

“財政動源을 위한 使用者負擔 (user-charges)에 관한 研究”

金 東 建*

<차례>	
1. 序 論	(2) 使用者負擔金과 經費配分의 比較
2. 使用者負擔制度의 政策目標	5. 代案의 開發과 評價
3. 道路使用者負擔構造分析	(1) 代案開發의 基本方向(前提)
(1) 現行 道路使用者負擔金構造	(2) 檢討代案의 提示
(2) 道路財政	(3) 最適代案의 選定과 評價
4. 道路使用者負擔構造의 改善	6. 結 論
(1) 道路使用者負擔金 設定方法	

1. 序 論

現代의 政府는 여러가지 種類의 財貨와 サービス를 供給하고 있다. 즉 國防, 警察, 司法 등과 皇室이 純粹公共財로부터 담배, 술 등의 純粹民間財에 이르기까지 다양한 種類의 公的供給이 이루어지고 있는 것이다. 이에 따라서 公的供給을 위한 財源調達도 매우 다양한 方法을 통하여 이루어지고 있다. 政府가 民間財를 生產하여 供給할 때에는 民間財의 性格에 따라 固個의 財貨에 價格을 부과할 수 있고 財源調達도 價格을 통한 個別方式으로 이루어 질 수 있다. 그러나 公共財의 경우 公共財의 非競合的 消費性(nonrival consumption)과 非排除性(non-excludability) 등의 特性때문에 民間財에서 적용되는 個別的 補償原理에 의한 財源調達은 어렵다 할 것이다.

일반적으로 公共財는 全額 혹은 部分적으로 無料인 형태로 공급된다. 그러나 그것이 本質적으로 無料로 공급되는 것은 아니다. 왜냐하면 그 公共財를 供給하기 위한 費用은 租稅의 형태로 各 消費者에게 부과되기 때문이다. 결국 公的供給이 이루어지고 있는 各種의 財貨에 대하여 各 消費者は 어떠한 형태로든지 그 代價를 지불하고 있는 것이다. 다만 民間財의 경우는 그 消費와 費用負擔이 직접 연결되고 있는데 반하여 公共財의 경우는 그 관

* 서울大學校 行政大學院 教授

계가 間接的이라는 것이 다를 뿐이다.

그런데 모든 公共財가 모두 똑같은 性質을 가지고 있는 것은 아니다. 國防과 같은 純粹 公共財의 경우에는 각 消費者들이 無負乘車者(free-rider)로서 行動하려 하기 때문에 個別의인 費用徵收方法의 적용은 힘들겠지만, 住宅·教育과 같은 準公共財의 경우에는 그 便益이 特定集團에 排他的으로 귀속될 수 있으므로 어느 정도의 混合的 財源調達(mixed financing)에 의한 공급되는 경우가 많다. 이러한 混合的 財源調達이 이루어지고 있는 代表의인 例로서 道路를 들 수 있다. 즉 道路의 경우에는 使用者負擔의 價格原理가 直接적으로 적용되는 高速道路의 通行料(toll)와 휘발유稅와 같은 目的稅(earmark tax)로부터 나아가서는 一般稅源(general taxes)에 이르기까지 여러가지 財源에 의해서 供給되고 있는 것이다.⁽¹⁾

本研究는 이와같은 使用者負擔制度를 우리나라의 道路에 적용시켜 公共財의 財源調達을 원활히 할 수 있는 實證的 檢討와 그 代案을 마련하고자 함에 目的이 있다. 우선 使用者負擔制度의 政策目標를 살펴보고 그 다음으로 우리나라 道路使用者負擔構造를 分析한 後, 道路使用者 負擔制度의 改善方案을 提示하고자 한다. 여기서 인용되는 統計資料는 대부분 國土開發研究院에서 실시한 道路使用者負擔調查報告書⁽²⁾의 資料임을 밝힌다.

2. 使用者負擔制度의 政策目標

어떠한 公共政策이라도 각기 나름대로 알맞는 目標를 설정하여 이를 추구하는 것이 原則이다. 使用者負擔制度도 분명한 政策目標를 설정하고 이에 부합되는 負擔決定方法을 採擇하여야 한다. 一般的으로 말하여 使用者負擔制度는 公平性, 效率性을 충분히 반영할 수 있도록 짜여져야 하며 이에 더하여 충분한 收入確保, 徵收行政上의 便宜等이 이루어지도록 짜여져야 하느 것이다.⁽³⁾

(1) 公平性(equity)

公平性은 매우 多樣한 意味를 내포하고 있어 단정적으로 이의 概念을 定義하기는 곤란하다. 그러나 支拂能力에 따른 負擔을 公平이라고 보는 데에는 큰 異議가 있을 수 없다. 公

(1) 이 分野의 주요 文獻을 소개하면 다음과 같다. G. Mills, "Pricing Principles and Cost Recovery in Transport," *Journal of Transport Economics and Policy*, 14 (1980); Selma J. Muskin and Charles L. Vehorn, "User Fees and Charges," *Governmental Finance*, 6 (Nov., 1977); Martin S. Feldstein, "Distributional Equity and the Optimal Structure of Public Prices," *American Economic Review*, 62 (March, 1972); Walter M. McMahon and Case M. Sprenkle, "A Theory of Earmarking," *National Tax Journal*, 23 (Sept., 1970); William J. Baumol and David J. Bradford, "Optimal Departures from Marginal Cost Pricing," *American Economic Review*, 60 (June, 1970).

