

윤 홍 주 | 춘천교육대학교 교육학과 교수

교육세 제도는 1958년 신설되어 1961년 폐지되었다가 1981년 다시 신설되어 오늘에 이르고 있다. 교육은 국가의 중요한 사업이며, 조세를 통해 확보된 재원을 교육에 투자하는 것은 당연하다. 지방교육재정의 대부분은 조세를 통해 확보되며, 이는 크게 내국세와 지방세에 기반한 보통세와 목적세로 구분된다. 교육의 혜택이 특정 집단에 국한되는 것이 아니기에 보통세를 통해 재원을 확보하는 것이 바람직하다. 그러나 우리의 경우 교육재원 확보를 위해 다소 불가피하게 목적세인 교육세 제도를 병행하여 운영하고 있다. 현재 교육세는 국세 교육세와 지방교육세로 이원화되어 운영되고 있다. 우리 교육재정에서 교육세 제도는 오랜 역사를 지니고 있어 변화의 과정을 모두 살피기에는 양이 방대하다. 이러한 이유로 여기서는 교육세 제도의 목적과 구조, 현황, 과제를 제시하되, 2011년 이후의 자료를 중심으로 살펴보았다.

1. 교육세 제도의 목적과 구조

「교육세법」을 중심으로 교육세 제도의 목적을 정리해 보면 크게 세 차례의 변화를 거쳐 왔다(송기창 외, 2006). 1958년 최초 「교육세법」 제정 당시에는 ‘의무교육제도의 건전한 운영을 기하기 위하여 교육세를 부과함으로써 의무교육비의 정상적인 조달’에 목적을 두었다. 1982년부터 운영된 교육세 제도의 목적은 ‘교육기반의 확충을 위하여 학교시설과 교원처우 개선에 소요되는 재원을 확보하는 것’이었다. 1991년 이후 교육세 제도의 목적은 ‘교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 필요한 교육재정의 확충에 드는 재원을 확보’하는 것이다. 1958년 교육세 제도는 한국전쟁 이후 파괴된 교육시설 복구와 의무교육완성 6개년 계획의 추진에 따른 교육재정 수요의 증대에 따른 것이고, 1981년 신설된 교육세 제도는 1972년 8.3 긴급조치에 의해 법정교부율의 효력이 정지되면서 초래된 교육재정의 손실과 이로 인해 악화된 교육여건의 개선을 위해서였다. 1992년에는 교육세법의 적용시한의 폐지와 과세 대상의 확대가 이루어지면서 교육세 제도의 목적도 학교시설과 교원 처우개선에서 교육의 질적 향상 도모로 확대되었다. 한편, 지방교육세는 ‘지방교육의 질적 향상에 필요한 지방교육재정의 확충에 드는 재원을 확보’를 목적으로 한다.

현재 교육세 제도는 국세 교육세와 지방교육세의 이원체제로 운영되고 있다. 기존 「교육세법」은 국세 교육세를 중심으로 규정하고, 지방세분 교육세는 「지방세법」에 의하여 운영된다. 국세 교육세와 지방교육세의 과세표준과 세율의 변천과정은 [그림 1]과 같다. 지방자치단체의 장은 지방교육투자재원의 조달을 위하여 필요한 경우에는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방교육세의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다(단, 레저세액은 제외).

1) 이 자료는 ‘이선호 외(2023). 2022 교육재정백서. 한국교육개발원.’ 연구보고서의 일부를 요약·정리한 것임

과세표준		1982.1	1989.1	1991.1	1996.7	2001.1	2005.1	2006.1	2011.1	2015.1	2020.1
교육세	분리과세이자, 배당소득금액	5		삭제							
	담배 매도가격	10	삭제								
	금융·보험업자 수익금액	0.5									
	개별소비세액		30	30							
				15 (등유)	15(등유, 중유, 부탄)						
	교통·에너지·환경세액				15						
		10	10								
			30(주세율 80%이상)	30(주세율 70%이상)							30 (맥주, 증류 주류 등)
지방교육세	종합토지세액		20		20	삭제					
	등록면허세		20		20						
	취득세액(등록분)									20	
	레저세액		20	50	60		40				
	주민세액		10		10						
			25(인구 50만 이상)		25(인구 50만 이상)						
	재산세액		20		20						
	자동차세액		30		30						
담배소비세액				40	50				43.99		

[그림 1] 교육세의 과세표준 및 세율의 변천

주: 1. 음영 부분은 조례를 통해 세율의 50% 범위 내에서 탄력세율 적용이 가능
 2. 취득세율은 취득물건 과세표준의 취득세율에서 20/1000을 뺀 세율을 적용한 산출세액임
 3. 주민세액의 경우 2021년부터 주민세 균등분 세액에서 개인분 세액 및 사업소분 세액으로 과세표준이 변경됨
 출처: 국회예산처(2022). p.32.

2. 교육세 현황

2011년 이후 국세 교육세의 징수실적을 보면, 징수액은 2011년 4조 2,445억원에서 2019년 5조 1,099억원으로 증가세를 유지하였으나, 2020년 4조 6,927억원으로 크게 감소하였다. 2020년의 경우 코로나19로 경기가 침체되면서 세수가 감소한 결과이다. 그러나 다시 2021년 징수액은 5조 1,029억원으로 2019년 수준을 회복하였다. 국세 교육세

징수율은 2014년 103.3%, 2019년 105.0%를 제외하곤 모두 100% 미만이었으며, 연도별 징수율도 가장 낮은 2011년은 92.2%에서 가장 높은 2019년은 105.0%로 연도별 편차도 상당히 크게 나타났다.

