

조세체계 단순화를 위한 목적세제 개편방안 : 교육세, 농어촌특별세, 교통에너지환경세

김 상 겸*

Ⅰ 요약

세제의 단순성은 효율성 및 형평성과 더불어 현대국가의 바람직한 조세체계가 갖추어야 할 덕목으로 인식된다. 오늘날 대부분의 선진국들에서 자국세제의 개편시 세제의 단순성을 지향하는 이유는 알기 쉽고, 따르기 쉬우며, 집행하기 쉬운 세제를 구현함으로써 보다 효율적인 조세체계를 구축하기 위함이다. 우리나라의 조세체계는 세목수와 과세체계 등에서 매우 복잡하게 운영되어 왔으며, 이러한 측면에서 볼 때 세제의 단순화는 우리나라 세제개편을 위한 중요한 과제라 할 수 있다. 본 논문은 목적세제 개편을 통한 우리세제의 단순화 방안을 모색해본 연구이다. 우리나라의 목적세는 교육세, 농어촌특별세, 교통에너지환경세의 3개의 세목만이 존재할 뿐이나, 이들 목적세로 인한 복잡성의 가중문제는 매우 심각한 것으로 인식된다. 우리나라 목적세가 안고 있는 문제는 세입과 세출간의 뚜렷한 연계가 없어 원인자/수익자 부담원칙이 구현되고 있지 못하다는 점, 하나의 세목이 특별한 원칙 없이 다수의 세원에 상이한 세율로 부과되고 있다는 점, 독립된 세원이 없이 여러 본세에 추가되는 부가세(surtax)의 형태로 운영되고 있다는 점을 꼽을 수 있다. 이러한 문제는 결국 우리세제의 복잡성 문제를 가중시키는 것으로 평가된다. 본 연구에서는 이들 목적세들을 그 성격에 따라 단기, 중기적 관점에서 보통세화는 방안을 제시해 보았다. 구체적으로 교육세와 농어촌특별세는 세목폐지 후, 본세통합하는 방안을, 그리고 교통에너지환경세는 당초에 계획한 목적세 기한 만료 후 에너지소비세로 환원 통합할 것을 제안하였다.

핵심주제어 : 목적세, 세제개편, 조세정책

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

I. 문제의 제기

전통적으로 조세체계의 효율성과 형평성은 한 국가의 조세제도가 지향해야 할 바람직한 성질로 인식되어왔다. 하지만 국가재정의 기능이 다양화·복잡화 되어감에 따라 국가조세제도의 기능역시 다양화되어 가고 있으며, 조세제도가 갖추어야 할 성질도 분화되고 있다. 이 가운데 하나로 조세체계의 단순화를 꼽을 수 있다. 현대국가에 있어서 조세체계의 단순화는 우리가 생각하는 것 이상으로 중요한 의미를 갖는다. 그동안 효율성과 형평성에 강조한 나머지 대부분의 국가에서 조세체계는 필요이상으로 복잡해졌다. 과세단계를 세분화하고 세율을 달리 적용하는 것은 효율성 측면에서 바람직하다고 생각했다. 또한 경제적 약자계층을 위해 각종 예외규정을 제정하는 것은 형평성을 높이기 위해 불가피하다고 생각했다. 하지만 이렇게 효율성 및 형평성을 높이기 위해 도입한 여러 가지 장치로 말미암아 조세체계 자체는 점차 복잡해져갔으며, 그 결과 납세자가 이해하기 어렵고 따르기 어려운 세계로 변해갔다. 조세체계의 복잡성 문제는 우리가 알고 있는 것 보다 심각하다. 먼저 복잡한 조세제도는 높은 조세운영비용을 야기한다. 조세운영비용은 일반적으로 과세 및 징세자인 국가가 조세징수를 위해 지출하는 공공부문비용과 개인과 기업 등 납세자가 조세를 신고, 납부하기 위해 조세액 이외에 부담하는 민간부문비용으로 구분할 수 있다¹⁾. 이러한 조세운영비용을 보다 포괄적으로 살펴보면 ‘조세관계법의 제정 및 변경 등과 관련된 비용’, ‘기존세법의 일상적 시행과 관련된 공공부문의 비용’, 그리고 ‘세법의 해석이나 조세관련 분쟁의 해결을 위한 정부관계의 비용’ 등이 모두 포함된다. 따라서 제도가 복잡해지면 과세당국이 세금을 걷는 비용이나 납세자들이 세금을 납부하는데 소요되는 시간과 노력 등의 비용도 높아진다. 이는 단순히 조세행정비용의 증가라는 말로 표현될 뿐이지만, 이는 결코 작지 않은 것으로 보고되고 있다. 조세행정비용과 관련한 미국 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. 영국의 경우에는 조세행정비용이 각 세목 세수대비로 개인소득세의 경우 5%, 부가가치세 4.7%, 법인세 2.74%, 상속세 6.35% 가량되는 것으로 추정된 바 있다(Sanford 1990). 미국의 조세운영비용에 대한 추정결과로는 소득세의 경우 세수의 5%~7%, 기업들이 법인세 세무보고에 투입하는 시간은 연간 총 17억7천만시간 (Tax Foundation)에 육박하는 것으로 나타났다 (Slemrod 1984). 우리나라의 경우에는 소득세 납세협력비용이 소득세수의 0.06%~11.11%, 법인세는 법인세수

1) 흔히 전자를 조세행정비용으로, 후자를 납세협력비용으로 표현하기도 한다.

의 0.43%~7.69% 등으로 추정되었다(차신준 1994; 곽태원 1994).

복잡한 조세제도로 인해 발생하는 문제 가운데 더욱 심각한 것은 이러한 세제로 말미암아 납세의식 자체가 약화될 수 있다는 점이다. 제도가 복잡해지면 어떠한 세금이 무슨 명목으로 얼마만큼 납부되어야 하는지가 쉽게 이해하기 어렵다. 선뜻 수궁할 수 없는 세금납부가 빈번해지면 납세자로서는 공연한 박탈감마저 갖게될 수 있으며, 이러한 문제가 심화되는 경우 건전한 납세의식마저 황폐화될 수 있다. 이는 국가재정에서 조세가 차지하는 중요성을 생각할 때, 매우 심각한 문제가 될 수 있다. 국가발전을 위해, 그리고 나의 행복을 위해 기꺼이 납부해야할 세금이 조세회피나 납세거부 등으로 이어질 수도 있기 때문이다. 결국 조세제도의 단순화란 단순히 제도의 복잡성 완화차원이 아닌, 실제 세제운영상의 효용성과 형평성을 제고시켜줄 수 있는 매우 중요한 성격이 되는 것이다.

