

발간등록번호

11-1543000-000315-01

C2013-48 | 2013.12

# 농어촌특별세 기한 만료에 따른 농식품재정분야의 전략적 대응방안

박준기 연구위원  
김미복 부연구위원  
임지은 초청연구원

한국농촌경제연구원

## 연구 담당

박준기 연구위원 연구 총괄, 제1장, 제4장, 제5장, 제6장  
김미복 부연구위원 제3장, 제5장, 제6장  
임지은 초청연구원 제3장, 제4장, 자료분석

## 머 리 말

UR 협상으로 본격화된 농산물시장 개방에 따른 농업·농촌의 효과적 대응을 위해 농업의 경쟁력 제고와 농업인의 복리 증진이 뒷받침되어야 한다는 국민적 합의에 근거하여, 1994년에 목적세 성격의 조세인 농어촌특별세가 도입되었다. 이 조세는 2004년까지 10년간 한시적으로 운영하기로 계획되었다. 그러나 한·칠레 FTA 체결을 시작으로 지속적인 시장개방의 가능성이 제기되었고, 그에 따른 추가적 농림투융자 재원 확보의 필요성이 제기됨에 따라 추가 10년을 연장하여 2014년 6월 30일 운영기간 만료 예정이었다.

본 연구는 농어촌특별세의 기간 만료를 앞둔 시점에서 도입 이후 지금까지 운영되어 온 농어촌특별세의 세입 및 세출 구조와 운영실태 등을 분석하고, 향후 농업·농촌 여건변화에 비추어 현실적으로 농어촌특별세가 존치되어야 할 필요성, 농식품재정의 효율성 및 성과 제고를 위해 필요한 정책적 제안 사항을 연구추진 과정에서 제시하였다. 그 결과, 조세정책의 총괄부처인 기획재정부는 2014년 조세정책 개편방안에서 농어촌특별세의 추가 10년 연장계획을 발표함으로써 본 연구 수행의 1차 목적을 달성하였다.

농어촌특별세의 추가연장 필요성에 대한 논리 제시와 함께 농어촌특별세 세입원의 안정적 확보를 위한 세입구조 개편과 추가 세원 발굴, 목적세로서 역할 제고를 위한 사업 추진방향, 농식품 투융자의 성과 제고를 위한 방안 등 정책과제를 발굴하여 제시하였다.

본 연구의 수행과정에서 자료 협조와 자문으로 협조를 아끼지 않으신 정부 관계자와 전문가 여러분께 감사드리며, 연구결과가 농식품 재정의 안정적 확보와 투융자사업의 성과제고에 효과적으로 활용되기를 기대한다.

2013. 12.

한국농촌경제연구원장 최 세 균



## 요 약

---

- 농어촌특별세(이하 농특세)는 UR 협상 타결과 WTO 출범에 따른 농산물시장 개방으로 발생하게 될 농어업 부문의 피해를 줄이고 농어업의 경쟁력 강화와 농업인의 복리증진을 위한 목적으로 도입된 목적세이다. UR 협상 과정에서 10년 동안 15조원의 재원확보를 위한 42조원 구조개선 투융자 계획을 수립하여 1992년부터 시행되었으나, 이후 쌀시장개방이 확정되어 추가 대책의 필요성이 제기됨에 따라 1994년 7월부터 농특세가 도입되었다. 또한 2003년 한·칠레 FTA 발효를 계기로 보완대책 재원 확보의 필요성이 제기됨에 따라 2014년 6월까지 추가 연장되었다.
- 농특세 도입 이후 운용되어 오는 과정에서 다음과 같은 쟁점들이 부각되었다. 첫째, 농특세는 목적세이나 당초 목적과 연계성이 부족하다. 둘째, 농특세는 부가세 성격의 조세로 세입 변동성이 높다. 셋째, 농특세의 세입관리는 기획재정부, 사업집행은 농림축산식품부를 포함한 다수의 부처가 관여하고 있어서 총괄조정기능이 미흡하다. 넷째, 농특세 사업에 대한 평가 기능이 부족하다. 다섯째, 농특세는 일몰적 성격으로 원활한 농식품재정 투융자에 제약요인으로 작용한다.
- 이 연구에서는 농특세가 농식품재정에서 차지하는 위치, 목적세로서 농특세의 적절성 여부, 농특세 도입 이후 세입 및 세출구조 분석에 근거하여 주요 쟁점들에 대한 사실 여부를 평가하고, 향후 안정적인 농식품재정 운용을 위한 방안을 제시하고자 하였다.
- 농특세 도입 초기에는 기존 농식품재정과 별도의 추가재원 성격이었으며, 관리도 특별회계 방식으로 별도로 관리되었다. 그러나 최근으로 올수록 그 성격이 추가재원이 아니라 일반회계 성격의 농식품재정 재원 중 일부가 되

었다. 2007년부터는 관리방식도 특별회계에서 농어촌구조계정특별회계 내 농특세사업관리계정으로 전환되었다. 농특세가 농식품재정에서 차지하는 비중은 1995년 9.5%에서 지속적으로 상승하여 2012년에는 29.1%에 이르고 있다.

- 농특세가 도입목적 달성을 위해 별도로 운영되기보다는 농식품재정 재원의 일부로 활용되면서 목적세로서 역할을 제대로 담당하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 목적세 운용의 원칙 측면에서는 현행 농특세 운용 방식에 문제를 제기할 수 있을 것이다. 그러나 농식품재정의 30%를 차지하는 농특세에 대하여 별도의 재정 마련 대안이 없이 폐지 혹은 축소를 주장하는 것은 비현실적이다. 현행 농업·농촌은 농특세 사업을 포함한 다양한 투융자 사업 추진에도 불구하고 도입 당시에 제기되었던 농어촌경쟁력 강화의 목적이 제대로 달성되지 못하고 있고, 오히려 농촌경제가 어려움에 처해 있는 것이 지금의 현실이다.
- 지속적인 농산물 시장개방의 확대, 고령화의 지속화, 각종 재해의 발생빈도수 증가와 광역화 등으로 인해 어느 때 보다도 농촌지역사회의 활성화를 위한 정부의 투자가 절실한 상황이다. 따라서 현재는 물론 향후 농촌경제가 직면하게 될 어려움을 타개해 나갈 수 있는 투융자 재원 확보가 절실한 시점이므로 현재 운용되고 있는 농특세 사업의 문제점을 보완하면서 지속적으로 농어촌 경쟁력 강화를 위한 재원을 유지하는 방향으로 접근하는 것이 바람직하다.
- 농특세는 세입 및 회계운용상 세수의 과다 계상으로 인하여 연례적인 세입 부족 현상을 겪고 있다. 농특세 세수부족으로 세출사업을 연례적으로 이월하는 것은 “각 회계연도의 경비는 당해연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다”는 「국가재정법」 제3조의 회계연도 독립의 원칙에 부합되지 않기 때문에 이에 대한 대책 마련이 필요하다. 또한 농특세의 세원별 세입액 변동성을 보면, 전체 세입액의 변동성은 0.23(변이계수)이지만, 농특세 세원에

서 높은 비중을 차지하는 증권거래세는 변동성이 0.31로 전체 세입변동성보다 높아 세입 안정성을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 문제의 개선을 위하여 본 연구에서는 세율 조정방안과 담배소비세, 일반소비세(부가가치세) 등 추가세원 발굴 방안을 제시하였다.

- 농특세 세출측면에서는 우선, 농식품재정 사업의 일환으로 농특세 사업이 추진되고 있어서 목적세로서 농특세의 목적 달성에 한계가 있다는 지적이다. 사업의 우선순위 등에 의해 당초의 목적을 달성하기 위한 개선이 필요하다. 다음으로 농특세 세입액 중 60% 정도가 타 회계로 전출되거나 전체 농업투융자 계획의 틀 속에서 세출이 이루어지는 점에 대한 점검과 개선이 필요하다. 마지막으로 농특세는 농어촌의 경쟁력 강화를 목적으로 도입된 것이므로 조세 측면의 총괄 관리는 기획재정부가 담당하되, 사업 추진 및 관리는 농식품부 주관으로 체계적으로 조정·관리할 수 있도록 해야 한다. 농특세 운용의 개선방안 제시를 위하여 일본과 미국의 농림재정구조와 시사점을 정리하였다.
- 농특세사업의 효율적인 운용과 성과제고를 위한 정책 개선방향으로 첫째, 시장개방 영향의 최소화를 포함한 농업·농촌의 현실 문제 타개를 위한 지속적 재원확보의 필요성을 제시하였다. 농촌의 고령화, 농가소득 저하, 농촌 지역경제의 침체, 농업경영의 불안정성의 심화되고 있는 시점에서 농특세가 이론적 측면의 목적세로서 역할에 한계가 있다는 이유만으로 폐지 혹은 축소하는 것은 바람직하지 않다.
- 둘째, 농특세 세입원 변동성 완화를 위하여 변동성이 큰 세입원의 의존도를 낮추고, 조세 거부감이 낮은 간접세의 비중을 높이는 방식으로 세입원을 단순화하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 종부세와 취득세의 세율을 하향 조정하고, 증권거래세의 세율을 상향 조정하는 방안도 한 대안이 될 수 있다. 최근 정부의 취득세율 인하방안에 따라 향후 농특세 세입원의 변동성은 더

커지고, 세입규모도 하향 조정될 가능성이 높다. 따라서 이에 대비한 추가 재원의 발굴이 필요하다. 이를 위한 방안으로 담배세에 농특세를 부과하는 방안을 검토할 필요가 있다.

- 셋째, 농특세의 목적세로서 역할 부족 문제를 극복하고, 선택과 집중을 통한 예산사업 추진의 일환으로 농특세 정책사업군의 재설정이 필요하다. 농업·농촌은 시장개방에 따른 영향은 물론, 농업인구의 고령화로 소득증대의 한계에 직면하면서 지역경제가 활성화되지 못하고 있다. 농특세는 농업·농촌의 복지 증진을 목적으로 도입된 제도이므로 농촌주민의 행복도를 높일 수 있는 복지정책 추진에 집중하는 방안을 검토할 필요가 있다.
- 넷째, 법률에 근거한 집행-평가-정책결합의 강화가 필요하다. 선진국 사례를 보면, 선언적 의미의 법률이 아니라 농업·농촌의 여건 변화를 중장기적으로 전망하고, 농정 방향을 설정하며, 그에 합당한 예산까지를 법률로 규정하여 정책 추진의 일관성을 유지하고 있다.
- 마지막으로 농특세 사업의 총괄 조정 기능 강화가 필요하다. 이를 통해 투융자사업의 우선순위를 조정하고, 지원방식을 단순화하는 등 예산집행의 효율성을 제고해야 한다. 또한 중앙정부와 지방정부의 역할 및 배분 원칙을 명확히 하고, 지방농정전담기구 설치를 포함한 농정추진체계 정비 방안도 중장기적 차원에서 검토할 필요가 있다.



## Abstract

---

Finding strategic solutions to manage government expenditures of the agricultural sector efficiently - focusing on special tax for rural development

Special Tax for Rural Development (STRD) is a special-purpose tax that was introduced to achieve three goals: reduce damages from agricultural market liberalization, strengthen competitiveness of the agriculture and fisheries sector, and improve the welfare of farmers and fishermen. After the conclusion of Uruguay Round negotiations, government set up the first-phase 42 trillion-won investment plan. For developing the plan, it is necessary to secure an additional fund to improve rural competitiveness. As a result, STRD was introduced in July 1994. In addition, the Korea-Chile FTA in 2003 made the government to secure an additional fund to prepare complementary measures. Accordingly, the plan was extended to June 2014.

This paper overviews the limitation of STRD as a special-purpose tax, then finds the way to mitigate the volatility of STRD revenues. We also suggest several ways to improve the expenditure scheme of STRD pointing out the coordination problem.

In chapter 2, the result shows that STRD revenue is very helpful to carry out many agricultural policies successfully. It reveals that procurement of tax revenue made it possible to effectively implement major agricultural investment and financing projects, such as farm income compensation, management support, production base expansion, and rural development. If the annual tax revenue of 5.534 trillion won (2012) is not secured, it would not be possible to accomplish investment and financing.

However, in chapter 3, STRD still have a problem in terms of the revenue scheme. First, there is the regular deficit in tax revenue because government has overestimated the revenue annually. Second, STRD can be a little volatile being a surtax that a tax upon the other taxes. Amounts of other taxes may be fluctuated, which affects the stability of STRD revenue. To relax this problem, we suggests to simplify the scheme of STRD such as

adjusting the tax rate and adding another tax for being levied.

We focus on the expenditure of STRD in chapter 4. Still, there needs to be improvement in the expenditure structure so that the STRD can play the role of a special-purpose tax effectively. The STRD is currently assigned to the Special Account for Improvement of Agricultural and Fishing Villages. The share of STRD in the account is 38.8%(2012). Out of the total fund of the special account, 57.7% is allocated for STRD projects while the rest 42.3% (2012) is transferred to other accounts such as the Special Account for Regional Development.

As we mentions in chapter 6, there are limitations to achieving the original purpose of STRD since the expenditure is implemented according to the overall direction and purpose of the agricultural investment and financing plan, rather than according to an independent plan for STRD.

For enhancing efficiency, we emphasize several points. First, it is necessary to reset a role of STRD as an earmarked tax. It is highlighted to link the STRD investment plan with the agriculture's outlook. Second, resource should be allocated efficiently. Inefficiency appears in the process of implementing the STRD project and agricultural investment and financing. It is important to adjust investment priorities, simplify the budget structure, and strengthen the performance evaluation system.

Researchers: Joonkee Park, Meebok Kim, Jieun Lim

Research period: 2013. 8. - 2013. 12.

E-mail address: jkpark@krei.re.kr

## 차 례

---

### 제1장 서 론

1. 연구의 필요성 .....	1
2. 연구 목적 .....	3
3. 연구 방법 및 범위 .....	4
4. 선행연구 검토 .....	4
5. 연구의 추진체계 .....	6

### 제2장 농식품재정에서 농어촌특별세의 위치

1. 농어촌특별세의 도입 배경 및 제도 변화 .....	7
2. 조세체계 상의 농어촌특별세 .....	13
3. 목적세로서 농어촌특별세 .....	17
4. 농식품재정 운용과 농어촌특별세 .....	29
5. 시장개방에 따른 보상과 농어촌특별세 .....	35

### 제3장 농어촌특별세 세입구조와 개선과제

1. 농어촌특별세의 세입 구조 .....	43
2. 농어촌특별세 및 농특회계 운용방식 .....	48
3. 세입 및 회계 운용상의 개선과제 .....	55

### 제4장 농어촌특별세사업 추진실태와 개선과제

1. 농어촌특별세의 운용실태 .....	65
2. 농어촌특별세의 타 부처 집행 실적 .....	82
3. 농업투융자사업의 추진 체계 .....	84
4. 농어촌특별세사업의 개선과제 .....	88

## 제5장 주요국의 농식품재정 구조와 시사점

1. 일본의 농식품재정 구조 ..... 91
2. 미국의 농식품재정 구조 ..... 106
3. 시사점 ..... 116

## 제6장 농식품재정 안정적 확보와 성과제고 방안

1. 농정여건의 변화와 기본방향 ..... 121
2. 안정적 재정확보를 위한 세입구조 개편방안 ..... 126
3. 농어촌특별세 사업의 효과적 추진방안 ..... 133
4. 예산 집행의 효율성 제고방안 ..... 138

<부 록> 농어촌특별세 세출 내역 및 관련 법령 ..... 145

참고 문헌 ..... 174

## 표 차 례

---

### 제2장

표 2- 1. 조세 및 국민부담률 .....	16
표 2- 2. OECD 주요국의 조세 및 국민부담률(2009년 기준) .....	16
표 2- 3. 목적세의 장단점 .....	18
표 2- 4. 목적세의 규모 .....	19
표 2- 5. Top 10 Special Funds by Total Revenues .....	22
표 2- 6. 한·일 지방체계의 비교(2010) .....	25
표 2- 7. 농림어업 총지출에서 농특세의 비중 .....	32
표 2- 8. 분야별 투융자 사업 내역 종합(1992~2008) .....	33
표 2- 9. 분야별 투융자 사업 세부내역(1992~2008) .....	34
표 2-10. 농림수산식품부 총지출 추이(2008-2012) .....	35
표 2-11. 미국의 무역조정지원제도 운영 현황 .....	39

### 제3장

표 3- 1. 농특세 과세표준 및 세율 .....	44
표 3- 2. 농어촌특별세 예산 및 징수 .....	45
표 3- 3. 농특세 예산액과 세입액 비교 .....	46
표 3- 4. 농어촌구조개선특별회계 계정별 세입예산 현황 .....	51
표 3- 5. 농특세 사업계정 부문별 투자 현황 .....	52
표 3- 6. 균특회계와 광특회계 비교 .....	53
표 3- 7. 균특회계와 광특회계 비교균특·광특 전출금 추이 .....	54
표 3- 8. 농특회계 이월 현황 .....	55
표 3- 9. 세수부족으로 인한 이월사업 내역 .....	56
표 3-10. 농특세 12월분 익년도 1월 징수현황 .....	56

표 3-11.	농어촌특별세 세원별 세입액(취득세·레저세는 추정치) .....	58
표 3-12.	농어촌특별세 세원별 변동성 .....	59
표 3-13.	농특세의 성격 .....	61
표 3-14.	주요국의 담배소비세 세율 .....	64

#### 제4장

표 4- 1.	농특세 회계 운영 및 집행 .....	65
표 4- 2.	일반회계 및 특별회계 세입세출 결산(2012년) .....	67
표 4- 3.	농림축산식품부 소관 일반회계 및 특별회계 지출액(1995~2012년) ..	70
표 4- 4.	농어촌구조개선특별회계의 사업계정별 세출 항목 .....	71
표 4- 5.	예산내역서 기준 회계(계정) 별 프로그램 .....	73
표 4- 6.	농림축산식품부 소관 재정 분야별 지출 금액(2007~2012년) ..	75
표 4- 7.	농림축산식품부 소관 회계/기금 단위사업의 분야 구분과 지출액(2012년) .....	77
표 4- 8.	농특회계 분야별 지출 추이 .....	78
표 4- 9.	농특세사업계정 분야별 지출 추이 .....	78
표 4-10.	농특세사업계정 사업분야별 단위사업 지출액 .....	80
표 4-11.	농어촌특별세사업계정의 타부처 및 청의 소관사업 내역 .....	83

#### 제5장

표 5- 1.	농림수산업의 국제비교(2010년 기준) .....	94
표 5- 2.	일본의 GDP, 취업자 및 예산 추이 .....	96
표 5- 3.	농식품예산 편성방식의 전환 .....	98
표 5- 4.	일본 농림수산업예산 변화 추이 .....	99
표 5- 5.	일본의 2014년도 농림수산업예산 내역 .....	101
표 5- 6.	일본 2014년도 농림수산업예산 중점사업 .....	103
표 5- 7.	일본의 농지양도자에 대한 지역집적협력금(지역단가 기준으로 교부) ..	105
표 5- 8.	일본의 농지중간관리기구 사업비 국비부담비중 .....	105

표 5- 9. USDA 정책목표에 대한 예산 지원 .....	114
표 5-10. USDA 미션에 대한 집행기관별 예산 .....	115

## 제6장

표 6- 1. 농업·농촌 메가트렌드와 과급 영향 .....	122
표 6- 2. 농식품재정 회계 및 계정별 정책구분(2012년) .....	135
표 6- 3. 농특세사업의 분야별 정책사업 비중(안) .....	135
표 6- 4. 주요국 중장기 농정추진 체계와 관련 법률 .....	138
표 6- 5. 국고보조금 사업 성격별 지원방식 .....	141
표 6- 6. 지원방식별 적용 기준 .....	142

## 그림 차례

---

### 제1장

그림 1- 1. 연구의 추진체계 .....	6
-------------------------	---

### 제2장

그림 2- 1. 현행 조세체계(2011.7 기준) .....	14
그림 2- 2. 국세 중 세목별 세수 구성비(2011년) .....	16
그림 2- 3. UR 이후 농업투융자사업 계획 .....	30
그림 2- 4. 농특세 재원의 사용구조(2007년 이후) .....	30

### 제3장

그림 3- 1. 농어촌특별세 징수액 .....	46
그림 3- 2. 농특세 예산액과 세입액 비교 .....	47
그림 3- 3. 농어촌특별세 세입액과 경제성장률의 관계 .....	47
그림 3- 4. 농림수산식품위원회 재정구조(2012년 예산) .....	49
그림 3- 5. 농림축산식품부 재정흐름도(2011년) .....	50
그림 3- 6. 농어촌특별세 세원별 세입액(국세분) .....	59
그림 3- 7. 증권거래세 세율조정 후 세수추이 .....	62
그림 3- 8. 담배세 세원 추정 세수추이 .....	64

### 제4장

그림 4- 1. 농특세 세출 흐름도(2012년 결산 기준) .....	68
그림 4- 2. 농림축산식품부 소관 농특세 지출 흐름도(2012년 결산 기준) ..	69
그림 4- 3. 농어촌구조개선특별회계의 사업계정별 세출액 비중 추이(농식품부) ..	69
그림 4-4 . 농림축산식품부 소관 재정 분야별 지출 추이(2007~2012년) ..	75



그림 4- 5. 사업분야별 농특회계 각 계정의 지출액 추이 ..... 79  
 그림 4- 6. 농어촌특별세의 타 부처 및 청의 세출액 추이 ..... 82  
 그림 4- 7. 농어촌특별세사업계정의 타부처 및 청의 세출액 비중 추이 .... 84  
 그림 4- 8. 지방자치단체의 국고보조금 사업 추진체계 ..... 86  
 그림 4- 9. 농림수산사업 신청 및 지원 절차 ..... 87

**제5장**

그림 5- 1. 일본의 농가·농업자 분류 및 실태 ..... 92  
 그림 5- 2. 품목별 생산액의 농가유형별 비중 ..... 93  
 그림 5- 3. 농가유형별 농가소득 구성비교 ..... 93  
 그림 5- 4. 일본 농식품재정의 주요 지표 간 관계 ..... 97  
 그림 5- 5. 공공사업비와 비공공사업비의 변화 ..... 99  
 그림 5- 6. 일본 2014년도 전체 예산 구성비 ..... 100  
 그림 5- 7. 연방정부 회계 ..... 107  
 그림 5- 8. 미 연방정부 재정적자 추이 ..... 108  
 그림 5- 9. USDA 예산요약 및 연간성과계획 상의 관계도 ..... 112  
 그림 5-10. USDA 연간 성과평가와 회계보고 요약 ..... 113

**제6장**

그림 6- 1. 농정 여건의 변화 ..... 124  
 그림 6- 2. 농업·농촌의 경쟁력 강화를 위한 투융자 방향 ..... 131  
 그림 6- 3. 일본의 농정 추진체계 ..... 143



# 제 1 장

---

## 서 론

### 1. 연구의 필요성

- 농어촌특별세(이하 농특세)는 UR협상 타결과 WTO 출범에 따른 농산물시장 개방으로 인하여 발생하게 될 농어업 부문의 피해를 줄이고 농어가의 소득구조를 개선하며, 농어업의 경쟁력 강화와 농업인의 복리증진을 위한 목적으로 도입된 농어업·농어촌 부문의 목적세이다. 당초에는 2004년까지 한시적으로 운영할 목적으로 도입되었으나 한·칠레 FTA 체결을 계기로 2014년 6월말까지 연장되었다.
- 농특세사업은 농어업의 경쟁력 강화를 위한 핵심전략사업과 농어민의 삶의 질을 높이는 사업에 집중 투자하기로 하고, 기존의 42조원 구조개선 투융자 계획과 별도로 재원을 마련하여 농어업의 경쟁력을 강화시키는 사업에 총 예산의 60%를 집중 투자하도록 계획되었다.
- 농특세 도입 당시에는 농어촌특별세회계로 구분하여 관리·운영되었으나 2007년부터는 농어촌구조개선특별회계 내 농어촌특별세사업계정으로 전환되어 관리되고 있다. 이에 따라 세입 측면의 목적과 조세 간 연계성은 강하

나 세출 측면에서는 지출 용도가 광범위하고, 사업의 목적이 불명확하여 실제 운용 측면에서는 연계성이 강하지 못하다는 비판을 받고 있다.

- 한편, 농특세 도입 초기에는 농어업·농어촌의 경쟁력 강화와 복지 증진을 위한 추가 재원 투입의 필요성에 근거하여 세입·세출이 이루어졌다. 그러나 최근으로 올수록 농특세 재원이 일반회계 재원의 성격으로 전환되고 있다. 농식품재정 총액은 거의 일정한 수준을 유지하고 있는 반면, 농특세가 농식품재정에서 차지하는 비중이 높아지고 있는 것이다. 즉, 농특세 도입 당시의 추가재원 투입의 의미가 퇴색되고, 농식품 재원 확보의 일환으로 농특세가 활용되고 있는 것이다.
- 농특세는 당초 2014년 6월 일몰예정이었으나 기획재정부의 세제개편안(2013.8.8)에서 농어촌특별세의 추가 10년 연장 계획 발표로 기간연장 제기의 필요성은 해소되었다. 그러나 앞서 살펴본 것처럼 목적세로서 농특세가 도입 당시의 취지로부터 성격이 일부 변경되었으며, 추가 10년 연장을 하더라도 역시 일몰적 성격의 조세라는 한계를 갖고 있다.
- 농특세 도입 이후 지금까지 운용되어 오는 과정에서 제기된 주요 쟁점을 정리하면 다음과 같다.
  - 첫째, 농특세는 농업의 경쟁력 강화와 농촌의 삶의 질 향상이라는 목적에 근거한 목적세임에도 농특세 사업이 당초 목적과 연계성이 부족하다는 지적을 받고 있다.
  - 둘째, 농특세는 부가세 성격의 조세로 경기변동에 따른 세입의 변동성이 높아 안정적인 농식품재원의 확보에 어려움이 있다.
  - 셋째, 농특세의 세입관리는 기획재정부가 주관하고, 사업집행은 농림축산식품부를 포함한 다수의 부처가 관여하고 있어서 사업 추진상의 총괄 조정기능이 미흡하다.
  - 넷째, 농특세 사업에 대한 평가 기능의 부족으로 일부 사업의 경우 중복

투자의 가능성과 예산의 비효율성이 제기되고 있다.

- 다섯째, 농식품재정에서 일몰적 성격이며, 세입의 변동성이 높은 농특세 비중이 높아지고 있어서 원활한 재정투융자에 제약요인으로 작용하고 있다.
- 이 연구에서는 농특세와 농식품재정의 관계, 목적세로서 농특세의 적절성 여부, 농특세 도입 이후 세입 및 세출구조 분석에 근거하여 주요 쟁점들에 대한 사실 여부 평가, 향후 안정적인 농식품재정 운용을 위한 방안 모색의 필요성이 강하게 제기된다.

## 2. 연구 목적

- 본 연구는 UR 협상 타결을 계기로 1994년 도입된 농특세가 농식품재정에서 차지하는 위치, 세입 측면의 변동성과 재정 불안정성 여부, 세출 측면의 정책사업 운영 실태 분석 등에 근거하여 주요 쟁점들을 정리하고, 향후 안정적인 농식품재정 운용을 위한 방안을 제시하고자 한다.
- 연구의 목적을 구체적으로 제시하면 다음과 같다
  - 첫째, 목적세인 농특세가 제 역할을 담당하고 있는지 점검하고, 개선방향을 제시한다.
  - 둘째, 부가세 성격의 조세인 농특세는 세입액이 경기에 따라 변동되는데 이를 완화하기 위한 세원 발굴 등 안정적 재원확보 방안을 제시한다.
  - 셋째, 농특세 관리체계 정비 방안을 제시한다. 현재 세입관리는 기획재정부, 사업집행은 농림축산식품부 및 관련 부처가 담당하고 있다.
  - 넷째, 농특세 사업의 평가 기능 제고 등 효율적 집행 방안을 제시한다.
  - 다섯째, 농특세를 중심으로 농식품재정의 안정적 확보 방안을 제시한다.

### 3. 연구 방법 및 범위

- 연구방법으로는 기존 문헌 검토 및 시사점 정리, 농특세 예산·결산 실적 분석, 정책담당자의 의견 등을 활용하였다. 일반 조세 분야에서는 다양한 관점에서 다수의 연구가 수행되었지만 농특세를 주제로 한 연구는 극히 소수만 수행되었다. 농특세는 일반 조세 연구에서는 목적세로서의 역할 중심으로 다루어졌으며, 농업투융자 관련 연구에서도 세입원 측면에서 부분적으로 다루어졌을 뿐, 핵심 주제로 한 연구는 거의 수행되지 않았다.
- 연구의 분석대상 기간은 농특세의 도입(1995년) 이후 현재까지로 하였다. 분석의 범위는 농특세사업의 세입 및 세출의 전체 흐름을 대상으로 하였으며, 농식품재정은 농특세의 위치 분석에 필요한 범위로 한정하였다. 농특세사업 세부 분석 자료는 농림축산식품부의 농어촌구조개선특별회계 내 농특세관리계정의 예산 및 결산 자료를 활용하였다.

### 4. 선행연구 검토

- 본 연구에서는 농특세 도입배경과 목적, 도입 당시 농특세에 대한 비판과 우려 등을 정리하는 데 김용택(1994)의 연구를 활용하였다. 김용택(1994)은 농특세 도입 시점에서 이론적 타당성, 효율적 운용을 위한 집행방식, 농특세 도입 당시의 시대적 배경과 농특세 사업의 효과적 추진을 위한 방향을 제시하였다.
- 김준영(2003)은 농특세 시행 연장 논의가 진행되던 시기에 수행된 연구로 농업재정에서 농특세의 위치와 운용실태를 분석하고, 그 성과를 정리하였

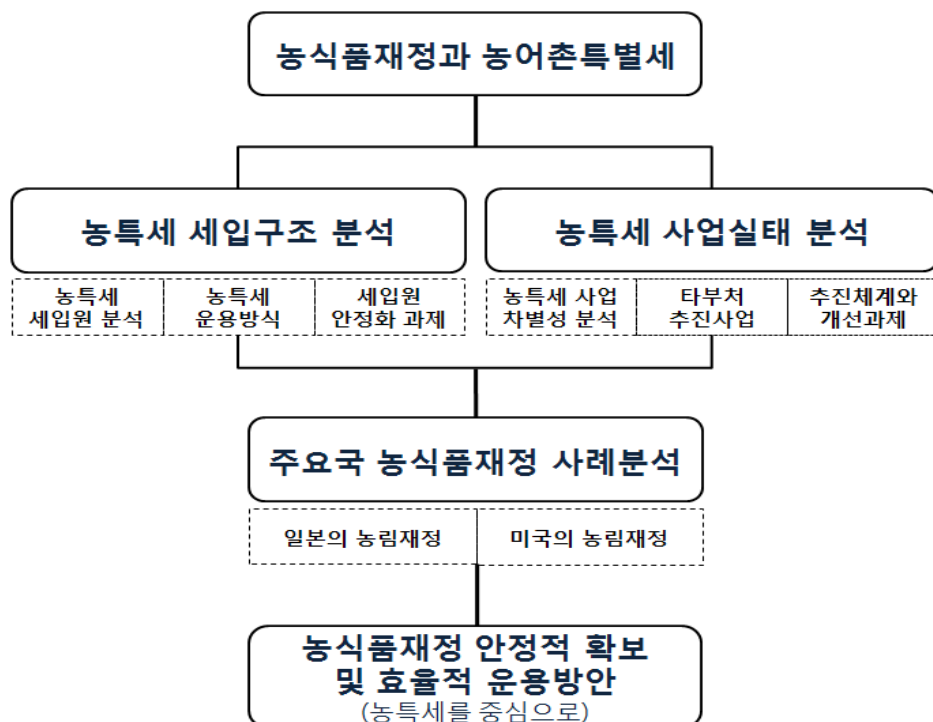
다. 다만, 성과 분석에서는 농특세 사업만을 별도로 구분하는데 한계가 있어서 농림투융자 전체의 성과를 분석하는데 머물렀다. 또한 농특세를 둘러싼 다양한 쟁점들에 대한 비판적 접근과 분석은 한계를 보였다.

- 조세연구원(2008)은 조세정책의 개선방향을 제시하면서 목적세 전반의 운용방향을 제시하였다. 이 연구에서는 일반 목적세의 관점에서 목적세 전반을 검토하였으며, 농특세만을 별도로 연구대상으로 삼지는 않았다. 다만, 한국의 조세·재정정책 방향의 차원에서 목적세로서 농특세의 개편방향을 제시하였다.
- 서세욱(2012)은 농특세 예산분석을 위하여 정부의 연도별 예산자료 데이터를 심층 분석하였다. 1994년 도입 이후 농식품재정 구조의 변화 추이를 분석하고, 「농업·농촌 종합대책」의 주요 정책에 대한 성과 평가를 실시하였다.
- 박준기 외(2012)는 농특세의 도입배경, 농식품예산에서 농특세의 위치, 농특세 세입 및 세출 측면의 개선과제를 도출하고, 농업여건 변화에 비추어 농특세의 지속적 유지의 필요성을 제시하였다. 이 연구는 농특세를 연구대상으로 한 최근 연구로 본 연구에서 농특세의 일반적 사항, 주요 쟁점 정리, 농특세 개편을 위한 방향 설정 등에 참고자료로 활용하였음을 밝혀 둔다.
- 본 연구는 농식품재정과 농특세의 관계를 분석하고, 2014년 6월 이후 10년 추가연장이 예상되는 농특세제도가 국민적 공감대를 형성할 수 있도록 하기 위한 세입구조의 개편방안과 세출 측면의 효과적 운영방안을 제시하며, 농식품재정의 안정적 확보를 위한 정책방안을 제시한다는 측면에서 기존 연구와 차별성이 있다.

## 5. 연구의 추진체계

- 먼저 농특세가 농식품재정에서 차지하는 위치, 목적세로서 농특세의 역할, 농특세 존치의 필요성 등을 정리한다. 다음으로 농특세 세입구조 분석을 통해 안정적이고, 변동성이 낮은 세원 발굴 등 안정적 재원 확보방안을 제시하고, 농특세 사업 실태 분석을 통해 추진체계 및 사업 실태 측면의 개선과제를 도출한다. 미국과 일본의 농림재정 구조와 시사점을 정리하고, 마지막으로 농특세를 중심으로 농식품재정의 안정적 재원 확보와 효율적 운영방안을 제시한다.

그림 1-1. 연구의 추진체계





## 제 2 장

### 농식품재정에서 농어촌특별세의 위치

#### 1. 농어촌특별세의 도입 배경 및 제도 변화

##### 1.1. 도입 배경

###### □ 우루과이라운드(UR)협상의 타결과 국내 농업의 경쟁력 감소

- 1986년 9월 남미 우루과이에서 개최된 ‘관세 및 무역에 관한 일반협정 (GATT)’ 각료회의를 출발점으로 하여 1993년 12월 8번째로 타결된 다자간 무역협상인 우루과이라운드(UR) 협상이 타결되었고 WTO(세계농업기구)체계가 출범함에 따라 국내 농업에 본격적인 국제화·개방화시대가 도래하였다.
- UR협상으로 인해 쌀을 포함한 285개 품목의 농산물 대부분이 1997년 7월 1일부로 자유화하기로 합의되어 유제품 등 일부품목(보리·콩·옥수수 등)을 제외하고는 비관세장벽을 유지할 수 없게 되었다.
- 이로 인해 외국 농산물과의 경쟁은 관세가 부가된 가격경쟁이 성패를 좌우

했는데, UR협상 당시 한국의 주 작물인 쌀의 경우 국제가격에 비해 국내가격이 4배가량 높았고, 다른 품목 또한 비슷한 가격여건 하에 있어 농업분야에 막대한 피해를 가져올 것으로 예측되었다.

- (농림수산업 총GNP) 1992년 7.8% → 2001년 2.8%로 전망
  - (농림수산업의 취업자 비중) 1992년 16.0% → 2001년 7.9%로 전망
  - (농가인구의 비중) 1992년 13.1% → 2001년 5.1%로 전망
  - (쌀을 제외한 식량자급률) 2000년에 41~99% 수준으로 전망
- 더욱이 UR협상에서는 국내 농업에 대한 보조를 허용대상보조와 감축대상보조로 나누어 금지하고 있어 농업보조를 허용범위 안으로 조정해야 함에 따라 국내 농업의 경쟁력은 더욱 하락할 수밖에 없는 여건이 조성되었다.

#### □ 정부차원의 농업구조조정 필요성 증대

- UR협상이 타결되고 WTO체제가 출범되면서 국내 농정의 방향은 기존 농정 기조인 ‘구조개선농정’에서 이를 수정·발전시켜 본격적인 농산물 개방화시대에 대비하는 ‘개방농정’으로 전환되는 과정이었고, 농어업 부문의 경쟁력 확보를 위해 단기적이고 반사적인 대응이 아닌 근본적이고 중장기적인 정책개발과 구조조정이 농업 내적으로 요구되고 있었다.
- 그러나 국내 농업은 농업인구의 고령화 현상, 영농규모의 영세성, 자본부족 등으로 인하여 자발적인 노력만으로는 급격한 농업구조 조정의 과제를 달성하기에 어려운 형편이었으나 UR협상이 급속히 타결되어 국내 농어업과 농어촌을 둘러싼 국내 정치·경제적 상황이 불안해 짐에 따라 신속한 대책마련이 시급한 현안이 되었다.
- 또한 전 국민적으로는 농민이 농업을 영위함으로써 전 국토의 자연자원 및 환경유지, 식량안보 등 다양한 역할을 수행하고 있다는 긍정적인 견해가 형성되고 농업을 보존하자는 논의가 꾸준히 진행되었다.

- 이에 김영삼 정부는 국내의 정치경제적 불안정을 해소하고 농업의 국내·외적 경쟁력 강화를 위해 국제화·개방화시대에 대응할 농업의 구조적 기틀을 마련하기 위해 농어촌발전대책(1994.6)을 수립·추진하였다.

#### □ 안정적 자원 마련

- 정부는 UR 협상에 대응하면서 개방에 대응한 농업구조개선과 경쟁력 강화를 위한 투융자계획을 수립하였다. 소위 신 농정계획은 1992년부터 2001년까지 10년간 42조원을 투입하기로 하였다. 당초 쌀은 절대 개방불가라는 입장이었으나 결국 개방으로 입장을 선회하였으며 42조원 투융자계획을 보완하는 조치가 필요했다. 정부는 당초 계획을 2년 당기고 농특세를 도입하기로 하였다. UR타결로 인하여 42조 사업이 1998년까지 앞당겨 짐에 따라 현실적으로 정부가 발표한 농어촌발전대책을 가시적으로 실현해 줄 안정적 자원마련이 요구되었다.
- 당시의 재정여건은 도로 등 사회간접자본·주택·교육·환경문제 등 어느 한 분야도 소홀히 하기 어려운 예산으로 구성되어 있었고, 농어촌구조개선사업(42조 사업) 또한 정부의 일반회계 및 특별회계(재정투융자 특별회계와 농어촌 구조개선 특별회계), 기금 등으로 재원이 구성되어 재원확보에 한계가 발생하였다.
- 이에 따라 장기에 걸쳐 농어촌분야에 안정적으로 재원을 투자하기 위해 목적세 형태의 자원 마련이 모색되었고, 조달된 재원으로 농어업의 경쟁력강화, 농어촌의 산업기반시설의 확충 및 농어촌지역 균형개발에 집중함으로써 우리 농촌을 개방화·국제화 시대에 맞는 농어촌으로의 변모를 계획하였다.
- 다만 새로운 세금의 신설은 국민 부담이 되는 만큼 신세 도입에 따른 부담감을 최대한 줄이기 위하여 가급적 넓은 세원에 낮은 세율로 과세하는 것을 원칙으로 하여 국제경쟁력과 물가·임금 등에 미치는 영향 등을 종합적으로

고려하였다.

- 또한 목적세의 부과로 산업경쟁력이 약화되지 않도록 기술개발·중소제조업·저소득자의 저축 등 국가경쟁력 확보를 위해 꼭 필요한 부분과 농어민에 대한 조세감면은 목적세 과세대상에서 제외하고자 하였다.

#### □ 제정 초기의 우려

- 정치·경제적 상황 하에서 신설된 농특세는 초기부터 다음과 같은 논란의 여지가 있었다. 첫째, 농특세를 목적세로 징수하는 것은 재정운영의 경직성을 초래한다는 비판이 제기되었다. 이는 UR타결로 피해를 입게 되는 농림수산 부문에 대해 정부가 재정지원을 하는 것이 필요하다고 인정하면서도 농특세를 별도의 목적세로 징수하는 것에 대한 회의적인 시각이 지배적이었기 때문이다.
- 둘째, 과거 농정 시행의 경험(양정, 농산물가격정책 등)을 비추어볼 때, 42조 구조개선사업과 농특세로 크게 확대되는 농식품재정자금을 농림수산부문이 효율적으로 운영할 수 있는지에 대한 우려의 목소리가 컸다.
- 마지막으로 농업과 농어촌에 대한 미래상이나 청사진이 제시되지 않은 상태에서 농특세의 세입규모 및 투자계획 등을 논의하기에는 바람직하지 못하다는 비판이 제기되었다.
- 이러한 논란에도 불구하고 농특세법은 제정되었고, 농특세의 회계를 관리하기 위해 「농어촌특별세관리특별회계」를 제정하여 농특세 실시를 위한 법적 조치를 완료하였다.

## 1.2. 농어촌특별세법의 변천

- 농특세 징수의 근거법인 농특세법은 1994.3.24자로 제정된 이후, 여섯 차례에 걸친 일부 개정 과정을 거쳐 현재의 법이 시행되고 있다. 이중 다섯 차례의 일부개정은 납세의무자의 조정이나 세율 조정의 목적이었으며, 1차 개정(2003.12.31)은 당초 2004.6.31로 종료 예정이던 농특세를 2014년 6월까지 10년 추가 연장하는 개정이었다.

### □ 농어촌특별세법 제정(1994.3.34 제정, 1994.7.1. 시행, 법률 제4743호)

- 농특세 징수의 근거법인 농특세법은 1994.3.24자로 제정되어 7.1부터 시행되었다(법률 제4743호). 신규 제정한 이유는 우루과이라운드 협상의 타결에 따른 후속대책의 일환으로 추진되는 농어업의 경쟁력강화와 농어촌산업기반시설의 확충 및 농어촌지역개발사업에 필요한 재원을 조달하기 위하여 향후 10년간 한시적으로 농특세를 신설하려는 것이었다.

- 제정된 법의 세부 내용을 요약하면 다음과 같다.

- ① 농특세의 납세의무자를 소득세 등의 조세감면을 받는 자, 과세표준금액이 5억 원을 초과하는 법인, 증권거래세·취득세·종합토지세 및 경주·마권세의 납세의무자등으로 정하였다.
- ② 농어민 또는 농어민을 구성원으로 하는 단체에 대한 감면, 중소기업에 대한 특별세액 감면, 서민주택 및 농가주택에 대한 취득세의 감면 등에 대하여는 농특세를 부과하지 않았다.
- ③ 이 법은 1994년 7월 1일부터 2004년 6월 30일까지 10년간 시행하되, 법인세 과세표준에 부과되는 농특세는 2년간만 부과하였다.

### □ 제1차 개정(2003.12.31 일부 개정, 법률 제7026호)

- 제1차 개정 이유의 골자는 1994년부터 10년간 운용하고 있는 농특세의 과세시한이 2004년 6월 30일에 만료될 경우 농업관련 다자간협상 및 자유무

역협정체결 등에 따른 농어업시장의 추가개방으로 인한 손실 보전과 농어업경쟁력강화를 위한 안정적 재원확보에 한계가 있다는 것이었다. 이에 따라 동 과세 시한을 2014년 6월 30일까지 10년간 연장하고, 농특세를 관리하는 농특세관리특별회계의 운영기간도 2014년 12월 31일까지 10년간 연장하였다.

□ 제2차 개정(2004.12.31 일부 개정, 법률 제7316호)

- 농어업의 경쟁력강화 및 농어촌산업기반시설의 확충을 위한 재원을 마련하기 위하여 조세특례제한법에 의하여 감면받은 이자·배당소득에 대한 소득세 감면세액의 10퍼센트를 농특세로 과세하고 있는 바, 이자·배당소득에 대한 원천징수세율을 15퍼센트에서 14퍼센트로 인하함에 따라 조세특례제한법에 의하여 감면받은 이자·배당소득에 대한 소득세 감면세액을 계산함에 있어서 기준이 되는 이자·배당소득 원천징수세율도 15퍼센트에서 14퍼센트로 인하하였다.

□ 제3차 개정(2005.1.5 일부 개정, 법률 제7330호)

- 농특세 납세의무자의 범위에 종합토지세 납세의무자 대신 종합부동산세 납세의무자로 대체하고 그 세액은 종합부동산세법에 의하여 납부하여야 할 종합부동산세액에 100분의 20을 곱하여 계산한 금액으로 개정하였다.

□ 제4차 개정(2009.3.18 일부 개정, 법률 제9484호)

- 특별한 소득원이 없는 고령자를 지원하기 위한 주택연금 제도 도입취지를 고려하고 노인층의 안정적 노후생활을 돕기 위해서는 주택연금 가입에 따른 초기비용을 최소화할 필요가 있음에 따라, 노후연금 보증기준에 해당되는 주택의 담보등기에 대한 등록세 감면세액을 농특세 비과세 대상에 추가하였다.

□ 제5차 개정(2010.12.30 일부 개정, 법률 제10422호)

- 2011년 1월 1일부터 「지방세법」이 「지방세기본법」(법률 제10219호), 「지방세법」(법률 제10221호) 및 「지방세특례제한법」(법률 제10220호)으로 분리·시행됨에 따라 이 법에서 인용하고 있는 「지방세법」 관련 조문을 이에 맞추어 조정하였다.
- 또한 증권거래소가 한국거래소로 변경되어 유가증권시장 및 코스닥시장 주권이 함께 거래되므로 농특세의 과세대상을 유가증권시장에서 거래된 주권의 양도가액으로 명확히 규정하고, 유효기간이 종료된 조문을 정비하는 한편, 법 문장을 원칙적으로 한글로 적고, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸며, 길고 복잡한 문장은 체계 등을 정비하여 간결하게 하는 등 국민이 법 문장을 이해하기 쉽게 정비하였다.

#### □ 제6차 개정(2011.12.31 일부 개정, 법률 제11127호)

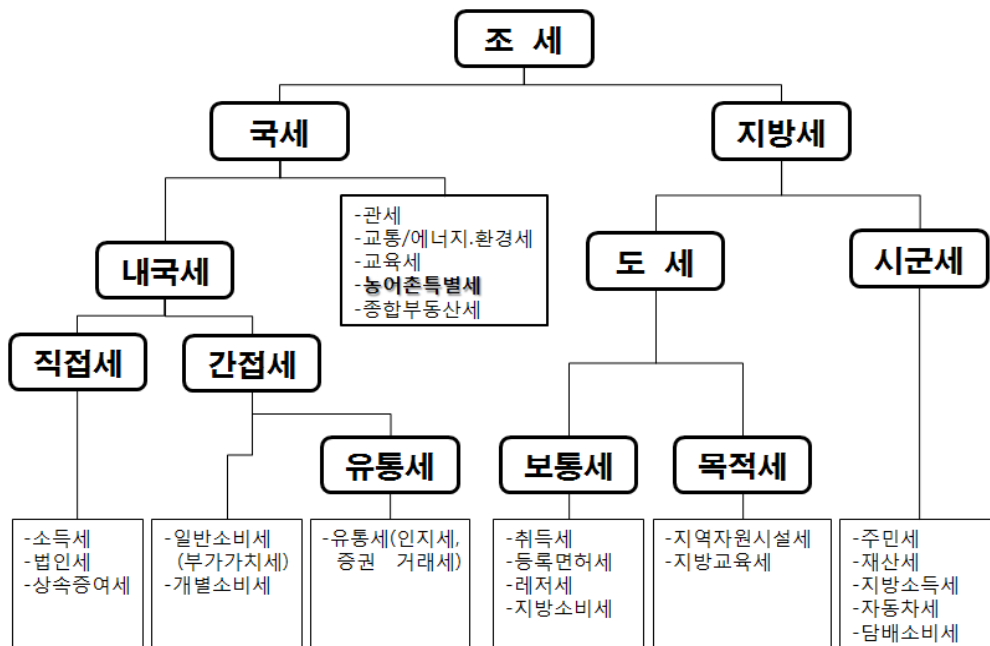
- 농특세의 비과세 대상을 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」에 따른 농어업인으로 규정하여 임업인이 포함될 수 있도록 하고, 「법인세법」에 따라 둘 이상의 내국법인이 하나의 과세표준과 세액을 기준으로 법인세를 납부하는 연결납세방식을 적용받는 내국법인인 경우에는 연결모법인이 연결법인 전체의 농특세를 일괄적으로 신고·납부하도록 그 납부방식을 개선함으로써 농특세의 납세에 대한 법인의 납세편의를 높이도록 하였다.

## 2. 조세체계 상의 농어촌특별세

- 우리나라의 조세제도는 국가 또는 지방자치단체가 재정수입을 조달할 목적으로 법률에 규정된 과세요건을 충족한 모든 자에게 직접적인 반대급부 없이 국민에게 부과·상수하는 금전급부인 조세를 규율하는 규범의 총체이다. 현행 조세체계는 국세(14개) 및 지방세(11개)로 분류된다.

- 조세의 분류는 ① 과세주체에 따라 국세와 지방세로 구분된다. 국세는 국가가 부과하는 조세(내국세와 관세로 분류)이며, 지방세는 지방자치단체가 부과하는 조세(도세와 시·군세로 분류)이다. ② 세수의 용도에 따라서는 보통세와 목적세로 구분된다. 보통세는 세수의 용도를 특정하지 않고 일반경비에 충당되며, 목적세는 세수의 용도를 특정하여 그 특정경비에만 충당되는 조세이다. ③ 다른 조세에 부가 되는지 여부에 따라 독립세와 부가세(Sur tax)가 있다. 독립세는 부가세 외의 모든 조세이며, 부가세는 다른 조세에 부가되는 조세로 교육세·농특세·소득할 주민세 등이 있다.
- 농특세의 성격을 조세 분류 측면에서 살펴보면, 과세 주체는 국가이므로 국세이며, 세수의 용도 측면에서는 UR 타결에 따른 농어촌경쟁력강화를 위한 투자재원 조달을 목적으로 제정(1994.7.1~2014.6.30)되었으므로 목적세이다. 조세의 부과 측면에서는 다른 조세에 부가되므로 부가세이다. 농특세는

그림 2-1. 현행 조세체계(2011.7 기준)



자료: 박준기 외(2012) <그림 2-1>.



농특세법에 근거를 두고 있으며, 조세감면액(소득세, 법인세, 관세, 취득세, 등록세 등), 증권거래금액, 취득세액 등에 추가하여 부과된다.

- 조세 총규모는 2012년에 257조 원이며, 국세가 203조 원으로 79.0%를 차지하였고 나머지 21.0%를 지방세가 구성하였다. 조세부담률<sup>1</sup>은 2007년 이후 2010년(19.3%)까지 지속적으로 하락하였으나, 2010년 이후 상승하여 최근 2012년에는 20.2%를 기록하였고 국민부담률<sup>2</sup>은 2007년 26.5%에서 2012년 26.8%로 0.3%p 소폭 상승하였다.
- 우리나라 조세부담률은 2009년 기준으로 19.7%이고, 국민부담률은 25.6%로서 OECD 회원국 33개국의 평균 조세부담률(24.6%) 및 국민부담률(33.0%)에 비해 낮은 수준이다.
- 세목별 세수 내역(2011년)을 보면, 총 국세 중에서 내국세(소득세, 법인세, 상속·증여세 등)의 비중이 81.7%로 가장 많으며, 관세가 5.7%, 교통에너지환경세 6.0%, 교육세 2.2%, 종합부동산세 0.6%, 주세 1.3%이고 농특세는 2.2%를 차지하고 있다.

<sup>1</sup> 조세부담률{Total tax revenue (excluding social security) as percentage of GDP}이란 경상GDP에서 조세(국세+지방세)가 차지하는 비중으로 특정 국가 국민들의 조세부담 정도를 측정하는 지표이다.

