KREI 농정연구속보 / 2004-3(제8권)

일본과 대만의 쌀 시장개방과 시사점

김태곤 부연구위원, **정정길** 연구위원
(02-3299-4241 / taegon@krei.re.kr, 02-3299-4368 / cgchung@krei.re.kr)

1. 머리말 / 1
2. 일본의 쌀 시장개방 과정과 내용 / 2
3. 대만의 쌀 시장개방 과정과 내용 / 7
4. 양국의 시장개방에 나타난 문제점 / 12
5. 시사점 / 15

한국농촌경제연구원

우리 연구원은 연구결과물 중 정책자료로 활용할 수 있는 것을 간결하게 정리하여 정책 담당자나 농업인 등에게 신속하게 제공하고자 'KREI 농정연구속보'를 발간·배포하고 있습니다.

1. 머리말

일본과 대만은 이미 쌀 시장을 완전 개방하였다. 일본은 우루과이 라운드(UR) 농업협상에서 쌀 수입에 대하여 6년간 관세화 유예를 하는 대신에 소비량의 4%에서 8%까지의 최소시장접근(MMA)을 허용하는 것으로 약속하였으나 유예기간을 2년이나 남겨 둔 1999년 4월부터 관세화로 전환하였다.

그리고 대만은 2002년 1월 세계무역기구(WTO)에 가입하면서 중요 품목인 쌀에 대해서는 1년간 관세화 유예를 하는 대신에 소비량의 8%에 상당하는 MMA 수입을 약속하였다. 그러나 가입 2년째인 2003년 1월부터 관세화 유예를 중단하고, 관계국과의 협상을 거치지 않고 관세화로 전환하였다.

양국 모두 쌀은 국민의 주식이고 생산자의 소득비중이 큰 품목이라는 공통점을 지니고 있다. 이러한 쌀에 대해 종전의 관세화유예 조치를 중단하고 관세화로 전환하였다는 점에서 양국은 유사한 시장개방 과정을 거치고 있고, 동시에 MMA에서 전환된 의무적인 관세할당(TRQ) 수입과 TRQ 초과분에 대해서는 관세 수입이라는 유사한 수입관리제도를 가지고 있다.

그러나, 시장개방의 영향은 전혀 다르게 나타나고 있다. 일본은 쌀 시장을 개방하면서 국내시장에 대한 충격을 줄이기 위하여 수입 쌀의 관리를 철저하게 수행한 결과 비교적 국내시장의 안정을 유지하고 있다. 반면에 대만은 WTO 가입과 함께 쌀 시장 개방이 이루어졌으며 관세화유예 첫 해인 2002년부터 국내 쌀가격이 크게 하락하는 등 그 영향이 즉시 나타나고 있다. 이와 같이 두 나라는 쌀 시장개방 방식은 유사하나 시장개방의 영향은 다르게 나타나고 있는 차이점이 있다.

따라서 우리나라보다 먼저 쌀시장을 완전 개방하고 있는 양국의 쌀 시장개방 과정, 시장개방 이후의 국내 쌀시장에 대한 영향, 그리고 수입 쌀 관리방식과 국내 쌀정책의 문제점 등을 상호 대비하여 살펴보고, 이를 통하여 현재 쌀 시장개방 협상을 진행하고 있는 우리나라에 있어서 몇 가지 시사점을 제시하고자 한다.

2. 일본의 쌀 시장개방 과정과 내용

2.1. 관세화 유예

일본은 UR 농업협상에서 중요 품목인 쌀에 대해서는 1995년부터 2000년까지 6년간 관세화를 유예하는 대신에 의무적인 수입인 MMA를 1986~88년간 평균소비량의 4%에서 8%까지 확대할 것을 약속하였다. 그리고 MMA 수입 쌀에 대해서는 국영무역을 실시하되, 그 일부를 동시매매입찰(SBS)이라는 형태로 민간수입으로 할당하였다.

2.2. 관세화 전환

6년간 관세화유예를 확보받은 일본은 국내 수급 사정을 고려하여 1999년 4월부터 관세화 전환을 결정하였다. 그래서 실시 3개월 전인 1998년 12월 21일 WTO 사무국이 통보하였으며, 통보 내용은 다음과 같다.

① 이행시기: 1999년 4월 1일

② 관세상당치(TE): 1999년 351엔/kg, 2000년 이후 341엔/kg

③ TRQ 수입량 및 배분: 76.7만톤(10만톤정도 SBS 수입)

④ TRQ 관리: 종전대로 국영무역 실시, 용도제한

실제 일본의 관세상당치 산정은 <표 1>에서와 같이 국제가격은 기준연도의 태국산 주정용 수입가격(1kg 32엔)과 이 기간의 소비량의 64%를 차지하는 일본 국내산 '상급미' 도매가격(1kg 434엔)을 대표적인 국내가격으로 간주하고, 이 가격과의 차액 402엔을 기준 관세상당치로 하여, 여기에 1995년부터 1999년까지 5년간 12.5% 감축기준을 적용, 비교적 높은 관세상당치(351엔=402엔×0.875)를 계산하였다.

2.3. 관세화 전환의 배경

일본은 당초 6년간 확보한 관세화유예를 중단하고 조기에 관세화로 전환한 배경은 MMA 증량이 수급관리에 부담이 되었기 때문이다. 당시 쌀 재고가 급격히 늘어가는 상황에서 연간 0.8%의 MMA 증량이 재고를 대폭 증가시키는 요인이 되고 있다고 판단하였고, 더구나 관세화를 앞당기면 연간 0.8% 증량이 0.4%로 반감되는 이점도 있기 때문에 '조기관세화'를 단행하였다.

