

## 「교통에너지·환경세」 및 「교통시설특별회계」 존치의 필요성

2008. 10. 23

박용석

- 문제의 제기 ..... 4
- 목적세 및 특별회계 현황 ..... 5
  - 목적세와 특별회계의 존폐 관련 쟁점 사항 ..... 13
    - 「교통에너지·환경세」 폐지에 따른 문제점 .. 20
- 정책 과제 ..... 27



## 요 약

## ▶ 기획재정부는 「교통에너지·환경세」 폐지를 입법 예고(2008.9)

- 교통에너지·환경세를 폐지하고 이를 개별 소비세에 통합, 2010년부터 시행
- 폐지 이유 : 과다하고 중복된 조세 체계를 간소화, 예산 운영의 경직성·예산 낭비·비효율 초래, 칸막이식 세원 운용으로 인한 재정 지출 효율 극대화에 한계

## ▶ 전통적 재정책에서는 목적세와 특별회계에 대해 대체적으로 부정적 시각. 하지만, 목적세를 옹호하는 이론적 주장이 많음.

- 비판론 : 목적세는 재정의 신축성 감소, 수요자 선호 변화에 탄력적 대응이 어려움.
- 긍정론 : 공공선택론적 분석에 의하면 목적세가 오히려 자원 배분의 효율성을 제고
- 목적세와 특별회계가 필요하다는 근거로 '재원의 안정적 확보', '특정 세출 분야의 중요성'을 강조하는 정치경제적 관점에서 우리나라의 목적세 및 특별회계를 설명

## ▶ 정부의 「교통에너지·환경세」 폐지에 대한 평가

- 과다하고 중복된 조세 체계 간소화 : 교통에너지·환경세의 조세 체계는 단일세 체계. 하지만 농특세 및 교육세는 부과세(surtax)로 매우 복잡
- 예산 운영의 경직성, 예산 낭비, 비효율 초래 : 교통시설특별회계의 각 계정별 예산 배분은 탄력적으로 운영, 예산 낭비(중복 투자)는 예비타당성 조사 등의 개선으로 극복해야 할 사안
- 칸막이식 세원 운용 : 교통시설특별회계 지출 규모가 교통에너지·환경세 세입 규모를 상회하므로 재원이 남을 가능성은 없음.
- 교통에너지·환경세가 폐지될 경우 교통 SOC 예산 확보에 문제 없음 : 공약(空約)이 될 가능성 농후. 과거에도 도시정비사업특별회계(1968 ~ 1976) 폐지 후 예산 급감
- 교통시설 충분히 갖추어졌음 : 물류비 및 교통혼잡비용 지속 증가, 국제비교시 우리나라 교통 SOC는 부족한 수준임. 또한, SOC 예산 부족으로 공기 연장이 빈번히 발생
- 목적세와 특별회계에 존폐에 대한 논란은 서구의 이론과 원칙에 따라 결정될 문제가 아니라 국가가 처한 상황과 사안의 특성에 의해 결정되어야 함.

## ▶ 「교통에너지·환경세」 및 교통시설특별회계는 최소한 국가기간교통망계획이 완료되는 2019년까지 존속 필요

- 목적세의 당초 취지를 최대한 반영할 수 있는 방안 검토
- 국가경쟁력 제고, 정부 정책(국가기간교통망계획, 광역경제권 개발, 대도시권 광역교통 기본계획 등)의 신뢰성 유지를 위해서는 교통시설 투자 비용의 안정적 조달 필요

## 1. 문제의 제기

- 1994년에 교통세(교통·에너지·특별세) 및 교통시설특별회계가 도입되면서 교통 SOC에 대한 재정 투자가 체계적으로 이루어져 교통시설 확충은 물론 우리나라 경제 성장과 국가경쟁력 제고, 국가 균형 발전에 크게 기여한 것으로 평가되고 있음.
- 1990년 대비 2005년에는 4차선 도로연장은 4배, 항만하역능력은 2.7배, 공항운항능력은 1.5배 증가, 특히 경부고속철도 1단계, 인천국제공항 개항 등을 성공적으로 추진
- 그런데 기획재정부는 금년 9월 「교통·에너지·환경세법」을 폐지하고 이를 개별 소비세에 통합하는 법률안을 입법 예고했음.
- 교통시설특별회계 예산의 70%가 교통·에너지·환경세에서 전입되기 때문에 동법의 폐지는 교통시설특별회계의 사실상 폐지를 의미
- 폐지 이유로 첫째, 과다하고 중복된 조세 체계를 간소화하고, 둘째, 예산 운용의 경직성, 예산 낭비, 비효율 초래를 극복하며, 셋째, 간막이식 세원 운용으로 인한 재정 지출 효율 극대화에 한계 등이 지적되고 있음.
- 만일 「교통·에너지·환경세법」과 교통시설특별회계가 폐지된다면 교통 SOC 축적 지연에 따라 국가물류비 및 교통혼잡비용 증가, 국가균형발전 저해 등 국가경쟁력 제고에 차질이 있을 것이라는 우려의 목소리도 큼.
- 한편, 목적세 및 특별회계의 유용성에 대해서 부정적인 시각이 있는가 하면 목적세와 특별회계가 자원 배분에 있어 오히려 효율적이라는 시각도 다수 존재함.
- 본 연구의 목적은 교통·에너지·환경세와 교통시설특별회계 운영에 대한 정책적 개선방향을 모색하는 데 있음.
- 이를 위해 우선 목적세 및 특별회계의 일반적 현황을 분석하고, 목적세와 특별회계의 이론적 쟁점과 장단점을 살펴본 후, 정부의 교통·에너지·환경세 폐지에 대하여 평가를 할 것임.
- 그리고 교통·에너지·환경세 폐지에 따른 문제점을 분석한 후 향후 정책과제를 기술할 것임.

## 2. 목적세 및 특별회계 현황

### 가. 우리나라의 목적세 및 특별회계 현황<sup>1)</sup>

#### □ 목적세 현황

- 목적세는 ‘특정 조세로부터 생기는 조세수입을 특정 지출에 할당하는 것’으로 정의<sup>2)</sup>
- 미국 감사원(GAO)은 ‘법규에 의해 특정한 지출에 사용하도록 정해진 세입’으로 정의<sup>3)</sup>
- 우리나라의 목적세는 특정한 사업의 재원을 안정적으로 확보하는 수단으로 도입. 즉, 특정사업과 관련된 특별회계의 재원을 정의하는 수단으로 활용
- 2007년 말 현재, 국세중 공식적으로 목적세로 명명된 세목(稅目)은 교통·에너지·환경세, 농어촌특별세, 교육세가 있음.
- 교통·에너지·환경세, 농어촌특별세 대부분의 세수가 특별회계로 편입되고, 교육세는 일반회계로 편입, 공식적으로 목적세로 명명되지 않았으나 국세 중 주세, 종합부동산세는 그 수입이 특정 목적에 할당되어 있기 때문에 실질적인 목적세로 분류되고 있음.
- 2007년 말 현재 지방세 중 공식적으로 목적세로 명명된 세목으로는 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세, 도시계획세, 사업소세, 담배소비세가 있음.
- 이들 세목의 세수는 모두 일반회계로 편입되고 있기 때문에 실질적으로 보통세와 같이 운영되고 있음.

1) 이영환·이성규, 『목적세와 특별회계의 문제점과 개편방향』, 국회예산정책처, 2008.1, pp.24~37, 김정훈, 「목적세와 특별회계에 관한 논의」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2002. 7, pp.32~40 등을 참조하여 작성

2) 좁은 의미의 목적세는 세금만을 의미하지만, 넓은 의미의 목적세는 세법 이외의 각종 법규에 의한 세입도 포괄하고 있음. 즉, 특별회계 및 기금 등에서 부과하는 각종 부담금, 사용료, 수수료 등도 관련 법률에서 특정 수입을 특정 목적에 사용하도록 정하고 있는 경우에는 목적세입의 범주에 포함

3) “Revenues are earmarked when they are designated for particular uses by authorizing legislation” GAO, Budget Issues : Earmarking in the Federal Government, 1990.

