教育稅의 妥當性과 運用實績 評價

金 信 福
(서울大學校 行政大學院 敎授)

An Evaluation of the Current Education Tax System and Its Administrative Performance

Shin Bok Kim
Associate Professor, Graduate School of Public Administration
Seoul National University

The education tax in Korea was adopted in 1981 with the time limit of five years but in 1986 the government extended its validity five more years. This paper tried to evaluate its desirability of the current education tax system from socio- economic viewpoints and its performance in practice from administrative aspects. After introducing a brief summary of current situation in Korean educational finance and the relative role of the education tax, the paper developed a frame of reference composed of three categories with twelve criteria for evaluation. Based on the findings above, this paper recommended the fundamental changes in current items the rates of education tax and innovative improvement in its management system in order for the tax to perform its expected functions as an earmarking tax.

I. 序 論

敎育政策은 그 效果가 나타나도록까지 懷妊期間이 길고 周邊環境要因들과의 相互作用을 엄격히 통제하기가 거의 不可能하기 때문에 政策의 成果를 評價하기가 다른 어느 政策部門보다도 어렵다는 것이 通說이다. 그러나 政策執行의 合理性과 次期 政策 樹立의 妥當性을 높이기 위해서는 政策評價의 必要性이 절실하며 敎育稅 問題는 客觀的인 評價를 試圖해 볼 만한 對象이라 하겠다.

政府가 지금까지 취한 一聯의 敎育政策 中에서도 敎育稅 新設은 획기적인 措置로 認定되고 있다. 따라서 그 동안 政策形成 側面에서 敎育稅 新設이 있기까지의 過程에 대해서는 많은 硏究가 이루어졌다.[1] 그러나 政策의 內容과 그 執行結果에 對한 評價硏究는 거의 없는 實情이다. 원래 1986年까지 時限附 租稅로 採擇되어 이제 그 終了段階에 있는 만큼 그 妥

1) 대표적인 硏究로는 崔熙善, 「韓國의 敎育政策決定過程에 관한 硏究 : 槪念模型에 의한 敎育稅 新設過程 分析」, 서울大學校 大學院 敎育學博士 學位論文, 1983.

當性과 運營實積에 關한 事後的인 評價를 해 볼 만한 時點에 와 있을 뿐 아니라 敎育稅의 時限을 연장할 것이 거의 確實視되고 있는 만큼 그 成果를 中間點檢하여 改善方向을 提示한다는 實際的인 意義도 크다고 본다. 稅制의 內容에 관한 硏究는 財政學의 영역에서도 다룰 수 있겠지만 여기서는 社會的·行政的 側面을 包括하는 綜合的인 觀點에서 總括評價(summative evaluation)를 試圖하고자 한다.

硏究의 方法은 우선 理論的인 接近을 통해 評價의 準據를 設定하고, 各種 刊行物과 公文書 그리고 先行硏究의 結果들을 토대로 評價基準別로 檢討해 나가고자 한다.

II. 敎育稅의 比重과 性格 比較

1. 敎育財源 中 敎育稅의 位置

敎育活動을 遂行하는 데 所要되는 敎育財源의 確保 方式은 多樣하다. 一般的으로 敎育財源으로는 租稅, 授業料, 民間財團의 寄附, 公共財産의 處分, 學父母들의 後援, 自體事業의 利益金, 其他 手數料 等이 있다. 이들 敎育財源의 活用 方式은 時代的인 狀況, 地域的인 特性에 따라 달리 適用되어 왔다. 우리나라의 경우 現在 敎育財源의 主要 源泉은 租稅, 學生의 納入金, 學校財團의 收入, 其他로 區分해 볼 수 있다.

敎育財源의 가장 큰 歲入源은 租稅이다. 우리나라 政府의 全體 歲入은 內國稅, 關稅, 防衛稅, 敎育稅, 專賣益金, 稅外收入, 國債發行 等으로 構成된다. 이들 歲入源을 通해 들어온 歲入의 一部가 敎育費로 支出되는 것이다. 豫算 統一性의 原則에 따라 歲入은 綜合的으로 徵收되어 支出되지만 이들 가운데 敎育稅와 같은 目的稅의 경우는 정해진 目的을 爲해서만 支出되어야 한다는 制約이 따른다. 租稅를 源泉으로 하는 敎育財源으로는 敎育稅, 地方敎育財政交付金, 國庫補助金 等이 있는 바, 그 性格과 規模를 具體的으로 살펴 보면 다음과 같다.

地方敎育財政交付金은 中央政府가 地方敎育財源의 保障 및 均衡化를 目的으로 義務的으로 負擔하고 있는 法定財源으로 地方敎育財政의 核心을 이루고 있다. 同 交付金은 크게 普通交付金과 特別交付金의 두 種類로 區分된다. 普通交付金의 規模는 다음을 合算한 金額으로 規定되어 있다.

a) 義務敎育機關 敎員의 俸給 全額

b) 義務敎育機關 以外의 公立 各級學校 敎員 俸給의 半額(서울特別市의 경우는 除外)

c) 當該年度 內國稅 收入의 11.8%

d) 當該年度 敎育稅 收入

한편, 特別交付金의 規模는 종전에는 內國稅의 11.8%로 規定되어 있었으나, 1982年 地方敎育財政交付金法 改正時 國家豫算의 定하는 바에 따르도록 可變化되었다. 地方敎育財政交

〈表 1〉 地方教育財政交付金의 財源別 豫豫規模(1981~1986) (單位 : 億원, %)

年 度	內國稅	總交付金	普通交付金				特別交付金
			計	俸給交付金		經常交付金	
				小計	初等教員俸給	中等教員俸給	小 計	內國稅基準	教育稅	內國稅 및 教育稅 精算分	
1981	45,835	11,851	11,828	6,056	4,941	1,115	5,772	5,772(12.59)	—	—	23(0.05)
1982	52,247	13,307	13,279	6,802	5,516	1,286	8,856	6,477(12.41)	2,379	—	28(0.05)
1983	60,416	15,444	15,326	8,197	6,564	1,633	9,716	7,129(11.80)	2,587	—	118(0.20)
1984	64,546	16,305	16,305	8,689	6,992	1,697	10,464	7,616(11.80)	2,848	—	—
1985	73,657	21,239	21,239	9,310	7,448	1,863	11,930	8,692(11.80)	3,021	217	—
1986	81,341	23,365	23,365	10,138	8,000	2,138	13,227	9,598(11.80)	3,342	287	—

註 : ( )안의 數値는 內國稅에 대한 比率임.
資料 : 經濟企劃院, 『豫算槪要』, 各年度. 文敎部, 『豫算槪要』, 各年度.

付金의 財源別 構成을 보면, 1985年 豫算을 基準으로 交付金 總額 中 俸給交付金이 43.8%, 內國稅에 對한 法定交付金이 40.9%, 敎育稅가 14.2%이며 特別交付金은 전혀 計上되지 않고 있다. 다음으로 交付金의 推移를 보면 總體的인 規模가 '81年보다 敎育稅가 新設된 '82年에는 급격히 增加하였으며 특히 經常交付金만을 比較할 때 '81年에는 內國稅의 12.6%이던 것이 '82年에는 17.0%로 크게 증가하였다. 또한 '83年부터는 特別交付金의 法定交付率이 廢止되어 '84年부터 特別交付金이 中斷된 狀態로서 相對的으로 交付金 中에서 敎育稅가 차지하는 位置가 매우 重要하게 되었다.

우리나라에서 敎育稅는 '80年 7月 30日 斷行한 7·30敎育改革의 一環으로 敎員處遇改善과 學校施設擴充 等 敎育與件 改善을 目的으로 新設되어 '82年부터 徵收하고 있다.

敎育稅의 相對的인 徵收規模를 살펴 보기 위하여 政府豫算, 文敎豫算, 地方敎育財政交付金, 地方敎育財政交付金 經常交付金과 對比하여 보면 〈表 2〉와 같다.

敎育稅의 徵收 規模는 敎育稅를 除外한 政府豫算의 2.2~2.7%, 敎育稅를 除外한 文敎豫

〈表 2〉 政府豫算·文敎豫算·交付金에 대한 敎育稅의 比率 (單位 : 億원, %)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
敎 育 稅(A)	—	1,979	2,631	2,848	3,065	3,342
敎育稅를 除外한						
政府豫算(B)	79,078	90,758	101,580	106,819	113,468	129,578
文敎豫算(C)	14,646	16,787	19,162	19,905	21,858	24,337
地方敎育財政交付金(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	8,814	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

資料 : 文敎部, 『豫算槪要』, 各年度.

算의 11.8~14.3%, 教育稅를 除外한 地方教育財政交付金의 14.9~17.5%, 教育稅를 除外한 經常交付金의 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 立場이 反映되어, 그 收入 金額이 地方教育財政交付金 中 經常交付金에 追加되어 使用되도록 되어 있다.[2] 따라서 教育稅 徵收期間 동안 地方教育財政交付金 經常交付金의 規模는 地方教育財政交付金法에 規定된 內國稅 11.8% 外에 教育稅 收入이 포함된다.

