

사회재정지출의 재원조달방안: 목적세에 관한 논의

Financing Social Expenditure: Earmarked Taxes

최성은 한국보건사회연구원 부연구위원

현재 우리나라는 고령화로 인한 연금 및 의료비에 대한 재정지출의 소요 증가와 더불어 사회부문의 재정지출에 대한 수요의 증가라는 문제에 직면한 가운데, 이러한 재정지출소요증가에 대한 재원조달 방안과 재정안정성에 대한 우려가 심화되어 가고 있는 실정이다. 본고에서는 과세제도를 통한 재원조달방안으로서 목적세에 대한 이론적 논점을 살펴보고, 사회재정지출에 대한 재원조달방안으로서의 목적세에 대하여 논의하고 있다. 일반적으로 목적세가 예산상의 경직성을 초래하고 폐지가 힘들며 조세체계가 복잡해진다는 이유로 인하여 일반조세에 의한 재원방안에 비하여 덜 매력적으로 비추어 지는 것도 사실인 듯 하다. 그러나 사회적 편익창출이 예상되는 사회재정사업의 경우 목적세의 이러한 이론적 단점보다는 목적세의 세입과 세출 연계로 인한 모니터링의 용이성 및 지속적 사업 수행 등의 긍정적 측면이 더욱 관건이 될 수도 있는 것 같다.

1. 서론

현재 우리나라는 고령화로 인한 연금 및 의료비에 대한 재정지출의 소요 증가와 더불어 사회부문의 재정지출에 대한 수요의 증가라는 문제에 직면한 가운데, 이러한 재정지출소요증가에 대한 재원조달 방안과 재정안정성에 대한 우려가 심화되어 가고 있다. 고령화로 인한 재정지출 소요추계에 따라 우리나라의 중기 재정안정도를 계산한 재정수입격차지표들이 재정의 지속가능성을 위하여 어느 정도의 재정수입 증가가 필요하다고 예측하고 있기도 하는 점들을 미루어보면, 재정안정도에 대한 상황은 낙관적인

것만은 아니다(송준혁, 이삼호, 2007). 이러한 점을 미루어 볼 때 사회지출프로그램의 증가에 대한 재원조달방안의 중요성과 시급성은 간과할 수 없는 부분이 되고 있다.

사회재정지출에 대한 재원조달방안은 재원조달의 용이성이외에도 경제적 효율성과 형평성, 방법의 적합성 등이 고려되어야 하는데, 각각의 원칙들이 상충되는 경우가 많기 때문에 어느 한 방안이 다른 방안보다 더 나은 방안이라는 제시가 어려운 것도 사실이다. 전통적으로는 사회재정지출의 재원이 개인의 사회보험료로 충당되어야 하는지 혹은 국가의 세입으로 충당되어야 하는지에 대한 논의가 진행되어 왔고,

근래에는 사회보험료와 과세를 조화시키는 경향이 많이 관찰되었다고 할 수 있다. 본고에서는 과세제도를 통한 재원조달방안으로서 목적세에 대한 이론적 논점을 살펴보고, 사회재정지출에 대한 재원조달방안으로서의 목적세에 대하여 논의하고자 한다.

2. 목적세의 정의

목적세는 특정세입과 세출이 연계되는 것으로 정의될 수 있다. 따라서, 목적세는 단순히 어떤 특정사업에의 목적을 가지고 세금을 걷는다는 것과는 구별된다. 이러한 의미에서는 공적연금의 재원을 충당하기 위한 사회보장제도 세입이 정부의 특정재정활동에 연계되는 광의의 목적세로 간주할 수도 있다. 미국의 경우와 같이 교육구, 소방구, 위생구 등 특별한 재정단위구역(special purpose fiscal unit)을 설정하여, 교육, 소방, 위생 등 특정 공공서비스 창출의 재원을 충당하기 위한 과세권을 부여하는 경우, 이러한 것도 목적세로 분류될 수 있다. 현재 우리나라에서 재원조달과 관련되어 논의되고 있는 목적세의 경우는 사회보장 재정지출에 대한 추가적인 수요를 충족하기 위한 특별목적세를 부과하는 것으로, 프랑스의 경우 농업종사자들에 대한 사회보장지출을 위해 특별목적세가 부과되고 있는 사례가 있다.