〈표 1〉 국세 중 목적세의 주요 내용

	개 요	과세대상	과세표준 및 세율
교통·에너지·환경세	교통 SOC 시설확충에 소요되는 재원 확보가 목적	휘발유 및 경유, 그리고 이와 유사한 대체유류	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본세율 : 휘발유 : 475원/ℓ, 경유 : 340원/ℓ</li> <li>- 탄력세율 : 기본세율의 30% 범위내에서 대통령령으로 정함</li> </ul>
교육세	교육의 질적 향상 도모에 필요한 교육재정의 확충에 소요되는 재원 확보가 목적	금융보험업자의 수익금액에 과세 / 개별소비세액, 교통세액, 주세액에 추가하여 부과(surtax)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융 및 보험업자 수익금액 : 0.50%</li> <li>- 개별 소비세액 : 30%(등유, 중유, 수송용부탄 15%)</li> <li>- 교통세액(휘발유, 경유) : 15%</li> <li>- 주세액 : 10%(주세율 10%이상인 주류 30%)</li> </ul>
농어촌특별세	URE타결에 따라 농어촌 경쟁력강화를 위한 투자자원 조달이 목적 - 20년간 한시적 운영 (1994.7.1 ~ 2014.6.30)	조세감면액, 증권거래금액, 취득세액 등에 추가하여 부과(surtax)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조세감면액 : 20% 내국세감면·관세감면·지방세 감면 (조특법, 관세법, 지방세법에 의한 소득세, 법인세, 관세, 취득세, 등록세 감면액에 부과)</li> <li>- 저축감면 : 50%(세금우대종합저축만 과세)</li> <li>- 5억초과하는 법인세 과세표준금액 : 2%</li> <li>- 특별소비세액: 10%(골프장입장 30%)</li> <li>- 증권거래금액: 0.15% - 취득세액 : 10%</li> <li>- 레저세액: 20% - 종합부동산세액 : 20%</li> </ul>
주세	주세의 100%가 국가균형발전특별회계로 편입	주류에 대하여 과세	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과세대상인 주류(알콜분 1도 이상의 음료)는 주세 법상 13종으로 분류, 주류의 종류에 따라 세율을 달리 적용</li> <li>- 세율체계는 주정을 제외한 모든 주종이 종가세방식(출고가격×세율)을 기준</li> </ul>
종합부세	지방의 재정여건, 교육·복지 예산을 배분 방향, 통상 교부금과 교육교부금으로 활용	고액의 부동산 보유자에 대하여 종합부동산세를 부과	주택(부속토지포함), 종합합산토지(나대지, 잡종지 등), 별도합산토지(일반건축물의 부속토지)로 구분하여 과세 대상 판정(공부상의 등재현황과 사실상 현황이 다른 경우 사실상 현황대로 과세)

자료 : 한국조세연구원(<http://www.kipf.re.kr>)을 참조하여 작성

- 국세에서 목적세가 차지하는 비중은 2000년 19.4%에서 2006년 14.3%으로 점차적으로 축소되는 추세

·2006년 국세 중 목적세는 총 19조 7,000억원 규모

·교통세(교통·에너지·환경세)는 9조 5,000억원으로 국세의 6.9%를 차지. 다음으로 교육세는 3조 4,000억원으로 2.5%, 농어촌특별세는 2조 9,000억원으로 2.1%, 주세는 2조 4,000억원으로 1.7%, 종합부동산세는 1조 3,000억원으로 1%를 점유

- 지방세에서 목적세가 차지하는 비중은 대체적으로 25% 내외 정도

· 2006년 지방세 중 목적세는 총 10조원 규모로 지방교육세가 4조 3,000억원으로 지방세 중 10.5%를 차지하고, 다음으로 담배소비세가 2조 7,000억원으로 6.5% 점유

〈표 2〉 우리나라의 목적세 규모

(단위 : 억원, %)

구분	국 세						지 방 세						
	교통세	교육세	농어촌특별세	주세	종부세	합계	공동시설세	지역개발세	지방교육세	도시계획세	사업소세	담배소비세	합계
2000	84,036 (9.0)	57,983 (6.2)	18,299 (2.0)	19,625 (2.1)	-	179,943 (19.4)	3,414 (1.7)	889 (0.4)	-	8,154 (4.0)	3,963 (1.9)	22,505 (10.9)	38,925 (18.9)
2001	105,349 (11.0)	37,825 (3.9)	15,256 (1.6)	24,682 (2.6)	-	183,112 (19.1)	3,509 (1.3)	861 (0.3)	34,777 (13.0)	8,510 (3.2)	4,351 (1.6)	25,086 (9.4)	77,094 (28.9)
2002	94,775 (9.1)	35,316 (3.4)	21,289 (2.0)	26,550 (2.6)	-	177,930 (17.1)	3,749 (1.2)	951 (0.3)	39,565 (12.6)	8,938 (2.8)	4,731 (1.5)	22,378 (7.1)	80,312 (25.5)
2003	100,005 (8.7)	36,513 (3.2)	19,317 (1.7)	27,341 (2.4)	-	183,176 (16.0)	4,109 (1.2)	1,034 (0.3)	40,093 (12.1)	9,985 (3.0)	5,247 (1.6)	23,843 (7.2)	84,311 (25.4)
2004	100,652 (8.5)	35,295 (3.0)	20,711 (1.8)	25,948 (2.2)	-	182,606 (15.5)	4,648 (1.4)	1,102 (0.3)	40,837 (11.9)	11,853 (3.5)	5,672 (1.7)	27,223 (8.0)	91,335 (26.7)
2005	102,878 (8.1)	35,266 (2.8)	24,730 (1.9)	26,011 (2.0)	4,413 (0.3)	193,298 (15.2)	4,464 (1.2)	1,097 (0.3)	38,407 (10.7)	13,525 (3.8)	6,207 (1.7)	24,479 (6.8)	88,179 (24.5)
2006	95,938 (6.9)	34,245 (2.5)	29,597 (2.1)	24,092 (1.7)	13,275 (1.0)	197,147 (14.3)	5,163 (1.3)	1,746 (0.4)	43,381 (10.5)	16,062 (3.9)	6,773 (1.6)	27,027 (6.5)	100,152 (24.3)

주 : ( )은 각각 국세 및 지방세에서 차지하는 비율임.

자료 : 이영환이성규(2008.1), p.30

## □ 특별회계 현황

- 「국가재정법」 제4조 3항에 근거, 특별회계를 설치·운영할 수 있음.

· 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 관리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치할 수 있음.

- 2008년 현재, 우리나라의 중앙정부 예산은 1개의 일반회계, 18개의 특별회계, 60개의 기금으로 구성되어 있음.

- 특별회계는 1970년 29개, 1980년 18개, 2000년 23개로 20개 내외로 운영되어 왔음.
- 현재 농어촌구조개선, 교통시설, 등기, 교도작업, 에너지 및 자원사업, 환경개선, 우체국보험, 국가균형발전, 주한미군기지이전, 행정중심복합도시건설, 국방·군사시설이전, 혁신도시건설, 아시아문화중심도시조성, 양곡관리, 책임운영기관, 조달, 우편사업, 우체국예금 등 18개 운영

〈표 3〉 일반회계특별회계기금의 차이

구분	예산		기금
	일반회계	특별회계	
설치목적	- 국가고유의 일반적 재정활동	- 특정 사업 운영 - 특정 자금 운용 - 특정 세입으로 특정 세출충당	- 특정목적에 위해 특정자금을 운용
재원조달 및 운용형태	- 공권력에 의한 조세 수입과 무상급여 원칙	- 일반회계와 기금의 운용형태 혼재	- 출연금, 부담금 등 다양한 수입원으로 융자사업 등 수행
확정 절차	- 부처의 예산 요구 - 기획재정부가 정부 예산안 편성 - 국회심의의결로 확정	- 좌동	- 기금관리주체가 계획 수립 - 기획재정부장관과의 협의·조정 - 국회 심의의결로 확정
집행 절차	- 합법성에 입각하여 엄격히 통제 - 예산의 목적외 사용 금지	- 좌동	- 합목적성 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성 보장
수입과 지출의 연계	- 특정한 수입과 지출의 연계 배제	- 특정수입과 지출의 연계	- 특정수입과 지출의 연계
계획변경	- 추가예산 편성	- 좌동	- 주요 항목 지출금액의 30% 이내 변경시 국회의심의 불필요

자료 : 전계서

- 각 특별회계의 세입원은 목적세, 사업수입, 부담금, 각종 수수료, 일반회계 전입금 등 다양함.
- 18개 특별회계의 2008년 예산은 총 40조 4,000억 원 규모로 전년 대비 4.8% 증가

〈표 4〉 특별회계의 유형

설치 요건		특별회계	주요 세입원
특정사업의 운영		양곡관리, 조달, 책임운영기관	사업수입
특정세입으로 특정세출 충당	목적세	국가균형발전, 교통시설, 농어촌구조개선	교통·에너지·환경세, 농특세, 교육세, 주세
	부담금	에너지및자원사업, 환경개선	개발부담금, 폐기물부담금 등
	수수료	등기, 우체국예금, 우편사업	등기수수료 등
	기 타	교도, 주한미군기지이전, 행정중심복합도시건설, 국방·군사시설이전, 우체국보험, 혁신도시건설, 아시아문화중심도시조성	일반회계전입금, 기여금, 보험료 등
계		18개	



〈표 5〉 특별회계 운용 예산 현황

(단위 : 억원, %)