표 1. 일본의 관세상당치 산정근거

단위 : 円/kg

기준연도	국제가격(A) CIF가격[1]	국내가격(B) 대표적인 도매가격[2]	기준 관세상당치 (B-A)
1986년	29	438	409
1987년	31	435	404
1988년	37	429	392
평 균	32	434	402

주 1) 일본은 당시 쌀수입을 전면 금지하고 있었으나, 오키나와의 주정용에 한정하여 태국산 쌀의 수입을 허용하고 있었음. 수입실적은 1986년 19,354톤(수입액 552,536천 엔), 1987년 16,563톤(513,723엔), 1988년 16,000톤(597,753천 엔)이며, 이것을 국제가격으로 적용하였음.

2) 또, 국내가격에 대해서는 1986~88년도 소비량의 64%를 차지하는 '상급미'의 도매가격을 대표적인 가격으로 간주하여 관세상당치를 산정하였음.

자료: 일본 농림수산성.

2.4. 관계국의 이의신청

쌀 협상은 WTO 농업협정(부속서 5)에 근거하여 이해 관계국과 협상을 시작해야하고, 절차는 GATT 규정(28조)에 따라 진행된다. 협상 결과는 이행계획서(CS) 수정안에 포함하며, CS 수정안이 확정되어야만 협상결과는 발효하게 된다.

이에 대해 일본은 특례조치 연장의 경우는 양자 간 협상의 대상이 되지만, 관세화로 전환하는 경우는 협상 없이 농업협정의 규정에 의한 ①관세화 이행시기, ② TE 및 TE 계산 근거, ③TRQ 관리방법 등을 포함하는 CS 수정안을 WTO에 통보하고, WTO는 이것을 전체 가맹국을 상대로 90일간 공시를 하며, 공시기간 중에 가맹국의 이의신청이 없으면 CS 수정안이 확정되는 것으로 해석하였다.

일본이 통보한 CS 수정안에 대하여 관계국의 이의 제기가 있었다. 즉, 일본의 관세상당치가 지나치게 높게 산정된 것에 대하여 호주, 아르헨티나, EU, 우루과이 등 4개국이 이의신청을 하였다. 이에 대해 일본은 관세상당치 계산은 WTO 농업협정의 규정에 따른 것이라고 상대국에 대해 이해를 구한 것으로 알려지고 있으며, 관세화 이행시기를 넘긴 2001년 12월에 CS 수정안이 확정되었다.

한편, 일본 MMA 수입량의 50%에 가까운 점유율을 차지하고 있었던 미국은 MMA 증가 폭의 억제는 자유화에 반하는 것이며, 파쇄미를 포함한 수입 쌀과 국산 고급 쌀의 가격을 비교해서 관세상당치를 지나치게 높게 계산한 것은 문제가 있다고 비판을 하고 있었지만 이의제기는 하지 않았다.

2.5. 국내 합의과정

쌀 시장개방에 대비하여 국내 쌀정책이 어떤 방향으로 전개되고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 다시 말해 시장개방에 적응하기 위한 국내정책이 추진되어 왔는지, 또 시장개방 이후 예상되는 상황에 대응한 국내 대책이 마련되어 있는지를 확인할 필요가 있다.

일본은 정부수매가격을 이미 1986년부터 인하하기 시작하여 국내외 가격차를 줄이고 있었다. 또, 시장개방에 따른 수입 증가와 이에 의한 가격 하락에 대응하기 위해서는 가격 하락분에 대한 일정 수준을 보전하는 도작경영안정대책을 1998년부터 실시하는 등 시장개방에 대한 대비책을 강구하고 있었다.

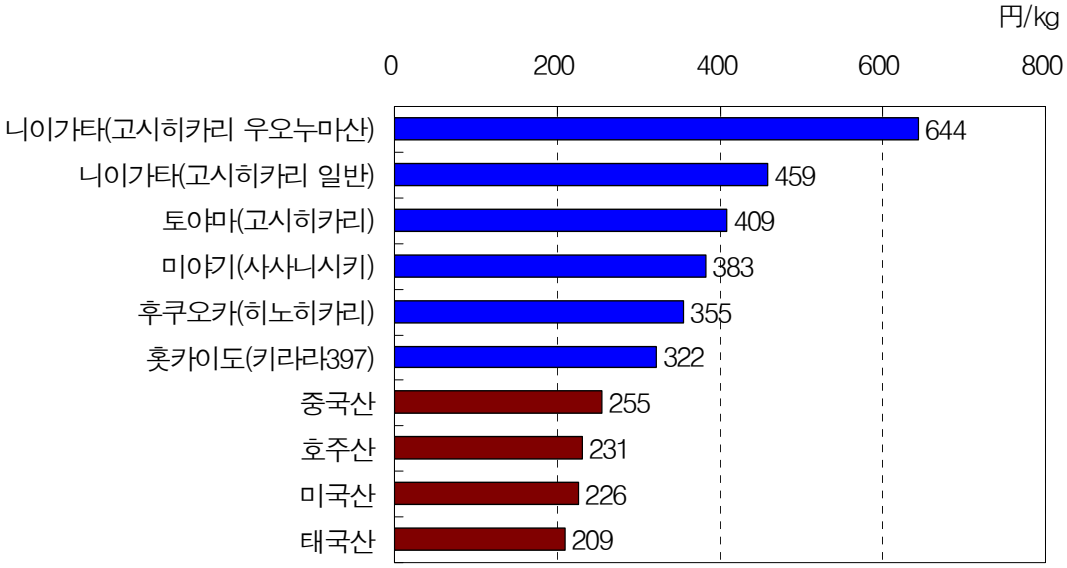
또, 관세화 전환을 앞두고 일본은 국내 합의과정에서 정(자민당 농림수산물무역대책특별위원장)・관(농림수산대신)・농(전중회장)이 참가하는 'WTO 3자회의'를 설치, 국내대책에 대한 합의를 한 후 관세화하기로 결정하였다. 합의내용은 3자 대표의 서명을 거쳐 일정한 방향으로 쌀정책을 추진할 것을 약속하였다.

