

목적세 운영효율화 방안에 대한 연구: 교통·에너지·환경세를 중심으로

김상겸*

(국문초록)

목적세 운영효율화 방안에 대한 연구: 교통·에너지·환경세를 중심으로

현재의 교통·에너지·환경세의 전신인 교통세는 1993년 절대적으로 부족했던 교통시설의 공급을 위해 목적세로 도입된 것이다. 당초에는 10년간 한시적으로 운영하고 폐지할 것으로 계획했었으나 이후 두 차례 연장부과가 결정되면서 현재에 이르고 있다. 하지만 교통세는 목적세로서의 성격 때문에 재정운영 상의 비효율문제가 심각하다는 지적이 지속적으로 제기되고 있다. 이론적으로 목적세는 재원을 우선적으로 배분하게 하므로, 해당사업의 재원조달의 확실성을 제고해줄 수는 있으나 예산당국의 예산권을 침해한다는 점, 재정을 경직적으로 운영함에 따른 비효율문제가 상존한다는 문제가 있다. 본 연구에서는 목적세의 특성과 세제 및 재정운영상의 영향을 이론적으로 살펴보았다. 아울러 우리나라 현실을 감안한 목적세제의 운영효율화 방안을 교통세를 중심으로 살펴보고, 정책적 대응방안을 모색해보았다. 본 논문에서는 재정운영상의 효율성을 극대화하기 위해서 가급적 목적세로 세제를 운영하는 방식을 지양해야 함을 제안하였고, 이에 따라 교통·에너지·환경세 역시 일반회계로 운영될 수 있도록 보통세화 할 것을 정책대안으로 제시하였다.

핵심주제어: 목적세, 조세효율성, 교통세

I. 문제의 제기

최근 유가가 급등하면서 교통세에 대한 사회적 관심도 높아지고 있다. 에너지 소비가 경제생활에 차지하고 있는 비중이 큰 만큼 유가급등에 대한 우려가 커지고 있기 때문이다. 특히 에너지제품의 소비자가격에서 세금이 차지하고 있는 비중이 상대적으로 크다는 인식이 확산되면서 교통세에 대한 관심과 우려가 증가하고 있는 것이 현실이다. 이에 본 논문에서는 교통세를 통해 우리나라 목적세 과세구조와 개선방안에 대해 살펴보고자한다¹⁾.

원래 교통세는 제정되기 이전의 휘발유 및 경유에 부과되던 특별소비세를 교통시설투자자에 대한 목적세로 전환하여 도입된 한시적 목적세였다. 처음에는 1994년부터 10년간 부과하기로 하여 2003년 폐지하기로 하였으나, 이후 3년간 더 존치하기로 함으로써 2006년까지 연장 과세되었고, 2006년 말 다시 교통·에너지·환경세라고 명칭을 변경하여 3년간 더 연장부과하기로 하였다²⁾. 결국 현재의 교통·에너지·환경세는 도입당시의 계획과는 달리 두 차례에 걸쳐 연장 존치된 것이며, 이러한 과정에서 존치와 폐지를 놓고 논쟁이 뜨겁다고 할 수 있다.

교통세를 둘러싼 논의 가운데 가장 핵심이 되는 사안은 교통세가 목적세로 도입되었다는 점이다. 즉 교통시설투자를 확충할 목적으로 별도의 특별회계를 설치하기 위해 도입된 것이다. 왜 목적세로 도입하였는가에 대한 이유는 도입당시 심각했던 교통혼잡문제가 결정적으로 작용했다고 볼 수 있다. 실제로 교통세 도입이전의 교통혼잡문제는 상당히 심각했던 것으로 평가되는데, 이는 80년대 중반부터 90년대 초반까지 교통시설투자가 상당히 감소했던 것에 기인한다. 이는 통합재정지출 상의 교통시설 투자가 낮았던 점을 통해 확인해 볼 수 있다. 관련자료에 따르면 우리나라 교통시설에 대한 투자는 70년대 통합재정지출의 8% 가까운 비중을 차지하였으나 80년대 들어 6%대로 떨어진 바 있다. 이는 재정건전화를 최우선으로 하던 당시의 경제정책 기조 때문이라 보는 견해가 많다. 실제로 80년대에는 국가채무에 대한 사회적 우려가 매우 높았으며, 이로 인해 재정건전화를 위한 긴축재정이 강력하게 시행되었던 것이다. 교통시설에 대한 투자지출도 이의 여파로 감소했

* 단국대학교 상경대학 경제학부 조교수, iamskkim@dankook.ac.kr

- 1) 교통세는 2007년부터 교통에너지환경세로 명칭이 변경되었으며, 그 운영내용도 소폭 바뀌었지만 목적세로 운영되는 기본방식은 변화되지 않았다. 본 연구의 목적은 '목적세'로서의 교통세에 대해 이론적, 정책적 분석을 시도하는 것이므로 이러한 명칭 등의 변경이 본 논문의 논점을 흐리지는 않는다고 본다. 또한 교통에너지환경세는 시행기간이 일천하여 본 연구가 진행되는 시점에서는 그 수행성과를 적절히 평가하기가 어렵다. 이러한 제약에 따라 본 연구에서는 별도로 명시하지 않는 한 2007년 이전의 교통세를 위주로 논의를 전개할 것이다.
- 2) 별도의 언급이 없는 한 본 연구에서는 교통세라 명명하기로 한다.

던 것으로 보인다. 이에 정부는 교통시설의 획기적 증가방안을 모색하게 되었고, 이에 소요되는 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 교통특별회계법 및 교통세법을 제정하기에 이르렀다. 이러한 관점에서 보자면 교통세의 도입명분은 뚜렷하다할 수 있다. 요컨대 절대적으로 부족했던 교통시설의 획기적인 확충을 명분으로 교통세를 도입한 것이고, 소요재원을 우선적으로 할당 받을 수 있도록 목적세로 도입한 것이다.

하지만 이후 교통세는 존폐와 관련하여 심각한 논란에 직면하게 된다. 교통세 존폐와 관련된 논란은 1998년 11월 재정경제부가 ‘조세체계 간소화법률 (1999.5.)’을 제정 추진함에서부터 시작되었다. 이의 핵심 사안 가운데 하나가 교통세를 당초 계획보다 빠른 2000년에 일반회계로 통합하는 것이었다. 하지만 당시에는 목적세 폐지이후 재원보장방안에 대한 건설교통부의 이견으로 법률제정이 무산되었다. 교통세의 존폐에 관련된 논의는 이후에도 지속적으로 대두되었는데 2001년 1월 재정경제부가 교통세 및 농어촌특별세 등의 목적세를 2003년 1월부터 폐지하는 방안을 추진하였다가 부처간의 이견으로 재차 무산된 바가 있다. 2001년 말에도 재정경제부는 교통세 폐지안을 제기한 바 있으나 역시 부처간 협의 부족으로 무산되었다. 교통세 존폐논의는 이후에도 지속적으로 제기되고 있으나 2003년과 2006년에 각각 3년간 연장 존치시키기로 하여, 2009년까지는 현재의 과세체제가 유지되는 것으로 결정되었다. 하지만 2009년 이후의 방안에 대해서는 아직까지 논의된 바가 없기 때문에 교통세를 둘러싼 존폐논의가 이것으로 일단락되었다고 보기는 어렵다. 오히려 폐지시기에 임박하여 다시 불거질 가능성이 높다. 이에 본 연구에서는 교통세의 현황과 이와 관련된 여러 쟁점들을 정리해보고 교통세 존폐논의를 통해 우리나라 목적세제도 운영상의 바람직한 정책방향에 대해 살펴보고자 한다.

II. 교통·에너지·환경세를 둘러싼 쟁점

1. 교통·에너지·환경세 운영현황

교통세는 부가가치세에 이어 소비과세 가운데 국세대비 세수비중이 두 번째로 큰 세목이며, 전체 세목가운데에서도 세수비중이 4번째를 차지할 정도로 그 규모가 큰 세금이다. 특히 과세기반이 매우 다양하고 광범위한 부가가치세와는 달리 교통세의 과세대상은 휘발유와 경유의 소비만으로 한정되는데, 이러한 점을 감안하면 우리나라 조세체계 상에서 교통세가 차지하고 있는 비중은 일반적으로 생각하는 것보다 훨씬 큰 편이라고 볼 수 있다. 교통세의 세수는 도입 첫해인 1994년 2조4천 억원으로 전체 국세수입의 5% 가량을 차지한 이후, 지속적으로 높은 신장율을 보이

고 있으며 2001년 처음 10조를 넘어선 이래 현재까지 10조대의 세수를 안정적으로 유지하고 있다.