조세제도의 단순성 측면에서 보자면 우리나라의 세제는 그리 만족스러운 수준이라 할 수 없다. 우리나라 세제는 국세와 지방세를 망라하여 총 31개의 세목이 존재하고 있으며, 과세방법 역시 매우 복잡한 것으로 평가된다. 물론 세목수 자체가 단순성의 절대기준이 될 수는 없겠지만 세목수가 많아지면 아무래도 과세방법이나 절차가 복잡해질 수 밖에 없고 이에 따라 납세 및 과세과정의 예측가능성이나 편의성 등이 낮아지는 것이 일반적이다. 우리나라 조세제도의 복잡성 문제를 논의함에 있어서 자유로울 수 없는 부분이 바로 목적세의 존재이다. 목적세의 존재 자체가 문제가 되는 것은 아니라 하겠지만, 우리나라의 목적세는 다양한 이해관계를 조정하는 가운데 과세방법이나 절차상의 복잡성 문제를 심화시키는 것으로 평가된다. 우리나라의 목적세 과세방법을 살펴보면 하나의 세원에 몇 가지 세목이 중복적으로 부과되기도하고, 반대로 하나의 세목이 여러 가지 세목에 다양하게 부과되기도 하는 매우 독특한 형태를 띠고 있다. 이는 목적세 자체가 안고 있는 문제, 즉 재정운영상의 비효율을 심화시키는 등의 문제 외에도 제도 운영상의 다양한 문제를 발생시키는 것으로 인식된다.

사실 우리나라 목적세 제도가 발생시키는 이러한 문제는 오래전부터 지적된 바가 있으며, 이에 따라 최근 목적세 제도를 대폭적으로 개편하기 위한 방안도 제시된 바 있다²⁾. 하지만 과거의 경험을 미루어볼 때, 국회승인을 위해 계류중인 개편안이 원안대로 통과될지는 미지수이다. 실제로 우리나라 목적세제도에는 다양한 이해관계가 얽혀있으며, 이에 따라 제도개편과 관련된 의견 역시 다양할 것이기 때문이다.

2) 우리나라 목적세 개편과 관련된 선행연구는 Bird & Jun(1997, 2005), 전주성(2005), 김상겸(2007), 조세연구원(2008) 등이 있다. 본 연구는 국세로 운영되는 목적세목을 모두 다루었다는 점에서 선행연구들과 차별성을 갖는다.

본 논문에서는 우리나라 목적세제도의 현황분석을 통해, 문제점을 지적해보고 바람직한 개선방안에 대해 생각해보기로 한다. 본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 II장에서는 우리나라의 목적세 현황을 살펴보고, 제III장에서는 목적세 세목별 문제점에 대해 짚어보기로 한다. 현실적인 개선방안과 연구의 결론은 제IV장과 V장을 통해 제시될 것이다.

II. 우리나라 목적세제의 현황

우리나라의 목적세는 방위세, 교육세, 교통세, 농어촌특별세 등 4가지 세목이 존재하다가, 1991년 방위세가 폐지되고 2007년에 교통세가 교통에너지환경세로 세목변경됨에 따라 현재 3개의 목적세가 운영되고 있다. 본 장에서는 목적세 세목별 현황을 살펴보기로 한다.

1. 교육세

교육세는 교육의 질적향상을 목적으로 한 재원마련을 위해 1982년에 처음 도입되었고, 도입당시 5년간 운영 후 폐지하기로 한 한시세였다. 하지만 그 후 교육세는 한차례 연장존치된 후 1990년 말 영구목적세로 변경되었으며, 이후 총 8차례에 걸친 개정이 이루어졌다. 교육세의 과세베이스는 금융보험업자의 수익금액을 제외하면 대부분 다른 세목의 세액이 주를 이룬다. 따라서 교육세는 부가세(surtax)적 성격을 매우 강하게 띤다. 교육세 도입당시의 과세베이스는 분납과세이자, 금융보험업자의 수익금액, 주세액, 담배판매가격 등이었으나, 이후 지속적으로 개정되면서 최대 11개 대상으로까지 확대된 바 있다. 2002년 지방교육세로 과세대상을 대폭적으로 이양하면서 국세인 교육세의 과세대상은 감소되었는데 2008년 현재 교육세의 과세베이스는 금융보험업자의 수익금액, 특별소비세액, 교통세액, 주세액, 등록세액이다. 교육세의 적용세율은 과세대상에 따라 상이하하며, 최저 0.5%에서 최고 30%까지의 세율이 적용되고 있다. 교육세의 세원별 세수비중은 교통에너지환경세분이 40%가량으로 가장 크고, 이어 주세분, 금융보험업자의 수익분, 특별소비세분 등의 세수 등이 뒤따른다. 다음은 교육세의 과세대상 및 적용세율의 변화추이를 정리한 표이다.

〈표 1〉 교육세의 과세대상 및 적용세율의 변화추이

(단위 : %)

과세대상	1982	1990	1991	1998	2000	2002
분납과세이자/배당소득금액	5	5				
금융보험업자의 수익금액	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
특별소비세액			30	30	30	30
교통세액(교통에너지환경세)				15	15	15
주세액	10	10	10	10	10	10
등록세액			20	20	20	
마권세액			20	50	50	
균등할주민세액			10	10	10	
담배판매가격	10					
담배소비세액				40	40	
재산세액			20	20	20	
종합토지세액			20	20	20	
자동차세액			30	30	30	

자료 : “납세협력비용 감축 및 조세체계 간소화방안” 한국조세연구원 정책토론회자료, 중 조세체계 간소화방안, 박상원. 한국조세연구원 2008.에서 발췌 인용.

한편 교육세는 목적세로 운영되기 때문에 교육세의 세원은 지방자치단체교육비특별회계에 전입되어 초중고등학교에 대한 교육비 재원으로 활용된다. 지방자치단체교육비특별회계의 재원은 교육세수 외에도 중앙정부 교부금(교육세수 포함), 지방교육세수의 전액, 담배소비세의 일부, 특별시세 및 광역시, 도 등 광역지방자치단체세의 일부로 구성된다. 교육세수의 규모는 도입된 첫해에 약 2천억원 규모였다가 과세대상이 증가하면서 대폭적으로 증가하여 2000년대 들어서는 약 3조5천억원 규모를 보이고 있다. 교육세수는 지방세분 교육세가 2001년 지방교육세로 이전됨에 따라 이후 세수증가가 정체되는 양상을 보이고 있으며, 이에 따라 전체국세세수대비 비중은 하락하는 추이를 보이고 있다. 2006년 교육세수는 3조4천2백억원 가량으로 전체 국세세수대비 2.5%인 것으로 나타났다.

〈표 2〉 교육세수 규모의 변화추이

(단위 : 백만원, %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006
세수규모	3,531,575	3,651,326	3,529,520	3,526,591	3,420,417
국세세수대비 비중	3.66	3.41	3.20	2.93	2.63

자료 : 국세통계연보, 2008

2. 농어촌특별세

다른 목적세목들과 같이 농어촌특별세 역시 농어촌개발용 재원마련을 위해 도입되었다. 농어촌특별세는 10년간 한시적으로 운영할 것을 예정으로 1994년 도입되었으며, 2004년 다시 10년간 연장존치하기로 하여 2014년까지 운영될 예정이다. 농어촌특별세의 부과대상은 두 차례 개정을 거치면서 변화되어 왔으며, 2005년 개정 이후에는 조세감면액, 저축감면액, 특별소비세액, 증권거래금액, 취득세액, 레저세액, 종합부동산세액 등이 농어촌특별세의 부과대상이다. 과세대상이 다른 본세의 세액 또는 감면액임을 고려하면 농어촌특별세 역시 부가세(surtax)로 운영되는 성격을 갖는다. 농어촌특별세의 적용세율은 부과대상에 따라 다양한데, 증권거래금액에 적용되는 0.15%를 제외하면 10%~20%의 세율이 적용되고 있다.

