

연구 노트

우리나라 UR 농업협정의 이행 경험

임 정 빈*

1. 서론
2. UR 농업협상의 분야별 합의 내용
3. 우리나라의 UR 농산물협상 분야별 이행계획
4. UR 이후 농림산물 수입개방과 제도변화
5. UR 농업협상의 분야별 이행 및 평가
6. 맺음말

1. 서론

1994년 4월 15일 마라케시 각료회의에서 GATT 회원국들은 우루과이라운드 최종협정 서명함으로써 WTO 체제를 출범시켰다. 7년 반 동안의 UR 협상 과정에서 농산물 협상은 협상타결의 가장 중요하면서도 어려운 분야였다. 각국이 시장개방과 보조금 감축을 통해 세계농업을 보다 시장원리에 맞게 개혁하자는 일반원칙에 대해서는 일찍 합의가 이루어져 왔으나 농업이 지니고 있는 정치 및 사회적 민감성으로 인해 획기적인 시장개방과 농정개혁에 대해서는 선뜻 합의를 이룰 수

없었기 때문이다.

UR 농업협상은 세계 농산물 교역을 확대하고 국제농산물 시장에서 공정경쟁이 이루어지도록 하는데 그 목적이 있었다. 이를 위해 농업분야에 광범위하게 주어진 무역왜곡적 지원을 줄여나가는 방법으로 크게 시장개방, 국내보조, 그리고 수출보조의 세 분야로 나뉘어 논의가 이루어졌다. 우선 시장개방 분야에서는 수입국들의 수입제한장벽을 철폐하고 관세를 대폭 삭감하여 시장을 개방하고 교역을 확대하자는 방향으로 논의가 진행되었다. 국내보조분야에서는 농업에 지원되는 각종 보조금을 허용대상과 감축대상으로 분류하여 감축대상보조는 점진적으로 감축해 나가는 한편 수출보조금은 직접적으로 국제시장을 크게 왜곡시키므로 국제시장의 공정성 회복을 위해 대폭적으로 줄여나가는 방향으로 논의가 이루어졌다. 이에 따라 UR 농업협상 결과 수입제한 등 모든 비관세장벽은 관세로 전환되었으며, 모든 관세는 단계적으로 인하되고, 국내보조 중 생산이나 가격에

* 책임연구원

영향을 미치는 지원은 감축대상보조로 규정하여 삭감하고, 수출보조는 예외 없이 감축해 나가자는데 합의를 보았다.

과거 다자간 무역협상과는 달리 UR 농산물협상은 비관세장벽의 철폐와 관세화, 농산물의 국제교역 규범의 골격마련은 물론 국내 농업정책까지 규제하는 획기적인 협상이었다. 그러나 미국 및 농산물 수출국 그룹인 케언즈(Cairns) 그룹 국가들은 UR협상이 농업개혁과 무역자유화에 미친 효과가 미미했다고 평가하며, 차기협상에서 실질적이고 가시적인 무역창출 효과를 얻기 위해서는 수입국들의 대폭적인 시장개방이 필요하다고 주장하고 있다. 반면에 우리나라를 비롯한 일본 등 농산물 수입국들은 관세의 인하 등 시장접근의 개선과 생산보조금의 감축이행으로 수입이 증대하고 재고가 감소함에 따라 세계 농산물 가격이 전반적으로 상승했다고 주장하며 UR협상의 결과로 수출국의 이해가 충분히 반영되었다고 평가하고 있다. 농산물 수입국들은 차기 농업협상 추진에 있어서 신축적이고 점진적인 접근방식을 채택하자는 입장을 견지하며, 농업보호의 이론적 기초가 되는 비교역적 고려사항(Non-trade concerns) 및 농업의 다원적 기능을 부각시키는데 주력하고 있다.

현재 세계무역기구(WTO)에서는 21세기 국제교역질서를 관장할 새로운 무역규범의 구축을 위한 논의가 한창 진행 중에 있다. 차기 다자간 무역협상은 아직 구체적인 협상방식이나 범위 등이 결정되지 않은 상태이나, 1999년 11월 30부터 미국 시애틀에서 개최 예정인 제3차 WTO 각료이사회에 따

라 구체적인 사항들이 공식적으로 발표될 예정이다. 특히 농업협상은 우루과이라운드 협정에서 이미 논의하기로 약속하였던 자동협상 의제(Built in Agenda)의 하나로서 금번 이사회 개최후인 2000년초에 개시될 것이 확실되고 있다.¹ 한편 WTO는 UR 이후 차기 농업협상을 신속히 진행시키기 위해 1997년부터 농업위원회 내에서 분석 및 정보교환(AIE: Analysis and Information Exchange)작업을 통해 향후 협상 쟁점들을 논의하여 왔고, 이곳에서의 논의를 기초로 차기 농업협상의 골격을 마련할 예정이다.

우리 나라를 포함한 WTO 회원국들은 지난 UR 농업협상의 결과에 따라 각자 이행계획서를 작성하여 94년 초에 WTO에 제출하였으며 회원국들의 검증을 통해 각국의 최종 이행계획서가 확정되었다. 이에 우리 나라는 WTO체제 출범 이후 우루과이라운드 농산물협상 결과를 5년째 이행해 오고 있으며, 더욱이 새로운 협상이 출범하는 시점에서 UR 농업협정의 이행이 미친 파급효과를 중간평가하여 차기협상에 효율적으로 대응하는 것이 요구되는 상황에 있다. 따라서 본 논문은 우선적으로 UR 농산물협상의 분야별 이행경험을 분석하고 우리 농업부문의 거시지표에 미친 영향을 살펴보고자 한다.

¹ UR 농업협정 20조는 회원국이 이행기간이 끝나기 전년도에 광범위한 협상을 통해 농업보조 및 보호의 실질적이고 점진적인 감축을 지속하기로 규정함.

2. UR 농업협상의 분야별 합의 내용

2.1. 시장개방

UR 농산물협상의 시장개방분야에서 중요한 합의는 모든 비관세장벽을 철폐하고 관세화를 통해 시장개방하며 이를 점진적으로 인하해 나갈 뿐만 아니라 모든 관세를 양허한다는 것이다.² 많은 국가들이 농업분야에서 다양한 비관세조치를 보편적으로 사용하여 왔다는 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. 예외 없는 포괄적 관세화를 기본원칙으로 규정하면서, 각국의 수입관리정책이 보다 시장지향적이며 자유무역의 원리에 따르도록 한 UR 농업협정의 시장접근분야에 관련된 주요 합의 사항들을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

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 보다 높은 수준으로 관세를 양허하므로 양허 관세율은 최고치(ceilings)로 간주된다. 개별 회원국들은 관세를 양허된 세율 이상 인상할 수는 있으나, 이는 용이하지 않다. 왜냐하면 관세를 양허세율 이상 인상하기 위해서는 관련국들과 협의해야 하며, 관세인상에 따른 무역상대국의 교역상 손실을 보상해야 하는 경우도 있기 때문이다.

2.1.1. 예외없는 관세화

WTO 농업협정은 “예외없는 관세화”를 기본 원칙으로 하고 있다. 일반 관세로의 전환이 요구되는 조치에는 대표적인 비관세장벽인 수입수량규제를 비롯하여 가변 수입 부과금제, 최소 수입 가격제, 수입허가 및 인증제, 수출자율 규제 등 일반관세 이외의 비관세장벽이 모두 포함된다.