<표1> 연도별 교통세 징수실적

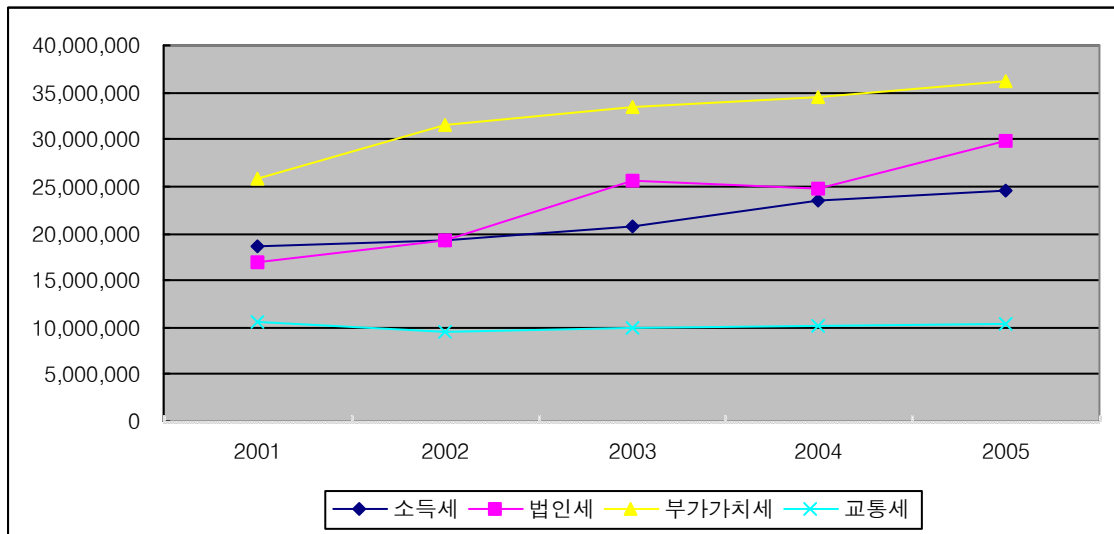
(단위: 억원)

년도	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
세수	24,572	33,718	48,240	55,471	65,040	72,557	84,036	105,349	94,793	100,005	100,661	102,878

자료: 국세통계연보, 각연도

<그림1> 4대 국세의 세수추이

(단위: 백만원)



현재의 교통세는 제정되기 이전의 휘발유 및 경유에 대해 부과되던 특별소비세를 교통시설 투자에 대한 목적세로 전환하여 부과하고 있으며(1993년 12. 교통세법 제정, 과세기간 1994.1. ~ 2003. 12. 이후 2회 연장과세) 이는 교통시설특별회계의 세입으로 하고 있다³⁾. 교통세율은 1996년까지 증가세로 운영되어 왔으나 이후 종량세로 전환되었으며 기준세율의 30%를 탄력세율로 설정하여 경제상황에 따라 수시로 세율을 개정하고 있다. 교통세의 기준세율은 에너지세계개편계획에 따라 순차적으로 조정되어 왔는데, 최근에는 휘발유의 경우 리터당 630원, 경유의 경우 리터당

3) 2007년부터 교통에너지환경세로 변경됨에 따라 교통부문 외에도 환경 및 에너지부문에 재원을 배분하고 있다.

421원으로 설정되어왔다. 당초 에너지세제 개편안에 따르면 휘발유에 대한 교통세율은 큰 변화없이 유지하되 경유에 대한 교통세율을 단계적으로 인상, 2차 에너지세제 개편안이 완료되는 2007년에는 420원 수준까지 상향조정하도록 하였다. 다음은 2차 에너지세제 개편안에 제시되어 있는 교통세 기본세율의 변화추이를 정리한 것이다.

<표2> 교통세 기본세율의 변화추이⁴⁾
(단위: 원/리터)

	휘발유	경유
2000.7.	630	155
2002.7.	630	185
2003.7.	630	244
2004.7.	630	288
2005.7.	630	332
2006.7.	630	377
2007.7.	630	421

자료: 한국조세연구원 내부자료(2004)에서 재인용. 이후 내용은 업데이트 되었음.

주: 2007년 7월은 예정.

교통세 수입은 2000년까지는 세수의 전액을 교통시설특별회계로 전입하였는데, 2001년에는 97.6%를, 이후에는 부터는 85.8%를 전입하도록 하고 있다.⁵⁾ 이러한 변화는 2001년 9월1일 이후 전화세가 폐지되어 부가가치세에 통합됨에 기인한다. 전화세는 원래 지방양여금의 재원이었으나 부가가치세로 통합, 국세로 전환됨에 따라 재원이 축소되는 지방양여금의 대체재원으로서 교통세의 일정부분을 전입하도록 하고 있는 것이다. 이에 따라 지방양여금은 2001년의 경우 교통세 수입의 2.4%를, 이후에는 14.2%를 교통세로부터 전입받고 있다. 2007년부터는 교통세가 교통·에너지·환경세로 세목변경 됨에 따라 교통세수의 배분도 변화되었다. 교통세수의 80%는 교통시설특별회계로, 나머지 20%를 각각 에너지, 환경, 지역균형발전 특별회계에 나누어 전입하고 있다⁶⁾.

앞서 언급한 바와 같이 지방양여금으로 전환되는 부분을 제외한 교통세 수입의

4) 표에 제시된 세율은 '기본'세율이다. 현행 교통세는 경제상황에 따라 기본세율에 +/-30%까지 조정할 수 있도록 되어있어 실제 적용세율은 기본세율과는 다르다.

5) 「국세 및 지방세의 조정등에 관한 법률」 제5조의 규정과 동법 부칙참조.

6) 구체적인 배분비율은 교통: 80%, 환경:15%, 에너지:3%, 지역균형발전: 2% 이다.

대부분은 교통시설특별회계로 전입되는데, 전입된 교통세는 사전에 정해진 각 교통시설의 계정별 배분비율에 따라 배분된다. 1997년까지는 도로 계정에 67.5%, 철도 계정에 18.2%, 공항계정에 4.3%, 그리고 10%는 필요한 계정에 탄력적으로 배분하도록 되어있고, 1998년부터는 도로계정의 배분비율 중 2%를 광역교통시설계정에 배분하고 있다. 항만계정은 법정배분 비율에서 제외되어 1996년까지는 교통세입이 전혀 배분되지 않았으나 이후에는 교통세 유보분에서 배분 받고 있다. 1996년 이전까지 항만시설에 대한 투자는 항만사용료 등의 자체재원과 일반회계전입금에 의존했었다. 이러한 시설계정별 배분비율은 본래 교통시설투자의 효율성이나 형평성 등 어떤 합리적인 기준에 근거하여 정해진 것이 아니라 교통시설특별회계가 만들어지기 이전에 있었던 ‘도로등교통시설특별회계’가 신설될 당시의 각 교통시설부문간 투자규모의 비율에 따라 정해진 것이다. 도로부문의 배분비율이 가장 큰 이유는 교통시설특별회계의 설정 당시, 도로부문에 투자가 가장 큰 비중을 차지하였기 때문이다.

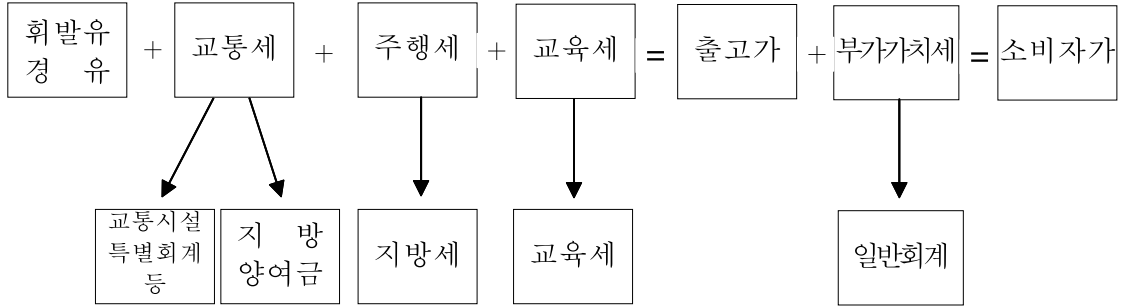
<표3> 교통시설 특별회계의 계정별 배분기준

계정		도로계정	철도계정	공항계정	광역교통 시설계정	예산에 따라 필요한 계정에 배분
배분율 (%)	'96년 이후	67.5	18.2	4.3	-	10.0
	'98년 이후	65.5	18.2	4.3	2.0	10.0

자료: 국가기간교통망 계획, 건설교통부

다른 조세들과 마찬가지로이지만 교통세의 세입·세출구조는 매우 복잡하다. 교통세 외에도 다양한 부가과세(surtaxes)들이 부과되고 있기 때문이다. 교통세의 세출구조에 대한 논의를 보다 구체적으로 전개하기 위해서는 교통세와 밀접한 연관을 맺고 있는 다른 조세에 대한 이해가 수반됨이 바람직할 것이다. 주지하는 바와 같이 교통세는 휘발유와 경유를 세수기반으로 하고 있다. 그러나 교통세의 세원이 되고 있는 휘발유와 경유에는 교통세 이외에도 다른 조세들이 추가적으로 부과되고 있는데 이러한 조세들로는 ‘주행세’와 ‘교육세’가 있으며 최종소비자가 구매하는 가격에는 ‘부가가치세 (VAT)’가 포함되어 있다. 이를 도식적으로 설명하면 다음과 같다.

