

WTO 뉴라운드 대응 공동연구: 농업분야 영향분석

임 정 빈 책 임 연 구 원
이 재 옥 수 석 연 구 위 원
어 명 근 연 구 위 원

연구 담당

임 정 빈 책임연구원: 연구총괄 및 시장개방영향분석
이 재 옥 수석연구위원: 수입물량관리제도
어 명 근 연구위원: 관세제도

머 리 말

WTO는 1999년 12월 미국 시애틀에서 개최된 제 3차 각료회의를 통해 새로운 라운드 출범을 시도하였으나 세계 각국에서 모인 노동, 환경, 농업단체들의 시위와 개도국들의 반발 등으로 아직 광범위한 분야에 걸친 새로운 라운드를 공식적으로 출범시키지 못하고 있다. 그럼에도 농업 분야는 서비스와 함께 이미 UR 협상 당시 올해부터 협상 재개가 합의된 자동협상의제(Built in Agenda)의 하나로서 금년부터 새로운 협상이 시작되었다.

차기협상을 앞두고 농산물 수출국들은 UR 협상의 결과가 만족스럽지 못하다고 생각하고 대폭적인 보조금 감축과 시장개방 확대를 주장하고 있다. 반면 수입국들은 각국의 특수한 농업 여건과 농업의 다원적 기능을 감안하여 점진적인 보조금 감축과 단계적 시장개방이 이루어져야 한다는 입장이다. 각국이 처한 상이한 농업의 환경과 여건에 따라 선·후진국간, 농산물 수출입국간에 많은 분야에서 입장이 대립되고 있다.

지금까지 차기 WTO 농산물 협상의제와 관련하여 제출된 각국 제안서와 최근 협상 동향을 고려할 때, 차기 농산물협상에서 보조금과 함께 관세인하는 중요한 협상쟁점이 될 것이 확실하다. 왜냐 하면 지난 UR 협상이행 과정에서 많은 국가들이 자국의 민감한 품목에 대해 고율 관세를 부과하고 있을 뿐만 아니라 복잡한 관세제도를 운용함으로써 UR 농업협상의 원활한 이행을 통한 시장접근의 확대에 어려움이 있다는 인식하에, 농산물 수출국들을 중심으로 대폭적인 관세인하방안이 논의되고 있다. 더욱이 UR 관세화 이행에 의해 새로이 설정된 농산물 관세는 선진국과 수출국의 경우에도 200% 이상인 품목이 많이 있는 실정이며, 특히 국가와 품목간에 나타나는 관세불균형(Tariff imbalance) 혹은 관세격차(Tariff dispersion) 및 가공도에 따른 누진관세(Tariff escalation)체제는 농산물 교역 확대의 커다란 장애 요인으로 여겨지고 있다. 이에 향후 농산물 관세인하 협상은 UR 이행결과 야기된 국가 및

품목간 관세불균형, 가공도별 관세격차 등을 해소하기 위한 방안으로써 다양한 관세감축방식에 대한 논의가 활발히 이루어질 것으로 보인다. 특히, 고율 관세 적용품목에 대한 관세의 최고한도 설정이나 대폭 감축방식 등 수출국들의 주장에 대비한 협상전략 수립이 요구되는 실정이다.

이와 같이 차기협상에서 구체적이고 실질적인 내용이 비교적 신속하게 논의될 뿐만 아니라, 수출국들이 주장하는 대로 대폭적인 시장개방이 이루어질 경우 이는 UR 협상결과 이상으로 국내농업에 대한 파급효과를 가져올 것으로 판단된다. 이러한 관점에서 이 연구에서는 UR 이후 주요 WTO 회원국의 약속이행상황과 WTO 농업위원회의 논의내용을 토대로 주요 시장개방과 관련한 협상쟁점에 대한 분석 및 협상대안 제시 등을 통해 효율적인 농산물협상의 추진에 필요한 기초자료를 제공하고자 하였다. 특히 우리나라와 관련하여 중요한 쟁점으로 부각하고 있는 대폭적 관세감축방식의 채택 및 시장접근물량확대 요구 등에 관하여 심층적으로 검토하였다.

이 연구의 수행 과정에서 많은 자료를 제공하고 제언해 준 농림부 국제농업국의 관계자에게 깊은 감사를 드리며 이 연구결과가 관련 연구자나 정책담당자에게 유익한 자료로 활용되기 바란다.

2000. 12

한국농촌경제연구원장 강 정 일

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구방법 및 범위	3
제2장 WTO 출범 이후 국제적 농산물 관세구조의 비교분석	4
1. UR 농산물 시장개방 협상의 합의 내용과 우리나라 이행상황	4
2. WTO 출범 이후 국제적 농산물 관세의 비교분석	10
3. 관세인하 협상과 관련한 정책적 함축성과 향후과제	18
제3장 WTO출범 이후 국제적 농산물 수입물량관리의 비교분석	22
1. UR 이후 우리나라의 시장접근물량 수입관리방식	22
2. 국제적 수입관리방식의 비교분석	25
3. 수입물량관리와 관련된 정책적 함축성과 향후과제	37
제4장 WTO 출범 이후 국제적 국내보조 이행상황의 비교분석	41
1. UR 농산물 국내보조의 합의 내용과 우리나라의 이행상황	41
2. 우리나라 국내보조유형별 이행 검토	47
3. 우리나라 국내보조 이행과 관련된 정책 시사점	54
4. 국내보조에 관한 국제적 비교 분석	56
5. 최근 주요국의 농정변화 동향과 시사점	60
제5장 농산물 시장개방에 따른 영향분석	65
1. 관세감축방식별 효과분석	66
2. 시장접근물량 확대와 국내 영향분석	79

제6장 요약 및 결론	98
1. WTO 출범 이후 국제적 농산물 관세구조의 비교분석	98
2. WTO출범 이후 국제적 농산물 수입물량관리의 비교분석	101
3. WTO 출범 이후 국제적 국내보조 이행상황의 비교분석	103
4. 농산물 시장개방에 따른 영향분석	107
 참 고 문 헌	112
 부 록	
주요 WTO회원국의 품목별/가공도별 관세부과 현황 및 약속 이행표	115

표 목 차

제 2 장

표 2-1	UR 농업협상의 관세인하 분야 주요 합의사항	6
표 2-2	우리나라 주요 농산물의 관세인하 이행계획	8
표 2-3	주요 품목의 대체·유사품목간의 관세비교	9
표 2-4	WTO 출범 이후 주요국의 평균 관세율 현황	11
표 2-5	주요국의 농산물 관세율 수준별 비중	12
표 2-6	주요국의 고율 관세 운영 품목	14
표 2-7	다양한 관세 유형 및 양허 방식의 사례	14
표 2-8	비종가관세제도 사용비율과 국가 유형	15
표 2-9	주요 민감 품목의 국별 종가관세 혹은 종가관세상당을 현황(1995)	16
표 2-10	주요국의 농산물 가공단계별 평균관세율	17
표 2-11	주요 농산물의 국내외 가격차와 양허 관세율 비교(1999)	20

제 3 장

표 3-1	주요 품목의 시장접근물량의 관리기관	24
표 3-2	WTO에 통보된 시장접근물량의 관리방식별 품목수와 차지비중	26
표 3-3	주요국의 TRQ, 관리방식별 품목수와 비중	30
표 3-4	TRQ 관리방식별 시장접근이행률 비교(1996)	32
표 3-5	주요국의 수입관리방식별 단순평균 시장접근 이행률 추이(1996)	33
표 3-6	주요 품목군별 수입관리운영 현황(1996)	34
표 3-7	주요 품목군별 시장접근 이행률 비교(1996)	34
표 3-8	시장접근물량 수입을 위한 부가조건 현황	35
표 3-9	주요국별 시장접근물량 수입을 위한 부가조건 현황(1996)	36

제 4 장

표 4-1	UR 농업협상에서의 국내보조정책의 분류	43
표 4-2	주요 품목의 감축대상보조액(1989~91평균)	44

표 4-3	우리나라 총 감축대상 보조의 연도별 이행계획	45
표 4-4	총 감축대상 보조의 연도별 이행계획 및 실적	45
표 4-5	우리나라의 국내보조 유형 및 지원 추이	46
표 4-6	UR 이후 주요 곡물의 관리가격(천원/톤) 및 수매량(천 톤) 변화	47
표 4-7	국내보조 감축 이행실적	48
표 4-8	우리나라의 그린 박스 조치 이행 실적	50
표 4-9	생산액 대비 지원액 비중	53
표 4-10	AMS의 활용도	57
표 4-11	주요국의 AMS 활용 실적	58
표 4-12	주요 허용보조 사용국가 및 연도별 지출규모	59

제 5 장

표 5-1	관세감축방식별 주요 품목의 관세인하효과	73
표 5-2	시장접근물량 확대에 따른 영향 계측에 사용된 탄성치 및 주요 통계	93
표 5-3	시장접근물량 확대에 따른 주요 품목별 영향 추정결과	94

부 록

부표 1	곡물 및 그 가공품	115
부표 2	화훼/식물	117
부표 3	커피·차·코코아 및 그 가공품	118
부표 4	낙농제품	120
부표 5	과일 및 야채	122
부표 6	육류와 육류가공품	124
부표 7	유지작물	125
부표 8	설탕 및 당류	127
부표 9	음료 및 술	129
부표 10	기타 농산물	130
부표 11	WTO 회원국별 총 AMS 감축 의무이행 상황	132

그림 목 차

제 5 장

그림 5-1	관세 감축방식별 인하효과 비교	70
그림 5-2	주요 곡물 및 특용작물 관세인하 효과	74
그림 5-3	주요 축산물의 관세인하 효과	75
그림 5-4	주요 과채류의 관세인하 효과	76
그림 5-5	TRQ 제도의 경제적 의미	81
그림 5-6	TRQ 제도와 실제 교역상황	84
그림 5-7	TRQ제도와 시장접근 이행률 차이	85
그림 5-8	TRQ 제도의 후생효과	86
그림 5-9	시장접근물량 확대의 효과	88
그림 5-10	시장접근물량의 확대가 국내 농업에 미치는 영향	90

비

면

제 1 장

서 론

1. 연구의 배경 및 목적

지난 UR 농업협상의 주요한 합의는 농산물 수입국들 뿐만 아니라 수출국에서도 광범위하게 사용되어오던 모든 비관세장벽을 관세로 전환하고 단계적으로 감축하자는 것이었다. 또한 모든 농산물의 관세를 양허하고 약속된 수준까지 관세를 상당 수준 감축토록 함으로써 농산물 무역의 새 장을 열었다. 1947년 GATT가 발족되고 7차에 걸쳐 추진되어 온 다자간 협상과는 달리 UR 농산물협상은 농업 부문에 만연하던 비관세장벽의 철폐와 관세화 과정에서 채택된 관세할당제(TRQ)를 통한 시장접근기회의 보장 등이 합의되어 획기적이고 역사적인 협상이었다는 것이 일반적인 평가이다. 그러나 농산물 수출국들은 지난 UR 협상이행 과정에서 많은 국가들이 자국의 민감한 품목에 대해 고율 관세를 부과하고 있을 뿐만 아니라 복잡한 관세제도를 운용함으로써 UR 농업협상의 원활한 이행을 통한 시장접근의 확대에 어려움이 있다는 인식하에, 대폭적인 관세인하 및 관세체제의 단순화 방안을 강력히 요구하고 있다. UR 관세화 이행에 의해 새로이 설정된 농산물 관세는 선진국과 수출국의 경우에도 200% 이상인 품목이 많이 있는 실정이며, 특히 국가와 품목간에

나타나는 관세불균형(Tariff imbalance) 혹은 관세격차(Tariff dispersion) 및 가공도에 따른 누진관세(Tariff escalation)체제는 농산물 교역 확대의 커다란 장애요인으로 여겨지고 있다.

이에 향후 농산물 협상은 UR 이행결과 야기된 국가 및 품목간 관세불균형, 가공도별 관세격차 등을 해소하기 위한 방안으로써 다양한 관세감축방식에 대한 논의와 회원국의 관세체제의 명료화 방안에 대한 논의가 활발히 이루어질 것으로 보인다.

또한 UR 농업협상에서는 비관세장벽을 관세로 전환시에 일종의 이중관세제도인 관세할당제(Tariff rate quotas: TRQ)¹⁾ 방식을 통해 양허된 시장접근물량에 대해서는 낮은 관세를 부과하고, 이를 초과하는 물량에 대해서는 높은 관세를 부과할 수 있도록 했다. 이로 인해 낮은 세율로의 수입이 보장된 시장접근물량의 수입시에 발생 가능한 국내외 가격차에 상응하는 수입차액(Rent)의 분배 문제와 이들 물량이 해당 산업에 미칠 수 있는 부정적 영향을 최소화하기 위해 각국은 국영무역 등 다양한 수입관리방식을 운영해 오고 있다. 예를 들어 우리나라의 경우도 시장접근 물량의 효율적 관리를 위해 WTO 협정내용과 품목별 특성을 종합적으로 고려하여 시장접근 물량이 있는 품목을 지정기관 배정방식(국영무역 혹은 생산자단체), 수입권공매 및 실수요자 추천방식 등으로 구분하여 관리해 오고 있는 중이다.

차기 WTO 다자간 농업 협상은 아직 구체적인 협상기간, 방식 및 범위 등이 결정되지 않은 상태이나 미국 및 농산물 수출국 그룹인 케언스(Cairns) 그룹 국가들은 시장접근 분야의 이행에 있어서의 제반 문제점과 이에 대한 개선이 필요하다는 점을 지적하며, 국영무역의 운용 등 시장접근 물량의 관리방식 개선 등과 관련된 제반 협정을 차기협상에서의 우선적 의제로 제안하고 있는 상황이다.

1) 수입량에 부과되는 관세는 일반적인 종가세율 이외에 종량세액 등 다양한 형태로 부과될 수 있기 때문에 관세율할당제(Tariff rate quota)보다는 관세할당제(Tariff quota)로 해석하는 것이 더욱 정확한 표현이다. 따라서 이 연구는 해석의 혼란을 피하기 위해 관세할당제로 쓰기로 한다. 한편 관세할당제는 농산물무역의 보다 시장 지향적 체제 구축을 위한 노력인 비관세장벽의 관세화와 시장접근의 개선이라는 두 가지 중요 목적을 달성하기 위해 UR 농업협상에서 채택된 제도이다.

따라서 이 연구의 목적은 새로운 협상이 출범하는 현 시점에서 지난 UR 타결 이후 주요 WTO 회원국들의 약속이행 상황을 검토한 다음에 차기 WTO 농업협상에서 주요 쟁점의 하나로 부각되고 있는 다양한 관세 인하방식을 주요 농산물에 적용해 봄으로써 어떤 방식이 우리에게 가장 유리한 것인지에 대한 실증적 분석을 시도한 후, 시장접근물량 확대에 따른 영향을 분석해 보는 동시에 그에 상응하는 관세감축 효과를 계측함으로써 향후 시장접근물량의 확대 및 관세인하 협상에 효과적 대응을 위한 기초자료를 제공하고 정책적 함축성을 찾고자 한다.

2. 연구방법 및 범위

차기 농산물협상에서 다루어질 것으로 예상되는 의제는 매우 다양하고 폭이 넓은 관계로 이 연구에서는 우리나라에게 큰 영향을 미치거나 시사점이 있는 사항에 대해서 선별적으로 검토하였다. 특히 이 연구의 설계세미나에서 전문가들이나 관계당국이 중요하다고 강조한 분야인 관세감축 및 시장접근물량 확대 등 시장개방 분야 등의 쟁점에 관하여 집중적으로 분석, 검토하였다. 아울러 차기 농산물협상에서는 시장개방 분야 이외에 보조금분야도 매우 중요한 협상쟁점이 될 것으로 예상되는바, 앞으로 우리나라 농업정책 운영에 큰 영향을 미칠 것으로 생각하는 국내보조의 국제적 이행 상황을 비교 및 분석함으로써 정책적 함축성을 찾고자하였다.

이 연구에서는 주로 1997년부터 진행된 농업위원회의 “분석 및 정보교환” 작업의 과정에서 각국이 제출한 제안서와 토론자료, 그리고 WTO 사무국이 배포한 배경문서 및 금년 초부터 농업위원회에 제출된 각국의 협상제안서(Modality)를 수집하고 분석하였다. 또한 각종 국제 심포지엄, 외국정부(USDA), 국제기구(OECD)에서 발행한 자료도 검토하였다. 시장개방의 국내농업에 대한 파급효과 추정에서는 선행연구의 탄성치에 관한 추정치를 사용했으며, 경제 이론적 논리를 활용한 분야별 실증분석을 통해 적용 가능한 시나리오별(혹은 품목별) 경제적 효과 및 후생영향 분석을 시도하였다.

제 2 장

WTO 출범 이후 국제적 농산물 관세구조의 비교분석

향후 농산물 관세협상은 UR 이행결과 야기된 국가 및 품목간 관세불균형, 가공도별 관세격차 등을 해소하기 위한 방안으로써 다양한 관세감축방식에 대한 논의와 회원국의 관세체제의 명료화 방안에 대한 논의가 활발히 이루어질 것으로 보인다. 따라서 이 연구의 목적은 새로운 협상이 출범하는 현 시점에서 우선 WTO 농업협정 타결 이후 주요국들의 관세 감축약속 이행상황과 함께 UR 이후 농산물 무역정책 수단으로 중요하게 부각되고 있는 농산물 관세제도의 국제적 운영상황과 우리나라의 현행 관세제도를 상호 비교, 분석함으로써 향후 관세인하 협상의 효과적 대응 방안 및 우리나라 농산물 관세정책 방향에 대해 검토해 보고자 한다.

1. UR 농산물 시장개방 협상의 합의 내용과 우리나라 이행상황

UR 농산물협상의 시장개방 분야에서 중요한 합의는 모든 비관세장벽을 철폐하고 관세화를 통해 시장개방하며 농산물 관세를 점진적으로 인하해나갈 뿐만 아니라 모든 관세를 양허한다는 것이다²⁾. UR 협상 타결까지 많은 국가

들이 농업 분야에서 다양한 비관세조치를 보편적으로 사용하여왔다는 사실에 비추어 볼 때 근본적인 변화라 할 수 있다. 또한 UR 농업협정은 과거와 달리 규정과 규범의 제정뿐만 아니라 각 회원국들이 이행계획서를 통해 향후 약속사항을 구체적으로 제출했다는 데 큰 의미가 있다. 특히 관세율 인하와 관련해서는 통상적인 관세에 의해서만 보호되던 품목 중에서 양허품목의 경우는 양허세율을 기준으로, 비양허 품목의 경우는 1986년 9월 1일의 실행세율을 기준으로 하여 1995년부터 2000년까지 6년의 이행 기간에 단순평균 36% 감축하되 품목별 최소 15% 이상 감축이 요구되었다. 그리고 통상관세 이외의 비관세장벽으로 보호되고 있던 관세화 대상 품목의 경우는 1986~88년 국내외 평균가격에 기초한 관세 상당치를 산출하여 감축토록 하고 있다. 관세 및 관세상당치 감축에 있어서는 모든 품목에 대한 일률적인 균등감축이 아닌 품목별 감축비율을 달리 할 수 있도록 하였고 품질 및 품종 차가 있는 경우 관세상당치를 이해당사국과 협의하여 조정할 수 있다는 여지를 남겨 두었다. 또한 개도국의 경우는 선진국 보다 낮은 감축률과 긴 이행기간을 허용하고 있다. 개도국의 경우는 일종의 특별대우로서 1995부터 2004년까지의 이행 기간에 선진국의 2/3수준인 단순평균 24%와 품목별 최소 10%의 관세 감축이 요구되었다.

한편 우리나라는 농업 분야에 있어 개도국지위를 인정받음으로써 관세감축률 및 이행기간에서 비교적 유리한 조건을 확보하였다. 관세인하와 관련하여 우리나라는 개도국의 최소 평균감축률 24% 더욱 높은 26.7%의 평균감축률을 제시하였다. 이는 우리나라가 1992년 최초 이행계획서 제출시 공란으로 남겨뒀던 품목과 양허가 제시되지 않았던 품목의 관세감축률을 0%로 가정하여

2) 시장접근에 대한 합의는 단순히 관세만의 개방이 아니었다. 모든 관세가 양허된다는 부과적인 의무는 관세를 제시된 양허 관세율 이상으로 인상하지 않겠다는 약속을 의미한다. 선진국에서의 양허 관세율은 일반적으로 실제 적용되는 관세율이다. 그러나 대부분의 개발도상국은 실제 적용되는 관세율 더욱 높은 수준으로 관세를 양허하므로 양허 관세율은 최고치(ceilings)로 간주된다. 개별 회원국들은 관세를 양허된 세율이상 인상할 수는 있으나, 이는 용이하지 않다. 왜냐하면 관세를 양허세율 이상 인상하기 위해서는 관련국들과 협의해야 하며, 관세인상에 따른 무역상대국의 교역상 손실을 보상해야 하는 경우도 있다.

표 2-1 UR 농업협상의 관세인하 분야 주요 합의사항

주요항목	합의내용
비관세조치	- 모든 비관세장벽의 관세화 - 기준연도 1986~88년 평균 국내외 가격차를 이용한 관세 상당치 계산후 전품목의 관세양허
관세인하 - 모든 농산물 평균 감축률 - 개별 농산물 최소 감축률	선진국 개도국 36% 24% 15% 10%
시장접근량보장 - 최소시장접근 - 현행시장접근	- 기준연도 1986~88 평균 소비량의 3%부터 5%까지 매년 균등 증량 - 기준연도의 현행 시장접근량 보장 및 확대 유지
특별 긴급 피해구제제도	- 관세화 대상품목 - 발동기준: 물량기준 혹은 가격기준 충족 요구 - 기존 관세 수준의 1/3까지 추가 관세 부과 - 최소 및 현행 시장접근량은 추가관세 부과 불능
기준연도	- 1986~88년
이행기간	- 선진국: 1995~2000년(6년간) - 개도국: 1995~2004년(10년간)

평균 관세감축률 24%를 제시하였다가 이들 품목을 최종 이행계획서에 추가로 양허하였기 때문이다. 그러나 우리나라는 최종 이행계획서의 검증 과정에서 쌀, 쇠고기 등 79개 품목에 대한 국영무역과 고추, 마늘 등 63개 품목에 대한 종량 및 종가세의 선택적 사용을 관철시켰다. 또한 우리나라는 관세상당치의 산정시 협정문과 달리 1988~90년을 기준으로 하였으며 모든 관세의 양허의무와 관련하여서는 쌀을 제외시켰다.

UR 협상 개시 이래 예외 없는 관세화에 반대해 온 우리나라는 쌀의 경우 관세화를 유예하는 대신 최소시장접근을 허용하는 방식으로 시장개방 했으며 그 밖의 특별법에 의해 수입되어 온 품목의 경우에는 관세화의 방식을 채택하였다. 논란이 많던 BOP 품목의 경우 양허품목은 일정 기간의 쿼터제도 유지와 관세율 인상의 방법으로, 비양허품목의 경우는 상한설정양허(Ceiling Binding)의 방식으로 개방계획을 수립하였다. 특히 우리의 핵심전략 품목인 쌀에 대해서는 관세화 예외조치를 인정받아 양허된 최소물량만을 연차적으

로 증량하는 방법으로 시장접근개선을 약속하였다. 한편 쌀 이외에 관세화 예외를 요구하였던 14개 품목 중 보리, 고구마, 감자 등 3개 품목은 관세화 원칙에 따라 국내외 가격차만큼을 관세화하고 3%에서 5%에 해당하는 물량을 시장접근 물량으로 보장하였다. 콩과 옥수수는 현행 시장접근량 보장을 통해 개방하였다. 그러나 나머지 9개 품목은 우리나라가 97년 7월까지 현행 관세로 자유화하기로 약속했던 BOP 품목들로서, 해당관세를 현행수준보다 높게 설정하거나 자유화 시기를 늦추는 방법으로 시장개방을 약속하였다. 예를 들어 쇠고기의 경우 수입제한기간을 2000년까지 3년 연장하면서 관세율도 당시(1994년) 20%에서 95년에 43.6%로 인상하되 수입 쿼터량을 95년 123천 톤부터 2000년까지 225천 톤으로 증량하기로 하였다. 또한, UR 협정까지 양허되지 않았던 고추, 마늘, 참깨, 유제품 등은 국내외 가격차에 상응하는 고율 관세로 상한설정양허(Ceiling Binding)하여 1995년부터 자유화하고, 돼지고기, 닭고기와 감귤 등도 종전의 양허 세율보다 다소 높은 수준으로 관세를 인상하되 97년 7월부터 자유화하기로 하였다. 한편 기타곡류, 인삼, 전분류, 과일 및 채소류 등 수입제한품목은 관세화를 통해 개방하였다. 우리나라가 GATT에 제출한 주요 품목별 시장개방 관련 이행계획은 <표 2-2>와 같다.

우리나라 농업 부문은 UR 협정 체결 당시 수입개방에 따른 농업의 붕괴 우려 등 불안감이 팽배해 있었고 UR 협상결과 이행 5년 차에 접어든 지금까지 어느 정도 개방의 고통을 겪는 것은 사실이나 우려했던 만큼 농업의 붕괴나 농산물 수입이 증가하지 않고 있다. 그러나 우리 농업은 UR 농산물협상 결과를 이행하는 과정에서 농업생산액 및 농가소득의 감소와 경영비 상승 등의 부정적 영향을 경험해 오고 있다. 물론 이러한 추세는 최근의 IMF 금융위기의 영향도 있지만 농업 협정의 이행에 따른 시장개방의 확대도 직접적인 영향을 미친 것으로 판단된다. 특히 차기 농산물 협상에서 시장접근 물량이 대폭 확대되고 관세 감축이 큰 폭으로 이루어지는 방향으로 합의될 경우 국내 농업에 대한 영향은 매우 클 것으로 전망된다.

표 2-2 우리나라 주요 농산물의 관세인하 이행계획

품 목	관 세 양 허 (% 혹은 원/KG)		시장접근 물량 (톤)		SSG 적용 여부	시장접근 물량의 성격
	시장접근 물량내	시장접근물량외 (1995)	초기년도 (1995)	최종연도 (2004)		
관세화품목						
쌀	5%	-	51,307	205,228	-	MMA
쌀보리	20%	333%(401 원)	14,150	23,582	SSG	MMA
콩	5%	541%(1062 원)	1,032,152	1,032,152	SSG	CMA
옥수수	3%	365%	6,102,100	6,102,100		CMA
감자	30%	338%	11,286	18,810	SSG	MMA
고구마	20%	428%(375 원)	11,121	18,535	SSG	MMA
맥주맥	30%	570%(545.7 원)	30,000	30,000	SSG	CMA
BOP 품목						
쇠고기	43.6%	44.5%	123,000	225,000	-	CMA
돼지고기	25%	37%	21,930	18,275	-	MMA
닭고기	20%	35%	7,700	6,500	-	MMA
고추	50%	300%(6900 원)	4,311	7,185	-	MMA
마늘	50%	400%(2000 원)	8,680	14,467	-	MMA
양파	50%	150%(200 원)	12,369	20,645	-	MMA
참깨	40%	700%(7400 원)	6,731	6,731	-	CMA
오렌지	50%	99%	15,000	57,017	-	MMA
천연꿀	20%	270%(2071 원)	250	420	-	MMA

주: 최종 연도의 시장접근량의 경우 쇠고기는 2000년, 돼지고기와 닭고기는 1997년 6월까지이고 그 후는 관세로 수입개방이 예정됨.

한편 UR 농업협정 타결 이후 국제 농산물 교역은 관세에 의한 보호만이 인정되는 추세로 향후 효과적인 관세체제의 정비는 매우 중요한 정책 과제로 등장할 것으로 예상된다. 비록 UR 협상 타결과 함께 낮은 가격으로 대량 수입이 예상되는 양념 채소류, 산림부산물 등을 중심으로 우리나라는 종량관세를 설정하여 운영하고는 있으나, 아직도 기본 관세체제는 종가세 위주로 단순화되어 있으며 대다수 농산물의 경우 가공도가 증가할수록 관세가 낮게 책정되어 있어 산업보호에 어려움이 있는 실정이다. 주요 선진국에 비해 우리나라의 농산물 관세체제는 단순할 뿐만 아니라 가공도가 증가할수록 관세가 낮아지는 역관세 형태를 취하고 있어 관세의 산업보호기능이 취약한

표 2-3 주요 품목의 대체·유사품목간의 관세비교

(단위: %, 2000년)

품목	관세	대체/유사품목	HS 세번	양허관세
고추	282 (50)	고추장	2103-90-1030	56.4
		혼합조미료(고추함유)	2103-90-9030	56.4
마늘	376 (50)	초산마늘	2001-90-9060	37.6
		냉동마늘	0710-80-2000	30.4
양파	141 (50)	냉동양파	0712-80-1000	28.2
생강	394 (20)	설탕처리생강	2006-00-3000	57
땅콩	240.7 (40)	조제땅콩	2008-11-9000	66.7 (40)
		피넛버터	2008-11-1000	60.8
		아몬드(미탈각)	0802-11-0000	47.0
		아몬드(탈각)	0802-12-0000	32.6
		캐슈넛(미탈각)	0801-31-0000	39.7
		캐슈넛(탈각)	0801-32-0000	39.7
		낙화생유	1508-10-0000	28.2
대두	508.6 (5)	대두분말	1208-10-0000	30.4
		대두박	2304-00-0000	9.1
		대두유	1507-10-0000	15.2
감자	317.6 (30)	냉동감자	0710-10-0000	28.2
		건조감자	0712-10-0000	28.2
		조제감자	2004-10-0000	26.8

자료: 농림부 농축산물 품목분류(2000)

실정이다. 이와 같이 단순가공 농산물에 낮은 관세가 부과됨으로써 다른 성분과 혼합하거나 냉장처리 등의 단순처리를 통해 높은 관세를 회피하는 수입이 급증하여 국내 산업에 피해를 가져오는 경우가 있다. 예를 들어 최근 중국으로부터 수입이 급증함에 따라 농협중앙회가 무역위원회에 피해조사를 신청한 냉동마늘의 경우가 대표적인 예이다. 신선/냉장 마늘은 시장접근물량 내 관세는 50%, 시장접근 물량을 초과한 관세는 376%인데 반해 단순 가공된 냉동 및 초산 마늘의 관세는 30% 내외로 매우 낮은 수준에 불과하여 수입 급증으로 인한 국내 산업피해를 야기한바 있다. 따라서 우리나라는 농산물

관세체계의 면밀한 분석을 통해 국내 농업 피해를 최소화하는 방안을 마련해야 할 것으로 보인다. 특히 최근 저가 수입농산물의 범람으로 인한 농업 생산자 피해 최소화 및 수입업자들이 수입가격을 조작하여 관세부담을 회피하는 경향을 방지하기 위해서 품목별 특성을 고려한 다양한 관세유형의 도입이 요구된다.

2. WTO 출범 이후 국제적 농산물 관세의 비교분석

공산품 분야와는 달리 농산물에 대한 관세는 지난 UR 농산물 협상타결까지 GATT 체제에서 거의 논의되지 않았다. 일부 농산물 관세가 감축되었다 하더라도 대부분의 나라에서 적용되어 온 수입제한제, 수입할당제, 가변부과금 및 임의적인 수입허가제 등 비관세장벽은 농산물 무역의 확대에 커다란 장애요인이었다. 이러한 상황은 농산물 분야의 모든 비관세장벽을 관세로 전환한다는 데 합의한 UR 농산물 협상의 타결로 변화하였으나 아직도 농산물에 부과되는 평균 관세수준은 40% 이상으로 일반적으로 공산품에 부과되는 10% 이내의 관세수준을 훨씬 초과하고 있다.

<표 2-4>는 WTO 출범 이후 주요국의 농산물 평균 양허관세율 현황을 보여 주고 있는 데, OECD 국가의 농산물 평균관세율은 36%로 공산품을 포함한 전체 품목의 평균 관세율 수준 15%의 2배 이상이다. 즉 상대적으로 높게 농산물에 부과되는 관세수준으로 인해 전체 평균관세율 수준이 공산품에 부과되는 평균 관세율 수준을 초과하는 실정이다. 그러나 OECD 국가의 평균관세율 수준은 OECD 회원국이 아닌 국가에 비해 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 국별 농산물 평균관세율 수준을 볼 때, 인도(124%), 노르웨이(124%), 튀니지아(117%)의 순으로 높은 관세수준을 유지하고 있으며, 그 뒤를 이어 루마니아, 콜롬비아, 방글라데시, 터키, 한국, 스위스 등의 평균 농산물 관세가 50% 이상으로 상대적으로 높은 수준임을 보여 준다. 반면에 농산물 수출국인 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드의 농산물 평균관세율은 10% 이하로

표 2-4 WTO 출범 이후 주요국의 평균 관세율 현황

(단위: %)

국 가	농산물 평균관세율	관세화 대상품목		전품목 평균관세율
		시장접근율	고율세율	
호 주	3	7	27	10
캐 나 다	5	8	203	5
콜 롬 비 아	88	120	135	42
체 코	13	27	49	6
E U	20	8	45	7
루 마 니 아	99	105	270	43
헝 가 리	22	21	39	10
아이슬랜드	48	51	223	18
인도네시아	47	65	185	40
일 본	12	20	274	5
한 국	62	21	366	18
멕시코	43	49	41	36
뉴질랜드	9	0	7	13
노르웨이	124	216	239	26
스 위 스	51	36	81	9
태 국	35	31	91	29
튀니지아	117	26	100	59
미 국	6	10	29	4
베네수엘라	55	39	102	37
아르헨티나	33	-	-	31
방글라데시	84	-	-	84
브 라 질	35	-	-	30
인 도	124	-	-	67
말레이시아	14	49	80	16
터 키	64	-	-	44
O E C D	36	36	120	15
Non-OECD	63	59	125	43

자료: OECD, Review of Tariff Synthesis Report(1999)

주: 종가관세 부과 품목의 경우에만 적용하여 계산된 수치이며 관세할당제 품목의 경우는 고율 관세를 적용함.

나타났다. 한편 UR 합의에 따라 이중관세제도로 운영되고 있는 관세화 대상 품목의 경우에 일반적으로 시장접근물량 이내 수입에 적용되는 관세는 낮은 수준 혹은 최소 수준일 것이라는 통념과는 달리 콜롬비아, 루마니아, 노르웨이 등은 100% 이상의 시장접근세율을 유지하고 있는 것으로 나타나 실제 지난 UR 농업협정의 기본 원칙을 따르지 아니한 것으로 보인다. 우리나라의 경우는 시장접근물량에 부과되는 세율은 OECD 평균 수준인 36%보다 낮은 21%가 부과되고 있으나 시장접근 물량을 초과하는 수입에 부과되는 고율 관세의 평균수준은 가장 높은 366%로 분석되었다. 그러나 이 결과는 자료 획득이 용이한 종가관세부과대상 품목만을 대상으로 한 것으로 만약 선진수입국에서 자주 사용되는 비종가관세의 종가관세상당치를 포함한다면 결과에 약간의 변화가 있을 수 있다.

앞에서 언급된 표와 같이 종가관세 부과 품목의 경우에만 적용하여 분석된 수치인 <표 2-5>는 주요 국가의 농산물 양허관세 수준별 구조를 보여 주고 있다. 우선 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등 선진 수출국과 EU, 일본, 스위스 등 선진 수입국의 경우에 전체 종가관세부과 농산물에서 무관세가 차지하는 비중이 25% 이상이나 수입개도국인 우리나라의 경우는 2%에

표 2-5 주요국의 농산물 관세율 수준별 비중

(단위: %)

	무 관 세	5% 이하	15% 이상	100% 이상
일 본	31	22	18	0.3
미 국	28	48	3	0
E U	27	12	34	0.9
캐나다	42	27	1	0
호 주	33	44	3	0
스위스	50	19	17	6.9
한 국	2	7	74	10.1

자료: 일본 농림수산성, WTO 농업교섭의 과제와 논점(2000)에서 재인용: OECD, Review of Tariff Syntesis Report(1999)

주: 종가관세 부과 품목의 경우에만 적용하여 계산된 수치이며 관세할당제 품목의 경우는 고율 관세를 적용함.

머물고 있으며 관세율 구조도 15%이상에 집중되어 있는 것이 특징이다. 특이할 만한 사항은 스위스의 경우로서 분석대상국가 중에서 무관세가 차지하는 비중이 50%로서 가장 큰 반면에 100% 이상관세가 차지하는 비중도 약 7%로 선진국 중 가장 큰 것으로 나타났다.

한편 많은 국가들이 비관세장벽의 관세화 이행 과정에서 자국의 민감한 품목에 대해 고율 관세를 부과하고 있을 뿐만 아니라 복잡한 관세제도를 운영하고 있다. 특히 UR 협정에 따라 비관세장벽에 의해 보호되던 품목에 새롭게 설정된 관세상당치는 선진국과 농산물 수출국의 경우에도 200% 이상도 많으며 수입국의 경우에는 500% 이상도 상당수 차지하고 있는 실정이다. 예를 들어 <표 2-6>은 주요국에서 고율 관세로 운영되고 있는 품목과 해당 품목에 부과되는 관세율을 보여 준다. 농산물 수출국인 미국의 경우 땅콩, 버터, 탈지분유 등에 대한 관세가 100% 이상으로 매우 높은 수준이며, 캐나다의 경우도 버터, 탈지분유, 닭고기 등의 관세가 200% 이상이다. 태이의 경우도 탈지분유, 생사, 양파 종자의 관세가 200%를 훨씬 넘고 있다. 농산물 수입국인 스위스의 경우 버터, 치커리, 샐러리의 관세가 거의 1000%에 달하며, 일본의 쌀, 땅콩, 서류 등의 관세수준은 500%혹은 그 이상이다. 또한 <표 2-7>에서 나타나는 바와 같이 WTO 회원국들은 UR 농업협정의 합의에 따라 비관세 장벽의 관세로의 전환 과정에서 상품교역에 일반적으로 적용되어 온 종가관세(Ad valorem Tariff) 이외에 종량관세(Specific Tariff) 등 관세 유형의 선택에 권한을 갖게됨으로써 다양한 관세제도를 유지하고 있다.