특별회계	2007년 예산	2008년 예산	증감률
1. 농어촌구조개선	86,714	78,146	-9.9
2. 교통시설	129,027	132,386	2.6
3. 등기	2,726	2,563	-6.0
4. 교도작업	507	440	-13.2
5. 에너지 및 자원사업	38,943	36,107	-7.3
6. 환경개선	28,966	31,159	7.6
7. 우체국보험	5,948	5,794	-2.5
8. 국가균형발전	67,928	76,382	12.4
9. 주한미군기지이전	5,048	2,628	-47.9
10. 행정중심복합도시건설	801	3,266	307.7
11. 국방·군사시설이전	2,950	3,274	11.0
12. 혁신도시건설	-	1,113	
13. 아시아문화중심도시조성	-	917	
14. 양곡관리	12,936	13,228	2.3
15. 책임운영기관	10,571	8,923	-15.6
16. 조달	2,021	2,272	12.4
17. 우편사업	30,383	31,853	4.8
18. 우체국예금	18,872	19,095	1.2
총 계	444,342	449,553	1.2
순 계	385,635	404,020	4.8

주 : 순계는 회계간, 계정간 거래를 제외한 금액  
 자료 : 기획예산처, 『2008 나라살림』, 2008.2 p.203

## 나. 교통·에너지·환경세 및 교통시설특별회계 현황

### □ 교통·에너지·환경세

- 도로 및 도시철도 등 교통시설의 확충에 소요되는 재원 마련을 위해 휘발유와 경유에 부과되던 특별소비세를 1994년부터 목적세인 교통세로 전환
- 당초 10년간 징수기로 하였으나 2003년 과세시한을 3년 연장
- 「교통세법」을 「교통·에너지·환경세법」으로 개정(2006.12)하고, 기존의 목적 외에 ‘에너지 및 자원관련 사업과 환경의 보전과 개선’을 위한 재원으로 사용할 수 있도록 함.
- 또한 「교통·에너지·환경세법」의 일몰시한을 2009년 12월 31일까지 연장하고, 「교통시설특별회계법」도 유효기간을 3년 더 연장함.

- 교통·에너지·환경세는 법률에서 기본세율과 탄력세율의 범위를 규정하고, 시행령에서 법률의 범위안에서 실행세율을 규정  
·2008년 10월 현재, 기본세율은 휘발유는 1리터당 475원, 경유는 1리터당 340원임.  
(동법 제2조 제1항)
- 교통시설의 확충과 대중교통 육성, 에너지 및 자원 관련, 환경의 보전·개선 및 유가변동에 따른 지원에 필요한 재원의 조달과 해당 물품의 수급상 필요한 경우에는 그 세율의  $\pm 30\%$  범위에서 대통령령으로 조정할 수 있음(동법 제2조 제3항).
- 교통세 징수 규모는 도입 초기인 1994년 2.4조원에서 2007년 11조원으로 증가  
·2002년에 휘발유에 대한 세율을 리터당 691원에서 630원으로 낮춤에 따라 2001년 10조원 수준에서 2002년 8조원 수준으로 낮아지게 됨.  
·또한 2008년 9월에 기본세율을 휘발유 1리터당 630원에서 475원으로 낮춤.

〈표 6〉 교통세 추이

(단위 : 억원)

구분	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
교통세액	2,457	3,372	4,824	5,547	6,504	7,256	8,401	10,286	8,133	8,580	8,636	11,493
GDP대비	0.72	0.85	1.08	1.13	1.34	1.37	1.45	1.65	1.19	1.18	1.11	1.42

자료 : 박기백 외 2인, 『목적세의 정치경제학적 모형과 실증분석』, 한국조세연구원, 2007.12, p. 35

- 「교통시설특별회계법」 제8조 제1항 1호에서 교통·에너지·환경세의 80%를 교통시설 특별회계로 전입토록 규정

〈표 7〉 2007년 교통·에너지·환경세의 규모 및 사용

교통세 징수	교통회계 전입	환특회계	에특회계	균특회계
11조(100%)	9조(80.0%)	1.5조(15.0%)	0.5조(3.0%)	0.2조(2.0%)

자료 : 국토해양부

## □ 교통시설특별회계

- 「교통시설특별회계법」은 교통세(교통·에너지·환경세)를 주된 재원으로 1994년에 설치하였고, 2009년 12월까지 존속될 예정

- 교통시설특별회계의 수입은 교통·에너지·환경세로부터의 전입금, 일반회계 지원금, 기타 국세, 순수자체수입, 이월금 등으로 구성되어 있음.
- 2007년 기준으로 교통·에너지·환경세로부터의 전입 비중이 가장 크고, 다음으로 기타 국세(승용차특소세, 수입차 관세 등), 일반회계 지원금, 순수자체수입(이자수입, 공항이용료, 항만사용료, 광역부담금 등) 순임.

〈표 8〉 교통시설특별회계 수입 추이

(단위 : 억원)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
계	123,309	125,217	132,558	143,703	135,529	130,587	125,952	129,027
- 교통세전입금	98,279	92,491	76,515	85,858	91,940	105,327	89,054	89,827
- 일반회계지원금	9,200	14,371	33,258	30,331	24,173	4,919	13,665	13,240
- 기타국세	10,164	12,318	16,115	18,196	13,932	14,960	17,229	19,389
- 순수자체수입	5,659	5,715	5,905	8,267	4,785	4,660	5,794	6,060
- 이 월 금	7	322	764	1,052	699	720	210	510

주 : 1) 기타국세 : 승용차특소세 + 수입차 관세

2) 순수자체세입 : 이자수입(대중), 공항이용료(공항), 항만사용료(항만), 광역부담금(광역)

자료 : 국토해양부

- 교통시설특별회계는 도로, 철도, 대중교통, 공항, 항만, 광역교통 등 6개 계정으로 구성되어 있고, 6개의 각 계정별로 고유 재원 및 「교통·에너지·환경세」의 전입 비율이 규정되어 있음(동법 제3~7조).
- 「교통·에너지·환경세」의 각 계정별 전입 비율은 「교통시설특별회계법」의 시행규칙에서 정함. 당초에는 도로에 대한 배분 비율이 높았으나, 도로에 대한 배분 비율이 점차 축소되고 있으며, 대중교통(도시철도)에 대한 배분 비율이 점차 확대되고 있음.

〈표 9〉 교통시설특별회계 계정별 배분 비율

(단위 : %)

구 분	종전	2005. 1. 1부터	2008. 9. 10부터
도로계정	65.5	51.0 ~ 59.0	51.0 ~ 59.0
철도계정	18.2	14.0 ~ 20.0	14.0 ~ 20.0
도시철도 <sup>1)</sup> (대중교통계정)	7.3	6.0 ~ 10.0	6.0 ~ 10.0
공항계정	4.3	2.0 ~ 6.0	6.0 이하
항만계정	유보비율의 7~8 <sup>2)</sup>	10.0 ~ 14.0	10.0 ~ 14.0
광역교통시설계정	2.0	2.0 ~ 6.0	2.0 ~ 6.0

주 : 1) 도시철도계정은 2006년부터 대중교통계정으로 변경

2) 유보비율 10% 중 7~8%를 항만에 배분

자료 : 교통시설특별회계법 시행규칙

〈표 10〉 교통시설특별회계 각 계정별 규모

(단위 : 억원)

구분		2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
교통회계 총규모 (교통세 세입)		125,217 (92,491)	132,558 (76,515)	143,703 (85,818)	135,529 (91,940)	130,587 (105,327)	125,953 (89,054)	129,027 (89,827)
도로계정	규모 (%)	80,839 (64.6)	80,976 (61.1)	84,363 (58.7)	78,950 (58.3)	69,164 (53.0)	64,828 (51.5)	66,641 (51.6)
	교통세	60,582	50,118	56,237	60,221	51,589	48,979	47,877
철도계정	규모 (%)	28,208 (22.5)	32,962 (24.9)	35,870 (25.0)	31,744 (23.4)	21,537 (16.5)	20,276 (16.1)	20,459 (15.9)
	교통세	21,320	18,364	20,091	21,514	7,837	13,358	13,141
도시철도계정 (‘06부터 대중교통)	규모 (%)	9,510 (7.6)	8,474 (6.4)	7,399 (5.1)	8,966 (6.6)	13,312 (10.2)	13,874 (11.0)	13,487 (10.5)
	교통세	철도계정에 포함(‘05부터 예산분리)				12,655	8,015	8,983
공항계정	규모 (%)	3,426 (2.7)	3,136 (2.4)	3,803 (2.6)	3,617 (2.7)	4,005 (3.1)	3,848 (3.1)	3,459 (2.7)
	교통세	2,184	1,148	1,717	1,839	3,725	2,672	2,719
항만계정	규모 (%)	10,200 (8.1)	13,058 (9.9)	16,837 (11.7)	16,797 (12.4)	17,636 (13.5)	17,526 (13.9)	18,198 (14.1)
	교통세	6,555	5,356	6,096	6,527	14,939	12,468	12,576
광역계정	규모 (%)	2,544 (2.0)	2,426 (1.8)	2,830 (2.0)	4,420 (3.3)	4,932 (3.8)	5,602 (4.4)	6,783 (5.3)
	교통세	1,850	1,530	1,717	1,839	4,583	3,562	4,531

자료 : 건설교통부.