<그림2> 휘발유·경유의 가격체계를 통해 본 교통세 및 관련조세의 세출구조



앞서 살펴본 바와 같이 교통세의 경우 일반회계를 거쳐 교통시설특별회계와 지방양여금으로 전입되며 주행세의 경우 주행세계정에 편입되어 지방세로서 전입된다⁷⁾. 아울러 부가가치세와 또 다른 목적세인 교육세는 일반회계와 교육세 계정으로 전입된다. 이와 같은 이해가 선행되어야 하는 이유는 다른 조세의 세율이 변함에 따라 교통세의 세율도 탄력적으로 조정되기 때문이다. 주행세는 2000년에 자동차세 세율인하에 따른 지방자치단체의 세수결손을 보전하기 위해 지방세로 신설되었고 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세의 납세지를 관할하는 시·군에 부과하여 세수는 시·군별 비영업용 승용자동차의 자동차세 징수세액을 기준으로 안분하도록 하고 있다. 교통세율의 일정비율을 전입하도록 하고 있는 지방양여금과는 달리 주행세의 세율은 교통세율의 일정비율로 설정되어 있기는 하지만, 유류세 부담을 일정수준으로 유지하기 위해서 주행세와 교통세가 서로 보완적으로 조정되고 있는 상황이다. 주행세의 세율은 교통세액의 3.2%로 설정되어 있었으나 2001년 7월1일부터 11.5%로 인상됨에 따라 전체적인 유류세 부담을 일정하게 유지한다는 측면에서 휘발유에 대한 교통세율 인하가 시행되었다. 따라서 휘발유에 대한 교통세율은 2001년 7월1일 이전에는 리터당 630원 이었다가 이후 탄력세율이 적용됨에 따라 기준세율보다 낮은 수준으로 유지되고 있다. 이는 주행세율이 증가된 것을 반영한 것이다. 주행세율은 그 동안 정책적인 사유로 인하여 꾸준히 증가된 바 있는데, 2007년 현재 26.5%까지 인상되었다⁸⁾.

한편 교통시설특별회계의 세입구조를 살펴보면 다음과 같다. 교통시설특별회계

7) 교통세수는 일단 일반회계로 먼저 전입되었다가 교통시설특별회계 등 특별회계로 배분된다.
 8) 주행세율이 단기간에 걸쳐 급격히 인상된 것은 에너지세제 개편방안에 따른 영업용 차량의 비용증가분에 대한 보조금 지급 등에 기인한다. 보조금 지급비용의 대부분을 주행세수를 통해 조달하기 때문이다. 이외에도 과거 화물연대파업 등 운수관련 노조파업에 관련한 협상과정에서 발생한 보조금지급 비용 역시 대부분 주행세를 통해 조달하고 있다. 이는 교통세율 및 교통세수의 감소요인으로 평가된다.

의 세입은 교통세 외에도 자동차에 대한 ‘특별소비세’, ‘일반회계로부터의 전입금’ ‘출자 및 용자로 인한 수입금’, ‘차입금’, ‘차관수입금’, 공공자금관리 기금으로부터의 ‘예수금’, ‘유료도로 수입금’, ‘기타 수입금’ 등으로 구성된다. 일반회계로부터의 전입금의 경우에는 철도 또는 궤도용 외의 차량 및 그 부분품과 부속품에 대하여 부과하는 ‘관세’ 등이 주요 재원이 된다. 교통세가 교통시설특별회계에서 차지하고 있는 비중은 65%~76% 대로 나타나 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 대략 12% 정도를 일반회계에서 전입 받고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 교통세를 둘러싼 논의 가운데 가장 치열한 논란을 보이고 있는 것은 교통세가 목적세로 유지되고 있다는 점이다. 이제 이에 대한 논의를 전개해 보기로 한다.

2. 목적세로서의 교통세 논쟁

(1) 목적세의 이해

목적세(earmark tax)란 사전적으로 세수의 사용용도가 지정된 세금을 뜻한다. 따라서 목적세는 보통세와 대별되는 개념이다. 목적세를 운영하는 가장 큰 이유는 특정목적 사업의 안정적 추진을 위해 소요재원을 배타적으로 확보해두자는 데에 있다. 따라서 목적세로 운영되는 사업들은 그 재원이 매우 안정적으로 유지된다는 특징을 갖는다. 재원을 우선적으로 배정하기 때문에, 목적세제 운영의 효과는 사업 소요예산이 크고, 진행기간이 긴 사업의 경우 더욱 뚜렷하게 나타난다. 만약 정부 전체의 재원이 뜻하지 않게 다른 곳에 배분되어야 하는 경우에도 목적세로부터 재원을 조달받는 사업은 계획대로 진행할 수 있기 때문이다. 반면 목적세의 특성에서 자연스럽게 파생되는 문제이겠지만, 목적세는 정부재정을 경직적으로 운영하게 하여 재정운영의 효율성을 저하시킨다는 문제를 가지고 있다. 이는 목적세의 본원적 특성에 기인한다. 즉 목적세는 세수의 사용용도가 미리 정해져있는 것이기 때문에 자금을 운용하는 측면에서 보자면 하나의 제약으로 작용한다⁹⁾. 목적세를 운영하게 되면 재정을 칸막이 식으로 유지해야하기 때문에 아무리 급하고 중요한 사업이라 하더라도 목적세의 재원을 끌어다 쓸 수 없다. 그렇기 때문에 목적세를 도입하게 되는 경우에는 우선순위에 입각한 재정운영이 원초적으로 불가능해지는 것이다¹⁰⁾. 따라서 목적세를 지정할 때에는 별도의 회계를 유지해야할 정도로 특별

9) 직관적으로 제약조건이 증가할수록 최적화(optimization) 또는 극대화(maximization)의 해(solution)는 제약조건이 적을 때보다 열등해임을 생각해보면 쉽게 이해할 수 있는 부분이라 하겠다.

10) 물론 목적세로 추진되는 사업이 우선순위가 매우 높다면 이러한 문제는 불식될 수 있겠지만, 대개의 경우 목적세는 우선순위에 입각한 재정운영의 장애로 작용한다.

히 중요한 사업이라고 인정되어야만 하는 것이며 이 경우에도 목적세 지정에 따른 편익이 이에 따른 비용보다 커야만 하는 것이다.

주지하는 바와 같이 교통세를 둘러싼 논쟁의 핵심은 과연 목적세의 형태로 운영할 것 인가?라 할 수 있다. 하지만 이에 대한 해답은 그리 간단히 내리기 어렵다. 이제 보다 효과적인 이해를 위해 목적세 찬성론(교통세의 목적세유지)과 목적세 반대론(교통세의 목적세 폐지) 측의 주장에 대해 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

(2) 목적세 반대론 (교통세 폐지)

교통세 폐지론의 주장은 교통세 도입당시의 계획대로 폐지하여 교통세수를 일반 회계에 편입시키는 것을 골자로 하고 있다¹¹⁾. 교통세 폐지론 측의 논거는 크게 다음의 3가지로 요약할 수 있다. 첫째로 현행의 교통세는 예산배정 담당부처의 예산권을 침해하고 재정운영의 경직성을 유발하여 국가재원 배분상의 비효율성을 발생시키므로 폐지해야 한다는 논리이다. 실제로 현행의 교통세는 목적세로서 운영됨에 따른 비효율의 문제로 인해 지속적으로 비판을 받아온 바 있다. 목적세는 필연적으로 재정을 칸막이 식으로 운영하게 하는데 이로 인하여 발생하는 재정운영의 경직성과 비효율의 문제가 심각하다는 주장인 것이다. 한정된 재원을 가지고 국가가 필요로하는 여러 가지 사업에 배분할 때에는 추진되는 사업들 간의 상대적인 중요성을 평가하고 이를 바탕으로 자원배분이 이루어져 한다. 그러나 목적세가 존재하게 되면 국가가 추진해야 하는 사업들의 우선순위에 대한 사전적인 평가가 제도적으로 차단된다. 이는 의사결정 상의 크나큰 비효율 요인으로 작용한다. 더욱이 교통세의 세출은 교통시설특별회계에서 정한 사전적인 배분비율에 따라 투자가 이루어지는 방식을 채택하고 있는데, 이러한 요소들로 말미암아 비효율의 요인이 더욱 심화되는 것이 현실이다. 교통세입의 배분비율은 각 교통부문간의 투자의 효율성 비교에 의하여 결정되는 것이 아니라 법으로 규정되어 있는데, 문제는 이러한 규정이 교통투자의 효율성이나 형평성 등 합리적 기준에 의거하여 정해진 것이 아니라 교통시설특별회계가 만들어지기 이전에 있었던 규정에 따라 각 교통시설부문간 투자규모의 비율이 정해져있다는 데에 있다.

이러한 투자 방식의 가장 큰 문제는 국가전체적으로 가장 필요한 교통부문에 탄력적으로 예산을 배분하지 못함에서 오는 문제를 들 수 있을 것이다. 즉, 개별 사업별로는 경제성분석 등의 평가에 의하여 집행된다 하더라도 각 시설계정간의 우선순

11) 물론 이 경우라도 하더라도 세목만 폐지될 뿐, 과세자체가 정지되는 것은 아닐 것이다. 즉 교통세 부과이전의 형태, 에너지제품에 대한 특별소비세로 편입될 가능성이 크다.

