韓·美 農產物 通商懸案과 主要 育成品目 選定基準에 관한 小考

李 載 玉*
金 漢 鎬**

Ⅰ. 序 言
Ⅱ. 韓·美 通商問題의 背景
Ⅲ. 韓·美 通商懸案
Ⅳ. 主要 育成品目의 選定과 協商對應方案
Ⅴ. 結 言

Ⅰ. 序 言

우리나라는 그동안 資源의 부족과 外債부담, 그리고 특수한 國家的 安保상황 등 여러 가지 제약 요인에도 불구하고 꾸준한 성장정책을 추진하여, 1986년부터는 貿易收支 黑字를 시현하는 등 국제경제에 있어서 新興공업국으로서 先進國들과의 交易 競爭國으로 부상하고 있다. 이와 함께 美國, EC 등 先進國家들로부터 뿐만 아니라, GATT, IMF[1] 등 국제 무역·금융 기구들로부터도 市場開放에 대한 압력을 받고 있는 실정이다.

그러나 우리나라의 農業分野는 그동안 불균형 성장의 결과로 여전히 구조적인 취약성을 안고 있으며 이를 극복하기 위해서는 農業構造調整이 불가피하게 수반되어야 하나 여기에는 상당한 재정·금융적 지원과 함께 그를 위한 충분한 기간이 필요하다. 따라서 농업의 경우 外部로부터의 市場開放要求를 단기간내에 수용하는 데에는 한계가 있는 것이다.

한편 經濟構造調整諮問會議는 최근에 우리나라는 對外指向的인 經濟發展戰略을 앞으로도 계속 지속하여야 할 것으로 규정하면서, 특히 農產物에 대해서는 開放品目의 豫示, 開放과 農業構造調整의 연계, 그리고 被害農民에 대한 限時的 補償 등을 정부 측에 건의하고 있다. 아울러 同會議는 開放豫示計劃과 관련하여 모든 農產品을 i) 保護 ii) 部分開放 iii) 自由化 iv) 開放留保 등의 品目으로 구분, 종합적인 開放計劃을 제시하고 무역협상을 통해 品目別 開放水準과 속도를 조절해야 한다는 의견을 정부측에 제시하고 있다.

이러한 상황들을 고려하여 볼 때 開放化는 이제 時代的 潮流이며, 피할 수 없는 政策方向이라는

*首席硏究員.
**硏究員.

[1] 우리 나라는 금년 11월 28일 IMF 8條國으로 정식 가입하였음. (가입효력은 11월 1일로 소급 적용됨). 이에 따라 資本 및 農產物市場에 대한 개방압력이 더욱 고조될 것으로 예상됨.

점에 인식을 같이하고 있음을 알 수 있다. 그러나 국내 農產物市場의 開放에 앞서서 우선적으로 해결되어야 할 과제는 農業의 效率性提高를 통하여 國際 競爭力을 향상시키고 輸入 對抗能力을 키우는 것이라고 판단된다.

따라서 어떤 형태로든 우리나라는 農業構造를 改編하여 국제 競爭力을 갖추어야 하는데 그 시기는 빠를수록 좋을 것이다. 그러기 위해서는 우선적으로 우리나라의 主要 育成品目의 選定이 시급하다고 보여진다.

이에 本稿에서는 최근 우리나라와 가장 첨예하게 雙務的 農產物 通商마찰을 빚고 있는 美國과의 관계를 살펴보고, 이러한 開放壓力에 대응하여 우리나라가 構造調整정책의 일환으로서 농산물 開放豫示計劃을 수립할 때 참작되어야 할 고려변수들을 살펴보고자 한다. 이와 동시에 이들 고려사항, 즉 상이한 변수들에게 辭典編輯式 序列化(Lexicographic Ordering) 개념을 적용하여 品目別 開放計劃 수립시 主要 品目選定의 한 方法을 제시해 보고자 한다.

Ⅱ. 韓·美 通商問題의 背景

현재 우리나라가 당면하고 있는 수입개방 압력과 통상마찰 문제는 크게 두 가지로 나눌 수 있는데 하나는 GATT를 중심으로 진행중인 多者間協商(우루과이 라운드)이고 다른 하나는 우리나라 무역 상대국과의 雙務的 협상에서 비롯된다고 볼 수 있다. 前者의 주된 대두 배경은 1980년대초부터 두드러져 온 세계 농산물의 과잉생산과 그에 따른 수출국들의 과도한 輸出補助政策으로 인한 세계농산물 시장의 불황과 交易질서 와해에 있다. 그리고 後者의 雙務的 協商의 대표적인 例가 바로 韓·美間 通商인데, 韓·美 통상 마찰과 수입개방 압력은 위에서 언급한 세계 농업 불황과 미국의 농산물 수출 부진에 부분적인 이유가 있지만 최근의 韓美間 貿易收支 不均衡에 보다 근본적인 원인이 있다고 본다.

따라서 美國은 현재 GATT의 多者間協商에서는 협상타결을 위한 주도적 역할을 수행하고 있으며 또 다른 한편으로는 우리나라와 日本 등을 상대로 쌍무적 협상에도 박차를 가하고 있는데 이는 미국이 추구하고 있는 世界 農產物 交易의 自由化 실현이라는 목표달성을 위한 陽動作戰이라고도 볼 수 있다.

그러면 여기서 兩國間의 通商問題 대두 배경을 구체적으로 살펴보기로 한다.

1. 美國의 貿易 및 財政赤字 擴大

미국은 1980년대 초부터 무역적자의 계속적인 확대와 재정적자의 累增을 경험하게 되는데 이러한 미국의 재정 및 國際收支의 惡化는 한국과 같은 이해 당사국에 대한 市場開放壓力으로 연결되고 있다(表1 참조).