(2) 國土開發研究院, 「道路使用者負擔調查」(1985年 5月).

(3) 이것은 且稅가 갖는 一般的인 原則이기도 하다. 金東建, 「現代財政學」(博英社, 1984), pp. 220-222 참조.

公平性의 構念은所得分配問題와 밀접한 관계를 가지게 된다. 따라서 道路使用者들에게 있어서所得再分配의 目的으로 特定그룹에게 重課稅를 적용하는 경우가 이에 해당될 것이다. 물론 이러한 重課稅나 혹은 반대로 割引稅와 같은 것이 순수한 意味의 使用者負擔金으로 보는 데는 見解의 差異가 있을 수 있겠으나 우리나라의 現行道路使用者負擔金에서 승용차 및 휴대전화에 賦課하는 高率의 特別消費稅가 이러한 公平性의 性格을 띠고 있다고 하겠다.

(2) 效率性(efficiency)

效率性의 意味는 經濟的으로 帕雷托最適(pareto optimality)이라는 개념으로 集約된다고 하겠는데 이는 完全競爭狀態의 市場經濟에서 달성될 수 있는 것이다. 完全競爭市場에서 消費로부터 얻는 限界便益과 供給에서 發生하는 限界費用이 一致하는 點에서 價格이 決定됨으로서 帕雷托最適이 달성된다는 이 原理는 公共財에도 적용될 수 있는 것으로, 公共財의 消費에서 오는 限界便益과 供給에 따른 限界費用이 一致되는 점에서 使用者負擔을 決定함으로써 資源의 效率적인 配分을 이루할 수 있는 것이다.

道路의 경우를 例로 들어보면 각 車輛에 대한 負擔金配分을 각 車輛들이 道路라는 公共財를 使用함으로써 발생시키는 각종 費用에 比例하여 決定함으로서 각 車輛들로 하여금 적정한 수준의 道路使用을 誘導하고 이를 통해 效率적인 資源配分이 달성될 수 있는 것이다. 道路의 建設 및 使用에서 오는 費用을 限界費用의 개념으로 측정하여 使用者負擔金에 반영한다는 것은 實際資料의 制約으로 무척 어려운 일이다. 따라서 限界費用보다는 平均費用의 개념을 尊入하여 이를 使用者負擔에 반영하는 것이 많은 歐美諸國의 일반적인 價格設定方法으로 形成되어 있다.⁽⁴⁾

(3) 國庫收入의 充分性

일반적으로 租稅의 가장 基本적인 機能은 國庫의 目的과 관련시켜 政府活動에 필요한 충분한 收入을 마련하는 것이다. 따라서 使用者負擔도 公共財의 供給費用을 충분히 감당할 수 있도록 짜여져야 한다. 다시 말하여 負擔金收入과 經費回收率(cost recovery ratio)간의 安定性⁽⁵⁾을 유지되어야 할 것이다. 그러나 現實적으로 公共財의 供給費用을 어느 정도 使用者들로부터 徵收할 것인가 특히 각 使用者の 負擔率을 어떻게 정할 것인가 등은 각종의 다른 政策的 目的에 따라 決定되고 있으므로 經費回收率을 使用者負擔金에 100% 全的으로 依存하는 어려운 일일 것이다.

(4) 徵收行政上의 便宜等

앞에서 논의한 여러 政策目標를 동시에 충족시키는 데는 많은 制約點이 따르게 된다. 政策目標들 간에 서로 相衝(trade-off)되는 問題가 무엇보다도 중요한 制約點이지만 이 외에도 현실적인 制約條件은 많다. 代表的인 것이 徵收費用을 적게 하고 行政便宜를 擴大하는 일

(4) ② 平均費用配分方法을 適用하고 있는 代表的인 나라가 美國이며, 이에 반하여 澳洲같은 나라에서는 ③ 限界費用에 의한 配分方法을 適用하고 있다. Bureau of Transport Economics (Australia), *Road Financing in Selected Countries* (1982) 참조.

이다. 美國의 경우 道路信用基金의 財源이었던 特許部品稅, 윤활유稅 등이 徵稅行政上의 理由로 폐지되었고,⁽⁵⁾ 우리나라에서도 登錄稅와 取得稅의 統合이 주장되고 있고 自動車稅의 稅率構造를 단순화시켜야 한다는 주장들이 모두 이와 연관되어 있다.⁽⁶⁾ 또한 道路에 있어서는 에너지節約問題라든가 鐵道와 陸路의 均衡問題 등이 추가적인 制約條件이 될 것이다.

3. 道路使用者負擔 構造分析

(1) 現行 道路使用者負擔金 構造

使用者負擔金(user-charges)이란 國家가 提供하는 財貨와 用役의 代價로 이의 受惠者로부터 징수되는 稅金이나 手數料를 지칭한다. 道路의 경우에는 특정한 道路를 使用하는 者에게 부과하는 直接負擔金과 車輛 및 車輛所有者 등과 같은 潛在的 使用者에게 부과하는 間接負擔金으로 나눌 수 있다. 道路公社에서 徵收하는 高速道路通行料와 서울특별시에서 徵收하는 키텔通行料 등이 直接負擔金에 해당되며, 間接負擔金에는 財務部에서 徵收하는 車輛燃料。대한 特別消費稅, 內務部 산하의 地方自治團體에서 徼收하는 自動車稅 등을 열거할 수 있다. <表 1>은 現行 道路使用者負擔金 構造를 總括的으로 보여주고 있다.