國庫補助金은 地方教育財政交付金과 달리 特定 事業의 수행을 條件으로 交付되며, 따라서 그 使用에 대해서 事後的으로 엄격한 精算節次를 밟도록 되어 있다. 현재 私立學校法, 特殊教育振興法, 學術振興法 等에 의하여 多方面으로 教育에 對한 國庫補助의 法的 根據가 規定되어 있으나, 실제로 地方教育豫算上 國庫補助金은 극히 一部에 지나지 않는다. 특히 1985年 豫算의 경우 文教部 所管의 補助金은 전혀 計上되지 않았으며, 다만 體育部 所管의 補助金 7億 6,500萬원이 計上되었을 뿐이다.[3]

그외 地方教育自治團體의 歲入으로는 一般會計로부터 教育費 特別會計에 전입되는 一般會計轉入金 等이 있다. 그러나 그 比重은 市·道 및 市·郡 教育特別會計 歲入 總額의 각각 3.58%, 0.01%에 불과하며, 서울특별시와 부산직할시를 除外하면 그 規模는 극히 미미하다.[4]

다음으로 納入金에 關해서 살펴 보면, 우리나라의 경우 市·道 教育費 特別會計 歲入에 있어서 交付金 다음으로 높은 比重을 차지하는 것이 中·高等學生으로부터 徵收하는 入學金 및 授業料 收入이다. 無償義務教育은 國民學校 6年에 不過하며, 中學校 이상의 教育은 學生 納入金 收入에 크게 依存하고 있다. 公立學校의 納入金은 원칙적으로 市·道 教育委員會의 教育規則에 의해 地方自治團體別로 정하도록 되어 있으나, 현재 物價政策的 次元에서 納入金 引上率이 一律的으로 정해질뿐 아니라 納入金 水準도 級地別·系列別로 전국적으로 균일하게 策定되고 있다.

한편 入學金 및 授業料 外에 育成會費도 學生이 負擔하는 教育經費로서 教育財政에서 重要한 役割을 하고 있다. 育成會費는 學校級別로 전국적으로 균일하게 策定되는데, 中學校의 경우 授業料의 約 20~45%, 高等學校의 경우 授業料의 約 15~45%에 이르고 있다. 入學金 및 授業料가 市·道 教育委員會 特別會計의 歲入에 포함되어 各 教育委員會 單位로 共同管理되는 財源인 反面에, 育成會費는 育成會 會計의 歲入에 포함되어 個別 學校 單位로 自律的으로 使用하도록 되어 있다. 그러나 현실적으로 校費財源에 의한 基本 經費의 充當이 어려운 狀況에서 教育委員會가 育成會 財源에 간여함으로써 授業料와 育成會費의 區分은 그 意味를 잃고 있다.[5] 앞에서 열거한 財源 이외에 自體收入金 및 手數料, 그리고 私學의

2) 地方財政交付金法 第3條 第2項 第4號.
3) 文教部 教育財政課, 「1985年度 教育財政現況」, p. 96.
4) 上揭書, p. 100.

경우는 設立財團으로부터의 轉入金 等이 있으나 全體 教育財源 中에서의 比重은 微微한 狀態이다.

2. 教育稅의 相對的인 長·短點

目的稅로써 教育稅가, 教育財源으로서 餘他의 手段과 어떤 相對的인 長·短點을 지니고 있는지 살펴 보면 다음과 같다.

가. 一般租稅와 比較

目的稅로서 教育稅는 豫算統一性의 原則에 어긋나는 것이지만 教育財政 需要의 調達이라는 特定 目的을 위해 불가피하게 新設된 租稅이다. 教育稅 新設時 論議의 촛점이 되었던 것은 追加的 教育財源을 確保해야 할 必要性은 認定되지만 과연 새로운 稅目을 設置하는 것이 바람직한가 하는 問題였다.

一般歲入財源을 擴充하여 割愛받는 대신 教育目的稅를 設置한 경우의 長點은 무엇보다도 教育財源 確保가 保障된다는 點이다. 만약 教育稅 新設 대신 一般歲入財源을 活用하게 될 때는 그때 그때의 經濟與件에 따라 財政의 優先順位가 달라지게 되기 때문에 教育投資는 뒷전에 밀리기 쉽다. 教育投資는 本質的으로 그 效果가 즉시 나타나는 것이 아니며 投資懷妊期間이 길다.

특히 우리나라의 경우 60年代와 70年代 高度 經濟成長 政策이 最優先 順位로 推進됨에 따라 教育投資는 政策決定者들의 積極的인 關心과 支援을 받기가 어려웠다. 結果的으로 教育投資는 政策優先順位에서 소홀히 취급되어 教育與件의 惡化를 초래해 온 것이다. 그러나 教育目的稅로 確保되는 경우에는 全額 教育投資에 活用할 수가 있게 된다는 財源 確保上의 長點을 지닌다.

다른 하나의 長點은 租稅抵抗을 다소 완화할 수 있다는 事實이다. 이것은 特定目的에 活用된다는 目的稅 自體의 性格에 起因되는 것으로 目的稅가 直接 利益을 얻는 사람에게 賦課됨으로써 利益原則에 입각해 있을 때는 納稅者의 說得에 有利하다. 예컨대 自動車道路 利用者에게 自動車稅·揮發油稅 等을 부과하는 것처럼 直接 利益을 받는 사람에게는 目的稅를 賦課하고, 間接的으로 利益을 얻는 사람에게는 一般稅를 賦課함이 納稅者의 同意를 얻는 데 有利하다. 이것은 또한 利益原則에 依한 租稅負擔의 公平化에도 도움이 되며, 나아가서 資源配分을 效率的으로 하는 데 기여한다. 그러나 現行 教育稅는 利益原則에 立脚하여 賦課되지 않고 있으며 能力原則을 다소 考慮하고 있을 뿐이다.

目的稅는 또한 必要한 目的을 爲하여 新設이 불가피하다면 國民을 說得시키는 데 有效한 方法이 될 수 있다. 예컨데 防衛稅의 경우 國民의 安保意識을 바탕으로 거의 모든 사람들이 그 必要性을 깊이 認識하고 受諾하였기 때문에 별 異議없이 新設되었다. 教育稅도 防衛稅만큼 切迫하지는 않더라도 그 나름의 名分과 必要性을 지니고 있기 때문에 租稅抵抗을

5) 金明淑, "地方教育財政의 政策課題와 改善方向," 韓國開發研究院, 「國家豫算과 政策目標」, 1985, p. 304.

다소 완화할 수 있는 것이다.

反面에 一般租稅와 比較하여 指適할 수 있는 敎育稅의 短點은, 우선 財政의 硬直性이 초래된다는 점이다. 目的稅로 하지 않고 統合해서 運用하게 되면 융통성있는 歲出을 할 수 있으나 目的稅로서의 敎育稅는 그 性格上 他目的에의 轉用이 禁止되므로 豫算運營上의 伸縮性에 障碍가 된다. 公共財政의 一般的 見地에서 본다면 이와 같은 硬直性의 增加는 결코 바람직하지 않다는 것이 定說로 되어 있다.

다음으로 國民의 租稅負擔을 加重시킬 우려가 있다는 點이다. 敎育稅의 追加 負擔은 國民의 擔稅 規模를 크게 하여 稅 負擔을 加重시킬 우려가 있으므로 稅源과 稅率의 선택에 愼重을 기해야 한다. 一般稅의 稅率을 늘려 特定 目的에 使用한다 하더라도 國民의 租稅負擔率을 늘리게 되는 점은 동일하다. 그러나 目的稅는 一般稅에 追加해서 負擔시키는 경우가 大部分이므로 國民의 租稅負擔을 늘리는 結果를 초래한다. 더우기 우리나라에서는 敎育稅의 新設이 防衛稅에 이은 것으로 餘他의 目的稅, 例를 들면 環境稅, 社會保障稅, 地域開發稅 等을 繼續해서 등장시키는 구실이 되지 않을까 하는 우려를 자아내고 있다.

나. 學生 納入金과의 比較

敎育財源으로서 敎育稅는 學生 納入金과 比較할 때 所得階層 間에 差等을 두어 徵收할 수 있으므로 敎育費의 公平負擔을 實現할 수 있다는 長點이 있다. 學生의 納入金을 通한 敎育財源調達은 가장 오래되고 一貫된 方法 中의 하나이나, 受惠者의 學父母에게 經濟能力과 無關하게 一律的인 負擔을 준다. 따라서 低所得層의 相對的 敎育費 負擔을 加重시켜 가난한 사람들은 敎育서비스를 받지 못하는 경우도 생겨나게 된다. 反面에 能力原則에 立脚한 敎育稅의 賦課는 低所得層의 敎育費 負擔을 줄이고 高所得層의 負擔을 늘려 能力에 相應하는 公平負擔을 實現할 수 있는 것이다.

또한, 敎育稅를 通한 敎育財源 調達은 敎育計劃에 맞추어 全體的으로 均衡있는 敎育投資를 行할 수 있다는 長點이 있다. 學生의 納入金은 徵收된 學校나 敎育自治團體에 限定해서 使用되어야 受惠者 負擔 原則에 附合된다. 그러나 敎育稅를 通한 敎育財源 調達은 國家 全體的으로 市·道 間, 도시와 농촌 間에 計劃性 있는 敎育投資를 할 수 있어 均衡있는 敎育發展에 기여할 수 있게 한다.

