

政策討論會資料

UR 以後 農村支援을 위한 財源調達 方案의 摸索

1994. 1. 10.

金 裕 燦

韓國租稅研究院

< 目 次 >

- I. 農家所得 支援 및 農業構造調整 支援의 必要性
- II. 農家所得 被害補償 및 構造調整을 위한 所要財源 規模
- III. 目的稅 新設을 통한 財源調達 方案
- IV. 農業特別稅 對象稅目の 選定
- V. 追加所要 財源의 調達을 위한 附加對象 稅目
- VI. 農業特別稅의 時限

I. 農家所得 支援 및 農業構造調整 支援의 必要性

- UR 타결로 외국의 값싼 농산물이 수입되면 國內農産物 價格이 下落하고 이에 따라 국내생산이 감소함으로써 生産者剩餘는 줄어들고 消費者效用은 증가함.
 - o 새로운 변화에 대응하는 농업부문의 구조조정 노력에 따라 實質所得 減少規模는 달라질 수 있음.
 - o 그러나 우리나라 농업인구의 高齡化 現象, 營農規模의 零細性, 資本不足 등에 비추어 농업부문에서 自發的인 努力만으로 급격한 농업구조 조정의 과제를 달성하기에는 어려운 형편이므로 政府次元에서 農業部門 構造調整을 위한 支援이 요망됨. 또한 구조조정 기간 동안 農民들의 最小限의 生活 保障을 위한 所得支援의 필요성도 존재한다고 봄.
- 農業은 全國土의 자연자원 및 환경유지, 식량안정의 보장 등 多樣的 機能을 수행하고 있으며 農民이 농업을 영위함으로써 全國民에게 돌아가는 外部效果는 크다고 볼 수 있음.
 - o 농민이 농업생산을 통하여 自立的 經營을 이룩하는 것이 가장 이상적이나 그것이 시장여건에 의해 충족되지 않을 때에는 필요에 따라 直接的으로 所得支援을 해주거나 農業構造調整을 위해 支援할 필요가 있음.

II. 農家所得 被害補償 및 構造調整을 위한 所要財源 規模

- UR타결로 농가의 피해와 농업구조조정 지원의 필요성에 대한 인식이 확산되기 이전에 정부는 1992년 농업생산성 향상을 위한 新農政投資計劃에 1992~1998년간 총 42조원 정도의 규모를 투자하기로 결정한 바 있음(<附錄 3> 참조). 이 중 기금에 의한 대출상환을 제외하면 30조원 정도의 純投資規模가 예상됨.
- 1994년 1월 6일 大統領 年頭記者會見에서는 1994년 내로 新農政投資計劃에 農漁村 競爭力 強化를 위한 農業特別稅를 추가로 신설하여 매년 1조 5천억원 규모의 재원을 마련, 앞으로 10년간 이를 농어촌에 집중적으로 투자하기로 밝혔음.
- 1조 5천억원의 재원을 增稅를 통해 조달할 경우 1994년의 租稅負擔率은 1993년보다 크게 늘어나게 됨.

III. 目的稅 新設을 통한 財源調達 方案

- 조세는 그 용도를 정부의 특정 재정활동에 한정하는지의 여부에 따라 目的稅(earmarked tax)와 一般稅(general tax)로 구분됨. 一般稅는 일반적 경비를 지불하기 위한 조세이고 目的稅는 특정한 지출목적에 구속된 경비를 지불키 위한 조세임.
 - o 이러한 目的稅는 부과주체에 따라 國稅와 地方稅의 범주로 구분되기도 하고 자체의 세원을 가지고 있는 獨立稅와 다른 세원에 부과되어 과세되는 附加稅(surtax)로 구분되기도 함.

- 目的稅의 長點으로는 다음을 들 수 있음.
 - o 사회적으로 바람직한 정부의 特定 財政活動에 대해 필요불가결한 最低限의 財源이 保障될 수 있음.
 - o 특정 재정활동의 계속성이 보장되고 장기적인 계획이 가능하므로 一般稅에 비해 特定 財政活動의 費用이 節減됨.
 - o 특정 재정지출의 증대에 필요한 新稅의 導入이나 既存 租稅의 稅率引上에 대한 租稅抵抗이 크지 않음. 즉, 용도가 명확하기 때문에 납세자의 납득을 얻기 쉬움.

