

# FTA 및 개방화에 대응하는 지방세제 발전방안

유 태 현

서울시립대학교 지방세연구소 연구위원

## 1. 들어가는 글

21세기를 살아가는 인류는 지난 세기와는 다른 사회·경제적 환경에 직면해 있다. 오늘날의 특징을 드러내는 대표적인 패러다임(Paradigm)으로 개방화를 지적할 수 있다. 각종 문헌에 따르면 이미 기원전부터 동서양의 국가들은 상호교류를 통해 개방을 실천한 것으로 알려져 있다. 이런 측면에서 보면 개방화의 추세는 이 시대만의 흐름이 아니며, 새삼스런 것이 아닐 수 있다. 하지만 현재 진행되고 있는 개방화의 정도는 과거와 비교할 때, 그 규모와 실질적 작용이 전혀 다른 양상을 나타내고 있다.

작금의 개방화는 국가나 개인을 막론하고 피할 수 없는 대세라고 할 수 있다. 특히 개방화를 거부하는 국가는 다른 국가와의 경쟁에서 낙오가 됨은 물론 존립 자체를 위협받는 상황에 놓일 수 있다. 정리하여 말하면 개방화는 각국이 더 나은 모습을 갖추기 위해 능동적으로 추진해야 할 과제이며, 회피할 경우 국제 질서에 역행하는 어려움을 겪게 될 수 있는 거대한 흐름이라고 할 수 있다.

개방화(開放化)는 다른 국가와의 교류에 장벽으로 작용할 수 있는 요인들을 제거해 가는 과정이라고 할 수 있다. 이를 경제적인 측면에 국한하여 정의하면 다른 나라의 기업이나 소비자들에게 국내시장 진입에 대한 장애를 제거해 주는 조치를 말한다. 이는 단순히 국내시장에서 다른 나라들이 자유롭게 교역할 수 있는 여건을 조성하는 차원 이상의 의미를 갖는다. 즉 개방화는 국가 간 경제교류 확대

의 의미를 넘어 보다 적극적으로 자국의 주체성을 유지하면서 능동적으로 국가 간 관계를 넓히는 움직임에 가르킨다.

이와 같은 개방화 추세는 최근 FTA(Free Trade Agreement, 자유무역협정) 확산에 편승하여 더욱 활성화되고 있다. FTA는 정치 경제적으로 긴밀한 관계에 있는 2개 이상의 국가 간에 관세 및 수입제한을 철폐함으로써 가입국간의 통상을 자유화하고 확대하려는 협정(협약)을 말한다<sup>1)</sup>. 부연하면 FTA는 특정 국가 간에 배타적인 무역특혜를 서로 부여하는 협약이고, 이는 지역무역협정(RTA, Regional Trade Agreement) 가운데 대중의 위치를 차지하고 있는 가장 느슨한 형태의 지역경제통합 방식에 해당한다.

개방화 추세와 FTA 열풍은 우리나라에도 예외를 허용하지 않고 있다. 우리나라는 1995년 WTO(World Trade Organization, 세계무역기구)의 출범과 1997년 말에 불어 닥친 IMF 외환위기의 여파로 공산품(工産品)뿐만 아니라 서비스, 지적재산권, 농산물 분야 등 모든 분야를 개방하였다. 아울러 은행과 증권시장을 포함한 금융시장도 전면적으로 개방한 상태이다.

우리나라는 2004년 4월 1일부터 발효된 한·칠레 FTA를 시작으로 주요국과의 FTA를 늘려나가고 있다. 본고는 개방화와 FTA 활성화가 우리나라 지방세제에 미치는 영향을 살펴보고, 그에 대한 적절한 대책을 제시하는 것을 목표로 하고 있다. 이에 따라 제2장에서는 우리나라의 FTA 추진실적과 그 특징에 대해 알아보도록 하겠다. 제3장에서는 FTA와 개방화 진전에 따른 새로운 지방세제 환경변화의 양상과 그 영향을 파악하도록 하겠다. 또한 FTA와 개방화로 집약되는 새로운 환경에 대응하는 지방세제의 발전방안을 제시하도록 하겠다. 마지막으로 제4장에서는 앞에서 거론된 내용을 요약하고 결론을 맺도록 하겠다.

## II. 우리나라의 FTA 추진현황과 향후과제

본장에서는 먼저 지역경제통합의 여러 단계와 그 특징에 대해 살펴보도록 하겠다. 다음으로 지역경제통합의 대표적인 유형에 해당하는 FTA를 대상으로 우리나라의 추진실적과 향후과제에 대해 알아보도록 하겠다.

1) FTA는 가입국 이외의 국가에 대해서는 독자적인 관세 및 무역협정을 적용하기 때문에 대외적으로 단일 관세 주체로 행동하는 관세동맹과 다르다.

## 1. 지역경제통합의 단계

오늘날 세계 각국은 개방화를 외치면서 실질적으로는 자기 지역 중심으로 경제협력체를 통해 단일 경제권을 만들어 폐쇄적으로 무역장벽을 쌓는 행동을 보이고 있다. 이는 개방화를 통해 경제활동의 활성화를 시도하면서 철저하게 자국의 이익을 위해 주변국과 협력하는 새로운 보호무역주의를 병용하고 있음을 의미한다<sup>2)</sup>.

국가 간 협약을 통해 경제적 유대를 강화하는 지역경제통합은 그 연결의 긴밀성에 따라 여러 가지 유형으로 구분된다. <표 1>은 지역경제통합의 여러 단계와 그 핵심적 특징을 요약하여 제시하고 있다. 지역경제통합은 자유무역협정, 관세동맹, 공동시장, 완전경제통합의 순서로 발전하는 것이 일반적이다. 따라서 지역경제통합의 초보 단계는 자유무역협정(FTA)이며, 이는 가맹국 간 교역에 있어 관세를 부과하지 않는 정도의 경제통합에 해당한다. 1995년 WTO(세계무역기구) 출범과 더불어 선진국을 막론하고 각국은 교역확산을 위해 FTA를 적극적으로 추진하고 있다.

