

# 주행세 도입 경위와 해설

심 영 택

행정자치부 세제과

## I. 머리말

금년부터 지방세로 주행세가 새로 도입되었다. '80년대이래 승용차의 급속한 증가로 도로혼잡 및 환경오염 등이 심각해지면서 교통난해소대책의 일환으로 자동차 관련세제를 「취득·보유 중심에서 이용중심」으로 개편해야 한다는 논의가 계속되어 왔으며, '95년도에는 이용과세인 교통세(국세)를 대폭 인상하는 대신 보유과세인 자동차세(지방세)를 인하하고, 이에 따른 지방세수 감소분은 지방양여금으로 지원한다는 계획이 검토되기도 하였다. 그러나 지방자치단체의 재원보전상의 문제 및 이용과세 대폭인상으로 인한 서민층의 부담증가 등의 문제점으로 인해 교통세의 소폭인상만을 가져오고 자동차세 등 지방세는 그대로 유지되었다.

그후에도 계속하여 「자동차 이용과세 강화, 취득·보유과세 완화」 등 자동차 관련세제의 개편논의가 있었으나 가시적인 성과를 가져오지 못하다가, '98년에 한·미 양국간에 진행된 자동차통상 협상에서 미국의 자동차세 인하요구를 우리 정부가 수용하기로 하면서 자동차 관련세제 개편이 추진되었다. 그 결과 '99년부터 자동차세율이 인하되었고, 자동차세율 인하로 인해 감소되는 지방세수의 보전을 위해 지방세로서의

「주행세」 도입이 추진되어 금년부터 시행하게 된 것이다. 실로 장기간에 걸친 논의와 당·정간 또는 부처간 협의를 거쳐 이루어 낸 결과라 할 수 있을 것이다. 본고에서는 '98년의 한·미 자동차통상 협상과정 및 당·정, 부처간 협의과정 등 주행세 도입 과정과 주행세제의 각 조문별 해설 및 법 취지를 설명함으로써 지방세정에 참고가 되도록 하고자 한다.

## II. 주행세 도입과정

### 1. '98 한·미 자동차통상 협상

#### 가. 협상의 시작

미국은 우리 나라에 대하여 우리 나라의 자동차세가 배기량별 누진구조로 되어 있어 미국이 한국에 수출하는 주요차종인 중·대형차에 불리하게 적용되므로 중·대형차에 대한 자동차세를 인하하거나 배기량에 관계없이 일정하게 과세하는 단일세율(flat) 구조로 자동차세제를 개편할 것을 지속적으로 요구하여 왔다.<sup>1)</sup>

'95년 9월 한·미간 자동차협상시에도 2,500cc 초과 자동차에 대한 자동차세의 인하를 요구해와 우리 정부에서 이를 수용, '96년부터 2,500cc 초과 3,000cc 이하 자동차는 종전의 cc 당 410원을 310원으로 25%인하하고, 3,000cc 초과 자동차는 종전의 630원을 370원으로 41%인하한 바 있다. 그럼에도 '98년 3월에 한국 자동차시장에 대하여 슈퍼 301조<sup>2)</sup> 발동문제를 거론하면서 또 다시 자동차세의 인하, 배기량별 누진구조를

- 1) 미국의 우리 나라에 대한 자동차시장 개방압력은 '99년도의 경우도 우리 나라가 외국에 수출한 자동차는 1,509천대인데 비하여 외국으로부터 수입한 자동차는 2,400대에 불과한데서 알 수 있듯이 우리 나라의 외국산 자동차 소비가 적은데서도 기인되는 것이라 할 수 있다.
- 2) 슈퍼301조 : '88년 제정된 미국의 중합무역법안에 '74년의 통상법301조를 강화하는 형태로 규정된 보복조항으로 무역장벽을 두는 국가를 우선 협상국으로 지정하고 협상을 통해 문제의 장벽을 철폐하지 못할 경우 관세인상 등 보복조치를 발동함. '88~'90년 한시적으로 운용됐으나 '94년 클린턴 대통령의 행정명령으로 부활됨. 국제분쟁 해결절차를 거치지 않은 일방적인 보복조치라 세계무역기구(WTO)규정에 어긋난다는 지적이 있다.

주행세 또는 종가세 구조로 개편할 것을 요구해와 '98년도 한·미 자동차 협상이 시작 된 것이다.

우리 정부는 이에 대응하기 위한 행정자치부, 외교통상부, 산업자원부, 건설교통부 등 관계부처 대책회의를 개최하여 자동차세 문제는 조세주권과 관련된 국내문제로서 통상문제만을 고려한 미국의 자동차세 인하요구에 대하여 어떠한 인하약속도 할 수 없다는 입장을 정리하였으며, 그 당시 여당인 새정치국민회의에서도 정부의 협상력 제고 및 국민대표기능의 향상을 위해 「한·미 자동차협상 정책기획단」<sup>3)</sup>을 구성하여 정부의 협상을 지원하였다.

## 나. 1차 협상

1차 협상은 '98.5.13~14일간 서울에서 개최되었는데 미국측에서는 대형승용자동차에 대한 세율인하를 제일 큰 협상의제로 제기하였으며, 우리 나라 외교통상부도 '98.6월에 예정되어 있던 김 대중 대통령의 미국 방문이전에 양국간의 걸림돌이 되는 현안의 해결을 희망하는 분위기였다. 행정자치부에서는 미국측의 요구를 무조건 수용하여 자동차세만을 인하할 수는 없는 것이므로, 자동차세는 한국 자체적으로 필요한 경우 검토할 사안이지 통상문제만을 고려하여 검토할 수 없는 입법사안으로 미국측의 요구를 수용할 수 없다는 의견을 고수하면서, 협상의 원만한 타결을 위하여 불가피할 경우 재원보전 대책 마련을 전제로 배기량별 누진세율을 전체적으로 균형되게 하향 조정하는 내부안을 가지고 관계부처간 협의에 임하였다.