관세화로 전환하는 대신에, (1)뉴라운드에서의 행동 통일, (2)식료・농업・농촌기본법에 근거한 농정을 국제적인 규정에 정당하게 위치하도록 대책 강구, (3)국내농업을 기본으로 한 식량의 안정적인 공급, (4)MMA 수입 쌀에 대한 정부의 책임 있는 대응 등을 포함한 대응조치를 강구할 것을 결정하였다. 즉, 생산자단체는 관세화를 수용하는 대가로 정부에 대해 쌀정책 방향을 확보하고, 이를 의회가 보증하는 형식을 취하였다.

2.6. 쌀 수입 현황

일본은 TRQ 초과분에 대해서는 2000년이후 현재까지 쌀 1kg당 341엔의 종량세를 부과하고 있다. 이것은 실제 TRQ 평균수입 가격 기준으로 490%의 세율이지만,

그림 1. 일본의 국내산쌀과 수입 쌀의 도매가격, 2003. 7.



주 1) 백미 10kg 포장의 1kg당 가격임.
2) 외국산은 SBS 수입에 의한 것임.
3) 1엔은 약 9.80원임.

표 2. 일본의 TRQ 수입 실태, 2003

단위: 톤, %

	일반 수입	SBS 수입	합계
미국	298,000(50.8)	18,216(18.2)	316,216(46.1)
중국	24,500(4.2)	78,803(78.8)	103,303(15.1)
태국	144,700(24.7)	1,145(1.1)	145,845(21.3)
호주	78,400(13.4)	1,570(1.6)	79,970(11.7)
베트남	40,500(6.9)	20(0.1)	40,520(5.9)
인도	-	72(0.1)	72(0.0)
파키스탄	-	140(0.0)	140(0.0)
이탈리아	-	34(0.0)	34(0.0)
합계	586,100(100.0)	100,000(100.0)	686,100(100.0)

주: 현미・백미 혼재
자료: 일본 농림수산성

TRQ 수입 중 '일반수입' 가격기준으로는 630%, 그리고 'SBS수입' 가격 기준으로는 300% 정도의 세율이다. 그래서 TRQ 초과분에 대해서는 고관세가 부과되고 있기 때문에 현재까지는 관세 수입은 완전 저지되고 있다.

그러나 의무적으로 수입되고 있는 TRQ 물량이 시장을 교란하는 요인으로 작용하고 있다는 점을 중시해야 한다. TRQ 수입 실적을 보면, 1995～2003년간 594만 톤을 수입하였고, 이 중에서 SBS 수입이 76만 톤으로 전체의 12.8%에 달한다.

2003년도 국별 수입량을 보면, TRQ 중 국영무역의 일반수입은 미국이 46.1%를 차지하고 있으며, 그 다음이 태국(24.7%), 호주(13.4%) 순이다. 민간무역의 SBS 수입은 중국이 78.8%로서 압도적이며, 미국이 18.2%로서 양국이 SBS 수입의 97.0%를 차지하고 있다. SBS 수입 쌀이 현재 시중에 판매되고 있으며, 일본 쌀에 비해 저가격을 형성하고 있다<표 2, 그림 1>.

2.7. 수입 쌀 관리방법

일본은 TRQ 수입 쌀 매입 시에는 약속한 양을 수입할 의무가 있기 때문에 이 물량을 안정적으로 확보하기 위해 농림수산성의 리스크 부담하에 판매하는 '일반수입'과 민간에게 배분하는 'SBS 수입' 등 2가지 방법으로 수입하고 있다.

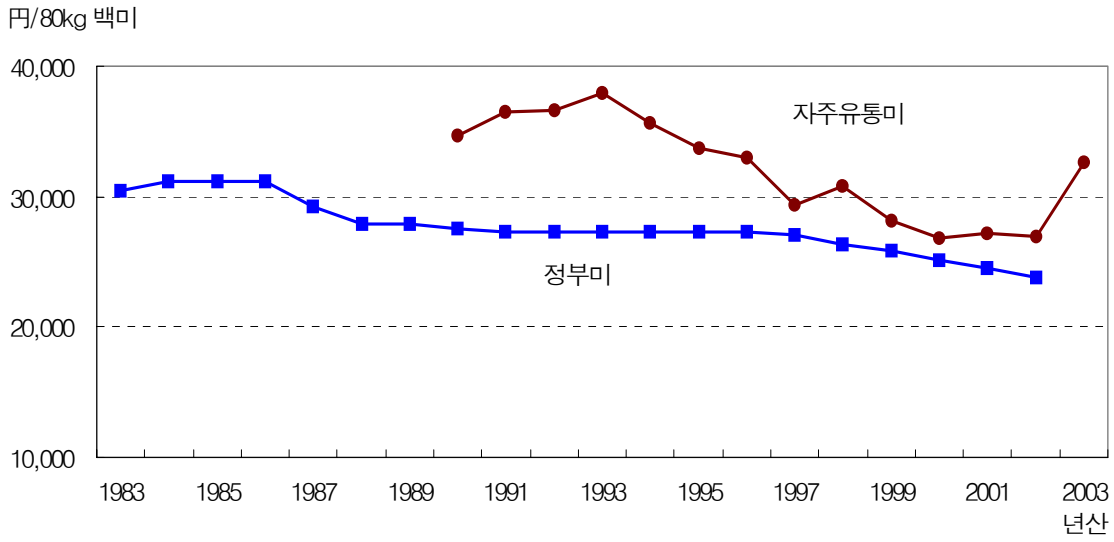
그러나 일반 수입은 매각실적, 도매업자 또는 실수요자의 의향조사 등에 의해 국내수요를 파악, 수입국 및 규격을 지정하여 수입하는 '수입국지정수입'과 수입국은 지정하지 않고 규격만 지정하여 입찰하는 '글로벌 텐더' 등 2가지 방법으로 수입물량을 확보하고 있다.

