세릭내지2012.6월호 2012.5.30 1:6 PM 페이지21 대산2400DPI175LPI
CMYK

교통세 – 존속되어야 한다

박 용 석 | 한국건설산업연구원 연구위원
yspark@cerik.re.kr

'교통 · 에너지 · 환경세(이하 교통세)'는 지난 1994년에 도입되어 현재까지 18여 년 간 운영되고 있다. 교통세의 징수 규모는 도입 초기인 1994년의 2.4조원에서 2010년에는 13.9조원 규모로 증가했다. 「교통시설특별회계법(이하 교특회계)」은 교통세의 80%를 교특회계로 전입토록 규정하고 있다. 2011년도 교특회계 예산 14.5조원 중 교통세로부터의 전입금은 8.3조원(57%)이며, 일반회계 전입금 2.3조원(15.8%), 재산 수입 등 기타 3.9조원(27.2%)으로 구성되어 있다. 1994년 교통세가 도입되면서 교통 SOC에 대한 재정 투자가 체계적으로 이루어져 교통 SOC 시설의 확충은 물론이고 우리나라의 경제 성장과 국가 경쟁력 제고, 국가 균형 발전에 크기 기여한 것으로 평가되고 있다.

연말 폐지 계획… 역작용 우려

그런데 정부는 교통세가 목적세로 운영되어 재정 운영의 경직성을 초래하고 유류에 대한 과세 체계를 복잡하게 하는 등의 문제점이 있어 2012년 12월 말에 3대 목적세인 교통세, 농어촌특별세, 교육세를 모두 폐지하고 이를 개별 소비세에 통합할 계획이다. 그동안 SOC 예산의 안정적 확보에 핵심적 역할을 한 교통세가 폐지될 경우 교특회계의 핵심 재원이 사라지게 되어 교특회계의 유명무실(有名無實)화가 우려된다.

교통세의 입법 취지는 '도로 · 도시철도 등 교통시설의 확충 및 대중교통 육성을 위한 사업, 에너지 및 자원 관련 사업, 환경의 보전과 개선을 위한 사업에 필요한 재원의 확보'를 목적으로 하고 있다. 입법 취지와 같이 우리나라의 경제 · 사회 발전을 잘 지원할 수 있는 충분한 교통 SOC 시설이 갖추어졌다면, 즉 목적세의 당초 목적이 달성되었다면 교통세를 폐지해도 큰 문제는 없을 것이다. 그러나 우리나라의 교통 SOC 시설은 아직 충분치 않다. 교통혼잡비용은 2000년 19.4조원에서 2008년 26.6조원으로 증가하고 있고, GDP 대비 교통혼잡비용의 비중은 2.8%로 미국의 0.6%, 일본의 2.3%에 비해 높다. 2007년도 우리나라의 국가 물류비 비중은 GDP 대비 15.6%로 일본의 8.7%, 미국의 10.1% 등 주요국보다 월등히 높은 수준이다. 물류비 비중이 높다는 것은 제품의 가격 경쟁력을 약화시키는 요인이 될 수 있다.

대한상공회의소에 따르면 우리나라가 1인당 국민

세릭내지2012.6월호 2012.5.30 1:6 PM 페이지22 대산2400DPI175LPI

교통세 징수 현황

(단위 : 백만원)

연도	세수	연도	세수
1994	2,457,167	2003	10,000,473
1995	3,371,752	2004	10,065,117
1996	4,823,970	2005	10,287,765
1997	5,547,122	2006	9,593,771
1998	6,503,963	2007	11,463,500
1999	7,255,658	2008	11,909,295
2000	8,403,613	2009	10,092,007
2001	10,534,875	2010	13,970,114
2002	9,479,279	연평균 증가율 (1994 · 2010)	11.5%

자료 : 통계청.

소득 2만 달러를 달성했던 2010년의 도로 연장률(국토 면적과 인구 고려)은 역시 2만 달러를 달성했던 1987년 일본의 29.7%, 1990년 프랑스의 33.4%에 불과하다.

목적대로 운용된 유일한 목적세

한편, 정부는 교통세 폐지의 이유로 과다하고 중복된 조세 체계를 간소화하기 위해 목적세를 정비한다고 하는데, 현행 교통세의 조세 체계는 단일세 체계로 복잡하지 않다. 반면, 교통세와 같은 목적세인 농어촌특별세나 교육세는 부과세(surtax)로서 그 조세 체계가 매우 복잡하다. 또한 현행 5개의 목적세(교통세, 농특세, 교육세, 주세, 종합부동산세) 중 교통세만이 세입과 세출의 연계가 대부분 일치하여 목적세 본래의 기능을 유일하게 발휘하고 있다. 즉, 교통에서 거둔 세금을 교통부문에 사용하고 있다.

예산 운영의 경직성 · 예산 낭비 · 비효율 초래 등의 문제는 관련 제도의 개선을 통해 해결할 사안이지 교통세 폐지로 해결해서는 안 된다. 교통세를 주요 재원으로 하는 교특회계는 도로, 철도 등 각 계정별로 예산 배분을 획일적으로 정하지 않고, 사업 추진 상황에 따라 탄력적으로 예산을 배분할 수 있도록 일정한 범위(예 : 도로 계정 43~49%, 철도 계정 30~36% 등)를 두고 있다. 그동안 도로간의 중복 투자 · 도로와 철도 간의 중복 · 특정 지역 과다 투자가 있었다는 지적이 있는데, 이 같은 문제는 예비 타당성조사나 지방재정 투자심사 등의 투자심의제도를 통해 해결할 사안이다.

