
教育目的稅의 運營實態와 向後發展方向

金 明 淑

▷ 目 次 ◁

- I. 序 論
- II. 現行教育稅의 運營實態
- III. 教育目的稅의 向後發展方向

I. 序 論

1970年代의 급속한 經濟成長 過程에서 상대적으로 크게 낙후된 教育部門의 革新을 目的으로 1982년부터 時限附 臨時目的稅인 教育稅가 徵收되고 있다. 教育稅 徵收 이후 文教豫算이 크게 확대되어 계속해서 政府豫算의 20% 이상을 차지하고 있다. 이제 教育稅가 徵收되기 시작한 지도 만 4년이 지나 약속된 教育稅의 時限滿了가 1년도 남지 않았다. 이러한 時點에서 教育稅 時限이 끝나는 1986年 이후의 教育財政擴充方案이 關係當局을 중심으로 활발히 檢討되고 있으며, 그 중에서 第6次5個年計劃期間인 1987~91년의 5年間に 한하여 教育稅를 한번 더 延長하는 方案이 가장 現實

性이 있는 代案으로 받아들여지고 있다.

그동안 教育稅 運用에 관한 인식의 부족으로 教育稅와 관련하여 그릇된 論議가 없지 않았다. 本稿의 目的은 教育稅의 運用實態를 分析함으로써 教育稅에 대한 理解를 增進시키는 한편 더 나아가서 教育財政 全盤의 觀點에서 教育目的稅의 發展方向을 提示하는 데에 있다. 다음의 第II章에서는 教育稅의 徵收現況을 檢討하고, 教育稅의 地方教育投資擴大效果를 分析하며, 教育稅 運用상의 問題點을 要約한다. 그리고 第III章에서 教育目的稅의 向後發展方向을 提示한다.

II. 現行教育稅의 運營實態

1. 教育稅의 徵收現況

가. 徵收形態

教育稅는 時限附 臨時目的稅로서 그 徵收期

〈表 1〉 教育稅의 課稅標準과 稅率

	課 稅 標 準	稅 率
1	所得稅法의 規定에 의한 分離課稅 利子所得金額 또는 分離課稅 配當所得金額	100분의 5
2	酒稅法의 規定에 의하여 納付하여야 할 酒稅額(濁酒, 藥酒 및 燒酒에 대한 것은 除外)	100분의 10
3	제조담배의 賣渡價格(輸出用담배, 教育稅를 包含하지 아니한 價格이 280원 미만인 담배에 대한 것은 除外)	100분의 10
4	金融·保險業者의 收益金額	1,000분의 5

限이 1982年 1月 1日부터 1986年 12月 31日까지로 規定되어 있으며 그 課稅標準과 稅率은 〈表 1〉에 제시된 바와 같다. 教育稅의 徵收形態와 관련하여 特記할 만한 사항을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 원래 國會에 상정된 政府의 教育稅 試案에서는 財產稅에 대한 附加課稅(6大都市에 限함)가 포함되어 있었으나 國會審議過程에서 財產稅 負擔의 급격한 증가를 우려하여 삭제되었으며, 이를 代身하여 附加價値稅 導入當時 課稅對象에서 빠진 保險·金融業의 收入金額에 대한 課稅가 추가로 포함되었다. 英國을 비롯하여 地方自治가 실시되고 있는 많은 나라에 있어서 初·中等教育財源으로서의 財產稅의 역할이 중요시되고 있는데 이는 初·中等教育財源이 주로 地方財源으로 구성되어 있는 가운데 財產稅가 地方稅의 주축을 이루고 있기 때문이다.

둘째, 담배賣渡價格에 대한 教育稅 課稅는 담배값이 그만큼 인상되지 않는 한 專賣入金을 잠식하는 효과를 갖는다.

셋째, 現行 教育稅는 利益課稅原則을 따르고 있지 않음은 물론 應能課稅原則에도 입각하고 있지 않다. 즉 現行教育稅는 酒稅分과 煙草販賣收入을 課稅對象에 포함하고 있으며 利

子配當所得 및 金融收入에 대해서도 比例稅率을 적용하고 있을 뿐이어서 累進效果를 갖지 않으며 오히려 逆進의이라고 할 수 있다.

나. 徵收規模

1980年 7. 30 教育改革措置 發表當時 國保委가 提案한 教育稅의 年間徵收規模는 6,000億원 내지 1兆원이었다¹⁾. 그러나 年間 6,000億원의 規模는 당시 文教豫算(1980年 11,509億원, 1981年 14,646億원)의 거의 절반에 가까운 액수로서 納稅者에게 너무나 過重한 負擔을 줄 것이라는 점이 고려되어 그 이후 審議過程에서 年平均 약 3,000億원 規模로 축소 조정되었다.

〈表 2〉는 年度別로 教育稅의 徵收規模를 圖表化한 것이다. 먼저 總徵收規模를 가지고 볼 때 教育稅의 徵收實績은 당초 徵收計劃規模에 다소 못미치고 있으며 1982年の 경우에는 그 차이가 400億원에 이르고 있다. 다음으로 課稅對象別 教育稅 徵收規模를 보면 담배분이 가장 커서 總徵收額의 41.8% 정도를 차지하며, 利子分, 酒稅分, 金融分의 순으로 작아진다.

이제 〈表 3〉을 통하여 教育稅의 徵收規模를 教育稅를 제외한 政府豫算, 文教豫算, 地方教育財政交付金, 地方教育財政交付金 經常交付

1) 國保委 文公分科委員會 (1980), p. 21.