〈표 1〉 국세 교육세 징수 실적(2011~2021)

(단위 : 억원, %)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
예산액	46,018	47,665	47,622	44,589	51,847	49,738	50,747	52,478	48,648	50,416	53,066
징수액	42,445	46,339	45,091	46,052	48,691	48,792	50,071	50,976	51,099	46,927	51,029
징수율	92.2	97.2	94.7	103.3	93.9	98.1	98.7	97.1	105.0	93.1	96.2
국세 전체 징수율	102.9	99.7	95.6	95.5	101.1	104.5	106.1	110.1	100.0	102.3	109.8

출처: 국세청(해당연도), 국세통계, 국가통계포털(<https://kosis.kr>)에서 추출

국세 교육세 세원별 비중을 보면, 2021년 기준으로 교통·에너지·환경세(48.9%)의 비중이 가장 높았으며, 다음은 금융·보험업자 수입금액(23.0%), 주세(11.9%), 개별소비세(8.5%) 순으로 나타났다. 교통·에너지·환경세의 비중은 2011년에는 40.6%였으나 비중이 지속적으로 높아진 반면 개별소비세는 2011년 13.9%에서 2021년 8.5%로 비중이 낮아졌다.

〈표 2〉 국세 교육세 세원별 비중(2011~2021)

(단위 : 억원, %)

세원	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
합 계	42,445 (100.0)	46,339 (100.0)	45,091 (100.0)	46,052 (100.0)	48,691 (100.0)	48,792 (100.0)	50,071 (100.0)	50,976 (100.0)	51,099 (100.0)	46,927 (100.0)	51,029 (100.0)
금융·보험업자 수입금액	9,657 (22.8)	9,319 (20.1)	9,377 (20.8)	9,195 (20.0)	10,035 (20.6)	9,508 (19.5)	9,589 (19.2)	10,915 (21.4)	12,768 (25.0)	11,382 (24.3)	11,752 (23.0)
개별(특별) 소비세	5,885 (13.9)	5,252 (11.3)	4,845 (10.7)	4,955 (10.8)	5,151 (10.6)	4,629 (9.5)	6,024 (12.0)	5,452 (10.7)	4,548 (8.9)	4,403 (9.4)	4,349 (8.5)
주세	6,439 (15.2)	7,735 (16.7)	7,644 (17.0)	7,276 (15.8)	8,080 (16.6)	8,129 (16.7)	7,447 (14.9)	7,878 (15.5)	8,437 (16.5)	7,333 (15.6)	6,083 (11.9)
교통·에너지· 환경세	17,240 (40.6)	20,284 (43.8)	18,931 (42.0)	20,725 (45.0)	21,526 (44.2)	22,871 (46.9)	23,187 (46.3)	23,030 (45.2)	21,898 (42.9)	20,401 (43.5)	24,964 (48.9)
수입분	3,224 (7.6)	3,748 (8.1)	4,294 (9.5)	3,901 (8.5)	3,899 (8.0)	3,655 (7.5)	3,826 (7.6)	3,701 (7.3)	3,448 (6.7)	3,409 (7.3)	3,882 (7.6)

주: 징수액 기준임

출처: 국세청(해당연도), 국세통계, 국가통계포털(<https://kosis.kr>)에서 추출

지방교육세의 징수실적을 보면, 징수액은 2011년 4조 9,666억원에서 2021년 7조 5,986억원으로 지속적으로 증가하는 경향을 보였다. 징수율은 2012년 96.7%에서 2021년 97.4%로서 연도별 편차는 있지만 국세 교육세에 비해 크지 않은 편이다.

〈표 3〉 지방교육세 징수 실적(2011~2021)

(단위 : 억원, %)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
부과액	51,183	52,552	51,762	56,039	60,270	64,718	66,162	67,444	68,697	73,194	78,002
징수액	49,666	50,814	50,242	54,549	58,149	62,661	64,230	65,439	66,770	71,358	75,986
징수율	97.0	96.7	97.1	97.3	96.5	96.8	97.1	97.0	97.2	97.5	97.4
지방세 전체 징수율	92.5	92.2	92.3	93.1	93.6	93.9	94.3	94.9	95.4	96.1	96.6