3. 목적세 현황

우리나라의 현행 목적세로는 국세로서 교통세, 농특세, 교육세, 주세가 있고, 지방세로 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지방교육세, 지역개발세가 있다. <표 1> 우리나라의 목적세들은 교통세, 교육세를 포함하여 예전에는 특정 특별회계로 편입되는 경우가 다수였으나, 현재에는 많은 경우 일반회계로 편입되고 있어서 엄밀한 의미에서 특별회계에 직접적으로 관련된 목적세는 주세와 농어촌특별세만이 남아있을 뿐이어서 세입과 세출의 연계성은 낮은 경우가 많다. 이러한 경향은 특별회계의 예산경직성 등을 이유로 향후도 지속적으로 전개될 가능성이 많다.

먼저 논란이 많았던 교통세의 경우를 살펴보면, 교통세는 도로 및 도시철도 등 사회간접자본의 확충에 소요되는 재원을 확보하기 위하여 특별소비세 과세대상인 휘발유와 경유에 대하여 부과되는 세금으로, 이론적으로는 세입과 세출의 연계가 미미하여 목적세의 전형적 모습에서 벗어난다고 할 수 있다. 1994년에 신설된 교통세는 2003년까지 10년을 기한으로 한시적으로 적용되어 왔으나 과세시한이 2006년까지 연장되었다. 교통세의 귀추를 놓고 여러 가지 논의가 계속되어 왔으나, 교통세를 목적세로 유지하되 에너지 환경 분야 재원을 배분하기 위해 현행 교통세법이 교통에너지환경세법으로 바뀌면서 유효기간이 '09년 12월로 되는 안이 발표되어서 향후에도 존속이 확실시 되고 있다.

교통세는 기본세율과 탄력세율을 적용하여, 휘발유는 리터당 630원의 기본세율과 535원의 탄력세율을, 그리고 경유의 경우는 365원의 기본세율과 323원의 탄력세율을 적용하고 있다. 교통세 세입은 85.8%는 교통시설특별회계로 편입되고 14.2%는 지방양여금으로 사용되었으나, 2005년부터 지방양여제도가 폐지되어 전액 일반회계로 편입되고 있어, 세입과 세출의 연계는 더욱 미미해진 실정이다.

교육세의 경우도 1986년까지의 시한세로 1982년 처음 도입되었으나, 적용시한이 계속 연장되어 오고 있다. 교육세는 특별소비세액, 교통세액 및 주세, 그리고 금융보험업자의 수익금액에 부가세(surtax)방식으로 부과되고 있다. 교육세의 세율구조를 살펴보면 금융보험업자의 수익금액에 0.5%를, 특별소비세액에 30% (등유, 증유, 수송용부탄의 경우 15%)를 부가하고, 휘발유, 경유 등 교통세액에 15%를, 주세액에 10%(주세율 70%이상인 주류의 경우 30%)를 부가하고 있다. 현재 이들 세입은 일반회계로 편입되어서 보통교부금의 형태로 지방자치단체교육비특별회계로 전입되고 있기 때문에 역시 형식적으로는 목적세의 전형적 모습에서 조금 벗어났다고 할 수도 있겠다. 교육세를 세원으로 하는 지방자치단체교육비특별회계는 교육세 이외에도 일반회계 내국세의 19.4%를 보통교부금과 특별교부금의 형태로 이전받고, 지방교육세와 담배소비세의 45%, 특별시세의 10% 및 광역시 경기도세의 5%, 기타도세 3.6%를 재원으로 사용하고 있다.

농특세는 1994년 UR타결에 따른 농어촌경쟁력강화를 위한 투자재원조달방법으로 제정되어 2014년까지 20년간 한시적인 시한세로 도입되었으며, 조세감면액, 증권거래금액, 취득세액, 종합부동산세액 등에 부가세방식으로 부과되고 있다. 소득세와 법인세, 관세, 취득세, 등록세 등의 감면액에 대하여 20%의 세율을, 세금우대저축의 감면액에 10%, 특별소비세액의 10%(골프장입장의 경우 30%), 증권거래금액에 0.15%, 취득세액의 10%, 레저세액의 20%, 종합부동산세액의 20%를 부가하고 있다. 농특세 세입은 농어촌특별세관리특별회계로 전입되고 있어, 현재로서는 균특회계와 더불어 유일하게 특별회계로 전입되는 전형적인 모습을 보이고 있다. 농어촌특별세관리특별회계는 균특회계 전출금 및 농어촌구조개선특별회계상의 농특세 전입금 사업계정과 각 부처 소관사업으로 전출하는 역할이 주된 기능이라고 할 수 있다.

