

자동차 관련 세제의 개편 방향

이두환 · 현대경제사회연구원 선임연구위원

성장시대의 마감과 가속되는 시장 개방으로 인하여 자동차 관련 세제의 개편 여부가 주목을 받고 있다. 통상 협상에서 누진세체계와 차등 과세의 개편 요구는 그치지 않을 뿐만 아니라, 자동차 세제는 내수 억제를 주도하는 대표적인 정책으로 간주되고 있다. 복잡다기한 조세 구조와 취약한 기능, 배기량 기준의 한계 등은 비판을 받고 있는 주요 항목들이다. 새로운 세제는 중복 세목의 통폐합을 통한 단순화, 공해와 교통 문제의 대처, 세 부담의 형평성 보장 등으로 경쟁국에 비하여 불리한 요소를 제거함으로써, 자동차 산업의 경쟁력을 강화하고 통상 마찰을 피하는 방향으로 개편되어야 할 것이다.

머리말

한미간 자동차 통상 협상의 결렬과 함께 자동차 관련 세제의 개편 향방에 관심이 모아지고 있다. 협상 결렬의 주요 원인 가운데 하나가 누진세체계, 배기량별 과세 기준, 다단계식 과세 구조 등 자동차 관련 세제의 변경에 관련된 사항이었다. 또한 국내 업계도 연초부터 내수가 침체를 거듭하자 특

소세, 자동차세, 등록세, 중과세 등 여러 가지 세목의 개편을 구체적으로 요구하였다. 복잡다기한 세목과 구조적인 불합리성 등에 대한 비판은 오래 전부터 있었지만, 계속적인 세율의 인상과 세목 신설로 인하여 자동차 관련 세는 신차 수요를 억제시키는 대표적인 정책으로 인식되고 있다. 이처럼 자동차 세제를 둘러싼 국내외 환경은 저성장과 시장 개방으로 인하여 종래

의 체제에 대한 개편을 강요하고 있다. 자동차 관련세가 수요 억제와 통상 마찰의 문제까지 일으키고 있는 점을 감안하면, 그 개편 방향은 사치적 소비 억제와 징수 편의 그리고 세수 전용을 허용하는 기능보다는 공해, 교통 혼잡 등 환경 문제에 대처하고 세 부담의 형평성을 보장하여 자동차 산업의 경쟁력을 강화하는 기틀을 마련할 수 있도록 하는 데서 찾아야 할 것이다.

자동차 관련세의 현황

자동차 관련세의 현황은 세목과 세수 측면에서 볼 수 있다. 현행 자동차 관련 세목의 수는 관세를 제외하면 모두 13 가지이다. 징수 주체별로 보면, 중앙정부가 징수하는 국세로는 특소세, 부가가치세, 교통세 등 간접세가 있고 지방세로는 취득세, 등록세, 면허세, 자동차세 등 직접세가 있다. 부가세 형태로 징수되는 세목은 농어촌특별세, 교육세가 있고, 조세는 아니지만 부담금 형태의 환경 개선 부담금, 도시철도채권, 교통범칙금 등도 있다. 징수 단계별로 보면, 구입 단계에서 특소세 등 세 종류, 등록 단계에서 등록세 등 네 종

류, 보유 단계에서 자동차세 등 세 종류 그리고 운행 단계에서 교통세 등 세 종류 등이다. 따라서 교통범칙금을 제외하더라도 의무적으로 부담해야 하는 조세 및 준조세는 모두 15 가지나 된다.

자동차 관련 조세 구조는 90년대 들어 자동차 보유 대수의 급증과 함께 세목의 추가, 징수 형태의 변경, 세율 인상이 지속되면서 더욱 복잡해졌다. 1994년에 신설된 농어촌특별세와 교통세, 1996년에 신설된 교육세 등이 새로이 추가된 세목이다. 또한 1989년에 도입된 배기량 기준으로 바뀐 특소세, 1991년부터 승용차, 1994년부터 지프차에 배기량 기준으로 적용되기 시작한 자동차세 등도 대표적인 징수 방식의 변경으로 꼽힐 수 있다. 유류 관련세의 인상도 계속되었다. 자동차세, 면허세, 공채 부담, 1가구 2차량 등록세 및 취득세 중과세 등에서도 세율 인상이 계속되었다. 특히, 지프차의 보급 급증과 함께 특소세, 자동차세 등 세율 인상이 두드러졌으며, 감면되는 혜택 부분도 없어질 예정이다.

