

OECD의 농산물 수출제한조치 조사·분석 결과(1) *

문 한 필
(한국농촌경제연구원 부연구위원)

지난 5월 개최된 OECD 농업무역공동작업반(JWPAT)의 제69차 회의에서는 농산물 수출제한에 관한 연구작업결과(보고서)의 공표 여부가 논의되었다. 이 보고서는 농산물 수출제한이 2000년대 들어 빈번한 국제 곡물가격 급변동 원인 중의 하나였다는 인식 하에서 지난 2007~08년에 발생한 식량위기 전후로 주요 농산물 수출국들이 도입한 다양한 수출제한조치를 개괄한 것으로, 농식품 분야 수출제한조치의 데이터베이스를 구축하고, 수출제한조치로 인한 국제 농산물시장의 파급영향을 분석한 내용을 담고 있다. 일본, 프랑스, EU 등 OECD 농업위원회에 참여하고 있는 농산물 수입국들이 주도하여 2010년에 해당 작업 내용을 예산에 반영시켰으며, 2년간의 작업 기간을 거쳐 이번 회의에서 최종적인 공표가 승인되었다.¹⁾

필자의 인지 범위 내에서는 OECD와 같은 국제기구에서 농산물 수출제한조치를 주제로 포괄적인 조사·분석 보고서를 작성한 것은 이번이 처음이다. 본고는 해당 연구

* 본 원고는 OECD 농업위원회의 작업결과물인 "Export restrictions on agricultural products: findings from the database" [TAD/TC/CA/WP(2012)4/REV1] 연구보고서를 요약·발췌한 것임(hanpil@krei.re.kr).

1) 2011년 5월 JWPAT 회의에서 작업설계서(scoping paper)가 제시된 이래, 두 차례의 경과보고서와 최종보고서가 제출되었으며, 금번 제69차 회의에서는 작년 11월에 논의되었던 최종보고서의 초안에 회원국의 의견/요청(서면검토 포함)을 반영하여 수정·보완한 개정안이 제시되었다. 우리나라 또한 해당 작업이 진행되는 과정에서 지속적인 관심을 가지고 관련 논의에 적극적으로 참여해 왔다.

작업의 결과물인 농식품 분야 수출제한조치의 데이터베이스를 구체적으로 소개하고 구축된 데이터베이스를 통해 확인된 주요 내용을 공유할 목적으로 작성되었다. 다음 호에서는 이러한 수출제한조치가 국제 농산물시장에 미친 영향을 분석한 내용을 소개할 예정이다.

1. 다자교역체계에서의 농산물 수출제한 규정

WTO 규정에는 수출세 또는 그 밖의 수출부과금은 금지되지 않지만 수입부과금 또는 수입관세와는 달리 구속을 받지 않으며 규제되지 않으므로 일방적으로 조절될 수 있다. 그러나 가입과정에서 중국, 베트남 및 러시아의 경우와 같이 규제를 부과할 수도 있다. 예를 들면, 중국은 WTO 가입협정에서 84개 지정 항목을 제외하고서는 모든 수출세를 제거하기로 동의했다(Kim, 2010).

반면 GATT 1994 제11조는 할당제, 수입 또는 수출 면허 또는 그 밖의 조치를 불문하고 양적인 수출제한을 명시적으로 금지한다. “할당제, 수입 또는 수출 면허 또는 그 밖의 조치를 통한 효력 여부와 무관하게 관세, 조세 또는 그 밖의 부과금 이외에 어떠한 금지 또는 제한도 계약 당사자 영토의 제품 수입 또는 계약 당사자 영토를 목적으로 하는 제품의 수출 또는 수출을 위한 판매에 대해 계약 당사자에 의해 제도화 또는 유지되지 않아야 한다.” 라고 명시하고 있다. 그러나 제11조는 일반적인 규칙에 대한 일부 예외를 규정하는데, 여기에는 2(a)항 “중대한 식량부족을 방지 또는 해소하거나 수출 당사자에 필수적인 그 밖의 제품에 일시적으로 적용되는 수출 금지 또는 제한” 그리고 2(b)항 “국제교역에서 상품의 분류, 등급 및 시판을 위한 표준 또는 규정의 적용에 필요한 수입 및 수출의 금지 또는 제한”이 포함된다.

수출제한을 부과할 수 있는 또 다른 근거는 제20조 “일반적인 예외” 규정에서도 찾을 수 있다. (h)항은 상품 협정을 체결할 때 해당 협정에서 허용하는 조건에 부합할 경우 다른 GATT 규제에서의 면제를 허용하고, (i)항은 국내가공에 이용되는 (원)재료에 대한 면제를 허용한다(Mitra and Josling, 2009). 최근 사례를 보면, 상기의 면제조항에는 수출제한조치의 종류나 기간, 수준 등에 관한 규정이 없고 수출금지의 허용 여부를 결정하는데 필요한 조건이나 절차에 관한 규정도 없으므로 각국은 이러한 면제조항에 의거하여 통상적으로 수출 제한 또는 금지를 적용하고 있다는 것을 알 수 있다.

반면, 우루과이라운드 농업협정(Uruguay Round Agreement on Agriculture, URAA) 제12

조는 GATT 1994 제11조 2(a)항에 따라 식량에 대해 국가들이 새로운 수출금지를 제정할 경우 수입하는 회원국의 식량안보에 대해 해당 금지조치가 갖는 효과를 고려해야 하며 해당 조치의 속성 및 지속기간을 나타내는 서면통지를 WTO 농업위원회에 실질적인 차원에서 사전에 통보해야 한다고 규정하고 있다. 특히 새로운 수출금지를 규정하는 회원국은 다음과 같은 규정을 준수해야 한다.

- a) 수출 금지 또는 제한을 규정하는 회원국은 수입하는 회원국의 식량안보 효과에 대해 적절히 고려해야 한다.
- b) 회원국이 수출 금지 또는 제한을 규정하기 전에 해당 조치의 속성 및 지속기간과 같은 정보를 구성하는 서면통보를 농업위원회에 실질적인 차원에서 사전에 통보해야 하며, 요청에 따라 해당 조치와 관련된 사안에 대해 수입국으로서 중요한 이해관계자를 갖는 그 밖의 회원국과 협의해야 한다. 그러한 수출 금지 또는 제한을 규정하는 회원국은 요청에 따라 필요한 정보를 회원국에 제공해야 한다.