## 다. 정부 「교통에너지환경세」 및 「교통시설특별회계」 폐지 추진

### □ 2006년 정부혁신지방분권위원회에서 특별회계 및 기금 정비안 마련<sup>4)</sup>

- 동 위원회는 현재의 특별회계 및 기금은 ① 재정 구조의 복잡다기화로 국가 재정 현황이 불투명하고, ② 칸막이식 재정 운영으로 재정 운영의 효율성이 저하되며, ③ 재원조달상 특별회계·기금으로 운영의 필요성이 감소하였고, ④ 회계·기금간 역할 분담이 불명확하고 중복 지원이 발생하는 등의 문제점이 있는 것으로 파악
- 특별회계·기금 정비의 원칙은 다음과 같음.
  - 특별회계·기금 형태로 반드시 운용해야 하는 경우를 제외하고는 일반회계로 전환하되, 기업방식 운용, 자금 별도관리의 필요가 있는 경우 부담금을 재원으로 하는 경우에 한하여 존치

4) 「특별회계·기금정비방안」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2005.6

· 유사·중복되는 특별회계·기금은 통합. 다만, 완전 통합이 아닌 계정분리 통합은 실익이 적으므로 지양

- 이에 따라 「교통시설특별회계」의 경우 일반회계와 사업성격이 유사하고 일반회계 출연에 대부분 의존하는 회계이므로 일반회계 편입을 결정

#### □ 기획재정부, 「교통에너지·환경세법」 폐지 입법 예고(2008. 9)

- 기획재정부는 2008년 9월 2일 「교통·에너지·환경세법」, 「교육세법」, 「농어촌특별세법」 폐지 법률안을 입법 예고함.
- 「교통·에너지·환경세」를 폐지하고 개별소비세에 통합하고, 이를 2010년부터 시행
- 폐지 이유
  - 과다하고 중복된 조세 체계를 간소화하기 위해 목적세 정비
  - 예산 운용의 경직성, 예산 낭비, 비효율 초래
  - 칸막이식 세원 운용으로 인한 재정 지출 효율 극대화에 한계

### 3. 목적세와 특별회계의 준폐 관련 쟁점 사항

#### 가. 목적세와 특별회계의 이론적 쟁점 및 장단점<sup>5)</sup>

##### □ 전통적 견해

- 전통적인 재정학에서 목적세를 보는 시각은 목적세입이 재원의 용도를 제약하므로 일반 재원에 비해 효율적인 자원 배분이 어려울 것으로 인식
- 즉, 목적세는 세수 및 그에 따른 지출 규모가 법률에 의해 결정되므로 경제 상황이나 수요자 선호의 변화에 따라 지출 규모를 변동시키기 어렵다는 문제가 있음.
- 특히, 목적세가 재정제도의 신축성을 감소시킨다고 비판

5) 박기백 외 2인, 『목적세의 정치경제학적 모형과 실증분석』, 한국조세연구원, 2007.12, pp.18~26, 최성은, 「사회재정지출의 재원조달방안 : 목적세에 관한 논의」, 『보건복지포럼』, 한국사회복지연구원, 2007.3, pp.97~101, 이영환·이성규(2008.1), pp.9~16, 김정훈(2002. 7), pp.41~46 등을 참조하여 작성

·조세징수액과 공공서비스 지출에 필요한 세입이 처음에는 같을 수 있지만, 시간이 경과함에 따라 일부 부문에서 초과 세수가 발생하고 또 다른 부문에서는 세수 부족이 발생함.

- 또한 대부분의 전통적 조세이론은 목적세의 유효성을 인정하고 있지 않음.
- OECD는 조세의 정의에서 목적세를 배제, 즉 조세는 일반정부에 대한 강제적이고 반대급부가 수반되지 않는 지불이라고 정의
- 또한, 공공지출은 정책결정(policy decisions)에 의해서 결정되어야만 하며, 목적세에 의해서 조달된 수입에 따라 결정되어서는 안된다고 주장

## □ 공공선택이론

- 목적세 옹호론자들의 이론적 기반은 공공선택(public choice) 이론에 바탕을 둠.
- 공공선택이론에 의하면 ‘국가는 독립적인 선택의 행위자가 아니라 각 개인들이 결합해서 집단적 또는 공동의 목표를 달성하기 위한 하나의 수단으로만 존재’를 주장
- 즉, 시장 실패는 정부 개입에 의해 완전히 교정되지 않는데 이는 정부 실패가 존재하기 때문이므로 시민(납세자)들에게 더 많은 권한을 부여하는 기구가 필요하고, 목적세는 이러한 기구들 중의 하나임.
- 전통적인 견해에 따르면 목적세와 특별회계의 운영이 자원 배분의 효율성을 제고할 가능성이 희박하다고 하지만, Buchanan(1963)<sup>6)</sup>을 비롯한 목적세에 대한 공공선택적 분석에 의하면 목적세가 오히려 자원배분의 효율성을 제고하는 수단으로 활용될 수 있음.
- Goetz(1968)<sup>7)</sup>는 Buchanan(1963)의 주장을 모형화시켜 목적세의 장점을 분석, 보통세와 일반회계만이 존재할 때에는 중위자 투표 균형(median voting equilibrium)<sup>8)</sup>이 달성되지 않지만, 목적세와 특별회계를 활용할 경우 세입·세출 선택의 여지를 좁혀서 중위자 투표 균형이 달성되어 사회적 후생 증가

6) Buchanan, J. M., "The Economics of Earmarked Taxes", *Journal of Political Economy*, Vol.71, 1973, pp.457 ~ 469

7) Goetz, C.J., "Earmarked Taxes and Majority Rule Budgetary Process", *American Economic Review*, Vol.58, No. 1, 1968, pp.128 ~ 136.

8) 공공선택이론에서 중위자 투표균형은 다수결제도를 통한 비시장적 의사결정 과정에서 중위자의 선호가 결정적 역할을 하는 것으로 정의됨. 다수결에 의해 정책이 결정되는 한, 중위자의 선호에 따라 정책이 결정되므로 중위에서 먼 투표자는 자기의 선호와 다른 결정을 받아들일 수밖에 없음.

- Brett & Keen(2000)<sup>9)</sup>은 정치경제학적 측면에서 환경특별회계 설치를 설명, 만약 환경세를 부과한 정권이 친환경적인 반면 다음 정권은 반환경적일 가능성이 있을 때, 환경세 재원으로 소득세 세율을 낮추는 것보다 일정 기간 동안 환경오염 절감에 필요한 재원을 보장하는 목적세와 특별회계의 설치가 더 바람직하다는 결정을 친환경적인 정권이 내릴 수 있다는 점에서 목적세의 존재를 설명
- Dhillon & Perroni(2001)<sup>10)</sup>은 지방자치와 관련하여 세입이 아닌 세출의 책임성을 제고할 경우 목적세가 유용. 즉, 세입과 세출을 명확하게 연계시킬 필요가 없지만, 세출 결정에 대한 주민의 감시가 무엇보다 중요함.
- Niskanen(1971)은 관료의 비합리적인 행위를 제약하는 데 목적세입이 유용하다고 보고 있음. 예를 들어 관료는 생색을 낼 수 있는 도로 건설에 초점을 두고 있는 반면, 도로의 유지보수에는 관심이 떨어지므로 비관심 분야의 지출을 위해서는 목적세가 필요<sup>11)</sup>
- 현실적으로 목적세와 특별회계가 필요하다는 근거로 ‘재원의 안정적 확보’와 ‘특정 세출 분야의 중요성’이 거론됨.
- 따라서, 세입과 세출의 연계성을 강조하는 전통적인 견해보다는 정책의 일관성이나 세출의 안정성을 강조하는 정치경제적 관점에서 우리나라의 목적세와 특별회계의 존재 의의가 설명될 수 있음.

## □ 목적세 및 특별회계의 장단점

- 목적세가 순수한 의미의 시장 기능을 발휘하지 못할 때의 단점은 다음과 같음.
- 목적세와 특별회계는 특정 공공재의 과다 공급 가능성 농후
- 특별회계는 예산 운영을 경직화시킴.
- 행정부와 입법부의 예산 권한 축소
- 특별회계의 필요성이 소멸된 뒤에도 계속 운영되는 경향
- 특별회계 세출은 예산의 통제를 벗어나므로 우선순위가 낮은 사업에 대한 지출이 발생하더라도 이를 저지하기 곤란

9) Brett, C. and M. Keen, "Political Uncertainty and the Earmarking of Environmental Taxes", *Journal of Public Economics*, No. 75, 2000, pp. 315 ~ 340.