관계부처 협의결과 미국과의 통상문제 등 전반적인 국가이익을 위해서 2,000cc 초과 자동차세의 세율을 240원 또는 250원으로 단일화(세수감소 304억원정도)하고, 자동차 취득세와 등록세에 부가되는 농어촌특별세 및 교육세의 폐지 등을 우리정부 안으로 하여 협상에 대응하기로 하였다. 행정자치부로서도 지방자치단체의 세수감소가 적고, 전체적인 국가이익을 우선해야 하기 때문에 동 협상대응안을 수용하기로 하였다. 미국

3) 한·미 자동차협상 정책기획단에서는 '98.5.21~9.15기간중 5차례의 회의를 개최하였으며, 국민에게 과중한 부담이 되는 자동차세제를 개편하고, 이에 따른 지방세수감소분은 국가에서 보전한다는 결정을 도출하여 주행세 도입의 발판을 마련하였다.

대표와 협상 테이블에 마주 앉은 결과 미국측에서는 우리 정부의 제안을 매우 전향적인 것으로 평가하면서도 중·대형차에 대한 차별적 세제가 근본적으로 해결되지 않았다는 문제를 제기하고, 미 업계 및 의회와 협의 후 수락 또는 다른 대안을 제시하겠다는 입장을 표명하는 것으로 1차 협상은 끝났다 .

### 다. 2차 협상

2차 협상은 '98.8.11~13기간중 미국의 워싱턴에서 개최되었다. 우리 정부는 1차협상과 마찬가지로 미국산 수입차의 세부담을 완화시켜 주기 위하여 2,000cc 초과 대형 승용차에 대한 배기량 크기에 따라 3단계로 나누어 cc 당 250~370원으로 과세하는 자동차세를 1단계로 통합하여 cc 당 250원으로 인하하는 것을 제의하였으나, 미국측에서는 1,500cc 초과 승용차에 대하여 모두 cc 당 220원의 세율을 적용해 줄 것을 요구하면서 장기적으로 모든 자동차에 대해 단일세율(flat rate) 적용을 요구하였다.

우리 정부로서는 미국측의 제안을 수용할 경우에는 한국정부가 감내하기 어려운 막대한 재정적자가 발생할 뿐 아니라 대형과 중형을 동일한 세율로 과세함에 따라 중·소형차 소유자들의 불만을 야기하게 되므로 불가하다는 입장을 제시하였다. 결국 회의는 성과 없이 끝났으며, 9월에 다시 한국에서 협상을 갖기로 하였다.

### 라. 3차 협상

우리 정부는 그간 협상에 대비하여 수차에 걸친 관계부처 대책회의 및 당·정협의 등을 통해 대응방안을 모색해왔으며, 결국 2차 협상이 결렬된 후 '98.9.9일 개최된 당·정협의(새정치국민회의 제2정책조정위원회장과 행정자치부 차관을 비롯한 예산청장 및 외교통상부 관계관 참석)에서 자동차세율을 인하하고 이에 따라 감소되는 재원은 '99년도에 한해 증액교부금으로 보전하고, '99년도중에 지방세로 보전하는 것을 법제화하기로 합의하게 되었다.

이에 따라 '98.9.15일 당·정 관계관회의가 다시 열린 기존의 7단계인 자동차세율 구간을 5단계로 축소하고, 2,000cc 초과 자동차에 대한 자동차세율을 220원으로 단일화

하며, 2,000cc 이하의 자동차에 대한 세율도 각 구간별로 20원씩 인하하여 중·소형차에 대하여도 세율인하 혜택을 부여하고, 이에 따른 지방세수 감소분 2,900억원은 '99년도에는 증액교부금으로 보전하되, 2000년부터 지방세로 보전하는 것을 법제화하기로 합의하여 향후 한·미 자동차통상 협상에 대응하는 것으로 확정하였다.

3차 협상은 '98.9.14~16간 서울에서 열렸다. 3차 협상때에는 매일 오후 8시가 넘도록 마라톤 협상을 벌였다. 그러나 자동차 통상협상은 자동차세율 인하 문제뿐만 아니라 승용차에 대한 저당권 제도 재도입, 수입차의 완성검사 면제, 자가인증제 도입 등 자동차 관련 다른 문제와 함께 일괄 타결되어야 하는 사안이기 때문에 좀처럼 타결의 실마리가 풀리지 않았다.

자동차세에 관한 문제도 2차 협상시와 마찬가지로 미국측에서는 1,500cc 이상 자동차의 자동차세를 220원으로 단일화할 것을 계속 요구해와 우리 정부로서는 결국 미국측의 요구와 국내의 여러 가지 사정을 감안하여 마련한 대안을 차후 협의시 제시하기로 하였다.

#### 마. 4차 협상

'98한·미 자동차협상 마지막 협상은 '98.10.13~21간 워싱턴에서 열렸다. 회담 첫날 양측의 수석대표간 개별면담에서 미국 대표는 중간선거를 앞둔 미국 의회의 압력이 가중되고 있음을 강조하면서 자동차 관련세제의 인하 약속을 요구해 왔으며, 협상종료일인 10.19일까지 협상이 타결되지 않을 경우 미국측에서는 한국에 대한 무역 보복을 위한 일련의 조치가 이루어 질 것이 예측되었다.

그리고 협상기간중 협상타결에 걸림돌이 되는 새로운 문제가 제기되었다. 비영업용 승용자동차 저당권 설정에 따른 등록세율(채권금액의 3%)에 대한 문제가 제기된 것이다. 승용차에 대한 저당권제도가 재도입될 경우 등록세율이 채권금액의 3%가 될 것이라는 우리 대표단의 설명에 대해 미국측에서는 이는 저당권제도의 실효성을 크게 저해하는 것으로서 협상자체를 무의미하게 하는 동시에 협상의 중대한 장애요인이라는 의견을 제시하였다. 따라서 대표단은 이에 대하여 정부의 훈령을 요청하였고, 행정자치부에서는 '94년 이후 현재까지 승용자동차에 대한 저당권제도가 시행되지 않고 있었으며

로 비영업용승용자동차 저당권설정에 대한 등록세율을 조정하더라도 지방세수의 직접적인 영향이 미치지 않는 점과 부동산 및 건설기계 저당권 설정 등록세율(0.2%)과 형평성이 유지되도록 자동차 저당권 설정에 대한 등록세율을 0.2%로 인하 조정하는 것으로 결론을 내렸으며, 이를 정부 훈령으로 대표단에게 통보하였다.