表 1 미국의 무역적자 및 재정적자

단위 : 억$

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
미국의무역적자	384	642	1,224	1,336	1,561	1,712
미국의재정적자	1,279	2,077	1,853	2,123	2,207	1,504

자료 : 한국무역협회.

2. 農產物 輸出不振 및 在庫累增

미국 農產物輸出은 1980년을 전후하여 對蘇穀物禁輸措置, 수출경쟁국의 등장, 중국·인도 등과 같은 종래 주요 식량수입 개도국들의 자급률 제고 등으로 급격히 감소하였으며 그에 따라 在庫도 계속 증가하게 되었다. (表2와表3 참조).

3. 農業財政支出 및 農家負債增加

위와 같은 수출부진에 따른 가격하락에도 불구하고 목표가격 지지정책에 의해 美國農家의 純農家所得중 政府의 직접 지불금이 차지하는 비중은 1987년 37.8%, 금액으로는 170억 달러에 이르고 있다(表4 참조). 한편 1980년 이후 인플레이션이 진정되고 고정자산에 대한 가격이 하락하는 동시에 農家經常收支가 惡化된 관계로 農家資産에 대한 부채비율은 1986년까지 증가하였다(表5 참조). 아울러 이와 같은 부채비율로 인해 순현금 수입이 負가 되는 農家數도 점증하는 추세에 있다.

따라서 美國은 自體的으로 農産物 生産을 통제하고 目標價格과 貸付價格을 인하하여 수출 경쟁력을 향상시키고, 농업예산 적자를 줄이려는 노력을 하는 한편 對美 貿易收支黑字國에게는 그들이 아직도 비교우위가 있는 農産物에 대하여 市場開放壓力을 계속 가하고 있는 것이다.

Ⅲ. 韓·美 通商懸案

1. 우리나라 農産物 輸入開放 現況

우리나라의 農産物 輸入額은 1980년 냉해로 인한 곡물수입 증가를 제외하고는 매년 20억달러 내외로 국가 전체 상품 수입액의 5~6%를 차지하

表 2 미국농산물 무역추이

단위 : 백만$

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987[1]	1988[1]
농산물수출	40,481	43,780	39,095	34,769	38,027	31,201	26,307	27,874	32,000
농산물수입	17,276	17,218	15,481	16,271	18,916	19,740	20,875	20,643	20,500
농산물무역수지	23,205	26,562	23,614	18,498	19,111	11,461	5,432	7,231	11,500

註1) 추정치
자료 : U.S.D.A., "Agricultural outlook". 1988. 3.

表 3 미국 농산물 在庫推移

단위 : 백만M/T, %

곡물재고량	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987[1]	1988[2]
세계(A)	314.7	285.9	306.9	354.6	302.3	362.0	429.6	459.9	394.9
미국(B)	88.7	71.2	109.6	149.9	77.9	96.8	178.7	201.9	165.7
B/A	28.2	24.9	35.7	42.3	25.8	26.7	41.6	43.9	42.0

註1) 잠정치 2) 추정치
자료 : U.S.D.A., "World Grain Situation and Outlook" 1988. 3.

表 4 미국의 純농가소득에 대한 정부 직접지불금 비중

단위 : 10억$

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987[1]	1988[1]
순농가소득(A)	16.1	26.9	23.5	12.7	32.0	32.3	37.5	45	40-45
정부직접지불금(B)	1.3	1.9	3.5	9.3	8.4	7.7	11.8	17	13-15
B/A(%)	8.1	7.1	14.9	73.2	26.3	23.8	31.5	37.8	28.9-37.5

註1) 추정치
자료 : U.S.D.A., "Agricultural Outlook" 1988. 3.

表 5 미국의 농가부채비율

단위 : 10억$

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987*	1988*
농가자산 (1)	996.1	996.7	961.0	945.0	848.5	750.1	691.6	712	705-730
농가부채 (2)	166.8	182.3	189.5	192.7	190.8	175.2	155.0	141	128-138
농가자본 (3)	829.3	814.4	771.5	752.3	657.7	574.9	536.6	571	575-595
순현금소득 (4)	34.2	32.8	38.1	37.1	38.8	47.3	52.0	57	50-55
(2)/(1)	16.7	18.3	19.7	20.4	22.5	23.4	22.4	20	17-20
(2)/(3)	20.1	22.4	24.6	25.6	29.0	30.5	28.9	25	20-24
(2)/(4)	488	556	497	519	492	370	298	245	230-250

*추정치
자료 : U. S. D. A., *Agricultural Outlook*, 1988, 3.

表 6 輸入自由化率 變化推移

(%)

	1984	1985	1986	1987	1988*
國家全體	80.8	87.7	91.5	93.6	95.4
農林水産物	64.4	66.2	68.4	69.1	69.5
農産物	68.3	69.7	71.1	72.2	72.8
林産物	92.1	93.4	93.4	93.4	93.4
水産物	46.7	49.3	54.2	54.2	54.2

*1988. 4. 1 현재
자료 : 농림수산부

고 있다. 이중 밀, 옥수수, 콩 등 가축사육에 필요한 사료곡물을 중심으로 하는 곡물류가 주종을 이루고 있다.

한편 우리나라는 1984년부터 輸入自由化 豫示計劃에 따라 段階的으로 수입을 推進하여 왔는데 농림수산물의 年度別 輸入自由率化변화 추이와 수입자유화 품목을 보면 <表6 및 表7>과 같다.

2. 韓美 通商懸案

앞에서도 언급하였듯이 1980년대초까지는 대체로 韓美間에 貿易收支가 均衡을 維持하여 왔으나, 1982년부터 우리나라가 흑자를 기록하기 시작하여 작년에는 美國의 제5위 貿易黑字國으로 부상하게 되었다(表8 참조). 거기다 1981년 이후 우리나라는 연속적인 풍작을 기록하여 食糧導入量이 감소하여 왔고, 또한 미국의 가격경쟁력이 약화된 관계로 곡물수입선이 다변화되어 우리나라의 對美農産物 輸入額은 1984년 이후 감소추세를 보이게 되었다.