관세의 형태는 일반적으로 과세 기준에 따라 수입품목의 가격을 기초로 하는 종가(ad valorem)관세와 수입품의 무게, 길이, 부피 등 수량을 과세 표준으로 하는 종량(specific)관세로 대별된다. 이외에도 종가관세와 종량세의 양자를 선택 혹은 병용하는 혼합관세(mixed duties)가 있는데, 혼합관세는 다시 종가관세와 종량관세 중 어느 한 쪽을 선택하여 부과하는 선택관세(alternative duties)와 종가관세와 종량관세를 합쳐 부과하는 복합관세(compound duties)로 나뉜다. 이에 따라 농산물의 경우 UR농업협정의 타결 이후 다양하고 복

표 2-6 주요국의 고율 관세 운영 품목

	품 목	세 율	평균수입가격대비 증가관세 상당치
미 국	탈지분유	101.8 ¢/kg	120%
	버 터	193.6 ¢/kg	140%
	땅 콩	192.7%	-
E U	버 터	2,962ECU/ton	300%
	바 나 나	850ECU/ton	300%
캐나다	탈지분유	237.2%	-
	버 터	351.4%	-
	닭 고 기	292.9%	-
스위스	버 터	1,932프랑/100kg	1,000%
	치 커 리	886프랑/100kg	1,000%
	샐 러 리	692프랑/100kg	950%
태 국	탈지분유	240%	
	생 사	257%	
	양파종자	242%	
한 국	매 니 옥	976%	
	참 기 림	693%	
일 본	쌀	341 ¥/kg	490%
	땅 콩	617 ¥/kg	500%
	서 류	2,796 ¥/kg	990%

자료: 일본 농림수산성, WTO 농업교섭의 과제와 논점(2000)

주: 일본은 2000년 기준이며 그 외 국가는 1995년 기준임

표 2-7 다양한 관세 유형 및 양허 방식의 사례

관세유형 양허세율	증 가 세 율	증 량 세 율	선 택 세 율	복 합 세 율
국 가	한 국	호 주	일 본	E U
품 목	오렌지	담 배	백포도주	양고기
양허세율	50%	\$2.44/kg	55% 혹은 280 ¥/ℓ	12.8%+1,713ECU/ton

자료: WTO/AIE/S11, Uruguay Round Agricultural Tariff Reductions for Selected WTO Members(1998)

잡한 관세제도가 탄생하게 된 계기가 되었다³⁾. 물론 UR 이전에도 미국, 캐나다, 일본, EU 등 선진국에서는 많은 농산물에 종량세율을 널리 활용해 왔으며 UR 이후 비관세장벽의 관세화 과정에서 더욱 이러한 추세는 증가하고 있다. 우리나라의 경우도 기존의 종가관세 이외에 UR 이후 63개 농산물에 대해 종량관세를 새로이 도입한바 있다. 그러나 우리나라는 아직도 다른 주요 선진국에 비해 종가관세 위주의 단순한 관세제도를 운영하고 있는 실정이다.

한편 <표 2-8>은 농산물에 대해 일반적인 관세유형인 종가관세 이외에 주요 WTO 회원국에 의해 운영되고 있는 그 밖의 관세유형의 형태와 차지 비중을 보여 주고 있다. 우리나라를 비롯한 일본, 멕시코 등 여러 나라들의 비종가관세 사용비중은 전체 농산물 관세의 20% 미만이며, 미국, 캐나다, EU 등 선진국들은 전체 농산물 관세 세번의 20%에서 50%내에서 비종가관세를 운영하고 있다. 이에 반해 스위스, 노르웨이, 몰타 등은 50% 이상의 관세가 종가관세가 아닌 비종가관세로 운영되고 있다. 일반적으로 비종가관세는 종가관세에 비해 투명성이 낮기 때문에 각국의 민감 품목에 대하여 보호수준의 증가시키거나 국제가격 변동으로부터 국내시장을 보호하기 위해 비종가세를 운영하고 있다는 비판이 제기되고 있다.

한편 UR 농업협상에서 합의된 비관세 장벽의 관세로의 전환이 일반적으로 농산물 무역자유화의 커다란 진전으로 평가되고 있으나 농업 분야에는 WTO

표 2-8 비종가관세제도 사용비율과 국가 유형

비종가세 사용비율	국 가 명
20% 미만	인도, 이스라엘, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 이집트, 한국, 멕시코, 싱가포르, 일본, 말레이시아, 브루나이, 파푸아뉴기니, 솔로몬제도, 불가리아
20~50%	캐나다, EU, 폴란드, 미국, 아이슬란드, 시프러스, 타이, 슬로바니아
50% 이상	몰타, 노르웨이, 스위스

자료: WTO/AIE/S11, Uruguay Round Agricultural Tariff Reductions for Selected WTO Members(1998)

3) UR 협상 타결 당시 116개 회원국으로부터 제출된 국별 이행계획서의 관세양허표에서 25개 국가가 농산물에 종가관세와는 다른 관세유형을 제시하였음.

회원국들의 일부 정치적 민감 품목에 높은 관세와 국가 간, 품목간, 가공단계별 관세의 불균등 분포가 있다는 비판이 농산물 수출국을 중심으로 제기되고 있다. 우선 UR 농업협정의 관세화 원칙에 의해 모든 농산물의 비관세장벽을 기준 기간의 평균적 국내외 가격차방식(Price Gap Method)에 따라 관세상당치(Tariff Equivalent: TE)를 산출하는 과정에서 각국의 주요 민감 품목에 대해 높은 관세의 설정이 이루어진 경향이 있었다(표 2-9 참조). 관세감축에 있어서도 민감 품목에 대해 최소 관세인하율만을 적용함으로써 무역자유화의 정도를 최소화하였다는 것이다. 각국에 의해 관세 감축률이 가장 낮게 적용된 품목은 일반적으로 기존에 비관세장벽으로 보호되던 관세할당제 품목들이다. 특히 관세할당제 품목의 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과되는 관세(Over-quota tariff) 수준은 그 밖의 품목의 관세수준보다 높은 경향이 있었으며 감축률도 낮게 적용되었다.

표 2-9 주요 민감 품목의 국별 증가관세 혹은 증가관세상당률 현황(1995)

(단위: %)

	밀	보리	설탕	쇠고기	돼지고기	탈지분유	전지분유	버터	쌀	담배	커피
세계가격 (US\$/MT)	216	73	293	1,947	2,719	1,860	1,956	1,917	293	4,130	2,249
콜롬비아	124	144	117	108	108	151	151	115	189	70	70
E U	87	162	147	128	-	100	99	73	-	-	-
아일랜드	175	175	175	304	457	488	498	573	175	-	-
일 본	234	491	-	-	-	217	313	502	-	-	-
한 국	9	356	-	43.6	35.8	215.6	215.6	98	5	-	-
루마니아	240	175	180	288	333	248	128	200	120	80	50
노르웨이	347	318	82	344	363	392	339	343	318	-	318
스 위 스	210	533	257	737	182	215	632	1,058	91	-	14
튀니지아	150	75	100	75	120	90	72	100	60	75	75
미 국	-	-	129	26	-	52	62	96	-	-	-

자료: OECD, Review of Tariff Synthesis Report(1999)

농림부, 무역진흥과, 시장접근물량수입관리 종합참고자료(1999)

- 주: 1. 비증가관세는 국제가격(1995/96년 평균)을 이용하여 증가관세상당치를 구한 수치이며 관세할당제 품목은 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과되는 고율 관세를 적용함.
2. 한국의 쌀은 관세화 예외 품목임.

표 2-10 주요국의 농산물 가공단계별 평균관세율

(단위: %)

국 가	UR이전	UR양허	평균감축율	세번수	계산제외비중(%)
호주					
미가공	3	1	45	262	0
기타, 가공	10	6	37	433	0
브라질					
미가공	41	34	17	476	0
기타, 가공	69	36	48	1023	0
캐나다					
미가공	4	2	43	388	2
기타, 가공	9	6	37	515	16
칠레					
미가공	35	25	28	146	0
기타, 가공	35	26	26	157	0
EU					
미가공	6	4	38	406	18
기타, 가공	15	11	30	616	53
일본					
미가공	6	4	38	390	7
기타, 가공	24	15	36	815	15
한국					
미가공	85	72	15	548	0
기타, 가공	70	55	21	730	0
뉴질랜드					
미가공	2	2	34	270	0
기타, 가공	20	10	51	605	1
필리핀					
미가공	43	31	28	331	0
기타, 가공	40	30	25	100	0
싱가폴					
미가공	27	10	63	300	0
기타, 가공	25	9	65	427	7
스리랑카					
미가공	65	50	23	283	0
기타, 가공	62	47	23	418	0
태국					
미가공	49	38	24	387	2
기타, 가공	60	36	40	502	6
USA					
미가공	5	4	34	430	2
기타, 가공	8	5	36	694	12
베네수엘라					
미가공	65	51	22	320	0
기타, 가공	77	64	17	531	0

자료: WTO/AIE/S11, Uruguay Round Agricultural Tariff Reductions for Selected WTO Members(1998)

이에 따라 품목간 관세격차가 심화되었다는 비판이 대두되고 있다. 품목간 관세율격차는 우선 많은 나라들이 무역자유화에 대비하여 국내 산업보호를 위해 국제경쟁력이 있는 품목의 관세는 낮게 유지하는 대신 국제경쟁력이 없는 품목에 대해서는 높은 관세를 계속 유지하는 경향이 있을 뿐만 아니라 관세감축에 있어서도 경쟁력이 있는 품목을 중심으로 관세인하를 시행해 옴으로써 품목간 관세율 격차가 심화되고 있다. 또한 후방 연관산업보호 측면에서 선진국들을 중심으로 원료농산물의 관세를 낮게 하는 대신 가공도가 증가할수록 관세수준을 높게 유지하는 누진적 관세체제는 이러한 품목간 관세율 격차를 더욱 심화시켰다. 이에 반해 우리나라의 농산물 관세체제는 기초 농산물 생산 증대와 농업 생산자 보호 측면에서 원료 농산물에 부과되는 관세가 오히려 가공품에 부과되는 관세보다 높게 유지되는 역관세체제를 가지고 있는 것으로 나타났다. <표 2-10>은 주요 WTO회원국의 농산물의 가공도에 따른 평균적 관세율 체계를 보여 준다. 분석된 나라들 중에서 한국, 필리핀, 싱가포르, 스리랑카를 제외한 대다수 국가들의 관세체계가 가공도가 증가할수록 평균 관세율이 높음을 알 수 있다. 보다 구체적인 주요 WTO회원국의 UR 농산물 관세감축 약속 이행상황 및 품목군별, 가공도별 관세체제는 부록을 참조하기 바란다.

3. 관세인하 협상과 관련한 정책적 함축성과 향후과제

차기 협상에서 농산물관세 협상과 관련하여 어떤 감축방식이 선택될 것인가를 현 시점에서 정확히 예측하는 것은 불가능하다. 다만 최근 협상을 적극 주도하는 수출국들의 대폭적인 관세감축 주장에 비추어 볼 때 도교 라운드에서 공산품 관세인하에 이용된 스위스 공식이나 보다 개혁적인 혼합방식의 출현 가능성이 높아지고 있다. 특히, 미국과 오스트레일리아 등의 관세수준의 대폭감축 주장에 따라 관세 수준이 높을수록 관세를 더 큰 폭으로 인하는 방법의 수용 가능성이 어느 때 보다 높다. 물론 차기협상에서 결정될 관

세인하 폭의 정도에 따라 다르겠지만 만약 고율 관세의 대폭 삭감 방식이 채택된다면 우리 농업에 큰 파급효과를 가져올 것으로 예상된다. 왜냐 하면 우리나라의 고율 관세 부과 품목의 대부분은 우리 농업에서 중요한 위치를 차지하는 것들이다. 이들은 대부분 UR 협상의 비관세조치의 관세화 과정에서 높은 관세를 적용받고 있는 곡물류 등 NTC 품목들이다. 또한 UR 협정의 비관세조치의 관세화로의 이행시 관세를 상한은 설정되지 않았기 때문에 많은 국가의 여러 품목에 대해 200% 이상의 고율 관세가 적용되고 있다. 이에 수출국들을 중심으로 진정한 시장접근의 개선을 위해서는 차기협상에서 관세 상한을 설정해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 따라서 고율 관세 적용품목에 대한 관세의 최고한도 설정이나 대폭 감축방식 등 수출국들의 주장에 대비한 협상전략 수립이 요구되는 실정이다.

농산물 순수입국 측면에서 관세인하 협상은 우선 관세감축방식에 있어서 감축 폭을 최소화하고 감축에 있어서 품목별 신축성을 최대한 확보해야 한다는 기본입장에서 협상에 임해야 할 것이다. 특히 차기협상에서 관세인하 방식과 감축 폭이 품목별로 어느 정도 영향을 미칠 것인지 알아보기 위해 우리나라의 현재 품목별 양허관세 수준과 국내외 가격차를 고려하여 품목별 효율적 감축방안을 수립해야 한다. 예를 들어 우리나라의 현재 중요 품목의 양허 관세와 국내외 가격차를 비교할 때 양허관세가 국내외 가격차보다 높은 경우, 낮은 경우 그리고 비슷한 경우로 나누어 볼 수 있다(표 2-11 참조). 비록 세 가지 경우의 수는 비교시점의 국내외 수급변동에 의한 국내외 가격 수준의 차이에 의해 결정되지만 품목별 감축률의 방향 수립에 도움이 될 수 있을 것이다. 1999년도를 기준으로 할 때 양허관세율이 국내외 가격차 보다 큰 경우는 보리, 옥수수, 맥주맥, 땅콩, 고구마, 감자, 마늘, 양파, 생강, 포도, 천연꿀 등으로 이들 품목은 관세감축에 여유가 있다고 여겨진다. 그러나 콩, 녹두, 팥, 고추, 사과, 참깨, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 등은 양허관세가 국내외 가격차 보다 작아 시장접근 물량을 초과하는 수입 가능성이 높은 품목으로 관세 감축의 폭이 최소한으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

한편 향후 WTO 농산물 관세인하협상에 효과적으로 대응하기 위해서는 농

산물 관세에 대한 면밀한 분석과 연구가 이루어져야할 뿐만 아니라 UR 농업 협정 타결 이후 국제 농산물 교역은 관세에 의한 보호만이 인정되는 추세이기

표 2-11 주요 농산물의 국내외 가격차와 양허 관세율 비교(1999)

품목 \ 가격	국내가격(A) (원/kg)	국제가격(B) (원/kg)	$(A-B)/B \times 100$ (%)	관 세 (%)
쌀	1,978	396	399.5	관세화예외(5)
보 리	728	229	217.9	342(20)
콩	3,202	248	1191.1	514(5)
옥 수 수	519	125	314.8	346.5(2.5)
맥 주 맥	880	173	408.7	541.5(30)
녹 두	3,862	222	1639.6	641.3(30)
팥	3,620	453	699.1	444.2(30)
땅 콩	3,058	964	217.2	243.3(40)
고 구 마	872	846	3.1	406.5(20)
감 자	883	1,010	-12.6	321(30)
고 추	9,231	1,858	396.8	285(50)
마 늘	2,027	471	330.4	380(50)
양 파	502	511	-1.8	142.5(50)
생 강	1,184	439	169.7	398.2(20)
사 과	2,439	1,100	121.7	47.5
포 도	2,050	2,002	2.4	47.5
참 깨	10,937	960	1039.3	665(40)
쇠 고 기	7,274	2,929	148.3	42
돼지고기	3,017	1,969	53.2	31
닭 고 기	2,453	1,130	117.1	27.5
천 연 꿀	3,200	2,471	29.5	256.5(20)

자료: 농림부 무역진흥과, 농협중앙회, 농협조사월보, 축협중앙회, 축협조사월보, 축산물 가격 및 수급 자료(2000), 농수산물 유통공사, '99농수산물 도소매가격동향(1999), 농림부 국제농업국, '농림축산물 수출입동향

주: 괄호 안의 관세는 시장접근물량에 부과되는 저세율 관세임.

때문에 전반적인 우리나라 농산물 관세체제의 정비방안 마련은 향후 매우 중요한 정책 과제로 등장할 것으로 보인다. 우선 우리나라의 기본적인 관세 체계는 종가세 위주로 단순화되어 있을 뿐만 아니라 대다수 농산물의 경우가공도가 증가할수록 관세가 낮게 책정되어 있어 산업보호에 어려움이 있는 실정이다. 단순가공 농산물에 낮은 관세가 부과됨으로써 다른 성분과 혼합하거나 냉장처리 등의 단순처리를 통해 높은 관세를 회피하는 수입이 급증하여 국내 기초 산업에 피해를 가져오는 경우가 자주 발생하고 있다. 최근 중국으로부터 수입이 급증한 냉동 및 초산조제 마늘로 인해 국내 마늘 생산 농가의 심각한 피해발생이 대표적인 사례이다.

따라서 우리나라는 관세율의 단계확대에 대한 검토와 HS 분류체계의 면밀한 분석을 통해 국내 농업을 보호하는 방안을 중장기적으로는 고려해야 하며, 단기적으로는 특히 역관세 현상으로 인해 경쟁력 저하를 경험하고 있는 가공식품의 관세를 양허수준까지 인상하는 방안을 검토해야 할 것이다. 또한 우리나라 농산물 관세체계는 주로 종가관세 위주로 단순화되어 있어 품목별 특성을 고려하여 다양한 관세유형을 가지고 있는 선진국들에 비해 상대적으로 저가 수입 농산물에 대한 저항력이 부족한 실정이다. 특히 농산물의 경우 저가 수입농산물의 범람으로 인한 농업 생산자 피해 최소화 및 수입업자들이 수입가격을 조작하여 관세부담을 회피하는 경향을 방지하기 위해서도 품목별 특성을 고려한 다양한 관세유형을 도입할 필요가 있다. 이와 함께 장기적 안목에서 전반적인 농산물 관세체제 개편 및 관세정책 방향을 모색해야 할 것이다. 왜냐 하면 농산물 관세체제 개편의 문제는 전체 경제구조의 틀 속에서 몇몇 품목에 대한 관세율 조정이나 관세유형 선택의 문제가 아닌 국가 정책 방향, 자원이용의 효율성 및 관세개편의 영향 등을 종합적으로 검토해야 하는 매우 어려운 작업이다. 따라서 장기적인 안목과 종합적인 틀 속에서 향후 우리나라 농업발전 방향에 부합되는 관세정책 방향의 수립을 위한 심층적인 연구분석이 필요한 시점이다.

제 3장

WTO출범 이후 국제적 농산물 수입물량관리의 비교분석

WTO 협정 타결 이후 농산물 교역 부문의 수입관리제도의 중요 요소로 등장한 것이 비관세장벽의 관세화 과정에서 등장한 시장접근물량에 대한 다양한 수입관리방식의 출현이다. 이 연구는 새로운 협상이 출범하는 현 시점에서 WTO 협정 타결 이후 농산물 수입관리제도의 중요 요소로 등장한 다양한 시장접근물량관리방식에 대한 국제적 운영상황과 우리나라의 현행 수입물량관리방식을 상호 비교분석함으로써, 차기 WTO 농업협상에서 주요 쟁점의 하나로 부각되고 있는 시장접근관리방식에 대한 정책적 함축성을 찾고자 한다.

1. UR 이후 우리나라의 시장접근물량 수입관리방식

우리나라 농림산물에 대한 수입관리제도의 전반적인 골격은 UR 농산물 협상 결과에 따라 새롭게 확정되었다. 관세제도와 더불어 WTO 이후 요소로 출현한 것이 시장접근물량의 수입관리이다. UR 협상결과 각국이 수입제한 해 오던 품목은 관세화 방식으로 수입개방하되, 기준연도의 현행 수입량 혹은 국내소비의 최소 3%에 해당하는 물량에 대해서는 낮은 관세로 수입기회를 보장키로 하였다. 이에 따라 우리나라는 국별 농산물 이행계획서를 통해 쌀, 보리,

고추, 마늘, 쇠고기 등 64개 품목군의 시장접근물량(CMA/MMA)을 제시한바 있다. 이러한 시장접근물량은 국내외 가격차에 상응한 수준에서 양허한 고율 관세나 상한설정관세에 비해 현저히 낮은 세율이 적용되기 때문에 막대한 차액이 발생하게 된다. 특히 국내외 가격차가 큰 품목들의 급격한 유입에 따른 국내시장의 혼란을 최소화하고 UR 협정의 원만한 이행을 위해 시장접근량에 대한 특별한 관리가 요구되었다. 이에 우리나라는 시장접근 물량의 효율적 관리를 위해 WTO 협정내용과 품목별 특성을 종합적으로 고려하여 시장접근 물량이 있는 품목을 지정기관 배정방식(국영무역 혹은 생산자단체), 수입권공매 및 실수요자 추천방식으로 구분하여 관리해 오고 있다. 이를 더욱 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지정기관 배정방식이란 정부가 지정한 기관에 수입 쿼터 물량을 배정하고 독점적인 수입권을 부여하는 방식이다. 이 방식은 일종의 국영무역으로 우리나라는 쌀, 보리, 고추, 마늘, 양파, 오렌지, 쇠고기 등 개방영향이 크리라 예상되는 23개 품목군에 대해서 국영무역방식의 수입관리 의향을 표명한바 있다. 이들 품목에 대해서는 지정된 국영무역기관이 시장접근물량을 독점적으로 수입하여 판매토록 함으로써 수급안정 및 생산농가 피해 최소화를 위해 수입물량을 관리하고 있다. 또한 수입으로 발생하는 이익금은 관련기금에 적립토록 하여 농업의 투자재원으로 활용토록 하였다. 지정된 국영무역기관은 대부분 WTO 출범 이전에도 해당품목을 수입해 오던 기관들로서 그동안 축적된 경험과 전문성을 살리는 차원에서 기존 기관 내지 관련단체를 국영무역 기관으로 지정운영하고 있다. 단, 쌀은 국가직접관리가 가능토록 조달청에서 수입물량을 관리하다가 최근 농림부로 수입관리 주체가 이전되었고 오렌지, 감귤류, 잣, 생사, 인삼 등은 개방으로 직접 손해를 입은 생산자단체가 이를 운영하고 있다. 한편 쇠고기의 경우는 UR 합의에 따라 수입의 일정물량을 동시입찰매매방식(SBS)을 통해서도 수입하고 있으며 SBS 수입물량 비율은 1995년 30%로부터 2000년의 70%로까지 확대되어야 한다. 우리나라의 주요 품목별 시장접근물량의 국가지정관리기관은 <표 3-1>과 같다.

표 3-1 주요 품목의 시장접근물량의 관리기관

관 리 기 관	품 목	법 률 근 거
조달청(농림부)	쌀, 보리	양곡관리법
농수산물 유통공사	양파, 마늘, 고추, 감자, 녹두, 팥, 생강, 메밀, 대두, 땅콩, 참깨	농수산물 유통 및 가격안정법
축산물 유통사업단	쇠고기	축산법
축협중앙회	천연꿀	축산법
제주감귤협동조합	오렌지, 감귤	농수산물 유통 및 가격안정법
한국생사수출조합	생사	잠업법(1997년 이전)
임업협동조합중앙회	잣	산림법
인삼협동조합중앙회	인삼	인삼산업법

둘째, 우리나라는 돼지고기, 닭고기, 참기름, 대추 등 8개 품목군에 대해 수입권을 일정한 절차에 따라 공매(Auction)하는 방법으로 시장접근물량을 관리하고 있다. 이는 낙찰대금을 높게 제시한 순서에 따라 수입권을 결정하고 수입물량을 배정하는 방식이다. 우리나라 이행계획서상 국영무역대상으로 제시되지 않은 품목 중에서 국내외 가격차가 커 시장접근 물량의 수입으로 인해 큰 이익이 예상되는 품목이 이에 해당한다. 한편 최근 지정기관 수입관리방식에 대한 개선 요구등 대외적 통상압력과 시장기구에 입각한 공정거래적 측면에서의 대내적 요구에 따라 기존 지정기관관리방식에 의해 전량 수입관리되던 품목들이 이 방식으로 전환되고 있는 중이다. 예를 들어 참깨, 생강은 1999년, 메밀, 땅콩은 2000년부터 2004년까지 시장접근물량의 50% 수준에서 기존 지정기관관리방식과 병용하여 공매방식으로 수입관리될 것이며 향후 점진적으로 시장접근물량의 100%까지 확대되어 전량 수입권공매에 의해 관리될 예정이다.

마지막으로 해당품목의 수입권을 수입물량 관리기관이 정한 절차에 따라 신청순서별(First-come First-served)로 배정하거나 일정한 자격 요건을 갖춘 자에게 우선적으로 배정하는 방식으로 지정기관배정 및 수입권 공매방식에 의한 품목이 아닌 품목이 이에 해당한다. 일반적으로 수입이익금이나 낙찰대금

등의 추가부담 없이 최소 비용으로 수입이 필요한 종자류 및 묘목류 등 40개 품목군에 이 제도가 적용되고 있다. 수입권은 신청한 순서대로 물량을 배정하는 것이 원칙이나 국내시장질서 유지를 위하여 필요한 경우 과거 수입실적, 시설규모, 생산계획 등을 고려하여 일정한 자격 요건을 갖춘 자에게만 배정하기도 한다.

우리나라가 WTO에 제출한 시장접근 물량은 대부분 용도의 구분 없이 포괄적으로 제시되었기 때문에 세번별, 용도별 혹은 국별간의 할당에 있어 경합 문제가 발생하게 된다. 이에 우리나라는 세번별 혹은 용도별 배정은 주로 과거 수입실적 및 생산실적 등의 원칙에 따라 이루어지고 있고 국별 수입 할당제를 인정치 않고 있다. 이러한 공급국가별 쿼터는 사용치 않고 총량쿼터 제도를 통해 운영하는 방식은 기준연도의 국별 공급 비율을 고려하여 주요 품목에 대해 국별 수입 쿼터를 인정하는 경우(미국, EU)와 달리 WTO의 최혜국 대우보장방식에 따른 것이라 볼 수 있다.

2. 국제적 수입관리방식의 비교분석

WTO 협정 타결 이후 농산물 교역 부문의 수입관리제도의 중요 요소로 등장한 것이 비관세장벽의 관세화 과정에서 등장한 시장접근물량에 대한 다양한 수입관리방식의 출현이다. 앞서 언급한 바와 같이, 시장접근물량관리방식의 선택은 국내외 가격차에 해당하는 수입차액을 누구에게 할당하느냐는 기본적으로 정치경제학적 수입권 배분의 문제이다.

전 세계적으로 볼 때, 관세할당제는 1996년 기준으로 총 1278품목에 대해 운영되고 있으나 사실상 이들 중 약 51%에 해당하는 646개 품목은 관세할당제가 아닌 단일 관세의 적용만으로 수입이 허용되고 있다⁴⁾. 특히 관세만으로

4) WTO 출범 이후 요르단 등 중동국가와 그리스 등 동구권 20여 개 국가가 신규 WTO회원국으로 가입할 때 UR 농산물 협상 방식과 같이 관세할당제로 개방한 품목이 많은 관계로 1999년 기준으로 현재 총 1368개 품목에 대해 관세할당제가 운영되고 있으나 이 연구가 1996년까지의 자

표 3-2 WTO에 통보된 시장접근물량의 관리방식별 품목수와 차지비중

관 리 방 식	관 세	수입 허가	공매	과거 실적	선착순	국영 무역	생산자 단체	혼합	기타	계
품 목 수	646	314	30	76	104	22	8	47	31	1,278
전체차지비중 (%)	50.5	24.6	2.3	5.9	8.1	1.7	0.6	3.7	2.4	100

자료: WTO(1997), AIE/S4, Tariff Quota Administration Methods and Tariff Quota Fill

수입이 허용된 품목의 대부분은 낮은 시장접근세율이 적용되고 있다. 따라서 WTO 회원국들에 의해 실제적 의미에서 관세할당제가 운영되고 있는 품목은 632개 품목이다. 물론 각국의 이행계획서상에 관세할당제 사용의 권리를 보유한 품목은 비록 현재 이 제도를 활용하고 있지 않더라도 언제든지 각국의 의지에 따라 이중관세제도인 관세할당제로의 전환이 가능하다. 한편 각 회원국의 관세할당제 운영에 있어 요소인 시장접근물량의 배분방식은 주로 단일관세적용(Applied tariff), 수입허가제(License on demand), 선착순(First-come First-served), 공매(Auction) 등의 순으로 사용되고 있다(표 3-2 참조).

지금까지 세계무역기구(WTO)에 통보된 바에 의하면 대략 7가지 주요 시장접근물량관리방식이 있다⁵⁾. 현재 시장접근물량의 배분방식은 실행관세, 수입허가 혹은 승인, 선착순, 과거실적, 공매, 국영무역, 생산자단체 등 회원국과 품목에 따라 다양하게 운영되고 있는 데 주요 방식별 국제적 운영 상황을 차례대로 살펴보자.

첫째, 수입이 단일관세율로 제한 없이 이루어지는 경우이다. 앞서 언급한 바와 같이 WTO에 통보된 전체 시장접근관리품목, 즉 원칙적으로 관세할당제 운영이 예정된 품목의 약 51%가 실제 관세할당제가 아닌 단일 관세의 적

료를 기준연도로 사용한 이유는 우선 1996년도와 같은 체계적인 자료 수집이 불가능하였을 뿐만 아니라 대부분의 신규회원국은 국제농산물 무역에 있어 주요 역할을 하지 못하는 국가들이며 특히 주요 회원국들의 수입관리방식은 거의 변화가 없어 국제적 농산물 수입관리운영 상황을 파악하는 데 큰 차이가 없기 때문이다.

- 5) 시장접근물량을 유지하는 WTO회원국은 어떻게 각국이 관세할당제를 유지하고 운영해 왔는지를 WTO 사무국에 통보해 왔다.

용만으로 수입이 허용되고 있다. 관세할당제 운영을 통보한 국가 중에서 노르웨이는 세계 전체 시장접근관리 통보품목의 18%에 해당하는 232개 시장접근관리 품목을 단일 국가로서 설정하고 있다. 그러나 노르웨이의 총 시장접근관리품목의 약 92%에 해당하는 213개 품목을 이중관세제도인 관세할당제가 아닌 전형적인 단일관세에 의해 수입이 이루어지고 있다. 노르웨이가 관세할당제 운영을 통보한 품목의 대부분을 이같이 단일관세의 부과만으로 시장접근량 수입을 보장하는 이유는 우선 다른 회원국들과 달리 그들이 설정된 시장접근물량에 적용되는 관세율이 거의 시장접근물량을 초과하여 수입되는 물량에 부과되는 관세율과 별 차이가 없다는 점이다. 즉 이중관세의 관세율격차(T-t)가 거의 없어 실제 수입차액의 분배 문제가 없기 때문에 그 밖의 시장접근물량의 수입관리방식의 채택의 필요성을 느끼지 못하는 것으로 여겨진다. 또한 부분적으로는 노르웨이가 유럽 경제지역(European Economic Area)의 회원국으로서 시장접근물량관리 품목 중 많은 품목에 대한 교역이 지역적 무역협정의 회원국들과 이루어지고 있기 때문으로 판단된다. 노르웨이 이외에 EEA의 또 다른 회원국인 아이슬란드 및 중미공동시장(Central America Common Market)의 회원국들인 코스타리카, 엘살바도르, 니카라과, 파테말라 등과 안데스공동체(Andean Community)의 회원국인 콜롬비아, 에콰도르, 베네수엘라 등도 많은 시장접근관리품목에 대해 단일관세의 적용으로 수입을 허용하고 있다. 그럼 왜 이들 국가들은 비관세장벽의 관세화 과정에서 많은 품목에 대해 사용하지도 않을 관세할당제도를 원용할 것으로 통보했는가라는 의문에 직면하게 되지만 여기서 주목할 사실은 이들 국가들은 언제든지 필요에 의해 그들이 관세할당품목으로 설정한 시장접근물량에 대한 그 밖의 수입관리방식을 채택할 권한을 유보하고 있다는 것으로 그 이유를 찾을 수 있다.

둘째, 시장접근물량에 대해 단일관세로의 수입허용 다음으로 많이 사용되고 있는 수입관리방식은 수입허가제도이다. 수입허가제란 낮은 세율이 적용되는 시장접근물량의 수입을 위해 수입권이 배분되는 제도이다. 만일 수입권에 대한 수요가 설정된 시장접근물량보다 클 경우에는 모든 신청자의 요청

된 수입물량을 비례적으로 감소시키나 수입권에 대한 수요가 설정된 시장접근량보다 적은 경우에는 일반적으로 선착순제도로 작동된다. 이러한 시장접근물량에 대한 수입권 허가제는 EU, 캐나다, 일본 등 선진국에서 보편적으로 사용되고 있으며 우리나라의 경우에도 수입추천이 요구되는 21개 품목이 WTO 사무국에 의해 수입권 허가제에 의한 시장접근물량관리 방식으로 분류되고 있다. 이 밖에도 중유럽 자유무역연합(Central European Free Trade Association) 회원국들인 루마니아, 폴란드, 슬로바키아, 슬로바니아, 헝가리 등은 시장접근물량 수입관리 방식으로 수입허가제 혹은 면허제를 특히 높은 비율로 사용하고 있다. 수입허가제를 통한 시장접근물량관리 방식은 그 밖의 방식에 비해 체계적인 수입물량관리를 할 수 있다는 장점과 함께 전체 시장접근기회 보장 품목의 약 25%에 해당하는 314개 품목에 사용되고 있다. 그러나 수입허가 혹은 면허제를 통한 시장접근물량관리 방식은 정부의 개입으로 인한 시장왜곡, 경쟁억제 등을 이유로 수출국들의 반발 가능성이 크다.

셋째, 선착순에 의한 시장접근물량 배분방식은 수입통관시의 순차적 순서에 따라 약속된 시장접근물량까지는 낮은 시장접근세율이 부과되고 그 후의 수입물량에 대해서는 고율 관세가 부과되는 체제이다. 이와 같은 선착순에 의한 시장접근물량배분 방식은 미국, EU, 캐나다, 스위스 등이 사용하고 있으며 특히 체코와 모로코의 경우는 그들의 모든 시장접근 품목에 대해 이 방식을 원용하고 있다. 선착순에 의한 시장접근물량관리 방식은 그 밖의 방식에 비해 정부 개입의 감소를 통한 무역 투명성 증가 및 행정적 편의성 등이 장점으로 부각되고 있으며, 전체 시장접근기회 보장품목의 약 8%에 해당하는 104개 품목에 사용되고 있다. 그러나 선착순제도는 수입수요가 설정된 시장접근물량보다 큰 경우에 당해 연도 시장접근물량을 할당받기 위한 수입업자 간의 경쟁심화로 인한 초단기적 수입 급증으로 시장교란의 가능성이 크다. 또한 이 방식은 수입시 낮은 시장접근세율이 적용될지 혹은 고관세가 적용될지가 불분명하여 수입업자의 위험부담을 증가시킨다. 따라서 시장 상황에 대한 예측성, 안정성 측면에서 불리하고 기본적으로 통관 및 관세평가 절차가 잘 정비된 전산화체제를 갖춘 경우에 사용할 수 있다.

넷째, 시장접근물량에 대한 수입권을 과거 교역 규모에 기초하여 비례적으로 수입업자 혹은 수출국에 할당하는 과거실적에 따른 배분방식이다. 이러한 방식은 전체 시장접근물량 품목의 대략 6%에 해당하는 76개 품목에 대해 국제적으로 시행되고 있다. 우리나라를 포함하여 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 스위스, 필리핀 등이 이 방식을 사용하고 있다. 단기적으로 수출입업자간의 안정적이고 일정한 거래 관계가 유지 가능하다는 장점이 있으나 중장기적으로는 경쟁력 있는 새로운 수입업자의 시장진입 저해 등 왜곡된 시장구조를 초래할 것이라는 비판이 있다.

다섯째, 시장접근물량의 수입권이 공매되는 방식이 있는 데, 전체 품목의 약 2%에 해당하는 30개 품목에 적용되고 있다. 우리나라를 비롯한 노르웨이, 아이슬란드, 스위스 등이 시장접근물량의 수입관리방식으로 원용하고 있다. 공매방식은 시장접근물량 수입으로부터 발생하는 차액을 정부가 회수할 수 있다는 것과 시장에서 결정된 가격에 기초하여 시장접근물량의 수입이 관리됨으로써 투명성과 효율을 높일 수 있다는 장점이 있으나 종종 수입업자가 수입물량을 배당받기 위해 취할 수 있는 비생산적 이윤추구행동(Non-productive rent seeking behavior)에 의해 오히려 거래비용을 증가시켜 효율성을 저해할 가능성도 있다.

여섯째, 시장접근물량의 수입이 독점적이고 배타적 권한을 갖는 국영무역 기업을 통해 이루어지는 방식이다. 우리나라를 비롯하여 일본, 타이, 인도네시아 등에서 이 방식이 원용되고 있으며 전 세계적으로 시장접근물량 통보 품목의 약 2%에 해당하는 22개 품목에 이 방식이 적용되고 있다. 국영무역 방식은 수입물량의 체계적 관리를 통한 가격안정화 및 수입차액 회수를 통한 정부재원으로서의 활용 등의 측면에서 효과적 수입관리방식으로 부각되고 있으나 수출국으로부터 국영무역 기업 운영에 있어서 투명성부족, 생산자보호 측면, 비상업적 고려 등이 문제점으로 지적되고 있다. 특히 수입처 결정이 정부로부터 수입권을 부여받은 배타적 기관에 의해 결정됨에 따라 그 밖의 상업적 개인기업에 비해 상업적 고려가 무시되고 정치적 고려에 의해 수입이 이루어질 가능성이 높다는 비난이 대두되고 있다.

표 3-3 주요국의 TRQ, 관리방식별 품목수와 비중

관리방식 국가	관 세	수입 허가	과거 실적	공 매	선착순	국영 기업	생산자 단체	기 타	계
미 국	-	-	-	-	32 (0.59)	-	-	22 (0.41)	54
브라질	1 (0.5)	-	-	-	-	-	-	1 (0.5)	2
E U	-	58 (0.68)	6 (0.07)	-	20 (0.24)	-	-	1 (0.01)	85
일 본	-	13 (0.65)	-	-	-	4 (0.20)	-	3 (0.15)	20
호 주	1 (0.50)	-	1 (0.50)	-	-	-	-	-	2
캐나다	1 (0.05)	6 (0.29)	5 (0.24)	-	4 (0.19)	1 (0.05)	-	4 (0.19)	21
뉴질랜드	3 (1.00)	-	-	-	-	-	-	-	3
한 국	-	21 (0.31)	17 (0.25)	6 (0.09)	-	10 (0.15)	3 (0.04)	10 (0.16)	67
스위스	5 (0.18)	4 (0.14)	2 (0.07)	4 (0.14)	6 (0.21)	-	-	7 (0.26)	28
노르웨이	213 (0.92)	1 (0.01)	8 (0.03)	10 (0.04)	-	-	-	-	232
이스라엘	2 (0.17)	4 (0.33)	1 (0.08)	-	-	-	-	5 (0.42)	12
태 국	2 (0.09)	11 (0.48)	1 (0.04)	-	-	4 (0.17)	5 (0.22)	-	23
인도네시아	-	1 (0.50)	-	-	-	1 (0.50)	-	-	2
필리핀	5 (0.36)	-	9 (0.64)	-	-	-	-	-	14

자료: WTO(1997), AIE/S4에서 재구성

마지막으로 매우 낮은 세율로 수입이 보장된 시장접근물량의 수입권이 해당 품목과 관련된 생산자, 가공업자, 혹은 유통업자들을 대표하는 단체에 부여된 경우이다. 세계적으로 볼 때, 이 방식은 전체 관세할당제 운영품목의 1% 미만인 8개 품목이 두 나라에서 적용되고 있는데, 타이의 양파, 대두, 설탕 등 5개 품목과 우리나라의 오렌지, 인삼, 천연꿀 등 3개 품목이 이 방식에

의해 시장접근물량의 수입이 이루어지고 있다. 생산자단체에 의한 시장접근 물량 수입관리방식은 시장개방으로 직접 부정적 영향을 받는 그룹에 대한 보상이라는 형평성 차원에서 긍정적인 측면이 있는 반면 생산자 단체의 특성상 그들의 이익을 우선 고려하여 수입량과 수입품종, 수입시기 등을 결정할 가능성이 크다는 점에서 실질적인 시장접근기회의 보장이 저해된다는 문제가 수출국으로부터 제기되고 있다.