10) Dhillon, Amrita and Carlo Perroni, "Tax Earmarking and Gross-roots Accountability", *Economics Letters*, No. 72, 2001, pp. 99 ~ 106.

11) 박기백 외 2인(2007.12), p.25 재인용

- 목적세의 장단점은 동전의 양면과 같아서 단점으로 지적되는 목적세의 성격들이 관점에 따라서는 장점으로 간주될 수 있음.
- 목적세가 잘 운영되면 수익자 부담의 원칙에 따른 자원 배분의 효율성 제고
- 특별회계를 통하여 중요한 사업에 대한 최소한의 지출이 보장되기 때문에 예산 편성의 불안정성 탈피
- 안정적인 재원의 보장은 사업 수행을 원활하게 하여 재원의 절약 가능
- 세입과 세출의 연계를 통해 조세 저항의 최소화 가능

〈표 11〉 목적세 및 특별회계의 장단점

장점	McCleary(1991)	·수익자 부담의 원칙이 적용되는 경우 자원배분의 효율성 제고 ·예산편성의 변동성 축소(원활한 사업수행으로 재원이 절약) ·조세저항을 최소화 ·공공재 공급함수가 규모 불변인 경우 자동적으로 공급비용 회수 가능
	GAO(2001)	·비용분담을 알 수 있음(신설, 점검, 조정에 유리) ·국민의 수용이 용이(용도를 아는 경우 신설, 인상이 용이) ·해당분야 관리자의 징수노력 제고 ·사업의 예측가능성이 높아 사업목적 달성에 용이
단점	McCleary(1991)	·특정 공공재의 과잉공급 ·예산운영의 경직성 야기 ·행정부와 입법부의 예산 권한 축소 ·필요성 종료 후에도 유지
	GAO(2001)	·매년 정부의 우선순위 조정이 곤란 ·법 개정 때문에 조정에 시간이 소요 ·정부의 사업 점검 노력이 낮음 ·목적세입이 특정 사업에 대한 최저 수준의 지출을 상정

자료 : McCleary, W., "Earmarking of Government Revenues : A Review of Some World Bank Experience", *World Bank Research Observer*, No. 6, 1991, GAO, *Budget Issues : Earmarking in the Federal Government*, 1990, 이영환·이성규(2008.1), p.16 재인용

## 나. 국내 주요 연구 결과

### □ 국회 예산정책처<sup>12)</sup>

- 목적세가 세입과 세출이 수익자 부담의 원칙에 근거해 적절하게 연계된다면 목적세는 소비자의 선호를 반영하는 공공선택의 수단이 될 수 있음.
- 목적세가 원래의 의도에 충실하려면 ① 지출의 목적이 구체적이어야 하며, ② 세입과 세출의 연계가 분명하고, ③ 세입과 세출의 연계가 수익자 부담의 원칙에 부합

12) 이영환·이성규(2008.1)



- 목적세와 특별회계가 매우 광범위하게 사용되고 있지만, 경제적 합리성에 근거하기보다는 전체 세수입 증대에 그 목적이 있음.
- 대부분의 목적세는 연계성이 약하며, 교통세를 제외하고 모두가 수익자 부담의 원칙이 존재하지 않음. 즉 목적세의 존재 의의가 약함.
- 이에 따라 대부분의 목적세는 폐지하거나 ‘보통세(普通稅)’로 전환해야 함.
- 교통·에너지·환경세에 대한 평가의 경우 우선 ‘도로’ 이외의 계정에도 사용되고 있기 때문에 세입·세출의 연계성이 높다고 볼 수 없음.
- 따라서, 세수 전액이 가급적 도로계정에 사용토록 하고, 기타 부족한 재원은 세수의 잔액과 기타 수입으로 충당하는 것이 바람직
- 특히 교통시설특별회계의 계정별 배분 비율이 법률이 아닌 국토해양부가 정하는 시행규칙에 따르고 있으므로 납세자의 의사가 반영될 여지가 적음.
- 또한, 칸막이식 재정 운영으로 지출의 효율성이 낮다는 문제는 크지 않은데, 교통시설특별회계의 지출 규모가 교통·에너지·환경세의 규모를 상회하고 있으므로 재원이 남는 현상이 발생할 가능성은 낮음.

#### □ 한국조세연구원<sup>13)</sup>

- 교통세(교통·에너지·환경세)는 정치적 시각에서 볼 때 교통시설은 공공재이므로 지출에 대한 국민들의 지지는 어느 정도 확보된 것으로 볼 수 있음.
- 또한, 수혜자는 다수이며, 간접세이므로 그 부담자는 부담을 상대적으로 낮게 느낌.
- 따라서, 교통시설이라는 지출에 대해 교통세로 재원을 조달하는 것에 대한 정치적인 수용성이 상대적으로 높다고 할 수 있음.
- 결론적으로 교통세(교통·에너지·환경세)는 경제적인 측면이든, 정치적인 측면이든 목적세로 존재하는데 큰 문제가 없음.
- 다만, 수혜자 부담금 성격을 높이려면 무료 도로를 중심으로 지출하는 것이 바람직
- 유류에 대한 과세는 일반과세(특별소비세), 환경세, 교통세로 구분하는 것이 바람직

13) 박기백 외 2인(2007.12)

〈표 12〉 교통세의 성격

구분	구분 기준	구분 결과	비고
수혜자	수혜자 범위	다수	교통시설 이용자
	수혜자 성격	일반 공공재	계층 구분 없음, 가치재 성격 약함
수혜 - 부담	세입과 지출 연계	연계	간접적이지만 연계
	수혜자 부담금	세금	수혜와 어느 정도 관계
부담자	부담자 범위	다수 간접세	다수이지만 간접세 성격
	부담자 성격	일반 사치재	일반 사용자 외부불경제 성격
프로그램 성격	지출, 수입 구조	단순	수입 구조 상대적으로 단순
	장기 안정적 지출	안정적 관심사	안정적 지출 필요성 관심대상

자료 : 박기백 외 2인(2007.12) p.115

#### 다. 교통·에너지·환경세 폐지에 대한 평가

- 목적세와 특별회계의 존폐에 대한 논란은 서구의 이론과 원칙에 따라 결정될 문제가 아니라 국가가 처한 상황과 사안의 특성(case by case)에 의해 결정되어야 함.
- 과다하고 중복된 조세 체계 간소화를 위해 목적세를 정비한다고 하는데, 현행 「교통·에너지·환경세」의 조세 체계는 단일세 체계임.
  - 하지만, 농특세와 교육세는 부과세(surtax)로서 조세 체계가 매우 복잡
  - 또한, 현행 5개의 목적세(교통세, 농특세, 교육세, 주세, 종합부동산세) 중 교통세는 세입과 세출의 연계가 어느 정도 일치하여 목적세 고유의 기능을 유일하게 발휘
- 예산 운용의 경직성, 예산 낭비, 비효율 초래 등의 문제는 관련 제도의 개선을 통해 해결할 사안이지 「교통·에너지·환경세」 폐지로 해결해서는 안 됨.
  - 교통시설특별회계는 도로, 철도 등 각 계정별로 예산 배분을 획일적으로 정하고 있지 않고, 사업 추진 상황에 따라 탄력적으로 예산을 배분할 수 있도록 일정한 범위(예 : 도로계정 51.0~59.0%)를 두고 있음.
  - 그동안 도로간의 중복 투자, 도로와 철도 간의 중복 투자, 특정 지역 내의 과다중복 투자가 있었다는 지적이 있는데 이러한 문제는 반드시 시정되어야 함.
  - 하지만, 이와 같은 문제점들은 「교통·에너지·환경세」의 폐지로 극복할 사안이 아니라, 예비타당성 조사(기획재정부 소관)<sup>14)</sup>나 지방재정투자심사(지자체)<sup>15)</sup> 등의 투자

심의제도의 개선을 통해 극복해야 할 사안임.

- 「교통시설특별회계」는 ‘칸막이식 세원 운영으로 인한 재정지출 효율 극대화에 한계’와는 큰 관련성이 없음.
- 교통시설특별회계의 지출 규모가 교통·에너지·환경세의 규모를 상회하고 있으므로 재원이 남는 현상이 발생할 가능성은 매우 낮음.
- 2007년의 경우 교통시설특별회계의 전체 예산 중 교통세(교통·에너지·환경세) 전입금은 약 70% 수준이고, 나머지 30%는 일반회계 지원금, 기타국세, 순수자체수입 등을 통해 조달하고 있음.
- 또한, 징수된 「교통·에너지·환경세」의 80%만 교통시설특별회계로 전입되고, 나머지 세수는 환경특별회계, 에너지특별회계, 균형발전특별회계로 전입되고 있음.

