

환경변화에 대응한 지방세제 개편

Reform of Local Taxes in Response to Changing
Economic Circumstances

2010. 12

연구진

연구책임: 김 대 영 (연구위원)
이 영 희 (선임연구위원)
하 능 식 (수석연구원)
신 두 섭 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

Ⅰ 서 문

경제성장과 사회발전으로 지방세제의 주변 환경이 크게 변화하였다. 그리고 지구 온난화 방지, 녹색성장 추진을 위하여 국제뿐만 지방세에서도 환경관련 세제의 강화 필요성이 대두되고 있다.

이러한 지방세제 환경의 변화를 반영하여 2010년에 지방소비세와 지방소득세가 도입되었다. 또한 2011년부터는 지방세법이 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법되면서 지방세 체계가 정비되고, 16개 지방세목이 통폐합을 통해 11개 세목으로 간소화될 예정이다.

그러나 지방세제의 대폭적인 개편에도 불구하고 지방세제의 친환경적 개편의 필요성은 강하게 요구되고 있다. 또한 세율구조 등으로 인하여 경제·사회적 여건 변화를 반영하지 못하는 일부 지방세목의 개선 필요성도 여전히 대두되고 있다.

본 연구에서는 환경친화적 지방세제 구축을 위하여 유류소비에 과세되는 지방세인 주행세를 독립세 형태의 소비세인 지방에너지세로 전환하는 방안 등을 연구·검토하였고, 환경관련 부담금을 지방세로 전환하는 방안을 제시하였다. 그리고 경제·사회 여건 변화를 반영하지 못하는 담배소비세를 물가연동 종량세나 종가세로의 전환하는 방안을 제시하였으며, 또한 면허세를 차등세율 구조 간소화, 세율현실화 등을 통해 개선하는 방안을 제시하였다.

모쪼록 본 연구가 지방세를 연구하는 학계의 연구자와 자치단체에서 지방세정에 종사하는 세무공무원의 연구와 업무수행에 조그마한 보탬이 되기를 바란다.

2010년 12월

한국지방행정연구원장 한 표 환

요약

본 연구보고서는 「환경변화에 대응한 지방세제 개편」이라는 주제 하에 「주행세의 합리적 개편에 관한 연구」, 「환경관련 부담금의 지방세로의 전환방안」, 「담배소비세제의 합리적 개편을 위한 연구」, 「면허세제도 개선방안」 등 4편의 논문으로 구성되어 있다.

I. 주행세의 합리적 개편에 관한 연구

최근 녹색성장, 온실가스 감축, 에너지 절약을 위해 중장기적으로 에너지 관련 세제를 강화하고 환경친화적으로 개편하는 것이 핵심 과제로 대두되고 있다. 특히 우리나라 에너지세제의 기간세목인 교통·에너지·환경세는 한시세로서 2012년말 개별소비세로 전환이 예정되어 있다. 이에 따라 휘발유, 경유에 부과되는 교통·에너지·환경세(국세)의 부가세인 주행세도 환경친화적 세제 개편 및 개별소비세 전환에 대비하여 발전 전략의 수립이 필요하다. 그리고 주행세는 세수 대부분이 유가보조금으로 사용되어 환경과세로서 정책세제 기능이 부족하다. 또한 세율이 보전용도별 에너지 수요 전망에 따라 달라지고 국세에 의해 부차적으로 결정됨에 따라 안정적 세수 확보가 곤란하다. 주행세 중 일반재원으로 사용되는 자동차 관련 지방세 감소 보전분은 금액이 정액으로 정해져 있어 주행세 최초 도입 목적인 실질적 세수감소 보전기능을 발휘하지 못한다.

이에 따라 주행세 개편방안을 다음과 같이 제시한다. 단기적으로는 주행세 중 정액보전금 부분을 자동차세의 일정비율로 인상하고, 주행세 용도의 대부분을 차지하는 유가보조금 부분은 중앙정부의 국고보조금 형태로 지원한다. 장기적으로는 교통·에너지·환경세의 개별소비세 전환과 함께 교통·에너지·환경세의 부가세인 현행 주행세를 환경정책적 기능을 수행하는 독립세 형태의 소비세인 지방에너지세로 전환하고,

주행세(지방에너지세)의 과세대상에 LPG(부탄)를 포함하는 것을 고려해야 한다.

II. 환경관련 부담금의 지방세로의 전환방안

최근 G8 및 APEC 정상회담을 통해 온실가스 감축을 최우선 목표로 설정하는 등 환경에 대한 중요성이 강조되고 있다. 환경오염 억제를 위해서는 부담금, 조세 등 경제적인 유인 수단이 많이 활용되고 있는데, 우리나라의 경우 환경관련 부담금이 22종인데 대부분 국가에 귀속되어 있다. 친환경 구현의 환경오염물질 억제를 위해서는 국가의 역할뿐만 아니라 지방자치단체의 역할도 중요하다. 지방자치 활성화로 직접적인 지도·감독 권한이 중앙정부에서 지방자치단체로 이양되고 있는 현 상황 하에서 환경오염 억제 등에 대한 지방자치단체의 역할은 점점 더 커지고 있다. 특히 대기, 수질, 토양 등의 환경오염은 발생지역의 피해가 가장 크고 신속한 대응이 매우 중요하므로 지방자치단체의 역할이 클 수밖에 없다. 그러나 현행 재정구조는 지방자치단체가 권한과 책임을 갖고 사업을 집행하는데 필요한 재원이 매우 미흡한 실정이다.

따라서 본 연구는 환경관련 부담금 중 지역과 밀접한 연관이 있으면서 지방세수 확충 효과가 있는 환경개선부담금의 일부대상을 지방세로 전환하는 방안을 모색하였다. 지방세로의 전환은 신세목 신설보다는 지역지원시설세의 과세대상을 확대하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 특히 탄소세의 도입을 고려하여 지역지원시설세의 환경오염 과세대상은 이산화탄소를 제외한 일반대기오염물질을 포함하도록 하였다.

III. 담배소비세제의 합리적 개편을 위한 연구

우리나라의 흡연 실태와 담배의 피해는 대부분 그 심각성을 공감하고 있을 것이며, 이에 따른 적극적인 대책 마련이 시급하다는 것 또한 공감하고 있을 것이다. 담배가격과 관련하여 담배에는 담배소비세를 포함하여 몇가지의 세제 공과금이 부과되고 있다. 주가 되고 있는 담배소비세는 지방세 중 하나의 세목으로써 지방자치단체의 세원으로써 그리고 담배관련 세제공과금을 구성하는 요소로서 그 의미가 크다고 할 수 있다. 우리나라의 담배소비세는 5년 동안 과세금액이 일정(종량제)부분 유지되고 있

어 담배소비세액이 담배가격에 연동되지 않아 조세부담의 불형평성이 초래되고 있다고 제기되고 있다. 담배소비세 부과와 근본적인 목적이 담배소비 억제, 과세의 형평성 및 지방세수의 안정적인 확보를 위한 것이라는 측면에서 세제 개편이 필요하다. 현행 담배소비세제의 목적 및 기능 중 하나가 국민건강 증진 및 담배소비억제에 대한 기능을 가지고 있다고 볼 때, 현재와 같이 외부불경제 품목 중 하나인 담배를 어떻게 하면 소비억제 측면에서의 기능을 강화할 수 있을지에 대한 방안을 찾는 데에도 본 과제의 목적이 있다.

본 연구에서는 기존의 종량세 체제유지, 물기연동제를 도입하거나, 종가세로의 전환, 종량세와 종가세의 혼합형 등 세가지의 대안을 제시하고 있다. 물론 각 방안마다 장점과 단점이 있어 이에 대한 충분한 고려 위에 최종 대안 결정을 해야 할 것이나, 기존 연구에서도 제시하고 있는 바와 같이 종량세 체제 유지가 바람직할 것이다. 또한 종가세의 전환은 낮은 가격대의 담배에 낮은 세금 부과로 저소득층이나 서민층 담배소비를 촉진하는 효과가 있을 수 있어 정책적으로 소비억제에 역행하게 될 것이다. 또한 저가 담배와 고가 담배의 역진성 문제를 해결하고자 한다면 일정부분을 개선한 제3안인 혼합형 체제로의 전환도 신중히 검토해 볼 수 있을 것이다.

IV. 면허세제도 개선 방안

본 연구는 지방세제 환경 변화 반영, 등록면허세 내에서 등기·등록분과 면허분 간의 조화, 재원조달역할 강화를 위하여 실천 가능한 면허세제(면허에 대한 등록면허세)의 개선방안을 제시하고 파급효과를 분석하는 것을 연구목적으로 연구를 진행하였다.

본 연구는 면허세가 연구의 중심이 된다. 우선 지방재원의 성격상 논의를 통해 면허세의 지방세목으로서의 적합성을 검토한다. 또한 면허세와 유사한 외국의 조세의 사례분석을 통해 면허세 개편의 시사점을 얻었다. 그리고 지방자치단체 면허세 담당 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 현행 면허세의 문제점을 파악하였다. 끝으로 면허세제의 개선 방안을 제시하고 개선으로 인한 지방세수 증감효과를 분석하였다.

면허세의 문제점으로는 재원조달 역할의 미약, 정기분과세의 비효율성, 자치단체

유형별 차등과세로 세정비용 과다, 과세대상 분류체계 복잡이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 문제점을 개선하기 위해서 다음과 같은 개선방안을 제시하였다. 첫째, 대도시·시·군간 차등세율 간소화를 위해 시와 군에 대하여 동일한 세율을 적용하되 시에 적용하는 세율을 군에도 적용하도록 면허세율 구조를 개편한다. 둘째, 규모에 따라 4개 종으로 나누어 차등세율을 적용하는 것에 대하여 3종과 4종을 합쳐 동일한 세율을 적용하되 3종의 세율을 적용하도록 세율구조를 개편한다. 셋째, 성격에 따라 5개 유형으로 차등적으로 적용하던 세율을 2종과 3종을 합치고 또한 4종과 5종을 합쳐 동일한 세율을 적용하도록 세율구조를 개편하며, 2종에 적용되는 세율을 3종에 적용하게 되며, 4종에 적용되는 세율을 5종에 적용하도록 면허세율 구조를 개편한다. 넷째, 정기분을 폐지하되 세수감소를 방지하기 위하여 현재보다 1.8배 이상 3.6배 이내의 세율을 인상한다.

본 연구에서 제시한 네가지 방안은 개별적으로 시행할 수도 있고, 차등세율 간소화, 정기분 폐지 및 적절한 세율인상 방안을 동시에 시행할 수도 있다. 다만, 급격한 세율인상은 조세저항을 초래하므로 간소화, 정기분 폐지 등과 세율인상을 동시에 추진하되 다소 세수감소를 초래하더라도 세율은 점진적이고 단계적으로 인상하는 방안이 바람직하다고 생각한다.

차 례

I. 주행세의 합리적 개편에 관한 연구

제1장 서 론	1
제2장 에너지세의 이론적 접근	4
제3장 주행세의 현황 및 문제점	15
제4장 외국의 에너지세 현황과 개편동향	49
제5장 주행세의 합리적 개편	71
제6장 요약 및 정책제언	101
【참고문헌】	109

II. 환경관련 부담금의 지방세 전환방안

제1장 서 론	117
제2장 이론적 논의	121
제3장 환경관련 부담금 현황 및 문제점	136
제4장 지방세 전환방안	174
제5장 요약 및 정책건의	199
【참고문헌】	211

III. 담배소비세제의 합리적 개편을 위한 연구

제1장 머리말	219
제2장 담배소비세 관련 이론	223
제3장 담배소비세 현황과 문제점	252
제4장 담배소비세제의 개선방안 및 그에 따른 추계	279
제5장 맺음말	291

【참고문헌】	292
--------------	-----

IV. 면허세제 개선방안

제1장 서 론	303
제2장 면허세 관련 이론적 논의	305
제3장 면허세 현황과 문제점	315
제4장 개선방안	334
제5장 효과 분석	364
제6장 요약 및 정책건의	378
【참고문헌】	385
【부 록】 「면허세제 개선방안」 의견조사	386
【Abstract】	397

I. 주행세의 합리적 개편에 관한 연구

하 능 식 (수석연구원)



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



목 차



제1장 서론	1
제1절 연구 필요성 및 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	2
 제2장 에너지세의 이론적 접근	 4
제1절 환경세적 접근-외부성의 교정	4
제2절 소비세적 접근-Ramsey 규칙	8
제3절 환경정책 수단의 비교	10
 제3장 주행세의 현황 및 문제점	 15
제1절 에너지세 및 자동차세 현황과 문제점	15
1. 에너지 관련 세제 현황과 문제점	15
2. 자동차 관련 세제 현황과 문제점	21
제2절 주행세의 운용현황	23
1. 도입배경	23
2. 주행세 현황	25
제3절 주행세의 주요 기능과 문제점	30
제4절 유가보조금 제도의 현황과 문제점	37
1. 유가보조금 제도 현황	37
2. 유가보조금에 대한 찬반 논의	41
3. 유가보조금의 지방재정 구조 왜곡	43
4. 유가보조금 관련 기타 이슈	46

제4장 외국의 에너지세 현황과 개편동향	49
제1절 외국의 유류세 현황	49
1. 미국	49
2. 일본	54
3. 독일	56
4. 중국	58
5. 덴마크	59
6. 영국	62
제2절 에너지 관련 세제개편 동향	64
1. 유럽	64
2. 일본	65
3. 국가별 유류세 구성	68
제5장 주행세의 합리적 개편	71
제1절 국내 환경세 도입 동향	71
1. 탄소세 도입의 배경과 필요성	71
2. 국내 탄소세 도입 논의	72
제2절 주행세 개편방안	79
1. 기본방향	79
2. 단기적 개편방안	80
3. 장기적 개편방안	83
제6장 요약 및 정책제언	101
제1절 요약	101
제2절 정책제언	105
【참고문헌】	109



표 목 차



표 2-2. 우리나라 휘발유와 경유의 가격탄력성 10

표 2-3. 환경정책의 유형 11

표 2-4. 경제적 수단별 재분배 효과 13

표 2-5. 국가별 시장중심 정책수단 비교 14

표 3-1. 에너지원별 과세현황(2009.7) 17

표 3-2. 유류관련 세수추이 18

표 3-3. 에너지 및 전력부문의 사회적 비용 규모(2004년 기준) 20

표 3-4. 에너지 소비증가율 및 에너지 효율성의 국제 비교 20

표 3-5. 우리나라의 자동차 관련 세제 현황 21

표 3-6. 자동차세 세수현황(2009년 부과액 기준) 23

표 3-7. 주요 유류세 현황 27

표 3-8. 연도별 주행세수 지급결과 30

표 3-9. 유류세(교통세, 주행세, 교육세) 관련 세율 체계 30

표 3-10. 교통부문 유류세 변천 추이 33

표 3-11. 주행세의 비중 변화 34

표 3-12. 자동차세 증가율 36

표 3-13. 지방세 구조(2008) 36

표 3-14. 차종별 유가보조금 지급률 38

표 3-15. 연도별 유가보조금 지급현황 39

표 3-16. 유가보조금에 따른 재정자립도 차이(2010년 예산 기준) 44

표 3-17. 유가보조금에 의한 국세·지방세 비중 변화(2008년) 45

표 4-1. 미국의 연방 유류세(2008년 7월 기준) 50

표 4-2. 유류세 등 관련 조세항목과 세부담 수준 51

표 4-3. 미국의 주별 유류세(2010년 1월 기준) 51

표 4-4. 미국의 평균 유류가격과 유류세 54

표 4-5. 일본의 유류세(2008년 3월 기준)	55
표 4-6. 일본의 평균 유류가격과 유류세	56
표 4-7. 독일의 친환경 연료 법적 함유량(2007년-2015년)	57
표 4-8. 독일의 유류세(2007년 1월 기준)	57
표 4-9. 독일의 평균 유류가격과 유류세	58
표 4-10. 중국의 유류세(2007년 10월 기준)	59
표 4-11. 덴마크의 유류세(2008년 9월 기준)	61
표 4-12. 덴마크의 평균 유류가격과 유류세	61
표 4-13. 영국의 기후변화세(Climate Change Levy)	62
표 4-14. 영국의 에너지원별 유류세 부과 현황	63
표 4-15. EU 주요 국가의 탄소세 도입 사례	65
표 4-16. 일본의 에너지원별 환경세(안) 세율 변화	66
표 5-1. 에너지원별 단위당 CO2 배출의 사회적 비용	73
표 5-2. 연도별 차량대수, 자동차세수 등	81
표 5-3. 기초자치단체별 유류소비 대 자동차세 비중의 비율 분포	88
표 5-4. 광역단체별 유류소비 비중	89
표 5-5. 수송용 유류의 소비추이	90
표 5-6. 연료별 차종별 자동차 현황(2010.6)	90
표 5-7. 2009년 수송용 유류 소비량	92
표 5-8. 자동차세 증가율	92
표 5-9. 자동차 연료의 사회적 비용	94
표 5-10. 사회적 비용과 유류세 추이	94
표 5-11. 일반형 경유승용차 판매량	96
표 5-12. 자동차와 주택의 보유세 부담	99
표 5-13. 장기적인 자동차세, 주행세 규모(예시)	100



그림 목 차



그림 2-1. 환경오염 교정 피구세 6

그림 2-2. 오염저감의 경제적 수단별 재분배 효과의 비교 13

그림 3-1. 주행세 세율 구조 25

그림 3-2. 주행세 배분구조('08년7월부터) 28

그림 3-3. 주행세 배분체계 29

그림 3-4. 휘발유와 경유의 세율의 변천 32

그림 3-5. 유가보조금 지급절차 40

그림 4-1. 주요국의 자동차 관련 세제의 GDP대비 비중 70

그림 5-1. 광역자치단체의 유류소비와 자동차세 비중 87

그림 5-2. 기초자치단체의 유류소비와 자동차세 비중 87

그림 5-3. 국내석유 유통단계별 소비비율 88

그림 5-4. 연료별 등록자동차 증감율과 연료수요의 추이 97

그림 5-5. 연료별 연료수요의 추이 97

제1장 서론

제1절 연구 필요성 및 목적

2005년 온실가스 감축을 위한 교토의정서가 발효된 것을 계기로 환경보전에 대한 국제적 관심이 고조되고 있다. 주요 선진국에서는 온실가스 감축을 위하여 탄소세를 도입하거나 기존의 에너지 관련 세제에 탄소세적 기능을 강화하는 등 시장기반의 정책수단을 적극적으로 검토하고 있다. 많은 나라들이 에너지·환경위기에 대응하여 녹색성장을 국가혁신을 위한 미래 전략으로 삼고 있으며, 에너지 저소비 및 저탄소사회 구현을 위해 에너지효율 향상을 핵심 국가전략으로 추진하고 있다. 특히 에너지 관련 세제의 환경친화적 개편이 적극 추진되고 있으며, 핀란드, 스웨덴, 덴마크 등 북유럽 국가를 중심으로 에너지 관련 세제는 화석에너지의 탄소함량에 따라 부과되는 탄소세로 전환되는 추세이다.

이러한 상황에서 MB정부는 2008년 8.15 기념 경축사를 통해 대한민국 새로운 비전의 축으로 저탄소 녹색성장을 제시하였다. 녹색성장은 온실가스와 환경오염을 줄이는 지속가능한 성장을 의미하며 녹색기술과 청정에너지로 신성장동력과 일자리를 창출하는 새로운 국가발전 패러다임이라고 하였다.

우리의 경우도 녹색성장, 온실가스 감축, 에너지 절약을 위해 중장기적으로 에너지 관련 세제를 강화하고 환경친화적으로 세제개편을 추진하는 것이 핵심 과제로 대두되고 있다. 특히 우리나라 에너지세제의 기간세목인 교통·에너지·환경세는 한시세로서 2012년말 개별소비세로 전환이 예정되어 있다. 이에 따라 휘발유, 경유에 부과되는 교통·에너지·환경세(국세)의 부가세인 주행세도 환경친화적 세제 개편 및 개별소비세 전환에 대비한 발전 전략의 수립이 필요한 것이다. 그리고 주행세는 자동차

세 세수보전, 유류세보조금, 유기연동보조금 순으로 보전되는 등 세수 대부분의 용도가 지정되어 환경과세로서 정책세제 기능 강화도 필요하다고 할 수 있다. 또한 세율이 보전용도별 에너지 수요 전망에 따라 달라지고 국세에 의해 부차적으로 결정됨에 따라 안정적인 세수 확보가 곤란하다는 문제점도 지적되고 있다. 한편 주행세 중 일 반재원으로 사용되는 자동차 관련 지방세 감소 보전분은 금액이 정액으로 정해져 있어 주행세 최초 도입 목적인 실질적 세수감소 보전기능을 발휘하지 못하는 실정이다.

이에 따라 본 연구의 목적은 주행세 제도의 운용상 나타난 문제점에 바탕을 두고 주행세제의 합리적 개편방안을 마련하는데 있다. 특히 최근 우리나라에서도 관심이 높은 환경친화적 세제개편에 부응하도록 주행세의 환경정책적 기능 강화에 주목하고자 한다. 또한 주행세의 본질적 기능을 훼손하고 있는 유류세 보조금 재원에 대한 개선책을 제시하고 주행세가 지방재원 확충에 기여할 수 있도록 개편방안을 마련하고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법



주행세는 한편으로 에너지 관련세이면서 다른 한편으로 자동차 관련세이므로 본 연구의 대상적 범위는 이 두 가지 측면을 모두 고려하는 것이다. 에너지 관련세는 교통·에너지·환경세, 교육세, 주행세, 부가가치세 등으로 구성되어 있으므로 에너지 관련세 전반을 환경세 도입과 연관지어 살펴보되, 특히 주행세를 중심으로 고찰해 보 고자 한다. 그리고 자동차 관련세는 특별소비세, 교육세, 부가가치세, 취득세, 등록세, 관세, 자동차세, 교통·에너지·환경세, 주행세, 부가가치세 등을 포함하고 있으므로, 이러한 자동차 관련세 전체 중에서 주행세 개편과 관련한 부분을 중심으로 살펴보고자 한다.

내용적 범위를 보면 우선 주행세의 이론적 접근으로 환경세적 접근과 소비세적 접근을 고찰하고, 현행 주행세 제도의 현황과 문제점을 검토한 후, 주요 선진국의 에너지 관련세제의 개편 동향을 살펴본다. 그리고 현행 제도의 문제점과 외국의 친환경세

개편을 토대로 주행세의 개편 대안 마련 및 효과분석을 실시하고자 한다.

본 연구의 방법은 분석 내용에 따라 다음의 방법을 적절히 사용한다.

첫째, 주요 선진국의 에너지 관련 세제 현황 및 구조를 통계자료 중심으로 분석한다. 특히 OECD, EU 등 주요 선진국의 에너지 관련 세제 현황 및 개편 동향을 살펴보고, 에너지 관련 세입 현황을 비교해 보고자 한다.

둘째, 주행세의 환경세제 기능 강화를 위한 이론적 검토 및 개편방안을 마련하는 것이다. 교통·에너지·환경세의 부가세에서 독립세로 전환하는 방안(가칭 ‘지방에너지세’ 도입 방안) 및 세율 결정 구조를 설계하고, 용도제한이 없는 일반재원화하기 위한 세부 방안을 검토한다.

셋째, 세제 개편 방안에 따른 세수효과 및 과급효과를 분석한다. 주행세 개편 전·후 지방세수에 미치는 효과를 자치단체 유형별로 분석하고 세제 개편이 에너지 수급 및 산업 등에 미치는 영향도 고찰해 보기로 한다.

제2장 에너지세의 이론적 접근

제1절 환경세적 접근 - 외부성의 교정¹⁾

사회적 비용이란 개별 경제주체의 경제행위에 따라서 발생하는 비용으로 사적비용(internal cost or private cost)과 외부비용(external cost)으로 구분된다. 그 경제행위를 수행한 경제주체가 부담하는 비용을 사적비용이라 할 수 있으며, 경제행위를 수행한 경제주체가 부담하지 않는 비용으로 그 경제행위와 관련되지 않는 불특정 다수의 경제주체가 부담하는 비용을 외부비용이라 한다.

외부성(externality)이란 각 개인들의 생산·소비 행위가 시장교환에 참여하지 않고 있는 다른 소비자 또는 생산자에게 영향을 끼치는 것을 말하는 것으로 외부비용과 외부편익을 포함한다. 외부성이 존재할 경우 시장가격은 사회적 비용을 제대로 반영하지 못하기 때문에 개인의 최적화된 행동이 사회적으로 효율적이지 못한 결과를 초래하게 된다. Pigou(1932)는 이에 대하여 세금 또는 보조금을 통한 교정 가능성을 제시하였고, 이후 외부성으로 인한 시장실패를 교정하기 위한 과세는 Baumol(1972) 등에 의해 지속적으로 연구되었으며, 이러한 세금을 우리는 피구조세(Pigouvian tax)라 한다. 외부성을 내부화하는 방법으로 조세 외에 보조금, 배출권허가제, 배출권거래제 등이 있다. 조세의 경우 오염유발자에 대하여 비용부담을 지움으로써 오염을 억제하는 효과를 발휘하는데 비해, 보조금의 경우 외부경제를 유발하는 경제행위를 촉진하기 위해 인센티브로 사용되는 경제적 수단이다. 배출권허가제는 외부비경제를 유발하는 경제행위에 대하여 경제주체에게 배출권한을 일정량 허가하는 것이다. 배출권거

1) 조명환(2009)을 주로 참조.

대제는 이러한 배출권한을 개별 경제주체 간에 거래할 수 있도록 한 제도이다.

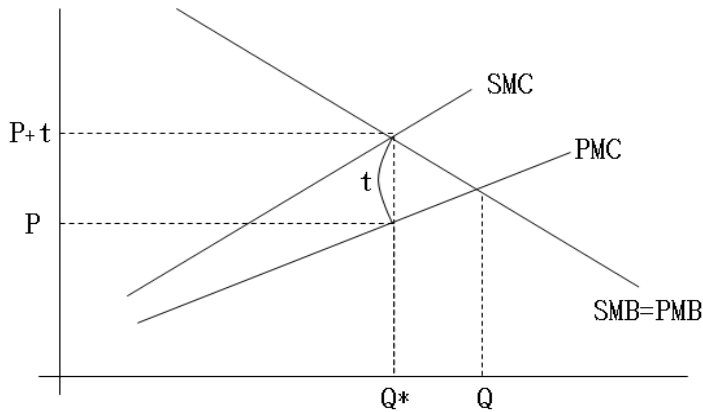
어떤 재화시장에서 정부의 개입이 없다면, 일반적으로 경쟁시장 메커니즘은 그 재화에 대한 소비자들의 사적 한계편익(private marginal benefit: PMB)과 생산을 위한 사적 한계비용(private marginal cost: PMC)을 일치시키는 수준에서 생산량과 소비량을 결정한다. 이론적으로 재화에 외부성이 없다면 사적 한계편익이나 사적 한계비용은 사회적 한계편익(social marginal benefit: SMB)과 사회적 한계비용(social marginal cost: SMC)이 일치하게 되어, 경쟁시장 메커니즘은 사회적으로 효율적인 수준의 생산량을 결정한다. 재화의 시장가격을 P라 하면, 균형에서는 다음이 성립한다.

$$SMB = PMB = P = PMC = SMC$$

하지만 재화의 생산과 소비에 있어 부의 외부성(negative externality)이 존재한다면, 사적 한계비용은 사회적 한계비용과 더 이상 일치하지 않아 경쟁시장 메커니즘은 사회적으로 효율적인 수준보다 더 높은 수준에서 재화의 생산량을 결정한다. 이 경우 균형에서는 다음이 성립한다.

$$SMB = PMB = P = PMC < SMC$$

그림 2-1. 환경오염 교정 피구세



이때 정부가 재화의 소비 한 단위에 대하여 사회적 한계비용과 사적 한계비용의 차이만큼 세금 t 원을 부과하면 균형에서는 다음이 성립한다.

$$\text{SMB} = \text{PMB} = P+t = \text{PMC}+t = \text{SMC}$$

즉, 사회적 한계편익과 사회적 한계비용이 일치하게 되는 수준에서 재화의 생산이 이루어진다. 그리고 사회적 한계편익과 사회적 한계비용이 일치하게 되는 수준에서 재화의 소비량이 결정되어 사회적으로 바람직한 효율성을 달성할 수 있다는 것이 Pigou적 조세이다.²⁾

여기서 최적세율은 사회적 한계비용과 사적 한계비용의 차이에 의해서 정해지므로, 효율성 달성을 위해서는 외부성으로 인한 사회적 비용이 클수록 더 높은 세금을 부과해야 한다. 유류는 현대 사회에서 중요한 에너지원이나 그 소비에 있어 대기오염, 온실가스를 통한 지구온난화, 자동차 운행을 통한 교통혼잡, 교통사고 증가, 소음 등

2) P는 공급자가 직면하는 가격이고, 소비자가 직면하는 가격은 $P+t$

의 부정적인 외부효과를 발생한다.

그러므로 Pigou적 조세의 아이디어는 각국의 유류세제에서 종종 찾을 수 있다. 우리나라의 경우 최근 경유 차량의 증가에 따른 대기오염의 악화를 방지하기 위하여 경유에 부과되는 교통세율을 단계적으로 인상한 것이 좋은 예다. 2000년 3월 경유에 부과되는 세금은 휘발유에 부과되는 세금의 23%에 불과하였지만, 2009년 1월에 이르러서는 경유에 부과되는 세금이 휘발유에 부과되는 세금의 71%에 달하게 되었다. 또한 식물성 기름으로 만들어진 바이오디젤은 경유를 대체하는 친환경연료인데, 이와 관련하여 우리나라는 유류에 혼합되어 있는 바이오디젤에 대하여 교통·에너지·환경세를 면제하고 있다.³⁾

외국에서의 유류에 대한 대표적인 Pigou적 조세의 예로는 북유럽 국가들에서 볼 수 있는 탄소세이다. 탄소세는 지구온난화를 유발하는 이산화탄소를 배출하는 에너지원에 부과하는 세금으로 1990년 핀란드가 처음 탄소세를 도입한 이후 노르웨이, 스웨덴, 덴마크 등에서 차례로 탄소세를 도입하였다. 그리고 UN주관으로 1992년 환경회의에서 기후변화에 관한 UN협약이 채택되었고 이를 위해 1997년 당사국 총회에서 교토의정서(Kyoto Protocol)를 채택하였다.

교토의정서에는 대부분의 OECD국가들과 EU국가 등에 대하여 온실가스 배출량 감축을 의무화하고 있는데, 이에 따라 많은 국가들이 탄소세의 도입을 적극 추진할 것으로 예상되고 있다. 또한 영국, 핀란드, 네덜란드, 덴마크 등에서는 유·무연 휘발유와 황합유량에 따라 경유에 대해 차등과세를 적용하고 있으며, 스웨덴은 유류에 대하여 유황합유량, 방향족탄화수소 함유량에 따라 환경기준을 분류하여 세금을 부과하고 있는 것도 Pigou적 조세의 적용 예가 될 것이다.

이론적으로 외부성으로 인한 비효율을 교정하기 위한 Pigou적 조세로서 종량세와 종가세는 차이가 없지만, 우리나라를 비롯한 많은 국가가 부가가치세 등을 제외하고 대부분 종량세로 유류에 대해 과세하고 있는 것도 Pigou적 조세와 관련이 있다. 앞서 설명한 것처럼 Pigou적 조세는 외부효과로 인한 사회적 한계비용만큼 부과되어야 한다. 하지만 유류 소비의 외부성으로 인한 사회적 비용의 변동에 비해 유가의 변동

3) 조세특례제한법 111조.

이 심할 경우, 유류에 대하여 증가세로 Pigou적 조세를 부과한다면 사회적 비용을 반영하기 위하여 세율을 자주 변경해 주어야 한다. 현실적으로 세율을 자주 변경하는데 여러 가지 제약이 있음을 고려하면 유류에 대하여 증가세보다 증량세로 과세하는 것이 경제의 효율성을 달성하는 데 바람직하다고 할 수 있다.

제2절 소비세적 접근-Ramsey 규칙⁴⁾

Ramsey(1927)에 의해 제시된 최적조세 문제는 정해진 조세수입을 달성해야 한다는 제약조건하에 효율적 조세구조를 찾고자 하는 것이다. 여기서 효율성은 조세로 인한 초과부담(excess burden)을 최소화함으로써 사회후생을 극대화하는 것을 의미한다. Ramsey의 최적조세문제는 이후 여러 방면으로 확장되어 연구되어 왔고, 모형에 따라 차이를 보이나 기본적으로 효율성 달성을 위해서는 수요의 가격탄력성이 낮은 물품에 높은 세율을 부과하고 가격탄력성이 높은 물품에 낮은 세율을 부과하여야 한다는 주장이다. 이러한 주장은 몇 가지 강한 가정들 하에 ‘역탄력성 규칙(inverse elasticity rule)’으로 단순화되기도 하는데, 이는 최적 물품세율은 각 물품의 보상수요의 탄력성에 역비례한다는 것이다.

최근의 유류에 대한 최적조세를 찾고자 하는 시도는 Parry and Small(2005)이 대표적이다. 이들은 유류가 육상교통수단을 통하여 환경오염, 교통혼잡, 교통사고 등의 외부효과를 발생시킨다는 점을 고려하여 정해진 조세수입을 달성하여야 한다는 제약 하에 최적 유류세율을 도출하고 있다.

이들의 모형을 간단히 소개하면 다음과 같다. 이들은 대표적 개인을 상정하고, 대표적 개인의 효용은 여가와 소비뿐만 아니라 유류를 소비하는 자동차로부터 나오는 공해, 교통사고, 정부지출 등에도 영향을 받는다고 하였다. 따라서 대표적 개인의 예산제약하의 효용 극대화 문제는 다음과 같다.

4) 조명환(2009)을 수정 보완함

$$\begin{aligned} \max U(C,N,F,H;P,A,G) & \dots\dots\dots (1) \\ \text{subject to } C+(q_f+t_f)F+H &=(1-t_L)(L-N) \end{aligned}$$

여기서 C 는 소비, N 은 여가, F 는 유류소비량, H 는 유류를 제외한 교통비용, P 는 공해량, A 는 교통사고량, G 는 정부지출, L 은 가용시간을 의미한다. 여기서 P 와 A 는 대표적 개인이 선택한 F 와 H 에 의하여 결정된다. 또한, q_f 는 유류의 가격이며, t_f 와 t_L 은 각각 유류와 노동소득에 부과되는 세율을 의미한다. 정부의 예산제약은 세입과 정부지출이 일치하여야 함을 의미하며 이는 다음과 같이 표현된다.

$$t_L(L-N)+t_fF=G \dots\dots\dots (2)$$

가격 q_f 는 주어져 있다고 하면, 대표적 개인의 효용극대화 문제 (1)의 해 C^* , N^* , F^* , H^* 는 세율 t_f , t_L 에 영향을 받으므로 대표적 개인의 최적화된 효용수준은 다음과 같이 표현된다.

이를 우리는 각 세율에서의 사회적 후생으로 이해할 수 있다.

$$V(t_L, t_f)=U(C^*, N^*, F^*, H^*) \dots\dots\dots (3)$$

가장 효율적인 조세 수준은 식(2)를 만족시키면서 식(3)의 사회적 후생을 최대화하는 조세수준을 의미한다. 이와 같은 모형에서 Parry and Small(2005)은 사회후생을 극대화하는 유류세율 t_f^* 는 다음과 같이 표현할 수 있다.⁵⁾

$$t_f^*=RT+APT+CF \dots\dots\dots (4)$$

여기서 “RT” 부분은 Ramsey 규칙과 관련한 부분으로 유류의 소비탄력성이 증가할수록 감소하며, 노동의 공급탄력성에 대하여 증가하게 된다. 그리고 “APT”부분은

5) 이에 대한 자세한 내용은 Parry and Small (2005) 참조.

외부성을 교정하기 위한 Pigou적 조세와 관련한 것으로 유류의 한계의부비용 (marginal external cost)이 증가할수록 증가한다. “CF”는 교통혼잡 감소가 대표적 개인의 시간자원을 증가시켜 사회후생을 증가시키는 것을 나타내는 부분이다.⁶⁾

현실에서 유류에 대해 높은 세금이 부과되는 것을 Ramsey 규칙에 의해 설명할 수도 있다. [표 2-1]은 이전 연구들의 우리나라 휘발유와 경유에 대한 기존 가격탄력성 추정결과를 보여주고 있는데, 이들 연구들은 추정모형이나 추정방법에 따라 차이가 있으나, 대부분 유류의 수요는 가격 변화에 비탄력적으로 반응한다. 즉, 유류의 수요가 가격에 대해 비탄력적이기 때문에 다른 물품들에 비해 상대적으로 높은 세금이 부과된다는 것을 의미한다.

▮ 표 2-2. 우리나라 휘발유와 경유의 가격탄력성 ▮

구 분	휘발유		경 유	
	단 기	중 기	단 기	중 기
산업연구원(2003)	0.167~0.209	0.061~0.079	0.240~0.244	0.079~0.093
에너지경제연구원(2004)	0.79	0.02	0.57	0.44

출처: 산업연구원, 『자동차연료의 적정가격 비율연구』, 2003.

에너지경제연구원, 『중·단기 에너지수급 전망 연구(II)』, 2004.

제3절 환경정책 수단 비교

환경정책은 1970년대 미국에서 배출규제의 형태로 처음 나타났으며, 유럽에서는 1980년대에 각종 규제형태로 처음 도입되었다. 환경세는 1990년대 유럽국가들을 중심으로 도입되었는데, 녹색당이 강한 스칸디나비아와 독일 외에도 남부 및 동부유럽 국가들에서도 도입하고 있다.

6) Parry and Small (2005)은 이 모형을 사용하여 탄력성 등의 추정된 변수들로부터 휘발유에 대한 세금이 미국은 최저수준보다 낮고, 영국은 최저수준보다 높다고 주장

환경오염문제에 대해 정부가 취할 수 있는 정책수단은 여러 가지가 있는데 다음 표와 같은 유형으로 구분할 수 있다.

▮ 표 2-3. 환경정책의 유형 ▮

유형	핵심수단	정부개입의 정도
직접개입 직접규제(지시 통제)	- 공공투자 - 배출량 및 배출양태에 대한 각종 규제	- 정부주도 - 정부주도
간접개입 경제적 유인	- 환경세, 배출부과금, 쓰레기 수거료 - 보조금 - 배출권거래제도 - 합병 및 당사자 타협	- 크다 - 크다 - 보통 - 작다
홍보 및 환경교육	- 학교교육 - 캠페인	- 보통 - 작다

자료: 이정진(2008)

첫째, 정부가 공공투자 및 공공서비스 제공자가 되어 깨끗하고 쾌적한 환경을 조성해 주는 방법, 둘째, 직접규제로서 정부가 환경오염 원인자의 오염물질 배출량과 배출양태에 대하여 기준 및 규정을 만들어서 준수를 강제하고 미이행의 경우 법적 행정적 제재를 가하는 방법, 셋째, 시장실패의 교정수단인 환경세, 배출부과금 등 경제적 유인을 통해 시장에서 오염에 대한 대가를 치르게 하는 방법, 넷째, 환경오염원 인자와 환경오염피해자의 협상 또는 합병에 의해 소유권문제를 해결해 주는 방법 등이다.

직접규제는 정부가 오염 원인자의 배출량을 직접 통제하여 효과가 신속하고 가시적이라는 장점이 있는 반면, 정부가 오염물질 배출량을 정확히 파악하기 어렵고 한계 오염비용과 한계환경편익을 정확히 알 수 없다는 문제가 있다.

경제적유인제도는 상대가격 변화에 민감하게 반응하는 생산자 및 소비자행위의 결과를 환경오염방지에 적용하고 외부불경제에 의한 시장의 실패를 교정하려는 것이다. 공기, 물 등과 같은 환경자원은 공유재로서 소유권이 설정되어 있지 않는 관계로 사

용에 있어 무료재인 것 같이 인식되어 남용되고 있다. 경제자유인제도의 기본원리는 환경오염 원인으로 하여금 사회에 가한 피해만큼 보상하게 하거나(세금부과), 사회에 가해진 피해를 줄인 만큼 보상하여 주자는 것(보조금 지급)이다. 즉, 공해의 사회적 한계비용 또는 공해방지의 사회적 한계편익을 시장기구에 내재화시키자는 것이다. 경제적 ‘인센티브’에 의한 방법에는 보조금지급 외에 세금을 부과하는 방법으로 배출부과금(effluent charge), 공해세(pollution tax), 오염권판매세(sale of licenses to pollute or issue of pollution licenses) 등의 형태가 있다.

다음에서는 환경정책의 재분배효과를 보기 위해 배출권거래제, 강제와 규제, 코오즈 해법 등 기타 경제적 수단을 비교해 보기로 한다. 환경세를 제외한 노동, 자본, 기타 상품 등 여타 시장으로부터 정액세(lump-sum taxes)로 정부의 재원조달이 이루어진다고 가정할 경우, 오염에 대한 시장을 여타 시장과 분리하여 부분균형적 관점에서 다룰 수 있다. [그림 2-2]는 전형적인 오염시장의 시장실패와 관련된 것으로 외부성의 내부화에 관한 각종 경제적 수단들의 분배효과를 이론적으로 비교한 것이다(김승래 외, 2008).

여기서 오염재 수요에 따른 한계편익(MB)은 오염재의 수요곡선을, 오염재의 사적 한계비용(PMC)은 정부의 적절한 개입이 없을 경우에 발생하는 오염재의 공급곡선을 의미한다. 그러나 오염발생에 따른 사회적 추가비용을 고려하는 오염재의 사회적 한계비용(SMC)은 사적 한계비용(PMC)보다 높게 되므로, 정부는 현행 오염 배출수준 Z^0 에서 사회적으로 바람직한 수준 Z 으로 그 크기를 줄여야 한다.

이러한 경우 환경세, 배출권거래제, 강제와 규제(Command and Control), 코오즈 접근 등 여러 가지의 환경정책적 정책수단별로 특정의 환경목표의 달성과정에서 모두 동일한 사회적인 순편익(효율기준)의 증가분 5+6을 가져온다고 할지라도 소비자, 기업, 정부, 피해자 등 경제주체별로 그 정책의 분배효과와 고통분담은 다소 상이하게 나타날 수 있다. 기령, 여기서 환경세와 배출권경매 방식(auctioned permits)의 경우는 정부의 세수확보 측면에서는 기타 경제적 수단들과 비교하여 우위에 있으며, 이러한 환경세수로 확보된 재원은 기타 감세 재원, 정부이전지출, 공공투자 등 다양한 정부재정지출의 용도와 병행하여 사용할 수 있다는 장점이 있다.

그림 2-2. 오염저감의 경제적 수단별 재분배 효과의 비교

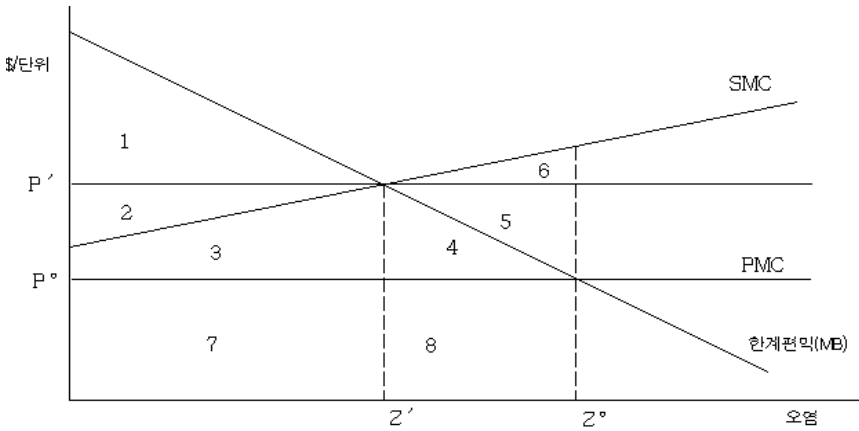


표 2-4. 경제적 수단별 재분배 효과

경제적 수단	그룹별 편익의 변화 효과				순효과 (행합)
	소비자	기업이윤	정부세수	피해자	
1. 피구적 과세					
a. 환경세	$-(2+3+4)$	0	2+3	4+5+6	5+6
b. 감축보조금	$-(2+3+4)$	2+3+4+5	$-(4+5)$	4+5+6	5+6
2. 배출권거래제					
a. 무상배분	$-(2+3+4)$	2+3	0	4+5+6	5+6
b. 경매	$-(2+3+4)$	0	2+3	4+5+6	5+6
3. 강제외 규제					
a. 수량규제	$-(2+3+4)$	2+3	0	4+5+6	5+6
b. 수량과 가격	-4	0	0	4+5+6	5+6
4. 코오즈 접근					
a. 피해자 권한	$-(2+3+4)$	2+3-B	0	4+5+6+B	5+6
b. 오염자 권한	$-(2+3+4)$	2+3+C	0	4+5+6-C	5+6

자료: Fullerton(2001), 김승래(2010a)에서 재인용

시장중심의 정책수단인 탄소세의 경우 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일, 영국, 스웨덴

등의 국가들이 이미 도입하였다. 이에 반해 우리나라는 일본, 그리스, 터키, 미국 등과 같은 국가들과 더불어 아직 도입하지 않은 상황이다. 한편, 다른 시장중심의 수단인 배출권거래제의 경우, 국내 수준에서나 국제적 수준에서나 도입한 국가가 그리 많지 않은 것으로 보이는데, 캐나다, 덴마크, 스웨덴, 영국, 미국 등이 국내적으로 도입하고 있다. 그런데 덴마크의 경우 다양한 수준의 환경세(에너지, 온실가스, 폐기물)를 모두 시행하고 있으며, 국내·국제적으로 배출권거래제도 시행하고 있어 시장중심적인 정책 수단을 잘 갖추고 있는 국가라고 할 수 있다. 우리나라의 시장중심적인 정책 수단의 도입 수준은 일본, 터키와 비슷한 수준으로 보여진다.

▣ 표 2-5. 국가별 시장중심 정책수단 비교 ▣

구 분	환 경 세						배출권 거래제	
	에너지	온실가스			폐기물	기타	국내	국제
		탄소세	온실 가스세	기타 ¹⁾				
캐나다	○	○	×	×	○	×	○	-
덴마크	○	○	○	○	○	○	○	○
프랑스	○	○	○	×	○	○	-	○
독일	○	○	×	×	×	×	-	-
그리스	○	×	×	×	×	×	-	-
일본	○	×	×	○	×	×	-	-
스웨덴	○	○	×	○	○	×	○	-
터키	○	×	×	×	×	×	-	-
영국	○	○	×	×	○	×	○	-
미국	○	×	○	×	○	×	○	-
한국	○	×	×	×	×	×	-	-

주: 1) 덴마크, 스웨덴(유황세), 일본(황산화세)

자료: 김승래(2010a)

제3장 주행세의 현황 및 문제점

제1절 에너지세 및 자동차세 현황과 문제점

1. 에너지 관련 세제 현황과 문제점

가. 개요

우리나라의 유류에 대한 과세는 1950년 물품세법에 의해 휘발유와 경유에 대한 과세가 시초이다. 우리나라의 에너지 가격체계는 에너지 소비절약이나 환경부하 경감보다는 물가안정, 산업지원 등을 위한 에너지 정책에 기본을 두어 운영되어 왔다. 따라서 수송용 에너지 중 휘발유 가격은 높은 반면, 경유와 수송용 LPG 가격은 상대적으로 낮은 가격을 형성하였다. 이러한 가격 차이는 바로 세금의 차이로 인한 것인데 우리나라의 유류에 대한 과세는 1950년 물품세법에 의해 휘발유와 경유에 대한 과세가 시초이다.

에너지 세제는 교통에너지환경세 및 개별소비세를 포함하여 교육세, 주행세, 부가 가치세, 관세 등 조세와 수입부과금, 판매부과금, 안전관리부담금 및 품질검사수수료 등으로 구성되어 있다.

교통·에너지·환경세는 도로·도시철도 등 교통시설의 확충 및 대중교통 육성을 위한 사업, 에너지 및 자원관련 사업, 환경의 보전과 개선을 위한 사업에 필요한 재원을 확보할 목적으로 2007년 교통세로부터 전환되었다. 교통·에너지·환경세는 휘발유와 경유에 부과되며, 2012년 말 개별소비세로 전환할 예정으로 있다. 교육세는 교육재정에 소요되는 재원을 확보하기 위하여 교육세법에 근거하여 휘발유, 경유, LPG부탄, 등유 및 중유에 교통에너지환경세 및 개별소비세의 15%가 부과되고 있으

며, 이는 지방교육교부금에 편입되어 교육관련 사업에 지출된다.

주행세는 2000년부터 지방세법에 의해 지방재정의 확충을 목적으로 교통세의 3.2%로 부과되기 시작하여 현재는 교통에너지환경세의 26%로 부과되고 있다. 주행세는 화물차, 버스, 택시업계에 유기인상 보조금 재원으로 사용되면서 꾸준히 인상되어 오고 있다. 조세 이외에 부과되는 수입·판매 부과금은 석유및석유대체연료사업법 제18조에 의거하여 석유의 수급 및 가격안정을 목적으로 2001년 3월에 도입되었으며, 고급휘발유, 등유, LPG부탄 및 천연가스에 대해 리터당 36원 정도로 부과되고 있다. 개별소비세는 등유와 중유, LPG, LNG에 부과되고 있으며, 등유와 중유에는 교육세가 부과되나 LPG와 LNG는 제외되고 있다.

유류에 대한 과세는 1950년 물품세법 제정 이후 종가세를 기본으로 하였으나 1996년부터 종량제로 전환하였다. 이러한 종량제 구조는 국제원유가격의 급격한 변화에도 불구하고 관련 세수를 안정적으로 확보하고 예측가능성을 제고할 수 있다는 장점을 지니고 있어, 대부분의 선진국에서도 종량제 구조를 취하고 있다.

나. 세율 및 세수추이

국내 에너지에 부과되는 세금 및 부과금이 에너지가격에서 차지하는 비중을 보면 2009년 7월 현재 휘발유가 56.8%로 가장 높고, 수송용 경유가 47.3%, 수송용 LPG 38.9% 순이며, LPG프로판이 가장 낮은 10.8% 수준이다. 수송용 연료부문에서 우리나라의 유류가격 대비 세금비중은 OECD 회원국 중 휘발유와 경유 모두 20위 이하를 차지하여 영국, 독일, 프랑스 등 주요 유럽 선진국에 대비하여 낮은 편이다.

우리나라는 과거의 물가안정, 산업지원 등을 위한 저에너지가격 정책으로 인하여 에너지 소비절감 노력이나 경제구조의 환경 및 에너지효율성(에너지원 단위)의 개선에 대한 인센티브는 주요 선진국에 비해 낮은 실정이다.

표 3-1. 에너지원별 과세현황(2009.7)

구 분		휘발유 (원/ℓ)	등유 (원/ℓ)	경유 (원/ℓ)	중유 (원/ℓ)	LPG(원/kg)		LNG1) (원/m ³)
						프로판	부탄	
관세 ²⁾	기본	5%				3%		3%
	할당(잠정)	3%				2%		2%
개별 소비세	기본 ³⁾	-	104	-	20	20	290	48.47
	탄력	-	90	-	-	20	275 (160.6원/ℓ)	48.47
교통 에너지 환경세	기본 ³⁾	550	-	391	-	-	-	-
	탄력	529	-	369.38	-	-	-	-
교육세 ⁴⁾		79.35	13.5	55.41	2.55	-	41.25 (24.09원/ℓ)	-
지방주행세 ⁵⁾		137.54	-	96.04	-	-	-	-
부가가치세		10%						
수입부과금		16				-		19.58
품질검사수수료		0.430				0.027		-
안전관리부담금		-	-	-	-	4.5		4.4
판매부과금		36 (고급)	-	-	-	-	62,283 (36.42원/ℓ)	-
세금합계	금액	930.22	240.27	676.08	100.5	157.83	500.5 (233.38원/ℓ)	140
	가격 점유율	56.8%	24.3%	47.3%	14.8%	10.8%	38.9%	18.9%
소비자 가격		1,638.7	987.8	1,428.0	676.7	1,460.8	1,286.39 (754.0원/ℓ)	741.8

- 주: 1) 09.7월 평균 가격 기준(단, 천연가스는 1월 평균 가격 기준)
 2) 휘발유, 등유, 경유의 관세는 제품수입관세임. 그러나 우리나라는 일반적으로 원유를 수입하여 정제해 사용하며 원유의 관세는 기본 3%, 할당 1%임
 3) 2010.1월 시행령
 4) 개소세 및 교통·에너지·환경세의 15%. 단 프로판 및 LNG는 제외
 5) 교통·에너지·환경세의 26%

■ 표 3-2. 유류관련 세수추이 ■

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
교통세	94,775	100,005	100,652	102,878	95,938	116,541
특소세(유류)	16,848	22,355	26,587	25,289	22,989	21,626
주행세	10,634	12,658	17,503	22,925	27,095	35,953
교육세(유류)	16,743	18,354	19,086	19,225	19,667	20,565
부가세(유류)	33,123	42,300	45,389	50,788	54,846	60,124
유류세 합계	174,125	197,675	211,221	223,110	222,541	256,816
국 세	1,039,678	1,146,640	1,177,957	1,274,657	1,380,443	1,614,591
국세 비중	16.7%	17.2%	17.9%	17.5%	16.1%	15.9%

유류 관련 세수추이를 보면 2007년 기준 국세 대비 비중은 15.9%를 차지하고 있으나 동 비중은 2004년 이후 꾸준히 감소추세에 있다. 이러한 세수의 변동은 우리나라의 유류세가 종량세 체계로 되어 있어 유류 관련 세수는 국제유가의 변동보다는 주로 국내소비량의 변화에 크게 의존하기 때문이다. 그리고 지금까지 이러한 유류 관련 종량세율에 대한 물가조정은 이루어지지 않아, 시간이 지나면서 오히려 그 실효세율은 하락하는 경향을 보여주고 있다. 이러한 경우 종량세율 수준이 에너지사용에 따른 외부불경제의 외부비용을 반영한다고 한다면, 물가상승시 적정세율 보다 세부담이 전반적으로 과소해지는 문제점이 있다.

우리나라는 아직까지 수송부문 이외에 산업, 발전부분 등 기타 부문에서는 에너지 가격의 현실화가 매우 부족할 뿐만 아니라 각종 에너지관련 보조금 지급 및 비과세·감면 조치가 이루어지고 있다. 이러한 과거의 물가안정, 산업지원 등을 위한 저에너지가격정책으로 인하여, 에너지소비절감 노력이나 경제구조의 환경 및 에너지효율성(에너지원단위)의 개선에 대한 경제적 인센티브는 주요 선진국과 비교하여 매우 낮은 실정이다.

우리나라 석유류제품의 가격 및 제세부담금 비율 추이를 유종별로 비교해 보면, 정부의 제1차 에너지세제 개편안에 따라 2001년 이후 경유, 수송용 LPG, 등유의 제

세부담금 비중은 2001년부터 큰 폭으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 최근 제세부담금 비중은 휘발유와 경유의 비중이 가장 크고 LPG프로판, 중유 및 LNG의 제세부담금 비중이 가장 작은 것으로 나타나고 있다.

다. 에너지세계의 문제점

다음에서는 우리나라의 에너지 관련 조세체계 및 가격구조의 문제점을 살펴보기로 한다. 현행 에너지관련 가격구조 및 조세체계의 근본적인 문제점은 본연의 조세정책적 목표로서 에너지 효율성 촉진과 환경적 외부성 내부화 기능이 미흡하다는 것이다. 우리나라 유류가격을 보면 세전가격은 수입 현물시장의 가격구조를 반영하고 있어 휘발유, 경유, LPG 등 수송용 에너지 간 상대가격의 경우 공장도 가격에선 큰 차이가 없다. 그러나 소비자 가격에서는 세금부담액의 차이 때문에 차이를 보여 소비자선택의 왜곡을 초래하고 있다. 이러한 소비자 가격의 차이에 적절한 사회적 비용이 내재화되지 못할 경우, 에너지원 간 소비패턴 및 투자구조의 왜곡을 초래하여 자원배분의 효율성을 저하시킬 뿐만 아니라 환경의 질도 악화시킬 수 있다.

또한 우리나라는 각종 감면조치로 인해 에너지관련 조세체계가 복잡하고 교통세는 선진국 대비 낮지 않은 과세수준임에도 불구하고 경직적인 목적으로 운영되어 재정 운용의 비효율성을 초래하고 있다. 즉, 이는 에너지 소비절약보다는 개인 승용자동차 이용의 과다한 확대와 더불어 수송부문의 환경효율성을 오히려 악화시키는 측면이 있다. 그러나 최근 OECD 국가들은 에너지원 과세체계를 주로 에너지 소비절약 및 환경오염 저감을 목표로 소비세와 환경세 중심으로 단순화하고 있다. 또한 환경관련 세금은 대체로 일반회계에 편입되는 보통세로서 재정을 탄력적이고 효율적으로 운영하고 있다.

다음으로 에너지 및 전력부문의 사회적 비용을 보면 우리나라의 이 부문 사회적 비용 규모가 상당히 큰 편이다. 한국환경정책평가연구원(2007)의 추정치에 의하면 2004년 기준 67조원에 달하고 있다. 이러한 큰 규모의 사회적 비용은 다양한 비과세·감면 및 보조금의 제공 및 적절한 가격정책의 실패, 적정 과세정책의 결여 등으로 인해 외부 불경제가 여전히 크게 발생하고 있음을 나타내는 결과이다. 또한 조세체계

가 에너지 소비절약이나 환경부하 경감보다는 교통부문 지원, 일부 산업지원 및 지역 균형발전 지원 등을 위해 매우 복잡하게 운영되고 있기 때문에 이러한 사회적 비용이 충분히 경제활동에 내부화되지 못하는 구조를 지니고 있음을 말해 준다.

■ 표 3-3. 에너지 및 전력부문의 사회적 비용 규모(2004년 기준) ■

부 문	대기오염물질 배출로 인한 사회적 비용(연간)	이산화탄소 배출로 인한 사회적 비용(연간)	합계(연간)
에너지부문	34조 1,426억원	15조 6,153억원	49조 7,579억원
전력부문	12조 8,496억원	4조 8,775억원	17조 7,271억원

주: 대기오염물질은 CO₂, NO_x, SO_x, PM, VOC 기준
 자료: 한국환경정책평가연구원(2007.11) 추정치

또한 우리나라는 과거 저에너지가격 정책으로 인해, 환경 및 에너지 효율성이 주요 선진국과 비교하여 매우 낮은 편이다. 우리나라는 에너지 절약정책의 지속적인 추진으로 에너지 저소비형으로 전환되고 있는 추세이기는 하지만 여전히 에너지 소비 증가율은 높을 뿐만 아니라 에너지원 단위도 선진국 대비 높은 수준이라고 할 수 있다.

■ 표 3-4. 에너지 소비증가율 및 에너지 효율성의 국제 비교 ■

에너지 소비	한국	독일	영국	일본	미국
증가율('00~'05,%)	3.3	-0.4	0.3	0.4	0.2
에너지원 단위	한국	일본	미국	영국	OECD
(TOE/US천\$)	0.348	0.108	0.217	0.147	0.199

주: 1) 에너지원 단위(에너지소비량/GDP, 2004, IEA단위)
 2) 에너지 다소비 산업비중(%), 2004): 한국 28.9, 일본 21.4, 미국 24.7

2. 자동차 관련 세제 현황과 문제점

자동차관련 조세 및 공과금은 일반적으로 취득단계, 보유단계, 운행단계로 구분되어 부과된다. 우리나라의 경우 취득단계에는 개별소비세, 교육세, 부가가치세, 취득세 및 등록세가 부과된다. 보유단계에서는 자동차세, 자동차세분 지방교육세가 부과되며, 운행단계에서는 교통에너지환경세, 교통세분 교육세, 주행세, 부가가치세가 부과된다. 이 외에 수입차에 대해서는 관세 및 수입업자의 수입부과금, 수입유류에 대한 관세, 보험료 등이 자동차 관련 비용으로 포함된다.

표 3-5. 우리나라의 자동차 관련 세제 현황

		징수주체	과세표준	세율
취득단계	개별소비세	국 세	2천cc초과 승용차 출고가 (수입차는 관세 8% 부과후)	10%
			2천cc이하 승용차 출고가 (1천cc이하로 길이3.6m, 폭1.6m 제외)	5%
	교육세	국세	개별소비세법 상의 납부세액	30%
	부가가치세	국세	자동차가격+개별소비세+교육세	10%
	취득세	지방세	자동차가격	2%(경차제외)
	등록세	지방세	자동차가격	5%
	관 세	국 세	수입승용차	8%
보유단계	자동차세	지방세	승용차 배기량	cc당 80원~220원
	지방교육세	지방세	자동차세액	30%
운행단계	교통에너지 환경세	국 세	휘발유 경유	리터당 529원 리터당 375원
	교육세	국 세	교통에너지환경세액	15%
	주행세	지방세	교통에너지환경세액	26% (32.5%)
	부가가치세	국 세	휘발유, 경유, 부탄	10%

자료: 김재진 외(2009. 8)

우리나라의 자동차관련 세제는 1970년대 말에 기본체계가 갖추어진 이후, 지속적으로 수정과 보완이 이루어져 왔다. 1996년 교통세분 교육세가 신설되었으며 1999년에 등록세분 교육세와 농특세가 폐지되고 자동차세가 인하되었다. 그리고 2000년에는 자동차 면허세가 폐지되고 주행세가 신설되었으며, 2001년에는 중고차에 대한 자동차세 경감조치가 이루어졌고, 2003년에는 특소세가 인하되었으며 2000년 이후 최근까지 경유분 교통에너지환경세가 꾸준히 인상되고 있다.

보유단계의 현행 자동차세는 800cc 이하(cc당 80원), 1000cc 이하(cc당 100원), 1600cc 이하(cc당 140원), 2000cc 이하(cc당 200원), 2000cc 초과(cc당 220원)와 같이 배기량에 따라 5단계로 차등 과세되고 있는데, 한미 FTA 타결로 향후 3단계인 1000cc이하(cc당 80원), 2000cc이하(cc당 140원), 2000cc 초과(cc당 200원)로 간소화될 예정이다.

최근 한미 FTA협상에서 미국 측이 대형차 위주의 수입차에 대한 세제상의 차별 시정이라는 명목으로 우리나라 자동차관련 세제 개편을 요구하여 일부 세목에서 변화가 예정되어 있다. 먼저 자동차 특소세는 현재 배기량에 따라 0%(경차; 800cc이하), 5%(소·중형; 2000cc이하), 10%(대형; 2000cc초과)의 3단계로 차등 과세되고 있는데, 이 중에서 한미FTA 협상타결로 2000cc 초과 특소세 세율을 현행 10%에서 5%로 인하하여 단일화하였다. 이러한 자동차 보유단계의 자동차세(annual vehicle tax)에는 지방교육세가 부과되고 있다.⁷⁾

현재 자동차세는 자동차관리법의 규정에 의하여 등록 또는 신고된 차량과 덤프트

7) 주: A 승용자동차 1대당 연세액 = 배기량×cc당 세액

영업용		비영업용	
배기량	cc당 세액	배기량	cc당 세액
1,000cc 이하	18원	800cc 이하	80원
1,600cc 이하	18원	1,000cc 이하	100원
2,000cc 이하	19원	1,600cc 이하	140원
2,500cc 이하	19원	2,000cc 이하	200원
2,500cc 초과	24원	2,000cc 초과	220원

B. 차량이 3년 이상인 비영업용 승용자동차 1대당 연세액 : 다음의 산식에 의하여 산출한 당해 자동차에 대한 제1기분(1월부터 6월까지) 및 제2기분(7월부터 12월까지) 자동차세액을 합산한 금액을 당해년도 연세액으로 함. 이 경우 차량이 12년을 초과하는 자동차에 대하여는 그 차량을 12년으로 봄. 즉 자동차 1대의 각기분 세액=A/2-(A/2×5/100)(차령-2)

럭 및 콘크리트 믹서 트럭 등을 과세대상으로 하는 지방세로, 배기량과 cc당 세액을 곱하여 산출한다. cc당 세액은 배기량과 영업용 여부에 의해 달라지며, 비영업용 승용자동차 중 차령이 3년 이상인 자동차는 세액의 $5/100 \times (\text{차령} - 2)$ 만큼을 공제한다. 차량을 취득하는 과정에서 노출된 담세력에 부과하는 취득세와 재산권을 비롯한 권리를登記 또는 등록하는 경우에 등록세를 부과하며, 이 때 신고가격을 과세표준으로 하는 것이 원칙이다. 그러나 실제로는 자동차 종류와 차령에 따른 과세기준이 적용되며 2%의 세율로 취·등록세를 부과하고 있다.

최근 우리나라의 자동차세 현황을 보면 다음과 같다. 자동차세수는 2009년 부과액 기준으로 3조 2,930억원이며, 이 중 비영업용 승용차가 3조 1,490억으로 전체 자동차세수의 95.6%를 차지하고 있으며, 나머지 차량으로부터 세수는 극히 미미한 실정이다.

표 3-6. 자동차세 세수현황(2009년 부과액 기준)

(단위: 백만원)

합 계	승 용		승 합		화 물		특 수		삼륜이하 자동차	
	영업용	비영업용	영업용	비영업용	영업용	비영업용	영업용	비영업용	영업용	비영업용
3,293,040	17,855	3,149,068	4,257	30,289	7,229	81,621	1,140	921	-	660
100.0%	0.5%	95.6%	0.1%	0.9%	0.2%	2.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

제2절 주행세의 운용현황

1. 도입배경

주행세는 지방자치단체의 자주재정 확충을 목적으로 1999.12.28일 지방세법개정으로 도입되었다(시행 2000.1.1일). 그러나 직접적인 이유는 1998년 한미자동차양해각서체결(1998.10.20)로 인한 자동차세 세율인하로 발생하는 자동차세 세수감소를 보전

하기 위하여 도입되었다. 즉, 2,000cc를 초과하는 비영업용 승용차에 대해서 자동차세를 cc당 220원으로 하고 2000cc 이하의 경우 각각 cc당 20원씩 인하하며, 자동차세 과표구간도 7단계에서 5단계로 축소하는 등의 내용을 포함한 지방세법을 개정하였다.⁸⁾ 이를 통해 줄어드는 자동차세 세수감소분은 2,900억원으로 추정되었다.

그리고 2000.12월 정부는 제1차 에너지세제개편안을 발표하여 2006.7월까지 경유, LPG에 부과되는 유류세를 각각 휘발유의 75%, 60%까지 인상하기로 하였다. 이는 개편전 휘발유 대비 경유 및 LPG에 대한 유류세 비중이 각각 47%와 26% 수준에 불과하였기 때문이다. 한편 경유 및 LPG에 대한 유류세 인상으로 비용부담이 커진 버스·택시·화물업체 등에 대해 2001.6월 당시의 유류세보다 인상되는 부분을 유가보조금으로 지원하기로 하였다. 이러한 유가보조금 지급재원을 주행세를 통해 마련하기로 하고 지방세법을 개정(2000.12.29일)하여 유가보조금의 지급근거를 마련하였다(시행 2000.1.1일).

또한 2001.1월부터 자동차등록면허세가 폐지되고, 2001.7월부터 비영업용승용차의 자동차세가 차령에 따라 감면됨에 따라 해당세수가 각각 2,000억원, 3,342억원 감소하게 되었다. 정부는 이를 주행세수로 보전하기로 했으며, 2004.1월부터 경차의 취·등록세가 면제됨에 따라 발생하는 해당 세수감소가 200억원으로 추정되었는데, 이 역시 주행세에서 보전하도록 하였다. 주행세수는 유가보조금과 지방세수 감소보전을 목적으로 자치단체에 배분되는데, 정액보전금으로 지급되는 8,442억원은 자동차세를 포함한 전술한 지방세수(면허세, 취·등록세) 감소액의 합계이다.

8) 정부는 1998.12.31 지방세법 개정으로 아래 표와 같이 세율을 개정

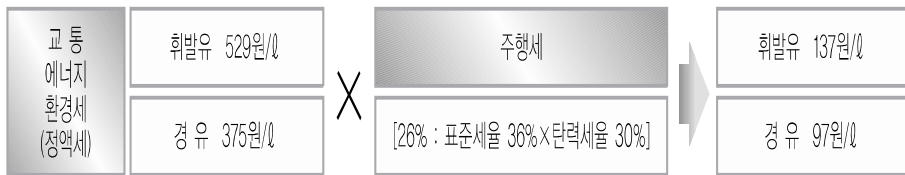
구 분	800cc 이하	1,000cc	1,500cc	2,000cc	2,500cc	3,000cc	3,000cc 초과
개정전	100원	120원	160원	220	250원	310원	370원
개정후	80원	100원	140원	200원	220원		

2. 주행세 현황

가. 납세의무자와 세율

주행세는 휘발유, 경유에 대해 「교통·에너지·환경세」의 납세의무자에 부과되는 부가세(surtax)이다. 교통·에너지·환경세는 유가 등락과 관계없는 「정액세」 구조로 교통시설(80%)·환경개선(15%)·에너지자원(3%)·균형발전(2%) 특별회계로 전입되는 목적세이다. 이에 따라 주행세는 교통·에너지·환경세의 변동에 따라 변동된다.

■ 그림 3-1. 주행세 세율 구조 ■



주행세의 표준세율은 지방세법제196조의17제1항에서 교통세액⁹⁾의 360/1,000으로 하고 있지만, 동조제2항에서 대통령령으로 표준세율의 30%이내의 범위 내에서 탄력적으로 조정하도록 하고 있다. 현행 주행세율은 교통세액의 26%이며, 주행세는 유류 공급자(정유회사, 유류수입업자)에게 부과되고 있다.

나. 세율결정방식

일반적으로 세수의 크기는 해당 세목의 세율결정 결과이지만, 주행세의 경우 세수를 먼저 결정하고 결정된 세수를 확보하기 위하여 세율을 결정한다. 자동차세 등 지방세수 감소를 보전하기 위해서 매년 지자체에 지급되는 정액보전금 8,442억원과 버스·택시·화물업체의 유가보조금 신청예상액을 합산하여 당해연도에 주행세로 지급

9) 휘발유의 교통세율은 1ℓ 당 475원이고 경유의 경우 340원이나, 역시 대통령령으로 표준세율의 30%범위 내에서 조정할 수 있도록 하고 있다(10.9.6일 현재 교통세는 휘발유가 529원, 경유가 375원).

해야할 금액을 산출한 후(주행세 필요액), 해당연도의 휘발유와 경유의 소비량을 예측하여 적정주행세율을 산정한다.

$$\begin{aligned} \text{주행세필요액} &= 8,442\text{억원} + \text{유가보조금 신청예상액} \\ &= \text{주행세율} \times (\text{휘발유 및 경유의 소비량}) \end{aligned}$$

다만, 주행세율의 인상이 국민에 대한 유류세 인상으로 연계되지 않도록 하기 위해서 교통세율 및 교육세율과 연동하여 이루어진다. 휘발유 및 경유의 경우 교통세, 주행세, 교육세를 통칭하여 유류세라고 하는데, 이러한 유류세가 휘발유는 745원, 경유는 528원이 항상 유지되도록 하고 있다.¹⁰⁾ 만약 주행세가 인상되는 경우 교통세는 인하되고, 교통세의 15%인 교육세 역시 인하되는 것이다.¹¹⁾

이렇게 주행세율은 지방세수 감소보전을 위한 정액보전금 지급과 유가보조금 지급을 위한 필요세수를 확보하기 위해 결정되는데, 정액보전금은 지방세법시행령146조의 16제2항에 8,442억원으로 고정되어 있기 때문에 주행세율을 결정하는 요인은 당해연도의 유가보조금 신청예상액¹²⁾과 휘발유, 경유의 소비예상량이라고 할 수 있다.

10) 휘발유 유류세 745원 = a(교통세) + a×z(주행세) + a×0.15(교육세), 경유 유류세 528원 = a(교통세) + a×z(주행세) + a×0.15(교육세)

11) 주행세율 변화에 따른 교통세, 교육세의 변화

주행세율	유종	교통세	주행세	교육세	총액(유류세)
교통세의 30% (’08.10월)	휘발유	514원	154원	77원	745원
	경유	364원	109원	55원	528원
교통세의 26% (’09.5월)	휘발유	529원	137원	79원	745원
	경유	375원	97원	56원	528원

12) 유가보조금 신청예상액은 에너지세계개편으로 인한 유류세인상, 유가연동유가보조금의 지급(’08.7월~’09.6월) 등 에너지세계에 대한 국가정책결정에 영향을 받았다.

표 3-7. 주요 유류세 현황

세 목	세 율	탄력세율	부과방식	구분
교통·에너지·환경세	휘발유: 475원(529원) 경유: 340원(375원)	서울의 30%	종량세	국세
교육세	교통·에너지·환경세의 15%	서울의 30%	종량세	국세
주행세	교통·에너지·환경세의 36%(26%)	서울의 30%	종량세	지방세
부가가치세	공급가액의 10%	-	증가세	국세

주: () 안은 현행 탄력세임

[참고 1] '09년 주행세입 필요액 추정: 3조 430억 원

○ 유가보조금 지급액을 추정한 결과 유류세 연동 유가보조금이 2조1,988억 원으로 추계됨

표. 2009년도 유가보조금 추계액

구 분	지급기준1)(원/ℓ)	유류사용량2)(천ℓ)	지급액(억 원)
버 스	371.37	1,138	4,224
택 시	36.42	2,884	1,051
화 물 차	337.61	4,881	16,480
'08년 과부족액	-	-	233
합 계	-	8,903	21,988

주: 1) ㉠ 화물차: {경유 유류세(528.75)×0.985(바이오디젤(1.5%) 면세)}-('01.7월 이전세율(183.21))

㉡ 버 스: 유류세 인상분에 대한 부가가치세 추가 지급

⇒ 화물차 유가보조금(337.61)×1.1

㉢ 택 시: 유류세 면제이므로 석유사업법상 판매부과금(36.42원/ℓ)에 대해서만 유가보조금 지급

2) '08년 실적치(국토부 집계)×{1+'08년 대비 '09년 증감률(경유: △5.6%, 부탄: 1.6%)}

○ 자동차세 보전분은 자동차세 세율인하보전분, 자동차 면허세 폐지 보전분, 새차·현차 자동차세 차등과세 보전분 등 세 가지로 구분됨

① 자동차세 세율인하 보전은 '98.10월 한·미 자동차협상시 합의한 자동차세 세율인하('99.1)에 따른 지방세수 감소분 보전으로 2,942억 원

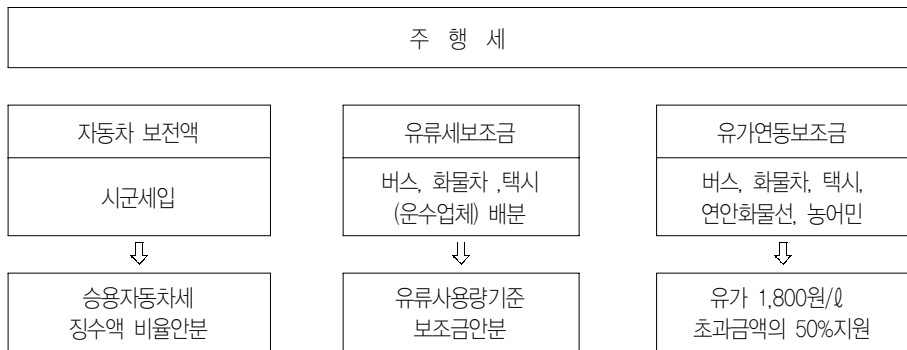
② 자동차 면허세 폐지 보전은 자가용자동차에 대해 배기량에 따라 연 1회 3,000~45,000원 부과하던 면허세 폐지('01.1)에 따른 지방세수 감소분 보전으로 2,000억 원

③ 새차·현차 자동차세 차등과세('01.7)에 따른 세수보전은 비영업용 승용자동차를 최초등록일로부터 3년이 되는 해부터 매년 5%씩 누증 경감하되 최고 50%가 될 때까지 경감하는 것으로 3,500억 원

다. 주행세의 배분

주행세의 배분구조를 보면 주행세는 자동차세 보전액, 유류세 보조금, 유가연동보조금 순으로 보전된다. 자동차세 보전액(8,442억원)은 매년 승용자동차세 징수액 비율에 따라 시군세입으로 정액으로 보전된다. 그리고 유가보조금은 유류세 연동 유가보조금과 유가 연동 유가보조금으로 구분된다. ‘유류세 연동 유가보조금’은 제1차 에너지세제 개편에 따라 경유·LPG부탄에 대한 유류세를 인상하면서 운수업체 부담완화를 위해 세액인상분을 보조금으로 지급(’01.7~)하는 것이다. 지급 기준은 ’01.7월 이후의 유류세 인상분 전액 및 판매부과금이다.

■ 그림 3-2. 주행세 배분구조(’08년7월부터) ■

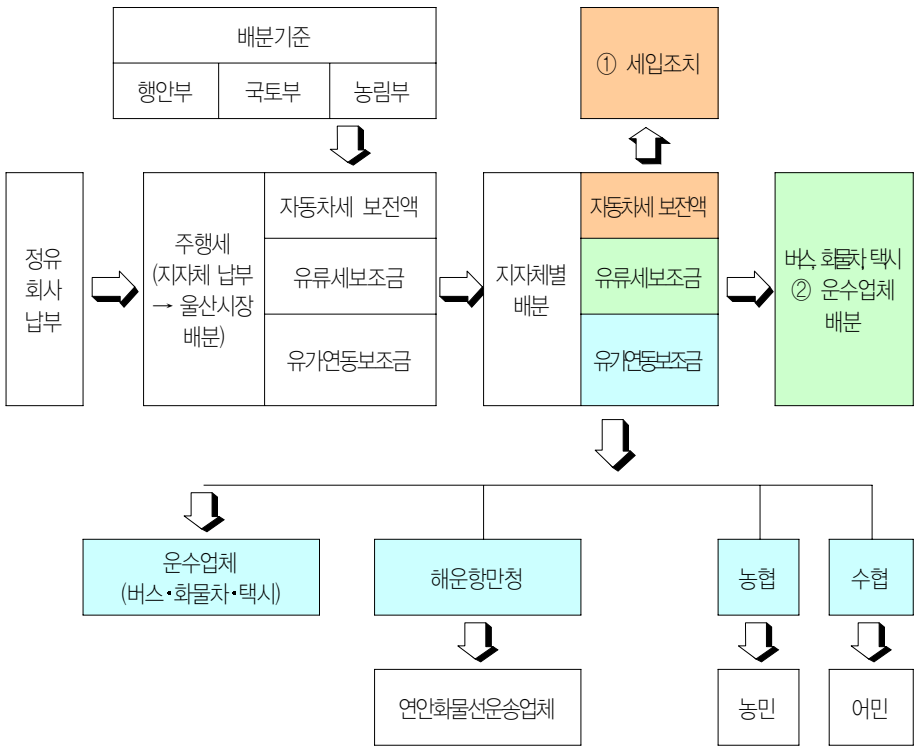


이에 비해 ‘유가 연동 유가보조금’은 「고유가극복종합대책(’08.6)」 중 하나로 기준가격(1,800원/ℓ, 경유) 이상 상승분의 50%를 보조금으로 지원(’08.7~’09.6월)하는 것이다. 유가연동보조금은 버스, 화물차, 택시, 연안화물선, 농어민에게 각각 보조되는 보조금 예산액 비율로 안분하도록 하고 있다. 그러나 유가 연동 유가보조금은 유가하락으로 최근 지급실적이 없는 상황이다. 이에 따라 이하에서 유가보조금이라 함은 ‘유류세 연동 유가보조금’을 말한다.

주행세의 배분체계는 [그림 3-2]에서 볼 수 있듯이 정유회사가 주행세를 해당 지자체에 납부하면 이를 합계하여 정해진 배분기준에 따라 지자체에 배분하고, 지자체

는 이 중 자동차세 보전액은 세입조치하며, 유가보조금은 운수업체에 배분하는 체계를 갖고 있다.

그림 3-3. 주행세 배분체계



■ 표 3-8. 연도별 주행세수 지급결과 ■

(단위: 억원)

구 분	주행세수(a)	시군 지원금			과부족 (a-b)
		계(b)	정액보전금	유가보조금	
'00년	2,538	2,900	2,900	-	△362
'01년	5,420	7,012	5,571	1,441	△1,592
'02년	10,634	10,653	8,242	2,411	△19
'03년	12,658	13,890	8,242	5,648	△1,232
'04년	17,503	19,628	8,442	11,186	△2,125
'05년	22,925	23,210	8,442	14,768	△285
'06년	27,095	27,026	8,442	18,584	69
'07년	32,702	31,081	8,442	22,639	1,621
'08년	30,811	30,599	8,442	22,157	212
'09년	32,871	28,343	8,442	19,901	4,528
계	195,157	194,342	75,607	118,735	815

※ 유가연동보조금은 '08.7월부터 지급(485억원)

자료: 행정안전부 내부자료

■ 표 3-9. 유류세(교통세, 주행세, 교육세) 관련 세율 체계 ■

구분	'08.1~3.9		'08.3.10~10.6		'08.10.7~12.31		'09.1~'09.4		개 정	
	휘발유	경유	휘발유	경유	휘발유	경유	휘발유	경유	휘발유	경유
교통세	505	358	472	335	472	335	514	364	529	375
주행세	164 (32.5%)	116 (32.5%)	127 (27%)	90 (27%)	141 (30%)	100 (30%)	154 (30%)	109 (30%)	137 (26%)	97 (26%)
교육세	76 (15%)	53 (15%)	71 (15%)	50 (15%)	71 (15%)	50 (15%)	77 (15%)	54 (15%)	79 (15%)	56 (15%)
합 계	745	527	670	475	684	485	745	527	745	528

제3절 주행세의 주요 기능과 문제점

다음에서는 앞서 살펴본 주행세의 운용현황에 기초하여 그 동안 드러난 문제점들을 정리해 보기로 한다.

첫째, 주행세는 도입 초기의 지방재정 확충이라는 주요 기능이 변질되어 유가보조

금 재원조달을 위한 목적세로 변질되었다. 주행세는 한미통상협상 등으로 인한 지방 재정손실을 보전하기 위해서 도입된 지방세 세목이지만, 사실상 지방재원으로 사용되는 부분은 아주 일부에 불과하고, 나머지 대부분은 버스, 택시, 화물차에 지원되는 유가보조금 재원으로 사용된다. '09년기준 주행세 징수액은 3조 2,871억원이지만, 실질적인 지방재정의 손실을 보전하는 지원금은 정액보전금 8,442억원 뿐이다.¹³⁾ 유가보조금 명목으로 지자체에 지급되는 주행세수는 형식상의 지자체 재원일 뿐 지자체가 사업추진에 사용할 수 있는 재원이 아니고 버스·택시·화물업체가 신청하는 유가보조금을 지원하는데 사용될 뿐이다.

유가보조금제도는 당초 한시적으로 도입되었으나 국토해양부에서 매년 1년씩 일몰을 연장해오고 있으며, 매년 그 규모가 확대되고 있다. 즉 현재 주행세는 지방세로서 보통세로 분류되지만 일반재원으로 사용되는 자동차세 보전분은 그 비중이 크게 감소하여 2009년에는 주행세의 25.7%에 불과하다. 이에 비해 버스, 택시, 화물차에 대해 경유, LPG부탄의 세액 인상분만큼 지급되는 유가보조금은 지속적으로 증가하여 주행세는 목적세로 변질되었다고 할 수 있다.

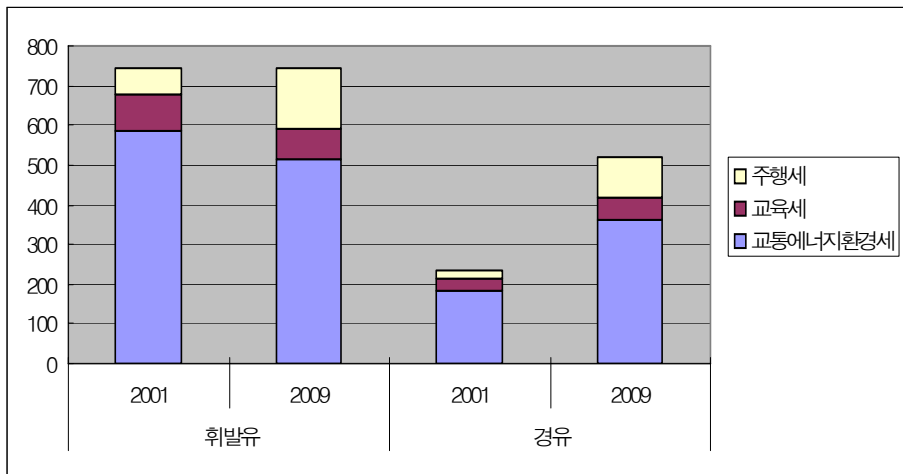
둘째, 주행세로 인하여 유류세 체계의 복잡성이 가중되고 있다. 휘발유와 경유에는 교통에너지환경세가 부과되고, 교통에너지환경세액의 26%가 주행세로, 그리고 교통에너지환경세액의 15%는 교육세로 부과된다. 그리고 휘발유와 경유의 공급가격과 교통에너지환경세, 주행세, 교육세를 합한 금액의 10%로 부가가치세가 부과되며, 이 모든 금액의 합계가 휘발유 소비자가격으로 책정된다. 이에 비해 LPG, 등유, 중유의 경우 교통에너지환경세 대신 개별소비세가 부과될 뿐, 나머지 주행세와 교육세가 부과되지 않으며, 부가가치세는 휘발유, 경유 등과 동일한 체계로 부과된다.

그동안 정부는 경유 및 LPG에 대한 세율 인상 또는 유류의 사용량 증가 등으로 유가보조금 재원이 많이 필요하게 되면, 주행세 세율을 올리는 한편 교통에너지환경세를 인하해 왔으며, 반대로 유가보조금에 대한 수요가 줄어들면 주행세 세율은 내리면서 교통에너지환경세는 인상하는 방식으로 운영하여 왔다. 예컨대 2008년 6월 유

13) 주행세징수액이 정액보전금과 유가보조금을 지급하고 남음이 있는 경우 다음 연도 지자체에 대한 유가보조금 지원액에서 차감하고 있다. 모자라는 경우는 다음연도 유가보조금 지급액 산정시 이를 추가한다.

가가 치솟을 때에는 주행세 세율을 32%에서 36%로 올리고, 교통세 법정세율을 25%로 인하시키면서, 탄력세율 한도도 30%에서 50%까지 확대했다. 반면, 최근에는 유가보조금에 대한 수요가 줄자, 주행세를 30%에서 26%로 내리고, 휘발유와 경유에 부과되는 교통세액을 증가시켰다.

■ 그림 3-4. 휘발유와 경유의 세율의 변천 ■



셋째, 세수불안정과 지속적 세율조정의 문제이다. 주행세는 자동차세 보전분을 제외하면 유류세보조금으로 용도가 지정되어 있는데 비해, 세수입은 유류 가격 및 유류 소비량 등에 따라 변동폭이 크기 때문에 세수가 초과되거나 또는 부족되는 현상이 지속적으로 발생하고 있으며, 따라서 세율조정을 매년 한 두 번씩 해야 하는 문제가 발생한다. 지속적 세율조정에도 불구하고 매년 유가보조금 재원의 과부족이 발생한다. 물론 이 과부족 재원이 다음 연도에 이월되지만 빈번한 세율조정과 이로 인한 정책적 복잡성 및 행정적 낭비도 무시할 수 없는 부분이다.

넷째, 주행세는 지방재정 구조를 심각하게 왜곡하고 있다. 즉 주행세 비중이 큰 지자체의 경우 그 대부분이 유류세 보조금인데도 불구하고, 이로 인해 세입에서 차지하는 지방세수 비중이 높아지면서 재정자립도가 높아져, 지방재정의 자율성 및 자치단

체의 재정력을 과대평가하여 재정구조 파악을 왜곡하는 문제가 발생하고 있다.

표 3-10. 교통부문 유류세 변천 추이

(단위: 원/ℓ, 원/kg)

구 분	교통에너지환경세 및 개별소비세 (원/ℓ, 원/kg)			유류세액 (원/ℓ)			유류세액 누계인상액 (원/ℓ)		유가보조금 지급액 (원/ℓ)	
	휘발유	경유	LPG	휘발유	경유	LPG	경유	LPG	경유	LPG
2001.1~2001.6	630	155	40	744.6	183.21	23.4	-	-	-	-
2001.7~2001.12	588	185	144	743.8	234.0	87.6	50.79	64.2	25.4 (50.8)	32.1 (64.2)
2002.1~2002.6	-	191		-	241.6		58.39		29.2 (58.4)	
2002.7~2003.6	586	232	203	744.2	294.6	151.5	111.39	128.1	55.7	64.1
2003.7~2003.12	572	261	297	743.31	339.17	216.64	155.96	193.24	100.24	129.2
2004.1~2004.2	-	261		-						
2004.3~2004.6	599	255	297	743.47	339.15	216.67	155.94	193.27	100.22	129.2
2004.7~2005.6	545	287	382	743.93	391.76	282.17	208.55	258.77	052.83	194.7
2005.7~	535	323	306	743.65	448.97	241.93	265.76	218.53	210.04	154.46
2006.7~	526	351	306 (178.95)	744.29	494.17	241.93	310.96	218.53	283.11	186.50
2007.8~	505	358	275 (160.82)	744.875	525.41	221.36	342.20	197.96	342.20	197.96
2008.3~2008.9	472	335	252 (147.37)	670.24	473.21	205.90	290	182.50	290	36.42
2008.10~2008.12	462	328	252 (147.37)	669.90	473.22	205.90	290.01	182.50	290.01	36.42
2009.1~	514	364	275 (160.82)	745.3	519.9	221.36	336.87	197.97	336.87	36.42

주: 1) LPG 개별소비세는 kg당 세율인데 () 안의 수치는 리터당 세율로 조정한 것임.

2) 2006년 7월 이후 경유의 유류세는 바이오디젤(BD5)부분을 고려하여 산정함.

3) 2008년 5월부터 택시운송사업자에게는 개별소비세와 교육세를 한시적으로(2008.5.1~2010.4.30) 면세함에 따라 판매부과금만을 보조하고 있음

자료: 국토해양부 내부자료

2002~2008년 기간 중 지방세는 45.1% 증가하였고, 자동차세는 49.0% 증가하였는데 비해, 주행세는 189.6% 증가하여 네 배 정도 빠르게 증가하였다. 이로 인해 주행세의 지방세 대비 비중은 2002년에서 2008년 사이 불과 6년 만에 특광역시는 3.6%에서 6.5%로, 군의 경우 8.9%에서 21.3%로 증가하였으며, 특히 재정이 열악한 일부 자치단체에서는 그 비중이 매우 높은 것으로 나타났다. 2008년 세입 결산자료에 의하면 주행세의 지방세 대비 비중이 전남 화순군은 65.9%, 경기 연천군은 64.0%, 경남 의령군은 57.1% 등으로 나타나는데, 문제는 그 대부분이 유가보조금 지급재원이라는 것이다.

따라서 지방자치단체가 실제로 사용할 수 없는 유가보조금 재원이 지방세 수입을 높이고, 이로 인해 재정자립도가 높아지는 결과를 초래한다. 그러나 실제 자치단체의 재정여력은 유가보조금 재원 규모와 아무런 관계가 없다는 것이다. 물론 지방교부세 산정을 위한 기준재정수입액(지방세의 80%) 산정시에는 주행세 수입이 제외되고 있어 지방교부세 감소로 이어지지는 않는다.

다섯째, 주행세의 자동차세 정액보전분으로 인해 실질적 지방세수 보전이 이루어지지 못하여 지방세수의 탄력성이 저해되는 문제가 있다. 자동차세 정액보전분 8,442억원은 지자체 세수감소 보전에 사용되고 있지만, 동 지원금의 규모는 2003년도에 결정된 금액으로 그간 자동차세 규모증가를 고려할 때 실질적인 세수감소를 보전하는 것으로 보기 어렵다. 예컨대, 2000년 주행세 도입 당시 국내 등록된 자동차수는 1,206만대(2000년말 기준)에서 2009년 말에는 1,733만대로 증가하였다¹⁴⁾. 그런데 한미자동차양해각서 체결로 인한 세율감소로 지자체에서 발생하는 세수감소의 크기는 주행세 도입당시 2,900억원이었지만, 이후 자동차수가 증가함에 따라 추정할 수 있는 자동차세수 손실규모 역시 비례해서 증가한다고 볼 수 있기 때문에 2,900억원을 훨씬 상회하는 규모일 것이다.¹⁵⁾ 즉, 자동차 관련 지방세 감소 보전분의 경우 2003년 이후 8,442억원으로 고정되어 있어 자동차수 증가에 따른 세수증가분 및 물가상승이

14) 국토부 자동차등록현황(2000년, 2009년)

15) 자동차 대수 증가 등에 따라 추정되는 세수손실 외에, 그간 물가상승률만을 반영하는 경우에도 '03년도 결정된 8,442억원은 '09년 9,502.7억원 이상으로 증액할 필요가 있다(2003년 GDP디플레이터가 96.3, 2009년DL 108.4인 것을 고려 $\Rightarrow 96.3:8442\text{억원} = 108.4:9,502\text{억원}$).

나 소득수준 향상으로 인한 세수증가분 등이 전혀 반영되지 못하는 구조이다.

자동차세 증가율은 2003-2009년 기간 중 59.4%의 신장세를 보인데 비해, 자동차 관련세 보전액은 0% 증가에 그쳤고, 이로 인해 자동차 관련 지방세 세수감소분의 실질규모는 시간이 갈수록 급격히 확대되는 문제점을 안고 있다.

표 3-12. 자동차세 증가율

	2003	2009	증가율
자동차세	17,783억원	28,340억원	59.4%
자동차세보전액	8,442억원	8,442억원	0%

표 3-13. 지방세 구조(2008)

구분	합계	특광역시	도	시	군	자치구
총계	45,835,149	19,447,708	11,800,904	9,807,698	1,960,946	2,817,893
보통세	36,868,810	15,565,993	8,595,314	8,521,941	1,812,404	2,373,158
취득세	6,876,713	3,091,063	3,785,650	-	-	-
등록세	7,142,906	3,294,850	3,848,056	-	-	-
면허세	72,611	549	32,946	-	-	39,115
주민세	8,115,149	4,610,909	45,539	2,911,576	547,125	-
재산세	4,918,496	639,831	48,134	1,695,853	297,262	2,237,417
자동차세	2,610,900	1,160,800	26,142	1,202,084	221,874	-
농업소득세	-	-	-	-	-	-
도축세	52,361	8,006	1,394	29,672	13,289	-
레저세	989,020	247,862	741,157	-	-	-
담배소비세	2,916,402	1,251,063	38,408	1,311,687	315,244	-
주행세	3,077,627	1,261,060	27,887	1,371,068	417,612	-
	(6.71%)	(6.48%)	(0.24%)	(13.98%)	(21.30%)	
특별시분 재산세	96,626	-	-	-	-	96,626
목적세	8,527,777	3,788,447	3,074,548	1,137,816	125,703	401,263
도시계획세	2,182,788	1,299,954	14,135	801,972	66,727	-
공동시설세	588,491	289,620	298,871	-	-	-
사업소세	799,494	-	3,411	335,844	58,976	401,263
지역개발세	92,561	15,166	77,395	-	-	-
지방교육세	4,864,443	2,183,706	2,680,737	-	-	-
지년도수입	438,562	93,268	131,042	147,941	22,839	43,472

자료: 지방재정연감(2009)

제4절 유가보조금 제도의 현황과 문제점

1. 유가보조금 제도 현황

그 동안 우리나라에서는 휘발유에 상대적으로 높은 세율을 부과하고 경유 및 LPG에는 낮은 세율을 부과함에 따라 경유 및 LPG 차량이 증가하였으며, 이것은 자원배분의 왜곡과 함께 세수 감소를 초래하였다.¹⁶⁾ 정부는 「에너지 가격구조 개편계획」에 따른 제1차 에너지세제 개편('01.7~'04.12)에 따라 경유 및 LPG에 부과되는 교통세 및 특소세의 세율을 단계적으로 인상하기로 하였다. 즉 정부는 1차 에너지가격개편을 통해 휘발유 가격 대비 경유, LPG의 가격 비율을 100:75:60으로 조정하기로 하였다. 이에 운송업계의 급격한 부담증가를 막기 위해 동 기간 중 유류세 인상분을 보조금으로 지원하기로 하였으며, 유가보조금의 지급재원은 지방세인 주행세를 조정하여 마련하기로 하였다(2000년 12월 지방세법 개정).

제2차 에너지세제개편('05.1~'07.7)은 일반형 경유승용차의 국내 판매 허용을 앞뒤 예상되는 경유수요 급증과 그로 인한 대기오염 심화에 대응하기 위해 실시되었다. 정부는 2차 에너지가격개편을 통해 휘발유 가격 대비 경유, LPG 가격의 비율을 100:85:50으로 재조정하기로 하였다.¹⁷⁾

이러한 유류세제 개편인에 대하여 버스·택시·화물자동차 등 운송업계의 부담을 완화하기 위하여 동 기간 중 유류세 인상분에 대한 보조금을 지급하고 있다. 유가보조금 대상이 되는 차량은 경유와 LPG를 이용하는 영업용 화물차량과 버스 및 택시를 대상으로 하고 있다. 구체적으로 노선여객 자동차운송업인 시내·시외·농어촌 및

16) 수송용 연료체계 개편에 대한 최초의 논의는 1997년 이후의 LPG 수요급증과 1999년 사회적 문제로 제기되었던 'LPG 승합차 파동'을 발단으로 시작되었다. 택시요금 안정과 국가유공자, 장애인 복지증진의 목적으로 낮은 세금을 유지하던 LPG(부탄) 수요가 일반용 승합차의 허용으로 증가하여 안정적 에너지 믹스와 수급을 훼손하였다. LPG(부탄)수요는 '97년 1,836만 배럴에서 '01년 3,639만 배럴로, 등록된 차량은 40만대에서 143만대로 급격히 증가하였다.

17) OECD 국가들 휘발유:경유:LPG의 상대가격 비중 평균은 100:80:51 수준임.

마을버스가 대상 업종이며, 택시는 법인택시와 개인택시를 포함하고 있고 영업용 화물차량은 일반, 개별, 용달화물 운송업을 포함한다.

유가보조금의 법적 근거는 「여객자동차운수사업법」 제50조에서 여객자동차 운수사업의 진흥을 위하여 재정지원을 할 수 있다는 규정이다. 또한 「여객자동차운수사업법 시행규칙」 제94조 4항에서 재정지원을 할 수 있는 것으로 “유가체계 조정에 따른 운수사업부분의 유류세액 인상액의 보조”라고 규정하고 있다. 「화물자동차운수사업법」 제43조 2항에서 “특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 운수사업자에게 유류에 부과되는 다음 각 호의 세액 등 인상액에 상당하는 금액의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다”라고 규정하였다.

유류세연동 유가보조금의 2009년도 지급률은 [표 3-14]와 같다. 2008년 5월부터 택시운송사업자에게는 개별소비세와 교육세를 한시적으로(2008.5.1-2010.4.30) 면세함에 따라 판매부과금 만을 보조하고 있다. 석유판매부과금은 석유의 수급 및 가격안정을 위하여 석유정제업자 혹은 석유수출입업자에게 부과되는 징수금으로 2008년 3월 현재 kg당 62.28원(리터당 36.42원)으로 책정되어 있다. 또한 최근 정부는 ‘조세특례제한법’을 개정하여 택시연료에 부과되는 개별소비세와 교육세 면제제도를 1년간 연장하였다.

■ 표 3-14. 차종별 유가보조금 지급률 ■

차 종	유 종	지급률
고속버스 화물자동차	경유	334.97원/ℓ
일반버스	경유	368.46원/ℓ
택 시	LPG	36.42원/ℓ

표 3-15. 연도별 유가보조금 지급현황

(단위: 억원)

년 도	총 계	버스	택시	화물차	연안화물선
2001	1,476	442	687	347	
2002	2,474	685	1,212	577	
2003	5,410	1,405	2,324	1,680	
2004	9,786	2,138	4,165	3,483	
2005	14,923	3,045	5,296	6,428	155
2006	18,795	3,832	5,313	9,439	211
2007	22,881	4,352	5,376	12,911	242
2008	22,047	4,012	3,666	14,123	246
2009	20,171	3,809	1,054	15,038	270

자료: 국토해양부

유가보조금 지급현황을 보면 전체 보조금의 3/4이 화물차에 지급되고 있으며, 택시의 경우 2007년 이전에는 상대적 비중이 큰 편이었으나 택시에 대한 유류세 면세조치로 대폭 감소한 것을 볼 수 있다. 특히 그간의 추이를 보면 버스와 택시에 비해 화물차에 대한 유가보조금이 지나치게 빠르게 증가하고 있으며, 이것은 화물차에 의한 물류비의 상당부분이 유가보조금에 의해 지원되는 것을 의미한다. 따라서 유가보조금은 우리나라 물류체계의 왜곡현상을 초래하기도 하는 등 문제점이 많으므로 근본적인 해결책이 강구되어야 할 것이다.

그림 3-5. 유가보조금 지급절차



유가보조금의 지급절차는 다음과 같다. 먼저 자치단체는 익년도 업종별 유가보조금 소요예산액을 산정하여 국토부에 제출하면 기재부와 관계기관의 협조를 통해 주행세 세입추정액을 산정한다. 국토부는 시군별 유가보조금 소요예산액과 주행세 세입추정액을 기초로 시군별 지급예산액 및 안분비율을 산정한다. 국토부는 안분비율 및 안분금액을 행안부장관과 협의를 거쳐 울산광역시 및 각 시도에 통보하면 이를 토대로 자치단체는 예산을 편성한다. 다음으로 주행세 세입관할 시장군수는 정유공장으로부터 매월말 일괄징수한 주행세액을 다음달 10일까지 울산시장에게 송부한다. 울산시장은 주행세 세입액을 총합하여 매월 25일까지 시군별 안분비율에 따라 시군에 배분한다. 시장군수는 유종별 보조금액 및 신청절차 등을 사업자(단체)에게 통보하고 사업자는 그 내용에 따라 보조금 지급을 신청한다. 이 때 신청자는 보조금 지급신청서와 유류사용내역 증빙서류를 첨부하여야 한다. 시장 군수는 유류사용내역을 확인한 후 유가보조금 지급금액을 확인한 후 지급금액을 확인하고 결정된 유가보조금 신청자에게 계좌로 입금한다.

2. 유가보조금에 대한 찬반 논의

유가보조는 민간운송업자에 대한 정부의 보조를 의미한다. 정부보조에는 요금인상이나 시설지원, 부대사업 지원 등 간접적 보조 외에 직접적인 정부보조의 대표적인 유형인 운영비 보조가 있는데, 흔히 정부보조라고 하면 후자인 직접적인 보조를 의미한다. 따라서 유가보조는 직접적인 보조인 운영비 보조의 한 유형으로 볼 수 있다(이재민·강상욱, 2007).

운송사업에 대한 정부보조를 긍정적으로 보는 논리는 다음과 같다. 운송산업은 규모의 경제하에서 교통수단의 이용 효율성을 증대시키는 산업으로, 특히 대중교통산업은 자가용 이용감축을 통한 혼잡 등 사회적 외부비용을 감소시키는 역할을 한다. 또한 화물운송산업은 국가물류운송을 담당하고 있는 중요한 국가의 산업으로서 정부보조의 정당성이 있는 것이다. 그러한 차원에서 운송사업에 대한 정부보조는 대중교통산업의 육성 및 장래 수요 대비 공급능력의 확보란 차원에서 의의가 있다고 할 수 있다.

그리고 영세한 운송업 차주들의 소득개선에 기여하여 전근대적이고 낙후된 화물 및 여객 운송업을 발전시키는 데 기여하고 있다는 논리도 있다. 즉 사회적 약자인 운송업 종사자에 대한 정치적 배려를 통하여 후진적인 화물 및 여객운송업을 개선시킨다는 견해이다.

또 다른 논리로서 유가보조는 단순히 운송사업자의 운영비 보조와는 성격이 다르다는 것이다. 운영비 보조는 사업 환경의 악화나 대중교통 활성화를 위한 공공목적 달성을 위해 운송사업의 일정 적자분을 보조하는 것이다. 반면, 현행 유가보조금은 운송사업의 적자보전보다는 정부의 에너지 세계개편에 따른 운송편의에 따른 운송사업자의 유류비 인상분을 보전해 주는 일종의 ‘조세환급(tax refund)’의 성격을 지니고 있다는 점에서 필요성을 찾고 있다.

그리고 버스와 택시 등 대중교통산업은 자가용의 확산으로 90년대 이후 수요가 지속적으로 감소해온 반면, 공급규제로 수급불균형에 따른 경영손실이 증가하고 있으므로 이를 상쇄할 수 있는 요금인상은 정부의 물가인상 억제논리로 인해 더욱 어려워

저서 사업 환경이 악화되고 있다는 것이다. 여객 및 화물운송업은 영업비용에서 유류비가 차지하는 비중이 높아 지속적인 유가상승으로 경영에 어려움을 겪어 왔다. 영업비용 중 유류비 비중(유류세연동보조금 제외)은 시내버스 25.7%, 택시 42.7%, 일반 화물 37.2%로 나타나고 있다.¹⁸⁾ 화물운송사업의 경우에도 1990년대 이후 진입장벽 완화와 같은 정부규제의 철폐와 운임자율화가 있었지만, 시장수요와 공급에 의해 운임이 결정되지 않아서 경영환경의 악화가 계속되어 2005년부터는 다시 진입장벽이 강화되고 있다.

이상과 같이 공급과다나 요금규제와 같은 정부규제하에서 대중교통 활성화나 물류정책의 실효성 제고를 위하여 정부보조차원의 유가보조금이 필요하다는 견해가 존재하는 것이다.

이에 비해 정부보조에 대한 반대논리도 적지 않다. 먼저 사업자에 대한 정부보조는 운송산업의 경쟁력 저하를 통한 비효율성을 낳을 수 있다는 것이다. 특히 진입경쟁이 제한적인 과점(oligopoly)시장 혹은 독점적 경쟁(monopolistic competition) 시장에서 시장참여자인 사업자에 대한 정부보조는 일종의 지대(rent) 역할을 하고 있기 때문이다. 따라서 시장참여 사업자는 경쟁을 통하여 효율성을 높이기보다는 지대추구 활동(rent seeking behavior)을 수행할 가능성이 높다.

이외에 정부개입에 따른 실패(government failure)로 인하여 다양한 문제점이 발생할 수도 있다. 특히 정부보조가 효율적이고 공평하게 배분되기 어렵기 때문에 다양한 행정비용(administration costs)을 유발하여 공공부문의 비효율성을 높일 수 있다. 그리고 유가보조금의 확대는 지방재정의 부담으로 작용하여 재정운용의 효율성을 저해한다.

또한 지방주행세의 확대인상은 상대적으로 교통·에너지·환경세의 세수감소를 유발할 수 있으며, 이는 교통시설특별회계를 재원으로 하는 교통시설 투자에도 악영향을 미칠 수 있다.

유가보조금이 지급되는 대상은 영업용 화물자동차와 버스 및 택시 등으로 비영업용 경유차량 및 휘발유 차량의 세부담을 가중시켜서 조세부담의 왜곡과 형평성 문제

18) 통계청, 2008 운수업조사보고서.

를 발생시킬 수 있다. 유가보조금 지급대상은 주로 경유를 이용하는 영업용 화물자동차와 버스 등으로, 이들 차량에 대한 수요를 증가시켜서 환경오염 문제를 심화시킬 수 있다. 즉 환경오염이 상대적으로 적은 휘발유 차량보다 보조금 지급대상이 되는 경유 차량을 증가시키고 환경오염을 가중시켜 에너지 소비의 왜곡을 가져오기 때문이다.

이외에 조세부과 후 이를 보조금의 형태로 환급하는 것은 불필요한 행정비용을 수반하여 조세체계의 비효율성을 심화시키는 문제도 있다.

3. 유가보조금의 지방재정 구조 왜곡

유가보조금의 재원을 지방세인 주행세로부터 마련함에 따라 여러 가지 문제점이 나타나고 있다. 즉 유가보조금 지원은 국가의 유류세 인상 조치에 따른 운송업자들의 비용 부담 완화를 목적으로 국가에서 지급하는 보조금이다. 따라서 그 재원을 지방세인 주행세로 한다는 것 자체가 보통세로서 지방자치단체의 주요한 자주 재원이라는 주행세 본래의 기능에 부합하지 않는 것이다. 즉 유가보조금 지급 부분이 최근에는 전체 주행세수의 70%에 달하면서 목적세로 변질된 결과를 초래하였다.