〈표 3〉 농어촌특별세의 과세대상 및 적용세율의 변화추이

(단위 : %)

과세대상	1994	1999	2005	비 고
조세감면액 - 내국세감면액 - 관세감면액 - 지방세감면액	20	20	20	조특법, 관세법, 지방세법에의한소득세, 법인세, 관세 등의 감면액에 부과 (단, 농어민, 기술개발 등의 감면은 제외)
저축감면	10	10	10	세금우대종합저축에만 과세
특별소비세액	10	10	10	고급가구, 모피, 오락기 등 사치성품목
증권거래금액	0.15	0.15	0.15	상장주식만 과세
법인세과세표준5억초과분	2			공공법인을 제외한 모든 법인에 과세 (~1996.12.31까지)
취득세액	10	10	10	부동산등의 취득자(단, 서민, 농가주택, 농지, 차량취득은제외)
레저세액	20	20	20	
종합토지세액	10~15	10~15		5백~1천만원 : 10% 1천만원초과 : 50만원+1천만원초과액의 15%
종합부동산세액			20	

자료 : “납세협력비용 감축 및 조세체계 간소화방안” 한국조세연구원 정책토론회자료, 중 조세체계 간소화방안, 박상원. 한국조세연구원 2008.에서 발췌 인용.

농어촌특별세의 세수규모는 도입이후 약간의 등락을 보이고 있기는 하지만 대체적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며, 2006년 세수규모는 2조원을 상회하고 있다. 전체 국세세수 대비 농어촌특별세의 비중은 대략 1%~1.5% 가량인 것으로 나타났다. 농어촌특별세의 세원 별 세수비중을 살펴보면, 세원이 가장 큰 증권거래세가 39% 가량으로 가장 높고, 이어 법인세 감면분인 것으로 조사되었다.

〈표 4〉 농어촌특별세수 규모의 변화추이

(단위 : 백만원, %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006
세수규모	1,379,104	1,163,482	1,289,033	1,748,764	2,038,881
국세세수대비 비중	1.43	1.09	1.17	1.45	1.57

자료 : 국세통계연보, 2008

한편, 농어촌특별세는 2007년부터 농어촌구조개선특별회계의 세입으로 하고 있는데, 이는 농어촌특별세를 재원으로 하는 사업이 농어촌특별세관리회계와 농어촌구조개선특별회계로 이원화되어있던 문제를 개선하기 위해 두 회계를 통합함에 기인한다. 농어촌특별세가 전입되는 농어촌구조개선특별회계의 세출구조는 농어촌특별세관리계정, 농어촌구조개선사업계정, 임업진흥사업계정 등 크게 3개의 계정으로 구분된다.

3. 교통에너지환경세

교통에너지환경세는 2007년 이전의 교통세가 명칭 및 기능이 변경된 것이다. 교통세는 1994년 교통시설의 절대적 공급부족문제를 해결할 목적으로, 도입이전의 휘발유와 경유에 부과되던 특별소비세가 전환된 것이다. 교통세는 도입당시 10년간 한시적으로 운영하기로 한 한시세이나 2003년과 2006년에 3년씩 연장존치한 바 있다. 교통세는 2006년말 폐지될 계획이었으나 2007년 환경 및 에너지 지출을 위한 재원조달을 목적으로 교통에너지환경세로 변경, 존치되고 있다. 교통에너지환경세는 휘발유와 경유의 소비를 과세대상으로 하며, 종량세로 부과되는 특징에 따라 리터당 630원(휘발유), 421원(경유)을 기본세율로 하고 있다. 교통세의 세율은 경제상황과 에너지 가격안정 유지 차원에서 기본세율의 30% 범위 내에서 조정하고 있으며, 그 구체적인 내용은 대통령령으로 정하고 있다.

〈표 5〉 교통세 기본세율의 변화추이³⁾

(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 : 목적세 운영효율화 방안에 대한 연구: 교통·에너지·환경세를 중심으로, 김상겸, 산업연구, 2007에서 재인용.

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 것 보다 훨씬 큰 편이라고 볼 수 있다. 교통세의 세수는 도입 첫해인 1994년 2조4천억원으로 전체 국세수입의 5% 가량을 차지한 이후, 지속적으로 높은 신장률을 보이고 있으며 2001년 처음 10조를 넘어선 이래 현재까지 10조대의 세수를 안정적으로 유지하고 있다.

〈표 6〉 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

교통세 수입은 2000년까지는 세수의 전액을 교통시설특별회계로 전입하였는데, 2001년에

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

는 97.6%를, 이후에는 부터는 85.8%를 전입하도록 하고 있다.⁴⁾ 이러한 변화는 2001년 9월 1일 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 있다⁵⁾. 앞서 언급한 바와 같이 지방양여금으로 전환되는 부분을 제외한 교통세 수입의 대부분은 교통시설특별회계로 전입되는데, 전입된 교통세는 사전에 정해진 각 교통시설의 계정별 배분비율에 따라 배분된다. 1997년까지는 도로 계정에 67.5%, 철도계정에 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.

〈표 7〉 교통시설 특별회계의 계정별 배분기준

(단위 : %)

계정		도로계정	철도계정	공항계정	도시철도 계정	광역교통 시설계정	기타 (’05년이후 항만계정)
배분율 (%)	’96년 이후	67.5	18.2	4.3	-	-	10.0
	’05년 이후	51.0~59.0	14.0~20.0	2.0~6.0	6.0~10.0	2.0~6.0	10.0~14.0

자료 : 국가기간교통망 계획, 2000, 건설교통부. 이후 자료는 업데이트 되었음.

4) 「국세 및 지방세의 조정 등에 관한 법률」 제5조의 규정과 동법 부칙참조.

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

III. 문제점

본 장에서는 이상에서 살펴본 목적세들의 문제점에 대해 살펴보기로 한다. 이론적으로 목적세는 특정지출을 위한 재원마련 수단으로 운영되기 때문에, 해당사업의 안정적인 재원 조달 차원에서 매우 효과적이라 할 수 있다. 우리나라의 목적세제가 도입·운영되는 이유도 바로 여기에 있다고 할 것이다. 반면 동일한 현상을 다른 시각에서 바라본 것이지만, 이러한 목적세의 성격으로 인해 목적세제의 운영은 전체 재정운영의 비효율 요인으로 작용하는 것도 사실이다. 목적세제는 한정된 재정을 특정사업에 우선배분하게 함으로써, 경제적 우선순위에 따른 재정운영을 어렵게 하는 문제를 발생시키는 것이다. 더욱이 이에 파생되는 문제로서, 목적세로 추진되는 사업의 경우에는 재원운영상의 효율성을 제고하기 위한 유인(incentive)이 없기 때문에 효율성이 낮아지는 것도 사실이다. 나아가 목적세제 하에서는 사업 목적이 어느 정도 달성된 후에도 해당사업의 재원을 우선적으로 배분하도록 되어 있기 때문에, 잠재적 비효율 요인도 상존한다. 이는 결국 사회적으로 꼭 필요한 사업에 재원이 우선적으로 배분되도록 하는 재정효율 차원에서 부정적인 기능을 하게 되는 것이다.