관세동맹(Custom Union)은 가맹국 간 교역에 있어 관세철폐 조치에 추가하여 비가맹국과 교역(역외교역)을 할 때 공동관세로 대응하는 방식을 말하며, 그 대표적인 사례로는 베네룩스 관세동맹이 있다. 관세동맹보다 진전된 형태의 지역경제통합에 해당하는 공동시장(Common Market)은 가맹국 간에 생산요소의 자유로운 이동을 허용하고 있다. 그 예로는 과거의 유럽경제공동체(EEC)를 들 수 있다.

가장 강력한 지역경제통합은 단일시장(Single Market)으로 불리는 완전경제통합이다. 이는 가맹국들이 단일통화체계를 구축하여 공동으로 경제정책을 수립하고 추진함은 물론 초국가적 기구(공동의회)를 설치하여 운영하는 경제통합체를 말한다. 현재 운영되고 있는 EU(유럽연합)가 완전경제통합의 대표적인 예에 해당한다.

<표 1> 지역경제통합의 단계

역내관세철폐	역외 공동관세 부과	역내생산요소 자유이동 보장	역내공동 경제정책 수행	초국가적 기구 설치·운영
자유무역협정 (예 : FTA)				
관세동맹 (예 : 베네룩스 관세동맹)				
공동시장 (예 : EEC)				
완전경제통합 (예 : 마스트리히트 조약 발효 이후의 EU)				

2) 유태현, 『한국지방재정론』, 상경사, 2003. p.7.

이상을 통해 각국은 자국의 실정과 개방화의 흐름 등을 감안하여 자국에 적합한 지역경제통합 방식을 선택하여 추진하고 있음을 알 수 있다. 이러한 양상은 향후 더욱 심화될 것이며, 특별히 여러 가지 지역경제통합 유형 가운데 FTA는 가맹국이 다른 국가와 별도의 교역관계를 맺는 것을 폭넓게 인정하기 때문에 증추적 역할을 하게 될 것으로 예상된다.

## 2. 우리나라의 FTA 추진실태

우리나라는 1962년 제1차 경제개발5개년계획을 시작으로 하여 본격적인 공업화를 추진하였고, 1997년 말 IMF 외환위기가 도래하기 이전까지 전 세계가 놀랄 만한 경제성장을 이룩하였다. 이는 자원과 자본이 빈약한 가운데 우리나라 국민이 보여준 근면성, 진취성, 절약정신과 국가주도의 성장전략이 적절히 결합되어 성공을 이끈 결과라고 할 수 있다. 무엇보다도 수출을 강조했던 대외지향적 경제성장 전략은 우리 경제를 발전시킨 핵심적인 동인(動因)의 역할을 하였다.

개방화의 물결에 편승하여 각국은 교역품목과 물량을 확대하고 있으며, 1995년 WTO체제의 발족을 계기로 그와 같은 양상은 더욱 심화되고 있다. 앞서서도 언급했듯이 각국은 전 세계를 대상으로 교역확대를 추진하면서 동시에 상호개방전략을 통해 이해관계가 맞는 당사국과 FTA를 통한 시장개방을 늘려나가고 있다.

해외의존도가 높은 우리나라는 성장을 담보하기 위해서는 무엇보다도 해외시장의 확보가 중요할 수밖에 없다. 그러나 최근 EU(유럽연합), NAFTA(북미자유무역지역) 등 지역경제통합이 늘어나면서 우리나라 수출환경이 갈수록 악화되고 있다. 따라서 이러한 상황을 타개할 수 있는 현실적인 방안으로 각광받고 있는 FTA는 피할 수 없는 대세가 되고 있다.

FTA는 양자 간 무역협정에 해당하며, 이는 두 나라 간 무역의 장벽을 최소화함으로써 상호 교역을 확대하는 것을 핵심 목표로 하고 있다. FTA가 체결되면 두 나라 사이에 거래되는 대부분의 상품<sup>3)</sup>에 대한 관세가 철폐되며, 이에 따라 수출상품의 경쟁력이 강화되는 효과가 나타나게 된다. 더불어 FTA 상대국의 발전된 경제·사회 시스템을 수용함으로써 국가 경쟁력을 향상시킬 수 있는 기반을 구축할 수 있게 된다<sup>4)</sup>.

우리나라는 WTO 체계의 기본 틀을 벗어나지 않는 범위 내에서 전 세계 국가를 상대로 하여 교역확대를 추진하는 한편 쌍방 무역협정인 FTA 확산에 노력하고 있다. <표 2>는 2007년 5월말 현재 우리나라의 FTA추진 실적을 정리하여 보여주고 있다. 동 표에 제시되어 있는 바와 같이 우리나라의 첫 FTA는 2002년 11월에 타결되어 2004년 4월 1일부터 발효되고 있는 한·칠레 FTA이다. 한국과 칠

레는 양국의 전 산업을 자유교역의 대상으로 하되, 품목 수 기준으로 96%에 해당하는 품목에 대하여 10년 내 관세철폐를 단행하기로 합의하였다.

한편 2004년 11월에는 한·싱가포르 FTA가 타결되었다. 한·싱가포르 FTA는 2005년 12월 국회 비준절차를 마침으로써 2006년 3월 2일부터 발효되고 있다. 이어 2005년 7월에는 한·EFTA(European Free Trade Association) 간의 FTA가 타결되었고, 2006년 9월 1일부터 시행되고 있다<sup>5)</sup>. 한·EFTA 간의 FTA는 상품 및 서비스 무역의 증대, 투자확대, 정부조달, 지적재산권, 경쟁, 방송서비스 등 광범위한 분야에 걸쳐 자유교역을 활성화하는 것을 핵심 내용으로 하고 있다. 더 나아가 우리나라는 2005년 초부터 ASEAN과 FTA 추진을 위한 여러 차례의 협의를 거듭한 끝에 2006년 8월 태국을 제외한 9개국과 상품무역협정을 완료하였고, 2007년 6월부터 한·ASEAN 간 FTA를 발효하고 있다<sup>6)</sup>.