그리고 주행세는 교통에너지환경세의 부가세이므로, 만약 유류 세율 인상으로 유가보조금 지급 단가가 인상되면 이것은 주행세율 인상요인으로 작용하고 전체 유류세율(교통에너지환경세+교육세+주행세)을 일정하게 유지하기 위해 교통에너지환경세율(정액세) 및 교육세(교통에너지환경세의 15%)의 조정이 필요하게 되는 것이다.

주행세수는 2000년 도입당시 2,538억원에서 2009년 3조 2,871억원으로 13배 증가하였고, 2009년에는 지방세징수액 45조 1,678억원의 7.3%의 규모를 차지하여 자동차세 징수액 2조 8,340억원을 초과하게 되었다. 하지만 주행세 징수액 중 실질적인 지자체의 재원으로 사용되는 부분은 정액보전분 8,442억원에 불과하고, 나머지 2조 4천여억원은 유가보조금 재원으로 사용되고 있다.

지방자치단체 재정의 건전성을 나타내는 대표적인 지표인 재정자립도¹⁹⁾의 경우 지방세수입이 많을수록 재정자립도가 높은 것으로 나타나는데, 주행세의 경우 2/3가 넘

는 부분이 운송업체에 대한 유가보조금으로 지급되어 재정의 자립도와는 무관한 부분이다. 주행세는 특별·광역시제이면서 시·군세여서 도에 비해 특별·광역시의 재정자립도를 상대적으로 높여 주고, 자치구에 비해 시·군의 재정자립도를 높여 주고 있다.

표 3-16. 유가보조금에 따른 재정자립도 차이(2010년 예산 기준)

	재정자립도(%) (유가보조금포함)	재정자립도(%) (유가보조금제외)	차이(%p.)
경기여주군	35.8	20.7	15.1
경기광주시	57.6	46.8	10.8
경기연천군	27.0	17.6	9.4
경기안양시	60.8	51.6	9.2
전남화순군	23.1	14.7	8.4
경남양산시	38.1	30.1	8.0
경북포항시	41.4	34.6	6.8
경남밀양시	22.6	16.9	5.7
경북영천시	19.8	14.3	5.5
경기안산시	57.6	52.5	5.1
경기안성시	39.9	35.1	4.8
울산울주군	48.6	43.9	4.7
경북칠곡군	28.5	24.1	4.4
경기수원시	64.0	59.8	4.2
강원강릉시	24.3	20.5	3.8
경남의령군	18.9	15.1	3.8
전남광양시	37.8	34.0	3.8
강원춘천시	30.7	26.9	3.8
경기파주시	54.0	50.3	3.7
경기이천시	50.0	46.3	3.7
경남마산시	43.3	39.7	3.6

$$19) \text{ 재정자립도} = \frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$$

유가보조금으로 인한 재정자립도 과대 현상은 [표 3-16]에서 보여주고 있는데, 일부 자치단체는 유가보조금 포함 여부에 따라 10%p. 이상의 재정자립도 차이를 보이고 있다. 경기 여주군의 경우 2010년도 예산상의 재정자립도는 35.8%이나 유가보조금을 제외하면 20.7%로 낮아지고, 경기 광주시의 경우도 57.6%에서 46.8%로 낮아지는 등 운수업체가 많이 분포한 자치단체일수록 그 영향이 매우 큰 편이다.

주행세는 지자체간의 재정력을 왜곡할 뿐만 아니라 국세와 지방세 간의 상대적 크기도 왜곡한다. 유가보조금의 경우 에너지세제개편으로 인한 유류세 인상에 따른 운수업체에 대한 보조금이므로 지방세가 아니라 국세에 의한 중앙정부 일반회계를 통해 지원되어야 한다. 따라서 유가보조금 규모인 2.2조원만큼 지방세수 규모가 과대하게 나타나고, 국세 규모가 동일한 크기만큼 작아지게 하는 결과를 초래하고 있다([표 3-17] 참조). 유가보조금 부분을 국세로 조달하는 경우 총조세 대비 국세 비중은 2008년 기준 77.8%에서 78.9%로 증가하고, 지방세 비중은 22.2%에서 21.1%로 감소한다.

■ 표 3-17. 유가보조금에 의한 국세·지방세 비중 변화(2008년) ■

	조정전		조정후		
	세액 (십억원)	비중	유가보조금 (십억원)	세액 (십억원)	비중
국세	160,720	77.8%	+ 2,233	162,953	78.9%
지방세	45,835	22.2%	- 2,233	43,602	21.1%
총조세	206,555	100%		206,555	100%

이와 같이 유가보조금을 지방세를 통해 조달함에 따라 내국세 규모가 2008년 기준 2.2조원 감소하고, 이로 인해 내국세의 19.24%인 지방교부세 규모가 약 4,290억원 감소하는 결과를 초래하여 지방재정의 상대적 약화가 나타나는 것으로 볼 수 있다.

4. 유가보조금 관련 기타 이슈

유가보조금 제도 자체와 관련된 이슈로 유가보조금이 정부재정에 미치는 부정적인 영향 외에, 유가보조금 누출, 운송업부문 및 운송업체의 영세성, 그리고 유가보조금 제도의 한시성 등이 지적되고 있다.

먼저 유가보조금이 누출되어 국고를 낭비하는 사례가 나타나고 있다. 예로써 법인 택시 업체들이 미등록 운전기사들을 채용한 후 이들에게 지급하지도 않은 차량연료(LPG)를 지급한 것으로 위장하여 유가보조금을 부당하게 지급받는 사례가 나타나고 있다.

유가보조금 정부지원의 필요성은 운송업부문의 영세성에서 출발하고 있다. 버스 및 택시운송업의 경우 차량대수가 경기에 부합되게 탄력적으로 증차 및 감차가 이루어지지 않아서 여객운송업의 경영에 부담으로 작용하고 있다. 차량대수 측면에서의 과잉공급은 여객과 화물운송업의 경영수지 악화로 이어졌으며 영세하고 낙후된 운송업의 대표적인 원인으로 작용하는 것이다.

우리나라의 여객운송업과 화물운송업에는 운송업 제도 자체의 문제와 잘못된 관행 및 법규로 인한 전근대성과 낙후성이 혼재하고 있다. 지입제와 다단계 거래가 대표적인 전근대적 관행으로 지적되고 있다. 지입제란 화물차주인 개인이 그 소유 차량을 운송사업자에게 귀속시켜서 운행 및 관리하는 위수탁관리 운영제도이다. 다단계 거래란 운송사업자 혹은 주선업자가 화주에게서 받은 물량을 자사 지입차주에게 위탁하거나 다른 운송사업자 혹은 주선업자에게 위탁하는 과정이 여러 단계로 나뉘어져서 거래되는 과정을 의미한다. 지입제와 다단계 거래로 인하여 개인 화물차주들은 지입료와 중계료(주선료)를 추가적으로 부담하여야 하며 이는 이들의 운송이윤을 감소시키는 요인으로 작용하고 있다. 결국 이러한 영세성과 전근대성은 개인 화물차주들의 영업능력 혹은 서비스 개선 의지를 약화시켜서 유가보조금과 같은 정부지원제도에 의존하게 하고 있는 것이다(이재민·강상욱, 2007).

화물운송업체가 수행해 온 차량관리 및 행정 제반업무에 대한 대행의 대가 및 물량확보와 제공의 대가로서 지불되었던 지입료 및 중계료가 화물차주의 수익을 악화

시키고 있는 것이다. 택시운송업은 앞에서 지적한 것처럼 1990년대 개별 지자체의 선심성 공약 남발에 따른 개인택시의 증차로 인하여 전체적으로 공급이 과다하게 이루어져 경영수지를 악화시킨 측면이 강하다.

운송업 부문의 영세성과 함께 여객운송업 업체의 영세성도 큰 문제로 지적되고 있다. 법인택시(일반택시)의 업체당 평균 차량대수 규모는 전국 평균이 50대이고, 7대 도시 평균이 74대 수준이다. 특히 서울, 경기, 부산의 3대 지역에 전국 택시대수의 약 52%가 집중되어 있고 나머지 지역은 대체로 평균 차량 보유대수가 50여대 미만으로 영세업체가 더욱 많은 실정이다. 업체의 영세성 외에도 운송면허의 양도 및 양수제도와 부제은행제도는 자율적인 경영개선노력을 통한 서비스 개선보다는 정부지원이나 규제를 통한 수익창출에 의존하는 택시운송업의 한계를 보여주는 것이다.

유가보조금 제도는 2001년 도입된 이래 한시적으로 운영되는 제도이다. 도입 초기부터 유가보조금 제도는 운송사업자의 비용을 정부가 보조한다는 것에 대한 논란과 부담으로 한시성을 띠고 있었다. 만약 유류세 증기분만큼 운임이 증가하여 경영상태가 호전된다면 유가보조금 제도의 정당성은 퇴색되므로 당연히 폐지되어야 한다는 것이 다수의 의견이다. 하지만 2001년 이후 운송사업자의 경영상태가 호전되지 않았다는 점에서 유가보조금 폐지에 대한 의견은 성숙되지 않았다고 볼 수 있다. 그러나 일부에서는 운임 증가에 의한 경영상태 호전과 별도로 시장주의 원칙에 입각하여 유가보조금 제도는 폐지하는 것이 타당하다는 의견도 대두되고 있다.

이러한 논쟁과는 별도로 유가보조금 제도의 한시성에 대하여 상당수 운송사업자들은 유가보조금을 당연한 권리로 인식하고 있어서 이후에도 더욱 확대·실시되어야 한다는 인식을 보유하고 있다. 즉 운송업 종사자들은 유가보조금을 자신들의 당연한 운영비 보조로 생각하여 향후 이 제도의 개선을 어렵게 만드는 요소가 되고 있다.

【참고 2】 유가보조금의 지급

- 유류구매카드(화물자동차운전자복지카드)의 사용
 - 화물자동차 운송사업 허가를 받은 운송사업자가 유가보조금을 지급받기 위해서는 일부의 경우를 제외하고는 유류구매카드(『화물자동차운전자복지카드』를 말하며, 거래카드는 제외)로 결제해야 함(「유가보조금 지급 지침」 제13조제1항) 및 「화물자동차 유가보조금 지급 카드제 시행지침」 제5-1조).
- 유가보조금의 지급절차
 - 신용카드 또는 체크카드를 사용하는 운송사업자의 유가보조금 청구 및 지급 절차(「화물자동차 유가보조금 지급 카드제 시행지침」 제9-1조).
 1. 운송사업자가 유류를 구매하고 유류구매카드로 즉시 결제
 2. 거래내역이 카드협약사의 전산망에 자동으로 입력되면 카드협약사는 운송사업자의 카드대금 결제일에 청구서 등을 통해서 거래내역을 통지
 3. 카드협약사는 운송사업자가 유류구매카드로 결제한 전체 거래금액 중 유가보조금에 해당하는 금액은 매월 말일을 기준으로 해서 다음달 5일까지 운수행정시스템을 통해 관할관청에 청구
 4. 관할관청은 유가보조금 지급 청구내역을 심사한 결과 이상이 없다고 판단 되면 유가보조금에 해당하는 금액을 카드협약사에 지급
- 지급 기준 및 한도량 설정
 - 경유를 사용하는 화물자동차에 대한 유가보조금 지급 기준 및 한도량: 다만, LPG화물자동차의 지급기준 및 한도량은 경유화물자동차의 지급기준 및 한도량의 50%를 가산해서 적용(「유가보조금 지급 지침」 제10조).

(단위: ℓ)

구 분	1톤 이하	3톤 이하	5톤 이하	8톤 이하	10톤 이하	12톤 이하	12톤 초과
월 지급기준량	455	676	1,031	1,480	1,800	2,039	2,872
월 지급한도량	683	1,014	1,547	2,220	2,700	3,059	4,308

제4장 외국의 에너지세 현황과 개편동향

제1절 외국의 유류세 현황²⁰⁾

1. 미국

미국은 연방정부, 주정부 및 지방정부에서 휘발유, 경유 등에 대해 유류세를 부과하고 있다. 미국의 유류세(fuel tax) 과세대상은 휘발유(gasoline), 디젤(diesel fuel), 희석경유(diesel-water fuel emulsion), 등유(kerosene)와, 대체연료로서 액화석유가스(liquefied petroleum gas; LPG), 액화천연가스(liquefied natural gas; LNG), 그리고 압축천연가스(compressed natural gas; CNG)로 나누어 볼 수 있다. 유류와 대체연료(이하 유류 등)에 대하여 연방정부의 소비세(excise tax)가 부가되고, 유류 등의 판매와 소비에 대하여 지방정부는 별도의 소비세를 징수하고 있다. 그리고 유류 등에 대한 소비세의 형식은 대부분 종량세의 형태로 되어 있다.

미국은 OECD 국가에 비하여 에너지에 대한 조세부과를 상대적으로 낮은 수준으로 유지하고 있다. 휘발유의 경우 IEA 회원국 중 가장 낮은 수준의 세금이 부과되고 있는데, 2008년 6월 기준으로 평균 연방세금이 리터당 0.048달러, 지방정부의 세금이 리터당 0.057달러로 총 0.105달러에 이른다. 디젤(diesel fuel)은 2008년 6월 기준으로 평균적으로 연방세금이 리터당 0.065달러, 지방정부의 세금이 리터당 0.058달러로 총 0.123달러로서 휘발유보다 높은 특징을 지닌다. 연료유의 대부분은 연방고속도로기금(Federal Highway Trust Fund)으로 적립되어 고속도로 건설 등의 재원으로 사용된다.

20) 조명한 외(2008)를 주로 참조

표 4-1. 미국의 연방 유류세(2008년 7월 기준)

(단위: \$/갤런)

구 분		소비세율	LUST tax ¹⁾	합 계
휘발유(gasoline) ²⁾	자동차용	0.183	0.001	0.184
	항공용(aviation gasoline)	0.194	-	0.194
경유(diesel fuel)	일반	0.243	0.001	0.245
	특정 버스	0.17	-	0.17
	면세버스용(dyed diesel)	-	0.001	0.001
희석경유 (diesel-water fuel emulsion)	일반	0.244	-	0.244
	국세청에 등록된 경우 경감세율 적용	0.198	-	0.198
	일반	0.243	0.001	0.245
등유(kerosene)	특정 버스	0.17	-	0.17
	면세용 버스(dyed kerosene)	-	0.001 ³⁾	0.001
	비상업용 항공연료	0.219	-	0.219
	상업용 항공연료	0.044	-	0.044
액화석유가스(LPG)	일반	0.183	-	0.183
액화천연가스(LNG)	일반	0.243	-	0.243
압축천연가스(CNG) ⁴⁾	일반	0.183	-	0.183

주: 1) Leaking Underground Storage Tank Trust Fund Tax은 자원보존및회복법(Resource Conservation and Recovery Act)에 따라 자동차용 유류판매에 대하여 0.1센트를 부과

2) 휘발유는 옥탄(octane) 비율이 75% 이상인 자동차연료용, 항공용 그리고 휘발유혼합물(gasoline blendstocks)을 포함

3) 대중교통용 도시간 버스와 학교용 버스의 경우 유류세가 면제되며 착색(dyed)되는데, 이 경우에도 LUST tax는 부과됨

4) 압축천연가스의 단위는 휘발유 1갤런 상당량(gasoline gallon equivalent; GGE)으로 IGGE는 126.67 Cubic feet를 의미

자료: IRS, IRS Publication 510, Exercise Taxes for 2008과 IRS Form 720.

미국의 주별 유류세 부과현황을 보면 절반 이상인 26개 주에서 휘발유와 디젤에 동일한 세금을 부과하고 있고, 상대적으로 디젤에 많은 세금을 부과하는 주는 16개 주, 휘발유에 보다 많은 세금을 부과하는 주는 9개주로 나누어진다.

■ 표 4-2. 유류세 등 관련 조세항목과 세부담 수준 ■

디젤과 휘발유 부과세금이 동일한 주	디젤에 보다 많은 세금을 부과하고 있는 주	휘발유에 보다 많은 세금을 부과하고 있는 주
Alaska Arizona California Hawaii Idaho Louisiana Massachusetts Minnesota Mississippi Missouri New Hampshire North Carolina North Dakota	Ohio Oregon Rhode Island South Carolina South Dakota Texas Utah Virginia Washington West Virginia Wisconsin Wyoming Dist. of Columbia	Alabama Arkansas Connecticut Florida Georgia Illinois Iowa Kansas Maine Maryland Montana Nevada New Jersey New Mexico Pennsylvania Vermont
26개	16개	9개

주별로 보면 앨라스크가 리터당 8센트로 휘발유, 경유 모두 가장 낮은 조세를 부과하고 있으며, 휘발유 및 경유의 세율이 가장 높은 주는 워싱턴주로 리터당 37.5센트이다.

■ 표 4-3. 미국의 주별 유류세(2010년 1월 기준) ■

(단위: 센트/갤런)

구 분	휘발유(gasoline)			경유(Diesel fuel)			Gasohol		
	소비세	추가세	합계	소비세	추가세	합계	소비세	추가세	합계
Alabama	16.0	2.0	18.0	19.0		19.0	16.0	2.0	18.0
Alaska	8.0		8.0	8.0		8.0	8.0		8.0
Arizona	18.0		18.0	18.0		18.0	18.0		18.0
Arkansas	21.5		21.5	22.5		22.5	21.5		21.5
California	18.0		18.0	18.0		18.0	18.0		18.0

(계 속)

구 분	휘발유(gasoline)			경유(Diesel fuel)			Gasohol		
	소비세	추가세	합계	소비세	추가세	합계	소비세	추가세	합계
Colorado	22.0		22.0	20.5		20.5	22.0		22.0
Connecticut	25.0		25.0	37.0		37.0	25.0		25.0
Delaware	23.0		23.0	22.0		22.0	23.0		23.0
Florida	4.0	12.0	16.0	16.0	15.8	31.8	4.0	12.0	16.0
Georgia	7.5	9.3	16.8	7.5	10.0	17.5	7.5	19.3	16.8
Hawaii	17.0		17.0	17.0		17.0	17.0		17.0
Idaho	25.0	1.0	26.0	25.0	1.0	26.0	25.0	1.0	26.0
Illinois	19.0	1.1	20.1	21.5	1.1	22.6	19.0	1.1	20.1
Indiana	18.0		18.0	16.0		16.0	18.0		18.0
Iowa	21.0		21.0	22.5		22.5	19.0		19.0
Kansas	24.0		24.0	26.0		26.0	24.0		24.0
Kentucky	22.7	1.4	24.1	19.7	1.4	21.1	22.7	1.4	24.1
Louisiana	20.0		20.0	20.0		20.0	20.0		20.0
Maine	29.5		29.5	30.7		30.7	29.5		29.5
Maryland	23.5		23.5	24.25		24.25	23.5		23.5
Massachusetts	21.0		21.0	21.0		21.0	21.0		21.0
Michigan	19.0		19.0	15.0		15.0	19.0		19.0
Minnesota	27.1		27.1	27.1		27.1	27.1		27.1
Mississippi	18.0	0.4	18.4	18.0	0.4	18.4	18.0	0.4	18.4
Missouri	17.0	0.55	17.55	17.0	0.55	17.55	17.0	0.55	17.55
Montana	27.0		27.0	27.75		27.75	27.0		27.0
Nebraska	26.8	0.9	27.7	26.8	0.3	27.1	26.8	0.9	27.7
Nevada	24.0	0.055	24.055	27.0		27.0	24.0	0.055	24.055
New Hampshire	18.0	1.625	19.625	18.0	1.625	19.625	18.0	1.625	19.625
New Jersey	10.5	4.0	14.50	13.5	4.0	17.50	10.5	4.0	14.50
New Mexico	17.0	1.875	18.875	21.0	1.875	22.875	17.0	1.875	18.875
New York	8.0	16.4	24.4	8.0	14.65	22.65	8.0	16.4	24.4

(계 속)

구 분	휘발유(gasoline)			경유(Diesel fuel)			Gasohol		
	소비세	추가세	합계	소비세	추가세	합계	소비세	추가세	합계
North Carolina	30.3	0.25	30.55	30.3	0.25	30.55	30.3	0.25	30.55
North Dakota	23.0		23.0	23.0		23.0	23.0		23.0
Ohio	28.0		28.0	28.0		28.0	28.0		28.0
Oklahoma	16.0	1.0	17.0	13.0	1.0	14.0	16.0	1.0	17.0
Oregon	24.0		24.0	24.0		24.0	24.0		24.0
Pennsylvania	12.0	19.2	31.2	12.0	26.1	38.1	12.0	19.2	31.2
Rhode Island	30.0	1	31.0	30.0	1	31.0	30.0	1	31.0
South Carolina	16.0		16.0	16.0		16.0	16.0		16.0
South Dakota	22.0		22.0	22.0		22.0	20.0		20.0
Tennessee	20.0	1.4	21.4	17.0	1.4	18.4	20.0	1.4	21.4
Texas	20.0		20.0	20.0		20.0	20.0		20.0
Utah	24.5		24.5	24.5		24.5	24.5		24.5
Vermont	19.0	5.5	24.5	25.0	4.0	29.0	19.0	5.5	24.5
Virginia	17.5		17.5	17.5		17.5	17.5		17.5
Washington	37.5		37.5	37.5		37.5	37.5		37.5
West Virginia	20.5	11.7	32.2	20.5	11.7	32.2	20.5	11.7	32.2
Wisconsin	30.9	2.0	32.9	30.9	2.0	32.9	30.9	2.0	32.9
Wyoming	13.0	1	14.0	13.0	1	14.0	13.0	1	14.0
Dist. of Columbia	20.0		20.0	20.0		20.0	20.0		20.0

자료: Federation of Tax Administrators, http://taxadmin.org/fta/rate/motor_fl.html.

미국의 유류가격 대비 세금이 차지하는 비중을 살펴보면 휘발유는 약 23.3%이고, 자동차용 디젤(diesel) 역시 약 23.4%로 비슷한 수준이다.

표 4-4. 미국의 평균 유류가격과 유류세

(단위: 달러)

에너지원별	분기	세전가격	세금	세포함 가격
산업용 경유(per 1000 liter) Light Fuel Oil for Industry	2009년 4분기	493.01	25.40	518.41
가정용 경유(per 1000 liter) Light Fuel Oil for Household	2009년 4분기	679.74	33.31	713.04
상업용 자동차 디젤(per liter) Automotive for commercial use	2009년 4분기	0.585	0.137	0.723
비상업용 자동차 디젤(per liter) Automotive for non-commercial use	2009년 4분기	0.585	0.137	0.723
고급무연휘발유(per liter) Premium Unleaded Gasoline	2009년 4분기	0.622	0.130	0.752
일반무연휘발유(per liter) Regular Unleaded Gasoline	2009년 4분기	0.558	0.130	0.688

자료: IEA, Energy Prices & Taxes, 1st Quarter 2010, p. 327-328.

2. 일본

일본²¹⁾의 유류세 과세대상은 휘발유(gasoline), 등유(kerosene), 디젤(diesel), 경유(light fuel oil), 중유(heavy fuel oil)와 천연가스로 LPG, LNG로 나누어 볼 수 있다. 세목별로 개별소비세(국세)인 석유 및 석탄세(Petroleum and Coal tax), 휘발유세(Gasoline tax), 항공유세(Aviation fuel tax), 석유가스세(LPG tax), 자동차용디젤세(Light oil delivery tax), 지방도로세(Local road tax) 등이 있다. 석유 및 석탄세는 1978년 도입 당시 원유에 국한하여 과세하였으나, 1984년에는 과세대상을 LPG와 LNG로 확대하고 2003년에는 석탄까지 포함하였다. 일본의 유류세는 종량세이며, 종가세인 소비세(consumption tax)가 5%의 세율로 별도 부과되고 있다.

21) 일본 정부는 '3 Es' 정책-에너지안정정책(Energy security), 환경유지정책(Environmental sustainability), 에너지효율정책(Economic Efficiency)-을 지속적으로 추진하고 있음(OECD, Energy policies of IEA Countries-Japan 2008 review, p. 40-41).

도로 건설·보수의 재원을 위하여 자동차용 연료에 부과되는 목적세로 휘발유세, 석유가스세, 자동차용디젤세가 있다. 휘발유세와 동일한 과세대상에 부과되는 지방도로세의 재원은 지방정부에 교부금으로 배부된다. 석유가스세는 중앙정부의 목적세로서 50%는 중앙정부로, 나머지 50%는 도도부현에 전입된다.

■ 표 4-5. 일본의 유류세(2008년 3월 기준) ■

(단위: 엔, %)

구 분		유류세	소비세율
석유 및 석탄세	원유(per liter)	2.04	5
	디젤(per liter)	2.04	5
	등유(per liter)	2.04	5
	천연가스(per ton)	1.08	5
	LPG(per ton)	1.08	5
휘발유(per liter) ¹⁾		53.8	5
자동차용 디젤(per liter)		32.1	5
자동차용 LPG(per liter)		9.8	5
항공유(per liter)		26.0	5

주: 1) 휘발유세(gasoline tax) 48.6엔과 지방도로세(local road tax) 5.2엔의 합계액
 자료: OECD, Energy policies of IEA countries-Japan 2008 review, p. 38과 IBFD.

일본의 유류가격에서 세금이 차지하는 비중을 살펴보면 [표 4-6]에서 보는 바와 같이 휘발유는 약 48.5%, 자동차용 디젤(diesel)은 약 43.4%로 디젤이 약간 낮은 수준이다. 1993년 이후 휘발유는 리터당 53.8엔(지방도로세 포함), 디젤은 리터당 32.1엔으로 유지되다가, 2009년 4분기부터 휘발유의 경우 리터당 61.9엔(지방도로세 포함), 디젤은 36.6엔으로 증세된 것으로 나타나고 있다.

표 4-6. 일본의 평균 유류가격과 유류세

(단위: 엔)

에너지원별	분기	세전 가격	유류세	소비세	세금	세포함 가격
산업용 경유(per 1000 liter) Light Fuel Oil for Industry	2009년 4분기	46690	2040	2437	4477	51167
가정용 등유(per 1000 liter) Kerosene for Household	2009년 4분기	63825	2040	3293	5333	69158
상업용 자동차 디젤(per liter) Automotive for commercial use	2009년 4분기	47.8	34.1	2.5	36.6	84.4
비상업용 자동차 디젤(per liter) Automotive for non-commercial use	2009년 4분기	68.8	34.1	3.5	37.7	106.5
일반무연휘발유(per liter) Regular Unleaded Gasoline	2009년 4분기	65.8	55.8	6.1	61.9	127.7
상업용 자동차 LPG(per liter) Automotive for commercial use	2009년 4분기	61.5	9.8	3.6	13.4	74.9
비상업용 자동차 LPG(per liter) Automotive for non-commercial use	2009년 4분기	66.1	9.8	3.8	13.6	79.7

자료: IEA, Energy Prices & Taxes, 1st Quater 2010, p. 214-215.

3. 독일

독일은 경유와 휘발유에 개별소비세를 부과하고 있고, 1999년부터는 생태세(ecotax)를 부과하고 있으며, 이 밖에도 경유와 휘발유에는 비상비축기금(Contribution to Emergency Storage Fund)이 소액 부과되고 있다.

독일정부는 1999년 4월 도입된 친환경 조세개혁의 일환으로 에너지 소비를 줄이고자 자동차연료(motor fuel)와 난방연료(heating fuel)에 대한 세율을 점진적으로 인상하였고, 전력사용에 대한 조세 부과를 시행하였다. 자동차연료에 대한 과세대상은 휘발유(gasoline)와 디젤(diesel)이며 유황(sulfur)의 함유량에 따라 세율이 결정된다. 유류 등에 대한 소비세의 형식은 대부분 종량제이고, 추가적으로 증가세인 부가가치세(2007년 1월 1일 이후부터 19%)가 적용되고 있다. 산업용과 상업 목적의 자동차용 경유(diesel)는 부가가치세가 환급되어 유류가격에는 반영되지 않는다. 기후변화

원화와 에너지 공급 안정을 위해서 2007년 1월 1일 이후부터 유류에 최소한의 친환경 경연료(biofuels)가 포함되도록 법으로 규정하고 있는 점이 특징이다.

■ 표 4-7. 독일의 친환경 연료 법적 함유량(2007년-2015년) ■

(단위: %)

구 분		2007 - 2009	2010 - 2015
경 유	친환경디젤 함유량 Biodiesel (share of diesel by energy content)	4.4	4.4
휘발유	친환경에탄올 함유량 Bioethanol (share of gasoline by energy content)	1.2	3.6

자료: OECD, Energy policies of IEA Countries—Germany 2007 review, p. 72.

또한 2007년부터 2009년까지 경유(diesel)에 친환경경유(biodiesel)가 최소한 4.4%가 포함되어야 하고, 휘발유에는 평균적으로 친환경에탄올(bioethanol)이 1.2% 포함되어야 한다.

■ 표 4-8. 독일의 유류세(2007년 1월 기준) ■

(단위: 유로)

구 분		유류세
자동차연료	휘발유(per lieter)	0.6545 ¹⁾
	디젤(per lieter)	0.4704 ²⁾
난방연료	난방유(per lieter)	0.0613
	LPG(per kg)	0.0606
	천연가스(per MWh)	5.5

주: 1) 휘발유의 경우 무연무황의 세율이지만, 무연유형은 0.670 유로/ℓ, 유연유형의 경우 0.721 유로/ℓ로 오염물질이 많을수록 세부담 증가

2) 자동차용 디젤의 경우 무황의 세율이고 유황의 경우 0.486 유로/ℓ 임

자료: OECD, Energy policies of IEA Countries—Germany 2007 review, p. 35.

독일의 유류가격에서 세금이 차지하는 비중을 살펴보면 휘발유는 약 65.8%, 자동차용 경유(diesel)는 51%로 경유 세율이 낮은 편이나 비상업용의 경우 59%로 비슷한 수준이다.

표 4-9. 독일의 평균 유류가격과 유류세

(단위: 유로)

에너지원별	분기	세전 가격	유류세	부가세	세금	세포함 가격
산업용 경유(per 1000 liter) Light Fuel Oil for Industry	2009년 3분기	316.10	25.00	-	25.00	341.10
가정용 경유(per 1000 liter) Light Fuel Oil for Household	2009년 3분기	376.47	61.35	83.18	144.53	521.00
상업용 자동차 경유(per liter) Automotive for commercial use	2009년 3분기	0.448	0.470	-	0.470	0.919
비상업용 자동차 경유(per liter) Automotive for non-commercial use	2009년 3분기	0.448	0.470	0.175	0.645	1.093
고급무연휘발유(per liter) Premium Unleaded Gasoline	2009년 3분기	0.450	0.655	0.210	0.865	1.315
일반무연휘발유(per liter) Regular Unleaded Gasoline	2009년 3분기	0.448	0.655	0.209	0.864	1.312
비상업용 자동차 LPG(per liter) Automotive LPG for non-commercial use	2009년 3분기	0.412	0.092	0.096	0.188	0.600

자료: IEA, Energy Prices & Taxes, 1st Quater 2010, p. 177-178.

4. 중국

중국의 경우 1994년 1월 1일부터 시행된 중화인민공화국 소비세법(Provisional Regulations on Consumption Tax of the People's Republic of China)에 따라 유류세를 부과 징수하고 있다. 유류세의 과세대상은 휘발유(fuel oil), 항공유(aviation oil), 윤활유(lubricant oil), 용제(solvent oil), 나프타(naphta), 디젤(diesel)이다. 유

류 등에 대한 소비세의 형식은 종량제이고, 종가제인 부가가치세는 석유와 가스의 경우 13%, 그 외 원유상품에 대하여는 17%가 적용되고 있다.

소비세와 별도로 중국의 국경 내에서 원유나 천연가스, 석탄 등의 광물자원을 채굴하는 경우 중화인민공화국 자원세법(Provisional Regulations on Resource Tax of the People's Republic of China)에 따라 자원세가 부과 징수되고 있다. 자원세의 납세의무자는 광물자원을 채취하는 법인 및 개인이며, 채굴 수량에 따라 과세되는 종량제 형식이다. 채굴된 천연원유(가공된 인공원유 제외)의 경우 1톤당 8-30위안, 천연가스(탄광에서 채취되는 가스 제외)는 1000m³당 2-15위안이다.

표 4-10. 중국의 유류세(2007년 10월 기준)

(단위: 위안/l)

구 분		유류세
자동차연료	휘발유	0.2
	디젤	0.1
기타연료	항공유	0.1
	윤활유(lubricant oil)	0.1
	나프타	0.2

자료: IBFD, Consumption tax와 중화인민공화국 소비세법.
<http://www.chinatax.gov.cn/n6669073/n6669088/6888623.html>.

중국은 최근 자동차소비세를 전반적으로 인상하였으나 소형자동차에 대해서는 인하하였다. 유류소비세의 경우 2009년 1월1일부터 종전의 리터당 0.2위안에서 1위안으로, 디젤유는 종전의 리터당 0.1위안에서 0.8위안으로 대폭 인상하였다(KIPF, 2010).

5. 덴마크

덴마크의 친환경조세정책(Green Tax Package)은 ① 에너지세(energy tax), ② 이산화탄소세(carbon dioxide tax; CO₂ Tax), 그리고 ③ 유황세(sulphur tax; SO₂

Tax)로 나누어 살펴볼 수 있다. 에너지세는 소비세(Excise tax)의 일종으로 석탄, 석유(자동차용 연료인 휘발유와 디젤 포함), 천연가스와 전기의 사용에 대하여 부과되는 종량세로서 연료(fuel)별 조세법²²⁾에 따라 다양하게 부과되고 있다. 이산화탄소세(CO₂ Tax)와 유황세(SO₂ Tax)는 환경세(environmental taxes)의 하나로 오염배출 부과를 줄이기 위한 목적으로 이산화탄소세법(carbon dioxide tax law)과 유황세법(sulphur tax law)에 따라 부과되고 있다. 이산화탄소세(CO₂ Tax)는 1993년부터 도입되어 에너지세와 동일하게 연료(fuel)별로 부과되고 있다.

1996년에 도입된 유황세(SO₂ Tax)는 유황의 함유량에 따라 부과되는 종량세이다. 유황이 함유된 유류에 대하여 유황세가 부과되지만 이산화탄소세는 부과되지 않고, 반대로 이산화탄소세가 부과되는 유종에는 유황세가 부과되지 않고 있어 중복과세는 되지 않고 있다.

덴마크는 모든 형태의 에너지원에 일반소비세인 부가가치세를 부과하고 있다. 1992년 1월 1일 이후 지금까지 적용되는 부가가치세율은 25%이다. 단, 산업 및 전력발전에 사용되는 에너지원과 상업용·수송용 경유에 부과되는 부가가치세는 환급된다. 1992년 5월부터 가정 및 공공부문에서 소비되는 에너지원에 대해서 탄소 톤당 100DKK(덴마크 크로네)의 탄소세가 부과되었으며, 1993년 1월부터는 부가가치세 등록 기업에서 사용되는 에너지에 대해서 탄소 톤당 50DKK의 탄소세를 부과하고 있다. 에너지세는 탄소세에 비해 좀 더 차등화 되어 있는데, 각각의 에너지제품과 에너지제품의 사용용도 및 사용량에 대해 차별화된 세율이 적용된다. 그러나 전기발전용 연료의 사용에 대해서는 세금이 면제된다. 1996년부터 2000년까지 소각장에서 사용되는 연료를 고유황연료에서 저유황연료, 또는 천연가스의 사용으로 전환시키려는 노력의 일환으로 SO₂ 1kg 당 10DKK의 세금을 부과하는 유황세를 단계적으로 도입하고 있다. 유황세의 경우 연료의 황함유량에 따라 세율을 차등 적용한다.

덴마크의 친환경조세(Green tax)가 재정수입에서 차지하는 비중은 2007년 기준으로 9.2%에 달하며, 향후, 2008년 9.0%, 2009년에는 8.8%로 점차 감소할 것으로 나타난다.²³⁾

22) 석탄세법(coal tax law), 석유세법(oil tax law), 가스세법(gas tax law), 전기세법(electricity tax law).

■ 표 4-11. 덴마크의 유류세(2008년 9월 기준) ■

(단위: 크로네)

에너지원	단위	에너지세	CO2 Tax	SO2 Tax	부가가치세
저황유(Low Sulphur Fuel Oil)	ton	298	-	104	25%
경유(Light Fuel Oil)	liter	1,924	0,252	-	25%
자동차 디젤(Automotive Diesel)	liter	2,598	0,252	-	25%
무연 휘발유(Unleaded Gasoline)	liter	3,959	0,228	-	25%
유연 휘발유(Leaded Gasoline)	liter	3,23	0,228	-	25%
천연가스(Natural gas)	m ³	2,020	0,220	-	25%

자료: IEA, Energy Prices & Taxes, 1st Quater 2010, p. 154-157.

덴마크의 유류가격에서 세금이 차지하는 비중을 살펴보면 휘발유는 약 60.9%이고 자동차용 경유(diesel)는 43.5 - 54.8% 수준이다.

■ 표 4-12. 덴마크의 평균 유류가격과 유류세 ■

(단위: 크로네)

에너지원별	분기	세전 가격	유류세 ¹⁾	부가세	세금	세포함 가격
산업용 저황유(per ton) Low Sulphur Oil for Industry	2009년 4분기	2692	362	-	362	3054
산업용 경유(per 1000 liter) Light Fuel Oil for Industry	2009년 4분기	3972	227	-	227	4198
가정용 경유(per 1000 liter) Light Fuel Oil for Household	2009년 4분기	3637	2176	1453	3629	7267
상업용 자동차 디젤(per liter) Automotive for commercial use	2009년 4분기	3,700	2,850	-	2,850	6,550
비상업용 자동차 디젤(per liter) Automotive for non-commercial use	2009년 4분기	3,703	2,850	1,638	4,488	8,192
고급무연휘발유(per liter) Premium Unleaded Gasoline	2009년 4분기	3,997	4,187	2,046	6,233	10,230

주: 1) 유류세에 환경세가 포함된 것으로 보임

자료: IEA, Energy Prices & Taxes, 1st Quater 2010, p. 151-152.

23) Statistics Denmark and the Danish Ministry of Finance, August 2008,
<http://www.skm.dk/statistics/thetaxstructure.html>.

6. 영국

영국은 지난 15년 동안 꾸준히 유류세를 인상해 오고 있으며, 2009년 4월에도 인상한 바 있다. 석유제품에 대해 개별소비세로서 탄화수소세(hydrocarbon tax)를 과세하고 있으며, 과세체계는 종량세 구조이다. 석유가스, 전기, 석탄 등에만 부과하는 기후변화세(Climate Change levy) 또한 종량세이다. 여기에 휘발유 등 석유제품에 부가가치세 기본세율 17.5%가 부과되고 있다.²⁴⁾ 그리고 전력생산, 자동차용 디젤유(상업용) 등에 대해서는 부가가치세가 환급되고 있다.²⁵⁾

영국의 개별소비세는 사치세가 아니라 환경세 기능이 강화되고 있다는 점이 특징이다. 환경세 중에서 기후변화세는 온실효과를 감소시키기 위한 목적으로 산업 또는 상업용으로 공급되는 특정한 과세대상에 대하여 2001년 4월 1일부터 과세하고 있다. 영국은 2010년까지 이산화탄소 20%를 감소할 목표로 시행하고 있으며, 기후변화세의 비과세대상은 비사업용으로서 주행용 연료(휘발유, 디젤, CNG, LPG), 항공용 등유 및 가스, 재생가능한 에너지 등이 있다.

■ 표 4-13. 영국의 기후변화세(Climate Change Levy) ■

(2008. 4. 1 기준, 단위: 파운드)

세분류	단 위	세 금
전 기	kw, hour당	0.00456
가 스	kw, hour당	0.00159
석유가스, 가스성 탄화수소 등	kg	0.01018
기 타	kg	0.01242

자료: 영국 국세청(<http://www.hmrc.gov.uk/>).

24) 가정용 경유, 천연가스, 석탄, 전기의 부가가치세는 경감세율로 5% 적용.

25) Energy Prices & Taxes, 3rd Quarter 2008, p. 288.

표 4-14. 영국의 에너지원별 유류세 부과 현황

(2008. 12. 1 기준)

구 분		단위	세율
휘발유 (Petrol)	무황 휘발유(Sulphur free petrol)	£/ℓ	0.5235
	초저황 휘발유(Ultra low sulphur petrol)	£/ℓ	0.5235
	무연 휘발유(Unleaded petrol)	£/ℓ	0.5235
	유연 휘발유, 기타 경유(Leaded petrol, other lights oils)	£/ℓ	0.6207
디젤 (Diesel)	초저황 디젤(Ultra low sulphur diesel)	£/ℓ	0.5235
	디젤(Diesel)	£/ℓ	
	무황 디젤(Sulphur free diesel)	£/ℓ	
할인세율 적용연료 (Rebated oils)	난방용 경유(light oil for use as furnace fuel)	£/ℓ	0.0966
	off road 차량용 등유(kerosene for use as motor fuel off road)	£/ℓ	0.1007
	비주행용 바이오경유(Biodiesel)	£/ℓ	0.1007
	가스유(gas oil)와 혼합된 바이오 경유	£/ℓ	0.1007
	중유, 등유	£/ℓ	0.0966
바이오연료 (Biofuels)	혼합 바이오경유	£/ℓ	0.3235
	바이오에탄올(Bioethanol)	£/ℓ	0.3235
주행용 가스연료 (Road fuel gases)	천연가스(Natural Gas)	£/kg	0.1660
	기타 모든 가스	£/kg	0.2077
	연료유	£/kg	0.0966
	가스유(gas oil)	£/kg	0.1007
항공연료 (Aviation Fuel)	개인 레저용 항공유	£/ℓ	0.5235
	항공용 휘발유	£/ℓ	0.3103

주: 2201.10원 per £(환율은 2008년 12월 1일 평균)

자료: 영국 국세청(<http://www.hmrc.gov.uk/>).

2009년 4월 1일부터는 초저황 디젤, 무황 디젤은 £0.5419/ℓ으로, 무연 휘발유, 초저황 휘발유, 무황 휘발유는 £0.5419/ℓ로 각각 인상되었다.

제2절 에너지 관련 세계개편 동향



1. 유럽

유럽 국가들은 대체로 환경규제와 환경보전에 대한 관심이 증대되면서 환경오염 저감을 위하여 환경관련 조세 및 재정지원정책을 적극적으로 활용하고 있다. 특히 북유럽 국가들은 1990년대 초부터 기존의 에너지에 대한 과세 외에도 CO₂ 배출량에 비례하여 부과하는 에너지·탄소세를 도입하는 등 향후의 환경 및 에너지 관련 지출수요에 대비하여 왔다. 유럽 국가들의 에너지 관련 조세의 과세구조는 일반소비세 외에 에너지세, 환경세, 유탕세, 탄소세 등을 선택적으로 부과하는 형태이다. 특히 탄소세는 CO₂ 배출감축을 목표로 도입되어 배출권거래제도, 에너지 효율개선에 대한 기업의 자발적 협정수단 등과 병행 실시되어 CO₂ 저감에 효과를 거둔 것으로 평가되고 있다(김승래외, 2008).

대부분의 유럽 국가들은 환경관련세를 대체로 일반회계로 편입되는 보통세의 형식으로 운영하여 환경개선을 위한 투자에 적극 활용하고 있다.

네덜란드, 스웨덴, 핀란드 등을 포함한 OECD 국가들은 온실가스로 인한 지구온난화 방지를 위해 명시적인 환경세를 도입 시행하고 있다.

최근 EU 집행위 내에서 에너지 사용에 대한 탄소세 적용과 관련하여 논란이 발생하고 있다. 집행위 내에서는 운송과 같이 유럽탄소배출권시장(EU-ETS) 범위를 벗어난 분야에도 탄소세를 부과하려는 움직임이 있다. 이에 따라 차량·난방·발전용 연료에 대한 CO₂에도 추가 부담금이 부과될 예정인 바 이중규제에 대한 우려가 발생하고 있다. 스웨덴, 덴마크, 핀란드는 탄소세를 이미 도입하고 있으며, 프랑스와 아일랜드는 고려중이고, 영국은 탄소세가 자주권에 해당된다고 간주해 EU차원의 규제를 반대하고 있는 상황이다.

EU 온실가스 배출권거래제의 제3차 기간 시작년도인 2013년부터 독일에서는 에너지 집약적 기업의 부담이 가중될 것으로 예상하고 있다. 독일산업연맹(BDI) 등 독

일 경제·산업계는 EU-ETS로 인해 주요 독일기업들의 국제 경쟁력이 저하될 것이라는 우려를 표명하고 배출권거래권의 무상공급이 최대한 확대되어야 함을 지속적으로 견지하고 있다.

▣ 표 4-15. EU 주요 국가의 탄소세 도입 사례 ▣

국가 (도입연도)	세금 명칭	세 율		세수의 용도
		가솔린	중유	
핀란드 (1990)	탄소세	37원/ℓ 480원/ℓ	49,813원/t -	일반자원
네덜란드 (1990)	탄소세	11원/ℓ 535원/ℓ	14,051원/t 14,333원/t	일반자원 (일부 에너지 절약대책 지원)
스웨덴 (1991)	탄소세	311원/ℓ 417원/ℓ	30,668원/t 78,263원/t	일반자원
노르웨이 (1991)	탄소세	110원/ℓ 508원/ℓ	54,987원/t 22,232원/t	일반자원
덴마크 (1992)	탄소세	- 484원/ℓ	39,959원/t 243,482원/t	일반자원 (일부 에너지 절약대책 지원)
독일 (1992)	광유세(추가) 및 전기세	208원/ℓ 888원/ℓ	2,360원/t 14,150원/t	사회보험료 감면 (일부 에너지 절약대책 지원)
이탈리아 (1999)	광유세(추가)	18원/ℓ 488원/ℓ	- 42,923원/t	사회보험료 감면 (일부 에너지 절약대책 지원)
영국 (2001)	기후변화세	- 727원/ℓ	- 36,393원/t	사회보험료 감면 (일부 에너지 절약대책 지원)

주: 1) 상단의 세율은 탄소세 등 온난화방지 세금이고, 하단의 세율은 기존 에너지 관련 세금

2) 광유세는 광물성유류(석유)에 대한 세금

자료: 한국조세연구원, 김승래 외(2008.12)

2. 일본

일본은 1997년 교토의정서 발효 이후 지구온난화 대책에 대한 경제적 수단으로서

환경세(탄소세)의 도입을 적극 검토하였다. 그래서 2004년 11월에는 환경세의 도입을 목표로 하는 ‘환경세의 구체안’을 발표하였으며 지속적으로 환경세 구체안을 발표하고 있다([표 4-16] 참조). 일본은 온실가스 감축의무량(6%)을 달성하기 위해서는 규제적 조치와 자발적 대책(협약), 경제적 수단 등 다양한 정책조합을 행하여야 할 상황이며 의무감축량 목표치와 현재의 배출량간의 차이인 약 14%의 온실가스 배출량 중 4% 정도를 탄소세를 통해 달성 가능한 것으로 평가하고 있다.

■ 표 4-16. 일본의 에너지원별 환경세(안) 세율 변화 ■

(단위: 엔/단위량)

에너지원	단위	세 율	
		2004년	2008년
석 탄	kg	1.58	1.58
휘발유	ℓ	1.52	1.52
등 유	ℓ	0.821)	1.63
경 유	ℓ	0.861)	1.72
제트연료	ℓ	0.812)	1.61
중 유	ℓ	1.77, 1.83	1.77, 1.96
천연가스	kg	1.76	1.76
LPG	kg	1.96	1.96
도시가스	m ³	1.38	-
전 기	kWh	0.28	-

주: 1) 세율을 일률적으로 1/2로 경감

2) 항공기제트연료만 적용. 업무용 제트연료는 1.61엔 적용

자료: 환경성, 「환경세의 구체안」, 각연도

그러나 환경성이 도입을 추진하고 있는 환경세는 유럽의 환경세와는 세율이나 세제 도입 방법 등에서 약간 다르다. 유럽, 특히 북구의 국가는 전체적인 세제개혁의 차원에서 탄소세를 도입하였다. 따라서 유럽 국가들의 탄소세 세율도 일본의 인과 대비하여 대체로 높은 편이며, 탄소세의 도입으로 인해 높아진 세부담을 소득세나 법인

세의 감면으로 보전해주는 형태를 취하고 있다. 반면, 일본의 환경성이 도입하려고 하는 탄소세의 경우, 세제개혁 차원이 아니라 기존의 세제 위에 새로이 지구온난화 방지 대책으로 신규 세금을 도입하려는 것으로, 세율도 유럽 국가들이 도입한 세제개혁 차원의 탄소세 세율의 1/10 정도 수준에 그치고 있다. 그러나 경제산업성과 산업계는 현재도 일본 기업은 에너지 절감 제품의 개발에 힘쓰고 있으며, 그 결과 높은 경쟁력을 유지하고 있는데 굳이 새로운 세제를 도입하여 기업이 새로운 부담을 안게 될 경우 국제 경쟁력이 저하될 우려가 있다며 새로운 세제의 도입에 반대하는 입장을 취하고 있다. 이에 더하여, 세제개혁 차원이 아닌 단순히 기존의 세제 위에 세목을 더하는 형태를 취하고 있어, 탄소세의 도입이 증세론과 연결되어 도입이 지연되고 있다는 지적도 있다.

그래서 일본은 국제 경쟁력 확보 및 산업구조의 급격한 변화완화 등을 위해 다음과 같이 다양한 세부담 경감조치를 취하고 있다. 철강 등 제조용의 석탄, 코크스, 농림어업용 중유 등은 면세 조치하고 에너지 다소비형 대규모 업체의 경우 정부와의 자주적 감축협약(voluntary agreement)의 이행 실적에 연계하여 80%까지 세부담을 경감해 준다. 그리고 운수사업대책으로서 경유 등에 관하여도 경감된 세율을 적용하고 있다. 또한 저소득자를 위해서 전기, 도시가스에 관하여 면세점을 설정하였다. 중소기업을 위해서는 소매 사업소가 소비한 석탄, 중유, 천연가스는 비과세하였고, 저소득자를 위해서 등유에 관하여 경감된 세율을 적용하였다. 이 밖에도 기술린 등 화석 연료의 수출을 면세하고 있고, 발전용 석탄에 대해서도 면세정책을 취하고 있다.

일본은 '10.1월 기후변화법안 초안²⁶⁾을 발표하였으나, 배출량 거래제 등에 대한 산업계의 강력한 반발로 인해 동 법안을 수정하여 각의 의결('10.3.12)하였으며, 이후 정국국회에 제출할 예정이다. 배출량 거래제 관련, 당초안은 배출 총량기준만을 사용하도록 하였으나, 수정안은 산업계가 주장한 생산 단위당 배출량 기준(원단위 방식)도 고려한다는 내용을 포함하고 있다.

한편, 자민당은 정부법안에 비해 대폭 완화된 '저탄소기본법안'을 제출('10.3.19)하

26) 주요 내용은 기후협약 타결을 전제로 '20년까지 '90년 대비 25% 감축, '11년까지 환경세 도입, '10년까지 신재생 에너지 비율 10% 증대 등

고자 한다. 주요 내용은 감축목표(수치 미정)를 완화하고, 탄소세의 도입근거만 명시하며 배출권거래제에 대해서는 향후 대책을 강구한다는 것 등이다.

3. 국가별 유류세 구성

국가별 유류세 구성세목을 살펴보면 유류에 대해서 개별소비세로서 과세하며, 몇몇 국가는 친환경 조세정책에 따라 이산화탄소세, 유헥세, 에너지세 등으로 추가로 과세하고 있다. 여기에 부가가치세(GST: 캐나다·뉴질랜드, 소비세: 일본)를 과세하는 나라도 있다.

유류세를 인하하는 나라는 드물며, 오히려 유류세를 환경개선, 기후변화, 고유가 등을 염두에 두고 유류세를 인상하여 ‘환경친화적 에너지 생산’과 ‘생태적 전환’을 위한 재원으로 쓰는 것이 유럽연합(EU)을 비롯한 선진국의 추세이다.

■ 표 4-17. 국가별 유류세 구성세목 비교 ■

국 가	유류세 구성 세목	비 고
미국	· 개별소비세(Excise Tax) · 유출지하저장탱크기금조성세금(Leaking Underground Storage Tank Trust Fund Tax : LUST tax)	· 개별소비세는 연방, 지방 별도 부과
일본	· 석유 및 석탄세(Petroleum and Coal tax) · 휘발유세(Aviation fuel tax) · 항공유세(Gasoline tax) · 석유가스세(LPG tax) · 자동차용디젤(Light oil delivery tax) · 지방도로세(Local road tax)	· 에너지안정정책 추진 · 환경유지정책 추진 · 에너지효율정책 추진
독일	· 개별소비세	· 기후변화 완화와 에너지 공급 안정을 위해 유류에 최소한의 친환경 경연료를 포함하도록 하고 있음
이탈리아	· 개별소비세	· 친환경조세정책
중국	· 유류세 · 자원세	

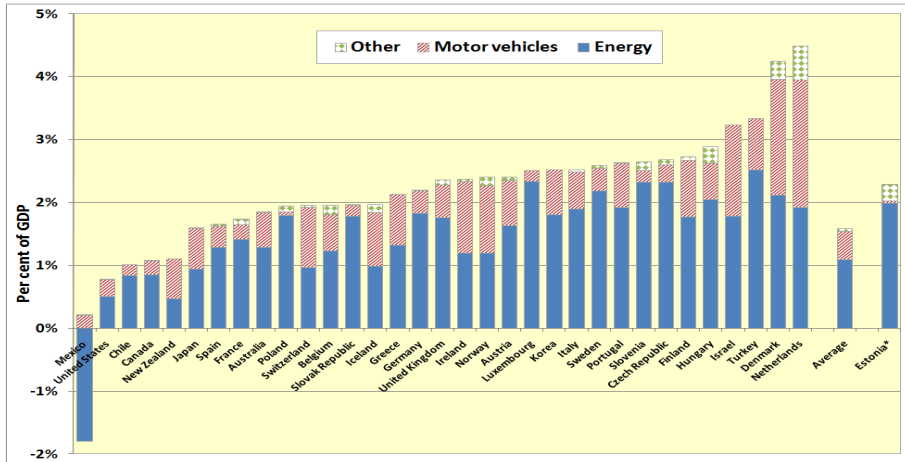
(계 속)

국 가	유류세 구성 세목	비 고
덴마크	· 에너지세 · 이산화탄소세 · 유황세	· 친환경조세정책
노르웨이	· 개별소비세 · 이산화탄소세 · 유황세	· 유류세(개별소비세, 이산화탄소세, 유황세)는 일종의 환경세임
스위스	· 소비세 · 이산화탄소세 · 추가세(incentive tax on Sulphur)	· 친환경조세정책 · 기후기금(Climate Cent) · 긴급기금(Emergency Fund)
오스트리아	· 광물유류세 · 긴급저장비용	-
포르투갈	· 개별소비세	-
프랑스	· 개별소비세	-
영국	· 개별소비세(탄화수소세) · 기후변화세	· 기후변화세(환경세)
캐나다	· 개별소비세 · 지방세 · 탄소세(Carbon Tax)	· 친환경조세정책
뉴질랜드	· 개별소비세 · 지방유류세(Local Authority Petroleum Tax)	· 사고보상공사 부담금(Accident compensation Corporation Levy) · 유류모니터링 부담금(Petroleum Fuels Monitoring Levy)
스웨덴	· 에너지세 · 이산화탄소세 · 유황세	· 환경기준 분류에 따라 유류세 부과
핀란드	· 기본세(Basic Tax) · 탄소세(Carbon Surtax) · 전략비축료(Strategic Stockpile Fee)	-
아일랜드	· 개별소비세(Excise Duty)	· NORA 부담금(National Oil Reserves Agency)

(계 속)

국 가	유류세 구성 세목	비 고
네덜란드	· 개별소비세(Excise Duty) · 에너지세(Energy Tax)	· 친환경조세정책 · 원유비축부담금(stock levy mineral oils)
헝가리	· 수입세(Revenue Tax) · 에너지세(Energy Tax)	-
슬로바키아	· 개별소비세	-

■ 그림 4-1. 주요국의 자동차 관련 세제의 GDP대비 비중 ■



자료: IEA(www.iea.org)

주요국 자동차 관련 세제의 GDP 대비 비중을 보면, 먼저 OECD 33개국 전체 평균으로 볼 때 에너지세제가 1.09%, 자동차세제가 0.46%, 기타가 0.04%, 그리고 합계는 1.58%로 나타났다. 국가별로는 네덜란드가 4.49%로 가장 높고, 덴마크가 4.25%로 그 다음인데, 이들 나라의 특징은 자동차세제의 비중이 매우 높다는 것이다. 네덜란드는 자동차세제의 대GDP 비중이 2.03%이며, 덴마크도 1.84%로 매우 높은 수준을 보이고 있다. 우리나라는 에너지세제가 1.81%, 자동차세제가 0.71%로 두 세계 모두 OECD 평균보다 높은 수준이며, 전체 평균은 2.52%로 33개국 중 12번째로 높은 수준을 보이고 있다.

제5장 주행세의 합리적 개편

제1절 국내 환경세 도입 동향

1. 탄소세 도입의 배경과 필요성²⁷⁾

2005년 2월 교토의정서가 발효된 것을 계기로 환경보전에 대한 국제적 관심이 더욱 고조되고 있는 상황이다. 우리나라는 최근 국가 온실가스 감축목표 달성(2020년 BAU대비 30%감축)과 미래성장동력으로 녹색기술·산업의 실질적 육성을 지원하기 위하여 탄소세 도입과 배출권거래제 실시 등 구체적 실천수단의 개발에 대한 필요성이 점점증하고 있다. 더욱이 이산화탄소 배출량 세계 10위(2005년 기준)와 그 증가율 세계 1위인 우리나라는 향후 어떠한 형태로든 이러한 세계적인 온실가스 감축 추세에 동참하지 않을 수 없는 상황이다.

그동안 우리나라는 에너지 관련 과세체계가 복잡할 뿐만 아니라 특정 용도에 지출이 너무 치중된 목적세적 성격으로 인해 재정운용의 비효율성을 초래하여 왔다. 경제의 여러 부분에 걸쳐 에너지 관련 비과세조치 및 각종 감면이 많이 존재하고, 수송부문의 교통에너지환경세의 경우에는 선진국과 비교하여 낮지 않은 과세수준임에도 불구하고 경직적인 목적세로 운영되어 왔다. 특히 에너지 조세체계가 에너지 소비절약이나 환경부하 경감보다는 교통부문 지원, 일부 산업지원 및 지역균형발전 지원 등을 위해 매우 복잡하게 운영되고 있어 사회적 비용이 경제활동에 제대로 내재화되는 과정이 불분명하였다. 그리고 수송부문 이외의 산업, 발전부문 등 기타부문에서는 에너지 가격의 현실화가 매우 부족할 뿐만 아니라, 에너지 소비절감이나 에너지 효율성

27) 김승래(2010a)

개선에 대한 경제적 인센티브는 선진국에 비해 매우 낮은 실정이다.

이와 같이 우리나라의 에너지 가격과 조세체계는 환경오염에 따른 사회적 피해비용을 시장가격구조에 제대로 전달하고 반영하는 구조가 미약한 상황이다. 이는 각종 에너지원 간의 소비패턴 및 투자구조의 왜곡을 초래하여 민간부문의 자원배분의 효율을 저하시킬 뿐만 아니라 중장기적 투자 방향을 환경친화적으로 유도하지 못하고 있는 실정이다.

조세중립적 친환경 세계개편에 대한 논의는 아직 이루어지지 않고 있으나, 중장기적인 측면에서 전반적 세계개편의 기본방향으로 설정하는 것이 바람직하다. 저탄소 녹색세계 강화에 대해서 관련 업계는 철강, 석유화학, 자동차 등 기존 주력산업에 대한 부정적 영향을 줄 것이라 주장하고 있다.

저탄소 녹색성장은 국가발전의 주요 축으로서 온실가스와 환경오염을 줄이면서 경제성장과 일자리 창출을 모색할 수 있는 영역을 모색하고 있으며, 이를 확대해 나가는 주요 정책 수단으로 세계부문의 역할에 대하여 집중 조명이 요구되고 있다. 이에 따라 녹색성장 기술을 중심으로 세계시장이 재편되고 있는 여건에서 친환경적 세계개편과 더불어 배출권거래제, 녹색금융 세계지원 등도 병행하여 검토할 필요성이 있는 것이다.

2. 국내 탄소세 도입 논의

최근 정부는 「저탄소 녹색성장(low-carbon green growth)」을 국가전략의 새로운 패러다임으로 설정하고 각종 관련 정책과제를 추진하고 있다. 이러한 녹색성장 시대에 발맞추어 우리나라의 환경관련 세제는 시장기능과 외부성 교정기능에 더욱 충실하도록 관련 정책을 추진할 필요가 있다. 따라서 향후의 세계개편 방향은 에너지세제의 탄소저감 기능을 강화하기 위해 에너지원별로 세율에 환경오염·온실가스배출 등 사회적 비용을 최대한 반영하여야 할 것이다.

가. 탄소세(환경세) 도입과 친환경 세계개편 추진

새정부 출범이후 성장동력 확충을 위하여 소득세·법인세 인하 등이 이미 추진되

고 있는 점을 감안할 때, 신규 환경세 도입 시 유럽의 조세중립적 차원의 직접세에 대한 추가적 인하는 다소 점진적이고 중장기적으로 고려할 필요가 있다. 일부 유럽 국가들은 과도한 소득세 부담의 인하와 더불어 환경세 강화라는 조세전반적 세계개편을 추진한 반면, 우리나라의 기후변화협약 대비 환경세 도입은 직접세 인하와 별도로 저탄소 녹색성장 대책에 연관되어 추진되고 있다.

에너지원별 단위당 CO₂ 배출량에 따른 사회적 비용을 탄소세의 형태로 가격 체계에 반영하여, 탄소배출 억제와 녹색성장 투자 재원 마련 차원에서 점진적으로 에너지세제의 광범위한 개편을 추진할 필요성이 있다. 온실가스 감축의 에너지수요 관리 방안 중에서 환경세 부과와 에너지 가격 체계 개편 및 관련 녹색재정의 추진은 배출권거래제와 함께 경제 전반적으로 비용효율적인(cost-effective) 정책수단으로 평가되고 있다.

■ 표 5-1. 에너지원별 단위당 CO₂ 배출의 사회적 비용 ■

연 료	단위당 사회적 비용	
휘발유	$2.12 \times 31,828 / 1000 =$	67원/ℓ
경유	$2.59 \times 31,828 / 1000 =$	82원/ℓ
등유	$2.44 \times 31,828 / 1000 =$	78원/ℓ
B-C유	$3.00 \times 31,828 / 1000 =$	95원/ℓ
부탄	$1.67 \times 31,828 / 1000 =$	53원/ℓ
프로판	$2.89 \times 31,828 / 1000 =$	92원/kg
LNG	$2.23 \times 31,828 / 1000 =$	71원/m ³
무연탄	$1.85 \times 31,828 / 1000 =$	59원/kg
유연탄	$1.06 \times 31,828 / 1000 =$	34원/kg

주: '08~'12년 평균 이산화탄소 배출권의 가격은 톤당 25유로(31,828원, 2007년 평균 1유로 = 1,273.12원으로 가정)인 것으로 추정. 이를 이용하여 CO₂ 배출비용을 산정
 자료: 김승래 외(2008)

유럽 국가들은 탄소세 도입 당시 세수비중에서 소득관련 세수가 높았던 반면, 우리나라는 유럽 국가들과 비교해서 직접세의 비중이 높은 편이 아니다. 높은 직접세의 감세와 함께 환경세 강화를 추진한 일부 유럽국가들의 세수중립적인 세제개편 방식과는 다소 다른 우리나라의 현실적 여건을 감안한다면, 일단 초기에는 직접세 인하와는 별도로 환경세 도입을 추진할 필요가 있다. 기후변화협약 대비 재정지출 수요를

충당하기 위한 재원을 마련하기 위해서, 일본의 환경세 도입의 구체안과 유사하게 기존의 세제 위에 신규 세목을 도입하는 방식이 우리에게 더 적합한 것으로 판단하고 있다. 그리고 탄소세 도입 이후 중장기적으로 세율의 점진적 강화 또는 최소한 인플레이션에 연동이 필요할 경우 유럽의 사례에서와 같이 개인소득세, 법인세 등 소득관련세 인하나 사회보장기여금 완화와 적극 연계하는 전반적 세제개편 차원의 방안도 검토되고 있다.

녹색성장위원회는 '09.7월 “녹색성장 국가전략”을 통해 에너지세제의 친환경적 기능을 강화하는 개편방향을 제시하였으나, 구체적 시기와 도입방법(에너지세제개편 vs 별도 탄소세 신설) 모두 미정이다. 이것은 주변국의 환경세 도입 동향과 우리나라 온실가스 의무감축량 등을 고려하여 결정되어야 할 사항이다. 기후변화 대응 및 에너지 절약유도 등 차원에서, 정부내 탄소세 도입 논의가 진행중이나 다양한 이견이 존재하는 것으로 알려져 있다.²⁸⁾

탄소세도입은 에너지부문이 이미 중과세인 상황에서, 추가적으로 탄소세 부과시 과잉 조세부담을 유발한다는 반발이 우려되고 있다. 특히 기존 에너지세에 이미 탄소세적 요소가 많이 반영되어 있는 상황에서 OECD국가들에 비해 에너지가격이 낮은 수준이 아님에도 별도 세금을 신설하는 것은 국민적 반발을 초래할 가능성이 크다는 것이다.

탄소세 도입의 효과에 대해서는 탄소세를 부과해도 산업부문의 에너지가격 탄력성이 매우 낮아 에너지절약 및 온실가스 감축효과가 크지 않을 수 있다는 의문도 제기되는 상황이다.

탄소세 도입시점은 해외의 탄소세 도입 지연 사례, 국내 경제·산업계의 반발, 정치적 조세 저항 등으로 조기 도입이 어려운 것으로 알려져 있다. 해외에서 프랑스, 일본 등의 탄소세 도입 노력이 산업계 반대로 인해 실패하였고, 에너지다소비산업의 원가경쟁력 저하, 탄소세 비부과국으로의 사업장 이전, 기업 부담 제도의 지속적 도입 등을 우려하여 산업계의 저항이 만만치 않다. 또한 에너지소비가 소득에서 차지하는 비중이 높은 저소득층에 불리하다는 역진성 문제가 제기되기도 한다. 따라서 탄소

28) 환경부, 녹색위 등은 탄소세 도입에 적극적이거나, 소관부처인 기재부가 신중한 입장.

세는 온실가스감축의무국 편입 여부, 해외도입 동향 등이 확정된 다음, 도입여부가 결정될 것으로 보여진다.

그리고 탄소세가 도입되면 세수는 신재생에너지기술, 에너지 효율 기술, 환경산업 육성 등 기후변화대책 재원에 우선적으로 활용되어야 한다. 기존의 에너지다소비 국가전략 수출업종의 국제경쟁력 유지를 위한 법인세나 고용지원 부담 등 완화 지원과 기초 에너지사용권 확립, 소득 재분배 및 사회적 형평성 제고를 위해 세출부문에서 취약 계층을 직접 지원하는 것이 바람직할 것이다.

나. 총량제한 배출권거래제와의 병행 및 정책 조합

기존 에너지세제에 대한 환경친화적·기후친화적 기능을 강화하기 위해, 중장기적으로 에너지관련 세제는 환경세로 통합·개편하는 것이 바람직하다는 것이다. 기존의 교통에너지환경세 및 에너지 관련 개별소비세는 점진적으로 환경세로 통합하고, 에너지과세는 비수송부문으로 그 세원을 확대하여 에너지 전반에 걸쳐 상대적 세율구조가 환경피해의 사회적 비용에 맞게 합리적으로 개편할 필요성이 있다. 그리고 교통에너지환경세 만료 이후 관련 법령 개정 및 유류세 체계 간소화도 추진되어야 한다. 또한 지방주행세, 교육세 등 부가세(surtax) 조정, 유류세 체계 간소화와 에너지원간 과세형평성 강화의 노력도 필요하다.

교토의정서는 가입국들이 감축해야 할 정량적 이산화탄소 감축목표를 설정하고 있다. 많은 나라들이 이러한 목표를 달성하기 위해 배출권거래(tradable permit) 시장의 사용을 지지하고 있다. 그러나 배출권거래제의 경우 제도설계에 따라 다양한 효과를 기대할 수 있으나 거래비용이 높고 이산화탄소 감축비용에 수반된 불확실성이 상당히 크기 때문에 그 효과에 의문이 제기되고 있다. 반면, 탄소세는 그 적용대상이 광범위하고 행정비용이 적으며 정책의 투명성과 예측가능성이 높고 세수 재활용을 위한 재원확보가 용이한 측면이 있다.

이에 따라 점진적이고 단계적인 탄소세 도입을 검토하되, 이 경우 특정의 부문에 대하여 탄소총량 배출권거래제를 병행 실시하는 방안이 제기되고 있다. 즉 산업·발전 부문 vs. 수송·가정·상업 및 기타 하류부문의 두 부분으로 나누어 시행하는 것이다.

수송, 가정상업 및 기타 하류부문	산업 및 전력부문
- 신규 탄소세 도입 또는 탄소 비례 에너지세 제 강화	- 국내 배출권 할당제 및 거래제, 자발적 감축협약(VA), CDM 및 에너지효율개선 프로그램 등 병행 - 감축 성과에 따른 세부담 경감조치

※ 우리나라의 경우 온실가스 배출 비중이 2003년 기준 첫 번째 그룹인 산업부문(33.4%), 발전부문(31.4%)이 65% 가량, 두 번째 그룹인 수송부문(21.4%), 가정상업 등 기타 (13.8%)가 약 35% 정도이며, 최근 수송 및 기타 부문의 증가율이 특히 높음

도입 시기는 기존의 각종 환경유해보조금 제거, 최근 실시 예정된 가스 및 전력부문의 에너지가격 원가연동제(현실화), 업종별 에너지절약(온실가스)목표관리제, 그리고 배출권거래제 시범사업 등 각종 비세제적인 정책수단의 실행시기와 적절하게 병행하여, 환경세적 개념의 신규 탄소세 도입을 적극적으로 강구하여야 할 것이다.

【참고 3】 네덜란드의 주행세 도입

- 네덜란드에 차량의 운행 거리에 따라 세금을 물리는 주행세가 도입
 - 2012년부터 차량 취득세와 보유세를 폐지하는 대신 주행세를 신설
 - 차량 운행을 억제해 교통 혼잡과 공해 물질 배출을 줄인다는 취지
 - 싱가포르 등 일부 국가가 도심 진입료를 징수하고 있고, 한국 등 상당수 나라가 차량 연료에 주행세를 부과하고 있지만 운행 거리를 측정해 세금을 물리는 것은 처음
 - 기본 주행세를 km당 3유로 센트(약 50원)로 책정
 - 정부가 지정하는 혼잡 지역과 출퇴근 시간 등 특정 시간대의 운행에는 여기에 할증 요금
 - 그 대신 중형차 기준으로 연간 약 600유로(약 100만원)인 보유세와 차 값의 최대 25%인 취득세는 내지 않아도 됨
 - 네덜란드 정부는 이 제도가 실시되면 운전자의 60%가 경제적으로 이득을 볼 것이라고 설명
 - 또 교통량은 15% 줄고, 공해 물질 배출은 10% 감소할 것으로 예상
 - 운행 거리는 위성항법장치(GPS)에 의해 자동으로 측정
 - 차량들은 의무적으로 GPS 추적 장치를 달고, 교통당국은 이를 통해 주행 지역과 거리를 확인

다. 친환경 자동차 세제 개편

우리나라의 자동차세 관련 세제도 에너지 효율성 개선을 위한 경제적 인센티브가 미약한 편이다. 따라서 우리나라도 환경오염을 야기하는 원인자에게 자동차에 대한 조세부담을 강화하여 자동차의 친환경적 이용을 유도하고, 또한 미래의 성장동력인 녹색성장의 주력으로 국내 자동차산업의 국제경쟁력을 강화할 필요가 있는 것이다.

세계적으로 환경에 대한 중요성이 부각되고 있음에도 불구하고, 우리나라는 다른 선진국들에 비해 대기오염 억제를 위한 정책추진이 그동안 미진한 수준이다. 선진국들은 이미 배기가스 규제강화, CO₂ 배출량 삭감 등을 목표로 자동차세제 전반에 환경관련 세제를 강화하고 있다. 따라서 에너지부문의 적정한 규제와 녹색산업의 활성화를 통하여 저탄소 녹색성장 지원을 위한 에너지 및 자동차 부문을 포함하는 각종 정책대안의 개발이 시급한 것이다.

화석 연료의 사용으로 발생하는 온실가스의 배출을 국가적으로 감축시키기 위하여, 자동차 분야에서 연비 및 온실가스 배출 기준은 휘발유, 경유 차량 등을 중심으로 규제할 필요성이 대두되고 있다. 승용차의 배기량(cc) 기준 과세를 화석 연료(휘발유, 경유 등) 사용량에 상응하는 CO₂ 배출량 또는 연비 기준의 과세로 전환하여 온실가스 배출 억제를 목표로 자동차세제의 개편이 추진되고 있다. 그리고 CO₂ 배출량 또는 연비 기준의 미충족 차량에 대해서는 중과세하여 교정과세적 기능을 강화하는 노력도 필요하다.

친환경 자동차세제로의 전환을 위한 연료효율성 관련 과세기준으로서 연비, CO₂ 배출량을 도입하는 방안의 주요 특징을 비교해 보면 다음과 같다. 먼저 연비는 자동차 업계의 규제 순응이 용이하나, 연료별 오염특성을 반영하지는 못하여 궁극적 환경관리 목표 대상이 아니며 EU중심의 온실가스 배출 규제 확산 추세와는 거리가 있다. CO₂ 배출량은 친환경 세제전환의 목표에 보다 적합하고 저탄소 녹색성장 정책 구현의 직접적인 수단이 되며, 연료형태별 특성 감안 시에도 세율체계의 간소화 및 안정성에서 유리한 측면이 있어 대부분의 국가에서 CO₂ 배출량 기준을 시행하고 있다.

연비와 CO₂ 배출량간의 관계를 살펴보면, 동일한 유종을 사용하는 차량에 한해서는 연비와 CO₂ 배출량이 거의 1:1의 관계라 할 수 있다. 그러나 CO₂ 배출량이 동

일한 경우에 연비를 비교해 살펴보면, 배기량, 공차중량, 변속 방식 등과는 무관하게 유종별로 연비가 다르다. 즉 경유, 휘발유, LPG 순으로 나타나고 있다. 또한 연비가 동일한 경우에 CO₂ 배출량을 비교해 보면, 배기량, 공차중량, 변속 방식 등과는 무관하게 유종별로 CO₂ 배출량이 경유, 휘발유, LPG 순으로 높다. 이것은 배기량, 공차중량, 변속 방식 등과는 무관하게 가령 연비가 10.4 km/ℓ로 같은 차량이라도 그 연료형태에 따라 CO₂ 배출량에 있어 큰 차이가 발생할 수 있음을 의미한다(김승래b, 2010).

현행 자동차세제의 과세표준(tax base)을 배기량기준(cc)에서 CO₂ 배출량으로 변경할 때, 기본적으로 세수중립적으로 세율을 설계할 필요가 있다. 또한 친환경 자동차 세제개편 방향은 CO₂ 배출량이 낮은 차량의 구매자는 지속적인 세절감 혜택을 부여하고, CO₂ 배출량이 높은 차량의 구매자는 단계적으로 세액이 가중되도록 유도 하여, 단계적으로 CO₂ 배출량이 적은 친환경 차량의 구매를 촉진하는 효과가 발생 하도록 설계가 될 것이다.

자동차 과세의 기준은 가격요소 이외에 전통적으로 엔진배기량, 마력, 무게 등으로 구분할 수 있으나, 최근 국제적 추세는 수송부문의 온실가스 저감과 자동차 산업의 국제경쟁력 제고를 위하여 과표를 CO₂ 배출량 또는 연비를 기준으로 전환하여 차등 화하고 있다. 자동차세제의 개편범위는 우선적으로 현행 배기량(cc) 기준의 비영업용 승용차에 대하여 CO₂ 배출량 또는 연비 등 친환경세제로의 전환을 고려하고 있다. 그리고 화물차, 특수차 등 기타 차량들은 향후 측정 기술여건 및 제도 기반 마련에 따라 장기적으로 친환경 세제로 전환하도록 한다. 신규세제의 시행시기 및 적용방식은 세제개편 이후 등록되는 신규차량을 대상으로 CO₂ 배출량 또는 연비에 따른 신규세제를 적용한다. 반면, 세제개편 이전에 등록된 차량은 기존의 배기량 세제에 따라 과세하여 기준 변경의 혼란을 최소화 하도록 한다.

제2절 주행세 개편방안

1. 기본방향

지금까지 살펴본 바와 같이 주행세는 주요 기능, 지방세로서의 역할, 지방재정에 대한 영향, 중앙과 지방의 재정관계 등 여러 가지 면에서 문제점을 드러내고 있다. 이러한 문제점을 일시에 해결하는 것은 고려해야 할 요소들이 너무 많아 어려운 것으로 보여 진다. 이에 본 연구에서는 향후 주행세가 개편되어야 할 방향을 쉽고 단기적으로 해결할 수 있는 부분부터 중장기적으로 해결해야 할 과제까지 차례대로 하나씩 논의해 보기로 한다.

먼저 주행세 개편의 장단기 방안을 논하기 위한 기본 방향을 다음과 같이 설정하고자 한다. 첫째, 최근의 탄소세 도입 및 유류세 개편동향을 고려해 볼 때 유류세의 환경세 전환은 단기간에 이루어지지 않을 것이라는 전제 하에 개편방안을 제시한다. 둘째, 유류세 개편으로 인한 소비자의 추가 부담이 급속적 발생하지 않도록 세제개편안을 설계한다. 다만 사회적 비용의 내부화와 유종간 형평성 확보 차원에서 불가피할 경우에는 예외로 한다. 셋째, 주행세의 최초 도입목적인 지방재정 확충의 도모를 개편의 기본 목표로 한다.

먼저 단기적 개편과제로 주행세를 교통에너지환경세의 부가세인 지방세로 유지한 채 세율조정과 주행세의 용도변경을 하는 것이다. 즉 현행 주행세를 자동차세 감소 정액보전분과 유가보조금 재원으로 구분하고, i) 자동차세 정액보전으로 인한 지방세 실질세수 감소 개선방안과 ii) 유가보조금 재원을 지방세가 아닌 국세에서 마련하는 방안이다.

장기적 개편과제는 i) 유가보조금 부분을 제외한 주행세를 교통에너지환경세의 부가세가 아닌 독립세로 전환하고, 과세를 소비세 형태로 도입할 것인지 환경세 형태로 도입할 것인지를 검토하는 것이다. ii) 그리고 현행 주행세는 휘발유와 경유만 과세대상으로 한정하고 있는데, 2012년 교통에너지환경세의 개별소비세 전환시 동일한 수송용 연료인 LPG(부탄)의 경우도 주행세(지방에너지세) 과세대상에 포함시키는 방안

이다. iii) 마지막으로 보유세인 자동차세 중심의 자동차 관련 세제를 운행세인 주행세(지방에너지세) 중심으로 개편하는 방안을 검토하는 것이다.

2. 단기적 개편방안

가. 정액보전금 인상과 정률화

주행세 중 정액보전금 8,442억원은 자동차세, 면허세, 취·등록세가 감면된 시점에서 추정된 손실을 기준으로 각 세목의 세수감소액을 합산한 금액이며, 최종적으로 2003년 경차의 취·등록세가 면제될 때 발생한 손실액을 추가함으로써 확정²⁹⁾된 이후 지금까지 증액 없이 지자체세수 보전액으로 지급되고 있다.

[표 5-2]에서 알 수 있는 것처럼, 2003년과 2009년 사이 자동차세수는 1조 7,783억원에서 2조 8,340억원으로 59%나 증가했음에도 불구하고 정액보전금은 변화가 없다. 2003년 47.5%였던 자동차세수 대비 정액보전금 비율은 2009년도에는 29.8%로 축소되었다. 등록된 자동차수를 보면 전체 차량수가 2003년 1,459만대에서 2009년 1,733만대로 18.8% 증가하였고, 자동차세수 중 95.3%를 차지(2009년 기준)하는 승용차의 경우 동 기간 중 26.7% 증가하였다. 특히 자동차세 등의 경우 누진세적 성격을 지니고 있는데, 세율이 높은 2,000cc이상 승용차의 경우 동일기간 차량대수가 81.2% 증가하였다. 그간 자동차대수의 증가, 승용차 비중의 증가, 2,000cc이상 승용차 비중의 증가 등을 고려하면, 98년 한미자동차양해각서체결로 인한 자동차세율 감소 등 일련의 지방세감면으로 인한 지방세수 감소규모는 정액보전액 8,442억원을 훨씬 초과하게 될 것이다.

따라서 자동차관련 지방세수 감소 보전규모는 이러한 자동차 수 증가 및 자동차세 증가를 반영하여야 한다. 세수감소가 발생한 자동차세, 면허세, 취·등록세는 자동차 관련 세제임은 물론이고, 모두 배기량대비 누진세적 성격³⁰⁾을 가진 점을 고려할 때

29) 8,442억원이 확정된 것은 '03.7월이지만, 법령으로 명문화 된 것은 '08.6.25일 지방세법시행령 개정부 터이다. 법령 명문화 이전에는 정액보전금과 유가보전금이 구분없이 지자체에 지원되어, 행정일선에서 유가보조금이 먼저 지급됨에 따라 정액보전금이 부족하게 되는 결과를 초래하였다.

자동차세수 증가율을 기준으로 적정보전금 규모를 산정하는 것이 바람직하다.

2003년 기준으로 8,442억원이 당시 자동차세수의 47.5%였으므로, 지자체 보전금을 매년 전년도의 자동차세수 47.5%로 정률화 함으로써 실질적인 지방세수 보전을 가능하게 할 것이다. 2009년도 자동차세수 2조 8,340억원의 47.5%를 적용할 경우 자동차세수 보전금 규모는 1조 3,462억원이므로 현행 대비 5,020억원이 증가되어야 한다는 것을 의미한다. 다만 부족 재원을 일시에 주행세율 인상을 통해 조달하는 경우 유류세 인상으로 인한 반발이 클 수 있으므로 정부차원에서는 단계적으로 증액하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

표 5-2. 연도별 차량대수, 자동차세수 등

구분	자동차세수		자동차세수 대비 8,442억원 비중 (%)	차량 수					
	세수 (억원)	2003년 대비증감 (%)		전체 대수 (만대)	2003년 대비증감 (%)	승용차 대수 (만대)	2003년 대비증감 (%)	2000cc 이상 (만대)	2003년 대비증감 (%)
2003년	17,783	-	47.5%	1,459	-	1,028	-	170	-
2004년	17,920	0.8%	47.1%	1,493	2.3%	1,062	3.3%	194	14.1%
2005년	19,021	7.0%	44.4%	1,540	5.6%	1,112	8.2%	219	28.8%
2006년	21,338	20.0%	39.6%	1,590	9.0%	1,161	12.9%	246	44.7%
2007년	23,699	33.3%	35.6%	1,643	12.6%	1,210	17.7%	269	58.2%
2008년	26,109	46.8%	32.3%	1,679	15.1%	1,248	21.4%	276	62.4%
2009년	28,340	59.4%	29.8%	1,733	18.8%	1,302	26.7%	308	81.2%

나. 유가보조금 재원을 국고에서 마련

유류세 보조금이 주행세에서 차지하는 비중은 2001년 29.2%에 불과하였으나

- 30) 자동차세는 배기량에 따라, 면허세는 배기량에 따른 종별기준에 따라 누진세적 성격을 가진다. 취·등록세의 경우 가액기준으로 세율이 일정하기는 하나 차량의 배기량에 따라 차량가액이 누진적 성격을 가지는 것을 고려하면 세액 역시 배기량에 따라 누진적이라고 볼 수 있다(현대자동차 홈페이지에 나타난 차량별 기본사양 가격: 클릭1.4 8.7백만원, 아반떼 1.6 13.4백만원, 소나타 2.0 20.0백만원, 그랜저 2.4 27.1백만원, 그랜저 2.7 30.0백만원, 그랜저 3.3 35.9백만원, 에쿠스VS380(3,778cc) 66.2백만원).

2008년 현재 74.2%로 증가하여 대부분을 차지하고 있어 주행세의 존재 목적이 유가 보조금 재원마련에 있는 것으로 상황이 바뀌었다. 유류세 보조금은 본래 한시적 지원을 전제로 도입되었으나, 오히려 그 규모는 유가 인상에 따라 더욱 커지고 있고, 운송업계는 당연한 보조금으로 인식하고 있어 당분간 폐지는 어려울 것으로 보여진다.

유류세 보조금을 당분간 유지하기 위해 기존과 같이 주행세로 재원을 조달한다면 앞에서 지적한 바와 같이 지방재정의 왜곡을 초래하고 환경세 도입 및 유류세 간소화에도 큰 장애요인이 될 수밖에 없다. 또한 유류세 인상분의 상당 부분이 주행세 인상분임을 감안하면 주행세 인상분을 보전하기 위해 유가보조금을 인상하고 이는 다시 주행세 인상 요인으로 작용하는 악순환 구조가 존재한다. 따라서 유류세 보조금 재원은 지방주행세가 아닌 중앙정부의 일반재원으로부터 국고보조금 형태로 마련되는 것이 바람직하다. 국가의 정책목적 달성을 위해 도입한 유가보조금을 지방세를 통해 재원을 조달함에 따라 중앙과 지방의 재정관계도 왜곡을 초래하고 있다.

현행 주행세로 유가보조금을 지원할 경우 유류소비량과 유가보조금 수요에 따라 매년 주행세와 교통에너지환경세를 동시에 조정해야 하므로 세율이 빈번하게 변동되고 세수 확보의 불안정성 문제가 있었으나 교통에너지환경세 또는 일반재원을 통해 국고에서 유가보조금을 지원하는 경우 이러한 문제의 해결이 가능하다. 또한 유가보조금 재원을 국고에서 마련하면 교통에너지환경세를 주요 수입원으로 하는 교통시설특별회계의 세입을 안정적으로 확보하는 것도 가능해진다. 왜냐하면 현행 제도 하에서는 유가보조금 인상 요인이 발생하면 주행세율을 인상해야 하고, 전체 유류세(교통에너지환경세+교육세+주행세)가 일정한 상황에서 주행세 인상은 교통에너지환경세와 교육세의 감소를 수반해야 하는 구조를 지니고 있기 때문이다. 이것은 국가 정책 수행을 위해 지방세가 변동되어야 하고 이것이 다시 국제수입의 변동을 수반해야 하는 기형적 구조를 지니고 있다는 의미이다.

따라서 유가보조금 재원마련을 지방주행세에서 교통에너지환경세 또는 중앙정부 일반재원으로 전환하면 전체 유류세율에 아무런 변화를 주지 않고도 국가의 정책목적 달성이 가능해진다. 그런데 교통에너지환경세는 2012년말 폐지되고 개별소비세로 전환된다. 그리고 교통에너지환경세는 교통시설특별회계에 80%, 에너지 및 자원사업

특별회계에 3%, 환경개선특별회계에 15%, 균형발전특별회계에 2%로 배분되는데, 교통시설특별회계의 경우 교통에너지환경세 외에 나머지 부족분을 일반회계 전입금으로 충당하고 있다. 그러므로 주행세 중 유가보조금 부분을 교통에너지환경세로 전환하고, 대신 유가보조금 재원은 교통에너지환경세와 같은 특정 국세에 한정하지 말고 일반회계로부터 전입하도록 하는 방안이 바람직할 것이다.

3. 장기적 개편방안

가. 독립세 형태의 소비세 전환

현행 주행세는 교통에너지환경세의 부가세 형태로 운영됨에 따라 유류세 체계를 매우 복잡하게 만들고 있다. 즉 휘발유와 경유에 대한 전체 유류세액은 최근 변화가 거의 없이 안정적으로 유지되고 있으므로, 그 한도 내에서 유가보조금을 고려하여 주행세 규모가 정해지고, 이에 따라 교통에너지환경세와 교육세가 정해지도록 되어 있다. 이러한 구조로 인해 유가보조금 규모의 변동에 따라 세율도 빈번하게 변경되어야 하는 문제가 있는 것이다. 따라서 유가보조금 부분을 제외한 주행세를 교통에너지환경세의 부가세가 아닌 독립세로 전환하는 것이 고려되어야 할 것이다. 물론 개별소비세로 전환되더라도 현행과 같이 부가세 형태의 주행세를 운용할 수도 있다. 그러나 주행세를 부가세가 아닌 독립세 형태로 운용함으로써, 첫째, 유류세제의 복잡성을 해소할 수 있고, 둘째, 지방세의 과세권을 지방자치단체에 부여함으로써 재정자율성을 제고함과 아울러, 셋째, 지방주행세의 세수확보 안정성에도 기여할 수 있으며, 넷째, 주행세의 환경정책기능을 강화하는 역할도 하는 등 많은 장점을 얻을 수 있다.

독립세로 하는 경우 중앙과 지방의 세원배분방식은 동일한 세원에 대하여 중앙정부와 지방자치단체가 동시에 과세권을 가지는 공동이용방식이어야 할 것이다. 공동이용방식은 다시 세원의 공동이용과 재원의 공동이용으로 구분되는데, 세원공동이용방식이 바람직하다. 세원의 공동이용은 중복세방식(tax overlapping)으로 중앙정부가 결정한 과세표준을 지방자치단체가 중복 이용하여 지방세를 과세하는 방식이다. 즉 중앙정부에 의해 휘발유 및 경유에 대한 개별소비세가 부과되면, 지방자치단체는 동일

한 개별소비세 과표에 지방세의 세율을 적용하여 과세하는 방식이다. 휘발유 및 경유를 과세대상으로 하는 가칭 지방에너지세는 과표의 형태에 따라 소비세 형태로 도입할 것인지 환경세 형태로 도입할 것인지를 결정해야 한다.

1) 환경세 vs 소비세

경제학에서 환경세(environmental taxes)는 환경오염행위에 부과되는 조세를 말하며 어떤 행위로 인해 직접적으로 발생된 환경오염 피해를 근거로 징수하는 조세를 뜻한다. 환경오염 문제에 대하여 정부가 대처할 수 있는 정책수단의 유형으로는 직접개입, 간접개입, 직접규제, 시장에 맡기는 방법, 환경교육 및 홍보 등을 들 수 있는데, 이 가운데 간접개입에 해당한다. 정부가 환경오염 행위를 직접 간섭할 것이 아니라 경제적인 유인 원리를 통해서 간접적으로 생산자나 소비자의 행태에 영향을 주어 환경오염을 통제하는 것이 더 바람직하다는 취지를 살리는 방법이다.

소비세(consumption taxes)는 사람이 재화 또는 용역을 구입·소비하는 사실에 간접적으로 담세력을 인정하여 과세하는 조세이다. 소비세 중에는 소비행위 그 자체를 직접 과세대상으로 삼는 직접소비세(과세장소에의 입장 및 이용행위를 과세대상으로 하는 특별소비세)와 제조업자 또는 소매인에 의하여 납부된 조세가 재화를 구입할 때마다 원가에 포함되어 소비자에게 전가되어 가는 간접소비세(부가가치세, 과세물품을 과세대상으로 하는 특별소비세와 주세)가 있다. 간접소비세에는 특정의 재화만을 과세대상으로 삼는 개별소비세와 원칙적으로 모든 재화를 과세대상으로 삼는 일반소비세가 있다.

주행세를 지방에너지세로 전환시 소비세 형태로 할 것인지 환경세 형태로 할 것인지는 환경세의 도입 동향 및 탄소세 도입 내용 등에 따라 달라져야 할 것이다. 소비과세 형태인 현행 주행세를 환경세로 전환한다는 것은 과표와 세율이 탄소배출량 및 환경오염 배출수준에 의해 결정된다는 것을 의미한다. 물론 현행 유류세(교통에너지 환경세, 주행세, 교육세)가 부분적으로 환경외부성 교정기능을 하고 있지만 환경세라고 하기에는 그 기능이 매우 취약하다고 할 수 있다.

유류세 대부분을 환경세로 전환하는데 대한 논의는 매우 활발하나 실제 도입의 정

도와 시기에 대해서는 불확실성이 너무 많다. 따라서 주행세를 환경세 형태로 도입할 가능성은 전체 유류세의 환경세 전환 정도에 따라 달라지게 된다. 현재 논의되고 있는 내용을 보면 환경세의 경우 산업부문에는 배출권거래제를 도입하고 수송 및 가정 용에 대하여만 탄소세를 일부 도입할 가능성이 높다. 그러나 탄소세의 경우 중장기 에너지세계 개편의 핵심 내용이지만 최근 해외에서도 산업계의 반대 등으로 인해 도입이 쉽지 않은 상황이므로 국내 탄소세 도입은 보다 더 많은 시간을 필요로 할 것으로 보여진다.

수송, 가정상업 및 기타 하류부문	산업 및 전력부문
- '신규 탄소세 도입 또는 탄소 비례 에너지세계 강화	- 국내 배출권 할당제 및 거래제, 자발적 감축협약(VA), CDM 및 에너지효율개선 프로그램 등 병행 - 감축 성과에 따른 세부담 경감조치

환경세 형태로 지방에너지세를 도입한다면 이것은 국세의 탄소세 도입 정도에 따라 세율을 결정해야 하는 문제가 있으며, 탄소배출권 거래제 도입 여부에도 의존해야 한다. 환경세의 경우 에너지 소비의 지역성 및 환경오염의 파급효과(spillover) 등을 고려하여야 하므로 기초자치단체별로 도입하는 것은 어려운 것으로 보여진다. 외국의 경우도 환경세는 주로 국세로 도입하고 있으며, 캐나다 등 국토가 넓은 연방국가인 경우 주별로 탄소세를 도입하고 있다. 그러나 환경세 도입은 아직 구체화 되지 못하고 있으므로 소비세 형태의 지방에너지세 도입이 검토되어야 할 것이다.

주행세를 소비세 형태로 전환하는 경우 개별소비세인 휘발유세 및 경유세 과세 대상에 지방에너지세를 부과하는 형태를 취하게 된다. 즉 세원을 중앙정부와 공동으로 이용하는 중복세 방식이다. 외국의 경우도 유류에 대해 소비세 형태의 지방세로 부과하는 사례는 흔히 볼 수 있다. 일본의 경우 개별소비세인 휘발유세와 동일한 과세 대상에 지방도로세를 부과하여 지방정부에 교부금으로 배부하고 있다.

2) 과세형태와 과세주체

지방에너지세 과세의 의의와 기능은 다음과 같은 점에 찾을 수 있다. 첫째, 지방에너지세는 기존 주행세의 자동차 관련 지방세 보진분에 해당하는 지방세수를 확보하도록 하여 지방세수의 보진 기능을 한다. 둘째, 지방에너지세는 지방의 도로사용에 대한 부담금 성격이므로 지방세로 부과하는 것이 바람직하다. 셋째, 지방에너지세는 지역 환경 오염에 대한 외부성 교정기능을 한다. 대부분의 환경세가 국세 중심으로 이루어질 것이므로 지역별 환경 보전의 차별성을 나타내기 위해서는 지방세에 소비세적 환경세를 도입할 필요성이 있는 것이다.

지방에너지세는 국세의 부가세 형태가 아닌 독립적 지방소비세 형태로 도입함으로써 지방의 과세권을 강화하고 책임성을 제고하여야 한다. 그리고 목적세가 아닌 지방자치단체의 일반재원으로 활용하여 자치단체의 재정자율성 제고에 기여하도록 하여야 한다.

지방에너지세의 과세주체를 기초자치단체로 할 것인지 광역자치단체로 할 것인지는 지자체별 세원분포와 유류소비량 추정의 용이성에 따라 달라진다. 현재 석유류 통계는 광역자치단체별로 발표되고 있고 기초단체별로는 석유공사 내부자료로만 활용될 뿐이다.

소비통계의 집계방법은 석유류 공급자인 정유사 또는 수입업자가 도소매 업자인 주유소 또는 중간공급자 등 거래처의 지역과 업종, 공급량 등을 신고하면 이에 근거하여 통계를 작성한다. 기초자치단체별 유류소비를 보면 주유소의 지역별 분포가 크지 않아 자치단체별로 분포의 편차가 크므로 기초자치단체별로 과세하는 것은 곤란하다. 기초자치단체별 유류소비 비중 대 자동차세 비중의 비율 분포를 보면 유류소비 비중이 자동차세 비중의 두 배를 넘는 자치단체가 전체의 35%를 넘는다. 이에 비해 유류소비 비중이 자동차세 비중에 미달하는 자치단체는 25개로 15.5%에 불과하다. 이것은 자동차세의 경우 세수가 많은 서울의 비중이 높고 다른 자치단체 비중이 상대적으로 낮는데 비해, 유류소비는 서울의 비중이 낮고 다른 자치단체의 비중이 높아진데 따른 것으로 파악된다.

그림 5-1. 광역자치단체의 유류소비와 자동차세 비중

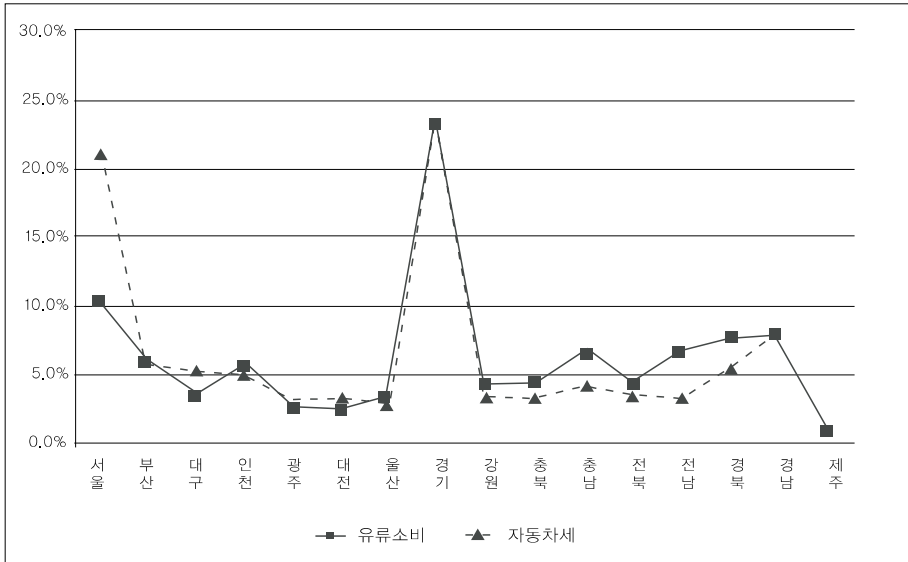


그림 5-2. 기초자치단체의 유류소비와 자동차세 비중

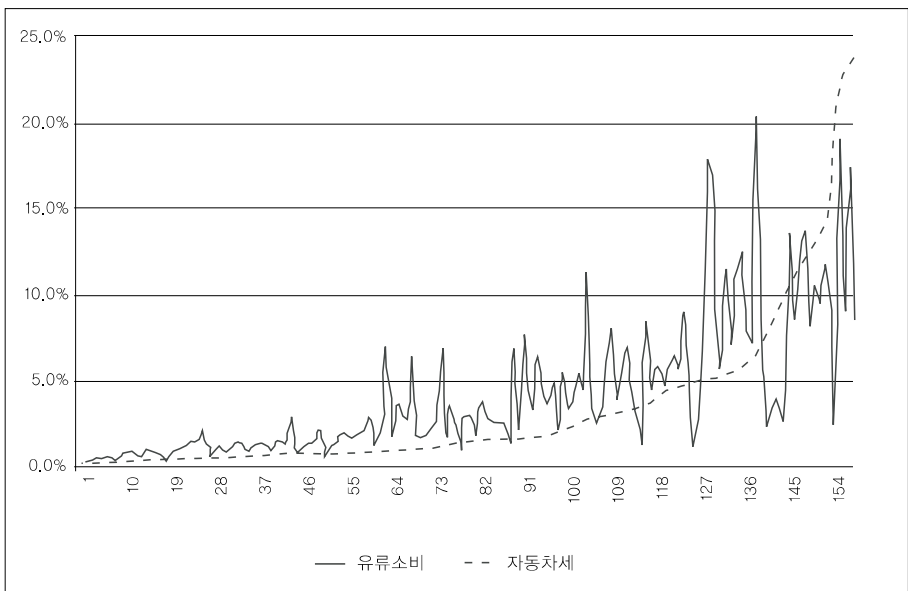
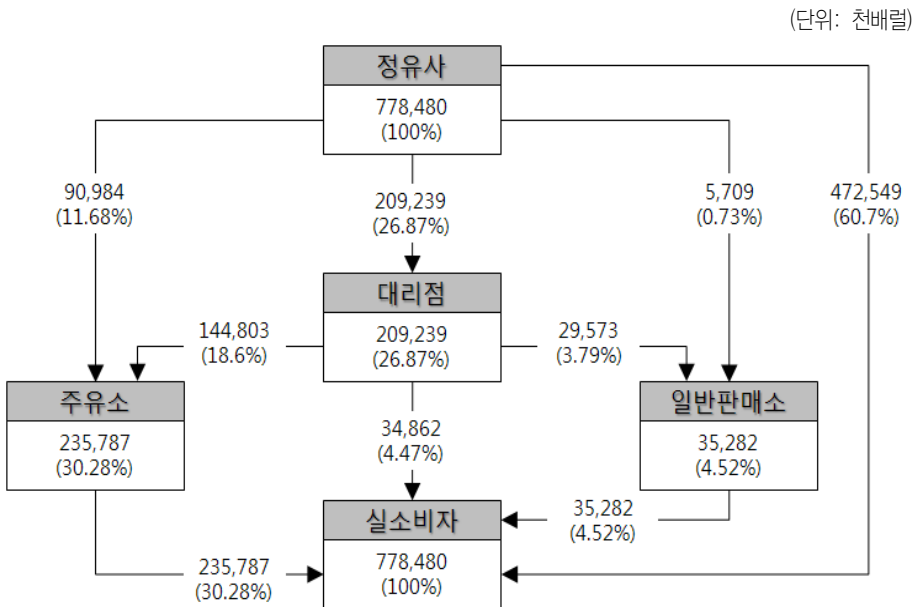


표 5-3. 기초자치단체별 유류소비 대 자동차세 비중의 비율 분포

유류소비비중/자동차세비중	기초자치단체수	분포비중
0-0.5배	9	5.6%
0.5-1.0배	16	9.9%
1.0-1.5배	42	26.1%
1.5-2.0배	37	23.0%
2.0-2.5배	36	22.4%
2.5-3.0배	7	4.3%
3.0배 이상	14	8.7%
합 계	161	100.0%

그림 5-3. 국내석유 유통단계별 소비비율



그리고 기초자치단체별 유류소비의 분포와 자동차세의 분포간에 격차가 큰 편이므로 지방에너지세는 광역자치단체의 세목으로 도입하는 것이 바람직하다. 또한 지방자치단체별로 세율을 탄력적으로 운용할 수 있도록 과세권을 부여함으로써 지역별 차별적 세율의 적용이 가능하고 지역의 환경적 특성 반영이 용이하도록 해야 할 것이다. 다만 통계 자료가 소비 기준이 아닌 공급기준이어서 자치단체별 실질적 소비와는 다를 수 있다는 점에 유의하여야 한다.

지방에너지세를 광역자치단체 세목으로 도입하는 것은 현행 주행세가 시군세라는 점에서 볼 때 기초단체 세목을 광역단체로 이관하는 결과가 될 수 있다. 따라서 기초자치단체 세수 확보의 관점에서 광역에서 거둔 세수를 기초단체에 자동차세 징수실적 등 적절한 기준에 의해 배분하는 것도 고려해 볼 수 있다.

■ 표 5-4. 광역단체별 유류소비 비중 ■

	휘발유+경유(백만리터)		자동차세(백만원)		주행세(백만원)	
	액	비중	액	비중	액	비중
서울	2,818.7	10.6%	558,336	21.4%	493,820	16.0%
부산	1,608.1	6.0%	152,277	5.8%	250,065	8.1%
대구	905.0	3.4%	130,341	5.0%	149,432	4.9%
인천	1,458.3	5.5%	128,610	4.9%	167,034	5.4%
광주	607.3	2.3%	71,829	2.8%	87,145	2.8%
대전	608.7	2.3%	78,215	3.0%	81,259	2.6%
울산	882.1	3.3%	70,362	2.7%	73,756	2.4%
경기	6,426.9	24.1%	620,025	23.7%	703,094	22.8%
강원	1,129.9	4.2%	75,945	2.9%	94,694	3.1%
충북	1,190.5	4.5%	78,211	3.0%	99,130	3.2%
충남	1,782.7	6.7%	105,066	4.0%	121,166	3.9%
전북	1,180.9	4.4%	89,246	3.4%	130,805	4.3%
전남	1,711.0	6.4%	85,396	3.3%	166,859	5.4%
경북	2,023.7	7.6%	136,862	5.2%	203,220	6.6%
경남	2,111.7	7.9%	204,041	7.8%	228,260	7.4%
제주	236.0	0.9%	26,142	1.0%	27,887	0.9%

자료: 페트로넷³¹⁾

▣ 표 5-5. 수송용 유류의 소비추이 ▣

	휘발유(백만리터)			경유(백만리터)			LPG(백만kg)		
	계	수송	수송 비중	계	수송	수송 비중	계	수송	수송 비중
2001년	9,969	9,456	94.8%	21,013	15,094	71.8%	7,755	3,344	43.1%
2002년	10,187	9,592	94.2%	21,947	16,395	74.7%	8,402	3,585	42.7%
2003년	9,616	9,197	95.6%	23,111	17,501	75.7%	8,144	3,742	46.0%
2004년	9,245	8,838	95.6%	22,862	17,806	77.9%	8,128	3,871	47.6%
2005년	9,469	9,051	95.6%	22,660	17,713	78.2%	8,425	3,987	47.3%
2006년	9,519	9,126	95.9%	22,645	17,813	78.7%	8,589	4,105	47.8%
2007년	9,937	9,608	96.7%	23,105	18,142	78.5%	8,929	4,366	48.9%
2008년	10,006	9,681	96.8%	21,385	16,983	79.4%	9,364	4,381	46.8%
2009년	10,473	10,132	96.7%	21,035	16,540	78.6%	9,772	4,500	46.0%

수송용 유류의 소비 추이를 보면 수송용 경유 소비량은 2000년대 초 경유에 대한 낮은 세율로 인해 휘발유에 비해 빠르게 증가하였으나, 경유 세율의 지속적 인상으로 최근에는 감소세를 나타내고 있다. 이에 비해 LPG의 경우 2001년 이후 휘발유와 경유에 비해 가장 큰 증가세를 나타내고 있다.

▣ 표 5-6. 연료별 차종별 자동차 현황(2010.6) ▣

(단위: 대)

연료별	종 별	비사업용	사업용	계	비 중
휘발유	승용	8,640,286	71,990	8,712,276	49.4%
	승합	7,664	30	7,694	0.0%
	화물	11,397	58	11,455	0.1%
	특수	23	3	26	0.0%
	소계	8,659,370	72,081	8,731,451	49.5%

31) 석유제품 단위 환산표

구 분	일반석유제품	아스팔트	프로판	부 탄
1 BBL	158.984ℓ	161.55kg	80.775kg	91.912kg

(계 속)

연료별	종 별	비사업용	사업용	계	비 중
경유	승용	2,700,503	32,047	2,732,550	15.5%
	승합	627,567	76,391	703,958	4.0%
	화물	2,608,487	280,127	2,888,614	16.4%
	특수	13,443	40,310	53,753	0.3%
	소계	5,950,000	428,875	6,378,875	36.1%
LPG	승용	1,510,305	365,240	1,875,545	10.6%
	승합	325,708	548	326,256	1.8%
	화물	216,080	17,626	233,706	1.3%
	특수	173	237	410	0.0%
	소계	2,052,266	383,651	2,435,917	13.8%
기타	승용	18,947	1,279	20,226	0.1%
	승합	631	24,804	25,435	0.1%
	화물	9,197	46,037	55,234	0.3%
	특수	488	173	661	0.0%
	소계	29,263	72,293	101,556	0.6%
총계	승용	12,870,041	470,556	13,340,597	75.6%
	승합	961,570	101,773	1,063,343	6.0%
	화물	2,845,161	343,848	3,189,009	18.1%
	특수	14,127	40,723	54,850	0.3%
	소계	16,690,899	956,900	17,647,799	100.0%

자료: 국토해양부

3) 적정 세입규모와 세율

■ 표 5-7. 2009년 수송용 유류 소비량 ■

	합 계	수 송	수송비중
휘발유(천리터)	10,472,594	10,131,891	96.7%
경유(천리터)	21,034,855	16,539,582	78.6%
LPG(천kg)	9,772,084	4,499,552	46.0%

■ 표 5-8. 자동차세 증가율 ■

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
자동차세	1,752,731	1,777,302	1,787,752	1,902,108	2,133,734	2,369,875	2,610,904
증가율		1.40%	0.59%	6.40%	12.18%	11.07%	10.17%

2003년 기준으로 자동차 관련 보전분 8,442억원은 당시 자동차세수의 47.5%였으므로, 지자체 보전금을 매년 전년도의 자동차세수 47.5%로 정률화 함으로써 실질적인 지방세수 보전이 가능해진다. 이에 따라 2009년도 자동차세수 2조 8,340억원의 47.5%를 적용할 경우 자동차세수 보전금 규모는 1조 3,462억원이 된다.

