

건설산업동향

# 사회간접자본 시설의 확충과 교통세의 유지 필요성

김홍수·백성준

2001. 9. 3

■교통세 및 교통시설특별회계의 현황 .....	3
■교통세 및 교통시설특별회계의 존폐에 관한 논의 동향 .....	6
■인프라 시설의 공급 실태와 자원 조달 방안 .....	8
■외국의 교통특별회계 사례 분석 .....	13
■요약 및 결론 .....	17

## 요 약

- ▶ 재정경제부가 금년 정기국회에 「교통세폐지법률」안을 상정하기로 결정함에 따라 1994년 도입된 교통세와 특별회계의 존폐에 관한 논란 촉발
  - 재정경제부는 칸막이식 자원 배분의 비효율을 들어 조기 폐지를 주장
  - 건설교통부는 교통시설의 부족으로 인한 교통 혼잡과 과다한 물류 비용을 들어 연장 및 확대를 주장
- ▶ 외국의 사례를 통해 볼 때, 교통세와 특별회계의 존폐는 단순히 원칙적인 논의 차원에서 보아서는 안되며 case by case 식의 접근이 요구됨.
  - 일본, 뉴질랜드, 미국 등은 교통세와 특별회계를 지금까지도 계속 유지하고 있으며 유럽은 교통세는 있으나 특별회계는 교통시설이 어느 정도 확충된 이후 폐지함.
  - 교통세와 특별회계의 유무는 인프라 공급 현황, 거시경제 목표, 역사적 변천에 따라 국가마다 다르게 나타나고 있으며 어느 것이 옳은지의 문제는 아님.
  - 교통시설은 사용자 비용(user fee) 또는 서비스 비용(fee for service)이라는 상업화 원칙이 적용 가능한 부문이라는 측면에서 교통세의 필요성이 최근 부각되고 있음.
- ▶ 우리나라에서 교통세 및 교통시설특별회계가 도입 목적을 실현하지 못한 채 폐지된다면 사회적인 이득보다는 손실을 초래할 가능성이 더 큼.
  - 교통인프라가 1994년에 비해서는 절대적인 양적 측면에서는 어느 정도 확충되었다고 볼 수 있으나 국제 경쟁력 비교에서는 크게 개선되지 않았음.
  - IMD의 2001년도 국가별 경쟁력 평가에 의하면 국가경쟁력 종합 28위(2000년 28위), 기초 인프라 35위(2000년 30위) 등으로 오히려 순위가 떨어짐.
  - 교통혼잡 비용도 1994년에 비해 오히려 증가하고 있으며, 물류 비용은 GDP의 16%를 차지함으로써 고비용으로 인한 국민경제 어려움 지속
- ▶ 따라서, 교통세와 특별회계가 당초의 도입 목적을 달성하기 위해서는 제4차 국토계획, 국가 기간교통망계획 등의 목표 연도인 2020년경까지 유지되어야 할 것임.
- ▶ 다만 외국의 예, World Bank 내의 논의를 참고하여 관리와 집행의 분리, 투자 우선 순위 분석에 입각한 기금의 합리적 운영, 견제와 균형을 위한 회계감사, 단순한 세수 구조, 징수 기능의 외부화 등 교통세 및 특별회계 운영 방법을 앞으로 개선해야 할 것임.

## ■ 교통세 및 교통시설특별회계의 현황

### 도입 배경

- 교통세 및 교통시설특별회계는 도로 및 도시철도 등 교통 시설의 확충에 소요되는 재원을 확보하려는 목적에서 도입
  - 1993년 12월 「교통세법」이 제정되어 휘발유·경유에 부과되던 특별소비세를 10년간 한시적(1994. 1. 1~2003. 12. 31)으로 교통세로 전환부과하고 그 전액을 교통시설특별회계에 전입
- 당시 우리나라는 1980년대의 교통 시설 투자 소홀로 인해 교통 혼잡 증가와 그에 따른 물류 비용 증대 등 국가경쟁력 약화라는 사회적 문제를 안고 있었음.<sup>1)</sup>
  - 1993년말 현재 1인당 도로연장은 1.4m로 일본의 1/7, 미국의 1/20 수준이고 고속도로의 1/3, 국도의 4/5가 2차선에 불과한 실정으로 교통애로 구간 급증
  - 철도연장은 일본의 3/20, 영국의 1/5 수준이며 경부선 수원~천안 구간은 물론 태백선, 경인선, 영동선, 전라선 등도 한계 용량 도달
  - 항만시설 확보율과 컨테이너 처리 시설 확보율이 80%에 못미쳐 체선·체화 문제 발생, 김포와 김해공항 등 주요 공항도 이용객이 시설 용량 이미 초과
  - 국가 물류비용이 90년 GDP의 13.1%에서 93년 15.8%로 지속적 증가
  - OECD 보고서에 따르면 조사국 48개국 중 GNP 규모(9위), 교역 규모(12위)에서는 상위를 점하고 있는 반면, 교통 부문의 종합경쟁력은 30위에 불과

<표 1> 교통세 도입 당시의 우리나라 교통 부문의 국가경쟁력 순위

구 분	한국	싱가폴	미국	독일
도로 교통 용이성	33	1	4	4
항공 교통 용이성	32	1	4	7
철도 교통 용이성	19	11	14	6
항만 접근성	39	1	10	9

자료 : OECD, 「국가경쟁력 비교」, 1994.

