

A study on the Automobile tax on possession
for local fiscal soundness

지방재정 건전화를 위한 소유분 자동차세 개선방안 연구

석호원
김소담

A study on the Automobile tax on possession for local fiscal soundness

지방재정 건전화를 위한 소유분 자동차세 개선방안 연구

연구책임자

석호원(고양시정연구원, 시민정책연구실, 연구위원)

공동연구자

김소담(고양시정연구원, 시민정책연구실, 위촉연구원)

발행일 2021년 07월 30일

저자 석호원, 김소담

발행인 이재은

발행처 고양시정연구원

주소 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층

전화 031-8073-8341

홈페이지 www.gyri.re.kr

S N S <https://www.facebook.com/goyangre/>

I S B N

이 보고서의 내용은 연구진의 개인적인 견해로서, 고양시정연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.
해당 보고서는 고양시서체를 사용하여 제작되었습니다.

목 차

요약	i
제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 범위와 방법	6
제2장 자동차세의 의의와 특성	7
제1절 자동차세의 의의와 연혁	9
제2절 자동차세의 현황 및 특성	13
제3절 자동차세의 성격	20
제3장 자동차세의 문제점과 개선 방향	25
제1절 주행분 자동차세	27
제2절 소유분 자동차세	36
제4장 결론	63
참고문헌	69
Abstract	71

표 목차

[표 2-1] 자동차세 소유분 과세표준과 세율	9
[표 2-2] 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세 과세표준과 세율 변화 추이	12
[표 2-3] 자동차 관련 세제 현황(2021년 5월 기준)	13
[표 2-4] 자동차 관련 세제의 규모	14
[표 2-5] 지방세 세목별·단체별 규모	16
[표 2-6] 자동차세 징수율(2015~2019년)	18
[표 2-7] 2019년 세목별 체납액	19
[표 2-8] 우리나라 에너지세제 제세부담금 현황	23
[표 2-9] 교통부문에서의 사회적 비용	24
[표 3-1] 교통에너지환경세의 주행세 세율 추이	29
[표 3-2] 지역별 자동차세액 및 석유 소비량	32
[표 3-3] 유류소비량 비중에 따른 주행분 자동차세	34
[표 3-4] 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세 과세표준과 세율변화	36
[표 3-5] 영업용과 비영업용 승용자동차 세율과 부과 건수당 세액 차이	37
[표 3-6] 2019년 자동차세 부과 건수와 세액	37
[표 3-7] 시도별 자동차 등록 현황(2010~2020)	38
[표 3-8] 친환경 자동차 등록 대수	41
[표 3-9] 2019년 세목별 체납액	42
[표 3-10] 자동차세 징수율(2015~2019년)	43
[표 3-11] 자동차세 체납건수 및 세액(2019년)	43
[표 3-12] 유럽의 자동차 과세 중 CO2 배출기준 도입 동향	45
[표 3-13] 독일의 자동차세: Motor Vehicle Tax	47
[표 3-14] 영국의 자동차 세율: Vehicle Excise Duty	48
[표 3-15] 교통시설 특별회계의 각 계정 간 재원 배분 비율	51
[표 3-16] 교통·에너지·환경세 배분 금액	52

[표 3-17] 지방자치단체의 분야별 세출 현황	55
[표 3-18] 지방자치단체의 환경보호, 수송 및 교통 분야 부문별 세출 현황	56
[표 3-19] 2019년 자동차세 부과액과 징수액	57
[표 3-20] 유류소비량 비중에 따른 소유분 자동차세의 지역별 비율	59
[표 3-21] 유류소비량 기준 지역별 자동차세 수입	61
[표 3-22] 2021년 교통·에너지·환경세와 자동차세 소유분	62
[표 4-1] 유류에 대한 공동과세 시 유류세율 배분 (자치단체 세수 중립성 가정)	67

그림 목차

[그림 2-1] 2019년 지방세 세목별 구성비율	17
[그림 3-1] 자동차 수와 가구 수	39

요 약

2020년 기준 우리나라의 등록 자동차 수는 2천400만대를 넘어서고 있어 자동차는 이미 생활에 필수적인 재화로 변화한 지 오래되었다. 그러나 최근 환경위기에 관한 관심이 증폭되면서 미세먼지, 탄소 배출 등 환경문제를 일으키는 주원인 중 하나인 자동차에 대한 규제가 확대되고 있으며 유럽의 경우 빠르면 2025년부터 그리고 우리나라의 경우 2035년부터 내연기관 자동차의 판매중단을 선언한 상황이다. 자동차를 둘러싼 환경은 급격하게 변화하고 있으나 우리나라의 자동차 세제는 이러한 변화된 환경에 부응하지 못하고 있는 것이 사실이며 소유분 자동차세의 경우 고질적인 체납문제와 외부비용의 미반영 그리고 주행분 자동차세의 경우 독자적인 지방세로서의 위상을 지니지 못하고 있다. 이에 본 연구에서는 이러한 자동차를 둘러싼 환경변화 및 자동차세의 환경 과세 강화 필요성과 지방세로서의 정체성 문제(주행분) 그리고 낮은 징수율과 높은 체납액 등으로 인해 지방재정에 부담으로 작용하고 있는 자동차세의 특징에 주목하여 자동차세의 합리적 개선방안을 모색을 모색하였으며 그 내용은 다음과 같다.

먼저 주행분 자동차세의 경우 지방자치단체의 세수 보전을 위한 목적에서 도입되었으나, 지방세 감소분 보전역할을 충실히 수행하기 어려운 구조를 지니고 있으며 유가보조금 기능에 의한 지방재정 왜곡, 잦은 세율 변동성 등의 문제를 안고 있다. 따라서 주행분 자동차세의 지방세로의 정체성 확보를 위해 지방자치단체의 실질적 자주재원이라 할 수 없는 주행분 자동차세를 구성하는 유류 보조금은 정부 보조금으로 전환할 필요성이 있다. 또한, 주행분 자동차세 보전분은 지역의 유류 소비량을 기준으로 그 배분 기준을 변경하되 조세 행정의 효율성 확보를 위해 중앙정부와 지방자치단체가 유류에 대해 공동세의 형태로 운영하고 징수업무는 중앙정부가 전담하는 방식이 바람직하다고 생각된다.

소유분 자동차세의 경우 자동차의 배기량을 기준으로 부과되고 있어 자동차세의 재산과세적 성격이 약화된 현 상황을 반영하고 있지 못하며 자동차가 초래하는 다양한 환경비용과 외부비용을 고려하지 못하는 문제가 있다. 또한, 주행분 자동차세가 별도로 존

재하고 있어 자동차 관련 과세체계는 더욱 복잡한 양상을 보이고 있으며, 이동성이 높은 자동차의 특성으로 인해 낮은 징수율과 만성화된 체납 등의 문제를 아울러 안고 있다. 이와 관련하여 본 연구에서는 소유분 자동차세의 개선방안으로 1) 현재의 세제를 유지하되 소유분 자동차세의 환경 교정적 성격을 강화하는 방안 2) 유류에 부과되는 교통·에너지·환경세와 소유분 자동차세의 연계방안 등을 제시하였다. 전자의 경우는 현재의 배기량 기준의 소유분 자동차세를 탄소배출량, 유해물질 배출량, 연비 등의 기준을 추가로 적용하여 환경 교정적 성격을 강화하는 것으로 유럽 주요국에서 시행하고 있는 방안이다. 이러한 환경 교정적 성격 강화와 더불어 현재 친환경 자동차 수요가 급등하는 추세와 내연기관 자동차에 대한 규제 강화 등에 비추어 볼 때 향후 자동차세 수입이 큰 폭으로 감소할 가능성이 있으므로 기타 자동차에 대한 과세기준이 선제적으로 마련될 필요가 있다. 다음으로 소유분 자동차세를 교통·에너지·환경세와 연계하는 방안으로 교통·에너지·환경세의 과세물건인 유류에 대해 중앙정부와 공동과세하는 방법이다. 동 방법은 지역의 유류 사용량에 비례하여 세액이 결정되므로 자동차 운행에 따른 환경 및 외부비용 그리고 사용자부담 원칙에 더 부합한다고 할 수 있다. 세율의 경우 교통·에너지·환경세의 휘발유와 경유에 부과되는 세율을 기준으로 전체 자치단체 세수의 중립성이 유지될 수 있도록 지방자치단체의 소유분 자동차세 수입만큼 조정할 수 있으며 앞서 제시한 주행분과 소유분 자동차세를 분리하지 않고 하나로 운용하여 과세체계를 단순화할 수 있다. 또한, 자동차세 체납액이 발생하지 않으므로 자치단체의 조세행정 비용을 크게 줄일 수 있다.

등록 자동차 수는 매년 증가하고 있으나 내연기관 자동차에 대한 환경규제 강화 및 친환경 자동차의 보급 확대 등의 환경변화를 고려할 때, 유류 소비량 감소로 인해 자동차세수는 점차 감소될 것으로 예상되므로 친환경 자동차에 대한 과세체계가 선제적으로 정비될 필요가 있을 것으로 생각된다. 자동차는 그 운행에 있어 대기오염, 소음, 온실가스 등의 환경비용과 교통혼잡, 교통사고 등의 사회적 비용 그리고 교통시설의 설치 및 관리에 따른 비용을 필연적으로 유발하게 되며 이러한 비용은 자동차의 종류 및 특성에 따라 달리 나타나게 된다. 따라서 자동차 세제를 개편할 경우 변화된 자동차 세수 환경과 자동차의 유형과 유종 등 자동차의 특성에 따른 사용자 부담원칙, 그리고 환경비용과 사회적 비용 등 외부비용의 효율적 내부화 방안이 동시에 고려되어야 할 것으로 생각된다.

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위와 방법

제절 연구의 배경 및 목적

자동차세는 지방자치단체의 세목 중 특별자치시(도)세, 시·군 및 광역시세에 속하며 2021년 기준 자동차세는 7조 7000억 수준으로 전체 지방세 수입(92조 6047억)의 약 8.3%를 차지하는 지방자치단체의 기간 세원이라 할 수 있다(지방자치단체 통합재정개요, 2021). 자동차세는 처음부터 지방세는 아니었으며 1958년 국세로 신설되었고 1959년부터는 지방세에 자동차 부가세를 두었다. 이후 1962년 국세에서 지방세로 이관되면서 도세와 시·군 부가세로 설치되었다가 1977년 세목 조정으로 시·군세로 변경되었다. 한편 1998년 한·미자동차 양해각서 체결에 따른 자동차세 세율인하로 인해 발생할 것으로 예측되는 지방자치단체의 세수감소 보전을 위해 2000년에 주행세가 도입되면서 자동차 세제는 소유분 자동차세와 주행분 자동차세의 양 세목으로 구성되었다. 이후 2011년 지방세 체계개편과 세목 간소화가 이루어지면서 주행세는 자동차세 내에 주행분 자동차세에 포함되었다.

소유분 자동차세는 초기 자동차가 갖는 재산적 가치가 컸기 때문에 재산과세적 성격이 매우 강했다고 할 수 있으나 2020년 기준 등록 자동차 수는 2천400만대를 넘어서고 있어 자동차는 이미 생활에 필수적인 재화로 변모하였다. 또한, 환경오염에 대한 지구적인 관심이 증폭되면서 미세먼지, 탄소배출 등 환경문제를 야기하는 주원인 중 하나인 자동차에 대한 규제가 확대되면서 유럽의 경우 빠르면 2025년부터 그리고 우리나라의 경우 2035년부터 내연기관 자동차의 판매중단을 선언한 상황이다(전자신문, 2021.04.06.). 이에 기존 자동차 소유보다는 자동차 운행에 따른 환경과세 측면에 주목할 필요성이 있다는 견해가 설득력 있게 제기되고 있다.

주행분 자동차세의 경우 자동차세제 개편으로 인한 지방세수 감소분을 보전하기 위한 목적에서 도입되었으며, 유류에 부과되는 교통·에너지·환경세의 일부(26%)에 해당하는 재원을 자치단체의 자동차세 징수액에 비례하여 안분되고 있다. 이러한 도입 목적과 안분 방식으로 인해 주행분 자동차세는 지방세로서의 정체성 문제, 세율의 잦은 변동성,

지방세 구조 왜곡 등을 많은 문제를 지닌 비정상적인 지방세로서 비판받고 있다. 또한, 자동차세는 지방자치단체 11개 세목 중 5대 세목에 속하는 중요한 재원임에도 불구하고 다른 세목에 비해 징수율이 현저히 낮은 특징을 지니며 체납액 역시 매우 크고 만성화되는 문제점을 지니고 있다. 자동차세가 지방세 수입에서 차지하는 비중을 고려해 볼 때 자동차세 체납액의 증가는 지방재정의 위협요인으로 작용하며 특히 체납액 징수를 위한 징세비용이 증가하는 문제가 있다. 특히 주행분 자동차세의 경우 특별징수로 운영되므로 이러한 특징을 고려하면 자동차세의 체납액과 징수율은 더욱 심각한 수준이라 할 수 있다.

전술한 바와 같이 자동차세는 환경과 밀접한 관련을 지니고 있으며 주행분 자동차세의 경우 환경에너지세제인 교통·에너지·환경세의 일부를 그 재원으로 하고 있다. 에너지세제는 환경오염과 교통혼잡 등 에너지 소비 시 부수적으로 발생하는 외부비용을 연료 가격에 반영하여 사회적으로 바람직한 수준의 소비균형을 도모하는 목적을 지니고 있으며 이러한 외부비용과 밀접한 관련을 지닌 자동차와 에너지세제 간 관련성에 주목할 필요가 있다.

교통세법은 교통시설 확충에 필요한 재원을 확보하기 위해 1994년에 신설되었으며 2003년까지 한시적으로 도입되었으나 지속해서 연장되었다. 이후 교통세는 2006년 교통·에너지·환경세로 개칭되면서 교통세를 교통시설의 투자재원뿐만 아니라 에너지 및 환경 관련 투자재원으로도 사용할 수 있도록 배분 비율이 조정되었다. 2021년 현재 교통·에너지·환경세는 법령(교통시설특별회계법, 환경정책기본법, 국가균형발전특별회계)에 따라 교통시설특별회계에 73%, 환경개선특별회계 25% 그리고 국가균형발전특별회계 2%의 세수가 배분되고 있다. 교통·에너지·환경세는 2021년 12월 31일 일몰되어 개별소비세에 통합운영하는 것으로 되어 있으나 2021년 7월 이후 운용방안이 다시 검토될 예정에 있어 향후 향배는 불투명한 상황이다(기획재정부, 2021).

본 연구에서는 이러한 자동차의 성격 변화 및 자동차세의 환경 과세 강화 필요성과 지방세로서의 정체성 문제(주행분) 그리고 낮은 징수율과 높은 체납액 그리고 징세비용으로 인해 지방재정에 부담으로 작용하고 있는 자동차세의 특징에 주목하여 지방재정 건전화를 위한 자동차세의 합리적 개선방안 모색하고자 한다. 특히, 변화된 에너지 세제 동

향 및 자동차 관련 세입 환경 변화에 주목하고, 자동차세 소유분을 교통·에너지·환경세의 개편을 통해 지방자치단체에 배분하는 방안의 타당성 진단에 초점을 맞추고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

자동차 관련 세제는 크게 크게 취득·보유·운영 단계로 구분할 수 있다. 취득단계의 경우 개별소비세, 교육세, 부가가치세, 취득세 등이 부과되며 보유단계는 소유분 자동차세, 지방교육세 등이, 그리고 운영단계에는 교통·에너지·환경세, 교육세, 유류부가세, 주행세 등이 부과되고 있다. 이 가운데 지방세와 관련된 세목은 자동차세 소유분과 주행분으로 본 연구에서는 자동차 관련 세제 가운데 지방세와 관련된 세목인 자동차세 소유분과 주행분을 연구 대상으로 하며, 자동차세의 환경 과세 성격 강화 및 자동차 운행과 밀접한 관련을 지닌 교통·에너지·환경세의 검토를 통해 소유분 자동차세의 합리적 개편 방안을 모색해 보도록 한다.

본 연구의 연구방법은 다음과 같다. 먼저 기존 문헌 검토를 통해 자동차세 특징과 문제점 등을 검토하고 최근의 자동차 관련 환경변화에 주목하여 지방재정 건전화의 관점에서 자동차세 개선 방향을 검토하도록 한다. 또한, 자동차세 현황, 교통·에너지·환경세 현황, 책임보험 현황 등의 데이터 검토를 통해 세제개편에 따른 지방재정 변화를 파악해 보도록 한다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 자동차세의 의의 및 현황과 특성 등을 검토하고 제3장에서는 자동차세 주행분과 소유분의 문제점을 진단하고 그 개선 방향을 제시하도록 한다. 제4장에서는 본 연구의 결과를 정리하고 본 연구의 시사점과 한계를 제시하도록 한다.

제 2 장

자동차세의 의의와 특성

제1절 자동차세의 의의와 연혁

제2절 자동차세의 현황 및 특성

제3절 자동차세의 성격

제절 자동차세의 의의와 연혁

1. 자동차세의 의의

지방세인 자동차세는 소유분 자동차세와 주행분 자동차세로 구성되어 있다. 먼저 소유분 자동차세는 자동차의 보유에 대해 부과하는 재산세적 성격과 도로사용 및 대기오염 등에 대한 사용자 비용부담의 특성을 동시에 지닌 독립세인 지방세이다. 여기에서 자동차란 「자동차관리법」에 따라 등록되거나 신고된 차량과 「건설기계관리법」에 따라 등록된 건설기계 중 차량과 유사한 것으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다(지방세법 124조). 자동차관리법¹⁾에서는 자동차의 종류를 승용, 승합, 화물, 특수, 이륜자동차 등으로 구분하고 있다. 원칙적인 납세의무자는 지방자치단체 관할구역에 등록되어 있거나 신고되어 있는 자동차를 소유하는 자로서 자동차의 종류에 따라 과세표준과 세율이 다르게 규정되어 있다(지방세법, 125, 127조).

[표 2-1] 자동차세 소유분 과세표준과 세율

차종	과세기준	구분	용도별 세율(세액)	
			영업용	비영업용
승용자동차	배기량/용도별	1천cc 이하	18원/cc	80원/cc
		1,600cc이하	18원/cc	140원/cc
		2,000cc 이하	19원/cc	200원/cc
		2,500cc 이하	19원/cc	
		2,500cc 초과	24원/cc	
차령	3년~12년		5%씩 경감	
그 밖의 승용자동차*	용도별	-	20,000원	100,000원

¹⁾ 자동차란 원동기에 의하여 육상에서 이동할 목적으로 제작한 용구 또는 이에 견인되어 육상을 이동할 목적으로 제작한 용구(이하 "피견인자동차"라 한다)를 말한다. 다만, 다만, 건설기계, 농업기계, 군수 차량, 궤도 또는 공중선 운행 차량, 의료기기 등 대통령령으로 정하는 것은 제외한다.

차종	과세기준	구분	용도별 세율(세액)	
			영업용	비영업용
승합자동차	세부차종별**/용도별	고속버스	100,000원	-
		대형전세버스	70,000원	
		소형전세버스	50,000원	
		대형일반버스	42,000원	115,000원
		소형일반버스	25,000원	65,000원
화물자동차	적재정량/용도별	1천kg 이하	6,600원	28,500원
		2천kg 이하	9,600원	34,500원
		3천kg 이하	13,500원	48,000원
		4천kg 이하	18,000원	63,000원
		5천kg 이하	22,500원	79,500원
		8천kg 이하	36,000원	130,500원
		1만kg 이하	45,000원	157,500원
1만kg 초과	45,000원+ 10,000원/1만kg 초과당	157,500원+ 30,000원/1만kg 초과당		
특수자동차	세부차종별**/용도별	대형특수자동차	36,000원	157,500원
		소형특수자동차	13,500원	58,500원
3톤이하 소형자동차	용도별	-	3,300원	18,000원

주 * 승용차 중 전기·태양열 및 알코올을 이용하는 자동차를 의미함

** 「지방세법 시행령」 제 123조 제3호에 따른 승합자동차 및 특수자동차의 세부차종을 말함

출처: 지방세법

자동차 주행에 대한 주행분 자동차세는 독립세가 아닌 부가세에 해당하며 지방자치단체의 자주재원 확충 및 취약한 지방세 세수 구조 개선을 위해 휘발유·경유 등의 소비에 대한 교통·에너지·환경세의 일부를 세원으로 하는 지방세이다. 동 자동차세는 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세 납세지를 관할하는 지방자치단체에서 휘발유·경유 및 이와 유사한 대체유류에 대한 교통·에너지·환경세(이하 “교통세”)의 납세의무가 있는 정유업자, 유류수입업자 등에게 부과한다(지방세법, 135조). 주행에 대한 자동차의 세율은 과세물품에 대한 교통세액의 36%로 대통령령이 정하는 바에 따라 가감하여 조정할 수 있으며 현재 조정세율은 26%로 규정되어 있다. 주행세의 납세의무자는 교통세 납부기한 내(다음 달 말일)에 교통세의 납세지를 관할하는 지방자치단체장에게 신고납부하며 이

때 교통세의 납세지를 관할하는 지방자치단체의 장을 각 지방자치단체가 부과할 주행세의 특별징수의무자로 한다(지방세법, 137조). 주행세를 징수한 특별징수의무자는 주행세를 징수한 날이 속하는 달의 다음 달 10일까지 징수세액을 주된 특별징수의무자인 울산광역시장에게 송금하며, 울산광역시장은 송금받은 주행세액과 자체 징수한 전월분 주행세액을 합한 세액을 지방자치단체별 비영업용 승용자동차세 징수세액 비율에 따라 안분하여 매월 25일까지 각 지방자치단체 금고에 납입하게 된다²⁾).

