

# 목적세의 정치경제학적 모형과 실증분석

2007. 12.

박기백 · 박상원 · 손원익

**KIPF** 한국조세연구원

## 서 언

정부의 수입은 통합하여 관리하여야 한다는 것이 일반적인 생각이다. 이에 따라 각종 세금과 기타 수입을 포괄한 다음, 국방, 행정, 교육 등 필요한 부문에 사용한다. 이러한 관점에서 보면 특정 분야의 지출을 위해 재원을 마련하는 목적세는 예외적인 현상이다. 특히, 목적세를 넓은 의미로 해석하여 세금 이외의 각종 부담금을 포함한다면 각종 특별회계와 기금의 재원도 목적세에 포함된다. 이렇듯 목적세가 다양하게 활용되는 것은 비단 우리나라에 국한된 현상은 아니다.

다양한 목적세를 축소하여야 한다는 주장이 많다. 목적세가 칸막이식 재정운용을 야기하므로 일반재원에 비하여 지출의 효율성이 떨어진다고 보는 것이다. 그리고 다양한 과표, 복잡한 세율, 다수의 사용 용도 등으로 인해 목적세가 매우 복잡한 구조를 가지고 있어 세제의 효율성을 낮춘다고 보기도 한다. 반면에 일부에서는 목적세를 찬성하기도 한다. 목적세가 수혜자부담원칙이 적용될 수 있고, 특정분야 지출 규모에 대한 국민의 선호를 반영할 수 있는 장점이 있다는 것이다. 최근 재정적자(관리재정수지 기준)가 지속적으로 발생하고 있고, 향후 복지비용이 증가할 것이므로 정치적 수용성이 높은 목적세로 추가 재원을 조달하자는 주장도 심심치 않게 제기된다.

목적세가 다양한 형태로 존재하며, 세수에서 차지하는 비중도 크고, 향후 새로운 목적세가 도입될 가능성도 있으며, 찬반에 대한 논의도 분분하므로 목적세에 대한 체계적인 분석은 반드시 필요하다.

본 연구는 목적세에 대한 개념 및 현황, 기존 이론의 정리 및 새로운 이론모형 제시, 목적세와 관련하여 논란이 있는 주장에 대한 다양한 실증분석, 정책 방향 등 목적세에 대한 포괄적이고, 체계적인 분석을 시도하고 있다. 본 연구에서는 목적세의 신설·존치·폐지에 대한 중요한 기준을 제시하고 있다. 또한 기존 목적세에 대한 개선방안도 다수 제시하고 있다.

본 보고서는 본 연구원의 박기백 박사, 박상원 박사 및 손원의 박사가 집필하였다. 저자들은 원내 세미나 토론자, 익명의 논평자 등 본 연구에 도움을 주신 분들에게 감사하고 있다. 또한 본 보고서를 발간하기까지 자료 수집 및 정리와 교정에 도움을 준 송은주 주임연구원, 정일영 연구원, 권정애 주임연구행정원, 그리고 연구출판팀 직원들에게 감사를 표하고 있다.

마지막으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 분명히 한다.

2007년 12월

한국조세연구원

원장 황 성 현

## 요약 및 정책시사점

본 연구는 교통, 환경, 교육, 복지와 관련한 다양한 목적세가 있으며, 우리나라도 목적세와 관련한 논란이 많다는 점에 입각하여 목적세 관련 현황, 기존 이론 및 목적세에 대한 새로운 해석, 논란과 관련된 실증분석, 정책 과제 등을 살펴보고 있다.

먼저 현황에서는 목적세의 범위를 광범위하게 설정하였다. 미국 감사원(GAO, 1990)이 ‘법규에 의해 특정한 지출에 사용하도록 정해진 세입’으로 목적세를 정의하고 있으며, 다수의 연구자도 부담금을 목적세로 보고 있기 때문이다. 우리나라의 목적세 규모를 살펴보면 2006년 기준으로 18.9조원이 세금이며, 사회보험을 제외한 목적세 성격의 부담금을 합하는 경우 그 규모는 29.2조원으로 나타나고 있다. 연금 등 사회보험 성격의 목적세를 합하면 전체 목적세의 규모는 85.4조원에 이르고 있으며, 이는 통합재정 세입 대비 40.8%에 이른다.

이론모형에서는 먼저 목적세입(주로 부담금)이 자원배분의 효율성을 증진시킬 수 있는 조건을 살펴보았다. 이에 따르면 정부가 제공하는 서비스 혹은 재화가 배제 가능성과 경합성을 가진 사적 재화(private good)일 경우에 한하여 수수료나 사용료 등을 통해 효율성을 달성할 수 있다.

다음으로 좁은 의미의 목적세는 경제적 효율성보다는 정치경제적 입장에서 보아야 한다는 점을 보이고 있다. 그리고 투표나 여론을 통해 표출되는 특정분야에 대한 정치적 지지와 그

분야가 예산배분 시 차지하는 중요도에 괴리가 존재하기 때문에 목적세가 존재한다는 점을 보이고 있다. 따라서 정치적 지지가 높은 교육, 환경, 도로에 목적세가 주로 사용된다고 보고 있다.

실증분석에서 추세치를 포함한 단위근 검정 결과를 보면 교육세, 교통세, 농특세의 경우 모두 목적세가 도입됨으로써 세수 비중에 있어서 구조적 변화가 발생하였을 가능성을 시사하고 있다. 따라서 단정적으로 말하기는 어렵지만 목적세를 도입하는 것이 세수를 늘리는 효과가 있었을 가능성이 있다. 추가적으로 실시한 Chow Test의 결과에서도 교통세, 농어촌특별세 및 교육세 도입으로 전체 세수가 증가하였을 가능성을 보여주고 있다. 목적세가 지출 규모에 미치는 영향을 살펴본 바에 따르면 교육세, 농어촌특별세 및 교통세 모두 지출 증가와의 연계성은 낮은 것으로 나타나고 있다. 목적세가 지출의 안정성을 제고하였는지를 살펴본 바에 따르면 교육분야에 비해 농어촌이나 수송 관련 지출의 변동성은 낮아진 것으로 나타났다. 결과적으로 목적세는 지출의 해당 분야의 지출 증대보다는 전체 세수를 확대하거나 해당 분야의 지출 안정성을 제고하기 위한 것으로 보인다.

비조세(부담금)부문은 산업자원분야, 건설·교통분야, 환경분야에 대하여 지출과의 상관관계 및 부담금을 통한 재원조달의 적절성에 대하여 실증분석하였다. 각 분야별 부담금과 해당분야 지출과의 상관관계를 분석한 결과 환경분야와 건설·교통분야의 경우 부담금의 운용으로 관련분야의 지출이 확대되어온 것으로 확인되었으나, 산업자원분야의 경우 그 상관관계가 분명하게 나타나지 않았다. 또한 부담금의 도입이 관련분야 지출

의 변동성에 영향을 미쳤는가를 분석한 결과 모든 분야에서 부담금이 관련분야 지출의 변동성에 영향을 미치지 않았다는 결과가 도출되었다. 마지막으로 재원조달의 수월성 때문에 부담금이 운용되었는가에 대한 검증 결과 모든 분야에서 그와 같은 증거가 발견되지는 않았다. 즉, 분야 전체를 고려할 때 일반회계에서 조달되어야 할 재원이 부담금이라는 수단으로 조달되었다고 볼 수는 없다. 그러나 각 분야가 포함하고 있는 부담금의 수가 많아서 각 개별 부담금이 가지고 있을 수 있는 문제에 대한 답으로 해석할 수는 없기 때문에 각 개별 부담금의 성격에 대한 구체적인 분석이 수행되었다.

정책 제안은 다음과 같다. 교육세는 존치하되 세입 구조를 단순화하는 것이 필요하다. 교통세를 비롯한 유류에 대한 과세는 일반과세(특별소비세), 환경세, 교통세로 구분하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 일반과세의 재원은 철도, 대중교통, 항만, 공항 등의 공공시설 확충에 사용하는 반면 일반과세에 추가되는 교통세는 무상도로의 확충에 사용하는 것을 고려할 필요가 있다. 농어촌특별세는 목적세로 존재할 필요성은 없다. 다만 농어촌특별세의 폐지가 어렵다면 복잡한 세입 구조를 단순화하여 국민이 혜택과 부담을 비교하기 용이하도록 하여야 한다. 조세감면액, 종합부동산세, 취득세 등을 제외하는 것이 우선적인 간소화 대상이다. 혜택 또는 지출 용도를 분명히 하기 위하여 농업분야에서도 FTA 지원 등 특정 지출로 한정할 필요가 있다.

부담금의 경우를 보면 석유수입·판매부담금, 전력산업기반기금부담금, 산림복구비용예치금, 예금보험기금채권상환기금기여금의 경우 정치적 측면과 경제적 측면 모두 부담금으로서의

적합성이 있다. 국민건강증진부담금과 환경개선부담금은 원인 자부담원칙의 성격을 크게 제고할 필요가 있으며, 여의치 않을 경우 조세로의 전환 등 다른 정책대안을 강구할 필요가 있다. 전력산업기반기금부담금은 사업비가 전체 지출의 64%에 불과하고 나머지는 여유자금 운용에 지출되고 있어 부과요율의 적절성에 대한 재검토가 필요하다.



# 목 차

I. 서 론 .....	17
II. 현 황 .....	21
1. 개 요 .....	21
가. 개념 및 범위 .....	21
나. 장단점 .....	23
다. 분 류 .....	27
2. 우리나라의 현황 .....	28
가. 전체 규모 .....	28
나. 주요 목적세 현황 .....	29
다. 주요 부담금 현황 .....	38
3. 미국 사례 .....	46
III. 이론 분석 .....	51
1. 기존 연구 .....	52
가. 사용수수료(User charge)가 효율성을 증진시키는가? .....	52
나. 후생경제학과 정치경제학 .....	56
다. 목적세에 관한 정치경제학 문헌 .....	58
2. 새로운 이해 .....	63
가. 서론: 연구 주제(Research Question) .....	63
나. 모형 .....	65
3. 소 결 .....	78

IV. 실증분석 .....	82
1. 조세부문 .....	84
가. 목적세와 세입 증대 .....	84
나. 목적세와 지출 .....	91
2. 비조세(부담금) 부문 .....	99
가. 환경분야 .....	99
나. 건설교통분야 .....	103
다. 산업자원분야 .....	106
V. 정책 과제 .....	110
1. 세금 분야 .....	112
2. 비조세(부담금) .....	117
VI. 요약 및 시사점 .....	136
참고문헌 .....	140
부 록 .....	143

## 표 목차

<표 II- 1> 목적세의 장점 .....	26
<표 II- 2> 목적세의 단점 .....	26
<표 II- 3> 목적세의 분류(GAO) .....	27
<표 II- 4> 목적세의 분류(Bird) .....	28
<표 II- 5> 목적세의 규모 .....	29
<표 II- 6> 교육세의 과세표준 및 세율의 변천 .....	30
<표 II- 7> 교육세의 과세표준 및 세율(2005) .....	31
<표 II- 8> 교육세 추이 .....	31
<표 II- 9> 지방교육세의 과세표준 및 세율(2005) .....	32
<표 II-10> 교육비특별회계 구성 및 추이 .....	33
<표 II-11> 교통세의 기본세율 .....	34
<표 II-12> 교통세 추이 .....	35
<표 II-13> 교통시설특별회계의 각 계정간 교통세 배분비율 .....	35
<표 II-14> 교통시설특별회계의 각 계정간 교통세 배분비율 .....	36
<표 II-15> 농특세 추이 .....	37
<표 II-16> 농어촌특별세 과세표준 및 세율 변천 .....	37
<표 II-17> 연도별 부담금 신설·폐지 현황 .....	39
<표 II-18> 부처별 부담금 수 .....	40
<표 II-19> 연도별 부담금 징수규모 .....	40
<표 II-20> 부처별 부담금 징수실적 .....	42
<표 II-21> 귀속주체별 부담금(2006) .....	43
<표 II-22> 부처별 귀속주체별 부담금(2006) .....	44

<표 II-23> 분야별 부담금 사용추이 .....	45
<표 II-24> Fund for Strengthening Markets, Income, and Supply (FY 1999) .....	48
<표 II-25> Top 10 Special Funds by Total Revenues .....	48
<표 II-26> Postal Service Fund(FY 1999) .....	49
<표 II-27> Top 10 Public Enterprise Funds by Total Revenues .....	49
<표 II-28> Highway Trust Fund(FY 1999) .....	50
<표 II-29> Top 10 Trust Funds by Total Revenues .....	50
<표 IV-1> 세목별 세수입 추이 .....	85
<표 IV-2> ADF 단위근 검정결과 .....	87
<표 IV-3> 주요 세목별 세수증가 .....	88
<표 IV-4> 구조적 충격(Structural Break)을 이용한 단위근 검정결과 .....	89
<표 IV-5> 모형별 회귀분석 결과치 .....	90
<표 IV-6> 모형별 Chow Test 결과치 .....	91
<표 IV-7> 교육세가 지출에 미치는 영향 .....	95
<표 IV-8> 농어촌특별세가 지출에 미치는 영향 .....	96
<표 IV-9> 교통세가 지출에 미치는 영향 .....	96
<표 IV-10> 지출 변동성에 대한 F-test .....	99
<표 IV-11> 환경부 일반회계 세출예산 및 환경부소관 부담금 규모 ..	100
<표 IV-12> 환경분야 지출 변동성에 대한 F-test .....	103
<표 IV-13> 건교부 일반회계 세출예산 및 건교부소관 부담금 규모 ..	104
<표 IV-14> 건설·교통분야 지출 변동성에 대한 F-test .....	106
<표 IV-15> 산자부 일반회계 세출예산 및 산자부소관 부담금 규모 ..	107
<표 IV-16> 산업·정보·에너지분야 지출 변동성에 대한 F-test ..	109
<표 V- 1> 목적세의 성격 .....	112

<표 V- 2> 교육세의 성격 .....	113
<표 V- 3> 교통세의 성격 .....	115
<표 V- 4> 농특세의 성격 .....	117
<표 V- 5> 목적세(부담금)의 성격 .....	117
<표 V- 6> 부담금 징수액 상위 10개 부담금 .....	118
<표 V- 7> 분야별 대표 부담금 .....	118
<표 V- 8> 분석대상 부담금 규모 .....	119
<표 V- 9> 석유 및 석유대체연료의 수입판매부과금의 산정기준 및 부담률 .....	120
<표 V-10> 석유 및 석유대체연료의 수입판매부과금 규모 .....	120
<표 V-11> 귀속주체별 배분기준 .....	121
<표 V-12> 석유수입·판매부담금의 성격 .....	122
<표 V-13> 건강증진부담금의 산정기준 및 부담률 .....	122
<표 V-14> 국민건강증진부담금 규모 .....	123
<표 V-15> 귀속주체별 배분기준 .....	123
<표 V-16> 부담금 사용명세 .....	123
<표 V-17> 국민건강증진부담금의 성격 .....	124
<표 V-18> 전력산업기반기금부담금의 산정기준 및 부담률 .....	125
<표 V-19> 전력산업기반기금부담금 .....	125
<표 V-20> 귀속주체별 배분기준 .....	126
<표 V-21> 부담금 사용명세 .....	126
<표 V-22> 전력산업기반기금부담금의 성격 .....	127
<표 V-23> 산림복구비용예치금 산정기준 및 부담률 .....	128
<표 V-24> 산림복구비용예치금 규모 .....	128
<표 V-25> 산림복구비용예치금의 성격 .....	129
<표 V-26> 예금보험기금채권 상환기금 특별기여금의 산정기준 및 부담률 .....	130

<표 V-27> 예금보험기금채권 상환기여금 징수액 .....	130
<표 V-28> 귀속주체별 배분기준 .....	131
<표 V-29> 부담금 사용명세 .....	131
<표 V-30> 예금보험기금채권 상환기금 특별기여금의 성격 .....	132
<표 V-31> 환경개선부담금의 부과대상 및 산출식 .....	133
<표 V-32> 환경개선부담금 .....	133
<표 V-33> 귀속주체별 배분기준 .....	133
<표 V-34> 부담금 사용명세 .....	134
<표 V-35> 환경개선부담금의 성격 .....	135



## 그림 목차

[그림 II- 1] 교육재정 흐름도 .....	32
[그림 II- 2] 농어촌특별세 예산 체계도 .....	38
[그림 II- 3] 귀속주체별 부담금(2006) .....	43
[그림 II- 4] 부담금의 분야별 사용추이(2006) .....	45
[그림 III- 1] 수수료와 공급의 효율성 .....	54
[그림 III- 2] 경제주체들이 제시된 정책에 찬성할 확률 (보편적 경우) ..	71
[그림 III- 3] 경제주체들이 제시된 정책에 찬성할 확률 (극단적 경우) ..	71
[그림 IV- 1] 국세수입의 추이 .....	86
[그림 IV- 2] 교육세-교육지출(통합재정) .....	92
[그림 IV- 3] 교육세-교육지출(예산) .....	92
[그림 IV- 4] 교통세-교통지출(통합재정) .....	93
[그림 IV- 5] 교통세-교통지출(예산) .....	93
[그림 IV- 6] 농특세-농촌지출(통합재정) .....	94
[그림 IV- 7] 농특세-농촌지출(예산) .....	94
[그림 IV- 8] 교육분야 지출의 변동성 .....	97
[그림 IV- 9] 농어촌분야 지출의 변동성 .....	98
[그림 IV-10] 수송분야 지출의 변동성 .....	98
[그림 IV-11] (환경부예산+부담금) - 환경부예산 .....	101
[그림 IV-12] 환경분야 지출과 부담금과의 관계 .....	102
[그림 IV-13] 환경분야 지출의 변동성 .....	103
[그림 IV-14] (건교부예산+부담금) - 건교부예산 .....	104
[그림 IV-15] 건설교통분야 지출과 부담금과의 관계 .....	105
[그림 IV-16] 건설·교통분야 지출의 변동성 .....	106

[그림 IV-17] (산자부예산+부담금) - 산자부예산 ..... 107  
[그림 IV-18] 산업자원분야 지출과 부담금과의 관계 ..... 108  
[그림 IV-19] 산업·정보·에너지분야 지출의 변동성 ..... 108



## I. 서론

우리나라에서 목적세라는 용어는 특정한 지출에 충당하기 위하여 거두는 세금만을 의미한다. 교통세, 교육세, 과거의 방위세가 대표적인 목적세이다. 그러나 Earmarked Tax(또는 Earmarked Revenue)라는 용어는 세금만을 의미하지는 않는다. 미국 감사원(GAO)의 자료에 따르면 Earmarked Revenue는 법규에 의해 수입을 특정한 지출에 사용하는 것을 의미한다. 따라서 세금 이외의 정부수입도 지출 용도가 제한되어 있으면 Earmarked Revenue가 된다. 그러므로 Earmarked Revenue에 대한 적절한 번역은 ‘용도가 지정된 세입’이라고 할 수 있다. 그러나 ‘목적세’라는 표현이 일반적으로 통용되고 있으므로 본 연구에서도 목적세라는 용어를 사용한다. 다만 본 연구에서는 Earmarked Revenue의 본래 뜻을 따라 세금 이외의 수입도 목적세에 포함하여 분석한다. 우리나라의 경우를 보면 2006년을 기준으로 교통세, 교육세, 농특세 등 좁은 의미의 목적세는 약 18.4조원으로 전체 국세 세수의 13.3%, 통합 재정 세입 대비로는 8.8%에 해당하고 있다. 각종 부담금, 연금, 수수료(수혜자부담금) 등을 포함한 넓은 의미의 목적세를 포함하면 목적세의 규모는 더 커질 것이다.

이러한 상황에서 새로운 목적세가 도입될 가능성도 있다. 최근 재정적자(관리재정수지 기준)가 지속적으로 발생하고 있으며, 양극화 및 고령화 추세에 따라 향후 복지와 관련된 정부의 부담이 증가할 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 세입 증대가 필요하다는 주장이 제기되고 있으며, 이 경우 목적세 방식으로 재원을 조달하

는 것이 대안으로 자주 거론되고 있다. 교육세나 건강증진부담금과 같은 목적세를 통하여 관련 재원을 조달하는 것이 일반적인 세수 증대보다 정치적인 호소력이 있기 때문이다. 대표적인 예가 보육, 의료, 복지재원을 목적세로 충당하자는 주장이다.

단순히 정치적 호소력을 넘어서 이론적으로도 목적세 방식이 바람직하다는 주장도 많다. 일부 학자들은 수혜자부담원칙이 적용될 수 있는 경우에는 목적세가 바람직하다고 주장한다. 공공선택론(Public Choice)의 관점에서는 목적세가 특정분야 지출 규모에 대한 국민의 선호를 반영할 수 있으므로 일반재원보다 더 바람직한 재원조달 수단이라고 하고 있다. 정보가 불완전하고, 집단적으로 의사결정이 이루어지는 정치적 과정을 감안하면 목적세가 나름대로의 역할이 있다는 주장도 있다.

반면 목적세를 축소해야 한다는 주장도 많다. 전통적인 경제학의 관점에서 보면 목적세가 칸막이식 재정운용을 야기하므로 일반회계 재원에 비하여 지출의 효율성이 떨어진다는 것이다. 목적세가 세수를 증대시키기 위한 방편으로 사용되고 있으므로, 이를 줄이는 것이 국민의 부담을 축소시키는 것이라는 주장도 있다. 결과적으로, 목적세의 규모를 줄이는 것이 재정 효율성을 제고하는 방안이라고 주장한다.

또 다른 주장은 복잡한 목적세로 인하여 세제의 단순화가 저해되고, 이로 인하여 세제의 효율성이 저하된다는 것이다. 다양한 과표, 복잡한 세율, 다수의 사용 용도 등으로 인해 목적세가 매우 복잡한 구조를 가지고 있기 때문이다. 특히, 목적세가 부가세(surtax)의 형태를 가진 경우 본세에 의존함으로써 세제의 복잡성을 증가시킨다는 것이다.

이렇듯 목적세가 다양한 형태로 존재하며, 세수에서 차지하는 비중도 크고, 향후 새로운 목적세가 도입될 가능성도 있으며, 찬반

에 대한 논의도 분분하다. 따라서 목적세에 대한 체계적인 분석을 통하여, 목적세의 장단점이나 성격을 제대로 이해하는 것은 세제의 효율성을 제고할 뿐만 아니라 공공선택론에서 주장하는 것처럼 국민의 만족도를 높이는 결과를 가져올 수 있다.

반면 목적세에 대해 체계적인 접근을 한 기존의 연구는 매우 드문 실정이다. 이론 측면에서 보면 목적세가 존재하는 이유에 대한 다양한 설명이 있지만, 교통·복지·농업 등 특정 분야에서만 주로 목적세가 사용되는 이유를 잘 설명하지는 못하고 있다. 따라서 이론적 모형을 통하여 특정 분야에 목적세가 사용되는 이유를 살펴보는 것이 본 연구의 주요 초점이다. 연구의 또 다른 관심사는 실증분석이다. 기존의 연구에서 실증분석을 찾아보기 어렵다는 점을 감안하여 목적세와 관련하여 제기되고 있는 주장이나 비판을 검증하고자 한다.

이러한 목적세에 대한 실증분석 및 이론모형은 기존 목적세의 개편뿐만 아니라 향후 목적세 도입 논의에 대한 중요한 시사점을 줄 수 있다. 또한 목적세에 대한 심도 있는 분석을 바탕으로 합리적인 목적세 및 일반세원 구조로 전체 세입구조를 전환할 수 있다면 세제의 효율성을 높이고, 국민의 만족도도 개선될 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 목적세에 대한 개념 및 범위, 목적세의 종류 및 규모 등 목적세의 현황을 파악한다. 일반적으로 통용되는 좁은 의미의 목적세가 아닌 용도가 지정된 세입이라는 의미의 넓은 의미의 목적세를 기준으로 현황을 파악한다. 제Ⅲ장에서는 목적세에 대한 기존의 이론적 논의를 살펴보고 게임이론과 Voting Model을 이용함으로써 목적세에 대한 이해를 제고시킬 것이다. 더 구체적으로 여러 나라에서 환경, 교육, 도로 시설 등이 목적세에 의해 충당되는 이유를 설명하고자 한다. 제Ⅳ장은 목적세(세금과 세금 이외의 목적세입)에 대한 실증분석이

다. 먼저 목적세가 특정 지출과는 관계가 없이 단순히 정부의 세수를 증대시키기 위해 도입된다는 비판이 많으므로 이를 검증한다. 다음으로 목적세가 특정 분야에 필요한 재원을 조달하기 위한 것이므로 목적세가 도입되면 해당 분야의 지출이 증가되는지를 살펴본다. 그리고 교통시설처럼 장기에 걸친 안정적인 지출이 요구되는 분야에는 목적세가 적합하다는 주장이 있으므로 목적세 도입 후 지출의 변동성이 낮아졌는지를 살펴본다. 제V장은 목적세에 대한 제도적인 개선방향을 살펴본다. 제VI장은 결론 및 시사점이다.



## II. 현 황

### 1. 개 요

#### 가. 개념 및 범위

목적세라는 용어에 대한 통용되는 정의는 없다. 미국 감사원(GAO, 1990)은 법규에 의해 특정한 지출에 사용하도록 정해진 세입을 Earmarked Revenue라 하고 있다<sup>1)</sup>. Bird(1997)도 특정지출에 사용하기 위한 세입을 목적세라고 하고 있다. 그리고 Earmark의 어원은 가축의 귀에 표식을 함으로써 소유권(ownership)을 표시하는 관행에서 왔다고 한다. 이러한 목적세는 아주 고대부터 사용되었으며, 현재도 라틴 아메리카나 시장경제로 이행하는 국가(Transitional countries)에서 많이 사용되고 있다고 한다. 그렇지만 정도의 차이가 있을 뿐 목적세는 거의 모든 국가에서 존재한다. 특히, 소득재분배(취약계층 지원 포함) 및 공공재 공급, 경제적 왜곡 교정 등이 주요 기능인 중앙정부와는 달리 지역주민의 후생에 관심을 두는 지방정부의 경우 후생 증진과 지역민의 부담을 연계하는 목적세 방식을 많이 사용한다.

목적세에 대한 다수의 연구를 보면 목적세를 세금에 국한하지는 않고 있다. Teja(1988)는 적절한 Earmark Tax로 사용자부담금을 이야기하고 있다. Bird(1997)의 경우도 마찬가지이다. 미국 감사원(GAO)은 세금(Tax)이 아닌 세입(Revenue)라는 용어를 사용함으로써 각종 부담금, 사용료, 수수료도 목적세가 될 수 있음을 분명

---

1) "Revenues are earmarked when they are designated for particular uses by authorizing legislation," GAO, 1990

히 하고 있다. 따라서 좁은 의미의 목적세는 세금만을 의미하며, 넓은 의미의 목적세는 세법을 따르는 세금 이외의 세법 이외의 각종 법규에 의한 세입도 포괄한다. 따라서 교통세, 교육세와 같은 세금은 당연히 목적세에 해당한다<sup>2)</sup>. 특별회계 및 기금 등에서 부과하는 각종 부담금, 사용료, 수수료 등도 관련 법률에서 특정 수입을 특정 목적에 사용하도록 정하고 있는 경우에는 목적세입의 범주에 포함된다고 할 수 있다.

목적세 여부가 모호한 세입도 있다. 지방정부 및 교육자치단체에 지원하는 자금이 그 예이다. 중앙정부가 지방정부에 지원하는 금액은 비록 지출 대상이 지방정부이지만 특정 지출을 위해 정해진 수입이라는 성격보다는 중앙정부와 지방정부 간의 재원 배분이라는 성격이 강하다. 실제로 지방정부에 대한 교부금은 용도를 기준으로 하고 있지 않다. 따라서 목적세로 보기 어렵다. 반면 교육자치단체에 대한 교부금은 지출 대상이 교육이므로 목적세로 보는 것이 합리적이다. 주택 공급을 목적으로 하는 국민주택기금의 채권발행 수입도 용도가 한정되어 있으므로 목적세로 볼 수도 있다. 다만 해당 채권의 발행 여부나 규모가 사전적으로 정해진 것은 아니므로 목적세 여부가 불투명하다.

세입을 특정 지출에 연계하는 것이 법률에 숨겨져 있는 경우도 목적세의 범위를 알기 어렵게 하는 요소이다. 예를 들어, 교통시설특별회계법을 보면 정부가 일반회계 예산으로부터 교통시설특별회계로 전입해야 할 대상이 명시되어 있다. 더 구체적으로 교통세의 85.8%, 승용차에 부과하는 특별소비세액, 철도 또는 궤도용 외의 차량 및 그 부분품과 부속품에 대하여 부과하는 관세액이 그것이다. 또한 특별소비세액은 도로계정의 세입으로, 관세액은 철도계정의 세입으로 하도록 되어 있다. 이렇게 복잡한 세입 규정은 정확한

2) 교통세와 교육세의 경우, 해당 세입이 일반회계(일반재원 관리 회계)에 귀속되지만 그 용도가 지정되어 있으므로 목적세로 보아야 한다.

목적세의 규모를 알기 어렵게 하고 있다.

#### 나. 장단점

전통적인 경제학에서 목적세를 보는 일반적인 관점은 목적세입이 재원의 용도를 제약하므로 일반재원(*general fund*)에 비해 효율적인 자원배분이 어렵다는 것이다. 다시 말하면, 제약이 있는 상태에서의 최적화와 그렇지 않은 경우의 최적화와 같은 차이가 있다고 생각한다. 목적세나 부담금을 본세로 통폐합하자는 주장의 기본적인 논거도 여기에 있다.

목적세를 사용하는 경우에 세수 및 그에 따른 지출 규모가 법률에 따라 정해지므로 경제 상황이나 수요자 선호의 변화에 따라 지출 규모를 변동시키기가 어렵다는 문제점도 지적된다. McMahon & Sprenkle(1970)은 공공재화 및 서비스에 대한 수요의 소득탄력성과 목적세의 소득탄력성이 크게 다른 경우 목적세 방식이 문제가 될 수 있다고 보았다.

반면 목적세의 바람직한 측면을 주장하는 이론 및 논거도 많다. Buchanan(1963)은 공공선택의 관점에서 목적세입을 분석하고 있다<sup>3)</sup>. 공공선택의 관점에서 보면 목적세가 예산배분에 제약을 준다는 전통적 관점과는 반대로 일반재원 방식이 유권자의 선호가 반영되지 않는 취약점이 있다는 것이다. 다시 말하면 목적세 방식을 택할 때 유권자가 특정 공공서비스에 대해 자신이 부담해야 할 비용(세금)을 알 수 있는 장점이 있다.

Teja(1988)에 따르면 수혜자부담원칙이 적용될 수 있는 경우에는 목적세가 바람직하다. 그리고 사용자부담금(*user charge*)이 가장

3) 분석에 사용된 가정은 다음과 같다. 1) 공공재는  $p$ 와  $f$ 의 2개가 존재한다. 2) 재원은 lump-sum 방식으로 조달된다. 3) 대표 개인을 상정하며, 선호는 Single Peak이다. 4) 공공재 생산의 한계비용은 불변이다. 5) 일반재원은 두 개의 공공재에 대한 특정 비율을 가지고 있다.

효율적인 방법이지만 사용자부담금이 행정적으로 불가능하거나 비용이 많이 드는 경우에는 휘발유세를 대리변수(proxy)로 사용하여 도로 건설이나 유지를 위한 비용을 조달할 수 있다. 만약 외부효과(externality)가 있는 경우에는 사용자의 지불의사가 있는 금액만큼 사용자부담금(user charge)으로 해결하고, 차액은 일반재원을 이용하면 된다.

정치 과정의 관점에서 목적세가 유용하다는 주장도 많다. Goetz(1968)는 특정 상황에서는 지출 조정을 위한 조세 조정 시 당과 간 협력이 필요하며, 이 경우 일반재원보다는 목적세의 경우가 협력 가능성이 높다는 것이다. 도로 건설에 사용하기 위하여 휘발유세를 증대시키는 경우가 대표적이다. 또 다른 예로는 누진적 소득세와 교육지출을 증대시키자는 쪽과 판매세 증대와 복지지출 증가를 옹호하는 집단이 대립하는 경우이다. 이 경우 교육에 사용되는 판매세(sales tax)나 복지에 사용되는 소득세를 설정하는 것도 가능하다. Eklund(1969)는 당과가 많고, 연정이 어려운 경우 현상 유지가 대부분의 결론이므로 목적세입이 지출 결정의 유일한 방법이라고 주장하였다.

Contract의 관점에서 목적세를 보기도 한다. 다시 말하면, 목적세가 사전적 확률과 사후적 확률이 다른 경우에 유용한 방식이라는 것이다. 이미 오염된 지역의 오염 제거를 위한 재원에 대해서는 오염되지 않은 지역의 유권자나 의원이 반대할 수 있지만 향후에도 오염이 발생하는 경우 사용할 수 있다면 오염의 가능성이 있는 다수의 지지가 가능하다는 것이다. 유류 및 화학물질의 개별과세(excise tax)를 통해 조달하여 오염 제거(clean-up)에 사용하는 독성물질대응기금(Hazardous Substance Respond Fund)이 대표적이다.

이밖에 지출의 변동이 심한 경우 목적세가 일정 수준의 지출을 확보해주므로 합리적인 선택이라는 관점도 있다. 지출이 변동될

경우 인력과 장비를 유희상태로 놓아둘 수밖에 없는 시점이 발생하므로 목적세로 안정적인 지출이 확보되면 비용이 감축된다는 것이다. 또한 지출 감축 시 정부의 성향이 생산성이 높은 자본지출이 생산성이 낮은 이전지출보다 더 취약하므로 목적세가 이러한 현상을 축소하는 데 도움이 된다. Niskanen(1971)은 관료의 비합리적인 행위를 제약하는 데 목적세입이 유용하다고 보고 있다. 고속도로 건설과 고속도로 유지·보수의 예를 들어 관료는 생색이 나는 건설에 초점을 두므로 고속도로 유지·보수처럼 중요하지만 관료의 관심이 떨어지는 분야의 지출을 위해 목적세가 필요하다는 것이다.

Mulgan and Murray(1993)는 일반재원 방식이 너무 불투명하고(opaque), 집중되어 있으며(centralized), 반응도가 낮은(unresponsive) 방식이라고 비판하고 있다. 따라서 목적세 등을 통하여 조세와 지출을 재연결하고, 하향식 의사결정방식에서 국민의 선택으로 전환하여야 한다고 주장하고 있다. Dhillon and Perroni(2001)는 지방자치와 관련하여 세입 아닌 세출의 책임성(Accountability) 제고에 목적세가 유용하다고 생각한다.

목적세가 여러 가지 장점을 보유하고 있지만 경제적 관점에서 본 핵심적인 장점은 수익자부담 요소가 포함될 수 있다는 것이다. 따라서 수혜자가 부담하는 성격의 부담금은 일단 바람직한 성격을 가진 목적세라고 할 수 있다. 반면 정치적 관점에서 보면 목적세는 국민의 수용성을 높인다. 따라서 국민의 부담을 증대시켜야 할 필요성이 있는 반면 국민의 반대가 심할 것으로 예상되는 경우에는 목적세가 하나의 대안으로 고려될 수 있다.

반면 목적세가 지닌 핵심적인 단점은 지출 조정이 곤란하다는 점이다. 따라서 목적세가 불가피하게 있는 경우에도 단점을 최소화하기 위해서는 지출 조정이 가능하도록 하는 메커니즘이 필요하

다4). 지출 조정을 위한 또 다른 통제장치로 목적세 수입 수준의 적정성을 정기적으로 점검하는 것이다. 우리나라의 경우 기금 및 부담금은 대부분 정기적인 점검이 이루어지도록 하고 있으므로 제도적인 장치는 구축되어 있다고 할 수 있다.