교통 SOC 부족 여전

우리나라의 교통 SOC가 충분히 확충되었다면 교통세의 폐지는 당연하다. 하지만 물류비와 교통혼잡비용은 지속적으로 상승하고 있고, 국제적으로 비교할 때에도 우리나라의 교통 SOC는 여전히 부족하다. 특히, SOC 예산 부족에 따라 기 발주된 공공공사 현장에서는 공기 연장이 빈번히 발생하고 있다.

정부는 일반회계에서 교특회계를 지원하고 있기 때문에 교통세를 폐지하더라도 교통 SOC 예산 확보에 문제가 없다고 한다. 그러나 중장기적으로 볼 때 SOC 예산의 안정적 조달에 대한 정부의 약속은 공

세릭내지2012.6월호 2012.5.30 1:6 PM 페이지 23 대산2400DPI 175LPI
CMYK

주요국의 교통 관련 특별회계 및 목적세 운영 현황

구분	미국	일본	독일
개요	교통시설별 특별회계(기금) 운용. 목적세, 사용료 등으로 재원 마련	교통시설별 특별회계가 교통시설 투자 재원 체계의 중심	목적세 – 특별회계 방식으로 도로 투자 재원 조달(도로 이용자 부담 원칙)
특별회계 및 목적세	• 고속도로기금(1956년) : 휘발유세, 디젤유세, 타이어중량세, 차량중량세 등 – 수익자 · 손상자 부담 원칙에 의한 자동차 관련 조세 • 공항항공기금(1970년) : 티켓세, 항공기연료세, 공항출도착세, 공항화물세 등 • 항만유지기금(1989년) : 항만 사용료 등 • 운하기금 수입(1978년) : 연료세 등	• 도로정비특정재원(1955년) : 휘발유세(77.2%), 자동차중량세(14.8%) 등 – 일본 각의는 도로정비특정재원을 일반재원화 결정(2008. 5. 13) • 공항정비특정재원 : 항공세, 항공기연료세, 이착륙료, 격납고 사용료 등 • 항만정비특정재원(1961년) : 항만사업의 수익자 부담금 등	• 교통재정법(1955년), 도로건설재정법(1960년)에 의해 가솔린세를 목적세로 부과 • 당초 가솔린세는 도로 건설투자 재원으로만 전용되었으나, 1975년에 가솔린 세수의 50%만 도로 재원으로 사용토록 변경 • 1988년 버스, 철도 차량 보조금 지급 등 대중교통 시설에도 재원 배분

자료 : 하헌구 외 4인, 「교통투자재원 확보 및 개발방안 연구」, 교통개발연구원, 2003. 5.

약(空約)이 될 가능성이 매우 크다. 과거 도로정비사업특별회계(1968~76)가 폐지된 후 10여 년 간 교통 SOC 부문의 예산은 전적으로 일반회계를 통해 조달되었다. 그런데 이 시기에 교통 예산은 급감하여 1980년대 후반까지 교통 SOC 투자가 미흡했다. 당시의 SOC 투자 미흡이 1990년대 초 교통 혼잡과 물류비용 증가의 원인으로 지적되고 있다.

1994년 교통세와 교특회계가 설치된 이후부터 교통 SOC 투자가 안정화되기 시작했다. 그런데 최근 복지에 대한 정치권의 관심이 증대되면서 SOC 분야에 대한 재정 투자가 지속적으로 축소될 것으로 예상되고 있는데, 이런 상황일수록 더욱 교통세의 존치는 필요하다. 정권의 선호와 영향을 적게 받으면서 사회적으로 필요한 투자를 안정적으로 하기 위해서는 목적세와 특별회계의 운영이 바람직할 수도 있기 때문이다.

선진국, 교통 목적세 유지

우리나라에 비해 많은 교통 인프라가 구축된 미국, 일본, 독일과 같은 주요국들도 1950년대부터 지금까지 근 50여 년 간 교통시설 확충을 위한 목적세와 특별회계를 유지하고 있다. 또한 현재는 교통 투자를 위한 목적세와 특별회계가 설치되어 있지 않은 영국도 1900년대 초 약 27년 간 목적세와 특별회계를 운영하였다. 그런데 우리나라의 경우 교통 SOC 투자를 위한 목적세와 특별회계의 본격적인 운영은 1994년 이후로 그 운영 기간이 18년에 불과하다.

교통 SOC 확충은 막대한 투자비가 장기간에 걸쳐 투입되기 때문에 안정적인 재원 확보가 대단히 중요하다. 안정적인 재원 확보 없이는 중장기 교통 SOC 투자 계획의 달성이 어렵고, 적기의 시설 확충은 더욱 곤란하다.

이에 따라 교통 SOC 예산의 안정적 확보를 시스템적으로 받쳐주는 교통세의 존속이 필요하다. 또한 도로 손상에 따른 비용 부담 방식으로 차량중량세 또는 타이어세 신설 등과 같이 교통세의 재원을 확대할 수 있는 방안도 모색되어야 한다. 목적세에 대한 존폐의 논란은 이론과 원칙에 의해 결정될 문제가 아니라 국가가 처한 상황과 사안의 특성에 의해 결정되어야 한다. CERIK