농어촌특별세관리특별회계는 농특세 이외에도 재정융자특별회계로부터의 예수금 및 기타 수입금이 세입원이 될 수 있도록 하고 있다. 농어촌특별세관리특별회계는 주로 타 특별회계나 지방교부금의 형태로 각 부처의 소관 사업을 지지하는 사업에 사용되고 있다. 주요세출항목은 국가균형발전특별회계로 전출금과 농어촌구조개선특별회계의 농특세 전입금 사업계정 및 지방교부금이다.

주세는 전액이 국가균형발전특별회계로 이전되는 등 그 세입과 세출이 연계되어 있으므로 목적세라고 간주될 수 있다. 국가균형발전특별

회계는 예전에는 사업별 계정이 통합되어 있었으나, 현재는 지역개발과 지역혁신사업의 계정을 따로 하고 있으며, 주세수입은 8:2로 각 계정에 배분되고 있다. 이 밖에도 각종 부담금과 농어촌특별세관리특별회계 전출금 및 자동차교통관리개선특별회계 전입금도 세입원이 되고 있다.

이밖에 지방세에서의 도시계획세, 사업소세의 목적세는 모두 시군세로서 도시계획세는 도시계획사업에 필요한 비용을 충당하기 위해서, 사업소세는 도시 등의 환경개선 및 정비에 필요한 비용을 충당하기 위해서 1976년 도입되었다. 도시계획세는 도시계획 구역 내 토지나 건축물의 시가표준액에 0.15%의 표준세율을 적용하고 있으며, 0.23%한도 내에서는 시나 구의 조례로 가감하는 등 조정이 가능하도록 하고 있다. 사업소세는 사업소 연면적 1평당 250원의 세액과 종업원에게 지급하는 급여총액의 0.5%를 부과하고 있는데, 이 역시 조례로 표준세율 이하로 조정이 가능하도록 하고 있다. 이들이 지방세에서 차지하는 비중은 2005년도의 경우, 도시계획세는 3.8%, 사업소세는 1.7%이다.

공동시설세, 지방교육세, 지역개발세는 도세로서, 공동시설세는 소방시설, 오물처리시설, 기타동시설에 필요한 비용을 충당하기 위해서 1961년 도입되었고, 지방교육세는 지방교육재정 확보를 위해 등을 위해 2001년 신설되었다. 지역개발세는 지역의 균형개발 및 수자원보호 등에 소요되는 재원을 확보하기 위해 발전용수, 지하수, 원자력발전을 과세대상으로 하여 부과

되고 있다. 발전용수 10큐빅당 2원, 음용수로 판매하기 위하여 채수된 지하수 1큐빅당 200원, 목욕용수로 이용하기 위하여 채수된 온천수 1큐빅당 100원을, 기타 지하수에는 1큐빅당 20원을 부과한다. 또한 컨테이너 1TEU당 15,000원, 원자력발전량 1킬로와트시당 0.5원을 부과한다. 지역개발세 또한 표준세율의 0.5%범위 내에서 도조례로 가감조정이 가능하다.

지방교육세는 지방교육재정 확보를 위해 2001년에 신설된 조세로, 등록세, 레저세, 담배소비세 등 일정한 지방세에 부가세형태로 부가되고 있다. 서울의 구조를 살펴보면, 등록세액에 20%, 레저세의 60%, 주민세 균등할의 세액에 10%(인구 50만 이상시 25%), 재산세액의 20%, 자동차세액의 30%, 담배소비세액의 50%가 부가되고 있다. 지방교육세의 전액은 지방자치단체교육비특별회계로 전입되고 있다. 이들 도세부문의 목적세들이 지방세에서 차지하는 비중은 2005년도의 경우, 공동시설세 1.2%, 지방교육세 10.7%, 지역개발세 0.3%로 나타나고 있다.

이외에도 시의 담배소비세는 45%가 지방자치단체교육비특별회계에 전입되는 등 세입, 세출의 연계가 있다는 측면에서 목적세로 분류될 수 있겠다. 담배소비세는 지방세의 2005년도 기준 약 6.8%를 차지하고 있다.