反面에 學生의 納入金과 比較하여 敎育稅의 相對的인 短點으로 指適할 수 있는 것은 受惠者 負擔 原則을 정확히 實現하기 어렵다는 것이다. 敎育稅가 利益原則에 附合한다고 하더라도 負擔階層과 受惠階層을 一致시키기 어려울 뿐 아니라, 敎育稅는 租稅의 長點을 살려 低所得層과 高所得層의 負擔을 달리 하는 것이 보통인데 이 경우 能力原則에는 附合하지만 受惠者負擔原則에는 어긋나는 경우가 많은 것이다.

뿐만 아니라 敎育稅는 學生의 納入金에 比해 複雜한 徵稅 및 令達 節次를 거친다. 學生의 納入金은 該當 地域에서 쉽게 調達·配分될 수 있기 때문에 複雜한 節次가 必要없으나 租

稅는 豫算上의 事務 處理 節次와 規定에 따라야 한다.

III. 教育稅의 評價準據 設定

教育稅 稅制와 運營實績을 評價하기 위해서는 教育稅가 갖는 두 가지 側面, 즉 一般租稅로서의 側面과 目的稅로서의 側面을 함께 고려하여야 한다. 우선 一般的인 租稅의 評價基準을 設定함에 있어서는 여러 學者들에 의해 提示된 租稅原則들이 重要한 準據가 된다. 財政學 및 財務行政 分野에서 提示되어 온 代表的인 租稅原則들을 整理하여 보면 〈表 3〉과 같다.

이들 租稅原則의 特徵을 살펴 보면, Smith의 原則은 典型的인 古典原則이라 할 수 있고 Wagner의 경우에는 社會政策的 側面을 强調하는 原則들이 提示되고 있다. Neumark는 考慮해야 할 모든 原則을 抱括的으로 提示하고 있다는 點이 特徵이고, Musgrave는 租稅의 微視·巨視 機能을 包含하는 厚生經濟學的인 觀點에서 租稅原則들을 提示하고 있다. Due는 Smith나 Wagner의 理論을 포용하면서도 厚生經濟學的 接近을 통하여 經濟的 厚生의 極大化라는 觀點에서 세가지 原則으로 集約하고 있다.

한편 目的稅는 그 租稅 收入을 통해 達成하고자 하는 具體的인 目標를 가지고 있기 때문

〈表 3〉 租稅原則 比較

一般的 租稅原則					目的稅 原則
A. Smith	A. Wagner	F. Neumark	R. Musgrave	J. Due	
가) 평등성 나) 확실성 다) 납세의 편의 라) 경제성	가) 재정정책상의 원칙 ① 수입의 충분성 ② 과세의 신축성 나) 국민경제상의 원칙 ① 바른 세원의 선택 ② 조세 작용을 고려한 稅種의 선택 다) 公平의 원칙 ① 조세부담의 보편성 ② 과세의 평등성 라) 세무 행정상의 원칙 ① 과세의 명확성 ② 납세의 편의성 ③ 최소 징세비 원칙	가) 국고수입상·재정수입상의 원칙 나) 윤리적·사회정책적 원칙 다) 경제 정책적 원칙 라) 세법상·세부기술상의 원칙	가) 公平性 나) 효율적인 시장행동 침해금지 다) 비효율적인 시장행동 시정원칙 라) 경기 조정 기능원칙 마) 稅體系의 명확성 바) 징세비 최소의 원칙	가) 국민 경제상의 원칙 나) 公平의 원칙 다) 세무 행정상의 원칙	·목적외 사용금지 ·利益 과세원칙 ·歲入의 充分性 ·運用의 自律性

註 : 柳漢晟, 「財政學」(서울 : 博英社, 1986), pp. 388-397, 李弼佑, 「財政學 槪論」(서울 : 法文社, 1984), pp. 283-290, 車軾權, 「租稅槪論」(서울 : 博英社, 1984), pp. 42-51에서 再引用 要約한 것임.

에 獨立的으로 管理되고 支出됨으로서 運用의 自律性이 保障되어야 하며 歲入은 그 設置目的을 達成할 만큼 充分한 規模로 調達되어야 한다. 또한 目的稅는 一般的으로 受益 또는 受惠의 程度에 對應하여 課稅함으로서 負擔의 公平을 期하려 한다. 이러한 目的稅의 要件으로부터 抽出할 수 있는 準據들은 目的外 使用禁止, 運用의 自律性, 歲入의 充分性, 利益課稅 等으로 集約할 수 있을 것이다.

以上에서 살펴 본 諸 租稅原則을 給合하면서 目的稅로서의 要件을 包含시켜 敎育稅의 評價準據을 다음과 같이 設定하였다.

1. 稅制의 妥當性 評價基準

가. 經濟的 側面

經濟的 次元의 細部的인 評價基準으로는 다음 네 가지를 選定하였다.

(ㄱ) 歲入의 充分性

歲入의 充分性이 租稅原則으로 擧論된 것은 19C 末 Wagner에 와서 부터이다. 그 以後로 거의 모든 學者들에 依해서 重要한 租稅原則으로 提示되고 있다.[6]

目的稅에 있어서는 收入의 充分性이 특히 重要한 評價基準이 된다. 目的稅는 그 租稅收入을 통해 達成하려는 分明하고 具體的인 目標를 가지고 있기 때문이다.

歲入의 充分性은 目的稅가 目標로 내건 目的事業의 遂行에 必要한 費用을 該當 歲入으로 充分히 調達 可能하냐 여부를 必要費用과 歲入의 比較를 통해 評價할 수 있다. 이를 위해서는 目的이 具體的으로 明示되어야 하며, 이에 必要한 費用이 誇大 評價되지 않도록 正確하게 推定所要額이 計算되어야 한다.

(ㄴ) 稅源의 安定性

稅源의 安定性은 稅收가 年度에 따라 심한 變動이 없고 景氣感受性이 낮아야 함을 가리킨다. 그러나 여기서의 安定性은 固定性과는 다른 意味이며, 景氣의 好況·不況에 의하여 稅收의 增減이 激甚한 것은 目的稅로서 適合하지 않다는 것이지 自然增收 및 伸長可能性을 排除하는 것은 아니다.

敎育稅에 있어서는 특히 安定性이 要請되는 이유는 다음과 같다.

첫째, 다른 租稅와 比較하여 財政的 景氣政策, 財政政策 手段으로서의 意義보다는 財源의 確保, 財政收支의 均衡 즉 健全 財政의 立場이 보다 重要視된다.

둘째, 敎育財政의 歲出構造는 人件費와 義務的 經費가 차지하는 比率이 높기 때문에 歲出豫算의 彈力性이 작으며 經常支出은 節約할 수 있는 餘地가 限定되어 있어 財政이 항상 一定水準을 維持해야 할 必要性이 强하다.

(ㄷ) 國民經濟的 效果

租稅를 賦課하게 되면 國民의 可處分所得을 減少시켜 그만큼 購買力이 낮아지게 되는데,

6) 李弼佑, 「財政學槪論」(서울 : 法文社, 1984), p. 285.

教育稅 賦課의 경우도 例外는 아니다. 또한 租稅는 그대로 國庫에 머물러 있는 것이 아니라 國民經濟의 循環過程을 통해서 經費로 支出되거나 投資됨으로써 國民經濟에 有效需要로 나타난다. 따라서 租稅의 國民經濟에 對한 影響은 徵收와 支出의 두 가지 側面을 함께 考慮하여야 한다.

a. 消費에 미치는 效果

租稅의 賦課는 國民의 可處分所得의 減少를 通해 消費의 減少를 招來하게 되지만, 同一한 租稅라 하더라도 누가 負擔하게 되느냐, 또 租稅의 種類가 어떤 것이냐에 따라 租稅의 賦課로 인한 購買力의 減少 程度는 각각 다르다.

一般的으로 租稅가 累進的으로 賦課될 때는 逆進的인 것에 비하여 消費支出을 抑制하는 效果가 작다고 볼 수 있다. 高所得層은 低所得層에 比해 限界消費性向이 낮으므로, 租稅가 累進的일수록 限界消費性向이 낮은 高所得層의 負擔을 增大시키는 反面 限界消費性向이 높은 低所得層의 負擔을 輕減케 한다. 그러므로 累進的인 課稅일수록 租稅의 徵收로 인한 消費支出의 減少度는 낮아진다. 뿐만 아니라 累進的인 課稅는 限界貯蓄性向이 높은 所得을 吸收함으로써 限界消費性向을 높이는 作用을 가할 수 있게 되므로 상당한 정도 乘數의 크기를 提高하게 되는 바, 이는 擴張的 效果의 增大를 期할 수 있는 소지를 마련한다.

b. 貯蓄에 미치는 效果

租稅는 種類에 따라 負擔所得階層이 달라지기 때문에 貯蓄에 미치는 效果도 달라진다. 限界消費性向이 높은 低所得層에 보다 큰 負擔이 되는 租稅의 경우에는 消費支出이 줄어드는 效果가 클 것이나, 反對로 限界貯蓄性向이 높은 高所得層에 負擔되는 租稅의 경우에는 相對的으로 貯蓄의 減小效果가 클 것이다. 그러므로 逆進的인 租稅는 消費支出을 抑壓하는 效果가 큰 反面, 累進的인 租稅는 오히려 貯蓄을 沮止하는 效果를 가져 오는 것이다.

c. 投資에 미치는 效果

投資에 관한 理論은 구구하나, 一般的으로 投資는 그 投資에서 期待되는 豫想收益(利潤)率의 크기에 따라 그 規模가 決定된다고 보고 있다. 여러 要因이 複合的으로 作用하여 豫想收益率이 決定되는데, 租稅의 賦課는 豫想收益率을 低下시키는 效果를 가져오는 要因이다. 물론 이 경우에도 租稅의 種類에 따라 豫想收益率에 미치는 效果가 달라진다. 이를테면, 法人稅·事業所得稅는 企業의 納稅後 純所得을 減小시킴으로써 直接 豫想收益率의 減小를 가져오는 한편, 消費稅는 該當 商品의 價格을 引上시키게 되므로, 價格의 上昇은 보통 그 商品의 需要에 對한 展望을 흐리게 하여 마침내는 豫想收益率의 減小를 招來하게 된다. 消費稅의 이러한 影響은 間接的이라 하겠다.

