

세입·세출분권 괴리 축소를 위한 지방소득·소비세의 도입

이영희(한국지방행정연구원 선임연구위원)

지방소득세와 지방소비세의 도입에 대한 논의가 분분하다. 행정안전부와 기획재정부는 4월 중 이와 관련한 부처간 합의를 도출하여 청와대에 보고하도록 되어 있다. 국회에서는 부처간 합의가 이루어지지 않을 경우 이미 국회에 의원입법으로 상정되어 있는 소득·소비세의 도입 안건을 재추진 하겠다고 한다. 자치단체장들은 중앙에서 논의되고 있는 결과에 관심이 집중되어 있고, 지방소득·소비세의 도입에 대한 관심이 그 어느 때보다 높다.

지방소득·소비세의 도입은 정책적 판단에 의해 결정될 문제이다. 지금까지 도입되지 않은 이유는 도입논리가 부족해서가 아니라 중앙의 집권논리가 지배적이었기 때문이다. 최근 세계적으로 지방의 역할 확대와 더불어 증가하는 지방재정 지출 충당을 위해 중앙의 소득·소비과세는 지방과 세원을 공유하는 경향이 뚜렷이 나타나고 있다.

우리나라 역시 지방분권의 활성화로 지방재정 지출이 증가하고 있다. 이러한 지출은 지방세를 통해서 지원되지 않고 중앙으로부터의 이전재원의 확대를 통해 해결하고 있는 실정이다. 그 결과 우리나라의 세출분권은 OECD 국가 중에서 높은 편인데 반하여 세입분권은 낮은 수준이다. 우리나라가 세출분권과 세입분권의 괴리가 가장 큰 국가 중의 하나이다. 괴리가 크면 클수록 지방재정에 대한 재정책임성은 약해질 수밖에 없다.

현재 우리나라 국세와 지방세의 비중은 8 : 2 정도인데 반하여 자치단체에서 사용하는 재정규모는 4 : 6 정도로 지방재정은 중앙으로부터의 이전재원에 상당부분 의존하고 있는 실정이다. 민선 지방자치 10여년이 지난 지금 우리나라 지방재정의 자립수준은 지방자치 실시 이전에 비해서 크게 달라지지 않았으며, 자주재원인 지방세의 비중은 1995년 23.3%에서 2008년 20.8%로 오히려 낮아졌다.

세입과 세출분권 괴리의 축소를 위해서는 지방재정 중 이전재원의 비중을 줄임과 동시에 지방세 수 비중을 늘려 지방자치단체의 재정지출에 대한 자율성과 책임성을 제고하도록 해야 한다. 이때 지방세는 가급적 지방의 재정지출에 대한 부분이 지역주민의 편익과 연계되도록 설계하여 가격기능 역할을 수행할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 재산세는 이러한 지방세의 대표적인 세목이다. 최근에는 재산세만으로 증가하는 지방재정 지출을 충당하는데 한계가 있어 선진국을 중심으로 소득 또는 소비과세를 지방세에 편입시키고 있는 추세이다.

지방재정 지출의 일반적 편익은 소득 혹은 소비와 연관되며, 소비세와 소득세 모두 단일세율로 과세하면 대체로 편익과세라고 본다. 따라서 지방소득세 또는 지방소비세는 지방세로서의 요건을 갖춘 세원이므로 지방에서 도입하는데 기본적으로 문제가 없다고 본다. 특히 지방소득세는 지방의 비용과 편익간 연계성이 높고, 중앙의 세율결정권과는 별도로 지방자치단체가 세율을 조정할 수 있기 때문에 지방세로서 바람직하다. 단지 지방소비세는 세원을 부가가치세와 공동으로 활용해야 하는 관계로 세율결정권을 갖는데 한계가 있기 때문에 이 문제를 어떻게 해결 할 것인가가 핵심사항이라고 본다.

지방소비세의 세율결정권이 중요하지만 지방재정이 의존재원 위주로 구성되어 재정책임성이 결여된 것보다 더 중요한가 하는 생각도 든다. 지방소비세의 도입이 불완전한 세율결정권으로 인하여 다소 문제가 되더라도 자주재원 위주의 지방재정에 대한 실익이 크다면 문제가 크지 않다고 본다. 현재 취득세, 등록세 등의 지방세가 세율결정권이 있어도 사용을 하고 있지 않는다는 사실은

참고가 될 수 있다고 본다. 뿐만 아니라 국세인 담배판매세가 세율결정권이 없는 지방세의 담배소비세로 전환된 경우도 유사하다. 담배소비세가 비록 세율결정권이 없음에도 불구하고 자치단체들은 이전재원과 달리 자주재원으로 인식하며 담배소비 증대를 위해 노력하고 있다.

반면에 지방소비세의 세율결정권이 절대적으로 중요하다면 세율결정권이 있는 지방소비세로 설계하면 될 것이다. 단지 세율결정권이 있는 지방소비세의 도입은 전단계매입세액공제를 하는 부가가치세의 특성 때문에 세무행정비용의 증가가 초래된다. 대표적으로 브라질의 지방소비세가 이에 해당하는데 바람직하지 않은 사례로 알려져 있다. 세율결정권의 문제 때문에 일본과 캐나다 등 부가가치세가 있는 국가에서 지방소비세를 도입할 때 국가와 부가가치세의 세원을 공유하면서 지방소비에 상응하는 규모를 해당 자치단체에 배분하고 있는 것이다.

지방소비세 유형 중에서 지방에 세율결정권을 보장하는 것이 우선이라면 생산지원책, 세액공제 청산방식, 이연지불방식이 가능한 대안이다. 그러나 우선 생산지형의 경우는 세부담자의 거주지와 세수귀속지의 불일치라는 근본적인 문제점 외에도 세율인상 경쟁 야기, 세수의 생산지 편재, 자원 배분 중립성 훼손 등의 문제점이 있다. 또한 소비지원책에 입각한 세액공제청산방식과 이연지불방식에 의한 지방소비세는 세부담자의 거주지와 세수귀속지가 일치하지만 세액공제 청산방식에서는 납세협력 비용과다, 세율인상 경쟁의 가능성이 있다. 이연지불방식에서는 세액공제청산방식과 달리 세율인상 경쟁 가능성은 없으나 탈세의 가능성이 높다는 단점이 있다. 또한 최근 이연지불방식의 지방소비세 유형에 속한다고 볼 수 있는 유럽연합의 가맹국간 거래에서 상당한 규모의 사기거래가 발생하고 있는 문제도 있다.

지방소득·소비세의 도입이 지방분권 활성화에 걸림돌이 되거나 국가재정의 비효율을 초래한다면 어떤 방법이 세입·세출분권의 괴리를 축소할 수 있는지 대안을 제시하면서 문제를 제기해야 한다고 본다. 세입·세출분권의 괴리 축소는 지방자치단체의 노력만으로 해결할 수 있는 문제가 아니다. 기획재정부와 행정안전부가 조금씩 양보하면서 국가·지방 간 재정자원의 효율적 배분과 지방분권 활성화를 위해 바람직한 방향을 모색해야 할 것이다.