

C2001-8 / 2001. 5

WTO 농산물 품목별 협상대책연구

이 재 옥 선임연구위원
최 세 균 연구위원
임 송 수 부연구위원
임 정 빈 부연구위원

연구 담당

이 재 옥 선임연구위원, 연구총괄(제5장)

최 세 균 연구위원(제2장, 제8장)

임 송 수 부연구위원(제6장, 제7장)

임 정 빈 부연구위원(제3장, 제4장)

머 리 말

뉴라운드를 출범시키기 위한 시애틀 각료회의의 결렬과는 상관없이 UR 협상결과와 이행완료 1년 전에 협상을 재개한다는 농업협정문 제20조에 따라 WTO 농산물협상은 2000년 3월부터 시작되었다. 2001년 3월의 7차 농업위원회 특별회의에서는 1차년도 협상을 종결하고 2차년도 협상계획을 수립하였다.

이번의 농산물협상은 UR 협상과는 다른 여건과 분위기 하에 진행되고 있으며, 그것이 한국 농업에 주는 시사점도 상당히 클 것으로 전망된다. 농산물 수출국들은 UR 협상결과와 이행과 효과에 불만족하여 차기 협상에서는 대폭적인 시장개방과 농업보조금 감축을 주장하고 있는 반면, 일련의 농산물 수입국들은 농업의 비교역적 관심사항 혹은 농업의 다원적 기능의 중요성을 강조하면서 점진적이고 신축적인 무역자유화와 농업개혁을 주장하고 있다. 또한 UR 협상 이후 목소리가 커진 개도국들은 보다 큰 폭의 개도국우대조치 허용을 강조하고 있다. 현재 농산물 수출입국간, 선후진국간에 첨예한 이견이 노출되고 있으나, 한가지 분명한 사실은 이번 협상에서는 UR 농산물협상에서 합의된 협상의 틀 속에서 보다 구체적이고 실질적인 협상이 이루어질 것이며 한국 농업에 미치는 과급영향도 클 것이라는 점이다.

이러한 관점에서 본 연구에서는 그 동안 농업위원회 특별회의에 제안되었던 각국의 제안서를 면밀히 검토함은 물론 가상 시나리오에 따라 주요 품목별로 협상대안을 마련하고 우리의 협상방향을 제시하고자 노력하였다. 특히 관세인하, 관세할당물량의 수입관리, 국내보조의 감축, 농업의 다원적기능 등에 대한 이론적이고 심층적인 분석을 통해 후속 협상에 효율적으로 대응토록 하였다.

이 연구의 수행과정에서 자료제공과 현실인식의 제고 차원에서 많은 도움을 준 농림부 국제농업국과 관련기관의 관계자에게 깊은 감사를 드리며 아무쪼록 이 연구결과가 연구자나 협상 담당자에게 유익한 자료로 활용되기 바란다.

2001. 5

한국농촌경제연구원장 강 정 일

빈 면

목 차

제1장 서 론

1. 연구의 배경과 목적 1
2. 연구의 범위와 방법 2

제2장 농산물 관세구조와 관세 감축 효과

1. 주요국의 관세 정책 3
2. 관세율 분포의 국제 비교 13
3. 관세 감축방식별 감축효과 24

제3장 관세인하 방식별 효과분석

1. 관세감축방식별 효과분석 30
2. 새로운 WTO 관세인하 협상과 대응과제 42

제4장 시장접근물량 확대의 영향분석

1. 관세할당제(TRQ)의 이론적 개념 47
2. 관세할당제의 경제적 효과 49
3. 시장접근물량 확대의 국내 영향 분석 55
4. 수입물량관리와 관련된 정책적 함축성 67

제5장 시장접근물량의 수입관리 방식

1. 우리나라 품목별 수입관리 방식의 현황과 문제점 72
2. 현행 수입관리 제도의 문제점 78
3. 수입관리 방식별 장단점 비교 95

4. 차기 협상에서 수입관리방식의 쟁점 및 논의 동향	101
5. WTO 사무국 수입관리방식 관련 배경문서 검토	111
6. 주요 품목별 수입관리의 개선방향	119
7. 시사점과 차기협상 대책	126
제6장 국내보조의 개혁	
1. 국내보조 개혁의 이행 경험	129
2. 국내보조 개혁에 관한 협상 제안서(proposals)	136
3. 국내보조 시나리오의 설정	141
4. 시나리오별 국내 영향 분석	148
5. 협상 시사점과 대응 방안	174
제7장 농업의 다원적 기능	
1. 다원적 기능의 개념과 범위	182
2. 다원적 기능과 관련된 쟁점 분석	185
3. 농업협정과 다원적 기능: 사후적인 평가	189
4. 다원적 기능의 농업협정 반영 방안	195
제8장 수출보조	
1. 국별 수출보조 현황	205
2. 수출보조 분야 쟁점과 전망	214
제9장 요약 및 결론	
1. 농산물 관세구조와 관세 감축 효과	216
2. 관세인하 방식별 효과분석	220
3. 시장접근물량 확대의 영향분석	223

4. 시장접근물량의 수입관리 방식	226
5. 국내보조의 개혁	228
6. 농업의 다원적 기능	232
7. 수출보조	236
참 고 문 헌	239

표 목 차

제 2 장

표 2-1.	일본의 관세율 형태별 품목 분포	9
표 2-2.	일본의 농산물 및 식품의 누진관세율 체계	9
표 2-3.	주요 국별 평균 관세율 현황	13
표 2-4.	국별 농산물 실행세율의 분포	15
표 2-5.	국별 농산물 양허세율의 분포	17
표 2-6.	관세격차 현황	19
표 2-7.	국별 품목의 세분화 정도	21
표 2-8.	주요 국별 누진관세 현황	23
표 2-9.	주요 관세 감축 방식	25
표 2-10.	감축 방식별 평균 관세율 감축폭	27
표 2-11.	감축방식별 누진관세 체계의 변화	28
부표 2-1.	국별 고율 실행관세 및 품목 분포	28
부표 2-2.	국별 고율 양허관세 및 품목 분포	29

제 3 장

표 3-1.	관세감축방식별 주요 품목의 관세인하효과	38
표 3-2.	주요 농산물의 국내외 가격차와 양허 관세율 비교	44

제 4 장

표 4-1.	시장접근물량 확대에 따른 영향 계측에 사용된 탄성치 및 주요 통계	61
표 4-2.	시장접근물량 확대에 따른 주요 품목별 영향 추정결과	63
표 4-3.	주요 품목의 성격과 특징	66

제 5 장

표 5-1.	수입관리방식별 품목 현황	75
표 5-2.	수입관리방식별 시장접근물량 수입이행율	76
표 5-3.	시장접근물량의 증량 및 수입실적	77
표 5-4.	수입차익의 징수 및 기금조성 내역	78
표 5-5.	수입관리 방식별 효율성 비교	80
표 5-6.	주요 관리방식별 관세할당제	111
표 5-7.	주요 국가별 관세할당제 품목 수	113
표 5-8.	TRQ 관리방식별 시장접근이행률 비교	115
표 5-9.	CMA와 MMA 품목의 주요 관리방식별 단순평균 이행률	116
표 5-10.	국별 수입관리방식별 단순평균 시장접근 이행율	117
표 5-11.	주요 품목군별 시장접근이행율 비교	118
표 5-12.	시장접근물량 수입을 위한 부가조건 현황	119
표 5-13.	품목별 대체, 유사품목간의 관세(관세상당치) 비교	123
표 5-14.	각 품목의 성격과 특징	124
표 5-15.	품목별 수입관리 방식의 개선방향	125

제 6 장

표 6-1.	WTO 회원국의 AMS 이행률	131
표 6-2.	주요국의 그린박스 조치 규모	135
표 6-3.	국내보조의 구성	136
표 6-4.	감축대상 보조에 관한 주요국의 제안 내용	143
표 6-5.	감축대상 보조에 관한 시나리오	144
표 6-6.	허용대상 보조에 관한 주요국의 제안 내용	145
표 6-7.	허용대상 보조에 관한 시나리오	146
표 6-8.	개도국 우대조치 및 그 밖의 사항에 관한 주요국의 제안 내용	147

표 6-9.	개도국 우대 조치에 관한 시나리오	147
표 6-10.	기타 시나리오	148
표 6-11.	De minimis 기준치: 품목별 생산액의 10%	150
표 6-12.	AMS 감축 폭에 대한 세부 시나리오	152
표 6-13.	세부 시나리오별 쌀에 미치는 영향 비교	153
표 6-14.	세부 시나리오별 보리에 미치는 영향 비교	154
표 6-15.	세부 시나리오별 옥수수에 미치는 영향 비교	155
표 6-16.	쌀의 명목 및 실질 AMS 비교	157
표 6-17.	겉보리의 명목 및 실질 AMS 비교	158
표 6-18.	쌀보리의 명목 및 실질 AMS 비교	158
표 6-19.	옥수수의 명목 및 실질 AMS 비교	158
표 6-20.	품목별 기준에 의한 AMS 감축	159
표 6-21.	주요국 AMS의 농업 생산액 비율	161
표 6-22.	농업 생산액과 기준치 최종 AMS 양허 수준의 일치점	162
표 6-23.	농업 생산액의 일정 비율에 따른 AMS 감축	162
표 6-24.	De minimis 상한: 품목별 생산액의 5%	164
표 6-25.	그린박스의 상대적 규모	166
표 6-26.	농업 생산액에 기초한 그린박스 조치 규모 제한	167
표 6-27.	S&DT 조치의 이행 실적	168
표 6-28.	선진국 기준의 품목별 AMS 양허 수준	170
표 6-29.	선진국 기준의 품목별 de minimis 수준	172
표 6-30.	De minimis 이행 실적	173
표 6-31.	농업 생산액에 기초한 총 국내보조 규모 제한	174
표 6-32.	기준연도 대비 국내보조와 농업 생산액의 규모	178

제 7 장

표 7-1.	공공재의 분류	188
표 7-2.	그린박스 조치의 주요 기준	191
표 7-3.	다원적 기능과 AMS의 관계	198
표 7-4.	다원적 기능을 감안한 그린박스 조치	201

제 8 장

표 8-1.	수출보조 감축의무 통보 국가별 품목 분류	207
표 8-2.	국별 수출보조 사용실적	209
표 8-3.	회원국별 수출보조 지급 실적	211
표 8-4.	감축의무 미통보 국가의 수출보조 실적	212
표 8-5.	품목별 수출보조 사용 실적	213

그림 목 차

제 3 장

그림 3-1.	관세감축방식별 인하효과 비교	35
그림 3-2.	주요 곡물 및 특용작물 관세인하 효과	40
그림 3-3.	주요 축산물의 관세인하 효과	41
그림 3-4.	주요 과채류의 관세인하 효과	42

제 4 장

그림 4-1.	TRQ 제도의 경제적 의미	48
그림 4-2.	TRQ 제도와 실제 교역상황	51
그림 4-3.	TRQ제도와 시장접근이행을 차이	53
그림 4-4.	TRQ 제도의 후생효과	54
그림 4-5.	시장접근물량 확대의 효과	57
그림 4-6.	시장접근물량의 확대가 국내 농업에 미치는 영향	58

제 6 장

그림 6-1.	국내보조 개혁에 관한 분석 흐름도	130
그림 6-2.	OECD(24개국)의 명목 보호율(Nominal Protection Rate) 추이	133
그림 6-3.	AMS 감축에 관한 기준치	149
그림 6-4.	AMS 감축 폭에 대한 시나리오별 결과 비교	152

제 7 장

그림 7-1.	다원적 기능의 농업협정 반영 방안의 구분	197
---------	------------------------------	-----

제 1 장

서 론

1. 연구의 배경과 목적

1999년 말 개최되었던 시애틀 각료회의가 결렬되어 뉴라운드 출범에는 실패했으나 농산물협상의 경우에는 농업위원회(AIE)에서의 논의를 기초로 2000년 상반기부터 시작되었다. UR 협상결과의 이행완료 1년전에 협상을 재개한다는 농업협정문 제20조에 따른 것이었다.

농산물협상은 상당기간 동안 농업위원회(AIE)의 논의를 거치면서 쟁점사항이 대부분 부각되었으며, 시애틀 각료회의에서도 수출보조를 제외하고는 수출입국간의 의견이 좁혀진 상태였다. 따라서 협상이 본격화될 경우 신속하게 진행될 가능성이 높은 것으로 예상되었다. UR 협상에서와 같이 농업개혁과 시장개방의 기본적인 원칙을 수립할 필요가 없을 것이라는 판단이었기 때문이다. 아울러 시장개방과 국내 농업보조금의 구체적인 이행방안과 감축폭을 결정지을 차기 농산물협상은 UR 협상과는 달리 국내 농업에 더 큰 영향을 줄 것이라 전망되었다.

이러한 배경 하에 본 연구에서는 본격화되는 농산물협상에 대비하여 그동

안의 농업위원회(AIE) 논의 내용과 농업위원회 특별회의에 제출된 주요국의 제안서, 사무국 배경문서 등을 면밀히 검토하고 분야별, 품목별 관세인하 및 관세쿼터 수입관리 방안 등 시장접근분야와 국내보조분야에 대한 협상대안을 시나리오별로 도출하고자 노력하였다. 특히 우리 나라를 포함하여 일부 수입국들이 강조하고 있는 농업의 비교역적 관심사항 내지 농업의 다원적기능에 관한 논리의 보강과 협정문제의 반영방안에도 중점을 두었다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구에서는 수출보조 등 기타 쟁점보다는 우리 나라와 밀접한 관련이 있는 시장개방과 국내 농업보조금 감축, 농업의 다원적기능에 관한 분석과 검토에 중점을 두었다. 협상이 초기단계에 있고 구체적인 합의사항이 도출되지 못한 상황이므로 시나리오별 관세와 국내보조 감축의 효과분석에서는 개략적이지만 가능성이 가장 높은 시나리오를 설정하여 연구를 진행하였다. 연구방법으로는 농업위원회 ‘분석 및 정보교환(AIE)’ 작업에서의 논의내용 검토 및 분석과 농업위원회 특별회의에 제출된 각국의 제안서 및 사무국 배경문서를 검토하였다. 한편 연구를 추진하는 과정에서 연구진의 일부가 계속적으로 WTO 농업위원회 회의에 직접 참여함으로써 수출입국들의 입장과 견해를 현장에서 확인하고 자료도 수집하였다. 또한 학계 및 국제기구(OECD, IFPRI, IATRC, FAO 등)의 논문과 논의 내용도 수집하여 분석하였다. 품목별 수입관리방식의 개선과 관련해서는 관계기관과 업체를 방문, 조사하여 현장의 목소리와 견해를 최대한 수렴하고자 노력하였다.

제 2 장

농산물 관세구조와 관세 감축 효과

1. 주요국의 관세 정책

1.1. 한국

우리 나라에 근대적 의미의 관세제도가 처음 도입된 것은 1876년 개항 이후 대외 통상을 시작할 때부터라 할 수 있다. 1882년 미국과의 한미수호통상조약의 체결을 계기로 관세자주권을 대외적으로 인정받게 됨에 따라 종가 10%~30%의 수입관세를 부과하는 한편 모든 수출품에 대해 종가 5%의 수출세를 부과하게 되었다. 1910년 한일합방 이후 1920년까지 10년간은 합방전 구한말의 관세 체제를 유지하였다. 한국과 일본의 경제구조와 공업화의 수준 차이로 동일한 관세제도를 실시하기 어려울 뿐만 아니라 우리 나라의 무역이 일본에 편중되어 제도를 정비할 필요가 없었기 때문이다.

1945년 해방 이후 1948년 정부수립까지 미군정 체제하에서는 일제시대의 관세제도를 답습하면서 관세율을 10% 이하로 전면 인하하였다. 또한 1948년에는 종량세 위주의 관세제도를 일할균일종가세(一割均一從價稅)로 개정하였

다. 미 군정기 관세 제도 운용의 가장 큰 목적은 악성 인플레이션과 밀수를 방지하기 위한 것으로서 관세 고유의 재정정책적 기능이나 산업정책적 기능은 도외시되었다. 1948년 정부수립 이후 일제 시대의 다원화된 관세 제도를 모두 정비·통합하여 1949년 11월 23일 전문 252조의 단일 관세법과 부속세율표로 구성된 법률 제67호가 공포됨으로써 우리 나라 최초의 국정관세제도가 출범하게 되었다.

