령 10년 초과한 것은 절반 수준	○자동차세(국) -지역에 따라 차이/과세마력, 차령 등에 따라 다름 -승용차 및 16톤 미만의 트럭에 대한 과세 -FFr 70~10,000 ○차축세(국) -16톤초과 트럭에 대해 분기당 과세: FFr 50~3,600 ○법인승용차세(국) -7 과세마력이하 FFr 6,800 7 과세마력 초과 FFr 14,800 ○운전면허세(지) -지역에 따라 차이/FFr150~340	○연료세(국) -리터당 무연 FFr 3.78 디젤 FFr 2.35 ○연료부가세(국) -리터당 무연 FFr 1.05 디젤 FFr 0.75

(주) 1. 세목구분: (국)-국세, (지)-지방세, (연)-연방세, (주)-주세, 2. 자료: World Road Statistics (IRF), “2004 한국의 자동차산업”, 한국자동차공업협회, p. 104-105에서 재인용.

계 (소비세, 부가세), 보유단계 (자동차세), 이용단계 (연료과세)로 구성되어 있지만, 관련 세제의 종류는 우리나라의 12종보다 작아서 일본 7종, 미국과 유럽 국가들은 4~6종류에 불과하다. 둘째, 각 단계별 과세기준을 보면 취득단계의 세금은 판매가격 또는 소매가격을 기준으로 과세되고 있다 (<표 4>참조). 보유・이용단계의 세금은 대부분이 배기량과 중량을 기준으로 과세되나, 우리나라는 독일과 같이 배기량을 기

준으로 하고 있다.[3] 셋째, 개별소비자가 부담하는 세부담이 외국에 비해 높은 편이다. 한국자동차공업협회의 추정에 따르면, 우리나라의 자동차 세부담은 일본의 1.6배, 미국의 5배, 독일의 1.6배 수준이다 (매일경제신문, 2004. 5. 8). 넷째, 우리나라보다 자동차 보급률이 훨씬 높은 일본, 미국, 영국의 자동차 관련 세수가 조세총액에서 차지하는 비중이 4~10%수준을 유지하고 있음에 반해, <표 2>에서와 같이 18.2%에 이르고 있다.

<표 5> 운행단계의 관련 세제 변경 추이

변경일자	교통세		특별소비세	교육세	지방주행세
	휘발유	경유	LPG		
1998. 1. 9	455원/ℓ	85원/ℓ	40원/kg		
1998. 5. 3	591원/ℓ	110원/ℓ	40원/kg		
1998. 9. 17	691원/ℓ	160원/ℓ	40원/kg		
1999. 5. 6	651원/ℓ	160원/ℓ	40원/kg	- 휘발유, 경유 교통세액의 15%	- 휘발유, 경유 교통세액의 18.0%
2000. 1. 1	630원/ℓ	155원/ℓ	40원/kg		
2000. 3. 2	600원/ℓ	137원/ℓ	40원/kg	- 부탄(LPG) 특소세액의 15% (2001.7월 신설)	- 3.2%(00.1월부터) - 11.5%(01.7월부터) - 12.0%(02.7월부터)
2000. 5. 1	630원/ℓ	155원/ℓ	40원/kg		
2001. 7. 1	588원/ℓ	185원/ℓ	114원/kg		
2002. 1. 1	588원/ℓ	191원/ℓ	114원/kg		
2002. 7. 1	586원/ℓ	232원/ℓ	203원/kg		

자동차 운행단계의 세제에는 교통세, 유류특별소비세, 유류교육세, 지방주행세 등이 있다 (<표 5> 참조).[4] 교통세는 본래 휘발유와 경유에 부과되던 특별소비세가 도로·철도·공항 및 항만의 원활한 확충과 효율적인 관리·운영을 위해 교통시설특별회계를 1994년에 10년 한시법(1994. 1~2003. 12)으로 도입하는 과정에서 명칭이 바뀐 것이다.[5] <표 5>에서 보듯이, 휘발유와 경유는 인상과 인하가 반복되고 있다. 수송용 부탄(LPG)은 상당기간 kg당 40원으로 유지되다가 2001년 7월 1일 급격하게 인상되었는데, 이는 LPG 자동차의 급증에 따른 세부담의 형평성 시비가 나타난 것을 해소하고, 휘발유, 경유, 그리고 LPG 가격을 적정하게 유지하여 자원배분의 왜곡을

3) 중량을 과세기준에서 배제한 것은 자동차로 인한 도로파손문제 등은 세제체계에 반영되지 않음을 의미한다.