2. 자동차세의 연혁

자동차세는 1958년에 국세로 신설되었으며, 1959년부터는 지방세에 자동차세부가세를 신설하였다. 그 후 자동차세는 1962년 지방세법 폐지제정 시에 국세에서 지방세로 전환되어 도세인 자동차로 이양되었으며, 시·군세로 자동차세부가세를 두었다가 1977년 시·군세로 변경되었다. 이후 자동차세는 1990년까지 큰 변화가 없었으나 1990년 이후 경제성장과 소득수준 향상으로 자동차 수요가 빠르게 증가함과 동시에 자동차 유형이 점차 다양화됨에 따라 승용자동차의 유형을 구분하고 세율체계를 대폭 개편하면서 전체적으로 세율을 인상하였다. 그러나 승용자동차를 제외한 모든 유형의 자동차에 대해서는 이때 정해진 세율이 현재까지 그대로 유지되고 있다(지방세연구원, 2017). 특히 2000년 주행세의 도입은 비영업용 승용자동차에 대한 세율인하가 계기가 되었다. 이러한 세율인하는 한미 자동차 협상에 따른 지방세수 감소를 보전하기 위한 것으로 전체적으로 자동차 세율이 낮아졌으며 특히 대형승용차의 세율이 크게 인하되었다³⁾.

2) 주행세 안분기준과 방법은 다음과 같다(지방세법 시행령 제33조). 1. (9,830억 원/12)× 해당 시·군의 전전연도 또는 직전연도의 자동차세 징수세액/전국의 전전연도 또는 직전 연도의 자동차세 징수세액 2. 해당 월의 주행세 징수총액에서 (9,830억 원/12)을 공제한 금액을 국토교통부장관이 행정자치부장관과 협의하여 책정한 당해 월분의 시·군별 유류세 보조금

3) 1995년 12월 6일의 지방세법 개정을 통해 비영업용 승용자동차에의 세율이 인하되었으며 1999년에 다시 비영업용 승용자동차의 세율이 인하되었다. 이전에는 800cc 이하부터 3,000cc 초과까지 모두 7개 유형으로 구분하여 최저 100원/cc부터 최고 370원/cc까지의 세율을 부과했으나, 1999년부터는 800cc 이하부터 2,000cc 초과까지 모두 5개 유형으로 축소하고 최저 80원/cc부터 최고 220원/cc까지 세율이 인하되었다(지방세연구원 60년사, 2017)

[표 2-2] 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세 과세표준과 세율 변화 추이

배기량	cc당 세율				
	1991년	1996년	1999년	2005년	2012년
800cc 이하	100원	100원	80원	80원	-
1,000cc 이하	120원	120원	100원	100원	80원
1,500cc 이하	160원	160원	140원	-	-
1,600cc 이하	-	-	-	-	140원
1,600cc 초과	-	-	-	140원	200원
2,000cc 이하	220원	220원	200원	200원	-
2,000cc 초과	-	-	220원	220원	-
2,500cc 이하	250원	-	-	-	-
3,000cc 이하	410원	310원	-	-	-
3,000cc 초과	630원	370원	-	-	-

출처: 한국지방세연구원(2017). "60년사 [제2권 주제서]." p.359

제2절 자동차세의 현황 및 특성

1. 자동차 관련 과세체계

자동차 관련 과세는 취득, 보유, 운행 등의 단계에 따라 나눌 수 있으며 각 단계별로 국세 및 지방세가 부과되는 매우 복잡한 체계를 지니고 있다. 먼저 국세는 자동차의 취득에 따른 개별소비세와 운행에 따른 교통·에너지·환경세 등이 있으며 지방세는 자동차 취득에 따른 취득세와 보유에 따른 소유분 자동차세 그리고 운행에 따른 주행분 자동차세 등이 있다.

[표 2-3] 자동차 관련 세제 현황(2021년 5월 기준)

단계	세목	과세대상	세율(세액)		관련법규	
			영업용	비영업용		
취득	개별소비세	2천cc초과 승용차, 캠핑용자동차	5%		개별소비세법 제1조제2항제3호	
		2천cc 이하 승용자동차, 이륜차	5%			
		전기승용자동차	5%			
	교육세	개별소비세 과세 자동차	개별소비세액의 30%		교육세법 제5조	
	부가가치세	자동차	(공장도가+개별소비세+교육세)의 10%		부가가치세법 제30조	
취득세		비영업용 승용자동차	-	7%	지방세법 제12조제1항제2호	
		이륜자동차	2%			
		기타 자동차	경자동차	4%		
		기타	기타	4%		5%
		그 외 차량	2%			
보유	소유자동차세	승용차	18~24원/cc	80~200원/cc	지방세법 제127조제1항	
		그밖의 승용자동차 (전기타입열악물 승용차)	20,000원	100,000원		
		승합자동차	25,000~100,000원	65,000~115,000원		
		화물자동차	6,600~45,000원	28,500~157,500원		
		특수자동차	13,500~36,000원	58,500~157,500원		
	이륜자동차	3,300원	18,000원			
지방교육세	비영업용 승용자동차	-	자동차세액의 30%		지방세법제151조	

단계	세목	과세대상	세율(세액)		관련법규
			영업용	비영업용	
운행	교통·에너지·환경세	휘발유 및 대체유류	529원/ℓ		교통에너지환경세 경유 및 대체유류법시행령 제3조의2
		경유 및 대체유류	375원/ℓ		
	유류 개별소비세	LPG(부탄)	275원/kg		개별소비세법시행령 제2조의2제3호
	교육세	유류	개별소비세액, 교통세액의 15%		교육세법 제5조
	유류부가세	유류	(공장도가+개별소비세+주행세+교육세)의 10%		부가가치세법 제30조
	주행세	비영업용 승용차 유류	-	교통세액의 26%	지방세법 제36조

자동차 취득단계에서는 국세인 개별소비세와 개별소비세의 부가세인 교육세와 부가가치세 부과되고 지방세는 취득세가 부과된다. 보유단계에서는 지방세인 소유분 자동차세와 부가세인 지방교육세가 부과된다. 운행단계에서는 소비하는 연료에 대하여 국세인 교통·에너지·환경세와 그 부가세인 교육세 및 주행분 자동차세 그리고 여기에 부가가치세가 추가로 부과된다. 휘발유와 경유의 경우 교통·에너지·환경세, 교육세, 부가가치세, 주행분 자동차세가 부과되며 LPG의 경우는 개별소비세가 부과되고 있다.

[표 2-4] 자동차 관련 세제의 규모

(단위: 억 원)

단계	구분	세목	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
취득	국세	개별소비세(차량)	9,237	9,184	10,045	9,923	9,770	10,188	9,768
		교육세 (개별소비세분)	2,771	2,755	3,014	2,977	2,931	3,056	2,930
		부가가치세(차량)	39,425	41,066	45,828	52,983	58,422	56,340	57,370
	지방세	취득세	28,348	29,379	32,544	37,934	39,904	40,909	43,896
		소계(비중)	79,781 (21.7)	82,385 (22.7)	91,431 (23.8)	103,817 (25.6)	111,027 (26.1)	110,494 (25.4)	113,964 (26.4)
유보	지방세	소유분 자동차세	35,801	36,387	37,542	39,017	40,982	42,484	43,769
		지방교육세 (자동차세분)	10,245	10,415	10,745	11,067	11,704	12,178	12,548
		소계(비중)	46,046 (12.5)	46,802 (12.9)	48,287 (12.6)	50,084 (12.4)	52,686 (12.4)	54,662 (12.6)	56,316 (13.0)

단계	구분	세목	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
행	국세	교통에너지환경세	132,298	126,479	137,388	148,878	156,036	158,122	154,586
		개별소비세(LPG)	4,222	4,167	4,756	4,525	4,582	5,723	5,892
		교육세(교통에너지환경세분)	19,845	18,972	20,608	22,332	23,405	23,718	23,188
		부가가치세(유류)	51,361	50,475	47,073	38,233	38,654	42,389	37,983
	지방세	주행분자동차세	33,452	34,356	34,975	36,935	39,728	40,213	40,264
소계(비중)			241,178 (65.7)	234,449 (64.5)	244,800 (63.7)	250,903 (62.0)	262,405 (61.6)	270,165 (62.1)	261,913 (60.6)
자동차 관련 총 세수(A)			367,005	363,636	384,518	404,804	426,118	435,320	432,194
국세·지방세 총 세수(B)			25,569,530	2,556,854	2,672,448	2,888,629	3,180,934	3,457,940	3,778,887
총 세수 중 자동차 관련 세수 비중(A/B)			14.3	14.2	14.4	14.0	13.4	12.6	11.4

- 주: 1) 국세통계의 신고액 기준
 2) 개별소비세액의 30%로 산정
 3) 한국자동차산업협회의 「2018년 한국의 자동차산업」 및 2019년 국내자동차 내수 판매액 활용
 4) 지방세통계연감의 부과액 기준
 5) 한국자동차산업협회의 「2018년 한국의 자동차산업」 활용, 2018년 값은 국세통계의 휘발유, 경유, LPG(부탄) 출고수량에 2018년 유류별 국내평균가격을 곱한 매출액의 10%로 추정하였음

출처: 오경수(2020). "친환경자동차 소유분 자동차세의 합리적 개선방안." 한국지방세연구원

자동차 관련 총수입은 점차 증가하는 것으로 나타나고 있으나 총세수가 더 크게 증가하고 있어 전체 자동차 관련 세수 비중은 점차 감소하는 경향을 보이고 있다. 2018년 기준 자동차 관련 총 세수는 43조 2천여억 원으로 전체 세수(국세+지방세)의 약 11.4%를 차지하는 것으로 나타나고 있으며 이중 지방세가 자동차 세수의 약 22.3%를 차지하고 있다(오경수, 2020). 단계별로는 취득단계 26.4%, 보유단계에서 13.0%, 운행단계에서 60.6%로 자동차 관련한 세금은 운행단계에서의 비중이 가장 높게 나타나고 있으며 이는 교통에너지 환경세의 비중이 크기 때문이라 할 수 있다. 한편 보유단계의 자동차 관련 세수는 가장 적게 나타나고 있으며 소유분 자동차세가 자동차 관련 총세수에서 차지하는 비중은 2018년 기준 약 10% 수준으로 나타나고 있다.

2. 지방세 관련 자동차세 현황

지방세 관련 주요 자동차세는 보유단계의 소유분 자동차세와 운행단계의 주행분 자동차세라 할 수 있다. 지방세는 특별·광역시세-자치구세 그리고 도세-시·군세 체계의 총 11개 세목이 있으며 현재 자동차세는 특별·광역시세와 시·군의 세목에 속한다. [표 2-5]는 세목별 단체별 지방세 수입 규모를 나타낸 것이다. 2021년 예산 기준 자동차세는 약 7조 7,008억 원으로 전체 지방세 수입 92조 6047억 원의 약 8.3%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 특히 시·군 기준 시 세입(18조 3900억)의 약 19.8%(3조 6,362억), 군 세입(3조 2,346억)의 약 22.5%(7,283억)를 차지하고 있어 시·군의 기간 세목 역할을 수행하고 있다(지방자치단체 통합재정 개요, 2021).

[표 2-5] 지방세 세목별·단체별 규모

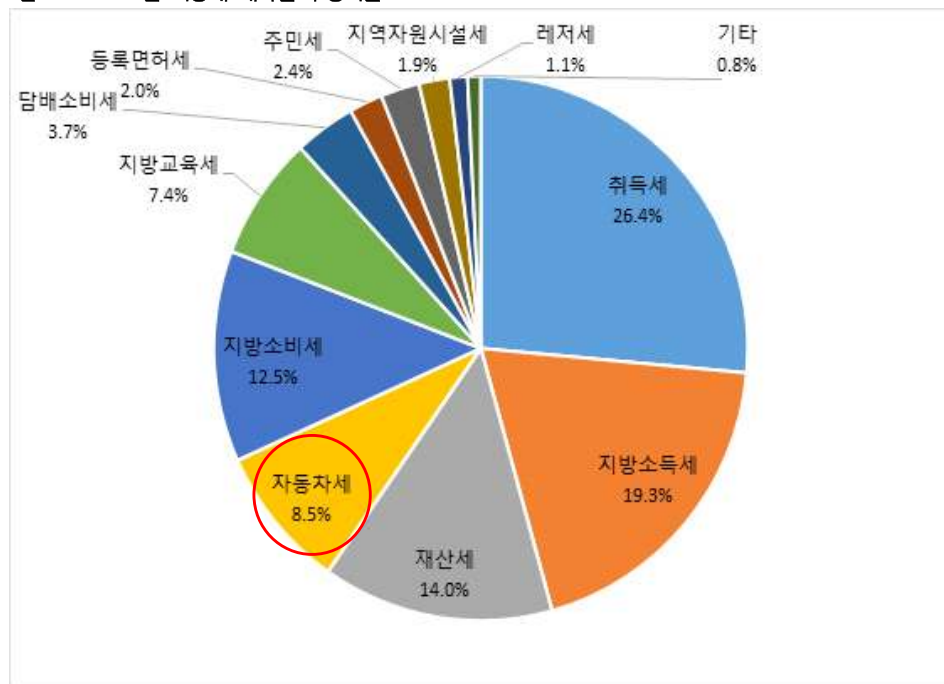
(단위: 억원)

세목별	단체별	계	특별 광역시 세	특별 자치시 세	도세	특별 자치도 세	시세	군세	자치구 세	구성비 (%)
계		92,047 (92,390)	344,886 (361,230)	7,356	270,350	15,224	183,900	32,346	71,983	100.0
보통 세	소계	835,016 (851,360)	303,580 (319,923)	6,759	227,070	13,729	180,532	31,891	71,456	90.2
	취득세	238,705	104,303	2,428	127,928	4,045	-	-	-	25.8
	등록면허세	18,852	291	117	10,313	359	-	-	7,771	2.0
	주민세	20,919	6,789	105	-	146	9,263	1,387	3,230	2.3
	재산세	140,392 (156,735)	17,602 (33,945)	1,010	-	1,850	54,913	7,082	57,934	15.2
	자동차세	77,008	31,711	528	-	1,123	36,362	7,283	-	8.3
	레저세	3,909	1,369	-	2,164	376	-	-	-	0.4
	담배소비세	33,856	13,464	163	-	586	16,237	3,406	-	3.7
	지방소비세	156,518	49,520	1,614	86,664	3,684	6,848	5,666	2,521	16.9
지방소득세	144,858	78,530	794	-	1,558	56,909	7,067	-	15.6	
목 적 세	소계	83,483	38,339	596	42,919	1,359	270	-	-	9
	지역차입시설세	17,783	7,358	144	9,813	196	270	-	-	1.9
	지방교육세	65,700	30,980	452	33,106	1,162	-	-	-	7.1
지난연도수입		7,548	2,968	1	361	137	3,098	455	527	0.8

주 ()는 총계 예산기준이며, 서울 본청과 자치구 간 재산세 공동과세 중복부분(16,343억원)을 서울 본청에서 공제하여 순계와 차이가 남
출처: 2021년 지방자치단체 통합재정 개요

한편 지방세통계연감에 의하면 2019년 지방세 수입은 총 90조 4064억으로 이중 자동차세 수입은 11개 세목 중 취득세와 지방소득세, 재산세, 지방소비세를 제외하면 가장 큰 세입항목으로 총 7조 7251억, 전체 지방세 수입의 8.5%를 차지하는 것으로 나타나고 있다.

[그림 2-1] 2019년 지방세 세목별 구성비율



[표 2-6]은 최근 5년간 자동차세 징수액을 소유분과 주행분으로 나누어 정리한 것이다. 최근 5년간 자동차세 징수액은 2015년 이후 2018년까지 지속적으로 증가하여 2018년 7조 8877억 원 수준으로 가장 높았으며 2019년 다소 감소하였다. 부과액 역시 2018년 가장 높은 8조 4000억 수준으로 나타나고 있다.

[표 2-6] 자동차세 징수율(2015~2019년)

(단위: 백만원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
부과액 합계	7,595,178	8,071,049	8,269,691	8,403,303	8,216,352
징수액 합계	7,072,064	7,553,271	7,772,210	7,887,738	7,725,108
소유분(징수액)	3,221,871	3,580,461	3,750,880	3,861,307	3,989,186
주행분(징수액)	3,850,193	3,972,810	4,021,330	4,026,431	3,735,922
부과액 대비 징수율	93.1%	93.6%	94.0%	93.9%	94.0%
소유분 징수율	86.0%	87.4%	88.3%	88.2%	89.0%

출처: 행정안전부, 「지방세통계」 재구성.

한편 2019년을 제외하면 소유분 자동차세 수입에 비해 주행분 자동차세 수입이 다소 높게 나타나고 있으나 이는 징수액을 기준으로 한 수치이며 부과액을 기준으로 보면 2016년 이후에는 오히려 소유분 자동차세의 비중이 더 높다고 할 수 있다. 이는 주행분 자동차세의 경우 특별징수 방식으로 이루어지고 있으며 소유분 자동차세의 체납액이 크기 때문이라 할 수 있다.

[표 2-7]은 2019년 기준 세목별 체납액과 체납율을 나타낸 것이다. 자동차세 체납액은 2019년 기준 4천 870억 이상으로 지방소득세 다음으로 높게 나타나고 있다. 그러나 지방소득세 부과액과 징수액이 자동차세의 2.2배 수준임을 감안할 때 자동차세의 체납액 수준이 매우 높은 상황임을 알 수 있다. 아울러 자동차세 징수율은 94%로 다른 지방세의 평균징수율 98.5% 대비 4.5% 포인트 낮게 나타나고 있다.

[표 2-7] 2019년 세목별 체납액

(단위: 백만원, %)

구분	부과액	징수액	체납액	징수율
합계	94,822,897	90,460,408	3,535,964	95.4%
취득세	24,037,658	23,914,677	115,980	99.5%
등록면허세	1,844,982	1,837,440	7,167	99.6%
레저세	970,470	970,470	0	100%
지역자원시설세	1,708,145	1,680,564	26,434	98.4%
지방소비세	11,345,472	11,345,472	0	100%
지방교육세	6,869,687	6,676,986	190,152	97.2%
주민세	2,176,505	2,129,574	44,989	97.8%
지방소득세	18,049,561	17,425,909	534,395	96.5%
재산세	12,939,580	12,677,115	257,204	98%
자동차세	8,216,352	7,725,108	487,337	94%
담배소비세	3,357,713	3,357,713	0	100%
도시계획세	-3	-3	0	100%

출처: 2020 지방세통계연감

제3절 자동차세의 성격

상기한 바와 같이 자동차세 관련 세제는 취득, 보유, 운행 단계로 구분할 수 있다. 자동차 취득단계에 부과되는 조세로는 개별소비세 및 교육세와 부가가치세 그리고 취득세 등으로 이러한 자동차 취득과 관련된 조세는 모두 종가세의 형태로 자동차 가격의 일정 비율로 과세 된다. 이 중 개별소비세의 경우 과거 부가가치세 도입 당시 일반소비세인 부가가치세의 역진성을 보완하는 차원에서 특별소비세 형태로 도입되었다(하능식, 2014). 따라서 개별소비세는 특정 품목에 대한 물품세로서 소비에 부과되는 과세이며 취득세는 취득 행위에 대한 조세로서 물품의 매매에 따른 거래세라 할 수 있다. 최근 자동차세는 환경과의 관련성이 강조되고 있으며 취득단계에서의 환경과세적 성격은 친환경 자동차에 대한 지원 제도에서 찾아볼 수 있다. 정부는 전기자동차 보급을 위해 차량 구매 시 보조금을 지원하고 있으며 보조금을 지원하지 않는 지방자치단체의 경우 한국환경공단에 요청하면 국고보조금을 지원받을 수 있도록 하고 있다. 아울러 친환경 자동차 구매 시 국세인 개별소비세, 교육세, 지방세인 취득세를 감면하고 있다. 그러나 취득단계의 경우 일반적 소비에 따른 과세 성격이 강하기 때문에 자동차세의 특징은 보유단계와 운행단계 조세의 성격에서 더 명확하게 드러난다고 할 수 있다. 따라서 이하에서는 자동차 보유단계와 운행단계를 중심으로 자동차세의 성격을 검토해 보기로 한다.