2.1.2. 관세화의 유예

당장 관세화하기 어려운 특정 농산물에 대해서는 일정기간 관세화를 유예해 주고 있다(1995년부터 선진국은 6년간, 개도국은 10년간). 특별히 민감한 품목에 대해 이행기간동안 관세화를 유예받은 국가는 4개국으로, 우리 나라를 포함하여 일본, 필리핀은 쌀에 대하여 그리고 이스라엘은 양고기, 전지분유 및 치즈에 이를 원용하고 있다. 또한, 특별취급의 연장문제에 대한 협상은 이행기간이 끝나기 전에 시작되어야 하고, 협상의 결과 특별취급의 적용을 계속하기로 한 경우에는 해당 회원국은 추가적이고 수락 가능한 양허를 제공해야 한다.

이들 특별취급품목 혹은 관세화 예외품목의 경우는 최소시장접근을 확대해 나가되, 선진국의 경우는 이행초기연도에 국내소비량의 4%에 상응하는 시장접근 기회를 설정하고 남은 이행기간 동안 매년 0.8%씩 균일하게 증가시켜 나간다(부속서 5-A1(e)). 그러나 이행기간 중 해당회원국은 특별취급 품목의 적용을 중단할 수 있으며, 이 경우 해당국은 그 기간까지 실제로 이행된 최소시장접근 기회

를 유지하고 잔여기간 동안 매년 0.4%씩 시장접근량을 증가시켜 나가야 한다(예: 일본의 쌀관세화). 한편 개도국의 경우는 이행초기연도에 국내소비량의 1%에 상응하는 시장접근 기회를 설정하되 1999년까지는 매년 0.25%씩 증가시키고, 2004년에 4%에 도달하도록 하고, 그후 4년간은 0.5%씩 최소 시장접근량을 증가시켜 나가야 한다(예: 한국의 쌀).

2.1.3. 관세 인하

관세율 인하와 관련해서는 통상적인 관세에 의해서만 보호되던 품목 중에서 양허품목의 경우는 양허세율을 기준으로, 비양허 품목의 경우는 1986년 9월1일의 실행세율을 기준으로 하여 1995년부터 2000년까지 6년의 이행기간 동안 단순평균 36% 감축하되 품목별 최소 15% 이상 감축이 요구되었다. 그리고 통상관세 이외의 비관세장벽으로 보호되고 있던 관세화 대상품목의 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 이행기간 동안 선진국의 2/3수준인 단순평균 24%와 품목별 최소 10%의 관세 감축이 요구된다.

2.1.4. 최소 및 현행시장접근 보장

기준기간 동안 수입이 없거나 미미한 품목에 대해서는 1986~88년 평균기준 국내소비량의 3% 이상을 최소시장접근(Minimum Market Access)으로 보장하고 이를 이행기간 중에 5%까지 확대해야 한다. 또한 기준기간의 수입량이 3% 이상인 품목은 현행시장접근(Current Market Access)을 인정하고 이를 이행기간 동안 유지 및 확대해야 한다. 또한 이들 시장접근 물량에 대해서는 높은 관세가 아닌 저세율에 의한 수입이 보장되어야 하며 이들 시장접근량의 증량은 최혜국대우 원칙에 따라 이행되어야 한다.

2.1.5. 특별긴급피해구제제도(SSG: Special Safeguard)

위와 같은 관세화 및 관세상당치 인하의 시장개방약속을 이행함에 따라 특정 품목의 수입가격이 기준이하로 급격히 하락하거나 수입물량이 기준이상으로 급증하는 경우 사후에 관세를 추가적으로 인상함으로써 수입국의 부정적 영향을 축소시킬 수 있는 SSG 제도가 규정되어 있다. 이는 관세화의 보완장치로서 비관세장벽의 철폐를 통해 일반관세로 전환한 품목에 대해서는 특별긴급피해구제조치가 허용되어 수입량이 급증하거나 수입가격이 크게 하락하는 경우, 기존관세수준의 1/3까지 추가적인 관세 부과가 가능하도록 하고 있다. 다만 특정한 가격 및 물량 기준하에 발동이 가능한 동 제도는 관세화 대상품목에 한하며 이행기간 동안 관세인상만으로 구제조치가 이루어져야 한다. 또한 시

표 1 UR 농업협상의 시장개방 분야 주요 합의사항

주요항목	합의내용
비관세조치	- 모든 비관세장벽의 관세화 - 기준년도 1986~88년 평균 국내의 가격차를 이용한 관세상당치 계산후 전품목의 관세양허
관세인하 - 모든 농산물 평균 감축률 - 개별 농산물 최소 감축률	선진국 개도국 36% 24% 15% 10%
시장접근량보장 - 최소시장접근 - 현행시장접근	- 기준년도 1986~88 평균 소비량의 3%부터 5%까지 매년 균등증량 - 기준년도의 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
관세화 유예	- 특별 조건 충족하 관세화 유예 - 선진국: 일본(쌀), 이스라엘(양고기, 전지분유, 치즈) - 개도국: 한국, 필리핀(쌀) - 유예 기간동안 시장 접근량 보장 및 증량
기준년도	- 1986~88년
이행기간	- 선진국: 1995-2000년(6년간) - 개도국: 1995-2004년(10년간)

장접근 양허의 일부로 설정된 최소시장접근과 현행시장접근에 따른 수입물량은 SSG 발동을 위한 수입량 산정에는 포함되나 관세인상의 대상에서는 제외된다고 규정하여 최소 및 현행 시장접근 물량을 계속 보장토록 하고 있다. 그리고 이미 계약이 완료되어 운송중에 있는 물량에 대해서는 이를 수입량 산정에 반영할 수 있으나 당해년도 관세 인상에는 제외시켜 수출국의 이익침해를 방지하고 있다. 위에서 언급한 시장개방분야의 주요 합의사항을 요약하면 <표 1>과 같다.

2.2. 보조금

UR 농산물협상에서는 비관세장벽의 예외 없는 관세화 및 관세인하 등 시장접근 개선

이외에도 회원국의 무역 및 생산왜곡적 농업보조에 관한 감축방안이 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 기준년도, 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.

표 2 UR 농업협상에서의 국내보조정책의 분류

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

2.2.1. 국내보조

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 2 참조). 허용대상보조는 협상 타결 이후에도 계속 지원이 가능하나 감축대상 보조는 약속된 수준까지 매년 줄여나가야 한다. 이에 따라 농업협정문 부속서 2에서는 구체적인 허용대상정책의 유형 및 기준이 제시되었다. 우선 허용대상정책을 크게 정부서비스와 생산자에 대한 직접지불로 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).³

아울러 감축대상국내보조에 대해서는 농업보호 총량 추정액(Total AMS)을 기준으로

³ 생산제한하 직접지불정책의 감축면제는 농업협정문 6조 5항에 규정되어 있으며 EU 공동농업정책(CAP) 개혁안의 주요 골격인 농산물 지지가격인하로 인한 농가피해 보상을 위해 EU측이 협상에서 지속적으로 허용화를 요구하였던 정책으로 미국과 EU간 타협의 산물이다. 그러나 어떠한 정책이 허용대상정책인지 혹은 감축대상 정책인지의 판단은 각국 농업정책의 다양성, 지원효과의 복잡성 등으로 인해 농업협정상의 분류 기준하에서도 주관적인 판단이 작용할 여지가 있었다.

하여, 1986~88년으로 계산된 국내보조수준을 1995~2000년의 이행기간 동안 20% 이상 감축토록 하였다. 그러나 최소 허용보조(Deminimis)조항을 설정하여 해당년도 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 작물전환 지원 등에도 감축의무를 면제시켜 주고 있다.

