제64권: 2010. 5. 17.

쌀 관세화 전환의 필요성과 통상 관련 검토

송 주 호

요 약 ····· 1
1. 머리말 ····· 3
2. 관세화 유예 유지의 비용 ····· 4
3. DDA 협상과 쌀 관세화와의 관계 ····· 5
4. 쌀 관세화와 관련된 통상문제 검토 ····· 9
5. 끝맺음 ····· 19

한국농촌경제연구원

내용 문의: 송주호 연구위원 02-3299-4187 jhsong@krei.re.kr
자료 문의: 이성규 (정보플라자) 02-3299-4213 sklee@krei.re.kr

▪ 「KREI 농정연구속보」는 정책 담당자, 농업인, 연구자 등 수요자에게 신속히 정보를 제공하기 위하여 연구 결과를 간결하게 정리한 것입니다.
▪ 이 자료는 저자의 개인의견이며 연구원의 공식의견은 아닙니다.
▪ 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

요 약

작년에 논의하다가 결론을 내지 못하고 흐지부지되었던 쌀 관세화에 대한 논의가 최근 재개되었다. 2004년 쌀 협상 당시에는 DDA 협상이 어떻게 결말이 날지 모르는 상황이었기 때문에 보험이 필요하다는 판단하에 2014년까지 관세화 유예를 결정하였다. DDA 협상은 아직 쟁점이 남아 협상이 진행되고는 있지만 구체적 윤곽은 짜여져 있기 때문에 어느 정도 불확실성은 감소되었다고 볼 수 있다. 따라서 보다 적극적으로 관세화 여부에 대한 검토가 필요한 시점이다.

DDA 협상에서는 각국의 중요한 품목에 대해서는 민감품목, 특별품목으로 지정하여 관세를 적게 감축할 수 있는 방법을 마련하였고, 심지어 특별품목의 일정 한도 내에는 전혀 관세를 감축하지 않아도 되는 옵션도 있다. 따라서 DDA 협상 때문에 쌀 관세화 전환을 걱정할 필요는 거의 없어졌다. 아울러 DDA에서는 수입량이 급증하거나 수입가격이 하락할 경우 관세를 추가로 인상할 수 있는 구제조치로서 UR 때 설정된 SSG 제도보다 활용범위가 더 넓은 개도국 특별긴급관세제도(SSM)를 새로 인정하였기 때문에 관세화에 유리한 여건이 조성되었다. 시기적으로도 DDA 협상 타결 이전에 쌀 관세화 전환을 하는 것이 유리하다.

쌀을 조기 관세화하여도 TRQ 이외에 높은 관세를 납부하고 수입될 가능성은 별로 없다는 전제하에 검토해 보면 금년에 관세화에 대한 합의를 거쳐 2011년 초에 관세화를 단행하면 2014년까지 관세화 유예를 유지하는 것보다 20만 톤의 수입을 줄일 수 있다. 만일 우리가 작년도에 합의해서 금년 초에 관세화를 단행하였다면 2014년까지 30만 톤을 절약할 수 있었다. 따라서 작년 1년 동안 논의만 하다가 결론을 못내린 대가로 쌀 10만 톤이라는 비용을 지불한 셈이다.

관세화에 대한 국내 합의도 쉽지 않겠지만 관세화를 결정하고 난 후의 이해관계국과의 협상도 쉬운 문제는 아니다. 관세율 산정이나 수입물량의 관리방안, 국별 쿼터문제 등에 대해서 많은 나라가 다양한 요구를 할 것으로 예상된다. 그러나 협상이 힘들다고 관세화를 마냥 늦출 수는 없다. 왜냐하면 언젠가는 관세화를 해야 하고, 그 때 결국은 진통을 겪어야 할 문제이기 때문이다. 관세화를 늦춘다고 확실해지는 것은 별로 없다. 오히려 보험료만 자꾸 올라가고 국내 쌀 산업에 미치는 부정적인 영향이 더 커진다. 따라서 지금은 대외협상의 어려움을 감안하고라도 협상담당자에 힘을 실어주어 관세화를 추진해야 할 때이다.

1. 머리말

작년에 논의하다가 결론을 내지 못하고 흐지부지되었던 쌀 관세화에 대한 논의가 최근 재개되었다. UR 협상 때 모든 농산물을 관세로 개방(관세화)한다는 원칙이 정해졌지만 우리나라는 쌀에 대해서는 2004년까지 개방을 유예하는 대신 매년 의무수입물량을 늘려 수입하도록 한 바 있다. 2004년에 다시 협상을 통해 2014년까지 관세화 유예를 연장하면서 어느 때든지 우리나라가 원할 때는 중도에 관세화로 전환할 수 있도록 하였는데 지금 관세화로 전환할지 여부를 검토하고 있는 것이다.

2004년 쌀 협상 당시에는 DDA 협상이 어떻게 결말이 날지 모르는 상황이었기 때문에 보험이 필요하다는 판단하에 2014년까지 관세화 유예를 결정하였다. 지금은 어떤가? DDA 협상은 아직 일부 쟁점이 남아 협상을 진행하고 있지만 2008년 12월의 농업분야 모델리티 4차 수정안이 나오면서 구체적 윤곽은 짜여져 있기 때문에 어느 정도 불확실성은 감소되었다고 볼 수 있다. 따라서 보다 적극적으로 관세화 여부에 대한 검토가 필요한 시점이다.

쌀을 조기 관세화할 경우 수입이 늘어날지 여부에 대해서는 그동안 박동규 등(2007, 2009), 김명환 등(2007), 서진교 등(2004, 2009a, 2009b), 한두봉(2009)에 의해 수차례 검토되었다. 이들은 대체로 관세상당치, 국제 가격, 국내 가격, 환율 등에 대한 전망을 통해 TRQ 물량 이상으로는 외국쌀이 수입될 가능성은 별로 없다고 분석하고 있다. 여기서는 이들 연구와의 중복을 피해서 최근의 DDA 협상내용이 쌀 관세화에는 어떤 영향을 미치는지, 그리고 관세화 추진 시 예상되는 협상관련 쟁점에 대해 집중적으로 검토한다.