자동차 관련세 가운데 순전히 세금 형태를 띠고 있는 13 개 항목에 대한 징수 금

〈표 1〉 자동차 세금 관련 지표의 추세

구분	1994	1995	1996	최근 추세
세수 규모(억 원)	93,040	108,726	134,179	증가
단계별 비중(%)				
구입	42.5	41.5	37.6	하락
보유	20.2	21.7	22.1	상승
이용	37.6	37.2	40.6	상승
자원별 비중(%)				
교통	41.2	41.3	42.0	정체
비교통	58.8	58.7	58.0	정체
조세 총액중 비중(%)	15.4	15.1	16.5	상승
자동차 등록 대수(천 대)	7,404	8,469	9,533	증가

자료: 한국자동차공업협회 관련 자료 종합.

액은 1996년 13조 4,719억 원으로 추계되고 있다. 이는 우리나라 총세수의 16.5%에 해당하는 규모이다. 여기에 부담금 형태의 부과금을 합하면 이 비중은 훨씬 높아진다. 세입 항목별로 보면, 교통세가 자동차 관련 세수의 31.3%를 차지하여 자동차 관련 세 수입을 주도하고 있다. 부가가치세(18.5%), 자동차세(16.1%), 교육세(11.4%), 특소세(10.5%) 등도 10% 이상을 차지할 정도로 높은 비중을 보이고 있다. 그러나 비교통 부문의 세금이 전체 세수의 68.7%를 차지하고 있어 자동차 관련세의 교통세로서의 성격은 약하다. 특히 교육, 농어촌 지원 등을 위한 재원이 전체 세수의 11.7%나 차지하고 있다. 과세 단

계별 추이를 보면, 올해 들어 이용세의 비중이 상승했지만 아직도 구입, 등록, 보유 등 보유와 관련된 세금의 비중이 59.4%에 이르고 있다. 그러나 이용 단계의 세금 비중이 높아진 것은 보유 세율의 인하에 따른 것은 아니고 유류세의 인상과 유류 사용량의 증가때문이다.

문제점

1) 구조와 기능의 비효율성

자동차 관련 조세의 문제점은 구조와 기능의 양면에서 파악될 수 있다. 구조적인 문제는 주로 과세체계의 복잡성과 관련

된 반면, 기능 상의 문제는 세수를 통하여 여러 가지 정책 목표를 달성하느냐의 여부와 관련되어 있다. 우선 구조적인 문제를 간추려보면 다음과 같다. 첫째, 조세체계가 복잡하다. 현행 체계는 국세와 지방세, 직접세와 간접세, 독립세와 부가세 그리고 공채 매입, 교통범칙금 등 준조세적인 부담금 등을 다양하게 포함하고 있다. 또한 세목의 수도 많으며 자동차의 구매, 등록, 보유 그리고 이용 단계에 분산되어 있다. 체계가 복잡하고 세목도 다기하여 결과적으로 세금에 다시 세금을 부과하는 다중 또는 중복 과세의 문제가 발생하고 있다. 부가가치세, 취득세, 등록세, 농어촌특별세, 교육세 등은 3중 내지 4중으로 부과되는 대표적인 다중 과세들이다. 그리고 취득세, 자동차세, 등록세 등은 자동차 소유권에 관한 것으로 명목만 달리한 중복 과세이다. 뿐만 아니라 이처럼 복잡한 조세 구조를 유지하는 데 따르는 행정 비용도 무시할 수 없다. 외국의 자동차 관련세와 비교하면 조세체계의 복잡성은 한층 더 뚜렷하게 드러난다. 미국은 3단계 4세목, 일본은 4단계 7세목, 독일은 3단계 4세목 등으로 세목은 비교적 단순하다. 우리의 경