출처: 행정안전부(해당연도). 지방세통계연감; 국가통계포털(<https://kosis.kr>)에서 추출

지방교육세 세목별 비중을 보면, 2021년 기준으로 가장 비중이 높은 것은 취득세(32.0%)였으며, 다음은 재산세(25.1%), 담배소비세(20.6%), 자동차세(16.2%), 등록면허세(4.7%), 주민세(0.8%), 레저세(0.6%) 등의 순이었다. 담배소비세의 비중은 2011년 27.1%에서 지속적으로 낮아진 반면, 취득세의 비중은 2011년 18.9%에서 2021년 32.0%까지 지속적으로 높아졌다. 정부는 2013년 주택 취득세율을 영구 인하하면서 주택거래 활성화를 통한 전월세 수급 안정을 도모했다. 다만 취득세 감소에 따른 지방재정 악화를 우려해 지방소비세율을 단계적으로 인상하고 지방소득세를 독립화하는 등 지방세제를 개편하였다. 그러나 취득세 과세액은 '13년 13.5조에서 매년 크게 증가하였다. 당초 주택 취득세율 인하의 영향으로 지방정부의 재정이 악화될 것으로 예상했지만 실제로는 주택거래 활성화와 자산가격 상승의 영향으로 취득세액은 꾸준히 증가하였다. 이와 더불어 2019년 이후 부동산 경기 활성화의 영향으로 재산세 과세액도 크게 증가하였다. 취득세, 재산세 등 재산과세의 세수 신장에 힘입어 2014년 이후 지방교육세도 지속적으로 증가하였다.

〈표 4〉 지방교육세 세목별 비중(2011~2021)

(단위 : 억원, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
합계	51,183	52,552	51,762	56,039	60,270	62,661	64,230	65,439	66,770	71,358	75,986
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
취득세	9,663	9,885	9,239	11,498	15,419	15,454	16,757	16,742	16,664	21,256	24,293
	(18.9)	(18.8)	(17.8)	(20.5)	(25.6)	(24.7)	(26.1)	(25.6)	(25.0)	(29.8)	(32.0)
등록 면허세	2,224	2,200	2,310	2,529	3,108	2,835	2,616	2,796	3,010	3,400	3,585
	(4.3)	(4.2)	(4.5)	(4.5)	(5.2)	(4.5)	(4.1)	(4.3)	(4.5)	(4.8)	(4.7)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
주민세	382	396	407	420	505	545	562	583	601	583	611
	(0.7)	(0.8)	(0.8)	(0.7)	(0.8)	(0.9)	(0.9)	(0.9)	(0.9)	(0.8)	(0.8)
레저세	4,291	4,420	4,263	4,292	4,356	4,241	4,204	4,066	3,882	675	424
	(8.4)	(8.4)	(8.2)	(7.7)	(7.2)	(6.8)	(6.5)	(6.2)	(5.8)	(0.9)	(0.6)
자동차세	10,305	10,245	10,415	10,745	11,067	10,213	10,731	11,047	11,416	11,857	12,330
	(20.1)	(19.5)	(20.1)	(19.2)	(18.4)	(16.3)	(16.7)	(16.9)	(17.1)	(16.6)	(16.2)
재산세	10,439	10,987	11,209	11,805	12,311	12,906	13,792	14,908	16,426	17,850	19,092
	(20.4)	(20.9)	(21.7)	(21.1)	(20.4)	(20.6)	(21.5)	(22.8)	(24.6)	(25.0)	(25.1)
담배 소비세	13,878	14,418	13,919	14,750	13,505	16,469	15,569	15,297	14,771	15,738	15,651
	(27.1)	(27.4)	(26.9)	(26.3)	(22.4)	(26.3)	(24.2)	(23.4)	(22.1)	(22.1)	(20.6)

주: 2015년까지는 부과액 기준, 2016년부터는 징수액 기준임
출처: 행정안전부(해당연도). 지방세통계연감.

2011년 이후 교육세 징수실적 추이를 종합해보면, 2011년에는 국세 교육세가 4조 2,445억원, 지방교육세가 5조 1,183억원으로 전체 교육세는 9조 3,628억원이 징수되었고, 국세 교육세에 비해 지방교육세가 8,738억원 더 많았다. 2021년에는 국세 교육세가 5조 1,029억원, 지방교육세가 7조 5,986억원으로 국세 교육세에 비해 지방교육세의 징수액이 2조 4,957억원이 더 많았다. 2011~2021년 간 명목 금액의 증가지수를 살펴보면, 국세 교육세는 1.20이며, 지방교육세는 1.48로 국세 교육세에 비해 지방교육세의 증가세가 더 컸다. 한편, 실질 금액(2011년 불변가)의 경우 국세 교육세는 2011년에 비해 2021년 1.04로 거의 변화가 없었다. 지방교육세의 경우 2014년까지는 증가지수의 변화가 거의 없었으나 2015년 이후 서서히 증가하여 2021년에는 1.29로 높아졌다.

〈표 5〉 교육세 징수실적 및 증가지수(2011~2021)

(단위 : 억원, %)

구 분		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
국세 교육세	명목	42,445	46,339	45,091	46,052	48,691	48,792	50,071	50,976	51,099	46,927	51,029
	증가지수	1.00	1.09	1.06	1.08	1.15	1.15	1.18	1.20	1.20	1.11	1.20
	실질	42,445	45,796	44,090	44,642	45,713	44,933	45,086	45,698	46,217	41,772	44,334
	증가지수	1.00	1.08	1.04	1.05	1.08	1.06	1.06	1.08	1.09	0.98	1.04
지방 교육세	명목	51,183	52,552	51,762	56,039	60,270	62,661	64,230	65,439	66,770	71,358	75,986
	증가지수	1.00	1.03	1.01	1.09	1.18	1.22	1.25	1.28	1.30	1.39	1.48
	실질	51,183	51,937	50,613	54,323	56,583	57,705	57,836	58,663	60,391	63,520	66,017
	증가지수	1.00	1.01	0.99	1.06	1.11	1.13	1.13	1.15	1.18	1.24	1.29
GDP디플레이터		100.0	101.2	102.3	103.2	106.5	108.6	111.1	111.5	110.6	112.3	115.1