쌀을 내년 초에 관세화하기 위해서는 국내적으로 합의가 이루어지더라도 다시 국제적으로 인정받는 절차를 거쳐야 하며 이 또한 쉬운 일은 아니다. 하지만 이러한 어려움은 쌀을 관세화할 때 반드시 겪어야 할 과정이며, 기다리면 해결하기 쉬워지는 사안이 아니라 오히려 시간이 갈수록 더 어려워

질 사안이다. 이러한 협상의 어려움을 인식하고 관세화를 서둘러야 한다.

2. 관세화 유예 유지의 비용

관세화하여도 TRQ 이외의 추가 수입 가능성이 별로 없다고 할 때 관세화 유예를 유지할 경우의 비용이 얼마나 되는지 계산해보자.

우리가 금년에 관세화 합의에 실패하여 2014년까지 관세화 유예를 유지한다면 그 보험료는 2011년에는 2만 톤, 2012년에는 4만 톤, 2013년 6만 톤, 2014년부터는 연간 8만 톤의 쌀 수입량이며 2014년까지 누적하면 20만 톤이 된다. 결코 작은 물량이 아니다.

- 2015년 이후도 감안한다면 2015년에 관세화를 하더라도 2011년에 관세화를 하는 것보다 2015년까지는 28만 톤, 2016년까지는 36만 톤 등 매년 8만 톤씩 수입량이 계속 늘어난다. 만일에 2015년에도 관세화 유예를 계속 유지하려면 의무수입물량이 더 늘어날 것이기 때문에 보험료는 훨씬 더 커질 것이라는 점은 자명하다.

만일 우리가 2009년도에 합의를 해서 2010년초에 관세화로 전환했더라면 2014년까지 30만 톤의 쌀 수입을 절약할 수 있었을 것이다. 즉, 우리는 2009년에 합의에 실패하여 2010년 초에 관세화로 전환하지 않았고 1년을 지연한 대가로 2014년까지 10만 톤의 쌀을 추가로 수입하는 비용을 부담한 것이 된다.

또한 우리가 금년에 합의를 못하고 또 1년을 연기해서 즉, 2011년에 합의를 해서 2012년 초에 관세화를 한다면 그 대가는 2014년까지 8만 톤이 된다. 즉 2014년까지 유예를 유지하는 것보다는 12만 톤을 절약할 수 있을 뿐이다.

표 1. 시나리오별 연도별 쌀 MMA 물량 (백미기준)

단위: 천 톤

연도 / 시나리오	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014 합계	차이
2014년까지 유예 시	327.3	347.7	368.0	388.4	408.7	1,840.1 (A)	-
2010. 1 관세화 시	307.0	307.0	307.0	307.0	307.0	1,535.0 (B)	305.1 (A-B)
2011. 1 관세화 시	327.3	327.3	327.3	327.3	327.3	1,636.5 (C)	203.6 (A-C)
2012. 1 관세화 시	327.3	347.7	347.7	347.7	347.7	1,718.1 (D)	122.0 (A-D)

자료: 농림수산식품부

3. DDA 협상과 쌀 관세화와의 관계

3.1. DDA 모델리티 내용과 쌀 관세화

DDA 협상은 2001년에 본격 출범되었으며 당초에는 2004년 타결을 목표로 진행되었다. 2004년 쌀 협상 시에는 국내외 쌀 가격, 관세율 등을 고려할 때 TRQ 이상으로 수입될 가능성은 낮다고 전망하였지만 DDA 협상이 진행 중이어서 관세 감축 등의 내용이 어떻게 결론날지 예측하기 어려운 상황이었기 때문에 보험이 필요하다는 판단하에 2014년까지 관세화 유예를 결정하였다(서진교 등 2004).

2010년에도 DDA 협상은 아직 진행되고 있고 농업부분에서는 개도국 특별긴급관세(SSM), 열대작물, 면화 등에서 아직 쟁점이 남아 있어 협상이 진행 중이다. 하지만 대부분 핵심내용은 2008년 12월의 농업분야 모델리티 4차 수정안에서 구체화되었기 때문에 DDA 협상이 쌀 관세화에 미치는 영향에 대한 불확실성은 거의 해소되었다고 볼 수 있다.

- 일반적으로 관세는 UR 협상보다 더 큰 폭으로 감축하게 되었지만 민감

품목, 특별품목이라는 옵션이 마련되어서 쌀을 관세화하더라도 관세율을 적게 감축할 수 있는 방법이 열렸다.

- 민감품목으로 지정하면 TRQ를 일정 비율 증량하는 대신 관세를 일반품목 감축율보다 2/3만큼까지 적게 감축할 수 있으며, 특별품목으로 지정하면 TRQ를 증량하지 않고도 관세를 적게 감축할 수 있는 방안이 만들어졌다.

또한, DDA 협상에서는 개도국의 경우 수입량이 급증하거나 수입가격이 하락할 경우 관세를 추가적으로 인상할 수 있는 개도국 특별긴급관세(SSM)라는 제도를 도입하기로 하였다. 또한 UR에서 도입한 SSG 제도도 발동할 수 있는 품목한도가 축소되었지만 존속할 수 있게 되어 시장개방 확대에 대비한 구제장치가 보강되었다고 할 수 있다.

- SSM에서는 수입가격이 발동기준가격의 85% 이하로 하락하거나 수입량이 기준발동물량 대비 110% 이상이 되면 관세를 추가로 인상할 수 있다.
- SSG는 대상품목이 한정되어 있지만 SSM은 모든 농산물에 적용할 수 있어 더 유용한 제도로 평가받고 있다.

3.2. 쌀 관세화 시기와 DDA 협상 타결 시기와의 관계

쌀 관세화협의는 우리나라와 WTO 회원국 중 우리나라의 쌀에 대해 관심이 있는 이해관계국들과의 협의이며, DDA 협상은 WTO 회원국 모두와의 협상이라는 점에서 구별된다.