金과 對比하여 棼으므로써 教育稅의 상대적인 크기를 살펴보기로 한다. 教育稅의 徵收規模는 教育稅를 제외한 政府豫算의 2.2~2.7%, 教育稅를 제외한 文教豫算의 11.8~14.3%, 教育稅를 제외한 地方教育財政交付金の 14.9~17.5%, 教育稅를 제외한 經常交付金の 30.6~37.4%이다. 教育稅는 그 新設過程에서 初·

中等教育에만 投資되어야 한다는 文教部의 입장이 반영되어 그 收入全額이 地方教育財政交付金에, 특히 地方教育財政交付金 經常交付金에 추가되어 使用되도록 되어 있다(地方教育財政交付金法 第3條 第2項 第4號). 따라서 教育稅 徵收期間 동안 地方教育財政交付金 經常交付金の 規模는 地方教育財政交付金法에 規

〈表 2〉 教育稅의 年度別 徵收規模

(단위 : 億원, %)

	1982	1983	1984	1985	1986
計 劃	2,379	2,660	2,870	3,160	3,490
實 績 ¹⁾	1,979	2,631	2,848	3,021	3,342
利子配當分	622 (31.4) ²⁾	841 (32.0)	839 (29.5)	960 (31.8)	978 (29.3)
利子分	563 (28.4)	795 (30.2)	794 (27.9)	917 (30.4)	897 (26.8)
配當分	59 (3.0)	46 (1.7)	45 (1.6)	43 (1.4)	82 (2.5)
酒稅分	275 (13.9)	353 (13.4)	398 (14.0)	439 (14.5)	489 (14.6)
담배分	828 (41.8)	1,087 (41.3)	117 (4.1)	1,157 (38.3)	1,248 (37.3)
金融·保險分	253 (12.8)	349 (13.3)	441 (15.5)	464 (15.4)	627 (18.8)
金融分	231 (11.7)	316 (12.0)	386 (13.6)	406 (13.4)	535 (16.0)
保險分	22 (1.1)	34 (1.3)	55 (1.9)	58 (1.9)	92 (2.8)

註 : 1) 1985년과 1986년도 豫算임.

2) ()안의 數値는 教育稅의 課稅對象別 構成比임.

資料 : 財務部

〈表 3〉 政府豫算·文教豫算·交付金에 대한 教育稅의 比率

(단위 : 億원, %)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
教育稅(A)		1,979	2,631	2,848	3,065 ¹⁾	3,342
教育稅를 除外한						
政府豫算(B)	79,078	90,758	101,580	106,819	113,512	129,578
文教豫算(C)	14,646	16,787	19,162	19,905	21,858	24,337
地方教育財政交付金(D)	11,851	13,303	15,444	16,305	18,174	20,023
經常交付金(E)	5,772	6,477	7,129	7,616	8,864	9,885
A/B		2.2	2.6	2.7	2.7	2.6
A/C		11.8	13.7	14.3	14.0	13.7
A/D		14.9	17.0	17.5	16.9	16.7
A/E		30.6	36.9	37.4	34.6	33.8

註 : 1) 教育稅豫算 3,021億원 외에 1983년 教育稅 精算分 44億을 포함시킴.

資料 : 文教部, 『豫算概要』, 各年度.

定된 內國稅의 11.8% 외에 教育稅收入으로 결정된다²⁾.

2. 教育稅의 地方教育投資擴大效果

가. 總投資規模 擴大效果

教育稅는 既存의 地方教育財政交付金과 별도로 확보된 추가적인 地方教育投資財源이라는 점에서 형식상 그 收入全額이 地方教育投資 擴大效果를 갖는다고 말할 수 있다. 그러나 教育稅를 확보하도록 하되 그에 대신하여 教育稅 이외의 부분에 있어서 地方教育에 대한 豫算支援을 감소시킨다면 教育稅徵收에 따른 地方教育投資擴大效果는 그만큼 감소될 것이다. 따라서 여기서는 이러한 觀點에서 教育稅徵收期間 동안 教育稅 이외의 地方教育支援 豫算이 어떻게 變化하였으며 그 變化內譯이 무엇인가에 대해서 간단히 살펴보고자 한다.

地方教育支援豫算은 크게 交付金과 本部事業費의 一部로 구분되며, 交付金은 다시 俸給交付金, 經常交付金, 特別交付金으로 구분된다. 여기서 經常交付金은 教育稅徵收 여하에 관계없이 그 規模가 內國稅 收入의 11.8%로 規定되어 있으므로 검토대상에서 제외한다.

먼저 俸給交付金豫算에 대해서 보면 1983年 內國稅 對比 13.6%까지 올라가 1984年까지 그 수준을 대체로 유지하였으나 1985年 이후 그 比率이 12.5% 수준으로 떨어졌다. 이러한 變化는 教員數 및 教員 平均號俸의 變化와도 관련되어 있겠으나 教員俸給政策의 결과로도 해석될 수 있을 것이다. 예컨대 1983年 이후 教材研究費의 俸給合算 및 初等教員號俸隔差 解消推進과 1985年의 俸給凍結은 이상과 같은 俸給交付金의 變化를 부분적으로 설명해 준다고 할 수 있다³⁾.

다음으로 特別交付金 豫算에 대해서 보면,

〈表 4〉 地方教育支援 豫算의 內譯

(단위 : 億원, %)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
交付金	11,851	13,307	15,400	16,305	18,174	20,023
經常交付金 ¹⁾	5,772 (12.6)	6,477 (12.4) ²⁾	7,129 (11.8)	7,616 (11.8)	8,864 (12.1)	9,885 (12.2)
俸給交付金(A)	6,055 (13.2)	6,802 (13.0)	8,197 (13.6)	8,689 (13.5)	9,310 (12.6)	10,138 (12.5)
特別交付金(B)	23	28	118	—	—	—
特別基金	23	28	20	—	—	—
韓國教育開發院 出捐金	—	—	62	—	—	—
새마을幼兒院 人件費	—	—	36	—	—	—
本部室局事業費(C)	1,202 (2.6)	1,189 (2.3)	1,118 (1.9)	1,076 (1.7)	1,227 (1.7)	1,425 (1.8)
A + B + C	7,280 (15.9)	7,619 (14.6)	9,433 (15.6)	9,765 (15.1)	10,537 (14.3)	11,563 (15.7)

註 : 1) 1985年과 1986年은 內國稅의 11.8%외에 內國稅精算分 포함.