우는 이들 국가보다 세목이 두 배 내지는 네 배나 많다. 둘째, 과중한 세 부담의 문제이다. 우리나라의 자동차 관련 세제는 세목이 많을 뿐만 아니라 부담도 다른 선진국이나 경쟁국에 비하여 훨씬 높은 수준이다. 세 부담이 어느 정도인지는 세수의 규모와 총조세 수입에서 차지하는 비중을 보면 분명해진다. 1996년 자동차 관련 세수가 총조세 수입에서 차지하는 비중은 16.5%로 추정되고 있다. 일본(9.5%), 미국(4%대), 구서독(8%대) 등에 비하여 현저하게 높다. 예를 들어, 1996년의 경우 공장도 가격 500만 원인 1,500 cc 소형 승용차에 대한 각국의 자동차 관련세의 부담을 비교하면, 구입하여 1년 동안 부담하는 세금은 우리나라가 약 300만 원으로서 미국의 7.4 배, 일본의 2.2 배 등 주요 선진국의 2 배 이상 수준에 이르고 있다. 이처럼 과중한 세 부담은 조세 항목의 과다와 높은 세율 등 구조 상의 문제때문이다. 셋째, 보유세 중심의 구조이다. 자동차 관련 세금 가운데 보유와 관련 세금이 전체 세수에서 차지하는 비중은 차종에 따라 다르나 평균하면 60% 정도에 이른다. 소형 승용차의 경우 보유 단계에서 부담하는 세

금의 비중은 한국의 경우 1996년 73.1% 까지 상승하고 있다. 27% 정도의 세금이 운행 단계에서 지출되므로 자동차 이용으로 인한 조세 부담은 상대적으로 크게 낮다. 그러나 외국의 경우는 보유세 비중이 일본 55.3%, 미국 54.3%, 독일 48.9% 등으로 이용에 따른 세 부담이 우리보다 20% 이상 높다. 세 부담도 낮지만 보유와 운행 부분의 부담이 각각 절반 정도로 균형을 이루고 있다.¹⁾ 자동차 관련세가 보유 중심의 구조로 형성된 것은 자동차 보급률이 낮은 시기에 자동차를 사치재로 간주한 데서 비롯된다. 보유 중심의 조세 구조가 갖는 맹점은 상대적으로 낮은 이용세 부담을 활용하여 자동차 이용에 대한 개인의 편익을 늘리고자 하는 점을 조정하지 못한 데 있다. 자동차 이용 조절의 실패는 곧 도로 파손, 교통 혼잡, 환경 오염 등 사회적 비용 증대를 야기하게 된다. 넷째, 세수의 비합리적 운용 문제이다. 자동차 관련 세수는 수많은 세목, 높은 세율, 급속히 늘어나는 자동차 보급 등으로 해마다 크게

증가하고 있다. 자동차 등록 대수의 증가율은 지난 1990년 이후 연평균 18.8% 증가했으나, 자동차 관련 세금은 26.0% 증가하였다. 그러나 자동차 관련 세수 가운데 교통 관련 시설의 확충에 직접 사용되는 부문은 42.0%에 불과하며, 나머지 58.0%는 일반 회계 및 지방 교육 양여금 관리 특별 회계 등 비교통 부문에 사용되고 있다. 이러한 현상은 교통 인프라에 대한 투자 재원으로서의 자동차 관련세의 기능이 취약하다는 것을 시사한다.