그러나 특정 식량의 순수출국인 개발도상국이 수출제한조치를 취한 경우가 아니면, URAA 제12조 2항은 개발도상국인 회원국들에게는 통보 및 협의 요구사항을 면제하고 있다. 어떠한 경우든 통보를 하지 않은 데 대한 벌칙은 없는 것으로 보인다(Mitra and Josling 2009).

2. OECD 농산물 수출제한 데이터베이스 구조

수출세와 여타 수출제한조치에 대한 정보는 기존의 교역통계와는 달리 정형화되지 않은 상태에서 다양한 자료에 산재해 있기 때문에 체계적 또는 일관성 있게 수집되기 어려운 측면이 있다. 데이터베이스 구축을 위한 첫 단계는 2007/08년 곡물가격이 급등하기 전 몇 해부터 자료가 수집 가능한 최근 연도까지 농산물에 대한 수출제한조치를 활용한 국가들을 파악하는 것이었으며, 대중매체를 포함하여 관련 문헌을 조사함으로써 이를 달성하였다.²⁾ 105개국에 대한 FAO의 조사에서도 2007년부터 2011년 3월말 사이에 33개국이 최소한 한 가지 농산물의 수출을 제한한 것으로 나타났다(Sharma, 2011). 그러나 OECD 보고서는 수출제한조치가 국제시장에 영향을 미치는 주요 수출국에

2) 데이터베이스에는 파악된 모든 정보를 포함하고 있지만 해당 보고서는 국가에 따라 2007년에서 2011년 또는 2012년까지의 수출제한조치들에 초점을 맞추어 기술하였다.

초점이 맞추었기 때문에 수출제한을 실시하였지만 그 파급영향이 미미한 일부 국가들은(구체적인 자료를 확보하기 어려운 경우에) 데이터베이스에 포함되지 않았다. 그러나 URAA에 의거하여 WTO에 수출제한조치를 통보해야 하는 모든 국가들은 교역에서의 상대적인 중요성과는 무관하게 포함되었다.

일단 수출제한조치를 도입한 국가가 파악되면 해당 국가의 공식적인 자료를 이용하여 정보를 수집하였는데, 이는 교역된 제품을 분류하는 국제관세무역표준분류(Harmonized System, HS)를 바탕으로 하였다. 즉, 공식적인 정보에서 제공되는 제품 설명 및 HS코드가 데이터베이스에 입력된다. 그러나 일부 국가들은 제품을 더 자세한 수준인 HS8 또는 더 많은 자리수로 설명하는 반면, 다른 국가들은 보다 더 종합적인 방식(2 또는 4 자리 수준)으로 보고를 하였다. 국제적으로 HS시스템은 6자리 수준으로 표준화되어 있기 때문에 국가 간 비교를 위해 수출제한 데이터베이스는 HS6을 기준으로 정보를 표준화하여 제품 설명을 제공한다.

수출제한조치에 대한 정보는 아르헨티나, 벨로루시, 중국, 마케도니아, 이집트, 인도, 인도네시아, 카자흐스탄, 키르기스, 몰도바, 미얀마, 파키스탄, 러시아, 타지키스탄, 우크라이나 및 베트남 등의 16개국에서 수집되었다.³⁾ 아르헨티나, 벨로루시, 중국, 이집트, 인도네시아, 인도, 카자흐스탄, 미얀마, 파키스탄, 러시아, 우크라이나 및 베트남에 대한 정보는 공식적인 정부자료이다. 단 우크라이나의 경우 URAA 제12조에 의거하여 WTO에 통보된 정보가 보충되었다. 러시아 및 베트남에 대한 정보는 WTO와 FAO로부터 추가로 수집된 정보로 보충되었다. 나머지 국가들에 대해서는 WTO 통보내용이 그 출처이다.

데이터베이스는 해당 기간 동안 16개국이 취한 3,900개 이상의 세번⁴⁾에 적용된 수출관련 조치를 포함하고 있는데, 이는 WTO가 규정한 농산물 전체 범위를 포괄한다. 일반적으로 광범위한 농산물에 수출제한조치가 적용되었지만 곡물, 채유용 씨앗 및 식물성 기름 등이 가장 흔한 대상이었으며 이러한 조치는 일부 국가에서는 사회적 불안의 원인이기도 하였다. 데이터베이스 목록의 속성상 개별 국가가 이용한 수출제한 조치의 수에 대한 빈도를 계산하는 것은 의미가 없다. 예를 들어, 아르헨티나는 최소한 2002년 이후 HS8 단위 세번(tariff heading)에 규정된 모든 농산물에 대해 수출세를 부과해 왔으며, 지정된 제품 이외에는 5%의 수출세를 부과하는 것이 아르헨티나의 통

3) 파키스탄의 경우에는 일부 정보가 1996년부터 제공된다.

4) 세번(Tariff Heading, 관세율표상 분류된 상품번호로 6단위까지는 국제적으로 공통으로 사용되며 그 미만은 나라마다 다름(의 교통상용어사전).

상정책이었다.

개별 국가들이 수출제한조치를 도입한 다양한 이유들도 조사되었는데, 식량안보 우려나 국제가격 상승 기간 동안 국내가격 안정이 주된 이유인 것으로 나타났다. 간혹 국내 부가가치활동의 촉진, 원료 확보 또는 더 낮은 가격의 원료공급을 통한 관련 산업의 육성 등도 해당 수출관련조치에 대해 당사국이 제공한 도입 근거로 제시되었다. 그러나 많은 국가들이 자신들이 활용한 조치의 도입 근거에 대한 정보를 제공하지 않았기 때문에 데이터베이스에서 수출제한조치의 도입 근거에 대한 정보는 상대적으로 드물게 나타난다.