4) 석유관련제품의 특별소비세(교통세)의 부과방법은 1996년을 기점으로 종가세에서 종량세체계로 변화되었다.

5) 교통시설 특별회계의 주요 세입재원에는 교통세 외에도 승용차특소세, 수입자동차 관세, 항만사용료, 공항이용료, 도로점용료 등과 일반회계전입금 등이 있다. 교통세의 수입이 2002년 현재 9조 4793억원으로써 특별회계재원 중 80%이상을 차지하고 있다.

방지하고 환경오염을 방지하기 위한 것이었다.

교육세는 휘발유와 경유 교통세액의 15%, LPG는 특별소비세액의 15%가 부과된다. 지방주행세는 2000년 1월 1일 신설되어 휘발유와 경유 교통세액의 3.2%, 2001년 7월부터 11.5%, 2002년 7월부터 12.0%, 2004년 현재 법정세율 17.5%(실행세율 18%)로 부과되고 있다.

III. 실증분석 및 결과

1. 패널자료 생성과 세액 산출

본 연구는 1998년 지방세법 개정에서 세액을 인하한 것과 2001년 7월부터 적용한 차등과세제도 도입으로 인한 세수감소를 보전하기 위한 조치로 도입된 지방주행세의 형평성 효과를 자동차세와 관련하여 분석한 것이다. 형평성 효과를 보기 위해 사용한 지표는 Kakwani지수인데, 이를 정확하게 측정하기 위해서는 분석대상기간 동안에 부담한 자동차세 및 각종 운행단계 세목의 세부담에 대해 동일한 가구들의 분포를 이용하는 것이 적절하다고 판단하여 『도시가계조사』를 패널자료로 만들었다. 통계청 『도시가계조사』 자료는 5년 단위로 표본 집단을 정하여 지속적으로 조사되고 있어 패널자료로 만드는데 문제가 없었다. 분석대상가구는 1998년 3,309가구, 1999년 3,209가구, 2000년 3,625가구, 2001년 3,553가구, 2002년 3,039가구 중 1998년부터 2002년까지 5개년간 계속해서 자동차세를 납입한 가구들(총 222가구)이었다.

사용변수는 Kakwani 지수 계산에 필요한 세전지니계수와 조세집중도지수에 사용한 세목들이 필요하였다. 세전지니계수의 기준이 되는 소득은 도시근로자가구가 벌고 있는 각종 유형의 소득, 즉 근로·사업 및 부업·재산·이전소득 등을 모두 포함하는 경상소득으로 하였다. 이는 근로자가구라 하더라도 자동차 관련 지출을 비롯한 각종 지출에는 근로소득 이외의 소득도 사용할 것이라고 판단했기 때문이다. 조세집중도지수를 계산하는데 필요한 세목들은 자동차세와 운행단계에서 부담하는 교통세, 교육세 및 지방주행세였다.

자동차세는 『도시가계조사』에서 조사된 세부담액을 그대로 사용해도 무방했지만, 나머지 세 가지 세목에 대한 정보는 『도시가계조사』에 없기 때문에 별도로

산출해야 했다. 특히, 지방주행세의 누진성 상쇄효과를 밝히기 위해서는 지방주행세의 과세기준인 교통세액을 산출하는 것이 우선 필요하였다.『도시가계조사』에는 "연료"라는 항목이 조사되어 있는데, 이 항목에는 자동차 운행에 필요한 유류, 즉 휘발유, 경유, LPG 등이 포함되어 있다. 주지하다시피 교육세나 지방주행세의 과세기준이 되는 교통세 및 특별소비세액이 유종별로 다르게 때문에 "연료"항목에 1998년부터 2002년까지의 유종별 자동차 비중의 통계치를 적용하였다.[6)]