이에 따라 정부 대표단은 2,000cc초과 자동차에 대한 자동차세를 220원으로 단일화 하고, 자가용 승용차 저당권등록세율을 3%에서 0.2%로 인하하는 등의 자동차 관련세제 개편안과 다른 현안인 자가인증제 도입, 표준·인증절차 간소화, 승용차 저당권 제도 재도입 및 소비자 인식개선을 위한 노력 등을 미국측에 제시하여 협상이 타결되었으며, 협상과정을 표로 요약해보면 <표1>과 같다.

<표 1> '98년도 한·미 자동차재정사항 및 협상결과

일 시	주요쟁점 및 대응	협상결과
1차회의 '98.5.13~14 (서울)	○ 자동차 관련세금 인하 방안 제시 - 2,500cc초과 자동차세율 cc당 250원으로 단일화 - 자동차 취득세분 농특세와 등록세분 교육세 폐지	○ 미국은 우리측 제안을 전향적인 것으로 평가하면서 ○ 중·대형차에 대한 차별적 세제가 근본적으로 해결되지 않았다는 문제를 제기하고 미 업계 및 의회와 협의해보고 수락 또는 다른 대안을 제시하겠다는 입장 표명
2차회의 '98.8.11~13 (워싱턴)	○ 미국은 1,500cc초과 승용차에 대하여 220원 단일세율화 요구 ○ 장기적으로는 모든 자동차에 대하여 단일세율(flat rate) 적용 요청	○ 우리측은 미국측의 제안을 수용할 경우 막대한 재정적자가 초래되고, 국내의 중·소형 자동차 소유자들의 불만야기로 어려움이 있다는 입장 표명
3차회의 '98.9.14~16 (서울)	○ 2차회의와 같음	○ 자동차세율 조정 문제는 미국측의 요구와 국내의 여러 가지 사정을 감안하여 마련한 대안을 차후 협의시 제시키로 입장 표명
4차회의 '98.10.13~21 (워싱턴)	○ 미국은 비영업용승용자동차 저당권 등록세율 인하를 추가로 요구	○ 협상타결 - 2,000cc초과 자동차는 cc당 220원으로 세율 단일화 - 비영업용승용자동차 저당권 등록세율을 현행 3%에서 0.2%로 인하 - 자동차 취득세·등록세에 부가되는 농특세 및 교육세 폐지 등

## 지방세 해설

### 주행세 도입 경위와 액설

지방세와 관련된 협상타결 내용은 단기 개편과제로 ① 2,000cc 이상 자동차세율을 단순화(cc 당 220원)하고, 과세구간의 차이를 현재보다 크게 하지 않는다 ② 자동차 관련세에 부가되는 교육세·농어촌특별세는 폐지한다 ③ 자가용승용차에 대한 저당권 등록세율은 0.2%를 초과하지 않는 범위내로 계속과세 한다는 것이며, 장기 개편과제로 자동차 관련 세제를 단순화해 나가고, 취득·보유단계의 세부담은 계속적으로 감소시킨다는 것으로 그 세부내용은 <표 2>와 같다.

**<표2> '98년도 한·미 자동차 협상결과 지방세관련 내용**

구 분	타결내용	협약원문
자동차세	- 2,000cc 초과 자동차는 cc 당 220원으로 하며 '99.3부터 시행 - 향후 과세구간간 세액차이가 현행보다 증가하지 않도록 함.	The ROKG will, effective March,1999,reduce the annual vehicle registration tax for all motor vehicles with engine displacements of greater than 2000cc's to a maximum of 220 Won per cc and will not increase the differential between engine-displacement-based categories.
자가용 승용차 저당권 등록세	- 등록세율을 현행 3%에서 0.2 %로 인하하고, 향후 0.2%를 초과 하지 않도록 함	The tax and fee registering a mortgage on a motor vehicle under this new system will not exceed 0.2 percent and 0.4 percent respectively, of the mortgage amount.
농특세 및 교육세	- 자동차 취득세·등록세에 부가되는 농특세 및 교육세는 '99.1부터 폐지	The ROKG confirms its intention to eliminate and not to reintroduce the Education Tax levied on the Registration Tax and the Special Tax for Rural Development levied on the Acquisition Tax, effective in January 1999.
미니밴	- 2000년 1월부터 미니밴은 승용차로 재분류에 따른 자동차세는 2005년 1월부터 3년에 걸쳐 점진적으로 인상	The ROKG will reclassify minivans as passenger vehicles effective on January 1, 2000. The increase in the Annual Vehicle Registration Tax and Subway Bond, will be phased-in over three years in equal annual increments beginning no sooner than January 1, 2005.
장기목표	- 장기적으로 자동차 소유자들의 세부담을 지속적으로 경감시킴.	The ROKG confirms that its general long-term policy is to steadily reduce the tax burden on motor vehicle owners in the ROK in a way that advances the objectives of this MOU

※ 협상대표: 미국측-Mary Latimer 무역대표부 한국담당관, 한국측-외교통상부 지역통상국장

## 바. 대외경제 조정위원회 상정

한·미 자동차통상 협상결과에의 보고 및 그 후속조치 시행을 위해 협상결과를 국무총리가 의장이고 행정자치부·재정경제부·외교통상부·산업자원부 장관 등이 위원인 대외경제 조정위원회에 상정하여 최종 보고를 함으로써 '98년 한해동안 한·미간에 지리하게 끝났던 자동차협상이 마무리되었고, 행정자치부로서는 자동차세 인하조치와 이에 따른 주행세도입이 후속조치 사항이 과제로 남게 되었다.