개별 국가들이 이용한 수출제한 수단들은 수출부과금(지정된 조건에 따라 변하는 가변부과금을 포함하여 종가세 또는 지정 부과금), 수출 상품에 대한 세금환급, 수출 할당, 수출금지, 수출면허, 국영무역 및 최저수출가격 등을 포함한다. 경우에 따라 각국은 이러한 조치들을 동시에 또는 순차적으로 결합하여 이용한 것으로 나타났다. 대개의 경우 수출금지에도 불구하고 특정 제품이나 특정 교역상대국에 대해서는 일부의 수출을 허용하는 식으로 운용되는 것도 확인할 수 있었다.

표 1 농산물 수출제한조치와 적용 국가(2007~2011)

수출세	수출 쿼터	수출 금지	수출 면허	최저 수출가격	수출 환급
아르헨티나	아르헨티나	아르헨티나	아르헨티나		
		벨라루스			
중국	중국		중국		중국
		마케도니아			
이집트	이집트	이집트			
	인도	인도		인도	
인도네시아	인도네시아	인도네시아	인도네시아		
키르기스스탄					
		몰도바			
		미얀마	미얀마		
파키스탄	파키스탄	파키스탄		파키스탄	
		러시아			
		타지키스탄			
우크라이나	우크라이나				
베트남	베트남	베트남		베트남	

자료: OECD, 2012, *Export restrictions on agricultural products: findings from the database*. [TAD/TC/CA/MP(2012)4/REV1].
OECD.

<표 1>은 데이터베이스에 수록된 주요 농산물에 대해 수출 관련 조치를 최소한 한번 이상 채택한 국가들을 열거하고 있다. <표 1>의 각 열을 보면 분석기간 중 하나 이상의 제품에 대해 한 차례 이상 해당 수단을 적용한 서로 다른 국가들을 파악할 수 있다. 각 행을 보면 특정 국가가 하나 이상의 제품에 대해 해당기간 동안 최소한 한번 활용한 서로 다른 수출제한조치들을 확인할 수 있다. 16개국 중 13개국이 2007년과 2011년 사이에 1년 이상 최소한 한 제품의 수출을 금지했으며, 8개국이 수출할당제를 이용하였고, 9개국이 수출세를 적용한 것을 알 수 있다.

표 2 농산물 부류별 수출제한조치 요약

연도	벌크 (Bulk)		신선원예 (Horticulture)		반가공 (Semi processed)		가공 (processed)	
	국가 수	상품/조치 수	국가 수	상품/조치 수	국가 수	상품/조치 수	국가 수	상품/조치 수
2007	8	155	4	126	7	339	6	188
2008	11	320	2	97	7	332	6	169
2009	7	139	1	17	6	197	6	230
2010	11	126	0	0	10	142	5	20
2011	9	60	1	1	10	164	5	16

자료: OECD, 2012, *Export restrictions on agricultural products: findings from the database*. [TAD/TC/CA/WP(2012)4/REV1], OECD.

데이터베이스에서 농산물 상품들은 벌크(bulk), 신선원예(horticulture), 가공(processed) 및 반가공(semi-processed) 등 네 가지로 대별되며⁵⁾ <표 2>는 2007년에서 2011년까지 각각의 농산물 범주에 포함된 상품에 대해 조치를 적용한 국가의 수 그리고 취해진 조치의 수를 제시하고 있다. 상품/조치의 수에 해당하는 행은 각국이 보고한 HS단위 수준에서 규정한 서로 다른 농산물의 개수와 수출제한조치의 변경(도입, 철회)의 빈도를 나타낸다. 예를 들어, 벌크 농산물의 경우 한 국가가 2007년에 HS8단위로 규정한 세 품종의 소맥과 HS6단위로 규정한 1 품종의 옥수수에 대해 수출금지를 부과한 경우, 국가의 수는 1이며 취해진 상품/조치의 수는 4이다. 다음 해(2008년)에 해당 국가가 수출금지를 해제하면, 벌크 제품에 해당하는 행은 국가가 1, 상품/조치 수가 4이다. 반면 해당 국가가 수출금지를 부과한 후 동일 연도(2007년)에 이를 해제하면, 벌크 제품의 행은 1개국과 8개 상품/조치로 수록된다. 따라서 <표 2>는 수출제한조치 종류나 강도와는 무관

5) 상기의 범주로 농산물을 분류한 것은 Lapis(2011)를 참조하였다.

하게 모든 상품/조치에 대한 빈도가 집계된 것으로서 일반적인 현황만을 파악할 수 있다. 지난 2년간 신선원에 농산물 수출제한조치를 활용한 국가는 거의 없는 것으로 나타났다. 보다 더 많은 국가들이 상대적으로 곡물, 채유용 종자와 같은 벌크 형태 상품의 수출시장에 개입한 것을 알 수 있다. 특히, 식물성 기름, 생축 또는 피혁과 같은 반 가공 농산물에 대해 수출제한조치가 더 빈번하게 취해진 것으로 나타났다.⁶⁾

이러한 수준의 집계는 폭넓은 개요를 위해 유용하지만 수출제한조치의 빈도 외에도 지속 기간, 제한 수준, 세부적인 품목, 세계시장에서 해당 수출국의 중요성 등의 정보를 나타내지 못할 뿐만 아니라 해당 조치로 인해 부정적인 영향을 받았을 수 있는 수입국도 파악할 수 없다. 이와 관련된 보다 구체적인 정보는 세부 품목별로 구분하여 살펴본 다음 절에서 제공한다.