한편 국제적으로 널리 사용되는 시장접근물량에 대한 수입관리 방식은 이상의 주요한 7가지 이외에 위에 언급된 것들의 두 가지 이상이 결합되어 시행되는 경우가 있는데 전체 관세할당제로 예정된 품목의 대략 4%에 해당하는 47개 품목이 이에 해당하며 미국, 일본, EU, 우리나라 등이 사용하고 있다.

다음은 수입관리방식별 시장접근계획물량 대비 실제 수입물량으로 나타나는 시장접근이행률에 대해 살펴보도록 하자. 우선 순수 경제학적 측면에서 볼 때, 그 밖의 조건이 동일하다면 낮은 세율로 수입이 보장된 시장접근물량은 관세, 공매, 선착순 등 시장 지향적 수입관리 방식의 이행률이 과거실적 배당이나 국영무역, 수입허가제 등 비시장 지향적 수입관리방식에 비해 보다 높을 것이다. 그러나 WTO 사무국이 배포한 수입관리 방식별 이행률 통계를 살펴보면 오히려 비시장 지향적 수입관리방식인 국영무역, 과거실적 등의 시장접근이행률이 그 밖의 시장 지향적 수입관리방식보다 높음을 알 수 있다(표 3-4 참조). 그럼 왜 경제 이론과는 달리 비시장 지향적 수입관리방식을 통한 시장접근이행률이 시장 지향적 수입관리방식에 비해 높은 이행률을 보이고 있는지의 경제적 의문에 직면하게 된다. 시장접근물량의 실제 이행률(Fill-rate)은 수입관리방식이 갖는 원천적 속성과 이행 기간의 품목별 시장 조건 이외에 각 회원국정부가 채택하는 수입관리방식의 정치적 고려에 크게 좌우된다고 할 수 있다. 왜냐 하면 회원국정부는 품목별 시장접근관리 방식을 독자적 권한으로 결정해 왔으며, 특히 정치적으로 민감한 품목과 국내외 가격차가 커 수입 가능성이 높은 품목은 국내 농업에 미치는 부정적 영향을 최소화한다는 측면에서 회원국 정부가 이들 품목의 수입관리방식 선택에 신중한 접근이 있었다. 그러한 정치경제적 민감 품목들은 대부분 국영무역, 과

거실적배분 등의 비시장 지향적 수입관리방식을 통해 관리해 왔으며 품목 특성상 시장접근 이행률이 높은 반면에 국내외 가격차가 적어 수입으로부터 국내 농업에 대한 위협이 적거나 정치적으로 덜 민감한 품목의 시장접근물량은 시장 지향적 수입관리 방식이나 실행관세로의 수입이 허용되어 시장접근이행률이 상대적으로 낮다는 것이다(Skully, 1999).

또한 관세할당제 해당 품목을 시장접근물량이 매년 증량되지 않는 현행시장접근 품목과 매년 증량의무가 있는 최소시장접근 품목으로 구분하여 수입관리방식별 시장접근 이행률을 비교해 보면 현행시장접근 품목의 시장접근이행률이 높았다. 이는 이미 UR 타결 이전에 1986~88년도 국내소비량 기준으로 3% 이상 수입되던 품목을 현행시장접근품목으로 규정한 것에 비추어 볼 때 자명한 결과로 보인다.

한편 주요 WTO 회원국별 시장접근 이행 상황을 살펴보면 <표 3-5>와 같다. 우선 1996년 기준으로 설정된 시장접근물량 대비 실제 수입물량을 지표로 한

표 3-4 TRQ 관리방식별 시장접근 이행률 비교(1996)

(단위: %)

관리방식	총 TRQ 품목평균이행률		TRQ 증량불변품목 (CMA)		TRQ 증량품목 (MMA)	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
관 세	73(244)	72(153)	75	74	64	62
선착순	54(90)	63(81)	66	69	35	50
수입허가	57(276)	52(241)	69	60	48	45
공 매	32(30)	38(27)	63	98	24	28
과거실적	82(63)	76(67)	84	78	77	69
국영무역	80(21)	82(21)	100	100	76	79
생산자단체	74(8)	53(8)	NA	NA	74	53
기 타	47(7)	54(8)	100	74	7	43
혼합방식	72(44)	82(44)	69	78	74	84
불특정	NA(0)	34(6)	NA	41	NA	1
평균	64(783)	63(656)	73(441)	70(384)	53(342)	53(272)

자료: WTO(1997), AIE/S4에서 재구성

주: ()는 고려된 품목수이고 시장접근이행률 수치가 100%를 초과하는 품목은 이행률 상한을 100%로 하여 계산함.

표 3-5 주요국의 수입관리방식별 단순평균 시장접근 이행률 추이(1996)

(단위: %)

방식 국가	실행 관세 (AT)	선착순 (FC)	수입 허가 (LD)	공 매 (AU)	과거 실적 (HI)	국영 기업 (ST)	생산자 단체 (PG)	기 타 (OT)	혼합 방식 (MX)	미통보 (NS)	총 계
호 주	100	-	-	-	95	-	-	-	-	-	98
브라질	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
캐나다	100	69	74	-	97	100	-	100	98	-	86
칠 레	92	96	65	98	100	-	-	-	94	-	91
콜롬비아	76	-	84	-	-	-	-	100	75	-	80
E U	-	71	58	-	80	-	-	-	-	-	64
일 본	-	-	-	-	61	100	-	-	93	-	71
한 국	-	-	55	61	94	82	66	-	98	-	76
노르웨이	-	-	10	16	89	-	-	-	-	-	42
필리핀	100	-	-	-	62	100	-	39	-	-	58
폴란드	77	-	45	-	-	-	-	-	-	-	48
태 국	-	-	44	-	30	60	45	-	0	-	43
미 국	-	39	-	-	-	-	-	-	75	41	54

자료: WTO(1997), AIE/S4에서 재구성

시장접근이행률은 브라질(100%), 오스트레일리아(98%), 스위스(91%), 캐나다(89%)의 순으로 높으며 우리나라의 경우는 전체 WTO 회원국의 단순 평균 이행률을 초과하는 76%로 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

지금까지 살펴본 시장접근물량의 수입관리방식별 국제적 운영현황 이외에 UR 이후 관세할당제로 수입이 이루어지고 있는 주요 품목군별 운영 현황과 시장접근이행률을 살펴보자. 우선 1996년 기준으로 관세할당제로 운영되는 총 1,278개 품목 중 26.2%에 해당하는 335개 품목은 과일 및 채소류로서 가장 큰 비중을 차지하고 있고 그 뒤로 육류, 곡물류, 낙농품, 유지류의 순으로 운영되고 있다. 계란, 음료, 농업섬유류를 제외한 그 밖의 품목군의 경우 가장 많이 사용되고 있는 시장접근물량 수입관리 방식은 실행관세에 의한 방식이었다. 사실상 이 방식은 관세할당제에 의한 수입관리방식은 아니며 앞서 언급한 바와 같이 향후 이 방식에 운영되던 품목을 그 밖의 수입관리방식으로 전

표 3-6 주요 품목군별 수입관리운영 현황(1996)

	곡물류	유지류	설탕 및 그제품	낙농품	육류	계란 및 관련품	음료	과채류	담배	섬유류	커피류	가타	총 계
실행관세	115	73	26	58	78	8	8	208	5	6	22	39	646
선착순	15	13	9	12	13	0	7	18	1	7	7	2	104
수입허가	56	24	7	39	77	10	12	62	4	2	12	9	314
구매	0	0	0	6	16	2	0	6	0	0	0	0	30
과거실적	7	1	3	19	20	0	1	19	0	2	2	2	76
국영기업	7	3	0	2	0	0	0	7	1	0	2	0	22
생산자단체	0	1	1	1	0	0	0	3	0	0	1	1	8
기 타	1	0	0	8	9	0	0	2	0	0	1	0	21
혼합방식	3	7	0	21	8	1	0	5	0	1	1	0	47
미통보	3	0	0	0	0	0	1	5	0	0	1	0	10
총 계	207	122	46	166	221	21	29	335	11	18	49	53	1,278
품목별 비중(%)	16.2	9.5	3.6	13.0	17.3	1.6	2.3	26.2	0.9	1.4	3.8	4.1	100

자료: WTO(1997), AIE/S4에서 재구성

표 3-7 주요 품목군별 시장접근 이행률 비교(1996)

(단위: %)

	곡물류	유지류	설탕 및 그제품	낙농품	육류	계란 및 관련품	음료	과채류	담배	섬유류	커피류	가타	단순 평균
실행관세	66	72	88	92	65	72	100	72	100	100	83	54	72
선착순	70	72	45	45	64	-	59	74	-	-	31	100	63
수입허가	58	52	46	49	53	29	56	52	52	50	53	43	52
구매	-	-	-	33	32	57	-	50	-	-	-	-	38
과거실적	94	55	100	67	67	-	98	80	-	67	65	100	76
국영기업	100	100	-	100	-	-	-	69	100	-	18	-	82
생산자단체	-	27	-	-	-	-	-	99	-	-	1	100	53
기 타	100	-	-	-	43	-	-	100	-	-	21	-	54
혼합방식	100	57	-	78	96	95	-	98	-	100	98	-	82
미통보	-	-	-	-	-	-	-	41	-	-	-	-	34
단순평균	68	66	68	63	57	52	64	64	71	72	53	60	63

자료: WTO(1997), AIE/S4에서 재구성

환할 수 있는 권리를 유보받을 목적으로 WTO 회원국들이 비관세장벽의 관세화 과정에서 시장접근물량관리 대상 품목으로 통보한 것이다. 품목군 중에

서 시장접근물량 수입관리방식으로 선착순제도를 가장 선호한 경우는 농업
섬유류의 경우였으며 계란 및 음료의 경우에는 수입허가제를 여러 수입관리
방식 중 가장 선호하는 것으로 나타났다. 그러나 일반적으로는 시장접근물량
수입시 선호되는 수입관리방식은 실행관세, 수입허가, 선착순, 국영무역의 순
이었다.

또한 품목군별 시장접근 이행률은 일반적으로 농업섬유류, 담배, 설탕, 곡
물 및 유지류 등에서 높게 나타나고 있으나 육류, 계란, 커피 등은 비교적 낮
은 시장접근 이행률을 보이고 있다.

한편 여러 WTO 회원국들이 시장접근물량 관리대상으로 통보한 품목의 수
입시 부가적인 조건을 요구하고 있는 것으로 나타났는데 1996년 기준으로 총
시장접근물량관리 품목의 18.5%에 해당하는 236개 품목의 시장접근물량 수
입에 부가적인 조건이 요구되고 있다. 낮은 세율로 수입이 보장된 시장접근
물량에 자주 요구되는 부가적인 조건에는 수입할당량제한, 과거무역경험, 국
내산구매규정, 수출증명, 과거무역경험과 수입할당량의 동시 충족 등이 있으
며 22개 국가에서 최소한 한 개 이상의 부가조건을 시장접근물량 수입에 요
구하고 있는 것으로 나타났다. 또한 부가조건별 시장접근물량의 수입이행률
을 비교해 보면 일반적으로 국내산구매규정, 수출증명, 수입할당량 제한, 과
거무역경험 경험의 순으로 시장접근 이행률이 높은 반면 과거무역경험과 수
입할당량 제한이 동시에 요구되는 경우에는 매우 낮은 이행률을 보이고 있다.

표 3-8 시장접근물량 수입을 위한 부가조건 현황

부 가 조 건	TRQ 품목		국 가		이행률(%)	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
국내산 구매규정	39	39	5	5	88	85
수입할당량 제한	102	111	6	7	49	49
수 출 증 명	25	25	3	3	73	63
과 거 무 역 경 험	58	58	6	6	64	41
과거무역경험+수입할당량제한	3	3	1	1	31	37
총 계	227	236	21	22	64	63

자료: WTO(1997), AIE/S4에서 재구성

주요 WTO 회원국이 시장접근물량 수입시 부가적으로 요구하는 조건별 현황을 살펴보면 다음과 같다. 우선 오스트레일리아와 필리핀은 시장접근물량 수입에 전혀 부가조건을 요구하지 않고 있음을 알 수 있으나 많은 나라들이 최소한 한 개 이상의 부가조건을 시장접근물량의 수입에 요구하고 있는 실정이다. 시장접근물량 수입시 국산구매 규정을 요구하고 있는 국가는 칠레(9개 품목)와 콜롬비아(26개 품목)였으며, 수입할당량에 제한을 두고 있는 국가는 캐나다를 비롯하여 칠레, 노르웨이, 폴란드였다. 한편 시장접근물량의 수입시 수출국의 수출증명을 부가조건으로 요구하는 국가는 캐나다, EU, 미국 등이었으며, 과거무역경험이 요구된 국가는 우리나라를 비롯한 EU, 타이, 미국 등이었다. 마지막으로 유일하게 과거무역경험과 수입할당량제한이 동시에 요구되는 국가는 폴란드로서 그들이 통보한 전체 109개 시장접근물량관리 품목 중 3개 품목에 이 같은 부가 조건이 요구되고 있다.

표 3-9 주요국별 시장접근물량 수입을 위한 부가조건 현황(1996)

국 가	국산 구매규정 (d)	수입 할당량 제한 (i)	수출 증명 (x)	과거 무역경험 (h)	과거 무역경험과 수입할당량 제한(hi)	무조건 (o)	총 계
호 주	0	0	0	0	0	2	2
캐 나 다	0	2	1	0	0	18	21
칠 레	9	3	0	0	0	16	28
콜롬비아	26	0	0	0	0	41	67
E U	0	0	22	25	0	38	85
일 본	0	0	0	0	0	20	20
한 국	0	0	0	1	0	66	67
노르웨이	0	10	0	0	0	222	232
필 리 핀	0	0	0	0	0	14	14
폴 란 드	0	19	0	0	3	87	109
태 국	0	0	0	6	0	17	23
미 국	0	0	2	1	0	51	54

자료: WTO(1997), AIE/S4에서 재구성

3. 수입물량관리와 관련된 정책적 함축성과 향후과제

사실상 관세할당제는 UR 협상 동안 미국과 EU의 타협의 산물로 출현한 제도로서 이들 국가들에 농업 부문에서의 기존 정책을 계속 유지하도록 허용한 면이 없지 않다. 예를 들어 미국에 있어서 관세율할당제는 정치적으로 호혜적인 국가에 더욱 특혜적인 시장접근기회를 줄 수 있는 쌍무적 국별 쿼터의 부여와 함께 그들의 낙농과 설탕 부문의 정책을 UR 농업협정 타결이전과 유사하게 유지할 수 있는 장치였다. 또한 EU의 경우도 로마협약(Rome Convention)하에 설정된 특혜적 무역협정의 유지에 관세율쿼터제도가 필요하였다. 특히 이들 특혜무역협정에서 설정된 쿼터는 어떤 국가에나 허용된 총량적 시장접근이기보다는 국별로 설정된 것이 대부분으로 쿼터 물량의 수입권으로부터 발생하는 수입차액은 특혜적 국별 쿼터량을 부여받은 수출국의 차지였다. 그러나 대부분의 국가에 있어 국별 쿼터는 일반적이지 않고 총량 쿼터제도를 통해 운영되고 있다.

한편 최근 WTO에 가입한 동구유럽국가들과 가입을 추진 중인 중국은 이들 농업시장자유화의 확대를 제한하기 위해 TRQ 제도를 사용하고 있다. 따라서 현재 많은 WTO 회원국에서 중요 품목에 운영되고 있는 TRO제도는 각국의 상황에 따라 다양한 방식으로 운영되고 있는 중이다.

1947년 GATT가 발족되고 7차에 걸쳐 추진되어 온 다자간 협상과는 달리 UR 농산물협상은 농업 부문에 만연하던 비관세장벽의 철폐와 관세화 과정에서 채택된 관세할당제(TRQ)를 통한 시장접근기회의 보장 등이 합의되어 획기적이고 역사적인 협상이었다는 것이 일반적인 평가이나 농산물 수출국들은 관세상당치의 과다계상으로 인한 고관세 부과, 국영무역 등 다양한 시장접근관리 방식을 통한 정부의 시장개입 및 관리무역 등의 성행으로 UR 이후 시장개방의 이행결과는 기대에 못 미치는 것으로 평가하고 있다. 따라서 미국 이외 오스트레일리아, 뉴질랜드 등 농산물 수출국들은 차기 협상에서 그들의 실질적 이익확보 차원에서 시장접근 물량의 실질적 확대 및 관세의 대폭

감축을 주장할 것으로 판단된다. 이에 차기 WTO 농업협상에서는 현행 관세 할당제와 관련하여 크게 두 가지 쟁점이 부각될 것으로 예상된다. 첫째는 실질적 시장접근 수준의 확대에 대한 것이며, 둘째는 TRQ 관리방식에 대한 것이다. 우선 현실적이고 실효적인 시장접근기회의 확대는 현행 TRQ 제도하에서 우선 보장된 시장접근물량, 즉 수입물량에 저세율이 부과되는 쿼터량의 증량과 쿼터를 초과하여 수입되는 물량에 부과되는 고율 관세의 감축을 통해 이루어질 수 있을 것이다. TRO제도와 관련하여 또 다른 쟁점은 더욱 투명성 있는 수입관리방식의 개선에 대한 것일 것이다. 지난 마라케시에서 합의된 UR 농업협정에서 다양한 TRQ 관리방식들에 대한 규율부재에 따른 시장접근기회에 대한 수출입국간 논쟁은 향후 협상의 중요한 의제가 될 것임에 틀림없다.

한편 WTO 체제는 원칙적으로 무역자유화와 더욱 시장 지향적 무역질서의 확립을 기본 취지로 다자간 협상을 진행하고 있다는 측면에서 현행 TRQ 제도의 자유화 방향은 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과하는 각국의 고관세 감축과 저세율에 수입기회가 보장된 시장접근물량의 확대에 초점을 둘 것으로 예상된다. 그러나 모든 WTO 회원국이 농산물 수출국들이 요구하는 급격한 TRQ제도의 개선에 동의하지 않는 현실적 상황에 비추어 볼 때, 다시 한 번 수출입국간 정치적 타협의 선상에서 TRQ 개선에 대한 합의가 이루어질 것으로 보인다. 아직 본격적인 협상이 시작되지 않은 현 시점에서 향후 TRQ제도와 관련된 자유화 방향을 정확히 예측한다는 것은 시기상조라 할 수 있으나 합의된 약속이행의 범위에서 시장접근물량 수입으로 발생하는 수입권 배분의 문제는 실제 각국의 고유권한으로서 협상의 대상이 될 수 없다는 전제하에서 크게 세 가지 TRO제도의 개선방향을 예상해 볼 수 있다.

첫째로 예상 가능한 협상방향은 시장접근물량을 초과하여 수입에 부과되던 고관세의 감축을 통한 시장접근의 개선이다. 물론 시장접근물량에 부과되는 낮은 시장접근관세의 감축도 예상해 볼 수 있다. 둘째는 현행 시장접근물량의 확대를 통한 수출국의 시장접근개선이다. 마지막으로 고관세와 시장접근물량의 동시 확대를 통한 보다 개선된 시장접근기회를 확보하는 방안이다.

이상의 논의를 살펴볼 때, 시장접근량 관리 방식과 관련하여 수출국들은 더욱 투명하고 공평한 운영을 확보하기 위해 이에 대한 규율을 강화해야 한다는 입장이다. 반면 우리나라를 비롯한 일본, EU 등의 수입국은 규율강화의 문제에 소극적으로 대응하고 있다. 한편 WTO 농업위원회에서는 UR 이후 각국이 제출한 시장접근물량의 수입관리방안에 대한 검토작업을 계속해 왔는데 우리나라 통보안에 대해 제기된 사항은 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 쇠고기, 오렌지, 생사 등 일부 품목의 수입물량관리를 생산자 단체가 담당함에 따라 시장접근 물량의 투명성과 공정성 유지가 어렵고, 이에 따라 해당품목의 수출국에 대한 피해 가능성이 높다는 것이다. 둘째, 우리나라가 운용하고 있는 국영무역 및 수입권 공매제도는 GATT 제2조(양허표), 제8조(수수료 및 부과금) 위반 가능성이 높다는 수출국의 주장이 제기된바 있다. 물론 이상의 문제는 비단 우리나라뿐만 아니라 수입물량을 관리하는 여러 국가와 관련된 공통적 관심 사항으로 앞으로 차기 협상의 주요 쟁점으로 부각될 것으로 전망된다. 따라서 우리나라 수입물량관리제도의 타당성 및 실리 확보를 위한 논리 개발이 시급한 실정이다.

우선적으로 시장접근 관리방식에 대한 협상에서 기본적으로 견지해야 할 입장은 시장접근 물량의 배분은 국경에서의 문제가 아닌 국내문제이므로 쿼터량에 대한 시장접근이 보장되는 한 배분방식에 문제를 제기할 필요가 없음을 강조는 것이다. 또한 시장접근물량 관리방식의 규율강화 움직임에 대해서는 이와 관련된다.

기존의 WTO 협정인 수입허가절차협정 및 국영무역 관련규정 등으로 충분히 규율될 수 있음을 강조하여 새로운 규율 강화가 이루어지지 않도록 해야 할 것이다. 더욱이 우리나라의 경우 시장접근관리상 큰 문제가 없었으며 우리가 양허한 시장접근량의 대부분이 실제 수입되었음을 강조하여 수입제한적으로 운용되지 않고 있음을 홍보 할 필요가 있다. 수입물량 배분과 관련한 협상결과에 따라 영향을 받을 수 있는 우리나라의 쿼터공매, 국영무역 및 생산자단체에 의한 관리방식별 대응방안을 모색해 보면 다음과 같다.

첫째, 시장접근 기회의 확대방안으로 실질적으로 우리농업에 큰 영향을 미

칠 수 있는 부문은 현행시장 및 최소시장접근 물량의 대폭 증가와 관련된 논의이다. 특히 시장접근 물량을 보장해야 하는 품목들을 실질 수입량을 기준으로 확대해 나아갈 것인지 혹은 이행계획서의 최종 연도에 제시된 물량을 기준으로 할 것인지는 협상결과에 따라 결정될 것이다. 우선 시장접근이 보장된 대부분의 품목이 우리 농업에서 중요한 비중을 차지해 왔다는 사실에 비추어 볼 때 시장접근물량의 확대를 최소화하는데 협상의 노력을 경주하여야 한다. 그리고 기준물량은 품목에 따라 매년 이행계획 대비 실제 수입실적이 다르므로 인해 어떤 기준이 유리할 지를 판단하는 것은 매우 어려운 상황이다. 현재까지는 이행계획서에 제시된 물량보다는 실질 수입량으로 하는 것이 유리한 것으로 보인다. 왜냐 하면 UR 이후 지금까지 우리나라의 농산물 수입은 국내 수급상 필요에 의해 수입접근물량이 증량된 품목을 제외하고 실제 수입은 주로 시장접근물량의 범위에서의 이루어진 경우가 대부분으로 실제수입물량을 기준으로 하는 것이 수입을 줄일 수 있기 때문이다. 그러나 앞으로 협상이 타결되기까지는 3년 내지 4년의 기간이 예상됨으로 이 문제는 향후 우리나라 주요 품목의 국내 수급상황에 따라 결정되어야 할 것으로 판단된다.

둘째, 쿼터 공매와 관련하여서는 공매방식의 장점과 합법성을 최대한 부각시켜 우리나라의 현행제도를 유지할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 생산자단체나 국영무역기구의 수입관리와 관련하여서는 수입독점기업이나 생산자단체의 비투명적 운영 및 수입제한적 속성에 대한 수출국들의 우려를 불식시키는 것이 중요하다. 따라서 이들 기관에 의한 수입관리 품목의 관세 쿼터 물량의 충족 사실을 홍보하고 수입이익금이 감축대상 국내보조로 사용되고 있지 않음을 강조하여 현행제도를 유지해야 할 것이다.

제 4 장

WTO 출범 이후 국제적 국내보조 이행상황의 비교분석

UR 농업협상은 세계 농산물 교역을 확대하고 국제농산물 시장에서 공정경쟁이 이루어지도록 하는 데 그 목적이 있었다. 이를 위해 농업 분야에 광범위하게 주어진 국내보조를 감축하여 무역왜곡을 줄이고 교역을 확대하자는 방향으로 논의가 진행되었다. 국내보조분야에서는 농업에 지원되는 각종 보조금을 허용대상과 감축대상으로 분류하여 감축대상보조는 점진적으로 감축해 나가자는 데 합의하였다. 과거 다자간 무역협상과는 달리 UR 농산물협상은 비관세장벽의 철폐와 관세화, 농산물의 국제교역 규범의 골격마련은 물론 국내농업정책까지 규제하는 획기적인 협상이었다. 우리나라를 포함한 WTO 회원국들은 지난 UR 농업협상의 결과에 따라 각자 국내보조 감축 이행계획서를 작성하여 94년 초에 WTO에 제출하였으며 이에 따라 국내보조 감축 약속을 5년째 이행해 오고 있으며, 더욱이 새로운 협상이 출범하는 시점에서 UR 농업협정의 보조금 감축 이행의 국제적 경험을 살펴보고자 한다.

1. UR 농산물 국내보조의 합의 내용과 우리나라의 이행상황

UR 농산물협상에서는 비관세장벽의 예외 없는 관세화 및 관세인하 등 시

장접근 개선 이외에도 회원국의 무역 및 생산 왜곡적 농업보조에 관한 감축 방안이 논의되었다. UR 농산물 협상에서 논의된 보조란 각 회원국 정부의 농업지원을 위한 직접재정지출 뿐만 아니라 조세감면이나 우대금융 등을 포함하는 포괄적인 개념이다.

한편 WTO 농업협정상 보조금은 그 성격에 따라 국내보조와 수출보조로 구분하여 기준연도, 감축률 등 감축방식에 차등을 두는 방법으로 합의를 이루었다. 정부의 지원이 일반적인 농업, 농촌개발을 위한 것이거나 농민을 대상으로 한 지원의 경우는 국내보조로 규정되고, 농산물 수출을 촉진할 목적으로 또는 농산물 수출을 조건으로 지원되는 경우는 수출보조로 구별된다. 그러나 여기서는 지금까지 우리나라 농업보조 정책운영에 영향을 주어왔던 국내보조에 초점을 맞추어 논의를 전개하고자 한다.

UR 국내보조와 관련된 정책은 생산 및 무역에 미치는 영향 유무에 따라 허용대상(Green Policy)과 감축대상(Yellow Policy)으로 분류하되, 허용대상기준을 충족시키지 못하는 모든 국내보조는 감축대상보조로 간주된다(표 4-1 참조). 허용대상보조는 협상 타결 이후에도 계속 지원이 가능하나 감축대상 보조는 약속된 수준까지 매년 줄여 나가야 한다. 이에 따라 농업협정문 부속서 2에서는 구체적인 허용대상정책의 유형 및 기준이 제시되었다. 우선 허용대상정책을 크게 정부 서비스와 생산자에 대한 직접 지불로 분류하고 세부정책들을 예시하고 있다. 또한 허용대상으로 분류된 정책들이 갖추어야 할 일반적 허용기준으로 두 가지 조건이 충족되어야 하는데, 그것은 소비자로부터의 이전이 아닌 공공재정지출에 의한 지원일 것과 생산자에 대한 가격지지 효과가 없어야 한다는 것이다. 이와 같이 일반적 기준과 정책별 구체적 기준을 동시에 만족하여야만 허용대상정책으로 분류되고 나머지는 감축대상으로 간주되는 농업협정상의 분류방법에 따라 시장가격지지 및 투입재보조 등은 감축대상 국내보조로 설정되었다. 또한 미국과 EU간의 합의에 의해 생산제한 하 직접지불 정책은 일정요건의 충족 아래서 감축이행이 면제되었다⁶⁾(Blue Box).

6) 생산제한하 직접 지불정책의 감축면제는 농업협정문 6조 5항에 규정되어 있으며 EU 공동농업정책(CAP) 개혁안의 주요 골격인 농산물 지지가격인하로 인한 농가피해 보상을 위해 EU측이 협

아울러 감축대상국내보조에 대해서는 농업보호 총량 측정액(Total AMS)을 기준으로 하여, 1986~88년으로 계산된 국내보조수준을 1995~2000년의 이행 기간에 20% 이상 감축토록 하였다. 그러나 최소 허용보조(De-minimis)조항을 설정하여 해당연도 특정품목의 지원이 해당품목 총생산액의 5%를 초과하지 않는 품목 특정적 보조와 농업생산액의 5%를 초과하지 않는 품목 불특정보조의 경우에는 Total AMS 계산에서 제외함으로써 감축의무가 면제된다. 한편 개도국의 경우에는 시장개방부문에서의 특별대우와 같은 맥락에서 국내보조 감축률(선진국의 2/3 수준), 이행기간(10년), 최소허용보조율(10%)을 선진국 보다 유리하게 완화시켜 줌과 동시에 농업에 대한 일반적 투자보조, 저소득계층에 대한 투입재 보조, 그리고 마약작물의 작물전환지원 등에도 감축의무를 면제시켜 주고 있다.

표 4-1 UR 농업협상에서의 국내보조정책의 분류

국내정책 유형	세부정책
감 축 대 상	0. 시장가격지지 0. 감축대상 직접보조 0. 투입재 및 유통비용절감 등 기타 보조
허 용 대 상	0. 정부 서비스 - 일반 서비스: 연구, 방제, 교육훈련, 지도, 검사, 유통촉진, 하부구조개선 - 식량안보 목적의 공공비축 - 국내식량구호 및 원조 0. 허용대상 직접지불 - 생산중립적 소득지지 - 소득보험 및 소득안정화 시책 - 재해복구 및 구호 - 은퇴 및 탈농지원 - 휴경보상 - 구조조정 투자보조 - 환경보전지원 - 낙후지역지원

상에서 지속적으로 허용화를 요구하였던 정책으로 미국과 EU간 타협의 산물이다. 그러나 어떠한 정책이 허용대상정책인지 혹은 감축대상 정책인지의 판단은 각국 농업정책의 다양성, 지원 효과의 복잡성 등으로 인해 농업협정상의 분류 기준 하에서도 주관적인 판단이 작용할 여지가 있었다.

표 4-2 주요 품목의 감축대상보조액(1989~91평균)

(단위: 억원)

	쌀	보리	콩	옥수수	유채	합계(Total AMS)
감축대상 보조액	21,093	523	729	226	24	22,595
품목의 생산액 비중	24.8%	17.4%	34.1%	79.9%	53.3%	

주: 단 쌀의 경우는 1993년도 보조액임.

이상과 같은 UR에서 합의된 원칙에 따라 우리나라는 국내보조와 관련하여 쌀, 보리, 콩, 옥수수, 유채의 감축대상보조 2조 2천 595억 원을 10년간 매년 770억 원씩 삭감하여 2004년에는 1조 4천 900억 원까지 줄이겠다는 이행계획서를 제출하였다. 감축대상보조 중 90% 이상이 쌀에 대한 보조이고 나머지 10% 미만이 보리, 옥수수, 콩, 유채에 관한 것이다(표 4-2 참조). 그 외에 포도, 누에고치, 우유 등에 대한 보조액은 각 품목별 생산액의 10% 이하이고, 영농, 양축자금 이차보전, 비료판매 차액보조는 각가 농업생산액의 10% 이하이므로 최소허용보조규정을 원용하여 Total AMS 계산에서 제외하였다.

우리나라는 농업협정상 국내보조 산출의 기준연도인 1986~88년도 대신 콩, 옥수수, 유채의 차액보상제도가 1989년도부터 시행되었기 때문에 1992년 4월 1차 이행계획서 제출시 기준연도를 1989~91로 조정하여 제출한 바 있고, 쌀의 경우에는 식량안보의 허용기준 조정요구와 아울러 쌀 수매는 식량안보 목적임을 이유로 AMS를 제출하지 않았다. 그러나 최종 협상결과 식량안보 목적의 허용기준이 시장가격기준의 수매로 확정됨에 따라 쌀의 감축약속 제출이 불가피하게 되었다. 기준연도 1989~91로의 조정은 주요 국가와의 양자 협의를 통해 관철시켰으며 쌀의 경우는 수매가와 수매량이 매년 증대되어 왔기 때문에 1993년도를 기준으로 한 보조액을 산출하여 1989~91의 Total AMS에 산입 및 병기하는 방법으로 이행계획서를 제출하였다. 그러나 우리나라의 최종 연도 보조상한은 1989~91년 기준 1조 7,186억 원을 10년의 이행기간에 13.3% 감축한 수준인 1조 4,900억 원 수준까지 감축의무가 주어졌다. 이에 따라 1989~91년(단 쌀은 1993년) 기준으로 우리나라가 WTO에 이행약속한 감축대상 국내보조의 연도별 양허의무 및 보조상한은 <표 4-3>과 같다.

표 4-3 우리나라 총 감축대상 보조의 연도별 이행계획

(단위: 억원)

총AMS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
22,595 (17,185)	21,825	21,056	20,286	19,517	18,747	17,978	17,208	16,439	15,669	14,900 (14,900)

주: ()의 수치는 1989~91년을 기준으로 한 총 감축기준 AMS로서 이행 최종 연도의 국내보조 감축은 이를 기준으로 13.3% 감축된 수치임.

표 4-4 총 감축대상 보조의 연도별 이행계획 및 실적

(단위: 억원)

연 도	1995	1996	1997	1998
이행계획(A)	21,825	21,056	20,286	19,517
이행실적(B)	20,754	19,674	19,370	15,628
B/A	0.95	0.93	0.95	0.80

자료: WTO 통보자료, 농림부 국제농업국

우리나라는 국내보조와 관련한 UR 이행계획서에 총감축 기준으로 2조 2,595억 원을 10년의 이행 기간에 1조 1,490억원까지 감축약속하였다. 이에 따라 우리나라가 WTO에 통보한 연도별 국내보조 감축계획 및 이행실적은 <표 4-4>와 같다. 우리나라는 현재까지 UR 협상에서 합의한 국내보조 감축을 연도별 지원한도의 90%대에서 비교적 성실히 이행해 오고 있다. 특히 WTO에 통보한 내역에 의하면 1998년도 국내보조 감축이행 실적은 지원 한도의 80%까지만 지원하고 있다.

UR 이후 우리나라의 허용대상보조(Green Box)는 빠르게 증가하고 있으며 총 국내보조 가운데 Green Box가 차지하는 비중은 1998년도에 거의 70%에 달하고 있다(표 4-5 참조). 1998년도 총 허용대상보조에서 항목별로는 조사연구와 하부구조 기반정비사업 등 일반서비스정책보조가 3조 5,812억 원으로 가장 큰 비중(67%)을 차지하고 있다. 반면 선진국에서 주로 사용되고 있는 허용대상 생산자 직접 지불은 상대적으로 작은 비중(33%)을 차지하고 있다. 더욱이 우리나라가 허용대상 생산자 직접 지불보조(1998년)로 WTO에 통보한 것 중 약 75%는 구조조정 투자지원으로 선진국들이 생산자 소득보상차원에

표 4-5 우리나라의 국내보조 유형 및 지원 추이

(단위: 억원)

구 분	1995년	1996년	1997년	1998년
총 보 조 액	63,682	75,249	84,015	77,486
허용대상보조	39,902	51,829	57,714	53,607
- 일반서비스	24,790	33,850	38,298	35,812
- 직접지불	15,112	17,980	19,416	17,796
개도국우대보조	204	309	378	415
최소 허용보조	2,822	3,438	6,553	7,836
감축대상보조	20,754	19,674	19,370	15,628
- 쌀	20,161	19,099	18,843	15,098
- 보리	515	509	460	468
- 콩	43	23	79	89
- 옥수수	60	56	57	62
- 유채	18	10	9	4

자료: WTO 통보자료 및 농림부 국제협력과

서의 주로 사용하고 있는 생산중립적 직접 지불(약 11%)이나 환경보전지원(약 7%)은 매우 미미한 수준이다. 또한 농업협정 제6조 2항에 의해 개도국 특별우대의 측면에서 감축의무가 면제된 개도국의 농업 및 농촌개발을 위한 일반적 투자보조와 영세농을 위한 투입재보조 등은 매우 저조한 실적을 보이고 있다(1998년 전체 허용 보조의 1% 미만).

우리나라는 UR 협상 결과 개발도상국 지위를 부여받았기 때문에 Total AMS의 감축과 관련한 의무의 수준은 선진국 보다 낮고 이행기간은 더 길다. 그러나 UR 협정상의 이행약속은 우리의 농업정책형성 과정에 중대한 영향을 미치고 있는데, 특히 쌀에 대한 보조가 대부분을 차지하는 AMS의 감축약속에 따른 국내적 영향은 상당히 크다고 할 수 있다. 감축대상보조에서 쌀에 대한 지원은 매년 90% 이상이다. 이는 우리나라가 WTO에 약속한 국내보조 감축약속을 이행하기 위해서는 쌀에 대한 가격지지정책을 조정해야 함을 의미한다. 총 AMS를 양허수준 이내로 유지하기 위하여 쌀에 대한 수매가격 인상 및 정부 수매량의 증량을 엄격히 제한하여 왔다. 또한 쌀 이외 정부가 수매정책을 유지하는 보리, 옥수수, 콩 등의 경우도 UR 협정의 국내보조 감축

표 4-6 UR 이후 주요 곡물의 관리가격(천원/톤) 및 수매량(천 톤) 변화

품 목	구 분	1995	1996	1997	1998
쌀	관리가격	1,650	1,723	1,723	1,810
	수매량	1,375	1,240	1,224	928
쌀보리	관리가격	741	742	737	758
	수매량	32	52	54	48
옥수수	관리가격	494	519	519	548
	수매량	15	13	13	13
콩	관리가격	1,529	1,886	1,596	1,581
	수매량	3.2	1.3	5.5	5.9

자료: WTO 통보자료, 농림부 국제협력과

의무 약속이행을 위해 수매가의 인상을 제한하면서 수매물량도 줄여 나가고 있다(표 4-6 참조).

2. 우리나라 국내보조유형별 이행 검토

2.1. 감축대상 국내보조

우리나라는 1995년부터 AMS 감축의무를 허용수준 안에서 이행하고 있다(표 4-7 참조). 양허 수준 대비 AMS 활용도는 이행기간 1995~98년에 평균 91%이다. 같은 기간에 현행 AMS는 5,126억 원이 줄었다.

