

WTO, 호주 농산물무역정책 검토

김 상 현*

WTO는 최근 호주의 5번째 무역정책 검토보고서를 발표했다. WTO는 이 보고서를 통해 무역자유화를 통한 호주의 경제성장에 주목하면서 개혁 과정에서의 정책의 투명성을 높이 평가하였다. 호주 농업부문의 무역정책에 관한 검토 내용을 정리한다.

1. 개요

호주 농업(산림, 어업 포함)이 경제에서 차지하는 비중은 비교적 낮은 수준이지만, 수출에서의 역할은 상당히 크다. 2001/02~2005/06년 국내총생산(GDP)에서 차지하는 농업의 비중은 4.4%에서 3.1%로 감소했으며, 전체 고용에서 차지하는 농업의 비중도 4.9%에서 3.5%로 감소했다<표 1>. 이처럼 감소하는 농업비중의 추이는 상대적인 식료 가치의 하락, 소득증대에 따른 서비스에 대한 소비자 선호의 변화 추이를 반영하고 있다.

광업 다음으로 농업은 생산물의 약 3분의 2 정도를 수출하는 수출지향적인 부문이다. 농산물 수출은 2002년 173억 달러에서 2005년 212억 달러로 증가했으며, 2005년 전체 수출의 20.1%를 차지했다<표 2>.

* 한국농촌경제연구원 ksh3615@krei.re.kr 02-3299-4369

표 1 호주 산업별 GDP 현황

구분		2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
명목GDP(백만달러)		385,440.6	457,045.4	599,711.4	675,026.0	722,015.3
GDP 비중 (%)	농림어업	4.4	3.3	3.5	3.3	3.1
	광공업	5.3	5.0	4.3	5.6	7.5
	제조업	12.1	12.5	12.4	11.7	11.0
	전기가스수도	2.5	2.6	2.5	2.5	2.5
	건설업	5.9	6.3	6.8	6.9	7.0
	서비스업	69.8	70.4	70.4	69.9	68.9

자료: WTO. Secretariat report. "Economic Environment".
<http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp279_e.htm>.

표 2. 호주 산업별 수출 현황

구분		2000	2001	2002	2003	2004	2005
총 수출액 (백만 달러)		63,766.2	63,330.0	65,008.0	70,246.0	97,232.4	105,751.5
산업별 비중 (%)	농업	25.8	26.4	26.6	23.3	22.7	20.1
	광업	41.3	41.0	40.0	39.4	36.3	48.4
	제조업	23.8	23.1	23.9	24.5	19.9	20.5
	금 및 기타	9.1	9.6	9.6	12.8	21.1	11.0

자료: WTO. Secretariat report. "Economic Environment".
<http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp279_e.htm>.

주요 농산물 수출 품목은 밀, 포도주, 쇠고기, 양고기, 낙농품 등이다. 또한 호주 농업의 수출 의존성은 영농형태별로 다양하다. 가령 최근 양모산업 생산량의 95%가 수출되는 반면, 쇠고기, 설탕, 밀 산업의 생산량은 65~75%, 양고기, 포도주, 낙농 산업의 생산량은 50~60%가 수출되고 있다.

농산물 수입은 국가 전체 수입액에서 차지하는 비중이 줄었지만, 2002년 41억 달러에서 2005년 66억 달러로 증가했다<표 2>. 수입비중이 가장 높은 부분은 낙농과 어업 등이며, 가장 낮은 산업은 곡물과 가금류 등이다.

표 3 호주 산업별 수입 현황

구분		2000	2001	2002	2003	2004	2005
총 수입액 (백만 달러)		71,263.0	60,674.7	69,240.5	84,492.2	105,243.5	118,921.9
산업별 비중 (%)	농업	5.9	5.9	5.9	6.1	5.6	5.5
	광업	9.4	9.7	8.4	8.9	10.0	12.1
	제조업	82.9	82.3	82.9	82.0	80.4	79.9
	금 및 기타	1.6	2.1	2.8	2.9	4.0	2.4

자료: WTO. Secretariat report. "Economic Environment".

<http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp279_e.htm>.

농업부문에 대한 국내보조는 OECD 회원국들의 평균 수준을 하회하고 있다. 농산물 관세는 2006년 전체 평균 1.4%로 낮은 수준을 유지하고 있지만, 소수 품목의 종량세에 대한 종가상당치(ad valorem equivalents, AVEs)는 매우 높은 수준을 유지하고 있다. 일부 국영무역기업의 민영화에도 불구하고, 호주는 일부 농산물에 대해 국영무역제도를 운영해 왔다. 또한 호주는 엄격한 검역제도를 유지하고 있다.