<sup>2</sup> 국민부담률(Total tax as percentage of GDP)은 경상GDP에서 조세와 사회보장기여금이 차지하는 비중을 의미한다. 계산식은 다음과 같다.

$$\text{국민부담률} = \text{조세부담률} + \text{사회보장부담률}$$

$$(\text{조세/GDP}) \quad (\text{사회보장기여금/GDP})$$

표 2-1. 조세 및 국민부담률

단위: 조 원, %

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
GDP	975.0	1,026.5	1,065.0	1,173.3	1,235.2	1,272.5	
규모	조세	205.0	212.8	209.7	226.9	244.7	257.0
	-국세	161.5	167.3	164.5	177.7	192.4	203.0
	-지방세	43.5	45.5	45.2	49.2	52.3	54.0
조세부담률	조세부담률	21.0	20.7	19.7	19.3	19.8	20.2
	-국세	16.5	16.3	15.5	15.1	15.6	16.0
	-지방세	4.5	4.4	4.2	4.2	4.2	4.2
국민부담률	26.5	26.5	25.6	25.1	25.9	26.8	

주: 국민계정 기준년도(2005년)에 기초하여 산정  
 자료: 기획재정부. 2012. 「조세개요」. p.10.

표 2-2. OECD 주요국의 조세 및 국민부담률(2009년 기준)

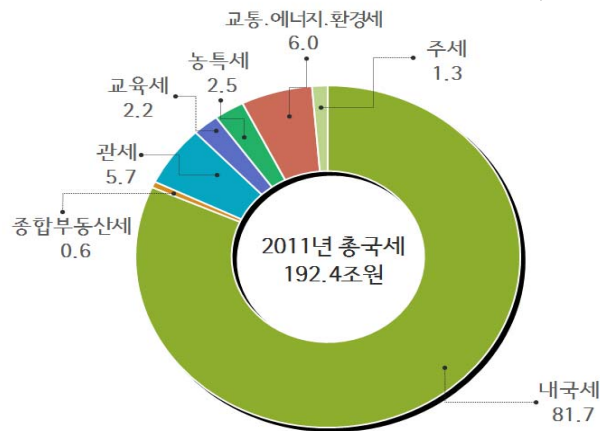
단위: %

구분	한국	미국	일본	프랑스	독일	이태리	영국	OECD 평균
조세부담률	19.7	17.6	15.9	25.7	22.9	29.7	27.6	24.6
국민부담률	25.6	24.1	26.9	42.4	37.3	43.4	34.3	33.0

주: 우리나라의 조세부담률과 국민부담률의 경우 한국은행이 국민계정 기준년도를 2000년에서 2005년으로 변경(09.3.27)함에 따라 명목 GDP 변경으로 조세·국민부담률이 신계열로 변경(상기 표참조)되었으나 OECD의 경우 2000년을 기준으로 하는 조세·국민부담률을 사용  
 자료: 기획재정부. 2012. 「조세개요」(원자료: OECD. 2011. Revenue Statistics). p.11

그림 2-2. 국세 중 세목별 세수 구성비(2011년)

단위: %



자료: 기획재정부. 2012. 「조세개요」. 자료에서 재구성.

### 3. 목적세로서 농어촌특별세<sup>3</sup>

#### 3.1. 목적세의 개념과 장단점

- 목적세는 특정한 지출에 사용하도록 규정된 세금을 의미한다. 한국의 감사원에 해당되는 미국 회계감사원(GAO, 1990)은 목적세를 ‘법규에 의해 특정한 지출에 사용하도록 정해진 세입’으로 정의하고 있어서 ‘목적세입’ 혹은 ‘용도가 정해진 세입’이라고 정의할 수 있다. 그러나 대부분의 국가에서는 세출 구조 측면에서 목적세의 범위를 규정하고 있다. 즉, 특별회계나 기금의 형태로 재원을 특별히 관리하고, 일반회계 재정과 독립적으로 운용하고 있다.
- 따라서 특별회계나 기금의 수입 중 일반회계로부터의 전입금처럼 매년 재량적으로 결정되는 것과는 달리, 법규에 의해 명시된 것이 있다면 이 세입은 특정 지출에 사용되므로 목적세에 해당된다고 할 수 있다. 우리나라의 대표적인 목적세인 교통세·에너지세·환경세나 농특세는 모두 세법이 아닌 특별회계법에 명시된 법규에 따라 목적세로 분류된다.
- 목적세는 명시적 목적세와 실질적 목적세로 구분하여 접근하는 방식도 있다. 명시적으로 특정 세출에 세입이 할당되는 목적세뿐만 아니라 실질적으로 목적세 기능을 하는 암목적 목적세도 포함하여 목적세의 규모를 파악해야 한다는 입장이다.
- 목적세의 범위를 어떻게 잡느냐에 따른 장단점이 있다. 범위를 넓게 잡을 경우 다양한 공공재원을 이해하고, 일관성 있게 분석할 수 있다는 장점이 있지만 다양한 형태의 세입이 가지는 특수성을 감안하지 못하는 약점도 있

<sup>3</sup> 한국조세연구원(2008)의 연구 중 ‘제5편 목적세의 이해와 개편방향’을 참고하여 작성하였다.

다. 본 연구에서는 좁은 의미의 목적세 측면에서 농특세의 특성과 실태를 분석하고자 한다.

- 목적세의 장단점을 정리해 보면, 첫째, 하나의 장점이 다른 단점과 연계되어 있어서 동시에 이해할 필요가 있다. 예를 들면, ‘특정분야 예산 배분의 안정성’ 장점과 ‘재정의 칸막이성 운용’은 단점으로서 상호 대응되는 장단점이다.
- 둘째, 목적세가 세입 측면에서 조세구조를 복잡하게 만드는 주요 요인이 아니라는 점이다. 우리나라의 경우 목적세가 부가세 형태이며, 여러 세원에 복잡하게 얽혀 있어서 조세구조를 복잡하게 만드는 요인으로 작용하는 측면이 있으며, 농특세도 이러한 측면을 갖고 있지만 절대적으로 그런 것은 아니라는 점을 인식할 필요가 있다.

표 2-3. 목적세의 장단점

장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업의 예측가능성이 높음: 상대적으로 최저 수준의 예산을 확보할 수 있으므로 사업의 목적 달성이 용이함.</li> <li>· 예산편성의 변동성 축소</li> <li>· 용처의 정당성이 높은 경우 조세에 대한 국민의 수용성이 높아짐.</li> <li>· 해당 분야의 징수 노력 제고 가능</li> <li>· 비용분담을 알 수 있어 투명성이 높아짐</li> <li>· 수익자부담원칙이 적용되는 경우 자원배분의 효율성 제고 가능</li> <li>· 한 분야의 재정위험이 다른 분야에 파급되지 않음.</li> <li>· 조세저항을 최소화</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 매년 정부의 예산 우선순위 조정이 곤란               <ul style="list-style-type: none"> <li>-재정의 칸막이식 운용</li> <li>-사업의 재정배분 수준을 신속히 조정하는 것이 불가능</li> <li>-특정 공공재의 과잉공급 가능</li> </ul> </li> <li>· 법적으로 지출이 어느 정도 보장된 경우 사업성과에 대한 점검 노력이 낮아지고, 방만한 재정운용이 우려됨.</li> <li>· 특별회계·기금 등이 만하지면 예산구조가 복잡하게 되어 투명성이 낮아짐.</li> <li>· 세수확보의 수단으로 악용 가능</li> <li>· 행정부와 입법부의 예산권한이 축소</li> </ul>

자료: 박기백·박상원·손원익(2007), p.26.

- 셋째, 목적세의 가장 큰 장점으로 언급되고 있는 수익자부담 원칙이나 원인자 부담원칙의 중요성을 이해할 필요가 있다. 수익자부담 원칙은 공공재의 편익을 누리는 사람이 공공재의 조달 재원을 부담해야 한다는 원칙이고, 원인자부담 원칙은 공공사업이 필요하게 된 원인을 제공한 사람이 그 공공사업의 조달 재원을 담당해야 한다는 것이다. 수익자부담 원칙과 원인자부담 원칙은 공평한 과세의 중요한 기준이며, 이 원칙들이 잘 적용될수록 목적세가 정당성을 가진다.
- 목적세는 세금과 세금 이외의 부담금으로 구성된다. 앞에서 이미 살펴본 것처럼 승용차에 부과하는 특별소비세액, 철도 또는 궤도용 외의 차량 및 그 부분품과 부속품에 대하여 부과하는 관세액 등은 교통시설특별회계법에 따라 정부가 일반회계 예산으로부터 교통시설특별회계로 전입해야 하므로 목적세로 보아야 한다. 그러나 이러한 숨겨진 목적세를 모두 파악하는 것은 현실적으로 어렵다. 따라서 본 보고서에서는 목적세의 규모를 설명함에 있어 통합재정에 명시되어 있는 일부만을 포함하였다. <표 2-4>와 같이 목적세는 2000년 이후 양적인 측면에서는 증대하지만(2000년 18.0조원 → 2009년 20.5조), 국세에서 차지하는 비율은 지속적으로 하락하였다.

표 2-4. 목적세의 규모

단위: 조 원, %

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
규 모	18.0	18.3	17.8	18.3	18.3	18.9	18.4	21.4	22.7	20.5
국세 대비	19.4	19.1	17.1	16.0	15.5	14.8	13.3	13.2	13.6	12.4

자료: 통계청 국세통계.

### 3.2. 목적세의 정치경제학적 접근

- 전통적 후생경제학에서는 ‘자애로운 정부의 사회후생 극대화’라는 관점에

서 정부가 단일의사결정주체라는 가정으로 접근한다. 그러나 정치경제학 혹은 공공선택이론에서 정부는 단일한 의사주체가 아닌 여러 가지 목적함수를 가진 주체들의 집합체라고 가정한다. 즉, 현실에서 집단적 의사결정자들이 조세와 정부지출이 결정되는 다양한 과정에 주목한다. 또한 정부와 국민 간 정보의 비대칭성, 주인-대리인 문제, 공공선택, 투표이론 등이 목적세의 존재를 설명하는 전제조건이 되고 있다.

- 목적세에 대한 정치경제학적 접근의 공통점은 첫째, 목적세를 정치가 혹은 정책담당자의 행동을 제약하는 도구로 이해하고 있다는 것이다. 특정 세입을 특정 세출에 연계시키면 차후 예산 배분을 완전히 자유롭게 결정하지 못하게 된다.
- 둘째, 경제 내에 본질적으로 비효율이 발생하는 요인들이 존재함을 가정하고 있다. 정보의 비대칭성, 도덕적 해이, 정치적 제약에 따른 세출구조의 경직성 등에 의해 정부 활동이 본질적으로 최적에 도달하지 못함을 가정하고 목적세를 운영하는 것이다.
- 셋째, 목적세는 경제주체들이 자신들의 이익을 극대화하는 과정에서 만들어지며, 사회후생을 하락시키는 요인이 되기도 하고, 반대로 비효율을 완화하는 도구가 되기도 한다. 따라서 목적세가 반드시 사회후생에 부정적 요인으로만 작용하는 것은 아니며, 때로는 정치가들이 정책결정에 참여하는 과정에서 발생하는 비효율은 정책담당자의 행동을 제약하는 목적세를 통해 완화할 수도 있다.
- 우리나라의 목적세는 세입-세출의 연계가 부족하고, 지출이 특정 세목에 의해 견어지는 세수보다 큼을 지적하고 있다. 이는 지정된 분야의 한계 지출을 납세자가 아닌 정부가 결정한다는 의미이다. 또한 세입과 세출의 연계가 부족한 것은 목적세가 단순히 전체 세수 증대를 위해 사용되는 증거라는 주장도 제기되고 있다(전주성, 2005).

- 목적세로서 농특세는 시장개방에 따른 농촌 지역경제의 침체를 막고, 경쟁력을 확보하고자 하는 사회·경제적 필요에 의해 도입된 조세이다. 이러한 농특세가 목적세의 이론과 당초 도입 목적에 맞게 운용되고 있는지, 다른 목적세와의 차이는 무엇이며, 정비되어야 할 사항은 무엇인지를 검토하기 위하여 먼저 목적세로서 농특세의 위치와 선행연구에서의 평가 내용을 살펴보고자 한다.

### 3.3. 외국의 목적세 운용사례

#### 3.3.1. 미국<sup>4</sup>

- 미국의 경우도 우리나라와 같이 다양한 분야에 걸쳐 목적세가 존재하고 있지만 헌법에서 특정 세입을 세출로 연계하는 개념이 아니라 의회에서 법률을 통해 특정회계(fund)에 특정세입(taxes or levies)을 할당하는 경우이거나 주정부 및 하위정부 차원에서 목적세가 존재한다.
- GAO(1990)에 따르면 미국의 회계 중 일반회계를 제외한 나머지 회계의 수입은 성격상 목적세가 되고, 일부 일반회계 지출 항목도 용도가 지정된 수입이 있는 경우도 있다.
- 미국의 예산과정은 재량지출인가 법정지출인가에 따라 달라지므로 목적세가 있는 회계와 일반회계의 차별은 없지만, 목적세로 구성된 회계의 대부분은 법정지출이므로 매년 지출 승인을 받지 않는 경우가 많다. 매년 의회에서 승인을 받아야 하는 지출은 재량지출이다.

<sup>4</sup> 미국 사례는 박기백 외(2007), 문병근(2001)을 참조하여 정리하였다.

- 예를 들어 ‘fund for strengthening markets, income, and supply’는 농림부의 AMS(agricultural marketing services)가 관리하는 특별회계로 법정지출이다. 법률(section 32)에 의해 관세법에 따라 징수되는 총 수입의 30%가 수입이며 영구적으로 지출승인이 되어 있다.
- 이 특별회계는 가격보조를 받지 않는 농산물의 국내소비를 촉진하고 농업인의 구매력을 재확보하게 하기 위한 것으로 농산물을 구매하여 국민영양관련 정책과 연계하여 초과공급을 해소하거나 재해피해농업인을 지원하고 연방정부가 수행하는 농산물구입 관련한 규격개발, 관리비용에 집행되고 있다.
- 미국의 통합재정은 크게 예산(federal funds)와 기금(trust funds)로 나뉘는데 예산은 다시 일반회계(general funds), 특별회계(special funds), 공기업회계(public enterprise funds) 및 정부내회계(intragovernmental funds)로 나뉜다.
- 가장 수입이 높은 10개의 특별회계는 다음과 같다.

표 2-5. Top 10 Special Funds by Total Revenues

단위: 백만달러

시장·소득·공급강화특별회계 (Fund for Strengthening Markets, Income, and Supply-Section 32)	5,681
보편적 서비스 특별회계(Universal Service Fund)	3,752
연방주택위원회-상호모기지보험프로그램 계정 (FHA-Mutual Mortgage Insurance Program Account )	3,559
급여 및 비용, 미국 관세청 (Salaries and Expenses, U. S. Customs Service)	1,208
이민지원(Immigration Support)	1,142
매립특별회계(Reclamation Fund)	1,050
토지·수자원 보호 특별회계(Land and Water Conservation Fund)	1,293
범죄피해자 특별회계(Crime Victims Fund)	985
핵폐기물 특별회계(Nuclear Waste Fund)	768
자산몰수 특별회계(Assets Forfeiture Fund)	613

자료: GAO. 2001. Federal Trust and Other Earmarked Funds(2001. 1.)



- 주정부 및 하위 지방정부 목적세의 대상사업은 크게 교통, 교육, 지방정부보조, 복지, 환경분야인데 이 중 교통관련 목적사업이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 교통관련 목적사업의 재원은 주로 자동차 연료세로 이 세금은 50개의 주정부에서 부과하고 있으며 그 중 31개 하위지방정부에서도 부과하고 있다.
- 미국 주정부의 목적세 운용에서 목적세의 기본취지인 수혜자 부담원칙에는 부합되지 않지만 세수확보에 유리한 판매세, 소득세를 최근 재정부담이 증가하고 있는 교육, 복지, 환경분야의 목적사업 재원으로 활용하려는 경향이 있다.
- 지방정부사업보조를 위한 목적세는 교육자치단체를 제외한 지방정부에 제공되는 것으로 47개 주에서 활용하고 있다. 주정부는 자동차연료세와 자동차이용부담금을 목적세원으로 하여 지방정부에 의해 수행되는 지방도로와 고속도로 사업에 지원하고 있다.
- 보건 및 복지를 위한 목적세원은 주로 담배세, 주세 등 건강에 유해한 세원을 대상으로 구성되어 있다. 환경과 관련된 사업을 위한 목적세는 23개 주에서 부과하고 있는데 목적세원은 주로 환경을 오염시키는 요인, 즉 타이어, 지하저장탱크, 장작난로 등의 구입 또는 행위와 관련되어 있다.

### 3.3.2. 일본<sup>5</sup>

- 일본의 지방세에는 사용목적이 정해져 있지 않은 보통세와 특정사업에만 사용할 수 있는 목적세가 있다. 그 외에 법정외세<sup>6</sup>를 필요에 따라 설치, 운

<sup>5</sup> 일본 사례는 문병근(2001), 국중호(2011)를 참조하여 작성하였다.

<sup>6</sup> 법정외세는 지방세법에 규정되어 있는 세목과는 별도로 지방단체가 그 실정에 따라 총무성 장관과 협의를 거쳐 조례로 새로이 세목을 창설할 수 있다. 이처럼 일본의

영하고 있다. 도부현세의 보통세는 2011년 기준으로 도부현담배세, 골프장이용세, 자동차세, 경유인수세, 광구세가 있고 목적세는 수렵세, 수리지익세가 있다.

- 시정촌세의 보통세는 경자동차세, 시정촌담배세, 광산세가 있고 목적세는 사업소세, 입탕세, 수리지익세, 공동시설세, 택지개발세, 국민건강보험세가 있다.<sup>7</sup> 도부현세, 시정촌세에서 목적세가 차지하는 비중은 낮다. 도부현세에서 목적세가 차지하는 비중은 0%이고, 시정촌세에서 목적세가 차지하는 비율은 8.1%이다.
- 도시계획세는 도시계획사업이나 토지구획정리사업을 행하는 시·정·촌에 있어 사업의 재원을 충당하기 위하여 도시계획구역내에 소재하는 토지 및 가옥에 대하여 보유자에게 과세하는 시·정·촌 목적세이다. 사업소세는 특정 도시에 있어 인구, 기업의 집중에 의해 필요하게 되는 도시환경정비 행정서비스와 행정구역내 사무소·사업소의 수익관계에 기반하여 과세되는 목적세이다. 지방세법으로 해당 도시를 정하고 있다. 입탕세는 광천원의 보호관리 시설, 소방시설 등의 정비 및 관광의 진흥에 소요되는 비용을 충당하기 위하여 광천욕장의 입탕객을 대상으로 1인 1일 150엔을 부과하는 목적세이다.

---

지방자치단체는 법정외세로서 세목을 창설할 수 있는데 우리나라에는 설치되어 있지 않은 제도이다. 현재 설치되어 있는 주요 법정외세는 핵연료세, 모래채취세 등이 있다(국중호, 2009).

<sup>7</sup> 도부현세에서 자동차취득세와 경유인수세는 2009년 목적세에서 보통세로 전환된 것이다.

표 2-6. 한·일 지방체계의 비교(2010)

한 국			일 본		
도 세 <sup>1)</sup> (100) 14.0 조원	보 통 세 (76.6)	지방소비세(11.1) 취득세(28.6) 등록세(29.7)  면허세(0.2) 레저세(5.6)	道府縣民稅(40.2) 도부현민세 사업세(14.6) 지방소비세(19.3) 부동산취득세(2.8) 자동차취득세(1.4) 道府縣담배(소비)세(1.9) 도부현 골프장이용세(0.4) 자동차세(12.6) 광구세(0.0) 고정자산세(특례) (0.1) 경유인수세(6.5)	보 통 세 (100)	道 府 縣 稅 <sup>3)</sup> (100) 12.9 조엔
	목 적 세 (22.4)	공동시설세(2.4) 지역개발세(0.6) 지방교육세(19.4)	법정의보통세(0.3) 입렵세(0.0)	목 적 세 (0.0)	
시 군 세 <sup>2)</sup> (100) 12.7 조원	보 통 세 (90.6)	지방소득세(26.7) 주민세(3.5) 재산세(18.4)  자동차세(14.3) 담배소비세(12.7)  도축세(0.4) 주행세(14.7)	市町村民稅(41.7) 시정촌민세 고정재산세(45.0) 특별토지보유세(45.0) 경자동차세 등(0.9) 시정촌담배(소비)세(3.8) 광산세(0.0)	보 통 세 (91.4)	市 町 村 稅 <sup>4)</sup> (100) 19.6 조엔
	목 적 세 (7.8)	도시계획세(7.8) 공동시설세(0.0)  지역개발세(0.0)	법정의보통세(0.0) 도시계획세(6.3) 입탕세(0.1) 사업소세(1.7)	목 적 세 (8.1)	

주: 1) 통계서(28-1. 도지방세 세목별 결산분석(단체별))에는, 도 보통세로서 재산세(도세 수입의 0.4%), 자동차세(동 0.2%), 담배소비세(동 0.3%), 지방소득세(동 0.3%)가 나타나고 있으며, 도 목적세로서 도시계획세(동 0.1%)가 나타나고 있으나 생략하였다.  
 2) 시군세의 경우 시(분류번호 36-1)와 군(동 44-1)의 지방세세목별결산분석(단체별)에 나와 있는 합계 금액을 이용하여 각 지방세목의 구성비를 산출한 값이다. 또한 시군세에는 지난 해 수입이 1.5% 포함되어 있다.  
 3) 2009년부터 자동차취득세와 경유인수세가 목적세에서 보통세로 전환된 결과 도부현 목적세는 아주 미미한 정도이다.  
 4) 시정촌세 수입에는 국유재산소제시정촌교부금 수입이 0.5% 포함된다.  
 자료: 행정안전부 지방재정세제국 재정정책과, 지방재정연감(lofin.mopas.go.kr) 원자료, 總務省自治稅務局(2011) (www.soumu.go.jp), 국중호(2011) 재인용

### 3.4. 목적세로서 농어촌특별세 평가

- 미국과 일본의 목적세는 우리나라의 목적세는 그 형태가 다르지만, 다양한 목적으로 운용되고 있다. 두 나라 모두 공통적으로 지방정부 차원에서는 목적세를 다양하게 운용하고 있는데 미국의 경우 특히 교통관련 목적사업의 비중이 높다. 일본의 목적세 비중은 점차 낮아지고 있는 추세로 교통, 환경 관련 세금이 보통세로 전환되고 있는 추세이다.
- 목적세의 이론적 특성 상 한시적으로 운용되는 형태, 즉 지방정부의 특정한 지출 목적을 위해 설치하고 사업 종료 시 폐지하는 형태이거나, 미국의 특별회계와 같이 대부분 법정지출인 경우 특정세입을 할당하여 수입을 확보하는 경우가 있지만 우리나라의 목적세는 헌법에서 특정 세입을 세출로 연계하는 방식으로 조세왜곡, 효율성, 수혜자 부담원칙 위배 등 여러 측면에서 비판받고 있다. 하지만 우리나라의 목적세가 각 분야에 대한 정부지출과 투자를 확대하고 안정적 재원조달 역할을 했다는 점은 분명하다(박상원·성명재, 2012).
- 목적세가 특정 세입과 세출을 연계하여 효율적인 재원배분을 이룬다는 것은 이론적으로 타당할지 모르나 교육, 교통시설, 농어촌지원 분야의 세출규모가 목적세 세수에 의해 결정되지 않으며, 다른 수입처를 가지고 있기 때문에 세입과 세출이 정확한 상관관계를 가지고 있지 않다. 즉, 수익자부담 원칙이나 원인자부담 원칙보다는 정치적 이유로 목적세가 도입·운영되는 측면이 있는 것이 사실이다.
- 목적세의 대표적인 장점이자 단점은 ‘특정분야의 지출 안정성’과 ‘칸막이성 재정운용’이다. 즉, 목적세를 도입하는 것은 칸막이성 재정운용을 감수하면서도 특정분야의 재원을 보장할 필요가 있었기 때문이다. 따라서 목적세로 인해 칸막이성 재정운용이 초래된다는 무조건적 비판보다는 현재 목적세로

수행되는 지출들이 안정적이고 지속적으로 재원을 투입해야 하는지를 판단하는 것이 중요하다.

- 목적세 평가와 존치여부의 판단은 본세에 포함시켜 일반재정에 편입시킬지 여부이다. 이러한 주장의 근거는 세입구조의 복잡화 때문인지, 특별회계로 편입시키는 세출구조의 문제인지 구분이 필요하다는 데 있다. 특정분야의 지출을 보장하는 것 자체가 문제라면 목적세를 폐지하고 본세에 포함시키면 그만이다. 하지만 부가세 형태의 세입구조 혹은 연계성 부족이 문제라면 본세에 포함시키는 대신 특정 지출을 보장하는 대안이 필요하다.
- 목적세는 특성상 다양한 계층과 분야에 걸쳐 이해관계가 얽혀 있어 정확한 방향 설정 없이는 개편에 한계가 있다. 따라서 목적세로서 농특세에 대한 접근방식은 다음과 같은 내용을 중심으로 검토할 필요가 있다.
- 첫째, 목적세의 존속 여부를 결정하기 위해서는 다양한 시나리오를 제시해야 한다. 목적세의 폐지·축소, 존속시키면서 단점을 보완 등 가능한 시나리오를 설정하고 접근해야 한다.
- 둘째, 급격한 변화로 인한 혼란을 최소화하기 위하여 점진적인 개편 시나리오를 포함시켜야 하며, 현실적인 제약도 고려해야 한다. 농식품재정에서 농특세가 차지하는 비중과 시장개방에 따른 보완대책에 소요되는 투융자 규모 등이 지속적으로 확보 가능한지 여부에 대한 충분한 검토가 선행되어야 한다.
- 셋째, 농어촌의 특성에 근거한 투융자사업의 필요성을 인식하고 접근해야 한다. 일반적으로 목적세의 개편은 세입구조의 정리 혹은 조세구조의 간소화에 초점을 두고 논의한다. 그러나 농어촌에는 산업정책(농업정책), 공간정책(농촌정책), 복지정책(농어민복지정책) 등이 복합적으로 고려되어야 하는

특성이 있다. 따라서 농특세는 교육세와 같은 일반적 목적세와는 다른 기준을 적용할 필요가 있다.

- 농특세의 세수는 전액 농어촌구조개선특별회계로 전입이 된다. 따라서 회계상으로 보면 농특세는 세입·세출의 연계성이 강하다. 그러나 실제 지출용도가 광범위하여 실질적인 연계성이 강하지 못하다는 비판이 제기되고 있다. 즉, 농어촌구조개선특별회계로 들어온 농특세 수입의 약 24%는 지방재정 관련 예산(300분의 23은 광역지역발전특별회계 지역개발사업계정으로 전출되고, 역시 300분의 23은 하수도정비사업으로 사용)으로 전용된다. 물론 지방재정 관련 예산으로 전용된 자금이 농촌지역의 개발에 쓰이고 있지만 전반적인 지출항목들이 매우 추상적이어서 사실상 지방재정 관련 예산과 구분하기 힘든 측면이 있다는 지적이다.
- 또한 농어촌구조개선특별회계의 경우 농특세 수입 외에도 다양한 재원이 존재하기 때문에 농어촌구조개선특별회계의 지출규모는 농어촌특별회계의 세입과 무관하게 결정되고 있다. 즉, ‘농어촌경쟁력 향상’이라는 농어촌특별회계의 도입목적 때문에 농식품부가 사용하는 예산 비중은 낮고, 보건복지부, 건설교통부, 교육인적자원부 등 10여개 부처가 예산을 나누어 쓰고 있으며, 사업 내용도 농어촌경쟁력 향상보다는 부처별 편의에 의해 쓰이는 경우도 나타나고 있다(국토해양부의 경우 오지 및 낙도 교통지원비, 교육과학기술부는 실업계 고교과정 개편 연구비 등).
- 농특세가 세수와 세입의 불일치, 다양한 부처의 사용에 따른 목적을 벗어난 사업 집행 등의 문제가 제기되면서 일부에서 농어촌구조개선이라는 당초의 도입 목적을 제대로 달성하지 못하고 있다는 지적이 제기되고 있는 것이 사실이다.
- 그러나 앞서 목적세 검토의 기본 원칙에서 살펴본 것처럼 목적세 운용에 따

른 문제점이 나타났다고 해서 간단하게 폐지하거나 축소할 경우 혼란을 초래할 수 있다. 특히 농특세 사업을 포함한 다양한 투융자사업 추진에도 불구하고 도입 당시에 제기되었던 농어촌경쟁력 강화의 목적이 제대로 달성되지 못하고 있고, 오히려 농촌경제가 어려움에 처해 있는 것이 지금의 현실이다.

- 지속적인 농산물 시장개방의 확대, 고령화의 지속화, 각종 재해의 발생빈도 증가와 광역화 등으로 인해 어느 때 보다도 농촌지역사회의 활성화를 위한 정부의 투자가 절실한 상황이다. 따라서 현재는 물론 향후 농촌경제가 직면하게 될 어려움을 타개해 나갈 수 있는 투융자 자원 확보가 절실한 시점이므로 현재 운용되고 있는 농특세 사업의 문제점을 보완하면서 지속적으로 농어촌경쟁력 강화를 위한 재원을 유지하는 방향으로 접근하는 것이 바람직하다.

## 4. 농식품재정 운용과 농어촌특별세

### 4.1. 농식품재정과 농어촌특별세의 위치

- 정부는 UR 이후 현재까지 3차에 걸쳐 농업투융자계획을 수립하여 추진해 왔다. 1단계 42조원 계획(1992~1998), 2단계 45조원 계획(1999~2002) 그리고 3단계 119조 원 계획(2003~2013)이 진행 중이다. 이 과정에서 농어촌 경쟁력 제고를 위한 추가 자원확보의 필요성이 제기됨에 따라 1994년 7월부터 농특세가 도입되었으며, 2003년 한·칠레 FTA 발효를 계기로 2014년 6월까지 추가 연장조치 되었다.

그림 2-3. UR 이후 농업투융자사업 계획

'92	'93	'94	...	'98	'99	.....	'03	'04	.....	'13	'14
1단계: 42조 계획 (국고 35조, 지방비·자부담 7조)				2단계: 45조 계획 (국고 38조, 지방비·자부담 7조)				3단계: 119조 계획 (국고 보조, 지방비·자부담 제외)			
농어촌특별세(15조)							농어촌특별세(20조) (2014.6.30 기한만료)				

자료: 박준기 외(2012) <그림 2-3>.

그림 2-4. 농특세 재원의 사용구조(2007년 이후)



자료: 박준기 외(2012) <그림 2-4> 보완.



- 농특세는 목적세 성격으로 도입되어 특별회계에 의해 관리되었으나 세출 측면에서는 별도의 사업이 명시되지 않고, 전체 농어촌투융자사업 수행을 위한 재원으로 운용되어 왔다. 따라서 농특세사업만을 별도로 파악하는 데는 한계가 있으며, 전체 농업투융자사업의 추진실태와 성과가 농특세의 성과와 연계될 수밖에 없다. 이러한 점이 일반 조세연구 분야에서 농특세가 목적세로서 한계가 있다는 지적의 원인이 되고 있다.
- 농특세는 시행 초기인 1995년 7천억 원으로 농림수산 총지출 규모의 9.5% 였으나, 2005년 16.2% 이후 그 비중이 지속적으로 증가하여 2012년에는 농림어업 총지출의 29.1%를 구성하고 있다.
- 특히 DDA와 FTA 등 농산물 개방화로 인해 피해를 직간접적으로 보전 받는 농가 경영 및 소득안정 강화 예산 부분의 30% 이상을 농특세의 세출 부문이 구성함에 따라 그 중요성이 크다 할 수 있다. 농특세 중 농가 경영 및 소득안정 강화 예산 부문이 차지하는 비중은 2008년 47%에서 2010년 41%, 2012년 33%였다.
- 그러나 2014년까지 한시적으로 추진되는 농특세의 여건으로 말미암아 농림어업 부문의 재원마련에 어려움이 있을 것으로 논의되고 있다.
- 이에 따라 농림어업 부문의 지속적인 재원마련을 위해 농특세의 추가적인 기한 연기가 요구되고 있으며, 요구의 시발점으로 농림부문의 재정운영 실태를 진단하고 농특세의 운영 방향을 제시할 필요가 있다.

표 2-7. 농림어업 총지출에서 농특세의 비중

단위: 조 원, %

구 분	1995	2005	2007	2010	2011	2012
농림어업 총지출 규모	7.6	14.1	15.9	17.3	17.6	18.1
농어촌특별세	0.7	2.3	2.8	4.2	4.4	5.3
비 중	9.5	16.2	17.8	24.3	24.9	29.1

주: 농림어업 총지출 규모는 예산과 기금을 합산한 금액이며, 농특세액은 세출액임.

자료: 박준기 외(2012) <표 2-5>(원자료: 농림수산물식품부 농식품예산).

## 4.2. 중장기 농업투융자 계획 및 실적

- 농업부문은 WTO체제의 출범, FTA의 추진 등 농산물시장 개방으로 인하여 구조조정의 어려움에 직면하였고, 이에 따라 정부는 농업농촌종합대책을 마련하면서 농림부문 투융자규모를 확대하였다.
- 농림사업 투융자사업 규모는 1992년부터 크게 3단계에 거쳐 총 115조 6,131억 원이 지원되었다.
  - 농업 경쟁력 강화: 76조 113억 원(66%)
  - 농가경영 및 소득안정 강화: 18조 7,540억 원(16%)
  - 농식품 안전 및 유통혁신: 10조 8,270억 원(9%)
  - 농촌복지 및 지역개발: 10조 209억 원(9%)
- 농림업투융자사업은 산업육성, 지역 및 복지정책 등 다양한 성격의 사업을 포함하고 있다.
  - SOC: 경지정리, 용수개발, 간척지 조성 등
  - 유통기반 조성: 도매시장, 종합유통센터, APC, RPC 등
  - 개별 경영체 경쟁력 강화 지원: 유리온실, 축사지원, 종합자금 등
  - 소득안정 및 복지지원: 직접지불금제도, 농업인연금지원, 의료보험, 학자금 지원 등

- 이명박 정부 들어 농림수산물 분야 총지출(예산+기금)은 2008년 16조 원에서 2012년 18.1조 원으로 13.1% 증가하였지만 농업·농촌 부문은 2.7% 증가에 그쳤다.
- 농업·농촌 세부 분야별로는 농업생산기반조성(59.5%), 농촌개발·복지증진(48.5%)분야는 증가 추이에 있었으나, 농업체질강화(-21.5%), 농가소득·경영안정(-11.8%), 양곡관리·농산물유통(-10.0%) 분야는 하향세를 보였다.
  - ※ 농업·농촌 분야별 지출액 순위:  
 2008년: 양곡관리·농산물유통 > 농가소득·경영안정 > 농업체질강화  
 2012년: 양곡관리·농산물유통 > 농업생산기반조성 > 농가소득·경영안정
- 이 같은 원인으로는 FTA 등 시장개방 확대에 대응, 농림수산업 체질 개선 및 소득안정 지원 강화를 목표로 하는 맞춤형 농정체계에서 농어촌 지역 활성화 및 농어업인 복지 지원 내실화와 시장개방 등에 대응한 농어업 경쟁력 강화 지원 확대를 추구하는 농정으로 기조가 바뀌었기 때문이다.

표 2-8. 분야별 투융자 사업 내역 종합(1992~2008)

단위: 조 원

분야	경쟁력강화	경영 및 소득안정	식품안전 및 유통	복지 및 지역개발	계
보조	46.5	15.0	5.3	8.1	74.9
융자	29.5	3.8	5.5	1.9	40.7
합계	76.0	18.8	10.8	10.0	115.6

자료: 박준기 외(2012) &lt;표 2-6&gt;.

표 2-9. 분야별 투융자 사업 세부내역(1992~2008)

단위: 억 원

구 분	1단계('92~'98)		2단계('99~'03)		3단계('04~'08)		계('92~'08)	
	국 고	용 자	국 고	용 자	국 고	용 자	국 고	용 자
합 계	166,851	167,126	242,810	83,462	339,127	156,755	748,788	407,343
<b>농업경쟁력 강화</b>	<b>154,501</b>	<b>121,850</b>	<b>140,527</b>	<b>51,856</b>	<b>170,309</b>	<b>121,070</b>	<b>465,337</b>	<b>294,776</b>
맞춤형 농정원칙 및 추진 시스템 구축	970	-	-	-	85	-	1,055	-
고령농 경영이양 촉진	-	-	-	-	916	-	916	-
농업인 교육훈련 지원 강화	3,470	22,595	3,412	7,581	1,822	250	8,704	30,426
영농규모화 사업	546	23,226	13,881	125	20,439	671	57,546	
시설장비 현대화	28,837	64,549	1,562	20,719	5,293	99,710	35,692	184,978
생산기반정비 사업 규모 현실화	88,927	316	108,248	708	97,962	-	295,137	1,024
수출확대 지원	986	3,895	952	2,046	1,856	392	3,794	6,333
성장동력 확충	13,731	1,892	12,812	2,265	21,171	279	47,714	4,436
산림자원 육성	17,034	5,377	13,541	4,656	41,079	-	71,654	10,033
<b>경영/소득안정 강화</b>	<b>320</b>	<b>26,538</b>	<b>54,841</b>	<b>1,702</b>	<b>94,562</b>	<b>9,577</b>	<b>149,723</b>	<b>37,817</b>
주업농 소득안정 강화	3	-	11,193	-	51,875	-	63,071	-
수급 및 가격안정	36	955	1,006	64	5,576	3,285	6,618	4,304
경영안정강화	281	25,583	42,623	1,638	32,350	6,292	75,254	33,513
조건불리 및 경관보전 직불 확충	-	-	19	-	1,533	-	1,552	-
수입피해 보전직불 및 폐업 지원	-	-	-	-	3,228	-	3,228	-
<b>농식품 안정 및 유통혁신</b>	<b>9,975</b>	<b>9,202</b>	<b>19,173</b>	<b>23,358</b>	<b>24,114</b>	<b>22,448</b>	<b>53,262</b>	<b>55,008</b>
농축산물 안정관리 강화	2,030	261	3,737	168	8,042	-	13,809	429
친환경 고품질 농식품 공급	1,549	2,074	4,294	611	6,724	501	12,567	3,186
농식품 유통혁신	4,970	4,677	10,694	22,553	8,840	21,805	24,504	49,035
식자재 및 외식산업 육성	1,426	2,190	-	-	30	142	1,456	2,332
건강 식생활 교육홍보	-	-	448	26	478	-	926	26
<b>농촌복지 및 지역개발</b>	<b>2,056</b>	<b>9,536</b>	<b>28,269</b>	<b>6,546</b>	<b>50,142</b>	<b>3,660</b>	<b>80,467</b>	<b>19,742</b>
복지여건 개선	315	-	5,221	316	11,494	-	17,030	316
교육여건 개선	-	-	347	849	1,223	1,485	1,570	2,334
농촌 기초생활환경	652	7,214	17,798	3,680	16,517	2,090	34,967	12,984
마을단위 종합개발	-	1,336	61	-	10,234	-	10,295	1,336
농촌자원 산업화	1,089	986	4,842	1,701	10,674	85	16,605	2,772

자료: 박준기 외(2012) &lt;표 2-7&gt; (원자료: 2009-2013년 국가재정운영계획 농림수산물분야 작업반).

표 2-10. 농림수산물식품부 총지출 추이(2008-2012)

단위: 조 원, %

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	('08/'12)
국가 총지출액	257.2	284.5	292.8	309.1	325.4	26.5
농림수산물식품	16.0	16.9	17.3	17.6	18.1	13.1
농림수산물식품부 총지출(예산+기금)	14.0	14.6	14.7	14.9	15.4	10.5
□ 농업·농촌	12.4	12.3	12.1	12.2	12.7	2.7
농가소득·경영안정	3.1	2.7	2.5	2.5	2.8	-11.8
농촌개발·복지증진	1.3	1.8	1.7	1.7	2.0	48.5
농업체질강화	2.1	2.5	2.4	2.3	1.6	-21.5
양곡관리·농산물유통	3.6	3.2	3.2	3.1	3.3	-10.0
농업생산기반조성	2.0	2.2	2.4	2.6	3.1	59.5

자료: 박준기 외(2012) &lt;표 2-8&gt;(원자료: 농림축산식품부 농식품예산).

## 5. 시장개방에 따른 보상과 농어촌특별세

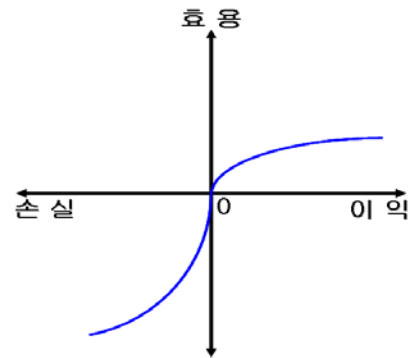
### 5.1. 무역이익 환수를 통한 농업·농촌 지원의 한계

- 농어촌특별세는 도입 당시부터 농산물 시장개방이라는 국가적 차원의 정책 전환에 따른 산업간 형평성 유지 차원에서 도입되었다. 최근에 미국, EU 등과 체결한 FTA는 물론, 중국과의 FTA 협상을 진행 중에 있어서 농업·농촌 부문의 추가 피해에 대한 우려가 제기되고 있다.
- 자유무역협정(FTA)은 당사국 간 협의를 통해 상품 관세의 전면 혹은 단계적 철폐를 의미한다. 이 경우, 비교우위의 원리에 의해 산업 전반적으로는 효율성 제고와 이익 창출이 기대된다. 그러나 기존 관세제도 하에서 규제 이익을 누리던 산업 및 종사자들은 경쟁력 저하에 따른 수익성 하락으로 산업에서 퇴출되거나 업종을 전환하는 등 어려움을 겪게 된다.

- 즉, 자유무역협정은 국가적 차원에서 보면, 산업의 효율성 제고라는 긍정적 효과와 함께 분배 형평성 차원에서 보면, 양극화를 초래하는 부정적 효과도 동시에 갖고 있다. 자유무역협정이라는 국가 간 협정에 따라 불이익을 받게 되는 산업부문에 대한 지원방안 마련은 불가피하다.

<카너먼과 트버스키의 전망이론(Prospect Theory)>

이익이 0보다 큰 경우, 효용함수의 기울기가 완만하여 효용이 완만하게 증가함. 그러나 0보다 작아 손실을 본 경우, 효용함수의 기울기가 가파르기 때문에 손실이 늘어남에 따라 효용이 급속히 감소한다는 이론임. 이 이론 발표 이후 실험 등을 통해 정확성이 검증됨.



- 다만, 일부에서 제기하고 있는 무역이익 환수 논의는 다음과 같은 이유로 현실적으로 한계가 있다. 첫째, 일반 산업부문에서 발생한 이익 중 무역에 의한 이익을 별도로 구분하는 데 한계가 있다. 일반 산업부문의 이익은 생산, 구매, 판매 등 가치사슬 단계별 비용절감, 기술혁신, 제도개선 등 다양한 요인에 의해 창출된다. 따라서 무역에 참여한 기업이 창출한 이익 중에서 어느 정도가 무역에 의해 발생한 이익인지를 별도로 구분하는 데는 한계가 있다.
- 둘째, 일반 산업부문의 이익을 농업부문에만 지원하는 데 대한 형평성 문제이다. 자유무역협정으로 비농업부문에 이익을 보는 산업군과 손해를 보는 산업군이 존재한다. 즉, 자유무역협정의 결과로 농업은 손해/일반기업인 이익이라는 이분법적 접근은 바람직하지 않다. 일반기업 내에서도 관세철폐에 따른 산업구조조정, 근로자의 전직 지원 등 다양한 형태의 지원이 필요한

것이 현실이다. 따라서 일반기업에서 창출한 무역이익을 환수하여 농업부문에만 지원할 경우, 일반 기업 및 국민적 공감대를 형성하는 데 한계가 있다.

## 5.2. 미국·EU의 무역조정지원제도 사례

### 5.2.1. 미국의 무역조정지원제도

- 미국의 경우 시장개방 과정에서 불가피하게 발생하는 피해산업을 지원하기 위한 방안으로 무역조정지원제도(TAA: Trade Adjustment Assistance)를 실시하고 있다. 무역이익조정제도는 1962년 무역확대법의 제정 과정에서 시장개방 추진에 따른 피해산업을 지원하기 위하여 마련한 정책 프로그램으로 ‘1974년 무역법’의 제245조와 제256조로 개정되어 2002년까지 시행하였다.
- 무역조정지원제도 2002(TAA 2002)는 2002년 8월, 미국 의회가 1994년 종료되었던 무역촉진권한(TPA: Trade Promotion Authority)을 재통과시키면서 새롭게 도입된 제도이다. TAA 2002에서는 자유무역 확대에 따른 노동자의 손해 보상 및 기업의 구조조정 지원 등 기존 제도에 비해 적용대상과 지원 범위를 확대하였다. 무역조정지원제도의 재원은 국세로 조달된 국가예산을 활용한다.
- TAA 2002는 기업지원제도, 근로자지원제도, 농어민지원제의 세 가지로 구성되어 있다. 먼저, 기업지원 제도의 주무부처는 상무부(DOC: Department of Commerce)의 경제발전청(EDA: Economic Development Administration)이며, 자격심사는 경제발전청이 담당하고, 지원서비스는 무역조정지원센터(TAAC: Trade Adjustment Assistance Center)가 담당한다.
- 무역조정지원센터(TAAC)는 비영리·비정부 기구로 정부 출자금으로 운영

(전국 12개 센터)되며, 컨설팅 서비스를 제공한다. 주요업무는 ① 신청 기업의 TAA 지원자격 확인 및 인증신청 서류 준비, ② 해당기업의 경영성과 회복을 위한 조정전략계획 작성, ③ 민간컨설턴트와의 계약을 통한 조정전략 계획 실행을 위한 기술지원(자금)의 제공 등이다.

- 무역조정지원센터(TAAC)의 지원분야는 제조기업의 사업운영 개선 및 경쟁력 강화를 위한 프로젝트 비용 지원으로 생산·엔지니어링, 마케팅, 재무·일반 경영관리, 정보기술, 품질개선 등 경영 전반을 포괄한다. 또한 일반적으로 사업자 단체, 기업지원 기관, 금융기관, 컨설팅기업 등이 업무관련 제조기업에 대하여 TAA 프로그램 참여를 유도하고 있다.
- 근로자 지원제도의 주관부처는 미 노동부(DOL: Department of Labor) 산하 고용훈련청(ETA: Employment & Training Administration)이며, 지원서비스는 주정부의 TAA청(State TAA office)이 담당한다. 지원이 확정된 근로자에게 무역재조정 급여, 직업훈련 지원, 구직·전직 비용의 환급, 건강보험료 환급 등의 지원서비스를 제공한다.
- 무역재조정 급여 수준은 기존 임금의 70%(정규 실업급여를 합해 제조업 평균임금의 100% 수준까지 지급)이며, 최초 52주에서 노동부 장관이 인정한 재훈련 프로그램 등록 시 78주까지 지급한다. 직업훈련 지원은 재교육센터에서 최장 104주간 기술습득 교육 이수기회를 부여하며, 구직·전직 관련 소요비용의 90%를 환급해 준다. 또한 건강보험 지원으로 실직 노동자, 농민, 어민 대상 보험료의 65%까지 면제해 준다.
- 농어민 지원제도는 2009년 통과된 ‘American Recovery and Reinvestment Act(ARRA)’에 의해 기존 2002년 농어민 지원프로그램을 수정하여 재승인한 것이다. TAA의 농어민 지원프로그램은 기술지원과 현금보상을 통해 수입시장 환경변화에 적응할 수 있도록 지원하는 제도이다.



표 2-11. 미국의 무역조정지원제도 운영 현황

구 분	기업 TAA	근로자 TAA	농어민 TAA
시행시기	1962년 「무역확대법」 1974년, 2002년, 2009년 개정	1962년 「무역확대법」 1974년, 2002년, 2009년 개정	2002년 「무역확대법」 개정
목적	무역자유화로 매출, 생산, 고용, 영업이익 등이 감소한 기업을 지원	무역자유화로 수입증가와 생산기지 이전 등으로 실직한 근로자를 지원	수입증가로 인해 생산물 가격이 하락하여 소득이 감소한 농어민을 지원
담당기관	상무부 경제개발청 (Economic Development Administration)	노동부 교육 훈련청 (Employment Training Administration)	농림부 외국농산물서비스 (Foreign Agricultural Service)
지원대상	기업	근로자	농어민
지원형태	경쟁력 향상을 위한 기술지원 비용을 기업과 정부가 매칭펀드 형식으로 공동부담	직업훈련, 소득지원, 구직 및 전직비용, 이사비용, 건강보험료 세금공제	새로운 상품 및 시장, 대안사업 개발 등을 위한 기술지원, 소득지원, 직업훈련
운영성과	기술지원: 기술경쟁력 상승	소득지원: 성과 불분명	2003년부터 실시

자료: 류재원·임혜준(2005). 「세계화와 개방정책평가와 과제」. 대외경제정책연구원.

- 농수산물 수입 증가로 최근 3년 동안의 평균가격과 비교하여 시장가격, 생산량, 생산물의 가치 또는 소득이 15% 이상 하락한 경우, 무료 정보 제공, 기술지원 및 현금보상 등 지원을 받게 된다. 우리나라의 피해보전직불제와 유사한 개념이다.
- 미국의 무역조정지원제도는 미국 내에서 무역촉진권한(TPA)과 연계하여 행정부, 의회, 산업계가 자유무역 확대에 대한 합의를 도출하는 과정에서 결정적인 촉매 역할 수행하였다. 행정부는 TPA를 확보하는 중요한 내부협상의 수단으로 활용하였으며, 의회는 경제주체들의 피해를 최소화하는 완충장치 마련하는 성과를 거두었으며, 대외적으로는 반덤핑, 셰이프가드 등 무역정책 수단보다 교역 대상국의 저항을 크게 완화하는 역할을 담당하였다.

- 무역조정지원제도는 수입급증에 따른 피해의 사후조치이나 향후 무역개방에 대비하는 사전적 정책 처방으로 활용 가능성이 높다. 우리나라의 경우, 지속적인 무역확대 추진 과정에서 직면할 수 있는 보호주의 압력으로부터 벗어나는 데 필요한 정책대안으로 활용 가능할 것으로 판단된다. 아울러 미국 무역조정지원제도는 무역이익을 환수하는 방식이 아니라 기업의 수익 정도에 따른 법인세를 부과한 후 국세를 재원으로 하는 방식으로 운용되고 있다.

### 5.2.2. EU의 세계화조정기금(European Structural Fund)

- EU의 세계화조정기금(European Structural Fund)은 유럽경제공동체(EEC) 추진과정에서 지역 경제력 격차를 해소하고 지역경제 발전기반을 조성하는 포괄적인 정책 프로그램이다. 최근 EU 집행위는 Agenda 2000에 근거하여 2,130억 유로를 이 기금으로 배정(EU 총 예산의 35% 차지)하여 운영하고 있다.
- 기금은 사회기금 및 지역개발기금이 주종을 이루며, 그 밖에 농업지도·보장 기금, 수산업지도기금 등으로 구성된다. 목표 1지역(1인당 GDP 공동체 평균의 75% 미만인 지역), 목표 2지역(사양화 단계에 있는 산업이 주를 이루는 지역), 목표 3지역(기타 지역)을 지정하여 운영하는 방식이다. 최근에는 목표 3지역을 목표 2지역에 통합, 새로운 목표 3지역으로 회원국의 국경 간 상호협력·연계사업을 추진(EU집행위의 2007~2013년 지역개발 정책, 2004. 2)하고 있다.
- EU 조정기금(Structural Fund)의 특징은 다음과 같다. 첫째, 일반적 목적 외에 특수한 농업, 수산업 등에 기금을 설치·운영하여 각 산업에 특화된 정책 수단의 확보를 통해 정책집행의 일관성과 전문성을 도모하고 있다. 둘째, 각국의 국내정책에 대한 보조적 정책 수단으로 활용하고 있다. 보조성의 원칙

에 따라 개별 회원국보다 EU 정책이 더 효과적인 경우, 공동 지역 개발 정책을 시행한다. 셋째, 유럽 투자은행(EIB: European Investment Bank)의 대출과 보증 지원수단을 운용하여 재정정책의 효과성을 제고하고 있다.

