

특 집

지방소비세제의 활성화

특별소비세부문의 지방세원화 방안

오 연 천

서울대학교 행정대학원장



I. 문제의 제기

국내 세원의 중앙·지방정부간 배분은 일정 시점에 있어 국세 체계와 지방세 체계의 형성 구도에 따라 고정된 양상이지만, 장기적 관점에서 보면 중앙·지방정부간 기능의 재조정과 이를 뒷받침할 재원배분체계의 재편성 방향에 따라 새롭게 모색되어야 할 정책과제의 성격을 띠고 있다. 한편 중앙·지방정부간 세원배분 수준은 동일하게 유지하더라도 지방교부세, 지방양여금 등지방재정조정제도의 기능조정과 결부하여 국세와 지방세간 세원배분체계를 개편하는 것이 필요하게 된다.

이런 점에서 볼 때 최근 전개되고 있는 일련의 양상은 국세와 지방세간 세원배분체계의 대폭적인 개편을 요청하고 있는 것으로 판단된다. 우선 첫째로 행정사무와 기능의 지방이양이 확대되고 있어 「동등보상의 원칙」에 따라 국세세원을 추가적으로 지방정부에 이양하는 것이 필요하다. 특히 아직 그 시행시기를 속단하기는 어렵지만 자치경찰제가 시행될 경우 국세 세원의 대폭적인 지방 이양이 불가피하게 될 것이다.

둘째로 조세체계의 간소화와 국민부담의 경감을 위해 국세와 지방세의 세목

체계가 정비됨에 따라 중앙·지방정부간 재원배분 수준의 변화가 불가피하며, 이를 보전하기 위한 국세와 지방세간 세원배분체계의 재조정이 요청되고 있다. 즉 조세체계의 간소화를 위해 2001년 9월부터 전화세를 폐지하고 이를 부가가치세에 통합하게 되며, 교통세의 본세(특별소비세)의 통합도 예고되고 있다. 현재 지방양여금재원으로 활용되고 있는 전화세와 교통세의 통폐합이 실현될 경우 지방재원의 감소가 불가피하여 이를 보전하기 위한 국세 세원의 추가적인 지방 이양 방안이 모색되어야 한다. 또한 자동차 관련 조세부담의 경감을 위한 자동차 등록세의 폐지, 자동차세의 세율경감 등이 실현됨에 따라 상당 수준의 지방세수 결손이 수반된다는 점에서 이를 상쇄하기 위한 국세 세원의 추가적인 지방 이양 방안도 검토되어야 한다.

지방재정을 둘러싸고 전개되고 있는 상기의 여러 요인들을 감안할 때 중장기적으로는 물론이고 단기적으로도 국세와 지방세 배분체계의 대폭적인 개편, 특히 국세 세원의 추가적인 지방세 이양이 불가피한 실정이라고 할 수 있다. 만일 앞으로 국세의 추가적인 지방세 이양을 추진할 경우 그 핵심 대안의 하나로 소비과세의 근간을 이루는 부가가치세

와 특별소비세의 지방세원화 방안을 제시할 수 있다. 본고에서는 이중 특별소비세의 지방세원화 방안을 중심으로 소비과세의 지방 이양 방안을 검토해 보자 한다.

II. 소비과세의 지방세원화 필요성에 대한 일반적 논거

1. 응익원칙의 구현과 소비과세의 역할

지방자치시대의 전개와 더불어 지역 주민의 선택과 부담에 기초하여 다양한 형태의 지방공공서비스 공급이 이루어 지도록 하기 위해서는 응익원칙을 기초로 한 지방세원의 확충과 보강이 필요하다. 지방세를 통한 재원조달 과정에서 응익성의 원칙을 효과적으로 살려나가기 위해서는 현재 국세로 배분된 일부 세원을 지방세로 이양하는 것이 필요하다.