AMS 감축 대상 품목은 쌀, 보리, 옥수수, 유채, 누에고치 등인데, 1998년에 유채는 최소보조허용 조치에 포함됐고, 1997년에 누에고치는 AMS 감축대상 품목에 포함됐다. 쌀에 대한 지원은 꾸준히 감소해 1998년 실적이 기준연도 수준에 비해 5,995억 원이 줄었다. 이는 수매가격 상승분보다 수매량 감소분이 컸기 때문이다. 곧 이행기간에 쌀 수매량은 138만 톤에서 93만 톤으로 약 33% 줄었고, 생산량 대비 수매량 비율은 29%에서 18%로 감소했다. 반면에

표 4-7 국내보조 감축 이행실적

(단위: 10억 원)

	기준연도	1995	1996	1997	1998
그린박스	1,748.1	3,990.2	5,182.9	5,796.2	5,360.7
개도국 조치	12.3	20.4	30.9	37.8	41.5
블루박스	-	0	0	0	00
감축대상 조치:					
쌀	2,109.3*	2,016*	1,909.9*	1,884.3*	1,509.8*
보리	52.3*	51.5*	50.9*	46.02*	46.8*
콩	72.9*	4.32	2.27	7.86	8.97
옥수수	22.6*	6.0*	5.62*	5.67*	6.2*
유채	2.4*	1.8*	1.01*	0.91*	0.4
포도	0.7				
누에고치	0.5	0.2	0.06	0.01*	0.01
우유	0.2				
팥		0.04	0.11		
보리맥		0.52	0.66	0.78	0.75
마늘		0.7	0.51	1.24	2.91
사과		3.12	0.84	3.1	5.1
배		0.49	0.33	0.86	1.57
감귤		0.28	0.13	0.14	0.53
밤		1.61	2.39	3.23	3.43
인삼		1.07	4.41	8.43	13.52
소고기		1.12	23.59	195.27	183.06
돼지고기		8.27	8.89		13.99
가금육		0.35			
달걀		0.24			
감자		0.34	0.22	0.29	0.4
채소		7.2	5.96	21.31	10.86
과일		0.41	0.18	0.54	1.68
약용작물		0.38	0.24		0.61
화훼류		1.86	0.06	2.28	3.56
식용버섯		0.71	1.5	1.31	2.8
고추				1.6	1.48
기타 곡물				0.83	2.48
기타 농산물		0.12	0.01	0.01	0.01
불특정 농산물	68.8	248.9	290.4	393.33	525.50

주: (1) '*' 표시가 있는 품목은 최소허용보조(de minimis)의 적용대상이 아님.

(2) 불특정 농산물(Non-Product-Specific) AMS는 투자보조, 경종 및 축잡에 대한 이차보전 등임.

자료: WTO, 농림부

수매가격은 2등급 80kg 기준으로 12.7만 원에서 13.9만 원으로 약 10% 올랐다. 현행 AMS에서 쌀에 대한 지원이 차지하는 비중은 이행기간 평균 97%로 대부분을 차지하고 있다.

1998년 보리에 대한 지원 실적은 기준연도 수준과 비교해 55억 원이 줄었고, 1995년 수준과 비교하면 47억 원이 감소했다. 이는 수매가격 증가에 비해 수매량 감소가 컸기 때문이다. 곧 이행기간에 보리 수매량은 11.8만 톤에서 7.8만 톤으로 약 34% 감소했고, 생산량 대비 수매량 비율은 평균 80% 선에서 등락을 보였다. 반면에 수매가격은 겉보리 2등급 50kg 기준으로 24,850원에서 26,220원으로 약 6% 증가했다.

1998년 옥수수에 대한 지원은 기준연도 수준에서 164억 원이 감소했으나, 1995년 수준보다 2억 원이 늘었다. 이는 수매가격 상승폭이 수매량 감소폭보다 컸기 때문이다. 곧 이행기간에 옥수수 수매량은 15,143톤에서 13,693톤으로 약 10% 감소했으며, 생산량 대비 수매량 비율은 20%에서 17%로 떨어졌다. 반면에 수매가격은 kg 당 495원에서 549원으로 약 11% 증가했다.

2.2. 허용대상 국내보조

가. 그린 박스 조치

농업협정 부속서 2에 따르면 그린 박스 조치는 무역 왜곡효과나 생산에 미치는 효과가 없거나 최소수준이어야 한다는 기본조건을 만족해야 한다.⁷⁾ 이 조치는 크게 정부 서비스정책(3개 유형)과 허용대상 직접 지불정책(9개 유형)으로 구분된다.

그린 박스 유형에 따른 농업지원액은 이행기간 1995~98년 동안에 총 35% 늘었다. 1986~88 기준연도 수준과 비교하면 1998년도 허용대상 지출은 거의 세배 이상으로늘어났다.

7) 감축면제에 관한 세부적인 조건은 (i) 정부의 징수감면액을 포함, 정부의 공공재정계획에 의해 제공되는 것, (ii) 생산자에 대한 가격지지 효과가 없는 것 등이다.

표 4-8 우리나라의 그린 박스 조치 이행 실적

(단위: 10억 원)

		조치내용	지출액			
			1995	1996	1997	1998
정부의 서비스 정책	연구	농업환경, 유전공학, 농장관리, 가축질병조절, 농촌계획, 농약안전성 등	319.3 (8.0)	354.5 (6.8)	351.2 (6.1)	335.5 (6.3)
	전염병 및 질병 통제	동식물 질병통제 및 보호	29.2 (0.7)	37.1 (0.7)	43.5 (0.8)	55.0 (1.0)
	훈련	농장관리와 생산기술을 위한 훈련	36.1 (0.9)	43.1 (0.8)	47.3 (0.8)	31.4 (0.6)
	지도 및 자문	새로운 생산기술, 신품종 및 새로운 농기계의 소개	39.8 (1.0)	70.2 (1.4)	71.2 (1.2)	68.5 (1.3)
	검역	작물과 축산물의 등급과 검역을 위한 장비 지원	50.3 (1.3)	62.1 (1.2)	71.3 (1.2)	65.4 (1.2)
	유통 및 판촉	국내의 농업박람회에 대한 지원과 국제시장에 관한 정보 제공, 국내소비자를 위한 식생활 개선에 관한 자문	4.8 (0.1)	19.8 (0.4)	8.9 (0.2)	14.1 (0.3)
	기반시설 조성	관개 및 배수시설, 도로, 도매시장 건설 등	1,906.8 (47.8)	2,684.0 (51.8)	3,169.5 (54.7)	2,877.9 (53.7)
	총 일반 서비스		2,386.3 (59.8)	3,270.8 (63.1)	3,762.9 (64.9)	3,447.8 (64.3)
	식량안보를 위한 공공재고	쌀, 보리 등 기초식량의 비축 및 처리를 위한 재정지출 (비상시 자원관리법; 식량통제법)	86.0 (2.2)	108.7 (2.1)	84.3 (1.5)	126.7 (2.4)
	국내식량원조	초등학생을 위한 점심제공	6.7 (0.2)	5.4 (0.1)	7.4 (0.1)	6.7 (0.1)
생산자 에 대한 직접 지불	비연계 소득지원	고등학생 등록금 지급, 부채농에 대한 금융지원 및 농어 민 연금보험, 농지를 팔거나 임차한 은퇴연령 농민에 대 한 지원(1997)	233.7 (5.9)	246.5 (4.8)	243.3 (4.2)	191.6 (3.6)
	소득보험 및 소득 안전망 제도					0
	자연재해구조지불	자연재해로 인한 상실에 대한 보상지불	46.9 (1.2)	33.1 (0.6)	66.3 (1.1)	63.8 (1.2)
	탈농 지원					0
	휴경보상을 통한 구조조정 지원					
	투자지원에 의한 구조조정지원	농업생산시설, 농산물가공시설, 소농에 대한 농기계, 규 모 확대 등을 위한 지원	1,118.7 (28.0)	1,363.1 (26.3)	1,434.6 (24.8)	1,326.3 (24.7)
	환경제도에 따른 지출	흙 침식, 흙 산성화 방지 및 물 오염 방지를 위한 축산 배설물 정화를 위한 지출	77.1 (1.9)	87.1 (1.7)	139.4 (2.4)	130.6 (2.4)
	지역보조제도지출					0
	기타	농가생활조건 개선과 재고관리기금 운영을 위한 지원	34.8 (0.9)	68.2 (1.3)	58.0 (1.0)	67.2 (1.3)
	'그린박스(1)		3,990.2 (100)	5,182.9 (100)	5,796.2 (100)	5,360.7 (100)
블루박스(2)		0	0	0	0	
개도국 우대(3)		20.4	30.9	37.8	41.5	
De minimis 지원(4)		282.2	343.8	655.3	783.61	
현행 총 AMS(5)		2,075.4	1,967.4	1,937.0	1,562.8	
합계(1+2+3+4+5)		6,368.3	7,524.9	8,426.3	7,748.6	
환율		771.27	804.45	951.29	-	

주: 예산자료를 기준으로 산출함.

자료: WTO, 농림부

그린박스 조치 가운데 정부 서비스가 차지하는 비중은 약 65%로 생산자에 대한 직접지불보다 높은 수준을 보여준다(표 4-8). 유형별로 살펴보면, 『기반시설 조성』이 약 52%로 가장 높은 비중을 차지하고, 『투자지원에 의한 구조조정 지원』은 25% 가량으로 그 다음을 기록하고 있다. 이는 1990년대 들어 농업부문에 대한 구조개선 및 농특세 사업이 본격적으로 추진되고 있기 때문이다. 『연구』의 비중은 1996년 이후 6%대 수준을 유지하고 있는데, 이는 유형별 비중에서 세번째로 높은 수준이다.

정부 서비스이외에 그린박스 조치 가운데 가장 비중이 높은 것은 『투자지원에 대한 구조조정지원』으로 대략 25%를 나타낸다. 이행기간 동안에 절대지원액은 증가했으나, 그린박스 총 지원액에서 차지하는 비중은 감소했다. 사업내용은 주로 생산시설, 농기계, 규모확대 지원 등이다.

그밖에 『생산비연계 소득지원』은 절대액과 비중이 모두 줄고 있는 반면, 『환경제도에 따른 지출』은 증가 추세이다.

나. 블루박스 조치

블루박스 조치는 생산제한 정책하의 직접지불로, 1) 고정 면적과 단수를 기준으로 한 직접지불, 2) 기준생산 수준의 85% 이하에 해당하는 직접지불, 3) 축산물의 경우에 고정된 사육두수에 대한 지불 등에 한한다. 우리 나라는 블루박스 조치를 전혀 사용하지 않고 있다.

다. 개도국 우대 조치

개도국 우대 조치는 투자 보조, 농업 투입재 보조, 마약작물에서 타작물로 전환 촉진 등으로 구성돼 있다. 이 가운데 우리 나라는 투자 보조로써 주로 임업관련 생산 및 가공시설 지원을 실시하고, 농업 투입재 보조로써 주로 묘목 생산과 규격출하 지원을 활용하고 있다. 이 조치에 따른 사업내역은 해마다 많은 변화를 나타내고 있으며, 농업 투입재 보조의 경우에 이러한 변화가 더욱 두드러진다.

개도국 우대조치의 규모는 이행기간 1995~98년에 204억 원에서 415억 원

으로 2배 이상 늘어나, 이 조치의 활용도가 커지고 있음을 알 수 있다.

라. 최소보조허용 조치(de minimis)

최소보조허용 조치는 품목별 AMS가 해당품목 생산액의 10%(선진국은 5%) 이하거나 품목 불특정 AMS가 농업 총생산액의 10%(선진국은 5%) 이내인 경우에 총 AMS 계산에서 제외시키는 조치이다. 이 조치에 따른 지출은 1995~98년에 2,822억 원에서 7,836억 원으로 3배 가까이 증가했다. 이는 다른 조치들과 비교할 때 가장 높은 증가율이다. 이 조치의 내용은 주로 용자지원에 따른 이차보전이다.

지원 수준이 가장 크게 늘어난 품목은 쇠고기이며 돼지고기와 마늘, 과일, 식용버섯 등에 대한 지원도 증가했다. 반면에 일부 품목에 대한 지원 수준은 감소했는데, 예를 들어 누에고치, 기타 농산물, 유채 등이다.

이 조치에 의한 보조 규모가 가장 큰 품목은 쇠고기로 1998년에 약 1,831억 원을 기록했고, 돼지고기 140억 원, 인삼 135억 원, 채소 109억 원, 콩 90억 원 등을 나타낸다. 1998년 기준으로 최소허용보조 조치 해당품목 가운데 생산액에서 차지하는 비중이 가장 큰 품목은 쇠고기로 9.6%를 기록해 최대 허용수준에 거의 다다랐다. 반면에 돼지고기 0.6%, 인삼 4.3%, 채소 0.2%, 콩 3.3% 등은 상대적으로 낮은 수준에 머물러 있다.

품목별 평균 보조 수준이 평균 생산액에서 차지하는 비중은 쇠고기 3.5%, 돼지고기 0.3%, 인삼 1.6%, 채소 0.2%, 콩 1.7% 등이다(표 4-9 참조).

1998년과 이행기간 평균 실적을 비교할 때, 1998년에 쇠고기, 돼지고기, 인삼 등의 비중이 늘어난 반면, 채소와 콩은 정체 내지 감소했다. 1997~98년에 쇠고기에 대한 보조가 크게 늘어난 것은 소 가격 안정을 위한 수매량 증가에 따른 결과이다. 같은 기간에 콩에 대한 보조는 수매량과 수매가격이 모두 늘어남에 따라 크게 증가했다. 콩 수매량은 3,248톤에서 5,957톤으로 약 83% 늘어났는데, 생산량에서 차지하는 비율은 2%에서 4%로 증가한 것이다. 수매가격은 1등급 기준으로 kg 당 1,430원에서 1,585원으로 약 11% 증가했다.

표 4-9 생산액 대비 지원액 비중

지원 품목	생산액 평균 (A)	지원액 평균 (B)	B/A (%)	1998년 비중(%)
쌀	8,437.1	1,936.7	22.96	16.44
보리	124.3	49.5	39.80	45.84
콩	276.2	4.8	1.74	3.26
옥수수	37.0	5.8	15.56	15.74
유채	-	1.2	-	-
포도	524.9	0	0	0
누에고치	0.8	0.1	11.01	-
우유	963.4	0	0	0
팥	44.8	0.1	0.11	0
보리맥	118.1	0.7	0.55	0.81
마늘	955.6	0.8	0.09	0.27
사과	683.4	2.4	0.34	0.95
배	399.5	0.6	0.14	0.35
감귤	640.4	0.2	0.03	0.09
밤	213.2	2.4	1.13	1.94
인삼	286.9	4.6	1.62	4.31
소고기	2,105.6	73.3	3.48	9.60
돼지고기	1,914.5	5.7	0.30	0.59
가금육	1,013.8	0.1	0.01	0
달걀	652.9	0.1	0.01	0
감자	302.6	0.3	0.09	0.16
채소	6,477.5	11.5	0.18	0.16
과일	1,250.9	0.4	0.03	-
약용작물	232.9	0.2	0.09	0.33
화훼류	518.3	1.4	0.27	0.74
식용버섯	502.8	1.2	0.23	0.59
고추	1,132.2	0.5	0.05	0.15
기타 곡물	-	0.3	-	-
기타 농산물	-	0	-	-
특정 농산물 외	-	310.9	-	-

자료: WTO, 농림부

3. 우리나라 국내보조 이행과 관련된 정책 시사점

WTO 농업협정에 따라 시행해 온 국내보조 정책의 운용 경험을 살펴보고 정책 시사점을 찾아 정리하면 다음과 같다.

첫째, WTO 체제 이후 우리나라의 농업보조 수준이 전반적으로 상승했으며, 지원정책의 내용 또한 감축대상에서 허용대상으로 전환되고 있다. 이행기간 1995~98년에 총 국내보조 수준은 1조 3,803억 원(22%)이나 상승했다. 이러한 결과는 실제이행 AMS가 감소했으나, 그린 박스, 개도국 우대, 최소보조허용 등이 큰 폭으로 상승했기 때문이다. 특히 기준연도 대비 조치별 증감률은 그린 박스와 개도국 우대 조치가 200% 이상으로 높은 수준을 나타냈다.

둘째, 농업지원 정책이 허용대상 보조를 활용한 경쟁력 향상과 구조개선사업을 중심으로 시행되고 있다. 그린 박스 조치 가운데 기반시설 조성(관개 및 배수시설, 도로, 도매시장 건설 등)과 구조조정 지원(농업 생산시설, 농산물 가공시설, 농기계 및 규모 확대 지원 등)이 차지하는 비중은 1998년에 약 80% 정도에 이른다. 그러나 1) '선진국형 지원제도'라고 할 수 있는 생산자에 대한 직접 지불의 비중이 상대적으로 낮고, 2) 소득보험 및 소득 안전망, 휴정보상, 탈농지원, 지역원조 등 일부 항목을 전혀 활용하지 못하고 있다. 따라서 우리나라가 전혀 활용하지 못하는 블루 박스 조치와 그린 박스 조치에 맞는 새로운 직접 지불 정책개발이 필요하다.

셋째, 일부 항목에 집중된 허용대상 보조는 WTO 농업위원회의 통보 과정에서 재분류함으로써 분산하는 방식이 바람직하다. 보조 가운데 부속서 2의 생산 및 가격지지 효과가 없어야 한다는 기본적인 요구조건에 부합되지 않는 특성의 사업이 있다. 예를 들면, 구조조정 투자지원 가운데 수매사업, 농기계구입자금, 품목 특정의 생산 및 기자재 지원, 가축 입식 등이다. 이들 사업 가운데 품목 특정한 지원은 최소보조허용 조치로 반영하는 방안을 검토할 수 있다. 또한 1997년에 도입된 은퇴연령 농민에 대한 지원은 탈농지원 항목으로 전환할 수 있을 것이다.

넷째, AMS 감축으로 쌀, 보리, 옥수수 생산농가가 직접적인 피해를 받고 있기 때문에 허용보조를 활용한 탄력적인 정책대응이 필요하다.⁸⁾ 수매제도는 수확기에 어느 정도의 가격지지 효과를 나타내고, 가격 불안정에 대한 심리적인 버팀목 기능을 수행해 왔으나, AMS 감축으로 이러한 기능이 차츰 위축되고 있다. 1998년의 경우, 쌀 수매부진(계획량 대비 84% 실적)으로 AMS 활용비율이 떨어졌다. 이는 수급 여건 변화를 제대로 반영하지 못했으며, 탄력적인 정책대응이 이루어지지 않는 결과이다. 따라서 쌀에 집중된 AMS 활용, 수매량(특히 일반미 대상)과 수매가격 결정 등에 더욱 신중한 접근이 필요하다.

앞으로 AMS 감축을 통한 국내정책 개혁이 지속될 것이다. 이에 따라 쌀 생산과 결부된 농업의 다원적 기능의 확보 차원뿐만 아니라, 품목간 정책의 공평성과 형평성 차원에서도 생산자에 대한 직접지불제도나 개도국 우대조치(특히 일반적인 투자보조) 등 허용대상 보조를 적극 활용하는 방안의 개발이 필요하다. 보리와 옥수수의 경우, 1990년대 들어 생산량이 감소 내지 정체 현상을 보이고 있으므로, 블루 박스 조치와 연계한 지원 방안을 검토할 수 있을 것이다.

다섯째, 최소보조허용 조치에 근거한 품목별 지원 규모는 이행기간에 큰 폭으로 늘었으나, 양허 수준과 비교할 때 쇠고기를 뺀 다른 품목의 활용 정도는 낮다. 이행기간에 보조 수준이 감소한 품목은 누에고치, 유채, 기타 농산물 등 3개 품목뿐이고 나머지 품목에 대한 보조 수준은 증가했다. 쇠고기의 경우, 1998년에 생산액 대비 지원액이 9.6%으로 이 조치의 상한선 10%에 거의 다다랐다. 이는 대대적으로 실시한 소 수매정책의 결과이다(1997년, 1998년 공통). 돼지고기에 대한 생산액 대비 보조액 비율은 4.3%, 콩은 3.3%, 밤은 1.9% 등이고 다른 품목은 1% 미만이다.

8) WTO 회원국 가운데 AMS 감축으로 사실상 손해를 입고 있는 나라는 우리나라와 스위스 등으로 알려져 있다. 다른 회원국의 경우에는 기준연도 AMS 수준을 높게 책정했기 때문에 AMS 감축에 따른 실제적인 피해는 거의 없다는 것이다. 이에 따라 우리나라와 스위스의 AMS 감축이행 결과는 WTO의 지속적인 농업정책 개혁에 많은 시사점을 줄 것으로 판단된다.

1998년 기준으로 쇠고기를 뺀 다른 품목에 대한 생산액 대비 보조액의 비율이 선진국 제한 기준인 5%에도 미치지 않는 것은 이 조치를 효과적으로 활용하지 못하고 있음을 나타낸다. 이러한 결과는 특정 품목에 관한 지원일 지라도 허용대상 보조로 우선적으로 분류해 온 관행 때문으로 평가할 수 있다. 그렇더라도 1995~98년 평균으로 계산해 모든 품목에 대한 생산액 대비 보조액 비율이 5% 미만이고, 최고 수준이 쇠고기로 3.5%란 사실은 이 조치의 활용 여지가 많다는 것을 시사한다.

끝으로, 우리나라는 개도국 우대 조치를 충분히 활용하지 못하고 있다. 이 조치에 근거한 지원은 이행기간에 2배 이상(211억 원) 늘어나 높은 증가율을 나타내고 있다. 그러나 이 조치에 근거한 사업내용은 상당히 제한돼 있다. 비록 이 조치에 포함시킬 수 있는 여러 사업들이 그린 박스 조치로 간주되는 상황이지만, 개도국에 주어진 정당한 허용보조인 만큼 지금의 임업 관련 사업 등으로 제한된 지원 대상 영역을 더욱 확대하는 방안이 바람직하다. 개도국 지위 유지와 관련한 불확실성에 대한 대비 차원에서 이 조치의 제한된 적용을 이해할 수 있으나, 2004년까지 확보된 조치인 만큼 추가 활용을 검토하는 것이 바람직하다. 특히 일반적 투자보조 등에 농업 및 농촌개발을 촉진하기 위한 갖가지 사업지원을 많이 반영할 수 있을 것으로 판단된다.

4. 국내보조에 관한 국제적 비교 분석

현재 WTO 회원국 가운데 우리나라를 비롯한 30개국이 AMS로 계산된 국내보조에 대한 감축의무를 갖고 있다. 국내보조와 관련하여 통보된 현행 AMS의 분포를 살펴보면, 1995~98년에 회원국들은 대체로 허용 수준 안에서 국내보조 정책을 시행함으로써, AMS 감축의무를 지키고 있는 것으로 나타났다. 1995~98년 사이에 AMS 이행 실적에 관해 WTO에 통보된 수는 모두 87건이며, 이 가운데 총 AMS 대비 현행 AMS의 비중(활용도)별 빈도 또는 그 비중(전체 통보 수에서 해당 비중에 포함한 통보 수의 비중, %)을 살펴보면,

61~81%(25건 또는 29%), 0~20%(21건 또는 24%), 81% 이상(20건 또는 23%), 21~40%(14건 또는 16%), 41~60%(7건 또는 8%) 등이다. 국내보조를 통보한 전체 WTO 회원국의 과반수가 61% 이상의 AMS 활용도를 보이고 있다. WTO에 통보한 회원국의 21% 정도가 AMS 감축 양허 수준의 80% 이상을 사용하고 있는데, 우리나라는 이행기간에 평균 91%의 활용도를 기록함으로써 통계상 이에 해당한다(표 4-10 참조). WTO 농업위원회에 통보된 다른 회원국들의 이행실적과 비교할 때 우리나라의 AMS 활용도는 상대적으로 높은 수준이다. 다만 여기서 주의할 사실은 AMS 감축의무가 각국의 국내보조정책 수행에 실질적인 효과를 나타내어 큰 영향을 미친 국가는 우리나라를 비롯한 스위스, 노르웨이 등 일부 회원국으로 알려져 있다. 왜냐 하면 국내보조 감축의 기준연도가 세계적으로 가장 농업보조가 높이 지급되던 1986~88년 평균수준으로 결정됨에 따라 기존에 국내보조를 많이 주던 주요 선진국들의 경우는 이미 자동적으로 국내보조를 감축해 온 것으로 나타나 WTO 출범 이후 연도별 국내보조 감축약속이행에 별 영향이 없었을 뿐만 아니라 양허된 AMS 대비 실제 보조실적도 매우 낮게 나타난다는 사실이다.

1995~98년 사이에 WTO에 통보된 국가별 국내보조 감축 약속수준 대비 실제 보조수준을 나타내는 AMS 활용도는 나라마다 커다란 차이를 보이고 있다(표 4-11 참조). 평균적으로 AMS 활용도가 가장 높은 나라는 아르헨티나로 평균 122%이고, 가장 낮은 나라는 뉴질랜드로 0%이다. 주요 농산물 수출국들의 경우 예상하던 대로 평균 AMS 활용도가 대체로 낮는데 미국 27%, 오스트레일리아 25%, 캐나다 14% 등이다. 이에 반해 주요 농산물 수입국의 평균 AMS

표 4-10 AMS의 활용도

이행 연도	총 AMS 대비 현행 AMS(통보 수)					총 통보수
	0~20%	21~40%	41~60%	61~80%	81~100%	
1995	7	2	4	8	6	27
1996	6	5	2	8	4	25
1997	5	5	1	5	6	22
1998	3	2	0	4	4	13

자료: WTO

표 4-11 주요국의 AMS 활용 실적

(단위: %)

국 가 명	1995	1996	1997	1998	1999
아르헨티나	144	100			
호주	27	26	25	23	
브라질	28	35	30		
불가리아	n.r.	n.r.			
캐나다	15	12			
콜롬비아	15	1	4		
코스타리카	0	0	0		
사이프러스	63	62	45	39	
체코 공화국	7	11	7	7	
EU	64	67			
헝가리	51				
아이슬랜드	79	71	74	178	
이스라엘	72	79	83		
일본	73	72	71		
요르단	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	
한국	95	93	95	80	n.r.
멕시코	5				
모로코	12	32	12		
뉴질랜드	0	0	0	0	
노르웨이	71	79	82	88	
파푸아뉴기니	n.r.				
폴란드	6	6	8	8	
슬로바키아공화국	58	59	73	70	
슬로베니아	94	96	99	98	
남아프리카	67	82	97		
스위스	83	74	72	71	
대만	72	60	79	78	
튀니지	87	77	81	94	
미국	27	26	29		
베네수엘라	42	26	36		

자료: WTO

활용도는 상대적으로 높게 나타났는데 노르웨이 80%, 스위스 75%, 일본 72%, EU 66% 등으로 나타난다. 우리나라의 AMS 활용도는 평균 91%대로 분석된 대상국 가운데 세번째로 높은 수준이다. 아르헨티나(1995년)와 아이슬랜드(1998년)는 100% 이상의 AMS 활용도를 기록하였는데 이들 국가의 높은

인플레이션을 반영한 결과로 알려져 있다.

한편 UR 합의에 의하면 WTO 회원국이 협상 타결 이후에도 계속 지원이 가능하며 감축의무가 없는 허용된 보조가 있다. 농업협정문 부속서 2에서는 구체적인 허용대상정책의 유형 및 기준이 제시되었는데 우선 허용대상정책을 크게 정부 서비스와 생산자에 대한 직접 지불로 분류하고 세부정책들을 예시하고 있다. 또한 허용대상으로 분류된 정책들이 갖추어야 할 일반적 허용 기준으로 두 가지 조건이 충족되어야 하는데, 그것은 소비자로부터의 이전이 아닌 공공재정지출에 의한 지원일 것과 생산자에 대한 가격지지 효과가 없어야 한다는 것이다. 이와 같이 일반적 기준과 정책별 구체적 기준을 동시에 만족하여야만 허용대상정책으로 분류되고 감축약속으로부터 면제된다. 지금까지 WTO 회원국 중에서 허용보조를 사용한 실적이 있다고 통보한 국가는 총 56개국이다. 대부분의 국가가 UR 이후 국내보조 감축약속을 이행하기 위해 감축대상보조는 줄이거나 동결시키고 있으나 허용보조는 기준연도에 비해 증가시키고 있는 추세이다. 허용보조를 사용하고 있는 회원국들 중 허용보조를 가장 많이 사용하는 국가는 미국이고 EU, 일본과 한국이 그 뒤를 따르고 있다.

표 4-12 주요 허용보조 사용국가 및 연도별 지출규모

회원국	Green Box 지출 총액(US\$ million)				주요 사용유형(%)
	1995	1996	1997	1998	
미 국	46,041.0	51,825.0	51,246.0	..	국내식량원조
일 본	32,859.0	25,019.8	21,611.7	..	하부구조
E U	24,188.5	26,579.7	..	..	투자지원
한 국	5,173.5	6,422.8	6,093.0	3,828.1	하부구조
브라질	4,883.1	2,600.3	3,458.1	..	하부구조
스위스	2,299.4	2,403.6	2,127.5	2,190.4	비연계소득보조
인 도	2,195.6	..	..	..	식량안보비축
멕시코	1,625.3	..	..	..	기타
캐나다	1,539.2	1,465.8	..	..	비연계소득보조
태 국	1,341.1	1,614.4	1,170.5	1,035.5	하부구조
쿠 바	907.5	1,089.8	1,200.8	1,621.3	투자지원
기 타	10,278.5	8,070.7	7,073.3	3,486.5	
합 계	133,331.7	127,091.9	93,980.9	12,161.8	

자료: 농림부(2000), 국제농업소식 64호

5. 최근 주요국의 농정변화 동향과 시사점

국내보조 측면에서 그리고 차기 농산물 협상 차원에서 가장 영향력이 큰 미국의 최근 농업보조 및 정책 동향을 중심으로 논의를 전개한 후 정책적 시사점을 찾고자한다.

1996년 농업법이 제정되기까지 미국의 농업정책은 소득과 가격지지 정책을 통하여 농민의 소득을 지지함은 물론 양질의 농산물 공급을 충분히 확보하는 것이었다. 그러나 지나친 가격지지는 농산물 공급의 과잉 문제를 초래하여 재정적자 누증의 주요 원인이 되었으며, 재고누증 및 수출보조로 인한 세계시장에서의 가격하락과 수출침체는 우루과이 라운드 개시의 배경이 되었다. 미국은 과잉생산과 재고누증, 재정적자의 문제를 해결하기 위하여 1985년과 1990년 농업법에서 소득보전을 위한 지지가격(부족불지불시 설정되는 목표 지지가격)과 시장가격 지지수준을 동결 내지 감축해 왔으며, 1996년 농업법에서는 정책의 근간을 가격지지에서 소득지지로 전환하였다. 즉 UR 농업협정에서 권고하는 바와 같이 감축대상 농업보조를 줄이고 허용대상정책을 확대했던 것이다.

미국이 이와 같이 획기적으로 농업정책의 근간을 수정하게 된 배경은 이미 우루과이 라운드에서 무역상대국들과 농업보조금과 수출보조금을 감축하기로 약속한 바 있어 단독으로 보조금을 감축할 때 발생하는 정치적 부담이 줄어든 데 있다. 아울러 미국 농민들의 입장에서 1996년 농업법에 따라 보조를 받을 경우(매년도 시장가격 수준과는 상관없이 이미 정해진 액수의 보조를 받음) 과거의 방식보다 오히려 보조액수가 많아지는 결과(당시 시장가격이 계속적으로 좋아지는 추세에 있어 과거의 방식을 따를 경우 부족불지불액이 감소하게 됨)를 가져와 신농업법의 채택에 대하여 농민들이 암묵적으로 동의했기 때문이다.

1996년 농업법의 또 다른 특징은 농민들의 작목 선택과 영농활동에 대한 제약을 최대한 철폐한 데에 있다. 과거 연방정부는 농민들에게 소득지지의

대상이 되기 위해서는 반드시 일정면적에 대해 감산하거나 휴경해야 하는 의무를 부과하였다. 그러나 이러한 제약들은 농민들이 시장조건의 변화에 신속하게 적응해 나가는 데 장애가 되고, 미국 농업의 국제경쟁력을 저하시켜 수출경쟁국의 시장점유율만 높여준다는 비판이 있었다. 이러한 차원에서 1996년 농업법에서는 아무런 조건 없이 소득지지를 해 줌으로써 작목 선택과 경작면적의 결정에 대한 제약을 완전히 철폐하였다. 결론적으로 1996년 농업법의 도입에 따라 미국의 농업은 시장기능의 활성화로 효율성은 증대되었으나 정부 개입의 축소에 따라 시장상황의 변동에 따른 농업경영의 위험에는 크게 노출되었던 것이다.

국제시장의 곡물가격은 UR 협상 이후 1995/96년에는 큰 폭으로 상승하였다. 이와 같은 가격상승은 물론 UR 협상에 따른 효과도 포함되었을 것으로 판단되나, 이는 1995/96년 곡물생산이 크게 줄어들고 기말재고율이 14%대 이하로 하락하여 세계 곡물수급이 불안정하게 되었기 때문이다. 이후 연속된 흉작으로 수급이 안정됨에 따라 1999년 국제 곡물가격은 1980년대 말 이후 최저의 수준으로 하락하게 되었다. 세계 농산물 가격이 하락함에 따라 미국의 국내 시장가격도 점차 하락하였으며 이에 미국 농민들의 소득은 계속적으로 감소하기 시작하였다. 이에 따라 미국 정부는 농민들의 소득을 보전해 주기 위해 다양한 농업경영 안정화 대책을 수행하게 되었다. 특히 1998년 흉작 시에는 1996년 농업법에서 이미 결정된 직접 지불액의 50%에 해당하는 추가적인 금액을 재해보상(disaster payment)의 형식으로 생산이 감소한 농민들에게 지급하였다. 미국정부의 농민들에 대한 보조금은 1996년의 46억 달러에서 1999년에는 192억 달러로 4배 이상 증가하였다. 세계 시장가격이 회복될 전망이 보이지 않는 2000년의 경우, 재해보상과 소득지원형식으로 지급되는 직접 지불액의 총 규모는 250억 달러에 이르고 정부의 총 보조규모는 300억 달러를 상회할 것으로 전망된다(Sumner, "Agricultural Commodity Programs in the US: Reform and Reversal and WTO Implication," KREI세미나, 2000, 7).

한편 클린턴 행정부는 금년 대통령선거를 겨냥하여 농가소득 보전, 수출확대, 농촌발전 촉진 등을 내용으로 한 농업·농촌 정책을 새롭게 수립하여

2001년부터 추진할 계획이다. 곡물가격의 하락과 농가경영의 불안정화에 대비하기 위한 농가구제대책의 총액은 향후 3년간 153억불로서 작물보험료의 정부보조율 인상과 농가에 대한 추가적인 소득보전이 중심을 이루고 있다. 구제대책은 향후 3년간 계속되며 세부내용을 보면 소득보전이 71억 달러이고, 이 중 55억불은 직접 지불 대상 농가에게 금년 말까지 지급되며 나머지 16억불은 이미 확정된 2001년도 농업예산에 추가될 것으로 보인다. 이번 대책은 소득안전망(Income safety net) 강화대책으로서 작물보험제도를 확충했는데 또 다른 특징이 있다. 정부의 작물보험에 대한 보조율은 현대의 13~57%에서 38~67%로 대폭 인상했으며, 지원액은 2001년부터 2004년까지 82억 달러 수준에 해당한다. 농가의 보험료 부담을 경감하여 작물보험을 확대하고 농가경영을 안정시킨다는 취지이다.

미국 및 세계시장 곡물가격이 하락하고 있는 1998년 이후 융자부족불제도(Loan deficiency payment)에 의한 정부의 재정지출도 증가하고 있다. 이 제도는 시장가격 지지수준인 융자율(Loan rate)과 시장가격과의 차액을 지급하는 일종의 시장가격을 지지하기 위한 제도이다. 시장가격이 비교적 높았던 1997년까지는 지급액이 미미했으나 1998년에는 옥수수, 대두, 소맥 등을 중심으로 23억 달러에 달했고, 1999년에는 전년도 이상으로 가격이 하락하여 이와 관련된 정부지원액은 더욱 증가하였다. 이러한 정부의 적극적인 농가소득 보전정책에 따라 시장가격의 하락에도 불구하고 농가소득이 실질적으로 보전되는 결과를 가져왔다.

이상에서와 같이 미국의 농업보조금은 차기 WTO 농산물협상을 앞에 두고 급격히 증가하고 있는데 이는 농산물협상뿐만 아니라 우리나라의 농업정책 수립에도 여러 가지 시사점을 던져주고 있다 하겠다. 우선 미국의 농업보조금 증가는 국내보조금의 감축과 감축기준의 설정 및 허용정책별 기준의 재설정과 관련한 차기 농산물협상에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 당초 미국을 비롯한 케언스 그룹 등 농산물수출국들은 허용대상 농업정책이 농산물 생산을 촉발하고 무역을 왜곡시키는 방향으로 남용되어 왔으므로 이에 대한 엄격한 규율이 필요하다고 주장해 왔다. 그러나 UR 협상 이후 미국의 직접 지불, 소득

안정 지원, 재해보상 등 허용대상 농업보조가 기하급수적으로 증가해 온 결과 차기협상에서의 입지는 매우 취약해졌다고 볼 수 있다. 따라서 미국은 국내보조금 감축에 관한 협상은 심도 있게 취급하지 않고 시장개방 분야와 수출보조금 감축 분야의 협상에 중점을 둘 것으로 보인다. 또한 미국은 UR 협상에서 국내보조, 시장개방, 수출보조로 나누어 협상을 한 결과 국내보조 감축에 관한 협상에 상당히 많은 시간과 노력을 경주했으나 협상결과와 국제농산물교역에 미친 효과는 미미하다고 판단하고 있는 듯하다. 즉 수많은 수사(Rhetoric)가 난무하였고 협상지연의 주원인이었지만 막상 그 결과는 실망스럽다는 것이다. 따라서 우리나라는 미국의 입장변화에 맞추어 시장개방 분야의 협상에 중점을 두어 대비하되 국내보조와 같이 미국의 입장이 취약한 분야는 협상의 지렛대로 삼아 우리의 국익이 극대화되도록 노력해야 할 것이다. 다음으로 미국농정의 전환이 우리에게 주는 교훈은 우리나라의 농업정책도 국제규율에 맞추어 가급적 가격지지보다는 직접 지불과 정부 서비스를 강화하는 방향으로 전환되어야 한다는 점이다. 미국은 앞서서와 같이 1996년 농업법을 통해 가격지지와 생산제한을 철폐하고 생산과 연계하지 않는 소득지지를 확대하였다.

또한 EU는 역내 농업의 구조조정, 구 동구권 국가로의 회원국 확대, 그리고 차기 농산물협상 등 대내외 여건 변화에 대처하기 위하여 새로운 농정개혁안(Agenda 2000)을 확정하였다. 농정개혁안에서 과잉생산, 재고누증, UR 협상결과에 따른 수출보조금 지급의 제약 등에 관한 문제는 곡물, 쇠고기, 낙농제품의 지지가격을 인하하되 지지가격 인하에 따른 소득감소는 생산수준 및 시장가격의 변동과는 상관이 없는 보상지불(Compensatory payment)을 통해 보완하기로 하였다.

일본 역시 UR 이후 21세기 농정방향을 설정하고 WTO 차기 농산물협상에 대처하기 위해 1999년 7월 「식료·농업·농촌기본법」을 제정하였다. 기본법의 주요 내용에는 전업농에 대한 소득안정화 정책과 조건불리지역에 대한 직접지불제도가 포함되어 있다. 소득안정화를 위한 도작경영안정제도는 쌀농가가 안심하고 영농활동을 할 수 있도록 가격하락 시 하락 분의 일정액을 정부가

보전해 주는 직접지불제도이다. 조건불리지역을 대상으로 한 직접지불제도는 중산간 지역의 경작포기를 억제하고 토양유실의 방지와 홍수조절 등 농업의 다원적 기능을 확보, 유지하기 위하여 도입된 제도이다. 결론적으로 일본은 농정개혁의 목표를 생산의 효율화, 국내 공급력 유지, 조건불리지역에 대한 지원강화, 환경보전형 농업의 육성 등에 중점을 두고 있다.

