



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

농림수산물 종량관세 도입에 관한 연구

임 정 빈* 김 동 민**

1. 연구 목적
2. 종량세와 종가세의 경제적 효과 비교
3. 종량세 적용 대상 품목(안) 및 운용 방안
4. 앞으로의 과제

부록: 주요선진국의 종량세 운용 현황

1. 연구 목적

1989년 12월 우리 나라는 GATT 제18조 B항(국제수지를 이유로 개도국에 부여한 수입제한 권한)을 졸업함에 따라 지금까지 '1989~91년'과 '1992~94년'의 2차례에 걸쳐 각각 273개 품목을 개방했고 137개 품목은 개방 중에 있다. 또한 94년 상반기까지는 잔존 수출입 공고상 수입제한되고 있는 나머지 142개 농림수산물도 개방약속 예시계획을 GATT에 통보해야 할 처지에 있다. 더욱이 금년말 타결을 목표로 진행 중에 있는 UR 농산물협상이 타결될 경우에는 전면적인 국내시장개방이 불가피한 실정이다. 또한 BOP 자유화 계획 및 UR

농산물협상 등 개방화 추세와 더불어 최근 중국으로부터의 저가 농산물 수입 급증은 국내농업에 커다란 위기감을 불러일으키고 있다.

한편 위와 같은 국제화 및 개방화 추세에 따른 농림수산물 수입개방이란¹ 수량제한 등 비관세장벽의 철폐를 통해 관세 부과만으로 해당산업 보호 기능을 수행 유지하는 것을 의미한다. 그러나 우리 나라는 지금까지 GATT에 의해 부여된 개도국 지위와 권한을 활용하여 중요 농림수산물에 대해 수입제한이라는 확실한 장벽을 통해 국내농업을 보호해 올 수 있었기 때문에 농림수산물 수입개방 후 최전방의 산업보호장치인 관세의 중요성에 대한 인식이 부

¹ 일반적으로 국제간의 경제거래에서 아직 열려 있지 않은 부분들을 외국에 대해 문을 여는 정부의 조치를 수입개방 혹은 시장개방이라 할 수 있는데 보다 구체적으로는 국내산업, 고용, 국제수지등을 보호하기 위해 상품, 용역, 자본 등의 국제적 거래를 제한하고 있는 무역장벽을 철폐 또는 완화하는 정책을 의미함. 다만 수입제한등 비관세장벽의 철폐를 통한 관세로의 이행이라는 협의의 개념이 주로 사용되고 있음.

*연구원

** 책임연구원

족한 실정이다.

사실 현행 우리 나라의 관세율은 단순하고 천편 일률적인 증가세(%)율일 뿐만 아니라 산업 혹은 품목간 적정 수준을 유지하고 있지 못한 실정이다. 이에 비해 미국, EC, 일본, 캐나다 등 선진 각국은 효과적인 관세제도의 시행을 통해 국내산업을 보호하고 있으며, 특히 주요 농산물에 대해 수입개방 후 저가 농산물의 대량유입을 통한 국내 생산기반 붕괴를 방지하기 위해 종량 관세제도를 다양한 형태로 시행해 오고 있다<부록1 참조>.

따라서 향후 수입개방 확대 추세에 따른 국내농업 보호를 위해 최근 일부에서 제기되고 있는 종량세 도입의 필요성에 대한 타당성 검토를 목적으로 우선 종량관세 도입의 경제적 효과, 종량세 적용가능 품목의 선정 기준 및 종량세 산출의 방법, 그리고 향후 과제에 대해 살펴보고자 한다.

2. 종량세와 증가세의 경제적 효과 비교

2.1. 관세의 분류

관세의 형태는 일반적으로 과세 기준에 따라 수입 품목의 가격을 기초로 하는 종가(ad valorem)세와 수입 품목의 무게, 길이, 부피 등 수량을 과세표준으로 하는 종량(specific)세로 대별된다. 이외에도 종량세와 종량세의 양자를 선택 혹은 병용하는 혼합세(Mixed duties)가 있는데 혼합세는 다시 종량세와 종량세 중 어느 한쪽을 선택

하여 부과하는 선택관세(alternative duties), 그리고 종량세와 증가세를 합쳐 부과하는 복합관세(compound duties)로 나누어진다.

2.2. 관세 유형별 경제적 효과 비교

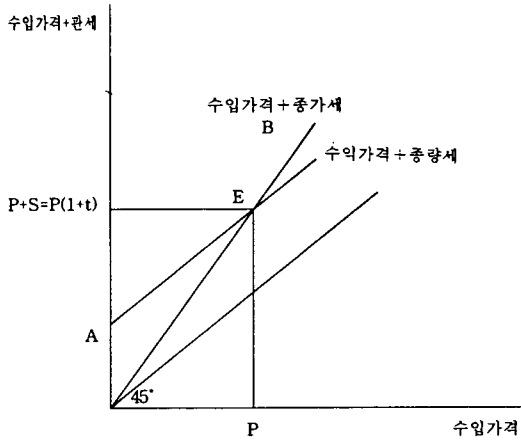
증가세와 종량세를 경제적 효과 측면에서 상호 비교해 보면 서로 상반되는 특징을 보인다. 즉 종량세의 장점은 증가세의 단점이 되고 증가세의 장점은 종량세의 단점이 된다. 본절에서는 양관세의 경제적 효과를 몇 가지 중요한 측면을 통해 비교해 보았다.

2.2.1. 국내산업보호 측면

종량세는 수입되는 상품의 수량을 관세 표준으로 하여 부과되는 관세라는 점에서 동일한 상품에 대해서는 수입가격에 관계없이 동일한 관세액이 부과된다. 따라서 저가 수입품에 대해서도 고가 수입품과 동일한(HS 동일분류) 관세액을 부과하므로 저가품에 대한 증가환산세율은 상대적으로 더 높게 되어, 그 결과 저가 수입품으로부터 국내산업을 보호하는 기능이 있다. 이에 반해 증가세는 수입가격이 낮아짐에 따라 관세부담액이 적어지기 때문에 저가품의 수입 억제 기능이 종량세에 비해 부족하다 할 수 있다. 다만 수입가격이 상승할 때에는 정반대의 효과가 발생한다.