주: 징수액 기준이며, 실질금액은 명목금액에 GDP디플레이터를 적용하여 산출함
출처: 국가통계포털(<https://kosis.kr>)

3. 교육세 제도의 과제

1) 목적세 제도의 유지

목적세는 예산통합성의 원리에 위배되고 복잡한 조세체계를 야기하며 예산운영에 경직성을 초래하므로 효율적인 재정운영을 위해서는 폐지해야 한다는 논리와, 목적세는 국민의 동의를 얻기가 비교적 쉽고 조세저항이 적으며 폐지할 경우 세수감소가 우려되므로 유지해야 한다는 논리가 팽팽하게 대립한다(류민정, 2011; 송기창 외, 2006). 목적세 운영에 반대하는 입장에서는 사용처가 분명하기 때문에 납세자의 동의를 얻기 쉬운 점은 있으나, 그 수입을 다른 곳에 사용할 수 없어 재정 전반의 운영에서 경직성을 초래한다고 주장한다. 그러나 목적세에 찬성하는 입장은 교육의 양적 팽창 못지않게 질적 향상을 위한 사회적 압력이 가중되고, 교육재정 수요는 급증하는 반면, 정부의 재정능력은 한계가 있어 목적세를 유지할 수밖에 없다는 것이다.

그동안 목적세인 교육세를 폐지하려는 몇 차례 시도가 있었다(송기창, 2009). 1998년 세제개편안을 마련하는 과정에서 조세체계가 매우 복잡하고 목적세가 많아 재정운영이 경직되고, 위기상황에서 탄력적 재정운영이 어렵다는 이유로 특별소비세를 개별소비세로 개편하여 교통세에 통합하고, 토지초과이득세, 자산재평가세, 부당이득세를 폐지하며, 전화세는 부가가치세에 통합하고, 부가세 방식의 교육세와 농어촌특별세는 본세에 통합하며, 지방세인 소득할 주민세는 국세인 소득세, 법인세에 통합하는 안이 제시되었다. 2008년 기획재정부가 '일자리 창출을 위한 경제재도약 세제'를 발표하였고, 이때 교육세 폐지안이 다시 제시되었다. 여러 세원에 복잡하게 부과된 비효율적인 교육세를 폐지하고 본세에 통합한다는 것이다. 기획재정부가 제시한 교육세 폐지의 논거는 목적세는 하나의 세원에 세금을 중복하여 부과하므로 세제가 복잡해지고, 납세비용과 징세비용을 높이며, 특정 목적에만 사용해야 하므로 재정운용의 경직성 및 예산의 낭비와 비효율을 초래한다는 것이다.

그러나 목적세는 세원 하나에 세금을 중복 부과하므로 세제를 복잡하게 하고 납세비용과 징세비용을 높인다는 주장은

과장된 측면이 있다(홍은정, 2009). 국민의 입장에서 보면, 휘발유에 대해서 리터당 얼마의 세금이 부과된다는 사실이 중요하지, 세금이 교통 · 에너지 · 환경세, 개별소비세, 교육세, 주행세의 네 가지로 나누어지든 한두 가지로 통합되든 상관이 없다. 세제가 복잡하다고 해서 납세비용과 징세비용이 높다는 것도 문제가 되지 않는다. 휘발유 리터당 부과되는 세금이 네 가지로 나뉘진다고 해도 일단은 함께 징세한 후 나누기 때문이다. 또 한꺼번에 납부하기 때문에 납세비용이 높다는 것은 더욱 과장되어 있다. 납세자는 지방세인 자동차세액에 30%의 지방교육세가 추가되든 해당액을 자동차 본세에 포함하여 징세하든 개의치 않는다. 연간세금 총액이 얼마라는 사실이 중요한 것이다. 조세체계의 복잡성은 과세하는 입장에 국한되는 것이다.

교육세를 폐지하고 내국세 교부율을 조정하여 교육재원을 보전할 경우, 교육세를 유지하는 경우보다 교육재원은 늘 수 있다. 그러나 교육재원을 확충할 필요가 있을 때 교육세는 조세저항을 줄이면서 세부담을 늘리기 용이하다는 점에서 교육세를 목적세로 유지하는 것은 조세확보 전략으로서의 의미가 크다. 교육세의 경우에도 엄밀히 말하면, 도입 당시부터 교육만을 위한 재원은 아니었다. 사실 당시 재무부나 경제기획원의 교육재정에 대한 배려 차원이라기보다 조세확보 전략의 일환이었다. 공무원 봉급인상에 필요한 재원을 마련하고, 교육환경 개선을 위한 재원을 마련해야 하는 상황에서 일반조세를 인상하는 방안보다 교육세를 신설하는 방안이 조세확보전략 차원에서 우월한 방법이었다(송기창, 2009). 국가의 입장에서는 목적세로 인하여 칸막이식 재정운동을 하기 때문에 국가예산운용의 경직성을 가져오는 것으로 보이지만, 그 재원이 지방에 양여된 후에는 일반재원과 구분이 안 되기 때문에, 즉 목적세로서의 칸막이가 없기 때문에 목적세로서의 기능을 할 수 없다. 교육세의 용도가 지정되어 있지 않기 때문에 교육세의 효과를 가시적으로 홍보하기 어렵고, 교육세의 효과를 홍보할 수 없기 때문에 교육세 증세에 대하여 국민적 동의를 구하기도 쉽지 않다. 교육세의 사용목적이 분명하다면, 교육세를 다른 부문으로 전용하기 어려울 것이다(송기창, 2001). 현행 교육세 제도는 목적세라기보다는 국민의 교육열을 이용하여 국가가 조세수입을 확보하는 수단으로서 성격이 강하다. 교육세를 부가세 방식이 아닌 독립세원으로 전환한다는 전제에서는 목적세 폐지를 고려할 수 있지만 단지 복잡한 조세체계를 바로잡기 위해 목적세 제도를 폐지하는 것에는 신중할 필요가 있다.