자동차 운행단계 세목들의 세율은 연중에도 변경되는 경우가 많았는데, 본 연구는 연중 변경세율들을 단순 평균하여 적용하였다. 또한 적용시기가 7월인 LPG (2001년 7월)에 대한 교육세와 지방주행세 같은 경우는 해당 세율의 1/2만을 적용하였다. 이는 지출액이 연간개념이기 때문에 실제 세부담액을 보다 정확하게 산출하긴 위한 방법이었다. 구체적인 세액계산절차는 다음과 같다. 첫째, 연료에 대한 지출액에 휘발유, 경유, LPG 비중을 곱한다. 둘째, 이렇게 구한 유류별 지출액을 해당 유류의 연평균 가격으로 나누어 연간 사용량(단위: ℓ)을 구한다. 세 번째, 사용량 정보에 리터(ℓ) 또는 kg당 부과되는 교통세율을 곱하여 교통세·특별소비세액을 산출하였다.[7)] 연도별로 적용시기가 차이가 있었는데, 교육세의 경우 휘발유와 경유는 1998년부터, LPG는 2001년 7월부터 교통세액의 15%, 지방주행세는 2000년 1월부터 교통세액에 2000년 1월부터 3.2%, 2001년 7월부터 11.5%, 2001년 7월부터 12.0%를 곱하였다.

위와 같은 방법으로 산출한 교통세 등을 포함하여 경상소득의 5개년간 추이에 대하여 논의해보면 다음과 같다. 첫째, 패널자료에 속한 222가구의 가구당 연평균 경상소득은 1998년 약 3,112만원에서 매년 증가하여 2002년에는 1998년보다 51.4%가 증가한 약 4,712만원에 이르고 있다. 둘째, 자동차세는 1998년 12월 31일 지방세법 개정에서 cc당 세액이 인하된 후, 가구당 자동차 보유대수가 점증하고 있음에도 가구당 자동차세부담액이 현저하게 감소하였고 그 추세는 2001년까지 이어졌다. 가구당 자동차세 부담액이 2002년 들어 약간 증가하였으나 미미한 수준이어서 여전히

6) 연료별 비중은 다음과 같다 (자료: 한국자동차공업협회).

구분	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
휘발유	63.6%	64.3%	60.7%	58.2%	55.7%
경유	29.34%	29.5%	30.2%	31.7%	33.6%
LPG	7.06%	6.2%	9.1%	10.1%	10.7%

7) 휘발유 연평균 가격은 1998년 1122.6원, 1999년 1191.9원, 2000년 1248.3원, 2001년 1280.2원, 2002년 1264.3원, 경유의 연평균가격은 연도별로 각각 553.47원, 521.82원, 612.7원, 646.09원, 651.97원, LPG는 282.2원, 282.2원, 358.7원, 439.92원, 430.91원을 각 연도에 적용하였다.

지방세법 개정 이전 수준에는 미치지 못하고 있다. 이로써 1998년 지방세법 개정이 명분대로 큰 효과가 있었음을 확인할 수 있다. 셋째, 교통세 부담액은 약간 불규칙적이지만 전반적으로 상승추세를 보여주고 있다. 특징적인 것은 세부담이 자동차세보다 훨씬 높아 운행단계의 세부담이 보유단계의 세부담보다 더 크다는 것을 잘 보여주고 있다. 넷째, 교통세의 일정비율로 부가되는 교육세도 교통세와 동일한 추세를 보여주고 있으며, 지방주행세 역시 적용시점인 2000년 이후 세율의 지속적인 인상으로 세부담이 계속 증대되고 있다.

<표 6> 경상소득 및 세목별 연평균 세부담액 추이

구분	1998	1999	2000	2001	2002
경상소득	31,124	35,313	36,842	41,545	47,116
자동차세(A)	450.7	363.9	352.5	315.2	325.5
교통세(B)	528.5	669.0	627.8	637.8	669.5
교육세(C)	78.7	99.8	93.4	94.0	100.4
지방주행세(D)	-	-	19.9	45.3	75.5
A+D	450.7	363.9	372.4	360.5	400.9
A+B+C+D	1,057.9	1,132.7	1,093.6	1,092.4	1,170.9