쌀 관세화 협의의 시기와 DDA 협상의 종료 후 이행계획서 검증시기 중 어떤 것이 먼저 이루어지느냐에 따라 쌀 관세화에 대한 협상의 부담이 달라질 수 있으므로 구별해서 검토해 볼 필요가 있다.

현재 DDA 농업협상은 2010년 타결을 목표로 진행 중이지만 인도, 중국 등 신흥개도국과 미국 간에 의견대립이 심해 현재 교착상태에 있으며, 2010년에는 타결이 어려울 것으로 전망된다.

3.2.1. 중도관세화 협의가 DDA 협상 타결 이전에 단행될 경우

DDA 협상 타결 이전에 중도관세화를 단행한다면 쌀 관세율과 TRQ는 DDA와 상관없이 UR 농업협정문과 2004년 쌀 협상결과에 따라 확정되므로 큰 문제가 없다.

- 쌀의 관세상당치는 UR협정문대로 기준기간 동안의 국내외 가격차를 기준으로 결정되고, 이행기간 동안의 감축률(shadow reduction)은 개도국 기준을 적용해서 결정하면 된다.
- TRQ는 2004년 쌀 협상결과에 따라 전환 당시의 TRQ 수준으로 고정된다.

쌀 관세화 이후 DDA 협상이 타결되면 쌀을 포함한 모든 농산물에 대해 DDA의 결과를 반영하여 새로운 이행계획서를 작성하고 검증을 받아야 한다. 이 경우 이행계획서 검증과정에서 쌀이 다른 품목들처럼 동시에 검증을 받게 된다.

- 쌀 관세화 이후의 가장 큰 관심은 DDA 협상이 타결되어도 쌀을 특별품목으로 지정하여 TRQ를 추가로 증량하지 않고 관세율을 최대한 낮게 감축(0%까지 가능)하고자 하는 것이다.
- 이 경우 이행계획서 검증 과정에서는 모델리티를 제대로 적용했는지의 적법성 여부가 중요 검토대상이 될 것이므로 우리나라가 쌀을 특별품목으로 지정하더라도 다른 나라가 이의제기를 하기가 상대적으로 쉽지 않으며, 필요한 경우 다른 품목에서 일부 양보할 수 있는 융통성도 있을 수 있다.
- 이행계획서 검증은 모든 WTO 회원국을 대상으로 3개월 이내의 단기간 내에 이루어지므로 각국은 상대적으로 부담이 적어진다. UR 협상 직후 이행계획서 검증이 진행되었던 1994년에도 각 회원국들의 품목별 검증은 시간 부족으로 충분히 이루어지지 못했고, 많은 나라는 높은 관세를 유지(dirty tariffication)할 수 있었다.

3.2.2. 관세화가 DDA 협상 타결과 동시에 이루어지는 경우

우리가 중도 관세화를 선언하고 다른 나라의 이의제기에 관계없이 우선 국내적으로 시행하고 이의제기국과의 협의를 하는 중에 DDA 협상이 타

결되는 경우를 생각해 볼 수 있다.

- 이 경우 상대국들은 우리나라의 관세 상당치 계산과 DDA 협상에서의 관세 감축률을 동시에 고려하여 어느 한 부분에서 양보하면 다른 부분에서 보상을 받으려 할 것이므로 최종 관세율은 우리에게 부담스럽게 결정될 가능성이 크다.

3.2.3. DDA 타결이 이루어지고 난 후 쌀 관세화가 이루어지는 경우

이 경우 DDA 이행계획서 검증 시에는 쌀 문제를 제외할 수가 있어 쌀이 DDA에서의 개도국 지위 유지문제에 대해 조금이나마 불리하게 적용될 수 있다는 우려를 줄일 수 있다

하지만 DDA 타결 이후에 별도로 쌀에 대해서만 양허계획서를 재작성할 때는 쌀의 관세상당치와 TRQ 설정 문제 이외에도 DDA로 인한 관세 추가 감축협상도 동시에 이루어져야 하므로 매우 부담이 클 수 있다.

- 이 경우 쌀 협상은 우리나라와 다른 이해관계국 간의 협상으로 전개되므로 특별한 주목을 받을 우려가 있고, 특별품목으로의 지정이나 0% 관세 감축은 매우 어려울 수 있다.

3.3. 쌀 관세화와 DDA에서의 개도국 지위 유지와의 연관성

쌀을 관세화할 경우에는 UR 협정의 이행 연장선상에서 우리나라에 개도국 기준을 적용할 수 있다는 데 이견이 없는 것 같다. 하지만 쌀 관세화 이후 DDA 협상을 이행할 때는 우리나라가 개도국임을 주장하기 어려워질 것이라는 의견이 있다.

- UR 협정에서 관세화 예외조치를 인정한 사례가 종료되고, 쌀에 대한 특별보호의 필요성이 낮아졌다는 인상을 줄 우려가 있어서 개도국 지위의 존립근거가 약해진다는 주장이다.

물론 쌀의 관세화 전환이 DDA 협상에서 우리나라의 개도국 지위 유지에 도움이 된다고 기대하기는 힘들겠지만 그렇다고 부정적으로 영향을 미친

다고 보기도 어렵다. 어떤 나라가 개도국인지 여부를 판단하는 기준으로 1인당 국민소득이나 산업구조, 기술력 등을 우선 고려할 것이며, 관세화 유예를 유지하는지 여부 등은 중요한 요인이 아니라고 할 수 있다.

- UR 협정문에서 관세화 원칙에 대한 특별대우로서 관세화 유예를 인정한 것은 식량안보와 환경보호 등을 위해 필요한 경우 일부품목에 대해 보상을 전제조건으로 선진국과 개도국 모두에게 적용한 것이다.
- 따라서 쌀을 관세화한다고 해서 개도국 지위를 포기하는 것은 아니며, 관세화 전환은 예외적인 경우를 정상으로 환원하는 과정이며 관세화와 개도국 지위유지와는 상관이 없다고 보는 것이 옳다.