## 2. '99 주행세 도입

### 가. 자동차세율 인하

'98년 한·미 자동차 협상이 타결됨에 따라 '98.12.31일 지방세법이 개정되어 자동차세율이 인하되게 되었으며, 인하된 세율은 <표 3> 과 같다. 이에 따라 감소되는 지방세수(2,900억원)의 보전은 '98년말 관계부처 협의시에 합의된 대로 '99년도는 증액교부금으로 2,900억원으로 보전되었다.

〈표3〉 자동차세율 인하 조정내용

변 경 전		변 경 후			
배기량별	세율(원/cc)	배기량별	세율	감소액(%)	
800cc 이하	100	800cc 이하	80	20	△20%
1,000cc 이하	120	1,000cc 이하	100	20	△17%
1,500cc 이하	160	1,500cc 이하	140	20	△13%
2,000cc 이하	220	2,000cc 이하	200	20	△ 9%
2,500cc 이하	250	2,000cc 초과	220	30	△12%
3,000cc 이하	310			90	△29%
3,000cc 초과	370			150	△40%

## 나. 주행세 도입을 위한 관계부처 협의

행정자치부에서는 '99년 4월부터 주행세 도입을 위한 본격적인 작업에 착수하여 교통세의 일정율을 지방세인 「주행세」로 도입하는 지방세법 개정계획을 '99.4월 당·정 회의에 보고하고, 주행세 도입을 위한 지방세법 개정안을 마련하여 재정경제부 및 기획예산처와의 협의를 시작하였다. 행정자치부에서는 국정과제로 선정된 「자동차 이용과세 강화, 보유과세완화」의 구현과 한·미 자동차 협상에 대비한 관계부처 협의시 지방세수 감소분은 법제화하여 보전한다는 원칙에 이미 합의한 바 있고, 자동차세를 인하에 따른 지방세수 감소분은 자주재원인 지방세로 보전되어야 한다는 주장으로 주행세 도입의 관철을 위해 총력을 경주하였다.

그러나 주행세 신설을 위한 관계부처 협의과정에서 기획예산처 및 재정경제부의 강력한 반대에 부딪치게 되었다. 기획예산처에서는 주행세 신설은 조세체계간소화 측면에서 바람직하지 못하며, 중앙과 지방간 기능 및 재원조정을 검토중에 있으므로 이와 연계하여 종합적인 검토가 필요하므로 2000년에도 '99년과 같이 증액교부금으로 보전하고, 2001년 이후에 중앙·지방간 기능 및 재원조정과 연계하여 제도적 장치를 마련하자는 의견을 제시하였다. 재정경제부에서도 기획예산처의 의견과 마찬가지로 새로운 세목의 신설은 조세체계간소화라는 기본정책과 배치되고, 교통세액의 일정율을 지방 「주행세」로 하여 국세의 일부를 지방으로 이양하는 것은 그 성격이 교부세와 비슷하게 되므로 새로운 세목의 신설보다는 지방주행교부세를 신설하는 것이 바람직하며, 그 구체적인 도입방안은 조세체계간소화, 중앙·지방간 기능 및 재원조정 등과 연계하여 추진하는 것이 합리적이라는 주장을 하였다.

이에 대하여 행정자치부는 자동차세 인하에 따른 지방세수 감소분 보전은 '98년도 당·정협의 및 관계부처 협의에서 이미 합의한 바와 같이 주행세를 신설하여 보전하여야지 증액교부금으로 보전하는 불가하다는 입장을 견지하고, 제도화된 자동차세의 세율인하에 따른 세수감소액의 보전을 임시적이고 의존재원인 증액교부금으로 보전할 경우 지방자치단체의 심각한 반대에 부딪치게 될 것임을 강조하면서 즐기치게 주행세 신설을 주장하였고, 서울특별시 및 경기도를 비롯한 지방자치단체에서도 주행세를 신설하여 보전하여야 한다는 것을 관계부처 방문 및 건의 등을 통하여 적극 주장하였다.

또한 주행세의 세율도 재정경제부에서는 '99교통세 예산(87,683억원)을 기준으로 계산하여 3%로 하는 것을 제시하였고, 기획예산처에서는 '99년 보전수준과 같은 2,900억원만 보전하면 충분하다고 주장하였으나, 행정자치부에서는 '99. 2월말 자동차 대수를 기준으로 자동차세 감소추계를 다시 분석하여 '99년도 교통세 예산액이 아닌 '98년도 교통세 결산액(65,050억원)을 기준으로 5%로 하여야 한다고 주장하여 지방자치단체에 이익이 가도록 하는 방향에서 결정되도록 최대한의 노력을 경주하였다.

행정자치부에서는 내부적으로 지방자치단체의 안정적인 자주재원 확보를 위해서는 교통세의 5%를 지방 세원화하는 「주행세」의 도입이 불가피하다는 입장을 정리하고, '99. 2. 23 임시국회 행정자치위원회 보고, '99. 5. 28 민생대책관련 당·정실무회의의 보고, '99. 6. 17 지방세법 개정 실무 당·정협의 보고, '99. 7. 14 새정치국민회의 정책위원회 보고, '99. 8. 18 행정자치실무당정협의 보고, '99. 8. 24 새정치국민회의 지방자치정책협의회보고 등 당의 지원과 협력을 요청하였고, 경기도시장·군수협의회, 경기도동부권협의회, 김포시의회, 성남시의회, 양평군의회, 화성군의회, 양주군의회, 마산시의회, 전주시의회, 창원시의회 등 지방자치단체에서도 주행세 신설을 기획예산처 및 재정경제부 등에 적극 건의하였다.

#### 다. 주행세 도입의 최종결론

결국 '99년 9월이 지나서야 재정경제부에서도 주행세 도입에 동의하는 것으로 입장이 정리되어가기 시작하였으며, 세율을 얼마로 하느냐 하는 문제만 남게되었다. '99. 9. 11 행정자치부, 기획예산처, 재정경제부, 서울시 담당과장들이 모여서 주행세 세율조정을 위한 최종회의를 개최하게 되었으며, 재정경제부에서는 3.1%, 기획예산처에서는 3%, 서울시에서는 3.5%를 제시하였고, 행정자치부에서는 '99년도 교통세수 9조 2천억원을 기준으로 3.2%를 제시하였으나 최종 결론에는 이르지 못하였다.