우선 세원을 발생시키는 경제활동 과정에서 공해, 환경오염 및 자연경관의 파괴, 집적에 따른 사회문제의 현재화 등 외부불경제효과가 현저함에도 불구하고 현재 세원이 국세로 귀속됨으로써 외부불경제효과 발생지역과 세수 귀속주체간의 괴리현상을 야기하는 세목

의 경우에는 이를 지방세원으로 이양하는 것이 바람직하다. 또한 지방자치단체가 제공하는 행정서비스가 외부효과로 작용하거나 지역경제활동과 밀접히 관련된 당해 지역의 시설물 등을 이용하여 발생하는 세원의 경우에는 응익원칙의 측면에서 지방정부 세원으로 귀속시키는 것이 바람직하다.

예를 들어 관광자원이 풍부하게 분포하고 있는 강원도의 경우 관광자원의 보전과 관광지 기반시설 조성 및 개발·유지를 위하여 지방자치단체들이 많은 예산을 지출하고 있다. 그럼에도 불구하고 관광(행위)에 대한 조세부과는 숙박업 및 음식점 등에 부과되는 부가가치세, 골프장입장료 등에 대한 특별소비세 형태로 국세 수입으로 귀속되고 있을 뿐 지방자치단체가 확보하는 입장료 수입은 관광지의 단순유지관리비를 충당할 수 있는 정도에 그치고 있다.

따라서 지방행정서비스 및 지역경제활동과 긴밀한 관계를 맺고 있는 지역의 특수부존자원, 관광자원, 오염원 등에 대한 세원의 경우에는 이를 지방세체계로 흡수하는 것이 응익원칙에 비추어 볼 때 바람직하다. 이런 점에서 관광지내에서의 입장·숙박행위에 대하여 과세하는 부가가치세, 골프장·경마장 등 입장행

위에 대한 특별소비세, 그리고 공업용수·상수도 용수 등 수자원에 대한 부가가치세 등의 세원은 지방세로 이양하는 것이 필요하다. 아울러 자동차 운행이 지역에 미치는 외부불경제 효과와 행정서비스 유발효과 등을 감안할 때 자동차와 휘발유·경유·LPG 등 자동차 연료에 부과되는 특별소비세 세원의 일부도 지방세로 이양하는 것이 필요하다.

또한 「거주지주의」(residence principle)에 기초를 두고 있는 현행 지방세체계로서는 생활권의 확대와 직주분리, 일시적·계절적 이동 등에 따른 거주지역과 지방행정 서비스의 혜택을 누리는 편익지역이 괴리되는 문제를 효과적으로 해결하기 어려운 실정이다. 예를 들어 재산과세 위주로 형성되어 있는 현행 지방세체계에 의하면 주간에 유입인구가 많은 대도시 자치단체의 경우 이들 유입인구에 의하여 발생하는 비용 또는 지방자치단체의 행정서비스의 수혜에 상응한 비용분담을 지방세를 통해 부과할 수 없다. 또한 관광자원이 풍부하게 분포하고 있는 지역의 경우에도 관광자원이나 관광행위에 대한 지방세의 과세가 허용되지 않기 때문에 관광객이 해당 지역에 일시적으로 체류하는 동안에 누리는 지방행정서비스의 편익이나 지방행정비용

유발에 상응하는 경비분담을 요구할 수 없다.

이런 점에서 지방재정 운용의 효율성을 제고하기 위해서는 지방자치단체 수준에 있어서 「지방행정서비스에 대한 편익과 비용부담의 일치화」를 도모할 수 있는 세원을 지방세체계에 수용하는 것이 필요하다. 여러 세원중에서도 소비과세가 거주지역과 편익지역의 괴리에 따른 편익과 비용부담의 불일치를 해소하는데 있어 매우 효과적인 세원으로 평가되고 있다. 따라서 현재 국세 세원으로 배분되고 있는 부가가치세 세원중 지역적 정착성이 높은 음식업분과 도소매업분, 그리고 특별소비세중 지역적 정착성이 높은 과세장소 및 과세유흥장소에 대한 특별소비세 등과 같은 일부 세원을 지방세로 이양하는 것이 응익성의 원칙에 비추어 볼 때 바람직하다고 할 수 있다.