### 5.3. 농어촌특별세 지속적 유지의 필요성

- 최근에 세계적으로 나타나고 있는 국제곡물시장의 불안정(기후변화로 곡물 공급 불안정, BRICs 등 경제대국의 곡물수요 증가), 농식품의 안전에 대한 소비자의 관심 증가 등 식량 안보와 관련한 국민적 관심사가 높아지고 있다. 최근 도시민 조사에서도 ‘식량, 에너지, 질병 등 위기관리’가 주요 농정방향이어야 한다는 의견이 높게 나타났다.
- 농업·농촌은 지역사회 유지, 경관 보전, 환경유지 등에 중요한 역할을 담당하고 있다. 최근에 급격하게 고령화되고 있는 농촌지역사회에 대한 적극적인 지원이 없을 경우 농촌사회 붕괴로 인한 사회적 비용은 기존의 지원규모보다 더 클 가능성이 높다.
- 농업·농촌에 대한 지원은 경제적·환경적·사회적 차원에서 창출하고 있는 가치에 대한 지원이 되어야 하며, 그 방안으로는 단지 무역이익 환수 차원을 넘어서 국가적 차원에서 국민적 공감대에 근거한 지원이 이루어지는 것이 바람직하다.
- 자유무역협정으로 인해 이익을 보는 그룹으로부터 일부 이익을 환수하여 농업·농촌에 지원하는 방안은 앞서 검토한 것처럼 이익의 구분에 한계가 있고, 국민적 공감대 형성의 어려움이 예상된다. 농업·농촌의 식량안보 역할과 공익적 기능을 강조함으로써 국민적 공감대에 근거하여 지원하는 것이 합당한 근거에 따른 지속적 지원 측면에서 바람직하다.

- 농업·농촌 지원은 첫째, 국민적 공감대 형성이 가능해야 한다. 농업부문의 식량안보, 환경보전 등 공익적 기능에 근거한 접근이 바람직하다. 둘째, 기존 지원제도의 확충을 위한 접근방안이 현실적이다. 신규 조세 부과는 사유재산권 침해 및 산업부문 이익의 농업부문 지원에 대한 타당성 논란 등으로 납세자들로부터 강력한 조세저항에 부딪히게 될 것이다. 따라서 이미 시행되고 있는 제도의 확충 방향으로 접근하는 것이 조세저항을 최소화하고, 대국민 공감대를 형성하는 데 유리하다.
- 이를 위한 방안으로는 크게 FTA 기금사업의 지원방식 개편과 농어촌특별세의 일몰기간 연장을 들 수 있다. 먼저, FTA 기금사업은 FTA 지원 특별법에 근거하여 기금을 조성하여 운영하고 있으며, 현행 FTA 기금은 총액 제한이 없이 국회, 정부, 농민단체 등이 필요로 하는 사업에 대한 합의가 있을 경우 재원 조달 및 운영이 가능하다. 따라서 국민적 공감대 형성이 가능한 추가 사업을 적극적으로 발굴하고, 그에 따른 추가 지원을 확보하는 방안으로 재원을 확충할 필요가 있다.
- 다음으로 농어촌특별세의 지속적 유지 및 재원의 추가 확충을 들 수 있다. 농어촌특별세는 농어촌 관련 지원의 필요성에 대한 국민적 공감대에 근거하여 1994년에 도입되었으며, 2014년 6월 30일까지의 한시적 조세이다. 최근에 기재부의 조세제도 개편 방안으로 10년 추가 연장안을 제시하였다. 농어촌특별세의 기간연장과 함께 추가재원 확보 방안에 대한 검토도 병행되어야 한다. 즉, 납세 의무자의 확대, 세율 조정 등의 방법으로 농식품재정을 확충하는 방안 모색이 필요하다.

## 제 3 장

### 농어촌특별세 세입구조와 개선과제

#### 1. 농어촌특별세의 세입 구조

##### 1.1. 농어촌특별세의 세율구조

- 농어촌특별세의 납세의무자는 ① 제2조 제1항 본문에 규정된 법률에 의하여 소득세·법인세·관세·취득세 또는 등록세의 감면을 받는 자, ② 법인세법 제55조 제1항 또는 제95조의 규정에 의한 세율을 적용 받는 법인세의 납세의무자중 과세표준금액이 5억원을 초과하는 법인, ③ 「개별소비세법」 제1조 제2항의 물품 중 제1호 가목 1)·2), 제1호 다목, 제2호 나목 1)·2)의 물품 또는 같은 조 제3항 제4호의 입장행위에 대한 개별소비세 납세의무자, ④ 증권거래세법 제3조 제1호에 규정된 증권거래세 납세의무자 ⑤ 지방세법에 의한 취득세 또는 레저세의 납세의무자 ⑥ 종합부동산세법에 의한 종합부동산세의 납세의무자 등이다.
- 과세표준 및 세율은 1994년 도입 이후 1999년과 2005년에 일부 개정이 이루어졌다. 증권거래금액의 0.15%에서 조세감면액 대상 20%, 개별소비액 중 골프장의 경우 30%로 다양하다.

표 3-1. 농특세 과세표준 및 세율

과 세 표 준	1994	2005	2013
비과세 감면세액 (내국세, 지방세, 관세)	20%	20%	20%
저축이자, 배당소득 감면세액	10%	10%	10%
법인세의 과세표준금액 중 5억원 초과분	2%	2%	삭제
특별소비세액 (개별소비세액)	골프장 30%, 그 외 10%	골프장 30%, 그 외 10%	골프장 30%, 그 외 10%
증권거래세액	0.15%	0.15%	0.15%
취득세액	10%	10%	10%
경주·마권세액	20%		
레저세액	-	20%	20%
종합토지세액	세액 500만원초과 10% 천만원 초과 15%	-	-
종합부동산세액		20%	20%

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr). 농어촌특별세법(세율 개정 내용 정리).

## 1.2. 농특세 세수 현황

- 농특세 중 국세 기준 예산 및 징수에 관한 자료 검토 결과, 징수결정액 기준으로 보면 1994년 도입된 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 1994년 도입 후 본격적으로 시행된 1995년 징수결정액은 1조 3,671억 원에서 2005년 2조 5,584억 원, 2011년 5조 86억 원으로 지속적으로 증가하였다.
- 농특세 재원은 농어촌구조개선특별회계와 농특세관리특별회계 등 두 가지의 특별회계로 이원화 되어 있었다. 이에 따라 일반 조세 체계의 측면에서 보면 운용구조가 복잡하고, 농특세사업에 대한 이해가 곤란하며, 국가 재정 운용상의 비효율 발생하고 있다는 문제가 제기되었다.

- 농어촌구조개선특별회계법 일부 개정을 통해 농특세사업의 운용 체계를 단순·명료화 하고, 투명성·효율성을 높이기 위해 2007년부터 농특세관리특별회계를 폐지하여 농어촌구조개선특별회계로 통합하였다. 농어촌구조개선특별회계의 ‘농특세전입금사업계정’을 ‘농특세사업계정’으로 변경하였다.
- 농특세의 세입원은 주로 특별소비 부문에 대한 정율세 방식이어서 안정적인 재원 확보에 한계가 있는 것으로 나타났다. 정률세는 과세대상의 대·소에 관계없이 동일한 세율이 적용되는 조세로 백분비(%)로 표시되는 세율을 의미한다. 특히 농특세는 소득이나 이익과 연계된 것이 아닌 소비활동과 연계된 조세로 경제성장 시기에는 세수가 늘어나지만 경기침체 시기에는 세수가 감소하여 안정적인 재원 확보에 한계가 있다.

표 3-2. 농어촌특별세 예산 및 징수

단위: 백만 원, %

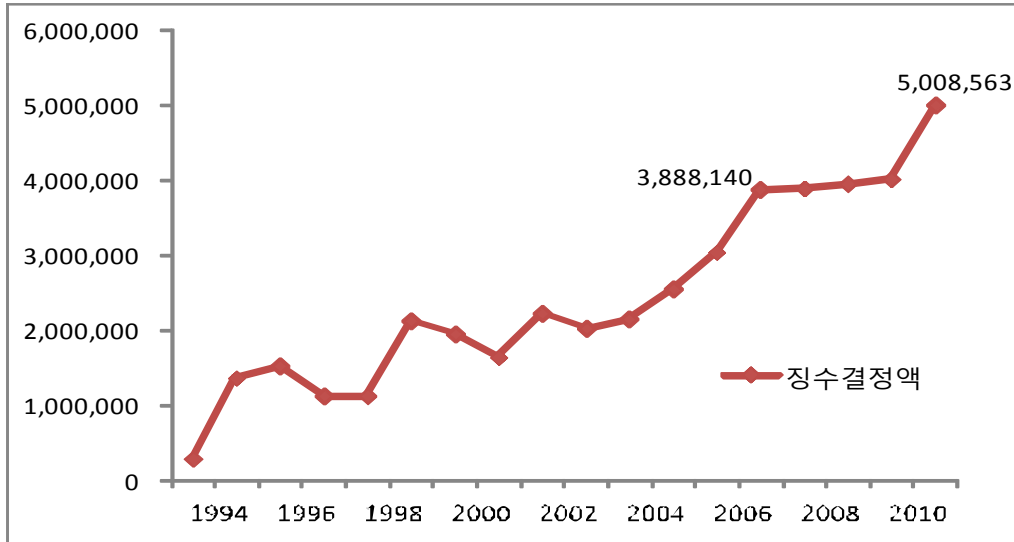
연도	예산액 (A)	징수결정액 (B)	수납액 (C)	불납 결손액	미수납액	비 율	
						(B/A)	(C/A)
1994 <sup>1)</sup>	347,977	295,179	290,388	0	4,791	84.8	83.5
1995	1,543,200	1,367,088	1,331,348	1,309	34,430	88.6	86.3
2000	1,433,512	1,958,184	1,829,876	11,775	116,533	136.6	127.6
2005	2,647,000	2,558,353	2,473,008	10,831	74,515	96.7	93.4
2006	2,734,500	3,046,871	2,959,664	12,194	75,013	111.4	108.2
2007	3,292,200	3,888,140	3,800,942	15,435	71,762	118.1	115.5
2008	3,636,000	3,894,970	3,754,938	20,604	119,427	107.1	103.3
2009	4,019,000	3,956,220	3,842,039	22,344	91,837	98.4	95.6
2010	4,103,100	4,019,262	3,901,437	20,573	97,252	98.0	95.1
2011	4,224,000	5,008,563	4,894,858	21,771	91,935	118.6	115.9

주: 1) 1994년 7월 1일 시행.

자료: 한국조세재정연구원(원자료: 국세청, 각 연도, 국세통계연보). 자료에서 재구성.

그림 3-1. 농어촌특별세 징수액

단위: 백만 원



자료: 한국조세재정연구원(원자료: 국세청, 각 연도, 국세통계연보). 자료에서 재구성.

표 3-3. 농특세 예산액과 세입액 비교

단위: 억 원

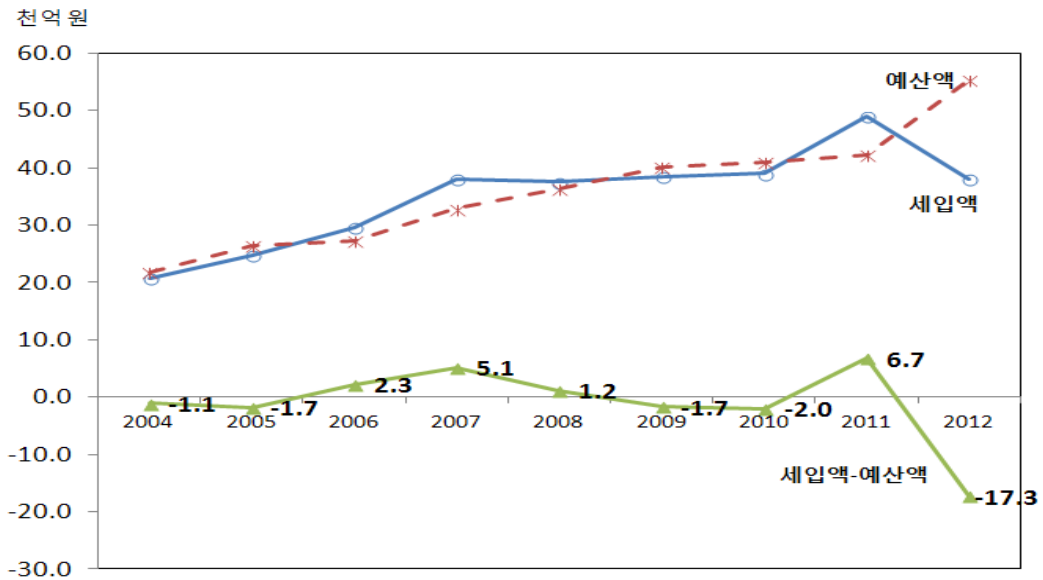
구 분	농어촌특별세			경제성장률
	예산액(A)	세입액(B)	차이(B-A)	
2004	21,813	20,711	-1,102	4.6
2005	26,470	24,729	-1,741	4.0
2006	27,345	29,596	2,251	5.2
2007	32,922	38,009	5,087	5.1
2008	36,360	37,549	1,189	2.3
2009	40,190	38,459	-1,731	0.3
2010	41,031	39,019	-2,012	6.2
2011	42,240	48,948	6,708	3.6
2012	55,339	38,513	-16,826	2.0

자료: 한국조세재정연구원(원자료: 국세청, 각 연도, 국세통계연보).

국가통계포털 KOSIS(kosis.kr).

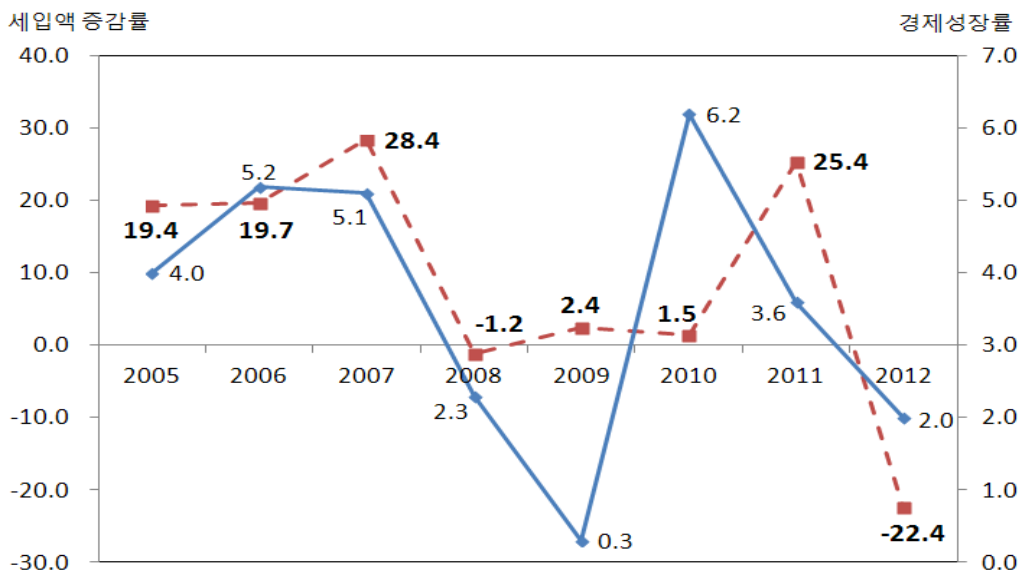


그림 3-2. 농특세 예산액과 세입액 비교



자료: 국세청. 각 연도. 국세통계연보. 자료에서 재구성.

그림 3-3. 농어촌특별세 세입액과 경제성장률의 관계



자료: 국세청. 각 연도. 국세통계연보. 자료에서 재구성.  
국가통계포털 KOSIS(kosis.kr).

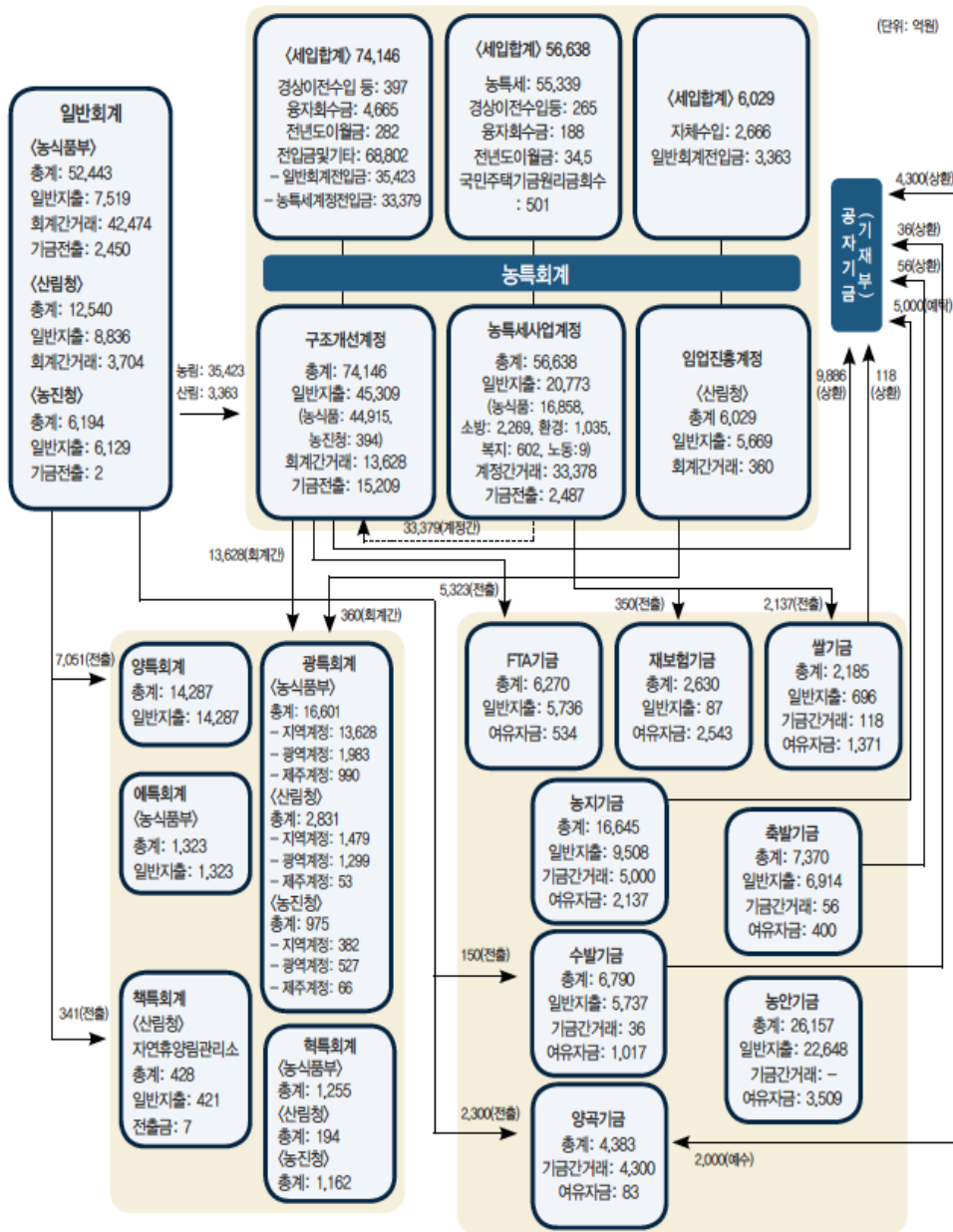
- 2004년 이후 농특세의 예산액 대비 실제 세입액 내역을 비교한 결과, 2004년, 2005년, 2009년, 2010년, 2012년 등 5개 연도에 예산액 대비 세입액이 적어 계획한 사업들을 계획대로 추진하는 데 제약요인으로 작용한 것으로 나타났다. 특히 2012년의 경우 예산액은 5조 5,339억 원이었으나 세입액은 3조 8,513억 원으로 1조 6,826억 원이 부족하였다.
- 이러한 결과는 농특세 세원의 특성상 경기변동과 긴밀하게 연계되어 있기 때문으로 분석된다. 경제성장률과 농특세 세입액의 증감률을 비교해 본 결과, 경제성장률과 세입액 증감률의 패턴이 유사한 것으로 나타났다. 특히 세계금융위기 이후 경기 침체와 함께 최근에 농특세 증감률 변화가 커서 안정적인 재원 확보에 한계가 있는 것으로 나타났다.

## 2. 농어촌특별세 및 농특회계 운용방식

### 2.1. 농림수산물위원회 소관(농식품부, 농진청, 산림청) 재정구조

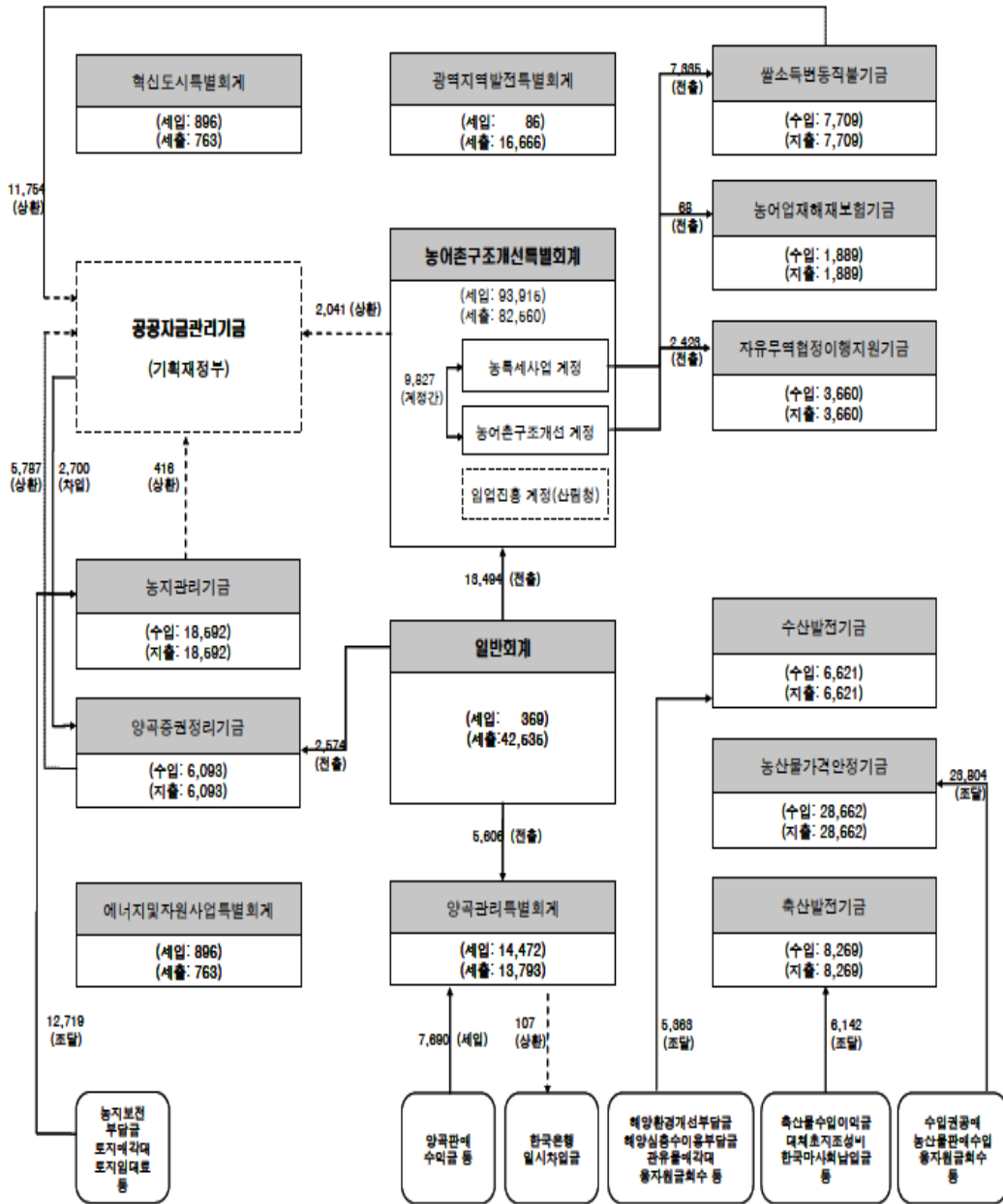
- 국회 농림수산물위원회 소관 총지출 예산은 18조 758억 원이며, 농식품부 지출은 15조 4,083억 원, 산림청 1조 7,951억 원, 농진청 8,723억 원이다. 재원 성격별로는 예산은 12조 9,431억 원(농식품부 10조 2,757억 원, 산림청 1조 7,951억 원, 농진청 8,723억 원)이며, 기금은 5조 1,326억 원이다.
  - 일반회계의 농특회계 전입재원은 농수산물수입관세액+배합사료 및 축산기자재부가가치세액(농어촌구조개선특별회계법 제 6조)이며,
  - 산림분야의 국유재산관리기금(451억 원)과 복권기금(211억 원)을 제외한 것이다.

그림 3-4. 농림수산물위원회 재정구조(2012년 예산)



자료: 국회예산정책처. 2013. 『2012결산 부처별 분석』.

그림 3-5. 농림축산식품부 재정흐름도(2011년)



자료: 국회예산정책처. 2012. 『2011결산 부처별 분석 V』. <그림 1>.

## 2.2. 농특회계 계정별 구성

- 농특회계는 농어촌구조개선사업계정, 농특세사업계정, 임업진흥사업계정으로 이루어져 있고, 각 계정마다 농식품부 소관, 농촌진흥청 소관, 산림청 소관 사업이 포함되어 있다. 특별히 농특세 사업계정은 그 특성상, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 소방방재청 소관 사업이 포함되어 있다.
- 농특회계 2012년도 예산안 기준 구조개선계정은 전년대비 3.7조 원 가량 증가하여 전체 농특회계 중 53.1%를 차지하고 있다. 2012년 한미 FTA 보완대책사업예산 2.1조원, 농협중앙회 사업구조개편지원사업 국회조정액인 1조원이 증액되는 등 전년대비 증가량이 특이할 만하다.
- 농특세 사업계정은 2011년도까지 농특회계에서 큰 비중을 차지하고 있었다. 농특세 사업계정에서 농식품부 소관 예산은 증가하였지만, 보건복지부, 환경부, 노동부, 소방방재청 소관의 사업 예산은 모두 감소하였다.

표 3-4. 농어촌구조개선특별회계 계정별 세입예산 현황

단위: 억 원

구분	2009	2010	2011	2012
농특회계	90,776	92,738	86,861	133,705
구조개선계정	39,494 (43.5%)	40,252 (43.4%)	33,274 (38.3%)	71,063 (53.1%)
농특세사업계정	44,058 (48.5%)	46,052 (49.7%)	47,369 (54.5%)	56,638 (42.4%)
임업진흥계정	7,222 (8.0%)	6,432 (6.9%)	6,217 (7.2%)	6,004 (4.5%)

자료: 농림축산식품부. 각 연도. 세입세출 예산안 사업별 설명서.

표 3-5. 농특세 사업계정 부문별 투자 현황

단위: 억 원

구 분	2008	2009	2010	2011	2012
총 계	37,543	44,165	46,052	47,369	56,638
일반지출	20,031	23,476	17,547	15,840	20,773
농식품	15,128	20,601.5	14,222.1	12,198	16,858
소방	668	1,068	1,571	2,071	2,269
환경	1,005	1,024	1,031	890	1,035
해양수산	785	774	714	-	-
복지	2,433	-	-	672	602
노동	12	8.5	8.9	9	9
계정간거래	7,660	13,083	14,445	18,076	33,378
기금전출	4,946	4,730	10,734	9,810	2,487

자료: 농림축산식품부. 각 연도. 세입세출 예산안 사업별 설명서.

### 2.3. 광특회계 진출현황

- 국가균형발전특별회계(2005~2009)는 국가균형발전정책을 재정적으로 지원하기 위해 균특법 제정(2004.1)과 함께 신설되어 2005년부터 운영되었다. “지역/혁신/제주” 3개 계정으로 구성되어 있으며, 예산 편성은 “지자체자율/부처편성”으로 이원화되어 있었다.
- 균특회계 예산운용은 일반 보조사업과 달리 부처가 아닌 지자체별로 예산 편성 한도를 부여하고 지자체는 한도 내에서 필요한 사업을 자율적으로 선택하는 방식으로 기존 국고보조금 제도에 비해 운용상 지자체의 사업선택권을 넓히는 등 자율성 확대에 기여하였다.
- **[광특회계 배경]** 2010년부터 균특회계에서 광역지역발전특별회계로 변경되었다. 제1차 국가균형발전위원회(2008.7.21)에서 이명박 정부의 ‘지역발

전정책 추진전략’을 확정하였는데 이는 글로벌 지역경쟁력 확보를 위해 기존 시·도 단위를 넘는 광역경제권 중심의 새로운 지역발전전략 수립이 필요하다는 판단에서였다. 광역화, 특성화를 기조로 하는 새로운 지역발전정책을 뒷받침하기 위해 국가균형발전특별법을 개정(2009.4.22)하고 동법 시행령도 국무회의를 거쳐 개정(2009.5.29)하였다.

- **[광특회계 구조]** 광특회계는 중점 지원 대상 사업의 성격에 따라 “지역, 광역, 제주” 계정으로 재편되었다. 지역개발계정은 지자체자율편성(한도 내)으로 운영되며 24개 지역단위 개발사업을 포괄보조금으로 지원하고 광역발전계정은 일반 국고보조사업과 동일하게 부처가 직접 편성하며 시·도 간 연계사업 등 광역경제권 사업을 중점 지원한다. 제주특별자치도계정은 제주자율편성 및 부처편성으로 구분·운영하게 되었다.
- 농특회계에서 광특(균특)회계 지역개발계정에의 전출금은 2000년대 점차 감소하는 추세이다. 광특(균특)회계 총지출은 2007년 예산부터 증가하는 추세였으나 2014년 예산안에서는 크게 감소하였다.

표 3-6. 균특회계와 광특회계 비교

균형발전특별회계		광역지역발전특별회계	
계 정	예산편성 방식	계 정	예산편성 방식
지역개발사업계정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시도 자율편성</li> <li>• 시군구 자율편성</li> <li>• 부처 편성</li> </ul>	지역개발계정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시도 자율편성</li> <li>• 시군구 자율편성</li> </ul>
지역혁신사업계정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부처 편성</li> </ul>	광역발전계정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부처 편성</li> </ul>
제주특별자치도계정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시도 자율편성</li> <li>• 균형발전 기반 지원</li> <li>• 특행기관 이관 사무</li> <li>• 부처 편성</li> </ul>	제주특별자치도계정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시도 자율편성</li> <li>• 특행기관 이관 사무</li> <li>• 부처 편성</li> </ul>

- 광특(균특)회계 총지출의 80~90%는 농특회계의 전출금으로 감당하고 있으며, 농특회계에서도 최근엔 10%대로 감소하였지만 2000년대 중반 총지출의 20%이상이 광특(균특)회계로 전출되었다.
- 2005년 균특회계 이전에는 지자체로 이전되는 예산을 지자체경상이전과 지자체자본이전 ‘목’을 이용하여 추정하였다. 농특회계의 27~28%가 지자체로 이전되었다. 총 1.5~1.6조 원이 매년 지자체로 이전되었는데 사업의 중복성 등 집행 비효율성을 줄이기 위한 균특회계 도입 직후 1.1조 원대로 감소하였다. 이후 점차 증가하여 광특회계 도입 시기에는 1.7조 원대로 증가하였다.

표 3-7. 균특회계와 광특회계 비교균특·광특 전출금 추이

단위: 억 원

구분	농어촌구조개선 특별회계 총지출	광특회계전출금 (균특)	지자체이전	광특회계총지출 (균특)
2001	56,133	-	15,204	-
2002	52,655	-	15,107	-
2003	56,213	-	15,941	-
2004	57,371	-	16,216	-
2005	52,277	14,089	-	11,327
2006	64,453	14,433	-	11,382
2007	61,018	15,593	-	14,818
2008	66,173	15,778	-	15,891
2009	71,317	17,318	-	18,884
2010	82,540	14,197	-	17,119
2011	76,979	13,539	-	17,010
2012	126,476	13,628	-	16,600
2013	112,263	13,660	-	16,853
2014	109,372	12,093	-	13,358

주: 2004년 이전까지는 특별회계가 없이 정부보조형식으로 운용하였으므로 결산자료의 지자체경상이전, 지자체자본이전 ‘목’을 참조하여 작성하였다.  
 자료: 농림축산식품부. 각 연도. 예산내역서.



- 농특세가 농업예산의 주요 재원으로 활용되어 온 만큼 농특회계의 10~20% 가량 광특회계로 전출된다는 것은 지역예산의 상당부분이 농특세 세입에 의존함을 간접적으로 시사한다. 농특세가 정당한 목적세 운용 측면에서 비판받았던 것은 지출 분야와 부과대상 사이의 연계성이 부족한 이유가 컸기 때문인데, 지역을 위한 예산 재원으로 지방세 세목을 이용하는 것은 정당성을 높이는 것으로 향후 세원 조정에 있어 참고할 부분이다.

### 3. 세입 및 회계 운용상의 개선과제

#### 3.1. 안정적 재원 확보를 위한 과제

##### □ 농특세 세수 과다 계상으로 인한 연례적인 세입부족

- 2011년도 농특회계에서 세입재원 부족에 따른 세출사업의 이월 규모가 5,426억 원에 이른다. 이러한 세출사업의 이월은 연례적으로 반복되고 있는데 2007년부터 2009년까지 3년간 공자기금 용자원기금 상환액 3,596억 원이 세수부족으로 집행되지 못하고 있다.
- 2010년에는 수리시설개보수 사업 등 9개 사업에서 총 5,618억 원이 집행되지 못하였으며 2011년에는 다목적 농촌용수개발 사업 등 10개 사업에서 총 5,425억 원이 집행되지 못하여 차기년도로 이월되었다.

표 3-8. 농특회계 이월 현황

단위: 억 원

구 분	2007	2008	2009	2010	2011
이월액	3,189	1,429	1,693	8,427	6,108
세수부족에 따른 이월액	2,155	449	993	5,618	5,426

자료: 농림수산식품위원회. 2011 결산 예비심사검토보고서. 재인용.

표 3-9. 세수부족으로 인한 이월사업 내역

단위: 백만 원

구 분	사 업 명	예산현액	집행액	이월액
2010	물류표준화	22,553	20,000	2,553
	수리시설개보수	400,000	360,215	39,875
	다목적농촌용수개발	190,000	157,368	32,632
	FTA이행기금지원	245,192	148,846	96,346
	공자기금융자계정원금상환	356,375	307,464	48,911
	친환경농업직불(지자체)*	49,018	-	37,608
	조건불리지역직불(지자체)*	41,651	835	35,553
	농어민건강연금보험료*	256,564	237,671	18,893
	구조개선계정전출금*	1,437,542	1,188,000	249,542
	소 계	2,998,895	2,420,399	561,913
2011	FTA기금 전출금	340,653	242,346	98,307
	농어업재해보험	135,528	129,181	6,347
	가축방역(지자체)	127,438	113,083	14,265
	축산분뇨처리시설	81,474	65,627	15,847
	재해예방	247,170	217,059	30,111
	수리시설개보수	299,785	240,185	59,600
	대단위농업시설정비	328,500	253,223	75,277
	농업시설개선	36,996	27,588	6,208
	대단위농업개발	71,500	50,450	21,050
	다목적농촌용수개발	1,053,542	838,001	215,541
	소 계	2,722,586	2,176,743	542,553
합 계	5,721,481	4,597,142	1,104,376	

주: '\*'는 농특세 사업계정.

자료: 농림수산식품위원회. 2011 결산 예비심사검토보고서. 재인용.

표 3-10. 농특세 12월분 익년도 1월 징수현황

단위: 억 원

구 분	2008	2009	2010	2011	2012
징수규모	6,825	5,126	3,483	4,750	4,341
비 고	전년도 12월분				

자료: 농림수산식품위원회. 2011 결산 예비심사검토보고서. 재인용.

- 이렇듯 세수 부족으로 인한 이월액이 발생하는 원인 중 하나는 농특세 12월 분 징수액이 다음 연도에 수납됨에도 불구하고 이를 당해연도 수납액으로 계상함에 따라 세입이 실질적으로 과다 계상되기 때문이다.
- 농특세 세수부족에 따라 세출사업을 연례적으로 이월하는 것은 “각 회계연도의 경비는 당해연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다”는 『국가재정법』 제3조의 회계연도 독립의 원칙에 부합되지 않기 때문에 이에 대한 대책 마련이 필요하다.

#### □ 세원별 변동성 차이

- 농특세의 세원별 세입액을 살펴보면, 국세분은 2005년 1.7조 원에서 2011년 3.6조원으로 두 배 이상 증가하였다. 국세분의 상당부분을 차지하고 있는 증권거래세는 2005년 54.8%에서 2011년 68.7%로 상승하였다. 과세표준 5억 원 초과에 대한 법인세 부과분은 2011년 현재 19.7%를 차지하고 있다. 종합부동산세는 2000년대 후반 15% 이상으로 비중이 상승하였다가 현재 6.1%로 낮아지는 추세이다.
- 농특세의 세원별 세입액에서 지방세분은 통계로 나와 있지 않기 때문에 취득세와 레저세에서 세율을 적용해 추정하였다. 일괄적으로 세율을 적용하였기 때문에 1장의 농특세 세입보다 과다추정되었다. 취득세·레저세를 합한 세입(추정)은 2005년 2.5조 원에서 2011년 5.2조 원으로 증가하였다.
- 농특세의 세원별 세입액 변동성에서 세원별 차이가 있음을 알 수 있다. 전체 세입액의 변동성은 0.23이지만, 종합부동산세, 취득세, 개별소비세, 증권거래세, 양도소득세 등은 변동성이 높은 편이고 소득세분야(비과세감면액), 법인세, 레저세의 변동성은 낮은 편이다. 특히 증권거래세는 농특세에서 가장 비중이 높은 세원인데 변동성이 0.31로 전체 세입변동성보다 높다는 사실은 향후 세입 안정성에 불안요소이다.

표 3-11. 농어촌특별세 세원별 세입액(취득세·레저세는 추정치)

단위: 백만 원

구분	합계 (국세분)	소득세		양도 소득세	법인세	개별 소비세	증권 거래세
		신고분	원천분				
2005	1,748,764	20,779	61,126	34,978	538,523	45,095	957,716
2006	2,038,881	22,943	57,962	66,366	428,566	45,108	1,153,608
2007	2,824,627	23,123	70,797	72,453	393,058	53,954	1,728,362
2008	2,757,180	21,683	62,064	64,661	498,220	47,305	1,635,033
2009	2,803,221	19,760	80,398	100,234	471,926	21,059	1,868,252
2010	2,866,582	22,206	64,824	93,976	444,024	24,170	2,008,951
2011	3,658,843	24,559	66,516	64,802	719,736	45,500	2,515,258

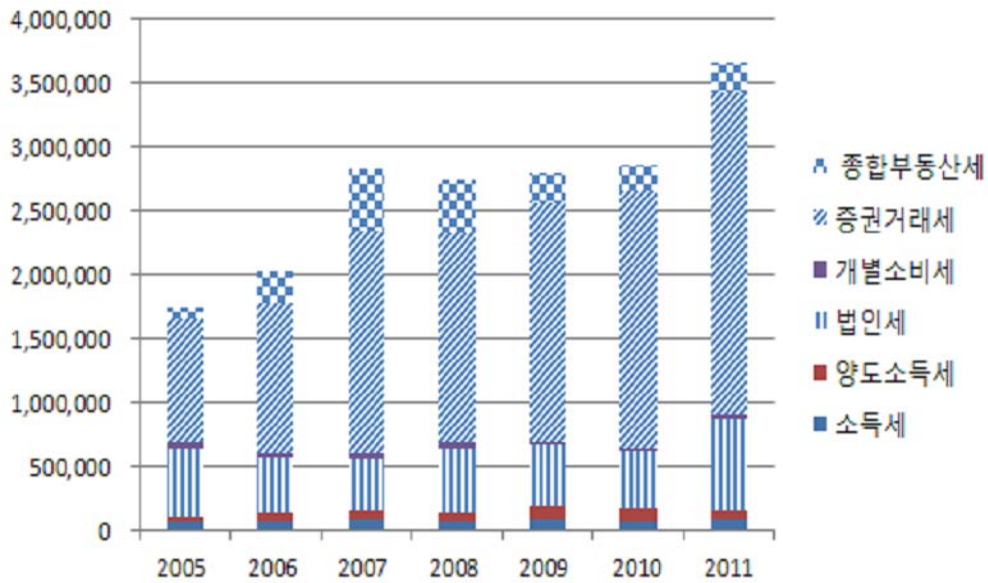
구분	종합부동산세	취득세	레저세	총계(추정치포함)
2005	90,547	664,896	138,375	2,552,035
2006	264,328	766,748	137,565	2,943,194
2007	482,880	726,147	172,866	3,723,640
2008	428,214	691,604	197,804	3,646,588
2009	241,592	664,387	200,453	3,668,061
2010	208,431	682,490	213,492	3,762,563
2011	222,472	1,387,654	214,442	5,260,939

주: 1) 2005.1.5 종합부동산세 시행됨. 2005년도부터 통계 제공.  
 2) 징수세액기준.  
 3) 2011년 지방세법이 개정되면서 16개 세목이 11개 세목으로 변경되었다. 그 중 취득세는 중복과세 통·폐합에 따른 세목체계 간소화를 통하여 2011년부터 취득세와 등록세(취득관련분)의 합으로 통계의 구성이 변경되었다.

자료: 조세재정연구원(원자료: 국세청. 각 연도. 국세통계연보). 자료에서 재구성.

그림 3-6. 농어촌특별세 세원별 세입액(국세분)

단위: 백만 원



자료: 조세재정연구원(원자료: 국세청. 각 연도. 국세통계연보). 자료에서 재구성.

표 3-12. 농어촌특별세 세원별 변동성

구 분	표준편차(A)	평균(B)	A/B
소 득 세	7,045	88,391	0.08
양도소득세	21,534	71,067	0.30
법 인 세	108,187	499,150	0.22
개별소비세	12,510	40,313	0.31
증권거래세	523,260	1,695,311	0.31
종합부동산세	134,849	276,923	0.49
취 득 세	262,698	797,704	0.33
레 저 세	33,155	182,142	0.18
전 체	848,395	3,651,003	0.23

주: 취득세와 레저세는 지방세정연감 참고 추정치이다.

자료: 조세재정연구원(원자료: 국세청. 각 연도. 국세통계연보).

행정안전부. 지방세정연감. 자료에서 재구성.

## 3.2. 세입구조 개선방안

### □ 세율 조정

- 농특세를 포함한 목적세는 하나의 세원에 다양한 세목이 부과되기 때문에 세제를 복잡하게 만들고 비용을 유발시키는 측면이 있다. 또한 부가세 형태이기 때문에 목적세와는 전혀 상관없는 이유로 인해 본래 세액이 변하면 목적세 세수가 변하게 되어 정책수단에 의해 세부담을 조정하는 데 방해요인이 된다. 독립된 세원이 없기 때문에 특정 분야 지출이 사실상 안정적으로 확보되기 어렵기 때문에 이에 대한 개선방안이 필요하다.
- 교통세와는 달리 교육세, 농어촌특별세는 수혜자 부담 성격이 없고, 세입과 세출 관계 또한 밀접하지 않기 때문에 경제적인 측면에서 목적세로서의 필요성은 부족한 편이다. 하지만 수혜자가 국가경제 면에서 취약계층이라는 점, 부담하는 대상도 일부를 제외하면 기업이 부담하거나 간접세 방식이어서 조세부담이 크지 않다는 점 등에서 정치적 측면에서 목적세로서 존재 가능성이 있다. 다만 세원 중 레저세, 특소세와는 달리 종합부동산세, 취득세 등은 세부담자가 직접적으로 부담을 느끼는 세원이다(박기백 외, 2007).
- 농특세의 목적세적 성격을 강화하기 위해서는 세입구조를 단순화하는 것이 가장 중요하고 세입규모에 맞게 세출 역시 FTA 등 특정 지출로 한정하는 것이 적당하는 의견이 있다.
- 종부세, 취득세 등 변동성이 크거나 직접부담이 높은 세원이 제외될 경우 감소하는 농특세 세수는 종부세에서 2,000~4,000억 원, 취득세에서 6,000~1조 3,000억 원(추정치) 정도이다. 총 8,000억 원에서 1조 5,000억 원 가량 감소할 가능성이 있기 때문에 이를 보전하기 위한 방법으로는 1)세율을 조정하거나 2) 추가 세원을 발굴하는 것이 있다.

표 3-13. 농특세의 성격

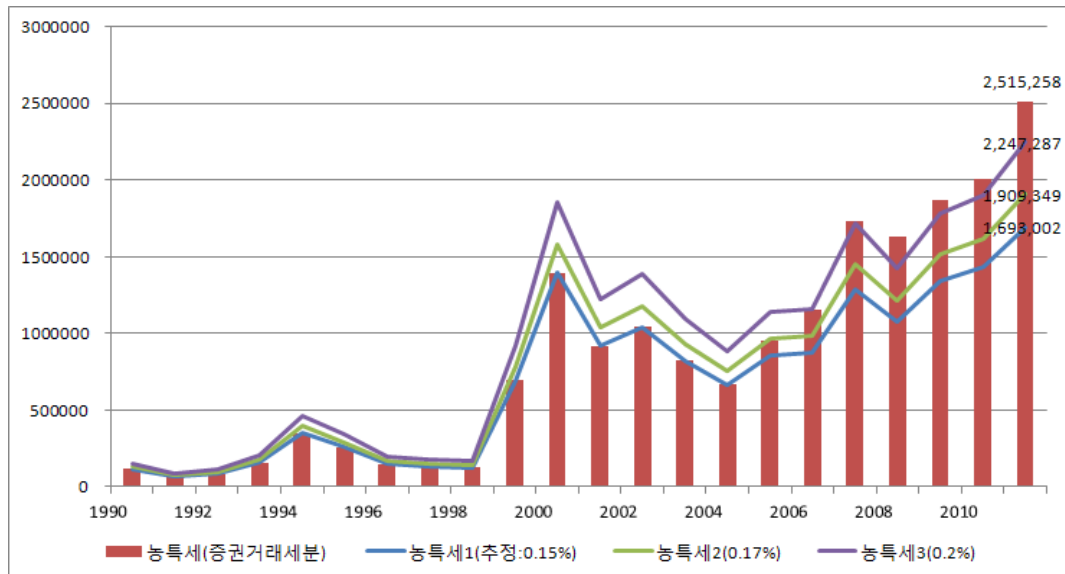
구분	구분기준	구분결과	비고
수혜자	수혜자 범위	제한적	농어민
	수혜자 성격	일반	취약계층 가치재/공공재 성격은 약함
수혜-부담	세입과 지출연계	무관	-
	수혜자 부담금	세금	-
부담자	부담자 범위	다수 혼합	다수 일부 직접세 포함
	부담자 성격	일반 사치재	일반/일부 고소득층(종부세) 일부 사치재(특소세, 레저세)
프로그램 성격	지출, 수입구조	복잡	-
	장기 안정적 지출	안정적 관심사	없음 관심대상

자료: 박기백 외(2007) 재인용.

- 현재 증권거래액에 부과되어 징수된 농특세는 2.5조 원으로 총 농특세 세수의 50%를 넘는 비중을 차지하고 있다. 실제 징수금액은 2.5조 원으로 추정된 세액과는 차이가 크지만, 세율조정을 위해서 과소추정치임에도 이를 이용하였다. 증권거래세액으로 미루어 추정하였을 때 세율이 현재와 같은 0.15%일 때 1.6조 원, 0.17%로 상승하면 1.9조 원, 0.2%로 상승하면 2.2조 원으로 세수추정치가 증가한다.
- 실제 징수금액과 비교해 볼 때 양도가액이 높을수록 납부세금이 높기 때문에 금액분포를 고려하지 않고 부과한 추정징수금액 과소추정됨에도 불구하고, 세수증가분은 취득세, 종부세에서 감소한 세수 금액을 보전하는 것으로 예상할 수 있다.
- 특히 증권거래세의 세율을 높이고 변동계수가 높은 종부세, 취득세를 제외할 경우 전체 농특세 세원의 변동계수는 0.23에서 0.2로 낮아지는 것으로 나타났다.

그림 3-7. 증권거래세 세율조정 후 세수추이

단위: 백만 원



자료: 국세청. 각 연도. 국세통계연보. 자료에서 재구성.

## □ 세원 추가발굴

- 2011년 농특세 징수결정액은 전년도에 비해 1조 원가량 증가하였는데 이는 세원 중 하나인 취득세 세액의 증가 때문으로 보인다. 취득세는 2011년 지방세법이 개정되면서 16개 세목이 11개 세목으로 변경되면서 중복과세 통·폐합에 따른 세목체계 간소화를 통하여 2011년 부터 취득세와 등록세(취득관련분)의 합으로 통계의 구성이 변경되었다. 기존 등록세의 등록관련분은 등록면허세이지만 취득관련분은 취득세로 되었기 때문에 6조 원에서 13조 원으로 크게 증가하였다.
- 만일 농특세 지출사업이 고정적이라면 취득세의 증가로 인한 세수 변동은 타 사업에의 지출이 불가피하기 때문에 목적세의 기본 목적에 맞지 않는 결과를 가져올 수 있다. 또한 최근 정부의 취득세 인하 정책방향은 농특세 세수를 오히려 감소시킬 수 있다.



- 따라서 취득세의 변동성은 점차 증가할 가능성이 있기 때문에 지방세 중 특  
소세, 레저세와 비슷한 성격의 세목을 세원으로 추가 발굴하는 것이 필요하  
다. 또한 농특회계에서 광특회계로 진출되는 금액이 일정부분 존재하기 때  
문에 지방세 세목 중 추가세원을 발굴하는 것이 적절할 것으로 판단된다.
- 담배가격인상 방향과 더불어 주요국의 재정적자 해소방안으로 소비세제 인  
상 동향이 있음을 고려하여 만약 담배소비세에 농특세를 부가한다면 세수  
는 어느 정도 될 것인지 추정하였다.
- 주요국에서는 담배세 이외에 일반소비세(부가가치세)가 부과되는데 한국은  
이 세율이 약간 낮은 편으로 10%이며, 영국 24%, 독일 25%, 프랑스 57%,  
일본 5%이다. 담배세는 한국을 제외한 주요국에서는 모두 국세로 운용되고  
있고 그 세율도 다양하다. 담배세율 또한 외국에 비해 한국이 약간 낮은 편  
이다.
- 취득세와 마찬가지로 담배세에 농특세를 부가할 시 세율을 10%로 하였을  
때에는 세수가 2,700억 원, 20%로 하였을 때에는 5,500억 원가량으로 추정  
되었다. 그림에서 보이다시피 취득세가 현 수준을 유지한다면 20%로 했을  
때에도 보전이 되지 않지만, 취득세가 인하되거나 경기변동으로 취득세가  
감소했을 때에는 담배세에 농특세 20%를 부가하는 경우 세수 보전이 가능  
할 것이다.
- 이외에 기존 세목에 부가하는 방식 이외에 일반소비세제 방식으로 담배가  
격에 농특세를 부과하는 방식도 가능하고 지방세법 제52조 2항에 따라 1항  
의 세율 30%까지 가산하는 방식도 가능하다.

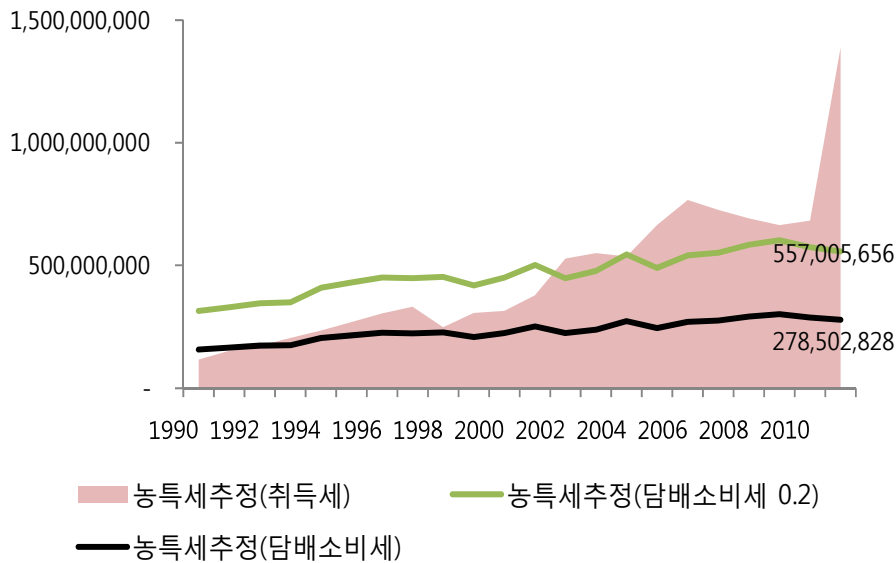
표 3-14. 주요국의 담배소비세 세율

구 분	과세주체	주요세율 <sup>1)</sup>
한 국	지방정부	641원/20개비
미 국	연방정부	1.01\$/20개비 <sup>2)</sup>
	주정부	평균 1.25\$/팩 최대 4.35\$/팩(뉴욕) 최소 0.3\$/팩(버지니아)
영 국	연방정부	2.38€/20개비
독 일	연방정부	1.65€/20개비
프랑스	중앙정부	0.43€/20개비
일 본	중앙	담배세: 106엔/20개비 담배특별세: 16.4엔/20개비
	지방정부	도도부현담배세: 30엔/20개비 시정촌특별세: 92.4엔/20개비

주: 1) 주요세율 부분은 쉐련기준으로 하였다.  
 2) 2009.4.1.자로 인상된 소형담배기준.  
 자료: 국회예산정책처. 알기쉬운 조세제도. 재인용.