3. 주요 품목별 수출제한조치 조사결과

이 절에서는 수출제한조치가 가장 많이 적용된 옥수수, 쌀, 소맥, 기타곡물, 대두(채유용) 기타 채유용 종자, 식물성 유지작물을 대상으로 개별 수출 관련 조치들의 내용과 구체적인 상품 종류, 여타 중요 정보 등에 대한 조사결과를 제시한다. 이 품목들은 생산액이나 교역액이 가장 큰 농산물이며, 직간접적으로 식물성 기름을 통해 개발도상국 국민들에게 대부분의 열량을, 그리고 가축에게 사료를 제공하는 품목들이며 일부 국가에서는 공급부족이나 가격급등이 사회적 불안으로 이어지는 주석에 해당한다. 또한 쌀, 소맥, 옥수수 및 콩은 농업시장정보시스템(Agricultural Market Information System, AMIS)과 신속대응포럼(Rapid Response Forum)의 관심 대상이다. 후술하는 표와 본문에서는 쌀 또는 소맥과 같은 품목을 기준으로 수출제한조치에 대한 정보가 수록되었지만, 실제 수출국들은 아주 구체적인 품종을 목표로 해당 조치들을 도입하였는데, 흔히 HS8 또는 HS10 단위 세번을 대상으로 하였음을 상기할 필요가 있다. 즉, 본 보고서에 제시하는 것은 구체적인 품종의 쌀 또는 소맥에 대해 취해진 모든 조치를 포괄하여 요약한 것이다.

3.1. 쌀

OECD 수출제한조치 데이터베이스에 포함된 국가들 중에서 아르헨티나, 인도, 베트남

6) 이는 보다 더 많은 상품이 벌크가 아니라 반가공으로 분류된 사실을 반영하는 것일 수도 있다.

남 등 3개국이 2007년에 쌀에 대해서 수출제한조치를 적용하였다. 아르헨티나는 10%의 수출세를 부과하였고, 인도와 베트남은 쌀 수출을 금지했다. 그러나 인도의 경우, 러시아와 몰디브에 대한 수출에 금수를 하지 않았으며, 톤당 500달러의 최저수출가격(Minimum Export Price, MEP)을 준수하는 조건 하에서 쌀 수출이 허용되었고, 일부 국가들에 대해서도 국가별 쿼터가 허용되었다.

2008년에는 중국, 이집트, 인도네시아, 미얀마, 파키스탄이 쌀 수출제한조치를 신규로 도입하였다. 따라서 상기한 3개국과 함께 총 8개국이 쌀 수출을 제한한 셈이다. 아르헨티나와 인도는 2007년의 조치를 지속하였다. 중국은 5%의 수출세를 부과한 한편, 베트남은 초기에 4.5백만 톤의 수출할당을 설정하였고 나중에는 최저수출가격을 적용하다가 본선인도가격에 따라 톤당 30달러에서 175달러까지 부과하는 가변적인 수출세로 전환하였다. 이집트는 초기에 톤당 300 EGP(이집트 파운드)⁷⁾의 수출세를 부과했지만 곧이어 모든 수출을 금지했으며, 파키스탄의 경우에는 품종에 따라 톤당 750달러에서 1,500달러까지의 최저수출가격을 설정했다. 분석기간 동안 미얀마에서 쌀 수출은 국가소유 기업만이 허용되었으며, 2008년 5월부터 11월까지의 일시적으로 쌀 수출이 금지되었다. 쌀 순수입국인 인도네시아는 수출업체에 대해 면허 요구사항을 부과했다.

2009년 동안 아르헨티나, 인도, 인도네시아는 전년과 동일한 수출제한조치를 유지하였다. 그러나 중국은 수출세를 철폐하기 전에 이를 3%로 축소하고 수출 면허 요구사항을 부과하였다. 이집트는 초기에 다시 톤당 300 EGP의 수출세를 부과하였는데, 이는 수출금지로 이어졌다가 금수를 해제하고 다시 톤당 2,000 EGP의 수출세를 설정하였다.

2010년에 아르헨티나, 인도, 인도네시아는 기존 정책수단을 유지했지만 국가별 수출할당과 함께 적용하였던 인도의 수출금지는 결국 해제되었다. 중국은 수출 면허 요구를 지속했으며, 이집트는 초기에 10만 톤의 수출할당 물량을 설정하였는데, 중반에는 12만 8천 톤의 할당물량을 추가하였고 2010년 후반에는 모든 수출을 금지하였다. 베트남은 쌀 품종에 따라 톤당 300달러에서 540달러까지 최저수출가격을 설정하였다.

2011년에도 아르헨티나는 쌀 수출세를 유지했고, 중국은 수출면허를 계속 요구했으며, 이집트는 수출금지를 지속했다. 미얀마는 1월부터 5월까지 쌀 수출을 일시적으로 금지했다.

7) 2013년 6월 현재 1 EGP(이집트 파운드)는 162원에 거래되고 있음.

표 3 쌀과 밀에 대한 주요국의 수출제한조치(2007~2011)

국가	쌀	국가	밀
2007			
아르헨티나	수출세(10%)	아르헨티나	수출세(28%) 수입쿼터(50kg을 초과하지 않는 포장단위로 유효한 밀은 15,000 포장 일반 밀은 20,000 포장 허용)
인도	수출금지(국별쿼터를 제외한 최저수출 가격으로 500달러/톤 조건부 허용)	인도	수출금지
베트남	수출금지	파키스탄	수출금지(수출허용 물량: 80만 톤까지 연차별 상승)
		러시아	수출세(10%, 최소 22유로/톤→ 40%, 최소 105유로/톤) 상승
		우크라이나	수출쿼터(3백만 톤)
2008			
아르헨티나	수출세(10%)	아르헨티나	수출세(HS 8단위에 따라 28% 또는 23% 적용) 수출쿼터(440만 톤)
중국	수출세(5%)	중국	수출세(20%)
이집트	수출세(300EGP/톤) 수출금지		
인도	수출금지(국별쿼터를 제외한 최저수출가격으로 조건부 허용)	인도	수출금지
인도네시아	수출면허	키르기스스탄	수출세(15KGS/kg)
미얀마	수출금지	카자흐스탄	수출금지
파키스탄	최저수출가격(750~1500달러/톤)	파키스탄	수출금지
베트남	수출할당(4백 5십만 톤)과 최저수출가격(360~800달러/톤) 수출세(FOB가격 기준 변동세율 30~175달러/톤)	러시아	수출금지
		우크라이나	수출금지
2009			
아르헨티나	수출세(10%)	아르헨티나	수출세, 수출면허
중국	수출세(3%, 수출면허자 0%)	중국	수출세(3%, 수출면허자 0%)
이집트	수출세(300EGP/톤)→수출금지→수출세(2,000EGP/톤)	인도	수출금지→수출쿼터(90만 톤, 3개 회사에 할당된 30만 톤 추가)
인도	수출금지(국별쿼터 예외, 최저수출가격이 1,200달러/톤 초과 시 쿼터철회)		
인도네시아	수출면허		
베트남	최저수출가격(파쇄미곡 25%에 대해 350달러/톤)		
2010			
아르헨티나	수출세(10%)	아르헨티나	수출세