수송용 휘발유와 경유에 지방에너지세를 부과하여 1조 3,462억원의 세수를 확보하기 위한 세율을 2009년도 수송용 유류의 소비량에 근거하여 도출한 결과, 휘발유와 경유에 동일한 세율을 적용하는 경우 리터당 50.5원이 된다. 만일 휘발유와 경유의 상대적 세율을 100:80으로 하는 경우 휘발유는 리터당 57.6원, 경유는 리터당 46.1원이 된다.

나. 사회적 비용의 가격내재화와 과세대상의 확대

1) 연료별 환경비용의 변화

제2차 에너지가격개편이 있었던 2005년 이후, 대기환경오염 보전을 위한 정책노력, 자동차 기술의 발전, 자동차 연료의 개선 등으로 차량이 배출하는 대기오염물질은 크게 감소하고 있다. 특히, 일반 경유승용차의 판매허용을 앞두고 가격개편과 함께 시행했던 환경정책들은 경유차량의 환경오염물질 배출량을 축소하는데 크게 기여하였다. 또한, 국내 자동차 생산업체들의 기술개선도 환경오염물질의 배출량 축소에 크게 기여하였다. 특히, 경유차의 후처리저감장치 DPF(디젤미립자필터)는 대부분의 PM(입자상물질) 배출량을 제거하였다.

경유차의 배출가스 개선은 각 연료별 차량의 실제 주행시험을 통해서도 나타나고 있다. 동일차종(쏘나타)을 대상으로 하는 에너지기술연구원의 연료별 배출가스 평가에도 이와 같은 결과가 도출되고 있다. 경유차의 PM 배출량은 휘발유, LPG, CNG와 비슷한 수준인데 비해, 경유차는 가장 적은 양의 CO(일산화탄소), HC(탄화수소), CO₂(이산화탄소)를 배출하고 있으며, NO_x(질소산화물)의 배출량은 가장 높은 수준이나 이전에 비해 많이 개선된 수준이다. 그리고 연비는 경유차가 가장 높다.

2) 가격내재화(배출가스 기준)

자동차 배출가스로 인한 환경오염비용은 2009년 배출가스 허용치를 기준으로 산정하여도 전체적으로 크게 감소하였다. 배출가스로 인한 환경비용은 휘발유, 경유, LPG의 순으로 각각 리터당 194.45원, 157.37원, 127.52원에 불과하다. 자동차기술의 진보, 연료품질의 향상, 배출가스 규제의 강화 등으로 인해 향후 연료소비로 인한 환경적 비용은 더욱 크게 감소할 것으로 예상된다.

2006년 이후의 배출가스 기준에 비해 휘발유와 LPG 차량에 대한 규제는 유사한 반면 경유에 대한 규제는 대폭 강화되었다. 이로 인해 향후 경유차량의 대기오염물질 배출량이 특히 크게 감소할 것으로 예상된다.

■ 표 5-9. 자동차 연료의 사회적 비용 ■

(단위: 원/리터)

사회적 비용		휘발유	경 유	LPG	CNG
환경비용	대기오염비용	194	157	128	154
	탄소배출비용	76	88	58	76
혼잡비용		518	390	286	390
사회적 비용 합계		712 (789)	547 (635)	414 (471)	544 (621)
현행 유류세		746	520	216	66

- 주: 1) ()는 탄소배출비용을 추가하였을 때의 사회적 비용임
 2) 혼잡비용은 한국교통연구원의 추정치(2004)
 3) 유류세는 2009년 평균이며 부가세는 제외
 4) CNG 환경비용의 추정을 위해서는 자동차 인증시험의 평균을 사용하였고 혼잡비용은 경유와 동일하다고 가정함

2009년 이후 적용될 배출가스 허용기준으로 평가하였을 때, LPG와 CNG의 사회적 비용은 유류세에 적정하게 내재화되어 있지 못하다. 반면, 휘발유에 대한 유류세는 조금 과다한 것으로 추정된다. 경유는 최근 유류세 인상과 오염저감기술의 발전으로 유류세가 사회적 비용 수준에 근접한 것으로 나타나고 있다.

■ 표 5-10. 사회적 비용과 유류세 추이 ■

구 분		휘발유		경 유		LPG		
		원/km	원/리터	원/km	원/리터	원/km	원/리터	
2002	사회적 비용	하한	44.04	401.71	113.21	689.10	26.66	180.14
		상한	69.13	630.67	138.07	842.26	48.64	328.85
	유류세	81.57	744.00	46.52	268.10	17.75	119.55	
2003	사회적 비용	하한	46.81	427.12	116.66	714.23	27.60	186.60
		상한	71.90	656.08	141.52	867.39	49.58	335.30
	유류세	81.52	743.76	53.00	356.69	27.27	184.07	

(계 속)

구 분			휘발유		경 유		LPG	
			원/km	원/리터	원/km	원/리터	원/km	원/리터
2004	사회적 비용	하한	41.90	382.40	115.19	710.14	26.90	181.99
		상한	66.99	611.36	140.05	863.30	48.88	330.70
	유류세	81.48	743.57	57.70	356.69	35.27	238.49	
2005	사회적 비용	하한	39.15	357.29	114.02	706.22	26.54	179.71
		상한	64.24	586.25	138.88	859.38	48.52	328.41
	유류세	81.49	743.79	66.38	420.37	38.64	262.05	
2006	사회적 비용	하한	36.92	337.03	112.89	701.41	26.46	179.23
		상한	62.01	565.99	137.75	854.57	48.44	327.94
	유류세	81.49	743.97	73.16	471.57	35.62	241.93	
연평균 증감률	사회적 비용	하한	-4.31	-4.29	-0.07	0.44	-0.18	-0.13
		상한	-2.68	-2.67	-0.06	0.36	-0.10	-0.07
	유류세	-0.02	0.00	11.98	15.16	19.02	19.27	
전년 대비 증감률	사회적 비용	하한	-5.68	-5.67	-0.99	-0.68	-0.30	-0.26
		상한	-3.46	-3.46	-0.81	-0.56	-0.16	-0.14
	유류세	0.01	0.02	10.21	12.18	-7.80	-7.68	

주: 하한과 상한은 외부비용을 하한값 혹은 상한값을 적용하였을 때를 의미함.
 자료: 이재민(2009)

다. 과세대상의 확대-LPG(부탄)

수송용 연료체계 개편에 대한 최초의 논의는 1997년 이후의 LPG 수요급증과 1999년 사회적 문제로 제기되었던 ‘LPG 승합차 파동’을 발단으로 시작되었다. 택시 요금 안정과 국가유공자, 장애인 복지증진의 목적으로 낮은 세금을 유지하던 LPG(부탄) 수요가 일반용 LPG 승합차의 허용으로 급격히 증가하게 되면서, 안정적 에너지 믹스와 수급을 훼손하는 부작용을 초래하였다. LPG(부탄)수요는 '97년 1,836만 배럴에서 '01년 3,639만 배럴로 증가하였고, 등록된 LPG 차량은 40만대에서 143만대로 급격히 증가하는 양상을 보였다.

이에 정부는 1차 에너지가격개편을 통해 휘발유 가격 대비 경유, LPG 가격의 비율을 100:75:60 으로 조정하기로 하였다. 그리고 일반형 경유승용차의 국내 판매 허용을 앞뒤 예상되는 경유수요 급증과 그로 인한 대기오염 심화에 대응하기 위해 2차 에너지가격개편이 이루어졌다. 2차 에너지가격개편은 '05년 7월까지 휘발유 가격 대비 경유, LPG 가격의 비율을 100:75:50, '06년 7월까지 100:80:50, '07년 7월에 개편완료를 달성하도록 단계적으로 추진하는 것이었다. 국내 수송용 연료 간의 상대가격은 고유가 상황이 심화되었던 '08년을 제외하고 대체적으로 목표비율을 유지하였다. '08년 하반기에는 국제경유가의 상승에 따라 휘발유와 경유 간의 가격차가 거의 없었으나, '09년 12월 기준은 100:88:55를 유지하고 있다.

2차 에너지가격개편의 근본적 원인을 제공하였던 일반형 경유승용차는 2005년 시판 이후 지속적으로 부진한 판매를 보였다. 뿐만 아니라, 수입 경유승용차와는 달리 국산 경유승용차의 판매량은 최근 더욱 감소하고 있다.

표 5-11. 일반형 경유승용차 판매량

(단위: 대, %)

연 도	국 산		수 입	
	승용차	경유승용차	승용차	경유승용차
2005	913,550	14,299(2)	39,575	555(1)
2006	935,681	25,687(3)	47,696	2,958(6)
2007	986,416	19,086(2)	63,883	5,874(9)
2008	958,854	10,738(1)	75,639	7,169(9)

주: () 는 각 내수승용차에 대한 경유차의 비중

그러므로 일반형 경유승용차 보급을 통해 친환경차 기술개발의 시장을 확보하려는 초기 목적은 이미 상실되었다. 뿐만 아니라 개편으로 인한 경유가격 상승의 영향은 전체경유차와 경유연료 수요의 감소 확대로 나타났다. 반면, LPG 차량과 수송용 LPG(부탄)의 소비는 꾸준히 상승하고 있다. LPG(부탄) 수요는 '02년 3,000만 배럴에서 '08년 4,750만 배럴로 늘어났고, 등록된 LPG 차량은 163만대에서 232만대로 꾸준히 증가하고 있다.

그림 5-4. 연료별 등록자동차 증감율과 연료수요의 추이

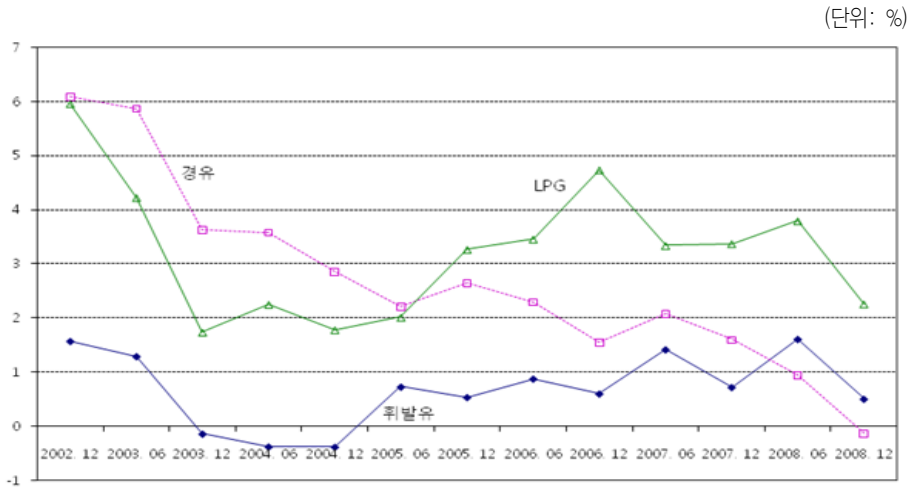
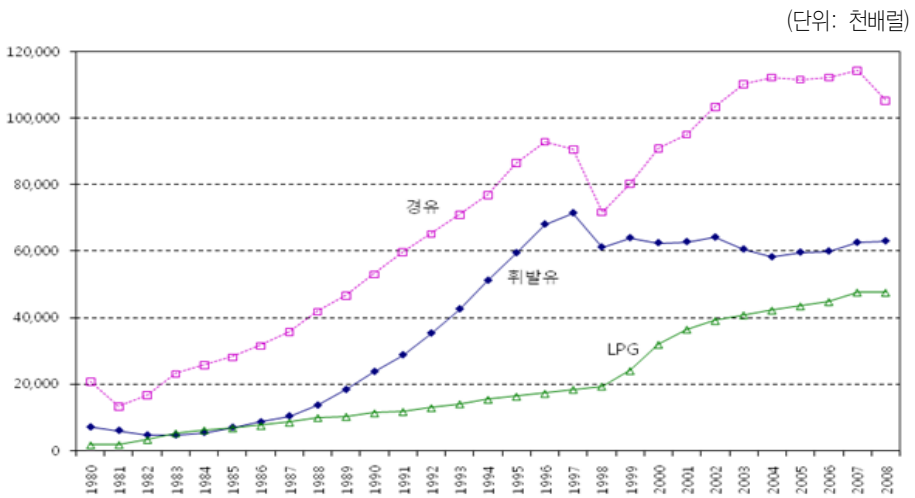


그림 5-5. 연료별 연료수요의 추이



2차 에너지가격개편으로 인한 경유수요 감소와 수송용 LPG(부탄)수요의 지속적인 증가는 1차 에너지가격개편 이전과 유사한 수급 불안정을 야기하고 있다. 가정·산업 부문에서 대부분 소비되는 LPG(프로판)은 '90년대 중반 이후 도시가스의 보급으로

급격하게 대체되는 반면, 수송용 LPG(부탄) 소비는 지속적으로 증가하고 있다. 또한, 수송부문 에너지소비에서 LPG 소비가 차지하는 비중은 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 '05년 이후의 증가세가 두드러지고 있다.

LPG 소비량의 급등에 따라 수입도 함께 증가하여 '08년 기준 국내 LPG 소비의 65% 가량을 수입에 의존하고 있다. 반면, 휘발유와 경유는 정제시설 확충으로 초과 공급이 이루어지고 있으며 이 중 상당부분을 수출하고 있는 실정이다.

휘발유와 경유에 대한 유류세는 사회적 비용과 비슷한 수준인 반면 LPG는 사회적 비용이 현행 유류세 보다 리터당 200원 가량 높은 수준으로 사회적 비용의 가격내재화가 적절히 이루어지지 못하고 있다. 따라서 수송용 유류의 유종별 과세형평성 확보와 사회적 비용의 가격내재화를 위해 LPG를 주행세 과세대상 또는 향후의 지방에너지 과세대상에 포함하는 것이 바람직하다.

그런데 산업부문의 소비가 많은 경유와 취약계층의 소비가 많은 LPG³²⁾는 서로 유사한 특성을 지니고 있고 대체관계에 있는 연료이므로, 경유와 LPG에 대한 세금의 비율을 동시에 조절할 필요가 있다.

기후변화와 고유가 대응을 위해 대기오염물질배출량을 중심으로 책정되었던 유류세는 향후 탄소세와 연비 중심의 재편성이 불가피하다. 탄소세를 포함한 사회적 비용을 연료 가격에 내재화하면, 휘발유 대비 경유, LPG, CNG의 상대가격비율은 100:91:67:79 인 것으로 나타나고 있다. 하지만, 연료 특성상 우수한 연비를 보이는 경유 차량의 이용확대는 국가적인 연료비용을 절감할 수 있어 이에 대한 배려가 필요하다고 하겠다.

라. 주행세 중심의 자동차세제 개편

과거에는 경제력이 있는 일부계층이 자동차를 소유하였으나 오늘날에 있어서는 하나의 필수품화되고 있어, 과거와 같이 차량에 대해 높은 세율을 부과하는 것은 적절

32) 액화석유가스의 안전관리 및 사업법 제36조에 의하면 지식경제부장관은 액화석유가스의 적정한 수급, 사용상의 안전관리, 그 밖에 공익상 필요하다고 인정되면 자동차 또는 그 사용자에 대하여 액화석유가스를 연료로 사용하는 것을 제한할 수 있다. 그리고 액화석유가스의 안전관리 및 사업법 시행규칙 제53조에 의하면 택시, 승합차, 화물차, 특수차, 하이브리드차, 그리고 공공기관·국가유공자·등록장애인 등의 승용차에 한해 액화석유가스를 연료로 사용하는 것을 제한한다.

하지 않다는 지적이 대두되고 있다. 현행 자동차세는 재산세적 보유과세 중심으로 운영되고 있는데, 토지와 건물에 대한 재산세에 비하여 조세부담이 지나치게 높아 과세 형평성 문제가 제기되고 있다. 실제 자동차에 대한 실효세율이 부동산에 대한 실효세율에 비해 훨씬 높은 것을 알 수 있다([표 5-12] 참조).

▮ 표 5-12. 자동차와 주택의 보유세 부담 ▮

구 분	비영업용자동차			아파트 (108m ²)	비 고
	소형차 (1600cc)	중형차 (2000cc)	대형차 (2500cc)		
가격(천원)	9,220	17,980	24,390	300,000	자동차는 판매가, 아파트는 시가
세액(천원)	201	400	550	226	1년 보유시 세부담
실효세율	2.3%	2.2%	2.3%	0.075%	세액/가격

물론 자동차는 아파트와 달리 운행으로 인하여 도로파손, 교통혼잡, 환경오염 등 사회적 비용을 많이 발생시킨다는 점을 감안하더라도 상대적으로 자동차 보유세가 높다고 할 수 있다. 또한 자동차세의 94.7%가 비영업용 승용자동차로부터 징수되어 세부담이 일부 계층에 집중되어 있음을 알 수 있다. 이것은 최근 자동차가 생활필수품화 되었고, 화물자동차 또는 버스 1대가 유발하는 도로파손 및 환경오염은 비영업용승용자동차 1대에 비해 훨씬 크다는 점을 감안하면 자동차세의 편중현상은 해소되어야 할 중요과제라 할 수 있다.

이에 따라 최근 친환경자동차세, 친환경재산세, 탄소세 등 세제에 있어서 친환경성을 고려해야한다는 요구도 점차 증가하고 있으므로, 배기량별로 획일적으로 부과되는 보유세(자동차세)의 비중은 줄이면서, 환경오염의 정도와 자동차 사용량에 따라 부과되는 운행세(주행세 등)의 비중을 단계적으로 높여나가야 할 것이다.

2009년 현재 주행세 중 자동차 관련세 보전분 8,442억원은 자동차세의 29.8%에 불과하므로 우선 2003년 당시의 비중인 47.5% 수준으로 현실화해야 할 것이다. 즉 각적인 세율인상이 어렵다면 점진적으로 주행세율을 인상하고, 다른 한편으로 주행세

과세대상을 LPG로 확대하는 것을 고려할 수 있다. 이렇게 하여 2015년까지 주행세의 비중(자동차 관련세 보전분)을 자동차세의 50%까지로 인상하고, 이후에는 단계적으로 자동차세를 인하하면서 주행세는 인상하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

■ 표 5-13. 장기적인 자동차세, 주행세 규모(예시) ■

구 분	자동차세	주행세 (지자체 보전금)	자동차세 + 주행세 (자동차세 : 주행세)
2015년	32,000억원*	16,000억원	48,000억원(2:1)
2020년	24,000억원	24,000억원	48,000억원(1:1)

주: 2015년의 자동차세 징수액을 32,000억원으로 가정

제6장 요약 및 정책제언

제1절 요약

주요 선진국들은 에너지·환경위기에 대응하여 녹색성장을 국가혁신을 위한 미래 전략으로 삼고 있으며, 에너지 저소비 및 저탄소사회 구현을 위해 에너지효율 향상을 핵심 국가전략으로 추진하고 있다. 특히 에너지 관련 세제의 환경친화적 개편이 적극 추진되고 있으며, 핀란드, 스웨덴, 덴마크 등 북유럽 국가를 중심으로 에너지 관련 세제는 화석에너지의 탄소함량에 따라 부과되는 탄소세로 전환되는 추세이다.

우리의 경우도 녹색성장, 온실가스 감축, 에너지 절약을 위해 중장기적으로 에너지 관련 세제를 강화하고 환경친화적으로 세제개편을 추진하는 것이 핵심 과제로 대두될 전망이다. 특히 우리나라 에너지세제의 기간세목인 교통·에너지·환경세는 한시세로서 2012년말 개별소비세로 전환이 예정되어 있다. 이에 따라 휘발유, 경유에 부과되는 교통·에너지·환경세(국세)의 부가세인 주행세도 환경친화적 세제 개편 및 개별소비세 전환에 대비한 발전 전략의 수립이 필요한 것이다. 그리고 주행세는 자동차세 세수보전, 유류세보조금, 유가연동보조금 순으로 보전되는 등 세수 대부분의 용도가 지정되어 환경과세로서 정책세제 기능 강화가 필요하다고 할 수 있다. 또한 세율이 보전용도별 에너지 수요 전망에 따라 달라지고 국세에 의해 부차적으로 결정됨에 따라 안정적인 세수 확보가 곤란하다는 문제점도 지적되고 있다. 한편 주행세 중 일 반재원으로 사용되는 자동차 관련 지방세 감소 보전분은 금액이 정액으로 정해져 있어 주행세 최초 도입 목적인 실질적 세수감소 보전기능을 발휘하지 못하는 실정이다.

이에 따라 본 연구의 목적은 주행세 제도의 운용상 나타난 문제점에 바탕을 두고 주행세제의 합리적 개편방안을 마련하는데 있다. 특히 최근 우리나라에서도 관심이

높은 환경친화적 세계개편에 부응하도록 주행세의 환경정책적 기능을 강화하는 것이다. 또한 주행세의 본질적 기능을 훼손하고 있는 유류세 보조금 재원에 대한 개선책을 제시하고 주행세가 지방재원 확충에 기여할 수 있도록 개편방안을 마련하고자 한다.

주행세의 운용현황을 통해 드러난 문제점들은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 주행세는 도입 초기의 지방재정 확충이라는 주요 기능이 변질되어 유가보조금 재원조달을 위한 목적세로 변질되었다. 주행세는 한미통상협상 등으로 인한 지방재정손실을 보전하기 위해서 도입된 지방세 세목이지만, 사실상 지방재원으로 사용되는 부분은 아주 일부에 불과하고, 나머지 대부분은 버스, 택시, 화물차에 지원되는 유가보조금 재원으로 사용된다. '09년기준 주행세 징수액은 3조 2,871억원이지만, 실질적인 지방재정의 손실을 보전하는 지원금은 정액보전금 8,442억원뿐이다. 유가보조금 명목으로 지자체에 지급되는 주행세수는 형식상의 지자체 재원일 뿐 지자체가 사업추진에 사용할 수 있는 재원이 아니고 버스·택시·화물업체가 신청하는 유가보조금을 지원하는데 사용될 뿐이다.

둘째, 주행세로 인하여 유류세 체계의 복잡성이 가중되고 있다. 휘발유와 경유에는 교통에너지환경세가 부과되고, 교통에너지환경세액의 26%가 주행세로, 그리고 교통에너지환경세액의 15%는 교육세로 부과된다. 그리고 휘발유와 경유의 공급가격과 교통에너지환경세, 주행세, 교육세를 합한 금액의 10%로 부가가치세가 부과되며, 이 모든 금액의 합계가 휘발유 소비자가격으로 책정된다. 이에 비해 LPG, 등유, 중유의 경우 교통에너지환경세 대신 개별소비세가 부과될 뿐, 나머지 주행세와 교육세가 부과되지 않으며, 부가가치세는 휘발유, 경유 등과 동일한 체계로 부과된다.

그동안 정부는 경유 및 LPG에 대한 세율 인상 또는 유류의 사용량 증가 등으로 유가보조금 재원이 많이 필요하게 되면, 주행세 세율을 올리는 한편 교통에너지환경세를 인하해 왔으며, 반대로 유가보조금에 대한 수요가 줄어들면 주행세 세율은 내리면서 교통에너지환경세는 인상하는 방식으로 운영하는 등 유류세 체계는 매우 복잡하다고 할 수 있다.

셋째, 세수불안정과 지속적 세율조정 문제이다. 주행세는 자동차세 보전분을 제

외하면 유류세보조금으로 용도가 지정되어 있는데 비해, 세수입은 유류 가격 및 유류 소비량 등에 따라 변동폭이 크기 때문에 세수가 초과되거나 또는 부족되는 현상이 지속적으로 발생하고 있으며, 따라서 세율조정을 매년 한 두 번씩 해야 하는 문제가 발생한다.

넷째, 주행세는 지방재정 구조를 심각하게 왜곡하고 있다. 즉 주행세 비중이 큰 지자체의 경우 그 대부분이 유류세 보조금인데도 불구하고, 이로 인해 세입에서 차지하는 지방세수 비중이 높아지면서 재정자립도가 높아지므로, 지방재정의 자율성 및 자치단체의 재정력을 과대평가하여 재정구조 파악을 왜곡하는 문제가 발생하고 있다.

다섯째, 주행세의 자동차세 정액보전분으로 인해 실질적 지방세수 보전이 이루어지지 못하여 지방세수의 탄력성이 저해되는 문제가 있다. 자동차세 정액보전분 8,442억 원은 지자체 세수감소 보전에 사용되고 있지만, 동지원금의 규모는 2003년도에 결정된 금액으로 그간 자동차세 규모증가를 고려할 때 실질적인 세수감소를 보전하고 있다고 보기 어렵다. 즉 자동차 관련 지방세 감소 보전분의 경우 2003년 이후 8,442억 원으로 고정되어 있어 자동차수의 증가, 물가상승, 소득수준 향상 등으로 인한 세수 증가분이 전혀 반영되지 못하는 구조이다. 자동차세 증가율은 2003-2009년 기간 중 59.4%의 신장세를 보인데 비해, 자동차 관련세 보전액은 0% 증가에 그쳤고, 이로 인해 자동차 관련 지방세 세수감소분의 실질규모는 시간이 갈수록 급격히 확대되는 문제점을 안고 있다.

여섯째, 주행세는 지자체간의 재정력을 왜곡할 뿐만 아니라 국세와 지방세 간의 상대적 크기도 왜곡한다. 유가보조금의 경우 에너지세제개편으로 인한 유류세 인상에 따른 운송업체에 대한 보조금이므로 지방세가 아니라 국세에 의한 중앙정부 일반회계를 통해 지원되어야 한다. 따라서 유가보조금 규모인 2.2조원만큼 지방세수 규모가 과대하게 나타나고, 국세 규모가 동일한 크기만큼 작아지게 하는 결과를 초래하고 있다. 이와 같이 유가보조금을 지방세를 통해 조달함에 따라 내국세 규모가 2008년 기준 2.2조원 감소하고, 이로 인해 내국세의 19.24%인 지방교부세 규모가 약 4,290억 원 감소하는 결과를 초래하여 지방재정의 상대적 약화가 발생하는 것으로 볼 수 있다.

다음으로 외국의 유류세 개편동향을 보면, 유럽 국가들은 대체로 환경규제와 환경

보전에 대한 관심이 증대되면서 환경오염 저감을 위하여 환경관련 조세 및 재정지원 정책을 적극적으로 활용하고 있다. 특히 북유럽 국가들은 1990년대 초부터 기존의 에너지에 대한 과세 외에도 CO₂ 배출량에 비례하여 부과하는 에너지-탄소세를 도입하는 등 향후의 환경 및 에너지 관련 지출수요에 대비하여 왔다. 유럽 국가들의 에너지 관련 조세의 과세구조는 일반소비세 외에 에너지세, 환경세, 유탕세, 탄소세 등을 선택적으로 부과하는 형태이다. 특히 탄소세는 CO₂ 배출감축을 목표로 도입되어 배출권거래제도, 에너지 효율개선에 대한 기업의 자발적 협정수단 등과 병행 실시되어 CO₂ 저감에 효과를 거둔 것으로 평가되고 있다.

네덜란드, 스웨덴, 핀란드 등을 포함한 OECD 국가들은 온실가스로 인한 지구온난화 방지를 위해 명시적인 환경세를 도입 시행하고 있다. 스웨덴, 덴마크, 핀란드는 탄소세를 이미 도입하고 있으며, 프랑스와 아일랜드는 고려중이고, 영국은 탄소세가 자주권에 해당된다고 간주해 EU차원의 규제를 반대하고 있는 상황이다.

일본은 1997년 교토의정서 발효 이후 지구온난화 대책에 대한 경제적 수단으로서 환경세(탄소세)의 도입을 적극 검토하였다. 그래서 2004년 11월에는 환경세의 도입을 목표로 하는 ‘환경세의 구체안’을 발표하였으며 지속적으로 환경세 구체안을 발표하고 있다. 일본은 '10.1월 기후변화법안 초안을 발표하였으나, 배출량 거래제 등에 대한 산업계의 강력한 반발로 인해 동 법안을 수정하여 각의 의결('10.3.12)하였으며, 이후 정기국회에 제출할 예정이다. 즉 배출량 거래제 관련, 당초안은 배출 총량기준만을 사용하도록 하였으나, 수정안은 산업계가 주장한 생산 단위당 배출량 기준 원단위 방식)도 고려한다는 내용을 포함하고 있다.

국가별 유류세 구성세목을 살펴보면 대부분의 나라에서 유류에 대해 개별소비세로서 과세하며, 몇몇 국가는 친환경 조세정책에 따라 이산화탄소세, 유탕세, 에너지세 등으로 추가 과세하고 있다. 여기에 부가가치세(GST: 캐나다·뉴질랜드, 소비세:일본)를 과세하는 나라도 있다.

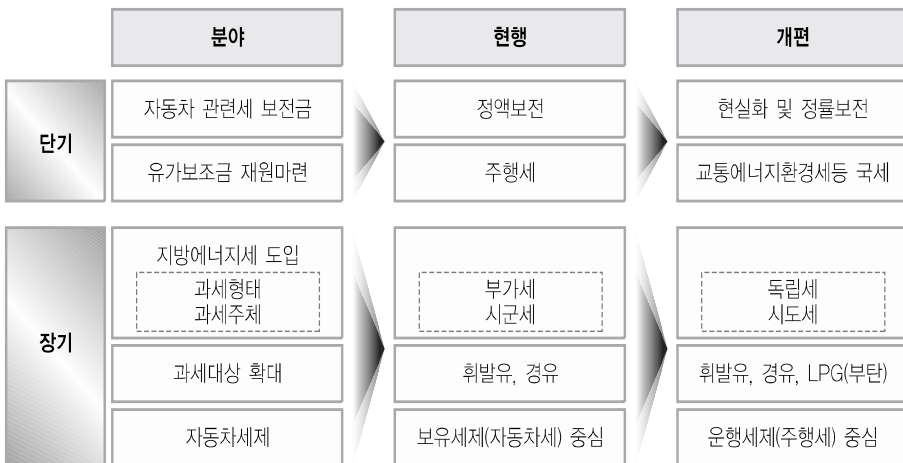
유류세를 인하하는 나라는 드물며, 오히려 유류세를 환경개선, 기후변화, 고유가 등을 염두에 두고 유류세를 인상하여 ‘환경친화적 에너지 생산’과 ‘생태적 전환’을 위한 재원으로 쓰는 것이 유럽연합(EU)을 비롯한 선진국의 추세이다.

주요국 자동차 관련 세제의 GDP 대비 비중을 보면, 먼저 OECD 33개국 전체 평균으로 볼 때 에너지세제가 1.09%, 자동차세제가 0.46%, 기타가 0.04%로, 그리고 합계는 1.58%로 나타났다. 우리나라는 에너지세제가 1.81%, 자동차세제가 0.71%로 두 세제 모두 OECD 평균보다 높은 수준이며, 전체 평균은 2.52%로 33개국 중 12번째로 높은 수준을 보이고 있다.

제2절 정책제언

주행세 개편 방안은 다음과 같은 기본 방향 하에서 설정되었다. 첫째, 최근의 탄소세 도입 및 유류세 개편동향을 고려하여 유류세의 환경세 전환은 단기간에 이루어지지 않을 것이라는 전제 하에 개편방안을 제시한다. 둘째, 유류세 개편으로 인한 소비자의 추가 부담이 가급적 발생하지 않도록 세제개편안을 설계하되, 다만 사회적 비용의 내부화와 유종간 형평성 확보 차원에서 불가피할 경우에는 예외로 한다. 셋째, 주행세의 최초 도입목적인 지방재정 확충의 도모를 개편의 기본 목표로 한다.

주행세 개편방안을 장기와 단기로 구분할 때 단기 개편방안은 주행세의 본세인 교통에너지환경세의 개별소비세 전환 이전에 개편이 가능한 내용들이다.



첫째, 주행세 중 정액보전금 부분을 인상하고 자동차세의 일정비율로 정률화 하는 방안이다. 주행세 중 정액보전금 8,442억원은 자동차세, 면허세, 취·등록세가 감면된 시점에서 추정된 손실을 기준으로 각 세목의 세수감소액을 합산한 금액이며, 최종적으로 2003년 경차의 취·등록세가 면제될 때 발생한 손실액을 추가함으로써 확정된 이후 지금까지 증액 없이 지자체세수 보전액으로 지급되고 있다. 2003년과 2009년 사이 자동차세수는 1조 7,783억원에서 2조 8,340억원으로 59%나 증가했음에도 불구하고 정액보전금은 변화가 없다. 2003년 47.5%였던 자동차세수 대비 정액보전금 비율은 2009년도에는 29.8%로 축소되었다. 자동차세 등의 경우 누진세적 성격을 지니고 있는데, 세율이 높은 2,000cc 이상 승용차의 경우 동일기간 차량대수가 81.2%가 증가하였다. 따라서 자동차관련 지방세수 감소 보전규모는 이러한 자동차 수 증가 및 자동차세 증가를 반영하여야 한다. 세수감소가 발생한 자동차세, 면허세, 취·등록세는 자동차관련 세제임은 물론이고, 모두 배기량대비 누진세적 성격을 가진 점을 고려할 때 자동차세수 증가율을 기준으로 적정보전금 규모를 산정하는 것이 바람직하다.

둘째, 주행세 용도의 대부분을 차지하는 유가보조금 부분을 일반회계에서 국고보조금 형태로 지원하는 방안이다. 유류세 보조금이 주행세에서 차지하는 비중은 2001년 29.2%에 불과하였으나 2008년 현재 74.2%로 증가하여 그 대부분을 차지하고 있으므로 주행세의 존재 목적이 유가보조금 재원마련에 있는 것으로 상황이 바뀌었다. 국가의 정책목적 달성을 위해 도입한 유류세 보조금 재원은 지방주행세가 아닌 중앙정부의 일반재원으로부터 국고보조금 형태로 마련되는 것이 바람직하다.

유가보조금 재원마련을 지방주행세에서 교통에너지환경세 또는 중앙정부 일반재원으로 전환하면 전체 유류세율에 아무런 변화를 주지 않고도 국가의 정책목적 달성이 가능해진다. 그런데 교통에너지환경세는 2012년말 폐지되고 개별소비세로 전환된다. 그러므로 주행세 중 정액보전금 부분을 제외한 나머지 부분을 교통에너지환경세 또는 개별소비세로 전환하고, 대신 유가보조금 재원은 일반회계로부터 국고보조금 형태로 지원하는 방안이 바람직할 것이다.

장기 개편방안은 교통에너지환경세의 개별소비세 전환과 함께 개편되어야 할 부분이다.

첫째, 교통에너지환경세의 부가세인 현행 주행세를 환경정책적 기능을 수행하는 독립세 형태의 소비세인 지방에너지세로 전환하는 방안이다. 현행 주행세는 교통에너지환경세의 부가세 형태로 운영됨에 따라 유류세 체계를 매우 복잡하게 만들고 있고, 주행세의 본세인 교통에너지환경세가 2012년말 폐지되고 개별소비세인 휘발유세와 경유세로 전환이 예정되어 있으므로, 유가보조금 부분을 제외한 주행세를 교통에너지환경세의 부가세가 아닌 독립세로 전환하는 것이 고려되어야 할 것이다. 물론 개별소비세로 전환되더라도 현행과 같이 부가세 형태의 주행세를 운용할 수도 있다. 그러나 주행세를 부가세가 아닌 독립세 형태로 운용함으로써, 유류세제의 복잡성을 해소할 수 있고, 지방세의 과세권을 지방자치단체에 부여함으로써 재정자율성을 제고함과 아울러, 지방주행세의 세수확보 안정성에도 기여할 수 있으며, 주행세의 환경정책기능 강화의 역할도 가능하게 할 것이다. 독립세로 하는 경우 중앙과 지방의 세원배분방식은 동일한 세원에 대하여 중앙정부와 지방자치단체가 동시에 과세권을 가지는 공동이용방식이어야 할 것이다.

환경세 도입이 아직 구체화 되지 못하고 있으므로 소비세 형태의 지방에너지세를 도입하되, 유종별로 환경외부성을 평가하여 이를 주행세를 결정에 반영함으로써 지방에너지세가 환경정책기능을 할 수 있도록 세제를 설계할 필요가 있다. 주행세를 소비세 형태로 전환하는 경우 개별소비세인 휘발유세 및 경유세 과세 대상에 지방에너지세를 부과하는 형태를 취하게 된다.

지방에너지세는 국세의 부가세 형태가 아닌 독립적 지방소비세 형태로 도입함으로써 지방의 과세권을 강화하고 책임성을 제고하여야 한다. 그리고 목적세가 아닌 지방자치단체의 일반재원으로 활용하여 자치단체의 재정자율성 제고에 기여하도록 하여야 한다. 기초자치단체별 유류소비의 분포의 편차가 큰 편이므로 지방에너지세는 광역자치단체의 세목으로 도입하는 것이 바람직하다. 또한 지방자치단체별로 세율을 탄력적으로 운용할 수 있도록 과세권을 부여함으로써 지역별 차별적 세율의 적용이 가능하고 지역의 환경적 특성 반영이 용이하도록 해야 할 것이다. 다만 통계 자료가 소비기준이 아닌 공급기준이어서 자치단체별 실질적 소비와는 다를 수 있다는 점에 유의하여야 한다.

둘째, 유류의 사회적 비용을 가격에 충분히 내재화하도록 하고 주행세(지방에너지세)의 과세대상에 LPG(부탄)을 포함하는 방안이다. 2차 에너지가격개편이 있었던 2005년 이후, 대기환경오염 보전을 위한 정책노력, 자동차 기술의 발전, 자동차 연료의 개선 등으로 차량이 배출하는 대기오염물질은 크게 감소하고 있다. 배출가스로 인한 환경비용은 휘발유, 경유, LPG의 순으로 각각 리터당 194.45원, 157.37원, 127.52원에 불과하다. 2009년 이후 적용될 배출가스 허용기준으로 평가하였을 때, LPG와 CNG의 사회적 비용은 유류세에 적정하게 내재화되어 있지 못하다. 반면, 휘발유에 대한 유류세는 조금 과다한 것으로 추정된다.

따라서 수송용 유류의 유종별 과세형평성 확보와 사회적 비용의 가격내재화를 위해 교통에너지환경세의 개별소비세 전환 시기에 맞추어 LPG를 지방에너지세 과세대상에 포함하는 것을 고려할 수 있다. 그런데 산업부문의 소비가 많은 경유와 취약계층의 소비가 많은 LPG는 서로 유사한 특성을 지니고 있고 대체관계에 있는 연료이므로, 경유와 LPG에 대한 세금의 비율을 동시에 조절할 필요가 있다.

셋째, 보유세 중심의 자동차세제를 운행세인 주행세(지방에너지세) 중심의 자동차세제로 개편하는 방안이다. 오늘날 필수품화된 차량에 대해 높은 세율을 부과하는 것은 적절하지 않다는 지적이 대두되고 있다. 현행 자동차세는 재산세적 보유과세 중심으로 운영되고 있는데, 토지와 건물에 대한 재산세에 비하여 조세부담이 지나치게 높아 과세 형평성 문제가 제기되고 있다. 그리고 최근 친환경자동차세, 친환경재산세, 탄소세 등 세제에 있어서 친환경성을 고려해야한다는 요구도 점차 증가하고 있으므로, 배기량별로 획일적으로 부과되는 보유세(자동차세)의 비중은 줄이면서 환경오염의 정도와 자동차 사용량에 따라 부과되는 운행세(주행세 등)의 비중을 단계적으로 높여 나가야 할 것이다.

【참고문헌】

- 구교준·최진욱(2009), 「친환경자동차세 도입에 따른 지방세수 변화분석」, 『정부학연구』 제 15권제3호, 고려대학교 정부학연구소.
- 김승래·박상원·김형준(2008), 『세계의 환경친화적 개편에 관한 연구』, 한국조세연구원.
- 김승래(2009), 「녹색성장을 위한 탄소세 도입방안」, 『재정포럼』 5월호, 한국조세연구원.
- _____ (2010a), 「녹색성장과 탄소세 도입방안」, 한국환경경제학회-한국재정학회 정책토론회 발표자료.
- _____ (2010b), 「친환경 자동차세제의 정책사례와 시사점」, 『재정포럼』 6월호, 한국조세연구원.
- 김승래 외(2008), 『저탄소·환경친화적 산업을 위한 재정정책 방향』, 연구보고서 09-08, 한국조세연구원.
- 녹색성장위원회(2009), 『녹색성장 국가전략 및 5개년계획(2009~2013)』”.
- 이재민·한상용(2009), 「도로교통부분의 사회적 비용과 유류세제 개편방향」, 『규제연구』 제 18권 제2호.
- 이재민·한상용·신희철(2008), 『사회적 비용을 고려한 교통부문 유류세제 합리화 방안』, 한국교통연구원.
- 이재민·강상욱(2007), 『운송업부문 유가보조금 제도의 효과분석 및 정책방향』, 한국교통연구원.
- 조명환(2009), 「유류세의 이해 및 국제비교: 휘발유와 경유를 중심으로」, 『재정포럼』, 한국조세연구원.
- 조명환·조진권·정경화(2008), 『주요국의 유류세 제도 및 세율 비교 분석』, 한국조세연구원.
- 하광호(2010), 「녹색성장을 위한 환경친화적 자동차세제 개선방안」, 『2010년 연구발표과제모음집』, 지방세발전포럼.
- 한국은행(2008), 「최근 우리나라의 산업별 온실가스 배출구조 분석 및 시사점」.
- Bovenberg, A. and de Mooij(1994), “Environmental Levies and Distortionary Taxation,” *American Economic Review* 84, 1085-1089.
- Bovenberg, A.R. and L. H. Goulder(1996), “Optimal Environmental taxation in the presence of other taxes: General Equilibrium Analyses,” *American Economic*

- Review 86, 985-1000.
- Fullerton, D.(1997), "Environmental Levies and Distortionary Taxation: Comment," *American Economic Review* 87, 245-251.
- Fullerton, D. and S.-R. Kim(2008), "Environmental Investment and Policy with Distortionary Taxes and Endogenous Growth," *Journal of Environmental Economics and Management*, 56(2), 141-154.
- Kim, S.-R.(2002), "Optimal Environmental Regulation in the Presence of Other Taxes," *Contributions to Economic Analysis & Policy*, Vol.1: No.1, Article 4, 1-25.
- Nordhaus, W.D. and J. Boyer(2000), *Warming the World: Economic Models of Global Warming*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Pigou, A.C.(1947), *A Study in Public Finance*, Macmillan, London.
- Parry, I.(1995) "Pollution Taxes and Revenue Recycling," *Journal of Environmental Economics and Management* 29, S64-77.
- Stern N.(2008), "The Economics of Climate Change," *American Economic Review* 98(2), 1-37.

Ⅱ. 환경관련 부담금의 지방세 전환방안

이 영 희 (선임연구위원)



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



목 차



제1장 서론	117
제1절 연구목적	117
제2절 연구범위 및 방법	119
1. 연구범위	119
2. 연구방법	120
제2장 이론적 논의	121
제1절 부담금 개념	121
제2절 부담금 분류 및 특징	122
1. 부담금 분류	122
2. 부담금 특징	125
제3절 환경오염관련 이론적 논의	127
1. 사회적 손실 교정	127
2. 환경정책 유형	130
3. 부담금과 조세	132
제3장 환경관련 부담금 현황 및 문제점	136
제1절 부담금 종류 및 징수실적	136
1. 일반현황	136
2. 환경관련 부담금 현황	141
제2절 주요 부담금 현황 및 문제점	145
1. 환경개선부담금	145
2. 대기배출부과금	152
3. 수질배출부과금	156

4. 생태계보전협력금	160
5. 해양생태계보전협력금	163
제3절 외국의 현황 및 시사점	165
1. 최근경향	165
2. 외국 사례	167
3. 시사점	172
제4장 지방세 전환방안	174
제1절 기본방향	174
제2절 지방세 전환 필요성 및 부담금 선택	175
1. 지방세 전환 필요성	175
2. 부담금 선택	179
제3절 지방세 전환방안	183
1. 과세대상	183
2. 지방세목의 선택	188
3. 과세표준	193
4. 파급효과	197
제5장 요약 및 정책건의	199
제1절 요약	199
제2절 정책건의	202
1. 기본방향	202
2. 부담금 선택	203
3. 지방세 전환방안	205
【참고문헌】	211



표 목 차



표 2-1. 환경정책의 유형 130

표 3-1. 부처별 부담금 수 135

표 3-2. 연도별 부담금 수 추이 136

표 3-3. 연대별 환경 및 건설교통관련 부담금 증가추이 137

표 3-4. 귀속주체별 부담금 귀속내역 137

표 3-5. 부처별 부담금 귀속내역 138

표 3-6. 중앙정부 특별회계귀속 부담금 139

표 3-7. 부처별 환경관련 부담금의 종류 및 회계 141

표 3-8. 정부간 환경관련 부담금의 귀속주체 및 징수실적 143

표 3-9. 대기오염 시설 산정방식 146

표 3-10. 수질오염 시설 산정방식 146

표 3-11. 경유자동차 산정방식 147

표 3-12. 환경개선특별회계 세입 및 세출 구조(2009) 148

표 3-13. 환경개선부담금의 부과·징수 실적 150

표 3-14. 대기배출부과금 산정기준 및 부담률 152

표 3-15. 대기배출부과금(기본배출) 152

표 3-16. 대기배출부과금(초과배출 (개선계획 제출시)) 153

표 3-17. 연도별 부담금의 부과·징수실적 155

표 3-18. 수질배출부과금 산정기준 및 부담률 156

표 3-19. 수질배출부과금(기본배출) 157

표 3-20. 수질배출부과금(초과 배출 (개선계획 제출시)) 157

표 3-21. 수질배출부과금의 지역별 부과계수 157

표 3-22. 연도별 부담금의 부과·징수실적 159

표 3-23. 생태계보전협력금 산정기준 및 부담률 160

표 3-24. 생태계보전협력금의 지역계수	160
표 3-25. 연도별 부담금의 부과·징수실적	161
표 3-26. 해양생태계보전협력금의 산정기준 및 부담률	162
표 3-27. 해양생태계보전협력금의 지역계수	163
표 3-28. 연도별 부담금의 부과·징수실적	164
표 3-29. 선진외국 지방정부 환경관련 부담금 및 지방세 현황	167
표 4-1. 환경보호 기능의 순계예산 규모(2010)	176
표 4-2. 부처별 환경관련 부담금	178
표 4-3. 환경관련 부담금의 단계별 선택 기준	181
표 4-4. 부과금액 산출방식	183
표 4-5. 대상별 환경개선부담금 세입 현황(2009)	183
표 4-6. 동일 연비 차량에 대한 CO2 배출량 비교	186
표 4-7. 도로교통부문의 대기오염물질별 피해비용	186
표 4-8. 지역개발세의 법 및 제도적 현황	189
표 4-9. 경유자동차분 환경개선부담금 부과기준	192
표 4-10. 연비에 따른 등급부여 기준 및 등급별 연비기준	194
표 4-11. 오염유발계수의 연비기준 전환(안)	195
표 4-12. 지역자원시설세 일반대기오염물질의 과세표준(안)	196



그림 목 차



그림 2-1. 환경오염 억제를 위한 교정과세	128
--------------------------------	-----

제1장 서론

제1절 연구목적

세계 각국은 1997년 교토의정서, 리오지구환경선언과 의제 21, 코펜하겐의 기후변화협약 등을 통해 온실가스 감축 등 환경관련 문제의 해결을 위해 노력을 하고 있다. 선진국을 중심으로 하는 G8 및 APEC 정상회담에서는 온실가스 감축을 최우선 목표로 설정하고 각국이 일정수준에 맞게 추진계획을 세우도록 요구하고 있다. 최근 세계적으로 기후협약 등 환경에 대한 관심이 집중되고 있는 상황에서 우리나라는 온실가스 감축목표를 이행하고 저탄소 녹색성장을 구현하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 특히 이명박정부에서는 녹색성장, 저탄소배출 등 환경오염억제 및 완화를 위해 적극적으로 정책지원을 강구하고 있다.

친환경 구현의 환경오염물질 억제를 위해서는 국가의 역할뿐만 아니라 지방자치단체의 역할도 중요하다. 지방자치 활성화로 직접적인 지도·감독 권한이 중앙정부에서 지방자치단체로 이양되고 있는 현 상황 하에서 환경오염 억제 등에 대한 지방자치단체의 역할은 점점 더 커지고 있다. 특히 대기, 수질, 토양 등의 환경오염은 발생지역의 피해가 가장 크고, 신속한 대응이 매우 중요하므로 지방자치단체의 역할이 클 수밖에 없다. 그러나 환경오염 억제를 위한 경제적 수단인 부담금 및 조세는 대부분이 국가에 귀속되어 있어 지방자치단체가 환경관련 사업을 집행하는데 필요한 재원은 매우 미흡한 실정이다. 자치단체가 권한과 책임을 갖고 있는 환경관련 부과금은 수도법 및 상하수도법에 근거한 원인지부담금, 종말처리시설부담금, 쓰레기유발부담금, 지하수이용부담금 정도이다. 지방자치단체가 장기적이고 종합적인 환경투자 계획 및 재원조달 계획을 수립하기 위해서는 지방자치단체의 안정적인 자체재원 확보가 필요하다고 본다.

환경관련 부담금은 외부불경제를 교정하여 사회적으로 효율적인 자원배분을 달성하기 위한 수단으로 사용되는 피구세(Pigouvian tax) 또는 교정세(corrective tax)의 일종이다. 즉 환경관련 부담금은 외부불경제를 유발하는 공해를 효율적으로 감소시키기 위한 경제적 유인 수단이다. 따라서 부담금의 목적은 환경오염물질 배출 시 유발되는 사회적 한계비용과 사적 한계비용의 차액만큼을 부담금으로 부과하여 오염물질 저감효과를 달성하고자 하기 위한 것이다.

그러나 현행 대부분의 환경관련 부담금은 오염물질 배출 억제에 본래 목적보다는 재원을 확보하는 수단으로 운영되는 경향이 강하다. 특히 환경개선부담금의 세입은 환경개선특별회계로 귀속된 후 사용되는데, 세입 및 세출은 구조의 복잡성으로 말미암아 환경개선부담금의 본래 역할을 구현하는데 한계가 있다. 환경개선부담금은 환경개선특별회계 총 세입의 75.3%를 차지하고 있는 주요 세입원인데, 부과 및 징수 관리가 소홀하다. 2009년 환경개선부담금의 징수율은 46%로 일반적인 지방세 징수율에 비하여 매우 낮은 수준이다. 특히 경유자동차에 대한 환경개선부담금은 체납율이 매우 높고 민원도 많이 발생하는데, 이러한 업무는 특성상 지방자치단체가 직접 담당하도록 하는 것이 효율적이다. 지방자치단체는 자동차와 관련한 모든 정보가 축적되어 있어 부과 및 징수를 보다 효율적으로 관리할 수 있다.

본 연구는 환경오염물질 억제를 위한 자치단체의 재정수요는 증가하는데 비하여, 환경투자재원이 미흡하여 이에 대한 방안을 모색하는데 목적이 있다. 즉, 본 연구는 22종의 환경관련 부담금 중 지역과 밀접한 연관이 있으면서 지방세수 확충효과가 있는 부담금을 대상으로 지방세 전환 방안을 검토하고자 한다. 대기, 수질, 토양 등의 환경오염이 지역에서 발생하므로 해당 지역이 피해가 가장 크다. 이 경우 지방자치단체의 역할이 매우 중요한데, 지방자치단체는 환경관련 경제적 수단인 부담금 및 지방세가 거의 없기 때문에 환경오염 비용 지출에 한계가 있다. 따라서 본 연구는 환경관련 부담금 중 일부를 지방세로 전환하여 지방자치단체가 권한과 책임을 갖고 운영할 수 있는 자체 재원을 확보할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

제2절 연구범위 및 방법



1. 연구범위

본 연구의 대상적 범위는 환경관련 부담금이다. 현재 부담금은 99종으로 집계되는데, 그 중 환경관련 부담금은 22종이다. 즉 22종은 환경부 13종, 농림해양수산부 1종, 국토해양부 6종, 지식경제부 2종으로 구성되어 있다. 본 연구는 특히 환경관련 부담금 중에서 산출방식에 지역계수가 포함되어 지역과 밀접한 연관이 있다고 생각되는 5종의 주요 부담금을 대상으로 검토하였다. 주요 부담금은 환경개선부담금, 대기배출부과금, 수질배출부과금, 생태계보전협력금, 해양생태계보전협력금이다.

본 연구의 내용적 범위는 환경관련 부담금 중 지역성 및 세수충분성 등 지방세로 전환할 필요가 있는 논리를 전개하는 과정을 모두 포함하고 있다. 즉 부담금의 개념은 무엇이며, 부담금이 설치된 주목적에 부합하게 제대로 운영되고 있는지 등에 대하여 살펴보고자 한다. 특히, 환경오염 물질 억제를 위한 환경관련 부담금이 역할을 제대로 수행하고 있는지, 그리고 그러한 환경관련 부담금이 목적세와 차이가 있는지 등으로부터 논의를 전개한다. 부담금이 99종으로 부처별로 매우 다양하게 설치되어 운영되고 있는데, 그 중 22종이 환경관련 부담금이다. 부담금이 조세에 비하여 저항이 적기 때문에 목적세와 매우 유사한 목적을 갖고 있음에도 부담금으로 운용되는 사례가 많다.

본 연구는 환경관련 부담금 중 지역과 밀접한 연관이 있는 부담금을 중심으로 살펴보고자 한다. 자치단체의 환경오염 지출 수요는 급증하는데 재원은 한계가 있다. 환경관련 부담금의 대부분은 국가에 귀속되어 있기 때문에 국가주도의 환경관련 재정구조로는 친환경, 녹색성장을 구현하기가 용이하지 않다. 따라서 환경개선부담금 등 지역과 밀접한 연관이 있으면서 징수관리가 효율적으로 운영되고 있지 않은 부담금을 대상으로 지방세화 방안을 모색 하고자 한다.

대안 모색을 위하여 선진 외국의 지방정부가 운영 중인 환경관련 부담금, 부과금, 지방세 등을 벤치마킹하여 시사점을 도출하고자 한다.

또한 일부 부담금을 지방세로 전환할 때 검토해야 할 사항은 지방세목, 과세표준, 세율 등이다. 지방세목은 현 지방세체계 내에서 가장 적절하다고 판단되는 지방세목의 선정을 검토하고자 한다. 세목이 선정되면 과세대상, 과세표준 등을 검토한 후 지방세 전환으로 인한 세수 파급효과를 검토하고자 한다.

2. 연구방법

본 연구는 목표를 환경관련 부담금의 지방세 전환으로 설정하고, 목표 달성을 위하여 환경관련 부담금의 문제점을 분석하며, 그에 대한 대안으로 지방세로 전환하는 논리로 전개하였다. 비록 연구 제목에서 연구 목적을 쉽게 알 수 있지만, 왜 국가의 환경관련 부담금을 지방세로 전환해야 하는지에 대한 필요성을 강조하고자 한다.

본 연구에서는 22종의 환경관련 부담금 중에서 지역성과 지방세수 충분성을 충족하는 부담금을 대상으로 검토하고자 한다. 지역성은 환경관련 부담금의 산출방식에 지역성을 의미하는 지역계수가 포함되어 있는 부담금이고, 지방세수 충분성은 지방세로 전환될 때 어느 정도 세수 확충 효과가 있는 부담금을 의미한다. 두 단계에 의해 선택된 환경관련 부담금을 대상으로 부담금으로서의 문제점을 분석하고, 지방세로 전환 가능성을 타진하고자 한다.

지방세로의 전환을 검토하는 환경관련 부담금은 기존 세목의 과세대상으로 확대시킬 것인지 또는 새로운 세목으로 신설할 것인지 등을 검토하게 된다. 지방세는 2011년부터 새로운 지방세체계로 개편되어 지방세목이 11개로 된다. 따라서 본 연구는 2011년부터 개편되는 지방세목을 고려하여 세목을 선택하고자 한다. 세목의 선택과 더불어 환경오염관련 과세대상과 과세표준 등을 논의 한다. 과세대상은 최근 환경세의 일환으로 논의되고 있는 탄소세의 과세대상인 이산화탄소에 대한 부분은 본 연구에서 제외하고자 한다. 그 이유는 이산화탄소에 대한 탄소세는 지구온난화 방지 대책의 일환으로 우리나라에서도 도입이 검토되고 있기 때문이다. 그 이외에 지방세로 전환될 경우 지방세의 과세표준과 지방세 전환으로 인한 파급효과도 검토하고자 한다. 그러나 과세표준 및 세수파급효과는 하나의 예시 차원에서 검토하고자 한다.

제2장 이론적 논의

제1절 부담금 개념

부담금은 조세이외의 금전납부의무로서 개별 부과법률을 근거로 현재 99개가 설치되어 운용되고 있다. 그 동안 부담금은 조세, 수수료, 사용료 등 다른 공과금과 달리 그 개념 및 유형, 허용요건, 근거 등에 관하여 명쾌하게 정립되어 있지 않아 위험논란이 빈번하였다. 그러나 2001.12.31 부담금관리기본법이 제정되어 부담금의 허용요건 또는 정당화 근거 등을 규정하고 있다.

부담금관리기본법은 제4조와 제5조에서 부담금에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다. 동법 제4조에서는 부담금 부과 근거가 되는 법률에서 부담금의 부과 및 징수주체, 설치목적, 부과요건, 산정기준, 산정방법, 부과요율 등이 구체적이고 명확하게 규정되어야 함을 명시하고 있다.

동법 제5조에서는 부담금은 설치목적 달성하기 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 공정성 및 투명성이 확보되도록 부과되어야 하며, 특별한 사유가 없는 한 동일한 부과대상에 대하여 이중의 부담금이 부과되어서는 아니된다고 간접적으로 규정하고 있으며, 부담금을 도입하는 경우의 허용요건 또는 정당화근거와 관련하여서 직접적이고 구체적인 기준은 제시하고 있지 않다.

부담금관리기본법은 부담금의 정의 및 개념을 다음과 같이 기술하고 있다. 즉 “부담금”이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자(이하 “부과권자”라 한다)가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조

세 외의 금전지급의무(특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격 을 가진 것은 제외한다)를 말한다고 정의한다. 부담금은 조세와 마찬가지로 국가에 대하여 부담하는 공법상 금전지급의무가 있다. 즉 국가에 대하여 납부의무를 부담하 는 금전을 공과금이라고 하는데, 이러한 공과금에는 부담금, 조세, 수수료, 과징금, 가산금, 가산세가 있다.

부담금이라 함은 특정의 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급의무를 일컫는다). 부연하여 설명 하면, 전통적인 부담금에 관한 개념정의는 부담금은 국가 또는 공공단체가 특정한 공 익사업에 충당하기 위하여 그 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 그 사업 에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 충당하기 위하여 부과하는 공법상의 금전지급부 의무이다.

이러한 부담금의 개념에는, 부담금이 일반 재정수요보다는 특정사업을 위한 경비에 충당)되고, 특정한 사업과 이해관계를 가지는 자에 대한 「특별한 재정책임)이라는 특징을 가지고 있다. 여기서 특별한 재정책임이라는 것은 부담금은 부담금 부과대상 자의 범위와 부담금 징수목적 사이에 밀접한 관계가 있어서 부담금을 납부할 의무를 지는 집단이 다른 집단 또는 일반적 납세의무자보다 징수목적에 대해 명백한 상관관 계가 있어야 함을 의미한다.

제2절 부담금 분류 및 특징



1. 부담금 분류

우리나라에서 부담금은 전통적으로 수익자부담금, 이용·원인자부담금, 손괴자부담

1) 박상희(2005), “부담금의 법적 문제”, 『공법학연구』, 제6권, 제3호.

2) 일반적 재정충당과 달리 정책적 또는 유도적·조정적 기능을 가져야 한다.

3) 부담금납부의무자는 징수목적과 특별한 실체적 관련성이 있어야 한다.

금 등의 유형으로 구분하고 있다. 반면에 최근에는 독일의 구분과 유사하게 부담금의 법적 성격에 따라 수익자 부담금과 특별부담금으로 구분하고 있으며⁴⁾, 특별부담금은 다시 재정목적의 부담금과 유도목적의 부담금으로 구분한다(박상희 2005). 그 이외에 IMF, UN 등은 정부수입을 분류하는 기준을 제시하고 있다.⁵⁾

우리나라 헌법재판소는 최근 부담금을 부담금의 부과목적과 기능을 중심으로 분류하고 있다. 이외에도 다양한 형태로 분류되고 있으나, 부담금간 경계가 애매한 부분이 있고 의미상 서로 중첩되는 부분도 있어, 개별 부담금의 성격을 명확하게 구분하는 것은 쉽지 않다.

본 연구는 최근의 분류방식에 따라 부담금의 부과목적 및 기능 등에 역점을 두고 수익자 부담금, 재정목적 부담금과 유도목적 부담금으로 구분하여 기술하고자 한다.⁶⁾

가. 수익자 부담금

수익자부담금은 특정의 공익사업의 시행으로 인하여 특별한 이익을 받는 자가 그 이익의 범위 내에서 사업의 경비를 부담하기 위해 부과하는 부담금이다.⁷⁾ 독일의 수익자부담금은 국가에 의한 반대급부가 보장되므로 재정헌법에 구속되지 않으며, 이러한 부담금에는 수수료 및 사용료, 부담금 등이 포함된다.

독일연방헌법재판소는 이러한 수익자부담금의 개념을 특별부담금과의 구분을 명백하게 하고 있다. 즉, 특별부담금은 공적 기관에 의한 반대급부가 보장되지 않는 금전급부의무를 설정한다. 이러한 이유로 특별부담금은 헌법상 포괄적으로 규율하고 있는 조세제도와 경합한다. 우리나라 수익자부담금에는 개발부담금, 농산물수입이익금, 물이용부담금 등이 있다.

4) 구해동(2002)은 전통적 분류방법과 새로운 형태의 분류방법으로 구분하고 있다.

5) 국제적인 정부수입 분류기준은 1995년 UN의 SNA지침, 2001년 IMF GFSM 등이 있는데, 우리나라는 2007년 '공공기관의 운영에 관한 법률'이 제정되면서부터 시작되고 있는 상황이다.

6) 강주영(2009)은 부담금의 분류를 독일의 통설과 판례의 적용 사례를 통해 자원조달 목적 여부에 따라 재정목적 부담금과 유도목적 부담금으로 구분한다.

7) 박윤훈, 『최신 행정법강의(하)』, 박영사, 2002, p. 626.

나. 재정목적 부담금

재정목적의 부담금은 부과를 통해 재정조달이라는 목적을 실현하고자 하는 부담금으로 목적세의 설치목적과 유사한 부담금이다. 재정목적의 부담금은 그 기능과 재정 부담 효과가 조세와 매우 유사하지만, 부담금은 특별회계를 설치하여 운영하는 관계로 국회의 엄격한 통제를 받는 조세에 비하여 세입증대가 용이하다. 재정목적의 부담금은 특별부담금의 일종으로 키지노사업자의 납부금, 관광진흥개발기금, 신용보증기금 출연금 등이 있다.

강주영(2009)은 재정목적 부담금이 조세와 기능이 유사함에도 불구하고 운용이 용이한 관계로 남용될 소지가 있기 때문에 부담금의 설치 요건을 강화할 필요가 있음을 강조하고 있다. 부담금 설치요건은 합헌성에 기초한 집단동질성, 객관적 근접성, 집단책임성, 집단효용성이다.

다. 유도목적 부담금

유도목적 부담금은 법상의 명령이나 금지와 같은 직접적인 규제수단과는 달리 금전에 의한 간접적인 규제수단에 의하여 일정한 국가목적에 유도하기 위한 부담금이다. 즉 국가는 직접적인 통제나 금지 등에 의해 국가목적에 달성할 수 있으나 위법행위에 대하여 부담금을 징수하여 금전적인 부담을 줌으로써 간접적으로 유도하는 것이다.

유도목적 부담금은 재정목적 부담금과 달리 완화된 허용요건이 인정된다. 환경관련 부담금은 유도목적 부담금의 전형적인 사례라고 할 수 있다. 환경관련 부담금은 납부의무자가 반환경제적 행위를 억제하고 친환경적 행위를 하도록 간접적으로 강제한다.

환경관련 부담금은 결과적으로 환경보호와 환경의 질을 개선하는데 목적이 있으므로 재정목적 부담금의 부과목적과 기능이 다르다. 환경관련 부담금의 대표적인 예는 배출부과금, 환경개선부담금 등이다.

2. 부담금 특징

가. 특징

부담금은 부담금간 경계가 애매하고 의미상 서로 중첩되는 부분도 있어 개별 부담금의 성격을 명확하게 구분하는 것은 쉽지 않지만, 부담금의 일반적 특징을 요약하면 다음과 같다(손원익, 2004).

첫째, 부담금은 중앙부처행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 부과하므로 강제성을 지닌다. 정부가 시행하는 사업에 필요한 자금의 조달을 강제적으로 부과한다는 측면에서는 조세와 유사한 성격을 갖고 있다.

둘째, 부담금은 특정 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에게 부과한다는 특징을 가진다. 부담금은 특별히 정해지지 않은 일반적인 정부사업을 위하여 일반인에게 부과되는 조세와는 차별성을 가진다.

셋째, 개별 경제주체가 부담하게 되는 부담금의 규모는 사업에 필요한 경비나 사업과의 관계 등을 기준으로 부과되는 데 비하여, 조세는 담세능력을 바탕으로 부과된다는 점에서 서로 다르다(부담금 평가단, 2003). 특정사업에 필요한 경비를 충당하기 위하여 부과되는 목적세의 경우에도 특별한 사업관계에 있는 자가 아니라 불특정 다수에게 부과된다는 점에서 부담금과는 구분된다.

넷째, 부담금은 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련된 금전적 부담이라는 특징을 가지고 있다. 따라서 재화 또는 용역의 제공에 대한 반대급부에 해당되는 금전적 부담은 부담금에 포함되지 않는다.

나. 기능

부담금은 여러 가지 정책적인 목적을 고려하여 설치되기 때문에 개별부담금이 다양한 기능을 수행하는 경우가 많은데, 대표적인 부담금의 기능은 원인자·수익자 부담원칙에 따라 공공서비스를 창출하거나 바람직한 행위를 유도하는 것이다.

첫째, 부담금은 원인자·수익자 부담원칙에 의한 공공서비스를 창출한다. 이것은 부담금이 기금이나 특별회계 또는 특정 공공기관의 수입으로 계상되어 그 사용용도가 정해져 있는 것이 특징이다. 또한 부담금은 특정한 공공사업의 원인을 제공한 자나 공공사업으로부터 편익을 얻는 자 등에게 부과하여 해당사업의 시행과 재원확보가 연계된다는 측면이 있다. 공공사업을 원활하게 수행하기 위한 목적으로 부담금을 징수할 경우, 부담금은 원인자·수익자 원칙에 따라 부과해야 한다. 이는 개별부담자가 정부의 제반 공공서비스로부터 받은 편익이나 공공사업을 필요하게 하는 원인에 따라 비례하도록 부담을 배분하는 것이다. 이론적으로는 일반국민들이 각종 공공사업에서 그들이 받는 추가적인 편익이나 유발시킨 추가비용만큼 부담금을 부과하면 정부가 제공하는 공공서비스의 사회적 공급수준은 최적이 되기 때문이다.

둘째, 부담금은 바람직한 행위의 유도를 위한 기능이 있다. 부담금은 사회적 또는 법적으로 가치 있는 행위를 국민에게 유도하는 기능을 수행하기도 한다. 현행 부담금 중 일부는 행정법상 의무이행 확보수단인 간접적 강제제도와 유사하게 국민의 금전적 부담을 수반하는 의무이행 수단의 측면도 있다. 즉, 법적가치에 반하는 행위를 하는 경우에는 그러한 행위를 하는 대가로 부담금을 납부하고, 국가나 지방자치단체는 징수한 부담금으로 목적달성에 필요한 재정지출을 한다. 환경관련 부담금이 주로 이러한 성격의 부담금으로 환경오염유발자가 납부하는 부담금으로 환경개선을 위한 지출을 하고 있다. 반대로 부담금을 납부할 의무자가 법적인 가치에 적합하게 행위를 하는 경우에는 부담금을 면제시키거나, 아니면 다른 반가치적인 행위를 한 자로부터 징수한 부담금으로 이에 따른 비용을 보상하기도 한다. 사업주가 기준 고용률에 미달하는 장애인을 고용하는 경우에 일정액의 부담금을 납부하도록 하는 장애인고용부담금이나 수도권정비계획법에 의해 설치된 과밀부담금이 이러한 성격의 부담금이다.

제3절 환경오염관련 이론적 논의



1. 사회적 손실 교정

일반적으로 조세나 부담금의 부과는 민간의 경제활동을 왜곡시켜 경제의 비효율을 유발한다고 지적되고 있다. 그러나 사적 한계비용과 사회적 한계비용이 다른 경우 이를 일치시킬 수 있도록 조세나 부담금을 부과하게 되면 사회적 손실을 감소시켜 경제적 효율성을 제고할 수도 있다.

이와 같이 각 개인들의 생산·소비 행위가 시장교환에 참여하지 않고 있는 다른 소비자 또는 생산자에게 영향을 끼치는 것을 외부성(externality)라고 한다. 외부성은 다른 소비자 또는 생산자에게 긍정적인 영향을 미치는 외부경제(positive externality)와 부정적 영향을 미치는 외부불경제(negative externality)로 구분된다. 본 연구는 주로 환경오염물질 등 사회적 손실을 발생시키는 외부불경제를 교정하고 있는 부담금에 역점을 두고 있다. 외부성이 존재할 경우, 시장가격은 사회적 비용을 제대로 반영하지 못하기 때문에 사회적으로 비효율이 발생한다.

환경오염물질을 배출하는 생산 시설의 외부성을 고려한 사회최적 생산량은 오염물질이 훼손하는 주체에 대한 재산 소유권 관계가 명확하고 협상 비용이 없을 때, 원인과 피해자 양자간의 협상을 통해서 사회 최적 생산량에 도달할 수 있다. 코오즈 1 정리(Part 1 of the Coase Theorem)에 의하면 재산 관계가 명확하고 협상비용이 없을 때, 원인과 피해자와의 협상을 통해서 사회 최적 생산량에 도달할 수 있다. 코오즈 2 정리(Part 2 of the Coase Theorem)는 사회 최적 해결책은 원인과 피해자 중 어느 쪽이 재산 소유권을 가지고 있어도 상관 없다. 그러나 대기, 수질, 토양 등 재산의 소유권을 원인과 피해자가 아닌 제3자인 국가가 가지고 있고, 국가에 대한 협상 비용이 높을 때에는 코오즈가 제시한 방법으로 사회 최적 생산량에 이르기 어려움이 있다. 따라서 국가가 외부성의 한계 피해를 계산할 수 있다면, 한계 피해액만큼의 피구세의 부과를 통해 최적 생산을 하는 사회적 한계 비용에 도달 할 수 있다.

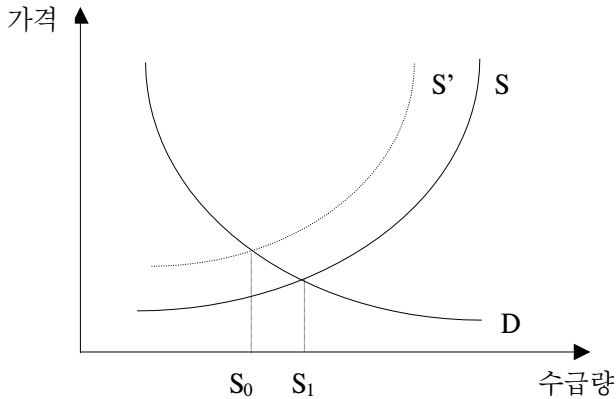
이렇게 시장의 실패를 보완하여 외부성을 교정하는 조세를 교정과세(Corrective Taxation) 또는 피구조세(Pigouvian tax)라고 한다. Pigou(1932)는 이와 같이 외부성이 발생할 경우, 조세 또는 부담금을 통해 교정이 가능함을 제시하였으며, 이러한 교정과세는 Baumol(1972) 등에 의해 지속적으로 연구되었다.

환경관련 부담금은 피구세의 일종으로 오염물질 배출 시 유발되는 사회적 한계피해액만큼을 부담금으로 부과함으로써 사회적으로 최적인 오염물질 배출량을 달성할 수 있도록 설계되었다(Baumol 1972, Baumol and Oates 1988). 일반적으로 시장경제 하에서는 재화에 대한 소비자들의 사적한계편익과 생산을 위한 사적한계비용을 일치시키는 수준에서 생산량과 소비량을 결정한다. 즉 재화에 대한 외부성이 없다면 사적한계편익이나 사적한계비용은 사회적 한계편익과 사회적 한계비용이 일치하게 되어, 사회적으로 효율적인 수준의 생산량을 결정하게 된다.

그러나 재화의 생산과 소비에 있어 외부불경제가 존재한다면, 사적한계비용은 사회적 한계비용과 더 이상 일치하지 않아 사회적으로 효율적인 수준보다 더 높은 수준에서 재화의 생산량을 결정하게 된다. 즉, 아래의 그림은 외부불경제가 존재할 경우, 조세 및 부담금 부과 등 정부의 개입에 의해 생산량을 감소시켜 사회적으로 효율적인 수준을 결정하도록 하는 것이다.

사적한계비용에 따른 공급곡선을 S, 사회적한계비용에 따른 공급곡선을 S'이라고 할 때, 별도의 정부개입이 없으면 이 재화는 적정 사회적 공급량(S0)을 초과하는 수준(S1)으로 공급되지만, 부담금을 부과하여 공급곡선을 S'으로 이동시켜 적정 사회적 공급량(S0)만큼 이 재화가 공급되도록 한다.

▣ 그림 2-1. 환경오염 억제를 위한 교정과세 ▣



Pigou의 교정과세는 외부성이 존재할 경우, 조세, 부담금 등을 부과하여 사회적 한계편익과 사회적 한계비용이 일치하게 되는 수준에서 재화의 소비량을 결정하게 되면 사회적으로 효율성을 달성 할 수 있다고 본다. 이때 적정 조세부담은 사회적 한계비용과 사적 한계비용의 차이에 의해서 정해지므로, 효율성 달성을 위해서는 외부성으로 인한 사회적 비용이 클수록 더 높은 세금을 부과해야 한다. 대도시 도심지역의 교통체증 현상을 완화하기 위하여 일정 시간대에 교통 혼잡지역으로 진입하는 차량에 부과하는 혼잡통행료가 이러한 예에 해당한다.

Pigou의 교정과세는 유류관련 조세제도에서 주로 활용되고 있으며, 최근에는 탄소세의 도입과 관련하여 많은 논의가 있다. 탄소세는 지구온난화를 유발하는 이산화탄소를 배출하는 에너지원에 부과하는 세금으로 핀란드가 1990년 탄소세를 처음으로 도입한 이후 노르웨이, 스웨덴, 덴마크 등에서 도입하여 시행하고 있다. 교토의정서가 대부분의 OECD국가들과 EU국가 등에 대하여 온실가스 배출량 감축을 의무화하고 있기 때문에 현재 많은 국가에서 탄소세의 도입을 검토하고 있는 상황이다.

2. 환경정책 유형

환경정책은 미국에서 처음으로 도입되어 각국에서 활용되기 시작하였다. 환경정책은 1970년대 미국에서 배출규제의 형태로 처음 나타났으며, 유럽에서는 1980년대에 각종 규제형태로 처음 도입되었다. 환경세는 1990년대 유럽국가들을 중심으로 도입되었는데, 녹색당이 강한 스칸디나비아와 독일 외에도 남부 및 동부유럽 국가들에서도 도입되었다.

환경정책 수단은 여러 가지가 있을 수 있으나 크게 직접규제와 경제적 유인을 통한 간접규제의 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 직접규제 유형은 다시 두 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 직접개입으로 정부가 나서서 주로 공공투자의 수단을 통해서 국민들에게 깨끗하고 쾌적한 환경을 조성해 주는 방법이다. 이것은 하수처리시설이나 분뇨수거·처리시설, 쓰레기소각 및 매립시설을 설치하여 운영하는 것이다.

둘째, 직접규제 또는 규제라고 하는데, 이 정책수단은 정부가 환경오염원인자의 오염물질배출량과 배출양태에 대하여 기준 및 규정을 만들어서 준수를 강제하고 미이행의 경우 법적 행정적 제재를 가하는 방법이다. 이것은 정부가 오염 원인자의 배출량을 직접 통제하여 효과가 신속하고 가시적이라는 장점이 있다. 그러나 정부가 오염물질 배출량을 정확히 파악하기 어렵고 한계오염비용과 한계환경편익을 정확히 알 수 없다는 문제가 있다.

경제적 유인을 통한 간접규제 유형은 다시 두 가지로 구분된다.

첫째, 시장실패의 교정수단인 환경세, 배출부과금, 환경개선부담금 등 경제적 유인을 통해 시장에서 오염에 대한 대가를 치르게 하는 방법이다.

둘째, 환경오염원인자와 환경오염피해자의 협상 또는 합병에 의해 소유권문제를 해결해 주는 방법이다. 이 간접규제 방법은 정부의 직접규제보다 생산자 또는 소비자의 행태에 영향을 주어 가격통제를 통해 환경오염을 억제할 수 있다는 장점이 있다. 그럼에도 불구하고 간접규제가 보다 효과적이기 위해서는 정부개입을 줄이고 시장의 역할이 커지도록 해야 한다는 의견이 있다(Coase, 1992).

■ 표 2-1. 환경정책의 유형 ■

유형	핵심수단	정부개입의 정도
직접개입 직접규제(지시 통제)	- 공공투자 - 배출량 및 배출양태에 대한 각종 규제	- 정부주도 - 정부주도
간접개입 경제적 유인	- 환경세, 배출부과금, 쓰레기 수거료 - 보조금 - 배출권거래제도 - 합병 및 당사자 타협	- 크다 - 크다 - 보통 - 작다
홍보 및 환경교육	- 학교교육 - 캠페인	- 보통 - 작다

자료: 이정전(2008), '환경경제학', 박영사, p. 144.

이정전(2008)은 경제적 유인 정책으로 활용되는 간접규제 유형을 배출부과금이라고 명명하고, 성격에 따라 다음과 같이 구분하고 있다. 즉 환경오염피해 혹은 오염물질 배출량에 대하여 오염물질배출행위에 부과되는 부과금 혹은 세금을 배출부과금이라고 한다. 이것은 환경의 이용에 대하여 적정 가격을 치르게 함으로써 환경오염을 적절히 통제하려는 취지이다. 배출부과금은 그 취지에 따라 사회적 적정 오염수준을 유도하기 위한 최적화 배출부과금, 현실적 환경목표를 최소의 사회적 비용으로 달성하기 위한 비용최소화 배출부과금, 오염배출량 파악문제와 적정 요율책정 문제의 해결을 위한 절충형으로 규제행정상 배출부과금제도 등의 세 가지로 구분한다.

이처럼 환경정책 수단은 여러 가지가 있으나 이론과 현실의 차이로 인하여 어느 한 유형이 최적이라고 판단하기 어렵다고 할 수 있다. 그러나 최근 배출권거래제도가 환경오염물질 억제에 보다 효율적이라는 의견이 제시되고 있다. 피구에 의한 교정과 세가 이론적으로 바람직하다고 알려져 있으나, 정부가 오염물질 배출량에 대한 파악이 어려워 한계오염비용과 한계환경편익을 정확하게 산정할 수 없다는 문제가 있다.

배출권거래제도는 시장에서 환경오염배출에 대한 가격이 형성되는 제도이다. 오염원인자의 자발적 배출량 억제노력과 기술개발 촉진을 위해 자발적 노력에 의해 배출량을 줄인 경우 배출권한을 인정하여 권한을 대여하거나 판매할 수 있도록 허용하는

것이다. 배출부과금제도에서는 규제당국이 부과금 요율을 통해 총배출량을 조정하지만, 배출권거래제도에서는 규제당국이 총배출량을 직접 조정하며, 각 오염원자들의 배출량은 배출권 가격에 의해 결정한다.

3. 부담금과 조세

가. 부담금과 조세의 비교

부담금과 조세는 사용자부담 원칙에 입각한 환경오염물질을 억제하는 환경정책 수단인 일종이다. 조세는 일반적으로 “국가 또는 지방자치단체가 그 경비에 충당하기 위하여 국민으로부터 무상으로 강제적으로 징수하는 재화(財貨)”라고 정의할 수 있다. 부담금의 경우에도 공익사업 추진을 위한 재원을 마련한다는 점에서 조세와 그 성격이 유사하다. 박기백 등(2007)은 부담금이 특정한 공익사업에 필요한 경비를 그 사업과 관계있는 자에게 부과시키므로 넓은 의미의 목적세에 포함할 필요가 있음을 제안하고 있다. 즉 국가가 국민에게 세금을 강제로 부과하는 것과 마찬가지로 부담금도 국가의 권한에 의해 강제로 부과하므로 공익사업에 필요한 경비를 그 사업과 관련있는 특정인에게 부과한다는 의미에서 본질적으로 목적세와 동일한 성격을 지녔다고 본다.

그러나 일반적으로 부담금과 조세는 다음과 같은 점에서 서로 구분된다.

첫째, 부담금은 특정한 공익사업의 경비에 충당하기 위한 것인데 비하여 조세는 국가 또는 지방자치단체의 일반수입을 목적으로 한다.

둘째, 부담금은 당해 사업과 특별한 관계가 있는 자에게 부과하는 데 반해, 조세는 특정사업과 관계없이 일반국민 또는 주민에게 부과한다.

셋째, 부담금은 사업소요 경비, 사업과의 관계 등을 기준으로 하여 부과됨에 비하여 조세는 담세능력을 기준으로 하여 부과된다.

다만, 조세 중에서 목적세는 특정한 사업의 경비에 충당하기 위한 경비라는 점에서 부담금과 성질이 같다고 볼 수 있다. 그러나 목적세는 부담금과 같이 그 사업과

밀접한 관계가 있는 자에게만 부과되는 것이 아니라 사업과 관련이 없는 일반개인에 대하여 그 납세능력에 따라 부과되는 점이 다르다고 할 수 있다.

부담금이 환경오염의 크기에 비례하여 오염물질 배출로 인해 유발되는 사회적 한계피해액과 동일하게 할 수 있다면 부담금 부과가 효율적이라고 할 수 있다. 이 경우 부담금이 오염행위에 대해서 직접적으로 부과하기 때문에 불특정다수를 대상으로 하는 조세에 비하여 바람직하다. 그러나 환경오염 물질에 대한 부담금은 환경오염의 피해 비용차원에서 부과하는 것이지만, 시장에서 가격이 형성되기 어렵기 때문에 부과 효율을 결정하기 어려운 문제가 있다. 그러한 이유로 최근 선진국을 중심으로 환경오염 물질 저감은 환경관련 세제를 통한 경제적 수단이 직접적 규제 방식보다 효율성 제고와 재정지출의 효율화를 위해 바람직함이 논의되고 있다.

한편, 부담금이 공익사업 추진을 위한 재원을 마련한다는 점에서 조세와 크게 다르지 않다. 특히 환경오염물질 억제에 위한 환경개선부담금 등의 경우는 재원확보를 위한 역할이 매우 중요하다는 차원에서 조세와 매우 유사하다. 부담금과 조세(목적세)가 사용자부담 원칙에 입각한 환경오염물질을 억제하는 환경정책 수단의 일종이라고 보는데 이견은 없다(Bird 1997, Oates 1995). 뿐만 아니라 Oates(1995)는 환경오염 등 사회적 피해를 유발하는 행위에 대해서 부담금이 조세에 비하여 효율적임을 제시하고 있다. 그러나 부담금이 효율적이기 위해서는 부담금 부과 목적의 재정수입 증대보다는 환경오염 규제에 두고 부과효율을 정했을 경우가 전제되어야 함을 분명히 하고 있다.

부담금이 특정한 공익사업에 필요한 경비를 그 사업과 관계있는 자에게 부과시킨다는 차원에서 목적세와 동일한 성격을 지녔다고 볼 수 있다. 특히 부담금은 조세저항이 적기 때문에 납용하는 경향이 있으며, 대체적으로 형태와 종류가 복잡하고 그 유효성에 대한 논란이 있다. 구해동(2002)은 부담금과 세금의 영역 구분이 모호한 것을 이용하여 행정당국은 세금보다는 저항이 적은 부담금을 선호하는 경향이 강함을 지적하고 있다. 이러한 이유로 박기백 등(2007)은 부담금을 조세로 전환할 필요가 있음을 제안하고 있다. 그들은 부담금의 징수와 지출간의 상관관계 분석을 실시하였는데, 특히 환경개선부담금이 조세로 전환할 필요가 있음을 제안하고 있다. 즉 환경개

선부담금은 부담금으로서의 적합성이 크지 않고, 수입 및 지출구조가 상대적으로 복잡할 뿐만 아니라 부과와 지출간의 연계성이 미약하고, 재원조달 수단의 역할이 강함을 지적하고 있다.

나. 환경오염과 지방세의 연계

환경오염과 지방세의 연계는 환경오염에 대한 정부간 기능배분 또는 공공재의 범위와 밀접한 연관이 있다. 즉 정부간 기능배분은 환경오염에 대한 피해가 한 지역에 국한하는지 또는 환경오염의 누출효과로 인하여 피해가 여러 지역에 걸쳐 나타나는지의 여부에 따라 달라진다고 할 수 있다. 환경오염은 일반적으로 수질, 대기, 토양 등으로 구분되는데, 이들 오염은 어느 특정지역에서 발생하기 때문에 지역과 밀접한 연관이 있을 수밖에 없다. 예컨대 수질과 대기물질 배출로 인한 환경오염은 누출효과가 클 것이고, 토양에 대한 환경오염은 누출효과가 크지 않을 것이다. 그러나 환경오염에 대한 강도는 수질, 대기, 토양 모두 환경오염이 발생한 지역의 피해가 가장 크기 때문에 지역성과 밀접하다고 할 수 있다. 환경관련 부담금의 배분방식에 지역계수가 포함되어 있는 것은 이와 같은 지역성이 중요한 변수이기 때문이다.

그럼에도 불구하고 현행 환경관련 부담금의 대부분은 국가에서 운영하고 있는 실정이다. 지방자치단체가 운영하고 있는 부담금은 수도법 및 상하수도법에 근거한 원인자부담금, 종말처리시설부담금, 쓰레기유발부담금, 지하수이용부담금 정도이다. 지역과 밀접한 관련이 있는 환경오염은 지방자치단체가 권한과 책임을 갖고 환경오염 저감을 위해 노력하는 것이 보다 효율적이다. 이러한 이유로 외국은 대기, 수질, 토양 등의 환경오염과 관련하여 주로 지방정부가 지방세 또는 부담금제도 등을 운영하고 있다. 한 예로, 지방세를 부과하고 있는 환경오염물질은 유기염소(chlorinated solvents) (덴마크, 노르웨이), 건전지(스웨덴), 1회용용기(스웨덴, 핀란드), 오존파괴물질(덴마크), VOCs(스위스, 프랑스) 등이다. 또한 환경오염에 대한 부담금은 수질오염부담금(프랑스, 독일, 네덜란드), 쓰레기매립 부담금(덴마크, 네덜란드, 핀란드, 에스토니아, 라트비아, 폴란드), 쓰레기처리 부담금, 혼잡통행료(싱가포르, 스톡홀름, 런던, 베르겐, 밀

라노, 독일과 오스트리아-트릭) 등이다.

요약하면 환경오염 유형은 주로 수질, 대기, 토양 등으로 구분되는데, 환경오염은 어느 특정 지역에서 발생하기 때문에 모두 지역성을 지니고 있다. 다만 환경오염 유형에 따라 토양 등은 이동이 불가능하기 때문에 지역적인 환경오염 피해가 특히 강하고, 대기 등은 이동이 가능하기 때문에 환경오염발생 지역뿐만 아니라 여타 지역으로 확산이 되므로 전국적이라 할 수 있다. 그렇지만 모든 종류의 환경오염은 발생한 지역에서 신속하게 처리해야 전국적으로 확산되는 환경오염을 억제할 수 있다. 따라서 환경오염물질 억제 관리는 자치단체의 주요한 역할 중 하나라고 할 수 있다. 특히 환경이 갖고 있는 지역적인 특성으로 인해 환경오염물질에 따른 피해와 환경보존 등 편익이 지역주민에게 돌아가기 때문에 지방세의 편익과세 원칙에도 부합한다고 할 수 있다.

편익원칙은 지방세의 기본원칙 중 하나이다. 세원은 기능배분과 연계하여 배분하는 것이 일반적이는데, 지방세로 배분되는 세원은 다음과 같은 성격을 갖는 것이 바람직하다고 알려져 있다(Oates, 1996). 첫째, 편익과세적 성격이 강한 세원은 가급적 보다 하위정부에 배분되어야 한다. 둘째, 비편익과세가 지방세로 배분될 때는 보다 상위정부에 배분되어야 한다. 셋째, 지방정부가 비편익과세를 이용하는 경우, 상대적으로 지방행정구역을 이동하기 어려운 세원에 과세되어야 한다.

이러한 세원배분원칙은 지방세 원칙으로 거론되는 보편성, 응익성, 안정성, 신장성, 정착성 중 주로 편익성과 정착성에 중점을 두고 있다. 세원배분원칙에 따라 중앙정부에는 개인소득세, 법인소득세 등 소득과세관련 세목이 배분되고 있다. 주정부와 같은 광역지방정부에는 도매매상세(retail sales tax) 등 소비과세관련 세목이 배분된다. 지방정부에는 재산세 등 재산과세관련 세목이 배분되는 것이 합리적이다. Bird(1999)는 지방정부가 교육, 보건 등 준사적재를 공급하는 것이 효율적이라고 하며, 지방정부세로 편익에 따른 사용자, 재산세 등이 바람직함을 제안하고 있다.

제3장 환경관련 부담금 현황 및 문제점

제1절 부담금 종류 및 징수실적

1. 일반현황

가. 부담금 종류

2009년 12월 말 현재 부담금수는 총 99개로 전년보다 2개 감소하였다. 2009년도 중 신설된 부담금은 없는 반면, 부대공사비용부담금('09.5)과 항만시설손괴자부담금('09.6)이 폐지되었다.

소관 부처별로 부담금을 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 환경부가 23개, 국토해양부가 22개, 농림수산식품부가 11개, 지식경제부가 10개, 금융위원회가 8개, 문화체육관광부가 6개, 산림청이 5개, 교육과학기술부가 3개, 외교통상부, 보건복지부, 노동부가 각각 2개, 기획재정부, 행정안전부, 소방방재청, 방송통신위원회, 중소기업청이 각각 1개의 부담금을 운용하고 있다.

표 3-1. 부처별 부담금 수

('09.12월말 기준, 개)

합 계	환경부	국토해양부	농림수산식품부	지식경제부	금융위원회	문화체육관광부	산림청	교육과학기술부	외교통상부 보건복지부 노동부	기획재정부 행정안전부 소방방재청 방송통신위원회 중소기업청
99	23	22	11	10	8	6	5	3	각 2	각 1

자료: 기획재정부, 「2009 부담금운용보고서」, 2010

연도별 부담금 수의 변화를 살펴보면, 2002년부터 거의 일정한 수를 유지하고 있는 것을 알 수 있다. 1960년대 및 1970년대에는 각각 7개의 부담금이 신설되었고, 1980년대 들어서면서 부담금이 크게 증가하여 총 20개의 부담금이 설치되었고, 1990년대에는 62개의 부담금이 설치되었다. 그리고 2000년~2009년까지는 35개의 부담금이 신설되었고, 기존 부담금이 관리대상으로 추가된 6개(항만시설손괴자부담금, 산지복구하자보수보증금, 사방사업법상 수익자부담금, 사방사업법상 원인자부담금, 방송발전기금징수금 기반시설부담금)를 포함하여 총 41개의 부담금이 증가하였다.

■ 표 3-2. 연도별 부담금 수 추이 ■

(단위: 개)

	'60 년대	'70 년대	'80 년대	'90 년대	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09 ⁸⁾
증가	7	7	20	62	3	12	2	6	2	1	6	8	1	-
감소	-	-	-	1	-	9	1	8	-	1	8	6	2	2
누계	7	14	34	95	98	101	102	100	102	102	100	102	101	99

자료: 기획재정부, 「2009 부담금운용보고서」, 2010

1990년대에는 국민생활 수준의 향상으로 수질·폐기물·소음·해양 등 환경에 대한 관심이 증대되었다. 각종 개발사업에 따른 녹지보존 요구와 교통난을 해소하기 위한 대중교통시설 확충의 필요성, 산업단지 개발과 관련한 공공시설 설치의 필요성 등이 늘어나 이와 관련된 사업의 시행과 환경규제를 위한 각종 부담금이 신설되었다.

이에 따라 환경부 소관으로 수질개선부담금, 폐기물부담금, 배출부과금 등 12개 부담금이 설치되었고, 건설교통부 소관으로 각종 원인자부담금, 이용자부담금, 혼잡통행료, 교통유발부담금 등 14개 부담금이 신설되었다. 이밖에도 농림부 소관으로 쓰레기 유발부담금, 해양수산부 소관으로 해양오염방지분담금 등의 부담금이 신설되었다.

2000년~2009년에도 환경 및 건설교통관련 부담금이 주로 늘어남에 따라 신설된

8) 2009년도 보고서는 예치금·보증금에 대해 현금예치 외에 보증보험, 공제조합 분담금 등을 포함하여 2009년도 및 그 이전의 부담금 수와 징수실적을 산정하였다.

부담금 총 41개 중 68.3%인 28개가 환경 및 건설교통관련 부담금에 해당한다.

■ 표 3-3. 연대별 환경 및 건설교통관련 부담금 증가추이 ■

(단위: 개)

	합 계	'60~'89년	'90~'99년	'00~'09년
○ 합 계(A)	128	34	62	41
○ 환경 및 건설교통 관련(B)	68	15	29	28
■ 환경부	25	5	12	11
■ 건설교통부	32	10	14	8
■ 타 부처	11	-	3	9
○ 비 율(B/A, %)	53.1	44.1	46.8	68.3

자료: 기획재정부, 「2009 부담금 운용보고서」, 2010

나. 부담금 징수실적

2009년도에 징수된 총 14조 8,047억원의 부담금은 중앙정부와 지방자치단체 및 공단 등 기타기관의 수입으로 귀속되었다. 전체 부담금 징수액 중 79.5%인 11조 7740억원이 중앙정부의 기금(8조 4,473억원)과 특별회계(3조 3,266억원)의 수입으로 귀속되었고, 9.0%인 1조 3,277억원이 광역지방자치단체(5,797억원)와 기초지방자치단체(7,480억원)의 수입으로, 나머지 11.5%인 1조 7,031억원이 공단 등 기타기관의 수입으로 귀속되었다.

■ 표 3-4. 귀속주체별 부담금 귀속내역 ■

(단위: 백만원, %)

	중앙정부		지방자치단체		공단 등 기타	계
	기 금	특별회계	광 역	기 초		
귀속금액	8,447,325	3,326,632	579,702	747,960	1,703,126	14,804,744
비 율	57.0	22.5	3.9	5.1	11.5	100.0

자료: 기획재정부, 「2009 부담금 운용보고서」, 2010

2009년도에 징수되는 부담금을 소관부처별로 구분하여 살펴보면 [표 3-5]와 같다. 보건복지부, 노동부, 방송통신위원회의 모든 부담금은 중앙정부 기금으로 귀속되었으며, 행정안전부는 모든 부담금이 지방자치단체로 귀속되었다. 중소기업청, 소방방재청은 공단 등 기타기관으로 모든 부담금이 귀속되었고, 환경부와 국토해양부 등은 부담금이 중앙정부, 지방자치단체, 공단 등 기타기관으로 나누어 귀속되었다.

■ 표 3-5. 부처별 부담금 귀속내역 ■

(단위: 백만원)

소관부처	부담금합계	중앙정부		지방자치단체		공단 등 기타
		기금	특별회계	광역	기초	
금융위원회	2,805,669	2,795,116	-	-	-	10,553
교육과학기술부	357,685	181,149	-	135,329	1,970	39,237
외교통상부	50,952	36,746	-	-	-	14,206
행정안전부	53,781	-	-	38,058	15,723	-
문화체육관광부	356,893	354,146	-	-	-	2,747
농림수산식품부	819,975	786,078	-	396	595	32,906
지식경제부	3,625,812	1,512,808	1,898,938	-	-	214,066
보건복지부	1,637,981	1,637,981	-	-	-	-
환경부	2,532,315	728,391	822,594	190,827	514,724	275,780
노동부	255,859	255,859	-	-	-	-
국토해양부	1,043,493	19,116	479,868	215,092	214,948	114,469
소방방재청	493	-	-	-	-	493
산림청	1,054,086	-	125,232	-	-	928,854
방송통신위원회	139,935	139,935	-	-	-	-
중소기업청	69,815	-	-	-	-	69,815
합계	14,804,744	8,447,325	3,326,632	579,702	747,960	1,703,126

자료: 기획재정부, '2009 부담금 운용보고서', 2010

본 연구에서 연구대상으로 고려하는 부담금은 주로 특별회계로 구성되어 있으므로, 특별회계별 부담금의 징수실적을 살펴보고자 한다. 2009년도에 징수된 부담금 중 22.5%인 3조 3,266억원이 에너지및자원사업특별회계, 환경개선특별회계, 광역지역발전특별회계 등 5개의 중앙정부 특별회계의 수입으로 귀속되었다. 특별회계별 부담금 귀속액은 에너지및자원사업특별회계가 1조 8,989억원(안전관리부담금 등 3개)으로 가장 많고, 다음으로 환경개선특별회계가 8,226억원(생태계보전협력금, 환경개선부담금 등 12개), 광역지역발전특별회계가 4,279억원(개발부담금, 과밀부담금 등 3개) 등이다.

표 3-6. 중앙정부 특별회계귀속 부담금

(단위: 백만원)

소 관	부담금명	'09년 징수실적	특별회계명	'09년 특별회계 귀속액	
지식 경제부	안전관리부담금	105,274	에너지 및 자원사업특별 회계	105,274	
	석유 및 석유대체연료의 수입·판매부과금	1,787,673		1,787,673	
	광해방지의무자 부담금	5,991		5,991	
	소 계	1,898,938	소 계	1,898,938	
환경부	배출부과금(대기환경보전법)	6,000	환경개선 특별회계	6,000	
	수질개선부담금	19,028		19,028	
	배출부과금 (수질및수생태계보전법)	2,761		2,761	
	생태계보전협력금	111,794		111,794	
	폐기물부담금	56,189		56,189	
	재활용부과금	5,234		5,234	
	폐기물처리시설의 사후관리이행보증금	8,599		1,475	
	환경개선부담금	619,196		619,196	
	폐수종말처리시설부담금	24,932		91	
	금강수계 총량초과부과금	0.2		0.2	
	낙동강수계 총량초과부과금	1.6		1.6	
	재활용부과금(전기전자제품)	824		824	
	소 계	854,559		소 계	822,594

(계 속)

소 관	부담금명	'09년 징수실적	특별회계명	'09년 특별회계 귀속액
국토 해양부	개발제한구역보전부담금	261,901	광역지역발전 특별회계	261,901
	개발부담금	273,444		136,722
	과밀부담금	58,586		29,293
	광역교통시설부담금	120,334	교통시설 특별회계	48,134
	원인자부담금(도로법)	21		21
	소음부담금	3,797		3,797
	소 계	718,083	소 계	479,868
산림청	대체산림자원조성비 및 분할납부이행보증금	124,929	농어촌 구조개선 특별회계	124,929
	임산물 수입이익금	303		303
		125,232	소 계	125,232
합 계		3,596,812		3,326,632

자료: 기획재정부, 「2009 부담금 운용보고서」, 2010

2. 환경관련 부담금 현황

환경관련 부담금은 환경의 중요성이 인식되면서 1990년 이후에 대폭적으로 증가하였다. 환경관련 부담금은 환경개선부담금, 폐기물부담금, 수질개선부담금 등 총 22종이다. 즉 환경부 13종, 농림해양수산부 1종, 국토해양부 6종, 지식경제부 2종이다.

표 3-7. 부처별 환경관련 부담금의 종류 및 회계

소관부처		명칭	회계형식
환경부	오염물질 배출억제	배출부과금(대기환경, 수질)	환경개선특별회계
		환경개선부담금	환경개선특별회계
		총량초과부담금 (금강, 영산강, 섬진강, 낙동강, 수도권대기환경)	환경개선특별회계
	환경자원의 보전	수질개선부담금	환경개선특별회계
		물이용부담금(한강, 낙동강, 금강, 영산강/섬진강)	수계관리기금
		생태계보전협력금	환경개선특별회계
	폐기물 배출저감·재활용	폐기물부담금	환경개선특별회계
		재활용부과금	환경개선특별회계
	예치금	폐기물처리시설의 사후관리 이행보증금	환경개선특별회계
		원상회복예치금	예치후 환급
	사용비용 부담금	원인자부담금(수도법)	상수도특별회계
		원인자부담금(하수도법)	하수도특별회계, 일반회계
종말처리시설부담금		환경개선특별회계, 환경관리공단, 환경시설관리공단	
농림수산식품부	쓰레기 유발부담금	쓰레기 유발부담금 특별회계, 해당도매시장	
국토해양부	방제분담금(해양환경관리법)	해양환경관리공단	
	해양생태계보전협력금	수산발전기금	
	해양환경개선부담금		
	해양심층수이용부담금		
	개발제한구역훼손부담금	광역지역발전특별회계	
지식경제부	지하수이용부담금	지하수관리특별회계	
	광해방지의무자부담금	에너지 및 자원사업 특별회계	
	특정물질 제조업자/수입업자로부터 징수하는 수입금	특정물질사용 합리화 기금	

부담금은 명칭이 부과금, 분담금, 예치금, 협력금 등으로 표기되지만, 이들은 환경오염억제 차원에서 부과되고 있는 부담금과 동일한 목적을 위한 것이다. 손원익 등

(2004)은 부과금, 분담금, 예치금 등이 부담금에 포함되는 또 다른 금전적 부담이라고 한다.

환경부 소속 부담금의 종류가 13종으로 가장 많은데, 이들 부담금의 세입은 주로 환경개선특별회계로 집중되고 있는 상황이다. 13종의 부담금 중에서 9종의 환경부 소속 부담금의 회계형식이 환경개선특별회계로 되어 있다.

환경관련 부담금의 세입을 귀속기관별로 구분하여 정리한 표가 아래에 있는데, 대부분 환경관련 부담금으로 징수한 세입이 국가에 귀속되어 있는 것을 알 수 있다. 환경부소속 부담금 중에서는 원인지부담금(수도, 하수도) 및 종말처리부담금의 3종이 광역자치단체의 소속으로 되어 있다. 농림수산식품부 소속 부담금으로 쓰레기유발부담금이 기초자치단체의 소속으로 되어 있다. 국토해양부 소속 부담금 중에서는 지하수이용부담금이 기초자치단체의 소속으로 되어 있다.

2009년도 환경관련 부담금의 징수실적을 살펴보면 지방자치단체에서 징수하는 부담금 규모가 매우 낮은 것을 알 수 있다. 환경관련 부담금의 징수실적은 총 2,597,490백만원인데, 이 중에서 광역 및 기초자치단체에 귀속되는 부담금 규모는 736,153백만원으로 총 규모의 28.3%에 불과한 실정이다.

환경관련 부담금 22종 중에서 지방과 밀접한 연관이 있어 부담금을 산출할 때 지역계수가 고려되는 부담금은 5종이 있다. 환경부 소속 환경개선부담금, 대기환경배출부과금, 수질배출부과금, 생태계보전협력금의 4종이다. 총량초과부과금의 경우에도 지역계수를 고려하여 부과금을 산정하지만 부과금 자체가 수계를 기준으로 구분되어 있으므로 포함하지 않았다. 국토해양부 소속 해양생태계보전협력금의 1종이다. 그 이외의 수질개선부담금 등은 납부의무자가 제조업자, 판매업자 혹은 개발업자 등으로 생산량 등이 주요한 부담금 산출요인이다.

환경관련 부담금 중에서 징수실적이 500억원 이상으로 규모가 큰 부담금은 환경개선부담금 등 7종이다. 징수실적이 가장 큰 환경관련 부담금은 619,196백만원이 징수되고 있는 환경개선부담금이다(물이용부담금은 징수실적이 많은 것으로 나타나 있으나 한강 등 4대강 징수실적 총합계임).

귀속기관이 광역자치단체인 수도 및 하수도 원인지부담금은 각각 176,085백만원과

529,260백만원으로 비교적 징수실적이 크다. 그러나 수도 및 하수도 원인자부담금은 사용비용부담금으로 사용함에 따른 수수료 성격의 부담금으로 환경오염물질배출 억제 차원의 부담금과는 약간 차이가 있다고 볼 수 있으며, 광역자치단체가 운영하고 있다.

개발제한구역훼손부담금은 징수규모가 261,901백만원으로 크지만, 광역지역발전특별회계로 귀속되어 지역발전을 위해 사용되도록 하고 있어 환경오염 억제를 위한 부담금과는 차이가 있다.

본 연구에서는 환경관련 부담금 중에서 귀속기관이 국가이면서 지역과 밀접한 연관이 있는 5개의 부담금을 주요 연구대상으로 선정하고자 한다. 따라서 환경부에 소속되어 있는 환경개선부담금, 배출부과금(대기환경, 수질), 생태계보전협력금과 국토해양부에 소속되어 있는 해양생태계보전협력금이 연구대상이다.

▶ 표 3-8. 정부간 환경관련 부담금의 귀속주체 및 징수실적 ▶

소관부처		명 칭	귀속 기관	'09년실적 (백만원)	지역 계수	5백억 이상
환경부	오염물질 배출억제	배출부과금(대기환경, 수질)	국가	8,761	○	
		환경개선부담금	국가	619,196	○	○
		총량초과부담금 (금강, 영산강, 섬진강, 낙동강, 수도권 대기환경)	국가	1.8		
	환경자원의 보전	수질개선부담금	국가	19,028		
		물이용부담금(한강, 낙동강, 금강, 영산강/섬진강)	국가	728,391		○
		생태계보전협력금	국가	111,794	○	○
	폐기물 배출저감·재활용	폐기물부담금	국가	56,189		○
		재활용부과금	국가	6,058		
	예치금	폐기물처리시설의 사후관리 이행보증금	국가	8,599		
		원상회복예치금	국가	523		
	사용비용 부담금	원인자부담금(수도법)	지방 (광역)	176,085		○
		원인자부담금(하수도법)	지방 (광역)	529,260		○
		종말처리시설부담금	지방 (광역)	24,932		

(계 속)

소관부처	명 칭	귀속 기관	'09년 실적 (백만원)	지역 계수	5백억 이상
농림수산식품부	쓰레기 유발부담금	지방 (기초)	3		
국토해양부	방제분담금(해양환경관리법)	국가	15,476		
	해양생태계보전협력금	국가	6,908	○	
	해양환경개선부담금		12,145		
	해양심층수이용부담금		63		
	개발제한구역훼손부담금	국가	261,901		○
	지하수이용부담금	지방 (기초)	5,883		
지식경제부	광해방지의무자부담금	국가	5,991		
	특정물질 제조업자/수입업자로부터 징수하는 수입금	국가	302		
계	-		2,597,490		

제2절 주요 부담금 현황 및 문제점



1. 환경개선부담금

가. 제도 현황

환경개선부담금은 1993년에 도입하여 운영하고 있는 제도로, 그 당시 환경규제만으로 환경오염을 억제하는데 한계가 있어 도입하게 되었다. 환경개선부담금은 환경규제정책이 주로 생산활동과 관련된 오염물질저감에 치중하여 온 것을 소비 및 유통부문에까지 확대한 것이다. 즉, 환경개선부담금은 연료와 물을 많이 사용하는 경제주체들이 그 만큼 대기와 수질을 오염시킨다고 판단하여 실질적인 저감효과와 환경투자

재원 조달을 위하여 도입한 제도이다.