1. 자동차 보유단계 조세의 성격

자동차를 보유하는 것에 대하여 부과되는 자동차세는 재산과세적 성격, 사용자부담금적 성격, 규제과세적 성격 그리고 산업정책적 성격 등을 내포하고 있다고 할 수 있다(하능식, 2014; 오경수, 2020). 먼저 자동차 보유에 따른 과세는 자동차를 소유하고 있는 사실 그 자체를 대상으로 하고 있으며 자동차 소유 여부는 자동차등록원부상의 등록

여부로 결정되는 것이므로 공부상에 등재된 부동산 등의 소유자에게 과세하는 재산세와 유사하다. 또한, 우리나라 소유분 자동차세의 과세기준은 배기량이며 이러한 배기량은 자동차의 가격과 비례관계가 있으므로 재산과세적 성격을 일부 지니고 있다고 볼 수 있다. 그러나 자동차 시장의 다변화 및 자동차의 필수재로의 성격 변화 그리고 과세체계의 변화 등으로 인해 자동차세의 재산과세적 성격은 과거에 비해 현저히 약화되었다는 견해가 설득력 있게 제시되고 있다. 최근에는 수입 자동차 보유가 급증하는 추세이며 차종 역시 다양화되면서 동일 배기량에서도 자동차의 가격은 큰 차이를 보이고 있다. 또한, 영업용 자동차에 비해 비영업용 자동차에 높은 세부담을 지우는 것 역시 재산 가치보다 소유자의 담세력을 전제하는 것이므로 실제 재산과세적 성격은 일부에 불과하다고 볼 수 있다(하능식, 2014).

또한, 최근 자동차세 세율 조정은 과거에 비해 자동차에 대한 재산과세적 성격이 매우 약화되었음을 방증하는 것으로 볼 수 있다. 과거에는 배기량에 따라 세율의 격차가 컸으나 2012년 이후 1600cc 초과 차량의 경우 200원/cc으로 단일화되어 중대형 승용차에 대한 중과세 부분이 크게 약화되어 배기량별 누진 구조는 매우 미미한 수준으로 낮아졌다. 따라서 자동차세를 재산과세로 간주하고 다른 재산세에 비해 자동차세의 부담이 지나치게 높다는 일부의 주장은 자동차세가 지니는 특수성 및 최근 추세를 제대로 고려하지 못한 데서 기인한 것이라고 볼 수 있다(하능식, 2014).

다음으로 자동차 보유는 사용자 부담금적 성격을 지니고 있다. 자동차는 도로를 이용하기 때문에 자동차 운행으로 인해 도로의 건설과 유지·관리를 위한 비용이 발생하게 되며 이에 대한 비용분담 차원에서 자동차 소유자에게 세금을 부담시키는 것이다. 소유분 자동차세는 배기량에 따라 달리 부과되며 배기량은 자동차의 중량과 밀접한 관련을 지니기 때문에 배기량 기준 자동차세는 사용자 부담금적 성격을 지니게 된다. 물론 도로의 건설 및 유지관리 비용은 자동차의 중량뿐 아니라 도로의 운행 거리와 밀접한 관련을 지니게 되므로 도로 운행에 따른 세금과 더 밀접한 관련을 지니고 있다고 볼 수 있다. 아울러 비영업용 승용자동차의 세율이 가장 높고 영업용 승용차인 택시와 버스 및 트럭은 상대적으로 낮은 세율이 적용되고 있다. 그러나 버스와 트럭은 승용차에 비해 중량이 크고 택시는 연간 운행량이 비영업용 자동차보다 매우 많다는 점을 고려하면 보유단계

자동차세의 사용자 부담금적 성격은 매우 미흡하다고 할 수 있다(하능식, 2014).

한편 자동차세는 자동차의 소유와 운행으로 초래되는 공해와 도심 교통혼잡 등 외부 불경제에 대한 사회적 비용의 부과라는 규제적 과세의 의미를 지니기도 한다. 자동차는 사용과정에서 교통혼잡과 대기오염의 문제를 발생시키기 때문에 자동차세의 부과는 자동차 소유비용을 증가시켜 자동차 이용을 억제하는 효과가 있다(하능식, 2014). 그러나 자동차의 소유 자체가 공해와 교통혼잡 등 외부불경제의 직접적인 원인은 아니므로 자동차의 보유에 대한 과세는 간접적인 측면에서 규제적 성격을 지닌다고 볼 수 있다.

자동차는 물류의 중요한 수단임과 동시에 전후방연관 효과가 큰 산업으로 내수와 수출 측면에서 우리나라 경제에서 차지하는 비중이 매우 높다. 이러한 측면에서 영업용 자동차 그리고 승합 및 화물차의 자동차세 부담이 비영업용 자동차에 비해 상대적으로 적은 것은 운수업자의 물류비용 부담 완화를 위한 산업 정책적 고려가 반영된 것이라 할 수 있다. 또한, 최근 친환경 자동차에 대해 개별소비세와 취득세 등의 세 부담을 줄여주는 정책 등도 자동차 생산자들의 친환경 기술개발 및 에너지 절감 차량 생산 유도 등을 통해 자동차 산업의 국제 경쟁력을 확보하기 위한 산업 정책적 측면이 반영된 것으로 파악할 수 있다.

2. 자동차 운행단계 조세의 성격

자동차 운행과 관련된 조세는 유류 세제와 밀접한 관련을 지니고 있다. 유류의 가격에는 관세와 수입부과금, 부가가치세 등이 포함되어 있으며 유류와 관련된 세금은 교통·에너지·환경세와 개별소비세, 교육세, 주행세 등이라 할 수 있다.

[표 2-8] 우리나라 에너지세제 제세부담금 현황

(단위: 원)

구분	수송용 등			난방·산업용 등			발전용 등			열 (원/ 만kca l)	
	휘발유 (원/L)	경유 (원/L)	LPG (부탄) (원/kg)	실내 등유 (원/L)	중유 (B-C) (원/L)	LPG (프로판) (원/kg)	LNG (원/kg)	유연탄 (원/kg)	전기 (원/ kwh)		
관세	기본	3%							-	-	-
	할당	원유 (납사제조용) 0%	제품, 원유 0%	원유 (납사제조용) 0%	제품, 원유 0%	2% (동질)	-	-	-		
개별소비세	기본	-	-	252	90	17	20	12/60	46		
	탄력	-	-	275	63	17	20/14	8.4/42	49/43		
교통에너지 환경세	기본	475	340	-	-	-	-	-	-	-	
	탄력	529	375	-	-	-	-	-	-	-	
교육세	79.35	56.25	41.25	9.45	2.55	-	-	-	-	-	
자동차세 주행분	137.54	97.5	-	-	-	-	-	-	-	-	
부가가치세										-	
수입부과금	16	16	-	16	16	-	3.8				
품질검사 수수료	0.47	0.47	0.027	0.47	0.47	0.027	-	-	-	-	
안전관리 부담금			4.5			4.5	4.83				
판매부과금	고급36	-	62.28	-	-	-	-	-	-	-	
전력산업기반 기금	-	-	-	-	-	-	-	-	전기 요금의 3.7%	-	
A. 세금계 (관세 제외)	745.89	528.75	316.25	72.45	19.55	20	12/60	46	-	-	
B. 준조세계 (부과금 등)	16.47	16.47	66.807	16.47	16.47	4.527	8.63	0	-	-	
A+B	762.36	545.22	383.057	88.92	36.02	24.527	20.63/ 68.63	46	-	-	

주: 1) 유류세 한시 인하 조치에 따라, 2018.11.6.~2019.5.6. 동안 휘발유 450원, 경유 319원, LPG(부탄) 234원, 2019. 5. 7. ~ 8. 31. 동안 휘발유 492원, 경유 349원, LPG부탄 256원 적용

2) 유연탄 탄력세율은 순발열량 기준, 5,500kcal 이상과 5,000kcal 미만 구간에 적용

3) 교육세와 자동차세(주행분)는 부가세(surtax)로, 교통·에너지·환경세액 및 개별소비세액에 대해 각각 15%와 26%를 부과한 값으로 산출

자료: 국회예산정책처, 2019

유류세의 근거는 교통부문에서 발생하는 외부비용의 내부화 기능에서 근거를 찾을 수 있으며 환경적 측면에서 대기오염, 소음, 온실가스 비용 그리고 사회적 측면에서 교통 혼잡비용과 교통사고 비용 등을 생각할 수 있다. [표 2-9]는 자동차와 관련된 교통부문에서 발생하는 사회적 비용을 나타낸 것이다.

[표 2-9] 교통부문에서의 사회적 비용

구분		대상	비용항목
사회적 비용	사적비용	교통시설 공급자	건설비용 운영비용 자본비용(이자/감가상각) 유지보수비용
		교통수단 이용자	차량구입비용 유류비 및 차량유지비 통행요금 고속도로 이용료
	외부비용	환경적 측면	대기오염 피해비용 소음 피해비용 온실가스 피해비용
		사회적 측면	교통혼잡비용 교통사고비용

출처: 이재민·한상용(2009)“도로교통부문의 사회적 비용과 유류세제 개편방향”, 「규제연구」, 제18권 제2호, pp.65-94.

사적비용은 교통시설 공급자가 부담하는 비용과 교통시설 이용자가 부담하는 비용으로 구분된다. 차량구입비용, 유류비 및 차량유지비용, 통행요금, 고속도로 이용료 등은 교통수단 이용자가 자신의 이용 편익을 위해 지불하는 비용이다. 교통시설 공급자가 부담하는 건설비용, 운영비용, 자본비용, 유지보수비용은 도로 등의 공공재적 성격 및 공공기관이 주체가 된다는 점에서 유류 관련 조세를 통해 조달해야 할 비용으로 간주할 수 있다.

교통부문에서 발생하는 외부비용은 환경 측면에서의 대기오염 피해비용, 소음 피해비용, 온실가스 피해비용과 사회적 측면에서 교통혼잡비용, 교통사고비용 등을 포함한다. 이러한 측면에서 국세인 유류세는 중앙정부 책임의 도로건설 및 유지비용 등 사적비용인 내부비용과 온실가스 피해비용 등 파급효과(spillover)가 큰 환경비용인 외부비용을 내재화하는 수준이어야 한다. 이에 비해 주행세와 같은 지방 유류 세제는 지방정부 책임의 지방도 건설 및 유지비용 등 사적비용인 내부비용과 대기오염 피해비용, 소음 피해비용 등 파급효과(spillover)가 비교적 작은 환경비용 및 기타 사회적 비용인 외부비용을 내재화하는 수준이 바람직할 수 있다(하능식, 2014).

제 3 장

자동차세의 문제점과 개선 방향

제1절 주행분 자동차세

제2절 소유분 자동차세

제절 주행분 자동차세

1. 주행분 자동차세의 문제점

주행분 자동차세(주행세)는 1998년 한미 자동차협정의 타결에 따라 자동차 세율이 인하되면서 발생할 것으로 예측되는 지방자치단체의 세수감소를 보전하기 위해 2000년 도입되었다. 2000년 주행세가 도입된 이후 2001년부터는 정부의 에너지세제 개편에 따라 운수업체의 유류 비용부담이 증가하면서 주행세 세수에서 별도의 재원을 조성하여 민간운수업자에게 유가보조금을 지급하기 시작하였다. 또한, 주행세 도입 이후 몇 차례에 걸친 자동차 관련 세제 조정으로 지방세 수입이 감소될 것으로 예상될 때마다 주행세 세율을 인상하여 자동차 관련 세제의 손실재원을 보전하는 정책을 반복적으로 시행하였다(지방세연구원, 2017). 이로 인해 주행분 자동차세의 세수는 일반적인 세수 결정절차와 달리 자동차세로 조달할 세수 규모를 먼저 결정한 후 이를 확보하기 위한 주행세율을 결정하는 방법이 활용되고 있다⁴⁾. 그러나 주행세율의 인상이 국민의 유류세 인상으로 인한 부담으로 이어지지 않도록 유류세를 구성하는 교통세율 및 교육세율과 연동되도록 하고 있다⁵⁾. 따라서 주행세율을 결정하는 요인은 당해연도의 유가보조금 신청예상액과 휘발유, 경유의 소비 예상량이라고 할 수 있으며 2009년 4월 이후 적용 주행세율은 교통·에너지·환경세의 26%이다.

주행세는 국제인 교통세에 부가되는 방식으로 지방자치단체의 세수보전을 위한 목적에서 도입된 이후 비정상적으로 운영이 지속되고 있으며 이러한 비정상성은 크게 지방세 감소분 보전 및 유가보조금 기능에 의한 지방재정 왜곡 등으로 크게 정리될 수 있다(주만수·하능식, 2013; 지방행정연구원, 2017).

4) 자동차관련 세제개편에 따른 지방자치단체의 세수감소를 보전하기 위한 정액보전금 9,830억원과 민간운수업자의 유가보조금 신청예상액을 합산하여 산정한 당해연도의 주행세 규모에 휘발유와 경유 소비량 예측에 따른 소비액을 나누어 주행세 세율을 결정한다(하능식, 2014).

5) 2009.1월 이후 휘발유는 745원, 경유는 528원이 항상 유지되도록 하고 있다. 만약 주행세가 인상되는 경우 교통세는 인하되고, 교통세의 15%인 교육세 역시 인하되는 구조이다(하능식, 2014).

1) 지방세로서의 정체성

주행세는 휘발유와 경유 소비에 대해 과세하므로 소비 과세로 분류될 수 있으나 전체 세수를 해당 지역의 자동차 연료 소비와 무관하게 비영업용 승용자동차 보유에 대한 자동차 세액에 비례하여 배분함으로써 그 정체성이 모호하다(지방행정연구원, 2017). 또한, 지방세는 지방정부의 독자적인 징수 노력을 통해 더 많이 징수할 수 있어야 하는데 자동차세 보전분 주행세는 그러한 특성을 보장하지 않는다. 즉, 보전분 주행세는 지방세법 시행령 제133조에 의해 사전적으로 총액이 결정되어 있어서 자동차세 총수입의 변화와 관계없이 다른 지방정부의 자동차세 수입에 대한 상대적인 증감에 의해서만 변화하므로 지방정부 간 제로섬 게임이 작동하며 자발적인 세수확보 노력이 불가능하여 지방세로서의 성격을 가지기 어렵다(주만수·하능식, 2013).

2) 지방세수 감소 보전역할

주행세는 자동차 관련 지방세제의 개편에 따른 세수감소분을 보전하는 역할을 수행함으로써 일종의 보전 재원으로서의 성격을 유지해 왔다. 그러나 주행세 보전분이 자동차세 세수감소를 정확히 보전하는 것은 가능하지 않으며 실제로도 그러한 보전이 이루어지고 있다고 볼 수도 없다. 주행세 보전분의 크기는 자동차세 세율인하뿐 아니라 자동차분 면허세 및 경차에 대한 취득세 면제, 그리고 자동차 보유 연한에 따른 감면 등 자동차 관련 세제개편에 의한 지방세 감소분을 보전하기 위한 것이므로 주행세 보전분은 애초에 정확한 보전이 목적이 아니라 지방세 감소에 대한 지방정부의 불만을 경감하기 위한 수단으로 활용한 것으로 볼 수 있다. 아울러, 자동차 수와 자동차세 부과 건수가 변화함에도 불구하고 주행세 보전분 총액을 일정하게 유지하고 있는 것 역시 정확한 보전의 의의가 없음을 보여준다고 할 것이다(주만수·하능식, 2013).

3) 주행세의 유가보조금 기능

주행세의 역할은 자동차 관련 지방세제 개편에 따른 지방자치단체의 세수손실 보전에 그치지 않고 정부의 에너지 관련 세제개편으로 인한 민간부문의 부담 증가에 대한 지

원으로까지 확대됨으로써 주행세의 지방세로의 성격은 더욱 모호해졌다. 2000년대 이후 정부의 유류세 인상으로 인해 운수업체의 비용부담이 증가할 것으로 예상됨에 따라 2001년부터 주행세 수입에서 별도의 재원을 조성하여 유가보조금을 지급하기 시작하였다. 또한, 유가보조금 및 정액보전금의 규모가 크게 증가하면서 도입 당시 교통세액의 3.2%였던 주행세의 기본세율은 2001년 11.5%, 2004년 17.5%, 2005년 21.5%, 2007년 32%, 2008년에는 36%까지 인상되었으며 현재에도 기본세율은 36%가 유지되고 있으나 탄력세율을 적용하여 교통세액의 26%를 부과하고 있다.

[표 3-1] 교통에너지환경세의 주행세 세율 추이

(단위: 원/리터, %)

구분	교통에너지환경세(원/리터)				주행세(%)	
	후발유		경유		기본세율	탄력세율
	기본세율	탄력세율	기본세율	탄력세율		
2000. 01. 01.	691	630	160	155	3.2	-
2000. 03. 02.	691	600	160	137	3.2	-
2000. 05. 01.	691	630	160	155	11.5	-
2001. 01. 01.	630	-	276	-	11.5	-
2001. 07. 01.	630	588	276	-	11.5	-
2002. 07. 01.	630	586	276	232	11.5	12.0
2003. 07. 01.	630	572	276	261	17.5	14.95
2004. 01. 01.	630	572	404	261	17.5	17.5
2004. 03. 01.	630	559	404	255	17.5	18.0
2004. 07. 01.	630	545	404	287	17.5	21.5
2005. 01. 05.	630	535	404	323	21.5	-
2005. 07. 08.	630	535	404	323	21.5	24.0
2006. 07. 01.	630	526	404	351	21.5	26.5
2007. 01. 01.	630	526	454	351	21.5	26.5
2007. 03. 01.	630	526	454	351	21.5	26.5
2007. 07. 23.	630	505	454	358	32.0	32.5
2008. 03. 10.	630	525	454	372	32.0	27.0
2008. 09. 26.	475	525	340	372	36.0	27.0
2008. 10. 07.	475	514	340	372	36.0	30.0
2009. 05. 21.	475	529	340	375	36.0	26.0
현재	475	529	340	375	36.0	26.0

자료: 한국지방세연구원(2017). "60년사 [제2권 주저서]." p.366

지방세 체계에 비추어 볼 때 주행세는 보통세에 해당하나 보전금을 제외한 유가보조금 부분은 지방정부가 지출 분야를 결정할 수 있는 일반재원이라 할 수 없으며 오히려 민간운수업자를 보조하기 위한 사무를 위임받아 집행하는 것이라 할 수 있으므로 용도가 지정된 국고보조금으로 인식하는 것이 더 적절하다 할 것이다(주만수·하능식, 2013). 이러한 주행세의 유가보조금 기능은 지방자치단체의 조세수입 규모에 영향을 미쳐 재정 자율성이 과대평가되는 결과를 가져올 수 있으며 자치단체의 재정력을 나타내는 재정자립도, 재정자주도 등 재정지표를 왜곡하는 현상이 발생하게 된다.