표 3 쌀과 밀에 대한 주요국의 수출제한조치(2007~2011)

국가	쌀	국가	밀
중국	수입면허	중국	수출면허
이집트	수입쿼터(전반기 10만 톤, 후반기 12만 8천 톤 추가) 수출금지(후반기)	이집트	특수 수출절차
인도네시아	수출면허	인도	수출금지
인도	수출금지(국별쿼터 제외)	파키스탄	수출쿼터(100만 톤)
베트남	최저수출가격(300~540달러/톤)	러시아	수출금지
		우크라이나	수출쿼터(50만 톤)
2011			
아르헨티나	수출세(10%)	아르헨티나	수출쿼터(100만 톤), 수출세
중국	수출면허	중국	수출면허
이집트	수출금지	마케도니아	수출금지
미얀마	수출금지	몰도바	수출금지
		러시아	수출금지
		우크라이나	수출세(9%, 최소 17유로/톤)

자료: OECD, 2012. *Export restrictions on agricultural products: findings from the database*. [TAD/TC/CA/WP(2012)4/REV1]. OECD.

3.2. 밀

2007년에 아르헨티나, 인도, 파키스탄, 러시아, 우크라이나 등 5개국 정부는 밀 수출 시장에 개입했다. 아르헨티나의 수출세는 연중 20%에서 28%까지 상승했으며 아르헨티나는 유기농 밀에 대해 15,000톤 그리고 50kg를 초과하지 않는 자루에 포장된 소맥에 대해 20,000톤의 수출할당을 설정하였다. 파키스탄의 경우 80만 톤까지는 수출할 수 있도록 금수를 부분적으로 해제했지만, 인도와 파키스탄은 밀 수출을 금지했다. 러시아는 초기에 10% 또는 톤당 22유로의 수출세를 부과했는데, 나중에는 40% 또는 톤당 105유로로 인상했으며, 우크라이나는 3백만 톤의 수출할당을 설정하였다.

2008년 소맥 수출시장에서 정부의 개입은 다양한 수출제한조치를 시행한 8개국으로 확대되었다. 인도는 밀 수출을 계속 금지한 카자흐스탄, 파키스탄, 러시아에 합류했다. 아르헨티나는 정부가 규정한 공식을 바탕으로 변동하는 가변률로 수출세를 변경했는데, 이는 나중에 품종에 따라 23% 또는 28%의 고정률로 개정되었고, 4.4백만 톤의 수출할당 물량도 설정되었다. 중국은 20%의 수출세를 부과하였고, 키르기스는 밀 순수입국임에도 불구하고 현지 통화로 kg당 15 KGS(soms)⁸⁾의 수출세를 부과했으며, 우크라이나도 수출할당제를 계속 운영하였다.

2009년에는 소맥시장에 개입한 국가가 거의 없었다. 다만, 아르헨티나는 중국과 마찬가지로 소맥 수출에 과세를 계속했다. 중국의 경우 수출세를 3%로 낮추고 이어서 이를 철폐했지만 수출면허 제도를 새롭게 도입하였다. 인도는 특정 목적지에 대해 할당량에 의거한 예외와 함께 수출금지를 계속했다.

2010년 소맥 수출시장에는 더 많은 국가들이 다시 개입한 것으로 나타났다. 아르헨티나는 소맥 수출에 계속 과세했으며 중국은 수출면허 제도를 지속하였고, 인도와 러시아에서 소맥 수출은 금지되었다. 파키스탄은 1백만 톤의 할당 내에서 수출을 허용하였으며, 우크라이나의 수출할당 물량은 50만 톤으로 설정되었다.

2011년에는 마케도니아, 몰도바, 러시아 등 3개국이 밀 수출을 금지하였다. 마케도니아와 몰도바는 국제시장에서 상대적으로 미미한 참여국이지만, 러시아는 그렇지 않다. 또한 중국은 수출면허 요구사항을 유지하였고 아르헨티나는 밀 수출에 계속 과세하면서 1백만 톤의 수출할당을 설정하였다. 우크라이나도 1백만 톤의 수출할당을 설정했지만 이는 나중에 9% 또는 톤당 17유로의 수출세로 전환되었다.

3.3. 옥수수

쌀과 밀의 국제시장과 비교할 때, 분석기간 동안 옥수수 시장에 개입한 국가는 많지 않았다. 수출제한 데이터베이스에 따르면, 2007년에는 아르헨티나가 수출관련 조치를 취한 유일한 국가였다. 아르헨티나는 옥수수 수출에 20%를 과세한 후 이를 25%로 인상했으며 결국 수출금지로 이어졌다.

2008년에는 아르헨티나, 중국, 인도 등 3개국이 옥수수 수출시장에 개입했다. 아르헨티나는 20%의 수출세를 부과했고, 중국은 5%의 수출세를 부과했지만 결국에는 철폐했다. 인도는 옥수수 수출을 금지했다. 2009년에도 아르헨티나는 수출세를 적용했으며 추가적으로 수출업자들이 수출면허를 취득하도록 요구했다. 중국도 수출면허 요구사항을 별도로 부과했다.

2010년에 옥수수 시장에서 수출제한조치를 취하는 국가의 수가 다시 증가했다. 수출세를 유지한 아르헨티나 외에도 카르키스는 현지 통화로 kg당 15 KGS(soms)의 수출세를 부과했다. 중국은 수출 면허제도를 지속하였고, 러시아는 수출을 금지했으며, 우크라이나는 2백만 톤의 수출할당 물량을 설정하였다. 2011년에도 옥수수에 대한 러시아의 수출 금지와 중국의 수출 면허제도, 아르헨티나의 수출세가 지속되었다. 우크라이나는 초

8) 2013년 6월 현재 키르기스스탄의 화폐인 1 KGS(soms)는 23.2원에 해당한다(미달러 환율 이용 계산).