〈표 13〉 2007년 교통시설특별회계 수입 현황

(단위 : 억원, %)

총 계	교통세전입금	일반회계지원금	기타국세	순수자체수입	이 월 금
129,027 (100%)	89,827 (69.6)	13,240 (10.3)	19,389 (15.0)	6,060 (4.7)	510 (0.4)

자료 : 국토해양부.

- 우리나라의 교통 SOC가 충분히 확충되었을 경우 「교통·에너지·환경세」 및 「교통시설특별회계」의 폐지는 그 정당성을 가질 수 있음.
- 하지만 여전히 물류비와 교통혼잡비용은 지속적으로 상승하고 있고, 국제적으로 비교할 때에도 우리나라 교통 SOC는 부족한 실정임.
- 또한, SOC 예산 부족에 따라 이미 발주한 공사 현장에서는 공기 연장이 빈번히 발생하여 사회·경제적 비용이 과다 발생하고 있음(자세한 내용은 제4장 참조).
- 현재, 일반회계에서 교통시설특별회계를 지원하고 있기 때문에 「교통·에너지·환경세」가 폐지되더라도 교통 SOC 예산 확보에는 문제가 없다고 하지만 이는 공약(空約)이 될

- 14) 기획재정부장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규사업과 대규모 개발사업(총사업비 300억원 이상, 건축사업의 경우 총사업비 100억원 이상)에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시해야 함(「국가재정법」 제38조).
- 15) 지방자치단체가 자체적으로 추진하는 사업. 자체심사는 총사업비 10억원 이상 30억원 미만 신규 투자 사업, 사업비 전액을 자체 재원(지방채 제외)으로 부담하여 시행하는 신규 투자 사업이며, 의뢰심사는 시 의뢰 심사(총사업비 30억원 이상 200억원 미만 신규 투자사업), 중앙 의뢰 심사(총사업비 200억원 이상 신규 투자 사업)로 구분

가능성이 매우 높음.

- 과거 도시정비사업특별회계(1968~76)가 폐지된 후 10여 년 간 교통 예산은 급감, 1989년 도로사업특별회계가 다시 설치된 이후부터 관련 예산 증가
- 일반회계하에서는 당해 연도의 재정상황과 정치적 상황에 의해 교통 투자가 결정될 수밖에 없음(자세한 내용은 제4장 참조).

#### 4. 「교통·에너지·환경세」 폐지에 따른 문제점

##### □ 「교통·에너지·환경세」 폐지시 교통시설 투자재원 보장 가능성 희박

- 정부 및 목적세 폐지 관련 연구에서는 ‘교통·에너지·환경세’가 폐지되더라도 교통시설에 대한 투자 위축의 가능성이 적다고 주장<sup>16)</sup>
- 이는 그동안 교통·에너지·환경세 보다 많은 교통시설 투자 재원을 일반회계를 통해 조달해 왔기 때문임.
- 우리나라는 과거 교통세(교통·에너지·환경세) 도입 이전의 교통 투자 재원 조달은 기본적으로 정부 재정 체계 내에서의 조세 수입에 의존
- 교통세 도입 이전인 1977~88년까지 교통 투자 재원은 전적으로 일반회계에 의존
- 1976년 이전에는 도시정비사업특별회계 등의 특별회계가 있었으며, 1989년에 도로사업특별회계가, 1991년 도시철도사업특별회계가 설치됨.
- 도시정비사업특별회계는 1968년 7월 설치, 이는 1968년 2월 착공된 경부고속도로 건설투자의 재원 조달과 관련
- 도시정비사업특별회계의 재원으로는 IBRD, ADB 등으로부터의 공공 차관 형식으로 차입한 외화자금 등이 포함되었으나, 휘발유에 대한 석유세액과 자동차 등에 대한 통행세, 자동차세 등의 조세 수입이 주를 이룸.
- 1976년 도시정비사업특별회계가 폐지되어 교통 투자는 전적으로 일반회계를 통해 조달·집행되었고, 이는 도로사업특별회계가 설치(1989년)되기 이전까지 10여 년 간 지속됨.

16) 이영환·이성규(2008.1), p.63

- 1980년대 후반까지 교통 투자 소홀이 교통 혼잡 증대와 물류 비용 증가 등 사회 문제의 원인으로 지적되면서, 1989년 도로사업특별회계와 도시철도사업특별회계가 1989년과 1990년에 각각 설치되었고, 도로와 도시철도 중심의 집중 투자가 전개됨.
- 도로사업특별회계의 주요 재원은 유류(휘발유·경유) 특별소비세와 자동차 특소세
- 1990년 12월 「도로사업특별회계법」의 개정으로 휘발유 특별소비세액의 10%가 신설된 도시철도사업특별회계로 전입시키게 됨.

〈표 14〉 교통 관련 특별회계의 변경 추이

구 분	제정 일자	폐지 일자	비 고
도로정비사업특별회계법	1968. 7. 12	1976. 12. 22	
도로사업특별회계법	1988. 12. 26	1993. 12. 31	
도시철도사업특별회계법	1990. 12. 31	1993. 12. 31	
도로 등 교통시설특별회계법	1993. 12. 31	-	1995. 12. 6, 「교통시설특별회계」로 명칭이 변경됨

- 교통세 도입 이전의 교통 투자 자원 조달은 사회경제적 요구와 경제 여건에 따라 변화되어왔다 하더라도 안정적 조세 체계가 없는 상황에서는 교통 투자의 불안정성을 초래함.
- 도시정비사업특별회계가 운영되었던 1975년의 경우 교통예산이 정부총예산에서 차지하는 비중이 4.6% 수준이었으나, 1976년 도시정비사업특별회계가 폐지된 후 교통예산이 정부 총예산에서 차지하는 비중이 1980년 2.0%, 1985년 3.6% 수준으로 감소
- 1989년 도로사업특별회계가 다시 설치된 이후인 1990년은 5.1% 수준으로 다시 증가하였고, 1994년 교통시설특별회계가 설치된 이후인 1995년에는 10% 수준으로 증가
- 1977년 이후 10여년 간 교통 관련 특별회계가 폐지되고 일반회계에 의존한 결과, 교통투자가 소홀하였고, 이로 인해 1990년대 이후의 물류비 증가와 교통혼잡 심화의 결과를 초래함.

〈표 15〉 건설교통 예산의 변화 추이

(단위 : 억원)

구 분	1962	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
교통(A)	14	16	351	732	1,293	4,572	14,067	51,653	110,801
건설예산(B)	65	68	548	1,183	3,592	9,571	29,037	74,457	145,321
정부총예산(C)	1,083	1,654	6,196	15,869	64,668	125,324	274,367	518,811	805,099
(A)/(B)	21.7%	23.5%	64.1%	61.9%	36.0%	47.8%	48.4%	69.4%	76.2%
(A)/(C)	1.3%	1.0%	5.7%	4.6%	2.0%	3.6%	5.1%	10.0%	13.8%

자료 : 국토해양부, 『도로업무편람』, 2007, p.21 참조

- 따라서 「교통·에너지·환경세」 폐지시 교통시설 투자는 위축될 가능성이 매우 높음.
- 일반회계하에서는 교통수요 예측을 토대로 교통 투자 규모를 결정하는 것이 아니라, 당해 연도의 재정 상황과 정치적 상황에 의해 교통 투자가 결정될 수밖에 없음.

#### □ 교통시설특별회계가 운영되는데도 SOC 예산 부족으로 인한 공기 지연이 빈번히 발생함으로써 사회경제적 손실 증가

- 교통부문 SOC 예산의 증감률을 살펴보면, 1993~2000년의 SOC 예산은 연평균 19.1% 증가, 그 중 교통인프라 부문은 19% 증가하여 일반회계 증가율(12.9%)보다 큼.
- 2003~05년에는 일반회계가 5.5% 증가 한데 비해, SOC 예산은 1.9% 감소하였고, 교통시설 부문은 3.0% 감소
- 2000년대에 들어오면서 교통부문 SOC 예산은 일반회계 예산 증가율에도 미치지 못했고, 급기야 예산이 축소 운영되기 시작함.
- SOC 예산이 일반회계에서 차지하는 비중도 2003년의 15.5% 수준에서 2008년에는 10.7% 수준으로 감소

〈표 16〉 SOC 예산 증감률 현황

(단위 : %)

구 분	1993~2000년	2000~03년	2003~05년
SOC 예산	19.1	8.3	△1.9
교통시설부문	19.0	6.5	△3.0
기타부문	20.2	19.2	3.3
일반회계	12.9	10.0	5.5