4) 주행세 세율의 변동성과 유류 관련 조세체계

주행세는 그 보전 재원으로서의 성격으로 인해 자동차와 관련된 지방세제 개편이 이루어질 때마다 세율이 반복적으로 변동되었다⁶⁾. 이러한 변동성은 주행세의 유가보조금 기능과 더불어 유류 관련 조세체계를 더욱 복잡하게 만들고 있다. 중앙정부는 유류 관련 최종 판매가격의 목표를 설정하고 이를 달성하도록 교통·에너지·환경세 세율을 조정하며 유류 관련 세액과 운수업자를 위한 보조금액, 그리고 교통·에너지·환경세에 부가세로 부과되는 교육세 등을 동시에 고려하여 주행세 세율을 결정해야 하므로 주행세 세율은 빈번하게 개편될 수밖에 없는 구조로 되어 있다. 실제로 정부는 유가합리화정책으로 경유 및 LPG에 대한 세율을 인상하거나 혹은 유류사용량의 증가로 운수업자에 대한 유가보조금 수요가 증가하면 주행세 세율을 인상하면서 동시에 교통·에너지·환경세 세율을 인하하였다. 반대로 유가보조금 수요가 감소하면 주행세 세율은 인하하면서 교통·에너지·환경세 세율은 인상하였다. 그러나 세율을 빈번하게 조정한다 하더라도 사후적으로 결정되는 주행세 수입은 사전적으로 규모가 결정되는 자동차세감소 보전분과 유가보조금 부분의 합계액과 일치하기는 어려우며 교통·에너지·환경세에 부가되고 있는 교육세

6) 2001년 1월부터 자동차분 면허세가 폐지되면서 약 2,000억원의 지방세수 감소가 예상됨에 따라 세수감소 보전분을 2001년부터 주행세 세수예측에서 반영하였다. 이후 2001년 7월에는 비영업용 승용자동차에 대한 차령에 따른 자동차세 감면 규정을 도입됨에 따라 이에 대한 보전분도 2001년부터 반영하였다. 또한, 2004년 1월부터는 경차의 보급 확대를 위해 경차에 대한 취·등록세를 면제하면서 연간 약 200억원의 세수감소가 예상되어 2004년부터 이를 반영하였다. 2004년 이후에는 이와 같은 일련의 자동차 관련 지방세제의 변화에 의한 지방세수 감소분의 합산액을 연간 8,442억원으로 추정하고 이를 매년 주행세 세수에서 확보하여 비영업용 승용자동차의 자동차세 징수액 비율에 근가하여 지자체별로 배분하였으며 2012년부터는 한·미 FTA 발효로 인해 비영업용 승용자동차의 세율이 인하됨에 따라 예측된 세수 감소분 1,388억원을 추가하여 9,830억원을 배분하기 시작하였다(한국지방세연구원, 2017).

수입의 안정성에도 부정적인 영향을 미치게 된다(주만수·하능식, 2013).

2. 개선 방향

자동차세 주행분은 지방자치단체의 세수감소분 보전을 위한 것으로 도입되었으며 유가보조금이 포함되어 있어 지방세의 성격보다는 정부의 보조금에 가까운 특징을 지니고 있다. 아울러 지방세 구조를 왜곡하는 문제와 세율의 잦은 변동으로 인한 불안정성 역시 존재한다. 이처럼, 주행세 세수 총액을 자치단체별 자동차세 세수에 비례하여 안분하는 방식 그리고 민간운수업자에 대한 유류보조금 지급을 위한 재원으로 활용하고 있는 점 등이 비정상적인 지방세로 운영되게 된 결정적인 원인으로 제기되고 있으며 주행분 자동차세가 독립적인 지방세로서 위상을 가질 수 있는 방향으로 조속히 개편될 필요가 있다(지방행정연구원, 2017).

주행분은 유류 소비에 대한 소비세의 특징을 지님과 동시에 도로사용에 따른 사용자 부담금적 성격 그리고 환경오염, 혼잡 비용 등의 외부비용에 대한 교정 과세의 성격을 지니고 있으므로, 주행세 개편 시 이러한 특징을 잘 반영함과 동시에 독자적인 지방세로서 위상을 가질 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 주행분을 구성하는 민간운수업자에 대한 유류 보조금은 정부 보조금 등으로 전환하고 지역의 유류 소비량에 따라 과세하는 방식으로 운영하는 것이 바람직해 보인다. 현행 주행세의 지역별 배분 기준인 비영업용 승용자동차세 징수세액은 자동차 소유에 기준한 것으로 상기한 자동차 운행에 따른 특징을 반영하기 어렵다. 유류 소비량은 자동차 배기량에 비례한다고 할 수 있으나 자동차 소유와 운행빈도가 반드시 일치하는 것은 아니며 오히려 주행거리 및 연비 등과 밀접한 관련을 지닌다. 현행 주행세는 이러한 부분이 반영되어 있지 않기 때문에 자동차 운행에 따라 발생하는 외부불경제와 도로운행에 따른 사용자 부담금적 성격을 고려하기 어렵다. 따라서 유류 소비량을 기준으로 주행세를 배분하는 것이 더 적절하다고 생각된다. 이와 관련하여 지방자치단체가 독자적으로 유류 소비에 대해 세율을 결정하고 이를 징수하는 것은 독자적인 과세행정 실시와 외부효과를 교정하여 얻는 편익에 비해

조세 행정비용과 납세자의 순응 비용이 더 클 수 있으며⁷⁾ 자동차 운행에 따른 환경비용의 광역적 성격을 고려할 때 중앙정부의 환경세로 부과하는 것이 더 적절할 수 있다. 즉 지방자치단체의 자주 재원 확충 및 조세 행정의 효율성 확보 측면에서 중앙정부와 지방자치단체가 공동세의 형태로 모든 지역에 동일한 세율을 부과하고 징수업무를 중앙정부가 전담하는 것이 바람직하다고 할 수 있다(주만수·하능식, 2013). 이 경우 유류세의 과세물건은 휘발유와 경유로 동일하므로 중앙정부와 지방자치단체의 배분이 필요하다. 현재 주행세 세율은 교통·에너지·환경세의 26%로 설정되어 있으며 현재의 탄력세율을 적용할 경우 조세의 중립성 차원에서 휘발유의 경우 리터당 137원 그리고 경유의 경우 97원을 부과할 수 있다⁸⁾.

아래의 [표 3-2]는 지역별 자동차세액과 소유분 자동차세와 주행분 자동차세액과 그리고 휘발유와 경유의 소비량과 비중을 나타낸 것이다.

[표 3-2] 지역별 자동차세액 및 석유 소비량

(단위: 천 원, 배럴, 만 대)

지역	소유분	주행분	자동차세	휘발유 소비(배럴)	경유소비	자동차 대수(만대)
합계	4,480,429,867	3,735,922,354	8,216,352,221	82,750	171,795	2,368
	100%	100%	100%	100%	100%	
강 원	135,206,575	102,249,895	237,456,470	3,168	7,851	78
	3.02%	2.74%	2.89%	3.83%	4.57%	
경 기	1,127,522,780	899,169,054	2,026,691,834	23,235	42,467	577
	25.17%	24.07%	24.67%	28.08%	24.72%	
경 남	317,878,383	291,424,710	609,303,093	6,203	14,248	172
	7.09%	7.80%	7.42%	7.50%	8.29%	
경 북	249,698,318	245,541,218	495,239,536	5,714	14,125	145
	5.57%	6.57%	6.03%	6.91%	8.22%	
광 주	132,831,977	96,595,748	229,427,725	2,134	3,904	68
	2.96%	2.59%	2.79%	2.58%	2.27%	

7) 지방자치단체가 유류판매 관련 세원을 파악하고 이를 징수하기 위해서는 전국의 주유소 수 만큼 납세인원이 증가하며 지방 세정 인력도 대폭 확충해야 한다. 세정기관의 행정비용은 공무원의 인건비와 장비 구입 그리고 납세자의 납세를 위한 모든 비용을 포함하는 것이다(주만수·하능식, 2013; 강윤호 외, 2015)

8) 주만수·하능식(2013)의 연구에 의하면 유류소비의 배분 지표로서 지역의 휘발유 및 경유 판매량, 차량연료 매출액, 그리고 비영업용 승용차에 대한 자동차세액의 세가지를 고려할 수 있으며 이중 휘발유와 경유 판매량 기준이 현재의 주행세 비중과 유사하며 지방세 분포의 형평성에 긍정적인 효과를 미칠 것으로 판단하고 있다.

지역	소유분	주행분	자동차세	휘발유 소비(배럴)	경유소비	자동차 대수(만대)
대구	245,411,500	186,007,024	431,418,524	3,705	5,190	119
	5.48%	4.98%	5.25%	4.48%	3.02%	
대전	126,369,257	105,806,493	232,175,750	2,283	3,798	67
	2.82%	2.83%	2.83%	2.76%	2.21%	
부산	283,301,197	337,637,884	620,939,081	4,308	8,788	140
	6.32%	9.04%	7.56%	5.21%	5.12%	
서울	664,877,547	337,930,128	1,002,807,675	9,323	11,778	312
	14.84%	9.05%	12.21%	11.27%	6.86%	
세종	32,065,895	13,299,057	45,364,952	353	724	16
	0.72%	0.36%	0.55%	0.43%	0.42%	
울산	115,098,375	77,806,091	192,904,466	2,180	5,527	57
	2.57%	2.08%	2.35%	2.63%	3.22%	
인천	285,056,710	251,214,572	536,271,282	4,205	8,806	164
	6.36%	6.72%	6.53%	5.08%	5.13%	
전남	168,454,601	227,949,300	396,403,901	3,329	12,084	106
	3.76%	6.10%	4.82%	4.02%	7.03%	
전북	169,473,617	159,553,366	329,026,983	3,347	8,891	93
	3.78%	4.27%	4.00%	4.04%	5.18%	
제주	75,713,673	59,079,394	134,793,067	1,159	3,329	60
	1.69%	1.58%	1.64%	1.40%	1.94%	
충남	202,397,181	198,529,064	400,926,245	4,651	11,575	112
	4.52%	5.31%	4.88%	5.62%	6.74%	
충북	149,072,281	146,129,356	295,201,637	3,454	8,707	84
	3.33%	3.91%	3.59%	4.17%	5.07%	

소유분 자동차세의 경우 경기, 서울, 경남, 인천, 경북, 부산, 대구 등의 순서로 높게 나타나고 있으며 등록 자동차 대수와 비례하는 양상을 보이고 있다. 전체 자동차세의 경우 경기, 서울, 부산, 경남, 인천, 경북 등의 순으로 약간의 차이는 있으나 대체로 등록 자동차 대수와 비례하는 경향을 나타내고 있다. 주행분의 경우 등록 자동차 대수와 비례하는 경향이 있으나 그 순위는 다소 변동성이 높게 나타나고 있다. 이는 자동차세 주행분에 지역에 배분된 유류세 보조금이 포함되어 있는 점에 기인하는 바가 크다. 만약 주행분 자동차세를 자동차 운행에 따른 외부불경제와 도로운행에 따른 사용자 부담금적 성격을 고려하여 지역별 유류 소비량을 기준으로 배분할 경우 주행분 자동차세의 지역별 배분 세액을 정리하면 [표 3-3]과 같다.

[표 3-3]은 2019년 지역 기준 자동차 주행세 배분 비중과 유류 소비량 비중, 그리고 유류 소비량 비중에 따른 유류 세액 비중을 나타낸 것이다.

[표 3-3] 유류소비량 비중에 따른 주행분 자동차세

지역	휘발유	경유	세액(A)	주행분(B)	보전분(C)	A-B	A-C
강원	3.83%	4.57%	4.27%	2.74%	2.97%	1.53%	1.30%
경기	28.08%	24.72%	26.08%	24.07%	24.79%	2.01%	1.29%
경남	7.50%	8.29%	7.97%	7.80%	7.24%	0.17%	0.73%
경북	6.91%	8.22%	7.69%	6.57%	5.50%	1.12%	2.19%
광주	2.58%	2.27%	2.40%	2.59%	3.03%	-0.19%	-0.63%
대구	4.48%	3.02%	3.61%	4.98%	5.66%	-1.37%	-2.05%
대전	2.76%	2.21%	2.43%	2.83%	2.89%	-0.40%	-0.46%
부산	5.21%	5.12%	5.15%	9.04%	6.43%	-3.89%	-1.28%
서울	11.27%	6.86%	8.64%	9.05%	15.64%	-0.41%	-7.00%
세종	0.43%	0.42%	0.42%	0.36%	0.60%	0.06%	-0.18%
울산	2.63%	3.22%	2.98%	2.08%	2.70%	0.90%	0.28%
인천	5.08%	5.13%	5.11%	6.72%	6.05%	-1.61%	-0.94%
전남	4.02%	7.03%	5.81%	6.10%	3.56%	-0.29%	2.25%
전북	4.04%	5.18%	4.72%	4.27%	3.72%	0.45%	1.00%
제주	1.40%	1.94%	1.72%	1.58%	1.60%	0.14%	0.12%
충남	5.62%	6.74%	6.29%	5.31%	4.41%	0.98%	1.88%
충북	4.17%	5.07%	4.71%	3.91%	3.22%	0.80%	1.49%

주1. 세액 비중은 휘발유 소비량 및 경유 소비량에 주행세 세율(휘발유 137원/L, 경유 97/L)을 적용하여 산출된 금액 비중을 나타냄
 자료 출처: 1) 지역별 휘발유 및 경유 소비량: 한국 페트로 넷(<https://www.petronet.co.kr/main2.jsp>)
 2) 지역별 주행세: 2020 지방세 통계연감

[표 3-3]의 ‘휘발유’는 2019년 기준 총 휘발유 소비량 82,750 배럴(1배럴=약 159 리터)의 지역별 소비량을 나타내며 ‘경유’는 2019년 기준 총 경유 소비량 171,795배럴의 지역별 소비량을 나타낸다. 휘발유의 경우 경기, 서울, 경남, 경북, 충남, 부산, 인천 등에서 높게 나타나며 경유는 경기, 경남, 경북, 전남, 서울, 충남, 전북 등의 순서로 높게 나타나고 있다. 또한, 자동차 등록 대수가 월등히 많은 경기도를 제외하면 수도권의 경유 소비량이 상대적으로 적게 나타나고 있다. 세액 A는 2019년 기준 각 지역의 휘발유와 경유 소비량을 현재의 주행세 유종별 리터당 세율(휘발유: 137원, 경유: 97원)을 곱하여 계산된 금액의 지역별 배분 비중을 나타낸 것이다. 주행분 B는 각 지역의 주행세 배분액

에 대한 비중 그리고 보전분 C는 자동차세 주행분에서 지역에 배분된 유류세 보조금을 뺀 주행분 자동차세 비율로 비영업용 승용자동차세 징수세액 비율에 따라 안분된 금액의 비중을 나타낸다.

2019년 기준 세액 A 즉 휘발유와 경유 소비량을 기준으로 배분된 금액의 비중은 광주, 대구, 대전, 부산, 서울, 인천 등의 특별시 및 광역시 지역에서 주행분 배분 비율(B) 보다 감소하는 것으로 나타나고 있다. 이는 주행분 자동차세가 지방자치단체별 비영업용 승용자동차세 징수세액 비율로 안분되고 있기 때문이라 할 수 있으며 특별시와 광역시의 경우 유류 소비량에 비해 비영업용 승용자동차 징수세액 규모가 상대적으로 더 크다는 것을 짐작할 수 있다. 이러한 결과는 각 지역에 배분되는 유류보조금을 제외한 주행분 자동차세(보전분)에서도 유사하게 나타나고 있으며 특히 서울의 경우 7% 포인트 정도 크게 감소하는 것으로 나타나고 있다.

주행분 자동차세와 유류 소비량 기준 세액의 편차가 가장 큰 지역은 부산과 경기 지역으로 경기 지역은 현재의 주행분 배분액에 비해 유류 소비를 기준으로 했을 때 세입이 더 증가하는 것으로, 부산의 경우 이와 반대로 유류 소비 기준 시 세입이 더 감소하는 양상을 보이고 있다. 한편 유가보조금을 제외한 보전분 비율과 비교할 경우 역시 특별시와 광역시에서 유류 소비 기준에 비해 그 배분 비중이 높아지고 있음을 확인할 수 있으며 특히 서울지역의 편차가 크게 나타나고 있다. 이는 특별시와 광역시에서 비영업용 자동차 징수세액에 대비 유류 소비가 상대적으로 적다는 것을 나타내며 기존 주행분 자동차세를 유류 소비를 기준으로 배분할 때 다른 지역에 비해 세수가 감소할 수 있음을 보여준다. 이는 지역 간 세원격차에 따른 재정 격차가 심화되고 있는 상황에서 재정 형평화 측면에서 볼 때 긍정적으로 평가할 수 있는 부분이라 할 수 있다.

자동차세 주행분은 교통·에너지·환경세를 전제로 한 것이며 한시적 목적세이기 때문에 아직 확실한 계획이 공개되지 않았으나 추후 개별소비세로 통합될 예정이다. 이 경우 개별소비세는 보통세이기 때문에 지방교부세의 조정이 필요할 수 있으며, 교통·에너지·환경세를 주요 재원으로 하는 특별회계와의 관계 역시 새롭게 재설정되어야 할 것이다.

제2절 소유분 자동차세

1. 소유분 자동차세의 문제점

1) 재산과세적 성격 약화

이론적으로 볼 때 소유분 자동차세는 자동차 보유에 따른 과세로서 재산과세적 성격, 사용자부담금적 성격, 규제과세적 성격 그리고 산업정책적 성격 등과 관련이 있다. 우리나라 소유분 자동차세 과세기준은 배기량으로, 자동차의 가격과 배기량 간 비례관계가 있을 경우 재산과세적 성격을 지니고 있다고 볼 수 있다. 그러나 차종 다변화, 수입차 증가 등으로 인해 과거와 달리 배기량과 자동차 가격의 상관관계는 크게 약해졌으며 자동차가 갖는 재산적 가치 역시 시간이 지남에 따라 상대적으로 낮아지고 있다(오경수, 2020). 아울러 최근의 세율 조정 역시 1600cc 초과 차량의 경우 200원/cc로 단일화 되어 세율의 누진 구조 역시 미미하게 변화하면서 배기량 기준 소유분 자동차세의 재산 과세로서의 성격은 많이 희석되었다.

[표 3-4] 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세 과세표준과 세율변화

배기량	1991년	1996년	1999년	2005년	2012년 이후
800cc 이하	100원	100원	80원	80원	-
1,000cc 이하	120원	120원	100원	100원	80원(18원)
1,500cc 이하	160원	160원	140원	-	-
1,600cc 이하	-	-	-	-	140원(19원)
1,600cc 초과	-	-	-	140원	200원(24원)
2,000cc 이하	220원	220원	200원	200원	-
2,000cc 초과	-	-	220원	220원	-
2,500cc 이하	250원	-	-	-	-
3,000cc 이하	410원	310원	-	-	-
3,000cc 초과	630원	370원	-	-	-

주 2012년 이후 금액의 괄호의 수치는 영업용 승용자동차의 세율을 의미함

또한, 차종과 무관하게 영업용 자동차와 비영업용 자동차의 세 부담 수준 차이가 매우 크게 나타나고 있다. 아래의 [표 3-5]는 승용자동차의 영업용, 비영업용에 따른 과세 기준을 나타낸 것이다.

[표 3-5] 영업용과 비영업용 승용자동차 세율과 부과 건수당 세액 차이

과세기준(승용자동차)	구분	영업용	비영업용
배기량/용도별	1,000cc 이하	18원/cc	80원/cc
	1,600cc 이하	18원/cc	140원/cc
	2,000cc 이하	19원/cc	200원/cc
	2,500cc 이하	19원/cc	
	2,500cc 초과	24원/cc	
차령	3년~12년		5%씩 경감

[표 3-5]에 의하면 같은 배기량 2000cc 승용자동차라 하더라도 영업용과 비영업용의 자동차세는 10배 이상 차이를 나타내고 있다. [표 3-6]의 2019년 승용자동차 기준 건당 평균 세액은 영업용 약 3만 2천 원, 비영업용 14만 8천 원으로 약 4.6배 차이가 나며 자동차세 전체로 보면 약 4.4배가량 차이를 보이고 있어 자동차세의 세 부담이 재산 가치보다는 소유자의 담세 능력을 더 고려하고 있음을 알 수 있다.