이러한 兩國間의 交易현황과 더불어 앞에서도 살펴본 美國內의 무역 및 재정적자의 확대, 농산물 수출 부진과 그에 따른 재고 누증, 그리고 전반적인 農村經濟의 침체 등은 우리나라, 일본 등과 같은 對美수출 의존도가 높은 국가들에 대한 農産物 市場開放 요구로 구체화되었다.

여기서 최근 韓美間의 農産物 通商 진행과정을 요약해 보면 <表9>와 같다.

通商經過過程에서도 볼 수 있듯이 지난 5월초에 서울에서 열렸던 한미 貿易實務會議에서 美國은 農産物分野에서 오렌지, 포도 등 주요 품목에 대한 輸入開放을 계속 요구하는 以外에도 協商方式에 있어서 지금까지의 個別品目方式 대신 農産物을 ①高價値農産物(쇠고기, 오렌지, 포도, 사과 등 單位價格이 비싼 品目) ②林産物 ③大量購買農産物(곡물류) 등 3個分野로 나누어 일괄적 협상 방식을 취할 것을 제안하였다. 우리나라도 여기에 동의하여 지난 8월 워싱턴에서 韓·美 農産物 3個 分野협상이 열린 바 있다. 이와 같은 새로운 協商方式은 지금까지의 個別品目 및 特定事案中心의 협상 방식으로부터 關稅率引下 및 쿼터 철폐등을 포함한 包括協商方式으로의 전환을 의미

表 7 品目別 自由化 推進現況

	農畜産物	水産物	林産物
1983 (31)	종계이외의 닭, 돼지비계, 동물의 피, 사채, 가금의 비계, 토끼고기, 코코넛, 브라질넛, 캐슈넛, 살구, 자두, 면실, 냉동과실(2), 피마자, 겨자유, 피마자유 생모피(토끼의 것 산양의 것) (19)	장어, 복어, 삼치, 전어(신선, 냉장), 보리멸(냉동), 전어(염장) 조기알젓, 청어알젓, 문어(산것), 미역, 생선페이스트, 캐비어 및 캐비어 대용물 (12)	
1984 (18)	종계(185g이상, 185g 이하), 레몬과라임, 무화과 생모피(밍크, 친칠라, 쥐, 기타) (8)	금붕어, 열대어, 기타관상용활어, 송치, 삼치, 새우(산것), 굴(양식용이 아닌것), 소라와 고동, 돌가재(냉동), 바다가재(건조) (10)	
1985 (14)	면실유, 그레이푸르트 옥수수, 통조림(종우용 젖소, 기타 종우용소, 종돈동물의 정액 : 특별법 제한) (7)	복어, 가다랭이, 양식용이 아닌 산게, 굴(신선, 냉장), 골뱅이 우렁이 (6)	아몬드 (1)
1986 (18)	루풀린, 칠면조고기, 기타 가금류 고기, 가금류의 식용설육, 토마토소스, 인스턴트 커리, 커피·차등의 기타	도미(산것), 마다랭이(신선, 냉장), 굴(건조), 오징어통조림, 게통조림, 소라통조림, 전복통조림, 건조대구, 기타 물고기통조림, 소라(신선, 냉장), 소라(냉동) (11)	
1987 (9)	가금고기통조림, 돼지고기통조림, 감(단감제외) 방광, 소시지 유사조제식료품, 그레이프푸루트쥬스, 레몬쥬스 크랜베리 혼합쥬스 타라종자 배유부분(9)		
1988 (5)	마르멜로, 황도통조림(가당), 과실칵테일 통조림(가당), 별계 이외의 조제, 과실통조림(무가당), 대두유		

자료 : 농림수산부.

하는데 이는 美側의 주장이 광범위하게 포함되고 또한 협상의 조기타결을 목표로 삼고 있기 때문인 것으로 보여진다.

表 8 對美 輸出入 및 黑字規模

단위 : 억불

구분 \ 연도	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
수 출	57	62	82	105	108	139	182
수 입	61	60	63	69	65	65	87
무 역 수 지	△4	2	19	36	43	74	95

자료 : 관세청

表 9 最近의 韓美 農産物 通商 經過 過程

년 월	會 議 名	主 要 內 容
1987. 1	한·미무역실무회담	• 미국은 쇠고기, 사과, 배, 포도등 21개품목(CCCN 8단위 기준) 수입자유화 요청
1987. 6	한·미경제협의회	• 미국은 닭고기, 쇠고기통조림, 아보카도, 냉동채소등 45개품(CCCN 8단위 기준) 수입자유화 요청 • 미국은 농림수산물 분야가 가장 진전이 없는 분야라 지적하고 고가치농산물 대량구매농산물, 임산물 등 3개분야 협의 요청
1988. 5	한·미농산물 3개분야협상	• 쇠고기, 오렌지, 포도, 배등의 수입자유화 재요청(HS 10단위기준 104개품목) • 3개분야협의 재요청 • 우리나라는 오렌지, 포도, 사과등은 농가보호를 위해 개방이 불가하다고 주장하고 아보카도, 냉동감자, 육액스, 채소쥬스는 1988년 7월1일부터 개방을 허용 • 미측의 3개분야협상요구에 응하기로함
1988. 8	한·미농산물 3개분야협상	• 8. 8~8. 9 워싱턴에서 양국간 농산물 3개분야 협상 개최

그러면 여기서 兩國間의 3個 分野에 대한 立場을 살펴보기로 한다.