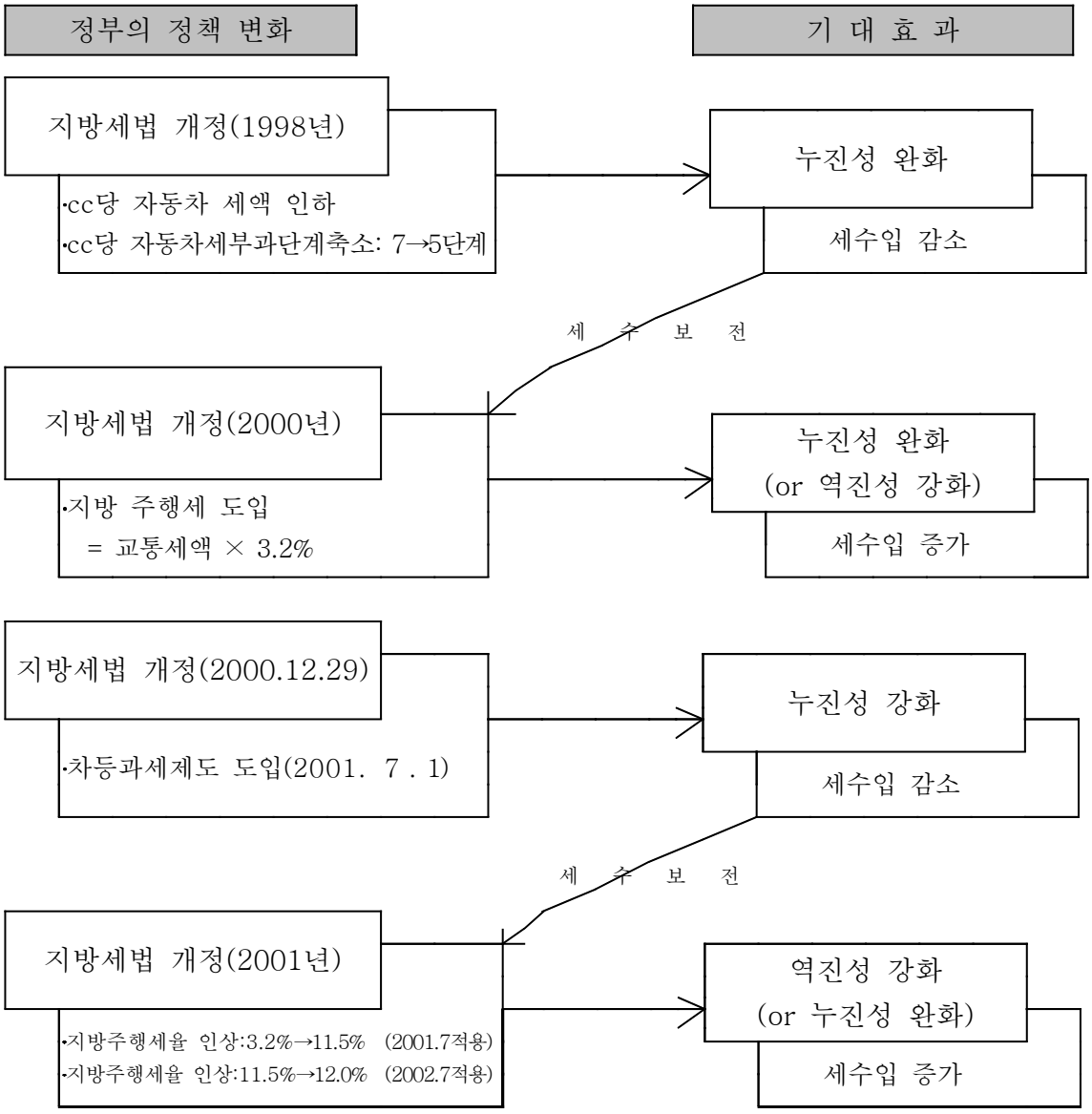
(주) 1. 자료: 『도시가계조사』 자료에서 직접 계산, 2. 단위: 천원.

2. 누진성측정 자료 추정 결과

본 연구에서 사용한 Kakwani지수는 조세집중도지수에서 세전지니계수를 차감한 값으로써 조세의 누진 또는 역진성 여부와 누진성 정도를 판정하게 해준다. 0보다 작으면 역진적인 성격의 조세, 0이면 비례세, 0보다 크면 누진적인 성격의 조세로 평가하며, 비례적인 경우를 제외하고는 그 값으로 누(역)진성 정도의 크기를 알 수 있다.