(ㄹ) 租稅抵抗의 程度

租稅抵抗이란 租稅의 賦課에 對해서 國民들이 느끼는 心理的인 抵抗感을 말한다. 租稅負擔의 限界는 客觀的으로 볼 때 한 個人에게 있어서 所得水準에 달려 있다고 하겠다. 最低生

計費를 侵蝕했을 때 課稅는 經濟的 限界에 도달했다고 할 수 있다. 그러나 그와 같은 租稅負擔의 量的 側面은 事實上 租稅를 納付하는 行動 主體인 納稅者의 心理的인 意思決定과도 關聯되고 있다.

戰時에는 最低生計費 또는 適正生活水準을 蠶食하는 稅率까지도 甘受하려 한다. 그러나 平和時에는 그렇지 못하다. 그러므로 納稅主體의 經濟的 限界가 높더라도 納稅意志가 낮다면 租稅抵抗은 커질 수 밖에 없다. 그렇기 때문에 客觀的인 租稅負擔 能力과 關聯된 心理的인 租稅抵抗이 重要한 問題로 擡頭된다.

L. Beaulieu는 租稅負擔이 所得의 12~15%를 넘으면 租稅抵抗이 일어난다고 指適한 바 있으며, J. Popitz는 國民所得의 25%가 負擔의 限界點이라 指適한 바 있다. 그러나 最近 租稅負擔 限界는 50%까지도 無妨하다고 主張하는 學者도 있다.[7] 이러한 租稅負擔의 限界는 나라에 따라, 國民에 따라 다를 것으로 생각된다.

租稅의 種類에 따라서도 相對的인 抵抗이 다르다. 一般的으로 目的稅가 利益原則에 立脚해 있을 때 目的稅가 一般租稅에 比해 租稅抵抗 側面에서 優位에 설 수 있다. 왜냐하면 特定租稅를 特定目的에 連結시킴으로서 受惠者인 納稅者의 說得에 有利하기 때문이다. 또, 間接稅가 直接稅보다 租稅抵抗이란 側面에서 優位에 선다. 흔히 間接稅는 그 稅率이 縣隔하게 높지 않으면 納稅者에게 크게 意識되지 않는 租稅로 看做되고 있다.

나. 社會正義的 側面

租稅가 갖는 社會正義的 妥當性을 여러 觀點에서 考察할 수 있겠으나 여기서는 所得再分配 效果와 負擔의 公平性, 두 가지를 評價基準으로 選定하였다.

(ㄱ) 所得再分配 效果

租稅를 通한 所得再分配 效果는 累進·差別에 의한 調整 程度가 크면 클수록, 公共支出의 所得移轉的 效果가 크면 클수록, 그 程度가 커진다고 할 수 있다. 一般的으로 말해서 累進稅率, 差別課稅, 免稅點, 控除 等이 適用되고 있는 所得稅와 相續稅는 所得再分配 效果가 크며 一般大衆의 生活必須品에 賦課되는 消費稅는 再分配效果가 작기 때문에 租稅 構造 및 體制가 直接稅 中心의 것일수록 再分配效果가 크며 間接稅 中心의 것일수록 再分配效果가 작다고 할 수 있다.

(ㄴ) 負擔의 公平性

租稅原則의 가장 根本的인 基準은 租稅負擔의 公平原則(equity principle)이라 하겠다. 그러나 이 公平原則의 解釋에 對해서는 意見이 多樣하다. 一般的으로 租稅負擔의 公平原則에는 利益原則과 能力原則의 서로 다른 두 가지 接近 方法이 있다.[8]

利益原則(benefit principle)이란 政府가 提供하는 公共서비스에서 얻는 利益에 對한 對價

7) 李弼佑, 上揭書, p. 354에서 再引用.

8) 金東建, 「現代財政學 : 公共經濟의 理論과 政策」(서울 : 博英社, 1984), pp. 221-222.

로서, 國民은 各者가 향유하는 서비스에 比例하여 稅金을 支拂할 때 公平한 租稅體系를 가지게 된다는 것이다. 따라서 이 原則下에서의 租稅額은 公共支出의 構造가 어떻게 構成되어 있는가에 따라 크게 좌우된다. 그러므로 利益原則의 基準은 租稅 側面만을 考慮하고 있다기 보다는 租稅·支出의 兩面을 同時에 考慮하고 있는 原則이라 하겠다. 이에 反하여, 能力原則(ability principle)이란 各 納稅者의 支拂能力에 따라서 租稅가 決定되어야 한다는 것이다. 能力原則은 政府의 支出 側面에 對해서는 별로 考慮하지 않고 租稅收入의 側面만을 考慮하는 觀點으로, 주어진 必要租稅額을 確保하기 위하여 어떤 原則下에 稅金을 徵收하는 것이 가장 公平한가를 論하고 있다. 結局 能力에 比例해서 租稅를 支拂하도록 하는 것이 가장 公平하다는 것이 이 原則의 骨格이다.

이러한 두 가지 公平原則을 實際 適用하는 데는 많은 技術的인 어려움이 있다. 利益原則의 경우에는 納稅者가 享有하는 公共서비스의 利益의 크기를 어떻게 알 수 있느냐의 問題가 있고, 能力原則에 있어서도 무엇을 基準으로 納稅者의 支拂能力을 正確히 測定할 수 있느냐의 問題가 發生한다. 그러나 稅源과 稅率에 따라 公平負擔의 程度가 다른 것은 分明한 만큼 槪括的으로라도 그것을 評價하는 努力은 있어야 할 것이다.

2. 運用實積의 評價 基準

가. 徵收 側面

敎育稅의 實際運用은 徵收와 使用의 두 側面으로 區分할 수 있는데, 우선 敎育稅의 徵收成果를 評價하는 基準으로서는 徵收實積과 徵收의 經濟性 問題에 焦點을 두고자 한다.

(ㄱ) 徵收實積

이 基準은 歲入의 充分性 評價와 多少 重複될 지 모르지만, 敎育稅를 新設하면서 追加로 確保하고자 한 徵收目標와 對比하여 實際 徵收實積을 評價하려는 것이다. 設定된 徵收規模가 妥當한지는 歲入의 充分性 部分에서 評價되며 여기서는 目標와 實積과의 比較에 局限하여 敎育稅 運營의 直接的인 産出을 評價하는 데 그친다.

(ㄴ) 徵稅의 經濟性

徵稅에 所要되는 經費는 결국 國民에게 歸着되는 負擔이므로, 租稅의 賦課 및 徵收는 最小의 費用으로 이루어져야 한다. 이런 意味에서 徵稅의 經濟性이란 最小의 費用으로 最大의 效果를 거두어야 한다는 能率性(economic efficiency)을 뜻한다고 하겠다.

높은 稅率로 租稅를 賦課하는 것은 徵稅費를 늘리지 않고 稅收를 늘리는 한 가지 방편이며, 直接稅보다는 間接稅를 賦課하는 것도 徵稅費를 적게 들이는 방편이다. 그렇다고 無酌定 稅率을 높인다거나 間接稅 爲主의 徵稅方法을 容認할 수는 없다. 公平課稅를 實現하기 위해서는 徵稅費가 다소 늘어나더라도 複雜한 租稅構造를 擇하는 것이 不可避할 지 모른다. 그렇기 때문에 적절한 徵稅技術과 行政節次로 效率的인 稅務行政을 遂行할 것이 要請되는 것이다.

나. 使用側面

徵收된 敎育稅의 使用에 있어서는 원래의 設置目的에 附合되도록 支出되어야 하며 目的稅의 特殊性을 살릴 수 있도록 獨自的으로 運營하여 所期의 成果를 거두어야 한다. 따라서 다음의 세 가지 評價基準을 設定하였다.

a. 支出의 合目的性

이는 敎育稅 名目으로 徵收된 稅收가 徵稅의 目的대로 使用되었는지 여부를 評價하는 데 目的이 있으며 여기서 重要視되는 準據는 目的外使用 禁止原則이 될 것이다.

目的稅는 租稅를 賦課하는 뚜렷한 目的이 提示되는 것이 一般的이며 敎育稅의 경우도 마찬가지이다. 따라서 徵收된 敎育稅 財源이 원래 意圖했던 目的에 충실히 支出되었는지를 點檢해 보는 것은 評價에 있어 必須的으로 다루어야 할 側面이라 하겠다.

b. 運用의 獨自性

租稅行政上 運用의 獨自性은 目的稅로서의 特徵에 비추어 重要한 要件으로써, 租稅運用 및 支出의 獨自性이 保障되고 있는가를 評價하려는 것이다. 환언하면 그 目的稅가 別途의 財源으로 獨立的으로 運用되거나, 支出이 別途의 計定으로 運用되었을 때 運營의 獨自性은 은 保障되었다고 볼 수 있는 것이다. 敎育稅는 典型的인 目的稅의 一種이므로 運用의 獨自性이 確保되어야 함은 再論의 여지가 없다.

c. 支出의 效果性

效果性(effectiveness)이란 槪念은 論者에 따라 그 定義가 多樣하나 一般的으로 目標의 達成度(degree of goal achievement)를 意味한다.