표 1. 목적세 현황

(단위: 억 원)

연도	국세					지방세						
	교통세	주세	교육세	농어촌특별세	합계	담배소비세	도시계획세	공동시설세	사업소세	지방교육세	지역개발세	합계
'96	48,239 (7.1%)	19,575 (2.9%)	41,242 (6.0%)	14,860 (2.2%)	123,916 (18.2%)	22,548 (13.0%)	6,972 (4.0%)	2,396 (1.4%)	2,960 (1.7%)	-	678 (0.4%)	355,554 (20.4%)
'97	55,471 (7.4%)	17,898 (2.4%)	53,985 (7.2%)	10,398 (1.4%)	137,752 (18.4%)	22,364 (12.2%)	7,314 (4.0%)	2,677 (1.5%)	3,543 (1.9%)	-	707 (0.4%)	36,605 (19.9%)
'98	65,040 (7.8%)	18,145 (2.2%)	52,031 (6.2%)	10,154 (1.2%)	145,370 (17.4%)	22,676 (13.2%)	7,523 (4.4%)	3,013 (1.8%)	3,367 (2.0%)	-	703 (0.4%)	37,282 (21.7%)
'99	72,557 (7.6%)	20,780 (2.2%)	52,969 (5.6%)	20,234 (2.1%)	166,540 (17.6%)	20,882 (11.2%)	7,850 (4.2%)	3,161 (1.7%)	3,467 (1.9%)	-	761 (0.4%)	36,121 (19.4%)
'00	84,036 (8.1%)	19,625 (1.9%)	57,983 (5.6%)	18,299 (1.8%)	179,943 (17.4%)	22,505 (10.9%)	8,154 (4.0%)	3,414 (1.7%)	3,963 (1.9%)	-	889 (0.4%)	38,925 (18.9%)
'01	105,349 (9.6%)	24,682 (2.2%)	37,825 (3.4%)	15,256 (1.4%)	183,112 (16.6%)	25,086 (9.4%)	8,510 (3.2%)	3,509 (1.3%)	4,351 (1.6%)	34,777 (13.0%)	861 (0.3%)	77,094 (28.9%)
'02	94,775 (7.7%)	26,550 (2.2%)	35,316 (2.9%)	21,289 (1.7%)	177,930 (14.5%)	22,378 (7.1%)	8,938 (2.8%)	3,749 (1.2%)	4,731 (1.5%)	39,565 (12.6%)	951 (0.3%)	80,312 (25.5%)
'03	100,005 (7.7%)	27,341 (2.1%)	36,513 (2.8%)	19,317 (1.5%)	183,176 (14.2%)	23,843 (7.2%)	9,985 (3.0%)	4,109 (1.2%)	5,247 (1.6%)	40,093 (12.1%)	1,034 (0.3%)	84,311 (25.4%)
'04	100,652 (7.8%)	25,948 (2.0%)	35,295 (2.7%)	20,711 (1.6%)	182,606 (14.1%)	27,223 (8.0%)	11,853 (3.5%)	4,648 (1.4%)	5,672 (1.7%)	40,837 (11.9%)	1,102 (0.3%)	91,335 (26.7%)
'05	102,878 (7.3%)	26,011 (1.8%)	35,266 (2.5%)	24,730 (1.7%)	164,155 (11.6%)	24,479 (6.8%)	13,525 (3.8%)	4,464 (1.2%)	6,207 (1.7%)	38,407 (10.7%)	1,097 (0.3%)	88,179 (24.5%)

주: 중장기저출산고령화사업재원조달방안:사회재정지출의 재원조달(최성은, 2007)에서 재인용.

1. 2001년부터 지방세분 교육세가 지방교육세로 전환되어 신설됨.
2. (%)는 총 각각 국세 및 지방세에서 차지하는 비율임.

4. 목적세를 통한 재원조달에 관한 이론적 논의

목적세를 통한 재원조달방식의 장단점을 요약하면 다음과 같다. 먼저 목적세를 통한 재원조달방식의 단점을 살펴보면, 목적세는 재정의 경직도를 증대시킴으로서 여건 변화에 대한 재

정의 신속적인 대응이 어렵게 될 가능성이 높다는 우려가 있다. 또한, 목적제도입의 목적이 충분히 달성되고 존속의 명분이 희박하게 된 경우에도 장기간 계속되는 경향이 있어 예산의 낭비를 가져올 우려도 있다. 목적세로의 재원조달은 특정재정활동에 적정수량을 초과하는 과도한 재원이 배분되는 반면 다른 재정활동에는 상대

적으로 과소한 재원이 배분되는 폐단을 야기할 수도 있다. 또 목적세로 조달하는 경우 일반조세의 경우에 비해 전체적인 정부재정규모가 팽창되는 경우가 많다는 우려도 있다. 이는 목적세의 신설 등으로 정부 세입이 다원화될수록 소비자개인들의 정부재정활동에 대한 비용과 편익에 대한 정확한 판단이 흐려지는 재정환상(fiscal illusion)현상이 심화됨으로써 정부재정의 팽창이 야기된다는 견해에서 비롯된 것이다.