<표 II-1> 목적세의 장점

GAO(1990)	McCleary(1991)
1. 비용분담(cost-sharing)을 알 수 있다. - 신설, 점검(monitor), 조정(adjustment)에 유리 2. 국민이 받아들이기 쉽다. - 용도를 아는 경우에 신설이나 인상에 대한 수용성이 높다 3. management incentive로 유용하다. - 해당 분야의 관리자의 징수 노력 제고 4. 사업의 예측가능성이 높다. - 상대적으로 최저 수준 예산을 확보할 수 있으므로 사업의 목적 달성이 쉽다.	1. 수익자부담원칙이 적용되는 경우 자원배분의 효율성 제고 2. 예산편성의 변동성 축소 - 원활한 사업 수행으로 재원이 절약 3. 조세저항을 최소화 4. 공공재 공급합수가 규모 불변인 경우 자동적인 회수 기능

<표 II-2> 목적세의 단점

GAO(1990)	McCleary(1991)
1. 매년 정부의 우선순위 조정이 곤란 - 특히 다른 용도로 전용이 불가능 - 사업의 자원배분(funding) 수준을 신속히 조정하는 것이 어렵다. 2. 법 개정 때문에 조정에 시간이 소요 3. 정부의 사업 점검 노력이 낮다. - 법적으로 지출이 어느 정도 보장 4. earmarking이 특정 사업에 대한 최저수준의 지출을 상정(presume)	1. 특정 공공재의 과잉공급 2. 예산운영의 경직성 야기 3. 행정부와 입법부의 예산권한 축소 4. 필요성 종료 후에도 유지

4) 기금의 여유재원을 다른 용도로 활용할 수 있도록 하는 규정이 대표적인 예라고 할 수 있다.

다. 분 류

GAO는 수혜자와 지불자의 관련성에 따라 분류를 하고 있다. 이에 따라 수혜자 부담금 성격, 규제 성격, 기부금 성격으로 구분하고 있다. 또한 수혜자 부담원칙과 관련된 부문만 바람직한 것으로 판단하며, 다른 수입은 일반 목적 수입으로 하는 것이 바람직하다고 보고 있다.

<표 II-3> 목적세의 분류(GAO)

유형	예
수혜자가 직접 부담, 직접 혜택 (Benefit Principle)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 연금의 경우</li> <li>○ user fee : National Park Service</li> </ul>
정부에 비용을 야기하는 활동에 대한 보상(regulation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대중의 안전이나 복지를 위한 license, permit, inspection</li> <li>- 예: 건설업체가 주택지역개발부 (HUD)에 지불하는 inspection fee</li> </ul>
기부금(contribution): 직접적 수혜자도 아니고, 비용을 야기한 경우도 아닌 경우	

Bird(1997)는 목적세를 지출 대상, 연계성, 적용 원칙에 따라 분류하고 있다. 지출 대상의 경우에는 관련 지출이 어느 정도 한정되는가를 보며, 연계성의 경우에는 지출과 세입 간의 관련성을 본다. 연계성의 경우는 관련성이 낮은 용도로 쓰는가의 문제가 된다. 적용 원칙은 수익자부담 성격인지를 살펴본다. 또한 Bird는 목적세의 경우 지출 대상은 한정적이고, 연계성은 강하며, 수익자부담원칙이 적용되는 것이 가장 바람직하다는 입장이다. Wilkinson(1994)도 목적세는 특정 사업이나 특정 프로그램의 일부 방식이 적합하고, 대규모 스케일이나 복잡한 문제의 경우에는 바람직하지 않다고 주장하고 있다.

&lt;표 II-4&gt; 목적세의 분류(Bird)

유형	지출 대상	연계성	원칙(Rationale)	사 례
A	특정	밀접	수혜 기준	공기업
B	특정	미약	수혜 기준	유류세 - 도로
C	광범위	밀접	수혜 기준	사회보장
D	광범위	미약	수혜 기준	담배세 - 건강
E	특정	밀접	없음	환경세 - 처리(cleanup)
F	특정	미약	없음	급여세 - 건강
G	광범위	밀접	없음	공동세
H	광범위	미약	없음	복권 - 건강

## 2. 우리나라의 현황

### 가. 전체 규모

목적세는 세금과 세금 이외의 부담금으로 구성된다. 앞에서 이미 살펴본 것처럼 승용차에 부과하는 특별소비세액, 철도 또는 궤도용 외의 차량 및 그 부분품과 부속품에 대하여 부과하는 관세액 등은 교통시설특별회계법에 따라 정부가 일반회계 예산으로부터 교통시설특별회계로 전입해야 하므로 목적세로 보아야 한다. 그러나 이러한 숨겨진 목적세를 모두 파악하는 것은 현실적으로 어렵다. 따라서 본 보고서에서는 목적세와 통합재정에 포함되는 주요한 부담금 및 건강보험료를 대상으로 하여 그 규모를 살펴본다. 아래 표를 보면 2006년의 경우 18.9조원이 목적세이며, 사회보험을 제외한 목적세 성격의 부담금을 합하는 경우 그 규모는 29.2조원으로 나타나고 있다. 연금 등 사회보험 성격의 목적세 규모는 56.2조원에 달하여 전체 목적세의 규모는 85.4조원에 이르고 있으며, 이는 통합재정 세입 대비 40.8%에 이른다. 2005년의 경우도

2006년과 유사한 추세를 보이고 있다. 약 18.9조원이 목적세이며, 사회보험을 제외한 목적세 성격의 부담금 규모가 30.0조원이고, 사회보험을 포함한 전체 목적세의 규모는 81.7조원으로 통합재정 대비 약 42.7%에 이르고 있다. 향후 연금이나 실업급여, 건강보험 등 사회보험 성격의 목적세 규모가 커질 것이므로 목적세가 통합재정에서 차지하는 비중도 커질 것으로 예상된다. 그러나 이러한 사회보험을 제외한 실질적인 목적세의 변화는 알기 어렵다.

<표 II-5> 목적세의 규모 (단위 : 조원, %)

	목적세		목적세 성격 (사회보험제외)		사회보험 포함 합계	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
규모	18.9	18.4	30.0	29.2	81.7	85.4
국세 대비	14.8	13.3	23.6	21.2	64.1	61.9
통합재정 대비	9.9	8.8	15.7	13.9	42.7	40.8

주: 통합재정에 나타난 목적세의 일부만 포함한 것이므로 실제 규모와 차이가 발생함.  
정부 부담금 보고서에 따르면 목적세 이외의 부담금 규모는 2006년 11.9조원이므로 본 수치에 비해 1.1조원이 많은 상태임.

### 나. 주요 목적세 현황

#### 1) 교육세

교육세는 1981년 12월에 제정되어 1982년부터 시행된 제도로서 교육의 질적 향상에 필요한 교육재정의 확충에 소요되는 재원을 확보하기 위하여 도입되었다. 등록세, 재산세 등 지방세가 과세표준으로 된 적도 있지만 현재 교육세의 과세대상은 금융·보험업자의 수익금액과 특별소비액·교통세액 및 주세액에 추가하여 부가(surtax)한다. 각 과세표준에 의한 세율은 교육투자재원의 조달 또는 당해 물품의 수급상 필요한 경우에는 그 세율의 30%의 범위 안에서 조정할 수 있다.

&lt;표 II-6&gt; 교육세의 과세표준 및 세율의 변천

과 세 표 준	1982	1990	1991	1998	2000	2002
•분납과세이자 또는 배당소득 금액	5%	5%	-	-	-	-
•금융·보험업자의 수익금액	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%
•특별소비세액		-	30%	30% (등유, 15%)	30% (등유, 15%)	30% (등유, 중유, 수송용부탄, 15%)
•교통세액 (휘발유, 경유)		-	-	15% <sup>1)</sup>	15%	15%
•주세액	10%	10%	10% (주세율 80% 이상인 주류, 30%)	10% (주세율 80% 이상인 주류, 30%)	10% (주세율 70% 이상인 주류, 30%)	10% (주세율 70% 이상인 주류, 30%)
•등록세액	-	-	20%	20%	20%	-
•마권세액	-	-	20%	50% <sup>2)</sup>	50%	-
•균등할주민세액	-	-	10% (인구 50만 이상 도시 25%)	10% (인구 50만 이상 도시 25%)	10% (인구 50만 이상 도시 25%)	-
•담배판매가격	10%	-	-	-	-	-
•담배소비세액	-	-	-	40% <sup>1)</sup>	40%	-
•재산세액	-	-	20%	20%	20%	-
•종합토지세액	-	-	20%	20%	20%	-
•자동차세액	-	-	30%	30%	30%	-

주: 1) 2005년까지 한시적으로 부과

2) 2000년까지는 현행세율로 부과, 그 이후는 종전세율 20%로 환원

자료: 재정경제부, 『조세개요』, 각 연도

<표 II-7> 교육세의 과세표준 및 세율(2005)

과 세 표 준	세 율
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융·보험업자의 수익금액</li> <li>• 특별소비세액</li> <li>• 교통세액(휘발유, 경유)</li> <li>• 주세액</li> </ul>	<p>0.5%</p> <p>30%(등유, 중유, 수송용부탄의 경우 15%)</p> <p>15%</p> <p>10%(주세율 70% 이상인 주류의 경우 30%)</p>

교육세 추이를 보면 1982년에는 약 2천억원 수준으로 GDP 대비 0.36% 수준이었으나 1991년에 특소세 및 각종 지방세가 과세표준에 포함되며 GDP 대비 0.7% 수준으로 증가하게 된다. 1996년부터는 GDP 대비 1% 가까운 수준으로 증가하다가 2001년부터는 GDP 대비 0.5% 수준으로 하락하였다. 이는 2001년부터 국세였던 지방세분 교육세가 지방교육세로 전환되었기 때문이다. 지방교육세를 감안하여 보면 교육세의 GDP 비중이 지방교육세를 도입하여 높아졌으나 이후 낮아지는 추세를 보이고 있다.

<표 II-8> 교육세 추이

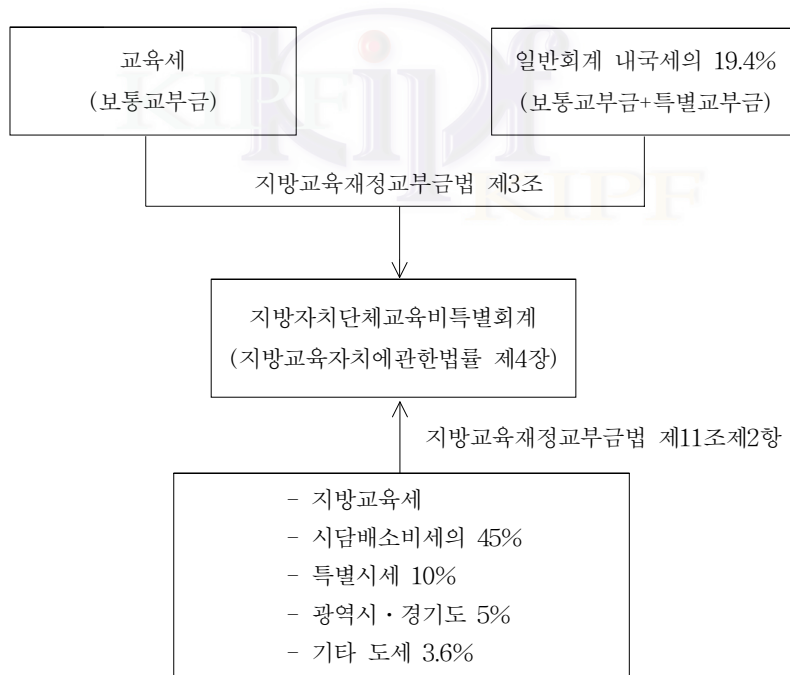
(단위: 10억원, %)

	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93
교육세액	198	263	285	321	372	411	512	423	521	1,532	1,822	2,079
GDP 대비	0.36	0.40	0.38	0.38	0.38	0.36	0.37	0.27	0.28	0.68	0.71	0.72
	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
교육세액 (지방교육세)	2,540	2,993	4,124	5,399	5,203	5,297	5,798	3,783 3,478	3,532 3,957	3,651 4,009	3,530 4,084	3,977 3,841
GDP 대비 (지방교육세 포함)	0.75	0.75	0.92	1.10	1.07	1.00	1.00	0.61 1.17	0.52 1.09	0.50 1.06	0.45 0.98	0.49 0.91

<표 II-9> 지방교육세의 과세표준 및 세율(2005)

과 세 표 준	표 준 세 율
• 등록세액	20%
• 레저세	60%
• 주민세 균등화의 세액	10%(인구 50만 이상 도시 25%)
• 재산세액	20%
• 자동차세액	30%
• 담배소비세액	50%

[그림 II-1] 교육재정 흐름도



자료: 재정경제부, 『조세개요』, 2007

1991년부터 지방교육양여금관리특별회계를 신설하여 교육세를 운영하였으나 2005년부터 지방교육양여금관리특별회계는 일반회계(교육교부금)로 통합되었다. 우리나라의 경우 초·중등교육은 현재 지방자치단체교육비특별회계를 통하여 대부분 수행한다. 교육세는 지방자치단체교육비특별회계에 포함되어 초·중·고등학교에 대한 교육비로 사용된다. 지방자치단체교육비특별회계의 재원에는 중앙정부의 교부금 이외에 지방정부가 이전하는 지방교육세, 시담배소비세 세입 등이 있다.

<표 II-10> 교육비특별회계 구성 및 추이

(단위: 10억원)

	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
세입 합계	23,416	25,854	29,058	30,637	31,148
지방교육재정 교부금	12,762	14,453	16,868	17,495	23,286
지방교육양여금	3,718	4,108	4,239	3,977	0
국고지원금	140	109		96	160
법정전입금	4,832	5,245	5,932	5,981	5,822
입학금 및 수업료 수입	1,135	1,010		905	936
세출 합계	23,416	25,854		30,637	31,148
학교교육	8,777	9,455		10,569	9,583
유치원	107	118		247	346
초등학교	3,251	3,315		3,688	2,860
중학교	2,374	2,474		2,907	2,563
고등학교	2,868	3,323		3,473	3,526
특수학교	170	217		246	280
기타학교	7	8		8	9
문화 및 평생교육	61	96		98	118
급여복지	13,390	15,048		17,939	19,661
교육행정	535	622		743	781
기타경비	653	633		1,288	1,004

자료: 『교육통계연보』, 각 연도

## 2) 교통세

교통세는 도로·도시철도 등 교통시설의 확충에 필요한 재원을 확보하기 위하여 도입되었다. 특별소비세 과세대상인 휘발유와 경유에 대하여 교통세를 신설하여 10년간(1994~2003) 한시적으로 교통세를 적용하였으나 교통세 과세시한을 3년간 연장하여 2006년까지 시행하였다. 2007년부터는 교통세의 명칭이 교통·에너지·환경세로 전환되었다. 그리고 기존의 교통시설 이외에 에너지 및 자원 관련 사업, 환경의 보전과 개선을 위한 사업에도 교통세가 사용된다.

세율은 기본세율과 탄력세율로 나뉘는데 탄력세율은 국민경제의 효율적 운용을 위하여 교통시설투자재원의 조달과 당해 물품의 수급상 필요한 경우에 기본세율의 30% 범위 내에서 대통령령으로 정한다. 교통세 세율은 1994~95년도까지는 휘발유 및 경유 가격 대비 150%, 20%를 부과하는 종가세였으나 1996년부터는 리터당 세금을 부과하는 종량세로 개편하였다<sup>5)</sup>.

&lt;표 II-11&gt; 교통세의 기본세율

(단위: 원)

	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
휘발유	150%	150%	345	345	455	691	691	691	630	630	630	630
경유	20%	20%	40	48	85	160	160	160	191	234	363	365

교통세 세수를 보면 도입 당시에 약 2.5조원 수준으로 GDP 대비 0.72%였으나 이후 지속적으로 상승하여 2001년에는 GDP 대비 1.65%까지 증가하게 된다. 그러나 2002년에 휘발유에 대한 세율을

5) 1994년 2월 15일 이후 탄력세율을 적용하여 190%, 25%를 적용하였으며 1994년 7월 15일부터는 170%, 20%로 탄력세율을 재조정된 바 있다.

리터당 691원에서 630원으로 낮춤에 따라 2001년 10조원 수준에서 2002년에는 8조원 수준으로 낮아지게 된다.

<표 II-12> 교통세 추이

(단위: 10억원, %)

	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
교통세액	2,457	3,372	4,824	5,547	6,504	7,256	8,404	10,286	8,133	8,580	8,636	11,493
GDP 대비	0.72	0.85	1.08	1.13	1.34	1.37	1.45	1.65	1.19	1.18	1.11	1.42

휘발유와 경유에 부과하는 교통세는 시행규칙에 따라 도로, 철도, 도시철도, 공항, 광역교통시설, 항만 등에 대한 지출 비중이 정해져 있다. 수혜자부담금의 관점에서 보면 도로를 제외하고는 수혜자 부담금의 성격이 없다.

<표 II-13> 교통시설특별회계의 각 계정간 교통세 배분비율

(단위: %)

계정구분	배분비율	
	1996	2005
도로계정	65.5	51.0 ~ 59.0
철도계정	18.2	14.0 ~ 20.0
도시철도계정		6.0 ~ 10.0
공항계정	4.3	2.0 ~ 6.0
광역교통시설계정	2.0	2.0 ~ 6.0
항만계정	(기타) 10.0	10.0 ~ 14.0

&lt;표 II-14&gt; 교통시설특별회계의 각 계정간 교통세 배분비율

(단위: 조원)

	교통세 규모	교통시설 특별회계	도로계정		철도계정		공항계정		광역교통계정		항만교통계정	
			규모	전입금	규모	전입금	규모	전입금	규모	전입금	규모	전입금
1994	2.5	4.5	2.8	2.8	0.7	0.5	0.6	0.6	0.0	0.0	0.4	0.2
1995	3.4	5.4	3.3	3.3	1.2	1.0	0.4	0.2	0.0	0.0	0.5	0.3
1996	4.8	6.5	4.2	4.1	1.3	1.3	0.4	0.3	0.0	0.0	0.6	0.4
1997	5.5	8.3	5.2	5.1	1.6	1.5	0.6	0.4	0.0	0.0	0.9	0.7
1998	6.5	10.3	5.9	5.8	2.3	2.3	1.0	0.8	0.1	0.1	1.0	0.7
1999	7.3	11.7	7.1	6.9	2.4	2.3	1.0	0.9	0.2	0.2	1.0	0.8
2000	8.4	12.3	7.5	7.4	2.9	2.8	0.7	0.7	0.2	0.2	1.0	0.6
2001	10.3	12.8	8.3	8.2	2.9	2.8	0.3	0.2	0.2	0.2	1.1	0.8
2002	9.5	13.2	8.1	8.0	3.3	3.2	0.3	0.2	0.2	0.2	1.3	1.0
2003	10.0	14.4	8.4	8.3	3.6	3.5	0.4	0.2	0.3	0.2	1.7	1.4
2004	10.1	13.6	7.9	7.8	3.2	3.1	0.4	0.3	0.4	0.4	1.7	1.4

### 3) 농어촌특별세

농어촌특별세는 UR 타결에 따라 농어촌 경쟁력 강화를 위한 투자재원 조달방법으로 제정되었으며 적용기간은 1994년 7월에서 2014년 6월까지 20년간으로 조세감면액, 증권거래금액, 취득세액, 종합부동산세액 등에 추가하여 부가(surtax)된다.

창업중소기업 및 창업벤처중소기업에 대한 세액감면 및 중소기업 등에 대한 특별세액감면을 실시하며 농·어민 또는 연금저축·장기주택마련저축 등에 대한 감면 등을 실시하고 있다.

농어촌특별세 세수 추이를 보면 본격 도입된 1995년에는 그 규모가 1.3조원 수준으로 GDP 대비 0.3% 수준이었으며, 이후 약간의 등락은 있었지만 GDP 대비 0.3% 수준을 유지하고 있다.

농어촌특별세는 모두 농어촌특별세관리특별회계로 귀속된 다음 농어촌구조개선특별회계와 균특회계 및 각부처 소관사업에 사용되고 있다.

<표 II-15> 농특세 추이

(단위: 10억원, %)

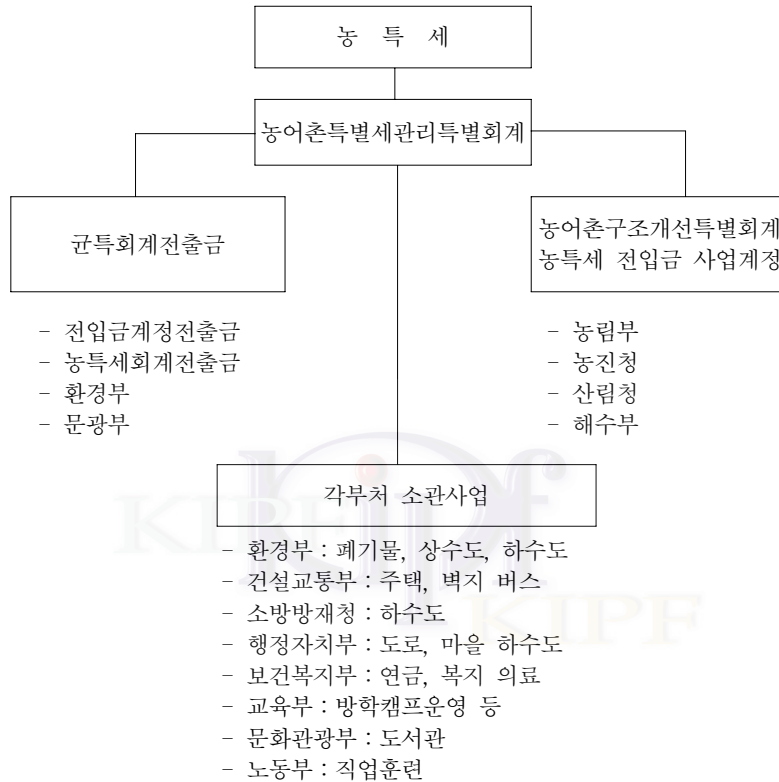
	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
농특세액	290	1,331	1,486	1,040	1,015	2,023	1,830	1,526	2,129	1,932	2,071	2,647
GDP 대비	0.09	0.33	0.33	0.21	0.21	0.38	0.32	0.25	0.31	0.27	0.27	0.33

<표 II-16> 농어촌특별세 과세표준 및 세율 변천

과 세 표 준	1994	1999	2005	비 고
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조세감면액                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 내국세감면</li> <li>- 관세감면</li> <li>- 지방세감면</li> </ul> </li> </ul>	20%	20%	20%	○ 조특법·관세법·지방세법에 의한 소득세·법인세·관세 등의 감면액에 부과 (농어민, 기술개발 등을 위한 감면은 제외)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 저축감면</li> </ul>	10%	10%	10%	○ 세금우대종합저축만 과세
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별소비세액</li> </ul>	10% (골프장 입장 30%)	10% (골프장 입장 30%)	10% (골프장 입장 30%)	○ 고급가구, 모피, 오락기 등 사치성물품
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 증권거래금액</li> </ul>	0.15%	0.15%	0.15%	○ 상장주식만 과세
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법인세 과세표준 5억 초과분</li> </ul>	2%	-	-	○ 공공법인을 제외한 모든 법인에 과세 (96. 12. 31까지 적용)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취득세액</li> </ul>	10%	10%	10%	○ 부동산 등의 취득자 (서민·농가주택, 농지, 차량취득 등 제외)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 레저세액<sup>1)</sup></li> </ul>	20%	20%	20%	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합토지세액</li> </ul>	10~15%	10~15%	-	○ 500만~1000만원:10% ○ 1000만원 초과: 50만원 +1000만원 초과액의 15%
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합부동산세액</li> </ul>	-	-	20%	

주: 1) 2001년 이전까지는 경주·마권세액이라는 명칭이었음.

[그림 II-2] 농어촌특별세 예산 체계도



자료: 『조세개요』, 재정경제부, 2007

#### 다. 주요 부담금 현황

##### 1) 전체 부담금 규모

<표 II-17>에서 보는 바와 같이 부담금은 1961년에 최초로 도입되어 지속적으로 증가하는 추세를 보여 왔으며 부담금관리기본법이 도입된 2002년 이후부터는 거의 일정한 수를 유지하고 있다. 부담금이 큰 폭으로 증가하기 시작한 것은 1980년대이며 1990년

대에 가장 많은 62개의 부담금이 신설되어 총 부담금 수가 부담금관리기본법 도입 직전인 2001년 말 기준 101개에 이르렀다. 부담금관리기본법 도입 이후에는 거의 일정한 수를 유지하고 있으며, 2006년 말 현재 100개의 부담금이 운용되고 있다.

<표 II-17> 연도별 부담금 신설·폐지 현황

(단위: 개)

	60 년대	70 년대	80 년대	90 년대	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
증가	7	7	20	62	3	12	2	6 <sup>1)</sup>	2	1	6 <sup>2)</sup>
감소	-	-	-	1	-	9	1	8	-	1	8 <sup>3)</sup>
누계	7	14	34	95	98	101	102	100	102	102	100

- 주: 1) 부담금관리대상에서 누락된 6개 부담금을 관리대상에 추가  
 2) 신규설치 3개, 분리신설 1개, 통합신설 1개, 근거법률 변경 1개  
 • 신규설치: 광해방지의무자부담금, 재건축부담금, 지역신보 및 전국신보연합회 출연금  
 • 분리신설: 해양생태계보전협력금  
 • 통합신설: 전기통신사업자연구·개발출연금  
 • 근거법률 변경: 기반시설부담금(기반시설부담금에 관한 법률)  
 3) 폐지 5개, 통합폐지 2개, 근거법률 변경 1개  
 • 폐지: 하수도법상 손괴자부담금, 도로법상 손괴자부담금, 사방사업법상 수익자부담금, 어장정화·정비실시부담금, 오수·분뇨및 축산폐수의처리에관한법률상 배출부과금  
 • 통합폐지: 기간통신사업자연구·개발출연금, 별정통신사업자연구·개발출연금  
 • 근거법률 변경: 기반시설부담금(국토의 계획 및 이용에 관한 법률)

자료: 기획예산처, 『2006년도 부담금운용종합보고서』, 2007.

부처별 부담금 운용 현황을 보면 <표 II-18>과 같이 환경부와 건설교통부에서 각 23개씩 가장 많은 부담금을 운용하고 있으며, 두 부처의 부담금 합계는 전체 부담금의 46%에 해당한다. 그 다음으로 농림부가 9개, 재정경제부 및 산업자원부가 각 8개의 순으로 부담금을 운용하고 있다.

&lt;표 II-18&gt; 부처별 부담금 수

(단위: 개)

합계	환 경 부 건설교통부	농 립 부	재정경제부 산업자원부	문화관광부 해양수산부 산 립 청	행정자치부 과학기술부 보건복지부 노 동 부	교육인적자원부 외 교 통 상 부 정 보 통 신 부 소 방 방 재 청 방 송 위 원 회 중 소 기 업 청
100	각 23	9	각 8	각 5	각 2	각 1

주: 2006. 12. 31. 기준

자료: 기획예산처, 『2006년도 부담금운용종합보고서』, 2007.

<표 II-19>는 연도별 부담금 징수규모를 나타낸다. 2006년 말 기준으로 부담금관리기본법에 의한 부담금 규모는 11조 9,534억원으로 GDP 대비 1.41%에 해당한다. 부담금의 규모는 증가추세를 보이고 있으며 부담금관리기본법이 도입된 2002년 이후에는 2005년까지 가파르게 증가한 후 2006년에 증가폭이 줄어드는 모습을 보이고 있다.

&lt;표 II-19&gt; 연도별 부담금 징수규모

(단위: 억원, %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
부담금규모	64,566	75,808	91,831	100,415	114,296	119,534
증가율		17.41	21.14	9.35	13.82	4.58
GDP	6,221,226	6,842,635	7,246,750	7,793,805	8,105,159	8,478,764
부담금 GDP 비중	1.04	1.11	1.27	1.29	1.41	1.41

자료: 기획예산처, 『2006년도 부담금운용종합보고서』, 2007.

다음 <표 II-20>은 2001년부터 2006년까지 각 부처별 부담금 징수규모를 나타낸다.

2006년 기준으로 볼 때 산업자원부의 부담금 징수규모가 2조 9,620억원으로 전체 부담금의 24.79%를 차지하여 가장 크고, 그 다음으로 환경부가 1조 9,425억원으로 16.26%, 재정경제부가 1조 8,008억원으로 15.07%, 보건복지부가 1조 4,940억원으로 12.50%, 건설교통부가 9,286억원으로 7.77%의 순서로 부담금을 징수하고 있다.

산업자원부의 경우 운용하고 있는 부담금은 총 8개이지만, '석유·수입판매부과금'과 '전력산업기반기금부담금'의 징수규모가 전체 부담금의 약 23%에 해당하는 등 큰 규모의 부담금을 운용하고 있기 때문에 부담금 징수규모가 전 부처 중에서 가장 크게 나타나고 있다.

보건복지부의 경우 운용하고 있는 부담금의 수가 2개로 매우 작지만, 그 징수규모는 전체 부처 중에서 4위에 해당한다. 이는 '국민건강증진부담금'의 규모가 1조 4,940억원으로 전체 부담금의 12.50%에 해당할 정도로 크기 때문이며, 최근 6년간의 각 부처별 부담금 징수규모를 나타내는 <표 II-20>을 보면, 부과요율이 대폭 증가하였던 2002년과 2005년에 보건복지부의 부담금 징수규모가 크게 증가했음을 알 수 있다.

&lt;표 II-20&gt; 부처별 부담금 징수실적

(단위: 억원, %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
산업자원부	17,433 (27.00)	23,027 (30.38)	20,315 (22.12)	22,863 (22.77)	27,851 (24.37)	29,620 (24.79)
환경부	10,857 (16.82)	13,348 (17.61)	16,744 (18.23)	18,217 (18.14)	20,113 (17.60)	19,425 (16.26)
재정경제부	5,905 (9.15)	6,949 (9.17)	14,566 (15.86)	16,158 (16.09)	18,754 (16.41)	18,008 (15.07)
보건복지부	138 (0.21)	5,109 (6.74)	7,020 (7.64)	8,061 (8.03)	12,915 (11.30)	14,940 (12.50)
건설교통부	4,635 (7.18)	5,138 (6.78)	6,739 (7.34)	8,164 (8.13)	8,302 (7.26)	9,286 (7.77)
산림청	2,166 (3.35)	4,869 (6.42)	8,157 (8.88)	7,910 (7.88)	5,769 (5.05)	9,082 (7.60)
농림부	2,928 (4.53)	5,075 (6.69)	5,127 (5.58)	5,482 (5.46)	5,579 (4.88)	5,786 (4.84)
문화관광부	1,523 (2.36)	2,128 (2.81)	2,183 (2.38)	2,298 (2.29)	2,718 (2.38)	2,920 (2.44)
노동부	1,584 (2.45)	1,733 (2.29)	1,650 (1.80)	1,800 (1.79)	2,088 (1.83)	2,279 (1.91)
과학기술부	1,475 (2.28)	1,530 (2.02)	1,625 (1.77)	1,807 (1.80)	1,828 (1.60)	2,059 (1.72)
정보통신부	13,731 <sup>1)</sup> (21.27)	4,429 (5.84)	2,277 (2.48)	2,232 (2.22)	4,462 (3.90)	1,716 (1.44)
방송위원회	1,646 (2.55)	1,326 (1.75)	1,401 (1.53)	1,338 (1.33)	1,467 (1.28)	1,426 (1.19)
인적자원부	39 (0.06)	758 (1.00)	1,961 (2.14)	1,908 (1.90)	492 (0.43)	1,154 (0.97)
행정자치부	17 (0.03)	1 (0.00)	1,552 (1.69)	1,564 (1.56)	1,318 (1.15)	1,048 (0.88)
외교통상부	267 (0.41)	316 (0.42)	285 (0.31)	339 (0.34)	372 (0.33)	431 (0.36)
해양수산부	207 (0.32)	72 (0.09)	215 (0.23)	231 (0.23)	262 (0.23)	301 (0.25)
소방방재청	15 (0.02)		14 (0.02)	43 (0.04)	7 (0.01)	13 (0.01)
중소기업청						4 (0.00)
합계	64,566 (100.00)	75,808 (100.00)	91,831 (100.00)	100,415 (100.00)	114,297 (100.00)	119,498 (100.00)

주: 1) IMT2000 사업자 선정에 따른 일시출연금(1조 3천억원) 제외시 731억원임.

1. ( )안은 비증.

자료: 기획예산처, 『2006년도 부담금운용종합보고서』, 2007.

<표 II-21>과 [그림 II-3]은 부담금이 사용되기 위하여 귀속되는 귀속주체별 금액 및 비중을 2006년 기준으로 나타낸 것이다. 총 11조 9,534억원의 부담금 중에서 79.18%는 중앙정부에 귀속되고, 9.79%는 지방자치단체, 11.03%는 공단 등 기타기관에 귀속되었다. 중앙정부에 귀속되는 부담금 중에서 기금으로 귀속되는 규모가 전체 부담금의 54.09%를 차지하고, 특별회계로 귀속되는 규모가 전체 부담금의 25.09%를 차지하여 기금에 귀속되는 규모가 특별회계에 귀속되는 규모의 거의 2배에 달함을 알 수 있다. 지방자치단체로 귀속되는 부담금의 경우 광역자치단체와 기초자치단체로 분배되는데, 그 규모가 광역자치단체는 4.86%이고, 기초자치단체는 4.93%로 거의 동일한 규모가 광역과 기초자치단체에 귀속되고 있다.

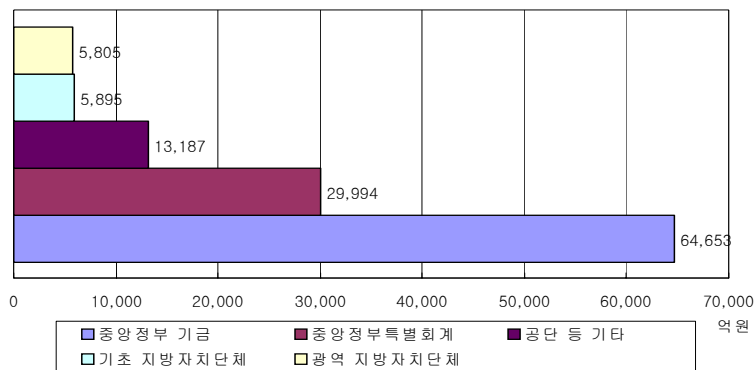
<표 II-21> 귀속주체별 부담금(2006)

(단위: 백만원, %)

	중앙정부		지방자치단체		공단 등 기타	계
	기금	특별회계	광역	기초		
징수금액	6,465,272	2,999,403	580,498	589,511	1,318,731	11,953,415
비율	54.09	25.09	4.86	4.93	11.03	100.00

자료: 기획예산처, 『2006년도 부담금운용종합보고서』, 2007.

[그림 II-3] 귀속주체별 부담금(2006)



<표 II-22>는 부담금의 귀속주체별 규모를 각 정부부처별로 나타내는데, 각 부처별로 부담금의 사용주체가 매우 다양함을 알 수 있다. 부담금이 중앙정부의 기금으로 모두 귀속되는 부처에 외교통상부와 정보통신부 등 5개 부처가 해당되며, 지방자치단체로 모두 귀속되는 부처에 교육인적자원부와 행정자치부가 해당된다. 부담금이 중앙정부, 지방자치단체 및 공단 등 기타기관에 각각 귀속되는 부처에 환경부, 건설교통부 및 농림부가 해당된다. 이와 같이 부담금의 귀속단체가 다양할 경우 부담금의 사후관리에 따른 행정비용이 커서 부담금 평가에 어려움이 있을 것으로 예상된다.