- 이런 배경에서 목적세가 갖는 재정의 경직성 문제, 자원배분의 비효율성으로 인한 비용 등이 예상되었음에도 불구하고 이보다는 교통세 및 교통시설특별회계 도입을 통한 국가경쟁력 강화라는 편익이 더 크고 중요하다는 정책적 합의에 도달

1) 제3차 국토종합개발계획 수정계획(안), 국토개발연구원, 1996.

## 세입재원

- 교통시설특별회계의 세입재원은 「교통시설특별회계법」 제8조에서 규정
  - 정부는 매 회계연도마다 교통세, 승용차 특소세, 수입차 관세에 해당하는 세입 예산액을 일반회계로부터 교통시설특별회계에 전입
  - 도로계정·철도계정·공항계정·광역교통시설계정 및 항만계정은 세출 재원을 확보하기 위하여 예산이 정하는 바에 따라 일반회계로부터 추가로 전입받을 수 있음.
- 일반회계로부터의 전입액 중 교통세가 평균 73% 대로 가장 큰 비중을 차지하며 일반회계 추가전입금은 11%대로 다음을 차지
  - 도입 첫 해인 1994년에 비해 2001년 교통시설특별회계 전체 규모는 2.8배 커졌으며 교통세는 2.9배, 일반회계 추가 전입은 6.1배 증가

&lt;표 2&gt; 교통시설특별회계 세입예산 추이

(단위 : 억원, %)

금 액	1994년	1998년	1999년	2000년	2001년	연평균 증가율
총 계	45,345	103,339	117,388	123,309	125,217	15.6
교통세	32,244	72,236	81,661	98,279	92,491	16.2
기타국세	6,553	10,361	8,157	10,164	12,318	9.4
자체수입	4,189	5,891	7,262	5,666	6,037	5.4
일반회계추가	2,359	14,851	20,308	9,200	14,371	29.5
비 중	1994년	1998년	1999년	2000년	2001년	5개년 평균비중
총 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
교통세	71.1	69.9	69.6	79.7	73.9	73.2
기타국세	14.5	10.0	6.9	8.2	9.8	9.2
자체수입	9.2	5.7	6.2	4.6	4.8	5.6
일반회계추가	5.2	14.4	17.3	7.5	11.5	11.9

자료 : 건설교통부.

- 교통세의 기본세율은 휘발유 150%, 경유 20%이나 기본세율의 30% 내에서 탄력세율을 적용할 수 있음.
  - 2001년 4월 현재 휘발유 1ℓ당 교통세는 630원, 경유 1ℓ당 155원임(2001년 7월 1일부터 각각 588원, 185원으로 조정).
  - 2001년 4월 기준, 휘발유 1ℓ당 가격 1234원의 경우, 이중 세금이 69.4%를 차지
  - 교통세는 공장도가격의 167%, 주행세는 교통세의 3.2%, 교육세는 교통세의 15.0%

&lt;표 3&gt; 교통세 부과 예(2001년 4월 기준)

(단위 : 원, %)

구 분	휘발유가격	공장도가격	총 세금	교통세	주행세	교육세	부가가치세
금 액	1234.4	377.52	856.88	630	20.16	94.5	112.22
비 중	100.0	30.6	69.4	51.0	1.6	7.7	9.1
적용 세율				167	3.2	15.0	10.0

자료 : 건설교통부.

## 세출계정 구분 및 배분

- 교통시설특별회계 중 가장 큰 비중을 차지하는 교통세는 「교통시설특별회계법」 시행 규칙 제2조에 의해 5개 계정(도로, 철도, 공항, 항만, 광역시설)으로 배분·운영됨.
- 교통세의 법정배분 비율(1997년 12월 30일 개정 기준)은 도로 65.5%, 철도 18.2%, 공항 4.3%, 광역교통시설 2%, 유보 10%
- 실제로는 항만 시설에 유보 10%의 일정 비율이 배분되고 있어 2000년에는 도로 65.5%, 철도 20.2%, 공항 6.0%, 광역 2.0%, 항만 6.3%의 비율로 배분됨.

&lt;표 4&gt; 교통세 배분 비율 및 규모 추이

(단위 : 억원, %)

금 액	1994년	1998년	1999년	2000년	2001년
총 계	32,244	72,236	81,661	98,279	92,491
도 로	21,765	47,314	53,478	64,372	60,582
철 도	5,868	13,147	14,862	19,852	21,320
공 항	1,386	3,551	4,873	5,897	2,184
광 역	0	1,000	1,707	1,966	1,850
항 만	3,224	7,224	6,741	6,192	6,555
비 중	1994년	1998년	1999년	2000년	2001년
총 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
도 로	67.5	65.5	65.5	65.5	65.5
철 도	18.2	18.2	18.2	20.2	23.1
공 항	4.3	4.9	6.0	6.0	2.4
광 역	0.0	1.4	2.1	2.0	2.0
항 만	10.0	10.0	8.3	6.3	7.1

- 교통세를 제외한 자체 수입(공항이용료, 항만이용료, 이자수입, 잉여금)과 기타 국세는 해당 계정에 각각 배분·운영되고 있음.
- 특별회계 전체로는 1998~99년 평균으로 도로 59.1%, 철도 21.2%, 공항 9.2%, 광역 1.3%, 항만 9.2%의 비율로 배분됨.

