교통세 폐지, 과연 실익이 있는가

- 국가기간교통망계획의 교통 시설 투자 소요액만 335조원 규모 -

재정경제부가 2001년 정기 국회에 「교통세폐지법률」(안)을 상정하기로 결정하면서 1994년 도입된 교통세(1994. 1. 01 2003. 12. 31)의 존폐에 관한 논란이 촉발되었다. 재정경제부는 칸막이식 재원 배분의 비효율을 줄이고 조세 제도를 간소화하기 위해 목적세의 전체적인 조기 폐지를 주장하고 있다. 교통세는 특별소비세로 환원하며 고유한 과세 대상이 없는 농어촌특별세와 교육세는 본세에 흡수하고, 다만 목적세 관련 특별회계는 2002년까지 존치하여 종전 목적세 상당액의 세입을 보장한다는 안을 마련하였다.

이러한 재정경제부 안에 대해 건설교통부는 교통 시설의 부족으로 인한 교통 혼잡과 과다한 물류 비용을 들어 교통세의 연장 및 확대를 주장하고 있으며, 해양수산부와 행정자치부도 조기 폐지의 실익이 없음을 주장하고 있다.

우리나라 교통 시설의 현주소

교통세가 도입된 후 금년까지 교통 시설 특별회계를 통한 총 투자 금액은 71조 6000억원에 달하고 있다. 교통 재원 규모의 연평균 증가율은 15.6%로 경제 성장률보다 매우 높은 증가세를 보였다.

또한, 교통 시설 투자 규모는 정부 재정 규모 대비 9.5%(1994)에서 13.3%(2000)까지 증가하였다.

이러한 투자 노력에도 불구하고 교통 시설의 공급 능력은 수요를 충족시키기에 미흡한 수준이었다. 교통 혼잡 비용은 1994년에 비해 오히려 증가하고 있으며 물류 비용은 GDP의 16%를 차지함으로써 국민경제의 어려움을 가중시키고 있다. 국제 경쟁력 비교에서도 크게 개선되지 않았다. IMD의 2001년도 국가별 경쟁력 평가에 의하면 기초 인프라는 30위에서 35위로 2000년보다 오히려 순위가 떨어졌다.(30위에서 35위로)

앞으로 펼쳐질 무한 경쟁 시대에서 국가 경쟁력을 확보하기 위해 정부는 장기 종합교통 계획인 「국가기간교통망계획(2000 2019)」을 수립하고 향후 교통 시설의 목표와 소요 재원을 발표하였다. 이 계획은 7×9의 국가 기간 교통망 구축, 고속철도와 어우러진 간선 철도망의

교통세 존폐와 관련된 논점

구분	재경부 주장	건교부 주장
조세 체계의 간소화	· 목적세 등 세금 종류가 많고 조세 체계가 복잡	· 교통세는 단일세로서 단순(교육세 · 농특세는 부과세로서 복잡)함.
조세 운용의 효율성	· 칸막이식 재정 운용으로 경직성 초래	· 과세 대상이 차량 이용에 따른 휘발유 · 경유로 교통 시설 확충이라는 세출 목적과 직결 · 조세 저항이 적고 징수가 용이함. · 신축성 문제는 교통시설 특별회계 세입 중 일반회계 전입금의 조정으로 가능
통상 마찰	· 통상 마찰 초래	· 교통세에 대한 직접 언급은 없었고 승용차 특소세 · 수입 관세의 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 재원 확보	· 일반회계에서 세입 보장	· 일반세나 목적세나 국민 부담은 동일 · 수익자 부담 원칙에 따른 세입과 세출 직결 · 교통 시설은 장기간의 일관된 시설 확충이 필요하며 안정적인 재원 확보가 관건

운영 방법의 개선을 전제로, 제4차 국토 계획, 국가기간 교통망계획 등의 목표 연도인 2020년경까지는 교통세 및 특별회계가 유지되어야 한다는 주장에 귀를 기울일 필요가 있다.

건설, 인천국제공항과 부산·광양의 2-항만 체계 완성, 그리고 지역 거점 공항과 항만의 확충 등을 통해 물류 비용을 선진국과 같은 GDP의 10% 수준으로 절감하는 것을 목표로 제시하였다. 이에 따른 교통 시설 투자 소요는 약 334조 6,000억원으로 추정하고 있다. 우리가 선진국 수준의 인프라 시설을 구비하기까지에는 아직도 갈 길이 멀고 많은 재원이 소요될 것으로 예상된다. 따라서, 당분간은 부족한 교통 인프라 구축을 위한 안정적인 재원의 확보가 필요하다.

외국의 사례

외국에서도 교통 시설의 확충과 정비를 위해 교통세와 특별회계를 운영하는 예가 많다. 일본은 1954년부터 국세 중 휘발유세, LPG세, 중량세를 특별회계로 관리하여 중앙 정부의 고속도로, 국도, 국가지원도로 등의 건설과 관리에 지출하고 있다. 1982년에는 특별회계를 일반회계에 편입하자는 주장이 대두되어 검토된 바 있으나, 일본 정부는 특별회계 관리 주체로서의 도로위원회의 기능 활성화를 통해 운영 방식을 대폭 개선하면서 특별회계를 유지하기로 결정하였다.