한편 목적세는 운영방식에 따라 조세체계의 복잡성을 가중시키는 문제를 발생시키기도 한다. 한 세제 내에서 목적세는 일종의 예외조항으로 작용하는 것이 일반적이기 때문에, 목적세가 많아지게 되면 그만큼 세제상의 복잡성은 가중된다. 실제로 목적세로 인한 복잡성의 문제는 무시할만큼 작지 않으며, 궁극적으로 이는 조세체계의 효율성을 저하시키는 요인으로 작용한다. 결국 이상에서 살펴본 바와 같이 목적세제가 안고 있는 문제점은 세제 및 재정운영상의 비효율 문제가 심각해질 수 있다는 것으로 요약될 수 있는 것이다. 물론 목적세 제도가 문제점만 있는 것은 아니다. 앞서 언급한 바와 같이 목적세는 재원조달의 안정성 측면에서 매우 우수하며, 해당 사업이 사회적 우선순위가 높은 사업인 경우 사업추진의 안정성 및 사업목적이 용이하게 달성될 수 있다. 또한 보통세들과는 달리 세입과 세출의 연관성이 높기 때문에 재원운용 및 집행과정이 상대적으로 잘 노출되는 재정집행상의 투명성도 높아질 수 있다는 장점이 있다.

이러한 측면에서 보자면 목적세 제도는 장단점이 공히 존재하는 것이며, 그 자체만으로는 목적세제 자체가 일방적으로 바람직하지 않다거나, 바람직하다고 할 수는 없다. 적절하게 사용되는 경우, 즉 사회적 우선순위가 높은 사업의 재원조달용으로 목적세가 사용되는 경우에는 목적세가 가지고 있는 비효율의 문제가 발생하지 않을 뿐 아니라, 사업추진의 안정성이나 효과성 측면에서 다른 보통세들보다 훨씬 우수할 수도 있을 것이기 때문이다. 그럼에도

도 불구하고 오랫동안 목적세와 관련된 논란이 끊이지 않는 이유는 우리나라의 목적세제도가 목적세 본연의 기능을 충실히 수행하기 보다는 이로 인한 부작용의 문제가 빈번히 지적되어왔기 때문인 것으로 사료된다. 이제 우리나라 목적세의 세목별 문제에 대해서 살펴보기로 한다.

먼저 현재의 교육세제가 안고 있는 심각한 문제는 부가세(surtax)의 형태로 운영되어 세제상의 복잡성을 가중시키고 있다는 점을 꼽을 수 있다. 부가세로 운영되는 것 자체는 문제가 아닐 수 있겠지만, 지나치게 많은 세원에 특별한 원칙 없이 부과되는 형태는 시급히 개선되어야 할 것으로 평가된다. 앞서 살펴본 바와 같이 교육세는 독자적인 세원이 없이, 교통세액, 주세액, 특별소비세액 등을 세원으로 하는 부가세의 형태를 띠고 있다. 다수의 세원에 복합적으로 과세되는 형태를 갖는 것이다. 특히 이들 세원들은 교육세의 도입목적이라 할 수 있는 '교육'과는 뚜렷한 연계성이 없어 과세의 당위성을 확보하지 못하는 동시에 자원배분의 왜곡을 가중시키는 것으로 평가된다. 주지하는 바와 같이 교육세가 목적세로서의 일관된 합리성을 확보하기 위해서는 세입과 세출사이의 강한 연관성이 인정되어야 한다. 하지만, 주류소비, 에너지원의 소비 등과 같은 현행의 세원은 교육이라는 특정 목적과는 연관성이 크게 떨어지는 것이 사실이다. 사실 교육세가 이와 같이 연계성이 낮은 다수의 세원을 과세베이스로 하게 된 데에는 교육세가 단순히 재원조달의 측면에서 도입되었기 때문으로 평가된다. 즉 교육재원 마련을 위한 교육세를 도입함에 있어 전체 세제를 조감하고, 조세논리를 따져가면서 체계적, 조직적으로 만든 것이 아니라 단순히 세수확보차원에서 목표세수액 자체가 교육세의 부과 기준이 되었던 것이다.

교육세의 문제를 논함에 있어서 지나칠 수 없는 것은 교육세의 부과형태에 관한 것이다. 현행의 교육세 부과형태는 복잡성의 문제로부터 결코 자유로울 수 없는 상황이다. 다양한 세원에 모두 다른 세율이 적용되도록 되어있으며, 교육세의 세수가 되는 다른 본세는 교육세 외에도 다른 부가세들이 추가되는 것이 일반적이다. 예컨대 교육세의 세원인 교통세액만 하더라도 본세인 교통세 외에, 교육세, 주행세가 부가세로 추가되며, 다시 여기에 부가가치세 등이 추가되는 형태를 취하고 있다. 상당히 복잡한 구조인 것이다. 이러한 문제는 지방교육제도 마찬가지로 판단된다. 지방교육세 역시 담배소비세, 등록세, 자동차세, 레저세, 주민세 등의 다수의 다른 본세를 세원으로 하고 있는데, 이 역시 교육이라는 특정목적과는 연계성이 높지 않다. 교육이라는 특정사업과 연계성이 낮은 다수의 세목에 상이한 세율이 적용되는 상당히 복잡한 형태로 운영되는 것이다.

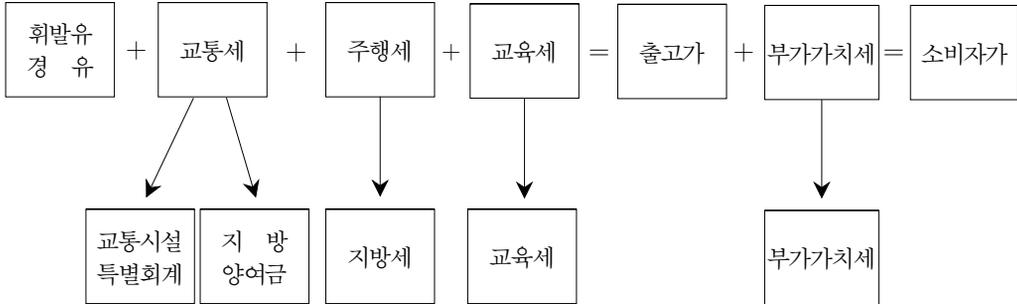
농어촌특별세의 문제 역시 교육세의 그것과 대체로 유사하다. 주지하는 바와 같이 농어촌특별세는 독자적 세원이 없이 다른 본세들의 세액을 세원으로 하고 있는데 이들 세원들

역시 농어촌개발과는 연계성이 그리 높지 않은 것들이 대부분이다. 조세감면액, 저축감면액, 특별소비세액, 종합부동산세액 등이 특별히 농어촌발전과 관련있다고 보기는 어렵기 때문이다. 또한 적용되는 세율 역시, 일정한 규칙 없이, 10%, 또는 20%의 세율로 정해져있다. 요컨대, 현행의 농어촌특별세는 특정목적과의 별 연관이 없는 다수의 세원에 불규칙적으로, 또한 복합적으로 과세되고 있는 것이다. 이는 수익자부담원칙과 적절히 부합하지 않기 때문에 비효율문제는 물론 세제의 복잡성 문제를 가중시키는 것으로 평가된다.