## ■ 교통세 및 교통시설특별회계의 존폐에 관한 논의 동향

### 재경부의 교통세 폐지 필요성 제기

- 교통세 폐지관련 논의는 1998년 11월 재정경제부가 목적세(교통세·농어촌특별세·교육세)를 2000년에 본 세에 통합하는 「조세체계간소화법률(1999. 5)」 제정을 추진하는 과정에서 대두됨.
- 교통세를 특별소비세로 환원하고 고유한 과세 대상이 없는 농어촌특별세와 교육세는 본 세에 흡수하며 다만, 목적세 관련 특별회계는 2002년까지 존치하여 종전 목적세 상당액의 세입을 보장한다는 내용이었음.
- 그러나 재경부, 건교부, 교육부, 농림부, 기획예산처 등 관계 부처의 이견으로 법률 제정은 무산됨.
- 그후에도 교통세의 일부를 지방주행세로 전환하거나 지방세수 보전을 위해 양여하는 문제로 논란이 거듭되다가 최근에는 교통세의 폐지가 다시 거론되고 있음.
- 재경부가 지난 5월 금년 정기국회에 「교통세폐지법률」안을 상정하기 위해 관계 부처 회의를 개최
- 건교부와 해수부는 반대하였으며 행정자치부도 조기 폐지의 실익이 없음을 주장

<표 5> 교통세 존폐에 대한 재경부와 건교부의 논점

구 분	재경부 주장	건교부 주장
조세 체계의 간소화	·목적세 등 세금 종류가 많고 조세 체계가 복잡	·교통세는 단일세로서 단순(교육세·농특세는 부과세로서 복잡) ·교육세 2005년까지의 연장과 지방주행세 부과는 조세간소화 방침과 상치
조세 운용의 효율성	·칸막이식 재정 운용으로 경직성 초래	·과세 대상이 자동차 이용에 따른 휘발유경유로 교통 시설 확충이라는 세출 목적과 직결 ·조세 저항이 적고 징수가 용이함. ·신축성 문제는 교통시설특별회계세입 중 일반회계 전입금의 조정으로 가능
통상 미찰	·통상미찰 초래	·교통세에 대한 직접 언급은 없었고 승용차특소세·수입관세의 조정 등을 요구함. ·IMF는 에너지 관련 세금 강화 권고
목적 달성	·교통 시설 확충이 어느 정도 달성됨.	·교통 혼잡과 높은 물류 비용 등 목적 미달성
교통 시설 투자 자원 확보	·일반회계에서 세입 보장	·일반세나 목적세나 국민 부담은 동일 ·수익자 부담 원칙에 따른 세입과 세출 직결 ·교통 시설은 장기간의 일관된 시설 확충이 필요하며, 안정적인 자원확보가 관건

- 특히 건교부와 재경부 간에는 교통세 폐지를 둘러싼 견해 차이가 커 대립 양상을 보임.
- 재경부는 조세체계의 복잡 및 통상마찰 야기, 또는 외국인 투자 저해 등을 이유로 조세 체계를 간소화할 것과 교통세 폐지 후 일반회계에서 세입 보장을 주장
- 이에 반해 건교부는 교통세의 단순함과 교통세 도입의 목적이 달성되지 않았음을 들어 존치를 주장

### 교통세 및 특별회계에 대한 일반적인 찬반 견해의 내용

- 반대 견해
  - 원론적인 측면에서 행정부와 국회의 정책 결정 권한 침해
  - 목적세는 거시정책 수단의 신축성과 변화하는 국가 우선순위에 대한 적응력을 떨어뜨리며 자원의 효율적 배분에 역행
  - 특별회계가 단일 교통 시설(도로)에만 투자될 경우에는 교통수단간의 적정 재원 배분 왜곡
  - 특별회계는 자칫하면 비효율적으로 방만하게 운영(rent seeking behavior)될 우려가 있음.
- 찬성 견해
  - 교통시설은 순수한 공공재가 아니며 이용자의 한계 효용에 따른 비용부담 원칙이 적용 가능하므로 목적세 필요
  - 목적세가 적절히 관리만 된다면 정치인 또는 비전문 공무원의 단기적인 시각에서 벗어나 우선순위에 입각한 합리적인 투자 가능
  - 산업 활동에 긍정적인 외부 효과가 매우 큰 교통 시설을 대폭 확충하기 위해서는 교통세가 가장 능률적인 재원조달 방안
  - 안정적인 재원 확보와 예측 가능한 예산 집행으로 교통 시설간의 연계성을 높일 수 있도록 적기 투자, 또한 사회적인 공급 능력을 적정하게 유지하여 투자의 효율성 제고
- 찬반 견해 차의 근본 요인
  - 목적세 도입 목표의 달성 여부, 즉 인프라가 어느정도 확충되었느냐에 대한 평가가 엇갈리고 있음.
  - 목적세의 원론적인 단점을 해소하기 위해 교통세를 폐지할 것인지, 또는 이를 극복하기 위해 교통세와 특별회계 제도를 개선할 것인지에 대한 견해 차
  - 이 두가지 관점에서 현실을 진단하여 교통세 논의에 대한 해법을 모색하고자 함.