2) ()안의 數値는 內國稅에 대한 比率임.

資料 : 文敎部, 『豫算概要』, 各年度.

2) 地方教育財政交付金에 대한 자세한 논의는 金明淑(1984) 참조.

3) 教材研究費豫算은 國民學校 教員에 局限하여 볼 때 1982년에 738億원이 計上되었으며, 初等教員 號俸隔差 解消를 위한 豫算은 1983年, 1984年 및 1985년에 各各 97億원, 375億원 및 613億원이 計上되었다.

1981년과 1982년에 각각 23億원과 28億원이던 것이 1983년에 118億으로 크게 증가하였다가 1984년 이후에는 전혀 計上되지 않고 있다. 이것은 1981년과 1982년에는 豫備費的 性格의 特別基金만이 特別交付金으로 計上되던 것이 1983년에는 特別基金 외에 韓國教育開發院 出捐金과 새마을幼兒院 人件費 補助가 特別交付金으로 計上되다가 1984년 이후부터는 위의 세 항목 전부가 特別交付金에서 빠져나와 經常交付金으로 計上되고 있기 때문이다.

다음으로 本部事業費 豫算에 대해서 보면 1981년 이후 1984년까지 계속 감소하였으며 1985년에야 비로소 1981년 수준을 회복하였다. 물론 本部事業費는 地方教育뿐 아니라 教育部 門 全盤을 포괄하고 있어서 本部事業費 總額이 감소했다고 해서 반드시 그 중 地方教育에 대한 事業費도 감소했다는 결론을 내릴 수는 없다. 그러나 教育稅가 徵收됨에 따라 1983년 중래 本部事業費로 計上되던 地方教育支援豫算 項目中 10여 개가 地方教育財政交付金 經常交付金으로 轉換·計上되었음⁴⁾에 미루어 볼 때 地方教育財政支援의 감소가 本部事業費 減少의 주된 요인의 하나가 되었을 것으로 생각된다.

이상에서 俸給交付金, 特別交付金, 本部事業費 각각에 대한 變化內譯을 살펴보았다. 끝으로 이 세 가지를 합친 豫算規模의 變化를 보면 1981년 이후 꾸준히 증가하였으나 그 증가속도가 內國稅 增加速度에는 못미치고 있음을 알 수 있다. 이는 무엇보다도 教育稅 徵收와 더불어 地方教育 支援을 目的으로 중래 별도로

計上되던 本部事業費의 一部와 特別交付金이 地方教育財政交付金 經常交付金財源으로 증대된 데에 기인한 것으로, 결론적으로 教育稅 이외의 地方教育 支援豫算이 內國稅收入에 비해 상대적으로 감소하였음을 말해 주는 것이다. 따라서 教育稅가 없었다 하더라도 地方教育 支援豫算이 대략 內國稅의 一定比率로 계속 유지되었을 것으로 가정한다면 教育稅 徵收 이후의 地方教育 支援豫算의 증가는 教育稅 徵收額에 미치지 못한 것으로 평가될 수 있을 것이다.

나. 經費別 投資擴大 內譯

이상에서 教育稅 徵收期間 동안 地方教育 支援豫算이 상당히 확대되었으나 教育稅 이외의 支援豫算이 상대적으로 다소 감소함에 따라 그 擴大效果가 教育稅 徵收規模에는 미달하였음을 알 수 있었다. 이제 本節에서는 教育稅의 經費別 投資擴大 內譯을 살펴보려고 한다.

現在 教育稅는 地方教育財政交付金과 별도로 확보된 독립적인 教育財源인 한편 그 支出에 있어서는 獨立性이 保障되지 않고 있다. 즉 教育稅를 위한 別途會計가 마련되지 않고 있으며 단순히 教育稅 收入이 地方教育財政交付金 經常交付金에 統合·運營되도록 되어 있다. 그러나 이와 같은 教育稅財源의 交付金財源의 統合·運營은 教育稅의 臨時性 및 目的性에 비추어 문제라고 하지 않을 수 없다. 전술한 바와 같이 教育稅는 時限附 臨時稅이며, 教育稅法 第1條에서 그 목적이 教育基盤의 擴充을 위한 學校施設 및 教員 處遇改善에 所要되는 財源의 확보를 위한 것으로 規定되어 있다. 따라서 教育稅財源에 의한 投資는 交付金財源에 의한 既存投資와 獨立의으로 計劃·運營되어야 하며, 이를 위해서는 教育稅財源의 支出의 獨

4) 國樂藝術高等學校 人件費, 點字圖書館支援, 特殊學校 教員研修會, 實高實技競進大會, 實業系實驗實習費, 새마을教育事業, 初·中等教員海外研修, 老人教室運營, 國民精神 및 安保教育, 外國語教育方法 改善, 英才教育 推進, 實高機資材大修繕 등의 12개 항목으로서 總豫算 額이 54億원이었음.

立性이 보장되어야 한다. 그렇지 않고 지금과 같이 教育稅財源을 內國稅의 11.8%로 規定된 經常交付金과 구분없이 사용하게 되면 教育稅目的에 맞는 豫算編成이 어려울 뿐 아니라 사후적으로 教育稅財源이 어디에 投資되었으며 더 나아가서 원래의 教育稅 設置 目的대로 投資되었는가에 대한 평가를 내리기 어렵게 된다⁵⁾. 따라서 여기서는 教育稅의 經費別 投資

內譯을 직접적으로 提示하는 대신에 教育稅 徵收와 더불어 地方教育財政交付金 豫算이 經費別로 어떻게 變化했는가를 살펴봄으로써 教育稅의 經費別 地方教育投資 擴大內譯을 간접적으로 導出해 내고자 한다.