교통에너지환경세의 경우에는 교육세와 농어촌특별세가 가지고 있는 문제, 즉 부가세로 운영됨에 따른 문제에서 자유롭다 할 수 있다. 교통에너지환경세는 목적세이기는 하지만 그 자체의 세원을 가지고 있기 때문이다. 하지만 교통에너지환경세가 안고 있는 문제는 목적세로 운영됨에 따른 재정운영의 경직성 문제가 상대적으로 크게 부각되는 것으로 보인다. 교통시설공급을 위한 재원의 우선할당으로 인해, 상대적 우선순위가 높은 보다 긴요한 부분으로의 재원활용이 어려울 수 있다는 점, 그리고 교통시설특별회계 등의 관련회계의 운영이 비효율화 될 수 있는 것들이 그것이다. 한편 교통에너지환경세가 가지고 있는 문제 가운데, 심각한 것으로는 세목 자체가 가지고 있는 잠재적 임무와 실제적 기능의 불균형의 문제라 할 수 있다. 명목적인 환경세나 탄소세가 없는 우리나라의 세제상황을 고려하면 교통에너지환경세의 역할은 향후 매우 높아질 것으로 평가되지만, 아직 이러한 기능이 미미한 수준에 머무르는 것 역시 문제라 할 수 있다. 주지하는 바와 같이 기후변화협약 등의 국제환경공조의 이행수단으로서 탄소세나 환경세는 향후에 매우 중요한 정책세제적 기능을 수행하게 될 것이며, 이에 가장 근접한 세목이 교통에너지환경세인 것이다. 물론 2007년 개정시에 환경적 외부비용을 고려하는 장치가 부분적으로 구현되었다고 할 수는 있겠지만, 이는 상징적 수준에 그칠 뿐, 실제적인 효과는 미미한 것으로 평가된다⁶⁾. 실제로 교통에너지환경세가 환경세적 기능을 수행하기 위해서는 환경적 외부성이 세율체계에 반영되어야 할 것이지만, 이러한 고려는 특별히 보완되지 않았기 때문이다. 또한 교통에너지환경세만의 문제는 아니겠지만, 과세 방식의 복잡성 문제 역시 간과되어서는 안될 것이다. 교통에너지환경세의 세원인 휘발유와 경유의 소비에는 교통에너지환경세 외에도 주행세, 교육세, 부가가치세가 복합적으로 부과되고 있는 것이 사실이다. 세제의 복잡성으로 인해 발생하는 문제는 이미 앞서 충분히 논의한 바 있으므로 여기에서 또 부연할 필요는 없겠으나, 교통에너지환경세가 우리 세제의 복잡성 문제에 일조하는 것은 분명한 것으로 보인다.

6) 2007년 개정시에는 교통세를 교통에너지환경세로 명칭변경하면서, 기존의 교통부문 외의 에너지, 환경부문의 세출을 소규모로 확대한 바 있다.

〈그림 1〉 휘발유, 경유, 경우의 가격체계를 통해 본 교통에너지환경세의 세입세출구조⁷⁾



IV. 개선방안

1. 개편의 전제

목적세제 개편을 논의할 때 흔히 세목별 개편방안 보다 더욱 중요하게 고려해야할 부분은 각 세목과 연관된 특별회계의 처리문제라 할 것이다. 현실적인 관점에서 보자면, 목적세제 개편의 성패는 각 세목별로 연관된 특별회계의 처리에 달려있다고 하여도 과언은 아닐 것이다. 실제로 그동안 목적세 정비의 필요성이 지속적으로 제기되어왔음에도 불구하고, 당초의 계획대로 추진되지 못한 이유도 바로 여기 있다 할 것이다. 주지하는 바와 같이 현행의 목적세목들은 모두 특정 사업을 담당하는 특별회계와 연결되어 있다. 교육세는 ‘지방자치단체교육비특별회계’에, 농어촌특별세는 ‘농어촌구조개선특별회계’에, 교통에너지환경세는 ‘교통시설특별회계’, ‘에너지및지원시설특별회계’, ‘환경개선특별회계’, 그리고 균형발전특별회계에 연결되어 있다. 특별회계란 이를 운영하고 있는 부처의 재량에 따라 사용할 수 있는 여지가 일반회계에 비해 크기 때문에 해당 부처의 입장에서는 매우 긴요하게 간주한다. 목적세의 정비는 바로 이와 같은 특별회계의 정비를 의미하기 때문에 특별회계의 운영과 관련된 이해관계가 첨예해질 수밖에 없는 것이다. 그동안 목적세 정비 논의가 수차례 제기되었음에도 불구하고, 적절히 처리되지 못했던 중요한 이유 역시 특별회계와 관련된 해당부처의 이해관계가 적절히 조정되지 않았기 때문이다. 이와 같은 관점에서 보자면 목적세 정비를 위한 핵심 선결조건은 특별회계를 둘러싼 이해 및 갈등관계의 조정이라 할 것이며, 개편방안이 현실적인 의미를 갖기 위해서는 세제개편안과 함께 관련 특별회계의 정비방안이 도

7) 자료출처 : 김상겸(2007).

모되어야만 하는 것이다. 이와 같은 전제하에 세목별 개선방향을 생각해본다면 드러난 문제를 해소할 수 있도록, 보다 과감한 개편이 모색될 필요가 있다고 본다. 앞서도 살펴본 바와 같이 우리나라 목적세들은 대부분 부가세의 형태로 유지되고 있으며, 부과되는 대상도 일정한 원칙이나 규정 없이 난해하게 규정되어 있다. 특히 목적세가 지녀야 할 특정사업과 부과대상과의 연계성이 그다지 인정된다고 볼 수 없기 때문에 수익자 또는 원인자부담원칙이 구현되지 못하는 것도 사실이다. 따라서 목적세 개편의 방향은 우리나라 세제의 전반적인 복잡성 문제를 완화하는 가운데, 불합리하고 비효율적인 요인들을 제거하는 식으로 설정됨이 바람직해 보인다. 이러한 고려사항을 전제한다면 우리나라 목적세 개편을 위한 큰 방향은 보다 과감한 입장을 견지하여 본세에 통합하거나 폐지 또는 변경을 통해 세목수를 줄이고 복잡하고 중첩된 과세과정도 단순화함이 타당할 것이다. 이는 단순히 세목수를 줄이는 것 이상의 의미를 가지는 것으로 평가된다. 즉 다수에 세원에 특별한 연계성 없이 복잡하게 부과되고 있는 부가세의 문제를 대폭적으로 완화할 수 있는 효과적인 방안으로 평가할 수 있는 것이다. 이 가운데 우리가 간과해서 안될 부분은, 단순히 조세체계만 단순화하는 것이 세제개편이 지향해야 할 바는 아니라는 점이다. 단순성 자체가 여러 측면에서 유리한 것은 사실이지만, 이러한 과정에서 우리나라 재정이 수행해야 할 꼭 필요한 기능을 위축시키는 것 역시 결코 바람직하지 않기 때문이다. 이제 각 세목별로 구체적인 개편방안을 생각해 보기로 한다.