## ■ 인프라 시설의 공급 실태와 자원 조달 방안

### 인프라 수급 실태와 공급 계획

- 1994년 교통시설특별회계를 설치한 이후 2001년 예산까지 포함한 총투자 재원은 71.6조 원에 달함.
- 재원규모의 연평균 증가율은 15.6%이며 경제성장률에 비해 높은 증가세를 보인 것으로 평가됨.
- 원만한 교통 시설 투자 자원 조달로 우리나라 교통시설 투자규모는 정부 재정 규모 대비 9.5%(1994)에서 13.3%(2000)로 증가

<표 6> 재정 규모 대비 교통 시설 투자의 추이

(단위 : 조원, %)

연 도	재정 규모(A)	교통 시설 투자(B)	B/A
1994년	47.63	4.53	9.5
1995년	54.82	5.38	9.8
1996년	62.96	6.53	10.4
1997년	70.53	8.28	11.7
1998년	80.76	10.33	12.8
1999년	88.50	11.74	13.3
2000년	92.66	12.33	13.3
2001년(예산)	100.20	12.52	12.5

주 : 재정 규모는 (일반회계 + 재특순세입), 교통 시설 투자 규모는 교통시설특별회계  
 자료 : 건설교통부; 매일경제신문사, 「한국의 재정 1999」; 기획예산처.

- 많은 교통 투자에도 불구하고 건설비 단가상승 및 용지보상비 증가 등으로 인하여 교통 시설의 공급 능력 규모는 아주 낮은 증가에 그친 것으로 평가되고 있음.
- IMD의 2001년도 국가별 경쟁력 평가에 의하면 우리와 경쟁 관계에 있는 아시아의 국가들에 비해 경쟁력이 크게 뒤진 것으로 나타남.
- 국가경쟁력 종합 28위(2000년 28위), 기초인프라 35위(2000년 30위) 등으로 오히려 순위가 떨어짐.
- 기초 인프라의 주요 항목인 인프라 시설 유지 및 개발에 대한 경쟁력은 29위, 도로는 20위, 철도는 18위, 공항 이용자 수는 8위, 해운 및 항만이 38위를 차지하여 경쟁국보다 전체적으로 낮은 평가를 받음.



&lt;표 7&gt; 아시아 주요국의 인프라 현황 비교

국가명	사회간접자본 시설유지 및 개발 (10점)	도로 (km/km <sup>2</sup> )	철도 (km/km <sup>2</sup> )	공항 (천명)	해운 및 항만 (10점)
싱가포르	8.66 (1)	4.71 (2)	0.0002 (47)	15,283 (20)	8.76 (3)
홍콩	8.19 (3)	1.61 (14)	0.0137 (31)	12,593 (24)	9.10 (1)
말레이시아	5.68 (18)	0.17 (38)	0.0059 (37)	14,985 (22)	6.45 (22)
일본	5.48 (21)	3.05 (4)	0.0533 (16)	105,960 (2)	6.85 (19)
한국	4.51 (29)	0.88 (20)	0.0313 (18)	31,319 (8)	4.74 (38)

주 : ( )안은 순위를 나타냄.

자료 : IMD, World Competitiveness Yearbook 2001.

- 교통 시설의 부족으로 인해 과도한 혼잡 비용과 물류 비용 지출 현상 지속
  - 1999년 교통 혼잡 비용은 17.1조원으로 GDP 대비 3.5%를 차지, 국가 물류 비용도 78.9조원으로 GDP의 16.3%나 차지
  - GDP에서 차지하는 혼잡과 물류 비용의 비중이 교통세 도입 시점인 1993년과 1994년 보다 높게 나타나 상황이 더욱 악화된 것을 알 수 있음.

&lt;표 8&gt; 혼잡비용과 국가 물류비용 추이

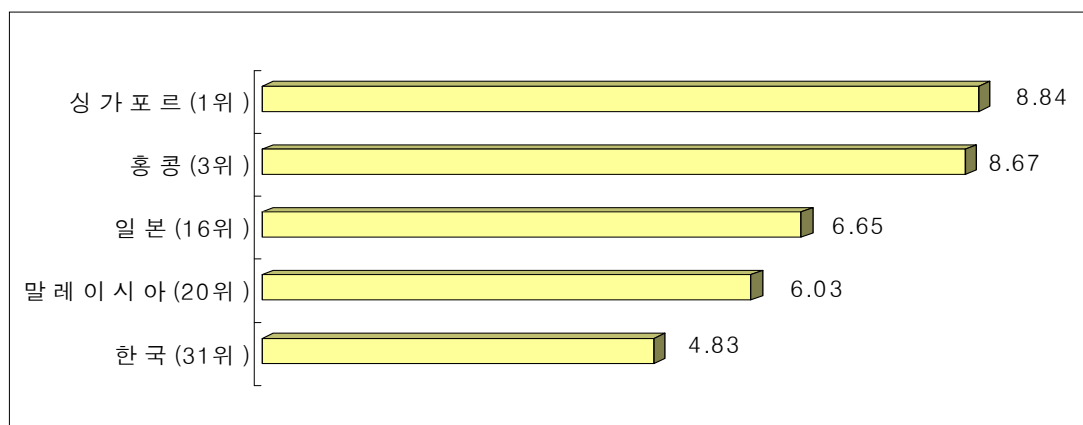
(단위 : 조원, %)