그러면 우리나라의 道路使用者負擔金 構造上의 特徵을 要約하면 다음과 같다. 첫째 自家用車使用者에 대하여 重課稅하고 있음을 알 수 있다. 우선 燃料에 대한 特別消費稅가 휘발유에 대하여 100%인 반면에 LPG 및 輕油에 대하여는 10%만을 부과하는 것과 自家用에 대한 自動車稅가 월등 높다는 사실이 이를 반영하고 있다. 물론 이러한 差等課稅가 에너지

<表 1> 現行道路 使用者負擔金 構造

區 分	負 擔 金 種 類	賦 課 對 象	課 標	料 率
國 稅	油類特別消費稅	揮發油(自家用車)	油 類 價	100%
		LPG(택시)	"	10%
		輕油(其他車輛)	"	10%
" 乘用車特別消費稅	1,500cc以下 1,500cc以上	車 輛 價	15%	
		"	20%以上	
地 方 稅	取得稅 登錄稅 自動車稅	全車種	車 輛 價	2%
		"	"	5%
		自家用車	원/臺一年	162,500~486,720원
" 免許稅	其他車輛	其他車輛	원/臺一年	82,000원 以下
		自家用 營業用	원/臺一年	16,200원 27,000원
通 行 稅	高速道路通行料	全車輛	원/km	14.27~42.25원

註：터널通行料는 全體에서 차지하는 比重이 미약하므로 여기서 省略함。

(5) Federal Highway Administration (USA), *A Study of Alternative on the Heavy Truck Use Tax* (1983)

(6) 韓國經濟研究院, 「現行稅制의 綜合評價와 1982年度 稅法 改正方向 研究」(1981).

節約이라 \exists 政策目標와 自家乘用車를 사용하는 高所得層에 대한 所得再分配의 배려에 기인한 것이다. 트럭(truck)이나 택시·버스가 道路破損 및 交通混難을 일으키는 데의 主犯임에도 불구하고 輕油와 LPG에 낮은 特消稅를 賦課하는 것도 輕油가 大衆的인 煙房燃料로 利用될 뿐만 아니라 트럭·버스와 같은 大衆交通手段이 使用하는 燃料라는 점에서 所得再分配의 政策目標가 한영된 것이다. 그러나 乘用車의 保有가 더 이상 奢侈스러운 생활방편으로 看做되지 않는 날이 到來되고, 道路使用者負擔金 決定에 效率性의 原則이 強化되어야 한다. 現在의 差等課稅는 새로운 基準下에 신중히 再編成되어야 할 것이다.

둘째 行種의 地方稅가 道路使用의 負擔金形態로 부과되고 있는데 例를 들어 自動車에 대한 取得稅, 登錄稅, 自動車稅 그리고 免許稅 等이다. 그런데 이러한 稅金의 稅率構造가 상당히 복雜하게 되어 있고 道路使用量과 직결되어 있지 못함이 問題點으로 제기된다.

세째 現行 負擔金構造에는 車輛에 관련된 附加價值稅와 地方稅로서의 都市計劃稅를 포함시키자 有하고 있다. 이는 그러한 稅金들이 道路使用과는 無關한 것인 것으로 看做하고 있기 때문이다 그러나 이들이 道路를 建設하고 改良하는 것 등등의 道路財政과 間接的으로 관련되어 있다는 점을 항상 유의해야 할 것이다.

(2) 道路財政

1982~1983年 期間 中의 道路部門의 年間收入 및 支出內譯은 〈表 2〉와 같다. 〈表 2〉에서 보듯이 ~-리나라 道路財政은 1982~83年中 年間財政收入이 總 5,815억여원인데 비해 年間財政支出은 總 7,833억여원으로서 道路部門의 經費支出이 使用者負擔金收入을 2,000억원 이상 초과하고 있다. 이러한 經費超過現象은 現行制度에 변화가 없는限 당분간 계속될 전망이다.

財政收入의 内譯을 보면 휘발유特消稅가 전체의 28.9%로서 단연 제일 큰 몫을 차지하고 있으며 財務部의 國稅收入으로 정수되는 것이 全體負擔金收入의 59.3%나 차지하고 있다. 地方稅는 全體收入의 25.8%의 規模이며 道路公社는 全體收入의 14.9%를 高速道路通行料로 徵收하고 있다. 한편 財政支出은 國道에 전체의 40.2%를 사용하고 있으며, 그 다음으로 特別行道, 高速道路, 地方道, 市道의 順으로 되어 있고 郡道에는 불과 전체의 3.7%정도를 支付하고 있다. 主要經費支出 内譯은 建設費(道路新設, 擴張, 補裝事業 등)가 84.5%로 가장 많고 그 다음으로 維持補修費, 交通安全施設費, 行政費의 順으로 구성되어 있다.