<표 II-22> 부처별 귀속주체별 부담금(2006)

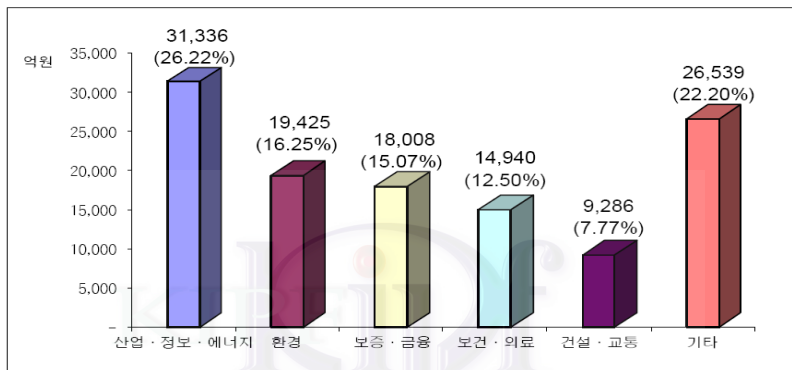
(단위: 백만원)

	부담금 합계	중앙정부		지방자치단체		공단 등
		기금	특별회계	광역	기초	기타
재정경제부	1,800,794	1,725,862				74,932
교육인적자원부	115,409			114,153	1,256	
외교통상부	43,160	43,160				
행정자치부	104,800			56,103	48,697	
과학기술부	205,878	174,728				31,150
문화관광부	291,977	289,807				2,170
농림부	578,589	548,574			71	29,944
산업자원부	2,962,027	1,007,021	1,818,837	6,610		129,559
정보통신부	171,565	171,565				
보건복지부	1,494,021	1,494,021				
환경부	1,942,489	616,548	733,516	143,754	428,587	19,814
노동부	227,934	227,934				
건설교통부	928,584		358,850	259,626	110,251	199,857
해양수산부	30,071	23,458		252	379	5,982
소방방재청	1,345					1,345
산림청	908,153		88,200			819,953
방송위원회	142,594	142,594				
중소기업청	4,025					4,025
총계	11,953,415	6,465,272	2,999,403	580,498	589,511	1,318,731

자료: 기획예산처, 『2006년도 부담금운용종합보고서』, 2007.

다음 <표 II-23>은 부담금의 분야별 사용규모를 나타내는데, 가장 큰 분야가 산업·정보·에너지 분야로 전체의 26.22%가 사용되었다. 그 다음이 환경 분야로 16.25%가 사용되었고, 보증·금융 분야 15.07%, 보건·의료분야 12.50%, 건설·교통 분야 7.77%가 사용되었다.

[그림 II-4] 부담금의 분야별 사용추이(2006)



자료: 기획예산처, 『2006 부담금운용종합보고서』, 2007.

<표 II-23> 분야별 부담금 사용추이

(단위: 백만원, %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
산업·정보·에너지	31,124 (43.90)	27,456 (35.10)	22,591 (24.60)	25,094 (24.99)	32,313 (28.27)	31,336 (26.22)
환경	10,908 (15.39)	13,348 (17.07)	16,744 (18.23)	18,217 (18.14)	20,113 (17.60)	19,425 (16.25)
보증·금융	5,905 (8.33)	6,949 (8.88)	14,566 (15.86)	16,158 (16.09)	18,754 (16.41)	18,008 (15.07)
보건·의료	138 (0.20)	5,109 (6.53)	7,020 (7.64)	8,061 (8.03)	12,915 (11.30)	14,940 (12.50)
건설·교통	5,425 (7.65)	5,630 (7.20)	6,739 (7.34)	8,164 (8.13)	8,302 (7.26)	9,286 (7.77)
기타	17,391 (24.53)	19,724 (25.22)	24,170 (26.32)	24,721 (24.62)	21,900 (19.16)	26,539 (22.20)
총계	70,892 (100.00)	78,215 (100.00)	91,831 (100.00)	100,415 (100.00)	114,296 (100.00)	119,534 (100.00)

주: ( ) 안은 분야별 구성비임.

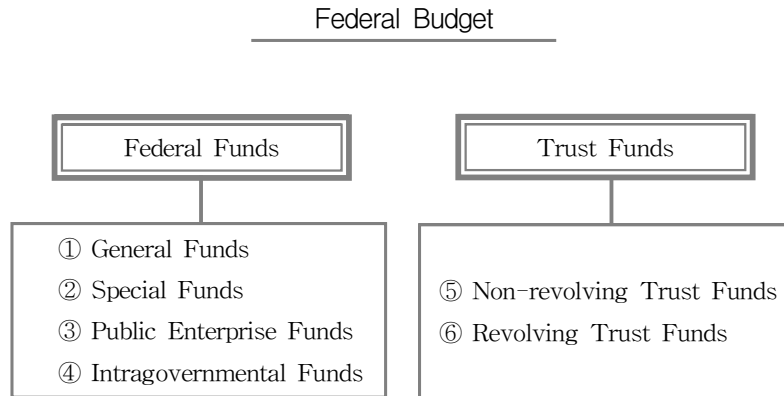
자료: 기획예산처, 『2006년도 부담금운용종합보고서』, 2007.

### 3. 미국 사례

우리나라와의 비교를 위하여 미국의 사례를 살펴본다. 결론을 먼저 말하면 미국의 경우도 우리나라와 마찬가지로 다양한 분야에 걸쳐 목적세가 존재한다는 것이다.

미국의 경우 헌법에는 특정 세입을 세출로 연계하는 목적세의 개념은 없다. 그러나 의회에서 법률을 통해 특정 회계(fund)에 특정 세입(taxes or levies)을 할당하는 경우가 다수 있으며, 그 시초는 연방정부의 경우 1919년 군인생명보험(veterans life insurance)으로 알려져 있다. 또한 연방정부가 아닌 주정부 및 하위 정부 차원에서도 다양한 목적세가 존재한다. Ebel(1990)에 따르면 지방세의 21%가 용도가 지정되어 있으며, 용도가 지정된 사용자부담금은 지방세의 64%에 달하며, 연방정부 지출의 28%가 용도가 지정된 세입이 있는 기금 형태라고 한다.

미국의 통합재정은 크게 예산(Federal Funds)과 기금(Trust Funds)의 두 개의 집단으로 구분된다. 그리고 예산은 다시 일반회계(General Fund), 특별회계(Special Funds), 공기업회계(Public Enterprise Funds) 및 정부내회계(Intragovernmental Funds)로 나누어진다. 기금의 경우에는 비회전기금(Non revolving Trust Funds)과 회전기금(Revolving Turst Funds)으로 구분된다. 즉, 통합재정은 2개의 대분류 또는 6개의 소분류로 나눌 수 있다. General Fund, Special Fund 및 Non-revolving Trust Fund는 비기업적 활동에 사용되며, Revolving Funds(Public enterprise revolving Fund와 Revolving Trust Fund)는 기업적 활동(business-type activities)에 사용된다. 생산품의 판매나 서비스의 제공 등 기업적 활동에서 나오는 수입은 상계수입(offsetting collections)으로, 지정된 용도에 사용하는 것이 가능하다.



GAO(1990)에 따르면 미국의 회계 중 일반회계를 제외한 나머지 회계의 수입은 성격상 목적세가 된다. 일부 일반회계 지출 항목도 용도가 지정된 수입(목적세)이 있는 경우가 있다. 재무부에 자료에 따르면 1999회계연도 기준으로 기금이 224개, 특별회계가 247개로 파악되었으나, OMB의 자료에는 130개의 기금(120개의 비회전기금과 10개의 회전기금)과 149개의 특별회계, 113개의 공기업회계로 파악하고 있다<sup>6)</sup>. 미국의 예산과정은 재량지출인가 아니면 법정지출인가에 따라 달라지므로 목적세가 있는 회계와 일반회계의 차별은 없다. 다만 목적세로 구성된 회계의 대부분은 법정지출이므로 매년 지출 승인을 받지 않는 경우가 많다.

예를 들어, Fund for Strengthening Markets, Income, and Supply는 농림부의 Agricultural Marketing Service가 관리하는 특별회계로 법정지출이다. 법률(Section 32)에 의해 관세법에 따라 징수되는 총 수입의 30%가 수입이 되며 항구적 지출승인이 되어

6) 이와 같이 재무부와 OMB가 파악하고 있는 계정의 개수가 다른 이유는 예산서의 모든 수치는 ‘백만 \$’단위로 표기되므로 ‘50만 \$’ 이하 금액의 자금은 OMB가 작성하는 예산서에 나타나지 않기 때문이다. 또한 OMB는 각 부처로 하여금 적은 금액의 기금 계정은 일반회계 계정에 통합하여 나타내도록 지시하고 있기 때문이다.

있다. 동 특별회계는 과잉공급으로 가격이 하락하여 어려움을 겪는 농민을 지원하기 위해 대공황 때 맨 처음으로 사용되었다. 법에 규정된 사용 용도를 보면 (1) 생산자 지원 또는 다른 수단으로 농산물 수출을 촉진하거나 (2) 정상적 경로에서 벗어나게 하거나 저소득계층의 사용을 확대시켜 농산품의 국내 소비를 촉진시키거나 (3) 농민의 구매력을 재확보하는 데 사용하도록 되어 있다.

<표 II-24> Fund for Strengthening Markets, Income, and Supply(FY 1999)

(단위: 백만달러)

Income		5,681
Taxes(governmental receipts): customs duties	5,680	
Offsetting collections: Nonfederal sources	1	
Outlays		833
Transfers to other accounts		5,114
Balance at end of year		486

자료: GAO, *Federal Trust and Other Earmarked Funds*, January 2001.

<표 II-25> Top 10 Special Funds by Total Revenues

(단위: 백만달러)

Funds for Strengthening Markets, Income, and Supply (Section 32)	5,681
Universal Service Fund	3,752
FHA-Mutual Mortgage Insurance Program Account	3,559
Salaries and Expenses, U.S. Customs Service	1,208
Immigration Support	1,142
Reclamation Fund	1,050
Land and Water Conservation Fund	1,293
Crime Victims Fund	985
Nuclear Waste Fund	768
Assets Forfeiture Fund	613

자료: GAO, *Federal Trust and Other Earmarked Funds*, January 2001.

II. 현 황 49

가장 대표적인 공기업회계는 우정계정으로 예산외(off-budget)로 되어 있으므로 법정지출 또는 재량지출로 구분되지 않는다. 기원은 1775년으로 거슬러 올라가지만 1970년 우정재조직법(Postal Reorganization Act)에 의해 부서에서 제외되었다. 우정수입으로 지출을 충당하도록 되어 있으므로 우정수입은 목적세로 보아야 한다.

<표 II-26> Postal Service Fund(FY 1999)

(단위: 백만달러)

Income			62,943
Offsetting collections:		62,943	
Interest	29		
Federal sources	957		
Nonfederal sources	61,957		
Gross outlays			63,964
Balance at end of year			22,107

자료: GAO, *Federal Trust and Other Earmarked Funds*, January 2001.

<표 II-27> Top 10 Public Enterprise Funds by Total Revenues

(단위: 백만달러)

Postal Service Fund	62,943
Commodity Credit Corporation Fund	9,882
Tennessee Valley Authority Fund	6,904
FHA-Mutual Mortgage and Cooperative Housing Insurance Funds Liquidating Account	4,939
FSLIC Resolution Fund	3,922
Bank Insurance Fund	3,022
Rural Electrification and Telecommunications Liquidating Account	2,788
Bonneville Power Administration Fund	2,629
Rural Housing Insurance Fund Liquidating Account	2,172
Pension Benefit Guaranty Corporation Fund	1,866

자료: GAO, *Federal Trust and Other Earmarked Funds*, January 2001.

고속도로기금(Highway Trust Fund)은 유류에 대한 개별소비세(excise tax)를 재원으로 하는 비회전기금으로 고속도로 및 대중교통이라는 두 개의 계정을 가지고 있다. 1956년도에 제정된 Highway Revenue Act에 따라 주(州)간 고속도로 체계 구축 및 기타 고속도로 관련 사업에 사용된다. 대중교통계정은 1982년의 Surface Transportation Assistance Act에 의해 만들어졌다. 해당 계정은 대중교통 인프라를 새로 건설하거나 복구하는 데 사용된다.

<표 II-28> Highway Trust Fund(FY 1999)

(단위: 백만달러)

Income		39,427
Taxes(governmental receipts)	39,299	
Offsetting collections	126	
Proprietary receipts: interest	2	
Outlays		29,036
Balance at end of year		28,979

자료: GAO, *Federal Trust and Other Earmarked Funds*, January 2001.

<표 II-29> Top 10 Trust Funds by Total Revenues

(단위: 백만달러)

Federal Old-Age Survivors Insurance Trust Fund	449,489
Federal Hospital Insurance Fund	153,018
Federal Supplementary Medical Insurance Trust Fund	85,457
Civil Service Retirement and Disability Fund	74,522
Federal Disability Insurance Trust Fund	67,791
Highway Trust Fund	39,427
Military Retirement Fund	38,227
Unemployment Trust Fund	31,681
Employees and Retired Employees Health Benefits Fund	18,039
Military Sales Program	11,624

자료: GAO, *Federal Trust and Other Earmarked Funds*, January 2001.

### Ⅲ. 이론 분석

본장의 목적은 경제학 이론을 통해 목적세를 이해하는 것이다. Bird(1997)는 이미 방대한 양의 문헌을 소개하면서 목적세에 대한 시각들을 총망라하였다. 따라서 본 보고서에서는 목적세에 관한 모든 이론들을 제시하기보다는, 정치경제학적 접근에 초점을 맞추고자 한다. 각 목적세입은 서로 다른 정당성을 가질 수 있기 때문에, 본 보고서의 이론 모형을 모든 목적세에 적용되는 일반원리로 이해하기보다는 특정 목적세입들을 더욱 잘 설명하는 하나의 시각으로 받아들이는 것이 옳을 것이다.

우선적으로 언급되어야 할 것이 목적세의 범위이다. 제 I 장에서 살펴본 바와 같이 목적세 혹은 더욱 정확하게 목적세입(earmarked revenue)에는 세금뿐 아니라 특별회계 및 기금 등에서 부과하는 각종 부담금, 사용료, 수수료 등이 포함된다. 이들 중 부담금, 사용료, 수수료 등은 경제학의 전통적 강조점, 즉 효율성 측면에서 정당성을 찾는 경우가 많다.

본장에서는 먼저 이런 정당성이 성립하기 위한 조건들을 정확히 제시하고자 한다. 또한 좁은 의미의 목적세는 효율성 측면보다는 정치경제학적 이해가 필요함을 논증하고자 한다. 이때, 좁은 의미의 목적세란 국세와 지방세 중 세입과 세출이 법으로 연결되어 있는 것으로 이해할 수도 있지만, “특정 공공재 공급을 위한 재원을 특정 조세를 통해 마련하는 것”으로 정의할 때 그 의미가 더욱 분명해진다. 공공재는 정의상 ‘비경합성’과 ‘배제 불가능성’을 가지므로 사회의 많은 구성원이 함께 편익을 누리는 재화이다. 따라서

수익자부담 원칙에 따라 특정 납세자를 통해 재원을 마련하기보다는 일반 조세를 통해 비용을 충당하게 된다.

그런데 (좁은 의미의) 목적세는 순수 공공재의 재원을 특정 조세로 조달하는 것을 의미한다. 다시 말해 “공공재 혹은 공공서비스의 재원을 위해 일반조세를 징수하면서, 사용처를 명시할 필요가 없음에도 불구하고 사용 용도를 징수 때부터 밝히는 것”이라고 할 수 있다. 따라서 수익자 혹은 원인자부담을 통한 효율성 증진보다는 납세자 혹은 정책담당자들 사이의 정치적 관계를 통해 탄생하게 되는 경우가 많다.

본장의 구성은 다음과 같다. 제1절에서는 먼저 기존 문헌들을 통해 목적세의 이론적 틀을 구축하였다. 특히 정치경제학적 문헌에 초점을 맞추고, “목적세가 현실에서 왜 존재하는가” 혹은 “목적세가 어떤 역할을 감당할 수 있는가”를 이해하고자 한다. 제2절에서는 기존 문헌들이 제시하지 못하고 있는 우리나라 목적세의 특징을 이론 모형을 통해 설명하였다. 기존 문헌들이 “왜 각 부처는 목적세를 통한 재원조달을 지지하는가?” 혹은 “정말 목적세가 단순히 세입 증대를 위한 방편으로 사용될 수 있는가?” 등에 대해 충분히 답해주지 못하고 있으나, 이들이 우리나라에서는 매우 중요한 문제이기 때문이다. 마지막으로 제3절에서는 기존 문헌과 본 보고서의 모형에서 제시하는 결론들을 종합하여 실증분석과 제도 개선에 사용될 수 있도록 정리하였다.

## 1. 기존 연구

### 가. 사용수수료(User charge)가 효율성을 증진시키는가?

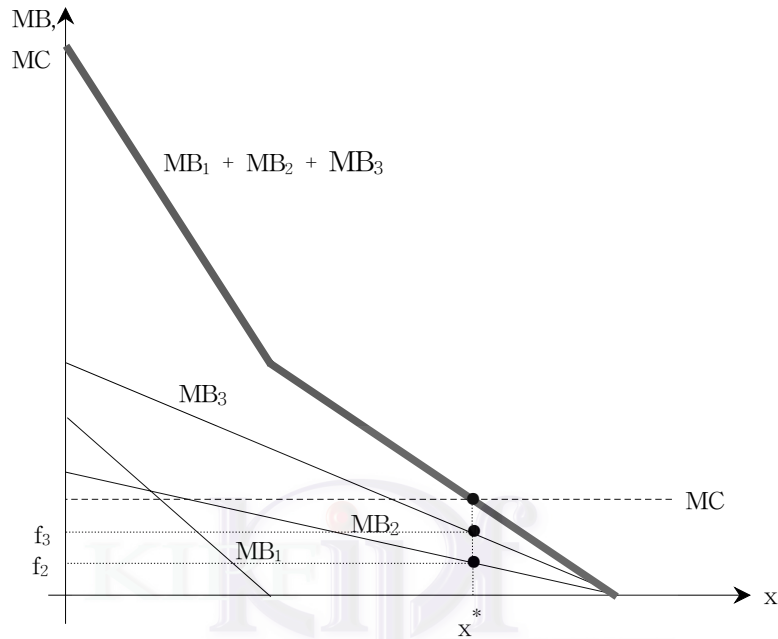
여러 문헌들은 자원배분의 효율성을 증진시킨다는 측면에서 목적세가 정당성을 가진다고 설명하고 있다. 이것은 Bird(1997)가

좋은 목적세입으로 ‘연계성’과 ‘수혜기준’을 제시한 것과 일맥상통하는데, 특히 기금의 수입이 수수료, 부담금, 사용료 등에 의해 재원이 조달될 때 더욱 강조된다. 이러한 주장이 설득력 있게 들리는 이유는 “편익을 얻는 사람이 비용을 부담한다”는 것이 시장의 가격 메커니즘과 유사하기 때문이다. 하지만 목적세입이 자원배분의 효율성을 만족시키기 위해서는 매우 강한 조건들이 필요하다는 점을 주목해야 한다.

먼저 정부가 제공하는 서비스 혹은 재화가 배제 가능성과 경합성을 가진 사적 재화(private good)일 경우 수수료나 사용료 등을 통해 효율성을 달성할 수 있다는 논리는 매우 자연스럽다. 전기, 상하수도와 같이 시장에서 자연독점화될 가능성이 높은 재화의 경우에는 공공재가 아님에도 불구하고 정부 혹은 공기업이 생산을 담당하는 것이 일반적이다. 이 때 수수료나 사용료를 재화나 서비스의 한계생산비용과 일치되도록 설정한다면 이 재화나 서비스의 공급량은 최적 수준에 이르게 될 것이다.

하지만 배제 가능성이나 경합성이 충족되지 못하는 경우는 어떠한가? 수수료나 사용료의 정의상 배제 가능성은 필수불가결한 요소이다. 따라서 관심을 가져야 할 상황은 정부가 공급하는 재화가 배제 가능성은 있지만 경합성은 없는 경우이다. 이를 정확하게 설명하기 위해 아래 그래프를 살펴보자. 경제에 1, 2, 3 세 명의 경제주체가 있어 정부가 공급하는 재화  $x$ 를 소비하며 이들의 한계편익함수( $MB_i$ )가 그래프에 표시되어 있는 것과 같다고 가정하자.  $x$ 가 비경합성을 가질 경우 사회의 총 한계편익함수는 각 경제주체의 한계편익의 합( $MB_1 + MB_2 + MB_3$ )이 된다. 만약  $x$ 의 한계공급비용( $MC$ )이 일정하면 최적 공급량은 한계비용과 사회의 한계편익곡선이 만나는  $x^*$ 에서 결정될 것이다.

[그림 III-1] 수수료와 공급의 효율성



정부가 경제주체  $i$ 에게 단위당 사용료  $f_i$ 를 요구하는 동시에, 공공재 공급량은 경제주체가 모두 합의해야 결정된다고 하자. 이때  $f_i = u_i'(x^*)$ 를 만족하도록  $f_i$ 를 설정한다면, 각 경제주체는  $x^*$ 만큼 공급하는 것에 동의할 것이고 사회적 최적 공급과 자원 마련이 한꺼번에 해결되게 된다. 이것이 유명한 린달(Lindahl)균형의 아이디어인데, 목적세입 특히 사용수수료가 효율성을 만족시키기 위해 요구되는 조건들을 잘 설명해 준다.

첫째, 모든 경제주체의 한계편익곡선이 동일한 경우가 아니라면 각 경제주체에게 서로 다른 사용료가 매겨져야 한다. 특히 경제주체 1처럼 재화를 소비하면서도 전혀 수수료를 지불하지 않는 자가 존재할 수도 있다. 둘째, 0보다 큰 수수료를 지불하는 사람들은 동

일한 수요량을 가지고 있어야 한다. 이는 비경합성 때문에 생기는 것으로, 비경합성이 완화되면 반드시 성립되지 않을 수도 있다. 마지막으로, 가장 중요한 것은 사용료가 경제주체의 소비량을 결정하는 요소가 되어야 하며 이 선택이 곧 전체 공공재의 공급량을 결정하게 되는 메커니즘으로 작동해야 한다는 것이다. 즉, 수수료나 사용료는 단순히 재원조달의 한 방법일 뿐만 아니라 정확한 사회비용을 최종수요자에게 적절하게 부담시키는 역할을 해야 하는 것이다.

사실 현실에서 존재하는 많은 목적세입이 위에서 제시한 조건들을 완벽하게 만족시키기는 어렵다. 무엇보다도 개인에게 서로 다른 수수료를 부과하기 위해서는 각 경제주체의 한계편익에 대한 정보가 필요한데 이는 개념적으로 정의하기는 쉬워도 현실적으로 파악하기는 매우 어렵다. 대부분의 경우 공기업을 비롯한 정부가 제공하는 재화나 서비스는 모든 사람에게 동일한 수수료나 사용료가 적용된다. 특히 경제력이 약한 사용자에게 사용료를 감면하는 경우는 많지만 한계편익이 작다고 해서 수수료를 지불하지 않는 경우는 드물다. 무엇보다도 사용료나 수수료가 개인의 의사결정을 통해 전체 공공재 공급량을 결정하는 역할을 수행하는 것이 아니라, 비용을 부담시켜 재원을 조달하는 방법일 뿐인 경우가 많다.

좁은 의미의 목적세는 효율적 자원배분 관점에서 이해하기가 더욱 어렵다. 목적세로 공급되는 교육, 환경, 교통시설 등은 경합성을 가지고 있다고 보기 어려우며, 납세자들에게 적용되는 세율이 린달(Lindahl)균형에서의 정교한 자원배분의 역할을 하고 있지도 않다.

유류소비에 부과되어 교통시설 및 환경에 사용되는 교통·에너지·환경세는 “효율적 자원배분을 위한 도구인가?”라는 측면에서 논쟁의 여지가 가장 많은 목적세이다<sup>7)</sup>. 먼저 교통세는 환경오염을

7) 2007년 교통세가 교통·에너지·환경세로 개칭되었다. 본 보고서는 양자를 혼용하고자 한다.

내재화시킨다는 교정세(Pigouvian tax)의 관점에서 이해할 수 있다. 하지만 외부성의 내재화를 위해서는 유류 사용의 외부효과만큼 조세를 부과하면 될 뿐이지, 이 세수를 반드시 도로 건설이나 환경 정화에 사용할 필요는 없다.

Newbery(1989)를 비롯한 많은 연구에서 유류 사용에 세금을 부과하여 도로 건설에 사용하는 것을 찬성하고 있으며 적정 유류 세도 도출하고 있다. 이때의 논리는 다음과 같다. 한 경제주체가 도로를 사용할 때 혼잡 때문에 사회비용이 유발된다. 이 사회비용은 혼잡을 막기 위해 추가적으로 드는 (한계)도로 건설의 경제적 비용과 같으며, 도로 건설의 경제적 비용이란 도로 건설에 이용된 자금의 이자비용과 같다. 따라서 최적 도로 사용세는 추가적 도로 건설을 위한 이자비용과 일치해야 한다. 그리고 Teja(1988)에서 주장하는 바와 같이, 행정비용 때문에 도로사용세를 직접 징수할 수 없는 경우, 유류세가 도로사용세를 대체할 수 있다.

하지만 우리나라의 교통세가 적정 도로 사용을 유도하기 위한 사용료 역할을 수행하고 있다고 말하기에는 현실적으로 문제가 많다. 자동차가 유발하는 혼잡의 크기는 어떤 시간에 어떤 도로에서 사용되었느냐에 따라 달라지므로, 단순히 유류에 일정하게 부과되는 세금으로 내재화하기 어렵다. 더욱 중요한 것은 소비자들이 유류소비를 통해 우리나라의 적정 도로 건설량을 결정한다고 보기 어렵다. 즉 유류세가 도로의 공급량을 결정한다기보다는, 도로는 필요에 따라 건설되고 이 건설비용의 일부를 교통세로 충당하고 있다고 보는 것이 더 타당할 것이다.

#### 나. 후생경제학과 정치경제학

앞에서는 사용수수료(user charge) 등의 목적세입이 어떻게 자원배분의 효율성을 가져올 수 있는지, 그리고 어떤 조건에서 성립

하는지에 대해 설명했다. 또한 좁은 의미의 목적세는 자원배분의 효율성 측면에서 이해하기 어렵다는 것을 주장하였다. 그렇다면 현실에서 순수 공공재가 목적세에 의해 공급되는 것은 어떻게 이해할 수 있는가?

이를 위해서는 먼저 전통적 후생경제학과 정치경제학적 접근의 차이점에 대해 알 필요가 있다. 먼저 정부가 사회후생을 극대화하는 단일 의사결정주체(one decision maker)일 경우, 특정 세목을 처음부터 특정 지출에 사용한다고 명시하는 목적세는 일종의 선약(commitment)으로 작동한다. 하지만 단일한 의사결정주체는 미리 자신의 행동을 제약함으로써 얻는 이득이 전혀 없게 된다<sup>8)</sup>. 정부가 단일 의사결정주체이며 정책에 필요한 모든 정보와 도구를 가지고 있다면 선약(commit)를 통해 자신의 행동에 제약을 가하기 보다는, 조세는 최적 조세(optimal taxation) 관점에서, 예산은 각 지출의 한계편익(marginal benefit)을 일치시키는 방식으로 배분하면 될 것이다.

따라서 거의 모든 나라에서 존재하는 목적세의 존재 근거를 설명하기 위해서는, “자애로운 정부(benevolent government)의 사회후생 극대화”라는 가정을 포기하고 현실에서 조세와 예산이 어떤 정치적인 과정을 거쳐 결정되는지에 주목해야 한다. 예를 들어 정부는 단일한 의사결정자가 아니라 집단적 의사결정(collective decision making)의 집합체임을 인식하는 것이다. 이런 관점에서 많은 문헌들이 정부와 국민 간의 비대칭적 정보, 주인-대리인 문제, 공공선택(public choice), 투표이론(voting theory) 등을 사용하여 목적세를 설명해 오고 있다.

8) 여러 경제주체들이 서로 영향을 주고 받는 전략적(strategic) 상황에서는 자신의 선약(commitment)때문에 다른 경제주체의 행동이 바뀌고 이것이 자신에게 오히려 유리하게 작용할 수도 있다.

#### 다. 목적세에 관한 정치경제학 문헌

먼저 목적세에 대한 정치경제학적 접근의 공통점을 몇 가지로 요약해 보고자 한다. 첫째, 목적세는 정치가 혹은 정책담당자의 행동을 제약하는 도구로 이해되고 있다. 특정 세입을 특정 세출에 연계시키면 특정 세출의 최소 비중을 미리 보장하게 되는데, 이 때문에 차후에 예산배분을 완전히 자유롭게 결정하지 못하게 된다. 이 때 목적세를 도입하는 주체는, 목적세에 의해 행동이 제약되는 당사자일 수도 있고, 정치적 경쟁자일 수도 있다.

둘째, 경제 내에 본질적으로 비효율이 발생하는 요인들이 존재함을 가정하고 있다. 예를 들어 정보의 비대칭성(asymmetric information), 도덕적 해이, 정치적 제약에 따른 세출구조의 경직성 등에 의해 정부활동이 본질적으로 최적에 도달하지 못함을 가정하고 있다.

셋째, 목적세는 경제주체들이 자신들의 이익을 극대화하는 과정에서 만들어지며, 사회후생을 하락시키는 원인이 되기도 하고 반대로 비효율을 완화시키는 도구가 되기도 한다. 따라서 목적세가 반드시 사회후생에 마이너스 요인으로만 작용하는 것은 아니다. 때때로 정치가들이 정책결정에 참여하는 과정에서 발생하는 비효율은 정책담당자의 행동을 제약하는 목적세를 통해 완화시킬 수도 있기 때문이다. 이제 이러한 공통점을 염두에 두면서, 각 문헌들을 간단하게 요약해 보자.

목적세를 공공선택 관점에서 이해한 최초의 논문은 Buchanan(1963)이라고 할 수 있다. Buchanan은 두 분야의 정부지출  $g_1$ ,  $g_2$ 과 두 종류의 조세  $T_1$ ,  $T_2$ 가 있는 경우를 상정하고  $g_1$ 과  $g_2$ 의 배분비는 예산당국(budgetary authority)에 의해 이미 결정되어 있다고 가정하였다. 따라서 목적세가 없는 경우에는 전체 정부지출의 크기

$G(= g_1 + g_2)$ 만 국민의 투표에 의해 결정되는데, 이를 중위자 투표이론(median voter theorem)을 이용하여 도출하였다<sup>9)</sup>. 하지만 목적세가 있는 경우에는 두 종류의 조세,  $T_1$ 과  $T_2$ 를 통해  $g_1$ 과  $g_2$ 를 각각 재원조달할 수 있게 된다. 목적세란  $g_1 = T_1$ ,  $g_2 = T_2$ 을 의미하므로 각각의 크기를 투표에 의해 결정할 수 있게 되며, 이 경우 국민의 의사가 더 잘 반영되어 후생이 증대된다.  $g_1$ 과  $g_2$ 의 배분비라는 하나의 제약이 존재하므로 후생이 극대화되지 못하는데, 목적세라는 또 다른 제약을 추가하여 후생을 증진시킬 수 있게 된 것이다. Buchanan(1963)은 정치경제학적 접근을 통해 목적세를 이해했다는 의미에서 매우 큰 의의를 가지고 있으나 예산당국의 유인(incentive) 문제는 고려하지 않았으며,  $g_1$ 과  $g_2$ 의 배분비가 처음부터 왜 결정되어 있는지 설명하지 않았다.

Dhillon and Perroni(2001)는 정부지출을 담당하는 공무원(spending agency)이 최선을 다해 일하지 않을 유인이 있기 때문에, 국민(citizen)은 비용을 지불하여 공무원을 감시(monitor)할 필요가 있음을 역설하였다. 그런데 정부지출이 여러 분야일 때 모든 국민이 모든 분야를 감시해야 하므로 비효율성이 발생하지만, 목적세에 의해 특정 세입이 특정 세출에 사용되면, 누가 무슨 항목을 감시할 것인가가 명확해진다. 특정 세목을 납부하는 국민이 특정 세출을 감시하게 되어 감시의 무임승차(free-riding) 문제가 경감되는 것이다.

Marshallini and Rentrom(2001)은 에너지와 에너지를 원료로 쓰는 내구재(예: 자동차)를 구분하고, 내구재는 1기에, 원료(에너지)는 2기에 구입하는 상황을 상정하였다. 세금은 노동에 부과되는

9) Goetz (1968)은 중위자투표(median voter)이론이 아닌 다수결투표(majority voting)에 의해서도 동일한 경우가 발생함을 보였다.

소득세와 에너지 소비에 부과되는 에너지세 두 가지가 있으며, 세출은 환경 정화와 일반공공재 공급에 사용된다. 소비자는 1기에 내구재와 일반재화의 소비를 결정하고, 2기에 에너지 소비, 노동공급, 일반재화 소비를 결정하는데, 내구재 소비와 함께 내구재의 연료 효율성(높은 연료 효율성일수록 높은 가격을 지불해야 함)도 함께 결정한다. 조세는 중위자투표자(median voter)의 선호에 따라 결정되는데, 중위자의 소득은 전체 평균소득보다 낮아 세금을 늘려 소득재분배를 확장하고자 하는 유인을 가지고 있다. 즉 중위자는 1기에 내구재의 소비 및 연료 효율성이 결정된 상황에서 2기에 높은 에너지세를 매기고 공공재 및 환경 정화 사업을 확장하는 것을 원한다. 공공재나 환경 정화 사업은 혜택이 모든 사람에게 공평하게 돌아가므로 일종의 소득재분배적 성격을 가지기 때문이다.

소득격차 문제가 없다면 정책 목적함수가 단순한 효용의 극대화이므로 에너지세는 외부성 교정(pigouvian tax) 역할만 하면 된다. 하지만 이러한 세금정책을 미리 예상한다면, 소비자들은 연료 효율성이 높은 내구재를 1기에 선택하고 2기에 상대적으로 낮은 연료소비를 선택하게 될 것이다. 만약 정책 결정자가 내구재 소비 이전에 에너지세의 크기를 미리 결정하고 선약(commitment)할 수 있다면 에너지 소비를 확장시킬 수 있어 득표에 도움이 될 것이다. 만약 이러한 선약(commitment)이 불가능하다면, 에너지세의 많은 부분을 환경 정화에 구분배정(earmarking)함으로써 낮은 에너지세를 선약(commitment)하는 것과 유사한 효과를 얻게 된다. 하지만 목적세를 통해 선약(commitment) 부재 문제를 완전하게 해소할 수는 없다. 선약은 에너지세의 고하에 관한 것이지만, 목적세(earmarking)는 세입과 세출의 연계에 관한 것이어서 양자의 역할이 완전히 일치하지는 않기 때문이다.

Bos(2000)는 주인-대리인(principal and agent) 상황에서 목적세의 역할을 논의하였다. 주인(principal)은 국회 혹은 정치가이며, 대리인은 세금 징수자 및 예산 사용자인데, 사회후생을 극대화하는 주인과 정치적 지지를 극대화하는 주인을 모두 고려하였다. 만약 주인이 사회후생을 극대화하는 경우, 목적세는 큰 역할을 하지 못한다. 예산 사용자의 도덕적 해이(moral hazard) 문제를 해소하기 위해서는 예산지출을 최소한으로 줄여야 하는데, 목적세는 특정 세출을 일정액 이상으로 선약(commit)하는 것이므로, 세출을 최소화하기 위해 목적세를 이용하는 것은 아무런 실효가 없다. 하지만 주인이 정치적 지지를 극대화하는 경우, 목적세(earmarking)를 사용할 필요가 생긴다. 잉여 세금 수혜자의 정치적 영향력이 적은 경우, 세금을 특정 분야에 모두 사용하게 되므로 목적세가 정치적 지지를 높여주는 것이다.