환경개선부담금은 환경개선비용부담법 제1조에 부과 목적을 규정하고 있다(2010. 5.25개정, 시행일 2010.11.26). 환경오염의 원인으로 하여금 환경개선에 필요한 비용을 부담하게 하여 환경개선을 위한 투자재원을 합리적으로 조달함으로써 국가의 지속적인 발전의 기반이 되는 쾌적한 환경을 조성하는 데 이바지하는 것을 목적으로 한다.

환경개선부담금의 부과·징수는 환경개선비용부담법 제9조에 다음과 같이 규정하고 있다. 환경부장관은 환경오염물질을 다량(多量)으로 배출하여 환경오염의 직접적인 원인이 되는 건물이나 그 밖의 시설물의 소유자 또는 점유자와 경유를 연료로 사용하는 자동차의 소유자로부터 환경개선부담금을 부과 징수한다. 환경개선부담금은 연면적 160㎡ 이상의 시설물과 자동차관리법 규정에 의해 등록된 경유자동차를 부과대상으로 한다.

시설물에 부과되는 환경개선부담금은 수질오염물질을 배출하는 경우, 대기오염물질을 배출하는 경우, 경유자동차에 부과하는 환경개선부담금으로 구분된다. 시설물에 부과되는 환경개선부담금은 시설물의 소유자를 납부의무자로 하고, 경유자동차에 부과되는 환경개선부담금은 등록된 경유자동차의 소유자를 납부의무자로 한다. 시설물에 부과되는 환경개선부담금 중 수질관련부담금은 용수사용량, 단위당 부과금액, 오염유발계수, 지역계수를 곱한 금액으로 계산되며, 대기관련부담금은 연료사용량, 단위당 부과금액, 연료계수, 지역계수를 곱한 금액으로 산출된다. 경유자동차에 부과되는 환경개선부담금은 대당 기본부과금액, 오염유발계수, 차령계수, 지역계수를 곱한 금액으로 계산하여 산출한다.

표 3-9. 대기오염 시설 산정방식

환경개선 부담금 =	연료사용량 ×	단위당부과금액 ×		연료계수 ×	지역계수
	(실제사용량× 액체연료환산계수)	기준부과금액 ×	부과금 산정지수		
	* 액체연료환산계수 - LNG(Sm ³): 1.14 - LPG(kg): 0.76 - 경유(ℓ): 1 - 중유(ℓ): 1.08 - 무연탄신탄(kg): 0.49 - 유연탄(kg): 0.72	• 1,000이하: 13 • 1,000-2,000: 15 • 2,000-4,000: 16 • 4,000-6,000: 18 • 6,000-10,000: 20 • 1,000-2,000: 22 • 1,000-2,000: 24 • 1,000-2,000: 27 • 600,000초과: 29	1,800 (*10년도)	• LNG/LP: 0.16 • 경유: 0.87-1.00 • 중유: 1.62-3.67 • 무연탄, 신탄, 유연탄: 3.67	• 특별시: 1.53 • 광역시: 1.00 • 도청 소재지 : 0.97 • 시지역: 0.79 • 기타지역: 0.40

표 3-10. 수질오염 시설 산정방식

환경개선 부담금 =	용수 사용량 ×	단위당부과금액 ×		연료계수 ×	지역계수
		기준부과금액 ×	부과금 산정지수		
		• 400이하: 79 • 400-800: 87 • 800-1,600: 97 • 1,600-2,400: 108 • 2,400-4,000: 120 • 4,000-8,000: 132 • 8,000-40,000: 145 • 40,000-240,000: 160 • 240,000초과: 176	1,800 (*10년도)	• 목욕장: 0.08 • 음식점: 0.55 • 안마시술소: 0.15 • 실내수영장: 0.07 • 의료시설: 0.34 • 체육관: 0.67 • 업무시설: 1.00 • 숙박시설: 0.38 • 대형점: 1.00 • 영화관: 1.29 • 운수시설: 0.67 • 관광휴게: 0.85 • 기타시설: 0.85	• 특별시: 2.07 • 광역시: 1.00 • 도청소재지: 0.68 • 시지역: 0.67 • 기타지역: 0.57

표 3-11. 경유자동차 산정방식

환경개선 부담금 =	대당 기본 부과금액 ×		오염유발계수 ×	차량계수 ×	지역계수
	기준부과금액 ×	부과금 산정지수	엔진총배기량(cc) 2,000 이하: 1.00 2,000 초과 ~ 2,500 이하: 1.25 2,500 초과 ~ 3,500 이하: 1.75 3,500 초과 ~ 6,500 이하: 2.64 6,500 초과 ~ 10,000 이하: 4.50 10,000 초과: 5.00	<ul style="list-style-type: none"> • 3년 미만: 0.50 • 3년 이상~4년 미만: 1.00 • 4년 이상~6년 미만: 1.04 • 6년 이상~8년 미만: 1.08 • 8년 이상~10년 미만: 1.12 • 10년 이상: 1.16 	<ul style="list-style-type: none"> • 10만 미만: 0.40 • 10만 이상~50만 미만: 0.85 • 50만 이상~100만 미만: 0.87 • 100만 이상~500만 미만: 1.00 • 500만 이상: 1.53
	20,250원/ 반기	1,800 (10년도)			

2007년 12월 28일 환경개선비용부담법 시행령 제5조(개선부담금의 부과대상자)에 신설된 주요 내용이다. 시설물 소유자와 점유자가 다를 경우, 시설물 소유자는 점유자가 사용한 연료 및 용수량에 따라 점유자가 부담하여야 하는 환경개선부담금액을 점유자에게 구상할 수 있도록 하고 있다.

경유자동차에 부과되는 환경개선부담금의 경우는 경유자동차 운행으로 발생하는 대기오염 물질의 지역별 오염수준과 인구수와의 상관성을 고려하여 경유자동차 환경개선부담금 산정시 적용하는 지역계수를 종전의 행정구역별로 구분하여 적용하던 것을 인구수에 따라 5단계로 구분하여 적용하도록 조정하였다. 2006년부터 강화된 신규 제작차 배출허용기준을 만족하는 경유자동차에 대해서는 부담금을 감면하고, 10년 이상 된 노후 경유자동차에 대해서도 대기오염 기여도가 적절하게 반영될 수 있도록 4단계로 구분하여 적용하던 차량계수를 6단계로 조정하였다.

나. 문제점

환경개선부담금은 1993년 도입 이래 환경오염물질 배출저감 효과에 대한 성과평가 결과를 제시하지 못하고 있다. 1999년 상·하수도 부문에 대한 성과관리 시범사업을 실시한 이후 현재는 환경개선특별회계의 세출예산 사업 전체에 대한 성과계획을 수립하여 성과평가를 실시하고 있다.

환경개선특별회계는 환경개선부담금이외에 8종 이상의 부담금 및 매각대금, 용자회 수금 등이 포함되어 운영되고 있는 상황이다.

표 3-12. 환경개선특별회계 세입 및 세출 구조(2009) ■

(단위: 억원)

세 입			세 출		
항 목	08실적	09실적	항 목	08실적	09실적
합 계	30,317	40,027	합 계	30,250	39,892
○ 부담금	7,948	8,228	○ 중소도시지방 상수도개발	82	150
- 대기환경배출부과금	54	60	○ 연안지역하수처리장설치	274	-
- 수질개선부담금	218	190	○ 하수처리장설치사업	5,832	6,188
- 수질환경배출부과금	53	28	○ 하수관거정비사업	3,864	5,722
- 생태계보전협력금	852	1,118	○ 땀상류 하수도시설 확충	1,952	2,892
- 폐기물부담금	465	562	○ 분뇨처리시설 확충사업	170	174
- 재활용부과금	41	61	○ 농어촌마을하수도정비사업	822	1,403
- 방치폐기물처리이행 보증금	-	-	○ 하수처리장용자원리금상환	1,075	1,261
- 폐기물처리시설의 사후관리 이행보증금	18	15	○ 하수관거용자원리금상환	142	157
- 환경개선부담금	6,245	6,192	○ 상하수도시설재해복구비	1	36
- 기타	2	2	○ 차세대핵심환경기술개발	1,061	1,003
○ 관유물매각대	7	8	○ 국립공원사업	727	1,204
○ 용자회수금	3,111	3,020	○ 국립공원관리공단출연	448	474
○ 일반회계전입금	18,229	27,967	○ 국립생물자원관운영	89	82
○ 전년도 이월금	380	67	○ 천연가스자동차보급	598	608
○ 기타	642	737	○ 수도권대기환경개선대책 추진	2,184	1,435
			○ 비점오염저감사업	233	193
			○ 산업폐수원종저류시설설치	220	222
			○ 공단폐수처리시설	1,410	1,731
			○ 생태하천복원사업	811	1,807
			○ 축산폐수공공처리시설	355	749
			○ 한국환경자원공사 출연	487	438
			○ 재활용시설설치	84	75
			○ 재활용산업육성용자	650	650
			○ 공공재활용기반시설확충	108	127
			○ 쓰레기처리시설	1,108	889
			○ 농촌폐비닐처리사업	170	110
			○ 폐기물처리시설재해복구비	13	38
			○ 세입징수비용교부금	1,131	1,176
			○ 기타	4,149	8,898

자료: 기획재정부, 「2009 부담금 운용보고서」, 2010

환경개선특별회계의 세입 및 세출은 구조의 복잡성으로 말미암아 환경개선부담금의 본래 역할을 규명하는데 한계가 있다. 환경개선부담금은 환경개선특별회계의 총 세입 8,228억원 중 6,192억원(75.3%)을 차지하고 있는 주요 세입원이다. 환경개선부담금이 환경개선특별회계의 주요 세입임에도 환경개선부담금과 무관한 다양한 사업에 지출되고 있다. 환경개선부담금의 부과 목적이 다소 광범위하기는 하지만 환경부 산하 한국환경자원공사에 438억원을 출연하고 있다. 환경개선특별회계는 중소도시지방상수도개발, 쓰레기처리시설 등 지방자치단체가 수행해야 하는 사업 등을 위해서도 지출하고 있다.

2010. 5. 25 개정된 환경개선비용부담법 제11조(개선부담금의 용도)는 제9조에 따라 징수된 환경개선부담금은 다음의 용도에만 사용할 것을 규정하고 있어, 향후 문제가 개선될 것으로 기대되지만 개정된 내용도 다소 포괄적이라고 보여진다. 「환경정책기본법」 제14조의2에 따른 환경보전중기종합계획에 따라 시행하는 대기 및 수질 환경 개선사업비를 지원하도록 한다. 즉 사업자가 시행하는 대기 및 수질 환경 개선사업비의 용자 및 저공해기술 개발연구비의 지원이다. 자연환경보전사업이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 용도에 해당한다.

환경개선부담금은 시설물을 실제로 사용하는 사용자에게 부과하지 않고 시설물의 소유자를 부과대상으로 하고 있다. 이러한 결과 오염물질을 배출하는 시설물의 실제 사용자는 오염물질의 저감과 무관하게 행동할 것이다. 시행령을 개정하여 2008년부터 시설물 소유자는 연료 및 용수 사용량에 따라 시설물의 사용자가 부담해야할 환경개선부담금을 사용자에게 구상할 수 있도록 하고 있지만, 이에 대한 기준이 명확하지 않다.

경유자동차에 부과되는 환경개선부담금은 등록된 경유자동차의 보유기간을 기준으로 부과되기 때문에 경유자동차의 실제 운행거리에 비례하여 발생하는 오염물질 배출정도를 충분히 반영하지 못하다.

환경개선부담금의 징수실적이 매우 낮은 수준이다. 지난 5년간 환경개선부담금의 징수율이 50% 내외로 부담금 관리가 제대로 이루어지고 있지 못함을 알 수 있다. 환경부가 조사한 환경개선부담금 관리실태 조사결과, 조사대상자의 83.8%가 특별한

사유없이 부담금 납부를 기피하고, 16.2%가 도난, 부도, 주소불명 등으로 조사되었다(이덕만·박정수, 2007).

경기도의 경우, 도는 총괄만 담당하고 실질적인 업무는 시군에 위임하고 있는데, 인력 및 예산 등의 문제가 있다(경기개발연구원, 2007). 지방자치단체별 환경개선부담금 담당자가 대부분 다른 업무를 겸임하고 있어 인력이 부족한 상황이다. 자치단체는 환경개선부담금의 징수교부금으로 징수액의 9% 정도를 징수행정비용으로 사용하는데, 이 비용은 현실적으로 부족한 실정이다.

표 3-13 환경개선부담금의 부과·징수 실적

(단위: 건, 백만원, %)

	부과		징수		차이		징수율 (b/a)
	건수	금액(a)	건수	금액(b)	건수	금액	
합계	220,573,369	10,492,454	135,230,464	6,487,846	85,342,905	4,004,608	62
2009	31,599,750	1,352,418	14,948,688	619,196	16,651,062	733,222	46
2008	29,400,035	1,321,891	16,117,468	624,515	13,282,567	697,376	47
2007	24,842,121	1,277,073	13,397,962	624,845	11,444,159	652,228	49
2006	23,312,276	1,184,736	13,589,528	601,811	9,722,748	582,925	51
2005	20,882,394	1,072,096	10,006,733	570,126	10,875,661	501,970	53
2004 이전	90,536,793	4,284,240	67,170,085	3,447,353	23,366,708	836,887	80

자료: 기획재정부, 「2009 부담금운용보고서」, 2010

자동차에 부과되는 환경개선부담금의 경우, 부과 관리가 체계적으로 운영되고 있지 못하다. 최근에 개발된 신차는 저공해 차량임에도 부과되는 사례가 종종 있어 민원이 발생하고 있다. 주민등록 말소자 또는 사망말소자 등과 같이 납부의무가 없는 대상자에게 부과하거나 차량이 20년 이상 경과하여 운행이 불가능한 차에 부과하는 경우가 있다.

환경개선부담금은 지방세법에 규정된 지방세 및 사용료와 중복 부과되고 있다. 수질관련 환경개선부담금은 하수도 사용료와 부과대상 및 사용용도가 비슷하다. 대기오염물질 관련 환경개선부담금은 교통에너지환경세, 주행세, 특별소비세, 교육세, 부가

가치세 등과 중복 부과되고 있다. 경유자동차 소유자는 환경개선부담금, 교통에너지 환경세, 자동차세를 동시에 부담하고 있다.

환경개선부담금의 법정 사용용도는 환경개선비용부담법 제11조와 환경개선비용부담법 시행령 제18조에 규정되어 있는데, 사용용도가 환경부장관이 환경개선에 필요하다고 인정하는 사업 등 매우 광범위하게 기술되어 있다. 환경개선부담금의 주목적은 특정한 환경개선을 위한 용도로 지원되어야 하는데, 현행 환경개선부담금은 일반재원이 일반사업을 위해 지출되는 것과 유사하게 사용되고 있음을 알 수 있다.

2. 대기배출부과금

가. 제도현황

대기배출부과금은 1981년에 제정되어 1983년 9월부터 시행되고 있다. 대기배출부과금은 대기환경보전법에 의해 운영되는데, 대기환경보전법 제1조는 대기배출부과금의 설치 목적을 다음과 같이 규정하고 있다. 즉 대기배출부과금은 대기오염으로 인한 국민건강이나 환경에 관한 위해(危害)를 예방하고 대기환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전하여 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 하는 것을 목적으로 하고 있다.

또한 대기환경보전법 제35조 제1항은 대기배출부과금의 부과목적을 규정하고 있다. 즉, 대기배출부과금은 대기오염물질로 인한 대기환경상의 피해를 방지 또는 감소시키기 위하여 원인자에게 처리비용을 부담시키기 위한 것이다.

대기배출부과금의 부과대상은 초과배출부과금과 기본배출부과금으로 구분하고 있다. 초과배출부과금의 납부의무자는 배출허용기준을 초과하여 대기오염물질을 배출하는 사업자이고, 기본배출부과금의 납부의무자는 대기오염물질을 배출하는 모든 사업자(저황연료 사용시설 및 배출허용기준의 30%이내 시설 등은 면제)이다.

대기배출부과금의 산정기준 및 부담률은 아래의 표와 같다.

표 3-14. 대기배출부과금 산정기준 및 부담률

산정기준	부담률(%)	산 출 식	관련 법령
오염물질 배출량	<ul style="list-style-type: none"> ○ 초과배출부과금: 배출허용 기준초과오염물질배출량 ○ 기본배출부과금: 배출허용 기준이내오염물질배출량 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 오염물질1킬로그램당 부과액×배출허용기준초과오염물질배출량×배출허용기준초과율별배출계수×지역별부과계수×연도별부과금산정지수×위반횟수별부과계수 ○ 오염물질1킬로그램당 부과액×배출허용기준이내오염물질배출량×농도별부과계수×지역별부과계수×연도별부과금산정지수 	<ul style="list-style-type: none"> 동법 시행령 제24조 내지 제28조

자료: 기획재정부, 「2009 부담금운용보고서」, 2010

표 3-15. 대기배출부과금(기본배출)

오염물질배출량 x	오염물질 1킬로그램당 부과액 (원) x	연도별 부과금 산정지수	지역별 부과계수 x	농도별 부과계수
	황산화물: 500 먼지: 770 암모니아: 1,400 황화수소: 6,000 이황화탄소: 1,600 <특정유해물질> 불소화합: 2,300 염화수소: 7,400 염소: 7,400 시안화수소: 7,300	1,5316 (2010)	I 지역: 1.5 II 지역: 0.5 III 지역: 1.0	연료를 연소하여 황산화물을 배출하는 시설황산화물의 배출량을 줄이기 위하여 방지시설을 설치한 경우와 생산공정상 황산화물의 배출량이 줄어든다고 인정하는 경우는 제외): 0.2~1.0 그 외 시설: 0~0.95

주: I 지역: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제36조에 따른 주거지역·상업지역, 같은 법 제37조에 따른 취락지구, 같은 법 제42조에 따른 택지개발 예정지구

II 지역: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제36조에 따른 공업지역, 같은 법 제37조에 따른 개발진흥지구(관광·휴양개발진흥지구는 제외한다), 같은 법 제40조에 따른 수산자원보호구역, 같은 법 제42조에 따른 국가산업단지 및 지방산업단지, 전원개발사업구역 및 예정구역

III 지역: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제36조에 따른 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역, 같은 법 제37조 및 같은 법 시행령 제31조에 따른 관광·휴양개발진흥지구

표 3-16. 대기배출부과금(초과배출 (개선계획 제출시))

배출허용 기준초과 오염물질 배출량 x	오염물질 1킬로그램당 부과금액 X	배출허용 기준초과율별 부과계수 X	연도별 부과금 산정 지수 X	지역별 부과 계수 X	농도별 부과계수 X
	황산화물: 500 먼지: 770 암모니아: 1,400 황화수소: 6,000 이황화탄소: 1,600	1.2~5.4	1.5316 (2010)	I 지역: 2.0 II 지역: 1.0 III 지역: 1.5	연료를 연소하여 황산 화물을 배출하는 시설 (황산화물의 배출량을 줄이기 위하여 방지시 설을 설치한 경우와 생 산공정상 황산화물의 배출량이 줄어든다고 인정하는 경우는 제 외): 0.2~1.0 그 외 시설: 0~0.95
	〈특정유해물질〉 불소화합: 2,300 염화수소: 7,400 염소: 7,400 시안화수소: 7,300				

주: I 지역: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 주거지역·상업지역, 같은 법 제37조에 따른
취락지구, 같은 법 제42조에 따른 택지개발예정지구

II 지역: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 공업지역, 같은 법 제37조에 따른 개발진흥
지구(관광·휴양개발진흥지구는 제외한다), 같은 법 제40조에 따른 수산자원보호구역, 같은 법 제
42조에 따른 국가산업단지 및 지방산업단지, 전원개발사업구역 및 예정구역

III 지역: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보
전지역, 같은 법 제37조 및 같은 법 시행령 제31조에 따른 관광·휴양개발진흥지구

나. 문제점

대기배출부과금은 제도적으로 운영상 문제와 부과금 징수관리에 따른 문제가 있다
고 본다.

대기환경보전법 39조 1항에 의하면 사업자가 오염물질을 자가측정할 수 있도록 되
어 있다. 즉 사업자가 배출시설을 운영할 때 나오는 오염물질을 자가측정하거나, 「환
경분야 시험·검사 등에 관한 법률」 제16조에 따라 측정대행업자에게 측정하게 하여
그 결과를 사실대로 기록하고, 환경부령으로 정하는 바에 따라 보존하여야 한다. 이
것은 사업자가 오염물질의 배출 정도를 실제 측정량과 상이하게 측정할 수 있는 도
덕적 해이(moral hazard)의 유인을 제공하여 배출부담금의 정책적 취지를 약화시킬
수 있다.

또한 시행령 제 36조 1항의 4에 의거하여 부과금액이 1천만원을 초과하는 경우(기본부과금의 경우에만 해당한다)는 징수 유예를 하거나 분할 납부할 수 있도록 하고 있다. 즉, 분할납부 기간과 횟수는 동령 2항에 의거하여 초과부과금은 유예한 날의 다음날부터 1년 이내, 6회 이내로 되어 있다. 다만, 2009년 7월 1일부터 2011년 6월 30일까지의 기간 중에 징수유예 신청을 한 경우에는 그 유예한 날의 다음 날부터 2년 이내, 12회 이내로 하고 있다. 그러나 기본부과금은 유예한 날의 다음날부터 다음 부과기간의 개시일 전일까지, 4회 이내로 할 필요가 있다고 본다.

그 이외에 시행령 제 36조 3항에 의해 부과금이 납부의무자의 자본금 또는 출자총액(개인사업자인 경우에는 자산총액)을 2배 이상 초과하는 경우, 제1항에 따른 사유로 제2항에 따른 징수유예기간 내에도 징수할 수 없다고 인정되면 징수유예기간을 연장하거나 분할납부의 횟수를 늘려 부과금을 내도록 할 수 있다. 이는 오염 물질을 지속적으로 배출하는 사업자의 사업권의 보호와 오염물질 배출로 인해 국민이 처하는 외부불경제 사이에 정책적 결단을 요구하는 부분이라고 할 수 있다.

대기배출부과금의 징수관리와 관련하여 살펴보면 부과대비 징수율이 낮다. 그 이유는 주로 납부자의 행정소송 계류, 배출업소의 영세성 등으로 인한 경영악화와 부도 등이지만, 낮은 징수율의 주원인은 주로 미수납금에 의한 것이다. 즉 일반적으로 부과 대상 업체의 수에 따라 행정인력이 배분되어야 하는데, 그렇지 않기 때문에 기본적인 인력이 부족한 상황이다. 그 이외에 대기배출부과금의 경우, 기본부과금이 징수액의 대부분을 차지하고 있어 기본적인 부과금 금액이 크지 않다. 이것은 배출허용기준 초과 여부를 측정할 인력이 부족하기 때문에 나타나는 현상이라고 보여진다. 또한 기술 및 장비가 미흡하여 실제로 초과배출부과금 부과가 제대로 반영되지 못하고 있다고 볼 수 있다.

표 3-17. 연도별 부담금의 부과·징수실적

구 분	부 과		징 수		차 이		징수율
	건 수	금 액(a)	건 수	금 액(b)	건 수	금 액	(b/a)
합계	68,824	217,460	63,173	142,294	5,651	75,166	65.4
2009	5,027	8,414	4,520	6,000	507	2,414	71.3
2008	5,931	9,457	5,120	5,446	811	4,011	57.6
2007	5,302	11,521	4,544	7,447	758	4,074	65.1
2006	4,756	8,039	4,120	6,384	636	1,655	79.4
2005	8,044	9,825	7,390	7,076	654	2,749	72.0
2004 이전	39,764	170,204	37,479	109,941	2,285	20,263	64.6

징수교부금과 관련하여 시행령 제 37조 (징수비용의 교부) 1항에 의해 환경부장관은 법 제35조제8항에 따라 부과금 및 가산금의 징수를 시·도지사에게 위임한 경우에는 시·도지사가 징수한 부과금 및 가산금 또는 제35조에 따라 조정된 부과금 및 가산금의 100분의 10에 상당하는 금액을 시·도지사에게 징수비용으로 내주어야 한다. 그러나 이 정도의 징수교부금은 대기배출부과금의 징수노력을 위한 인센티브가 될 수 없다. 결국 이러한 비현실적인 징수교부금 구조는 본인-대리인 문제(principal agent problem)를 야기 시키게 되어, 중앙정부 주도 환경정책의 효과가 반감될 수 있다고 본다. 따라서 부담금이 교정세인 피구세(Pigovian tax)의 성격인 것을 감안할 때, 국가적 환경정책의 본원적 의미를 찾기 위해서는 배출부담금 징수교부금 교부보다는 배출부담금 자체를 지방세로 전환하여 자치단체의 배출부담금 징수의 적극적인 유인을 주는 것이 바람직하다고 본다.

3. 수질배출부과금

가. 제도현황

수질배출부과금은 1990년에 제정되어 시행하고 있다. 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제1조는 수질배출부과금의 설치 목적을 다음과 같이 규정하고 있다. 즉 수질

배출부과금은 수질오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하고 하천·호소 등 공공수역의 수질 및 수생태계를 적정하게 관리·보전함으로써 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있도록 함과 동시에 미래의 세대에게 승계될 수 있도록 함을 목적으로 한다.

또한 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제41조 제1항은 수질배출부과금의 부과 목적을 다음과 같이 규정한다. 수질배출부과금은 수질오염물질로 인한 수질오염 및 수생태계 훼손을 방지 또는 감소시키기 위하여 원인자에게 처리비용을 부담하기 위한 것이다.

수질배출부과금의 부과대상은 초과배출부과금과 기본배출부과금의 두 부분으로 구분한다. 초과배출부과금의 납부의무자는 배출허용기준을 초과하여 수질오염물질을 배출하는 사업자 혹은 수질오염물질이 공공수역에 배출되는 경우(폐수무방류배출시설에 한함)에 해당한다. 기본배출부과금의 납부의무자는 배출허용기준 이하로 수질오염물질을 배출하나 방류수 수질기준을 초과하는 경우 혹은 폐수종말처리시설 또는 공공하수처리시설에서 배출되는 폐수 중 수질오염물질이 방류수 수질기준을 초과하는 경우에 해당한다.

수질배출부과금의 산정기준 및 부담률을 정리하면 아래의 표와 같다. 기본배출부과금과 초과배출부과금은 차이가 있으므로 구분하여 정리하였다.

▣ 표 3-18. 수질배출부과금 산정기준 및 부담률 ▣

산정기준	부담률(%)	산 출 식	관련 법령
오염 물질 배출량	○ 초과배출부과금: 배출허용기준초과 오염물질배출량	○ 기준초과배출량×수질오염물질 1킬로그램당 부과액×연도별 부과산정지수×지역별 부과계수×배출허용기준초과율별 부과계수(법 제41조제1항제2호나목의 경우에는 유출계수·누출계수)×배출허용기준 위반횟수별 부과계수	동법 시행령 제41조 내지 제45조
	○ 기본배출부과금: 배출허용기준이내 오염물질배출량	○ 기준 이내 배출량×수질오염물질 1킬로그램당 부과액×연도별 부과산정지수×사업장별 부과계수×지역별 부과계수×방류수수질기준초과율별 부과계수	

표 3-19. 수질배출부과금(기본배출)

기준 이내 배출량 ×	수질 오염물질 1킬로그램당 부과금액 ×	연도별 부과금 산정 지수 ×	사업장별 부과계수 ×	지역별 부과계수 ×	방류수수질 기준초과율별 부과계수
	5,300원 (2010년)	5.1197 (2010)	제1종사업장: 1.4~1.8 제2종사업장: 1.3 제3종사업장: 1.2 제4종사업장: 1.1	청정지역 및 가 지역: 1.5 나 지역 및 특례지역: 1 비고: 청정지역 및 가 지역, 나 지역 및 특례지역의 구분에 대하여는 환경부령으로 정한다.	1.0~2.8

표 3-20. 수질배출부과금(초과 배출 (개선계획 제출시))

기준 이내 배출량 ×	수질오염물질 1킬로그램당 부과금액 ×	연도별 부과금 산정지수 ×	지역별 부과계수 ×
	5,300원 (2010년)	5.1197(2010년)	청정지역 및 가 지역: 1.5 나 지역 및 특례지역: 1 비고: 청정지역 및 가 지역, 나 지역 및 특례지역의 구분에 대하여는 환경부령으로 정한다.

수질배출부과금의 지역별 부과계수(수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행령 제 41조제3항 관련)는 기본적으로 청정지역과 그 이외의 지역으로 구분하고 있다.

표 3-21. 수질배출부과금의 지역별 부과계수

구 분	지역계수
1. 청정지역 및 가 지역	1.5
2. 나 지역	1

비고: 청정지역 및 가 지역, 나 지역 및 특례지역의 구분에 대하여는 환경부령으로 정한다

나. 문제점

수질배출부과금은 대기배출부과금의 문제와 유사하다고 볼 수 있다. 수질배출부과금은 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제46조(수질오염물질의 측정)에 의하여 사업자가 수질오염도를 자가 측정 또는 측정대행업자가 대행측정 할 수 있도록 되어 있다. 이는 사업자가 오염물질의 배출 정도를 실제 측정량과 상이하게 측정할 수 있는 도덕적 해이(moral hazard)의 유인을 제공하여 배출부담금의 정책적 취지를 약화시킬 수 있다.

징수교부금의 경우에도 수질배출부과금은 대기배출부과금과 동일한 문제가 있다. 시행령 제 37조(징수비용의 교부) 1항에 의해 환경부장관은 법 제35조 제8항에 따라 부과금 및 가산금의 징수를 시·도지사에게 위임한 경우에는 시·도지사가 징수한 부과금 및 가산금 또는 제35조에 따라 조정된 부과금 및 가산금의 100분의 10에 상당하는 금액을 시·도지사에게 징수비용으로 내주어야 한다. 2009년의 전체 징수액 27억 6천만원(징수율 10.1%) 중 징수교부금 100분의 10에 해당하는 전체 교부세액 2억 7천만원의 세외수입은 지자체가 적극적인 부담금 징수 노력(tax effort)을 하기에 세무행정 관점에서 비용 효율적이지 않다. 결국 이러한 지자체의 비효율적인 징수교부금 구조는 부담금을 통해 중앙정부의 환경정책을 지자체가 집행 하지 않는 본인대리인 문제(principal agent problem)를 야기시킬 수 있다.

수질배출부과금은 고액부과에 따라 납부포기 및 행정소송 등으로 부과 대비 징수율이 매우 낮은 실정이다. 수질배출부과금은 대부분이 초과부과금으로 고액부과인데, 다수가 영세한 규모이고 부과대상 건수가 많아 징수에 어려움이 존재한다. 공동처리장이 도산할 경우, 개별 사업장에 부과하도록 해야 하나 현재로서는 공동처리장 운영자가 모든 책임을 지게 되어 부과금 징수가 어려운 문제가 있다.

수질배출부과금 불납결손액에 대한 회계책임을 지지 않기 위해 징수기관이 결손처분을 기피함으로써 미수납액이 누적되기도 한다.

표 3-22. 연도별 부담금의 부과·징수실적

(단위: 건, 백만원, %)

	부과		징수		차이		징수율
	건수	금액(a)	건수	금액(b)	건수	금액	(b/a)
합계	29,957	443,425	20,230	64,738	9,727	378,687	14.6
2009	1,962	27,251	1,122	2,761	840	24,490	10.1
2008	2,295	32,882	1,359	5,313	936	27,569	16.2
2007	2,627	40,361	1,607	5,459	1,020	34,902	13.5
2006	2,497	42,714	1,461	4,867	1,036	37,847	11.4
2005	3,616	50,627	1,690	3,984	1,926	46,643	7.9
2004 이전	16,960	249,590	12,991	42,354	3,969	207,236	17.0

4. 생태계보전협력금

가. 제도현황

생태계보전협력금은 1991년에 제정되어 시행하고 있다. 자연환경보전법 제1조는 생태계보전협력금의 설치 목적을 규정하고 있다. 즉 생태계보전협력금은 자연환경을 인위적 훼손으로부터 보호하고, 생태계와 자연경관을 보전하는 등 자연환경을 체계적으로 보전·관리함으로써 자연환경의 지속가능한 이용을 도모하고, 국민이 쾌적한 자연환경에서 여유있고 건강한 생활을 할 수 있도록 함을 목적으로 한다.

자연환경보전법 제46조 제1항은 생태계보전협력금의 부과목적을 규정하고 있다. 즉 생태계보전협력금은 자연환경을 체계적으로 보전하고 자연자산을 관리·활용하기 위하여 자연환경 또는 생태계에 미치는 영향이 현저하거나 생물다양성의 감소를 초래하는 원인자에게 처리비용을 부담한다.

생태계보전협력금 부과 대상은 환경영향평가법 제4조의 규정에 의한 환경영향평가 대상사업, 광업법 제3조제2호에 따른 광업중 대통령령이 정하는 규모 이상의 노천탐사 채굴사업, 환경정책기본법 제25조의2의 규정에 따른 사전환경성검토 대상 개발사업으로 개발면적이 3만제곱미터 이상인 사업, 그 밖에 생태계에 미치는 영향이 현저

하거나 자연자산을 이용하는 사업중 대통령령이 정하는 사업이다.

생태계보전협력금의 산정기준 및 부담률을 정리하면 아래의 표와 같다.

■ 표 3-23. 생태계보전협력금 산정기준 및 부담률 ■

산정기준	훼손면적 정의	산출식	관련 법령
훼손면적	<ol style="list-style-type: none"> 1. 토양의 표토층을 제거·굴착 또는 성토하여 토지 형질변경이 이루어지는 행위 2. 식물이 균락을 이루며 서식하는 지역을 제거하거나 파괴하는 행위 3. 습지 등 생물다양성이 풍부한 지역을 개간·준설·매립 또는 간척하는 행위 <p>○ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 면적은 생태계의 훼손면적에서 제외한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」에 따른 지목이 대·공장용지·학교용지·도로·철도용지·체육용지 및 유원지인 토지의 면적 2. 제1호 외의 토지 중에서 시설물이 설치된 토지의 면적 	$\text{훼손면적의 제곱미터당 } 250\text{원} \times \text{지역계수}$	동법 시행령 제37조 내지 제38조

주: 국방·군사시설 사업에 관한 법률 제2조제1항제1호 내지 제6호의 규정에 따른 국방·군사시설사업에 대하여는 생태계보전협력금을 면제한다.

■ 표 3-24. 생태계보전협력금의 지역계수 ■

구 분	지역계수
1. 주거지역·상업지역·공업지역 및 계획관리지역	「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」에 따른 지목이 전·답·임야·염전·하천·유지 또는 공원에 해당하는 경우에는 1, 그 밖의 지목인 경우에는 0
2. 녹지지역	2
3. 생산관리지역	2.5
4. 농림지역	3
5. 보전관리지역	3.5
6. 자연환경보전지역	4

생태계보전협력금은 지방자치단체에 교부하는 교부금이 전체 징수금액의 50% 이며 전체 징수금액의 10%는 부과 및 징수비용으로 사용 할 수 있도록 되어 있다. 자연환경보전법 시행령 제43조(생태계보전협력금의 부과·징수비용의 교부 등)에 의하여 교부한다. 즉, ① 법 제46조제5항 전단에서 “대통령령이 정하는 금액”이라 함은

징수된 생태계보전협력금 및 가산금의 100분의 50에 상당하는 금액을 말한다. ② 법 제46조제5항 후단의 규정에 따라 시·도지사가 생태계보전협력금의 교부금을 생태계보전협력금의 부과·징수비용으로 사용하는 경우에는 그 교부금의 100분의 20이내에서 사용하여야 한다.

나. 문제점

생태계보전협력금은 자연환경보전법 제 46조 3항에 의하여 국방목적의 사업중 대통령령이 정하는 사업에 대하여는 감면할 수 있도록 되어 있다. 또한 동법 시행령 제 39조에 의하여 "대통령령이 정하는 사업"이라 함은 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제2조제1항제1호 내지 제6호의 규정에 따른 국방·군사시설사업을 말하며, 동 사업에 대하여는 생태계보전협력금을 면제한다고 되어 있다. 이것은 생태계 파괴의 원인자인 중앙정부가 지자체에 외부성을 보상하는 장치를 보완하는 것이 요구되는 조항이라고 본다.

생태계보전협력금의 징수도 제대로 관리되고 있지 못하다. 생태계보전협력금은 인허가 사항의 통보가 제대로 이루어지고 있지 못해 부과 등의 누락이 많이 발생하고 있다. 환경관련 부담금 중에서 생태계보전협력금의 징수율은 상대적으로 높은 편인데도 불구하고 절대적인 징수율은 낮은 수준이다.

표 3-25. 연도별 부담금의 부과·징수실적

(단위: 건, 백만원, %)

	부과		징수		차이		징수율 (b/a)
	건수	금액(a)	건수	금액(b)	건수	금액	
합계	3,497	562,889	2,772	383,882	725	178,917	67
2009	1,096	148,773	946	111,794	150	36,979	75
2008	666	111,329	473	85,221	193	26,018	77
2007	592	102,371	426	58,993	166	43,378	58
2006	420	72,986	332	42,728	88	30,258	59
2005	305	53,392	252	36,881	53	16,511	69
2004이전	418	74,038	343	48,265	75	25,773	65

5. 해양생태계보전협력금

가. 제도현황

해양생태계보전협력금은 1991년에 제정된 자연환경보호법에서 분리하여 2006년에 제정되어 시행하고 있다. 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 제1조는 해양생태계보전협력금의 설치 목적을 규정하고 있다. 즉 해양생태계보전협력금은 해양생태계를 인위적인 훼손으로부터 보호하고 해양생물 다양성을 보전하며 해양생물자원의 지속가능한 이용을 도모하는 등 해양생태계를 종합적이고 체계적으로 보전·관리함으로써 국민의 삶의 질을 높이고 해양자산을 보호함을 목적으로 한다.

또한 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 제49조 제1항은 해양생태계보전협력금 부과목적을 규정하고 있다. 즉 해양생태계보전협력금은 해양생태계에 미치는 영향이 현저하거나 해양생물 다양성의 감소를 초래하는 원인에 대하여 해양생태계보전협력금을 부과한다.

해양생태계보전협력금의 부과 대상은 환경영향평가법 제4조의 규정에 의한 영향평가대상사업 중 공유수면 내에서 이루어지는 개발사업, 광업법 제3조제2호의 규정에 의한 광업 중 대통령령이 정하는 규모 이상의 공유수면 내 탐사 및 채굴사업, 그 밖에 해양생태계에 미치는 영향이 현저하거나 해양자산을 이용하는 공유수면 내의 사업 중 대통령령이 정하는 사업이다

해양생태계보전협력금의 산정기준 및 부담률을 정리하면 다음과 같다.

■ 표 3-26. 해양생태계보전협력금의 산정기준 및 부담률 ■

산정기준	훼손면적 정의	산 출 식	관련 법령
훼손면적	1. 해저의 표층을 제거·굴착 또는 성토하여 지형변경이 이루어지는 행위 2. 수산식물이 군락을 이루며 서식하는 해역을 제거하거나 파괴하는 행위 3. 연안습지 등을 개간·준설·매립 또는 간척하는 행위	훼손면적의 제곱미터당 250원×지 역계수	동법시행령 제25조 내지 제36조

■ 표 3-27. 해양생태계보전협력금의 지역계수 ■

구 분	지역계수
1. 「항만법」에 따른 항만구역	2
2. 제1호에 따른 항만구역 외의 지역	4

해양생태계보전협력금은 생태계보전협력금과 동일하게 전체 징수금액의 50%를 지방자치단체에 교부하고 있으며, 이 중 전체 징수금액의 10%는 부과 및 징수비용으로 사용 할 수 있도록 하고 있다. 이에 대한 내용은 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 제 49조(해양생태계보전협력금)에 기초한다.

국토해양부장관은 제60조제1항의 규정에 의하여 시·도지사에게 해양생태계보전협력금 또는 가산금의 징수에 관한 권한을 위임한 경우에는 징수된 해양생태계보전협력금 및 가산금의 100분의 50에 상당하는 금액을 당해 사업지역을 관할하는 시·도지사에게 교부할 수 있다. 이 경우 시·도지사는 대통령이 정하는 바에 따라 교부금의 일부를 해양생태계보전협력금의 부과·징수비용으로 사용할 수 있다.

또한 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 시행령 제29조(해양생태계보전협력금의 부과·징수비용의 교부 등) 법 제49조제6항 후단에 따라 시·도지사가 해양생태계보전협력금의 교부금을 해양생태계보전협력금의 부과·징수비용으로 사용하는 경우에는 그 교부금의 100분의 20 이내에서 사용하여야 한다.

나. 문제점

해양생태계보전협력금의 경우에도 생태계보전협력금이 갖고 있는 문제와 동일하다. 즉 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 제49조(해양생태계보전협력금) 제 3항에 의해 국방목적의 사업 중 대통령이 정하는 사업에 대하여는 해양생태계보전협력금을 감면할 수 있도록 하고 있다. 또한 동법 시행령 제 39조에 의하여 “대통령령이 정하는 사업”이라 함은 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제2조제1항제1호 내지 제6호의 규정에 따른 국방·군사시설사업을 말하며, 동 사업에 대하여는 생태계보전

협력금을 면제하도록 한다. 이는 생태계 파괴의 원인자인 중앙정부가 지자체에 외부성을 보상하는 장치를 보완하는 것이 요구되는 조항이라고 본다.

해양생태계보전협력금은 징수관리가 일정하게 유지되지 않고 있다. 해양생태계보전협력금은 부과건수 및 금액에 대한 징수율의 변화가 매우 크다. 2008년은 부담금의 징수율이 94%로 상대적으로 높은데 비하여, 2009년도 징수율은 70%에 불과하다.

표 3-28. 연도별 부담금의 부과·징수실적

(단위: 건, 백만원, %)

	부과		징수		차이		징수율
	건수	금액(a)	건수	금액(b)	건수	금액	(b/a)
합계	81	17,058	79	11,971	2	5,087	70
2009	30	7,362	39	6,908	△9	454	94
2008	40	8,895	30	4,321	10	4,574	49
2007	11	801	10	742	1	59	93
2006	-	-	-	-	-	-	-
2005	-	-	-	-	-	-	-
2004 이전	-	-	-	-	-	-	-

※ 분할납부 및 납부기한이 도래하지 않아 차이 발생

제3절 외국의 현황 및 시사점

1. 최근경향

세계 각국은 G8, APEC 등 정상회담을 통해 환경보전의 중요성을 부각시키고 있다. EU를 중심으로 모든 국가가 지속가능한 발전을 위해 화석에너지 등 천연자원의 고갈을 억제하지는 취지에서 온실가스의 감축 등을 의무적으로 규정하고 있다. 천연자원의 고갈은 지구온난화를 초래하고 결국 모두 공멸하므로 이를 방지하기 위한 노

력이 필요하다는 것에서 출발한다. 그 동안 세계 각국은 지구온난화 억제를 위해 1997년 교토의정서, 리오지구환경선언과 의제 21, 코펜하겐의 기후변화협약 등을 통해 온실가스 감축을 위해 노력하고 있다. 특히, 최근 지구온난화와 관련하여 선진국을 중심으로 이산화탄소 등 환경오염 물질의 억제를 위하여 탄소세 도입 등이 심도 있게 논의되고 있다.

의제 21은 환경법이나 환경규제만으로는 환경문제를 해결하는 데에 한계가 있음을 인정하고 시장을 통해 해결할 수 있는 방법을 제안하고 있다. 즉 경제적 인센티브와 환경보전의 조화를 통해서 지속가능한 발전이 가능함을 언급하고 있다. 일반적으로 경제학의 시장원리는 개인의 이익추구에 토대를 두고 있는데 반하여, 환경보전은 공공의 목표를 달성하기 위해 개인의 손실도 감수한다는 의미가 내포되어 있다. 환경보전 목표를 달성하기 위한 경제학의 시장원리 이용은 결국 개인에게 경제적인 정책수단을 제공하여 환경오염에 대한 비용을 감수하게 하든지 또는 억제함으로써 그에 상응하는 대가를 제공 받도록 하는 것이다.

그 동안 환경오염을 방지하기 위한 규제 또는 부담금 등이 활용되고 있으며, 선진국가를 중심으로 탄소세와 환경세 등이 도입되거나 논의 중에 있다. 이들 제도는 주로 환경오염유발자를 대상으로 경제적인 비용부담차원에서 활용되고 있는데, 최근에는 환경오염이 발생되기 전 단계에서 친환경소재 생산 또는 소비 등에 대한 유인책을 주기 위한 다양한 정책이 개발되고 있다.

환경오염에 대한 경제적 정책수단은 1970년대 미국에서 배출규제의 형태로 처음 시도 되었으며, 유럽에서는 1980년대에 각종 규제형태로 처음 도입되었다. 환경세는 1990년대 유럽국가들을 중심으로 도입되었는데, 녹색당이 강한 스칸디나비아와 독일 외에도 남부 및 동부유럽 국가들에서도 도입되었다.

EU는 기후변화 등 지속가능한 발전을 위한 환경보전을 위해 매우 적극적이다. 영국은 기후변화 문제와 관련하여 전략적이고 장기적인 접근을 통해 주도적인 역할을 수행하고 있다. 특히 2009년 예산안은 2020년까지 탄소배출량 34% 감축을 목표로 하고 있으며, 기후변화법에서 요구하는 최초의 탄소예산안으로 평가되고 있다.

2. 외국 사례

그 동안 환경오염물질 억제를 위한 경제적인 정책수단으로 환경세가 많이 활용되고 있으며, 최근에는 지구온난화 방지를 위해서 탄소, 유황 등과 관련해서도 많은 논의가 있다.

지금까지 환경오염 억제를 위한 환경세 유형으로 탄소세, 유황세, 질소세를 도입한 국가를 살펴보면 다음과 같다.

탄소세는 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드, 이탈리아, 네덜란드 등에서 도입되어 사용되고 있다. 유황세는 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 폴란드, 이탈리아, 프랑스, 스위스, 스페인, 핀란드, 불가리아, 체코, 헝가리, 에스토니아, 리투아니아, 슬로바키아 등의 국가에서 도입되었다. 또한 질소세는 스웨덴, 불가리아, 체코, 에스토니아, 프랑스, 헝가리, 이탈리아, 리투아니아, 폴란드에서 도입되었다.

외국의 경우에는 환경오염물질 억제를 위해 국가뿐만 아니라 지방정부의 역할도 강조하고 있다. 지방정부가 환경오염물질 억제를 위한 권한을 갖게 하기 위하여 조세, 부담금, 부과금 등의 경제적 수단에 대한 책임을 부여하고 있다. 환경오염물질 억제와 관련하여 지방정부에서 도입하여 시행하고 있는 환경관련 지방세 및 부담금을 살펴보면 다음과 같다. 프랑스, 독일, 네덜란드 등은 수질오염부담금을 도입하여 부과하고 있으며, 덴마크, 네덜란드, 핀란드, 에스토니아, 라트비아, 폴란드 등은 쓰레기처리 및 매립 부담금을 부과하고 있다. 유사한 환경오염 억제를 위한 제도로 혼잡통행료를 들 수 있는데, 이 제도가 활용되고 있는 국가는 싱가포르, 스톡홀름, 런던, 베르겐, 밀라노, 독일과 오스트리아(트럭) 등이 있다.

그 이외에 다양한 환경오염물질, 제품 등에 지방세가 부과되기도 한다. 덴마크, 노르웨이는 유기염소(chlorinated solvents)에 환경오염세를 부과하고 있으며, 스웨덴은 건전지, 스웨덴과 핀란드는 1회용용기, 덴마크는 오존파괴물질, 스위스와 프랑스는 VOCs 등의 과세대상에 지방세를 부과하고 있다.

아래의 표는 환경오염물질과 관련하여 지방정부에서 부과하고 있는 환경관련 부담금과 지방세 현황이다. 여러 국가 중 지방정부가 환경오염물질 억제를 위해 부과하고 있는 대표적인 국가(미국, 스페인, 캐나다, 호주)의 현황을 정리한 것이다.

표 3-29. 선진외국 지방정부 환경관련 부담금 및 지방세 현황

국가	세제종류	부담금/세목	지방정부
미국	부담금	Battery sales fee	Texas
		Bay restoration fund fee	Maryland
		Charge on tyres	Texas
		Charge on waste	Rhode Island
		Hazardous waste fee	Iowa
		Household hazardous materials fee	Iowa
		Hunting and fishing licenses	Louisiana
		Replacement tyre fee	Ohio
		Scrap Tyre Environmental Fee	Alabama
		Solid waste services tax	New Jersey
		Tyre recycling fee	Maryland, Nebraska, Virginia
		Waste management fees	Washington
		Water Pollution Control Fee	Louisiana
		세금	Aircraft (Aviation) Fuel Tax,
	Aircraft use tax		Minnesota
	Annual air emissions license fees		Maine
	Annual waste discharge license fees		Maine
	Electric power tax		South Carolina
	Electric Cooperative tax		Alaska
	Electricity company tax		Connecticut
	Electricity consumption tax		New Hampshire
	Environmental Protection Charge		Iowa
	Excavation tax		New Hampshire
	Excise Highway Tax		Arkansas
	Fishery Resource Landing Tax		Alaska
	Forest renewal tax		South Carolina
	Fuel tax(es)	Minnesota, Utah ¹⁰⁾	
Gas tax	Mississippi		
Hazardous chemicals inventory fee	Indiana		

9) Massachusetts: Aircraft Fuel Tax, North Dakota: Aviation fuel tax

10) Minnesota: Fuel Tax, Utah: Fuel Taxes

(계 속)

국가	세제종류	부담금/세목	지방정부
미국	세금	Hazardous waste disposal tax	Indiana, Louisiana
		Landfill closure and contingency tax	New Jersey
		Liquid Fuels and Fuels Tax	Pennsylvania
		Litter fee/ tax	New Jersey ¹¹⁾
		Local severance taxes	Alabama
		Low-level radioactive waste tax	South Carolina
		Mining severance tax	Utah
		Motor and aviation fuel tax	Colorado
		Motor fuel tax	미국 모든 주 ¹²⁾
		Motor vehicle tyre fee	New Jersey
		Oil spill tax	Washington
		Oyster sales fee	Texas
		Public Community Water System Tax	New Jersey
		Public utilities tax	Delaware, District of Columbia
		Severance tax	Alabama 외 14 주 ¹³⁾
		Solid Waste fee/ Tax	South Carolina 외 3 주 ¹⁴⁾
		Spill compensation and control tax	New Jersey
		Tax on Gross Receipts of Dry-Cleaning Facilities	Florida
		Tyre and lead-acid battery fees	Missouri
		Tyre tax/ fees	Kansas, Alaska ¹⁵⁾
Waste disposal fee	Mississippi		
Waste tyre fee	Arkansas		
Waste tyre management fee	Indiana		

11) New Jersey: Litter control fee, Nebraska: Litter fee, Virginia: Litter Tax

12) West Virginia는 Motor Fuel Excise Tax, California 외 Hawaii 는 Motor Fuel Taxes, Wisconsin은 Motor Vehicle Fuel Tax.

13) Alabama, Arkansas, Colorado, Kansas, Louisiana, Minnesota, Mississippi, Montana, North Dakota, Ohio, Tennessee, Virginia, Washington, West Virginia, Wyoming

14) South Carolina: Solid Waste Tax, Florida: Solid waste fees, Indiana: Solid waste management fee

15) Kansas: Tyre Excise Tax, Alaska: Tyre Fees

(계 속)

국가	세제종류	부담금/세목	지방정부
스페인	부담금	Charge on purification	Castille-La Mancha
		Charge on wastewater treatment	Madrid
		Charge on water	Asturias 외 5 ¹⁶⁾
		Tax on the environmental damage caused by some uses of water from reservoirs	Galicia
	세금	Charge on water	Aragón 외 3 ¹⁷⁾
		Landfill and waste incineration taxes	Catalonia
		Tax on air pollution	Andalusia, Murcia 외 2 ¹⁸⁾
		Tax on certain activities that cause environmental harm	Castille-La Mancha
		Tax on coastal wastewater discharge	Andalusia
		Tax on environmental damage caused by great department stores	Aragon
		Tax on hazardous waste	Andalusia
		Tax on petroleum fuels	Canary Islands
		Tax on production and distribution of electricity	Extremadura
		Tax on radioactive waste	Andalusia
Tax on waste	Madrid, Murcia		
캐나다	부담금	Advanced Disposal Surcharge for eligible tires	Alberta
		Charge for entrance to exploitation zone	Quebec
		Charge for entrance to parks	Quebec
		Charge for entrance to wildlife reserves	Quebec
		Charge for forest management & research	Quebec
		Charge for overcutting	Alberta

16) Asturias, Balearic Islands, Catalonia, La Rioja, Murcia, Valencian Community,

17) Aragón, Cantabria, Galicia, Navarra

18) Aragón: Tax on environmental damage caused by emissions to air, Galicia: Tax on emissions to air,

(계 속)

국가	세제종류	부담금/세목	지방정부
캐나다	부담금	Charge on agricultural inputs	British Columbia
		Charge on air pollution	Quebec
		Charge on discharge	British Columbia
		Charge on fishing licences	Quebec
		Charge on hunting permits	Quebec 외 3 ¹⁹⁾
		Charge on municipal waste	Quebec
		Charge on paint, paint containers and solvents	British Columbia
		Charge on permit for hunting with snares	Quebec
		Environmental Handling Charges for Used Oil	Alberta
		Environmental Handling Fees – Electronics Recycling Program	Alberta
		Fee on animal trapping	Alberta
		Industrial wastewater charges	Quebec
		Sewerage certificate charges	Quebec
		Used oil recovery program	Manitoba
		Used oil, filter, and container recycling program	Saskatchewan
		Wastewater user charges	Quebec
		Water Abstraction Permit Fees	British Columbia
		Water effluent charges	Quebec
Water withdrawal license fees	Nova Scotia		

19) Alberta/Saskatchewan: Fee for hunting licenses, British Columbia: Hunting license fee.

(계 속)

국가	세제종류	부담금/세목	지방정부
캐나다	세금	Additional registration fee for large-cylinder capacity vehicles	Quebec
		Alcoholic Beverage Container Tax	Ontario
		Carbon Tax	British Columbia
		Hydrocarbon Duty	Quebec
		Logging tax	British Columbia
		Mineral Tax Act	British Columbia
		Motive Fuel Taxes	Alberta 외 12 ²⁰⁾
		Non-deposit containers tax	Manitoba
		Perchloroethylene charge	Quebec
		Scrap tire program	Saskatchewan
		Tax for Fuel Conservation	Ontario
		Tax on Lead Acid Batteries	British Columbia
		Tires tax	British Columbia 외 4 ²¹⁾
호주	부담금	Load-based Licensing Scheme	New South Wales
		Water effluent charge	South Australia
	세금	Environment Protection Fees	Australian Capital Territory
		Metropolitan Region Improvement tax	Western Australia
		Waste Levy	New South Wales

출처: <http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/Main.htm>.

3. 시사점

외국은 주정부 또는 지방정부가 주체가 되어 환경오염 물질 배출 또는 자원고갈 등을 억제하기 위하여 지방세, 부담금, 사용료를 자율적으로 부과 및 징수하고 있음을 알 수 있다. 지방정부는 대기오염 배출억제와 관련하여 대부분 연료세(motor fuel tax)를 부과하고 있는 것으로 파악되었다.

20) Alberta, British Columbia, Manitoba, New Brunswick, Newfoundland, North West Territories, Nova Scotia, Nunavut Territory, Ontario, Prince Edward Island, Quebec, Saskatchewan, Yukon Territory

21) Manitoba, New Brunswick, Newfoundland, Nova Scotia, Prince Edward Island.

지방정부가 환경오염물질 억제를 위해 주체적으로 지방세 등을 부과하고 있는 미국, 스페인, 캐나다 호주의 현황을 통해 시사점을 도출하고자 한다. 미국은 주에 따라 다양하지만 대체적으로 위험폐기물, 산업폐기물, 수질오염물 등에 대하여 사용료(지방세)를 부과하고 있는 것으로 파악되었다. 뉴저지주의 경우에는 오염서비스세(Solid waste services tax)를 신설하여 부과하고 있다. 앞에서 살펴본 현황은 OECD에 의한 분류 기준인데, 환경오염물질 억제를 조정하기 위한 경제적 수단은 부담금 또는 사용료보다 주로 지방세로 구분하고 있음을 알 수 있다.

스페인에서는 지역정부가 환경오염물질 억제와 관련하여 다양한 부담금 또는 지방세를 부과하고 있는 것을 알 수 있다. 특히, 수질정화 또는 대기오염 억제 등을 위해 지방정부가 부담금 또는 지방세를 부과하고 있다. 원자력폐기물과 관련해서도 지방정부가 지방세를 부과하고 있는 것을 알 수 있다.

캐나다에서는 주정부와 지방정부가 다양한 환경오염물질 억제를 위한 경제적 수단을 활용하고 있다. 수질오염 및 대기오염과 관련하여 지방정부는 부담금을 부과하고 있다. 그 이외에 지방정부는 폐기물처리 비용을 마련하고자 페타이어세 및 폐전지세를 부과하고 있는 것을 알 수 있다.

요약하면 선진 외국은 환경오염물질 억제 및 방지를 위해 지방정부가 수행해야 할 역할이 크다고 판단하여, 이에 상응한 처리 또는 예방차원에 해당하는 비용을 지방세, 부담금, 사용료의 형태로 마련하고 있는 것을 알 수 있다.

우리나라의 경우에도 선진 외국과 같이 환경오염서비스세 등을 신설할 수 있다고 본다. 환경오염물질 억제가 매우 중요한 시안임에도 자치단체는 국가의 환경정책 수행 위탁기관으로 되어 있어서 자율적이고 책임 있는 역할을 수행하기에 행정적·재정적으로 한계가 있다. 환경오염의 신속한 처리를 위해서는 자치단체가 자체재원을 확보하여 대응할 필요가 있다. 그러나 현행 환경개선부담금 등 환경관련 부담금의 자치단체 징수비용 부담비율은 대부분 징수액의 10%로 되어 있어, 이러한 징수교부금 구조 하에서 자치단체가 자율적으로 환경오염 억제를 위한 역할은 한계가 있다고 본다.

제4장 지방세 전환방안

제1절 기본방향

세계 각국은 1997년 교토의정서, 리오지구환경선언과 의제 21, 코펜하겐의 기후변화협약 등을 통해 온실가스 감축 등 환경관련 문제의 해결을 위해 노력을 하고 있다. 선진국을 중심으로 하는 G8 및 APEC 정상회담에서는 온실가스 감축을 최우선 목표로 설정하여 각국이 일정수준에 맞게 추진계획을 세우도록 요구하고 있다. 이에 우리나라에서도 온실가스 감축목표를 이행하고 저탄소 녹색성장을 구현하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 특히 이명박정부는 친환경·녹색성장과 관련하여 각 부처에 이를 위한 정책개발을 요구하고 있는 실정이다.

친환경·녹색성장을 구현하기 위해서는 국가의 역할뿐만 아니라 대기오염, 수질오염, 토양오염 등의 역제를 위해 지역적 차원에서 담당해야 할 역할도 크다. 특히 환경오염 등에 대한 직접적인 지도·감독 권한이 중앙정부에서 지방자치단체로 이양되고 있는 현 상황 하에서 지방자치단체의 역할은 점점 더 커지고 있다. 대기, 수질, 토양 등과 관련한 환경오염 문제는 발생지역의 피해가 가장 크기 때문에 신속한 대응이 매우 중요하므로 지방자치단체의 역할이 클 수밖에 없다. 그러나 환경과 관련한 부담금 및 조세는 대부분이 국가에 귀속되고 있어 지방자치단체가 환경오염 역제를 위해 지출하는데 필요한 재원은 매우 미흡한 실정이다. 지방자치단체가 환경수요와 관련하여 사용할 수 있는 재원은 상하수도 사용료, 쓰레기수거료, 공원입장료, 그리고 일반회계 전입금 정도가 된다. 따라서 현행 국가주도의 환경관련 재정구조로는 친환경·녹색성장을 구현하기가 용이하지 않으므로 국가에서 운용중인 환경개선부담금 등

일부 환경관련 부담금의 지방화가 필요하다.

이에 본 연구는 지역성이 강하거나 부담금이 지방세의 과세대상과 중복하여 부과되고 있는 대상을 중심으로 지방세원화 방안을 검토하고자 한다. 부담금을 지방세로 전환하기 위한 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 환경오염과 관련하여 지역성이 강한 부담금을 대상으로 대안을 모색하고자 한다. 환경오염 유발이 전국적인지 또는 국지적인지에 따라 정책적 대응이 달라야 하지만, 환경오염이 국지적인 경우 지역차원에서 대응하는 것이 보다 신속하게 이루어져 효과적이다. 이 경우 환경오염에 대한 비용 부담은 해당 지방자치단체가 주체가 되어 부과 및 징수가 이루어질 필요가 있다.

둘째, 지방세수 증대 효과가 있는 환경관련 재원을 우선적으로 고려한다. 환경관련 지방자치단체의 재정 수요에 비하여 재원이 매우 미흡한 실정이다. 친환경·녹색성장 등 기후협약에 따른 국가정책 수행을 위한 지방자치단체의 역할이 증대하고 있는 현 시점에서 환경과 관련한 재원을 확충할 필요가 절실하다. 그러한 의미에서 본 연구는 자치단체가 자율과 책임을 가질 수 있도록 부담금의 지방 세원화를 검토할 때 세수 증대 효과가 가능한 부담금을 우선적으로 고려하고자 한다.

제2절 지방세 전환 필요성 및 부담금 선택

1. 지방세 전환 필요성

전 세계적으로 환경의 중요성은 더 이상 강조하지 않아도 될 것이다. 세계 각국은 환경오염물질 배출의 억제 및 개선을 위해 다양한 정책을 시행하고 있다. 의제 21은 환경관련 법이나 환경규제만으로는 환경문제를 해결하는 데에 한계가 있음을 인정하고 시장을 통해 해결할 수 있는 방법을 제안하고 있다. 즉 의제 21은 경제적 인센티브와 환경보전의 조화를 통해서 지속가능한 발전이 가능할 수 있음을 언급하고 있다. 경제학의 시장원리 이용은 결국 개인에게 경제적인 정책수단을 제공하여 환경오염에

대한 비용을 감수하게 하든지 또는 억제함으로써 그에 상응하는 대가를 제공 받도록 하는 것이다. 그 동안 환경오염을 방지하기 위한 규제 또는 부담금 등이 활용되고 있는데, 최근에는 환경오염이 발생되기 전단계에서 친환경소재 생산 또는 소비 등에 대한 유인책을 주기 위한 다양한 정책이 개발되고 있다.

대기, 수질, 토양 등과 관련한 환경오염 억제를 위해서는 국가의 역할 뿐만 아니라 지역적 차원에서 담당해야 할 역할이 크다. 특히 대기, 수질, 토양 환경오염은 발생지역의 피해가 가장 크기 때문에 자치단체가 권한과 책임을 갖도록 할 필요가 있다. 우리나라 환경관련 업무는 중앙집권적 체계로 운영되고 있으나 최근 환경오염 등에 대한 직접적인 지도·감독 권한이 중앙정부에서 지방자치단체로 이양되고 있는 실정이다. 그러나 환경관련 경제적인 정책수단인 부담금, 조세 등은 주로 국가에 귀속되어 있어 지방자치단체가 환경보호를 위한 사업을 집행하는데 필요한 재원은 매우 미흡한 실정이다. 국가에서 국고보조금 등을 지방으로 이전하고 있으나 이것은 현상 유지를 위한 지출에 불과하다. 지방자치단체가 장기적이고 종합적인 환경투자 계획 및 재원조달 계획을 수립하기 위해서는 지방자치단체의 안정적인 자체재원 확보가 필요하다고 본다.

2010년 지방재정 세출 총예산은 1,398,565억원인데, 이를 기능별·재원별로 구분할 경우 환경보호 순계예산은 149,026억원이다. 이것은 지방세출 총예산의 10.7%로 취약한 지방재정을 고려할 때 큰 규모이다. 환경보호 예산은 기능에 따라 상하수도, 수질, 폐기물, 대기, 자연, 해양, 환경보호일반으로 구분된다. 환경특별회계의 복잡한 구조로 인하여, 환경특별회계의 대상사업을 지방의 환경보호 세출예산과 연계하기가 용이하지 않지만, 총체적으로 국가에서 국비로 지원하는 규모는 26,839억원으로 지방에서 지출하는 환경관련 예산의 18.0% 정도이다. 이 중 대기관련 국비지원은 1,885억원으로 지방 세출예산의 26% 정도에 불과하다. 환경의 중요성으로 인하여 지방의 환경자원보호 관련 지출은 지속적으로 증대되는데 비하여, 지방재정 확충은 열악한 실정이다.

환경보호관련 순계 세출예산을 기능별·재원별로 살펴보면 아래의 표와 같다.

■ 표 4-1. 환경보호 기능의 순계예산 규모(2010) ■

(단위: 억원)

구 분	합 계	국 비	비 율	지 방 비	비 율
환경 보호	149,026	26,839	0.18	122,187	0.82
상하수도·수질	106,230	21,537	0.20	84,593	0.80
폐기물	27,527	1,862	0.07	25,665	0.93
대기	7,373	1,885	0.26	5,488	0.74
자연	2,750	630	0.23	2,120	0.77
해양	333	146	0.44	188	0.56
환경보호일반	4,813	779	0.16	4,034	0.84

자료: 「2010년도 지방자치단체 예산개요」, 행정안전부

환경오염 억제를 위한 경제적 정책수단인 부담금은 다양하지만 대부분이 국가에서 운영하고 있으며, 자치단체가 권한과 책임을 갖고 있는 환경관련 부과금은 수도법 및 상하수도법에 근거한 원인지부담금, 종말처리시설부담금, 쓰레기유발부담금, 지하수이용부담금 정도이다. 국가에 귀속되어 있는 부담금 재원의 일부가 지방자치단체로 이관되어 환경오염억제를 위한 지출이 보다 효율적으로 집행될 필요가 있다. 환경관련 부담금이 지방으로 이관될 경우, 앞에서 강조하고 있지만 부담금으로 이관하기보다 지방세로 이관되는 것이 바람직하다. 조세가 부담금에 비하여 재원의 규모, 재원의 안정성, 재원조달비용, 투자와의 연계성 등의 측면에서 우월함을 이미 기술하였다.

환경관련 부담금은 대부분 중앙부처인 환경부 소속으로 운영되고 있지만, 다음과 같은 점에서 지방세로 전환해야 할 필요성이 크다. 첫째, 일부 부담금은 유통·소비 과정에서 환경오염물질이 다량으로 배출됨으로 인하여 직접적인 원인이 되는 건물, 기타 시설물의 소유자(점유자)와 경유 자동차 소유자에게 부과하는데, 기본적으로 해당 지역의 환경오염피해가 가장 크다. 특히 환경이 갖고 있는 지역적인 특성으로 인해 환경오염물질에 따른 피해와 환경보존 등 편익이 지역주민에게 돌아가기 때문에 지방세의 편익과세 원칙에도 부합한다고 할 수 있다. 일부 환경관련 부담금은 환경오염물질 배출에 대한 지역성을 인정하고 산정방식에 지역계수를 두고 있다. 물론 자치단체 계층별로 차별화하고 있는 현행 지역계수가 환경오염 유발지역의 피해를 산정

하는데 한계가 있기는 하다.

둘째, 환경관련 부담금은 부과 및 징수에 대한 관리가 매우 미흡하여 징수율은 낮고, 체납율은 높다. 반면 지방세의 징수율은 매우 높고 체납율은 낮다. 참고로 2008년도 결산자료에 의하면, 지방세 16개 세목의 징수율은 89%~100%로 집계되어 있다. 이중 징수율이 가장 낮은 89%인 세목은 자동차세이다. 따라서 환경관련 부담금이 지방세로 전환되어 지방자치단체가 관리하게 되면 보다 효율적으로 운영하게 되어 징수율 등이 제고 될 것이다. 환경개선부담금은 부과액 대비 징수액의 징수율이 대부분 50%미만으로 나타나 징수관리가 제대로 이루어지고 있지 않다. 그 이외 여타 환경관련 부담금의 경우에도 징수율이 크게 다르지 않다. 부담금 징수에 대한 효과가 미흡할 경우에는 부담금 보다는 조세 등의 경제적인 수단을 활용하여 환경오염을 억제하는 것이 바람직하다. 징수율이 부진한 근본적인 원인은 환경관련 부담금이 국가 사무로 되어 있기 때문에 위임 받아 집행하는 지방자치단체 담당자는 환경관련 부담금 이외에 다른 고유 업무도 동시에 겸직하고 있기 때문이다. 또한 환경관련 부담금의 징수교부금이 10%로 되어 있는데,²²⁾ 이 비용은 부과 및 징수 업무를 수행하기에 행정비용이 부족한 상황이다. 이러한 비현실적인 징수교부금 구조는 본인-대리인(principal-agent problem)을 야기시키게 되어, 중앙정부 주도 환경정책의 효과를 반감 시키게 된다.

현행 환경관련 부담금은 운영되는 과정에서 부담금으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하는 경우가 대부분이다. 부담금이 효율적으로 운영되고 있는 지에 대한 평가는 부담금 부과이후 환경오염 배출이 감소되었는지를 판단하여 파악할 수 있을 것이다. 그러나 개별 부담금에 대한 성과평가는 거의 없는 실정이고, 한 예로 환경관련 부담금 및 기금은 모두 환경개선특별회계로 귀속되는데, 성과평가는 환경개선특별회계 전체에 대한 세출예산에 대하여만 실시하고 있다. 일부 환경관련 부담금이 재정수입 확충을 목적으로 운영되고 있다면, 지방세로 전환하는 것이 부과 및 징수차원에서 보다

22) 현행 국가는 환경관련 부담금 징수액의 10%를 해당 자치단체에 징수비용 명목으로 교부하고 있는데, 단지 환경부장관이 정하여 고시하는 징수율 이상으로 부담금을 징수한 시·도지사에 대하여는 징수된 부담금의 100분의 30의 범위에서 징수비용을 추가로 교부할 수 있다고 되어 있다.

효율적이라고 할 수 있다.

2. 부담금 선택

환경관련 부담금이 부처별로 다양하기 때문에 이들 모두를 지방세로 전환할 수는 없으므로, 이들 부담금 중 일부를 선택한 후 집중적으로 대안을 모색하고자 한다.

현행 환경관련 부담금은 환경개선부담금, 폐기물부담금, 수질개선부담금 등 총 22종으로 구성되어 있다. 부처별로 종합하면 환경부 13종, 농림해양수산부 1종, 국토해양부 6종, 지식경제부 2종이다. 부처별 22종의 환경관련 부담금은 아래의 표와 같다.

■ 표 4-2. 부처별 환경관련 부담금 ■

소관부처	부담금 명칭
환경부	배출부과금(대기환경, 수질), 환경개선부담금, 총량초과부담금, 수질개선부담금, 물이용부담금, 생태계보전협력금, 폐기물부담금, 재활용부담금, 폐기물처리시설의 사후관리 이행보증금, 원상회복예치금, 원인자부담금(수도법, 하수도법), 종말처리시설부담금
농림수산부	쓰레기유발부담금
국토해양부	방제분담금, 해양생태계보전협력금, 해양환경개선부담금, 해양심층수이용부담금, 개발제한구역훼손부담금, 지하수이용부담금
지식경제부	광해방지의무자부담금, 특정물질 제조업자/수입업자로부터 징수하는 수입금

본 연구에서 대안 모색을 위한 부담금은 크게 두 단계 작업을 통해 선택하고자 한다. 첫째, 1단계는 지역성과 관련하여 환경관련 부담금이 지역과 밀접한 연관이 있는 부담금을 선택하고자 한다.

둘째, 2단계는 세수 충분성과 관련하여 환경관련 부담금 세입이 지방세수 확보에 기여할 수 있는 부담금을 선택하고자 한다.

우선 1단계의 목적은 현행 환경관련 부담금이 지역과 밀접한 연관이 있어 지방세로 전환이 가능한 지의 여부를 타진하고자 하는 것이다. 지역과의 연관성이 의미하는 것은 환경오염 발생 지역의 피해가 다른 지역에 비해서 크기 때문에 해당 자치단체

의 역할이 가장 커야 한다는 차원이다. 즉 환경오염은 누출효과(spillover effect)가 있기 때문에 그 규모에 따라 지방 또는 국가 등으로 구분될 필요가 있다. 그러한 의미에서 지역과의 연관성이 없는 부담금은 지방세의 조건을 충족하는데 문제가 될 수 있다고 본다. 지역과의 연관성은 간단한 방법에 의해 판단하고자 한다. 즉 환경관련 부담금의 지역과의 연관성은 현행 부담금의 산정방식에 지역계수를 포함하고 있는지의 여부에 따라 판단하고자 한다.

본 연구의 목적은 현행 환경관련 부담금의 지방세 전환에 있으므로 현행 환경관련 부담금의 산정방식을 그대로 인정된 상태에서 선별하는 작업을 진행하고자 한다. 22종의 환경관련 부담금의 산출방식을 살펴본 결과, 5종의 환경관련 부담금에 지역계수가 포함되어 있다. 즉 지역계수가 포함되어 있는 환경관련 부담금은 배출부과금(대기환경, 수질), 환경개선부담금, 총량초과부담금, 생태계보전협력금, 해양생태계보전협력금이다. 이 중에서 총량초과부담금은 금강, 영산강, 섬진강, 낙동강의 수계별로 구분되어 있어 지역계수의 의미가 크지 않다고 보여진다. 또한 생태계보전협력금은 지역계수가 용도별 구분으로 사용되고 있어 본 연구에서 다루고자 하는 지역과의 연관성 의미와는 다르다고 볼 수 있다. 결국, 1단계에서 선택된 환경관련 부담금은 배출부과금(대기환경, 수질), 환경개선부담금, 해양생태계보전협력금이 된다.

2단계의 목적은 일부 환경관련 부담금이 지방세로 전환될 경우, 지방세수 확충에 기여할 수 있는지의 여부를 타진하고자 하는 것이다. 환경관련 부담금의 지방세 전환의 궁극적인 목적은 환경오염 억제를 위한 지출 증대에 대한 지방재정 확충이다. 현 시점에서 환경오염 억제를 위한 지방재정 지출은 증대되는데 비하여 지방 세출예산은 한정되어 있기 때문이다. 따라서 지역의 환경오염과 밀접한 연관이 있는 일부 환경관련 부담금의 지방세 전환을 통해 지방세수를 확충 하고자 한다. 이를 위해서는 지방세로 전환되는 환경관련 부담금의 세입이 지방재정에 기여 할 수 있는 수준이 될 필요가 있다고 본다.

2008년 결산자료에 의하면 현행 지방세 총계는 45조 4,797억원이고, 세수가 가장 많은 등록세는 7조 1,429억원이고 그 다음이 취득세로 6조 9,160억원이다. 반면 지방세수가 가장 적은 도축세는 523억원이고, 그 다음으로 면허세가 726억원 수준이다.

그 동안 도축세는 수수료 성격의 특성도 있지만 세수가 미미하여 도축세 폐지에 대한 의견이 분분하였으며, 결국 2011년부터 폐지될 예정이다. 도축세의 경우만 보더라도 지방세로 전환되는 부담금이 역할을 제대로 수행하기 위해서는 어느 정도의 세수가 확보될 필요가 있다. 그러한 차원에서 지방세수 확충이 최소한 500억원 이상 되도록 할 필요가 있다고 본다.

환경관련 부담금 중에서 500억원 이상 되는 부담금은 환경개선부담금(6,192억원), 물이용부담금(7,284억원), 생태계보전협력금(1,118억원), 폐기물부담금(562억원), 원인자부담금(수도법: 1,761억원), 원인자부담금(하수도법: 5,293억원), 개발제한구역훼손부담금(2,919억원)이다. 그러나 원인자부담금은 광역자치단체에 귀속되어 있는 부담금이기 때문에 본 연구의 대안 모색 대상이 아니다. 결과적으로 2단계 대상은 원인자부담금을 제외한 환경개선부담금, 물이용부담금, 생태계보전협력금, 폐기물부담금, 개발제한구역훼손부담금의 5종이다.

결과적으로 1단계와 2단계를 모두 충족하는 환경관련 부담금은 환경개선부담금이 된다. 환경개선부담금은 환경관련 부담금 중 가장 큰 규모의 부담금이면서 문제가 많은 부담금 중의 하나이기 때문에 적합한 대상이라고 본다.

환경개선부담금의 세입은 국가의 환경개선특별회계로 귀속된 후 사용되는데, 환경개선특별회계는 환경개선부담금 이외에 대기환경배출부과금 등 여러 환경관련 부담금 및 부과금 등의 세입으로 구성되어 있다.²³⁾ 반면, 환경개선특별회계에서 지출되는 세출항목은 중소도시지방 상수도개발, 하수처리장설치사업, 하수관거정비사업, 농어촌마을하수도정비사업, 공단폐수처리시설, 쓰레기처리시설 등 주로 지방자치단체가 집행해야 할 사업이 대부분이다. 즉 환경개선특별회계에서 지출되고 있는 대상 사업의 대부분은 지역성이 강하다고 할 수 있으나, 관리주체가 국가로 되어 있어 세입이 국가로 귀속되고 있는 실정이다. 대기와 관련해서는 대기환경배출부과금과 환경개선부담금이 있는데, 세출항목은 수도권대기환경개선대책 추진 정도이다.

23) 환경개선특별회계는 대기환경배출부과금, 수질개선부담금, 수질환경배출부과금, 생태계보전협력금, 폐기물부담금, 재활용부과금, 방치폐기물처리이행보증금, 폐기물처리시설의 사후관리이행보증금, 환경개선부담금 등의 세입으로 구성되어 있다.

환경개선부담금이 지방세로 전환될 경우 환경개선특별회계를 통해 지방으로 지원되고 있던 하수처리장설치, 하수관거정비사업 등에 대한 재정적 지원이 지방세를 통해서도 안정적으로 지원될 수 있도록 할 필요가 있다. 특히, 환경개선특별회계의 지원 사업을 주로 담당하고 있는 기초자치단체가 안정적으로 재원을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다.

표 4-3. 환경관련 부담금의 단계별 선택 기준

명 칭	'09년실적 (백만원)	지역계수	5백억 이상	부담금 선택
배출부과금(대기환경, 수질)	8,761	○		
환경개선부담금	619,196	○	○	◎
총량초과부담금(금강, 영산강, 섬진강, 낙동강, 수도권대기환경)	1,8	○		
수질개선부담금	19,028			
물이용부담금(한강, 낙동강, 금강, 영산 강/섬진강)	728,391		○	
생태계보전협력금	111,794		○	
폐기물부담금	56,189		○	
재활용부과금	6,058			
폐기물처리시설의 사후관리 이행보증금	8,599			
원상회복예치금	523			
원인지부담금(수도법)	176,085		○	
원인지부담금(하수도법)	529,260		○	
종말처리시설부담금	24,932			
쓰레기 유발부담금	3			
방제부담금(해양환경관리법)	15,476			
해양생태계보전협력금	6,908	○		
해양환경개선부담금	12,145			
해양심층수이용부담금	63			
개발제한구역훼손부담금	261,901		○	
지하수이용부담금	5,883			
광해방지무자부담금	5,991			
특정물질 제조업자/수입업자로부터 징수 하는 수입금	302			

환경개선부담금 등으로 징수되는 환경개선특별회계 귀속규모는 2009년도 기준 822,594백만원이고, 환경개선부담금의 세입은 619,196백만원으로 환경개선특별회계의 75.27%를 차지하고 있다. 환경개선특별회계로 전입되는 일반회계까지 포함하면 2009년도 세출규모는 39,892억원이다. 반면, 환경보호관련 지방재정 세출예산(2010년)은 149,026억원인데, 이중에서 국비는 26,839억원으로 18.0% 정도에 불과하다.

환경개선부담금은 부과 및 징수에 대한 관리가 소홀하다는 지적이 많다. 2009년 기준 환경개선부담금의 징수율은 46%로 일반적인 지방세 징수율에 비하여 매우 낮은 수준이다. 징수율이 부진한 근본적인 이유는 위탁업무를 수행하고 있는 자치단체가 환경개선부담금의 10%로 되어 있는 징수교부금만으로 세무행정비용을 감당할 수 없어 실무담당자가 검직을 하고 있기 때문이다. 특히 경유자동차에 대한 환경개선부담금은 민원이 많이 발생하고 있어 부수적인 행정비용의 발생이 크다. 경유차 환경개선부담금은 소액건수가 많고 자동차 등록 이동, 변경, 말소 등이 많아 이에 대한 관리가 현실적으로 매우 어려운 실정이다. 환경개선부담금 중 경유 자동차의 체납율이 가장 높고, 민원도 많이 발생하는데, 이러한 업무는 특성상 지방자치단체가 직접 담당하도록 하는 것이 효율적이다. 자동차와 관련한 제반 업무가 지방자치단체로 되어 있어 모든 정보가 축적되어 있기 때문에, 환경개선부담금 중 경유차에 대한 업무는 지방자치단체에 이관하도록 할 필요가 있으며, 이에 상응한 재원의 이양도 필요하다고 본다.

제3절 지방세 전환방안

1. 과세대상

지방세 전환 대상 부담금은 앞에서 22종 환경관련 부담금 중 1단계(지역성)와 2단계(세수 충분성) 작업을 거쳐 환경개선부담금이 가장 적합한 것으로 도출되었다. 따라서 본 절에서는 지방세로 전환하는 부담금 대상을 환경개선부담금으로 전제하고 과세대상을 검토하고자 한다. 환경개선부담금은 환경오염물질을 다량으로 배출하여

환경오염의 직접적인 원인이 되는 건물이나 그 밖의 시설물 소유자 또는 점유자와 경유를 연료로 사용하는 자동차의 소유자에게 부과된다. 즉 환경개선부담금의 부과대상은 시설물(수질오염물질, 대기오염물질)과 경유자동차로 구분된다. 수질오염시설물 부담금은 용수사용량, 오염유발계수, 지역계수 등으로 산정하고, 대기오염시설물은 연료사용량, 연료오염계수, 지역계수 등으로 부과액을 산정한다. 반면 경유자동차에 부과되는 환경개선부담금은 경유자동차 운행으로 발생하는 대기오염물질의 오염계수, 차령계수, 지역계수 등으로 산정한다.

표 4-4. 부과금액 산출방식

산정기준	산출방식
시설물	
수질오염물질을 배출하는 경우	용수사용량×단위당 부과금액×오염유발계수×지역계수
대기오염물질을 배출하는 경우	연료사용량×단위당 부과금액×연료계수×지역계수
경유자동차	대당 기본부과금액×오염유발계수×차령계수×지역계수

자료: 환경개선비용부담법 시행령

환경개선부담금의 총 세입은 6,192억원(2009)인데, 시설물관련 환경개선부담금은 총 재원의 25.9%인 1,606억원을 차지하고 있으며, 경유자동차관련 환경개선부담금은 전체의 74.1%인 4,586억원을 차지하고 있다. 징수실적으로 보면 경유자동차로 부터 징수되는 환경개선부담금이 주요한 세입원이라고 할 수 있다.

표 4-5. 대상별 환경개선부담금 세입 현황(2009)

구 분	규모(백만원)	비 율
시설물	160,567	25.9
자동차	458,629	74.1
합 계	619,196	100.0

환경개선부담금은 지방세법에 규정된 지방세 및 사용료의 과세대상과 동일한 대상에 중복적으로 부과하고 있다. 즉 수질오염관련 환경개선부담금은 하수도 사용료와 부과대상 및 사용용도가 비슷하고, 대기오염물질 관련 환경개선부담금은 교통에너지환경세, 주행세, 특별소비세, 지방교육세, 부가기치세 등과 중복 부과하고 있다. 그러나 본 연구는 환경개선부담금의 부과대상과 징수실적을 토대로, 경유자동차에 부과되는 대기오염물질을 지방세의 과세대상으로 검토하고자 한다. 그 이유는 첫째, 지구온난화와 관련하여 논의되고 있는 탄소세와 관련이 있으며, 현 환경정책 상황 하에서 현실적으로 채택 가능성이 있다. 둘째, 지방세수 확충 효과가 있다. 셋째, 과세대상으로 인한 세무행정비용이 크지 않다. 우선, 경유자동차의 도로주행으로 인한 대기오염물질 중 이산화탄소는 지구 온난화와 관련하여 탄소세로 논의되고 있는데, 그 이외의 대기오염물질에 대한 부분이 제외되어 있으므로 이를 지방세로 흡수할 수 있는 가능성이 있다고 본다. 그리고 경유자동차에 부과되고 있는 환경개선부담금의 징수액이 크기 때문에 지방세로 전환될 경우, 환경관련 지방재정지출이 증대되고 있는 상황에서 세수확충에 크게 도움이 될 수 있다. 마지막으로 경유자동차를 과세대상으로 할 경우 세무행정비용이 크지 않은 이유는, 경유자동차에 부과되는 환경개선부담금과 대상이 동일하고, 자동차 종류에 따라 대기오염물질등급이 표시되어 있어 추가적인 세무행정비용이 크지 않기 때문이다. 또한 현행 지방자치단체가 부과하고 있는 자동차세로 인하여 자치단체는 경유자동차 등록에 대한 모든 자료를 갖고 있어 세무행정이 간단하다.

지구온난화 방지대책과 관련하여 최근 논의되고 있는 대기오염물질 중 이산화탄소(CO₂)는 탄소세의 과세대상으로 검토되고 있는데, 환경개선부담금의 부과대상인 경유자동차가 배출하는 이산화탄소(CO₂) 부분이 탄소세 도입과 함께 논의되고 있는 상황이다. 경유자동차의 경우 지구온난화물질인 CO₂를 휘발유차보다 10% 정도 적게 배출하고 있지만, 경유자동차가 탄소세 대상에서 제외될 수는 없다. 따라서 이산화탄소를 과세대상으로 하는 탄소세가 도입되면, 환경개선부담금에서 부과하고 있는 대기오염물질 중 탄소세 부분은 흡수될 것이고, 그 이외의 대기오염물질은 남게 될 것이다. 환경개선부담금이 부과하는 경유 자동차관련 주요 대기오염물질은 CO₂, CO,

HC, NOX, PM, SO₂ 등이다. 따라서 경유자동차에서 배출되는 대기오염물질(CO₂, HC, NOX, PM, SO₂)을 구분하여, 지방세 과세대상은 CO₂ 이외의 대기오염물질인 CO, HC, NOX, PM, SO₂ 등을 중심으로 논의하는 것이 현실적이라고 본다. 현재 교통에너지환경세는 2012. 12. 31일부로 폐지되고 휘발유와 경유에 대하여 개별소비세가 부과될 예정이다. 중장기적으로 휘발유와 경유 등 에너지관련 세제는 환경관련 세로 개편 될 예정이지만, 탄소세의 도입과 더불어 환경개선부담금이 개편될 수밖에 없는 상황이라고 본다.

전 세계적으로 지구온난화를 억제하기 위한 온실가스 감축 노력은 매우 활발하게 논의되고 있는데, 우리나라는 OECD 국가 중 온실가스 다량 배출국이다. EU는 OECD 국가 등 선진국에 대하여 2020년까지 1990년 대비 25~40% 감축을 요구하고 있는 상황이기 때문에 우리나라도 온실가스 감축을 위한 노력을 보여야 한다. EU는 2015년까지는 신규로 제작되는 비업무용차량(passenger cars)에 대해 CO₂ 배출량을 현재의 175.9g/km에서 130g/km로 감축시킬 것을 목표로 하고 있다. 우리나라는 현재 대기오염물질 배출량이 188g/km 인데, 2015년까지 1km당 대기오염물질량을 점차로 감축하여 150g/km가 되도록 목표를 설정하고 있다. 이러한 상황으로 볼 때, 우리나라도 온실가스 감축을 위한 탄소세의 도입은 피하기 어렵다고 본다.

지방세의 과세대상은 CO₂(이산화탄소)를 제외한 일반대기오염물질에 대하여 부과할 필요가 있다고 보는데, 그 경우 우선적으로 환경개선부담금과 동일하게 경유자동차를 대상으로 하는 것이 적절하다고 본다. 그 이유는 대기오염물질은 경유차뿐만 아니라 휘발유차도 배출하고 있으나 경유차가 배출하는 CO₂와 일반대기오염물질이 휘발유차보다 높게 나타나고 있기 때문이다. 연비가 동일한 경우에 CO₂ 배출량을 비교해 보면, 배기량, 공차중량, 변속 방식 등과는 무관하게 경유차가 CO₂ 배출량이 가장 높으며, 그 다음이 휘발유차, LPG차 순으로 나타나고 있다. 연비가 아래와 같이 10.4 km/ℓ로 동일한 경우, 같은 차량이라도 경유 자동차의 CO₂배출량이 가장 높은 것으로 나타나고 있다.

표 4-6. 동일 연비 차량에 대한 CO₂ 배출량 비교

모델명	유종	배기량 (cc)	공차중량 (kg)	연비 (km/l)	CO ₂ 배출량 (g/Km)
쏘나타 2.0 LPI	LPG	1,998	1,471	10.4	170
CR-V 2WD	휘발유	2,354	1,525	10.4	224
파제로	경유	3,200	2,360	10.4	258

자료: 김승래, 「친환경 자동차세제 개편방안」, 한국조세연구원, 공청회자료, 2010. 5. 4.

한국교통연구원(2008)은 대기오염물질을 크게 지구온난화를 유발하는 CO₂와 그 이외의 HC, NOX, PM, SO₂ 등으로 구분하여 사회적 비용을 산정하고 있는데, CO₂를 제외한 피해비용 중 경유자동차로 인한 비용이 가장 큰 것을 알 수 있다. 아래의 표는 차종 및 대기오염물질별 배출계수, 자동차 등록대수 및 차종별 주행거리 등을 고려하여 산정한 대기오염물질 피해비용이다.²⁴⁾

표 4-7. 도로교통부문의 대기오염물질별 피해비용

(단위: 억 원/년)

구분	CO	HC	NOX	PM	SO ₂	합계
휘발유	6,171	932	2,089	0	89	9,280
경유	25,719	8,720	78,077	10,546	180	123,241
LPG	8,013	767	2,354	0	87	11,221
합계	39,902	10,418	82,520	10,546	356	143,742

자료: 이재민, 「도로교통부문의 사회적 비용과 유류세제 개편방향」, 한국교통연구원(2008), p. 78.

CO, HC, NOX, PM, SO₂ 등 도로교통부문의 주요 대기오염물질에 대한 피해비용을 산정한 결과는 총 14조 3,742억 원이다. 연료별로는 경유 차량에 의한 대기오염 피해비용이 12조 3,241억 원으로 가장 크고, LPG 차량이 1조 1,221억 원, 휘발

24) 사회적 비용 산정은 한국교통연구원(2008)에서 제시한 차종 및 대기오염물질별 배출계수, 자동차 등록대수 및 차종별 주행거리 자료 등을 이용하였다(한국교통연구원(2008), 「교통비용산정과 활용방안」).

유 차량이 9,280억 원의 순으로 분석되었다. 또한 대기오염물질별로는 NOX가 8조 2,520억 원으로 가장 크고, CO 3조 9,902억 원, PM 1조 546억 원, HC 1조 418억 원, SO₂ 356억 원 등의 순으로 큰 것을 알 수 있다. 결과적으로 지구온난화를 유발하는 CO₂이외에 일반대기오염물질이 배출하는 사회적 피해비용도 매우 큰 것을 알 수 있다. 또한 피해비용 중 경유자동차 운행으로 인한 비용이 총 비용의 85.7%로 주요 도로교통부문의 오염원이다.

결론적으로 지방세로의 전환 과세대상은 환경관련 부담금의 부과대상 중 경유자동차에 대한 일반대기오염물질로 제안하고자 한다. 경유자동차분 중 일반대기오염물질에 대한 환경개선부담금을 지방세 과세대상으로 전환하는 것이 바람직한 이유를 다시 요약하면 다음과 같다. 첫째, 탄소세로 흡수 예정인 CO₂이외에 CO, HC, NOX, PM, SO₂ 등 일반대기오염물질이 배출하는 오염 피해비용이 매우 높다. 둘째, 특히 경유 자동차로 인한 피해비용이 도로교통부문의 대부분을 차지하고 있다. 셋째, 일반 대기오염물질은 자동차별로 등급화 되어 있어 지방세로 전환되어 과세되어도 세무행정 비용이 추가적으로 발생하지 않는다. 넷째, 환경개선부담금의 징수실적이 47%(2009) 정도로 매우 낮은데(경유자동차에 대한 징수율은 시설물보다 더 낮음), 지방세의 과세대상으로 전환되면 징수율 관리가 보다 효율적이다. 마지막으로 경유자동차에 부과되고 있는 환경개선부담금 징수규모가 4,586억 원(총 규모의 74.1%)으로 지방세 세수확충 효과가 크다.

2. 지방세목의 선택

환경개선부담금의 지방세 전환 대상은 경유자동차가 배출하고 있는 일반대기물질 오염을 과세대상으로 검토하였다. 이 경우, 지방세로 전환되는 부분이 기존세목에 과세대상을 추가하여 전환 할 것인지 혹은 신세목을 신설하여 전환할 것인지에 대한 논의가 우선적으로 검토되어야 한다. 본 연구에서는 신세목을 신설하는 방향보다는 기존 세목의 과세대상을 확대하는 쪽으로 검토하고자 한다. 그 이유는 2009년 지방세법의 대폭적인 개편을 통해, 2011년부터 지방세 세목이 16개에서 11개로 축소되는

데, 예정인데, 이 시점에서 세목을 증가시키는 것은 현실적으로 적절하지 않기 때문이다. 세목의 단순화는 그 동안 지방세목이 너무 많아 복잡하다는 지속적인 지적을 반영하여 개편한 것이다.

기존세목의 과세대상을 확대할 경우 가장 용이한 세목은 지역자원시설세라고 본다. 지역자원시설세는 2011년부터 기존의 지역개발세와 소방공동시설세가 통합되어 신설 예정인 세목이다. 지역개발세와 소방공동시설세가 모두 시·도 목적세이므로 지역자원시설세 역시 시·도 목적세로 신설 된다. 지역개발세는 지역별로 산재해 있는 특수부존자원을 재원으로 하여 지역개발·수질개선 및 수자원보호에 필요한 자주재원을 확충하고, 지역균형발전을 도모할 수 있는 경비를 충당하기 위하여 자원을 활용하는 자나 자원을 개발하는 자에게 부과하는 목적세이다. 소방공동시설세는 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 기타 공공시설에 필요한 경비를 충당하기 위하여 그 시설로 인하여 이익을 받는 자에 대하여 부과하는 목적세이다.

지역자원시설세는 지방세의 유일한 목적세²⁵⁾라고 할 수 있는데, 지역자원시설세가 환경과 무관하지 않고 특히 지역개발세는 법정외세의 역할도 동시에 수행하여 왔기 때문에 환경관련 부담금이 지방세로 전환될 경우 가장 적절한 세목이라고 본다. 이를 위해 지역개발세와 소방공동시설세의 성격을 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

지역개발세는 지방자치단체에 산재해 있는 특수세원에 대하여 지방세법에 세목의 설치근거만 두고 자치단체가 조례로 세목과 세율을 정하여 과세하도록 하기 위하여 1992년에 도입되었다. 우리나라는 현재 조세법률주의를 따르고 있어 조세의 종목과 세율은 법률(헌법 제59조)에서 정하도록 하고 있다. 지역개발세의 과세대상은 지역의 균형개발 및 수질개선과 수자원보호 등에 소요되는 재원을 확보하기 위한 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너, 원자력발전으로 되어 있다. 이러한 측면에서 지역개발세는 환경개선 비용을 마련하는 환경개선부담금의 목적과 크게 다르지 않다고 할 수 있다. 지역개발세의 개요 및 특성을 표로 요약하면 다음과 같다.

25) 지방교육세가 목적세로 되어 있으나 이는 지방세이기보다는 교육재정교부금으로 간주되는 관계로 본 연구에서는 그 이외의 실질적인 목적세를 중심으로 논의한다.

▣ 표 4-8. 지역개발세의 법 및 제도적 현황 ▣

구 분	내 용
의 의	<ul style="list-style-type: none"> 지역개발세는 '91년말에 신설('91. 12. 4 법률 제4415호)되어 '92년부터 시행하게 되었고, 지역에 따라 산재해 있는 특수부존자원을 세원으로 하여 지역개발에 필요한 자부재원을 확충하고 지역균형발전을 도모할 수 있는 경비를 충당하기 위하여 자원을 활용하는 자나 자원을 개발하는 자에게 부과하는 시도세로 목적세임
과세대상	<ul style="list-style-type: none"> 발전용수: 직접 수력발전전에 이용되는 유수(소규모의 경우 제외) 지하수 <ul style="list-style-type: none"> 음용수: 음용수로 판매하기 위해 채수된 지하수 목욕용수: 목욕용수로 이용하기 위해 채수된 온천수 기타용수: 음용수 및 목욕용수외에 채수된 지하수 지하자원: 채광자가 직접제품생산에 사용하기 위하여 채광한 광물 컨테이너: 컨테이너를 취급하는 부두를 이용하여 입출항하는 컨테이너
과세표준 및 세율	<ul style="list-style-type: none"> 발전용수: 발전에 이용된 물 10m³당 2원 지하수: 음용수 1m³당 200원, 목욕용수 1m³당 100원, 기타용수 1m³당 20원 지하자원: 채광된 광물가액의 0.2% 컨테이너: 컨테이너 1티이유(TEU)당 15,000원 원자력발전: 발전량 1kwh 0.5원 ※ 가감조절: 표준세율의 100분의 50범위 안에서 조절 가능(05.12.31 개정)
조례위임	<ul style="list-style-type: none"> 부과대상 지역과 부과징수에 관하여 필요한 사항은 시도조례로 정함 납기 및 신고납부방법을 지역의 특성에 맞게 도 조례에 위임(07.12.31 개정)

지역개발세는 법정세이지만 임의세에 해당하는 목적세로 조세종목과 세율은 지방세법에서 정하고 과세대상지역, 부과징수방법 등 과세에 필요한 사항은 자치단체의 조례로 정하여 시행토록 하였다.²⁶⁾ 법정세는 보통 의무세와 임의세로 구분되는데, 의

26) 권강웅(2009)은 일본의 법정외세와는 달리 세목과 과세대상, 과세표준, 세율(제한세율) 등을 지방세법에 규정하고 과세대상지역 결정, 제한세율적용의 범위설정, 부과징수의 방법 등은 자치단체가 결정토록 하는 형태의 제도를 법정임의세라고 표현하고 있다. 법정외세는 특정지역의 특수세원에 대해 그 지역의 재정수요를 충족하기 위한 목적이거나 정책적인 이유로 법정세 이외의 세원에 착안하여 과세하는 것이 적당한 경우가 있으므로 이러한 제도를 설치하는 것이다. 이는 각 지방자치단체의 특수사정을 감안하여 ① 원인자 부담, 수익자 부담적인 성격을 갖는 경우 ② 지역별 특별한 세원이 존재하고, 법정세목과의 관계를 고려하여 과세하는 것이 적당한 경우 등에 활용되는 것으로 최근에 논란이 되고 있는 환경문제 등의 정책목적을 위해 그에 상응한 세를 과세하는 것을 염두에 둘 수 있는 등 지방자치에 있어 큰 의의가 있다. 그러나 우리나라의 경우 법정외 세목창설은 조세법률주의의 원칙상 인정되지 않고 있음으로 법정임의세를 도입한다면 우리헌법 제59조에서 규정하고 있는 조세법률주의의 원리에도 맞고 지방자치

무세는 통상 보통세로서 특별한 사정이 없는 한 각 자치단체로 하여금 과세권의 행사를 강제함으로써 모든 지방자치단체가 반드시 과세하여야 한다. 반면 임의세는 지방세법에 세목, 과세대상, 세율, 납세의무자 등은 규정하고 있으나 자치단체가 과세지역과 과세방법 등을 조례로 정하기 때문에 과세가 강제되지 않는 특징이 있다. 지역개발세는 후자인 임의세로 신설되었다.²⁷⁾

지역개발세의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 세원이 특정지역에 한정되어 있다. 세원이 전국에 보편적으로 분포되어 있다면 보통세로서 당연히 과세되어야하나 지역개발세 세원은 수자원, 지하자원, 원자력 발전 등이 특정지역에 한정되어 있는 당해 지역에서만 과세하는 특성이 있다.

둘째, 천연자원을 이용하여 이익을 받는 특정인에 대한 지역적 보상차원의 조세이다. 물과 지하자원 등 천연자원은 모든 사람이 골고루 그 혜택을 향유하는 자원임에도 이를 이용하여 특정인이 이익을 받는데 대하여 그 자원 소재지에 자원활용에 따른 보상을 하여야 하며, 특히 항만을 이용한 컨테이너를 수송할 수 있는 도로의 개설 등 행정수요 유발에 대한 보상적 측면에서 과세하는 것이다.

셋째, 지방자치단체의 과세자주권이 많이 주어진 조세이다. 지역개발세의 과세대상과 세율만 지방세법에서 규정하고, 과세대상 지역의 지정, 부과징수방법의 결정 등 과세권의 행사를 각 지방자치단체의 자주적인 결정에 위임하도록 하고 있다. 지방자치단체가 당해 지역의 부존자원 활용에 대한 적정한 세율을 부과하여 당해 지역의 지역개발 재원으로 활용하게 하는 조세라는 것이다.

넷째, 지역개발세는 탄력세율의 적용이 가능한 세목이다. 탄력세율제도는 지방세법

단체의 재정상의 자치도 국가가 정한 틀 속에서 이루어질 수 있을 것으로 본다. 독일의 지역적소비세지출세는 각 주의 공조공과법(公組公課法)에 따라 시군 조례에 의거 독자적으로 과세하는 것이 기본으로 되어 있고, 현재 오락세, 견세, 부차적 주거세, 수렵세, 음료세 등이 과세되고 있으며 비록 세수는 미미한 실정이나 견세에 의한 개의 숫자억제, 오락세에 의한 풍기시정을 유도하는 등 정책목적의 활용에 의의가 있다고 본다. 프랑스는 법정임의세로서 공공교통기관세, 가정폐기물수집세, 체재세, 광고관계세, 스키장리프트등 설치세, 전기세 등 여러 종류의 세를 과세할 수 있다고 되어있고 이는 시군재정상황외에 자치의 발로로서 지역실정에 따라 활용되고 있다.

27) 일본은 지방세법에 있는 법정세목 가운데 일정세목을 지방자치단체가 선택하여 설치할 수 있는 임의세로 수리지역세, 공동시설세, 택지개발세를 두고 있다.

상에 법정화되어 있는 표준세율을 적용하여야 한다. 그러나 재정상 기타 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우 지방자치단체가 일정한 범위내에서 표준세율에 따르지 않을 수 있도록 허용하는 지방재정의 자율성 증대장치이다. 탄력세율제도는 '91년 내무부장관의 승인사항에서 자치단체의 조례로 설정할 수 있도록 전환되었다. 지역개발세의 경우 조례가 정하는 바에 의하여 표준세율의 100분의 50 범위내에서 가감조정이 가능하도록 되어 있다. 그러나 현행 지역개발세의 경우 세부담의 전과과정을 거쳐 최종소비자에게 귀착되기 때문에 담세자가 당해 지역의 주민이 아니라 과세대상의 최종소비자라 할 수 있다. 이러한 점에서 지역개발세는 세율수준 결정과 세부담의 지역별 귀착을 둘러싸고 조세부과를 통해 세수입을 확보하는 자치단체와 최종소비자가 집중적으로 거주하는 자치단체간 갈등의 소지를 내포하고 있음을 부인할 수 없다.²⁸⁾

소방공동시설세는 현재 소방시설에 필요한 경비를 충당하기 위하여 부과하고 있을 뿐, 오물처리시설과 수리시설 등 기타 공공시설에 필요한 경비를 충당하지 않고 있는 실정이다. 소방시설에 부과하고 있는 소방공동시설세는 특정한 사업 또는 시설로 인하여 직접적으로 이익이 있는 특정인에게 부과하는 수익자 부담금적 성격과 달리 소방시설로 인하여 이익을 향유할 수 있는 가능성이 있는 자에게 부과하고 있다. 소방공동시설세가 부과하고 있지 않는 오물처리시설 등 기타 공공시설에 대한 부분은 오·폐수 등 환경개선을 위한 부분이 될 것이므로 이 또한 환경개선부담금의 부과 목적과 크게 다르지 않다고 볼 수 있다. 그러한 측면에서 소방공동시설세는 도입취지에 부합한 목적세가 될 여지가 있다고 본다.

지금까지 살펴보았듯이 지역개발세와 소방공동시설세의 설립취지는 환경개선 혹은 천연자원보호, 소방시설 개선 등을 위하여 도입한 목적세이다. 특히, 법정임의세로 신설된 지역개발세는 법정외세를 설치할 수는 없지만 지역특성에 따라 발생하게 되는 특수한 여건에 부합한 재원 마련을 위한 목적으로 도입된 세목이다. 따라서 지역개발세가 지역에서 발생하는 일반대기오염물질 감소를 위한 재원을 마련하기 위해 과세대상을 확대하는 것이 크게 문제되지 않는다고 본다. 환경개선부담금의 부과목적이

28) 오연천, 「한국조세론」, 박영사, 1992, p. 373.

지역의 환경개선을 위한 재원마련을 위해 부과하고 있기 때문이다. 그러한 측면에서 2011년부터 도입되는 지역자원시설세는 환경개선부담금이 지방세로 전환될 경우 적절한 지방세목이라고 본다. 단지, 지역자원시설세의 과세대상에 일반대기오염 물질이 포함되도록 지방세법의 개정이 필요하다.

3. 과세표준

지역자원시설세의 과세대상으로 확대를 검토하는 일반대기오염물질은 현행 환경개선부담금 부과기준의 검토를 통해 제안하고자 한다. 일반대기오염물질은 환경개선부담금 중 경유자동차가 배출하는 부분으로 현행 부과기준은 기준부과금액, 부과금 산정지수, 오염유발계수, 차령계수, 지역계수이다. 즉 기준부과금액은 반기를 기준으로 20,250원이고, 2010년도 부과금 산정지수는 1.8, 오염유발계수는 엔진 배기량에 따라 6등급(2,000cc 이하: 1.00, 2,000cc 초과~2,500cc 이하: 1.25, 2,500cc 초과~3,500cc 이하:1.75, 3,500cc 초과~6,500cc 이하: 2.64, 6,500cc 초과~10,000cc 이하: 4.50, 10,000cc 초과: 5.00)으로 구분하여 배기량이 클수록 높은 가중치를 부여한다. 차령계수의 경우에도 차령이 3년 미만부터 10년 이상으로 6등급으로 구분하여 0.5부터 1.16의 가중치를 부여하고 있다. 지역계수는 지역의 인구수(10만 미만부터 500만 이상)에 따라 5등급으로 구분하여 0.40부터 1.53의 가중치를 부여한다.

표 4-9. 경유자동차분 환경개선부담금 부과기준

	대당 기본 부과금액 ×		오염유발계수 ×	차령계수 ×	지역계수
	기준부과금액 ×	부과금 산정지수	엔진총배기량(cc) 2,000 이하: 1.00		
환경개선 부담금 (경유자동차분)	20,250원/반기	1.800 ('10년도)	2,000 초과 ~ 2,500 이하: 1.25 2,500 초과 ~ 3,500 이하: 1.75 3,500 초과 ~ 6,500 이하: 2.64 6,500 초과 ~ 10,000 이하: 4.50 10,000 초과: 5.00	<ul style="list-style-type: none"> • 3년 미만: 0.50 • 3년 이상~4년 미만: 1.00 • 4년 이상~6년 미만: 1.04 • 6년 이상~8년 미만: 1.08 • 8년 이상~10년 미만: 1.12 • 10년 이상: 1.16 	<ul style="list-style-type: none"> • 10만 미만: 0.40 • 10만 이상~50만 미만: 0.85 • 50만 이상~100만 미만: 0.87 • 100만 이상~500만 미만: 1.00 • 500만 이상: 1.53

경유자동차에 대한 환경개선부담금은 그동안 운행거리와 상관없이 배기량에 따른 오염유발계수와 연식에 따른 차령 등에 따라 일률적인 부과로 대기오염을 제대로 반영하고 있지 못하다는 지적을 받아왔다. 한편 경유자동차는 자동차산업의 기술개발과 대기오염물질 배출 저감노력 등에 의해 배기량이 큰 자동차가 반듯이 대기오염물질을 더 많이 배출하지는 않는다. 따라서 현행 사용되고 있는 자동차 엔진 총배기량 등급에 의한 오염유발계수를 연비에 의한 등급으로 전환하도록 하여 경유자동차가 배출하는 대기오염물질에 대한 반영을 높일 필요가 있다고 본다.

