



권 두 칼 럼

지방소득소비세, 물고기 대신 낚시하는 법

행정안전부 지방세제관
오 동 호



“물고기 대신 낚시하는 법을 가르쳐야 한다.” 라는 격언이 있다. 물고기는 당장 주린 배를 채워줄 수 있지만, 누군가가 물고기를 주기만 기다리는 의존적인 행태가 반복되어 배고픔을 근본적으로 해결할 수 없다. 하지만 낚시하는 법을 배우게 되면 기다림과 노력, 그리고 위험이 따르지만 스스로 물고기를 잡아 살아갈 수 있게 된다. 무엇보다 자신의 생존을 남에게 의존하는 악순환 고리를 끊고, 다양한 생존수단을 찾는 데 몰입할 수 있게 된다.

낚시론(論)은 현재 우리나라 지방자치와 지방재정에 큰 시사점을 준다. 제대로 된 지방자치의 청사진은 지방정부가 지역에 적합한 공공서비스를 제공하고, 지역실정에 맞는 발전정책을 추구하며, 주민들이 지방정부의 활동에 적극적인 관심과 참여를 보이는 모습이다. 하지만 튼튼한 재정적 기반이 없는 지방자치는 단지 구호에 머물 뿐이다. 의존적인 지방재정구조 속에서 지방정부는 누군가가 물고기 주기를 기다리는 상태에서 벗어날 수 없기 때문이다. 따라서 지방재정, 나아가 지방자치의 내실화를 위해서 지방소득소비세라는 낚시하는 법이 절실히 요구된다.

지방소득소비세의 필요성이 지속적으로 제기되는 이유는 무엇일까? 우선 의존재원 중심의 지방재정 구조를 지적할 수 있다. 1995년 지방자치가 부활한 이후, 지방정부의 기능과 역할은 국가 총재정의 60%를 사용할 정도로 양적으로 성장하였다. 하지만 지방재정은 지방교부세나 보조금 등 의존재원의 비중이 지나치게 높다는 질적인 문제가 있다. 그 이면에는 “2할 자치”라는 뼈아픈 지적처럼, “8 : 2의 국세와 지방세 배분구조”가 자리잡고 있다. 의존재원 중심의 지방재정은 중앙정부에 대한 지방정부의 의존경향을 심화시키고, 자칫 방만한 재정운영으로 이어질 우려가 있다. 따라서 지방소득소비세 도입을 통해 자주재원 중심의 지방재정구조 개편이 시급하다.

소득소비과세 확충을 통해 지방세 체질을 개선하는 과제도 지방소득소비세 도입을 통해서 해결할 수 있다. 우리나라의 지방세 구조는 다른 OECD국가들과는 달리 재산과세 위주로 구성되어 있어 신장성이 낮다. 또한 지방세수에서 경기에 민감한 영향을 받는 주택거래세수가 매우 높은 비중을 차지하고 있어 세입 안정성이 취약하다. 최근 지방정부는 심각한 수준의 세입 불안정을 호소하고 있는데, 이는 지방세의 구조적 문제점에 기인하는 바가 크다.

또한 현행 지방세는 지역경제 활성화와 지방세수 간 연결고리가 취약하여 지방정부에 대한 인센티브 기능이 부족하다. 지방정부가 기업유치, 국제행사 개최 등 지역발전을 위해 적극적으로 노력하여도 그 결실이 지방세수 증대로 이어지지 않기 때문이다. 지방소득소비세는 지역경제 활성화와 지방세수 증대의 관계가 직접적이고 가시적이므로 지방정부가 지역경제 활성화에 적극적으로 참여하는 동기로 작용할 것이다. 지역경제의 활력이 국가경제발전의 초석이 된다는 점에서 지방소득소비세 도입을 늦출 수 없는 이유이다.

물론, 지방소득소비세가 만병통치약은 아니다. 일정부분 예상되는 문제점과 이에 따른 우려의 목소리가 있는 것도 사실이다. 가장 큰 논란이 되고 우려가 제기되는 것은 수도권에 세수집중 가능성이다. 수도권에 인구와 산업이 집중된 만큼 소득소비과세에 대한 세원이 수도권에 많이 분포되어 있는 것은 사실이다. 그러나 이러한 우려는 제도설계를 통해 충분히 해결이 가능한 것이다. 세계 각국은 정도의 차이는 있지만, 모두 지역 간 불균형 문제를 안고 있다. 우리보다 앞서 지방소득소비세를 도입하고 있는 선진국에서는 제도 설계시 재정여건, 인구 등을 배분기준에 반영하거나, 전반적인 세입·세출구조의 조정을 통해 세수 집중 문제를 해결하고 있다. 우리의 경우도 중앙재정과 지방재정, 재정조정제도 전반에 걸친 개편을 통해 수도권 세수집중 가



능성을 방지할 수 있다.