2) 세입구조의 단순화 및 세수확대

현재 국세 교육세는 금융·보험업자 수입금액 등 4개 세목, 지방교육세는 취득세 등 7개 세목으로 구성되어 있다. 교육세의 세목이 지나치게 복잡하고, 세수의 증가율이 낮은 편이다. 교육편익과 연관성이 높은 세목을 중심으로 교육세원을 정비하고 부가세 방식을 개선할 필요가 있다. 또 지방교육세는 재원이 안정적이면서 동시에 규모 면에서 확대될 수 있도록 세목과 세율을 조정하는 방안을 강구할 필요가 있다. 조세정책의 관점에서 교육세 세목의 대부분은 수익자부담에 해당하지 않는다(안종석, 2022). 세목 중 수익자 부담의 원칙에 가장 부합하는 것은 재산세와 주민세이다. 지방교육서비스가 지역의 재산 가치에 반영될 수 있다는 점에서 재산세는 수익자 부담의 성격이 있으며, 지방교육이 조건 없이 지역주민을 대상으로 제공된다는 점에서 균등할 주민세도 수익자 부담의 성격을 띤다. 따라서 현재 교육세 세원들 가운데 교육편익과 연계성이 낮은 세목들을 장기적으로 본세에 통합시키고, 재산세 등 교육의 편익과 관련이 깊은 세목을 중심으로 개편할 필요가 있다. 예컨대 지방교육세의 세원 중 세입-세출간 연계성이 낮은 자동차세, 담배소비세, 레저세는 지방세 본세로 통합하고 재산세 중심으로 세목을 구성할 수 있다. 또한 지방교육세 세목 가운데 담배소비세분을 담배소비세 전입금에 통합하는 방안도

검토할 만하다(송기창, 2009). <표 6>은 최근 10년 간 지방교육세, 주민세, 재산세 징수현황을 제시한 것이다. 지방교육세의 평균 증가율은 지방세, 주민세, 재산세에 비해 낮았다. 2021년 기준으로 지방교육세 규모는 7조 5,986억원이며, 주민세와 재산세를 합한 징수액은 17조 2,572억원으로 지방교육세를 재산세와 주민세 중심으로 통합하는 것이 불가능한 상황은 아니다. 장기적으로는 부가세 방식을 폐지하고 독립세원에 교육세를 부과하는 방안을 모색할 필요가 있다(송기창, 2009; 이정기, 2008).

<표 6> 연도별 주요 지방세 징수액 및 징수율(2011~2021)

(단위 : 억원, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	평균 증감률
지방세	515,720	532,582	531,778	611,361	705,862	746,640	796,941	837,778	897,410	1,017,901	1,123,611	8.1
	97.1	96.8	97.2	97.6	97.6	97.7	97.9	98.0	98.1	98.4	98.5	
지방 교육세	49,666	50,814	50,242	54,549	58,149	62,661	64,230	65,439	66,770	71,358	75,986	4.3
	97.0	96.7	97.1	97.3	96.5	96.8	97.1	97.0	97.2	97.5	97.4	
주민세	2,618	2,966	3,175	13,885	15,015	17,548	18,632	19,948	21,296	21,239	22,829	24.2
	90.0	90.9	91.4	97.7	97.4	97.4	97.6	97.7	97.8	98.1	98.1	
재산세	76,167	80,492	82,651	87,791	92,937	99,299	106,621	115,321	126,771	137,731	149,743	7.0
	96.5	96.4	96.5	96.9	96.9	97.4	97.6	97.8	98.0	98.0	98.3	
주민세+ 재산세	78,785	83,458	85,827	101,676	107,952	116,847	125,253	135,269	148,067	158,970	172,572	8.2
	96.2	96.2	96.3	97.0	97.0	97.4	97.6	97.8	98.0	98.0	98.2	

주: 징수액 기준이며, 과년도 수입은 제외한 금액임

출처: 국가통계포털(<https://kosis.kr>)

국세의 경우 세목별 세수가 크기 때문에 독립세원을 확보하기가 쉽지 않을 수 있다(송기창, 2009). 독립세원을 교육세원으로 확보하는 것이 어렵다면 단일세 수입액의 일정률을 분할하는 공동세 방식도 가능하다. 공동세 방식을 채택할 경우 교육의 인력양성·공급 기능과 부합하는 세목은 법인세다. 국세 교육세를 고등교육세로 전환할 경우, 과세표준과 세율을 조정할 필요가 있다. 현행 개별특별소비세, 교통·에너지·환경세, 주세 등은 경기에 민감한 세원으로서 신장 가능성이 크지 않으므로 안정적으로 일정 규모의 재원을 확보할 수 있는 단일 또는 몇 개의 세목에 대하여 세금을 부과하는 방향으로 세목 및 세율의 변경을 검토할 필요가 있다.

