

연구 노트

WTO 출범 이후 국제 농산물 관세구조의 비교 분석과 정책과제*

임 정 빈*

Abstract

The UR agreement on agriculture put in place a set of rules regarding tariffication of all the non-tariff barriers on agricultural trade. However the process of tariffication internationally produced a number of very high tariffs beyond 200%, and intensified tariff dispersion and tariff imbalance both among countries and among products. In many WTO members, high level of tariffs and complicated tariff systems remains on staple food and politically sensitive products. Thus the issue of tariff peaks and dispersion must be addressed in the context of the next negotiation on agriculture. In this regard, the paper examined the international agricultural tariff system and structure after launching the WTO in order to find the policy implication of the domestic tariff system on agriculture. Korea's tariff system on agricultural products was basically in the form of ad valorem tariff and many agricultural raw materials are in a relatively higher level of tariffs than the processed goods.

1. 머리말
2. WTO 출범 이후 국제 농산물 관세의
비교 분석

3. UR 농산물 관세 협상의 합의 내용과
우리 나라의 이행상황
4. WTO 차기 농산물 관세협상의 효과적
대응과 향후 정책과제

1. 머리말

지난 UR 농업협상의 주요한 합의는 농

산물 수입국들 뿐만 아니라 수출국에서도 광범위하게 사용되어 오던 모든 비관세장벽을 관세로 전환하고 단계적으로 감축하는 것이었다. 또한 모든 농산물의 관세를 양허하고 약속된 수준까지 관세를 상당 수준 감축토록 함으로써 농산물 무역의 새

* 책임연구원

장을 열었다. 1947년 GATT가 발족되고 7차에 걸쳐 추진되어 온 다자간 협상과는 달리 UR 농산물협상은 농업부문에 만연하던 비관세장벽의 철폐와 관세화 과정에서 채택된 관세할당제(TRQ)를 통한 시장접근 기회의 보장 등이 합의되어 획기적이고 역사적인 협상이었다는 것이 일반적인 평가이다. 그러나 농산물 수출국들은 지난 UR 협상이행과정에서 많은 국가들이 자국의 민감한 품목에 대해 고율관세를 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 장애 요인으로 여겨지고 있다.

이에 향후 농산물 관세협상은 UR 이행 결과 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 무역정

책 수단으로 중요하게 부각되고 있는 농산물 관세제도의 국제적 운영상황과 우리나라의 현행 관세제도를 상호 비교 및 분석함으로써 향후 관세인하 협상의 효과적 대응 방안 및 우리 나라 농산물 관세정책 방향에 대해 검토해 보고자 한다.

2. WTO 출범 이후 국제 농산물 관세의 비교 분석

공산품 분야와는 달리 농산물에 대한 관세는 지난 UR 농산물 협상타결 이전까지 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 농산물에 부과되는 평균 관세수준은 40% 이상으로 일반적으로 공산품에 부과되는 10% 이내의 관세수준을 훨씬 초과하고 있다.

<표 1>은 WTO 출범 이후 주요국의 농산물 평균 양허관세율 현황을 보여 주고 있는데, OECD 국가의 농산물 평균 관세율은 36% 수준으로 공산품을 포함한 전체 품목의 평균 관세율 수준 15%의 2배 이상이다. 즉 농산물에 상대적으로 높게 부과되는 관세수준으로 인해 전체 평균 관세율 수준이 공산품에 부과되는 평균 관세율 수

표 1 WTO 출범 이후 주요국의 평균 관세율 현황(%)

국 가	농산물 평균관세율	관세화 대상품목		전품목 평균관세율
		시장접근율	고율세율	
호 주	3	7	27	10
캐 나 다	5	8	203	5
콜 럼 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
형 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
멕 시 코	43	49	41	36
뉴 질 랜 드	9	0	7	13
노 르 웨 이	124	216	239	26
스 위 스	51	36	81	9
태 국	35	31	91	29
튀 니 지 아	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
말레이지아	14	49	80	16
터 키	64	-	-	44
O E C D	36	36	120	15
Non-OECD	63	59	125	43

주: 중가관세 부과 품목의 경우에만 적용하여 계산된 수치이며 관세할당제 품목의 경우는 고율관세를 적용함.