이상의 道路財政關聯表를 통해 알 수 있듯이 거의 全的으로 通行料收入으로 총당되는 高速道路経費를 除外하고는 모든 道路의 新築 및 改良에 필요한 費用은 中央財政과 地方財政에 의해 총당되고 있다. 특히 地方道, 市道 및 郡道는 中央政府가 地方自治團體를 支援함으로써 ;維持되는데 그 支援方法에는 두 가지가 있다. 하나는 建設部가 확보한 豫算을 國庫補助金의 形태로 特定地方政府에 보내는 것이고, 다른 하나는 內務部가 地方交付金의 形태로 각地方政府에 배분하는 것이다. 國庫補助金이 中央政府道路豫算에서 차지하는 比重은

〈表 2〉 道路部門 收入과 支出(1982~83年)

(單位 : 百萬원)

收 入		支 出	
	금 액 (%)		금 액 (%)
揮發油 特消稅	168,963 (28.9)	高 速 道 路	102,122 (13.0)
輕油 特消稅	108,309 (18.5)	國 道	315,141 (40.2)
LPG 特消稅	21,758 (3.7)	特 別 市 道	174,294 (22.3)
車輛特消稅	48,000 (8.2)	地 方 道	98,471 (12.5)
取 得 稅	13,625 (2.3)	市 道	65,141 (8.3)
登 錄 稅	34,062 (5.8)	郡 道	28,212 (3.7)
自 動 車 稅	93,386 (16.0)		
免 許 稅	10,080 (1.7)		
高速道路通行料	87,100 (14.9)		
總 計	581,558(100.0)	總 計	783,380(100.0)

資料：國稅廳, 國稅統計年報
內務部, 地方財政年鑑

그리고 크지 않은 實情이며, 地方交付金에 있어서는 一定額을 道路改良事業費로 직접 支出하는 것이 아니고一般的交付金에 통합하여 支出되므로 道路投資에 필요한 財源確保에 간접적으로 기여하게 된다.

4. 道路使用者負擔構造의 改善

(1) 使用者負擔金 設定方法

道路使用者負擔金 設定方法은 이 負擔金制度의 政策目標가 무엇인가에 全的으로 좌우되는 것이지만 대체적으로 效率性의 原則이 중요한 핵심이 된다고 하겠다. 이렇게 볼 때 앞에서도 잠시 언급된 바처럼 負擔金을 設定하는 方法에는 平均費用配分方法과 限界費用配分方法으로 大別할 수 있겠다.⁽⁷⁾

平均費用配分方法(average-cost allocation method)에서는 道路管理機關이 支出하는 總經費(固定費用 + 可變費用)를 費用發生原則에 입각하여 각 車種別로 配分시키는데 이때 車種別平均費用을 產出하여 이를 기초로 負擔金을 決定하는 方法이다. 이때의 費用項目으로는 建設費, 維持補修費, 行政費, 交通安全施設費가 포함된다. 한편 限界費用配分方法(marginal-cost allocation method)에서는 道路와 관련된 可變費用만을 對象으로 함으로 費用項目에서 建設費는除外되며 維持補修費, 行政費, 交通安全施設費와 여기에다가 道路使用者가 지불하는 車輛運行費, 通行時間費(混雜費 포함), 事故費用 및 각종 公害, 騒音에서 오

(7) 이에 대한 理論的인 설명은 金東建, 前揭書, pp.437-443을 참조할 것. 道路와 관련하여서는 Federal Highway Administration (USA), *Final Report on the Federal Highway Cost Allocation Study* (1982) 참조.

는 社會의 費用(social cost)이 추가된다. 本 研究에서는 平均費用配分方法에 의한 費用分擔만을 취급하였다.

(2) 使用者負擔金과 經費配分의 比較

그러면 平均費用配分方法을 적용하여 각 車種別 分擔費用을 產生하고 이를 現行使用者負擔金 構造下에서의 각 車種別 負擔金支拂額과 비교하여 보자. 이 比較가 〈表 3〉에 提示되어 있다.

〈表 3〉 使用者負擔金收入과 分擔費用(1982~83 年)

車輛形態	所有區分	費用配分(1,000,000원)		分擔費用回收率
		現行使用者負擔金	分擔費用 ¹⁾	
乘用車	自營	325,954(56.0) 41,867(7.2)	106,162(13.6) 97,928(12.5)	3.07 0.43
小型バス	自營	10,373(1.8) 36(0.0)	17,399(2.2) 95(0.0)	0.60 0.37
버스	自營	4,287(0.7) 53,217(9.2)	6,403(0.8) 165,618(21.1)	0.67 0.32
픽업트럭	自營	22,481(3.9) 9,541(1.6)	58,219(7.4) 28,595(3.7)	0.39 0.33
트(2軸)	自營	45,077(7.8) 19,639(3.4)	105,740(13.5) 61,475(7.8)	0.43 0.32
트(3軸)	自營	5,733(1.0) 11,934(2.1)	10,892(1.4) 26,808(3.4)	0.53 0.45
덤프트럭(2軸, 3軸)	自營	12,042(2.1) 8,808(1.5)	39,588(5.1) 33,007(4.2)	0.30 0.27
트레일러	自營	2,845(0.5) 7,724(1.3)	6,167(0.8) 19,285(2.5)	0.46 0.40
その他	自營	428,791(73.7) 152,766(26.3)	350,570(44.8) 432,811(55.2)	1.22 0.35
總計		581,558(100.0)	783,381(100.0)	0.74

註) 1) 分擔費用은 車種別 車輛行走距離(VKT), 車輛保有臺數, 車輛販賣臺數, 軸重 등에 의하여 配分決定된다.