<그림 1>에서 보는 바와 같이 E 점은 수입가격이 P일때 종량세와 증가세의 관세부담액이 동일한 곳이다. 그러나 수입물품이 P 이하로 수입될 때까지는 종량관세의 관세부담액이 증가세보다 더 크며 수입가격

그림 1 종량세와 증가세의 부과 효과



이 P이상일 때는 오히려 증가세를 부과가 관세부담액을 더욱 증가시킨다. 따라서 종량세는 국내시장 점유율을 높이기 위해 저가 공세를 펼치는 품목으로부터 국내산업을 보호하는데 적절한 기능을 발휘한다고 볼 수 있다. 한편 종량세와 증가세 중 높은 쪽을 부과하는 선택관세는 원칙상 AEB 점을 따라 움직이는 관세로 볼 수 있다.

한편 일반적으로 종량세가 수입국의 자국화폐단위로 부과된다고 볼 때 수입품에 대한 증가세와 종량세 부과 효과는 환율의 변동에 따라 상이한 결과를 나타낸다.

따라서 만약 환율이 평가절상 되었다면 자국화폐표시된 수입가격은 떨어지게 됨으로써 증가세에 의한 관세부담액은 종전보다 적어지게 되며, 이에 비해 종량세는 동일한 세액이 부과됨으로써 증가세에 비해 국내산업을 보호효과는 크다고 할 수 있다. 다만 환율 평가절하시의 이와 반대되는 효과를 가져오게 될 것이다.

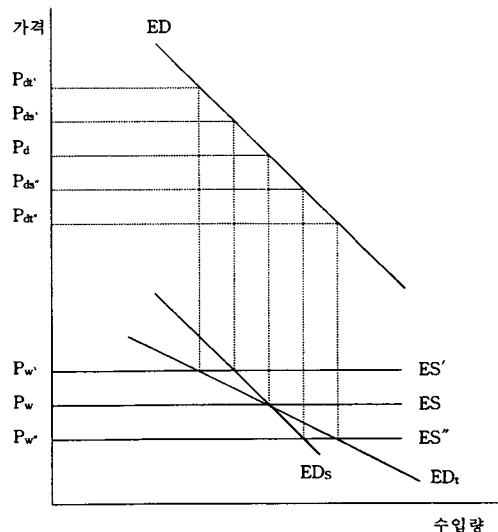
2.2.2. 국내 물가 안정 측면

종량세는 수입가격 변동에 관계없이 동일한 세액이 부과됨에 따라 국제가격의 상승시는 증가세에 비해 관세의 보호 기능이 다소 떨어지나 국제가격 하락시는 산업보호적 측면이 강함은 앞서 언급한 바와 같다.

한편 이러한 양 관세의 특성에 따라 종량세는 국제시황 및 가격 변동에 따른 국내시장가격 변동이 작은 반면 증가세는 국제가격 변동에 따라 국내시장 가격 변동폭이 크다. 따라서 증가세는 종량세에 비해 국제시황 및 국제가격 변동이 국내가격에 직접적 영향을 미친다고 할 수 있다.

수입가격의 변동에 따른 국내시장가격

그림 2 국제가격 변동시 국내물가 안정효과



ED : 초과 수요곡선

ES : 소국가정하 초과공급곡선

ED_t : 증가세 부과시 초과수요곡선

ED_s : 종량세 부과시 초과수요곡선

변화 효과를 <그림 2>를 통해 알아 보면 다음과 같다. 단 수입국은 소국으로서 국제시장에 영향을 미치지 않는다고 가정한다. 종량세는 수입가격 변동에 관계없이 일정량의 고정된 세액이 부과되기 때문에 초과수요곡선(ED)을 종량세액 만큼 평행하게 ED_s로 이동시키고 증가세는 수입가격이 상승함에 따라 세액이 자동적으로 증가하기 때문에 ED_t로 이동시킨다.² 한편 초과공급곡선(ES)은 소국가정하에서 수평선으로 표시되며 국제가격 변동에 따라 상하로 이동된다. 이에 따라 우선 초과공급곡선(ES)과 초과수요곡선(ED)하에서 국제가격이 P_w 라면 증가세율(t)와 종량세율(s)에 의한 동일세액 부담점에서 국내가격은 P_d 로 결정된다. 한편 국제가격이 P_w' 로 상승하면 초과공급곡선이 ES'로 이동함에 따라 증가세(t)하 국내가격은 P_{dt} , 종량세(s)하 국내가격은 P'_{ds} 에서 결정되고, 국제가격이 P_w'' 로 하락하면 초과공급곡선이 ES''로 이동함에 따라 증가세(t)하 국내가격은 P_{dt} 에서 결정되며 종량세(s)하 국내가격은 P_{ds} 에서 결정된다. 이에 따라 국제가격이 P_w 에서 P_w' , 와 P_w'' 로 변동함에 따른 증가세에 의한 국내시장가격 변동폭은 P_{dt}' P_{dt} 만큼이고 종량세에 의한 국내시장가격 변동폭은 P_{ds}' , P_{ds} 로 되어 종량세 부과가 증가세에 비해 변동폭이 작음을 알 수 있다.

따라서 종량세는 증가세에 비해 전체적인 국제가격 변동에 따른 국내물가 안정효과가 있고 저가 수입품에 대해서는 상대적으로 높은 관세가 부과되므로 저가 수입품

수입을 억제하는 긍정적인 면이 있다. 그러나 저가 수입품의 가격인상을 초래함으로써 국내물가 상승요인으로 작용할 수 있는 경우도 간과할 수는 없다.

2.2.3. 관세행정 측면

종량세는 무게나 부피 등을 기준으로 과세하기 때문에 수량만 확정되면 세액은 자동결정된다. 따라서 세액산정을 위해 수입가격 파악 등 관세평가를 위해 많은 자원과 인력이 투입되는 증가세에 비해 행정능률을 제고시킬 수 있으며 동시에 수입자의 수입가격 부정신고 방지 효과가 있다.³ 다만 동일 HS 분류상품이라도 품질 및 가공도 격차가 큰 것이 혼재되어 있는 경우 종량세 부과는 증가세에 비해 관세부담의 불균형 문제가 발생할 우려가 있다. 따라서 종량세 적용 대상 품목 선정에 있어서는 관세 행정상 수입품의 품종 및 품질, 가공도 차이 등에 따른 HS 세분 등 기술적 문제가 발생할 수 있다.