[표 3-6] 2019년 자동차세 부과 건수와 세액

(단위 천원)

구분		부과 건수	세액	건당 세액
자동차(전체)	영업용	2,015,051	60,286,200	29.92
	비영업용	33,412,398	4,420,143,667	132.29
승용자동차	영업용	1,248,586	40,343,808	32.31
	비영업용	29,000,476	4,281,256,513	147.63

아울러 자동차는 과거에는 등록 대수가 적고 상대적으로 고가품이었기 때문에 사치재의 성격을 지니고 있었다고 볼 수 있으나 최근 자동차 대수는 가구 수 증가율을 넘어

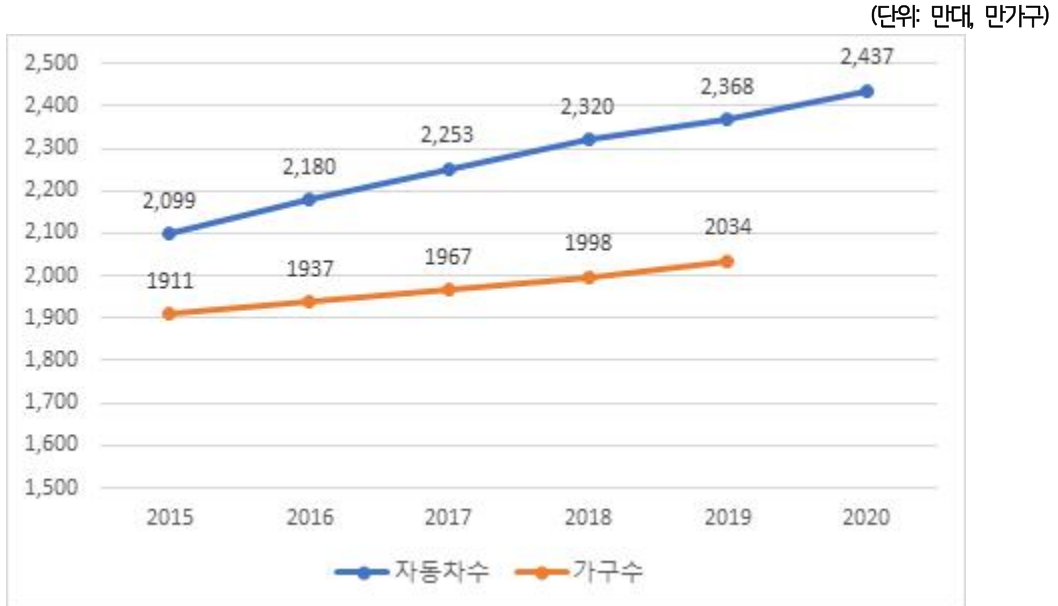
매년 크게 증가하고 있다. [표 3-7]은 우리나라 등록 자동차 대수의 추이를 나타낸 것이다. 2010년 1743만 대에 불과하던 등록 자동차 수는 2020년 현재 2,437만 대로 약 40% 증가하였으며 2015~ 2019년 사이의 가구 수는 6.4% 증가하였으나 자동차 수는 12.8% 증가하여 자동차 수가 상대적으로 가파르게 증가하였음을 알 수 있다.

[표 3-7] 시도별 자동차 등록 현황(2010~2020)

(단위: 만대)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
합계	1,794	1,844	1,887	1,940	2,012	2,099	2,180	2,253	2,320	2,368	2,437
서울	298	298	270	297	301	306	308	312	313	312	316
부산	115	116	118	118	121	126	130	133	137	140	143
대구	95	99	101	104	107	111	113	116	118	119	122
인천	93	98	105	114	125	136	144	151	158	164	168
광주	52	54	55	57	59	61	63	65	66	68	69
대전	57	58	60	61	62	63	65	66	67	67	69
울산	44	46	47	49	51	53	54	55	56	57	58
세종	-	-	5	5	7	9	11	13	15	16	18
경기	419	430	440	453	470	492	516	539	562	577	600
강원	61	62	63	65	67	69	72	75	77	78	81
충북	62	64	65	67	70	73	76	79	82	84	87
충남	83	87	86	89	93	97	102	106	109	112	115
전북	71	74	76	78	81	84	87	89	92	93	95
전남	71	74	77	80	84	90	95	99	103	106	110
경북	111	114	117	121	126	131	135	139	142	145	148
경남	138	145	147	149	151	156	163	167	169	172	179
제주	25	26	29	33	38	44	47	50	55	60	62

[그림 3-1] 자동차 수와 가구 수



상기의 내용을 고려할 때 자동차의 재산과세적 성격은 크게 약화되었음을 알 수 있다. 따라서 최근의 환경규제 강화 및 자동차가 초래하는 다양한 외부비용 등을 고려할 때 소유에 따른 자동차세는 자동차 이용에 따른 사용자부담금 및 자동차가 초래하는 환경비용 그리고 외부비용의 보전 관점에서 접근할 필요가 있을 것으로 생각된다.

2) 자동차 관련 과세체계의 복잡성

현재 자동차에는 자동차 취득단계, 보유단계, 운행단계에 따라 다양한 세금이 부과되고 있다. 취득단계에서는 개별소비세, 교육세, 부가가치세 등의 국세와 지방세인 취득세가 부과되며 보유단계에서는 소유분 자동차세와 지방교육세가 부과된다. 또한, 운행단계에서는 유류세 관련 교통·에너지·환경세와 교육세 그리고 부가가치세 등의 국세와 지방세인 주행분 자동차세가 부과되어 총 10개의 세목이 자동차와 관련되어 있다. 이러한 자동차 관련 조세와 부가세의 복잡한 체계는 납세자들이 해당 조세를 어떻게 또 얼마만큼 부담하는지 파악하기 어렵게 만드는 동시에 세 부담이 부동산 등 다른 자산에 비해

상대적으로 과중하다는 인식의 원인이 되고 있다(하능식, 2014). 이러한 과세체계의 복잡성은 특히 운행단계의 유류세 관련 항목의 복잡성으로 인해 더욱 심화된 경향이 있으며, 특히 주행분 자동차세의 경우 독자적인 지방세로의 역할이 미흡한 것으로 제시되고 있으므로 자동차 보유와 운행단계의 과세체계를 상기한 사용자부담금 및 환경 규제적 성격의 과세로 단순화하는 방안이 고려될 필요가 있을 것으로 생각된다.

3) 외부비용 반영 미흡

자동차는 운행과정에서 초미세먼지, 질소산화물 등의 대기 오염물질을 방출하며, 소음, 온실가스, 교통혼잡, 교통사고 등 환경적·사회적 외부비용을 증가시킨다. 이러한 외부비용을 일으키는 재화는 사회적 편익(비용)과 사적 편익(비용)의 불일치 현상으로 인해 사회적으로 바람직한 양보다 더 크게 산출되는 경향이 있으므로 이러한 비용의 내부화 기제가 필요하다. 이러한 자동차로 인해 산출되는 비용은 자동차의 주행거리와 연비 등에 영향을 받게 된다(윤상호, 2019). 현행 자동차세 소유분은 배기량에 따른 세율이 큰 편차가 없는 상태에서 자동차를 운행하지 않더라도 동일한 기준으로 과세되고 있으며 연비 등의 자동차의 친환경적 특성 역시 반영되어 있지 않기 때문에 환경 교정적 기능을 거의 수행하지 못하고 있다. 따라서 자동차세가 이러한 환경교정적 역할을 수행하기 위해서는 사회적 한계비용과 사적 한계비용의 불일치 현상을 교정하기 위한 방안(피구세) 등이 검토될 필요가 있으며, 다른 측면으로는 친환경 자동차 소유에 대한 인센티브를 제공하는 정책이 검토될 필요가 있다.

먼저, 자동차로 인해 발생하는 환경적, 사회적 외부비용은 그 운행 정도에 비례하게 되므로 자동차 유류세를 통한 외부비용의 내부화 방안은 가장 합리적인 대안 중 하나라 할 수 있다. 특히 유류세의 경우 자동차의 연비와 연계되므로 자동차의 친환경적 특성을 반영할 수 있을 뿐 아니라 주행거리에 따라 연료 사용량이 증가하게 되므로 주행거리 증가에 따른 도로사용, 교통혼잡, 자동차사고 비용 등 다양한 외부비용 역시 반영이 가능하다.

한편, 소유분 자동차세의 경우 자동차 보유에 따른 세금이기 때문에 외부효과의 시정 측면에서 친환경 자동차 보유 여부에 따른 차등 과세 도입을 고려해 볼 필요가 있다.

이러한 관점에서 자동차의 배기량 외에 자동차의 연비, CO2 배출량 등을 고려하여 자동차 세액을 조정하는 방안을 생각할 수 있다.

한편 이와 유사한 맥락에서 전기, 수소차 등의 친환경 자동차 보유를 증가시키는 정책적 방안을 고려할 수 있다. 현재 우리나라에서는 친환경 자동차 보급을 장려하기 위해 전기 및 수소 차량 구매 시 보조금을 지급하고 있으며, 개별소비세, 교육세 그리고 취득세 등을 감면하고 있다. 이외에 차량 구매에 따른 도시철도채권 매입의무 일부 면제, 자동차 충전에 사용되는 전기사용량의 기본요금 면제 및 전력량 요금 50% 할인, 고속도로 통행료 50% 감면, 지방자치단체별 공영주차장 할인 등의 혜택을 부여하고 있다. 추후 친환경 자동차 보급이 증가 되면서 구매 보조금 등의 혜택은 점차 점차 감소할 것으로 예상할 수 있으나 전기자동차 등의 친환경 자동차는 향후 급격히 증가할 것으로 전망되고 있다.

[표 3-8] 친환경 자동차 등록 대수

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전기자동차	771	1,098	2,142	5,023	8,696	19,626	45,796	74,300
수소전기 자동차	0	0	0	29	77	145	840	4,980
승용자동차 대비 (비중)	0.01%	0.01%	0.01%	0.03%	0.05%	0.12%	0.26%	0.44%

출처: 오경수(2020), "친환경자동차 소유분 자동차세의 합리적 개선방안." 한국지방세연구원

[표 3-8]은 우리나라 친환경자동차 등록 대수를 정리한 것이다. 우리나라의 친환경 자동차 등록 대수는 지속적으로 증가하고 있으며, 2019년 기준 79280대로 2012년 대비 100배 이상 상승하였다. 이러한 비약적 증가에도 불구하고 그 비중은 2019년 현재 전체 승용자동차 대비 0.5%에 미치지 못하고 있으나 그 추세를 볼 때 향후 매우 빠르게 증가할 것으로 예측되고 있다. 국제에너지기구(IEA)에서는 2030년 친환경자동차가 전체 자동차 시장의 50%를 점유할 것으로 전망하고 있으며(오경수, 2020), 특히 지구적 차원에서 내연기관 자동차에 대한 규제가 강화되면서 향후 내연기관 자동차의 판매중지를 계획하고 있는 국가(노르웨이, 네덜란드, 영국, 프랑스 등) 역시 점차 늘어나고 있어 기존 내연기관 자동차 중심의 자동차 세수는 크게 감소할 가능성이 높다. 따라서 현재 10만 원이

부과되고 있는 기타 자동차 세율 역시 조정이 필요할 것으로 생각되며 이러한 측면에서 지방자치단체의 중요한 세원인 자동차세 개편은 불가피한 측면이 있다고 할 것이다. 이러한 맥락에서 소유분 자동차세는 사용자부담금과 외부비용이 적절히 반영된 세제로 개편될 필요가 있으며 특히 큰 폭으로 증가하고 있는 친환경 자동차 보급률을 감안할 때 친환경 자동차에 대한 합리적 과세체계가 선제적으로 모색될 필요가 있다.

4) 높은 체납액과 낮은 징수율

전술한 바와 같이 자동차세는 지방세 수입의 8% 이상을 차지하고 있으며 시·군 지방세 수입 기준 지방소득세와 재산세에 이어 세 번째로 높은 비중을 차지하고 있다. 그러나 다른 세목에 비해 체납액은 매우 많고 징수율은 현저히 낮은 특징을 지닌다. 특히 소유분 자동차세의 경우 90%에 미치지 못하는 매우 낮은 징수율을 보이고 있다.

[표 3-9] 2019년 세목별 체납액

(단위: 백만원, %)

구분	부과액	징수액	체납액	징수율
합계	94,822,897	90,460,408	3,535,964	95.4%
취득세	24,037,658	23,914,677	115,980	99.5%
등록면허세	1,844,982	1,837,440	7,167	99.6%
레저세	970,470	970,470	0	100%
지역자원시설세	1,708,145	1,680,564	26,434	98.4%
지방소비세	11,345,472	11,345,472	0	100%
지방교육세	6,869,687	6,676,986	190,152	97.2%
주민세	2,176,505	2,129,574	44,989	97.8%
지방소득세	18,049,561	17,425,909	534,395	96.5%
재산세	12,939,580	12,677,115	257,204	98%
자동차세	8,216,352	7,725,108	487,337	94%
담배소비세	3,357,713	3,357,713	0	100%
도시계획세	-3	-3	0	100%

[표 3-10] 자동차세 징수율(2015~2019년)

(단위: 백만원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
부과액 합계	7,595,178	8,071,049	8,269,691	8,403,303	8,216,352
징수액 합계	7,072,064	7,553,271	7,772,210	7,887,738	7,725,108
소유분(징수액)	3,221,871	3,580,461	3,750,880	3,861,307	3,989,186
주행분(징수액)	3,850,193	3,972,810	4,021,330	4,026,431	3,735,922
부과액 대비 징수율	93.1%	93.6%	94.0%	93.9%	94.0%
소유분 징수율	86.0%	87.4%	88.3%	88.2%	89.0%

[표 3-11] 자동차세 체납건수 및 세액(2019년)

(단위: 건, 천원, %)

구분	2019년			
	건 수(건)	세액(천원)	징수율	
자동차세	총괄	7,779,431	814,843,798	94%
	현년도분	4,167,882	487,336,535	
	과년도분	3,611,549	327,507,263	

출처: 행정안전부, 2020 지방세통계연감

2019년 기준 자동차세 체납 건수는 4,167,882건으로 체납액은 4873.3억 수준이며 과년도분 체납 건수는 3,611,549건으로 체납액은 3275억 원에 달한다. 총 누적 기준 체납 건수는 7,779,431건이며 총 체납액은 8148.4억 원 수준으로 과년도 체납액이 전체 체납 건수의 20.3% 그리고 총 체납액의 23%에 해당하는 것으로 나타나 체납의 만성화 및 고질화 정도가 심각한 수준으로 나타나고 있다. 이와 같은 자동차세 체납의 고질화 만성화 이유로는 납세자의 낮은 납세인식과 자동차의 높은 이동성 그리고 등록제도의 결함 등이 제시되고 있다(김필현, 2016). 자동차세는 다른 자산과세에 비해 그 정도가 과도하다는 인식과 함께 조세저항이 상대적으로 높은 편이며 연납, 분납, 일할계산 등 과세 방법이 복잡하고, 납세에 대한 인식 역시 높지 않아 수시부과분에 대한 징수율이 매우 낮게 나타나고 있다(손화옥, 2013). 자치단체에서 실시하고 있는 자동차세 징수촉탁제의 경우 업무 강도에 비해 촉탁 수수료가 낮고 업무담당자에 대한 인센티브 역시 미미한

수준으로 제도의 효과 역시 기대하기 어려운 실정이다(최원구·김진아, 2016). 아울러 자동차의 소유권 변동이 복잡하고 빈도가 높아 실질과세 원칙 적용이 어려우며, 등록원부를 근거로 과세가 이루어지고 있어 이전등록이 되지 않거나, 자동차가 사실상 소멸·멸실된 경우에도 등록원부에서 유지되는 한 자동차세가 계속 부과되어 체납으로 이어지는 경우 역시 존재한다(김종만, 2001; 김필현, 2016).

2. 소유분 자동차세의 개선 방향 검토

전술한 바와 같이 자동차는 필수재적 성격으로 변모하여 재산과세로의 성격이 많이 약화되었으며 미세먼지, 지구온난화 등 환경오염의 주요한 원인임에도 불구하고 환경교정적 성격이 제대로 반영되어 있지 않은 문제점이 있다. 또한, 자동차로 인해 발생하는 환경오염 이외에 교통혼잡, 교통사고, 소음, 도로파손 등 다양한 외부비용이 자동차 운행으로 인해 발생하고 있음에도 불구하고 이러한 외부비용 역시 소유분 자동차세에 제대로 반영되어 있지 못하다. 주행세의 경우 유류세와 연계되어 이러한 외부비용과 환경교정적 성격이 반영되어 있다고 볼 수도 있으나 독자적인 지방세로서 위상을 갖고 있지 못할 뿐 아니라 비영업용 승용차 소유분과 연계되어 있어 자동차 운행에 따른 외부비용을 적절히 반영하고 있다고도 할 수도 없다. 따라서 소유분 자동차세의 경우 환경 교정적 성격을 강화함과 동시에 자동차 사용에 따라 발생하는 외부비용이 적절히 반영될 수 있도록 개선될 필요성이 있다. 아울러 소유분 자동차세는 자동차의 높은 이동성 등으로 인해 체납이 만성화되고 있어 지방자치단체 재정에 큰 부담으로 작용하고 있다. 이하에서는 이러한 소유분 자동차세의 환경교정 및 외부비용 미반영 그리고 높은 체납률 등을 고려하여 소유분 자동차세의 개선 방향을 검토해 보도록 한다.

1) 자동차세의 환경 교정적 성격 강화

(1) 해외 사례의 검토

자동차세(소유분)에 해당하는 자동차 과세 제도를 운용하는 유럽 국가의 경우 대기

환경 오염물질의 과도한 배출을 방지하기 위해 자동차 취득세와 보유세 등을 환경 교정세의 형태로 전환하는 사례가 많이 나타나고 있다. 환경과세로의 성격 변화는 자동차의 취득과 보유에 따른 지방세를 이산화탄소, 혹은 질소산화물 등의 대기환경 오염물질 배출기준에 따라 부과하는 것으로, 차량의 중량, 연료, 지역 등에 따라 차등 과세를 실시하고 있다. 과세기준으로 이러한 차량의 중량, 연료 등을 동시에 고려하는 것은 사용자 부담금적 성격과 환경교정 성격을 동시에 고려한 것이라고 할 수 있다. [표 3-12]는 유럽의 자동차 취득과 보유에 관한 과세에 이산화탄소 배출기준을 적용한 국가를 정리한 것으로 유럽 주요국의 사례를 간략히 설명하면 다음과 같다.

[표 3-12] 유럽의 자동차 과세 중 CO₂ 배출기준 도입 동향

연도	국가	취득에 관한 과세	연도	국가	보유에 관한 과세
1998년	유럽 자동차공업회가 유럽위원회와 협의한 자율규제에 따른 CO ₂ 배출감축 목표를 설정				
2006년	프랑스	자동차 등록세의 세율에 CO ₂ 배출기준을 추가	2001년	영국	자동차세를 CO ₂ 배출량에 기준한 세율체계로 변경
2007년	노르웨이	자동차 등록세의 세율에 CO ₂ 배출기준을 추가	2002년	영국	기업용 자동차세를 CO ₂ 배출량에 기준한 세율체계로 변경
2008년	포르투갈	배기량과 CO ₂ 배출량에 기준한 세율을 적용하는 자동차 취득세로 변경	2003년	핀란드	CO ₂ 배출량과 중량에 기준한 세율을 적용하는 자동차세를 도입
	프랑스	자동차 취득시 CO ₂ 배출량이 큰 자동차에 페널티를, 적은 차에 보조금을 지급하는 보너스/멀러스제도를 도입	2005년	벨기에	기업용 자동차를 대상으로 CO ₂ 배출량에 기준한 차대공헌금제도를 도입
	아일랜드	자동차 등록세를 CO ₂ 배출량에 기준한 세율체계로 변경	2006년	프랑스	기업용 자동차세를 CO ₂ 배출량에 기준한 세율체계로 변경
	스페인	자동차 등록세를 CO ₂ 배출량에 기준한 세율체계로 변경		스웨덴	차종, 구동방식, CO ₂ 배출량, 중량에 기준한 세율을 적용하는 자동차세를 도입
	핀란드	자동차 등록세를 CO ₂ 배출량에 기준한 세율체계로 변경	2007년	룩셈부르크	자동차세를 CO ₂ 배출량에 기준한 세율체계로 변경
		포르투갈		차종, 중량, 배기량, CO ₂ 배출량을 기준으로 세율을 설정한 자동차 유통세를 도입	
			2008년	네덜란드	자동차세를 CO ₂ 배출량에 기준한 세율체계로 변경
				아일랜드	자동차세를 CO ₂ 배출량에 기준한 세율체계로 변경

연도	국가	취득에 관한 과세	연도	국가	보유에 관한 과세
2009년	EU의 CO ₂ 배출규칙 성립				
2010년	라트비아	자동차등록세를 CO ₂ 배출량에 기존한 세율체계로 변경	2009년	독일	자동차세를 연료별 배기량과 CO ₂ 배출량에 기준한 세율 체계로 변경
2012년	네덜란드	자동차등록세를 CO ₂ 배출량에 기존한 세율체계로 변경		프랑스	CO ₂ 배출량을 기준으로 세율을 설정하 오염세를 도입/변경
			2011년	핀란드	자동차세를 CO ₂ 배출량에 기준 한 세율체계로 변경

출처: 윤상호 외(2019), "대기환경 오염비용을 고려한 소유분 자동차세 개선방안." 한국지방세연구원

프랑스의 경우 자동차세의 산정기준으로 마력, CO₂ 배출량 등을 적용하고 있다. 특히 마력에 의해 지방등록세를 산정하는 경우에도 CO₂ 배출량이 반영된 행정마력을 사용하고 있으며 부과액은 1마력 당 €27~51.2로 지역마다 차등적으로 적용되고 있다. 등록세의 경우 취득단계에서는 일정한 기준(120g/km)을 중심으로 CO₂ 배출량이 120g/km 이상 185g/km 미만인 경우 $[Malus = 2.5 \times (x - 120)^2 + 50]$ 과 같은 산출공식을 적용하고 있으며 배출량이 185g/km 이상일 경우 €10,500를 일괄적용하고 있다. 반면 CO₂ 배출량이 20g/km 미만인 경우 부가가치세를 포함한 자동차 가격의 27%까지 최대 €6,000의 조세환급(Bonus)을 지원하며, 보유단계에서는 CO₂ 배출량이 190g/km 이상인 경우 매년 €160의 일정한 보유세율을 적용하고 있다.