가. 高價値 農産物

美國은 오렌지, 포도, 사과 등 이른바 高價値品目이 대부분인 그들의 금년 5월 요청 품목(表10 참조) 모두를 우리나라 '89~'91輸入自由化計劃

에 포함시켜 줄 것을 요구하고 있으며 아울러 同計劃을 확정하기 이전에 미국측과 협의하는 과정을 거칠 것을 요구하고 있다. 그리고 우리나라가 政治·社會的으로 극히 敏感하여 開放을 검토하기 어려운 품목에 대해서는 優先順位別로 그 개방계획을 제시해 주기를 바라고 있다.

이에 대해 우리나라 측은 輸入自由化計劃 樹立時 미국 측이 관심을 가지는 사항에 대해서는 검토가 될 것이나 미국측 요청품목 모두가 '89~'91自由化計劃에 반영되기는 不可能할 것이라 주장하며 '89~'91輸入自由化計劃 확정발표 이전에 美側과 협의할 용의는 있다는 자세이다. 또한 우리나라는 모든 농산물이 정치적으로 매우 敏感하기 때문에 현재로는 개방과 관련한 品目別 優先順位 제시는 어렵다는 입장을 표명하고 있다.

나. 大量購買 農產物

주로 飼料用 穀物이 이 分野에 속하는 데 현재 우리나라가 실시하고 있는 飼料需給計劃과 그에 따른 輸入쿼타제도가 미측의 주된 협상요구 대상이 되고 있다. 즉 우리나라의 飼料需給計劃은 사료 및 축산업자들에게 自由로운 原料使用을 不當하게 제약하고 있다고 주장하는 것이다. 그러나 우리나라는 사료곡물에 대한 輸入 쿼타제의 폐지는 모든 곡물에 대한 輸入自由化와 똑같은 결과를 가져오게 되므로 現行 輸入制度를 폐지할 수 없는 상황이다. 비록 飼料用 穀物이라 할지라도 輸入이 自由化되어 食用으로 流出되는 것을 통제할 방법이 없기 때문에 쌀, 보리 등과 같은 主穀에도 큰 영향을 미치게 될 것이기 때문이다. 그러나 현재 우리나라는 쿼타제 유지에도 불구하고 필요한 양은 모두 수입을 허용하고 있다.

다. 林產物

현행 우리나라의 建築法 등이 木材使用을 제한하고 있기 때문에 미국이 木材類 輸出을 확대하는데 애로가 있음을 주장하고 木材類 使用問題 등에 대해 兩國間 專門家의 共同硏究를 提案하고 있다.

이에 대해 우리나라는 住宅 등 建築은 그 나라 文化, 生活樣式 등과 밀접히 관련되기 때문에 획일적으로 標準化시키는 데는 어려운 점이 많으므로 共同硏究問題는 충분한 고려가 밑받침되어야 한다고 주장하고 있다. 또 임산물에 대한 관세 문제는 다른 분야와 마찬가지로 綜合的으로 검토중임을 강조하고 있다.

라. 關稅引下

미국은 우리나라가 輸入制限制度와 함께 高關稅를 유지하여 二重의 保護裝置를 가지고 있다고 지적하면서 3個 分野 協商時 各分野의 品目들에 대한 包括的인 關稅引下를 요청하고 있다.

이에 대해 우리나라는 '89~'93期間中 基本關稅率개편 계획을 현재 作業中에 있으며 전체적으로는 OCED 水準으로 引下할 것을 목표로 하고 있으나 農產物은 그 特殊性 때문에 획기적인 인하는 어렵다는 입장이다. 한편 林產物은 加工度에 따라 原木부터 製材木에 이르기까지 段階的인 관세율 체계를 유지하도록 구상중에 있다.

마. 美國의 輸入開放 要請品目

미국은 금년 5월 貿易實務會議때 쇠고기, 과일류 및 그 가공품 그리고 사료용 곡물 등을 포함하여 총 104개(HS 10단위 기준)의 품목에 대해 開放을 요구하였다(表10 참조).

앞에서도 언급했듯이 美國은 기본적으로는 3個 分野 協商方式으로 우리나라와의 농산물 協商에 임하고 있으나 主要 關心 品目에 대해서는 이처럼 品目別 開放壓力을 가해 오고 있는 것이다. 이처

表 10 美國의 輸入開放 要請品目 (H.S 10單位 基準)*

制限品目	品目
輸入制限 (58)	고급쇠고기(6 : 신선, 냉장, 냉동상태의 뼈있는 것과 뼈없는 것), 식용설육(9), 가공치즈, 동물의 장, 동물의 위, 소시지, 쇠고기통조림 오렌지, 허즐너트(2), 호도(2), 피스타치오, 페칸, 사과, 배, 포도, 복숭아, 메론, 파파야 크랜베리(빌베리), 키위, 젤리류(5), 파인애플통조림, 배통조림, 복숭아통조림, 오렌지쥬스, 오렌지농축액(2), 토마토쥬스, 사과쥬스, 포도쥬스, 초본류딸기(신선), 대두분, 대두유(3), 건과류통조림(3), 고단백농축물
特別法制限 (35)	쇠뼈, 동물의 수정란, 소정액, 기타 동물의 정액, 건조완두, 녹두, 팥, 강낭콩, 기타콩, 렌즈콩, 기타 채두류, 듀럼종밀, 메슬린, 기타밀, 호밀, 귀리, 옥수수(3), 감자의 분과 조분, 감자프레이크, 옥수수 전분, 낙화생(2), 대두, 알팔파, 설육의 조분과 펠레트, 배합사료(4), 사료첨가제(4)
輸入監視品目(7)	조란 및 난황(4), 냉동과실(3)
計	100

*기존의 요청품목 104개(HS 10단위 기준)가운데 '88.7.1 개방한 육액스, 애버카도, 채소쥬스, 냉동감자는 제외.
자료 : 농림수산부.

