

## 목적세로서 교통세는 이제 폐지되어야 한다.



현진권

국가의 경제발전에 필요한 SOC가 많이 있지만, 대표적인 정부차원에서 공공재로서 교통을 들수 있다. 사적시장에서 제공될 수 없는 공공재로서의 특징으로 인해 정부의 한정적인 재화의 일정부분을 투자하여야 하는 것이다. 따라서 어느 정도 투자해야 하는가가 항상 어려운 사항이다. 이는 한 국가가 처해있는 고유의 환경에 맞추어 최적의 투자를 해야하기 때문에 우리나라에 가장 적절한 수준의 투자를 해야 하는 것이다.

교통분야 투자의 특징은 단기적인 투자가 아닌 장기적인 투자가 되어야 그 효과가 나타날 수 있다. 따라서 특정 해에 반짝해서 일정부분의 교통투자를 늘린다고 해서 그 효과가 절대 나타날 수 없는 것이다. 그래서 장기적인 계획하에 지속적으로 추진해야 한다. 이러한 교통투자의 특성을 만족시키기 위한 세입측면의 제도가 목적세이다. 1994년에 휘발유와 경유에 부과되는 특별소비세에서 분리해서 목적세로서의 교통세를 독립시켰다. 목적세의 특징은 해당부서에서 무한히 지속하려는 유인책이 있으므로, 한시적인 기간을 의무화하고 있다. 이때 2003년까지 10년간 목적세로서 교통세를 통해 교통투자가 잘 이루어질 수 있었다. 그러나 이후에도 교통투자의 계속적인 투자의 논리에 밀려 다시 2006년 까지 3년간 연장하게 되었다.

교통세의 세수는 엄청나다. 2000년에 8.4조원, 2001년에 10.2조원, 2002년에 8.1조원, 2003년에 8.6조원으로 전체 국세규모의 10% 내외를

차지하는 수준이다. 문제는 이렇게 세수규모가 크기 때문에 교통세로 유지하려는 유인책이 존재한다는 것이다. 재정분야에서 목적세의 존폐에 대한 논의는 항상 제기되어 왔다. 목적세의 존재를 주장하는 논리는 국가적으로 시급한 특정분야에 대한 집중 및 안정적인 투자를 통해 국가의 복지수준을 높인다는 것이다. 반면 목적세의 폐지를 주장하는 견해는 국가예산의 배분은 특정분야에 대한 선별적인 지원보다는 모든 분야에 대한 평가를 전제한 후 배분하여야 한다는 것이다. 그러므로 후자의 논리에 의하면 특정분야에 대한 집중적이고 안정적인 투자가 이루어질 수도 있고, 특정한 해에는 이루어지지 않을 수도 있다는 것이다. 이처럼 목적세의 존폐에 대한 논의는 국가재원의 배분에 있어서 국부적인 분야에 대한 중요성을 인정하고 항상 우선적인 배분을 인정하느냐, 아니면 항상 국가전체의 문제를 검토하고 우선순위에 따라 결정하느냐에 관한 것이다.

조세정책이 결정되는 과정에 대한 여러 가지 이론이 있지만 정치경제학적인 해석은 매우 흥미로움을 더해준다. 즉 정치적으로 힘을 가진 그룹이 그 그룹에게 이익이 되도록 조세정책을 이끌어 간다는 것이다. 목적세는 조세정책에 대한 정치경제학적 해석의 대표적인 예로서 사용될 수 있다. 목적세를 재원으로 확보하고 있는 부서는 담당 사업이 중요한 것인지 중요하지 않은 것인지에 관계없이, 존재하여야 한다는 논리적인 타당성 확보에 노력을 기울이지 않을 수 없다. 이는 조직논리상 너무도 자명한 일이다. 국가에서 추진하는 사업은 모두 공공성을 가지고 있으므로, 국가차원에서 그 사업에 대한 중요성과 지속적인 투자의 필요성에 대한 논리는 항상 존재하는 것이다.

목적세에 대한 재정학에서의 논의는 매우 부정적이다. 그래서 대부분의 재정학자는 우리나라에서 목적세의 비중이 상대적으로 높은 것을 항상 비판해 왔다. 첫째, 목적세는 자원의 비효율성을 낳는다. 전체 사업들의 우선순위를 평가하지 않고 특정 분야에 우선적으로 배분되다 보니, 목적세를 도입했을 때와 다른 환경이 되었을 때에도 계속적으로 우선 배분하여야 하므로 자원의 비효율적 분배를 낳게 되는 것이다. 둘째, 목적세 해당사업에 대한 비효율성이다. 항상 재원이 안정적이고 집중적으로 배분되므로 효율적인 사용에 대한 자극책이 없으며, 자연스럽게 비효율적으로 집행될 수밖에 없다. 셋째, 목적세는 조세체계를 복잡하게 하여, 조세를 운영하는 행정비용과 납

세자의 납세협력비용이 높아지게 되어, 결국 높은 사회비용을 치루게 된다.