그림 3-8. 담배세 세원 추정 세수추이

단위: 백만 원



## 제 4 장

### 농어촌특별세사업 추진실태와 개선과제

#### 1. 농어촌특별세의 운용실태

##### 1.1. 총괄

- 농특세 운용 구조는 시기별로 회계운영과 집행 방식에 차이가 있다. 1995~2006년의 경우, 회계 운용은 모든 세원이 농어촌특별세관리특별회계(이하 농특세관리특별회계)로 귀속된다. 이 세원의 일부는 각 부처 소관사업에 사용되고, 농어촌구조개선특별회계(이하 농특회계) 내 계정인 농특세전입금사업계정(이하 전입금계정)을 통해 집행되었다. 2007~2012년의 경우, 회계 운용은 모든 세원이 농어촌구조개선특별회계로 귀속된다. 이 역시 일부 각

표 4-1. 농특세 회계 운영 및 집행

구분	1995~2006	2007~2012
회계 운영	농특세관리특별회계	농어촌구조개선특별회계
집행	농특세전입금사업계정 (농어촌구조개선특별회계)	농특세사업계정 (농어촌구조개선특별회계)

자료: 박준기 외(2012) <표 4-1>.

부처 소관사업에 사용되고, 농림축산식품부 소관 각종 투융자 사업 등 집행은 농특회계의 농어촌특별세사업계정(이하 농특세사업계정)에서 이루어졌다.

- 1995~2006년에는 집행금 대부분이 농특회계로의 전출금으로 사용되었으며 일부는 농특회계융자사업지원(1998년), 채무상환(1999~2000년), 공자기금 원리금 상환(2002~2004년), 균특회계로의 전출(2005~2006년) 등으로 집행되었다. 농특세관리특별회계가 없어지고 농특회계 내 계정인 농특세사업계정에서 지출된 2007~2012년에는 일반 사업 지출과 함께 구조개선계정으로의 전출, 균특회계로의 전출, 쌀소득기금으로의 전출, 예수원금상환 등이 이루어졌다.
- 농어촌특별세 사업은 타 회계 및 기금으로의 전출 비중이 낮지 않은 데다 2007년 이후에는 농특회계 내의 한 계정에서 지출되기 때문에 농특세 사업 지출만을 살펴보아서는 전체적인 흐름을 파악하기 어렵다. 따라서 농특회계 내 또 다른 계정인 구조개선계정 사업과의 연관성을 살펴볼 필요가 있으며 전체 사업 내에서 농특세 사업의 특징을 파악해야 한다. 그러나 타 부처 소관의 농림부문 재정까지 모두 정리하여 파악하기는 어렵기 때문에 여기에서는 농식품부 소관 사업 세출액을 기준으로 살펴볼 것이다.

표 4-2. 일반회계 및 특별회계 세입세출 결산(2012년)

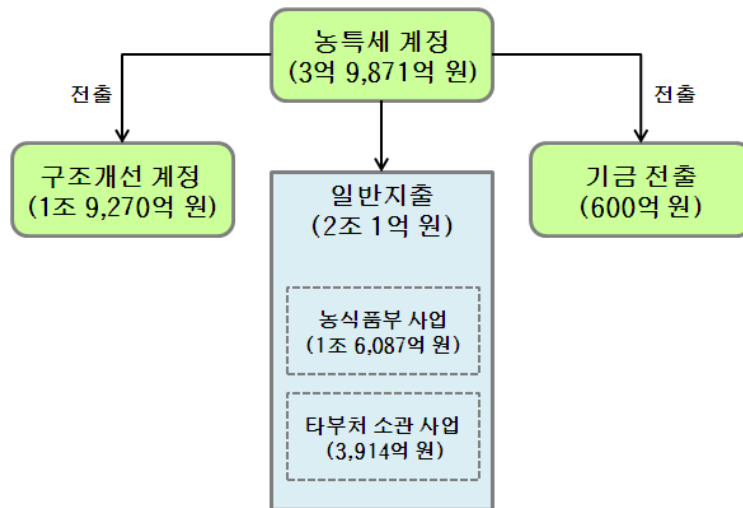
단위: 백만 원

구분	세입		세출		다음연도 이월액(C)		불용액 (A-B-C)
	예산현액	수납액	예산현액(A)	지출액(B)	명시이월	사고이월	
합계	282,687,337	282,370,425	288,240,918	274,761,147	95,488	7,662,194	5,722,088
일반회계	223,138,378	223,703,406	225,434,815	220,687,819	95,488	2,066,798	2,584,710
특별회계	59,548,959	58,667,018	62,806,103	54,073,328	-	5,595,397	3,137,378
기타특별회계	50,870,765	48,596,331	53,768,002	45,278,332	-	5,560,581	2,929,089
농어촌구조개선특별회계	13,681,360	10,836,748	14,303,896	10,307,253	-	3,141,466	855,177
(구조개선사업계정)	7,414,598	5,744,823	7,991,601	5,709,853	-	1,670,922	610,826
농림수산식품부	7,413,918	5,743,423	7,952,247	5,670,539	-	1,670,922	610,787
농촌진흥청	680	1,400	39,354	39,315	-	-	39
(농어촌특별세사업계정)	5,663,815	4,424,648	5,697,583	3,987,109	-	1,467,132	243,342
농림수산식품부	5,663,815	4,424,648	5,306,165	3,595,691	-	1,467,132	243,342
보건복지부	-	-	60,247	60,247	-	-	-
환경부	-	-	103,454	103,454	-	-	-
고용노동부	-	-	862	862	-	-	-
소방방재청	-	-	226,855	226,855	-	-	-
(임업진흥사업계정)	602,947	667,277	614,712	610,290	-	3,413	1,009
산림청	602,947	667,277	614,712	610,290	-	3,413	1,009

자료: 디지털예산회계시스템. 「2012회계연도 국가결산보고서」. 자료에서 구성.

- 2012년 국가 전체 지출액 대비 농특회계의 지출액 비중은 1.4%, 농특회계 내 농특세사업계정의 지출액 비중은 38.7%로 나타났다. 농특세사업계정 지출액은 총 3조 9,871억 원으로 세출예산현액 5조 6,976억 원 대비 69% 수준을 보였다. 타 부처 소관 사업으로 지출된 금액은 세출예산현액, 지출액이 동일하였다. 구조개선 계정과 기금으로의 전출금액이 세출예산 대비 1조 6천억 원 가량 줄었고 농식품부 사업 지출 또한 세출예산 대비 지출액이 771억 원 줄었다. 농특세 불용액, 이월액 등은 타 부처 소관 사업이 아니라 가장 큰 비중을 차지하고 있는 농식품부 사업에서 발생하였음을 알 수 있다.

그림 4-1. 농특세 세출 흐름도(2012년 결산 기준)

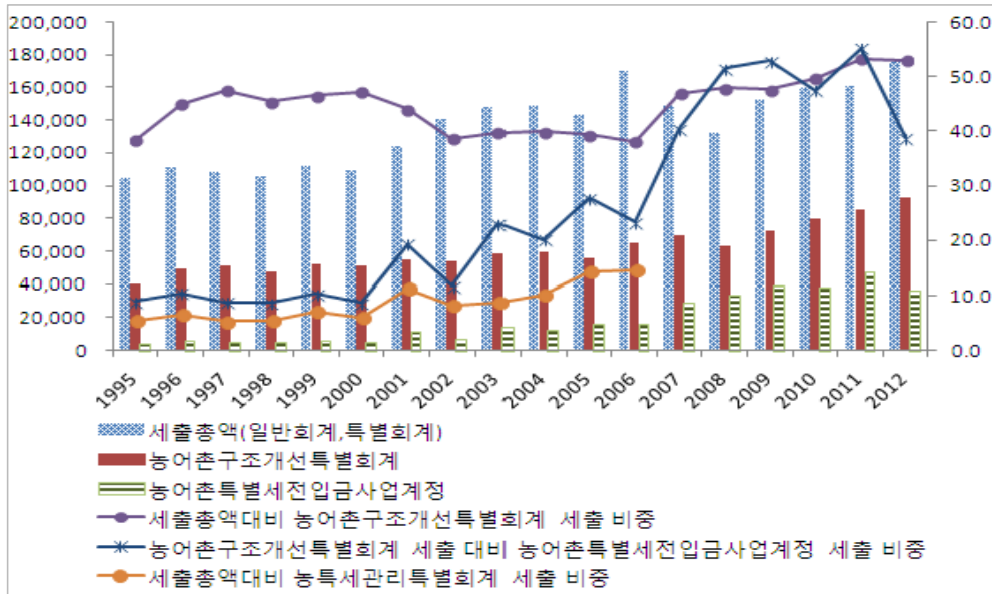


자료: 디지털예산회계시스템. 『2012회계연도 국가결산보고서』 시스템 자료에서 구성.

- 농식품부 소관의 농특회계 2012년 지출액은 1995년 3조 9,950억 원 대비 131.9% 증가한 9조 2,662억 원으로 농식품부 지출에서 차지하는 비중은 38.4%에서 53.0%로 증가하였다. 농특회계 지출 가운데 농특세사업계정 지출액의 비중 또한 1995년 8.9%에서 2006년 23.3%로 증가하였으며 2007년 40.5%, 2011년 55.2%까지 증가하였다가 2012년 38.8%로 다소 하락하였다.
- 농특세관리특별회계 지출액은 1995년 5,746억 원에서 2000년까지 5천억~8천억 원 수준을 보였다. 2001년 1조 4,030억 원, 2006년에는 2조 4,716억 원까지 증가하였다. 1995년부터 2006년 연평균 14.2%의 증가율을 나타냈다.
- 농어촌구조개선특별회계는 농어촌구조개선사업계정과 농특세전입금사업계정으로 나뉜다. 농어촌구조개선사업계정의 세출은 농어촌구조개선사업에 대한 투자·보조·출연·융자와 농어촌발전채권의 원리금 상환 등으로 구성된다. 농특세전입금사업계정의 세출은 첨단 농림수산기술 개발에 대한 투자·보조·출연·융자 등이다.

그림 4-2. 농림축산식품부 소관 농특세 지출 흐름도(2012년 결산 기준)

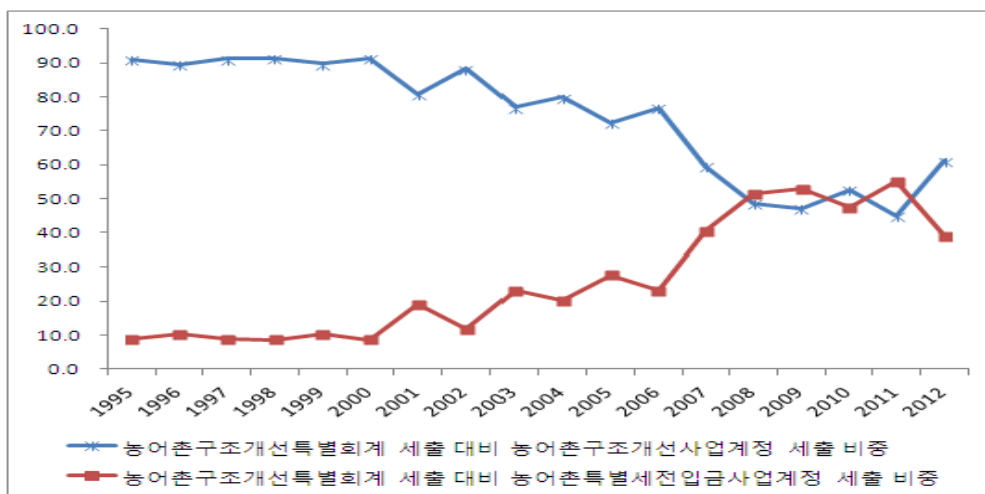
단위: 억 원, %



자료: 디지털예산회계시스템. 「2012회계연도 국가결산보고서」 자료.  
 농림축산식품부. 각 연도. 「회계연도 결산보고서」.

그림 4-3. 농어촌구조개선특별회계의 사업계정별 세출액 비중 추이(농식품부)

단위: %



자료: 농림축산식품부. 각 연도. 「회계연도 결산보고서」.

표 4-3. 농림축산식품부 소관 일반회계 및 특별회계 지출액(1995~2012년)

단위: 억 원

	세출총액 (일반회계, 특별회계)	일반회계	농어촌 구조개선 특별회계	농어촌 구조개선 사업계정		농어촌 특별세 관리 특별회계	채특 <sup>1)</sup> , 양특 <sup>2)</sup>	균특 <sup>3)</sup> , 광특 <sup>4)</sup>	책특 <sup>5)</sup> , 국특 <sup>6)</sup> , 에특 <sup>7)</sup> , 혁특 <sup>8)</sup>
				농어촌 구조개선 사업계정	농어촌 특별세 전입금 사업계정				
1995	104,167	38,420	39,950	36,395	3,554	5,746	20,052	-	-
1996	110,344	28,802	49,656	44,466	5,190	7,218	24,668	-	-
1997	108,074	28,494	51,368	46,853	4,515	5,730	22,483	-	-
1998	104,955	32,787	47,683	43,527	4,157	5,610	18,875	-	-
1999	111,254	36,432	51,722	46,400	5,321	8,018	15,082	-	-
2000	108,799	34,150	51,308	46,843	4,465	6,632	16,709	-	-
2001	123,871	38,499	54,567	44,055	10,512	14,030	16,152	-	624
2002	139,916	58,982	53,999	47,678	6,322	11,457	14,859	-	620
2003	147,403	56,709	58,478	45,004	13,474	12,969	18,489	-	757
2004	148,332	55,662	59,250	47,330	11,920	15,031	17,552	-	836
2005	143,160	51,083	56,280	40,666	15,614	20,266	14,663	-	868
2006	169,791	52,273	64,675	49,626	15,050	24,716	15,650	12,477	-
2007	148,277	53,237	69,471	41,344	28,127	-	12,485	13,084	-
2008	131,899	39,930	63,093	30,593	32,499	-	11,621	17,256	-
2009	151,918	46,339	72,257	34,015	38,242	-	13,448	19,875	-
2010	159,856	50,283	79,400	41,697	37,704	-	11,976	17,104	1,093
2011	160,250	42,535	85,260	38,216	47,043	-	13,793	16,666	1,997
2012	174,797	52,892	92,662	56,705	35,957	-	14,215	13,040	1,986

주: 1) 채특 - 재정투융자특별회계(~2006).

2) 양특 - 양곡관리특별회계(2001~).

3) 균특 - 국가균형발전특별회계(2006~2009).

4) 광특 - 광역지역발전특별회계(2010~).

5) 책특 - 책임운영기관특별회계(2001~2005).

6) 국특 - 국유재산관리특별회계(2001, 2002).

7) 에특 - 에너지및자원사업특별회계(2010~).

8) 혁특 - 혁신도시건설특별회계(2010~).

자료: 농림축산식품부. 각 연도. 『회계연도 결산보고서』.



표 4-4. 농어촌구조개선특별회계의 사업계정별 세출 항목

구 분	내 용
농어촌구조개선사업계정	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 투자·출자·보조·출연 및 용자</li> <li>2. 다른 회계 및 기금으로부터의 예수금의 원리금 상환</li> <li>3. 법률 제4228호 「농어촌발전 특별조치법」 제57조의 규정에 의하여 발행된 농어촌발전채권의 원리금 상환               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3의2. 제1호의 규정에 의한 사업중 「국가균형발전 특별법」 제34조제2항에 따른 사업에 대한 광역·지역발전특별회계의 지역개발계정으로의 전출금</li> <li>- 3의3. 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」 제11조제3항제7호에 따른 기금으로의 전출금</li> </ul> </li> <li>4. 기타 농어촌구조개선사업계정의 운용·관리에 필요한 경비</li> </ol>
농특세전입금사업계정	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 농림수산업의 경쟁력 강화를 위한 사업으로서 다음 각 목의 사업에 대한 투자·보조·출연·용자</li> <li>2. 농림어업인 등의 후생복지증진 및 소득보전을 위한 사업으로서 다음 각 목의 사업에 대한 투자·보조·출연·용자</li> <li>3. 농산어촌 교육여건을 개선하여 교육기회를 보장하기 위한 사업으로서 다음 각 목의 사업에 대한 투자·보조·출연·용자</li> <li>4. 농산어촌의 지역개발 및 산업기반 확충을 위한 사업으로서 다음 각 목의 사업에 대한 투자·보조·출연·용자</li> <li>5. 제1호 내지 제4호의 사업 중 「국가균형발전 특별법」 제34조제2항에 따른 사업에 대한 광역·지역발전특별회계의 지역개발계정으로의 전출금</li> <li>6. 제1항제4호의 규정에 따른 예수금의 원리금 상환</li> <li>7. 농어촌특별세사업계정의 운용·관리에 필요한 경비</li> </ol>

주: 농특세전입금사업계정은 2007년부터 농특세사업계정으로 명칭이 변경됨.  
 자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr). 「농어촌구조개선특별회계법」 제4조 및 제5조.

## 1.2. 분야별·사업별 투자실적과 특징

- 과거 농특세사업은 UR 타결과 WTO체제의 출범에 따라 농산물 시장개방이 본격화되는 등 농림수산업의 대내외적인 여건 변화로부터 시작되었고, 농어업 현장의 요구를 바탕으로 추진되었다. 농어업의 경쟁력 강화를 위한 핵심사업과 도로·주택·상하수도 등 농어촌의 기초생활 시설확충 등에 1994년부터 10년 동안 투자하기로 하였다.
- 농특세는 법률상 사용될 수 있는 분야가 언급되어 있다. 농림수산업의 경쟁력 강화를 위한 사업, 농림어업인 등의 후생복지증진 및 소득보전을 위한 사업, 농산어촌 교육여건을 개선하여 교육기회를 보장하기 위한 사업, 농산어촌의 지역개발 및 산업기반 확충을 위한 사업, 「국가균형발전 특별법」 제34조 제2항에 따른 사업에 대한 광역·지역발전특별회계의 지역개발계정으로의 전출금, 예수금의 원리금 상환, 농어촌특별세사업계정의 운용·관리에 필요한 경비 등이 그것이다. 초기 농특세사업의 주요 분야는 “농어업 경쟁력 제고”, “농어촌 생활환경 개선”, “농어촌 복지증진”이었다. 세부 분야별로 보면, 중도에 중단된 사업도 있지만 새로 추가된 사업도 있어 전체적으로 20여개 사업이 추진되었다.
- 농특세 사업의 분야별·사업별 투자실적과 특징을 파악하기 위해 사업의 분류 시 119조 농림업 투융자사업 분류를 이용하였다. 크게 ‘농업경쟁력 강화’, ‘경영 및 소득안정 강화’, ‘농식품안전 및 유통혁신’, ‘농촌복지 및 지역개발’ 등 네 부문으로 나뉜다. 농식품부에서 각 단위사업을 분류해 놓은 자료를 기반으로 농식품부 소관 회계 및 기금의 세항(단위사업) 단위 사업들을 네 개 분야로 구분하였다. 수산 분야, 운영비나 인건비 등 행정비용, 타 회계/계정/기금 전출금, 기금의 여유자금 운용 등은 별도로 보았다.

표 4-5. 예산내역서 기준 회계(계정) 별 프로그램

회계(계정)	세 항			
	1995	2000	2007	2012
일반회계	<ul style="list-style-type: none"> <li>·생산기반조성</li> <li>·농업기계화</li> <li>·생산 및 유통개선</li> <li>·인력육성</li> <li>·농어촌소득원개발지원</li> <li>·생활환경개선</li> <li>·농특회계관리</li> <li>·타회계전출감지원</li> <li>·농가부담경감지원</li> <li>·농수산물통계운영</li> <li>·산하관서운영</li> <li>·농업공무원교육</li> <li>·타회계전출금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·생산기반조성</li> <li>·생산 및 유통개선</li> <li>·인력육성</li> <li>·타회계전출금</li> <li>·농가부담경감지원</li> <li>·양곡기행정서</li> <li>·농업행정부서운영</li> <li>·산하관서운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·농가경영안정농업금융</li> <li>·농업경영체육성</li> <li>·양곡생산유통지원</li> <li>·친환경농업육성</li> <li>·농업생산기반확충</li> <li>·농업국제통상협력</li> <li>·농산물품질관리</li> <li>·농산물수질관리</li> <li>·농산물수확검역</li> <li>·수확과검역</li> <li>·식물검역</li> <li>·종자관리</li> <li>·농림행정지원</li> <li>·회계간거래(전출금)</li> <li>·회계기금간거래(전출금)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·농가경영안정</li> <li>·농업경영체육성</li> <li>·친환경농업육성</li> <li>·농식품기술개발정책연구</li> <li>·농산물가격안정및유통효율화</li> <li>·농업생산물품질관리</li> <li>·국제협력</li> <li>·가축방역</li> <li>·식물검역</li> <li>·종자관리</li> <li>·농수산물연수</li> <li>·검역검사R&amp;D 및 정보화</li> <li>·농수산물행정</li> <li>·회계간거래(전출금)</li> <li>·회계기금간거래(전출금)</li> <li>·수산자원관리및조성</li> <li>·수산경영</li> <li>·수산연구(수산과학원)</li> <li>·어업지도관리</li> <li>·회계기금간거래(전출금)</li> </ul>
농어촌구조개선특별회계	<ul style="list-style-type: none"> <li>·생산기반조성</li> <li>·농업기계화</li> <li>·생산 및 유통개선</li> <li>·기술개발및정보화</li> <li>·인력육성</li> <li>·농어촌소득원개발지원</li> <li>·생활환경개선</li> <li>·수입예시보완대책</li> <li>·농특회계관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·생산기반조성</li> <li>·농업기계화</li> <li>·생산 및 유통개선</li> <li>·기술개발및정보화</li> <li>·인력육성</li> <li>·농어촌소득원개발지원</li> <li>·생활환경개선</li> <li>·수입예시보완대책</li> <li>·농가부담경감지원</li> <li>·농특회계관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·농가경영안정농업금융</li> <li>·농업경영체육성</li> <li>·양곡생산유통지원</li> <li>·농림기술개발정책연구</li> <li>·농산물유통효율화</li> <li>·과수산업육성</li> <li>·축산업진흥</li> <li>·농업생산기반확충</li> <li>·농업농촌정보화</li> <li>·농업국제통상협력</li> <li>·농산물품질관리</li> <li>·종자관리</li> <li>·농림행정지원</li> <li>·회계간거래</li> <li>·회계기금간거래(전출금)</li> <li>·회계기금간거래(예수원금상환)</li> <li>·회계기금간거래(예수이자상환)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·농가경영안정</li> <li>·농어업경영체육성</li> <li>·양곡관리</li> <li>·친환경농업육성</li> <li>·농산물가격안정및유통효율화</li> <li>·경쟁력제고</li> <li>·축산업진흥</li> <li>·농업생산기반확충</li> <li>·농업농촌정보화</li> <li>·농산물품질관리</li> <li>·가축방역</li> <li>·종자관리</li> <li>·농수산물행정</li> <li>·회계기금간거래(예수이자상환)</li> <li>·수산물 유통 및 안전관리</li> <li>·수산자원 관리 및 조성</li> <li>·어촌·어항개발</li> <li>·수산경영</li> <li>·원안협력</li> <li>·수산물품질관리</li> <li>·식품산업육성</li> </ul>
	농특세전입금사업계정	<ul style="list-style-type: none"> <li>·생산기반조성</li> <li>·생산 및 유통개선</li> <li>·기술개발및정보화</li> <li>·인력육성</li> <li>·생활환경개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·생산 및 유통개선</li> <li>·기술개발및정보화</li> <li>·생활환경개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·농가경영안정농업금융</li> <li>·농업경영체육성</li> <li>·지역농업육성</li> <li>·쌀농가소득보전</li> <li>·친환경농업육성</li> <li>·농업생산기반확충</li> <li>·농촌지역개발복지증진</li> <li>·농촌정보화</li> <li>·회계간거래</li> <li>·회계기금간거래(전출금)</li> <li>·회계기금간거래(예탁금)</li> </ul>

주: '농특세전입금사업계정'은 2001년부터 '농어촌특별세전입금사업계정'으로 명칭 변경, 2007년부터 '농어촌특별세사업계정'으로 명칭이 변경됨.

자료: 농림축산식품부. 각 연도. 예산내역서.

- 분석자료는 농특세관리특별회계가 없어진 2007년부터 가장 최근인 2012년까지의 결산 자료를 이용하였다. 농특세가 목적세인만큼 농특세가 목적에 따라 잘 운용되고 있는지가 주요 관심사이다. 이를 농식품부 소관 전체 사업의 분야별 지출 구성비와 비교하기 위해 먼저 2007~2012년 농식품부 전체 사업에서 네 개 사업 분야 지출금액이 차지하는 비중을 살펴본 후, 농특회계 및 농특세사업계정에서의 네 개 사업 분야 지출금액이 차지하는 비중을 분석한다.

### 1.3. 농식품부 소관 회계 및 기금 사업의 분야별 지출실적

- 2007~2012년 농식품부 소관 회계 및 기금 사업의 분야별 투자 실적을 살펴보면, 대체로 네 개 분야 가운데 농업경쟁력 강화 부문과 농식품안전 및 유통혁신 부문의 비중이 높았다. 2007~2012년 누적 사업비 지출 기준으로 농식품 안전 및 유통혁신에 31%, 농업경쟁력 강화에 29.2%, 경영 및 소득안정 분야에 20.5%, 농촌복지 및 지역개발 부문에 10%가 투입되었고 수산분야는 9.3%를 차지하였다. 사업비 외 전출금, 예수금 상환, 행정 비용(인건비 포함), 기금의 여유자금 등은 기타 금액에 포함되었다.
- 농업경쟁력 강화 부문 지출액이 큰 이유는 시설 개보수나 대단위농업단지 개발 등 큰 사업금액이 포함되어 있어서이다. 농촌복지 및 지역개발의 경우 농어업인 복지 관련 지출은 일부이며 대부분 농산어촌 개발, 도농교류 활성화 등에 사용되었다.

표 4-6. 농림축산식품부 소관 재정 분야별 지출 금액(2007~2012년)

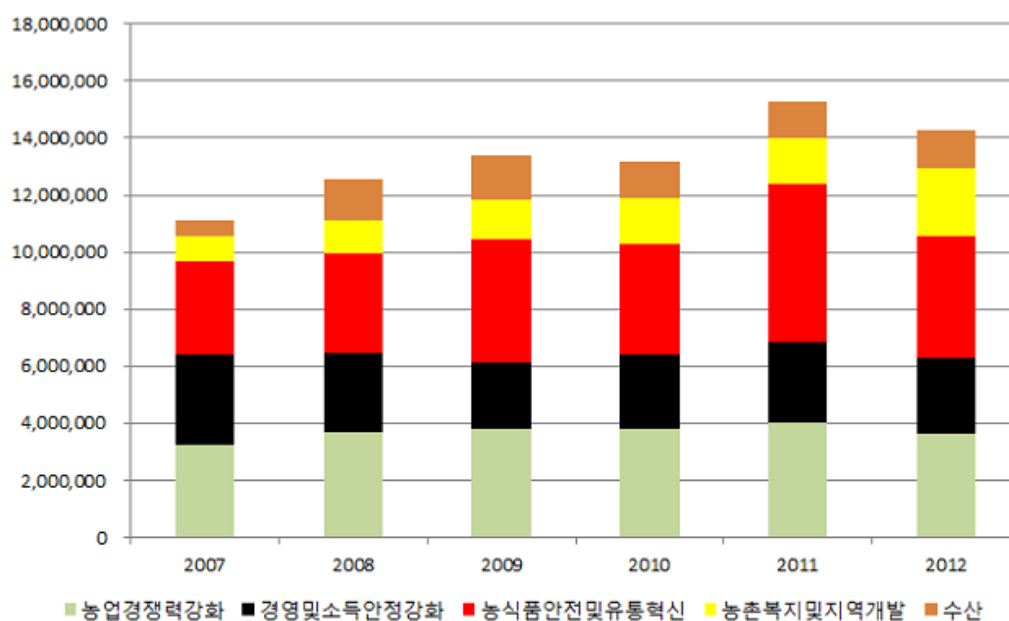
단위: 백만 원

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007~2012 누적
농업경쟁력강화	3,239,998	3,699,492	3,792,872	3,779,958	4,045,495	4,789,508	23,347,322 (29.2)
경영및소득안정강화	3,168,596	2,760,955	2,326,592	2,639,745	2,801,755	2,643,272	16,340,915 (20.5)
농식품안전및유통혁신	3,268,964	3,490,297	4,310,435	3,850,659	5,542,174	4,258,126	24,720,655 (31.0)
농촌복지및지역개발	901,956	1,153,928	1,428,653	1,615,559	1,591,178	1,270,574	7,961,848 (10.0)
수산	519,972	1,440,145	1,549,527	1,283,900	1,273,649	1,330,674	7,397,869 (9.3)
합계 (기타제외)	11,099,486	12,544,817	13,408,079	13,169,821	15,254,252	14,292,155	79,768,069 (100.0)
기타	10,412,289	14,179,874	9,401,986	9,804,383	8,916,465	10,973,735	63,688,731

자료: 농림축산식품부. 각 연도. 『회계연도 결산보고서』. 자료에서 구성.

그림 4-4. 농림축산식품부 소관 재정 분야별 지출 추이(2007~2012년)

단위: 백만 원



자료: 농림축산식품부. 각 연도. 『회계연도 결산보고서』. 자료에서 구성.

표 4-7. 농림축산식품부 소관 회계/기금 단위사업의 분야 구분과 지출액(2012년)

단위: 백만 원

분야	단위사업명	지출액	단위사업명	지출액	
농업 경쟁력 강화	수리시설개보수	388,718	전문농어업경영체육성(농특)	33,335	
	농식품수출촉진(농안, 용자)	385,200	국제협력협상	32,649	
	대단위농업시설정비	300,177	경쟁력제고(농특)	32,035	
	재해예방(농특)	292,486	축산기술보급(축발, 용자)	19,300	
	대단위농업개발(농지)	276,500	농업기계장비	19,147	
	농어업기반정비	207,799	한국농수산대학교운영(책임운영)	18,308	
	축산업경쟁력제고(축발, 용자)	196,973	어업기반구축(제주 특행기관)	15,512	
	식품산업육성(농안, 용자)	170,000	종자관리(농특)	12,449	
	농식품기술개발(R&D)	150,850	농업기반시설활용	10,000	
	농협사업구조개편	120,569	종자원인건비	9,066	
	축산경쟁력제고(FTA, 용자)	114,375	식품산업육성(농안)	8,654	
	농촌공사시설관리	76,993	농업정보환경지원(정보화)	7,994	
	대단위농업개발(농특)	75,136	검역검사정보화	7,370	
	축산경쟁력제고	66,679	경쟁력제고	6,928	
	식량 및 원예 경쟁력제고(FTA, 용자)	62,850	농림행정정보화(정보화)	6,241	
	과수경쟁력제고	60,506	농업관측	6,096	
	전문농업경영체육성(농특)	60,084	축산업경쟁력제고	5,079	
	지역전략식품산업육성	58,349	농수산식품연수원교육경비	2,644	
	농산물수출촉진	55,370	정책연구개발 및 녹색전략	2,563	
	식량및원예 경쟁력제고	53,977	종자원기본경비	2,100	
	과수경쟁력제고(FTA, 용자)	50,404	농지관리	1,628	
	농식품전문투자펀드 출자	50,000	종자원정보화(정보화)	1,465	
	농업시설개선(농특)	39,600	한국농수산대학정보화교육(정보화, 책임운영)	1,010	
	농어업기반정비(제주)	36,738	농수산식품연수원정보화	660	
	축산기술보급	34,650	농업연수원교육경비	64	
	경영소득 안정강화	농가소득보전	786,232	적자보전	47,971
		농지은행(농지, 용자)	597,360	해외농업개발(농지, 용자)	30,000
		농어업재해보험재보험금	292,468	이차보전	12,947
재해대책		253,177	직접피해지원(FTA기금)	985	
축산물수급관리		245,509	재해대책지원	216	
이차보전		228,090	쌀소득변동직불(쌀기금)	0	
농어업재해보험		148,318	광역친환경농업인프라구축	29,065	

분야	단위사업명	지출액	단위사업명	지출액
농식품 안전 및 유통혁신	양곡매입 및 관리	1,411,696	양곡유통지원	24,621
	농산물가격안정 및 수급조절	667,508	양곡유통지원	24,621
	산지유통활성화(농안, 용자)	605,600	검역검사(R&D)	24,037
	친환경비료	230,712	가축방역	21,419
	소비자유통활성화(농안, 용자)	168,660	식품산업육성	16,155
	가축방역(농특)	154,998	동축산물검역검사 및 안전관리	14,334
	친환경축산(축발)	85,909	산지유통활성화	13,975
	농산물유통개선(에특)	80,388	식품안전및규격(농특)	12,257
	친환경축산지원(농특)	79,916	가축검역(농특)	10,471
	민간가격안정(농안, 용자)	72,046	식물검역검사 및 수출지원	10,251
	농산물유통개선(농안기금)	69,468	식품산업기반조성(농특)	9,970
	농산물유통개선(농안, 용자)	61,091	친환경농업인프라	8,752
	친환경축산(축발, 용자)	50,817	농수산물유통개선(제주)	7,605
	농수산물유통개선	50,044	품질관리정보화(정보화)	5,428
	농산물안전성관리	47,482	가축방역(농특)	5,254
	가축방역(축발)	45,522	축산물위생안전성(농특)	4,261
	농수산물유통공사출자	44,240	농산물가격안정 및 수급조절(용자)	3,904
	농산물유통개선(농특)	40,482	소비자유통활성화	2,968
	축산물위생안전성(축발)	32,999	농식품안전정보관리(정보화)	955
	농산물유통개선(에특)	32,463	축산물수급관리(용자)	405
농촌복지 및 지역개발	다목적 농촌용수개발	1,142,226	일반농산어촌개발(제주)	18,900
	일반농산어촌개발	663,100	도농교류활성화	15,777
	농어업인복지증진	366,419	농어촌자원 복합산업화지원(제주)	10,172
	농어촌자원 복합산업화지원	154,340	농어업농어촌알리기	7,346
	농촌지역개발(농특)	40,264	국제농업박람회	1,602

주: 119조 농림업 투융자사업에서 사용하는 사업 분류와 사업명을 참고하여 연구진이 분류한 것이다. 수산 분야, 운영비나 인건비 등 행정비용, 타 회계/계정/기금 전출금, 기금의 여유자금 운용 등은 기타 분류로 구분하여 제외하고 제시하였다.

자료: 디지털예산회계시스템. 「2012회계연도 국가결산보고서」 자료.

농림축산식품부. 각 연도. 「회계연도 결산보고서」.

#### 1.4. 2007년 이후 농특회계 및 농어촌특별세 계정 지출실적

- 농특회계 사업은 2007년 이후 주로 농업경쟁력 강화(38.2%)와 경영 및 소득 안정 강화(32%) 분야에 투입된 것으로 나타났다. 농식품 안전 및 유통혁신 분야와 농촌복지 및 지역개발 분야에는 기타를 제외한 농특회계 누적 지출액의 13.1%와 8.8%가 지출되었다.

표 4-8. 농특회계 분야별 지출 추이

단위: 백만 원

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	누적액(비중)
농업경쟁력 강화	1,107,875	1,103,556	1,383,780	1,898,035	2,058,484	2,691,170	10,242,901 (38.2)
경영및소득 안정강화	1,757,404	1,538,265	1,767,620	1,017,996	1,038,367	1,464,004	8,583,656 (32.0)
농식품안전 및유통혁신	276,478	321,412	353,703	613,448	1,297,518	651,714	3,514,272 (13.1)
농촌복지및 지역개발	328,735	326,670	417,817	406,330	449,603	422,460	2,351,615 (8.8)
수산	-	548,791	400,843	357,074	291,786	495,553	2,094,047 (7.8)
합계 (기타제외)	3,470,492	3,838,694	4,323,763	4,292,881	5,135,759	5,724,901	26,786,490 (100.0)
기타	3,457,344	2,467,316	2,901,936	3,647,136	3,390,207	3,541,329	19,405,267 -

자료: 농림축산식품부. 각 연도. 「회계연도 결산보고서」.

표 4-9. 농특세사업계정 분야별 지출 추이

단위: 백만 원

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	누적액(비중)
농업경쟁력 강화	84,313	103,912	105,456	70,339	185,287	210,934	760,242 (6.9)
경영및소득 안정강화	1,130,387	1,303,744	1,660,033	818,142	841,547	786,448	6,540,300 (59.1)
농식품안전 및유통혁신	9	-	-	-	138,018	14,006	152,033 (1.4)
농촌복지및 지역개발	328,735	326,670	417,817	406,330	449,603	422,460	2,351,615 (21.2)
수산	-	435,908	248,144	214,135	189,205	174,843	1,262,236 (11.4)
합계 (기타제외)	1,543,444	2,170,234	2,431,449	1,508,947	1,803,660	1,608,691	11,066,425 (100.0)
기타	1,249,972	1,079,659	1,392,788	2,261,421	2,900,687	1,987,000	10,871,527 -

자료: 농림축산식품부. 각 연도. 「회계연도 결산보고서」.

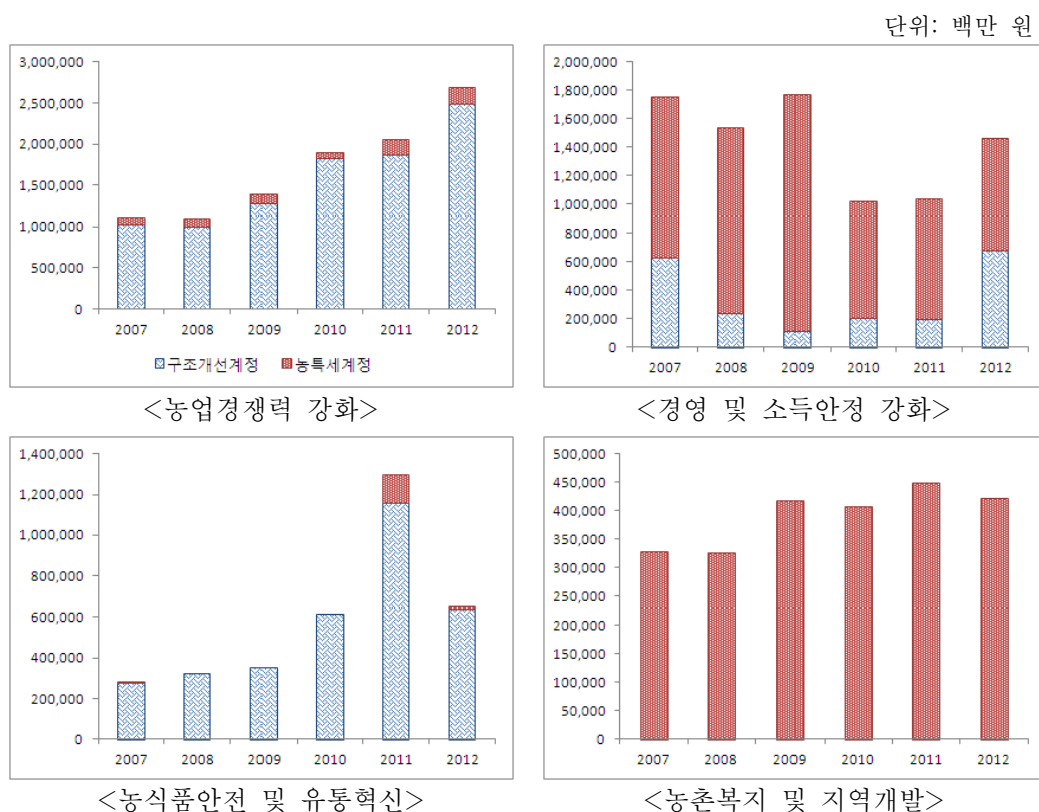
- 농특회계 내 농특세사업계정의 경우에는 2007~2012년 누적금액 기준으로 경영 및 소득안정 강화에 59%가 넘는 금액이 투입되었다. 반면 농업경쟁력 강화나 농식품안전 및 유통혁신 부문에는 거의 지출이 이루어지지 않았고 농촌복지 및 지역개발 부문에 누적지출액 기준으로 21.2%가 투입된 것을



알 수 있다. 농특회계의 경영 및 소득 안정 강화 분야 지출 8조 5,837억 원 가운데 76.2%인 6조 5,403억 원이 농특세계정에서 지출되었으며, 농촌복지 및 지역개발 분야 지출의 경우 구조개선계정에서는 지출되지 않았고 전액 농특세계정에서 지출되었다.

- 회계/기금/계정 간 거래액과 수산분야 지출을 제외한 농특세계정 사업 지출액은 2007년 이후 1조 5천억 원 수준에서 2009년 농업신용보증지원액 및 농어민건강보험료 지출 증가로 인해 2조 1천억 원으로 증가하였다. 2012년에는 1조 4천억 원대로 하락하여 2007~2012년 누적 9조 8천억 원이 농특세계정의 사업비로 지출되었다(수산 제외).

그림 4-5. 사업분야별 농특회계 각 계정의 지출액 추이



자료: 농림축산식품부. 각 연도. 『회계연도 결산보고서』.

표 4-10 농특세사업계정 사업분야별 단위사업 지출액

단위: 억 원

분야	단위사업	2007	2008	2009	2010	2011	2012	누계
농업 경쟁력 강화	전문농업경영체육성	127	206	670	498	416	601	2,517
	토양환경보전	419	421	-	-	-	-	839
	친환경농업인프라지원	283	375	355	206	103	88	1,408
	농업시설개선	10	8	3	-	-	-	21
	농업생산기반정비	41	25	15	-	-	-	81
	농업정보환경지원(정보화)	5	5	12	-	-	-	22
	농식품기술개발(R&D)	-	-	-	-	1,334	1,509	2,843
경영 및 소득 안정 강화	재해대책지원	-	-	-	-	46	2	48
	농업신용보증지원	3,575	5,242	9,095	1,200	-	-	19,112
	조건불리지역직접지불	311	311	-	-	-	-	622
	쌀소득고정직불	7,120	7,118	-	-	-	-	14,238
	농가소득보전	-	-	7,464	6,952	8,342	7,862	30,620
	경관보전직불	10	26	-	-	-	-	36
	친환경직불	175	230	-	-	-	-	406
	기타소득보전	113	101	-	-	-	-	214
농작물병해충방제(피해방지)	-	9	41	30	27	-	107	
농식품 안전 및 유통혁신	가축방역	0.09	-	-	-	1,380	53	1,433
농촌 복지 및 지역 개발	농촌지역개발	152	60	115	289	338	403	1,356
	농어민건강보험료지원	1,431	1,220	-	-	-	-	6,375
	취약농가인력지원	190	46	-	-	-	-	237
	농업인재해공제	215	278	-	-	-	-	493
	농촌출신대학생학비지원(용자)	441	206	-	-	-	-	647
	영유아양육지원	278	391	-	-	-	-	669
	농촌주택개선운용사업	-	180	180	-	-	-	360
	농어민연금보험료지원	731	726	-	-	-	-	1,457
	농어업인복지증진	-	-	3,723	3,595	3,990	3,664	11,250
	도농교류활성화	-	81	159	179	168	158	745
	농촌활력증진	-	19	-	-	-	-	19
도시민농촌유치지원	-	59	-	-	-	-	59	
4개 사업분야 합계		15,627	17,343	21,833	12,948	16,145	14,338	98,235
회계, 기금, 계정간 거래	회계간거래	9,605	-	-	-	-	-	9,605
	회계기금간전출(거래)	2,714	2,636	1,271	10,734	7,403	600	25,359
	구조개선계정전출	-	8,161	12,657	11,880	21,603	19,270	73,571
	회계기금간예탁	180	-	-	-	-	-	180
수산	연근해어업구조조정	-	3,546	1,087	775	372	217	5,997
	어항기반시설조성	-	813	1,304	1,267	1,411	1,407	6,202
	수산(특정)연구개발(R&D)	-	-	90	99	109	119	417
	어가소득보전	-	-	-	-	-	6	6

자료: 농림축산식품부. 각 연도. 「회계연도 결산보고서」.

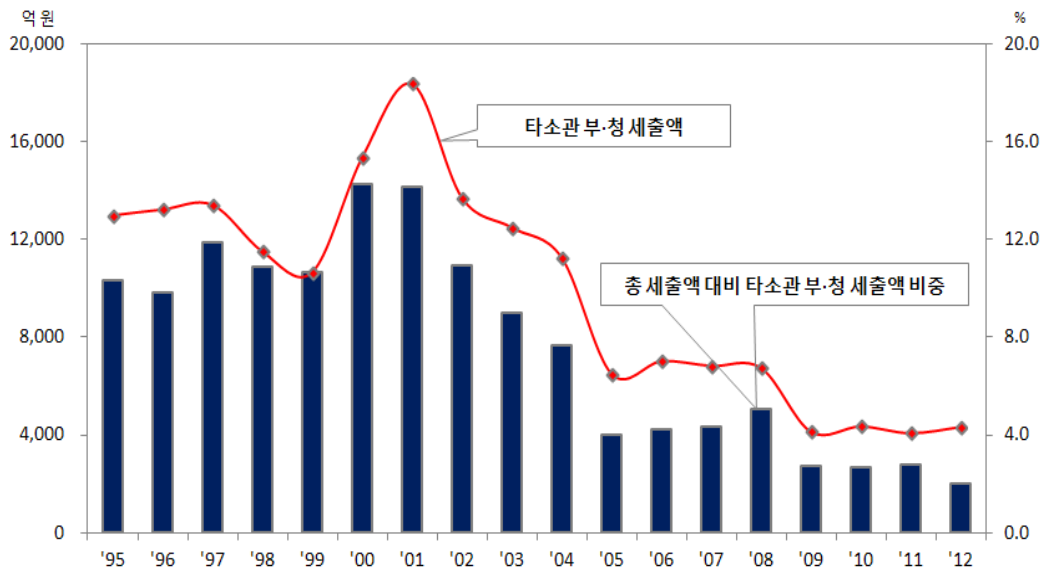
- 2007년 이후 농특세사업계정에서 농업경쟁력 강화 부문으로 지출된 것은 농업경영체육성과 친환경농업인프라 지원이었다. 특히 전문농업경영체육성 관련 지출은 2007년 127억 원에서 2012년 601억 원으로 큰 폭으로 증가하였다. 그러나 농업경쟁력 강화 부문으로의 지출은 대부분 농특세계정이 아닌 구조개선계정에서 지출되었다. 2011년부터는 농식품기술개발 R&D도 농특세계정에서 이루어짐을 알 수 있다.
- <그림 4-5>에 나타나듯 경영 및 소득안정 강화는 농특회계 중 농특세계정에서의 지출 비중이 높는데, 이는 7~8천억 원 정도의 쌀소득고정직불금 때문이라 볼 수 있다. 지자체 경상보조로 지급되는 이 직불금은 2007~2008년에는 ‘쌀소득고정직불’ 단위사업으로 지출되었고 2009~2012년에는 ‘농가소득보전’ 단위사업으로 지출되었다. 그 외에 경관보전직불, 조건불리지역직불, 친환경직불, 기타소득보전(경영이양직접지불) 등에 지출되었으며 재해대책 지원의 경우 2010년까지는 구조개선계정에서만 지출되다가 2011년부터는 농특세계정에서도 일부 지출되었다.
- 농식품안전 및 유통혁신 부문 사업 가운데 농특세계정에서 지출되는 것은 가축방역 사업뿐이다. 2007년 예산서에는 친환경축산직불 항목이 있었으나 실제로는 가축방역으로 지출되었다. 2011년에는 가축방역 단위사업에서 살처분보상금이 사용되었다.
- 농촌복지 및 지역개발 분야 사업 가운데 특히 큰 비중을 차지하고 있는 것은 농어민건강연금보험료 지원 사업이다. 2009년부터는 ‘농어업인복지증진’으로 단위사업명이 변경되었다(세부사업명은 이전과 동일).

## 2. 농어촌특별세 중 타 부처 집행 실적

- 농어촌특별세의 타 부처 및 청의 세출액은 1995년 1조 2,966억 원에서 2000년 1조 5,328억 원으로 18.2% 증가했으나, 이후로는 연평균 10.0%로 지속적인 감소추세에 있다. 2012년 타부처 및 청의 세출 실적은 4,308억 원으로 2000년대 초·중반에 비해 3배 정도 감소했다.

- 타 부처 및 청의 세출 실적(억 원): ('95년) 12,966 → ('00년) 15,328 → ('06년) 6,999 → ('12년) 4,308

그림 4-6. 농어촌특별세의 타 부처 및 청의 세출액 추이



주 1) 1995~2006년은 농어촌구조개선특별회계(구조개선사업계정, 농특세전입금사업계정)와 농특세관리특별회계의 타부처 및 청 세출액 합이며, 2007~2012년은 농어촌구조개선특별회계의 농어촌구조개선계정과 농특세사업계정의 타부처 및 청 세출액 합임.

주 2) 1995~1997년의 타부처 및 청의 세출액은 농어촌구조개선특별회계의 세입 총액에서 세출 총액을 뺀 수치를 농특세관리특별회계의 타부처 및 청의 세출액과 합해서 산정함.

자료: 농림축산식품부. 각 연도. 「예산내역서」.

- 또한 총 세출액에서 차지하는 타 부처 및 청의 세출액 비중도 2000년대 초까지 10%를 상회하였으나, 이후로는 지속적으로 감소하여 2012년에는 총 세출액 대비 2.0% 수준에 머물렀다.
  - 총 세출액 대비 타부처 및 청의 세출액 비중(%): ('95년) 10.3 → ('00년) 14.3 → ('06년) 4.3 → ('12년) 2.0
- 이처럼 농어촌특별세의 타 부처 및 청의 세출액 규모가 점차 축소되고 있는 것은 과거 타 부처 및 청으로 분산되어 추진되었던 농업·농촌관련 정부 사업이 점차 농림축산식품부 소관 사업으로 이관되어 추진되면서 농특세가 가지는 목적세의 기능이 점차 강화되고 있음을 시사한다.
- 한편, 농어촌특별세사업계정의 부처별 세출 내역을 살펴보면, 2012년 소방방재청과 환경부 세출액은 각각 2,269억 원, 1,035억 원으로 전년대비 각각 9.5%, 13.8% 증가한 반면, 보건복지부는 602억 원으로 전년대비 10.4% 감소했다.