주요국 농정개혁의 일반적 특징은 가급적 가격지지를 감축하고 직접 지불이나 환경보전, 농촌 지역의 유지 등에 관한 지원을 강화하고 있다는 점이다. 이러한 농업정책의 전환은 부분적으로 UR 협상의 영향 때문이라고 할 수 있지만 과잉생산이나 재고누증, 그리고 시장왜곡 현상을 방지하고 농업을 효율적인 산업으로 유도하기 위한 자체적인 필요성에 따른 것이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 우리나라도 차기WTO 협상에도 대비하면서 농업의 경쟁력을 제고한다는 차원에서 주요국의 정책사례를 면밀히 검토하여 도입하는 것이 바람직할 것으로 본다.

제 5 장

농산물 시장개방에 따른 영향분석

지금까지 차기 WTO 농산물 협상의제와 관련하여 제출된 각국 제안서와 최근 협상 동향을 고려할 때, 차기 농산물협상에서 보조금과 함께 관세인하는 중요한 협상쟁점이 될 것이 확실하다. 왜냐 하면 지난 UR 협상이행 과정에서 많은 국가들이 자국의 민감한 품목에 대해 고율 관세를 부과하고 있을 뿐만 아니라 복잡한 관세제도를 운용함으로써 UR 농업협상의 원활한 이행을 통한 시장접근의 확대에 어려움이 있다는 인식하에, 농산물 수출국들을 중심으로 대폭적인 관세인하방안이 논의되고 있다. 더욱이 UR 관세화 이행에 의해 새로이 설정된 농산물 관세는 선진국과 수출국의 경우에도 200% 이상인 품목이 많이 있는 실정이며, 특히 국가와 품목간에 나타나는 관세불균형(Tariff imbalance) 혹은 관세격차(Tariff dispersion) 및 가공도에 따른 누진관세(Tariff escalation)체제는 농산물 교역 확대의 커다란 장애 요인으로 여겨지고 있다. 이에 향후 농산물 관세인하 협상은 UR 이행결과 야기된 국가 및 품목간 관세불균형, 가공도별 관세격차 등을 해소하기 위한 방안으로써 다양한 관세감축방식에 대한 논의가 활발히 이루어질 것으로 보인다. 특히, 고율관세 적용품목에 대한 관세의 최고한도 설정이나 대폭 감축방식 등 수출국들의 주장에 대비한 협상전략 수립이 요구되는 실정이다. 또한 관세할당제로 운영되고 있는 주요 품목의 시장접근물량 확대에 따른 영향을 분석함으로써 그에 상응하는 관세감축 효과를 계측하여 향후 시장접근물량의 확대 및 관세인하 협상에 효과적 대응이 요구된다.

1. 관세감축방식별 효과분석

1.1 주요 관세감축방식의 검토

공산품 분야와는 달리 농산물에 대한 관세는 지난 UR 농산물 협상타결까지 GATT 체제에서 거의 논의되지 않았다. 일부 농산물 관세가 감축되었다하더라도 대부분의 나라에서 적용되어 온 수입제한제, 수입할당제, 가변부과금 및 임의적인 수입허가제 등 비관세장벽은 농산물 무역의 확대에 커다란 장애요인이었다. 이러한 상황은 농산물 분야의 모든 비관세장벽을 관세로 전환한다는 데 합의한 UR 농산물 협상의 타결로 변화하였으나 아직도 농업 분야에는 일부 수입금지적 높은 관세와 국가 간, 품목간, 가공단계별 관세의 불균등 분포가 있다. 특히 많은 국가들이 관세화 이행 과정에서 자국의 민감한 품목에 대해 고율 관세를 부과하고 있을 뿐만 아니라 복잡한 관세제도를 운용함으로써 실질적인 시장접근의 확대에 어려움이 있다는 인식에서 농산물 수출국들을 중심으로 대폭적인 관세인하방안이 논의되고 있는 중이다.

관세감축과 관련하여 국제적으로, 특히 농산물 수출국의 연구자들을 중심으로 다양한 방식들이 논의되고 있다. 차기 농산물협상의 관세감축 방식은 지금까지의 다자간 협상의 경험 및 국제회의에서의 논의 등을 기초로 판단해 볼 때 크게 4가지 방식을 상정해 볼 수 있다. 관세감축방식별 구체적 내용을 차례대로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 모든 품목의 동일률 감축(Across the Board Cut)방식이다. 이 방식에 따르면 모든 관세인하 대상 품목을 현행 관세율 기준으로 이행 기간에 일률적으로 정해진 관세인하 폭까지 감축하는 것이다⁹⁾. 예를 들어 기준연도 관세를 일률적으로 최종 연도까지 a% 감축한다고 할 때, 그 감축공식은 다음과

9) 관세감축의 기준이 되는 세율은 일반적으로 협상 기준연도의 품목별 양허세율로 이해되었으나 최근 수출국을 중심으로 실행세율이 양허세율보다 낮은 경우에 실행세율을 감축 기준으로 하자는 주장이 대두되고 있다.

같다.

$$(1) \quad t_n = (1 - a) \times t_1$$

여기서 t_1 는 감축의 기준이 되는 이행초기 관세율이며 t_n 는 감축이행이 종료된 후 최종 연도 관세수준을 나타내며, a 는 초기연도 관세율 대비 이행 말기 관세율로 표시되는 관세감축율을 나타낸다. 이 방식은 지난 GATT 체제 하 진행된 제6차 다자간 관세협상인 케네디 라운드에서 공산품 관세인하 협상시 적용된 방식이다¹⁰⁾. 이 방식에 의한 관세감축은 단순하고 명료하여 국제적인 투명성 확보에 유리하다는 장점을 가지나 기존의 국가 간 혹은 품목 간에 존재하는 관세불균형을 그대로 유지시키고 품목별 특성을 반영한 신축성 고려가 부족하다는 단점이 있다.

둘째는 UR 농산물 협상에서 합의된 바와 같은 평균 수준의 관세감축 (Average Cut)방식이다. 이 방식은 모든 협상대상 품목의 평균 감축률과 품목별 최소 감축률을 정하여 품목간 신축성을 부여하는 것이다¹¹⁾. 이 방식은 WTO 회원국들에게 품목별 관세감축의 신축성을 부여함으로써 회원국들의 조기 합의의 가능성이 높을 뿐만 아니라 UR 농업협정에 근거한 개혁이 단절 없이 지속될 수 있다는 것이 장점으로 부각되고 있으나 국제교역에서 중요한 비중을 차지하는 품목이나 회원국의 주요 민감 품목에 대한 관세감축이 매우 낮게 설정됨으로써 국가 간 혹은 품목간 관세율격차가 더욱 심화된다는 비판이 수출국을 중심으로 제기되고 있다¹²⁾.

10) 1964년에 시작된 케네디 라운드는 공산품에 대해 일률적으로 50%의 관세인하에 합의하였으나 공산품과 달리 농산물은 일괄적인 관세인하 합의에 실패하여 각국의 특정한 품목에 대해 관세인하를 요구하는 품목별 Request-Offer 방식으로 협상이 추진되었다.

11) 지난 UR 농산물 협상에서는 모든 농산물의 평균 관세를 36%(개도국 24%) 이상 감축하되 품목별로 최소 15%(개도국 10%)이상 관세를 감축한다는 데 합의하였다.

12) 비관세장벽을 관세로 전환하거나 관세를 감축하는 데 있어 지난 UR 협정에서 합의된 사항은 각국이 정치적으로 민감한 품목에 대한 보호수준을 높게 유지시키고 국내 농업에 별 영향이 없는 품목의 관세를 집중적으로 감축할 수 있는 여지를 제공하고 있다.

셋째는 높은 관세를 더욱 크게 감축하는 공식에 의한(Formula Cut) 인하방식이다. 지난 도쿄라운드(1973~79년)에서 스위스가 제안한 관세인하 공식이 대표적인 예이다. 스위스는 저관세율보다는 고관세율의 대폭 감축을 목적으로 다음과 같은 관세 인하방식(Swiss formula)을 제안한바 있다.

$$(2) \quad t_n = \frac{b \times t_1}{b + t_1}$$

여기서 b 는 관세율 상한을 의미한다. 이 방식은 지난 GATT 체제하에 진행된 제7차 다자간 관세협상인 도쿄 라운드에서 공산품 관세인하 협상시 적용된 방식이다¹³⁾. 이 방식은 현재 많은 WTO 회원국들의 농산물에 부과되고 있는 높은 관세를 대폭 감축시키고 국가 간 혹은 품목간 관세불균형을 해소할 수 있다는 장점이 수출국을 중심으로 제기되고 있으나 특정 관세수준 이하에서는 오히려 일률적인 관세감축방식보다 낮은 관세감축이 이루어진다는 단점도 대두되고 있다.

넷째는 일률적인 선형감축과 스위스공식에 의한 감축을 병용하는 혼합감축방식(Cocktail Cut)이다. 이 방식은 더욱 대폭적인 관세인하와 국가 간 혹은 품목간 관세율 격차 해소를 동시에 달성하기 위한 것이다. 스위스 공식에 의한 감축의 경우에 일정한 고율 관세 이상은 대폭적인 관세감축이 이루어지나 그 이하의 관세 수준에서는 일률적 선형감축의 경우보다 적은 관세감축이 이루어진다는 사실에 착안하여 수식(3)과 같이 특정 관세수준 이하에서는 일률적 선형감축을 적용하고 특정 관세수준 이상에서는 공식에 의한 관세감축 방식을 적용하는 것이다¹⁴⁾.

13) 도쿄 라운드에서 관세 인하방식은 스위스 공식으로 알려진 방식에 의해 고관세를 저관세보다 더 큰 비율로 인하하도록 함으로써 품목간 관세율의 조화인하(Harmonizing cut)를 유도하였다.

14) 여기서 다른 조건이 동일하다면 일괄적인 관세율 감축을 나타내 주는 계수, a 혹은 관세상한을 나타내는 계수, b 가 클수록 일괄선형감축과 조화공식에 의한 관세감축의 효과를 구별해 주는 경계 관세 수준이 높다.

$$(3) \quad t_n = (1-a) \times t_1, \text{ if } t_1 \leq \frac{a \times b}{1-a}, \text{ 혹은}$$

$$t_n = \frac{b \times t_1}{b + t_1}, \text{ if } t_1 \geq \frac{a \times b}{1-a}$$

특정 관세 수준이하에서 일괄적인 동일률 감축방식을 적용하고, 그 이상 관세수준에서 조화 공식에 의한 관세감축방식을 적용하는 혼합방식은 수출국들의 대폭적 농산물 관세감축 주장에 부합되는 개혁적 관세 인하방식이라 할 수 있다. 이 방식은 국제적으로 만연되어 있는 특정 품목의 수입금지적 관세의 대폭감축과 수입통관과 행정에 장애가 되는 낮은 관세마저 대폭 감축할 수 있다는 장점이 대두되고 있으나 각국에서 농업이 갖는 정치 및 사회적 민감성을 고려할 때 이러한 개혁적 관세 인하방식이 WTO 회원국들 사이에서 합의를 이루기 어렵다는 단점이 있다¹⁵⁾.

위에 언급된 네 가지 주요 관세감축방식 이외에 여러 변형된 관세인하공식이 출현할 수 있으나 향후 WTO 차기 농산물 관세인하 협상에서 각각의 감축공식이 우리 주요 농산물에 주는 정책적 함축성은 네 가지 주요 관세 인하방식의 범주에서 거의 비슷한 의미를 내포하기 때문에 이 연구는 이들 감축 공식만을 고려하여 실증분석을 하고자 한다.

1.2. 관세인하 방식별 효과분석

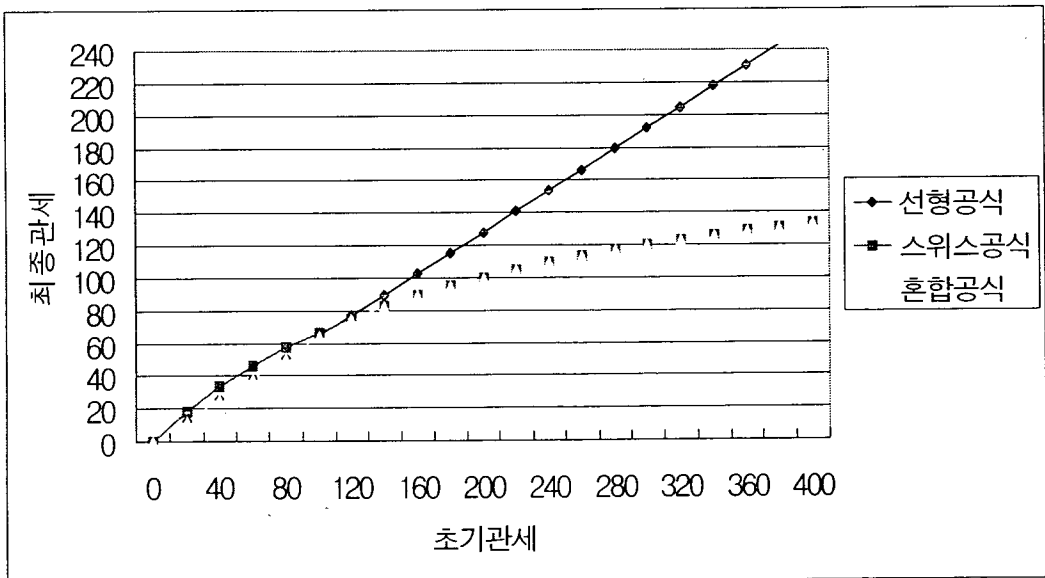
차기 농산물 협상에서 논의될 관세율감축 공식이나 감축률이 아직 결정되지 않은 현 상태에서 관세 인하방식별 실증분석에 들어가기 위해 이 연구는 UR에서 설정된 평균 관세 수준의 36%(개도국은 24%)감축과 품목별 최소 감축률 15%(개도국은 10%)를 기본 전제로 출발한다. 동일한 선상에서 모든 품

15) 현재 농산물 수출국들을 중심으로 관세율이 높을수록 더 높은 감축률을 적용하는 방식을 통해 관세율격차와 가공도별 누진관세(Tariff escalation)를 줄이는 방안이 차기 협상에서 마련되어야 한다는 주장이 대두되고 있으나 과거 다자간 협상경험은 새로운 관세감축공식에 대한 합의에 도달하기 위해서는 오랜 시간이 요구된다.

목의 동일률감축의 경우도 36%($a=0.36$) 감축을 가정하고 조화 감축(스위스공식)의 경우는 관세율 상한을 200%($=b$) 로 가정한다. 이에 따라 혼합방식의 경우는 관세율이 112.5%미만에서는 동일률 36% 관세감축 공식이 적용되며, 112.5% 이상의 고율 관세의 경우에는 스위스 방식에 의해 감축된다. 물론 스위스 방식과 혼합방식의 관세율 상한은 앞서 언급한 바와 같이 200%로 가정된다. 이와 같은 전제에서 관세감축방식별 관세인하 효과를 그래프로 표현하면 <그림 5-1>과 같다¹⁶⁾.

<그림 5-1>에서 나타난 바와 같이 모든 협상대상 품목에 일률적인 관세인하율을 적용하는 방식은 관세감축 전 초기관세가 일정 수준이하일 때 오히려 스위스방식이나 혼합공식과 같은 조화 인하방식에 비해 더 큰 폭의 관세인하 효과가 있을 수 있다. 이 논문에서는 주어진 가정 하에 기존 관세율 112.5%를 경계 수준으로 하여 그 효과가 다르게 보이고 있다. 그러나 일반적

그림 5-1 관세감축방식별 인하효과 비교



16) 그림에서 선형감축과 스위스공식의 관세인하 효과를 구별해 주는 경계관세수준은 112.5%이며, 이 수치는 두 관세공식의 계수($a=0.36$ 과 $b=200$)에 대한 정보와 동일률감축공식인 식(1)과 스위스 감축공식인 식(2)를 같다고 놓을 때 도출되는 관세율(t_1) 수준이다.

$$(3) \quad t_n = (1-a) \times t_1, \text{ if } t_1 \leq \frac{a \times b}{1-a}, \text{ 혹은}$$

$$t_n = \frac{b \times t_1}{b + t_1}, \text{ if } t_1 \geq \frac{a \times b}{1-a}$$

특정 관세 수준이하에서 일괄적인 동일률 감축방식을 적용하고, 그 이상 관세수준에서 조화 공식에 의한 관세감축방식을 적용하는 혼합방식은 수출국들의 대폭적 농산물 관세감축 주장에 부합되는 개혁적 관세 인하방식이라 할 수 있다. 이 방식은 국제적으로 만연되어 있는 특정 품목의 수입금지적 관세의 대폭감축과 수입통관과 행정에 장애가 되는 낮은 관세마저 대폭 감축할 수 있다는 장점이 대두되고 있으나 각국에서 농업이 갖는 정치 및 사회적 민감성을 고려할 때 이러한 개혁적 관세 인하방식이 WTO 회원국들 사이에서 합의를 이루기 어렵다는 단점이 있다¹⁵⁾.

위에 언급된 네 가지 주요 관세감축방식 이외에 여러 변형된 관세인하공식이 출현할 수 있으나 향후 WTO 차기 농산물 관세인하 협상에서 각각의 감축공식이 우리 주요 농산물에 주는 정책적 함축성은 네 가지 주요 관세 인하방식의 범주에서 거의 비슷한 의미를 내포하기 때문에 이 연구는 이들 감축 공식만을 고려하여 실증분석을 하고자 한다.

1.2. 관세인하 방식별 효과분석

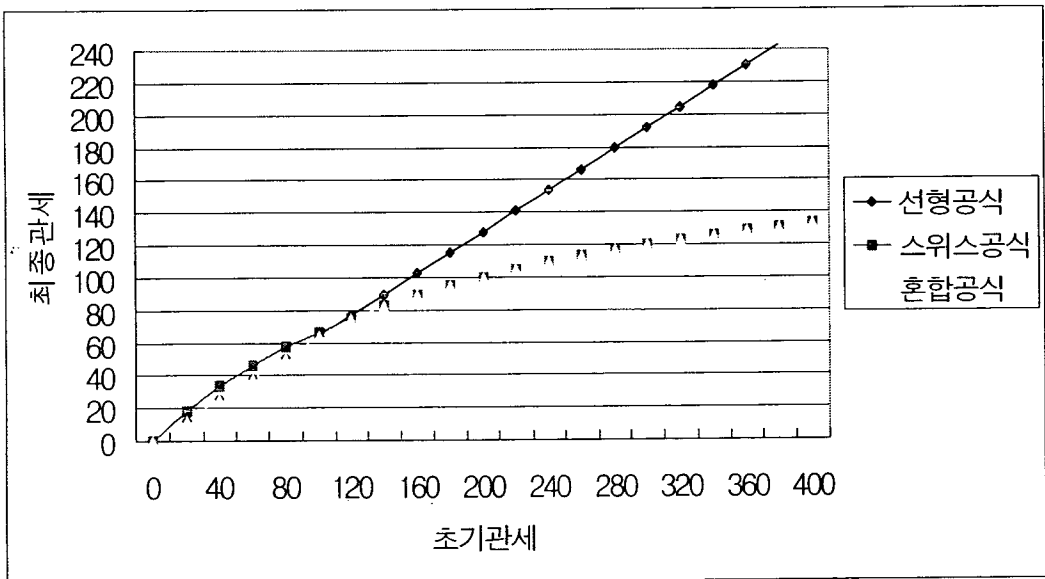
차기 농산물 협상에서 논의될 관세율감축 공식이나 감축률이 아직 결정되지 않은 현 상태에서 관세 인하방식별 실증분석에 들어가기 위해 이 연구는 UR에서 설정된 평균 관세 수준의 36%(개도국은 24%)감축과 품목별 최소 감축률 15%(개도국은 10%)를 기본 전제로 출발한다. 동일한 선상에서 모든 품

15) 현재 농산물 수출국들을 중심으로 관세율이 높을수록 더 높은 감축률을 적용하는 방식을 통해 관세율격차와 가공도별 누진관세(Tariff escalation)를 줄이는 방안이 차기 협상에서 마련되어야 한다는 주장이 대두되고 있으나 과거 다자간 협상경험은 새로운 관세감축공식에 대한 합의에 도달하기 위해서는 오랜 시간이 요구된다.

목의 동일률감축의 경우도 36%($a=0.36$) 감축을 가정하고 조화 감축(스위스공식)의 경우는 관세율 상한을 200%($=b$) 로 가정한다. 이에 따라 혼합방식의 경우는 관세율이 112.5%미만에서는 동일률 36% 관세감축 공식이 적용되며, 112.5% 이상의 고율 관세의 경우에는 스위스 방식에 의해 감축된다. 물론 스위스 방식과 혼합방식의 관세율 상한은 앞서 언급한 바와 같이 200%로 가정된다. 이와 같은 전제에서 관세감축방식별 관세인하 효과를 그래프로 표현하면 <그림 5-1>과 같다¹⁶⁾.

<그림 5-1>에서 나타난 바와 같이 모든 협상대상 품목에 일률적인 관세인하율을 적용하는 방식은 관세감축 전 초기관세가 일정 수준이하일 때 오히려 스위스방식이나 혼합공식과 같은 조화 인하방식에 비해 더 큰 폭의 관세인하 효과가 있을 수 있다. 이 논문에서는 주어진 가정 하에 기존 관세율 112.5%를 경계 수준으로 하여 그 효과가 다르게 보이고 있다. 그러나 일반적

그림 5-1 관세감축방식별 인하효과 비교



16) 그림에서 선형감축과 스위스공식의 관세인하 효과를 구별해 주는 경계관세수준은 112.5%이며, 이 수치는 두 관세공식의 계수($a=0.36$ 과 $b=200$)에 대한 정보와 동일률감축공식인 식(1)과 스위스 감축공식인 식(2)를 같다고 놓을 때 도출되는 관세율(t_1) 수준이다.

으로 기존의 높은 관세율은 조화공식에 의한 감축방식이 적용된 경우에 일괄적인 동일률 감축방식에 비해 더 큰 폭의 관세인하효과를 갖는다. 예를 들어 기존의 200%관세가 부과되던 품목의 경우 감축방식별 관세감축 후 관세율은 일괄선형감축방식이 적용된 경우에 최종관세율은 128%이나 스위스 공식이 적용된 경우에 최종관세는 100%이다. 이 결과는 초기 관세와 비교해 볼 때 실질적으로 50% 관세감축효과이다. 물론 각 관세율 수준에서 보다 큰 폭의 관세감축방식을 따르는 혼합방식이 적용된 경우는 <그림 5-1>에서 보이는 바와 같이 관세감축 전에 초기관세 수준이 112.5%까지는 일괄선형감축방식이 적용되며 그 이상의 관세율에서는 스위스방식이 적용된다. 이외에도 조화방식에 의한 관세감축은 일괄적인 선형감축방식에 비해 품목간 관세율 격차를 줄임을 알 수 있다.

이러한 구체적인 결과는 앞으로 관세협상에 의해 결정될 관세감축을 위한 계수에 따라 크게 좌우될 것이다. 한편 최소 품목별 관세 15% 및 단순평균 관세 36%감축을 요구하는 UR 방식에 의한 관세감축 효과는 기하학적 표현이 실질적으로 어려운 관계로 그림에 나타나지 않았지만 지난 UR 협상 당시에 우리나라가 제출한 주요 품목의 관세감축은 농가소득보전 및 자급률향상이라는 일반적 농업정책 목표에 따라 최소 감축률을 적용한바 있다.¹⁷⁾ 만약 이번에도 주요 품목에 UR 협상 당시와 같이 주요 품목에 최소 감축률을 적용하고 상대적으로 중요치 않거나 주로 수입에 의존하는 그 밖의 품목에 더 높은 관세감축율을 적용하여 평균 36% 관세 인하율을 충족할 수 있다면 관세감축의 신축성 확보 차원에서 매우 유리하나 초기관세가 35.3%이내인 경우에는 오히려 관세율 상한이 200%로 가정된 조화공식에 의한 관세감축보다 더 큰 관세감축효과를 나타낼 것이다¹⁸⁾.

17) UR 협상에서 우리나라는 개도국 우대조치를 적용 받아 선진국의 2/3 수준에서 관세감축 약속을 이행하였음. 이에 따라 협상대상 모든 농산물에 걸쳐 평균 관세 24%감축과 품목별 최소 10% 관세감축률을 적용한바 있다. 그러나 이 연구에서는 UR 협상에서 합의된 일반적인 감축률을 가정하여 분석을 하였다.

18) 앞의 각주(8)에서와 마찬가지로 여기서 도출된 관세율 35.3%는 15% 관세감축이라는 전제에서 동일률감축공식인 식(1)과 스위스 감축공식인 식(2)를 같다고 놓을 때 도출되는 관세율(t_1) 수준이다.

지금까지 언급된 각 관세 인하방식을 UR 이행약속이 끝나는 2004년도에 양허된 관세율을 초기관세 수준으로 하여 주요 품목에 적용한 최종 관세인하 결과는 <표 5-1>과 같다. 단 여기서 고려된 품목은 우리 농업에서 차지하는 비중이 큰 품목들로서 UR 협상당시 대부분 품목별 최소 감축률을 적용한 바 있다.

<표 5-1>에 나타난 바와 같이 각 관세감축방식을 주요 품목에 적용한 관세인하효과는 앞서 언급된 이론적 결과를 뒷받침해 주고 있다. 주요 실증분석의 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 분석대상인 모든 품목에 걸쳐 가장 큰 관세인하 효과를 나타내는 것은 혼합방식을 적용한 경우이다. 이것은 혼합방식이 각 품목별 관세율 수준에서 동일률 관세감축방식과 스위스공식에 의한 관세감축 방식 중 감축 효과가 큰 것을 선택적으로 적용하기 때문에 나타나는 자명한 결과이다. 분석에서 고려된 26개 주요 품목의 2004년도 양허관세율을 기준으로 한 초기 단순 평균 관세율은 242.8%이며, 각 관세인하 공식을 적용한 후 단순 평균관세율은 우선 혼합방식의 경우 88.8%, 스위스 공식의 경우 91.3%, 선형감축방식의 경우 155.4%, 그리고 품목별 최소 감축률을 적용한 후 단순 평균관세율은 206.4%이었다. 한편 각 관세인하 공식을 품목별로 적용한 후 계산된 평균 관세인하율을 혼합방식의 경우 52%, 스위스 공식의 경우 46%로서 선형감축 36%나 UR 최소 감축률을 적용한 15%보다 관세감축 효과가 컸다.

둘째, 관세인하 공식별 품목간 관세격차를 살펴보기 위해 분석에 고려된 모든 품목의 평균관세 수준으로부터 이탈된 정도를 나타내는 표준 편차를 구해 본 결과 스위스 공식 46.8%, 혼합공식 50.1%, 선형감축방식 122.1%, 그리고 UR 최소 감축방식은 162.1%로서 초기관세 수준에서 평가된 표준편차 190.7%보다 품목간 관세율 격차가 줄어들었다.

셋째, 관세 인하방식별 관세인하 효과는 초기 관세 수준에 따라 상호 비교가 가능하다. 주어진 관세감축을 위한 계수들의 가정 하에서 이 연구에서 고려된 품목 대부분의 초기관세가 112.5% 이상이기 때문에 스위스 공식에 의한 관세감축이 동일률 선형관세감축에 비해 더 큰 관세인하 효과를 보인다. 다만

표 5-1 관세감축방식별 주요 품목의 관세인하효과

	초기관세 (%)	최 종 관 세 (%)			
		일괄선행	스위스공식	혼합방식	UR방식
쌀	-	-	-	-	-
쌀 보 리	299.7	191.8	120.0	120.0	254.7
옥 수 수	328	209.9	124.2	124.2	278.8
대 두	487	311.7	141.8	141.8	414.0
맥 주 맥	513	328.3	143.9	143.9	436.1
감 자	304.1	194.6	120.7	120.7	258.5
고 구 마	385	246.4	131.6	131.6	327.3
땅 콩	230.5	147.5	107.1	107.1	195.9
녹 두	607.5	388.8	150.5	150.5	516.4
팥	420.8	269.3	135.6	135.6	357.7
참 깨	630	403.2	151.8	151.8	535.5
인 삼	222.8	142.6	105.4	105.4	189.4
고 추	270	172.8	114.9	114.9	229.5
마 늘	360	230.4	128.6	128.6	306.0
양 파	135	86.4	80.6	80.6	114.8
생 강	377.3	241.5	130.7	130.7	320.7
천 연 꿀	243	155.5	109.7	109.7	206.6
오 렌 지	50	32.0	40.0	32.0	42.5
쇠 고 기	40	25.6	33.3	25.6	34.0
돼지고기	20	12.8	18.2	12.8	17.0
닭 고 기	20	12.8	18.2	12.8	17.0
사 과	45	28.8	36.7	28.8	38.3
배	45	28.8	36.7	28.8	38.3
포 도	45	28.8	36.7	28.8	38.3
감 귤	144	92.2	83.7	83.7	122.4
단 감	45	28.8	36.7	28.8	38.3
복 송 아	45	28.8	36.7	28.8	38.3
평균관세율	242.8	155.4	91.3	88.8	206.4
표준편차	190.7	122.1	46.8	50.1	162.1
평균인하율	-	0.36	0.46	0.52	0.15

주: 1) 쌀의 경우는 관세화 예외 품목으로서 현재 국영무역에 의해 수입관리되고 있으며 이에 따라 모든 계산에서 제외되었음.

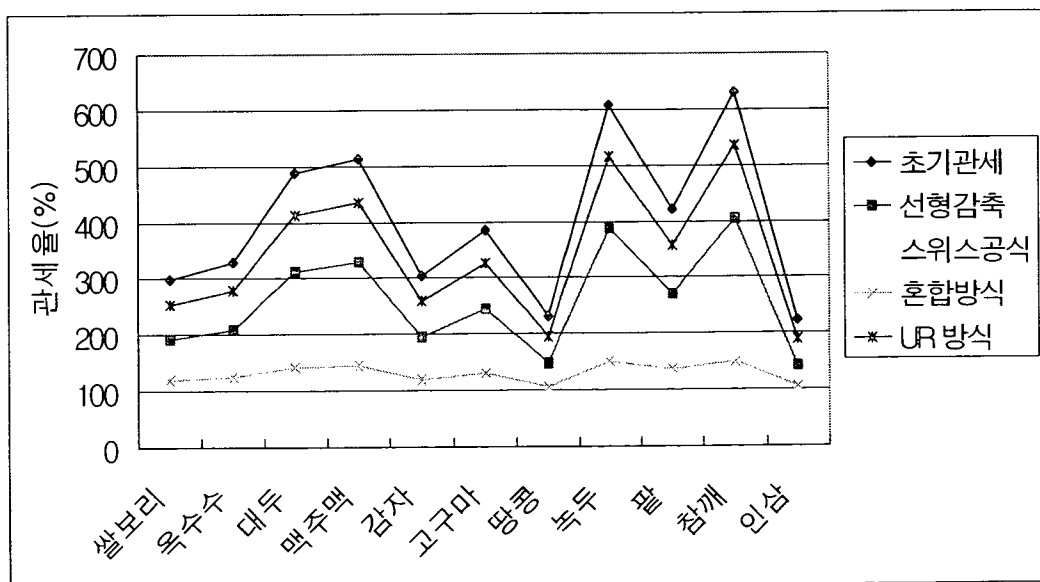
2) 한편 평균 인하율은 각 관세감축방식에 따른 품목별 관세인하율의 평균 수치임.

양허관세율이 50% 이내의 비교적 낮은 초기관세를 갖고 있는 오렌지, 사과, 배, 포도, 등의 과일류와 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 등 축산물의 경우는 오히려 동일률 선형 감축이 적용될 때보다 큰 관세인하 효과가 있음을 알 수 있다.

넷째, 일반적으로 주요 품목에 가장 낮은 관세인하 효과를 보이는 것은 우리가 직관적으로 이미 알고 있었듯이 UR 방식이다. 왜냐 하면 UR 방식은 관세감축에 있어서 품목별 신축성을 부여하고 있을 뿐만 아니라 이 논문에서 가정한 바와 같이 주요 품목에 최소 감축률을 적용할 수 있기 때문이다. 다만 돼지고기와 닭고기의 경우는 UR 방식에 따라 15% 최소 감축률이 적용되더라도 원래 양허된 관세율이 낮기 때문에 비록 36% 동일률 관세감축보다는 낮으나 스위스 공식보다는 높은 관세인하 효과를 보인다.

다음은 주요 품목군별로 각 관세 인하방식을 적용한 결과를 그림을 통해 설명해 보자. 우선 쌀보리, 옥수수, 대두, 맥주맥 등 주요 곡물류와 참깨, 인삼 등 특용작물의 관세감축방식별 관세인하 효과는 <그림 5-2>와 같다. 대부분의 곡물류와 특용작물의 감축전 초기관세가 200%를 초과하는 높은 수준으로 고율 관세를 대폭 감축시키는 스위스 공식과 혼합방식에 의한 관세인하 효과가

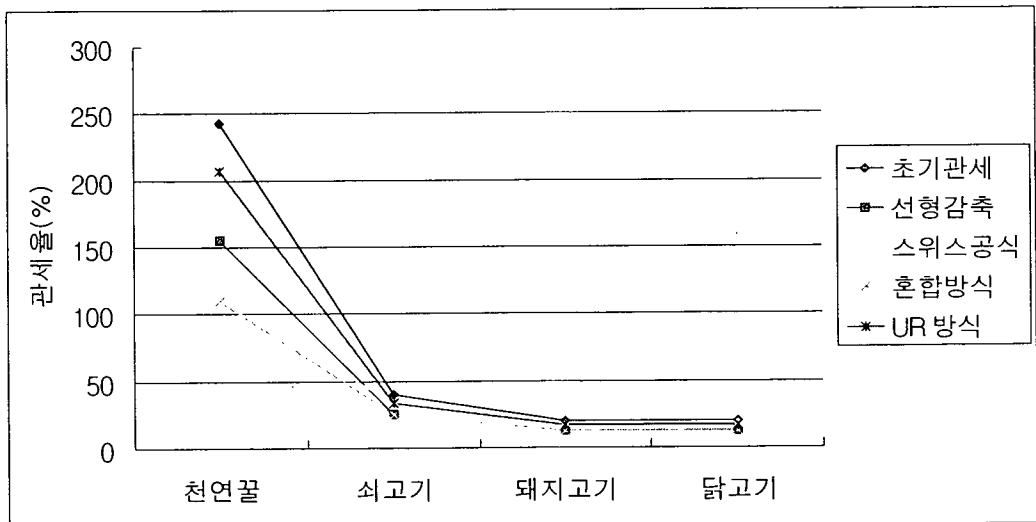
그림 5-2 주요 곡물 및 특용작물 관세인하 효과



가장 큰 것으로 나타난다. 더욱이 이들 두 방식은 이들 품목의 높은 관세 수준으로 인해 관세인하에 차이를 발생시키지 않으며, 이들 감축 방식의 적용은 품목간 관세율 격차를 대폭 축소시킴을 알 수 있다. 주요 곡물류 및 특용작물의 관세인하 효과 측면에서 15% 최소 감축률을 가정한 UR 방식이 가장 적은 관세 인하 효과를 갖으며 그 뒤로 36% 동일률 선형감축과 스위스 혹은 혼합방식의 순서로 관세인하 효과가 커짐을 알 수 있다.

한편 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 등 축산물에 각 관세감축방식을 적용한 결과는 <그림 5-3>과 같다. 분석된 축산물 중에서 천연꿀을 제외한 쇠고기, 돼지고기, 닭고기의 감축전 양허관세율이 40%이내로서 관세 감축방식별 관세인하 효과가 앞서 언급된 곡물류와 특용작물의 경우와 상이하다. 고율 관세를 대폭 감축시키는 스위스 공식에 비해 오히려 모든 품목을 동일률로 36% 감축시키는 선형 감축의 관세인하 효과가 더 크다. 특히 돼지고기와 닭고기의 경우에는 품목별 최소 감축률 15%를 적용한 UR 방식의 관세인하 효과가 스위스 공식보다 큼을 알 수 있다. 따라서 분석에 고려된 축산물의 경우에 천연꿀을 제외한 나머지 품목의 관세감축 효과는 36% 동일률감축과 혼합방식에서 동일하며 물론 여기서도 천연꿀을 포함하는 경우에 혼합방식에 의한

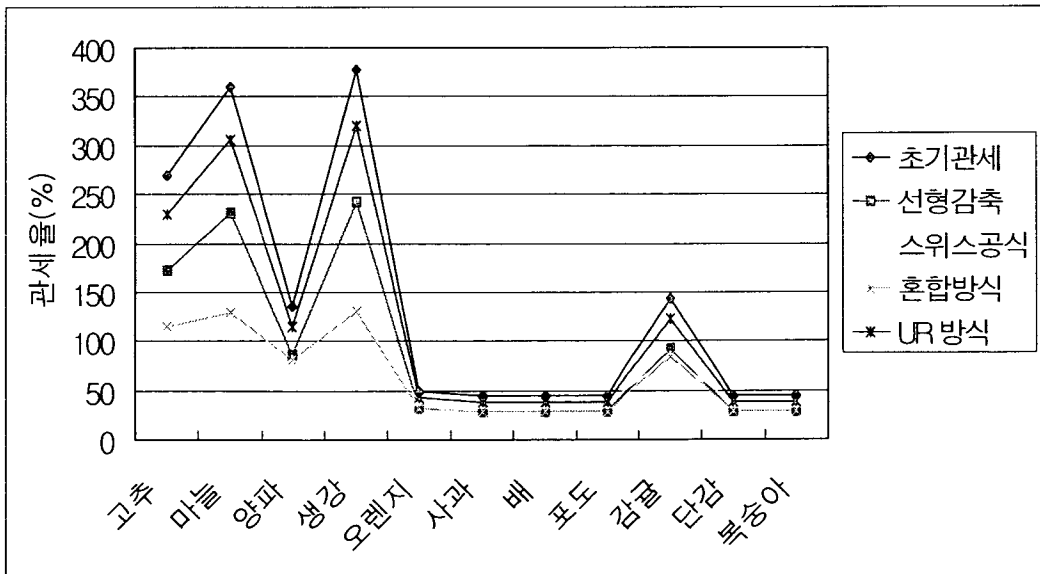
그림 5-3 주요 축산물의 관세인하 효과



관세감축이 모든 품목에 걸쳐 가장 큰 관세 인하 효과를 갖는다.

마지막으로 이 연구의 분석대상 품목 중 과일과 야채류에 대한 관세 인하 방식별 관세 감축효과는 <그림 5-4>에 보인다. 그림에서 나타난 바와 같이 고추, 마늘, 양파 등 주요 야채류의 초기 관세는 130%이상임에 반해 과일류는 감귤을 제외하고 대부분 50%이내이다. 따라서 야채류의 관세 인하 방식별 관세인하효과는 앞서 분석된 곡물 및 특용작물과 유사하며 감귤을 제외한 과일류는 축산물과 유사함을 알 수 있다. 즉 상대적으로 고율 관세 수준을 유지하고 있는 야채류의 경우는 관세인하효과 측면에서 품목별 최소 감축률을 적용한 UR 방식이나 선형감축 방식이 스위스 공식이나 혼합방식에 의한 관세인하 효과보다 낮다. 그러나 상대적으로 관세 수준이 낮은 과일류의 경우에 관세감축방식별 인하효과는 동일률 선형감축방식에 의한 관세인하 효과가 스위스 공식에 의한 관세인하 효과보다 크다. 물론 여기서도 혼합방식은 가장 높은 관세인하 효과를 갖는 방식을 선택적으로 취하는 것이므로 가장 큰 관세인하 효과를 보인다.