우리나라는 1992년부터 에너지 다소비 제품을 대상으로 에너지소비효율 등급표시 제도를 시행하고 있다. 경유자동차에 대한 에너지소비 연비등급은 1996년 1월부터 시행하기 시작하고 있다. 정부는 기존 배기량 군별로 차등 적용하도록 되어 있는 등급부여체계를 2008년부터 단일기준(단일군 5등급)으로 개편하였다. 즉 자동차의 크기(배기량)와 상관없이 효율 정도에 따라 1등급에서 5등급으로 구분하고 있다. 개정된 등급부여기준은 등급간 2.2km/ℓ의 균등한 간격으로 설정되어 있다. 따라서 오염유발계수의 경우에도 배기량대신 에너지소비 연비등급을 기준으로 전환하는 것이 바람직하다. 그러나 1996년 이전에 출고된 경유자동차의 경우에는 연비등급이 부여되지 않아 문제가 된다. 이에 대한 해결은 오염유발계수를 연비등급으로 개정하되, 1996년 이전에 출고된 경유자동차에 대하여는 특별히 추정된 연비등급을 일괄적으로 부여하는 방법이 있을 수 있다. 또 다른 방법은 당분간 배기량을 그대로 사용하면서 점차 연비등급으로 전환하는 방법이 있을 수 있다고 본다. 본 연구에서는 환경개선부담금의 일부가 지방세로 전환되는데 어느 정도의 시간이 소요될 것이라 보여지고, 또한 연비등급에 기초한 오염유발계수가 결국 나아가야 할 방향이라고 판단하여 이 부분에 대하여 논의하고자 한다.

즉 지역자원시설세의 과세대상인 경유자동차의 일반대기오염물질에 대한 과세표준은 자동차 배기량이 아닌 에너지소비 등급에 따른 연비 등급을 기준으로 대안을 검토하고자 한다. 아래의 표와 같이 현행 연비 등급은 1등급에서 5등급으로 구분되어 있다. 1등급은 1ℓ당 15 km 이상을 주행하는 자동차가 해당하고, 5등급은 8.3km 이하를 주행하는 자동차가 해당된다. 우리나라 자동차의 연비는 선진국에서 생산되는

자동차에 비하여 연비가 낮은 편이다. 2008년 경유자동차 평균연비는 11.6km/ℓ이다.²⁹⁾ 선진국은 친환경의 중요성으로 인하여 자동차의 연비향상을 위해 많은 노력을 하고 있다. 미국 등은 저연비 자동차에 대하여 중과세하는 정책을 실시하고 있다.³⁰⁾

▣ 표 4-10. 연비에 따른 등급부여 기준 및 등급별 연비기준 ▣

구 분	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급
기준(km/ℓ)	15.0 이상	14.9~12.8	12.7~10.6	10.5~8.4	8.3 이하

자료: 이성인, 「국가 에너지절약 및 효율향상 추진체계 개선방안 연구: 수송부문의 에너지효율 평가」 에너지경제연구원, 2009.

오염유발계수가 배기량 기준인 경우에는 6등급으로 구분되어 있는데, 연비 기준으로 전환할 경우에는 5등급으로 나뉘게 된다. 그러나 1996년도 이전에 출고된 경유자동차의 경우를 고려하여 6등급으로 설계하는 것이 적절하다고 본다. 즉 1996년 이전에 출고된 자동차는 별도의 등급을 하나 더 마련하여 일괄적으로 부여 할 필요가 있다고 본다. 본 연구에서는 편의상 등급별 계수를 기존의 계수 그대로 부여하는 방식을 택하였지만, 이것은 일반대기오염물질이 지역자원시설세로 전환되는 시점에서 보다 정교한 시뮬레이션에 의한 과세표준을 설정할 필요가 있다. 즉 연비 1등급인 15 km 이상은 1.00, 2등급: 1.25, 3등급 1.75, 4등급 2.64, 5등급 4.50 그리고 6등급은 1996년도 이전 차량으로 5.0³¹⁾를 부여하였다.

29) 교통안전공단, 2008, 11.

30) 미국의 오바마 행정부는 2009년 5월 연비기준 강화 방침(2016년까지 평균연비를 15.1km/ℓ)을 발표하였다(이성인 2009, p.32).

31) 1996년도 차량에 대하여 연비 6등급에 계수를 5.00부여한 것은 편의를 위한 임의적인 것으로 보다 정교한 산식에 의한 값을 산출할 필요가 있다.

표 4-11. 오염유발계수의 연비기준 전환(안)

개정 전	개정 후
엔진총배기량(cc) <ul style="list-style-type: none"> • 2,000 이하: 1.00 • 2,000이상~2,500이하: 1.25 • 2,500이상~3,500이하: 1.75 • 3,500이상~6,500이하: 2.64 • 6,500이상~10,000이하: 4.50 • 10,000 초과: 5.00 	연비(km/l) <ul style="list-style-type: none"> • 15.0 이상: 1.00 • 14.9 ~ 12.8: 1.25 • 12.7 ~ 10.6: 1.75 • 10.5 ~ 8.4: 2.64 • 8.3 이하: 4.50 • '96 이전 차량: 5.00

자동차 연식에 의한 차령계수의 경우에도 운행거리와 상관없이 부과하는 데 이것은 문제가 있다. 경유자동차에 부과되는 환경개선부담금은 등록된 경유자동차의 보유기간을 기준으로 부과되기 때문에 경유자동차의 실제 운행거리에 비례하여 발생하는 대기오염물질 배출정도를 충분히 반영하지 못한다. 즉 차령이 높은 경유자동차가 차령이 낮은 자동차에 비하여 대기오염물질을 더 많이 배출한다고 볼 수 없다. 그러나 매년 부과대상 경유자동차의 운행거리를 측정한다는 것이 현실적으로 용이하지 않다고 본다. 따라서 차령계수에 문제는 있지만 그대로 사용할 수밖에 없다고 본다.

환경개선부담금에서 사용되고 있는 지역계수는 인구기준으로 지역계수를 적용하고 있지만, 화물자동차 운송사업자가 소유한 자동차, 전세버스운송사업 및 특수여객자동차운송사업에 사용되는 자동차 등은 특수한 상황을 고려하여 지역계수를 적용하고 있다. 즉 지역계수는 인구를 기준으로 구분하였지만 기타 환경개선부담금 부과액 산정시 반영해야 하는 기타 사항을 고려하였다고 볼 수 있다. 따라서 지역자원시설세의 과세표준 설정의 경우에도 당분간 그대로 적용하는 것이 적절하다고 본다.

또한 경유자동차당 부과 기본금액은 지역자원시설세의 경우에도 기본적으로 동일하게 부과하도록 한다. 그러나 지역자원시설세는 1년에 한번 신고납부 또는 조례로 정하는 바에 따라 보통징수의 방법에 의하므로 반기로 납부하고 있는 환경개선부담금을 연납으로 전환하는 것이 적절하다고 본다. 그렇게 하면 반기로 되어 있는 부과 기본금액은 20,250원에서 40,500원으로 조정할 필요가 있다.

종합하면 환경개선부담금 중 경유자동차에 해당하는 부분을 지역자원시설세의 과세대상으로 전환할 경우, 과세표준은 기본적으로 환경개선부담금의 부과기준을 준용하고자 하나, 대폭적인 개정이 필요한 부분은 오염유발계수이고, 부분적인 조정이 필요한 부분은 반기로 되어 있는 기준부과금액을 1년으로 조정하는 것이다.

표 4-12. 지역자원시설세 일반대기오염물질의 과세표준(안)

대당 기본 부과금액 ×		오염유발계수 ×	차령계수 ×	지역계수
기준부과금액	부과금 산정지수	연비(km/l) <ul style="list-style-type: none"> • 15.0 이상: 1.00 • 14.9~12.8: 1.25 • 12.7~10.6: 1.75 • 10.5~8.4: 2.64 • 8.3 이하: 4.50 • '96년 이전 차량: 5.00 	<ul style="list-style-type: none"> • 3년 미만: 0.50 • 3년이상~4년미만: 1.00 • 4년이상~6년미만: 1.04 • 6년이상~8년미만: 1.08 • 8년이상~10년미만: 1.12 • 10년 이상: 1.16 	<ul style="list-style-type: none"> • 10만 미만: 0.40 • 10만 이상~50만 미만: 0.85 • 50만 이상~100만 미만: 0.87 • 100만 이상~500만 미만: 1.00 • 500만 이상: 1.53
40,500원	1,800 ('10년)			

4. 파급효과

환경개선부담금의 일부인 경유자동차의 일반대기오염물질이 지역자원시설세의 과세대상으로 전환되면 지방세수의 확충에 기여하게 된다. 지방세로의 전환에 의한 세수확충 효과는 크게 두 가지 방식에 의해 추정할 수 있다. 하나는 간단한 방법으로 경유자동차로부터 징수된 환경개선부담금 중 일반대기오염물질에 해당하는 부분을 추정하는 것이다. 다른 방법은 연비 등급으로 변경된 오염유발계수를 적용하여 지역자원시설세의 일반대기오염물질 과세대상의 세수를 계산하는 복잡한 방법이다. 본 연구에서는 첫 번째 간단한 방법에 의한 세수확충 효과를 추정하고자 한다. 그 이유는 첫째, 자료의 한계로 복잡한 방법을 사용할 수 없고, 둘째, 현실점에서 정확한 세수추정이 꼭 필요한 것이 아니라고 보기 때문이다. 앞서서도 언급하였듯이 경유자동차의 연비 등급은 1996년 이후에 출고된 차량에 한하여 가능한데 반하여, 과세는 모든 차량을 대상으로 하기 때문에 세수추정이 어렵다. 본 연구에서 1996년 이전에 출고된 차량을 모두 일괄적으로 6등급으로 부여하고 있지만, 이것은 하나의 예시에 불과하기 때문에 세수 파급효과를 추정하는 것은 용이하지 않다.

본 연구에서는 일반대기오염물질이 지역자원시설세의 과세대상으로 흡수될 경우, 현행 환경개선부담금에서 차지하는 일반대기오염물질을 대상으로 세수확충 효과를 추정하고자 한다. 이를 위해서는 연비등급에 따른 등급별 경유자동차 분포가 배기량 등급에 따른 경유자동차 분포와 크게 다르지 않다는 가정 하에서 추정이 가능하다.

이재민, 한상용, 신희철(2009)은 대기오염배출 사회적 피해비용을 CO₂에 대한 것 과 그 이외 CO, HC, NOX, PM, SO₂ 등 일반대기오염물질에 대한 것으로 구분하여 추정하였다. 그 들은 한국교통연구원(2008)에서 제시한 산정방법을 이용하여 추정 하였다. 즉 CO₂에 의한 사회적 피해비용은 4,595억원이고, CO, HC, NOX, PM, SO₂ 등 일반대기오염물질에 의한 사회적 피해비용은 143,742억원으로 추정하였다.³²⁾ CO₂로 인한 피해비용이 사회적 피해비용의 3.1%이고, 일반대기오염물질에 해당하는 부분이 96.9%이다. 따라서 경유자동차의 일반대기오염물질에 의한 세수는 이러한 사회적 피해비용을 고려하여 환경개선부담금의 징수규모 중에서 이산화탄소에 의하여 징수된 규모를 제외하면 될 것이다. 즉 2009년 기준 경유자동차에 부과되고 있는 환경개선부담금 징수규모가 4,586억 원인데, 이 중 이산화탄소에 의한 3.1%를 제외한 96.9%에 해당하는 부분이 일반대기오염물질에 의한 것으로 보면 될 것이다. 즉 4,586억원의 96.9%인 4,444억원이 지역자원시설세로 전환되면 증가하게 되는 세수 파급효과라고 본다.

지역자원시설세의 과세대상으로 검토한 경유자동차가 배출하는 일반대기오염물질 은 휘발유 및 LPG 차량에서도 배출되므로 장기적으로 과세대상을 확대할 필요가 있다. 최근 경유자동차에 대한 대기오염물질의 배출허용기준이 대폭 강화됨에 따라 신 차의 경우에 있어서는 휘발유 등 경쟁연료 차종과의 연간 대기오염으로 인한 사회적 비용의 차이가 점차 축소되고 있는 추세에 있다. 엔진제작기술 발달로 차량성능이 향상된 Euro-4 기준 이상 충족 경유차는 휘발유차와 대기오염수준 차이가 크지 않다. 특히, EURO 5 기준 적용 경유자동차의 경우, DPF가 장착되어 있으며, 이 경우 미세먼지의 양은 가솔린자동차와 유사한 수준이다.³³⁾

32) 이재민, 한상용, 신희철(2009)가 추정한 피해오염비용은 도로교통부문에 대한 것이다. 「사회적 비용을 고려한 교통부문 유류세제 합리화 방안」, 한국교통연구원, pp. 78-82.

제5장 요약 및 정책건의

제1절 요약

세계 각국은 1997년 교토의정서, 리오지구환경선언과 의제 21, 코펜하겐의 기후변화협약 등을 통해 온실가스 감축 등 환경관련 문제의 해결을 위해 노력을 하고 있다. 선진국을 중심으로 하는 G8 및 APEC 정상회담에서는 온실가스 감축을 최우선 목표로 설정하고 각국이 일정수준에 맞게 추진계획을 세우도록 요구하고 있다. 최근 세계적으로 기후협약 등 환경에 대한 관심이 집중되고 있는 상황에서 우리나라는 온실가스 감축목표를 이행하고 저탄소 녹색성장을 구현하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 특히 이명박정부에서는 녹색성장, 저탄소배출 등 환경오염억제 및 완화를 위해 적극적으로 정책지원을 강구하고 있다.

친환경 구현의 환경오염물질 억제를 위해서는 국가의 역할뿐만 아니라 지방자치단체의 역할도 중요하다. 지방자치 활성화로 직접적인 지도·감독 권한이 중앙정부에서 지방자치단체로 이양되고 있는 현 상황 하에서 환경오염 억제 등에 대한 지방자치단체의 역할은 점점 더 커지고 있다. 특히 대기, 수질, 토양 등의 환경오염은 발생지역의 피해가 가장 크기 때문에 신속한 대응이 매우 중요하므로 지방자치단체의 역할을 수박에 없다. 그러나 환경오염 억제를 위한 경제적 수단인 부담금 및 조세는 대부분이 국가에 귀속되어 있어 지방자치단체가 환경관련 사업을 집행하는데 필요한 재원은 매우 미흡한 실정이다. 자치단체가 권한과 책임을 갖고 있는 환경관련 부과금·수도법 및 상하수도법에 근거한 원인자부담금, 종말처리시설부담금, 쓰레기유발부담

33) 「에너지부문의 기후친화적 조세체계 구축 및 세수활용 방안 마련에 대한 연구」 한국환경정책평가연구원, 2009.

금, 지하수이용부담금 정도이다. 지방자치단체가 장기적이고 종합적인 환경투자 계획 및 재원조달 계획을 수립하기 위해서는 지방자치단체의 안정적인 자체재원 확보가 필요하다.

본 연구의 목적은 환경오염물질 억제를 위한 자치단체의 수요는 증대하는데 비하여, 환경투자재원은 미흡하여 자체재원을 확보하고자 하는데 있다. 현재 부담금은 99종으로 집계되는데, 그 중 환경관련 부담금은 22종이다. 22종의 환경관련 부담금은 환경부 13종, 농림해양수산부 1종, 국토해양부 6종, 지식경제부 2종으로 구성되어 있다. 따라서 부처별로 다양하게 운영되고 있는 환경관련 부담금의 검토를 통해서 지역성이 강하거나 지방세수 확충효과가 있는 부담금을 대상으로 지방세로 전환하여 자치단체가 권한과 책임을 갖고 운영할 수 있는 방안을 모색하는데 있다. 현행 국가지우도의 환경관련 재정구조로는 친환경·녹색성장을 구현하기가 용이하지 않으므로, 환경개선부담금 등 지역과 밀접한 연관이 있으면서 징수관리가 효율적으로 운영되고 있지 않은 부담금을 대상으로 지방세화 방안을 모색하였다.

환경관련 부담금은 대부분 중앙부처인 환경부 소속으로 운영되고 있지만, 다음과 같은 점에서 지방세로 전환해야 할 필요성이 크다. 첫째, 일부 부담금은 유통·소비 과정에서 환경오염물질이 다량으로 배출됨으로 인하여 직접적인 원인이 되는 건물, 기타 시설물의 소유자(점유자)와 경유 자동차 소유자에게 부과하는데, 기본적으로 해당 지역의 환경오염피해가 가장 크다. 특히 환경이 갖고 있는 지역적인 특성으로 인해 환경오염물질에 따른 피해와 환경보존 등 편익이 지역주민에게 돌아가기 때문에 지방세의 편익과세 원칙에도 부합한다고 할 수 있다. 일부 환경관련 부담금은 환경오염물질 배출에 대한 지역성을 인정하고 산정방식에 지역계수를 두고 있다. 물론 자치단체 계층별로 차별화하고 있는 현행 지역계수가 환경오염 유발지역의 피해를 산정하는데 한계가 있기는 하다.

둘째, 환경관련 부담금은 부과 및 징수에 대한 관리가 매우 미흡하여 징수율은 낮고, 체납율은 높다. 반면 지방세의 징수율은 매우 높고 체납율은 낮다. 참고로 2008년도 결산자료에 의하면, 지방세 16개 세목의 징수율은 89%~100%로 집계되어 있다. 이중 징수율이 가장 낮은 89%인 세목은 자동차세이다. 따라서 환경관련 부담금

을 지방세로 전환하여 지방자치단체가 관리하게 되면 보다 효율적으로 운영하게 되어 징수를 등이 제고 될 것이다. 환경개선부담금은 부과액 대비 징수액의 징수율이 대부분 50%미만으로 나타나 징수관리가 제대로 이루어지고 있지 않다. 그 이외 여타 환경관련 부담금의 경우에도 징수율이 크게 다르지 않다. 부담금 징수에 대한 효과가 미흡할 경우에는 부담금 보다는 조세 등의 경제적인 수단을 활용하여 환경오염을 억제하는 것이 바람직하다. 징수율이 부진한 근본적인 원인은 환경관련 부담금이 국가 사무로 되어 있기 때문에 위임 받아 집행하는 지방자치단체 담당자는 환경관련 부담금 이외에 다른 고유 업무도 동시에 겸직하고 있기 때문이다. 또한 환경관련 부담금의 징수교부금이 10%로 되어 있는데, 이 비용은 부과 및 징수 업무를 수행하기에 행정비용으로 부족한 상황이다. 이러한 비현실적인 징수교부금 구조는 본인-대리인(principal-agent problem)을 야기 시키게 되어, 중앙정부 주도 환경정책의 효과를 반감 시키게 된다.

현행 환경관련 부담금은 운영되는 과정에서 부담금으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하는 경우가 대부분이다. 부담금이 효율적으로 운영되고 있는 지에 대한 평가는 부담금 부과이후 환경오염 배출이 감소되었는지를 판단하여 파악할 수 있을 것이다. 그러나 개별 부담금에 대한 성과평가는 거의 없는 실정이고, 한 예로 환경관련 부담금 및 기금은 모두 환경개선특별회계로 귀속되는데, 성과평가는 환경개선특별회계 전체에 대한 세출예산에 대하여만 실시하고 있다. 일부 환경관련 부담금이 재정수입 확충을 목적으로 운영되고 있다면, 지방세로 전환하는 것이 부과 및 징수차원에서 보다 효율적이라고 할 수 있다.

본 연구는 지역성과 세수 충분성의 두 단계 작업을 거쳐 22종의 환경관련 부담금 중 지방세로의 전환을 위하여 환경개선부담금을 선정하였다. 즉 첫 번째 단계의 지역성은 환경관련 부담금의 산출방식에 지역성을 의미하는 지역계수가 포함되어 있는 부담금이고, 두 번째 단계의 지방세수 충분성은 지방세로 전환될 때 어느 정도 세수 확충 효과가 있는 부담금을 의미한다.

본 연구는 환경개선부담금의 선정을 위하여 논리적인 검토를 하였으며, 특히 부담금의 개념은 무엇이며, 부담금이 설치된 주목적에 부합하게 제대로 운영되고 있는지

등에 대하여 살펴보았다. 특히, 환경오염 물질 억제를 위한 환경개선부담금이 역할을 제대로 수행하고 있는지, 그리고 그러한 환경개선부담금이 목적세와 차이가 있는지 등을 검토하였다. 또한 대안 모색을 위하여 선진 외국의 지방정부가 운영 중인 환경 관련 부담금, 부과금, 지방세 등을 벤치마킹하여 시사점을 참고하였다.

뿐만 아니라 지방세로의 전환을 위하여 지방세목, 과세표준, 세율 등을 검토하였다. 환경개선부담금을 지방세로 전환할 때 기존 세목의 과세대상으로 확대시킬 것인지 또는 새로운 세목으로 신설할 것인지 등을 검토하였다. 지방세는 2011년부터 새로운 지방세체제로 개편되어 지방세목이 11개로 된다. 따라서 본 연구는 2011년부터 개편되는 지방세체계 내에서 가장 적절하다고 판단되는 지역자원시설세를 선정하여 검토하였다. 또한 세목의 선정과 더불어 과세대상, 과세표준 등도 검토하였으며, 환경개선 부담금의 일부가 지방세로 전환될 경우 이에 대한 대략적인 세수 과급효과를 추정하였다.

제2절 정책건의

1. 기본방향

본 연구는 지역성이 강하거나 부담금이 지방세의 과세대상과 중복하여 부과되고 있는 대상을 중심으로 지방세원화 방안을 검토하였다. 부담금을 지방세로 전환하기 위한 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 환경오염과 관련하여 지역성이 강한 부담금을 대상으로 대안을 모색하고자 한다. 환경오염 유발이 전국적인지 또는 국지적인지에 따라 정책적 대응이 달라야 하지만, 환경오염이 국지적인 경우 지역차원에서 대응하는 것이 보다 신속하게 이루어져 효과적이다. 이 경우 환경오염에 대한 비용 부담은 해당 지방자치단체가 주체가 되어 부과 및 징수가 이루어질 필요가 있다.

둘째, 지방세수 증대 효과가 있는 환경관련 재원을 우선적으로 고려한다. 환경관련

지방자치단체의 재정 수요에 비하여 재원이 매우 미흡한 실정이다. 친환경·녹색성장 등 기후협약에 따른 국가정책 수행을 위한 지방자치단체의 역할이 증대하고 있는 현 시점에서 환경과 관련한 재원을 확충할 필요가 절실하다. 따라서 자치단체에서 자율적으로 권한과 책임을 갖고 집행할 수 있는 지방세원의 확충이 필요하므로 부담금의 지방세원화를 검토할 때 세수증대 효과가 가능한 부담금을 우선적으로 고려하고자 한다.

2. 부담금 선택

현행 환경관련 부담금은 환경개선부담금, 폐기물부담금, 수질개선부담금 등 총 22종으로 구성되어 있다. 부처별로 종합하면 환경부 13종, 농림해양수산부 1종, 국토해양부 6종, 지식경제부 2종이다. 본 연구에서 대안 모색을 위한 부담금은 크게 두 단계 작업을 통해 선택하였다.

첫째, 1단계는 지역성과 관련하여 환경관련 부담금이 지역과 밀접한 연관이 있는 부담금을 선택하고자 한다.

둘째, 2단계는 세수 충분성과 관련하여 환경관련 부담금 세입이 지방세수 확보에 기여할 수 있는 부담금을 선택하고자 한다.

우선 1단계의 목적은 현행 환경관련 부담금이 지역과 밀접한 연관이 있어 지방세로 전환이 가능한 지의 여부를 타진하고자 하는 것이다. 지역과의 연관성이 의미하는 것은 환경오염 발생 지역의 피해가 다른 지역에 비해서 크기 때문에 해당 자치단체의 역할이 가장 커야 한다는 차원이다. 그러한 의미에서 지역과의 연관성이 없는 부담금은 지방세의 조건을 충족하는데 문제가 될 수 있다고 본다. 지역과의 연관성은 간단한 방법에 의해 판단하고자 한다. 즉 환경관련 부담금의 지역과의 연관성은 현행 부담금의 산정방식에 지역계수를 포함하고 있는지의 여부에 따라 판단하고자 한다.

본 연구의 목적은 현행 환경관련 부담금의 지방세 전환에 있으므로 현행 환경관련 부담금의 산정방식을 그대로 인정한 상태에서 선별하는 작업을 진행하고자 한다. 22종의 환경관련 부담금의 산출방식을 살펴본 결과, 5종의 환경관련 부담금에 지역계수

가 포함되어 있다. 즉 지역계수가 포함되어 있는 환경관련 부담금은 배출부과금(대기환경, 수질), 환경개선부담금, 총량초과부담금, 생태계보전협력금, 해양생태계보전협력금이다. 이 중에서 총량초과부담금은 금강, 영산강, 섬진강, 낙동강의 수계별로 구분되어 있어 지역계수의 의미가 크지 않다고 보여진다. 또한 생태계보전협력금은 지역계수가 용도별 구분으로 사용되고 있어 본 연구에서 다루고자 하는 지역과의 연관성 의미와는 다르다고 볼 수 있다. 결국, 1단계에서 선택된 환경관련 부담금은 배출부과금(대기환경, 수질), 환경개선부담금, 해양생태계보전협력금이 된다.

2단계의 목적은 일부 환경관련 부담금이 지방세로 전환될 경우, 지방세수 확충에 기여할 수 있는지의 여부를 타진하고자 하는 것이다. 환경관련 부담금의 지방세 전환의 궁극적인 목적은 환경오염 억제를 위한 지출 증대에 대한 지방재정 확충이다. 현 시점에서 환경오염 억제를 위한 지방재정 지출은 증대되는데 비하여 지방 세출예산은 한정되어 있기 때문이다. 따라서 지역의 환경오염과 밀접한 연관이 있는 일부 환경관련 부담금의 지방세 전환을 통해 지방세수를 확충하고자 한다. 이를 위해서는 지방세로 전환되는 환경관련 부담금의 세입이 지방재정에 기여할 수 있는 수준이 될 필요가 있다고 본다.

결과적으로 1단계와 2단계를 모두 충족하는 환경관련 부담금은 환경개선부담금이 된다. 환경개선부담금은 환경관련 부담금 중 가장 큰 규모의 부담금인 반면 문제가 많은 부담금 중의 하나이기 때문에 적합한 대상이라고 본다.

환경개선부담금의 세입은 국가의 환경개선특별회계로 귀속된 후 사용되는데, 환경개선특별회계는 환경개선부담금 이외에 대기환경배출부과금 등 여러 환경관련 부담금 및 부과금 등의 세입으로 구성되어 있다.³⁴⁾ 반면, 환경개선특별회계에서 지출되는 세출항목은 중소도시지방 상수도개발, 하수처리장설치사업, 하수관거정비사업, 농어촌마을하수도정비사업, 공단폐수처리시설, 쓰레기처리시설 등 주로 지방자치단체가 집행해야 할 사업이 대부분이다. 즉 환경개선특별회계에서 지출되고 있는 대상 사업의 대부

34) 환경개선특별회계는 대기환경배출부과금, 수질개선부담금, 수질환경배출부과금, 생태계보전협력금, 폐기물부담금, 재활용부과금, 방치폐기물처리이행보증금, 폐기물처리시설의 사후관리이행보증금, 환경개선부담금 등의 세입으로 구성되어 있다.

분은 지역성이 강하다고 할 수 있으나, 관리주체가 국가로 되어 있어 세입이 국가로 귀속되고 있는 실정이다. 대기와 관련해서는 대기환경배출부과금과 환경개선부담금이 있는데, 세출항목은 수도권대기환경개선대책 추진 정도이다.

3. 지방세 전환방안

가. 과세대상

환경개선부담금은 환경오염물질을 다량으로 배출하여 환경오염의 직접적인 원인이 되는 건물이나 그 밖의 시설물 소유자 또는 점유자와 경유를 연료로 사용하는 자동차의 소유자에게 부과된다. 본 연구는 환경개선부담금의 부과대상과 징수실적을 토대로, 경유자동차에 부과되는 대기오염물질을 지방세의 과세대상으로 검토하고자 한다. 그 이유는 첫째, 지구온난화와 관련하여 논의되고 있는 탄소세와 관련이 있으며, 현 환경정책 상황 하에서 현실적으로 채택 가능성이 있다. 둘째, 지방세수 확충 효과가 있다. 셋째, 과세대상으로 인한 세무행정비용이 크지 않다. 우선, 경유자동차의 도로주행으로 인한 대기오염물질 중 이산화탄소는 지구 온난화와 관련하여 탄소세로 논의되고 있는데, 그 이외의 대기오염물질에 대한 부분이 제외되어 있으므로 이를 지방세로 흡수할 수 있는 가능성이 있다고 본다. 그리고 경유자동차에 부과되고 있는 환경개선부담금의 징수액이 크기 때문에 지방세로 전환될 경우, 환경관련 지방재정지출이 증대되고 있는 상황 하에서 세수확충에 크게 도움이 될 수 있다. 마지막으로 경유자동차를 과세대상으로 할 경우 세무행정비용이 크지 않은 이유는, 경유자동차에 부과되는 환경개선부담금과 대상이 동일하고, 자동차 종류에 따라 대기오염물질등급이 표시되어 있어 추가적인 세무행정비용이 크지 않기 때문이다.

지구온난화 방지대책과 관련하여 최근 논의되고 있는 대기오염물질 중 이산화탄소(CO₂)는 탄소세의 과세대상으로 검토되고 있는데, 환경개선부담금 부과대상 중 탄소세 부분을 제외한 일반대기오염물질은 남게 될 것이다. 따라서 경유자동차에서 배출되는 대기오염물질(CO₂, HC, NOX, PM, SO₂)을 구분하여, 지방세 과세대상은 CO₂

이외의 대기오염물질인 CO, HC, NOX, PM, SO₂ 등을 중심으로 논의하는 것이 현실적이라고 본다. 현재 교통에너지환경세는 2012. 12. 31일부로 폐지되고 휘발유와 경유에 대하여 개별소비세가 부과될 예정이다. 중장기적으로 휘발유와 경유 등 에너지관련 세제는 환경관련세로 개편 될 예정이지만, 탄소세의 도입과 더불어 환경개선 부담금이 개편될 수밖에 없는 상황이라고 본다.

경유자동차분 중 일반대기오염물질에 대한 환경개선부담금을 지방세 과세대상으로 전환하는 것이 바람직한 이유를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 탄소세로 흡수 예정인 CO₂이외에 CO, HC, NOX, PM, SO₂ 등 일반대기오염물질이 배출하는 오염 피해 비용이 매우 높다. 둘째, 특히 경유 자동차로 인한 피해비용이 도로교통부문의 대부분을 차지하고 있다. 셋째, 일반대기오염물질은 자동차별로 등급화 되어 있어 지방세로 전환되어 과세되어도 세무행정비용이 추가적으로 발생하지 않는다. 넷째, 환경개선부담금의 징수실적이 47%(2009) 정도로 매우 낮는데(경유자동차에 대한 징수율은 시설물보다 더 낮음), 지방세의 과세대상으로 전환되면 징수율 관리가 보다 효율적이다. 마지막으로 경유자동차에 부과되고 있는 환경개선부담금 징수규모가 4,586억 원(총 규모의 74.1%)으로 지방세 세수확충 효과가 크다.

나. 지방세목 선택

본 연구에서는 신세목을 신설하는 방안보다는 기존 세목의 과세대상을 확대하는 쪽으로 검토하고자 한다. 그 이유는 2009년 지방세법의 대폭적인 개편을 통해, 2011년부터 지방세 세목이 16개에서 11개로 축소될 예정인데, 이 시점에서 세목을 증가시키는 것은 현실적으로 적절하지 않기 때문이다. 세목의 단순화는 그 동안 지방세목이 너무 많아 복잡하다는 지속적인 지적을 반영하여 개편한 것이다.

기존세목의 과세대상을 확대할 경우 가장 용이한 세목은 지역자원시설세라고 본다. 지역자원시설세는 2011년부터 기존의 지역개발세와 소방공동시설세가 통합되어 신설 예정인 세목이다. 지역개발세와 소방공동시설세가 모두 시·도 목적세이므로 지역자원시설세 역시 시·도 목적세로 신설 된다. 지역개발세는 지역별로 산재해 있는 특수

부존자원을 재원으로 하여 지역개발·수질개선 및 수자원보호에 필요한 자주재원을 확충하고, 지역균형발전을 도모할 수 있는 경비를 충당하기 위하여 자원을 활용하는 자나 자원을 개발하는 자에게 부과하는 목적세이다. 소방공동시설세는 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 기타 공공시설에 필요한 경비를 충당하기 위하여 그 시설로 인하여 이익을 받는 자에 대하여 부과하는 목적세이다. 지역자원시설세는 지방세의 유일한 목적세³⁵⁾라고 할 수 있는데, 지역자원시설세가 환경과 무관하지 않고 특히 지역개발세는 법정외세의 역할도 동시에 수행하여 왔기 때문에 환경관련 부담금이 지방세로 전환될 경우 가장 적절한 세목이라고 본다.

지역개발세와 소방공동시설세의 설립취지는 환경개선 혹은 천연자원보호, 소방시설 개선 등을 위하여 도입한 목적세이다. 특히, 법정임의세로 신설된 지역개발세는 법정외세를 설치할 수는 없지만 지역특성에 따라 발생하게 되는 특수한 여건에 부합한 재원 마련을 위한 목적으로 도입된 세목이다. 따라서 지역개발세가 지역에서 발생하는 일반대기오염물질 감소를 위한 재원을 마련하기 위해 과세대상을 확대하는 것이 크게 문제되지 않는다고 본다. 환경개선부담금의 부과목적은 지역의 환경개선을 위한 재원마련을 위해 부과하고 있기 때문이다. 그러한 측면에서 2011년부터 도입되는 지역자원시설세는 환경개선부담금이 지방세로 전환될 경우 적절한 지방세목이라고 본다.

다. 과세표준

일반대기오염물질은 환경개선부담금 중 경유자동차가 배출하는 부분으로 현행 부과기준은 기준부과금액, 부과금 산정지수, 오염유발계수, 차령계수, 지역계수이다. 즉 기준부과금액은 반기를 기준으로 20,250원이고, 2010년도 부과금 산정지수는 1.8, 오염유발계수는 엔진 배기량에 따라 6등급(2,000cc 이하: 1.00, 2,000cc 초과-2,500cc 이하: 1.25, 2,500cc 초과-3,500cc 이하: 1.75, 3,500cc 초과-6,500cc 이하: 2.64, 6,500cc 초과-10,000cc 이하: 4.50, 10,000cc 초과: 5.00)으로 구분하여 배기량이 클수록 높

35) 지방교육세가 목적세로 되어 있으나 이는 지방세이기보다는 교육재정교부금으로 간주되는 관계로 실질적인 본 연구에서는 그 이외의 실질적인 목적세를 중심으로 논의한다.

은 가중치를 부여한다. 차령계수의 경우에도 차령이 3년 미만부터 10년 이상으로 6등급으로 구분하여 0.5부터 1.16의 가중치를 부여하고 있다. 지역계수는 지역의 인구수(10만 미만부터 500만 이상)에 따라 5등급으로 구분하여 0.40부터 1.53의 가중치를 부여한다.

경유자동차에 대한 환경개선부담금은 그동안 운행거리와 상관없이 배기량에 따른 오염유발계수와 연식에 따른 차령 등에 따라 일률적인 부과로 대기오염을 제대로 반영하고 있지 못하다는 지적을 받아왔다. 한편 경유자동차는 자동차산업의 기술개발과 대기오염물질 배출 저감노력 등에 의해 배기량이 큰 자동차가 반듯이 대기오염물질을 더 많이 배출하지는 않는다. 따라서 현행 사용되고 있는 자동차 엔진 총배기량 등급에 의한 오염유발계수를 연비에 의한 등급으로 전환하도록 하여 경유자동차가 배출하는 대기오염물질에 대한 반영을 높일 필요가 있다고 본다.

따라서 지역자원시설세의 과세대상인 경유자동차의 일반대기오염물질에 대한 과세 표준은 자동차 배기량이 아닌 에너지소비 등급에 따른 연비 등급을 기준으로 대안을 검토하고자 한다. 현행 연비 등급은 1등급에서 5등급으로 구분되어 있다. 1등급은 1ℓ당 15km 이상을 주행하는 자동차가 해당하고, 5등급은 8.3km 이하를 주행하는 자동차가 해당된다.

오염유발계수가 배기량 기준인 경우에는 6등급으로 구분되어 있는데, 연비 기준으로 전환할 경우에는 5등급으로 나뉘게 된다. 그러나 1996년도 이전에 출고된 경유자동차의 경우를 고려하여 6등급으로 설계하는 것이 적절하다고 본다. 즉 1996년 이전에 출고된 자동차는 별도의 등급을 하나 더 마련하여 일괄적으로 부여 할 필요가 있다고 본다. 본 연구에서는 편의상 등급별 계수를 기존의 계수 그대로 부여하는 방식을 택하였지만, 이것은 일반대기오염물질이 지역자원시설세로 전환되는 시점에서보다 정교한 시뮬레이션에 의한 과세표준을 설정할 필요가 있다. 즉 연비 1등급인 15km 이상은 1.00, 2등급: 1.25, 3등급 1.75, 4등급 2.64, 5등급 4.50 그리고 6등급은 1996년도 이전 차량으로 5.0를 부여하였다.

자동차 연식에 의한 차령계수의 경우에도 운행거리와 상관없이 부과하는 데 이것은 문제가 있다. 경유자동차에 부과되는 환경개선부담금은 등록된 경유자동차의 보유

기간을 기준으로 부과되기 때문에 경유자동차의 실제 운행거리에 비례하여 발생하는 대기오염물질 배출정도를 충분히 반영하지 못한다. 즉 차량이 높은 경유자동차가 차량이 낮은 자동차에 비하여 대기오염물질을 더 많이 배출한다고 볼 수 없다. 그러나 매년 부과대상 경유자동차의 운행거리를 측정한다는 것이 현실적으로 용이하지 않다고 본다. 따라서 차량계수에 문제는 있지만 그대로 사용할 수밖에 없다고 본다.

환경개선부담금에서 사용되고 있는 지역계수는 인구기준으로 지역계수를 적용하고 있지만, 화물자동차 운송사업자가 소유한 자동차, 전세버스운송사업 및 특수여객자동차운송사업에 사용되는 자동차 등은 특수한 상황을 고려하여 지역계수를 적용하고 있다. 즉 지역계수는 인구를 기준으로 구분하였지만 기타 환경개선부담금 부과액 산정시 반영해야 하는 기타 사항을 고려하였다고 볼 수 있다. 따라서 지역자원시설세의 과세표준 설정의 경우에도 당분간 그대로 적용하는 것이 적절하다고 본다.

또한 경유자동차당 부과 기본금액은 지역자원시설세의 경우에도 기본적으로 동일하게 부과하도록 한다. 그러나 지역자원시설세는 1년에 한번 신고납부 또는 조례로 정하는 바에 따라 보통징수의 방법에 의하므로 반기로 납부하고 있는 환경개선부담금을 연납으로 전환하는 것이 적절하다고 본다. 그렇게 하면 반기로 되어 있는 부과 기본금액은 20,250원에서 40,500원으로 조정할 필요가 있다.

종합하면 환경개선부담금 중 경유자동차에 해당하는 부분을 지역자원시설세의 과세대상으로 전환할 경우, 과세표준은 기본적으로 환경개선부담금의 부과기준을 준용하고자 하나, 대폭적인 개정이 필요한 부분은 오염유발계수이고, 부분적인 조정이 필요한 부분은 반기로 되어 있는 기준부과금액을 1년으로 조정하는 것이다.

라. 파급효과

환경개선부담금의 일부인 경유자동차의 일반대기오염물질이 지역자원시설세의 과세대상으로 전환되면 지방세수의 확충에 기여하게 된다. 본 연구에서는 일반대기오염물질이 지역자원시설세의 과세대상으로 흡수될 경우, 현행 환경개선부담금에서 차지하는 일반대기오염물질을 대상으로 세수확충 효과를 추정하고자 한다. 이를 위해서는

연비등급에 따른 등급별 경유자동차 분포가 배기량 등급에 따른 경유자동차 분포와 크게 다르지 않다는 가정 하에서 추정이 가능하다.

이재민, 한상용, 신희철(2009)은 대기오염배출 사회적 피해비용을 CO₂에 대한 것 과 그 이외 CO, HC, NOX, PM, SO₂ 등 일반대기오염물질에 대한 것으로 구분하여 추정하였다. 즉 CO₂에 의한 사회적 피해비용은 143,742억원이고, CO, HC, NOX, PM, SO₂ 등 일반대기오염물질에 의한 사회적 피해비용은 4,595억원으로 추정하였다. CO₂로 인한 피해비용이 사회적 피해비용의 3.1%이고, 일반대기오염물질에 해당하는 부분이 96.9%이다. 따라서 경유자동차의 일반대기오염물질에 의한 세수는 이러한 사회적 피해비용을 고려하여 환경개선부담금의 징수규모 중에서 이산화탄소에 의하여 징수된 규모를 제외하면 될 것이다. 즉 2009년 기준 경유자동차에 부과되고 있는 환경개선부담금 징수규모가 4,586억 원인데, 이 중 이산화탄소에 의한 3.1%를 제외한 96.9%에 해당하는 부분이 일반대기오염물질에 의한 부분이고 보면 될 것이다. 즉 4,586억원의 96.9%인 4,444억원이 지역자원시설세로 전환되면 증가하게 되는 세수 파급효과라고 본다.

본 연구에서 논하는 환경관련 부담금의 지방세 전환은 부처 간에 이권이 있기 때문에 현실적으로 합의점을 도출하기에는 상당한 시간이 소요될 것이라고 본다. 우선적으로 환경부가 환경관련 부담금의 일정 세입부분을 포기해야만 지방으로 이전할 수 있는데, 이것은 현실적으로 용이한 일이 아니다. 환경부는 탄소세 도입논의와 더불어 일부 환경관련 부담금의 문제를 인지하고 개편하고자 노력 하고 있다. 그러나 환경부가 제시하고 있는 개편 방안은 환경관련 부담금의 귀속 주체를 변경하는 것이 아니고 개선책을 마련하는 것이다. 결국 친환경 구현을 위한 환경오염 물질 역제는 어느 계층의 정부가 담당하는 것이 경제적으로 효율적인지에 따라 결정하도록 해야 할 것이다.

【참고문헌】

- 강주영(2009), “환경보호수단으로서의 부담금에 관한 공법적 검토”, 『공법학연구』, 10권, 4호.
- 구해동(2002), “부담금과 조세”, 『조세법 연구』.
- 권강웅(2009), 『지방세 강론』, (주)영화조세통람.
- 경기개발연구원(2005), 『경기도의 지방환경세 도입방안 연구』.
- 김승래(2010), 『친환경 자동차세제 개편방안』, 한국조세연구원 공청회자료, 2010. 5. 4.
- 김승래, 박상원, 김형준(2008), 『세제의 환경친화적 개편에 관한 연구』, 한국조세연구원.
- 김유돈(2006), “부담금”, 『고시연구』, 12월.
- 기획재정부(2010), 『2009 부담금 운용보고서』.
- 박기백·박상원·손원익(2007), 『목적세의 정치경제학적 모형과 실증분석』, 한국조세연구원.
- 박상희(2005), “부담금의 법적 문제”, 『공법학연구』, 제6권, 제3호.
- 박윤훈(2002), 『최신 행정법강의(하)』, 박영사.
- 박정우·이현선(2002), “환경친화적 조세개혁방안”, 『세무학연구』, 제18권, 제3호.
- 손원익·김상현·김진수·박기백·한도숙(1998), 『준조세의 실태와 정책방향』, 한국조세연구원.
- 손원익·정재호·김형준·김상현(2004), 『기업의 준조세 부담과 정책방향』, 한국조세연구원.
- 안영환·이호무·오인하(2008), 『자동차 연비규제의 중장기 효과분석』, 에너지경제연구원.
- 오연천(1992), 『한국조세론』, 박영사.
- 이덕만·박정수(2007), “환경재정의 성과제고를 위한 정책과제에 관한 연구”, 『재정논집』, 21(2).
- 이덕만(2008), “환경개선부담금제도의 성과제고를 위한 정책과제 연구”, 『한국정책과학학회보』, 제12권, 제4호.
- 이성인(2009), 『국가 에너지절약 및 효율향상 추진체계 개선방안 연구: 수송부문의 에너지효율 평가』, 에너지경제연구원.
- 이재민·한상용(2009), “도로교통부문의 사회적 비용과 유류세제 개편방향”, 『규제연구』, 제18권, 제2호.
- 이재민·한상용·신희철(2008), 『사회적 비용을 고려한 교통부문 유류세제 합리화 방안』, 한국교통연구원.
- 이재민(2010), 『사회적 비용을 고려한 교통부문 유류세제 합리화 방안』, 한국교통연구원.

- 이정전(2008), 「환경경제학」, 박영사.
- 한국환경정책평가연구원(2009), 「에너지부문의 기후친화적 조세체계 구축 및 세수활용 방안 마련에 대한 연구」.
- 행정안전부(2010), 「2010년도 지방자치단체 예산개요」.
- 환경부, (2009), 「2009 환경백서」.
- _____, 「세입세출 예산개요」, 각년도.
- _____, 「세입세출 결산개요」, 각년도.
- Baumol, W. J.(1972), “On Taxation and the Control of Externalities,” *American Economic Review*, 62, pp. 307-322.
- Baumol, W. J. and W. E. Oates(1988), *The Theory of Environmental Policy*, 2nd ed., Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Bird, R. M.(1997), “Analysis of Earmarked Taxes,” *Tax Notes International*, June 1997, pp. 2095-2116.
- _____(1999), “Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment,” IMF Working Paper, Dec.
- _____(2008), “Tax Assignment Revisited,” International Studies Program Working Paper 07-09, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, August.
- Oates, Wallace E(1991). “Pollution Charges as a Source of Public Revenues.” Discussion Paper No. QE92-05, Resources for the Future, Washington, DC.
- _____(1996), “Taxation in a Federal System: The Tax-Assignment Problem,” *Public Economics Review*(Taiwan), Vol, 1, pp.35-60.
- _____(1995), “Green Taxes: Can We Protect the Environment and Improve the Tax System at the Same Time?,” *Southern Economic Journal*, 61(4), pp. 915-922.
- <http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/Main.htm>(OECD/EEA database on instruments used for environmental policy)

Ⅲ. 담배소비세제의 합리적 개편을 위한 연구

신 두 섭 (수석연구원)



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



목 차



제1장 머리말	219
제1절 연구배경 및 목적	219
제2절 연구범위 및 방법	220
제2장 담배소비세 관련 이론	223
제1절 담배소비세의 개념과 성격	223
1. 담배소비세의 개념	223
제2절 담배소비세 관련 이론	225
1. 기존의 주요 연구 내용	225
2. 이론적 논의	230
3. 담배가격의 적정성과 기존 연구	242
제3절 담배소비세와 지방재정과의 관계	246
제3장 담배소비세 현황과 문제점	252
제1절 우리나라 담배소비 및 세수현황	252
1. 현행 담배관련 소비세 체계의 현황	252
제2절 담배소비세 관련 문제점	259
1. 물가상승 미반영	259
2. 수시적·재량적 세율인상	260
3. 세부담의 역진성	262
제3절 외국의 담배소비세 관련 사례 및 시사점	262
1. 담배소비세제 개편 해외 동향	262

제4장 담배소비세제의 개선방안 및 그에 따른 추계	279
제1절 담배소비세제의 개선방안	279
1. 기본방향	279
2. 과세 방식별 대안	280
3. 각 대안별 장단점	290
제5장 맺음말	291
【참고문헌】	292



표 목 차



표 2-1. 담배소비세 세율에 대한 규정 225

표 2-2. 담배소비세의 세율구조 변천과정 236

표 2-3. 연도별 담배소비세 및 세율, 소비자물가지수 추이 238

표 2-4. 담배가격 탄력성에 관련한 기존의 연구 243

표 2-5. 최근 담배소비세의 자치단체 유형별 추이 247

표 2-6. 지방세목별 변화추이 248

표 2-7. 강원도의 시세 사례(2008년도) 249

표 2-8. 강원도의 군세 사례(2008년도) 250

표 2-9. 시군세의 변이계수 251

표 3-1. 담배소비세과세기준 256

표 3-2. 우리나라 담배 관련 제세공과금 및 가격구조의 변화추이 256

표 3-3. 담배가격대별 과세 및 가격구조 258

표 3-4. 일본의 담배소비세율 개정(구 3급품 이외의 제조담배) 264

표 3-5. 일본의 담배소비세율 개정(구 3급품 제조담배) 264

표 3-6. 일본의 담배소비세수 현황 265

표 3-7. 일본의 담배소비세를 통한 재원의 구성 및 비율 265

표 3-8. 일본의 최근 담배소비세 인상(2010.10.01일부) 268

표 3-9. 미국 연방정부 담배소비세 세율과 세수추이 270

표 3-10. 2009년도 담배소비세 인상현황 272

표 3-11. 영국의 담배세 세율 274

표 3-12. 아일랜드와 영국의 담배세 가격변동 비교 275

표 3-13. 독일의 담배세 과세대상과 세율 276

표 3-14. 호주의 담배소비세 과세대상 및 세율 276

표 3-15. 담배관련 제세공과금 및 가격구조의 국제비교(2009년6월 1일 기준) ... 277

표 4-1. 물가연동제 과거 5년간 물가상승분 반영 사례	282
표 4-2. 물가연동제 종량세(제1안)	283
표 4-3. 종가세(제2안)	286
표 4-4. 혼합형 과세(종량세+종가세)(제3안)	289
표 4-5. 3가지 대안별 장단점 비교	290



그림 목 차



그림 1-1. 연구 체계	221
그림 2-1. 우리나라 담배물가지수와 담배소비량의 추이	226
그림 2-2. 종량세와 독점기업의 선택	231
그림 2-3. 종가세와 독점기업의 선택	232
그림 2-4. 물가상승률과 담배소비세율 추이	239
그림 2-5. 담배소비세 비중 추이	247
그림 3-1. 담배관련 제세 구성	252
그림 3-2. 담배소비세, 지방교육세, 건강증진부담금의 추이	254
그림 3-3. 담배관련 제세공과금의 변화 추이	257
그림 3-4. 담배가격대별 과세비율 차이	259
그림 3-5. 담배 소매가와 조세/부담금 합계	261
그림 3-6. 일본의 담배 소매가와 조세/부담금 합계	266
그림 3-7. 일본의 담배소비세의 추이	267
그림 3-8. 미국 연방정부 담배소비세 세율과 세추 추이	271
그림 3-9. 주정부 평균 담배세율 추이	273
그림 4-1. 과세방식별 대안	281

제1장 머리말

제1절 연구배경 및 목적

우리나라의 흡연 실태와 담배의 피해는 대부분 그 심각성을 공감하고 있을 것이며, 이에 따른 적극적인 대책 마련이 시급하다는 것 또한 공감하고 있을 것이다. 하지만, 최근 이루어지고 있는 담배가격의 인상과 관련한 논란이 이루어지고 있는 것에서 어떠한 방법과 어떠한 수단을 통해 흡연과 담배로 부터의 피해를 줄일 수 있을 것인가에 대한 이견이 분분할 수밖에 없다. 특히, 매스컴이나 정부 당국에서도 담배가격 인상과 관련하여서는 다양한 의견이 나와 있고 이 가운데 이견들 간에 의견 충돌까지 대립하고 있는 상황이다. 예를 들면, 담배가격 인상 여부에 대한 찬반에서부터 인상 폭과 횡수를 어디까지 할 것이며, 그리고 그 재원을 어떻게 활용할 것인가에 이르기까지 의견 또한 분분한 것이 사실이다. 여기서 담배가격과 관련하여 담배에는 담배소비세를 포함하여 몇 가지의 제세 공과금이 부과되고 있다. 특히 주가 되고 있는 담배소비세는 지방세 중 하나의 세목으로써 지방자치단체의 세원으로써 그리고 담배관련 제세공과금을 구성하는 요소로서 그 의미가 크다고 할 수 있다. 우리나라의 담배소비세는 5년 동안 과세금액이 일정(종량세)부분 유지되고 있어 담배소비세액이 담배가격에 연동되지 않아 조세부담의 불형평성이 초래되고 있다고 제기되고 있다. 이것은 결국 담배소비세액이 가격과 연동되지 않아 지방세수의 안정적인 신장이 불가하다는 이야기이다. 담배소비세를 부과하게 되는 근본적인 목적에 대한 질문이 여기서 나올 수 있는데 담배소비 억제, 과세의 형평성 및 지방세수의 안정적인 확보를 위한 합리적인 세제개편이 필요하다. 현행 담배소비세제의 목적 및 기능 중 하나는 국민건강 증진 및 담배소비억제에 대한 기능을 가지고 있다고 할 수 있다. 하지만 이러한 기능

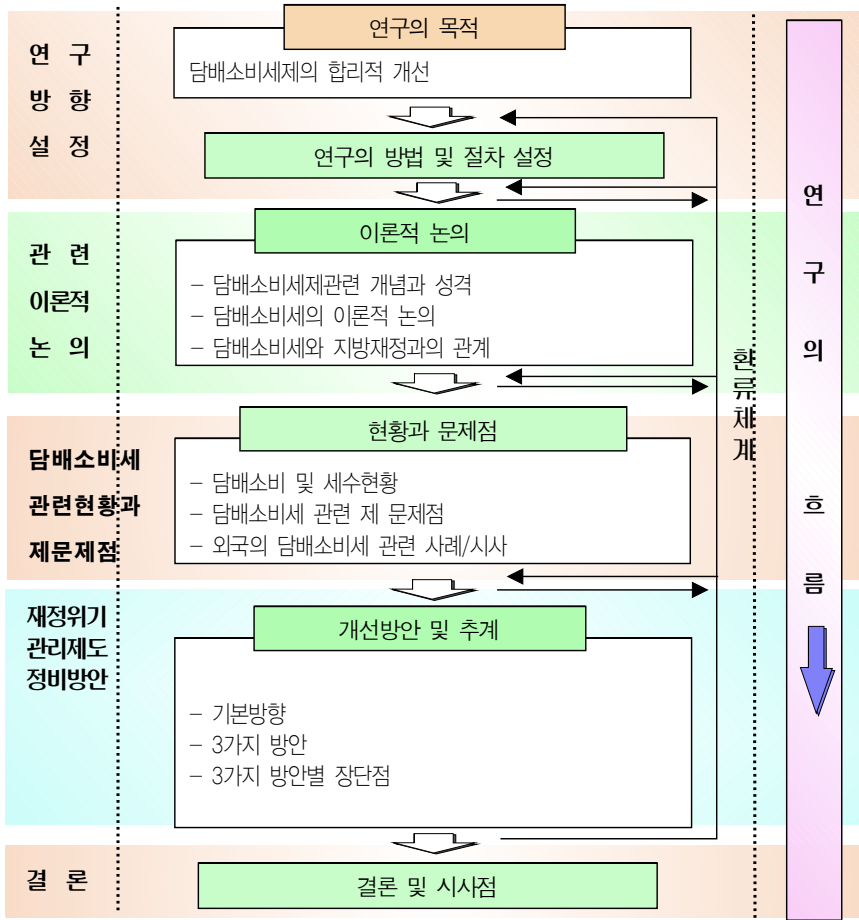
이 미흡하다는 평이 높다. 이는 담배가격이 세액에 미반영 되어 과세 형평성을 저해하고 있다는 지적도 있다. 현행 담배관련 세제의 현황을 파악하는 것도 매우 중요하다. 또한 과세 형평성 저해 정도를 함께 파악할 필요가 있다. 결국 현재와 같이 외부 불경제 품목 중 하나인 담배를 어떻게 하면 소비억제 측면에서의 기능을 강화할 수 있을지에 대한 방안을 찾는 데에도 본 과제에 그 목적을 둘 수 있다고 할 수 있다.

제2절 연구범위 및 방법

담배소비세 관련 제 문제점을 파악하고 이에 대한 합리적 개선책을 제시하기 위해서는 무엇보다도 지방자치단체의 지방세목 중 중요한 위치를 점하고 있으며, 국민건강 증진과 흡연억제라는 양측의 목적을 모두 달성할 수 있는 측면에서의 연구의 방향성이 제시되어야 할 필요성이 있다. 이를 위해서 현재 담배소비에 대한 정확한 현황 파악과 이를 통한 담배소비세가 지방자치단체의 세수확충에 얼마만큼의 영향, 즉 지방재정과의 관계를 가지고 있는지에 대한 파악이 필요하게 된다. 그리고 이에 기초하여 담배소비세와 관련한 제 문제점을 파악하게 되며 기존의 제도에 대한 개선 및 새로운 개선책의 모색이 가능하게 될 것이며 이것이 실제로 적용될 때 가능한 세수 추계도 이루어질 수 있을 것이다.

그러나 담배소비 및 담배소비세와 관련된 현황을 파악하고 현 관련 제도가 안고 있는 문제점에 대한 정확한 파악은 충분히 이루어지고 있지 못하다. 현재 지방자치단체의 중요한 재원 중 하나인 담배소비세에 대한 정확한 법적 개념 정립과 함께 현 제도가 과거 5년 동안 종량제 체계를 유지하면서 안고 있던 문제점을 정확히 직시할 필요가 있다. 해외 사례들에서도 보면 완전한 종량제보다도 이에 대한 몇몇 단점들을 보완한 개선된 제도들이 도입되어 시행되고 있다. 본 연구에서는 이와 같은 관점 하에 연구의 체계를 [그림 1-1]과 같이 구성하였다.

그림 1-1. 연구 체계



본 연구는 담배와 관련된 전체적인 제세공과금을 연구 범위로 하고 있지는 않고 담배소비세에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 우리나라 지방세의 특성을 감안 할 때 정책적 의도에 따라 단시적으로 담배소비세를 인상하여 왔기 때문에 이러한 경우를 해외 사례에서 찾기가 어렵고 우리나라만의 특징으로 단정하여 연구를 진행하는 데에는 한계가 있을 것으로 보인다. 따라서 연구범위 및 대상은 담배소비세로 국한하여 접근하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 정책대안도 기존의 방식을 준용하는 방식과

이를 일부 개선한 내용으로 3가지 개선 방안에 대해 강구하였다.

다만, 주요국 사례분석에서는 소비세에 있어서의 종량세와 종가세의 형태별 도입 사례와 이를 혼용하는 경우 등으로 국가별 형태를 검토함으로써 정책함의를 도출하였다.

방법론적으로는 문헌조사, 통계적 기법 등을 다각적으로 시도하였다. 또한 각 개선책에 따른 담배소비세의 추계에 있어서는 계량적 방법론을 적용하였다. 또한 이들 각 개선책에 대한 실질적 정책효과 및 한계에 대해서는 정책토론회를 통해 전문가들의 의견 수렴과 함께 관련 부처 공무원들의 대안, 그리고 관련 기관의 담당자의 방문 및 전화 인터뷰를 실시하였다. 아울러 국내·외 자치단체의 담배소비세 담당부서 관련 실무자와의 심층 인터뷰를 통해 지방자치단체의 입장도 청취하였다. 그러나 본 연구는 보다 다양한 접근 방법을 취하고 있기 때문에 통계분석, 사례분석, 인터뷰조사 등을 종합적으로 검토하여 정책방안을 제시하였다.

본 연구의 보다 구체적인 연구범위는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 우선 제1장 서론에 이어 제2장에서는 지방자치단체의 담배소비세 관련 이론적 논의를 검토하고 있다. 제3장에서는 담배소비세 관련 현황과 문제점으로 우리나라의 담배소비 및 세수 현황과, 담배소비세관련 제 문제점을 파악하고자 한다. 그리고 외국의 담배소비세 관련 사례 및 시사점을 도출한다.

주요국의 담배소비세 관련 현황 파악을 통해 우리나라 담배소비세 개선에 주는 시사점을 도출하고자 한다. 제4장에서는 담배소비세제의 개선방안 및 그에 따른 추계로서 담배소비세제의 개선방안을 3가지 측면에서 접근하고 있다. 또한 이러한 개선 후에 있게 될 담배소비세제의 추계도 함께 하고자 한다. 마지막으로 5장 맺음말로 구성 되어 있다.

제2장 담배소비세 관련 이론

제1절 담배소비세의 개념과 성격

1. 담배소비세의 개념

담배소비세는 지방세로서 제조담배에 부과되는 것이다. 제조담배의 개비 수(20개비) 또는 중량을 기준으로 부과하는 종량제 방식으로 부과하고 있는데, 과세대상 담배는 흡연용 담배, 씹는 담배, 냄새 맡는 담배의 4종으로 구분하고 있다.

납세의무자는 제조사인 한국담배인삼공사, BAT Korea, Philip Morris International 과 수입판매업자 및 외국으로부터의 반입자이며, 제조자는 제조장으로부터 반출한 담배에 대하여 담배소비세를 납부할 의무가 있고 수입판매업자는 보세구역으로부터 반출한 담배에 대하여 담배소비세를 납부할 의무가 있다. 면세담배를 반출한 후 당해 용도에 사용하지 아니하고 다른 용도로 처분한 경우 그 처분한 자가 납세의무가 있다. 과세시기¹⁾는 제조장 또는 보세지역에서 반출시에 과세하게 되어 있다.²⁾

1) 지방세법 제225조

2) 아울러 동법 제225조에 납세의무자를 고시하고 있는데, ① 제조자는 제조장으로부터 반출한 담배에 대하여 담배소비세를 납부할 의무와, ② 수입판매업자는 보세구역으로부터 반출한 담배에 대하여 담배소비세를 납부할 의무, ③ 외국으로부터 입국하는 자의 휴대품 또는 탁송품·별송품으로 담배가 반입되는 때에는 그 반입자가 담배소비세를 납부할 의무, ④ 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 방법외의 방법으로 담배를 제조하거나 국내로 반입하는 경우, 그 제조한 자 또는 반입한 자가 각각 담배소비세를 납부할 의무가 있음을 규정하고 있다. 그리고 ⑤ 제232조의 규정에 의한 면세담배를 반출한 후 당해 용도에 사용하지 아니하고 매도·판매·소비 그 밖의 처분을 한 경우에는 제1항 내지 제4항의 규정에 불구하고 그 처분한 자를 담배소비세의 납세의무자로 보고 있다. 또한 동법 제227조에 의하면 납세지에 대해서도 규정하고 있는데, ① 제225조제1항 및 제2항의 경우 담배소비세의 납세지는 담배가 매도된 소매인의 영업장 소재지를 관할하는 시(특별시·광역시)를 포함한다. 이하 이 절에서 같다·군으로 하고 있으며, ② 제225조제3항의 경우 담배소비세의 납세지는 세관 소재지를 관할하는 시·군으로, 그리고 ③ 제225조제4항의 경우

현행 담배소비세는, 소득에 부과되는 세금에 비해 징수가 용이하고, 흡연자들이 가격에 민감하지 않아 세금을 인상하여 가격 상승에 따른 수요를 쉽게 감소하지 못하기 때문(강은정, 2009:22)에 정부의 수입원으로 선호되었다고 한다. 하지만 담배소비세가 가지는 본연의 목적은 국민의 건강 보호와 금연을 유도하고자 과세하는 것을 알 수 있다.³⁾

담배에는 일반소비세인 부가가치세, 개별소비세이며 지방세인 담배소비세, 부담금인 건강증진부담금과 폐기물부담금 등이 부과되고 있다. 담배소비세는 1988.12.26 신설되었으며, 지방세법 제5조(지방세의 세목) 중 아홉 번째로 나오는 세목으로서 보통세의 세목에 해당 된다.

담배의 납세의무는 지방세법 제29조 10항에 ‘담배를 제조장 또는 보세구역으로부터 반출하거나 국내로 반입하는 때’의 성립 시기를 명시하고 있으며, 제223조(정의) 부분에서 담배소비세에서 사용하는 “담배”를 정의하고 있다. 즉, 「담배사업법」 제2조의 규정에 의한 담배를 말하는데, “담배”라 함은 연초의 잎을 원료의 전부 또는 일부로 하여 피우거나 빨거나 씹거나 또는 냄새 맡기에 적합한 상태로 제조한 것을 일컫고 있다.⁴⁾ 또한 과세 대상은 제224조에 규정하고 있는데, ① 담배소비세의 과세대상은 담배로 하고 있으며, 규정 상 담배를 다음과 같이 구분하고 있다. 즉, 1. 흡연용의 담배에는, 가. 제1종 쫄면, 나. 제2종 파이프담배, 제3종 엽쫄면, 라. 제4종 각련과, 2. 씹는 담배, 3. 냄새맡는 담배가 있으며, 최근에 전자담배가 추가되었다.

과세표준은 동법 제228조에, ‘담배소비세의 과세표준은 담배의 개비수 또는 중량으로 한다.’라고 규정하고 있으며, 이에 대한 구체적 규정은 아래 표와 같다.

의 납세지는, 담배를 제조한 경우(담배를 제조한 장소를 관할하는 시·군), 담배를 국내로 반입하는 경우(국내로 반입하는 장소를 관할하는 시·군)로 구분하고 있다. 또한, ④ 제225조제5항의 경우 담배소비세의 납세지는 같은 항에 따른 처분을 한 자의 영업장 소재지를 관할하는 시·군으로 하되, 영업장 소재지가 불분명한 경우에는 그 처분을 한 장소를 관할하는 시·군으로 규정하고 있다.

- 3) 실증연구는 담배소비세가 흡연을 예방하거나 금연을 유도하여 결과적으로 건강수준을 향상시키는데 효과적이라는 것을 보여주었다. 특히 가격정책이 아닌 다른 담배 규제 정책들과의 효과성 비교에서 고소득(high income) 국가들에서 흡연자 수의 변화와 사망자수의 변화 크기에서 모두 10% 가격 인상 정책이 가장 효과적인 것으로 나타났다. 또한 10% 가격 인상 정책이 고소득 국가들에서 가장 비용-효과적인 정책인 것으로 나타났다(강은정, 2009:23으로부터 재인용).
- 4) 담배사업법제2조에서 “담배”라 함은 연초의 잎을 원료의 전부 또는 일부로 하여 피우거나 빨거나 씹거나 또는 냄새맡기에 적합한 상태로 제조한 것을 말한다.

▣ 표 2-1. 담배소비세 세율에 대한 규정 ▣

구 분	세 율
1. 흡연용의 담배	가. 제1종 쫄면 20개비당 641원 나. 제2종 파이프담배 50그램당 1,150원 다. 제3종 엽쫄면 50그램당 3,270원 라. 제4종 각면 50그램당 1,150원
2. 씹는 담배	50그램당 1,310원
3. 냄새맡는 담배	50그램당 820원

건강증진부담금과 폐기물부담금은 준조세의 성격을 가지고 있으며, 종량세 구조를 띠고 있는 것이 하나의 특징이라고 할 수 있다.

제2절 담배소비세 관련 이론

1. 기존의 주요 연구 내용

담배소비세와 관련한 기존의 주요 연구들을 검토해 보고자 한다.

황성기 외(2009)는 2005년 2월 말부터 발효된 WHO 담배규제기본협약에 따라 국가, 지방자치단체와 담배사업자의 책무를 규정하고 담배규제를 위한 기본계획 등 담배규제를 위한 추진체계를 정비할 것을 촉구하고 있다. 또한 담배소비와 관련하여 청소년 보호 등을 위한 판매금지 규정을 강화하고 경고문구와 발암물질 표시의무 등을 정교하게 도입하며 금연시설 및 금연구역 지정 등을 더욱 정교하게 법제화할 필요성을 제기하고 있다.

최근의 연구로써 또한 성명재(2009)는 우리나라 담배관련 세제가 단일종량제 체계로 단위당 명목세율(세율)만 규정하고 있어 개별소비세 과세의 실효성이 빠르게 위축되는 등 소비세의 본래의 기능이 급속히 약화되고 있는 실정이라고 진단하고 있는데, 이는 즉, 현행 종량제 체계에서는 가격(물가)변동에 관계없이 세액이 고정되어 있기

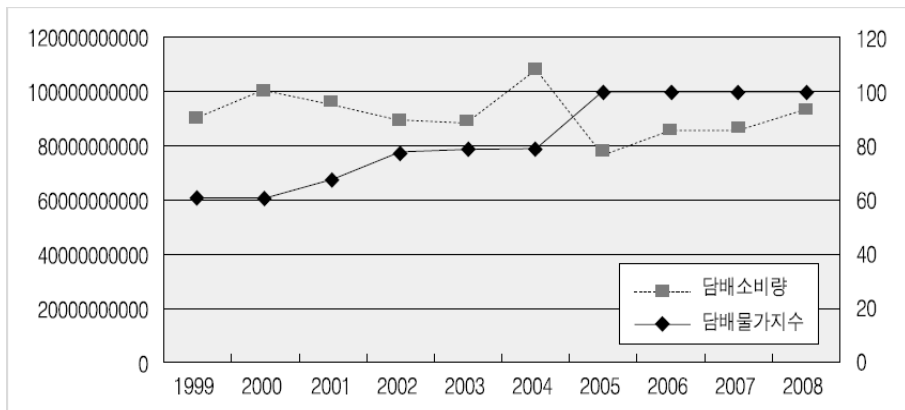
때문에 실질적으로 감세조치가 단행되고 있다는 것을 주장하고 있다. 따라서 물가연동제를 도입하여 불필요한 조세저항을 줄이고, 탄력적 가격정책으로의 전환을 피해야 한다고 제안하고 있는데, 강은정(2009)에서 제기하고 있는 바와 같이 담배소비량과 담배물가지수와의 역의 관계가 있다는 주장과 같이 이를 포함한 보다 포괄적 접근을 통한 물가연동제의 도입 검토가 이루어져야 할 것이다.

또한 우리나라 담배소비세는 지방세로서 국세분 담배소비세는 없는데, 미국, 일본, EU 등과 비교해 볼 때 이는 매우 특이하고 예외적인 것이라고 지적하고 있으나 이는 우리나라 지방세수 중 담배소비세가 차지하는 비중을 고려할 때 매우 중요한 세목 중에 하나이며 지방세로서의 자리매김이 필요한 시기이기도 하다.

또한 그의 연구에서는 미국, 일본, EU와 비교해 볼 때 담배의 국내판매가격, 총소비세 부담액, 판매가격 대비 총소비세 가운데 모든 부문에서 우리나라가 최저수준이기 때문에 조속한 인상의 필요성이 있다고 제시하고 있다.

강은정(2009)은 담배소비세가 종량세의 형태를 띠고 있는 것에 대해, 소득역진적이어서 형평성이 약하다고 할 수 있으나 저소득계층의 담배수요의 가격탄력성이 고소득계층보다 더 클 때에는 담배소비세 인상이 오히려 형평성 문제를 완화시킬 수도 있다고 분석하고 있다.

■ 그림 2-1. 우리나라 담배물가지수와 담배소비량의 추이 ■



자료: 각 년도 통계청 담배물가지수, 보건복지가족부 담배반출량 자료, 강은정(2009:27)에서 재인용

따라서 종량제 체계를 유지하면서 물가상승 혹은 그 이상의 물가를 반영하여 자동적으로 세금을 올리는 체계를 도입하는 것이 바람직하다고 보고 있는데 이 또한 성명재(2009)에서 제기하고 있는 바와 같이 현 담배소비세 체제의 물가 미반영에 대한 문제제기와 맥을 같이 하는 것으로써 물가 반영을 어떻게 해야 할지를 제시하는 중요한 제기 중에 하나라고 할 수 있다.

이 외에도 신윤정(2005)은, 미국, 캐나다, 영국의 사례를 통해 담배가격과 소비량 사이에 유의한 역(-)의 상관관계가 있음을 보이며 담배가격 인상이 국내 흡연을 저하를 가져 올 수 있다고 제기하고 있는데, 이는 지방세로서 담배소비세의 본연의 목적 중에 하나인 금연과 흡연을 감소와 부합되는 내용이라고 할 수 있다. 강동관(2008)은 더 나아가 75개 국가를 중심으로 가격규제와 수요공급 규제로 나누어 가격탄력성을 추정해 내었는데, 담배의 가격탄력성은 -0.55로 비탄력적이지만 통계적으로는 유의하며 타당성이 있게 나타났다. 이는 담배소비세 인상(담배값 인상)이 결국 담배 소비에는 크게 영향을 주지 않을 것이라는 주장이나 실제 담배물가지수와 담배소비량의 추이를 보았을 때 역관계에 있음을 알 수 있다(강은영, 2009:27).

수요공급에 대한 규제는 광고규제(AAD)와 흡연 장소규제(SFE) 중 식당흡연규제만이 통계적으로 유의함을 발견하였을 뿐, 후원규제, 청소년 수요제한 및 판매규제, 흡연지역규제 및 담배정보 및 경고규제는 통계적으로 유의성을 찾지 못하고 있는데 실제로 담배 소비와 관련하여 생각할 때 이는 더욱 소비 억제차원에서 중요한 연구 논문이라고 할 수 있다.

이와 같은 최근의 연구와 함께 2005년 담배소비세 인상이 있기 이전의 연구들을 참고할 경우 5년이라는 오랜 기간 동안 인상이 없었던 가운데 새롭게 인상안이 논의되고 있는 상황에서 논의에 도움이 될 것으로 사료된다.

김용익 외(2003)의 경우 역시 구매력 기준 일인당 국민소득(GNI per capita, Purchasing Power Parity) 기준으로 산출할 경우, 분석 대상이 된 40개 국가 중 우리나라보다 가격이 낮은 국가는 룩셈부르크와 슬로바키아, 스페인 등 3개국에 불과하다고 지적하며, 단계적 가격 인상을 전제로 분석한 결과, 500원 1회 인상할 경우 담배판매량은 8.3~11.1% 감소하며, 2회 인상할 경우 14.3~18.8%, 500원씩 4년간

인상할 경우 22.6%~29.2% 감소할 것이라고 추정하고 있다. 또한 1000원씩 1회 인상할 경우 담배판매량은 16.7~22.2%, 1000원씩 2회 인상할 경우 25.6%~33.3%, 1000원씩 4년간 인상할 경우 35.8~45.3% 감소할 것이라고 추정하고 있다. 즉 담배 값 인상은 소비 억제에 효과가 있음을 보여주는 연구 중에 하나이다.

이에 강광화·황성현(2003)은 1000원 인상 시 소비자물가가 0.65%p 증가하는 효과가 있으며, 이는 물가관리 측면에서 용인하기 어려운 수준의 인상일 뿐만 아니라 매점매석 및 밀수 등의 사회적 문제까지 확대될 우려가 있어 500원 수준의 중폭인상이 적절할 것으로 제시하고 있다. 특히 정부 부처에서 물가관리를 하는 입장에서는 담배관련 제세금의 인상으로 물가 상승에 미치는 영향을 고려할 수 밖에 없으나 이 연구에서 고려하고 있는 바와 같이 물가관리 측면뿐만이 아니라 이외의 문제에 대한 고려가 더 많게 되어 일시적 과다 인상에 대한 우려를 지적하고 있는 것이다. 따라서 이번에도 5년 만에 인상이 과도하게 있을 경우 물가상승 뿐만이 아니라 이와 연관한 매점매석과 저가 담배의 밀수 등이 공공연히 일어날 수 있을 것으로 보고 있다.

또한 이규식·김용익(2003)의 경우, 담배감소효과가 크고 지속성을 지닌 500원씩 4회 인상 방안이 가장 적절하다고 제시하며, 실제 인상액 이상의 흡연감소 효과를 거두고 사회적 논란과 갈등을 줄이기 위해 가격인상 계획을 사전예고 해야 한다고 제안하고 있다.

또한 보건분야 서비스에 대한 수요가 증대되고 있음에도 불구하고 지방재정자립도가 낮아 지방자치단체가 금연사업을 기피하는 문제점도 지적하고 있으며, 담배소비세와 국민건강증진기금을 동시에 인상하되, 담배소비세 인상범위는 현 지방재정이 줄지 않도록 하거나, 적어도 지방재정의 증액 규모가 국민건강증진기금의 증액 규모를 상회하지 않는 수준으로 해야 함을 주장하고 있다.

김원년·김양중(2005)의 연구 역시 담배수요의 가격탄력성을 추정하였는데, 2004년 말 담배가격을 500원 인상한 후 흡연수요를 1개월, 3개월, 6개월 후까지 추적 관찰 조사한 결과 각각 탄력성이 -0.69, -0.62, -0.55로 나타남을 보이고 있다. 이는 담배가격 500원 인상으로 인한 흡연을 감소효과는 6개월까지 지속되고 있어 추가적인 담배가격인상의 충분한 근거가 된다고 판단하고 있다.

모수원(2003)은 담배소비함수를 도출하여 담배가격 인상이 소비에 미치는 영향을 분석하고 있는데, 담배가격효과는 고소득층보다는 구매력 부족에 의해 어쩔 수 없이 중간 소득층과 저소득층에서 크게 나타나는데 경제적, 사회적 약자에게 더 큰 욕구포기를 강요해서는 안되며, 따라서 가격인상이 아닌 비가격적 수단으로 금연을 유도해야 한다고 주장하고 있다. 이러한 주장은 본 연구에서 제안하고 있는 역진성 문제에 대해 같은 논의를 제기하는 연구로서 역진성 문제와 사회적 약자 배려라는 양면을 어떻게 볼 것인가에 대한 논의와도 같다. 따라서 이 연구에서 주장하는 바와 같이 가격인상이 아닌 비가격적 수단에서의 강구 보다 본 연구에서와 같이 종가세 전환을 통한 개선을 찾고 있다는 차이점이 있다.

이영 외(2007)의 연구에서는 역시 1965년부터 2005년까지 41년간 자료를 통해 담배수요의 가격탄력성을 추정하였는데 이를 통해 담배의 세세공과금 10% 인상이 약 4.5%의 담배수요 감소를 유도한다고 분석을 도출해 내고 있다. 이러한 결과는 이미 선례에서도 알 수 있는 바와 같이 가격탄력성의 비탄력적임을 알 수 있으나 단기적으로는 일부 소비 감소 효과를 얻을 것으로 보고 있는 것이다.

김원년·서정화(2005)는 담배와 보건수요의 탄력성을 분석하여 정부의 지속적인 담배가격 인상 정책은 국민건강에 엄청난 유익함으로 나타난다고 진단하고 있어 이 역시 국민 건강 보호측면에서 가격 인상에 대한 긍정적인 측면을 주장하는 연구로 볼 수 있다. 또한 담배와 보건수요의 가격탄력성은 각각 -0.39, -0.96이며, 담배가격 인상에 따른 보건수요의 교차 가격탄력성은 -0.32로 추정되어 담배가격 두 배 인상에 따른 보건의료비의 감소율이 32%나 되는 것으로 파악하고 있다.

김성준(2002)은 담배는 그 중독적 성질로 인해 과거소비가 현재소비를 증가시킬 수 있다는 가설을 통계적으로 증명하며 담배소비 억제정책이 장기적 효과를 염두에 둔 지속적 정책이어야 한다고 지적하고 있다. 또한 김성준(2002) 역시 담배소비세 인상이 담배 수요량을 줄일 수 있음을 확인하고 있다.

2. 이론적 논의

가. 종가세와 종량세의 논의⁵⁾

역사적으로 종가세와 종량세에 대한 비교 연구는 산업구조 측면에서의 효과에 가장 많이 집중하고 있음을 알 수 있다. 이 연구는 Cuornot(1960), Wicksell(1959) 등 20세기 초반 경제학자들에 의해 시작되었으며, skeath and Trandel(1994), Delipalla and Keen(1992) 등 최근 문헌들도 계속하여 이 부분에 초점을 맞춘 연구들을 발표하고 있다.

완전경쟁시장에서 공급자들은 가격을 주어진 것으로 보고 생산량을 결정하게 되는데, 하나의 종량세 세율이 주어질 때 이와 동일한 종가세 세율을 찾을 수 있고 그 반대도 마찬가지라고 보고 있다.

예를 들어, t_b 가 종량세 세율, t_a 가 종가세 세율, P^* 가 세후 균형가격일 때, $t_b = t_a P^*$ 가 성립하도록 설정하면 세수, 균형가격, 균형생산량 등이 종량세와 종가세 구조에서 모두 동일하게 된다.

하지만, 독점기업은 자신이 가격을 설정할 힘을 가지게 된다. 따라서 가격을 낮추거나 높일 때 자신의 이윤이 얼마나 증가되는지를 고려하게 되는데, 종량세와 종가세 구조에 따라 이윤 증가가 달라지므로 균형가격이나 생산량 또한 달라지게 된다.

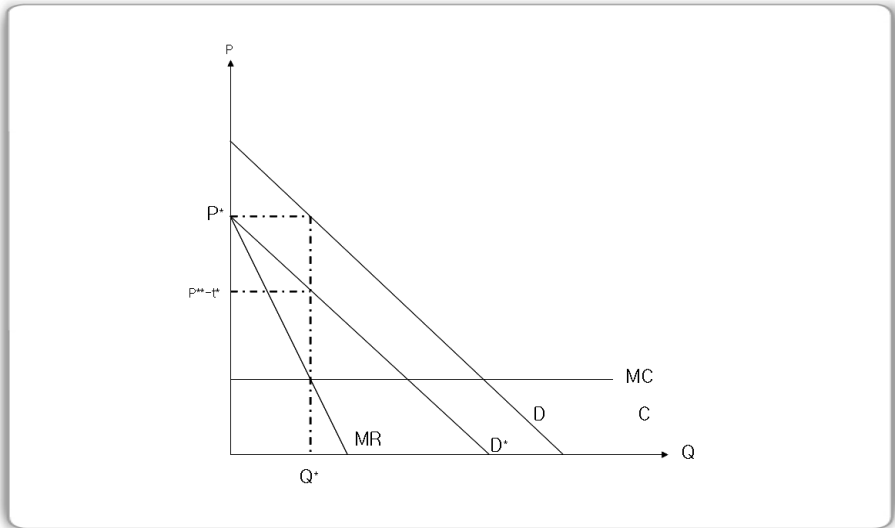
다음 그림에서 종량세가 부과되었을 때 균형가격과 균형생산량을 나타낸다.

이는 과세에 의해 실질적인 수요곡선은 D 에서 D' 으로 하락하게 되고, $MR=MC$ 조건에 의해 균형가격과 균형생산량 P^* , Q^* 로 결정한다.

또한 세수는 t^* , P^* , Q^* 가 된다.

5) 이 논의는 성명재(2009)의 설명에 준해 전개하고자 함.

그림 2-2. 종량세와 독점기업의 선택

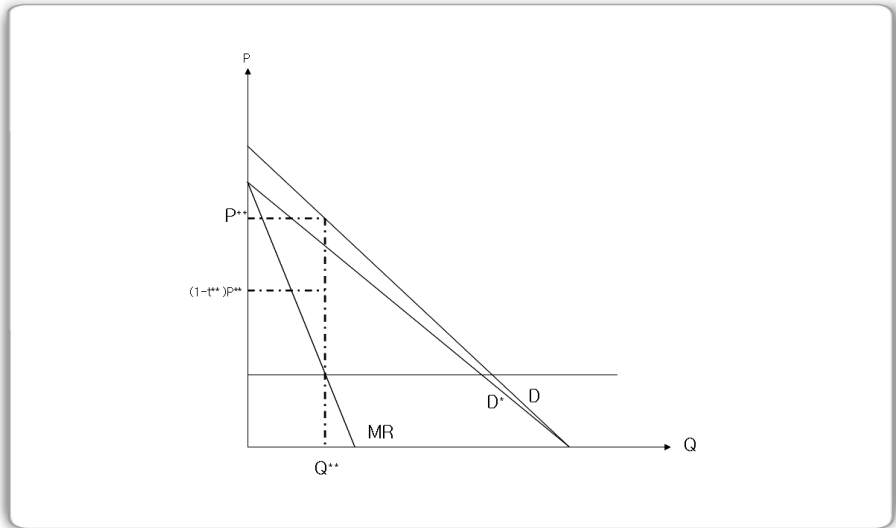


동일한 조건하에서 이제 증가세가 부여된다고 하면, 즉, $t^{**}P^*=t^*$ 가 되도록 증가세율 t^{**} 가 부과된다고 하면,

[그림 2-3]에서는 P^{**} , Q^{**} 가 균형점이 된다. 즉, 증가세가 부과되면 MR 곡선이 종량세에서 보다 훨씬 완만한 기울기를 가지게 된다. 이것은 생산량이 증가할수록 가격이 하락하고 가격하락에 따라 세부담도 줄어들게 되므로, 한계수입의 감소가 상대적으로 작게 된다. 따라서 독점기업은 증가세 구조일 때 상대적으로 생산량을 증대시키게 된다.

독점상황에서는 사회적으로 최적인 수준보다 보통 생산량이 작으므로 생산량을 증대시키는 구조가 우월하다. 따라서 종량제보다는 증가세가 효율성 측면에서 보다 우월할 것임을 알 수 있다.

그림 2-3. 종가세와 독점기업의 선택



또한, Skeath and Trandel(1994)이 증명하듯이 종가세 구조에서 소비자후생, 독점 생산자의 이윤, 세수 모두 증대될 수 있다는 것이다. 독점생산자의 이윤이 증가하는 것은 매우 자명한 것이다. 왜냐하면 종가세 구조 하에서 종량세에서의 균형가격을 유지한다면 이윤이 동일해질 것이므로 생산량을 변화시킨다는 것 자체가 이윤증가를 의미하게 된다.

세수가 증가할 수 있는 이유는, 독점생산자의 생산량의 경우 수요탄력성이 1보다 큰 부분에서 이루어지므로 생산량 증가에 따른 세수증가가 가격감소에 따른 세수감소를 압도하기 때문이다.

나. 종량세, 종가세와 품질의 결정

종가세와 종량세 효과에 대한 비교는 기업들이 상품의 질(Quality)을 선택하는 모형에서 결과를 알 수 있게 된다(성명재, 2009).

예를 들어 만약, 한 기업이 상품의 품질과 가격을 동시에 결정할 수 있고, 소비자

는 더 좋은 품질의 제품에 더 높은 가격을 지불할 용의가 있다고 하자. 기업은 질적 향상을 위한 비용과 품질이 좋아져서 소비자가 지불하고자 하는 가격이 상승하는 것을 비교하게 되고, 최적 품질을 선택한다.

먼저 증가세 부과시, 기업은 품질을 향상시킬 때의 비용과 소비자의 세후가격 증가를 비교하게 되는데, 증가세는 가격이 올라갈 때마다 세액도 증가하게 되고, 따라서 증가세가 부과되면 품질 향상에 따른 대가, 즉 기업에 주어지는 이득이 세금만큼 감소하므로 기업은 품질을 향상시킬 유인이 작아지고, 상대적으로 품질이 낮아지게 된다.

이와는 대조적으로 종량세 세율은 기업의 품질 선택에 직접적으로 영향을 주지는 않는다.

추가적으로 가격이 증가해도 직접적으로 세금이 증가하지 않기 때문이다. 하지만 간접적인 방법에 의해 품질이 오히려 향상될 가능성도 있으므로 주의를 기울여야 한다.

종량세가 부과되면 소비자들이 부담하는 세후가격이 오르게 되고 소비자는 품질 향상에 더욱 민감하게 된다. 이것은 대부분의 경우 높은 가격을 지불한 상품일수록 그 제품의 품질에 더욱 신경을 쓰기 때문이다. 결국, 소비자는 품질 향상에 더 많은 가치를 부여하게 되고 이에 따라 기업은 제품의 품질을 높일 유인이 생기게 되는 것이다.

품질의 선택까지 고려한 경우, 종량세와 증가세 인상에 따른 균형 가격의 결정과 이에 따른 후생효과는 매우 복잡한 양상을 가진다. 종량세가 증가할 경우 증가세의 증가 때보다 품질이 상대적으로 향상되게 되고, 그에 따른 가격은 초기 세금인상보다 더 상승한다. 이는 종량세 인상에 따른 소비자 후생감소는 증가세의 경우보다 상대적으로 크게 된다. 그리고, 증가세가 증가할 경우, 품질이 하락하고 이에 따라 소비자 가격은 세금이 증가한 만큼 오르지 않기 때문이다.

다. 외부성 교정

담배와 같이 개별소비세 대상이 되는 품목은, 소비가 이루어질 때 소비자 이외의

사람들에게 피해가 가기 때문에 이를 내재화해야 한다(성명재, 2009). 이러한 조세를 교정세(Pigouvian tax or corrective tax)라고 하는데, 교정세가 정확하게 작동하기 위해서는 부과대상이 사회적 손실이 야기되는 행위나 요소와 일치해야 한다. 또한 세율은 균형소비량에서 발생하는 사회적 손실비용과 정확하게 같아야 한다. 따라서 유류 소비와 같이 사회적 교정이 필요한 경우 대부분 종량세 구조를 가지고 있으나 같은 종류의 소비재라고 하더라도 소비형태나 주위환경 등에 따라서 외부성의 정확한 교정이 이루어지지 않는 경우가 발생한다.

대표적인 경우가 담배라고 할 수 있는데, 담배는 사람이 많이 모여 있는 밀폐된 공간에서의 소비와 완전히 개방된 공간에서 홀로 피우는 경우는 사회적 손실이 전혀 다를 수 있다는 것이다.

라. 세수측면에서의 종량세와 종가세

지방자치단체의 세수를 확보하는 측면에서 종량세와 종가세의 차이를 비교하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다. 물론, 이에 대한 적절한 답은 균형가격이나 균형소비량에 변동을 일으키는 요소들 즉 수요함수의 탄력성, 세율의 크기 등에 따라 달라질 것이다.

반면, 세무행정 측면에서 종가세와 종량세를 비교했을 때, 담배의 경우 현재와 같이 종량세가 부과되는 경우는 수량에 따라 부과되므로 그 제품의 가격에 대한 정보가 필요하지 않는다.

하지만, 만약 종가세로 부과하는 경우 수량에 대한 정보뿐만이 아니라 제품의 소비자가격을 알아야 정확한 세금을 징수할 수 있게 된다. 담배의 경우 부피가 작은 반면 세율은 높기 때문에 탈세나 절세 행위가 많이 발생할 우려가 있다. 이러한 경향은 앞서 설명한 바와 같이 급격한 가격 인상은 탈세나 밀수 등의 증가 등 사회적 문제를 야기할 수 있는 원인으로 작용한다는 것을 익히 알 수 있기도 하다.

한 지역에서 담배를 구입하고 이것을 다른 지역에서 소비하는 경우가 대표적인데 이때 소비지역 과세원칙에 의해 소비가 이루어지는 지역에 소비세를 납부해야 한다.

하지만, 종가세라면 과세당국이 세액을 정확하게 계산하여 세금을 부과하기 위해서는 구매가 이루어지는 시점의 가격정보가 필요하다. 하지만 종량세의 경우 얼마만큼의 담배가 소비되었는가 하는 정보만 필요하여 종량세는 종가세보다 탈세 방지를 위한 모니터링이 용이하다는 장점을 가지고 있다. 그 대표적인 사례들로 미국 주정부의 종량세와 필리핀 등을 들 수 있다.

마. 물가연동제 측면에서의 종량세와 종가세

상술한 바와 같이 현재 우리나라 담배에는 일반소비세인 부가가치세, 개별소비세, 지방세인 담배소비세, 부담금인 건강증진부담금과 폐기물부담금 등이 부과되고 있다. 이 중에서 특히 지방세인 담배소비세의 부과 방식에 대한 논의가 끊이지 않고 있으며, 종량제체제와 종가세 체제에 대한 장단점에 대한 학자들간의 이견도 있다. 현재 우리나라는 모든 가격대의 담배에 일률적으로 614원의 종량세가 부과 되고 있으며, 정책적 사안에 따라 수시적 및 재량적으로 인상이 되어 오고 있다. 현재는 2005년 이후 물가 상승은 있어 왔으나 이에 대한 담배가격에 반영이 없어 문제가 제기되고 있기 때문에 물가연동제에 대한 논의를 하고자 한다.

종량제 세율의 몇 가지 특징으로 첫째, 세율이 매우 불연속적으로 변화하여 1994년, 2001년, 2005년에 급격히 상승하였다는 것이다. 둘째, 현재 조세에 비해 상대적으로 부담금의 비중이 높다는 특징을 들 수 있다. 2008년 현재 20개비 1갑당 제세공과금(부가가치세 제외)은 1,322원이며, 이 가운데 376원이 각종 부담금으로 제세공과금 전체의 27.3%를 차지하고 있다. 셋째, 담배가격은 세 부담의 추이와 매우 유사한 형태를 가진다는 것이다. 담배가격은 조세 부담금이 변하지 않는 기간에는 동일하게 유지되다가, 종량세가 오르는 순간 같이 조정된 모습을 보인다. 이것은 전체 가격에서 조세 부담금이 차지하는 비중이 높기 때문이다(임병인, 2010; 성명재, 2009).⁶⁾

실질 세 부담이 일정하게 유지되기 위해서는 지속적인 세율조정이 필요한 데 반해

6) 우리나라에서는 담배가격이 시장의 수요, 공급에 의해 자연스럽게 조정되기보다는 정책적 수단에 의해 좌우되고 있으며, 담배공급자가 전략적으로 점진적인 담배가격 인상요인을 매해 가격에 반영하지 않고 있다. 가 조세/부담금이 상향 조정되는 시기에 함께 조정됨

현실에서는 매우 불연속적으로 인상되고 있다. 이는 애초에 세부담이 최적조세이론이나 외부성 교정과 같은 효율성 관점에서 결정된 것이 아니라 재정적 필요와 수혜자의 영향력에 의해 조정된 데에서 그 이유를 찾아 볼 수 있다.

문제는 현재처럼 종량세를 유지하면서 불규칙적으로 세율이 조정되는 경우, 얼마만큼이 물가상승에 따른 세율조정인지 혹은 얼마만큼이 실질세부담의 조정인지 명확하게 구분되지 않기 때문에 납세자의 조세저항이 커지고 시장반응이 부자연스러워진다는 점을 들 수 있다.

담배소비세 세율구조와 추이 및 특징들은 현재의 세율조정이 가지는 문제점들을 해결하기 위해 명시적인 물가연동제 도입 고려의 필요성을 보여주는 증거들을 알 수 있다.

소비세제에 있어서 물가연동제의 도입의 필요성에 대한 논의도 최근 자주 이루어지고 있는데 특히 담배소비세제에 있어서의 물가연동제에 대한 논의도 함께 이루어지고 있다(임병인, 2010:20)

임병인(2010)에 의하면, 담배소비세를 물가연동 할 필요성을 검토하기 위해서는 담배소비세를 왜 부과해야 하는지를 파악하는 것이 선행되어야 할 것임을 강조하고 있다. 즉, 담배소비세의 최초 부과 이후의 세율구조 변천과정을 살펴보면 아래 표와 같다.

▣ 표 2-2. 담배소비세의 세율구조 변천과정 ▣

구 분	과세표준	세 율			
		1989~1993	1994~2000	2001~2004	2005~현재
200원 초과 궤련	20개비당	360	460	510	641
100원~200원 궤련		40	40	40	
100원 이하 궤련		0	0	0	
파이프 담배	50그램당	700	910	910	1,150
엽궤련	50그램당	2,000	2,600	2,600	3,270
100원 초과 각련	50그램당	700	910	910	1,150
100원 이하 각련		0	0	0	
씹는 담배	50그램당	800	1,040	1,040	1,310
냄새 맡는 담배	50그램당	500	650	650	820

자료: 임병인(2010:21); 임주영 외 3(2008:11)에서 재인용

담배소비세는 소비에 따른 외부불경제를 내부화시킬 목적으로 부과하는 조세, 즉 죄악세(sin tax) 기능을 가지고 있으며, 외부불경제를 내부화시키는 죄악세는 교정세(corrective tax) 성격을 가지기 때문에 조세부과대상이 사회적 손실이 야기되는 행위 또는 요소이고, 세율은 사회적으로 최적의 생산량 수준에서 발생하는 사회적 한계피해액과 정확하게 일치해야 한다고 한다. 따라서 담배소비라는 경제행위에 부과하는 교정세 또는 죄악세는 기본적으로 종량세의 구조를 취하는 것이 타당하다는 것이다.

임병인(2010)에서 지적하고 있는 바와 같이 문제는 최초로 책정한 담배소비세율을 조정하지 않고 그대로 유지할 경우, 일정한 시기가 경과되면 물가변동을 반영하지 못하여 실제로(명목) 세율이 사회적 한계피해액을 반영할 수 없게 된다는 것이다.

이 연구에서는 또한 과거 이러한 미반영이 어떻게 이루어져 왔는지에 대한 자료를 제시하고 있는데, 최초로 결정된 담배소비세율인 360원을 담배소비로 인한 사회적 한계피해액이라고 가정하여 명목세율이 지속적으로 사회적 한계피해액을 제대로 반영해왔는지에 대해 명확히 하고 있다.

즉 담배소비세율은 1989년 이후 1994년에 27.8% 인상된 460원으로 상향조정되었지만, 동일한 기간의 소비자물가상승률은 40.4%에 이르렀으며, 다시 7년 뒤인 2001년에 510원으로 세율을 인상했는데, 증가율은 10.9%에 불과한데, 동 기간의 물가상승률은 32.1%에 이르렀다는 것이다. 4년 뒤인 2005년에 인상한 641원은 이전의 510원에 비하여 35.7% 인상된 것이지만, 같은 기간의 물가상승률은 13.2%에 불과하였다. 또한 1989년 기준 세율인 360원과 현재의 세율인 641원을 비교해보면, 78.1% 증가하였으며, 이에 반해 1989년부터 2005년까지의 물가상승률을 보면 109.9%에 이르러 현저하게 차이가 나고 있음을 제시하고 있다(임병인, 2010: 20~22). 따라서 이 연구에서는 물가변동에 따른 사회적 한계피해액이 가치변동을 그대로 반영하기 위한 장치가 필요하기 때문에 종량세율을 매년 물가에 연동하여 조정하는 것이 필요하다는 논거를 제시하고 있다.

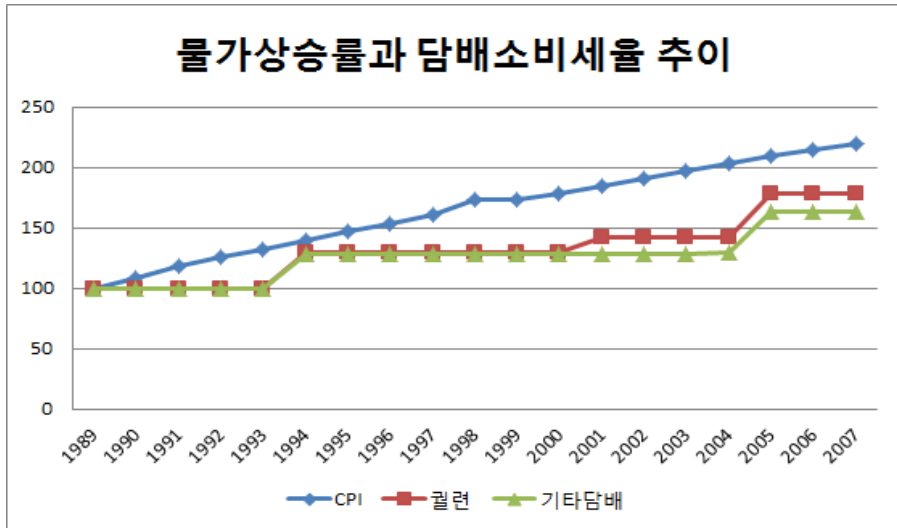
표 2-3. 연도별 담배소비세 및 서울, 소비자물가지수 추이

연 도	전도시 소비자 물가지수			담배 소비세 수입 (백만원)		담배 소비세율 (원)	
	지 수	증가율	기준년도 대비 증가율	담배소비세	증가율		증가율
1988	45,095						
1989	47,628	5.7		14,130		360	
1990	51,711	8.6		15,718	11.2	360	
1991	56,538	9.3		16,469	4.8	360	
1992	60,05	6.2		17,273	4.9	360	
1993	62,933	4.8		17,454	1	360	
1994	66,876	6.3	40.4	20,450	17.2	460	27.8
1995	69,873	4.5		21,519	5.2	460	
1996	73,314	4.9		22,548	4.8	460	
1997	76,569	4.4		22,365	-0.8	460	
1998	82,322	7.5		22,676	1.4	460	
1999	82,991	0.8		20,822	-7.9	460	
2000	84,866	2.3		22,510	7.8	460	
2001	88,317	4.1	32.1	25,086	11.4	510	10.9
2002	90,757	2.8		22,378	-10.8	510	
2003	93,946	3.5		23,844	6.6	510	
2004	97,32	3.6		27,233	14.2	510	
2005	100	2.8	13.2	24,479	-10.1	641	25.7
2006	102.2	2.2		27,027	10.4	641	
2007	104.8	2.5		27,610	2.2	641	
2008	109.7	4.7		29,204	5.8	641	

자료: 임병인(2010:22)에서 인용

또한 임병인(2010)에서는 정부의 그 동안 수차례 담배소비세율을 인상했음에도 불구하고 여전히 명목종량세율이 사회적인 한계피해액에 미치지 못하고 있음은 아래 그림을 통해 확인할 수 있음을 지적하고 있다.

그림 2-4. 물가상승률과 담배소비세율 추이



주: 1989년 도입 당시를 100으로 환산하여 증가추이를 비교
 자료: 임병인(2010:23); 임주영 외 3(2008:12)에서 재인용

결국 담배소비와 같은 외부불경제를 유발하는 경제행위에 부과되는 종량세에 대해 물가조정이 원활하지 않을 경우, 중·장기적으로 외부성의 내부화기능을 상실하게 되어 담배소비세의 존재 이유를 상실하게 된다는 것이다.

또한 이러한 물가연동제를 도입에 있어서 특히 유럽과 호주의 사례를 소개하고 있다(임병인, 2010:24~26).

특히 영국은 1991년부터 2000년 까지 “Tax escalator”를 통하여 매년 담배관련 조세 및 부담금 인상을 임주영 외(2008:27~36)의 자료를 인용하여 설명하고 있다.⁷⁾

영국의 담배소비세는 종가세와 종량세의 혼합형태이며, 2001년 이후부터 담배관련 조세 및 부담금을 인상할 때 기존의 “Tax escalator”를 포기하고 소비자물가지수를 기준으로 그 인상 폭을 결정하고 있는데, 이는 일부 소비자들은 저가 담배로 돌아서고, 과중한 담배세 부담으로 인하여 불법적인 밀수입이 급증함에 따라 세수 손실이

7) “Tax escalator”란 소비자물가지수(CPI)를 기준으로 고정된 비율만큼 담배소비세율을 인상하는 방식이며, 이러한 담배소비세율의 인상 폭은 일반적으로 예산 확정 전에 예측할 수 있음

증가하였기 때문으로 설명하고 있다. “Tax escalator”를 포기하고 담배소비세율의 인상폭을 인플레이션 상승률 수준에서 일치시킨 이후부터 밀수의 증가추세가 둔화된 사례도 함께 지적하고 있다(임병인, 2010:24~26).

또한 호주에서도 물가연동 과세 제도를 1983년에 도입하였는데(임주영 외 3, 2008:36~42), 담배소비세는 1983년 8월 이후부터 6개월 단위로 소비자물가지수(CPI)의 변동과 연계하여 매년 2월 및 8월에 자동적으로 조정하고 있다는 것이다.

호주는 담배소비세를 도입하고 1년에 두 차례 인플레이션에 연계하여 담배소비세의 세율을 조정함으로써 정부의 세수 증대에 기여하였을 뿐만 아니라 동시에 담배소비의 감소를 달성하였고, 물가연동제가 도입되기 이전인 1983년에는 3년에서 5년마다 한 번씩 계단식으로 급격히 세율이 인상되었으며, 1979년에는 최고 27.8%까지 인상되었다. 물가연동제도 실시로 세수 안정성이 확보되고 정부와 담배 산업에 담배소비세율 인상의 예측 가능성을 제고하는데 기여하였을 뿐만 아니라 불법적인 담배 밀수를 증가시키거나 물가상승 압력을 약화시키지 않고 담배 소비량 감소와 정부 세 수입 증대를 동시에 달성할 수 있었다는 것이다.

뉴질랜드는 1990년 담배 제품의 세율 인상 시 소비자 물가지수를 연동하는 정책을 채택하였는데(임주영 외 3, 2008:45~48), 1990년 이래로 담배소비세는 물가에 연동하여 1년에 한차례씩 인상하였고, 국민건강증진 비용에 충당하였다. 뉴질랜드의 소비자물가지수 측정 오류로 인하여 2000년 세율이 낮게 조정된 것을 시정하기 위해 2000년 3월 세율을 22.8% 인상하기도 하였으며, 연간 물가상승률에 따라 조정하는 담배소비세율은 1999년 이후 지금까지 51% 인상된 것을 알 수 있다. 종량제 체계에 매년 두 차례 물가에 연동하여 세율을 인상하는 정책으로 인해 1990년 이후 담배소비량이 줄어들고 동시에 조세수입이 증대 되었음을 알 수 있다(임병인, 2010: 25).

뉴질랜드의 경우 물가에 연동하여 조정하는 종량제 과세체계가 담배산업과 정부에 인상율과 인상시기에 대한 불확실성을 제거하였음을 지적하고 있다.

물가연동제 도입 시 가장 먼저 고려해야 할 것은 기준지수의 선택이다. 소비자물가지수와 같은 물가지수를 사용할 수도 있고, 증가세와 유사한 세부담 유지를 위해 그 재화의 가격 자체를 사용할 수도 있다. 물가 상승 규모에 따른 세율 규모의 선정

도 중요하다. 또한 예외 조항 마련도 함께 필요하다. 이는 급격한 세율 인상에 따른 조세저항에 대한 대비가 필요하다.

그러면 물가연동제 도입과 관련한 전제 조건은, 물가지수 선택이 있는데 이는 기존 연구에서는 소비자물가지수와 경상GDP성장률 등이 사용되고 있는 것을 알 수 있다. 담배가격은 세전가격이 시장의 수요와 공급을 적절하게 반영하여 움직일 것이라기보다는 담배의 새로운 브랜드 도입과 함께 가격인상이 이루어지는 경향이 있다는 것이다. 담배가 최종소비재라는 점에서 세부담의 실질가치를 유지시키기 위해 소비자물가지수를 사용하는 것이 일반적일 것임을 성명재(2009:163)에서는 주장하고 있다. 이를 보다 구체적으로 알아 보고자 한다.

성명재(2009:164)에 의하면, 2009년도 물가지수 공식화 사례를 다음과 같이 설정하고 있다.

$$\begin{aligned} r_{2009.7.1} &= r_0(1 + \alpha) \text{ if } k > \frac{P_{2008} - P_0}{P_0} \\ &= r_0 \left(1 + \rho \frac{P_{2008} - P_0}{P_0} + \alpha \right) \text{ if } k \leq \frac{P_{2008} - P_0}{P_0} \end{aligned}$$

* $r_{2009.7.1}$ 은 2009년 7월1일부터 2010년 6월30일까지 적용되는 세율을 의미.

r_0 는 지금까지 유지되어 온 세율

p_0 는 최근 세율조정이 있을 때 사용되었던 물가지수를 의미

α 는 물가조정 이외에 추가적으로 적용되는 세율증가폭을 의미⁸⁾

** k, ρ, α 는 정부가 선택 가능한 선택변수, k 는 지난번 조정시기를 기준으로 할 때 물가가 얼마나 상승하면 세율인상이 일어나는가를 결정하는 변수 등이다.

$k=0$ 인 경우 조금만 물가가 상승해도 물가조정이 일어나지만, k 가 크면 클수록 물

8) α 는 매년 재량적으로 결정되는 세율조정이 아니라, 일정기간 동안 고정되어 있으면서 물가연동제와 더불어 공식처럼 적용되는 증가폭을 의미.

가상승이 많이 되었을 때에만 세율인상이 이루어지게 된다. ρ 는 물가반영폭을 나타내는 파라미터이다. $\rho=1$ 일 경우 물가상승률만큼 정확히 세율이 인상되지만, 1보다 크거나 작을 경우 물가상승률 대비 세율인상률도 1보다 크거나 작게 된다.