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

준을 초과하는 실정이다. 그러나 OECD국의 평균 관세율 수준은 OECD회원국이 아닌 국가에 비해 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 국별 농산물 평균 관세율 수준을 볼 때, 인도(124%), 노르웨이(124%), 튀니지아(117%)의 순으로 높은 관세 수준을 유지하고 있으며, 그 뒤를 이어 루마니아, 콜롬비아, 방글라데시, 터키, 한국, 스위스 등의 평균 농산물 관세가 50% 이상으로 상

대적으로 높은 수준임을 보여 준다. 반면에 농산물 수출국인 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드의 농산물 평균 관세율은 10% 이하로 나타났다. 한편 UR 합의에 따라 이중관세제도로 운영되고 있는 관세화 대상 품목의 경우에 일반적으로 시장접근 물량 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. 우리 나라의 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 자료획득이 용이한 증가관세부과대상 품목만을 대상으로 한 것으로 만약 선진수입국에서 자주 사용되는 비증가관세의 증가관세상당치를 포함한다면 결과에 약간의 변화가 있을 수 있다.

앞에서 언급된 표와 같이 증가관세 부과 품목의 경우에만 적용하여 분석된 수치인 <표 2>는 주요 국가의 농산물 양허관세수준별 구조를 보여 주고 있다. 우선 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등 선진 수출국과 EU, 일본, 스위스 등 선진 수입국의 경우에 전체 증가관세부과 농산물이서 무관세가 차지하는 비중이 25% 이상이

나 수입개도국인 우리 나라의 경우는 2%에 머물고 있으며 관세율 구조도 15% 이상에 집중되어 있는 것이 특징이다. 특이할 만한 사항은 스위스의 경우로서 분석대상 국가 중에서 무관세가 차지하는 비중이 50%로서 가장 큰 반면에 100% 이상 관세가 차지하는 비중도 약 7%로 선진국중 가장 큰 것으로 나타났다.

한편 많은 국가들이 비관세장벽의 관세화 이행과정에서 자국의 민감한 품목에 대해 고율 관세를 부과하고 있을 뿐만 아니라 복잡한 관세제도를 운용하고 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 3>은 주요국에서 고율관세로 운영되고 있는 품목과 해당 품목에 부과되는 관세율을 보여 준다. 농산물 수출국인 미국의 땅콩, 버터, 탈지분유 등은 관세가 100% 이상으로 매우 높은 수준이며, 캐나

표 2 주요국의 농산물 관세율 수준별 비중(%)

	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

주: 증가관세 부과 품목의 경우에만 적용하여 계산된 수치이며 관세할당제 품목의 경우는 고율관세를 적용함.

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

표 3 주요국의 고율관세 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	2,962 ECU/ton	300 %
	바 나 나	850 ECU/ton	300 %
캐나다	탈지분유	237.2 %	-
	버 터	351.4 %	-
	닭 고 기	292.9 %	-
스위스	버 터	1,932 프랑/100kg	1,000 %
	치 커 리	886 프랑/100kg	1,000 %
	샐 러 리	692 프랑/100kg	950 %
태 국	탈지분유	240 %	
	생 사	257 %	
	양과종자	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 %

주: 일본은 2000년 기준이며 그 외 국가는 1995년 기준임
 자료: 일본 농림수산성, WTO 농업교섭의 과제와 논점(2000)

다의 경우도 버터, 탈지분유, 닭고기 등의 관세가 200% 이상이다. 타이의 경우도 탈지분유, 생사, 양과 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 4>에서 나타나는 바와 같이 WTO 회원국들은 UR 농업협정의 합의에 따라 비관세 장벽의 관세로의 전환과정에서 상

표 4 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)

표 5 비종가관세제도 사용 비율과 국가 유형

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

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

품교역에 일반적으로 적용되어온 종가관세(Ad valorem Tariff) 이외에 종량관세(Specific Tariff) 등 관세 유형의 선택에 권한을 갖게 됨으로써 다양한 관세제도를 유지하고 있다.