그림 5-4 주요 과채류의 관세인하 효과



1.3 향후 정책적 대응방안 및 과제

차기 협상에서 농산물관세 협상과 관련하여 어떤 감축방식이 선택될 것인가를 현 시점에서 정확히 예측하는 것은 불가능하다. 다만 최근 협상을 적극 주도하는 수출국들의 대폭적인 관세감축 주장에 비추어 볼 때 도쿄 라운드에서 공산품 관세인하에 이용된 스위스 공식이나 보다 개혁적인 혼합방식의 출현 가능성이 높아지고 있다. 특히, 미국과 오스트레일리아 등의 관세수준의 대폭감축 주장에 따라 관세 수준이 높을수록 관세를 더 큰 폭으로 인하하는 방법의 수용 가능성이 어느 때 보다 높다. 물론 차기협상에서 결정될 관세인하 폭의 정도에 따라 다르겠지만 만약 고율 관세의 대폭 삭감 방식이 채택된다면 우리 농업에 큰 파급효과를 가져올 것으로 예상된다. 왜냐 하면 우리나라의 고율 관세 부과 품목의 대부분은 우리 농업에서 중요한 위치를 차지하는 것들이다. 이들은 대부분 UR 협상의 비관세조치의 관세화 과정에서 높은 관세를 적용받고 있는 곡물류 등 NTC 품목들이다. 또한 UR 협정의 비관세조치의 관세화로의 이행시 관세를 상한은 설정되지 않았기 때문에 많은 국가의 여러 품목에 대해 200% 이상의 고율 관세가 적용되고 있다. 이에 수출국들을 중심으로 진정한 시장접근의 개선을 위해서는 차기협상에서 관세상한을 설정해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 따라서 고율 관세 적용품목에 대한 관세의 최고한도 설정이나 대폭 감축방식 등 수출국들의 주장에 대비한 협상전략 수립이 요구되는 실정이다.

농산물 순수입국 측면에서 관세인하 협상은 우선 관세감축방식에 있어서 감축 폭을 최소화하고 감축에 있어서 품목별 신축성을 최대한 확보해야 한다는 기본입장에서 협상에 임해야 할 것이다. 특히 관세감축으로 인한 국내 농업에 미치는 영향을 극소화하기 위해서는 감축 폭을 최소화하는 방식뿐만 아니라 품목별 관세감축의 신축성이 확보되는 방향으로 협상을 이끌어가야 한다. 따라서 관세인하의 신축성 확보를 통한 주요 품목의 생산기반 유지 및 피해 최소화 측면 등을 감안 할 때 차기협상에서 우리에게 유리한 관세감축 방식은 UR 방식으로 여겨진다.

또한 지난 UR 농업협상의 주요한 합의는 농산물 수입국들 뿐만 아니라 수출국에서도 광범위하게 사용되어오던 모든 비관세장벽 철폐를 통한 관세로의 전환과 단계적 감축에 관한 것이다. 특히, 비관세장벽을 관세로 전환시에 일종의 이중관세제도인 관세할당제(Tariff rate quotas: TRQ) 방식을 통해 양허된 시장접근물량에 대해서는 낮은 관세를 부과하고, 이를 초과하는 물량에 대해서는 높은 관세를 부과할 수 있도록 했다. 1947년 GATT가 발족되고 7차에 걸쳐 추진되어 온 다자간 협상과는 달리 UR 농산물협상은 농업 부문에 만연하던 비관세장벽의 철폐와 관세화 과정에서 채택된 관세할당제(TRQ)를 통한 시장접근기회의 보장 등이 합의되어 획기적이고 역사적인 협상이었다는 것이 일반적인 평가이나 농산물 수출국들은 관세상당치의 과다계상으로 인한 고관세 부과, 국영무역 등 다양한 시장접근관리 방식을 통한 정부의 시장개입 및 관리무역 등의 성행으로 UR 이후 시장개방의 이행결과는 기대에 못 미치는 것으로 평가하고 있다. 따라서 미국이외 오스트레일리아, 뉴질랜드 등 농산물 수출국들은 차기 협상에서 그들의 실질적 이익확보 차원에서 시장접근 물량의 실질적 확대를 주장할 것으로 판단된다. 낮은 세율이 부과되는 관세할당량의 확대는 실질적인 관세감축효과를 나타낼 수 있다. 특히 농산물의 경우 일반적으로 수요 및 공급이 비탄력적이므로 시장접근물량의 확대는 실질적으로 큰 관세감축과 상응하는 효과를 보일 수 있다. 따라서 관세할당제하에 운영되고 있는 주요 품목에 대한 시장접근물량 확대에 상응하는 관세감축 효과를 계측함으로써 향후 시장접근물량의 확대와 관세인하 협상에 효과적으로 대응할 필요가 있다.

결론적으로 향후 WTO 농산물 관세인하협상에 효과적으로 대응하기 위해서는 농산물 관세에 대한 면밀한 분석과 연구가 이루어져야할 뿐만 아니라 UR 농업협정 타결 이후 국제 농산물 교역은 관세에 의한 보호만이 인정되는 추세이기 때문에 전반적인 우리나라 농산물 관세체제의 정비방안 마련은 향후 매우 중요한 정책 과제로 등장 할 것으로 보인다.

2. 시장접근물량 확대와 국내 영향분석

농산물 수출국들은 국영무역 등 다양한 시장접근관리 방식을 통한 정부의 시장개입 및 관리무역 등의 성행으로 UR 이후 시장개방의 이행결과는 기대에 못 미치는 것으로 평가하고 있다. 따라서 미국을 포함한 오스트레일리아, 뉴질랜드 등 농산물 수출국들은 차기 협상에서 그들의 실질적 이익확보 차원에서 시장접근 물량의 실질적 확대를 주장할 것으로 예상된다. 낮은 세율이 부과되는 관세할당량의 확대는 국내 농업에 큰 영향을 미칠 뿐만 아니라 실질적인 관세감축효과를 나타낼 수 있다. 농산물의 경우 일반적으로 수요 및 공급이 비탄력적이므로 시장접근물량의 확대는 실질적으로 큰 관세감축과 상응하는 효과를 보일 수 있다. 따라서 관세할당제로 운영되고 있는 주요 품목의 시장접근물량 확대에 따른 영향을 분석해 보는 동시에 그에 상응하는 관세감축 효과를 계측함으로써 향후 시장접근물량의 확대 및 관세인하 협상에 효과적 대응을 위한 정책적 함축성을 찾고자 한다.

2.1 관세할당제(TRQ)의 개념과 경제적 효과

UR 협상결과 각국은 쿼터나 수입허가제 등 비관세장벽을 통하여 수입제한해 오던 품목을 관세화 방식으로 수입개방하되, 기준 기간에 수입이 없거나 미미한 품목에 대해서는 1986~88년 평균기준 국내소비량의 3% 이상을 최소시장접근 (Minimum Market Access)으로 보장하고 이를 이행 기간에 5%까지 확대해야 한다. 또한 기준기간의 수입량이 3% 이상인 품목은 현행시장접근 (Current Market Access)을 인정하고 이를 이행 기간에 유지 및 확대해야 한다. 또한 설정된 시장접근 물량에 대해서는 높은 관세가 아닌 저세율에 의한 수입기회가 보장되고 이러한 시장접근물량을 초과하여 수입되는 물량에 대해서는 국내외 가격차 방식에 의해 산출된 고율 관세가 부과된다¹⁹⁾. 이러한

19) 여기서 주목해야 할 것은 현행시장접근과 최소시장접근이 수입국에 의해 보장된 의무수입량이

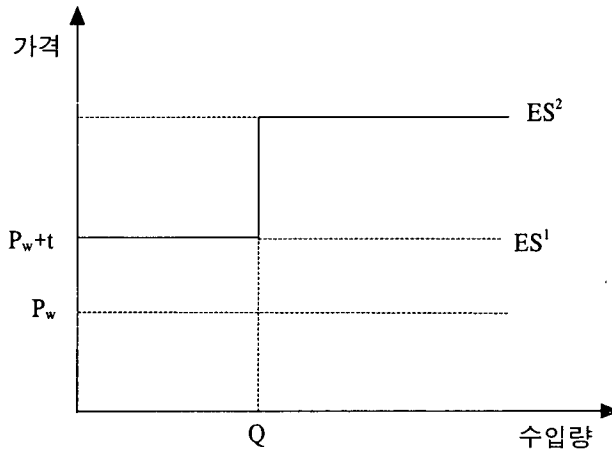
UR 농산물 협정에 의해 합의된 관세할당제도는 비관세장벽의 관세화 전환 과정에서 발생 가능한 무역왜곡 효과를 방지하고 수출국들에 현행 혹은 최소한의 시장접근기회를 보장함과 동시에 비관세장벽의 관세화 과정에서 야기되는 과도한 수입증가로 인한 생산자 소득감소와 같이 수입국에 미치는 부정적 영향을 줄이기 위한 방편으로 생긴 수출입국간 타협의 산물이라 볼 수 있다.

관세할당제도는 일반적으로 수입 쿼터와 같은 비관세장벽에 의한 무역제한 조치에 비해 무역흐름을 덜 왜곡하기 때문에 기존의 수량제한조치에 비해 보다 시장 지향적인 무역질서라는 측면에서 선호된다. 예를 들어 수입 쿼터제는 일정물량을 초과하는 수입을 금지함으로써 무역을 크게 왜곡함에 반해 관세율 할당제도는 쿼터를 초과하는 수입에 대해 비록 고율 관세가 적용되지만 수입을 계속 허용하기 때문에 무역왜곡 효과가 상대적으로 적다는 것이다.

경제적 측면에서 관세율할당제도가 갖는 의미를 기하학적 표현 <그림 5-5>를 통해 살펴보자. 관세율 할당제는 일종의 이중관세제도로서 설정된 시장접근물량(Q)까지는 낮은 세율(t)이, 그리고 그 이상을 초과하여 수입되는 물량에 대해서는 일반적으로 더욱 높은 세율(T)이 부과된다. 이러한 이중관세제도와 함께 해당 품목의 국제시장이 경쟁적이고 수입국이 소국이라는 가정이 주어질 때 수입국의 관세할당제 운영으로부터 해외수출국이 실효적으로 직면하는 수출공급곡선은 두 개의 수평선으로 나타난다. 여기서 ES^1 은 세계시장가격에 설정된 시장접근물량에 적용되는 낮은 세율(t)부과시의 초과공급곡선이며, ES^2 는 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과되는 고율 관세(T)하 초과공급곡선이다. 따라서 실제 수입시장에서의 실효적 수출공급곡선은 시장접근물량까지 수입이 이루어질 경우에는 ES^1 과 그 이상으로 이루어질 경우의 ES^2 로 나뉜다. 한편 여기서 P_d 와 P_w 는 각각 국내시장가격과 세계시장가격을 나타낸다.

아니라 단지 저세율하에서 수출국에 대한 시장접근기회의 제공이라는 것이다.

그림 5-5 TRQ 제도의 경제적 의미



엄밀한 의미에서 관세할당제는 수입국으로의 교역량 유입에 제한을 두지 않기 때문에 수량제한조치는 아니나 시장접근물량을 초과하는 양에 부과되는 고율 관세가 수입금지적으로 높은 경우에는 사실상 전통적 수입 쿼터제도와 동일한 효과를 발휘한다. 따라서 국내외 가격차가 설정된 고율 관세보다 큰 경우에만 실질적으로 관세할당제는 수입 쿼터제와 상이할 것이다. 즉 실질적으로 관세할당제가 수입 쿼터제와 달리 보다 큰 무역기회를 보장할 조건은 $P_d - P_w > T$ 이다. 왜냐 하면 그런 경우에만 고율 관세부과 후에도 수입으로 인한 이익이 발생하기 때문에 설정된 시장접근물량을 초과하는 수입이 이루어진다. 그러나 이 조건은 주어진 시장접근물량을 초과하는 수입이 이루어질 일종의 필요조건일 뿐이며 실제 관세할당제의 무역에 대한 효과는 수입국의 국내 수입수요 상황을 보여 주는 초과수요곡선에 의해 결정된다. 이 때 이론적으로 수입수요곡선이 놓일 수 있는 상황은 크게 네 가지 경우로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 국내외 시장조건하에서 수입국의 수입수요곡선이 국제가격에 시장접근물량에 부과되는 낮은 세율이 합해진 것으로 표시되는 수출공급곡선(ES^1) 아래에 위치하는 경우이다. 예를 들어 국내외 가격차가 미미한 품목이거나 국내 수요보다 많은 공급이 이루어진 경우에 이 같은 상황이 발생가능하다.

이러한 상황에서 수입국의 수입은 실제 발생하지 않는다($M=0$).

둘째, 국내외 시장조건 하에서 수입수요 곡선이 국제가격에 시장접근세율 부과시의 수출공급곡선(ES^1) 상에 위치하는 경우이다. 이 경우는 일정량의 수입을 발생시키나 낮은 세율로 수입기회가 보장된 시장접근물량보다는 적은 교역이 이루어진다($0 < M < Q$). 이러한 상황에서 관세할당제는 수입량이 저세율로 수입이 보장된 쿼터량보다 적은 한 통상적인 저관세로 인한 수입과 같은 기능을 발휘한다. 국내가격은 세계시장가격에 시장접근물량에 부과되는 저관세를 더한 수치와 같다. 이 때 관세할당제는 하나의 단일관세에서 수입되는 경우와 같고 국내외 가격차가 없기 때문에 시장접근물량의 수입으로부터 수입차액은 발생치 않는다.

셋째, 국내외 시장조건하에서 수입국의 수입수요곡선이 두 개의 수출공급곡선, ES^1 과 ES^2 사이에 위치하며 정확하게 수입이 양허된 시장접근량($M=Q$)만큼 이루어지는 경우이다. 이러한 상황은 관세할당제를 단순한 관세조치에 의한 수입제도와 구별되게 한다. 예를 들어 이 경우에 발생하는 수입량은 만약 관세할당제가 시행되지 않고 단지 낮은 관세율이 부과될 때 이루어지는 수입량(M_t)에 비해 적다. 따라서 실제 낮은 관세부과시에 야기되는 수입수요에 비해 적은 수입량만이 유입되는 이 같은 상황은 시장접근물량 수입으로 인해 수입차액을 발생시킴으로써 해당품목의 수입기회와 수입량의 국내판매에 대한 분배 문제를 야기한다. 만일 낮은 관세율에 의한 시장접근량 수입권의 조건 없는 배분은 수입권을 보유한 기업에 위험 없는 쿼터렌트(Rent)에 해당하는 $R = P_d - (P_w + t)$ 만큼의 독점적 이윤을 보장한다. 이 경우 국내가격은 세계가격에 시장접근물량의 수입에 부과되는 저관세를 더한 것보다는 크고 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과되는 고관세를 더한 것보다는 작은 곳에서 결정된다. 즉 시장접근물량을 초과하여 수입되는 물량에 부과되는 고관세는 이 상황에서 수입금지적 관세로 작용한다.

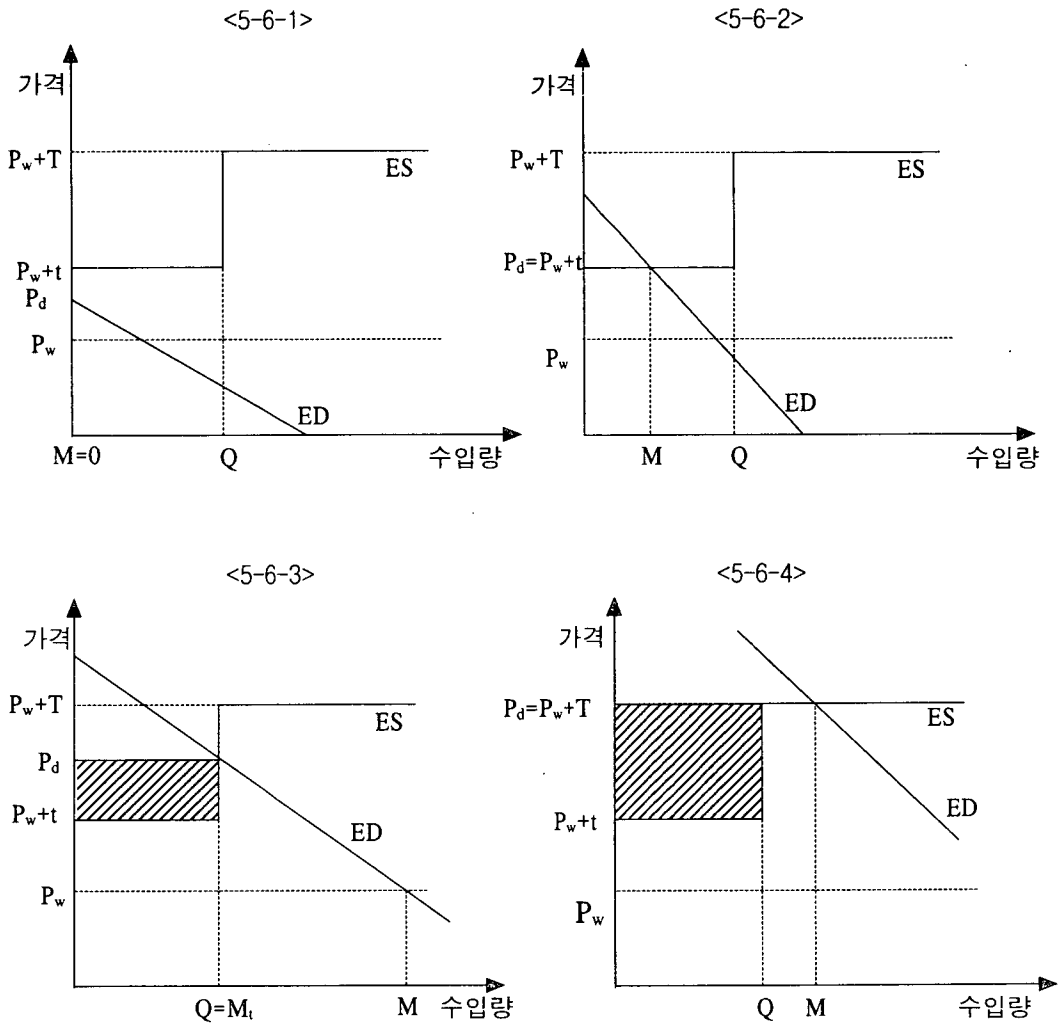
마지막으로, 수입국의 높은 수입수요로 인해 수입수요 곡선이 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과하는 고관세하의 수출공급곡선(ES^2)상에 위치하는 경우이다. 이 경우는 시장접근물량을 넘는 수입에 높은 관세가 부과됨에도

불구하고 수입수요가 충분하여 실제 수입량은 양허된 시장접근물량을 초과하게 된다. 이 때 해당품목의 국내가격은 세계가격에 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과되는 고관세를 더한 값, 즉 $P_d = (P_w + T)$ 이고 설정된 시장접근물량의 수입으로 인해 발생하는 단위당 수입차액은 $R = T - t$ 이다. 이러한 수입차액은 양허된 시장접근물량의 수입권 보유자가 얻을 수 있는 단위당 최대 이윤으로 해석될 수 있다. 위에 언급된 관세할당제도하에서 발생할 수 있는 네 가지 경우의 실제교역 상황을 기하학적으로 표현하면 <그림 5-6>과 같다.

<그림 5-6-1>과 <그림 5-6-2>와 같이 실제 수입량(M)이 설정된 시장접근물량(Q)보다 적은 경우에는 시장접근물량의 수입으로부터 국내외 가격차에 기인한 수입차액(Quota rent)이 발생치 않으나 실제 수입량이 설정된 시장접근물량 이상으로 수입되는 경우에는 수입차액이 발생하며 일반적으로 수입차액은 시장접근물량에 대한 수입권이 누구에게 할당되느냐에 따라 수입업자, 수출업자 혹은 수출국, 생산자단체, 수입국 정부 등에 귀속된다. <그림 5-6-3>과 <그림 5-6-4>의 경우 시장접근물량의 수입으로 인해 발생하는 단위당 수입차액은 국내가격에서 세계가격에 시장접근물량 수입에 부과되는 저세율을 더한 값을 뺀 것이고 총 수입차액은 단위당 차액에 설정된 시장접근물량을 곱한 값이다. 그러나 이론적으로 국내외시장조건에 따라 수입국의 상황이 <그림 5-6-3>과 <그림 5-6-4>의 경우일지라도 종종 설정된 시장접근물량의 전부가 수입되지 않을 수 있다.

예를 들어 시장접근물량의 수입에 부가적인 행정요건이 요구되어 시장접근물량 수입권 획득에 추가적인 거래비용을 발생시킬 때 비록 시장접근물량 수입에 낮은 세율이 부과되더라도 실제 시장접근물량의 수입은 설정된 물량보다 작을 수 있다(그림 5-7-1 참조). 또한 시장접근물량 관리방식 중 선착순제도나 수입허가를 통한 수입권 배분방식은 수입업자에게 주어진 시장접근물량의 수입에 대한 불확실성과 잠재적 위험을 내포하고 있어 실제 해당품목의 수입량이 시장접근물량 이상으로 수입되더라도 실제 시장접근물량의 수입(Q^*)은 설정된 물량(Q)이내에서 수입될 수 있다는 것이다. 한편 설정된 시장접근물량 이상으로 실제 시장접근 수입물량이 낮은 세율로 수입되는 경우

그림 5-6 TRQ 제도와 실제 교역상황

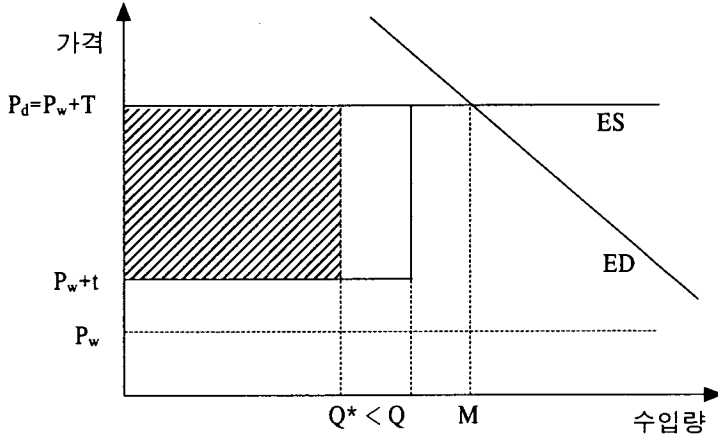


주: 빗금친 부분은 시장접근물량의 수입으로 야기되는 수입차액을 나타냄.

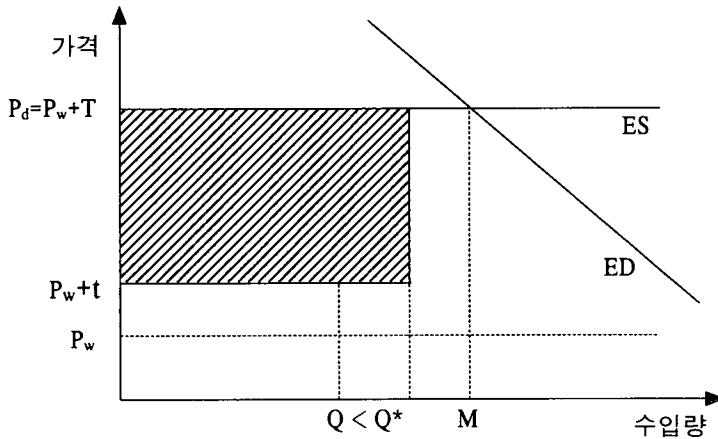
도 있다. 즉 $Q < Q^*$. 특히 시장접근물량의 수입이 국내시장의 안정화를 목적으로 국가에 의해 관리되는 경우에 자주 나타날 수 있는 현상이다. 이 경우 시장접근물량은 내생적 쿼터(Endogenous quota)의 성격을 가지며 구속(Binding)되어 있지 않다고 할 수 있다(그림 5-7-2 참조). 이러한 경우 시장접근물량 수입으로 인해 야기되는 수입차액은 설정된 시장접근물량이 아닌 실제 수입된 시장접근물량에 기초하여 계산될 것이다.

그림 5-7 TRQ제도와 시장접근 이행률 차이

<5-7-1> 낮은이행률(거래비용발생 및 수입관리방식의 문제)



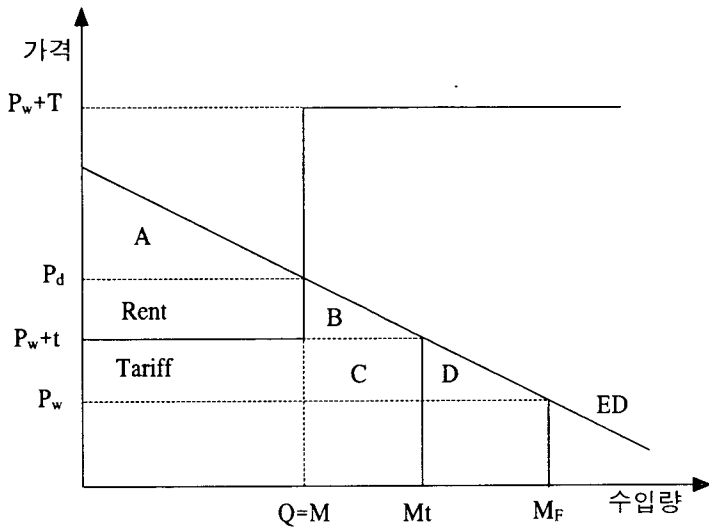
<5-7-2> 높은 이행률(=내생적 쿼터)



주: 빗금친 부분은 시장접근물량의 수입으로 야기되는 수입차액을 나타냄.

한편 관세할당제가 사회후생에 미치는 효과를 수입수요곡선이 두 개의 수출공급곡선 사이에 위치하여 수입이 시장접근물량(Q)만큼 이루어지는 경우를 통해 살펴보자. 우선 관세할당제를 통한 수입관리제도는 자유무역이나 관세만을 통한 수입제도에 비해 수입국내 가격을 상승시키고, 이에 따라 자유무역이나 관세를 통한 수입보다 적은 양의 수입이 이루어지게 한다. 주어진

그림 5-8 TRQ 제도의 후생효과



세계가격(P_w)에서 관세할당제에 의해 실현되는 수입국내 가격은 P_d 이며, 수입량(M)은 Q 임에 반해 자유무역시의 수입량은 주어진 국제가격하에서 M_f 이고 낮은 단일관세하의 수입량은 M_t 가 될 것이다(그림 5-8 참조). 이에 따라 자유무역대신에 관세할당제를 통한 수입관리로 발생하는 사회후생감소의 크기는 $B+C+D$ 의 면적이며, 낮은 단일관세만을 통한 수입 대신에 관세할당제의 시행으로 야기되는 사회후생감소는 $B+C$ 에 해당한다. 관세할당제의 운영을 통해 발생하는 사회후생은 $A+Rent+Tariff$ 이나, 관세할당제운영에 있어 중요한 사항은 시장접근물량의 수입으로부터 발생하는 수입차액($Rent$)의 분배문제인데, 이를 어떻게 혹은 누구에게 배분하느냐는 경제 이외에 정치적 문제이다.

2.2 시장접근물량 확대의 국내 영향 분석

현재 농산물 수출국들은 관세상당치의 과다계상으로 인한 고관세 부과, 국영무역 등 다양한 시장접근관리 방식을 통한 정부의 시장개입 및 관리무역 등의 성행으로 UR 이후 시장개방의 이행결과는 기대에 못 미치는 것으로 평가하고 있다. 따라서 미국, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등 농산물 수출국들은

차기 협상에서 그들의 실질적 이익확보 차원에서 시장접근 물량의 대폭적 확대를 주장할 것으로 판단된다. 아직 본격적인 협상이 시작되지 않은 현 시점에서 향후 TRQ 관련 품목에 대한 자유화 방향을 정확히 예측한다는 것은 시기상조라 할 수 있으나 WTO 체제는 원칙적으로 무역자유화와 더욱 시장지향적 무역질서의 확립을 기본 취지로 다자간 협상을 진행하고 있다는 측면에서 고율 관세의 감축뿐만 아니라 저세율에 수입기회가 보장된 시장접근 물량의 확대에 초점을 둘 것으로 예상된다.

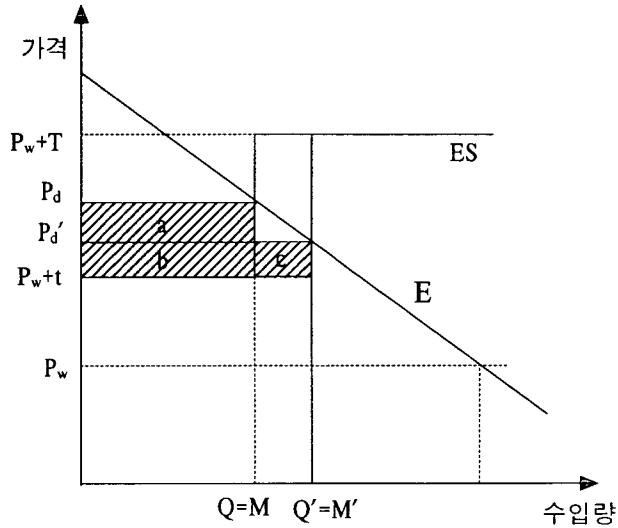
시장접근 물량의 확대가 잠재적으로 그에 상응하는 관세인하효과를 갖는 경우는 앞 절에서 언급된 <그림 5-6-3>과 <그림 5-6-4>의 상황에서이다. 실제 수입량이 없거나 현재 설정된 시장접근물량내에서 수입되고 있는 품목의 경우에는 이론상 시장접근 물량의 확대에 상응하는 관세인하 효과가 없을 것이다. 왜냐 하면 시장접근물량이 확대되더라도 수입국의 해당품목에 대한 수입상황은 전혀 변화를 갖지 못하기 때문이다.

이에 반해 현재 해당 품목의 수입량이 설정된 시장접근물량 만큼 또는 그 이상으로 수입되고 있는 경우에 시장접근물량의 확대는 그에 상응하는 관세인하 효과는 가질 수 있다. 그러나 해당 품목의 수입량이 설정된 시장접근물량 만큼 수입되고 있는 경우와 달리 현재 시장접근물량을 초과하여 수입되는 품목의 경우에 시장접근물량의 확대가 그에 상응하는 관세인하 효과를 갖기 위해서는 시장접근물량의 확대폭이 현행 수입량이상에서 결정될 때이다.

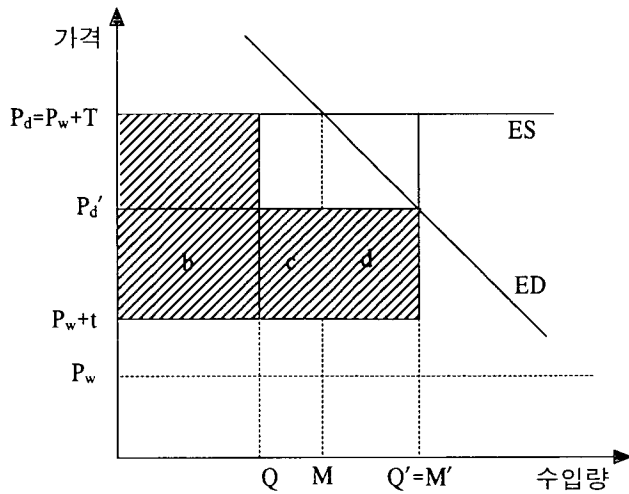
예를 들어 만약 시장접근물량의 확대가 현행 수입량 이내에서 결정될 경우에 그에 상응하는 관세인하 효과는 없을 것이다. 반면에 차기 협상에서 결정될 시장접근물량의 확대가 현행 수입량을 초과하는 경우에는 그에 상응하는 관세인하 효과가 발생한다. 이와 같이 시장접근물량의 확대가 가질 수 있는 관세인하 효과를 살펴보기 위해 현재 어떤 품목의 실제 수입량이 설정된 시장접근물량인 경우와 그 이상으로 수입되고 있는 상황을 전제로 경제적 측면에서 시장접근물량의 확대가 관세인하 효과를 가짐을 <그림 5-9>를 통해 살펴보자.

그림 5-9 시장접근물량 확대의 효과

<5-9-1> 현행 수입량(M) = 쿼터 설정량(Q)



<5-9-2> 현행 수입량(M) > 쿼터 설정량(Q)



우선 <그림 5-9-1>은 현행 수입량이 설정된 시장접근물량 수준과 같은 상황에서 시장접근물량이 확대될 경우에 나타날 수 있는 잠재적 관세인하효과를 보여 준다. 차기 협상에서 시장접근물량이 현행 수준 Q 보다 큰 수준인 Q'

로 결정될 경우 국내가격은 P_d 에서 P_d' 로 하락하게 된다. 따라서 국내가격 측면에서 볼 때, 이것은 시장접근물량의 확대에 야기된 잠재적 보호인하효과이다. 이 때 시장접근물량의 확대에 따른 수입차액은 기존의 면적 (a+b)에서 면적 (b+c)로 변화하며, 수입차액의 증감은 면적 (a)와 (c)의 상대적 크기에 의존한다. 또한 <그림 5-9-2>에서처럼 현재 실제 수입량이 설정된 시장접근물량을 초과하여 수입되고 있으며 향후 차기 협상에서 결정될 시장접근물량의 확대가 현행 수입량이상에서 결정된다면 국내가격은 P_d 에서 P_d' 로 하락하게 됨으로써 그에 상응하는 관세인하 효과가 발생한다는 것이다. 특히 이 경우는 국내가격하락분 만큼 현행 고율 관세 수준이 실질적으로 감축된 효과와 같다. 이러한 상황에서 시장접근물량의 확대에 따른 수입차액은 앞의 경우와 유사하게 기존의 면적 (a+b)에서 면적 (b+c+d)로 변화하며, 수입차액의 증감은 면적 (a)와 (c+d)의 상대적 크기에 의존할 것이다.

차기 WTO 농업협상에서는 현행 관세할당제와 관련하여 크게 두 가지 쟁점이 부각될 것으로 예상된다. 첫째는 실질적 시장접근 수준의 확대에 대한 것이며, 둘째는 TRQ 관리방식에 대한 것이다. 우선 현실적이고 실효적인 시장접근기회의 확대는 현행 TRQ 제도하에서 우선 보장된 시장접근물량, 즉 수입물량에 저세율이 부과되는 쿼터량의 증량과 쿼터를 초과하여 수입되는 물량에 부과되는 고율 관세의 감축을 통해 이루어질 수 있을 것이다. TRO제도와 관련하여 또 다른 쟁점은 더욱 투명성 있는 수입관리방식의 개선에 대한 것일 것이다. 지난 마라케시에서 합의된 UR 농업협정에서 다양한 TRQ 관리방식들에 대한 규율부재에 따른 시장접근기회에 대한 수출입국간 논쟁은 향후 협상의 중요한 의제가 될 것임에 틀림없다. 한편 WTO 체제는 원칙적으로 무역자유화와 더욱 시장 지향적 무역질서의 확립을 기본 취지로 다자간 협상을 진행하고 있다는 측면에서 현행 TRQ 제도의 자유화 방향은 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과하는 각국의 고관세 감축과 저세율에 수입기회가 보장된 시장접근물량의 확대에 초점을 둘 것으로 예상된다.

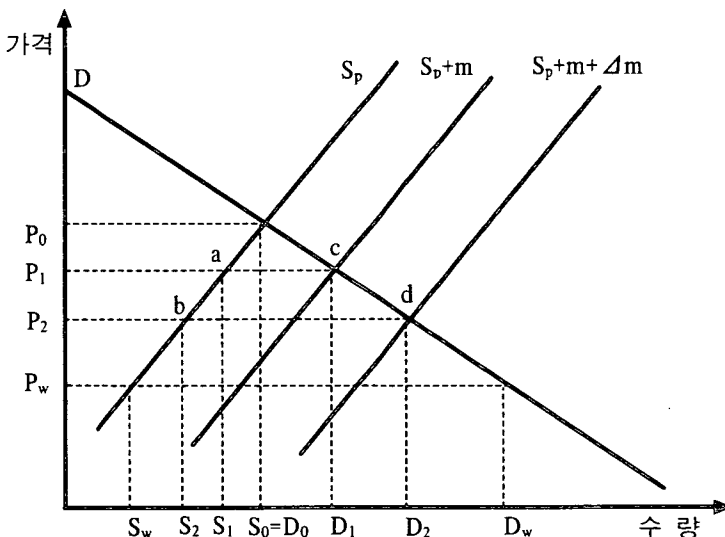
그러나 이 연구에서는 아직 TRQ제도와 관련된 본격적인 논의가 시작되지 않은 현 시점에서 이러한 모든 예상쟁점을 고려하기 위해서는 많은 경우의

수가 존재할 뿐만 아니라 위에서 이론적으로 언급된 품목별 수입수요곡선에 대한 정확한 추정이 어렵다는 분석적 제약을 감안하여 차기협상에서 결정될 주요 품목의 확대된 시장접근물량이 국내 시장으로 유입된다는 가정과 함께 그에 상응하는 잠재적 관세인하 효과를 기존 연구에서 추정된 생산 및 수요 탄성치와 통계자료로 주어진 수급 및 가격자료를 이용하여 측정하였다.

<그림 5-10>은 시장접근물량의 확대가 국내 품목별 시장에 미치는 영향 계측을 위해 이 연구에서 이용된 경제적 개념을 기하학적으로 표현한 것이다. 아래 그림에서 D 는 시장수요, 그리고 S_p 는 국내 공급곡선을 나타낸다. 따라서 국제무역이 이루어지지 않는 자급자족적 상황에서 균형 국내시장가격은 P_0 , 그리고 시장소비와 공급량은 D_0 와 S_0 에서 결정된다. 그러나 국제 무역으로 인해 수입량(M)이 $c-a$ 혹은 D_1-S_1 인 경우 국내 시장가격은 P_1 , 수요량은 D_1 , 그리고 생산량은 S_1 에서 시장균형을 이루고 있다고 하자.

이와 같이 주어진 시장정보와 무역이 이루어진 후에도 수요 및 공급 곡선의 특성이 변하지 않았을 것이라는 가정과 함께 현재 시장 상황을 나타내 주는 시장공급곡선을 S_p+m 이라 표현할 수 있다. 한편 현 시장 상황에서 국산품과

그림 5-10 시장접근물량의 확대가 국내 농업에 미치는 영향



수입품이 동질적이라는 가정과 함께 향후 차기 협상의 결과로 외생적으로 결정될 시장접근물량의 증가분(ΔM)이 국내 시장으로 유입된다고 한다면 국내 시장공급곡선은 그만큼 우측으로 이동하게 될 것이다²⁰⁾. 시장접근물량의 확대가 해당 품목에 미치는 파급 영향은 우선 국내 시장가격은 현재 P_1 에서 P_2 로 하락하며, 이에 따라 국내생산량은 S_1 에서 S_2 로 줄어들고 소비량은 D_1 에서 D_2 로 증가하게 된다. 또한 일반적으로 생산자잉여 개념으로 나타나는 생산자 후생변화는 면적 $\square P_1abP_2$ 만큼 줄어들고 소비자잉여 개념으로부터 나타나는 소비자 후생변화는 면적 $\square P_1cdP_2$ 만큼 증가할 것이다. 한편 이 연구의 주요 목적 중의 하나인 잠재적 관세인하 효과는 시장접근물량 확대에 따른 국내 가격 변화분($P_1 - P_2$)이 국제가격(P_w)에서 차지하는 백분율(%)로 표시되며, 즉 이것은 종가관세개념의 잠재적 관세인하 효과이다.