뉴질랜드의 특별기금은 1953년에 도입되어 지금까지 유지되고 있다. 기금의 수입은 휘발유세, 디젤 차량에 대한 중량·거리 부담금, 차량등록세, 기금 이자 등 기타 수입이다. 기금은 Transfund 이사회가 관리하고 있으며 투자 우선 순위의 결정, 집행 주체에 대한 감독 등에 있어서 성공적인 사례로 꼽히고 있다. 미국도 연방 및 주 고속도로 건설의 지원을 위해 Highway Trust Fund를 1956년에 설립하였다. 기금의 수입은 휘발유세, 디젤유세, 트럭과 트레일러에 대한 매출세, 차량에 대한 중량세 등으로 구성된다. 기금의 용도는 점차 확대되어 현재는 주와 지역 도로의 안전 개선 사업, 대중 교통 수단, 고속 전철등으로 다양화되었다. 많은 EU 국가들도 교통세를 부과하고 있으나 특별회계는 중요한 정책 수단이 아니었다. World Bank에서는 개도국에 대한 정책 자문을 하는 과정에서 교통세와 이에 기반한 특별회계의 효율성에 대해 검토해왔다. 과거에는 예산 배분의 비효율성과 경직성을 이유로 목적세와 특별회계에는 부정적인 입장을 취해 왔다. 교통세의 도입보다는 재원 확보를 위한 일차적인 방법으로 조달 체계의 효율화, 조세 행정의 강화, 새로운 세원 발굴을 통한 일반회계의 확충, 민간 자본 유치 등을 강조하였다. 그러나, 최근에는 목적세의 원천적인 문제점이 비효율적인 관리에 있다고 보고, 이를 개선한 fee-for-service의 개념에 기초한 시장 지향적 기금에는 찬성하는 분위기이다. 이러한 차세대 기금 성공 사례가 많은 아프리카, 중남미 국가에서 나타나고 있다.

2020년까지는 유지되어야

외국의 사례를 통해 볼 때, 교통세와 교통시설 특별회계에 대한 논의는 맞고 틀림의 문제는 아닌 것 같다. 교통세와 특별회계의 유무는 인프라 공급 현황, 거시경제 목표, 역사적 변천에 따라 국가마다 다르게 나타나고 있다. 최근 교통 시설은 사용자·서비스 비용이라는 상업화 원칙이 적용 가능한 부문이라는 면에서 교통세와 특별회계의 필요성이 부각되고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 우리의 경우에는 교통세와 특별회계가 당초의 도입 목적을 달성할 수 있도록 제4차 국토 계획, 국가기간교통망 계획 등의 목표 연도인 2020년경까지는 유지되어야 할 필요가 있을 것이다. 다만, 운영 방법에 있어 차세대 기금의 예를 본받아 개선의 여지가 있을 것이다.

백성준 책임연구원 sjbaek@cerik.re.kr
김흥수 선임연구위원 hskim@cerik.re.kr

교통시설 특별회계 세입·세출 추이

정부는 매 회계연도마다 교통세, 승용차 특소세, 수입차 관세에 해당하는 세입 예산액을 일반회계로부터 교통시설 특별회계에 전입한다. 특별회계는 도로, 철도, 공항, 항만, 광역교통시설 등에 지출되며 세출 재원을 확보하기 위하여 예산이 정하는 바에 따라 일반회계로부터 추가로 전입받을 수 있다.

교통시설 특별회계 세입 규모

(단위 : 억원)

구분	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
총계	45,345	103,339	117,388	123,309	125,217
교통세	32,244	72,236	81,661	98,279	92,491
기타 국세	6,553	10,361	8,157	10,164	12,318
자체 수입	4,189	5,891	7,262	5,666	6,037
일반회계 추가	2,359	14,851	20,308	9,200	14,371

교통세 배분 규모 및 비율

(단위 : 억원, %)

구분	1994년	1998년	1999년	2000년	2001년
총계	32,244(100.0)	72,236(100.0)	81,661(100.0)	98,279(100.0)	92,491(100.0)
도로	21,765(67.5)	47,314 (65.5)	53,478 (65.5)	64,372 (65.5)	60,582 (65.5)
철도	5,868(18.2)	13,147 (18.2)	14,862 (18.2)	19,852 (20.2)	21,320 (23.1)
공항	1,386(4.3)	3,551 (4.9)	4,873 (6.0)	5,897 (6.0)	2,184 (2.4)
광역	0(0.0)	1,000 (1.4)	1,707 (2.1)	1,966 (2.0)	1,850 (2.0)
항만	3,224(10.0)	7,224 (10.0)	6,741 (8.3)	6,192 (6.3)	6,555 (7.1)