본 연구는 앞서 언급하였듯이 차등과세제도 도입으로 인한 자동차세제의 형평성 제고 효과가 차등과세로 인한 세수감소를 보전하기 위해 신설된 지방주행세에 의해서 얼마나 상쇄되는가를 보고자 하는 것이다. 이런 과정을 명확하게 보이기 위해 1998년 지방세법 개정부터 2002년 7월의 지방주행세율 인상 등의 정책과 예상효과를 [그림 1]에 나타내보았다.

[그림 1] 1998년 이후의 자동차관련세제 개편과 기대효과



[그림 1]에서 보듯이 1998년 지방세법 개정은 누진성 완화를 유발했을 뿐만 아니라 조세수입도 감소시킬 것으로 예상되었다. 조세수입 감소는 2000년 지방세법에서 지방주행세를 신설함으로써 해결하고자 했다. 지방주행세 신설은 조세수입을 증대시킬 것이지만, 간접세이기 때문에 형평성 측면에서 역진성을 강화하는 효과를 줄 것이다. 차등과세제도가 이 같은 역진성 강화를 직접적으로 해결하고자 도입된 것은 아니었지만, 2000년 12월 29일 지방세법 개정에 의해서 2001년 7월부터 적용되

었다. 차등과세제도는 성격상 자동차세의 누진성을 강화시킬 것으로 예상되었다 (임병인・안종범, 2003). 다만, 차등과세제도는 필연적으로 조세수입을 감소시켰는데, [그림 1]에서 보듯이 정부는 이미 운용되고 있던 지방주행세율을 인상시켜서 보충하고자 시도하였다. 이런 조치는 지방주행세가 일반적으로 역진적인 성격을 가지는 간접세이기 때문에 역진성이 증대되는 결과를 초래할 것이 분명했다.

<표 7>은 이상과 같은 정책변화를 누진성 측면에서 분석하기 위해 연도별로 추정한 Kakwani 지수를 보여주고 있다.

<표 7> Kakwani 지수 추정결과

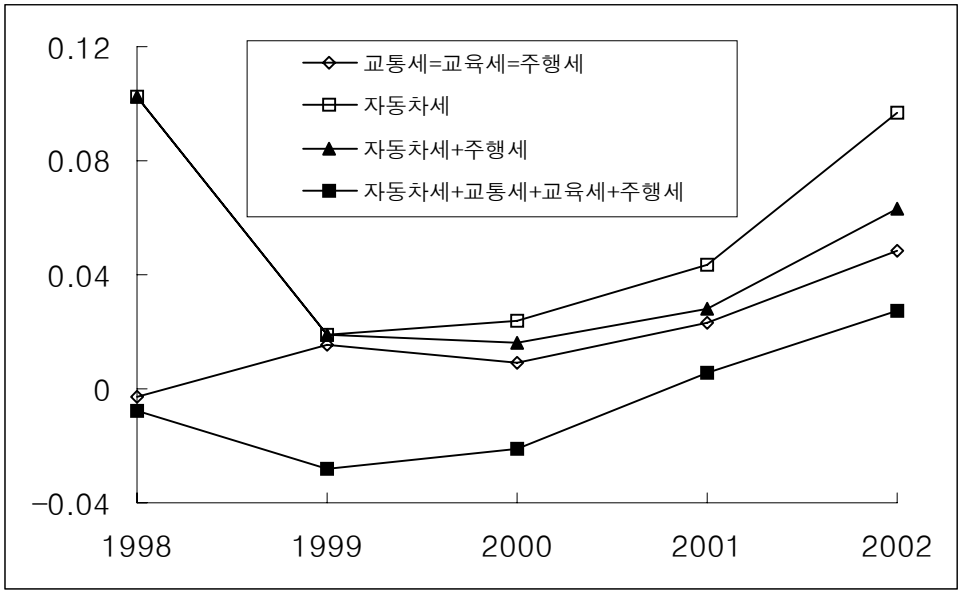
구분		1998	1999	2000	2001	2002
운행단계	교통세=교육세 =지방주행세	-0.0027 -	0.0155 -	0.0090 0.0090	0.0232 0.0232	0.0483 0.0483
보유단계	자동차세	0.1023	0.0188	0.0237	0.0438	0.0970
운행 + 보유	자동차세 + 지방주행세	0.1023	0.0188	0.0161	0.0284	0.0635
	자동차세+교통세 +교육세+지방주행세	-0.0075	-0.0278	-0.0209	0.0054	0.0271