위가 고려되지 못하기 때문에 비효율의 문제가 발생하고 있는 것이다. 결국 현행의 교통세는 목적세로서 운영되는데에서 발생하는 비효율적 요인과 더불어 사전적으로 배분비율을 정해놓고 운영됨에 따른 비효율요인 등이 중복되어 일종의 다중제약(multi-constraints)적 성격을 가지고 있는 것이다. 특히 현행의 목적세가 안고 있는 추가적인 비효율 요인은 현행의 교통세 시스템 아래에서는 당초 교통세를 도입했을 때와 다른 환경이 조성되는 경우에도, 즉 교통시설의 공급이 어느 정도 달성된 이후에도 제도적으로 예산을 우선배분하게 되어있다는 점이다. 이 경우 국가재원배분의 비효율문제가 더욱 심화될 수 있는 것이다.

교통세 폐지론의 두 번째 논거는 목적세 집행과정상의 잠재적인 비효율문제를 들 수 있을 것이다. 앞서 논의를 진행한 바와 같이 교통세는 재정을 교통시설공급 분야에 우선배정하게 함으로써 투자재원 확보측면에서 안정적이라 할 수 있다. 이로 인해 교통투자재원은 안정적·집중적으로 배분되는데, 이는 잠재적인 비효율 요인이 될 수 있다. 즉 예산확보가 충분히, 확실히 보장되기 때문에 재원의 효율적인 사용에 대한 유인(incentive)요소가 결여되어 자연스럽게 집행상의 비효율이 발생한다는 것이다. 민간부문의 경우 경쟁을 통하여 자연스럽게 효율을 달성할 수 있지만 공공분야의 경우 효율성을 제고시키는 요소, 즉 ‘경쟁’이 부재하기 때문에 집행상의 비효율이 존재하게 되는 것이다. 실제로 현행 교통세의 경우에는 재원 확보면에서 매우 안정적이라 할 수 있기 때문에 이러한 비효율문제는 더욱 크다 하겠다. 해당 부처의 입장에서는 이미 재원이 안정적으로 확보된 상황이기 때문에 구태여 예산을 아끼고 효과적으로 집행하려는 유인, 다시말하면 예산집행상의 효율성 제고란 불필요한 노력으로 인식될 수 있기 때문이다. 이러한 차원에서 현행의 교통세 제도는 국가적 차원에서 시도되고 있는 재정운영의 효율화 방안과 반하는 성격을 가지고 있으며, 당초 계획대로 폐지하는 것이 바람직하다는 주장인 것이다.

교통세 폐지론의 마지막 논거로는 교통세가 조세체계의 복잡성을 심화시킨다는 점을 들 수 있을 것이다. 예외적인 경우를 제외하면 조세는 자원배분의 왜곡을 가져와 조세의 초과부담(excess burden of tax)을 발생시킨다. 그런데 현실에서는 이와는 별도로 조세제도를 운영하기 위한 비용, 즉 조세운영비용도 유발한다. 일반적으로 조세운영비용은 징세자인 국가(과세당국)가 조세징수를 위해 지출하는 ‘공공부문비용(public sector costs)’과 개인 및 기업 등 납세자가 조세를 신고·납부하기 위해 조세이외에 부담하는 ‘민간부분비용(private sector costs)’으로 구분할 수 있다. 흔히 조세이론에서는 전자를 조세행정비용(tax administration cost)으로, 후자를 납세협력비용(tax compliance cost)으로 표현한다¹²⁾. 이들 조세운영비용의 규모는 상

12) 조세운영비용을 보다 포괄적으로 정의하는 경우 i) 조세관계법의 제정 및 변경 등과 관련된 비

당히 큰 것으로 알려져 있지만, 이에 대한 연구결과는 그리 풍부하지 않으며 추정 결과 역시 각 연구마다 상이하게 나타난다. 다만 선행연구결과들을 토대로 추론해보건데, 조세운영비용은 적어도 무시해도 좋을 만큼 작지는 않을 것으로 평가되며, 경우에 따라서는 우리의 예상을 훨씬 뛰어넘을 정도로 클 수도 있다¹³⁾. 그런데 목적세는 이러한 조세운영비용이 보통세들 보다 훨씬 더 큰 것으로 인식되곤 한다. 왜냐하면 목적세는 조세체계를 불필요하게 복잡하게 만들기 때문에 조세의 초과부담은 물론 제도운영비용을 증폭시키는 것으로 보고되고 있기 때문이다. 실제로 우리나라 세제에 대한 OECD권고안에서도 우리나라의 목적세와 특별회계가 필요이상으로 남용되고 있다고 지적하고 있다. 우리나라의 경우 전체 국세 가운데 교육세, 농어촌특별세, 교통세 등의 목적세 비중이 2005년 예산을 기준으로 13.3%를 차지하고 있어 다른 선진국들에 비해 목적세의 비중이 큰 편이라 할 것인데, 이러한 점을 감안하면 우리나라의 목적세 운영상황이 그리 효과적이라고 할 수는 없는 것으로 인식된다.

(3) 목적세 찬성론 (교통세 유지론)

교통세 유지론 측의 논거는 크게 세 가지로 요약될 수 있다. 첫 번째 논거로는 목적세로서의 교통세가 도입된 당위성에 대한 것이다. 비효율의 문제에도 불구하고 교통세가 목적세로 도입된 이유는 교통세를 도입하는 데서 발생하는 사회적인 편익이 이를 위한 비용보다 컸음이 인정되었기 때문이며, 따라서 교통세를 통한 우선적인 자원배분이 타당하다는 주장이다. 즉 교통세를 통하여 교통시설을 확충함으로써 얻을 수 있는 각종 사회적 편익, 즉 교통편의 및 국가경쟁력의 강화 등의 편익이 목적세를 운영함에 따른 비효율이라는 비용보다 크다는 것이다. 따라서 교통세를 유지하는 것이 예산권 침해나 효율성 저해요인 등의 문제에도 불구하고 더욱 효과적이라는 주장인 것이다.

교통세 유지론 측의 두 번째 논거는 목적세로서의 교통세 폐지시기가 부적절 하

용, ii) 기존세법의 일상적 시행과 관련된 공공부문의 비용, 그리고 iii) 세법의 해석이나 조세관련 분쟁의 해결을 위한 정부관계의 비용 등을 모두 포함시킬 수 있다. (곽태원, 1994)

13) 미 재무성의 추정결과에 따르면 미국에서의 연간 납세협력비용은 \$125 billion에 육박하는 것으로 보고되었으며, 과세로 인한 사회적 비용은 전체적으로 연간 \$312~\$353 billion에 달할 것으로 추정된 바 있다. 한편, 이와 관련된 Sanford의 연구결과에 따르면 영국의 조세행정비용은 각 세목 세수대비로 개인소득세 5%, 부가가치세 4.7%, 법인세 2.74%, 상속세 6.35% 가량되는 것으로 추정되었다(원자료: Sanford 1990, 곽태원의 논문에서 재인용). 미국의 조세운영비용에 대한 추정결과는 소득세의 경우 세수의 5%~7% (Slernrod, 1984), 기업들이 법인세 세무보고에 투입하는 시간은 연간 총 17억7천만시간 (Tax Foundation)에 육박하는 것으로 나타났다. 우리나라의 경우에는 소득세 납세협력비용이 소득세수의 0.06%~11.11%, 법인세는 법인세수의 0.43%~7.69% 등으로 추정되었다 (차신준 1994, 곽태원 1994).

다는 점이다. 일반적으로 목적세의 폐지 여부는 목적세의 도입당시 설정된 목표가 달성되었는가를 기준으로 판단되어야 하는데 아직 설정된 목표가 달성되지 않았다는 주장인 것이다. 당초 교통세의 도입 취지는 절대적으로 부족한 교통시설의 효과적이고 안정적인 공급을 위함이었는데 우리나라의 경우 아직 교통시설의 공급이 충분하다고 볼 수 없기 때문에 교통세를 폐지하는 것은 시기적으로 부적절하다는 것이다. 이러한 주장을 뒷받침하기 위한 근거로서 유지론 측에서 제시하고 있는 바는 첫째 우리나라의 교통혼잡 및 물류비용이 아직 높다는 점, 둘째 교통의 초과 수요현상이 심각하다는 점이다. 실제로 우리나라의 교통혼잡비용은 1997년까지 지속적으로 증가하는 추세를 보이다가 1998년 경제위기를 계기로 감소하였고 1999년 다시 증가한 것으로 보고되었다. 물류비용 역시 GDP 대비 혼잡비용과 비슷한 추세를 보이고 있는 것으로 나타났다. 데이터의 시계열이 뚜렷하다고 할 수는 없지만, GDP대비 혼잡비용은 1999년 이후 완만하게 감소하는 모습을 보이고 있으며, 2004년에는 3% 이하로 낮아진 것으로 나타났다. 다음은 90년대 초반부터 2000년대에 이르기 까지 GDP대비 교통혼잡비용의 변화추이를 나타낸 표이다.

<표4> 교통혼잡비용의 변화추이

연도	1991	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
GDP 대비 혼잡비용 (%)	2.11	3.09	3.07	4.09	2.71	3.54	3.36	3.39	3.23	3.14	2.97

자료: 교통개발연구원 「99 교통혼잡비용 산출과 추이 분석」 2000. 이후 자료는 업데이트 되었음 (www.koti.re.kr).

이러한 맥락에서 볼 때 교통세 폐지시기가 부적절하다는 두 번째 논거는 첫 번째 논거와 자연스럽게 연결이 된다 하겠는데, 아직 목적세의 도입목표가 달성되지 않았기 때문에 첫 번째 논거 즉 목적세 도입당시의 타당성이 현재에도 인정된다는 주장이다.