Brett and Keen(2000)은 두 가지 불확실성(uncertainty) 즉 정치가의 유형(type)과 환경문제 심각성에 대한 불확실성을 도입하여 목적세의 역할을 설명하였다. 정치가의 유형은 국민들과 동일한 효용구조를 가진 좋은 정치가(Green)와 세수를 높여 자신의 이익(ego-rents)을 취하는 정치가(Beige)로 구분되며, 환경문제는 심각할 때와 덜 심각할 때가 확률적으로 결정된다. 환경문제가 심각할 때는 이를 교정하기 위해 세율을 높여야 한다. 현재의 정치가는 좋은 유형(Green)일 수도 나쁜 유형(Beige)일 수도 있으며, 마찬가지로의 불확실성을 가진 상대 정치가와 정치 대결을 벌인다. 나쁜 유형(Beige)의 상대 정치가가 다음에 정권을 잡을 경우, 그는 이미 걷은 세금의 일부를 자신의 효용에 따라 유용할 것인데, 이를 정치적 불확실성 비용(political uncertainty cost)이라고 명명하였다. 환경문제가 심각할 때 세율을 높이면 환경문제에는 좋은 효과를 얻지만 세수도 많아져 정치적 불확실성 비용(political

uncertainty cost)도 높아진다. 목적세는 세금을 특정 지출에 사용하도록 제약하므로 나쁜 유형 정치가의 세금 유용을 원천적으로 막게 된다. 즉 환경문제가 심각할 경우, 높은 정치적 불확실성 비용에 대비하여 목적세를 사용할 필요가 강해진다. 환경문제가 심각하지 않을 경우에는 목적세의 필요성이 떨어지고 나쁜 유형의 정치가와 좋은 유형의 정치가 행동이 일치하는 풀링 균형(pooling equilibrium)이 생긴다.

Anesi(2005)는 Brett and Keen(2000)와 비슷한 접근방법, 즉 목적세가 주는 선약 효과(commitment power)가 선거에서 이용될 수 있다는 점을 강조하였으나, 정치가의 유형(type)은 국민에게 모두 알려져 있다고 가정하였다. 국민들은 환경론자와 비환경보호론자로 구분되는데 환경론이 대세인 경우를 상정하였다. 환경을 중시하는 국민들에게 정치가가 단순히 말로써 자신도 환경을 중시한다고 어필할 수 없다. 정치가가 권력을 가졌을 때 자신의 말을 지킬 필요가 없기 때문이다. 이 때 자신의 행동을 선약(commitment)하는 도구로 목적세를 이용할 수 있게 된다. 만약 정치가가 실제로 환경론자인 경우는 어떠한가? 물론 Brett and Keen(2000)처럼 현재의 목적세를 법제화하여 다음 정부의 행동을 미리 제어할 수도 있다. 하지만 Anesi(2005)는 다른 측면을 더 강조한다. 만약 세금의 일정부분을 환경에 사용하도록 미리 선약하면 비환경론자가 선거에서 이겨도 환경론자인 국민들은 큰 피해를 입지 않게 된다. 따라서 목적세는 환경론자인 국민이 비환경론자인 정치가에 대한 반감을 줄여 환경론자 정부가 선거에서 불리하게 될 수도 있다. 즉 Anesi(2005)는 선거에서 이기는 확률을 높이기 위해 목적세를 이용할 수 있을 뿐 아니라, 반대의 경우 즉 다음 정부에 대한 통제수단으로 목적세를 이용할 수 있음에도 불구하고 목적세를 이용하지 않으려는 경향도 있음을 보이고 있다.

Bird and Jun(2005)과 전주성(2005)은 우리나라의 목적세입(earmarked revenue)에 대해서 구체적으로 분석하고 있다. 우리나라의 목적세입은 대체로 세입-세출의 연계가 희박하고 지정된 지출이 특정 세목에 의해 견어지는 세수보다 큼을 지적하고 있다. 이는 지정된 분야의 한계 지출을 납세자가 아닌 정부가 결정한다는 의미이다. 또한 세입과 세출의 연계가 작은 것은 목적세가 단순히 전체 세수의 증대를 위해 사용된 증거라고 주장하고 있다. 이를 symbolic 목적세로 부르는데 symbolic 목적세는 다른 개발도상국에서도 보이는 일반적 현상임을 역설하고 있다.

## 2. 새로운 이해

### 가. 서론: 연구 주제(Research Question)

지금까지 정치경제학적 관점에서 목적세를 설명해 보았다. 기존 문헌들은 도덕적 해이, 정치가에 대한 정보의 부재, 차기 정부에 대한 불신, 예산배분의 경직성 등이 존재할 때, 조세와 예산이 결정되는 정치적 과정 속에서 목적세가 도입될 수 있음을 보이고 있다.

하지만 이러한 설명은 왜 전 세계적으로 왜 환경과 교육, 도로 등의 분야에만 목적세가 사용되는지 정확하게 답해 주지는 못한다. 위에서 설명한 요인들이 환경, 교육, 교통시설 등에만 적용되는 않기 때문이다. 더욱 중요한 것은 이런 이론들이 우리나라의 목적세를 잘 설명하고 있다고 보기 어렵다는 점이다. 예를 들어 우리나라에서 농어촌에 대한 정책담당자의 선호를 모르기 때문에 농어촌특별세를 도입하였다거나, 다음 정부의 교육지원을 확신하지 못하기 때문에 교육세가 존재한다는 것은 받아들이기 어렵다.

우리나라 상황의 가장 큰 특징은 각 부처가 자신들이 담당하고 있는 사업들이 목적세로 재원조달되는 것을 지지하고 있을 뿐 아

나라, 여러 부처가 목적세 도입을 경쟁적으로 시도하고 있다는 데 있다. 또한 전주성(2005) 등이 지적하였듯이 우리나라 목적세가 세수 증대를 위한 수단으로 사용된다는 주장이다. 만약 목적세의 역할이 자원배분의 변화가 아니라 세수 확보에만 있다면, 목적세를 비목적세로 전환하고 같은 세수를 일반회계에 편입시켜도 최종적으로 동일한 자원배분(혹은 예산배분)을 얻게 될 것이다.

하지만 이 두 가지 특징은 서로 상충하는 듯하다. 예를 들어 목적세를 폐지하고 동일한 세수를 일반회계에 편입했을 때 예산배분이 바뀌지 않는다면, 각 부처가 목적세 폐지에 반대하는 것을 이해하기 어렵기 때문이다. 또한 특정 분야에 특정 세입을 미리 배정하더라도 궁극적으로 예산배정이 전혀 달라지지 않는다면, 합리적인 국민들은 이를 예측하므로 정치적 지지가 증대될 이유가 없다. 본 보고서는 두 가지 특징을 혼합하되, 목적세가 정치적 지지를 높이는 수단으로 쓰이는 동시에 세수가 증대되고 특정 분야 지출부처에게 이득이 될 수 있음을 간단한 모형을 통해 보이고자 한다.

예산배분 측면에서 특정 분야 지출부처에게 목적세가 선호되는 이유를 두 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째는, 그 분야의 지출 규모가 증대되는 것이다. 예산이 증가할 때 예산을 통해 사업을 수행하는 담당자의 이득(fringe benefit)도 증가할 수 있다는 것은 잘 알려져 있다. 둘째는, 그 분야 예산의 안정성이 확보된다는 점이다. 지출부처가 안정적으로 사업을 수행하고자 한다면 평균적인 예산규모는 동일하더라도 목적세를 통해 최소 예산이 매년 확보되는 것을 선호할 것이다. 본 모형에서는 첫 번째 측면을 구체화하여 증명하였지만, 두 번째 측면 즉, 특정 분야 예산의 안정성 확보라는 것으로 동일하게 해석할 수 있음을 강조하고자 한다.

본 모형은 Buchanan(1963)이 최초로 공공선택이론을 통해 목적세를 분석하였을 때 제시한 모형과 유사한 형태를 지닌다. 하지만

Buchanan은 목적세 도입이 세수 증대에 미치는 영향, 각 부처의 목적세 선호, 예산배분 경직성의 원인 등을 정확히 설명하지 못하는 반면 본 모형은 이들을 모두 포괄하면서 훨씬 정교한 결론을 도출하고 있다<sup>10)</sup>.

#### 나. 모형

분석의 편의상 경제 내에 연속체(continuum)의 경제주체가 존재한다고 가정하는데, 경제의 각 경제주체들은  $i$ 로, 경제주체들의 총집합은  $I = [0, 1]$ 로 표시하고자 한다. 각 경제주체들은  $y$ 라는 고정된 수입을 가지고 있고 세금을 납부하며 공공재를 소비한다. 이 사회에 정부는 두 분야의 사업을 경제에 공급하는데, 이 두 분야를 각각 1과 2라는 숫자로 구별하고자 한다<sup>11)</sup>. 구체적으로 1번 분야에 속하는 총 사업들의 집합은  $[0, \overline{x_1}]$ 라는 실수집합으로 표현되는데, 정부는 이들 중 선택된 사업들을 수행하게 된다. 정부가 벌이는 사업은  $X_1 \subset [0, \overline{x_1}]$ 로, 이 사업의 양은  $|X_1|$ 으로 표시하고자 한다<sup>12)</sup>. 예를 들어  $X_1 = [0, \overline{x_1}]$ 이면 1번 분야에 공급되는 공공사업의 양은  $|x_1 - 0| = x_1$ 이 된다<sup>13)</sup>.

각 분야의 공공재를 모든 경제주체가 소비하는 것은 아니다.  $I$  중에서  $I_1$ 은 1번 분야를,  $I_2$  집단은 2번 분야의 공공재만 소비한다고 가정하며, 이들 집단의 크기를 각각  $s_1, s_2$ 로 표시한다<sup>14)</sup>. 각

10) 본 모형의 직관적 이해와 우리나라 목적세에 대한 적용에 대해서는 제III 장 제3절에서 더욱 자세하게 설명하고자 한다.

11) ‘분야’의 예로는 SOC, 교육, 국방, 복지, 환경 등을 들 수 있다. 또한 본 모형에서는 공공사업과 공공재라는 용어를 혼용하여 사용하고자 한다.

12) 본 모형에 등장하는 모든 (실수의) 집합은 Borel-measurable set이라고 가정한다. 또한 모든 공공사업의 집합은 closed set이라고 가정하며,  $|A \cap B| = 0$ 이라면  $A$ 와  $B$ 는 동일집합으로 취급한다. 이때  $|X|$ 는 집합  $X$ 의 Borel-measure를 의미한다.

13) 2번 분야도 유사한 기호(notation)를 사용한다.

집단 내에서 공공재는 비경합성을 가져서  $X_1$ 만큼의 공공사업으로부터  $I_1$  집단 내의 모든 사람이 동일하게 혜택을 얻게 된다. 1번과 2번 분야의 공공사업은 세금을 통해 재원이 충당되는데, 단순화를 위해 세금은 정액세(lump-sum tax)이며  $I_t$  집단이 납부한다고 가정한다. 위에서와 마찬가지로  $I_t$  집단의 크기는  $s_t$ 로 표시한다.

지금까지  $I_1, I_2, I_t$  세 집단을 도입하였는데, 논의를 단순하게 하기 위해서 각 집단은 상호배타적 즉, 동일한 경제주체가 복수의 집단에 속하는 경우는 없다고 가정한다<sup>15)</sup>. 예를 들어 정부가  $t$ 만큼의 세금을 통해 ( $X_1 = [0, x_1], X_2 = [0, x_2]$ ) 만큼의 공공재를 공급한다면 각 집단의 효용은 다음과 같이 될 것이다.

$$\begin{aligned} i \in I_1 &\Rightarrow u_i = v(y) + B_1(X_1) = v(y) + \int_0^{x_1} b_1(x) dx \\ i \in I_2 &\Rightarrow u_i = v(y) + B_2(X_2) = v(y) + \int_0^{x_2} b_2(x) dx \\ i \in I_t &\Rightarrow u_i = v(y - t) \end{aligned}$$

이 때  $b_1(x)$ 과  $b_2(x)$ 는 각 분야의 공공사업  $x$ 가 주는 한계효용이며,  $B_1(X_1)$ 은  $X_1$ 만큼의 사업을 통해 얻는 총 효용이다.  $v(\cdot)$ 는  $y$  혹은  $y - t$ 라는 금액을 가지고 사적 재화를 소비하여 얻는 간접효용함수를 나타내며,  $\lim_{x \downarrow 0} v(x) = -\infty, \lim_{x \downarrow 0} v'(x) = \infty,$

$\lim_{x \rightarrow y} v'(x) = 0$ 가 만족된다고 가정한다. 또한  $b_1(x)$ 과  $b_2(x)$ 는 감소

14) 예를 들어 1번 분야가 교육이라면  $I_1$ 은 자녀를 가진 경제주체들의 집합이라고 할 수 있다.

15) 현재 모형에서는 단순화를 위해 납세자집단과 공공재로부터 혜택을 누리는 집단이 독립적으로 존재한다고 가정하였다. 하지만 현실에서는 공공재 혜택이 납세자들에게 어떻게 귀결되는지가 매우 중요한 요소이다. 이에 대한 논의는 박상원(2007)을 참조하기 바란다.

함수 즉,  $x$ 가 0에 가까울수록 한계효용이 높다고 가정한다.

정부의 공공사업은 예산제약을 만족해야 한다. 각 분야의 공공사업이 가지는 한계비용은  $c_1$ 과  $c_2$ 로 일정하다고 가정한다. 즉  $I_t$  집단으로부터  $t$ 만큼의 세금을 통해  $X_1, X_2$  만큼의 공공재를 공급할 경우 정부의 예산제약은 다음과 같이 될 것이다.

$$c_1|X_1| + c_2|X_2| = s_t t$$

이제 정부의 세금과 공공사업정책이 결정되는 과정을 살펴보자. 이를 위해 두 명의 정책담당자와 두 명의 지출부처를 가정한다. 먼저 조세담당자는 세금  $t$ 를 납세자들에게 제시한다<sup>16)</sup>. 납세자들은 제시된 세금  $t$ 에 대해 찬성 여부를 투표한다. 납세자들의 찬성 여부가 모여져서 조세제도의 통과가 확률적으로 결정된다. 만약 통과된다면 (1인당) 세수는  $t$ 로 결정되며, 거부되면 이전의 세수가 부과된다. 문제를 단순화하기 위해서, 초기의 세수와 공공재 공급은 모두 0이라고 가정한다. 세수가 주어졌을 때, 1번 분야와 2번 분야의 지출부처는 예산담당자에게 자신들의 수행할 공공사업을 신청한다<sup>17)</sup>. 주어진 세수를 가지고 예산담당자는 1번 분야와 2번 분야의 공공사업에 예산을 배분한다. 이를 요약하면 다음과 같다.

1. 조세담당자가  $t$ 를 제시
2. 경제주체들은 찬성 여부를 표시
3. 통과되면  $t$ 가 결정되며, 거부되면 기존 제도( $t = 0, X_1 = X_2 = \emptyset$ )

16) 조세담당자는 우리나라 상황에서 국회라고 해석하는 것이 가장 적합할 것이다. 국회는 조세제도를 국민투표에 상정하지는 않지만, 조세제도를 법제화할 때 국민들의 지지를 고려한다고 볼 수 있다.

17) 지출부처는 교육부, 환경부 등의 정책집행 부처로, 예산담당자는 기획예산처로 매치시켜 볼 수 있다.

가 유지<sup>18)</sup>

4. 지출부처는 원하는 사업( $X_1^p$ 과  $X_2^p$ 로 표시)을 예산담당자에게 신청
5. 예산담당자는  $X_1 \subset X_1^p$ 과  $X_2 \subset X_2^p$ 를 선정하고 예산배분

위 과정의 가장 큰 특징은 경제주체들이 조세제도  $t$ 에 대해서는 직접 선호를 표출하지만 예산이 공공사업에 배분되는 것은 예산담당자가 전담한다는 것이다. 이는 현실적인 가정이라고 판단된다. 현실에서도 세부담에 대해서는 납세자들이 비교적 정확한 정보를 가지고 여론을 형성하여 민감하게 반응하지만, 예산배분에 대해서는 관심을 덜 가진다고 볼 수 있기 때문이다.

정책의 결정과정을 마무리하기 위해서는 각 주체들의 목적함수를 가정해야 한다. 먼저 분야 1과 분야 2의 지출부처는 각 분야에 사용되는 예산- 혹은 공공사업의 양-이 크면 클수록 이를 선호한다고 가정한다. 이는 Niskanen(1971) 이래로 관료의 행태에 대해 일반적으로 받아들여지는 가정이다. 또한 예산의 크기가 같을 경우에는 예산으로부터 오는 수혜자의 효용이 크면 클수록 이를 선호한다고 가정한다. 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.  $i$ 분야 지출부처의 선호를  $>_i$ 로 표시하고  $X$ 와  $X'$ 가  $[0, x_i]$ 의 임의의 부분집합이라고 할 때,

$$X >_i X' \quad \text{iff} \quad (|X| > |X'|) \text{ or } (|X| = |X'| \text{ and } B_i(X) > B_i(X')).$$

예산의 배분을 담당하는 예산담당자는 예산을 통해 얻어지는 경제주체들의 효용을 극대화한다. 이 때 예산은 지출부처가 신청한 사업들에만 배분해야 하는 제약을 가진다. 구체적으로 정책집행자

---

18) 기존 제도  $t=0$ ,  $X_1 = X_2 = \emptyset$ 가 유지될 경우 모든 상황은 종료되어 이후의 과정은 필요없게 된다.

의 예산신청  $X_1^p$ 과  $X_2^p$ 가 주어졌을 때, 예산담당자의 극대화 문제는 다음과 같이 쓸 수 있다.

$$\text{Max}_{X_1 \subset X_1^p, X_2 \subset X_2^p} s_1 \int_{X_1} b_1(z) dz + s_2 \int_{X_2} b_2(z) dz \quad \text{s.t. } c_1 |X_1| + c_2 |X_2| \leq s_t$$

이 문제의 해를  $X_1(X_1^p, X_2^p)$ ,  $X_2(X_1^p, X_2^p)$ 로 표시하자. 지출부처의 예산신청과 예산담당자의 예산배분을 결합하면 예산배분게임이 정의된다. 이때 경기자는 지출부처이며 이들의 전략은 당연히  $X_1^p$ 과  $X_2^p$ 이다. 또한 전략  $X_1^p$ 과  $X_2^p$ 가 주어졌을 때, 게임의 결과는  $(X_1(X_1^p, X_2^p), X_2(X_1^p, X_2^p))$ 이며 이에 대한 경기자들의 선호는 위에서 정의한  $(>_1, >_2)$ 이다. 이 예산배분게임은 수많은 균형을 가지지만 모든 균형하에서 동일한 예산배분 결과를 가지게 된다. 먼저  $\tilde{X}_1(s_t)$ ,  $\tilde{X}_2(s_t)$ ,  $(\tilde{x}_1(t), \tilde{x}_2(t))$ 를 아래와 같이 정의하면,  $t$ 가 주어졌을 때 예산배분게임의 모든 균형은 동일한 예산배분 결과 즉  $(\tilde{X}_1(s_t), \tilde{X}_2(s_t))$ 를 가지게 됨을 보일 수 있다(부록 참조).

$$\tilde{X}_1(s_t) \equiv [0, \tilde{x}_1(t)], \quad \tilde{X}_2(s_t) \equiv [0, \tilde{x}_2(t)]$$

$$(\tilde{x}_1(t), \tilde{x}_2(t)) \equiv \underset{(x_1, x_2)}{\operatorname{argmax}} s_1 \int_0^{x_1} b_1(z) dz + s_2 \int_0^{x_2} b_2(z) dz \quad \text{s.t. } c_1 x_1 + c_2 x_2 = s_t$$

이를 직관적으로 설명해 보자. 만약 지출부처가 아무리 많은  $X_1^p$ 나  $X_2^p$ 를 제시하여도 예산담당자가 이를 승인하지 않으면 - 즉 이 사업들에 예산을 부여하지 않으면 - 아무런 이득이 없다. 또 승인될 사업인데도 신청하지 않는 것은 당연히 균형이 아니다. 그렇다면 어떤 정책이 승인되는가? 예산담당자는 예산을 통해 경제

주체들이 얻는 효용 즉  $s_1 \int_{X_1} b_1(z) dz + s_2 \int_{X_2} b_2(z) dz$  을 극대화하는  $X_1$  과  $X_2$  를 승인할 것이다. 또한  $b_1$  과  $b_2$  가 감소함수이므로,  $s_1 \int_{X_1} b_1(z) dz + s_2 \int_{X_2} b_2(z) dz$  를 극대화하는  $X_1$  과  $X_2$  는  $[0, \tilde{x}_1(t)]$ ,  $[0, \tilde{x}_2(t)]$  의 모습을 가지게 된다. 참고로  $(\tilde{x}_1(t), \tilde{x}_2(t))$  는 정의상 극대화의 1계 조건을 만족하게 된다.

$$\frac{s_1 b_1(\tilde{x}_1(t))}{s_2 b_2(\tilde{x}_2(t))} = \frac{c_1}{c_2}, \quad c_1 \tilde{x}_1(t) + c_2 \tilde{x}_2(t) = s_t t$$

지금까지 세수가 주어졌을 때 예산배분 결정에 대해 살펴보았으므로, 이제 조세  $t$  는 어떻게 결정되는지 살펴보자. 조세담당자가  $t$  를 제시하였을 때, 경제주체들은 이에 대해 찬성 여부를 표시하게 된다. 경제주체들은 정책이 통과되었을 때의 효용과 통과되지 않았을 때의 효용의 차이가 크면 클수록 제시된 조세체계를 찬성하게 된다고 가정한다. 구체적으로 경제주체  $i$  가  $t$  를 찬성할 확률을  $p_i$  라고 표시하고, 연속함수  $p$  가 존재하여 다음이 만족된다고 가정한다.

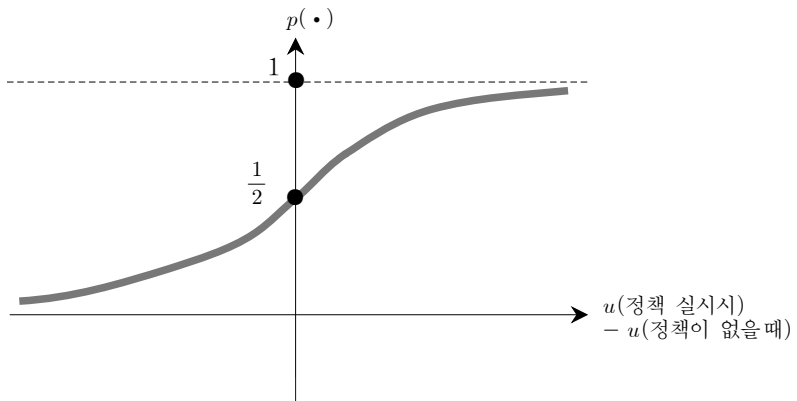
$0 \leq p_i = p(\text{조세가 } t \text{ 로 결정되었을 때 } i \text{ 의 효용} - t \text{ 가 거부되었을 때 } i \text{ 의 효용}) \leq 1$

$$\begin{aligned} &\text{모든 } x \text{ 에 대해 } p'(x) > 0, \quad p(x) = 1 - p(-x),^{19)} \\ &p''(x) > 0 \text{ if } x < 0, \quad p''(x) < 0 \text{ if } x > 0^{20)} \end{aligned}$$

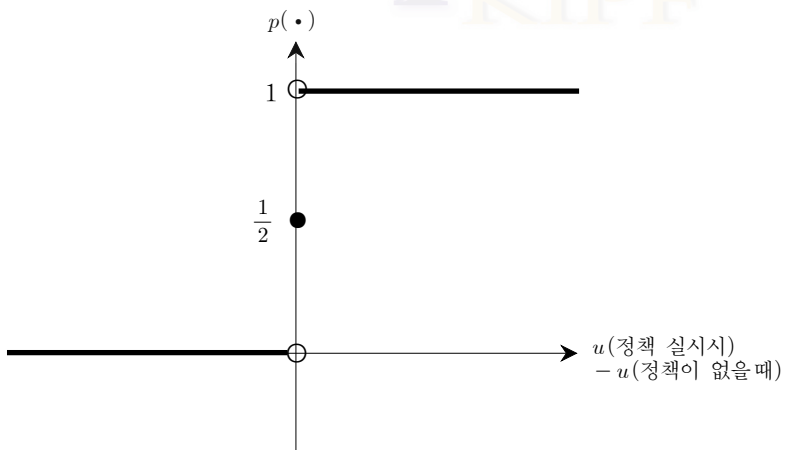
19)  $p(\cdot)$  가 연속함수이며  $p(x) = 1 - p(-x)$  라는 것을 결합하면,  $p(0) = \frac{1}{2}$  임이 도출된다.

20)  $0 \leq p(\cdot) \leq 1$ ,  $p' > 0$ ,  $p''(x) > 0$  if  $x < 0$ ,  $p''(x) < 0$  if  $x > 0$  로부터  $\lim_{x \rightarrow \infty} p'(x) = 0$  과  $\lim_{x \rightarrow -\infty} p'(x) = 0$  이 도출된다.

[그림 III-2] 경제주체들이 제시된 정책에 찬성할 확률 (보편적 경우)



[그림 III-3] 경제주체들이 제시된 정책에 찬성할 확률 (극단적 경우)



[그림 III-2]는  $p(\cdot)$  함수의 한 예를 보여준다.  $p(\cdot)$  함수가 가지는 성질 중 “0보다 큰 구간에서는 오목하고 0보다 작은 구간에서는 볼록”한 것은 [그림 III-3]처럼 극단적인 경우를 일반화한 것이다. [그림 III-3]의 극단적인 경우란 효용이 조금만 증가해도 확률 1로 찬성하고, 효용이 조금만 감소해도 확률 1로 반대하는 경우이다.  $p_i$ 를 모든 경제주체에 대해 적분한 값  $P = \int_I p_i di$ 는  $t$ 가 찬성될 전체 확률을 나타내는데, 조세정책  $t$ 가 통과될 확률은  $P = \int_I p_i di$ 와 동일하다고 가정한다.  $t$ 가 통과되었을 시의  $I_t$ 의 효용은 간단하다. 단순히 1인당 효용이  $v(y)$ 에서  $v(y-t)$ 로 감소할 뿐이다. 하지만  $I_1$ 과  $I_2$ 의 효용은 세수  $s_t t$ 가 어떻게 배분되는지에 따라 달라진다. 즉 예산배분게임의 결과까지 고려해서 찬성 여부를 결정하게 된다<sup>21)</sup>. 제시된  $t$ 가 통과되었을 때와 통과되지 않을 때를 비교하여 찬성확률을 요약하면 다음과 같다.

	통과되지 않을 시 효용	통과되었을 시 효용	찬성확률
$I_1$	$v(y)$	$v(y) + \int_0^{\tilde{x}_1(t)} b_1(z) dz$	$p\left(\int_0^{\tilde{x}_1(t)} b_1(z) dz\right)$
$I_2$	$v(y)$	$v(y) + \int_0^{\tilde{x}_2(t)} b_2(z) dz$	$p\left(\int_0^{\tilde{x}_2(t)} b_2(z) dz\right)$
$I_t$	$v(y)$	$v(y-t)$	$p(v(y) - v(y-t))$

이제 마지막으로 조세담당자의 문제를 풀어보자. 조세담당자는 자신이 제시한 조세정책  $t$ 가 찬성될 확률을 극대화한다고 가정한다. 조세정책이 통과할 확률(=찬성될 확률)은 조세정책에 대한 정

21) 납세자들은 예산배분 결과까지 고려하여 찬성 여부를 결정한다는 의미에서 합리적이지만, 다른 사람의 투표행위는 고려하지 않는다는 점에서 완전히 전략적(strategic)이지는 않다.

치적 지지를 상징한다고 할 수 있다. 즉 조세정책 담당자는 자신이 제시한 정책에 대한 지지도를 극대화하는 것이다. 위의 표에서 구한 각 집단의 찬성확률을 통해 전체 찬성확률을 계산하면 다음과 같다.

$$P(t) = \int_i p_i di = s_1 p \left( \int_0^{\tilde{x}_1(t)} b_1(z) dz \right) + s_2 p \left( \int_0^{\tilde{x}_2(t)} b_2(z) dz \right) + s_t p (v(y-t) - v(y)) + (1 - s_1 - s_2 - s_t) \frac{1}{2}$$

가정 1)  $\lim_{x \downarrow 0} p'(v(x) - v(y))v'(x) = \infty$

가정 1)은 조세정책담당자의 극대화 문제가 내부해를 가지기 위한 충분조건이므로 특별한 언급이 없는 한 계속 성립한다고 가정하고자 한다. 우리는 이미  $\lim_{x \downarrow 0} v(x) = -\infty$ ,  $\lim_{u \rightarrow -\infty} p'(u) = 0$ ,  $\lim_{x \downarrow 0} v'(x) = \infty$  임을 가정하였다. 따라서 가정 1)은  $\lim_{x \downarrow 0} v'(x)$ 이  $\infty$ 로 접근하는 속도가  $\lim_{x \downarrow 0} p'(v(x) - v(y))$ 이 0으로 접근하는 속도를 압도한다는 것이다.

Lemma 1: 가정 1이 성립할 때, 조세정책담당자의 극대화문제는 내부해를 갖는다(증명은 부록에).

지금까지의 논의를 요약하면, 다음과 같다. 목적세가 없을 때 정치적 절차에 의해 결정되는 정책을  $(t^*, X_1^*, X_2^*)$ 로 표시한다면,  $X_1^* = [0, x_1^*]$ ,  $X_2^* = [0, x_2^*]$ 이고  $(t^*, x_1^*, x_2^*)$ 는 다음을 만족한다<sup>22)</sup>.

---

22)  $\tilde{x}_1$ 과  $\tilde{x}_2$ 의 정의에 의해  $\tilde{x}_1(t^*) = x_1^*$ ,  $\tilde{x}_2(t^*) = x_2^*$  임을 쉽게 알 수 있다.

$$s_1 p' \left( \int_0^{x_1^*} b_1(z) dz \right) b_1(x_1^*) \tilde{x}_1'(t^*) + s_2 p' \left( \int_0^{x_2^*} b_2(z) dz \right) b_2(x_2^*) \tilde{x}_2'(t^*) \\ = s_t p'(v(y-t^*) - v(y)) v'(y-t^*)$$

$$\frac{s_1 b_1(x_1^*)}{s_2 b_2(x_2^*)} = \frac{c_1}{c_2}, \quad c_1 x_1^* + c_2 x_2^* = s_t t^*$$

지금까지는 목적세가 없는 경우를 살펴보았다. 이제 목적세를 도입할 경우 어떤 효과가 나타나는지 분석해 보자. 지금까지 세금은 국민들의 투표에 의해 결정되며, 예산은 예산담당자가 배분한다고 가정하였다. 목적세는 예산배분이 예산담당자의 재량에 의해 이루어지기 전에 특정 분야에 미리 배분되는 것을 의미한다. 논의를 단순화하기 위해 1번 분야의 사업에만 목적세가 가능하다고 가정한다. 이 가정은 제약적인 것이 전혀 아니다. 양 사업 모두에 목적세가 가능하다고 가정해도 결론은 달라지지 않지만 기호(notation)와 설명만 복잡해지기 때문이다.

목적세를 포함한 조세제도를  $(t, \alpha)$ 라고 표시하고자 한다.  $t$ 는 이전과 마찬가지로  $I_t$ 의 납세자들이 부담하는 1인당 세금이며,  $\alpha$ 는 총 세수  $s_t t$  중 1번 분야에 선배정(earmarking)되는 비중을 나타낸다. 즉,  $\alpha s_t t$ 만큼은 예산담당자의 결정과 상관없이 미리 1번 분야에 배정되는 것이다. 목적세도 세제의 일부분이므로 조세담당자가  $(t, \alpha)$ 를 제시하면 경제주체들은 찬성 여부를 표시한다. 목적세를 포함하는 조세-공공사업 정책의 결정과정을 요약하면 다음과 같다.

1. 조세담당자는  $(t, \alpha)$ 를 제시
2. 경제주체들은 찬성 여부를 표시
3. 통과되면 세제  $(t, \alpha)$ 가 적용되고, 거부되면 기존 제도  $(t=0)$ 가 유지<sup>23)</sup>

4. 1번 분야 지출부처는  $X_1^e$ 를 선택하여  $\alpha s_t t$ 만큼을 배분 ( $\alpha s_t t = |X_1^e|$ )
5. 지출부처는 원하는 사업( $X_1^p$ 과  $X_2^p$ 로 표시)을 예산담당자에게 신청
6. 예산담당자는  $X_1 \subset X_1^p$ 과  $X_2 \subset X_2^p$ 를 선정하고 예산  $(1 - \alpha)s_t t$ 를 배분

이전과의 가장 큰 차이점은, 조세제도( $t, \alpha$ )가 통과되었을 경우  $\alpha s_t t$ 를 누가 배분하느냐 하는 것이다. 이전에는 모든 세수의 배분을 예산담당자가 결정하였는데, 이제  $\alpha s_t t$ 만큼은 지출부처가 직접 공공사업을 선택할 수 있게 된 것이다. 조세제도( $t, \alpha$ )가 주어졌을 때 지출부처의 선택을  $X_1^e(\alpha s_t t)$ 로 표시하자<sup>24)</sup>.

목적세가 있을 때의 예산배분게임의 균형은 목적세가 없을 때와 유사하게 도출할 수 있다. 지출부처의 전략은  $X_1^p \subset [0, \bar{x}_1] - X_1^e(\alpha s_t t)$ 와  $X_2^p$ 를 제시하는 것이고, 이들의 효용은  $|X_1(X_1^p, X_2^p)|, |X_2(X_1^p, X_2^p)|$ 이 된다. 앞서서와 마찬가지로, 목적세가 존재할 때에도 예산배분게임의 균형들은 모두 동일한 예산배분 결과를 가진다. 뿐만 아니라 1분야 지출부처는 이후의 예산배분게임의 결과에 전혀 영향을 주지 않는 방향으로  $X_1^e$ 을 선택함을 보일 수 있다(Lemma 2).

Lemma 2: 임의의  $(t, \alpha)$ 에 대해,  $|X_1^e(\alpha s_t t) \cap \widetilde{X}_1((1 - \alpha)s_t t)| = 0$ 이 성립한다. 따라서 조세제도( $t, \alpha$ )가 주어졌을 때 예산배분게임의 모든 균형이 갖는 예산배분 결과는  $(\widetilde{X}_1((1 - \alpha)s_t t), \widetilde{X}_2((1 - \alpha)s_t t))$ 이다(증명은 부록에).

23) 전술한 바와 같이  $(t, \alpha)$ 가 적용된다는 것은  $s_t t$ 만큼의 세금이 걷어지고, 이중  $s_t \alpha t$ 만큼이 제1부분 정책집행자에게 배분된다는 것을 의미한다.  $(t, \alpha)$ 가 찬성될 확률은 앞서서처럼  $P(t, \alpha)$ 로 표시한다.

24)  $X_1^e(\alpha s_t t)$ 가 잘 정의됨은 증명 과정에서 보인다.

Lemma 2는 매우 중요한 결론이다.  $X_1^e(\alpha s_t)$ 는 지출부처에  $\alpha s_t$ 만큼의 예산이 목적세에 의해 배분되었을 시 수행하는 사업이고,  $\widetilde{X}_1((1-\alpha)s_t)$ 은  $(1-\alpha)s_t$ 만큼의 예산이 예산담당자에게 주어졌을 때 예산결정게임에 의해 1번 분야에 배분되어 수행되는 사업이다.  $|X_1^e(\alpha s_t) \cap \widetilde{X}_1((1-\alpha)s_t)| > 0$ 라는 것은 어차피 차후에 승인될 사업을 미리 목적세 예산으로 수행한다는 말이다. 이는 공공사업의 양을 극대화하는 행동이 아니다. 공공사업 규모를 키우기 위해서는 차후 예산결정게임에 의해 승인되지 못할 사업만을 목적세 세수로 수행해야 하므로  $|X_1^e(\alpha s_t) \cap \widetilde{X}_1((1-\alpha)s_t)| = 0$ 이 성립한다.