추정결과에 대하여 구체적으로 논의하면 다음과 같다. 첫째, 자동차세의 누진성 추이를 살펴본다. 1998년 12월 31일 개정된 자동차세제 개정, 즉 cc당 세액인하는 누진성을 완화시킬 것이 분명하였다. <표 7>에 의하면 예상대로 1998년에 비하여 1999년의 Kakwani지수는 현저하게 감소된 것으로 나타났다. 이는 임병인・안종범(2003)의 추정결과와 동일하다. 그러나 2000년에는 누진성이 미미하게 증가하였는데, 이는 222 가구 중 2대 이상 차량을 보유한 가구가 증가했기 때문으로 판단된다.[8] 2001년의 Kawkani 지수값은 2001년 하반기인 7월 1일부터 시행된 자동차세 차등과세제도가 하반기부터 적용되었음에도 불구하고 전년(0.0237)에 비해 거의 2배(0.0438) 가까이 증가하여 누진성이 크게 강화된 것으로 나타났다. 이 결과는 차등과세 도입론자들이 주장대로 자동차세에 누진적인 성격을 가긴 재산세와 같은 성격을 반영하게 되면 누진성이 강화될 것이라는 사실이 실증되었음을 잘 보여준다.

8) 『도시가계조사』 자료에는 2대 이상의 가구를 별도로 조사하고 있는데, 본 연구가 생성한 패널자료에 따르면 차량 2대 이상 보유 가구수가 1998년 12가구, 1999년 14가구, 2000년 16가구, 2001년 19가구, 2002년 26가구로 나타났다.

2002년의 경우 차등과세제도가 연중 내내 적용되었기 때문에 Kakwani지수가 2001년보다 크게 증가하여 현행 자동차세율로 변경되기 이전 수준에 육박하고 있어 역시 차등과세제도가 상당한 누진성 강화효과가 있음을 실증해주고 있다.[9] 이 같은 추세들은 [그림 2]의 자동차세 추세선에 분명하게 확인할 수 있다.

[그림 2] 누진성 측정지표 추이



둘째, 지방주행세는 2001년부터 시행되었으므로 1998년과 1999년의 누진성지표는 자동차세만의 추정결과와 동일할 것이다. 따라서 여기서는 2000년 이후부터 자동차세와 지방주행세를 합산하여 추정한 누진성 측정지표를 논의하였다. 지방주행세가 시행된 2000년은 자동차세만의 누진성 정도보다 낮은 것으로 나타나서 역시 역진적인 성격의 지방주행세가 일부 효과를 준 것으로 나타났다. 차등과세제도가 실시된 2001년 이후의 누진성 지표를 보면, 차등과세제도로 인한 누진성 강화효과가 지방주행세율의 인상(3.2%→ 2001년 11.5%)으로 인해 상쇄된 것이 분명하다. 이는 2002년의 경우도 동일하였다.

첫째와 둘째의 분석결과를 종합하면, 지방주행세의 신설로 인해 차등과세제도가 실시되기 이전인 2000년조차도 누진성정도가 완화되었을 뿐만 아니라, 실시 이후인 2001년과 2002년의 누진성 정도를 확실하게 약화시키고 있음을 알 수 있다. 이로써

9) 2001년과 2002년 누진성 수치에는 차량을 2대 이상 보유한 가구가 늘어난 것도 반영되었을 것으로 판단된다.

차등과세제도의 누진성강화효과가 지방주행세의 역진성 효과로 인해 일부 상쇄됨이 실증되었다.

셋째, 자동차세는 자동차의 보유와 관련된 세제임에 반해 지방주행세는 교통세, 교육세와 함께 운행단계에서 부과되는 세제이다. 따라서 운행단계 세목들만의 누진성 효과에 대하여 논의해본다. 본래 교통세, 교육세, 지방주행세는 교통세의 일정비율로 부가되는 賦課稅이기 때문에 불평등도지수는 세 가지 세제가 동일할 수밖에 없다 (윤기중, 1997). 다행스런 것은 역진적인 성격을 보여주었던 1998년과 달리 1999년 이후 점차 누진적인 방향으로 이행하고 있다. 이는 소득이 높을수록 자동차 운행을 많이 하거나 가구당 보유 차량이 더 많기 때문이라고 해석된다 ([그림 2] 참조).