〈表 4〉 敎育稅 評價 準據

		評 價 基 準	分析의 焦點
稅制의 妥當性	經濟的 側面	稅入의 充分性	敎育稅 目的事業에 必要한 推定財源 規模에 비추어 目標 徵收額은 充分한가?
		稅源의 安定性	稅源과 稅率의 選擇이 景氣感受性이 낮은 것을 택하고 있는가?
		國民經濟的 效果	敎育稅의 賦課가 消費, 貯蓄, 投資에 미치는 영향은 어떠한가?
		租稅 抵抗의 程度	敎育稅가 目的稅로서 그리고 稅源과 稅率面에서 다른 租稅와 比較하여 租稅 抵抗의 程度가 어떠한가?
	社會的 正義側面	所得 再分配 效果	敎育稅의 課稅 方法에 따른 所得 再分配 效果는 어떠한가?
		負擔의 公平性	敎育稅는 利益原則과 能力原則에 비추어, 어떤 原理로 어느 정도 公平한 負擔을 고려하고 있는가?
運用實績	徵收側面	徵收 實績	徵收 計劃 目標에 比해 實積은 어떠한가?
		徵稅의 經濟性	目的稅를 徵收하는 데 徵稅費는 얼마나 들었나?
	使用側面	使用의 合目的性	敎育投資 以外의 事業目的에 敎育稅 收入이 轉用되지는 않았나?
		運用의 獨自性	他 財源으로부터 分離 運營되었나? 支出에 獨自性이 認定되었나?
		支出의 效果性	敎育稅 設置 目標의 達成 程度는 어떠한가?

教育稅는 教育與件의 改善이라는 目的이 있는 만큼 徵收된 教育稅를 財源으로 한 豫算支出을 通해 원래의 目標를 얼마 만큼 達成했는지가 評價되어야 할 것이다. 이러한 目標達成度의 評價結果는 教育稅 制度의 成敗에 對한 가장 重要한 總括的 評價가 될 것이며 時限附인 教育稅의 경우에는 延長의 必要性 여부를 決定짓는 基礎를 提供할 것이다.

IV. 現行 教育稅 制度 및 運用實績 評價

1. 經濟的 側面

가. 歲入의 充分性

教育稅 新設 當時의 背景을 살펴 보면 우리 教育은 質 向上을 爲한 投資는 且置하고 우선 當面하고 있는 課題로서 過密 學級 解消, 私學의 財政難 緩和를 위한 支援, 教員 處遇 改善 等에만 해도 莫大한 財政 所要를 안고 있는 實情이었다. 그러나 當時 政府 全體豫算의 18.1%에 불과한 文教豫算, 특히 微微한 教育施設 投資가 持續될 경우에는 教育與件의 惡化는 갈수록 더욱 심각해질 展望이었으므로 目的稅를 新設하여 確保되는 財源을 全額 教育施設 擴張에 投資해야 한다는 輿論이 强하게 擡頭되었다.

특히 1980年 7月 30日 國保委에서 過熱課外 解消 等 教育改革 措置를 取한 以後, 財務部는 教育稅 新設의 可能性 및 課稅方法 等을 면밀하게 檢討하기 시작하였으며 現行 稅制에 依한 旣存 豫算 범위 안에서 教育投資를 最大限 支援한 뒤에 그래도 不足한 部分에 對해서는 教育稅를 新設해야 한다는 結論에 到達하였다.

教育稅 新設에 따른 歲入의 充分性 여부를 評價하기 위해서 우선 文教部의 年次別投資計劃에 나타난 所要財源推定規模를 살펴 보면 推定 總財政所要規模 5兆 1百 1億원 中 現行 豫算上 支緩 可能한 額數는 2兆 8千 1億원밖에 안 되기 때문에 나머지 2兆 2千 1百億원은 教育稅로 充當할 수 밖에 없다는 結論이었다. 1980年 7月 30日 教育改革措置 發表 當時 教育財源의 充分한 調達을 위하여 國保委가 提案한 教育稅의 徵收 規模는 當時 文教豫算(1980年, 1兆 1,509億원)의 거의 절반에 가까운 額數로서,[9] 納稅者에게 너무 過重한 負擔을 줄

〈表 5〉 文教部의 所要財源 推定總括

事業名	區 分	'81	5次 5個年 計劃					計	財源別	
			'82	'83	'84	'85	'86		基本事業	教育稅
合 計	所要額	2,864	7,329	7,928	9,745	11,671	13,428	50,101	28,001	22,100
	人件費	878	1,393	2,316	3,393	3,722	4,512	15,336	7,317	8,019
	運營費	17	58	104	152	421	887	1,622	244	1,378
	施設費	1,969	5,878	5,508	6,200	7,528	8,029	33,143	20,440	12,703

〈資料〉 文教部, 教育財政確保方案(第5次 經濟社會發展 5個年 計劃), 1981.

9) 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, p.21.

것이라는 點이 考慮되어 그 후 審議過程에서 年間 平均 約 3,000億원 規模로 縮少되었다. 이것만 보아도 最初의 教育財政 所要 推定額에 비추어 教育稅의 徵收 規模는 아주 未洽했다고 할 수 있다. 더우기 實際로 教育稅가 徵收된 지난 5個年 동안 稅收確保 實積을 살펴보면 大幅 縮少 調整된 徵收 計劃 目標에도 未達한 것으로 나타나고 있다.

한편 教育稅가 新設된 以後 俸給 交付金, 特別 交付金, 本部 事業費를 합친 豫算規模의 變化 推移를 살펴 보면, 1981年 以後 꾸준히 增加하였으나 그 增加 速度가 內國稅 增加 速度에는 못 미치고 있음을 알 수 있다. 이는 무엇보다도 教育稅 徵收와 더불어 地方教育 支援을 目的으로 종래 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 充當된 데 起因된 것으로, 結論的으로 教育稅 以外의 地方教育支援 豫算이 內國稅 收入에 比해 相對的으로 減少하였음을 말해 주는 것이다.

結局 教育稅 新設 後에 大幅的으로 增大가 期待되었던 文教豫算은 教育稅로부터 確保된 財源을 追加財源으로 計上하지 않고 普通交付金에 包含시켜 計上하였으며, 特別交付金의 法定交付率을 廢止하여 國家豫算 事情에 따라 定하도록 함으로써 教育稅를 除外한 文教豫算은 實質的으로 減少된 것으로 나타나고 있는 것이다. 政府豫算의 18.6%가 文教豫算으로 確保되었던 1981年을 基準으로 하여 이 程度의 比率을 維持하는 것으로 計算하면 1982年~1984年의 3年 동안에 文教豫算은 1,245億원이나 損失을 본 셈이다. 過去 10年 동안 政府豫算 中 文教豫算이 차지하는 比率이 繼續的으로 增加하여 왔다는 趨勢를 勘案한다면 文教豫算의 損失 規模는 莫大한 듯하다.[10]

以上의 論議를 통해서 教育稅 賦課로 因한 稅入이 當初 投資計劃데로 充分히 計上되지 못했을 뿐 아니라 實際 徵收實積은 縮小 調整된 徵收計劃目標에도 未達되고 있으며, 教育稅徵收額만큼 追加財源으로 確保되지 못함으로써 過去의 自然增加 趨勢를 勘案한다면 教育財政의 實質的인 減縮을 가져왔다고 할 수 있다. 結局 教育稅의 新設로도 그 充分性은 保障되지 못했다고 評價된다.

나. 稅源의 安定性

원래 國會에 上程된 政府의 教育稅 試案에서는 財產稅에 對한 附加課稅(6大 都市에 限함)가 包含되어 있었으나 國會審議過程에서 財產稅 負擔의 급격한 增加를 憂慮하여 削除하였으며 이를 대신하여 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 對한 課稅가 追加로 包含되었다. 結局 現行 教育稅의 稅源은 그 自體의 妥當性보다는 實現可能性 側面에서 選擇된 것으로 보여진다. 租稅를 安定性 中心으로 選擇한다면 國稅로서의 所得稅, 法人稅, 附加價値稅 等이나 地方稅로서의 財產稅 等이 보다 바람직한 稅源이었을 것이다. 現行 教育稅는 所得이나 財產을 財源으로 하는 方案이 採擇되지 않음으로써 財源의

10) 尹正一, "教育稅運用의 評價," 大韓教育聯合會, 「教育稅 運用의 評價 및 對策」(政策資料 第34輯, 1984.12), p.20.

〈表 6〉 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	100分 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)	100分 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)	100分 10
4	金融·保險業者의 收益金額	14分 5

安定的인 確保를 어렵게 하고 있는데다 教育稅 賦課對象이 되는 稅源別로 살펴 보더라도 安定性이 대체로 낮은 편이다.