〈표 2〉 우리나라의 FTA 추진현황(2007년 5월 말 기준)

기체결	협상 중	검토 중
칠레(2004.4 발효) 싱가포르(2006.3 발효) EFTA(2006.9 발효) 미국(2007.4 타결)	EU(2007.5 제1차 협상) 캐나다(2007.4 제10차 협상) ASEAN*(2007.4 제17차 협상) 인도(2007.4 제6차 협상) 멕시코(2006.6 제3차 협상) 일본(2004.11 제6차 협상)	GCC**(2007년 협상추진 검토) 중국(산관학 공동연구) MERCOSUR(공동연구 완료) 호주(공동연구 예정) 뉴질랜드(공동연구 예정)

주) \* ASEAN과 2006.4 상품무역협상 타결, \*\*GCC(Gulf Cooperation Council, 걸프협력회의)는 사우디아라비아, 아랍에미리트연합, 쿠웨이트, 오만, 카타르, 바레인으로 구성됨

자료 : 전국경제인연합회, 『한중일 3국의 FTA 추진현황과 시사점』(FKI ISSUE PAPER, 제66호), 2007.5.30, p.4 재인용

- 3) WTO(세계무역기구)체제는 다자간 교역확대를 핵심목표로 삼고 있으며, 최혜국 대우(most-favored-nation treatment, MFN) 원칙을 근간으로 하고 있다. 동 체제는 다음과 같은 조건을 준수하는 범위 내에서 FTA를 허용하고 있다. 첫째, FTA체결에 따라 관세철폐를 적용할 경우 모든 품목을 대상으로 해야 하며, 특정 분야(품목)를 전면적으로 제외해서는 안 된다. 둘째, 관세 및 기타 상업적 제한은 합리적 기간(원칙적으로 10년 이내) 내에 철폐하여야 한다. 셋째, 역외국에 대한 관세 및 기타 상업적 제한은 FTA 체결 전보다 더 후퇴되어서는 안 된다. 이는 FTA의 두 당사국은 협의에 따라 일부 품목에 대해서는 관세철폐 또는 자유로운 교역 등의 조건을 조정하여 예외적인 운영을 할 수 있음을 의미한다.
- 4) FTA의 추진이 이와 같은 긍정적인 영향만을 미치는 것은 아니다. 따라서 일각에서 제기되고 있는 FTA의 추진에 따른 농촌사회의 폐쇄화, 취약산업의 붕괴 등 우리의 목소리도 적극적으로 반영하여 그에 대한 실효성 있는 대책 마련에 소홀해서는 안 될 것이다.
- 5) EFTA는 스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인으로 구성된 유럽 강소국간 모임을 말한다.
- 6) 2007년 9월을 기준으로 볼 때, 한·ASEAN 간 FTA는 ASEAN 회원국 중 태국이 제외되어 있고, 상품무역을 중심으로 하고 있기 때문에 불완전한 형태라고 할 수 있다. 2007년 현재 ASEAN 회원국은 태국, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 필리핀, 베트남, 캄보디아, 라오스, 브루나이, 미얀마의 10개국으로 되어 있다.

우리나라의 FTA 추진은 2007년 4월 3일 한·미FTA가 타결되면서 새로운 전기를 마련하게 되었다. 2006년 6월에 시작된 우리나라와 미국 간의 FTA 추진 협상은 마침내 2007년 4월 3일 최종합의를 이끌었고, 한·미 양국 국회의 비준 절차만 남겨놓은 상태이다. 미국이 세계 최강의 경제대국임을 감안할 때 한·미FTA 타결은 향후 우리나라가 다른 국가와 FTA 추진에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 예컨대 우리나라의 FTA 추진 대상국가의 범위가 더욱 확대될 것이며, 협상타결에 소요되는 시간도 훨씬 짧아질 것으로 전망된다.

그 이외 우리나라의 FTA 추진 상황을 살펴보면 2007년 9월 말 현재 EU, 일본, 캐나다, 멕시코, 인도 등과 FTA 협상을 추진 중에 있거나 뜻하지 않은 장애요인의 발생에 의해 협상중단 상태에 있다. 더 나아가 중국, 호주, 메르코수르(MERCOSUR, 남미공동시장) 등과도 FTA 추진을 검토하고 있다.

### 3. 향후 개방화의 양상과 FTA의 위상

2007년 3월 현재 FTA를 중심으로 하는 지역무역협정(RTA, Regional Trade Agreement) 가운데 실질적으로 작동하는 것은 194건에 달하는 것으로 알려져 있다<sup>7)</sup>. 이들 중 144건은 1995년 WTO체제 출범 이후부터 발효되기 시작하였다.

RTA의 확산은 단순히 체결건수의 증가에 그치지 않고, 전체 국가간 교역량에서 RTA에 의한 비중을 급증시키고 있다. 예컨대 1990년대 중반 전세계 교역량에서 RTA 역내 교역량이 차지하는 비중은 27% 수준이었으나, 2002년에는 그 비중이 33%로 증가하였다. 그리고 2005년에 이르러서는 50% 이상의 수준을 나타내고 있다.

문제는 이와 같은 RTA 또는 FTA 확산 추세가 앞으로도 지속될 것이며, 그에 따라 적절한 대책의 수립과 시행이 중요하다는 점이다. 우리나라는 2003년부터 FTA 추진 로드맵을 마련하여 동시 다발적으로 FTA를 추진하고 있는데, 다음과 같은 두 가지 방향을 설정하고 있다<sup>8)</sup>. 첫째, 경제적 이익과 산업시스템의 선진화를 목적으로 거대·선진경제권과 FTA를 추진하고 있다. 둘째, 성장잠재력을 갖고 있는 인도, MERCOSUR(브라질, 아르헨티나, 파라과이, 우루과이로 구성된 남미공동시장) 등과 같은 거대 신흥시장과 FTA의 추진을 통해 새로운 소비시장의 확보 및 성장 동력의 확충을 모색하고 있다.