럼 두가지 방식을 병행하는 이유는 시급한 주요 관심품목에 대한 시장접근(market access)확대라는 단기적 목표와 함께 우리나라 농산물 시장의 완전개방이라는 장기적 목표를 가지고 있기 때문인 것으로 보여진다. 따라서 우리나라도 이 두 가지 협상방식을 서로 補完的인 것으로 잘 이용해야 할 것이다.

Ⅳ. 主要 育成品目의 選定과 協商 對應方案

앞에서도 언급되었듯이 開放化가 時代的 潮流로서 피할 수 없는 政策方向으로 간주된다면 무엇보다도 먼저 우리 農業이 이러한 開放化에 대해 對應力을 갖추도록 하는 것이 중요한 과제이다. 그런데 開放化에 대한 對應力을 갖추도록 하기 위한 구체적 政策課題는 우리 農業이 長期的으로 國際競爭力을 가질 수 있는 方向으로의 農業構造調整을 實現시키는 것이다. 그리고 構造調整의 先行課題로서는 모든 農產品을 ①保護 ②部分開放 ③自由化 ④開放留保 등의 品目으로 구분하여 綜合的인 開放豫示計劃을 수립하는 것이다. 즉, 綜合的인 開放計劃을 수립하기 위해서는 우선적으로 戰略的인 育成品目 및 開放優先品目의 選定이 이루어져야 한다.

그리하여 本章에서는 品目選定時 반드시 고려하여야 할 고려사항들을 살펴보고 이들 변수들에 관해서 辭典編輯式序列化 (Lexicographic Ordering)개념을 적용하며 品目別 보호 優先順位決定의 한 방법을 보이고자 한다. 물론 開放 혹은 育成 優先品目의 選定은 매우 어려운 일이고 여러가지 측면에서의 硏究와 檢討가 필요하다고 본다. 왜냐하면 개방과 관련하여 영향을 받는 이익집단이 상이하고 그러한 이익이 이익집단간에 상충하므로 개방에 관한 의사결정기준이 쉽게 표출될 수 없기 때문이다. 그리하여 다만 本稿에서는 어떠한 측면에서의 硏究檢討이든 간에 品目選定과 관련된 것이라면 반드시 고려하여야 할 변수들을 제시하고 또 그들을 이용한 順位決定의 한 방법을 보이고자 한다.

여기서 한 가지 언급하여야 할 사실은 품목선정시 고려되어야 할 고려사항 또는 변수들의 품목별 계량화 작업을 위해서는 별도의 이론과 방법이 동원되어야 한다는 사실이다. 예를들면 "경쟁력"이라는 변수에 대한 個別品目의 評價를 위해서는 "示顯된 比較優位(RCA)", 혹은 "國內資源 費用(ORC)"에 의한 評價 등 여러가지 理論的 方法이 이용될 수 있을 것이다. 그러나 各 變數의 品目別

分析을 위한 理論的 方法의 고찰은 本稿의 범위를 벗어날 뿐만 아니라 기존의 연구결과가 있으므로 다루지 않기로 하고 本稿에서는 기존 연구의 결과를 토대로 하고 經濟構造調整 諮問會議의 開放化에 대한 기본인식을 충분히 고려하여 順位決定方法의 例만을 보이고자 한다.

1. 品目選定時 考慮要素

전략農産物의 선택과 育成 혹은 開放品目 選定時 그 판단 기준으로 使用하여야 할 要素들을 보면 다음과 같다.

첫째, 競爭力

둘째, 開放壓力 程度

세째, 農家所得에 미치는 影響

네째, 國內資源의 遊休化 程度

이상의 要素들은 품목선정시 辭典編輯式序列化(Lexicographic Ordering) 개념을 따르기 위해 각자 지니고 있는 重要度順으로 차례로 본 것이다.

가. 競爭力

불가피한 國際化 추세 속에서 한 國家의 戰略品目 또는 主要 育成品目은 우선적으로 國際競爭力을 갖추어야 할 것이다. 다른 어떤 條件을 다 갖추더라도 競爭力이 없으면 國際化 추세 속에서 존속하기 어렵기 때문이다. 이러한 관점에서 볼 때 農産物開放計劃 수립시 가장 우선적으로 고려하여야 할 요소는 "競爭力"의 有無라고 판단된다. 그리고 어떤 품목의 競爭力은 現在의 시점에서 뿐만 아니라 長期的인 시점, 즉 動態的인 측면에서도 고려하여야 할 것이다. 즉, 농업의 長期的인 構造政策의 관점에서 볼 때 부존자원의 부존여건 변화와 규모의 경제를 통하여 生産費用節減 가능성이 있어 현재는 競爭力이 없지만 미래에 競爭可能性이 있는 품목은 育成品目으로 選定되어야 할 것이다. 예를 들면 現在는 充分한 競爭力을 가지고 있으나 長期的으로는 競爭力이 없는 品目보다는 그 反對의 品目, 즉 現在는 競爭力이 없으나 長期的으로는 競爭可能性이 充分한 품목을 우선적으로 保護하여야 할 것이다. 또한 포괄적인 의미에서의 경쟁력이 있다함은 생산비절감 가능성과 더불어 높은 가격에서도 소비될 수 있음을 동시에 나타내는 개념이므로 需要側面에서 보아 新製品 開發이나, 소득증가에 따른 需要增大 가능성이 있는 품목은 다른 조건이 一定한 한 높은 競爭力이 있다고 보아야 한다.