먼저 利子·配當所得의 경우, 分離課稅 利子·配當所得 金額에 賦課된다. 이들 利子·配當所得은 景氣의 浮沈에 敏感하게 反應하는 課稅對象이므로 稅收의 安定性 確保가 어렵다고 하겠다. 徵收確保實績을 年度別로 比較해 보더라도 82年에 797億원을 徵收할 計劃이었으나 實際徵收額은 622億원에 그치고 있고, 83年에는 徵收計劃이 830億원에 實績이 654億원, 84年에는 計劃 880億원에 徵收 926億원으로 46億원이 超過되었고, 85年에는 計劃 960億원에 1,147億원으로 187億이나 超過되고 있다.[11] 이러한 事實은 利子·配當所得에 對한 教育稅徵收가 그해의 景氣에 따라 變動이 심하다는 事實을 反映한다.

다음으로 酒稅의 경우, 課稅標準은 酒稅法에 依하여 納付하여야 할 酒稅額이며 加算稅額은 除外되고 있는데 間接稅 形式을 취하고 있기 때문에 比較的 安定的인 편이다. 그러나 自家運轉이 大衆化되고 健康에 對한 關心이 높아짐에 따라 酒類消費가 줄어들 수 있기 때문에 安定的인 稅源이 못된다고도 할 수 있다.

煙草販賣收入의 경우, 담배에 대한 教育稅의 課稅標準은 製造담배의 賣渡價格인데, 專賣廳長이 小賣人에게 賣渡하는 價格을 말한다. 이에 대한 稅源의 安定性은 斷定的으로 評價하기 어렵지만, 生活必須品이 아닌 嗜好品이므로 販賣規模에 安定性이 낮은 편이다. 다음으로는 國民所得이 늘어나면서 國民들의 健康에 對한 關心이 높아져 喫煙人口가 줄어 드는 趨勢를 勘案하면 이 項目의 稅收入은 長期的으로 줄어들 것이 豫想된다.

마지막으로 金融·保險業에 대한 課稅標準은 金融·保險業者의 收益金額이기 때문에 景氣의 影響을 많이 받는 稅源이라 하겠다. 금융·보험 項目의 稅收는 年度에 따라 徵收計劃 目標에 크게 未達하고 있다.

稅源의 安定性만을 따진다면 景氣의 好·不況에 敏感하지 않은 稅源을 擇해야 한다. 그러나 現行 教育稅 徵收實績은 不況이었던 82年과 景氣回復 局面에 있었던 83年 사이에 커다란 差異를 보이고 있을 뿐 아니라 대체로 景氣의 浮沈에 影響을 받기 쉽고 所得水準이 높아져 갈수록 稅收의 減小가 豫想되는 것들로 構成되어 있다.

11) 文教部 教育財政課, 前揭書, p. 135.

다. 國民經濟的 效果

敎育稅의 賦課로 國民經濟에 미친 效果를 正確하게 測定한다는 것은 어려운 일이다. 따라서 租稅가 國民經濟에 미치는 一般的인 影響을 準據로 삼아 敎育稅의 國民經濟的 效果를 考察해 보기로 한다.

(ㄱ) 消費에 미치는 效果

어떤 種類의 租稅이든 國民의 可處分所得을 減小시켜 消費의 減小를 招來할 可能性이 크다는 事實을 勘案할 때 敎育稅가 消費에 미친 影響도 비슷할 것이라고 類推할 수 있다. 그러나 稅源과 稅率 賦課方式에 따라 購買力의 減縮度가 다르므로 具體的으로 檢討해 볼 必要가 있다.

現行 敎育稅는 課稅對象에 比例稅率을 適用하고 있는데, 配當所得이나 保險·金融業에 對한 敎育稅 賦課는 기업가들로 하여금 投資財源의 確保를 위해 努力하기 보다는 방만한 運營으로 內部經費支出을 촉진시켰을 可能性이 크다. 즉, 다른 誘因裝置가 없는 한, 어느 정도의 配當과 利益이 確保된 후에는 稅負擔이 따르는 資本蓄積을 기피하고 稅額算定에서 除外되는 會社 經費로의 支出을 選好했을 것이다. 한편 酒稅는 價格 上昇과 需要 減少를 招來하여 高級 술 消費를 抑制하는 方向으로 影響을 미쳤을 것이라 생각된다. 담배도 消費財이나 담배賣渡價格에 對한 敎育稅 課稅로 담배값이 그만큼 引上되지는 않았으므로 담배 消費를 減少시키지는 않았을 것이다.

(ㄴ) 貯蓄에 미치는 效果

새로운 稅金의 賦課가 國民의 貯蓄에 미치는 效果는 一般的으로 (稅額×限界貯蓄性向)만큼 貯蓄을 減少시키는 結果를 가져온다고 보아야 할 것이며 敎育稅의 경우도 마찬가지다. 특히 利子所得 및 配當所得에 賦課된 敎育稅 項目과 金融·保險業者의 收益에 對해서 賦課된 項目은 貯蓄을 減少시키는 效果가 더 클 것으로 判斷된다. 왜냐하면 그러한 所得은 대체로 限界貯蓄性向이 높은 高所得層에게 賦課되기 때문이다. 그러나 一律的으로 그렇게 斷定짓기는 어려우며, 每 期間의 果實所得에 關心을 두는 사람들은 課稅分을 보충하기 위해 오히려 貯蓄을 增大시켰을 수도 있다. 한편 利子所得 및 配當所得, 保險·金融業者에 對한 敎育稅 賦課는 金融資產의 活用에 가장 關心이 높은 階層의 所得을 吸收하는 項目이므로, 收益性이 나은 部門으로 金融資產의 이동을 유발시켜 課稅對象業種에의 貯蓄과 投資를 減少시키는 結果를 가져 왔을 것으로 추측할 수 있다.

(ㄷ) 投資에 미치는 效果

現行 敎育稅의 利子·配當에 對한 課稅는 課稅對象業種의 豫想收益率 低下를 招來하여 直接 投資에 影響을 미친다고 할 수 있으나, 消費稅의 性格을 띠는 酒稅의 경우 間接的으로 影響을 미친다고 하겠다. 즉, 酒類에 對한 課稅分만큼 판매상들의 판매價格 引上 試圖로 一定幅의 價格上昇과 需要 減少가 이루어져 收益率이 낮아지므로 결국 當初 豫定보다 投資

가 감소되었을 것이다. 그러나, 會社에서 經營合理化를 통해 課稅分을 相殺시키는 경우에는 이런 效果가 나타나지 않는다.

라. 租稅抵抗의 程度

國民의 租稅抵抗 心理가 强하기 때문에 特定한 目的, 이를테면 國防, 敎育 等을 위하여 目的稅를 徵收한다면 國民의 同意를 얻기가 손쉽고 租稅抵抗의 心理를 誘發하지 않고서도 增稅效果를 가져올 수 있는 것으로 알려져 있으나 重稅를 좋아 하거나 增稅를 환영하는 사람은 거의 없을 것이다. 꼭 必要한 目的을 위하여 增稅가 不可避할 때 國民을 납득시키기 위하여 目的稅가 有效한 方法이 될 수 있다. 우리나라의 경우 防衛稅의 當爲性은 거의 모든 國民이 이를 깊이 認識하고 受諾하였기에 別 異議없이 新設되었다. 그것은 國民의 增稅 負擔을 前提로 한 것이었음에도 不拘하고 새로운 稅源을 確保하는 데 實效를 거두어 왔다. 旣存의 租稅體系를 벗어나서 새로운 財源을 마련하는 데 있어서 좋은 政策 手段을 마련한 셈이다.

敎育稅의 경우 國民들이 防衛稅와 같이 切迫한 必要性을 느낄 지는 疑問의 여지가 있다. 우리나라 國民들의 敎育熱은 매우 높은 편이며 敎育與件이 改善되어야 한다는 點에 대해서도 대체로 意見을 같이 하고 있다. 그러나 自己 子女를 爲한 直接的인 敎育費 支出은 아까워하지 않지만 不特定 多數를 위한 敎育費 支出은 別로 달가워 하지 않는다. 政府 當局者들도 敎育效果는 그 懷姙期間이 길기 때문에 一般的인 敎育 與件의 改善을 위한 投資는 기피하려는 性向이 있다. 그러나 콩나물 시루 敎室로 일컬어지듯이 우리의 敎育施策과 與件은 극히 劣惡한 狀態에 있고, 敎育 處遇가 未洽하여 優秀한 人材들이 敎職을 忌避하는 現實임을 勘案할 때 敎育 財源의 安定的 確保가 절실히 要望된다는 點에 對해서는 大部分의 國民들이 共感하고 있는 것 같다. 따라서 敎育稅 역시 防衛稅의 名分에는 미치지 못하더라도 큰 抵抗은 없었다고 할 수 있을 것이다. 물론 敎育稅 新設當時 紛紛한 贊反論爭에서 나타난 바와 같이 어느 程度의 租稅抵抗은 있었지만 現行 敎育稅를 新設하기로 決定되었던 것은 다른 租稅에 比해 國民的 輿論이 肯定的이었고 따라서 新設目的稅로서는 租稅抵抗이 弱한 편이었음을 反映한다.