그 후 재정경제부에서는 행정자치부안을 수용하여 '99. 9. 22일 「2000년도 국세 수입예산(안) 및 조세지출보고서」를 발표하면서 교통세의 3.2%를 지방세인 주행세(3,022억원)로 하여 자동차세를 인하여 따른 지방세수 감소분을 보전하는 대신 국민의 부담은 증가하지 않도록 교통세율을 인하 조정한다는 내용의 발표를 하였다. 그리하여

1년간의 한·미자동차통상 협상과 1년간의 주행세 도입을 당·정 및 관계부처와의 줄다리기가 끝나고 주행세를 도입하는 지방세법 개정안이 국회에 상정되게 되었으며, '99.12.28일 법률제6060호로 공포되어 2000.1.1부터 시행하게 된 것이다.

### Ⅲ. 주행세 해설

#### 1. 세금의 성격

주행세는 국가와 지방자치단체가 세원(과세대상 : 휘발유 및 경유)을 공유하는 공동세 방식의 특별·광역시세, 시·군세이다. 주행세는 지방자주재원으로서 국세인 교통세액의 3.2%를 세원으로 하여 교통세의 附加稅 형태를 취하고 있기는 하지만 지방자치단체간의 재원형평 유지와 national minimum 확보를 위한 의존재원인 교부세 등 지방재정조정제도와는 다른 것이다. <표 4>에서 보듯이 이와 유사한 외국의 선례도 많으며, 우리 나라의 경우 현행 소득할주민세도 같은 세원에 국가와 지방이 각각의 세금(소득세, 주민세)을 과세하고 있으므로 이와 유사한 제도라 할 수 있다.

〈표 4〉 外國의 共同稅制

- 일 본 : 지방소비세(소비세액의 100분의 25)
  - 지방소비세 부과징수 : 국가
  - 도도부현(50%) 및 시정촌(50%) 배분
- 미 국 : 워싱턴주의 지방판매·사용세(local retail sales & use taxes)
  - 주 정부에서 지방정부의 판매세 및 사용세 부과징수
    - ※ 판매업자는 주정부 세입국에 신고시 주정부가 판매지역의 지방정부에 판매세 및 사용세를 배분할 수 있도록 지역표시
  - 세수배분 : 주 정부에서 지방정부에 세원으로 배정
- 독 일 : 소득세, 법인세, 부가가치세(매상세), 영업세
  - 주정부가 통일된 과세방법으로 징수하여 그 일정비율을 연방, 주 및 시·읍·면간에 배분

## 지방세 해설

### 주행세 도입 경위와 액설

세목별	계	연방	주	시읍면
소득세	100	42.5	42.5	15
법인세	100	50.0	50.0	-
매상세	100	65.0	35.0	-
영업세	100	7.5	7.5	85

- 독일 : 재산세
  - 중앙정부에서 과세대상 재산평가, 고지서 발급, 징수
  - 징수된 세액을 자치단체별 배분
  - 자치단체 공무원은 재산확인작업 보조
- 프랑스 : 재산세
  - 지방세이나 국가가 징수하여 각급 자치단체(3단계: 레종, 테파르트망, 꼬뮌)에 배분하는 공동세
- 핀란드 : 재산세
  - 국가에서 징수하여 매월단위로 배분

## 2. 과세대상 및 납세의무자

지방세법 제196조의16 규정에 의하면 '주행세는 비영업용승용자동차에 대한 자동차세의 납세지를 관할하는 시·군에서 휘발유·경유 및 이와 유사한 대체유류(과세물품)에 대한 교통세의 납세의무가 있는 자(교통세법 제3조의 규정에 의한 납세의무자를 말한다)에게 부과한다'라고 규정하고 있다.

교통세법 제2조의 규정에 의하면 교통세의 과세대상을 ① 휘발유와 이와 유사한 대체유류(이하 본고에서 '휘발유'라 함) ② 경유 및 이와 유사한 대체유류(이하 본고에서 '경유'라 함)로 규정하고 있고, 교통세법 제3조의 규정에 의하면 교통세의 납세의무자는 ① 휘발유 및 경유를 제조하여 반출하는 자 ② 휘발유 및 경유를 관세법에 의한 보세구역으로부터 반출하는 자(관세법에 의하여 관세를 납부할 의무가 있는 자를 말한다) ③ ②의 경우외에 관세를 징수하는 휘발유 및 경유에 대하여 그 관세를 납부할 의무가 있는 자라고 규정하고 있다.

따라서 주행세의 과세대상은 휘발유·경유 및 이와 유사한 대체유류가 되며, 납세의

무자는 휘발유·경유 및 이와 유사한 대체유류를 제조하여 반출하거나 수입하는 자로서 교통세의 납세의무가 있는 자가 되는 것이다. 납세지는 비영업용승용자동차에 대한 자동차세의 납세지를 관할하는 시·군이 된다.

### 3. 세율

지방세법 제196조의17의 규정에 의하면 ‘주행세의 세율은 과세물품에 대한 교통세액의 1,000분의 32로 한다’라고 규정하고 있다. 주행세의 도입과정에서도 설명하였지만 주행세의 세율은 전체적으로 소비자의 세부담이 증가하지 않은 범위내에서 국세인 교통세의 일정율을 지방세로 하는 것이므로 주행세의 세율을 조정하기 위해서는 교통세의 세율도 당연히 조정되어야 한다.