7) 전국경제인연합회, 『한중일 3국의 FTA 추진현황과 시사점』(FKI ISSUE PAPER, 제66호), 2007.5.30, p.7.

8) 전계서, p.8.

이와 같은 FTA 추진 전략은 대외지향적인 우리나라의 경제구조를 감안할 때 필연적인 선택일 수 있다. 그간의 양상을 고려해 볼 때 향후 국가 간 무역경쟁은 더욱 가열될 것으로 예상되며, 이에 따라 각국은 FTA 추진에 보다 적극적으로 나설 것이 자명하다. 따라서 우리나라는 그 동안의 FTA 추진과정을 객관적으로 평가하는 한편 거역할 수 없는 흐름이 되고 있는 FTA 확산 추세에 대응하여 좀 더 치밀한 사전 준비를 해야 할 것이다. 물론 정부 나름대로 미국 등과의 FTA 과정에서 적지 않은 시간과 인력, 물자 등을 투입하여 예상되는 부작용과 문제점 해소를 위해 노력해 왔다고 본다. 하지만 지금까지 이루어진 몇몇 국가 또는 지역경제권과의 FTA 추진과정에 적지 않은 한계를 드러낸 것도 사실이다.

외형적으로 보면 FTA는 단순히 두 당사국 간의 시장 또는 경제개방을 의미한다. 하지만 많은 국가들이 다른 나라와의 교역확대를 위해 FTA 추진을 확대하고 있는 현실을 감안할 때, FTA의 본질은 시장개방에 있다고 해도 과언이 아니다.

이상을 통해 볼 때 각국은 다자간 시장개방 방식보다는 직접적 거래 당사국간 FTA를 활용한 시장개방에 무게를 두고 있음을 알 수 있다. 그리고 이와 같은 FTA를 통한 시장개방은 향후에도 가속화될 것으로 전망된다. 이런 점을 고려하면 앞으로의 FTA 추진에 있어 대상국 선정과 그 영향분석에 더욱 신중한 자세가 요구된다.

### III. FTA 및 개방화에 대응하는 지방세제의 발전방향

#### 1. FTA와 개방화에 따른 지방세제 환경의 변화

1995년에 출범한 WTO(세계무역기구)는 140개 이상의 전체 회원국을 대상으로 시장개방과 교역활성화를 이끄는 역할을 부여받고 있다. WTO는 2001년 11월 카타르 도하에서 개최된 제4차 각료회의를 통해 2006년부터 서비스 분야 등을 더욱 개방하는 교역확대 방안에 합의를 도출하였다. 이를 도하개발어젠다(DDA, Doha Development Agenda)라고 한다. 그러나 DDA는 관련 당사국들의 이해관계가 복잡하게 엮기면서 해결의 실마리를 찾지 못하고 표류하고 있다. 이런 틈새를 메우는 방법으로 각국은 FTA를 통한 개방 확대를 모색하고 있다고 해도 과언이 아니다.

WTO는 DDA의 약속시한이 경과되었음에도 다자간 시장개방의 틀을 아직 마련하지 못하고 있다. 따라서 각국은 FTA를 통한 시장개방에 적극적인 상황이다. 부연하면 현시점에서 FTA는 각국이 시

장개방을 통해 교역을 확대하는 한편 경제적 여건을 개선하는 유용한 창구의 역할을 하고 있다는 것이다.

여러 차례 언급했듯이 FTA는 근본적으로 개방화를 핵심으로 하고 있다. 따라서 FTA와 개방화의 영향은 본질적으로 유사할 수밖에 없다. FTA와 개방화는 우리 사회 전반에 걸쳐 심대한 영향을 미치고 있다. FTA와 개방화는 경쟁여건이 취약한 부문을 쇠퇴시킬 것이 자명하며, 반면 다른 국가와의 경쟁에 있어 우위를 갖춘 분야는 크게 성장시키는 기회를 제공할 것으로 예상된다.

한편 범위를 좁혀 양자가 우리나라 지방세제에 미치는 영향을 파악하면, 다음과 같은 두 가지 측면으로 요약될 수 있을 것이다. 첫째, 현재 시행되고 있는 지방세제의 불합리성을 대대적으로 정비해야 할 필요성을 증대시킬 것이다. 둘째, 국제수준에 부합한 지방세제 틀의 구축을 요구하게 될 것이다.

## 2. 현행 지방세제의 불합리성 개선

FTA와 개방화의 물결은 우리나라 지방세제가 안고 있는 불합리성을 개선하여 대외경쟁력 강화를 뒷받침하도록 요구하고 있다. FTA와 개방화에 대응하여 우리나라 지방세제가 개선해야 할 당면과제로는 농축산업 관련 세목의 정비, 부가세적 성격의 목적세 간소화 등을 지적할 수 있다<sup>9)</sup>.

### 1) 농축산업 관련 세목의 정비

FTA의 확산에 따른 시장개방 확대와 경쟁심화는 우리나라 농축산업의 위축과 관련분야 소득수준의 감소를 초래할 것으로 예상된다. 구체적으로 한·칠레 및 한·미 FTA 체결로 인해 산업경쟁력이 취약한 농축산업 부문은 생산과 소득수준의 축소를 피하기 어려운 상황이다.

〈표 3〉은 향후 10년간 연평균 산업별 무역수지 증감을 추정하여 보여주고 있다. 동 표에 따르면 농업(축산업 포함)은 향후 10년간 연평균 1.7억\$의 수입(輸入)증가와 5.1억\$의 생산 감소가 전망되고 있다.

9) 행정자치부, 『지방세 증장기 발전방안』(지방세포럼), 2007.9, pp.21~27.