- 目的稅에 대한 反對論理의 핵심은 財政의 硬直性을 유발한다는 것으로 다음과 같이 요약됨.
 - o 目的外 支出이 不可能하므로 이를 재원으로 한 경비지출에 있어서 費目間에 相互 融通이 되지 않음. 따라서 財政의 硬直性을

증대시킴으로써 여건변화에 대한 재정의 신축적인 대응이 어렵게 되는 것임.

- 특정 재정활동의 적정수준을 초과하는 過多한 財源이 配分되는 폐단이 야기될 수 있음. 즉, 자원활용에 있어서 낭비의 가능성이 있음.
 - 목적세 도입의 목적이 충분히 달성되고 존속의 명분이 희박하게 된 후에도 長期間 繼續되는 경향이 있음. 즉, 목적달성을 위한 한시적인 운용을 전제로 하고서도 이를 永久稅化함으로써 국민의 조세부담만 가중시킬 가능성이 있음.
- 農業部門의 支援을 위해 매년 1조 5천억원의 재원이 투자되는 것으로 財源의 使用範圍가 限定된 이상 이 재원을 목적세인 農業特別稅로써 확보하든지 또는 一般稅目的의 稅率引上을 통해 확보하든지 간에 財政運用의 硬直性은 피할 수 없을 것으로 보임.
- 따라서 納稅抵抗을 고려하여 附加稅 형식으로 農業目的稅를 신설하는 방안이 바람직함. 이 경우 長期的 支援이 필요한 農業構造 調整에 安定的인 財源確保가 가능해질 수 있을 것임.
 - 다만 目的稅 導入의 명분이 달성된 후에도 존속되는 일을 막기 위하여 그 時限을 명시해야 함.
 - 그리고 목적세의 稅收規模를 설정할 때 가능한 한 下向調整하도록 하고 필요한 追加財源은 一般會計에서 충당하는 길을 열어둠으로써 재정규모가 불필요하게 팽창되거나 재정운용의 경직성을 방지할 필요가 있음.

IV. 農業特別稅 對象稅目の 選定

- 農業特別稅 對象稅目으로서 먼저 農産物 輸入關聯 關稅收入 및 輸入農産物の 國內外 價格 差異로 인한 政府 財政收入을 우선적으로 고려할 수 있고 다음으로 각종 租稅減免의 縮小에 따른 財源을 들 수 있음.
- 農産物에 부과되는 關稅를 農業目的稅化하는 방안은 비단 關稅收入으로 財源을 마련한다는 면에서 뿐 아니라 國內農産物 保護라는 측면에서도 필요한 조치임.
- 쌀 및 기타 농산물 수입개방 관련 관세 및 비관세 수입을 農家被害 補償 및 農業構造 調整을 위한 財源으로 活用시키는 방안을 고려해 볼 수 있으나, 농산물시장 개방으로 인한 국내소비자 잉여를 政府의 關稅 및 非關稅 收入으로 모두 흡수시켜 버리는 경우 일반 국민들은 농산물시장 개방으로 인한 效用의 增大를 누리지 못하게 되므로 수입농산물의 國際價格과 國內價格의 差異를 政府의 關稅 및 其他 財政收入으로 전액 흡수시키지 않는 것이 바람직함.
 - o 이 경우 쌀 및 기타 농산물 수입개방 관련 관세 및 비관세 수입은 農業目的稅의 財源으로서는 小規模이므로 고려의 대상이 되지 못함.
- 현재 농산물에 대한 關稅收入은 전액 “農漁村構造改善 特別會計”의 財源으로 활용토록 되어 있고 소고기 등의 畜産物에 대해 적용되고 있는 畜産賦課金(Mark Up: 국내외 가격격차를 줄여주기 위

해 關稅 以外에 輸入畜産物에 부과되는 공과금) 제도로부터의 수입도 농업부문 지원을 위한 용도로 사용되고 있음.

○ 이를 감안할 때 농산물수입 관련 관세 및 기타 정부수입을 農業特別稅의 재원으로 삼는 것은 농업부문 지원을 위한 既存 財源을 삭감시키는 결과를 초래하므로 바람직하지 않은 것으로 생각 됨.