**Proposition 1:**  $t > 0, \alpha > 0$ 가 주어졌을 때,

$$|X_1^e(\alpha s_t) \cup \widetilde{X}_1((1-\alpha)s_t)| > |\widetilde{X}_1(s_t)| \text{이다.}$$

Proposition 1은 목적세가 있을 때와 목적세가 없을 때, 세수  $s_t$ 의 배분이 어떻게 달라지는지 보여주는데, 목적세가 있을 때 1번 분야의 공공재 크기는 목적세가 없을 때에 비해 커짐을 알 수 있다. 이 결론은 Lemma 2로부터 쉽게 도출될 수 있다. 목적세에 의해 예산의 일부분이 분야 1에 미리 배분되면, 지출부처는 예산 배분게임에서 승인되지 않을 사업에 재원을 투여한다. 그리고 남은 예산이 예산배분게임-결과적으로는 예산담당자의 결정-에 의해 배분되므로 1번 분야의 공공사업 크기는 전보다 커지게 된다. 현실에서 지출부처들이 목적세 폐지를 강력하게 반대하거나 도입 시에 적극적으로 찬성하는 이유를 Proposition 1은 잘 설명하고 있다.

Proposition 1은 동일한 세수에서 양자를 비교했을 뿐 아니라

목적세가 이미 도입된 것을 가정하고 있다. 따라서 과연 조세담당자가 목적세를 도입하여 제시할 유인이 있는지 또한 목적세가 도입될 때 전체 세수는 어떻게 되는지에 대해서는 이야기해 주지 못한다. 이제 좀 더 결론을 확대하여 목적세 도입 유인과 세수 증가에 대해 분석해 보자.

**Proposition 2:**  $B_1(\tilde{X}_1(s_t^*)) < B_2(\tilde{X}_2(s_t^*))$ 라고 가정하자.

그러면,  $\hat{t} > t^*, \hat{\alpha} > 0$ 가 존재하여  $P(\hat{t}, \hat{\alpha}) > P(t^*)$ 와  $X_1^e(\hat{\alpha}s_t\hat{t}) \cup \tilde{X}_1((1-\hat{\alpha})s_t\hat{t}) > |\tilde{X}_1(s_t^*)|$  이 성립한다.

Proposition 2는 본 모형의 가장 중요한 결론이다.  $P(t^*)$ 는 목적세 없이 조세담당자가 얻을 수 있는 정치적 지지의 최대값이다. 그런데  $B_1(\tilde{X}_1(s_t^*)) < B_2(\tilde{X}_2(s_t^*))$ 라면, 조세담당자는 목적세를 도입하여 정치적 지지를 증가시킬 수 있고 그 와중에 목적세가 배분되는 분야의 공공사업 양과 전체 세수는 증가한다.

$B_1(\tilde{X}_1(s_t^*)) < B_2(\tilde{X}_2(s_t^*))$ 라는 조건에 의해 결론이 제약되고 있는 것처럼 보이나 이는 사실과 다르다. 이 조건이 필요한 이유는 설명을 편하게 하기 위해 1번 분야에만 목적세가 도입될 수 있다고 가정하였기 때문이다. 만약 모든 분야에 목적세가 도입될 수 있다고 가정한다면,  $B_1(\tilde{X}_1(s_t^*)) > B_2(\tilde{X}_2(s_t^*))$ 일 때는 2번 분야에 도입하고  $B_1(\tilde{X}_1(s_t^*)) < B_2(\tilde{X}_2(s_t^*))$ 일 때는 1번 분야에 도입하여 정치적 지지를 높일 수 있게 된다.

목적세가 도입되어 정치적 지지가 커지는 이유는 예산담당자의 예산결정에 의해 이루어지는 예산배분이  $I_1$ 과  $I_2$  사이의 정치적 영향력에 차별성을 가져다 주기 때문이다. 예를 들어 예산배분에

의해  $I_2$  집단에게 혜택이 많이 돌아가  $B_1(\widetilde{X}_1(s_it^*)) < B_2(\widetilde{X}_2(s_it^*))$  이 성립하면 상대적으로  $I_1$  집단의 요구가 커지며 이들의 조세제도에 대한 찬성 여부가 더욱 중요해진다. 정치적 영향력을 고려하는 조세담당자는 이를 반영하여 조세제도를 변경할 유인이 생긴다. 따라서 미리 예산을  $I_1$  집단에 배정하도록 목적세를 도입하면 예산 배분에 영향력을 행사할 수 있게 되어 조세에 대한 지지가 증가한다. 또한 이러한 조정을 통해 조세제도에 대한 저항이 줄면 세수 또한 증가시킬 여유가 생기고, 이 와중에서 지출부처는 예산증대의 이득을 얻게 된다.

### 3. 소 결

제 I 장에서 설명한 바와 같이 우리나라는 전체 세수에서 목적세가 차지하는 비중이 크다. 특히 교통·에너지·환경세, 교육세, 농특세와 같은 좁은 의미의 목적세뿐만 아니라 넓은 의미의 목적세입을 모두 포함시킨다면 그 규모는 더욱 커진다. 넓은 의미의 목적세입에는 수수료, 부담금 등이 포함되는데, 이들은 수익자부담 원칙에 의해 특정 비용을 수혜집단에 부과시키는 것으로 전통적인 효율성 관점에서 정당화시킬 수 있다<sup>25)</sup>. 또한 좁은 의미의 목적세 중 일부는 동일한 측면에서 정당성을 부여받곤 한다.

하지만 제 I 절에서 언급한 바와 같이 목적세입을 효율성 측면에서 정당화하기 위해서는 매우 강한 조건들이 만족되어야 한다. 특히 우리나라 현실에서 좁은 의미의 목적세들이 효율성 증진을 위해 존재한다고 평가하기 어렵다. 그렇다면 왜 목적세가 존재하는가? 먼저 “사회후생을 극대화하는 자애로운 정부”를 가정하고서는

25) 효율성 증진 외에도 수수료와 부담금을 통해 재원 조달하는 것의 장점이 있을 수 있다.

목적세의 존재 이유를 설명하기 어렵다는 점을 이해할 필요가 있다. 정부가 하나의 의사결정체이고 어떤 정책이든 자유롭게 결정할 수 있다면, 세입의 일부를 미리 특정 세입에 사용하도록 선약할 필요가 없게 된다. 따라서 우리나라만이 아니라 많은 선진국에서도 존재하는 목적세의 역할을 이해하기 위해서는 정부가 많은 의사결정체의 집합이며 민주적 절차에 의해 국민이 정책에 영향을 줄 수 있다는 사실을 염두에 두어야 한다. 단순히 목적세의 칸막이식 재정을 운용을 비판하기에 앞서 목적세의 정치경제학적 역할을 이해하고 이에 기초하여 올바른 정책적 시사점을 제시해야 하는 것이다.

제2절에서는 기존 문헌 중 정치경제학적 접근에 기초한 이론들을 소개하였다. 기존 문헌들은 공통적으로 다음과 같은 특징들을 가지고 있다. 첫째 목적세를 정치가 혹은 정책담당자의 행동을 제약하는 도구로 이해하고 있다. 둘째, 경제 내에 본질적으로 비효율이 발생하는 원인- 정보의 부재, 도덕적 해이, 정치적 제약-이 존재함을 상정하고 있다. 셋째, 목적세는 경제주체들이 자신들의 이익을 극대화하는 과정에서 발생하며, 비효율을 증폭시키는 도구가 되기도 하고 비효율을 완화시키는 도구가 되기도 한다.

하지만 이러한 기존 문헌들이 우리나라의 목적세를 충분히 설명한다고 보기는 어렵다. 우리나라 목적세에 대한 일반적 인식은 (1) 목적세가 각 부처의 이기주의에 근거하고 있고 (2) 세수 확장에 도움을 주며 (3) 부가세 형태의 매우 복잡한 세입구조를 가지고 있다는 것인데, 기존 문헌들에 기초해서 이러한 특징을 설명하기 어렵다.

따라서 본 보고서는 Buchanan(1963)이 제시한 아이디어를 더욱 정교하게 확장하여, 우리나라 목적세를 설명하고자 하였다<sup>26)</sup>. 본 보고서에서 주장하는 목적세의 가장 큰 존재 이유는, 투표나

26) 특히 (1)과 (2)를 주목하였다. (3)에 대한 분석은 차후 연구에 포함시킬 예정이다.

여론을 통해 표출되는 특정 분야에 대한 정치적 지지와 그 분야가 예산배분 시 차지하는 중요도 사이에 괴리가 존재한다는 것이다. 모형에서 예산담당자는 공공사업이 경제주체에 주는 효용의 합을 극대화하므로, 예산배분 시 각 분야의 공공사업이 차지하는 중요도는 그 사업들로부터 경제주체에 주는 효용들이다. 하지만 이 중요도는 조세담당자가 조세제도를 결정할 때 고려하는 정치적 지지와 일치하지 않을 수 있다. 그 이유는 한 사람이 주는 정치적 지지는 그 한도가 정해져 있는 반면에 공공재로부터 얻는 효용은 그렇지 않을 수 있기 때문이다. 사실 예산담당자의 목적함수가 무엇인가는 그리 중요하지 않다. 핵심은 예산배분 시 고려되는 각 분야의 중요도가 정치적 지지를 완전히 반영하지 않다면, 조세제도가 정치적으로 결정될 때 예산까지 미리 배정할 유인이 생기는 것이다. 이 와중에서 목적세로 자원조달되는 분야의 예산배정이 커지게 되고 전체 세수가 함께 증가하게 된다.

이를 구체적인 예를 통해 설명해 보자. 경제 내에 분야  $x$ 와 분야  $y$ 가 있는데 각 분야에 세 가지 공공사업이 존재하며 이들이 주는 효용은 각각  $x_1 : 10, x_2 : 8, x_3 : 6, y_1 : 14, y_2 : 4, y_3 : 2$ 라고 하자. 이들 공공사업을 수행하는 비용은 모두 1로 동일하며  $x$ 분야와  $y$ 분야는 각각 한 사람에 의해 소비된다고 하자. 만약 예산담당자가 효용을 극대화하기 위해 공공사업을 선택한다면,  $(y_1, x_1, x_2, x_3, y_2, y_3)$ 와 같은 순서로 예산을 배정할 것이다. 예를 들어 세금이 4로 주어진다면 예산당국은  $(y_1, x_1, x_2, x_3)$ 에 예산을 배정하게 된다. 그러면  $x$ 분야의 소비자는 효용  $10 + 8 + 6 = 24$ 를 얻고  $y$ 분야의 소비자는 효용 14를 얻게 된다. 그런데 세금을 4로 하되 그 중 1은 목적세를 통해  $y$ 분야에 미리 배정한다고 해 보자.  $y$ 분야 지출부처는 1이라는 목적세 세수를 통해  $y_2$ 를 수행할 것이다. 왜냐하면  $y_1$ 은 나중에 예산담당자에 의해 어차피 선택될

사업이기 때문이다<sup>27)</sup>. 예산담당자는 3이라는 세수를 가지고 예산을 배정하게 되고 결국 목적세 도입 후 최종적으로 선택되는 공공사업은  $(y_1, x_1, x_2, y_2)$ 이 된다.

이러한 과정에서 세수 4에 대한 정치적 지지는 왜 증가하는가?  $x$ 분야의 소비자는 목적세가 없을 때 이미 많은 24라는 많은 효용을 얻고 있으므로 효용 감소에 대한 저항이 작다. 이에 반해  $y$ 분야의 소비자는 14라는 적은 효용을 얻고 있으므로 효용 증가에 대한 열망이 높고 목적세가 도입되었을 때 조세제도를 더욱 찬성하게 된다. 즉 목적세를 통해 세수 4중 1을  $y$ 분야에 배정하면,  $x$ 분야 소비자의 정치적 지지 감소보다  $y$ 분야 소비자의 정치적 지지 증가가 더 커서 조세제도의 채택 확률이 높아지는 것이다. 또한 조세제도에 대한 전반적 지지가 증가하면 조세담당자는 세수를 늘릴 여유가 생긴다.

이러한 이해는 우리나라에서 도로, 환경, 교육, 농어촌 지원 등의 특정 분야에 목적세가 도입된 것에 대해서 좋은 힌트를 준다. 환경, 교육, 농어촌 등은 납세자들의 정치적인 지지가 확연하게 나타나는 분야들이다. 하지만 이미 세수가 주어졌을 때 예산배분 시 이들의 중요성이 높게 평가되지 않을 가능성이 있다면, 목적세 도입을 통해 예산배분을 보장할 유인이 생기는 것이다.

27) 이를 현실의 용어로 설명하면, 각 부처는 우선권이 떨어져 일반회계를 통해 승인되기 어려운 사업들을 먼저 특별회계로 수행한다는 것이다.

## IV. 실증분석

지금까지 목적세의 의미, 현황, 정치경제학 기준 문헌과 모형을 통한 이론분석 등을 설명하였다. 이제 제IV장에서는 실증분석을 통해 목적세입에 관한 여러 주장들을 검증해 보고자 한다. 우리나라의 목적세입에 대한 체계적인 실증분석은 사실 전무한 상황인데, 이는 단지 우리나라에만 해당되는 일은 아니다. 전술한 바와 같이, 목적세는 여러 이해당사자들의 복잡한 관계 속에서 만들어 지거나 다양한 도입 경위를 가지는 경우가 많아, 정형화된 실증분석 모형을 만들기 어렵다. 또한 각종 겉으로 잘 드러나지 않게 숨어 있는 목적세입이 많기 때문에, 한 나라의 총 목적세입을 파악하는 것도 힘들고 국가 간 비교도 쉽지 않다.

본장에서는 이러한 한계를 인정하면서 목적세에 대한 가장 기초적인 질문들에 대한 실증분석 결과를 제시하고자 한다. 구체적인 가설을 설명하기 전에 조세와 비조세 부문으로 나누어 분석을 실시하였음을 강조하고자 한다. 농어촌특별세, 교육세, 교통세로 대표되는 목적세(조세)와 각종 부담금으로 이루어진 비조세 분야 목적세입은 각각 특별회계와 기금으로 편입되는 차이점이 있을 뿐 아니라, 부과대상과 목적도 상이하므로 구별하여 이해하는 것이 옳다.

제 I 장과 제III장에서 논의된 내용을 기초하여 실증분석에 사용된 가설들은 다음과 같다. 첫째, 목적세가 세수 증대의 수단으로 사용되었는가 하는 점을 살펴보았다. 제III장의 이론모형에서는 목적세를 도입하여 세수에 대한 정치적 지지가 강해지면 정부는 더

많은 세부담을 요구할 여지가 생긴다는 점을 강조하였다. 따라서 우리나라에서 각종 목적세입이 도입된 시점을 기준으로 세수가 증가하였는지 검증해 보았다.

둘째, 특정 분야의 세출규모와 목적세수가 상관관계를 가지는지 혹은 목적세수가 특정 분야 세출규모에 영향을 미치는지 분석해 보았다. 칸막이성 재정운영은 목적세에 대한 가장 일반적 비판이기도 하지만, 목적세가 존재 의미를 가지고자 한다면 칸막이성 재정운영에 따른 세출과 세입의 상관관계가 필수적이다. 만약 목적세수가 특정 분야 세출규모에 영향을 주지 않고 전체 세수만 증대시켰다면 symbolic 목적세라는 비난을 피할 수 없게 된다. 이러한 상관관계는 제Ⅲ장의 모형에서 제시하는 결론과도 일맥상통한다. 제Ⅲ장의 모형에 따르면, 목적세입으로 재원조달되는 분야의 지출이 증가하고 이 때문에 정치적 찬성이나 지출부처의 지지가 도출된다. 이러한 주장이 맞다면 목적세입이 늘어남에 따라 특정 분야의 지출이 늘어나게 될 것이다. 여기서 한 가지 조심해야 할 것은 제Ⅲ장의 모형은 목적세가 도입되는 시기에 특정 분야 지출이 증가할 것을 예측할 뿐이지만, 실증분석에서 실제로 검증하는 것은 목적세가 도입된 이후 지속적으로 목적세수가 특정분야 지출에 영향을 주었는가 하는 점이다. 따라서 후자가 전자보다 더 강한 조건임을 염두에 둘 필요가 있다.

셋째는, 목적세 도입 후 특정 분야 세출의 변동성이 줄어드는지 검증해 보았다. 목적세로 특정 분야 재원을 마련해야 한다는 명분 중 하나는 그 분야가 안정적 재원을 필요로 한다는 것이다. 이 주장을 제Ⅲ장 모형의 결과와 연결해 볼 수 있다. 특정 분야 세출규모가 증가한다는 것과 변동성이 줄어든다는 것은 모두 그 분야에 혜택을 주는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 제Ⅲ장의 모형에서 세출규모에 대한 선호를 안정적 지출에 대한 선호로 대체해도

완전히 동일한 결론을 얻게 될 것이다. 즉, 지출부처에서 목적세를 선호하고 정치적 지지도 높아지는 이유는 지출규모가 늘기 때문만이 아니라 세출의 변동이 줄어들기 때문이라고 해석할 수 있는 것이다.

## 1. 조세부문

### 가. 목적세와 세입 증대

목적세에 대한 주요한 비판의 하나가 세입 증대를 위한 방편으로 사용된다는 것이다. 따라서 본 연구에서는 목적세를 도입한 시점에 정부 세입의 변화가 있는지를 살펴봄으로써 그 대답을 하려 한다. 검증 방법으로는 단위근 검정과 Chow Test를 사용한다.

#### 1) 단위근 검정<sup>28)</sup>

여기서는 구조적 충격(Structural break)에 따른 단위근 검정을 한다. 만약 목적세 도입이 국세 흐름에 대한 구조적 충격으로 나타난다면 목적세의 도입으로 세수가 증대한 것으로 볼 수 있다.

아래 표를 보면 교육세의 경우 1982년 최초 도입 당시 GDP 대비 약 0.36%로 나타나고 있다. 그러나 1991년에는 GDP 대비 0.68%로 급격히 커졌고, 1997년에는 GDP 대비 1.1%에 달하기도 하였다. 그러나 2000년도 이후에는 GDP 대비 0.5% 수준을 유지하고 있다.

교통세의 경우 1994년 도입 당시 GDP 대비 0.72%로 교육세보다는 비중이 높았다. 2001년에는 GDP 대비 1.65%까지 증가하였다. 그러나 교통세의 경우 특별소비세를 교통세로 전환한 것이므로

28) 단위근 검정은 시계열 자료가 안정적인가를 판단하는 데 사용된다. 안정적인 시계열 자료가 아닌 경우에는 회귀분석이나 추정치를 구하는 것이 적절하지 않으므로 차분 등을 통하여 안정적 시계열로 전환시킨 다음 추정이나 회귀분석을 하여야 한다.

로 세수 증대의 영향이 수치로 나타난 것처럼 크지 않았을 것으로 보인다. 농어촌특별세의 경우도 GDP 대비 0.3% 수준으로 나타나고 있어 세수 증대 효과는 크지 않았을 것으로 보인다.

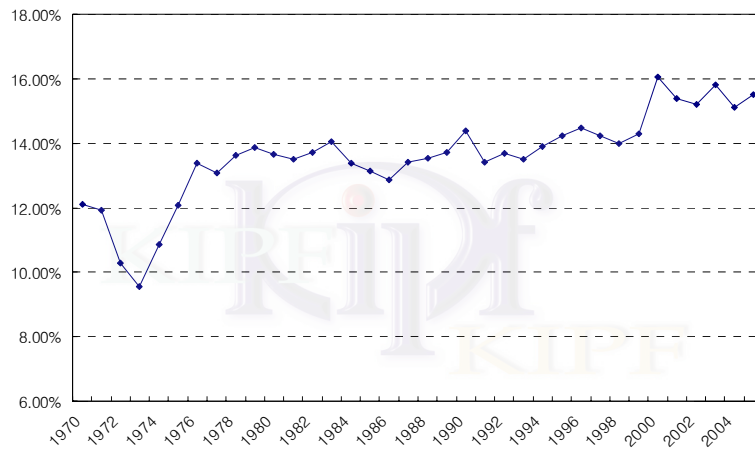
<표 IV-1> 세목별 세수입 추이

(단위: 10억원, %)

연도	국 세		교 육 세		교 통 세		농 어 촌 특 별 세	
	실적	GDP 대비	실적	GDP 대비	실적	GDP 대비	실적	GDP 대비
1980	5,298	13.66						
1981	6,578	13.51						
1982	7,636	13.70	198	0.36				
1983	9,221	14.06	263	0.40				
1984	10,054	13.38	285	0.38				
1985	11,047	13.14	321	0.38				
1986	12,622	12.87	372	0.38				
1987	15,439	13.41	411	0.36				
1988	18,537	13.52	512	0.37				
1989	21,233	13.72	423	0.27				
1990	26,847	14.38	521	0.28				
1991	30,320	13.42	1,532	0.68				
1992	35,218	13.68	1,822	0.71				
1993	39,261	13.51	2,079	0.72				
1994	47,262	13.89	2,540	0.75	2,457	0.72	290	0.09
1995	56,775	14.23	2,993	0.75	3,372	0.85	1,331	0.33
1996	64,960	14.48	4,124	0.92	4,824	1.08	1,486	0.33
1997	69,928	14.24	5,399	1.10	5,547	1.13	1,040	0.21
1998	67,798	14.00	5,203	1.07	6,504	1.34	1,015	0.21
1999	75,658	14.29	5,297	1.00	7,256	1.37	2,023	0.38
2000	92,935	16.06	5,798	1.00	8,404	1.45	1,830	0.32
2001	95,793	15.40	7,261	1.17	10,286	1.65	1,526	0.25
2002	103,968	15.19	7,489	1.09	8,133	1.19	2,129	0.31
2003	114,664	15.82	7,660	1.06	8,580	1.18	1,932	0.27
2004	117,796	15.11	7,614	0.98	8,636	1.11	2,071	0.27
2005	125,006	15.50	7,818	0.97	11,493	1.42	2,647	0.33

검증에 앞서서 국세수입자료를 먼저 살펴보자. 아래 그림을 보면 석유파동이 있었던 1970년대 초반은 전체적인 국세수입 추이와는 차이가 있다. 따라서 본 연구에서는 1976년부터의 자료만을 사용한다.

[그림 IV-1] 국세수입의 추이



1976년부터 2005년까지의 국세수입자료를 가지고 시계열의 안정성 여부를 판단하기 위해 ADF 단위근 검정을 실시하였다. 상수항을 포함하는 모형에서는 결과가  $-1.433$ 으로 임계치에 도달하지 못하므로 단위근이 존재한다는 것을 기각할 수 없다. 추가로 상수항 및 추세를 감안하여 단위근 검정을 실시한 결과에서도 역시 단위근이 존재함을 보여준다. 따라서 국세수입자료가 불안정한 시계열을 가진다고 판단할 수 있다.

<표 IV-2> ADF 단위근 검정결과<sup>1)</sup>

	상수항 포함 <sup>2)</sup>	상수항, 추세 포함 <sup>3)</sup>
결과치	-1.433	-3.043
단위근 존재 여부	존재	존재

주: 1) Lag Length는 SIC를 기준으로 판단

2) Critical Value 1% -3.679, 5% -2.968, 10% -2.623

3) Critical Value 1% -4.309, 5% -3.574, 10% -3.221

그러나 이러한 결과가 구조적 충격(Structural break)에 의해서 나타나는 것이라면 순수한 의미의 단위근을 가지고 있다고 보기 어렵다. 따라서 구조적 충격을 포함한 단위근 검정을 실시한다. 그리고 구조적 충격을 포함할 경우 안정적 시계열로 나타나는 경우 해당 시점이 목적세 도입 시점과 동일한지를 살펴본다.

먼저, 상수항을 포함한 단위근 검정을 한다. 교육세가 처음 도입된 1982년을 구조적 충격 시점(Structural break point)으로 적용하여 단위근 검정을 실시한 결과를 보면 결과치가 -1.6278로 나타나 여전히 단위근이 존재하였다. 다음으로 교통세 및 농촌세가 도입되는 1994년에 대한 단위근 검정 결과치는 -2.0875로 역시 단위근이 존재함을 알 수 있다. 마지막으로 2000년에 대한 단위근 검정의 결과치는 -3.7467로 단위근이 존재하지 않는다는 것을 <표 IV-4>를 통해 확인할 수 있다. 이러한 결과를 통해 목적세인 교육세, 교통세, 농촌세의 도입된 시기를 구조적 충격 시점이라고 보기 어렵다. 즉, 특정 목적세의 도입이 전체 국세규모에는 큰 영향을 미치지 않았다고 볼 수 있다.

상수항만을 사용하는 경우에는 2000년도만 구조적 충격 시점이라는 결과가 나왔는데 그 시기의 세목별 실적의 변화를 전년도와 비

교해 보면 가장 큰 변화는 법인세로 1999년이 약 9조원 수준이었으나 이후 17조원을 상회하게 된다. 따라서 외환위기 이후 이자율의 하락에 따른 이자지급의 축소, 구조조정에 따른 법인 수익률의 향상 등으로 법인세의 구조적 변화가 전체 세수에 구조적 변화를 발생시킨 것으로 파악된다.

<표 IV-3> 주요 세목별 세수증가

(단위: 억원)

구 분	1999	2000	2001
국세 계	756,580	929,347	957,928
소득세	158,546	175,089	186,630
법인세	93,654	178,784	169,751
부가가치세	203,690	232,120	258,347
교통세	72,557	84,036	102,861

다음으로 추세치를 포함한 단위근 검정 결과를 보면 교육세, 교통세, 농특세의 경우 모두 5% 유의수준에서 단위근이 없는 것으로 나타나고 있다. 다시 말하면, 교육세, 교통세, 농특세를 도입함으로써 구조적 변화가 발생하였을 가능성을 시사하고 있다. GDP 대비 세수의 추이를 나타낸 [그림 IV-1]을 보면 세수 비중이라는 시계열 자료는 추세치를 가지고 있다고 보는 것이 더 적합해 보인다. 따라서 단정적으로 말하기는 어렵지만 목적세를 도입하는 것이 세수를 확충하는 효과가 있었을 가능성이 있다.

<표 IV-4> 구조적 충격(Structural Break)을 이용한  
단위근 검정결과

	1982		1994		2000	
	상수항 <sup>1)</sup>	추세 <sup>2)</sup>	상수항	추세	상수항	추세
결과치	-1.6278	-2.9385	-2.0875	-3.3434	-3.7467	-3.8663
단위근 존재여부	존재	5%시 없음	존재	5%시 없음	없음	없음
비 고	교육세 도입		교통세, 농특세 도입			

주: 1) Critical Value 1% -3.48, 5% -2.88, 10% -2.58

2) Critical Value 1% -3.55, 5% -3.03, 10% -2.76

## 2) Chow Test

단위근 검정의 결과는 구조적 충격이, 다시 말하면 목적세를 도입함으로써 세수 증대 효과가 있었다는 것이다. 그러나 단위근 검정이 해석에 있어서 다소 모호한 점이 있으므로 회귀분석 모형의 구조적 변화가 있는지를 알아보는 Chow Test를 시도한다. 이를 위하여 우선 세수를 추정하는 모형을 설정한다. 다음에 목적세가 도입된 시점 이전과 이후가 구조적으로 다른지를 검증함으로써 목적세가 세입을 증가시키는 데 기여하였는지를 살펴본다.

종속변수인 국세의 경우 deflator로 조정된 실질 세수와 GDP 대비 국세 비율을 사용하였다. 설명변수로는 전년도의 실질 세수와 전년도의 GDP 대비 국세 비율 이외에 세수에 영향을 주는 핵심 요소인 당년도 및 전년도 성장률을 이용한다.

$$\text{모형1: 국세}(t) = \alpha + \beta T + \gamma \text{국세}(t-1) + \delta_1 \text{성장률}(t)$$

$$\text{모형2: 국세}(t) = \alpha + \beta T + \gamma \text{국세}(t-1) + \delta_1 \text{성장률}(t) + \delta_2 \text{성장률}(t-1)$$

$$\text{모형3: 국세}/GDP(t) = \alpha + \beta T + \gamma \text{국세}/GDP(t-1) + \delta_1 \text{성장률}(t)$$

$$\text{모형4: } \text{국세}/\text{GDP}(t) = \alpha + \beta T + \gamma \text{국세}/\text{GDP}(t-1) + \delta_1 \text{성장률}(t) + \delta_2 \text{성장률}(t-1)$$

추정 결과를 보면 실질 국세 규모를 사용한 경우에는 전년도 국세 규모의 유의성이 높은 것으로 나타났다. 또한 GDP 성장률도 유의한 것으로 나타나고 있다. GDP 대비 비율로 본 모형 3과 모형 4에서도 전년도 국세의 GDP 대비 비율이 매우 유의한 것으로 나타나고 있다.

<표 IV-5> 모형별 회귀분석 결과치

	모형1	모형2	모형3	모형4
상 수	-9256.749* (-2.464)	-10769.21* (-2.160)	0.015 (0.821)	0.014 (0.790)
추 세	671.221** (2.959)	800.086** (2.880)	0.000** (3.574)	0.000** (3.846)
전년도 국세	0.888** (13.165)	0.857** (11.577)		
전년도 GDP 대비 국세 비율			0.725** (5.495)	0.669** (4.932)
GDP 성장률	23678.71* (2.340)	30480.21* (2.667)	0.050* (2.579)	0.038 (1.714)
전년도 GDP 성장률		-5198.533 (-0.467)		0.031 (1.498)
R <sup>2</sup>	0.991	0.991	0.840	0.846
D-W	2.186	2.307	2.000	1.741

주: ( ) 안은 T값을 의미하며 \*는 5% 유의수준, \*\*는 1% 유의수준을 나타냄

앞에서 설정한 회귀모형을 바탕으로 Chow Test를 한 결과를 살펴보자. 먼저 실질변수를 사용한 모형 1과 모형 2의 경우에는 1994년에 구조적 변화가 있는 것으로 나타나고 있다. 다시 말하면, 교통세 및 농어촌특별세가 도입됨으로써 세수에 변동이 있었음을

알려주고 있다. 반면 세수의 GDP 대비 비율을 사용한 모형 3과 모형 4의 경우를 보면 1982년에, 다시 말하면 교육세가 도입됨으로써 세수 구조가 변한 것으로 나타나고 있다. 실질변수를 사용한 모형과 세수의 GDP 대비 비율을 사용한 모형이 다른 결과를 보여주고 있으므로 특정 목적세를 도입함으로써 세수 구조의 변동이 있었다고 말하기 어렵다. 그러나 목적세를 도입하여 세입을 증대시킨다는 의미가 단순 세입을 증대시키되 GDP 대비 비율은 변화가 없다는 것을 의미하지는 않으므로 세입의 GDP 대비 비율을 기준으로 하는 것이 더 합리적이다. 이러한 관점에서 보면 교육세가 도입됨으로써 세수가 증가하는 효과가 있었다고 할 수 있다.

<표 IV-6> 모형별 Chow Test 결과치

	1982(교육)	1994(교통, 농특)	1998	2000
모형1	1.545 (7.215)	9.065** (29.801)		
모형2	0.719 (4.748)	18.766** (54.101)		
모형3	3.046* (13.035)	1.255 (5.968)	1.386 (6.539)	3.491* (14.591)
모형4	3.819* (19.903)	1.090 (6.960)	2.233 (12.989)	2.461 (14.075)

주: 1. 결과치의 통계값은 F-statistic이며 ( ) 안은 Log likelihood ratio를 나타냄.  
2. \*는 5% 유의수준, \*\*는 1% 유의수준을 의미함.

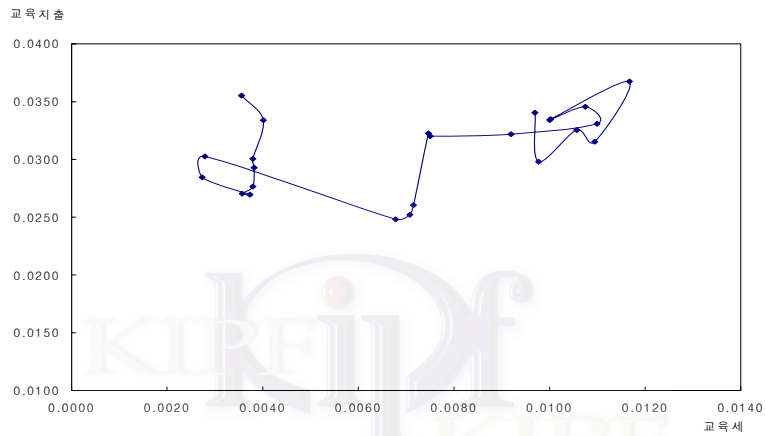
## 나. 목적세와 지출

### 1) 상관관계 점검

다음으로 목적세가 해당 지출을 증가시키는지 살펴보자. 검증에 앞서 교육세와 교육분야 지출과의 관계를 점검해 보자. 아래 그림은 교육지출을 통합재정과 예산으로 나누어 교육지출과의 상

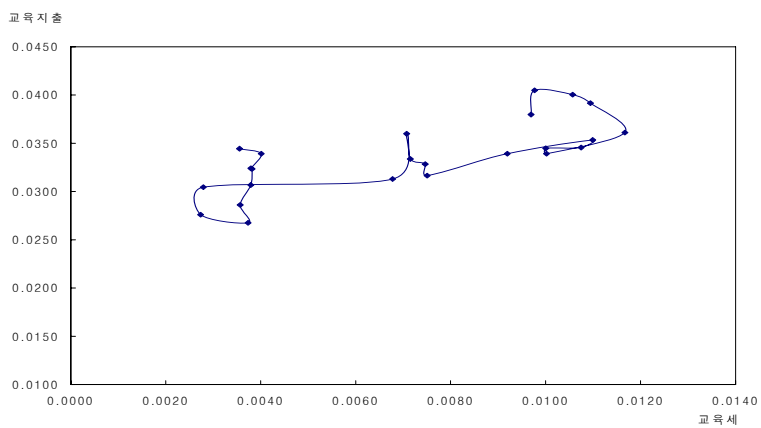
관관계를 살펴본 것이다. 그림을 보면 예산의 경우에는 교육세가 증가하면 교육분야 지출이 증가하는 형태를 보인다. 반면 통합재정을 기준으로 보면 교육세와 교육분야 지출 간의 관계는 상대적으로 약해 보인다.