휴전 이후 관세 제도는 외국 원조물자에 대한 면세 범위를 확대하는 방향으로 운영되었으며, 1957년에는 신관세제도 제정 이후 처음으로 대폭적인 정비가 이루어졌다. 전란에 의해 파괴해진 경제 사정과 전후 복구사업의 진전에 따른 산업구조의 변화, 미국의 원조 증가에 따른 경제 상황의 변화 등에 대처하기 위한 것이라 할 수 있다.

1960년대의 관세정책의 첫 번째 특징은 단순가공·조립 위주의 노동집약적인 경공업을 전략 산업으로 보호하는데 역점을 둔 산업정책적 제도라는 점이라 할 수 있다. 두 번째 특징은 재정수입의 확보를 위해 고율의 관세를 부과하였다는 점이다. 기본관세의 평균세율은 1961년 47.7%에서 1968년 38.7%로 점차 인하되는 추세를 보였지만 여전히 40% 정도로 높게 유지되었다. 제1차 경제개발 5개년 계획의 시작에 따라 재정수요가 급증하고 수출증대가 경제정책의 중요한 목표로 등장하였기 때문이었다.

우리 나라는 지속적인 경제발전과 산업의 균형적인 발전을 도모하기 위해 1960년대 말부터 산업구조의 고도화에 관심을 갖게 되어 1970년대 전반에 중화학 공업의 육성과 보호를 위해 관세율을 인상하고 중간재 산업의 적정보호를 통해 산업구조의 고도화를 도모하였으며 국내에서 생산되지 않는 비경쟁 원자재에 대해서는 저율의 관세를 부과하였다.

1973년 개편에서는 최초로 잠정세율제도를 도입하고 농어민의 보호를 위해 비료, 농기계, 어선 등의 중간재 또는 원료에 대한 관세율을 인하하였다. 한편 가공단계에 따른 차등관세제도가 산업의 균형적 발전을 저해한다는 지적

이 제기됨에 따라 점차 세율구조를 단순화하여 산업구조를 고도화해 나가려는 개편이 이루어졌다. 1976년 개편시에는 과다 보호와 과소 보호의 격차를 줄이기 위해 세율구조를 더욱 단순화하고 중심세율 20%가 적용되는 품목의 비중을 상향조정함으로써 균등관세율체계를 형성하기 위한 첫걸음을 내딛었다. 그러나 1978년에는 다시 차등관세율제도로 복귀하여 20%의 세율이 적용되던 품목에 0% ~ 30%의 다양한 세율이 적용되게 되었다.

1970년대 후반부터는 관세의 재정수입 측면보다 산업보호와 수입조절 기능에 중점을 두어 1960년대 15%를 상회하였던 총조세 수입에 대한 관세수입의 비중이 10% 수준으로 감소하였으며 전체적인 평균세율도 1966년 38.7%에서 1978년 24.9%로 하락하였다. 특히 1978년 개정에서는 중화학 공업용 원자재와 생필품에 대한 관세 인하와 물가평형관세제도의 신설 등을 통해 산업정책과 물가정책의 기능을 강화하였다.

1980년대의 관세제도는 차등관세율제도에서 균등관세율제도로 이행하였다는 점과 평균관세율이 대폭 인하되었다는 두 가지로 특징지어질 수 있다. 지금까지 시행된 높은 관세율을 통한 산업보호를 축소하고 가공단계에 따른 관세율 격차를 줄여 시장 본래의 기능을 발휘할 수 있도록 하기 위한 것이었다. 특히 1984년과 1988년 두 차례에 걸친 관세율 인하예시제를 통해 균등관세제도로 전환하였으며 중심세율을 점진적으로 인하하는 방법으로 평균관세율 인하를 동시에 추진하는 방식으로 개편이 이루어졌다. 누진적 체계를 갖는 차등관세제도에 따른 특정산업 보호를 없애고 시장 원리에 의해 자원을 효율적으로 배분함으로써 국제경쟁력이 있는 산업을 자생적으로 육성하는 한편 경쟁력이 없는 산업은 도태시킨다는 취지로 균등관세제도를 도입하였다. 품목별 세율을 중심세율 위주로 책정하여 중심세율로의 집중을 유도하는 한편 중심세율 자체를 연차적으로 20%에서 8%로 인하함으로써 1990년대에는 선진국 수준의 관세율에 도달하고자 하였다.

1990년대에 들어와서는 GATT/BOP 조항 원용 중단과 UR 협상의 타결로 무역

자유화가 급속히 진행되고, 이러한 대내외적 경제여건의 변화에 따라 관세정책의 중요성은 더욱 강조되고 있다. 우리 나라의 산업정책은 산업유인정책에 중점을 두고 시행되어 왔으며, 산업유인정책 가운데 관세정책은 외국의 경쟁 상품으로부터 국내 산업을 보호하는 수단으로 가장 널리 사용되고 있다. 최근 우리 경제는 급속한 국제화와 개방화 과정에 있으며, 농업부문은 관세장벽의 감축과 비관세장벽의 철폐가 진행되고 있다. 이러한 과정에서 지속적인 관세인하와 관세양허 범위의 확대 등으로 인해 관세정책을 통한 국내 산업 보호는 점점 어려워지고 있는 실정이다. 더구나 농업 부문에 있어서는 수입금지, 수입허가, 수입쿼터 등 직접적인 수입규제로부터 관세에 의한 가격기능(또는 시장기능) 조절에 의한 간접규제 방식으로의 전환 현상이 두드러지게 나타나고 있다.

1.2. 일본

일본의 관세율은 국정세율과 협정세율로 구분되며 국정세율은 다시 기본세율, 잠정세율, GSP우대세율로 구분된다. 협정세율은 다시 WTO 협정세율과 양자간 최혜국조약에 의한 협정세율로 구분할 수 있다. 기본세율은 관세체계의 기본이 되는 세율로서 일본의 산업정책을 기초로 장기간에 걸쳐 적용되며 관세정율법에 규정되어 있다. 잠정세율은 산업발달 과정이나 경제변동 등 단기적 변화에 대응하여 기본세율을 조정할 필요가 있을 경우 일정기간 기본세율을 대신하여 적용되는 관세율로 관세잠정조치법에 규정되어 있다. 특혜관세는 UNCTAD 가맹국에 대하여 특혜관세 부여가 타당하다고 정령에 의해 지정된 경우 개발도상국으로부터의 수입품에 적용되는 세율로 관세잠정조치법에 규정되어 있다.

우대세율은 모든 관세율보다 우선적으로 적용되고 잠정세율은 기본세율보다 우선적으로 적용되며 협정세율은 잠정세율이나 기본세율보다 낮은 경우에만 적용된다. 따라서 하나의 수입 상품에 대해 복수의 관세율이 존재하며 이 때 관세율 적용 우선 순위에 따라 유일한 관세율이 결정되는데 이를 실행

세율이라고 한다. 한편 일본은 과거 CCCN에 의한 관세분류방식을 1988년 HS 방식으로 전환하였다.

일본의 관세는 종가세를 원칙으로 하고 있으나 알코올 음료, 석유제품, 식물성 기름 등에는 특별관세가 부과되기도 한다. 특별관세로는 종량세, 종량 증가 선택세, 슬라이드 관세, 차액관세, 계절관세, 상계관세, 반덤핑관세 등이 있다. 아울러 일본은 APEC과 ASEM의 중요한 회원국이지만 관세동맹이나 자유무역지대에 속해 있지 않으며 미국과는 자동차, 반도체, 금융서비스, 보험 등 여러 분야에 다양한 양자협약을 유지하고 있다.

종가세는 일본의 가장 일반적인 관세율 형태로 수입품의 가격에 비례하여 부과된다. 따라서 종가세는 수입품의 가격변동에 따라 관세액도 변화하여 인플레이션에 대응할 수 있는 장점이 있는 반면 수입품의 적정한 가격의 파악이 곤란하고 수입품의 가격이 낮아지는 만큼 관세액도 낮아져 국내 산업보호 기능이 저하되는 단점을 가지고 있다. 일반적으로 종가세를 적용하는 경우는 품질격차가 큰 물품, 단기적인 가격변동이 적은 물품이다. 일본의 실행세율표(무세품 제외)의 대부분은 종가세이며 케네디 라운드, 동경 라운드 등 각종 관세교섭과 관세개정을 거쳐 현재 0.1% 단위로 세분되어 있다.

종량세는 수입품의 개수, 용적, 중량 등의 수량을 과세표준으로 하여 관세를 부과하므로 수입품 가격의 고저는 관세액에 영향을 미치지 못한다. 세액을 용이하게 산정할 수 있고 동종·동질 물품에는 동액의 관세가 부과되어 국내산업보호 기능이 강하나 세액을 지나치게 세분하여 규정해야 하고 물가변동시 과세부담의 불균형이 발생할 가능성이 있다. 종량세는 물품의 성질이 균등한 것, 과세가격의 산정이 곤란한 것, 가격변동이 심하지 않은 것을 대상으로 적용하고 있다.

종가종량선택세는 종량세와 종가세 중 높은 세액(일부 품목은 낮은 세액)을 부과하는 것으로 수입억제, 국내산업보호를 위해서 저가 수입품에 종량세를 적용하여 종가세의 기능을 보완한 것이다. 과세가격이 높은 경우는 종가

세가, 낮은 경우는 종량세가 적용되므로 국내산업보호기능이 발휘된다. 관세를 키타 품목에 주로 적용하고 있다. 증가종량병과세는 종량세와 증가세 양자를 합하여 과세하는 것으로 그 기능은 증가종량선택세와 유사하다. 병과세는 관세율 키타 품목을 중심으로 범위가 확대되어 적용되고 있다.

슬라이드(Slide) 관세는 수입상품의 가격상승에 비례하여 상대적으로 관세율이 낮아지는 형태로 국내상품과 수입상품의 가격을 자동적으로 조정함으로써 관세의 산업보호 기능을 강화한 형태이다. 슬라이드 관세는 국제시황의 변동이 심한 품목에 적용하고 있다. 그밖에 차액관세(일정한 경계가격을 설정하고 수입품의 과세가격과 경계가격의 차액을 관세로 부과하는 형태로 돈육 등 일부 품목에 제한적으로 적용), 계절관세 등이 운용되고 있다.

관세할당제도는 일정 수량까지는 낮은 세율을 적용하고 그 수량을 초과하는 부분에 대하여는 높은 세율을 적용하는 것으로 이 제도는 국내의 동종물품 생산자를 보호하며 동시에 실수요자를 보호하기 위한 것이다. 관세할당수량의 할당방식은 선착순방식과 사전할당방식이 있는데 일본은 사전할당방식을 채택하고 있다. 관세할당제도가 적용되는 품목은 유제품, 일부 곡물류, 땅콩, 파인애플 등으로 UR 이후 품목이 확대되었다.

일본은 산업 전반에 걸쳐 누진관세 체계가 유지되고 있으며 특히 반가공품(semi-processed)과 완제품(fully-processed) 사이에 주로 나타나고 있다. 농림수산업별 평균 실행 관세율은 농업부문 13%, 임업 3.3%, 수산업 5.8%인데 기초생산물의 평균관세율은 농축산물을 제외하면 1%미만인 경우가 대부분이며 가공생산물은 비교적 높은 관세를 유지하고 있다.

일본은 증가세와 더불어 비증가세를 운용하고 있다. 비증가세 운용의 기본적인 목적은 국제 농산물 가격 등락에 따른 위험과 저가의 수입 농산물에 대해 자국 농산물 보호수준을 일정하게 유지하기 위함으로 농산물 경우 비증가세 형태는 종량세, 증가종량병과세, 증가종량선택세 등이 운용되고 있으나 종량세의 형태가 대부분이다.

표 2-1. 일본의 관세율 형태별 품목 분포

세율의 형태	품목 수	비율(%)	유세품목중의 비율
무 세	2,486	34.0	-
종 가 세	4,234	57.9	87.8
종 량 세	103	1.4	2.1
증가증량선택세	246	3.4	5.1
증가증량병과세	0	-	-
차액관세	16	0.2	0.3
슬라이드관세	15	0.2	0.3
계절관세	7	0.1	0.1
관세할당제도	142	1.9	2.9
국가무역품목	61	0.8	1.3
실행세목수(계)	7,310	100	100

자료 : 관세청, 「일본의 관세행정」, 1998.

일본은 1995년 WTO협정 하에 20여개 품목에 대해 농산물 관세할당을 도입하였다. 관세할당은 주로 산업보호적 측면에서 저가로 투입재를 확보하기 위한 수단으로 이용되고 있다.

표 2-2. 일본의 농산물 및 식품의 누진관세율 체계

산 업	단위: %		
	평균관세율	세율범위	표준편차
기초생산물			
농축산물	12.2	0-923.3	67.4
임산물	3.3	0-23.8	5.6
목재	0.1	0-4.1	0.7
수산물	5.8	0-15	3.8
식품가공			
1 차가공	35.1	0-781.6	136.6
2 차가공	36.1	4.3-85.7	17.7
완 제 품	64.5	0-709.2	146.3

주: 종가세 이외의 형태로 부과되는 관세는 종가세로 환산한 것임.

자료: 일본의 WTO Trade Policy Review(1998) 준비용 내부자료, WT/TPR/S/32, PP166~168

관세할당으로 수입되는 품목은 유제품과 일부 곡물, 알콜류, 가죽 등이다. UR 협상에 의해 관세 상당치가 도입되었으나 중요한 품목(예, 쌀)이 종량세로 표기되어 증가세만을 고려한 일본의 평균 양허관세율은 평균 실행관세율과 비슷한 12% 수준에 머물고 있다. 이러한 낮은 양허관세율은 실행관세율에 계산된 증가세 표시 품목의 700여개가 증가세 표시 양허관세율에서 제외된 것이 큰 원인이다. 또한 양허관세율이 50%를 넘는 품목도 6개 품목에 불과하다.

1.3. 미국

미국의 농업정책은 주로 관세 및 비관세 등 무역정책보다는 국내보조 정책에 중점을 두어 왔다. 미국의 기본관세율은 350% 까지 높게 책정되어 있으나 대부분의 농산물 및 식품 관련 관세율은 25% 이내에서 부과되고 있다. 관세 수준이 낮게 유지되는 것은 농산물의 국제경쟁력이 높았던 이유도 있지만 무역장벽은 소비자의 복지에도 부정적 영향을 미쳐 정책의 효율이 저하된다는 인식에서 비롯된 것이다. 해당 품목이나 농민을 보호할 필요가 있을 경우 관세인상보다는 적절한 국내보조 정책을 취하는 것이 경제전체의 효율을 극대화하면서 정책목표를 쉽게 달성할 수 있다는 인식이 지배적이다.

UR 협상 타결 이후인 1995년에 증가세가 적용되는 417개 농산물(HS 10단위) 중 6~10%의 관세가 적용되는 품목이 176개 품목으로 전체의 42%를 차지하여 6~10%를 중심세율이라 할 수 있다. 반면 미국이 웨이버품목으로 수입제한하였던 쇠고기, 땅콩, 유제품 등의 관세(관세상당치)는 30% 이상으로 높은 편에 속한다. 증가세만 고려한 미국의 농산물 평균 실행관세율은 1999년 0.1%이다. 그러나 중요한 품목이 증가세 이외의 다양한 형태의 관세율을 적용받고 있어 이러한 요소를 고려하면 관세율은 이보다 훨씬 높아질 것이다.

가공도별 관세의 누진성을 보면 유지류, 커피, 아이스크림 등은 관세의 누진성(Tariff Escalation)이 나타나는 반면 비스킷, 초콜렛, 토마토 관련제품은 역누진성을 보이고 있어 일관성이 없다. 미국의 관세정책은 관련 산업의 로비

에 따라 결정되는 자의적이고 혼란한(random and chaotic) 성격이 있다는 평가를 받고 있다. 가공식품의 실효보호율을 높이기 위해 가공식품의 관세율을 인상, 조정한 사례는 거의 없다. 그러나 관세조정의 사례는 EU, 칠레에서 찾아볼 수 있다. EU는 높은 관세상당치(양허관세)하에서 종전과 같은 변동부과금 제도를 운영하여 필요에 따라 관세를 신축적으로 운영하고 있다.