2.2.4. 대외통상 측면

증가세는 일반적으로 세율이 %로 각국의 관세율표상에 기재됨에 반하여 종량세는 세액이 단위당 각국의 자국통화 (원/kg)로 표시된다. 따라서 증가세율은 세율수준이 이해당사국에 쉽게 노출됨에 반하여 중

² James P.Houck(1986), pp.45~50

³ 우리나라는 부과고지 방식에서 1990년 12월 관세법 개정을 통해 납세신고를 해야 할 자가 관세평가에 기초가 되는 수입가격을 신고하도록 하는 신고납부제도로 전환하였음.

량세는 세율 수준이 잘 드러나지 않아 대외통상 측면에서 관세율인하요구 등에 신축성을 갖는 등 유리한 측면이 있다고 볼 수 있다.

3. 종량세 적용 대상 품목(안) 및 운용방안

3.1. 종량세 도입의 타당성 검토

3.1.1. 저가/저품질 농산물의 수입 억제

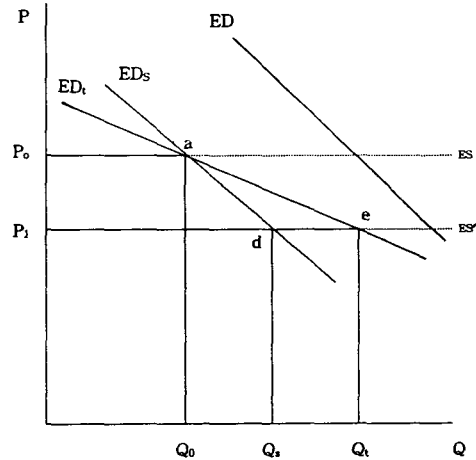
앞에서도 살펴보았듯이 종량세는 수입품 가격에 관계없이 수입품의 물량을 기준으로 과세함에 따라 저가 수입품에 대해서도 동일 HS 분류 품목이라면 고가 수입품과 동일한 세액이 부과된다. 따라서 종량세는 저가 수입품에 상대적으로 큰 관세부담을 지우기 때문에 수입품의 수입가격이 낮아질수록 증가세에 비해 수입을 위축시키는 효과를 발생시킨다.

만약 현행 증가세(t)에 상응하는 종량세를 부과했을 경우 국제가격 하락시 수입감소효과를 그래프로 나타낸 것이 <그림 3>이다.

a 점은 특정 품목의 주어진 가격하에 현행 증가세와 동등한 효과를 나타내는 종량세 전환점으로 볼 수 있다. 이때 소국가정하에 국제가격이 P_0 에서 P_1 으로 하락한다면 초과공급곡선은 ES에서 ES'로 이동하게 될 것이고 이에 따른 종량세하 초과수요곡선(ED_s)상의 d점에서 균형이 이루어질 것이다.

따라서 기존 증가세 부과시 초과수요곡선(ED_t)상 균형점인 e 점보다 Q_s Q_t 물량만

그림 3 종량세의 수입 억제효과



- 단 : ED : 초과 수요곡선
- ES : 소국가정하 초과공급곡선
- ED_t : 증가세 부과시 초과수요곡선
- ED_s : 종량세 부과시 초과수요곡선

큼 국제가격하락에 따른 수입 억제 효과가 발생하게 된다. 특히 최근 몇 년 사이 한·중 수교 등 정치적 화해 무드와 중국의 지리적·식관습적 유리성으로 인해 중국산 저가 농산물의 수입급증이 국내농가에 커다란 피해를 주고 있음을 감안할 때 종량세 도입은 중요한 의의를 가진다.

중국산 저가농산물 수입으로 인한 국내 생산농가 피해 방지를 위해 현재 시행중인 조정관세는 부과기간이 보통 개방 후 2년 이내로 되어 있어 장기적인 국내농업 보호장치로 부적절하며 또한 잦은 조정관세 부과로 인해 통상마찰의 원인이 되고 있는 실정임을 보더라도 주요 선진국들의 적용 실패와 GATT에 의해 합법적으로 인정되고 있는 종량세 도입은 타당성을 가진다고 볼 수 있다.

한편 종량세 적용은 저가농산물의 수입 억제 효과와 더불어 일부 저품질 수입품의 수입 억제를 통해 국민건강 보호와 국내유통질서의 문란을 방지할 수 있는 측면도 있다. 왜냐하면 종량세는 동일 HS 세번에서 수입되는 품목에 대해 품종·품질·가공도 등에 관계없이 동일세액이 부담됨에 따라 일반적으로 저가로 수입되는 저품질 농산물의 수입을 억제할 수 있을 뿐만 아니라 저품질농산물의 국내산으로의 둔갑에 따른 국내유통질서의 혼란도 방지할 수 있다.

예를 들면 최근 중국산 저급 한약재의 국내산으로 둔갑된 유통은 일반소비자의 건강위협 및 경제적 불이익뿐만 아니라 국내 한약재 생산농가의 생산의욕을 급격히 떨어뜨리고 있는 실정으로 만약 고품질 한약재를 기준으로 종량세를 설정한다면 이와 같은 문제는 훨씬 줄어들 것이다.

또한 종량세는 수입국의 통화가치가 평가절상 되었을 때 종가세에 비해 국내산업 보호(수입 억제)효과가 있음을 앞에서 언급한 바 있다. 여기서 우리는 최근 한·중간 환율을 대미 달러를 기준으로 상호 비교해 볼 때 중요한 시사점을 찾아볼 수 있다. 1980년 이후 중국의 급속한 경제개방/개혁 정책 추진은 교역규모의 확대와 더불어 특히 중국 내부의 기간설비 구축 및 수출확대를 위한 자본재 수입수요가 급격히 증가함에 따라 대미달러에 대한 중국의 환율은 계속 평가절하되고 있는 실정이다. 이에 비해 우리 나라 원화의 대미환율은 상대적으로 최근 안정추세를(오히려 평가절상) 유지하고 있다. 따라서 한·중 양국간 환율은 상대적으로 우리 나라 통화인 원화

표 1 한·중 대미 환율 비교

단위 : 1달러 對 자국통화

연 도	한국(원/\$)	중국(元/\$)	원/元*
1985	890.2	2.94	302.8
1986	861.4	3.45	249.7
1987	792.3	3.72	213.0
1988	684.1	3.72	183.9
1989	678.6	3.77	180.3
1990	716.4	4.78	150.0
1991	760.8	5.32	143.0
1992	788.4	5.75	137.1

* : 대미달러에 대한 양국환율을 이용하여 산출.
자료: 해외축산 통계 총람, 1992, 축협중앙회.