4. 쌀 관세화와 관련된 통상문제 검토

4.1. 2015년 관세화유예 재연장 가능성

2004년의 쌀 관세화 유예 연장협상은 UR 농업협정 부속서 5에 근거를 두고 있으나 그 이후의 추가 연장에 대한 규정은 농업협정에 없으며, 2004년의 쌀 협상 결과문서에도 2014년 이후의 추가 연장에 관한 조항은 없다

양허표상의 관세 유예조치는 UR 농업협정 4.2조의 “예외없는 관세화 원칙”에 대한 한시적 예외이므로 예외가 종료되는 2015년에는 관세화의무가 발생된다고 보는 것이 논리에 맞다.

양허표 수정협상도 가능하기 때문에 관세화 유예도 충분한 댓가를 치르면 연장할 수 있는 것이 아니냐는 주장은 한시적 조치를 끝없이 되풀이하자는 소모적인 논쟁만을 불러 일으킬 뿐 문제의 본질이 아니다.

4.2. 관세화시 WTO상의 절차와 이해관계국

4.2.1. 관세화의 WTO 규정상 의미와 절차

WTO에 현재 제출되어 있는 우리나라의 양허표에는 2014년까지 쌀에 대한 관세화를 유예한다는 내용(쌀 관세율이 표시되지 않고, 이행연도 초와 연도 말 TRQ를 제시)으로 되어 있다.

- 따라서 관세화를 한다면 쌀에 대한 관세율을 새로 제시하고, TRQ를 수정해야 하므로 양허표 수정이라고 볼 수 있다. 하지만 이는 회원국이 특정품목에 대해 협상을 통해 양허내용을 후퇴하는 방향으로 양허표를 수정하고 이해관계국에게도 동등한 가치의 양허 수정 또는 철회를 의미하는 관세재협상(GATT28조)이 아니라 농업협정 제20조 및 우리나라 쌀 합의문 제4항에 규정된 중도 관세화 권리를 행사하여 당초 양허와 동등한 수준으로 기술적으로 양허표를 수정하는 작업으로 볼 수 있다.

WTO 규정(양허표 수정관련 결정 등)에 의하면 양허표를 수정하고자 하는 회원국은 이해관계국과 협의를 거친후 3개월 이내에 양허표 수정안을 작성하여 WTO에 통보하고, 통보 후 3개월 동안 다른나라의 이의제기가 없으면 WTO 사무총장이 승인(Certification)하고, 효력발생일자를 통보하게 되어 있다.

4.2.2. 주요국과의 협의 필요성

WTO 규정에 의하면 양허표 수정을 하려면 먼저 이해관계국과 협의를 하고 WTO에 통보하도록 하고 있으나 중도 관세화의 경우는 양허내용의 후퇴가 아니기 때문에 법적으로 사전 협의는 필요 없다고 할 수 있다.

- 일본과 대만은 공개적으로 협의를 하지는 않은 상태에서 일방적으로 WTO에 양허표 수정의사를 통보하였다. 따라서 관세화로의 전환에는 사전협의가 필수적인 절차는 아니라고 할 수 있다.

하지만 관세화로의 원만한 전환을 위해서는 상대방에 대한 배려차원에서 사전설명 차원의 노력이 필요하다.

- 협상의 속성상 공식적으로 이의가 제기되면 문제 해결이 쉽지 않다. 따라서 문제가 발생하기 전에 오해와 갈등의 소지를 줄이기 위해 최대한 노력해야 한다.
- 이의를 제기한 국가들과는 협의를 해서 이의제기를 철회하도록 해야 하기 때문에 가급적이면 이의제기 소지를 줄이기 위해서는 주요국들에 대한 사전 설명은 도움이 될 것으로 판단된다.

4.2.3. 관세화 전환 시 이의제기 예상 국가

쌀을 수출할 여력이 있는 나라들은 당연히 우리나라의 쌀 관세화에 대해 관심을 가질 것이다. 2004년 쌀 재협상 시의 협상 상대국들은 이번에도 이의제기 후 양자협의를 요청할 것으로 예상된다

- 2004년 쌀 재협상 시에는 미국, 중국, 태국, 호주, 인도, 파키스탄, 아르헨티나, 이집트, 캐나다 9개국이 협상 참가 의사를 표명한 바 있다.

일단 WTO에 중도관세화 의사를 통보한 이후에도 3개월간의 이의제기 기간 중에 주요국들과 성실히 설명 및 교섭을 하여 공식적으로 이의제기를 하지 않도록 하는 노력이 필요할 것으로 예상된다.

일본의 경우에는 호주, 아르헨티나, EU, 우루과이의 4개국, 대만의 경우에는 미국, 호주, 태국의 3개국이 공식으로 이의를 제기한 바 있다.

4.3. 쌀 관세화에 대한 국회 비준필요성 여부

4.3.1. 비준 필요성 여부

쌀 관세화 시 국회비준이 필요한지 여부에 대해서는 이견이 있다.

국회비준이 필요 없다는 논거는 관세화 전환은 이미 2004년 쌀 협상결과를 비준할 때 중간에 관세화로 전환할 수 있는 권리를 포함하고 있고, 관세율 산정은 이미 사전에 정해진 규정에 따라 결정되므로 새롭게 비준받

을 필요 없이 국회와 협의를 거쳐 이행할 수 있다고 주장한다. 특히 관련 당사자인 농업인 단체에서 정부에 관세화를 건의하는 형식을 취하면 비준 필요성은 더욱 줄어든다고 주장한다.

국회비준을 거치는 게 좋다고 주장하는 논거는 쌀과 같이 국민경제에 큰 영향을 미치는 품목에 대해서는 2004년에 쌀 관세화 유예에 대해 비준을 받은 것처럼 관세화 전환 시에도 비준을 받는 것이 좋다고 주장한다.

국회비준이 필요하지 않다면 내년에 관세화 전환에 큰 문제가 없으나, 비준이 필요하다면 비준의 시기와 관련한 법률적 문제에 대한 검토가 필요하다.