주행세 도입당시의 주행세율 조정방법을 보면 총 교통세수(주행세를 도입하기 전의 세수 : 97,446억원)에서 자동차세율 인하로 인한 지방세수 감소분으로 보전해야 할 주행세수(3,022억원)를 공제한 후, 실제의 교통세수(주행세를 뺀 세수 : 94,424억원) 중 주행세수가 차지하는 비율로 세율을 정하였으며, 이렇게 정한 세율이 3.2%라는 세율이 된 것이다. 이를 도표로 표시해보면 <표5>와 같으며, 2000년 교통세수 9조 4,424억원의 3.2%은 3,022억원으로 자동차세율 인하로 인한 지방세수 감소분(2,900억원)을 보전할 수 있게 된 것이다.

현재 논의되고 있는 비영업용승용자동차에 대한 자동차세 과세제도에 새차·현차와 차등과세 제도를 도입하고, 이에 따른 지방세수 감소분을 국세인 교통세에서 지방

#### <표 5>

- 유류총세수 = 조정된 교통세수 + 주행세수

구 분	교 통 세 율		주 행 세 율	
	조 정 전	조 정 후	세 율	ℓ 당세부담액
휘발유	ℓ 당 651원	630원	3.2%	20.16원
경 유	ℓ 당 160원	155원	3.2%	4.96원
세수(억원)	97,446	94,424		3,022

세인 주행세로 이양하여 보전하게 될 경우에도 유류에 대한 소비자의 세부담을 증가하지 않도록 조정될 것이므로 위와 같은 방법으로 세율조정이 이루어 질 것으로 보인다.

#### 4. 신고납부 및 배분

##### ◀ 개 요 ▶

- ▶ 신고납부: 납세의무자(정유사·수입업자)는 정유제조장 또는 세관 소재지 관할 시장·군수(특별정수의무자)에게 다음달 말일까지 납부
- ▶ 송 금: 납세의무자 소재지 관할 시장·군수(특별정수의무자)는 징수한 다음달 10일까지 울산시(주된 특별정수의무자)에 송금
- ▶ 배 분: 울산광역시장은 매달 25일까지 전국 시·군에 배분
- ▶ 배분기 준: 자치단체별 전년도 자가용승용차분 자동차세 징수액 비율(단, 7월까지의 전전년도 결산액기준)로 계산

#### 가. 신고납부

주행세는 납세의무자가 신고납부하는 신고납부세목이다. 주행세의 납세의무자는 지방세법 제198조의18의 규정에 의하여 교통세의 납부기한내에 교통세의 납세지를 관할하는 시장·군수에게 신고납부하여야 한다. 이 경우 교통세의 납세지를 관할하는 시장·군수를 각 시·군이 부과할 주행세의 특별정수의무자로 본다.

여기서 교통세의 납부기한은 교통세법 제7조 및 제8조의 규정에 의하여

- 제조자의 경우는 매월 제조장으로부터 반출한 휘발유 및 경유의 물품별 수량 및 가격과 산출세액·미납세액·면제세액·공제세액·환급세액·납부세액 등을 기재한 신고서를 반출한 달의 다음달 말일까지 제조장을 관할하는 세무서장에게 제출하여야 하며 동 신고기한내에 교통세를 납부하도록 규정하고 있으며,

- 수입업자의 경우는 세관장에게 수입신고를 한때를 교통세의 신고의무를 이행한 것으로 보며, 납부에 대하여는 관세법에 의하도록 규정하고 있고, 관세법 제9조의2 및 제17조의 규정에 의하면 수입물품의 수입신고를 할 때에 관세의 납부에 대한 신고를 하여야 하며 수입신고가 수리된 날로부터 15일 이내에 세액을 세관장에게 납부하도록

되어 있다.

- 따라서 주행세의 신고납부 기한도 제조자의 경우는 과세물품의 제조장으로부터 반출한 그 다음달 말일까지, 수입업자의 경우는 과세물품의 수입신고가 수리된 날로부터 15일 이내가 되는 것이다. 또한, 교통세법 또는 관세법에 의하여 결정 또는 결정결정 되거나 수정신고 등으로 세액의 변동이 있거나 납부기한의 변동이 있는 경우는 교통세의 납부기한내에 주행세도 같이 납부하면 된다.

그리고 교통세의 납세지라 하면 교통세법 제7조의 규정에 의하여 과세물품 제조자의 경우는 제조장을 관할하는 세무서장에게 신고하고, 수입의 경우는 보세구역을 관할하는 세관장에게 수입신고를 하도록 되어 있으므로 주행세의 경우도 과세물품의 제조장 및 보세구역을 관할하는 시·군이 주행세의 납세지<sup>4)</sup>가 되며, 이때에 동 시장·군수는 주행세의 특별징수의무자가 되는 것이다.

주행세 납세의무자가 주행세를 신고납부할 때에는 지방세법시행규칙 제82조의8의 규정에 의한 별지 제77호의4서식에 의하여 지방세법시행령 제146조의14 각호에서 정한 서류의 사본(제조자의 경우는 과세물품과세표준신고서 사본, 수입자의 경우는 관세법 제141조의2의 규정에 의한 신고필증 사본)을 첨부하여 신고하여야 한다.

#### 나. 주된 특별징수의무자에게 송금

주행세의 경우는 다른 세목과 달리 주된 특별징수의무자 제도를 도입하였다. 주행세의 특별징수의무자는 석유정제업자(5개사)의 제조장 관할 시장·군수와 세관(31개소) 소재지 관할 시장·군수 중 서로 중복되는 시·군을 제외하고, 특별·광역시를 1개의 특별징수의무자<sup>5)</sup>로 계산하면 25개시·군이 된다. 따라서 25개 특별징수의무자가 각각 전국 170개의 주행세 과세권자(특별·광역시 7, 시 91, 군 21)에게 징수한 주행세를 배분하여야 하는데, 이에 따른 행정비용의 과다소요 및 업무상 번거로움이 발생하게 되는

4) 현대정유 제조장의 경우 제조장 소재지는 충청남도 서산시이나 동제조장을 관할하는 세무서는 홍성군에 소재하고 있어 납세지에 대한 혼동이 있을 수 있으나 주행세의 납세지는 제조장 소재지인 서산시가 되는 것이다.