가 평가절상 되어 있음을 알 수 있다(표 1 참조).

이는 중국으로부터 수입되는 농산물의 수입가격을 상당 부분 더욱 낮게 함에 따라 중국산 농산물의 수입증가에 큰 영향을 미쳤음을 유추해 볼 수 있다.

원화의 평가절상은 중국산 수입품의 원화표시 수입가격을 떨어뜨려 왔음은 자명한 사실이며 이는 워낙 우리 나라보다 저렴한 중국산 농산물 수입가격을 더욱 낮게 유지시켜 주고 있음을 알 수 있다. 그러므로 향후 양국간 이러한 환율체제는 지속될 것이라는 전망을 감안할 때 종량세 도입은 중국산 저가공세의 불요불급한 수입품에 타당성을 가진다 하겠다.

3.1.2. BOP 자유화 등 향후 수입개방에 대비

GATT/BOP 졸업에 따른 최근 몇 년간 농림수산물 수입급증 추세는 수입제한이라는 기존의 비관세 장벽 철폐에 따른 필연적 결과이기도 하지만 수입개방 후 최후의 산업보호장치인 관세에 대한 천편일률적

증가세를 적용 등 효율적 관세제도의 마련이 부족했던 것도 원인이 되었다. 이에 비해 미국, EC, 일본, 캐나다 등 선진 각국은 주요 농산물에 대해, 특히 수입개방 후 저가농산물의 대량유입을 통한 국내 생산기반 붕괴를 방지하기 위해 계절관세, 슬라이드관세, 할당관세 등 탄력관세제도의 활용과 함께 관세를 조정(인상) 및 종량관세제도를 다양한 형태로 채택, 시행하고 있는 것이다. 더욱이 향후 관세율인하 예시계획에 따른 농림수산물 관세인하와 함께 UR 협상 타결에 따른 양허 품목수의 확대 및 관세감축의무를 고려할 때 현행 증가세율의 적절한 개편의 필요성은 더욱 부각된다 할 것이다. 뿐만 아니라 수출입 공고상 잔존 수입제한 품목의 1995~97년 BOP 수입자유화 2차 예시계획 이행에 따른 국내농업 피해를 최소화하기 위해서도 적정 품목에 대해 종량세 도입은 조속한 초안이 마련되어야 할 시점으로 보인다.

따라서 국내외 파급영향을 고려하여 저가 수입 발생 우려가 있는 품목에 대해서는 종량세를 적용하여 실질적인 관세인상 효과를 기하고 비양허 품목에 대해서는 적정 품목에 대한 종량세 적용뿐만 아니라 외국의 관세율 수준을 고려하여 관세율 조정도 검토해 보아야 할 것이다.

이와 함께 현재 UR 농산물 협상은 모든 비관세장벽의 관세화가 시장개방의 협상골격으로 추진되고 있는바, 이는 모든 농산물에 대한 수량제한의 철폐를 통한 관세로의 이행을 의미한다. 모든 품목의 관세화 및 관세감축 이행은 국제시장의 가격 변동을 그대로 국내시장에 전달함에 따라 국내가

격의 불안정이 우려된다.

따라서 증가세와 종량세의 국제가격 변동에 따른 국내가격 변동효과를 고려할 때 종량세가 국내시장가격 안정에 더욱 효과적임은 앞에서 이미 언급한 바와 같기 때문에 국제시장 변화에 크게 영향을 받는 품목에 대해 종량세 도입은 타당성을 가진다 할 것이다. 또한 UR 이후 주요농산물의 관세화 이행 뿐만 아니라 내년 3월까지 GATT통보 의무가 있는 제2차 BOP 개방 예시 품목들은 대부분 매우 중요한 품목들이기 때문에 GATT 통보 전에 조속한 종량세제도 도입을 포함한 관세제도의 개편을 통해 개방화 이후 피해 최소화에 만전을 기해야 할 것이다.

3.2. 대상 품목의 선정 기준

종량세를 도입하기 위해서는 우선 종량세 부과가 적합한 품목은 무엇인가에 대한 면밀한 검토와 현행 증가세율을 종량세로 환산하는 방법에 대한 논리적 접근이 필요하다고 할 것이다. 앞서 언급하였던 종량세의 경제적 효과를 고려하여 종량세 적용 대상 품목의 선정 기준을 다음과 같이 제시해 볼 수 있다.

3.2.1. HS 분류상 상품적 특성이 동질적 품목

우선 HS세번상 품종, 품질, 용도, 가공도 등이 비교적 단순하거나 구체적으로 분류되어 종량세 적용에 따른 세부담 불공평 등 부작용이 적은 품목을 고려해 볼 수 있다. 왜냐하면 동일 HS세번이라도 상품적 특성이 이질적인 경우에는 실제 수입가격

이 특성별로 매우 큰 차이를 보이기 때문에 특정 품목에 한정시켜 산출한 종량세율은 매우 부정확한 종량세 산출의 문제뿐만 아니라 기존 수급 형태 변동 등 국민경제 상 미치는 부정적 영향이 우려되기 때문이다. 예를 들어 미국이 종량세를 적용하고 있는 HS 제4류(낙농품)의 경우 HS 분류상 203개로 세분되어 있는데 반해 우리나라의 경우는 41개 분류에 불과하여 현행 세번하 이들 품목에 대한 종량세 부과는 품종, 품질, 용도, 가공도 차에 따라 세액부담의 불공정성이 심화될 것으로 보인다. 다만 국내 특정 품목 보호가 불가피한 경우에는 HS 분류상 상품적 특성이 이질적인 품목에 대해서도 고품질/고가격 수입품을 기준으로 종량세를 환산 동일 HS세번에 적용시킴으로써 더 높은 보호효과를 거두는 경우도 있다. 예를 들어 미국의 종량세 적용 품목인 일부 저급제조담배, 잎담배, 일부 음료 등의 종가세 환산세율은 각각 1775%, 537%, 98%에 해당하는 것으로 알려져 있다.⁴

3.2.2. 과세가격(수입가격) 파악이 곤란한 품목

현행 종가세율의 과세 기준이 되는 수입가격은 동일 물품에 대해서도 수출선, 거래시기, 거래수량, 인도조건, 대금지급 조건 등에 따라 큰 차이를 보이고 있으며 특히 농산물의 경우는 수출국별로 수출가격의 차이가 큰 경우가 많으므로 인해 과세가격 결정에 어려움이 많은 실정이다.