- 수입국 지정 수입 실적(2003년 46만 톤) : 미국(55%), 태국(29%), 호주(12%)
- 글로벌 텐더 수입 실적(2003년 11만 톤) : 미국(43%), 베트남(36%), 호주(21%)

또한, SBS 수입은 수입국도 규격도 지정하지 않고, 단지 수입업자와 도매업자가 공동으로 응찰하여, 마크업(Mark-up)이 큰 순서로 계획물량까지 낙찰하는 방식이다. 2003년도 SBS 수입량은 10만 톤이었으며, 2004년도에도 10만 톤을 계획하고 있다.

한편, TRQ 수입 쌀의 판매시에는 가급적 국내시장에 대한 영향을 차단하기 위하여 일정한 운용방침에 따라 관리하고 있다. 즉, 수입 쌀 판매 시에는 국산 쌀에 영향이 적도록 '가공용'을 중심으로 공급하고, 나머지는 비축을 하면서 '원조용'과 '사료용'으로 활용한다. 또, SBS로 수입되는 쌀은 주로 주식용으로 소비되고 있으나 이에 상당하는 국내산 쌀을 '주식용 이외의 용도'로 전환한다는 방침이다.

그림 2. 일본의 쌀 도매가격 추이



일본은 TRQ 수입 쌀에 대해 국영무역을 통해 정부가 전량 매입하여 시장 상황을 고려, 일정하게 관리하고 있다. 원칙적으로 일본산으로 충분히 대응할 수 없는 용도, 즉 가공용, 사료용, 원조용 등으로 판매함으로써 국내시장에 대한 영향을 줄이고 있다. 이러한 점이 대만과는 대조적이다.

3. 대만의 쌀 시장개방 과정과 내용

3.1. 관세화 유예

대만은 2002년 WTO에 가입하면서 쌀은 1년간 관세화 유예를 선택하였다. 그 대가로서 1990~92년간 평균소비량의 8%인 144,720톤의 쌀을 MMA로서 의무적으로 수입하기로 약속하였다. 그리고 MMA의 65%는 국가 수입으로, 35%는 민간 수입으로 배분하였다.

3.2. 관세화 전환

2002년 1년간 관세화유예를 약속한 대만은 2003년 이후의 조치에 대해서는 2002년 중에 협상을 거쳐 결정하기로 하였다. 그러나 대만도 일본의 전례를 참고로 하여 관세화로의 전환을 결정, 관계국과의 협상 없이 실시 3개월 전인 2002년 9월 30일 WTO에 통보하였다. 대만이 통보한 CS 수정안의 내용은 다음과 같다.

(1) 이행시기: 2003년 1월 1일
(2) 관세상당치: 45元/kg
(3) TRQ 수입량 및 배분: 144,720톤(국영무역 65%, 민간무역 35%)
(4) TRQ 관리: 원조용・사료용 사용금지, 적정시기에 매도

관세상당치 산정 근거는 <표 3>에서와 같이 국제 가격은 기존에 수입하고 있던 태국산 가공용 수입가격을 사용하였다. 그리고 국내 가격은 소비량의 45%를 차지하는 국내산 '브랜드쌀' 도매가격을 사용하되, 기준연도(1990-92년)의 통계자료가 없기 때문에 1999~01년도 가격을 도매물가지수로 디플레이트한 가격과의 차액 52.61元(NT$)을 기준 관세상당치로 하여, 여기에 15% 감축 기준을 적용하여 최종적인 관세상당치는 1kg당 45元(52.61元×0.85)을 계산하였다.

3.3. 관세화 전환의 배경

대만도 일본과 유사한 배경을 가지고 있다. 대만은 시장개방 1년차에 MMA 8%를 수입하여 국내시장에 큰 혼란을 초래하고 있던 상황에서, 관세화 유예를 연장하는 경우 MMA 증량이 일본과 같이 적어도 연간 0.8% 이상을 요구할 것으로 예상, 이것이 장기적으로 수급관리에 문제가 있다고 판단하여 관세화로 전환하였다.

표 3. 대만의 관세상당치 산정 근거

단위 : 元/kg

기준연도	국제가격(A) CIF가격[1]	국내가격(B) 대표적인 도매가격[2]	기준 관세상당치 (B-A)
1990년	7.60	61.58	53.97
1991년	8.38	61.68	53.29
1992년	9.00	59.41	50.41
평 균	8.28	60.89	52.61

주 1) 쌀수입을 전면 금지하고 있었던 대만은 태국으로부터 가공용으로 일부에 대해 수입을 허용하고 있었음. 실적은 1990년 1,560톤(수입액 11,857천元), 1991년 1,591톤(13,327천元), 1992년 1,285톤(12,248천元)이며, 이것을 국제가격으로 적용하였음.
2) 국내가격은 1999년 현재 소비량의 43%를 차지하는 국내산 '브랜드쌀'의 가격을 대표적인 가격으로 간주하되, 기준연도의 통계가 없기 때문에 1999~2001년간의 월별평균 최고가격과 최저가격의 단순평균치(1999년 최고가격 95.56元, 최저가격 24.80元, 평균가격 60.18元, 2000년 최고 100.05元, 최저 25.18元, 평균 62.62元, 2001년 최고 110元, 최저 25.52元, 평균 63.70元)를 도매물가지수로 디플레이트하여 계산한 것을 국내 대표적인 도매가격으로 하여 높은 관세상당치를 산정하였음.

자료: 대만 농업위원회.

3.4. 관계국의 이의신청

대만도 일본의 전례에 준하여 관세화 전환조치는 협상의 대상이 아니라고 판단하고, WTO 농업협정의 규정에 따라 관세화 조치의 이행시기, TE 및 TE 계산근거, TRQ 관리방법 등을 포함하는 CS 수정안을 2002년 9월 30일 WTO에 통보하였다.