다음으로 부가가치세 공유방식의 지방소비세가 조세로서 기능하기 어렵다는 우려이다. 세계적으로 다양한 형태의 세금이 존재하고 있으며, 우리나라에도 30여 개의 세목이 있다. 물론 각각의 세금이 만들어진 배경과 이론적 성격 또한 다양하다. 결론부터 말하자면 지방소비세는 지역주민의 세금이 해당지역의 세수로 연결되는 메커니즘을 갖고 있다는 점에서 세금의 요건을 갖춘다고 말할 수 있다. 또한 공동세 방식의 지방소비세는 일본이나 독일 등 많은 OECD국가에서 도입하고 있는 보편화된 제도로써 이미 검증된 방식이다. 일각에서는 지방교부세와의 차별성에 의문을 두지만, 지방교부세는 재정평형화기능에 초점이 있다는 점에서 지방소비세와는 근본적으로 다른 제도이다.

마지막으로 조세행정상의 문제 등 사회적 비용에 관한 것이다. 새로운 제도의 도입은 일정한 비용을 유발하기 마련이다. 아무리 좋은 제도라고 할지라도 부수적인 비용이 지나치게 많이 발생한다면 좋은 제도라고 할 수 없으므로, 정책결정시 중요하게 고려해야 하는 사항임이 분명하다. 하지만 우리나라의 조세행정은 고도로 전문화되어 있으며, 특히 조세행정의 전산화는 세계최고의 수준이다. 따라서 섬세한 제도 마련과 납세환경 구축, 과세기관 간의 원활한 협력으로 사회적 비용을 최소화할 수 있다는 점은 의심의 여지가 없다.

지방소득소비세 도입이 지방정부의 역할, 지방재정의 구조, 주민과 지방정부의 행태에 어떤 변화를 가져올 수 있는가? 가장 중요한 변화의 가능성은 지방정부의 경제 활성화 노력과 지방세수 간의 관계가 강화되고 명확해져서 지역발전의 선순환구조를 형성할 수 있다는 점이다. 즉 지방정부의 지역발전 노력이 지방소득소비세 증대로 이어지고, 이를 지역발전에 재투자할 수 있는 생산적인 구조가 만들어지는 것이다. 이에 따라 민생경제의 주체인 지방정부가 경제 활성화에 적극 참여하게 되므로 국가경제발전의 시너지로 작용할 수 있다.

다음으로 지방정부의 재정적 의사결정권이 강화되고 지역발전 정책수단의 효과성이 높아지게 된다는 점을 들 수 있다. 자주재원이 확충되면 중앙정부에 대한 의존구조를 벗어나, 지방정부의 자율적 재정운영이 가능해질 것이다. 또한 지역특화산업 육성 등을 위한 지방정부의 정책이 보다 큰 실효성을 갖게 된다. 일회적인 효과에 머무르는 취득세, 등록세에 대한 감면과는 달리 지방소득세, 지방소비세에 대한 조세지원은 경제주체들에게 보다 큰 유인으로 작용하기 때문이다.

또한 지역주민과 지방정부의 행태를 변화시키고, 지방자치의 성숙과 민주주의의 발

전으로 이어지는 효과도 기대할 수 있다. 취득세나 재산세는 취득행위나 재산보유자 등으로 납세자의 범위가 제한적인데 비해 지방소득소비세는 납세자의 범위가 보편적이다. 이에 따라 지방정부의 활동에 대한 주민의 관심이 높아지고 참여가 활성화될 것이다. 지방정부 운영에 대한 자율적 통제장치가 강화되므로 지방정부도 보다 책임 있는 행정을 수행하게 된다. 높아진 주민의 기대수준을 충족시키기 위해 세금을 보다 효과적으로 사용하는데 많은 관심을 기울이게 될 것이기 때문이다.

새로운 제도를 도입함에 있어서는 많은 우려와 문제제기가 있을 수 있다. 그러나 그것들이 제도 도입의 당위성을 기각할 수 있는 수준이 아니라면, 부작용을 최소화하도록 제도를 설계하고 미비점을 보완하는데 역량을 집중하는 것이 바람직한 정책방향이다. 이러한 과정을 통해 정책이 진보하고 국가가 발전해 가는 것이다. 지방소득소비세는 지방재정 패러다임의 근본적인 전환이므로 이에 걸맞는 수준에서 문제가 제기되고 정책적 고민과 논의가 필요한 것은 어쩌면 당연한 일이다.

그러나 충분한 논의를 거쳐 해답이 마련되었다면, 지나친 논의의 연장은 정책시행의 적기를 놓치는 우를 범할 수 있다. 지금은 변화와 속도경쟁의 시대이며, 과거와 현재의 가치가 영원한 미래의 가치가 될 수는 없기 때문이다. 이에 따라 정부에서는 금년 상반기까지 산고(産苦)의 기간을 끝내고 최적의 도입방안을 도출해 내고자 한다. 이제는 지방소득소비세 도입에 대한 불필요한 논란에 마침표를 찍고 생산적인 고민에 힘을 모아야 한다. 지방이 진정 필요한 것은 물고기가 아닌 낚시하는 법이기 때문이다.