다음으로 조세의 기능상 정책 목표를 달성하지 못하는 문제를 간추리면 다음과 같다.²⁾ 첫째, 소득 재분배 효과는 사실상 없다는 점이다. 자동차 관련세는 차종이나 배기량에 따라 차등 과세됨으로써 소득 재분배 기능을 강조하고 있다. 등록세, 취득세, 자동차세, 교통세 등은 소득 재분배적인 성격이 강하다. 같은 승용차라 하더라도 자가용은 고율 과세, 영업용은 저율 과세되고 있다. 그러나 실제로 자동차의 보급 증가와 더불어 자동차 관련세의 역진성

1) 승용차 1.5 리터 공장도 가격 500만 원, 연간 2만 1,900 km 주행, 연비 리터당 15 km, 구입 후 1년간 사용 조건으로 산출.

2) 이하 이상영(1995. 4.18), "자동차 관련세의 문제점과 개편 방향", 「자동차 경제」 참조.

이 심화되고 있으며, 배기량별 누진 효과도 계속 약화될 것이라는 점이다. 가구 패널 조사를 이용하여 분석한 결과는 중간 소득층의 자동차 세 부담률이 높은 역 U자 형태를 보여주고 있다. 소득 계층별로 보아도 자동차 관련세의 비중 증가는 소비보다는 빨리 늘어나지만, 소득 증가보다는 느리다. 세목별로는 면허세, 교통세, 등록세, 자동차세 등이 역진적이고 정액세일수록 뚜렷하다. 따라서 자동차 보급이 중하위 소득층으로 확산될수록 현재의 조세 구조는 강한 역진성을 나타낼 것이며 결과적으로 소득 분배는 악화될 것이다. 둘째, 도로 사용 비용의 부담 측면에서도 승용차가 화물차, 버스 등에 비하여 상대적으로 과중하다. 이것은 자동차 관련세가 도로 사용 부담금으로서의 형평성을 적절히 반영하지 못하고 있다는 의미이다. 셋째, 교통 혼잡이나 공해 등에 대한 부담도 보유 중심의 과세 구조로 인하여 기능을 발휘하지 못한다. 또한 승용차에 집중 과세하고 있는 점이나 교통 목적 이외에 자동차 관련세를 사용하는 점 등은 외부불경제에 대한 효과적인 비용 부담을 저해하는 요인이다.

2) 배기량별 과세의 한계

배기량별 과세 구조는 자동차 통상 협상의 쟁점으로 부각되고 있는 문제이다. 1995년 미국과의 통상 협상에서 2.0 리터 이상 배기량의 승용차에 대하여 24.3% 내지 41.3%의 특소세와 자동차세 인하가 있었다. 그러나 2.0 리터 이상 배기량의 차량에 대하여 세율 단일화에 대한 미국의 요구는 중단되지 않았다. 올해 협상에서는 배기량별 과세 기준을 연비나 가격 기준으로의 변경을 요구했기 때문이다. 또한 누진세체계의 완화를 조속히 해줄 것을 요구했다. 이처럼 배기량별 과세 구조가 통상 분쟁의 핵심으로 떠오르고 있는 까닭은 국내에서 수입·판매되는 미국차가 차별 과세를 받고 있다고 인식하기 때문이다.

수입차에 대한 차별 과세가 객관적인 타당성을 가지려면 적어도 두 가지 면에서 증거가 있어야 한다. 첫째, 2.0 리터 이상 수입되는 차량이 국내에서는 제작되지 않는다는 사실이 있어야 한다. 그러나 과세 단계별로 국내 제작 차량이 존재하고 수입차와 동일하게 과세된다는 점에서 미국 수입차만 차별 과세된다고 볼 수 없다. 둘째,

〈표 2〉 차급별 연비의 국제 비교(1996)

(단위: km/l, 지수)

차급	소형			중소형			중형		
	한국	일본	미국	한국	일본	미국	한국	일본	미국
연비	13.5	15.9	16.7	11.6	13.3	13.3	10.2	11.5	11.6
지수	100	117.5	123.3	100	114.7	114.7	100	112.6	113.3