관세화 전환조치를 포함하는 CS 수정안의 WTO 통보에 대하여 관계국의 이의제기가 있었다. 대만의 경우는 미국, 호주, 태국 등 3개국이 관세화 전환조치도 무역상대국과 협상을 거쳐야 한다는 것으로 이의신청을 함으로써 현재 관계국과 협의 중에 있다.

3.5. 쌀 수입 현황

대만은 1kg당 45元의 관세를 종량세로 부과하고 있다. 이것은 관세상당치 산정 수입가격 기준으로는 562%에 상당하는 세율이지만 2003년도 TRQ 수입 평균가격 기준으로는 390% 정도의 세율이다.

TRQ 초과분에 대해서는 이와 같은 고관세가 부과되고 있기 때문에 현재까지는 관세 수입은 완전히 저지되고 있다. 그러나 TRQ 물량은 의무적으로 수입되고 있고, 이것이 대만의 쌀시장을 교란하는 요인으로 작용하고 있다는 점이 일본과는 다른 양상이다.

표 4. 양국의 관세화 전환조치에 대한 이의신청

	신청 국가	이의신청 내용	비고
일본	호주, 아르헨티나, EU, 우루과이	ㅇ관세상당치 산정방식에 문제가 있다.	ㅇCS 수정안이 미확정인 상태에서 관세화 실시 ㅇCS 수정안은 2001년 12월 15일 확정
대만	미국, 호주, 태국	ㅇ관세상당치 산정 방식에 문제가 있다. ㅇ관세화 전환조치도 무역상대국과의 협상 대상이 되어야 한다.	ㅇ현재 관계국과 협의 중 ㅇCS 수정안 미확정 상태에서 국내 관련법을 개정, 관세화를 단행하고, 특별 세이프가드(SSG)를 발동

대만은 쌀 시장개방 직전에 태국에서 매년 3,000～5,000톤 정도의 쌀을 가공용으로 수입하고 있었다. 2002년 시장개방 이후 수입이 급격히 늘어나 2002년은 MMA 수입이 144,732톤, 2003년은 관세화로 전환함에 따라 TRQ 수입이 144,649톤에 달하고 있다. 의무수입량이 현미 기준으로 144,720톤이지만 실제 수입은 현미와 백미가 혼재되어 있기 때문에 수량 차이는 있다.

TRQ 수입 중 정부 수입의 2년간(2002～03년) 수입 실적을 보면, 미국(74.5%), 호주(17.0%), 이집트(5.3%), 태국(3.2%) 등 4개국이 전량을 차지하고 있다. 또 민간 수입은 2003년 태국(61.4%), 이집트(28.2%), 미국(9.2%), 일본(0.6%), 호주(0.5%) 등의 순이다.

수입 쌀의 품질을 보면, 일본의 경우와 같은 저가격 수입과는 대조적으로 대만은 주식용의 고급 쌀(일본, 호주, 미국)과 가공용 등의 저급 쌀(태국, 이집트)로 양분되는 경향이 있다. 단지, 태국으로부터는 고급품인 향미가 일부 수입되기도 한다 <표 5, 그림 3>.

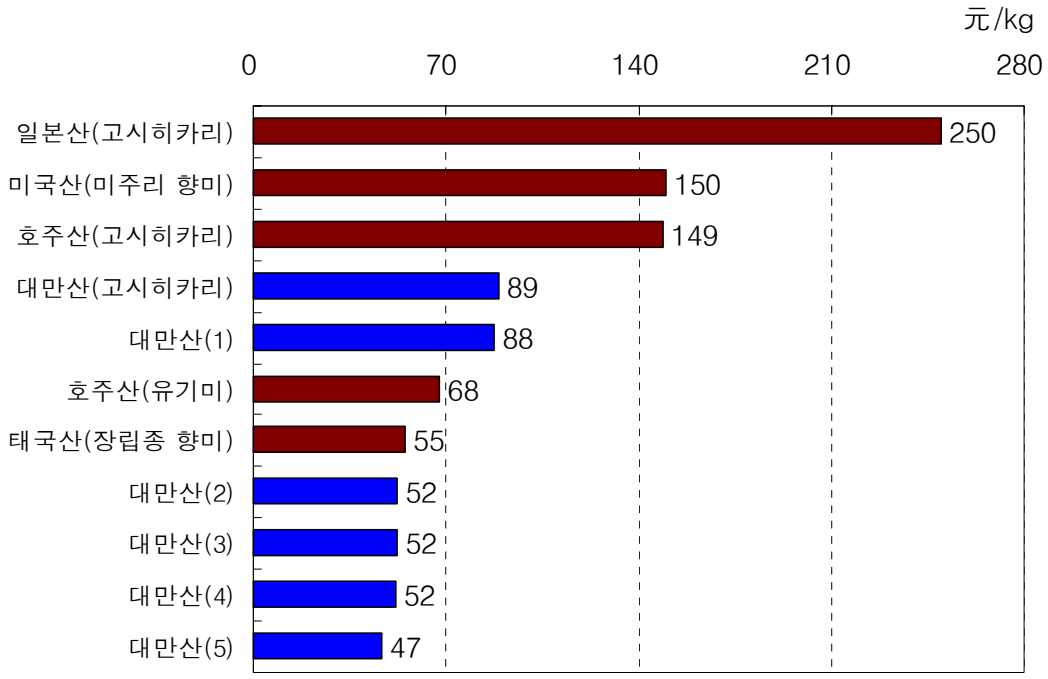
표 5. 대만의 쌀 수입량, 2002-03

단위: 톤, 현미

		미국	태국	호주	이집트	일본	기타	합계
2002	정부수입	70,068 (74.5)	-	24,000 (25.5)	-			94,068 (100.0)
	민간수입	29,279 (57.8)	18,362 (36.2)	2,244 (4.4)	-	332 (0.7)	447 (0.9)	50,664 (100.0)
	합계	99,347 (68.6)	18,362 (12.7)	26,244 (18.1)	-	332 (0.2)	447 (0.3)	144,732 (100.0)
2003	정부수입	70,068 (74.5)	6,000 (6.4)	8,000 (8.5)	10,000 (10.6)	-		94,067 (100.0)
	민간수입	4,676 (9.2)	31,056 (61.4)	268 (0.5)	14,265 (28.2)	298 (0.6)	18 (0.0)	50,581 (100.0)
	합계	74,744 (51.7)	37,056 (25.6)	8,268 (5.7)	24,265 (16.8)	298 (0.2)	18 (0.0)	144,649 (100.0)