2.2.2. 수출보조

UR 농산물 협상 수출보조 분야에서는 우선적으로 수출보조금을 정의하고, 이를 기초로 향후 감축할 수출보조금의 범위와 감축방식 등이 구체화되어 있다. 농업협정문 9조 1항에서는 6가지 감축대상 수출보조 유형을 제시하여 포괄적으로 기술하고 있고, 특히 8조와 9조 3항에서 수출보조에 대한 약속이행 및 수출보조범위 확대에 대한 제한을 엄격히 규정하고 있다.⁴ 더욱이 농업협정문 10조는 수출보조 감축약속의 우회행위에 대한 제한

으로 감축대상이 아닌 수출보조가 감축이행 약속을 우회하는 결과를 초래하거나 그러한 우려가 있는 방법으로 운영되어서는 안된다고 규정하고 있다. 한편 감축대상 수출보조로 예시되지 않은 수출신용, 수출신용보증 및 수출보험에 대해서는 이를 규율하기 위한 국제적 규범도출에 노력하고, 향후 합의될 국제규범에 따라서만 이들을 제공기로 합의하였으며, 국제식량원조도 가급적 최대한 무상원조의 형태로 제공되어야 함을 규정하여 수출보조의 수단으로 사용되는 것을 제한하고 있다. 농업협정 9조 1항에 규정된 6가지 감축대상 수출보조 유형은 다음과 같다.

- (a) 수출수행을 조건으로 하는 정부 또는 정부대행기관의 현물을 포함한 직접보조
- (b) 비상업적 재고 수출을 위해 국내구매 가격보다 낮은 가격의 판매 및 처분
- (c) 정부의 활동으로 조성된 재원을 통한 수출보조
- (d) 수출농산물의 출하, 등급, 국제운송비 등 유통비용 절감지원
- (e) 수출농산물의 국내 운송비 지원
- (f) 수출상품에 사용되는 것을 조건으로 한 원료농산물에 대한 보조

그러나 개도국의 경우 이행기간 중에 위의 감축대상 수출보조에서 (d)와 (e)의 수출보조에 대해서는 우회적인 방법으로 지원되지 않는 한 감축약속이행 의무에서 면제된다. 이와 같은 감축대상 수출보조의 경우는 1986~90년을 기준으로 1995년부터 6년동안 재정지출의 36%와 보조물량의 21%를 감축하는 데 합의하였으며, 반면에 개도국은 우대조치로서 10년의 이행기간 동안 각각 수출보조 지출의

⁴ 8조는 협정문 및 해당 회원국의 이행계획서에 제시된 약속이행과 일치하지 않는 수출보조금을 지급치 아니한다고 규정하고 있고, 9조 3항은 수출보조 범위확대에 관한 약속은 양허표에 제시된 대로 이행해야 함을 규정함으로써 신규시장이나 신규품목에 대한 수출보조나 수출보조의 재도입에 대한 제한을 명시하고 있다.

표 3 UR 농업협정의 보조금관련 주요 합의 내용

구 분	국 내 보 조	수 출 보 조
감 축 목 표	계산된 AMS : 20%(13.3%)	금액 : 36%(24%) 물량 : 21%(14%)
이 행 기 간	1995~2000(1995~2004)	1995~2000(1995~2004)
기 준 년 도	1986~88	1986~90
최소허용보조	5%(10%)	-

주: ()의 수치는 개도국의 경우임.

표 4 UR 협정문과 우리나라 이행계획내용 비교

항 목	UR 협정상 기준	우리나라 이행계획서상 기준	비 고
<시장개방분야> ○ 기준년도 ○ 관세감축률 ○ 최소관세감축률	○ 86~88년 평균 ○ 단순평균 36% ○ 15%	○ 88~90년 평균 ○ 단순평균 26.7% ○ 10%	○ 우리나라 제시 기준년도 사용 ○ 개도국 우대 적용(24%) ○ 개도국 우대 적용
<국내보조분야> ○ 기준년도 ○ 감축률 ○ 최소보조율	○ 1986~88 ○ 20% ○ 5%	○ 1989~91(쌀은 1993) ○ 13.3% ○ 10%	○ 우리나라 제시 기준년도 사용 ○ 개도국 우대 ○ 개도국 우대

24%와 물량의 14%를 감축하도록 하였다(표 3 참조).

3. 우리나라의 UR 농산물협상 분야별 이행계획

사실상의 UR협상이 1993년 12월 15일 종료함에 따라 각국은 UR 농업협정문의 시장 개방 원칙과 주요 이해당사국과의 양자협상 결과를 반영한 법적 형식을 갖춘 최종 시장 개방계획(Country Schedule)을 1994년 2월 15일까지 GATT에 제출하기로 약속하였다. 이에 따라 우리 나라는 UR 농업협정문의 시장개방원칙과 주요국과의 양자협상에서의 합의내용을 충실히 따르면서도 기술적인 세부

사항을 우리에게 최대한 유리하게 해석하는 방향으로 이행계획서를 작성 및 제출하였다.⁵ UR 농업협정문과 우리나라 이행계획서상 분야별 주요 차이점은 <표 4>와 같다.

3.1. 시장개방분야

우리나라는 농업분야에 있어 개도국 지위를 인정받음으로써 관세감축률 및 이행기간에서 비교적 유리한 조건을 확보하였다. 관세 인하와 관련하여 우리나라는 개도국의 최소

⁵ 당초 GATT에서 제시한 각국의 이행계획서 제출 마감시한은 94년 2월 15일이었으나 미국이 공산품 분야의 일부 조건부 양허내용을 철회하면서 이행계획서 제출을 미루자 많은 나라들도 그들의 이행계획서 제출을 지연시켜 GATT는 최종 마감일인 3월 11일로 연기하였다. 이에 우리나라도 마감일인 3월 11일에 우리의 이행계획서를 제출하였다.

평균 감축률 24% 보다 높은 26.7%의 평균감축률을 제시하였다. 이는 우리나라가 1992년 최초 이행계획서 제출시 공란으로 남겨뒀던 품목과 양허가 제시되지 않았던 품목의 관세 감축률을 0%로 가정하여 평균 관세감축률 24%를 제시하였다가 이들 품목을 최종 이행 계획서에 추가적으로 양허하였기 때문이다. 그러나 우리나라는 최종 이행계획서의 검증 과정에서 쌀, 쇠고기 등 79개 품목에 대한 국영무역과 고추 등 18개 품목에 대한 수입차액부과금(Mark-up)제도, 그리고 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 예외없는 관세화에 반대한 우리나라는 쌀의 경우 관세화를 유예하는 대신 최소시장접근을 허용하는 방식으로 시장개방했으며 여타 특별법에 의해 수입되어 온 품목의 경우에는 관세화의 방식을 채택하였다. 논란이 많던 BOP 품목의 경우 양허품목은 일정기간의 쿼터제도 유지와 관세율 인상의 방법으로, 비양허품목의 경우는 상한설정양허(Ceiling Binding)의 방식으로 개방계획을 수립하였다. 특히 우리의 핵심전략 품목인 쌀에 대해서는 관세화 예외조치를 인정받아 양허된 최소수량만을 연차적으로 증량하는 방법으로 시장접근개선을 약속하였다. 한편 쌀 이외에 관세화 예외를 요구하였던 14개 품목 중 보리, 고구마, 감자 등 3개 품목은 관세화 원칙에 따라 국내외 가격차만

표 5 주요 품목의 시장개방 이행계획

품 목	관세양허(% 혹은 원/KG)		시장접근 물량(톤)		SSG 적용여부	시장접근 물량의 성격
	시장접근물량내	시장접근물량외 (1995)	초기년도 (1995)	최종년도 (2004)		
관세화품목						
쌀	5%	-	51,307	205,228	-	MMA
쌀보리	20%	333%(401원)	14,150	23,582	SSG	MMA
콩	5%	541%(1062원)	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%(375원)	11,121	18,535	SSG	MMA
맥주맥	30%	570%(545.7원)	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%(6900원)	4,311	7,185	-	MMA
마늘	50%	400%(2000원)	8,680	14,467	-	MMA
양파	50%	150%(200원)	12,369	20,645	-	MMA
참깨	40%	700%(7400원)	6,731	6,731	-	CMA
오렌지	50%	99%	15,000	57,017	-	MMA
천연꿀	20%	270%(2071원)	250	420	-	MMA

주: 최종년도의 시장접근량의 경우 쇠고기는 2000년, 돼지고기와 닭고기는 1997년 6월까지이고 그 이후는 관세로 수입개방이 예정됨.