표 4-11. 농어촌특별세사업계정의 타부처 및 청의 소관사업 내역

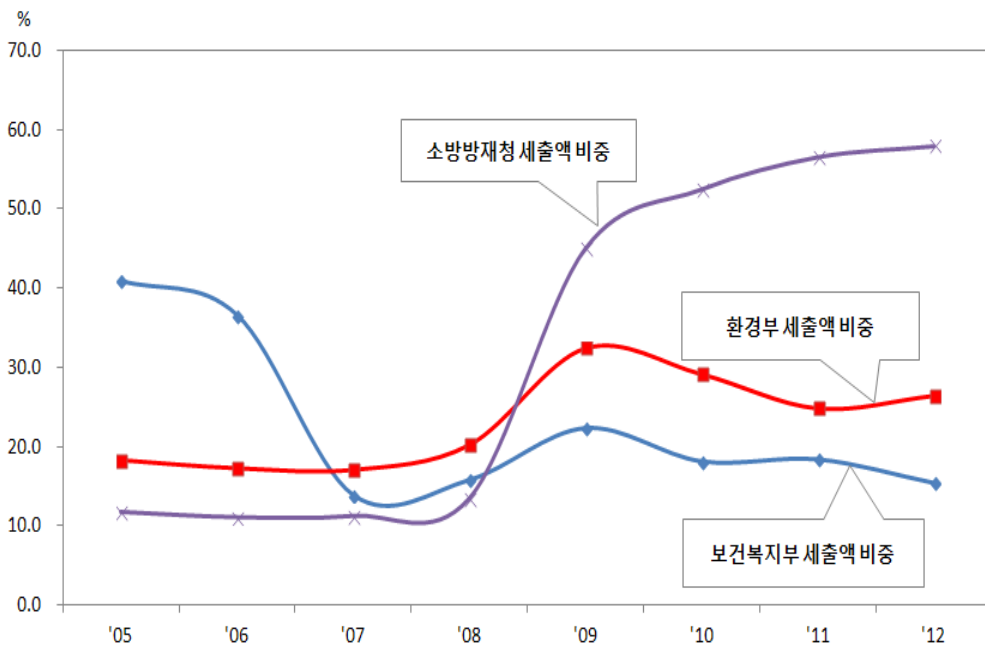
단위: 억 원, %

구 분	2011년	2012년	증감률
▪ 보건복지부	672	602	-10.4
농어촌장애인주택개조사업(농특)	19	19	0.0
민간의료기관시설장비보강비용자(농특)	59	10	-82.9
농어촌보건소등이전신축(농특)	589	568	-3.6
농어촌보건의료기술지원(농특)	5	5	0.0
▪ 환경부	909	1,035	13.8
면단위하수처리장설치	825	955	15.7
농어촌폐기물처리시설	84	80	-5.0
▪ 노동부	9	9	-5.0
농어민지역실업자직업훈련	9	9	-5.0
▪ 소방방재청	2,072	2,269	9.5
소하천정비(보조)	2,072	2,269	9.5
합 계	3,662	3,914	6.9

자료: 농림축산식품부. 농어촌구조개선특별회계 부처별 세출예산현황.

- 타 부처 및 청별 세출액 비중은 소방방재청이 전체의 58.0%로 가장 큰 비중을 차지하며, 2005년 이후 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 환경부의 세출액 비중은 2005년 18.3%에서 2012년 26.4%로 8.2%p 증가한 반면, 보건복지부의 세출액 비중은 동기간 25.5%p 감소한 것으로 나타났다.

그림 4-7. 농어촌특별세사업계정의 타부처 및 청의 세출액 비중 추이



자료: 박준기 외(2012) <그림 4-13>.

### 3. 농업투융자사업의 추진 체계

- 현행 국가재정 운용방식 하에서는 국세의 비중이 높아 중앙정부 주도적 사업 추진이 일반적이다. 농업투융자사업의 추진체계도 주로 중앙정부가 사업별로 정책을 기획하고, 지침에 따라 시·군 지방자치단체, 생산자단체 등에

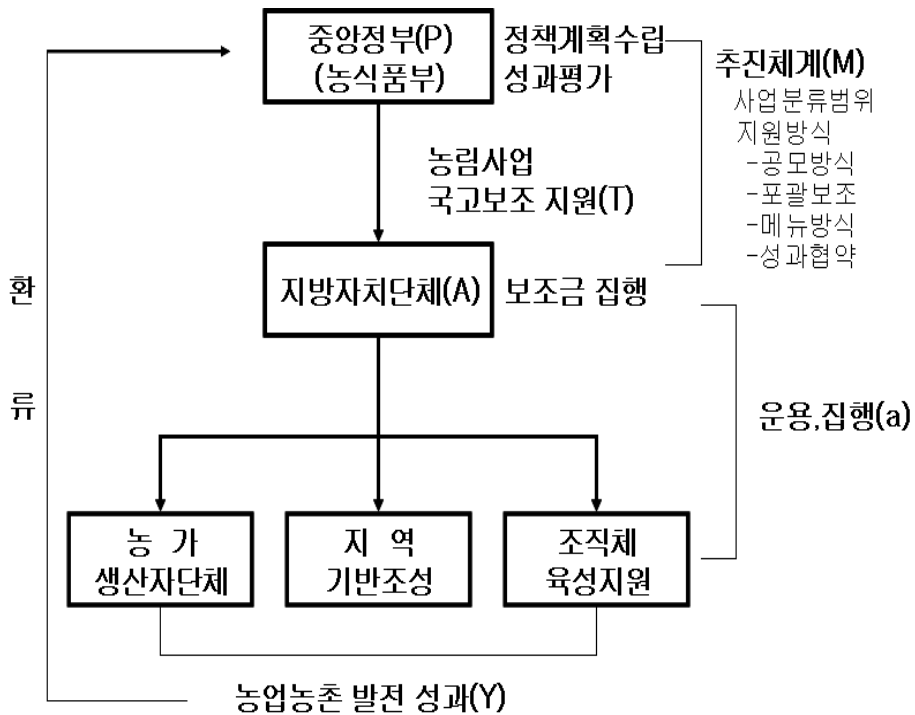
지원하면 지방자치단체는 대상자를 선정하거나 사업집행을 담당하는 방식으로 이루어지고 있다.

- 농림사업 성과가 중앙정부가 지원하는 방식과 지방자치단체의 사업추진 노력에 따라 달라진다는 측면에서 주인-대리인 이론은 지방자치단체의 중앙정부 사업 추진 관련 농정추진체계를 설명할 수 있는 이론 틀이 될 수 있다. 또한 지방자치단체가 사업시행주체는 아니더라도 쌀 보조금 지원과 같이 개별 농가에 지원되는 보조금사업의 집행 관리도 담당하고 있어서 지방자치단체의 노력이 중요하다.
- 중앙정부 농림사업의 추진체계는 중앙정부가 정책계획을 수립하여, 사업에 따라 지방자치단체에 다양한 방식으로 지원하면, 지원받은 지방자치단체가 보조금 사업을 집행함으로써 성과가 나타나는 관계를 갖는다. 예산성격별로 보면, 2010년 시·군에서 시행하는 사업예산 중 43.7%가 중앙정부의 재원이며, 자체예산 비중은 43.8%였다. 그러나 국고보조사업 시행 시 대응보조 방식으로 지자체가 참여하고 있는 점을 감안하면, 국고보조사업 비중은 이보다 높다. 지자체 농업투융자사업의 성과를 제고하기 위해서는 먼저 추진체계가 효과적으로 설정되어야 하며, 동시에 지방자치단체의 농정운용에 대한 노력이 확대되어야 한다.
- 지역의 특성은 해당 지방자치단체가 더 많이 알고 있는 숨은 정보로 중앙정부가 알 수 없는 상황이기 때문에 지역의 자율성을 제고하는 방향으로 추진체계가 마련되어야 한다. 또한 지방자치단체의 농정 효율화를 위한 노력, 내부 자원의 투입, 관련조직의 협력체계 등도 투융자 성과에 영향을 미치므로 지방자치단체가 보다 많은 노력을 기울이도록 유도하는 기제가 마련되어야 한다.
- 중앙정부가 지방자치단체에 국고보조금을 지원방식으로 가장 보편적으로

적용되고 있는 방식은 중앙정부가 지침을 마련하여 지원하는 개별사업별 메뉴지원방식이며, 그 외에도 공모신청방식, 포괄보조금방식, 성과협약 방식 등이 있다.

- 개별사업별 메뉴지원방식은 중앙정부가 지원할 수 있는 사업별로 필요한 사업메뉴를 제시하면 사업시행주체가 자신에게 필요한 메뉴를 선정하여 신청하는 지원방식이다. 중앙정부는 시행주체의 신청내역을 평가하여 신청범위 내에서 지원하고, 지방자치단체가 신청할 수 있는 사업의 메뉴를 알려주고 자율적으로 사업량을 선택하여 지원하도록 하였다는 점에서 상향식 자율지원방식이다. 그러나 메뉴의 범위 내로 지방자치단체의 선택 폭이 제한된다는 한계가 있다.

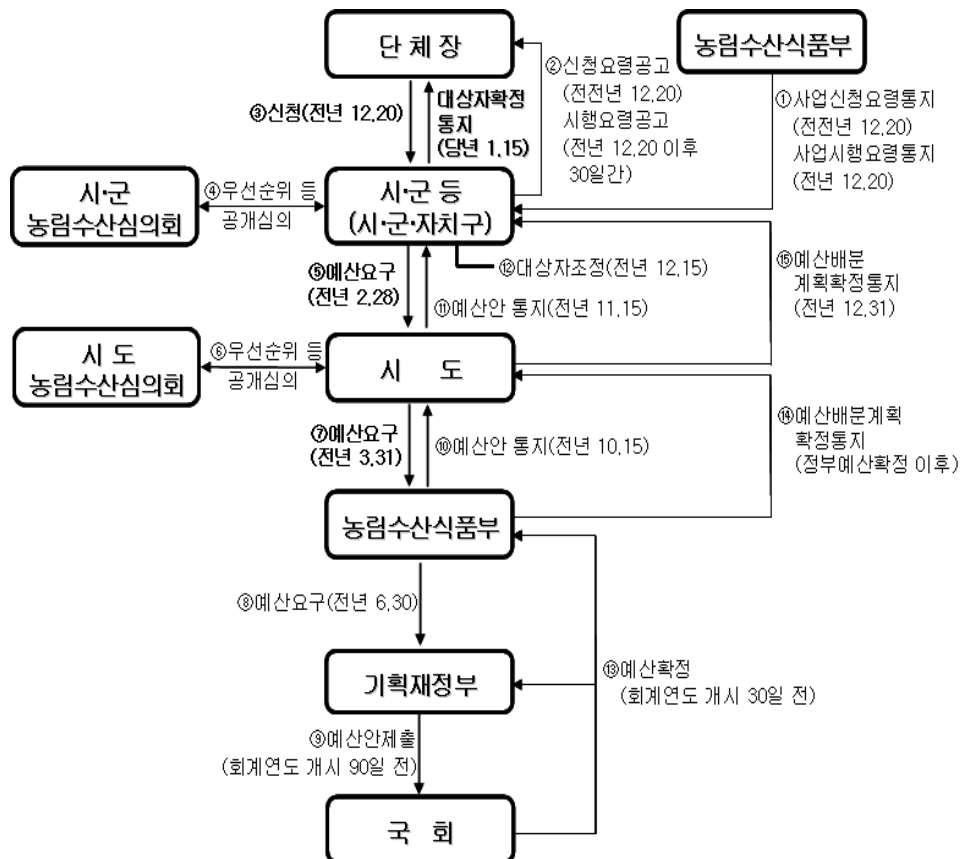
그림 4-8. 지방자치단체의 국고보조금 사업 추진체계



자료: 황의식·박준기(2009)에서 재인용.



그림 4-9. 농림수산사업 신청 및 지원 절차



자료: 농림축산식품부, 2011. 『농림수산사업시행지침』.

- 포괄보조금 지원방식은 포괄적인 범위를 먼저 설정하고 지방자치단체에 국고보조사업을 지원하면, 그 범위 내에서 지방자치단체가 자율적으로 사업계획을 수립하여 추진하는 방식이다. 이 방식은 지역의 특성과 창의성을 최대한 반영할 수 있는 장점이 있다. 광특회계 사업은 포괄보조금 지원방식으로 전환되어 지원되고 있다.

#### 4. 농어촌특별세사업의 개선과제

##### □ 농식품재정 사업의 일환으로 농특세사업 수행

- 농특세사업을 추진하게 된 직접적인 이유는 1990년대 들어 UR 협상과 WTO 체제 출범에 따른 농산물 시장 개방 확대에 대한 우려로 우리나라 농어업의 경쟁력을 강화하는데 있다. 당시 농특세 투자대상 사업은 제1차 중장기 투융자계획(42조 사업)과 연계하되, 이 사업과 경합되지 않는 사업 중에서 공공성과 외부효과가 큰 사업에 중점을 두고 선정하였다.
- 하지만 1992년 이후 최근까지 1~3차 중장기 투융자계획이 실시되는 과정에서 농특세사업의 투자 방향은 중장기 농정방향에 따라 유동적인 양상을 드러내고 있다. 즉, 농업·농촌의 거시지표 변화 전망에 따른 농특세 별도의 사업계획이 없이 전체 농업투융자 계획 내에 위치하다 보니 세입은 농어촌 경쟁력을 목적으로 이루어지지만 세출은 농업투융자사업 전체의 방향과 목적에 따라 이루어지므로 당초의 목적을 달성하고 있는지에 대한 의문을 제기하고 있는 것이다.
- 농특세 재원이 전체 농업투융자 예산에 포함되어 집행되는 것이 절대적으로 비효율적이라거나 필수적으로 개선해야 할 문제라고 비판할 수는 없을 것이다. 오히려 예산을 풀링(pooling)함으로써 자원 활용이 용이하고, 필요한 부분에 재원을 배분할 수 있는 가능성도 존재하는 것은 사실이지만 목적세로서 농특세의 목적 달성에 한계가 있다는 지적이다. 사업의 우선순위 등에 의해 당초의 목적을 달성하기 위한 개선이 필요하다.

##### □ 타회계 전출에 따른 농특세 집행에 대한 성과평가 한계

- 농특세의 고유한 사업 추진에 전체 재원을 활용하지 못하고, 농특세 세입액

중 60% 정도가 타 회계로 전출되거나 전체 농업투융자 계획의 틀 속에서 세출이 이루어지는 점에 대한 점검과 개선이 필요하다. 농특세는 농업투융자 재원 확보에 대한 국민적 공감대에 근거하여 농어촌의 경쟁력 강화와 농촌 복리 증진을 목적으로 도입된 제도인 만큼 이 분야 전출금에 대해서도 도입 목적 달성에 기여하고 있는지 여부를 모니터링할 필요가 있다.

- 농특세 도입 초기에는 타 부처(청 포함)에서 집행하는 예산규모가 1조 5천억 원(18%, 2000년) 수준으로 높아 방만한 집행에 대한 비판이 제기되었다. 그러나 최근으로 지속적으로 낮아져 현재는 4,300억 원 정도(2012년)만 타 부처에서 집행하는 예산이다. 따라서 일부에서 제기하고 있는 농특세의 방만한 사용과 타 부처 전용에 대한 비판은 근거가 없는 것으로 나타났다.
- 한편, 농특세 사업이 당초의 목적을 제대로 달성하고 있는지 여부에 대한 성과평가에 한계가 있다. 현행 농특세 집행의 특성상 전체 농식품예산 중 일부로 편성되어 활용되고 있기 때문에 별도로 구분하여 농특세 도입 목적에 맞게 집행되고 있는지에 대한 평가를 하는 것은 어렵다. 그렇지만 국민적 합의에 의해 도입된 재정이 어떻게 집행되고, 어떤 성과를 거두고 있는지에 대한 평가와 재정 성과 제고를 위한 피드백이 이루어질 수 있도록 단계적으로 제도를 개선해 나갈 필요가 있다.

#### □ 농특세사업추진의 총괄조정기능 미흡

- 농특세 사업을 총괄 조정하는 기능을 강화할 필요가 있다. 현재 10여 개의 부처와 정부기관이 예산사업을 수행함에 따른 사업 내용의 부적합성, 사업추진상의 비효율성이 문제점으로 지적되고 있다.
- 농특세는 농어촌의 경쟁력 강화를 목적으로 도입된 것이므로 조세 측면의 총괄 관리는 기획재정부가 담당하되, 사업 추진 및 관리는 농식품부 주관으로 체계적으로 조정·관리할 수 있도록 해야 한다.

- 또한 중앙정부와 지방정부 간 정책 추진의 일치성 확보를 위한 농정추진체계의 개편방안도 함께 검토되어야 한다. 그리고 정부투자기관, 생산자단체, 공공단체의 조직운영을 합리화하고 조직운영의 신축성을 도모하며, 전문인력의 확보를 통해 전문성을 강화한다.

## 제 5 장

### 주요국의 농식품재정 구조와 시사점

#### 1. 일본의 농식품재정 구조

##### 1.1. 일본의 농업구조

###### □ 주업농가의 위치

- 일본의 농가수(2010년)는 253만 호, 농업취업인구는 261만 명, 평균연령은 65.8세이며, “주업농가”는 35만 호(전체의 14%)이고, 농업취업인구는 92만 명(전체의 35%), 평균연령은 58.6세이다.
  - “주업농가”<sup>8</sup>란 농가소득의 50% 이상이 농업소득이며, 1년간 60일 이상 자영농업에 종사하고 있는 65세 미만의 세대원이 있는 농가를 의미한다.

<sup>8</sup> 예를 들면, 65세 미만인 자가 월평균 5일 이상 노동을 하며, 소득의 1/2이상이 농업으로부터 얻는다면 “주업농가”로 분류된다. 한편, 주로 농업에 종사하는 것이 일상적 업무인 “기간적농업종사자”라는 개념도 있는데 여기에는 “주업농가”뿐만 아니라 “준주업농가”와 “부업적농가”도 포함된다.

- 농가유형별 농업생산액 비중을 보면, 쌀은 “주업농가” 비중이 38%로 상대적으로 낮은 반면, 다른 농축산물의 대부분을 주업농가가 생산하고 있는 구조이다. 주업농가의 총소득(2010년)은 606만엔이며, 농업소득이 475억 엔으로 총소득의 78%를 차지함. 농가유형별 농업소득 구조를 비교해 보면, 준주업농가의 농업소득은 37만엔(총소득의 6%), 부업적농가는 30만엔(총소득의 8%)이다.

그림 5-1. 일본의 농가·농업자 분류 및 실태

<b>농가호수</b> (253만호, 2010)		경지면적 10a 이상 혹은 농산물판매액이 연간 15만엔 이상인 세대	
<b>판매농가</b> (163만호)		경지면적 30a 이상 혹은 농산물판매액 연간 50만엔 이상 농가	
<b>주업농가</b> (36만호)	<b>준주업농가</b> (39만호)	<b>부업적농가</b> (88만호)	
농가소득 위주, 연간60일 이상 영농, 65세 미만 세대원 보유농가	농외소득 위주, 연간 60일 이상 영농, 65세 미만 세대원 보유농가	연간 60이상 영농, 65세 미만 세대원 미보유 농가	
<b>농업취업자</b> (262만명, 평균65.8세)		판매농가 중 자영농업 종사자 혹은 자영농업 이외 일에 종사하더라도 자영농업에 연간 노동일수가 많은 자	
<b>92만명</b> (평균 58.6세)	<b>51만명</b> (평균 64.8세)	<b>117만명</b> (평균 71.8세)	
<b>기간적농업종사자</b> (205만명, 평균66.1세)		판매농가의 농업취업인구 중 평상업무로 자영농업에 종사하고 있는 자	
<b>82만명</b> (평균 58.6세)	<b>38만명</b> (평균 66.2세)	<b>84만명</b> (평균 73.4세)	
		<b>자급적농가</b> (90만호)	
		경지면적 30a 미만, 농산물판매액 연간 40만엔 미만 농가	

자료: 농림수산성. 「2010年世界農林業センサス」.

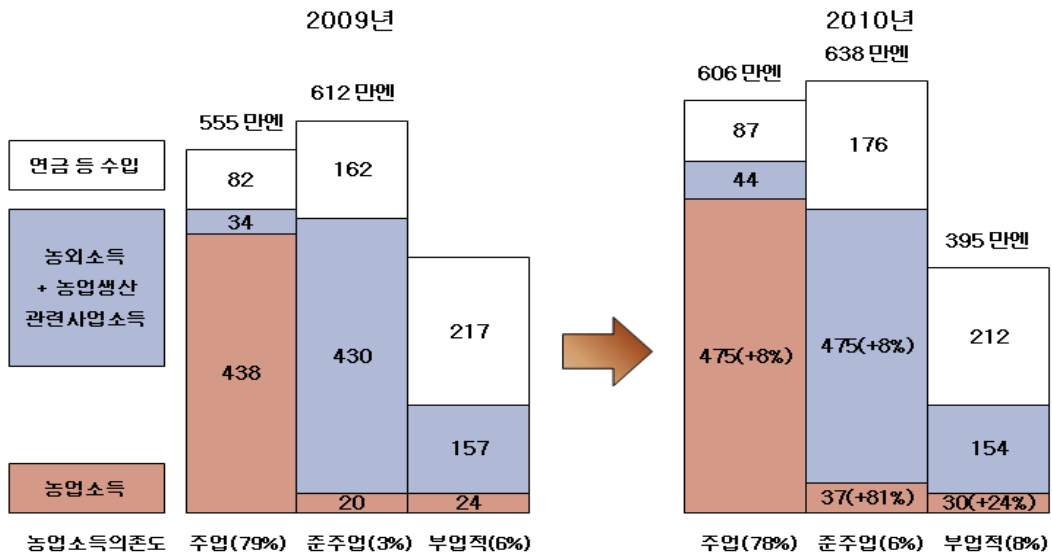
그림 5-2. 품목별 생산액의 농가유형별 비중

농업생산액(2009): 8조엔(100%)

품 목	농업 구성비 생산액 (%)		농업생산액(2009): 8조엔(100%)		
	(천억엔)		전업농가 38%	준주업농가 26%	부업적농가 36%
쌀	18	22			
맥류	1	1	83	8	9
두류	1	1	81	7	12
서류	2	2	81	7	11
공예농산물	2	3	77	9	15
채소	20	25	80	9	11
과수	7	8	64	15	21
화훼	3	4	78	11	10
낙농	7	9	93	4	4
비육우	4	6	89	7	4
돼지	5	6	90	5	5
기타	10	12			

자료: 窪田修, 平成24年度農林水産關係予算について(2012.4)에서 재인용.

그림 5-3. 농가유형별 농가소득 구성비교



자료: 窪田修, 平成24年度農林水産關係予算について(2012.4)에서 재인용.

## □ 경영규모

- 일본의 전국 평균 농가당 평균 경지면적(판매농가, 2010년)은 2.0ha이며, 북해도는 21.5ha, 도부현은 1.4ha임. 축산업은 규모 확대 추세를 보이고 있는 반면, 수도작 등 토지이용형 농업은 규모 확대의 속도가 느리고, 북해도 이외 지역은 여전히 영농규모가 영세한 농가가 다수를 차지한다.
- 일본의 농지 규모확대가 진전되지 않는 배경에는 농업 진입에 대한 엄격한 규제와 농지전용 수입을 기대한 농지소유자가 존재하고 있기 때문이다.

## □ 국제비교

- 일본의 농업구조(2010년)를 주요국가와 비교해 보면, 농림수산업 총생산액은 713억 달러로 주요 선진국 중에서 미국 1,516억 달러 다음이다. 또한 일본 농가수는 252만 호로 주요 선진국 농가수를 크게 상회하고 있으며, 농지면적은 일본이 463만ha, 농가당 경지면적은 1.9ha로 주요 선진국에 비해 현격한 차이를 보이고 있다.
- 일본의 농업예산은 2.2조엔으로 주요 선진국 중 미국의 8.8조엔 다음의 규모이며, 일본 농가당 예산은 87만엔으로 주요 선진국보다 농가수가 많아 낮은 수준이다.

표 5-1. 농림수산업의 국제비교(2010년 기준)

구 분	일본	미국	EU (27)	EU			호주	한국
				프랑스	독일	영국		
농림수산업생산액 (억 달러)	713	1,516	3,010	513	287	216	251	261
농가수(만호)	252	220	1,370	53	37	30	14	121
농지면적(만ha)	463	41,120	18,485	2,924	1,692	1,768	41,729	181
호당경지면적(ha)	1.9	186.9	13.5	55.5	45.7	59.0	3,068.4	1.5
농업예산(조엔)	2.2	8.8	8.2	1.8	1.8	1.1	0.2	1.4
호당 예산(만엔)	87	399	60	345	497	367	169	112

자료: 窪田修, 平成24年度農林水産關係予算について(2012.4)에서 재인용.



## 1.2. 일본 농식품재정 구조

### □ 농식품재정 변화 추이

- 중앙재정 중 농식품재정 비중은 일본경제에 있어서 농업 비중저하에 따라 낮아지고 있다. 전후 고도경제성장기에는 세수의 증가에 따른 재정규모 확대와 병행하여 농식품재정도 증가하였으며, 특히 식량관리적자의 증대, 토지개량사업의 확대 등으로 1970년도에는 일반회계의 10.8%, 일반세출의 14.1% 수준에 이르렀다.
- 그 후 1981년까지는 비중이 낮아졌지만 농식품재정 규모 자체는 증가해 왔으나 1981년도 3조 1,411억 엔을 정점으로 감소로 전환되었고, 1990년도에는 2조 5,188억 엔 수준으로 감소하였다. 이러한 감소는 미곡가 인하, 과잉미 감축 등에 따른 식량관리경비를 약 3,800억 엔 축소한 것이 가장 큰 요인이었다.
- 1990년대 들어서 내수확대에 따른 공공사업증대로 농식품재정은 1994년에 3조 357억 엔으로 확대되었고, 1995년도에는 UR 대책으로 공공사업이 상향조정되어 3조 4,230억 엔으로 증가하였다. 그 후 UR 대책의 공공사업은 단계적으로 축소되었고, 농식품재정은 1999년에 2조 9,391억 엔, 2002년도에 2조 5,604억 엔(일반회계의 3.1%, 일반지출의 5.0%)으로 감소되었다.
- 2012년 농림수산업예산은 복구관련 예산을 포함하면 2조 3,284억 엔(573억 엔 증가, 2.5% 증가)이며, 복구 관련 예산을 제외하면 2조 1,727억 엔으로 12년 연속 전년대비 감소 추세이다.

### □ 농업예산, GDP 비중 및 농업취업자의 관계

- 일본의 농업예산은 규모 측면에서 지속적으로 감소하고 있으며, 이는 농업이 국가경제에서 차지하는 비중이 줄어들고 있기 때문이다. 일본 농업총생산액이 GDP에서 차지하는 비중은 1980년대에 2%대였으며, 1990년대부터는 1%대로 낮아졌고, 2005년 이후에는 1.0%에 머물러 있다.
- 다만, 농업예산의 변화는 농업생산액의 감소 추이에 따라 변화하기보다는 농업취업자 규모와 더 높은 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 상관계수 분석결과, 농업총생산액과 농업예산의 관계는 0.5299, 농업취업자와 농업예산의 관계는 0.5720로 나타났다.

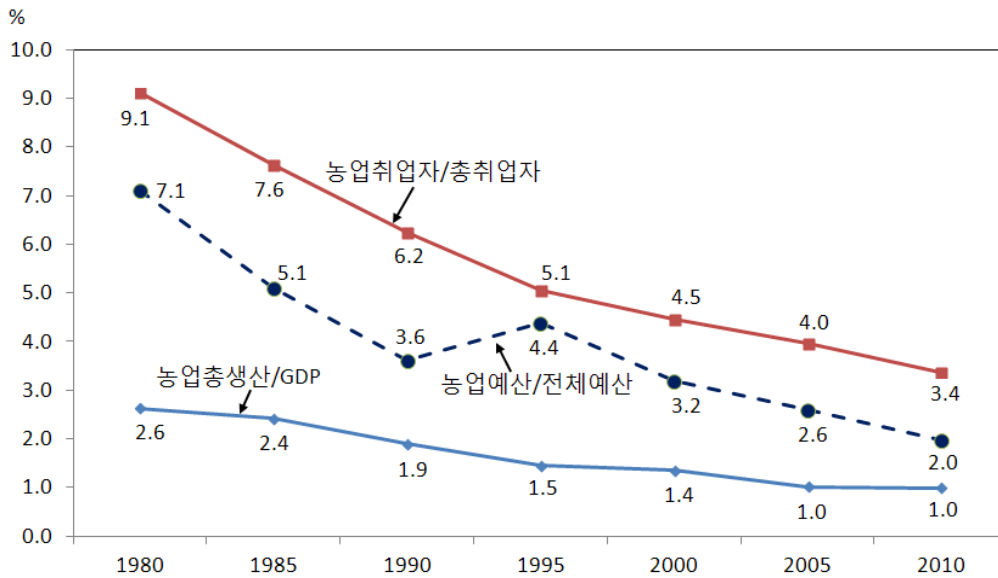
표 5-2. 일본의 GDP, 취업자 및 예산 추이

구 분		1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
GDP (10억 엔)	전체	242,839	325,402	442,781	495,166	502,990	503,903	482,384
	농업총생산	6,377	7,893	8,379	7,187	6,819	5,134	4,769
	비중(%)	2.6	2.4	1.9	1.5	1.4	1.0	1.0
취업자 (만명)	전체	5,552	5,817	6,280	6,456	6,453	6,365	5,982
	농업취업자	506	444	392	327	288	252	202
	비중(%)	9.1	7.6	6.2	5.1	4.5	4.0	3.4
예산 (억 엔)	전체	436,814	532,229	696,512	780,340	897,702	867,048	967,284
	농업예산	31,084	27,174	25,188	34,230	28,742	22,559	19,018
	비중(%)	7.1	5.1	3.6	4.4	3.2	2.6	2.0

주: 상관계수 분석결과, 농업총생산액과 농업예산의 관계는 0.5299, 농업취업자와 농업예산의 관계는 0.5720로 나타남.

자료: 농림수산성. 2012. 식료·농업·농촌의 동향(개요).

그림 5-4. 일본 농식품재정의 주요 지표 간 관계



#### □ 농식품예산 내역

- 일본 정부는 2000년부터 예산편성방식을 세부항목 단위의 예산편성방식에서 정책군별 예산편성 방식으로 전환하였다. 2000년부터는 농식품예산을 크게 공공사업비와 비공공사업비 두 가지로만 구분하고 있다. 따라서 2000년 이후에는 세부내역별 농식품예산의 변화추이를 분석하는 데 한계가 있다.
- 일본 농식품재정의 특징은 미곡 위주의 농산물가격지지정책은 지속적으로 축소되어 왔으며, ‘농업농촌정비사업’이라 불리는 공공사업이 높은 비중을 차지하고 있다는 점이다. 농업농촌정비사업은 1996년에 중앙정부 농업예산의 33.8%를 차지할 만큼 비중이 높았다. 이 사업은 1970년대 후반에는 도시에 비해 낙후된 농촌생활환경정비를 위하여 농촌정비사업이 시작되었으며, 1991년도부터는 사업의 명칭을 ‘농업기반정비사업’에서 ‘농업농촌정비사업’으로 변경하였다.

표 5-3. 농식품예산 편성방식의 전환

2000년 이전	2000년 이후
1. 생산대책 - 농업생산의 선택적 확대 - 농업생산성향상 및 농촌환경정비 - 재해대책	1. 공공사업비 - 농업농촌정비사업 - 임야공공 - 수산공공 - 해안 - 재해복구 등
2. 농업구조개선	
3. 가격유통 및 소득정책 - 농산물가격안정 및 유통합리화 - 생선식료품의 유통기구 정비 - 농산물 수요 및 가공 증진 - 농업자재 생산, 유통합리화, 가격안정 - 수입농림산물의 안정적 확보	2. 비공공사업비(일반사업비)
	3. 주요 식량관계비 - 식관특별회계
4. 농업종사자 복지 향상 - 여성 및 고령자 대책 - 전기도입 - 과소지역 진흥 - 산촌진흥 - 농촌지역정주축진대책사업 등	-
5. 농업단체	
6. 통계조사 정비	
7. 기타	

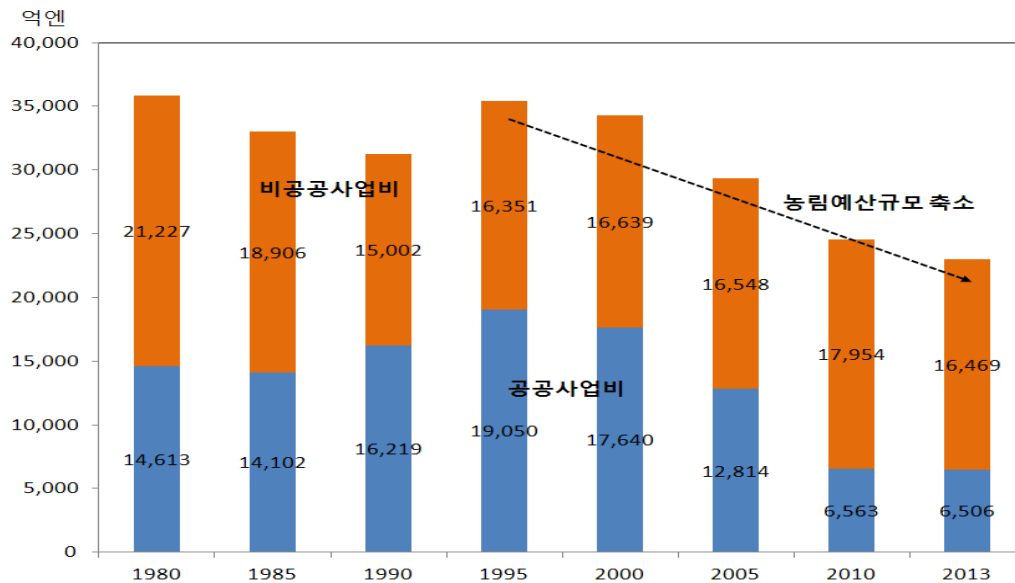
- 농업농촌정비사업은 시대의 변화와 지역의 필요에 대응하여 사업내용이 변화하면서 2000년대 초까지 확대되어 왔으나 공공사업에 대한 비판이 제기되면서 최근에 감소 경향이 있으며, 소규모이지만 자연환경 관련 사업이 도입되고 있다. 2013년 기존 농업농촌정비사업 예산이 전체 농식품예산에서 차지하는 비중은 11.4%(2,627억 엔)로 축소되었다.

표 5-4. 일본 농림수산업예산 변화 추이

구 분	농림수산업예산 (A)	공공사업비				비공공사업비	
		전체(B)	B/A	농업농촌 정비사업(C)	C/A	전체(D)	D/A
1980	35,840	14,613	40.8	8,975	25.0	21,227	59.2
1985	33,008	14,102	42.7	8,789	26.6	18,906	57.3
1990	31,221	16,219	51.9	10,264	32.9	15,002	48.1
1995	35,400	19,050	53.8	11,966	33.8	16,351	46.2
2000	34,279	17,640	51.5	10,926	31.9	16,639	48.5
2005	29,362	12,814	43.6	7,756	26.4	16,548	56.4
2006	27,783	12,090	43.5	7,278	26.2	15,692	56.5
2007	26,927	11,397	42.3	6,747	25.1	15,530	57.7
2008	26,370	11,074	42.0	6,677	25.3	15,296	58.0
2009	25,605	9,952	38.9	5,772	22.5	15,653	61.1
2010	24,517	6,563	26.8	2,129	8.7	17,954	73.2
2011	22,712	5,194	22.9	2,129	9.4	17,517	77.1
2012	23,284	5,673	24.4	2,385	10.2	17,611	75.6
2013	22,976	6,506	28.3	2,627	11.4	16,469	71.7

자료: 농림수산성. 2012. 식료·농업·농촌의 동향(개요).

그림 5-5. 공공사업비와 비공공사업비의 변화



자료: 농림수산성. 2012. 식료·농업·농촌의 동향(개요).

### 1.3. 최근 일본의 농정개혁과 농림수산업의 특징

#### 1.3.1. 일본의 2014년 농림수산업 예산

- 일본정부는 일반회계 총액 95조 8,823억엔 규모의 2014년 예산안을 의결했다(2013.12.24). 농림수산업예산은 2조 3,267억엔으로 2013년보다 1.3%(291억엔) 증가하였다. 2013년도에도 전년보다 증액했기 때문에 1999년, 2000년도 이래 14년 만에 2년 연속 증액된 것이다. 주식용 쌀로부터 사료용 쌀 등 비주식용 쌀로의 전환을 필두로 하는 경영소득안정정책의 개편, 전업농(担い手)의 영농규모 확대를 촉진하기 위한 농지중간관리기구(농지집적은행) 등 일련의 농정개혁의 추진에 중점을 두었다.

그림 5-6. 일본 2014년도 전체 예산 구성비

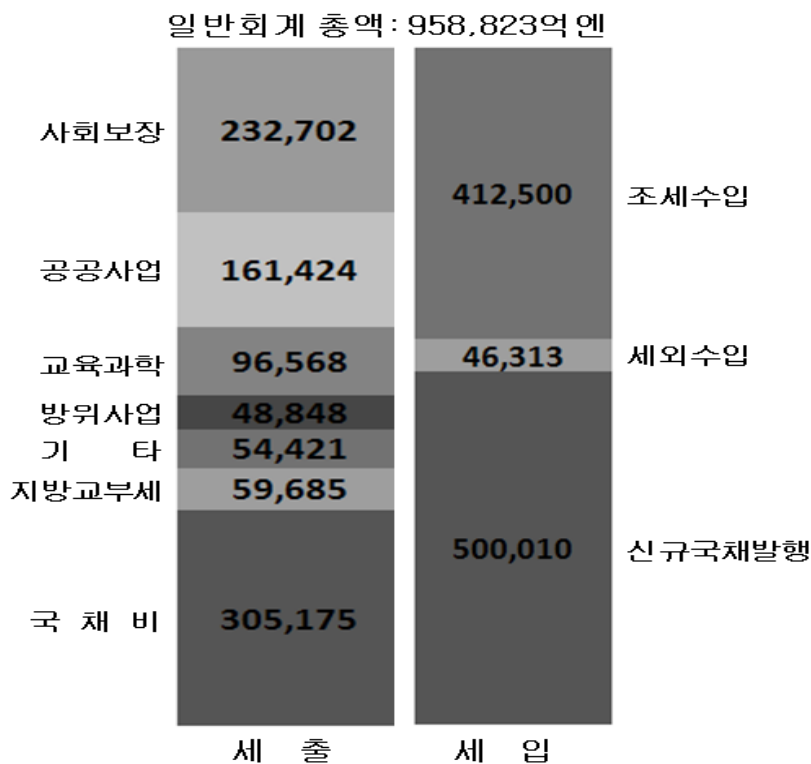


표 5-5. 일본의 2014년도 농림수산업 예산 내역

단위: 억 엔

구 분	예 산 액		증 감 액 (B-A)
	2013년(A)	2014년(B)	
총 액	22,976	23,267	291
공공사업비	6,506	6,578	72
일반공공사업비	6,314	6,386	72
재해복구등사업비	193	193	0
비공공사업비	16,469	16,689	220

- 일본정부와 자민당은 2014년 예산안을 편성하면서 아베정권이 제시한 “농림수산업, 지역의 활력창조계획”, 자민당의 “농업농촌소득증대 목표 10개년 전략”을 중시하였다. 자민당이 다시 정권을 잡은 후 중의원 및 참의원 선거에서 공약으로 제시한 경영소득안정대책 개편과 전업농 규모 확대 등의 달성을 위한 농정개혁에 중점을 두고 있다.
- 경영소득안정대책 개편은 수요가 감소하는 주식용 쌀로부터 사료 등 비주식용 쌀로의 전환에 역점을 두었다. 사료용 쌀 지원 재원이 되는 논 활용직접지불교부금은 전년도에 비해 253억엔 증액한 2,770억엔을 계상하였으며, “수량지불” 방식을 새롭게 도입하였다.
- 이 교부금 가운데 지역의 재량으로 사용처를 결정할 수 있는 “산지교부금”은 추가지원을 포함한 총액은 804억엔으로 전년보다 265억엔 증액하였다. 사료용 쌀과 쌀가루용 쌀, 가공용 쌀에 대한 추가지원에 대비하여 확충하였다. 한편, 주식용 쌀을 대상으로 한 쌀 직접지불교부금(10a당 1만 5천엔)은 단가를 1/2로 줄이고, 예산도 806억엔으로 축소하였다.
- 농지중간관리기구는 “향후 10년간 농지의 80%를 전업농(担い手)에게 집중시킨다”는 일본정부와 자민당의 목표 달성을 위하여 구체적인 방안과 역할을 부여할 계획이다. 도도부현 단위에 기구를 설치하고, 고령농가로부터 농

지를 집중시키고, 통합된 농지는 규모 확대를 목표로 하는 전업농에게 임대하게 된다.

### 1.3.2. 일본의 2014년 농림수산업 예산 중점사업

#### □ 경영소득안정대책 개편

- 경영소득안정대책 관련 예산은 쌀정책의 개편을 근간로 하며, 주식용 쌀로부터 비주식용 쌀로의 작부 전환을 유도하는 데 중점을 두었다. 사료용 쌀의 지원 재원인 논활용직접지불교부금의 재원을 증액하고, 산지교부금도 비주식용 쌀의 추가지원을 신설한 반면, 주식용 쌀에 대한 쌀직접지불교부금(10a당 15,000엔)은 1/2로 감축하였다.
- 논활용직접지불금은 2,770억엔으로 전년대비 253억엔 증액하였고, 사료용 쌀과 쌀가루용 쌀에 대하여 수량의 따른 교부금을 지원하는 “수량지불”방식을 새롭게 도입하였다. “수량지불”방식은 지역의 주식용 쌀의 평균수량을 확보하게 되면 통상적으로 10a당 8만엔, 수량을 늘리게 되면 최대 10만 5천엔까지 지불한다. 생산 노력이 지원금에 반영되도록 함으로써 비주식용 쌀로의 전환을 촉진하게 된다. 이 교부금 가운데 지역에서 사용처를 결정할 수 있는 “산지교부금” 총액은 804억엔으로 전년 대비 265억엔 증액하였다.
- 이 증액 가운데 연도 초에 지역에 배분하는 재원은 131억엔이다. 나머지 134억엔은 사료용 쌀과 쌀가루용 쌀 중 다수확성 품종을 도입하거나 가공용 쌀 생산을 위한 다년도 계약을 체결하는 경우 추가지원에 할당된다.
- 한편, 주식용 쌀을 대상으로 하는 쌀 직접지불교부금은 10a당 7,500엔으로 감액되었고 전체 예산액도 절반으로 줄었다. 이는 폐지에 따른 급격한 변화의 완화조치로서 2018년부터는 지원하지 않는다. 주식용 쌀에 대하여 판매



가격이 표준판매가격을 밑도는 경우 차액을 보전하는 미가변동보전교부금(ほてん)은 2013년산에 200억엔을 계상하였고, 2014년부터는 폐지된다.

- 쌀, 보리, 콩 등의 수입이 표준수입을 하회하는 경우 차액의 90%를 보전하는 수입감소영향완화대책(ナラシ)은 751억엔을 계상하였다. 일련의 쌀정책 개편에 따라 수입감소영향완화대책(ナラシ)은 2014년에 한하여 충격완화조치를 설계하였다. 쌀직접지불교부금 가입자에 한정하여 수입감소영향완화대책(ナラシ)에 가입하지 않았더라도 국비 분담분 50%를 교부한다.

표 5-6. 일본 2014년도 농림수산업 예산 증점사업

단위: 억 엔

구 분	2013년	2014년 당초	2013년 보정
▶ 전업농에 농지집적, 전업농 육성			
○ 농지중간관리기구에 의한 집적·집약화 활동	-	305	400
○ 신규취농, 경영후계종합지원사업	239	218	99
- 청년취업교부금	175	147	77
▶ 새로운 경영소득안정대책			
○ 밭작물직접지불교부금	2,123	2,093	-
○ 논활용직접지불교부금	2,517	2,770	-
- 산지교부금	539	804	-
○ 쌀직접지불교부금	1,613	806	-
○ 수입감소영향완화대책	724	751	-
○ 쌀가격변동보전교부금	84	200	-
▶ 강한 농업 기반조정			
○ 차세대형시설원예도입가속화지원사업	-	30	30
○ 조수피해방지종합대책교부금	95	95	30
▶ 일본식문화 확산 및 수출촉진			
○ 일본식문화매력발산프로젝트	-	27	3
○ 수출전략실행사업	-	2	2
○ 수출청과물의 저온저장시설, 이슬람권 식육처리 시설정비지원	-	30	111
▶ 일본형직접지불도 도입			
○ 다면적기능지불교부금	-	483	-
○ 중산간지역등직접지불교부금	285	285	-
○ 환경보전형농업직접지불대책	26	26	-

#### □ 일본형직접지불제도 도입

- 일본형직접지불제도(다면적기능지불)는 신설된 “농지유지지불”과 기존의 농지·물보전관리지불교부금을 재조정한 “자원향상지불”의 두 가지가 있으며, 지역별(북해도, 도부현), 지목별(논, 밭, 과원, 초지) 단가를 설정한다.
- 기존의 농지·물보전관리지불교부금은 논을 중심으로 체계화하였으며, 다면적기능지불은 밭도 대상에 추가하였다. 농지·물보전관리지불의 취급실적은 2012년에 146만ha였다. 다면적기능지불 가운데 농지유지지불의 대상면적은 약 250~300만ha로 상정하고 필요한 예산을 확보했다.
- 일본형직접지불제도의 예산은 483억엔이며, 농지·물보전관리지불교부금보다 201억엔 증액하였다. 재원은 중앙정부, 현, 시정촌에서 분담하지만, 농업수산성은 지방교부세 등의 지방재정조치를 통해 지방의 부담을 가능한 한 억제하는 방안을 마련할 방침이다. 중산간지역 직접지불과 환경보전형 농업 직접지불은 현행 제도를 유지한다.

#### □ 농지규모화 촉진 지원 강화

- 농지중간관리기구 관련 예산은 705억엔이다. 이 가운데 농지양도자로부터 농지를 차입함에 따라 지급되는 임차료 등 기구 사업에 필요한 경비는 314억엔이다. 지방정부에 대하여 최대 95%를 국고로 부담한다. 나머지 5%도 지방교부금의 조성 대상으로 처리함으로써 지방정부의 부담은 실제 0%가 된다. 농지 양도자에 대한 협력자금은 253억엔이며, 지역단위로 지불협력금을 신설하였다. 기구는 도도부현에 설치하며, 사업비 부담비율은 국비 70%, 지방비 30%의 정률 보조가 기본이다.
- 정률보조와 함께 기구가 농가로부터 차입한 농지면적 가운데 전업농에게 임대한 면적의 비중에 따라 “농지집적장려금”으로 보조율을 인상하고, 국비

부담 비중을 높이게 된다. 전업농에 대한 집적·집약을 추진하는 동기부여의 목적이 있다. 상승폭은 최대 25%로 정률보조 70%와 합하면 95%가 된다.

- 단가는 임대율이 20% 초과~50% 이하는 2만엔/10a, 50~80%는 2만 8천엔/10a, 80% 초과는 3만 6천엔/10a이다. 각 단가는 개산 요구 당시의 2배 수준이며, 전업농에게 공급할 수 있는 농지 확보를 위하여 3년간 유지할 방침이다. 한편, 개산 요구에 포함되었던 농지 양수자에 대한 규모확대교부금(2만엔/10a)은 폐지했다. 또한 “지역집적협력금”은 양수자, 양도자를 불문하고 지역단가 기준으로 지불된다.

표 5-7. 일본의 농지양도자에 대한 지역집적협력금(지역단가 기준으로 교부)

농지집적은행 임대율	교부단가(10a당)
20-50%	2만엔
50-80%	2만8천엔
80% 초과	3만6천엔

표 5-8. 일본의 농지중간관리기구 사업비 국비부담비중

구 분	국비부담	지방비부담
정률보조	70%	30%
정률보조+농지임대율에 따른 상향(최대 25%)	95%	5%

#### □ 수출농업 활성화 지원 강화

- 채소와 화훼 등 대규모 시설원예단지를 집적하고, 시설에 필요한 에너지와 종묘의 공급, 생산부터 출하까지의 일관된 처리 등 원예산지 구조개혁을 추진하기 위하여 “차세대 시설원예 도입 가속화 지원 사업”에 20억엔을 계상하였다. 2013년도 추경예산과의 합계는 50억엔이 된다.

- 농림수산물수출액 1조엔 달성 목표로 8월에 농림수산성에서 작성한 국별, 품목별 수출전략을 실행하기 위한 수출전략실행사업에 2억엔을 계상하였다. 지금까지 산지 단위에서 진행되었던 수출확대를 일본 전국 단위에서 추진하기 위하여 사령탑 역할을 하게 될 위원회를 농림수산물수출촉진전국협의회 아래 설치한다.
- 조수피해방지대책은 전년도와 동일한 95억엔이다. 조수피해대책실시시설의 증설·체제강화, 지역단위의 피해방지활동과 침입방지책의 설치 등을 지원한다.

## 2. 미국의 농식품재정 구조

### 2.1. 미국 예산 및 기금구조<sup>9</sup>

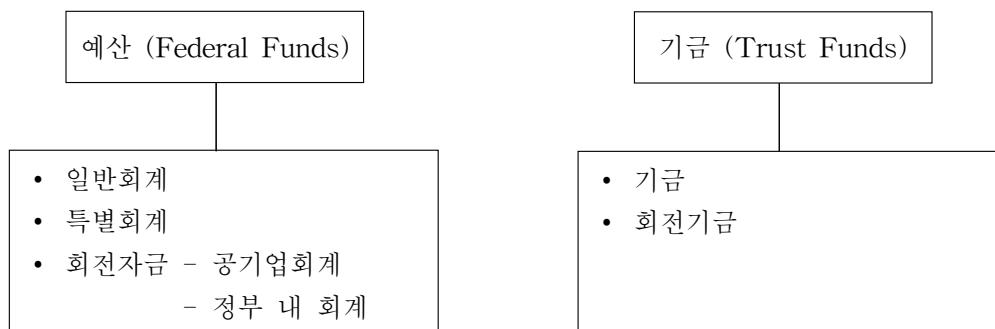
- 1969 회계연도부터 예산에서 제외되었던 기금을 포함하여 연방정부 예산이 통합예산으로 작성되고 있다. 일반회계, 기금, 정부소유기업의 모든 거래, 정부의 직접대출과 대출보증을 포함한다. 예산내항목과 예산외항목의 총합으로 표기되는데 예산외항목은 현재 사회보장제도의 두 기금(Federal old-age and survivors insurance trust fund, federal disability insurance trust fund)과 우정서비스의 Postal service fund만 예산외의 항목으로 운영되고 있다.
- 실제로 미국의 예산제도에도 회계상 분류는 상대적으로 큰 의미가 있는 것은 아니다. 이보다는 의무(mandatory)·재량(discretionary)지출의 구분 및 기능별 구분이 중시되고 있다. 같은 맥락에서 우리나라 예산제도에서도 프로

<sup>9</sup> 이 절은 김종면 외(2009), 「주요국의 예산제도」를 참조하였다.

그랩 예산제도 도입 후 회계·기금 등 재원에 구분 없이 부문이나 프로그램 기준 예산이 중시되고 있다.

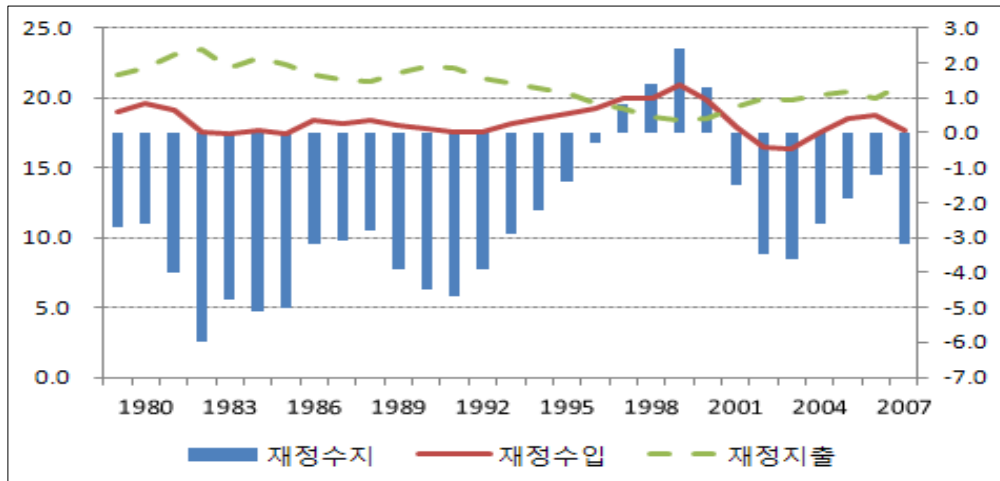
- 미국 연방정부 예산은 예산(federal funds)과 기금(trust funds)로 나뉘는데 예산은 다시 일반회계, 특별회계, 회전자금으로 나누어지고 기금은 (보통)기금과 회전기금으로 나뉜다. 회전자금은 공기업회계와 정부내회계로 구분된다.
- 예산은 기금보다 큰 비중을 차지하며 기금을 제외한 모든 계정을 포함한다. 일반회계란 특정목적에 대해 법으로 지정되지 않은 수입(예: 소득세)을 재원으로 연방정부의 일반목적 수행에 쓰이는 자금으로 예산에서 가장 큰 비중을 차지한다. 특별회계란 특정목적으로 사용되도록 법으로 정해져 있는 수입계정과 세출계정으로 구성되어 있다. 회전자금은 기업적 성격의 활동을 관리하기 위해 사용되는 자금으로 즉, 재화나 용역의 판매로 수익을 얻고 다시 기업적 활동에 투자되는 것을 말한다. 회전자금의 수익금은 수입계정으로 들어가는 것이 아니라 지출을 상쇄한 순수익으로 지출계정에 계상된다. 회전자금 중 공기업회계는 기업적 성격의 활동을 관리하기 위해 법으로 승인된 프로그램에 사용하고 정부내회계는 정부기관 내 또는 정부기관 간 기업적 성격의 활동을 관리하는 회전자금으로 수입과 지출은 동일 예산계정에 기록한다.