연도	GDP(경상가격)	교통 혼잡 비용	GDP 대비 비중	국가 물류 비용	GDP 대비 비중
1993년	277.5	8.6	3.1	41.2	14.8
1994년	323.4	10.0	3.1	47.8	14.8
1995년	377.3	11.6	3.1	57.9	15.3
1996년	418.5	15.9	3.8	63.8	15.2
1997년	453.3	18.5	4.1	69.6	15.4
1998년	444.4	12.2	2.7	74.2	16.5
1999년	482.7	17.1	3.5	78.9	16.3

자료 : 건설교통부, 「제1차 중기교통시설투자계획」, 2000.12 참조. CERIK 재작성.

- IMD 평가에서도 상품 및 서비스를 이동시키기 위한 물류 시설의 효율성에 대한 경쟁력이 우리나라는 4.83점으로 아시아의 경쟁국인 싱가포르(1위), 홍콩(3위), 일본(16위), 말레이시아(20위)에 모두 뒤진 31위를 차지

&lt;도 1&gt; 물류 시설 효율성에 대한 경쟁력(10점 만점 기준)



### 향후 투자 소요 예측 및 자원 조달 방안

- 21세기 세계화와 무한 경쟁시대에서 국가경쟁력을 확보하기 위해서는 현재의 고비용의 교통·물류 체계를 비용 절감형 고효율의 복합 수송 체계로 전환 필요
- 정부는 장기종합교통계획인 「국가기간교통망계획(2000~2019)」을 수립하여 향후의 교통 시설의 목표와 소요 재원을 발표
  - 계획 기간 중 7×9의 국가기간교통망 구축, 고속철도와 어우러진 간선철도망의 건설, 인천국제공항과 부산·광양의 2 항만 체계 완성, 지역 거점의 공항과 항만의 확충 등을 목표로 제시
  - 이러한 교통 시설 구축을 통하여 1998년 현재 GDP 대비 16%대의 물류 비용을 선진국과 같은 10% 수준으로 절감하고 동북아의 물류 거점으로 부상하는 목표도 포함

&lt;표 9&gt; 2000~2019년 교통 시설 계획 목표

구 분		1997년	2004년	2009년	2014년	2019년
도로	고속도로(km)	1,889	3,700	4,336	4,975	5,642
	국도(km)	12,459	12,733	13,083	13,430	14,000
철도	영업 거리(km)	3,118	3,472	3,700	4,194	4,908
	복선화율(%)	28.9	38.1	51.4	73.7	80.0
	전철화율(%)	21.2	39.2	61.9	74.4	82.0
공항	여객(천인/년)	42,800	64,000	72,040	112,000	128,400
	화물(천톤/년)	2,020	3,570	4,630	6,800	9,290
항만	시설능력(백만톤/년)	295	598	801	1,040	1,288

자료 : 건설교통부, 국가기간교통망계획(안)(2000~2019), 1999.11.

- 교통 시설 투자 소요는 약 334.6조원으로 추정됨.
- 간선도로 186조원(55.7%), 간선철도 94조원(28.1%), 공항 14조원(4.1%), 항만 37조원(11.0%), 거점물류시설 4조원(1.2%) 등으로 배분될 예정
- 20년간 GDP 총액이 한국개발연구원(KDI) 등의 평균예측치를 적용하여 산정하면 약 14,000조원이 되므로 교통시설투자소요는 GDP 대비 2.4% 수준에 해당함.<sup>2)</sup>

&lt;표 10&gt; 2000~2019년 교통시설 투자액 규모 산정

(단위 : 억원, %)

구 분	2000~2009년	2010~2019년	계	비 중
간 선 도 로	936,907	925,610	1,862,517	55.7
간 선 철 도	508,266	431,982	940,248	28.1
공 항	42,276	94,414	136,690	4.1
항 만	179,206	189,122	368,328	11.0
거점물류시설	24,140	14,440	38,580	1.2
계	1,690,795	1,655,568	3,346,363	100.0

자료 : 건설교통부, 국가기간교통망계획(안)(2000~2019), 1999.11.

- 재원은 정부재정에서 250조원 내외, 나머지 80조~90조원은 민자 유치나 공기업 투자를 통해 조달하는 것으로 계획

### 지속적인 인프라 투자를 위해 교통세 및 교통특별회계 유지 필요

- 인프라 현황을 살펴보면 선진국 수준의 시설을 구비하기에는 아직도 갈 길이 멀고 많은 재원이 소요될 것으로 예상됨.
- 국가기간교통망계획의 성공 여부는 250조원에 달하는 재원을 정부가 어떻게 안정적으로 조달할 수 있는가에 달려 있다고 해도 과언이 아님.
- 교통세와 특별회계가 현행과 같이 유지된다면 재원 확보에는 별 문제가 없을 것임.
- 교통세에 대한 찬반 논의의 중심에는 교통세가 당초 도입 목적을 달성하였는가에 대한 견해 차이가 있는데 인프라 시설의 현황을 고려한다면 교통세 및 특별회계 존치 필요
- 다만, 교통세 및 특별회계 운영 방법에 있어서 개선의 여지가 있을 것임.
- 외국에서의 목적세 관련 논의 동향과 특별회계 운영 방법을 참고하여 개선 방안을 모색할 필요는 있음.