- 조세감면규제법의 규정에 의해서 감면받는 內國稅, 關稅, 地方稅를 신고·납부할 때 그 減免額의 一定率을 目的稅로 신고·납부토록 함으로서 감면규모를 실질적으로 감소시키고 그로부터 생기는 재원을 목적세화하도록 함.

- 減免額 일정부분을 目的稅化한다면 상당한 규모의 추가세수가 예상됨. 이를 통해 소요재원의 상당 부분(약 2/3)을 조달할 수 있음.

- 租稅減免의 縮小는 장기적인 세제개혁의 방향인 “稅源은 넓게, 稅率은 낮게”라는 취지에 부합되며 稅負擔의 公平性과 民間經濟에 대한 中立性을 확립한다는 차원에서 바람직함.

○ 租稅減免의 縮小는 稅制改編의 필수적인 목표이나 그 시행에 어려움이 있는바, 農業特別稅를 통한 減免縮小를 반대할 명분이 약하게 되므로 租稅減免 縮小를 이룰 수 있는 좋은 기회라고 볼 수 있음. 目的稅의 時限이 끝난 후 축소된 감면폭은 유지시키도록 함.

○ 단, 租稅行政의 簡便化라는 입장에서 볼 때 문제가 있음.

V. 追加所要 財源의 調達을 위한 附加對象 稅目

- 농업구조조정 지원을 위한 소요재원을 1조 5천억원 정도로 가정할 경우 租稅減免 縮小로 마련되는 자원 이외에 매년 5천억원 이상의 재원이 추가적으로 소요되므로 이를 위해서 기존 稅目 중 선택하여 附加稅 형식으로 目的稅를 부과할 수 있는 방안들을 고려할 수 있음.
 - o UR타결로 가장 많은 혜택을 보는 공산품수출 부문에 目的稅를 징수하는 방안.
 - o 수출은 국민경제의 원동력이라는 측면에서 輸出附加稅를 부과하는 것보다는 目的稅의 부담을 일반적인 세목에 부가함으로써 전 국민에게 세부담을 부과하는 방안.

1. 農業目的稅로서 輸出附加稅를 導入하는 方案

- UR타결에 따라 우리나라 공업제품에 대한 外國의 規制가 緩和됨으로써 수출량이 늘어날 것으로 전망되고 이에 따라 輸出部門에서 負擔金을 부과시켜 農業部門에 지원할 財源을 마련해야 한다는 의견이 대두되고 있음.
 - o 구체적으로 輸出額當 一定率로 부담금을 부과시키는 방법을 생각해 볼 수 있음.
- 그러나 UR타결에 따라 우리나라 공업제품의 수출기회는 늘어날 것이나 다른 한편으로 外國 工產品의 輸入도 늘어날 것이고 國內市場에서의 競爭에서 입지가 현재보다 약화될 수 있음.

○ 또 우리나라 공산품의 수출기회가 늘어났다 하더라도 좁은 마진
幅을 가지고 외국상품과 경쟁하는 세계시장에서 수출산업에 부
과시키는 輸出附加稅는 輸出의 減少를 초래함.

- 따라서 輸出附加稅를 農業目的稅化하는 방안은 바람직하지 않음.

2. 農業目的稅를 一般稅目에 附加시키는 方案

- 농업부문 지원의 필요성에 대한 인식이 전국민에게 확산되어 있는
이즈음 農業目的稅를 一般稅目에 附加시키는 방안도 검토할 수 있
음.

- 우리나라는 目的稅로서 현재 教育稅가 시행되고 있고 交通稅가
1994년부터 시행되기로 확정되어 있으며 1990년 12월 31일까지 防
衛稅가 부과된 적이 있음.

○ 그 중 教育稅는 금융·보험분야의 수익과 특소세, 주세, 재산세,
종토세, 자동차세 등의 세목에 附加稅로서 부과되고 있고 防衛
稅는 소득세, 법인세, 상속세, 특소세, 재산세, 종토세, 자동차세
등의 광범위한 세목에 附加되었고 또 輸入物品 價格에 일정률을
부과하는 등 실로 넓은 분야에 걸쳐 세부담이 나눠져 있었음.

- 教育稅와 防衛稅의 稅收規模는 <表 1>과 같음.