資料 : 國土開發研究院.

〈表 3〉에서 보듯이 自家用乘用車를 제외하고는 모든 車輛의 分擔費用回收率이 1.0以下로서 이는 바로 道路部門의 財政赤字를 뜻하는 것이다. 分擔費用回收率이란 車種別로 使用者負擔金에 대한 分擔費用의 比率을 나타내는데 이 比率이 1.0을 넘으면 現行使用者負擔金이 分擔費用보다 많다는 것으로서 그만큼使用者가 과다히 負擔금을 支拂하고 있음을 의미한다. 車種間 分擔費用回收率은 이 車種이 주로 利用하는 道路의 交通量과 車種別 軸重에 의하여 크게 영향을 받는다. 例를 들어 道路經費의 대부분을 차지하는 道路建設費 등의 固定費는 交通量이 많은 道路를 行走하는 車輛에 배분되는 것이 交通量이 적은 道路를 利用하는 車輛에 배분하는 것보다 훨씬 적게 된다. 또한 軸重이 큰 車種일수록 道路維持修費 등이 많아 配分될 것이므로 이러한 車種의 分擔費用은 끝 수밖에 없다.

이러한 分擔費用의 配分上의 特性을 고려할 때 交通量이 많은 道路를 利用하는 乘用車의 分擔費用은 상대적으로 적고 軸重이 큰 트럭의 分擔費用은 상대적으로 클 것으로 예상된다. 그러나 그렇다 하더라도 〈表 3〉에서 보듯이 自家用 乘用車의 分擔費用回收率이 3.07인데 비하여 營業用 푸트럭의 그것은 0.27이라는 큰 격차를 보이고 있는 것은 分擔費用 측면보다는 現行 使用者負擔金의 差等에 기인된 것이라고 하지 않을 수 없다. 自家用 乘用車의 높은 分擔費用回收率은 휘발유에 賦課되는 100%의 特消稅 때문인 것으로 이러한 稅金에 의한 負擔金支拂額이 전체 사용者負擔金額의 59%에 이르고 있다. 營業用 택시나 버스 그리고 픽업트럭 및 덤프트럭은 0.27~0.43% 사이의 낮은 分擔費用回收率을 나타내고 있으며, 軸重이 큰 3軸大型트럭과 트레일러가 0.46~0.53사이에 해당되어 덤프트럭 등에 비하여 상대적으로 높은 分擔費用回收率을 보여주고 있다. 이는 3軸 大型트럭과 트레일러가 高速버스와 더불어 有料道路인 高速道路를 많이 利用하면서 高速道路通行料를 支拂하고 있기 때문인 것으로 看做된다.

使用者負擔金支拂額과 經費의 配分比較를 道路別로 살펴보면 〈表 4〉와 같다. 〈表 4〉에서 보듯이 高速道路와 特別市道는 그 經費回收率이 1.0이상이며 한편 地方道는 0.28의 낮은回收率을 나타내고 있다. 經費回收率이 1.0이하이면 政府의 投資額에 比해 이 道路를 利用하는 과정에서 支拂되는 使用者負擔金이 더 적다는 것을 의미한다. 經費回收率이 낮다는 것은 결코 이 道路에 대한 投資의 經濟的效率성이 낮다는 것을 의미하지는 않는다. 다만 이 道路를 이용하는 使用者가 投資 및 維持經費에 해당되는 費用을 충분히 부담하고 있지 않다는 뜻을 의미하는 것이다.

〈表 4〉 道路別 經費回收率(1982~83年)

道 路 體 系	費 用 配 分 (1,000,000원)		經 費 回 收 率
	現行使用者負擔金	經 費 支 出	
高 速 道 路	152,368 (26.2)	101,839 (13.0)	1.50
國 道	163,418 (28.1)	314,919 (40.2)	0.52
地 方 道	27,333 (4.7)	98,706 (12.6)	0.28
郡 道	12,794 (2.2)	28,985 (3.7)	0.44
特 別 市 道	185,517 (31.9)	173,910 (22.2)	1.07
市 道	40,128 (6.9)	65,021 (8.3)	0.62
合 計	581,558(100.0)	783,380(100.0)	0.74

資料…國土開發研究院

5. 代案의 開發과 評價

(1) 代案開發의 基本方向(前提)

現行 道路使用者負擔制度를 改善하는 方案을 講究하는데 있어서는 우선 그 基本方向(前

提)을 살펴보아야 할 필요가 있다.

첫째, 現行 道路使用者負擔金에 의한 收入은 앞으로 상당한 기간동안 道路部門의 經費所要보다 월등하게 낮아서 政府의 財政에 惡影響을 끼칠 可能性이 높다.⁽⁸⁾ 따라서 現在의 分擔費用回收率(經費回收率)인 0.74를 보다 높혀야 할 必要가 있으며 이를 통해 道路投資所要를 安定的으로 增加시켜야 할 것이다.