량을 관세화하고 3%에서 5%에 해당하는 물량을 시장접근 물량으로 보장하였다. 콩과 옥수수는 현행시장접근량 보장을 통해 개방하였다. 그러나 나머지 9개 품목은 우리 나라가 97년 7월까지 현행관세로 자유화하기로 약속했던 BOP 품목들로서, 해당관세를 현행수준보다 높게 설정하거나 자유화 시기를 늦추는 방법으로 시장개방을 약속하였다. 예를 들어 쇠고기의 경우 수입제한기간을 2000년까지 3년 연장하는 동시에 관세율도 당시(1994년) 20%에서 95년에 43.6%로 인상하되 수입쿼터량을 95년 123천 톤부터 2000년까지 225천 톤으로 증량하기로 하였다. 또한, UR 협정 이전까지 양허되지 않았던 고추, 마늘, 참깨, 유제품 등은 국내의 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 기타 곡류, 인삼, 전분류, 과일 및 채소류 등 수입제한품목은 관세화를 통해 개방하였다. 우리 나라가 GATT에 제출한 주요 품목별 시장개방관련 이행계획은 <표 5>와 같다.

3.2. 국내보조분야

우리나라는 국내보조와 관련하여 쌀, 보리, 콩, 옥수수, 유채의 감축대상보조 2조 2천

595억원을 10년간 매년 770억원씩 삭감하여 2004년에는 1조 4천 900억원까지 줄이겠다는 이행계획서를 제출하였다. 감축대상보조 중 90% 이상이 쌀에 대한 보조이고 나머지 10% 미만이 보리, 옥수수, 콩, 유채에 관한 것이다(표 6 참조). 그 외에 포도, 누에고치, 우유 등에 대한 보조액은 각 품목별 생산액의 10% 이하이고, 영농, 양축자금 이차보전, 비료판매 차액보조는 각각 농업생산액의 10% 이하이므로 최소허용보조규정을 원용하여 Total AMS 계산에서 제외하였다.

우리 나라는 농업협정상 국내보조 산출의 기준년도인 1986~88년도 대신 콩, 옥수수, 유채의 차액보상제도가 1989년도부터 시행되었기 때문에 1992년 4월 1차 이행계획서 제출시 기준년도를 1989~91로 조정하여 제출한 바 있고, 쌀의 경우에는 식량안보의 허용 기준 조정요구와 아울러 쌀 수매는 식량안보 목적임을 이유로 AMS를 제출하지 않았었다. 그러나 최종 협상결과 식량안보 목적의 허용 기준이 시장가격기준의 수매로 확정됨에 따라 쌀의 감축약속 제출이 불가피하게 되었다. 기준년도 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.

표 6 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.

표 7 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 최종년도의 국내보조감축은 이를 기준으로 13.3% 감축된 수치임.

그러나 우리 나라의 최종년도 보조상한은 1989~91년 기준 1조 7186억원을 10년의 이행기간 동안 13.3% 감축한 수준인 1조 4900억원 수준까지 감축의무가 주어졌다. 이에 따라 1989~91년(단 쌀은 1993년) 기준으로 우리나라가 WTO에 이행약속한 감축대상 국내보조의 연도별 양허의무 및 보조상한은 <표 7>과 같다.

3.3. 수출보조분야

우리나라는 UR 기준년도 1986~90년 동안 감축대상이 되는 수출보조 지원실적이 없어 1994년 이행계획서상에 감축약속을 제시하지 않았다. 그러나 농산물 수출유통비용과 국내 운송비용을 줄이기 위한 수출보조가 최근 과실류와 화훼류에 도입되었으며 이러한 수출보조는 UR 농업협정 9조 4항에 따라 이행기간동안 개발도상국에 허용된 보조이다.

4. UR 이후 농림산물 수입개방과 제도변화

4.1. UR 이후 우리나라의 시장개방 내역

WTO 출범 이전까지 우리나라는 이미 전체 농림산물 1660개(HS 10단위 기준) 중 약

85%에 달하는 1418개를 수입 개방하고 쌀, 쇠고기, 고추 등 주요 품목인 242개를 수입제한 품목으로 운영하고 있었다. 수입제한 242개 중 쌀, 옥수수, 대두 등 134개 품목은 양곡관리법 등 개별 법령에 의거하여 수입제한을 유지하였고(통합공고 품목), 고추, 마늘, 쇠고기, 오렌지 등 108개 BOP품목은 대외무역법에 근거하여 국제수지 방어 차원에서 수입제한을 시행해 오고 있었다. 그러나 1995년 이후에는 UR 농산물 협상에서 수입개방 일정 이 포괄적으로 다루어진 관계로 그동안 수입을 제한해오던 주요 농산물에 대한 수입개방을 단행하였다. 특히 우리나라는 UR 농업협정 부속서 5-B에 의거하여 쌀의 관세화를 10년간 유예하고 나머지 잔존 수입제한 품목에 대한 수입개방 일정을 WTO에 확정통보하였다. 쌀과 관련된 16개 품목을 제외한 통합공고 품목 118개는 WTO 이행초년도에 관세화를 통해 수입 개방하였다. 또한 수출입공고 품목(BOP 108개)은 기존 GATT/BOP 조항 준거에 따른 2차 수입 자유화계획 약속을 수정하는 대신 UR 협상에서의 합의에 따라 1995년부터 2001년까지 단계적으로 개방키로 하였다. UR 농업협상 이후 우리나라 농림산물 연도별 시장개방 일정 및 품목을 정리해 보면 <표 8>과 같다.

표 8 UR 이후 주요 품목의 수입개방 일정

개방년도	통합공고 품목	수출입공고 품목	자유화율(%)
1995	보리, 옥수수, 콩, 감자, 고구마 등 118개 품목	고추, 마늘, 참깨, 사과, 치즈, 탈지 및 전지 분유 등 48개 품목	95.4
1996	-	포도, 사과쥬스, 버터, 연유, 인조꿀, 잡사료 등 15개 품목	96.3
1997	-	돼지고기, 닭고기, 천연꿀, 오렌지 등 37개 품목	98.6
2001	-	생우, 쇠고기 등 8개 품목	99.0

주: 2001년 이후 잔존 수입제한 품목은 쌀로서 HS 10단위 분류로 16개임.

자료: 농림부 국제협력과

4.2. UR 이후 수입관리 제도의 변화

4.2.1. 관세제도

우리나라 농림산물에 대한 수입관리제도의 전반적인 골격은 UR 농산물 협상 결과에 따라 새롭게 확정되었다. UR 이후 농림산물 개방 체제에서의 수입관리제도는 WTO 협정을 반영한 관세제도와 WTO 체제하에서 새로 생긴 시장접근물량의 관리로 크게 나누어 볼 수 있다. 우선 UR 이후 변화된 관세제도에 대해 살펴보자. UR 농산물 협상의 타결에 따라 비관세장벽이 철폐되고 관세화되는 과정에서 우리나라 농림산물 관세구조도 크게 변화하였다. 종전의 관세구조에 더하여 UR 이후 자유화된 품목의 관세상당치 혹은 상한설정 관세, 그리고 종량세 등이 신설되어 관세구조가 복잡하게 된 것이다.