독일에서는 취득단계의 경우 등록 수수료를 부과하며 전기 및 하이브리드 자동차 등 친환경 자동차를 구매할 경우 환경 보조금 제도를 운용함과 동시에 대기 환경을 고려하여 경유 자동차에 좀 더 높은 세율을 부과하고 있다. 독일의 주요한 자동차 관련 세제는 자동차 소유에 따른 것으로, 2009년까지는 배기량(엔진 크기: cc)에 따라 부과되 단순한 엔진의 크기 비율이 아닌 배출 등급과 휘발유와 경유 등 유종을 구분하여 배출 등급이 낮을수록 그리고 경유 자동차일 경우 높은 세율을 적용하였다. 즉 독일은 우리나라와 유사하게 엔진 크기에 따라 자동차세를 부과하였으나 이에 더하여 유종과 엔진별 대기환경 오염물질 배출 정도에 따른 차등 과세를 이미 시행하고 있었음을 알 수 있다. 2009년 하반기 이후에는 자동차세에 세부적인 CO₂ 배출량 기준을 적용함과 동시에 엔진 크기(cc) 기준을 병행하면서 경유 자동차에 상대적으로 높은 세율을 부과하고 있다. 이는 경유에 적용되는 유류 세율이 상대적으로 낮은 점을 고려한 조치로써 유류사용에 따른 환

경오염을 완화하기 위한 것이라고 할 수 있다. 이와 동시에 2009년 6월 30일 이전에 등록된 자동차에 대해 기존의 과세체계를 유지하는 등 자동차 등록 시기에 따른 자동차세의 차별화를 통해 제도 시행의 충격을 완화하고 있다(윤상호, 2019). 아울러 탄소배출량에 따른 부과 기준은 휘발유과 경유 자동차에 동일하게 적용되나 자동차세가 부과되는 구간을 시간이 지남에 따라 점차 강화하고 있다. 한편 친환경 전기자동차의 경우 자동차 중량에 따라 자동차세를 부과하는 기준이 2009년 하반기에 도입된 후 지속적으로 유지되고 있으며 최초 등록 후 5~10년간 자동차세를 면제하고 면제 기간 이후에도 50%의 자동차세를 감면하고 있다.

[표 3-13] 독일의 자동차세 Motor Vehicle Tax

(a) 2009. 6. 30. 이전 등록

구분	전기	내연기관엔진			구분
		로터리 ¹⁾	휘발유	경유 ²⁾	
부과기준	중량등급	차량중량(per 200kg)	엔진크기(per 100cc)		배출등급
세율	2,000kg 이하	€11.25	€6.75	€15.44	Euro 3 이상
	2,000kg ~ 3,000kg	€12.02	€7.35	€16.05	Euro 2
	3,000kg 초과	€12.78	€15.13	€27.35	Euro 1
	-	-	€21.07	€33.29	Euro 0 ³⁾
			€25.36	€37.591	기타 Euro 0

(b) 2009. 7. 1. 이후 등록

구분	전기	내연기관엔진	
		가솔린/로터리	디젤
부과기준 1	중량 등급	엔진크기(per 100cc)	
세율	2,000kg 이하	€2.00	
	2,000kg ~ 3,000kg	€9.50	
	3,000kg 초과	€9.50	
부과기준 2	자동차세 면제 기간		
최초 등록일	2009.7.1. ~ 2011.12.31	2012.1.1. ~ 2015.12.31	2016.1.1. ~ 2020.12.31
	최초 등록 후 5년	최초 등록 후 10년	최초 등록 후 5년
	세율	CO2 배출(per g/km)	
	120g/km 초과분	110g/km 초과분	95g/km 초과분
	€2.00		

주: 1) 로터리(Wankel) 엔진은 가솔린을 사용하나 피스톤이 아닌 회전식으로 작동하는 내연기관엔진

2) 미세먼지 저감장치를 부착하고 2006.12.31. 이전에 등록된 디젤 자동차의 경우 자동차세 €260를 감면

3) 오존 경고(ozone alert) 하에서 운행이 허용된 차량

4) 차량 중량이 부과 기준인 자동차 중 전기차는 자동차세 50%를 감면

출처: 윤상호 외(2019). "대기환경 오염비용을 고려한 소유분 자동차세 개선방안." 한국지방세연구원

영국의 경우 역시 취득단계와 보유단계에 자동차세가 과세 되고 있으며 가장 주된 세목은 보유단계에서 매년 부과되는 자동차 소비세라 할 수 있다. 2001년 이전에는 엔진 크기가 1,599cc 이하인 자동차에 £155를, 1,599cc를 초과하는 자동차에 £255를 매년 부과하는 등 우리나라의 자동차세와 유사하게 자동차 배기량을 기준으로 소비세를 부과하였다. 그러나 2001년 자동차 소비세 개편을 통해 CO2 배출량에 따라 차등화된 세율을 적용하는 새로운 조세체계의 기반을 마련하였다. 이러한 변화는 자동차가 유발하는 대기 환경 오염에 대한 사회적 경각심의 확산에서 기인하며, 탄소배출량이 상대적으로 적은 자동차에 낮은 세율을 부과하는 방식이다. 동 체계에서는 탄소배출량이 100g/km인 모든 자동차에 대해서는 자동차 소비세를 부과하지 않으며 그 이상의 경우 탄소배출량에 따라 소비세를 부과되 가솔린과 디젤을 구분하지 않고 최대 £555를 부과할 수 있다. 반면 대체연료를 사용하는 자동차의 경우 휘발유 및 디젤 자동차에 비해 £10가 낮은 자동차 소비세를 부과하도록 규정하고 있다. 2017년 4월 이후에는 더욱 강화된 환경보호 세제가 시행되었으며 탄소배출량 구간을 더 세분화하여 최초 등록 12개월간 부과하고 그 이후에는 사용하는 연료에 따라 자동차 소비세를 부과하고 있다.

[표 3-14] 영국의 자동차 세율: Vehicle Excise Duty

2017. 4. 1. 이후 등록 차량*						CO2 배출량 (g/km)	2001.3.1.~2017.3.31. 최초 12개월 이후 등록 최초 12개월 이후 등록 차량 차량	
최초 12개월 이후 등록 차량			최초 12개월				가솔린 및 디젤	대체연료
가솔린 및 디젤	전기	대체연료	가솔린 및 디젤	기타디젤	대체연료			
£140	£0	£130	£0	£0	£0	0	£0	£0
			£10	£25	£0	1-50		
			£25	£105	£15	51-75		
			£105	£125	£95	76-90		
			£125	£145	£115	91-100		
			£145	£165	£135	101-110	£20	£10
			£165	£205	£155	111-120	£30	£20
			£205	£515	£195	121-130	£120	£110
						131-140	£140	£130
						141-150	£155	£145
			£515	£830	£505	151-165	£195	£185
						166-170	£230	£220
						171-175		
£830	£1,240	£820	176-185	£250	£240			

2017. 4. 1. 이후 등록 차량*						CO2 배출량 (g/km)	2001.3.1.~2017.3.31. 최초 12개월 이후 등록 최초 12개월 이후 등록 차량 차량	
최초 12개월 이후 등록 차량			최초 12개월				가솔린 및 디젤	대체연료
가솔린 및 디젤	전기	대체연료	가솔린 및 디젤	기타디젤	대체연료			
						186-190	£ 290	£ 280
			£1,240	£1,760	£1,230	191-200		
						201-225		
			£1,769	£2,070	£1,750	226-255	£540	£530
			£2,070		£2,060	255 초과	£555	£545

* 2001년 3월 1일 이전에 등록된 자동차의 경우 탄소배출량과 무관하게 엔진 크기가 1,599cc 이하이면 £155를 1,599cc를 초과하면 £255를 부과
주: 1) 최초 등록 시 표기 가격(list price)이 £40,000 이상인 자동차의 경우 최초 등록 12개월 후 5년 간 £310를 추가로 부과
2) 전기 자동차를 제외한 하이브리드, 바이오에탄올, 액화 석유가스 자동차를 의미
3) RDE2 기준에 부합하지 못하는 디젤 자동차를 의미하며 RDE2는 Real Driving Emissions 2의 약자로 EU의 디젤 엔진 관련 배출 기준을 의미
출처: 윤상호 외(2019). "대기환경 오염비용을 고려한 소유분 자동차세 개선방안." 한국지방세연구원

이외에 네덜란드, 노르웨이, 벨기에 등 유럽 주요국 역시 주요한 자동차세 부과 기준으로 탄소배출량을 적용하고 있으며 일부 국가에서는 질소산화물(NOx)과 같은 환경오염 물질 배출량을 자동차 관련 세금의 부과 기준으로 사용하고 있다.

유럽의 주요국들은 자동차 취득세와 보유세 등 기존 재산과세적 성격의 자동차세를 환경세적 성격으로 변화시키기 위한 노력을 오래전부터 시행하였다. 이는 자동차세의 환경 교정적 그리고 사용자부담금적 성격을 강화하는 것으로, 우리나라의 경우 아직 자동차세는 환경세적 성격보다는 재산과세적 성격이 강하다고 할 수 있다. 지구온난화, 미세먼지 등의 환경문제는 이미 우리 삶의 가장 큰 위협요인으로 이러한 환경문제를 유발하는 주원인이 바로 자동차에서 기인하고 있음을 감안할 때, 자동차세의 환경세적 성격과 사용 정도에 따라 대가를 지불하는 사용자 부담금적 성격이 더 강화될 필요가 있을 것으로 생각된다.

(2) 교통·에너지·환경세의 환경세적 성격 강화

교통·에너지·환경세는 2007년 도입되었으며 1994년 도입된 교통세를 전신으로 하고 있다. 에너지세제는 1940년대에 일부 에너지원을 대상으로 시행된 바 있기는 하나, 소비세제의 하나로 조세체계를 갖추고 본격적으로 도입 시행된 것은 1950년대 중반 이후로 볼 수 있다(국회예산정책처, 2019)), 과거 에너지세제는 에너지 소비억제를 위한

사치세의 성격을 지니고 있었으나 경제성장과 더불어 에너지 소비가 보편화 되면서 에너지 소비에 따라 발생하는 환경오염을 최소화하기 위한 교정세 역할로 그 초점이 옮겨지고 있다. 교통·에너지·환경세의 연혁을 석유류 소비와 관련하여 간략히 살펴보면 다음과 같다. 석유류 소비는 1950년대 중반부터 개별소비세인 ‘물품세’ 구성 항목으로 과세되었으며 세율이 점차 높아지는 방향으로 개정이 이루어졌다. 특히 휘발유는 사치재의 성격이 강하다고 보아 최초 30%의 세율에서 1975년 300%로 상승하였다. 1977년 일반소비세로 부가가치세가 도입되면서 휘발유와 경유 등은 특별소비세로 정비되었고 1980년대에는 기술개발 촉진 등을 목적으로 휘발유의 세율은 점진적으로 인하되었다.⁹⁾

1994년에는 도로·도시철도 등의 교통시설 확보를 위한 재원 마련을 위해 교통세가 도입되면서 휘발유와 경유의 특별소비세 부과를 정지하게 되었다. 교통세는 1994~2003년 기간 동안 한시적으로 교통시설특별회계의 재원이 되는 목적세로 도입되었으며 필요한 재원의 규모를 고려하여, 휘발유는 기존의 100% 법정세율을 150%로, 경유는 기존의 10% 세율을 20%로 인상하여 1994년 1월 1일부터 적용하였다. 교통세가 신설되면서 휘발유와 경유의 세 부담 수준은 전반적으로 상승하였으며 부가가치세 도입 이후 비과세되었던 등유와 천연가스(LNG)에도 10% 세율이 부과되었다. 이후 1996년에는 특별소비세가 개별소비세로 명칭이 바뀌었으며 유가 등락과 유가 자유화에 대비하여 해당 세수의 안정적 확보와 사회간접자본투자 및 교육투자의 원활화를 꾀하였다. 이에 교통세를 포함한 개별소비세 과세대상이 되는 모든 유류에 대한 과세체계를 기존의 종가세에서 종량세로 전환하였으며 휘발유, 경유, 등유에 대해 교통세의 15%를 교육세로 부과하기 시작하였다.

2001년에서 2007년의 기간은 수송용 에너지원에 대해 세제개편이 진행된 시기로

⁹⁾ 1977년 유류에 대한 특별소비세율은 부가가치세의 세부담을 감인하여, 휘발유는 기존 석유류세율 300%를 160%로, 경유는 기존 세율 40%를 10%로 낮추었다. 이후 1979년 석유파동 시기에 유류 소비억제를 위하여 휘발유는 법정세율 보다 높은 180%의 탄력세율을 적용하였고, 1980년 하반기에는 소비 등 경기부양을 목적으로 휘발유는 법정세율 보다 낮은 130%를, 경유는 7%를 한시적으로 적용하였다. 1983년에는 휘발유에 대한 법정세율을 160%에서 100%로 인하하는 한편, 석유가스(LPG)를 과세 전환하여 10% 세율을 적용하였다. 이후 1980년대 후반까지는 경기부양을 위해 탄력세율을 법정세율보다 낮은 수준으로 적용하였는데, 휘발유는 유연과 무연으로 구분하여 70~85%, 경유는 7~9%, 석유가스(LPG)는 8%로 하였다(국회예산정책처, 2019).

지속적인 경제성장 과정에서 유류 소비가 증가하면서 에너지세제 기능이 소비억제에서 환경오염 등의 외부불경제를 줄이는 방향으로 전환되었다. 이에 기존 휘발유에 적용되던 세율은 고정하고 경유와 LPG 등의 세율을 점진적으로 인상하였다. 이러한 경향을 반영하여 한시적으로 도입되었으나 2006년까지 연장된 교통세를 2007년에 환경 기능 강화를 목적으로 교통·에너지·환경세로 명칭을 변경하였다. 교통·에너지·환경세법은 ‘도로·도시철도 등 교통시설의 확충 및 대중교통 육성을 위한 사업, 에너지 및 자원 관련 사업의 수행 및 환경보전과 개선을 위한 사업에 필요한 재원(財源) 확보 등을 위한 것으로 그 목적에 환경보전 내용을 명시적으로 규정하고 있다. 이에 기존 교통세는 교통시설특별회계에 100% 재원이 배분되었으나 교통·에너지·환경세로 변경된 이후 교통시설특별회계 80%, 에너지 및 자원사업특별회계 3%, 그리고 환경개선 특별회계에 15%, 지역발전특별회계 2%의 재원을 배분하는 것으로 조정되었다. 이후 2020년부터는 교통시설특별회계에 교통·에너지·환경세의 73%, 환경개선특별회계 25%, 그리고 국가균형발전특별회계에 2%가 배분되고 있다.

교통·에너지·환경세는 휘발유와 경유의 소비량을 과세표준으로 하는 종량세로서 기본세율은 리터당 휘발유 475원, 경유 340원이며 현재 탄력세율(기본세율 $\pm 30\%$)을 적용하여 휘발유 529원, 경유 375원으로 설정되어 있다. 교통·에너지·환경세와 자동차와 관련된 직접적 내용은 교통에너지특별회계의 각 계정 간 재원배분 중 도로계정과 주행분 자동차세라 할 수 있다.

[표 3-15] 교통시설 특별회계의 각 계정 간 재원 배분 비율

계정	배분 비율
도로계정	1천분의 430 이상 490 이하
철도계정	1천분의 300 이상 360 이하
공항계정	1천분의 70 이하
항만계정	1천분의 70 이상 130 이하
교통체계관리계정	1천분의 100 이하

자료: 교통시설특별회계법 시행규칙

교통에너지 환경세 수입은 14~16조 원 사이에 분포하고 있으며 2021년 기준 15조 6천 900억 수준으로 교통시설 특별회계에 11조 4500억 그리고 환경개선 특별회계에 3조 9000억, 지역발전특별회계에 3천 130억이 배분되고 있다.

[표 3-16] 교통·에너지·환경세 배분 금액

(단위: 백만원, %)

구분		2017	2018	2019	2020	2021
교통에너지환경세		15,378,200	16,390,200	14,776,600	15,727,270	15,690,300
교통 시설 특별 회계	세입	16,124,704	18,247,036	15,789,848	15,816,982	21,343,003
	교통에너지환경세분	12,302,560	13,112,160	11,821,280	11,480,907.1	11,453,919
	기타	3,822,144	5,134,876	3,968,568	4,336,074.9	9,889,084
	세출	16,124,704	18,247,036	15,789,848	15,816,982	21,343,003
	도로철도교통체계관리 공항항만계정	15,524,014	11,868,742	12,378,476	13,140,200	15,723,365
	공공자금관리기금예탁분	600,690	6,378,294	3,411,372	2,676,782	5,619,638
환경 개선 특별 회계	세입	5,031,200	4,786,267	4,787,065	6,391,305	7,443,535
	교통에너지환경세분	2,306,730	2,458,530	2,216,490	3,931,817.5	3,922,575
	기타	1,663,844	1,397,623	1,620,980	1,607,817	2,094,492
	일반회계추가전입금	1,060,626	930,114	949,595	851,670.5	1,426,468
세출		5,031,200	4,786,267	4,787,065	6,391,305	7,443,535
지역 발전 특별 회계	세입	9,821,900	9,889,900	10,748,500	9,520,400	10,623,000
	교통에너지환경세분	307,564	327,804	295,532	314,545.4	313,806
	기타	9,514,336	9,562,096	10,452,968	9,205,854.6	10,309,194
	세출	9,831,700	9,969,400	10,748,500	9,522,200	10,623,000

출처: 기획재정부, 환경부, 국토교통부 각 년도 예산서

주목할 점은 교통시설특별회계 수입에서 도로, 철도, 항만 등의 계정에 지출되는 비중이 2017년 96% 수준에서 2021년 74% 수준으로 하락하였으며 이로 인해 공공자금관리기금에 예탁하는 금액이 매우 크게 나타나고 있다는 점이다. 2018년 공공자금관리기금 예탁분은 6조 3천800억 수준이며 2021년에는 5조 6천 200억 수준으로 여전히 높게 나타나고 있다. 반면 환경개선특별회계의 경우 전체 세출예산에서 교통·에너지·환경세분의 비중은 약 45%~60%를 차지하고 있으며 일반회계에서 추가 전입금을 계속해서 받고 있는 실정이다. 한편 국토교통부 및 해양수산부의 “2018~2022년 중기사업계획”에 의하면 교통시설특별회계의 세출은 최소 12조 9,844억 원에서 최대 13조 9,030억 원으로 전망하고 있어 향후 큰 증가가 예상되지 않는 실정이다(감사원, 2018). 이는 교통시

설특별회계에 여유자금이 발생하고 있으며 향후 같은 양상이 반복될 가능성이 있음을 의미한다.

무엇보다 교통·에너지·환경세의 재원이 자동차 등의 운행과 밀접하게 관련된 유류세를 기반으로 하고 있으므로 교통기반시설 건설 및 관리에 지출되는 것은 사용자 부담과 외부비용 측면에서 합리적이라 할 수 있다. 그러나 유류사용으로 인한 환경오염 비용과 교통 관련 기반시설의 확충 및 관리에 여유자금이 지속적으로 발생하고 있음을 감안할 때 교통·에너지·환경세의 환경교정적 측면이 더 강화될 필요가 있을 것으로 생각된다.

(3) 소결

앞서 살펴본 바와 같이 자동차 관련 지방세는 소유분 자동차세와 주행분 자동차세로 대분되며 소유분 자동차세는 자동차 배기량을 기준으로 부과되고 있다. 주행분 자동차세 역시 구성 항목에 유류보조금이 포함되어 있기는 하나 보전분의 배분 기준이 소유분 자동차세(비영업용)이므로 자동차세 소유분에 비례하게 된다. 소유분 자동차세는 배기량을 기준으로 과세되며 차종의 다변화 및 배기량의 누진 구조 약화, 영업용과 비영업용의 세 부담 수준 차이 등을 고려할 때 기존 재산과세적 성격은 크게 약화되었다고 할 수 있다. 아울러 자동차 소유에 따른 과세는 자동차가 초래하는 외부비용과 환경오염 그리고 도로 등의 사용자부담 원칙 등에 부합하기 어렵다. 이에 해외 주요국의 경우 보유단계 세목을 유지하되 탄소배출량을 과세 준으로 병행·강화하고 있으며 친환경자동차에 대한 세제 혜택을 부여함과 동시에 환경오염 물질 배출량이 많은 경우에 더 높은 세율을 적용하고 있다. 이러한 자동차를 둘러싼 과세체계 변화 추세에 비추어 볼 때 우리나라 소유분 자동차세 역시 환경오염과 외부비용이 적절히 반영될 수 있도록 개편될 필요가 있다. 한편 도로사용 및 환경오염과 외부비용 등은 자동차 운행 거리와 비례하게 되므로 동 원칙의 적용을 위해서는 영업용과 비영업용의 세 부담 격차를 완화하는 방향도 고려해볼 필요가 있다. 2019년 기준 소유분 영업용 자동차 세액은 600억 수준(2,015,051건)이며 비영업용 자동차 세액은 4조 4천 201억 수준(33,412,398건)으로 건당 세액은 각각 13만원과 30만 원으로 4.4 배 이상 차이가 나고 있다.