미국의 관세부과형태는 종가세, 종량세, 병과세, 선택세 네 가지가 운용되는데 많은 품목이 종량세의 형태로 부과된다. 절화류, 채소류(일부), 가공채소류(일부) 등은 주로 종가세 형태로 관세가 부과되며 육류, 낙농품, 채소류, 가공채소류, 과실류, 곡물류, 곡물조제품, 유지류, 가공육류, 과실조제품 등이 종량세의 형태로 부과된다. 병과세의 형태를 보이는 품목은 버섯류와 필터담배 등이다. 한편 무세가 적용되는 주요 품목으로는 돼지고기, 커피 및 차류, 사과·배·감, 인삼류, 코코아 조제품(초코렛), 국수·빵·비스킷류, 배합사료 등이다. 미국의 관세율 구조는 원료농산물은 무세나 낮은 관세율을 부과하고 가공단계가 높아질수록 높은 관세율을 부과하는 누진관세체계를 보이고 있다.

1.4. EU

2000년의 EU의 기본관세율은 1990년, 1995년과 비교하여 큰 변화없이 동일하게 유지되고 있는데 EU의 기본관세율 구조의 특징은 과실, 채소류에 계절 관세가 적용되어 성출하기에 해당하는 하절기에는 높은 세율을 비출하기에 해당하는 동절기에는 낮은 관세율이 적용된다. 토마토, 오렌지, 레몬, 포도, 멜론, 배, 살구, 체리 등이 이에 해당한다.

EU의 관세부과형태는 종가세, 종량세, 병과세, 선택세 네 가지가 운용되는데 채소류, 과실류는 주로 종가세가 곡물류와 낙농품은 종량세가 적용된다. 곡물조제품과 과실·채소조제품은 종량세와 병과세가 육류의 경우도 종량세와 병과세가 적용된다. 한편 무세가 적용되는 주요 품목으로는 계란, 채유용 종자류, 인삼류 등이다.

EU의 관세율 구조는 원료농산물은 무세나 낮은 관세를 부과하고 가공단계가 높아질수록 높은 관세를 부과하는 누진관세체계를 보이고 있는데 품목별로 기본관세의 구조와 특징을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 육류 ; 쇠고기는 병과세, 닭고기는 종가세, 돼지고기는 종량세의 형태로 부과된다.
- ② 낙농품 ; 대부분의 낙농품은 156.8Ecu/100kg~215Ecu/100kg의 종량세가 부과되며 계란은 무세, 천연꿀은 30%의 종가세로 부과된다.
- ③ 채소류 ; 대부분의 채소는 9%~19%의 종가세가 부과되며 토마토의 경우는 병과세의 형태로 계절관세가 부과된다.
- ④ 과일류 ; 견과류는 주로 무세에서 8%의 종가세가 부과되며 신선 과일류는 병과세+선택세, 종가세 등이 부과된다. 병과세가 적용되는 품목으로는 포도, 감귤, 오렌지 등이고 병과세+선택세가 적용되는 품목은 사과, 배 등이다. 감, 대추, 매실, 바나나 등으로 11%~20%의 종가세가 부과된다. 오렌지, 레몬, 포도, 멜론, 배, 살구, 체리 등은 계절관세의 형태로 부과된다.
- ⑤ 커피 및 차류 ; 커피는 12%~15%, 녹차는 23%의 종가세가 부과되고 홍차의 경우는 무세가 적용된다.
- ⑥ 곡물류 ; 대부분의 곡물류는 145Ecu/t~650Ecu/t의 종량세가 부과된다.
- ⑦ 채유용 종자류 ; 대부분의 채유용 종자는 무세가 적용된다.
- ⑧ 유지류 ; 대두유, 낙화생유, 유채유 8%, 참기름 5%, 들기름 3%의 종가세가 부과된다. 유지류는 채유용 종자류에 비해 높은 세율이 적용되어 누진관세체계를 보이고 있다.
- ⑨ 곡물조제품 ; 곡물조제품은 대부분 병과세 형태를 보이고 있으며 설탕 함유량, 지방함유량에 따라 세율이 세분되어 있다. 병과세의 형태로 관세가 부과되므로 곡물류에 적용되는 세율과 직접 비교는 어렵지만 대체로 곡물조제품의 세율이 높게 형성되어 있다.

- ⑩ 채소·과실조제품 ; 채소조제품은 대부분 증가세가 적용되는데 세율은 18%~22%로 채소류에 비해 높은 세율이 적용된다. 과실조제품의 경우 조제저장처리된 것은 20%~32%의 증가세가 주스류는 42%+25.7Ecu/100kg~50%+151Ecu/100kg의 병과세가 부과되는데 과실류와 비교하여 높은 세율이 적용된다.

표 2-3. 주요 국별 평균 관세율 현황

단위: %

	평균 실행세율	평균 양허세율
한 국	17.10	68.16
미 국	0.06	6.60
일 본	12.95	12.10
EU	-	6.88
호 주	1.17	3.95
캐 나 다	23.76	25.13
뉴질랜드	2.48	7.63
태 국	40.9	36.13

주: 일본의 양허관세율이 실행관세율보다 낮은 원인은 많은 품목이 비증가세 형태로 양허된 것과 실행세율은 1998년 기준이라는 점 때문이다. 태국이 이러한 계산 결과를 나타낸 것은 실행세율이 1995년 기준이기 때문이다.

자료: 국별 관세율 자료, OECD, UNCTAD, FAO, ERS 등이 제공하는 'AMAD'.

2. 관세율 분포의 국제 비교

UR 농산물 협상에서 대부분의 품목에 대한 관세양허가 이루어졌으므로 새로운 농산물 협상에서 관세분야의 가장 큰 쟁점은 감축 폭을 어느 정도로 하는가와 어떠한 방식으로 감축을 이행할 것인가 하는 점이다. 따라서 회원국들은 UR 협상 타결 이후 WTO 농업위원회의 “분석 및 정보 교환” 작업과 제안서 제출 등의 과정을 통해 관세 감축방식과 폭에 대한 의견 교환이 있었다. 관세 감축에 대

하여는 수출입국가간 또는 개도국과 선진국 간 서로 다른 입장을 보이고 있다.

서로 다른 감축 폭과 감축 방식을 주장하는 근거를 제시하는 것 가운데 하나가 현재 회원국들이 가지고 있는 관세체계와 UR 관세 감축 방식에 대한 문제점이다. 문제점으로 지적하고 있는 것들을 보면, 너무 높은 관세를 가지고 있는 품목들이 많다는 점, 국가간 및 품목간 또는 같은 품목군내에서도 발생하고 있는 관세율의 격차 문제, 산업보호 효과가 커 무역장벽을 높이는 누진관세 문제 등이다.

2.1. 관세율의 분포 및 고율 관세 현황

실행세율은 관세부과의 우선 순위에 의해 실제로 적용되는 관세율을 의미하며, UR에서 양허한 양허관세보다 매우 낮으며 기본 세율보다도 낮은 경우가 많다. 한국의 실행세율은 0-50%까지이나 8%에 가장 많이 분포하고 있다. 이는 한국의 중심세율을 8%로 정한 1980년대 말의 관세정책 변화와 관계가 있다. 다음으로 많이 품목이 분포하는 세율은 9-20%로 전체의 1/4 이상이 여기에 분포한다. 5% 미만의 저율 관세가 적용되는 품목은 전체의 14%에 달하고, 40% 이상의 고율 관세가 적용되는 경우는 5.8%에 불과하여 전체적으로 평균 관세율이 높은 편이다. 40-50%에 이르는 고율 관세는 주로 과실류와 채소류 또는 이들의 조제품에 적용된다.

일본도 한국과 같이 실행세율이 0-50% 범위에 속하나 5% 미만을 적용받는 품목이 한국보다 많아 전체의 36%를 차지한다. 30% 이상의 고율 관세가 부과된 품목수는 한국과 비슷한 10% 수준이다. 평균 실행 관세율이 한국보다 낮게 나타나는 것은 5% 이하의 낮은 관세율 적용 품목이 많기 때문이다.

미국, 호주, 뉴질랜드 등은 실행세율이 0%인 품목의 비중이 각각 56.1%, 76.2%, 65.5% 등으로 낮은 세율이 적용되는 품목이 많다. 관세가 부과되더라도 5% 미만인 경우가 대부분이다. 그러나 뉴질랜드는 5-10%의 관세가 부과되는 품목의 비중이 34.5%로 호주나 미국보다 많다. 따라서 뉴질랜드는 평균 실행세율도 호주의 두 배가 넘는다.

표 2-4. 국별 농산물 실행세율의 분포

국 별	실행세율 분포, %(전체에서 차지하는 비중)
한 국	5% 미만: 228품목(13.9%), 5: 55품목(3.3%) 8: 460(28.0%), 9-20: 432품목(26.3%), 21-30: 315품목(19.2%), 31-40: 58품목(3.5%), 41-50: 95품목(5.8%)
호 주	0: 535품목(76.2%), 5: 154품목(21.9%), 2-4: 13품목(1.9%)
일 본	5% 미만: 643품목(36.0%), 5-15: 467품목(26.1%), 16-29: 488품목(27.3%), 30-51: 190품목(10.6%)
미 국	0: 928품목(56.1%), 0.1-3.5: 727품목(43.9%)
뉴질랜드	0: 671품목(65.5%), 5-9.5: 354품목(34.5%)
태 국*	5% 미만: 18품목(2.8%), 5-20: 93품목(14.4%), 21-30: 90품목(13.9%), 31-65: 446품목(68.9%)

* 태국의 경우 60% 실행세율 해당 품목이 220개임.

자료: 국별 관세율표, 2000.

태국의 평균 실행세율은 우리 나라보다 두 배 이상 높은 40.9%로 나타났다. 태국의 실행 관세율은 5% 미만의 저세율 적용이 매우 드문 상황이다(2.8%). 반면 실행 세율로는 높은 관세로 볼 수 있는 20% 이상의 관세가 적용되는 품목이 83%에 달한다. 60%의 실행 세율이 적용된 품목은 220개에 달한다. 우리 나라의 중심세율이 8%라면 태국의 중심세율은 60%로 볼 수 있다. 따라서 태국의 평균 실행세율(1995년 기준)은 평균 양허세율보다 높다.

양허 관세율은 실행세율보다 높은 것이 일반적이며, 국가와 품목에 따라서 매우 큰 차이를 보이고 있다. 한국의 양허관세율은 0%에서 887%까지 폭넓게 분포하고 있다. 양허관세율로는 비교적 낮은 세율로 볼 수 있는 15% 이하의 관세가 부과되는 품목수는 전체의 1/4 이상이다. 그러나 70% 이상의 고율 관세가 부과되는 품목도 12%에 달한다. 특히 750% 이상의 고율 관세가 부과되는 28개 품목이 평균 양허관세율을 높이는 큰 원인으로 작용하고 있다.

일본의 양허관세율은 최고 114.2%까지 분포한다. 그러나 관세율 15% 이하의 품목이 전체의 70%에 달하여 우리 나라의 25%에 비해 훨씬 많다. 비교적

고율 관세로 볼 수 있는 34% 이상의 품목수는 전체의 2.9%이다. 따라서 일본의 평균 양허관세율은 12.1%로 낮은 편이다. 평균 실행세율보다 낮은 원인은 실행세율이 1998년 기준이라는 점과 실행세율 계산에 들어간 700여개의 품목이 종가세 이외의 형태로 양허되어 양허관세율 계산에서는 빠진 것 때문이다.

캐나다와 미국도 실행관세에 비해 양허관세는 상당히 높은 수준으로 나타나고 있다. 캐나다는 150% 이상 314%에 이르는 품목이 낙농품, 육류 조제품, 가공식품을 위주로 분포하고 있다. 여기에 속하는 품목수는 전체의 8.7%인 85개 품목이다. 캐나다는 0% 양허관세율을 나타내는 품목수도 472개(전체의 48%)나 되어 평균 양허관세율은 25% 수준이다.

미국은 100% 이상의 고율 관세가 부과되는 품목이 5개 품목에 불과하다. 반면 0% 양허관세가 부과되는 품목수가 전체의 35%인 346개 품목으로 캐나다보다 낮은 분포를 보이고 있다. 미국의 평균 양허관세율은 6.6%로 종가세만을 기준으로 계산하면 호주 다음으로 낮은 관세율을 나타내고 있다. 양허관세율 6~10% 사이에 222개 품목이 분포하여 가장 높은 빈도를 나타내고 있다.

EU의 양허관세율은 75%가 가장 높은 수준이다. 그러나 종가세 이외의 형태로 부과되는 관세는 이것보다 높은 것들이 많다. 종가세 형태로 부과되는 양허관세율 가운데 0% 관세가 적용되는 품목은 886개 품목으로 전체의 47.2%에 달한다. 반면 30% 이상의 고율 양허관세 적용 품목은 전체의 1.6%이다. EU는 종가세가 적용되는 품목들의 관세율은 낮은 수준으로 평균 양허관세율은 6.9%이다.

태국과 뉴질랜드 등 케언즈 국가들도 양허관세율은 높게는 200%를 초과하여 실행관세율보다 상당히 높은 수준이다. 태국의 평균 양허관세율은 0~226%까지 다양하게 분포하고 있다. 그러나 가장 많은 품목이 분포하는 관세율은 30%로 전체의 37.9%가 이 관세율을 적용을 받는다. 100% 이상의 고율 관세가 적용되는 품목은 14개 품목으로 전체의 1.9%이다. 뉴질랜드의 양허관세율은 35%가 상한으로 되어 있다. 0% 세율이 적용되는 품목이 전체의 42.7%인 387개 품목이다. 25%가 넘는 관세율이 적용되는 품목은 26개 품목에 불과하다.

표 2-5. 국별 농산물 양허세율의 분포

국 별	세율 분포 및 비중
한 국	7% 미만: 183품목(14.0%), 8-15: 162품목(12.4%), 16-21: 300품목(23.0%), 27: 135품목(10.3%), 29-45: 226품목(17.3%), 46-68: 144품목(11.0%), 71-630: 129품목(9.9%), 754-888: 28품목(2.1%)
EU	0%: 886품목(47.2%), 1.5-5: 119품목(6.3%), 5.1-10: 289품목(15.4%), 10.1-13: 245품목(13.1%), 13.4-18: 157품목(8.4%), 18.2-28: 150품목(8.0%), 30-74.9: 29품목(1.6%)
호 주	0%: 222품목(28.5%), 1: 232품목(29.7%), 2-5: 114품목(14.6%), 6-10: 143품목(18.3%), 11-17: 56품목(7.2%), 20-29: 13품목(1.7%)
일 본	0%: 300품목(26.3%), 1-4.8: 149품목(13.0%), 5-9.8: 180품목(15.7%), 10-15: 162품목(14.2%), 16-24: 196품목(17.2%), 25-32: 122품목(10.7%), 34-114.2: 33품목(2.9%)
캐 나 다	0%: 472품목(48.3%), 1-7: 212품목(21.7%), 7.4-9.9: 113품목(11.5%), 10-27: 93품목(9.5%), 49-95: 3품목(0.3%), 154-314: 85품목(8.7%)
미 국	0%: 346품목(35.0%), 0.4-4: 155품목(15.7%), 4.2-6: 105품목(10.6%), 6.3-10: 222품목(22.4%), 10.2-30: 156품목(15.8%), 131-164: 5품목(0.5%)
뉴질랜드	0%: 387품목(42.7%), 1-5.3: 49품목(5.4%), 6-11: 137품목(15.1%), 12-15.9: 171품목(18.9%), 16-25: 136품목(15.0%), 25.6-35.2: 26품목(2.9%)
태 국	5% 미만: 22품목(3.0%), 9-27: 196품목(26.7%), 30: 278품목(37.9%), 36-94: 223품목(30.5%), 125-226: 14품목(1.9%)

자료: 국별 관세율표, 2000.

2.2. 관세격차 현황

관세격차 문제는 관세 협상에서 논란이 되고 있는 분야 가운데 하나로, 국가별로 크게 차이를 나타내는 것은 물론 동일한 품목군 내에서도 관세율에 차이를 두고 있는 국가들이 많다. 또한 같은 품목군 내에서도 세번의 분류(또는 품목의 분류)에 많은 차이가 존재하고, 품목군 내에서의 관세율 격차를 심화시키는 요인이 되기도 한다. 일반적으로 산업 보호적 관세율 체계를 유지할수록, 국별로 수입관리의 필요성이 큰 품목일수록 세번이 세분화되고 품목군 내에서도 관세율을 차등 적용하는 경향이 발견된다.