3) 국세 교육세와 지방교육세의 차별화

현행 교육세 제도는 국세 교육세와 지방교육세의 이원체제로 운영되고 있다. 교육세가 이원화되어 있다는 것은 각각의 교육세가 별도의 용도로 사용되어야 함을 의미한다(송기창 외, 2006). 현재 국세 교육세는 지방교육재정교부금의 재원으로 편입되어 교육비특별회계로 전입되고, 지방교육세는 지방자치단체에서 징수하여 교육비특별회계로 전입된다. 국세 교육세와 지방교육세는 징수 주체만 다를 뿐, 용도는 교육비특별회계 재원으로 사용된다. 법령 상 교육세의 목적 역시 국세 교육세는 ‘교육의 질적 향상’이며, 지방교육세는 ‘지방교육의 질적 향상’으로 모두 교육의 질적 향상을 목적으로 하고 있다. 물론 지방교육세의 경우 지방교육으로 범위를 한정하고 있는 반면 국세 교육세는 교육의 범위를 한정하지 않아 지방교육세에 비해 더 포괄적이다.

국세 교육세는 내국세와 더불어 지방교육재정교부금의 주요 재원 중 하나이다. 한시적으로 누리과정 운영을 지원하는 유아교육지원특별회계의 설치를 골자로 하는 「유아교육지원특별회계법」이 제정되었고, 2016년 12월 20일 국가가 지방자치단체에 교부하는 교부금의 재원에 해당 연도의 「교육세법」에 의한 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」에서 정하는 금액을 제외한 금액으로 지방교육재정교부금 재원을 변경하는 교부금법 개정이 이루어졌다. 이에 따라 2017년부터 한시적으로 유아교육지원특별회계가 설치되어 유아교육비와 보육료를 지원하고 있다. 2017년에는 재원의 대부분을 교육세로 충당하였으나, 누리과정 보육료 전액을 국가가 책임지겠다는 문재인 정부의 공약으로 2018년부터 국가 일반회계전입금이 2조 586억원으로 늘었으며, 2019년부터는 유보격차 해소를 위해 보육교사 처우개선비를 별도로 편성하고 있다. 유아교육지원특별회계 규모는 유아 수의 감소에 따라 매년 규모가 조금씩 감소하는 추세지만, 그동안 22만원으로 동결되었던 누리과정 지원단가가 2020~2022년에 각각 2만원씩 인상되면서 2019년에 비해 규모가 다소 증가하였다. <표 7>은 유아교육지원특별회계 예산을 나타낸 것이며, 2022년 기준으로 교육세 전입금은 약 1조 6,664억원 정도이다.

<표 7> 유아교육지원특별회계 세입·세출예산

(단위: 백만원)

구분	내역	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
세입	교육세전입금	3,080,881	1,834,115	1,834,115	1,845,715	1,690,723	1,666,380
	일반회계전입금	860,000	2,058,602	1,981,223	2,097,801	2,016,894	1,987,048
	전년도 세계잉여금	-	-	-	88,092	209,154	175,618
	계	3,940,881	3,892,717	3,815,338	4,031,608	3,916,771	3,829,046
세출	유치원	교육비지원	1,485,454	1,474,659	1,416,486	1,474,947	1,430,712
		방과후과정비지원	367,891	359,456	346,328	389,594	360,186
	어린이집	보육료지원	1,583,647	1,561,697	1,502,997	1,611,423	1,683,757
		방과후과정비지원	503,889	496,904	478,226	469,998	361,543
		보육교사처우개선 및 운영비		-	71,301	85,645	80,572
							74,124
	계	3,940,881	3,892,716	3,815,338	4,031,608	3,916,771	3,829,046

출처: 교육부(해당연도). 교육예산 및 기금운용계획 개요.

2016년까지는 국세 교육세 전액이 지방교육재정교부금의 재원으로 활용되었으나 2017년부터는 유아교육지원특별회계 전출금을 제외한 금액으로 축소되었고, 최근에는 유아교육지원특별회계 전출금을 제외한 국세 교육세를 고등교육에 활용하려는 움직임이 있다. 그동안에도 국세 교육세와 지방교육세의 역할과 기능을 차별화하기 위한 시도가 있었다. 대표적으로 국세 교육세를 고등교육세로 개편하여 고등교육을 지원하자는 방안이다(송기창, 2006; 송기창, 2010; 김병주, 2015). 고등교육세를 신설할 경우 내국세 수입을 분할하는 것이 아니므로 예산부처의 저항을 줄일 수 있고 다른 재원에 영향을 주지 않고 재원을 확충할 수 있다는 장점이 있다. 즉 내국세 일정률에 의해 지방교육재원은 안정적 확보하면서 고등교육에 대한 수요를 충족할 수 있다는 장점이 있다. 아울러 국세 교육세를 고등교육세로 개편하는 것은 고등교육은 중앙정부에서, 초·중등교육은 지방정부에 책무성을 강화한다는 원칙을 확립하는 효과도 있다. 그러나 고등교육세 신설에 대한 요구에도 불구하고 논의는 답보상태이다.