아울러 자동차세의 환경 교정적 특성 반영 측면에서 볼 때 유종에 따른 조세 부담

정도를 살펴볼 필요가 있다. 윤상호 외(2019)의 연구에서는 유종별 유류세와 평균 연비, 연간 주행거리 그리고 단위당 환경비용에 대한 다양한 시나리오를 설정하고 이에 근거하여 유종별 환경오염 비용 대비 조세부담률을 산출하였다. 그 결과 시나리오와 무관하게 휘발유, LPG, 경유 순으로 환경오염 대비 조세부담률이 높게 나타나고 있으며 특히 대기 환경 오염물질을 상대적으로 많이 배출하는 경유 자동차에 가장 유리하게 작용하고 있는 것으로 제시하고 있다¹⁰⁾. 즉 자동차 유종에 따른 대기환경 오염비용 대비 조세부담률은 휘발유 자동차이 비해 경유와 LPG 자동차에서 낮게 나타나고 있다는 것이다. 이에 근거하여 동 연구에서는 자동차세의 환경 교정적 기능 강화를 위해 유종별 차등적 과세가 필요하며 특히 오염의 주원인에 대한 과세 강화 측면에서 경유와 LPG 자동차의 소유분 자동차세를 현행보다 높일 필요가 있음을 제시하고 있다.

2) 자동차 관련 세제의 단순화

자동차에는 취득단계, 보유단계 그리고 운행단계에 따라 다양한 과세가 이루어지고 있다. 취득단계에서는 개별소비세, 교육세, 부가가치세 등의 국세와 지방세인 취득세가 부과되며 보유단계에서는 소유분 자동차세와 지방교육세가 부과된다. 또한, 운행단계에서는 유류와 관련하여 관련 교통·에너지·환경세와 교육세 그리고 부가가치세 등의 국세와 지방세인 주행분 자동차세가 부과되어 총 10개의 세목이 자동차와 관련되어 있다.

특히 주행분의 경우 독자적인 지방세로의 역할이 미흡한 것으로 제시되고 있으므로 자동차 보유와 운행단계의 과세체계를 상기한 사용자부담금 및 환경 규제적 성격의 과세로 단순화하는 방안이 고려될 필요가 있음은 앞에서 제시한 바와 같다. 또한, 각 세목은 그 목적을 달리하고 있으나 소유분 자동차세와 교통·에너지·환경세 그리고 주행분 자동차세는 자동차의 보유 및 운행에 따른 환경교정 목적 및 사용자부담금의 성격을 공유하고 있으므로 이들 세제를 대상으로 환경교정 및 사용자부담금 측면을 강화하는 방향으로 자동차 관련 세제를 단순화할 수 있을 것이다.

¹⁰⁾ 분석결과에 의하면 승용자동차 기준 휘발유 대비 경유와 LPG 자동차가 각각 연간 25.4~88.4만 원과 13~55.8만 원 가량 이익을 보고 있는 것으로 나타나고 있다.

3) 높은 체납액과 낮은 징수율 문제의 해소

2019년 기준 자동차세 체납액은 4천 870억 이상이며 이러한 체납액은 모두 소유분 자동차세에서 기인한다고 할 수 있다. 2019년 소유분 자동차세 부과액은 4조 4천 800억 수준으로 그 체납률은 10%를 상회하고 있다. 체납 건수 역시 연간 400만 건이 넘을 뿐 아니라 과년도 체납 건수 역시 3백 60만 건을 넘는 것으로 나타나고 있으며 총괄 체납액은 2019년 기준 8천 148억 수준으로 체납이 만성화 고질화되고 있음을 알 수 있다. 이러한 높은 체납 건수와 체납액은 지방자치단체 재정에 부담으로 작용하고 있으며 그 징수를 위한 행정비용도 크게 소요되고 있다. 그러나 자동차의 높은 이동성으로 이해 효과적인 징수가 쉽지 않은 실정이며 자치단체에서 실시하고 있는 징수촉탁제의 경우 업무 강도에 비해 촉탁 수수료가 낮고 업무담당자에 대한 인센티브 역시 미미한 수준으로 제도의 효과 역시 기대하기 어려운 상황이다(최원구·김진아, 2016). 따라서 소유분 자동차세 개편 시 자동차세 체납 건수 및 체납액을 낮추는 방안 역시 심도 있게 고려될 필요가 있다.

4) 지방분권 시대의 지방자치단체 재정 자율성 증대

2020년 기준 지방자치단체 기능별 예산에서 환경보호 분야와 수송 및 교통 분야 세출예산은 약 46조로 전체 세출의 약 18.3%를 차지하고 있다. 환경보호 분야 세출은 2017년 이후 계속해서 증가하는 추세이며, 수송 및 교통 분야 세출은 2017년 이후 증가하는 추세였으나 2020년에는 다소 감소한 것으로 나타나고 있다.

[표 3-17] 지방자치단체 분야별 세출 현황

(단위: 백만원)

분야	연도		2017년		2018년		2019년		2020년	
	연도	2017년	2018년	2019년	2020년	연도	2017년	2018년	2019년	2020년
합계		198,725,493	100.0%	210,321,119	100.0%	245,317,864	100.0%	253,226,288	100.0%	
일반공공행정		14,125,388	7.1%	14,397,820	6.8%	19,408,747	7.9%	13,345,448	5.3%	
공공질서및안전		4,237,254	2.1%	4,327,831	2.1%	5,127,158	2.1%	4,321,931	1.7%	
교육		13,278,955	6.7%	13,879,268	6.6%	14,552,079	5.9%	13,950,919	5.5%	

분야	연도		2017년		2018년		2019년		2020년	
	예산액	비중	예산액	비중	예산액	비중	예산액	비중	예산액	비중
문화및관광	11,674,879	5.9%	11,839,688	5.6%	13,081,513	5.3%	12,126,320	4.8%		
환경보호	18,433,635	9.3%	19,248,580	9.2%	22,095,879	9.0%	25,734,249	10.2%		
사회복지	51,904,418	26.1%	57,591,048	27.4%	70,048,140	28.6%	75,101,548	29.7%		
보건	3,368,741	1.7%	3,610,760	1.7%	4,129,628	1.7%	4,005,712	1.6%		
농림해양수산	14,274,456	7.2%	14,609,238	6.9%	16,912,937	6.9%	15,795,734	6.2%		
산업중소기업	4,692,753	2.4%	5,359,536	2.5%	6,426,891	2.6%	6,263,657	2.5%		
수송및교통	20,371,726	10.3%	20,952,731	10.0%	22,690,249	9.2%	20,629,029	8.1%		
국토및지역개발	14,361,557	7.2%	14,649,068	7.0%	18,778,729	7.7%	17,471,929	6.9%		
과학기술	354,884	0.2%	364,112	0.2%	508,000	0.2%	372,162	0.1%		
예비비	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	4,548,465	1.8%		
기타	27,646,850	13.9%	29,491,439	14.0%	31,557,915	12.9%	39,559,185	15.6%		

주: 2017년~2019년 결산 기준, 2020년 당초예산 기준
 자료: 지방재정연감(2017~2019), 지방자치단체 통합재정개요(2020)

[표 3-18]은 지방자치단체의 기능별 예산에서 환경보호 분야와 수송 및 교통 분야의 부문별 세출 현황을 정리한 것이다.

[표 3-18] 지방자치단체의 환경보호, 수송 및 교통 분야 부문별 세출 현황

(단위: 백만원, %)

분야/부문	연도		2017년		2018년		2019년		2020	
	예산액	비중	예산액	비중	예산액	비중	예산액	비중	예산액	비중
환경보호	합계	18,433,635	100.0%	19,248,580	100.0%	22,095,879	100.0%	25,734,248	100.0%	
	상하수도·수질	12,516,355	67.9%	12,602,327	65.5%	14,029,949	63.5%	16,132,958	62.7%	
	폐기물	4,334,887	23.5%	4,624,172	24.0%	5,257,591	23.8%	5,955,695	23.1%	
	대기	510,128	2.8%	779,985	4.1%	1,386,926	6.3%	1,984,406	7.7%	
	자연	489,879	2.7%	537,025	2.8%	517,697	2.3%	495,892	1.9%	
	해양	83,455	0.5%	62,529	0.3%	63,879	0.3%	64,442	0.3%	
	환경보호 일반	498,931	2.7%	642,542	3.3%	839,837	3.8%	1,100,855	4.3%	
수송 및 교통	합계	20,371,726	100.0%	20,952,731	100.0%	22,690,249	100.0%	20,629,030	100.0%	
	도로	9,240,472	45.4%	9,676,518	46.2%	10,876,882	47.9%	7,547,451	36.6%	
	도시철도	2,805,298	13.8%	1,876,416	9.0%	2,525,267	11.1%	2,111,319	10.2%	
	해운·항만	232,256	1.1%	145,172	0.7%	187,702	0.8%	115,361	0.6%	
	항공·공항	9,316	0.0%	21,538	0.1%	21,002	0.1%	16,867	0.1%	
	대중교통·물류 등 기타	8,084,384	39.7%	9,233,087	44.1%	9,079,396	40.0%	10,838,032	52.5%	

주: 2017년~2019년 결산 기준, 2020년 당초예산 기준
 자료: 지방재정연감(2017~2019), 지방자치단체 통합재정개요(2020)

환경보호 분야 세출에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 부문은 상하수도과 수질 부문으로 환경보호 분야 지출의 60% 이상이 동 부문에 지출되고 있다. 환경보호 분야에서 자동차와 가장 밀접한 관련을 지니고 있는 부문은 대기 부문이라 할 수 있으며 환경에 대한 관심증대와 함께 매우 큰 폭의 성장을 보이고 있다. 대기 부문 세출예산은 2020년 기준 약 2조 수준으로 2017년 대비 3.9배 이상 성장하였다. 한편 수송 및 교통 분야에 지출되는 예산은 약 21조 원 수준이며 도로부문 지출이 수송 및 교통 분야 지출의 45% 정도를 차지하고 있다. 특히 2020년을 제외하면 2017년 이후 2019년까지 세출 규모가 지속적으로 증가하여 도로부문에 대한 수요가 매우 크게 존재하고 있음을 보여주고 있다. 이러한 자치단체의 분야별 지출 동향은 자동차 관련 지방자치단체의 지출 수요가 증가하고 있음을 보여준다고 할 수 있으며 자동차 수의 비약적 증가와 환경보호의 중요성이 더욱 강조되고 있는 상황에서 동 분야에 재량적으로 지출 가능한 자치단체의 세수 확보가 매우 긴급하게 요구된다고 할 것이다.

한편 자동차세는 주행분 자동차세와 소유분 자동차세로 구성되며 2019년 자동차세 징수액은 7조 7천 251억 원 수준으로 나타나고 있다. 주행분 자동차세는 보전분과 유류세 보조금으로 구성되므로 주행분 자동차세 징수액에서 유류세 보조금을 빼면 지방자치단체가 실질적으로 운용 가능한 금액을 산출할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 자치단체가 재량을 지니고 활용할 수 있는 자동차 세수는 약 4조 9천 722억 수준이며 부과액을 기준으로 할 경우에도 5조 4천 634억 수준에 불과하다.

[표 3-19] 2019년 자동차세 부과액과 징수액

(단위: 건, 천원)			
소유분 자동차세	4,480,429,867	자동차세 부과액	8,216,352,221
주행분 자동차세	3,735,922,354	자동차세 징수액	7,725,107,709
보전분	983,000,000	불납결손	3,907,977
유류세 보조	2,752,922,354	미수액	487,336,535

4) 소유분 자동차세의 개선방안

전술한 소유분 자동차세의 문제점에 기반한 개선 방향은 자동차세의 환경 교정적 성격 강화, 외부비용의 반영, 사용자부담원칙 강화, 자동차 관련 세제의 단순화, 낮은 징수

울과 높은 체납액 문제 해소 그리고 지방자치단체의 재정 자율성 증대 등으로 요약될 수 있다. 이러한 견지에서 소유분 자동차세의 개선방안은 1) 현재의 세제를 유지하되 소유분 자동차세의 환경 교정적 성격을 강화하는 방안 2) 유류에 부과되는 교통·에너지·환경세와 소유분 자동차세의 연계방안 등을 생각할 수 있다.

먼저 전자의 방안은 현재의 배기량 기준 소유분 자동차세에 배기량 이외에 탄소배출량, 유해물질 배출량 등의 환경 기준을 추가로 적용하여 자동차의 환경 교정적 성격을 강화하는 방안이다. 이는 유럽 주요국에서 이미 시행하고 있는 방안으로 자동차에 대한 환경규제가 강화되고 있는 상황에서 시의적절한 방법이라 할 수 있다. 이와 동시에 현재 기타 자동차로 분류되어 있는 친환경 자동차의 과세기준을 정비할 필요가 있다. 기타 자동차의 경우 산업적, 환경적 요인에 의해 현재 보조금 지원, 개별소비세, 취득세 등의 세제 지원 등이 이루어지고 있으며 지방자치단체는 친환경자동차 지원 명목으로 작지 않은 규모의 세수손실을 보고 있다(김필현, 2016). 2019년 기준 친환경 자동차 수는 79,280대로 2012년 대비 100배 이상 가파르게 증가하고 하였으나 현재의 과세체계는 영업용에 20,000원 그리고 비영업용에 100,000을 일률적으로 부과하는 형태이다. 향후 내연기관 자동차의 생산과 수요가 줄어들 경우 자동차세 수입은 매우 큰 폭으로 감소할 가능성이 높다. 따라서 친환경자동차의 중량 또는 전기소비량을 연비로 환산하는 방법 등 기타 자동차에 대한 과세기준이 선제적으로 정립될 필요성이 있다.

아울러 영업용과 비영업용 자동차세 소유분의 세율 차이가 다른 나라에 비하여 지나치게 크며, 이로 인하여 자원 배분의 왜곡이 발생할 가능성이 있음이 제시되고 있다(김필현, 2016)¹¹⁾. 영업용 자동차 중 화물자동차나 버스는 그 특성상 가액이 매우 높은 경우가 많으며 경유를 사용하는 차가 대부분으로, 환경에 대한 부정적 효과도 승용자동차에 비하여 상대적으로 크다. 따라서 영업용 자동차에 적용되는 소유분 자동차세 세율은 원칙적으로 인상할 필요가 있을 것으로 생각되나 세율인상은 해당 업계의 조세 부담 능력을 고려하여 실행될 필요가 있다(김필현, 2016).

¹¹⁾ 예를 들어 승용자동차의 경우 배기량이 커질수록 세율의 격차가 더욱 커지는 구조로 되어 있다. 이러한 세율구조는 배기량이 연비와 대체로 비례하고, 영업용이 주행거리가 더 길 것임을 감안할 때 상대적으로 연비가 나쁘고 긴 주행거리로 인하여 대기오염 등 환경적 외부효과가 가장 높은 차량이 상대적으로 낮은 세율의 혜택을 누리고 있기 때문이다(김필현, 2016).

이상 현재의 소유분 자동차 세제를 유지하는 방안은 세제개편으로 인한 순응 비용이 적고 환경 교정적 성격은 강화할 수 있으나 자동차 운행에 따른 외부비용 반영과 자동차 관련 세제의 단순화 및 징수율 제고 그리고 지방자치단체의 재정 자율성 증대 등의 측면이 반영되기 어려운 점이 있다.

소유분 자동차세를 교통·에너지·환경세와 연계하는 방안과 관련하여 교통·에너지·환경세 수입의 과세물건인 유류에 대해 중앙정부와 지방자치단체가 공동과세하는 방법을 생각할 수 있다. 이는 단순히 등록 자동차 대수 비율 혹은 자동차세 수입액 등의 기준에 의해 교통·에너지·환경세의 일부를 배분하는 것과 다른 성격의 것이라 할 수 있다. 즉 자동차세를 자동차 운행에 따른 비용이 반영될 수 있도록 지역의 유류 소비량을 기준으로 지역의 세수가 확정되도록 하는 방법으로 자동차 운행에 따른 환경 및 외부비용 반영 그리고 사용자부담 원칙에 더 부합한다고 할 수 있다. 이 경우 교통·에너지·환경세의 휘발유와 경유에 부과되는 세율을 통해 전체적 수준에서 지방자치단체의 세수 중립성이 유지될 수 있도록 지방자치단체의 소유분 자동차세 수입만큼 세액을 조정할 수 있다. 또한, 전술한 주행세 배분 방식과 같이 유류에 대한 공동세 방식으로, 주행분에 포함된 유류 보조금을 국고보조금으로 전환할 경우 주행분과 소유분 자동차세를 분리하지 않고 하나로 운용함으로써 과세체계를 단순화할 수 있다.

[표 3-20]은 2019년 지역 기준 자동차 소유분 자동차세 배분 비중(A)과 유류 소비량 비중에 따른 유류 세액 비중(B)을 나타낸 것이다.

[표 3-20] 유류소비량 비중에 따른 소유분 자동차세의 지역별 비율

(단위: 만대, %)

지역	자동차세	소유분(A)	세액(B)	자동차 수	보전분	B-A
강원	2.89%	3.02%	4.27%	78	2.97%	1.25%
경기	24.67%	25.17%	26.08%	577	24.79%	0.91%
경남	7.42%	7.09%	7.97%	172	7.24%	0.88%
경북	6.03%	5.57%	7.69%	145	5.50%	2.12%
광주	2.79%	2.96%	2.40%	68	3.03%	-0.56%
대구	5.25%	5.48%	3.61%	119	5.66%	-1.87%
대전	2.83%	2.82%	2.43%	67	2.89%	-0.39%

지역	자동차세	소유분(A)	세액(B)	자동차 수	보전분	B-A
부산	7.56%	6.32%	5.15%	140	6.43%	-1.17%
서울	12.21%	14.84%	8.64%	312	15.64%	-6.20%
세종	0.55%	0.72%	0.42%	16	0.60%	-0.30%
울산	2.35%	2.57%	2.98%	57	2.70%	0.41%
인천	6.53%	6.36%	5.11%	164	6.05%	-1.25%
전남	4.82%	3.76%	5.81%	106	3.56%	2.05%
전북	4.00%	3.78%	4.72%	93	3.72%	0.94%
제주	1.64%	1.69%	1.72%	60	1.60%	0.03%
충남	4.88%	4.52%	6.29%	112	4.41%	1.77%
충북	3.59%	3.33%	4.71%	84	3.22%	1.38%
합계	100.00%	100.00%	100.00%	2368	100.00%	0.00%

주. 세액 비중은 휘발유 소비량 및 경유 소비량에 주행세 서울(휘발유 137원/L, 경유 97/L)을 적용하여 산출된 금액 비중을 나타냄
 자료 출처: 1. 지역별 휘발유 및 경유 소비량: 한국 페트로넷 <https://www.petronet.co.kr/main2.jsp>
 2. 지역별 주행세: 2020 지방세 통계연감

소유분 자동차세 수입은 등록 자동차 대수와 등록된 차량의 배기량에 영향을 받게 된다. [표 3-20]의 소유분 A는 2019년 기준 소유분 자동차세 수입액의 지역별 비중을 나타낸 것이며 세액 B는 2019년 기준 각 지역의 휘발유와 경유 소비량을 현재의 주행세 유종별 리터당 세율(휘발유: 137원, 경유: 97원)을 곱하여 계산된 금액의 지역별 배분 비중을 나타낸 것이다. [표 3-20]에 의하면 소유분 자동차세 수입은 경기, 서울, 경남, 인천, 경북, 부산, 대구 등의 순서로 높게 나타나고 있으며 등록 자동차 대수와 비례하는 모습을 보이고 있다. 또한, 세액 B와 소유분 A의 차이는 울산광역시를 제외한 광역시와 특별시에서 모두 음의 값을 보이고 있으며 이는 광역시 등의 대도시에서 유류 소비량에 비해 소유분 자동차세 수입이 상대적으로 높다는 것을 의미한다. 따라서 유류 소비량을 기준으로 할 때 소유분 자동차세 세액이 더 감소할 수 있음을 나타낸다고 할 수 있으나 서울의 경우를 제외하면 그 차이는 2% 이내로 나타나고 있다. 동 방식의 경우 중앙정부의 환경세를 공동세 형태로 운영하기 때문에 소유분 자동차세의 고질적인 문제점인 체납액이 발생하지 않으며 이로 인해 발생하는 조세 행정의 가외 비용을 줄일 수 있는 장점이 있다.