쇠고기의 경우를 보면 국가별로 낮게는 0%에서 높게는 70%의 관세가 부과되고 있다. 캐나다의 경우 쇠고기로 분류되는 품목군 내에서 무관세가 적용되는 품목이 있으며, 중국은 최고 70%의 관세가 부과된다. 국별로 품목군 내에서 관세를 차등으로 적용하는 경우도 많다. 미국은 쇠고기에 부과되는 관세가 세번별로 차이가 커서 낮은 것은 4%에서 높은 것은 26.4%의 관세가 부과된다. EU, 캐나다, 중국도 미국과 같이 품목군 내에서 세번별로 차등 관세를 적용하고 있다. 반면 쇠고기라는 품목군 내에서 단일 관세율을 적용하고 있는 국가는 한국, 일본, 호주 등이다.

가장 높은 관세 차이를 나타내는 품목군은 곡물류이다. 한국은 곡물류와 전분에 대하여 수백%의 양허관세를 설정하고 있는 반면 미국과 호주는 0% 세율을 적용하는 경우가 많아 가장 관세 차이가 심하게 나타나고 있다. 다음으로 관세 차이가 심한 품목은 유제품으로 캐나다가 높게는 300%에 이르는 양허관세를 설정하고 있으나 호주는 0% 관세를 설정하고 있다. 반면 육류의 국가별 관세 차이는 상대적으로 크지 않다.

미국은 분석 대상으로 선정한 26개 중요한 품목군 가운데 세번별로 차등 관세를 적용하는 사례가 19개 품목군에서 나타나고 있다. 한국은 14개 품목군에 대하여 차등 관세가 적용되는 것으로 나타났다. 중국, 일본, 캐나다 등에서도 품목군 내에서 차등 관세가 적용되는 것이 일반적인 현상이다. 반면 호주는 제한된 품목 군에서만 차등 관세가 적용되고 있다.

품목군 내에서 차등 관세를 적용하는 것은 수입 물량의 관리를 통한 국내 산업보호라는 측면과 누진관세 체제를 유지하기에도 유리한 측면이 있다. 가공도별로 같은 품목군 내에서 관세를 차등화 하거나 품종별, 저장 상태별로 관세를 차등화 하여 수입국의 산업이나 소비자를 보호하려는 의도이다.

표 2-6. 관세격차 현황(품목군 내 및 국별)

	관세율(%)													
	미국		캐나다		EU		호주		일본		중국		한국	
	최저	최고	최저	최고	최저	최고	최저	최고	최저	최고	최저	최고	최저	최고
쇠고기	4.0	26.4	0	26.5	20%- 221.0E /100kg	20%- 475.2E /100kg	0		5.0		4.5	7.0	4.0	
돼지고기	0	1.4C/kg	0		7		0		0	5	2.0	7.0	22.5	25.0
면양고기	0	2.8C/kg	0	2.5	20%- 140.9E /100kg	20%- 487.2E /100kg	0		0		2.3	7.0	22.5	
가금육	10.0		0	2.9	3	10	0		5	20	2.0	7.0	18.0	27.0
밀크 크림	17.5		6.5	26.5			0		2.5	3.5	2.5	9.0	89.0	176.0
치즈, 커드	0	2.5	2.5		10.28	3.45	0	\$1.257/kg	3.5	4.0	5.0	9.0	36.0	
절화	3.2	6.8	0	12.5	20		0		0		2.3	10.0	36.0	
감자	0.5C/kg	0.5C/kg	\$1.94/ton		9	21	0		5		1.3	7.0	30.0	
토마토	2.8C/kg	3.9C/kg	0	4.68C/kg			0		5		1.3	7.0	4.0	
양파, 마늘	20.0%		0	4.68C/kg	12	13	0		5	10	1.3	7.0	27.0	360.0
채무류	0	4.9C/kg	0	3.75C/kg	12	17	0		5		1.3	7.0	27.0	
매니옥, 기타	0	16.0%	0	9.5	6		0	5	10	2.5	0	8.0	18.0	887.4
감귤류	0.8%		0		12	20	0		0	4.0	4.0	10.0	30.0	144.0
포도	0	3.5C/kg	0	6	9	18	5		2	2.0	4.0	8.0	21.0	4.0
사과, 배	0	0.3C/kg	0	8.5	9		0		8	2.0	2.0	10.0	4.0	
차류	0	6.4%	0		0	2.3	0		0	2.0	3.0	10.0	60.7	513.6
밀	2.8%		5.0	78.5	20		0		68Y/kg		1.14	1.8	1.8	9.0
보리	0.1C/kg	0.15C/kg	2.1	97.5	1.45 t		0		4.6Y/kg		9.12	1.6	2.97	5.13
옥수수	0	0.25C/kg	0		0	1.47 t	0		0	1.5Y/kg	4.0	1.8	3.28	6.3
쌀	11.2%		0		1.2		0		4.02Y/kg		4.0	1.8	-	
진분	0	2.6%	0	10.5	30		0	5	1.58Y/kg	1.40Y/kg	2.0	5.0	50.9	800.3
대두	0		0		0		0		0		1.14	1.8	4.87	
낙화생	13.1%	163.8%	0		0		5		7.26Y/kg		0	7.0	23.05	
코코아 함유 식품	0	10.0%	0	2.5	0	29.6	5		1.0	3.5	1.0		1	2
아이스크림	17.0%	20.0%	6.5	277			4		2.5	3.5	4.5	9.0	22.9	54.0
포도주	5.3C/L	22.4C/L	2.82C/L	17.2C/L	40		5		2.25	3.0	6.0	1.8	3.0	

자료: 국별 관세율표, 2000.

어느 품목의 세번을 얼마나 세분화하여 분류하는가 하는 것은 관세정책에서 의미하는 바가 크다. 세분화할수록 관세 목적에 부합한 관세를 부과할 가능성이 높아진다. 관세정책의 목표를 달성할 확률은 그 만큼 높아지는 것이다. 국별, 품목군별 세 번 분류 현황을 육류, 곡물류, 과일 등 중요한 28개 품목군별로 나타낸 것이 표 2-7이다. 여기서 품목(또는 품목군)은 HS 4단위를 기준으로 하였으나 일부는 HS 4단위를 두개 합한 개념으로 사용하였다. 예를 들면 쇠고기는 HS 4단위로 0201(신선, 냉장)과 0202(냉동)이 있으며, 표에 나타난 쇠고기는 이들 두 번호를 합한 것이다. 그러나 비교하고자 하는 모든 품목을 동일한 기준으로 사용하였으므로 비교에는 문제가 없다.

28개 품목군 가운데 가장 많은 세번수를 가지고 있는 품목이 미국의 치즈와 커드이다. 예를 들면 HS 번호 0406으로 분류되는 치즈와 커드의 경우, 미국은 156개의 품목이 포함되어 있다. EU는 50개 품목이 분포되어 있으며, 우리 나라는 6개 품목에 불과하다. 일본은 10개 품목, 중국은 5개 품목이 여기에 속하는 것으로 나타났다. 다음으로 많은 품목을 포함하고 있는 품목군은 22류에 속하는 포도주와 포도즙이다. HS 번호 2204에 속하는 품목수를 보면 EU는 94개, 캐나다 26개, 미국 23개 등으로 세분되어 있다. 반면 한국, 중국, 일본은 각각 8개, 4개, 10개 정도로 단순화되어 있는 실정이다.

가금육의 경우 우리 나라가 HS 번호 0207에 속하는 품목으로 33개를 포괄하고 있어 미국이나 일본보다 품목을 세분하고 있다. HS 번호 1006에 속하는 쌀은 우리 나라의 경우 벼, 메현미, 찰현미, 맵쌀, 찹쌀, 쾌미 등 6개 품목으로 구분하고 있다. 그러나 EU와 미국은 각각 34개와 13개 품목으로 보다 세분화된 관세율표를 가지고 있다.

표 2-7. 국별 품목의 세분화 정도

	미국	캐나다	EU	호주	일본	중국	한국
쇠 고 기	42	12	14	6	13	6	6
돼지고기	14	6	22	6	24	8	6
면양고기	19	12	27	9	9	9	8
가 금 류	19	38	42	13	22	21	33
밀크와 크림	30	14	28	5	38	5	10
버터밀크	25	6	30	2	25	2	3
치즈, 커드	156	34	50	7	10	5	6
절 화	16	11	7	2	5	2	10
감 자	7	2	4	2	2	2	2
토 마 토	11	4	1	1	1	1	1
양파, 마늘	7	13	5	3	6	5	5
채 두 류	10	9	3	3	3	3	3
매니옥 ,기타	10	4	8	6	12	10	15
감 굴 류	10	5	13	5	9	7	6
포 도	8	5	8	2	3	2	2
사과, 배	4	6	7	2	2	5	3
커 피	9	5	6	5	6	6	6
차 류	7	6	4	4	8	10	4
밀, 메슬린	25	4	4	2	8	4	6
보 리	3	4	2	1	4	2	4
옥 수 수	5	2	6	2	9	2	4
쌀	13	4	34	4	8	5	6
전분,이눌린	10	9	7	6	19	6	7
대 두	3	1	2	1	1	5	2
낙 화 생	12	2	3	2	6	3	2
초콜릿·코코아함유 식품	77	11	21	5	25	5	13
아이스크림	7	3	3	1	8	1	4
포 도 주	23	26	94	18	10	4	8

자료: 국별 관세율표, 2000.

2.3. 누진관세 현황

누진관세 제도란 원료보다 그 가공품에 높은 관세가 적용되거나 가공도가 높을수록 높은 관세가 부과되는 제도이다. 원료나 가공도가 낮은 상품은 싼 값에 해외로부터 구입하여 생산비를 낮게 함으로써 국제경쟁력을 높이고 완제품 산업을 보호하기 위한 제도이다. 완제품 시장의 발전은 원료의 수요를 증가시켜 원료 산업발전에도 도움이 되는 측면이 있다. 개발도상국들은 선진국들이 누진관세 체계를 유지함으로써 가공도가 높고 부가가치 창출 효과가 큰 완제품 시장을 보호함으로써 자신들을 값싼 원료의 공급 기지로 만드는 경향이 있다고 비난하고 있다. 누진관세 체계는 완제품 산업의 실효보호율을 높여 산업보호 효과를 크게 하는 제도이다. 그 만큼 관세 장벽을 높이는 역할을 하는 것이다.

역관세는 그와 반대되는 형태로 완제품 산업이 관세정책에 의한 보호를 받지 못하고 오히려 불리한 대우를 받게되는 제도이다. 균등관세는 모든 품목에 동일한 관세를 부과하는 제도이며 차등관세는 품목간 관세율에 차이를 두는 제도이다. 차등관세가 곧 누진관세를 의미하지는 않는다.

우리 나라는 일반적으로 누진관세 체계를 가지고 있지 않다. 그러나 많은 선진국들에서 누진관세 체계를 유지하고 있으며, 이는 보호무역을 심화시키는 것으로 받아들여지고 있다. 표 2-8에 제시한 국가들 가운데 한국을 제외한 모든 국가들의 최종 소비재 농산물(또는 식품)의 관세가 기초 농산물이나 중간재 농산물보다 높아 누진관세를 나타내고 있다. 완제품과 원료 농산물간의 관세 차이는 평균 18.3% 포인트로 상당히 높게 나타나고 있다. 완제품과 중간재 농산물 사이에도 10.6% 포인트의 관세 차이를 나타내고 있다. 가장 큰 관세 차이를 나타내는 경우는 노르웨이로 완제품과 원료 농산물 사이의 관세 차이가 77% 포인트에 이르고 있다. 누진관세 체계의 완화를 주장하는 캐나다와 미국의 경우에 있어서도 심한 누진관세 체계를 보이고 있다. 한국의 경우

가공식품의 양허관세가 일반 농산물에 비해 낮은 관세로 역관세 형태를 보이고 있다.

따라서 이러한 심각한 누진관세 체계의 완화를 주장하는 것은 자유무역과 시장개방을 주장하는 WTO 협상의 장에서는 당연한 것으로 볼 수 있다. 캐나다를 비롯한 케언즈 국가들과, ASEAN, 카리브해 공동체 등이 누진관세의 제거를 제안한 상태이다. 쿠바 등 11개 개발도상국 그룹은 누진관세 체계의 제거를 위한 관세 조화 방식의 도입을 요구하고 있다. 미국도 누진관세 제도의 개선에 긍정적이다. 누진관세 체계가 잘 유지되고 있는 일본은 누진관세 제도의 폐지에는 소극적인 자세를 보이고 있다. 이번 농산물 협상에서 공식에 의한 누진관세 체계의 완화 문제가 쟁점 가운데 하나로 등장한 것이다.

표 2-8. 주요 국별 누진관세 현황

국 별	기초농산물	가공된 중간재 농산물	소비재 농산물
한 국	74.0	82.1	43.4
호 주	3.2	3.2	4.4
캐 나 다	3.6	8.3	30.6
체 코	5.2	9.2	13.5
EU	18.0	11.6	25.0
형 가 리	20.1	20.4	34.2
일 본	34.9	28.1	36.2
뉴질랜드	0.8	3.2	9.9
노르웨이	101.7	139.9	178.8
폴 란 드	23.1	24.7	42.2
스 위 스	87.0	115.2	144.2
미 국	7.3	5.0	15.8
평 균	32.6	40.3	50.9

자료 : FAO, "Multilateral Trade Negotiations on Agriculture, A Resource Manual", 2000.

3. 관세 감축방식별 감축효과

GATT 또는 WTO 협상에서 지금까지 사용되었거나 기타 협상과 관련하여 제기된 몇 가지 대표적인 관세감축 방식 가운데 공식에 의한 감축은 다음과 같다. 그밖에 실행세율을 양허하는 방식이나 RO(Request-Offer 방식) 등이 있으나 이는 일정한 공식에 의한 것이라기 보다는 이해 당사국간의 협상이나 품목별로 실제로 부과되고 있는 관세를 기준으로 하는 것이다.

첫째, UR 방식으로 평균 감축률과 최소 감축률을 정하고 그 범위 안에서 품목별로 신축성을 가지고 관세를 감축해 나가는 것이다. UR 협상에서 결정된 평균 감축률은 36%(개발도상국은 24%)이고, 최소 감축률은 15%(개발도상국은 10%)이다. 100%가 기준 관세율일 경우 감축을 이행한 이후의 평균 관세율은 64%이나 품목별로 0%에서 85% 사이를 유지하게 된다.

둘째, 스위스 방식으로 일정한 공식을 사용하여 높은 관세율은 상대적으로 많이 감축하는 것이다. 공식은 $t_1 = (a \times t_0)/(a + t_0)$ 으로 t_1 은 관세 감축 후의 관세율을 나타내고 t_0 는 관세 감축 이전의 관세율을 나타낸다. a 는 주어진 값으로 a 가 작을수록 감축률은 커진다. a 값은 14 또는 16이었다. 기준 관세율이 100%, a 가 16이라고 가정하면 감축 이후의 관세율은 13.8%로 감축률은 86.2%가 된다. a 를 30이라고 하면 감축 이후에 관세율은 23.1%로 감축률은 76.9%이다. 기준 관세율은 50%, a 를 16이라고 하면, 감축 이후의 관세율은 12.1%로 감축률은 75.8%가 된다.

셋째, 캐나다가 제시한 방식으로 5% 미만의 낮은 관세 품목은 0% 관세로 가고, 40%보다 높은 관세 품목은 감축 이후의 관세를 일정하게 20%가 되도록 감축하고, 그 밖의 품목은 50%를 감축하는 방식이다. 이 경우 40%가 넘는 높은 관세 품목과 40% 주변에 분포한 품목의 관세는 20% 주위에 분포하게 된다.

넷째, 미국이 주장한 방식으로, 관세율이 6.7% 이내의 품목은 관세 인하율이 50% 내지 60%로 나타나고, 6.7%를 초과하는 품목들은 일률적으로 60%의 감축효과를 나타내는 것이다. $Y = 1.5t_0 + 50\%$ (단 Y는 60을 초과할 수 없음)로 나타난다. 기본적으로 높은 관세를 가지고 있는 품목은 60% 감축을 이행하자는 것이다.