나. 開放壓力 程度

開放壓力程度를 競爭力 다음으로 그리고 農家所得에 미치는 影響보다는 우선적으로 開放豫示計劃 수립시 고려하여야 한다고 생각된다. 農業의 長期的 構造調整은 국제화 진전에 따라 필수적인 것인데, 이러한 構造調整政策의 施行은 필연적으로 特定品目 경작 농가에게 所得變動을 가져오게 될 것이고, 거기에는 所得損失農家도 발생하기 마련이다. 그러나 國內 特定農家의 所得損失만을 이유로 개방압력이 거세고 경쟁력이 없는 품목을 계속하여 保護育成할수는 없을 것으로 믿어진다. 이것은 農業構造調整이 國際化 進展에 따른 開放壓力을 전제로 하고, 또 그 開放壓力을 하나의 指標로 삼고 施行되는 것이라고 할 때 構造調整政策의 근본 취지와도 상치(相馳)되는 것이다. 그러나 여기서 한 가지 강조하여야 할 사실은 被害農家에 대한 補償問題이다. 特定品目 耕作農家가 政府政策의 變化에 따라 불가피하게 입는 損失에 대해서는 充分한 補償이 이루어져야 할 것이다. 이미 이 사실에 대해서는 앞에서 언급했던 經濟構造調整 諮問會議의 對政府 建議案에도 포함되어 있고 政策當局에서도 그러한 인식을 하

고 있는 것으로 알고 있다.

따라서 被害農家에 對한 政府의 充分한 補償을 전제로 하고 있는, 構造調整政策施行의 근본 취지에 입각해서 볼 때 品目選定時 開放壓力程度를 農家所得에 미치는 影響보다는 優先事項으로 보아야 할 것으로 생각된다. 이와 같은 논점은 우리나라가 향후에도 국제분업에 의하여 통상마찰 없이 무역을 신장하고 그로 인한 성장의 열매를 성장 과정상 손실을 입은 부문에 충분한 소득재분배를 하겠다는 의지에 기초한 것이다.

다. 農家所得에 미치는 影響

"農家所得에 미치는 영향"은 수입개방 압력을 받는 국가와 특히 직접적 관련자인 農民의 立場에서 보면 현실적으로 가장 중요한 사항이고 따라서 최우선적으로 고려하여야 할 요소일 것이다. 그러나 앞에서도 설명했듯이 構造調整政策은 國內的 상황만을 고려하여 行해질 수 있는 단순한 성격을 지니고 있는 것이 아니라, 오히려 현재 피할 수 없는 國際化, 개방화의 추세를 감안하여 海外要因을 더욱더 構造調整政策에 반영시켜야 할 것이다.

물론 여기에는 農家所得損失分에 대한 政府의 지원이 병행한다는 조건이 전제된다. 現在 GATT에서 진행 중인 UR협상에서도 國際交易에 영향을 미치지 않는 범위내에서 構造調整政策等에 수반되는 農家所得損失分 補助政策은 일반적인 農業補助政策과는 분리하여 허용하자는 方向으로 그 협상이 진행 중에 있다.

라. 國內資源의 遊休化 程度

한 產業에 對한 構造調整政策은 필연적으로 그 產業에 投入되었던 資源에 대한 再配分을 수반한다. 특히 농업과 비농업 부문간의 토지, 노동 등 자원 이동은 원할하지 못한 것이 일반적인 현상이므로 그로인한 資源의 遊休化가 발생될 가능성이 충분히 있는데 이에 대한 검토도 중요하다고 본다. 즉, 다른 모든 고려 요소들에 의한 평가가 同一할 경우, 構造調整政策은 國內資源의 遊休化 程度가 적은 方向으로 實施되어야 할 것이다.

여기서 資源의 遊休化 程度를 最下位의 고려요소로 본 것은 정책 시행에 따라 일시적으로 遊休化된 資源은 再教育 혹은 再開發을 통하여 長期的으로는 他品目 혹은 他產業으로의 代替雇傭이 가능하기 때문이다. 따라서 全體 國民經濟에 미치는 영향은 他 要素들에 비해 크지 않다고 생각된다.

이상에서 보았듯이 農業의 長期開放計劃 수립과 관련하여 반드시 고려되어야할 基準要素들로는 競爭力, 開放壓力程度, 農家所得에 미치는 影響, 國內資源의 遊休化 程度 등이 있다. 그리고 이들에 대한 重要度順은 보는 사람의 立場에 따라 다를 수 있으나 農業構造調整이라는 政策施行의 근본 취지와 여러가지 상황들을 고려하여 볼 때 앞에서 언급한 順으로 그 重要度를 보아야 할 것으로 생각된다.

2. 育成品目의 決定例

지금까지 살펴 본 考慮變數들을 실제 個別品目에 適用하여 育成品目順位를 결정할 때는 辭典編輯式 序列化(Lexicographic Ordering) 개념을 적용하였다. 왜냐하면 育成品目優先順位 決定時 기준이 되는 各變數는 異質的인 성격을 갖고 있으므로 意思決定時에는 各變數마다 重要度를 나타내는 加重値가 부여 되어야 하지만 그와 같은 加重値의 導出은 용이하지 않기 때문이다. 즉 각 변수에 기초한 品目間의 特性은 消費理論에서 商品組合(Commodity Bundles)間의 選好度를 가려내는

것과는 전혀 다른 성질을 갖게 되는 것이다. 상이한 특성을 갖는 품목들은 經濟內 각 부문에 미치는 영향이 相異하다고 할 수 있는데 이때 각 부문의 이익에 대한 규범적 우선순위를 결정하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다.

따라서, 여기서는 下位變數의 優先順位여하에 불문하고 먼저 最上位 變數(競爭力)에 대한 평가에 따라 1次順位를 결정하고, 最上位 變數에 의한 1次評價가 동일한 品目에 對해서는 次下位 變數(開放壓力 程度)에 대한 평가에 따라 다음 順位를 決定한다. 다음으로 次下位 變數에 따른 評價 역시 同一한 경우에는 그다음의 第三下位 變數(農家所得에 미치는 影響)에 대한 評價에 따라 順位를 決定한다. 이와 같은 방법을 반복하여 最下位 變數(國內資源의 遊休化 程度)까지 내려가면 된다.