2) 건설교통부는 1990년대의 교통 시설 투자비가 GDP 대비 2~3%임을 감안하여 재원 확보 가능성은 충분한 것으로 판단함.

## 목적세 및 특별회계를 통한 인프라 투자 자원 조달의 문제점

- 5개 계정 중 도로, 철도, 공항, 광역교통시설은 건설교통부의 소관 업무이며 항만계정은 해양수산부 소관
  - 계정간의 배분에 관한 사항은 건설교통부 장관이 기획예산처 장관과 협의하여 정함.
  - 특별회계의 관리 주체와 집행 주체가 동일한 관계로 조직의 목적을 우선하는 이해상충(conflict of interest), 지대추구행위(rent seeking behavior)가 나타남.
- 그간 드러난 문제점은 교통 시설과 투자 자원 배분에 관한 합리적이고 일관성 있는 기준 및 효율적 투자체계 미흡으로 인해 발생한 관리상에서의 문제라고 볼 수 있음.
  - 종합적이고 일관성 있는 교통정책 및 계획의 수립·집행이 안되어 투자 배분에서 기본 원칙이 없고, 그 결과 부당한 정치적 논리의 개입이 이루어짐.
  - 교통계획이 전반적으로 과대 수요 예측에 기초하여 대규모 교통 시설 확충에 치중하는 경향이 있고 교통 시설별로 과다한 투자계획이 수립됨.
  - 교통 시설의 타당성 평가시 통일된 평가방법과 기준이 미비하여 교통투자사업간의 객관적인 평가와 투자 우선 순위 결정이 어렵고 투자 자원의 효율적 활용도 곤란
  - 교통 수요 관리 및 연계 수송 미흡 등으로 인해 운영의 효율이 저하됨.
  - 교통 요금과 시설 이용료에 대한 비현실적 가격 통제로 인해 수요 관리 및 투자비 적기 회수가 곤란했음.
- 한편 녹색교통운동에서 실시한 설문(1998) 결과에서도 교통세의 배분구조와 관련하여 교통전문가들의 65.9%가 불합리한 편이라고 평가한 것으로 나타남.<sup>3)</sup>
  - 교통시설특별회계에 대해서도 부분적인 개편이 필요하다는 견해가 59.1%, 대폭 개정이 필요하다는 응답 31.8%로서 90.9%가 개편에 동의하는 것으로 나타남.
  - 우리나라 교통 투자가 안고 있는 문제점에 대해서는 다음과 같은 지적이 있었음.
    - ① 신규 투자에만 치중하고 기존 시설의 유지·운영·관리에 미흡(19.7%)
    - ② 고속철도 등 낭비적 투자(15.2%)
    - ③ 교통 안전 투자 부족으로 인한 교통 사고 과다 발생(12.1%)
    - ④ 도로에 대한 과도한 투자와 교통 투자 불균형(11.4%)
    - ⑤ 투자 결정 방식의 비민주 불투명성(11.4%)

3) 교통전문가 44명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 매우 불합리한 편 9.1%, 불합리한 편 56.8%, 그저 그렇다 22.7%, 합리적인 편 9.1%, 매우 합리적인 편 2.3%로 65.9%가 기존 배분 규정에 문제가 있다고 평가함(임삼진, 1998).

## ■ 외국의 교통특별회계 사례 분석<sup>4)</sup>

### 일 본

- 일본의 특별회계는 1954년 제1차 5개년 도로개선계획 수립과 함께 도입되었음.
  - 2차 세계대전 이후 급증하는 자동차 통행수요에 부응하기 위하여 도시 내 및 지역간 도로 체계를 확충하기 위해 계획 수립
  - 계획 집행에 소요되는 재원 조달을 위해 도로 관련 일부 세금 수입을 특별회계로 별도 관리 시작(user pay 개념에 기초)
  - 도로개선특별회계는 1995년 약 300억 달러에 달하고 부족분은 일반회계에서 지원 받고 있으며 전문회계기관의 감사를 받아 국회에 보고됨.
- 국세중 휘발유세, LPG세, 중량세는 지방에 양여되는 부분을 제외하고는 특별회계로 관리되어 중앙정부의 고속도로, 국도, 국가지원도로 등의 건설과 관리에 지출됨.
  - 휘발유세(리터당 약 0.41달러)는 특별회계로 편입되며 이중 1/4 정도가 지자체의 도로 개선을 위해 지출될 수 있음.
  - LPG세(리터당 약 0.14달러)의 절반이 특별회계로 관리되며 나머지는 양여금 형태로 지자체에 이전됨.
  - 중량세(톤당 매년 약 102달러)의 75%가 특별회계로 편입되며 25%는 지자체로 이전
- 중앙으로부터의 양여금과 지방세의 일부가 시도 및 하위 지방도 등에 투자됨.
  - LPG세 양여금은 시도 도로에, 중량세 양여금은 시군 도로에, 휘발유세 양여금은 각 급 지방도에 정해진 비율로 지출됨.
  - 지방세인 디젤유세(리터당 약 0.31\$)는 시도의 도로에 투자됨.
  - 차량 구입시 부과되는 세금(차량가격의 약 5%)의 30%가 시도 도로에, 70%가 시군 도로에 지출됨.
- 1982년에는 특별회계를 일반회계에 편입하자는 주장이 대두되어 검토된 바 있음.
  - 일본 정부는 당시까지는 법상 형식적으로만 존재하던 도로위원회에 검토를 의뢰하였고 도로위원회의 건의에 따라 특별회계 유지 결정
  - 이를 계기로 도로위원회의 역할이 활성화되었고 기금의 관리와 5개년 도로개선계획 수립에 위원회가 주도적인 역할을 하게 됨.
  - 위원회는 도로협회 회장, 자동차업계 대표, 지자체 대표, 전문가 등으로 구성