다섯째, 일본이 내놓은 방식으로 5%보다 높은 관세에 대해서만 공식에 의해 감축하고 그 이하는 감축하지 않는 방식이다. 5%보다 높은 관세의 감축 방식은 $t_1 = t_0 \times (1-0.7) + 3.5\%$ 이다. 기준 관세율이 100%일 경우 감축 이후에는 33.5%가 되는 것으로 70% 감축을 기본으로 하되, 감축 이후에 3.5%를 더 하여 5% 이상 되는 관세 품목이 감축 이후에 5% 이하가 되는 현상을 방지하자는 것이다. 이는 5% 이하의 관세가 적용되는 품목의 관세는 감축되지 않도록 한 것과 형평성을 유지하는 효과가 있다.

표 2-9. 주요 관세 감축 방식

관세 감축 방식	수 식
1. UR 방식	$t_1 = t_0 * (1-UR \text{ cut}) + \text{subject to min. 15\% cuts}$ (UR cut 36%, 24%)
2. 50% 선형 감축	$t_1 = t_0 * (1-0.5)$
3. 미국 방식	If $t_0 > 6.7\%$, $t_1 = t_0 * (1-0.6)$ else, $t_1 = t_0 * (1-0.5) - 1.5 * t_0^2 / 100$
4. 캐나다 방식	If $t_0 < 5\%$, $t_1 = 0$, if $t_0 > 40\%$, $t_1 = 20\%$ else, $t_1 = t_0 * (1-0.5)$
5. EU 방식	$t_1 = t_0 * (1-\text{cut}\%)^3$ (i.e. cuts applied three times)
6. 스위스 방식	$t_1 = (a * t_0) / (a + t_0)$; $a=16$ or 14
7. 일본 방식	If $t_0 > 5\%$, $t_1 = t_0 * (1-0.7) + 3.5\%$; else $t_1 = t_0$

표 2-10의 결과는 각각의 감축 방식을 관세율표에 나타난 품목별로 적용하여 감축률을 결정한 후 평균한 것이다(단, 한국의 UR 방식 감축의 경우 품목별로 계산한 결과를 평균한 것이 아니고, 평균 관세율을 단순히 24% 감축한 결과임). 대부분의 공식이 높은 관세일수록 많이 감축하는 방식으로 고안된 것이기 때문에 공식에 의한 감축이 UR 방식이나 일정을 감축보다 높은 관세를 많이 감축시키는 것으로 나타났다. 표 2-9는 그 동안 적용된 예가 있는 UR 방식과 스위스 공식을 중심으로 관세 감축 효과를 계산한 것이다. 어느 국가에 있어서나 UR 방식이 낮은 감축률을 나타낸다. 감축 전후의 평균 관세 수준이 평균 감축률과 다른 것은 품목별로 감축률을 달리할 수 있기 때문이다.

스위스 방식이 일부 국가의 경우를 제외하고는 가장 큰 감축 효과를 가져오는 것으로 나타났다. 그러나 일부 관세율이 낮은 국가(호주, 뉴질랜드, 미국 등)에 있어서는 캐나다 방식이 오히려 더 많은 관세 감축효과를 가져오는 경우도 발생할 수 있다. 표 2-9에 나타난 11개국(한국 제외)의 UR 양허관세율 평균은 45%이며, UR 방식으로 감축할 경우 평균 23.6% 감축되어 최종 평균 관세율은 34.4%가 된다. 고율 관세 구조를 가진 국가에 대하여 가장 큰 감축 효과를 나타내는 스위스 공식에 의한 감축의 경우 평균 관세율은 5.9%로 낮아진다. 스위스 공식에 의한 감축은 11개국에 대하여 평균 86.7%의 감축 효과를 가져온다.

캐나다 방식에 의한 감축은 84.4%의 감축효과를 나타낸다. 우리나라의 평균 양허관세율이 63.8%(종가세만을 대상으로 한 평균)인 점과 표에서 국제 평균과 스위스의 경우를 고려하면 감축 방식별 감축률은 UR 방식의 경우 24%(단순평균), 캐나다 방식의 경우 80.6%, 스위스 방식의 경우 85.3% 감축되는 것으로 계측되었다.

표 2-10. 감축 방식별 평균 관세율 감축폭

국 별	UR 양허관세	UR 방식	캐나다 방식	스위스 방식
한 국	63.8	48.5	13.2	9.9
호 주	3.9	2.6	1.7	2.4
캐 나 다	21.8	18.0	3.4	3.6
체 코	12.2	9.1	5.0	4.6
EU	21.1	14.5	7.2	6.2
형 가 리	29.3	20.4	12.5	8.8
일 본	33.4	26.4	6.5	5.9
뉴질랜드	7.3	5.0	3.6	3.7
노르웨이	152.0	119.7	10.4	7.9
폴 란 드	35.9	23.3	11.4	8.7
스 위 스	126.1	101.6	12.3	9.3
미 국	11.9	9.1	3.3	3.6
평 균*	45.0	34.4	7.0	5.9

주: * 한국을 제외한 11개국의 평균임. 한국의 경우 한국의 양허관세율표(AMAD 제공)를 이용하여 계산한 것임. 기타 국가의 경우 Waini, Gibson, and Whitley(2000)에서 인용.

관세 감축방식은 누진관세 체계에도 영향을 미치는 것으로 나타났다. 감축 방식별로 누진관세 체계를 완화시키는 정도에 큰 차이를 보이고 있다. 최종 소비재와 원료 농산물 사이의 관세 차이는 18.3% 포인트이다. 이러한 누진관세는 UR 방식을 적용하여 관세를 감축할 경우 개선되지 않는다. 그러나 캐나다 방식을 이용할 경우 관세 차이는 2.9% 포인트로 감소하여 누진관세 체계가 크게 완화되는 것으로 나타났다. 스위스 방식을 적용할 경우 관세 차이는 2.6% 포인트로 감소하여 누진관세 체계 개선에 가장 큰 영향을 미치게 된다.

표 2-11. 감축방식별 누진관세 체계의 변화

품 목 군	UR 방식	캐나다 방식	스위스 방식
원자재(A)			
현행	32.6	32.6	32.6
이행 이후	22.8	5.1	4.1
중간재(B)			
현행	40.3	40.3	40.3
이행 이후	29.0	5.7	4.8
소비재(C)			
현행	50.9	50.9	50.9
이행 이후	40.1	8.0	6.7
관세 차(B-A)			
현행	7.7	7.7	7.7
이행 이후	6.2	0.6	0.7
관세차(C-A)			
현행	18.3	18.3	18.3
이행 이후	17.3	2.9	2.6

자료: Waini, Gibson, and Whitley(2000).

<부표>

부표 2-1. 국별 고율 실행관세 및 품목 분포

국 별	세율(%)	품목군(HS 4단위)
한 국	49-50	2008, 2009, 0705, 0702, 0714, 0802, 0806-0810, 1212, 2002, 1904, 0813
호 주	5	0710, 0712, 0806, 0813, 1512, 1515, 1602, 1702, 1902, 2005-2009, 2204
일 본	44-51	2008, 1702, 1602, 0202, 0201, 0206
미 국	3.5	2401-2403
뉴질랜드	8-9.5	1108, 1517, 1901-1905, 2101, 2106, 2309, 2004, 2008, 2006, 2204, 2205, 2208
태 국	60-65	0203, 0204, 0206, 0207, 0210, 0406, 0602, 0709-0711, 0713, 0802, 0804, 0805, 0813, 2208, 0409, 1212, 1701, 1703

자료 : 국별 관세율 표, 2000.

부표 2-2. 국별 고율 양허관세 및 품목 분포

국 별	세율(%)	품목군(HS 4단위)
한 국	754.3-887.4	0714, 1007, 1008, 1102, 1103, 1104, 1108, 1211, 1302, 2106
EU	20-74.9	0811, 1905, 2006, 2007, 2008, 2009, 2105, 2204, 2402, 2403, 3809
호 주	16-29	0712, 1105, 1302, 1602, 1806, 2009, 2106, 2401, 2403, 2905, 3823
일 본	50-114.2	1005, 1602, 1702, 2011, 2012, 2013, 2021, 2022, 2023, 2061, 2062, 2106
캐 나 다	250-313.6	0401, 0402, 0404, 0405, 1602, 1806, 1901, 2105, 2106, 2202, 0201, 0202, 0403, 0406, 0703, 0704, 0709, 0712, 0804, 0807, 1202, 2008, 2105
미 국	20-163.8	0712, 1108, 1517, 1602, 1901, 1905, 2002, 2101, 2005, 2008, 2009, 2204, 2208
뉴질랜드	22.4-35.2	0402, 0701, 0703, 0712, 0901, 0902, 1209, 1507, 1511, 1513, 1701, 2304, 5002

자료 : 국별 관세율 표, 2000.

제 3 장

관세인하 방식별 효과분석

향후 농산물 관세협상은 UR 이행결과 야기된 국가 및 품목간 관세불균형, 가공도별 관세격차 등을 해소하기 위한 방안으로서 다양한 관세감축방식에 대한 논의와 회원국의 관세체제의 명료화 방안에 대한 논의가 활발히 이루어질 것으로 보인다. 따라서 이 연구의 목적은 새로운 협상이 출범하는 현 시점에서 우선 주요 관세감축방식에 대해 비교 검토한 후, 우리나라 주요 품목에 적용해 봄으로써 향후 관세인하 협상의 효과적 대응 방안 및 우리나라 농산물 관세정책 방향에 대해 검토해 보고자 한다.

1. 관세감축방식별 효과분석

1.1. 주요 관세감축방식의 검토

공산품 분야와는 달리 농산물에 대한 관세는 지난 UR 농산물 협상타결 이전까지 GATT 체제에서 거의 논의되지 않았다. 일부 농산물 관세가 감축되었다 하더라도 대부분의 나라에서 적용되어온 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 농업분야에는 일부 수입금지적 높은 관세와 국가간, 품목간, 가공단계별 관세의 불균등 분포가 존재하고 있다. 특히 많은 국가들이 관세화 이행과정에서 자국의 민감한 품목에 대해 고율 관세를 부과하고 있을 뿐만 아니라 복잡한 관세제도를 운용함으로써 실질적인 시장접근의 확대에 어려움이 있다는 인식에서 농산물 수출국들을 중심으로 대폭적인 관세인하방안이 논의되고 있는 중이다.

관세감축과 관련하여 국제적으로, 특히 농산물 수출국의 연구자들을 중심으로 다양한 방식들이 논의되고 있다. 새로운 농산물협상의 관세감축 방식은 지금까지의 다자간 협상의 경험 및 국제회의에서의 논의 등을 기초로 판단해 볼 때 크게 4가지 방식을 상정해 볼 수 있다¹⁾. 관세감축방식별 구체적 내용을 차례대로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 모든 품목의 동일률 감축(Across the Board Cut)방식이다. 이 방식에 따르면 모든 관세인하 대상품목을 현행 관세율 기준으로 이행기간동안 일률적으로 정해진 관세인하 폭까지 감축하는 것이다²⁾. 예를 들어 기준년도 관세율 일률적으로 최종년도까지 a% 감축한다고 할 때, 그 감축공식은 다음과 같다.

$$t_n = (1-a)^n t_1 \quad (1)$$

-
- 1) 현재까지 진행된 새로운 WTO농업협상에서 많은 회원국들이 관세의 감축기준, 감축방법, 그리고 감축수준에 대해 다양한 의견을 제시한 상태이나 이 연구에서는 감축방식에 초점을 맞추고 감축기준으로는 2004년 양허세율을 이용하였다. 향후 보다 구체화된 관세감축에 대한 협상제안과 골격이 마련되면 이 연구의 방법론적 접근은 품목별 효과 및 영향분석에 유용하게 사용될 수 있으리라 여겨진다.
 - 2) 관세감축의 기준이 되는 세율은 일반적으로 협상 기준년도의 품목별 양허세율로 이해되었으나 최근 수출국을 중심으로 실행세율이 양허세율보다 낮은 경우에 실행세율을 감축기준으로 하자는 주장이 대두되고 있다.

여기서 t_1 는 감축의 기준이 되는 이행초기 관세율이며 t_2 는 감축이행이 종료된 후 최종년도 관세수준을 나타내며, a 는 초기년도 관세율 대비 이행말기 관세율로 표시되는 관세감축율을 나타낸다. 이 방식은 지난 GATT 체제하 진행된 제6차 다자간 관세협상인 케네디라운드에서 공산품 관세인하 협상시 적용된 방식이다³⁾. 이 방식에 의한 관세감축은 단순하고 명료하여 국제적인 투명성 확보에 유리하다는 장점을 가지나 기존의 국가간 혹은 품목간에 존재하는 관세불균형을 그대로 유지시키고 품목별 특성을 반영한 신축성 고려가 부족하다는 단점이 있다.

둘째는 UR 농산물 협상에서 합의된 바와 같은 평균 수준의 관세감축(Average Cut)방식이다. 이 방식은 모든 협상대상 품목의 평균 감축률과 품목별 최소 감축률을 정하여 품목간 신축성을 부여하는 것이다⁴⁾. 이 방식은 WTO 회원국들에게 품목별 관세감축의 신축성을 부여함으로써 회원국들의 조기 합의의 가능성이 높을 뿐만 아니라 UR 농업협정에 근거한 개혁이 단절 없이 지속될 수 있다는 것이 장점으로 부각되고 있으나 국제교역에서 중요한 비중을 차지하는 품목이나 회원국의 주요 민감 품목에 대한 관세감축이 매우 낮게 설정됨으로써 국가간 혹은 품목간 관세율격차가 더욱 심화된다는 비판이 수출국을 중심으로 제기되고 있다⁵⁾.

셋째는 높은 관세를 보다 크게 감축하는 공식에 의한(Formula Cut) 인하방

3) 1964년에 시작된 케네디라운드는 공산품에 대해 일률적으로 50%의 관세인하에 합의하였으나 공산품과 달리 농산물은 일괄적인 관세인하 합의에 실패하여 각국의 특정한 품목에 대해 관세인하를 요구하는 품목별 Request-Offer 방식으로 협상이 추진되었다.

4) 지난 UR 농산물 협상에서는 모든 농산물의 평균 관세를 36%(개도국 24%) 이상 감축하되 품목별로 최소 15%(개도국 10%)이상 관세를 감축한다는 데 합의하였다.

5) 비관세장벽을 관세로 전환하거나 관세를 감축하는 데 있어 지난 UR 협정에서 합의된 사항은 각국이 정치적으로 민감한 품목에 대한 보호수준을 높게 유지시키고 국내 농업에 별 영향이 없는 품목의 관세를 집중적으로 감축할 수 있는 여지를 제공하고 있다.

식이다. 지난 도쿄라운드(1973~79년)에서 스위스가 제안한 관세인하 공식이 대표적인 예이다. 스위스는 저관세율보다는 고관세율의 대폭 감축을 목적으로 다음과 같은 관세인하방식(Swiss formula)을 제안한 바 있다.

$$t_n = \frac{b * t_1}{b + t_1} \quad (2)$$

여기서 b 는 관세율 상한을 의미한다. 이 방식은 지난 GATT 체제하에 진행된 제7차 다자간 관세협상인 도쿄라운드에서 공산품 관세인하 협상시 적용된 방식이다⁶⁾. 이 방식은 현재 많은 WTO 회원국들의 농산물에 부과되고 있는 높은 관세를 대폭 감축시키고 국가간 혹은 품목간 관세불균형을 해소할 수 있다는 장점이 수출국을 중심으로 제기되고 있으나 특정 관세수준 이하에서는 오히려 일률적인 관세감축방식보다 낮은 관세감축이 이루어진다는 단점도 대두되고 있다.

넷째는 일률적인 선형감축과 스위스공식에 의한 감축을 병용하는 혼합감축 방식(Cocktail Cut)이다. 이 방식은 보다 대폭적인 관세인하와 국가간 혹은 품목간 관세율 격차 해소를 동시에 달성하기 위한 것이다. 스위스 공식에 의한 감축의 경우에 일정한 고율관세 이상은 대폭적인 관세감축이 이루어지나 그 이하의 관세 수준에서는 일률적 선형감축의 경우보다 적은 관세감축이 이루어진다는 사실에 착안하여 수식(3)과 같이 특정 관세수준 이하에서는 일률적 선형감축을 적용하고 특정 관세수준 이상에서는 공식에 의한 관세감축 방식을 적용하는 것이다⁷⁾.