UR 협상 타결 이후의 품목별 시장개방의 이행상황과 최근의 이용 가능한 통계자료를 고려하여 모든 분석은 1995~98년도 품목별 평균 생산량, 소비량, 교역량, 및 국내외 가격을 기준으로 하여 이루어 졌으며 국제교역에 있어 우리나라는 소국이라는 가정 하에 국제가격은 외생적으로 주어진 것으로 보았다. 또한 차기 협상에서 결정될 시장접근 물량 확대는 1995~98년도 품목별 국내 소비량의 1%만큼 증가할 것이라 가정하고 분석하였다²¹⁾. 이러한 전제 하에서 주요 품목별 시장접근물량의 확대에 의한 잠재적 관세인하 효과의 측정은 네 단계에 걸쳐 측정되었다. 우선 1995~98년도 품목별 생산, 소비, 교역 물량 및 가격자료와 기존 연구에서 추정된 품목별 수요 및 공급탄성치

20) 만약 수입품과 국내산 물품이 동질적이고 완전 대체재가 아니라면 일반적으로 분석의 결과는 과대 계측될 가능성이 있음에 유의할 필요가 있으나 이 연구의 목적이 정확한 수치를 계측하기보다는 상대적 영향의 크기를 통해 정책적 함축성을 찾고자 했기에 시장접근물량이 확대되는 국산과 수입산간의 완전 대체를 가정하여 논의를 전개하였다.

21) 시장접근물량 확대의 가정으로서 여기서 사용된 가정은 아직 본격적인 협상이 진행되지 않은 현 상태에서 1995-98년도 기준으로 평균 국내소비량의 1%에 해당하는 시장접근물량의 보장이 해당 품목에 미치는 가격 및 수급영향으로 해석될 수 있기 때문에 향후 관세 인하 및 시장접근물량의 확대와 관련된 품목별 협상대안 마련에 정책적으로 유용한 지표가 될 수 있을 것이나 현재의 균형점에서 크게 벗어나는 시장접근물량의 확대가 있을 때에는 단순히 비례적으로 영향을 계측하기에 한계가 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

를 이용하여 외생적 시장접근물량의 증가가 국내 가격 변화에 미치는 정도를 측정하였다²²⁾. 둘째, 시장접근물량의 확대에 야기되는 측정된 가격 변화와 수요 및 공급탄성치를 이용하여 생산량 및 소비량변화를 추정한다. 셋째, 가격 및 수급변동의 추정치들과 주어진 가격탄성치들을 이용하여 시장접근물량의 확대가 주요 품목별 생산액, 소비지출액, 생산자 및 소비자 후생에 미치는 효과를 계측하였다²³⁾. 마지막으로 추정된 가격 변화와 국제가격을 이용하여 시장접근물량의 외생적 확대가 갖는 잠재적 관세인하효과를 측정한다.

품목별 시장접근물량 확대에 의한 영향계측을 위해 사용된 주요 탄성치와 통계자료는 <표 5-2>와 같다. 본 절에서 사용된 생산 및 수요 탄성치들은 직접 추정하기보다 기존 연구가 제시한 수치를 활용하였다(한국농촌경제연구원(1993)). 물론 그 밖의 기존 연구와 같이 이 연구의 추정결과는 사용된 탄성치들의 값에 민감하나 보다 정확하고 적절한 탄성치 추정의 문제는 차후 과제로 남기고자 한다.

앞서 언급된 절차에 따라 계측된 1995~98년 평균 소비량의 1%에 해당하는 시장접근물량 확대가 주요 품목에 미치는 가격, 생산, 소비, 생산액, 소비지출액, 생산자 및 소비자 후생, 그리고 국내외가격 측면에서의 잠재적 관세인하 효과는 <표 5-3>과 같다²⁴⁾. 아래에서는 추정결과를 설명하고 그 의미를 살펴보려고 한다.

22) 시장접근물량은 앞서 이론적으로 분석된 부문에서 언급된 바와 같이 반드시 수입해야 하는 의무 수입량이 아니라 국내외 수급 및 가격 여건에 따라 이러한 물량을 수입하지 않을 수 있는 시장접근기회 보장의 개념이나 여기서는 우리 농업의 현실과 분석의 어려움을 감안하여 확대된 시장접근물량은 현 수입 상황에서 외생적으로 부가된 수입량이라는 전제하에 분석이 이루어졌음.

23) 품목별 생산 및 수요에 대한 가격탄성치가 주어지고 변하지 않는다는 가정 하에 실제 상황을 반영하는 공급량과 소비량 및 가격자료(1995/98년 평균 자료)를 이용하여 수요 및 공급 곡선을 균형점에서 선형화하였음.

24) 시장접근물량의 외생적 확대에 따른 국내외 가격 측면에서의 잠재적 관세인하 효과는 시장접근물량의 확대에 따라 추정된 국내가격 감소분(ΔP_d)을 국제가격(P_w)로 나누어 계산되었음. 이는 수입국의 수입물량 증가가 국제가격에 영향을 미칠 수 없다는 소국가정파와 국내외 가격차의 백분율로 표시되는 종가관세(Ad valorem Tariff)의 정의에 의해 도출된 것임.

표 5-2 시장접근물량 확대에 따른 영향 계측에 사용된 탄성치 및 주요 통계

품목	생산 탄성치	수요 탄성치	생산량 (95/98)	소비량 ¹⁾ (95/98)	순수입량 (95/98)	국내가격 (95/98)	국제가격 ²⁾ (95/98)
쌀	0.78	-0.29	5,141,089	5,211,635	70,546	1,689	385
보리	0.31	-0.26	209,781	341,781	132,000	890	120
참깨	0.21	-0.3	30,587	87,527	56,940	10,341	1,189
고추	0.36	-0.22	189,785	197,042	7,257	5,958	3,050
마늘	0.38	-0.3	426,357	443,750	17,393	2,120	727
양파	0.39	-0.68	791,381	809,886	18,505	534	429
쇠고기	1.25	-0.97	209,375	344,514	135,139	6,867	4,446
돼지고기 ³⁾	0.48	-0.43	694,750	696,048	1,298	2,431	3,080
닭고기 ³⁾	0.36	-0.6	263,750	274,962	11,212	2,262	1,582
천연꿀	0.35	-0.35	8,003	8,034	301	14,133	2,072
감귤/오렌지	0.8	-0.62	572,412	600,778	28,366	1,072	741
포도 ⁴⁾	1.50	-0.62	366,250	369,360	3,110	2,606	2,030

주: 1) 소비량은 국내생산량에 순수입(수입-수출)량을 더하여 구해진 추정치임.

2) 국제가격은 연도별 수입금액을 수입물량으로 나누어 계산된 단위당 평균 수입 cif 가격임.

3) 돼지고기와 닭고기는 지난 97년 7월1일부터 관세만으로 완전 자유화되어 현재 시장접근 관리 품목이 아니나 국내 농업 측면에서 주요 품목으로서 향후 관세인하 협상에서의 입장 수립 차원에서 부가적으로 검토됨.

4) 포도는 원칙상 시장접근물량 관리대상품목이 아니나 현재 추진 중에 있는 한/칠레 자유무역협상의 쟁점 품목으로서 향후 자유무역체결시 시장접근물량 확대를 통한 시장개방의 가능성이 크므로 분석 대상으로 선정하였음.

자료: 농림부(1999), 시장접근물량 수입관리 종합 참고자료

한국농촌경제연구원(1999), 1998년도 식품수급표

첫째, 외생적 시장접근물량 확대에 따라 가격이 가장 크게 떨어지는 것으로 나타난 품목은 참깨, 천연꿀, 고추, 쇠고기, 마늘 등이다. 이들 품목은 본래 단위당 가격이 상대적으로 큰 품목들일 뿐만 아니라 생산 및 수요 탄성치가 상대적으로 매우 낮은 품목들로서 시장접근물량의 확대에 의한 국내가격 감소가 큰 것으로 추정되기 때문이다. 이에 반해 양파, 오렌지, 포도의 경우는 상대적으로 낮은 단위 가격과 높은 가격탄성치로 인해 잠재적으로 가격 하락폭이 작은 것으로 추정되었다. 기준연도 가격에 비해 가격하락률이 큰 품목은 참깨(2.7%), 보리(2.2%), 고추(1.8%), 마늘과 천연꿀(1.5%) 등으로 이들

표 5-3 시장접근물량 확대에 따른 주요 품목별 영향 추정결과

품 목	가 격 감 소 (원/kg)	생산량 감 소 (톤)	소비량 증 가 (톤)	생산액 감 소 (백만원)	소비지출액 감 소 (백만원)	생산자 잉여감소 (백만원)	소비자 잉여증가 (백만원)	관세 인하효과 (%)
쌀	16 (0.9)	37,851 (0.7)	14,266 (0.3)	145,287	59,218	81,659	83,199	4.1
보리	20 (2.2)	1,444 (0.7)	1,974 (0.6)	5,403	5,038	4,132	6,775	16.5
참깨	277 (2.7)	172 (0.6)	703 (0.8)	10,202	17,163	8,447	24,338	23.3
고추	115 (1.8)	1,206 (0.6)	765 (0.4)	29,564	17,775	21,771	22,719	3.8
마늘	32 (1.5)	2,436 (0.6)	2,002 (0.5)	18,677	9,965	13,551	14,176	4.4
양파	5 (0.9)	2,909 (0.4)	5,190 (0.6)	5,521	1,330	3,975	4,089	1.2
쇠고기	47 (0.6)	1,513 (0.7)	1,932 (0.6)	22,191	580	9,859	16,326	1.1
돼지고기	27 (1.1)	3,668 (0.5)	3,292 (0.5)	27,397	10,697	18,529	18,657	0.9
닭고기	24 (1.1)	1,004 (0.4)	1,745 (0.6)	8,559	2,674	6,299	6,600	1.5
천연꿀	206 (1.5)	41 (0.5)	42 (0.5)	2,213	1,119	1,641	1,712	9.9
오렌지	8 (0.7)	3,313 (0.6)	2,695 (0.4)	7,965	1,791	4,427	4,670	1.0
포도	12 (0.5)	2,607 (0.7)	1,087 (0.3)	11,290	1,749	4,513	4,574	0.6

주: 1) ()안의 수치는 시장접근물량 확대에 따른 해당변수의 변화율(%)을 나타냄.

2) 시장접근물량 확대에 따른 관세인하 효과는 추정된 국내가격 감소분을 국제가격으로 나눈 종가관세 형태로 계산되었음.

품목들은 시장접근물량의 수입에 따른 절대적 가격 하락폭이 크거나 수급의 가격탄성치가 상대적으로 낮은 품목들이다.

둘째, 시장접근물량 확대에 따른 품목별 생산 감소 효과는 생산량이 절대적으로 큰 쌀, 돼지고기, 오렌지, 양파 등과 쇠고기, 포도 등 생산탄성치가 그 밖의 품목에 비해 상대적으로 큰 품목에서 더욱 크게 나타났다. 확대된 시장

접근물량의 수입으로 인한 생산 감소량은 대략적으로 쌀 38천 톤, 돼지고기 4천 톤, 감귤 및 양파 3천 톤 가량으로 계측되었다. 한편 평균생산량(1995/98) 대비 생산감소율은 쌀, 보리, 쇠고기, 포도가 0.7%, 참깨, 고추, 마늘, 오렌지가 0.6% 정도로 상대적 생산감소효과가 큰 것으로 나타났다.

셋째, 시장접근물량 확대에 따른 가격감소로 야기되는 품목별 소비 증가는 소비량이 절대적으로 많거나 수요탄성치가 큰 쌀, 양파, 돼지고기, 오렌지의 순으로 크게 나타났다. 한편 평균소비량(1995/98)대비 소비증가율의 경우에는 참깨(0.8%), 보리, 양파, 쇠고기, 닭고기(0.6%)의 순으로 상대적 소비증가효과가 큰 것으로 나타났다.

넷째, 시장접근물량 확대에 의해 야기된 가격 및 생산량감소로부터 발생하는 품목별 생산액 감소는 절대적 생산량 혹은 가격감소 폭이 큰 쌀, 고추, 돼지고기, 쇠고기의 경우가 가장 크게 감소한 것으로 나타났다. 1995~98년 평균 소비량의 1%에 해당하는 시장접근물량의 수입으로 인해 감소하는 품목별 생산액은 대략 쌀 1,453억, 고추 296억, 돼지고기 274억, 쇠고기 222억으로 추정되었다.

다섯째, 시장접근물량 확대에 따라 발생하는 가격감소 및 소비량증가로 야기되는 소비지출액의 변화는 모든 품목에 걸쳐 줄어드는 것으로 계측되었다. 이 결과는 대부분의 농산물 수요가 비탄력적으로 인해 시장접근물량 증가로 인한 가격하락의 효과가 소비량 증대의 효과 더 컸기 때문으로 판단된다. 소비지출액의 감소는 절대적 소비규모가 큰 쌀의 경우가 가장 크게 나타났으며 고추, 참깨, 돼지고기의 순으로 소비지출액이 감소하는 것으로 나타났다.

여섯째, 시장접근물량 확대에 의해 생산자 잉여는 감소하고 소비자 후생은 증대하는 것으로 추정된다. 이는 시장접근물량의 확대에 따른 수입증가로부터 발생하는 가격하락으로 인한 자명한 결과로 보인다. 생산자 잉여의 감소 폭은 대략 쌀 817억, 고추 218억, 돼지고기 185억, 그리고 마늘의 경우는 136억 원 가량 줄어드는 것으로 계측되었다. 이에 반해 소비자 잉여는 쌀 832억, 참깨 243억, 고추 227억, 돼지고기, 187억 그리고 쇠고기의 경우가 163억 원 증가하는 것으로 나타났다. 그러나 해당 품목의 생산자에 비해 소비자의 수가

훨씬 많다는 사실에 비추어 볼 때, 시장접근물량 확대에 따른 이해 그룹별 피해는 해당 품목의 농업생산자에 집중되어 있다고 볼 수 있다.

마지막으로 이 보고서의 주요 연구 목적인 시장접근물량 확대로부터 야기되는 관세인하 효과는 대략 참깨 23%, 보리 17%, 천연꿀 10%, 마늘, 쌀, 고추 각각 약 4% 정도의 관세 인하 효과가 있는 것으로 추정되었다. 이들 품목들은 시장접근물량 확대에 따라 국제가격에서 차지하는 국내 가격감소가 상대적으로 크게 나타난 것들이다.

2.3 향후 정책과제

UR 농산물 협상은 비관세장벽의 철폐와 시장접근기회의 보장 등 농업 부문에서 괄목할 만한 성과를 이루었다는 긍정적인 평가가 있는 반면 농산물 수출국들에 의해 제기된 몇 가지 부정적 영향도 있다. 즉, 농산물 수입국들의 불합리한 고관세 부과, 다양한 방법을 통한 정부의 시장개입 및 관리무역 등의 성행이 UR의 획기적인 성과를 반감시키고 있다는 지적이 그것이다. 이로 인해 불리한 입장에 처한 미국, 오스트레일리아, 뉴질랜드와 같은 농산물 수출국들이 자신의 이익을 확보하기 위해 차기협상에서 시장접근 물량의 실질적 확대 및 관세의 대폭적인 감축을 주장하리라는 것은 어렵지 않게 추측할 수 있다. 아직 본격적인 협상이 시작되지 않은 현 시점에서 향후 TRQ제도와 관련된 자유화 방향을 정확히 예측한다는 것은 시기상조라 할 수 있으나 차기 협상에서 농산물 수출국들은 저세율로 수입이 보장된 시장접근물량의 확대를 통해 수입국으로의 실질적인 시장접근기회를 보장받으려 할 것으로 보인다. 특히 시장접근 기회의 확대방안으로 실질적으로 우리농업에 큰 영향을 미칠 수 있는 부문은 현행시장 및 최소시장접근 물량의 대폭 증가와 관련된 논의이다. 왜냐 하면 시장접근이 보장된 대부분의 품목이 우리 농업에서 중요한 비중을 차지해왔을 뿐만 아니라 현격한 국내외 가격차로 인해 확대된 시장접근물량은 대부분 수입될 것으로 판단되기 때문이다. 이에 차기 협상에서 농산물 수입국으로서 기본적으로 우리가 견지해야 할 것은 시장접

근물량의 확대를 최소화하는데 협상의 노력을 경주해야 할 것이다.

한편 지금까지 차기 WTO 농산물 협상의제와 관련하여 제출된 각국 제안서와 최근 협상 동향을 고려할 때, 시장접근물량의 확대와 함께 관세인하는 시장개방 분야의 중요한 협상쟁점이 될 것이 확실하다. 왜냐 하면 지난 UR 협상이행 과정에서 많은 국가들이 자국의 민감한 품목에 대해 고율 관세를 부과하고 있을 뿐만 아니라 복잡한 관세제도를 운용함으로써 UR 농업협상의 원활한 이행을 통한 시장접근의 확대에 어려움이 있다는 인식하에, 농산물 수출국들을 중심으로 대폭적인 관세인하방안이 논의되고 있기 때문이다.

따라서 관세할당제로 운영되고 있는 주요 품목의 시장접근물량 확대에 따른 품목별 국내 영향을 더욱 면밀히 분석하여 차기 농산물 협상에 효과적인 대응이 요구된다. 특히 시장접근물량 확대에 상응하는 관세감축 효과와 향후 농산물 협상의 또 다른 쟁점으로 부각될 품목별 관세인하 폭을 상호 비교 및 분석함으로써 향후 시장접근물량의 확대 및 관세인하 협상에 효과적으로 대응해야 할 것이다. 왜냐 하면 이 연구에서 분석된 바와 같이 시장접근물량의 확대는 그에 상응하는 관세감축효과를 자동적으로 나타낼 수 있으며, 더욱이 농산물의 경우 일반적으로 수요 및 공급이 비탄력적이므로 시장접근물량의 확대는 실질적으로 큰 관세감축 효과를 보일 수 있기 때문이다.

제 6 장

요약 및 결론

1. WTO 출범 이후 국제적 농산물 관세구조의 비교분석

UR 농산물협상의 시장개방 분야에서 중요한 합의는 모든 비관세장벽을 철폐하고 관세화를 통해 시장개방하며 농산물 관세를 점진적으로 인하해나갈 뿐만 아니라 모든 관세를 양허한다는 것이다. UR 협상 타결까지 많은 국가들이 농업 분야에서 다양한 비관세조치를 보편적으로 사용하여왔다는 사실에 비추어 볼 때 근본적인 변화라 할 수 있다. 또한 UR 농업협정은 과거와 달리 규정과 규범의 제정뿐만 아니라 각 회원국들이 이행계획서를 통해 향후 약속사항을 구체적으로 제출했다는데 큰 의미가 있다. 특히 관세율 인하와 관련해서는 통상적인 관세에 의해서만 보호되던 품목 중에서 양허품목의 경우는 양허세율을 기준으로, 비양허 품목의 경우는 1986년 9월 1일의 실행세율을 기준으로 하여 1995년부터 2000년까지 6년의 이행 기간에 단순평균 36%(개도국은 24%) 감축하되 품목별 최소 15%(개도국은 10%)이상 감축이 요구되었다.

공산품 분야와는 달리 농산물에 대한 관세는 지난 UR 농산물 협상타결까지 GATT 체제에서 거의 논의되지 않았다. 일부 농산물 관세가 감축되었다

하더라도 대부분의 나라에서 적용되어 온 수입제한제, 수입할당제, 가변부과금 및 임의적인 수입허가제 등 비관세장벽은 농산물 무역의 확대에 커다란 장애요인이었다. 이러한 상황은 농산물 분야의 모든 비관세장벽을 관세로 전환한다는 데 합의한 UR 농산물 협상의 타결로 변화하였으나 아직도 농산물에 부과되는 평균 관세수준은 40% 이상으로 일반적으로 공산품에 부과되는 10% 이내의 관세수준을 훨씬 초과하고 있다. WTO 출범 이후 주요국의 농산물 평균 양허관세율 현황을 보여 주고 있는데, OECD 국가의 농산물 평균관세율은 36%로 공산품을 포함한 전체 품목의 평균 관세율 수준 15%의 2배 이상이다. 즉 상대적으로 높게 농산물에 부과되는 관세수준으로 인해 전체 평균관세율 수준이 공산품에 부과되는 평균 관세율 수준을 초과하는 실정이다. 그러나 OECD 국가의 평균관세율 수준은 OECD 회원국이 아닌 국가에 비해 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 국별 농산물 평균관세율 수준을 볼 때, 인도(124%), 노르웨이(124%), 튀니지아(117%)의 순으로 높은 관세수준을 유지하고 있으며, 그 뒤를 이어 루마니아, 콜롬비아, 방글라데시, 터키, 한국, 스위스 등의 평균 농산물 관세가 50% 이상으로 상대적으로 높은 수준임을 보여 준다. 반면에 농산물 수출국인 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드의 농산물 평균관세율은 10% 이하로 나타났다. 한편 UR 합의에 따라 이중관세제도도 운영되고 있는 관세화 대상 품목의 경우에 일반적으로 시장접근물량 이내 수입에 적용되는 관세는 낮은 수준 혹은 최소 수준일 것이라는 통념과는 달리 콜롬비아, 루마니아, 노르웨이 등은 100% 이상의 시장접근세율을 유지하고 있는 것으로 나타나 실제 지난 UR 농업협정의 기본 원칙을 따르지 아니한 것으로 보인다. 우리나라의 경우는 시장접근물량에 부과되는 세율은 OECD 평균 수준인 36%보다 낮은 21%가 부과되고 있으나 시장접근 물량을 초과하는 수입에 부과되는 고율 관세의 평균수준은 가장 높은 366%로 분석되었다.

한편 관세의 형태는 일반적으로 과세 기준에 따라 수입품목의 가격을 기초로 하는 종가(ad valorem)관세와 수입품의 무게, 길이, 부피 등 수량을 과세 표준으로 하는 종량(specific)관세로 대별된다. 이외에도 종가관세와 종량세의

양자를 선택 혹은 병용하는 혼합관세(mixed duties)가 있는데, 혼합관세는 다시 종가관세와 종량관세 중 어느 한 쪽을 선택하여 부과하는 선택관세(alternative duties)와 종가관세와 종량관세를 합쳐 부과하는 복합관세(compound duties)로 나뉜다. 이에 따라 농산물의 경우 UR농업협정의 타결 이후 다양하고 복잡한 관세제도가 탄생하게 된 계기가 되었다. 물론 UR 이전에도 미국, 캐나다, 일본, EU 등 선진국에서는 많은 농산물에 종량세율을 널리 활용해 왔으며 UR 이후 비관세장벽의 관세화 과정에서 더욱 이러한 추세는 증가하고 있다. 우리나라의 경우도 기존의 종가관세 이외에 UR 이후 63개 농산물에 대해 종량관세를 새로이 도입한바 있다. 그러나 우리나라는 아직도 다른 주요 선진국에 비해 종가관세 위주의 단순한 관세제도를 운영하고 있는 실정이다. 우리나라를 비롯한 일본, 멕시코 등 여러 나라들의 비종가관세 사용비중은 전체 농산물 관세의 20% 미만이며, 미국, 캐나다, EU 등 선진국들은 전체 농산물 관세 세번의 20%에서 50%내에서 비종가관세를 운영하고 있다. 이에 반해 스위스, 노르웨이, 몰타 등은 50% 이상의 관세가 종가관세가 아닌 비종가관세로 운영되고 있다. 일반적으로 비종가관세는 종가관세에 비해 투명성이 낮기 때문에 각국의 민감 품목에 대하여 보호수준의 증가시키거나 국제가격 변동으로부터 국내시장을 보호하기 위해 비종가세를 운영하고 있다는 비판이 제기되고 있다.

UR 농업협정 타결 이후 국제 농산물 교역은 관세에 의한 보호만이 인정되는 추세로 향후 효과적인 관세체제의 정비는 매우 중요한 정책 과제로 등장할 것으로 예상된다. 비록 UR 협상 타결과 함께 낮은 가격으로 대량 수입이 예상되는 양념 채소류, 산림부산물 등을 중심으로 우리나라는 종량관세를 설정하여 운영하고는 있으나, 아직도 기본 관세체제는 종가세 위주로 단순화되어 있으며 대다수 농산물의 경우 가공도가 증가할수록 관세가 낮게 책정되어 있어 산업보호에 어려움이 있는 실정이다. 주요 선진국에 비해 우리나라의 농산물 관세체제는 단순할 뿐만 아니라 가공도가 증가할수록 관세가 낮아지는 역관세 형태를 취하고 있어 관세의 산업보호기능이 취약한 실정이다. 이와 같이 단순가공 농산물에 낮은 관세가 부과됨으로써 다른 성분과 혼합

하거나 냉장처리 등의 단순처리를 통해 높은 관세를 회피하는 수입이 급증하여 국내 산업에 피해를 가져오는 경우가 있다. 예를 들어 최근 중국으로부터 수입이 급증함에 따라 농협중앙회가 무역위원회에 피해조사를 신청한 냉동마늘의 경우가 대표적인 예이다. 신선/냉장 마늘은 시장접근물량내 관세는 50%, 시장접근 물량을 초과한 관세는 376%인데 반해 단순 가공된 냉동 및 초산 마늘의 관세는 30% 내외로 매우 낮은 수준에 불과하여 수입 급증으로 인한 국내 산업피해를 야기한바 있다. 따라서 우리나라는 농산물 관세체계의 면밀한 분석을 통해 국내 농업 피해를 최소화하는 방안을 마련해야 할 것으로 보인다. 특히 최근 저가 수입농산물의 범람으로 인한 농업 생산자 피해 최소화 및 수입업자들이 수입가격을 조작하여 관세부담을 회피하는 경향을 방지하기 위해서 품목별 특성을 고려한 다양한 관세유형의 도입이 요구된다.

2. WTO출범 이후 국제적 농산물 수입물량관리의 비교분석

WTO 협정 타결 이후 농산물 교역 부문의 수입관리제도의 중요 요소로 등장한 것이 비관세장벽의 관세화 과정에서 등장한 시장접근물량에 대한 다양한 수입관리방식의 출현이다. 앞서 언급한 바와 같이, 시장접근물량관리방식의 선택은 국내외 가격차에 해당하는 수입차액을 누구에게 할당하느냐는 기본적으로 정치경제학적 수입권 배분의 문제이다. 전 세계적으로 볼 때, 관세 할당제는 1996년 기준으로 총 1,278품목에 대해 운영되고 있으나 사실상 이들 중 약 51%에 해당하는 646개 품목은 관세할당제가 아닌 단일 관세의 적용만으로 수입이 허용되고 있다. 특히 관세만으로 수입이 허용된 품목의 대부분은 낮은 시장접근세율이 적용되고 있다. 따라서 WTO 회원국들에 의해 실제적 의미에서 관세할당제가 운영되고 있는 품목은 632개 품목이다. 물론 각국의 이행계획서상에 관세할당제 사용의 권리를 보유한 품목은 비록 현재 이 제도를 활용하고 있지 않더라도 언제든지 각국의 의지에 따라 이중관세 제도인 관세할당제로의 전환이 가능하다. 각 회원국의 관세할당제 운영에 있어

요소인 시장접근물량의 배분방식은 주로 단일관세적용(Applied tariff), 수입허가제(License on demand), 선착순(First-come First-served), 공매(Auction) 등의 순으로 사용되고 있다.

한편 우리나라는 국별 농산물 이행계획서를 통해 쌀, 보리, 고추, 마늘, 쇠고기 등 64개 품목군의 시장접근물량(CMA/MMA)을 제시한바 있다. 이러한 시장접근물량은 국내외 가격차에 상응한 수준에서 양허한 고율 관세나 상한 설정관세에 비해 현저히 낮은 세율이 적용되기 때문에 막대한 차액이 발생하게 된다. 특히 국내외 가격차가 큰 품목들의 급격한 유입에 따른 국내시장의 혼란을 최소화하고 UR 협정의 원만한 이행을 위해 시장접근량에 대한 특별한 관리가 요구되었다. 이에 우리나라는 시장접근 물량의 효율적 관리를 위해 WTO 협정내용과 품목별 특성을 종합적으로 고려하여 시장접근 물량이 있는 품목을 지정기관 배정방식(국영무역 혹은 생산자단체), 수입권공매 및 실수요자 추천방식으로 구분하여 관리해 오고 있다.

수입관리방식별 시장접근계획물량 대비 실제 수입물량으로 나타나는 시장 접근이행률에 대해 살펴보면, 우선 순수 경제학적 측면에서 볼 때, 그 밖의 조건이 동일하다면 낮은 세율로 수입이 보장된 시장접근물량은 관세, 공매, 선착순 등 시장 지향적 수입관리 방식의 이행률이 과거실적배당이나 국영무역, 수입허가제 등 비시장 지향적 수입관리방식에 비해 보다 높을 것이다. 그러나 WTO 사무국이 배포한 수입관리 방식별 이행률 통계를 살펴보면 오히려 비시장 지향적 수입관리방식인 국영무역, 과거실적 등의 시장접근이행률이 그 밖의 시장 지향적 수입관리방식보다 높다. 왜냐 하면 각 WTO회원국은 품목별 시장접근관리 방식을 독자적 권한으로 결정해 왔으며, 특히 정치적으로 민감한 품목과 국내외 가격차가 커 수입 가능성이 높은 품목은 국내 농업에 미치는 부정적 영향을 최소화한다는 측면에서 회원국 정부가 이들 품목의 수입관리방식 선택에 신중한 접근이 있었다. 그러한 정치경제적 민감 품목들은 대부분 국영무역, 과거실적배분 등의 비시장 지향적 수입관리방식을 통해 관리해 왔으며 품목 특성상 시장접근 이행률이 높은 반면에 국내외 가격차가 적어 수입으로부터 국내 농업에 대한 위협이 적거나 정치적으로

덜 민감한 품목의 시장접근물량은 시장 지향적 수입관리 방식이나 실행관세로의 수입이 허용되어 시장접근이행률이 상대적으로 낮다는 것이다(Skully, 1999).

또한 관세할당제 해당 품목을 시장접근물량이 매년 증량되지 않는 현행시장접근 품목과 매년 증량의무가 있는 최소시장접근 품목으로 구분하여 수입관리방식별 시장접근 이행률을 비교해 보면 현행시장접근 품목의 시장접근 이행률이 높았다. 이는 이미 UR 타결 이전에 1986~88년도 국내소비량 기준으로 3% 이상 수입되던 품목을 현행시장접근품목으로 규정한 것에 비추어 볼 때 자명한 결과로 보여진다.

한편 여러 WTO 회원국들이 시장접근물량 관리대상으로 통보한 품목의 수입시 부가적인 조건을 요구하고 있는 것으로 나타났는데 1996년 기준으로 총 시장접근물량관리 품목의 18.5%에 해당하는 236개 품목의 시장접근물량 수입에 부가적인 조건이 요구되고 있다. 낮은 세율로 수입이 보장된 시장접근물량에 자주 요구되는 부가적인 조건에는 수입할당량제한, 과거무역경험, 국내산구매규정, 수출증명, 과거무역경험과 수입할당량의 동시 충족 등이 있으며 22개 국가에서 최소한 한 개 이상의 부가조건을 시장접근물량 수입에 요구하고 있는 것으로 나타났다. 또한 부가조건별 시장접근물량의 수입이행률을 비교해 보면 일반적으로 국내산구매규정, 수출증명, 수입할당량 제한, 과거무역경험 경험의 순으로 시장접근 이행률이 높은 반면 과거무역경험과 수입할당량 제한이 동시에 요구되는 경우에는 매우 낮은 이행률을 보이고 있다.

3. WTO 출범 이후 국제적 국내보조 이행상황의 비교분석

UR 농업협상은 세계 농산물 교역을 확대하고 국제농산물 시장에서 공정경쟁이 이루어지도록 하는 데 그 목적이 있었다. 이를 위해 농업 분야에 광범위하게 주어진 국내보조를 감축하여 무역왜곡을 줄이고 교역을 확대하자는

방향으로 논의가 진행되었다. 국내보조분야에서는 농업에 지원되는 각종 보조금을 허용대상과 감축대상으로 분류하여 감축대상보조는 점진적으로 감축해 나가자는 데 합의하였다. 우리나라를 포함한 WTO 회원국들은 지난 UR 농업협상의 결과에 따라 각자 국내보조 감축 이행계획서를 작성하여 94년 초에 WTO에 제출하였으며 이에 따라 국내보조 감축 약속을 5년째 이행해 오고 있다.

한편 WTO 농업협정상 보조금은 그 성격에 따라 국내보조와 수출보조로 구분하여 기준연도, 감축률 등 감축방식에 차등을 두는 방법으로 합의를 이루었다. 정부의 지원이 일반적인 농업, 농촌개발을 위한 것이거나 농민을 대상으로 한 지원의 경우는 국내보조로 규정되고, 농산물 수출을 촉진할 목적으로 또는 농산물 수출을 조건으로 지원되는 경우는 수출보조로 구별된다. 그러나 여기서는 지금까지 우리나라 농업보조 정책운영에 영향을 주어왔던 국내보조에 초점을 맞추어 논의를 전개하였다.

UR 국내보조와 관련된 정책은 생산 및 무역에 미치는 영향 유무에 따라 허용대상(Green Policy)과 감축대상(Yellow Policy)으로 분류하되, 허용대상기준을 충족시키지 못하는 모든 국내보조는 감축대상보조로 간주된다. 허용대상보조는 협상 타결 이후에도 계속 지원이 가능하나 감축대상 보조는 약속된 수준까지 매년 줄여 나가야 한다. 이에 따라 농업협정문 부속서 2에서는 구체적인 허용대상정책의 유형 및 기준이 제시되었다. 우선 허용대상정책을 크게 정부 서비스와 생산자에 대한 직접 지불로 분류하고 세부정책들을 예시하고 있다. 또한 허용대상으로 분류된 정책들이 갖추어야 할 일반적 허용기준으로 두 가지 조건이 충족되어야 하는데, 그것은 소비자로부터의 이전이 아닌 공공재정지출에 의한 지원일 것과 생산자에 대한 가격지지 효과가 없어야 한다는 것이다. 이와 같이 일반적 기준과 정책별 구체적 기준을 동시에 만족하여야만 허용대상정책으로 분류되고 나머지는 감축대상으로 간주되는 농업협정상의 분류방법에 따라 시장가격지지 및 투입재보조 등은 감축대상 국내보조로 설정되었다. 또한 미국과 EU간의 합의에 의해 생산제한하 직접지불 정책은 일정요건의 충족 아래서 감축이행이 면제되었다(Blue Box).

현재 WTO 회원국 가운데 우리나라를 비롯한 30개국이 AMS로 계산된 국내보조에 대한 감축의무를 갖고 있다. 국내보조와 관련하여 통보된 현행 AMS의 분포를 살펴보면, 1995~98년에 회원국들은 대체로 허용 수준 안에서 국내보조 정책을 시행함으로써, AMS 감축의무를 지키고 있는 것으로 나타났다. 국내보조를 통보한 전체 WTO 회원국의 과반수가 61% 이상의 AMS 활용도를 보이고 있다. WTO에 통보한 회원국의 21% 정도가 AMS 감축 양허 수준의 80% 이상을 사용하고 있는데, 우리나라는 이행기간에 평균 91%의 활용도를 기록하고 있다. WTO 농업위원회에 통보된 다른 회원국들의 이행실적과 비교할 때 우리나라의 AMS 활용도는 상대적으로 높은 수준이다. 다만 여기서 주의할 사실은 AMS 감축의무가 각국의 국내보조정책 수행에 실질적인 효과를 나타내어 큰 영향을 미친 국가는 우리나라를 비롯한 스위스, 노르웨이 등 일부 회원국으로 알려져 있다. 왜냐 하면 국내보조 감축의 기준연도가 세계적으로 가장 농업보조가 높이 지급되던 1986~88년 평균수준으로 결정됨에 따라 기존에 국내보조를 많이 주던 주요 선진국들의 경우는 이미 자동적으로 국내보조를 감축해 온 것으로 나타나 WTO 출범 이후 연도별 국내보조 감축약속이행에 별 영향이 없었을 뿐만 아니라 양허된 AMS 대비 실제 보조실적도 매우 낮게 나타난다는 사실이다.

1995~98년 사이에 WTO에 통보된 국가별 국내보조 감축 약속수준 대비 실제 보조수준을 나타내는 AMS 활용도는 나라마다 커다란 차이를 보이고 있다. 평균적으로 AMS 활용도가 가장 높은 나라는 아르헨티나로 평균 122%이고, 가장 낮은 나라는 뉴질랜드로 0%이다. 주요 농산물 수출국들의 경우 예상하던 대로 평균 AMS 활용도가 대체로 낮는데 미국 27%, 오스트레일리아 25%, 캐나다 14% 등이다. 이에 반해 주요 농산물 수입국의 평균 AMS 활용도는 상대적으로 높게 나타났는데 노르웨이 80%, 스위스 75%, 일본 72%, EU 66% 등으로 나타난다. 우리나라의 AMS 활용도는 평균 91%대로 분석된 대상국 가운데 세번째로 높은 수준이다. 아르헨티나(1995년)와 아이슬랜드(1998년)는 100% 이상의 AMS 활용도를 기록하였는데 그들 국가의 높은 인플레이션을 반영한 결과로 알려져 있다.

우리나라는 국내보조와 관련한 UR 이행계획서에 총감축 기준으로 2조 2,595억 원을 10년의 이행 기간에 1조 1,490억원까지 감축 약속하였다. 우리나라는 현재까지 UR 협상에서 합의한 국내보조 감축을 연도별 지원한도의 90%대에서 비교적 성실히 이행해 오고 있다. 특히 WTO에 통보한 내역에 의하면 1998년도 국내보조 감축이행 실적은 지원 한도의 80%까지만 지원하고 있다. UR 이후 우리나라의 허용대상보조(Green Box)는 빠르게 증가하고 있으며 총 국내보조 가운데 Green Box가 차지하는 비중은 1998년도에 거의 70%에 달하고 있다. 1998년도 총 허용대상보조에서 항목별로는 조사연구와 하부구조 기반정비사업 등 일반서비스정책보조가 3조 5,812억 원으로 가장 큰 비중(67%)을 차지하고 있다. 반면 선진국에서 주로 사용되고 있는 허용대상 생산자 직접 지불은 상대적으로 작은 비중(33%)을 차지하고 있다. 더욱이 우리나라가 허용대상 생산자 직접 지불보조(1998년)로 WTO에 통보한 것 중 약 75%은 구조조정 투자지원으로 선진국들이 생산자 소득보상차원에서의 주로 사용하고 있는 생산중립적 직접 지불(약 11%)이나 환경보전지원(약 7%)은 매우 미미한 수준이다. 또한 농업협정 제6조 2항에 의해 개도국 특별우대의 측면에서 감축의무가 면제된 개도국의 농업 및 농촌개발을 위한 일반적 투자보조와 영세농을 위한 투입재보조 등은 매우 저조한 실적을 보이고 있다(1998년 전체 허용 보조의 1% 미만).