2. 과세균형의 확보와 소비과세의 역할

지방정부의 조세체계를 현재와 같이 재산과세 위주로 구축할 경우 특정 세목이 안고 있는 문제점이 증폭되고, 조세부담의 공평한 배분을 저해하기 때문에 소득 및 이윤, 소비, 재산 등의 과세 배

이스를 적절히 조합하여 균형있는 조세 체계를 구축하는 것이 필요하다. 그런데 현재 우리나라의 지방세체계는 재산과 세 위주로 과세 베이스가 구성되어 있어 세수의 소득탄력성이 낮은 관계로 지방 재정 수요의 증대에 효과적으로 대응하기 어려운 실정이다. 따라서 지방세 분야에 있어서 소득, 소비, 재산 등의 과세 베이스의 균형을 확보하여 지방세의 재원조달기능을 보장함과 아울러 세부담의 공평한 배분을 도모하기 위해서는 소득 및 이윤과세, 소비과세 분야에 대한 국세 세원을 지방세로 이양하는 것이 필요하다.

3. 지역경제활동과 지방재정의 상승적 순환관계 구축과 소비과세의 역할

현행 지방세체계하에서는 민간기업의 지역유치 등을 통한 지역경제 활성화 노력의 성과가 대부분 국세 수입으로 귀속되고 있는 나머지 지방세 수입의 증대에 기여하는 효과는 작은 실정이다. 지역산업의 활성화에 따른 국세와 지방세(도세와 시군세)의 세수증대 효과에 대한 경험적 연구결과에 의하면 제조업의 경우 국세에 대한 세수증대 효과가 지방세에

비해 4.13배나 높고, 서비스업의 경우에도 국세에 대한 세수증대 효과가 지방세의 3.27배에 이르고 있다. 또한 도소매 소비자용품업의 경우에는 경제활동의 활성화가 오히려 지방세 수입과 부(-)의 관계를 갖고 있는 것으로 나타나고 있다. 이와 같이 지역의 제조업이나 서비스업의 성장이 지방세보다는 오히려 국세 수입의 증대에 크게 기여하고 있는 현행 지방세체계하에서는 지역경제 활동과 지방재정이 상승적 순환관계로 연결되기 어려운 실정이다. 따라서 지방자치단체의 지역경제활동의 성과가 지방정부의 세수입 증대로 연결될 수 있도록 하기 위해서는 지역경제의 활성화로 인한 소득 및 소비의 증대에 상응하는 세원들을 지방세체계에 수용하여야 한다. 이런 점에서 기업활동과 관련된 소득 및 이윤과세, 소비활동과 관련된 소비과세 관련 세원을 지방세체계에 흡수·보강할 수 있는 지방세원의 확충 방안 및 국세 세원의 지방세 이양방안이 마련되어야 할 것이다.

4. 고령화 사회의 전개와 소비과세의 역할

우리 나라도 지난 2000년부터 총인구

중에서 65세 이상의 인구가 접하는 비율이 7%를 상회하게 되어 UN이 정한 고령화 사회에 본격적으로 진입하게 되었다. 이에 따라 앞으로는 고령화 사회의 전개가 지방재정부문에 미치는 과급효과를 예측하고, 이에 효과적으로 대응하기 위한 다양한 방안들을 모색해 나가야 한다.

그런데 일반적으로 고령화 사회에서는 지역주민들의 사회복지수요가 다양화·고도화되면서 세분화된 지역복지서비스의 확충이 필요하다. 그 결과 선택적 서비스가 지방행정서비스에서 점차 비중이 높아지면서 수익과 비용부담의 괴리가 증대되는 경향이 있다. 또한 고령화 사회에서는 일상생활권의 확대, 관광·스포츠·여가 등의 목적으로 다른 지방정부의 행정구역에 이동하거나 일시적으로 체류하면서 당해 지방정부가 제공하는 다양한 서비스를 향유할 기회가 확대되고 있다. 이로 인해 지방정부가 제공하는 행정서비스의 혜택을 타 지역 주민들이 향유하는 누출효과(spillover effect)가 광범위하게 존재하게 된다.