- 6) 도쿄라운드에서 관세인하방식은 스위스 공식으로 알려진 방식에 의해 고관세를 저관세보다 더 큰 비율로 인하하도록 함으로써 품목간 관세율의 조화인하(Harmonizing cut)를 유도하였다.
- 7) 여기서 다른 조건이 동일하다면 일괄적인 관세율 감축을 나타내 주는 계수, a 혹은 관세상한을 나타내는 계수, b 가 클수록 일괄선형감축과 조화공식에 의한 관세감축의 효과를 구별해 주는 경계 관세 수준이 높다.

$$t_n = (1-a)t_1, \text{ if } t_1 \leq \frac{a*b}{1-a}, \text{ 혹은} \quad (3)$$

$$t_n = \frac{b*t_1}{b+t_1}, \text{ if } t_1 \geq \frac{a*b}{1-a}$$

특정 관세 수준이하에서 일괄적인 동일률 감축방식을 적용하고, 그 이상 관세수준에서 조화 공식에 의한 관세감축방식을 적용하는 혼합방식은 수출국들의 대폭적 농산물 관세감축 주장에 부합되는 개혁적 관세인하방식이라 할 수 있다. 이 방식은 국제적으로 만연되어 있는 특정 품목의 수입금지적 관세의 대폭감축과 수입통관과 행정적 장애가 되는 낮은 관세마저도 대폭 감축할 수 있다는 장점이 대두되고 있으나 각국에서 농업이 갖는 정치 및 사회적 민감성을 고려할 때 이러한 개혁적 관세인하방식이 WTO 회원국들 사이에서 합의를 이루기 어렵다는 단점이 있다⁸⁾.

위에 언급된 네 가지 주요 관세감축방식이외에 여러 변형된 관세인하공식이 출현할 수 있으나 향후 WTO 새로운 농산물 관세인하 협상에서 각각의 감축공식이 우리 주요 농산물에 주는 정책적 함축성은 네 가지 주요 관세인하방식의 범주에서 거의 비슷한 의미를 내포하기 때문에 본 연구는 이들 감축 공식만을 고려하여 실증분석을 하고자 한다.

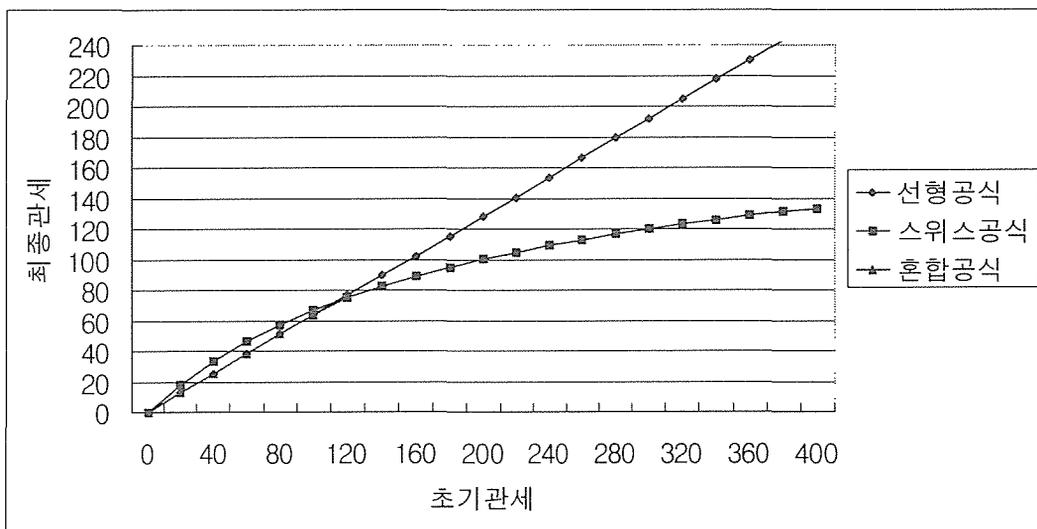
1.2. 관세인하 방식별 효과분석

새로운 농산물 협상에서 논의될 관세율감축 공식이나 감축율이 아직 결정되지 않은 현 상태에서 관세인하방식별 실증분석에 들어가기 위해 본 연구는 UR에서 설정된 평균 관세 수준의 36%(개도국은 24%)감축과 품목별 최소 감

8) 현재 농산물 수출국들을 중심으로 관세율이 높을수록 더 높은 감축율을 적용하는 방식을 통해 관세율격차와 가공도별 누진관세(Tariff escalation)를 줄이는 방안이 새로운 협상에서 마련되어야 한다는 주장이 대두되고 있으나 과거 다자간 협상경험은 새로운 관세감축공식에 대한 합의에 도달하기 위해서는 오랜 시간이 요구된다.

축율 15%(개도국은 10%)를 기본 전제로 출발한다. 동일한 선상에서 모든 품목의 동일률감축의 경우도 36%($a=0.36$) 감축을 가정하고 조화 감축(스위스공식)의 경우는 관세율 상한을 200%($=b$) 로 가정한다. 이에 따라 혼합방식의 경우는 관세율이 112.5% 미만에서는 동일률 36% 관세감축 공식이 적용되며, 112.5% 이상의 고율관세의 경우에는 스위스 방식에 의해 감축된다. 물론 스위스 방식과 혼합방식의 관세율 상한은 앞서 언급한 바와 같이 200%로 가정된다. 이와 같은 전제에서 관세감축방식별 관세인하 효과를 그래프로 표현하면 <그림 3-1>과 같다⁹⁾.

그림 3-1. 관세감축방식별 인하효과 비교



9) 그림에서 선형감축과 스위스공식의 관세인하 효과를 구별해 주는 경계관세수준은 112.5이며, 이 수치는 두 관세공식의 계수($a=0.36$ 과 $b=200$)에 대한 정보와 동일률 감축공식인 식(1)과 스위스 감축공식인 식(2)을 같다고 놓을 때 도출되는 관세율(t_1) 수준이다.

<그림 3-1>에서 나타난 바와같이 모든 협상대상 품목에 일률적인 관세인하율을 적용하는 방식은 관세감축 전 초기관세가 일정 수준이하일 때 오히려 스위스방식이나 혼합공식과 같은 조화 인하방식에 비해 더 큰 폭의 관세인하 효과가 있을 수 있다. 이 논문에서는 주어진 가정 하에 기존 관세율 112.5%를 경계 수준으로 하여 그 효과가 다르게 보이고 있다. 그러나 일반적으로 기존의 높은 관세율은 조화공식에 의한 감축방식이 적용된 경우에 일괄적인 동일률 감축방식에 비해 더 큰 폭의 관세인하효과를 갖는다. 예를 들어 기존의 200%관세가 부과되던 품목의 경우 감축방식별 관세감축 후 관세율은 일괄선형감축방식이 적용된 경우에 최종관세율은 128%이나 스위스 공식이 적용된 경우에 최종관세는 100%이다. 이 결과는 초기 관세와 비교해 볼 때 실질적으로 50% 관세감축 효과이다. 물론 각 관세율 수준에서 보다 큰 폭의 관세감축방식을 따르는 혼합방식이 적용된 경우는 <그림 3-1>에서 보이는 바와 같이 관세감축 전에 초기관세 수준이 112.5%까지는 일괄선형감축방식이 적용되며 그 이상의 관세율에서는 스위스방식이 적용된다. 이외에도 조화방식에 의한 관세감축은 일괄적인 선형감축방식에 비해 품목간 관세율 격차를 줄임을 알 수 있다.

이러한 구체적인 결과는 앞으로 관세협상에 의해 결정될 관세감축을 위한 계수에 따라 크게 좌우될 것이다. 한편 최소 품목별 관세 15% 및 단순평균 관세 36%감축을 요구하는 UR 방식에 의한 관세감축효과는 기하학적 표현이 실질적으로 어려운 관계로 그림에 나타나지 않았지만 지난 UR 협상 당시에 우리 나라가 제출한 주요 품목의 관세감축은 농가소득보전 및 자급률향상이라는 일반적 농업정책 목표에 따라 최소 감축율을 적용한 바 있다¹⁰⁾. 만약 이번에도 주요 품목에 UR 협상당시와 같이 주요 품목에 최소 감축율을 적용

10) UR 협상에서 우리 나라는 개도국 우대조치를 적용 받아 선진국의 2/3 수준에서 관세감축 약속을 이행하였음. 이에 따라 협상대상 모든 농산물에 걸쳐 평균 관세 24%감축과 품목별 최소 10% 관세감축률을 적용한 바 있다. 그러나 본 연구에서는 UR 협상에서 합의된 일반적인 감축률을 가정하여 분석을 하였다.

하고 상대적으로 중요치 않거나 주로 수입에 의존하는 여타 품목에 더 높은 관세감축율을 적용하여 평균 36% 관세 인하율을 충족할 수 있다면 관세감축의 신축성 확보차원에서 매우 유리하나 초기관세가 35.3%이내인 경우에는 오히려 관세율 상한이 200%로 가정된 조화공식에 의한 관세감축보다 더 큰 관세감축효과를 나타낼 것이다¹¹⁾.

지금까지 언급된 각 관세인하방식을 UR 이행약속이 끝나는 2004년도에 양허된 관세율을 초기관세 수준으로 하여 주요 품목에 적용한 최종 관세인하 결과는 <표 3-1>과 같다. 단 여기서 고려된 품목은 우리 농업에서 차지하는 비중이 큰 품목들로서 UR 협상당시 대부분 품목별 최소 감축율을 적용한 바 있다.

<표 3-1>에 나타난 바와 같이 각 관세감축방식을 주요 품목에 적용한 관세인하효과는 앞서 언급된 이론적 결과를 뒷받침해 주고 있다. 주요 실증분석의 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 분석대상인 모든 품목에 걸쳐 가장 큰 관세인하 효과를 나타내는 것은 혼합방식을 적용한 경우이다. 이것은 혼합방식이 각 품목별 관세율 수준에서 동일률 관세감축방식과 스위스공식에 의한 관세감축 방식 중 감축 효과가 큰 것을 선택적으로 적용하기 때문에 나타나는 자명한 결과이다. 분석에서 고려된 26개 주요 품목의 2004년도 양허관세율을 기준으로 한 초기 단순 평균 관세율은 242.8%이며, 각 관세인하 공식을 적용한 후 단순 평균관세율은 우선 혼합방식의 경우 88.8%, 스위스 공식의 경우 91.3%, 선형감축 방식의 경우 155.4%, 그리고 품목별 최소 감축율을 적용한 후 단순 평균관세율은 206.4%였다. 한편 각 관세인하 공식을 품목별로 적용한 후 계산된 평균 관세인하율을 혼합방식의 경우 52%, 스위스 공식의 경우 46%로서 선형감축 36%나 UR 최소 감축률을 적용한 15%보다 관세감축 효과가 컸다.

11) 앞의 각주(8)에서와 마찬가지로 여기서 도출된 관세율 35.3%는 15% 관세감축이라는 전제에서 동일률감축공식인 식(1)과 스위스 감축공식인 식(2)을 같다고 놓을 때 도출되는 관세율(t_1) 수준이다.

표 3-1. 관세감축방식별 주요 품목의 관세인하효과

	초기관세 (%)	최 종 관 세 (%)			
		일괄선형	스위스공식	혼합방식	UR방식
쌀	-	-	-	-	-
쌀 보 리	299.7	191.8	120.0	120.0	254.7
옥 수 수	328.0	209.9	124.2	124.2	278.8
대 두	487.0	311.7	141.8	141.8	414.0
맥 주 맥	513.0	328.3	143.9	143.9	436.1
감 자	304.1	194.6	120.7	120.7	258.5
고 구 마	385.0	246.4	131.6	131.6	327.3
땅 콩	230.5	147.5	107.1	107.1	195.9
녹 두	607.5	388.8	150.5	150.5	516.4
팥	420.8	269.3	135.6	135.6	357.7
참 깨	630.0	403.2	151.8	151.8	535.5
인 삼	222.8	142.6	105.4	105.4	189.4
고 추	270.0	172.8	114.9	114.9	229.5
마 늘	360.0	230.4	128.6	128.6	306.0
양 파	135.0	86.4	80.6	80.6	114.8
생 강	377.3	241.5	130.7	130.7	320.7
천 연 꿀	243.0	155.5	109.7	109.7	206.6
오 렌 지	50.0	32.0	40.0	32.0	42.5
쇠 고 기	40.0	25.6	33.3	25.6	34.0
돼지고기	20.0	12.8	18.2	12.8	17.0
닭 고 기	20.0	12.8	18.2	12.8	17.0
사 과	45.0	28.8	36.7	28.8	38.3
배	45.0	28.8	36.7	28.8	38.3
포 도	45.0	28.8	36.7	28.8	38.3
감 껍	144.0	92.2	83.7	83.7	122.4
단 감	45.0	28.8	36.7	28.8	38.3
복 승 아	45.0	28.8	36.7	28.8	38.3
평균관세율	242.8	155.4	91.3	88.8	206.4
표준편차	190.7	122.1	46.8	50.1	162.1
평균인하율	-	0.36	0.46	0.52	0.15

주: 1) 쌀의 경우는 관세화 예외 품목으로서 현재 국영무역에 의해 수입관리되고 있으며 이에 따라 모든 계산에서 제외되었음.

2) 한편 평균인하율은 각 관세감축방식에 따른 품목별 관세인하율의 평균 수치임.

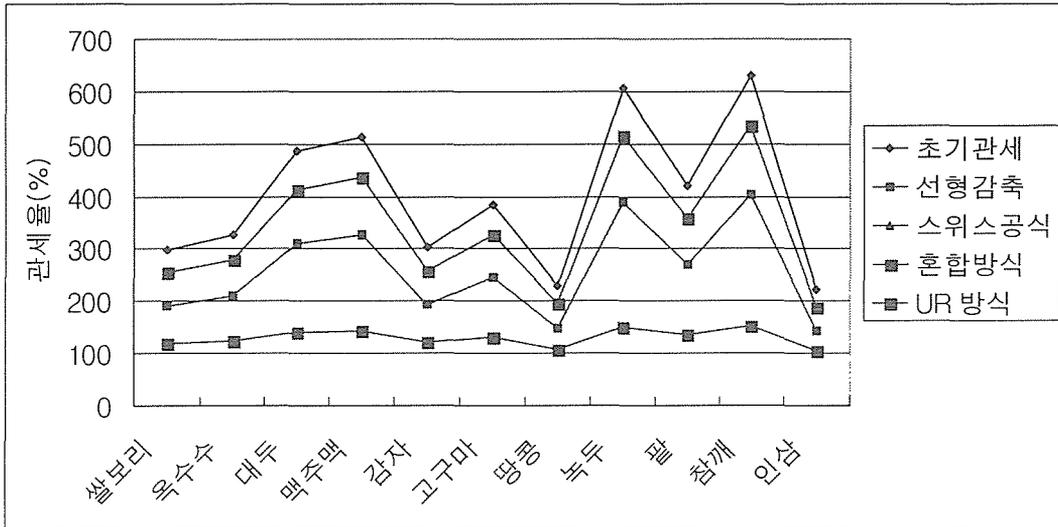
둘째, 관세인하 공식별 품목간 관세격차를 살펴보기 위해 분석에 고려된 모든 품목의 평균관세 수준으로부터 이탈된 정도를 나타내는 표준 편차를 구해 본 결과 스위스 공식 46.8%, 혼합공식 50.1%, 선형감축방식 122.1%, 그리고 UR 최소 감축방식은 162.1%로서 초기관세 수준에서 평가된 표준편차 190.7%보다 품목간 관세율 격차가 줄어들었다.

셋째, 관세인하방식별 관세인하 효과는 초기 관세 수준에 따라 상호 비교가 가능하다. 주어진 관세감축을 위한 계수들의 가정 하에서 이 연구에서 고려된 품목 대부분의 초기관세가 112.5% 이상이기 때문에 스위스 공식에 의한 관세감축이 동일률 선형관세감축에 비해 더 큰 관세인하 효과를 보인다. 다만 양허관세율이 50% 이내의 비교적 낮은 초기관세를 갖고 있는 오렌지, 사과, 배, 포도, 등의 과일류와 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 등 축산물의 경우는 오히려 동일률 선형감축이 적용될 때 보다 큰 관세인하 효과가 있음을 알 수 있다.