5) 특별·광역시의 경우는 특별·광역시를 특별징수의무자로 하고 있다.

문제점이 있고, '99년 8월까지 수입업자에 대한 교통세 납부액을 분석한 결과 72개업체중 47개 업체가 1천만원미만을 납부하였으며, 이들 수입업자의 경우는 주행세가 320만원미만(최소 205원이 되는 경우도 있음)이 되므로 이를 특별징수의무자가 징수하여 전국의 170개 과세권자에게 배분할 경우 1개 자치단체당 배분되는 금액이 소액이 되어 이를 송금하는 송금수수료에도 미치지 못하게 되는 문제점이 있어 각각의 특별징수의무자가 각 과세권자에게 주행세를 안분하는 것은 현실적으로 불가한 것으로 판단되었다.

이에 따라 주행세에서는 다른 세목과 달리 주된 특별징수의무자 제도를 도입하게 되었다. 특별징수의무자중 제일 징수세액이 많을 것으로 판단되는 울산광역시에서 다른 특별징수의무자가 징수한 주행세를 모두 취합하여 일괄 배분함으로써 업무의 효율을 기하고 행정비용을 적게 들이고도 같은 효과를 가져올 수 있도록 하게 하자는 것이다.

따라서 주행세를 징수한 특별징수의무자는 지방세법시행령 제146조의16 규정에 의하여 주행세를 징수한 날이 속하는 달의 다음달 10일까지 징수한 주행세액을 울산광역시장에게 송금하여야 한다. 이때 주행세를 은행에 예치함으로써 발생한 이자를 포함하여 송금하여야 하고, 송금내역 및 지방세법시행령 제146조의14 규정에 의한 과세물품과세표준신고서 등의 사본을 첨부하여 통보하여야 한다.

## 다. 각 시·군에 배분

울산광역시장은 각 특별징수의무자 송금 받은 주행세액과 자체 징수한 전월분 주

〈표 6〉 石油精製業者 現況(5個社)

회사명	본사	제조장	'98생산량
SK(주)	종로구 서린동 99	울산시 고사동 110	193,496천Bbl
LG caltex 정유(주)	강남구 역삼동 679	전남 여수시 월내동	168,636천Bbl
인천정유(주)	인천시 서구 원창동	인천시 서구 원창동	43,428천Bbl
에쓰-오일(주)	영등포구 여의도동 23-2	울산시 울주군 온산면	83,850천Bbl
현대정유(주)	서산시 대산읍 대죽리	서산시 대산읍 대죽리	64,701천Bbl

지방세 해설

주행세 도입 경위와 액설

〈표 7〉 油類 輸入販賣業者 現況('99. 8월현재)

□ 지역별 현황

지역별	업체수		비 고
	'98	'99.8월	
계	71개	72개	
서울	27	21	
부산	20	27	
인천	6	6	
대전	1		
울산	4	7	
경기	4	3	평택1, 용인1, 시흥1, 안산1, 이천1, 광명1, 성남1
전북	1		군산1,
전남	3	4	광양1, 여수5, 순천1
경남	5	4	창원3, 마산6

□ 교통세 납부현황

금액별	업체수		비 고
	'98	'99.8	
계	71개	72개	
200억원초과	1	-	주행세 640,000천원초과
100억원초과	2	2	320,000 "
50억원초과	-	1	160,000 "
10억원초과	2	4	32,000 "
5억원초과	1	-	16,000 "
1억원초과	1	1	3,200 "
5천만원초과	4	4	1,600 "
1천만원초과	16	14	320 "
1천만원미만	44	47	320 " 미만

※ 최고: 한화 인천공장 교통세 202억원(주행세 648백만원),  
 최저: (주)한동 교통세 6,400원(주행세 205원)

〈표 8〉 稅關의 名稱과 位置

명 칭	위 치	명 칭	위 치
서울세관	서울특별시	안산세관	경기 안산시
김포세관	서울특별시	동해세관	강원 동해시
부산세관	부산광역시	청주세관	충북 청주시
인천세관	인천광역시	천안세관	충남 천안시
대구세관	대구광역시	군산세관	전북 군산시
광주세관	광주광역시	목포세관	전남 목포시
구로세관	서울특별시	울산세관	울산광역시
용당세관	부산광역시	양산세관	경남 양산시
동래세관	부산광역시	마산세관	경남 마산시
사상세관	부산광역시	거제세관	경남 거제시
김해세관	부산광역시	제주세관	제주 제주시
부평세관	인천광역시	여수세관	전남 여주시
대전세관	대전광역시	포항세관	경북 포항시
수원세관	경기 수원시	구미세관	경북 구미시
성남세관	경기 성남시	창원세관	경남 창원시
안양세관	경기 의왕시		

※ 특별·광역시 7, 시·군 16

행세액을 합한 세액을 시·군별로 안분하여 지방세법 제196조의18 제3항에서 정한 기한, 즉 특별징수의무자로부터 주행세를 송금 받은 달의 25일(주행세를 징수한 그 다음 달 25일)까지 주행세 과세권자인 각 시·군 금고에 납입하고 그 안분내역서를 각 시·군에 통보하여야 한다.

이때의 안분기준은 시·군별 비영업용승용자동차의 자동차세 징수세액을 기준으로 하였다. 이는 주행세의 도입과정에서도 설명이 있었지만 주행세는 비영업용승용자동차의 자동차세 세율을 인하하고 그에 따른 감소분을 보전하기 위하여 도입되는 것이므로 비영업용승용자동차의 자동차세 징수액을 기준으로 하는 것이 합리적이 되는 것이다. 다만, 비영업용승용자동차의 자동차세 징수세액에 대한 정확한 통계관리에 어려움이

있으나, 앞으로 주행세가 더욱 발전하여 세수가 커지면 그때는 별도의 검토가 필요할 수 있을지 모르나 현재로서는 도입목적에 비추어 다른 대안이 없는 것으로 판단된다.