〈표 3〉 산업별 무역수지 증감

(향후 10년간 연평균, 단위 : 백만달러)

구분	수출증가		수입증가		무역수지	
	對 세계	對 미국	對 세계	對 미국	對 세계	對 미국
농업	-	-	168	273	△168	△273
수산업	-	0.6	-	9.6	-	△9.0
제조업	2,342	1,327	216	581	2,125	745
합계	2,342	1,328	384	864	1,957	463

자료 : 행정자치부, 『지방세 중장기 발전방안』(지방세포럼), 2007.9, p.21

현행 지방세목 가운데 농업소득세와 도축세는 그 세수규모가 매우 영세함에도 불구하고 농축산업의 경쟁력을 떨어뜨리는 원인이 되고 있다는 지적을 받고 있다<sup>10)</sup>.

FTA 체제가 본격적으로 가동될 경우 〈표 3〉이 보여주는 바와 같이 산업경쟁력이 취약한 우리나라 농축산업 부문은 더욱 위축될 수밖에 없는 상황이다. 이런 점을 감안하면 농업부문 전반의 생산 및 소득수준 향상을 도모하는 한편 FTA 협정에 따른 국내 농축산농가의 경쟁력 증진을 위해 농업소득세, 도축세, 재산세는 다음과 같은 정비가 이루어져야 할 것이다.

농업소득세는 2009년까지 예정되어 있는 과세중단기간을 연장하거나, 동 세목을 폐지하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 그러나 농업소득세의 폐지를 추진할 경우 다른 유형의 소득 가득자와의 형평을 고려하여 농업소득에 대한 과세는 국세로 전환하여 소득과세를 일원화하는 보완조치가 뒤따라야 할 것이다.

도축세는 현재 우리나라 이외는 시행하고 있는 국가가 없는 것으로 알려져 있다<sup>11)</sup>. 따라서 축산농가 보호 및 쇠고기의 국제경쟁력 강화 등을 위해 폐지하는 것이 바람직하다고 본다. 그러나 도축세의 전체 세수규모는 작지만 재원이 열악한 농어촌에 소재한 지자체의 주요한 세원<sup>12)</sup>이 아닐 수 없기 때문에 국고보조사업 지원 등 대체재원(보전재원) 확보조치가 이루어져야 함은 물론이다.

한편 FTA 및 개방화에 대응하여 농·어업 경쟁력을 강화하고 종자산업의 육성 발전을 도모하기 위해서는 종자사업용 및 양식어업용 토지에 대한 보유세(재산세) 부담을 완화하는 조치가 요구된다. 예컨대 종자사업용 및 양식어업용 토지를 현행 종합합산대상(최고세율 4%)에서 별도합산대상(최고세율 1.6%)으로 전환하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있을 것이다.

10) 농업소득세의 2004년도 세수는 41억 수준이었으며, 2004년 6월 “농업경영체 합리화 및 유통산업 경쟁력 강화방안 마련”을 위한 경제장관 간담회의에서 5년간(2005~2009년) 과세 중단이 결정되었다. 한편 도축세는 소, 돼지 도축시 과세(소 4만원, 돼지 2,300원 정도)하는 소비 관련 세목이며, 2005년도 세수는 485억원으로 지방세 총액(39조 9,868억원)의 0.13%에 불과한 실정이다.

11) 일본은 1950년, 대만은 1987년에 각각 도축세를 폐지하였다. 한편 중국은 2000년부터 도축세 과세를 중단하고 있다.

12) 예컨대 경북 고령군의 경우 총 지방세 117억원 중 도축세 세수가 15.7억원으로 13.4%를 차지하고 있다.

## 2) 부가세적 성격의 목적세 간소화

2007년 현재 우리나라의 지방세제는 16개 세목으로 구성되어 있다. 그 가운데 11개 세목은 보통세이고, 나머지 5개 세목(지방교육세, 사업소세, 지역개발세, 도시계획세, 소방공동시설세)은 목적세에 해당한다.

현행 5개 목적세는 대체로 관련 세목에 부가되어 운영되는 부가세(附加稅, surtax) 방식으로 운영되고 있다. 따라서 지방세제를 복잡하게 만드는 원인이 되고 있다. <표 4>는 2007년 예산기준 지방세 중 목적세의 예상세수를 나타내고 있다. 2007년 예산기준으로 볼 때 목적세 세수는 전체 지방세 세수(380,731억)의 18%수준에 이를 것으로 전망된다.

<표 4> 2007년 예산기준 지방세 중 목적세의 세수

(단위: 억원)

합계	도시계획세	공동시설세	지방교육세	사업소세	지역개발세
68,858	16,584	5,247	39,860	6,457	710

자료 : 행정자치부, 『2007년도 지방자치단체 예산개요』, 2007.3, p.248

<표 4>가 보여주는 바와 같이 일부 목적세는 세수규모의 영세성으로 말미암아 그 본래의 취지를 제대로 살리지 못하고 있다. 따라서 우리나라 지방세제는 부가세적 성격의 목적세를 정비함으로써 개방화의 흐름에 부합하는 틀을 만드는 개편이 이루어져야 한다. 여기서는 도시계획세와 공동시설세를 중심으로 그 개선방안을 제시하도록 하겠다.

먼저 도시계획세의 정비방안으로는 첫째, 재산세와 통폐합하는 방안, 둘째, 사업소세(재산할)와 통폐합하는 방안이 검토될 수 있을 것이다. 재산세와 통폐합하는 방안은 도시계획세와 재산세의 과세대상(토지·건축물 또는 주택) 및 과세표준이 일정부분 동일하다는 점에 착안한 접근이다. 즉 현행 도시계획세가 도시계획구역 내 토지·건축물 또는 주택에 대하여 일률적으로 과세하고 있기 때문에 재산세와 통합하여 과세하자는 것이다. 그러나 현재 재산세는 기초단체세이고, 도시계획세는 특별·광역시세 또는 시·군세이므로, 이 방안이 실행될 수 있기 위해서는 자치단체간 합리적인 세원 재배분 방안이 마련되어야 한다. 사업소세(재산할)와 통폐합하는 방안은 도시계획세와 사업소세의 과세목적의 궁극적으로 도시의 정비 및 미화 등에 필요한 세수확보에 있기 때문에 두 세목을 통합하거나, 지역마다 환경문제가 대두되는 점을 감안하여 「도시환경세」 등으로 확대 정비하자는 의도를 담고 있다.