먼저 <表 5>를 통해서 보면 教育稅 徵收 이후 地方教育財政交付金 經常交付金(이하 經常交付金이라고 함) 配分額이 모든 항목에 있어

<表 5> 年度別 地方教育財政交付金 經常交付金 豫算內譯

(단위 : 億원)

		1981	1982	1983	1984	1985	1986
財 源	教育稅 除外	5,772	6,477 (1.12) ¹⁾	7,129 (1.24)	7,616 (1.32)	8,865 (1.54)	9,885 (1.71)
	教育稅 包含	5,772	8,856 (1.53)	9,716 (1.68)	10,464 (1.81)	11,930 (2.07)	13,227 (2.29)
歲 出	經常費	3,177	5,411 (1.70)	5,727 (1.80)	6,054 (1.91)	7,161 (2.25)	8,427 (2.65)
	義務教育費	2,848	4,876 (1.71)	4,796 (1.68)	5,108 (1.79)	5,566 (1.95)	6,380 (2.24)
	人件費	1,891	3,363 (1.78)	3,148 (1.66)	3,498 (1.85)	4,036 (2.13)	4,854 (2.57)
	·市·郡教育廳	272	321 (1.18)	355 (1.31)	371 (1.36)	385 (1.42)	393 (1.44)
	·國民學校	1,619	3,042 (1.88)	2,793 (1.73)	3,127 (1.93)	3,651 (2.61)	4,460 (2.75)
	運營費	957	1,513 (1.58)	1,648 (1.72)	1,610 (1.68)	1,530 (1.60)	1,527 (1.60)
	·市·郡教育廳	36	55 (1.53)	67 (1.86)	73 (2.03)	74 (2.06)	74 (2.06)
	·國民學校	921	1,458 (1.58)	1,581 (1.72)	1,537 (1.67)	1,456 (1.58)	1,452 (1.58)
	公立中·高經常費 ²⁾	139	220 (1.58)	543 (3.91)	599 (4.09)	1,029 (7.40)	1,443 (10.38)
	私立中·高經常費	190	315 (1.66)	388 (2.04)	377 (1.98)	565 (2.97)	603 (3.17)
	施設費	2,409	3,036 (1.26)	3,854 (1.49)	3,713 (1.54)	4,058 (1.68)	4,062 (1.69)
	義務教育費	1,392	1,668 (1.20)	2,116 (1.52)	2,232 (1.60)	2,559 (1.84)	2,751 (1.98)
	中等教育費	1,017	1,368 (1.35)	1,468 (1.44)	1,481 (1.46)	1,499 (1.47)	1,311 (1.29)
	目的事業費	186	407 (2.19)	405 (2.18)	697 (3.75)	710 (3.82)	738 (3.97)

註 : 1) () 안의 數値는 1981年 기준 1.00에 대한 比率임.

2) 國庫貸與獎學金 포함.

資料 : 文敎部, 『地方教育財政交付金 豫算書』, 各年度.

5) 文敎部는 『教育財政現況』, 1984年에서 教育稅의 使用內譯을 教育施設 擴充과 敎員 處遇改善으로 區分 提示하고 있는데, 이는 教育稅를 위한 別度 會計가 마련되어 있지 않은 관계로 상당히 恣意的인 算出方式에 依存하고 있음에 留意해야 할 것이다.

서 대체로 擴大된 것은 사실이나 이러한 擴大가 施設費보다는 經常費를 중심으로 이루어졌음을 알 수 있다. 더욱 구체적으로 말하면 施設費의 경우 그 增加速度가 教育稅를 제외한 經常交付金の 增加速度보다는 빠르나 教育稅를 포함한 經常交付金の 增加速度에는 상당히 못미치고 있는 반면 經常費의 경우 그 增加速度가 教育稅를 포함한 經常交付金の 增加를 상당히 앞지르고 있다. 이러한 사실은 다음의 두 가지 점에서 문제를 내포하고 있다.

첫째로, 이는 教育稅 設置의 주된 목적이라고 할 수 있는 學校施設 擴充에 그만큼 소홀했음을 말해 준다.

둘째로, 보다 더 큰 문제는 臨時財源인 教育稅財源으로 經常的 經費를 擴大한 데에 기인한다. 教育稅는 5年間の 臨時稅로서 원칙적으로 1986年末에는 그 時限이 滿了되도록 되

어 있다. 따라서 이러한 臨時的인 財源은 施設의 擴充 등을 위한 一時的 經費에만 投資되어야 하며 일단 확대되면 계속해서 지출되어야 하는 經常的 經費에 投資되어서는 안된다. 教育稅 投資에 있어서 이러한 원칙이 지켜지지 않은 것은 豫算編成뿐 아니라 教育稅法 制定에 있어서조차 教育稅의 臨時性이 간과 내지 무시된 데 기인한 것으로, 결과적으로 教育稅의 時限附 廢止를 어렵게 만드는 결정적인 요인이 되고 있다.

이제 經常費와 施設費로 구분하여 教育稅 徵收期間 동안의 經常交付金の 變化內譯을 좀더 자세히 검토하려고 한다.