그림 5-7. 연방정부 회계



- 기금이란 특정목적 수행을 위해 수입과 지출이 정해져 있으며 법령에 기금으로 명시되어 있는 사업 또는 정부가 수익자인 신탁계약을 수행하기 위한 계정이고 이 중 회전기금은 기업적 성격의 활동을 관리하기 위해 법으로 지정된 수입이 존재하는 기금을 말한다.

그림 5-8. 미 연방정부 재정적자 추이



< 미국 예산제도의 주요 개념 >

1. 예산권한(budget authority): 정부가 즉시 혹은 미래에 지출하게 될 지출원인행위를 할 수 있도록 법으로 부여되는 권한
  - 광의의 예산권한: 재량·의무 지출 등 모든 지출에 전제되어 부여되어야 하는 권한
  - 협의의 예산권한: 재량지출과 관련된 지출승인과 대비하여 의무지출을 할 수 있도록 부여하는 권한이라는 의미로 사용하며, 문맥에 따라 광의와 협의 개념을 구분하여야 함.
2. 지출승인(appropriation): 국고로부터 인출을 허가한다는 의미
  - 미국 예산제도에서는 이를 재량지출에 대한 승인의 의미로 사용하고 특정 사업, 항목에 대한 광의의 예산권한이 확보되었더라도 별도의 지출승인 없이는 지출이 불가능
  - 보다 일반적으로는 매년 이루어지는 단년도 예산(의무지출 포함)의 승인이라는 의미로도 사용됨. 이에 대비하여 budgeting은 중기예산결정, 부문별 한도 결정 등 보다 광범위한 의미의 자원배분에 적용될 수 있는 개념
3. 지출원인행위(obligation): 예산권한의 제정 이후 정부기관은 재화나 용역의 구매, 보조금 지급 등을 위한 구속력 있는 계약(지출원인행위) 수행 가능
4. 지출(outlay): 자금지급이 이루어지면 지출원인행위는 없어지고 지출로 예산에 기록

출처: 김종면 외(2009), 주요국의 예산제도 p.13

## 2.2. 미국 농식품 재정구조의 특징

### □ 미국 농업현황과 여건 변화

- 미국은 토지, 자원, 기술 면에서 세계 제일의 농업국 지위를 확보하고 있는데 미국의 농업생산액은 2010년 기준 3,180억 달러이고 미국전체 GDP에서 농업GDP가 차지하는 비중은 약 1.0%로 1,387억 달러이다. 농업과 관련된 산업까지 포함하면 점차 증가추세로 총 7,426억 달러로 전체 GDP의 4.8%를 차지하고 있다. 2010년 기준 전체 취업인구의 1.6%를 농업부문에서 담당하고 있으며 농산물은 미국의 주요 흑자 수출상품으로 수출의 9.5%를 담당, 수입의 4.5%를 차지하고 있다.
- 미국에서는 현재 약 220만 개의 농장이 현재 운영 중이고 이들의 평균 경지면적은 약 400에이커로 1935년 155에이커에 비해 2.5배 가까이 규모화 되었다. 미국의 전체 경지면적은 12억 에이커로 전체 면적의 52%를 차지하고 있지만 이는 1949년의 63%에서 산림지의 급속한 감소와 더불어 점차 낮아진 수치이다. 2007년 센서스에 따르면 1949년에 비해 일반작물 경작지는 17% 감소, 목장은 3% 감소하였지만, 산림지는 52%가 감소한 것으로 나타났다.
- 미국의 농촌인구는 1960년대 이후 처음으로 감소세를 나타내었다. 전통적으로 농촌의 출생률이 농촌에서 도시로 이주하는 인구의 증가율을 넘어서기 때문에 자연적 증가율을 나타내었지만, 출생율의 감소와 청년층의 이동으로 인한 인구감소가 두드러졌다. 또한 1960년대 이래 지속적으로 농촌지역 빈곤율은 도시지역 빈곤율을 넘어서고 있다. 2012년 기준 농촌지역 빈곤율은 17.7%로 1986년 이래 최고치이지만 도시지역 빈곤율은 14.5%로 감소하였다. 하지만, 도농차이는 80년대 4.5%p에서 1.6%p로 줄어들고 있다.



- 고령화 문제가 심각한 한국, 일본과 달리 미국 농업에서는 고령화보다는 농지면적의 감소, 농장 규모의 양극화에 따른 빈곤 문제가 해결해야 할 문제이고 최근 불황으로 인해 농촌지역의 산업인구가 크게 감소하면서 농촌지역 인구 감소는 농촌지역 경제적 문제를 야기하였다.

#### □ 미국 USDA 예산편성과 성과평가

- USDA에서는 연초에 연간성과계획(budget summary and annual performance plan)을 구성하고 회계연도가 끝나자마자 PAR(performance and accountability report)의 연간성과보고서 부분에서 평가하고 있다.
- [Budget Summary] USDA의 4가지 중요한 전략적 목표<sup>10</sup>를 달성하기 위하여 7가지 미션 영역<sup>11</sup>이 있고 각각의 미션을 수행하기 위한 기관(agency)<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Goal1: Assist rural communities to create prosperity so they are self-sustaining, repopulating, and economically thriving

Goal2: Ensure our national forests and private working lands are conserved, restored, and made more resilient to climate change, while enhancing our water resources

Goal3: Help America promote agricultural production and biotechnology exports as America works to increase food security

Goal4: Ensure that all of America's children have access to safe, nutritious, and balanced meals

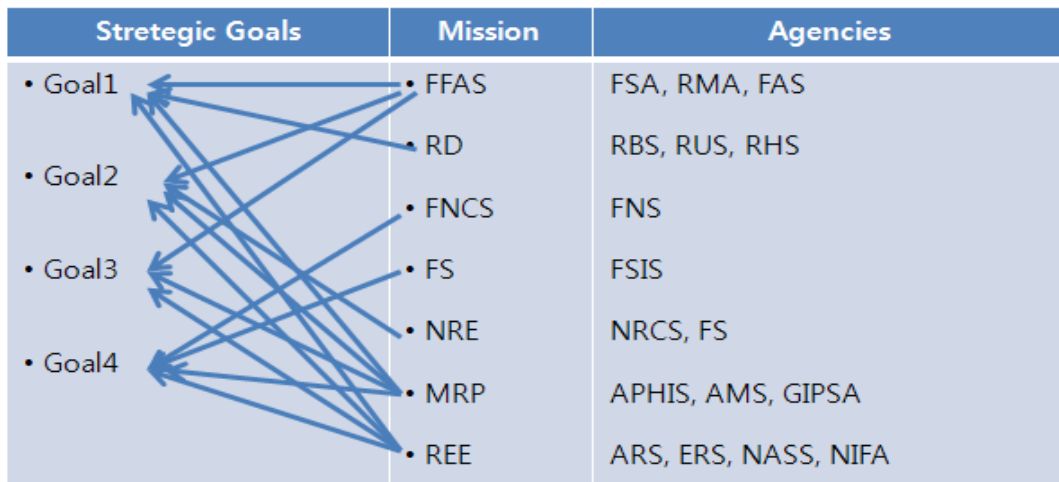
<sup>11</sup> FFAS(Farm and Foreign Agricultural Services, RD(Rural Development), FNCS(Food, Nutrition, and Consumer Services), FS(Food Safety), NRE(Natural Resources and Environment), MRP(Marketing and Regulatory Programs), REE(Research, Education, and Economics)

<sup>12</sup> FSA(Farm Service Agency), RMA(Risk Management Agency), FAS(Foreign Agricultural Service), RBS(Rural Business-Cooperative Service), RUS(Rural Utilities Service), RHS(Rural Housing Service), FNS(Food and Nutrition Service), FSIS(Food Safety and Inspection Service), NRCS(Natural Resources Conservation Service), FS(Forest Service), APHIS(Animal and Plant Health Inspection Service), AMS(Agricultural Marketing Service), GIPSA(Grain Inspection, Packers and Stockyards Administration), ARS(Agricultural Research Service), ERS(Economic Research Service), NASS(National Agricultural Statistics Service), NIFA(National Institute of Food and Agriculture)

에 예산이 배분되는 구조이다. 전략목표는 지속가능한 농촌, 환경, 식량안보, 국민영양·식품안전 분야이다. 미션 수행을 위한 기관 예산 흐름을 점검하면 어느 정도의 예산이 개별 목표를 위해 투입이 되었는지 알 수 있는 구조이다.

- [PAR] 회계연도가 끝나자마자 4개의 가장 기본적인 목표가 달성되었는지 평가하기 위하여 각 에이전시에서 수집된 성과지표를 바탕으로 세부목적 재구성한다. 기본 전략적 목표 하에 1~4개의 미션(세부목적)이 구성되고 미션 별 2~7개의 성과지표와 결과를 제시한다. 이를 종합하여 기본 전략적 목표의 성과를 평가한다.

그림 5-9. USDA 예산요약 및 연간성과계획 상의 관계도



자료: USDA 자료를 참조하여 연구진 재구성.

그림 5-10. USDA 연간 성과평가와 회계보고 요약

PERFORMANCE SCORECARD FOR FY 2011		
Objectives	Annual Performance Goals	Result
Strategic Goal 1: Assist Rural Communities to Create Prosperity So they are self sustaining, repopulating and Economically Thriving		
1.1 Enhance Rural Prosperity	1.1.1 Number of jobs created or saved through USDA financing of businesses	Unmet
	1.1.2 Number of borrowers/subscribers receiving new or improved telecommunication services	Unmet
1.2 Create Thriving Communities	1.2.1 Number of borrowers/subscribers receiving new or improved service from agency funded water facility	Exceeded
	1.2.2 Homeownership Opportunities Provided	Unmet
	1.2.3 Percentage of customers who are provided access to new and/or improved essential community facilities <ul style="list-style-type: none"> <li>• Health Facilities</li> <li>• Safety Facilities</li> <li>• Educational Facilities</li> </ul>	Exceeded Exceeded Exceeded
	1.2.4 Number of borrowers/subscribers receiving new and/or improved electric facilities	Exceeded
1.3 Support a Sustainable and Competitive Agricultural System	1.3.1 Percentage of beginning farmers, racial and ethnic minority farmers, and women farmers financed by USDA	Exceeded
	1.3.2 Maintain or increase percentage of FSA program delivery applications at USDA Service Centers that are Web-enabled	Met
	1.3.3 Dollar value of agriculture trade preserved through trade agreement negotiation, monitoring, and enforcement non-SPS activities	Met
	1.3.4 Value of trade preserved annually through USDA staff interventions leading to resolution of barriers created by Sanitary/Phytosanitary (SPS) or TBT measures.	Exceeded
	1.3.5 Value of FCIC risk protection coverage provided through FCIC sponsored insurance	Exceeded
	1.3.6 Normalized value of FCIC risk protection coverage provided through FCIC sponsored insurance	Met
	1.3.7 Percent of industry compliance with the Packers Stockyards Act	Unmet

자료: USDA. Performance and Accountability Reports.

- 농식품재정보고(Budget summary)에 대하여 자세히 살펴보면, 미국 농업법에서 제시된 예산이 어떠한 목적을 위해 정책별로 배분되고 이에 대한 성과관리를 어떠한 지표를 가지고 할 것인지 명확하게 제시되어 있다. 크게 두 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 부분은 미국 농업의 당해연도 전략목표와 전년도에 비해 변화된 점, 이에 대한 예산 배분, 주요 예산에 대해 설명하고 두 번째 부분에서는 전략목표를 수행하기 위한 미션(세부목적) 별로 어떠한 기관이 얼마만큼 예산을 집행하는지, 그 예산에 대한 성과지표는 무엇이고 지표결과 추이를 제시한다.
- 예를 들면, 농업법이 포함하고 있는 농정의 목표는 매년 우선순위가 변하는 것을 알 수 있다. 2011년도에는 식량안보, 농촌개발, 자원보호, 국민영양 순이었지만, 2013년도에는 농촌개발, 자원보호, 식량안보, 국민영양으로 바뀌는 등 농촌, 환경의 중요성이 강조되었다.

표 5-9. USDA 정책목표에 대한 예산 지원

단위: 백만 달러

정책목표	미션	예산 (FY2011)	예산 (FY2013)	지원내용
GOAL 1 식량안보	FFAS	2,320	1,798	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가족농지원</li> <li>• 작물보험강화</li> <li>• 수출시장확대</li> </ul>
	NRE	6		
	MRP	49	48	
	REE	785	421	
GOAL 2 농촌개발	FFAS	19,848	19,125	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가족농지원</li> <li>• 작물보험강화</li> <li>• 수출시장확대</li> </ul>
	NRE	986		
	MRP	868	419	• 농산물 교역 지원
	REE	1,267	1,192	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업분야 기초/응용과학 지원</li> <li>• 유전자연구</li> </ul>
	RD	2,944	2,402	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택비용 지원</li> <li>• 상하수도</li> <li>• 고용안정</li> </ul>
GOAL 3 자원보호	FFAS	2,317	2,499	• CRP 관련
	NRE	9,146	9,434	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자발적 자원보호 프로그램에 대한 기술, 재정적 지원</li> <li>• 재난(화재) 대비, 산림보호</li> <li>• National Forest System</li> </ul>
	MRP	71	44	
	REE	448	402	• 기후변화 연구조직
GOAL 4 식품안전· 국민건강영양	FS	1,046	1,006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BSE 관련 비용</li> <li>• 식량보장</li> <li>• 식품안전제도검사</li> </ul>
	MRP	1,530	1,905	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 테러 및 위협에 대한 농업보호</li> <li>• BSE모니터링</li> <li>• 생명공학기술</li> </ul>
	REE	470	643	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외래병충해로부터 농업보호</li> <li>• 식품안전</li> </ul>
	FNCS	107,617	115,140	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 푸드스탬프 지원</li> <li>• 푸드스탬프 영양교육</li> <li>• WIC</li> <li>• school lunch/breakfast</li> <li>• SNAP</li> </ul>

자료: USDA. Budget Summary and annual performance plan.

- 농정목표가 변하는 것은 예산의 변화와도 관련이 깊다. 식량안보에 대한 예산은 감소하였으며, 자원보호에 대한 예산은 증가하였다. 미국경제 전체의 경기와 관련이 깊은 국민영양 예산이 증가하였기 때문에 농촌개발 분야 예산은 중요함에도 조금 감소하였다. 전략목표의 경우 개념이 광범위하기 때문에 집행기관이 겹치는 경우도 있고, 성과관리 측면에 있어서도 쉽지가 않기 때문에 미션이라는 세부목표에 해당하는 가교역할의 개념을 제시하였다. 여러 개의 미션이 하나의 목표를 지원하지만, 미션을 수행하는 집행기관은 미션별로 따로 있기 때문에 예산집행 면에서 명확하고, 집행기관별로 수행하는 프로그램(정책)이 따로 있기 때문에 성과관리 면에서도 명확하다.

표 5-10. USDA 미션에 대한 집행기관별 예산

단위: 백만 달러

미션	집행기관	예산* (FY2011)	예산 (FY2013)
FFAS	FSA	3,137	3,021
	RMA	6,696	9,293
	FAS	2,348	2,136
RD	RBS	1,168	986
	RUS	9,583	8,337
	RHS	26,862	27,903
FNCS	FNS	107,515	115,147
FS	FSIS	1,018	1,006
NRE	NRCS	4,052	3,912
	FS(Forest Service)	5,098	4,861
MRP	APHIS	1,158	1,043
	AMS	1,313	1,332
	GIPSA	40	40
REE	ARS	1,164	1,130
	NIFA	1,356	1,271
	ERS	82	77
	NASS	156	179

주: \* 확정된 금액(enacted)

자료: USDA. Budget Summary and annual performance plan.

### 3. 시사점

#### 3.1. 경제·사회적 여건변화와 농식품재정

- 일본은 저출산·고령화가 진행되고, 이후 노동인구의 감소가 예상되며, 고도 경제성장기와 같은 농촌으로부터 도시로의 대규모 인구이동은 없을 것이다. 또한 일본경제는 예전과 같은 경제성장을 기대하기도 어려운 여건이다.
- 일본 경제·사회구조의 변화에 따라 재정구조도 개편이 필요하다. 또한 정부의 역할, 정부와 민간의 관계, 중앙정부와 지방정부의 관계, 부담과 급부의 관계, 공공사업의 수준·내용을 처음부터 재검토할 필요가 있는 시점이다.
- 일본의 재정위기와 여건 변화는 농식품재정에도 영향을 주고 있으며, 농식품재정의 축소가 불가피한 상황이다. UR 대책 지원에 대한 국민의 불신감과 일련의 공공사업 비판으로 농식품재정 자체에 대한 비판도 일부 나타나고 있다. 그러나 최근 일본의 농정개혁 추진, TPP 가입 등 대외적 여건변화에 효과적으로 대응하기 위하여 2013년과 2014년에는 전년대비 예산이 증액되었다. 즉, 일본정부는 농정개혁 방향을 명확히 제시하고, 이를 근거로 필요 재원을 확보하여 농정을 추진하고 있다.
- 일본 농정개혁과 예산편성의 특징을 정리하면, 첫째, 수요가 감소하고 있는 주식용쌀 위주의 경영안정지원정책을 사료용 쌀 등 비주식용 쌀 생산 유도를 위한 방식으로 방향을 전환하고, 이에 따른 예산을 집중 편성하였다. 둘째, 전업농 위주의 영농규모화 촉진을 위하여 농지중간관리기구를 새롭게 도입하고, 관련 사업비 및 운영비 예산을 확보하였다. 셋째, 일본형직접지불제의 도입으로 농업의 다원적기능에 대한 지원을 체계화하였다. 일본형직접지불제 추진에 따른 중앙정부와 지방정부의 예산분담 측면에서도 지방재정

조치를 통해 지방정부의 재정부담을 축소하는 방향으로 예산을 편성하였다. 넷째, TPP 협상 등 대외 개방에 효과적으로 대응하기 위하여 수출농업 활성화 지원을 강화하기 위한 예산을 확보하였다.

- 미국 역시 국가 전체의 재정 위기로 인해 농식품 재정 또한 긴축 추세이다. 2007~2009년 불황으로 인해 식품·영양 예산이 크게 늘어났기 때문에 국가 전체의 재정 위기에도 불구하고 농식품 분야 예산은 늘어났지만, 경기가 조금씩 회복되면서 예산감축 요구가 있고 실제 농업법 예산에 대해 상·하원 모두에서 예산 감축한 법안을 통과시켰다.
- 2014년 미국 농업예산 역시 이와 같은 추세를 반영하면서 직불금의 축소 및 재해보험 회사에 대한 보조는 감축하면서 우선순위에 있는 지역에 대한 농가, 특히 창업농에 대한 투자는 확대하였다. 즉, 전통적인 가격지지나 소득 지지를 통한 농가지원 예산은 감소하였지만, 재해에 대한 위험관리, 일자리 창출에 대한 지원은 확대하였다.
- 최근의 농정목표는 농촌 지역을 활성화하는 것을 최우선으로 하며 기후변화에 대응하며 자원보호 및 농지면적 확보, 식량안보, 국민영양 증진을 목표로 삼고 이에 대한 예산을 분배, 목표별 성과관리에 힘쓰고 있다.

### 3.2. 지방분권화에 따른 농식품재정 구조개선

- 일본의 지방분권화는 1990년대의 활발한 논의와 지방분권개혁일괄법(1999년)에 따라 기관위임사무가 폐지되는 등 법제적으로는 일정한 진전이 있었으나 재정분권화 측면에서는 부족하다는 비판이 제기되고 있다.
- 중앙정부가 재원과 권한을 갖고서 지방에 예산을 배분하는 방식의 구조가

계속되어오고 있으며, 지방정부는 보조금 확보를 위하여 중앙정부에 의존하는 구조는 여전하다. 현재와 같은 저성장 기조 하에서는 세수 부족으로 지속되기 어려운 구조이며, 중앙정부 자금 의존에 따른 지방정부의 재정착오 현상과 그에 따른 비효율로 인한 재정위기의 가중, 중앙정부 중심의 일률적 정책 입안 및 시행에 따른 지역 현실에 부적합한 사업 추진, 지방의 기획능력 발휘 저해 등의 문제가 제기되고 있다.

- 농림수산성이 “보조금 분배기관”으로부터 벗어나기 위해서는 지방분권화에 대응한 농식품재정 구조로 전환될 필요가 있으며, 농업정책 측면에서도 중앙정부와 지방정부의 관계를 재구축할 필요가 있다.

### 3.3. 농식품재정 관련 정보공개와 국민적 공감대

- 농식품재정의 내용에 대하여 일반국민들에게 제대로 알리지 못한 것이 일정부분 오해가 발생하는 요인이 되고 있으며, 이것은 일정부분 행정측면의 책임이 있다. 일본은 농림수산성 홈페이지에 농업예산 개요를 게시하고 있지만 그 내용은 불충분하다는 지적이 제기되고 있다.
- “식료·농업·농촌백서”에서 정책설명을 자세히 하고 있지만 농식품재정의 분석·설명은 아니다. 미국 농무성은 매년 농식품재정의 내용을 해설하는 “농식품재정보고(Budget Summary)”를 작성하여 홈페이지에 전문을 공개하고 있다. 일본도 이러한 사례를 참고하여 농식품재정의 내용을 이해하기 쉽게 국민들에게 알려야 한다는 지적이 제기됨에 따라 농식품재정 내역을 주권자인 국민에게 공개하고, 납세자인 국민의 납득을 얻으면서 재정개혁, 농정개혁을 추진해야 할 필요성을 인식하고 있다.
- 미국의 “농식품재정보고”는 각국의 재정보고서 중 가장 정리가 잘 되어 있



는 보고서 중의 하나로 납세자의 납득을 얻는 데 큰 도움을 주는 것으로 보인다. 특히 미국의 농업예산 비중은 매우 높은 편이지만, 농촌지역 활성화를 위한 지원, 저소득층 식료품 지원을 포함한 국민영양에 대한 예산이 확대됨으로써 국민의 공감대를 얻고 있다. 특히 농촌개발, 자원보호, 식량안보, 국민영양이라는 큰 목표에서 벗어나지 않으면서 우선순위와 정부가 역점을 두고 있는 부분을 강조하는 형식으로 연초에 농정목표를 세우고, 이에 대한 예산 배분이 각 집행기관별로, 프로그램별로 정리가 되어 있어 쉽게 이해할 수 있게끔 설명되고 있는 부분은 우리 농업에서도 필요한 부분이다.

- 이러한 농정목표에 대한 성과는 연말 이후 회계결산, 성과보고서를 통해 성과지표와 함께 평가된다. 이를 통해 납세자 역시 농정목표를 이해하고 따라가는 데 도움을 받는다. 우리나라 역시 정부의 성과보고서가 있지만, 보고서를 통해 농정목표가 달성되었는지 이해하기란 쉽지 않은 것이 현실이고 각 목표의 설정, 하위관리과제의 구분에의 일관성이 부족하여 성과보고서로서 역할을 다하지 못하고 있는 만큼 미국 사례를 차용할 필요가 있다.



## 제 6 장

### 농식품재정 안정적 확보와 성과제고 방안

#### 1. 농정여건 변화와 기본방향

##### 1.1. 농정여건의 변화

##### 1.1.1. 메가트랜드 변화와 농정의 영향

- 메가트랜드 변화가 한국 농업·농촌에 미칠 영향을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 시장개방과 세계경제의 불안정 문제이다. 한·미 FTA, 한·EU FTA에 이은 한·호주 FTA 타결, 한·중국 FTA 협상, TPP 가입 관심표명, 캐나다, 뉴질랜드 등과의 FTA 추진 협상 진행 등 지속적인 자유무역협정 체결로 농업부문에 긍정적 영향과 부정적 영향을 동시에 미칠 가능성이 높다. 또한 미국 경제의 양적완화 축소 가능성 시사, EU와 일본의 경기 둔화 등 거대경제권의 불안정으로 한국경제에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다.
- 둘째, 기후변화에 따른 환경의 중요성이 더욱 강조되고 있다. 한반도의 아열대화로 농작물 주산지가 변화하고 있고, 수급불안정의 우려가 제기되고 있다. 국지성 집중호우, 폭설 등 기상이변에 따른 재해대책의 필요성이 증

대되고 있으며, 환경산업으로서 농업 부문 녹색성장에 대한 요구가 높아지고 있다.

표 6-1. 농업·농촌 메가트렌드와 파급 영향

메가트렌드	전망과 특징	농어업·농어촌의 파급 영향
글로벌 경제 (무한경쟁 시대)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ FTA 진전, 동북아경제 블록화</li> <li>○ 미국 중심의 세계화 탈피, 전지구적 시장경제 출현</li> <li>○ 경제국경 소멸</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경쟁력 있는 고부가가치 농업으로 구조 조정</li> <li>○ 농산물 수입 증가, 수출시장 확대</li> <li>○ 농어업·농어촌의 양극화 확대</li> </ul>
기후변화와 환경 중시 (녹색시대)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지구온난화, 한반도 아열대화</li> <li>○ 화석연료 고갈에 따라 신재생에너지 사용 확대</li> <li>○ 세계적인 물부족 현상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 식생 변화, 열대과일 재배</li> <li>○ 농산물 생산 감소와 품질 저하</li> <li>○ 대체에너지용 유지작물 등 확산</li> <li>○ 지속가능한 환경농업 발전</li> </ul>
과학기술 발전 (융복합기술 시대)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ INBEC기술의 보편화, 융합화</li> <li>○ 유비쿼터스 시대 도래</li> <li>○ 원격탐사기술의 농업분야 활용</li> <li>○ 기계화·자동화 진전으로 노동시장 대체 가속</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 첨단기술 수용의 격차 확대</li> <li>○ 기계화·자동화로 정밀농업 발전</li> <li>○ 농산물 상품화, 유통체계 발전</li> <li>○ U헬스 등 의료복지서비스 향상</li> </ul>
새로운 가치 지향 (문화창조 시대)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 성장주의에서 탈피, 삶의 질 중시</li> <li>○ 개성, 집단지성</li> <li>○ 지식창조사회</li> <li>○ 여가 및 문화 가치 증대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 식품안전성, 맛과 영양 중시</li> <li>○ 농촌어메니티 활성화, 농촌관광산업화 진전</li> <li>○ 귀농·귀촌 인구 증가</li> <li>○ 휴양공간, 전원생활 수요 증가</li> </ul>
고령화 사회 (장수 시대)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 저출산, 인구증가율 둔화, 평균수명 연장</li> <li>○ 건강, 장수에 대한 욕구</li> <li>○ 노인복지 수요 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농업생산력의 증가세 둔화</li> <li>○ 농촌사회의 초고령화</li> <li>○ 고령친화 실버농업의 부상</li> <li>○ 청장년 전업농이 주력 형성</li> </ul>

자료: 김정호 외(2012)에서 재인용.

- 셋째, 융복합 첨단기술 활용으로 고생산성·고부가가치 농업 구현의 가능성이다. 첨단산업기술이 다양하게 농업 부문에 활용되는 추세이다. 자동화·로봇화·무인화 등 생력기술 보급으로 농업인력이 감소되고 있고, 농업기술진보로 지속적인 영농규모의 확대 요인으로 작용하는 등 스마트농업이 현장에서 실현되고 있다.
- 넷째, 농업·농촌의 새로운 가치에 대한 국민적 관심이 높아지고 있다. 농촌경관, 전통·문화유산 등의 가치 및 관리·보전의 중요성이 부각되고 있다. 또한 농촌 지역은 국민의 여가·휴양·전원생활 공간으로 진화하고 있으며, 도시민의 귀농·귀촌 수요도 확대되고 있다.
- 다섯째, 전반적인 고령화 추세 속에서 농촌은 도시지역보다 빠르게 초고령화 사회로 이행하면서 복지 수요가 증가하고 있다. 저출산과 평균수명 연장으로 농촌인구의 고령화가 가속되고 있어서 고령농업인의 생계안정을 위한 지원의 필요성과 노인복지 수요의 증대에 따른 대응이 필요하다.

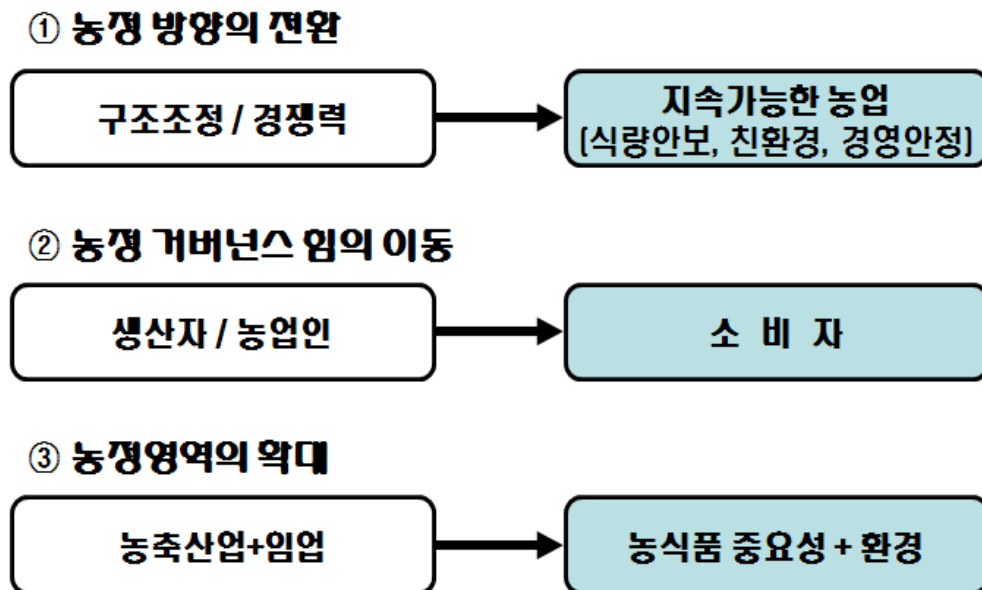
### 1.1.2. 농정 영역 확대 및 거버넌스의 변화

- 농림축산식품부의 정책영역이 점차로 확대되고 있다. 과거의 농정은 농업 중심이었으나 농식품·농촌으로 확대되어 왔다. 농촌 관련 정책영역은 농촌 지역의 다원적 기능, 농촌 어메니티 자원에 대한 소비자의 수요가 증가하면서 지속적으로 확대되었다. 최근에는 소비자의 농식품에 대한 인식이 단순 소비로부터 고품질, 안전농산물로 전환됨에 따라 안전 농산물의 안정적 공급의 필요성이 강조되면서 식품으로 정책영역이 확대되었다.
- 농정 영역의 확대는 생산자인 농업인 중심으로부터 소비자 중심으로 농정 거버넌스의 힘이 이동한 것과 밀접한 관계를 갖는다. 생산자 중심 농정에서의 농산물 가격지지로부터 농산물 시장개방에 따른 경쟁 촉진으로 소비자

를 고려한 농정으로 전환되고 있다. 친환경농업의 필요성이 대두되었고, 농촌 공간에 대한 소비자의 수요가 늘어남에 따라 농촌정책이 확대되어 왔다. 한편, 최근에 발생한 가축질병(구제역, AI 등)은 농정에서 자연환경의 중요성을 다시 일깨워 주고 있다.

- 중장기 농업부문 재정투자 방향은 농업·농촌의 대내외 여건 변화와 농정의 범위 확대 등을 고려하여 수립되어야 한다. 즉, 경쟁력 강화를 위한 구조조정 중심에서 식량안보, 친환경농업, 농가경영안정을 핵심으로 하는 지속가능성 중심으로 전환될 필요가 있다. 농정의 영역이 과거 농업, 임업, 수산업 등 1차 산업 정책 중심에서 식품산업의 중요성이 강조되고 있으며, 환경문제도 농정과 연계하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위하여 일본, 미국의 농업구조 변화와 농정 개혁, 농업부문 재정투자 실태를 분석하고, 시사점을 정리하였다.

그림 6-1. 농정 여건의 변화



## 1.2. 기본방향

- 농식품 재정확충과 농특세사업의 성과제고를 위해서는 시장개방에 효과적으로 대응하기 위한 농식품재정 확충의 필요성, 세입측면의 변동성 완화 및 새로운 세입원 확보, 목적세로서 농특세의 역할 재정립, 농특세사업의 성과제고를 위한 방안 제시가 필요하다. 농식품재원의 확충과 농특세의 사업의 효율화를 위한 기본방향을 다음과 같이 설정하였다.
- 첫째, 농업·농촌의 현실 문제 타개를 위한 안정적인 재원확보의 필요성이다. 현재 농업·농촌은 고령화와 시장개방으로 농가소득 저하, 농촌지역경제의 침체, 농업경영의 불안정성의 심화와 같은 어려움에 직면해 있다. 이러한 상황에서 일반 조세원칙에 따라 농특세를 축소 혹은 폐지를 논의하는 것은 바람직하지 않으며, 오히려 농업·농촌의 문제를 타개하기 위한 새로운 투융자사업의 발굴이 필요한 시점이다.
- 둘째, 농특세 사업이 농업·농촌의 여건변화에 근거하여 시행될 수 있도록 농특세 사업의 투자계획과 농업의 미래상을 연계시키는 노력이 필요하다. 농업·농촌이 안고 있는 사회적·경제적 문제점들을 해소시키는 데 농특세 재원이 투입되어야 하며, 이를 위해서는 농업·농촌의 거시지표 변화와 농특세 사업 간 긴밀한 연계가 가능해야 한다.
- 셋째, 농특세 세입원의 변동성 완화와 새로운 세입원 확충을 위한 노력이 필요하다. 농특세는 부가세이기 때문에 경기변동의 영향을 크게 받는 특징이 있다. 또한 예산편성 부처(기획재정부)와 집행부처(농림축산식품부)가 분리되어 있어서 농식품재정 여건보다는 예산편성 담당 부처의 국가차원 예산 편성 기준에 근거하여 농특세 세입규모가 결정됨에 따른 예산편성과 집행 간 괴리가 발생하고 있다. 이러한 현상의 해소 혹은 완화 방안 마련이 필요하다.

- 넷째, 사업과 농업투자사업의 추진체계상 나타나는 비효율성을 제거해야 한다. 농특세 투자사업 간 배분의 효율성(Allocative Efficiency)과 투자사업 내의 효율성(Productive Efficiency) 확보가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 농특세사업 간 투자우선순위를 합리적으로 재조정하고 예산분류의 단순화와 지원방식의 간편화를 도모해야 할 것이다. 아울러 농특세사업의 편성, 집행, 사후평가에 이르기까지 불합리한 제도와 절차를 개선해야 한다.
- 다섯째, 농특세 사업을 총괄 조정하는 기능을 강화할 필요가 있다. 현재 10여 개의 부처와 정부기관이 예산사업을 수행함에 따라 사업 내용의 부적합성, 사업 추진상의 비효율성이 문제점으로 지적되고 있다. 농특세는 농어촌의 경쟁력 강화를 목적으로 도입된 것이므로 조세 측면의 총괄 관리는 기획재정부가 담당하되, 사업 추진 및 관리는 농식품부 주관으로 체계적으로 조정·평가·관리할 수 있도록 해야 한다. 또한 중앙정부와 지방정부 간 정책 추진의 일치성 확보를 위한 농정추진체계의 개편방안도 함께 검토되어야 한다. 그리고 정부투자기관, 생산자단체, 공공단체의 조직운동을 합리화하고 조직운영의 신축성을 도모하며, 전문인력의 확보를 통해 전문성을 강화한다.

## 2. 안정적 재정 확보를 위한 세입구조 개편방안

### 2.1. 농식품재정의 안정적 확보 필요성

#### □ 시장개방 영향의 최소화를 위한 재정 확충

- 대외교역을 통한 성장을 국가경제 발전의 핵심 정책으로 삼고 있는 우리나라 입장에서 주요 교역국과 자유무역협정을 체결하고, 시장개방의 폭을 넓히는 것은 불가피한 측면이 있다. 그러나 이 과정에서 국제경쟁력이 상대적



으로 약한 농업부문은 불가피하게 피해산업으로 구분될 수밖에 없다.

- 농업부문의 피해보상의 한 방법으로 일부에서 시장개방을 통한 대외교역(무역)으로 이익을 보는 산업의 수익 중 일부를 차감하여 피해를 보는 농업 부문에 지원하자는 무역이득공유제(가칭)를 주장하기도 한다. 이러한 주장은 다음과 같은 점에서 한계가 있다.
- 첫째, 특정 산업부문에서 발생하는 이익 중 어떤 부분과 얼마정도의 비중이 무역을 통해 얻은 이득이고, 어느 정도가 산업부문 자체의 혁신 노력을 통해 얻은 성과인지 명확하게 구분하는 것은 현실적으로 한계가 있다. 둘째, 일반 산업부문은 무역을 통해 이익을 보고, 농업부문은 손해를 보게 된다는 이분법적 구분도 한계가 있다. 일반산업부문도 치열한 시장경쟁 속에 있기 때문에 시장개방으로 일반산업부문에서도 피해를 입게 되는 분야가 발생하는 것은 불가피하다. 따라서 무역이익의 구분이 가능하다고 하더라도 농업 부문에만 지원하는 것은 바람직하지 않다. 셋째, 무역이득공유라는 개념은 일견 의미가 있어 보이지만 현실적으로 적용에 한계가 있고, 국민적 공감대를 형성하는 데도 한계가 있다.
- 외국의 사례(미국, EU)에서도 조세를 통해 피해가 발생하는 산업 부문에 필요한 재원을 마련하고, 집행 차원에서 꼭 필요한 부문에 재정자금이 지원될 수 있도록 하는 방식을 마련하여 운영하고 있다. 우리나라도 UR 협정 당시 국민적 공감대를 통해 마련된 농특세 재원을 지속적으로 유지·확충하여 앞으로 예상되는 한·중, 한·호주, 한·뉴질랜드, 한·베트남FTA, TPP(환태평양 경제동반자협정) 등에 대응한 농업·농촌 투융자 재원으로 지속적으로 활용하는 것이 바람직하다.

#### □ 농가 경영안정과 소득보전을 위한 자원 확충

- 농가소득 문제는 기본적으로 농가의 경영능력에 그 원인이 있다고 간주하

기 쉽다. 그러나 우리 농업은 기본적으로 영세규모이므로 토지이용형 농업 부문에서는 수출을 주도할 수 없는 상황이다. 따라서 지속적으로 이루어지고 있는 FTA 등 시장개방에 따른 농가소득 피해를 보전해 주고, 고령화되고 있는 농가에 대한 사회적 배려가 필수적이다. 이를 위한 소득보전 및 경영안정 지원 재원의 확보가 필요하다.

- 고령화와 개방화가 진전됨에 따라 최근 농가소득은 전반적 하락, 불안정성 심화 그리고 저소득농가의 증가 세 가지 특징을 보이고 있다. 농산물시장의 개방으로 인한 시장경쟁 심화와 투입재 가격의 상승으로 농가교역조건 악화와 수익성 저하 현상이 나타나고 있다. 또한, 고령화로 인한 노동력의 질적 저하와 농가 가구원 수의 지속적 감소로 농업소득과 농외소득이 하락하고 있다.
- 최근 농업재해는 광범위한 지역에서 동시에 대규모로 발생하고 있다. 단일 품목으로 전문화된 대규모 전업농은 재해가 발생하면 경영상의 큰 충격을 받게 된다. 농산물 시장에서의 가격경쟁이 심화하면서 가격변동으로 인한 농업소득의 불안정성도 높아지고 있다. 한편, 고령영세농의 증가로 농업소득과 농외소득이 함께 감소하면서 농가 간 소득격차가 확대되고 있고, 특히 저소득계층이 증가하고 있다. 65세 이상 고령영세농의 소득문제는 농가 저소득의 핵심과제이다.
- 한편, 고령화, 농산물시장개방 등의 어려움에 직면해 있는 농업의 어려움을 감안할 때 정부의 보조를 증가시키는 것은 타당하나 자원배분을 왜곡하는 보조를 중립적인 보조로 전환할 필요가 있다.
  - 첫째, 특정 작물의 생산에 대한 보조나 전기, 비료, 농약 등의 생산요소에 대한 보조는 농가소득보조로 전환하는 것이 바람직하다.
  - 둘째, 농산물 가격 억제 정책을 저소득층 소비자에 대한 소득보조로 전환할 필요가 있다.
  - 셋째, 국가적 식량안보 정책(national food security policy)은 저소득층과

노령층 가구를 대상으로 하는 가계식량불안(household food insecurity) 해소 정책으로 전환할 필요가 있다.

#### □ 농업경쟁력 제고를 위한 자원 확충

- 농산물 시장개방이 지속되는 상황에서 농업체질강화를 위한 기술개발 및 경쟁력 제고를 위한 투자재원의 확보가 절실하다. 특히 영농규모와 기술 측면에서 전문화, 규모화된 농가의 양성이 무엇보다도 절실하다. 이를 위해서는 다음과 같은 정책이 고려되어야 한다.
- 첫째, 다른 나라보다 현격히 가격이 높은 생산요소이면서 이용 비용이 농산물 생산비의 큰 비중을 차지하는 생산요소인 농지를 덜 이용하는 작물의 재배를 확대할 필요가 있다. 즉 쌀과 같은 토지이용형 작물의 재배를 축소하고 채소, 과실과 같은 토지절약형 작물의 재배를 확대해야 한다. 토지절약형 작물은 토지이용형 작물보다 생산비를 절약할 수 있는 여지가 많다.
- 둘째, 판매액 규모가 큰 농가를 양성하기 위해서는 판매액 규모가 커지기 쉬운 품목인 화훼, 특용작물, 채소, 과실 등을 재배하도록 해야 한다. 쌀의 초과공급이 우려되는 상황에서 쌀이 아닌 다른 작물에 눈을 돌려야 한다. 축산의 경우는 판매액 규모가 커지기 쉬운 품목이기는 하지만 환경비용이 큰 품목이므로 신중히 접근하여야 한다.
- 농업생산기반 정책은 양적 기반정비에서 질적 기반정비로 전환해야 한다. 농업생산기반정책 예산은 주로 쌀 생산에 필요한 생산기반(경지정리, 수리시설, 저수지 등) 확충과 농업용수 개발에 사용되었다. 소득이 증가함에 따라 농산물의 품목이 다양해지고, 수요자들의 품질에 대한 기대가 높아지며, 생산자들이 안정성을 추구하는 경향이 강해지고 있으므로 이에 부응하는 새로운 농산물 생산기반을 마련할 필요가 있다. 따라서 증산을 추구하는 양적 생산기반 확충에서 벗어나 다양한 욕구를 만족시킬 수 있는 질적 생산기

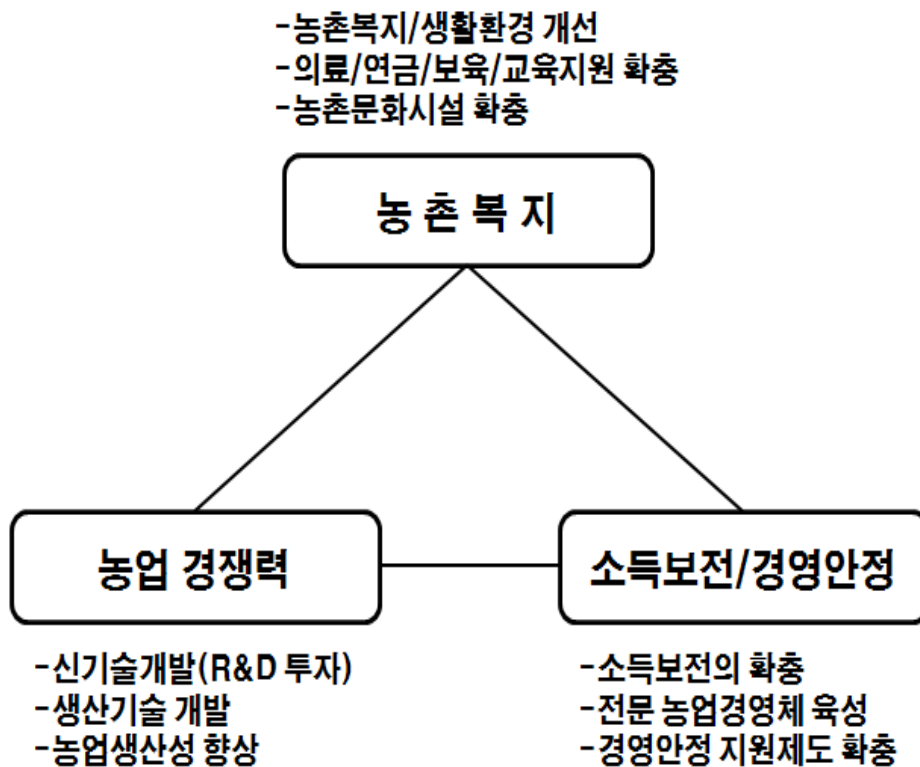
반 확충으로 전환하는 것을 고려해야 한다.

- 첫째, 쌀 생산과잉 생산 시대를 맞아 쌀 일변도의 생산기반 정책으로부터 다양한 작물의 생산기반을 모두 포용하는 정책으로 전환해야 한다.
- 둘째, 양 뿐만 아니라 품질을 같이 고려하는 생산기반을 연구·개발해야 한다.
- 셋째, 소득의 상승과 고령화에 따라 작업안전에 대한 욕구가 높아지고 있으므로 기존의 생산기반시설의 안전성을 검사하고 사고를 예방할 수 있는 생산기반을 마련할 필요가 있다.
- 넷째, 현재 기상이변이나 자연재해의 빈도가 높아지고 있다는 구체적 증거는 없으나, 지구 온난화의 우려가 높아지고 있으므로 자연의 불확실성에 대비하여 생산의 안정성을 높이는 농업생산기반을 강화할 필요가 있다.

#### □ 농촌개발 및 농업인 복지를 위한 자원 확충

- 농촌사회개발의 가장 큰 문제는 농촌의 인구감소와 노령화이다. 그 원인 중의 하나는 농촌에서의 삶이 안정되지 못하고 안정적 소득원이 없기 때문일 것이다. 농촌 주민이 안정되고 높은 소득을 얻을 수 있도록 해 주는 것은 농가경영 안정 정책과 농업구조 개선 정책의 몫이다. 농촌사회 개발 정책은 단순한 소득의 향상이나 안정을 넘어서는 보다 근본적인 ‘행복’의 문제를 다루어야 한다.
- 농촌주민의 행복도를 높이는 참된 지역사회 복지정책을 위해서는 외로움, 자녀교육, 주택개량 등과 같은 문제를 해결해 줄 수 있는 보다 심층적인 복지정책이 필요하다. 예를 들어 고령 농가를 위한 영농법을 개발하거나 서비스 전달체계를 개선하는 노력 등이 그것이다.

그림 6-2. 농업·농촌의 경쟁력 강화를 위한 투융자 방향



- 농촌개발을 통한 경쟁력 제고를 위해서는 다음과 같은 문제점들의 해소 혹은 완화를 위한 지속적인 투융자가 이루어져야 한다. 첫째, 농어촌인구의 정체를 완화시키고, 귀농 및 신규취농이 가능한 여건을 조성해야 한다. 둘째, 농어촌 2·3차 산업의 고부가가치화 및 일자리의 창출을 위한 투융자가 필요하다. 셋째, 농어촌의 정주체계를 고려한 지역개발사업의 지속적인 추진이다. 넷째, 농어촌 특성을 반영한 교육 및 복지의 소프트웨어적 정책 투입과 서비스 전달체계의 개선이 필요하다. 마지막으로 통합적 정책으로서의 틀을 본격 가동할 수 있는 여건 정비가 필요하다.

## 2.2. 농특세 세입구조 개편 방안

### □ 세입원 변동성 완화와 세입 부족현상 해소

- 농특회계의 세입재원 부족으로 세출사업이 이월되는 사례가 최근 들어 반복되고 있다. 이는 농특세 12월분 징수액이 다음 연도에 수납됨에도 불구하고, 당해년 세입으로 계상함에 따른 문제이다. 이는 제도적 개선과제라기 보다는 원칙에 따른 예산편성 원칙의 준수 문제이다. “각 회계년도의 경비는 당해년도의 세입 또는 수입으로 충당해야 한다”(국가재정법 제3조)는 원칙에 의거하여 당년도 세입분을 당해년도 세출사업 예산액으로 계상하여 사업이 이월되는 혼선을 최소화해야 한다.
- 농특세는 특성상 다양한 세원에 부가되며, 경기변동에 영향을 받는 세원들이 다수 포함되어 있어서 세원별 변동성이 높다. 종합부동산세, 취득세, 증권거래세, 양도소득세 등 주요 재원의 변동성이 높은 편이며, 그중에서도 금액규모 측면에서 농특세 중 비중이 높은 증권거래세의 변동성도 높게 나타났다.
- 그 결과, 정확한 세입규모 추계에 한계가 있다는 문제점이 지적되고 있다. 세입의 과다 혹은 과소 현상 발생으로 정책사업의 안정적 추진에 제약요인으로 작용하고 있는 것이다. 따라서 경기변동의 영향이 적고, 변동성을 줄임으로서 안정적으로 세입액을 확보할 수 있는 세입구조 조정 및 추가 세원발굴이 필요하다.

### □ 세입구조의 단순화와 추가 세원 발굴

- 농특세는 부가세로서 세입원이 다양하고, 경제여건에 따라 변동성이 크다. 안정적 재원 확보를 위해서는 변동성이 큰 세입원을 최소화하고, 세입원도 단순화할 필요가 있다. 농특세 세입원 중 변동성이 큰 것은 종부세와 취득

세이다. 이 세원은 납세자가 직접 부담하는 특징도 함께 갖고 있다.

- 변동성이 큰 세입원의 의존도를 낮추고, 조세 거부감이 낮은 간접세의 비중을 높이는 방식으로 세입원을 단순화하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 종부세와 취득세의 세율을 하향 조정하고, 증권거래세의 세율을 상향 조정하는 방안도 한 대안이 될 수 있다.
- 최근 정부의 취득세율 인하방안에 따라 향후 농특세 세입원의 변동성은 더 커지고, 세입규모도 하향 조정될 가능성이 높다. 따라서 이에 대비한 추가 재원의 발굴이 필요하다. 이를 위한 방안으로 담배세에 농특세를 부과하는 방안을 검토할 필요가 있다.

### 3. 농어촌특별세 사업의 효과적 추진 방안

#### 3.1. 농특세사업의 정책사업군 재설정

- 농특세 운용의 목적은 “농어업의 경쟁력강화와 농어촌산업기반시설의 확충 및 농어촌지역 개발사업을 위하여 필요한 재원을 확보함을 목적으로 한다”라고 법에 명시되어 있다. 이러한 농특세 도입 목적은 농식품재정 사업 전반의 내용을 포함하고 있어서 목적세로서 농특세가 세입 측면에서는 타당성을 갖지만 세출측면에서는 모호하다는 비판의 원인이 되고 있다.
- 농식품재정의 세출구조는 크게 일반회계, 농특회계(구조개선계정, 농특세계정)로 구분되며, 농특세사업은 농특세계정에서 집행되고 있다. 그러나 일반회계, 구조개선계정, 농특세계정의 사업 내역을 보면, 예산항목에서 큰 차이를 보이지 않고 있다. 농특세의 도입 목적이 다소 광범위한 측면은 있지

만, 목적세로서 농특세의 위치를 명확할 필요가 있다. 이를 위해서는 농식품 재정의 정책군을 농업경쟁력 제고, 농업인 복지 증진, 농촌개발의 세 분야로 정책군을 구분하고, 농특세 사업은 세 가지 정책군 중 하나로 집중하여 집행하는 것이 바람직하다.