그런데 지방교육재정 구조 개편에 대한 요구가 거세지면서 국세 교육세의 일부를 고등교육 재원으로 전환해야 한다는 주장이 제기되었다. 최근 학령인구의 감소에도 불구하고 지방교육재정의 규모는 증가하고 있다는 교육계 외부의 비판이 거세지면서 지방교육재정의 구조 개편에 관한 논의가 활발하다. 2022년 7월 국가재정전략회의에서 기획재정부는 학생수 감소 등 교육환경 변화를 고려하여 지방교육재정교부금 중 교육세의 일부를 재원으로 고등·평생교육지원 특별회계를 신설하여 미래 인재육성(대학 교육·연구역량 등 경쟁력 강화, 반도체 등 미래핵심 인재 양성, 직업 재교육 등 평생교육 지원, 지방대학 육성 등)에 투자하고, 내국세 연동 교부 방식의 문제점을 근본적으로 해결하기 위해 관계부처 및 전문가 협의를 통해 개편방안을 마련할 것임을 밝혔다. 2022년 9월 이태규 의원을 중심으로 지방교육재정교부금의 재원에서 교육세 세입액을 삭제하고 이를 고등·평생교육지원특별회계의 재원으로 사용토록 하는 지방교육재정교부금법 개정안이 발의되었고, 11월 30일 지방교육재정교부금법 개정안과 고등·평생교육지원특별회계법안이 예산부수법안으로 지정되었다. 12월 31일 국세 교육세 세입 중 유아교육지원특별회계 지원분을 제외한 금액에서 100분의 50에 해당하는 금액을 고등·평생교육지원특별회계로 전출토록 「지방교육재정교부금법」(법률 제19204호, 2022.12.31., 일부개정)이 개정되었고, 「고등·평생교육지원특별회계법」(법률 제19202호, 2022.12.31., 제정)이 제정되었다. 당초 유아교육지원특별회계 지원분을 제외한 교육세 전액을 고등·평생교육지원특별회계 재원으로 상정하였으나 법안 논의과정에서 유아교육지원특별회계 지원분을 제외한 금액의 50%로 축소되었고, 회계도 2025년까지 3년 한시로 설치되었다. 이러한 결과 국세 교육세 중 유·초·중등교육에 사용되는 재원은 유아교육지원특별회계와 고등·평생교육지원특별회계 전출금을 제외한 금액이며, 2023년 예산 기준으로 약 1조 5,199억원이다(교육부, 2022).

한편 지방대학 및 지역인재 육성지원 계획 수립 권한의 지방자치단체 이양, 지역혁신중심 대학지원체계 구축 등(교육부, 2023) 고등교육에 대한 지방자치단체의 역할과 기능이 강조되면서 교육세 제도 개편에 대한 논의가 진행되고 있다. 2023년 2월 시·도지사협의회는 중앙지방협력회의 안건으로 지방교육재정 합리화 방안을 상정하고자 하였다. 안건의 주요 골자는 지방교육세의 50%를 시·도의 고등·평생교육 재원으로 전환하고, 법률로 규정된 시·도세 전입금의 전출률을 시·도 조례로 규정하되 현행 전출률의 1/2을 하한선으로 규정한다는 것이다. 또한 「고등·평생교육지원특별회계」 세입인 교육세 전입금의 70%를 시·도 고등·평생교육 포괄보조금으로 지원해야 한다고 요구하였다(시도지사협의회, 2023). 2021년 결산 기준으로 시·도의 법정전입금은 13조 9,292억원이다. 여기에서 지방교육세는 57.3%(약 7조 9,769억원), 시·

도세는 28.3%(약3조 9,428억원)를 차지한다. 시도지사협의회 주장대로 지방교육세와 시·도세의 1/2을 시도의 고등·평생교육 재원으로 전환할 경우 지방교육재정은 약 5조 9,599억원이 줄어들게 된다. 지방교육재정이 과다하다는 인식에서 비롯된 시·도의 고등·평생교육 자원 확보 방안은 재고될 필요가 있다.

4) 교육세에 대한 자주적 과세권 부여

장기적으로는 지방교육세를 시·도교육청(교육감)이 관할하도록 함으로써 지방교육에 대한 자주적 과세권을 보장하는 방안을 검토할 필요가 있다. 지방교육재정의 자주성 확보를 위해 지방교육자치단체에 제한된 범위에서 실질적인 과세권을 부여하는 방안을 고려할 수 있다(임성일 외, 2011). 지방교육자치단체에게 과세권을 부여할 경우, 교육자치단체가 독자적으로 보유하는 새로운 세목을 도입하기보다 기존의 지방세 가운데 재산세, 주민세와 같이 지역 밀착성이 높은 세목을 선정해서 제한적 과세권을 부여하는 방안이 합리적이다.