먼저 經常費面에서는 전술한 바와 같이 教育稅를 포함한 交付金財源의 增加率 이상으로 크게 증가하였는데 이는 주로 敎職手當의 계속된 증액에 따라 初·中等敎員 人件費가 급

〈表 6〉 國民學校 人件費豫算의 項目別 分類

(단위: 億圓)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
人 件 費	1,619	3,042	2,793	3,127	3,651	4,460
敎 職 手 當	221	677	891	1,120	1,350	1,598
敎 課 指 導 費 ¹⁾	0	0	214	215	432	437
敎員當直制度改善 ²⁾	0	39	56	19 (75)	10 (85)	15 (100)
一般職俸給 및 賞與金	329	353	520	552	511	589
年 金 負 擔 金	249	289	332	381	393	472
一般職調整手當	31	61	—	—	—	—
敎 材 研 究 費 ³⁾	219	689	—	—	—	—
補 填 手 當 ³⁾	118	120	120	121	121	123
補填手當加算金	124	116	112	112	115	115
家 族 手 當	221	223	231	254	348	353
子女學費補助手當 ⁴⁾	81	187	211	197	160	169
給 食 費	—	—	—	—	165	503
其 他	26	288	106	156	46	86

註: 1) 1985年과 1986年의 數値는 해당 補填手當 및 敎員長期勤續手當의 合計임.

2) 1984年 이후의 數値는 당해년도 新規雇傭員 人件費만을 나타내고 있으며 敎員當直制度 改善을 위한 全體豫算은 ()안에 표시되어 있음.

3) 1983年 이후 俸給에 合算

4) 1985年 級地間 授業料 差를 반영하여 1級地 나 및 2,3級地의 支給單價를 下向調整한.

資料: 文敎部, 『地方教育財政交付金 豫算書』, 各年度.

속히 증가한 데에 기인한 것으로 보인다. 1980年 敎員 1人當 15,000원씩 지급되기 시작한 敎職手當은 그후 每年 15,000원씩 증액되어 1986년에는 10萬 5千원으로 인상될 예정이다. 이에 따라서 敎職手當 支給을 위한 財政所要도 계속 증가하여 1986년에는 國庫補助에 의존하고 있는 中等私學에 대한 것을 제외시키더라도 2,400億원 정도에 달할 것으로 推定되고 있다.

敎育稅徵收 이후의 人件費 變化要因으로는 이러한 敎職手當의 증액 외에 敎課指導費의 新設 및 引上⁶⁾, 敎員當直制度의 改善 등을 들 수 있다. <表 6>은 참고로 國民學校 人件費豫算을 主要 項目別로 細分한 것이다.

한편 運營費는 國民學校의 경우만을 가지고 볼 때 敎育稅 徵收과 더불어 1982年과 1983年 그 豫算規模가 상당히 증가하였으나 1984年 이후에는 주로 就學人口의 감소에 영향을 받아 그 規模가 계속 감소하고 있다. 1981年과 1986

年 두 해만을 비교하면 國民學校 運營費의 增加率이 58%로서 內國稅財源의 增加率 66%보다 다소 낮은 상태이다.

다음으로 施設費도 敎育稅 徵收 이후 상당히 증가하였는데 전술한 바와 같이 그 增加率이 敎育稅를 포함한 經常交付金의 增加率에는 미치지 못하였다. <表 7>은 施設費의 變化內譯을 보다 자세히 보기 위해 施設費豫算을 몇 개의 項目別로 細分한 것이다. 이를 중심으로 施設費 變化의 特記事項을 要約하면 다음과 같다. 첫째, 敎育稅 徵收 이후 義務敎育 環境改善을 위한 投資가 크게 증가하여 그 增加率이 敎育稅를 포함한 經常交付金의 增加率을 상당히 앞서고 있다. 둘째, 그러나 義務敎育 過密·過大 緩和를 위한 投資는 1983年을 頂點으로 그 이후 감소하고 있어서 義務敎育 施設費 전체로 보면 그 增加率이 敎育稅를 포함한 經常交付金의 增加率에 못미치고 있다. 셋째, 敎育稅

<表 7> 施設費 豫算의 項目別 分類

(단위 : 億원)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
義務敎育費	1,393	1,668	2,116	2,232	2,559	2,751
過密·過大 緩和	956	1,131	1,371	719	716	928
二部制授業 解消	106	91	282	540	37	153
老朽教室 改築	194	251	276	548	705	627
便所改良	28	37	38	220	800	800
冊·결상代替	22	28	29	36	36	36
其他	87	130	120	169	265	207
中等敎育費	1,016	1,368	1,468	1,481	1,499	1,311
中學校 過密緩和	641	750	828	975	1,107	905
高等學校 過密緩和	210	483	543	248	78	360
老朽教室 改築				150	157	0
其他	165	135	97	108	157	46
施設費 合計	2,409	3,036	3,584	3,713	4,058	4,062

資料 : 文敎部, 『豫算概要』, 各年度.

6) 1982년에 新設된 敎課指導費는 1985年 이후 재직기간 5年 미만과 5年 이상의 敎員에 대하여 각각 補償手當과 長期勤續手當으로 변경 지급되고 있다.

徵收 이후 中等教育施設費도 꾸준히 증가하고 있는데 주로 中學校 過密·過大 緩和를 위한 投資가 그 중심이 되고 있다. 네째, 1984年 이후에는 中等教育 環境改善을 위한 投資도 이루어지고 있다.

3. 教育稅 運用上의 問題點

이상에서는 現行教育稅의 徵收現況을 檢討하고 教育稅徵收의 地方教育投資擴大效果를 分析하였다. 이 節에서는 이제까지의 論議를 바탕으로 教育稅運用上의 問題點을 要約하려고 한다.

첫째, 現行教育稅는 利益課稅原則을 따르고 있지 않음은 물론 應能課稅原則에도 立脚하고 있지 않다. 그러나 教育財源調達方法으로서 授業料徵收와 比較하여 國稅教育稅徵收가 갖는 利點은 應能原則에 立脚함으로써 教育費負擔의 所得階層間 衡平을 살릴 수 있는 것일 것이다. 즉 授業料徵收가 所得階層에 관계없이 一率的으로 학부형 부담을 增加시킴으로써 상대적으로 低所得階層의 教育費負擔을 加重시키는 반면에 國稅教育稅의 徵收는 所得階層間 稅負擔에 差等を 둠으로써 擔稅能力에 따라 教育費를 分擔시킬 수 있다. 따라서 이러한 國稅教育稅의 利點을 살리기 위해서는 應能課稅原則에 보다 接近하여 그 課稅對象이 設定되어야 한다.