응익과세를 중시하는 지방세의 기본 원리에 비추어 볼 때 이러한 편익과 비용부담분리를 시정하여 이의 일치화를

도모할 수 있는 지방세체계의 정비가 필요하다. 이를 위해서는 지방정부 수준에 있어서 「지방행정서비스에 대한 편익과 비용부담의 일치화」를 도모할 수 있는 세원을 지방세체계에 수용하는 것이 필요하다. 여러 세원중에서도 소비과세가 거주지역과 편익지역의 괴리에 따른 편익과 비용부담의 불일치를 해소하는데 있어 매우 효과적인 세원으로 평가되고 있음은 이미 언급한 바와 같다.

따라서 앞으로 지방세체계의 개편에 있어서는 「대표없이 과세없다」는 납세의무지원칙만을 고수할 필요는 없으며, 이와 함께 「부담없이 수익없다」는 귀속지원칙을 수용하는 것도 필요하다. 이러한 귀속지원칙을 수용함으로써 소비과세 관련 세원의 지방세 수용이 적극 모색되어야 할 것이다.

Ⅲ. 특별소비세의 지방세원으로서의 적합성 평가

1. 특별소비세의 일반적 성격

특별소비세는 1977년 소비세제 개혁시에 신설된 세목으로서 부가가치세와 더불어 우리 나라 소비세제의 주축을 형성하고 있다. 그런데 특별소비세는 특정

소비에 대해서만 과세하는 선택적 소비 과세(selective consumption tax)라는 점에서 일반적 소비과세로서 소비지출을 보편적 과세대상으로 삼고 있는 부가 가치세와 완전히 구분된다.

특별소비세는 특정 소비(예: 석유류 소비)를 억제하거나 특정 소비활동(예: 유흥행위와 석유류의 소비 등)에 따라 발생하는 외부비용을 내부화하는 등 규제적인 기능을 수행하기도 하며, 탄력적인 운영 여하에 따라서는 전략적인 산업의 진흥과 국내산업 보호를 위한 산업정책수단으로도 이용된다.

이러한 특별소비세의 성격 중에서도 지방이양 대상 세원으로서 적합성 평가와 관련하여 우리가 주목할 점은 특별소비세는 사회적 비용 또는 외부불경제를 창출하는 특정 소비행위에 부담을 안겨 줌으로써 그러한 소비행위를 억제하는 효과를 발휘할 수 있다는 점이다. 아울러 그러한 외부불경제 창출행위에 대한 공공부문의 대응을 위한 재원조달수단으로 활용될 수 있다는 점이다.

2. 특별소비세의 지방세원으로서의 적합성 평가

일반적으로 소비과세는 지방정부 차

원에서 세원의 효율적인 관리가 어렵기 때문에 지방세로서는 적합하지 않다는 평가가 일반적이다. 그러나 응익과세의 관점에서 볼 때 소비과세가 소득과세보다 지방세로서 우수한 면이 없지 않다. 위에서 언급한 바와 같이 직주분리 및 교외화 현상의 확산, 이동성의 증대 등 사회경제적 환경변화에 따라 이제 지방정부의 행정서비스 공급과정에서 응익 원칙을 구현하기 위해서는 입장행위 및 유흥음식행위에 대한 특별소비세를 지방세원으로 수용하는 것이 필요하다. 또한 자동차 운행이 지역에 미치는 외부불경제 효과와 행정서비스 유발효과 등을 감안할 때 이러한 외부비용을 내부화하여 응익원칙을 구현하기 위해서는 자동차와 휘발유·경유·LPG 등 자동차 연료에 부과되는 특별소비세 세원을 지방세로 수용하는 것도 필요하다.

한편 특별소비세의 납세의무자는 제조업자, 판매자 또는 과세장소의 경영자 등이기 때문에 징수가 용이하다는 세무행정상의 이점을 가지고 있다. 따라서 특별소비세는 일반적으로 소비과세의 지방세 수용과정에서 가장 큰 제약점으로 지적되고 있는 세무행정상의 문제점을 최소화할 수 있다는 점에서 지방세로서의 적합성이 높게 인정된다.