다음으로 공동시설세는 지역 SOC 확충과 세부담의 연계성이 가장 큰 세목이므로 발전적 개편방안

이 모색되어야 한다. 구체적으로 현재 건축물(주택의 건축물 포함), 선박에 대해서만 소방공동시설세가 부과되고 있는데, 이를 개선하여 과세대상을 확대하고 세율구조(누진구간, 중과 등)를 개편하는 조치가 추진될 필요가 있다. 또한 각종 시설부담금(예 : 교통시설부담금, 기반시설부담금 등)의 공동시설세 전환 방안도 검토의 대상이 될 수 있을 것이다.

한편 목적세는 특정 세원에 과세하여 마련한 세수(재원)를 특정분야에 한정하여 사용하도록 되어 있다. 따라서 목적세 세수의 계리(計理)는 특별회계를 설치하여 관리하고 운영하는 것이 바람직할 것이다.

즉 현행 부가세적 성격의 목적세는 그 취지에 맞게 관련 세목을 정비하고 특별회계로 운영하여 세입과 세출을 연계시킴으로써 조세의 수익자부담원칙 실현 및 자치단체의 목적사업에 대한 안정적 재원 조달 수단으로 활용되어야 한다. 덧붙여 말하면 이와 같은 방향의 개선이 이루어질 경우 목적세는 공공서비스에 대한 가격기능 및 안정적 재원조달 기능 제고에 크게 기여할 수 있을 것으로 전망된다.

### 3. 국제수준에 부합하는 지방세제 틀의 확립

FTA의 확산과 개방화의 심화는 우리나라 지방세제를 국제수준에 부합하는 형태로 개선하도록 요구하고 있다. 개방화의 추세에 따라 각국의 세제는 더 이상 국내에 한정된 틀을 갖고는 급변하는 세계 경제의 흐름을 따라 갈 수 없을 뿐만 아니라 국가의 대외경쟁력 강화에도 걸림돌이 될 수 있다. 이하에서는 우리나라 지방세제가 국제수준에 부합하는 틀을 구축하기 위해 추진해야 할 두 가지 핵심 과제에 해당하는 지방세지출예산제도의 도입과 지방세법 개편의 방향에 대해 제안하도록 하겠다.

#### 1) 지방세지출예산제도의 도입

우리나라의 지방자치단체는 2007년 예산을 기준으로 볼 때 지방재정자립도가 53.6%에 불과할 정도로 재정여건이 매우 취약한 상태이다. 그럼에도 불구하고 중앙정부는 각종 정책목적의 실현을 구실로 대규모의 지방세 비과세·감면을 시행하고 있다. 예컨대 2005년 결산기준을 볼 때 지방세 비과세·감면의 규모는 3조 5,337억원이며, 이는 지방세총액 대비 8.9%수준으로 알려져 있다<sup>13)</sup>. 이와 같이 과도한 지방세 비과세·감면은 가뜩이나 열악한 지방자치단체의 재정여건을 더욱 어렵게 하는 원

13) 지방세 비과세는 애초에 과세대상에 대하여 과세가 이루어지지 않음을 의미하기 때문에 그 규모를 정확하게 추정하는 것이 곤란할 수밖에 없다. 따라서 2005년 결산기준 3조 5,337억원의 지방세 비과세·감면 규모는 실제보다 작을 수 있다.

인이 아닐 수 없다.

한편 조세특례제한법, 지방세법, 지방자치단체 조례를 근거로 이루어지는 지방세 비과세·감면조치는 그 속성상 특정분야에 대한 특혜에 해당하기 때문에 자원배분의 왜곡과 소득분배의 불공평을 발생시키게 된다. 또한 운영과정 전반을 규율하는 틀이 마련되어 있지 않기 때문에 방만한 운영에 따른 부작용을 드러내고 있다.

지방세지출예산제도는 지방세 비과세·감면이 초래하는 문제점을 개선하는 유용한 대안으로 지목되고 있다. 지방세지출은 사실상 재정지출에 해당됨에도 예산으로 표현되지 않아 지원내역과 효과의 파악이 곤란한 숨은 보조금을 말한다. 다시 말해 지방세지출은 비과세·감면 등 세제상 특례에 의한 지방세입 감소분이며, 이는 재정지출(직접지출)과 구분되는 세입 포기를 수반하는 간접지출이라고 할 수 있다. 이와 같은 지방세지출은 재정지출과 달리 지원효과를 평가하는 절차가 없어 효율적인 운영이 쉽지 않은 한계를 안고 있다<sup>14)</sup>.

지방세지출예산제도는 지방세에서 이루어지는 각종 비과세·감면의 규모 등을 지방의회의 사전심의를 거쳐 확정하고, 그 시행결과를 감사하여 다음 연도 지방세 비과세·감면 운영에 반영하기 위한 틀에 해당한다. 부연하면 지방세지출예산제도는 지방세지출 내역을 예산형식으로 표현하여 지방의회에 제출하는 제도라고 할 수 있다. 따라서 지방세지출예산제도의 도입은 방만한 지방세 비과세·감면을 축소하는 한편 지방세제 운영전반을 합리화하는 성과를 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

우리나라의 여건을 감안하여 지방세지출예산제도는 지방자치단체가 지방세 비과세·감면 내역을 예산서 형식으로 정리한 「지방세지출보고서」를 지방의회에 제출하고, 주민에게 공시하는 방식으로 운영될 예정인 것으로 알려져 있다<sup>15)</sup>.