기에 3백만 톤의 수출할당 물량을 설정했는데, 나중에 5백만 톤으로 증가시켰다.

표 4 옥수수과 기타 곡물에 대한 주요국의 수출제한조치(2007~2011)

국가	옥수수	국가	기타 곡물
2007			
아르헨티나	수출쿼터, 수출세(20%→25%) 수출금지	아르헨티나	수출세(굵은 낱알에 대해 20%)
		러시아	수출세(보리: 30%)
2008			
아르헨티나	수출세(25%→20%)	아르헨티나	수출세(굵은 낱알에 대해 20%)
중국	수출세(5%, 추후 폐지)	중국	수출세(호밀, 보리, 메밀, 귀리: 20%, 수수 등: 5%)
		러시아	수출세(보리: 70유로/톤을 초과하지 않는 범위 내 30%)
2009			
아르헨티나	수출세, 수출면허	아르헨티나	수출세(굵은 낱알에 대해 20%)
중국	수출면허	중국	수출세(폐지)
2010			
아르헨티나	수출세	아르헨티나	수출세(굵은 낱알에 대해 20%)
중국	수출면허	카자흐스탄	수출금지(메밀)
키르기스스탄	수출세(현지통화 기준 5/kg)	러시아	수출금지(보리, 호밀)
러시아	수출금지	우크라이나	수출쿼터(보리: 20만 톤, 메밀: 1천 톤, 호밀: 1천 톤)
우크라이나	수출쿼터(200만 톤)		
2011			
아르헨티나	수출세	아르헨티나	수출세(굵은 낱알에 대해 20%)
중국	수출면허	러시아	수출금지(보리, 호밀)
러시아	수출금지	우크라이나	수출쿼터(보리: 20만 톤, 메밀: 1천 톤, 호밀: 1천 톤) 수출세(보리 수출쿼터 폐지, 기타: 14%, 최소한 23유로/톤)
우크라이나	수출쿼터(500만 톤)		

자료: OECD, 2012, *Export restrictions on agricultural products: findings from the database*. [TAD/TC/CA/MR(2012)4/REV1].
OECD.

3.4. 기타 곡물

보리, 메밀, 조, 귀리, 호밀, 수수 등이 기타 곡물에 포함되며, 매우 상세한 수준으로 정부의 수출제한조치가 규정되는 경향을 갖는 다양한 품종을 포괄한다. 2007년에 아르헨티나와 러시아가 해당 수출시장에 개입했다. 아르헨티나는 다양한 기타 곡물에

20%의 수출세를 적용하였고, 러시아는 보리에 30%의 수출세를 부과했다.

2008년에도 아르헨티나와 러시아는 수출세를 계속 부과했다. 아르헨티나의 경우 20%의 세율이 2007년부터 유지되었지만, 러시아는 보리에 대해 톤당 70유로의 최저수출세를 부과하는 조건 하에서 30%의 수출세가 유지되었다. 중국은 보리, 메밀, 귀리, 호밀에 대해 20%의 수출세를 그리고 수수, 조, 달리 지정되지 않은 기타 곡물의 수출에 5%의 세금을 부과했다.

2009년에 중국은 2008년에 적용한 기타 곡물류에 대한 수출세를 철폐했지만 아르헨티나의 수출세는 유지되었다. 2009년과 달리 2010년에는 다시 정부의 개입이 증가하였다. 아르헨티나의 다양한 기타 곡물류에 대한 수출세 부과는 지속되었다. 카자흐스탄은 메밀의 수출을 금지하였고, 러시아는 보리와 호밀의 수출을 금지하였다. 우크라이나는 20만 톤의 보리에 대한 수출할당을 그리고 메밀과 호밀에 대해 각각 천 톤의 수출할당을 설정하였다.

2011년에도 보리와 호밀에 대한 아르헨티나의 수출세와 러시아의 수출금지가 지속되었으며, 우크라이나는 보리에 대해 20만 톤 그리고 메밀과 호밀에 대해 각각 천 톤의 수출할당제를 유지하였다. 이후 우크라이나의 보리 할당은 14% 또는 톤당 23유로의 수출세로 대체되었다.

3.5. 대두

아르헨티나를 포함한 2개국에 거의 매년 대두 수출시장에 개입했다. 아르헨티나는 2007년에 콩 수출 시장에 개입한 유일한 국가였다. 아르헨티나의 24%의 수출세는 28%와 32%로 두 차례 인상되었다. 이어서 수출세가 수출금지로 변경되었다가 다시 수출세로 대체되었는데 이러한 정책 변경이 모두 동일한 연도에 발생했다.

2008년 중 아르헨티나는 가변 수출세로 전환하였는데, 이는 다시 35%의 고정 세율로 대체되었다. 중국은 대규모의 대두 순수입국이지만 2008년에 5%의 수출세를 부과했다. 아르헨티나와 중국의 정책수단은 2009년에도 지속되었지만 중국의 경우에는 5%의 수출세가 결국 철폐되었다.

아르헨티나는 2010년과 2011년에도 콩 수출에 대해 과세를 지속하였다. 카자흐스탄은 2010년 중에 수출을 금지한 한편, 러시아는 2011년에 20% 또는 톤당 35유로의 수출세를 부과했다.