이상적인 지방교육자치는 독자적인 과세권과 이를 토대로 지출의 자율성을 행사하는 것이다. 그러나 우리의 경우 지출의 자율성은 높지만 세입에 대한 재량권, 즉 과세자주권은 없다. 지출에 대해서만 재량권을 행사하는 경우 재정운영의 효율성을 기대하기 어렵고, 재정규모가 지속적으로 확대되는 경향을 보인다(국가재정운용계획 교육분야 작업반, 2012). 시·도교육청이 지방교육재원과 연계된 지방세 과목에 대해 과세권을 행사하지 못하는 상황에서, 지방자치단체는 지방교육세 등을 부과·징수하지만, 그 수입 중 일부가 지방교육자치단체로 전입되는 단계에 이르면 그것은 조세수입이 아니라 이전 재정수입으로만 간주된다. 지방교육자치단체에 과세권을 부여하는 것은 지방교육재정의 자주성 제고에도 도움이 되지만(임성일 외, 2011), 교육자원 확보 및 운용에 대한 지역주민의 책임의식과 참여의식을 높이는 데도 도움이 된다(윤홍주, 2003).

현재 지방교육세는 크게 재산과세와 소비과세로 구분할 수 있다. 2021년 기준으로 취득세, 등록면허세, 자동차세, 재산세 등 재산과세가 지방교육세에서 차지하는 비중은 78.0%이며, 레저세, 담배소비세 등 소비과세가 차지하는 비중은 21.2%이다. 담배소비세수를 통한 교육재원의 마련은 응능원칙에 따른 수직적 형평성을 저해하고, 흡연자가 일반적으로 초·중등교육서비스의 대상이 아니기 때문에 응익원칙에도 부합하지 않는다. 자동차세, 취득세 역시 교육자원 조달을 위한 응익원칙에 따른 형평성 기준에 부합하지 않는다. 이러한 문제를 해결하기 위해 재산과세와 소득과세 중심의 목적세인 가칭 교육자치세를 신설하고(구균철 외, 2014), 과세권을 교육감에게 부여하는 방안을 고려할 필요가 있다.

지방교육세의 경우, 과세권은 시·도교육청이 관할하되, 그 징수는 일반자치단체에 위탁하고, 필요한 경우 징수비용을 지불할 수 있을 것이다. 참고로 1958년에 제정된 「교육세법」에서 정부는 교육세의 징수를 서울특별시, 시, 읍, 면에 위탁할 수 있었다. 즉, 교육세 징수비용은 서울특별시, 시, 읍, 면의 부담으로 하되, 징수비용으로 정부는 납부된 세액의 일정 금액을 교육세를 징수한 서울특별시, 시, 읍, 면에 교부하도록 하였다(송기창 외, 1999).

[참고문헌]

- | 교육부(2017-2021). 교육예산 및 기금운용계획 개요.
- | 교육부(2022). 2023년도 세입·세출예산 각목명세서.
- | 교육부(2023). 2023년 주요업무 추진계획.
- | 구균철, 이지연(2014). 지방교육재정 재원조달체계의 개선방향. 한국지방세연구원.
- | 국가재정운용계획 교육분야 작업반(2012). 2012~2016년 국가재정운용계획(교육분야).
- | 국세청(2010~2021). 국세통계.
- | 국회예산정책처(2022). 2022 대한민국 조세.
- | 김병주(2015). 대학 재정 확보 및 지원 방식의 현황과 과제. 동아인문학, 32, 323-355.
- | 류민정(2011). 목적세입의 평가와 개선방안: 교육재원을 중심으로. 한국지방재정논집, 16(1). 87-112.
- | 송기창(2001). 교육세 백서. 숙명여자대학교.
- | 송기창(2009). 교육세 폐지, 무엇이 문제인가? 국회의원 이군현□한국교원단체총연합회 공동 교육정책토론회 자료집, 3-40.
- | 송기창(2010). 고등교육재정교부금법 제정방안에 대한 논의. 교육재정경제연구, 19(2), 125-153.
- | 송기창, 김병주, 나민주, 조석훈(1999). 교육재정백서. 교육재정백서 연구위원회.
- | 송기창, 남수경, 윤홍주, 조석훈(2006). 2006 교육재정백서. 교육인적자원부.
- | 시도지사협의회(2023). 지방교육재정 합리화 방안(안).
- | 안종석(2022). 목적세 제도의 평가와 정책방향 연구. 국회예산정책처.
- | 윤홍주(2003). 지방교육자치제의 구현조건으로서 교육재정분권화의 논리와 과제. 교육행정학연구, 21(3), 169-190.

| 이선호, 김민희, 김병주, 김용남, 김지연, 김효정, 남수경, 송기창, 오범호, 오병욱, 우명숙, 우인혜, 윤홍주, 이수진 (2023). 2022 교육재정백서. 한국교육개발원.

| 이정기(2008). 교육세제도의 변천과정과 정책방안에 관한 연구. 경영교육논총, 52.

| 임성일, 손희준(2011). 지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립. 지방행정연구, 25(3), 59-92.

| 행정안전부(2010~2021). 지방세통계연감.

| 홍은정(2009). 의무교육의 실현을 위한 교육재정에 관한 연구. 전북대 법무대학원 석사학위논문. .