그래서 일부 선진국에서는 목적세가 아예 없으며, 존재하는 일부 국가에서도 그 범위 및 규모가 전체 예산에 비해 상당히 낮은 수준인 것이다. 각국에서 목적세로 가지고 있는 대표적인 세목이 국민연금세(사회보장세)이다. 우리나라에서는 국민연금이 세금과는 별개 제도로 독립되어 있지만, 대부분의 선진국에서는 국민연금이 조세체계 속에 있다. 국민연금이 목적세로 존재하는 이유는 그 규모가 매우 크고, 국민들에게 반드시 지급된다는 확신을 주기 위해서다. 일반 세목으로 할 경우, 정부가 특정분야의 투자를 위해 국민연금 재원을 할 경우, 너무 정부의 비대해 질수 있기 때문이다. 또한 국가적으로 더욱 중요한 투자라는 논리를 앞세워 국민연금이 국민들에게 지급되지 않을 수 있다는 기우를 없애기 위해서이다. 이러한 특별한 경우를 제외하고는 모든 세목은 대부분 일반조세로서 존재하고 있으며, 이는 재원의 투자는 반드시 국민의 대표기관인 국회의 동의를 통해서 이루어져야 하며, 이는 매년 계속적으로 지속되어야 함을 의미한다. 목적세에 대한 국제적인 비교를 통해서도 이러한 재정학에서의 비판이 잘 반영되고 있음을 알 수 있다.

교통세가 목적세로 도입될 당시의 논리에도 충분히 타당성이 있다. 교통혼잡으로 인해 사회전체가 낭비하게 되는 사회비용과, 사회간접자본의 미비로 인해 국가경제에 미치는 영향을 고려할 때, 중요성은 충분히 있다. 어쩌면 그러한 중요성에 대한 국민적 공감대가 있었기 때문에 목적세로 전환이 가능했는지 모른다.

참여정부가 들어서면서 정부 주도의 많은 투자를 과거 어느 정부보다 의욕적으로 하고 있다. 특히 복지에 대한 투자는 보육, EITC 도입 등과 같은 분야에 지출을 대폭 확대하려는 계획이고, 이에 따라 정부의 세수확보를 위한 노력은 추경예산 편성, 국채발행 등과 같은 다각적인 수단을 사용해서 추진하고 있다. 이러한 환경의 변화 속에서 탄력적인 재정정책의 역할이 어느 때보다 중요한 시기이다. 사회안전망의 구축 문제 등 지금처럼 국민들 대다수가 중요하게 인식하고 있는 문제들을 해결하기 위하여 즉, 주어진 국가재원 속에서 재정의 역할을 가장 시급한 분야에 탄력적으로 운영하려고 할 때, 가장 걸림돌이 되는 것이 목적세인 것이다.

교통분야의 투자도 국가전체로 볼 때 중요한 것이다. 문제의 핵심은 한정

된 공공재원을 국가가 필요로 하는 여러 가지 사업에 배분할 때, 상대적인 중요성을 평가하고 이를 바탕으로 자원배분이 이루어져야 하는 것이다. 교통분야가 가장 우선적으로 투자되어야 하는 분야라고 사회적인 인식의 공감대가 형성될 때에는 당연히 교통분야에 재원이 우선적으로 배분되어야 한다. 목적세는 국가가 추진해야 하는 사업들에 대한 사전적인 평가를 제도적으로 차단하는 것이다. 교통세를 목적재원으로 사용하는 부서도 목적세라는 틀속에서 안정적이고 지속적인 자원확보를 하려는 자세보다는, 매년 교통투자에 대한 중요성을 국민들에게 홍보하고 설득하려고 하는 어려운 삶을 살려야 하는 자세가 필요하다. 공공부문이 민간부문보다 비효율적인 이유는 민간부문은 경쟁을 통해 자연스럽게 효율적인 구조로 가지지만, 공공부문은 경쟁을 피할 수 있는 여러 가지 방패막이가 존재하기 때문이다. 목적세는 공공부문이 경쟁을 피하게 하는 방패막이의 일종일지도 모른다.