한편 UR 이후 우리나라의 관세법에 의한 적용가능한 관세의 종류와 적용원칙을 보면 다음과 같다.

첫째, 기본관세: 국회의 승인을 거쳐 정해진 관세율로서 관세율표상의 기본세율란의 세율을 말하며 전품목에 대해 설정되어 있다.

둘째, 잠정관세: 잠정관세율은 관세정책 수행상 기본관세율을 적용하는 것이 타당하지만 특별한 사유로 일시적으로 기본세율을 적용할 수 없는 경우에 국회의 의결을 거쳐 확정된다. 관세법에 따라 잠정세율이 기본세율보다 우선적으로 적용된다.

셋째, 탄력관세: 탄력관세율이란 국내외 경제 환경 변화에 신속하고 효율적으로 대처하기 위하여 입법부가 아닌 행정부가 관세율을 탄력적으로 부과하는 세율이다. 이는 법률에 의해 일정한 요건의 충족과 관세율 수준을 규정하고 세율의 변경은 정부에 위임함으로써 각종 국내외 정치, 경제적 여건 변화에 기민하게 대응할 수 있도록 마련된 제도이다. 우리나라가 관세법상 다양한 탄력관세를 운영하고 있는데 이에는 덤핑방지관세, 보복관세, 긴급관세, 특별긴급관세, 조정관세, 상계관세, 편익관세 및 할당관세 등이 있다(최세균외 1998).

넷째, 국제협력관세: 국제협력관세는 무역장벽을 제거 혹은 완화하거나 관세제도를 국제적으로 조화 및 개선함으로써 국제무역을 증진시키기 위해 다른 국가나 국제기구와 체결한 협정에 의해 적용되는 관세이다. 우리나라

표 9 관세 적용의 우선 순위

적용순위	관 세 유 형	비 고
1	덤핑방지관세 보복관세 긴급관세 특별긴급관세(SSG) 상계관세	최우선 적용 2순위 세율과 3, 5, 혹은 6순위 세율이 경합시 낮은 세율 적용
2	편익관세 국제협력관세	
3	조정관세 물가평형관세 계절관세 할당관세	
4	WTO 농림축산물 양허관세중 TE 및 고율 관세 부과 품목의 관세	
5	잠정관세	
6	기본관세	

라의 현행 다자간 국제협력관세로는 UR 협상에 의한 WTO 양허관세가 전 세계 148개 국가들에 양허되어 가장 광범위하게 적용되고 있다.

위와 같이 여러 종류의 관세율의 적용순서는 법률로 규정되어 있다(관세법 7조). 관세의 적용순서를 보다 구체적으로 설명해보면, 먼저 1순위에는 덤핑방지관세, 보복관세, 긴급관세, 특별긴급관세, 그리고 상계관세 등 탄력관세들로 구성된다. 2순위에 해당하는 관세는 편익관세⁶와 국제협력관세가 있다. 특히, 국제협력관세 가운데 WTO 양허관세 규정에 의해 설정된 공산품, 수산물 및 단순 양허한 농림축산물의 양허 관세가 이에 해당한다. 3순위에는 조정관세, 물가평형관세, 계절

관세 및 할당관세가 포함된다. 4순위는 농림축산물에 대한 양허관세로서 UR 협정에 따라 국내의 가격차에 상당한 율로 양허한 관세화 품목 혹은 국내시장 개방과 함께 기본세율 보다 높은 세율로 양허한 품목(예: BOP 품목)들의 양허관세가 이에 포함된다. 5순위는 잠정관세로서 농림산물 중 밀과 메슬린, 사료용 혹은 팝콘용 옥수수, 그리고 대두, 유채 등이 잠정세율의 적용을 받고 있다. 마지막 적용 순위로는 기본관세율이 적용된다. 관세법에 의해 규정된 여러 관세율의 적용 우선 순위를 정리해보면 <표 9>와 같다.

4.2.2. 수입물량관리

관세제도와 더불어 WTO 이후 중요한 요소로 출현한 것이 시장접근물량의 수입관리이다. 앞서 언급한 바와 같이 UR 협상결과 각국이 수입제한해 오던 품목은 관세화 방식으로 수입개방하되, 기준년도의 현행 수입량 혹은 국내소비의 최소 3%에 해당하는 물량

⁶ 편익관세는 조약에 의한 관세상의 혜택을 받지 못하는 국가의 수입물품에 대하여 조약국에 부여하는 혜택의 범위내에서 관세 편익을 제공하기 위한 제도임. 우리나라는 주로 제3세계국가들과의 유대강화와 자원외교의 일환으로 이 제도를 이용하고 있음.

에 대해서는 낮은 관세로 수입기회를 보장키로 하였다. 이에 따라 우리 나라는 국별 농산물 이행계획서를 통해 쌀, 보리, 고추, 마늘, 쇠고기 등 67개 품목군의 시장접근물량(CMA/MMA)을 제시한 바 있다. 이러한 시장접근물량은 국내외 가격차에 상응한 수준에서 양허한 고율관세나 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 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지정기관 배정방식이란 정부가 지정한 기관에 수입쿼터 물량을 배정하고 독점적인 수입권을 부여하는 방식이다. 이 방식은 일종의 국영무역으로 우리나라는 쌀, 보리, 고추, 오렌지, 쇠고기 등 개방영향이 크리라

예상되는 23개 품목군에 대해서 국영무역방식의 수입관리 의향을 표명한 바 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 이전부터 해당품목을 수입해 오던 기관들로서 그동안 축적된 경험과 전문성을 살리는 차원에서 기존 기관 내지 관련단체를 국영무역 기관으로 지정 운영하고 있다. 단, 쌀은 국가직접관리가 가능토록 조달청에서 수입물량을 관리하고 있고 오렌지, 감귤류, 잣, 생사, 인삼 등은 개방으로 직접 피해를 입는 생산자단체가 이를 운영하고 있다. 한편 쇠고기의 경우는 UR 합의에 따라 수입의 일정물량을 동시입찰매매방식(SBS)을 통해서도 수입하고 있으며 SBS 수입물량 비율은 1995년 30%로부터 200년의 70%로까지 확대되어야 한다. 우리 나라의 주요 품목별 시장접근물량의 국가지정관리기관은 <표 10>과 같다.

둘째, 현재 우리나라는 돼지고기, 닭고기,

표 10 주요품목의 시장접근물량의 관리기관

관 리 기 관	품 목	법 률 근 거
조달청	쌀, 보리	양곡관리법
농수산물 유통공사	양파, 마늘, 고추, 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

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 해당된다.

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 해당된다. 일반적으로 수입이익금이나 낙찰대금 등의 추가부담없이 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.

우리 나라가 WTO에 제출한 시장접근 물량은 대부분 용도의 구분없이 포괄적으로 제시되었기 때문에 세번별, 용도별 혹은 국별간의 할당에 있어 경합문제가 발생하게 된다. 이에 우리 나라는 세번별 혹은 용도별 배정은 주로 과거 수입실적 및 생산실적 등의 원칙에 따라 이루어지고 있고 국별 수입 할당제를 인정치 않고 있다. 이러한 공급국가별 쿼터는 사용하지 않고 총량쿼터제도를 통해 운영하는

방식은 기준년도의 국별 공급 비율을 고려하여 주요 품목에 대해 국별 수입쿼터를 인정하는 경우(미국, EC)와 달리 WTO의 최혜국 대우보장방식에 따른 것이라 볼 수 있다.