예를 들어 품종, 품질 및 가공도별 수입

가격차가 큰 낙농품, 주스류, 주류 등에 이러한 현상이 심하며 따라서 선진 외국의 경우 이들 품목에 대해 HS 세번을 더 구체적으로 세분하여 세율을 적용하고 있다.

한편 우리나라의 경우는 최근 수입 급등 품목 가운데 신규로 수입되거나 과거 수입실적이 미비하여 과세 기준이 되는 잠정가격 파악이 어렵고 품목분류상 기타로 수입되는 품목들이 우선 이에 해당된다고 하겠다.

3.2.3. 수입가격의 연도별·계절별 변동이 큰 품목

수입가격의 연도별·계절별 진폭이 큰 경우에 종가세는 국내물가 및 관세 수입을 더 불안정하게 하는 경향이 있다. 따라서 계절별로 수입가격 및 국내가격차가 심한 품목과 생산 연도별로 국제시세의 등락이 큰 품목을 고려해 볼 수 있다. 따라서 선진 외국의 경우 국내 및 수입가격의 계절 변동이 심한 과실·야채류에 대해 계절관세와 병행하여 종량세를 운영하고 있으며 연도별 국제시황이 불안정한 곡물류(곡물 및 곡물가루)에도 종량세를 운영하고 있다.

3.2.4. 저가 수입으로 인해 국내농업피해 발생 혹은 우려 품목

종량세는 과세 기준이 수입가격이 아닌 물량 및 부피를 기준으로 하기 때문에 저가 수입품 혹은 국제가격이 낮아지는 품목의 국내산업보호 기능이 종가세에 비해 효과적이다,

따라서 최근 중국으로부터 저가 수입공세로 인해 국내 생산농가에 막대한 피해를

⁴ 재무부 관세국, 「외국의 관세제도」, p.9.

발생시킨 품목으로 조정관세 및 산업피해 구제신청 품목이나 향후 BOP 및 UR 타결 후 중국산을 비롯한 저가 수입공세 가능 품목으로 인해 국내농업의 피해가 큰 품목이 종량세 적용 대상으로 고려 될 수 있다.

3.2.5. 관세화(TE) 대상 및 BOP 개방 대상 품목

GATT/UR 농산물협상의 TE 대상 품목의 경우 각국이 증가세와 종량세를 동시에 산출하여 그들의 이행계획서를 제출하고 있는바 실제 UR 타결 후 적용관세는 각국의 선택사항이라 할 수 있다. 따라서 BOP 개방 품목의 관세율 조정 및 세율 변경시 혹은 UR 협상의 TE 대상 품목에 대해서는 관세 적용의 신축성 확보를 위해서도 종량세 부과가 요구되는 품목에 종량세율을 산정 공표할 필요가 있다.

특히 현재 우리 나라가 기 제출한 UR 농산물협상 이행계획서에서는 TE 품목을 증가세율만으로 산출하였는바 새로이 이행계획서 제출시는 종량세율도 동시에 제출함으로써 관세운영의 신축성을 확보하여야 할 것이다.

3.2.6. 종량세 전환시 제약요건의 고려 : GATT 양허 및 자유화 여부 등

위에서 제시한 일반적 종량세 적합 품목 선정 기준뿐만 아니라 현재 우리가 증가세율을 종량세율로 전환코자 할 때에는 국제 무역 규범인 GATT 체제내의 법적 제약요인 또한 무시할 수 없다.

GATT에서는 일국의 관세체계를 종량세로 할 것인가 아니면 증가세를 부과할 것

인가에 대해서는 회원국 고유주권 사항으로 보고 있으며, 이는 현재 진행중인 UR 농산물협상 논의과정에서도 TE 적용에 있어서 종량세와 증가세 중 어떤 방식을 채택할 것인가에 대해 회원국의 선택에 맡기자는데 거의 이견이 없었던 것에서도 알 수 있다. 그러나 기존에 증가세율로 GATT에 양허된 품목의 종량세 전환은 GATT 협정문 28조에 의한 양허철회, 세율변화, 세율전환시 양허재협상 대상으로 GATT 통보 및 회원국과의 협의 대상이라는 의무 규정 측면과 또한 실제 비양허 품목에 대한 종량세로의 용이한 전환이라는 실리적 측면에서도 신중을 기해야 할 것이다. 다만 양허 품목이라도 적절한 종량세환산 및 이해당사국과의 협의를 거쳐 양허세율까지의 관세인상이나 세율전환은 가능하다 볼 수 있다.

한편 비양허 품목의 경우도 세율 변경이나 세율전환시 GATT의 Standstill 조항의 위반 여부가 쟁점이 될 수 있으나 증가세와 종량세의 선택은 GATT에서 허용하는 각국의 고유권한이고, 비양허 품목에 대한 관세율 수준 자체도 GATT 규정상 각국 고유권한이라는 점을 감안한다면 양허 품목에 비해 종량세로의 전환이 더 용이하다고 볼 수 있다. 그러나 비양허 품목으로 이미 자유화되어 있는 품목에 대해서는 이해당사국들의 반발과 GATT법적 Standstill 조항위반 여부가 논란이 될 수 있다. 따라서 품목별 양허, 비양허, 자유화, 비자유화 여부가 종량세로의 전환에 대외적 제약요인으로 작용할 수 있다.

따라서 대외적 제약요인에 따른 세율전

표 2 종량세 적용가능 품목(안)

	자 유 화 품 목	수 입 제 한 품 목
양 허	메주, 당면, 감자(조제/비냉동), 건포도, 레몬과 라임, 혼합조미료, 복숭아조제품, 면실류, 대두유, 유채유, 혼합과실류스, 고추장.	포도주스, 사과주스, 오렌지주스 등 주스류, 녹차, 망콩
비 양 허	소시지, 조란, 난황, 크립, 우유 등 바나나, 파인애플, 자몽, 키위, 무말랭이, 건조과, 건당근, 건호박, 건토란줄기, 일시저장오이, 옥수수유, 감자, 당근, 들깨, 사슴	일시저장고추, 일시저장마늘, 건조양파, 건조마늘 등 생강, 포도, 사과, 배, 맥아, 고추, 마늘, 양파, 담배, 녹두, 팥, 탈지분유, 무당연유, 가당연유, 버터, 치즈, 유당 등 낙농품, 천연꿀, 맥주맥, 맥아, 고구마, 매니옥, 돼지고기

환의 용이성을 고려할 때 ① 비양허 및 비자유화 품목 ② 비양허 및 자유화 품목 ③ 양허·비자유화 품목 ④ 양허·자유화 품목 순으로 종량세의 대외적 제약하 전환 순위를 구분할 수 있다.