일반적으로 목적세의 단점이 예산운영상의 경직성과 관련된 반면, 목적세의 장점은 수익자 부담(benefit principal)의 원리와 관련되어 있다. 목적세가 잘 운영될 경우 조세의 공정성과 관련된 수익자부담원리가 적용되기 때문에 효율적이며 바람직한 수준의 공공재를 산출해 낼 수 있다는 것이다. 개개의 공공재생산에 상응하는 개별적인 조세가격(tax-price)이 결정됨으로써 재원의 최적배분이 이루어 질 수 있다는 것이 목적세의 장점이라고 할 수 있다. 또한 관련 공공재의 공급함수가 규모 불변일 경우 목적세는 자동적인 공급비용 회수의 기능을 발휘할 수 있다. 목적세를 사용하였을 경우, 사회적으로 바람직한 정부의 특정재정활동에 대하여 필요 불가결한 최저한의 재원이 보장될 수 있고, 특정재정활동의 계속성이 보장되고 장기적인 계획이 가능함으로 일반세의 경우에 비해 특정재정활동의 비용이 절감될 수 있다는 것 또한 목적세의 장점이다. 무엇보다 특정재정지출의 증대에 필요한 새로운 조세의 도입이나 기존조세의 세율인상에 대한 조세저항이 일반조세의 경우

보다 크지 않아 현실적인 용이성이 있다는 점이 정치적으로 매력적인 요소로 작용하는 것인지도 모른다. 또한 납세자의 경우도 일반 조세에 비하여 모니터링 및 감시가 용이해 질 수 있다는 것 또한 목적세의 장점 중 하나가 될 수 있다.

1) 목적세에 대한 긍정적 이론

전통적인 재정학의 이론에 의하면 목적세는 예산 운영의 경직성, 복잡성 등을 유발하는 등 자원배분의 효율성을 제고할 가능성은 희박하다는 것이나, 목적세의 효율성에 대한 긍정적인 연구들도 많아서 이론적 쟁점이 되고 있다. 가장 극단적인 목적세의 옹호론은 Wicksell(1896)의 이론으로, 그는 모든 종류의 재정지출을 목적세로 조달해야 한다고 주장하였다. 이 이론은 목적세로 자원조달을 하는 경우 모니터링의 가능성을 높이기 때문에, 특정 세입이 실제로 특정사업에 대한 지출에 쓰일 확률을 높게 된다는 점에 기초를 둔 것이다.

McGuire-Aaron(1969)은 Lindahl 모형을 이용하여, 조세와 목적세의 두 가지 자원조달방안이 사회 후생, 전체적인 정부재정규모, 세출 중 사회보장지출의 비중에 미치는 효과를 분석하여 목적세에 의한 자원조달방식이 일반조세에 의한 방안보다 효율적이라고 하는 논의를 전개하였다. 이 모형에 의하면 동일한 액수의 사회보장지출을 목적세로 조달할 경우 일반조세로 조달하는 경우에 비하여 사회후생과 정부재정의 비중은 낮아지나 사회보장 재정지출의 비중은

높아진다고 한다. Aaron(1967)의 국제비교 실증 분석결과는 이러한 이론을 실증적으로 뒷받침하고 있다. 이 연구에 의하면 사회보장지출 재원으로서 일반조세에의 의존도가 높은 나라일수록 사회보장지출 규모가 줄어든다는 것이다.