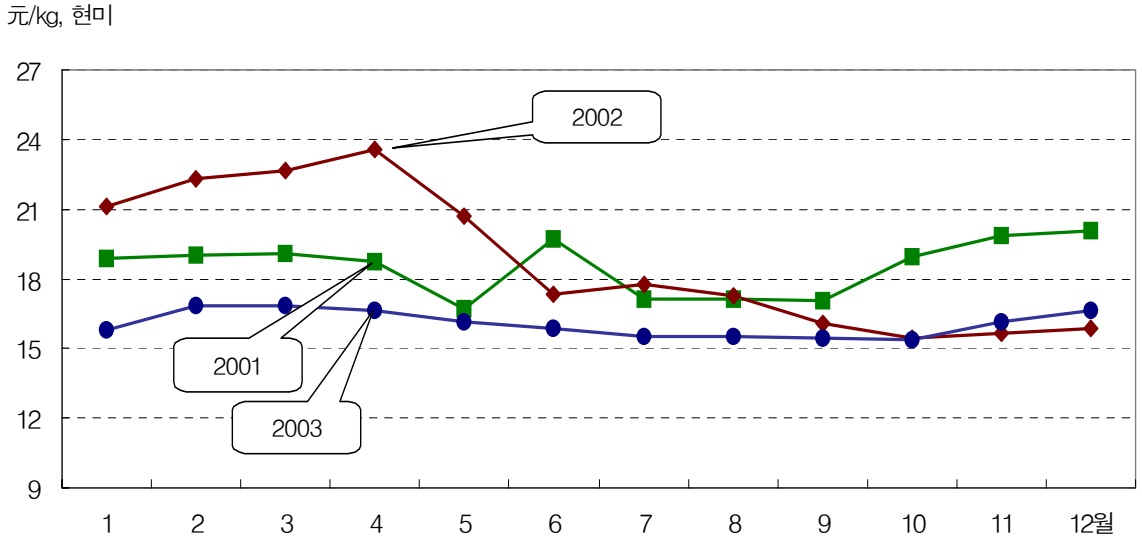
주: MMA 또는 TRQ 수입량임.
자료: 대만 농업위원회.

그림 3. 대만의 국내산쌀과 수입 쌀 소매가격, 2004. 4.



주 1) 백화점·슈퍼의 백미 소포장(2kg, 3kg, 5kg)의 1kg당 가격임. 단지 대만산은 품종 또는 포장에 따른 구분임.
2) 외국산은 TRQ 수입에 의한 것이며, 고가격의 주식용과 저가격의 가공용이 주로 수입되고 있음.
3) 1元은 약 35원임.

그림 4. 쌀 생산자가격, 2001-2003



4. 양국의 시장개방에 나타난 문제점

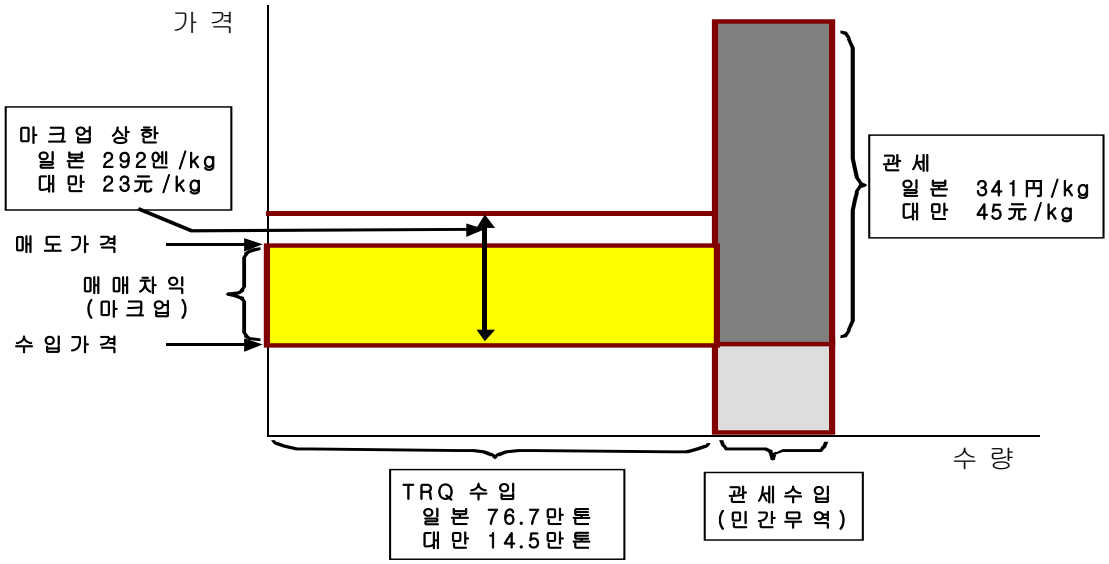
4.1. 의무수입의 문제점

쌀 시장을 완전 개방한 이후 일본은 5년, 대만은 1년을 경과하고 있다. 양국 모두 쌀 수입은 일정 물량에 대한 무세의 TRQ 수입과 TRQ 초과분에 대한 관세 수입이라는 유사한 수입관리제도를 가지고있다.