자료 : 재정부, 『2006-2010년 국가재정운용계획 공개토론회 자료집』, 2006. 3

- 한편, 2004년부터 2008년까지 SOC 투자는 재정 규모 증가율인 연 7%에도 미치지 못하는 연평균 2.5% 수준에 불과

〈표 17〉 SOC 예산 및 민간 투자 추이

(단위 : 조원, %)

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	연평균 증가율
SOC예산	17.4	18.3	18.4	18.4	19.2	2.5
전체재정	196.2	209.6	224.1	238.4	257.3	7.0
민간투자	1.8	3.1	4.5	6.1	7.5	42.9

자료 : 기획재정부

- SOC 예산 부족에 따라 건설 현장에서의 공기 연장이 만성화됨에 따라 사회·경제적 손실 증가
  - 감사원은 시공 중인 453개 도로건설사업의 사업 기간 변동 현황을 조사(2005.9), 상당수 현장에서 공기 연장 발생<sup>17)</sup>
    - \* 고속도로(37개) 공사 기간 평균 6.5년 → 13.4년(6.9년 연장)
    - \* 일반국도(176개) 공사 기간 평균 6.6년 → 14년(7.4년 연장)
    - \* 국가지원지방도(75개) 공사 기간 평균 6.6년 → 9년(2.4년 연장)
  - 전국 일반철도 21개 중 15개 사업의 완공 시기가 2~7년 연장<sup>18)</sup>
    - \* 사업비도 당초 14.1조원에서 22.1조원으로 7.9조원 증가
  - 현재 건설 중인 전국 244개 국도사업 중 86건의 개통이 연기됐고, 57건이 공기 연장이 불가피, 국도공사 차질 및 지연 비율은 58.6%에 달하고 있음.<sup>19)</sup>
  - 건설협회는 2008년 8월, 451개 건설 현장을 조사, 215개 현장(47.7%)이 예산 부족, 예산 부족에 따른 공기연장 또는 연장이 예상되는 현장은 55.2%
- 장기계속사업으로 공사가 진행 중인 대부분의 현장에서 공기 지연 발생
  - 공기 지연이 발생하는 요인은 보상 지연, 분산 투자에 따른 예산 배정 문제, 지질 상태의 차이에 의한 설계변경 등 복합적인 원인에 의해 발생
  - 현재의 공기 지연은 대부분 예산 부족 문제에 기인하는 것으로 파악

17) 감사원, 『감사결과처분요구서 : 내륙 물류기반시설 확충 실태』, 2005. 9

18) 이진구 의원실, 보도자료, 2006. 9.12

19) 건설경제신문, 2008. 10.7자

- 공기가 지연되면 직접 및 간접 공사비가 증가할 수밖에 없는데, 이는 결국 국가의 예산 부담 증가를 초래
- 터널, 장대교량 등 연속공사를 하여야만 품질관리가 되는 공종의 경우 공기 지연은 원활한 건설생산활동에 지장을 초래
- 또한, 건설업체와 하도급업체가 적기에 공사비를 조달받지 못해 경영 부담 가중
- 공공 건설사업에서 공기 지연은 발주처 예산(물가상승비 등)을 당초 공사비보다 10~15% 가량 더 증가시키고, 시공업체 간접비는 15~20% 가량 증가하는 등 직접적인 사업비 손실 규모는 당초 공사비의 25~35%에 달할 것으로 추정<sup>20)</sup>
- 그런데 이 같은 손실비용에는 간접적인 사회·경제적인 손실은 포함되지 않았는데, 이를 포함할 경우 전체 사업비 손실은 총사업비의 약 45%에 달할 것으로 추정<sup>21)</sup>되는 등 공기 지연은 막대한 사회·경제적 편익의 손실을 초래

#### □ SOC 시설 부족에 따른 국가경쟁력 저하 우려

- SOC의 공급 책임은 기본적으로 정부에 있으나, SOC 부족으로 인한 원가 상승 등의 불편은 민간이 부담
- 국가는 기업의 경쟁력을 극대화시킬 수도 있고, 그 반대의 역할을 할 수도 있음.
- 우리나라의 도로, 철도, 항만 등 교통 부문 SOC 스톡이 경쟁국에 비해 열악한 것으로 분석되고 있음.
- 우리나라와 국토계수(면적, 인구 등)와 경제 수준이 비슷한 국가를 선정(그리스, 포르투갈, 스웨덴, 영국)하여 1인당 GDP 1만 달러 도달 시점을 기준으로 분석
- 4개국의 1인당 GDP 1만달러 도달시기의 국토계수당 도로보급률을 비교하면, 우리나라의 유효도로<sup>22)</sup>보급률은 이들 국가 평균의 59%, 철도스톡은 4개국 평균의 50% 수준<sup>23)</sup>

20) 건설교통부, 『공공 건설사업 효율화 종합대책』, 1999.3

21) 이재섭, 『공기지연에 따른 손실비용 산정기준』, 한국건설산업연구원, 1999.12, p.3

22) 도로등급(질)이 고려되지 않은 단순 도로연장으로는 도로 능력을 반영하지 못함. 이에 따라 유효도로는 도로의 능력을 고려한 방식, 유효도로는 등급별 도로의 차로수 및 차로폭, 선형, 구배, 포장상태, 설계속도 등을 근거로 평가, 유효도로연장 = 지방도×1 + 국도×2 + 고속도로×8. 자세한 내용은 신회철·이재민(2004.12)을 참고하기 바람.

23) 신회철·이재민, 『국제비교를 통한 적정 SOC 스톡 및 투자지표 개발 연구』, 교통개발연구원, 2004. 12.



- 2003년 한국과 국토계수와 1인당 GDP, 경제성장률이 유사한 스페인의 1996년 기준 도로 물량스톡을 비교 분석
- 국토면적 기준의 국토계수(A)당 도로연장은 우리나라는 스페인 대비 56.4% 수준에 불과, 도로 1km 당 차량대수도 스페인 대비 278.8%를 상회하고 있어 상대적으로 혼잡

〈표 18〉 국토계수와 경제 여건이 유사한 시점의 SOC 스톡 비교

구 분	스페인	한국	스페인 대비 비율
기 준 연 도	1996년	2003년	-
1인당 GDP	12,112	12,232	-
경제발전정도( $\frac{GDP}{GDP}$ )	0.005	0.005	-
국토계수(A) 당 도로연장	0.078	0.044	56.4%
도로 1km 당 차량대수	52	145	278.8%

자료 : 국토해양부, 『건설교통분야 SOC 스톡에 관한 기초연구』, 2007.3

- 교통 부문 SOC의 물량 스톡으로 비교할 때 도로의 경우 한국의 국토계수당 도로연장은 1.47로 미국 3.78, 일본 5.35 등 주요국 중 가장 낮은 수준이고, OECD 국가별 km당 자동차 대수도 30개국 중 최하위 수준

〈표 19〉 주요 국가의 도로 보급률 현황

국 명	국토면적 (천km <sup>2</sup> )	인구 (천명)	도로연장 (km)	국토면적당 도로연장 (km/km <sup>2</sup> )	인구당 도로연장 (km/천명)	국토계수 <sup>1)</sup> 당 도로연장 (km)	
한 국	99.65	48,497	102,060	1.02	2.10	1.47	(1.0)
미 국	9,629.10	301,029	6,433,272	0.67	21.37	3.78	(2.6)
영 국	243.61	59,847	387,674	1.59	6.48	3.21	(2.2)
프 랑 스	551.50	60,723	951,220	1.72	15.66	5.20	(3.5)
이탈리아	301.34	58,140	484,688	1.61	8.34	3.66	(2.5)
일 본	377.90	128,219	1,177,278	3.11	9.18	5.35	(3.6)

주 : 1) 국토면적과 인구를 동시에 고려한 도로연장비율로 여건이 유사한 국가간 비교에 용이

국토계수 =  $\sqrt{\text{국토면적(km}^2\text{)} \times \text{인구(천명)}}$

자료 : 전게서

〈표 20〉 OECD 국가별 km당 자동차 대수 현황

구 분	총도로연장(km)	자동차 대수 (천대)	km당 자동차 대수(대)	순 위
독 일	231,420	47,875	207	1
한국('06)	102,060	15,895	156	2
멕시코	235,670	21,871	93	3
영 국	387,674	30,518	79	4
이탈리아	484,688	35,248	73	5
네덜란드	126,100	6,797	54	10
덴마크	71,847	2,279	32	20
스웨덴	424,947	4,468	11	30

주 : 외국 '99 또는 '04 기준, IRF(worldroadstatistic, 2006), 통계청(국제통계연감, 2006)