넷째, 일반적으로 주요 품목에 가장 낮은 관세인하 효과를 보이는 것은 우리가 직관적으로 이미 알고 있었듯이 UR 방식이다. 왜냐 하면 UR 방식은 관세감축에 있어서 품목별 신축성을 부여하고 있을 뿐만 아니라 이 논문에서 가정한 바와 같이 주요 품목에 최소 감축율을 적용할 수 있기 때문이다. 다만 돼지고기와 닭고기의 경우는 UR 방식에 따라 15% 최소 감축률이 적용되더라도 원래 양허된 관세율이 낮기 때문에 비록 36% 동일률 관세감축보다는 낮으나 스위스 공식보다는 높은 관세인하 효과를 보인다.

다음은 주요 품목군별로 각 관세인하방식을 적용한 결과를 그림을 통해 설명해 보자. 우선 쌀보리, 옥수수, 대두, 맥주맥 등 주요 곡물류와 참깨, 인삼 등 특용작물의 관세감축방식별 관세인하 효과는 <그림 3-2>와 같다. 대부분의 곡물류와 특용작물의 감축전 초기관세가 200%를 초과하는 높은 수준으로 고율관세를 대폭 감축시키는 스위스 공식과 혼합방식에 의한 관세인하 효과가 가장 큰 것으로 나타난다.

그림 3-2. 주요 곡물 및 특용작물 관세인하 효과

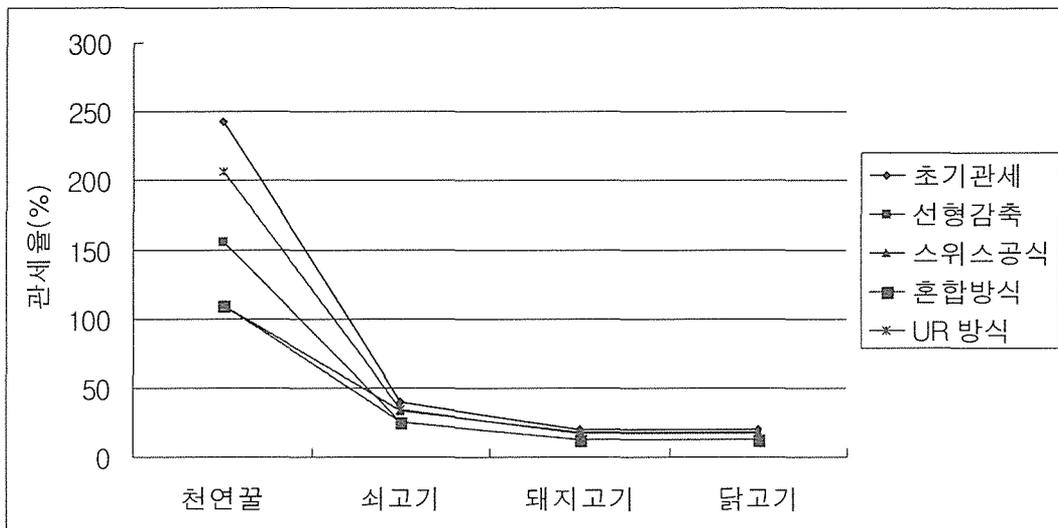


더욱이 이들 두 방식은 이들 품목의 높은 관세 수준으로 인해 관세인하에 차이를 발생시키지 않으며, 이들 감축 방식의 적용은 품목간 관세율 격차를 대폭 축소시킴을 알 수 있다. 주요 곡물류 및 특용작물의 관세인하 효과 측면에서 15% 최소 감축률을 가정한 UR 방식이 가장 적은 관세 인하 효과를 갖으며 그 뒤로 36% 동일률 선형감축과 스위스 혹은 혼합방식의 순서로 관세인하 효과가 커짐을 알 수 있다.

한편 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 등 축산물에 각 관세감축방식을 적용한 결과는 <그림 3-3>과 같다. 분석된 축산물 중에서 천연꿀을 제외한 쇠고기, 돼지고기, 닭고기의 감축전 양허관세율이 40% 이내로서 관세 감축방식별 관세인하 효과가 앞서 언급된 곡물류와 특용작물의 경우와 상이하다. 고율관세를 대폭 감축시키는 스위스 공식에 비해 오히려 모든 품목을 동일률로 36% 감축시키는 선형 감축의 관세인하 효과가 더 크다. 특히 돼지고기와 닭고기의 경우에는 품목별 최소 감축률 15%를 적용한 UR 방식의 관세인하 효과가 스위스 공식보다 큼을 알 수 있다. 따라서 분석에 고려된 축산물의 경우에 천

연꽃을 제외한 나머지 품목의 관세감축 효과는 36% 동일률감축과 혼합방식에서 동일하며 물론 여기서도 천연꽃을 포함하는 경우에 혼합방식에 의한 관세감축이 모든 품목에 걸쳐 가장 큰 관세 인하 효과를 갖는다.

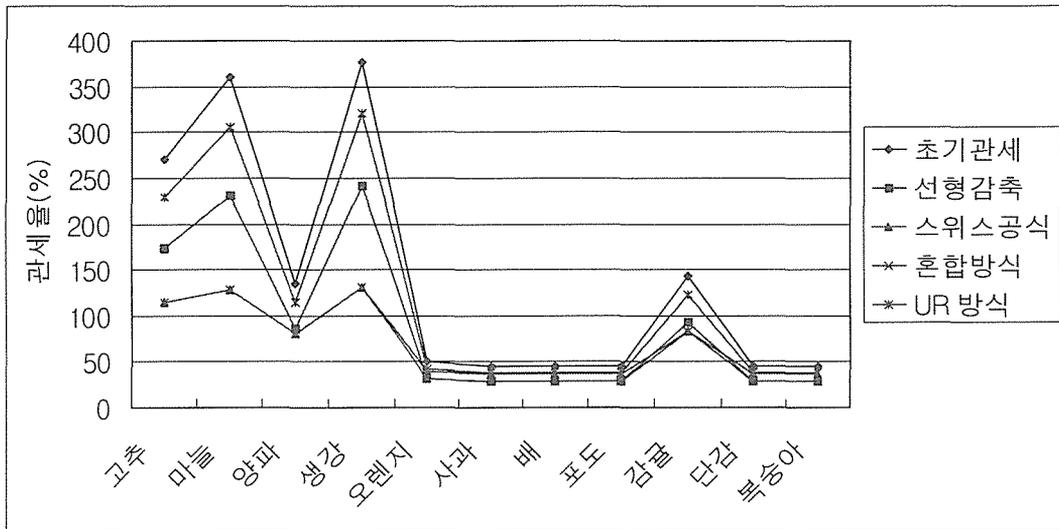
그림 3-3. 주요 축산물의 관세인하 효과



마지막으로 이 연구의 분석대상 품목 중 과일과 야채류에 대한 관세인하방식별 관세 감축효과는 <그림 3-4>에 보여진다. 그림에서 나타난 바와 같이 고추, 마늘, 양파 등 주요 야채류의 초기 관세는 130%이상임에 반해 과실류는 감귤을 제외하고 대부분 50%이내이다. 따라서 야채류의 관세인하방식별 관세인하효과는 앞서 분석된 곡물 및 특용작물과 유사하며 감귤을 제외한 과일류는 축산물과 유사함을 알 수 있다. 즉 상대적으로 고율관세 수준을 유지하고 있는 야채류의 경우는 관세인하효과 측면에서 품목별 최소 감축율을 적용한 UR 방식이나 선형감축 방식이 스위스 공식이나 혼합방식에 의한 관세인하 효과보다 낮다. 그러나 상대적으로 관세 수준이 낮은 과일류의 경우에 관세감축방식별 인하효과는 동일률 선형감축방식에 의한 관세인하 효과가 스

위스 공식에 의한 관세인하 효과보다 크다. 물론 여기서도 혼합방식은 가장 높은 관세인하 효과를 갖는 방식을 선택적으로 취하는 것이기 때문에 가장 큰 관세인하 효과를 보인다.

그림 3-4. 주요 과채류의 관세인하 효과



2. 새로운 WTO 관세인하 협상과 대응과제

새로운 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 동경 라운드에서 공산품 관세인하에 이용된 스위스 공식이나 보다 개혁적인 혼합 방식의 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 새로운 협상에서 결정될 관세인

하 폭의 정도에 따라 다르겠지만 만약 고율관세의 대폭 삭감 방식이 채택된다면 우리 농업에 큰 파급효과를 가져올 것으로 예상된다. 왜냐하면 우리나라의 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 새로운 협상에서 관세 상한을 설정해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 따라서 고율관세 적용품목에 대한 관세의 최고한도 설정이나 대폭 감축방식 등 수출국들의 주장에 대비한 협상 전략 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 새로운 협상에서 관세인하 방식과 감축폭이 품목별로 어느 정도 영향을 미칠 것인지를 알아보기 위해 우리나라의 현재 품목별 양허관세수준과 국내외 가격차를 고려하여 품목별 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 3-2 참조).

표 3-2. 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	✓ 321.0(30)
고추		9,231	1,858	396.8	285.0(50)
마늘		2,027	471	330.4	△ 380.0(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	665.0(40)
쇠고기		7,274	2,929	148.3	42.0
돼지고기		3,017	1,969	53.2	31.0
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, 농협조사월보, 축협중앙회, 축협조사월보, 축산물 가격 및 수급자료(2000), 농수산물 유통공사, '99농수산물 도소매가격동향(1999), 농림부 국제농업국, '농림축산물 수출입동향'

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 보

다 큰 경우는 보리, 옥수수, 맥주맥, 땅콩, 고구마, 감자, 마늘, 양파, 생강, 포도, 천연꿀 등으로 이들 품목은 관세감축에 여유가 있다고 여겨진다. 그러나 콩, 녹두, 팥, 고추, 사과, 참깨, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 등은 양허관세가 국내의 가격차 보다 작아 시장접근 물량을 초과하는 수입 가능성이 높은 품목으로 관세 감축의 폭이 최소한으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

한편 향후 WTO 농산물 관세인하협상에 효과적으로 대응하기 위해서는 농산물 관세에 대한 면밀한 분석과 연구가 이루어져야할 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 우리나라의 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 우리나라는 관세율의 단계확대에 대한 검토와 HS 분류체계의 면밀한 분석을 통해 국내 농업을 보호하는 방안을 중장기적으로는 고려해야 하며, 단기적으로는 특히 역관세 현상으로 인해 경쟁력 저하를 경험하고 있는 가공식품의 관세를 양허수준까지 인상하는 방안을 검토해야 할 것이다. 또한 우리나라 농산물 관세체제는 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 관세 부담을 회피하는 경향을 방지하기 위해서도 품목별 특성을 고려한 다양한 관세유형을 도입할 필요가 있다. 이와 함께 장기적 안목에서 전반적인 농산물 관세체

제 개편 및 관세정책 방향을 모색해야 할 것이다. 왜냐 하면 농산물 관세체제 개편의 문제는 전체 경제구조의 틀 속에서 몇몇 품목에 대한 관세율 조정이나 관세 유형 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.

또한 지난 UR 농업협상의 주요한 합의는 농산물 수입국들 뿐만 아니라 수출국에서도 광범위하게 사용되어오던 모든 비관세장벽 철폐를 통한 관세로의 전환과 단계적 감축에 관한 것이다. 특히, 비관세장벽을 관세로 전환시에 일종의 이중관세제도인 관세할당제(Tariff rate quotas: TRQ) 방식을 통해 양허된 시장접근물량에 대해서는 낮은 관세를 부과하고, 이를 초과하는 물량에 대해서는 높은 관세를 부과할 수 있도록 했다. 1947년 GATT가 발족되고 7차에 걸쳐 추진되어온 다자간 협상과는 달리 UR 농산물협상은 농업부문에 만연하던 비관세장벽의 철폐와 관세화과정에서 채택된 관세할당제(TRQ)를 통한 시장접근기회의 보장 등이 합의되어 획기적이고 역사적인 협상이었다는 것이 일반적인 평가이나 농산물 수출국들은 관세상당치의 과다계상으로 인한 고관세 부과, 국영무역 등 다양한 시장접근관리 방식을 통한 정부의 시장개입 및 관리무역 등의 성행으로 UR 이후 시장개방의 이행결과는 기대에 못 미치는 것으로 평가하고 있다. 따라서 미국외 호주, 뉴질랜드 등 농산물 수출국들은 새로운 협상에서 그들의 실질적 이익확보차원에서 시장접근 물량의 실질적 확대를 주장할 것으로 판단된다. 낮은 세율이 부과되는 관세할당량의 확대는 실질적인 관세감축효과를 나타낼 수 있다. 특히 농산물의 경우 일반적으로 수요 및 공급이 비탄력적이므로 시장접근 물량의 확대는 실질적으로 큰 관세감축과 상응하는 효과를 보일 수 있다. 따라서 관세할당제하에 운영되고 있는 주요 품목에 대한 시장접근물량 확대에 상응하는 관세감축 효과를 계측함으로써 향후 시장접근물량의 확대와 관세인하 협상에 효과적으로 대응할 필요가 있다.

제 4 장

시장접근물량 확대의 영향분석

WTO 협정 타결 이후 농산물 교역부문의 수입관리제도의 중요 요소로 등장한 것이 비관세장벽의 관세화 과정에서 등장한 시장접근물량에 대한 다양한 수입관리방식의 출현이다. 본 장에서는 관세할당제에 대한 이론적 개념과 경제적 효과를 살펴보고 주요 품목의 시장접근물량 확대에 따른 영향을 분석해 보는 동시에 향후 시장접근물량의 확대 및 관세인하 협상에 효과적 대응을 위한 정책적 함축성과 대내적 여건을 살펴보고자 한다.

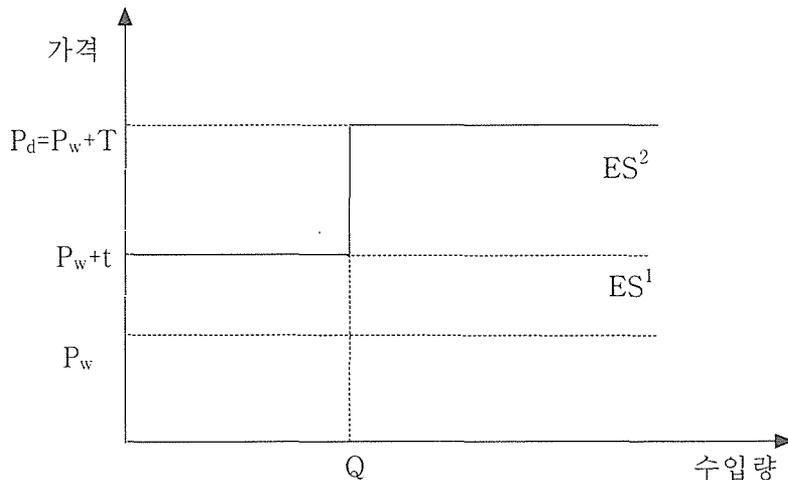
1. 관세할당제(TRQ)의 이론적 개념

UR 협상결과 각국이 수입제한 해 오던 품목은 관세화 방식으로 수입개방하되, 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 설정된 시장접근 물량에 대해서는 높은 관세가 아닌 저세율에 의한 수입기회가 보장되고 이러한 시장접근물량을 초과하여 수입되는

물량에 대해서는 국내외 가격차 방식에 의해 산출된 고율관세가 부과된다¹⁾. 이러한 UR 농산물 협정에 의해 합의된 관세할당제도는 비관세장벽의 관세화 전환과정에서 발생 가능한 무역왜곡 효과를 방지하고 수출국들에 현행 혹은 최소한의 시장접근기회를 보장함과 동시에 비관세장벽의 관세화과정에서 야기되는 과도한 수입증가로 인한 생산자 소득감소와 같이 수입국에 미치는 부정적 영향을 줄이기 위한 방편으로 생긴 수출입국간 타협의 산물이라 볼 수 있다.