또한, 비영업용승용자동차에 대한 자동차세 징수세액을 기준으로 안분한다 하더라도 지방의회의 결산 승인을 받지 않은 세수로 배분기준을 삼을 경우 각 지방자치단체간 배분기준에 대한 이의제기 등이 예상되고, 지방의회의 결산승인을 받아 확정된 세수를 기준으로 배분하는 것이 합리적이므로 배분기준이 되는 자동차세액을 1월부터 6월까지의 전전년도의 결산세액으로, 7월부터 12월까지의 직전연도의 결산세액으로 하고 있는 것이다. 결국 주행세액은 지방세법시행령 제146조의15 제2항의 규정에 의한 다음 산식에 의하여 배분하게 되는 것이다. 이때 징수세액은 지방의회의 승인을 받은 세액을 기준으로 하여야 하는 것이다.

각시·군별 세액 = 당해 월 주행세 징수총액×당해 시·군의 전전년도 또는 직전연도의 자동차세 징수세액/전국의 전전년도 또는 직전연도의 자동차세 징수세액의 합계액

## 5. 가산세

주행세의 납세의무자가 주행세를 신고납부기한내에 신고납부를 하지 아니하거나 신고납부세액이 산출세액에 미달하는 때에는 당해 특별징수의무자는 산출세액 또는 부족세액에 100분의 10을 가산한 금액을 세액으로 하여 보통징수의 방법에 의하여 징수하여야 한다. 특히, 주행세의 경우는 일부 소량으로 수입하는 수입자에 대하여 관세법에 의한 관세신고납부시 주행세 신고납부에 대한 홍보가 제대로 되어 있지 않을 경우 신고납부가 누락될 우려가 있으므로 관내 세관과의 긴밀한 협조체계를 유지하여 주행세의 신고납부가 누락되는 일이 없도록 하는 것이 중요하며, 주행세의 신고납부가 누락된 경우에는 지체없이 가산세를 가산하여 보통징수 방법에 의하여 부과징수 하여야 할 것이다.

## 6. 사무처리비

특별징수의무자는 징수한 주행세를 징수한 달이 속하는 다음달 10일까지 주된특별

징수의무자인 울산광역시장에게 송금하여야 하며, 울산광역시장은 주행세를 징수한 달이 속하는 달의 다음 달 25일까지 과세권자인 각 시·군별에 주행세를 안분하여 배분하여야 한다. 이때 주행세를 은행에 예치함에 따라 발생하는 이자를 포함하여 송금 또는 안분하여야 한다. 다만, 특별징수의무자는 징수·납입에 따른 사무처리비 등을 송금 또는 배분할 주행세액에서 공제할 수 있도록 지방세법제196조의18 제3항에서 규정하고 있으며 사무처리비의 공제에 대하여는 행정자치부령으로 정하도록 위임하고 있으나, 행정자치부령에는 사무처리비 공제에 관한 규정을 두고 있지 않다. 주행세는 신고납부 세목으로 실제적으로 사무처리를 위한 경비가 그리 많이 소요되지 않고 있어 사무처리비에 대한 규정을 두고 있지 않으나 앞으로 주행세 규모가 커지고 별도의 사무처리 인력이 필요하게 되는 등 여건이 변화하게 되면 사무처리비 지급문제를 다시 검토하여야 할 것이다.

## 7. 이의신청 등

주행세의 부과·징수에 대하여 이의신청 등을 하고자 할 때에는 특별징수의무자를 그 처분청으로 보아 신청하면 된다. 주행세의 과오납입이 발생한 경우에는 특별징수의무자가 이를 환부하고 해당 시·군에 납입하여야 할 세액에서 이를 공제한다.

그러므로 주행세의 부과징수에 대하여 이의신청을 하고자 하는 자는 과세물품을 제조하여 반출하는 경우와 물품을 관세법에 의한 보세구역으로부터 반출하는 자 등의 납세의무자가 될 것이며, 이들이 주행세의 부과징수에 대하여 이의신청을 하고자 할 때에는 교통세의 납세지를 관할하는 시장·군수에게 이의신청을 하여야 한다.

## 8. 교통세법의 준용

주행세의 부과·징수와 관련하여 지방세법에서 규정되어 있지 아니한 사항에 관하여는 교통세법의 규정을 준용하도록 하고 있다. 이 경우 지방세법상의 특별징수의무자를 교통세법의 규정에 의한 세무서장 또는 세관장 등으로 본다. 따라서 주행세를 담당하고 있는 공무원은 교통세법에 대한 연구를 게을리 하여서는 아니 될 것이다.

## 9. 부칙에 의한 세수확보

앞에서도 언급하였지만 교통세는 과세대상물품을 반출한 달이 속하는 달의 다음달 말일까지 납부하면 된다. 따라서 '99년 12월에 반출된 물품에 대하여는 2000.1월말까지 납부하면 되는 것이다. 주행세 도입을 위한 지방세법 개정에 따른 부칙을 정함에 있어 '이 법 시행이후 최초로 반출하는 것부터 적용한다'라고 규정할 경우 2000. 1월에 반출하여 2월에 납부하는 분부터 주행세를 과세할 수 있어 지방세로서는 결국 1개월간의 세액을 손해보게 된다.

이 문제와 관련하여 관계부처와 협의도중 재정경제부는 법 시행후 최초 반출 분부터 적용하여야 한다고 주장하고, 행정자치부는 지방자치단체의 세수보전이 완전하게 이루어지도록 하기 위해서는 최초로 신고납부하는 분부터 적용하여야 한다는 주장을 하게 되어 부처간 이견이 있었으나, 결국 지방자치단체의 세수감소분이 완전하게 보전되는 행정자치부안으로 귀결되게 되어 부칙 제4조(주행세 시행에 따른 적용례)에서 '이 법 시행후 주행세의 과세표준이 되는 세액을 교통세법 제7조의 규정에 의하여 최초로 신고기한이 도래하는 분과 수입신고 하여야 하는 분부터 적용한다.'로 하게 되어 '99년 12월 반출하여 2000년 1월에 신고납부하는 분부터 주행세를 부과징수하게 된 것이다. ☹