4) 「Review of Selected Road Funds」, Ian G. Heggie, World Bank, 1999.

## 뉴질랜드

- 뉴질랜드의 특별기금은 1953년에 도입되어 명칭과 관리 주체의 변화는 있었지만 지금까지 유지되고 있음.
  - Road Fund의 명칭이 1989년 Land Transport Fund로 바뀌었음.
  - 1996년에는 관리와 집행의 분리를 위해 관리 주체가 Transit New Zealand(교통청)에서 새로 설립된 Transfund New Zealand로 바뀜.
  - Transfund 이사회는 교통청의 2인, 지자체 대표 1인, 도로 사용자 대표 1인, 공익대표 1인으로 구성
- Transfund 이사회는 매년 National Land Transport Plan으로 구체화되는 각급 기관의 도로 프로그램을 심사, 승인하며 이를 기초로 기금이 지출됨.
  - 이 외에도 기금 수입 및 지출에 관한 관리, 교통정책에 대한 자문, 유료도로 요금의 승인, 집행기관에 대한 감사 등을 행함.
  - National Land Transport Plan에 담긴 사업만이 기금의 지원 대상이 되는데 기존 도로의 유지관리에 최우선 순위를 두며 신규 사업은 철저한 비용-편익 분석을 하여 우선순위가 높은 사업부터 기금이 소진될 때까지 지출됨(대략 B/C 4 정도까지).
- 기금의 수입은 휘발유세, 디젤차량에 대한 중량-거리 부담금, 차량등록세, 기금이자 등 기타 수입이며 1996년 내역은 다음과 같음.
  - 휘발유세는 리터당 약 0.065달러이며 총 2억 달러 정도가 걷혔고 징수 비용으로 국세청에 41만 달러 정도가 지출되었음.
  - 중량-거리 부담금의 세수는 약 3억 달러이며 징수비용으로 Land Transport Safety Authority에 1천만 달러 정도를 지출, 탈세액이 10% 상회하는 것으로 추정됨.
  - 차량등록세는 1억 달러에 달하며 이중 19%를 비용으로 Land Transport Safety Authority에 지출

## 미 국

- 미국의 Highway Trust Fund는 연방 고속도로와 주 고속도로 건설의 지원을 위해 1956년에 설립됨.
  - 기금의 용도가 점차 확대되어 1966년에는 주와 지역 도로의 안전개선사업, 1982년에는 대중교통수단, 1991년에는 고속전철로 다양화

- 기금은 회계장부상의 계정으로 별도 책정된 수입은 일반회계에 편입되어 관리됨.
- 잉여수입은 국공채에 투자되어 이자 수입을 올리고 있음.
- 기금의 수입은 휘발유세, 디젤유세, 타이어 중량세, 트럭과 트레일러에 대한 매출세, 차량에 대한 중량세 등으로 구성
- 세율은 매년 지출에 대비하여 결정되는데 1997년의 경우 갤런당 휘발유세 0.184달러, 디젤유 0.244달러, 타이어세 40파운드 초과분 0.15달러를 시작으로 체증률 적용, 매출세는 가격의 12%, 중량세는 중량에 따라 100~550달러로 책정
- 1997년 총수입은 유류세 185억 달러(휘발유세가 70% 이상), 타이어세 3억 달러, 매출세 17억 달러, 중량세 7.5억 달러 등 212억 달러임.
- 기금은 도로연장, 인구수, 통행밀도 등을 감안한 공식에 따라 각 용도에 배분되는데 예산청(GAO)의 비난에도 불구하고 정치적인 사안으로 남겨 두어짐.
- 기금은 FHWA(Federal Highway Administration)가 관리와 집행을 하며 이를 위해 약 3,000명의 직원을 두고 있음.
- FHWA는 수혜처에 대한 회계감사를 하며 한편으로는 FHWA도 외부 회계감사를 받고 있음.