이러한 GATT법적 제약요인 이외에 대외통상 마찰 우려도 종량세 전환에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 국내 농산물시장에 개방압력을 행사하고 있는 미국·오스트레일리아 등의 관심 품목에 대해 종량세를 부과할 경우 통상마찰의 발생소지가 있을 수 있다.

위에 언급한 품목 선정 기준 및 제약요인하에 종량세 적용가능 주요 대상 품목(안)들을 예시해 보면 <표 2>와 같다.

그러나 <표 2>에 제시된 품목은 종량세 적용 품목으로 선정 가능한 검토(안)으로서 대외적 제약조건에 따라 예시/재분류한 것이다. 따라서 구체적인 적용가능 품목은 HS 상품분류에 따라 더욱 세분된 상태에

서 면밀한 분석이 필요할 것이다. 다만 우리 나라는 GATT 회원국으로서 현행 종가세를 종량세로 전환시 국제무역규범에 가능한 일치시켜야 할 입장에 있기 때문에 대외적 제약조건은 기타 다른 요인보다 중요하게 작용할 것으로 판단된다.

3.3. 종가세의 종량세로의 환산방법

현행 종가세율로 되어 있는 품목을 종량세율로 환산할 때 적정세율은 어떻게 책정되어야 하는가 또한 중요한 문제라 할 수 있다.

원칙상 종가세의 종량세로의 전환은 현행 종가세율(t)과 동일한 관세효과를 나타내는 종량세를(s) 산출하는 것이다. 그러나 현행 종가세율과 동등한 종량세의 환산이라는 실제적 계산시는 기준연도 및 기준가격 등에 따라 종량세의 크기는 달라진다. 여기서는 특정 시점에서 종가세와 종량세

로의 전환을 가정하여 다음과 같은 식을 제시해 보았다.

(1) $P_d = P_w' (1+t) + \varepsilon$ ————— 종가세

(2) $P_d = P_w' + S + \varepsilon$ ————— 종량세

단 P_d : 국내가격 P_w' : 원화표시 수입가격
 ε : 세율 부과 후 국내의 가격차

(1)식은 종가세 부과시 국내가격과 수입가격의 관계이고, (2)식은 종량세 부과시 관계라 할 때 종가세에 상응하는 종량세는 식(3)(4)로 도출 가능하다.

(3) $P_w' (1+t) = P_w' + S$

(4) $S = P_w' \times t$

따라서 t를 주어진 현행 종가세율이라 할 때 이에 상응하는 국제가격(P_w')을 무엇으로 사용할 것이냐에 따라 종량세의 크기가 달라질 것이다.

일반적으로 수입품의 수출국별 수출물량 및 수출가격이 상이함에 따라 종량세환산에 사용한 가격이 특정 기간 단순평균 수

입가격을 사용했는가 아니면 연도별 수입수량을 고려한 가중치 평균 수입가격을 사용하느냐에 따라 종량세(S) 크기 및 관세 수입액에 차이를 가져올 수 있다(표 3 참조). 따라서 현행 종가세에 동등한 종량세 산출은 기술적으로 매우 미묘한 사안으로 어떤 기간과 가격을 기준으로 했느냐에 따라 상이한 결과를 나타낸다. 이외에도 종량세로의 전환이 특정 기준연도의 종가세에 의한 관세징수액도 같게 하는 것이냐에 대한 해석상 차이가 발생할 수 있다. 만약 관세징수액을 기준연도와 동일하게 나타내는 종량세 산출에 주안점을 둔다면 물량 가중 평균 수입가격을 사용하면 되지만 종량세(S)의 크기는 수입품의 수입물량이 어떤나라로부터 더 많이 수입되느냐에 따라 달라지게 된다. 다만 종량세 부과의 목적이 궁극적인 세율인상 효과를 통해 저가 농산물의 수입 억제에 우선적 주안점을 둔다면 다음과 같은 원칙하에 환산이 가능하다. 첫째, 평균 수입가보다 낮게 수출하는 국가의

표 3 품목A의 2국으로부터 수입시 관세전환효과

	단순평균가격	물량가중평균가격	현행 종가세
가 정 I	종량세 = 9원/kg 관세징수액 = 2700원	종량세 = 8.7원/kg 관세징수액 = 2600원	- 관세징수액 = 2600원
가 정 II	종량세 = 9원/kg 관세징수액 = 2700원	종량세 = 9.3원/kg 관세징수액 = 2800원	- 관세징수액 = 2800원

가정 I : 평균수입단가보다 낮은 가격으로 수출하는 수출국으로부터 수입비중이 큰 경우
 가정 II : 평균수입단가보다 높은가격으로 수출하는 수출국으로부터 수입비중이 큰 경우
 기본전제 : 품목(A)의 현행세율 20%
 가정 I : B국으로부터 50원/kg으로 100kg수입
 C국으로부터 40원/kg으로 200kg수입
 가정 II : B국으로부터 50원/kg으로 200kg수입
 C국으로부터 40원/kg으로 100kg수입

수입물량이 더 큰 경우 물량 가중평균가격 대신 단순평균가격을 사용하는 것이 환산된 종량세가 높다. 따라서 이 경우 단순평균가격 사용이 국내산업보호에 유리하고 관세징수액도 상대적으로 증가한다는 유리점이 있다. 둘째, 평균 수입가보다 높게 수출하는 국가의 수입물량이 더 큰 경우는 물량가중평균가격을 사용하는 것이 종량세가 높아 상대적으로 유리하다. 단 관세징수액은 증가세 부과시와 동일하다.

4. 앞으로의 과제

농산물에 대한 종량세 부과는 증가세에 비해 저가농산물 수입으로부터 국내농업 보호 효과 등 유리한 측면이 있음을 살펴 보았다. 그러나 종량세로의 전환 취지와 목적에 더욱 부합하기 위해서는 미·EC·캐나다·일본 등 선진 외국의 종량세 운영 실태에 대한 세밀한 검토가 선행되어 품목별 특성에 따라 더욱 다양한 관세제도가 동시에 고려되어야 할 것이다.