[그림 IV-2] 교육세-교육지출(통합재정)



자료: 『한국 통합재정수지』, 『조세개요』

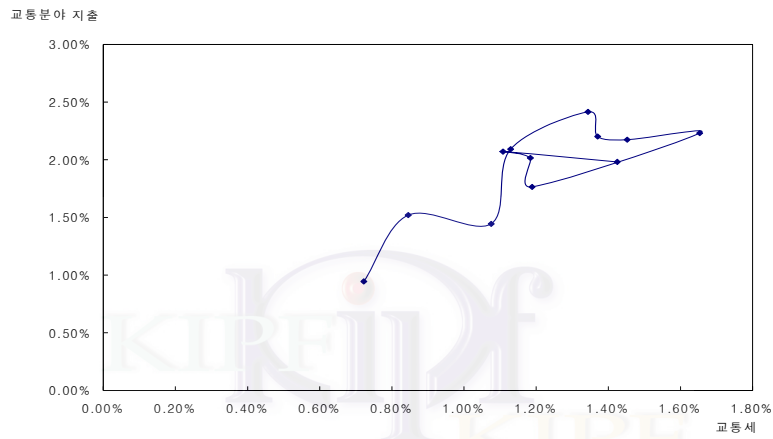
[그림 IV-3] 교육세-교육지출(예산)



자료: 『예산개요』, 『조세개요』

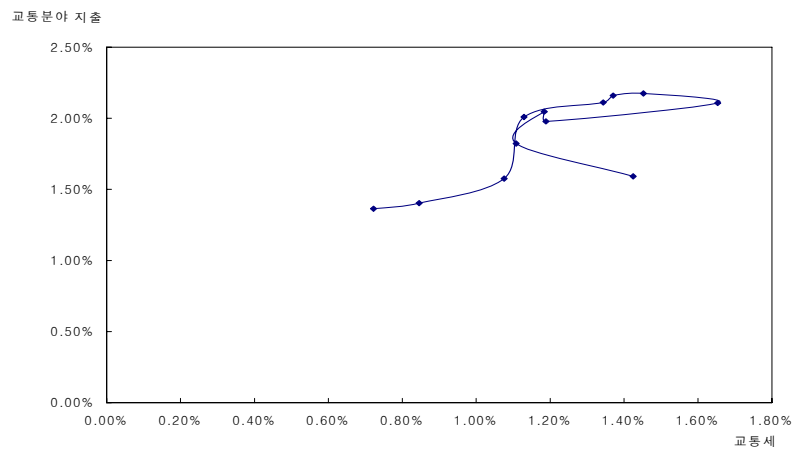
동일한 방식으로 교통세를 살펴본다. 교통세와 교통분야 지출의 상관관계를 살펴보면 양(+)의 상관관계를 가진다는 것을 알 수 있다. 즉, 교통세가 증가함에 따라 교통분야의 지출액이 늘어난다는 것을 아래 그림을 통해서 확인할 수 있다.

[그림 IV-4] 교통세-교통지출(통합재정)



자료: 『한국 통합재정수지』, 『조세개요』

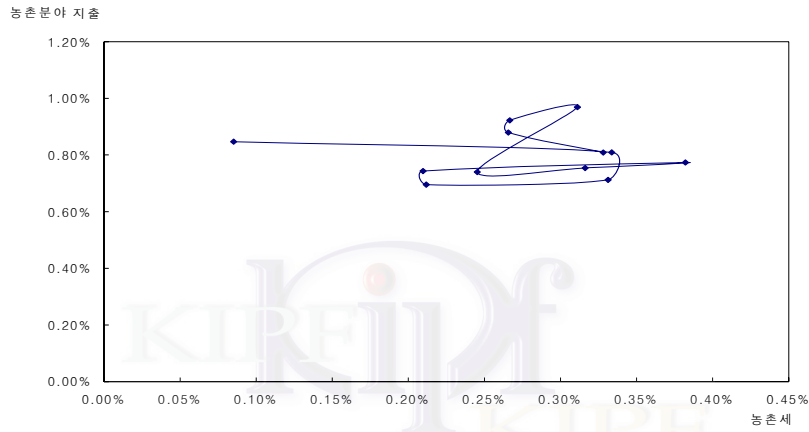
[그림 IV-5] 교통세-교통지출(예산)



자료: 『예산개요』, 『조세개요』

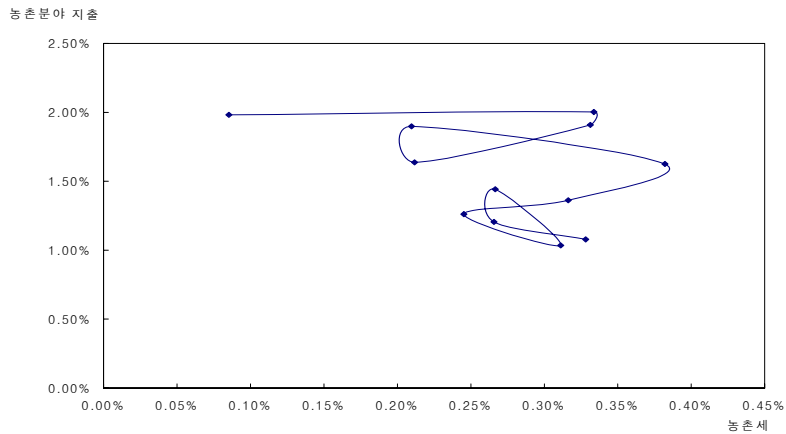
반면 농특세와 농촌분야 지출의 상관관계를 살펴보면 거의 상관관계가 없는 것으로 나타난다. 특히 통합재정수지상의 지출항목과의 관계는 더욱 수입과 관련이 없어 농촌세가 늘거나 줄어든다 해도 농촌지출은 아무런 영향을 받지 않는다는 것을 알 수 있다.

[그림 IV-6] 농특세-농촌지출(통합재정)



자료: 『한국 통합재정수지』, 『조세개요』

[그림 IV-7] 농특세-농촌지출(예산)



자료: 『예산개요』, 『조세개요』

## 2) 목적세가 지출규모에 미치는 영향

다음으로 목적세가 세출규모를 증가시키는 정도를 살펴보기 위하여 지출규모(log 지출, 통합재정 대비 비율, 실질 지출)에 대하여 회귀분석을 시도한다. 설명변수는 목적세 세입(log 세입, 통합재정 대비 비율, 실질 세입), GDP 성장률, 통합재정 증가율을 사용하였다.

통합재정 규모의 변동이 있을 수 있다는 점을 감안하면, 실질변수 또는 log 변수를 사용한 회귀분석이 더 신빙성이 있을 것으로 판단된다. 따라서 실질변수 또는 log 변수를 사용한 결과치를 기준으로 설명한다. 먼저 교육세의 경우 log 값을 사용한 경우에는 교육세의 증가가 교육분야의 지출 증가로 이어지지만, 실질변수를 사용한 경우에는 영향을 미치지 않은 것으로 나타나고 있다. 결과적으로 교육세가 교육분야의 지출 증대로 연결되는지는 불분명하다.

농어촌특별세와 교통세는 두 가지 경우 모두에서 세입의 증가가 지출의 증가와 연계되지 않는 것으로 나타나고 있다. 따라서 농어촌특별세와 교통세가 해당 분야의 지출 증대를 위해 도입되었다고 보기는 힘들다.

&lt;표 IV-7&gt; 교육세가 지출에 미치는 영향

	log	통합재정 대비 비율	실질
상수	6.086** (23.30)	0.156** (10.55)	42.470* (2.76)
교육세	0.242** (5.34)	-0.012 (-0.06)	0.109 (0.41)
추세	0.091** (10.94)	-0.000 (-0.92)	7.904** (10.95)
GDP 성장률	0.197 (0.36)	0.076 (1.17)	-102.934 (-1.41)
R <sup>2</sup>	0.988	0.267	0.958
D-W	1.374	1.137	1.177

주: ( ) 안은 T값을 의미하며 \*는 5% 유의수준, \*\*는 1% 유의수준

&lt;표 IV-8&gt; 농어촌특별세가 지출에 미치는 영향

	ln	Normalize	실질
상수	8.647** (15.79)	0.107** (8.41)	100.415** (8.85)
농어촌특별세	0.072 (0.86)	-0.127 (-0.19)	0.129 (0.17)
추세	-0.002 (-0.14)	-0.005** (-6.01)	-1.674 (-1.27)
GDP 성장률	-1.242 (-1.61)	0.057 (0.90)	-63.693 (-0.96)
R <sup>2</sup>	0.467	0.897	0.257
D-W	2.922	2.061	2.906

주: ( ) 안은 T값을 의미하며 \*는 5% 유의수준, \*\*는 1% 유의수준

&lt;표 IV-9&gt; 교통세가 지출에 미치는 영향

	ln	Normalize	실질
상수	2.253 (0.74)	0.029 (0.81)	210.587** (4.81)
교통세	0.805 (2.19)	1.001 (1.95)	-1.123 (-1.30)
추세	-0.007 (-0.15)	-0.000 (-0.41)	6.189 (1.07)
GDP 성장률	-1.746 (-1.22)	-0.033 (-0.35)	-312.744 (-1.89)
R <sup>2</sup>	0.905	0.589	0.406
D-W	2.343	2.576	2.467

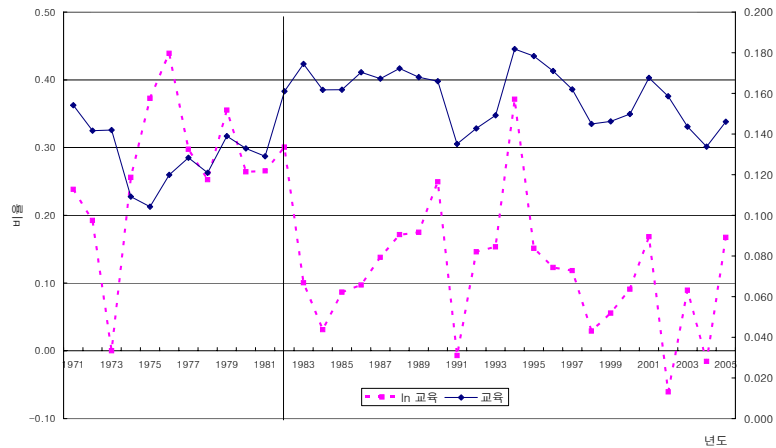
주: ( ) 안은 T값을 의미하며 \*는 5% 유의수준, \*\*는 1% 유의수준

3) 목적세가 지출 안정성에 미치는 영향

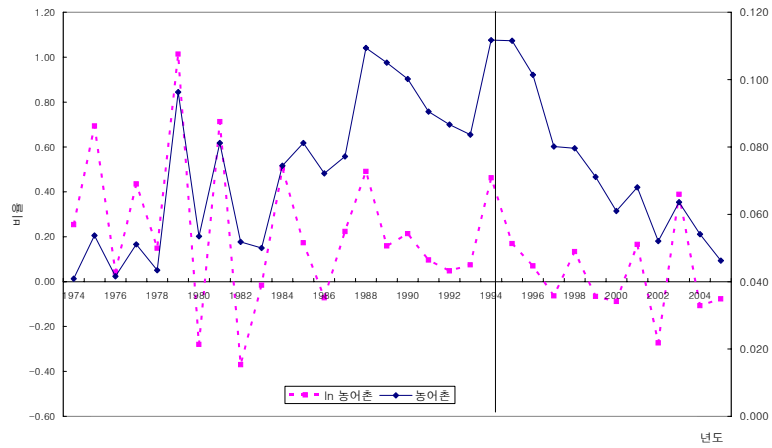
다음으로 목적세가 지출 안정성에 미치는 영향을 살펴보자. 목적세 도입의 논리 중 하나가 안정적 지출이 필요하다는 것이기 때문이다. 이를 위하여 목적세가 도입되기 이전과 이후에 지출의 분산 변화가 있는지를 살펴본다. 따라서 귀무가설은 목적세 도입 이전과 이후에 분산의 변화가 없다는 것이며, 그 반대는 목적세 도입 이후 지출의 분산이 이전보다 작다는 것이다.

지출의 변동성은 통합재정 대비 비율이라기보다는 단순 지출규모와 더 관련이 있을 것으로 판단된다. 또한 지출이 시간의 흐름에 따라 지수적으로(exponentially) 증가할 가능성이 있다. 따라서 가장 적합한 기준은 log를 사용하여 지출을 조정한 자료일 것으로 보인다. 먼저 그림으로 살펴보면 교육분야에 비해 농어촌이나 수송 관련 지출의 변동성은 낮아진 것으로 보인다.

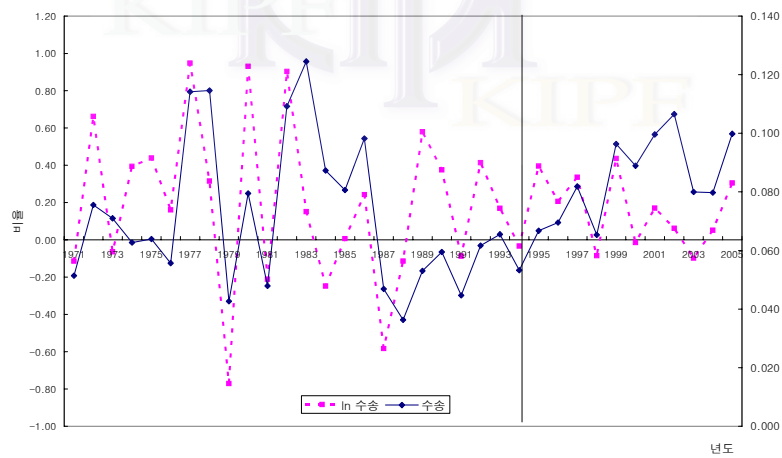
[그림 IV-8] 교육분야 지출의 변동성



[그림 IV-9] 농어촌분야 지출의 변동성



[그림 IV-10] 수송분야 지출의 변동성



더 엄밀한 검증을 위하여 F-test를 하였다. 본 연구에서는 log 지출이나 실질지출을 기준으로 살펴보고 있으며, 이에 따르면 F-test의 결과도 그림으로 본 것과 유사한 결론에 다다른다. 즉, 농어촌특별세의 도입으로 해당 분야의 지출이 이전보다 안정화된

것으로 판단된다. 교통분야 지출도 교통세의 도입으로 지출의 변동성이 낮아졌을 가능성이 있다.

<표 IV-10> 지출 변동성에 대한 F-test

	log 지출	지출/통합재정	실질 지출
교육세	1.250	1.307	0.021
농어촌특별세	163.226**	1.427	4.958**
교통세	8.794**	0.702	0.139

## 2. 비조세(부담금) 부문

여기서는 부담금 도입에 따라 해당 분야의 지출이 증가하였는가를 검증하고자 한다. 이를 위하여 조세부문에서 분석한 주요 내용과 같이 부담금의 징수와 관련 분야 지출 간의 상관관계를 분석한다.

본절에서는 상관관계 분석을 통하여 부담금 운용의 단점으로 논의되는 세 가지 문제점에 대하여 살펴본다. 첫째, 각 분야에서 일반회계로 재원을 조달해야 적합한 지출에 대하여 재원조달의 수월성 때문에 부담금을 활용하고 있는가에 대한 분석과, 둘째, 부담금의 도입으로 과연 해당 분야의 지출이 증대하였는가에 대해서도 분석하며, 셋째, 부담금의 도입이 관련 분야 지출에 영향을 미쳤는지에 대해서 분석한다. 분석대상 부담금은 운용하고 있는 부담금의 수가 23개로 가장 많은 환경부와 건설교통부의 부담금과 부담금의 규모가 가장 큰 산업자원부의 부담금이며, 징수와 관련 분야 지출 간의 상관관계를 시계열로 분석한다.

### 가. 환경분야

<표 IV-11>은 1997년부터 2006년까지 과거 10년 동안의 환경

부예산 및 환경부 소속 부담금의 징수 현황과 총 예산 및 GDP에서 차지하는 비중을 나타낸다.

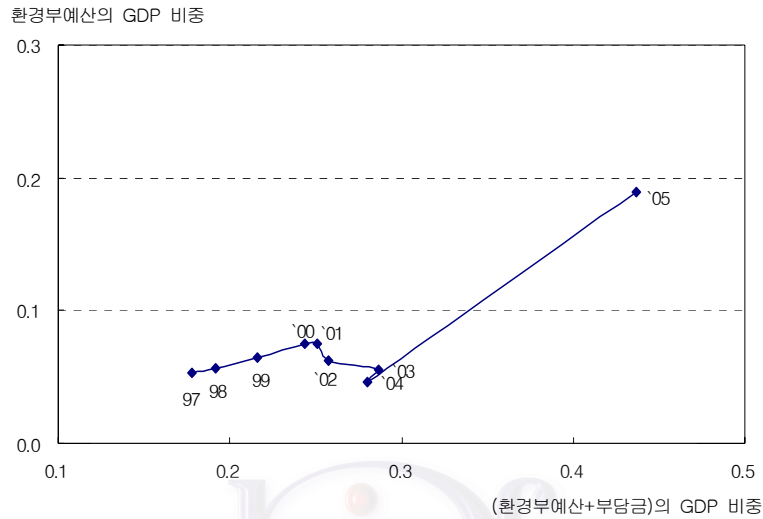
<표 IV-11> 환경부 일반회계 세출예산 및 환경부소관 부담금 규모

(단위: 백만원, %)

	환경부 일반회계 세출예산			환경부 소관 부담금				환경부예산+부담금		
	금액	일반회계 예산 비중	GDP 비중	금액	일반회계 예산 비중	GDP 비중	환경부 예산 비중	금액	일반회계 예산 비중	GDP 비중
1997	258,931	0.40	0.05	613,999	0.96	0.13	237.13	872,930	1.36	0.18
1998	274,440	0.37	0.06	652,867	0.89	0.13	237.89	927,307	1.27	0.19
1999	343,737	0.43	0.06	800,709	0.99	0.15	232.94	1,144,446	1.42	0.22
2000	435,299	0.50	0.08	973,008	1.11	0.17	223.53	1,408,307	1.61	0.24
2001	469,972	0.48	0.08	1,090,766	1.11	0.18	232.09	1,560,738	1.58	0.25
2002	428,194	0.39	0.06	1,334,811	1.23	0.20	311.73	1,763,005	1.62	0.26
2003	403,585	0.34	0.06	1,674,423	1.43	0.23	414.89	2,078,008	1.77	0.29
2004	362,610	0.31	0.05	1,821,682	1.54	0.23	502.38	2,184,292	1.85	0.28
2005	1,529,546	1.13	0.19	2,011,254	1.49	0.25	131.49	3,540,800	2.62	0.44
2006	1,547,645	1.07	0.18	1,942,489	1.34	0.23	125.51	3,490,134	2.41	0.41

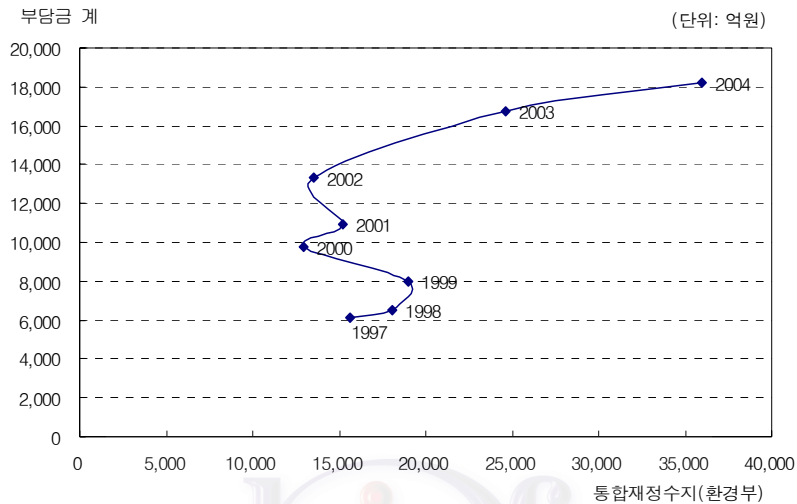
위 자료를 바탕으로 환경부예산의 GDP 비중과 환경분야 총 지출에 해당하는 환경부예산과 부담금의 총합이 GDP에서 차지하는 비중 간의 상관관계가 [그림 IV-11]에 표시되어 있다.

[그림 IV-11] (환경부예산+부담금) - 환경부예산



2001년부터 2003년 사이의 기간에 (환경부예산+부담금)의 GDP 비중은 증가하면서 환경부예산의 GDP 비중은 감소하고 있다. 즉, 환경분야의 총 지출은 증가하면서 일반회계에서 차지하는 환경부 예산의 비중이 감소하는 모습은 정확히 재원조달의 수월성 때문에 부담금이 사용되고 있는 경우로 판단할 수 있다. 그러나 전체 분석기간 중에서 2001~2003년을 제외한 나머지 기간에는 두 변수가 같은 방향으로 변화하는 형태를 보이고 있다. 즉, 전반적으로 볼 때 재원조달의 수월성 때문에 예산보다는 부담금을 활용하고 있다고 보기는 어렵다고 판단된다. 다음 [그림 IV-12]는 부담금과 통합재정수지상의 환경분야 지출 간의 상관관계를 보이고 있는데, 전반적으로 볼 때 부담금의 운용으로 환경분야의 지출이 증가하여 왔다고 분석된다.

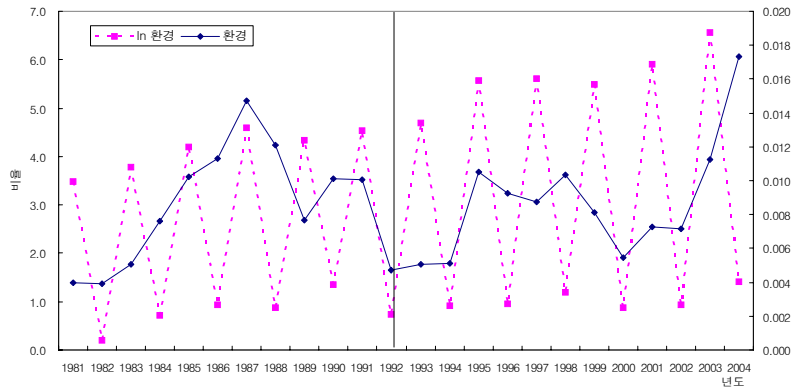
[그림 IV-12] 환경분야 지출과 부담금과의 관계



부담금의 지출 안정성에 미치는 영향을 분석하기 위하여 부담금이 도입되기 이전과 이후에 지출의 분산의 변화가 있는지를 검증한다. 따라서 귀무가설은 부담금 도입 이전과 이후에 분산의 변화가 없다는 것이며, 그 반대는 부담금 도입 이후 지출의 분산이 이전보다 작다는 것이다. 조세부문에서 분석한 목적세와는 달리 부담금의 경우 각 분야별로 운용하고 있는 부담금이 다수이므로 비교기준 시점을 결정하는 데 어려움이 있고, 또 그 결과의 해석에 한계가 있을 수 있지만 각 분야에서 가장 규모가 큰 부담금의 도입시점을 기준으로 지출의 변동성을 분석한다. 조세부문에서와 같이 실질지출액, log 지출액, 비중(지출/총세출)의 각각에 대하여 F-test를 수행한다.

환경분야에는 환경개선부담금을 사용했으며, 도입시기는 1992년이다.

[그림 IV-13] 환경분야 지출의 변동성



<표 IV-12> 환경분야 지출 변동성에 대한 F-test

실질 지출	지출/총세출	log 지출
3.14601E-07	0.979659	0.66658

검증 결과를 보면 부담금 도입 이전과 이후에 분산의 변화가 없다는 귀무가설을 기각할 수 없다. 즉, 부담금의 도입이 관련 분야 지출의 변동성에 영향을 미치지 않는 것으로 판단된다.

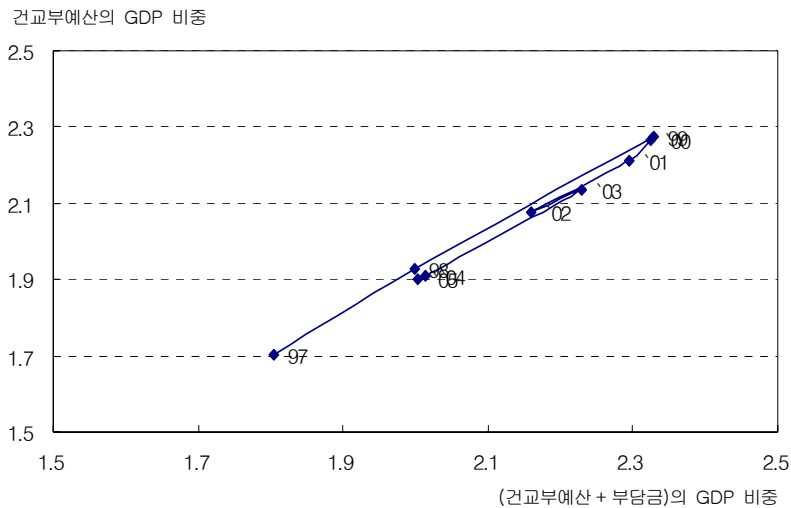
나. 건설교통분야

건설교통부예산 및 건설교통분야 부담금의 징수 현황과 총 예산 및 GDP에서 차지하는 비중이 <표 IV-13>에 정리되어 있다. 건설교통부예산의 GDP 비중과 건설교통분야 총 지출의 GDP 비중 간의 상관관계가 [그림 IV-14]에 나타나 있다.

<표 IV-13> 건교부 일반회계 세출예산 및 건교부소관 부담금 규모  
(단위: 백만원, %)

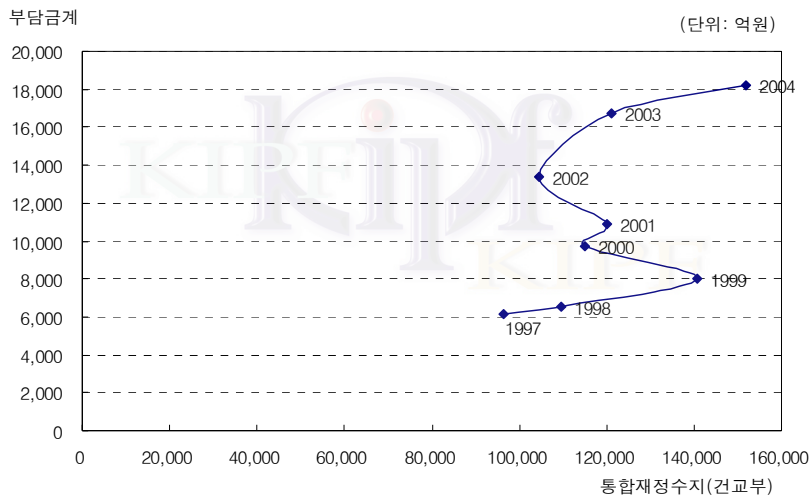
	건교부 일반회계 세출예산			건교부 소관 부담금				건교부예산 + 부담금		
	금액	일반 회계 예산 비중	GDP 비중	금액	일반 회계 예산 비중	GDP 비중	건교부 예산 중	금액	일반 회계 예산 비중	GDP 비중
1997	8,357,566	13.07	1.70	508,326	0.79	0.10	6.08	8,865,892	13.86	1.81
1998	9,329,489	12.74	1.93	342,973	0.47	0.07	3.68	9,672,462	13.21	2.00
1999	12,045,251	14.96	2.27	282,597	0.35	0.05	2.35	12,327,848	15.31	2.33
2000	13,102,928	14.98	2.26	344,862	0.39	0.06	2.63	13,447,790	15.38	2.32
2001	13,772,979	13.96	2.21	505,766	0.51	0.08	3.67	14,278,745	14.47	2.30
2002	14,211,146	13.05	2.08	562,961	0.52	0.08	3.96	14,774,107	13.56	2.16
2003	15,475,919	13.20	2.14	673,908	0.57	0.09	4.35	16,149,827	13.78	2.23
2004	14,874,218	12.58	1.91	816,955	0.69	0.10	5.49	15,691,173	13.27	2.01
2005	15,422,172	11.41	1.90	814,401	0.60	0.10	5.28	16,236,573	12.01	2.00
2006	14,770,629	10.20	1.74	928,584	0.64	0.11	6.29	15,699,213	10.84	1.85

[그림 IV-14] (건교부예산+부담금) - 건교부예산



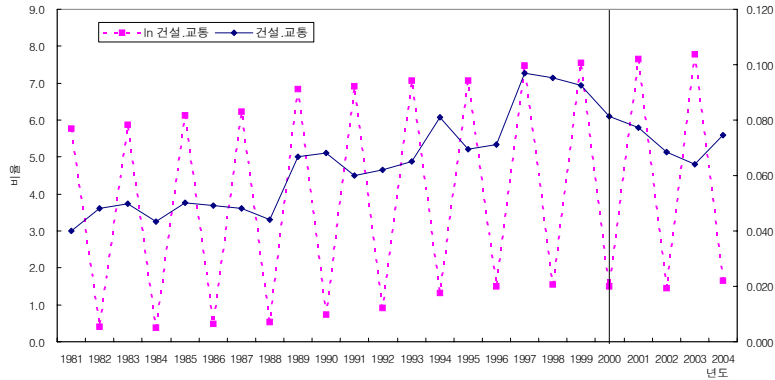
건교부예산의 GDP 비중과 (건교부예산+부담금)의 GDP 비중은 거의 같은 방향으로 움직이고 있어 재원조달의 수월성 때문에 예산이 아닌 부담금이 활용되고 있다는 문제는 없는 것으로 보인다. 다음 [그림 IV-15]에서는 통합재정상의 건설교통분야 지출이 2000년과 2002년 감소하기는 하였지만, 전체적으로 볼 때 부담금을 운용하는 기간 동안 해당분야의 지출이 증가하여 왔다고 볼 수 있다.

[그림 IV-15] 건설교통분야 지출과 부담금과의 관계



건설교통분야의 경우 2001년에 도입된 광역교통시설부담금의 규모가 가장 크지만 2000년에 도입된 개발제한구역훼손부담금의 규모가 유사하여 2000년을 기준으로 분석하였다.

[그림 IV-16] 건설·교통분야 지출의 변동성



<표 IV-14> 건설·교통분야 지출 변동성에 대한 F-test

실질 지출	지출/총세출	log 지출
0.242020189	0.0793352	0.0012523

건설교통분야 역시 검증 결과를 보면 부담금 도입 이전과 이후에 분산의 변화가 없다는 귀무가설을 기각할 수 없다. 즉, 부담금의 도입이 관련분야 지출의 변동성에 영향을 미치지 않는 것으로 판단된다.

#### 다. 산업자원분야

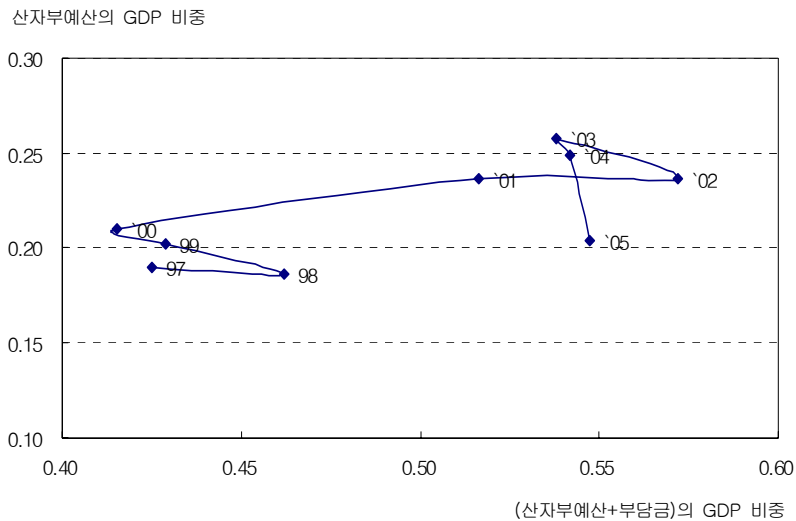
산업자원부예산 및 산업자원분야 부담금의 징수 현황과 총 예산 및 GDP에서 차지하는 비중이 <표 IV-15>에 정리되어 있다. 산업자원부예산의 GDP 비중과 산업자원분야 총 지출의 GDP 비중 간의 상관관계가 [그림 IV-17]에 나타나 있다.

예산과 비교할 때 부담금운용의 상대적 수월성 때문에 예산 대신 부담금이 사용되었을 것이라 의심할 수 있는 기간은 1997년에서 1998년까지의 1년뿐이어서, 전반적으로는 문제가 없는 것으로 보인다.

<표 IV-15> 산자부 일반회계 세출예산 및 산자부소관 부담금 규모  
(단위: 백만원, %)

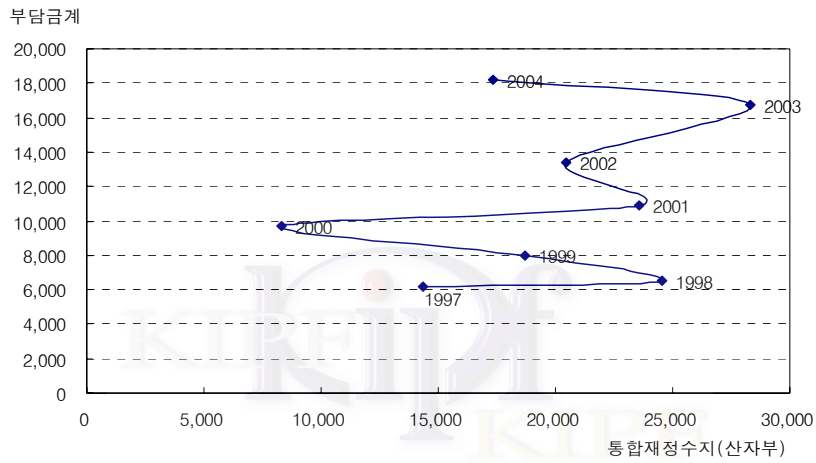
	산자부 일반회계 세출예산			산자부 소관 부담금				산자부예산+부담금		
	금액	일반회계 예산비중	GDP 비중	금액	일반회계 예산비중	GDP 비중	산자부 예산비중	금액	일반회계 예산비중	GDP 비중
1997	932,780	1.46	0.19	1,155,695	1.81	0.24	123.90	2,088,475	3.27	0.43
1998	902,136	1.23	0.19	1,334,226	1.82	0.28	147.90	2,236,362	3.05	0.46
1999	1,071,950	1.33	0.20	1,198,548	1.49	0.23	111.81	2,270,498	2.82	0.43
2000	1,215,442	1.39	0.21	1,187,064	1.36	0.21	97.67	2,402,506	2.75	0.42
2001	1,471,587	1.49	0.24	1,740,293	1.76	0.28	118.26	3,211,880	3.26	0.52
2002	1,616,757	1.48	0.24	2,297,215	2.11	0.34	142.09	3,913,972	3.59	0.57
2003	1,869,146	1.59	0.26	2,028,950	1.73	0.28	108.55	3,898,096	3.33	0.54
2004	1,937,365	1.64	0.25	2,286,254	1.93	0.29	118.01	4,223,619	3.57	0.54
2005	1,650,279	1.22	0.20	2,785,075	2.06	0.34	168.76	4,435,354	3.28	0.55
2006	1,595,105	1.10	0.19	2,962,027	2.05	0.35	185.69	4,557,132	3.15	0.54

[그림 IV-17] (산자부예산+부담금) - 산자부예산



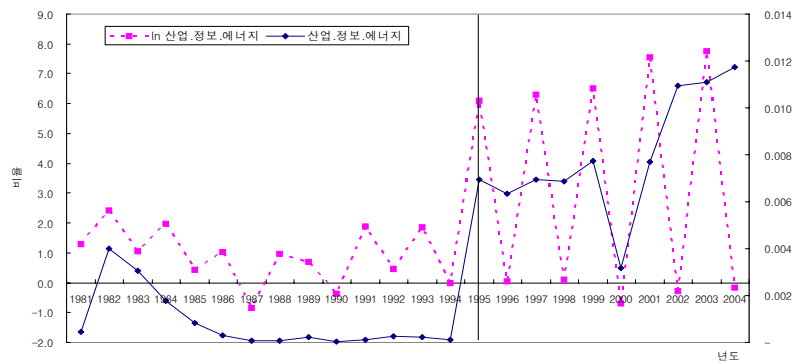
[그림 IV-18]을 보면 분석기간 8년 사이에 4개년에서 부담금은 증가하지만 통합재정상의 해당분야 지출은 오히려 감소하는 모습을 보이고 있어서, 부담금의 도입으로 해당분야의 지출이 증가하였는가라는 질문에 긍정적으로 답하기는 어려운 모습이다.

[그림 IV-18] 산업자원분야 지출과 부담금과의 관계



산업자원분야의 경우 1995년 도입된 석유수입판매부과금을 사용하여 분석하였다.