교통세 유지론의 세 번째 논거로는 목적세를 폐지할 경우 교통시설투자 재원확보의 안정성이 부족해진다는 것이다. 이미 살펴본 바와 같이 교통세는 교통시설특별회계의 근간을 이룸으로서 교통시설투자 재원으로 중요한 역할을 하고 있다. 그러나 교통세가 폐지될 경우 교통시설투자 재원이 현재처럼 안정적으로 보장되지 않을 것이며 따라서 교통시설 투자가 위축될 가능성이 크다는 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 교통세 유지론 측의 세 번째 논거 역시 선행논거들과 동일선상에서 이

해될 수 있을 것이다. 즉, 교통시설을 당초에 목표한 바대로 공급하기 위해서는 지속적·안정적인 재원확보가 필수적이며 이를 위해서 현행의 교통세 제도는 유지되어야 한다는 주장인 것이다. 더욱이 우리나라의 교통시설들은 개별시설에 따라 차이가 있기는 하지만, 대개 건설된 지 20년~30년 이상 된 것들이 많고, 이에 따라 향후 유지보수 비용이 급격히 늘어날 것으로 전망된다. 따라서 이와 같이 개연성이 높은 잠재비용에 대해서는 미리 준비해두는 것이 필요하며, 이는 결국 교통세 존치로서 해결할 수밖에 없다는 주장이다.

(4) 각 주장에서 제시하는 개선·보완방안

기본적으로 교통세 폐지론 측은 현행 교통세가 예산배정과정이나 재정운영 상의 비효율을 심화시키고 있으므로 가능한 한 일찍 폐지시켜야 한다고 주장하고 있다. 다만 교통세가 폐지될 경우 필수적인 교통시설의 공급이 위축되는 것은 바람직하지 않으므로 이에 대한 대책으로 국가적으로 추진되는 전략적·필수적 사업에 대해 예산배정상의 우선순위를 부여하는 것을 제안하고 있다. 또한 교통시설 공급은 비교적 장기간의 시간이 소요되는 점을 감안하여, 추진기간 동안의 재원이 안정적으로 조달되도록 교통시설투자는 기본적으로 '계속비제도'로 운영되는 것이 바람직하다고 제안하고 있다.

반면 교통세 유지론 측은 개선방안은 현행의 교통세를 유지하되 비효율 요인을 개선시키는 차원의 방안을 제시하고 있다. 교통세 도입당시의 목적이 달성된 이후에도 교통세를 유지하는 것은 비효율적이라 할 것이므로, 이에 대한 대처방안으로 교통세 목적달성 여부확인 기간을 단축하는 것을 제시하고 있다. 즉 목적달성에 대한 평가를 보다 자주하여 잠재적 비효율 요인을 억제하자는 것이다. 또한 입법부나 행정부의 예산자율성 침해를 최소화하기 위한 측면에서의 개선방안으로써 교통시설특별회계 세입의 일정부분을 일반회계로 전용할 수 있도록 하는 방안을 제시하고 있다. 다음의 표는 각 측의 주장과 개선방안에 대하여 요약한 것이다.

<표5> 교통세 유지론과 폐지론 측의 주장 및 개선방안

	교통세 유지론	교통세 폐지론
핵심주장	<ul style="list-style-type: none"> • 국가기간교통망계획이 달성될 때까지 현행의 목적세를 유지하면서 문제점을 보완하는 방법으로 개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 교통세를 당초계획 대로, 또는 조기 폐지하여 일반회계에 통합하고 재원조달의 어려움을 해소하는 방법으로 개선
개선방안	<ul style="list-style-type: none"> • 교통세부과의 목적달성 여부를 일정기간에 한번씩 검토 • 교통시설투자 예산지출의 일정한 수준을 정하고 이를 초과할 경우 초과분을 일반회계로 전입 	<ul style="list-style-type: none"> • 교통시설투자 예산은 계속비제도로 운영 • 전략적·필수적 사업에 대한 예산 배정상의 우선순위 부여

III. 핵심쟁점 및 개선방안에 대한 평가

이상에서 교통세 존폐여부에 대한 폐지론측과 유지론측의 주장과 각 주장의 논거에 대하여 살펴보았다. 본 절에서는 이제 교통세 존폐에 관련된 핵심쟁점과 각 주장에서 제시하고 있는 개선방안에 대하여 평가해 보도록 하겠다.

1. 핵심쟁점에 대한 평가

교통세의 존폐 여부에 관련된 쟁점은 다양하게 제시될 수 있을 것이나 논의의 핵심을 이루고 있는 쟁점은 다음과 같이 요약될 수 있다.

- 도입당시 목표달성에 대한 판단 (유지론측)
- 재원배분의 비효율성문제 (폐지론측)

(1) 도입당시의 목표달성의 판단

이미 살펴본 바와 같이 교통세 유지론의 핵심은 ‘목적세 도입당시의 목적이 달성되지 않았음’을 기본으로 한다. 즉 현재의 교통세는 절대적으로 부족했던 교통인프라

라의 신속하고 효과적인 공급을 위해 도입되었는데, 아직 이러한 목표가 달성되지 않았기 때문에 존치시켜야 한다는 주장이다. 이러한 맥락에서 교통세 유지론측의 시각은 현재에도 교통시설이 절대적으로 부족한 상황의 연속이라는 인식을 배경으로 하고 있는 것이다. 이러한 주장을 평가하기 위해서는 교통세 도입당시의 목표가 달성되었는가에 대한 검토가 필요할 것이다. 그러나 실제로 이와 같은 명제에 대한 판단은 대단히 어려운 것이다. 왜냐하면 교통시설공급의 부족상황에 대한 명확한 정의와, 평가의 객관적인 기준에 대한 사회적인 합의가 부족하기 때문이다.

앞서 살펴본 바와 같이 교통세 유지론 측에서는 교통시설이 부족하다는 근거로 교통부문의 초과수요가 아직도 존재한다는 점, 교통혼잡비용이나 물류비용이 높다는 점 등을 제시하고 있다. 하지만 이러한 주장은 교통세 유지를 위한 논거로써는 다소 취약하다고 평가할 수 있다. 왜냐하면 초과수요의 존재나 교통혼잡 및 물류비용이 높은 이유가 전적으로 교통시설의 부족에 기인한다고 평가할 수 없기 때문이다. 즉 초과수요의 원인이 물가조절차원에서 낮게 책정되고 있는 교통요금에 기인한 것인지, 교통수단간의 연계성이 부족한 비효율적인 교통시스템에 기인한 것인지, 교통시설공급의 부족 때문인지 뚜렷이 파악할 수 없기 때문이다. 교통의 초과수요는 교통시설 공급이 충분하다고 인정되는 선진국에서조차 지속적으로 또한 분명히 나타나는 현상이므로 교통시설의 부족이 초과수요의 원인이라고 할 수는 없다. 더구나 초과수요 문제를 해소하기 위하여 투입한 교통시설의 공급이 추가적인 수요를 발생시켜 수급불균형문제를 더욱 심화시키는 역설적인 상황도 실제로 발생하고 있음을 감안하면¹⁴⁾, 교통의 초과수요와 시설공급간의 연계성(link)이 그리 강하지 않음을 반증한다고도 볼 수 있다. 초과수요의 존재가 교통세 유지의 당위성을 보장해주지 못하는 또 다른 이유로는, 현실적으로 초과수요의 현상은 우리나라 재정이 투입되는 전 분야에 걸친 공통적인 현상이라는 점이다. 교통세 유지론 측의 주장대로라면 초과수요가 존재하는 부문에는 이를 해소하기 위한 적절한 공급, 즉 재정지출이 수반되어야 한다는 것인데, 이러한 논리를 따르자면 경제개발, 보건, 복지, 교육, 국방, 치안, 환경 등 국가의 전반적인 분야에 걸쳐 공급을 증가시켜야 한다는 결론에 이르기 때문이다. 결국 초과수요가 존재하는 곳에 공급을 늘이는 것은 문제해소를 위한 가장 원론적인 접근 방법이라 할 수 있겠으나, 이는 재원이 한정되어 있다는 근본적 희소성 문제를 도외시한 견해라 할 수 있다. 우리가 어떠한 사업추진을 생각할 때 사전적으로 타당성을 검토하고 또 타당성이 인정되는 사업들 가운데에서 우선순위까지 고려하는 것은 재원이 한정되어 있기 때문이다. 이러한 노력들은 대부분 희소한

14) 교통투자가 교통문제를 푸는 것이 아니라 교통문제를 악화시키는 현상을 일컬어 Braess paradox 또는 Down's paradox 라고 한다.

자원을 가지고 가장 효과적인 대안을 선택하기 위함인 것이다. 이러한 측면에서 보자면 초과수요가 존재한다는 사실이 우선적 자원배분의 타당성을 보장한다고 볼 수는 없는 것이다.