관세의 형태는 일반적으로 과세기준에 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 한쪽을 선택하여 부과하는 선택관세(alternative duties)와 종가관세와 종량관세를 합쳐 부과하는 복합관세(compound duties)로 나누어진다. 이에 따라 농산물의 경우 UR농업협정의 타결 이후 다양하고 복잡한 관세제도가 탄생하게 된 계기가 되었다¹. 물론 UR 이전에도 미국, 캐나다, 일본, EU 등 선진국에서는 상당수의 농산물

에 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 도입한 바 있다. 그러나 우리 나라는 아직도 다른 주요 선진국에 비해 종가관세 위주의 단순한 관세제도를 운영하고 있는 실정이다.

한편 <표 5>는 농산물에 대해 일반적인 관세유형인 종가관세 이외에 주요 WTO 회원국에 의해 운영되고 있는 여타 관세유형의 형태와 차지 비중을 보여 주고 있다. 우리 나라를 비롯한 일본, 멕시코 등 여러 나라들의 비종가관세 사용 비중은 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 민감품목에 대하여 보호수준을 증가시키거나 국제가격 변동으로부터 국내시장을 보호하기 위해 비종가세를 운영하고 있다는 비판이 제기되

¹ UR 협상 타결 당시 116개 회원국으로부터 제출된 국별 이행계획서의 관세양허표에서 25개 국가가 농산물에 종가관세와는 다른 관세유형을 제시하였음.

고 있다.

한편 UR 농업협상에서 합의된 비관세 장벽의 관세로의 전환이 일반적으로 농산물 무역자유화의 커다란 진전으로 평가되고 있으나 농업분야에는 WTO회원국들의 일부 정치적 민감품목에 높은 관세와 국가간, 품목간, 가공단계별 관세의 불균등 분포가 존재하고 있다는 비판이 농산물 수출국을 중심으로 제기되고 있다. 우선 UR 농업협정의 관세화 원칙에 의해 모든 농산물의 비관세 장벽을 기준기간 동안의 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 6 참조). 관세감축에 있어서도 민감 품목에 대해 최소 관세인하율만

을 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 여타 품목의 관세수준보다 높은 경향이 있었으며 감축률도 낮게 적용되었다.

이에 따라 품목간 관세격차가 심화되었다는 비판이 대두되고 있다. 품목간 관세율 격차는 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 경쟁력

표 6 주요 민감 품목의 국별 증가관세 혹은 증가관세상당률 현황(%)

	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	-	-	-
아이슬랜드	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
스위스	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	-	-	-

주: 1) 1995년에 양허된 관세수준이며 비종가관세는 국제가격(1995/96년 평균)을 이용하여 증가관세상당치를 구한 수치이며 관세할당제 품목은 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과되는 고율관세를 적용함.

2) 한국의 쌀은 관세화 예외 품목임.

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

농림부, 무역진흥과, 시장접근물량수입관리 종합참고자료(1999)

표 7 주요국의 농산물 가공단계별 평균 관세율

국 가	UR이전	UR양허	평균감축률	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
페루					
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)

이 있는 품목을 중심으로 관세인하를 시행해 옴으로써 품목간 관세율 격차가 심화되고 있다. 또한 후방 연관산업보호 측면에서 선진국들을 중심으로 원료농산물의 관세를 낮게 하는 대신 가공도가 증가할수록 관세 수준을 높게 유지하는 누진적 관세체제는 이러한 품목간 관세율 격차를 더욱 심화시켰다. 이에 반해 우리 나라의 농산물 관세 체계는 기초 농산물 생산 증대와 농업 생산자 보호 측면에서 원료 농산물에 부과되는 관세가 오히려 가공품에 부과되는 관세보다 높게 유지되는 역관세체제를 가지고 있는 것으로 나타났다. <표 7>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.