즉, 일본은 TRQ로서 국내 수급에 상관없이 매년 76.7만 톤의 쌀을 의무적으로 수입하고 있으며, 대만도 또한 144,720톤을 의무적으로 수입하고 있다. 향후에도 이 물량은 항구적으로 수입해야 한다. 그런데 양국 모두 쌀의 총소비량이 감소하고 있기 때문에 TRQ 물량은 시간이 갈수록 상대적으로 비중이 높아진다.

현행 일본의 TRQ는 기준연도 1986~88년의 소비량의 7.2%이다. 이것이 2003년 기준으로는 이미 8.8%까지 높아지고 있다. 더구나 대만의 경우는 소비량이 대폭 감소하는 상황에서 기준연도 1990~92년 소비량의 8%는 2003년 기준으로 12.6%에 달하고 있다. 이러한 추세는 앞으로도 계속될 것이며, 이것이 장기적으로 양국의 쌀 수급 관리에 심각한 영향을 미치게 될 것이다.

그림 5. 양국의 쌀 수입관리제도, 2003



4.2. 시장개방의 영향

국내 소비량의 8.8%가 수입되고 있는 일본에서는 수입 쌀의 영향이 비교적 미약한 편이다. 단지 민간 수입의 SBS 수입 쌀 10만 톤 정도가 주로 주식용으로 공급되고 있어 이것이 일본의 저가격 쌀과 경합하는 면이 있다. 그래서 가격은 하락하는 추세이나 안정적으로 추이하고 있는 편이다.

반면에 대만은 이미 소비량의 12.6%가 수입될 뿐만 아니라 이 물량이 시장에 방출되고 있다. 수입 쌀 중에서 일본, 미국, 호주 등의 고가격 쌀과 태국, 이집트 등의 저가격 쌀이 동시에 시장에 방출되어 대만의 소비자 시장은 물론 생산자 가격을 하락시키는 불안정한 상황이 계속되고 있다.

4.3. 수입 쌀 관리 문제

양국 모두 TRQ를 초과하는 물량에 대해서는 고관세를 부과하고 있기 때문에 현재까지는 수입이 완벽하게 차단되고 있다. 그래서 관세수입이 차단되는 단계에서는 TRQ 수입 쌀을 시장에서 어떻게 격리하느냐가 중요한 과제이다.

일본은 수입 쌀이 주식용에 영향을 미치지 않도록 하기 위해 수입 쌀 용도를 가공용, 사료용, 원조용 등으로 사용하고 있다. 그러나 대만은 WTO 가입 협상에서 미국의 요구로 수입 쌀 관리에 제약을 받고 있다. 즉, 수입 쌀의 원조용이나 사료용으로의 사용을 금지하도록 강요받고 있다. 그래서 TRQ 수입 쌀이 직접 국내시장에 영향을 미치는 문제를 안고 있다.

4.4. 국내 쌀정책 전개

쌀 수입과 이에 대응한 국내 쌀정책도 양국은 대조적이다. 양국은 국내 수급조절을 위해 생산조정을 하고 있다. 그 면적이 일본은 38%, 대만은 47%에 달하는 수준이다.

이에 대해 일본은 자율적인 생산조정으로 전환하면서 경영안정대책이나 경영단위 직불제 등 '생산과 연계되지 않는'(decoupled) 정책을 도입하고 있다. 대만은 가격하락을 완화하기 위해 대량의 생산조정 위에서 전량 정부수매 등으로 대응하는 등 정책이 국제규범과는 다소 상반된 방향으로 전개되는 경향이 있다.

표 6. 일본과 대만의 쌀 시장개방 비교

		일 본	대 만
관세화 유예 (부분 개방)	유예기간	ㅇ1995~2000년(6년간)	ㅇ2002년(1년간)
	유예대가	ㅇ소비량(1986~88년)의 4~8% 의무수입(MMA) (42.6~85.2만톤)	ㅇ소비량(1990~92년)의 8% 의무수입(MMA) (144,720톤)
	MMA 관리	ㅇ국영무역 ㅇ일부 동시매매입찰(SBS)	ㅇ국가수입 65%(94,070톤) ㅇ민간수입 35%(50,650톤)
관세화 (완전 개방)	이행시기	ㅇ1999년 4월 1일(조기관세화)	ㅇ2003년 1월 1일
	관세상당치	ㅇ1999년 351円/kg ㅇ2000년이후 341円/kg (당초산정기준 1,066%) (수입가격기준 490%)	ㅇ2003년 45元/kg (당초 산정 기준 562%) (수입가격 기준 388%)
	TRQ 수입량	ㅇ소비량의 7.2%(76.7만톤) ㅇ국영무역, 일부 SBS수입 - 관세 0% - 마크업 상한 292円/kg	ㅇ소비량의 8%(144,720톤) ㅇ국영 65%, 민간 35%수입 - 관세 0% - 마크업 상한 23元/kg
	TRQ 관리	ㅇ수입미 용도를 제한 -가공용・사료용・원조용 ㅇ매도시기 제한 없음	ㅇ수입미 용도제한 금지 -사료용・원조용 사용금지 ㅇ매도시기 제한 -적절한 시기에 매도
시장개방 영향	수입 동향	ㅇTRQ 수입(76.7만톤) -2003년 소비량의 8.8% ㅇ고관세 부과 -관세수입 거의 없음	ㅇTRQ 수입(144,720톤) -2003년 소비량의 12.6% ㅇ고관세 부과 -관세수입 거의 없음
	수입 영향	ㅇSBS로 수입된 중저가품이 시장에 방출 -해당물량만큼 국내산을 타 용도 전환 ㅇ수입 영향 미약	ㅇ민간무역의 전량과 국영무역의 일부가 시장 방출 ㅇ저가품과 고가품이 동시 수입되어 국내시장에 심각한 영향
국내 대책		ㅇ시장원리 확대 -생산조정 자율로 전환 ㅇ경영안정대책 도입 ㅇ경영단위직불제 도입 검토	ㅇ생산조정 확대(47%) ㅇ정부수매 확대(전량수매) -국내보조 감축에 문제 ㅇ직불제 도입 검토

5. 시사점

(1) 일본과 대만은 중요 품목인 쌀에 대해서 관세화 유예라는 부분 개방에서 관세화라는 완전 개방으로 전환하는 등 유사한 시장개방 과정을 거치고 있다. 양국 모두 의무적인 TRQ 수입과 TRQ 초과분에 대한 관세수입이라는 수입 방식을 취하고 있다.