한편 높은 혼잡비용과 물류비용이 교통시설공급의 부족 때문이라는 주장에 대해서도 유사한 맥락에서의 접근이 가능하다. 혼잡비용 및 물류비용이 높은 것은 교통시설공급이 부족하여 나타난 현상일 수도 있지만 다른 비효율의 요인에 기인할 수도 있기 때문이다. 현재의 고물류비용이 교통혼잡에서 오는 것인지, 물류시스템의 비효율에서 오는 것인지, 아니면 가격통제 요인에서 발생한 것인지에 대한 객관적 구별이 불가능한 상황에서 물류비용이나 혼잡비용이 높은 원인이 전적으로 교통시설의 부족으로 인한 결과로 단정짓는 것은 자못 위험한 발상일 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 교통시설공급 부족이 현재의 높은 혼잡 및 물류비용의 원인이라는 주장 역시 객관적 설득력이 높지 않은 것으로 평가된다.

교통세 도입당시의 목표가 달성되었는가에 대한 판단은 판단을 위한 뚜렷한 기준이 부재하기 때문에 객관적으로 평가하기 어렵다고 이미 밝힌 바 있다. 그렇다면 비교적 객관적이라 할 대체지표(proxy variable)를 통해서라도 우리나라의 교통시설공급수준에 대해 살펴보는 것도 의미있을 것이다. 우리나라의 교통시설공급수준을 교통시설의 스톡(stock)을 기준으로 선진국들과 비교해보면 비교지표에 따라 상이한 결과가 나타남을 알 수 있다. 즉, 국토면적이나 경지면적 대비지표 상으로는 비교대상 선진국들 가운데 중·상위권이라 평가할 수 있으나 인구대비 지표로 비교해보면 매우 낮은 수준인 것으로 나타난다.

먼저 교통시설별 스톡을 기준으로 할 때 우리나라의 교통시설공급은 선진국에 비해 다소 부족한 것으로 평가된다¹⁵⁾. 이는 선진국들의 경우 교통부문의 투자가 비교적 장기간에 걸쳐 지속적으로 이루어져 교통스톡의 축적이 이루어진 반면 우리나라의 경우 교통투자의 역사가 아직 일천하기 때문인 것으로 풀이된다. 다음은 각 교통시설의 지표별 스톡 비교표이다.

15) 본 연구에서 제시된 자료가 2001년을 기준으로 작성되었음을 감안하면 현재의 상황은 당시보다 다소 개선되었을 것으로 사료되지만, 그렇다고 해서 그동안 상황이 획기적으로 변화되었으리라고 보기는 어려울 것이다. 교통시설의 공급은 단기간에 급격히 증가되지 않는 특성이 있기 때문이다.

<표6> 지표별 교통시설 비교(2001년)

국 가	도 로			철 도			공 항	
	국토면적당 도로연장 (km/1000km ²)	경지면적당 도로연장 (km/1000km ²)	인 구 당 도로연장 (km/천인)	국토면적당 철도연장 (km/1000km ²)	경지면적당 철로연장 (km/1000km ²)	인 구 당 철도연장 (km/천인)	국토면적대비 공 항 수 (개/만km ²)	인구대비 공 항 수 (개/백만인)
한 국	916.3	4,132.9	1,885.9	31.9	144.1	65.7	1.7	0.3
일 본	3,060.2	23,490.5	9,128.0	53.5	410.5	161.0	4.5	1.4
캐 나 다	97.8	1,973.5	30,725.0	3.7	75.1	1,125.3	1.5	46.3
미 국	693.1	3,546.5	23,670.7	22.3	114.3	762.7	15.9	53.4
프 랑 스	1,624.3	4,578.1	15,184.2	58.1	163.7	550.9	8.6	8.1
독 일	1,878.6	5,419.5	8,018.8	122.6	353.7	523.4	17.6	7.5
이탈리아	1,071.2	2,855.9	5,508.2	54.5	145.2	279.6	4.7	2.4
영 국	1,539.4	5,895.9	6,315.5	69.0	264.1	282.9	20.6	8.5

자료: 교통개발연구원 내부자료

반면 우리나라 교통시설의 수준을 국가경쟁력의 측면에서 평가해보면 그리 낮은 수준이 아닌 것으로 인식된다. 매년 국가경쟁력을 부문별로 비교해놓은 「IMD 국제경쟁력 보고서」¹⁶⁾에 따르면 우리나라의 교통시설은 비교대상국가들 가운데 대체로 중·상위권을 유지하고 있는 것으로 나타난다. 도로의 경우 55개 비교대상국가들 중 24위로, 철도의 경우 26위, 공중교통(air transportation)의 경우 8위로, 그리고 해상교통의 경우에는 13위로 보고되었다. 이는 우리나라의 교통이외 다른 부문의 국가경쟁력과 비교할 때 비교적 우수한 것으로 나타난다. 우리나라의 종합국가 경쟁력은 2006년도 기준으로 38위를 차지했고, 사회간접자본 부문의 순위 역시 이와 유사한 것으로 나타났기 때문이다.

16) IMD(International Institute for management Development) 보고서 (the world competitiveness yearbook)는 스위스 국제경영개발원에서 매년 각 나라별로 부문별 국가경쟁력을 순위로서 제공하고 있다. 이와 유사한 보고서로서는 World Economic Forum (WEF)에서 발간하는 'Global Competitiveness Index'가 있다.

<표7> IMD 보고서 상에 나타난 교통시설별 국가경쟁력 비교 (2005)

국가	도로 (Roads)	철도 (Rail Roads)	공중교통 (Air Transportation)	해상교통 (Water Transportation)
한국	24	26	8	13
일본	4	23	2	24
캐나다	-	54	10	19
미국	33	32	1	11
프랑스	11	21	6	20
독일	-	7	5	5
이탈리아	14	20	12	52
영국	11	13	4	28

자료: The World Competitiveness Yearbook, 2005, IMD.

* 도로(2002), 철도(2003), 공중교통(2003), 해상교통(2005)

<표8> 경쟁국간 종합 국가경쟁력 추이비교

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
대만	22	18	20	17	12	11	18
싱가폴	2	2	8	4	2	3	3
중국	31	33	28	29	24	31	19
말레이시아	25	29	24	21	16	28	23
미국	1	1	1	1	1	1	1
일본	24	26	27	25	23	21	17
한국	28	28	29	37	35	29	38

자료: 자료: The World Competitiveness Yearbook, 2005, IMD.

이상의 자료들을 통해 평가해본 결과, 우리나라의 교통시설 스톡은 선진국들에 비해 다소 부족한 것으로 나타나지만 각 시설들의 국제경쟁력은 상대적으로 그리 낮지 않은 것으로 평가할 수 있다. 선진국 수준에 미치지 못하는 것이 교통시설의 절대부족 상황을 의미하느냐에 대해서는 분명한 판단을 할 수 없는 것이 사실이며,

이에 따라 교통세 도입당시의 목표가 달성되었는지의 여부도 단정적으로 판단하기 어렵다고 할 수 있다. 다만 여러 가지 관련지표 등을 통하여 평가할 때 우리나라의 교통시설공급은 선진국들에 비하여 다소 부족한 것으로 인식되지만 그렇다고 해서 이와 같은 상황이 교통시설의 절대부족 상황을 의미한다고 하기는 어려운 것으로 생각된다.

(2) 자원배분의 비효율성과 운영상의 비효율성 문제

목적세 폐지론의 핵심은 현행의 교통세는 예산권을 침해하고 재정을 칸막이 식으로 운영하게끔 하는 비효율적 제도라는 주장에 요약된다 할 수 있다. 이미 살펴본 바와 같이 현행의 교통세제도는 다중계약적인 성격으로 인하여 비효율성 문제가 심화되고 있는 것으로 인식된다. 이는 교통세가 목적세로서 운영됨에서 오는 비효율성, 즉 국가재원 배분과정에서 필수적으로 거쳐야 하는 우선순위의 고려가 제도적으로 차단됨에 따른 비효율 이외에도, 미리 정해진 투자비율에 따라 예산이 집행되는 경직적인 투자가 발생시키는 비효율요인도 있다는 의미이다. 따라서 재정운용의 측면에서 본다면 현행의 교통세는 객관적으로도 비효율적이라는 평가를 내릴 수 있다.

우리나라의 교통투자 재원은 크게 교통세, 일반회계로부터의 전입금, 민간자본 참여분, 그리고 시설이용료 등으로 구성된다. 이 가운데 민간자본 참여분을 제외하면 모두 국가재정이 관련되는 부분이다¹⁷⁾. 그러나 민간자본 참여분이 차지하고 있는 비중은 당초의 계획치보다도 현저히 낮은 미미한 수준이라 할 수 있다. 결국 교통시설의 투자재원은 국가재정 의존도가 절대적이라 할 수 있는데, 이러한 상황을 고려할 때 교통시설투자의 자원조달 정책은 국가재정운용계획의 큰 틀 안에서 검토되는 것이 바람직하다 할 것이다. 하지만 우리나라 재정전망은 그리 만만치 않다. 왜냐하면 세출은 지속적으로 늘고 있는 반면 세입은 한정되어 있기 때문이다.

우리나라의 재정상황을 살펴보면 현안으로 부각된 심각한 문제가 있다고는 할 수 없지만 향후재정운영에 있어 여러 가지 위험요인이 잠복해 있는 것으로 평가된다. 이러한 위험요인으로는 대표적으로 재정지출규모의 증가를 들 수 있다. 왜냐하면 향후 각종 사회보장성 지출부문의 급격한 증가가 예상되기 때문이다. 과거 국민의 정부시절부터 급증하기 시작한 복지예산은 참여정부에 들어서도 유사한 패턴으로

17) 이 가운데 교통세의 비중이 70%로 가장 크고, 일반회계로부터의 전입금이 18% 가량을 차지하여 전체의 90% 가량이 순수 정부재원이라 할 수 있다. 자료: 교통세 운영합리화 방안에 대한 논의, 2003, 김상겸. 원자료: '교통시설특별회계의 자원별 구성', 건설교통부 홈페이지 과거 게재자료.