이처럼 특별소비세는 지방재정 운영에 있어서 응익원칙의 구현과 지방세의 과세균형 확보, 그리고 세무행정상의 편리성 등 바람직한 지방세가 갖추어야 할 조건들을 두루 갖추고 있는 것으로 평가된다. 다만, 입장행위 및 유희음식행위에 대한 특별소비세의 경우 세원분포의 보편성이 다소 떨어지는 문제점을 안고 있다. 그러나 지방자치시대에 있어서는 지방세가 갖추어야 할 바람직한 조건으로서 보편성과 응익성이 충돌하는 세목의 경우에는 보편성보다는 응익성을 우선적으로 고려하여 지방세로서의 적합성을 평가하는 것이 바람직하다는 점에서 이점을 크게 문제시킬 필요는 없다고 판단된다.

IV. 특별소비세 일부 세원의 지방세 수용 방안

1. 지방세 이양 대상 세원

현재 특별소비세는 제1호·2호(사치성물품), 제3호(승용자동차), 제4호(석유류) 등 특정한 물품과 과세장소 및 과세유희장소를 그 과세대상으로 하고 있다. 이중 지방세 이양 대상 세원으로서의 적합성이 인정되는 대상 세원은 석유류에

대한 특별소비세, 과세장소(경마장, 투견기 시설장소, 골프장, 경륜장, 카지노)와 과세유희장소(유희음식요금)에 대한 특별소비세이다.

2. 특별소비세 일부 세원의 지방세원화를 위한 접근방법

특별소비세 일부 세원을 지방세로 수용할 경우, 이를 세원분리방식을 통해 접근할 것인가 아니면 세원공동이용방식을 통해 접근할 것인가에 따라 그 구체적인 대안이 달라지게 된다. 지방정부의 과세자주권과 재정운영의 자율성을 보장하기 위해서는 세원분리방식을 통해 특별소비세의 일부 세원을 분할하여 이를 지방세로 이양하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 세계화·분권화의 진전에 따라 이동성이 증대되고, 수평적 정부간 관계에 있어서 조세의 외부효과가 다양하게 노정됨에 따라 세원공동이용방식의 적극적인 활용 필요성이 증대되고 있다. 특히 소비과세를 지방세원으로 수용하기 위해서는 세원을 정부단계별로 엄격하게 분리해서는 안되고, 조세의 외부성을 통제하면서 세원을 공유하는 접근방법을 선택하는 것이 필요하다.

한편 특별소비세 세원 중 지방세로서

의 적합성이 인정되는 세원의 특성에 따라 세원분리방식과 세원공동이용방식의 적용 가능성이 영향을 받게 된다. 즉 국세로서의 적합성은 별로 인정되지 않으면서 지방세로서의 적합성만이 높게 인정될 경우에는 이를 세원분리방식에 따라 완전히 지방독립세로 이양하는 것이 적합할 것이다. 이에 비해 지방세로서의 적합성이 인정되는 동시에 국세로서의 성격을 공유하고 있는 세원의 경우에는 이를 공동세방식에 의해 중앙정부와 지방정부가 세원을 공유하는 방안을 채택하는 것이 바람직할 것이다. 지방세원으로서의 적합성이 인정되고 있는 특별소비세의 일부 세원 중에서 과세장소와 과세유홍장소에 대한 특별소비세는 전자의 성격을 띠고 있으며, 석유류 관련 특별소비세는 후자의 성격을 띠고 있는 것으로 판단된다.

3. 특별소비세 일부 세원의 지방세원화 방안

(1) 과세장소·과세유홍장소에 대한 특별소비세의 독립 지방세목화 방안

과세장소(경마장, 투전기 시설장소,

골프장, 경륜장, 카지노)와 과세유홍장소(유홍음식요금)에 대한 특별소비세는 이를 국세에서 분리하여 독립 지방세목의 형태로 지방정부에 이양하는 것이 바람직하다. 즉 이들 세원의 경우에는 각 지방정부 행정서비스와의 수익관계가 비교적 분명하고, 해당 지역에 외부불경제 효과를 크게 유발하고 있는 시설들이며, 세원의 관리 및 징세행정이 편리하다는 점에서 독립 지방세목을 신설하여 지방정부에 이양하는 것이 가능하다.