2. 세목별 개편방안

주지하는 바와 같이 세제개편의 방법은 점진적인 것과 급격한 것으로 구분할 수 있다. 전자는 경제 주체들로 하여금 제도변화에 시간을 두고 적응할 수 있게끔 함으로써 경제적 충격을 극소화할 수 있다는 장점이 있지만, 개편의 효과가 상대적으로 작을 수 있다는 단점도 존재한다. 특히 각종 이해당사자들의 견해를 조정하는 가운데, 당초 개편 계획이 후퇴하는 경우에는 개편의 효과를 기대하기 어려울 수 있다는 문제가 있다. 반면 제도를 급격히 변화시키는 경우에는 세제개편의 효과를 극대화시킬 수 있다는 점에서 장점이 인정되지만, 변화로 인한 경제적 충격 역시 커질 수 있다는 점에서 단점이 존재한다. 따라서 세제개편을 도모할 때에는 정책이 추구하는 지향목표에 따라 ‘개편의 효과’와 ‘경제적 충격’ 사이에서 적절한 수준을 선택함이 합리적이라 할 것이다.

목적세목들의 개편 방안 역시 이상의 범주에서 생각해 볼 수 있을 것이다. 즉, 본세와 합치는 방안, 전면적으로 폐지하는 방안, 그리고 점진적으로 개편하는 방법 등이 모색될 수

있다. 본세와 합치는 방안은 세목수를 줄이면서도 현재의 세수보전이 가능하다는 점에서는 긍정적이지만, 이 경우 특별회계의 재원처리가 문제가 된다. 전면적으로 폐지하는 방안은 세제개편의 효과측면에서 긍정적이지만 해당 세목들의 세수 및 연계된 특별회계의 재원조달 상의 문제를 해결해야하므로 부담이 상당히 높을 수 있다. 세 번째 방안인 점진적 개편은 세수보전 및 재원조달 측면에서의 장점은 인정되지만 단기적으로 개편의 효과가 미미할 수 있으며, 특별회계를 둘러싼 이해관계의 원활한 조정에 실패하는 경우 개편자체가 흐지부지될 수 있다는 점이 문제가 될 수 있다. 이와 같은 차원에서 보자면 점진적인 변화나 급격한 변화 방안들은 각 대안별로 장점과 단점이 존재하지만, 이는 정책적 선택에 따른 불가피한 상충(trade off)이라 간주해야 할 것이다.

교육세의 개편방안은 상기한 세 가지 대안 가운데 생각해 볼 수 있다. 먼저 본세와 합치는 방안의 경우에는 자연스럽게 교육세목이 폐지되는 것이다. 교육세는 대부분 본세가 존재하므로 이에 포함시켜서 과세하게 되면 현행 교육세수가 본세의 세수에 포함되어 발생할 것이므로, 세수손실 등의 문제도 크게 부각되지 않을 것이다. 다만, 본세가 없는 항목의 경우, 즉 금융보험업자의 수익금에 대한 교육세의 경우 별도의 세목으로 처리해야한다는 측면에서 세목감소의 효과가 부분적으로 발생할 수 있을 것이다. 만약 금융보험업자에 대한 교육세를 부가가치세 방식으로 처리하는 경우에는 세목증가 및 세수감소의 문제가 발생하지 않을 수 있겠지만, 이 경우에도 문제는 존재한다. 현실적으로 금융업의 부가가치 파악이 쉬운 일이 아니기 때문이다. 앞서도 논의한 바 있지만, 본세 통합시 고려해야할 또 다른 문제는 교육세와 연계된 특별회계의 처리문제이다. 교육세가 본세로 통합되는 경우 특별한 조치가 취해지지 않는 한 그 세수는 모두 일반회계로 전입되어야 하므로, 특별회계의 재원문제나 일반회계 전입금의 배분비율 등을 조정해야 하는 것이다. 이는 사실 개편의 성패를 결정할 수 있는 중요한 사안이라 할 것이지만 이에 대한 상세한 논의는 정치적인 고려가 필요한 부분이라 생각된다. 다만, 이의 개편은 정책적 의지만 있다면 충분히 조정가능한 것으로 평가되므로, 본세 통합 방안의 결정적 장애로 작용하지는 않을 것으로 본다.

또 다른 대안인 점진적 개편방안은 앞서 언급한 본세 통합방안이 발생시킬 수 있는 문제를 적절히 보완할 수 있다는 측면에서, 그리고 경제활동에 미치는 충격을 극소화할 수 있다는 점에서 바람직한 것으로 평가된다. 예를 들어 교육세가 본세로 통합되는 경우 지방교부금의 재원이 증가하게 되어 중앙정부와 지방정부의 재원배분비율을 조정해주어야 하지만, 세제개편이 점진적으로 추진되는 경우에는 이를 단계별로 조정해줄 수 있으므로 배분비율 변화에 따른 문제를 극소화할 수 있는 것이다. 또한 본세 통합을 단계별로 추진할 수 있으므로, 특별회계의 재원보전안 역시 경제적 충격을 완화해나가면서 추진할 수 있는 방안으로

평가된다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이 점진적 개편안은 세제개편의 효과가 단기적으로 잘 나타나지 않을 수 있다는 문제로부터 자유롭지 못하다. 또한 주지하는 바와 같이, 개편안의 추진과정에서 교육세에 연계된 특별회계를 둘러싼 이해관계가 대립되는 경우, 개편 자체가 추진되지 못할 가능성이 있다.

농어촌특별세의 개편방안 역시 유사한 차원에서 모색될 수 있을 것이다. 전술한 바와 같이 농어촌특별세도 독자적인 세원을 확보하지 못한 부가과세의 형태로 유지되기 때문이다. 또한 부과대상인 세원과 관련 특별회계간에 뚜렷한 연계성을 찾기 힘들다는 것도 교육세의 경우와 유사하다. 이러한 인식하에 농어촌특별세의 개편방안도 전면적 개편안과 점진적 개편안으로 구분될 수 있다. 전면적 개편안은 해당 세목을 폐지하면서 본세에 통합하여 세수 감소를 극소화하는 방안이라 할 수 있다. 이와 같은 방안은 세제개편의 효과가 상대적으로 뚜렷하게 나타나며, 이에 따른 세제간소화 측면에서의 가시적 성과도 나타날 수 있어 바람직해 보인다. 다만, 관련 특별회계의 처리방안이나 급격한 개편에 따른 잠재적 문제는 별도의 준비가 필요해 보인다. 이러한 이론적 논의에도 불구하고, 전면적 개편안은 정치적으로 비현실적일 수 있음을 인식할 필요가 있다. 먼저 농어촌특별세의 개편은 이해 집단의 정치적 저항 외에도 자유무역협정(FTA) 등의 추진과정에서 농업분야의 잠재적 손실보전을 위한 정책적 재원으로 활용될 가능성이 매우 높기 때문이다. 전술한 바와 같이 목적세제 개편의 성패는 특별회계의 관리 및 처리에 민감함을 고려할 때, 농어촌특별세의 전면적, 급진적 개편은 현실적 타당성이 높지 않아 보인다.