2. 규제체계

호주 농림수산부(the Department of Agriculture, Fisheries, and Forestry, DAFF)는 농림수산 부문의 경쟁력을 제고하고, 지속가능성을 보장하며, 수익성을 증대시키는 정책과 프로그램을 개발하고 이행한다. 제도개혁을 통해 국영무역을 통한 수출 농산물의 대상품목이 축소되었으며, 이들 품목들은 보리, 밀, 루핀(lupine), 캐놀라(canola), 쌀 등이 포함된다. 특히 호주낙농공사(Australian Dairy Corporation, ADC)는 민영화되어 2003년 6월 낙농호주기업(Dairy Australia, DA)로 바뀌었다.

또한 호주는 위생검역조치(SPS)를 개선하였다. 이에 대한 일환으로 2004년

12월 호주는 운영상의 독립성을 보장하고, 적절한 재정독립성을 확보하기 위해서 1997년 재무관리책임법(Financial Management and Accountability Act of 1997, FMA Act)에 따라 생물안전부(Biosecurity Australia, BA)를 설립하였다. 2000년 10월 BA는 당초 호주 방역청(Australian Quarantine and Inspection, AQIS)으로부터 독립했으며, 현재 DAFF로부터 재정적으로 독립한 기관이다. 독립기관이 된 이후, BA는 수입 동식물에 대한 과학적 검역평가와 정책 수단을 제공하고 있다. 또한 국제수역사무국(OIE), 국제식품규격위원회(Codex) 등 국제기준 설정기구와 인접국과의 능력함양 사업활동에 적극 동참하고 있다. 2006년 10월 호주정부는 수입 농산물에 대한 위해성분석(Import risk analyses, IRAs)을 보다 투명하고, 효율적이며, 시의적절하고 예측가능하게 만드는 종합 개혁대책을 발표했다. 이번 대책은 2007년초에 시행될 것이다.

3. 정부지원

호주는 낙농, 설탕 등 특정부문을 포함한 농업 보조조치를 WTO에 통보하고 있다. 생산성위원회(Productivity Commission, PC)는 세부적인 농업지원 예산에 대한 정보를 제공한다. 농업에 대한 예산지원 수준은 낮은 상태(2004/05년 GDP 대비 0.11%)이며, 곡물, 양, 비육우 등에 집중되어 있다<표 4>. 그러나 전체 예산지원에는 낙농산업조정 프로그램과 설탕산업개혁 프로그램에서 제공된 것을 포함하지 않는다.

호주의 보조총액측정치(Aggregate Measurement of Support, AMS)의 실제 사용액은 최근 감소했다. 품목특정 AMS는 우유, 밀, 설탕 등에 지급되었다. 2004/05년 허용보조(Green Box)의 60.1%는 연구와 유통 등 일반서비스에 주로 사용되었으며, 그밖에 환경보전 프로그램에 18%, 자연재해경감 직접지불에 14% 등에 사용되었다. 이런 허용보조는 18억 호주달러에 달하며, 이는 현행 수준 총 AMS에 비해 9배나 높은 수준이다<표 5>.

표 4 농업예산 지원 현황

단위: %, 호주 백만달러

구분	2002/03	2003/04	2004/05
원예 및 과일	13.0	12.5	13.5
곡물, 양, 비육우	53.7	44.8	36.4
젖소	7.1	6.2	5.1
가금육	0.4	0.9	1.4
기타 축산물	3.3	2.7	2.3
기타 작물	5.9	11.8	18.1
농업 서비스	1.3	1.2	1.1
산림 및 벌목	2.6	3.7	4.1
어업	5.9	6.7	7.9
기타	6.8	9.6	10.1
총지출(백만 호주달러)	502.1	626.3	704.5
조세지출(백만 호주달러)	693.0	451.0	275.4
예산지원(백만 호주달러)	1,195.1	1,077.3	980.0
GDP 대비 예산지원 비중	0.15	0.13	0.11

자료: WTO. Secretariat report. "Economic Environment".
http://www.wto.org/english/tratop_e/tp279_e.htm.

표 5 호주 국내보조 지급현황

단위: 백만 호주달러

구분	2001/02.	2002/03.	2003/04.	2004/05.
허용보조 총액	1,408.5	1,943.7	1,990.4	1,824.7
일반서비스	895.6	1,001.2	1,082.4	1,097.2
식량안보를 위한 공공비축	0.0	0.0	0.0	0.0
국내식량원조	0.0	0.0	0.0	0.0
생산중립소득지지	24.8	12.9	77.0	21.1
소득보험과 소득안정계획	50.0	410.0	250.0	95.0
자연재해구호지원	55.6	235.1	348.1	254.4
탈농계획을 통한 구조조정지원	9.0	7.3	5.8	16.0
휴경계획을 통한 구조조정지원	0.0	0.0	0.0	0.0
투자보조를 통한 구조조정지원	2.3	8.5	0.7	0.4
환경보전지원	346.1	244.3	205.5	328.2
지역원조지원	10.2	4.8	5.5	5.1
기타	14.8	19.0	15.5	7.3
양허수준 AMS	471.9	471.9	471.9	471.9
현행수준 AMS	308.5	212.8	207.8	206.7

자료: WTO. Secretariat report. "Economic Environment".
http://www.wto.org/english/tratop_e/tp279_e.htm.