5. UR 농업협상의 분야별 이행 및 평가

5.1. UR 이후 농업부문의 거시지표 변화

1980년대 후반부터 우리 나라는 농산물 수입을 자유화하기 시작하여, 수입수량제한을 단계적으로 폐지하고 관세율은 점진적으로 인하하였다. 이러한 농산물 수입자유화는 쌀을 제외한 모든 농산물을 관세화(Tariffication)한 UR 농산물협상의 타결로 더욱 가속화되었다. 쇠고기에 대한 수입수량제한이 철폐되는 2001년에는 쌀이 유일한 수입수량제한 품목으로 남게 될 것이다. 주요 품목별로 구체적인 수입 개방의 이행 상황을 평가하기 전에, WTO 출범 이후 한국농업의 전체적인 모습이 어떻게 변화되어 왔는지 살펴볼 필요가 있다. 이를 통해 UR 농업협정 타결이 국내농업에 미친 영향을 도출해 볼 수 있을 것이다. 따라서 여기서는 농업의 전반적 상황을 요약해 주는 주요 거시변수들의 변화 추이를 비교 및 분석하였다.

첫째, UR 이후 농림업 총생산액은 1996년까지는 증가하는 추세이나 증가율은 감소추세에 있었다. 더욱이 1997년 이후는 절대액 면에서도 농림업 총생산액은 감소하였다. 농업 총생산액은 1996년의 24조 4천억원에서

1998년에는 22조 천억원까지 감소하였다. 이에 따라 가구당 농업조수입도 1996년 이후 정체되거나 감소하고 있는 실정이다. 가구당 평균 농업조수입은 1996년의 1730만원에서 1998년에는 1660만원으로 4% 감소하였다. 반면에 가구당 평균 농업경영비는 매년 10% 내외로 증가함으로써 농업소득은 UR 협정이 발효된 1995년 이후 증가율이 대폭 감소하고 있다. UR 이후의 수입개방 영향에 더하여 IMF 금융위기에 따라 1997년 이후에는 마이너스 성장을 기록하고 있다. 1998년에 가구당 평균 농업소득은 895만원으로 94년에 비해 13%나 감소하였으며 금액으로는 137만원이나 줄어들었다. 이처럼 농업소득이 줄어들고 있는 것은 UR 이후 농업조수익이 감소하는 추세인 반면 농업경영비가 큰 폭으로 상승하고 있기 때문이다. 그러나 단위 면적당 자본의 투자액, 즉 자본집약도는 UR 이후 증가하고 있어 토지 및 노동보다는 더욱 자본집약적으로 변화하는 추세를 보이고 있다. 이는 정부의 정책적인 유도과 더불어 농민 스스로도 자본집약적 농업으로 구조조정해 나가는 결과로 여겨진다.

둘째, 총경지 면적은 계속 감소하고 있으며, 특히 맥류와 노지채소류 생산면적은 크게 감소하고 있고 미곡의 생산면적은 정체인 반면 시설채소 및 과일류의 생산면적은 증가하는 추세이다. 이는 보다 상대적 수익성이 높다고 여겨지는 품목으로 생산이 전환되는 과정으로 해석될 수 있다.

셋째, 농산물 수입개방의 직접적 효과를 나타내 주는 지표로서 주요 농산물의 생산자 판매가격지수를 살펴 볼 때, 대부분의 품목군

에 있어 국내 생산자 판매 가격수준은 UR 이행 직후(1996년까지)에는 상승하고 있으나 축산물 및 과일류의 경우는 크게 감소하는 추세이다. 이는 UR 이후 축산물 및 과일류의 수입개방 및 식부면적 확대의 영향으로 보여진다. UR 타결에도 불구하고 국내 농산물의 전반적 가격지수 상승은 수입개방 이후 주요 품목의 국내공급 부족과 쌀 등 주요 품목에 대한 시장원리의 도입 등 정책전환에도 원인이 있는 것으로 여겨진다. 그러나 판매가격지수 상승률은 농가구입가격지수 상승률에 미치지 못하기 때문에 생산농가의 교역조건은 크게 악화되고 있다. 이에 따라 농업의 수익구조는 UR 이후 더욱 악화되고 있는 실정이다.

마지막으로 농산물 교역의 경우 수입은 IMF 금융위기의 영향으로 1997~98년도에 줄어들긴 하였으나 UR 이후 증가세를 유지하고 있는 반면 농산물 수출은 UR 이후 절대액은 증가하였으나 증가세는 둔화되고 있다. UR 농업협정이행과 함께 국내시장의 개방은 확대되었으나 농산물수출은 구조조정정책에도 불구하고 농업경쟁력이 향상되지 못하여 크게 증가하지 못하고 있다.

결론적으로 지금까지 UR 농업협정의 이행 과정에서 우리 나라 농업은 UR 타결시의 예상보다는 크게 영향받지 않았다고도 할 수 있으나 서서히 국내농업에 부정적인 영향이 확산되고 있는 추세이다. 이와 같은 부정적 영향은 IMF 금융위기의 영향도 있겠지만 UR 이후 농업협정 이행에 따른 시장개방 및 보조금감축도 상당 정도 직접적인 영향을 미친 것으로 여겨진다. 특히 차기 협상에서 관

세감축이 큰 폭으로 이루어져 주요 소득작목 대폭 감축된다면 국내농업이 받는 영향은 매
 의 수입이 급증하거나 국내 농산물 가격을 우 클 것으로 예상된다. 더욱이 우리 농업은
 지지하는 데 상당한 역할을 해온 보조금이 토지 및 노동집약적에서 자본집약적 방향으로

표 11 UR 전후 농업부문의 거시지표 변화 추이

연도 항목	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년
농림업 총생산액 (10억원)	18,598.3	21,102.3 (13.5)	23,353.5 (10.7)	24,438.1 (4.6)	24,257.5 (△0.7)	22,058.8(P) (△9.1)
농업소득(천원)	8,427	10,325 (22.5)	10,469 (1.4)	10,837 (3.5)	10,204 (△5.8)	8,955 (△12.2)
가구당 농업조수입 (천원)	12,927	15,347 (18.7)	16,012 (4.3)	17,284 (7.9)	17,284 (0.0)	16,630 (△3.8)
가구당 농업경영비 (천원)	4,500	5,022 (11.6)	5,543 (10.4)	6,447 (16.3)	7,080 (9.8)	7,675 (8.4)
호당 경지면적(ha.)	1.29	1.30 (0.8)	1.32 (1.5)	1.32 (0.0)	1.34 (1.5)	1.35 (0.7)
자본집약도 (천원/10a.)	1,305	1,424 (9.1)	1,575 (10.6)	1,882 (19.5)	1,903 (1.1)	-
농가판매가격지수	84.7	91.7	100.0	105.2	102.2	101.9
미곡	89.1	91.5	100.0	114.9	116.7	124.5
잡곡	60.6	68.7	100.0	105.9	109.7	110.8
채소	79.9	88.9	100.0	104.6	103.1	105.2
과일	66.4	93.5	100.0	92.5	93.9	93.4
축산	88.4	91.0	100.0	100.2	88.3	76.7
농가구입가격지수	90.9	94.4	100.0	104.3	106.7	118.0
농가교역조건	93.2	97.1	100.0	100.9	95.8	86.4
농림축산물무역 (백만불)						
수출	1,262	1,462 (15.8)	1,746 (19.4)	1,829 (4.7)	1,846 (0.9)	1,635 (△6.7)
수입	7,269	7,988 (9.9)	9,677 (21.1)	10,940 (13.1)	10,202 (△6.7)	6,406 (△36.6)
경지면적(천ha.)	2,055	2,033 (△1.8)	1,985 (△2.4)	1,945 (△2.0)	1,924 (△1.1)	1,910 (△0.7)
미곡	1,136	1,103 (△2.9)	1,056 (△4.3)	1,050 (△0.6)	1,052 (0.2)	1,059 (0.7)
맥류	117	85 (△27.4)	90 (5.9)	95 (5.6)	70 (△26.3)	83 (18.6)
채소	318	303 (△4.7)	322 (6.3)	311 (△3.4)	285 (△5.1)	278 (△2.5)
- 시설채소	60	70	82	77	79	82
과실	154	162 (5.2)	172 (6.2)	171 (△0.6)	174 (1.8)	173 (△0.6)

주: 괄호내의 숫자는 전년 대비 증가율.