[표 3-21] 유류소비량 기준 지역별 자동차세 수입

지 역	소유분	주행분	자동차세(A)	유류소비량(B)	차이(B-A)
강 원	135,206,575	102,249,895	237,456,470	350,838,240	113,381,770
경 기	1,127,522,780	899,169,054	2,026,691,834	2,142,824,659	116,132,825
경 남	317,878,383	291,424,710	609,303,093	654,843,272	45,540,179
경 북	249,698,318	245,541,218	495,239,536	631,837,486	136,597,950
광 주	132,831,977	96,595,748	229,427,725	197,192,453	- 32,235,272
대 구	245,411,500	186,007,024	431,418,524	296,610,315	- 134,808,209
대 전	126,369,257	105,806,493	232,175,750	199,657,359	- 32,518,391
부 산	283,301,197	337,637,884	620,939,081	423,142,139	- 197,796,942
서 울	664,877,547	337,930,128	1,002,807,675	709,892,832	- 292,914,843
세 종	32,065,895	13,299,057	45,364,952	34,508,679	- 10,856,273
울 산	115,098,375	77,806,091	192,904,466	244,847,296	51,942,830
인 천	285,056,710	251,214,572	536,271,282	419,855,598	- 116,415,684
전 남	168,454,601	227,949,300	396,403,901	477,370,064	80,966,163
전 북	169,473,617	159,553,366	329,026,983	387,811,825	58,784,842
제 주	75,713,673	59,079,394	134,793,067	141,321,258	6,528,191
충 남	202,397,181	198,529,064	400,926,245	516,808,555	115,882,310
충 북	149,072,281	146,129,356	295,201,637	386,990,190	91,788,553
합 계	4,480,429,867	3,735,922,354	8,216,352,221	8,216,352,221	-

[표 3-21]에 의하면 울산을 제외한 광역시와 서울시의 경우 유류 소비량 기준 자동차세 수입액은 현행 자동차세 수입에 비해 감소하며 ‘도’ 지역에서는 유류 소비량 기준 자동차세 수입이 더 높게 나타나고 있다. 이는 유류 소비량을 기준으로 할 때 상대적으로 재정 상황이 열악한 자치단체에 더 유리한 결과를 가져올 수 있어 재정 형평화 측면에서도 이점이 있다고 할 수 있다.

한편 동 방식에 의하면 2019년 기준 소유분 자동차세는 교통·에너지·환경세의 약 30%를 차지하게 되며 그만큼 국세가 줄어들게 되는 문제점이 있다. 이와 관련하여 2019년 기준 교통시설특별회계에서 공공자금관리기금 예탁분은 3조 4천 100억 수준으로 나타나고 있으며 이러한 공공관리기금 예탁분을 자동차세 소유분에 충당할 경우 1조 690억 정도가 부족하다. 그러나 2021년 지방재정 통합재정 개요에 따르면 교통·에너지·환경

세 수입액은 15조 6900억 원으로 동 세입의 26%에 해당하는 주행분 자동차세 수입은 4조 795억 수준이 될 것이다. 2021년 기준 자동차세 수입액이 7조 7008억임을 고려할 때 소유분 자동차세는 3조 6천213억이며 2021년 예탁금이 5조 6천 196억 수준이므로 1조 9983억의 여유자금이 발생한다. 이러한 경향이 지속된다고 가정할 때 중앙정부의 큰 재정부담 없이 교통·에너지·환경세를 공동세로 운영하는 방안도 가능할 수 있을 것으로 생각된다.

[표 3-22] 2021년 교통·에너지·환경세와 자동차세 소유분

(단위: 백만원)

교통세	자동차세	주행분	소유분(B)	예탁금(A)	차이(A-B)
15,690,300	7,700,800	4,079,478	3,621,322	5,619,638	1,998,316

아울러 경유, LPG 등의 유류세 조정과 친환경 자동차 과세체계 정비 등을 통해 추가 적 조세수입이 가능할 수 있을 것으로 생각된다. 다만 우리나라의 경우 조세가 휘발유와 경유 가격에서 차지하는 비중이 해외 주요국 평균보다 높은 수준이므로 유류의 조세부담 률을 높이는 방안의 경우 더 심도 있는 검토가 필요할 것으로 생각된다.

제 4 장

결론

결론

2020년 기준 우리나라의 등록 자동차 수는 2천400만대를 넘어서고 있어 자동차는 이미 생활에 필수적인 재화로 변화한 지 오래되었다. 그러나 최근 환경위기에 관한 관심이 증폭되면서 미세먼지, 탄소 배출 등 환경문제를 일으키는 주원인 중 하나인 자동차에 대한 규제가 확대되고 있으며 유럽의 경우 빠르면 2025년부터 그리고 우리나라의 경우 2035년부터 내연기관 자동차의 판매중단을 선언한 상황이다. 자동차를 둘러싼 환경은 급격하게 변화하고 있으나 우리나라의 자동차 세제는 이러한 변화된 환경에 부응하지 못하고 있는 것이 사실이며 소유분 자동차세의 경우 고질적인 체납문제와 외부비용 미반영 그리고 주행분 자동차세의 경우 독자적인 지방세로서의 위상을 지니지 못하고 있다. 이에 본 연구에서는 이러한 자동차를 둘러싼 환경변화 및 자동차세의 환경 과세 강화 필요성과 지방세로서의 정체성 문제(주행분) 그리고 낮은 징수율과 높은 체납액 등으로 인해 지방재정에 부담으로 작용하고 있는 자동차세의 특징에 주목하여 자동차세의 합리적 개선방안을 모색하였으며 그 내용을 정리하면 다음과 같다.

주행분 자동차세의 경우 지방자치단체의 세수 보전을 위한 목적에서 도입되었으나, 지방세 감소분 보전역할을 충실히 수행하기 어려운 구조를 지니고 있으며 유가보조금 기능에 의한 지방재정 왜곡, 잦은 세율 변동성 등의 문제를 안고 있다. 그러나 주행분 자동차세는 유류 소비에 대한 소비세의 성격을 지니고 있어 자동차의 운행에 따른 사용자 부담금적 성격 그리고 환경오염, 혼잡 비용 등 외부비용에 대한 교정 과세적 성격을 지니고 있다. 따라서 주행세의 경우 상기한 특징을 유지함과 동시에 지방세로서의 위상을 가질 수 있는 방향으로 개편되어야 할 것이다. 먼저 주행분 자동차세를 구성하는 유류 보조금은 지방자치단체의 실질적 자주 재원이라 할 수 없으므로 정부 보조금 등으로 전환할 필요가 있을 것으로 생각된다. 다음으로 주행분 자동차세 보전분은 지역별 비영업용 승용 자동차세 징수세액에 비례하여 자치단체에 배분되고 있는데 이는 자동차 소유를 기준으로 하는 것으로 자동차 운행에 따른 특징을 반영하기 어렵다. 유류 소비량은 자동차 배기

량에 비례한다고 할 수 있으나 자동차 소유와 운행빈도가 반드시 일치하는 것은 아니며 오히려 주행거리 및 연비 등과 밀접한 관련을 지닌다고 할 수 있으므로 자동차 운행에 따라 발생하는 외부불경제와 도로운행에 따른 사용자 부담금적 성격을 고려할 때 지역의 유류 소비량을 기준으로 그 배분 기준을 변경하는 것이 적절할 것으로 생각된다. 이 경우 조세행정의 효율성 확보 측면에서 중앙정부와 지방자치단체가 유류를 대상으로 공동세의 형태로 운영하고 징수업무는 중앙정부가 전담하는 방식이 바람직하다고 생각된다(주만수·하능식, 2013).

소유분 자동차세의 경우 자동차 배기량을 기준으로 부과되고 있어 자동차세의 재산과세적 성격이 약화된 현 상황을 반영하고 있지 못하며 자동차가 초래하는 다양한 환경비용과 외부비용을 고려하지 못하는 문제가 있다. 또한, 주행분 자동차세가 별도로 존재하고 있어 자동차 관련 과세체계가 복잡할 뿐 아니라, 이동성이 높은 자동차의 특성으로 인해 낮은 징수율과 만성화된 체납 등의 문제를 안고 있다. 따라서 소유분 자동차세의 개선 방향은 자동차세의 환경 교정적 성격 강화 및 자동차 관련 세제 단순화 그리고 만성화된 체납문제의 해소 및 자치단체의 재정 건전성과 자율성을 강화 등에 초점을 맞추어 설정될 필요가 있다. 이와 관련하여 1) 현재의 세제를 유지하되 소유분 자동차세의 환경 교정적 성격을 강화하는 방안 2) 유류에 부과되는 교통·에너지·환경세와 소유분 자동차세의 연계방안 등을 생각할 수 있다. 전자의 경우는 현재의 배기량 기준 소유분 자동차세를 탄소배출량, 유해물질 배출량, 연비 등의 기준을 추가로 적용하여 환경 교정적 성격을 강화하는 것으로 유럽 주요국에서 시행하고 있는 방안이다. 이러한 환경 교정적 성격 강화와 더불어 현재 친환경 자동차 수요가 급등하고 있는 추세와 내연기관 자동차에 대한 규제 강화 등에 비추어 볼 때 향후 자동차세 수입이 크게 감소할 가능성이 있으므로 기타 자동차에 대한 과세기준이 선제적으로 마련될 필요가 있다. 같은 맥락에서 영업용 자동차와 화물차의 경우 사용하는 유종 및 주행거리 측면에서 승용 및 비영업용 자동차에 비해 환경에 대한 부정적 효과가 더 크게 나타남에도 불구하고 세율 차이가 매우 크게 나타나고 있으므로 이러한 세율 격차를 완화하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

상기한 현행 소유분 자동차세 유지 방법은 세제개편으로 인한 순응 비용과 환경 교정적 성격 강화 등의 측면에서 유리한 점이 있으나 자동차 운행에 따른 외부비용의 반영

과 자동차 관련 세제의 단순화 및 징수를 제고 그리고 지방자치단체의 재정 자율성 증대 등의 측면이 반영되기 어려운 점이 있다.

다음으로 소유분 자동차세를 교통·에너지·환경세와 연계하는 방안으로 교통·에너지·환경세의 과세물건인 유류에 대해 중앙정부와 공동과세하는 방법이다. 동 방법은 지역의 유류 사용량에 비례하여 세액이 결정되므로 자동차 운행에 따른 환경 및 외부비용 그리고 사용자 부담원칙에 더 부합한다고 할 수 있다. 서울의 경우 교통·에너지·환경세의 휘발유와 경유에 부과되는 세율을 기준으로 전체 자치단체 세수의 중립성이 유지될 수 있도록 지방자치단체의 소유분 자동차세 수입만큼 조정할 수 있으며 앞서 제시한 주행분과 소유분 자동차세를 분리하지 않고 하나로 운용하여 과세체계를 단순화할 수 있다. 또한, 자동차세 체납액이 발생하지 않으므로 자치단체의 조세행정 비용을 크게 줄일 수 있다.

2019년 기준 소유분 자동차세는 교통·에너지·환경세의 30% 수준으로 나타나고 있어 이를 유류세로 부과할 경우 변경된 교통·에너지·환경세 세율은 휘발유 370.3원, 경유 262.5원이 되며 소유분 자동차세의 세율은 휘발유 158.7원, 경유 112.5원이 된다.

[표 4-1] 유류에 대한 공동과세 시 유류세율 배분 (자치단체 세수 중립성 가정)

세목		휘발유 세율(리터당)	경유 세율(리터당)
교통세(기준)		529원	375원
교통세(변경)		370.3원	262.5원
자동차세(변경)	(소유분)	158.7원	112.5원
	(주행분)	137.54원	97.5원
	합계	296.24원	210원

주: 주행분에는 자치단체 세수 중립성을 위해 유류보조금 포함

따라서 주행분과 소유분을 통합하여 유류에 대한 공동세 형태로 운영할 경우 변경된 자동차세 기준 유류에 대한 세율은 휘발유 296.24원, 경유 210원이 된다. 다만 유류에 대해 중앙정부와 공동과세가 이루어질 경우 중앙정부의 세수(교통·에너지·환경세)가 감소하는 문제가 발생한다. 그러나 교통시설특별회계에 공공자금관리기금 예탁분이 발생하고 있으며, 친환경자동차에 대한 과세기준 정비를 통한 세수 기반이 확충될 경우 중앙정부의 세수감소 부분은 해소가 가능할 수 있을 것으로 생각된다¹²⁾. 그러나 교통·에너지

지·환경세는 한시적 목적세이기 때문에 아직 확실한 계획이 공개되지 않았으나 추후 개별소비세로 통합될 예정에 있다. 이 경우 자동차세 관련 지방세법의 개정이 불가피하며 개별소비세는 보통세이기 때문에 지방교부세의 조정이 필요할 수 있다. 또한, 교통·에너지·환경세를 주요 재원으로 하는 교통시설, 환경개선, 국가균형발전 특별회계 관계법 및 개별소비세법 등도 새롭게 재설정되어야 할 것이다.

¹²⁾ 윤상호 외(2019)의 연구에서는 휘발유에 비해 경유와 LPG의 경우 환경오염 대비 낮은 조세 부담의 특징을 지닌 것으로 제시되고 있다. 환경적 측면에서 볼 때 경유 및 LPG에 대한 세율을 높일 필요성이 있을 수 있으나 우리나라의 경우 해외에 비해 이미 높은 수준의 유류세가 부과되고 있기 때문에 소비자 부담 및 산업정책적 측면에서 세율인상은 신중하게 접근할 필요가 있다.

참고문헌

[국내문헌]

- 강운호·민기·전상경(2015). 『현대 지방재정론』, 박영사
- 국토교통부(2016). 2017년 예산서
 _____(2017). 2018년 예산서
 _____(2018). 2019년 예산서
 _____(2019). 2020년 예산서
 _____(2020). 2021년 예산서
- 국회예산정책처(2019). “에너지세제 현황과 쟁점별 효과 분석.”
- 기획재정부(2021). “2021 나라살림 예산개요.”
- 김종만(2001). “자동차세 고질체납차량 일소대책”, 지방세
- 김필현(2016). “자동차 관련 지방세제의 합리적 개편방향.” 한국지방세연구원
 _____(2016). “책임보험과 소유분 자동차세 통합운영 방안의 검토.” 한국지방세연구원
- 박상수·허등용·조임근·김경민(2018). “자동차세 과세체계 개편방안과 세수효과 분석.” 한국지방세연구원
- 손화옥(2013). “체납 ZERO 및 세수증대에 도전하다: 자동차세 제도개선 중심으로”, 지자체칼럼, 한국지방세연구원
- 오경수(2020). “친환경자동차 소유분 자동차세의 합리적 개선방안.” 한국지방세연구원
- 윤상호·김필현·허원재·오경수(2019). “대기환경 오염비용을 고려한 소유분 자동차세 개선방안.” 한국지방세연구원
- 이재만·한상용(2009) “도로교통부문의 사회적 비용과 유류세제 개편방향”, 규제연구, 제18권 제2호, pp.65-94.
- 주만수·하능식(2013). “주행세에 의한 지방재정 왜곡현상과 정상화 방안.” 한국지방재정논집, 18(1), 101-130.
- 하능식(2014). “친환경시대 자동차세제의 합리화 방안: 소유분 자동차세 개편을 중심으로.” 한국지방세연구원
- 한국정책학회(2019). “교통-에너지-환경세 일몰 연장시 수입원 재배분 연구 용역.”
- 한국지방세연구원(2017). 『60년사 [제1권 연대사]』,
 _____(2017). 『60년사 [제2권 주제사]』
- 환경부(2016). 2017년 예산서
 _____(2017). 2018년 예산서
 _____(2018). 2019년 예산서
 _____(2019). 2020년 예산서
 _____(2020). 2021년 예산서
- 행정안전부(2017). 『2017 지방세통계연감』
 _____(2018). 『2018 지방세통계연감』
 _____(2019). 『2019 지방세통계연감』
 _____(2020). 『2020 지방세통계연감』
 _____(2021). 『2021 지방세통계연감』
- _____ (2017). 『2017년도 지방자치단체 통합재정 개요』
 _____ (2018). 『2018년도 지방자치단체 통합재정 개요』
 _____ (2019). 『2019년도 지방자치단체 통합재정 개요』
 _____ (2020). 『2020년도 지방자치단체 통합재정 개요』
 _____ (2021). 『2021년도 지방자치단체 통합재정 개요』

Abstract

A study on the Automobile tax on possession for local fiscal soundness

Howon Suk*, Sodam Kim**

As of 2020, the number of registered cars in Korea has exceeded 24 million, and it has been a long time since automobiles have been transformed into essential commodities for life. However, as interest in the environmental crisis has increased, regulations on cars, one of the main causes of environmental problems such as fine dust and carbon emissions, Europe has announced a halt from 2025 and Korea has declared an end to internal combustion locomotives from 2035. The environment surrounding cars is rapidly changing, but Korea's automobile tax system is not responding to these environmental changes, and car ownership taxes have chronic delinquency and non-reflection of external costs, and the Automobile Tax on Driving has no status as an independent local tax. Therefore, this study sought to find a reasonable way to improve automobile taxes by paying attention to the environmental changes surrounding these automobiles, the need to strengthen environmental taxation, the identity of local taxes, and the low collection rate and high arrears.

First of all, the driving tax was introduced for the purpose of preserving local

* Research Fellow, Goyang Research Institute, Korea

** Research Associate, Goyang Research Institute, Korea

governments' tax revenues, but it is difficult to faithfully perform the role of preserving local tax reduction, and there are problems such as distortion of local finance and frequent tax rate volatility. Therefore, in order to secure the identity of Automobile Tax on driving as local tax, oil subsidies that make up driving tax, which is not a real self-reliance resource of local governments, need to be converted into government subsidies. In addition, the distribution standard of auto tax compensation for driving shall be changed according to regional fuel usage, but it is recommended that the central government and local governments jointly impose fuel taxes to ensure the efficiency of the tax administration and the central government is in charge of collection.

The Automobile Tax on does not reflect the current situation in which the property tax is weakened due to the amount of exhaust from cars, and there are problems in which the various environmental and external costs of cars are not taken into account. In addition, the car-related tax system is more complicated due to the presence of a separate driving tax, and the characteristics of highly mobile cars have problems such as low collection rates and chronic delinquency. In this regard, this study proposed a plan to improve the Automobile Tax on Possession 1) by maintaining the current tax system but strengthening the environmental correction characteristics of the Automobile Tax on Possession 2) linking the transportation, energy and environmental tax imposed on oil and the Automobile Tax on Possession. In the former case, major European countries are implementing car taxes based on current emissions by applying additional standards such as carbon emissions, hazardous substance emissions, and fuel economy to enhance environmental correction characteristics. Given the current surge in demand for eco-friendly cars as well as the tightening of regulations on internal combustion engine cars, the tax base for other cars needs to be set preemptively. Next, the method of linking the Automobile Tax on Possession to the transportation, energy, and environmental tax is to

jointly tax oil, which is a taxable item of transportation, energy, and environmental taxes, with the central government. This method can be said to be more consistent with the principle of environmental and external costs and user burden resulting from motor vehicle operation, as the tax amount is determined in proportion to the local oil usage. In the case of tax rates, the tax system can be simplified by operating the car tax as one without separating the previously proposed mileage and Automobile Tax on Possession so that the total tax revenue of local governments can be maintained based on the tax rate imposed on gasoline and diesel. In addition, the tax administration costs of autonomous governments can be greatly reduced as auto tax arrears do not occur.

The number of registered cars is increasing every year, but considering environmental changes such as tightening environmental regulations on internal combustion engine cars and expanding the supply of eco-friendly cars, the tax system for eco-friendly cars is expected to be proactively revised. It inevitably causes environmental costs such as air pollution, noise and greenhouse gases, social costs such as traffic congestion and traffic accidents, and the cost of installing and managing transportation facilities, depending on the type and characteristics of the vehicle. Therefore, the reorganization of the automobile tax system should consider the changed car tax environment, user burden principles according to the characteristics of automobiles such as type and type of cars, and efficient internalization of external costs such as environmental and social costs.