4.3.2. 관세화 의사통보와 검증기간, 비준과의 관계

비준이 필요하다고 판단될 경우에도 WTO에서 검증이 끝나고 양허표가 확정이 된 상태에서만 비준을 받을 수 있는지, 혹은 국회의 사전 동의하에 일단 관세화를 이행하고 검증이 완료된 후 비준을 받을 수 있는지 여부 등 관세화를 위한 법률적 문제를 검토해 보아야 한다.

WTO에서 검증이 끝나고 양허표가 확정이 된 상태에서만 비준을 받을 수 있다면 2010년 9월에 WTO에 통보하더라도 3개월 내에 검증이 끝나기는 어렵기 때문에 2010년 말까지 국회비준을 받지 못하게 되고, 따라서 2011년 1월부터의 관세화 이행은 곤란해진다. 양허표 수정통보 후 검증완료까지 일본은 1년 11개월, 대만은 4년 8개월이 소요되었다.

- WTO에 관세화 의사를 통보해 놓고도 비준절차문제로 이행을 못하게 되면 TRQ 물량을 현재 수준으로 동결키 위해 조기 관세화를 단행한다는 당초의 의도는 달성할 수 없게 되며, 검증기간 동안 TRQ를 계속 늘려나가야 한다.

이러한 어려움을 고려할 때 조기 관세화의 실효를 거둘 수 있는 방안을 강구해야 한다. 관세화의사를 WTO에 통보하기 전에 국회에 보고하는 절차를 통해 관세화에 대한 사전 동의를 받고, 검증이 끝나지 않은 상태에서라도 국회에서 관세화 이행을 위한 법령개정을 통해 비준을 대신할 수 있는

지 여부, 혹은 검증완료 시 재검토를 조건으로 한 조건부 비준이 가능한지 여부 등의 법률적 검토가 필요하다.

4.4. 관세화 협상 시 예상 쟁점

중도관세화는 2004년 재협상에서 우리나라에 부여된 권한이므로 우리나라가 규정에 정해진 대로 정당하게 관세율을 설정한다면 다른 나라들이 이의를 제기할 소지는 별로 없다고 할 수 있다. 하지만 관세상당치 설정방식에 일부 불확실한 면이 있으므로 이를 빌미로 다른 나라들은 쌀 수출에 유리한 조건을 얻으려고 시도할 것으로 예상된다.

4.4.1. 관세상당치(TE) 계산의 적정성

이해관계국들은 관세율에 대해 제일 관심이 많을 것으로 예상할 수 있다. UR 농업협정문 부속서 5(관세화 예외조치)의 첨부문에는 관세상당치를 계산하는 방법이 규정되어 있다, 관세상당치는 기본적으로 1986~1988년 동안의 국내가격과 외부(국제)가격의 차이로 계산되며, 2005년 이후 실제 적용할 관세율은 관세상당치에서 UR 이행기간 동안에 감축해야 할 의무비율(shadow reduction, 개도국은 최소10%)을 감축하여야 한다.

가. 국내가격의 선택 문제

국내가격은 “일반적으로 1986~1988년 동안에 국내시장에서 지배적인 대표 도매가격 또는 적절한 자료가 없을 경우 동가격의 추산치가 된다”라고 규정하고 있어 어떤 것이 지배적인 대표 도매가격이 될 것이냐에 대해 논란의 소지가 있다. 쌀 가격에 대해서는 한은 생산자도매물가지수, 유통공사 소비지도매가격, 농협농가판매가격 등의 자료가 있다.

나. 외부가격의 선택 문제

외부가격은 “일반적으로 수입국의 경우 실제로 수입한 평균 운임·보험료

포함 단가가 된다. 이런 수입단가가 이용가능하지 않거나 부적절한 경우에는 i)인접국의 수입단가를 사용하거나 ii)주요 수출국의 평균 인도 단가에 기타 비용 등을 가산하여 조정하여 산정한다"라고 규정하고 있다.

우리나라는 실제 1986~1988년 동안에 쌀을 수입한 적이 있어 원칙적으로는 수입단가를 이용하여야 한다. 하지만 당시의 쌀 수입은 물량도 적고 대부분 가공수출용으로 도입된 것으로 추정되기 때문에 그대로 수입단가로 이용하는 것은 부적절하다고 할 수 있다.

- 우리나라가 수입실적 자료 이용이 부적절하여 외국 자료를 활용하려면 그 부적절하다는 입증책임은 우리나라에게 있다. 일본과 대만은 실제 수입평균가격을 사용하였다.
- 외국자료로는 일본의 쌀 수입가격을 쓰거나 아니면 중국의 쌀 수출가격에 12%의 유통비용을 더한 가격을 외부가격으로 사용하는 방안을 검토할 수 있다.

다. 종가세(% 관세율) 혹은 종량세(톤당 00원 등으로 표시)냐의 선택

WTO에서는 종가세가 투명하고 품목 간 비교가 쉽기 때문에 종가세를 권장하며 DDA 협상에서도 모든 관세를 [100% 혹은 90%] 종가세로 전환하도록 논의되고 있다.

- 일본과 대만은 쌀에 대한 관세는 모두 종량세를 선택하였다.

저가미를 수입할 때 혹은 수입가격을 낮춰 신고하는 경우에는 종량세가 종가세보다 국내 쌀 산업 보호효과가 크다고 할 수 있지만, 높은 가격의 쌀을 도입할 때는 종가세로 계산된 관세액이 종량세의 관세액보다 더 커진다고 할 수 있다.

라. 기준년도 선택

WTO 농업협정문의 기준기간은 1986~1988년이다. 하지만 매년 물가상승율이 높았던 우리나라는 UR 이행계획서 작성 시 시장접근분야에서는 1988~1990년 자료를, 국내보조분야에서는 1989~1991년 자료를 활용하였다.

따라서 관세상당치 계산의 기준년도로 일관성 유지차원에서 시장접근분야에서 사용하였던 1988~1990년 자료를 사용하자는 의견도 있을 수 있다. 하지만 쌀 중도 관세화 협상은 우리나라 쌀에 대해서만 논의하게 되므로 WTO 농업협정문에 명시된 1986~1988년 기준과 다른 기간을 사용하는 것은 이해관계국의 동의를 얻기 어려울 것으로 판단된다.