자료: 농림통계연보 및 농림업 주요통계

로 전환하고 있으며 영농규모도 확대되는 추세이긴 하나 한계를 보이고 있다. 따라서 향후 전개될 차기협상의 결과에 따라 우리 농업의 국제경쟁력 제고를 위한 이러한 점진적 변화 추세의 성공 여부는 보다 큰 영향을 받을 것으로 보인다.

5.2. 시장개방분야의 이행

UR 협정 타결이 우리 농업에 미친 영향을 살펴보기 위해서는 일반적으로 계량적 분석 방법이 사용되어야 하나 UR 협정의 이행이 이제 5년차에 불과함에 따라 시계열 자료를 이용한 수입개방 영향을 계량적으로 비교 분석하기는 거의 불가능한 실정이다. 따라서 UR 이후 주요 품목별 수입추세와 이행실적의 변화를 통해 함축성을 찾고자 한다.

<표 12>는 주요 품목의 연도별 시장접근 이행약속과 실제 수입실적을 보여 주고 있다. UR 이후 현재까지 주요 품목 중에서 우리의 필요에 의해 시장접근물량을 초과 수입한 보리, 콩, 옥수수, 맥주맥 및 참깨를 제외하고 대다수 품목은 시장접근물량 범위내에서 수입이 이루어졌다. 시장접근을 약속한 주요 품목의 관세할당량은 1997년까지 대체로 전부 수입되었으나 금융위기의 결과 1998년의 관세쿼터 할당량 소진비율은 평균 90% 이하로 감소하였다. 특히 감자, 고구마와 쇠고기의 경우는 저세율이 적용되는 시장접근기회보다 훨씬 적은 물량이 수입되고 있다. 이상으로 살펴 볼 때 UR 이후 우리 나라의 농산물수입은 국내 수급상 필요에 의해 수입접근물량이 증량된 보리, 콩, 옥수수, 맥주맥 및 참깨의

표 12 주요 품목의 시장접근이행 계획 및 실적

품 목 구 분	1995년	1996년	1997년	1998년	수입관리
쌀					
(A)이행계획(톤)	51,307	64,134	76,961	89,781	국영무역
(B)실제수입량(톤)	51,307	64,134	76,961	89,781	
(C)이행률(B/A, %)	100	100	100	100	
보리					
(A)이행계획(톤)	14,150	15,198	16,246	17,294	국영무역
(B)실제수입량(톤)	14,095	43,542	24,176	43,880	
(C)이행률(B/A, %)	99.6	286.5	148.8	253.7	
콩					
(A)이행계획(톤)	1,032,152	1,032,152	1,032,152	1,032,152	국영무역
(B)실제수입량(톤)	1,463,485	1,446,416	1,553,804	1,365,176	
(C)이행률(B/A, %)	141.8	140.1	150.5	132.3	
옥수수					
(A)이행계획(톤)	6,102,100	6,102,100	6,102,100	6,102,100	실수요자
(B)실제수입량(톤)	8,996,940	8,664,228	8,315,305	7,116,744	
(C)이행률(B/A, %)	147.4	142.0	136.3	116.6	
감자					
(A)이행계획(톤)	11,286	12,122	12,985	13,794	국영무역
(B)실제수입량(톤)	99	667	4,853	5,412	
(C)이행률(B/A, %)	0.9	5.5	37.5	39.2	

(표 12 계속)

품 목 구 분	1995년	1996년	1997년	1998년	수입관리
고구마					
(A)이행계획(톤)	11,121	11,945	12,768	13,592	실수요자
(B)실제수입량(톤)	8,803	1497	3,226	0	
(C)이행률(B/A, %)	79.2	12.5	25.3	0.0	
맥주맥					
(A)이행계획(톤)	30,000	30,000	30,000	30,000	실수요자
(B)실제수입량(톤)	69,699	64,329	29,398	36,904	
(C)이행률(B/A, %)	232.3	214.4	98.0	123.0	
쇠고기					
(A)이행계획(톤)	123,000	143,400	167,000	184,200	국영무역
(B)실제수입량(톤)	148,000	147,162	151,989	91,551	
(C)이행률(B/A, %)	120.3	102.6	91.0	49.7	
돼지고기					
(A)이행계획(톤)	21,930	29,240	18,275	자유화	공매
(B)실제수입량(톤)	43,305	29,240	18,324	56,828	
(C)이행률(B/A, %)	197.5	100	100.2	-	
닭고기					
(A)이행계획(톤)	7,700	10,350	6,500	자유화	공매
(B)실제수입량(톤)	5,758	9,792	6,575	13,304	
(C)이행률(B/A, %)	74.8	94.6	101.2	-	
고추					
(A)이행계획(톤)	4,311	4,630	4,950	5,269	국영무역
(B)실제수입량(톤)	4,791	4,490	3,769	5,213	
(C)이행률(B/A, %)	111.1	97.0	76.2	98.9	
마늘					
(A)이행계획(톤)	8,680	9,323	9,966	10,609	국영무역
(B)실제수입량(톤)	7,699	7,600	9,966	10,609	
(C)이행률(B/A, %)	88.7	81.5	100	100	
양파					
(A)이행계획(톤)	12,369	13,289	14,208	15,128	국영무역
(B)실제수입량(톤)	12,517	40,514	13,730	7,001	
(C)이행률(B/A, %)	101.2	304.9	96.6	46.3	
참깨					
(A)이행계획(톤)	6,731	6,731	6,731	6,731	국영무역
(B)실제수입량(톤)	41,941	68,477	65,011	54,002	
(C)이행률(B/A, %)	623.1	1017.3	966.0	802.3	
오렌지					
(A)이행계획(톤)	15,000	19,669	25,000	28,125	국영무역
(B)실제수입량(톤)	15,384	19,669	24,153	27,177	
(C)이행률(B/A, %)	102.6	100	96.6	96.6	
천연꿀					
(A)이행계획(톤)	250	269	288	307	국영무역
(B)실제수입량(톤)	250	264	287	307	
(C)이행률(B/A, %)	100	98.2	99.7	100	

자료: 농림부, 무역진흥과

수입증가를 제외하고 주요 품목의 실제 수입은 주로 시장접근물량의 범위내에서 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 향후 차기 협상에서 수출국의 주장대로 관세의 대폭 감축 및 시장접근량이 대폭 확대될 경우 수입이 크게 증가될 가능성이 있다. 더욱이 최근 관세상당치나 이에 준하는 높은 관세로 양허한 품목에 대해서 다른 성분과 혼합하여 HS세번을 달리하는 우회적인 방법으로 높은 관세를 회피하여 수입이 급증하는 품목이 나타나고 있다. 수입이 급증하여 SSG가 발동된 바 있는 모조분유와 최근 중국으로부터 수입이 급증하고 있는 냉동마늘이 대표적인 예라 할 수 있다.

5.3. 국내보조분야의 이행

우리 나라는 국내보조와 관련한 UR 이행 계획서에 총감축기준으로 2조 2595억원을 10년의 이행기간 동안 1조 1490억원까지 감축 약속하였다. 이에 따라 우리 나라가 WTO에 통보한 연도별 국내보조 감축계획 및 이행실적은 <표 13>과 같다. 우리 나라는 현재까지 UR 협상에서 합의한 국내보조 감축을 연도별 지원한도의 90%대에서 비교적 성실히 이행해 오고 있다. 특히 WTO에 통보한 내역에 의하면 1998년도 국내보조 실적은 지원 한도의 80%까지만 지원하고 있다.