특히 과세장소와 과세유홍장소에 대한 특별소비세와 함께 관광지내에서의 입장·숙박행위 등에 대하여 과세하는 부가가치세를 함께 묶어 이를 관광세로 신설하는 방안을 적극 검토해 볼 필요가 있다. 이들 세원들을 분리하여 가칭 「관광세」를 신설할 경우 응익원칙과 징세행정의 편리성 등에 비추어 볼 때 동 세목은 광역지방정부 또는 기초지방정부의 세목으로서의 적합성을 공히 인정할 수 있을 것으로 판단된다.

그러나 이러한 관광세의 신설을 통해서 지방정부가 추가적으로 확보할 수 있는 세수입 규모가 충분하지 않고, 조세경쟁 등 조세의 외부성을 야기할 수도 있다는 점에서 한계를 안고 있다.

(2) 유류관련 특별소비세의 공동세 원화 방안

유류관련 특별소비세는 국세와 지방세로서의 적합성을 공히 갖추고 있다. 따라서 유류관련 특별소비세는 공동세 방식을 통해 중앙정부와 지방정부가 세원을 공유하는 것이 바람직하다.

바로 이런 배경에서 유류관련 특별소비세, 즉 교통세의 경우 이미 1999년 지방세제 개편을 통해 주행세를 신설함으로써 이를 국세와 지방세가 공동으로 이용할 수 있게 되었다. 현행 주행세는 교통세 수입의 일정 비율을 지방에 이양하되, 지방정부간 세수 배분과정에서 각 자치단체별 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세 수입을 배분기준으로 삼고 있다. 이러한 세수배분방식은 자동차세 세율인하에 따른 세수결손을 보전하기 위한 취지를 수용한 것이다.

그런데 원래 휘발유, 경유 등 유류관련 특별소비세 수입의 지방세 이양 구상은 자동차의 도로이용에 따른 비용을 분담하도록 하는 수익자 또는 원인자부담 원칙에 부합하는 세원이라는 판단에 근거한 것이다. 이런 취지를 감안할 때 주행세의 세수배분방식은 징세지주의 원칙을 수용하여 광역지역단위의 전년도

유류판매실적을 기준으로 배분하는 것이 바람직할 것이다. 라휘문·이삼주(1998)의 연구에 의하면 휘발유와 경유 판매량을 기준으로 교통세의 세원을 지방정부에 배분하는 것이 자동차 등록대수에 의하여 배분하는 것보다 지방정부간 재정력 격차의 완화에도 긍정적인 효과를 창출하는 것으로 추정되고 있다. 또한 주행세의 세원과 직접 관련된 세수입을 징세지주의원칙에 따라 배분하는 것이 효율성의 원칙에도 부합하는 것이라고 할 수 있다. 이밖에 관광객, 교외거주자의 출퇴근 등 유동인구의 타지역 도로이용과정에서 파생되는 편익의 누출효과와 교통혼잡비용 등을 고려할 때 자동차의 도로이용과 밀접하게 관련되어 있는 유류판매량을 세원배분 기준으로 설정하는 것이 재정(조세)의 외부성을 교정하는 데에도 바람직한 것으로 판단된다.

현재 주행세는 교통시설 투자재원을 조달하기 위하여 한시적 목적세로 신설된 교통세를 공동세원으로 하고 있다는 점에서 주행세는 (도단위 수준에서) 광역과 기초지방정부의 교통관련 투자재원의 비율을 기준으로 이를 적정비율로 할당하는 것도 생각해 볼 필요가 있다. 향후 「자동차이용과세 강화, 보유과세

완화」정책의 지속적인 추진과 매년 정례적으로 개최될 예정인 한미자동차협상에서 미국이 계속 단일세율화를 요구할 경우 자동차 관련 보유과세의 세수는 감소하게 될 것이고, 이를 보전하기 위해 주행세의 세율을 상향조정하지 않을 수 없을 것이다. 이러한 과정을 통해 주행세의 세수 규모가 확대되면 주행세의 세수 배분을 광역과 기초지방정부로 이원화하는 방안의 실효성이 높아질 것이다.