3. UR 농산물 관세 협상의 합의 내용과 우리 나라의 이행상황

UR 농산물협상의 시장개방 분야에서 중요한 합의는 모든 비관세장벽을 철폐하고 관세화를 통해 시장개방하며 농산물 관세를 점진적으로 인하해 나갈 뿐만 아니라 모든 관세를 양허한다는 것이다². UR 협상

타결 이전까지 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 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 이행기간 동안 단순평균 36% 감축하되 품목별 최소 15% 이상 감축이 요구되었다. 그리고 통상 관세 이외의 비관세장벽으로 보호되고 있던 관세화 대상품목의 경우는 1986~88년 국내의 평균가격에 기초한 관세 상당치를 산출하여 감축토록 하고 있다. 관세 및 관세상당치 감축에 있어서는 모든 품목에 대한 일률적인 균등감축이 아닌 품목별 감축 비율을 달리할 수 있도록 하였고 품질 및 품종 차가 있는 경우 관세상당치를 이해당사국과 협의하여 조정할 수 있다는 여지를 남겨 두었다. 또한 개도국의 경우는 선진국보다 낮은 감축률과 긴 이행기간을 허용하

용되는 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 있다.

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 적

고 있다. 개도국의 경우는 일종의 특별대우로서 1995부터 2004년까지의 이행기간 동안 선진국의 2/3수준인 단순평균 24%와 품목별 최소 10%의 관세 감축이 요구되었다.

한편 우리나라는 농업분야에 있어 개도국지위를 인정받음으로써 관세감축률 및 이행기간에서 비교적 유리한 조건을 확보하였다. 관세인하와 관련하여 우리나라는 개도국의 최소 평균 감축률 24% 보다 높은 26.7%의 평균 감축률을 제시하였다. 이는 우리나라가 1992년 최초 이행계획서 제출시 공란으로 남겨뒀던 품목과 양허가 제시되지 않았던 품목의 관세감축률을 0%로 가정하여 평균 관세감축률 24%를 제시하였다가 이들 품목을 최종 이행계획서에 추가적으로 양허하였기 때문이다. 그러나 우리나라는 최종 이행계획서의 검증과정에서 쌀, 쇠고기 등 79개 품목에 대한 국영무역과 고추, 마늘 등 63개 품목에 대한 중량

및 증가세의 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 반대해 온 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

표 8 UR 농업협상의 관세인하 분야 주요 합의사항

주요항목	합의내용									
비관세조치	- 모든 비관세장벽의 관세화 - 기준년도 1986~88년 평균 국내외 가격차를 이용한 관세상당치 계산후 전품목의 관세양허									
관세인하 - 모든 농산물 평균 감축률 - 개별 농산물 최소 감축률	<table border="1"> <tr> <td></td> <td>선진국</td> <td>개도국</td> </tr> <tr> <td></td> <td>36%</td> <td>24%</td> </tr> <tr> <td></td> <td>15%</td> <td>10%</td> </tr> </table>		선진국	개도국		36%	24%		15%	10%
	선진국	개도국								
	36%	24%								
	15%	10%								
시장접근량보장 - 최소시장접근 - 현행시장접근	- 기준년도 1986~88년 평균 소비량의 3%부터 5%까지 매년 균등 증량 - 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									
기준년도	- 1986~88년									
이행기간	- 선진국: 1995~2000년(6년간) - 개도국: 1995~2004년(10년간)									

표 9 우리 나라 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)	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.

쌀 이외에 관세화 예외를 요구하였던 14개 품목 중 보리, 고구마, 감자 등 3개 품목은 관세화 원칙에 따라 국내의 가격차만큼을 관세화하고 3%에서 5%에 해당하는 물량을 시장접근 물량으로 보장하였다. 콩과 옥수수는 현행시장접근량 보장을 통해 개방하였다. 그러나 나머지 9개 품목은 우리나라가 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 고율관세로 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 시장개방관련 이행계획은 위의 <표 9>와 같다.

우리 나라 농업부문은 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 따

른 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.