現行 敎育稅의 稅源에 따른 租稅抵抗의 程度를 살펴 보면, 利子·配當所得 및 金融·保險業에 對한 課稅는 所得에 對한 課稅라 하더라도 累進的이 아니라 比例稅率이므로 租稅抵抗이 낮은 편이었고, 酒類나 燃草販賣에 對한 課稅는 間接稅의 形態로 賦課되어 租稅抵抗이 比較的 낮다고 하겠다. 더구나 이들 課稅對象이 附加價値稅 導入 당시 除外된 稅目에 對한 것이어서 國民 大多數의 租稅抵抗은 어떤 다른 租稅에 比較하여 보더라도 낮았다고 하겠다.

2. 社會正義的 側面

가. 所得再分配 效果

現行 敎育稅法案 提案說明에서 提示된 바에 의하면 敎育稅 新設에 따른 稅 負擔感을 緩和할 수 있도록 稅源을 所得·財産·消費 等에 分散시키고, 能力負擔 原則을 살려 低所得

層의 追加 負擔을 될수록 避하며 財產과 어느 程度의 所得이 있는 사람에게 賦課하여 租稅의 所得再分配 機能을 補完함으로써, 現行 稅制를 補完하고 相互調和를 期하는 한편 生產·投資 等 經濟活動에 미치는 影響을 極小化하려 하였다고 한다.[12]

累進·差別課稅에 依한 濾過度가 크고 經費支出의 移轉的 效果가 클수록 所得再分配效果가 더 커지며, 反面에 一般 大衆에 賦課되는 消費稅는 再分配效果가 거의 없다고 하겠다. 이러한 原理를 바탕으로 各 稅源別로 所得再分配效果를 考察하기로 한다.

利子·配當의 경우 個人이 받는 社債利子, 紙上配當, 上場法人의 大株主配當, 非上場法人의 配當 等과 法人이 받는 利子·配當 等은 綜合所得으로 課稅되거나 各 事業年度 所得으로 綜合課稅되기 때문에 敎育稅의 課稅對象에서 除外하고 있다. 그러나 所得稅法에 規定된 分離課稅 利子所得 및 分離課稅 配當所得은 敎育稅 賦課對象이므로 그 課稅對象者들이 金融資產을 所有한 比較的 富裕階層이라는 點에서 所得再分配效果가 있었을 것으로 생각된다. 그러나, 累進率이 아니고 比例稅率이 適用되고 있으므로 所得再分配效果는 相對的으로 작았을 것이다.

술과 담배에 對해서는 間接稅 形態로 賦課되므로 오히려 逆進的 性格을 띠어 所得再分配效果가 작다. 그러나 술의 경우 濁酒, 藥酒, 燒酒와 담배의 경우 賣渡價格이 280원 미만인 製造 담배 等 主로 一般庶民이 즐기는 品目은 課稅對象에서 除外하고 있어 逆進的 效果를 緩和시키고 있다.

나. 負擔의 公平

租稅의 負擔能力을 客觀的으로 評價할 수 있는 具體的인 基準을 提示하기는 어렵다. 그러나 公平한 租稅가 되기 위해서 考慮되어야 할 原則은 提示되고 있다. 그것이 바로 能力原則과 利益原則이다.

現行 敎育稅는 利益原則에 입각해 있지 않고, 能力原則에도 充實하지는 않다. 즉 利子·配當所得 및 金融·保險業者의 收益에 對해서 累進稅率이 아닌 比例稅率을 適用하고 있어 能力原則을 그대로 따른다고 할 수 없으며, 利子·配當 所得, 金融·保險業者의 收入, 酒類·煙草 販賣收入 等 課稅對象이 敎育으로 直接 利益을 얻는 사람에 該當된다고 할 수 없기 때문에 利益原則에도 立脚해 있지는 않다. 다만 高級 酒類에 賦課함으로써 低所得層에 對한 課稅를 避하고 있을 뿐이다.

當初案에 의하면 敎育稅는 國稅인 敎育稅와 地方稅인 地方敎育稅의 2種으로 하여 國稅인 敎育稅는 分離課稅되는 利子·配當 所得과 酒類 및 담배에 賦課하고 地方敎育稅는 敎育改善事業의 投資需要가 集中되어 있는 6大 都市에 限하여 財產稅를 賦課하여 그 地域의 敎育投資 財源으로 活用하도록 하였으나 國會의 審議 過程에서 地方敎育稅 新設 案은 採擇되지 않고 그 代身 金融·保險業의 收益에 對한 課稅 方案이 採擇되었다. 當初 案에서 처럼 財產稅賦課 形態였더라면 負擔의 衡平을 期하는 데 도움이 되었을 것으로 생각된다.

---

12) 1981年 10月 30日 國會財務委員會에서 행한 財務部長官의 敎育稅法案에 대한 提案 說明.

教育稅를 財產稅로 徵收하는 경우에 各各의 地域에 따라 事情이 다르겠지만 심한 敎室難을 겪고 있는 곳은 대부분 都市地域, 특히 大都市地域이므로 그 地域에서 많은 敎育稅를 負擔하는 것이 能力의 原則에는 물론 利益의 原則에도 附合한다고 할 수 있다.

요컨데 現行 敎育稅는 稅源이나 稅率 모두, 課稅의 公平이라는 側面에서 未洽하다고 評價할 수 있겠다.[13]

3. 徵收側面

가. 徵收實績

「稅入의 充分性」部分에서 言及하였듯이 當初 國保委가 提案한 敎育稅의 年間 徵收規模는 6,000億원내지 1兆원이었으나 審議過程에서 年間 平均 約 3,000億원 規模로 縮小·調整되었다. 現行 敎育稅로 確定된 後 提示된 徵收 目標는 總 1兆 4,559億원이었으며 實際 5年(82~86)동안 總 徵收實績은 1兆 3,821億원 程度에 達할 것으로 展望된다.

84年 敎育稅 徵收內譯을 課稅對象別로 살펴 보면, 總 2,848億원 中 담배分에서 4.1%, 分離課稅 利子 및 配當 所得分에서 29.5%, 酒稅分에서 14.0%, 金融·保險業分에서 15.5%가 징수되어 敎育稅의 主種은 담배分과 分離課稅 利子·配當 所得分임을 알 수 있다. 結局 〈表 7〉에 나타난 바와 같이 敎育稅의 徵收實績은 當初 徵收計劃 目標에 多少 못미치고 있으며 1982年의 경우에는 그 差異가 400億원에 達하였다.

나. 徵稅의 經濟性

現行 敎育稅 徵收는 國稅廳에 의해 一括的으로 行하여지기 때문에 敎育稅만의 징세비를 計算해서 徵稅費最小原則에 따른 經濟性을 評價하기는 어렵다. 또한 敎育稅 使用上의 經濟的 效率性도 地方敎育政交付金에 포함되어 運營되기 때문에 그 考察이 容易하지 않다. 그

〈表 7〉 敎育稅의 年度別 徵收規模 (單位 : 億원, %)

	1982	1983	1984	1985	1986	計
計 劃	2,379	2,660	2,870	3,160	3,490	14,559
實 績	1,979	2,631	2,848	3,021	3,342	13,821
利子配當分	622(31.42)	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)	1,171(41.1)	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 : ( )안의 수치는 敎育稅의 課稅對象別 構成임.
資料 : 財務部

13) 稅制發展審議委員會 硏究分科委員會, 「稅制發展硏究 報告書」(1985. 12), p. 123에서도 같은 지적을 하고 있다.

래서 여기서는 租稅의 徵稅費와 關聯된 原則에 비추어 類推 解釋하는 데 그치기로 한다.

一般的으로 間接稅는 直接稅보다 徵稅 費用이 적게 들며 直接稅라 하더라도 源泉 徵收를 하게 되면 徵稅費가 별로 所要되지 않는다. 現行 敎育稅는 稅源이 所得과 物品消費의 두 가지이다. 그러나 利子所得과 配當所得은 金融機關에 의해서 源泉 徵收되므로 徵稅費가 거의 所要되지 않는다고 보아야 할 것이다. 술이나 담배의 경우는 間接稅이므로 生産機關에서 出庫할 때 自動的으로 徵收되므로 역시 徵稅費는 매우 적게 支出된다. 같은 稅源이라 할지라도 稅率이 높으면 同一한 額數의 稅金을 徵收하는 데 徵稅費는 적게 들 것이다. 敎育稅는 累進率을 適用하지 않을 뿐 아니라 전체적으로 稅率 自體가 낮아 徵稅의 經濟性은 낮다고 할 수 있다. 그러나 앞에서 指適한 바와 같이 源泉徵收가 많아 全般的으로 보아 稅收 規模에 비추어 徵稅費는 적게 所要되었으리라 判斷된다.