여기서 호주의 물가연동제의 사례를 보고자 한다. 호주에서의 개별소비세 세율 관련제도는 ‘Excise 1901’과 ‘Excise 1901’에 명시되어 있는데, 이중 물가연동은 ‘Excise 1921’의 제 61조에서 다루고 있다. 이 규정에 의하면 매년 2월 1일과 8월 1일에 새로운 세율이 정해지게 되는데, 물가연동지수는 기본적으로 소비자물가지수(CPI)이다. 해당 분기 8개 주정부 수도의 소비자물가를 가중평균하여 사용을 하게 된다. 세율설정 공식은,

$$r = \hat{r} \times \max\left(1, \frac{P_{t-1}}{\max(P_{t-2}, P_{t-3})}\right)$$

이 때,

r 은 이번에 새로 정해지는 세율,

\hat{r} 은 지금까지 적용되었던 세율,

P_{t-1} 은 지난 기의 물가지수,

P_{t-2} 는 2기 전의 물가지수,

P_{t-3} 은 3기 전의 물가지수

3. 담배가격의 적정성과 기존 연구

담배가격의 적정 가격을 도출하는 것은 결국 이에 적절한 과세가 뒷받침이 되어야 할 필요가 있다. 하지만 이 부분에 대한 적절한 도출 연구는 적은 상황이다. 그렇다면, 적절한 담배소비세를 결정하기 위한 기준으로 기존의 연구에서는 효율성과 형평성을 논하고 있다(강은정, 2009:23). 강은정(2009)에 의하면, 구체적으로 유럽 52개국 자료를 분석하여 그 내용을 제시하고 있는데, 그의 연구 결과에 의하면, 담배소비

의 가격탄력성은 국내 상품의 경우 $-0.46(95\% \text{ CI: } -0.74 \sim -0.17)$ 인 것으로 나타나 10% 담배 가격 인상으로 5~7%의 담배 소비가 감소할 것으로 추정됨을 보이고 있다. 또한 대부분의 연구 결과는 -0.3 에서 -0.5 의 범위 내에 있으며, 적절한 담배소비세를 결정할 때 유용한 기준으로 효율성과 형평성을 들어 설명하고 있다.

■ 표 2-4. 담배가격 탄력성에 관련한 기존의 연구 ■

저자(년도)	자료 (분석 기간)	종속변수/독립변수	모형/추정방법	담배 가격 탄력성 추정치
Ahmad (2005)	California CDC/BRFSS (1993-2000)	흡연양태/담배가격, 인구변수, 사회경제변수	단일방정식/ Weighted OLS	15-17: -0.83 18-23: -0.35 24-29: -0.29 30-39: -0.18 40-64: -0.19 65 + : -0.32
Lee (2005)	대만 총량 연도별 (1971-2000)	일인당 담배판매량/ 담배가격, G에	수요체계/ SUR	국내: -0.64 수입: -0.82
Mazzocchi (2005)	영국 총량 분기별 (1963-2003)	담배 지출 몫/가격, 소득, 가구특성변수	수요체계/ MLE(EM Algorithm)	단기: -0.55 장기: -0.25
Escarrio & Molina (2004)	스페인 총량 연도별 (1964-1995)	담배 종류별 지출몫/가격, 소득, 기간더미	수요체계/ SUR	Virginia: -0.80 Black: -0.47 Cigars: -0.93
김원년 (2004)	한국 도시가구 월별 (1998-2003)	담배 지출몫/가격, 소득, 가구특성변수	수요체계/ SUR	-0.52
김용익 외 (2003)	한국 총량 연도별 (1980-2002)	일인당 담배판매량/일인당 GDP, 담배가격지수	단일방정식/ OLS	절대가격: -0.30 상대가격: -0.42
Farrelly (2003)	미국 총량 연도별 (1990-2000)	일인당 담배판매량/주별 담배가격차 흡연 규제 지출, 담배세, 실업률	단일방정식/ OLS	-0.32
Hu & Mao (2002)	중국 총량 연도별 (1980-1997)	일인당 담배판매량/ 담배가격, 일인당GDP	단일방정식/ OLS	-0.54
김원년 이총렬 (2002)	한국 총량 연도별 (1980-1999)	일인당 담배판매량/ 담배가격, 일인당GDP	단일방정식/ OLS	-0.19

이 두 원칙은 경제학에서 주로 통용되는 원칙으로 한정된 자원의 효율적 사용과 인구집단 간의 형평성을 높이는 것을 목적으로 하는 것은 누구나 공감할 수 있는 원칙으로, 먼저 효율성은 소비자의 합리적인 선택을 왜곡하지 않도록 하는 것과 흡연자들은 흡연의 사회적 비용을 인식하지 못하고 흡연을 결정하기 때문에 흡연의 사회적 비용을 세금으로 부과함으로써 소비자들이 합리적인 선택을 할 수 있도록 해야 함을 강조하고 있다. 또한 Ramsey Rule은 가격탄력성과 반비례하도록 세금을 부과하는 것이 세금을 통한 정부 수입 증대에 효율적임을 말한다고 설명하고 있다. 형평성에는 수직적 형평성과 수평적 형평성이 있는데, 수직적 형평성은 높은 소득계층에게 더 많은 세금을 부과할 때를 말하고 수평적 형평성은 동일한 소득계층에게는 동일한 세금을 부과할 때로서, 우리나라에서는 담배소비세와 건강증진부담금 등의 각종 부담금은 모든 소득계층에 동일하게 부과되기 때문에 수직적 형평성에 위배됨을 보이고 있다. 또한 강은정(2009)에서는 단기적으로는 저소득계층에 소득 역진적인 조세처럼 보이지만 장기적으로는 소득 누진적일 수 있음과 그것은 저소득계층의 담배 소비의 가격 탄력도가 고소득계층의 그것보다 더 클 때 가능하다고 하고 있다. 따라서 본 연구에서 저소득계층에 역진적인 조세임을 단기적으로 인정하는 기존의 연구들에서도 주장하는 바와 같이 현재 5년 동안 종량세가 부과 되면서 역진성의 문제점을 가지고 있다는 측면에서는 같은 결론을 가지고 접근하고 있는 것을 알 수 있다.

또한, 그의 연구에 의하면 외국의 사례들을 들어 사회경제적 계층이 낮을수록 담배 수요의 가격탄력성이 높다는 많은 경험적 사례들이 있다.

또한, 後藤(1988)의 연구도 이 부분에 대한 대표적 연구 중 하나로써, 이를 위한 사회비용, 경제메리트 등을 고려한 적정한 가격 설정이 필요함을 제시하고 있다. 하지만, 그의 연구에서는 기존연구에서 주장하는 사회비용과 경제메리트를 동일시해도 될 것인가에 대한 부분이 의문시되기도 하다.

사회비용 중, 일부 비용이 상대 수요에 비례한다고 할 때, 나머지는 고정비로 생각하고

사회비용 = $5.4 + 0.2f$ 라고 하자. 여기서 f 는 담배의 수요량이며, 현시점에서의 가격 p , 수요량 f 을 각각 1이라고 기준화한다.

따라서 f 및 p 은 각각 상대수요, 상대가격이라고 할 수 있다. 경제 메리트 2.8조는 판매금액(가격 \times 수요)에 대한 비례적 변화임을 알 수 있고,

경제적 메리트 = $2.8pf$ 로 한다.

따라서, 적정 가격은,

$$\text{사회비용} = \text{경제메리트} \quad (1)$$

를 성립하게 되는 가격을 볼 수 있다. 그리고, 담배 수요의 가격탄력성은 0.2로 하여 추계, 그 수요함수는

$$f = e^{-0.2(p-1)} \quad (2)$$

로 가정하면,

수요의 가격탄력성은 $\eta = -\frac{df}{dp} / \frac{f}{p}$ 로 정의할 수 있으며, 가격이 1%변화 시, 수요량은 몇 % 변화하는지를 볼 수 있다.

(2)에서 수요함수가 주어졌을 때는, $\eta = 0.2p$ 가 되며, 현시점에서 즉, $p=1$ 의 경우에는 $\eta = 0.2$ 가 된다. 이와 같은 수요함수를 가정할 때, (1)를 고려한 적정 가격은 $p \cong 2.9$ 를 도출하고 있다.

하지만, 경제메리트로부터 사회적 비용을 빼고 난 순경제적 메리트를 최대화하는 가격을 적정가격이라고 생각해야 한다.

즉 정책결정 당국이 고려해야 하는 것은 (1)식을 성립시키는 가격 p 를 설정하는 것이 아니라, 순경제적 메리트를 극대화하는 것이라는 점에 주의를 해야 한다.

$$\text{즉 순경제적 메리트} = \text{경제적메리트} - \text{사회비용} \quad (3)$$

를 극대화하는 가격을 구하게 된다. 사회비용, 경제메리트 등을 고려한 순경제적 메리트 w 는

$$W = 2.8pe^{-0.2(p-1)} - 5.4 - 0.2e^{-0.2(p-1)} \quad (4)$$

이기 때문에 이 함수의 p 에 관한 극대화는

$$\partial W / \partial p = e^{-0.2(p-1)}(2.84 - 0.56p) = 0$$

에 의해 $p \cong 5.1$ 의 경우 실현되고, 현재 담배가격의 약 5배, 즉 약 1,000원이 적정가격임을 보이고 있다.

제3절 담배소비세와 지방재정과의 관계

지방자치단체의 세원인 지방세는 모두 16개의 세목으로 구성되어 있으며, 이 중 담배소비세는 지방재정을 구성하는 세목 중에서도 기초자치단체에 있어 매우 중요한 세목이다. 담배소비세는 전체 지방세목 중에 6.9%의 비중을 차지하고 있으나, 시나 군단위의 기초자치단체의 경우 이 비율이 더욱 높으며, 일부 지자체의 경우 그 비중이 24.0%로 전체의 4분의 1정도를 차지하고 있다.

최근 우리나라 담배소비세 현황을 살펴보면, 2008년도 부과액 기준으로 2조 9,229 억원이며, 징수액은 2조 9,204 억원으로 99.9%의 징수율을 보이고 있다.

이 중 특광역시세가 1조 2,159 억원, 시세 1조 3,500 억원, 군세가 3,192 억원이다. 매년 전년 대비 세수증가율을 보면, 2005년 담배소비세 인상이 있었던 해인데 -10.28%, 그리고 2006년에 10.66%, 2008년에 5.77%의 증가율을 보이고 있다.

2003년을 기준 년도로 하여 증가 추이를 보면, 2004년에 14.17%, 2005년에 2.43%, 2006년 13.35%, 2007년 15.79%, 2008년에 22.48%이다.

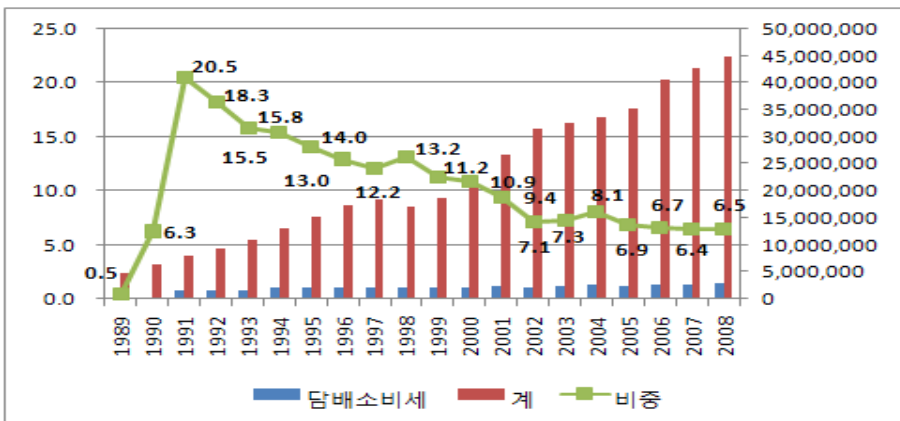
표 2-5. 최근 담배소비세의 자치단체 유형별 추이

(단위: 백만원, %)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
	금액	금액	금액	금액	금액	금액	
지방세합계	32,600,940 (100.0)	33,609,166 (100.0)	35,344,177 (100.0)	40,625,122 (100.0)	42,851,865 (100.0)	44,887,474 (100.0)	
담 배 소 비 세	특광역시세	1,143,346	1,262,529	1,110,958	1,221,904	1,215,921	1,251,063
	시세	965,024	1,162,768	1,067,769	1,199,455	1,246,104	1,350,095
	군세	275,991	297,022	263,555	281,327	298,985	319,244
	합계 (전체지방세 목 중 담배소비세 비율)	2,384,361 (7.31)	2,722,319 (8.09)	2,442,282 (6.90)	2,702,686 (6.65)	2,761,010 (6.44)	2,920,402 (6.50)
	전년대비 증가율	-	14.17	-10.28	10.66	2.15	5.77

2008년 현재 담배소비세는 전체 지방세 수입의 6.50% 비중을 차지한다. 담배소비세는 도입 당시, 특히 1991년의 경우 지방세 수입의 20.5%까지 높은 세수 비중을 차지하였으며, 최근에는 세수비중이 점차 감소하였으나 그 비율은 일정 부분 유지하고 있는 상황이다.

그림 2-5. 담배소비세 비중 추이



■ 표 2-6. 지방세목별 변화추이 ■

(단위: 백만원, %)

세목별	년 도					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
계	32,600,940 (100.0)	33,609,166 (100.0)	35,344,177 (100.0)	40,625,122 (100.0)	42,851,865 (100.0)	44,887,474 (100.0)
취득세	5,502,868 (16.9)	5,366,061 (16.0)	6,648,964 (18.8)	7,667,482 (18.9)	7,261,465 (16.9)	6,916,039 (15.4)
등록세	7,549,975 (23.2)	6,715,794 (20.0)	6,783,683 (19.2)	7,949,523 (19.6)	7,253,623 (16.9)	7,142,906 (15.9)
면허세	64,974 (0.2)	67,672 (0.2)	70,469 (0.2)	75,011 (0.2)	76,502 (0.2)	72,611 (0.2)
레저세	895,907 (2.7)	771,922 (2.3)	691,875 (2.0)	687,826 (1.7)	864,332 (2.0)	989,020 (2.2)
공동시설세	410,915 (1.3)	464,795 (1.4)	446,416 (1.3)	516,279 (1.3)	543,293 (1.3)	588,491 (1.3)
지역개발세	103,382 (0.3)	110,197 (0.3)	109,651 (0.3)	174,561 (0.4)	99,952 (0.2)	92,561 (0.2)
지방교육세	4,009,287 (12.3)	4,083,674 (12.2)	3,840,691 (10.9)	4,338,062 (10.7)	4,513,927 (10.5)	4,864,443 (10.8)
주민세	4,558,195 (14.0)	4,913,925 (14.6)	5,500,347 (15.6)	6,214,769 (15.3)	7,411,492 (17.3)	8,163,037 (18.2)
재산세	903,397 (2.8)	1,017,805 (3.0)	2,587,449 (7.3)	3,108,975 (7.7)	3,755,133 (8.8)	4,411,330 (9.8)
자동차세	1,778,303 (5.5)	1,791,986 (5.3)	1,902,124 (5.4)	2,133,765 (5.3)	2,369,911 (5.5)	2,610,905 (5.8)
주행세	1,265,788 (3.9)	1,750,327 (5.2)	2,292,515 (6.5)	2,709,544 (6.7)	3,270,165 (7.6)	3,081,150 (6.9)
농업소득세	3,669 (0.0)	4,101 (0.0)	12 (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)
도축세	44,074 (0.1)	44,460 (0.1)	46,906 (0.1)	49,329 (0.1)	51,870 (0.1)	52,361 (0.1)
담배소비세	2,384,361 (7.3)	2,722,318 (8.1)	2,447,918 (6.9)	2,702,686 (6.7)	2,761,010 (6.4)	2,920,402 (6.5)
종합토지세	1,602,613 (4.9)	2,031,605 (6.0)	1,934 (0.0)	13,733 (0.0)	5,254 (0.0)	-71 (0.0)
도시계획세	998,482 (3.1)	1,185,277 (3.5)	1,352,548 (3.8)	1,606,215 (4.0)	1,882,820 (4.4)	2,182,789 (4.9)
사업소세	524,750 (1.6)	567,247 (1.7)	620,675 (1.8)	677,362 (1.7)	731,116 (1.7)	799,500 (1.8)

주: 전년도 수입은 제외

자료: 지방세정연감(2006~2009)

담배소비세는 2003년 2조 3,843억원으로 전체 지방세 중 7.3% 비중을 차지하고 있으며, 이러한 비율은 2006년에 2조 7,026억원(6.7%), 2007년 2조 7,610억원(6.4%), 2008년 2조 9,204억원(6.5%) 등으로 정도의 차이는 약간 있으나 최근 변화의 폭은 적고 일정 수준을 유지하고 있는 상황이다. 이러한 수준이 일정하게 유지되고 있는 것은 지방자치단체가 지방세수의 확보 측면에서 지역별 편차는 있을 수 있으나 담배소비세가 각 지방자치단체의 재정에서의 중요성은 증대하고 있는 것을 알 수 있다.

기초자치단체의 경우, 특히 담배소비세를 통한 세수 확충 비율이 높은 편으로 강원도와 같이 담배소비세 비중이 높은 지역은, 시세로서 담배소비세가 차지하는 비중이 전체 시세 4,036억원 중 담배소비세는 715억원으로 17.7%를 차지하고 있다.

이러한 세수확충 측면에서 군단위의 경우는 그 비율이 더욱 높는데, 군세 총금액인 1,655억원 중 담배소비세가 차지하는 비중이 397억원으로 약 24.0% 수준에 달하고 있어 담배소비세가 기초 시단위 뿐만이 아니라 군 단위 자치단체일수록 그 비중이 높은 세목 중에 하나임을 알 수 있다.

또한 군 단위 중 양구군의 경우 군세합계 중 담배소비세는 41.9%를, 화천군은 40.8%의 비중이기 때문에 매우 중요한 세목임을 보여주고 있다.

표 2-7. 강원도의 시세 사례(2008년도)

(단위: %)

자치단체명	시세합계	주민세	재산세	자동차세	농업소득세	담배소비세	도축세	종합토지세	주행세	도시계획세	사업소세	과년도수입
합계	100	24.4	14.5	13.8	-	17.7	0.4	0.0	18.6	6.6	2.2	1.8
춘천시	100	24.1	14.1	13.2	-	15.8	0.0	0.0	22.7	6.9	1.2	2.0
원주시	100	29.6	16.0	13.4	-	16.4	1.3	0.0	12.9	6.6	2.7	1.2
강릉시	100	20.7	12.6	13.9	-	17.7	0.0	0.0	26.1	5.6	1.9	1.4
동해시	100	20.9	13.6	15.2	-	19.7	0.0	0.0	16.9	7.8	3.3	2.5
태백시	100	22.3	9.9	15.6	-	22.8	0.6	0.0	19.4	5.1	2.8	1.5
속초시	100	19.6	18.8	13.3	-	21.5	0.0	0.0	12.6	8.3	1.7	4.1
삼척시	100	22.7	13.6	16.4	-	22.7	0.0	0.0	11.9	5.8	4.7	2.1

자료: 지방세정연감(2009)

표 2-8. 강원도의 군세 사례(2008년도)

자치 단체명	군세 합계	주민세	재산세	자동차 세	농업소 득세	담배 소비세	도축세	종합 토지세	주행세	도시 계획세	사업 소세	과년도 수입
합 계	100	27.8	16.9	12.1	-	24.0	0.6	0.0	11.8	2.6	2.0	2.1
홍천군	100	21.0	13.7	11.4	-	19.6	0.8	0.0	26.5	3.5	2.0	1.6
횡성군	100	23.2	24.4	13.2	-	20.0	0.1	0.0	12.4	2.8	2.7	1.2
영월군	100	25.0	11.3	17.0	-	22.2	0.5	0.0	13.9	3.0	2.9	4.0
평창군	100	20.5	27.0	12.9	-	24.0	1.3	0.0	7.6	2.2	2.7	1.8
정선군	100	54.7	11.0	6.6	-	14.7	0.2	0.0	6.3	2.1	3.2	1.0
철원군	100	16.1	14.5	16.4	-	35.0	2.5	0.0	9.1	3.9	0.5	2.0
화천군	100	21.3	8.3	13.5	-	40.8	0.0	0.0	11.6	1.9	0.4	2.3
양구군	100	20.2	9.1	16.2	-	41.9	0.0	0.0	7.5	2.7	0.4	2.1
인제군	100	26.3	9.4	14.9	-	35.4	0.0	0.0	8.8	2.5	0.6	2.1
고성군	100	20.4	31.3	9.8	-	23.4	0.4	0.0	6.7	1.3	1.4	5.4
양양군	100	25.2	22.8	13.8	-	25.4	0.0	0.0	6.7	2.3	2.1	1.9

자료: 지방세정연감(2009)

자치단체의 담배소비세의 비중에 대한 논의는 결국 담배소비세가 지방자치단체에서의 어떠한 역할을 하는지에 대한 논의와 같으며 결국 얼마만큼 지방세수 중에서 차지하는 비중이 크기에 대한 논의로 귀결할 수 있다고 볼 수 있을 것이다.

우선, 전체 지방세수를 100으로 보았을 때 2009년 자료를 기준으로 담배소비세가 차지하는 비중은 평균 9.9%로 약 10분의 1이 담배소비세에 의해 세수를 충당하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 전체 세수 49조 3,906억원 중에 담배소비세가 3조 107억원의 세수이며, 이는 전체 16개 세목 중 7번째의 수준을 차지하고 있는 것으로 볼 수 있다.

이를 다시 세목별 보편성을 분석해 보면 더욱 지방세 중 담배소비세가 기초자치단체에서 얼마나 중요한 세목인가 이해할 수 있을 것인데, 기초자치단체의 시군세 변이계수를 보면, 시군세 세목 중 낮은 수준인 1.11을 보이고 있어 자동차세와 같이 분포가 높은 수준을 보이고 있어 보편성이 높기 때문에 지방재정에서 그 차지하는 비중, 보편성 등을 고려했을 경우 매우 중요한 위치에 있음을 보여주는 중요한 자료이다.

■ 표 2-9. 시군세의 변이계수 ■

구 분	표준편차	평 균	변이계수
주민세	74,475,590	35,187,040	2.1166
자동차세	12,136,242	11,253,902	1.0784
담배소비세	11,258,442	10,130,007	1.1114
주행세	13,448,605	11,131,698	1.2081
도시계획세	15,651,398	9,408,572	1.6635
재산세	23,136,303	16,256,461	1.4232
사업소세	6,215,590	3,446,123	1.8036

제3장 담배소비세 현황과 문제점

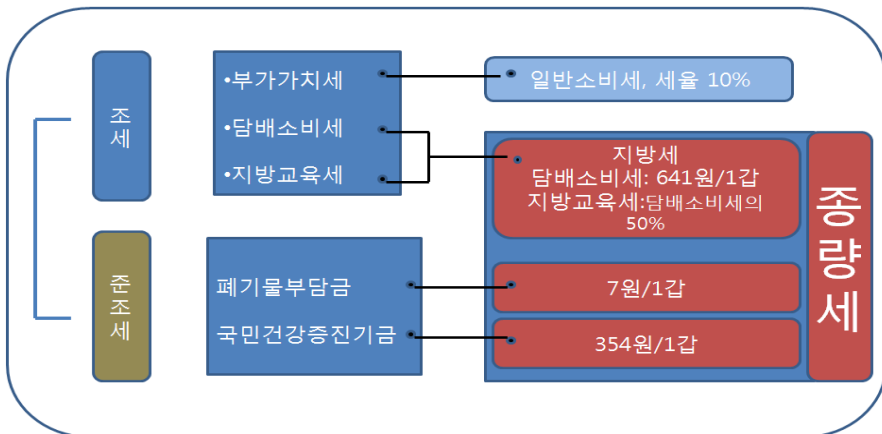
제1절 우리나라 담배소비 및 세수현황

1. 현행 담배관련 소비세 체계의 현황

가. 담배관련 세제의 현황

우리나라에서 담배와 관련해서는 담배소비세, 지방교육세, 국민건강증진기금, 폐기물부담금과 일반소비세인 부가가치세가 과세되고 있음은 전술하였는데 이 중 담배소비세 변천은 1985년 담배판매세가 도입되었으며, 이를 통해 전매이익금이 소비세 형태의 담배판매세로 전환하게 되었다.

그림 3-1. 담배관련 제세 구성



이 담배소비세는 1988년부터는 현행 종량제체계의 담배소비세로 전환하게 되었고, 현재, 담배소비세는 지방세목 중 세수비중이 매우 높은 시, 군세 중의 하나이며 세수는 국산담배의 지역별 판매비율을 기준으로 각 지자체체에 배분하게 된다.

담배소비세는 도입당시 지방세 중 가장 세수비중이 높은 세목이었으나, 최근 세수비중이 점차 감소추세에 있다. 담배소비세의 과세체계가 종량제로서 단위당 세율이 일정하다는 점, 최근 인구증가율 하락으로 인한 흡연인구의 자연증가율이 함께 하락하고 있으며, 담배소비도 포화상태에 이르러 담배소비량의 증가추세가 정체 또는 소폭 감소추세를 보이는데 기인하고 있다는 지적도 있다(이영·나성린, 2007:154).

담배소비세 도입 이후 한·미 담배양해록에 기초하여 우리나라 담배제조시장의 대외개방이 이루어지지 않는 한 담배소비세 이외의 어떠한 공과금도 부과되지 못하도록 되어 있었기 때문에 1995년 이전에는 어떠한 공과금도 존재하지 않았다.

1995년 4차례에 걸친 한·미 간 통상협상의 결과로, 국내담배제조시장의 대외 완전개방에 합의함과 함께 담배소비세 이외의 세목 신설과 과세기준, 세율변경에 대한 자율권이 회복되었다.

그 결과 2005년 1월 현재 담배에 부과되는 제세공과금은 담배소비세 이외에도 담배소비세분 교육세(담배소비세액의 50%), 폐기물부담금(1갑당 7원), 국민건강증진기금(1갑당 354원), 연초생산안정화기금(1갑당 15원), 부가가치세(세율 10%)가 있다.

담배소비세는 1988년 도입 당시 종량제체계를 채택하였으며 세율은 1갑당 360원이었다가, 1994년 1월부터는 1갑당 460원으로, 2001년 1월부터는 1갑당 510원으로, 2004년 12월 30일부터는 1갑당 641원으로 세율이 인상되었다.

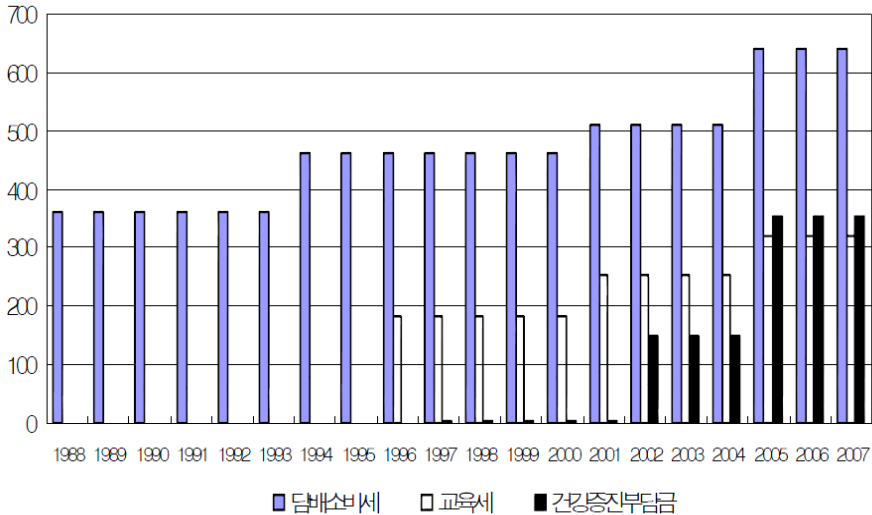
담배소비세에 부가세 형태로 부가되는 교육세는 1996년 7월부터 담배소비세액의 40% 세율로 도입되었으며 2001년 1월부터 50%로 세율이 인상되었다.⁹⁾

폐기물부담금은 1996년 7월부터 1갑당 4원의 세율로 도입·부과되었으며, 2004년

9) 지방세법 제260조의 2~260의 6에 의하면, 지방교육의 질적 향상에 필요한 지방교육재정의 확충에 소요되는 재원을 확보하기 위하여 등록세, 레저세, 주민세균등할, 재산세, 비영업용 승용자동차(비영업용 기타 승용자동차를 포함한다)에 대한 자동차세국가, 지방자치단체 및 「초·중등교육법」에 따라 학교를 경영하는 학교법인(목적사업에 직접 사용하는 자동차에 한정한다)을 제외한다) 및 담배소비세의 납세의무자는 지방교육세를 납부할 의무를 지게 한 것으로 국세인 교육세가 지방세로 전환된 것임

12월 30일부터는 1갑당 7원으로 인상되었다.

■ 그림 3-2. 담배소비세, 지방교육세, 건강증진부담금의 추이 ■



자료: 성명재(2008:18) 『물가연동세제의 도입연구』에서 재인용

국민건강증진 부담금¹⁰⁾ 1997년 5월부터 1갑당 2원의 세율로 도입되었다가 2002년 2월부터는 150원으로 대폭 상향조정되었으며, 이후 2004년 12월 30일부터는 1갑당 354원으로 인상되었다. 2007년에는, 건강증진법 개정을 통해 담배에 붙는 부담금을 354원에서 558원으로 올리고, 부담금이 면제되는 200원 이하 저가담배는 물론, 술에도 부담금을 새로 물리는 방안을 추진하려고 하는 노력이 있어 왔으나 이에 대한 실행에는 옮기지 못했다.

연초생산 안정화기금 부담금은 2002년 1월부터 1갑당 10원의 세율로 도입·부과되었으며, 2004년 12월 30일부터는 1갑당 15원으로 인상되었다. 하지만 2008년 이후 폐기되었다.

10) 국민건강증진기금은, 국민건강증진법 제22조에 근거해 담배부담금을 재원으로 질병예방, 보건교육, 영양개선, 건강생활의 실천 등 국민건강증진사업의 원활한 추진을 위해 설치됨

담배와 관련된 부가가치세는 1995년의 한·미 간 통상협상의 결과로 담배제조시장에 대한 대외개방 허용과 함께 담배관련 세제개편에 대한 자율권이 회복되면서 1999년 1월부터 담배에 대해 부가가치세를 도입·과세하게 된다. 부가가치세는 공급가의 10%로 부가하게 된다.

제세공과금이 총판매가격에서 차지하는 비중은 1990년대 초 50%를 조금 상회하던 수준에서 2005년 75% 정도로 증가하게 된다.

우리나라의 담배 관련 제세부담 구조는 전술한 바와 같이 종량세율 체계로 구성(부가가치세 제외) 되어 있는데, 현행 종량세율 수준은 2005년 1월부터 적용하여 오고 있다.

종가세 체계의 경우 가격(또는 물가) 변동시 세액이 가치변동분 만큼 비례적으로 조정되므로 소비세액의 실질가치가 일정하게 유지된다.

반면에 현행 종량세 체계에서는 가격(물가) 변동에 관계없이 세액이 고정되어 있기 때문에 세액의 실질가치는 가격(물가) 상승에 반비례하여 하락한다.

인플레이션이 진행됨에 따라 2005년 이래 현재까지 매년 실세액의 감소, 즉 실질적인 감세조치가 단행되고 있는 실정이다.

주류, 담배 등에 대한 죄약세(sin tax) 기능에 충실한 개별소비세 체계가 잘 정비되어 있는 EU의 경우 담배 종량세율을 매년 주종품의 가격변동률 만큼 자동적으로 조정되는 자동조정장치가 소비세 체계 안에 내재(built-in)되어있는 것을 알 수 있다.

따라서 담배종량세액의 물가연동을 통해 세액의 실질가치가 항상 자동적으로 일정하게 유지되는 것을 알 수 있다. 또한 소득증가로 인해 주종품의 고급화·고가화 시에는 종량세액의 추가적 조정을 통해 주종품 기준 소비가격 대비 세부담률이 항상 일정하게 유지된다.

담배소비세의 과세 기준은, 쉐련, 파이프담배, 엽쉐련, 각련 담배는 제4종으로 분류되고 있으며, 여기에 씹는 담배와 냄새맡는 담배가 별도 분류되어 있다.

흡연용 담배는 제1종 쉐련이 20개비당 641원이며, 제2종 파이프담배 50그램당 1,150원, 제3종 엽쉐련은 50그램당 3,270원, 제4종 각련 50그램당 1,150원 등이 과세되고 있다. 또한 씹는 담배의 경우 50그램당 1,310원이 과세된다. 냄새 맡는 담배는 50그램당 820원이 과세된다.

■ 표 3-1. 담배소비세과세기준 ■

단계	세목	과세주체	과세대상 및 구분	세 율
소비	담배 소비세	지방세	흡연용의 담배(꺠련, 파이프담배, 엽꺠련, 꺠련)	가. 제1종 꺠련 20개비당 641원 나. 제2종 파이프담배 50그램당 1,150원 다. 제3종 엽꺠련 50그램당 3,270원 라. 제4종 꺠련 50그램당 1,150원
			씹는 담배	50그램당 1,310원
			냄새 맡는 담배	50그램당 820원
지방 교육세	지방세	담배소비세의 납세의무자	담배소비세액의 100분의 50	

■ 표 3-2. 우리나라 담배 관련 제세공과금 및 가격구조의 변화추이 ■

(단위: 원/갑)

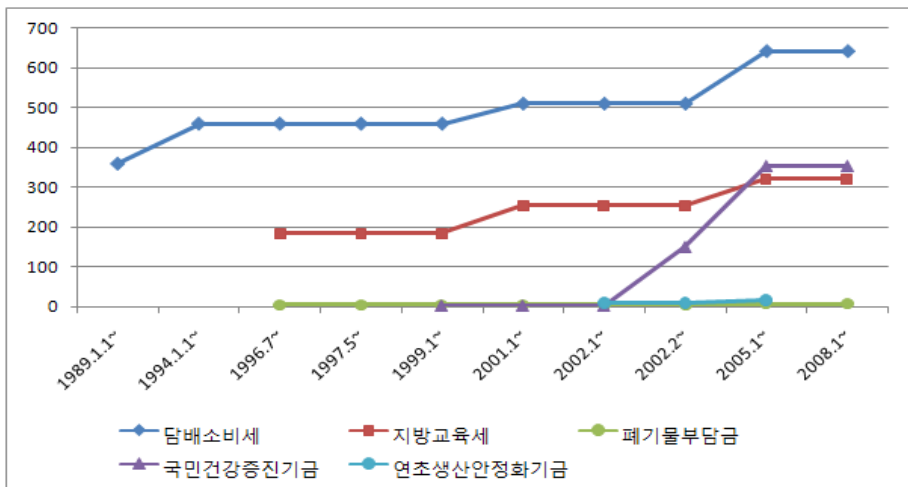
구 분	1989.1.1 ~	1994.1.1 ~	1996.7~	1997.5~	1999.1~	2001.1~	2002.1~	2002.2~	2005.1~	2008.1~
담배소비세	360	460	460	460	460	510	510	510	641	641
지방교육세			184	184	184	255	255	255	320.5	320.5
공익기금		20								
폐기물부담금			4	4	4	4	4	4	7	7
국민건강증진 기금					2	2	2	150	354	354
연초생산안정 회기금							10	10	15	
소계	360	480	648	650	650	771	781	929	1337.5	1322.5
부가세					100	118.2	118.2	136.4	227.27	227.27
총계	360	480	648	650	750	889.2	899.2	1,065.4	1,564.77	1,549.77
판매가		900	1,000	1,100	1,100	1,300	1,300	1,500	2,500	2,500

주: 1. 부가가치세를 제외한 모든 세율은 갑당 정액임
2. 부가가치세는 공급가의 10%

2500원짜리 담배인 경우 담배소비세, 지방교육세, 국민건강증진기금, 폐기물부담금의 합계인 1322.5원에 부가가치세 227.3원을 더한 1549.8원이 총 세금이 된다. 담배 값 2500원의 61.9%가 담배관련 조세에 해당되어, 그 결과 2005년 1월까지 담배에

부과되는 제세공과금은 담배소비세 이외에도 담배소비세분 교육세(담배소비세액의 50%), 폐기물부담금(1갑당 7원), 국민건강증진기금(1갑당 354원), 연초생산안정화기금(1갑당 15원: 이후 폐기), 부가가치세(세율 10%)의 부과가 현재까지 유지되면서, 물가상승분에 대한 비반영의 불합리화, 조세 부담 불형평성, 가격대별 일괄된 과세비율에 따른 저가담배에 대한 과세부담 과중의 문제 등이 제기되고 있다.

그림 3-3. 담배관련 제세공과금의 변화 추이



부가가치세는 1995년의 한·미 간 통상협상의 결과로 담배제조시장에 대한 대외 개방 허용과 함께 담배관련 세제개편에 대한 자율권이 회복, 1999년 1월부터 담배에 대해 부가가치세를 도입·과세한다. 제세공과금이 총판매가격에서 차지하는 비중은 1990년대 초 50%를 조금 상회하던 수준에서 2005년 75% 정도로 증가하였다.

현재 담배에는 담배소비세 641원, 지방교육세 320.5원, 국민건강증진기금 354원, 폐기물 부담금 7원과 10퍼센트의 부가가치세가 포함되어 있다. 예를 들어 2500원짜리 담배라면 2500원에서 담배소비세, 지방교육세, 국민건강증진기금, 폐기물부담금의 합계인 1322.5원에 부가가치세 227.3원을 더한 1549.8원이 총 세금액임. 담배값 2500원의 61.9퍼센트가 과세된다.

▣ 표 3-3. 담배가격대별 과세 및 가격구조 ▣

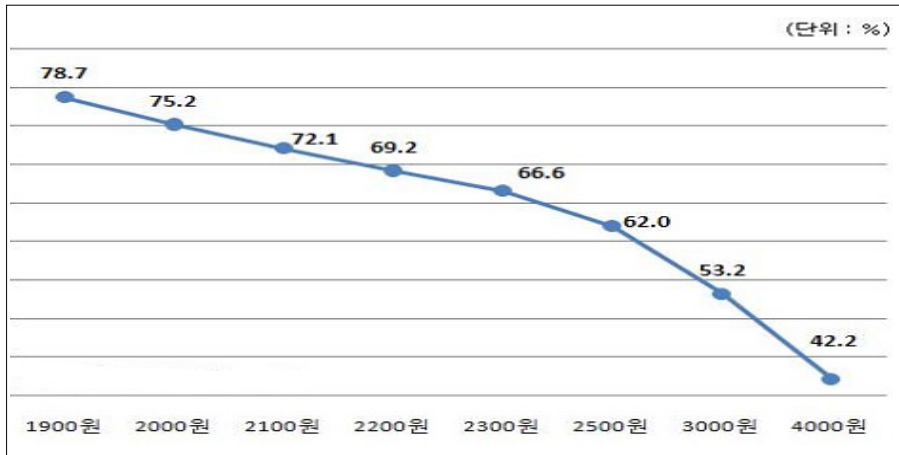
(단위: 원, %)

담배가격 대별 가격구조	1900원	2000원	2100원	2200원	2300원	2500원	2800원	3000원	4000원
생산단가 (이윤포함)	232.05	313.86	395.68	477.50	559.32	722.95	968.41	1,132.05	1,950.23
담배소비세	641	641	641	641	641	641	641	641	641
지방교육세	320.5	320.5	320.5	320.5	320.5	320.5	320.5	320.5	320.5
폐기물 부담금	7	7	7	7	7	7	7	7	7
국민중진건강기금	354	354	354	354	354	354	354	354	354
부가가치세	172.7	181.8	190.0	200	209	227.3	229.09	272.7	363.6
세금합계	1,495.2	1,504.3	1,513.5	1,522.5	1,531.5	1,549.8	2,290.91	1,595.2	1,686.1
세금비중	78.7	75.2	72.1	69.2	66.6	62.0	55.41	53.2	42.2

* 담배소비세: 20개비당 641원, 지방교육세: 담배소비세의 100분의 50, 폐기물부담금: 담배20개비당 7원, 국민중진건강기금 : 20개비당354원, 부가가치세: 공급가의 10%

또한, 담배가격이 낮을수록 세금이 차지하는 비중은 점점 높아지는데, 현재 KT&G가 판매하는 담배 중 가장 비싼 담배는 4000원이며, 가장 싼 담배는 1900원이다. 4000원짜리 담배의 경우 세금이 차지하는 비중은 42.4퍼센트이지만, 1900원짜리 담배의 경우 78.7퍼센트에 이르고 있다. 고가 담배보다 저가의 서민용 담배일수록 더 많은 세금이 부과되는 상황이다. 즉, 일종의 역진세로 이는 바람직하지 않은 세금의 형태로 볼 수 있다. 저소득층이 고소득층보다 소득의 더 많은 비율로 과금되는 상황이라는 것이다.

그림 3-4. 담배가격대별 과세비율 차이



제2절 담배소비세 관련 문제점

1. 물가상승 미반영

가. 2005년 이후 물가 상승 반영 조치 미비

담배소비세는 2005년 이후 641원의 종량세율 체계로 구성되어 현재까지 유지하여 오고 있기 때문에 물가 상승 등을 반영한 조치가 미비하며 감세 효과가 발생하고 있다. 우리나라의 담배 관련 제세부담 구조는 종량세율 체계로 구성(부가가치세 제외)되어 있다. 현행 종량세율 수준은 2005년 1월부터 적용하여 현재 641원이 부과되고 있는데, 이는 가격에 상관없이 모든 가격대의 담배에 641원의 일률적인 담배소비세가 부과되고 있으며 2005년 이후 같은 세액이 부과되고 있어 물가 상승 등을 고려한 인상이 없을 경우 오히려 감세가 발생하는 것과 같게 된다.

담배소비세는 타 세목에 비해 상대적 인상 여지가 많고, 물가 상승률에 맞춰 지속적으로 안정적 인상 방안이 필요한 세목이다. 따라서 2005년 이후 현재까지 641

원으로 일괄 부과되고 있는 담배소비세의 불합리한 부분을 물가연동제 도입을 통해 개선할 필요가 있다.

나. 실세액의 감소

현행 종량제가 가지고 있는 문제는 실세액의 감소 문제가 가장 크다고 할 수 있으며, 이를 종가세 형태로의 체계 개선 시에 가격 변동이나 물가 변동에 따른 소비세액의 실질가치의 일정 유지가 가능하다.

종가세 체계의 경우 가격(또는 물가) 변동 시 세액이 가치 변동 분 만큼 비례적으로 조정되므로 소비세액의 실질가치가 일정하게 유지된다. 반면에 현행 종량세 체계에서는 가격(물가) 변동에 관계없이 세액이 고정되어 있기 때문에 세액의 실질가치는 가격(물가) 상승에 반비례하여 하락하게 된다. 이는 인플레이션이 진행됨에 따라 2005년 이래 현재까지 매년 실세액의 감소, 즉 실질적인 감세조치가 단행되고 있는 실정이다.

2. 수시적·재량적 세율인상

가. 정책 당국의 재정수요에 따른 세율 인상

지금까지는 정책 당국의 재정 수요가 있을 때 마다 의도에 따라 수시적 혹은 재량적으로 담배소비세율을 인상하여 왔다.

즉, 물가 상승분의 미반영으로 인한 실질적 세수 감소를 막기 위해 재정 수요가 필요할 때마다 수시·재량적으로 담배소비세율을 인상하여 왔는데, 이는 종래에 담배 관련 제세공과금을 인상해 온 전통적인 방법으로서, 그간 정부는 몇 차례에 걸쳐 수시, 재량적으로 큰 폭의 담배소비세율과 국민건강증진기금율을 인상하여 왔다.

이러한 비정기적 수시·재량적 인상은 재정 수요에 제대로 부응할 수 없으며, 임기응변식 처방 식의 세율 인상으로 인하여 재정 수요에 시의 적절하게 대응이 불가능할 수밖에 없다. 또한 갑작스런 큰 폭의 담배소비세율 인상은 소비자 물가 상승의

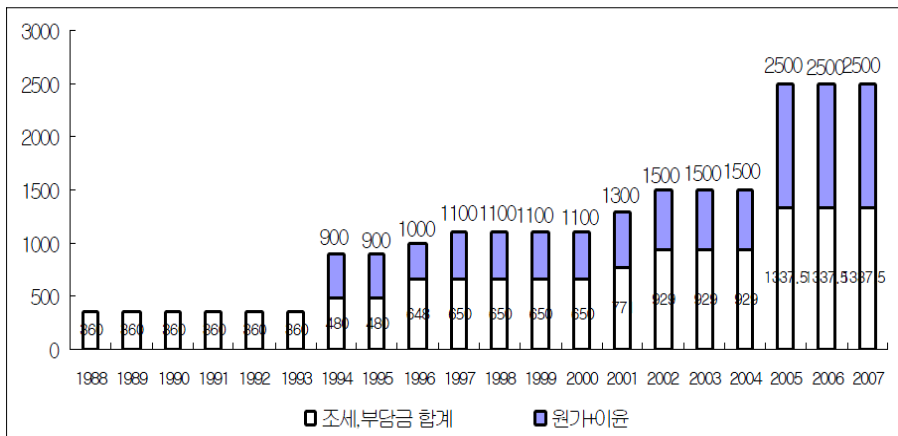
압력 요인으로 작용하기 때문에 만약 각 부처 간 이견이 있을 경우 담배소비세 인상에 대한 의견 일치에 이르기 어려울 수도 있다. 담배의 주요 소비층인 서민의 세부담 증가에 대한 비판 여론이 증가할 가능성이 있다. 또한, 비정기적인 담배소비세율 인상으로 인한 담배소비자, 담배제조 및 판매업체의 예측가능성 저하로 인한 불만고조, 경영환경 예측이 곤란하게 된다.

그리고, 담배 가격의 갑작스런 인상으로 저가 중국산 담배의 밀수 유통 증가와 이에 따른 지방재정 수입 감소도 예상할 수 있는 부분이다.

나. 담배 관련 준조세 비중의 증가

담배소비세 대비 준조세의 비정상적 증가가 있었는데, 담배관련 체세공과금 중 준조세 비중이 1999년 1%에서 2008년 24%로 증가하였다. 과거 10년 동안 담배소비세는 40% 상승한 반면 준조세인 국민건강증진기금은 17,700% 상승하였다. 이는 제 1절에 그림에서도 쉽게 알 수 있는 사항으로써 지금과 준조세의 증가는 결국 담배소비세를 포함한 조세, 부담금 합계의 증가로 이어지며 이러한 상황은 아래 그래프에서와 같이 지속적인 소비자 부담으로 이어진 것을 알 수 있다.

그림 3-5. 담배 소매가와 조세/부담금 합계



자료: 성명재(2008:19) 『물가연동세제의 도입연구』에서 재인용

3. 세부담의 역진성

가. 2500원 담배 이하 담배의 과세 부담 과중

현재 담배소비세는 주류세와 같이 죄악세(sin tax)적 접근이 이루어지고 있으나 실제로 담배의 주소비는 서민층으로 가장 많이 소비되고 있는 2500원 담배를 기준으로 이 이하의 담배에 대한 과세 부담이 더 많은 상황이다.

또한 죄악세에 대한 서민의 반감에 대한 부분이 적지 않아 현재 부과되고 있는 641원의 종량세 체계에서 추가적인 인상 또는 종가세로 전환 시에 대한 서민의 조세 저항 등이 예상되기 때문에 이에 대한 대안 고려가 필요한 실정이다.

특히 현재 저가 담배인 1900원 담배나 4000원 담배나 똑같이 641원이 부과 되고 있어 저가 담배 소비자나 고가 담배 소비자나 조세부담이 동일하다는 문제를 가지고 있다는 것이다.

제3절 외국의 담배소비세 관련 사례 및 시사점 ||

1. 담배소비세제 개편 해외 동향

담배소비세는 국가마다 과세주체별로 차이를 보이고 있는 경우와, 세율 적용에 있어서도 종량세 혹은 종가세를 선택하는 경우 또는 혼합세 형태를 취하는 경우 등 그 유형이 다양하다.

미국과 일본의 담배소비세는 과세주체 측면에서 국세(또는 연방세)와 지방세(또는 주세)가 혼합된 형태를 지니고 있으며 종량세율은 부정기적으로 조정하여 세율의 실효가치를 유지하고 있다. 그러면 일본과 미국을 비롯하여 유럽, 오세아니아주 등의 국가별로 사례를 분석해 보고자 한다.

가. 일본의 담배소비세

일본의 담배와 관련된 소비세로는 국세로서 담배세와 담배특별세가 있고 지방세인 지방담배세가 있다(박상원 외, 2009:61).

담배세는 담배세법에 기초하여 부과하는 세금으로 제조담배에 대해 과세한다. 따라서 과세대상은 제조담배이고 납세의무자는 제조담배의 제조자와 제조담배를 보세지역에서 인출하는 자이다. 담배특별세는 ‘일반회계에 있어서 채무의 승계 등에 따라 필요한 재원의 확보 관련 특별조치에 관한 법률’에 기초하여 제조담배에 부과하는 것이다. 일본국유철도청산사업단(구 국철) 및 국유임야사업특별회계의 부채를 일반회계에 승계시킴으로써 발생한 부채를 보전하기 위해 1997년 신설되었으며 과세대상 및 납세의무자는 담배세와 동일하다.

지방담배세는 지방세법에 기초하여 도부현 및 시정촌의 도매판매업자 등이 제조담배를 소매판매업자에게 매도하는 경우, 당해 매도를 행하는 도매판매업자 등에게 과세하는 세금으로 도부현담배세와 시정촌담배세가 있다. 과세대상은 제조담배이고 납세의무자는 제조담배의 도매판매업자 등이다.

제조 담배의 제조자는 제조장으로부터 반출한 제조 담배에 대해 담배세를 납부할 의무가 있으며, 제조 담배를 보세지역으로부터 인수하는 사람은 인수하는 제조 담배에 대해 담배세를 납부할 의무가 있게 된다.

일본의 담배소비세 관련 제도 및 세율 인상과 관련한 최근의 변화를 보면, 1985년에 전매납부금 제도가 폐지되었고, 1986년 5월 1일에 0.9엔(한개비당)이, 그리고 1998년 12월 1일에 0.82엔(한개비당), 2003년 7월1일에 0.82엔(한개비당), 2006년 7월1일에 0.852엔(한개비당) 정도의 인상이 있었다.

일본의 경우 지난 10여년 이상 물가상승률이 거의 0에 가까웠기 때문에 종량세율의 조정 필요성이 매우 작았으나, 누적된 실효세율 감소분 보전 압력 해소를 위해 2006년 7월부터 1갑당 157.84엔에서 174.04엔으로 담배소비세를 인상하였다.

현재의 담배소비세는 다음과 같은 세율 개정이 있어, 2006년 7월 1일부터 적용되고 있다.

■ 표 3-4. 일본의 담배소비세율 개정(구 3급품 이외의 제조담배) ■

구 분	세 목	세 율(1,000개피당)		
		개정전	개정후	인상액
지방세	도부현(道府県)담배세	969円	1,074円	105円
	시정촌(市町村)담배세	2,977円	3,298円	321円
국세	담배세	3,126円	3,552円	426円
	담배특별세	820円	820円	-
합 계		7,892円	8,744円	852円

■ 표 3-5. 일본의 담배소비세율 개정(구 3급품 제조담배) ■

구 분	세 목	세 율(1,000개피당)		
		개정전	개정후	인상액
지방세	도부현(道府県)담배세	461円	511円	50円
	시정촌(市町村)담배세	1,412円	1,564円	152円
국세	담배세	1,484円	1,686円	202円
	담배특별세	389円	389円	-
합 계		3,746円	4,150円	404円

주: 「구(旧) 3급품의 제조담배」란 '에코(エコ)' 와카바(わかば) 신세이(しんせい) 골든베트(ゴールデンバット) 바이로렛(バイオレット) 및 울마(ウルマ) 등의 6종을 말함*

국가 및 지방자치단체의 일반재원으로서 역할을 하고 있는 일본의 담배소비세를 통한 세수는, 2007년 결산액을 기준으로 하였을 때, 국가담배세는 9,253억엔(이 중 지방교부세 2,313억엔), 지방담배세가 11,308억엔, 담배특별세가 2,142억엔 등 총 22,703억엔의 세원이 되고 있다. 이 중 지방교부세 분과 지방담배세를 합한 13,621억엔이 지방자치단체의 일반재원이 되고 있다.

이를 표로 정리해 보면, 아래 표와 같다.

■ 표 3-6. 일본의 담배소비세수 현황 ■

구 분	결 산 액	비 고
국가담배세	9,253억엔	지방일반재원: 13,621억엔
(지방교부세 분)	(2,313억엔)	
지방담배세	11,308억엔	
담배특별세	2,142억엔	
계	22,703억엔	

일본의 담배소비세는 연간 1조엔 이상 지방재정에 기여하고 있다. 2007년도에 도도부현(都道府縣)담배세 2,778억엔, 시구정촌(市區町村)담배세 8,530억엔, 지방담배세로 연간 1조 1,308억엔을 기여하고 있는 상황이다. 이를 다시 구성비로 정리하면, 국세와 지방세가 50:50의 비율이며 국세에는 담배특별세가 포함되어 있다. 여기서 담배특별세에 해당하는 약 10%(9%)를 제외하면 결국 국가 일반재원은 31%, 지방자치단체의 재원은 60%가 된다.

■ 표 3-7. 일본의 담배소비세를 통한 재원의 구성 및 비율 ■

(단위: 엔/천개피당)

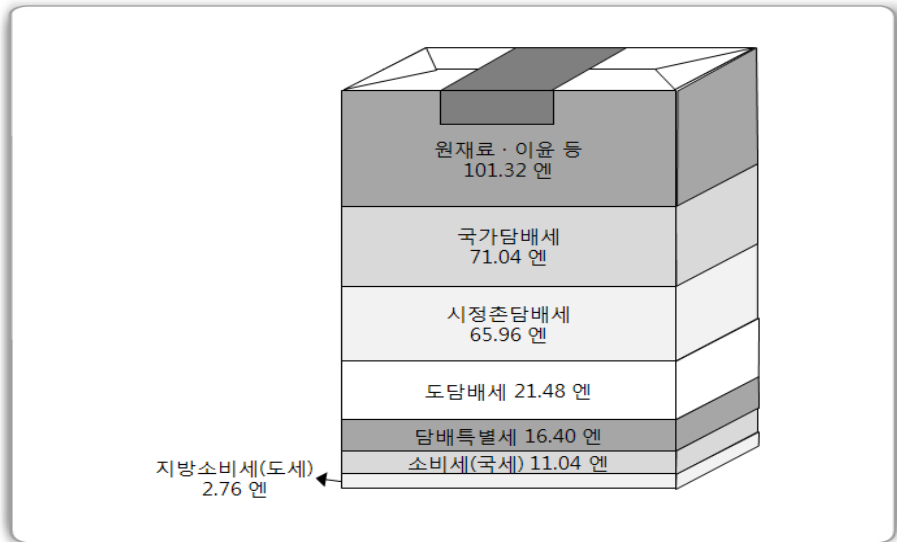
	국 세		지 방 세		합계	
	담배특별세	국가담배세	지방담배세			
금액	820 *(16.40)	3,552 *(71.04)	4,372 *(87.44)		8,744 *(174.88)	
세율	9%	41%	50%		100%	
	↓	이 가운데 국가 일반재원 분	이 가운데 지방교부세 분 (국가담배세의 25%가 지방교부세)	도부현 분	시정촌 분	
	9%	31%	10%	12%	38%	100%
	9%	국가일반재원 31%	지방 일반재원 60%			

자료: <http://www.mof.go.jp/jouhou/seisakukaigi/siryou/211023siryou/01.pdf>

2009년 예산에 따르면, 국제인 담배세의 세수가 1조 377억엔, 지방세인 담배세가 1조 418억엔으로 총담배관련세 세수는 2조 795억엔이다.

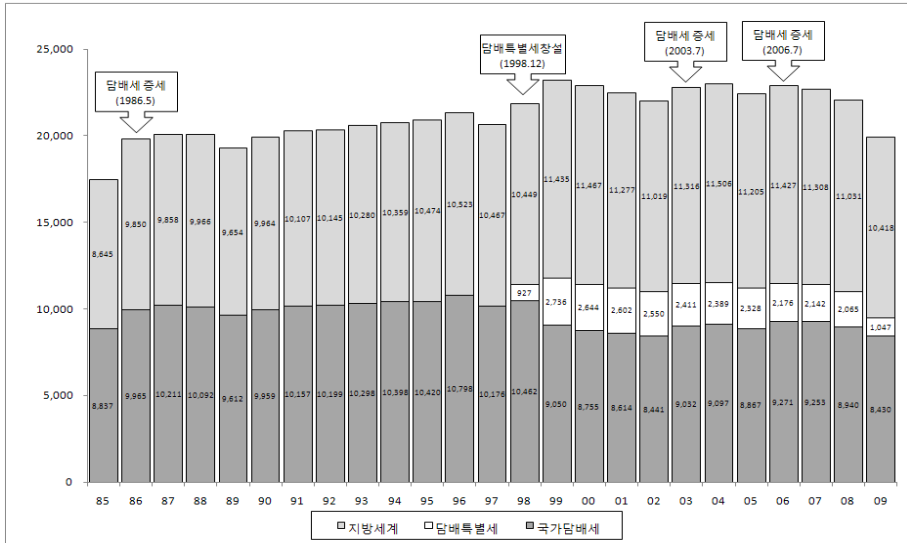
한갑(20개비)에 290엔 담배에 포함된 담배소비세 내역을 보면, 생산단가(원재료 및 이윤등) 101.32엔, 국제인 담배세가 71.04엔, 지방세인 시정촌담배세가 65.96엔, 도 담배세가 21.48엔, 담배특별세 16.40엔, 소비세(국제)가 11.04엔, 지방소비세(도세) 2.76엔 등으로 구성되어 있다.

그림 3-6. 일본의 담배 소매가와 조세/부담금 합계



또한, 이에 대한 구체적 세율표(천개비당기준)를 보면, 국제세와 지방세의 구성을 보면, 담배특별세 820엔(9%), 국제인 담배소비세 3,552엔(71.04%), 지방세 4,372엔(50%)으로 이에 대한 합계는 8,744엔이다. 이러한 세입은 국가와 지방의 일반재원으로 배분되는데 국가에 31%, 지방에 60%의 비율로 구성되어 있다. 일본의 담배 담세력은 이미 한계에 달해 있다는 지적이다. 과거 10년간 3회의 증세를 실시하였으나 세수는 거의 평행선을 긋고 있는 상황이다.

그림 3-7. 일본의 담배소비세의 추이



주: 국가·지방담배소비세의 2008~2009년도는 예산액임.

자료: <http://www.mof.go.jp/juhou/syuzei/zeisei06/html/contents/05/index.html>

따라서, 최근 일본은 담배소비세 세율 인상을 단행하게 되었는데, 담배소비세 세율을 1개피당 0.852円(국세0.426円, 지방세0.426円)을 인상하였다.

또한 올 2010년 10월 1일부터는 국민건강 관점에서 담배소비를 억제하기 위해 세율인상을 단행하게 된다. 도부현 담배소비세는 0.43엔(한개비당), 시정촌 담배소비세 1.32엔(한개비당), 합계 1.75엔의 지방 담배소비세를 인상하였으며, 국가 담배소비세와 합하게 되면 3.5엔(한개비당) 인상하게 되어 결국 5엔 정도의 가격 상승이 있게 되었다.

즉, 도부현 담배소비세의 경우 현행 1,074(1000개피기준)엔을 1,504엔으로, 시정촌 담배소비세를 3,298엔에서 4,618엔으로 각각 인상하여 결국 현행 4,372엔을 1,750엔 인상된 6,122엔으로 인상하게 되었다.

■ 표 3-8. 일본의 최근 담배소비세 인상(2010.10.01일부) ■

구 분	현 행	개정안	
도부현담배세 (20개피)	21.48엔	30.08엔	
시정촌담배세 (20개피)	65.96엔	92.36엔	
합 계	87.44엔	122.44엔	+35.00엔

참고: 1. 국세담배세와 담배특별세를 합한 세율도 87.44엔에서 122.44엔(+35.00엔)이 되며, 국가와 지방의 배분비율은 1:1은 유지.

2. 국세담배세와 합하면, 1개피당 3.5엔의 인상이 되며, 이에 따라 5엔정도의 가격상승이 예상됨

나. 미국의 담배소비세

미국은 연방세와 주정부의 담배세로 구분하여 접근할 수 있다. 우선 연방세의 사례를 분석하고자 한다.

1) 연방세

연방정부의 담배소비세는 쉐련, 시가, 종이담배 등의 제조와 수입에 부과되고 있다. 주류와 더불어 가장 오래된 세목 중 하나이며, 수입 담배는 관세와 더불어 담배소비세를 함께 납부한다. 담배세율은 개비당 부과되는 종량세이며, 종류에 따라 세율이 다양한 것이 특징이다.

최근 미국에서는 2009년 4월 연방담배세의 세율을 종전의 \$0.39에서 \$1.01로 대폭 인상하였다. 늘어난 재원으로 빈곤층자녀 대상의 건강보험 지원 프로그램(SCHIP)에 지원하고 있다. 각 주에서 부과하는 세금과 담배 제조사의 가격 인상분을 더하면, 5달러(6,700원)였던 담배값이 최고 9달러(약 1만 2,000원)로 상승되었다. 오바마 대통령은 2009년 6월 22일 ‘가족흡연 예방 및 담배규제법’에 서명하여 식품의약품안전청(FDA)에 담배의 광고와 판매, 제조에 대해 엄격한 제한을 두는 권한을 부여하였다.

가) 조세징수근거에 관한 법령

연방세의 징수근거가 되는 법령은 Internal Revenue Code, Title 26, Subtitle E, Chapter 52, Subchapter A, § 5703-(a)로서

(a) Liability for tax

(1) Original liability

section 5701(cigarette, cigarette paper, tubes .

에 근거를 두고 있다. 또한, 징수액의 경우 별도의 법령을 두고 있다.

나) 조세징수액에 관한 법령

Internal Revenue Code, Title 26, Subtitle E, Chapter 52, Subchapter A, § 5701-(b),(c),(d)

(가) 관련담배

미국의 담배 관련 과세는 중앙정부의 담배소비세(federal excise tax) 주정부의 담배소비세(state excise tax), 몇몇 지방정부(minicipal or county)에서 부과하는 담배소비세 등으로 구성된다. 거의 모든 경우에 이들은 종량세라는 특징을 가지고 있다.

특히, 중앙정부의 권련(cigarette)에 부과하는 담배소비세 세율과 그 추이는 1980년대 초반까지 명목세율이 고정되어 있어 실질세율이 하락하였는데, 1980년대 중반부터는 세율과 세수가 상당한 비율로 증가하는 것을 알 수 있다. 80년대 중후반 이전까지는 소비가 상승하였으나, 이후부터는 감소하였다.

미국내 생산 담배나 수입 담배에 대해서는 다음과 같이 부과되고 있다.

(1) Small cigarettes

1,000개피당 3파운드를 넘지 않는 담배에 대해 \$19.50(\$17 per thousand on cigarettes removed during 2000 or 2001);

(2) Large cigarettes

1,000개피당 3파운드를 넘는 담배에 대해 \$40.95(\$35.70 per thousand on cigarettes removed during 2000 or 2001); 단 길이에 따라 별도 규정 있다.

다) 조세징수액

■ 표 3-9. 미국 연방정부 담배소비세 세율과 세수추이 ■

종 류	세 율		포장단위당 세율	
소형담배	1000 units	\$50.33	pack of 20	\$1.01
대형담배	1000 units	\$105.69	pack of 20	\$2.11
소형시가	1000 units	\$50.33	pack of 20	\$1.01
대형시가	1000 units	판매가격의 52.75% (\$402.60 per 1,000한도)	개당 \$0.40 maximum	
파이프 담배	1 lb.	\$2,831.1	1 Ounce Tin or Pouch	\$0.1769
씹는 담배	1 lb.	\$0.5033	1 Ounce Tin or Pouch	\$0.0315
코담배	1 lb.	\$1.51	1 Ounce Tin or Pouch	\$0.0944
손으로 만 담배	1 lb.	\$24.78	1 Ounce Tin or Pouch	\$1.5488

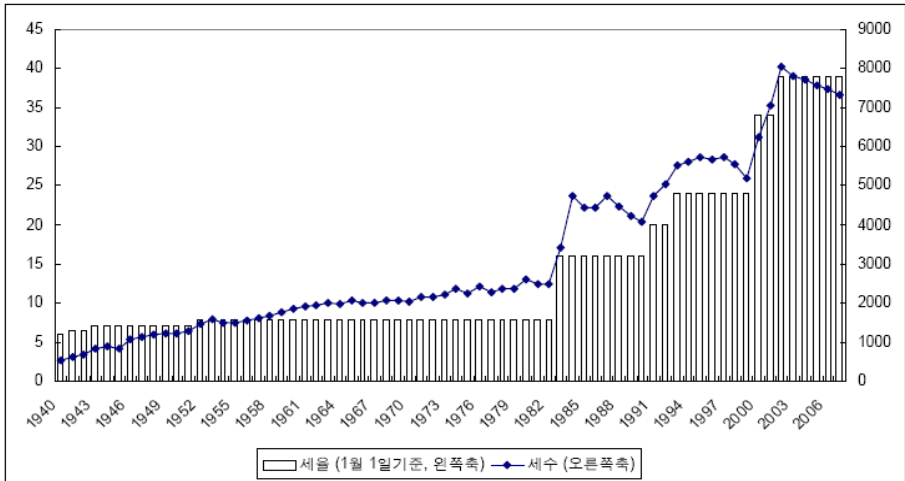
주: 2009년 12월 현재 세율임

자료: 박상원 외(2009:43)에서 인용

연방정부 담배소비세 세율은 1980년 초반까지 거의 일정하게 유지 되었다가, 그 이후 5~6년 단위로 급격하게 상승하게 된다. 세율이 일정하게 유지되는 동안 세수는 하락하였다.

그림 3-8. 미국 연방정부 담배소비세 세율과 세추 추이

(단위: 센트/20개비, 백만달러)



자료: 박상원 외(2009:43)에서 인용

납세의무자는 담배의 제조자나 수입업자가 납세의무를 지게 되어 있으며, 오로지 자신의 소비를 위해 담배를 제조한 자는 담배 제조자에 포함되지 않는다. 한 미납세 제조장에서 다른 제조장으로 이동하는 경우에는 물품을 전달받은 자가 납세 의무를 가지게 되어 있다.

2) 주정부세

미국 주정부가 부과하는 담배소비세 세율은 1970년, 1990년, 2009년에 걸쳐 비교하고 있는데, 연방정부 담배소비세 세율추이와 유사한 형태를 보이고 있다. 1970년도 세율의 단순평균은 10센트, 1990년도의 단순평균은 21센트인 데 반해, 2009년도 세율은 1.39달러에 이르고 있다.

대표적으로 세율이 상승한 주의 예를 보면, 뉴욕 주는 1990년 33센트에서 2009년 2.75달러로, 위스콘신에서는 30센트에서 2.52달러로, 로드 아일랜드에서는 27센트에서 3.46달러로 급증한 경우를 알 수 있다.

세수 측면에서 유사한 모습을 찾을 수 있다.

미국 주의 담배소비세(퀵런) 세수 추이도 1980년대 후반과 1990년대 후반에 세수가 급격히 증가하였다. 특히, 1980년대 이후부터는 세율이 급증할 때마다 세수도 급증하다가 세율이 일정한 구간에서는 소비 감소로 세수가 조금씩 하락하는 모습을 보여주고 있다.

3) 최근 담배인상 추세

가) 2009년도 담배소비세 인상(주별)

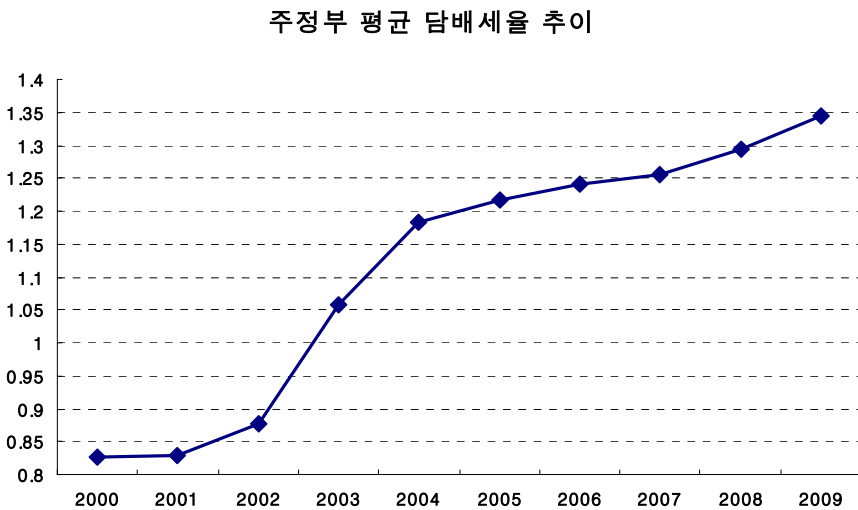
표 3-10. 2009년도 담배소비세 인상현황

주	인상일	인상액	인상 후 주정부 담배세
Arkansas	3월 1일	\$0.56	\$1.15
Connecticut	10월 1일	\$1.00	\$3.00
Delaware	8월 1일	\$0.45	\$1.60
Washington, DC	10월 1일	\$0.50	\$2.50
Florida	7월 1일	\$1.00	\$1,339
Hawaii	7월 1일	\$0.60	\$2.60
Kentucky	4월 1일	\$0.30	\$0.60
Mississippi	5월 15일	\$0.50	\$0.68
New Hampshire	7월 1일	\$0.45	\$1.78
New Jersey	7월 1일	\$0.125	\$2.70
North Carolina	9월 1일	\$0.10	\$0.45
Pennsylvania	11월 1일	\$0.25	\$1.60
Rhode Island	4월 10일	\$1.00	\$3.46
Vermont	7월 1일	\$0.25	\$2.24
Wisconsin	9월 1일	\$0.75	\$2.52

최근 각 주별 담배 인상 추세를 보면 적게는 \$0.10에서 많게는 \$1.00이 인상되었 으며, 주별 담배세는 \$0.45~\$3.46으로 각 주별 편차가 있는 것을 알 수 있다.

나) 2000-2009 주정부 평균 담배세율 추이

■ 그림 3-9. 주정부 평균 담배세율 추이 ■



미국 주의 경우 2000년도 들어서면서, 특히 2002년 이후 급격한 담배소비세 인상이 이루어졌으며 매년 인상이 이루어져 온 것을 알 수 있다. 미국의 경우에는 소매가격 대비 세부담 비중이 우리나라보다 현저히 낮지만, 절대세액과 담배 판매가격은 우리나라보다 현저히 높은 수준을 보인다.

다. EU의 최근 담배소비세 인상

EU의 경우 조세조화(tax harmonization)의 일환으로 각 회원국에 일정한 범위 내에서 종량세·증가세의 혼합체계를 지닌 담배소비세를 부과할 것을 규정하고 있다(성명재, 2009).

각 회원국에서는 각국의 사정에 따라 종량·종가세의 세율을 주어진 범위 내에서 자율적으로 결정하며, 종량·종가세율 설정을 위한 기준가격은 판매비중이 가장 높은 가격대 제품의 세전가격으로 설정하고 있다. 종량세율은 주종품 가격에 연동되어 주기적·자동적으로 가격조정이 이루어지는 물가연동조정장치 체계 내에 내장된 과세체계를 운용하고 있다.

영국의 경우, 담배세 과세 대상 담배의 종류는 담배, 시가, 손으로 미는 담배, 기타 담배(파이프 담배), 씹는 담배 등이다. 납세의무자 및 납세의무의 발생시기는 담배의 제조업자 및 담배완제품의 수입업자이며, 수입담배의 경우 영국으로 들어오는 시점, 제조담배의 경우 흡연 가능한 상태로 제조되는 시점에 납세의무가 발생한다(박상원 외, 2009: 85~86).

Finance Bill 2009를 통해 영국에서 수입되거나 제조되는 담배에 부과되는 세율이 2%씩 인상되었으며 2009.4.22부터 적용되고 있다.

아래 표에서 보는 바와 같이 켈런(cigarettes)은 소매가격의 24%를 적용한 금액에 1,000 개비당 £114.31를 더하여 세금을 부과하는 형태이고 그 외의 담배 유형들은 제품의 무게를 기준으로 세금을 부과하는 형태이다. 적용 세율은 담배의 유형별로 차이가 있다.

■ 표 3-11. 영국의 담배세 세율 ■

종 류	단 위	세 율
켈런(cigarettes)	소매가격의 24% + 1000개비당	£114.31
시가(cigars)	kg	£173.13
hand-rolling tobacco	kg	£124.45
기타 담배 및 씹는 담배	kg	£76.12

주: 2009년 12월 현재 세율임.

자료: 박상원 외(2009:75); 영국 국세청(HMRC), "BN85-Tobacco Products duty: Rates"
<http://www.hmrc.gov.uk/budget2009/bn85.pdf> 에서 재인용

영국의 담배소비세는 종량세, 종가세 혼합세 체계로 종량세 부분의 경우 EU가 허용하는 범위 내에서 다음 회계연도 3, 4분기 RPI(Retail Price Index)를 참고하여 예산보고서에 미리 공시한 만큼 세율을 인상하고 있는 것을 알 수 있다. RPI는 CPI와 함께 국민생활에 직접 영향을 미치는 물가지수이며 RPI 및 CPI를 동시에 발표하고 있는 영국을 제외한 한국 등 대다수의 국가들은 물가지수로 CPI만을 조사, 발표하고 있다.

2008년 1월과 2009년 6월 사이에 세계적으로 가장 담배가격이 비싼 아일랜드와 영국의 담배세 및 소매가격 변동을 비교하여 보면 아래 표와 같다.

유럽에서는 주기적(통상적으로 연 1회)으로 유럽 규약이 정하는 바에 따라 담배관련 소비세의 세율을 상향 조정하는데, 대부분의 경우 사실상 종량세액의 물가(또는 가격)연동제를 실시하고 있다고 볼 수 있다.

■ 표 3-12. 아일랜드와 영국의 담배세 가격변동 비교 ■

구 분		종전 2008.1	개정2009.6
아일랜드: (단위: 유로/갑)	세금	5.84	6.71(0.86 ↑)
	소매가격	7.54	8.45(1.00 ↑)
	(세금비중, %)	(78.4%)	(79.4%)
영국: (단위: 파운드/갑)	세금	4.18	4.45(0.27 ↑)
	소매가격	5.44	5.85(0.41 ↑)
	(세금비중, %)	(76.8%)	(76.1%)

또한, 독일의 담배소비세의 경우 납세의무는 저장소에서 담배가 출고될 때 성립되는데, 납세의무자는 저장소의 소유자이다. 담배세 과세대상은 담배이며, 담배에는 담배(cigarettes), 시가(cigar), 가는 담배(cigarillos) 및 이와 유사한 것이 포함된다. 담배세 과세대상과 세율은 아래 표와 같다.

■ 표 3-13. 독일의 담배세 과세대상과 세율

기 간	세 율
담배(cigarettes)	8.27 cents/ea, 소매가의 24.66%
시가(cigar)나 가는 담배(cigaros)	1.4 cents/ea, 소매가의 1.47%
썰려진 연초(fine)	34.06 EUR/Kg, 소매가의 18.57%. 하지만 최소한 Kg당 53.28%이어야 함.
파이프 담배(pipe)	15.66 EUR/Kg, 소매가의 13.13%

주: 2009년 12월 현재 세율임.

자료: 박상원 외(2009:85)에서 인용

라. 오세아니아주의 담배소비세제

외국의 종량세율에 물가지수 연동제를 도입한 경우로 오세아니아주의 호주와 뉴질랜드의 사례를 볼 수 있다.

먼저, 호주의 담배소비세는, 담배(tabacco)를 농장에서 담뱃잎을 말리는 작업을 제외한 다른 처리를 해야 하는 담뱃잎으로 규정하고 있으며, 과세대상과 세율은 다음 표와 같다.

■ 표 3-14. 호주의 담배소비세 과세대상 및 세율 ■

구 분	세 율
스틱당 담배성분이 0.8g을 초과하지 않는 것	스틱(stick)당 \$0.25833
기 타	담배성분 1kg당 \$322.93

주: 2009년 12월 현재 세율임.

자료: 박상원 외(2009:102); excise tariff working page, 28 Aug 2009.

<http://law.ato.gov.au/atolaw/print.htm> 에서 재인용

호주는 기본적으로 종량세율을 소비자물가지수에 연동하여 조정하는 경우를 볼 수 있는데, (Excise Tariff Act 1921) 제 6A조에 의거해 담배소비세율을 매년 6개월 단위로 소비자물가지수(CPI)에 연계 조정(2월, 8월)하고 있다.

물가연동제 도입 이전(1983년 이전)에는 담배소비세율이 우리나라와 같이 4년에 한 번씩 큰 폭으로 인상되었으나, 물가연동제 도입이후(1984년 이후)에는 연속적으로

완만하게 인상하였다.

뉴질랜드는 기본적으로 종량세율을 소비자물가지수에 연동하여 조정하고 있다. 1990년부터 매년 CPI 변동분(직전연도 9월까지 12개월간 변동분)을 반영하여 담배 소비세율을 조정하는 과제제도를 도입하고 있다.

마. 담배관련 제세공과금 및 가격구조의 국제비교

표 3-15. 담배관련 제세공과금 및 가격구조의 국제비교(2009년6월 1일 기준)

(단위: 유로/갑, 센트/갑, 엔/갑, 원/갑, %)

국 가	담배소비세			일반소비세			세금계 (D)	이윤포함 원가 (E)	소매 가격 (F)	상대 가격 (한국=1)	A/F (%)	(A+B)/ F(%)	(A+B+ C)/F(%)
	종량세 (A)	증가세		세액 (C)	세율(%)								
		세액(B)	B/F		C/F	C/E							
아일랜드	3.67	1.54	18.25	1.50	17.70	21.5	6.71	1.74	8.45	5.99	43.4	61.7	79.4
영국	2.54	1.56	24.00	0.85	13.04	15	4.95	1.55	6.50	4.61	39.1	63.1	76.1
프랑스	0.32	3.07	57.97	0.87	16.39	19.6	4.26	1.04	5.30	3.76	6.0	64.0	80.4
독일	1.65	1.23	24.66	0.80	15.97	19	3.65	1.31	5.00	3.55	33.1	57.7	73.7
네덜란드	1.74	0.99	20.87	0.76	15.97	19	3.49	1.25	4.74	3.36	36.8	57.7	73.7
벨기에	0.32	2.43	52.41	0.80	17.36	21	3.55	1.08	4.63	3.28	6.9	59.3	76.6
스웨덴	0.59	1.81	39.20	0.93	20.00	25	3.33	1.30	4.63	3.28	12.7	51.9	71.9
덴마크	1.71	0.60	13.61	0.89	20.00	25	3.20	1.23	4.43	3.14	38.6	52.2	72.2
핀란드	0.30	2.29	52.00	0.79	18.03	22	3.38	1.02	4.40	3.12	6.9	58.9	76.9
오스트리아	0.53	1.55	43.00	0.60	16.67	20	2.68	0.92	3.60	2.55	14.8	57.8	74.5
이탈리아	0.14	1.97	54.74	0.60	16.67	20	2.71	0.89	3.60	2.55	3.8	58.5	75.2
몰타	0.44	1.75	48.70	0.55	15.25	18	2.74	0.86	3.59	2.55	12.2	60.9	76.2
룩셈부르크	0.31	1.63	47.44	0.45	13.04	15	2.39	1.05	3.44	2.44	8.9	56.4	69.4
포르투갈	1.31	0.78	23.00	0.57	16.67	20	2.66	0.74	3.40	2.41	38.6	61.6	78.3
그리스	0.11	1.61	53.83	0.48	15.97	19	2.20	0.80	3.00	2.13	3.7	57.5	73.5
키프로스	0.41	1.25	44.50	0.37	13.04	15	2.03	0.79	2.82	2.00	14.5	59.0	72.1
스페인	0.16	1.51	57.00	0.37	13.79	16	2.04	0.61	2.65	1.88	6.2	63.2	77.0
슬로베니아	0.35	1.03	43.65	0.39	16.67	20	1.77	0.58	2.35	1.67	15.1	58.7	75.4
체코	0.79	0.62	28.00	0.35	15.97	19	1.76	0.45	2.21	1.57	35.5	63.5	79.5
헝가리	0.62	0.60	28.30	0.35	16.67	20	1.57	0.55	2.12	1.50	29.1	57.4	74.1
슬로바키아	1.05	0.50	24.00	0.33	15.97	19	1.89	0.21	2.10	1.49	50.0	74.0	90.0
라트비아	0.64	0.72	34.50	0.36	17.36	21	1.72	0.37	2.09	1.48	30.4	64.9	82.3
에스토니아	0.64	0.64	31.00	0.31	15.25	18	1.59	0.47	2.06	1.46	31.1	62.1	77.3
불가리아	0.48	0.83	40.50	0.34	16.67	20	1.65	0.39	2.04	1.45	23.8	64.3	80.9
폴란드	0.49	0.74	41.32	0.32	18.03	22	1.55	0.23	1.79	1.27	27.5	68.9	86.9

(계 속)

국 가	담배소비세			일반소비세			세금계 (D)	이윤포함 원가 (E)	소매 가격 (F)	상대 가격 (한국=1)	A/F (%)	(A+B)/ F(%)	(A+B+ C)/F(%)
	총량세 (A)	증가세		세액 (C)	세율(%)								
		세액(B)	B/F		C/F	C/E							
루마니아	0.64	0.40	23.00	0.28	15.97	19	1.32	0.43	1.75	1.24	36.4	59.4	75.4
리투아니아	0.46	0.35	20.00	0.28	15.97	19	1.08	0.66	1.74	1.23	26.3	46.3	62.3
미국(유로)	0.95	-	-	0.17	5.66	6	1.11	1.81	2.92	2.07	32.4	32.4	38.0
일본(유로)	1.17	-	-	0.10	4.76	5	1.27	0.74	2.01	1.43	58.5	58.5	63.2
한국(유로)	0.74	-	-	0.13	9.09	10	0.87	0.53	1.41	1	52.9	52.9	62.0
미국(센트)	127.10	-	-	22.22	5.66	6	149.32	243.28	392.6	-	32.4	32.4	38.0
일본(엔)	157.84	-	-	12.86	4.76	5	170.70	99.30	270	-	58.5	58.5	63.2
한국(원)	1322.5	-	-	227.27	9.09	10	1549.77	950.43	2,500	-	52.9	52.9	62.0

주: 1. 미국의 주 판매세는 6%로 가정(2007년 6월 30일 기준)

2. 유럽 각국은 유로단위로 단위 통일

3. 한국의 증량세액은 담배소비세, 교육세, 국민건강증진부담금, 폐기물부담금을 합산한 금액

4. 중국은 증가세 체계로 36% 또는 56%(1갑당 7원 이상 제품)의 세율이 적용

자료: 영국 담배 제조자협회, 기획재정부, Orzechowski & Walker(2007)

미국, 일본, EU와 비교해 볼 때 담배의 국내판매가격, 총소비세 부담액, 판매가격 대비 총소비세 비중 가운데 모든 부문에서 우리나라가 최저임을 알 수 있다. 미국의 경우에는 소매가격 대비 세부담 비중이 우리나라보다 현저히 낮지만, 절대세액과 담배 판매가격은 우리나라보다 현저히 높다. 최근 미국에서는 2009년 4월 연방담배세의 세율을 종전의 \$0.39에서 \$1.01로 대폭 인상하였고, 늘어난 재원으로 빈곤층자녀 대상의 건강보험 지원 프로그램(SCHIP)에 지원하는 등 큰 변화를 보이고 있다. 더욱이 우리나라의 담배가격은 동구권보다도 낮은 수준이어서 조속한 조정이 필요한 상황이다.

제4장 담배소비세제의 개선방안 및 그에 따른 추계

제1절 담배소비세제의 개선방안

1. 기본방향

담배소비세는 그 전신인 1985년 담배판매세가 도입된 이후 1988년 12월부터는 현행 종량제체계의 담배소비세로 전환되었다. 그러나, 현재 담배소비세는 지방세목 중 세수 비중이 매우 높은 시, 군세 중의 하나이나 2005년 세율 조정이후 최근 세수 비중이 점차 감소 추세에 있다. 특히 담배소비세의 과세체계가 종량제로서 단위당 세율이 일정하다는 점이나, 최근 담배소비 포화상태로 담배소비량 증가추세 정체 또는 감소추세를 보이고 있어 담배소비세를 통한 지방세수 확충에 한계가 있는 것을 알 수 있다.

따라서, 현 담배소비세의 종량제체계의 근본적 문제점을 개선하고, 담배소비세의 현실화를 통해 세목간 형평성 확보 측면에서 개선책을 강구하여야 할 것이며, 지방세로서 지방자치단체의 중요한 재원 중 하나가 담배소비세임을 직시한 상황에서 논의의 전개할 필요가 있음을 강조하고자 한다.

통상적으로 외부효과(외부불경제)가 존재하는 경우에는 종량제 체계를 선택하는 경우가 일반적이다. 담배소비세와 부담금, 석유류 관련 소비세 등이 이에 해당되는데 대부분의 선진국들에서도 이들 품목에 대해 종량제 체계로 과세가 이루어지고 있다. 다만, 영국, 호주 등에서는 담배 분에 대한 종량세율을 매년 물가(가격)수준에 연동해 조정하는 체계를 가지고 있다는 특징을 보이고 있다. 담배는 건강유해성을 가진 대표적인 과세 상품으로, 소비 억제 등의 국민건강 보호차원의 과세 목적을 고려할 필요

가 있다. 과거엔 담배소비세가 지방재정의 확보라는데 목적이 있었으나, 지금은 재정 확보와 국민의 건강보호를 동시에 고려한 목적 달성을 추구하는 쪽으로의 패러다임이 변화하고 있다는 특징이 있다.

본 연구에서는 담배소비세 개편에 있어서 다음과 같은 기본 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 2005년 이후 5년 동안 물가 상승분에 대한 반영이 전혀 없었기 때문에 이에 대한 현실화가 필요하다는 것에 주안점을 두고 있다.

둘째, 기존의 종량세 체계에서 일률적으로 641원이 5년 동안 지속적으로 부과되어 오고 있어, 저가 담배와 고가 담배 모두 조세가 동일하게 부과 되고 있기 때문에 결국 담세의 역진성 문제를 내포하고 있다는 점에 초점을 맞추고 개선안을 강구할 필요가 있다는 것이다.

2. 과세 방식별 대안

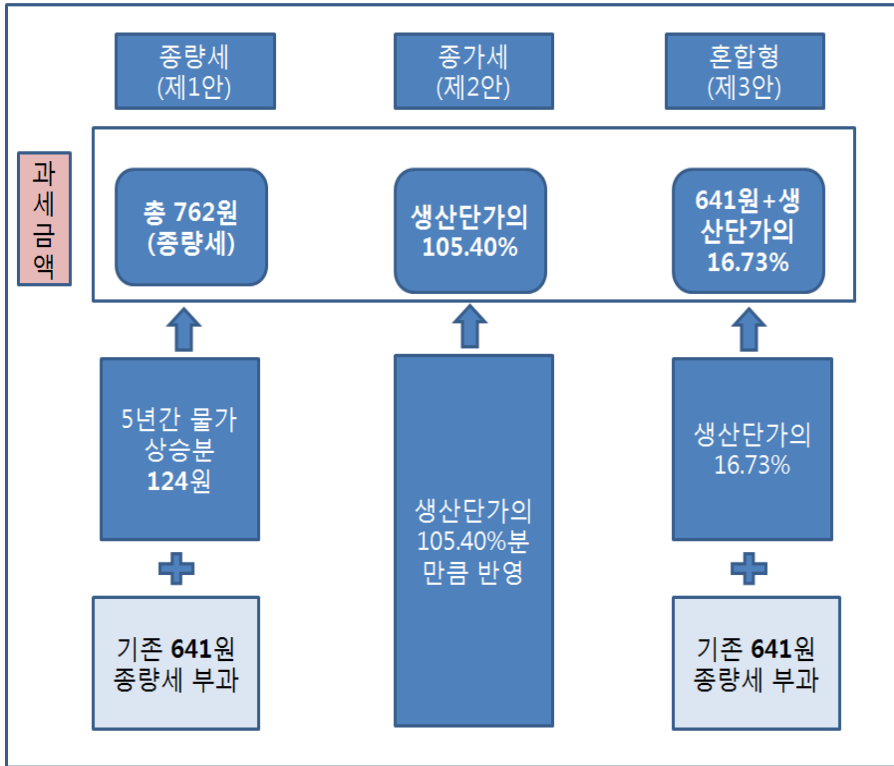
본 연구에서는 다음과 같은 세가지 측면에서 착안하여 대안을 제시하였다.

첫째, 과거 5년 동안의 물가상승분에 대한 반영이 전혀 없었기 때문에 이에 대한 해결책으로 물가상승분을 반영하는 대안이다(종래 종량세 체계는 그대로 유지한 물가연동 종량세).

둘째, 물가 상승분을 반영한 후의 담배소비세액이, 가장 소비가 많은 2500원 담배의 생산단가에 차지하는 비율만큼 각 가격대별로 적용하는 대안이다(증가세로의 전환).

셋째, 기존의 종량세액인 641원에, 물가 상승분이 2500원 담배의 생산단가에 차지하는 비율만큼을 동일한 비율로 각 가격대별 담배에 적용하여 더한 경우의 대안 즉, 종량세와 증가세의 혼합형 방안이다(혼합형).

그림 4-1. 과세방식별 대안



가. 물가연동 종량세(제1안): 기존종량제체계 유지 + 물가연동제도입

물가상승에 반비례하여 실질 세부담이 감소하는 문제가 있으므로 종량세율 체계에 물가연동제를 도입

1) 개선방향

첫 번째 대안으로써, 물가연동제를 반영한 종량제체계를 유지하는 것으로써 물가연동제 개념을 도입하는 대안이다. 서민가계의 어려움을 고려하여 실질적으로 세부담을 증가시키지는 않으면서 물가상승에 따른 실질적 세수감소를 상쇄할 수 있는 자동적

조절장치로서 물가연동제를 도입하는 방안이다. 담배소비세에 물가연동 방식의 세율을 도입하게 되면, 주기적·자동적으로 물가에 연동하여 세율이 완만하게 인상될 것이다.

물가연동제 도입 시 가장 먼저 고려해야 할 것은 기준지수의 선택이다. 제2장에서 검토한 바와 같이 소비자물가지수와 같은 물가지수를 사용할 수도 있고, 증가세와 유사한 세부담 유지를 위해 그 재화의 가격 자체의 사용도 가능할 것이다. 물가 상승 규모에 따른 세율의 선정도 중요하다. 이 때에는 예외 조항 마련이 필요하다. 이는 급격한 세율 인상에 따른 조세저항에 대한 대비가 필요하게 된다.

물가연동제 도입과 관련하여 소비자물가지수 사용(성명재, 2009:163), 물가지수 공식화 사례를 활용하여, 기존의 종량세 체계는 그대로 유지하면서 과거 5년간 물가상승분에 대한 반영을 고려할 경우, 641원에서 765원으로 담배소비세 인상 반영이 가능하게 된다.

▣ 표 4-1. 물가연동제 과거 5년간 물가상승분 반영 사례 ▣

구 분	소비자 물가지수	담배 1갑 당 담배소비세(단위:원)
현재 담배소비세		641
2005년	2.8%	659
2006년	2.2%	673
2007년	2.5%	690
2008년	4.7%	723
2009년	2.8%	743
2010년	2.9%	765
증감액		124

종량제인 담배소비세 세율이 물가에 연동하여 정기적으로 인상되면, 실질적인 세수 감소 방지 및 재정 수요에 부응이 가능하게 된다. 담배소비세에 대한 예측 가능성 확보를 통한 납세자의 조세저항 완화 및 담배공급·판매업체의 경영환경 예측 향상이 기대된다. 단, 정책적 목적에 의해 과거 2005년 이후 종량세율이 변동이 없었던 것

과 같이 과거 물가상승분 반영으로 당분간 일정세액이 유지되는 경우와, 외국의 호주나 뉴질랜드와 같이 6개월 혹은 1년을 주기로 물가 연동하는 방법이 가능할 것이다.¹¹⁾

2) 개선방안

기존의 종량세 체계를 그대로 유지하되, 2005년 641원의 일괄된 종량세 부과 이후 물가상승에 대한 반영이 전혀 없었던 것을 고려하여 개선하게 된다.

물가상승분에 대한 반영은 앞서 서술한 바와 같이 유럽이나 오세아니아 국가에서 하는 소비자물가지수를 반영하는 것으로, 2005년 이후 5년 동안의 상승분인 124원분을 더한 값이 765원이나, 부가세후 가격을 고려하였을 경우 일원단위의 절삭 등을 고려하면 762원을 일괄적으로 반영하게 됨으로 가격 결정이 용이할 수 있다.

기본과세 체계의 골격은 종량세 구조를 유지하되 매년 일정한 기준시점에서 (1, 2회에 걸쳐) 전년도 물가상승분만큼 종량세액을 조정하여 적용하게 된다.

표 4-2. 물가연동제 종량세(제1안)

담배가격	1900원	2000원	2100원	2200원	2300원	2500원	2800원	3000원	4000원
생산단가	232.05	313.86	395.68	477.50	559.32	722.95	968.41	1,132.05	1,950.23
담배세	762	762	762	762	762	762	762	762	762
지방교육세	381	381	381	381	381	381	381	381	381
폐기물부담금	7	7	7	7	7	7	7	7	7
국민건강증진기금	354	354	354	354	354	354	354	354	354
유통마진	173	182	191	200	209	227	255	273	364
부가세전	1,909	1999.682	2090.591	2181.5	2272.409	2454.227	2726.955	2908.773	3817.864
부가세	190.88	199.97	209.06	218.15	227.24	245.42	272.70	290.88	381.79
부가세후	2,100	2,200	2,300	2,400	2,500	2,700	3,000	3,200	4,200
담배소비세비중	36.29	34.64	33.14	31.75	30.48	28.23	25.40	23.82	18.14

* 담배소비세비중은 담배소비세가 부가세후 가격에 차지하는 비율임

11) 단, 일정 기간내 변동세액이 매우 미비한 경우 변동액을 다음연도로 이월하도록 함으로써 지나친 행정비용의 절감을 유도할 필요가 있음

3) 세수증대효과

물가 연동제를 고려했을 경우 세수 증대효과의 추계는, 기존의 수요의 가격탄력성 연구에서 대부분이 0에 가깝거나 $-0.52 \sim -0.19$ 수준에 있어 이를 반영한 두 가지의 경우를 고려하여 추계할 수 있다¹²⁾. 따라서 본 연구에서는 두 가지의 경우인 -0.5 와 -0.2 일 때의 값을 추계해 보고자 한다.

우선, 가격탄력성이 -0.5 인 경우는, 2009년 47.6억갑 판매와 동일한 판매가 되었다는 것을 전제로 할 경우 세수증대효과는 2009년 3조 559억원에서 3조 3,887억원으로 3,328억원 세수 증대효과가 있음을 알 수 있다. 또한, 가격탄력성이 -0.2 인 경우는, 3조 4,715억원의 세수가 예상되어 4,156억원 세수 증대효과가 예상된다.

4) 장단점

앞서 설명한 바와 같이 실질 세부담이 일정하게 유지되기 위해서는 지속적인 세율 조정이 필요한 데 반해 현실에서는 매우 불연속적으로 인상되고 있으며, 이는 애초에 세부담이 최적조세이론이나 외부성 교정과 같은 효율성 관점에서 결정된 것이 아니라 재정적 필요와 수혜자의 영향력에 의해 조정되었기 때문으로 설명이 가능하다.

문제는 현 종량세 유지는 세율의 불규칙적 조정으로, 얼마만큼이 물가상승에 따른 세율조정 및 실질세부담 정도의 명확한 구분이 난해하여 납세자의 조세저항 증대가 우려된다. 담배소비세 세율구조와 추이 및 특징들은 현재의 세율조정이 가지는 문제점들을 해결하기 위해 명시적인 물가연동제 도입 고려의 필요성을 보여주는 증거이기도 하다.

종량세 구조일 때 물가변동에 따른 조정의 가장 큰 장점은 실질세부담과 실질세수를 안정적으로 유지가 가능하다는 것이다.

물가변동에 따른 세율조정은 실질세수를 유지한다는 것 이외에도 다른 장점을 수반하게 되는데, 종량세는 사회적 손실을 내재화하기 위해 교정세의 역할을 하는 경우

12) 김원년(2004)의 연구에서는 -0.52 , 김원년·이종렬(2002)에서는 -0.19 의 결과를 이명헌·성명재(2002)와 김정훈(2004)는 0에 가까운 결과를 얻고 있음

가 다수이다. 이 경우 종량제 세율은 한 단위 소비로부터 유발되는 사회적 손실의 크기와 동일하다. 이 때 사회적 손실은 실질가치이고 세율은 명목세율이라면 물가상승에 따라 세율을 조정하여 ‘명목세율=사회적 손실’이라는 공식의 유지가 필요하게 된다. 이러한 경우, 기존의 종량제 체계를 그대로 유지하기 때문에 과세 체계에 대한 혼란을 피할 수 있으며, 소비자들의 담배값 상승에 대한 반감이나 조세의 일시적 과중에 대한 예측 곤란 등을 줄일 수 있는 장점이 있다.

또한, 세율구조가 단순하기 때문에 세 체계에 대한 이해가 높고, 징수에 있어서도 용이하다는 장점이 있다.

그리고 인플레이션 전제 시 세수 증대가 예상된다. 그리고 세율개정을 위하여 국회를 거치지 않고 시행령에 따라 규정하므로 개정 절차가 용이하는 장점이 있다(임병인, 2010:28).

마지막으로 소비억제 기능이 강화된다는 장점 또한 수반하고 있다. 즉 일률적인 소비세 인상은 결국 소비자가격 인상으로 이어져 단기적이기는 하나 소비억제 기능이 강화될 것으로 보인다.

그러나, 기존의 종량제 체계에서의 과세가 가지고 있는 저가 가격에 대한 세금 비중이 고가 담배에 비해 높다는 근본적인 문제가 개선되지 않았다는 점이 단점으로 지적할 수 있다.

아울러, 물가조정에 따른 종량제 연동을 수시로 고려해야 한다는 단점을 함께 가지고 있다. 이는 결국 물가변동 정도의 예측이 용이하지 않으므로 현행 체제보다 세 부담 예측이 더욱 어려워진다는 것이다. 또한 세율인상에 따른 담배가격 상승으로 인한 물가상승을 초래하고 세율의 복잡성으로 신고납부하는 납세자의 불편을 초래할 수 있다.

나. 종가세(제2안)

물가연동제를 도입하여 실질 세부담 감소 문제 해결하며 가격대별 세부담 불형평성 해소

1) 개선 방향

담배소비세에 물가 연동제 개념을 도입하되 가장 소비가 많은 2500원 담배의 물가상승분이 생산단가에 차지하는 비율을 각 가격대별 담배에도 똑 같은 비율을 적용하게 되는 것이다. 2500원 담배의 과거 5년간 물가 상승된 비율만큼 모든 가격대에 똑 같은 비율을 적용하여 담배소비세를 결정하게 된다. 개선 1안이 가지고 있는 과세 부담 불형평성의 개선을 기대할 수 있는 방안이기도 하다.

2) 개선 방안

제2안은, 2500원 담배가 가장 소비가 많은 담배로서 제1안의 762원 물가상승분 반영 안을 기준으로 하여, 이것이 생산단가(생산자이윤 포함)의 105.40%의 비율임을 감안하여 각 가격대별 담배에서 이 비율을 그대로 적용하는 개선안을 도출할 수 있다. 이를 각 가격대별로 적용하여 정리하면 아래 표와 같다.

■ 표 4-3. 종가세(제2안) ■

담배가격	1900원	2000원	2100원	2200원	2300원	2500원	2800원	3000원	4000원
생산단가	232.05	313.86	395.68	477.50	559.32	722.95	968.41	1,132.05	1,950.23
담배세	244.58	330.81	417.05	503.29	589.53	762.00	1020.71	1193.19	2055.56
지방교육세	122,288,903	165,4074	208,5259	251,6445	294,763	381	510,35555	596,59258	1027,7777
폐기물부담금	7	7	7	7	7	7	7	7	7
국민건강증진 기금	354	354	354	354	354	354	354	354	354
유통마진	173	182	191	200	209	227	255	273	364
부가세전	1,133	1352,904	1573,169	1793,433	2013,698	2454,227	3115,0212	3555,5505	5758,1969
부가세	113.26	135.29	157.32	179.34	201.37	245.42	311.50	355.56	575.82
부가세후	1,246	1,488	1,730	1,973	2,215	2,700	3,427	3,911	6,334
담배소비세 비중	19.63	22.23	24.10	25.51	26.61	28.23	29.79	30.51	32.45

3) 세수증대효과

종가세로 전환하였을 경우의 세수 증대효과와 추계는, 제1안에서와 마찬가지로 가격탄력성이 -0.5와 -0.2일 때의 예상 세수액을 추계하였다. 가격탄력성이 -0.5인 경우는, 2009년 47.6억갑 판매와 동일한 판매가 되었다는 것을 전제로 할 경우 세수증대 효과는 2009년 3조 559억원에서 3조 2,150억원으로 1591억원 세수 증대효과가 예상된다. 또한 가격탄력성이 -0.2인 경우는, 3조 2,614억원의 세수가 예상되어 2055억원 세수 증대효과가 있음을 알 수 있다.

4) 장단점

만약 이렇게 2500원 가격을 중심으로 각 가격대별 과세율을 적용하게 되면 기존의 저가 담배와 고가 담배의 과세 부담의 불형평성에 대한 문제를 어느 정도 해결할 수 있다는 장점이 있다. 또한, 매년 일정 수준 이상의 물가 상승이 있을 경우 이를 기준이 된 2500원 담배 인상분만큼 똑같이 적용해 각 가격대별로 같은 비율을 적용하게 되며, 물가조정이 자주 일어나는 연동제 일수록 실질 세부담 유지가 가능하다는 것이다.

그리고 담배가격 변동시 세율 변경 없이 조세 인상이 가능하며, 저소득계층의 경제적 부담 증가를 억제할 수 있다는 장점을 가진다. 단, 이러한 가격대별 과세체계를 적용할 경우 매년 물가상승에 대한 정보와 세율 적용 등에 대한 검토가 이루어져야 한다.

아울러 세수가 사업자의 가격 정책(과세비율)에 따라 영향을 받아 세수 예측이 난해하며, 경제주체들이 세율변화에 따른 조정비용이 증가한다는 단점이 있다.

마지막으로, 담배소비세는 죄악세(sin tax)로서 외부불경제 억제를 위한 과세 목적을 가지고 있으나, 종가세로 전환할 경우 현재 2,500원 가격의 담배가 주 소비 가격 담배이나 가격 상승으로 인해 주 소비 담배는 저가 담배로 이동하게 되어 결국 저가 담배의 소비 증가로 이어지게 되고 결국 본연의 과세 목적에 상충되는 문제가 발생할 수 있다.

다. 혼합형 과세(제3안): 종량세 + 증가세의 혼합형

현행 종량세 체계에서의 641원 담배소비세에 물가상승분 121원 반영한 비율인 16.73%를 각 생산단가별로 적용하여 합산

1) 개선 방향

제1안에서와 같이 기존의 종량세체계 골격은 유지하되 물가상승률 반영분은 증가세 방식으로 반영한다.

2) 개선 방안

기존의 종량세 체계하의 641원에 물가 연동제 도입에 따른 반영분 121원 분(생산단가의 16.73%)의 비율을 각 가격대별로 적용하여 합산하는 방식이다. 이 경우 기존의 종량세 체계에서 문제시 되었던 저가 담배와 고가 담배간의 담세 불형평성을 일부 개선할 수 있다. 또한 기존의 획일된 과세 체계에 대한 서민 불만을 개선할 수 있다.

제3안은 기존의 제1안과 제2안을 고려한 안으로서, 종량세와 증가세를 혼합한 개선안이다. 우선 각 가격대별로 기존의 641원 종량세 체계를 그대로 유지하면서, 제2안에서 검토한 바와 같이 기존의 종량세율인 641원이 일괄 적용되었는데, 2500원 가격 담배에 최근 5년 동안의 물가상승분을 반영할 경우 762원이 적용, 결국 121원 인상되는 효과를 얻은 경우의 생산단가 대비 비율 16.73%임을 알 수 있고, 이 비율을 각 생산단가별로 모두 적용하여 더해 주는 방안이다. 이를 표로 정리하면 아래와 같다.

표 4-4. 혼합형 과세(종량세+증가세)(제3안)

담배가격	1900원	2000원	2100원	2200원	2300원	2500원	2800원	3000원	4000원
생산단가	232.05	313.86	395.68	477.50	559.32	722.95	968.41	1,132.05	1,950.23
담배소비세	679.84	693.53	707.22	720.92	734.61	762.00	803.08	830.47	967.41
지방교육세	339,91858	346,7655	353,6124	360,4593	367,3062	381	401,5407	415,2345	483,7036
폐기물부담금	7	7	7	7	7	7	7	7	7
국민건강증진기금	354	354	354	354	354	354	354	354	354
유통마진	173	182	191	200	209	227	255	273	364
부가세전	1,786	1896.98	2008.43	2119.88	2231.33	2454.23	2788.58	3011.48	4125.97
부가세	178.55	189.70	200.84	211.99	223.13	245.42	278.86	301.15	412.60
부가세후	1,964	2,087	2,209	2,332	2,454	2,700	3,067	3,313	4,539
담배소비세비중	34.61	33.24	32.01	30.92	29.93	28.23	26.18	25.07	21.32

3) 장단점

이 방안의 경우, 현재 물가상승분에 대한 고려를 하고 있으며 각 가격대별 담세 불형평성을 일부 개선하고 있다는데 고려할 수 있는 대안 중에 하나이다.

또한, 일정부분 종량세를 유지하므로 지방재정의 세수 확보와 안정화에 기여할 수 있는 방안이다. 이 방안의 경우 기존의 종량세 체계에서의 문제점인 저가 담배와 고가 담배간의 담세 형평성에 대한 부분을 일부 수정할 수 있으나, 제2안 만큼의 개선 효과를 얻기에는 어려움이 있다.

이 방안 역시 매년 물가상승분에 대한 정보 획득이 필요하며, 기준가격대인 2500원 담배의 물가상승분에 대한 정확한 정보와 적용 시 필요한 비율에 대한 계산 등이 요구된다.

이 방안 또한 가격 인상 등이 있을 시 세수 변동이 있기 때문에 세수 예측에 대한 곤란과 함께 세수확보나 안정적인 면에서 제1안의 종량세에 비해 불안정한 개선책임을 알 수 있다.

3. 각 대안별 장단점

담배소비세의 과세 방식에 따른 장·단점을 비교해 보면 아래 표와 같이 정리해 볼 수 있다. 각 대안별(종량제와 증가세 및 혼합형) 장단점이 있어 대안 선택 및 정책적 결정 시에 검토가 요구되는데, 현 3가지 대안별 장단점을 고려한 정책적 판단이 중요할 것이다. 물론 여기서 제시한 장단점이 정책에서 그대로 효과로 나타날 수 있는 가능성도 충분히 검토가 되어져야 할 것이다.

▣ 표 4-5. 3가지 대안별 장단점 비교 ▣

대안	개선방안	장점	단점
종량제 (제1안)	○ 기존 종량제 체계 유지, 물가연동제를 도입(과거 5년간 물가 상승분 반영)	○ 현행 물가상승에 따른 명목세액 고정 문제 해결 ○ 세율구조 단순, 징수 용이 ○ 소비역제 기능 강화 ○ 현행 담배세체계 변화로 인한 큰 혼란 방지	○ 가격이 증가함에 따라 세부담 낮아짐 ○ 물가조정에 따른 종량제 연동 수시 고려
증가세 (제2안)	○ 증가세로의 전환	○ 생산단가에 비례한 소비세 부담 ○ 담배가격 변동시 세율 변경없이 조세 인상 가능 ○ 물가조정이 자주 일어나는 연동제일 수록 실질세부담 유지가 가능 ○ 저소득계층 경제적 부담 증가 억제	○ 세수가 사업자의 가격정책에 따라 영향 받음(세입추계 곤란) ○ 경제주체들이 세율변화에 따른 조정 비용이 증가 ○ 외부불경제 억제 등 과세목적에 상충되는 문제점
혼합형 (제3안)	○ 종량제와 증가세의 혼합형	○ 일정부분 종량제 유지로 지방재정의 확보 및 세수의 안정화 ○ 저가담배와 고가담배의 담세의 역진성 부분의 일부 개선	○ 종량제의 물가 미반영분에 대한 조정이 필요 ○ 물가변동에 따른 세율 변화로 인한 예측 곤란

제5장 맺음말

담배의 소비와 같이 외부불경제가 존재하는 경우엔 종량제 체계를 선택하는 경우가 일반적이다. 과세를 통한 지방재정의 확충뿐만이 아니라 국민 건강과 소비억제를 함께 고려한 시대적 흐름을 고려할 때 완전한 증가세로 전환은 어려움이 있을 수 있다.