둘째, 現行 道路使用者負擔構造는 所得分配의 性格을 강하게 지니고 있다. 그러나 道路使用者負擔金의 1次의 目的이 여러 所得階層間의 所得再分配에 있다고 보기는 어려우기 때문에 費用發生原則 및 效率性에 대한 고려가 現在보다는 좀 더 강화될 필요가 있다. 물론 代案間의 評價에 있어 使用者間의 支拂能力을 감안한 所得分配性格을 전혀 無視하여서는 안 될 것이다.

셋째, 使用者負擔收入을 여러 地方自治團體에 어떻게 效率的으로 配分할 수 있는가는 道路改良과 관련하여 매우 중요한 課題이다. 따라서 中央政府가 地方自治團體를 支援하는데 容易하고 목록 負擔金制度가 改善되어야 하며 이에는 國稅와 地方稅制를 改善하고 自動車稅도 각 車種의 分擔費用을 반영할 수 있도록 策定되어야 할 것이다.

넷째, 地域開發, 自動車產業에 대한 영향, 道路와 鐵道利用者間의 公平性, 그리고 에너지節約效果 등 복합적인 여러 要因들을 함께 고려하면서 最善의 使用者負擔制度를 마련하여야 할 것이다.

(2) 檢討代案의 方法

이하 4가지 기본方向을 念頭에 두면서 檢討될 수 있는 代案을 提示하여 보면 다음과 같다.

代案 I : 現行 使用者負擔制度를 그대로 存續시킨다.

代案 II : 乘用車利用者에게 一切의 所得分配의 追加負擔金을 賦課하지 않고 모든 車種에 걸쳐 分擔費用을 平均經費配分方法을 적용하여 產出한다. 이때의 目標로 하는 分擔費用回收率은 1986~91年間 現在보다 약간 높은 0.8로 한다. 이 代案은 經濟的 效率性을 가볍게 重要視하는 案이다.

代案 III : 이는 代案 I과 代案 II의 折衷型이다. 代案 I (現行制度)과 같이 乘用車利用者에게 社會的 衡平性을 目的으로 하는 追加負擔금을 賦課하지만, 그 외에는 代案 II와 같이 經濟的 效率性增進을 目的으로 平均經費配分方法을 적용하여 모든 車種利用者에게 負擔金을 割當시킨다. 이때의 經費回收率은 1986~91年間 대략 0.9로 한다.

代案 IV : 代案 III과 車種別 分擔費用을 產出하는 方法은 同一하나 使用者負擔金 料率을 조정해 달리 策定한다. 특히 高速道路通行料를 高速道路建設費를 除外시킨 其他經費만을

(8) 國土開發研究院의 예측에 의하면 現行制度下에서는 經費回收率이 1990年 초반경에 가서 1.0이 될 수 있으리라 전망되나 1980年代에 걸쳐서는 年間 2千억~3千억의 財政赤字가 예상된다.

〈表 5〉 代案別 使用者負擔構造

項 目	代 案 I	代 案 II	代 案 III	代 案 IV
油類特消稅 (%) L P G	揮發油 100	28	100	100
	輕油 10	28	22	25
		28	22	25
高速道路通行料 バス 亘	乗用車 14.27	14.27	14.27	2.65
	32.37	32.37	32.37	6.38
	14.19~33.80	14.19~33.80	14.19~33.80	3.55~5.35
車輛特消稅 (%)	小型乘用車 15	0	15	15
	中型(大型) 20	0	20	20
	乘用車			
取 得 稅 (%)	2	2	2	2
登 錄 稅 (%)	5	5	5	5
免 許 稅 自 家 用 (1,000원/臺)	16.2	16.2	16.2	16.2
	營 業 用 27.0	27.0	27.0	27.0
自動車稅 (臺一年)	乘用車 自家用 292,500~486,720	0	0	0
	營業用 21,000~26,000	500,000	102,241~317,823	500,000
	自家用 44,000~77,000	0~293,201	0~183,846	0~455,262
	營業用 35,000~66,000	500,000	0~500,000	119,831~500,000
	自家用 19,000~126,000	0~500,000	0~500,000	375,556~500,000
	營業用 4,400~36,000	500,000	500,000	500,000

資料：國土開發研究院

〈表 6〉 代案別 財政收入 및 支出 豐測額

代 案	項 目	年間費用換算額(1,000,000원/年)	
		1986~91	1991~96
代 案 I	收 入 (A)	1,198,540	1,905,809
	支 出 (B)	1,625,659	1,774,198
	(A / B)	0.74	1.07
代 案 II	收 入 (A)	1,807,901	2,141,312
	支 出 (B)	2,247,789	2,007,259
	(A / B)	0.80	1.07
代 案 III	收 入 (A)	1,424,485	2,175,960
	支 出 (B)	1,642,337	1,798,787
	(A / B)	0.88	1.21
代 案 IV	收 入 (A)	1,481,394	2,221,094
	支 出 (B)	1,642,539	1,798,997
	(A / B)	0.90	1.23

註：年間費用換算額은 12% 社會的 割引率을 適用하였다.