지방세지출예산제도가 온전하게 시행될 수 있기 위해서는 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 지방세 비과세·감면현황에 대한 총체적 파악이 이루어져야 한다. 현행 지방세 비과세·감면 통계는 누락된 부분 또는 전년도 자료를 점증하여 인위적으로 산출한 부분이 많아 통계의 부정확성 문제가 발생되고 있다. 따라서 2010년 지방세지출예산제도 전면시행에 앞서 '07~'09년간 지방세 비과세·감면 현황을 일제 조사하여 관련 기초자료에 대한 정비가 완료되어야 할 것이다. 둘째, 지방세 지출예산 운영기준이 마련되어야 한다. 현재 국가마다 조세체계가 달라 다양한 형태로 조세지출예산

14) 예컨대 현행 지방세법은 지방세 감면조치가 기득권화하는 것을 방지하기 위해 일몰제를 규정하고 있지만 현실적으로 일몰기한이 도래하여도 정비하기가 쉽지 않으며, 지방세 감면의 규모는 증가하는 양상을 나타내고 있다. 자세한 내용은 김완석 외3인, 『지방세 비과세·감면 제도의 개선방안에 관한 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2005.4, pp.176~181을 참고하기 바란다.

15) 행정자치부, 『지방세 중장기 발전방안』(지방세포럼), 2007.9, p.28. 행정자치부는 지방세지출예산제도를 도입함에 있어 2007년 32개 지자체의 시범운영, 2008년 시범운영 지자체의 확대, 2009년 전체 지자체의 시범운영을 거쳐 2010년부터 전면 실시를 계획하고 있다.

제도가 운영되고 있다. 따라서 OECD 주요국 및 국세 사례연구를 통해 우리나라 실정과 지방세 체계에 적합한 지방세지출예산제도의 「운영기준」이 마련(행정자치부 훈령)되어야 할 것이다. 동 운영기준에는 지방세지출제도의 포괄범위, 대상세목, 회계연도, 의회제출 서식, 예산안과의 관계 등이 규정되어야 한다. 셋째, 지방세지출예산제도를 규율하는 법적 근거가 마련되어야 하며, 타 재정제도와와의 합리적 연계방안도 모색되어야 한다. 행정자치부는 지방세지출예산제도의 도입과 관련하여 2008년 「지방세법」 개정시 법적근거를 마련(시행시기 규정)할 예정이다. 또한 지방세지출보고서의 지방의회 의무제출(예산안의 첨부서류), 재정공시 및 재정분석 등과 관련하여서는 「지방재정법」 개정을 추진할 것으로 알려져 있다.

이와 같은 지방세지출예산제도의 도입은 다음과 같은 긍정적인 역할을 할 것으로 예상된다.

첫째, 국·공유재산 등 현재 지방세 비과세·감면 총액에서 누락되고 있는 부분에 대한 정확한 현황 파악의 계기를 마련함으로써 지방세 관련 기초통계자료의 체계적 관리를 가능케 할 것이다. 둘째, 조세지원의 적절성에 대한 지방의회의 평가를 통해 불필요한 지방세지출을 최소화하고 '넓은 세원 낮은 세율(broad base, low rate)' 체계의 기반을 마련하여 세수기반 공고화에 기여하게 될 것이다. 셋째, 중장기적으로 지방세지출과 재정지출을 연계하여 평가하는 체제를 구축함으로써 중복지원을 방지하고, 지원효과를 극대화하는 등 자원배분의 효율성 제고에 이바지할 것이다. 넷째, 지방세지출보고서가 국유재산에 대한 비과세, 국가정책 목적의 감면 등에 대한 재검토 기회로 활용(zero-base budgeting)됨으로써 국가정책 목적의 비과세·감면을 정비하고 합리화하는 역할을 하게 될 것이다.

## 2) 지방세법 및 지방세 담당조직의 전문화

우리나라의 지방세법은 1949년 12월에 제정되었다. 그 이후 1961년 12월의 전면개정을 통해 오늘날과 같은 체계를 구축하게 되었다. 세부적으로는 1961년 지방세법 전면개정이 이루어진 이래 2007년 9월 현재 법률 일부개정 100회, 시행령 일부개정 112회, 시행규칙 일부개정 59회가 단행되었다. 그 결과 지방세법은 그 편제와 규정이 매우 복잡해졌을 뿐만 아니라 상호 연결성도 부족하다는 지적을 받고 있다.

덧붙여 말하면 우리나라의 지방세법은 개편을 거듭하였지만 단일법으로 편성되어 있어 전문화에 한계가 있고, 관련규정 개정에 유연성이 부족하다는 것이다<sup>16)</sup>. 예컨대 경감규정이 산재(지방세법, 조세특례제한법, 조례)되어 있어 납세자가 알기 어렵고, 경감 남발의 우려가 상존하는 상황이다.

16) 반면 국세는 총칙(국세기본법 등), 세목(소득세법 등), 감면(조세특례제한법) 등 21개법으로 전문화되어 있다.

한편 현행 지방세 관련 조직은 제도(세제)와 운영(세정)으로 이원화되어 있어 연계성이 미흡하고, 그에 따라 정책적인 피드백 기능이 부족하다는 평가를 받고 있다.

이와 같은 문제점의 해소는 우리나라 지방세제의 틀을 선진화하는데 기여할 것이며, 아울러 국제수준에 부합하는 합리적 지방세제 구축을 돕게 될 것이다.

먼저 지방세법의 간소화·전문화를 위해 <표 5>와 같은 방식으로 지방세법의 분화와 전문화를 추진할 필요가 있을 것이다. 즉 현재 지방세법 체계를 총칙, 세목, 감면, 질서의 네 가지 분야로 구분하고, 그에 대한 규정을 지방세기본법, (신설)지방세법, 지방세특례제한법, 지방세범처벌법을 통해 규율하도록 하는 방안은 지방세법의 전문화에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

<표 5> 지방세법의 분화·전문화 방향

분야	현행	개정방안
총칙	지방세법	지방세기본법
세목		(신설)지방세법
감면		지방세특례제한법
질서		지방세범처벌법

이와 같은 지방세법 체계의 정비와 더불어 법령의 내용을 쉽게 이해할 수 있도록 쉬운 한글 표현으로 고쳐 씀으로써 표현의 정확성과 명확성을 확보해야 할 것이다. 또한 한자어, 일본어투 용어, 지나친 축약어 등을 순화하고, 복잡하거나 문법에 어긋나는 문장을 간결하고 올바르게 기술하는 개선이 이루어져야 한다. 다시 말해 「알기쉽게 고쳐쓰기」(Rewrite Project)를 통해 지방세 관련 법제를 간소화해야 한다.