그리고 이 方法의 적용에 앞서 먼저 이루어져야 할 일은 對象品目에 대한 分類化 作業이다. 즉 品目間의 속성과 代替性 等을 고려하여 類似品目끼리를 모아 몇 가지의 範疇(Category)로 나누고난 다음, 그 후 같은 範疇內의 品目들에 대해 위의 方法을 적용하여 品目順位를 決定해야 한다(예, 축산물, 곡물류등).

그 다음 相異한 範疇間의 品目別 優先順位의 決定은 우리나라 農業에 대한 長期的 展望과 결부되어 이루어져야 할 것이다. 즉 우리나라 農業의 長期的 구상이 畜産物과 果菜類 그리고 經濟發展과 함께 所得彈性値가 높은 加工食品의 原料類 등에 焦點이 맞추어 진다면 이들 範疇內의 品目은 他範疇內의 品目과 比較하여 보다 높은 保護優先順位가 주어져야 할 것이다.

그러면 여기서 今年 5월 美國이 우리나라에 開放을 要請한 品目 가운데 肉類 및 加工品과 果實類를 選定하여 이들 두 가지 범주에 대해서 實例를 보이고자 한다〔<表11 및 表12>참조〕.

먼저 <表11>에 나타난 肉類 및 加工品에 대해서 보기로 한다.

向後 所得의 증가와 함께 소비의 소득 탄성치가 높은 加工食品(쇠고기 통조림, 치즈, 소시지 등), 즉 高附加價値食品이 原料肉에 비해 경쟁력이 있을 것이다. 그외 쇠고기가 설육 및 他動物에 비해 競爭力이 있다. 開放壓力은 쇠고기가 가장 크게 받고 있으므로 기타 變數는 고려치 않고 開放壓力만 고려한다면 가장 우선적으로 開放해야 할 품목

表 11 肉類 및 加工品*

品 目	競 爭 力	美國의 開放壓力	農家所得에 미치는影響	保護優先順 位
動 物 의 臟	4	A	d	5
動 物 의 胃	4	A	d	5
쇠 뼈	4	A	b	4
식 용 설 육	3	A	b	3
쇠 고 기	2	C	a	2
치 즈	1	B	c	1
소 시 지	1	B	c	1
쇠고기통조림	1	B	c	1

*고려변수 가운데 國內資源의 遊休化 程度는 제외되었음.
〔表 읽는 法〕
• 競爭力 : 1→; 강→약 (번호순으로 우선보호)
• 開放壓力 : A→; 약→강 (알파벳순으로 우선보호)
• 農家所得에 미치는 影響 : a→; 강→약 (알파벳순으로 우선보호)

表 12 果實類

品 目	競爭力	美國의 開放壓力	農家所得에 미치는影響	保護優先順 位
파 파 야	5	A	g	8
크 렌 베 리	5	A	g	8
키 위	5	A	g	8
메 론	4	A	f	7
오 렌 지	3	D	c	6
초본류딸기	3	A	g	5
복 숭 아	2	B	e	4
배	2	A	b	3
포 도	1	D	a	2
사 과	1	C	d	1

*고려변수가운데 國內資源의 遊休化 程度는 제외되었음.
表 읽는 法은 앞 表와 同一함.

이다. 따라서 保護優先順位를 評價한 평점에서는 최하위인 "C"평점을 받게 된다. 그러나 辭典編輯式序列化 (Lexicographic Ordering)개념에 의해 上位 變數에 대한 평가가 다른 開放壓力이 낮은 品目에 비해 높기 때문에 保護優先順位에서는 기타 動物에 비해 앞서게 된다.

다음은 果實類에 대해서 살펴 보기로 한다(表12 참조).

포도는 경사지 등에서도 잘 재배되는 등 그 경작조건이 까다롭지 않아 品種改良 등에 힘쓰면 장기적으로 他果實類에 비해 競爭力이 있다. 그리고 포도는 포도주 등의 원료로서 향후 소득증가와 함께 그 수요가 증가될 것으로 보여 수요 측면에서도 경쟁력이 있는 품목으로 판정된다. 그리고 현재 미국은 포도주에 대한 대폭적인 關稅引下 요구와 함께 미 通商法 301條 제소로 강력하게 개방을 요구하고 있어 개방압력도 가장 심각한 상태이다. 다음으로 오렌지의 경우는 다른 열대과실류를 제외하면 他품목에 비해 경쟁력은 뒤지나 우리나라의 감귤류에 대한 代替効果가 클 것이므로 이에 대한 고려가 뒤따라야 할 것이다. 특히 감귤류는 제주도에 편중되어 생산되는 지역 생산품이므로 主産地 지역 생산자에 대한 단기적 보상 및 장기적 作目轉換 등의 정책이 요구되므로 그 波及効果가 매우 클 것으로 여겨진다. 따라서 오렌지류 協商에서는 地域産物로서의 特性이 강조되어야 할 것이다.

과실류에 대한 결과를 보면 사과와 포도가 주요 육성품목으로 선정되는데 그중에서도 특히 사과가 가장 우선 순위를 부여 받게 되었다. 그것은 경쟁력 기준에서는 동일한 評價(1)를 받았지만 그다음 고려변수인 開放壓力에 있어서 사과의 경우(C)가 포도의 경우(D)에 비해 그 정도가 약하기 때문이다.

이상에서 두 가지 類의 美國開放요구 品目들에 대해 本稿에서 제시한 방법을 이용하여 育成優先品目선정의 실례를 보았다. 앞에서도 언급했듯이 本稿에서 제시한 방법이 보다 효과적이기 위해서는 각 考慮變數들에 대한 評價方法의 깊은 硏究가 先行되어야 할 것이다.