증가하고 있다. 더구나 참여정부 들어 추진된 각종 국책사업들, 예컨대 행정복합도시건설 사업이나 자주국방사업, 그리고 EITC를 비롯한 각종 복지사업들로 말미암아 재정지출의 급격한 증가가 예상된다. 더욱이 유래를 찾아보기 힘들 정도로 빠르게 진행되고 있는 저출산 기조와 이로 인한 노령화사회의 급격한 도래는 향후 복지지출이 급격히 팽창할 것임을 전망하게 해준다. 반면 세수의 급격한 증가는 기대하기 어려워 보인다. 전세계적인 세제개편의 추이는 넓은 세제 낮은 세율을 표방하고 있고, 국가간 조세경쟁이 본격화됨에 따라 세율의 인상도 쉽지 않은 상황이다. 특히 세율인상은 성장에 부담을 주기 때문에 쉽사리 추진할 수 없는 사안이다. 더욱 심각한 문제는 우리나라 경제가 본격적으로 저성장기조로 들어서고 있다는 전망이 현실화되고 있다는 점이다. 경제성장이 활성화되는 경우 세율을 특별히 높이지 않아도 자연스러운 세수증가가 가능하다. 하지만 성장이 정체된 경우에는 소득, 소비, 거래 등 전분야에 걸쳐 세수증가가 어려워진다. 최근 몇 년 동안 우리나라의 경제성장률은 5% 정도로 제한되고 있는 것이 사실이며, 잠재성장률 전망치 역시 5%를 넘지 못하는 것이 현실이다. 특히 이러한 기조는 저출산과 고령화사회의 급속한 진행과 맞물려 경제발전의 성장이 한층 둔감해 질 것이라고 예상되고 있다. 이외에도 시대적 변화나 사회적 요구에 따른 세수감소 요인들도 불가피해 보인다. FTA의 추진은 향후 관세수입의 감소로 이어질 것이며, 소위 특별한 소비에 부과되는 특별소비세 등도 조만간 폐지될 전망이다. 이러한 상황들은 세수측면의 급격한 증가가 현실적으로 기대하기 어려움을 시사한다. 결국 재정건전화 측면에서 보자면 향후 우리나라 재정운영에 있어 가장 중요한 목표는 효율성의 제고라고 할 수 있다. 이를 위한 가장 직접적이고도 효과적인 방법은 재정지출의 제한이라고 할 수 있다. 재정지출의 억제란 말처럼 쉬운 것은 아니겠지만, 들어오는 돈이 제한된 상태에서 재정건전성을 달성하기 위한 가장 직접적인 방법은 지출을 줄이는 것이기 때문이다. 이러한 관점에서 결국 재정의존도가 절대적인 교통부문의 재원조달 정책은 재정효율성 제고를 염두에 두고 검토됨이 타당해보이며, 교통세의 존폐여부에 대한 판단 역시 이러한 고려 안에서 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

2. 개선방안에 대한 평가

교통세 유지론 측에서 제시하고 있는 개선방안은 크게 두 가지라고 할 수 있다. 먼저 목표달성여부의 판단주기를 단축함으로써 목표가 달성되었음에도 불구하고 교통세율이 우선 배정되는 잠재적 비효율 요인을 제거하자는 제안이다. 이는 재정운영의 비효율요인을 저감시킬 수 있는 방안이므로 기본적으로는 바람직하다고 평가

할 수 있지만, 그리 효과적인 대안이라고 평가할 수는 없어 보인다. 왜냐하면 이러한 방안 자체가 비현실적이기 때문이다. 실제로 목표에 대한 정의 자체가 명확하지 않고, 판단의 객관적이 기준이 부재한 상황에서 목표달성 여부를 판단하는 것은 그 자체로 매우 어려운 일인 것이다. 더구나 판단기준이 명확히 없는 상황이라면 목표달성 여부에 대한 논란 역시 재현될 가능성이 높다. 결국 이와 같은 개선방안이 실효성을 확보하기 위해서는 목표에 대한 명확한 정의와 이의 평가를 위한 객관적인 기준설정이 선행되어야 한다.

교통세 유지론 측에서 제시하고 있는 두 번째 개선방안은 교통시설특별회계 세입이 일정수준을 초과하는 경우 초과분을 일반회계로 전용하는 방안이다. 이는 예산권 침해를 최소화하고 부분적으로나마 효율성을 제고시킬 수 있는 방안이라는 점에서 기본적으로 바람직한 것으로 평가된다. 하지만 실효성 측면에서 이러한 방안 역시 비현실적이라 평가할 수 있다. 실제로 교통시설특별회계는 자체 수입만으로는 부족하여 매 예산회기마다 일반회계로부터 전입을 받고 있으며, 향후에도 이러한 양상이 변할 가능성은 매우 낮아 보인다. 결국 교통시설특별회계의 세입가운데 일정수준 이상의 초과분을 일반회계로 전입시킨다는 것은 바람직한 방안이라 할 수 있겠지만 현실적으로 실현될 가능성이 극히 낮은 방안이라 평가할 수 있다.

한편 교통세 폐지론 측에서 제안하고 있는 개선방안은 목적세 폐지로부터 발생할 수 있는 잠재적인 재원조달상의 문제를 보완하는 측면의 접근이라 할 수 있다. 비교적 장기간의 시간이 소요되는 교통시설투자재원의 안정적인 조달을 위하여 교통시설투자 예산을 ‘계속비제도’로 운영하는 방안은 국가재정계획의 확실성을 높일 수 있다는 측면에서 바람직하다 할 수 있겠다. 하지만 현실적 효과측면에서 평가할 때, 계속비제도를 운영하는 것이 목적세를 운영하는 것보다 실제로 득이 많은 정책인지는 확실하지 않다. 즉 일반회계로 편입한다는 것은 재정운영의 경직성을 낮추는 것이므로 효율성 측면에서 우수하다 할 수 있겠지만, 계속비제도 역시 재원할당을 우선적으로 해준다는 성격이 강하므로 현실적으로 목적세 폐지의 효과가 그리 뚜렷하지 않을 수 있다. 따라서 계속비제도가 실효성을 갖기 위해서는 국가적 필요성이나 우선순위가 확실히 높은 사업에 대해서만 선별적으로 도입한다는 원칙이 선행적으로 정립되어야 할 것이다¹⁸⁾. 또한 교통세 폐지론 측에서 제시하고 있는 또 다른 개선방안, 즉 국가적 차원에서 추진되어야 하는 전략적·필수적 교통인프라 사업에 대해 예산배정의 우선순위를 높이는 방안은 자칫 투자시기를 놓치는 데에서

18) 계속비제도에 해당하는 사업은 재정지출 상의 우선순위의 고려대상이 될 것이므로, 목적세제 보다는 우수한 대안인 것으로 평가된다. 목적세제 하에서는 우선순위의 고려 자체가 제도적으로 차단되기 때문이다.

발생하는 문제를 사전적으로 예방할 수 있다는 측면에서 타당성이 인정된다 할 수 있다. 하지만 이 역시 논란의 여지는 있다고 본다. 왜냐하면 국가차원의 전략적·필수적 사업들은 사업타당성에 대한 평가체계가 적절히 갖추어지는 경우 구태여 우선순위에 대한 특별고려가 필요가 없을 것이기 때문이다. 따라서 중요한 사업에 대해 예산배정의 우선순위제고에 대한 고려방안이 실효성을 갖기 위해서는 사업추진의 타당성이나 우선순위 평가의 객관적 기준이 선행적으로 확보되어야 할 것이다. 또한 이러한 정책결정과정의 투명성을 보장하는 제도적 장치 역시 선행적으로 완비되어야 할 것이다.

IV. 결론 및 정책제언

목적세 존폐여부의 판단은 기본적으로 도입당시의 정책목표가 달성되었는지를 중심으로 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 이러한 평가는 현실적으로 매우 어려운 것이 사실이다. 대개의 경우 도입 당시의 정책목표가 명확히 정의되어있지 않은 경우가 많고, 또한 평가를 위한 객관적 기준도 부재할 가능성도 매우 높기 때문이다. 이러한 측면에서 보자면 목적세로서의 교통세를 존치할 것인가 또는 폐지할 것인가에 대한 평가도 예외라고 할 수 없다. 평가를 위한 가장 중요한 두 요소, 즉 ‘목표’와 ‘평가기준’이 뚜렷하지 않기 때문이다.