예를 들어 계절별 가격진폭이 심한 야채 및 과실류의 국내농업 보호와 물가안정을 위해서는 선진 각국이 시행하고 있는 계절 관세와 맞물려 종량세가 운영되어야 하며 이외에도 일본이 양파 수입개방 및 국내가격 안정을 위해 시행한 슬라이드관세와 저가 돼지고기 수입 억제를 위한 차액관세, EC 및 캐나다의 선택관세 등의 활용방안도 검토해 봄직하다.

더욱이 종량세제도가 더욱 효율적으로 시행되기 위해서는 적정 대상 품목의 선정

및 발굴과 함께 현행 해당 품목별 HS 문제점 파악, 대체 및 경합 품목 고려, 종량세로의 전환시 기준연도, 기준가격, 환율 등의 적정사용 등에 있어 세심한 고려와 판단이 요구된다.

이외에도 종량세 도입으로 인한 기존 수급 형태 변동 및 물가상승 등 국민경제에 미치는 부작용 등을 신중히 고려해야 할 것이다. 특히 우리 나라의 농림수산물 상품분류는 관세율표상 국제표준분류 HS 6단위보다 세분된 HS 10단위로 분류되어 있으나 실제로 농산물의 경우는 HS 6~8단위(대부분 6단위)로서 미국, EC, 일본 등 선진국에 비해 HS세번이 세분화되어 있지 못한 실정이다. 특히 선진국의 HS 품목분류는 각 국가에서 차지하는 품목의 중요도와 소비 특성 등에 따라 신축적으로 세번을 분류할 뿐만 아니라 상당히 세분되어 있어 종량세 적용이 용이하다고 볼 수 있다. 따라서 차제에 품목별 HS 상품분류에 대한 세밀한 연구검토가 필요하며 주요국이 종량세를 운영하고 있는 낙농품(HS 4류), 과채 주스류(HS 20류), 음료 및 주류(HS22류) 등은 향후 국내소비 패턴의 다양화와 고급화에 따른 수입 가능성 등을 고려할 때 상품분류에 대한 우선적 검토가 요구된다.

부록 : 주요선진국의 종량세 운용 현황

현재 미·EC·일·캐나다 등 선진 각국은 자국내 농업보호와 일부 경쟁력이 취약한 산업 분야 보호를 위해 종량세(종량세 혹은

표 1 미국의 종량세 적용 농산물

HS 유 별	주 요 종 량 세 적 용 품 목
제 2류(육과식용식육)	쇠고기(일부), 돼지고기, 면양고기, 말고기, 가금육(닭고기, 칠면조)
제 4류(낙농품)	밀크와 크림, 우유, 버터, 치즈 등 HS 4류내 거의 모든 품목
제 7류(채소)	감자, 토마토, 양파, 마늘, 상치, 당근, 오이 등 신선 냉장 채소류
제 8류(과실, 견과류)	아몬드, 하젤넛, 호두, 페칸 등 견과류, 오렌지, 자몽, 포도, 배 등 과실류
제 10류(곡물)	듀럼밀, 보리, 옥수수, 쌀, 수수, 조 등 곡물류
제 11류(가루전분)	밀가루, 메슬린 가루, 호밀가루, 옥수수 및 쌀가루 등 곡분
제 12류(채유용 종자)	땅콩, 코프라, 아마인, 유채, 면실 등

은 혼합관세)을 널리 활용해 왔다. 이에 비해 우리 나라는 영화용 필름 및 비디오테이프(HS 10단위 21개 품목)의 경우를 제외하고는 종량세 적용 품목이 전무한 실정이다.

따라서 이 장에서는 주요국의 농산물을 중심으로 종량세 적용 유별, 품목별 실태를 알아보도록 하겠다.

1. 미국

미국은 총 HS 품목 분류(8707개) 중 13.5%에 해당하는 1179개 세번에 종량세(혼합관세 포함)를 적용하고 있으며 이 중 농산물이 517개로 44%를 차지하고 있다.

종량세 대부분은 농산물에 적용되며 종량세 및 종가세 동시 적용의 혼합관세는 섬유·신발류 등 공산품에 적용되고 있다.

미국의 종량세 적용 주요 농산물은 육류·낙농품·채소류·과실 및 견과류, 곡물류, 음료·알콜·담배 등이다(표 1 참조).

특히 채소, 과실류의 경우는 탄력관세의 일종인 계절관세와 맞물려 종량세가 유지되고 있다. 즉 계절별로 HS세번을 분류하여 종량세율을 달리 부과함으로써 미국내

생산농가보호를 꾀하는 동시에 국내물가안정을 도모하고 있다.

2. EC

EC의 경우는 농산물 총 HS 분류(2092개) 중에서 5.8% 해당하는 121개 품목에 종량관세(혼합관세 포함)을 적용하고 있다. EC는 역내 시장보호를 위해 농산물 수입시 역내시장가격과 수입가격의 차액을 관세로 부과하는 광범위한 수입 부과금 제도를 운영해 오며 따라 현재 종량세 적용 품목은 미국에 비해 비교적 적은 실정이다.

다만 UR 농산물협상에서 EC가 제출한 시장개방 이행계획서(C/S)⁵를 볼 때 향후 수입 부과금제 철폐에 따라 종량세 운용 품목이 증가할 것으로 여겨진다.

EC는 HS제7류(채소), 제8류(과실), 제22류(주류) 및 제24류(담배) 등에 종량세를 적용하고 있으며 특히 EC는 관세의 상한(MAX)

⁵ EC가 GATT에 제출한 시장개방 이행계획서(C/S)에는 대부분 종량세와 종가세를 함께 명시하고 있음.