둘째, 教育稅支出에 있어서 獨立性이 缺如되어 있다. 즉 現行教育稅는 別度會計가 마련되지 않고 地方教育財政交付金中 經常交付金에 統合運營되고 있다. 이는 教育稅事業과 既存事業의 구분을 모호하게 함으로써 한편으로 教育稅徵收 趣旨에 맞는 教育豫算의 編成을 어

렵게 하고 다른 한편으로 教育稅의 徵收效果를 把握하기 어렵게 하고 있다.

세째, 教育稅의 目的設定 및 教育豫算編成에 있어서 教育稅의 臨時性이 看過되었으며 이는 教育稅의 時限附 廢止를 어렵게 만드는 결정적인 要因이 되고 있다. 現行教育稅法에 의하면 教育稅의 目的이 學校施設擴充 외에 敎員處遇改善으로 규정되어 있으며 이로 인하여 教育稅徵收 이후 經常的經費가 크게 확대되었다. 그러나 時限附 臨時財源인 教育稅財源은 施設의 擴充 등을 위한 一時的 經費에 投資함을 原則으로 하여야 한다. 그렇지 않은 경우 教育稅 時限滿了에 대비하여 또다른 教育豫算 確保對策을 마련하지 않는 한 教育稅의 時限附 廢止는 어려울 것이다.

네째, 教育稅財源이 집중적으로 投資되지 않음으로 해서 教育稅徵收의 效果가 제대로 나타나지 못하고 있다. 年間 2,000~3,000億의 教育稅財源은 막대한 教育投資需要에 비추어 보면 그 規模가 극히 미흡하다. 따라서 教育稅徵收의 意義를 살리기 위해서는 教育稅財源은 教育投資優先順位에 따라 特定課題를 위하여 집중적으로 投資되어야 할 것이다. 그러나 教育稅의 徵收目的 자체가 教育施設擴充 및 敎員處遇改善으로 教育投資의 거의 전부분을 포괄하도록 규정됨에 따라 教育稅財源이 집중적으로 投資되지 않았다.

다섯째, 教育稅의 徵收實績이 당초 徵收計劃規模에 다소 未達하고 教育稅徵收期間 동안 教育稅 이외의 地方教育支援豫算이 內國稅收入과 比較하여 상대적으로 減少함에 따라 教育稅徵收에 따른 地方教育投資擴大效果는 기대했던 바에 다소 못미치고 있다.

III. 教育目的稅의 向後發展方向

이제까지 우리나라 現行教育稅의 運用現況 및 그 問題點을 검토하였다. 이 章에서는 끝으로 目的課稅 一般에 대한 理論的 論議를 간략히 整理하고 이를 土臺로 우리나라에 있어서 教育目的稅의 發展方向을 提示하고자 한다.

1. 目的課稅에 대한 理論的 論議

目的課稅란 租稅收入의 일부에 대해서 使用用途를 指定하는 것으로 防衛稅 및 教育稅뿐 아니라 內國稅收入의 一定比率을 地方一般財政 및 地方教育財政에 使用하도록 指定한 法定交付金制度도 廣義의 目的課稅의 범주에 포함된다고 할 수 있다. 目的課稅는 特定서비스에 대한 追加的인 投資財源을 調達하는 方面으로, 또는 既存의 租稅收入의 配分에 있어서 特定서비스나 特定地域에 대한 最小限의 投資財源을 確保하는 方面으로 여러 나라에서 널리 活用되고 있다.

目的課稅는 전통적으로 財政運營의 硬直性을 초래하여 租稅收入의 事業間의 적절한 配分을 방해한다는 점에서 바람직하지 않은 財政運營方法으로 認識되어 왔다. 그러나 다음 두 경우에 있어서의 目的課稅는 利益課稅에 接近한다는 점에서 理論的 支持를 얻고 있다.

첫째, 納稅額이 特定서비스의 受惠者에게 賦課되는 使用料와 유사한 역할을 하는 경우이다. 미국에 있어서 道路의 建設 및 維持를 目的으로 취발유稅를 賦課하는 것이 그 예라고 할 수 있는데 이 경우 目的課稅는 特定서비스의 費用을 使用料로 調達한다는 점에서 效率의이며 동시에 受惠받은 便益에 따라 費用을 分擔시킨다는 뜻에서 衡平에 符合한다는 것이다. 둘째, 特定租稅의 設置與否를 特定서비스에 대한 支出과 連結시켜 投票로써 결정하는 경우이다. 이 경우 目的課稅는 特定서비스에 대한 選好顯示를 誘導하는데 效果의이며 그럼으로써 보다 나은 財政支出을 가능하게 한다는 것이다⁷⁾.

2. 現行教育稅 時限附 廢止의 當爲性

教育稅의 時限滿了가 다가옴에 따라 요즘은 教育界를 중심으로 教育稅의 年限延長이 거듭 主張되고 있다⁸⁾. 그러나 이러한 主張은 教育稅의 臨時性 및 目的性에 대한 철저한 認識을 바탕으로 하고 있지 않다는 점에서 論理的 說得力 및 妥當性이 약하다고 할 수 있다. 흔히 教育稅年限延長의 주된 이유로 教育稅의 徵收規模가 작아 그 徵收效果가 未洽하다는 점이 指摘되고 있다. 실제로 1兆 5,000億원 정도의 教育稅 總徵收規模는 教育與件改善을 위한 財政所要에 비추어 크게 미흡한 것이 사실이다. 그러나 新稅의 賦課는 納稅者의 追加負擔을 前提로 한다는 점에서 그 規模決定에 있어서 財政所要側面뿐만 아니라 租稅負擔側面이 동시에 考慮되어야 하며, 실제로 教育稅 新設當時 이러한 兩側面이 고려되어 그 規模가 결정되

7) 目的課稅에 대한 보다 자세한 理論的 討議에 대해서는 Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave(1984) Richard M. Bird (1976) 참조.