한편 특정 목적세가 세입과 특정 재정사업지출의 수혜자 부담 연계성이 높은 경우는, 납세자의 공공서비스에 대한 선호를 드러내 주어 공공서비스 공급에 대한 분명한 수요 전달이 가능하게 된다. 특정 세입이 특정사업에 쓰이게 되기 때문에, 공급이 자동으로 수요에 조정되고, 이로 인하여 경제적 효율성이 제고되게 된다. 또한 수혜자 부담의 원칙에 입각하기 때문에 공정성이 확보된다고 할 수 있다. 사실, 수혜자 부담이 이루어지는 엄격한 의미의 목적세 및 특별회계 방식은 현실에서는 드문 경우가 많으나, 만약 엄밀하게 수혜자가 부담하는 형식일 경우는, 일반회계 방식과는 세입, 세출에 대한 결정 방식이 반대가 되어 세입이 세출 수준을 결정하게 된다. Goetz (1968)는 보통세와 일반회계만이 존재할 때에는 중위자투표균형 (median voting equilibrium)이 달성되지 않지만 목적세와 특별회계를 활용할 경우 세입 및 세출 선택의 여지를 좁혀서 중위자투표균형이 달성되고 사회적 후생이 증가할 수 있음을 보여주고 있다.

또 특정재정지출사업의 지속적 필요성이 있는 경우, 재정사업의 수행을 위한 정부와 국민의 계약 혹은 현세대와 미래세대와의 계약이라는 측면에서 목적세 조달이 효과적이라는 이론이 있다. Cremer, Estache, and Seabright(1995)의

연구에 의하면 목적세가 향후 재정지출사업에 대한 재원의 필요여부와는 상관없이 사업재원을 지속적으로 보장하는 방식으로 운영될 경우, 다음 행정부가 이 계약을 위반할 경우 수반되는 정치적 비용을 증가시키게 됨으로서, 불완전한 계약(incomplete contracting)의 문제를 극복할 수 있게 된다고 한다. 이들 계약이론은, 세입이 세출과 연계되어야 하는 약간의 논리적 연관성이라도 있는 경우에는 목적세를 통한 자원조달에 대한 정치적, 경제적인 합리성을 제공할 수 있다.

계약이론이외에도 목적세는 다음 정부가 해당사업을 지속적으로 수행하는 것을 용이하게 하며, 세수저항을 적게 하여 세수증대를 유도하는 등, 정치경제적 측면에서 그 타당성이 성립한다는 것이 이 부류의 이론들도 있다. Buchanan(1963)은 목적세로 재정지출사업을 조달하게 되면 각각의 공공재나 재정사업들에 대한 비용효과 분석이 따로 이루어지게 되므로 재정지출의 규모 및 소요를 조절하는데 있어 효율적이라는 이론을 제시하고 있다. 일반조세로의 자원조달 방식이 재화시장에서 독점공급자가 여러 재화를 한 묶음으로 판매하는 경우 (tin-in sale)에 해당하는 반면, 목적세에 의한 자원조달은 각재화의 수요량이 자유롭게 결정되는 경우에 해당된다는 집단선택모형(collective choice model)을 이용하여, 목적세를 사용하였을 경우 보다 효율적인 자원배분이 이루어진다는 것이다. Brett and Keen (2000)은 환경세의 경우 환경세를 부과한 정권이 친환경적인 반면 다

음 정권은 반환경적일 가능성이 있을 때 환경세 재원으로 소득세 세율을 낮추는 것보다는, 일정 기간 동안 환경세라는 목적세를 운영하는 것이 지속적 사업의 운영을 위하여 더 바람직하다는 결정을 내릴 수 있다는 연구를 제시하였다.

2) 목적세에 대한 부정적 이론

전통적인 재정학의 이론은 목적세가 예산 운영의 경직성, 복잡성 등을 유발하는 등 자원배분의 효율성을 제고할 가능성은 희박하다고 주장하고 있다. Wagner(1976)는 지방정부의 경우 재정규모와 특정조세 세입에의 편중도 사이에 역의 관계가 성립한다는 실증분석을 통하여, 목적세의 신설 등으로 정부 세입이 다원화될수록 소비자개인들의 정부재정활동에 대한 비용과 편익에 대한 정확한 판단이 흐려져 정부재정의 팽창이 야기된다는 견해를 지지하고 있다.

재정지출의 재원배분과정에 경직성을 초래하고, 재정지출의 우선순위가 변했을 경우 재원을 재배분하기가 힘들기 때문에 비효율적 예산을 초래한다는 것이 목적세에 대한 부정론을 제기하는 근거가 되기도 한다. 목적세나 특별회계가 예산상의 책임을 경감시킨다는 측면에서 바람직하지 못한 경우의 대표적 예로서 세입공유(revenue sharing)를 들 수가 있다. 지방교부세의 경우는 대표적 세입공유의 예인데, 실제로 예산상 책임경감의 문제들이 잘 나타나는 경우라고 할 수 있다.