OECD의 총지지추정치(Total Support Estimate, TSE)를 이용한 농업에 대한 총 지지수준 또한 감소했다. 그러나 TSE의 구성이 변화했다. 즉, 생산자지지추정치(Producer Support Estimate, PSE)에 의해서 측정된 생산자에 대한 지지 비중은 2002년 77.0%에서 2005년 73.5%로 감소했다. 반면, 일반서비스지지추정치(General Service Support Estimate, GSSE)에 의해서 측정된 일반서비스에 대한 지지 비중은 2002년 30.6%에서 2005년 34.8%로 증가했다. 특히 PSE는 2002~05년 평균 5%로 OECD 회원국의 30%보다 훨씬 낮은 수준이다.

호조의 지원대책은 주로 가뭄으로 인한 피해를 완화하는데 중점을 두고 있다. 호주 정부의 분석에 따르면, 2002/03년 발생한 가뭄으로 인해 순 농업생산액이 70%, GDP 성장률이 1% 정도 감소한 것으로 나타났다. 또한 2006년 발생한 가뭄으로 인해 농업생산량이 20% 정도 감소했으며, 이는 GDP 성장률의 0.5% 포인트를 감소시킨 것으로 예측되었다. 이에 따라 호주정부는 가뭄피해로 인해서 2001년 7월부터 2006년 6월까지 11억 호주 달러를 제공했으며, 2006/07~2007/08년 동안 12억 호주 달러가 추가 지원될 전망이다.

가뭄으로 인한 재해 지원은 특별지원 프로그램(Exceptional Circumstances, EC)을 통해서 제공되며, 농민과 소농들은 주정부의 긴급상황 선포에 이어 DAFF의 승인 이후 소득보조와 경영지원을 제공받게 된다. 한편 2003년 설립된 가뭄검토위원회에 따르면, 농민들이 가뭄기간에 소득보조의 필요성을 절실히 느끼고 있지만, 가용한 가뭄지원조치의 범위와 관련 자격요건에 대해 매우 혼돈을 일으키는 것으로 인식하고 있다. 이에 따라 호주는 가뭄지원 대책에 대한 효과성과 효율성을 증진하며, 가뭄 예방과 관리에 중점을 둔 가뭄 대책을 수립하는 포괄적인 개혁을 추진하고 있다.

4. 국경조치

호주의 농산물에 대한 최혜국 관세는 평균 1.4%로 낮은 수준이다. 대다수

농산물은 무관세로 수입된다. 그러나 일부 종량세 품목의 AVEs(치즈와 응유의 평균 AVE는 23.8%)는 비교적 높은 수준이며, 치즈나 응유 등에는 관세할당제(Tariff Quotas)를 적용하고 있다.

호주는 연구개발(R&D), 유통, 잔류물검사, 동식물건강 프로그램, 밀수출공사(Wheat Export Authority, WEA)의 밀 수출 등과 같은 사업활동에 기금을 마련하기 위해서 부과금과 과징금을 유지해왔다. 육류, 산동물, 쌀, 포도 및 포도 가공품, 설탕 등 일부 품목은 수출 제한 및 면허 요건의 대상이다. 또한 호주는 생축수출명령제(Livestock Export Orders)를 통해서 모든 메리노양(merino)의 유전형질의 수출을 금지하고 있지만, 뉴질랜드로의 수출은 예외로 인정하고 있다.

5. 주요 부문별 개혁

5.1. 낙농 부문

2004/05년 호주의 우유 생산량은 농가생산액 기준으로 50%가 수출되며, 버터, 치즈, 분유 등 주로 가공형태로 수출된다. 호주는 세계 우유 생산량의 2%를 차지하며, 세계 3위의 낙농 수출국으로서 세계 전체의 13% 담당한다.

호주의 낙농부문은 정부의 가격과 규제 조치를 통해서 1999/2000년에 4억 5,000만 호주달러에 달하는 지원을 받았다. 2000년 7월 호주는 낙농부문에 대한 지원을 폐지하고, 농가의 구조조정을 위해서 낙농산업구조조정 종합대책(Dairy Industry Adjustment Package, DIAP)을 도입하였다. DIAP는 음료로써 유통되거나 소매상인에게 판매된 모든 유제품에 대해 리터 당 11센트의 부과금을 징수하여 기금을 마련하며, 2000년 7월 이후 8년간 시행되고 있다. DIAP는 낙농구조조정 프로그램(DSAP), 낙농추기지원 프로그램(SDA), 낙농퇴출 프로그램(DEP) 등으로 구성되어 있다.