자료: "JATO Program," Jato Dyamics, 1996.⁴⁾

연비 면에서는 첫번째 기준처럼 차별 과세의 문제가 뚜렷하지는 않다. 대형 엔진에 고율의 자동차세를 부과하는 과세체계는 우리뿐만 아니라 일본, 독일, 이탈리아, 대만 등에서도 유지되고 있다. 미국도 배기량의 기준은 아니지만, 사치세와 휘발유 낭비세가 있다. 대형 엔진에 대하여 연료 절약이나 사치적 소비 억제를 목적으로 고율의 과세를 부과하는 것은 각국의 관례이고 과거의 GATT도 이를 인정했다.³⁾ 그러나 문제는 엔진 기술의 발달로 대형 엔진의 연비가 빠르게 개선되고 있다는 점이다. 동일한 크기의 엔진이라도 연비가 다

를 경우 차별적 과세로 주장할 수 있는 여지가 있기 때문이다. 미국은 기업 평균 연비 규제를 통하여 1975년 이래 연료 효율을 크게 향상시켜 왔다.

한국차와 미국차의 연비를 비교하면 〈표 2〉에서 보듯이 소형에서는 한국이 미국보다 소형에서는 23.3%, 중소형에서는 14.7%, 중형에서는 13.3% 뒤떨어지고 있다. 일본차보다도 각각 17.5%, 14.7%, 12.6% 뒤떨어지고 있다. 이처럼 연료 효율 면에서 한국차는 미국차나 일본차보다 불리하다는 것을 부인할 수 없다. 바꾸어 말하자면, 배기량별 과세 구조를 유지해야

3) 사치세는 차량 가격이 3만 2,000 달러를 넘는 경우 부과되는 보유세로 매년 차량 가격의 10%를 세금으로 납부함. 사치세의 과세 대상은 고가차인 유럽차가 41.2%(1992년)인 반면, 미국차는 2% 미만이었음. 휘발유 낭비세는 연비가 22.5 mpg 이하인 승용차에 대하여 대당 1,000 내지 7,000 달러를 납부하는 제도임. 유럽연합은 1994년 10월 유럽차가 사치세의 80%를 그리고 휘발유 낭비세의 부과 대상의 85% 이상이 유럽차임을 들어 이러한 두 세제가 차별적이라고 GATT에 제소했음. 그러나 GATT는 연료 절약과 사치적 소비를 억제하려는 물품세의 과세가 미국의 정책 목적에 기여하고 있다는 이유로 미국의 사치세와 휘발유 낭비세가 차별 과세가 아니라고 판정했음.

4) 미국에서의 시내 주행과 고속도로 주행 연비의 평균치임. 차종은 엑센트, 아스파이어, 메트로, 스위프트, 터셀(이상 소형), 엘란트라, 세피아, 에스콧, 니온, 새턴, 프리즘, 코로라, 센트라, 싸빅, 미라지, 프로티지, 임프러자, 에스탐(이상 중 소형), 쏘나타, 카발리에, 아지바, 그랜드에엠, 선파이어, 콘투어, 토러스, 미스틱, 스트라투스, 브리즈, 캠리, 알티마, 아코드, 마즈타626, 갈란트, 레가시(이상 중형)임.

하는 이유로 에너지 절약이나 환경 문제를 계속 주장하는 데 한계가 있다는 의미로 해석된다. 연료 효율은 앞으로 배기량 크기의 과세 기준을 대체할 정도로 중요한 기준으로 부각될 전망이기 때문에 더욱 그렇다. 특히 자동차 대중화가 급속히 진행되고 있는 우리나라의 경우 배기량 기준의 과세체제는 자동차 통상 협상을 궁지로 몰아갈 단서가 될 것으로 우려된다.

개편 방향

이상에서 살펴본 대로 자동차 관련세의 개편은 경쟁국에 비하여 불리한 과세 구조와 세목의 조정을 통하여 자동차 산업의 경쟁력을 강화시키는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 즉, 수요 억제, 교통 혼잡 그리고 통상 마찰을 야기할 소지가 있는 부분의 개혁으로 세 구조의 선진화를 기하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 조세 구조상의 개편과 세목의 단순화가 동시에 따라야 할 것이다.