4.4.2. 국별 쿼터의 유지 요구 여부

2004년 협상결과에 따르면 현재 국별쿼터는 미국, 중국, 호주, 태국에 허용하고 있으며, 관세화 전환 시에는 국별쿼터를 폐지하고 글로벌쿼터로 전환하도록 규정하고 있다. 하지만 관세화로 전환하게 되면 일부 국가는 국별쿼터를 계속 유지하도록 요구할 가능성이 있다.

※ 중국- 11만 6천여 톤, 미국- 5만여 톤, 태국- 3만여 톤, 호주- 9천여 톤

국별쿼터는 보통 쿼터렌트가 수출국에게 귀속되기 때문에 수출국에게 유리한 조건이라고 할 수 있으며 WTO에서도 글로벌쿼터로의 전환이 추세이다. 하지만 수출국들은 수입국 시장에서 일정수준의 점유율을 보장받으려는 목적으로 국별쿼터를 요구할 가능성이 크다.

- 대만의 경우 관세화 전환 시 미국 등 주요국들의 요구로 국별쿼터를 신규로 설정한 바 있다.

4.3.3. TRQ 관리방안의 강화 요구 가능성

현재보다 강화된 방식으로 TRQ를 관리하도록 요구할 가능성도 있다.

MMA 쌀의 용도에 명시적인 제약을 요구할 가능성이 있다.

- 현재 2010년까지 MMA 물량의 30% 이상을 밥쌀용 쌀(table rice)로 사용하도록 규정하고 있는데 이 비중을 확대하도록 요구할 가능성이 있다.
- 대만의 경우에는 MMA 쌀을 식량원조나 사료용으로 사용을 금지하고 있는데 우리나라에 대해서도 MMA 쌀의 사용에 대한 제약을 요구할 가능성이 있다.

민간 직수입 허용 요구 가능성이 있다.

- 현재 우리나라는 MMA 전량을 국영무역을 통해 수입하고 있으나 민간에 의한 직수입 허용이나 SBS 제도(매매동시입찰제)의 도입을 요구할 가능성도 있다.
- 대만은 전체 TRQ 물량의 35%를 민간이 수입하도록 하고 있고, SBS 제도도 운영한다.
- 일본은 연간 10만 톤 내외의 물량에 대해 SBS를 운용하고 있다.

수입부과금(Mark-Up)의 상한 설정 가능성도 있다.

- 현재 우리나라는 전량 국영무역을 통해 수입하고 있으며 수입부과금에 대한 한도가 설정되어 있지 않으나, 민간에 의한 수입이 허용되면 수입부과금의 상한을 설정하라고 요구할 가능성도 있다.
- 일본의 SBS 쌀 수입부과금 한도는 292엔/kg(관세화 시 통보한 국내외 가격차의 73% 수준)이며,
- 대만의 수입부과금 한도는 23.26 NT$/kg(관세화 시 통보한 국내외 가격차의 44% 수준)이다.

미소진 쿼터에 대한 소진보장 방안 요구 가능성도 있다.

- 관세화 유예의 경우 MMA 물량은 반드시 수입해야 하는 쿼터물량이라고 할 수 있지만 관세화하는 경우에는 다른 일반 관세화 품목과 마찬가지로 낮은 관세로 수입할 수 있는 기회를 보장하면 100% 소진되지 않더라도 문제 없다고 할 수도 있다. 다만 국영무역을 유지한다면 특별한 경우를 제외하고는 전량 수입되도록 하여야 할 것이다.
- 따라서 대만의 경우처럼 미소진 쿼터에 대한 소진보장을 위해 쿼터가 계약되지 않으면 재배정 의무 등을 요구할 수 있다.

4.5. 일본과 대만의 관세화 조치의 시사점

4.5.1. 일본의 관세화 과정

일본정부는 관세화를 결정하고 WTO에 통보한 후 국내법령을 개정하여

우선 시행하고 추후 양자협의를 통해 최종 확정하였다.

국회비준은 WTO에서 양허표 수정이 확정된 후 2001년 12월에 이루어졌다.

<일본의 관세화 일정>

- 식량청에서 관세화 방침 내부결정: 98년 여름
- 자민당 및 농민단체 협의
- 각의에서 쌀 관세화 입장 결정: 98.12.18
- WTO 통보 : 98.12.21
- EU, 아르헨티나, 우루과이, 호주 이의제기
- 관세법, 식량법 등 국내법령을 개정하여 관세화 시행: 99.4.1
- WTO 검증절차 완료, 양허표 수정확정: 00.11
- 의회승인 및 수정양허표 발효 통보: 01.12

일본은 쌀에 대해 SSG를 설정하였으며, 실제 가격 기준 SSG를 수차례 발동한 적이 있다.

4.5.2. 대만의 관세화 과정

대만도 일본과 같이 관세화를 WTO에 통보하고 이후 90일간의 기간을 둔 뒤 관세화를 단행하였으며 쌀에 대해 SSG 사용을 명시적으로 규정하였다.

대만은 관세화 시행전에 국회승인을 거쳤다.

이의제기국과의 양자협상 결과 미국, 호주, 태국, 이집트에 국별쿼터를 설정하였으며, 쿼터관리방안이 강화되었다.

- 이의를 제가한 국가들은 대만의 TE 계산방식의 적합성여부, TRQ 관리방식의 변경 등을 지적하였다.
- 관세화를 위한 수정양허표를 제출하면서 대만은 당초 WTO 가입협상에서 합의된 쌀 TRQ 관리방안(식량원조, 사료용 금지 등)에 관한 규정을 모두 삭제하여 제출하였으나, 양자협의 과정에서 이러한 TRQ 관리방안

들은 모두 부활되었다.

<대만의 관세화 일정>

- 관세화 의사 WTO에 통보: 2002.9.30
- 수정양허표 WTO에 통보: 2002.10.17
- 미국, 호주, 태국이 이의제기
- 국내법령 개정 및 국회 비준 : 2002.12
- 쌀 관세화 시행: 2003.1.16
  (양자협의)
- WTO 검증절차 종료 및 양허표 수정 확정: 2007.6.22

대만은 관세화 직후인 2003년에 관세화에 대한 불안감으로 재고물량의 판매가 늘어나고 민간 수입물량의 일시 개방 등에 따라 쌀 값이 약 16% 하락하였으나 정부의 추가 매입으로 안정세를 회복하였다.