- 농업·농촌은 시장개방에 따른 영향은 물론, 농업인구의 고령화로 소득증대의 한계에 직면하면서 지역경제가 활성화되지 못하고 있다. 농특세는 농업·농촌의 복지 증진을 목적으로 도입된 제도이므로 농촌주민의 행복도를 높일 수 있는 복지정책 추진에 집중하는 방안을 검토할 필요가 있다.
- 현행 농특세 사업의 예산비중을 보면, ‘경영 및 소득안정 강화’가 50% 수준이며, ‘농촌복지 및 지역개발’은 20% 수준이다. 향후 예상되는 시장개방에 대응한 경쟁력 강화 및 피해보전 예산은 정책적 배려에 의해 관련 기금의 확충 및 추가 예산 확보가 용이하다. 따라서 현재 농특세 사업으로 추진되고 있는 ‘농업경쟁력 강화’, ‘농식품안전 및 유통개선’ 등의 사업에 대한 예산은 단계적으로 일반회계 예산사업으로 넘기고, 농특세 사업은 ‘농촌복지 및 지역개발’에 집중할 수 있도록 예산비중을 조정할 필요가 있다.
- 기존 사업을 일시에 폐지 혹은 예산을 조정하는 것은 한계가 있으므로 농촌복지 및 지역개발 부문에 예산이 집중될 수 있도록 단계적 접근이 바람직하다. 궁극적으로는 60% 수준의 예산이 ‘농촌복지 및 지역개발’에 집중되어 농촌 부문의 SOC 확충과 복지 증진에 기여할 수 있도록 예산을 집중하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.



표 6-2. 농식품재정 회계 및 계정별 정책구분(2012년)

일반회계	농특회계	
	구조개선계정	농특세계정
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농가경영안정</li> <li>· 농수산인력양성</li> <li>· 친환경농업육성</li> <li>· 농식품기술개발정책연구</li> <li>· 농산물가격안정및유통효율화</li> <li>· 농업생산기반확충</li> <li>· 국제협력협상</li> <li>· 가축방역검역</li> <li>· 식물검역</li> <li>· 종자관리</li> <li>· 농수산식품연수</li> <li>· 검역검사R&amp;D 및 정보화</li> <li>· 농수산행정</li> <li>· 회계간거래(전출금)</li> <li>· 회계기금간거래(전출금)</li> <li>· 수산자원관리및조성</li> <li>· 수산경영</li> <li>· 수산연구(수산과학원)</li> <li>· 어업지도관리</li> <li>· 회계기금간거래(전출금)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농가경영안정</li> <li>· 농어업경영체육성</li> <li>· 양곡관리</li> <li>· 친환경농업육성</li> <li>· 농산물가격안정 및 유통효율화</li> <li>· 경쟁력제고</li> <li>· 축산업진흥</li> <li>· 농업생산기반확충</li> <li>· 농업농촌정보화</li> <li>· 농산물품질관리</li> <li>· 가축방역검역</li> <li>· 종자관리</li> <li>· 농수산행정</li> <li>· 회계기금간거래(예수이자상환)</li> <li>· 수산물 유통 및 안전관리</li> <li>· 수산자원 관리 및 조성</li> <li>· 어촌·어항개발</li> <li>· 수산경영</li> <li>· 원양협력</li> <li>· 수산물품질관리</li> <li>· 식품산업육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농가경영안정</li> <li>· 농어업경영체육성</li> <li>· 친환경농업육성</li> <li>· 농식품기술개발정책연구</li> <li>· 농어업인복지증진</li> <li>· 농촌지역개발및도농교류활성화</li> <li>· 회계기금간거래(전출금)</li> <li>· 계정간거래(전출금)</li> <li>· 수산자원 관리 및 조성</li> <li>· 어촌·어항개발</li> <li>· 수산경영</li> </ul>

자료: 디지털예산회계시스템. 「2012회계연도 국가결산보고서」. 자료에서 구성.

표 6-3. 농특세사업의 분야별 정책사업 비중(안)

단위: %

구 분	2011	2012	누계비중 (2007-2012)	단계별 접근	
				1단계	2단계
농업경쟁력강화	10.3	13.1	6.9	5.0	0.0
경영및소득안정강화	46.7	48.9	59.1	40.0	30.0
농식품안전및유통혁신	7.7	0.9	1.4	0.0	0.0
농촌복지및지역개발	24.9	26.3	21.2	45.0	60.0
수산부문	10.5	10.9	11.4	10.0	10.0
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 농림축산식품부. 각 연도. 「회계연도 결산보고서」. 자료에서 재구성.

### 3.2. 농특세 투자계획과 농업거시지표 간 일치성 확보

- 농특세가 목적세로서 역할을 다하지 못하고 있다는 지적 중에는 사업 내역이 농어촌의 경쟁력 제고와 연계성이 낮다는 문제제기가 있다. 이는 다양한 부처가 참여하고 있기 때문이기도 하지만 농업·농촌의 중장기적 변화에 기초한 면밀한 투자계획 수립 없이 관행적으로 사업을 추진하고 있기 때문이다.
- 농특세사업이 당초의 목적을 달성하기 위해서는 농업의 미래상을 제시하고, 농업·농촌의 활성화를 위한 사업을 발굴하여 국민적 공감대를 얻을 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 중장기적 차원의 재정투융자 계획을 수립해야 하며, 그 내용에는 투자 가능한 재원과 농업·농촌의 여건을 감안한 실현 가능한 추진계획이 포함되어야 한다.
- 이를 위해서는 정책담당자, 전문가, 농업인단체 등이 참여하는 정책협의회를 통해 여론을 수렴하는 등 농특세사업에 대한 국민적 공감대가 이루어질 수 있도록 설득력 있는 계획 수립 - 사업 시행 - 사업에 대한 성과평가가 이루어 질 수 있는 체계를 갖추어야 한다.
- 정부의 정책은 일관성을 유지해야 하며, 그 결과 예측가능성이 확보될 수 있다. 또한 정책은 상이한 정책목적과 정책수단 간의 선택, 현상유지와 개혁 간 선택, 공적 책임과 민간부문의 책임 간 선택, 공동자원 배분에 있어서 상이한 이해자 간 선택 등 선택의 문제가 중요하다. 따라서 정책목표, 정책수단 및 지원대상의 명확성이 확보되어야 한다.

### 3.3. 법률에 근거한 집행-평가-정책결합 강화

- 농업선진국의 농정추진 사례를 살펴보면 첫째, 농업정책 집행을 법률에 근

거하여 시행하고 있다는 점을 알 수 있다. 물론 모든 정부의 행위는 법률에 근거한다. 그러나 이 국가들은 선언적 의미의 법률이 아니라 농업·농촌의 여건 변화를 중장기적으로 전망하고, 농정 방향을 설정하며, 그에 합당한 예산까지를 법률로 규정하여 정책 추진의 일관성을 유지하고 있다는 점이다.

- 둘째, 농업정책에 대한 객관적 평가가 실시되고, 그 결과는 다음 농정목표 및 방향 수립에 반영되고 있다. EU는 1992년 CAP 개혁 이후 정책평가를 실시하여 Agenda 2000을 발표하였고, 2003년 개혁 이후에는 건강체크 2008을 실시하여 농촌정책을 보강하는 조치를 취하였다. 미국의 경우, 행정부의 대통령 직속 관리예산처(Office of Management and Budget)가 정책평가를 담당하며, 감사원에 해당하는 정부책임처(Government Accountability Office)가 의회를 담당하는 이원화 체계를 갖추고 있다. 프랑스는 균형소득 유지와 가족농 보호라는 사회적 가치의 유지에 비추어 농정방향 및 목표, 예산배정이 적절한지를 평가하고 있다.
- 우리도 정책평가 체계를 갖추고 있으며, 다양한 형태의 정책평가를 실시하고 있다. 그러나 평가는 개별 사업 단위로 주로 이루어지며, 농정 방향과 목표에 대한 논의는 부족한 실정이다. 농정방향 및 목표 자체가 다양한 정부를 포함한 이해관계자 그룹과 합의과정을 통해 중장기적으로 도출되기보다는 정치적 필요에 의하여 단기적으로 소수 그룹만이 참여하여 방향을 설정하다 보니 체계적인 정책평가에 한계가 있다.
- 정책평가는 평가 자체보다는 평가결과의 객관성 확보를 통해 다음 농정방향 및 목표 수립에 활용될 수 있어야 의미를 갖는다. 향후 국민적 공감대를 얻을 수 있는 농업정책이 되기 위해서는 현행 정책평가 체계를 점검하고, 객관적이고, 유용한 평가가 이루어질 수 있도록 체계와 방식의 개선이 필요할 것으로 판단된다.

- 셋째, 유사 정책의 결합(Policy Mix)을 통해 정책의 목표와 방향을 명확히 제시하고 있으며, 그 결과 정책 내용도 단순화되고 있다. 예를 들면, EU의 CAP 정책은 크게 단일직불과 농촌정책의 두 축으로 이루어져 있다. 물론 이 두 정책의 세부 항목에는 시장정책, 수출, 환경 등 다양한 사항들이 포함되어 있지만 정책의 핵심 목적, 방향 및 내용을 쉽게 파악하고, 이해할 수 있다.

표 6-4. 주요국 중장기 농정추진 체계와 관련 법률

구 분	법령(제도)	농정계획 수립	주요 내용
일 본	식량·농업·농촌 기본법	중장기 계획(10년) (5년 주기 갱신)	-식량정책 -농업정책 -농촌정책
미 국	농업법	5-7년	-농정목표 및 방향 -부문별 예산
EU CAP	공동농업정책	8-10년 (중간평가 실시)	-농정목표 및 방향 -부문별 예산
프랑스	농업기본법	EU CAP과 연계	-체계적 법 체계
대한민국	농어업·농어촌· 식품산업 기본법	5년 단위로 농업·농촌발전계획 수립 (시행되지 않고 있음)	-규범적 조문

자료: 박준기, 김태곤, 김미복, 오현석(2011).

#### 4. 예산 집행의 효율성 제고 방안

##### □ 투융자사업 우선순위 조정 및 지원방식의 단순화

- 개별사업별로 또는 패키지별로 농특세사업의 타당성을 분석하고 이를 바탕으로 투자우선순위를 합리적으로 재조정하는 절차를 밟아야 한다. 지금까지 농특세사업은 다양한 부처가 사업시행 주체로 참여하다 보니 사업의 성과

평가가 부족하였다. 투융자사업의 사후평가는 자원 배분의 효율성과 목적세로서 농특세 도입의 목적을 달성할 수 있도록 방향을 제시해 주며, 다음 연도의 예산 수립에 활용하는 것은 농특세사업의 성과 제고를 위한 필수적 과정이다.

- 각 사업에 대한 투자효과분석을 하여 투자효과가 크고 파급효과가 큰 사업에 우선 중점 지원하도록 하며 사업비에 비해 단기간에 투자효과를 가시화하기 어려운 사업은 규모 확대 문제를 재검토할 필요가 있다. 사업주체는 다르나 내용과 취지가 유사한 사업은 서로 통합하여 일원화를 유도해야 한다.
- 세분화된 유사 예산과목을 통합하여 예산운영의 자율성을 확보할 필요가 있다. 지역사정에 따라 유사사업 간의 예산을 조정하여 사용할 수 있도록 세세항 중심의 예산과목을 세항중심의 대분류방식으로 전환하고 성격이 비슷한 사항은 세세항을 통합하거나 내역사항으로 조정할 필요가 있다.

#### □ 중복되는 지출의 통합정비와 불필요한 지출 통제

- 사업별로 적정지출수준을 정하고 불요불급한 지출을 억제, 삭감, 폐지해야 한다. 전년도부터 관례적으로 매년 반복 계상되어 온 예산사업 중 한계효과가 당초보다 급속히 감소한 사업은 과감히 축소해야 할 것이다. 이미 정부 활동이 종결되었거나 목적이 달성된 경우 지출을 자동적으로 동결하는 일몰법을 적용하여 지출합리화를 도모하는 것이 바람직할 것이다.
- 지출을 효율적으로 사용하고자 하는 노력에 의해 절감된 예산은 해당부처가 집행할 수 있도록 신축성을 부여해야 할 것이다. 아울러 프로그램별로, 구체적인 정책목표별로 통합하여 예산을 편성하거나 예산을 교차하여 심의할 수 있도록 하여 특정사업의 총량규모와 지출구조, 내역, 효과 등을 종합적으로 파악하도록 해야 한다.

## □ 중앙정부와 지방정부 역할 및 배분원칙 설정

- 현행 중앙정부 중심의 매뉴얼 방식에 의한 농업투융자사업만으로는 지방정부의 농정현안을 충분히 담아내는 데 한계가 있다. 특히 지방농정의 자율성 제고 차원에서 신규사업 선정방식에 대한 개선이 필요하다. 따라서 농업투융자사업의 성격별로 유형화한 후 유형에 맞는 지원방식을 선택하여 투융자 지원을 실시함으로써 보다 효과적인 사업 수행과 성과제고를 기대할 수 있을 것이다.
- 농업투융자사업의 유형화 기준은 첫째, 사업 성격상 지자체의 자체사업 관련성이 어느 정도인가의 기준에 따른 유형화로 지방정부의 자체 사업적 성격의 정도에 따라 자체성이 강한 사업에서부터 국가사업 성격이 강한 사업까지 4가지 유형(자체사업, 준자체사업, 준국가사업, 국가사업)으로 구분할 수 있다. 둘째, 사업 시행에 따른 누출효과(spillover effect)의 공간적 범위에 따른 구분으로 누출효과가 전국적인가 혹은 지역적인가에 따라 4가지 유형(전국성, 광역성, 지역성, 국지성)으로 구분할 수 있다.
- 예를 들면, 농촌개발사업의 경우 전국적으로 산재해 있는 농촌지역의 균형적 개발을 목적으로 하지만 사업시행에 따른 누출효과는 해당 지역에 한정되는 특징이 있다. 이런 사업의 경우에는 포괄보조지원방식으로 지역특색을 강화하는 것이 바람직하다. 포괄보조지원방식에서는 사후관리를 위한 성과관리제도, 지역 간 재정력 격차에 의한 쏠림현상을 방지하기 위해 차등보조율제 등의 보완이 필요하다.
- 주기적으로 객관적 근거에 기초하여 사업성과를 평가하여 사업계획대로 추진되고 있는지 여부를 평가한 후 그 결과에 따라 지원 수준과 방식을 조정하고, 필요한 경우 인센티브 혹은 페널티를 부여하는 등 단계적 지원방식을 보완하여야 한다.

- 농림사업은 지역특성을 고려하고, 지역혁신체계를 구축하도록 하는 것이 중요하므로 가능한 한 지역의 자율성을 제고하는 방향으로 개편되어야 한다. 지역의 자율성을 제고하기 위한 방안으로는 유사사업을 통폐합하여 지역의 선택폭을 확대하는 것에서부터 포괄보조 등 지원방식을 다양화하여 지역의 자율적 사업추진을 촉진하는 방법이 있을 것이다. 이를 위해서는 먼저 사업 통폐합을 추진하고, 이후 사업특성에 따라 적합한 지원방식을 마련하여야 한다.
- 사업특성에 적합한 지원방식을 선정하여 포괄보조지원, 공모방식에 의한 지원, 사업지침에 의한 개별보조사업 등으로 사업범위를 유형화할 필요가 있다. 국가적사업과 개별농가에 대한 지원효과가 큰 사업에 대해서는 세부적으로 개별보조방식을 적용하는 것이 바람직하며, 지역혁신체계를 구축하도록 다양한 주체가 참여한 사업에 대해서는 포괄보조 혹은 공모방식으로 지원하는 방안이 마련되어야 한다.
- 지역의 사업역량을 강화하도록 교육, 컨설팅 등 소프트웨어 사업을 미리 추진하고 이후 조직화 된 바탕에서 시설지원 등 하드웨어 지원이 이루어지도록 지원체계를 구축하여야 한다. 두 지원이 엄격히 구분되는 것이 아니라 보완관계도 있지만 조직화가 어느 정도 추진된 이후 지원되도록 평가체계를 강화하여야 한다.

표 6-5. 국고보조금 사업 성격별 지원방식

구 분		지자체 관련성			
		국가사업	준국가사업	준자체사업	자체사업
지역성	전국성	개별사업지원	(메뉴)방식	포괄지원	
	광역성	공모방식			
	지역성				
	국지성				

주: 위에 표기된 지원방식은 사업 성격별로 우선적으로 검토할 수 있음을 의미한다.  
 자료: 황의식·박준기(2009), P.80.

표 6-6. 지원방식별 적용 기준

구 분	기 준	비 고
통합 보조방식	- 세부사업의 통합으로 행정업무 효율성 제고 가능 사업 - 사업 통합으로 시너지효과 제고 가능 사업	통합 후 사업 성격별 지원 방식 검토
포괄 보조방식	- 중장기적으로 일반 재원화 가능 사업 - 지자체 고유 업무적 성격의 사업 - 지역단위 사업으로 자원배분의 효율성 제고 가능 사업 (예: 농촌지역개발사업)	사업 특성별 지원방식 선택
공모 지원방식	- 지역 단체 및 주민의 참여가 필요한 사업 (예: 농산물브랜드화사업, 신활력사업) - 사업시행의 누출효과가 지역 혹은 국지적 성격의 사업	
개별사업 지원방식 (메뉴방식)	- 전국단위 사업으로 공공성이 높은 사업 - 개별농가에 직접 수취되는 사업 (예: 직접지불제도, 농어가복지원사업) - 품목단체의 역량과 연계한 수급조절 및 R&D 개발 사업	

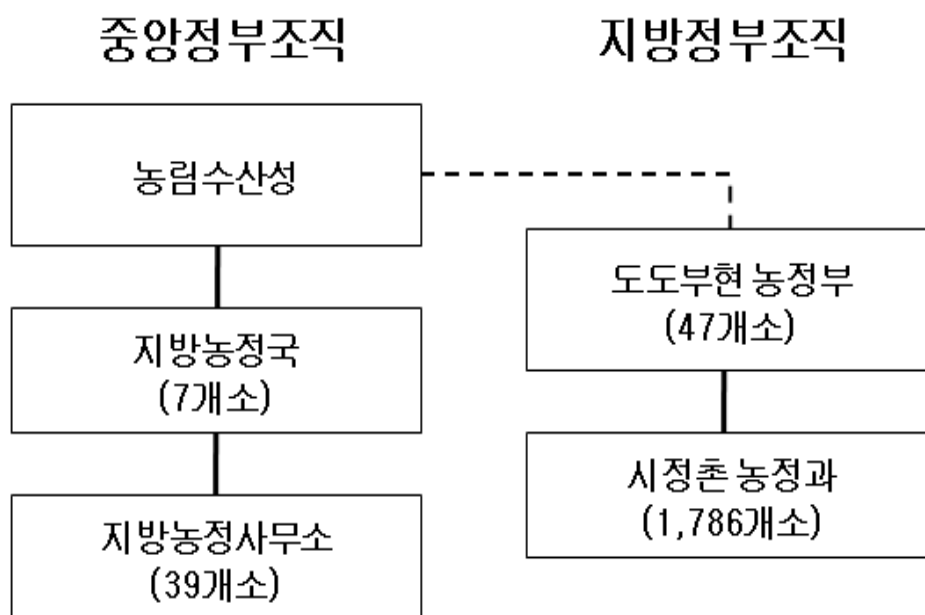
자료: 황의식·박준기(2009), P.79.

#### □ 농정추진체계의 정비: 지방농정 전담기구 설치 검토

- 중앙정부와 지방정부 간 농정의 목표에 차이가 있고, 중앙정부 주도적인 농업투융자사업 시행으로 사업 신청 및 선정, 예산배정, 추진과정에서도 지방정부의 입장이 충분히 반영되지 못하고 있다는 문제가 제기되고 있다. 농업투융자사업 추진과정에서 발생하는 문제점을 완화하는 단기적 방안으로는 의사소통의 원활화, 협력체계 구축, 워크숍을 통한 상호 간 이해 증진 등이 있을 것이다. 그러나 중장기적으로는 농업투융자사업 추진과정에서 발생하는 문제를 최소화하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다.



그림 6-3. 일본의 농정 추진체계



자료: 황의식·박준기(2009)

- 일본의 경우 중앙정부의 예산이 곧바로 지방자치단체(도도부현)를 통해 집행되지 않고, 중앙정부의 지방청 격인 지방농정국을 거쳐 집행되는 구조이다. 농정의 지방화를 위해 전국을 7개 권역으로 나누어 7개 지방농정국을 두고, 하부조직으로 39개 지방농정사무소를 두고 있다. 지방농정국은 지역성이 큰 농업, 농촌분야의 실태를 신속히 파악해서 식품의 안정적인 공급을 도모하고 식품, 농업, 농촌정책을 지역의 실정에 맞게 시행하기 위해 설치된 중앙정부의 기관이다.
- 농특세사업을 포함한 농업투융자사업의 성과제고를 위해서는 지방정부의 농업적 특성을 반영하면서도 지역적 특성이 약한 사업에 대해서는 직접사업을 추진할 수 있는 체계의 정비가 필요하다. 즉, 중앙정부가 직접 지자체에 보조하지 않고, 교육, 조정기능을 담당하는 지방농정기구를 통해 국고보조금을 지원함으로써 지역의 특수성을 반영하고자 하는 것이다.

- 지방농정기구는 지자체에 대해 효과적인 사업을 추진하도록 조정기능, 촉진 기능을 담당하고 있는 것이다. 이와 같이 지자체의 사업역량 강화기능을 수행하면서 농업투융자사업을 지원하고 있는 점이 효과적인 방안이다. 지역의 역량강화는 농업투융자사업의 효율성을 제고하는 중요한 요소이기 때문이다. 이를 통해 농가 조직화 등의 역량을 강화할 수 있다.

## 부 록

## 농어촌특별세 세출 내역 및 관련 법령

## 1. 농어촌특별세관리특별회계(1995-2006)

구 분	관 명	항내용		세항내용		세세항명
		항명	지출액 (백만원)	세항명	지출액 (백만원)	
1995	농어촌 구조개선	생산기반조성	139,860	경지정리	139,860	봄마무리대구획경지재정리 가을착수대구획경지재정리
				원예산업육성	50,000	채소생산유통지원
		생산및유통개선	127,699	농산사업지원	15,000	중소농가고품질농업생산지원
				유통시설확충	62,699	농림수산물산간이집하장설치 농수산물물류센터건설
				특정연구개발	23,157	농산물포장센터건설 농림수산기반기술개발 연구개발비
		인력육성	24,700	농수산계 학교 지원	24,700	농수산계 학교지원 자영농수교육성 기술전문대학지원
		생활환경개선	40,000	농어촌정주생 활권개발	40,000	농어촌생활용수개발
농특회계전출금	574,588	농특세전입금 사업계정	574,588	농특세전입금사업계정		
1996	농어촌구 조개선	생산기반조성	299,252	대구획경지재 정리	299,252	대구획경지재정리
		생산및유통개선	104,968	중소농고품질 농산물생산	15,000	중소농고품질농산물생산
				농림수산물간 이집하장설치	24,405	농림수산물간이집하장설치
				농림수산물류 센터건설	58,363	농림수산물류센터건설
				농림수산물포 장센터	7,200	농림수산물포장센터
		기술개발및정보화	55,000	농림수산기술 개발	55,000	농림수산기술개발
		인력육성	19,800	농과대학시설 장비지원	6,000	농과대학시설장비지원
자영농수교육 성	13,800			자영농수교육성		
생활환경개선	40,000	농어촌생활용 수개발	40,000	농어촌생활용수개발		
농특회계전출금	721,800	농어촌구조개 선특별회계전 출금	721,800	농어촌구조개선특별회계전출금		

(계속)

구 분	관명	항내용		세항내용		세세항명	
		항명	지출액	세항명	지출액		
1997	농어촌구 조개선	생산기반조성	304,936	대구획경지재 정리	304,936	대구획경지재정리	
		생산및유통개선	90,337	중소농고품질 농업생산지원	17,700	중소농고품질농업생산 지원	중소농고품질농산물생산
				농림수산물간 이집하장설치	7,500	농림수산물간이집하장 설치	농림수산물간이집하장설치
				농림수산물류 센터건설	58,437	농림수산물류센터 건설	농림수산물류센터건설
				농림수산물포 장센터건설	6,700	농림수산물포장센터 건설	농림수산물포장센터건설
		기술개발및정보화	18,800	농림수산기술 개발	18,800	농림수산기술개발	
		인력육성	23,300	농림계특성화 대학지원	8,000	농림계특성화대학 지원	농림계특성화대학지원
				자영농고육성	9,990	자영농고육성	자영농고육성
				농업전문대지원	400	농업전문대 지원	농업전문대지원
		생활환경개선	15,000	농어촌생활용 수개발	15,000	농어촌생활용수 개발	농어촌생활용수개발
농특회계전출금	572,976			농어촌구조개 선특별회계전 출금	572,976	농어촌구조개선특별회계전출금	
1998	농어촌구 조개선	생산기반조성	265,969	대구획경지재 정리	265,969	대구획경지재정리	
		생산및유통개선	63,873	중소농고품질 농업생산지원	6,000	중소농고품질농업 생산지원	중소농고품질농업생산지원
				농림수산물간 이집하장설치	8,672	농림수산물간이집하장 설치	농림수산물간이집하장설치
				농림수산물류 센터건설	37,369	농림수산물류센터 건설	농림수산물류센터건설
				농림수산물포 장센터건설	11,832	농림수산물포장센터 건설	농림수산물포장센터건설
		기술개발및정보화	42,200	농림수산기술 개발	42,200	농림수산기술개발	
		인력육성	8,628	농림계특성화 대학지원	1,840	농림계특성화대학 지원	농림계특성화대학지원
				자영농고육성	6,488	자영농고육성	자영농고육성
				축산교육시설 지원	300	축산교육시설 지원	축산교육시설지원
		생활환경개선	35,000	농어촌생활용 수개발	35,000	농어촌생활용수 개발	농어촌생활용수개발
농특회계전출금	535,206	농특회계전출금	-	농어촌구조개 선특별회계 전출	농어촌구조개선특별회계전출		
		농특회계 융자 사업 지원	535,206	농특회계 융자 사업 지원	농특회계융자사업지원		

(계속)

구 분	관 명	항내용		세항내용		세세항명
		항명	지출액	세항명	지출액	
1999	농어촌 구조개선	생산기반조성	305,735	대구획경지재정리	305,735	대구획경지재정리
		생산및유통개선	91,506	중소농고품질농 업생산지원	15,600	중소농고품질농업생산지원
				농림수산물간이 집하장설치	385	농림수산물간이집하장설치
				농산물물류센터 건설	54,509	농산물물류센터건설
				농산물포장센터 건설	21,103	농산물포장센터건설
		기술개발및정보화	61,500	농림기술개발	61,500	농림기술개발
		인력육성	13,176	농림계특성화대 학지원	6,354	농림계특성화대학지원
				자영농고육성	3,622	자영농고육성
	농림계학교시설 장비지원			3,200	농림계학교시설장비지원	
	생활환경개선	60,125	농어촌생활용수 개발	60,125	농어촌생활용수개발	
타회계전출금	752,958	농특회계전출금	752,958	농특회계전출금		
농수산 행정	농특세회계관리	48,824	채무상환	48,824	채무상환	
2000	농어촌 구조개선	생산기반조성	93,992	대구획경지재정리	93,992	대구획경지재정리
		생산 및 유통개선	284,890	중소농고품질농 업생산지원	5,700	중소농고품질농업생산지원
				농산물물류센터 건설	64,449	농산물물류센터건설
				농산물산지유통 센터 건설	14,745	농산물산지유통센터 건설
				협동조합유통활 성화지원	199,996	협동조합유통활성화지원
		기술개발 및 정보화	31,471	농림기술개발	31,471	농림기술개발
		생활환경개선	36,125	농촌생활용수개발	36,125	농촌생활용수개발
	타회계전출금	-	농특회계전출금	611,478	농특회계전출금	
농수산 행정	농특세회계관리	-	채무상환	51,712	채무상환	

(계속)

구 분	관명	항내용		세항내용		세세항명
		항명	지출액	세항명	지출액	
2001	농업·농촌	생산기반조성	863,563	받기반정비	55,935	받기반정비
				경지정리	272,025	경지정리
				기계확경작로 확포장	98,844	기계확경작로확포장
				수리시설개보수	187,000	수리시설개보수
				대규모용수개발	20,064	대규모용수개발
				중규모용수개발	171,861	중규모용수개발
				일반용수개발	44,125	일반용수개발
				농업생산기반 종합정비	12,209	농업생산기반종합정비
				농업용수수질 개선	1,500	농업용수수질개선
		생산및유통개선	115,207	친환경농업육 성지원	8,181	친환경농업육성지원
				축산발전기금 사업지원	0	축산발전기금사업지원
				농산물유통시 설보완	7,857	농산물유통시설보완
				농촌가공산업 육성	5,973	농촌가공산업육성
				농수산물종합 유통센터건설	28,730	농수산물종합유통센터건설
				농산물산지유 통센터건설	12,644	농산물산지유통센터건설
				농산물직거래 시설지원	1,823	농산물직거래시설지원
				협동조합유통 활성화지원	50,000	협동조합유통활성화지원
		기술개발및정보화	30,132	농림기술개발	30,132	농림기술개발
	인력육성	1,477	농소정협력사 업지원	1,477	농소정협력사업지원	
	생활환경개선	40,800	농촌생활용수 개발	40,800	농촌생활용수개발	
타회계로의전출금	1,185,015	농특회계로의 전출금	1,185,015	농특회계로의전출금		
농수산행정	기금및민간차입금 상환	217,954	공자기금원리 금상환	217,954	공자기금원리금상환	

(계속)

구 분	관명	항내용		세항내용		세세항명	
		항명	지출액	세항명	지출액		
2002	농업·농촌	생산기반조성	273,524	경지정리	263,585	경지정리	
				중규모용수개발	9,939	중규모용수개발	
		생산및유통개선	268,573	친환경농업육성지원	6,515	친환경농업육성지원	
				농촌가공산업육성	1,799	농촌가공산업육성	
				농수산물종합유통센터건설	39,040	농수산물종합유통센터건설	
				농산물산지유통센터건설	17,194	농산물산지유통센터건설	
				농산물직거래시설지원	4,025	농산물직거래시설지원	
		협동조합유통활성화지원	200,000	협동조합유통활성화지원			
	기술개발및정보화	49,284	농립기술개발	49,284	농립기술개발		
	생활환경개선	40,800	농촌생활용수개발	40,800	농촌생활용수개발		
타회계로의전출금	960,765	농특회계로의전출금	960,765	농특전입금으로의전출금			
농수산행정	기금및민간차입금상환	184,890	공자기금원리금상환	184,890	공자기금원리금상환		
2003	농업·농촌	생산기반조성	1,157,977	받기반정비	92,461	받기반정비	
				경지정리	146,882	경지정리	
				기계화경작로확포장	100,349	기계화경작로확포장	
				수리시설개보수	425,686	수리시설개보수	
				중규모용수개발	326,200	중규모용수개발	
				일반용수개발	66,400	일반용수개발	
		생산및유통개선	106,568	친환경농업육성지원	-	친환경농업육성지원	
				미곡종합처리장설치운영	97,345	미곡종합처리장증설 미곡종합처리운영장	
				농수산물종합유통센터건설	-	농수산물종합유통센터건설	
				농산물산지유통센터건설	9,223	농산물산지유통센터건설	
	협동조합유통활성화지원	-	협동조합유통활성화지원				
	기술개발 및 정보화	42,061	농립기술개발	42,061	농립기술개발		
	생활환경개선	40,800	농촌생활용수개발	40,800	농촌생활용수개발		
타회계로의전출금	1,277,145	농특회계로의전출금	1,277,145	농특전입금으로의전출금			
농수산행정	기금및민간차입금원리금상환	19,751	공자기금원리금상환	19,751	공자기금원리금상환		

(계속)

구 분	관명	항내용		세항내용		세세항명
		항명	지출액	세항명	지출액	
2004	농업·농촌	생산기반조성	560,590	농촌정책국	560,590	발기반정비
						일반경지정리
						한밭대비용수개발
						농지기반조성
		생산및유통개선	146,510	농업정보통계국	3,508	농업정보통신환경조성
						농업인홈페이지구축
						농촌PC보내기 지원
				식량생산국	7,244	친환경농업교육훈련지원
						친환경지구시설장비지원
				농산물유통국	91,942	농산물종합유통센터건설
						농산물규격출하
						화훼수출단지
						농산물산지유통센터건립
						소비자밀착형직판장지원
		식량생산국	43,816	농산물통합쇼핑몰운영		
				농업기술관리센터 농림기술개발		
인력육성	3,130	농업정책국	3,130	농업인교육훈련 자영농과생급식비보조		
농촌소득원개발	37,154	농촌개발국	34,604	농공단지조성		
				녹색농촌체험활동 농촌투자유치센터		
식량생산국	2,550	페비닐수거비지원				
		생활환경개선	80,778	농촌개발국	80,778	농촌생활용수개발 농촌마을종합개발
농가소득안정및 부담경감	363,854	농업정책국	363,854	농업인고교생자녀보조		
				농업인재해공제		
				농가도우미보조		
				여성농업인센터운영지원		
				농작물재해보험		
				농촌출신대학생학자금융자		
				영유아자녀양육비지원		
				농어민건강보험료지원		
농림수산업자신용보증기금출연						
타회계로의 전출금	1,306,377	농특회계로의 전출금	1,306,377	농특전입금으로의 전출금		
농림수산 행정	기금및간차입금 원리금상환	196,729	공자기금원리 금상환	196,729	공자기금원리금상환	



(계속)

구 분	관명	항내용		세항내용		세세항명				
		항명	지출액	세항명	지출액					
2005	농업·농촌	생산기반조성	32,078	농촌정책국	32,078	발기반정비 중규모용수개발 농지기반조성				
		생산및유통개선	105,535	투융자평가통 계관실	3,746	농업정보통신환경조성 농업경영체정보시스템구축				
				식량정책국	48,018	토양개량제 보조 친환경지구시설장비지원 광역친환경농업단지조성 원예작물친적해충방제				
				농촌정책국	665	오염농경지특별관리				
				농산물유통국	53,106	농산물규격출하 농산물산지유통센터경영개선 지원				
		기술개발및정보화	46,893	식량정책국	46,893	농업기술관리센터 농림기술개발				
		인력육성	3,543	농업구조정책국	3,543	농업인교육훈련				
		농촌소득원개발	5,381	농촌개발국	5,381	농공단지조성 녹색농촌체험활동 도농교류센터운영				
		생활환경개선	45,387	식량정책국	2,550	페비닐수거비지원				
				농촌정책국	42,837	농촌마을종합개발				
		농가소득안정및부 담경감	1,322,579	농업구조정책국	1,125,903	논농업직접지불 조건불리지역직접지불 농업인재해공제 농작물재해보험 농촌출신대학생학자금융자 영유아자녀양육비지원 농림수산업자신용보증기금출연				
						식량정책국	125,093	친환경농업직접지불 경영이양직접지불 쌀소득보전직불제 쌀생산조정제		
								농촌정책국	67,201	농어민건강보험료지원 경관보전직접지불
								축산국	4,382	친환경축산직불
						타회계로의전출금	2,026,620	농특회계로의 전출금	1,317,020	농특전입금으로의전출금
		균특회계로의 전출금	709,600					균특회계로의전출금		

(계속)

구 분	관명	항내용		세항내용		세세항명
		항명	지출액	세항명	지출액	
2006	농업·농촌	생산기반조성	3,810	농촌정책국	3,810	받기반정비 농지기반조성
		생산및유통개선	72,725	투융자평가통계관실	432	농업경영체정보시스템구축
				식량정책국	65,432	토양개량제 보조
						친환경농업지구조성
						광역친환경농업단지조성
				원예작물전직해충방제		
		농촌정책국	580	오염농경지특별관리		
		농산물유통국	300	농산물통합쇼핑몰운영		
		축산국	5,981			
		인력육성	11,746	농업구조정책국	11,746	농업인교육훈련
		농촌소득원개발	3,852	농촌개발국	3,852	도농교류활성화지원
		생활환경개선	6,246	식량정책국	3,000	폐비닐수거비지원
				농촌정책국	3,246	농촌마을종합개발
		농가소득안정 및부담경감	1,406,618	농업구조정책국	106,518	조건불리지역직접지불
						취약농가인력지원
						농작물재해보험기금전출금
						영유아자녀양육비지원
				농림수산업자신용보증기금출연		
		식량정책국	1,095,070	친환경농업직접지불		
				경영이양직접지불		
쌀소득보전변동직불						
농촌정책국	200,017	쌀소득보전고정직불				
		농어민건강보험료지원				
		경관보전직접지불				
축산국	5,014	농업인재해공제				
		농촌출신대학생학자금융자				
타회계로의 전출금	2,471,630	축산국	5,014	친환경축산직불		
		농특회계로의 전출금	1,502,619	농특전입금으로의 전출금		
		군특회계로의 전출금	969,011	군특회계로의 전출금		

자료: 농림축산식품부. 각 연도. 「회계연도 결산보고서」.

## 2. 농어촌특별세사업관리계정(2007-2012)

구 분	관 명	항 내 용		세 항 내 용		세 세 항 명	
		항 명	지 출 액	세 항 명	지 출 액		
2007	농업·농촌	농가경영안정 농업금융	357,547	농업신용보증 지원	357,547	농림수산업자신용보증기금출연	
		농업경영체육성	12,715	전문농업경영 체육성	12,715	농업인교육훈련 (경)농업인교육훈련	
		지역농업육성	31,071	조건불리지역 직접지불	31,071	조건불리지역직접지불 (경)조건불리지역직접지불	
		쌀농가소득보전	723,267	쌀소득고정직 불(농특)	712,004	(경)쌀소득보전고정직불	
				기타소득보전	11,263	경영이양직접지불 쌀생산조정제 (경)쌀생산조정제	
		친환경농업육성	87,651	토양환경보전	41,855	(경)페비닐수거비지원 (자)토양개량제보조	
				친환경직불	17,546	(경)친환경농업직접지불 (자)친환경농업지구조성	
				친환경농업인 프라지원	28,250	원예작물친적해충방제	(자)광역친환경농업단지조성 (경)원예작물친적해충방제
						원예작물친적해충방제	(경)원예작물친적해충방제
		농산물유통효 율화	-	농산물통합쇼 핑몰(정보화)	-	농산물통합쇼핑몰운영	
		축산업진흥	9	친환경축산직불	9	친환경축산직불 (경)친환경축산직불	
		농업생산지 확충	5,069	농업시설개선 (농특)	1,000	오염농경지특별관리	
				농업생산지반 정비(농특)	4,069	밭기반정비 농지기반조성	
		농촌지역개발 복지증진	344,903	농촌지역개발 (농특)	15,212	도농교류활성화지원	
						농촌마을종합개발	
						도시민농촌유치지원	
						(경)도시민농촌유치지원 (경)도농교류활성화지원	
				경관보전직불	956	경관보전직불 (경)경관보전직접지불	
				농어민건강보 험료지원	143,139	농어민건강보험료지원	
				취약농가인력 지원	19,044	취약농가인력지원	
농업인재해공제	21,497			농업인재해공제			
농촌출신대학생 학비지원(용자)	44,097			농촌출신대학생학자금용자			
영유아양육지원	27,829			(경)영유아양육지원			
농어민연금보 험료지원	73,129	농어민연금보험료지원					
농업농촌정보화	494	농업정보환경 지원(정보화)	494	농업경영체정보시스템구축 (경)농업경영체정보시스템구축			
회계간거래(전 출금)	960,528	회계간거래(농 특세)	960,528	균특회계로의 전출금			
회계기금간거 래(전출금)	271,444	회계기금간전 출(농특회계)	271,444	쌀소득기금전출금(농특회계) 농작물재해제보험기금전출금(농특 회계)			
회 계 기 금 간 거 래(예탁금)	18,000	회계기금간에 탁(농특회계)	18,000	농특회계에서 국민주택기금으로의 예탁금			

(계속)

구 분	관 명	항 내 용		세 항 내 용		세 세 항 명	
		항 명	지 출 액	세 항 명	지 출 액		
2008	농업·농촌	농가경영안정 농업금융	171,000	농업신용보증지원	524,200	농림수산업자신용보증기금출연	
		농업경영체육성	0	전문농업경영체 육성(농특)	20,559	농업인교육훈련 (경)농업인교육훈련 (자)농촌대학생기숙사설립 농업경영체등록	
		농가소득보전	3,000	쌀소득고정직불 (농특)	711,803	(경)쌀소득보전고정직불	
		친환경농업육성	3,261	기타소득보전	10,103	경영이양직접지불	
				토양환경보전(농특)	42,061	(경)폐비닐수거비지원 (자)토양개량제보조	
				친환경직불	23,004	(경)친환경농업직접지불 (자)친환경농업지구조성	
				친환경농업인프 라지원	37,478	원예작물천적해충방제 (경)원예작물천적해충방제 (경)친환경농산물인증활성화지원 (자)광역친환경농업단지조성	
				농작물병해충방제	858	(경)농작물병해충방제	
		농업생산기반 확충	0	농업시설개선(농특)	800	오염농경지특별관리	
				농업생산기반정 비(농특)	2,512	받기반정비(조사설계비) 농지기반조성(대구획조사설계비)	
		농업인복지증진	72,679	농어민건강보험 료지원	122,024	농어민건강보험료지원	
				취약농가인력지원	4,634	취약농가인력지원 (경)취약농가인력지원	
				농업인재해공제	27,839	농업인재해공제	
				농촌출신대학생 학비지원(융자)	20,630	농촌출신대학생학자금용자	
				영유아양육지원	39,112	(경)영유아양육지원	
				농어민연금보험 료지원	72,608	농어민연금보험료지원	
				농촌주택개선운 용사업	18,000	농어촌주택개량	
		농촌지역개발	10	농촌마을종합개 발(농특)	5,957	농촌마을종합개발	
				경관보전직불	2,637	경관보전직불 (경)경관보전직접지불	
				조건불리지역직 접지불	31,138	조건불리지역직접지불 (경)조건불리지역직접지불	
농촌활력증진(농특)	1,889			농촌활력정착지원			
도농교류활성화	288	도농교류활성화 지원	8,051	도농교류활성화지원 (경)도농교류활성화지원			
		도시민농촌유치 지원	5,926	도시민농촌유치지원 (경)도시민농촌유치지원			
농업농촌정보화	0	농업정보화환경 지원(정보화)	502	농업경영체정보시스템구축(정보화) (경)농업경영체정보시스템구축 (정보화)			
회계간거래(전 출금)		회계간거래(농특 회계)	-	군특회계로의 전출금(농특회계)			
회계기금간거 래(전출금)	20,000	회계기금간거래 (전출금)	263,559	쌀소득기금전출금(농특회계) 농작물재해재보험기금전출금(농특 회계)			
회계기금간거 래(예탁금)		회계기금간예탁 (농특회계)	-	국민주택기금으로의예탁금(농특회계)			
계정간거래(전 출금)	100,000	구조개선계정전출	816,100	구조개선계정으로전출금(농특세계정)			

(계속)

구 분	관 명	항내용		세항내용		세세항명	
		항명	지출액	세항명	지출액		
2009	농업·농촌	농가경영안정	1,655,886	농업신용보증	909,500	농림수산업자신용보증기금출연	
				농가소득보전	746,386	(경)쌀소득보전고정직불 경영이양직접지불 조건불리지역직접지불 경관보전직불 (경)경관보전직접지불 (경)조건불리지역직접지불	
		농업경영체육성	66,994	전문농업경영체육성(농특)	66,994	귀농정착지원 (경자)귀농정착지원 농업인교육훈련 (경)농업인교육훈련 농업경영체등록	
		친환경농업육성	39,631	친환경농업인프라지원	35,484	친환경농산물 종합물류센터건립 (경)페비닐수거비지원 녹비작물 종자대지원 친환경농업기반구축 (자)친환경농업기반구축 (경)생물학적병해충방제 친환경농산물 인증활성화지원 (경)친환경농산물 인증활성화지원	친환경농산물 종합물류센터건립 (경)페비닐수거비지원 녹비작물 종자대지원 친환경농업기반구축 (자)친환경농업기반구축 (경)생물학적병해충방제 친환경농산물 인증활성화지원 (경)친환경농산물 인증활성화지원
						농작물피해방지	4,147
		농업생산기반확충	1,821	농업시설개선(농특)	300	오염농경지특별관리	
				농업생산기반정비(농특)	1,521	농지기반조사설계비	
		농어업인복지증진	390,327	농어업인복지증진	372,327	농어민건강연금보험료 지원 취약농가인력지원 농업인재해공제 농촌출신대학생학자금융자 (경)영유아양육지원 농어촌주택개량	
		농촌지역개발 및 도농교류활성화	27,489	농촌지역개발(농특)	11,546	농어촌 뉴타운조성 농촌활력정착지원 농촌마을종합개발조사설계비	
					도농교류활성화지원	15,944	도농교류활성화 (경)도농교류활성화
		농업농촌정보화	1,157	농업정보환경지원(정보화)	1,157	농어업경영체정보화지원(정보화)	
		회계기금간거래(전출금)	127,100	회계기금간전출(농특회계)	127,100	쌀소득기금전출금(농특회계) 농작물재해재보험기금전출금(농특회계)	
		계정간거래 전출금	1,265,688	구조개선계정전출	1,265,688	구조개선계정으로전출금(농특세계정)	
		수산지원 관리 및 조성	108,706	연근해어업구조조정	108,706	(경)연근해어선감적 연근해어선감적	
		어촌,어항 개발	130,438	어항기반시설조성(농특)	130,438	한국어촌어항협회보조 국가어항건설 보육항건설	
						수산특정연구개발(R&D)	9,000

(계속)

구 분	관 명	항내용		세항내용		세세항명		
		항명	지출액	세항명	지출액			
2010	농업·농촌	농가경영안정	815,175	농업신용보증	120,000	농림수산업자신용보증기금출연		
				농가소득보전	665,175	쌀소득보전고정직불(지자체)		
						경영이양직불		
						조건불리지역직불		
						경관보전직불		
						농가단위 소득안정직불		
						친환경농업직불(지자체)		
						친환경농업직불		
		조건불리지역직불(지자체)						
		농어업경영체육성	49,786	전문농업경영체 육성(농특)	49,786	농업인교육훈련		
						농업인교육훈련(지자체)		
						농업경영체등록		
		친환경농업육성	23,521	친환경농업인프라	20,553	녹비작물 종자대		
						생물학적병해충방제		
				농작물피해방지	2,968	친환경농산물 인증활성화		
						친환경농산물 인증활성화(지자체)		
		농어업인복지증진	359,549	농어업인복지증진	359,549	농작물병해충방제(지자체)		
						농작물병해충방제		
						농어민건강연금보험료		
취약농가인력지원								
농촌지역개발 및 도농교류활성화	46,781	농촌지역개발(농특)	28,853	농업인재해공제				
				영유아양육지원				
				농촌출신대학생학자금융자				
				농어촌 뉴타운조성				
		도농교류활성화	17,927	농촌활력정착지원				
				농산어촌지역 종합개발지원				
회계기금간거래 (전출금)	1,073,421	회계기금간전출 (농특회계)	1,073,421	급수강촌조성				
				농촌형 에너지자립 녹색마을 조성				
계정간거래 전출금	1,188,000	구조개선계정전출	1,188,000	농어촌 뉴타운조성(용자)				
				구조개선계정으로전출금(농특계정)				
수산자원 관리 및 조성	77,526	연근해어업구조 조정	77,526	도농교류활성화				
				연근해어선감척(지자체)				
어촌·어항 개발	126,710	어항기반시설조 성(농특)	126,710	연근해어선감척				
				국가어항관리				
수산경영	9,900	수산특정연구 개발(R&D)	9,900	국가어항				
				보육항				
				수산물개발(R&D)				

(계속)

구 분	관 명	항 내 용		세 항 내 용		세 세 항 명		
		항 명	지 출 액	세 항 명	지 출 액			
2011	농업·농촌	농가경영안정	838,846	재해대책지원	4,619	재해대책비 재해대책비(지자체)		
				농가소득보전	834,227	쌀소득보전고정직불(지자체)		경영이양직불
						조건불리지역직불		
						경관보전직불		
						농가단위 소득안정직불		
						친환경농업직불(지자체)		
						경관보전직불(지자체)		
						조건불리지역직불(지자체)		
		농어업경영체육성	41,560	전문농업경영체육성(농특)	41,560	농업인교육훈련 농업인교육훈련(지자체) 농업경영체등록		
		친환경농업육성	13,001	친환경농업인프라	10,300	농비작물 종자대		
				농작물피해방지	2,701	농작물병해충방제(지자체) 농작물병해충방제		
		농식품기술개발 정책연구	133,427	농식품기술개발(R&D)	133,427	농림수산물 기술기획평가원(R&D) 농촌개발시험연구(R&D) 생명산업기술개발(R&D) 교부가가치 식품기술개발(R&D) 기술사업화지원(R&D) 첨단생산기술개발(R&D) 수출전략기술개발(R&D) 융복합연구센터지원(ARC)(R&D)		
		축산업진흥	138,018	가축방역(농특)	138,018	살처분보상금		
		농어업인복지증진	399,002	농어업인복지증진	399,002	농어민건강연금보험료 취약농가인력지원 농어업인재해공제 영유아이양육지원 농촌출신대학생학자금융자		
		농촌지역개발 및 도농교류활성화	50,601	농촌지역개발(농특)	33,814	농어촌 뉴타운조성 농촌활력정착지원 농산어촌지역 종합개발지원 농촌형 에너지자립 녹색마을 조성 농어촌 뉴타운조성(융자) 농어촌공동체회사육성		
				도농교류활성화	16,787	도농교류활성화 도농교류활성화(지자체)		
회계기금간거래 (전출금)	740,349	회계기금간전출 (농특회계)	740,349	농특회계에서 쌀소득기금 전출금 농특회계에서 농어업재해보험기금 전출금				
계정간거래 전출금)	2,160,338	구조개선계정전출	2,160,338	농특세계정에서 구조개선계정으로 전출금				
수산자원 관리 및 조성	37,214	연근해어업구조 조정	37,214	연근새어선감척(지자체)				
어촌·어항 개발	141,123	어항기반시설조 성(농특)	141,123	국가어항관리 국가어항				
수산경영	10,868	수산연구개발 (R&D)	10,868	수산실용화기술개발(R&D)				

(계속)

구분	관명	항내용		세항내용		세세항명						
		항명	지출액	세항명	지출액							
2012	농업·농촌	농가경영안정	786,448	재해대책지원	216	-						
				농가소득보전	786,232	쌀소득보전고정직불(지자체) 경영이양직불 조건불리지역직불 경관보전직불 농가단위 소득안정직불 친환경농업직불(지자체) 밭농업직불제 밭농업직불제(지자체) 경관보전직불(지자체) 조건불리지역직불(지자체)						
				농어업경영체육성	60,084	전문농업경영체육성(농특)	60,084	농업인교육훈련 농업인교육훈련(지자체) 농업경영체등록				
				친환경농업육성	8,752	친환경농업인프라	8,752	녹비작물 종자대				
				농식품기술개발정책연구	150,850	농식품기술개발(R&D)	150,850	농림수산물 기술기획평가원(R&D) 농촌개발시험연구(R&D) 생명산업기술개발(R&D) 고부가가치 식품기술개발(R&D) 기술사업화지원(R&D) 첨단생산기술개발(R&D) 수출전략기술개발(R&D) 융복합연구센터지원(R&D) 가축질병대응기술개발(R&D) Golden Seed 프로젝트(R&D) 방사선육종기반구축(R&D)				
								축산업진흥	가축방역(농특)	5,254	-	
								농어업인복지증진	366,419	농어업인복지증진	366,419	농어민건강연금보험료 취약농가인력지원 농어업인재해공제 농어촌보육여건개선 농촌출신대학생학자금지원
								농촌지역개발 및 도농교류활성화	56,041	농촌지역개발(농특)	40,264	농어촌 뉴타운조성 농촌활력정착지원 농산어촌지역 종합개발지원 농촌형 에너지자립 녹색마을 조성 농어촌 뉴타운조성(융자) 농어촌공동체회사육성 함께하는우리농어촌운동지원
												도농교류활성화
										회계기금간거래(전출금)	60,000	회계기금간전출(농특회계)
		계정간거래(전출금)	1,927,000							구조개선계정전출	1,927,000	농특세계정에서 구조개선계정으로전출금
		수산자원 관리 및 조성	21,685					연근해어업구조조정	21,685	연근해어선감척(지자체)		
		어촌·어항 개발	140,655					어항기반시설조성(농특)	140,655	국가어항관리 국가어항관리 가거도항복구		
		수산경영	12,503					수산연구개발(R&D)	11,911	수산실용화기술개발(R&D)		
				어가소득보전	592	조건불리지역수산직불제(지자체)						

자료: 농림축산식품부. 각 연도. 「회계연도 결산보고서」.