먼저, 조세 구조는 현재의 보유 중심에서 이용 중심으로 개편되는 것이 바람직하다. 이용세가 보유세보다 사회적 효용이

우월하다는 논리적 근거는 이미 선진국에서도 타당성을 얻고 있다. 이용세 구조로의 개편시 주의해야 할 것은 현재의 과중한 보유세를 이용세로 전환하도록 해야 한다는 점이다. 이용세만을 증가시켜 보유세를 초과하도록 하는 개편은 자동차 관련세의 지나친 부담이라는 비판을 면치 못할 것이기 때문이다. 이를 실현하기 위한 방법은 현행의 보유 세목을 단순화·인하하는 대신, 보유세의 감소분을 보완할 수 있도록 이용세를 인상 조정하는 것이다.

세목의 단순화는 첫째, 취득세, 등록세, 면허세, 교육세 등의 통폐합을 통하여 이루어질 수 있다. 등록세는 자동차소유권공시제도에 의거, 자동차 소유권을 인정하는 의미이나 취득세와 성격이 중복된다. 면허세는 특정 자동차를 운행할 수 있는 권리를 설정하고 공부상에 등록하는 행정 행위에 관하여 부과되는 조세이며 지역별로 차등하여 정액 부과하고 있다. 비영업용 승용차에 대한 면허세는 폐지하는 것이 바람직할 것이다. 교육세도 구매 단계(자동차특별소비세, 교육세), 등록 단계(등록세, 교육세), 소유 단계(자동차세, 교육세), 운행 단계(유류특별소비세, 교육세) 등 여러

단계마다 각기 다른 명목으로 부과되지만 명분과 합리성 그리고 교육세체계의 복잡성 문제를 일으키고 있다. 하나로 통합하여 교육세 부과의 단순성을 확보하는 것이 바람직할 것이다. 둘째, 자동차세의 기준 변경과 인하 조정이다. 지난 1996년도 우리나라 자동차 관련 조세 수입 가운데 소유 단계 조세 수입은 22%에 해당하는 2조 9,776억 원이며, 이 가운데 자동차세가 73%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 또한 자동차를 재산으로 간주하면서도 과세 기준이 배기량별로 되어 있어 재산 과세의 공평 부과 정도가 약하다. 외국의 경우를 보더라도 미국은 전차종에 걸쳐 약 1만 7,000 원 정도로 우리의 800 cc 기준 8만 원에 거의 1/5 수준에 불과하며, 독일은 cc당 117 원 정도로 우리의 800 cc 이하급 차량에 대한 cc당 100 원과 비슷한 수준을 부과하고 있다. 따라서 자동차세를 단순화하기 위한 하나의 방안으로 자동차 가격을 기준으로 부과하고 세율도 낮추는 등 실질적인 재산 과세로 전환하는 것을 고려해볼 필요가 있다. 셋째, 특별소비세의 조정이다. 보유 관련 부문의 특별소비세는 부과 취지의 퇴색으로 점진적으로 인하 조정되

어야 할 것이다. 그러나 유류 사용에 대한 특별소비세, 교통, 환경 등의 문제 해결을 위하여 보유세의 감소분을 보완하는 방향으로의 단계적인 인상 조정은 불가피할 것이다. 보유 관련세의 통합으로 감소되는 세수가 상당 부분 이용세율의 인상을 통하여 보완될 수 있어야 세제 구조 전환의 취지를 살릴 수 있다.

요컨대, 보유 중심의 구조에서 이용 중심으로 구조를 개편하는 과정에서 키워드는 세목의 단순화와 교통 목적세의 증시이다. 중복 세목의 통합과 특수 목적의 사치세를 유지하여 전체 차량에 대한 수요 억제와 인상을 주거나 통상 마찰에 대한 벌미를 주지 않도록 해야 한다. 또한 고가 차량에 대한 중과세는 현재의 조세 구조가 소득 재분배 기능을 효과적으로 수행하지 못한다는 점에서 개선되어야 할 것이다. HRI