8) 大韓教育聯合會(1984) 참조.

었다고 할 수 있다. 이렇게 볼 때 단지 教育稅의 徵收規模가 작다는 이유로 그 年限延長을 주장하는 것은 단순히 教育稅의 臨時性を 부인하는 것과 크게 다를 바 없다고 할 수 있을 것이다. 또한 教育稅年限延長의 또 다른 이유로 義務教育年限延長 등으로 앞으로 教育財政所要가 크게 擴大되리라는 점이 指摘되고 있는데, 이는 教育稅의 臨時性뿐 아니라 目的性까지도 도의시한 것이라 할 수 있다. 教育稅는 1982~86년의 5년 동안 學校施設擴充 및 敎員處遇改善을 目的으로 徵收하기로 한 時限附 臨時目的稅이다. 따라서 特別한 사유가 없는 한 그 時限대로 1987年 이후에는 廢止되는 것이 原則일 것이다.

또한 이러한 原則的인 論議를 떠나 前節의 目的課稅에 대한 理論的인 論議에 立脚하여 보더라도 現行教育稅의 恒久化 내지 長期化는 바람직한 政策方向이라고 할 수 없다. 目的課稅가 바람직한 財定運用方法이 될 수 있으려면 前述한 두 경우에서와 같이 利益課稅原則에 立脚하고 있어야 한다. 그러나 現行教育稅는 그 課稅對象에서 나타나는 바와 같이 利益課稅의 性格을 전혀 갖지 않고 있다. 따라서 現行教育稅는 目的課稅 一般의 경우와 마찬가지로 財政運用을 硬直化하여 資源配分을 歪曲시키는 問題點을 내포하고 있다고 할 수 있다.

3. 現行教育稅 年限延長의 不可避性

이상의 論議를 통해서 現行教育稅는 對國民公約履行의 原則的인 측면에서나 또는 目的課稅에 대한 財政理論的인 측면에서 時限附 廢止가 바람직함을 알 수 있다. 그러나 이와 같은 論理的인 歸結에도 불구하고 실제에 있어

서는 教育稅의 年限延長이 불가피한 것으로 判斷되는데 이는 教育稅運用에 있어서 教育稅의 臨時성에 대한 認識이 부족했던 데에 基因한다고 할 수 있다. 教育稅가 일단 時限附 臨時稅로 設置되었으면 그에 따라서 教育稅財源을 주로 臨時的 經費에만 投資하여야 하는 것이 原則이다. 그러나 教育稅의 徵收目的 設定 및 그 投資計劃樹立에 있어서 이러한 原則이 지켜지지 않았으며 그에 따라서 教育稅徵收 이후 오히려 經常的 經費가 크게 擴大되는 結果가 招來되었다. 따라서 앞으로 教育財政規模를 縮小調整하는 데에는 한계가 있을 것으로 판단되며 이런 점에서 볼 때 또다른 教育豫算確保策이 마련되지 않는 한 教育稅의 年限延長은 불가피할 것으로 생각된다.

물론 教育稅 時限滿了 이후의 教育豫算確保策으로는 教育稅의 年限延長 외에 租稅減免規制對象의 縮小調整을 통한 추가적인 稅收를 教育財源으로 活用하는 方案, 政府豫算編成에 있어서 教育投資優先順位를 提高시키는 方案, 教育公債를 發行하는 方案, 教育의 受益者라 할 수 있는 學父母와 企業의 教育費負擔을 增加시키는 方案, 地方政府의 教育財政負擔을 늘이는 方案 등을 고려해 볼 수 있을 것이다. 그러나 이러한 方案들은 이미 1980年代初 教育稅 新設過程에서 檢討된 바와 같이 現實的으로 施行되기 어려운 뿐 아니라 施行된다 하더라도 追加財源의 確保效果는 크지 않을 것이라는 점에서 現行教育稅의 年限延長이 가장 現實性 있는 方案이라고 판단된다. 예컨대 租稅減免規制對象의 縮小調整은 産業部門에 미치는 效果를 고려하여 漸進的으로 이루어져야 하므로 이로써 短期的인 稅收擴大效果를 期待하기 어려운 것이며, 政府豫算編成上 教育投

資優先順位の 提高 또는 他部門 財政의 어려움을 감안할 때 教育財源擴大方案으로 한계가 있을 것으로 판단된다. 教育公債의 發行은 年間 3,000億원의 必要財源規模에 비추어 國家財政의 健全성을 크게 해치는 결과를 가져올 것이며, 受益者負擔의 增大는 그렇지 않아도 높은 受益者의 教育費負擔을 더욱 加重시킨다는 점에서 問題가 있다고 생각된다. 끝으로 地方政府의 教育財政 負擔增加方案은 特別市·直轄市를 제외한 地方政府의 財政自立法가 극히 낮아 實效를 거두기 어려울 것으로 判斷된다⁹⁾.

이상에서 現行教育稅는 原則적인 측면에서나 理論적인 측면에서 그 時限대로 廢止되는 것이 바람직함에도 불구하고 그 運營上の 問題點으로 인하여 年限延長이 불가피함을 알 수 있었다. 따라서 앞으로 教育稅를 延長·徵收하는 경우에는 이러한 점에 留意하여 投資計劃樹立에 특별히 慎重을 기해야 할 것이다. 요컨대 教育稅의 臨時性에 立脚하여 交付金增額을 隨伴하지 않는 經常的 經費의 擴大는 加급적 抑制해야 하며 教育稅財源은 주로 學校施設擴充에 投資해야 할 것이다. 이러한 投資方向의 設定은 또한 1990年代 이후 初·中等 就學人口의 증가가 크게 緩和되리라는 展望에[비추어 初·中等 學校施設難 解消의 좋은 契機를 提供할 수 있다는 점에서도 바람직하다고 하겠다.