그렇다고 해서 존폐여부를 판단하지 않는 것 역시 무책임하다 할 것이다. 교통세 존치로 인한 문제는 지난 수년 동안 지속적으로 제기된 바 있으며, 이에 대한 명확한 결론이 없는 상태에서는 향후에도 재현될 가능성이 매우 높기 때문이다. 앞서 비교적 객관적이라 할 수 있는 자료를 근거로 살펴본 바와 같이 우리나라의 현재 교통시설 공급수준은 선진국에 미달하는 것이 사실이라 평가할 수 있다. 하지만 국가전체적으로 볼 때, 선진국 수준이라고 단정적으로 말할 수 있는 분야는 그리 많지 않은 것이 사실일 것이며 이는 여러 가지 객관적 지표상으로도 확인할 수 있는 바이다. 이와 같은 쟁점을 고려해본다면 교통시설분야만 특별히 우대해야 하는 논거는 그리 합리적이라 할 수 없다. 결국 현재의 상황이 교통세 도입 당시의 상황, 즉 교통시설의 절대적 부족상황의 연속이라고 보기에 는 무리가 있는 것으로 보인다.

한정된 예산을 적재적소에 배치하여 그 효과를 극대화하는 일은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 국가경제에 있어서 재정이 차지하고 있는 중요도 역시 심화되고 있으며, 이에 따라 재정효율성이 국가경제 전체에 미치는 영향도 커지고 있기

때문이다. 특히 우리나라 경제가 직면하고 있는 위기 상황, 즉 저성장시대의 도래는 재정운영의 효율성이 획기적으로 높아지지 않으면 안됨을 의미한다. 실제로 복지지출의 급증으로 말미암은 재정지출의 확대는 이미 시작되고 있으며, 이러한 기조는 향후에도 더욱 심화될 것으로 예상된다. 반면 최근 뚜렷한 하락세를 보이고 있는 각종 경제지표들은 향후 획기적인 세수증가를 기대하기 어려움을 암시한다. 더욱이 세계적으로도 그 유례를 찾기 힘든 수준으로 빠르게 진행되고 있는 노령사회로의 진입은 세입측면의 어려움을 한층 가중시킨다고도 하겠다. 이러한 문제는 결국 향후 재정운영상의 압박, 즉 지출은 큰데 수입이 이를 따르지 못하는 문제를 야기하게 될 것이다. 결국 이와 같은 문제를 극복하기 위해서는 어떠한 상황이 오던 간에 가급적 덜 쓰고 수입은 늘이는 노력이 추진되어야 함을 의미하는 것이다. 불요불급(不要不急)한 지출은 억제하면서 이러한 노력이 필수적·전략적 사업에 집중될 수 있도록 해야 할 것이다. 아울러 재정운영상의 각종 누수(漏水) 요인들도 억제해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때 재정운영의 경직성 및 비효율을 심화시키고 있는 현행 교통세는 일반회계로 편입시켜 통합운영하는 것이 바람직 할 것이다. 이는 자칫 교통투자의 재원조달에 있어서 안정성을 저해할 수 있는 방안으로 왜곡되어 해석될 수 있으나, 중·장기적으로 국가재정의 건전성 확보에 도움을 주고 궁극적으로 국가경제 및 교통부문의 지속가능성을 확보해주는 현실적인 방안으로 이해되어야 할 것이다.

교통세가 목적세로 도입된 배경에는 교통시설투자에 대한 예산배정상의 어려움을 완화시키기 위함이었다. 그러나 그 동안 사업타당성에 대한 평가 및 심의가 강화되었고 이에 따른 예산배분에 대한 의사결정 과정 역시 합리화되고 있음을 감안하여 본다면 이제 이러한 문제는 이제 어느 정도 해소되었다고 평가할 수 있다. 다만 교통세가 일반회계로 편입되는 경우 단기적으로 교통시설투자를 위한 재원조달이 위축될 가능성을 배제할 수는 없을 것이다. 이와 같은 잠재적 문제를 해소하기 위해서는 필수적인 교통시설투자에 대한 예산배정상의 우선순위가 제도적으로 보장될 수 있도록 해야 할 것이며, 이는 다른 아닌 평가체계의 완성도를 높이는 것으로 수행될 수 있을 것이다.

교통투자의 재원조달 문제를 해소하기 위해서는 이러한 재정측면에서의 노력이외에도 교통투자재원의 다각화·활성화에도 힘써야 할 필요가 있다. 현재 목표치보다 현저히 낮은 수준에 머무르고 있는 민간자본의 참여를 활성화시키는 방안이나 교통시설이용요금을 단계적으로 현실화하여 시설이용료가 차지하는 비중을 점차 늘이는 방안도 진지하게 검토되어야 할 것이다. 물론 시설이용료의 현실화 방안은 물가 등 거시경제 차원에서의 부정적 영향이 적지 않을 것으로 예상되어 민감한 부분이

라 할 것이다. 하지만 이는 단순히 재원조달 측면에서의 고려라기보다는 국가가 정책적으로 추진해야하는 시장경제원리의 도입을 활성화하는 방안으로써 추진의 타당성이 인정되기 때문이다.

이와 같은 노력이 보다 현실적인 대안으로서 기능하기 위해서는, 관련 부처들이 보다 대승적·전향적 자세를 갖을 필요가 있다. 현실적으로 목적세를 유지하려는 가장 큰 요인은 특별회계라는 재원을 지속적으로 보유하고자하는 유인 때문이다. 특별회계란 그야말로 해당부처가 운영권을 가지는 금고와 같기 때문이다. 실제로 공론화되지는 않았지만 교통세 존폐 논의가 치열했던 이유도 바로 부처간의 이해가 대립했기 때문이다. 결국 교통세를 유지할 것인가에 대한 논의의 핵심은 과연 교통세로부터 세입을 받고 있는 관련 부처들의 이기주의를 어떻게 제어할 것인가라고 해도 과언이 아닌 것이다. 전체 국가경제를 조감하는 시각에서 재정운영의 효율성을 제고할 수 있는 방안이 적극적으로 모색됨이 바람직할 것이다.

참고문헌

- 건설교통부, 「국가기간교통망계획 (2000~2019)」, 1999
- _____, 「2002년 교통시설특별회계 세입추계(안)」, 2001
- 고영선 (2001), 중장기 재정전망 및 2011년 국가재정 건전성 확보방안, 한국개발연구원
- 곽태원, 「우리나라 조세제도 운영비 추정에 관한 연구」, 한국 조세연구소, 1994.
- 국세청, 「국세통계연보」, 각년도
- 김상겸, 「평률세제(flat rate tax system)의 이론과 현실」, 공공경제, 제11권, 제2호, 2006
- _____, 「교통세 운영합리화 방안에 대한 논의, 2003, mimeo
- 김연규, 배춘봉 (2000), 국가기간교통망의 효율적 구축방안, 교통개발연구원
- 김의준, 하헌구 외 (1998), 교통투자의 경제적 효율성분석
- 라휘문 외 (1998), 교통세의 세원배분방안, 한국지방행정연구원
- 성명재 (1996), 특별소비세와 교통세체계 정비를 위한 정책과제와 개선방향, 한국조세연구원
- 원윤희 (2001), 도로 및 철도부문 예비타당성 조사사업의 재원조달 가능성평가, 한국개발연구원
- 재정경제부, 한국통합재정수지, 각년도
- 차신준, 「租稅行政에 있어서의 納稅順應費用과 徵稅費用에 관한 研究」, 한국외국어대학교 대학원, 1994.
- 홍갑선(1998), 교통시설특별회계의 운용현황과 문제점 및 개선방안, 교통개발연구원
- 한국개발연구원 (2002), 「Vision 2011, 열린세상 유연한사회 (2002)」
- 한국개발연구원 (2001) 「Vision 2011, 열린세상 유연한사회」-교통물류개선반 1, 2차 공개 토론회 자료,
- Slemrod, Joel and Shlomo Yitzhaki: The Optimal size of a Tax Collection Agency, Scand. J. of Economics 89(2), 1987, pp 183-192.
- Slemrod, Joel and Sorum: The Compliance Cost of U.S. Individual Income Tax System, National Tax Journal, Vol. 37, No. 4, 1984, pp. 461-474
- Slemrod, Joel, and Marsha Blumenthal: The Income Tax Compliance Cost of Big Business. Public Finance Quarterly 24 No, 4 (October, 1996), pp 411-38.
- Slemrod, J. and J. Bakija. Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate Over Tax Reform. Cambridge, The MIT Press, 1996.
- Slemrod, Joel: Which Is the Simplest Tax System of Them All?, In Economic Effects of Fundamental Tax Reform, edited by Henry J, Aaron and William

G, Gale, 355-91, Washington,D,C,: Brookings Institution Press, 1996.
Vaillancourt, F: The Administrative and Compliance Costs of Personal Income Taxes
and Payroll Taxes, Canada, 1986, Canadian Tax Foundation, 1989.
International Institute for Management Development, The World Competitiveness
Yearbook, 각년도.

www.koti.re.kr

(Abstract)

A practical review on the ear-mark tax policy:
focused on transportation-energy-environmental tax in Korea.

Transportation-energy-environmental tax, formerly as known as transportation tax, is one of representative ear-mark tax in Korea tax system. Over the past 10 years, there have been sever debates regarding the abolition/maintenance of the transportation tax. Theoretically, the ear-mark tax system has advantages in the security of revenue keeping, since it ensures exclusive revenue assignment to the special account. At the same time, however, ear-mark tax typically lowers overall efficiency of the tax system, because it generates another constraint to the system. In this study, I review the pros and cons on the ear-mark tax with the practices of transportation tax in Korea. Also I tried to suggest desirable way to enhance the overall performance of Korean tax system.

Key words: ear-mark tax, tax efficiency, transportation tax