資料：國土開發研究院。

回收할 수 있는 水準으로 引下한다. 經費回收率은 代案 Ⅲ과 같이 1986~91年間 0.9로 한다

이와 같은 4가지 代案을 반영하여 設定한 代案別 使用者負擔構造는 〈表 5〉와 같다. 이러한 代案에 따라 예측할 수 있는 代案別 財政收入 및 支出豫測額은 〈表 6〉에 表示되어 있다. 〈表 6〉에서 代案別 財政收入은 말할 것 없고 財政支出까지도 그 규모가 각기 相異한 理由는 각 代案에 따라 車輛普及率 및 利用率이 달라지어 交通需要(車輛走行距離)와 道路施設所要が 变化하기 때문이다. 例를 들어 代案 Ⅱ를 擇할 경우 乘用車普及率이 급격히 증가할 것으로 予想되어 道路에 投下될 經費도 급속히 增加할 것이다. 그리고 代案別 車輛別 分擔費用回收率展望(1986~91年)은 〈表 7〉과 같다.

〈表 7〉 車種別 分擔費用回收率展望(1986~1991年)

車輛形態	所有區分	代案 I	代案 II	代案 III	代案 IV
乗用車	自營	2.32 0.37	1.24 0.48	1.71 0.73	1.64 0.99
小型バス	自營	0.45 0.32	1.01 0.59	0.80 0.65	1.04 0.62
バス	自營	0.51 0.25	1.21 0.33	0.75 0.48	0.94 0.47
픽업트럭	自營	0.35 0.26	0.83 0.46	0.77 0.58	0.97 0.50
트럭(2軸)	自營	0.32 0.23	0.62 0.38	0.74 0.53	0.86 0.51
트럭(3軸)	自營	0.38 0.32	0.51 0.43	0.65 0.57	0.57 0.48
덤프트럭	自營	0.23 0.19	0.31 0.28	0.48 0.44	0.48 0.44
트레일러	自營	0.33 0.26	0.41 0.33	0.55 0.48	0.48 0.43
合計	自營	1.16 0.28	1.05 0.39	1.14 0.55	1.19 0.57

資料：國土開發研究院。

(3) 最適代案의 選定과 評價

最適代案의 選定은 앞서 言及된 여러 評價基準을 토대로 이루어져야 한다. 그러나 어떠한 政策評價도 모두 다 그렇듯이 主觀的인 價值判斷을 完全히 排除할 수는 없는 것이다. 이러한 予約점이 있음에도 不拘하고 위에 열거된 4個의 代案 가운데서의 最適의 代案은 代案 Ⅲ으로 選定되었으며 그것은 대략 다음과 같은 理由에 근거를 두고 있다.

① 現行制度인 代案 I의 가장 代表的인 問題點은 지금까지 數次 指摘되었듯이 使用者負擔金 設定過程에서 가장 重視되어야 할 車種別 分擔費用 產出基準에 論理性이 결여되어 있다는 것이다. 이것은 우리나라의 現行 稅制가 直接稅 中心이 아니라 間接稅 中心으로 運營

되고 있는 바다가 擔稅能力이 높은 使用者에게 負擔金의 대부분을 확보하려는 政策的意圖에 기인한 것이다. 그러나 自家乘用車를 除外한 他車種利用者에게 과다하게 낮은 負擔을 要求하는 關係로 車種間 衡平性뿐만 아니라 鐵道利用者와의 衡平性도 문제가 되고 있다. 이러한 것이 道路投資에 필요한 充分한 財源을 確保하는 데에 상당한 어려움을 惹起하고 있음을 周知의 事實이다.

② 代案 Ⅱ의 主된 長點은 乘用車利用者の 稅負擔을 경감시킴으로써 乘用車販賣를 促進하고 自動車產業의 成長에 크게 기여할 수 있다는 點이다. 그리고 車種間 分擔費用配分에 衡平性을 實現화시킬 수 있는 長點이 있다. 그러나 이 代案은 어쩔 수 없이 低所得層의 稅負擔(LPG 및 輕油의 特消稅와 營業用自動車稅)을 급속히 引上시키며, 乘用車의 급격한 증가로 政府의 財政과 行政能力이 감당하기 어려울 정도로 短期間에 集中的인 道路投資를 要求하게 될 것이다.

③ 代案 Ⅳ는 代案 Ⅲ과 매우 類似한 代案임에도 불구하고 代案 Ⅳ를 脫落시킨 理由는 다음과 같다. 代案 Ⅳ가 일단 捷托된 理由는 高速道路를 빈번하게 利用하는 高速버스나 大型트럭에게는 高速道路通行料 때문에 他車種과의 衡平性을 깨는 과다한 負擔을 가져다 준다는 問題點을 補完하는데 있었다. 그러나 이 案에서는 經濟的 效率性을 增進한다는 目的으로 費用發生原則에 따라 輕油의 稅率를 現在보다 上向調整하기 때문에 도리어 트럭間의 衡平性을 끼는 逆效果가 날 所地가 있는 것이다. 즉 輕油稅率이 引上될 경우에는 中型 및 小型트럭의 分擔費用回收率이 大型트럭보다 큰 폭으로 增加되어, 高速道路通行料를 낮출 경우 大型트럭의 分擔費用回收率이 中·小型트럭보다 도리어 낮게 되는 結果를 가져올 可能성이 있는 것이다. (表 7参照)