DSAP 대상 낙농업자들은 2008년까지 16억 3,000만 호주달러에 달하는 직접지불을 받게 된다. 기존 DSAP 대상 낙농업자들은 SDA의 지원을 신청할 수 있으며, 이를 통해 규제완화에 의해서 심각한 피해를 입은 해당 농민들에게 1억 2,000만 호주 달러를 제공한다. 2002년 6월까지 DSAP와 SDA 대상 낙농업자들은 DEP의 지원신청 자격을 보유하고 있다. DEP는 낙농업을 그만두고자 하는 낙농업자들에게 45,000 호주달러의 비과세 퇴출보조금을 제공하였으며, 50,000 호주달러의 비과세 보조금을 제공하는 농가자립회생 보조금(Farm Help Re-establishment Grant, FHRG)으로 확대되었다. 낙농업자들의 퇴출이 진행되어옴에 따라 이들 보조금의 총액도 감소하기 시작했으며, 젓소 사육농가에 대한 보조비율이 2002/03년 16.2%에서 2003/04년 12%로 하락했다.

5.2. 설탕 부문

설탕산업은 1990년대 중반 이후 개혁과 종합지원대책의 주요 대상이었다. 정부는 2000년 설탕산업지원종합대책(Sugar Industry Assistance Package)에 따라 2002년 9월 설탕산업개혁프로그램(Sugar Industry Reform Programme, SIRP)을 실시했다. SIRP는 국내 설탕 판매량의 kg당 3센트의 부과금으로 일부 충당되었다. 전체 예산이 2,670만 호주달러에 달하던 2002년 SIRP의 결점을 보완하기 위해 2004년 4월에 2004년 SIRP에 추가 조치가 도입되었으며, 예산은 4년 동안 4억 4,400만 달러로 증액되었다. 그러나 2004/05년 원당(raw sugar)의 세계가격이 전년대비 30% 이상 상승했으며, 2005/06년 16%가 추가 상승될 것으로 예상되었다. 이런 가격상승으로 인해서 소득보조를 받던 설탕 농가의 50% 미만이 영농 혹은 농가 관리계획을 개혁할 기회를 갖게 되었다. 한편 호주 정부는 이런 일련의 개혁 프로그램의 효과를 정확히 평가하기에는 시기상조이고, 일부 주요 개혁 조치들의 효과가 발생하기에는 시간이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

5.3. 밀 부문

밀 산업에 대한 지원은 다소 낮은 수준이며, 주로 태즈메이니아산 밀 운송 운임 보조금(Tasmanian Wheat Freight Subsidy, TWFS)의 형태를 취하고 있다.

호주 밀 시장의 규제완화에 이어, TWFS는 호주 본토로부터 태즈메이니아로 대량의 밀을 운송하는데 소요되는 해운운송비용을 완화하기 위해서 1989년에 도입되었다. TWFS에 따라 대량의 밀을 운송하는 사람들은 특정 재정연도에 운송한 총톤수에 비례하여 운송비용의 일부를 환불받는다. 2006년 9월 호주 정부는 TWFS를 계속해서 유지할 것이며, 생산성위원회도 현재 이 정책조치의 효과를 분석하기 위해서 공개 검토 과정을 거치고 있다.

국내 밀 시장의 규제완화에도 불구하고, 대량의 밀 수출은 국영무역을 통한 단일창구를 통해서 이뤄진다. 법령에 근거해 설립된 호주 밀위원회(Australian Wheat Board, AWB)가 1999년 7월 운영을 중단된 이후, 유통과 재무 기능이 생산자 소유의 AWB 주식회사(Ltd.)로 이관되었다. 1999년 민영화된 이후 AWB Ltd.의 자회사인 AWB (international) Ltd.는 1989년 밀유통법(Wheat Marketing Act of 1989)에 따라 밀수출공사(Wheat Export Authority, WEA)의 허가없이 대량의 밀을 수출할 수 있는 독점권을 부여받았다. WEA는 AWB (international) Ltd.를 관리감독하는 공공기관으로 밀 수출을 관리한다. 생산성 위원회는 단일창구를 통한 수출제도가 국가경쟁정책(National Competition Policy, NCP)의 최우선 중점분야의 하나로서 검토하도록 권고했다.

참고자료:

http://www.wto.org/english/tratop_e/tp279_e.htm

WTO. Secretariat report. "Trade Policies in Sectors" 발췌정리