4. 使用側面

가. 支出의 合目的性

敎育稅를 新設한 目的은 敎育 基盤의 擴充을 위한 學校施設 및 敎員處遇改選에 所要되는 財源의 確保를 위한 것으로 規定되어 있다.[14] 앞에서 指適한 바와 같이 現行 地方財政 構造下에서 敎育稅 歲入이 普通交付金 中 經常交付金의 一部로 使用되고 있어 원래의 目的대로 使用되었는지 精密하게 評價하기는 어렵지만 82~84年 中 敎育稅 徵收實積은 7,458億원인데 비해 敎員의 處遇改善 및 敎育施設 擴充에 總 1兆 5,860億원이 投資되었다는 點을 勘案하면 敎育與件 改善이라는 넓은 意味의 敎育稅 新設 目的에 附合하도록 使用되었다고 하겠다. 그러나 〈表 8〉에 나타난 바와 같이 敎育稅의 徵收 이후 經常交付金 支出이 모든

〈表 8〉 年度別 地方敎育財政交付金 豫算內譯 (單位：億원, %)

		1981	1982	1983	1984	1985	1986
財源	敎育稅除外	5,772	6,477(1.12)	7,129(1.24)	7,616(1.32)	8,865(1.54)	9,885(1.71)
	敎育稅包含	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(1.98)	7,161(2.25)	8,427(2.65)
	義務敎育費	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)
	運營費	957	1,513(1.58)	1,648(1.72)	1,610(1.68)	1,530(1.60)	1,527(1.60)
	公立中高經常費	139	220(1.58)	543(3.91)	569(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)	3,584(1.49)	3,713(1.54)	4,058(1.68)	4,062(1.69)
	義務敎育費	1,392	1,668(1.20)	2,116(1.52)	2,232(1.60)	2,559(1.84)	2,751(1.98)
	中等敎育費	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：( )안의 수치는 1981年 기준 (1.00)에 대한 比率임.
資料：文敎部 敎育財政課.

14) 敎育稅法 第1條.

項目에 있어서 대체로 擴大된 것은 事實이지만 이러한 擴大가 施設費보다는 經常費 中心으로 이루어졌음을 알 수 있다. 施設費의 경우 그 增加 速度가 教育稅를 除外한 經常交付金의 增加速度보다는 빠르나 教育稅를 包含한 經常交付金의 增加 速度에는 상당히 못 미치고 있는 反面 經常費의 경우 그 增加 速度가 教育稅를 포함한 經常交付金의 增加 速度를 상당히 앞지르고 있다.

이는 教育稅 設置의 주된 目的이라고 할 수 있는 學校施設 擴充에 그만큼 소홀했음을 말해 준다. 教育稅는 5年間의 臨時稅로서 원칙적으로 1986年末에는 그 時限이 滿了되도록 되어 있다. 따라서 이러한 臨時的인 財源은 施設의 擴充 等을 위한 일시적 經費에만 投資되어야 하며, 일단 擴大되면 繼續해서 支出되어야 한다는 經常的 經費에 投資되어서는 안 된다. 教育稅 稅入의 支出에 있어서는 勿論 教育稅法의 制定에 있어서 이러한 原則이 지켜지지 않은 것은 問題로 指適하지 않을 수 없다.[15]

나. 運用의 獨自性

現行 教育稅 運用의 獨自性 確保 程度에 對한 評價는 教育稅가 獨立的인 財源으로 既存 教育財源과 別途로 管理·運用되었느냐 하는 點과 그 支出에 있어 獨立性을 維持했느냐 하는 點이 重點的으로 檢討되어야 한다.

現行 教育稅는 教育與件의 改善과 施設確保를 위해 獨立的인 教育財源으로 追加로 新設되었으나 그 支出에 있어서는 獨立性이 充分히 保障되지 못하였다. 教育稅를 위한 別途 會計가 마련되어 있지 않았으며 教育稅 收入이 地方教育財政交付金의 經常交付金에 統合·運用되어 왔기 때문이다. 結果的으로 이와 같은 教育稅 財源의 運用 方式은 獨自性 側面에서 否定的인 評價를 免할 수 없다.

다. 教育稅의 效果性

앞에서 數次 지적한 바와 같이 現行 教育稅財源은 經常交付金과 區分없이 使用되고 있기 때문에 教育稅財源이 原來의 目的에 따라 投資되어 事後的으로 目標를 어느 만큼 達成하고 있는 지 그 效果性을 評價하기 어렵게 하고 있다. 여기서는 投資內譯을 考察하기 위해 地方教育財政交付金 豫算이 項目別로 어떻게 變化되었는지 投資內譯을 살펴 봄으로써 教育稅의 機能別 地方教育投資 擴大 效果를 間接的으로 把握하는 데 그치기로 한다. 먼저 經常費 規模는 教育稅를 포함한 交付金財源의 平均 增加率 以上으로 크게 增加하였는데 이는 主로 教職手當의 繼續된 增額에 따라 初·中等 教員 人件費가 급속히 增加한 데 起因한 것으로 보인다. 教育稅 徵收 以後의 人件費 變化要因으로는 이러한 教職手當의 增額 外에 教科指導費의 新設 및 引上, 教員當直制度의 改善 等을 들 수 있다.

한편 運營費는 國民學校의 경우 教育稅 徵收와 더불어 1982年과 1983年 그 豫算規模가

15) 金明淑, "教育目的稅의 運營實態와 向後發展方向," 「韓國開發研究」, 1986. 겨울호(서울 : 韓國開發研究院), p. 109.

상당히 增加하였으나 1984年 以後에는 主로 就學 人口의 減少에 영향을 받아 그 規模가 繼續 減少하고 있다. 1981年과 1986年 두해만을 比較하면 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 多少 낮은 狀態이다.

다음으로 施設費도 敎育稅 徵收 以後 상당히 增加하였는데 前述한 바와 같이 그 增加率이 敎育稅를 包含한 經常交付金의 增加率에는 미치지 못하였다. 〈表 9〉는 施設費의 變化 內譯을 보다 자세히 檢討하기 위해 施設費 豫算을 몇 개의 項目別로 細分한 것이다. 이를 中心으로 施設費 變化의 特記 事項을 要約하면 다음과 같다.[16]

첫째, 敎育稅 徵收 以後 義務敎育 環境改善을 위한 投資가 크게 增加하여 그 增加率이 敎育稅를 包含한 經常交付金의 增加率을 상당히 앞서고 있다.

둘째, 그러나 義務敎育의 過密學級·過大學校 緩和를 위한 投資는 1983年을 頂點으로 그 以後 減少하고 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.

세째, 敎育稅 徵收 以後 中等敎育 施設費도 꾸준히 增加하고 있는데, 主로 中學校 過密學級·過大學校 緩和를 위한 投資가 中心이 되고 있다.

네째, 1984年 以後에는 中等敎育 環境改善을 위한 投資도 이루어지고 있다.

V. 結 論

敎育稅에 關한 評價는 多樣한 側面에서 이루어질 수 있겠지만 本稿에서는 經濟·社會的

〈表 9〉 施設費 豫算의 項目別分類 (單位 : 億원)

區 分	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
老朽敎室改築	194	251	276	548	705	627
便所改良	28	37	38	220	800	800
册·걸상 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	441	750	828	975	1,107	905
高等學校過密緩和	210	483	543	248	78	360
老朽敎室改築	—	—	—	150	157	0
其 他	165	135	97	108	157	46
施設費 合計	—	3,036	3,584	3,713	4,058	4,062

資料 : 文敎部, 『豫算槪要』, 各年度.

16) 上揭論文. p. 110.

觀點에서 稅制의 妥當性과 行政管理的 側面에서 運用實積을 檢討해 보았다. 먼저 經濟的 側面에서 稅收入은 當初의 稅 新設 目的에 비추어 全體 規模도 充分치 못했을 뿐 아니라 다른 稅入 部門에서 減少를 가져와 追加的인 財源 구실을 제대로 하지 못하였으며 稅目도 景氣에 비교적 敏感한 對象이 대부분이어서 安定性도 낮은 편이라고 評價되었다. 現行 敎育稅는 大部分 間接稅로 構成되어 있고 累進稅率이 適用되지 않기 때문에 貯蓄과 投資에는 큰 영향을 미치지 않은 것으로 보여지며 旣存의 價格 內에서 賦課되었으므로 消費抑制 效果도 낮은 것으로 判斷된다. 다음으로 租稅抵抗의 程度는 敎育與件의 必要性에 關한 國民들의 認識이 높아 比較的 낮았다고 할 수 있다.

社會正義的 側面에서 金融所得에 對한 課稅는 상당한 所得再分配 效果가 있다고 하겠으나 其他는 間接稅로 되어 있고 比例稅率로 되어 있어 全般的으로는 그러한 效果가 낮다고 하겠다. 따라서 能力原則에 附合하지 않을 뿐 아니라 利益原則도 適用하기 어려워 負擔의 公平性도 弱한 편이다.

運營實積 面에서 지난 5年間 實際 徵收 實積은 當初 徵收計劃 目標에 多少 못미치고 있다. 徵稅의 經濟性 面에서는 稅率이 全般的으로 낮다는 點에서 不利하지만, 源泉 徵收가 많아 有利한 편이다. 敎育稅 收入의 使用은 敎育與件 改善이라는 廣義의 目標에는 附合했지만 一時的 施設投資에 專用되지 못했고 地方敎育 經常交付金에 統合·使用됨으로써 運用의 獨自性을 確保하지 못하였으며 支出에 따른 效果를 分離시켜 評價하기 어렵게 하고 있다.

敎育改革審議會에서는 敎育稅의 時限을 延長하고 그 以後에는 地方稅로 轉換할 것을 건의하고 있거니와[17], 敎育稅가 目的稅로서의 機能을 제대로 遂行하여 所期의 成果를 거두기 위해서는 稅源 및 稅率의 根本的인 調整 뿐 아니라 運營 體制 面에서도 획기적인 轉換이 있어야 할 것이다. 이 硏究가 그러한 修正·補完에 參考가 되기를 期待해 마지 않는다.

17) 敎育改革審議會, 「2000年代를 向한 敎育改革 構想」(未出版刊行物), 1986. 11, p. 18.