표 5 대두와 기타 유지종자에 대한 주요국의 수출제한조치(2007~2011)

국가	대두	국가	기타 유지종자
2007			
아르헨티나	수출세(24%→28%→35%로 상승)에서 수출금지 1년 내 변경	아르헨티나	수출세(아마씨: 24%, 해바라기씨: 24%→32%, 평지씨 및 기타: 10%)
2008			
아르헨티나	수출세(35%)	아르헨티나	수출세(아마씨: 24%, 해바라기씨: 24%→32%, 평지씨 및 기타: 10%)
중국	수출세(5%)	키르기스스탄	수출세(해바라기씨: 현지통화 기준 20/kg)
2009			
아르헨티나	수출세	아르헨티나	수출세
중국	수출세(5%→폐지)		
2010			
아르헨티나	수출세	아르헨티나	수출세
중국	수출면허	벨라루스	수출금지(유채씨)
카자흐스탄	수출금지	카자흐스탄	수출금지(해바라기씨, 목화씨, 기타)
2011			
아르헨티나	수출세	아르헨티나	수출세(20%)
러시아	수출세(20%, 최소 35유로/톤)	벨라루스	수출금지(아마씨, 유채씨)
		러시아	수출세(유채씨·해바라기씨: 20%, 최소 35유로/톤, 머스타드씨: 10%, 최소 25유로/톤)

자료: OECD, 2012, *Export restrictions on agricultural products: findings from the database*. [TAD/TC/CA/WP(2012)4/REV1], OECD.

3.6. 기타 유지종자

기타 유지종자는 대두를 제외한 채유용 종자인 목화씨, 아마씨, 겨자씨, 유채씨, 해바라기씨를 등을 포함한다. 기타 유지종자는 매우 세부적인 수준으로 수출정책이 규정된 여러 품종을 포괄하지만, 대두의 경우처럼 유지종자의 수출시장에 개입한 정부는 많지 않은 편이다.

2007년에는 아르헨티나만이 아마씨와 해바라기씨에 24%의 수출세를 그리고 유채씨와 기타 유지종자에 10%의 수출세를 부과했다. 아마씨와 해바라기씨에 대한 24%의 수출세는 연중 32%까지 인상되었다. 2008년에도 아마씨 세율은 24% 그리고 유채씨와

기타 유지종자에 대한 세율은 10%로 유지되었다. 그러나 해바라기씨에 대한 수출세가 가변세로 바뀌었는데, 이는 다시 32%의 고정 세율로 대체되었다. 2008년 중에 키르기스스탄은 해바라기씨의 수출에 kg당 20KGS(soms, 솜)의 수출세를 부과하였다.

2009년에도 아르헨티나만이 다양한 제품에 대해 수출세를 유지하였는데, 이는 2010년과 2011년에도 지속되었다. 2010년에는 벨로루시가 유채씨 수출을 금지하였고, 카자흐스탄은 목화씨, 해바라기씨, 기타 유지종자의 수출을 금지하였다. 2011년에도 벨로루시는 유채씨에 대한 수출금지를 지속하였으며 수출금지 품목으로 아마씨를 추가하였다. 러시아는 유채씨와 해바라기씨에 대해 20% 또는 톤당 35유로 그리고 겨자씨에 대해 10% 또는 톤당 25유로의 수출세를 부과했다.

3.7. 식물성 유지

식물성 유지는 목화씨유, 아마유, 옥수수유, 유채유, 대두유, 해바라기유, 땅콩기름, 코코넛 기름, 팜씨앗 기름, 팜유, 참기름 등 모든 식물성 기름을 총칭한 것이다. 해당 범주는 매우 세부적인 수준으로 규정되며, 많은 다양한 품종을 대상으로 실시된 각국의 수출정책을 포괄한다.

2007년에 아르헨티나는 주요 식물성 유지에 대해 24%의 수출세를 부과했는데, 대두유의 경우, 나중에 32%까지 인상되었다. 마찬가지로 24%였던 해바라기유와 목화씨유에 대한 수출세도 32%까지 상승하였다. 아르헨티나는 아마유, 옥수수유, 달걀 특정되지 않은 기타 식물성 유지의 수출에 대해 10%의 수출세를 부과했다. 상기한 식물성 유지에 대한 수출세는 모두 수출금지로 대체되었는데, 금수조치는 땅콩기름의 수출에도 적용되었다. 그러나 2007년 말에는 모든 식물성 유지에 대한 수출금지가 폐지되었다. 2007년에 중국은 대부분의 식물성 유지 수출에 대한 세금환급을 5%까지 감소시켰다. 파키스탄은 식물성 버터기름과 식용유의 수출을 금지했다. 미얀마에서 참기름과 땅콩기름은 국유기업만이 수출할 수 있는데 이들 제품의 수출은 2007년에 계속 금지되었다.

2008년에 인도와 키르기스가 수출제한에 합류했다. 아르헨티나는 대두유, 해바라기유, 옥수수유 수출세를 초기에 가변 세율로 전환했다가 나중에 대두유 32%, 해바라기유 30% 그리고 옥수수유 15%의 고정 세율로 환원하였다. 키르기스스탄은 해바라기유와 목화씨유의 수출에 대해 kg당 100 KGS(soms)의 수출세를 설정하였다. 파키스탄은 식물성 버터기름과 식용유 수출에 대한 금지조치를 지속하였다. 인도도 대두유, 땅콩기름, 올리브유, 팜유, 해바라기유, 목화씨유, 코코넛유, 팜종자유, 유채유, 아마유, 옥

표 7 식물성 유지에 대한 주요국의 수출제한조치(2007~2011)