<表 1> 教育稅와 防衛稅의 稅收規模

(單位: 億圓, %)

	1988	1989	1990	1991	1992 ³⁾
教育稅 ¹⁾ (比重) ²⁾	5,123 (2.1)	4,234 (1.6)	5,213 (1.6)	15,321 (4.0)	18,223 (4.2)
防衛稅 (比重) ²⁾	29,111 (12.2)	34,832 (13.3)	44,306 (13.3)	12,630 (3.3)	1,629 (0.4)

註: 1) 1991~92년은 지방양여금 및 지방교육양여금 포함.

2) 총조세 대비.

3) 잠정치.

資料: 통계청, 『주요경제지표』, 1993.

- 1991년에 教育稅가 防衛稅를 대체하면서 소득세·법인세 등 直接稅分野에 부과되는 부담은 없어지고, 특소세, 주세 등 間接稅와 財産稅分野의 부담은 稅目名을 바꾸어 존속하게 되었음. 그러므로 특소세, 주세, 재산세 등에 또 다른 이름의 세목으로 目的稅負擔을 부과한다는 것은 무리가 있음.
- 따라서 가능한 대안은 農業特別稅로서 所得稅와 法人稅에 일정률의 附加稅를 부과시키는 것과 간접세 중 담배소비세는 교육세를 부가하지 않고 있고 또 국민건강의 관점에서도 稅率引上의 名分은 존재하므로 이에 부가시키는 방안과 종합토지세의 경우 이미 교육세 부가대상이나 종토세율 인상이 토지보유 비용을 올리게 함으로써 토지문제의 해결에 필요한 측면이 있으므로 고려대상이 될 수 있음. 그 밖에 證券去來에 참여하는 계층은 넓게 보아 開放以後의 受惠階層에 속한다고 볼 수 있으므로 證券去來稅에 附加하는

방안도 검토해 볼 수 있으며 相續·贈與稅도 教育稅 부과대상에서 제외되어 있으므로 추가적인 고려가 가능함.

VI. 農業特別稅의 時限

- 關稅化 猶豫期間인 1995년부터 關稅化가 이루어지는 2005년까지의 10년 동안에 農業構造 調整事業에 성과를 거두어 2005년부터는 쌀 市場 開放에 대비해야 하므로 農業構造 調整에 대한 政府의 財政的 支援도 2005년까지 10년 동안에 이루어져야 함. 따라서 1995년 (또는 1994년)부터 2004년까지의 10년간이 農業特別稅의 存續期間으로서 적당함.

<附錄 1> 쌀市場 開放과 관련된 UR協商의 主要內容(「둔켈最終案」)

- 例外없는 關稅化: 모든 비관세장벽을 關稅化하되 1986~88년 平均價格으로 계산한 국내가격과 국제가격 차이인 關稅相當值(tariff equivalent: TE)를 7년간 單純平均으로 TE의 36%를 감축해야 함. 또한 品目別로는 최소한 15% 이상 감축해야 함.
 - o 단, 우리나라는 농산물에 한하여 개도국 대우를 받아냄으로써 1986~88년 가격 기준이 아니라 우리나라에 유리한 1988~90년 가격 기준으로 관세상당치를 7년간에 단순평균으로 24% 감축하고 품목별로는 최소한 10% 감축하면 됨.

- 最少市場接近 許容: 쌀과 같이 수입이 금지되어 온 품목은 1986~88년 기간중 國內 平均消費量의 3% 이상을 最少市場接近(minimum market access)으로 輸入을 보장해야 하며 이 기간중에 最少市場接近 許容比率을 5% 수준까지 점차적으로 확대해야 함. 단, 最少市場接近으로 수입되는 물량에 대해서는 TE를 부과할 수 없고 기존의 관세율을 적용해야 함.
 - o 다만 韓國쌀에 대해서는 10년간 關稅化猶豫 기간중 처음 5년간은 1%에서 2%, 나중 5년간은 2%에서 4%로 增量하도록 하였음.

- 國內補助의 減縮: 農業關聯 補助金政策은 정부의 서비스제공 및 생산자에 대한 직접지불 등 일부 허용된 경우를 제외하고는 측정된 國內補助總額(aggregate measurement of support: AMS)을 1986~88년 기준으로 계산하고 그 補助水準을 7년간 20% 감축해야 함.
 - o 단, 개도국은 10년간(1995~2004년) 13.3%를 감축하면 됨.