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 채소

표 10 주요 품목의 대체·유사품목간의 관세비교(% , 2000년)

품 목	관 세	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
		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
대두	508.6 (5)	낙화생유	1508-10-0000	28.2
		대두분말	1208-10-0000	30.4
		대두박	2304-00-0000	9.1
감자	317.6 (30)	대두유	1507-10-0000	15.2
		냉동감자	0710-10-0000	28.2
		건조감자	0712-10-0000	28.2
		조제감자	2004-10-0000	26.8

주: () 안의 수치는 설정된 시장접근물량에 부과되는 낮은 세율을 나타냄.
 자료: 농림부 농축산물 품목분류(2000)

류, 산림부산물 등을 중심으로 우리 나라는 종량관세를 설정하여 운영하고는 있으나 아직도 기본 관세체계는 종가세 위주로 단순화되어 있으며 대다수 농산물의 경우 가공도가 증가할수록 관세가 낮게 책정되어 있어 산업보호에 어려움이 있는 실정이다. 주요 선진국에 비해 우리 나라의 농산물 관세체계는 단순할 뿐만 아니라 가공도가 증가할수록 관세가 낮아지는 역관세 형태를 취하고 있어 관세의 산업보호기능이 취약한 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 피해조사 신청한 냉동마늘의 경우가 대표적인 예이다. 신선/냉장 마늘은 시장접근물량내 관세는 50%, 시장접근 물량을 초과한 관세는 380%인데 반해 단순 가공된 냉동 및 초산 마늘의 관세는 30%로 매우 낮은 수준에 불과하여 수입급증으로 인한 국내 산업피해를 야기한 바 있다. 따라서 우리 나라는 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.

4. WTO 차기 농산물 관세협상의 효과적 대응과 향후 정책과제

차기 협상에서 농산물관세 협상과 관련하여 어떤 감축방식이 선택될 것인가를 현 시점에서 정확히 예측하는 것은 불가능하다. 다만 최근 협상을 적극적으로 주도하는 수출국들의 대폭적인 관세감축 주장에 비추어 볼 때 동경라운드에서 공산품 관세인하에 이용된 스위스 공식이나 보다 개혁적인 혼합방식의 출현가능성이 높아지고 있다. 특히, 미국과 호주 등의 관세수준의 대폭감축 주장에 따라 관세수준이 높을수록 관세를 더 큰 폭으로 인하하는 방법의 수용가능성이 어느 때 보다 높다. 물론 차기 협상에서 결정될 관세인하 폭의 정도에 따라 다르겠지만 만약 고율관세의 대폭 삭감방식이 채택된다면 우리 농업에 큰 파급효과를 가져올 것으로 예상된다. 왜냐하면 우리 나라의 고율 관세 부과 품목의 대부분은 우리 농업에서 중요한 위치를 차지하는 것들이다. 이들은 대부분 UR협상의 비관세조치의 관세화 과정에서 높은 관세를 적용받고 있는 곡물류 등 NTC 품목들이다. 또한 UR협정의 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 관세 상한을 설정해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 따

라서 고율관세 적용품목에 대한 관세의 최고 한도 설정이나 대폭 감축방식 등 수출국들의 주장에 대비한 협상전략 수립이 요구되는 실정이다.

농산물 순수입국 측면에서 관세인하 협상은 우선 관세감축방식에 있어서 감축폭을 최소화하고 감축에 있어서 품목별 신축성을 최대한 확보해야 한다는 기본입장에서 협상에 임해야 할 것이다. 특히 차기협상에서 관세인하 방식과 감축폭이 품목별로 어느 정도 영향을 미칠 것인지를 알아보기 위해 우리 나라의 현재 품목별 양허관세수준과 국내외 가격차를 고려하여 품

목별 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 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

표 11 주요 농산물의 국내외 가격차와 양허 관세율 비교, 1999

품목	가격	국내가격(A) (원/kg)	국제가격(B) (원/kg)	(A-B)/B×100 (%)	관세 (%)
쌀		1,978	396	399.5	관세화예외(5)
보리		728	229	217.9	342(20)
콩		3,202	248	1191.1	514(5)
옥수수		519	125	314.8	346.5(2.5)
맥주맥		880	173	408.7	541.5(30)
녹두		3,862	222	1639.6	641.3(30)
팥		3,620	453	699.1	444.2(30)
땅콩		3,058	964	217.2	243.3(40)
고구마		872	846	3.1	406.5(20)
감자		883	1,010	-12.6	321(30)
고추		9,231	1,858	396.8	285(50)
마늘		2,027	471	330.4	380(50)
양파		502	511	-1.8	142.5(50)
생강		1,184	439	169.7	398.2(20)
사과		2,439	1,100	121.7	47.5
포도		2,050	2,002	2.4	47.5
참깨		10,937	960	1039.3	665(40)
쇠고기		7,274	2,929	148.3	42
돼지고기		3,017	1,969	53.2	31
닭고기		2,453	1,130	117.1	27.5
천연꿀		3,200	2,471	29.5	256.5(20)

주: 괄호안의 관세는 시장접근물량에 부과되는 저세율 관세임.