반면, 점진적 개편안의 경우에는 세제개편으로 인한 충격을 완화시켜 줄 수 있다는 점, 그리고 농어촌특별세의 일몰기한이 그리 많이 남아있지 않다는 점에서 보다 현실적인 대안으로 평가된다. 농어촌특별세는 2014년까지 운영하기로 한 한시세적 성격을 가지고 있기 때문에 영구 목적세화된 교육세와는 그 성격이 다소 다르다. 이러한 점을 고려한다면 현재 부과되고 있는 농어촌특별세를 그 성격에 따라 점진적으로 폐지 또는 본세통합 하는 방안을 생각해볼 수 있는 것이며, 그 순서는 세수확보여건과 세입과 세출간의 연계성의 정도 등을 함께 고려하여 선정함이 바람직해 보인다. 다만, 점진적 개편안의 경우에는 특별회계의 운영과 관련된 각 부처의 이해가 개편의 장애로 등장할 가능성이 높다는 점 등은 고려해야 할 것으로 사료된다. 이는 향후 전방위로 추진될 가능성이 높은 다양한 자유무역협정을 고려할 때 더욱 그러하다. 하지만 농어촌특별세의 폐지가 반드시 해당 특별회계 자체의 폐지로 이어질 필요는 없을 것이므로, 이러한 문제가 농어촌특별세의 개편에 결정적인 장애로 이어지는 않을 것이다. 만약 농어촌개선특별회계의 재원부족 문제가 발생하는 경우, 일반회계의 전입비율 조정 등을 통해 해결할 수 있는 방안이 모색될 수 있을 것이기 때문이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 교통에너지환경세의 경우에는 과거 교통세에 비해 관여되는 특별회계가 증가하였기 때문에, 세목의 폐지 자체는 더욱 어려울 수 있다고 본다. 하지만 개편의 기본 방향이 단순성 확보를 통한 우리세제의 효율성 제고라면, 개편의 타당성이나 합리성은 확보될 수 있다고 본다. 교통에너지환경세는 2009년까지 운영하기로 한 한시세이기 때문에 앞서의 두 세목들에 비해 점진적 개편안을 고려할 여지가 없다. 대신 교통에너지환경세의 개편은 세목자체의 폐지라기 보다는, 세제운영상의 합리성을 제고하는 방향으로 추진됨이 바람직해 보인다. 구체적으로는 일몰기한 도래를 기점으로, 현재 운영되고 있는 에너지소비세로 통합운영함이 바람직해 보인다는 의미이다. 주지하는 바와 같이 에너지소비세는 휘발유와 경유를 제외한 에너지제품에 부과되던 특별소비세를 개별소비세화한 것이다. 따라서 에너지 원료의 일종인 휘발유와 경유만 특별히 관리할 대상은 아님에 주목할 필요가 있어 보인다. 결국 이와 같은 차원에서 접근한다면 휘발유와 경유에 부과되는 해당세목 역시 세제의 일관성 도모 측면에서 목적세제 일몰 후, 통합함이 여러모로 합리적인 것으로 사료된다. 이는 비단 에너지 제품에 대한 통합과세라는 일관성 차원에서 뿐이 아니라, 에너지 제품이 가지고 있는 특수성 측면에서도 타당한 방안이다. 에너지 제품은 일반적 소비재와는 달리 공공성 및 안보적 성격을 가지고 있는 특수재화의 일종이다. 전세계적인 에너지 안보논의를 고려하면, 국가 에너지운영 계획과 보조를 맞출 수 있는 통합 에너지세제는 반드시 필요한 것으로 보인다.

한편 교통에너지환경세는 향후 우리나라의 세제운영상의 상당히 중요한 역할을 수행할 수 있는 가능성이 높은 세목이라 할 것이다. 이는 세목이 가지고 있는 고유의 외부성 제어 기능(distortion correcting function)에 기인한다. 소비에 있어 환경성에 대한 고려는 이제 시대적인 대세이며, 이에 따라 세계 각국은 경쟁적으로 자국세제상의 환경세적 기능을 강화하고 있다⁸⁾. 우리나라 역시 이와 같은 범주에서 자유로울 수 없을 것이다. 우리나라가 참여하고 있는 세계기후변화 협약 등의 이행수단으로서의 환경세를 생각한다면, 결국 머지않은 장래에 우리나라 역시 환경세를 도입해야할 것으로 보인다. 이러한 측면에서 볼 때, 환경세적 성격에 가장 근접한 세목이 바로 교통에너지환경세이며, 이는 앞서 언급한 에너지소비세로의 통합 등을 통해 원활히 추진될 수 있는 것이다. 물론, 교통에너지환경세의 개편은 앞서의 두 세목이 가지고 있는 현실적인 제약, 즉 특별회계의 처리문제에서 자유로울 수 없을 것이다. 하지만 이는 정책추진상의 의지와 연결되는 것이라 생각되며, 특별회계의 처리문제가 교통에너지환경세의 개편에 결정적인 걸림돌로 작용하지는 않을 것으로 평가된다.

8) 친환경적 세제개편(Green Tax Reform) 논의가 대표적이라 할 것이다.

V. 결 론

본 논문에서는 우리나라의 현행 목적세의 현황과 문제점에 대해 살펴보고, 이를 토대로 한 현실적인 개편방안을 모색해 보았다. 주지하는 바와 같이 목적세 제도의 존재 자체가 문제의 핵심이라 할 수는 없겠지만, 현실적으로 목적세제의 운영으로 인한 부작용들은 적지 않은 것으로 평가된다. 실제로 우리나라의 목적세는 단지 3개의 세목으로만 존재하고 있지만 우리세제의 복잡성을 가중시키는 문제는 매우 심각한 것으로 평가된다. 우리나라의 목적세목들은 대부분 세입과 세출간의 특별한 연계성이 없어 원인자부담원칙이나 수익자부담원칙의 구현과는 동떨어진 것이 사실이며, 이에 따라 그 동안 과세의 당위성이나 세제운영상의 효율성 저하문제가 지속적으로 제기되어온 것이 사실이다. 또한 우리나라 목적세들은 특정사업추진을 위한 재원마련차원에서 도입된 세목들이기 때문에, 세수규모를 맞추기 위한 과세대상의 선정과 세율설정의 문제도 존재한다. 이는 세제의 복잡성을 심화시키기에 충분한 수준이다. 더욱이 본세의 세수를 세원으로 하는, 부가과세의 형태로 운영되고 있어 세제 자체의 난해함이 더욱 가중되고 있는 것이다. 결과적으로 목적세제를 단순성 차원에서 평가하자면, 단지 세목수가 3개 증가하였다는 점 보다는 세제를 필요이상으로 복잡하게 만들고, 이 가운데 다양한 비효율 요인이 추가되어 세제가 안고 있는 고비용, 비효율의 문제를 심화시키고 있다는 말로 표현될 수 있는 것이다.