(2) 양국은 관세화 과정에서 관세화 전환조치는 협상의 대상이 아니라는 입장에서 WTO 농업협정의 규정에 근거하여 관세상당치 등을 결정, WTO에 통보하였다. 그러나 대만의 WTO 통보 내용에 대하여 미국, 호주, 태국 등 3개국이 "관세화 전환조치도 무역 상대국과 이해관계가 있기 때문에 협상을 거쳐야 한다"고 이의신청을 하고 있다. 대만은 이의신청에 대하여 관계국과 협의를 진행하고 있다. 그러나 양국은 CS 수정안이 미확정인 상태에서 국내 관련 법령을 개정하여 관세화를 단행하였으며, 특히 이러한 상황에서 대만은 쌀에 대한 SSG도 발동하고 있다.

(3) 양국이 관세화로 전환한 배경에는 관세화 유예를 연장하는 경우는 적어도 연간 0.8% 이상의 MMA 증량이 불가피하고, 더구나 대만의 경우는 현재의 8%도 국내시장에 상당한 충격을 미치고 있다고 판단하였기 때문이다.

(4) 관세화 이후 쌀 수입량을 보면, 의무적 수입량은 전량 수입되고 있으나 관세수입은 관세화 초기 단계의 고관세로 인하여 수입이 완전 차단되고 있다.

(5) 문제는 TRQ 수입 쌀이 시장교란 요인으로 작용하고 있다는 점이다. 일본은 TRQ를 효과적으로 관리하여 영향을 줄이고 있다. 반면에 대만은 쌀 소비량이 급격히 감소하고 있기 때문에 기준연도의 8%인 TRQ가 2003년 기준으로 12.6%에 달하고 있고, 더구나 일본, 호주, 미국 등 고급 쌀이 시판됨에 따라 산지에서 소비지 시장에 이르기까지 전반적으로 충격을 가하고 있다.

(6) TRQ 관리에 대해서는, 일본은 수입 단계에서 '수입국 지정 수입 방식'을 통해 국별, 용도별로 물량을 지정하여 수입하고 있으며, 대만도 유사한 방식으로 수입하고 있다. 그러나 국내판매 단계에서 일본의 경우는 가공용, 원조용, 사료용 등으로 국내시장에 영향이 적은 용도로 판매하는 동시에, 필요에 따라서는 장기 보유도 하는 등의 방법으로 관리를 하고 있다. 그러나 대만은 TRQ 관리에 제약을 받고 있기

때문에 수입 쌀이 시장에 유입되는 문제를 안고 있다. 즉 시장개방의 효과가 즉시 나타나도록 수입 쌀은 원조용이나 사료용으로의 사용을 제한하고 있고, 또한 적절한 기한 내에 방출하도록 규정하고 있다. 이러한 제약으로 수입 쌀은 국내 판매를 하고, 국내산 쌀로 개도국 원조 등에 충당하는 모순이 있다.

⑺ 수입 쌀의 영향에 대응한 국내 정책도 상이한 점이 있다. 일본은 수급 조절을 위해 38%에 달하는 생산조정을 자율방식으로 전환하고, 경영안정대책이나 경영단위 직불제 도입검토 등 쌀정책 개혁을 단행하고 있다. 그러나 대만은 쌀 생산 과잉이나 가격 하락 등에 대해, 생산조정 확대, 전량 수매 등 정부개입을 확대하고 있다. 이로 인해 가격 하락은 일시적으로 반전시키고 있으나, 수급 조절, 고품질 쌀 생산, WTO 규정상의 국내보조 감축 등에 차질을 가져오는 문제를 안고 있다.

⑻ 이와 같은 일본과 대만의 경험에 비추어 볼 때 우리나라의 쌀 협상과 관련하여 협상 상대국은 시장개방에 있어서 접근기회 확대를 위한 MMA의 증량 요구와 함께 시장개방의 실질적인 효과 제고를 위한 TRQ 물량의 투명한 관리(용도 및 방출 시기 제한금지 등) 등을 요구할 것으로 예상된다.

⑼ 우리나라의 선택은 MMA 수입에 의한 시장교란의 저지냐, 관세 수입에 따른 리스크 회피냐의 양자택일의 문제라고 보인다. 전자를 중시하면 MMA 수입물량이 낮은 단계에서, 또 수입 쌀에 대한 적절한 관리가 가능한 시기에 관세화로 전환하는 것이 유리하다. 후자를 중시하면 관세화 유예를 연장해 나가는 대신에 MMA 증량과 수입 쌀의 투명한 관리에 의한 또 다른 리스크를 부담해야 할 것이다.

⑽ 어느 쪽을 선택하든 우리나라 쌀농업을 지속적으로 유지하고, 다원적 기능을 충분히 발휘하도록 하기 위해서는 일정한 국경조치 하에서 생산비 절감과 가격 인하에 의한 국내외 가격차 축소에 노력해야 하는 동시에, 가격 하락에 의한 소득손실을 보전하는 제도적인 장치가 선행되어야 할 것이다.

KREI 농정연구속보 8권

일본과 대만의 쌀 시장개방과 시사점

등 록 제6-0007호 (1979. 5. 25)
인 쇄 2004. 5. 20
발 행 2004. 5. 21
발행인 이정환
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6950 http:∥www.krei.re.kr
인쇄처 (주) 문원사 02-739-3911～5

- 이 자료에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
  무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.