넷째, 분석결과 중 자동차의 보유과정과 운행과정에서 발생하는 세제인 자동차세, 교통세, 교육세, 지방주행세를 모두 합산하여 누진성을 측정한 결과는 또다른 재미있는 결론을 도출하게 해준다. 즉, 2000년까지는 역진적인 성격이었지만 2001년 하반기부터 시행된 차등과세제도로 인해 미미하지만 합산세제의 성격이 누진성인 성격으로 전환되었다. 이 결과 역시 차등과세제도의 효과가 상당히 크다는 사실을 실증해주는 것이라고 판단된다 ([그림 2] 참조).

IV. 결론

지금까지 차등과세제도 도입을 전후한 누진성 변화 추이를 지방주행세가 어떻게 변화시켰는지를 Kawkani 지수로써 실증하였다. 이와 함께 자동차 운행과정의 세제들과 보유과정의 자동차세를 각각 또는 합산하여 누진성 변화 추이도 살펴보았다.

추정결과에 따르면, 차등과세제도는 자동차세를 누진적인 성격을 크게 강화시키는 제도임이 실증되었다. 지방주행세액을 자동차세액과 합산하여 추정한 누진성 지표에 의하면, 차등과세제도로 강화된 누진성효과가 지방주행세에 의해서 상쇄된 것으로 나타났다. 운행단계 세목들인 교통세, 교육세, 지방주행세의 경우, 1998년에는 역진적이었지만 1999년 이후 점차 누진적인 방향으로 이행되었다. 자동차 보유 및 운행과정과 관련된 세제들을 모두 합산하여 추정한 결과를 보면, 운행단계의 세제들보다 역진적인 기간이 더 길어 2000년까지 역진적이었다가 2001년부터 누진성인 성격으로 전환되었다. 이상의 실증결과들에 따르면 차등과세제도는 누진적인 성격의

자동차세를 더욱 누진적인 방향으로, 그리고 운행과정 세제들의 역진성은 누진적인 방향으로 전환시키는 효과를 미치는 성격을 가진 반면, 지방주행세는 차등과세제도의 누진성 강화효과를 상쇄하는 성격을 나타냈다고 결론내릴 수 있다.

결국 자동차 관련 세제 개정에 따른 세수감소를 보충하기 위한 정부 정책은 대부분의 국민들과 직결된 자동차 관련 세제의 형평성을 일부 희생하여 이루어진 것이므로, 향후 유사한 상황이 발생하여 세수확보방안을 마련하고자 할 때에는 최소한 현재의 형평성수준을 유지하는 수준에서라도 적절한 정책수단을 찾으려는 노력이 요구된다고 사료된다.

참고문헌

김원진・이삼주, 「자동차세의 성격규명을 통한 발전방향」, 『지방행정연구』 제8권 제1호, 한국지방행정연구원, 1993.2, pp. 81～99.

손희준, 「자동차세제 개편에 대한 평가와 개선방향」,『한국지방자치학회보』, 제12권 제2호, 한국지방자치학회, 2000.6, pp. 111～133.

안종범・임병인, 「자동차세제 누진성 분석과 차등과세제도의 평가」, 『공공경제』, 제8권 제1호, 한국재정공공경제학회, 2003. pp. 147～168.

윤기중, 『한국경제의 불평등분석』, 박영사, 1997.

전영준, 「자동차 관련 세법개정의 효과 - 소득계층별 세부담 분석을 중심으로」, 『재정금융연구』, 제2권 제2호, 한국조세연구원, 1995. pp. 71～106.

한국자동차공업협회, 『2004 한국의 자동차산업』, 2004.

환경부, 『현행에너지 관련세제의 환경세적 기능 강화방안 연구』, 2002. 11.

Kakwani, N., Income Inequality and Poverty Methods of Estimation and Policy Applications, New York: Oxford University Press, 1980.