### 3. 농어촌특별세법 전문

[시행 2011.12.31] [법률 제11127호, 2011.12.31, 일부 ]

제1조(목적) 이 법은 농어업의 경쟁력강화와 농어촌산업기반시설의 확충 및 농어촌지역 개발사업을 위하여 필요한 재원을 확보함을 목적으로 한다.

[전문 2010.12.30]

제2조(정의) ① 이 법에서 “감면”이란 「조세특례제한법」·「관세법」·「지방세법」 또는 「지방세특례제한법」에 따라 소득세·법인세·관세·취득세 또는 등록에 대한 등록면허세가 부과되지 아니하거나 경감되는 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. <2010.12.30>

1. 비과세·세액면제·세액감면·세액공제 또는 소득공제
  2. 「조세특례제한법」 제72조제1항에 따른 조합법인 등에 대한 법인세 특례세율의 적용 또는 같은 법 제89조제1항 및 제89조의3에 따른 이자소득·배당소득에 대한 소득세 특례세율의 적용
  3. 「지방세법」 제15조제1항에 따른 취득세 특례세율의 적용
- ② 이 법에서 “본세”란 다음 각 호의 것을 말한다. <2001.12.29, 2005.1.5, 2007.12.31, 2010.3.31, 2010.12.30>
1. 제5조제1항제1호에 따른 농어촌특별세의 경우에는 감면을 받는 해당 소득세·법인세·관세·취득세 또는 등록에 대한 등록면허세
  2. 제5조제1항제2호에 따른 농어촌특별세의 경우에는 소득세
  3. 삭제 <2010.12.30>
  4. 제5조제1항제4호에 따른 농어촌특별세의 경우에는 개별소비세
  5. 제5조제1항제5호에 따른 농어촌특별세의 경우에는 증권거래세
  6. 제5조제1항제6호에 따른 농어촌특별세의 경우에는 취득세
  7. 제5조제1항제7호에 따른 농어촌특별세의 경우에는 레저세
  8. 제5조제1항제8호에 따른 농어촌특별세의 경우에는 종합부동산세
- ③ 제1항 및 제2항에 규정된 용어 외의 용어에 대한 정의는 본세에 관한 법률이 정하는 바에 따른다. <2010.12.30>

[제목 2010.12.30]

제3조(납세의무자) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 이 법에 따라 농어촌특별세를 납부할 의무를 진다. <1994.12.22, 1998.12.28, 1999.12.3, 2001.12.29, 2005.1.5, 2007.12.31, 2010.1.1, 2010.3.31, 2010.12.30>

1. 제2조제1항 각 호 외의 부분에 규정된 법률에 따라 소득세·법인세·관세·취득세 또는 등록에 대한 등록면허세의 감면을 받는 자
2. 삭제 <2010.12.30>
3. 「개별소비세법」 제1조제2항의 물품 중 같은 항 제1호가목1)·2), 같은 호 다목, 같은 항 제2호나목1)·2)의 물품 또는 같은 조 제3항제4호의 입장행위에 대한 개별소비세 납세의무자
4. 「증권거래세법」 제3조제1호에 규정된 증권거래세 납세의무자
5. 「지방세법」에 따른 취득세 또는 레저세의 납세의무자
6. 「종합부동산세법」에 따른 종합부동산세의 납세의무자

[제목 2010.12.30]

제4조(비과세) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 농어촌특별세를 부과하지 아니한다. <1994.12.22, 1995.12.29, 1996.10.2, 1997.8.30, 1997.12.13, 1998.2.24, 1998.9.16, 1998.12.28, 1999.2.5, 1999.12.28, 2000.10.21, 2000.12.29, 2004.7.26, 2009.3.18, 2009.4.1, 2010.3.31, 2010.12.30, 2011.12.31>

1. 국가(외국정부를 포함한다)·지방자치단체 또는 지방자치단체조합에 대한 감면
  2. 농어업인(「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호의 농어업인을 말한다. 이하 같다) 또는 농어업인을 조합원으로 하는 단체(「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 영농조합법인, 농업회사법인 및 영어조합법인을 포함한다)에 대한 감면으로서 대통령령으로 정하는 것
  3. 「조세특례제한법」 제6조·제119조제2항 또는 제120조제3항에 따른 세액감면 및 같은 법 제7조에 따른 중소기업에 대한 특별세액 감면
- 3의2. 「조세특례제한법」 제40조에 따른 양도소득세의 감면 <1999.12.28>  
3의3 삭제

4. 「조세특례제한법」 제86조·제86조의2·제86조의3·제87조·제87조의2·제87조의5·제88조의2·제88조의4·제88조의5 및 제91조에 따른 저축 또는 배당에 대한 감면
- 4의2. 삭제 <2000.12.29>
5. 「조세특례제한법」 제21조에 따른 이자소득 등에 대한 감면 중 비거주자 또는 외국법인에 대한 감면
6. 국제협약·국제관례 등에 따른 관세의 감면으로서 대통령령으로 정하는 것
7. 「증권거래세법」 제6조에 따라 증권거래세가 부과되지 아니하거나 같은 법 제8조제2항에 따라 영의 세율이 적용되는 경우
- 7의2 「조세특례제한법」 제117조에 따라 증권거래세가 면제되는 경우
8. 「지방세법」과 「지방세특례제한법」에 따른 형식적인 소유권의 취득, 단순한 표시변경 등기 또는 등록, 임시건축물의 취득, 천재지변 등으로 인한 대체취득 등에 대한 취득세 및 등록면허세의 감면으로서 대통령령으로 정하는 것
- 8의2 「조세특례제한법」 제119조제1항제3호·제5호 및 제120조제1항제9호·제10호에 따른 등록에 대한 등록면허세 또는 취득세의 감면
9. 대통령령으로 정하는 서민주택에 대한 취득세 또는 등록에 대한 등록면허세의 감면
10. 「지방세특례제한법」 제6조제1항의 적용대상이 되는 농지 및 임야에 대한 취득세
- 10의2. 「지방세법」 제124조에 따른 자동차에 대한 취득세
- 10의3. 「지방세특례제한법」 제35조제1항에 따른 등록면허세의 감면
- 10의4. 「지방세법」 제15조제1항제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 취득세
- 10의5. 「지방세특례제한법」 제8조제4항에 따른 취득세
11. 대통령령으로 정하는 서민주택 및 농가주택에 대한 취득세
- 11의2. 「조세특례제한법」 제20조·제100조·제140조 및 제141조에 따른 감면
- 11의3. 「조세특례제한법」 제30조의2 및 제30조의4에 따른 감면
12. 기술 및 인력개발, 저소득자의 재산형성, 공익사업 등 국가경쟁력의 확보

또는 국민경제의 효율적 운영을 위하여 농어촌특별세를 비과세할 필요가 있다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 것

[제목 2010.12.30]

제5조(과세표준과 세율) ①농어촌특별세는 다음 각 호의 과세표준에 대한 세율을 곱하여 계산한 금액을 그 세액으로 한다. <개정 1994.12.22, 1998.12.28, 1999.12.28, 2000.12.29, 2001.12.29, 2005.1.5, 2007.12.31, 2010.12.30>

호별	과세표준	세율
1	「조세특례제한법」·「관세법」·「지방세법」 및 「지방세특례제한법」에 따라 감면을 받는 소득세·법인세·관세·취득세 또는 등록에 대한 등록면허세의 감면세액(제2호의 경우는 제외한다)	100분의 20
2	「조세특례제한법」에 따라 감면받은 이자소득·배당소득에 대한 소득세의 감면세액	100분의 10
3	삭제 <2010.12.30>	100분의 30
4	「개별소비세법」에 따라 납부하여야 할 개별소비세액 가. 「개별소비세법」 제1조제3항제4호의 경우 나. 가목 외의 경우	100분의 10
5	「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제13항제1호에 따른 유가증권시장에서 거래된 증권의 양도가액	1만분의 15
6	「지방세법」 제11조 및 제12조의 표준세율을 100분의 2로 적용하여 「지방세법」, 「지방세특례제한법」 및 「조세특례제한법」에 따라 산출한 취득세액	100분의 10
7	「지방세법」에 따라 납부하여야 할 레저세액	100분의 20
8	「종합부동산세법」에 따라 납부하여야 할 종합부동산세액	100분의 20

② 「조세특례제한법」 제72조제1항에 따른 조합법인 등의 경우에는 제1호에 규정된 세액에서 제2호에 규정된 세액을 차감한 금액을 감면을 받는 세액으로 보아 제1항제1호를 적용한다. <개정 2010.12.30>

1. 해당 법인의 각 사업연도 과세표준금액에 「법인세법」 제55조제1항에 규정된 세율을 적용하여 계산한 법인세액

2. 해당 법인의 각 사업연도 과세표준금액에 「조세특례제한법」 제72조제1항에 규정된 세율을 적용하여 계산한 법인세액
- ③ 비과세 및 소득공제를 받는 경우에는 대통령령으로 정하는 계산방법에 의하여 계산한 금액을 감면받을 수 있는 세액으로 보아 제1항제1호를 적용한다. <개정 2010.12.30>
- ④ 「조세특례제한법」에 따라 이자소득·배당소득에 대한 소득세가 부과되지 아니하거나 소득세특례세율이 적용되는 경우에는 제1호에 규정된 세액에서 제2호에 규정된 세액을 차감한 금액을 감면받을 수 있는 세액으로 보아 제1항제2호를 적용한다. <개정 2010.12.30>
1. 이자소득·배당소득에 다음 각 목의 어느 하나의 율을 곱하여 계산한 금액가. 이자소득의 경우에는 100분의 14  
나. 배당소득의 경우에는 100분의 14
2. 「조세특례제한법」에 따라 납부하는 소득세액(소득세가 부과되지 아니하는 경우에는 영으로 한다)
- ⑤ 제1항제6호에도 불구하고 「지방세법」 제15조제2항에 해당하는 경우에는 같은 항에 따라 계산한 취득세액을 제1항제6호의 과세표준으로 본다. <신설 2010.12.30>

제6조(납세지) 농어촌특별세의 납세지는 해당 본세의 납세지로 한다.

[전문개정 2010.12.30]

제7조(신고·납부 등)

- ① 제5조제1항제1호에 따른 농어촌특별세는 해당 본세를 신고·납부(중간에 납은 제외한다)하는 때에 그에 대한 농어촌특별세도 함께 신고·납부하여야 하며, 신고·납부할 본세가 없는 경우에는 해당 본세의 신고·납부의 예에 따라 신고·납부하여야 한다. 다만, 제3항이 적용되는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2010.12.30>
- ② 제1항에도 불구하고 「법인세법」에 따른 연결납세방식을 적용받는 법인의 경우에는 같은 법 제1조제9호에 따른 연결모법인이 신고·납부하여야 한다. 이 경우 그 납부의무에 관하여는 「법인세법」 제2조제4항을 준용한다.

<신설 2011.12.31>

- ③ 「소득세법」에 따른 원천징수의무자가 제5조제1항제1호 또는 제2호를 적용받는 소득금액을 지급하는 때에는 「소득세법」의 원천징수의 예에 따라 농어촌특별세를 징수하여 신고·납부하여야 한다. <개정 2010.12.30>
- ④ 제5조제1항제4호부터 제8호까지의 규정에 따른 농어촌특별세는 해당 본세를 신고·납부하거나 거래징수(「증권거래세법」 제9조에 따른 거래징수를 말한다. 이하 같다)하여 납부하는 때에 그에 대한 농어촌특별세도 함께 신고·납부하여야 한다. <개정 2010.12.30>
- ⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 신고·납부 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2010.12.30, 2011.12.31>

[제목개정 2010.12.30]

#### 제8조(부과·징수)

- ① 삭제 <2005.1.5>
- ② 제7조에 따라 농어촌특별세의 신고·납부 및 원천징수 등을 하여야 할 자가 신고를 하지 아니하거나 신고내용에 오류 또는 누락이 있는 경우와 납부하여야 할 세액을 납부하지 아니하거나 미달하게 납부한 경우에는 다음 각 호에 따른다. <개정 2010.12.30>
  1. 제3조제1호의 납세의무자 중 소득세 또는 법인세의 감면을 받는 자와 제3조제3호·제4호 및 제6호의 납세의무자(같은 조 제3호의 납세의무자 중 물품을 수입하는 자는 제외한다)에 대하여는 세무서장이 해당 본세의 결정·경정 및 징수의 예에 따라 결정·경정 및 징수한다.
  2. 제3조제1호의 납세의무자 중 관세의 감면을 받는 자와 제3조제3호의 납세의무자 중 물품을 수입하는 자에 대하여는 세관장이 관세의 부과·징수의 예에 따라 부과·징수한다.
  3. 제3조제1호의 납세의무자 중 취득세 또는 등록에 대한 등록면허세의 감면을 받는 자와 제3조제5호에 따른 납세의무자에 대하여는 시장·군수 및 자치구의 구청장(이하 “시장·군수”라 한다)이 해당 본세의 부과·징수의 예에 따라 부과·징수한다.

[제목개정 2010.12.30]

제9조(분납)

- ① 제3조 각 호의 납세의무자가 본세를 해당 세법에 따라 분납하는 경우에는 농어촌특별세도 그 분납금액의 비율에 의하여 해당 본세의 분납의 예에 따라 분납할 수 있다.
- ② 본세가 해당 세법에 따른 분납기준금액에 미달하여 그 본세를 분납하지 아니하는 경우에도 농어촌특별세의 세액이 500만원을 초과하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 분납할 수 있다.

[전문개정 2010.12.30]

제10조(국고납입) 시장·군수가 농어촌특별세를 징수한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 국고에 납입하여야 한다.

[전문개정 2010.12.30]

제11조 삭제 <2006.12.30>

제12조(환급) 농어촌특별세의 과오납금 등(감면을 받은 세액을 추징함에 따라 발생하는 환급금을 포함한다)에 대한 환급은 본세의 환급의 예에 따른다.

[전문개정 2010.12.30]

제13조(필요경비 또는 손금불산입) 「소득세법」 또는 「법인세법」에 따라 필요 경비 또는 손금에 산입되지 아니하는 본세에 대한 농어촌특별세는 「소득세법」 또는 「법인세법」에 따른 소득금액계산에 있어서 필요경비 또는 손금에 산입하지 아니한다.

[전문개정 2010.12.30]

부칙 <제11127호, 2011.12.31>

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(비과세에 관한 적용례) 제4조제2호의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 감면받는 분부터 적용한다.

제3조(신고·납부에 관한 적용례) 제7조제2항의 개정규정은 이 법 시행일이 속하는 사업연도(「법인세법」 제1조제10호에 따른 연결사업연도를 말한다) 분부터 적용한다.

## 4. 농촌특별세법 법률 및 시행령 비교

농어촌특별세법 [법률 제11127호, 2011.12.31, 일부개정]	농어촌특별세법 시행령 [대통령령 제23799호, 2012.5.22, 일부개정]
제1조(목적) 이 법은 농어업의 경쟁력강화와 농어촌 산업기반시설의 확충 및 농어촌지역 개발사업을 위하여 필요한 재원을 확보함을 목적으로 한다. [전문개정 2010.12.30]	제1조(목적) 이 영은 「농어촌특별세법」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. <개정 2005.12.31>
<p>제2조(정의) ① 이 법에서 “감면”이란 「조세특례제한법」·「관세법」·「지방세법」 또는 「지방세특례제한법」에 따라 소득세·법인세·관세·취득세 또는 등록에 대한 등록면허세가 부과되지 아니하거나 경감되는 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. &lt;개정 2010.12.30&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 비과세·세액면제·세액감면·세액공제 또는 소득공제</li> <li>2. 「조세특례제한법」 제72조제1항에 따른 조합법인 등에 대한 법인세 특례세율의 적용 또는 같은 법 제89조제1항 및 제89조의3에 따른 이자소득·배당소득에 대한 소득세 특례세율의 적용</li> <li>3. 「지방세법」 제15조제1항에 따른 취득세 특례세율의 적용</li> </ol> <p>② 이 법에서 “본세”란 다음 각 호의 것을 말한다. &lt;개정 2001.12.29, 2005.1.5, 2007.12.31, 2010.3.31, 2010.12.30&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제5조제1항제1호에 따른 농어촌특별세의 경우에는 감면을 받는 해당 소득세·법인세·관세·취득세 또는 등록에 대한 등록면허세</li> <li>2. 제5조제1항제2호에 따른 농어촌특별세의 경우에는 소득세</li> <li>3. 삭제 &lt;2010.12.30&gt;</li> <li>4. 제5조제1항제4호에 따른 농어촌특별세의 경우에는 개별소비세</li> <li>5. 제5조제1항제5호에 따른 농어촌특별세의 경우에는 증권거래세</li> <li>6. 제5조제1항제6호에 따른 농어촌특별세의 경우에는 취득세</li> <li>7. 제5조제1항제7호에 따른 농어촌특별세의 경우에는 레저세</li> <li>8. 제5조제1항제8호에 따른 농어촌특별세의 경우에는 종합부동산세</li> </ol> <p>③ 제1항 및 제2항에 규정된 용어 외의 용어에 대한 정의는 본세에 관한 법률이 정하는 바에 따른다. &lt;개정 2010.12.30&gt; [제목개정 2010.12.30]</p>	<p>제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 「농어촌특별세법」(이하 “법”이라 한다)이 정하는 바에 의한다. &lt;개정 2005.12.31&gt;</p>
제3조(납세의무자) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 이 법에 따라 농어촌특별세를 납부할 의무를 진다. <개정 1994.12.22, 1998.12.28, 1999.12.3, 2001.12.29, 2005.1.5, 2007.12.31, 2010.1.1, 2010.3.31, 2010.12.30>	



<p>농어촌특별세법 [법률 제11127호, 2011.12.31, 일부개정]</p>	<p>농어촌특별세법 시행령 [대통령령 제23799호, 2012.5.22, 일부개정]</p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제2조제1항 각 호 외의 부분에 규정된 법률에 따라 소득세·법인세·관세·취득세 또는 등록에 대한 등록면허세의 감면을 받는 자</li> <li>2. 삭제 &lt;2010.12.30&gt;</li> <li>3. 「개별소비세법」 제1조제2항의 물품 중 같은 항 제1호가목1)·2), 같은 호 다목, 같은 항 제2호 나목1)·2)의 물품 또는 같은 조 제3항제4호의 입장행위에 대한 개별소비세 납세의무자</li> <li>4. 「증권거래세법」 제3조제1호에 규정된 증권거래세 납세의무자</li> <li>5. 「지방세법」에 따른 취득세 또는 레저세의 납세의무자</li> <li>6. 「종합부동산세법」에 따른 종합부동산세의 납세의무자 [제목개정 2010.12.30]</li> </ol>	
	<p>제3조 삭제 &lt;1994.12.31&gt;</p>
<p>제4조(비과세) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 농어촌특별세를 부과하지 아니한다. &lt;개정 1994.12.22, 1995.12.29, 1996.10.2, 1997.8.30, 1997.12.13, 1998.2.24, 1998.9.16, 1998.12.28, 1999.2.5, 1999.12.28, 2000.10.21, 2000.12.29, 2004.7.26, 2009.3.18, 2009.4.1, 2010.3.31, 2010.12.30, 2011.12.31&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국가(외국정부를 포함한다)·지방자치단체 또는 지방자치단체조합에 대한 감면</li> <li>2. 농어업인(「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호의 농어업인을 말한다. 이하 같다) 또는 농어업인을 조합원으로 하는 단체(「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 영농조합법인, 농업회사법인 및 영어조합법인을 포함한다)에 대한 감면으로서 대통령령으로 정하는 것</li> <li>3. 「조세특례제한법」 제6조 제119조제2항 또는 제120조제3항에 따른 세액감면 및 같은 법 제7조에 따른 중소기업에 대한 특별세액 감면</li> <li>3의2. 「조세특례제한법」 제40조에 따른 양도소득세의 감면 &lt;1999.12.28&gt;</li> <li>3의3 삭제</li> <li>4. 「조세특례제한법」 제86조 제86조의2·제86조의3·제87조 제87조의2·제87조의5·제88조의2·제88조의4·제88조의5 및 제91조에 따른 저축 또는 배당에 대한 감면</li> <li>4의2. 삭제 &lt;2000.12.29&gt;</li> <li>5. 「조세특례제한법」 제21조에 따른 이자소득 등에 대한 감면 중 비거주자 또는 외국법인에 대한 감면</li> <li>6. 국제협약·국제관계 등에 따른 관세의 감면으로서 대통령령으로 정하는 것</li> <li>7. 「증권거래세법」 제6조에 따라 증권거래세가 부과되지 아니하거나 같은 법 제8조제2항에 따라 영의 세율이 적용되는 경우</li> </ol>	<p>제4조(비과세) ①법 제4조제2호에서 “대통령령으로 정하는 것”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 감면을 말한다. &lt;개정 1994.12.23, 1994.12.31, 1995.12.30, 1997.10.1, 1997.12.31, 1998.12.31, 1999.12.31, 2000.12.29, 2001.12.31, 2002.12.30, 2003.12.30, 2005.12.31, 2008.2.29, 2010.9.20, 2010.12.30&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「조세특례제한법」 제66조부터 제70조까지, 제72조제1항(제1호 및 제5호의 법인은 제외한다), 제77조「조세특례제한법」 제69조제1항 본문에 따라 대통령령으로 정하는 거주자가 직접 경작한 토지(8년 이상 경작기간은 이를 적용하지 아니한다)에 한정한다 및 제102조, 제104조제2, 제120조제1항제13호(「농업협동조합법」에 따른 조합이 양수한 재산에 한정한다)·제15호(「수산업협동조합법」에 따른 조합이 양수한 재산에 한정한다)에 따른 감면</li> <li>2. 「관세법」 제93조제1호의 규정에 의한 감면</li> <li>3. 「지방세특례제한법」 제6조제1항·제2항 및 제4항, 제7조부터 제9조까지, 제10조제1항, 제11조, 제12조 및 제14조제1항·제2항·제3항에 따른 감면</li> <li>4. 「지방세특례제한법」 제4조의 조례에 따른 지방세 감면 중 제1호부터 제3호까지의 유사한 감면으로서 행정안전부장관이 기획재정부장관과 협의하여 고시하는 것</li> </ol> <p>② 법 제4조제6호에서 “대통령령으로 정하는 것”이란 「관세법」 제88조, 제92조, 제93조제4호부터 제7호까지 및 제9호부터 제14호까지, 제94조, 제96조부터 제101조까지의 규정에 따른 감면을 말한다. &lt;개정 2010.12.30&gt;</p> <p>③ 법 제4조제8호에서 “대통령령으로 정하는 것”이란 「지방세특례제한법」 제4조제4항, 제57조제1항·제3항, 제66조제1항·제2항, 제68조제1항, 제73조제3항, 제74조제3항, 제92조, 「지방세법」 제9조</p>

<p>농어촌특별세법 [법률 제11127호, 2011.12.31, 일부개정]</p>	<p>농어촌특별세법 시행령 [대통령령 제23799호, 2012.5.22, 일부개정]</p>
<p>7의2 「조세특례제한법」 제117조에 따라 증권거래세가 면제되는 경우</p> <p>8. 「지방세법」과 「지방세특례제한법」에 따른 형식적인 소유권의 취득, 단순한 표시변경 등기 또는 등록, 임시건축물의 취득, 천재지변 등으로 인한 대체취득 등에 대한 취득세 및 등록면허세의 감면으로서 대통령령으로 정하는 것</p> <p>8의2 「조세특례제한법」 제119조제1항제3호·제5호 및 제120조제1항제9호·제10호에 따른 등록에 대한 등록면허세 또는 취득세의 감면</p> <p>9. 대통령령으로 정하는 서민주택에 대한 취득세 또는 등록에 대한 등록면허세의 감면</p> <p>10. 「지방세특례제한법」 제6조제1항의 적용대상이 되는 농지 및 임야에 대한 취득세</p> <p>10의2. 「지방세법」 제124조에 따른 자동차에 대한 취득세</p> <p>10의3. 「지방세특례제한법」 제35조제1항에 따른 등록면허세의 감면</p> <p>10의4. 「지방세법」 제15조제1항제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 취득세</p> <p>10의5. 「지방세특례제한법」 제8조제4항에 따른 취득세</p> <p>11. 대통령령으로 정하는 서민주택 및 농가주택에 대한 취득세</p> <p>11의2. 「조세특례제한법」 제20조·제100조·제140조 및 제141조에 따른 감면</p> <p>11의3. 「조세특례제한법」 제30조의2 및 제30조의4에 따른 감면</p> <p>12. 기술 및 인력개발, 저소득자의 재산형성, 공익사업 등 국가경쟁력의 확보 또는 국민경제의 효율적 운영을 위하여 농어촌특별세를 비과세할 필요가 있다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 것 [제목개정 2010.12.30]</p>	<p>제3항부터 제5항까지, 제15조제1항제1호부터 제4호까지 및 제26조제2항제1호·제2호에 따른 감면을 말한다. &lt;개정 2010.12.30, 2012.2.2&gt;</p> <p>④법 제4조제9호 및 제11호에서 “대통령령으로 정하는 서민주택”이란 「주택법」 제2조제3호에 따른 국민주택 규모(「건축법 시행령」 별표 1 제1호다목에 따른 다가구주택의 경우에는 가구당 전용면적을 기준으로 한다) 이하의 주거용 건물과 이에 부수되는 토지(국가, 지방자치단체 또는 「한국토지주택공사법」에 따라 설립된 한국토지주택공사가 해당 주택을 건설하기 위하여 취득하거나 개발·공급하는 토지를 포함한다)로서 주택바닥면적(아파트·연립주택 등 공동주택의 경우에는 1세대가 독립하여 구분·사용할 수 있도록 구획된 부분의 바닥면적을 말한다)에 다음 표의 용도지역별 적용배율을 곱하여 산정한 면적 이내의 토지를 말한다. &lt;개정 2012.2.2&gt;</p> <p style="text-align: center;">{8506882}</p> <p>⑤법 제4조제11호에서 “대통령령으로 정하는 농가주택”이란 영농에 종사하는 자가 영농을 위하여 소유하는 주거용 건물과 이에 부수되는 토지로서 농지의 소재지와 동일한 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 이 항에서 같다) 또는 그와 연결한 시·군·구의 지역에 소재하는 것을 말한다. 다만, 「소득세법 시행령」 제156조의 규정에 의한 고가주택을 제외한다. &lt;개정 2000.12.29, 2005.12.31, 2010.12.30&gt;</p> <p>⑥법 제4조제12호에서 “대통령령으로 정하는 것”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 감면을 말한다. &lt;개정 1994.12.23, 1994.12.31, 1995.12.30, 1997.8.30, 1997.10.1, 1997.12.31, 1998.12.31, 1999.10.30, 1999.12.31, 2000.10.21, 2000.12.29, 2001.8.14, 2001.12.31, 2002.4.20, 2002.12.30, 2004.12.31, 2005.1.5, 2005.12.31, 2006.2.9, 2008.2.29, 2009.2.4, 2009.4.21, 2009.6.9, 2009.12.15, 2010.2.18, 2010.6.8, 2010.7.9, 2010.9.20, 2010.12.30, 2011.7.14, 2012.2.2, 2012.5.22&gt;</p> <p>1. 「조세특례제한법」 제10조, 제10조의2, 제11조, 제12조, 제12조의2, 제13조, 제14조, 제18조, 제18조의2, 제30조, 제30조의3, 제33조, 제63조, 제63조의2, 제64조, 제76조제1항, 제91조의9, 제91조의10, 제91조의11, 제98조의3, 제98조의5, 제104조의5, 제104조의8제1항·제3항, 제104조의21, 제118조제1항제1호, 제119조제1항제6호, 제120조제1항제6호, 제120조제2항(「법인세법」 제44조제2항 각 호의 요건을 충족하거나 같은 조 제3항에 해당하여 양도손익이 없는 것으로 한 합병의 경우에 한정한다)·제4항, 제121조의2부터 제121조의4까지, 제121조의13, 제121조의15, 제126조의2 및 제126조의6에 따른 감면</p>

농어촌특별세법 [법률 제11127호, 2011.12.31, 일부개정]	농어촌특별세법 시행령 [대통령령 제23799호, 2012.5.22, 일부개정]
	<p>1의2. 「한국철도공사법」에 의하여 설립되는 한국철도공사가 현물출자 받은 국유재산에 대한 취득세 또는 등록에 대한 등록면허세의 감면</p> <p>1의3. 「한국정책금융공사법」에 따라 설립되는 한국정책금융공사에 대한 「조세특례제한법」 제119조제1항제1호 및 제120조제1항제1호에 따른 감면</p> <p>1의4. 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제24조에 따라 설립되는 한국방송광고진흥공사에 대한 「조세특례제한법」 제119조제1항제1호 및 제120조제1항제1호에 따른 감면</p> <p>1의5. 「한국산업은행법」 제50조에 따라 설립되는 산은금융지주주식회사에 대한 「조세특례제한법」 제120조제6항제3호에 따른 감면</p> <p>1의6. 「농업협동조합법」 제134조의2 또는 제134조의3에 따라 설립되는 농협경제지주회사 또는 농협금융지주회사에 대한 「조세특례제한법」 제120조제6항제3호에 따른 감면</p> <p>2. 삭제 &lt;1999.12.31&gt;</p> <p>3. 「조세특례제한법」 제89조의3에 따른 조합등에 탁금의 이자소득의 소득세에 대한 감면 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람에 대한 감면</p> <p>가. 「농어가 목돈마련저축에 관한 법률 시행령」 제2조제1항에 따른 농어민</p> <p>나. 「산림조합법 시행령」 제2조에 따른 임업인 다만, 5헥타르 이상의 산림을 소유한 사람은 제외한다.</p> <p>다. 「한국주택금융공사법 시행령」 제2조제1항제1호 및 제2호에 따른 근로자</p> <p>4. 「관세법」 제90조제1항제2호부터 제4호까지, 제91조, 제93조제2호·제3호 및 제15호에 따른 감면</p> <p>5. 「지방세법」 제9조제2항, 「지방세특례제한법」 제13조제2항제1호(「농어촌정비법」에 따라 국가 또는 지방자치단체의 농업생산기반정비계획에 따라 취득·소유하는 농업기반시설용 토지와 그 시설물로 한정한다), 제15조제2항, 제16조, 제17조, 제17조의2, 제19조, 제20조, 제21조제1항, 제22조제1항·제5항, 제22조의2제1항·제2항, 제22조의3, 제23조, 제28조제1항, 제29조, 제30조제3항, 제31조제1항부터 제3항까지, 제33조, 제34조, 제36조, 제37조, 제38조제1항, 제40조, 제41조제1항·제5항, 제42조제2항·제3항, 제43조제1항, 제44조, 제45조제1항, 제46조제1항, 제50조제1항, 제52조, 제53조, 제54조제5항, 제58조의2, 제60조제4항, 제63조, 제66조제3항·제4항, 제67조제1항·제2항, 제72조제1항, 제73조제1항·제2항, 제74조제1항, 제76조제1항, 제79조, 제80조, 제81조제1항·제2항, 제83조제1항·제2항, 제85조제1항, 제85조의2, 제88조, 제89조 및 제90조제1항에 따른 감면</p>

<p>농어촌특별세법 [법률 제11127호, 2011.12.31, 일부개정]</p>	<p>농어촌특별세법 시행령 [대통령령 제23799호, 2012.5.22, 일부개정]</p>
	<p>6. 「지방세특례제한법」 제4조의 조례에 따른 지방세 감면 중 제1호부터 제5호까지와 유사한 감면으로서 행정안전부장관이 기획재정부장관과 협의하여 고시하는 것</p> <p>⑦법 또는 이 영에서 농어촌특별세 비과세 대상으로 규정된 「조세특례제한법」의 해당 규정과 같은 취지의 감면을 규정한 법률 제4666호 조세감면규제법개정법률의 해당 규정에 대하여 동법 부칙 제13조 내지 제19조의 규정에 의한 경과조치 또는 특례가 적용되는 경우에 동 경과조치 또는 특례에 대하여서도 농어촌특별세를 부과하지 아니한다. &lt;개정 1998.12.31, 2005.12.31&gt;</p>
<p>제5조(과세표준과 세율) ①농어촌특별세는 다음 각 호의 과세표준에 대한 세율을 곱하여 계산한 금액을 그 세액으로 한다. &lt;개정 1994.12.22, 1998.12.28, 1999.12.28, 2000.12.29, 2001.12.29, 2005.1.5, 2007.12.31, 2010.12.30&gt; {4961490}</p> <p>② 「조세특례제한법」 제72조제1항에 따른 조합법인 등의 경우에는 제1호에 규정된 세액에서 제2호에 규정된 세액을 차감한 금액을 감면을 받는 세액으로 보아 제1항제1호를 적용한다. &lt;개정 2010.12.30&gt;</p> <p>1. 해당 법인의 각 사업연도 과세표준금액에 「법인세법」 제55조제1항에 규정된 세율을 적용하여 계산한 법인세액</p> <p>2. 해당 법인의 각 사업연도 과세표준금액에 「조세특례제한법」 제72조제1항에 규정된 세율을 적용하여 계산한 법인세액</p> <p>③ 비과세 및 소득공제를 받는 경우에는 대통령령으로 정하는 계산방법에 의하여 계산한 금액을 감면을 받는 세액으로 보아 제1항제1호를 적용한다. &lt;개정 2010.12.30&gt;</p> <p>④ 「조세특례제한법」에 따라 이자소득·배당소득에 대한 소득세가 부과되지 아니하거나 소득세특례세율이 적용되는 경우에는 제1호에 규정된 세액에서 제2호에 규정된 세액을 차감한 금액을 감면을 받는 세액으로 보아 제1항제2호를 적용한다. &lt;개정 2010.12.30&gt;</p> <p>1. 이자소득·배당소득에 다음 각 목의 어느 하나의 율을 곱하여 계산한 금액 가. 이자소득의 경우에는 100분의 14 나. 배당소득의 경우에는 100분의 14</p> <p>2. 「조세특례제한법」에 따라 납부하는 소득세액(소득세가 부과되지 아니하는 경우에는 영으로 한다)</p> <p>⑤ 제1항제6호에도 불구하고 「지방세법」 제15조제2항에 해당하는 경우에는 같은 항에 따라 계산한 취득세액을 제1항제6호의 과세표준으로 본다. &lt;신설 2010.12.30&gt;</p>	<p>제5조(과세표준의 계산) ①법 제5조제3항에서 “대통령령으로 정하는 계산방법에 의하여 계산한 금액”이란 다음 산식에 의하여 계산한 금액을 말한다. &lt;개정 2010.12.30&gt;</p> <p>(비과세소득 및 소득공제액을 과세표준에 산입하여 계산한 세액)-(비과세소득·소득공제액을 과세표준에서 제외하고 계산한 세액)</p> <p>②개별소비세 또는 증권거래세를 본세로 하는 농어촌특별세는 「개별소비세법」 또는 「증권거래세법」상의 과세표준에 산입하지 아니한다. &lt;개정 2005.12.31, 2007.12.31&gt;</p> <p>③본세를 납부하지 아니함으로써 본세에 가산세가 가산된 때에 그 가산세액은 농어촌특별세의 과세표준에 산입하지 아니한다.</p> <p>④개별소비세를 본세로 하는 농어촌특별세의 과세표준을 계산함에 있어서 농어촌특별세가 부과되는 물품을 원재료로 하여 제조·가공한 물품에 대하여는 그 제조·가공한 물품의 개별소비세 산출세액에서 그 원재료에 대하여 납부한 개별소비세액을 공제한 것을 과세표준으로 한다. &lt;개정 2007.12.31&gt;</p>

<p>농어촌특별세법 [법률 제11127호, 2011.12.31, 일부개정]</p>	<p>농어촌특별세법 시행령 [대통령령 제23799호, 2012.5.22, 일부개정]</p>
<p>제6조(납세지) 농어촌특별세의 납세지는 해당 본세의 납세지로 한다. [전문개정 2010.12.30]</p>	
<p>제7조(신고·납부 등) ① 제5조제1항제1호에 따른 농어촌특별세는 해당 본세를 신고·납부(중간예납은 제외한다)하는 때에 그에 대한 농어촌특별세도 함께 신고·납부하여야 하며, 신고·납부할 본세가 없는 경우에는 해당 본세의 신고·납부의 예에 따라 신고·납부하여야 한다. 다만, 제3항이 적용되는 경우에는 그러하지 아니하다. &lt;개정 2010.12.30&gt;                  ② 제1항에도 불구하고 「법인세법」에 따른 연결납세방식을 적용받는 법인의 경우에는 같은 법 제1조제9호에 따른 연결모법인이 신고·납부하여야 한다. 이 경우 그 납부의무에 관하여는 「법인세법」 제2조제4항을 준용한다. &lt;신설 2011.12.31&gt;                  ③ 「소득세법」에 따른 원천징수의무자가 제5조제1항제1호 또는 제2호를 적용받는 소득금액을 지급하는 때에는 「소득세법」의 원천징수의 예에 따라 농어촌특별세를 징수하여 신고·납부하여야 한다. &lt;개정 2010.12.30&gt;                  ④ 제5조제1항제4호부터 제8호까지의 규정에 따른 농어촌특별세는 해당 본세를 신고·납부하거나 거래징수(「증권거래세법」 제9조에 따른 거래징수를 말한다. 이하 같다)하여 납부하는 때에 그에 대한 농어촌특별세도 함께 신고·납부하여야 한다. &lt;개정 2010.12.30&gt;                  ⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 신고·납부 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. &lt;개정 2010.12.30, 2011.12.31&gt;                  [제목개정 2010.12.30]</p>	<p>제6조(신고·납부등) ①법 제7조의 규정에 의하여 농어촌 특별세를 신고·납부하는 때에는 당해 본세의 신고·납부서에 당해 본세의 세액과 농어촌특별세의 세액 및 그 합계액을 각각 기재하여야 한다. ②농어촌특별세를 「국세기본법」 제45조 및 제46조의 규정에 의하여 수정신고 및 추가자진납부를 하는 경우 수정신고의 기한·납부방법, 가산세 경감등은 당해 본세의 예에 의한다. &lt;개정 2005.12.31&gt;</p>
<p>제8조(부과 징수) ① 삭제 &lt;2005.1.5&gt;                  ② 제7조에 따라 농어촌특별세의 신고·납부 및 원천징수 등을 하여야 할 자가 신고를 하지 아니하거나 신고내용에 오류 또는 누락이 있는 경우와 납부하여야 할 세액을 납부하지 아니하거나 미달하게 납부한 경우에는 다음 각 호에 따른다. &lt;개정 2010.12.30&gt;                  1. 제3조제1호의 납세의무자 중 소득세 또는 법인세의 감면을 받는 자와 제3조제3호·제4호 및 제6호의 납세의무자(같은 조 제3호의 납세의무자 중 물품을 수입하는 자는 제외한다)에 대하여는 세무서장이 해당 본세의 결정·경정 및 징수의 예에 따라 결정·경정 및 징수한다.                  2. 제3조제1호의 납세의무자 중 관세의 감면을 받는 자와 제3조제3호의 납세의무자 중 물품을 수입하는 자에 대하여는 세관장이 관세의 부과·징수의 예에 따라 부과·징수한다.                  3. 제3조제1호의 납세의무자 중 취득세 또는 등록</p>	<p>제7조(부과 징수) ①법 제8조의 규정에 의하여 농어촌특별세를 부과 징수하는 때에는 당해 본세의 납세고지서에 당해 세액과 농어촌특별세액 및 그 합계액을 각각 기재하여 고지하여야한다. ②시장·군수 및 자치구의 구청장(이하 “시장·군수”라 한다) 또는 세무서장은 농어촌특별세만을 고지하는 경우에는 농어촌특별세의 과세표준을 표시하여 고지하여야 한다.</p>

<p>농어촌특별세법 [법률 제11127호, 2011.12.31, 일부개정]</p>	<p>농어촌특별세법 시행령 [대통령령 제23799호, 2012.5.22, 일부개정]</p>
<p>에 대한 등록면허세의 감면을 받는 자와 제3조 제5호에 따른 납세의무자에 대하여는 시장·군수 및 자치구의 구청장(이하 “시장·군수”라 한다)이 해당 본세의 부과 징수의 예에 따라 부과 징수한다. [제목개정 2010.12.30]</p>	
<p>제9조(분납) ① 제3조 각 호의 납세의무자가 본세를 해당 세법에 따라 분납하는 경우에는 농어촌특별세도 그 분납금액의 비율에 의하여 해당 본세의 분납의 예에 따라 분납할 수 있다. ② 본세가 해당 세법에 따른 분납기준금액에 미달하여 그 본세를 분납하지 아니하는 경우에도 농어촌특별세의 세액이 500만원을 초과하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 분납할 수 있다. [전문개정 2010.12.30]</p>	<p>제8조(분납) 법 제9조제2항의 규정에 의한 농어촌특별세의 분납은 당해 본세의 분납기간이내에 다음 각호에 의하여 분납할 수 있다. 1. 농어촌특별세의 세액이 1천만원이하인 때에는 500만원을 초과하는 금액 2. 농어촌특별세의 세액이 1천만원을 초과하는 때에는 그세액의 100분의 50이하의 금액</p>
	<p>제9조(불복) 지방세를 본세로 하는 농어촌특별세에 대한 이의신청 및 심사청구에 관하여는 「지방세기본법」의 예에 따른다. 다만, 지방자치단체의 심사결정에 불복이 있는 경우에는 조세심판원에 심사청구를 할 수 있다. &lt;개정 2000.12.29, 2005.12.31, 2008.2.29, 2010.9.20&gt;</p>
<p>제10조(국고납입) 시장·군수가 농어촌특별세를 징수할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 국고에 납입하여야 한다. [전문개정 2010.12.30]</p>	<p>제10조(국고납입) ①시장·군수가 징수한 농어촌특별세는 납부서를 첨부하여 기획재정부장관이 행정안전부장관과 협의하여 별도로 정한 절차에 따라 한국은행(국고대리점)을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 체신관서에 납입하여야 한다. &lt;개정 1995.11.30, 1998.12.31, 2008.2.29&gt; ②지방자치단체의 금고 또는 그 수납대리점에서 농어촌특별세를 수납한 경우에는 영수필통지서를 시장·군수에게 송부하고 수납한 농어촌특별세는 이를 직접 국고에 납입하여야 한다. ③「지방세기본법 시행령」 제55조제1항은 지방세액에 부과되는 농어촌특별세에 관하여 이를 준용한다. &lt;개정 2005.12.31, 2010.9.20&gt;</p>
<p>제11조 삭제 &lt;2006.12.30&gt;</p>	
<p>제12조(환급) 농어촌특별세의 과오납금 등(감면을 받은 세액을 추정함에 따라 발생하는 환급금을 포함한다)에 대한 환급은 본세의 환급의 예에 따른다. [전문개정 2010.12.30]</p>	<p>제11조(환급) ①시장·군수가 법 제12조의 규정에 의하여 농어촌특별세를 환급하는 경우에는 시·군의 수입금중에서 환급세액에 상당하는 금액을 충당한다. ②제1항의 규정에 의하여 시·군의 수입금에서 농어촌특별세의 환급세액에 상당하는 금액을 충당하고자 하는 경우에는 시·군 금고가 수납한 농어촌특별세중 환급세액에 상당하는 금액을 국고에 납입하지 아니하고 시·군 금고의 수입금이 되도록 조치한다. 이 경우 시·군 공무원이 농어촌특별세를 징수한 경우에는 환급세액에 상당하는 금액을 직접 시·군 금고에 납입할 수 있다.</p>

농어촌특별세법 [법률 제11127호, 2011.12.31, 일부개정]	농어촌특별세법 시행령 [대통령령 제23799호, 2012.5.22, 일부개정]
	제12조(부과·징수상황의 보고) 시장·군수는 매월 농어촌특별세의 부과·징수 상황을 다음달 20일까지 기획재정부장관에게 보고하여야 한다. <개정 1994.12.23, 1998.12.31, 2008.2.29>
제13조(필요경비 또는 손금불산입) 「소득세법」 또는 「법인세법」에 따라 필요경비 또는 손금에 산입되지 아니하는 본세에 대한 농어촌특별세는 「소득세법」 또는 「법인세법」에 따른 소득금액계산에 있어서 필요경비 또는 손금에 산입하지 아니한다. [전문개정 2010.12.30]	

## 참 고 문 헌

- 국가법령정보센터(www.law.go.kr). 2012. 「농어촌구조개선특별회계법」.
- 국가법령정보센터(www.law.go.kr). 각 연도. 「농어촌특별세법」.
- 국가통계포털 KOSIS(kosis.kr).
- 국세청. 각 연도. 「국세통계연보-징수-예산 및 세수 실적」.
- 국중호. 2009. 「주요국의 조세제도: 일본편(2009년판)」. 한국조세연구원.
- 국중호. 2011. 「일본의 지방세 제도」. 한국지방세연구원.
- 국회예산정책처. 2007. 「농업·농촌분야 중기재정소요분석」.
- 국회예산정책처. 2012. 「2011결산 부처별 분석」.
- 국회예산정책처. 2013. 「2012결산 부처별 분석」.
- 국회예산정책처. 「알기쉬운 조세제도」.
- 기획재정부. 2011. 「조세개요」.
- 기획재정부. 2013. 「2013 세법개정안」. 보도자료(2013.8.8).
- 김수석, 이규천, 김광수. 2010. 「지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 김용택. 1994. 「농어촌특별세 운용의 효율화에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김용택, 황의식, 박준기, 문한필, 권오상, 이태호. 2003. 「농림투·융자 성과분석 및 향후 투·융자방향에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김용택, 황의식, 박준기, 문한필. 2005. 「지방자치단체 농정평가체계 개편방안에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호 외. 2012. 「농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획 수립 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김종면 외. 2009. 「주요국의 예산제도」. 한국조세연구원.
- 김준영. 2003. 「농어촌특별세와 농업재정」. 한국농촌경제연구원.
- 농림수산성. 「2010年世界農林業センサス」(2010년세계농림업센서스).
- 농림수산성. 2012. 식료·농업·농촌의 동향(개요).
- 농업정책금융관리단. 2012. 「농특회계융자업무지침」.
- 농림축산식품부. 각 연도. 「농어촌구조개선특별회계 부처별 세출예산 현황」.
- 농림축산식품부. 각 연도. 「세입세출 예산안 사업별 설명서」.
- 농림축산식품부. 각 연도. 「예산내역서」.
- 농림축산식품부. 각 연도. 「회계연도 결산보고서」.



- 농림축산식품부. 2012. 「2011 회계연도 세입 세출 및 기금 결산 개요」.
- 농림축산식품부. 2012. 「2011 결산 예비심사검토보고서」.
- 농림축산식품부. 2011. 「농림수산사업시행지침」.
- 농림축산식품부. 2011. 「2012년도 농림수산사업시행지침서」. 총2권 중 제1권.
- 농림축산식품부·농업정책자금관리단. 2011. 「농어촌구조개선특별회계관리 업무편람」.
- 농림축산식품부. 2009. 「2009-2013년 농림수산식품분야 국가재정운영계획」.
- 농림축산식품부. 2007. 「2000~2006년 예산개요」.
- 디지털예산회계시스템(www.digitalbrain.go.kr). 「2012회계연도 국가결산보고서」 자료.
- 류재원, 임혜준. 2005. 「세계화와 개방정책: 평가와 과제」. 대외경제정책연구원.
- 문병근. 2001. “지방세목적세제도의 특징.” 지방세 제5권 통권 67호. 한국지방재정공제회.
- 박기백, 박상원, 손원익. 2007. 「목적세의 정치경제학적 모형과 실증분석」. 한국조세연구원.
- 박상원. 2008. 「목적세의 이해와 개편방향」. 한국조세연구원.
- 박상원, 성명재. 2012 “소비세 물가연동제의 지수선택: 담배소비세를 중심으로.” 제4회 재정패널 학술대회 발표논문집, 한국조세연구원.
- 박성재, 김용택, 황의식, 정호근, 김배성, 조용원. 2007. 「농업·농촌종합대책 집행평가 및 조정방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박성재, 박준기, 송주호, 채광석, 문한필. 2011. 「농업보조금 개편방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박준기, 김태곤, 김미복, 오현석. 2011. 「농업부문 중장기 재정투자 방향설정 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박준기, 박성재, 김광수. 2011. 「지방자치단체의 농업부문 투융자실태와 정책과제」. 한국농촌경제연구원.
- 박준기, 김미복, 윤종열. 2012. 「농어촌특별세의 운용실태와 정책과제」. 한국농촌경제연구원.
- 서세욱. 2012. 「농업·농촌 중장기 투융자계획 운용 현황과 개선과제」. 예산현안분석 제40호, 국회예산정책처.
- 송미령, 권인혜. 2011. 「포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선방향」. 한국농촌경제연구원.
- 이영환, 이성규. 2008. 「목적세와 특별회계의 문제점과 개편방향」. 국회예산정책처.
- 이재원. 2009. “포괄보조방식을 통한 분권 지향적 국고보조금 운용 과제.” 한국지방재정논집 14-1, 한국지방재정학회
- 이준구. 2010. 「재정학(제3판)」. 다산출판사
- 장원석, 김호, 허승욱, 김성철, 2000. “농어촌특별세사업의 성과와 추진방향”. 농업경영·정책연구. 27-3: 38-55.
- 전주성. 2005. “목적세가 경제적 효율과 세수에 미치는 영향”. 공공경제, 제10권 2호. 한국재

정학회.

- 정기환, 오내원, 이규천. 1998. 「지방농정의 효율적 추진방안」. 한국농촌경제연구원.  
통계청. 각 연도. 「국세통계」.  
한국조세연구원, 2008. 「한국의 조세·재정정책 2008 - 새 정부의 조세·재정 개혁방향」.  
행정안전부 지방재정세제국 재정정책과. 지방재정연감(lofin.mopas.go.kr).  
행정안전부. 「지방세정연감」.  
황의식, 박준기. 2009. 「지방자치단체의 농림투융자 국고보조금 효율화 방안」. 한국농촌경제  
연구원.
- Barrow R.J. 1990. “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth.”  
*Journal of Political Economy*, 98(5). S103-S125.
- Barrow R.J. and Xavier Sala-i-Martin. 2004. *Economic Growth*(2nd Edition), The MIT Press.
- GAO. 1990. Budget issues: Earmarking in the federal government.
- GAO. 2001. *Federal Trust and Other Earmarked Funds*.
- Musgrave, R. M. and P.B. Musgrave. 1989. *Public Finance in Theory and Parctice*. 5th ed.,  
McGraw-Hill Book Company
- Oates, Wallace E. 1981. “On Local Finance and the Tiebout Model.” *The American  
Economic Review* 71(2): 93-98
- OECD. 2010. *Revenue Statistics*.
- Philip McCann. 2001. *Urban and Reginal Economics*, Oxford University Press
- Rivas, L. A. 2003. “Income Taxes, Spending Composition and Long-run Growth.” *European  
Economic Review*. 47(3). 477-503.
- Rodden J.A., G.S. Eskeland and J. Litvack. 2003. *Fiscal Decentralization and the Challenge  
of Hard Budget Constraints*, The MIT Press
- Slemrod, J. 1995. “What Do Cross-country Studies Teach about Government Involvement,  
Prosperity, and Economic Growth?” *Brookings Papers on Economic Activity*. 2.  
373-431.
- USDA. *Budget Summary and annual performance plan*.
- USDA. *Performance and Accountability Reports*.
- 窪田修. 2012. “平成24年度農林水産関係予算について”, ファイナンス(2012.4).  
調査と情報. 2003. 農業財政の現状と改革の課題, 調査と情報(2003.7).  
日本農林水産省. 2012. 平成24年度 食料・農業・農村の動向.  
日本農林水産省. 2013. 平成25年度 食料・農業・農村の動向.  
日本農林水産省. 2013. 平成26年度農林水産関係予算の主要事項.

日本農業新聞. 2013. 農林水産2兆3267億円, 産地交付金265億増. 2013.12.25 기사.

日本農林水産省. [www.maff.go.jp/index.html](http://www.maff.go.jp/index.html).

日本農業新聞. [www.agrnews.co.jp](http://www.agrnews.co.jp).

總務省自治稅務局. [www.soumu.go.jp](http://www.soumu.go.jp).



C2013-48

농어촌특별세 기한 만료에 따른  
농식품재정분야의 전략적 대응방안

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2013. 12.

발 행 2013. 12.

발행인 최세균

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 (주)문원사

02-739-3911~5 E-mail: [munwonsa@hanmail.net](mailto:munwonsa@hanmail.net)

---

ISBN 89-89225-81-7 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.