이는 담배의 가격(즉, 고가담배 일수록 몸에 해로움)에 따라 건강의 해로움의 차이가 있다면 증가세로 전환하는 것이 바람직하나 그 반대의 경우가 대부분이므로 종량제가 바람직할 것이다.

또한 기존 연구에 의하면 소득이나 교육수준이 낮을수록 가격변화에 더 민감한 반응을 보인다는 결과에 근거한다면, 증가세 전환은 낮은 가격대의 담배에 낮은 세금이 부과되어 결국 저소득층이나 서민층의 담배소비를 촉진(저가 담배로의 소비 이동)하는 효과가 있을 수 있다. 결국 Down trading 으로 소비촉진, 보건의복지 당국이 추진하는 보건정책에 역행하는 결과를 가져올 수 있다.

소비억제 측면에서 기존연구(보건복지부, 2009, 보건사회연구원, 2009)에서 종량제 체계가 바람직함을 제시하고 있는 바와 같이 저가 담배소비층의 소비 증대를 가지고 올 수 있는 가능성도 충분히 고려해야 할 사항임에 틀림이 없다.

아울러 현재 담배의 제세기금은 법령의 개정을 통한 인상이 이루어지므로 종량제 체계를 유지하면서 물가를 반영하여 자동적으로 세금을 올리는(제1안) 체계 도입이 바람직하다고 할 수 있다.

단, 과거 수시적, 재량적으로 사안이 있을 때에만 담배세법 개정을 통한 조세인상을 하는 것이 아니라 호주, 뉴질랜드, 영국 등과 같이 매년 물가지수와 연동된 물가 상승분을 반영한 종량제 체계로의 전환을 제안할 수 있을 것이다.

하지만, 저가 담배와 고가 담배의 역진성 문제를 해결하고자 한다면 일정부분을 개선한 제3안인 혼합형 체계로의 전환도 신중히 검토해 볼 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 강동관(2008), 「담배의 가격규제와 수요공급규제의 실효성: 각국자료에 의한 실증분석」, 『산업경제연구』, 한국산업경제학회, 2009(6), 2433~2454.
- 강은정(2009), 「담배가격의 효율성과 형평성 분석」 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2009(6), 22~37.
- 김성준(2002), 「수요모형의 계량적 추정을 통한 효과적인 담배소비억제정책연구」, 『한국행정학보』, 한국행정학회, 2002(가을), 167~184.
- 김용익(2003), 「담배가격 인상과 재원활용방안」, 보건복지부.
- 김원년·김양중(2005), 「담배수요의 가격탄력성 추정연구」, 한국국제경제학회 동계학술대회 자료집, 한국국제경제학회, 127~150.
- 김원년·서정하(2005), 「담배가격인상이 보건의료지출에 미치는 효과에 관한 연구」, 『한국인구학』, 한국인구학회, 133~147.
- 김정훈·성명재·손원익(2004), 『담배관련 기금 및 세계개편방안』, 한국조세연구원.
- 모수원(2003), 「담배가격인상, 최적의 정책인가」 『산업경제연구』, 한국산업경제학회, 2003(가을), 183~194.
- 보건복지부(2003), 「담배가격 인상과 재원활용방안」, 보건복지부.
- 박상원·송은주·김태훈(2009), 『외국의 개별소비세 운영 방법에 대한 조사연구』 세법연구센터, 한국조세연구원, 세법연구 09-08.
- 성명재(2008), 『물가연동세제의 도입연구』, 한국조세연구원.
- 성명재(2010), 『담배관련 세제의 바람직한 개편방향』, 한국지방행정연구원 세미나 발표자료, 한국지방행정연구원, 2010. 6.
- 성명재·김진수·박상원·손원익·우석진·원종한·권순만(2008), 『흡연 관련 국민부담의 합리적 조정을 위한 정책과제』, 한국조세연구원.
- 성명재·박임수(2007), 『주요국의 개별소비세 과세대상 및 세율 비교분석 연구』, 세법연구센터, 한국조세연구원, 세법연구 07-08.
- 성명재·박상원(2009), 『물가연동세제의 도입연구』, 한국조세연구원, 세법연구 08-02.
- 신윤정(2003), 「담배가격 인상이 흡연율에 미치는 영향」 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2003(7), 25~36.

- 신윤정(2005), 「담배가격 인상이 흡연에 미치는 영향: 외국의 사례」 『보건복지포럼』, 한국 보건사회연구원, 2005(7), 24~36.
- 이경근(2010), 「지방재정 확충을 위한 ‘담배소비세 물가연동제 도입 방안’에 관한 정책제안서」, 비공개 자료.
- 이영·나성린(2007), 「한국의 시계열자료를 이용한 담배수요의 가격탄력성 추정」 『한국경제연구』, 한국경제연구학회, 19, 151~171.
- 임병인(2010), 「물가연동세제 도입방안-소득세와 담배소비세를 중심으로-」, 정책토론회 자료집, 유일호 국회의원실(2010년 10월 25일)
- 정영호외(2008), 「미래사회에 대비한 건강증진 재정정책의 방향」, 한국보건사회연구원·건강증진사업지원단.
- 정영호·성명재(2009), 「외부불경제 품목 소비억제를 위한 정책 개편방안」, 소비세제 개편에 관한 정책토론회 자료(09-04), 한국조세연구원·한국보건사회연구원·에너지경제연구원.
- 황성기·이희정·정호경·이현욱(2009), 「담배규제에 관한 국내법제도 개선방향」 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2009(6), 38~58.
- 행정안전부, 『지방세정연감』, 행정안전부, 각 연도.
- Austan Goolsbee, Michael Lovenheim, Joel Bl Slemrod(2009), “Playing with fire: Cigarettes, Taxes and Competition from the Internet” NBER Working Paper 15612,
- Brown A. B.,(1998). “The effect of cigarette price on cigarette consumption: A partial summary of research findings.”
- Chaloupka F, J. (2002) “Tobacco taxation, Tobacco control policy and Tobacco use. Impacteen,”(www. impacteen.org)
- Farrelly MC, Bray JW, and Office on Smoking and Health (1998). Response to Increases in cigarette prices by race/ethnicity, income, and age groups- United States, 1976~1993. Morbidity and Mortality Weekly Report Vol.47, pp.605~609.
- Moore, Michael J(1996). “Death and Tobacco Taxes,” *The Rand Journal of Economics*, 27(2). 415~428.

- Townsend JL, Roderick P, Cooper J. (1994). Cigarette smoking by economic group, sex, and age: effects of price, income, and health publicity. *British medical Journal*. 309:923~927.;
<http://www.nber.org/papers/w15612>
- 總務省(2009). 「平成22年度税制改正大綱 (地方税関係の概要)」
- 後藤公彦(1988), 「社会コストを負担した適正価格の算定」, 『環境経済学概論』. 朝倉書店, p. 30~71.
- 山岡雅顕(2007), 「タバコ値上げの必要性」, 『禁煙学』, 禁煙学会編, 南山堂, p.202-206. 4)
- 中原俊隆・望月友美子(1995), 「たばこによる社会的損失」, 『厚生 の 指標』 1995(42), p.3-10.

IV. 면허세제 개선방안

김 대 영 (연구위원)



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



목 차



제1장 서 론 303

 제1절 연구 목적 303

 제2절 연구 범위 및 연구 방법304

제2장 면허세 관련 이론적 논의 305

 제1절 재원의 성격에 관한 논의 305

 1. 지방세 305

 2. 수수료·사용료·과태료 306

 3. 부담금·분담금 307

 4. 재원의 성격상 차이 309

 제2절 면허세의 성격 311

제3장 면허세 현황과 문제점 315

 제1절 면허세의 연혁과 현황 315

 1. 연혁 315

 2. 현황 316

 3. 지방재정적 위상 317

 제2절 외국의 등록·면허 관련 조세 320

 1. 일본 320

 2. 미국 324

 3. 유럽 연합 326

 제3절 문제점 328

 1. 재원조달 역할 미약 328

 2. 정기분 과세의 비효율성 330

3. 자치단체 유형별 차등과세로 세정비용 과다	331
4. 과세대상 분류체계 복잡	332
제4장 개선방안	334
제1절 개선방향	334
제2절 설문 조사 결과 분석	335
1. 설문 개요	335
2. 분석 결과	337
3. 분석결과 종합	355
제3절 개선방안	357
1. 세율구조 간소화	358
2. 정기분 폐지 및 세율 인상	360
3. 세율 현실화	361
4. 종합적 방안	361
제5장 효과 분석	364
제1절 개별 방안별 지방세수 증감 효과	364
1. 대도시·시·군 간 차등세율 간소화	364
2. 규모와 성격에 따른 차등세율 간소화	366
3. 정기분 폐지 및 세율 인상	368
4. 세율 현실화	373
제2절 종합적 방안의 지방세수 증감 효과	373
1. 차등세율 간소화와 정기분 폐지(세율 유지)	373
2. 차등세율 간소화와 정기분 폐지(세율 인상)	376

제6장 요약 및 정책건의	378
제1절 요약	378
제2절 정책건의	383
【참고문헌】	385
【부 록】 「면허세제 개선방안」 의견조사	386



표 목 차



표 2-1. 재원의 성격상 차이	310
표 2-2. 등록면허세의 유형별 성격 비교	314
표 3-1. 면허세의 세율구조	317
표 3-2. 지방세수 현황: 면허세	318
표 3-3. 면허세의 구성	318
표 3-4. 면허세의 종별 및 시군구별 구성	319
표 3-5. 부동산 등기에 대한 등록면허세	321
표 3-6. 회사의 상업등기에 대한 등록면허세	322
표 3-7. 개인의 상업등기에 대한 등록면허세	323
표 3-8. 미네소타주의 자동차 등록세	325
표 3-9. 샌프란시스코시의 사업자등록세율	325
표 3-10. 아일랜드의 자동차 등록세율: 2008년 7월 1일 이전	327
표 3-11. 아일랜드의 자동차 등록세율: 2008년 7월 1일 이후	327
표 3-12. 주요 경제지표 변화	329
표 3-13. 면허세 정기분 부과 및 우편발송 사례(00시)	330
표 3-14. 정기분 과세 관련 비용 추계	331
표 3-15. 면허세율 구조: 유형별	332
표 3-16. 면허세 종별 현황(2009년 12월 14일 개정)	333
표 4-1. 설문조사 응답 자	336
표 4-2. 응답자의 직급별 분포	336
표 4-3. 응답자의 경력별 분포	336
표 4-4. 면허세율 구조 개편	358
표 4-5. 면허세율 구조 개편	359
표 4-6. 면허세율 구조 개편	359
표 4-7. 세율구조 개편 안: 1.8배 인상	360
표 4-8. 세율구조 개편 안: 3.6 배 인상	361

표 4-9. 차등세율구조 간소화 방안	362
표 4-10. 간소화와 정기분 폐지에 따른 세수 감소를 보전하는 세율구조 개편안 ...	363
표 5-1. 대도시·시·군 간 차등세율 간소화의 세수증가 효과	365
표 5-2. 규모·성격별 차등세율 간소화의 세수증가 효과	368
표 5-3. 세율구조 개편의 세수 증감효과: 수시분 1.8배 인상	370
표 5-4. 세율구조 개편의 세수 증감효과: 수시분 3.6배 인상	372
표 5-5. 간소화와 정기분 폐지의 세수증감 효과	375
표 5-6. 간소화와 정기분 폐지 및 세율인상 후의 세수증감 효과	377



그림 목 차



그림 2-1. 지방세 세목체계 간소화 내역	313
그림 4-1. 정기분 폐지의 필요성	337
그림 4-2. 수시분 세율 인상의 필요성	338
그림 4-3. 수시분 세율 인상율	339
그림 4-4. 자치단체별 차등세율 간소화의 필요성	340
그림 4-5. 대도시·시·군간 세율구조 간소화 방안	340
그림 4-6. 대도시와 시간 세율구조 간소화 시 적용세율	341
그림 4-7. 시와 군의 세율구조 간소화 시 적용 세율	342
그림 4-8. 대도시·시·군의 세율구조 간소화 시 적용 세율	342
그림 4-9. 규모에 따른 차등세율 간소화의 필요성	343
그림 4-10. 규모에 따른 차등세율 간소화 방안	344
그림 4-11. 4개종에서 3개종으로 간소화하는 방안	344
그림 4-12. 3개로 통합된 종에 대한 적정 세율	345
그림 4-13. 4개종에서 2개종으로 간소화하는 방안	346
그림 4-14. 2개로 통합된 종에 대한 세율 적용	346
그림 4-15. 1개로 통합된 종에 대한 세율 적용	347
그림 4-16. 성격에 따른 차등세율 간소화의 필요성	348
그림 4-17. 성격에 따른 차등세율 간소화 방안	348
그림 4-18. 5개종에서 4개 종으로 간소화하는 방안	349
그림 4-19. 4개로 통합된 종에 대한 세율 적용	350
그림 4-20. 5개종에서 3개 종으로 간소화하는 방안	351
그림 4-21. 3개로 통합된 종에 대한 세율 적용	351
그림 4-22. 2개종으로 간소화하는 방안	352
그림 4-23. 2개로 통합된 종에 대한 세율 적용	353
그림 4-24. 1개로 통합된 종에 대한 세율 적용	353
그림 4-25. 면허세율 현실화 필요성	354
그림 4-26. 적정 현실화 율	355

제1장 서론

제1절 연구 목적

경제성장과 사회발전으로 지방세제 환경이 크게 변화하였다. 이러한 환경변화를 반영하여 최근 지방세제에도 많은 변화와 발전이 있었다. 2010년 1월 1일 부로 지방소비세와 지방소득세가 도입되었다. 지방소비세와 지방소득세는 지방세수 기반을 확충하고, 재산과세 위주의 지방세수 구조를 개선하여 지역경제와 지방세수 간의 연계를 강화시킬 수 있다는 장점이 있다. 따라서 그 도입의 정당성은 많은 지지를 받았지만, 그동안 논의만 무성하고 도입이 난항을 겪었으나 올해 도입된 것이다. 그리고 2011년부터 단일법으로 되어 있던 지방세법이 그 성격에 따라 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법되어 새로운 지방세법 체계가 정립된다. 또한 분법과 더불어 지방세목이 현행 16개 세목에서 통폐합을 통해 11개 세목으로 간소화된다.

이러한 지방세제의 변화에도 불구하고 면허세는 도입 당시의 과세대상과 세율체계가 크게 개편되지 않고 유지되어 현실과 괴리되어 있다. 면허세는 세율구조 및 과세대상 분류 등에서 현실 적합성이 부족하다. 면허세의 세율은 정액세율로 되어 있는데, 경제성장에도 불구하고 1994년에 개정된 세율을 15년 이상 유지하고 있다. 이러한 이유로 2008년 면허세수는 1994년보다 오히려 감소하였다. 또한 면허세의 과세대상 분류는 1950년대 도입 당시의 6종에서 1994년 5종으로 축소되어 현재까지 적용되고 있다. 그러나 장기간 변화가 없던 면허세는 2010년 3월 31일 지방세법 분법(안)이 통과되면서 지방세법에 세목 간소화가 이루어져 2011년 1월 1일부터 등록면허세로 통합될 예정이다. 등록면허세는 기존 면허세와 등록세 중 취득의 전제없이 이루어지는 등기·등록분을 통합하여 신설된다.

본 연구는 지방세제 환경의 변화 반영, 등록면허세 내에서 등기·등록분과 면허분 간의 조화, 재원조달역할 강화를 위하여 면허세의 과세대상 분류체계, 세율구조, 과세 방법 등을 검토하고 실천 가능한 면허세제(면허에 관한 등록면허세)의 개선방안을 제시하고 파급효과를 분석하는 것을 연구목적으로 연구를 진행한다.

제2절 연구 범위 및 연구 방법



본 연구의 대상적 범위는 등록면허세로 통합되는 기존의 면허세와 등록세 중 취득의 전제 없이 이루어지는 등록분을 연구대상으로 하되, 특히 기존의 면허세에 해당하는 “면허에 관한 등록면허세”(이하 면허세)가 연구의 중심이 된다. 내용적 범위는 지방재원의 성격상 논의를 통해 면허세의 지방세목으로서의 적합성을 검토한다. 또한 면허세와 유사한 외국 조세의 사례분석을 통해 면허세 개편의 시사점을 얻고자 한다. 그리고 현행 면허세의 문제점을 파악하고 개선 방안을 제시하고자 한다. 끝으로 면허세제 개선이 지방세수 부문에 미치는 효과를 분석한다.

본 연구는 지방재원 성격 논의, 지방세와 수수료의 차별성, 외국 사례, 면허세의 문제점과 개선 방안의 제시, 면허세 개선의 지방재정 파급효과 분석을 중심으로 진행된다. 우선 문헌 연구를 통해 지방재원 성격 논의, 면허세와 수수료의 차별성, 외국 사례 등을 살펴보고 관련 자료 연구 및 실무 담당자와의 면접조사를 통해 면허세제의 문제점을 파악하고자 한다. 그리고 지방자치단체의 면허세 담당 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 개선방안을 도출하고자 한다. 마지막으로 개선방안 별로 지방세 부문에 미치는 효과를 분석하여 바람직한 면허세제 개선 방안을 제시하고자 한다.

제2장 면허세 관련 이론적 논의

제1절 재원의 성격에 관한 논의

1. 지방세

본 절에서는 우선 지방세, 수수료, 사용료, 과태료, 부담금, 분담금 등 재원의 성격을 살펴보고자 한다. 지방세는 지방자치단체가 징수권자인 조세이므로 다음과 같은 특성을 가지고 있다.

첫째, 지방세의 과세는 강제성을 가지므로, 일단 성립된 납세의무는 반드시 이행하여야 한다.

둘째, 지방세의 납부는 특정한 보상과 연결되어 있지 않다. 납세의무자는 지방세를 납부함으로써 개인적인 후생이 감소하지만, 이러한 희생의 정도와 지방자치단체로부터 받는 혜택의 정도나 내용은 서로 연계되어 있지 않다.

셋째, 납세의무 불이행에 대하여는 법적인 장치를 통하여 이행을 강제한다. 지방세 납세의무를 불이행할 경우에는 체납처분이라는 강제징수절차에 의해 부과한 지방세를 징수한다.

체납처분이라 함은 지방자치단체의 징수금의 납부 또는 납입의무가 있는 자에 대하여 독촉 또는 최고를 하였음에도 그 독촉 또는 최고기한까지 해당 지방자치단체의 징수금을 납부 또는 납입하지 않을 경우에 그 체납자의 재산을 압류 또는 교부를 청구하고 공매처분에 의하여 환가하며 환가된 금액을 체납된 지방자치단체 징수금에 충당하고 잔여금액을 각 채권자와 소유자에게 배당하는 일련의 강제징수절차를 말한다(권강웅·권태영, 2010).

2. 수수료·사용료·과태료

수수료는 행정·사법 행위를 이용해 이익을 얻은 사람에게 특별보상으로 부과·징수하는 공과금을 의미한다. 그 행정·사법 행위가 이용자의 임의에 의한 것이든 강제적인 것이든 관계없이 그 실비(實費) 한도에서 징수하는 강제성을 지니는데, 수수료는 몇 가지 기준에 따라 그 종류를 구분한다.

첫째, 대상 업무의 종류에 따라 각종 소송·비소송수수료를 포함하는 사법수수료와 특허료·허가료·증명료 등의 행정수수료가 있다.

둘째, 건수 등 일반적인 기준에 따라 부과·징수하는 일반수수료와 사건의 금액이나 공무의 가치 등에 따라 부과·징수하는 특수수수료가 있다.

셋째, 수수료의 귀속 주체에 따라 국고 수수료와 지방자치단체 수수료로 분류할 수 있다.

넷째, 금액이 일정하게 정해져 있는 고정수수료와 기준에 따라 달라질 수 있는 변동수수료로 구분된다.

다섯째, 징수·납입 방식에 따라 개별·총괄·현금·인지 수수료 등으로 구별할 수 있다.

수수료의 결정은 비용에 기초를 둘 수도 있고 이익에 따라 계산할 수도 있다. 각각의 행정·사법 업무에 따른 특수비용을 정확히 계산할 수는 없지만 일반적으로 비용보상주의의 입장을 취한다.

지방자치단체가 징수하는 수수료는 예산 과목상 경상적 제외수입에 속하는데, 증지 수입, 쓰레기처리비용투판매수입, 재활용품수거판매수입, 기타 수수료로 분류되어 있다.

사용료는 공공시설의 사용으로 인하여 받는 편익에 대하여 보상으로 징수하는 것으로서 개별적인 보상원칙에 의거 징수하는 점에서는 수수료와 같다. 그러나 수수료가 지방자치단체의 특별한 활동에 의하여 이익을 받는 경우에 부과되는데 반하여 사용료는 지방자치단체의 공공시설을 개인, 단체 등이 이용함으로써 이익을 받는 경우에 부과하는 점이 다르다.

지방자치단체에서 징수하는 사용료에는 도로 사용료, 하천 사용료, 하수도 사용료,

상수도 사용료, 시장 사용료, 도축장 사용료, 입장료 수입, 기타 사용료 등이 있다.

과태료는 금전벌의 일종으로 행정법상의 제재인 점에서 형법상의 형벌인 벌금, 과료와는 구별된다. 과태료의 종류는 성질·적용법원리·과별절차 등에 따라 질서벌, 징계벌 및 집행벌적인 것으로 구별할 수 있다. 질서벌로서의 과태료는 법률상의 질서를 유지하기 위하여, 법령위반자에 대한 제재로 부과하는 것으로서, 민법, 상법, 민사소송법 등 공·사법에서 널리 인정되고 있다. 지방자치법에서는 조례로써 과태료를 정할 수 있도록 하고 있다.

징계벌로서의 과태료는 징계를 위하여 부과하는 것으로서, 공증인법, 변호사법, 법무사법 등에서 그 예를 찾을 수 있다. 집행벌로서의 과태료는 행정상의 의무이행을 강제하기 위한 수단으로 과하는 것으로서 현행법상 그 예는 거의 없다.

과태료는 형벌이 아니므로 이에 형법 총칙이 적용되지 않고, 그 과별절차도 형사소송법에 의하지 않으며, 각 법률에 특별규정이 없는 한 비송사건절차법(非訟事件節次法)의 규정에 따른다.

조례에 의한 과태료는 당해 지방자치단체의 장이 부과하여 체납처분의 예에 의하여 징수한다.

현재 지방자치단체에서 조례로써 징수하는 과태료는 임시적 세외수입 중 잡수입에 속한다.

3. 부담금·분담금

부담금은 넓은 뜻으로는 임의부담금도 포함하나 좁은 뜻으로는 강제부담금만을 말한다. 부담금은 강제부담이라는 공법상의 금전급여의무인 점에서는 조세와 동일하나, 다음과 같은 점에서 차이가 있다.

첫째, 조세는 국가나 공공단체의 일반수입을 목적으로 하는 데 비하여 부담금은 특정사업의 경비에 충당함을 목적으로 한다.

둘째, 조세는 일반국민에게 균등하게 부과되는 데 비하여 부담금은 당해 사업에 특별한 이해관계를 가진 사람에게만 부과된다.

셋째, 조세는 개인의 담세능력을 표준으로 하여 부과하는 데 비하여, 부담금은 사업소요경비, 부담자의 재력, 사업과의 관계의 정도 등을 종합적 표준으로 하여 부과한다.

부담금은 수수료와 다음과 같은 점에서 차이가 있다.

첫째, 수수료는 개개의 이용행위에 대한 대가(반대급부·보수)의 성질을 가지는 데 대하여, 부담금은 사업 자체의 경영에 소요되는 경비의 부담이다.

둘째, 수수료는 이용자에게 부과하는 데 비하여, 부담금은 사업 자체와 특별한 이해관계가 있는 사람에게 부과한다.

부담금의 종류에는 수익자부담금·손상자부담금·원인자부담금 등이 있는데, 부과 징수권은 사업주체인 국가·공공단체에 있는 것이 원칙이나, 예외적으로 특히 기업자에게 부여되는 경우도 있다.

부담금 납부의무 위반자에 대한 제재나 강제집행의 방법은 조세의 경우와 같으며, 불복에 대한 쟁송(爭訟)은 행정쟁송에 의한다.

국가 또는 공공단체가 특정사업에 요하는 경비의 전부 또는 일부를 분담하기 위하여 지출하는 금전을 부담금이라고 하는 경우도 있다.

분담금은 부담금과 같으나 경비의 일부를 분담시킨다는 뜻에서 분담금이라고 부르고 있다. 지방자치법 제129조에는 “지방자치단체는 단체의 재산 또는 공공시설의 설치로 인하여 주민의 일부가 특히 이익을 받는 경우, 이들로부터 분담금을 징수할 수 있다”고 하였고, 동법 제130조에서 분담금 징수에 관한 사항은 조례로써 정하도록 하고 있다. 일정지역 내의 주민에게, 수익의 정도에 따라 부과된다는 점에서 조세와는 다르며, 도로·도시계획 등 토목사업에서 그 예를 볼 수 있다.

한편, 지방자치단체가 국가의 직할사업으로 이익을 받을 때 그 사업비의 일부를 국가에 납부하는 금전을 분담금이라고 하는 경우도 있으나, 이는 부담금이라고 하는 것이 타당하다. 또한 국제조약에 따라 국제기관에 가맹한 나라가 부담하는 경비의 일부도 분담금(국제분담금)이라 할 수 있다.

4. 재원의 성격상 차이

지금까지 살펴본, 지방세, 수수료, 사용료, 과태료, 부담금, 분담금 등 재원의 성격 상 차이를 살펴보면 다음과 같다. 이들 재원은 모두 강제적으로 징수하는 재원이라는 점에서는 공통점을 가지고 있고 지방자치단체의 공공서비스로부터 혜택을 받는 수익자 부담적 성격을 가지고 있다. 그러나 혜택에 대한 대가라는 수익자 부담적 성격은 부담금·분담금이 가장 크며, 다음으로 사용료, 수수료, 지방세(응익세, 목적세), 과태료 순이다.

현행 지방세는 재산과세 위주로 되어 있어 주민들이 지방자치단체의 공공재공급으로부터 재산가치 상승 등 혜택을 받는 응익과세적 성격을 지니고 있다. 지방세 중 보통세는 재원의 용도가 지정되어 있지 않으나, 목적세는 재원의 용도가 지정되어 있다.

수수료는 지방자치단체가 특정인에게 제공한 특정 사무에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 징수하는 것으로서 주민서비스 향상의 요청에 따라 그 종류가 다양화되고 있으며 양적으로도 증가하고 있다.

과태료는 공공서비스를 유발한 행위에 대하여 부담조로 징수하는데, 현재 지방자치단체는 불법광고물과 관련하여 과태료를 징수하고 있다.

부담금·분담금은 주로 개발이익환수를 위하여 강제적으로 징수되며, 주요한 것으로는 기반시설부담금과 환경개선부담금 등이 있다.

▣ 표 2-1. 재원의 성격상 차이 ▣

구 분		성 격	부담	우리나라의 사례
지방세	응익세 (benefit tax)	응익원칙에 의한 조세	강제적	대부분의 지방세(자동차세, 취득세, 등록세, 면허세)
	목적세 (earmarked tax)	용도가 특정 공공서비스에 한정된 조세	강제적	지방교육세, 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 사업소세
수수료(fee)		공공서비스에 대한 대가	강제적	각종 허가, 인가, 등록, 증명, 검사, 시험에 따르는 수수료
사용료(user charge)		공공시설 사용의 대가	강제적	하천 사용료, 도로 사용료 등
벌금·과태료(forfeit)		공공서비스를 유발한 행위에 대한 부담	강제적	벌금, 과태료, 오염배출부과금
부담금 혹은 분담금 (special assessment)		개발이익환수	강제적	환경개선부담금, 도시기반시설부담금

자료: 김동건(2001), '현대 재정학'의 내용을 토대로 재작성

면허세의 과세대상은 수수료의 과세대상과 유사하다는 점에서 면허세를 수수료적 성격을 지닌 지방세목으로 설명한다. 그러나 면허세와 수수료와의 구분이 용이하지 않더라도 조세와 수수료는 성격적으로 구분된다. 일반적으로 수수료는 어떤 서비스의 대가로 지불하는 것인데 비해 조세는 일반목적으로 사용하기 위해 대가성 없이 지불해야 하는 것이다. 조세는 납세자가 사용하는 서비스와는 관계없이 일반정부 서비스 재원을 위해 지불하는 것이 대부분이다. 일부 수수료는 제 증명 발급 수수료 등과 같이 특정 서비스의 대가로 지급하는 대가성에 해당된다. 또한 특정 서비스에 대한 대가를 위한 것이 아니라 할지라도 대부분의 수수료는 지불하는 자와 서비스를 받는 자 간의 밀접한 관계를 나타낸다. 요금을 지불하는 자들만 서비스를 배타적으로 누리는 경우가 아니라면 수수료 대신 조세라 불리는 것이 타당하며, 이러한 조세는 편익세(benefit tax)나 목적세(earmarked tax)라고 할 수 있다.

정부의 규제기능 가운데 하나는, 정부의 허가를 얻지 않으면 특정 재화를 소유·사용하거나 특정 활동을 수행하지 못하도록 금하는 것이다. 정부는 이러한 허가에 대

한 기록으로서 면허 등의 증명서를 발급하고 그 대가로 수수료를 부과한다. 만일 정부가 면허를 발급할 때 거의 아무런 일도 하지 않고 그저 수수료를 받고 면허를 자동 발급해줄 뿐이라면, 이러한 수수료는 조세로 간주되어야 한다. 그러나 정부가 일정한 규제기능을 수행하기 위해 면허를 발급하는 것이라면, 예컨대 정부가 당해 인력의 능력 및 자격을 점검하고, 당해 장치의 효율성과 안전성을 점검하며, 기타 일정한 형태의 통제를 수행한다면, 그리고 당해 수수료가 서비스 원가를 훨씬 초과하지 않는 것이라면 이러한 수수료는 조세가 아닌 용역의 대가로 간주되어야 한다. 그러나 실무적으로 조세와 ‘행정수수료’의 구분이 항상 명확하게 이루어질 수 있는 것은 아니다 (재정경제부, 2001).

구체적으로 다음과 같은 경우 각 수수료는 조세로 간주된다. 첫째, 수수료를 납부한 사람이 그 편익을 수취하지 않는 경우. 예컨대 정부가 농가에 서비스를 제공하기 위해 도축업자로부터 수수료를 징수하는 경우. 둘째, 정부가 수수료의 대가로 면허를 발급해 주기는 하지만 그 외에 어떤 서비스도 제공하지 않는 경우. 예컨대 정부가 수수료를 받고 사냥·늑시·사격면허를 발급해 주기는 하지만 정부토지의 이용은 허락하지 않는 경우. 셋째, 수수료를 납부한 사람만이 그 편익을 수취하지만 개인별 수취 편익이 개인별 납부금액과 반드시 상응하지는 않는 경우. 예컨대 우유소비를 촉진하기 위해 낙농업자에게 부과되는 우유광고 부담금(재정경제부, 2001).

특정 면허 등에 대하여 수수료로 과세하지 않고 지방세법에서 지방세로 규정하고 면허세를 과세하는 것은 과세대상의 응익성이 수수료의 과세대상과 같이 명확하지 않다는 점과 또한 조세로세 과세하는 것이 수수료로 과세하는 것과 달리 징수에 있어서 강제성이 강하고 체납 시 징수가 용이하다는 점 등을 고려한 정책적 판단에 따른 것으로 보여 진다.

제2절 면허세의 성격



현재 면허세 과세주체에 따른 성격은 특별·광역시에서는 기초자치단체세인 자치

구세이며, 도에서는 광역자치단체세인 도세이다. 2011년 1월 1일부터 면허세는 등록세 중 부동산 취득행위가 없는 취득 무관분 등록세와 통합되어 등록면허세가 된다. 통합된 등록면허세도 종전 면허세와 마찬가지로 특별·광역시에서는 자치구세이며, 도에서는 도세이다(그림 2-1] 참조).

등록면허세 중 등록세 관련 부분은 “등록에 관한 등록면허세”로 분류하고, 면허세 관련 부분은 “면허에 관한 등록면허세”로 분류하고 있다. 등록세 중 취득을 원인으로 하는 과세는 취득세로 통합되어 취득세와 등록세(취득관련분)를 각각 신고·납부하던 것을 취득세로 한 번에 신고·납부가 가능하게 된다. 가령, 현재는 건축물을 취득하게 되는 경우 잔금을 지급하고 30일 이내에 취득세를 납부하고 등기하기 전에 별도로 등록세를 납부한다. 그러나 2011년부터는 잔금 지급일로부터 60일 이내에 취득세와 등록세를 합쳐 취득세로 신고·납부하도록 한다.

등록면허세에서 “「등록」이란 재산권과 그 밖의 권리의 설정·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기하거나 등록하는 것을 말한다. 다만, 제2장에 따른 취득)을 원인으로 이루어지는 등기 또는 등록은 제외하되, 광업권 및 어업권의 취득에 따른 등록은 포함한다(지방세법 §23 ①).”

등록면허세에서 “「면허」란 각종 법령에 규정된 면허·허가·인가·등록·지정·검사·검열·심사 등 특정한 영업설비 또는 행위에 대한 권리의 설정, 금지의 해제 또는 신고의 수리(受理) 등 행정청의 행위를 말한다(지방세법 §23 ②).”

이 규정은 종전에 면허로만 정의하고 있었던 행정처분과 행정행위가 강학상 또는 실정법상의 용어가 다를 수 있기 때문에 적용에 부적절한 점이 있어서 이를 행정청의 행위로 면허의 개념을 재정립하여 2001년부터 시행되었다. ① 면허세의 과세객체는 각종 법령에서 규정된 면허·허가·인가·등록·지정·검사·검열·심사 등 특정한 영업설비 또는 행위에 대한 권리의 설정, 금지의 해제 또는 신고의 수리 등과 관련한 행정청의 행위에 한하여 과세하고 있다. 그리고 지방세법에서는 면허세의 과세

1) “취득”이란 매매, 교환, 상속, 증여, 기부, 법인에 대한 현물출자, 건축, 개수(改修), 공유수면의 매립, 간척에 의한 토지의 조성 등과 그 밖에 이와 유사한 취득으로서 원시취득, 승계취득 또는 유상·무상의 모든 취득을 말한다(지방세법 § 6 ①).

대상을 예시주의에 의하지 않고 열거주의를 채택하고 있기 때문에 지방세법 시행령 별표에 계기되어 있지 아니한 면허에 대하여는 면허세를 과세할 수 없는 것이다. ② 위와 같은 면허의 종별은 사업의 종류 및 그 규모 등을 참작하여 제1종 내지 제5종으로 구분하여 지방세법 시행령 별표에 규정하고 있다(지방세법 §23 ②). 그런데 별표에 규정된 제1종 내지 제5종의 구분은 건축물 면적의 크기, 종업원 수의 대소, 영업장 면적의 크기, 자동차 대수 또는 선박의 톤수, 허가면적의 대소 등과 그 면허로 인하여 받을 수 있는 수혜의 정도에 따라 종별로 구분한 것이다(권강웅·권태형, 2010).

등록면허세의 도입에 따라 특별·광역시에서는 종전 등록세의 과세 대상 중 취득과 무관한 분에 과세되던 등록세만큼의 세원이 특별·광역시 본청에서 자치구로 이전된다.

■ 그림 2-1. 지방세 세목체계 간소화 내역 ■

구 분	현 행(16개 세목)	개 편(11개 세목)
중복과세 통·폐합	① 취득세 + ② 등록세(취득관련분)	① 취득세
	③ 재산세 + ④ 도시계획세	② 재산세
유사세목 통합	② 등록세(취득무관분) + ⑤ 면허세	③ 등록면허세
	⑥ 공동시설세 + ⑦ 지역개발세	④ 지역자원시설세
	⑧ 자동차세 + ⑨ 주행세	⑤ 자동차세
폐 지	⑫ 도축세	※ 폐 지
현행유지	⑩ 주민세 ⑪ 지방소득세	⑥ 주민세 ⑦ 지방소득세
	⑫ 지방소비세 ⑬ 담배소비세	⑧ 지방소비세 ⑨ 담배소비세
	⑭ 레저세 ⑮ 지방교육세	⑩ 레저세 ⑪ 지방교육세

면허세가 등록면허세로 통합됨에 따라 지방세적 성격과 수수료적 성격이 혼재되어 있던 면허세의 지방세로서의 성격이 강화되었다. 등록면허세는 등록세 중 취득무관분과 면허세를 단순 통합한 것이므로 종전에 등록세와 면허세가 가지고 있던 특성이 그대로 유지되고 있어 동일 세목에 서로 다른 특성이 혼재되어 있는데 이를 살펴보

면 다음과 같다.

첫째, 면허에 대하여는 정기분을 과세하고 있으나 등록에 대하여는 정기분을 과세하지 않고 있다.

둘째, 면허에 대하여는 자치단체 별로 세율을 달리하여 차등적으로 과세하고 있으나 등록에 대하여는 납세의무자의 과세지와 무관하게 동일한 세율을 적용하고 있다.

셋째, 면허에 대하여는 면허 건수를 과세표준으로 과세하고 있으나, 등록에 대하여는 일부 과세대상에 대하여는 등록 건수를 과세표준으로 과세하지만 일부 과세대상에 대하여는 시가표준액 등 금액을 과세표준으로 과세하고 있다.

넷째, 면허에 대하여는 정액세율만이 존재하나 등록에 대하여는 정액세율과 정율세율이 혼재되어 있다.

▣ 표 2-2 등록면허세의 유형별 성격 비교 ▣

구 분	면허에 관한 등록면허세	등록에 관한 등록면허세
정기분 과세 여부	과 세	과세하지 않음
자치단체별 차등과세	대도시, 시, 군별로 차등과세	차등과세 없음
과세표준	면허 건수	등록건수, 시가표준액 등
세 율	정율세율은 없고 정액세율만 있음	정율세율과 정액세율이 혼재

이와 같이 등록면허세라는 하나의 세목에서 과세대상을 면허와 등록으로 분류하고 과세표준과 세율을 달리 적용하고 또한 정기분 과세, 차등과세 등이 혼재되어 있는 것은 그 복잡성으로 납세의무자의 혼란을 야기하고 세정에 어려움을 초래할 우려가 있으므로 간소화할 필요가 있다.

제3장 면허세 현황과 문제점

제1절 면허세의 연혁과 현황

1. 연혁

면허세는 1950년 국세로 창설되어 1954년 지방세로 이양되었다. 1972년까지는 권리의 설정 또는 금지의 해제에 대해서만 면허세를 과세했으나 1973년 4월 1일부터 권리의 설정 또는 금지의 해제뿐만 아니라 단순한 신고의 수리나 검열, 심사 등에 대해서도 면허세를 과세하도록 과세대상을 확대하였다. 1995년부터는 종별기준을 종전의 6종에서 5종으로 단순화하였다. 2000년에는 면허의 종별 구분 표 중 관계 법령의 개폐 등으로 면허제도의 폐지 또는 신설된 것을 재정리하였다. 그리고 2000년 말 자동차등록에 대한 면허세 납부제도를 폐지하여 2001년부터 자동차는 등록시에 등록세만 납부하도록 하였다(권강웅·권태형 2010).

2010년 3월 31일 지방세법 분법(안)이 통과되면서 지방세법에 세목 간소화가 이루어져 2011년 1월 1일부터 면허세와 등록세가 등록면허세로 통합될 예정이다. 등록세 중 취득을 전제로 하는 등록세는 취득세에 통합되며 취득의 전제 없이 이루어지는 등기·등록분과 기존 면허세는 통합하여 등록면허세로 신설된다. 이에 따라 등록면허세 중 세목 통합 전에 등록세에 속하였던 부분은 “등록에 관한 등록면허세”로 분류되고 면허세에 속하였던 부분은 “면허에 관한 등록면허세”로 분류된다.

2. 현황

면허세는 유통세, 행위세, 수익세적 성격을 가짐과 동시에 수수료의 성격을 가진 보상원칙이 가미된 세목이다. 면허세는 지역적으로 차등세율을 적용하는 세목으로서 지방세의 특성상 지역적인 응익관계를 고려하거나 특징을 살린 지방세 특징에 맞는 세율체제로 되어 있다(권강웅·권태형 2010).

면허세의 납세의무자는 과세객체인 각종의 면허를 받은 자이다. 면허세의 납세의무 성립시기는 각종의 면허를 받은 때와 납기가 있는 달의 1일이 된다. 면허세는 신고납 부하는 수시분과 보통징수하는 정기분으로 분류된다. 수시분은 새로이 면허를 받거나 그 면허를 변경받는 자가 면허증서를 교부 또는 송달받기 전까지 납세지를 관할하는 시군에 그 면허세를 신고 납부하여야 하는 것을 말한다. 정기분은 면허의 유효기간이 정하여져 있지 아니하거나 그 기간이 1년을 초과하는 면허에 대하여 매년 1월 1일에 그 면허가 갱신된 것으로 보아 매년 1월 16일부터 1월 31일을 납기로 면허세를 부과하여 보통징수하는 것을 말한다. 다만, 제조, 가공 또는 수입의 면허로서 각각 그 품목별로 받는 면허와 건축허가 및 그 밖에 이와 유사한 면허로서 대통령령으로 정하는 면허에 대하여는 기간이 1년을 초과하여도 정기분을 과세하지 않는다.

면허세의 과세표준에 대하여는 지방세법에 별도로 규정한 것은 없다. 그런데 면허세의 과세는 각종 법령에 규정된 면허·인가·지정·심사 등 특정한 영업설비 또는 영업행위에 대한 권리의 설정, 금지의 해제 또는 신고의 수리 등 행정청의 행위에 대하여 과세하고, 동일한 행정청의 행위라 하더라도 그 처분 내용이 면허세 과세대상이 되는 2개 이상의 업종에 관하여 면허를 받은 경우에는 각 업종마다 면허세가 부과된다. 그러므로 면허세의 과세표준은 면허의 건당 종별 구분이 되는 셈이다(권강웅·권태형, 2010).

면허세의 세율은 1994년 12월 22일 개정 이후 15년이 지난 지금까지 유지되고 있다. 면허세의 세율은 1종 내지 5종으로 나누어진 종별 구분에 따라 다르며, 또한 대도시(시 중에서 인구 50만 이상의 시와 행정구가 설치된 시 및 특별·광역시)의 자치구, 기타 시, 군 별로 다르게 되어 있다. 따라서 면허세율은 면허 종별 및 자치단체

에 따라 최대 45,000원에서 최소 3,000원으로 차이가 난다.

■ 표 3-1. 면허세의 세율구조 ■

구 분	대도시	기타 시	군
제1종	45,000원	30,000원	18,000원
제2종	36,000원	22,500원	12,000원
제3종	27,000원	15,000원	8,000원
제4종	18,000원	10,000원	6,000원
제5종	12,000원	5,000원	3,000원

주: 대도시는 시 중에서 인구 50만 이상인 시와 행정구가 설치된 시 및 특별·광역시의 자치구를 의미하며, 광역시의 군지역은 군으로 봄

3. 지방재정적 위상

면허세는 보통세이며, 도에서는 광역자치단체세인 도세이지만, 특별·광역시에서는 기초자치단체세인 자치구세이다. 2008년 결산기준으로 면허세수는 726억 11백만원으로 지방세수 45조 4,797억 32백만원의 0.16%를 차지하며 특별·광역시의 자치구세 2조 2,139억 79백만원의 1.79%, 도세 11조 8,009억 33백만원의 0.28%를 차지한다. 면허세가 자치구세에서 차지하는 비중을 특별·광역시 별로 살펴보면, 광주가 2.62%로 가장 높고 다음으로 대구(2.38%), 부산(2.32%), 대전(2.20%), 울산(1.82%), 인천(1.74%), 서울(1.52%) 순이다. 면허세가 도세에서 차지하는 면허세 비중은 전남(0.53%)를 제외하고는 모든 도에서 0.50%미만으로 나타난다. 이렇게 낮은 면허세의 비중은 면허세가 지방세로서 거의 재원조달 역할을 수행하고 있지 못하다는 사실을 의미한다.

2008년 결산 기준으로 면허세는 4,874천건, 775억 30백만원이 부과되었는데 이중 정기분은 3,468천건(71.1%), 558억 61백만원(72.1%)이며 수시분은 1,406천건(28.9%), 216억 68백만원(27.9%)이다.

■ 표 3-2. 지방세수 현황: 면허세 ■

(단위: 백만원, %)

구분	지방세	시도세(A)	시세	군세	구세(B)	면허세(c)	비중
서울	12,537,671	11,295,077	-	-	1,242,595	18,940	1.52
부산	2,594,051	2,297,857	-	48,654	247,540	5,738	2.32
대구	1,627,708	1,403,410	-	66,227	158,071	3,760	2.38
인천	2,321,260	2,026,368	-	32,503	262,389	4,553	1.74
광주	901,716	813,700	-	-	88,016	2,309	2.62
대전	1,064,934	949,482	-	-	115,453	2,541	2.20
울산	1,127,065	855,303	-	171,848	99,914	1,823	1.82
경기	11,723,657	6,215,853	5,293,296	214,508	-	14,181	0.23
강원	1,074,505	505,374	403,620	165,511	-	1,923	0.38
충북	1,102,913	519,679	347,147	236,087	-	2,197	0.42
충남	1,739,467	804,481	649,431	285,555	-	2,625	0.33
전북	1,126,644	518,524	498,434	109,686	-	2,340	0.45
전남	1,248,968	486,081	468,907	293,980	-	2,568	0.53
경북	1,915,009	788,327	944,085	182,597	-	2,921	0.37
경남	2,929,103	1,517,554	1,250,179	161,370	-	3,381	0.22
제주	445,059	445,059	-	-	-	810	0.18
시	22,174,407	19,641,195	-	319,233	2,213,979	39,664	1.79
도	23,305,325	11,800,933	9,855,099	1,649,294	0	32,946	0.28
합계	45,479,732	31,442,127	9,855,099	1,968,526	2,213,979	72,611	0.16

■ 표 3-3. 면허세의 구성 ■

(단위 : 천건, 백만원, %)

합 계		정기분		수시분	
건 수	세 액	건 수	세 액	건 수	세 액
4,874	77,530	3,468	55,861	1,406	21,668
100.0	100.0	71.1	72.1	28.9	27.9

2008년 결산 기준으로 면허세 775억 30백만원의 종별 세수 현황을 살펴보면 제1종이 144억 15백만원(18.6%), 제2종이 61억 42백만원(7.9%), 제3종이 137억 48백만원(17.7%), 제4종이 392억 58백만원(50.6%), 제5종이 39억 67백만원(5.1%)이다. 그리고 시군구별 세수 현황을 살펴보면 시가 291억 23백만원(37.6%), 군이 62억 56백만원(8.1%), 구가 421억 51백만원(54.4%)이다.

표 3-4. 면허세의 종별 및 시군구별 구성

(단위: 백만원, %)

구 분	시	군	구	합 계
제1종	4,998(34.7)	1,051(7.3)	8,366(58.0)	14,415(100.0)
	{17.2}	{16.8}	{19.8}	{18.6}
제2종	2,715(44.2)	662(10.8)	2,765(45.0)	6,142(100.0)
	{ 9.3}	{10.6}	{ 6.6}	{ 7.9}
제3종	5,202(37.8)	1,127(8.2)	7,419(54.0)	13,748(100.0)
	{17.9}	{18.0}	{17.6}	{17.7}
제4종	14,712(37.5)	3,120(7.9)	21,426(54.6)	39,258(100.0)
	{50.5}	{49.9}	{50.8}	{50.6}
제5종	1,496(37.7)	296(7.5)	2,175(54.8)	3,967(100.0)
	{ 5.1}	{ 4.7}	{ 5.2}	{ 5.1}
합 계	29,123(37.6)	6,256(8.1)	42,151(54.4)	77,530(100.0)
	{100.0}	{100.0}	{100.0}	{100.0}

주: ()안의 수치는 각 종별 면허세수에서 시군구별 면허세수가 차지하는 비중을 의미하며 { }안의 수치는 각 시군구별 면허세수에서 종별 면허세수가 차지하는 비율을 의미함.

제2절 외국의 등록·면허 관련 조세



1. 일본

일본의 등록면허세는 국세이며, 국가에 의한 등기·등록·면허 등을 과세대상으로 등기 등을 받는 자에 대하여 등기 등의 종류에 따라 비교적 낮은 세율로 부과하는 세이다. 등록면허세는 기본적으로 등기 등으로부터 발생하는 편익과 등기·등록 등의 배후 재산의 매매와 거래 등의 평가액을 기초로 그 담세 능력에 따라 과세한다. 공공 서비스 제공에 필요한 재원은 소득세, 법인세, 소비세 등 한정된 기간세목뿐만 아니라 각종 세목들을 조화시키는 관점에서 등록면허세는 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다.

등록면허세의 과세대상을 보면, 부동산등기, 상업등기, 사람의 자격이나 사업면허 등이 있다. 부동산등기에 대한 등록면허세는, 부동산(토지, 건물 등)의 소유권 보존·이전 등기 등에 대하여 부과한다. 그리고 상업등기에 대한 등록면허세는 회사 설립 등기나 증자 등기 등에 부과하는 것으로, 상업등기에 의해 회사가 영업상의 이익을 본다는 점과 아울러 그 등기의 배후에 담세능력이 존재한다는 것을 감안하여 과세한다. 등록면허세는 그 구조가 간단하고 이해하기 쉬우며, 등기 제도에 의거하고 있어 징세 비용이 낮다.

등록면허세의 납부 방법은 현금납부를 원칙으로 하며 그 영수증서를 등기 등의 신청서에 첨부하여 제출한다. 세액이 3만엔 이하인 경우에는 인지로 납부할 수도 있다. 등록면허세에는 주택용 등기에 대한 특례가 적용된다. 일정 요건에 해당하는 자기거주용 가옥을 신축 또는 취득한 경우에는 경감세율이 적용된다. 이 특례의 적용을 받기 위해서는 등기시 구시정촌에서 발행하는 주택용 가옥증명서 등을 첨부할 필요가 있다.

표 3-5. 부동산 등기에 대한 등록면허세

항 목	내 용	과세 표준	세 율	
소유권 보존등기	—	부동산 가 격	4/1,000	
소유권 이전등기	상속 또는 법인의 합병에 의한 이전등기		4/1,000	
	공유물의 분할에 의한 이전등기		4/1,000	
	기타 사유에 의한 이전등기		20/1,000	
지상권, 영소작권, 임차권 또는 채석권의 설정 전대의 이전등기	설정 또는 전대의 등기		10/1,000	
	상속 또는 법인의 합병에 의한 이전등기		2/1,000	
	공유물의 권리분할에 의한 이전등기		2/1,000	
	기타 사유에 의한 이전등기		10/1,000	
가등기	소유권 이전의 가등기 또는 소유권 이전 청구권 보전을 위한 가등기(상속 또는 법인의 합병, 공유물 분할에 의한 것은 제외)			10/1,000
	기타 가등기			본등기의 세율의 1/2
선취특권의 보존, 질권 혹은 저당권의 설정등의 등기	선취특권의 보존등기	채권 금액 또는 부동산 공사비용 예산금액	4/1,000	
	질권의 설정등기	채권 금액	4/1,000	
	저당권의 설정등기	채권 금액 혹은 최고금액	4/1,000	
	경매 또는 강제 관리 등에 관한 압류, 가압류, 가처분 또는 저장 부채권의 압류, 기타 권리의 처분 제한의 등기	채권 금액	4/1,000	
부기 등기, 말소회복 등기, 경정, 변경 또는 말소 등기	—	부동산 수	1채에 ¥1,000	

표 3-6. 회사의 상업등기에 대한 등록면허세

항 목	내 용	과세표준	세 율
설립 등기	합명 회사 또는 합자 회사	신청건수	1 건당 ¥60,000
	주식 회사	자본금액	7/1,000 (¥150,000 미만인 경우 1건당 ¥150,000)
	합작 회사		7/1,000 (¥60,000미만인 경우 1건당 ¥60,000)
합병, 조직 변경 등 의 등기	합병, 조직변경 또는 형식 변경에 의한 주식회사, 합작회사의 설립 또는 합병에 의한 자본금 증가 분할에 의한 주식회사, 합작회사 설립 또는 분할에 의한 주식회사, 합작 회사의 자본금 증가에 따른 등기	자본금액 또는 증가한 자본금액	1.5/1,000 또는 7/1,000 (¥30,000미만인 경우 1 건당 ¥30,000)
지점의 등기	일반의 경우	신청 건수	1 건당 ¥9,000 또는 ¥6,000
	등기의 경정 또는 말소 등기		1 건당 ¥6,000
	회사 또는 합작 회사의 자본금 증가 등기	증가한 자본금액	7/1,000 (¥30,000미만인 경우 에는 1 건당 ¥30,000)
	지점 설치 등기	지점 수	1 개소 당 ¥60,000
	본점 또는 지점의 이전 등기	본지점 수	1 개소 당 ¥30,000
	이사 또는 대표 이사 또는 감사 등에 관한사항의 변경 등기	신청 건수	1 건당 ¥30,000 (자본금이 1억엔 이하 의 회사는 ¥10,000)
	지배인, 이사 등의 직무 대행자 선임 등기	신청 건수	1 건당 ¥30,000
	상호 가등기		
	등기 사항의 변경·소멸·폐지 등기		
	등기의 경정 또는 말소 등기	신청 건수	1 건당 ¥20,000

자료: <http://www.nta.go.jp/taxanswer/inshi/7191.htm>

등록면허세 세율은 등기 등의 구분마다 금액을 과세표준으로 할 경우 정율세율로 과세하고 있으며, 건수를 과세표준으로 할 경우에는 정액세율로 과세하고 있다. 등록

면허세의 과세 대상별 세율구조는 다음과 같다. 부동산 등기에 대한 등록면허세는 부동산 가격을 과세표준으로 정율세율로 과세된다. 과세표준이 되는 부동산가격은 통상 고정자산 과세대장에 등록된 가격(평가액)이 사용된다.

상업 등기에 대한 등록면허세는 자본금이나 건수를 과세표준으로 과세되는데, 자본금을 과세표준으로 하는 경우에는 정율세율로 과세되며 건수를 과세표준으로 하는 경우에는 정액세율로 과세된다.

개인의 상업등기에 대한 등록면허세는 한국의 면허세와 유사하게 상호의 등기 등에 대하여 신청 건수를 과세표준으로 정액세율로 과세된다.

■ 표 3-7. 개인의 상업등기에 대한 등록면허세 ■

항 목	내 용	과세 표준	세율
상호의 등기	상호의 신설 또는 취득에 의한 변경 등기	신청 건수	1 건당 ¥30,000
지배인의 등기	지배인의 선임 또는 그 대리권의 소멸의 등기	신청 건수	1 건당 ¥30,000
미성년자 등의 영업 등기	미성년자의 영업 등기 또는 후견인의 영업 등기	신청 건수	1 건당 ¥18,000
상호의 폐지 경정 변경 소멸의 등기 또는 말소 등기	—	신청 건수	1 건당 ¥6,000

자료: <http://www.nta.go.jp/taxanswer/inshi/7191.htm>

일본의 등록면허세제에 대한 개선 논의는 다음과 같다

첫째, 부동산등기에 대한 등록면허세 중 토지가액을 과세표준으로 하는 경우 고정 자산세 평가의 과세표준 감액 특별조치의 폐지를 통한 안정적인 제도 구축이 요구된다. 부동산등기의 부실등기와 관련하여 등록면허세 측면의 대응 필요성과 등기실무 실태 파악을 통한 접근이 필요하다.

둘째, 상업등기에 대한 등록면허세는 상업등기에 의해 회사가 영업상의 이익을 받는 것에 착안하여 과세하고 있으므로 그 부담 수준 등을 포함한 폭 넓은 검토가 필요하다.

셋째, 인적자격의 등록 등에 대한 등록면허세에 대해서는 정액세율이 설정되어 있는데, 자격제도 등을 둘러싼 경제사회 상황의 변화 등을 감안하여 이 정액세율의 부담 수준에 대한 재검토가 필요하다

일본의 등록면허세는 과세권자가 국세라는 점을 제외하고는 한국의 등록세 및 면허세와 유사하다. 즉, 일본의 등록면허세 중 토지나 건물의 소유권 등을 등기할 때에 과세하는 등록면허세와 기업의 상업 등기 중 설립등기나 합병 등에 대하여 정율로 과세하는 등록면허세는 한국의 등록세와 유사하며, 사람의 자격 등에 대하여 정액으로 과세하는 등록면허세는 한국의 면허세와 유사하다고 할 수 있다.

2. 미국

미국에서 등록면허 관련 조세로는 자동차 등록세(vehicle registration tax)가 가장 대표적이며, 다음으로 사업자 등록세(business registration tax)가 일부 주에서 운용되고 있다. 미국에서 자동차 관련 조세는 자동차세(car taxes), 자동차 면허 수수료(vehicle license fees), 등록 수수료(registration fees) 등으로 불리며 주마다 다르게 부과되고 있다. 특히, 일부 주에서는 카운티별로 다른 세율을 적용하고 있다. 재산관련 조세로 분류되는 자동차 등록세는 자동차의 중량, 차종, 가격, 연식 등에 따라 상이한 세율을 적용하고 있다.

미네소타(Minnesota)주의 자동차 등록세를 예를 들어 살펴 보면 다음과 같다. 미네소타 주는 자동차 등록세를 종가세로 과세하며, 감가상각을 고려하여 연식에 따라 과세표준을 조정하고 있다. 과세표준은 제조사 공시 소매 가격을 참고하고 이를 참고할 수 없을 경우 내부 기준을 적용하여 \$ 0에서 시작하여 \$ 200 단위 구간으로 설정한다.

미네소타 주의 자동차 등록세는 기본세액을 \$10로 하여 과표에 1.25%의 세율로 과세하되 1년이 경과할 때마다 10%p씩 감가율을 적용하여 세액을 산정한다. 그리고 10년 이상이 경과한 자동차에 대해서는 \$35를 정액으로 과세한다.

표 3-8. 미네소타주의 자동차 등록세

기본 세액	부가세액		기본 세액	부가세액	
	경과 년수	세 액		경과 년수	세 액
\$10	0년	과표 × 1.25% × 100%	\$10	6년	과표 × 1.25% × 40%
	1년	과표 × 1.25% × 90%		7년	과표 × 1.25% × 30%
	2년	과표 × 1.25% × 80%		8년	과표 × 1.25% × 20%
	3년	과표 × 1.25% × 70%		9년	과표 × 1.25% × 10%
	4년	과표 × 1.25% × 60%		10년 이상	\$ 25
	5년	과표 × 1.25% × 50%			

자료: 미네소타주법 168.013 VEHICLE REGISTRATION TAXES.

샌프란시스코(San Francisco)시의 사업자 등록세는 샌프란시스코 시와 카운티가 제공하는 지방정부 서비스의 비용충당 등 일반적 세수확보를 목적으로 부과한다. 샌프란시스코 지역에서 사업을 영위하는 자는 사업자등록증이 필요하며, 모든 사업자 등록증은 매년 갱신이 이루어져야 한다. 사업자 등록세는 전년도 급여와 급여세를 기준으로 정액세율로 과세되며 구간을 정하여 차등세율로 과세한다.

표 3-9. 샌프란시스코시의 사업자등록세율

전년도 추정 급여(payload)	전년도 급여세 (payroll tax)	등록세
종업원이 없거나 \$66.67 미만	\$1 미만	\$25
\$66.67 초과 \$666,666.33 미만	\$1-\$10,000	\$150
\$666,666.34 초과 \$3,333,333.67미만	\$10,000-\$50,000	\$250
\$3,333,333.67초과	\$50,000 초과	\$500

자료: <http://www.sftreasurer.org/index.aspx?page=22>.

3. 유럽 연합

현재 EU에서는 16개 회원국이 자동차 등록세(vehicle registration tax; VRT)를 과세하고 있으며, 세율은 200유로에서 수천유로까지 매우 다양하다. 이렇게 다양한 자동차 등록세로 인해 자동차 시장이 여러 개로 분리되는 결과를 초래함에 따라 자동차산업의 경우 유럽연합이 4억5천만 소비자를 가진 단일시장의 혜택을 누리지 못하고 있다.

유럽연합은 자동차 시장 단일화를 위해 향후 10년 내에 자동차 등록세의 단일화와 함께 단계적 폐지를 구상하고 있다. 이것은 자동차 소유자들이 EU 회원국 간에 이주할 때 이중과세문제를 해결하기 위한 것이다. 현재는 자동차 소유자들은 다른 회원국으로 이주할 때 본국에서의 납부 여부와 관계없이 다시 등록세를 납부해야 한다. 또한 자동차 등록세는 현재의 도로사용부담금 또는 연료부담금 등과 통합할 예정이다.

자동차 등록세의 개편 방향은 자동차 구입시 1회 납부하는 자동차등록세를 완전히 폐지하는 대신 유통세(annual circulation tax)로 통합함으로써 세수손실을 방지하고자 하는 것이다. 이렇게 되면 자동차 소유자는 자동차 구입시 등록세를 정액으로 납부하는 대신 매년 유통세를 납부하는 것이며, 이를 통해 시민, 산업, 환경 모두가 혜택을 받으며, 국가간 이주시 이중과세문제도 해결할 것으로 기대된다. 그러나 자동차 등록세의 세수기여도가 큰 아일랜드는 이러한 폐지에 강하게 반발하고 있다.

아일랜드의 자동차 등록세를 살펴보면 다음과 같다. 아일랜드에서는 등록하는 모든 차량에 대하여 자동차등록세(vehicle registration tax)를 과세한다. 자동차 등록세의 과세표준은 시장판매가격(Open Market Selling Price)이며 2008년 이전에는 배기량을 기준으로 구간을 정하여 자동차 등록세를 납부하였다. 그러나 2008년 7월 1일부터는 탄소배출량과 시장판매가격을 연계하여 자동차 등록세를 부과하고 있다.

■ 표 3-10. 아일랜드의 자동차 등록세율: 2008년 7월 1일 이전 ■

차 종	구분(배기량)	세 율
승용차	최저세액	315유로
	0-1400cc	시장가격의 22.5%
	1401-1900cc	시장가격의 25%
	1900cc 이상	시장가격의 30%
영업용 승용차	최저세액	125유로
	전체	시장가격의 13.3%
영업용 차량, 트랙터, 미니버스 등	—	50유로
앰블런스, 소방차, 도로보수 차량 등	—	면세
하이브리드카	—	50% 감면

자료: The Irish Office of the Revenue Commissioners, Tax and Duty Manuals
<http://www.revenue.ie/en/about/foi/s16/vehicle-registration-tax/index.html>

■ 표 3-11. 아일랜드의 자동차 등록세율: 2008년 7월 1일 이후 ■

등 급	CO ₂ 배출량	세 율
A	0 ~ 120g	시장가의 14%
B	121 ~ 140g	시장가의 16%
C	141 ~ 155g	시장가의 20%
D	156 ~ 170g	시장가의 24%
E	171 ~ 190g	시장가의 28%
F	191 ~ 225g	시장가의 32%
G	226g 이상	시장가의 36%

자료: The Irish Office of the Revenue Commissioners, Tax and Duty Manuals
<http://www.revenue.ie/en/about/foi/s16/vehicle-registration-tax/index.html>

외국의 등록·면허 관련 조세로 일본의 등록면허세, 미국의 자동차 등록세, 아일랜드의 자동차 등록세 등을 살펴보고 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 일본의 등록면허세는 국세이지만 한국의 등록세와 면허세를 합쳐 놓은 것과 유사하다. 이중 개인의 상업 등기에 대한 등록면허세는 한국의 면허세와 유사한데, 징액세율로 되어 있어 지방제세 환경변화를 반영할 수 있도록 징액세율의 부담 수준의 재검토가 논의되고 있다.

둘째, 미국의 자동차 등록세는 종가세로 과세되는데 년도별 감가율을 적용하고 있다. 한국에서 자동차 취득시 납부하는 자동차 등록세와 유사하나 매년 과세된다는 점에서 차이가 있다. 그리고 사업자 등록세는 매년 사업자 등록증을 갱신할 때 정액으로 과세된다는 점에서 한국의 면허세와 유사하다.

셋째, 아일랜드의 자동차 등록세는 취득시에 1회 과세한다는 점에서는 한국의 자동차 등록세와 유사하지만, 과세표준이 시장판매가격이고 배기량 또는 탄소배출량별로 구간을 정해 과세한다는 점에서는 한국의 자동차세와 유사하다.

등록·면허에 관한 외국의 조세는 특별한 공통점을 찾기 어렵지만 한국의 등록세나 면허세와 유사하며, 다만 자동차 등록세는 한국의 자동차세나 자동차 등록세와 유사한 특징을 가지고 있다.

제3절 문제점

1. 재원조달 역할 미약

면허세는 지방세목의 하나로 존치하고 있지만 지방세수에서 차지하는 비중이 너무 낮아 재원조달 역할이 지극히 미약하다. 2008년 결산기준으로 면허세수는 726억 11백만원으로 지방세수 45조 4,797억 32백만원의 0.16%를 차지한다. 자치구의 면허세수는 396억 64백만원으로 자치구세 2조 2,139억 79백만원의 1.79%를 차지하며, 도의 면허세수는 329억 46백만원으로 도세 11조 8,009억 33백만원의 0.28%를 차지한다.

또한 현행 면허세율은 1994년 12월 22일 개정이후 현재까지 유지되고 있어 경제성장 및 물가상승 등 경제여건의 변화를 반영하지 못하고 있다. 1994년을 100으로 보았을때 1994년부터 2008년까지 GNP 디플레이터는 148.6, 소비자 물가지수는 164.1, 1인당 명목 GNI는 271.1, 명목 GDP는 292.6으로 성장하였다. 또한 지방세는 343.7로 성장하였다. 이에 비해 면허세는 42.5로 오히려 세수 규모가 축소되었다.

이렇게 면허세의 세수신장성이 낮은 주요 원인은 다음과 같다.

첫째, 면허세는 면허 1건당 일정액을 과세하는 정액세율구조로 되어 있어, 과세대상인 면허 건수가 증가하거나 세율이 인상되지 않는 한 세수가 증가하지 않는 구조로 되어 있다. 그런데 면허세는 1994년에 개정된 세율을 이후 15년 이상 개정하지 않고 그대로 유지하고 있다.

■ 표 3-12. 주요 경제지표 변화 ■

년 도	GDP 디플레이터	소비자 물가지수	1인당 명목GNI (만원)	명목GDP (10억원)	지방세 (억원)	면허세 (억원)
1994	100.0	100.0	782 (100.0)	349,973 (100.0)	132,309 (100.0)	1,825 (100.0)
2000	123.1	126.9	1,277 (163.3)	603,236 (172.4)	206,006 (155.7)	2,600 (142.5)
2005	141.9	149.7	1,796 (229.7)	865,241 (247.2)	359,774 (271.9)	766 (42.0)
2008	148.6	164.1	2,120 (271.1)	1,023,938 (292.6)	454,797 (343.7)	775 (42.5)

둘째, 2001년 지방세법 개정으로 자동차 등록에 대한 면허세가 폐지되었는데, 이러한 개편으로 2001년에 전년보다 1,831억원의 면허세수가 감소하였다(면허세수 2000년 2,412억원, 2001년 581억원).

셋째, 면허세율은 1994년 이후 전혀 개정되지 않아 비현실적으로 낮은 세율을 유지하고 있어 전반적으로 세수도 적고 면허 1건당 평균 세액도 16,000원에 불과하다. 면허세 1건당 평균 세액은 15,908원(775억 30백만원/4,873,706건)이다. 정기분 1건당 평균 세액은 16,110원(558억 61백만원/3,467,598건)이며, 수시분 1건당 평균 세액은 15,410원(216억 68백만원/1,406,108건)이다.

2. 정기분 과세의 비효율성

정기분 과세는 세수에 비해 비용이 과다하게 발생하고 있어 세정의 비효율성을 야기하고 있다. 정기분 과세를 위해 매년 면허기관의 과세자료 취합, 세무서 폐업자료 대조 등 행정력 과다 소요되고 있음에도 세수입은 미미하다.

정기분 부과와 관련된 우편 발송 사례를 살펴보면 다음과 같다. 정기분 보통징수 고지서는 통상 일반우편을 통해 발송되며 고지서 1매당 인쇄비는 70원 정도이며 우편요금은 250원 정도 소요된다. 독촉고지서는 정기분 부과후 납부될 때까지 연간 4회 정도 재고지하므로 체납율이 높을수록 관련 비용이 증가한다. 예를 들어 군지역에서 정기분 면허세 3,000원(5종)을 납부하지 않을 경우 이를 징수하기 위하여 우편료와 인쇄비만 1,280원 이상이 소요되는 비효율이 발생한다.

표 3-13. 면허세 정기분 부과 및 우편발송 사례(00시)

(단위: 천원)

구 분	합 계			수납(납기후포한다)		독촉분(3월분)		체납
	건수	부과금액	우편요금	건수	수납금액	발송건수	우편요금	건수
2010	18,899	236,636.5	6,047.68	14,154	184,729.97	4,745	1,518.4	2,072
2009	19,076	233,234.0	6,104.32	13,926	176,121.43	5,150	1,648.0	1,028

주: 1) 우편요금 산출내역 = 부과건수 * (고지서,인쇄 제작(70원) + 우편요금(250원))

2) 체납건수는 2010년 5월 24일 현재 기준임.

이종인·김정호(2010)은 전국적으로 정기분 과세와 관련한 비용이 437억 80백만 원 정도가 소요될 것으로 추계하였다. 정기분 과세와 관련한 주요 비용 항목으로 정기분 고지서 인쇄·송달, 면허세 담당자 인건비, 체납관리 비용, 민원제기 비용 등이 있다. 가장 많은 비용이 소요되는 항목은 체납관리 비용(180억원)이었으며 다음으로 민원제기 비용(135억원), 면허세 담당 인건비(105억 30백만원), 고지서 인쇄·송달 비용(17억 50백만원) 순이었다. 2008년 기준으로 면허세 정기분의 세수가 558억 61

백만원인데 비하여 정기분 과세에 437억 80백만원이 소요된다는 점에서 정기분 과세의 비효율성을 알 수 있다.

■ 표 3-14. 정기분 과세 관련 비용 추계 ■

(단위: 백만원)

항 목	금액	산출 근거
정기분 고지서 인쇄·송달	1,750	전국 정기분 건수(350만 건) × 고지서 인쇄·송달 비용(건당 500원)
면허세 담당 인건비	10,530	전국 기초자치단체 수(234개) × 자치단체 당 평균 면허세 담당 인력(1.5명) × 평균 연봉(3,000만원)
체납 관리 비용	18,000	전국 평균 정기분 체납 건수(120만 건) × 체납고지서 송달 횟수(연간 6번 × 5년 = 30번) × 체납고지서 인쇄·송달 비용(건당 500원)
민원제기 비용	13,500	전국 평균 정기분 민원 건수(135천 건) × 민원인 일급(10만원)
합 계	43,780	

주: 이종인·김정호(2010)을 참고로 재 작성하였음

정기분 과세와 관련된 또 다른 문제점은 납세자 민원이 빈발한다는 점이다. 정기분은 과세기준일(매년 1.1일)을 정하여 납기(1월 16일부터 31일)에 보통징수 방법으로 징수하고 있어 민원이 빈번히 발생하고 있다. 일할 계산이 아니므로 연말에 수시분 면허세를 납부하였는데도 익년 1월에 정기분을 납부하게 되는 경우에 납세의무자의 항의가 빈발하고 있다.

3. 자치단체 유형별 차등과세로 세정비용 과다

면허세는 면허가 동일하더라도 대도시, 시, 군의 유형별로 세율을 차등 적용하여 과세하고 있다. 일반시를 100으로 했을 경우 제1종은 150.0(대도시)~60.0(군), 제2종은 160.0(대도시)~53.3(군), 제3종은 180.0(대도시)~53.3(군), 제4종은 180.0(대도시)~60.0(군), 제5종은 240.0(대도시)~60.0(군)으로 종별에 따라 편차가 크게 나타난다.

표 3-15. 면허세율 구조: 유형별

구 분	대도시	기타 시	군
제1종	45,000원(150.0)	30,000원(100.0)	18,000원(60.0)
제2종	36,000원(160.0)	22,500원(100.0)	12,000원(53.3)
제3종	27,000원(180.0)	15,000원(100.0)	8,000원(53.3)
제4종	18,000원(180.0)	10,000원(100.0)	6,000원(60.0)
제5종	12,000원(240.0)	5,000원(100.0)	3,000원(60.0)
평 균	138,000원(167.3)	82,500원(100.0)	47,000원(57.0)

주: 대도시는 인구 50만 이상 시 및 자치구가 아닌 시가 설치된 시를 의미함.

면허세의 이러한 차등적 세율구조는 대도시, 기타 시, 군별로 지역적인 응익 관계가 다를 것이라는 전제하에 설정된 것이다. 시군 통합지역의 경우에 종전의 군 지역의 읍면에 대해서는 군에 해당하는 세율을 적용할 수 있도록 하고 있다. 다른 지방세 목에는 없는 면허세 고유의 이러한 자치단체 유형별 차등 세율구조는 세제를 복잡하게 하고 특히 시군 통합지역의 경우에는 종전 군지역은 시와 차별하여 과세하게 되어 있어 일선 행정기관의 세정에 어려움을 초래하고 있다.

4. 과세대상 분류체계 복잡

면허세의 과세대상을 살펴보면 총 684종 중 동일 면허에 대해 규모별로 1종부터 4종까지 분류하고 차등 과세하는 358종(제1유형)과 성격별로 1종부터 5종까지 분류하고 차등 과세하는 326종(제2유형)이 있다.

제1유형은 동일한 면허에 대하여 면적, 종업원 수 등을 기준으로 1종부터 4종 등으로 분류한 후 차등적으로 과세하고 있다(358개 면허). 제2유형은 개별 면허의 성격에 따라 1종부터 5종까지 분류한 후 차등적으로 과세하고 있다(총 326개 면허, 1종 87개, 2종 48개, 3종 97개, 4종 153개, 5종 29개).

면허세 시행령 별표에 규정된 제1종 내지 제5종의 구분은 건축물 면적의 크기, 종

업원수의 대소, 영업장 면적의 크기, 자동차 대수 또는 선박의 톤수, 허가면적의 대소 등과 그 면허로 인하여 받을 수 있는 수혜의 정도에 따라 종별로 구분한 것이다(권강웅·권태형, 2010). 그러나 사실상 과세대상 간에 성격 상 특별한 차이를 발견하기 어려움에도 인위적으로 분류하여 서로 다른 세율을 적용하고 있어 이와 관련하여 민원이 발생할 경우에 대응에 어려움이 있다.

■ 표 3-16. 면허세 종별 현황(2009년 12월 14일 개정) ■

(단위: 종, %)

구 분		1종	2종	3종	4종	5종	합 계
제1유형	공통1	86	86	86	86	—	344
	공통2	3	3	3	—	—	9
	공통3	—	1	1	1	—	3
	공통4	—	—	1	1	—	2
제2유형	개별	87	48	97	65	29	326
합 계		176 (25.8)	138 (20.1)	188 (27.4)	153 (22.4)	29 (4.3)	684 (100)

- 주: 1) 공통1은 1종-4종에 공통적으로 적용되는 면허이며, 공통2는 1종-3종에 해당하는 면허이다. 공통3은 2종-4종에 공통적으로 적용되는 면허이며, 공통4는 3종과 4종에 공통적으로 적용되는 면허임.
 2) 면허세 과세대상 중 제1유형에 속하는 358종의 규모별 기준은 종업원 수, 연면적을 기준으로 차등하여 과세하는 것이 대부분임. 또한 대부분의 면허에 있어서 제1종에 적용되는 종업원 수의 상한은 100명, 연면적은 1,000㎡인 경우가 주종을 이루고 있음.

제4장 개선방안

제1절 개선방향

면허세제 개선의 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 등록면허세의 구성 요소인 등록분과 면허분의 이질적 성격의 조화를 도모한다. 면허세는 2011년부터 등록면허세로 통합되는데, 동일한 세목 안에서도 종전의 등록세였던 “등록에 대한 등록면허세”와 종전의 면허세였던 “면허에 대한 등록면허세” 간에 이질적인 특성이 존재한다. 따라서 이러한 이질적 성질을 개선하여 등록면허세의 통일성을 도모한다. 이질적 성질 중에서 가장 차이가 큰 것은 “등록에 대한 등록면허세”에는 없으면서 “면허에 대한 등록면허세”에서는 유지되고 있는 정기분 과세이다. 따라서 면허 취득시 1회 납부로 납세의무가 종결되도록 정기분 면허세의 폐지를 검토한다.

둘째, 면허세제를 간소화한다. 2011년부터 분법을 통한 지방세법 체계 정비와 함께 현행 지방세의 16개 세목을 11개 세목으로 통폐합하는 간소화가 진행된다. 이러한 정책 추진 방향을 반영하여 면허세제의 간소화를 추진한다. 우선 다른 지방세목에는 없는 자치단체 유형별로 차등 과세하고 있는 면허세의 세율구조를 납세의무자가 이해하기 쉽고 세무행정이 효율적으로 운영되도록 간소화한다. 또한 과세대상의 규모와 성격별로 4종 내지 5종으로 분류한 후 차등적으로 과세하고 있는 세율구조를 종별 통합을 통해 간소화를 추진한다.

셋째, 면허세 세율의 현실화를 검토한다. 1994년 지방세법 개정시 결정되어 15년이 지난 지금까지 장기간 조정되지 않고 있는 면허세의 세율을 경제성장 등 지방세제 환경변화를 반영하여 현실화하도록 한다.

제2절 설문 조사 결과 분석

1. 설문 개요

제1절에서 설정한 개선방향 하에서 정기분 폐지 여부, 간소화의 정도, 현실화의 정도 등에 대한 지방자치단체 세무공무원의 인식을 파악하고 이를 반영하기 위하여 지방자치단체 공무원을 대상으로 면접조사와 설문조사를 실시하였다. 우선 면허세제의 문제점을 파악하고 개선 방안을 도출하기 위하여 4개 시군구의 지방세무 공무원을 대상으로 면접조사를 실시하였다. 그리고 면접조사에서 제시된 문제점과 개선방안을 중심으로 전국 자치단체의 면허세 담당 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 면허세의 문제점으로 제시된 정기분 폐지 여부 등이 세무행정과 관련이 깊어 이론적 논의로 결론을 도출하는 것보다는 직접 현장에 종사하는 담당공무원의 의견을 파악하는 것이 중요하다고 생각하여 설문조사를 실시하였다. 그리고 설문조사 대상을 면허세 담당 공무원으로 한정된 것은 면허세가 세율도 낮고 세수규모도 적어 자치단체의 세무직 공무원이라고 할지라도 면허세 담당자가 아니면 이 세목에 대한 관심이 낮기 때문이다.

면허세제 개편에 대한 지방 세무공무원의 설문조사는 지방자치단체의 면허세 담당자와 담당 계장을 대상으로 실시하였다. 설문의 주요 내용은 면접조사에서 파악한 내용을 중심으로 정기분 폐지 여부, 대도시·시·군 간 차등세율구조 간소화, 면허 종별 차등세율 간소화, 면허세율 현실화, 기타 면허세제 개선 사항 등으로 구성하였다.

246개 지방자치단체의 면허세 담당 공무원 492명을 대상으로 한 설문조사의 응답을 분포는 다음과 같다(자치단체 당 2명 씩 조사표를 제출할 것을 요청하였다). 총 492명의 조사 대상자 중 207명이 조사표를 제출하여 평균 설문 응답율은 42.1%이다.

■ 표 4-1. 설문조사 응답 자 ■

구 분		표본수	회 수	회수율
광역자치단체	특별·광역시	14	5	35.7
	도	18	12	66.7
기초자치단체	시	150	76	50.7
	군	172	55	32.6
	구	138	58	42.0
합 계		492	207	42.1

응답자의 직급별 특성을 보면 5급 이상을 제외하고는 9급부터 6급까지 고르게 분포하고 있으며, 7급 이하가 62.8%이며 6급 이상이 37.2%이다.

■ 표 4-2. 응답자의 직급별 분포

직 급	9급	8급	7급	6급	5급 이상	합 계
응답자수	29	44	57	71	6	207
비 율	14.0%	21.3%	27.5%	34.3%	2.9	100%

면허세 업무 담당 경력은 2년 미만이 74.8%로 면허세 업무 숙지도는 그리 높지 않은 것으로 판단된다.

■ 표 4-3. 응답자의 경력별 분포 ■

면허세 담 당 경 력	1년 미만	1~2년	2~3년	3~5년	5~8년	8년 이상	합 계
응답자수	81	74	25	16	3	8	207
비 율	39.1%	35.7%	12.1%	7.7%	1.4%	3.9%	100%

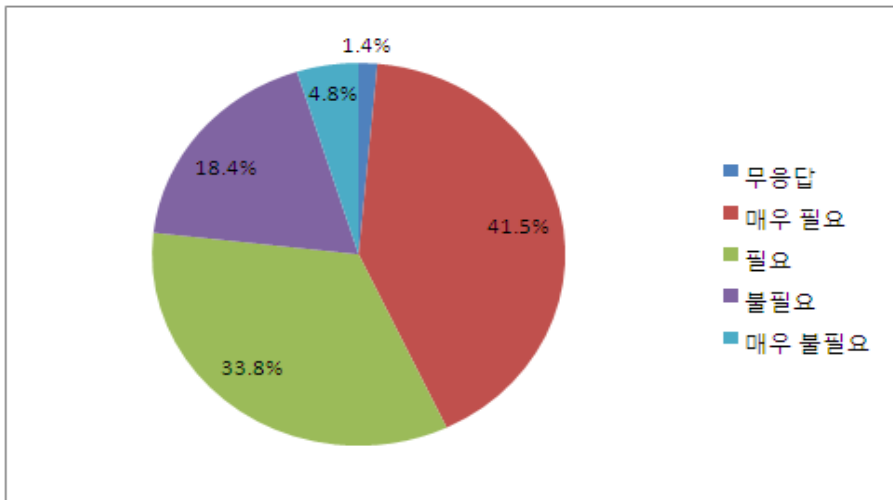
2. 분석 결과

가. 면허세 정기분 폐지 및 수시분 세율 인상

1) 면허세 정기분의 폐지가 필요한 지를 묻는 질문에 대한 조사결과

정기분의 폐지에 대해 “매우 필요”하다는 답변이 41.5%, “필요”하다는 답변이 33.8%로 두 개의 답변을 합치면 75.3%가 정기분의 폐지가 필요하다고 응답하였다. 반면에 정기분 폐지에 대해 “불 필요”하다는 답변이 18.4%, “매우 불 필요”하다는 답변은 4.8%로 두 개의 답변을 합치면 23.2%가 정기분의 폐지가 불필요하다고 응답하였다.

■ 그림 4-1. 정기분 폐지의 필요성 ■



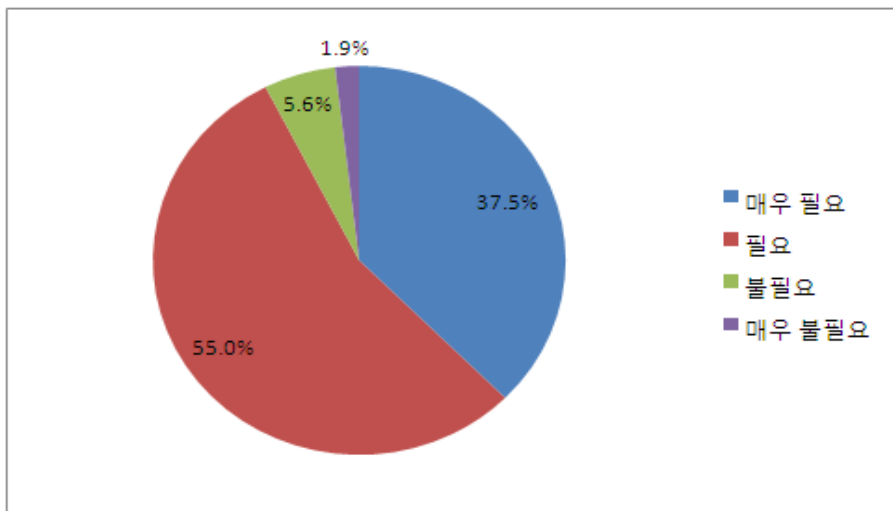
2) 면허세 폐지가 필요하다고 응답한 사람들을 대상으로 면허세수 감소를 방지하기 위한 세율 인상이 필요한 지를 묻는 질문에 대한 조사결과

면허세 세율 인상이 “매우 필요”하다는 답변이 37.5%, “필요”하다는 답변이 55.0%로 두 개의 답변을 합치면 92.5%가 정기분의 폐지에 따른 면허세수의 감소를 방지

하기 위해서 세율을 인상할 필요가 있다고 응답하였다.

반면에 정기분 폐지에 따른 면허세율의 인상에 대해 “불필요”하다는 답변이 5.6%, “매우 불필요”하다는 답변은 1.9%로 두 개의 답변을 합치면 7.5%가 정기분을 폐지 하더라도 세율 인상은 불필요하다고 응답하였다.

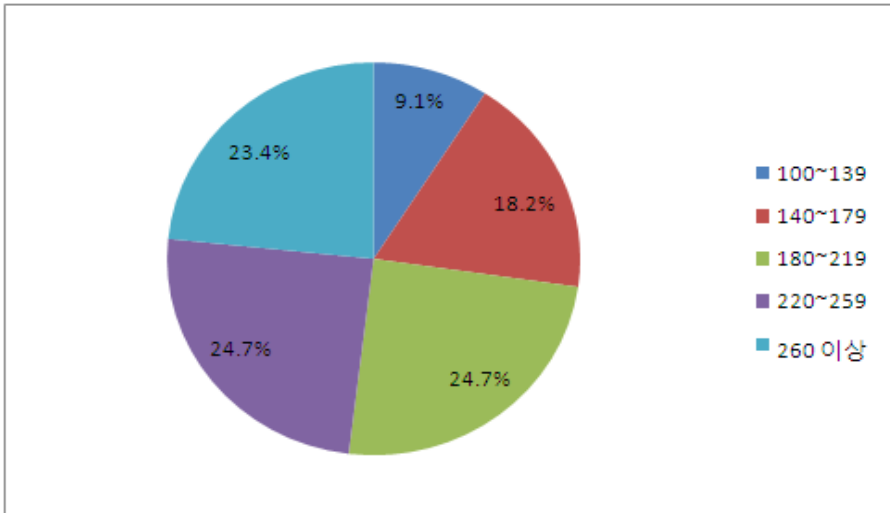
■ 그림 4-2. 수시분 세율 인상의 필요성 ■



3) 면허세 정기분 폐지에 따른 세율인상이 필요하다고 응답한 사람들을 대상으로 현행 세율을 100으로 보았을 때 인상율을 ① 100~139 ② 140~179 ③ 180~219 ④ 220~259 ⑤ 260이상 중에서 어느 정도가 적절하다고 생각하는 지를 묻는 질문에 대한 조사 결과

220~259라는 응답이 24.7%, 180~219라는 응답이 24.7%, 260이상이 23.4%로 180이상 인상해야 한다는 응답이 72.8%를 차지하고 있다. 반면에 140~179는 18.2%, 100~139는 9.1%라고 응답해 세율 인상율을 180미만으로 응답한 비율은 27.3%이었다.

■ 그림 4-3. 수시분 세율 인상율 ■



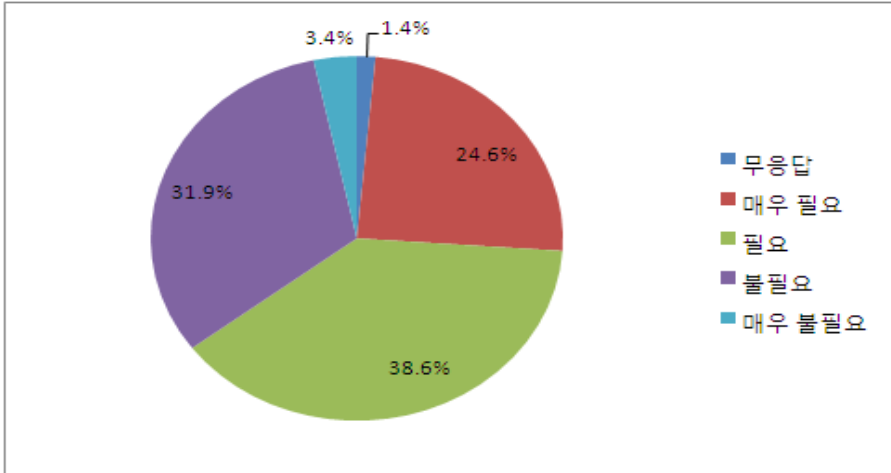
나. 대도시·시·군 간 면허세 차등세율 간소화

1) 현행 면허세의 대도시·시·군 간 면허세 차등세율의 간소화가 필요한지를 묻는 질문에 대한 조사결과

대도시·시·군 간 면허세 차등세율 간소화에 대해 “매우 필요”하다는 답변이 24.6%, “필요”하다는 답변이 38.6%로 두 개의 답변을 합치면 63.2%가 간소화가 필요하다고 응답하였다.

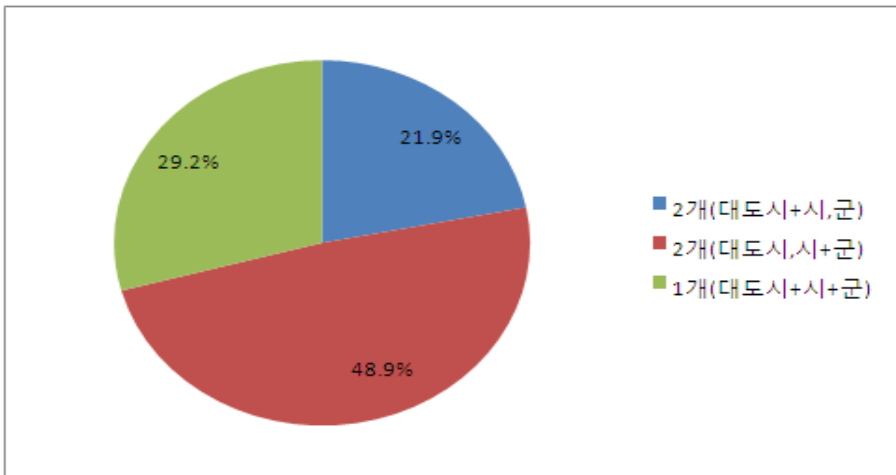
반면에 차등세율 간소화에 대해 “불필요”하다는 답변이 31.9%, “매우 불필요”하다는 답변은 3.4%로 두 개의 답변을 합치면 35.3%가 간소화가 불필요하다고 응답하였다.

그림 4-4. 자치단체별 차등세율 간소화의 필요성



2) 대도시·시·군 간 면허세 차등세율 간소화가 필요하다고 응답한 사람들을 대상으로 현행 대도시, 시, 군의 3개 유형을 분류되어 있는 것을 「대도시+시, 군」 또는 「대도시, 시+군」의 2개 유형을 간소화하는 방안과 「대도시+시+군」을 모두 합쳐 1개 유형을 간소화하는 방안 중 선택에 대한 조사결과

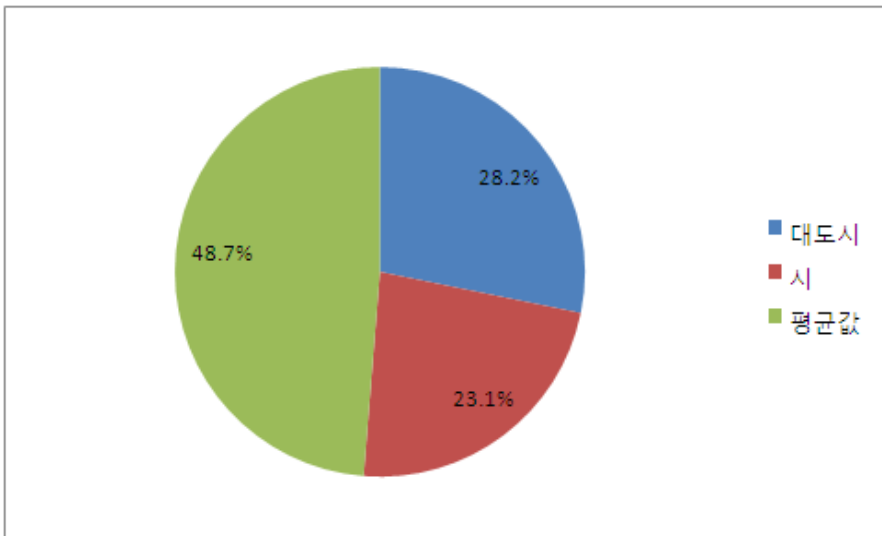
그림 4-5. 대도시·시·군간 세율구조 간소화 방안



「대도시+시, 군」으로 간소화는 방안을 지지하는 비율이 21.9%, 「대도시, 시+군」으로 간소화하는 방안을 지지하는 비율이 48.9%, 「대도시+시+군」으로 간소화하는 방안이 29.2%를 차지하였다.

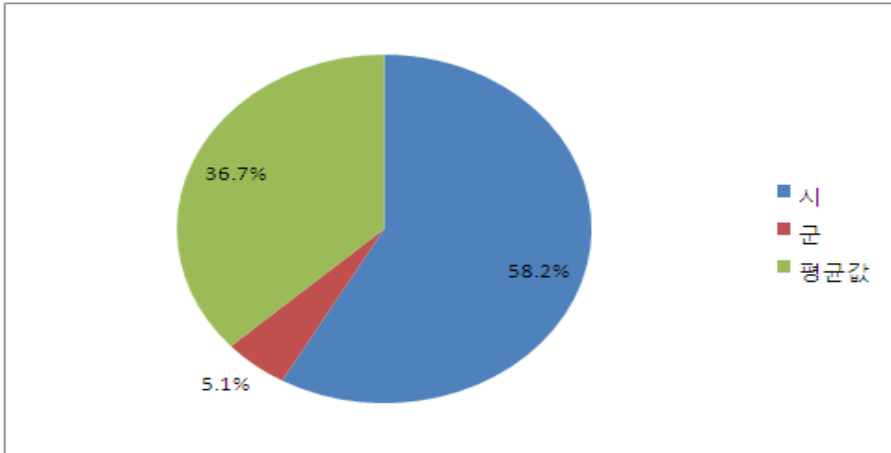
3) 대도시+시, 군으로 간소화는 방안을 지지하는 사람에 대하여 통합된 대도시와 시 중 어느 쪽의 세율을 적용하는 것이 적합하나에 대한 조사결과 평균값을 적용하라는 응답이 48.7%, 대도시에 적용하던 세율을 적용하라는 응답이 28.2%, 시에 적용하던 세율을 적용하라는 응답이 23.1%로 나타났다.

■ 그림 4-6. 대도시와 시의 세율구조 간소화 시 적용세율 ■



4) 대도시, 시+군으로 간소화는 방안을 지지하는 사람에 대하여 통합된 시와 군 중 어느 쪽의 세율을 적용하는 것이 적합하나에 대한 조사결과 평균값을 적용하라는 응답이 36.7%, 시에 적용하던 세율을 적용하라는 응답이 58.2%, 군에 적용하던 세율을 적용하라는 응답이 5.1%로 나타났다.

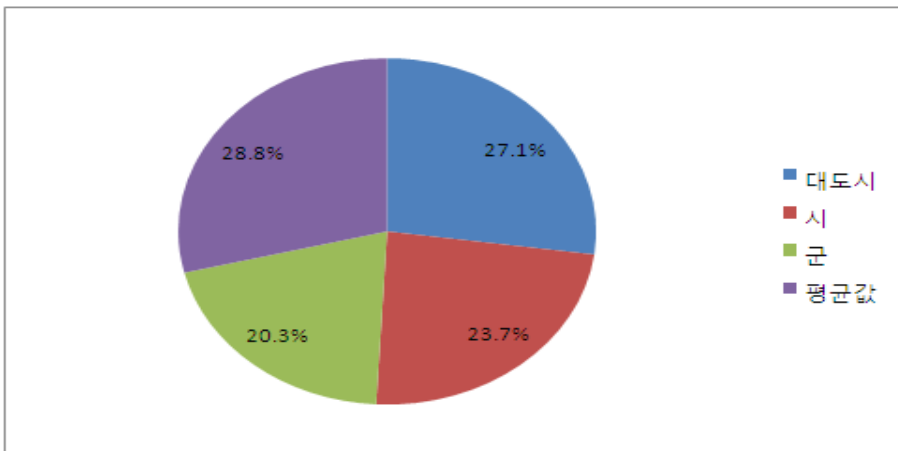
그림 4-7. 시와 군의 세율구조 간소화 시 적용 세율



5) 대도시+시+군으로 간소화는 방안을 지지하는 사람에 대해 통합된 대도시, 시와 군 중 어느 쪽의 세율을 적용하는 것이 적합하냐에 대한 조사결과

평균값을 적용하라는 응답이 28.8%, 대도시에 적용하던 세율을 적용하라는 응답이 27.1%, 시에 적용하던 세율을 적용하라는 응답이 23.7%, 군에 적용하던 세율을 적용하라는 응답이 20.3%로 나타났다.

그림 4-8. 대도시·시·군의 세율구조 간소화 시 적용 세율



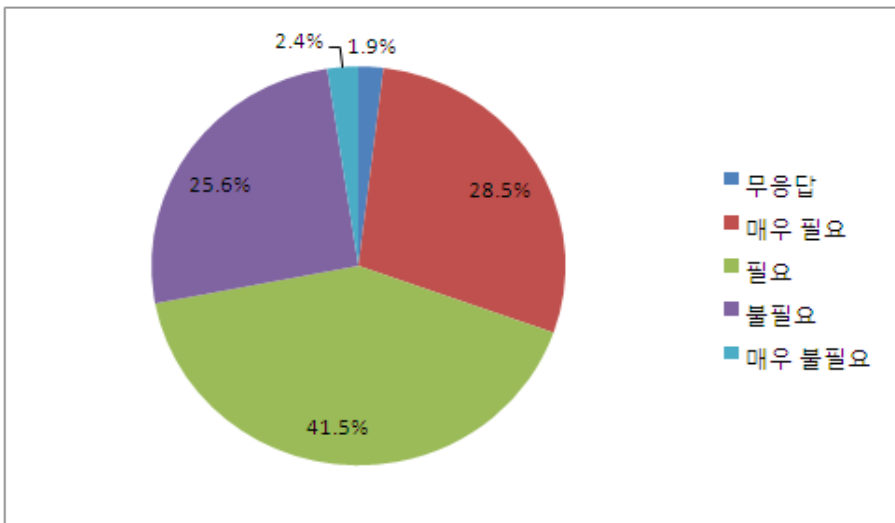
다. 규모에 따른 면허종별 차등세율 간소화

1) 면허를 규모에 따라 4종을 구분하여 세율을 차등하여 적용하는 현행 세율구조의 간소화가 필요한지를 묻는 질문에 대한 조사결과

규모에 따른 면허종별 차등세율 간소화에 대해 “매우 필요”하다는 답변이 28.5%, “필요”하다는 답변이 41.5%로 두 개의 답변을 합치면 70.0%가 간소화가 필요하다고 응답하였다.

반면에 면허종별 차등세율 간소화에 대해 “불필요”하다는 답변이 25.6%, “매우 불필요”하다는 답변은 2.4%로 두 개의 답변을 합치면 28.0%가 간소화가 불필요하다고 응답하였다.

■ 그림 4-9. 규모에 따른 차등세율 간소화의 필요성 ■

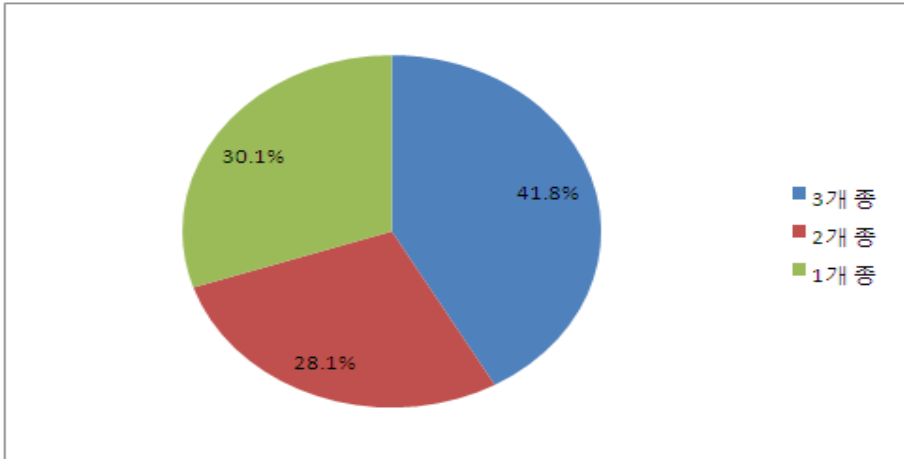


2) 면허종별로 규모에 따른 차등세율 간소화가 필요하다고 응답한 사람들을 대상으로 간소화 방안을 묻는 질문에 대한 조사결과

현행 규모별로 4개 종으로 구분하는 것을 간소화하는 방안에 대하여 3개 종으로

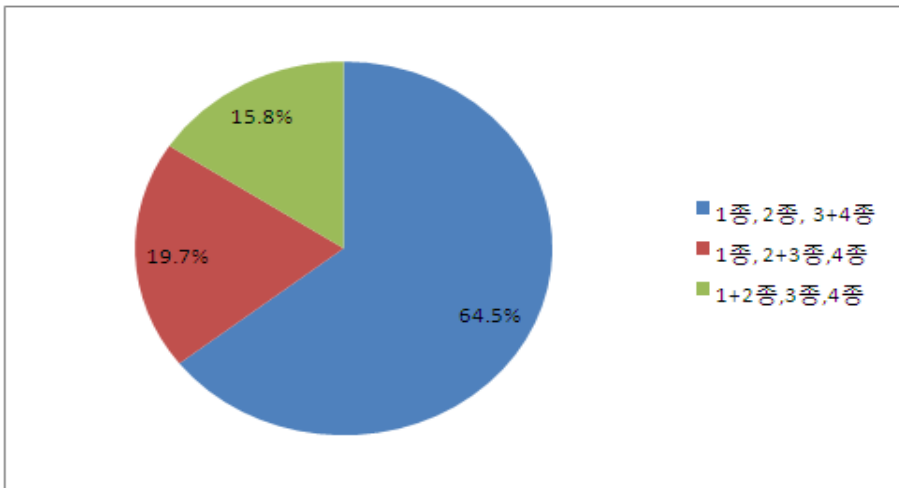
간소화하는 방안을 지지하는 응답이 41.8%, 2개 종류로 간소화하는 방안을 지지하는 응답이 28.1%, 1개 종류로 간소화하는 방안을 지지하는 응답이 30.1%로 나타났다.

■ 그림 4-10. 규모에 따른 차등세율 간소화 방안 ■



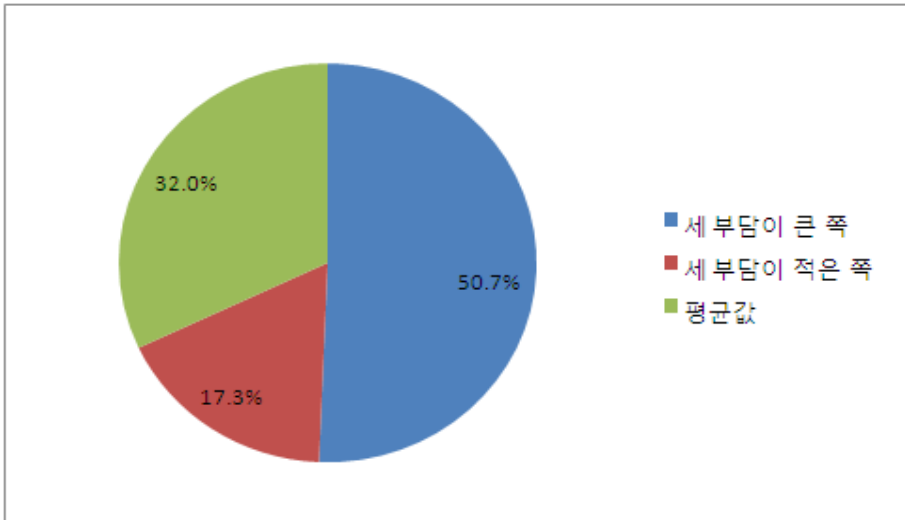
3) 3개 종류로 간소화할 때 「1종, 2종, 3종+4종」이 64.5%, 「1종, 2종+3종, 4종」이 19.7%, 「1종+2종, 3종, 4종」이 15.8%로 나타났다.

■ 그림 4-11. 4개종에서 3개종으로 간소화하는 방안 ■



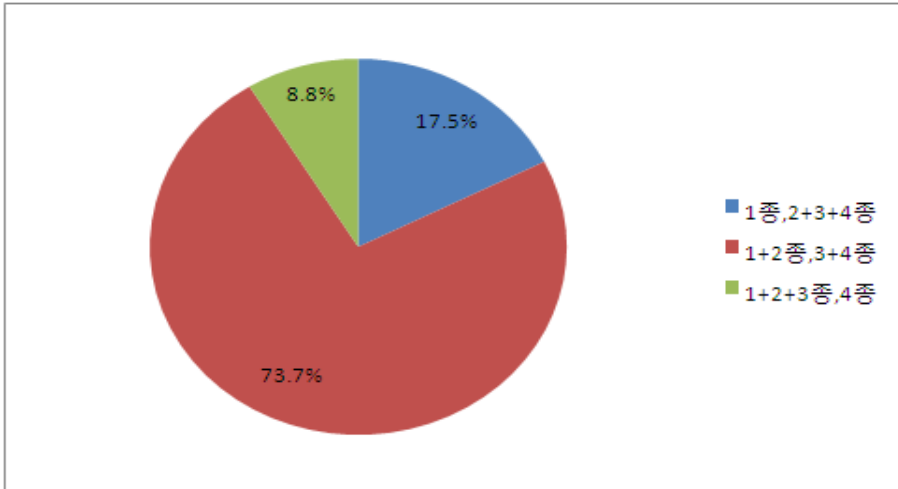
- 4) 그리고 합쳐서 만들어진 새로운 종에 대하여 적용할 세율은 세부담이 큰 쪽의 세율을 적용하라는 응답이 50.7%, 세부담이 적은 쪽의 세율을 적용하라는 응답이 17.3%, 평균값의 세율을 적용하라는 응답이 32.0%를 차지하였다.

■ 그림 4-12. 3개로 통합된 종에 대한 적정 세율 ■



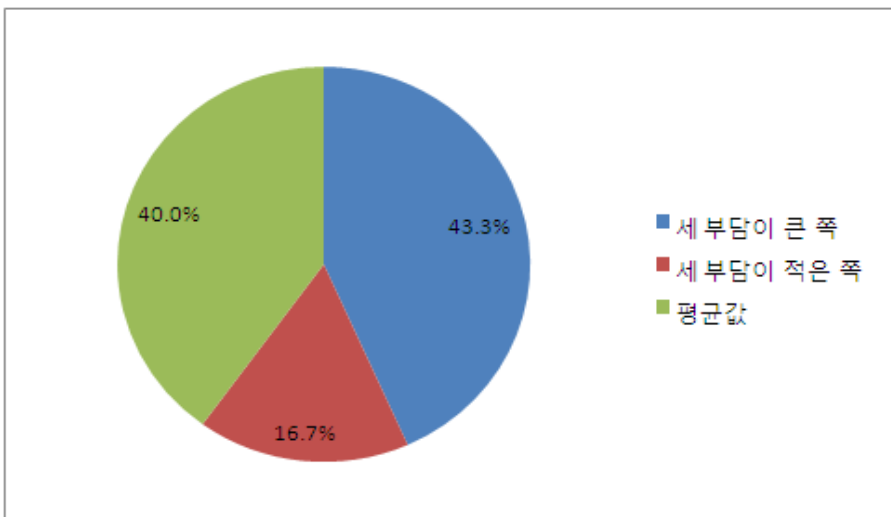
- 5) 2개 종으로 간소화할 때 「1종, 2종+3종+4종」으로 간소화하는 방안을 지지하는 응답이 17.5%, 「1종+2종, 3종+4종」으로 간소화하는 방안을 지지하는 응답이 73.7%, 「1+2종+3종, 4종」으로 간소화하는 방안을 지지하는 응답이 8.8%로 나타났다.