주행세가 광역과 기초지방정부의 공유세원으로 전환될 경우 광역지방정부에 대한 세수는 해당 지역별 유류판매비에 따라 배분하고, 광역지방정부가 기초지방정부에 주행세를 배분하는 과정에서는 자동차등록대수를 기준으로 배분하는 것이 합리적인 것이다. 왜냐하면 기초지방정부단위에서는 유류판매량에 대한 자료가 정확하게 산출되지 않고 있기 때문이다.

한편 앞으로 조세체계의 간소화 차원에서 교통세를 본세인 특별소비세에 통합하더라도, 이를 별도로 분리하여 현재와 같이 중앙정부와 지방정부가 세원을 공유하는 공동세방식을 유지하여야 할 것이다.

V. 맺는 말

응의원칙에 입각한 지방재정의 효율적인 운영, 과세균형의 확보, 추가적인 지방세원의 확충 등을 위해서는 소비과세의 지방세원화가 불가피하다. 소비과세의 지방세원화와 관련하여 특별소비세의 일부 세원도 이를 지방독립세목 또는 공동세방식의 형태로 지방세로 수용하는 것이 필요하다.

특별소비세 중 과세장소·과세유흥장소에 대한 특별소비세는 이를 국제에서 완전히 분리하여 별도의 독립된 지방세목(가칭 관광세 또는 지방소비세)를 신설하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 또한 유류관련 특별소비세의 경우에는 이를 공동세방식을 통해 중앙정부와 지방정부가 세원을 공유하는 것이 바람직한 대안으로 평가된다.

유류관련 특별소비세의 공동세원화 방안은 이미 1999년의 주행세 신설을 통해 수용되었다고 할 수 있다. 그러나 현행 주행세는 자동차세 세율인하에 따른 세수결손을 보전하기 위한 목적으로 신설된 나머지 공동세를 통한 소비과세 지방세원화의 취지를 제대로 살리지 못하고 있다. 특히 주행세의 지방정부별 배분기준이 비영업용 승용자동차에 대

한 자동차세 수입으로 설정되어 있는 것이 문제이다. 따라서 자동차의 도로이용에 따른 원인자부담 또는 수익자부담원칙에 근거하여 도입된 주행세의 취지를 효과적으로 살리기 위해서는 주행세의 광역지방정부별 배분과정에서는 해당 지역의 유통판매량 비율을 세수배분 기준으로 적용하고, 광역지방정부에 배분된 세수의 일부를 기초지방정부에 배분하는 과정에서는 해당 지역의 자동차등

특대수를 배분기준으로 적용하는 것이 합리적일 것이다. 또한 앞으로 자동차관련 보유과세의 경감 등을 감안하여 주행세 세율의 상향조정이 요망된다. 아울러 앞으로 조세체계의 간소화 차원에서 교통세를 본세인 특별소비세에 통합하더라도 현재의 공동세방식을 통한 중앙·지방정부간 세원공유는 계속 유지하여야 할 것이다. ☺

지방세 관련용어 해설

• 納稅義務의 承繼(납세의무의 승계)

租稅는 그 擔稅力을 기준으로 하여 과세되는 것으로써 납세의무자의 個別性이 강조되므로 함부로 납세의무의 승계를 인정하는 것은 타당하지 않을 뿐 아니라 租稅債務의 임의의 이전은 租稅行政을 복잡하게 할 뿐 아니라 履行能力이 없는 데로의 이전은 租稅回避의 길을 열어주는 것으로 되어 조세징수의 확보를 곤란하게 만드는 결과를 초래하는 것이므로 地方稅法에 있어서는 이러한 점을 감안하여 법인의 合併(地稅法 §15)과 相續(地稅法 §16)에 대하여만 納稅義務의 承繼를 인정하고 있다.

- 편 집 실 -