자료 : 국토해양부

- 국가물류비는 2000년 77조원(국제수송비 포함시 94조원)에서 2005년 101조원(131조원)으로 지속 상승<sup>24)</sup>
- 우리나라 국가물류비의 GDP 비중은 2005년 12.5% 수준으로 미국 9.1%(2005년), 일본 8.2%(2003년)에 비해 높은 수준
- 한편, 전국 교통혼잡비용은 2000년 19조원에서 2005년 23조원으로 지속 상승
- 컨테이너항의 선석 부족에 따른 체선(12시간 이상 대기)으로 인한 경제적 손실은 2000년 439억원에서 2005년 628억원으로 증가<sup>25)</sup>
- 이훈기·신희철(2007)<sup>26)</sup>은 장래 교통 수요를 전망하고 현재 교통시설이 장래에도 동일하다는 가정하에 교통 애로 구간이 발생하는지에 대해 분석
- 교통 수요 장래 전망치는 2006년에 대비하여 2031년까지 여객은 1.2배, 화물은 2.6배 증가하고, 2031년에는 수송 애로가 발생하는 축이 상당수 존재하는 것으로 나타남.
- 특히, 대도시 주변과 경부축의 수송 애로가 다른 교통축에 비해 조기에 발생하며, 수송 애로 구간이 전국적으로 순차 확산될 것으로 분석
- 즉, 교통시설을 확충하지 않을 경우 수송 애로 구간이 전국적으로 발생하고, 이로 인한 교통혼잡비용과 물류비용의 증가는 결과적으로 국가경쟁력을 약화시킬 것으로 분석

24) 서상범·이재민, 『2005년 국가물류비 산정 및 추이분석』, 한국교통연구원, 2007.12

25) 해양수산부, 『해양수양백서』, 2006. 12.

26) 이훈기·신희철, 「국가경쟁력 강화를 위한 교통분야 현황진단 및 전략모색」, 『SOC 확충 및 국가경쟁력강화를 위한 정책토론회』, 2007.9.13

## 5. 정책 과제

### □ 목적세의 당초 취지를 최대한 반영할 수 있는 방안 검토 필요

- 현재의 시점에서 보다 생산적인 논의를 위해서는 목적세와 특별회계의 비효율성을 최소화하는 소위 ‘second generation fund’로 탈바꿈할 것인가에 초점이 맞추어져야 할 것임.
- 우리나라의 교통세와 교통시설특별회계는 도입 당시의 목적을 아직 달성하지 못하였으므로 선진국 수준의 인프라 시설 구축을 목표로 추진되고 있는 국토계획과 기간교통망계획 등의 원만한 집행을 위해서는 지속적인 준치가 필요
- 목적세의 원래 의도에 충실하기 위해 세입과 세출의 연계가 보다 분명해질 수 있도록 하고, 세입과 세출의 연계가 수익자 부담의 원칙에 부합하는 방안의 검토가 필요
- 예를 들어 도로에서 세입은 도로에 사용하고, 철도에서의 세입은 철도에 사용하는 방안을 검토하되, 우리나라의 현실에 적합하게 조정 필요
- 교통시설특별회계의 계정별 배분 비율과 같은 투자 결정에 있어 납세자의 의사가 반영될 수 있는 장치의 마련 필요
- 현재 교통시설특별회계의 계정별 배분 비율 결정은 시행규칙에서 정해지고 있어 납세자의 의사가 반영될 수 없는 구조

### 〈표 21〉 진일보한 특별회계 운영 방법(governance)의 공통점

- a strong legal basis : 명확한 업무지침, 정치적 외압으로부터의 최소한의 보호장치, 자원조달 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.

자료 : 김흥수백성준, 『사회간접자본 시설의 확충과 교통세의 유지 필요성』, 한국건설산업연구원, 2001.9

## □ 「교통에너지환경세」 및 「교통시설특별회계」는 최소한 국가기간교통망 계획이 완료되는 2019년까지 존속 필요

- 우리나라에 비해 많은 교통인프라가 구축된 미국, 일본<sup>27)</sup>, 독일과 같은 선진국들도 1950년대부터 지금까지 50여 년 간 교통시설 확충을 위한 목적세와 특별회계를 유지
- 또한, 현재는 교통 투자를 위한 특별회계와 목적세가 설치되어 있지는 않지만, 영국의 경우 1900년대 초 약 27년간 목적세와 특별회계를 운영하였음.
- 우리나라의 경우 교통투자를 위한 목적세와 특별회계의 본격적인 운영은 1994년 이후로, 그 운영 기간이 약 14년에 불과
- 현재, 교통시설특별회계를 운영하고 있음에도 불구하고 SOC 예산 부족으로 공기 지연이 지속적으로 발생하고, 선진국에 비해 SOC 인프라 축적 수준이 미흡한 상태

〈표 22〉 주요국의 교통 관련 특별회계 및 목적세 운영 현황

구분	미 국	일 본	독 일
개요	교통시설별 특별회계(기금) 운용. 목적세, 사용료 등으로 재원마련	교통시설별 특별회계가 교통시설 투자재원 체계의 중심	목적세-특별회계 방식으로 도로 투자재원 조달(도로이용자 부담원칙)
특별회계	·고속도로기금(1956년) : 휘발유세, 디젤유세, 타이어중량세, 차량중량세 등 * 수익자손상자 부담원칙에 의한 자동차관련 조세	·도로정비특정재원(1955년) : 휘발유세(77.2%), 자동차중량세(14.8%) 등 * 일본 각의는 도로정비특정 재원을 일반재원화 결정(2008.5.13)	·교통재정법(1955년), 도로건설재정법(1960년)에 의해 가솔린세를 목적세로 부과
및	·공항항공기금(1970년) : 티켓세, 항공기연료세, 공항출도착세, 공항화물세 등	·공항정비특정재원 : 항공세, 항공기연료세, 이착륙료, 격납고사용료 등	·당초 가솔린세는 도로건설 투자재원으로만 전용되었으나, 1975년에 가솔린세수의 50%만 도로재원으로 사용토록 변경
목적세	·항만유지기금(1989년) : 항만 사용료 등 ·운하기금 수입(1978년) : 연료세 등	·항만정비특정재원(1961년) : 항만사업의 수익자부담금 등	·1988년 버스, 철도차량 보조금 지급 등 대중교통시설에도 재원배분

자료 : 하헌구 외 4인, 『교통투자재원 확보 및 개발방안 연구』, 교통개발연구원, 2003.5 참조

- 「교통체계효율화법」에 의해 우리나라의 육상, 해상, 항공교통 등 국가종합교통체계 계획을 수립한 국가기간교통망계획(2000~19)은 2019년까지 총 410조원의 투자비가 소요될 것으로 추정(2007~19년간 투자비는 291조원)
- 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 의해 수도권, 부산울산권, 대구권, 광주권, 대전권의 광역교통망 체계 개선을 위해 수립한 대도시권 광역교통기본계획(2007~26)은 2026년까지 총 116조원의 투자비가 소요될 것으로 추정

27) 일본은 2008년 5월 '각의'에서 '도로정비특정재원'을 '일반재원화'를 2009년부터 전환할 것을 결의. 하지만, 금번 결정에 일본내의 부정적 여론이 높은 상태. 금년말 일본 의회에서 최종결정이 있을 예정. 毎日新聞 2008.9.4자

- 한편, 정부는 국가균형발전위원회를 개최(2008.9.10)하고, 광역경제권 개발을 위한 향후 5년 간 50조원의 신규 투자를 수반하는 30대 선도 프로젝트를 발표

〈표 23〉 국가기간교통망 계획의 총 투자비

구 분	2000~19		2000~06(기투자)		2007~19	
	투자비(억원)	비중(%)	투자비(억원)	비중(%)	투자비(억원)	비중(%)
간선도로	2,120,327	51.7	726,757	60.9	1,393,570	47.9
간선철도	1,199,445	29.2	258,028	21.6	941,417	32.3
공 항	190,938	4.6	61,028	5.1	129,910	4.5
항 만	504,697	12.3	136,365	11.4	368,332	12.6
물 류	44,946	1.1	5,135	0.4	39,811	1.4
교통기술	43,906	1.1	5,071	0.4	38,835	1.3
계	4,104,259	100.0	1,192,384	100.0	2,911,875	100.0

주 : 1) 2005년 가격 기준으로 산정

2) 도로·철도 등 각 부문별 계획상 사업비를 위주로 산정

자료 : 국토해양부, 『국가기간교통망계획(2000~2019)』, 2007. 11, p.225

- 국가경쟁력 제고를 위한 교통 SOC 스톡을 확보하고, 정부 정책의 신뢰성을 유지하기 위해서는 교통시설 투자 비용의 안정적 조달이 관건
- 교통 SOC 확충은 막대한 투자비가 장기간에 걸쳐 투입되기 때문에 안정적인 재원 확보가 무엇보다 필요
- 안정적인 재원 확보 없이는 중장기 교통 SOC 투자계획 수립이 어렵고, 적기에 시설 확충은 더욱 곤란

박용석(연구위원·[yspark@cerik.re.kr](mailto:yspark@cerik.re.kr))