그림 4-13. 4개종에서 2개종으로 간소화하는 방안



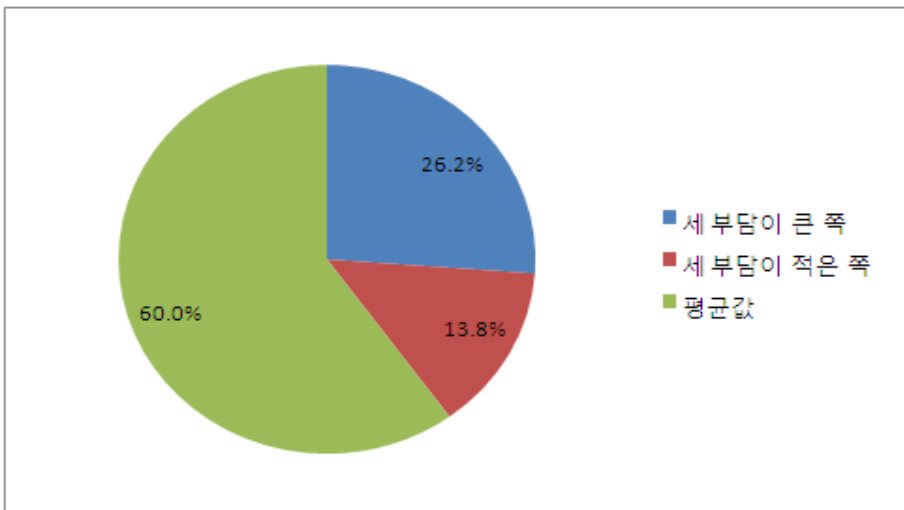
- 6) 합쳐서 만들어진 새로운 2개 종에 대하여 적용할 세율은 세부담이 큰 쪽의 세율을 적용하라는 응답이 43.3%, 세부담이 적은 쪽의 세율을 적용하라는 응답이 16.7%, 평균값의 세율을 적용하라는 응답이 40.0%를 차지하였다.

그림 4-14. 2개로 통합된 종에 대한 세율 적용



7) 1개 종으로 간소화할 때 합쳐서 만들어진 새로운 종에 대하여 적용할 세율은 세부담이 큰 쪽의 세율을 적용하라는 응답이 26.2%, 세부담이 적은쪽의 세율을 적용하라는 응답이 13.8%, 평균값의 세율을 적용하라는 응답이 60.0%를 차지하였다.

■ 그림 4-15. 1개로 통합된 종에 대한 세율 적용 ■



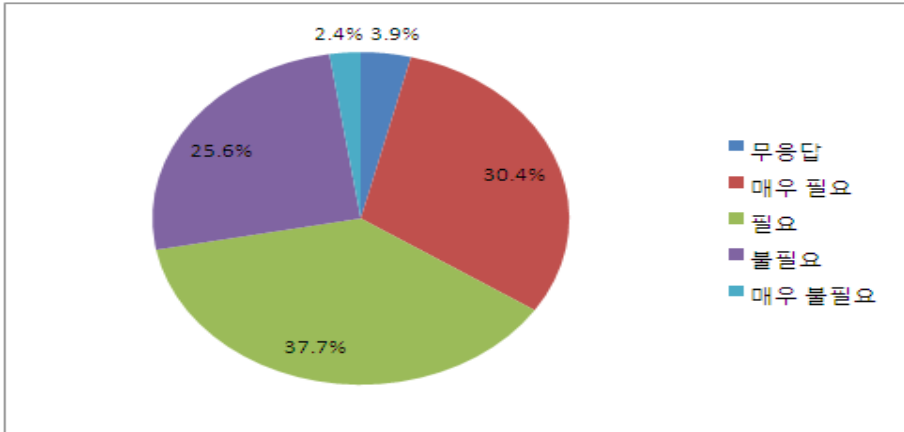
라. 성격에 따른 면허종별 차등세율 간소화

1) 면허를 성격에 따라 5종을 구분하여 세율을 차등하여 적용하는 현행 세율구조의 간소화가 필요한 지를 묻는 질문에 대한 조사결과

규모에 따른 면허종별 차등세율 간소화에 대해 “매우 필요”하다는 답변이 30.4%, “필요”하다는 답변이 37.7%로 두 개의 답변을 합치면 68.1%가 간소화가 필요하다고 응답하였다.

반면에 성격에 따른 면허종별 차등세율 간소화에 대해 “불필요”하다는 답변이 25.6%, “매우 불필요”하다는 답변은 2.4%로 두 개의 답변을 합치면 28.0%가 간소화가 불필요하다고 응답하였다.

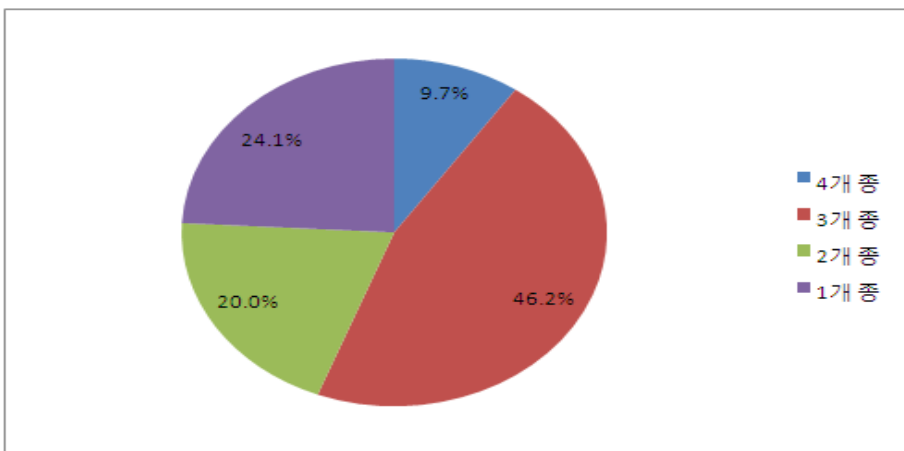
그림 4-16. 성격에 따른 차등세율 간소화의 필요성



2) 성격에 따른 면허종별 차등세율 간소화가 필요하다고 응답한 사람들을 대상으로 간소화 방안을 묻는 질문에 대한 조사결과

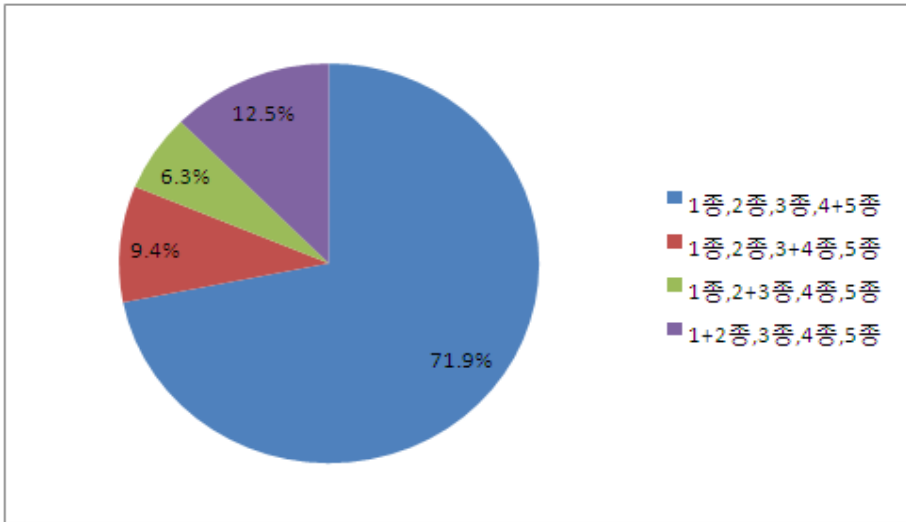
현행 성격별로 5개 종으로 구분하는 것을 간소화하는 방안에 대하여 4개종으로 간소화하는 방안을 지지하는 응답이 9.7%, 3개 종으로 간소화하는 방안을 지지하는 응답이 46.2%, 2개 종으로 간소화하는 방안을 지지하는 응답이 20.0%, 1개 종으로 간소화하는 방안을 지지하는 응답이 24.1%로 나타났다.

그림 4-17. 성격에 따른 차등세율 간소화 방안



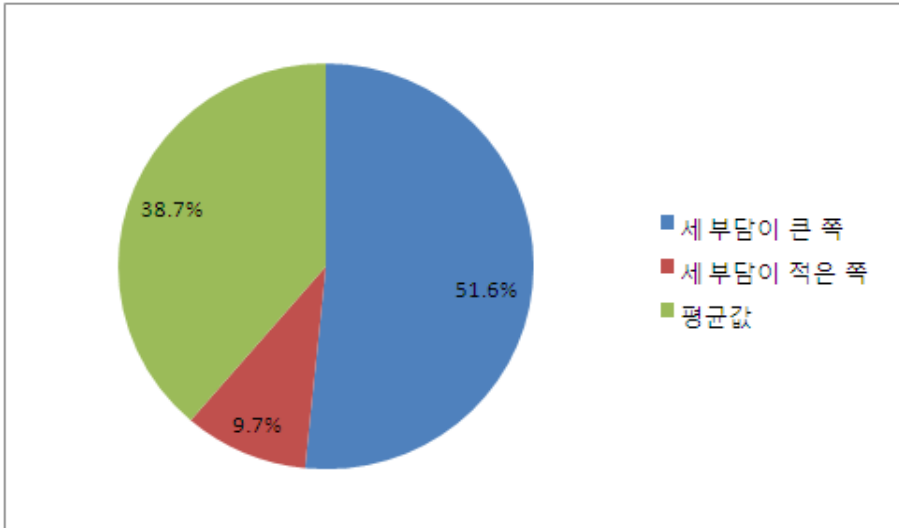
- 3) 4개 종으로 간소화할 때 「1종, 2종, 3종, 4종+5종」이 71.9%, 「1종, 2종, 3종+4종, 5종」이 9.4%, 「1종, 2종+3종, 4종, 5종」이 6.3%, 「1종+2종, 3종, 4종, 5종」이 12.5%로 나타났다.

■ 그림 4-18. 5개종에서 4개 종으로 간소화하는 방안 ■



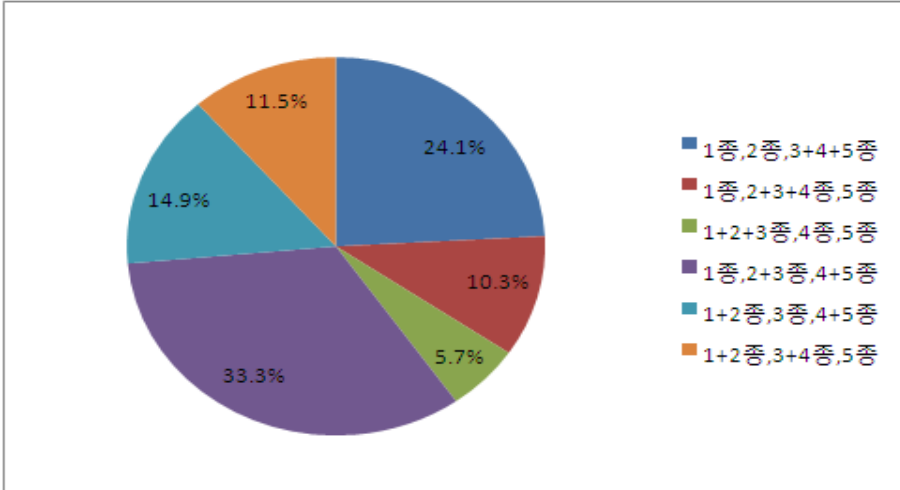
- 4) 합쳐서 만들어진 새로운 종에 대하여 적용할 세율은 세부담이 큰 쪽의 세율을 적용하라는 응답이 51.6%, 세부담이 적은쪽이 9.7%, 평균값이 38.7%를 차지 하였다.

■ 그림 4-19. 4개로 통합된 종에 대한 세율 적용 ■



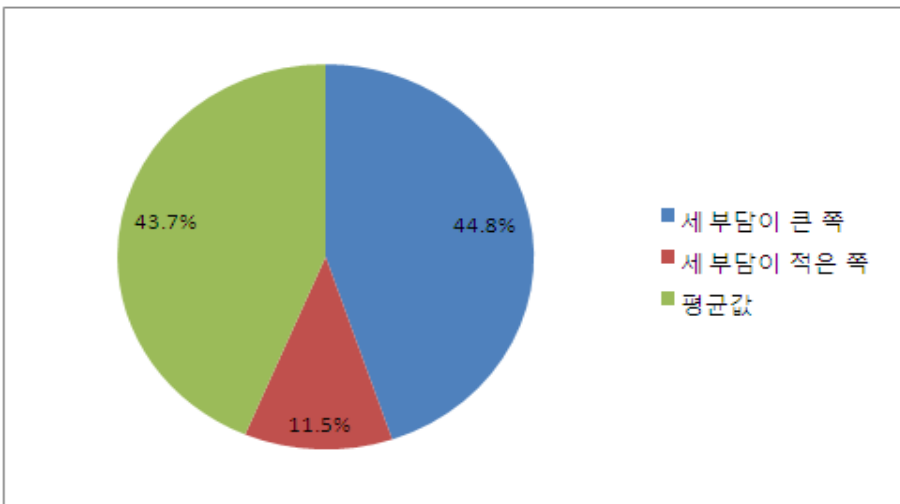
5) 5개 중에서 3개 종으로 간소화할 때 「1종, 2종, 3종+4종+5종」으로 간소화하는 방안을 지지하는 응답이 24.1%, 「1종, 2종+3종+4종, 5종」으로 간소화하는 방안을 지지하는 응답이 10.3%, 「1종+2종+3종, 4종, 5종」으로 간소화하는 방안을 지지하는 응답이 5.7%로 나타났다. 그리고 「1종, 2종+3종, 4종+5종」으로 간소화하는 방안을 지지하는 응답이 33.3%, 「1종+2종, 3종, 4종+5종」으로 간소화하는 방안을 지지하는 응답이 14.9%, 「1종+2종, 3종+4종, 5종」으로 간소화하는 방안을 지지하는 응답이 11.5%로 나타났다.

그림 4-20. 5개종에서 3개 종으로 간소화하는 방안



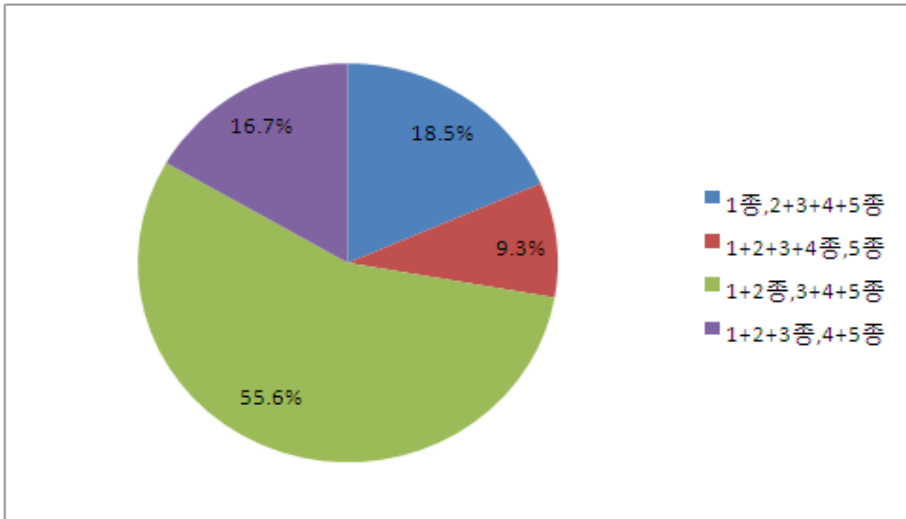
6) 그리고 합쳐서 만들어진 새로운 종에 대하여 적용할 세율은 세부담이 큰 쪽의 세율을 적용하라는 응답이 44.8%, 세부담이 적은쪽이 11.5%, 평균값이 43.7%를 차지하였다.

그림 4-21. 3개로 통합된 종에 대한 세율 적용



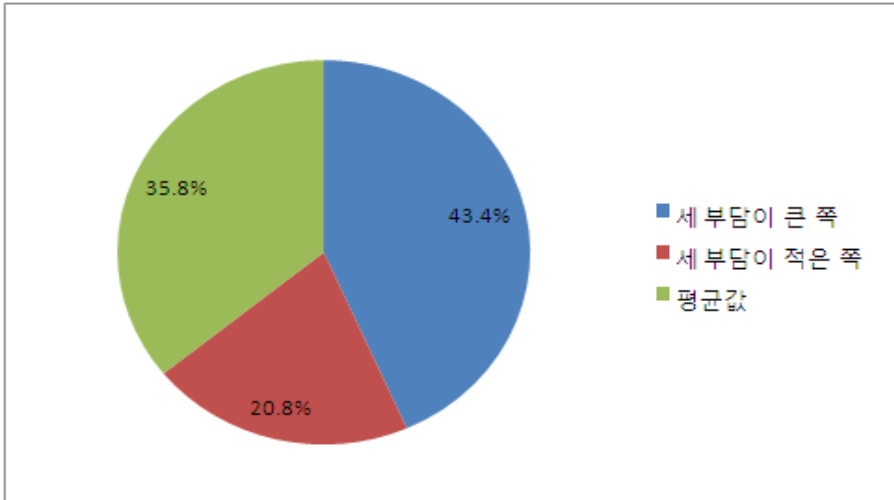
7) 2개 종으로 간소화할 때 「1종, 2종+3종+4종+5종」으로 간소화하는 방안을 지지하는 응답이 18.5%, 「1종+2종+3종+4종, 5종」으로 간소화하는 방안을 지지하는 응답이 9.3%로 나타났다. 그리고 「1+2종, 3종+4종+5종」으로 간소화하는 방안을 지지하는 응답이 55.6%, 「1종+2종+3종, 4종+5종」으로 간소화하는 방안을 지지하는 응답이 16.7%로 나타났다.

■ 그림 4-22. 2개종으로 간소화하는 방안 ■



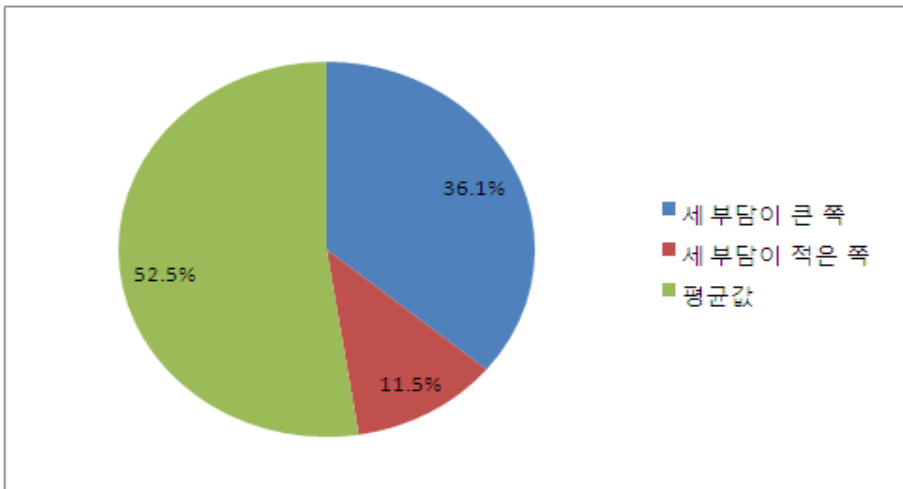
8) 그리고 합쳐서 만들어진 새로운 종에 대하여 적용할 세율은 세부담이 큰 쪽의 세율을 적용하라는 응답이 43.4%, 세부담이 적은쪽이 20.8%, 평균값이 35.8%를 차지하였다.

■ 그림 4-23. 2개로 통합된 종에 대한 세율 적용 ■



9) 1개 종으로 간소화할 때 합쳐서 만들어진 새로운 종에 대하여 적용할 세율은 세 부담이 큰 쪽의 세율을 적용하라는 응답이 36.1%, 세 부담이 적은 쪽이 11.5%, 평균값이 52.5%를 차지하였다.

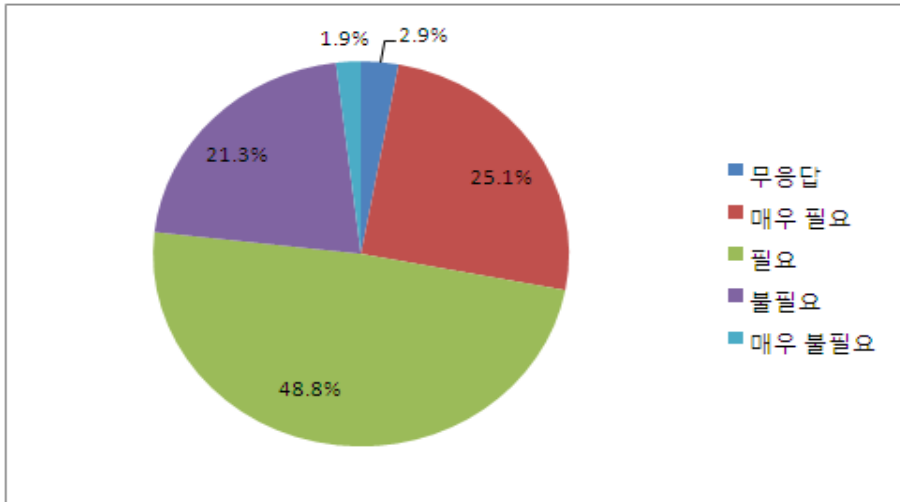
■ 그림 4-24. 1개로 통합된 종에 대한 세율 적용 ■



마. 면허세율 현실화

1) 장기간 유지되고 있는 면허세율의 현실화가 필요한지를 묻는 질문에 대한 조사결과

■ 그림 4-25. 면허세율 현실화 필요성 ■



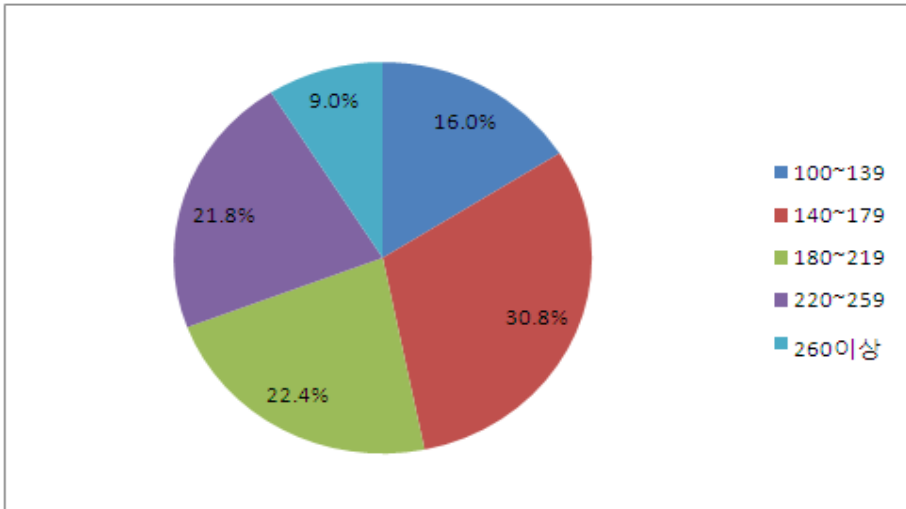
면허세율 현실화에 대해 “매우 필요”하다는 답변이 25.1%, “필요”하다는 답변이 48.8%로 두 개의 답변을 합치면 73.9%가 세율 현실화가 필요하다고 응답하였다. 반면에 면허세율 현실화에 대해 “불필요”하다는 답변이 21.3%, “매우 불필요”하다는 답변은 1.9%로 두 개의 답변을 합치면 23.2%가 세율 현실화가 불필요하다고 응답하였다.

2) 면허세의 현행 세율을 100으로 보았을 때 현실화율은 ① 100~139 ② 140~179 ③ 180~219 ④ 220~259 ⑤ 260이상 중에서 어느 정도가 적절하다고 생각하는지를 묻는 질문에 대한 조사 결과

180~219라는 응답이 22.4%, 220~259가 21.8%, 260이상이 9.0%로 180이상 인상해야 한다는 응답이 53.2%를 차지하고 있다. 반면에 100~139는 16.0%, 140~179라는 응답이 30.8%로 세율 인상율을 180미만으로 응답한 비율은 46.8%이다.

즉, 응답자의 73.9%가 세울현실화가 필요하다고 응답하였고, 이들 응답자 중 세울 현실화율을 180 이상으로 응답한 비율은 53.2%이며, 140 이상으로 응답한 비율은 84.0%이다.

■ 그림 4-26. 적정 현실화 율 ■



3. 분석결과 종합

가. 정기분 폐지 및 수시분 세울 인상

면허세 정기분의 폐지가 필요하다는 응답자의 75.3%이며, 필요하다고 응답한 사람 중 92.5%가 세수감소를 방지하기 위하여 수시분의 세율 인상이 필요하다고 응답하였다. 현행 세율을 100으로 보았을 때 세율인상율은 180이상이 되어야 한다는 응답자가 72.8%를 차지하였다.

나. 대도시·시·군 차등세율 간소화

대도시·시·군 차등세율 간소화에 63.2%가 간소화가 필요하다고 응답하였으며, 필요하다고 응답한 사람 중 48.9%가 시와 군에 대하여 동일한 세율을 적용하는 방안을 지지하였다. 그리고 이 방안을 지지한 응답자를 대상으로 적정 세율을 묻는 질문에 대하여 시에 적용하는 세율을 군에도 적용하라는 응답이 58.2%를 차지하였다.

다. 규모에 따른 차등세율 간소화

규모에 따라 4개 종으로 나누어 차등세율을 적용하는 것에 대하여 간소화가 필요하다는 응답이 70.0%이며, 필요하다고 응답한 사람 중 41.8%가 3개 종으로 간소화하는 방안이 적합하다고 응답하였다.

3개 종으로 간소화하는 방안 중 3종과 4종을 합쳐 동일한 세율을 적용하도록 하는 방안을 선택한 사람이 64.5%이었다. 그리고 이 방안을 지지한 응답자를 대상으로 적정 세율을 묻는 질문에 대하여 세부담이 큰 쪽인 3종의 세율을 적용하여야 한다고 응답한 사람이 50.7%로 나타났다.

라. 성격에 따른 차등세율 간소화

성격에 따라 5개 종으로 나누어 차등세율을 적용하는 것에 간소화가 필요하다는 응답이 68.1%이며, 필요하다고 응답한 사람 중 46.2%가 3개종으로 간소화하는 방안이 적합하다고 응답하였다.

3개 종으로 간소화하는 방안 중 2종과 3종, 4종과 5종을 합쳐 동일한 세율을 적용하도록 하는 방안을 선택한 사람이 33.3%이었다. 그리고 이 방안을 지지한 응답자를 대상으로 적정 세율을 묻는 질문에 대하여 세부담이 큰 쪽인 2종과 4종의 세율을 적용하여야 한다고 응답한 사람이 44.8%이었다. 다만, 이 경우 평균값을 적용해야 한다는 응답도 43.7%로 나타났다.

마. 면허세율 현실화

장기간 유지되고 있는 면허세율의 현실화가 필요하다는 응답이 73.9%로 나타났으며 현행 세율을 100으로 보았을 때 적정 현실화율을 140~179라는 응답이 30.8%로 나타났으며, 응답자 중 세율 현실화율을 180 이상으로 응답한 비율은 53.2%이며, 140 이상으로 응답한 비율은 84.0%이다.

제3절 개선방안



개선 방안은 납세자 세부담의 증가 정도에 따라 세부담의 증가가 크지 않은 방안을 단기방안으로 제시하고 세부담의 증가가 클 것으로 예상되는 방안을 중장기 방안으로 제시하고자 한다.

첫째, 단기방안은 대도시·시·군간 차등세율 간소화, 규모별 차등세율 간소화, 성격별 차등세율 간소화 방안이다. 이 방안은 복잡하게 적용되고 있는 차등세율을 간소화하는 것이 목적으로 간소화에 따라 세율 구조의 개편은 발생하지만 개편의 목적이 세수 증대가 아니므로 납세자의 세부담 증가 폭은 크지 않을 것이다.

둘째, 중기 방안은 정기분을 폐지하는 것으로 정기분 폐지로 인한 세수감소를 최소화하기 위하여 자치단체 공무원들이 제시한 적정 세율로 인상하는 방안과 세수감소가 발생하지 않도록 적정 세율을 산정하여 인상하는 방안이 있다.

셋째, 장기 방안은 장기간 유지되고 있는 면허세율을 물가상승을 등을 고려하여 현실화하는 방안으로 자치단체 공무원들이 제시한 적정세율로 인상하는 방안을 검토하기로 하되, 현행 세율구조 하에서 현실화하는 방안과 단기 방안으로 제시한 간소화된 차등세율 구조하에서의 세율을 현실화하는 방안이 있다.

1. 세율구조 간소화

가. 대도시·시·군 간 차등세율 간소화

설문조사에 의하면 대도시·시·군 차등세율에 대하여 63.2%가 간소화가 필요하다고 응답하였으며, 필요하다고 응답한 사람 중 48.9%가 시와 군에 대하여 동일한 세율을 적용하되 시에 적용하는 세율을 군에도 적용할 것으로 응답하였다. 이러한 설문조사 결과를 반영하여 현행 면허세율 구조를 개편하면 다음과 같다.

표 4-4. 면허세율 구조 개편

(단위: 원)

구 분	개편전			개편후		
	대도시	기타 시	군	구분	대도시	시군
제1종	45,000	30,000	18,000	제1종	45,000	30,000
제2종	36,000	22,500	12,000	제2종	36,000	22,500
제3종	27,000	15,000	8,000	제3종	27,000	15,000
제4종	18,000	10,000	6,000	제4종	18,000	10,000
제5종	12,000	5,000	3,000	제5종	12,000	5,000

나. 규모에 따른 차등세율 간소화

설문조사에 의하면 규모에 따라 4개 종으로 나누어 차등세율을 적용하는 것에 대하여 70.0%가 간소화가 필요하다고 응답하였으며, 필요하다고 응답한 사람 중 41.8%가 3개종으로 간소화 할 것을, 이들 중 64.5%가 3종과 4종을 합쳐 동일한 세율을 적용하되 50.7%가 세부담이 큰 쪽인 3종의 세율을 적용하여야 한다고 응답한다. 이러한 설문조사 결과를 반영하여 현행 면허세율 구조를 개편하면 다음과 같다.

표 4-5. 면허세율 구조 개편

(단위: 원)

개편 전			개편 후				
구분	대도시	기타 시	군	구분	대도시	기타 시	군
제1종	45,000	30,000	18,000	제1종	45,000	30,000	18,000
제2종	36,000	22,500	12,000	제2종	36,000	22,500	12,000
제3종	27,000	15,000	8,000	제3종	27,000	15,000	8,000
제4종	18,000	10,000	6,000	제4종	-	-	-
제5종	-	-	-	제5종	-	-	-

다. 성격에 따른 차등세율 간소화

성격에 따라 5개 종으로 나누어 차등세율을 적용하는 것에 대하여 68.1%가 간소화가 필요하다고 응답하였으며, 필요하다고 응답한 사람 중 46.2%가 3개종으로 간소화 할 것을, 이들 중 33.3%가 2종과 3종, 4종과 5종을 합쳐 동일한 세율을 적용하되 44.8%가 세부담이 큰 쪽인 2종과 4종의 세율을 적용하여야 한다고 응답하였다. 다만, 이 경우 평균값을 적용해야 한다는 응답도 43.7%로 나타났다.

즉, 성격에 따라 5개 유형을 분류하고 차등적으로 적용하던 세율을 2종과 3종을 합치고 또한 4종과 5종을 합쳐 동일한 세율을 적용하도록 세율구조를 개편하며, 2종에 적용되는 세율을 3종에 적용하게 되며, 4종에 적용되는 세율을 5종에 적용하도록 한다. 이러한 결과를 반영하여 현행 면허세율 구조를 개편하면 다음과 같다.

표 4-6. 면허세율 구조 개편

(단위: 원)

개편 전			개편 후				
구분	대도시	기타 시	군	구분	대도시	기타 시	군
제1종	45,000	30,000	18,000	제1종	45,000	30,000	18,000
제2종	36,000	22,500	12,000	제2종 (제3종)	36,000	22,500	12,000
제3종	27,000	15,000	8,000				
제4종	18,000	10,000	6,000	제4종 (제5종)	18,000	10,000	6,000
제5종	12,000	5,000	3,000				

2. 정기분 폐지 및 세율 인상

응답자의 75.3%가 면허세 정기분을 폐지하는 것이 필요하다고 응답했으며, 이들 중 92.5%가 세수감소를 방지하기 위하여 세율인상이 필요하다고 응답하였다. 세율인상 정도에 대하여는 72.8%가 현재보다 1.8배 이상의 세율 인상이 필요하다고 응답하였다.

정기분을 폐지하되 세수감소를 보전하기 위한 세율인상은 두가지 방안으로 나누어 볼 수 있다. 제1안은 현행 세율체계를 유지하면서 전반적으로 세율을 현재보다 1.8배 인상하는 방안이다. 제2안은 정기분 폐지로 인한 세수감소를 충분히 보상할 수 있는 수준으로 세율을 인상한 경우로 즉, 세율을 현재보다 3.6배 인상하는 방안이다). 제1안의 경우 세율구조 개편안은 다음과 같다.

▣ 표 4-7. 세율구조 개편 안: 1.8배 인상 ▣

(단위: 원, %)

구 분	개편 전			개편 후			
	대도시	기타 시	군	구 분	대도시	기타 시	군
제1종	45,000	30,000	18,000	제1종	81,000	54,000	32,400
제2종	36,000	22,500	12,000	제2종	64,800	40,500	21,600
제3종	27,000	15,000	8,000	제3종	48,600	27,000	14,400
제4종	18,000	10,000	6,000	제4종	32,400	18,000	10,800
제5종	12,000	5,000	3,000	제5종	21,600	9,000	5,400

제2안인 정기분을 폐지하고 세수감소를 완전히 보전하기 위하여 수시분의 세율을 3.6배 인상하는 경우의 세율구조 개편안은 다음과 같다.

2) 현재 면허세수는 775억 30백만원이며 수시분 면허세수는 216억 68백만원이므로 정기분을 폐지하고도 면허세의 세수 감소가 발생하지 않으려면 수시분의 세율은 현행보다 3.6배 인상하여야 한다(77,530/21,668 =3.578).

▣ 표 4-8. 서울구조 개편 안: 3.6 배 인상 ▣

(단위: 백만원, %)

개편 전				개편 후			
구 분	대도시	기타 시	군	구 분	대도시	기타 시	군
제1종	45,000	30,000	18,000	제1종	162,000	108,000	64,800
제2종	36,000	22,500	12,000	제2종	129,600	81,000	43,200
제3종	27,000	15,000	8,000	제3종	97,200	54,000	28,800
제4종	18,000	10,000	6,000	제4종	64,800	36,000	21,600
제5종	12,000	5,000	3,000	제5종	43,200	18,000	10,800

3. 서울 현실화

장기간 유지되고 있는 면허서울의 현실화가 필요하다는 응답이 73.9%로 나타 났 으며 이들 중 30.8%가 현행 서울을 100으로 보았을 때 적정 현실화율을 140~179 라고 응답한다.

서울현실화는 현행과 같이 정기분과 차등서울구조를 유지한 상태에서 서울을 현실 화하는 것이므로 정기분을 폐지하면서 서울을 인상할 경우에 적정 인상율을 180이상 으로 응답한 것에 비해 이 경우에는 적정하다고 응답한 인상율이 140~179로 상대적 으로 낮게 나타났다. 장기간 유지되고 있는 면허서울을 현실화하는 것은 필요하나, 다른 제도의 개편없이 단순히 서울만 현실화하는 것은 조세저항을 야기할 우려가 있다. 따라서 서울 현실화 방안은 차등서울 구조의 간소화와 동시에 추진할 필요가 있다.

4. 종합적 방안

현행 차등서울구조에 대한 개선이나 정기분 폐지 없이 단순히 서울만 인상하는 것 은 조세저항을 야기할 우려가 있으므로 차등서울구조를 개선하고 정기분을 폐지하면 서 면허세수 감소가 발생하지 않도록 세수중립적으로 수시분에 적용할 적절한 서울

구조를 찾는 방안을 검토할 필요가 있다.

정기분을 폐지할 경우에는 크게 조세저항을 야기하지 않고도 어느 정도의 세율인상은 가능할 것으로 생각한다. 설문조사에서 가장 높은 지지를 받은 방안을 바탕으로 대도시·시·군 간 차등세율구조, 규모·성격 별 차등세율구조를 개선하는 세율구조 개편안은 다음과 같다.

첫째, 군과 시를 차별하지 않고 동일한 세율을 적용하되, 시에 적용하던 세율을 군에도 적용하도록 한다.

둘째, 규모·성격 별로 4개 중 내지 5개 종으로 구분하여 차등과세 하던 것을 3개 종으로 간소화하되 제2종과 3종을 통합하고 제4종과 5종을 통합하며 세율은 높은 쪽을 세율을 적용한다.

셋째, 정기분은 폐지하고 수시분만 과세하되 세수가 감소하지 않도록 수시분 세율을 인상한다.

이러한 방식으로 차등세율 구조를 개편하였을 경우 면허세율 구조는 다음과 같다.

■ 표 4-9. 차등세율구조 간소화 방안 ■

개편 전			개편 후			
구 분	대도시	기타 시	군	구 분	대도시	시군
제1종	45,000	30,000	18,000	제1종	45,000	30,000
제2종	36,000	22,500	12,000	제2종 (제3종)	36,000	22,500
제3종	27,000	15,000	8,000			
제4종	18,000	10,000	6,000	제4종 (제5종)	18,000	10,000
제5종	12,000	5,000	3,000			

차등세율 구조 간소화와 정기분의 폐지는 대폭의 면허세수 감소를 초래하므로 세수 감소를 방지하기 위해서는 전반적인 세율 인상이 필요하다. 면허세수 감소를 보전하려면 현행 세율의 3.0배 정도의 세율인상이 필요하다($77,530/25,219 = 3.07$).

■ 표 4-10. 간소화와 정기분 폐지에 따른 세수 감소를 보전하는 세율구조 개편안 ■

개편 전				개편 후		
구 분	대도시	기타 시	군	구 분	대도시	시군
제1종	45,000	30,000	18,000	제1종	135,000	90,000
제2종	36,000	22,500	12,000	제2종 (제3종)	108,000	67,500
제3종	27,000	15,000	8,000			
제4종	18,000	10,000	6,000	제4종 (제5종)	54,000	30,000
제5종	12,000	5,000	3,000			

제5장 효과 분석

제1절 개별 방안별 지방세수 증감 효과

본 연구에서는 면허세 개선 방안을 납세자 세부담의 증가 정도에 따라 단기 방안과 중장기 방안으로 나누어 제시하였다. 단기 방안은 대도시·시·군간 차등세율 간소화, 규모별 차등세율 간소화, 성격별 차등세율 간소화 방안이다. 그리고 중기 방안은 정기분을 폐지하고 세수감소를 최소화하기 위하여 면허세율을 인상하는 방안이며 장기 방안은 장기간 유지되고 있는 면허세율을 물가상승율 등을 고려하여 현실화하는 방안이다.

또한 이러한 단기적 방안 들을 동시에 실시하는 방안을 종합적 방안으로 제시하였다. 즉, 종합적 방안은 대도시·시·군 간 차등세율구조, 규모·성격 별 차등세율구조를 개선하고 정기분은 폐지하면서 수시분만 과세하되 세수가 감소하지 않도록 수시분 세율을 인상하는 방안이다.

제1절에서는 우선 개별 방안 별로 지방세수 증감효과를 분석하고, 다음 제2절에서 종합적 방안의 지방세수 증감효과를 분석하기로 한다.

1. 대도시·시·군 간 차등세율 간소화

대도시·시·군간 차등세율 간소화로 인한 면허세수 증감을 살펴보면 다음과 같다. 시와 군에 차등적으로 적용하던 세율을 시군에 동일하게 적용하도록 세율구조가 개편되며 또한 시에 적용되는 세율을 군에도 적용하게 된다. 이에 따라 군지역의 면허세율이 인상되는 효과가 발생하여 군지역의 면허세수의 증가가 발생한다.

면허세수 증가효과를 전체적으로 살펴보면 다음과 같다.³⁾

전반적으로 면허세수는 48억 62백만원이 증가하는데 이는 면허세수 775억 30백만원의 6.3%에 해당하는 규모이다. 면허세수 증가효과는 절대액 기준으로 제4종이 23억 72백만원으로 가장 크며, 다음으로 제3종(10억 79백만원), 제1종(6억 58백만원), 제2종(4억 55백만원), 제5종(2억 97백만원) 순이다. 면허세수 증가효과는 증가율 기준으로 제3종이 7.8%로 가장 크며, 다음으로 제5종(7.5%), 제2종(7.4%), 제4종(6.0%), 제1종(4.6%) 순이다.

면허세수 증가효과를 군을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

군의 면허세수는 48억 62백만원이 증가하는데 이는 군의 현재 면허세수 62억 56백만원의 77.7%에 해당하는 규모이다. 군의 면허세수 증가효과는 절대액 기준으로 제4종이 23억 72백만원으로 가장 크며, 다음으로 제3종(10억 79백만원), 제1종(6억 58백만원), 제2종(4억 55백만원), 제5종(2억 97백만원) 순이다. 군의 면허세수 증가효과는 증가율 기준으로 제5종이 100.5%로 가장 크며, 다음으로 제3종(95.8%), 제4종(76.0%), 제2종(68.8%), 제1종(62.6%) 순이다.

■ 표 5-1. 대도시·시·군 간 차등세를 간소화의 세수증가 효과 ■

(단위: 백만원, %)

구 분	간소화 이전				간소화 이후							
	합계	시	구	군	합계	증가율	시	구	군	증가액(군)	증가율	
합계	77,530	29,123	42,151	6,256	82,391	6.3	29,123	42,151	11,118	4,862	77.7	
1종	14,415	4,998	8,366	1,051	15,073	4.6	4,998	8,366	1,709	658	62.6	
2종	6,142	2,715	2,765	662	6,597	7.4	2,715	2,765	1,117	455	68.8	
3종	13,748	5,202	7,419	1,127	14,827	7.8	5,202	7,419	2,206	1,079	95.8	
4종	39,258	14,712	21,426	3,120	41,630	6.0	14,712	21,426	5,492	2,372	76.0	
5종	3,967	1,496	2,175	296	4,264	7.5	1,496	2,175	594	297	100.5	

3) 이하의 분석에서 이용하는 면허세수는 2008년 부과기준 수치이다.

2. 규모와 성격에 따른 차등세율 간소화

규모에 따른 차등세율의 간소화로 인한 면허세수 증감을 살펴보면 다음과 같다. 특정 면허를 규모에 따라 4개 종으로 분류하고 차등적으로 적용하던 세율을 3종과 4종을 합쳐 동일하게 적용하도록 세율구조를 개편하며 또한 3종에 적용하는 세율을 4종에도 적용하게 된다. 이에 따라 모든 자치단체에서 면허세율이 인상되는 효과가 발생하여 면허세수의 증가가 발생한다.

성격에 따른 차등세율의 간소화로 인한 면허세수 증감을 살펴보면 다음과 같다. 면허를 성격에 따라 5개 종으로 분류하고 차등적으로 적용하던 세율을 2종과 3종을 합치고 또한 4종과 5종을 합쳐 동일한 세율을 적용하도록 세율구조를 개편하며, 2종에 적용되는 세율을 3종에 적용하게 되며, 4종에 적용되는 세율을 5종에 적용하도록 한다. 이에 따라 모든 자치단체에서 면허세율이 인상되는 효과가 발생하여 면허세수의 증가가 발생한다.

규모와 성격에 따른 차등세율의 간소화로 인한 면허세수 증감을 살펴보면 다음과 같다. 규모에 따른 차등세율 간소화에서 가장 높은 지지를 받은 안은 제3종과 4종을 통합하는 안이며, 성격에 따른 차등세율 간소화에서 가장 높은 지지를 받은 안은 제2종과 제3종을 합치고 제4종과 5종을 합치는 방안이었다. 이러한 방안은 동시에 추진될 수 있으나, 효과 분석에서는 세정연감상 통계 자료의 한계 때문에 성격에 따른 차등세율 간소화 방안을 중심으로 세수증감효과를 분석하였다.⁴⁾

면허세수 증가효과를 전체적으로 살펴보면 다음과 같다.

전반적으로 면허세수는 53억 64백만원이 증가하는데 이는 면허세수 775억 30백만원의 6.9%에 해당하는 규모이다. 면허세수 증가효과는 절대액 기준으로 제3종이 제2종으로 합쳐지면서 28억 74백만원 증가하는데 이는 제3종 면허세수 137억 48백만원의 20.9%에 해당하는 규모이며, 다음으로 제5종이 제4종으로 합쳐지면서 24억 90백만원 증가하는데 이는 제5종 면허세수 39억 67백만원의 62.8%에 해당하는 규모이다.

4) 세정연감의 통계자료에는 자치단체별 세수분포가 규모와 성격 별로 구분되어 있지 않으므로 규모에 따른 차등세율 간소화로 인한 지방세수 증감 효과를 성격에 따른 차등세율 간소화와 함께 분석하였다.

면허세수 증가효과를 시를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

시의 면허세수는 18억 59백만원이 증가하는데 이는 시의 현재 면허세수 291억 23백만원의 6.4%에 해당하는 규모이다. 시의 면허세수 증가효과는 절대액 기준으로 제3종이 제2종으로 합쳐지면서 6억 96백만원 증가하는데 이는 시의 제3종 면허세수 52억 2백만원의 13.4%에 해당하는 규모이다. 다음으로 제5종이 제4종으로 합쳐지면서 11억 62백만원 증가하는데 이는 시의 제5종 면허세수 14억 96백만원의 77.7%에 해당하는 규모이다.

면허세수 증가효과를 군을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

군의 면허세수는 6억 58만원이 증가하는데 이는 군의 현재 면허세수 62억 56백만원의 10.5%에 해당하는 규모이다. 군의 면허세수 증가효과는 절대액 기준으로 제3종이 제2종으로 합쳐지면서 3억 55백만원 증가하는데 이는 군의 제3종 면허세수 11억 27백만원의 31.5%에 해당하는 규모이며, 다음으로 제5종이 제4종으로 합쳐지면서 3억 3백만원 증가하는데 이는 군의 제5종 면허세수 2억 96백만원의 102.4%에 해당하는 규모이다.

면허세수 증가효과를 자치구를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

자치구의 면허세수는 28억 47만원이 증가하는데 이는 자치구의 현재 면허세수 421억 51백만원의 6.8%에 해당하는 규모이다. 자치구의 면허세수 증가효과는 절대액 기준으로 제3종이 제2종으로 합쳐지면서 18억 23백만원 증가하는데 이는 자치구의 제3종 면허세수 74억 19백만원의 24.6%에 해당하는 규모이며, 다음으로 제5종이 제4종으로 합쳐지면서 10억 24백만원 증가하는데 이는 자치구의 제5종 면허세수 21억 75백만원의 47.1%에 해당하는 규모이다.

표 5-2. 규모·성격별 차등세율 간소화의 세수증가 효과

(단위: 백만원, %)

개편 전								
구분	합계	시			군		구	
세액	77,530	29,123			6,256		42,151	
1종	14,415	4,998			1,051		8,366	
2종	6,142	2,715			662		2,765	
3종	13,748	5,202			1,127		7,419	
4종	39,258	14,712			3,120		21,426	
5종	3,967	1,496			296		2,175	
개편 후								
구분	합계	증감분	시	증감분	군	증감분	구	증감분
세액	82,894	5,364 (6.9)	30,982	1,859 (6.4)	6,914	658 (10.5)	44,998	2,847 (6.8)
1종	14,415	0	4,998	0	1,051	0	8,366	0
2종	6,142	0	2,715	0	662	0	2,765	0
3종	16,622	2,874 (20.9)	5,898	696 (13.4)	1,482	355 (31.5)	9,242	1,823 (24.6)
4종	39,258	0	14,712	0	3,120	0	21,426	0
5종	6,457	2,490 (62.8)	2,659	1,162 (77.7)	599	303 (102.4)	3,199	1,024 (47.1)

3. 정기분 폐지 및 세율 인상

정기분을 폐지하되 세수감소를 보전하기 위한 세율인상은 현행 세율체계를 유지하면서 전반적으로 세율을 현재보다 1.8배 인상한 경우(제1안)와 정기분 폐지로 인한 세수감소를 충분히 보상할 수 있도록 세율을 현재보다 3.6배 인상한 경우(제2안)로

5) 현재 면허세수는 775억 30백만원이며 수시분 면허세수는 216억 68백만원이므로 정기분을 폐지하고도 면허세의 세수 감소가 발생하지 않으려면 수시분의 세율은 현행보다 3.6배 인상하여야 한다.(77,530 / 21,668 = 3.578).

나누어 세수 증감효과를 살펴보기로 한다.

제1인인 정기분을 폐지하고 수시분의 세율을 1.8배 인상하였을 경우의 면허세수 감소효과를 전체적으로 살펴보면 다음과 같다.

전체적으로 면허세수 감소규모는 -385억 27백만원인데 이는 면허세수 775억 30백만원의 49.7%에 해당하는 규모이다. 면허세수 감소규모는 절대액 기준으로 제4종이 -202억 11백만원으로 가장 크며, 다음으로 제1종(-71억 14백만원), 제3종(-58억 15백만원), 제2종(-31억 91백만원), 제5종(-21억 97백만원) 순이다. 면허세수 감소효과는 감소율 기준으로 제5종이 -55.4%로 가장 크며, 다음으로 제2종(-52.0%), 제4종(-51.5%), 제1종(-49.3%), 제3종(-42.3%) 순이다.

정기분을 폐지하고 수시분의 세율을 1.8배 인상했을 경우의 면허세수 감소효과를 시를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

시의 면허세수 감소규모는 -133억 11백만원인데 이는 면허세수 291억 23백만원의 45.7%에 해당하는 규모이다. 시의 면허세수 감소효과는 절대액 기준으로 제4종이 -68억 22백만원으로 가장 크며, 다음으로 제1종(-22억 23백만원), 제3종(-20억 80백만원), 제2종(-13억 89백만원), 제5종(-7억 96백만원) 순이다. 시의 면허세수 감소효과는 감소율 기준으로 제5종이 -53.2%로 가장 크며, 다음으로 제2종(-51.2%), 제4종(-46.4%), 제1종(-44.5%), 제3종(-40.0%) 순이다.

면허세수 감소효과를 군을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

군의 면허세수 감소규모는 -21억 78백만원인데 이는 면허세수 62억 56백만원의 34.8%에 해당하는 규모이다. 군의 면허세수 감소효과는 절대액 기준으로 제4종이 -7억 45백만원으로 가장 크며, 다음으로 제3종(-5억 34백만원), 제1종(-4억 77백만원), 제2종(-3억 2백만원), 제5종(-1억 20백만원) 순이다. 군의 면허세수 감소효과는 감소율 기준으로 제3종이 -47.4%로 가장 크며, 다음으로 제2종(-45.6%), 제1종(-45.4%), 제5종(-40.6%), 제4종(-23.9%) 순이다.

표 5-3. 서울구조 개편의 세수 증감효과: 수시분 1.8배 인상

(단위: 백만원, %)

개편 전								
구 분	합 계		시		군		구	
세액	77,530		29,123		6,256		42,151	
1종	14,415		4,998		1,051		8,366	
2종	6,142		2,715		662		2,765	
3종	13,748		5,202		1,127		7,419	
4종	39,258		14,712		3,120		21,426	
5종	3,967		1,496		296		2,175	
개편 후								
구 분	합 계	증감분	시	증감분	군	증감분	구	증감분
세액	39,003	-38,527 (-49.7)	15,812	-13,311 (-45.7)	4,078	-2,178 (-34.8)	19,112	-23,038 (-54.7)
1종	7,302	-7,114 (-49.3)	2,774	-2,223 (-44.5)	575	-477 (-45.4)	3,953	-4,414 (-52.8)
2종	2,951	-3,191 (-52.0)	1,326	-1,389 (-51.2)	360	-302 (-45.6)	1,264	-1,501 (-54.3)
3종	7,933	-5,815 (-42.3)	3,122	-2,080 (-40.0)	593	-534 (-47.4)	4,219	-3,201 (-43.1)
4종	19,047	-20,211 (-51.5)	7,890	-6,822 (-46.4)	2,375	-745 (-23.9)	8,782	-12,644 (-59.0)
5종	1,770	-2,197 (-55.4)	700	-796 (-53.2)	176	-120 (-40.6)	895	-1,280 (-58.9)

면허세수 감소효과를 자치구를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

자치구의 면허세수 감소규모는 -230억 38백만원인데 이는 면허세수 421억 51백만원의 54.7%에 해당하는 규모이다. 구의 면허세수 감소효과는 절대액 기준으로 제4종이 -126억 44백만원으로 가장 크며, 다음으로 제1종(-44억 14백만원), 제3종(-32억 1백만원), 제2종(-15억 1백만원), 제5종(-12억 80백만원) 순이다. 자치구의 면허세수 감소효과는 감소율 기준으로 제4종이 -59.0%로 가장 크며, 다음으로 제5종(-58.9%),

제2종(-54.3%), 제1종(-52.8%), 제3종(-43.1%)순이다.

제2인인 정기분을 폐지하고 수시분의 세율을 3.6배 인상하였을 경우의 면허세수 증감효과를 전체적으로 살펴보면 다음과 같다.

전체적으로 면허세수는 4억 75백만원이 증가하는데 이는 면허세수 775억 30백만원의 0.6%에 해당하는 규모이다. 면허세수는 증가하지만 종별로는 증가하는 종과 감소하는 종이 발생하는 데 절대액 기준으로 증감액을 살펴보면 제3종이 21억 19백만원이 증가하고 다음으로 제1종(1억 88백만원), 제2종(-2억 41백만원), 제5종(-4억 26백만원), 제4종(-11억 64백만원) 순이다. 면허세수 증감효과는 증감을 기준으로 제3종이 15.4%로 가장 크며, 다음으로 제1종(1.3%), 제4종(-3.0%), 제2종(-3.9%), 제5종(-10.8%) 순이다.

정기분을 폐지하고 수시분의 세율을 3.6배 인상했을 경우의 면허세수 감소효과를 시를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

시의 면허세수는 25억 1백만원이 증가하는데 이는 면허세수 291억 23백만원의 8.6%에 해당하는 규모이다. 시의 면허세수 증감효과는 절대액 기준으로 제4종이 10억 68백만원으로 가장 크며, 다음으로 제3종(10억 42백만원), 제1종(5억 51백만원), 제2종(-63백만원), 제5종(-97백만원) 순이다. 시의 면허세수 증감효과는 증감을 기준으로 제3종이 20.0%로 가장 크며, 다음으로 제1종(11.0%), 제4종(7.3%), 제2종(-2.3%), 제5종(-6.5%) 순이다.

면허세수 감소효과를 군을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

군의 면허세수는 19억원이 증가하는데 이는 면허세수 62억 56백만원의 30.4%에 해당하는 규모이다. 군의 면허세수 증감효과는 절대액 기준으로 제4종이 16억 30백만원으로 가장 크며, 다음으로 제1종(98백만원), 제3종(59백만원), 제2종(59백만원), 제5종(55백만원) 순이다. 군의 면허세수 증감효과는 증감을 기준으로 제4종이 52.2%로 가장 크며, 다음으로 제5종(18.7%), 제1종(9.3%), 제2종(8.9%), 제3종(5.2%) 순이다.

표 5-4. 서울구조 개편의 세수 증감효과: 수시분 3.6배 인상

(단위: 백만원, %)

개편 전								
구 분	합 계		시		군		구	
세액	77,530		29,123		6,256		42,151	
1종	14,415		4,998		1,051		8,366	
2종	6,142		2,715		662		2,765	
3종	13,748		5,202		1,127		7,419	
4종	39,258		14,712		3,120		21,426	
5종	3,967		1,496		296		2,175	
개편 후								
구분	합계	증감분	시	증감분	군	증감분	구	증감분
세액	78,005	475 (0.6)	31,624	2,501 (8.6)	8,156	1,900 (30.4)	38,225	-3,926 (-9.3)
1종	14,603	188 (1.3)	5,548	551 (11.0)	1,149	98 (9.3)	7,906	-461 (-5.5)
2종	5,901	-241 (-3.9)	2,652	-63 (-2.3)	720	59 (8.9)	2,529	-236 (-8.5)
3종	15,867	2,119 (15.4)	6,244	1,042 (20.0)	1,185	59 (5.2)	8,437	1,018 (13.7)
4종	38,094	-1,164 (-3.0)	15,780	1,068 (7.3)	4,750	1,630 (52.2)	17,564	-3,862 (-18.0)
5종	3,540	-426 (-10.8)	1,399	-97 (-6.5)	351	55 (18.7)	1,790	-385 (-17.7)

면허세수 증감효과를 자치구를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

자치구의 면허세수는 39억 26백만원이 감소하는데 이는 면허세수 421억 51백만원의 9.3%에 해당하는 규모이다. 자치구의 면허세수 증감효과는 절대액 기준으로 제3종이 10억 18백만원으로 가장 크며, 다음으로 제2종(-2억 36백만원), 제5종(-3억 85백만원), 제1종(-4억 61백만원), 제4종(38억 62백만원) 순이다. 자치구의 면허세수 증감효과는 증감을 기준으로 제3종이 13.7%로 가장 크며, 다음으로 제1종(-5.5%), 제2종(-8.5%), 제5종(-17.7%), 제4종(-18.0%) 순이다.

4. 세율 현실화

장기간 유지되고 있는 면허세율의 현실화가 필요하다는 응답이 73.9%로 나타났다. 이들 중 30.8%가 현행 세율을 100으로 보았을 때 적정 현실화율을 140 ~ 179라고 응답하였다.

세율현실화는 현행과 같이 정기분과 차등세율구조를 유지한 상태에서 세율을 현실화하는 것은 비례적으로 세수를 증대시키므로 이에 대한 지방세수 증감효과는 분석하지 않았다.

제2절 종합적 방안의 지방세수 증감 효과

1. 차등세율 간소화와 정기분 폐지(세율 유지)

종합적 방안은 설문조사에서 가장 높은 지지를 받은 방안을 바탕으로 대도시·시·군 간 차등세율구조, 규모·성격 별 차등세율구조를 간소화하고 그리고 정기분을 폐지하는 방안으로 구체적으로는 다음과 같다.

첫째, 군과 시를 차별하지 않고 동일한 세율을 적용하되, 시에 적용하던 세율을 군에도 적용하도록 한다.

둘째, 규모·성격 별로 5개 종으로 구분하여 차등과세 하던 것을 3개 종으로 간소화하되 제2종과 3종을 통합하고 제4종과 5종을 통합하며 세율은 높은 쪽의 세율을 적용한다.

셋째, 정기분은 폐지한다.

이러한 방식으로 차등세율 구조를 간소화하고, 정기분을 폐지하되 세율 인상이 없는 경우 면허세수 증감효과를 살펴보면 다음과 같다.

전체적으로 면허세수 감소규모 -523억 11백만원인데 이는 면허세수 775억 30백만원의 67.5%에 해당하는 규모이다. 면허세수 감소효과는 절대액 기준으로 제4종이

-277억 58백만원으로 가장 크며, 다음으로 제1종(-101억 46백만원), 제3종(-79억 6백만원), 제2종(-43억 80백만원), 제5종(-21억 21백만원) 순이다. 면허세수 감소효과는 감소율 기준으로 제2종이 -71.3%로 가장 크며, 다음으로 제4종(-70.7%), 제1종(-70.4%), 제3종(-57.5%), 제5종(-53.5%) 순이다.

면허세수 감소효과를 시를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

시의 면허세수 감소규모는 -196억 49백만원인데 이는 면허세수 291억 23백만원의 67.5%에 해당하는 규모이다. 시의 면허세수 감소효과는 절대액 기준으로 제4종이 -103억 29백만원으로 가장 크며, 다음으로 제1종(-34억 56백만원), 제3종(-31억 35백만원), 제2종(-19억 78백만원), 제5종(-7억 51백만원) 순이다. 면허세수 감소효과는 감소율 기준으로 제2종이 -72.9%로 가장 크며, 다음으로 제4종(-70.2%), 제1종(-69.2%), 제3종(-60.3%), 제5종(-50.2%) 순이다.

면허세수 감소효과를 군을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

군의 면허세수 감소규모는 -20억 62백만원인데 이는 면허세수 62억 56백만원의 33.0%에 해당하는 규모이다. 군의 면허세수 감소효과는 절대액 기준으로 제4종이 -8억 83백만원으로 가장 크며, 다음으로 제1종(-5억 19백만원), 제3종(-3억 79백만원), 제2종(-3억 39백만원) 순이며 제5종의 경우에는 오히려 57백만원이 증가한다. 면허세수 감소효과는 감소율 기준으로 제2종이 -51.2%로 가장 크며, 다음으로 제1종(-49.4%), 제3종(-33.6%), 제4종(-28.3%) 순이며 제5종은 세수가 증가하고 증가율은 19.4%로 나타난다.

면허세수 감소효과를 자치구를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

■ 표 5-5. 간소화와 정기분 폐지의 세수증감 효과 ■

(단위: 백만원, %)

개편 전								
구 분	합 계	시		군		구		
세액	77,530	29,123		6,256		42,151		
제1종	14,415	4,998		1,051		8,366		
제2종	6,142	2,715		662		2,765		
제3종	13,748	5,202		1,127		7,419		
제4종	39,258	14,712		3,120		21,426		
제5종	3,967	1,496		296		2,175		
개편 후								
구 분	합계	증감분	시	증감분	군	증감분	구	증감분
세액	25,219	-52,311 (-67.5)	9,474	-19,649 (-67.5)	4,194	-2,062 (-33.0)	11,551	-30,600 (-72.6)
제1종	4,269	-10,146 (-70.4)	1,541	-3,456 (-69.2)	532	-519 (-49.4)	2,196	-6,170 (-73.8)
제2종	1,762	-4,380 (-71.3)	737	-1,978 (-72.9)	323	-339 (-51.2)	702	-2,063 (-74.6)
제3종	5,842	-7,906 (-57.5)	2,067	-3,135 (-60.3)	748	-379 (-33.6)	3,026	-4,393 (-59.2)
제4종	11,499	-27,758 (-70.7)	4,383	-10,329 (-70.2)	2,237	-883 (-28.3)	4,879	-16,547 (-77.2)
제5종	1,846	-2,121 (-53.5)	745	-751 (-50.2)	353	57 (19.4)	747	-1,428 (-65.6)

자치구의 면허세수 감소 규모는 -306억원인데 이는 면허세수 421억 51백만원의 72.6%에 해당하는 규모이다. 자치구의 면허세수 감소효과는 절대액 기준으로 제4종이 -165억 47백만원으로 가장 크며, 다음으로 제1종(-61억 70백만원), 제3종(-43억 93백만원), 제2종(-20억 63백만원), 제5종(-14억 28백만원) 순이다. 면허세수 감소효과는 감소율 기준으로 제4종이 -77.2%로 가장 크며, 다음으로 제2종(-74.6%), 제1종(-73.8%), 제5종(-65.6%), 제3종(-59.2%) 순이다.

2. 차등세율 간소화와 정기분 폐지(세율 인상)

차등세율 구조 간소화와 정기분의 폐지는 대폭의 면허세수 감소를 초래하므로 세수 감소를 방지하기 위해서는 전반적인 세율 인상이 필요하다. 면허세수 감소를 보전하려면 현행 세율의 3.0배 정도의 세율인상이 필요하다($77,530 / 25,219 = 3.07$).

차등세율구조를 간소화하고 정기분을 폐지하도록 면허세제를 개편하고 수시분의 세율을 3.0배 인상하였을 경우의 면허세수 증감효과를 전체적으로 살펴보면 다음과 같다.

전체적 면허세수 감소 규모는 -18억 74백만원인데 이는 면허세수 775억 30백만원의 2.4%에 해당하는 규모이다. 면허세수는 감소하지만 종별로는 증가하는 종과 감소하는 종이 발생하는 데 절대액 기준으로 증감액을 살펴보면 제3종이 37억 78백만원이 증가하고 다음으로 제5종(15억 70백만원), 제2종(-8억 55백만원), 제1종(-16억 7백만원), 제4종(-47억 59백만원) 순이다. 면허세수 증감효과는 증감을 기준으로 제5종이 39.6%로 가장 크며, 다음으로 제3종(27.5%), 제1종(-11.1%), 제4종(-12.1%), 제2종(-13.9%) 순이다.

면허세수 증감효과를 시를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

시의 면허세수 감소 규모는 -7억 2백만원인데 이는 면허세수 291억 23백만원의 2.4%에 해당하는 규모이다. 시의 면허세수 증감효과는 절대액 기준으로 제3종이 10억원으로 가장 크며, 다음으로 제5종(7억 39백만원), 제1종(-3억 74백만원), 제2종(-5억 5백만원), 제4종(-15억 62백만원) 순이다. 시의 면허세수 증감효과는 증감을 기준으로 제5종이 49.4%로 가장 크며, 다음으로 제3종(19.2%), 제1종(-7.5%), 제4종(-10.6%), 제2종(-18.6%) 순이다.

면허세수 증감효과를 군을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

군의 면허세수는 63억 27백만원이 증가하는데 이는 면허세수 62억 56백만원의 101.1%에 해당하는 규모이다. 군의 면허세수 증감효과는 절대액 기준으로 제4종이 35억 92백만원으로 가장 크며, 다음으로 제3종(11억 18백만원), 제5종(7억 64백만원), 제1종(5억 46백만원), 제2종(3억 7백만원) 순이다. 군의 면허세수 증감효과는 증감을 기준으로 제5종이 258.2%로 가장 크며, 다음으로 제4종(115.1%), 제3종(99.2%), 제1종(51.9%), 제2종(46.4%) 순이다.

표 5-6. 간소화와 정기분 폐지 및 세율인상 후의 세수증감 효과

(단위: 백만원, %)

개편 전								
구 분	합 계		시		군		구	
세액	77,530		29,123		6,256		42,151	
1종	14,415		4,998		1,051		8,366	
2종	6,142		2,715		662		2,765	
3종	13,748		5,202		1,127		7,419	
4종	39,258		14,712		3,120		21,426	
5종	3,967		1,496		296		2,175	
개편 후								
구 분	합계	증감분	시	증감분	군	증감분	구	증감분
세액	75,656	-1,874 (-2.4)	28,421	-702 (-2.4)	12,583	6,327 (101.1)	34,652	-7,498 (-17.8)
1종	12,808	-1,607 (-11.1)	4,624	-374 (-7.5)	1,597	546 (51.9)	6,588	-1,778 (-21.3)
2종	5,286	-855 (-13.9)	2,210	-505 (-18.6)	969	307 (46.4)	2,107	-658 (-23.8)
3종	17,526	3,778 (27.5)	6,202	1,000 (19.2)	2,245	1,118 (99.2)	9,079	1,660 (22.4)
4종	34,498	-4,759 (-12.1)	13,150	-1,562 (-10.6)	6,712	3,592 (115.1)	14,636	-6,789 (-31.7)
5종	5,537	1,570 (39.6)	2,235	739 (49.4)	1,060	764 (258.2)	2,241	66 (3.1)

면허세수 증감효과를 자치구를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

자치구의 면허세수 감소 규모는 74억 98백만원인데 이는 면허세수 421억 51백만원의 17.8%에 해당하는 규모이다. 자치구의 면허세수 증감효과는 절대액 기준으로 제3종이 16억 60백만원으로 가장 크며, 다음으로 제5종(66백만원), 제2종(-6억 58백만원), 제1종(-17억 78백만원), 제4종(-67억 89백만원) 순이다. 자치구의 면허세수 증감효과는 증감을 기준으로 제3종이 22.4%로 가장 크며, 다음으로 제5종(3.1%), 제1종(-21.3%), 제2종(-23.8%), 제4종(-31.7%) 순이다.

제6장 요약 및 정책건의

제1절 요약

경제성장과 사회발전으로 지방세제 환경이 크게 변화하였다. 이러한 환경변화를 반영하여 2010년에 지방소비세와 지방소득세가 도입되었고, 2011년부터는 지방세법이 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법되어 새로운 지방세법 체계가 정립된다. 또한 분법과 더불어 지방세목이 현행 16개 세목에서 통폐합을 통해 11개 세목으로 간소화된다.

그러나 이러한 지방세제의 변화에도 불구하고 면허세는 도입 당시의 과세대상과 세율체계가 크게 개편되지 않고 유지되어 현실과 괴리되어 있다. 1994년에 개정된 면허세율과 과세대상 분류를 15년 이상 유지하고 있다. 다만, 2011년 1월 1일부터 면허세와 취득의 전제없이 이루어지는 등기·등록에 대한 등록세가 등록면허세로 통합될 예정이다.

본 연구는 지방세제 환경 변화 반영, 등록면허세 내에서 등기·등록분과 면허분 간의 조화, 재원조달역할 강화를 위하여 실천 가능한 면허세제(면허에 대한 등록면허세)의 개선방안을 제시하고 파급효과를 분석하는 것을 연구목적으로 연구를 진행하였다.

본 연구는 면허세(면허에 대한 등록면허세)가 연구의 중심이 된다. 내용적 범위는 지방재원의 성격상 논의를 통해 면허세의 지방세목으로서의 적합성을 검토한다. 또한 면허세와 유사한 외국의 조세의 사례분석을 통해 면허세 개편의 시사점을 얻었다. 그리고 현행 면허세의 문제점을 파악하고 개선 방안의 제시하였다. 끝으로 면허세제 개선 방안별 지방세수 증감효과를 분석하였다.

등록면허세는 등록세 중 취득무관분과 면허세를 단순 통합한 것이므로 종전에 등

록세와 면허세가 가지고 있던 특성이 그대로 유지되고 있어 동일 세목에서 서로 다른 특성이 혼재되어 있다. 첫째, 면허에 대하여는 정기분을 과세하고 있으나 등록에 대하여는 정기분을 과세하고 있지 않다. 둘째, 면허에 대하여는 자치단체 유형별로 세율을 달리하여 차등적으로 과세하고 있으나 등록에 대하여는 납세의무자의 과세지와 무관하게 동일한 세율을 적용하고 있다. 셋째, 면허에 대하여는 면허 건수를 과세 표준으로 과세하고 있으나, 등록에 대하여는 일부 과세대상에 대하여는 등록 건수를 과세표준으로 과세하지만 일부 과세대상에 대하여는 시가표준액 등 금액을 과세표준으로 과세하고 있다. 넷째, 면허에 대하여는 정액세율만이 존재하나 등록에 대하여는 정액세율과 정율세율이 혼재되어 있다.

면허세의 과세대상은 수수료의 과세대상과 유사한 점이 많다. 이러한 점에서 면허세와 수수료와의 차이가 크지 않다. 조세와 수수료의 구분은 용이하지 않지만, 일반적으로 수수료는 어떤 서비스의 대가로 지불하는 것인데 비해 조세는 일반 재원으로 사용하기 위해 대가성 없이 지불해야 하는 것이다. 조세는 납세자가 사용하는 서비스와는 관계없이 일반정부 서비스 재원을 위해 지불하는 것이 대부분이다. 일부 수수료는 제 증명 발급 수수료 등과 같이 특정 서비스의 대가로 지급하는 대가성에 해당된다. 또한 특정 서비스에 대한 대가를 위한 것이 아니라 할지라도 대부분의 수수료는 지불하는 자와 서비스를 받는 자 간의 밀접한 관계를 나타낸다. 요금을 지불하는 자들만 서비스를 배타적으로 누리는 경우가 아니라면 수수료 대신 조세라 불리는 것이 타당하며, 이러한 조세는 편익세나 목적세라고 할 수 있다.

특정 면허 등에 대하여 수수료를 과세하지 않고 지방세로 지방세법에 규정하고 면허세를 과세하는 것은 조세가 수수료와 달리 징수에 있어서 강제성이 강하고 체납시 징수가 용이하다는 점 등을 고려한 것으로 보여 진다.

면허세는 1950년 국세로 창설되어 1954년 지방세로 이양되었다. 1973년 4월 1일부터 권리의 설정 또는 금지의 해제뿐만 아니라 단순한 신고의 수리나 검열, 심사 등에 대해서도 면허세를 과세하도록 과세대상을 확대하였다. 1995년부터는 종별기준을 종전의 6종에서 5종으로 단순화하였다. 2000년에는 관계 법령의 개폐 등으로 면허제도가 폐지 또는 신설된 것을 반영하여 면허의 종별 구분을 재정리하였다. 그리고

2000년 말 자동차등록에 대한 면허세 납부제도를 폐지하여 2001년부터 자동차는 등록 시에 등록세만 납부하도록 하였다.

면허세는 유통세, 행위세, 수익세적 성격을 가짐과 동시에 수수료의 성격을 가진 보상원칙이 가미된 세목이다. 면허세는 지역적으로 차등세율을 적용하는 세목으로서 지방세의 특성상 지역적인 응익관계를 고려하거나 특징을 살린 지방세 특징에 맞는 세율체제로 되어 있다. 면허세의 납세의무자는 과세객체인 각종의 면허를 받은 자이다. 면허세는 신고납부하는 수시분과 보통징수하는 정기분으로 분류된다. 면허세의 과세표준은 면허의 건당 종별 구분이다.

면허세의 세율은 1994년 12월 22일 개정이후 15년이 지난 지금까지 유지되고 있다. 면허세의 세율은 1종 내지 5종으로 나누어진 종별 구분에 따라 다르며, 또한 대도시, 기타 시, 군 별로 다르게 되어 있다. 따라서 면허세율은 면허 종별 및 자치단체 유형에 따라 최대 45,000원에서 최소 3,000원으로 차이가 난다.

면허세는 보통세이며, 도에서는 광역세인 도세이지만, 특별·광역시에서는 기초세인 자치구세이다. 2008년 결산기준으로 면허세수는 726억 11백만원으로 지방세수 45조 4,797억 32백만원의 0.16%를 차지하며 특별·광역시의 자치구세 2조 2,139억 79백만원의 1.79%, 도세 11조 8,009억 33백만원의 0.28%를 차지한다. 면허세 중 정기분은 3,468천건(71.1%), 558억 61백만원(72.1%)이며 수시분은 1,406천건(28.9%), 216억 68백만원(27.9%)이다.

외국의 등록·면허 관련 조세로 일본의 등록면허세, 미국의 자동차 등록세, 아일랜드의 자동차 등록세 등을 살펴보고 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다. 첫째, 일본의 등록면허세는 국세이지만 한국의 등록세와 면허세를 합쳐 놓은 것과 유사하다. 이중 개인의 상업 등기에 대한 등록면허세는 한국의 면허세와 유사한데, 정액세율로 되어 있어 지방세제 환경변화를 반영할 수 있도록 정액세율의 부담 수준의 재검토가 논의되고 있다. 둘째, 미국의 자동차 등록세는 종가세로 과세되는데 연도별 감가율을 적용하고 있다. 한국의 자동차 등록세와 달리 매년 과세되는 점에서 차이가 있다. 셋째, 아일랜드의 자동차 등록세는 취득시에 1회 과세한다는 점에서는 한국의 자동차 등록세와 유사하지만, 과세표준이 시장판매가격이고 배기량 또는 탄소배출량별로 구

간을 정해 과세한다는 점에서는 한국의 자동차세와 유사하다.

면허세의 문제점으로는 재원조달 역할의 미약, 정기분과세의 비효율성, 자치단체 유형별 차등과세로 세정비용 과다, 과세대상 분류체계 복잡 등을 들 수 있다. 면허세는 지방세목의 하나로 존치하고 있지만 지방세수에서 차지하는 비중이 너무 낮아 재원조달 역할이 지극히 미약하다. 2008년 결산기준으로 면허세는 지방세의 0.16%를 차지한다. 자치구의 면허세수는 자치구세의 1.79%를 차지하며, 도의 면허세수는 도세의 0.28%를 차지한다. 이와같이 면허세의 세수신장성이 낮고 재원조달 역할이 미약한 주요 원인으로는 정액세율구조, 자동차 등록에 대한 면허세 폐지, 장기간 세율 미 개정 등이 있다.

면허세의 정기분 과세는 세수에 비해 비용이 과다하게 발생하고 있어 세정의 비효율성을 야기하고 있다. 정기분 과세를 위해 매년 면허기관의 과세자료 취합, 세무서 폐업자료 대조 등 행정력 과다 소요되고 있음에도 세수입은 미미하다. 또한 정기분 과세는 과다한 민원발생의 요인을 제공하고 있다.

면허세의 대도시, 기타 시, 군별로 세율을 달리 적용하는 차등 세율구조는 세제를 복잡하게 하고 특히 시군 통합지역의 경우에는 종전 군지역은 시와 차별하여 과세하게 되어 있어 일선 행정기관의 세정에 어려움을 초래하고 있다.

면허세의 과세대상을 살펴보면 총 684종 중 동일 면허에 대해 규모별로 1종부터 4종까지 분류하고 차등 과세하는 358종(제1유형)과 성격별로 1종부터 5종까지 분류하고 차등 과세하는 326종(제2유형)이 있다. 사실상 과세대상 간에 성격 상 특별한 차이를 발견하기 어려움에도 과세대상을 인위적으로 분류하여 서로 다른 세율을 적용하고 있어 이와 관련하여 민원이 발생할 경우에 대응에 어려움이 있다.

면허세제 개선의 기본방향은 다음과 같다. 첫째, 등록면허세의 구성 요소인 등록분과 면허분의 이질적 성격을 조화를 도모한다. 이질적 성질 중에서 가장 차이가 큰 정기분 면허세의 폐지를 검토한다. 둘째, 면허세제를 간소화한다. 우선 자치단체 유형별로 차등 과세하고 있는 면허세의 세율구조를 납세의무자가 이해하기 쉽고 세무행정이 효율적으로 운영되도록 간소화한다. 또한 과세대상의 종별 구분을 통합을 통해 간소화한다. 넷째, 1994년 이후 장기간 조정되지 않고 있는 면허세의 세율을 현실화한다.

이러한 개선방향 하에서 정기분 폐지 여부, 간소화의 정도, 현실화의 정도 등에 대한 지방자치단체 세무공무원의 인식을 파악하고 이를 반영하기 위하여 지방자치단체 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 전국의 246개 지방자치단체의 면허세 담당자와 담당 계장을 대상으로 실시한 설문조사의 결과를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 정기분 폐지 및 수시분 세율 인상. 면허세 정기분의 폐지가 필요하다는 응답자가 75.3%이며, 필요하다고 응답한 사람 중 92.5%가 세수감소를 방지하기 위하여 수시분의 세율 인상이 필요하다고 응답하였다. 현행 세율을 100으로 보았을 때 세율 인상율은 180이상이 되어야 한다는 응답자가 72.8%를 차지하였다.

둘째, 대도시·시·군 차등세율 간소화. 대도시·시·군 차등세율 간소화에 63.2%가 간소화가 필요하다고 응답하였으며, 필요하다고 응답한 사람 중 48.9%가 시와 군에 대하여 동일한 세율을 적용하되 시에 적용하는 세율을 군에도 적용하라는 응답이 58.2%를 차지하였다.

셋째, 규모에 따른 차등세율 간소화. 규모에 따라 4개 종으로 나누어 차등세율을 적용하는 것에 대하여 간소화가 필요하다는 응답이 70.0%이며, 필요하다고 응답한 사람 중 41.8%가 3개 종으로 간소화하는 방안이 적합하다고 응답하였다. 3개 종으로 간소화하는 방안 중 3종과 4종을 합치는 방안을 선택한 사람이 64.5%이며, 동일한 세율을 적용하되 세부담이 큰 쪽인 3종의 세율을 적용하여야 한다고 응답한 사람이 50.7%로 나타났다.

넷째, 성격에 따른 차등세율 간소화. 성격에 따라 5개 종으로 나누어 차등세율을 적용하는 것에 대해 간소화가 필요하다는 응답이 68.1%이며, 필요하다고 응답한 사람 중 46.2%가 3개 종으로 간소화하는 방안이 적합하다고 응답하였다. 3개 종으로 간소화하는 방안 중 2종과 3종, 4종과 5종을 합치는 방안을 선택한 사람이 33.3%이다. 또한 동일한 세율을 적용하되 세부담이 큰 쪽인 2종과 4종의 세율을 적용하여야 한다고 응답한 사람이 44.8%이다. 다만, 이 경우 평균값을 적용해야 한다는 응답도 43.7%로 나타났다.

다섯째, 면허세율 현실화. 장기간 유지되고 있는 면허세율의 현실화가 필요하다는 응답이 73.9%로 나타났다. 현행 세율을 100으로 보았을 때 적정 현실화율을 140

~ 179라는 응답이 30.8%로 나타났으며, 응답자 중 세율 현실화율을 180 이상으로 응답한 비율은 53.2%이며, 140 이상으로 응답한 비율은 84.0%이다.

개선 방안은 납세자 세부담의 증가 정도에 따라 세부담의 증가가 크지 않은 방안을 단기방안으로 제시하고 세부담의 증가가 클 것으로 예상되는 방안을 중장기 방안으로 제시하였다. 첫째, 단기방안은 대도시·시·군간 차등세율 간소화, 규모별 차등세율 간소화, 성격별 차등세율 간소화 방안이다. 둘째, 중기 방안은 정기분을 폐지하고 정기분 폐지로 인한 세수감소를 최소화하기 위하여 적정 세율을 산정하여 인상하는 방안이다. 셋째, 장기 방안은 장기간 유지되고 있는 면허세율을 물가상승을 등을 고려하여 현실화하는 방안이다.

제2절 정책건의

등록면허세 중 등록분과 면허분의 조화, 세제 간소화, 세율 현실화를 위해 다음과 같이 면허세제를 개선할 것을 제안한다. 개선방안은 개별적으로 실시할 수도 있고 동시에 실시할 수도 있는 데, 우선 개별적으로 실시할 면허세제 개선방안을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대도시·시·군간 차등세율 간소화를 위해 시와 군에 대하여 동일한 세율을 적용하되 시에 적용하는 세율을 군에도 적용하도록 면허세율 구조를 개편한다.

둘째, 규모에 따라 4개 종으로 나누어 차등세율을 적용하는 것에 대하여 3종과 4종을 합쳐 동일한 세율을 적용하되 3종의 세율을 적용하도록 세율구조를 개편한다.

셋째, 성격에 따라 5개 유형으로 차등적으로 적용하던 세율을 2종과 3종을 합치고 또한 4종과 5종을 합쳐 동일한 세율을 적용하도록 세율구조를 개편하며, 2종에 적용되는 세율을 3종에 적용하게 되며, 4종에 적용되는 세율을 5종에 적용하도록 면허세율 구조를 개편한다.

넷째, 정기분을 폐지하되 세수감소를 방지하기 위하여 현재보다 1.8배 이상 3.6배 이내의 세율을 인상한다.

다음으로 종합적 개선방안에서 대도시·시·군 간 차등세율구조, 규모·성격 별 차등세율구조를 동시에 개선하는 세율구조 개편안을 다음과 같다.

첫째, 시와 군을 차별하지 않고 동일한 세율을 적용하되, 시에 적용하던 세율을 군에도 적용하도록 한다.

둘째, 규모·성격 별로 5개 종으로 구분하여 차등과세 하던 것을 3개 종으로 간소화하되 제2종과 3종을 통합하고 제4종과 5종을 통합하며 세율은 높은 쪽을 세율을 적용한다.

이러한 방안이다 정기분은 폐지하고 수시분만 과세하되 세수가 감소하지 않도록 수시분 세율을 인상하는 방안을 동시에 추진하는 방안을 제시하였다. 정기분 폐지로 인한 세수감소를 보전하기 위해서는 면허세율인상이 불가피하다. 정기분 폐지에 따른 세율인상 폭은 현행 세율구조를 유지하는 경우에는 3.6배이지만 간소화를 동시에 진행한 경우에는 3.0배정도로 상대적으로 인상 폭이 작다.

다만, 세율인상은 조세저항을 초래하므로 간소화, 정기분 폐지 등과 동시에 상대적으로 세율 인상폭을 작게 추진하면서 세수 감소를 수용할 것인지 아니면 세수감소가 발생하지 않도록 세율 인상폭을 크게 추진할 것인지 지에는 정책적 판단이 요구된다. 그러나 면허세는 상대적으로 다른 세목에 비해 세수규모가 적은 편이므로 면허세수 감소는 지방세수 감소에 크게 영향을 미치지 않는다. 따라서 차등세율 간소화와 정기분 폐지를 추진하되 수시분의 세율인상폭은 1.4배~2.0배이내로 하여 어느 정도의 세수감소는 수용하고 추후 점진적으로 면허세의 세율인상을 추진하는 것이 바람직하다.

【참고문헌】

- 국중호(2009), 「주요국의 조세제도 -일본편」, 한국조세연구원.
- 권강웅·권태형(2010), 「지방세법 해설」, 광교이텍스.
- 김동건(2001), 「현대 재정학」, 박영사.
- 이영 외 3인(2008), 「Rosen의 재정학」, 교보문고.
- 이영희·김대영(2006), 「광역과 기초자치단체간 세원배분방안」, 한국지방행정연구원.
- 이영희·김대영(2009), 「재정분권과 지방소비·소득세」, 박영사.
- 이인실 외 3인(2009), 「재정학과 공공정책」, 시그마프레스.
- 이종인·김정호(2010), “면허세의 문제점과 개선방안”, 「2010 연구발표과제 모음집」, 지방세발전포럼.
- 장근호(2009), 「주요국의 조세제도 - 미국편」, 한국조세연구원.
- 재정경제부(2001), 「정부 재정통계 편람」.
- 행정자치부, 「지방세정연감」, 각년도.
- 행정자치부, 「지방재정연감」, 각년도.
- 神野直彦·金子勝(2001), 地方に税源を, 東洋經濟.
- 持田信樹(2004), 「地方分權の財政學」, 東京大學出版會.
- Laurent Corthay(2009), “Local Taxes, Regulations, and the Business Environment: Finding the right balance”, 「Investment Climate in Practice」, No5.

【부록】 「면허세제 개선방안」 의견조사

안녕하십니까?

행정안전부 지방세운영과에서는 면허세제 개선을 위해 자치단체의 면허세 담당자 여러분의 의견을 조사하고 이를 제도 개선에 반영하고자 합니다.

면허세의 세율은 1994. 12. 22. 개정 이후 경제적 환경 변화와 지방재정 여건 변화에도 불구하고 현재까지 그대로 유지되고 있습니다. 또한 과세대상이 되는 면허의 종별 구분도 2000년 12월 29일 이후 수차례 소폭의 개정이 있었으나 큰 골격은 현재까지 유지되고 있습니다.

경제적 환경 변화와 지방재정 여건 변화를 반영하여 면허세제를 개선할 필요가 있습니다. 면허세제 개선을 위하여 귀하의 고견을 부탁드립니다.

응답내용은 통계법 제13조(비밀보호)에 의거하여 비밀이 보장되며, 통계목적 이외에는 사용되지 않을 것입니다.

대단히 감사합니다.

2010년 6월 11일

연락처 한국지방행정연구원 지방세제연구센터 김 대 영

02)3488-7332, e-mail: k840824@hanmail.net

◆ 기본사항 조사입니다. 자치단체명을 적고 해당 () 안에 ○ 표시 해 주십시오.

1. 자치단체명: _____

2. 귀하의 직급

- ① 9급() ② 8급() ③ 7급() ④ 6급() ⑤ 5급이상()

3. 면허세 업무를 담당하신 경력

- ① 1년 미만()
 ② 1년 이상 ~ 2년 미만()
 ③ 2년 이상 ~ 3년 미만()
 ④ 3년 이상 ~ 5년 미만()
 ⑤ 5년 이상 ~ 8년 미만()
 ⑥ 8년 이상 ()

◆ 면허세제 개편 관련 의견조사

1. 면허세 정기분의 정비와 관련된 질문입니다

면허세는 면허의 유효기간이 1년 이내인 경우에 과세하는 수시분과 면허의 유효기간이 정하여져 있지 않거나, 1년을 초과하는 경우에 매년 1월(1월 16일-31일)에 과세하는 정기분으로 나누어져 있습니다(표 1) 참조.

■ 표 1. 면허세의 구성 ■

(단위: 천건, 백만원)

합 계		정기분		수시분	
건수	세액	건수	세액	건수	세액
4,874	77,530	3,468	55,861	1,406	21,668
100.0	100.0	71.1	72.1	28.9	27.9

I. 정기분의 폐지가 필요하다는 견해에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 필요 ② 필요 ③ 불 필요 ④ 매우 불 필요

※ ①번과 ②번을 선택하신 분은 질문 1-1)에 응답하여 주십시오.

I-1) 면허세 정기분을 폐지하고 수시분으로 전환하여 면허 취득시 1회 납부로 완료하는 방안입니다. 이 경우 면허세수 감소를 방지하기 위하여 세율의 인상이 필요하다는 견해에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 필요 ② 필요 ③ 불 필요 ④ 매우 불 필요

※ ①번과 ②번을 선택하신 분은 질문 1-2)에 응답하여 주십시오.

I-2) 정기분 폐지에 따른 면허세수 감소를 방지하기 위하여 면허세율의 인상이 필요하다면 현행 세율을 100으로 보았을 때 인상율은 어느 정도가 적절하다고 생각하십니까{정기분은 금액기준으로 수시분의 2.58배에 해당되므로 세수감소를 방지하기 위해서는 현행 세율을 2.58배이상으로 인상할 필요가 있습니다 (<표 1> 참조)?}

- ① 100~139 ② 140~179 ③ 180~219 ④ 220~259 ⑤ 260이상

2. 면허세 대도시·시·군 간 차등 세율구조 간소화와 관련된 질문입니다.

면허세는 대도시, 시, 군의 유형별로 세율을 차등 적용하고 있습니다. 일반시를 100으로 했을 경우 제1종은 150.0(대도시)~60.0(군), 제2종은 160.0(대도시)~53.3(군), 제3종은 180.0(대도시)~53.3(군), 제4종은 180.0(대도시)~60.0(군), 제5종은 240.0(대도시)~60.0(군)으로 종별에 따라 편차가 크게 나타납니다(<표 2> 참조).

▮ 표 2. 면허세율 구조: 유형별 ▮

구 분	대도시	기타 시	군
제1종	45,000원(150.0)	30,000원(100.0)	18,000원(60.0)
제2종	36,000원(160.0)	22,500원(100.0)	12,000원(53.3)
제3종	27,000원(180.0)	15,000원(100.0)	8,000원(53.3)
제4종	18,000원(180.0)	10,000원(100.0)	6,000원(60.0)
제5종	12,000원(240.0)	5,000원(100.0)	3,000원(60.0)
평 균	138,000원(167.3)	82,500원(100.0)	47,000원(57.0)

주: 대도시는 인구 50만 이상 시 및 자치구가 아닌 구가 설치된 시를 의미한다.

II) 면허 종별에 대하여 대도시, 시, 군별로 구분하여 다른 세율을 적용하는 현행 세율구조를 간소화할 필요가 있다는 견해에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 필요 ② 필요 ③ 불 필요 ④ 매우 불 필요

※ ①번과 ②번을 선택하신 분은 질문 II-1)에 응답하여 주십시오.

II-1) 대도시, 시, 군으로 구분하여 차등 과세하는 현행 세율구조를 간소화할 경우에 어느 방안이 적정하다고 생각하십니까?

- ① 대도시, 시, 군(3개) ⇒ 대도시+시, 군(2개)
 ② 대도시, 시, 군(3개) ⇒ 대도시, 시+군(2개)
 ③ 대도시, 시, 군(3개) ⇒ 대도시+시+군(1개)

※ ①번을 선택하신 분은 질문 II-2)에 응답하여 주십시오.

②번을 선택하신 분은 질문 II-3)에 응답하여 주십시오.

③번을 선택하신 분은 질문 II-4)에 응답하여 주십시오.

II-2) 대도시와 시에 동일한 세율을 적용한다면 어느 쪽을 기준으로 세율을 적용하는 것이 적정하다고 생각하십니까?

- ① 대도시 ② 시 ③ 평균 값

II-3) 시와 군에 동일한 세율을 적용한다면 어느 쪽을 기준으로 세율을 적용하는 것이 적정하다고 생각하십니까?

- ① 시 ② 군 ③ 평균 값

II-4) 대도시, 시, 군 모두에 동일한 세율을 적용한다면 어느 쪽을 기준으로 세율을 적용하는 것이 적정하다고 생각하십니까?

- ① 대도시 ② 시 ③ 군 ④ 평균 값

3. 면허세의 종별 세율구조 간소화와 관련된 질문입니다.

면허세는 과세대상별로 1종부터 5종으로 구분한 후 유형별로 세율을 차등적용하고 있습니다. 제3종을 100으로 했을 경우 대도시는 166.6(제1종)~44.4(제5종), 시는 200.0(제1종)~33.3(제5종), 군은 225.0(제1종)~37.5(제5종)입니다. 이와 같이 대도시, 시, 군에 따라 면허종별에 따른 세율의 편차가 크게 나타납니다(표 3) 참조.

표 3. 면허세율구조: 유형별

구 분	대도시	기타 시	군	합 계
제1종	45,000원(166.6)	30,000원(200.0)	18,000원(225.0)	93,000원(186.0)
제2종	36,000원(133.3)	22,500원(150.0)	12,000원(150.0)	70,500원(141.0)
제3종	27,000원(100.0)	15,000원(100.0)	8,000원(100.0)	50,000원(100.0)
제4종	18,000원(66.7)	10,000원(66.7)	6,000원(75.0)	34,000원(68.0)
제5종	12,000원(44.4)	5,000원(33.3)	3,000원(37.5)	20,000원(40.0)

주: 대도시는 인구 50만 이상 시 및 자치구가 아닌 구가 설치된 시를 의미한다.

면허세의 과세대상을 살펴보면 총 684종 중 동일 면허에 대해 규모별로 1종부터 4종까지 분류하고 차등 과세하는 358종(제1유형)과 성격별로 1종부터 5종까지 분류하고 차등과세하는 326종(제2유형)이 있습니다(표 4) 참고).

표 4. 면허세 종별 현황(2009년 12월 14일 개정)

(단위: 종, %)

구 분		1종	2종	3종	4종	5종	합 계
제1유형	공통1	86	86	86	86	—	344
	공통2	3	3	3	—	—	9
	공통3	—	1	1	1	—	3
	공통4	—	—	1	1	—	2
제2유형	개별	87	48	97	65	29	326
합 계	합 계	176 (25.8)	138 (20.1)	188 (27.4)	153 (22.4)	29 (4.3)	684 (100)

주: 1) 공통1은 1종-4종에 공통적으로 적용되는 면허이며, 공통2는 1종-3종에 해당하는 면허이다. 공통3은 2종-4종에 공통적으로 적용되는 면허이며, 공통4는 3종과 4종에 공통적으로 적용되는 면허이다.

2) 면허세 과세대상 중 제1유형에 속하는 358종의 규모별 기준은 종업원 수, 연면적을 기준으로 차등하여 과세하는 것이 대부분이다. 또한 대부분의 면허에 있어서 제1종에 적용되는 종업원 수의 상한은 100명, 연면적은 1,000㎡인 경우가 주종을 이루고 있다.

3-1. 면허세 종별 차등 세율구조 간소화와 관련된 질문입니다(제1유형)

Ⅲ) 면허를 규모에 따라 1종부터 4종까지 4가지로 구분하여 세율을 차등적으로 적용하는 현행 세율구조(제1유형)를 간소화할 필요가 있다는 견해에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 필요 ② 필요 ③ 불 필요 ④ 매우 불 필요

※ ①번과 ②번을 선택하신 분은 질문 Ⅲ-1)에 응답하여 주십시오.

Ⅲ-1) 면허를 규모에 따라 다른 세율을 적용하는 현행 세율구조(제1유형)를 간소화한다면 현행 4개 종을 몇 개의 종으로 간소화하는 것이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 3개 종 ② 2개 종 ③ 1개 종(모든 종을 1개로 통합)

※ ①번을 선택하신 분은 질문 Ⅲ-2), Ⅲ-2-1)에 응답하여 주십시오.

※ ②번을 선택하신 분은 질문 Ⅲ-3), Ⅲ-3-1)에 응답하여 주십시오.

※ ③번을 선택하신 분은 질문 Ⅲ-4)에 응답하여 주십시오.

Ⅲ-2) 면허를 규모에 따라 다른 세율을 적용하는 현행 세율구조(제1유형)를 현행 4개 종에서 3개 종으로 간소화한다면 어느 방안이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 제1종, 제2종, 제3종+제4종(3개)
- ② 제1종, 제2종+제3종, 제4종(3개)
- ③ 제1종+제2종, 제3종, 제4종(3개)

Ⅲ-2-1) 분류 간소화에 따라 통합된 종에 동일한 세율을 적용한다면 어느 쪽의 세율을 적용하는 것이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 세부담이 큰 쪽 ② 세부담이 작은 쪽 ③ 평균 값

Ⅲ-3) 면허를 규모에 따라 다른 세율을 적용하는 현행 세율구조(제1유형)를 현행 4개 중에서 2개 종으로 간소화한다면 어느 방안이 적정하다고 생각하십니까?

- ① 제1종, 제2종+제3종+제4종(2개)
- ② 제1종+제2종, 제3종+제4종(2개)
- ③ 제1종+제2종+제3종, 제4종(2개)

Ⅲ-3-1) 분류 간소화에 따라 통합된 종에 동일한 세율을 적용한다면 어느 쪽의 세율을 적용하는 것이 적정하다고 생각하십니까?

- ① 세부담이 큰 쪽 ② 세부담이 작은 쪽 ③ 평균 값

Ⅲ-4) 분류 간소화에 따라 4개 종을 1개 종으로 통합할 경우, 통합된 종에 동일한 세율을 적용한다면 어느 쪽의 세율을 적용하는 것이 적정하다고 생각하십니까?

- ① 세부담이 큰 쪽 ② 세부담이 작은 쪽 ③ 평균 값

3-2. 면허세 종별 차등 세율구조 간소화와 관련된 질문입니다(제2유형)

Ⅳ) 면허를 성격에 따라 5종으로 구분하여 세율을 차등적으로 적용하는 현행 세율구조(제2유형)를 간소화할 필요가 있다는 견해에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 필요 ② 필요 ③ 불 필요 ④ 매우 불 필요

※ ①번과 ②번을 선택하신 분은 질문 Ⅳ-1)에 응답하여 주십시오.

Ⅳ-1) 면허를 성격에 따라 다른 세율을 적용하는 현행 세율구조(제1유형)를 간소화한다면 현행 5개 종을 몇 개의 종으로 간소화하는 것이 적정하다고 생각하십니까?

- ① 4개 종 ② 3개 종 ③ 2개 종 ④ 1개 종(모든 유형을 1개로 통합)

※ ①번을 선택하신 분은 질문 Ⅳ-2), Ⅳ-2-1)에 응답하여 주십시오.

- ※ ②번을 선택하신 분은 질문 IV-3), IV-3-1)에 응답하여 주십시오.
- ※ ③번을 선택하신 분은 질문 IV-4), IV-4-1)에 응답하여 주십시오.
- ※ ④번을 선택하신 분은 질문 IV-5)에 응답하여 주십시오.

IV-2) 면허를 성격에 따라 다른 세율을 적용하는 현행 세율구조(제2유형)를 현행 5개 중에서 4개 종으로 간소화한다면 어느 방안이 적정하다고 생각하십니까?

- ① 제1종, 제2종, 제3종, 제4종+제5종(4개)
- ② 제1종, 제2종, 제3종+제4종, 제5종(4개)
- ③ 제1종, 제2종+제3종, 제4종, 제5종(4개)
- ④ 제1종+제2종, 제3종, 제4종, 제5종(4개)

IV-2-1) 분류 간소화에 따라 통합된 종에 동일한 세율을 적용한다면 어느 쪽의 세율을 적용하는 것이 적정하다고 생각하십니까?

- ① 세부담이 큰 쪽 ② 세부담이 작은 쪽 ③ 평균 값

IV-3) 면허를 성격에 따라 다른 세율을 적용하는 현행 세율구조(제2유형)를 현행 5개 중에서 3개 종으로 간소화한다면 어느 방안이 적정하다고 생각하십니까?

- ① 제1종, 제2종, 제3종+제4종+제5종(3개)
- ② 제1종, 제2종+제3종+제4종, 제5종(3개)
- ③ 제1종+제2종+제3종, 제4종, 제5종(3개)
- ④ 제1종, 제2종+제3종, 제4종+제5종(3개)
- ⑤ 제1종+제2종, 제3종, 제4종+제5종(3개)
- ⑥ 제1종+제2종, 제3종+제4종, 제5종(3개)

IV-3-1) 분류 간소화에 따라 통합된 종에 동일한 세율을 적용한다면 어느 쪽의 세율을 적용하는 것이 적정하다고 생각하십니까?

- ① 세부담이 큰 쪽 ② 세부담이 작은 쪽 ③ 평균 값

IV-4) 면허를 성격에 따라 다른 세율을 적용하는 현행 세율구조(제2유형)를 현행 5개 중에서 2개 종으로 간소화한다면 어느 방안이 적정하다고 생각하십니까?

- ① 제1종, 제2종+제3종+제4종+제5종(2개)
- ② 제1종+제2종+제3종+제4종, 제5종(2개)
- ③ 제1종+제2종, 제3종+제4종+제5종(2개)
- ④ 제1종+제2종+제3종, 제4종+제5종(2개)

IV-4-1) 분류 간소화에 따라 통합된 종에 동일한 세율을 적용한다면 어느 쪽의 세율을 적용하는 것이 적정하다고 생각하십니까?

- ① 세부담이 큰 쪽 ② 세부담이 작은 쪽 ③ 평균 값

IV-5) 면허를 성격에 따라 다른 세율을 적용하는 현행 세율구조(제2유형)를 현행 5개 중에서 1개 종으로 간소화하여 동일한 세율을 적용한다면 어느 쪽의 세율을 적용하는 것이 적정하다고 생각하십니까?

- ① 세부담이 큰 쪽 ② 세부담이 적은 쪽 ③ 평균 값

4. 면허세 세율 현실화와 관련된 질문입니다.

현행 면허세율은 1994년 12월 22일 개정 이후 현재까지 유지되고 있어 경제성장 및 물가상승 등 경제여건의 변화를 반영하지 못하고 있습니다. 참고로 1994년을 100으로 보았을 때 1994년부터 2008년까지 GNP 디플레이터는 148.6, 소비자 물가지수는 164.1, 1인당 명목 GNI는 271.1, 명목 GDP는 292.6으로 성장하였습니다(표 6)참조). 또한 지방세는 343.7로 성장하였습니다. 이에 비해 면허세는 42.5로 오히려 세수 규모가 축소되었습니다.

표 6. 주요 경제지표 변화

년도	GDP 디플레이터	소비자 물가지수	1인당 명목GNI (만원)	명목GDP (10억원)	지방세 (억원)	면허세 (억원)
1994	100.0	100.0	782 (100.0)	349,973 (100.0)	132,309 (100.0)	1,825 (100.0)
2000	123.1	126.9	1,277 (163.3)	603,236 (172.4)	206,006 (155.7)	2,600 (142.5)
2005	141.9	149.7	1,796 (229.7)	865,241 (247.2)	359,774 (271.9)	766 (42.0)
2008	148.6	164.1	2,120 (271.1)	1,023,938 (292.6)	454,797 (343.7)	775 (42.5)

V) 현행 면허세율을 현실화할 필요가 있다는 견해에 대하여 어떻게 생각하십니까?


- ① 매우 필요 ② 필요 ③ 불 필요 ④ 매우 불 필요

※ ①번과 ②번을 선택하신 분은 질문 V-1)에 응답하여 주십시오.

V-1) 경제여건의 변화를 고려할 때 면허세율 현실화가 필요하다면 어느 정도가 적절하다고 생각하십니까(현행 세율을 100으로 보았을 경우)?

- ① 100 ~ 139 ② 140 ~ 179 ③ 180 ~ 219 ④ 220 ~ 259
⑤ 260 이상

- ◆ 상기 내용 이외에 면허세의 문제점, 개선방안 등과 관련된 평소 귀하의 의견이 있으시면 다음 칸에 구체적으로 기입해 주십시오(별지 사용 가능).



- 귀하의 설문조사 참여에 깊은 감사를 드립니다. -

【Abstract】

This report suggests policy implications on how to reform local tax policies in response to changing economic circumstances. Under this topic, 4 chapters will be presented as; ‘Reform of the Local Motor Fuel Tax’, ‘Conversion of Environmental Charges into Local Environmental Tax’, ‘Reform of the Tobacco Consumption Tax’, and ‘Reform of the License Tax’.

‘Reform of the Local Motor Fuel Tax’

‘The Transportation Energy Environment Tax(TEE)’, which is the transportation tax of Korea, is a sunset tax being converted to individual consumption tax at the end of 2012. Since the local motor fuel tax is a surtax of the TEE tax, a strategic planning for local motor fuel tax policy is required in preparation of environment friendly tax reforms and the conversion of the TEE tax to the individual consumption tax. The operation of local motor fuel tax deviated from its initial policy goal to replenish the tax revenue losses of local governments from reduced vehicle related local tax revenues, due to the limited use of the local motor fuel tax revenue being used to subsidize fuel taxes for the transportation industry. Therefore, this study suggests the following changes in the local motor fuel tax. In the short run, the fixed amount compensation for the motor vehicle related taxes cuts should be increased as a percentage of the motor vehicle tax revenue and the fuel tax subsidy should be financed by the central government subsidy, instead by the local motor fuel tax revenue. In the long run, the local motor fuel tax must be converted from a surtax of transportation tax to an independent local energy tax.

‘Conversion of Environmental Charges into Local Environmental Tax’

This study examines how to spinoff a set of environmental charges to local tax, out of the total of 22. The selection criteria of the environmental charges candidates to be converted to local tax were based on the locality and revenue sufficiency. This study concludes that the conversion of environmental charges to local tax should be done by extending the tax subjects of the existing Regional Resource & Facility Tax rather than implementing a new tax. In particular, this study suggested to empower articles of the regional resources & facilities tax to tax on general air pollution emissions, excluding CO₂ emissions due to considerations on the possible introduction of Carbon Tax in the future.

‘Reform of the Tobacco Consumption Tax’

The tobacco consumption tax in Korea has an important role in local governments as a main source of local tax revenue. Despite of the importance as a main revenue source for local governments, the tobacco consumption tax, as an excise duty, is not properly supporting the local government finance since the tax rate has not changed in the past 5 years when the price of tobacco inflated over the same period of time. A tax reform is necessary to restore its initial policy purposes to discourage tobacco consumption, ensure tax burden equality, and to ensure stable revenue source for local governments. This study examines 3 scenarios of ‘continuation of the excise duty system’, ‘inflation indexation or conversion to an ad valorem tax’, and ‘mixture of excise duty and ad valorem tax’. Among these scenarios, maintaining excise duty is suggested. A conversion to ‘mixture of excise duty and ad valorem tax’ can be recommended in order to solve regressive components of the tobacco consumption tax.

‘Reform of the License Tax’

This study examines whether the license tax is eligible for local tax in emphasis to its characteristics as a legitimate local government revenue source. Case studies of oversea license tax policies suggest implications on reforming the Korean license tax system. Surveys conducted to local government officials in charge of license tax suggest that the current problems of the license tax are ‘poor function as a revenue source’, ‘administrative inefficiencies in periodical tax imposition’, ‘high tax administration cost due to various tax rates by business size’, and ‘the complexity in tax object classifications’. This study recommended followings. First, unify the license tax rates among cities(shi) and counties(gun). Second, merge type 3 and 4 in ‘the tax rate differences by business sizes’. Forth, merge type 2 with 3, and type 4 with 5 in ‘the tax rates differences by license type classifications’.

환경변화에 대응한 지방세제 개편

발행일 : 2010년 12월 31일

발행인 : 한 표 환

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel : 02)3488-7300

판매처: 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : (주)현대애드컴

Tel. 02)2275-8125

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-345-9