전술한 바와 같이 세제의 단순성을 추구하려는 것은 전세계적으로 추진되는 세제개편의 주된 주제이다. 이는 그동안 효율성과 형평성 제고를 명분으로 추진되었던 다양한 조치들, 즉 과세구간을 세분화하고 세율체계의 누진성도 높였던 과거 세제운영방식에 대한 반성이라고도 할 수 있다. 이러한 세제운영방식은 명분상으로는 일견 타당한 것처럼 보였지만, 실상은 경제활력을 저하시키고 소득재분배적 실효성도 낮은 운영방식임이 밝혀졌다. 더구나 세제가 지속적으로 복잡해짐에 따라, 이해하기 어렵고 따르기 어렵고, 징수하기 어려운 세제라는 문제를 심화시켰고 이는 조세행정비용의 급증과 납세의식의 약화라는 또 다른 심각한 문제를 발생시켰다. 이러한 관점에서 보자면 세제의 단순성은 단순히 알기 쉬운 조세체계의 구축이라는 의미 이상의 큰 효과를 발휘할 수 있는 매우 유익한 성격임을 알 수 있다. 우리 세제가 지향하고 있는 세제의 효율성과 형평성을 보다 효과적으로 달성할 수 있는 방안이 바로 단순성의 지향이라고 생각한다.

우리나라 목적세 제도의 개선은 바로 이러한 관점에서 도모되어야 한다고 본다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라 목적세는 단지 세목수를 3개 가량 늘인다는 차원 이상의 복잡성

문제를 야기하고 있다. 따라서 우리세제의 개편 방향 가운데 하나로 단순성을 지향한다면, 목적세 개편의 필요성 및 당위성은 확보할 수 있다고 평가된다. 목적세의 개편은 매우 복잡하게 운영되고 있는 세제운영상의 문제를 대폭적으로 해결할 수 있는 현실적인 대안이 될 수 있기 때문이다. 목적세의 개편은 기본적으로 통합과 폐지를 통한 세목 축소와 과세과정의 단순화를 도모함이 바람직하다. 먼저 부가세로 운영되고 있는 교육세의 경우에는 본세에 통합함이 타당해 보이며, 이때 개편의 효과성을 높이기 위해서는 점진적 개편보다는 단기에 전면적인 개편을 추진함이 바람직해 보인다. 본세 통합은 교육세와 농어촌특별세가 안고 있는 부가세의 기능중첩문제, 즉 동일 과세대상에 여러 세목이 중첩되는, 또는 하나의 세목이 다수의 과세대상에 무차별적으로 과세되는 문제를 해결해줄 수 있는 매우 효과적인 방안이다. 물론 급격한 개편이 언제나 좋은 것은 아닐 것이며, 경우에 따라서는 경제적 충격을 최소화하기 위해 점진적 개편도 합리적일 것이다. 농어촌특별세는 2014년까지 한시적 운영이 당초부터 계획된 것이므로, 세목폐지나 본세통합이 단계적으로 이루어지는 것이 바람직해 보인다. 그러나 영구목적세화한 교육세의 경우에는 점진적 개편을 추진할 근거도 별로 없고, 본세 통합에 따른 부작용도 크지 않을 것으로 평가되므로 개편의 효과성 측면에서 유리한 전면개편이 바람직해 보인다. 목적세제를 개편함에 있어서 간과해서 안될 부분은 세목과 연계된 특별회계의 처리방안이 동시에 고려되어야 한다는 점이다. 그 동안 목적세제의 개편논의가 지속적으로 제기되어왔음에도 불구하고 추진되지 못했던 배경에는 바로 특별회계와 관련된 이해관계의 조정이 쉽지 않았기 때문이다. 현실적으로 특별회계를 가지고 있는 부처에서는 특별회계의 세입을 담당하고 있는 관련 목적세를 개편할 인센티브가 별로 없다. 오히려 현실에서는 해당 세목의 존치 및 강화를 주장하고 있는 것이 사실이다. 결국 목적세제 개편논의가 현실적 실효성을 확보하기 해당 특별회계의 개편방안이 반드시 선행되어야 하는 것이다⁹⁾. 목적세가 폐지되면 이와 연계된 특별회계의 폐지도 추진됨이 당연하지만, 이는 그리 단순한 문제는 아니라고 본다. 목적세와 특별회계의 관계가 단순히 1대 1 대칭에 100% 전입/전출되는 것도 아니며, 특별회계의 설립목적과 재원배분현황, 그리고 중앙 및 지방정부간의 재정여건도 고려해야하기 때문이다. 하지만 분명한 것은 특별회계의 처리가 목적세제 개편의 장애가 되어서는 안된다는 것이다. 기본적으로 모든 세목들은 그 도입의 배경이 있으며, 따라서 세제개편은 비록 사소하다하더라도 당초 도입목적의 달성여부나 현실상의 어려움을 이유로 한 반대견해가 존재하는 것이 일반적이다. 따라서 다소간의 갈등을 감수하더라도 개편을 추진하는 노력이 필요할 것이다.

9) 특별회계개편을 위한 구체적인 방안은 본 연구의 범위를 넘어서는 것으로 평가된다.

참고문헌

- 고영선, 2001, 중장기 재정전망 및 2011년 국가재정 건전성 확보방안, 한국개발연구원
국세청, 국세통계연보, 각년도
- 김상겸, 2006, 평률세제(flat rate tax system)의 이론과 현실, 공공경제 11(2).
- _____, 2007, 목적세 운영효율화 방안에 대한 연구 : 교통·에너지·환경세를 중심으로, 산
업연구.
- 박기백, 박상원, 손원익, 2007, 목적세의 정치경제학적 모형과 실증분석, 한국조세연구원.
- 이영환, 이성규, 2005, 목적세와 특별회계의 문제점과 개편방향, 국회예산정책처.
- 전주성, 2005, 목적세가 경제적 효율과 세수에 미치는 영향, 공공경제 10(2).
- 한국조세연구원, 2008, 납세협력비용 감축 및 조세체계 간소화방안, 공청회자료.
- Bird, R. M. and Jun, J. J., 2005, Earmarking in theory and Korean practice, Internatoinal Studies Program Working Papers Series.
- Bird, R. M. and Jun, J. J., 1997, Analysis of earmarked taxes, *Tax Notes International* (June), 2095-2116.

**Ear-mark Tax Reform for Simplifying Korean Tax System;
Focused on the Reform for the Education Tax, Special Tax for
Rural Development, and the
Transportation-Energy-Environmental tax.**

Kim, Sang-kyum*

ABSTRACT

In many developed/developing countries, simplifying a country's tax system is regarded as important as enhancing the efficiency or equity of the tax system. Since it not only constructs a tax system, which is easy to understand and comply, but also develops cost efficient tax system. According to the several related studies, the tax administration costs, including compliance cost and collection cost are huge. In this sense, in order to enhance the level of simplification of the tax system, Korea's ear-mark taxes should be reformed. Currently, Korea runs three ear-mark taxes. They are education tax, special tax for rural development, and the transportation-energy-environmental tax. Each ear-mark tax connected government public funds such as special accountings, such as educational development special accounting, rural developing special accounting, and transportation special accounting etc. This paper suggested desirable way of ear-mark tax reform. For the education tax, it should be merged to the base taxes sooner or later, in order to minimize the tax revenue reduction. Also, special tax for rural development should be put together with the base taxes by the end of the due. For the case of transportation-energy-environmental tax, it is better to combine with energy consumption tax, formerly known as special consumption tax.

Key Words : ear-mark tax, tax reform, tax policy

* Assistant Professor, School of Economics, College of Business and Economics, Dankook University