<附錄 2> 農家所得 被害規模의 推定

- 農村經濟研究院은 1995~2001년 동안의 농가소득 피해규모를 다음과 같이 추정하였음.

<表 i> 輸入自由化에 따른 生産者剩餘 減少分 推定¹⁾
(單位: 億원)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	計 ²⁾
쌀수입으로 인한 농가 피해 규모	532	660	785	909	1,029	1,019	1,260	6,194 (49,882)
쌀 및 기타 농산물수입 개방으로 인한 농가 피해 규모	7,340	8,133	10,442	11,293	13,541	12,276	14,777	77,802 (126,935)

註: 1) 1990년 불변가격 기준.

2) () 안은 UR타결 이전 「둔겔草案」의 예외없는 관세화 원칙이 적용될 경우임.

資料: 농촌경제연구원, UR타결과 농정의 대응방향에 관한 세미나 발표자료, 1993. 12.28, p.11.

- 쌀市場 開放으로 인한 農家被害額은 개방 첫해에 532억원, 2001년에 약 1,260억원으로서 7년간 총 약 6,194억원에 이를 것임.
- 쌀 및 기타 농산물 輸入開放으로 인한 農家の 總被害規模는 수입개방에 대응하여 생산비절감이 이루어지지 않을 경우 시간이 경과함에 따라 輸入物量이 늘어나고 價格下落이 지속적으로 이

루어짐으로써, 開放 초기년도보다는 後期年度로 갈수록 연간 발생되는 농가의 被害額이 커질 것으로 전망되는바, 1995년의 7천 억원에서 2001년에는 1조 5천억원으로 증가하여 15개 주요 농축산물의 生産者剩餘 減少分은 1995~2001년간 총 7~8조원이 될 것으로 예측됨(단, 그동안 農業構造 調整 努力에 따라 피해규모는 줄어들 수 있음).

<附錄 3> 農業構造 改善事業의 部門別 投資規模

- 당초 정부는 42조원에 달하는 農業構造改善 投資計劃을 다음과 같이 마련하였음.

<表 ii> 農業構造 改善計劃에 따른 投資所要額(1992~2001)

(單位: 10億원)

	1991年 投資額	投資所要額		
		1992~1996	1997~2001	計
計	1,941	20,860	20,842	41,702
競爭力提高를 위한 構造改善	1,571	17,531	17,975	35,506
精銳 農漁業人力の 育成	22	1,197	1,404	2,601
生産基盤 整備와 規模 擴大	758	6,941	7,500	14,441
機械化 및 施設裝備 現代化	626	5,100	4,626	9,726
技術革新	40	617	783	1,400
流通 및 加工施設 擴充	67	2,907	2,563	5,470
漁業構造造成 等	58	769	1,099	1,868
農漁村活力 增大施策 推進	370	3,329	2,887	6,196
所得源 擴充	165	1,185	512	1,697
生活環境 改善 等	205	2,144	2,355	4,499

- 기금용자 회수분과 자체부담을 감안하면 純投資規模는 30조원으로 추산됨.
- 예산확보를 위해서 기존의 재원에 연간 1조 1천억원을 추가로 확보키로 하고 농수산물 수입관세와 배합사료 등의 부가가치세

전액으로부터 연간 5,500억원, 그리고 농지전용부담금 및 일반회계로부터 연간 5,500억원의 증액을 농수산부는 요구하였음.

- 이후 정부는 「新農政計劃」 추진을 위하여 42조원 중 2001년까지 中央政府負擔 35조 3,970억원을 1998년까지 3년 앞당겨 投資하기로 하며 地方費 및 事業者負擔 投資規模는 地方 政府나 事業者의 負擔 能力에 따라 再調整하기로 함.
- 「新農政計劃」에 따른 中央政府의 年度別 投資計劃은 다음과 같음.

<表 iii> 「新農政計劃」에 따른 中央政府의 年度別 投資計劃(1992~98)
(單位: 億圓)

1992 實績	「新農政計劃」期間中 投資計劃							總 計
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	計	
30,536	33,369	40,648	49,340	59,096	68,333	72,649	323,434	353,970