국가	식물성 유지
2007	
아르헨티나	수출세(공기름: 24%→32%, 해바라기·면유: 20%→30%, 아마인·옥수수·기타유: 10%)에서 수출금지로 전환(땅콩기름 포함)
중국	수출세의 5% 환급
미얀마	수출금지(땅콩기름, 참기름)
파키스탄	수출금지(ghee버터기름, 조리용기름)
2008	
아르헨티나	수출세(공기름: 32%, 해바라기·면유: 30%, 옥수수기름: 10%)
인도	수출금지(공기름, 땅콩기름, 올리브유, 팜유, 해바라기유, 면실유, 코코넛기름, 아자핵기름, 유채기름, 아마인유, 옥수수유, 참기름, 기타)
키르기스스탄	수출세(해바라기유, 면실유: 현지 통화 기준 100/kg)
미얀마	수출금지(땅콩기름, 참기름)
파키스탄	수출금지(ghee버터기름, 조리용기름)
2009	
아르헨티나	수출세
인도	수출금지(공기름, 땅콩기름, 올리브유, 팜유, 해바라기유, 면실유, 코코넛기름, 아자핵기름, 유채기름, 아마인유, 옥수수유)
인도네시아	수출세(대표가격에 따라 변동세를 적용, 팜유: 0%~25%, 아자핵기름: 0%~23%)
미얀마	수출금지(땅콩기름, 참기름)
파키스탄	수출금지 폐지
2010	
아르헨티나	수출세
벨라루스	수출금지(유채기름)
인도	수출금지(공기름, 땅콩기름, 올리브유, 팜유, 해바라기유, 면실유, 코코넛기름, 아자핵기름, 유채기름, 아마인유, 옥수수유) 폐지
인도네시아	수출세(대표가격에 따라 변동세를 적용, 팜유: 0%~25%, 아자핵기름: 0%~23%)
카자흐스탄	수출금지(공기름, 해바라기유, 면실유, 유채기름, 아마인유)
미얀마	수출금지(땅콩기름, 참기름)
2011	
아르헨티나	수출세
벨라루스	수출금지(유채기름)
인도네시아	수출세(대표가격에 따라 변동세를 적용, 팜유, 아자핵기름: 0%~25%)
카자흐스탄	수출금지(공기름, 해바라기유, 면실유, 유채기름, 아마인유)
미얀마	수출금지(땅콩기름, 참기름)

자료: OECD, 2012, *Export restrictions on agricultural products: findings from the database*, TAD/TC/CA/MP(2012/4/REV1), OECD.

수수유, 참기름, 기타를 포함한 몇 가지 식물성 기름의 수출을 금지했으며 미얀마도 땅콩기름과 참기름 수출을 계속 금지하였다.

2009년부터 2011년까지 다양한 식물성 기름에 대한 아르헨티나의 수출세는 변하지 않았으며 땅콩기름과 참기름에 대한 미얀마의 수출금지도 지속되었다. 2009년에 인도는 수출금지를 계속했지만 파키스탄의 경우 수출금지를 철폐했다. 인도네시아는 식물성 기름(팜 및 팜종자)에 대한 가변 수출세를 적용했다. 팜유의 경우 기준가격에 따라 세율이 0%에서 25%까지 차별적으로 적용되었으며 팜종자유는 수출세도 0%에서 23%까지 차등 적용되었다. 인도는 2010년 초기에 다양한 식물성 기름에 대한 수출금지를 지속하다가 연말에 이를 해제했으며, 벨로루시는 유채유의 수출을 금지했고, 카자흐스탄은 대두유, 해바라기유, 목화씨유, 유채유, 아마씨유의 수출을 금지했다. 인도네시아는 팜유와 팜종자유에 대한 가변 수출세를 지속시켰다.

2011년 동안 벨로루시는 유채유 수출을 계속 금지했다. 그러나 카자흐스탄은 하반기에 유채유 수출금지를 결국 해제했다. 인도네시아는 팜유와 팜종자유에 대한 가변 수출세를 지속했지만 세율은 기준 가격에 따라 팜유에 대해 0%에서 13%까지의 범위 그리고 팜종자유에 대해 0%에서 10%까지의 범위로 각각 낮추었다.

4. 수출제한조치의 파급효과

OECD가 구축한 데이터베이스를 통해 식량위기를 전후하여 수출제한조치는 거의 모든 농산물에 광범위하게 적용되어 왔으며, 특히 밀, 쌀, 옥수수과 같은 곡물과 식물성 유지류가 주요 대상이었음을 확인할 수 있었다. 수출국들이 수출제한조치를 취한 이유로는 대개 '식량안보'와 '국내가격 안정'을 들고 있으나 국내 부가가치 활동 장려나 투입재 공급확보 또한 해당 조치를 도입하는 실질적인 이유가 되기도 한다.

개별 품목으로 볼 때 대부분의 국제시장에서 수출국들은 소수인 반면, 수입국들은 상대적으로 다수인 상황이다. 따라서 주요 수출국 중에서 한 국가가 수출제한조치를 도입할 경우 국제시장에 미치는 파급효과는 매우 크며, 다수의 수출국이 동시에 수출제한조치를 취한다면 그 여파는 증폭될 수밖에 없다. 실제로 국제곡물가격이 급등했던 시기인 2007~2008년과 2011~2012년 기간 주요 농산물 수출국들이 취한 수출제한조치는 국제가격 상승 폭을 더욱 확대시키는 요인으로 작용하였다는 견해가 지배적이다. 수출제한조치는 최소한 일시적으로 국제시장에서 해당 농산물의 공급을 제한하게

되어 시장에 대한 신뢰와 안정성에 관한 인식변화를 초래하게 된다. 이는 시장 불확실성을 확대시키기 때문에 식량위기 당시 가격변동성에 영향을 미친 것으로 평가된다.

수출제한조치와 그 수준의 잦은 변화는 국제시장에서 무분별한 구매를 유발하여 잠재적인 공급부족 현상을 야기하고, 이는 가격변동을 증폭시키는 결과로 이어질 수 있다. 보다 구체적인 시사점을 얻기 위해서는 주요 곡물에 대한 수출제한조치가 해당 곡물의 수출량과 수입량에 미치는 영향을 정량적으로 분석할 필요가 있다. 이를 위해서는 해당 품목의 국제시장의 수급상황과 수출제한조치의 실태를 함께 살펴보아야 한다. 이는 다음 호에서 구체적으로 다루고자 한다.

참고문헌

- Kim, Jeonghoi (2010), "Recent Trends in Export Restrictions", OECD Trade Policy Working Paper No. 100, July.
- Liapis, Pete (2011), "Changing Patterns of Trade in Processed Agricultural Products", OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, NO. 47, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9fp3zdc1d0-en>.
- Mitra, Siddhartha and Tim Josling (2009), "Agricultural Export Restrictions: Welfare Implications and Trade Disciplines", International Policy Council Position Paper, Agricultural and Rural Development Policy Series, January.
- Sharma, Ramesh (2011), "Food Export Restrictions: Review of the 2007-2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures", FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper No. 32.