3. 協商對應方案

本稿에서 提示한 方法이 지니고 있는 가장 큰 制約點은 上位變數에 의한 評價가 아무리 미세한 차이일지라도, 그것에 의해 일단 品目間 順位가 決定되고 나면, 그 다음 下位變數에 의한 評價가 아무리 큰 차이를 보이더라도 그것을 반영하지 못한다는 점이다. 따라서 本方法을 使用하여 農産物 保護育成品目을 選定하거나 또 그 結果를 가지고 通商協商에 임할 때에는 항상 이 制約點을 염두에 두고 협상에 對應해 나가야 할 것이다.

그리고, 國際競爭力 등과 같은 本硏究에서 제시한 기준변수들에 의한 評價는 他品目에 비해 뒤떨어지더라도 國民經濟上, 그리고 農村經濟上 꼭 保護하여야 할 品目들(예;쌀, 쇠고기 등)에 대해서는 우선적으로 政策的인 판단하에서 保護品目으로 選定하여야 할 것이고 協商時에도 그 特殊性을 인식시켜 나가야 할 것이다.

또, 밀감류 등과 같이 생산의 지역적 편중이 심한 地域 農産物의 경우도 그 지역적 편중성이 본 연구에서 제시한 방법에는 잘 반영되지 않는다. 그러나 이들 품목의 開放에 따른 피해는 일부지역 농가에 집중적으로 미칠 것이므로 이러한 品目에 대해서도 특별한 관심이 요구된다. 아울러 협상시에도 地域 農産物의 경우 그 地域內에서의 作目轉換 등 구조조정에 상당한 시일이 필요할 것임을 인식시켜야 한다.

마지막으로, 本稿에서 提示한 方法을 利用하여

農業構造調整과 관련된 品目選定 및 그 결과로써 通商協商에 効率的으로 對應하기 위해서는 우리나라 農產物 生產과 消費의 長期展望에 관한 硏究가 要求된다. 앞에서도 보았듯이 辭典編輯式序列化 (Lexicographic Ordering) 개념을 이용한 本稿의 方法은 最上位의 重要度를 가진 "競爭力"이라는 變數에 크게 영향을 받는다. 그러나 이 競爭力은 現在의 시점에서 본 競爭力 有無보다는 미래, 즉 動態的 觀點에서 본 競爭力 有無가 보다 중요하다. 따라서 이러한 動態的 관점에서 본 競爭力 파악을 위해서는 生產과 消費에 대한 展望豫測이 필요하다. 그러므로 이러한 農產物 生產 및 消費에 대한 展望硏究가 시급히 이루어져야만 현재의 農產物 通商協商 및 農業構造調整政策 수립에 효율적으로 對應해 갈 수 있을 것이다.

V. 結 言

지금까지 우리나라와 가장 尖銳한 通商摩擦을 보이고 있는 美國과의 農產物 通商關係를 살펴보고, 이러한 開放壓力에 대응하여 우리나라가 構造調整政策의 일환으로써 農產物 開放豫示計劃을 수립하고 단기적인 수입개방압력에 대한 협상에 임할 때 참작되어야 할 고려사항들에 대해서 알아보았고 아울러 同計劃 수립의 한 方法을 提示해 보았다. 本稿에서 제시한 方法은 앞에서도 지적한 바와 같이 몇 가지의 制約點을 지니고 있지만 그러한 制約點에 대해서는 다른 방법으로 보완 가능하며, 따라서 實用的 側面에서 많은 有用性을 가지고 있다고 본다.

지금 거세게 진행되고 있는 世界經濟의 國際化, 開放化의 潮流는 우리가 원하던, 원치않던 간에 우리나라 경제의 國際分業體制로의 편입을 요구하고 있다. 여기에 農業分野도 예외일 수 없는 일이다.

그렇다면 당면 과제는 어떻게 합리적으로 農業部門의 國際分業體制로의 進入을 推進할 것인가에 있다. 여기서 무엇보다 重要한 점은 農業의 國際分業體制로의 참여 내지 그 開放의 양식이 通商壓力과 같은 海外로부터의 要因에 따라 受動的으로 이루어지기 보다는 우리나라 農業構造의 再編成이라는 能動的인 觀點에서 이루어져야 한다는 점이다. 그러기 위해서는 우리나라 農業生產物構成이 國際競爭力을 확보할 수 있도록 점진적으로 조정하는 것이 긴요한 과제이다.

따라서 현재 우리나라 農業部門에 대한 크게 두 가지의 開放壓力, 즉 GATT의 UR협상과 韓美通商과 같은 雙務的 協商에 대해서도 이와 같은 우리나라 農業의 長期的 構造調整 구상과 연계되도록 임하여야 할 것이므로 그 협상에 대한 적절한 대응방안이 강구되어야 할 것이다.

특히 그 가운데서도 美國과의 農產物協商은 매우 긴박한 상황이므로 그들의 協商方式에 대한 세밀한 연구가 필요하다. 앞에서도 언급 했듯이 美國은 종전의 品目別, 事案別 協商方式에서 3個分野協商이라는 包括的 協商方式으로 전환하고 있으며 아울러 종전의 品目別 開放要求도 병행하고 있다. 따라서 우리나라는 美國의 이같은 양동협상방식을 적절히 상호 보완적인 것으로 이용하는 효율적인 협상대책이 요구된다.

參 考 文 獻

金成勳, "農產物輸入開放과 政策對應," 韓國農業經濟學會 「1987年度 冬季學術發表大會 論文集」, 1988. 2.

李廷湧, 「產業別 比較優位性 推定에 관한 硏究」, 慶熙大 博士學位論文, 1984.

鄭英一, "農產物輸入開放의 展開課程;問題點과 對應課題", 產業과 經營 제25권 2호, 1988. 10.

許信行, "農產物輸入開放壓力과 農業調整問題," 韓國農業經濟學會「1987年度 冬季學術發表大會論文集」, 1988. 2.