4.5.3. 시사점

일본과 대만 모두 양자협의 과정에서 관세율은 UR 농업협정 부속서 5의 공식에 따라 계산된 것이라고 끝까지 주장하여 높은 관세율을 얻어내었다.

양자협의 과정에서 대만은 국별 쿼터를 신규로 배정하고 TRQ 관리방안을 다시 추가하는 등 처음 제출한 양허표를 수정하는 결과를 가져왔다. 일본은 처음 제출한 양허표를 양자협의를 거친 후에도 하나도 수정하지 않는 결과를 이끌어 냈으나 실제적으로는 미국쌀의 수입비중이 50%로 매년 거의 고정되어 있어 상당한 재정낭비라는 국내적 비판이 많다.

- 우리나라의 경우 관세화 시 국별쿼터를 글로벌쿼터로 전환하기로 되어 있으므로 불만을 제기하는 나라에 대해 설득할 수 있는 방안이 필요하다.

미국 등 주요국과 사전설명을 거쳤던 일본은 상대적으로 검증과정이 짧았고 최초 제출한 양허표를 수정하지 않고 유지할 수 있었으나, 대만은 사전설명이 미진하여 검증기간이 길었고 양허표도 수정하는 결과를 초래했던

것으로 파악된다.

따라서 우리나라도 주요국과는 사전협의를 거칠 필요가 있다. 단, 관세화 전환은 이미 2005년의 쌀 양허표에 유보되어 있는 우리나라의 권리라는 점을 강조해야 한다. 관세화 협상 시 가장 중요한 것은 높은 관세율의 확보이므로 WTO 협정문 범위 내에서 충분한 근거와 논리를 갖고 관세상당치를 산정한 뒤 이를 끝까지 지켜내야 한다.

5. 끝맺음

식량안보 차원에서 쌀이 중요하기 때문에 관세화에 신중을 기해야 한다는 말은 옳은 얘기이다. 하지만 그동안 많이 기다려 왔고 관세화 유예 유지에 비용이 많이 들기 때문에 아직도 보험이 필요한지에 대해 이제는 결론을 내려야 할 때다.

2004년의 쌀 협상 시에는 DDA 협상의 결론이 어떻게 될지 몰라서 일단 위험을 줄인다는 차원에서 관세화를 유예하고 DDA 협상의 진행상황을 보아가며 필요시 중도에 관세화할 수 있도록 권리를 유보하였다. 그런데 지금은 2008년의 DDA 모델리티 4차 수정안에서 핵심내용들이 구체화되었고, 중요 품목에 대해서는 민감품목이나 특별품목으로 지정하여 관세를 적게 감축할 수 있는 방안이 마련되었기 때문에 DDA로 인한 불확실성은 많이 줄어들었다. 또한 DDA에서는 수입량이 급증하거나 수입가격이 하락할 경우 관세를 추가로 인상할 수 있는 구제조치로서 UR 때 설정된 SSG 제도보다 활용범위가 더 넓은 개도국 특별긴급관세제도(SSM)를 새로 인정하였기 때문에 관세화에 유리한 여건이 조성되었다.

또한 DDA 협상이 타결되기 전에 쌀을 먼저 관세화하고 DDA 협상 이행계획서 작성 시 쌀에 대해 특별품목 등의 옵션을 적용하는 것이 유리하다. 만일 DDA가 타결되고 이행계획서 검증이 끝난 이후에 쌀을 관세화하면 우리나라의 쌀에 대해 이목이 집중되어 DDA 협상의 유리한 조건들을 쌀

에 대해 적용하기가 힘들어질 수도 있다

관세화에 대한 국내 합의도 쉽지 않겠지만 관세화를 결정하고 난 후의 이해관계국과의 협상도 쉬운 문제는 아니다. 관세율 산정이나 수입물량의 관리방안, 국별 쿼터문제 등에 대해서 많은 나라가 여러 가지 요구를 할 것으로 예상된다. 하지만 이런 문제는 기다린다고 해결될 문제는 아니고 어느 때고 관세화를 단행할 때 결국은 맞닥뜨릴 문제이다. 따라서 어려움을 무릅쓰고 협상을 추진할 책임자들을 전폭적으로 신뢰하고 어느 정도의 부분적인 양보는 불가피하다는 점을 인식해야 한다. 국회비준과 관련된 법률적 쟁점도 결론을 내려야 한다.

지금은 쌀의 공급과잉이 구조적으로 고착되는 상황이고, DDA 농업협상에서도 융통성이 많이 확보되었기 때문에 조기관세화에 우호적인 상황이 조성되고 있다. 따라서 지금은 관세화에 대한 입장정리를 서둘러 종료하고, 관세화에 대해 막연한 불안감을 갖고 있는 생산자들을 안심시킬 수 있도록 쌀 산업 발전대책을 더욱 보완해야 할 때다.

참고문헌

김명환 등. 2007. “쌀 관세화유예를 계속할 것인가?” GS&J Institute
박동규 등. 2009.「쌀 관세화 유예평가 및 관세화 대비 보완방안」. 한국농촌경제연구원
박동규 등. 2007.「중장기 쌀 수급안정 방안」. 한국농촌경제연구원
서진교, 이정환. 2009 a. “한시가 급한 쌀 조기관세화” GS&J Institute
_____. 2009 b. “쌀 중도 관세화의 오해와 진실” GS&J Institute
서진교 등. 2004.「쌀 관세화 유예협상 시나리오 분석과 협상전략」. 한국농촌경제연구원
한두봉. 2009. “쌀 관세화의 평가와 시사점.”