[그림 IV-19] 산업·정보·에너지분야 지출의 변동성



&lt;표 IV-16&gt; 산업·정보·에너지분야 지출 변동성에 대한 F-test

실질 지출	지출/총세출	log 지출
1.97782E-20	0.010695	0.015966

산업자원분야도 타 분야와 같이 부담금 도입 이전과 이후에 분산의 변화가 없다는 귀무가설을 기각할 수 없는 것을 알 수 있다. 즉, 부담금의 도입이 관련 분야 지출의 변동성에 영향을 미치지 않는 것으로 판단된다.

이론 part에서 도출된 결론을 검증하기 위해 각 분야별 부담금과 해당 분야 지출과의 상관관계를 분석한 결과 산업자원분야의 경우 분명한 상관관계가 나타나고 있지 않으나, 환경분야와 건설·교통분야는 부담금의 운용으로 해당 분야의 지출이 증가하여 온 것을 확인할 수 있었다. 이와 같이 부담금의 운용으로 해당 분야의 지출이 증가한 경우 일반회계를 통한 자원조달이 더 바람직할 수 있다는 비판이 제기될 수 있다. 이를 검증하기 위해서는 각 개별부담금의 성격에 대한 분석이 필요하다. 이를 통하여 목적세 성격인 부담금의 적합성에 대한 판단이 가능할 것이다. 각 개별부담금의 성격에 대한 분석은 제V장에서 수행한다.

## V. 정책 과제

본장에서는 목적세의 분류를 바탕으로 목적세의 성격을 파악하고, 그로부터 정책적 과제를 도출한다. 앞의 논의를 모두 포괄할 경우 목적세의 분류 기준은 다음과 같다.

첫째, 수혜 대상자의 범위이다. 예를 들면, 교육세는 자녀를 둔 거의 모든 국민에게 혜택을 제공하므로 대상자의 범위가 넓은 것이 된다. 정치적인 관점에서 본다면 수혜 대상자의 범위가 넓을수록 지지 가능성이 높다.

둘째, 수혜자의 성격이다. 수혜자가 노인, 영유아, 저소득층, 농어민처럼 일반적으로 국민이 취약계층으로 여기는 경우에 정치적으로 반대하기가 어렵다. 가치재(merit goods)의 경우도 유사한 효과를 지닌다.

셋째, 세입과 세출의 관계가 밀접한 것인가를 살펴본다. 환경분야와 관련된 세입을 환경분야에 사용하는 경우는 세입과 세출의 관련성이 매우 높다고 할 수 있다. 세입과 세출의 관련성이 높을수록 수혜자(원인자) 부담의 성격이 높아지므로 직접적이지는 않지만 경제적 효율성을 어느 정도 확보할 수 있다고 판단한다.

넷째, 세입이 혜택에 비례하는 구조인가를 살펴본다. 이는 수혜자부담금 성격인가, 아니면 세금 성격인가를 살펴보는 것이다. 이론에 따르면 배제 가능성과 경합성을 가지는 경우 수혜자부담금 방식이 효율성을 달성한다고 한다.

다섯째는 부담자의 범위이다. 목적세의 세입이 다수의 부담자로 구성되는가, 아니면 소수의 부담자로 구성되는가 하는 것이다. 기

업이 부담하거나 소비세처럼 국민이 직접적으로 부담하지 않는 경우도 정치적으로 보면 부담자가 적거나, 부담이 낮은 목적세이다. 고소득층이나 국민 정서상 바람직하지 않은 지출(담배, 술, 보석, 골프)을 하는 소비자에게 부담시키는 경우가 대상이 될 수 있다.

여섯째, 목적세의 구조이다. 복잡한 지출 대상이나 수입 구조를 지니는 경우이다. 예를 들면, 교육세의 경우 세입의 대상은 금융·보험업자의 수익금액, 특별소비세액, 교통세액, 주세액 등 성격이 다르다고 볼 수 있는 다양한 분야에 걸쳐 있다. 반면 복권은 세입은 단순하지만 지출의 대상은 체육, 중소기업, 지방재정 지원, 과학기술, 근로자 복지 등 너무 다양한 분야로 구성되어 있다. 이러한 경우에는 공공선택에서 설명하는 유권자의 선호를 반영한다는 목적세의 장점을 살릴 수 없다.

마지막으로 지출의 변동성이 바람직하지 않은 경우이다. 또는 Niskanen(1971)의 지적처럼 관료의 관심이 떨어지지만 필요한 지출로 볼 수 있는 경우이다.

결론적으로 보면 목적세가 정치적으로 적합한 경우는 수혜 대상자의 범위가 넓은 것이다. 또한 일반국민이나 정치권에서 보기에 수혜자가 취약계층이거나 교육처럼 취약계층이 아니어도 정부의 지원이 바람직하다고 느끼는 분야인 경우이다. 반면 정치적으로 유리하려면 조달재원의 부담자가 소수이거나 소비세처럼 국민이 부담을 덜 느끼는 형태이어야 한다. 기업이 부담하는 것도 하나의 방법이다. 또한 담배, 술처럼 바람직하지 않은 지출이나 특정 계층으로 부담을 한정할 수도 있다.

반면 경제적으로 바람직한 경우는 수혜자 부담금 성격인 경우이다. 수혜자 부담금이 아닌 경우에도 세입과 세출의 관계가 밀접한 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 경제적 왜곡이 작을 것이다. 단순한 지출 대상이나 수입 구조를 가지는 경우도 유권자의 선호를

반영할 수 있으므로 경제적 후생 증진이나 예산 절약이 가능할 것이다. 지출의 변동성이 바람직하지 않은 경우나 관료의 관심의 떨어지는 분야를 목적세로 하는 것도 예산을 절감하거나 생산성을 높이는 방식이 될 수 있다.

<표 V-1> 목적세의 성격

구분	구분 기준	구분 형태
수혜자	수혜자 범위	다수, 보통, 소수
	수혜자/ 지출 대상의 성격	취약계층, 일반, 고소득층 가치제
수혜 - 부담	세입과 지출 연계	분야 기준 : 밀접, 무관
	수혜자 부담금 (경합성 및 배제 가능성)	수혜자 부담금, 세금
부담자	부담자 범위	다수, 보통, 소수
	부담의 체감도	간접세 성격
	부담자 성격 부담 대상의 성격	취약계층, 일반, 고소득층 사치재 소비
프로그램 성격	지출, 수입 구조	복잡, 단순
	장기 안정적 지출	장기 안정적 지출 관심사

## 1. 세금 분야

### 1) 교육세

교육세의 경우 경제적 측면에서 보면 수혜자 부담금의 성격을 지니고 있지 않으며, 세입과 세출의 관계도 밀접하지 않다. 지출의 변동성이 크거나 관료가 관심을 가지지 않을 가능성도 없다. 따라서 경제적인 측면만 고려한다면 교육세가 목적세로 존재할 필요성은 낮아 보인다.

그러나 정치적으로는 다르다. 우선 재화가 국민들의 지지를 얻는 가치제 성격을 지니고 있다. 다음으로 수혜자는 다수이며, 그 부담

자는 간접세 방식이어서 부담을 상대적으로 낮게 느낀다. 또한 주세, 특소세 등 바람직하지 않은 지출을 부담의 대상으로 삼고 있으므로 정치적인 부담은 적다. 다시 말하면, 교육이라는 지출에 대한 재원을 조달함에 있어서 현재의 목적세 방식이 정치적으로 수용성이 높으므로 일반재원이 아닌 목적세를 사용하고 있다고 할 수 있다.

일반적으로 교육세의 부담이 부가세(surtax) 성격이라는 점에서 비판이 많지만 목적세의 성격 관점에서 본다면 세입과 지출의 연계가 약한 점이 문제가 된다. 특히, 금융·보험업, 특소세, 주세 등 세입 구조가 복잡한 것이 문제이다. 따라서 향후 교육세의 개편이 있는 경우 특소세(교통세 포함)로 한정하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 궁극적으로는 부가세(surtax) 성격을 없애는 방향으로 가는 것이 바람직하다.

결론적으로 보면 교육세가 목적세로 존재하는 이유는 경제적 요인보다는 정치적인 측면이 강하다. 다만 수입과 지출의 연계성을 강화할 필요성이 있으며, 수입 구조를 단순화하는 것도 고려할 필요가 있다고 판단된다.

<표 V-2> 교육세의 성격

구분	구분 기준	구분 결과	비고
수혜자	수혜자 범위	다수	교육을 받는 학생 및 그 부모
	수혜자 성격	일반 가치제	계층에 대한 구분은 없지만 가치제
수혜 - 부담	세입과 지출 연계	무관	금융·보험업, 특소세, 교통세 등
	수혜자부담금	세금	수혜와 무관
부담자	부담자 범위	다수 간접세	다수이지만 간접세 성격
	부담자 성격	일반 사치제	대부분의 부담 대상이 사치제나 외부불경제 성격
프로그램 성격	지출, 수입 구조	복잡	수입 구조는 복잡
	장기 안정적 지출	안정적 관심사	관련 없음 관심 대상

## 2) 교통세

교육세와는 달리 교통세는 수혜자 부담금의 성격을 지니고 있다. 세입과 세출의 관계도 밀접하다고 할 수 있다. 그러나 이는 무상으로 이용할 수 있는 도로에 한정된다. 예를 들어, 유료도로의 경우에는 사용료가 징수되고 있으므로 교통세는 이중적 부담의 성격을 지닌다. 철도, 대중교통, 항만, 공항의 경우도 사용료가 징수되고 있으므로 수혜자 부담금이라고 하기 어렵다. 철도의 경우는 전기를 이용하는 경우도 많으므로 세입과 지출의 연계가 높다고 할 수 없다. 또한, 교통세의 경우 도로, 철도, 공항 등 여러 항목에 대한 지출 비중이 정해져 있으므로 사실상 번들(bundle) 재화이고, 따라서 수요자의 수요를 파악하는 데 취약점이 있다. 휘발유 및 경유 등 유류에 대한 과세는 교통 문제뿐만 아니라 환경 등에 부정적인 영향을 미치므로 교통세의 지출 대상을 확대하여 기존의 교통시설 이외에 에너지 및 자원 관련 사업, 환경의 보전과 개선을 위한 사업에 사용하는 것은 세출과 세입의 연계라는 측면에서도 바람직한 것으로 보인다. 따라서 수혜자 부담금의 관점에서 본다면 교통세를 비롯한 유류에 대한 과세는 일반과세(특별소비세), 환경세, 교통세로 구분하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 일반과세의 재원은 무료도로, 철도, 대중교통, 항만, 공항 등의 시설 확충에 사용하는 반면 일반과세에 추가되는 교통세는 무상도로의 확충에 사용하여야 한다.

교통시설의 경우 지출의 변동성이 클 가능성도 있으며, 이 경우 지출 효율성이 떨어질 수 있으므로 안정적 지출의 필요성도 제기된다. 다만 관료의 관심이 적은 지출 대상은 아니다. 세입의 구조도 간결하여 행정적 비용 등이 적을 것이며, 개인이 부담과 혜택을 평가하는 데 있어서도 유리할 것으로 보인다. 결과적으로 교통세는 경제적인 측면에서 목적세로 존재할 필요성이 있다. 다만 경

제적 효율성을 제고하려면 재원조달 대상이나 지출분야는 조정될 필요가 있어 보인다.

정치적으로 보면 교통시설은 공공재이므로 지출에 대한 국민들의 지지는 어느 정도 확보할 수 있을 것으로 보인다. 또한 수혜자는 다수이며, 간접세이므로 그 부담자는 부담을 상대적으로 낮게 느낀다. 따라서 교통시설이라는 지출에 대해 교통세로 재원을 조달하는 것에 대한 정치적인 수용성이 상대적으로 높다고 할 수 있다.

<표 V-3> 교통세의 성격

구 분	구분 기준	구분 결과	비고
수혜자	수혜자 범위	다수	교통시설 이용자
	수혜자 성격	일반 공공재	계층 구분 없음 가치제 성격 약함
수혜 - 부담	세입과 지출 연계	연계	간접적이지만 연계
	수혜자 부담금	세금	수혜와 어느 정도 관계
부담자	부담자 범위	다수 간접세	다수이지만 간접세 성격
	부담자 성격	일반 사치재	일반 사용자 외부불경제 성격
프로그램 성격	지출, 수입 구조	단순	수입 구조 상대적으로 단순
	장기 안정적 지출	안정적 관심사	어느 정도 안정적 지출 필요성 관심 대상

결론적으로 보면 교통세는 경제적인 측면이든, 정치적인 측면이든 목적세로 존재하는 데 큰 문제가 없다. 다만 수혜자 부담금 성격을 높이려면 무료도로를 중심으로 지출하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 이러한 논의가 공항이나 항만시설 확충에 반대하는 것은 아니다. 다만 유류에 대한 일반적인 과세(개별소비세)를 통하여 얻어진 재원은 일반재원과 합하여 지출의 우선순위에 따라 배분하는

것이 바람직하다는 것이다. 장기적으로 본다면 유류에 대한 과세는 개별소비세, 교통세, 환경세의 구조가 바람직한 것으로 판단된다.

### 3) 농어촌특별세

농어촌특별세도 교육세처럼 수혜자 부담금 성격이 없다. 또한 세입과 세출의 관계도 밀접하지 않다. 교육세와 마찬가지로 지출의 변동성이 크거나 관료가 관심을 가지지 않을 가능성도 없다. 따라서 경제적인 측면만 고려한다면 농특세가 목적세로 존재할 필요성은 없다.

그러나 정치적으로는 목적세로서 존재 가능성이 있다. 우선 수혜자가 일부이기는 하지만 취약계층으로 여겨지므로 정치적인 반대가 어렵다. 부담의 대상도 일부를 제외하면 기업이 부담하거나 간접세 방식이어서 부담이 크지 않을 것이다. 그리고 레저세, 특소세 등 바람직하지 않은 지출을 부담의 대상으로 삼고 있으므로 정치적인 부담은 적다. 다만 종합부동산세, 취득세 등은 부담자가 부담을 직접적으로 느끼는 요소이다.

또한 농특세는 세입 구조가 너무 복잡하다. 교육세와 마찬가지로 부가세(surtax) 성격이 문제가 되기보다는 복잡한 세입 구조로 인하여 국민이 혜택과 부담을 비교하기가 어렵다는 점이 문제이다. 따라서 세입 구조의 단순화가 가장 선결되어야 할 사항이다. 조세감면액, 종합부동산세, 취득세 등을 제외하는 것이 우선적인 간소화 대상이다. 규모도 전체 농림어업부문 지출에 비해 상대적으로 작아 농특세가 농업부문에 기여하는 바도 작다. 따라서 농업분야에서도 FTA 지원 등 특정 지출로 한정할 필요가 있다.

전반적으로 농특세는 농어민을 지원하는 세금이 있다는 상징성을 제외하면 경제적 측면이나 정치적인 측면에서도 정당성이 높지 않다. 장기적으로 일반재원에서 농어민을 지원하는 것이 합리적이다.

<표 V-4> 농특세의 성격

구분	구분 기준	구분 결과	비고
수혜자	수혜자 범위	제한적	농어민
	수혜자 성격	일반	취약계층 가치제/공공재 성격 약함
수혜 - 부담	세입과 지출 연계	무관	연계성이 거의 없음
	수혜자 부담금	세금	수혜와 무관
부담자	부담자 범위	다수 혼합	다수 일부 직접세 포함
	부담자 성격	일반 사치재	일반 / 일부 고소득층(종부세) 일부 사치재 (특소세, 레저세)
프로그램 성격	지출, 수입 구조	복잡	매우 복잡한 구조
	장기 안정적 지출	안정적 관심사	없음 관심 대상

## 2. 비조세(부담금)

본절에서는 전체 부담금 중 규모가 크고 각 분야를 대표할 수 있는 부담금을 선정하고 개별 부담금의 적합성을 검증하기 위하여 각 부담금의 성격에 대하여 분석한다. 분석은 <표 V-5>와 같이 앞 장의 조세부문 분석에서 설명한 목적세의 성격에 따른 기준을 활용한다.

<표 V-5> 목적세(부담금)의 성격

구분	구분 기준	구분 형태
수혜자	수혜자 범위	다수, 보통, 소수
	수혜자/ 지출 대상의 성격	취약계층, 일반, 고소득층 가치제
수혜 - 부담	세입과 지출 연계	분야 기준 : 밀접, 무관
	수혜자 부담금	수혜자 부담금, 세금
부담자	부담자 범위 부담의 체감도	다수, 보통, 소수 간접세 성격
	부담자 성격 부담 대상의 성격	취약계층, 일반, 고소득층 사치재 소비
프로그램 성격	지출, 수입 구조	복잡, 단순
	장기 안정적 지출	장기 안정적 지출 관심사

전체 부담금 중 규모가 크고 각 분야를 대표할 수 있는 부담금을 선정하여 각 부담금의 성격에 대하여 분석한다. <표 V-6>은 부담금 징수액을 기준으로 2006년 상위 10개에 해당하는 부담금을 규모 순서로 나타내고 있으며, <표 V-7>은 분야별로 부담금을 분류하여 각 분야에서 규모가 가장 큰 부담금을 나타낸다.

<표 V-6> 부담금 징수액 상위 10개 부담금

(단위: 백만원, %)

부담금	징수액(2006)	비중
석유 및 석유대체연료의 수입·판매부과금	1,717,887	14.37
국민건강증진부담금	1,494,021	12.50
전력산업기반기금부담금	1,006,243	8.42
산림복구비용예치금	798,225	6.68
예금보험기금채권 상환기금 특별기여금	713,270	5.97
환경개선부담금	601,811	5.03
신용보증기금출연금	536,947	4.49
농지보전부담금	466,443	3.90
원인자부담금(하수도법)	425,169	3.56
물이용부담금(한강수계)	337,907	2.83
계	8,097,923	67.75

<표 V-7> 분야별 대표 부담금

(단위: 백만원)

분야	부담금명	징수액(2006년)
산업·정보·에너지	석유의 수입판매부과금	1,717,887
환경	환경개선부담금	601,811
보증·금융	예금보험기금채권상환특별기여금	713,270
보건·의료	국민건강증진부담금	1,494,021
건설·교통	개발제한구역훼손부담금	167,912
기타	산림복구비용예치금	798,225
계		5,793,126

이 중에서 각 분야의 대표성을 가지면서 규모가 상대적으로 큰 부담금을 <표 V-8>과 같이 선정하여 분석의 대상으로 한다. 분석대상 6개의 부담금 규모는 6조 3,314억원으로 전체 부담금의 52.97% 해당하여 2006년 기준으로 운용되고 있는 100개의 부담금 중에서 매우 중요한 위치에 있는 부담금이라 할 수 있다.

<표 V-8> 분석대상 부담금 규모

(단위: 백만원, %)

부담금	징수액(2006)	비중
석유 및 석유대체연료의 수입·판매부과금	1,717,887	14.37
국민건강증진 부담금	1,494,021	12.50
전력산업기반기금 부담금	1,006,243	8.42
산림복구비용예치금	798,225	6.68
예금보험기금채권 상환기금 특별기여금	713,270	5.97
환경개선부담금	601,811	5.03
계	6,331,437	52.97

가) 석유 및 석유대체연료의 수입·판매부과금

석유 및 석유대체연료의 수입·판매부과금은 석유 및 석유대체연료사업법에 의해 1995년부터 부과하고 있는데 석유의 수급 및 가격안정을 목적으로 하고 있다.

석유수입부과금은 원유·석유제품 및 천연가스 수입시 석유정제업자 및 석유수출입업자가 납부하는 것이고 석유판매부과금은 등유·고급휘발유·부탄 및 부생연료유 판매시 석유정제업자·석유수출입업자 및 석유판매업자가 납부하는 것으로 부담금의 부담률과 징수규모는 다음과 같다.

<표 V-9> 석유 및 석유대체연료의 수입판매부과금의 산정기준 및 부담률

관련법령	산정기준	부담률
석유및석유대체연료 사업법 시행령 제24조	석유수입부과금 - 원유·석유제품 - 천연가스	1리터당 15원 '05.1.1~2.28: 1톤당 9,750원 '05.3.1부터: 1톤당 15,480원
	석유판매부과금 - 등유 - 고급휘발유 - 부탄 - 부생연료유	1리터당 23원 1리터당 36원 '05.1.1~7.7: 1톤당 43,778원 '05.7.8부터 1톤당 62,238원 1리터당 17원

<표 V-10> 석유 및 석유대체연료의 수입판매부과금 규모

(단위: 백만원)

	부과	징수
2001	1,127,943	1,126,432
2002	1,144,525	1,137,134
2003	815,034	810,561
2004	1,023,503	1,023,258
2005	1,471,829	1,471,122
2006	1,717,887	1,717,887

본 부담금은 2006년 기준 약 1조 7천억원의 규모로 현재 부담금관리기본법에 의해 관리되고 있는 100개 부담금 중에서 가장 규모가 크고, 징수한 부담금은 전액 에너지 및 자원사업특별회계로 귀속된다.

&lt;표 V-11&gt; 귀속주체별 배분기준

(단위: %, 백만원)

	분배비율	분배금액(2006년)
합계	100	1,717,887
에너지 및 자원사업특별회계	100	1,717,887

본 부담금의 적합성을 판단하기 위하여 앞에 언급한 부담금의 성격을 구분하는 기준을 활용한다. 이 기준에 따르면 본 부담금의 성격은 <표 V-12>와 같이 분류된다.

본 부담금은 석유의 수급 및 가격 안정을 통하여 국가경제 및 국민생활의 안정을 꾀하고, 에너지 관련 사업의 재원조달을 위해 석유수출입업자, 석유정제업자, 석유판매업자에게 부과하는 것으로 수익자 및 원인자 부담원칙에 부합한다고 할 수 있다. 석유의 수급 및 가격이 안정되면 석유 관련 사업자들은 물론이지만 그 혜택이 일반국민에게 폭 넓게 돌아가는 것을 볼 때 일반회계에서 수행해야 할 사업으로 볼 수도 있을 것이다.

부담금과 지출 간의 연계성은 밀접하며 수입 구조는 단순한 편이다. 석유의 수급 및 가격안정이 본 부담금의 부과 목적임을 감안할 때 지출의 변동성이 크거나 관료의 관심이 낮아질 가능성은 크지 않아 보인다. 따라서 경제적 측면을 고려할 때 부담금으로서의 적합성은 있다고 판단된다.

정치적 측면을 고려해 보면, 부담금의 부담자는 석유 관련 사업자로서 소수이고, 수혜자는 석유 관련 사업자를 포함한 다수의 일반국민이다. 또한 지출의 약 20%가 장애인, 국가유공자, 진폐사업, 유류가격보조 등 취약계층에 제공되어 정치적 측면에서 볼 때도 부담금으로서의 적합성이 있다고 판단된다.

&lt;표 V-12&gt; 석유수입·판매부담금의 성격

구분	구분 기준	구분 형태
수혜자	수혜자 범위	다수
	수혜자/ 지출 대상의 성격	취약계층, 일반
수혜 - 부담	세입과 지출 연계	분야 기준 : 밀접
	수혜자 부담금	수혜자 부담금
부담자	부담자 범위 부담의 체감도	소수
	부담자 성격 부담 대상의 성격	일반
프로그램 성격	지출, 수입 구조	단순
	장기 안정적 지출	해당함

## 나) 국민건강증진부담금

국민건강증진부담금은 국민건강증진사업의 원활한 추진에 필요한 재원을 확보하기 위하여 국민건강증진법에 의해 1997년부터 부과하고 있고, 전액 국민증진기금으로 귀속된다.

국민건강증진부담금의 납부의무자는 담배사업법에 의한 담배의 제조자 또는 수입판매업자이고 담배의 제조자 또는 수입판매업자가 판매하는 담배사업법 제2조의 규정에 의한 담배 중 권련에 대해 부담금을 부과한다.

부담금 도입 시점인 1997년에는 담배 20개비당 2원의 부담금을 부과하였으나 2002년 2월 150원으로 인상하였고 2004년 12월에는 354원으로 인상함으로써 부담률이 급격히 증가하였다.

&lt;표 V-13&gt; 건강증진부담금의 산정기준 및 부담률

관련법령	산정기준	부담률
국민건강증진법 제23조	매월 1일부터 말일까지 제조장 또는 보세 구역에서 반출된 권련의 수량	20개비당 354원

<표 V-14> 국민건강증진부담금 규모

(단위: 백만원)

	부과	징수
2001	13,835	68,660
2002	511,508	510,857
2003	702,451	702,006
2004	806,359	806,136
2005	1,318,514	1,292,132
2006	1,514,224	1,494,021

<표 V-15> 귀속주체별 배분기준

(단위: %, 백만원)

	분배비율	분배금액(2006년)
합계	100	1,494,021
국민건강증진기금	100	1,494,021

<표 V-16> 부담금 사용명세

(단위: 억원)

	수 입		지 출		
	2005	2006		2005	2006
합 계	15,378	17,690	합 계	15,378	17,690
부담금	12,915	14,940	사업비	12,763	15,581
기타	2,464	2,750	건강증진 질병예방	1,889	1,908
이자수입	29	79	건강생활실천	470	581
기타경상이전수입	7	88	연구개발	88	80
예치금 회수	2,427	2,583	공공보건의료 확충	967	1,221
			의료체계 구축	95	320
			보건의료 R&D	-	1,802
			국민건강보험지원	9,254	9,664
			부담금 반환	-	5
			기금관리비	32	28
			기타(한국은행, 통화금융기관, 비통화금융기관 예치)	2,583	2,081

&lt;표 V-17&gt; 국민건강증진부담금의 성격

구분	구분 기준	구분 형태
수혜자	수혜자 범위	다수
	수혜자/ 지출 대상의 성격	일반
수혜 - 부담	세입과 지출 연계	분야 기준 : 무관
	수혜자 부담금	세금성격
부담자	부담자 범위 부담의 체감도	보통 간접세 성격
	부담자 성격 부담 대상의 성격	일반 건강유해재 소비
프로그램 성격	지출, 수입 구조	단순
	장기 안정적 지출	해당 없음

국민건강증진부담금의 성격은 <표 V-17>과 같이 분류할 수 있다. 부담금의 명칭만 보면 수익자 부담원칙이 적용될 수 있을 것 같으나 <표 V-16>의 사용 내역을 보면 큰 비중이 건강보험급여지원금으로 전용되고 있고, 실질적으로 부담하는 흡연자와 직접적 관련이 있는 사업은 2006년에 수행한 사업 중 ‘금연 및 절주사업’으로 전체의 2.1%에 해당하고 있어 수익자 부담원칙이 적용되지 않고, 부담과 지출과의 연계성도 밀접하지 않다. 지출 및 수입구조는 단순하지만 지출의 변동성이 크거나 담당 관료의 관심이 저하될 가능성도 없어 보인다. 따라서 경제적 측면에서 볼 때 부담금의 적합성은 크지 않다.

본 부담금의 부담자는 흡연자로 특정 그룹에 한정되고, 부담금의 수혜자는 다수의 일반국민이며, 담배가 건강에 유해한 재화이기 때문에 정치적 측면에서 고려할 때, 부담금의 적합성은 크다고 할 수 있다. 그러나 부담금의 경제적 적합성이 매우 작아서 제기되는 문제

가 심각하므로 중장기적으로 폐지를 고려할 필요가 있다. 예를 들면, 2006년에 수행한 사업 중 상대적 비중이 큰 ‘공공보건의료 확충(지역거점 공공병원 기능 강화 및 공공보건 정보화사업 등)’, ‘국민건강생활 실천(국민영양 개선사업 및 보건소 건강증진사업 등)’, ‘암 및 희귀질환 지원(암검진 및 의료비 지원, 희귀난치성 질환자 지원 등)’ 등의 사업은 사회적으로 필요한 사업으로 판단되지만 보건복지부가 당연히 수행해야 할 사업으로서 일반회계에서 지출되어야 할 것이므로 부담금이 아닌 조세로 재원을 조달하는 것이 적합하다고 판단된다.

다) 전력산업기반기금부담금

전력산업기반기금부담금은 전력산업의 지속적인 발전과 전력산업 기반조성사업 추진에 필요한 재원을 확보하기 위하여 2001년부터 부과하기 시작한 것으로 전기사용자가 납부의무자이다.

<표 V-18> 전력산업기반기금부담금의 산정기준 및 부담률

관련법령	산정기준	부담률
전기사업법 제51조 동법시행령 제36조	전기사용자에 대해 전기요금의 1천분의 65 범위 내에서 결정	전기요금의 37/1,000

<표 V-19> 전력산업기반기금부담금

(단위: 백만원)

	부과	징수
2001	514,491	375,453
2002	944,448	921,802
2003	1,009,453	997,084
2004	1,066,612	1,065,177
2005	1,132,853	1,112,102
2006	991,644	1,006,243

&lt;표 V-20&gt; 귀속주체별 배분기준

(단위: %, 백만원)

	분배비율	분배금액(2006년)
합계	100	1,006,243
전력산업기반기금	100	1,006,243

&lt;표 V-21&gt; 부담금 사용명세

(단위: 억원)

	수 입		지 출		
	2005	2006		2005	2006
합 계	19,778	20,773	합 계	19,778	20,773
부담금	11,121	10,062	사업비	9,987	13,316
기타	8,657	10,711	태양광발전보급 지원	-	490
이자수입	663	926	전력수요 관리	1,173	1,365
융자원금 회수	18	71	전력연구 개발	1,450	2,349
정부예금 회수	7,976	9,714	인프라구축 지원	358	497
			도서벽지 전력공급	1,046	980
			전기안전관리	597	665
			발전소 주변지역	1,152	1,873
			타에너지 지원	2,555	2,868
			전력기반용자	1,656	1,798
			개발기술사업화	-	150
			전력공급용자채권인수	-	281
			기금관리비	59	56
			사업운영비	18	30
			여유자금운용	9,714	7,371

전력산업기반기금부담금은 전력산업기반기금으로 전액 귀속되며 2006년 징수규모가 약 1조 60억원에 이르는 산업자원부 소속 부담금 중 두 번째, 전체 부담금 중 세 번째에 해당하는 부담금이다. 전력산업기반기금부담금의 성격은 <표 V-22>와 같이 분류할 수 있다.

본 부담금은 수혜자가 다수의 일반국민이며, 경상사업비의 25.7%가 취약계층을 수혜자로 하고 있다. 부담금 부담자도 다수의 일반

국민이나 부담금의 성격이 부담자가 부담을 잘 인지하지 못하는 간접세 성격이어서 정치적인 측면에서 볼 때 부담금으로 적합하다고 할 수 있다.

<표 V-21>에서 보는 바와 같이 전력산업기반기금에서 지출하는 경상사업 중 대부분은 일반적인 전력관리 및 전기안전관리사업으로 전기를 사용하는 일반국민이 수혜자로 수익자 부담원칙이 적용되고, 지출과의 연계성도 크며 수입 및 지출구조도 단순한 형태이다. 사업의 내용이 전기 사용자의 안전과 관련이 있어 안정적인 지출이 요구되는 분야로 분류할 수 있다. 따라서 경제적 측면에서 고려할 때도 부담금으로서의 적합성이 크다고 판단된다. 다만, 다른 기금과 달리 부담금이 전력산업기금의 수입 중 48%에 불과하고, 지출 측면에서도 사업비가 전체 지출의 64%에 불과하며 나머지는 여유자금 운용에 지출되고 있어 부과효율의 적절성에 대해서는 재검토가 필요하다고 판단된다.

<표 V-22> 전력산업기반기금부담금의 성격

구 분	구분 기준	구분 형태
수혜자	수혜자 범위	다수
	수혜자/지출 대상의 성격	취약계층, 일반
수혜 - 부담	세입과 지출 연계	분야 기준 : 밀접
	수혜자 부담금	수혜자 부담금
부담자	부담자 범위 부담의 체감도	다수 간접세 성격
	부담자 성격 부담 대상의 성격	일반
프로그램 성격	지출, 수입 구조	단순
	장기 안정적 지출	장기 안정적 지출

라) 산림복구비용예치금

1980년에 도입된 산림복구비용예치금은 산지를 다른 용도로 이용하고자 하거나 또는 산지 안에서 임산물을 굴취·채취하기 위하여 산지를 훼손하고자 하는 자에게 미리 복구비용을 예치토록 함으로써 형질 변경에 따른 재해 방지 및 경관 저해를 위한 산지 복구를 담보하고, 복구의무자가 복구의무를 이행하지 아니하는 경우 예치금으로 행정기관에서 복구를 대행하고자 하는 것이다.

<표 V-23> 산림복구비용예치금 산정기준 및 부담률

관련법령	납부의무자	산정기준	부담률
- 산정기준: 산림관리법 제38조 제5항 - 부담률: 산림관리법 시행규칙 제39조	공장·택지·주택 등 산림 외의 다른 용도로 사용하기 위하여 산지를 전용하고자 하는 자 또는 임산물(토석)을 굴취·채취하고자 하는 자	산지 전용 등을 하기 전의 산림 상태로 복구하거나 생태복원을 하기 위하여 필요한 비용으로 매년 산림청장이 정하는 금액	산지 전용에 따라 훼손된 산지의 복구에 소요되는 비용 (정액기준) * 산림청장이 매년 고시하는 예치기준에 의거 산정

<표 V-24> 산림복구비용예치금 규모

(단위: 백만원)

	부과	징수
2001 이전	1,270,541	1,270,541
2002	435,041	435,041
2003	746,116	738,003
2004	719,934	695,807
2005	485,813	473,854
2006	805,778	798,225

산림복구비용예치금은 <표 V-25>와 같이 성격을 분류할 수 있다.

본 예치금 수혜의 성격은 훼손된 산림복구로부터의 편익으로 수혜자는 다수의 일반국민이며, 부담자는 산지를 다른 용도로 이용하고자 하거나 또는 산지 안에서 임산물을 굴취·채취하고자 하는 소수의 사업자가 해당된다. 따라서 정치적 측면에서 볼 때 부담금의 성격에 적합하다고 할 수 있다.

예치금은 훼손자가 부담하는 비용으로 원인자 부담원칙이 적용되고, 부담과 지출의 연계성이 매우 크며 수입 및 지출구조도 단순한 형태를 갖고 있다. 훼손 건수가 발생할 때마다 복구비용이 필요하므로 안정적 지출이 보장되어야 하고, 관련 관료의 관심이 낮아질 가능성도 있어서 경제적 측면에서 볼 때도 부담금의 성격에 적합하다고 판단된다.

<표 V-25> 산림복구비용예치금의 성격

구 분	구분 기준	구분 형태
수혜자	수혜자 범위	다수
	수혜자/ 지출 대상의 성격	일반
수혜 - 부담	세입과 지출 연계	분야 기준 : 밀접
	수혜자 부담금	수혜자 부담금
부담자	부담자 범위 부담의 체감도	소수
	부담자 성격 부담 대상의 성격	특정그룹
프로그램 성격	지출, 수입 구조	단순
	장기 안정적 지출	장기 안정적 지출 관심사

마) 예금보험기금채권 상환기금 특별기여금  
 공적자금 상환 대책에 따라 공적자금 상환 재원을 마련하기 위하여 금융권에 대하여 부과하는 것으로 2003년부터 부과하기 시작하였다.