## 기타 국가

- 비록 운영방법과 용처 등에 있어 변화는 있었지만 교통특별회계가 오랜 기간 동안 성공적으로 유지되어 온 국가도 있는 반면 그렇지 않은 국가도 있음.
- 많은 EU 국가들은 교통세를 부과하고 있으며 지역통합 과정에서 교통 관련 세금의 조화문제가 큰 이슈로 대두되고 있으나 특별회계는 중요한 정책 수단이 아니었음.<sup>5)</sup>
- 영국, 스웨덴, 핀란드의 경우는 당초부터 교통특별회계가 존재하지 않음.
- 독일, 프랑스, 노르웨이 등은 교통특별회계를 갖고 있다가 교통시설이 어느정도 갖추어지면서 폐지하였고 일부 지역 단위에서의 특별회계만이 존재

5) Creightney, Cavelle, Road User Taxation in Selected OECD Countries, SSATP Working Paper No 3, World Bank, 1993.



## 교통 시설을 위한 자원 조달과 기금에 관한 World Bank의 견해<sup>6)</sup>

- World Bank도 조세전문가와 같은 입장에서 예산 배분의 비효율성과 경직성을 이유로 목적세와 특별회계에는 부정적인 입장을 취하였음.
- 재원 확보를 위한 일차적인 방법으로 조달 체계의 효율화, 조세 행정의 강화, 새로운 세원 발굴을 통한 일반회계의 확충, 민간자본 유치 등을 꼽고 있음.
- 그러나, 이러한 노력에도 불구하고 국가적으로 목표하는 교통 시설 수준을 달성하기 위한 재원이 현저히 부족할 때 특별회계의 필요성을 인정
- 최근에는 목적세의 원천적인 문제점이 비효율적인 관리에 있다고 보고 fee-for-service 개념에 기초한 시장지향적(commercially managed) 기금에는 찬성하는 분위기
- 새로운 기금의 특징은 관리와 집행의 분리, 공급 주체간의 형평에 맞는 비용 분담 구조, 투자 우선 순위 분석에 입각한 기금의 합리적 운영, 견제와 균형을 위한 회계감사, 단순한 세수 구조, 징수 기능의 외부화 등임.
- 이러한 기금은 용도, 배분 및 집행 방법, 일몰을 위한 절차(sun-set rule) 등을 법으로 명시하고 있어야 함.
- 1950년대에 도입된 각국의 기금들이 새로운 형태의 기금으로 변모하고 있으며 1970년대에 아프리카 각국에서 설립된 기금은 성공적으로 운영되고 있음.

## 시사점

- 교통특별회계의 유무는 인프라 공급 현황, 거시경제 목표, 역사적 변천에 따라 국가마다 다르게 나타나고 있으며 어느 것이 옳은지의 문제는 아님.
- 특별회계의 필요성으로 단지 별도 세원을 책정하여 교통 시설에만 투자한다는 측면만이 아니라 교통 시설에 있어서는 user fee 또는 fee for service라는 상업화 원칙이 적용 가능한 부문이라는 측면이 부각되고 있음.<sup>7)</sup>
- 현재는 논의가 특별회계가 있는 경우 이를 어떻게 상업 base로 잘 운영할 것인가와 특별회계가 없을 경우에는 교통세를 어떻게 효율적으로 운영할 것이냐에 초점이 맞추어져 있음.

6) Road Financing and Road Funds, World Bank 내부자료, 1998.

7) Gwilliam, K.M. and Z. Shalizi, Road Funds, User Charges and Taxes, Discussion Paper TWU-26, World Bank, 1997.



## ■ 요약 및 결론

- 목적세와 특별회계에 대한 논란은 이론 또는 원칙에 의해 해결될 문제가 아니라 국가가 처한 상황과 제도적 틀에 따라 case by case로 결정될 문제임.
- 우리나라의 교통세와 교통시설특별회계는 아직 도입 당시의 목적을 달성하지 못하였으므로, 선진국 수준의 인프라 시설 구축을 목표로 추진되고 있는 국토계획과 기간교통망계획 등의 원만한 집행을 위해 2020년경까지는 유지되어야 할 것임.
- 다만 예컨대 5년 정도의 주기로 교통세를 계속 부과할 것인지를 검토하여 목적세의 경직적인 운영에서 탈피<sup>8)</sup>
- 이 시점에서 보다 생산적인 논의는 어떻게 하면 목적세와 특별회계의 비효율성을 최소화하는 소위 「second generation fund」로 탈바꿈할 것인가에 초점이 맞추어져야 할 것임.
- 진일보한 특별회계의 운영 방법(governance)으로 다음과 같은 공통점이 나타남.
  - a strong legal basis : 명확한 업무지침, 정치적 외압으로부터의 최소한의 보호장치, 재원조달 및 집행절차, user charge에 대한 권한과 한계 등이 법에 명시되어야 함.
  - an independent executive authority : 운영 주체의 업무상 독립성과 자율성, 절차적 투명성, 결과에 대한 책임성 등이 요구됨.
  - a third party monitoring system : 국민 및 감독기관에 대한 보고 의무, 주기적인 외부 회계감사 제도화
  - 기금관리에 필요한 행정적 능력, 투자우선순위 분석을 위한 평가기준과 타당성분석 능력 등이 구비되어야 함.
  - 경우에 따라서는 기금의 폐지 조건(sunset rule)도 규정하고 있음.

김흥수(선임연구위원, hskim@cerik.re.kr), 백성준(책임연구원, sjbaek@cerik.re.kr)

8) 「Vision 2011 Project」 교통물류개선훈쟁점토론회 자료, 하헌구, 2001.7.