한국농촌경제연구원「농정연구속보」발행 목록

2010년

제64권 쌀 관세화 전환의 필요성과 통상 관련 검토 (송주호)

2009년

제63권 농업·농촌에 대한 2009년 국민의식 조사결과 (김동원, 박혜진)
제62권 2009년산 쌀 증산에 따른 가격 및 소득 분석 (김정호, 최익창)
제61권 식물공장의 동향과 전망 (김정호)
제60권 일본의 정권교체와 농정전망 (김태곤)
제59권 최근 산지 소값 동향과 쇠고기 가격 전망 (허덕, 이정민, 이형우)
제58권 최근 국내외 친환경농산물의 생산실태 및 시장전망 (김창길, 정학균, 문동현)
제57권 농업 및 농가경제 전망 2009~2019 (조영수, 박상미)
제56권 농림사업의 연령제한 실태와 개선방안 (최경환)
제55권 캐나다산 쇠고기 수입재개의 영향분석 (허덕, 이정민, 이형우)
제54권 기후변화에 대한 농업계의 인지도 조사 결과 (김창길, 주현정)
제53권 국제곡물가격이 곡물가공품 가격에 미치는 파급시차 (김태훈, 김배성)

2008년

제52권 농업 · 농촌에 대한 2008년 국민의식 조사결과 (김동원, 박혜진)
제51권 미국 '2008년 농업법'의 주요 내용과 의미 (어명근)
제50권 고병원성 조류인플루엔자 발생의 경제적 피해 계측 (우병준, 이형우, 황윤재, 김진년)
제49권 미국산 쇠고기 수입확대의 파급 영향과 시사점 (허덕, 이정민)
제48권 고병원성 조류인플루엔자 발생이 양계산물 가격에 미치는 영향 (허덕, 우병준, 이형우)
제47권 사료가격 상승이 양돈업에 미치는 영향과 대응방안 (허덕, 김현중)
제46권 유가상승이 시설채소 농가에 미치는 영향 (정은미, 정학균, 김수림, 윤선희)
제45권 농업 · 농촌에 대한 국민의식 조사결과 (김동원, 박혜진)

2007년

제44권 사육 여건 변화가 양돈소득에 미치는 영향 (허덕, 정민국, 김현중)
제43권 금년 김장철 채소 가격 및 김장 수요 전망 (박기환, 송성환)
제42권 해외 유기농산물 인증제도와 시사점 (신용광, 황윤재)
제41권 국내외 친환경농산물의 생산실태 및 시장전망 (김창길, 김태영, 이상건)
제40권 최근 소값 동향 분석 (허덕, 송주호, 정민국, 이정민)
제39권 농업·농촌에 대한 국민의식 조사결과 (김동원, 박혜진)

제38권 미국 정부의 2007년 농업법 제안과 시사점 (임송수)
제37권 기후변화협약이 농업부문에 미치는 영향 (김창길, 김태영, 신용광)
제36권 농업법인의 운영실태와 제도개선방안 (김수석, 박석두)

2006년

제35권 농촌사회의 양극화 실태와 정책과제 (박대식, 마상진)
제34권 DDA 협상 중단의 의미와 전망 (임송수)
제33권 유가상승과 환율하락이 농업에 미치는 영향 (김병률, 김배성, 조영수, 이용호)
제32권 국내외 친환경농축산물의 생산 및 인증 실태 (김창길, 김태영)
제31권 미국의 FTA 농산물 양허방식과 시사점 (최세균, 허주녕, 박성진)
제30권 농업부문 한·칠레 FTA 이행 2년의 평가 (최세균)

2005년

제29권 김치 안전성 파동과 김장 수요 전망 (송성환, 김연중)
제28권 남북농업협력위원회 개최와 과제 (김영훈)
제27권 쌀 공공비축제 도입과 수확기 시장안정 대책 방향 (박동규)
제26권 친환경 농산물에 대한 소비자 인식과 태도 (강창용, 고욱)
제25권 중국 위안화 절상이 국제 농산물 시장에 미치는 영향 (김배성, 최정섭)
제24권 농업·농촌기본법 개정의 배경과 주요 쟁점 (김정호)
제23권 한·칠레 FTA 이행 1년의 농업부문 평가 (최세균, 허주녕)
제22권 농업인의 의식 변화와 농정 현안에 대한 인식 (김동원, 박혜진)
제21권 친환경과실 소비 실태 및 전망 (김경필, 박미성)
제20권 독일과 프랑스 농민단체의 농정참여제도 (김수석)
제19권 신년공동사설을 통해 본 2005년 북한의 농정전망 (권태진)
제18권 우리나라 농산물 수출의 새로운 기회, 중국 (권오복)

2004년

제17권 농지제도 개편의 방향과 추진방안 (박석두, 송미령, 김수석, 김홍상)
제16권 쌀농가 소득·경영안정 직불제 도입과 양곡관리 제도 개편 (박동규)
제15권 2004년산 쌀 수급 및 가격 전망 (김명환, 김혜영)
제14권 쌀 협상 시한에 관한 견해 분석 (임송수)
제13권 국제유가 상승이 농업에 미치는 영향 (이용선, 김배성, 정학균)
제12권 기업농의 조건: 가능성과 전망 (김정호)
제11권 미 광우병 발생 이후 쇠고기 소비 변화 (신승렬, 송주호, 김철민)
제10권 농업협상 기본골격 초안의 평가와 시사점 (임송수, 서진교, 김상현, 임소영)
제9권 쌀 농업의 규모 효과와 구조 정책 (김정호)

제8권 일본과 대만의 쌀 시장개방과 시사점 (김태곤, 정정길)

제7권 친환경농산물과 관행농법의 생산비 비교 (김창길, 김태영)

제6권 최근 가축질병 발생이 육류 소비에 미친 영향 분석 (신승열, 송우진, 이형우)

2003년

제5권 수요처별 수입쌀 구매의향 전망 (이계임, 김민정)

제4권 농가부채문제 진단과 중장기 대응방향 (박성재, 황의식)

제3권 미국과 EU의 가격·소득지지정책 (김태곤)

제2권 유럽연합의 2003년 개혁안과 농업협상의 관계 (임송수)

제1권 쌀 수매제도의 소득지지효과 (김명환)