자료: 농림부 무역진흥과, 농협중앙회, 농협조사원보, 축협중앙회, 축협조사원보, 축산물 가격 및 수급자료(2000), 농수산물 유통공사, '99농수산물 도소매가격동향(1999), 농림부 국제농업국, '농림축산물 수출입동향

등으로 이들 품목은 관세감축에 여유가 있다고 여겨진다. 그러나 콩, 녹두, 팥, 고추, 사과, 참깨, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 등은 양허관세가 국내의 가격차 보다 작아 시장 접근 물량을 초과하는 수입 가능성이 높은 품목으로 관세 감축의 폭이 최소한으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

한편 향후 WTO 농산물 관세인하 협상에 효과적으로 대응하기 위해서는 농산물 관세에 대한 면밀한 분석과 연구가 이루어져야 할 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 등장할 것으로 보인다. 우선 우리 나라의 기본적인 관세체제는 종가세 위주로 단순화되어 있을 뿐만 아니라 대다수 농산물의 경우 가공도가 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 우리 나라는 관세율의 단계확대에 대한 검토와 HS 분류체제의 면밀한 분석을 통해 국내 농업을 보호하는 방안을 중장기적으로는 고려해야 하며, 단기적으

로는 특히 역관세 현상으로 인해 경쟁력 저하를 경험하고 있는 가공식품의 관세를 양허수준까지 인상하는 방안을 검토해야 할 것이다. 또한 우리 나라 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 우리 나라 농업발전 방향에 부합되는 관세정책 방향의 수립을 위한 심층적인 연구분석이 필요한 시점이다.

참 고 문 헌

- 박상태. 1996. 「관세정책요론: 관세의 이론과 실제」. 한국관세연구소.
 송유철, 박지현. 1999. "WTO 농산물협상의 관세인하 방식별 장단점 분석." 대외경제정책연구. 겨울호.
 이재욱 등. 1999. 「WTO 차기 농산물 협상의

- 전망과 대책연구」. 정책보고, C99-36. 한국농촌경제연구원.
- 이재욱, 최윤국. 1997. 「농산물 수입개방의 영향평가와 수입관리방향」. R364. 한국농촌경제연구원.
- 이춘삼, 한규영. 1991. 「국제관세제도론: 이론과 실무」. 동성사.
- 임정빈, 김동민. 1993. “농림수산물 종량관세 도입에 관한 연구.” 「농촌경제」 16(4). 한국농촌경제연구원.
- 임정빈. 1999. “우리나라 UR 농업협정의 이행 경험.” 「농촌경제」 22(4). 한국농촌경제연구원.
- 임정빈. 2000. “WTO 출범 이후 시장접근관리 방식의 국제적 비교와 정책적 함축성.” 「농촌경제」 23(3). 한국농촌경제연구원.
- 임정빈. 2000. “차기 농산물 관세인하 협상과 정책과제.” 「농업경제연구」 41(2). 한국 농업경제학회.
- 최세균 등. 1998. 「농산물 및 식품 관련 관세 체계 개편에 관한 연구」. R383. 한국농촌경제연구원.
- 농림부. 1998/2000. 「WTO 농업위원회 논의 사항」. 국제농업국.
- 농림부. 2000. 「농림축산물 품목분류」.
- 대한민국. 1994. 「UR 농산물 협상 이행계획서」.
- 일본 농림수산성. 2000. 「WTO 농업교섭의 과제와 논점」.
- 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, International Agricultural Trade Research Consortium(IATRC).
- 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.*”
- OECD. 1999. Review of Tariff Synthesis Report.
- 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.
- WTO. 1997/98/99. Analysis and Information Exchange(AIE), Various Issues.