<표 V-26> 예금보험기금채권 상환기금 특별기여금의 산정기준 및 부담률

관련법령	산정기준	부담률	산출식
예금자보호법 시행령 제16조의2, 별표 1의2	은행: 예금 등의 분기별 평균잔액	0.1	분기별 예금 등의 평균잔액 × 0.1% × 1/4
	증권회사, 종합금융회사, 상호저축은행, 신용협동조합: 예금 등의 연평균 잔액	0.1	연간예금 등의 평균잔액 × 0.1%
	보험회사: 연간 수입보험료와 책임준비금의 산술평균 잔액	0.1	연간 수입보험료와 책임준비금의 산술평균 × 0.1%

<표 V-27> 예금보험기금채권 상환기여금 징수액

(단위: 건, 백만원)

	건수	금액
2003	275	624,721
2004	269	656,994
2005	271	662,771
2006	1,252 <sup>1)</sup>	713,270

주: 1) 신용협동조합은 예금자보호법 부칙<제6807호> 제6호에 따라 2006.1.1~2017.12.31까지 납부함에 따라 2006년 징수 건수 증가

<표 V-28> 귀속주체별 배분기준

(단위: %, 백만원)

	분배비율	분배금액(2006년)
합계	100	713,270
예금보험기금채권 상환기금	100	713,270

<표 V-29> 부담금 사용명세

(단위: 억원)

	수 입		지 출		
	2005	2006		2005	2006
합 계	321,405	247,083	합 계	321,405	247,083
자채수입 (부담금)	62,773 (6,628)	41,092 (7,133)	사업비	29,238	5,901
정부내부수입	131,669	123,902	경상지출	4,105	3,928
차입금	74,400	28,705	자본지출	13,747	1,945
여유자금 회수	52,563	53,384	융자지출	11,370	
			의무지출	16	28
			기금운영비	432	277
			정부내부지출	2,102	
			차입금 원금상환	200,446	194,759
			차입금 이자상환	35,804	23,691
			여유자금운용	53,383	22,455

예금보험기금 채권상환기금 특별기여금의 2006년 징수액은 7,132억 7천만원에 이르고 공적자금의 상환을 위하여 2027년까지 부과되며, 전액 예금보험기금채권 상환기금으로 귀속된다. 본 부담금의 성격은 <표 V-30>과 같이 분류된다.

본 기여금 수혜의 성격을 공적자금 상환에 따른 금융시장의 안정으로 볼 때 수혜자는 다수의 일반국민이며, 부담자는 공적자금 지원과 관련 있는 금융기관으로 정치적 측면에서 볼 때 부담금의

성격에 적합하다고 판단된다.

본 기여금은 공적자금 지원의 직·간접적 수혜를 받은 금융기관이 부담하는 것으로 수익자 부담원칙이 적용되고, 부담과 지출의 연계성도 크며, 수입 및 지출구조는 매우 단순하다. 공적자금을 모두 상환할 때까지 안정적인 자금의 지출이 필요하지만 담당 관료의 관심이 저하될 가능성은 크지 않아 보인다. 종합적으로 고려하면 정치적 측면뿐만 아니라 경제적 측면에서도 부담금으로서의 적합성이 크다고 판단된다.

<표 V-30> 예금보험기금채권 상환기금 특별기여금의 성격

구분	구분 기준	구분 형태
수혜자	수혜자 범위	다수
	수혜자/ 지출 대상의 성격	일반
수혜 - 부담	세입과 지출 연계	분야 기준 : 밀접
	수혜자 부담금	수혜자 부담금
부담자	부담자 범위 부담의 체감도	보통 간접세 성격
	부담자 성격 부담 대상의 성격	일반
프로그램 성격	지출, 수입 구조	단순
	장기 안정적 지출	장기 안정적 지출 관심사

#### 바) 환경개선부담금

환경개선비용부담법에 따라 시설물 또는 자동차 소유자에게 1992년부터 부과하고 있다. 부담금의 부과 목적은 환경개선을 위한 대책을 종합적·체계적으로 추진하고 이에 따른 투자재원을 조달하여 환경개선을 촉진하는 데 있다.

<표 V-31> 환경개선부담금의 부과대상 및 산출식

관련법령	부과대상	산정기준	산출식
환경개선비용부담법 제9조, 제10조	연면적 100㎡ 이상의 건물	대기오염물 배출	연료사용량 × 단위당 부과금액 × 연료계수 × 지역계수
		수질오염물질 배출	용수사용량 × 단위당 부과금액 × 오염유발계수 × 지역계수
	경유자동차		대당 기본부과금액 × 오염유발계수 × 차령계수 × 지역계수

<표 V-32> 환경개선부담금

(단위: 백만원)

	부과	징수
2001	464,857	408,785
2002	520,094	452,561
2003	586,368	482,923
2004	643,198	524,725
2005	654,687	570,126
2006	1,184,736	601,811

<표 V-33> 귀속주체별 배분기준

(단위: %, 백만원)

	분배비율	분배금액(2006년)
합계	100	601,811
환경개선특별회계	100	601,811

<표 V-31>, <표 V-32>에서 보는 바와 같이 2006년 징수액은 약 6,018억원 정도이며, 징수된 부담금 전액이 환경개선특별회계로 귀속된다.

&lt;표 V-34&gt; 부담금 사용명세

(단위: 억원)

	수 입		지 출	
	2005	2006	2005	2006
합 계	26,143	28,023	합 계	26,143 28,023
부담금			중소도시지방 상수도개발	213 100
대기환경배출부과금	71	64	도서지역 식수원개발	18 -
수질개선부담금	170	189	하수처리시설 지원	58 -
수질환경배출부과금	40	49	연안지역하수처리장 설치	841 281
생태계보전협력금	369	427	팔당특별대책지원	300 -
폐기물예치금	17	4	차세대핵심환경 기술개발	882 930
폐기물부담금	449	505	21C 프론티어 연구개발	20 21
재활용부과금	35	42	자연환경보전이용시설	84 -
방치폐기물처리이행보증금	2	0.3	국립공원사업	631 1,241
폐기물처리시설의사후	8	19	국립공원관리공단출연	126 175
관리이행보증금			굴뚝원격감시체계구축	65 64
환경개선부담금	5,701	6,018	천연가스자동차 보급	508 574
협이기준초과부담금	11	5	공단폐수종말처리장	1,260 1,334
관유물매과대	2	69	4대강 수질개선대책	97 121
융자회수금	1,644	1,914	재활용산업 육성	700 700
일반회계전입금	15,468	16,562	한국자원재생공사 출연	46 476
전년도 이월금	1,174	880	재활용시설 설치	144 123
기타	982	1,276	기타	19,270 21,113

환경개선부담금의 성격은 <표 V-35>에서와 같이 분류할 수 있다.

수혜자는 다수의 일반국민이며, 부담자는 시설물소유자 및 경유자동차 소유자로 소수여서 정치적 측면에서 볼 때 부담금의 성격에 적합하다.

환경오염의 원인물질을 배출하는 시설물과 경유자동차 소유자에게 부과하여 원인자 부담원칙에 부합한다. 부담과 지출 간의 연계성은 환경오염 관련 분야라는 측면에서는 크지만, 부과대상이 시설물 사용자가 아닌 소유주이고 부과방법도 오염배출량과 직접적 관련이 없는 시설물의 면적으로 되어 있을 뿐만 아니라, 경유 자

동차의 경우도 경유 사용량과 상관없이 자동차 소유주에게 부과하고 있어서 부과방법을 고려하면 연계성이 크지 않다고 할 수 있다. 수입 및 지출구조도 상대적으로 복잡한 편이며, 환경오염 저감을 위해 안정적 지출이 필요한 분야이나, 담당 관료의 관심이 저하될 가능성은 크지 않은 분야로 판단된다. 경제적 측면에서 볼 때 부담금으로서의 적합성은 크지 않으며, 부과방법을 볼 때 환경오염 저감의 유인이 거의 없어 단지 재원조달을 위한 수단으로 판단되므로 조세로의 전환을 고려할 필요가 있다.

<표 V-35> 환경개선부담금의 성격

구분	구분 기준	구분 형태
수혜자	수혜자 범위	다수
	수혜자/지출 대상의 성격	일반
수혜 - 부담	세입과 지출 연계	분야 기준 : 밀접(부과방법은 문제)
	수혜자 부담금	수혜자 부담금
부담자	부담자 범위 부담의 체감도	소수
	부담자 성격 부담 대상의 성격	일반
프로그램 성격	지출, 수입 구조	복잡
	장기 안정적 지출	장기 안정적 지출 관심사

## VI. 요약 및 시사점

본 연구에서는 교통, 환경, 교육, 복지과 관련한 다양한 목적세가 있으며, 우리나라도 목적세와 관련한 논란이 많다는 점에 입각하여 목적세 관련 현황, 기존 이론 및 목적세에 대한 새로운 해석, 논란과 관련된 실증분석, 정책 과제 등을 살펴보고 있다.

먼저 현황에서는 미국 감사원(GAO, 1990)이 사용하는 ‘법규에 의해 특정한 지출에 사용하도록 정해진 세입’으로 하고 있으며, 다수의 연구자도 부담금을 목적세로 보고 있으므로 본 연구에서도 목적세의 범위를 광범위하게 설정하였다. 이렇게 목적세를 좁은 의미의 목적세, 광의의 목적세로 구분하여 우리나라의 목적세 규모를 살펴보면 2006년 기준으로 18.9조원이 좁은 의미의 목적세이며, 사회보험을 제외한 목적세 성격의 부담금을 합하는 경우 그 규모는 29.2조원으로 나타나고 있다. 연금 등 사회보험 성격의 목적세를 합하면 전체 목적세의 규모는 85.4조원에 이르고 있으며, 이는 통합재정 세입 대비 40.8%에 이른다.

이론모형에서는 먼저 목적세입(주로 부담금)이 자원배분의 효율성을 증진시킬 수 있는 조건을 살펴본다. 이에 따르면 정부가 제공하는 서비스 혹은 재화가 배제 가능성과 경합성을 가진 사적 재화(private good)일 경우에 한하여 수수료나 사용료 등을 통해 효율성을 달성할 수 있다.

다음으로 좁은 의미의 목적세는 경제적 효율성보다는 정치경제적 입장에서 보아야 한다는 점을 보이고 있다. 그리고 투표나 여론을 통해 표출되는 특정 분야에 대한 정치적 지지와 그 분야가

예산배분 시 차지하는 중요도에 괴리가 존재하기 때문에 목적세가 존재한다는 점을 보이고 있다. 따라서 정치적 지지가 높은 교육, 환경, 도로에 목적세가 주로 사용된다고 보고 있다.

실증분석에서 추세치를 포함한 단위근 검정 결과를 보면 교육세, 교통세, 농특세의 경우 모두 목적세가 도입됨으로써 세수 비중에 있어서 구조적 변화가 발생하였을 가능성을 시사하고 있다. 반면 목적세와 지출 증가와의 연계성은 낮은 것으로 나타나고 있다. 그리고 목적세가 도입됨으로써 지출의 안정성은 제고된 것으로 나타나고 있다. 결과적으로 우리나라의 목적세는 해당 분야의 지출 증대보다는 전체 세수를 확대하거나 해당 분야의 지출 안정성을 제고하기 위한 것으로 보인다.

비조세(부담금)부문의 경우 환경분야와 건설·교통분야는 부담금의 운용으로 관련 분야의 지출이 확대되어온 것으로 확인되었으나, 산업자원분야의 경우 그 상관관계가 분명하게 나타나지 않았다. 또한 부담금의 도입이 관련 분야 지출의 변동성에 영향을 미치지 않았다. 마지막으로 일반회계에서 조달되어야 할 재원이 부담금이라는 수단으로 조달되었다는 증거도 약했다.

목적세의 성격을 기준으로 판단한 정책 제안은 다음과 같다. 먼저 교육세는 존치하되 세입구조를 단순화하는 것이 필요하다. 교통세를 비롯한 유류에 대한 과세는 일반과세(특별소비세), 환경세, 교통세로 구분하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 일반과세의 재원은 철도, 대중교통, 항만, 공항 등의 공공시설 확충에 사용하는 반면 일반과세에 추가되는 교통세는 무상도로의 확충에 사용하는 것을 고려할 필요가 있다. 농어촌특별세는 목적세로 존재할 필요성은 없다. 다만 농어촌특별세의 폐지가 어렵다면 복잡한 세입구조를 단순화하여 국민이 혜택과 부담을 비교하기 용이하도록 하여야 한다. 조세감면액, 종합부동산세, 취득세 등을 제외하는 것이

우선적인 간소화 대상이다. 혜택 또는 지출 용도를 분명히 하기 위하여 농업분야에서도 FTA 지원 등 특정 지출로 한정할 필요가 있다.

부담금의 경우를 보면 석유수입·판매부담금, 전력산업기반기금 부담금, 산림복구비용예치금, 예금보험기금채권 상환기금 기여금의 경우 정치적 측면과 경제적 측면 모두 부담금으로서의 적합성이 있다. 다만 국민건강증진부담금과 환경개선부담금은 원인자 부담 원칙의 성격을 크게 제고할 필요가 있다. 만약 이것이 어려운 경우에는 조세로의 전환 등 다른 정책대안을 강구할 필요가 있다. 전력산업기반기금부담금은 여유자금이 과다하므로 부과요율의 적절성에 대한 재검토가 필요하다.

본 연구는 목적세에 대한 체계적이고, 포괄적인 분석을 시도하였다는 점에서 의의가 있다. 또한 본 연구는 목적세의 유용성이나 신설·존치·폐지·개편에 대한 중요한 기준을 제시하고 있다. 우선 목적세는 좁은 의미의 목적세와 목적세입(주로 부담금)으로 구분하여야 한다. 다음에 좁은 의미의 목적세에 해당한다면 경제적 효율성보다 특정 분야에 대한 정치적 지지와 그 분야가 예산배분에서 차지하는 중요도에 괴리가 발생하는지를 살펴보아야 한다. 반면 넓은 의미의 목적세에 포함되는 부담금은 수익자, 원인자 부담금 성격이 있는지를 살펴야 한다. 이러한 기준에 따르면, 우리나라에 존재하는 대부분의 목적세는 정치적·경제적 측면에서는 문제가 없는 것으로 나타나지만 세입구조 및 수혜 대상을 한정적으로 함으로써 목적세 본연의 기능을 강화하는 것이 필요하다. 그리고 본 연구에서 사용한 방법론은 본 연구에서 다루지 못한 목적세 유형에도 적용이 가능할 것이다.

다만 본 연구가 목적세에 대한 전반적인 연구에 초점을 맞추고 있어서 개별 목적세 연구에 있어서는 사례연구, 이론 및 실증분석

에 있어서 미진한 부분이 있을 수 있다. 특히, 특정 목적세 또는 부담금의 운용방식 등은 심도 있게 다루지 못하고 있으므로, 향후 추가적인 연구과제가 될 수 있을 것으로 판단한다. 목적세가 존재하는 이유로 정치 또는 정책적 결정과정이 있을 수 있다. 이러한 과정을 정교한 정치경제학적인 모형으로 보이는 것이나 설문 등을 통하여 예산배정과 정치적 지지도에서 차이가 나는 분야를 살펴보는 것 등도 향후 연구과제이다.



## 참고문헌

- 기획예산처, 『기금백서』, 각 연호.  
\_\_\_\_\_, 『나라살림』, 각 연호.  
\_\_\_\_\_, 『부담금운용종합보고서』, 각 연호.  
김정훈, 「목적세와 특별회계에 관한 논의」, 『재정포럼』, 2002년 7월호, 한국조세연구원.  
박기백, 「목적세(Earmarked Revenues)」, 『재정포럼』, 2006년 3월호, 한국조세연구원.  
박상원, 「수익자부담원칙의 이해」, 『재정포럼』, 2007년 10월호, 한국조세연구원.  
부담금운용평가단, 『부담금 평가』, 2000, 2003, 2006.  
손원익 외, 『기업의 준조세 부담과 정책방향』, 한국조세연구원, 2004. 12.  
손원익 외, 『준조세의 실태와 정책방향』, 한국조세연구원, 1998. 12.  
전주성, 「목적세가 경제적 효율과 세수에 미치는 영향」, 『공공경제』, 제10권 2호, 한국공공재정학회, 2005.  
재정경제부, 『한국 통합재정수지』, 각 연호.
- Anesi, V., “Earmarked Taxation and Political Competition,” forthcoming in *Journal of Public Economics*.
- Bird, Richard M. and Jun, Joosung, “Earmarking in Theory and Korean Practice,” *International Studies Program Working Paper Series*, 2005.

- Bird, Richard M., "Analysis of Earmarked Taxes," *Tax Notes International*, June 1997, pp. 2095~2116.
- Bos, Dieter, "Earmarked Taxation: Welfare versus Political Support," *Journal of Public Economics*, Vol. 75, Iss. 3, Mar 2000, pp. 439~462.
- Brett, C. and Keen, M., "Political Uncertainty and the Earmarking of Environmental Taxes," *Journal of Political Economics*, 75, 2000, pp. 315~340.
- Buchanan, James M., "The Economics of Earmarked Taxes," *The Journal of Political Economy*, Vol. 71, No. 5(Oct., 1963), pp. 457~469.
- Dhillon, Amrita. and Perroni, Carlo., "Tax earmarking and grass-roots accountability," *Economics Letters* 72, 2001, pp. 99~106.
- Due, John F. and Friedlaender, Ann F., *Government Finance: Economics of the public sector*, Irwin, 1981.
- Goetz, Charles J., "Earmarked Taxes and Majority Rule Budgetary Processes," *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 1, Mar, 1968, pp. 128~136.
- Marshalliani, L. and Renstrom, L., "Time Inconsistency in Environmental Policy: an Earmarking as a Commitment Solution," *The Economic Journal*, 110:462, 2000, pp. 123~138.
- McCleary, W., "The Earmarking of Government Revenue : A Review of Some World Bank Experience," *World Bank*

- Research Observer 6*, 1991, pp. 81~104.
- McMahon, Walter W. and Sprenkle, Case M., "A Theory of Earmarking," *National Tax Journal*, Vol. XXIII, No. 3, pp. 255~261.
- Newbery, David M., "Cost Recovery from Optimally Designed Roads," *Economica*, Vol. 56, No. 222, 1989, pp. 165~185.
- Sissine, Fred, "DOE Budget Earmarks: A Selective Look at Energy Efficiency and Renewable Energy R&D Programs," *CRS Report for Congress*, March 2006.
- Teja, R. S., "The Case for Earmarked Taxes," *International Monetary Fund Staff Papers*, 35, pp. 523~533.
- Wilkinson, Margaret., "Paying for Public Spending: Is There a Role for Earmarked Taxes?," *Fiscal Studies*, Vol. 15, No. 4, 1994, pp. 119~135.
- GAO, *Budget Issues: Earmarking in the Federal Government*, 1990.
- GAO, *Federal Trust and Other Earmarked Funds*, 2001.

## 부 록

### 예산배분게임의 결과

예산배분게임은 본문에서 정의하였으므로 예산배분게임의 모든 균형이 동일한 예산배분 결과를 가지게 됨을 보인다. 목적세가 존재할 때도 유사한 방식으로 게임을 정의하고 특징을 도출할 수 있으므로, 여기서는 목적세가 없는 경우만 증명하고자 한다.

**Proposition 0:**  $t$ 가 주어졌다고 가정하자.  $(X_1^{p*}, X_2^{p*})$ 가 예산배분게임의 균형이라면, 다음이 성립한다.

- (1)  $[0, \tilde{x}_1(t)] \subset X_1^{p*}$ ,  $[0, \tilde{x}_2(t)] \subset X_2^{p*}$
- (2)  $X_1(X_1^{p*}, X_2^{p*}) = [0, \tilde{x}_1(t)]$ ,  $X_2(X_1^{p*}, X_2^{p*}) = [0, \tilde{x}_2(t)]$

**증명)** (2)번은 (1)과  $X_1(X_1^{p*}, X_2^{p*})$ ,  $X_2(X_1^{p*}, X_2^{p*})$ 의 정의에 의해 당연히 도출되는 것이므로 (1)번만 증명하고자 한다.  $X_2^p$ 가 무엇이든 간에  $X_1(\tilde{X}_1(s,t), X_2^p) = [0, \tilde{x}_1(t)]$ 이므로,  $|X_1(X_1^{p*}, X_2^{p*})| \geq \tilde{x}_1(t)$ 이 성립된다. 동일한 이유에 의해  $|X_2(X_1^{p*}, X_2^{p*})| \geq \tilde{x}_2(t)$ 이 성립한다. 예산 제약과 이들을 결합하면  $|X_1(X_1^{p*}, X_2^{p*})| = \tilde{x}_1(t)$ ,  $|X_2(X_1^{p*}, X_2^{p*})| = \tilde{x}_2(t)$  이어야 한다. 이제 결론을 부정하여  $A \equiv [0, \tilde{x}_1(t)] - X_1^{p*}$ ,  $|A| \neq 0$ 이라고 가정해 보자. (2번 분야도 마찬가지로 방법으로 증명 가능하다)  $|X_1(X_1^{p*}, X_2^{p*})| = \tilde{x}_1(t)$  이어야 하므로,  $|X_1^{p*} - \tilde{X}_1| > 0$ 이 된다. 그렇다면  $(\tilde{X}_1, \tilde{X}_2)$ 의 정의에 의해,  $\epsilon > 0$ 이 존재

재하여 2번 분야 담당자가  $X_2^p = \tilde{X}_2 \cup [\tilde{x}_2, \tilde{x}_2 + \epsilon]$ 을 제시하면,  $|X_2(X_1^{p*}, X_2^p)| > \tilde{x}_2(t)$ 가 될 것이다. 따라서  $X_2^p$ 가  $X_1^{p*}$ 에 대한 최적 대응(the best response)이라는 균형의 정의에 모순이 발생한다.

### Lemma 1의 증명

**Lemma 1:** 가정 1이 성립할 때, 조세정책담당자의 극대화문제는 내부해를 갖는다.

**증명)**  $P(t) = s_1 p' b_1(\tilde{x}_1) \tilde{x}_1' + s_2 p' b_2(\tilde{x}_2) \tilde{x}_2' - s_t p' v'$  이다. 가정 1)에 의해  $\lim_{t \uparrow y} P(t) = -\infty$ 이 성립한다. 또한  $\lim_{t \downarrow 0} v'(y-t) = 0$ 이므로  $\lim_{t \downarrow 0} P(t) > 0$ 이 성립한다. 따라서  $0 < t^* < y$ 이다.

### Lemma 2의 증명

**Lemma 2:** 임의의  $(t, \alpha)$ 에 대해,

(1)  $|X_1^c(\alpha s_t) \cap \tilde{X}_1((1-\alpha)s_t)| = 0$ 이 성립한다.

(2) 조세제도  $(t, \alpha)$ 가 주어졌을 때 예산배분게임의 모든 균형이 갖는 예산배분 결과는  $(\tilde{X}_1((1-\alpha)s_t), \tilde{X}_2((1-\alpha)s_t))$  이다.

**증명)** 두 번째 결과는 첫 번째 결과에 의해 자동으로 도출되므로, 임의의  $(t, \alpha)$ 에 대해  $|X_1^c(\alpha s_t) \cap \tilde{X}_1((1-\alpha)s_t)| = 0$ 임을 증명하자. 이제 가정을 부인하여,  $A \equiv X_1^c(\alpha s_t) \cap \tilde{X}_1((1-\alpha)s_t)$ ,  $|A| > 0$ 이라고 하자. 예산배분게임에서  $A$ 는  $X_1^p$ 에 포함될 수 없게 된다. 따라서  $(\tilde{X}_1, \tilde{X}_2)$ 의 정의에 의해, 매우 작은  $\epsilon$ 이 존재하여 예산배분게임에서  $X_2^p = \tilde{X}_2((1-\alpha)s_t) \cup [\tilde{x}_2((1-\alpha)s_t), \tilde{x}_2((1-\alpha)s_t) + \epsilon]$ 을 제시하면

$X_1^p$ 에 상관없이  $|X_2(X_1^p, X_2^p)| > \tilde{x}_2((1-\alpha)s_it)$ 가 될 것이다. 이는 정부의 예산제약에 의해 예산배분게임에서 1번 분야에 최종적으로 투입되는 공공사업의 양은  $\frac{\alpha s_it}{c_1} + |\tilde{X}_1((1-\alpha)s_it)|$ 보다 작다는 것을 의미한다. 하지만,  $X_1^e$ 을  $\tilde{X}_1((1-\alpha)s_it)$ 과 전혀 겹치지 않도록 선택하면, 1번 분야의 최종 공공사업 크기는  $\frac{\alpha s_it}{c_1} + |\tilde{X}_1((1-\alpha)s_it)|$ 가 될 것이므로,  $X_1^e(\alpha s_it)$ 가 예산크기를 극대화하도록 선택되었다는 것에 모순이 된다.

#### Proposition 1의 증명

**Proposition 1:**  $t > 0, \alpha > 0$ 이 임의로 주어졌다고 하자. 그러면,

$$|X_1^e(\alpha s_it) \cup \tilde{X}_1((1-\alpha)s_it)| > |\tilde{X}_1(s_it)| \text{이 성립한다.}$$

**증명)**  $b_1$ 과  $b_2$ 가 연속함수이므로,

$|\tilde{X}_2((1-\alpha)s_it)| < |\tilde{X}_2(s_it)| = \tilde{x}_2(t)$ 가 성립한다. Lemma 2와 정부의 예산제약에 의해

$$|X_1^e(\alpha s_it) \cup \tilde{X}_1((1-\alpha)s_it)| + |\tilde{X}_2((1-\alpha)s_it)| = |\tilde{X}_1(s_it)| + |\tilde{X}_2(s_it)| = \tilde{x}_1(t) + \tilde{x}_2(t) \text{이다.}$$

따라서  $|X_1^e(\alpha s_it) \cup \tilde{X}_1((1-\alpha)s_it)| > |\tilde{X}_1(s_it)|$ 가 도출된다.

#### Proposition 2의 증명

**Proposition 2 :**  $B_1(\tilde{X}_1(s_it^*)) < B_2(\tilde{X}_2(s_it^*))$ 라고 가정하자. 그러

면,  $\hat{t} > t^*, \hat{\alpha} > 0$ 가 존재하여  $P(\hat{t}, \hat{\alpha}) > P(t^*)$ 와

$|X_1^e(\hat{\alpha}s_i\hat{t}) \cup \tilde{X}_1((1-\hat{\alpha})s_i\hat{t})| > |\tilde{X}_1(s_it^*)|$ 이 성립한다.

**증명)**  $\hat{t} > t^*$  과 Proposition 1에 의해,

$|X_1^e(\hat{\alpha}s_t\hat{t}) \cup \tilde{X}_1((1-\hat{\alpha})s_t\hat{t})| > |\tilde{X}_1(s_t\hat{t})| > |\tilde{X}_1(s_t t^*)|$ 이 성립하므로,

$P(\hat{t}, \hat{\alpha}) > P(t^*)$  만을 증명하고자 한다.  $t^*$ 의 정의에 의해 다음이 성립한다.

$$\begin{aligned} P'(t^*) &= s_1 p' \left( \int_0^{x_1^*} b_1(z) dz \right) b_1(x_1^*) \tilde{x}_1'(t^*) + \\ &\quad s_2 p' \left( \int_0^{x_2^*} b_2(z) dz \right) b_2(x_2^*) \tilde{x}_2'(t^*) \\ &\quad - s p' (v(y-t^*) - v(y)) v'(y-t^*) \end{aligned}$$

$$\text{또한 } \frac{s_2 b_2(x_2^*)}{s_1 b_1(x_1^*)} = \frac{c_2}{c_1}, \quad B_1(\tilde{X}_1(s_t t^*)) < B_2(\tilde{X}_2(s_t t^*)), \quad c_1 \tilde{x}_1' + c_2 \tilde{x}_2' = s_t$$

이므로

$$\begin{aligned} P'(t^*) &= \frac{1}{c_1} s_1 b_1(x_2^*) \left( c_1 p' \left( \int_0^{x_1^*} b_1(z) dz \right) \tilde{x}_1' + c_2 p' \left( \int_0^{x_2^*} b_2(z) dz \right) \tilde{x}_2' \right) - s p' v' \\ &< \frac{1}{c_1} s_1 b_1(x_2^*) \left( c_1 p' \left( \int_0^{x_1^*} b_1(z) dz \right) \tilde{x}_1' + c_2 p' \left( \int_0^{x_1^*} b_1(z) dz \right) \tilde{x}_2' \right) - s p' v' \\ &= \frac{1}{c_1} s_1 b_1(x_2^*) p' \left( \int_0^{x_1^*} b_1(z) dz \right) (c_1 \tilde{x}_1' + c_2 \tilde{x}_2') - s p' v' \\ &= \frac{s_1 s_t}{c_1} b_1(x_2^*) p' \left( \int_0^{x_1^*} b_1(z) dz \right) - s p' v' \end{aligned}$$

이제  $\hat{t}(\epsilon) = t^* + \epsilon$ ,  $\hat{\alpha}(\epsilon) = \frac{\epsilon}{t^* + \epsilon}$  라고 설정하자. 즉 세수를  $\epsilon$ 만큼

증가시키고 이를 모두 1번 분야에 목적세에 의해 배분하는 것이다. 그러면

$$\begin{aligned} \frac{dP(\hat{t}(\epsilon), \hat{\alpha}(\epsilon))}{d\epsilon} \Big|_{\epsilon=0} &= s_1 p' \left( \int_0^{x_1^*} b_1(z) dz \right) b_1(x_1^*) \tilde{x}_1'(t^*) \\ &\quad - s p' (v(y-t^*) - v(y)) v'(y-t^*) \\ &= \frac{s_1 s_t}{c_1} p' \left( \int_0^{x_1^*} b_1(z) dz \right) b_1(x_1^*) - s p' (v(y-t^*) - v(y)) v'(y-t^*) \end{aligned}$$

이 된다. 따라서  $\frac{dP(\hat{t}, \hat{\alpha})}{d\epsilon}|_{\epsilon=0} > P'(t^*)$ 이다. 또한 정의에 따라  $\epsilon \downarrow 0$  일 때  $P(\hat{t}, \hat{\alpha}) \rightarrow P(t^*)$ 이다. 따라서  $\epsilon > 0$ 이 존재하여  $P(\hat{t}(\epsilon), \hat{\alpha}(\epsilon)) > P(t^*)$ 이 성립한다.



## 목적세의 정치경제학적 모형과 실증분석

박기백 · 박상원 · 손원익

본 연구에서는 목적세에 대한 새로운 이론적 해석을 시도하고, 목적세와 관련된 논란에 대하여 실증분석을 수행하였으며, 이를 토대로 정책 과제를 제시하고 있다.

이론모형에서는 정부가 제공하는 서비스 혹은 재화가 배제 가능성과 경합성을 가진 사적 재화(private good)일 경우에 한하여 수수료나 사용료 등을 통해 효율성을 달성할 수 있다는 것을 보이고 있다.

또한 투표나 여론을 통해 표출되는 특정 분야에 대한 정치적 지지와 그 분야가 예산배분 시 차지하는 중요도에 괴리가 존재하기 때문에 목적세가 존재한다는 점을 보이고 있다. 따라서 정치적 지지가 높은 교육, 환경, 도로에 목적세가 주로 사용된다고 해석할 수 있다.

실증분석에서는 추세치를 포함한 단위근 검정 결과가 교육세, 교통세, 농특세의 경우 모두 목적세가 도입됨으로써 세수 비중이 있어서 구조적 변화가 발생하였을 가능성을 시사하고 있다. Chow Test의 결과에서도 교통세, 농어촌특별세 및 교육세 도입으로 전체 세수가 증가하였을 가능성을 보여주고 있다. 목적세가 지출 규모에 미치는 영향을 살펴본 바에 따르면 교육세, 농어촌특별세 및 교통세 모두 지출 증가와의 연계성은 낮은 것으로 나타나고 있다. 목적세가 지출의 안정성을 제고하였는지를 살펴본 바에 따르면 교육분야에 비해 농어촌이나 수송 관련 지

출의 변동성은 낮아진 것으로 나타났다. 결과적으로 목적세는 지출의 해당 분야의 지출 증대보다는 전체 세수를 확대하거나 해당 분야의 지출 안정성을 제고하기 위한 것으로 해석된다.

비조세(부담금)부문은 산업자원분야, 건설·교통분야, 환경분야에 대하여 지출과의 상관관계 및 부담금을 통한 재원조달의 적절성에 대하여 실증분석하였다. 각 분야별 부담금과 해당 분야 지출과의 상관관계를 분석한 결과 환경분야와 건설·교통분야의 경우 부담금의 운용으로 관련 분야의 지출이 확대되어온 것으로 확인되었으나, 산업자원분야의 경우 그 상관관계가 분명하게 나타나지 않았다. 또한 부담금의 도입이 관련 분야 지출의 변동성에 영향을 미쳤는가를 분석한 결과 모든 분야에서 부담금이 관련 분야 지출의 변동성에 영향을 미치지 않았다는 결과가 도출되었다. 마지막으로 재원조달의 수월성 때문에 부담금이 운용되었는가에 대한 검증 결과 모든 분야에서 그와 같은 증거가 발견되지는 않았다. 즉, 분야 전체를 고려할 때 일반회계에서 조달되어야 할 재원이 부담금이라는 수단으로 조달되었다고 볼 수 없음을 의미한다. 그러나 각 분야가 포함하고 있는 부담금의 수가 많아서 각 개별 부담금이 가지고 있을 수 있는 문제에 대한 답으로 해석할 수는 없기 때문에 각 개별 부담금의 성격에 대한 구체적인 분석도 수행하였다.

&lt;Abstract&gt;

## Political Economic Model and Empirical Study on Earmarked Revenues

Ki-baek Park · Sangwon Park · Wonik Son

In this study we derive a new theoretical interpretation on earmarked revenues and conduct an empirical analysis on the important issues related to earmarked revenues. A policy proposal is recommended based on the outcomes from the theoretical and empirical analyses.

In the theoretical analysis two outcomes are derived; (1) if goods or services provided by the government are private goods which have the characteristics of both exclusion and rival, then an efficiency can be achieved by levying charges or user fees on the private goods, (2) earmarked revenues exist due to the discrepancy between the political support of the public and the priority in the process of budget allocation. Therefore, it could be understood that earmarked revenues are used in the fields where the political support is very strong such as education, environment, and road construction.

In the empirical analysis the following several outcomes are derived; (1) the results of unit root test including trends show that the introduction of earmarked tax may cause the structural changes in the proportion of tax revenues in all

cases of education tax, transportation tax, and special tax for rural development, (2) the results of Chow test show that the introduction of earmarked tax may increase the total tax revenues in all cases of education tax, transportation tax, and special tax for rural development, (3) the effect of earmarked tax on the size of related expenses is not significant in all cases of education tax, transportation tax, and special tax for rural development, (4) the stability of the related expenses is more enhanced in the cases of transportation tax and special tax for rural development compared to the case of education tax. From these outcomes, we may conclude that the role of earmarked taxes discussed in this study is to increase the total tax revenues or to enhance the stability of the related expenses rather than to increase expenses of the related fields.

For non-tax earmarked burden (the earmarked charges), empirical analysis is also conducted and the following outcomes are derived; (1) the effect of earmarked charges on the size of expenses in the related field is positive in both environment field and construction/transportation field, but is not clear in industry/energy field, (2) the earmarked charges do not affect the stability of the related expenses in all fields, (3) the earmarked charges are not used as an easy alternative of raising a fund instead of going through the budget allocation process. However, each field has many earmarked charges so that the results derived in this empirical analysis cannot be generalized for each earmarked charges. Therefore, we also conduct the additional analysis on the characteristics of each earmarked charges.



<著者略歴>

박기백

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 선임연구위원

박상원

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 Columbia University 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 전문연구위원

손원익

미국 William Penn College 경제학과 졸업  
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사  
미국 University of California-Santa Cruz 객원 조교수  
현, 한국조세연구원 선임연구위원

研究報告書 07-02

목적세의 정치경제학적 모형과 실증분석

---

---

2007년 12월 22일 인쇄  
2007년 12월 29일 발행

저 자 박기백 · 박상원 · 손원익  
발행인 황성현  
발행처 한국조세연구원  
138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6번지  
전화: 2186-2114(대), www.kipf.re.kr  
등록 1993년 7월 15일 제21-466호  
조판및 일지사  
인쇄  
© 한국조세연구원 2007 ISBN 978-89-8191-370-0

---

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.      값 7,000원