한편 WTO 출범 이후 미국, EU, 일본 등 주요 선진국 농정개혁의 일반적 특징은 가급적 가격지지를 감축하고 직접 지불이나 환경보전, 농촌 지역의 유지 등에 관한 지원을 강화하고 있다는 점이다. 이러한 농업정책의 전환은 부분적으로 UR 협상의 영향 때문이라고 할 수 있지만 과잉생산이나 재고누증, 그리고 시장왜곡 현상을 방지하고 농업을 효율적인 산업으로 유도하기 위한 자체적인 필요성에 따른 것이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 우리나라도 차기WTO 협상에도 대비하면서 농업의 경쟁력을 제고한다는 차원에서 주요국의 정책사례를 면밀히 검토하여 도입하는 것이 바람직할 것으로 본다.

4. 농산물 시장개방에 따른 영향분석

공산품 분야와는 달리 농산물에 대한 관세는 지난 UR 농산물 협상타결까지 GATT 체제에서 거의 논의되지 않았다. 일부 농산물 관세가 감축되었다하더라도 대부분의 나라에서 적용되어 온 수입제한제, 수입할당제, 가변부과금 및 임의적인 수입허가제 등 비관세장벽은 농산물 무역의 확대에 커다란 장애요인이었다. 이러한 상황은 농산물 분야의 모든 비관세장벽을 관세로 전환한다는 데 합의한 UR 농산물 협상의 타결로 변화하였으나 아직도 농업 분야에는 일부 수입금지적 높은 관세와 국가 간, 품목간, 가공단계별 관세의 불균등 분포가 있다. 특히 많은 국가들이 관세화 이행 과정에서 자국의 민감한 품목에 대해 고율 관세를 부과하고 있을 뿐만 아니라 복잡한 관세제도를 운용함으로써 실질적인 시장접근의 확대에 어려움이 있다는 인식에서 농산물 수출국들을 중심으로 대폭적인 관세인하방안이 논의되고 있는 중이다.

차기 농산물 협상에서 논의될 관세율감축 공식이나 감축률이 아직 결정되지 않은 현 상태에서 관세 인하방식별 실증분석에 들어가기 위해 이 연구는 UR에서 설정된 평균 관세 수준의 36%(개도국은 24%)감축과 품목별 최소 감축률 15%(개도국은 10%)를 기본 전제로 출발한다. 동일한 선상에서 모든 품목의 동일률감축의 경우도 36%($a=0.36$) 감축을 가정하고 조화 감축(스위스공식)의 경우는 관세율 상한을 200%($=b$)로 가정한다. 이에 따라 혼합방식의 경우는 관세율이 112.5%미만에서는 동일률 36% 관세감축 공식이 적용되며, 112.5% 이상의 고율 관세의 경우에는 스위스 방식에 의해 감축된다. 물론 스위스 방식과 혼합방식의 관세율 상한은 200%로 가정된다. 이와 같은 전제에서 관세감축방식별 관세인하 효과를 주요 품목들에 적용하여 결과를 도출하였다.

농산물 순수입국 측면에서 관세인하 협상은 우선 관세감축방식에 있어서 감축 폭을 최소화하고 감축에 있어서 품목별 신축성을 최대한 확보해야 한다는 기본입장에서 협상에 임해야 할 것이다. 특히 관세감축으로 인한 국내

농업에 미치는 영향을 극소화하기 위해서는 감축 폭을 최소화하는 방식뿐만 아니라 품목별 관세감축의 신축성이 확보되는 방향으로 협상을 이끌어가야 한다. 따라서 관세인하의 신축성 확보를 통한 주요 품목의 생산기반 유지 및 피해 최소화 측면 등을 감안 할 때 차기협상에서 우리에게 유리한 관세감축 방식은 UR 방식으로 여겨진다.

차기 협상에서 농산물관세 협상과 관련하여 어떤 감축방식이 선택될 것인가를 현 시점에서 정확히 예측하는 것은 불가능하다. 다만 최근 협상을 적극 주도하는 수출국들의 대폭적인 관세감축 주장에 비추어 볼 때 도쿄 라운드에서 공산품 관세인하에 이용된 스위스 공식이나 보다 개혁적인 혼합방식의 출현 가능성이 높아지고 있다. 특히, 미국과 오스트레일리아 등의 관세수준의 대폭감축 주장에 따라 관세 수준이 높을수록 관세를 더 큰 폭으로 인하하는 방법의 수용 가능성이 어느 때 보다 높다. 물론 차기협상에서 결정될 관세인하 폭의 정도에 따라 다르겠지만 만약 고율 관세의 대폭 삭감 방식이 채택된다면 우리 농업에 큰 파급효과를 가져올 것으로 예상된다. 왜냐 하면 우리나라의 고율 관세 부과 품목의 대부분은 우리 농업에서 중요한 위치를 차지하는 것들이다. 이들은 대부분 UR 협상의 비관세조치의 관세화 과정에서 높은 관세를 적용받고 있는 곡물류 등 NTC 품목들이다. 또한 UR 협정의 비관세조치의 관세화로의 이행시 관세율 상한은 설정되지 않았기 때문에 많은 국가의 여러 품목에 대해 200% 이상의 고율 관세가 적용되고 있다. 이에 수출국들을 중심으로 진정한 시장접근의 개선을 위해서는 차기협상에서 관세상한을 설정해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 따라서 고율 관세 적용품목에 대한 관세의 최고한도 설정이나 대폭 감축방식 등 수출국들의 주장에 대비한 협상전략 수립이 요구되는 실정이다.

또한 지난 UR 농업협상의 주요한 합의는 농산물 수입국들 뿐만 아니라 수출국에서도 광범위하게 사용되어오던 모든 비관세장벽 철폐를 통한 관세로의 전환과 단계적 감축에 관한 것이다. 특히, 비관세장벽을 관세로 전환시에 일종의 이중관세제도인 관세할당제(Tariff rate quotas: TRQ) 방식을 통해 양허된 시장접근물량에 대해서는 낮은 관세를 부과하고, 이를 초과하는 물량에

대해서는 높은 관세를 부과할 수 있도록 했다. 1947년 GATT가 발족되고 7차에 걸쳐 추진되어 온 다자간 협상과는 달리 UR 농산물협상은 농업 부문에 만연하던 비관세장벽의 철폐와 관세화 과정에서 채택된 관세할당제(TRQ)를 통한 시장접근기회의 보장 등이 합의되어 획기적이고 역사적인 협상이었다는 것이 일반적인 평가이나 농산물 수출국들은 관세상당치의 과다계상으로 인한 고관세 부과, 국영무역 등 다양한 시장접근관리 방식을 통한 정부의 시장개입 및 관리무역 등의 성행으로 UR 이후 시장개방의 이행결과는 기대에 못 미치는 것으로 평가하고 있다. 따라서 미국이외 오스트레일리아, 뉴질랜드 등 농산물 수출국들은 차기 협상에서 그들의 실질적 이익확보 차원에서 시장접근 물량의 실질적 확대를 주장할 것으로 판단된다. 낮은 세율이 부과되는 관세할당량의 확대는 실질적인 관세감축효과를 나타낼 수 있다. 특히 농산물의 경우 일반적으로 수요 및 공급이 비탄력적이므로 시장접근물량의 확대는 실질적으로 큰 관세감축과 상응하는 효과를 보일 수 있다.

아직 본격적인 협상이 시작되지 않은 현 시점에서 향후 TRQ 관련 품목에 대한 자유화 방향을 정확히 예측한다는 것은 시기상조라 할 수 있으나 WTO 체제는 원칙적으로 무역자유화와 더욱 시장 지향적 무역질서의 확립을 기본 취지로 다자간 협상을 진행하고 있다는 측면에서 고율 관세의 감축뿐만 아니라 저세율에 수입기회가 보장된 시장접근물량의 확대에 초점을 둘 것으로 예상된다.

이에 따라 이 연구는 1995~98년 평균 소비량의 1%에 해당하는 시장접근 물량 확대가 주요 품목에 미치는 가격, 생산, 소비, 생산액, 소비지출액, 생산자 및 소비자 후생, 그리고 국내외가격 측면에서의 잠재적 관세인하 효과를 살펴보았으며 주요 추정결과는 다음과 같다.

첫째, 외생적 시장접근물량 확대에 따라 가격이 가장 크게 떨어지는 것으로 나타난 품목은 참깨, 천연꿀, 고추, 쇠고기, 마늘 등이다. 이들 품목은 본래 단위당 가격이 상대적으로 큰 품목들일 뿐만 아니라 생산 및 수요 탄성치가 상대적으로 매우 낮은 품목들로서 시장접근물량의 확대에 의한 국내가격 감소가 큰 것으로 추정되기 때문이다.

둘째, 시장접근물량 확대에 따른 품목별 생산 감소 효과는 생산량이 절대적으로 큰 쌀, 돼지고기, 오렌지, 양파 등과 쇠고기, 포도 등 생산탄성치가 그 밖의 품목에 비해 상대적으로 큰 품목에서 더욱 크게 나타났다.

셋째, 시장접근물량 확대에 따른 가격감소로 야기되는 품목별 소비 증가는 소비량이 절대적으로 많거나 수요탄성치가 큰 쌀, 양파, 돼지고기, 오렌지의 순으로 크게 나타났다.

넷째, 시장접근물량 확대에 의해 야기된 가격 및 생산량감소로부터 발생하는 품목별 생산액 감소는 절대적 생산량 혹은 가격감소 폭이 큰 쌀, 고추, 돼지고기, 쇠고기의 경우가 가장 크게 감소한 것으로 나타났다.

다섯째, 시장접근물량 확대에 따라 발생하는 가격감소 및 소비량증가로 야기되는 소비지출액의 변화는 모든 품목에 걸쳐 줄어드는 것으로 계측되었다. 이 결과는 대부분의 농산물 수요가 비탄력적으로 인해 시장접근물량 증가로 인한 가격하락의 효과가 소비량 증대의 효과 더 컸기 때문으로 판단된다.

여섯째, 시장접근물량 확대에 의해 생산자 잉여는 감소하고 소비자 후생은 증대하는 것으로 추정된다. 이는 시장접근물량의 확대에 따른 수입증가로부터 발생하는 가격하락으로 인한 자명한 결과로 보인다. 그러나 해당 품목의 생산자에 비해 소비자의 수가 훨씬 많다는 사실에 비추어 볼 때, 시장접근물량 확대에 따른 이해 그룹별 피해는 해당 품목의 농업생산자에 집중되어 있다고 볼 수 있다.

마지막으로 시장접근물량 확대로부터 야기되는 관세인하 효과는 대략 참깨 23%, 보리 17%, 천연꿀 10%, 마늘, 쌀, 고추 각각 약 4% 정도의 관세 인하 효과가 있는 것으로 추정되었다. 이들 품목들은 시장접근물량 확대에 따라 국제가격에서 차지하는 국내 가격감소가 상대적으로 크게 나타난 것들이다.

아직 본격적인 협상이 시작되지 않은 현 시점에서 향후 TRQ제도와 관련된 자유화 방향을 정확히 예측한다는 것은 시기상조라 할 수 있으나 차기 협상에서 농산물 수출국들은 저세율로 수입이 보장된 시장접근물량의 확대를 통해 수입국으로의 실질적인 시장접근기회를 보장받으려 할 것으로 보인다. 특히 시장접근 기회의 확대방안으로 실질적으로 우리농업에 큰 영향을 미칠

수 있는 부문은 현행시장 및 최소시장접근 물량의 대폭 증가와 관련된 논의이다. 왜냐 하면 시장접근이 보장된 대부분의 품목이 우리 농업에서 중요한 비중을 차지해왔을 뿐만 아니라 현격한 국내외 가격차로 인해 확대된 시장 접근물량은 대부분 수입될 것으로 판단되기 때문이다. 이에 차기 협상에서 농산물 수입국으로서 기본적으로 우리가 견지해야 할 것은 시장접근물량의 확대를 최소화하는데 협상의 노력을 경주해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김명환 외, 1993, UR 타결에 따른 농축산물시장 개방의 과급 영향 분석, 정책 연구보고 P9306, 한국농촌경제연구원.
- 박상태, 1996, 관세정책요론: 관세의 이론과 실제, 한국관세연구소
- 송유철, 박지현, 1999, “WTO 농산물협상의 관세인하 방식별 장단점 분석,” 대외경제정책연구, 겨울호, KIEP.
- 이재옥, 임정빈, 임송수, 오세익, 심영규, 1999, WTO 차기 농산물 협상의 전망과 대책연구, 정책보고 C99-36, 한국농촌경제연구원.
- 이재옥, 최윤국, 1997, 농산물 수입개방의 영향평가와 수입관리방향, 연구보고 R364, 한국농촌경제연구원.
- 이춘삼, 한규영, 1991, 국제관세제도론: 이론과 실무, 동성사
- 임정빈, 김동민, 1993, “농림수산물 종량관세 도입에 관한 연구,” 농촌경제 제 16권 제4호, 한국농촌경제연구원.
- 임정빈, 1999, “우리 나라 UR 농업협정의 이행경험,” 농촌경제 제22권 제4호, 한국농촌경제연구원
- 임정빈, 2000, “WTO 출범 이후 시장접근관리 방식의 국제적 비교와 정책적 함축성,” 농촌경제 제23권 제3호, 한국농촌경제연구원
- 임정빈, 2000, “차기 농산물 관세인하 협상과 정책과제,” 농업경제연구 41(2), 한국 농업경제학회
- 임정빈, 1999, “UR 이후 농산물 시장개방의 이행과 후생영향 분석,” 농업경제 연구 40(2), 한국농업경제학회.
- 최세균, 이재옥, 어명근, 1998, 농산물 및 식품 관련 관세체계 개편에 관한 연구, 연구보고 R383, 한국농촌경제연구원.
- 한두봉 외, 1999, WTO 차기 농산물 협상의 시장개방 효과, 고려대학교 자연 자원 연구소.

농림부, 2000, 농림축산물 품목분류.

농림부, 각 연도, 농업보조금 이행상황 WTO통보 및 보조금 산출 기초자료

농림부 국제농업국, 1995, WTO 농업협정 보조금 규정 해설.

농림부, 1999, 농림업 주요통계.

농림부, 1999, 농업동향에 관한 연차보고서.

농림부 국제농업국, 1999, 농업보조금 이행상황 WTO 통보 및 보조금 산출
기초자료.

농림부 국제농업국, 1999, WTO 일반이사회 농업 분야 국별 제안서.

농림부 국제농업국, WTO 농업위원회 결과보고, 제16, 17, 18차.

농림부 국제농업국, 1999, 시장접근물량수입관리 종합참고자료.

농림부 식량생산국, 1999, 양정자료.

대한민국, 1994, UR 농산물 협상 이행계획서.

일본 농림수산성, 2000, WTO 농업교섭의 과제와 논점.

Abbott, P. and A. Morse, 1999, "TRQ Implementation in Developing Countries,"
Presented at the Conference on Agriculture and the New Trade Agenda in
the WTO 2000 Negotiations, World Bank.

Dixit, P. and T. Josling, 1997, State Trading in Agriculture: An Analytical Frame-
work, Working paper #97-4, IATRC.

Ingco, M. and F. Ng, 1998, Distortionary Effects of State Trading in Agriculture:
Issues for the Next Round of Multilateral Trade Negotiations.

Joslig, Timothy, 1998, Agricultural Trade Policy: Completing the Reform, Institute
for International Economics, Washington DC.

Joslig, T. and A. Rae, "Multilateral Approaches to Market Access Negotiations in
Agriculture," Presented at the Conference on Agriculture and the New Trade
Agenda in the WTO 2000 Negotiations, World Bank.

Scully, D., 1999, "The Economics of TRQ Administration," Working Paper #99-6,
IATRC.

ABARE, 1999, WTO Agricultural Negotiations: Market Access Issues.

OECD, 1999, Review of Tariff Synthesis Report

The International Agricultural Trade Research Consortium(IATRC), 1997, Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Issues for the Next Round of Agricultural Negotiations.

USDA-ERS, 1999, "Implementation of Uruguay Round Tariff Reductions," Agricultural Outlook, 19 October.

USDA-ERS, 1999, "Agriculture and the Evolution of Tariff Bargaining," Agricultural Outlook, 20 July.

USDA, 1998, Agriculture in the WTO, International Agriculture and Trade Report, ERS.

USDA-ERS, 1999, ERS's WTO Briefing Room, Various Issues.

USDA-ERS, 1999, Implementation of Uruguay Round Tariff Reductions, Agricultural Outlook.

WTO, 1997/98/99, Analysis and Information Exchange(AIE), Various Issues.

부록 : 주요 WTO회원국의 품목별/가공도별 관세부과 현황 및 약속 이행표

부표 1 곡물 및 그 가공품

국가	UR이전	UR양허	평균감축율	세번수	계산제외비중(%)
호주					
곡물	2	1	50	16	0
곡물가루	1	0	77	20	0
기타가공	7	5	33	41	0
브라질					
곡물	42	46	-	29	0
곡물가루	59	53	10	29	0
기타가공	80	35	57	110	0
캐나다					
곡물	2	1	70	17	15
곡물가루	3	2	36	12	48
기타가공	10	7	35	43	44
칠레					
곡물	35	27	24	11	0
곡물가루	35	27	24	4	0
기타가공	35	25	29	26	0
콜롬비아					
곡물	142	124	13	31	0
곡물가루	160	142	11	20	0
기타가공	103	86	17	51	0
EU					
곡물	8	4	54	7	79
곡물가루	0	0	0	0	100
기타가공	14	9	38	19	78
홍콩					
곡물	0	0	0	18	0
곡물가루	0	0	0	28	0
기타가공	0	0	0	52	0
인도					
곡물	0	47	-	17	0
곡물가루	102	150	-	20	0
기타가공	129	134	-	39	0
인도네시아					
곡물	95	74	22	26	0
곡물가루	61	35	42	30	0
기타가공	82	41	49	104	0

자료: WTO/AIE/S11, Uruguay Round Agricultural Tariff Reductions for Selected WTO Members(1998)

국가	UR이전	UR양허	평균감축율	세번수	계산제외비중(%)
일본					
곡물	17	13	24	25	24
곡물가루	23	18	22	14	44
기타가공	25	18	28	80	41
한국					
곡물	208	186	10	28	0
곡물가루	346	310	10	28	0
기타가공	91	77	16	117	0
말레이시아					
곡물	21	17	17	23	0
곡물가루	13	10	25	26	4
기타가공	25	13	46	85	6
멕시코					
곡물	63	55	13	22	0
곡물가루	50	42	16	20	0
기타가공	60	49	19	56	0
뉴질랜드					
곡물	1	1	38	16	0
곡물가루	18	11	37	22	0
기타가공	26	15	44	54	0
필리핀					
곡물	45	35	22	36	0
곡물가루	53	40	24	20	0
기타가공	48	36	25	56	0
싱가폴					
곡물	27	10	63	29	0
곡물가루	27	10	63	22	0
기타가공	24	9	63	65	0
스리랑카					
곡물	66	50	24	19	0
곡물가루	66	50	24	21	0
기타가공	64	50	22	51	0
태국					
곡물	58	50	13	56	10
곡물가루	41	30	26	22	0
기타가공	53	32	40	54	4
USA					
곡물	4	2	47	21	0
곡물가루	5	3	51	22	0
기타가공	5	3	35	52	20
베네수엘라					
곡물	115	101	12	29	0
곡물가루	131	118	10	31	0
기타가공	81	67	17	52	0

부표 2 화훼/식물

국가	UR이전	UR양허	평균감축율	세번수	계산제외비중(%)
호주	2	1	43	39	0
브라질	35	34	4	95	0
캐나다	7	2	69	53	0
칠레	35	25	29	22	0
콜롬비아	100	72	28	51	0
EU	8	5	46	78	0
홍콩	0	0	0	53	0
인도	103	103	0	36	0
인도네시아	50	41	19	153	0
일본	3	2	41	74	0
한국	108	95	13	135	0
말레이시아	6	5	27	56	7
멕시코	50	27	47	77	0
뉴질랜드	1	1	33	37	0
필리핀	38	29	25	43	0
싱가폴	27	10	63	44	0
태국	33	25	25	58	3
USA	3	2	40	59	0
베네수엘라	50	35	30	56	0

자료: WTO/AIE/S11, Uruguay Round Agricultural Tariff Reductions for Selected WTO Members(1998)

부표 3 커피·차·코코아 및 그 가공품

국가	UR이전	UR양허	평균감축율	세번수	계산제외비중(%)
호주					
미가공	1	0	72	12	0
반가공	0	0	0	4	0
가공	20	11	43	8	0
브라질					
미가공	74	35	52	22	0
반가공	85	35	59	6	0
가공	85	31	64	35	0
캐나다					
미가공	1	0	86	12	0
반가공	3	2	36	4	0
가공	6	3	46	9	18
칠레					
미가공	35	25	29	8	0
반가공	35	25	29	3	0
가공	35	25	29	4	0
콜롬비아					
미가공	100	70	30	14	0
반가공	100	70	30	4	0
가공	100	70	30	11	0
EU					
미가공	8	3	58	12	0
반가공	15	9	40	4	0
가공	18	10	42	6	79
홍콩					
미가공	0	0	0	12	0
반가공	0	0	0	4	0
가공	0	0	0	8	0
인도					
미가공	140	133	5	12	0
반가공	140	113	20	4	0
가공	140	150	-	8	0
인도네시아					
미가공	99	46	53	24	0
반가공	90	40	56	4	0
가공	82	45	45	12	0
일본					
미가공	12	8	29	16	0
반가공	14	7	48	4	0
가공	28	20	28	23	0

국가	UR이전	UR양허	평균감축율	세번수	계산제외비중(%)
한국					
미가공	129	112	13	13	0
반가공	30	20	34	4	0
가공	41	32	21	18	0
말레이시아					
미가공	26	22	18	22	0
반가공	35	15	57	4	0
가공	34	15	55	11	8
멕시코					
미가공	60	44	28	12	0
반가공	50	37	26	4	0
가공	119	106	11	9	0
뉴질랜드					
미가공	8	3	62	12	0
반가공	22	10	54	4	0
가공	31	16	49	10	0
필리핀					
미가공	75	40	47	12	0
반가공	50	40	20	4	0
가공	64	43	32	8	0
싱가폴					
미가공	27	10	63	18	0
반가공	27	10	63	4	0
가공	27	10	63	12	0
스리랑카					
미가공	66	50	24	12	0
반가공	66	50	24	4	0
가공	66	50	24	9	0
태국					
미가공	91	80	12	12	0
반가공	30	27	10	4	0
가공	59	40	33	13	0
USA					
미가공	0	0	57	12	0
반가공	0	0	63	4	0
가공	2	2	13	9	55
베네수엘라					
미가공	50	33	34	16	0
반가공	50	25	50	4	0
가공	50	31	39	8	0

자료: WTO/AIE/S11, Uruguay Round Agricultural Tariff Reductions for Selected WTO Members(1998)

부표 4 낙농제품

국가	UR이전	UR양허	평균감축율	세번수	계산제외비중(%)
호주					
미/반가공	0	0	0	3	0
가공	14	11	17	20	0
브라질					
미/반가공	70	55	21	4	0
가공	65	50	24	49	0
캐나다					
미/반가공	0	0	0	0	0
가공	18	11	36	1	95
칠레					
미/반가공	35	25	29	2	0
가공	35	31	11	16	0
콜롬비아					
미/반가공	177	159	10	3	0
가공	153	137	10	25	0
EU					
미/반가공	0	0	0	0	100
가공	12	8	36	2	98
홍콩					
미/반가공	0	0	0	5	0
가공	0	0	0	19	0
인도					
미/반가공	100	100	0	3	0
가공	87	130	-	15	0
인도네시아					
미/반가공	50	40	20	6	0
가공	129	106	18	31	0
일본					
미/반가공	0	0	0	0	100
가공	43	30	31	11	75
한국					
미/반가공	47	36	24	3	0
가공	102	82	19	27	0

자료: WTO/AIE/S11, Uruguay Round Agricultural Tariff Reductions for Selected WTO Members(1998)

국가	UR이전	UR양허	평균감축율	세번수	계산제외비중(%)
말레이시아					
미/반가공	33	30	11	8	0
가공	26	8	70	31	50
멕시코					
미/반가공	50	38	25	6	0
가공	79	68	14	32	0
뉴질랜드					
미/반가공	10	8	25	6	0
가공	18	12	35	19	0
필리핀					
미/반가공	20	18	10	6	0
가공	40	27	32	29	0
싱가폴					
미/반가공	27	10	63	3	0
가공	27	6	77	19	0
스리랑카					
미/반가공	63	55	13	6	0
가공	60	47	22	22	0
태국					
미/반가공	46	41	11	3	0
가공	51	38	26	28	0
USA					
미/반가공	1	1	10	4	33
가공	8	5	40	17	74
베네수엘라					
미/반가공	130	117	10	3	0
가공	105	95	10	28	0

자료: WTO/AIE/S11, Uruguay Round Agricultural Tariff Reductions for Selected WTO Members(1998)

부표 5 과일 및 야채

국가	UR이전	UR양허	평균감축율	세번수	계산제외비중(%)
호주					
생/건조	4	2	40	85	0
기타·가공	12	8	34	77	0
브라질					
생/건조	49	33	33	118	0
기타·가공	87	36	58	182	0
캐나다					
생/건조	6	4	31	183	0
기타·가공	10	7	36	116	0
칠레					
생/건조	35	25	29	50	0
기타·가공	35	25	29	48	0
콜롬비아					
생/건조	99	71	29	100	0
기타·가공	100	71	29	89	0
EU					
생/건조	9	7	28	144	24
기타·가공	21	16	25	214	18
홍콩					
생/건조	0	0	0	104	0
기타·가공	0	0	0	79	0
인도					
생/건조	122	103	15	81	2
기타·가공	137	140	-	64	0
인도네시아					
생/건조	84	46	45	120	0
기타·가공	83	47	44	141	0
일본					
생/건조	10	6	43	115	6
기타·가공	22	14	38	242	0
한국					
생/건조	144	126	12	122	0
기타·가공	66	56	15	124	0

국가	UR이전	UR양허	평균감축율	세번수	계산제외비중(%)
말레이시아					
생/건조	24	13	45	42	68
기타·가공	22	14	36	110	36
멕시코					
생/건조	51	39	23	103	0
기타·가공	50	39	23	72	0
뉴질랜드					
생/건조	3	2	28	88	0
기타·가공	25	13	48	92	0
필리핀					
생/건조	53	39	26	88	0
기타·가공	50	40	21	12	0
싱가폴					
생/건조	27	10	64	94	0
기타·가공	26	9	64	71	0
스리랑카					
생/건조	65	51	21	88	0
기타·가공	66	50	24	72	0
태국					
생/건조	62	42	33	119	0
기타·가공	62	36	41	101	0
USA					
생/건조	8	5	33	184	0
기타·가공	10	6	36	220	0
베네수엘라					
생/건조	50	35	30	94	0
기타·가공	50	39	22	103	0

자료: WTO/AIE/S11, Uruguay Round Agricultural Tariff Reductions for Selected WTO Members(1998)

부표 6 육류와 육류가공품

국가	UR이전	UR양허	평균감축율	세번수	계산제외비중(%)
호주	3	2	39	60	0
브라질	54	43	20	116	0
캐나다	7	5	29	63	23
칠레	35	25	29	22	0
콜롬비아	120	104	13	65	0
EU	11	6	44	75	71
홍콩	0	0	0	83	0
인도	140	113	19	60	0
일본	20	12	40	117	15
한국	38	31	18	84	0
말레이시아	46	40	14	95	1
멕시코	75	66	12	68	0
뉴질랜드	15	9	37	78	0
필리핀	79	39	51	68	0
싱가폴	27	9	66	70	0
스리랑카	66	50	24	59	0
태국	58	35	40	66	0
USA	8	6	23	111	0
베네수엘라	89	74	17	76	0

자료: WTO/AIE/S11, Uruguay Round Agricultural Tariff Reductions for Selected WTO Members(1998)

부표 7 유지작물

국가	UR이전	UR양허	평균감축율	세번수	계산제외비중(%)
호주					
미/반가공	3	1	50	18	0
가공	5	4	30	61	0
브라질					
미/반가공	31	33	-	22	0
가공	52	35	33	151	0
캐나다					
미/반가공	1	1	36	20	0
가공	8	5	45	72	3
칠레					
미/반가공	35	30	13	6	0
가공	35	27	23	38	0
콜롬비아					
미/반가공	180	133	26	28	0
가공	162	130	19	83	0
EU					
미/반가공	0	0	36	33	0
가공	9	5	39	129	8
홍콩					
미/반가공	0	0	0	18	0
가공	0	0	0	59	0
인도					
미/반가공	67	106	-	18	0
가공	129	202	-	59	0
인도네시아					
미/반가공	43	38	11	30	0
가공	57	41	29	103	0
일본					
미/반가공	1	0	40	19	10
가공	8	4	42	89	6
한국					
미/반가공	111	97	13	19	0
가공	32	24	24	120	0

국가	UR이전	UR양허	평균감축율	세번수	계산제외비중(%)
말레이시아					
미/반가공	9	4	58	20	9
가공	9	7	18	180	12
멕시코					
미/반가공	43	31	27	31	0
가공	54	45	16	88	0
뉴질랜드					
미/반가공	0	0	100	18	0
가공	9	4	57	69	0
필리핀					
미/반가공	49	39	21	18	0
가공	48	37	24	85	0
싱가폴					
미/반가공	27	10	63	18	0
가공	27	10	63	60	0
스리랑카					
미/반가공	66	65	2	19	0
가공	65	50	24	67	0
태국					
미/반가공	46	36	23	26	0
가공	40	36	12	83	19
USA					
미/반가공	19	16	19	21	0
가공	6	4	30	73	5
베네수엘라					
미/반가공	122	110	10	33	0
가공	89	79	11	75	0

자료: WTO/AIE/S11, Uruguay Round Agricultural Tariff Reductions for Selected WTO Members(1998)

부표 8 설당 및 당류

국가	UR이전	UR양허	평균감축율	세번수	계산제외비중(%)
호주					
반가공	27	15	46	17	0
가공	19	15	22	2	0
브라질					
반가공	74	35	52	39	0
가공	85	34	61	7	0
캐나다					
반가공	11	8	28	34	14
가공	13	8	36	5	0
칠레					
반가공	35	27	22	6	0
가공	35	25	29	3	0
콜롬비아					
반가공	117	106	10	26	0
가공	100	90	10	3	0
EU					
반가공	15	10	31	2	94
가공	23	17	25	6	57
홍콩					
반가공	0	0	0	22	0
가공	0	0	0	2	0
인도					
반가공	127	131	-	13	0
가공	140	150	-	2	0
인도네시아					
반가공	89	60	33	38	0
가공	84	40	52	13	0
일본					
반가공	72	51	29	41	7
가공	27	20	27	5	0
한국					
반가공	45	34	25	25	0
가공	30	20	34	6	0

국가	UR이전	UR양허	평균감축율	세번수	계산제외비중(%)
말레이시아					
반가공	18	16	13	14	64
가공	35	30	14	2	0
멕시코					
반가공	147	132	10	23	0
가공	69	62	10	2	0
뉴질랜드					
반가공	5	3	35	16	0
가공	30	13	58	2	0
필리핀					
반가공	64	38	40	17	0
가공	70	48	32	2	0
싱가폴					
반가공	27	10	63	17	0
가공	27	10	63	3	0
스리랑카					
반가공	66	50	24	17	0
가공	66	50	24	2	0
태국					
반가공	71	58	18	24	8
가공	61	40	33	2	0
USA					
반가공	5	4	23	15	42
가공	6	5	26	3	42
베네수엘라					
반가공	115	103	11	26	0
가공	50	29	43	4	0

자료: WTO/AIE/S11, Uruguay Round Agricultural Tariff Reductions for Selected WTO Members(1998)

부표 9 음료 및 술

국 가	UR이전	UR 양허	평균 감축률	세번수	제산제외 비중
호 주	18	10	43	59	0
브 라 질	101	40	61	139	0
캐 나 다	12	8	34	88	3
칠 레	35	25	29	29	0
콜 롬 비 아	116	91	22	51	0
E U	24	17	29	68	58
홍 콩	0	0	0	46	0
인 도	203	150	26	30	0
인도네시아	125	98	21	77	0
일 본	43	25	42	96	1
한 국	85	39	55	70	0
말레이시아	28	14	48	33	58
멕 시 코	48	41	15	52	0
뉴 질 랜드	27	13	53	168	2
필 리 핀	63	45	29	39	0
싱 가 폴	27	10	63	20	63
스 리 랑 카	66	50	24	36	0
태 국	61	48	21	40	13
U S A	11	6	49	84	1
베네수엘라	50	40	20	42	0

자료: WTO/AIE/S11, Uruguay Round Agricultural Tariff Reductions for Selected WTO Members(1998)

부표 10 기타 농산물

국가	UR이전	UR양허	평균감축율	세번수	계산제외비중(%)
호주					
미가공	2	1	49	89	0
기타, 가공	10	6	36	64	0
브라질					
미가공	35	32	9	186	0
기타, 가공	35	23	35	160	0
캐나다					
미가공	2	1	50	103	0
기타, 가공	8	4	50	68	8
칠레					
미가공	35	25	29	47	0
기타, 가공	35	25	29	58	0
콜롬비아					
미가공	101	77	24	90	0
기타, 가공	85	65	24	96	0
EU					
미가공	2	1	61	132	3
기타, 가공	6	4	38	91	36
홍콩					
미가공	0	0	0	96	0
기타, 가공	0	0	0	66	0
인도					
미가공	77	90	-	89	0
기타, 가공	118	96	19	58	0
인도네시아					
미가공	54	40	25	141	0
기타, 가공	43	40	8	89	0
일본					
미가공	2	1	41	141	5
기타, 가공	7	4	41	93	2
한국					
미가공	20	13	37	228	0
기타, 가공	43	32	25	107	0

국가	UR이전	UR양허	평균감축율	세번수	계산제외비중(%)
말레이시아					
미가공	5	4	36	95	6
기타, 가공	10	9	12	78	0
멕시코					
미가공	38	25	34	148	0
기타, 가공	48	33	31	129	0
뉴질랜드					
미가공	2	1	33	93	0
기타, 가공	14	3	81	71	3
필리핀					
미가공	32	22	31	108	0
기타, 가공	23	19	16	47	0
싱가폴					
미가공	27	10	63	94	0
기타, 가공	21	7	68	64	0
스리랑카					
미가공	33	26	21	41	0
기타, 가공	64	50	22	18	0
태국					
미가공	37	29	20	113	1
기타, 가공	28	26	9	65	6
USA					
미가공	2	1	57	129	4
기타, 가공	5	3	42	84	1
베네수엘라					
미가공	54	40	25	89	0
기타, 가공	61	44	28	82	0

자료: WTO/AIE/S11, Uruguay Round Agricultural Tariff Reductions for Selected WTO Members⁽¹⁹⁹⁸⁾

부표 11 WTO 회원국별 총 AMS 감축 의무이행 상황

국가명	화폐단위	1995		1996		1997		1998		1999	
		총 AMS	현재 총 AMS	총 AMS	현재 총 AMS	총 AMS	현재 총 AMS	총 AMS	현재 총AMS	총 AMS	현재 총AMS
아르헨티나	\$	85,378,903.34	122,779,312	84,228,057.68	84,142,109	83,077,212.01		81,926,366.35		80,775,520.7	
호주	\$ A mil.	570.16	151.72	550.5	144.19	530.84	131.62	511.18	119.71	491.52	
브라질	'000 \$	1039125.79	295,032.98	1,025,012.39	363,284.3	1,010,898.98	306,844.7	996,785.58		982,672.17	
불가리아	ECU mil.	n.r.	n.r.	650	n.r.	635		520		520	
캐나다	Can \$ mil.	5,197	777	5,017	618.7	4,838		4,659		4,480	
콜롬비아	'000 \$	392,465	58,109	387,165	3,961	381,858	14,393	376,555		371,251	
코스타리카	'000 \$	18,153	0	17,908	0	17,663	0	17,417		17,172	
사이프러스	£ C mil.	57.6	36.5	56.8	35.5	56.1	25.5	55.3	21.8	54.5	
체코 공화국	CK mil.	16,446.97	1,152.49	15,879.84	1,688.74	15,312.71	1,053.86	14,745.58	1,012.98	14,178.45	
EC	ECU bill.	78.67	50.03	76.37	51	74.07		71.76		69.46	
헝가리	Ft mil.	40,851	20,949	39,443		38034		36,625		352,17	
아이슬랜드	SDR mil.	157.2	123.69	151.8	108.1	146.4	108.6	140.9	250.3	135.5	
이스라엘	'000 \$	645,490	461,385	636,996	501,273	628,494	524,226	619,992		611,490	
일본	¥ bill.	4,800.6	3,507.5	4,635	3,329.7	4,469.5	3170.8	4,304		4,138.4	
요르단	Jordanian Dinar	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
한국	W bill.	2,182.55	2,075.44	2,105.6	1,967.36	2,028.65	1,936.95	1,951.70	1,562.77	1,874.75	
멕시코	Mex \$ 1991mil.	28,622.3	1,364.66	28,237.8		27,853.2		27,468.6		27,084	
모로코	DH mil.	779	94	769	250	758	91	748		737	
뉴질랜드	\$ NZ mil.	348.30	0	336.29	0	324.28	0	312.27	0	300.26	
노르웨이	NOK mil.	13,834	9,786	13,357	10,529	12,880	10,526	12,403	10,886	11,926	
파푸아뉴기니	\$ mil.	38.7	n.r.	38.2		37.7		37.2		36.7	
폴란드	\$ mil.	4,022	254.5	3,883	226.5	3,745	295.8	3,606	300.6	3,457	
슬로바키아공화국	SK mil.	12,252.5	7,110.5	11,830	6,981.8	11,407.5	8,290.4	10,985	7,710	10,562.5	
슬로베니아	'000ECU	74,730.18	69,921.08	72,153.28	69,239.13	69,576.38	69,086.07	66,999.48	65,990.79	64,422.58	
남아프리카	R mil.	2,435.3	1,640.33	2,351.3	1,938.2	2,267.4	2,198.3	2,183.4		2,099.4	
스위스	SwF mil.	5,143	4,286.6	4,966	3,663.1	4,789	3,445.1	4,611	3,273	4,434	
대만	B mil.	21,816.41	15,773.25	21,506.64	12,932.47	21,196.87	16,756.58	20,887.10	16,402.10	20,577.33	
튀니지	D mil.	67.49	58.6	66.58	51	65.67	53.3	64.76	61.1	63.85	
미국	\$ mil.	23,083.14	6,213.86	22,287.17	5,897.66	21,491.2	6,238.4	20,695.2		19,899.3	
베네수엘라	'000 \$	1,287,221	541,784.05	1,269,826	331,261	1,252,431	456,549	1,235,036		1,217,642	

자료: WTO

C2000-48

WTO 뉴라운드 대응 공동연구: 농업분야 영향분석

등 록 제5-10호(1979. 5. 25)

인 쇄 2000. 12.

발 행 2000. 12.

발행인 강정일

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6950 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 경희정보인쇄(주) 02-2263-7534(代)

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