또한 목적세를 통한 사용자부담과 세출의 연

계가 소득재분배에 역행적이라는 이유의 반대론이 있다. 사용자부담 원칙은 목적세의 타당성을 제공하는 원론적 근거이기는 하지만, 현실적으로는 사용자 부담이라는 것은 대부분 소득재분배에 역행된다는 우려에서 사용자부담금 형태의 세입세출연계는 잘 활용되고 있지 않는 경우가 많다. 일례로 저소득층 및 취약층을 타겟으로 하는 재정지출의 경우는 사용자 부담금이 라는 것은 소득 역진적이 될 확률이 높다.

이렇듯 목적세에 대한 부정적인 이론들은 주로 예산상의 문제와 소득재분배상의 문제를 근거로 하는 경우가 많으나, 어떤 특별한 이론적 입장보다는 단순히 목적세 등이 제대로 굴러가지 않을 것이라는 입장에서의 반대론도 있다. 일반적으로 세입을 증대하려는 의도로 목적세를 부과하지만, 세수를 걷는 것은 자발적인 조세납부에 달려있기 때문에 실제로 세입이 증가하기는 어렵다는 것이다. 불확실한 국면 하에서 목적세 등을 통해 세입과 세출에 대한 확실성을 높이면 무임승차(free-riding)를 유도하게 되고, 납세율과 세수를 감소시키는 결과를 초래할 수도 있다는 것이다.

5. 맺음말

본고에서는 목적세의 현황과 목적세에 대한 이론적 논의를 중심으로 사회재정지출의 재원조달방안으로서 목적세에 대한 장단점을 살펴 보았다. 추가적 사회재정지출에 대한 소요가

표 2. 목적세에 대한 긍정론 및 부정론

긍정론	부정론
<ul style="list-style-type: none"> □ 수혜자부담의 원칙: 경제적 효율성 □ 재원의 최적배분이 가능 □ 특정재정활동의 비용절감 가능성 □ 조세저항이 적음 □ 모니터링 및 감시의 용이성 □ 사회재정지출의 비중 증가 가능성 (McGuire-Aaron,1969) □ 중위자투표규형의 달성 및 사회적 후생 증가 가능성 (Goetz,1968) □ 정치적 계약측면에서의 불완전한 계약 문제 극복 가능성 (Cremer 외,1995) □ 재정지출의 규모 및 소요 조절에 효율적 (Buchanan,1963) 	<ul style="list-style-type: none"> □ 재정의 경직성 □ 예산낭비 가능성 □ 자원배분의 왜곡 가능성 □ 재정환상(fiscal illusion)현상의 심화 □ 소득재분배의 역행 가능성 □ 정부재정규모 팽창에 대한 우려 (Wagner,1976) □ 세입공유로 인한 예산상의 책임 경감 □ 무임승차(free-riding)유인과 납세율 및 세수감소 가능성 (Bird 외, 2004) □ 자발적 조세납부 유인의 감소로 세입 증대가 어려울 수 있음

있는 경우 이의 재원방안으로서 사회보험으로 총당할 수 있는 성격의 사업이 아닌 이상은 일반세입의 증대가 필요하게 된다. 이때 재원방안으로서 일반적으로 목적세가 예산상의 경직성을 초래하고 폐지가 힘들며 조세체계가 복잡해진다는 이유 등으로 인하여 일반조세에 의한 재원방안에 비하여 덜 매력적으로 비추어 지는 것도 사실인 듯 하다. 그러나 사회적 편익창출이 예상되는 사회재정사업의 경우 목적세의 이러한 이론적 단점보다는 목적세의 세입과 세출 연계로 인한 모니터링의 용이성 및 지속적 사업 수행 등의 측면에 더 관건이 될 수도 있는 것 같다. 우리나라의 경우는 목적세가 부과세(surtax)로 부과되는 경우가 많기 때문에 부가가치세 등을 활용한 방안보다는 세수확보의 측면에서 유리할 수도 있을 것 같다. 사회부문 사업들

이 주로 지방정부의 차원에서 수행되어 지고 있는 점 등을 감안한다면 목적세를 지방세에 편입하여 지방정부의 자치적 세입원으로 하여 지방정부의 해당사업과 연계하게 되면 경제적 효율성을 달성하고 해당 사업에 대한 모니터링도 용이해 지는 등의 긍정적 효과를 볼 수도 있을 것 같다. 문건
복지