더 나아가 지방세법 해석기준을 준 법규화하는 장치가 마련되어야 한다. 이는 중앙과 지방, 지방과 지방, 감사와 세정부서 간 세법의 해석과 적용에 일관성을 유지시키는 역할을 함으로써 법적 안정성 제고에 기여할 것이다. 이를 위해서는 조문별 해석기준은 「운영세칙」, 반복·중요성이 있는 유권해석은 「예규」, 주요 적용지침은 「해석편람」으로 지정·고시하는 구분이 이루어져야 한다.

한편 지방세 담당조직의 전문화가 추진되어야 한다. 이는 전문화된 법제와 담당조직을 연계함으로써 지방세제 운영전반을 개선하기 위해 절대적으로 필요한 조치라고 할 수 있다. 지방세 담당조직의 전문화는 조직별로 소관법률에 대한 입법, 해석, 운영 및 사후 제도개선까지 책임질 수 있도록 유도하는데 기여하게 될 것이다.

지방세법 체계의 정비, 지방세 관련 법제의 간소화, 지방세 담당조직의 전문화 등의 조치가 성공적

으로 달성되면 국민의 납세순응비용과 지방세 징세비용을 절감하는데 이바지할 것이 자명하다. 아울러 조세환경의 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 토대의 구축을 지원하게 될 것이며, 전략적 세제혁신의 추진을 용이하게 하는 여건을 제공하게 될 것이다.


## IV. 맺는 글

21세기는 개방화의 시대이다. 그런 까닭에 각국은 실정에 알맞는 개방화를 통해 국가경쟁력을 증진하는 한편 교역확대를 도모하기 위해 모든 국가역량을 결집하고 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 각국은 다자간 시장개방 방식보다는 직접적 거래 당사국간 FTA를 활용한 시장개방에 관심을 집중하고 있다. 부연하면 FTA는 변형된 개방화의 수단으로 적극 활용되고 있으며, FTA를 통한 시장개방은 향후에도 가속화될 것으로 전망된다.

FTA 및 개방화의 심화에 따라 우리나라 지방세제 환경도 크게 변모하고 있다. 우리나라 지방세제가 이와 같은 변화에 적절히 대응할 수 있기 위해서는 다음과 같은 두 가지 방향에서 대책을 마련하여 추진해야 할 것으로 판단된다. 먼저 현행 지방세제의 불합리성을 개선하는 조치가 이루어져야 한다. 다음으로 국제수준에 부합하는 지방세제 틀의 확립을 모색해야 한다.

구체적으로 현행 지방세제의 불합리성을 개선하기 위해서는 농축산업 관련 세목의 정비와 부가세적 성격의 목적세를 간소화하는 조치가 단행되어야 한다. 한편 국제수준에 부합하는 지방세제 틀의 확립을 위해서는 지방세지출예산제도의 도입을 추진하고, 지방세법 체계 및 지방세 담당조직의 전문화가 이루어져야 한다.

이상의 대책만으로 FTA 및 개방화에 완전하게 대응할 수 없음은 물론이다<sup>17)</sup>. 따라서 좀 더 장기적 안목을 갖고 지방세제 및 관련 법·제도를 보다 근본적인 측면에서 합리화하는 개선이 지속적으로 추진되어야 할 것이다. 

17) 미국은 한·미 FTA 협상과정에서 우리나라 자동차 관련세제의 정비를 주장한 바 있다. 그 핵심골자를 살펴보면 배기량 기준으로 과세되고 있는 현행 자동차세를 자동차가격 기준으로 개편할 것을 요구하였다. 아울러 특별소비세, 부가가치세, 교육세, 취득세, 등록세 등 종류가 많고 다중부과체계(tax on tax system)로 되어 있는 자동차 관련 세제를 단순화할 것을 제안하였다. 우리나라는 이와 같은 미국의 입장에 대해 세제는 국내제도이고, 수입국에 대해 별도의 차별을 적용하지 않기 때문에 내국민대우 원칙을 위배하지 않는다는 이유를 들어 반대사를 표명하였다. 그러나 미국 이외의 국가도 그런 주장을 할 수 있다는 점을 감안하면 현행 자동차세제를 우리 실정과 대외여건을 반영하여 개선할 필요가 있음을 간과해서는 안 된다. 한편 최근 FTA 및 개방화가 본격화됨에 따라 외국계 기업 또는 펀드 등에 의한 국내 부동산 구입이 늘고 있는데, 그 과정에서 취득세, 등록세 등을 교묘하게 탈세하는 사례가 나타나고 있다(예 : 2006년 싱가포르 투자청(GIC)의 서울시 강남구 역삼동 소재 스타타워 빌딩 매입과정에서의 취득세와 등록세 탈루에 대한 서울시의 169.9억 세금추징). 따라서 이와 같은 문제에 대한 적절한 대책도 강구되어야 할 것이다.

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 김완석 외3인, 『지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 관한 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2005. 4.  
유태현, 『한국지방재정론』, 상경사, 2003.  
전국경제인연합회, 『한중일 3국의 FTA 추진현황과 시사점』(FKI ISSUE PAPER, 제66호), 2007. 5. 30.  
최기호 외2인, 『자동차관련세제의 합리적 개편방안 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2006. 10.  
한국자동차공업협회, 『한·미 FTA와 자동차산업』, KAMA 저널, 2006. 5.  
행정자치부, 『2007년도 지방자치단체 예산개요』, 2007. 3.  
행정자치부, 『지방세 중장기 발전방안』(지방세포럼), 2007. 9.