4. 地方教育目的稅 新設의 必要性

우리나라의 경우 地方教育財政交付金制度를

통해서 中央政府가 地方教育 關係經費 전체를 調整함으로써 原則적으로 地方의 독자적인 教育財源을 전혀 認定하지 않고 있다. 이러한 政策은 教育投資財源이 一部地域에 偏在되는 것을 막아 教育財政의 地域間 均衡化에는 寄與한 반면 다음과 같은 問題點을 내포하고 있다. 첫째, 教育投資水準을 全國적으로 획일화함으로써 地方教育財政의 效率性を 沮害한다. 初·中等 地方教育은 市·道 및 市·郡別로 供給되는 地方公共財이다. 따라서 地方教育財政運營의 效率化를 기하기 위해서는 地方教育의 投資水準이 地方自治團體別로 地域住民의 選好를 반영하여 선택적으로 결정될 수 있어야 할 것이다. 둘째로, 教育投資에 대한 地方의 責任意識을 制限함으로써 건전한 地方自治의 發展을 沮害한다. 地方의 獨自인 教育財源이 없는 상태에서는 地方教育投資水準과 住民의 教育費負擔의 連繫가 극히 稀薄하여 한편으로는 教育投資水準의 提高를 要求하면서 다른 한편으로는 教育費負擔輕減을 要求하는 矛盾을 나타낼 수 있다.

따라서 앞으로 地方自治가 實施됨과 더불어 地方獨自적으로 教育財源을 調達할 수 있도록 해야 할 것이며, 이를 위해서는 地方教育目的稅의 設置가 가장 바람직한 方法이 될 것으로 판단된다. 教育目的稅는 利益課稅에 接近시킬 경우 前述한 바와 같이 效率성과 衡平性を 동시에 살릴 수 있는 利點이 있다. 또한 地方教育目的稅의 新設은 우리나라 國民의 教育熱이 특히 높음을 감안할 때 장기적으로 教育財源擴大效果를 가져오리라는 점에서도 教育財政에 寄與하는 바 클 것으로 판단된다.

끝으로 地方教育目的稅의 新設方案과 관련하여 두 가지 事項을 指摘하면 다음과 같다.

9) 經濟企劃院(1980) 참조.

첫째, 課稅對象으로는 財産이 가장 適合할 것이다. 初·中等 地方教育에 대한 投資는 그 地域住民의 福祉를 增大시켜 그 地域 財産의 價値를 높인다고 할 수 있다. 이런 점에서 教育目的을 위한 財産課稅는 利益課稅의 性格을 갖는다고 할 수 있으며 따라서 前述한 目的課稅의 利點을 살릴 수 있다. 財産課稅는 또한 財産이 흔히 納稅能力의 척도로 받아들여지고 있다는 점에서 應能課稅의 性格도 갖는다고 할 수 있다.

둘째, 課稅規模는 新設初期 地方間 經濟力의 不均衡을 감안하여 상당히 낮은 범위내로 制限하되, 地方自治가 기틀을 確立해 감에 따라 점차 擴大시켜 나가야 할 것이다. 地域間 不均衡이 심한 지금과 같은 상황에서 地方의 獨自의인 教育財源을 급격히 擴大시키는 것은 基礎教育의 地域間 不均衡을 深化시킨다는 점에서 바람직하지 않다. 그러나 地方自治의 擴大實施와 더불어 教育에 대한 地域住民의 參與意識이 높아짐에 따라 地方 獨自財源의 重要性에 대한 認識이 크게 증대되리라는 점에 비추어 地方教育目的稅의 規模擴大는 불가피할 것으로 판단된다.

5. 結論 및 要約

本章에서는 우리나라에 있어서 教育目的稅의 向後發展方向을 제시하였다. 이를 要約하면 다음과 같다.

첫째, 現行教育稅는 對國民公約履行의 原則的인 측면에서나 目的課稅에 대한 財政理論的인 측면에서 時限대로 廢止되는 것이 바람직하다.

둘째, 그러나 이와 같은 現行教育稅의 時限附 廢止의 當爲性에도 불구하고 현실적으로는 教育稅의 年限延長이 不可避할 것으로 판단되는데 그 이유는 教育稅徵收 이후 經常的 經費가 크게 擴大됨에 따라 教育稅時限滿了 이후의 教育豫算 確保策이 마련되지 않으면 안되며 이를 위한 여러 方案中 現行 教育稅의 年限延長이 가장 現實性 있는 方案이기 때문이다.

셋째, 現在 地域間 不均衡의 最小化를 目的으로 地方의 獨自의인 教育財源을 전혀 認定하지 않고 있으나, 이는 地方教育財政의 效率性의 측면에서, 또한 건전한 地方自治의 發展의 측면에서 바람직하지 않다. 따라서 앞으로 地方自治가 실시됨과 더불어 地方獨自의인 教育財源擴張策으로서 地方教育目的稅를 設置·運營하도록 해야 할 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

經濟企劃院, 『教育稅新設과 教育財政의 擴充』, 1980. 11.
國保委 文公分科委員會, 『教育正常化 및 過熱 課外解消方案』(未出版刊行物), 1980. 7.

金明淑, 「教育財政의 現況 및 問題點과 政策方向」, 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發研究院, 1984.
大韓教育聯合會, 『教育稅運用의 評價 및 對策』,

1984. 12.

文教部, 『教育財政現況』, 各年度.

———, 『豫算概要』, 各年度.

———, 『地方教育財政交付金豫算書』, 各年度.

Bird, Richard M., *Charging for Public Ser-*

vices: A New Look at an Old Idea,
Canadian Tax Foundation 1976.

Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* 4th ed., New York: McGraw-Hill, 1984.