표 3 캐나다의 주요 종량세 적용 농산물

HS	주요 농산물
제 1류(산동물)	소, 양, 염소, 가금류
제 2류(육과식용식육)	쇠고기, 면양고기, 가금육, 계란
제 7류(채소)	감자, 토마토, 양파, 양배추, 상치, 당근, 무, 오이, 완두등 채두류, 아스파라거스, 버섯, 고추, 셀러리, 건조콩, 건조팥
제 8류(과실)	포도, 배, 살구, 체리, 복숭아, 자두, 딸기등 과실류
제 9류(커피류)	커피, 녹차, 홍차등 차류
제 10류(곡물)	밀과 메슬린, 보리, 귀리, 옥수수, 쌀(일부), 수수 등 곡물
제 11류(곡물가루)	밀과 메슬린가루, 호밀가루, 쌀가루, 기타 곡물분쇄물 및 조분
제 17류(설탕류)	사탕수수당, 사탕무우당, 자당, 당밀, 인조꿀 등
제 22류(음료·알콜류)	음료, 알콜, 식초 등
제 24류(담배)	입담배, 권련, 기타 제조담배

혹은 하한(MAX)을 종량세로 설정하고 그 한도내에서 증가세를 부과하는 독특한 선택관세를 유지하고 있다. 이는 종량세로 국제가격 변동에 대해 일정 수준의 관세장벽을 유지하는 동시에 이를 통한 국내 산업 보호 및 세입 감소를 방지하려는 의도로 보인다.

한편 EC는 계절별로 역내 가격진폭이 큰 야채·과실류의 경우 미국과 유사하게 계절별로 HS 세번 및 세율을 달리 규정하여 계절관세를 운용하고 있다.

표 2 EC의 주요 종량세 적용 농산물

HS	주요 농산물
제 7류	토마토, 양배추, 상치 및 치거리, 채소류, 매니옥 등 채소류
제 8류	사과, 배, 마르멜로, 살구, 버찌, 복숭아, 자두, 슬로우 등 과일류
제 22류	포도주 및 포도즙 등 주류
제 24류	담배 및 담배조제품 등

3. 캐나다

캐나다는 HS 1 ~24류의 농산물 중에서 육류, 채소류, 과실류, 곡물류, 및 음료와 담배 등 농산물의 약 25%에 해당하는 다양한 범위에 걸쳐 종량세를 운용하고 있다. 특히 캐나다는 채소·과실류 등에 관세의 하한(MIN)을 증가세로 하고 그 증가세 범위를 넘는 곳에서는 종량세를 부과하는 선택관세를 운용함으로써 EC의 경우와 동일한 효과를 보이는 관세제도를 운용하고 있다. 한편 캐나다는 주요 과채류에 대해 미국·EC와 같이 종량세 적용과 동시에 계절관세를 운용하고 있는데 계절의 특정 시기를 세번에 정하지 않고 최대 몇주까지 캐나다 정부의 재량하에 계절관세를 운영하도록 하고 있는 특징을 보이고 있다.⁶

⁶ 아스파라거스의 경우 연중 최대 8주 이내로 캐나다 정부의 결정에 따라 수입품에 12.13¢/kg, MIN 15%의 계절관세를 부과하고 있으며 나머지 44주 이상은 무세를 적용하고 있음.

4. 일본

전체 농산물의 7.3%에 해당하는 126개 HS 분류 품목에 종량세를 운영하는 일본은 일반적으로 대부분의 농산물에 대해 증가세를 원칙으로 하고 있으나, 옥수수, 맥아 등 곡물류 일부(10류, 11류)와 대두유, 등 유지류(15류), 당류(17류), 과채 주스류(20류), 주류(22류) 등에 종량세를 운영하고 있다. 한편 오렌지 주스, 자몽 주스, 포도 주스 등 과일 및 채소 주스류에는 증가세와 종량세 중 큰 것을 부과하는 선택관세를 유지하고 있다.

이외에도 완두, 대두, 팥, 강낭콩 등 채두류는 GATT 양허 혹은 잠정세율이 증가세율로 표시되어 있으나 법정 기본세율이 종량세로 되어 있어 향후 종량세 적용의 가능성이 크다고 할 수 있다.

또한 일본은 미·EC·캐나다 등과 달리 오렌지, 바나나, 포도 등 과실류(8류)에는 증가세를 유지하고 있으나 탄력관세의 일종인 계절관세를 기타 선진국과 마찬가지로 운용하고 있다. 더욱이 양파의 경우는 수입 가격에 따라 세율을 달리 설정한 슬라이드 관세를 적용하는 등 비교적 다양한 관세제도를 채택 시행하고 있다<표4 참조>.

결론적으로 종량세 적용 대상 품목은 각국에서 갖는 해당 품목의 중요도 및 소비

혹은 생산 특성 등에 따라 국별로 상이하거나 대체로 주요 농산물로서 수입으로 인한 국내농업 피해가 우려되는 품목들에 종량세가 운영되고 있음을 알 수 있다.

특히 채소류(제7류), 과일류(제8류), 곡물류(10류, 11류), 과채류(20류) 등이 공통적으로 종량세가 적용되고 있으며 사치기호성 상품인 주류(22류) 및 담배(24류)에도 종량세가 운영되고 있다.

참 고 문 헌

박상태, 「관세론」, 우아당, 1991.
 이 균, 「관세이론」, 무역경영사, 1991.
 이재욱, 서진교, 임정빈, 「UR 이후 농산물 무역정책의 방향」, 한국농촌경제연구원, 1991, 12.
 최낙균, 신현수, 「UR 이후 저관세율 체제하에 서의 관세정책 방향」, 산업연구원, 1992, 10.
 현성현, “수입 농산물에 대한 종량세제의 운용 방향,” 「농협조사월보」, 농협중앙회, 1993, 7.
 농림수산부, 「미국·EC·일본의 농림수산물 관세율표」, 농업협력통상관실.
 _____, 「농림수산물 목록」, 농업협력통상관실, 1993, 3.
 _____, 「UR 농산물협상 주요국 이행계획 수립 현황」, 1992, 6.
 _____, 「UR 농산물협상 이행계획서(안)」, 1992, 4.
 대한무역진흥공사, 「GATT 협정문」, 1987, 3.
 재무부, 「외국의 관세제도」, 관세국, 1992, 7.
 한국농촌경제연구원, 「미·일·EC·캐나다 시장개방 이행 계획서 (C/S)」, 1992.

표 4 일본 양파의 슬라이드 관세

수 입 가 격	적용관세율
67 ₩ /kg이하	10%
67 ₩ /kg - 73.7₩/kg	73.7₩/kg이상 - 수입가격/kg
73.7₩/kg이상	0%

한국무역협회, 「GATT 해설」, 1988, 7.

————, 「HS 상품분류 해설」, 1988, 6.

James P. Houck, *Elements of Agricultural Trade Policies*. 1986.

Neil Vousden, *Tariff Escalation in Agricultural Trade*, 1989.

OECD, *OECD Economic Studies*, No. 13 1990.