이상의 理由를 根據로 하여 代案 Ⅲ을 最適代案으로 選定할 수 있겠는데 代案 Ⅲ이 現行制度와 比較할 때 다음과 같은 두가지 相異點이 있다. 우선 무엇보다도 輕油와 LPG의 特別消費稅를 現行 10%에서 22%로 引上하는 것이며 그리고 그 다음으로 現行 自動車稅를 改編하는 것이다. 이러한 負擔金構造의 變更은 自家乘用車利用者에게는 自動車稅의 감면이 외에 負擔金에 큰 差異가 없으나 其他 車輛利用者에게는 負擔金이 現在制度下에서보다 상당히 크게 증가되는 變化를 가져올 것이다. 그러나 代案 Ⅲ은 다음과 같은 視角에서 해석될 수 있을 것이다.

첫째, 自家乘用車利用者에게 계속 高率의 負擔金(間接稅)을 賦課하는 것은 低開發地域의 道路設施投資를 위한 財源調達이라는 측면에서 認識되어야 한다. 低開發地域에 대한 投資는 經濟的 效率性보다는 社會的 衡平性을 提高하는데 그 目的이 있다. 따라서 이에 필요한 財源을 比較的 富裕層에 속하는 自家乘用車利用者로부터 調達하는 方案은 所得再分配의 補助手段으로 認定될 수 있다.

둘째, 한편 輕油와 LPG에의 稅率引上은 經濟的 效率性에서 理解되어야 한다. 그렇다고

車種間의 不均衡을 완전 해소시키기는 현실적으로 어려운 實情이므로 따라서 가능한 委協案으로서 道路投資 가운데서 經濟的 效率性이 가장 높이 要求되는 部門에 局限하여 負擔金을 調整하는 方案을 採擇하게 된 것이라 하겠다.

세째, 軸重이 道路破損에 미치는 영향에 대해 적절하게 負擔金을 徵收할 수 있는 가장 適合한 稅金이 바로 自動車稅이다. 따라서 現在의 車輛 크기와 車輛形態 등의 여러 基準에 따라서 40여가지로 복잡하게 設定되어 있는 現行 自動車稅를 軸重基準으로 車種을 再分類하여 稅額을 이에 따라 調整할 必要가 있는 것이다. 自動車稅의 上向調整은 地方財源確保에도 一助를 하게 될 것이다.⁽⁹⁾

6. 結論

지금까지 道路의 使用者負擔制度를 負擔金構造를 中心으로 分析하였는데 그 分析結果를 놓고 보면 우리나라의 租稅制度가 갖고 있는 問題點이 그대로 道路部門에도 適用되고 있음이 發見된다. 우리나라의 租稅制度가 租稅의 中立性과 租稅負擔의 公平性을 크게 淫害시키면서 租稅構造만 필요이상으로 複雜하게 变形시켜 왔는데 이것이 道路의 使用者負擔制度에도 여실히 반영된 것이다.

즉 트럭 등에 대하여 그 負擔金을 낮추고 상대적으로 乘用車에 대한 負擔을 높였고 이것은 公平性의 개념으로 正當화되었던 것이다.⁽¹⁰⁾ 그러나 트럭 등에 대한 적은 負擔配分은 公平性의 문제였기보다는 經濟發展을 위한 政策的意志의 表現이 있다고 하겠는데 이것이 오히려 公平性을 해치고 있다고 할 수 있으며 더욱 중요한 것은 이것이 資源配分의 效率性을 淫害하고 있다는 점이다. 트럭 등에 대한 低稅率의 적용은 트럭 使用을 助長하고 이것은 道路破損 등을 惹起함으로써 追加的인 財政負擔을 가져와 使用者間의 負擔配分의 衡平性을 더욱 惡化시키고 나아가서 鐵道利用을 감소시키 資源配分의 非效率性을 助長하고 있는 것이다.

本研究에서 提示하고 있는 改善案은 道路關聯財政收支分析을 통한 合理的인 代案이라 믿어진다. 그러나 이것은 엄밀히 말하여 公共財의 원활한 供給을 위한 財政動源의 手段으로의 使用者負擔制度에 公平性과 效率性을 어떻게 調和시킬 수 있느냐의 試圖的인 意味가 내포되어 있다. 現代財政에 있어 다양한 政策目標를 동시에 추구하면서 적절한 規模의 公共財 및 公共서비스를 供給함이 무엇보다도 중요한 政策課題로 認識되어 왔음에 비추어 本研究가 이런 의미에서 問題의 接近에 一役을 擔當할 수 있으리라 생각된다.

(9) 물론 自動車稅의 上向調整으로 현재의 地方財政의 缺乏함이 해결될 수는 없는 것이고 根本적으로 國稅와 地方稅間의 再調整 및 地方政府自體의 新稅源 발굴등이 이루어져야 할 것이다. 그러나 이 문제는 여기서 論外로 하기로 한다.

(10) ◦와 同一한 結論이 최근 서울大學校의 석사학위 論文에서도 지적된 바 있다. 元允喜, 「道路에 있어서 使用者價格決定에 關한 研究」, (서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1985).