UR 이후 우리 나라의 허용대상보조(Green

표 13 총 감축대상 보조의 연도별 이행계획 및 실적

단위: 억원

연 도	1995년	1996년	1997년	1998년
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

표 14 우리 나라의 국내보조유형 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

표 15 UR 이후 주요 곡물의 관리가격(천원/톤) 및 수매량(천톤) 변화

품 목	구 분	1995년	1996년	1997년	1998년
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

Box)는 빠르게 증가하고 있으며 총 국내보조 가운데 Green Box가 차지하는 비중은 1998년도에 거의 70%에 달하고 있다(표 14 참조). 1998년도 총 허용대상보조에서 항목별로는 조사연구와 하부구조 기반정비사업 등 일반서비스정책보조가 3조 5812억원으로 가장 큰 비중(67%)을 차지하고 있다. 반면 선진국에서 주로 사용되고 있는 허용대상 생산자 직접지불은 상대적으로 작은 비중(33%)을 차지하고 있다. 더욱이 우리 나라가 허용대상 생산자 직접지불보조(1998년)로 WTO에 통보한 것 중 약 75%는 구조조정 투자지원으로 선진국들이 생산자 소득보상 차원에서 주로 사용하고 있는 생산중립적 직접지불(약 11%)이나 환경보전지원(약 7%)은 매우 미미한 수준이다. 또한 농업협정 6조 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).

우리 나라는 UR 협상 결과 개발도상국 지위를 부여받았기 때문에 Total AMS의 감축과 관련한 의무의 수준은 선진국보다 낮고

이행기간은 더 길다. 그러나 UR 협정상의 이행약속은 우리의 농업정책 형성 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 우리 나라가 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 감축의무 약속이행을 위해 수매가의 인상을 제한하는 동시에 수매물량도 줄여나가고 있다(표 15 참조).

6. 맺음말

우리 나라 농업부문은 UR 협정 체결 당시 수입개방에 따른 농업의 붕괴 우려 등 불안감이 팽배해 있었으나 UR 협상결과 이행 5

년 차에 접어든 지금까지 어느 정도 개방의 고통을 겪은 것은 사실이나 우려했던 만큼 농업의 붕괴나 농산물 수입이 증가하지 않고 있다. 그러나 우리 농업은 UR 농산물협상 결과를 이행하는 과정에서 농업생산액 및 농가 소득의 감소와 경영비 상승 등의 부정적 영향을 경험해 오고 있다. 물론 이러한 추세는 최근의 IMF 금융위기의 영향도 있지만 농업 협정의 이행에 따른 시장개방의 확대 및 보조금 감축도 직접적인 영향을 미친 것으로 판단된다. 특히 차기 협상에서 시장접근 물량이 대폭 확대되고 관세 및 보조금의 감축이 큰 폭으로 이루어지는 방향으로 합의될 경우 국내 농업에 대한 영향은 매우 클 것으로 전망된다. 이에 따라 차기 협상에서는 우리 농업의 피해를 최소화하고 농업의 특수성이 고려될 수 있도록 하는데 협상노력이 경주되어야 할 것이다.

한편 '96년 이후 진행되어 온 각국의 UR 협상결과의 이행상황 점검 과정에서 우리나라의 이행상황에 대한 주요 이해국의 질문은 각분야 별로 매우 다양하게 전개되었다. 시장 접근과 관련하여 미국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등은 우리나라의 다양한 시장접근 물량의 관리방식과 쿼터 소진 문제를 언급하였으며, 또한 특별긴급수입제한 조치의 발동기준의 객관적 정당성을 요구하였다. 특히 우리나라의 현행 수입권공매제도가 관세 이외의 추가적인 부과금을 부가한다는 이유로 주요 수출국들은 동제도가 WTO 규정에 위반된다고 주장하고 있다. 또한 미국, 호주, EU 등이 우리나라가 생산자 단체에 대해 수입권을 주는 것은 농산물 이행약속상 양허내용을 침

해 할 우려가 있음을 지적하며, 동제도가 투명하고 공정한 방식으로 이루어져야함을 강조한 바 있다. 또한 국내보조와 관련하여서도 많은 국가들이 우리나라의 이행실적에 대해 관심을 표명한 바 있고, 특히 우리나라가 주장하고 있는 허용대상보조의 UR 협정상 적격성 및 합치성에 질문이 집중되고 있다. 특히 구조조정 투자지원사업, 완충재고관리의 허용대상 적격성 여부 및 허용보조대상이 급격히 증가한 이유 등이 집중적 질의 대상이 되고 있다. 더욱이 최근 감축의무가 면제된 허용대상정책에 대한 농산물 수출국들의 기준 강화 및 재검토 움직임은 향후 우리나라의 농업정책 수행에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 따라서 향후 TRQ 물량관리와 국내보조정책을 추진함에 있어 보다 심층적이고 면밀한 분석을 통해 효과적인 대응 방안이 마련되어야 할 것으로 여겨진다.

향후 WTO에 의한 국내농업정책의 외부적 제약요인을 감안할 때, 현재의 경제적 상황에서 단기적으로는 변화가 어렵겠지만 장기적으로는 가격지지도로부터 보다 직접적인 형태의 지원으로의 정책전환의 이행이 고려되어야 한다. 생산과 연계되지 않고 특정한 정책 목표 달성을 지향하는 직접소득지불은 국내 시장의 자원배분을 보다 적게 왜곡시키면서 농민들의 소득을 지원할 수 있는 보다 효과적인 정책으로 보여진다. 물론 다양한 직접지불의 정책 중에서도 우리 농업의 경쟁력 강화와 현실에 적합한 효율적 대안을 찾는 노력이 필요하다. 특히 조건불리지역에 대한 직접지불이나 환경보존을 목적으로 한 직접지불의 시행 가능성에 대한 연구가 필요하다.

또한 개도국우대조치로 감축면제된 보조의 활용가능성에 대한 연구와 검토가 필요하다. 이를 통해 환경친화적이며 지속가능한 농업으로의 수행에 정책의 우선 순위가 두어져야 할 것으로 보인다.

참 고 문 헌

이재욱 외. 1994. 우루과이 라운드 농산물협상백서, 한국농촌경제연구원.
이재욱 외. 1997. 농산물 수입개방의 영향평가와 수입관리 정책방향, 한국농촌경제연구원.
임정빈. 1999. WTO 농업협정의 이행과 평가, UR 협정이행의 평가와 뉴라운드에 대한 대응, KIEP, 정책세미나, 1999. 10.
최세균 외. 1998. 농업통상의 여건변화와 정책과제, 한국농촌경제연구원.
한국농촌경제연구원. 1994. 우루과이 라운드 농업협정문 해설, 한국농촌경제연구원.
농림부 국제농업국. 1999. 농업보조금 이행상황

WTO 통보 및 보조금 산출 기초자료.
농림부 국제농업국. WTO 농업위원회 결과보고, 제16, 17, 18차.
농림부 국제농업국. 시장접근물량수입관리 종합참고자료, 제16, 17, 18차.
OECD. 1999. Review of Agricultural Policies in Korea.
The International Agricultural Trade Research Consortium. 1994. The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation of the Outcome of the Negotiation.
The International Agricultural Trade Research Consortium. 1997. Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Issues for the Next Round of Agricultural Negotiations.
WTO. 1997-99. Analysis and Information Exchange(AIE), Various Documents.