관세할당제도는 일반적으로 수입쿼터와 같은 비관세장벽에 의한 무역제한 조치에 비해 무역흐름을 덜 왜곡하기 때문에 기존의 수량제한조치에 비해 보다 시장지향적인 무역질서라는 측면에서 선호된다. 예를 들어 수입쿼터제는 일정물량을 초과하는 수입을 금지함으로써 무역을 크게 왜곡함에 반해 관세할당제도는 쿼터를 초과하는 수입에 대해 비록 고율관세가 적용되지만 수입을 계속 허용하기 때문에 무역왜곡 효과가 상대적으로 적다는 것이다.

그림 4-1. TRQ 제도의 경제적 의미



1) 여기서 주목해야 할 것은 현행시장접근과 최소시장접근이 수입국에 의해 보장된 의 무수입량이 아니라 단지 저세율하에서 수출국에 대한 시장접근기회의 제공이라는 것이다.

경제적 측면에서 관세할당제도가 갖는 의미를 기하학적 표현 <그림 4-1>을 통해 살펴보자. 관세할당제는 일종의 이중관세제도로써 설정된 시장접근물량(Q)까지는 낮은세율(t)이, 그리고 그 이상을 초과하여 수입되는 물량에 대해서는 일반적으로 보다 높은 세율(T)이 부과된다. 이러한 이중관세제도와 함께 해당 품목의 국제시장이 경쟁적이고 수입국이 소국이라는 가정은 실효적 수출공급곡선을 두 개의 수평선으로 나타내게 한다. 여기서 ES^1 는 세계시장가격에 설정된 시장접근물량에 적용되는 낮은 세율(t)부과시의 초과공급곡선이며, ES^2 는 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과되는 고율관세(T)하 초과공급곡선이다. 따라서 실제 수입시장에서의 실효적 수출공급곡선은 시장접근물량까지 수입이 이루어 질 경우에는 ES^1 과 그 이상으로 이루어질 경우의 ES^2 로 나뉘어 진다. 한편 여기서 P_d 와 P_w 는 각각 국내시장가격과 세계시장가격을 나타낸다.

2. 관세할당제의 경제적 효과

비관세장벽의 관세화의 결과로 새롭게 대두된 관세할당제로 인해 발생 가능한 경제적 효과에 대해 살펴보자. 엄밀한 의미에서 관세할당제는 수입국으로의 교역량유입에 제한을 두지 않기 때문에 수량제한조치는 아니나 시장접근물량을 초과하는 양에 부과되는 고율관세가 수입금지적으로 높은 경우에는 사실상 전통적 수입쿼터제도와 동일한 효과를 발휘한다. 따라서 국내외 가격차가 설정된 고율관세보다 큰 경우에만 실질적으로 관세할당제는 수량제한적 수입쿼터제와 상이할 것이다. 즉 실질적으로 관세할당제가 수입쿼터제와 달리 보다 큰 무역기회를 보장할 조건은 $P_d - P_w > T$ 이다. 왜냐하면 그런 경우에만 고율관세부과 후에도 수입으로 인한 이익이 발생하기 때문에 설정된 시장접근물량을 초과하는 수입이 이루어진다. 그러나 이 조건은 주어

진 시장접근물량을 초과하는 수입이 이루어질 일종의 필요조건일 뿐이며 실제 관세할당제의 무역에 대한 효과는 수입국의 국내 수입수요상황을 보여주는 초과수요곡선에 의해 결정된다. 이때 이론적으로 수입수요곡선이 놓일 수 있는 상황은 크게 네 가지 경우로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 국내의 시장조건하에서 수입국의 수입수요곡선이 국제가격에 시장접근물량에 부과되는 낮은 세율이 합해진 것으로 표시되는 수출공급곡선(ES^1) 아래에 위치하는 경우이다. 예를들어 국내외 가격차가 미미한 품목이거나 국내 수요보다 많은 공급이 이루어진 경우에 이같은 상황이 발생가능하다. 이러한 상황에서 수입국의 수입은 실제 발생하지 않는다($M=0$).

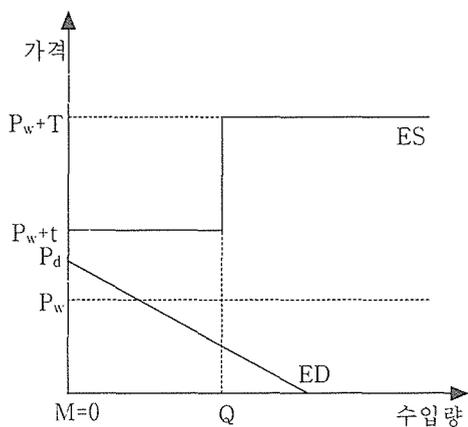
둘째, 국내의 시장조건하에서 수입수요 곡선이 국제가격에 시장접근세율 부과시의 수출공급곡선(ES^1)상에 위치하는 경우이다. 이 경우는 일정량의 수입을 발생시키나 낮은 세율로 수입기회가 보장된 시장접근물량 보다는 적은 교역이 이루어진다($0 < M < Q$). 이러한 상황에서 관세할당제는 수입량이 저세율로 수입이 보장된 쿼터량보다 적은 한 통상적인 저관세로 인한 수입과 같은 기능을 발휘한다. 국내가격은 세계시장가격에 시장접근물량에 부과되는 저관세를 더한 수치와 같다. 이 때 관세할당제는 하나의 단일관세에서 수입되는 경우와 같고 국내외 가격차가 없기 때문에 시장접근물량의 수입으로부터 수입차액은 발생치 않는다.

셋째, 국내의 시장조건하에서 수입국의 수입수요곡선이 두 개의 수출공급곡선, ES^1 과 ES^2 사이에 위치하며 정확하게 수입이 양허된 시장접근량($M=Q$)만큼 이루어지는 경우이다. 이러한 상황은 관세할당제를 단순한 관세조치에 의한 수입제도와 구별되게 한다. 예를 들어 이같은 경우에 발생하는 수입량은 만약 관세할당제가 시행되지 않고 단지 낮은 관세율이 부과될 때 이루어지는 수입량(M_t)에 비해 적다. 따라서 실제 낮은 관세부과시에 야기되는 수입수요에 비해 적은 수입량만이 유입되는 이같은 상황은 시장접근물량 수입으로 인해 수입차액을 발생시킴으로써 해당품목의 수입기회와 수입량의 국내 판매에 대한 분배 문제를 야기한다. 만일 낮은 관세율에 의한 시장접근량의

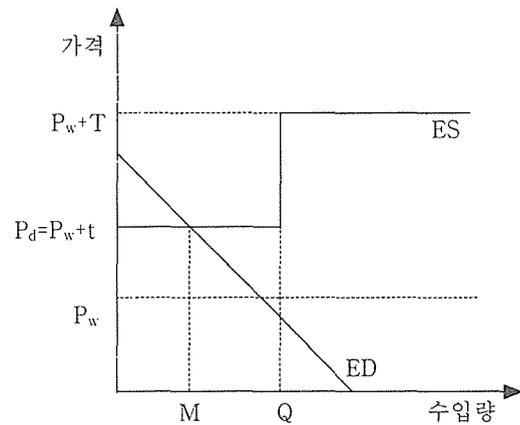
수입권의 조건없는 배분은 수입권을 보유한 기업에 위험없는 쿼터렌트(Rent)에 해당하는 $R = P_d - (P_w + t)$ 만큼의 독점적 이윤을 보장한다. 이 경우 국내가격은 세계가격에 시장접근물량의 수입에 부과되는 저관세를 더한 것보다는 크고 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과되는 고관세를 더한 것보다는 작은 곳에서 결정된다. 즉 시장접근물량을 초과하여 수입되는 물량에 부과되는 고관세는 이 상황에서 수입금지적관세로 작용한다.

그림 4-2. TRQ 제도와 실제 교역상황

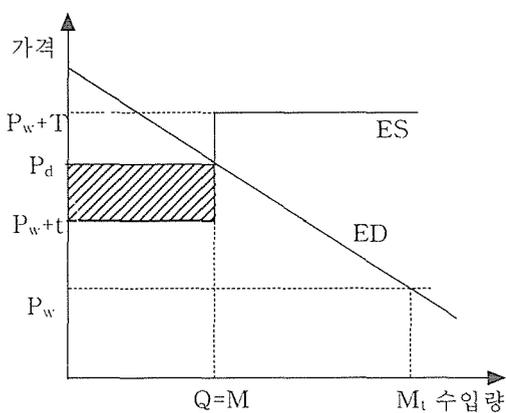
<4-2-1>



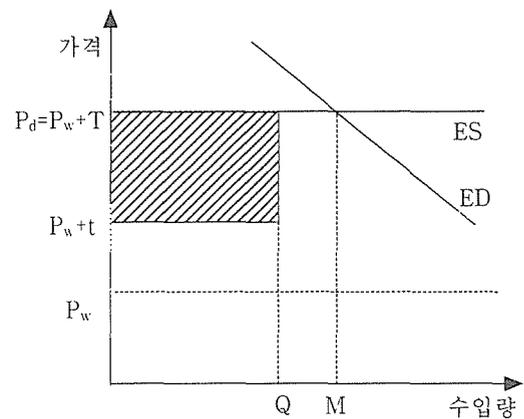
<4-2-2>



<4-2-3>



<4-2-4>



주: 빗금친 부분은 시장접근물량의 수입으로 야기되는 수입차액을 나타냄.

마지막으로, 수입국의 높은 수입수요로 인해 수입수요 곡선이 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과하는 고관세하의 수출공급곡선(ES^2)상에 위치하는 경우이다. 이 경우는 시장접근물량을 넘는 수입에 높은 관세가 부과됨에도 불구하고 수입수요가 충분하여 실제 수입량은 양허된 시장접근물량을 초과하게 된다. 이 때 해당품목의 국내가격은 세계가격에 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과되는 고관세를 더한 값, 즉 $P_d = (P_w + T)$ 이고 설정된 시장접근물량의 수입으로 인해 발생하는 단위당 수입차액은 $R = T - t$ 이다. 이러한 수입차액은 양허된 시장접근물량의 수입권보유자가 얻을 수 있는 단위당 최대 이윤으로 해석될 수 있다. 위에 언급된 관세할당제도하에서 발생할 수 있는 네가지 경우의 실제교역상황을 기하학적으로 표현하면 <그림 4-2>와 같다.

<그림 4-2-1>과 <그림 4-2-2>에서 처럼 관세할당제(TRQ)하에서 실제 수입량(M)이 설정된 시장접근물량(Q)보다 적은 경우에는 시장접근물량의 수입으로부터 국내외 가격차에 기인한 수입차액(Quota rent)이 발생치 않으나 실제 수입량이 설정된 시장접근물량 이상으로 수입되는 경우에는 수입차액이 발생하며 일반적으로 수입차액은 시장접근물량에 대한 수입권이 누구에게 할당되느냐에 따라 수입업자, 수출업자 혹은 수출국, 생산자단체, 수입국 정부 등에 귀속된다. <그림 4-2-3>과 <그림 4-2-4>의 경우 시장접근물량의 수입으로 인해 발생하는 단위당 수입차액은 국내가격에서 세계가격에 시장접근물량 수입에 부과되는 저세율을 더한 값을 뺀 것이고 총 수입차액은 단위당 차액에 설정된 시장접근물량을 곱한 값이다. 그러나 이론적으로 국내외시장조건에 따라 수입국의 상황이 <그림 4-2-3>과 <그림 4-2-4>의 경우일지라도 종종 설정된 시장접근물량의 전부가 수입되지 않을 수 있다. 예를 들어 시장접근물량의 수입에 부가적인 행정요건이 요구되어 시장접근물량 수입권 획득에 추가적인 거래비용을 발생시킬 때 비록 시장접근물량 수입에 낮은 세율이 부과되더라도 실제 시장접근물량의 수입은 설정된 물량보다 작을 수 있다(그림 4-3-1). 또한 시장접근물량 관리방식 중 선착순제도나 수입허가를 통한 수입

권 배분방식은 수입업자에게 주어진 시장접근물량의 수입에 대한 불확실성과 잠재적 위험을 내포하고 있어 실제 해당품목의 수입량이 시장접근물량 이상으로 수입되더라도 실제 시장접근물량의 수입(Q^*)은 설정된 물량(Q)이내에서 수입될 수 있다는 것이다. 한편 설정된 시장접근물량 이상으로 실제 시장접근 수입물량이 낮은 세율로 수입되는 경우도 있다, 즉 $Q < Q^*$. 특히 시장접근물량의 수입이 국내시장의 안정화를 목적으로 국가에 의해 관리되는 경우에 자주 나타날 수 있는 현상이다. 이 경우 시장접근물량은 내생적 쿼터(Endogenous quota)의 성격을 가지며 구속(Binding)되어 있지 않다고 할 수 있다(그림 4-3-2). 이러한 경우 시장접근물량 수입으로 인해 야기되는 수입차액은 설정된 시장접근물량이 아닌 실제 수입된 시장접근물량에 기초하여 계산될 것이다.

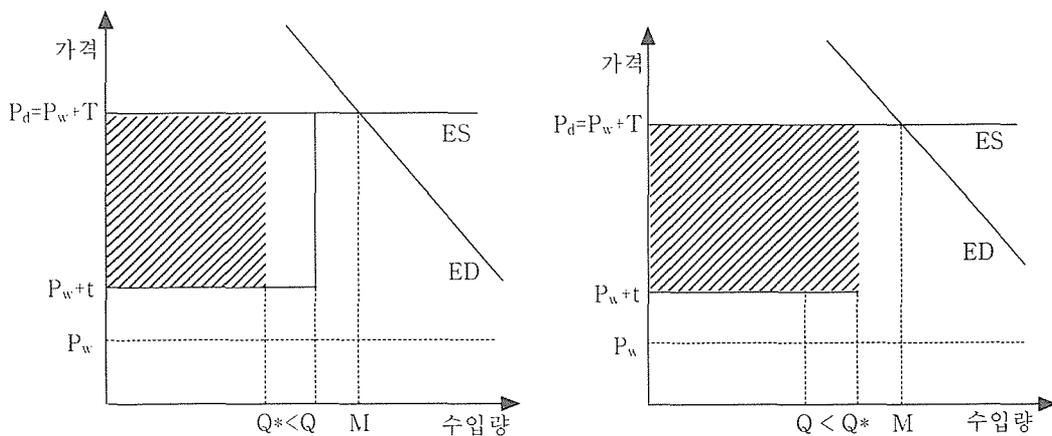
그림 4-3. TRQ제도와 시장접근이행율 차이

<4-3-1> 낮은이행율

(거래비용발생 및 수입관리방식의 문제)

<4-3-2> 높은 이행율

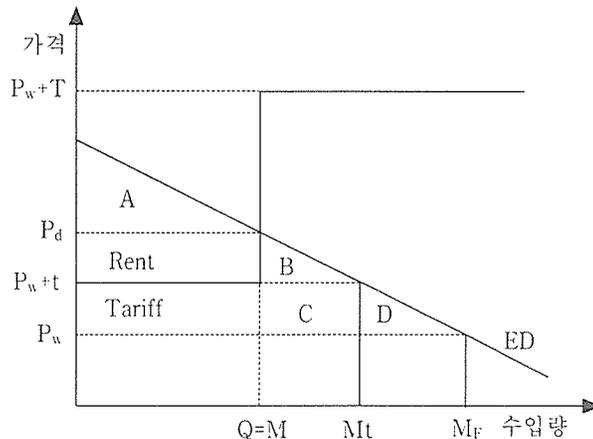
(=내생적 쿼터)



주: 빗금친 부분은 시장접근물량의 수입으로 야기되는 수입차액을 나타냄.

한편 관세할당제가 사회후생에 미치는 효과를 수입수요곡선이 두 개의 수출공급곡선 사이에 위치하여 수입이 시장접근물량(Q)만큼 이루어지는 경우를 통해 살펴보자. 우선 관세할당제를 통한 수입관리제도는 자유무역이나 관세만을 통한 수입제도에 비해 수입국내 가격을 상승시키고, 이에 따라 자유무역이나 관세를 통한 수입보다 적은 양의 수입이 이루어지게 한다. 주어진 세계가격(P_w)에서 관세할당제에 의해 실현되는 수입국내 가격은 P_d 이며, 수입량(M)은 Q임에 반해 자유무역시의 수입량은 주어진 국제가격하에서 M_F 이고 낮은 단일관세하의 수입량은 M_t 가 될 것이다(그림 4-4참조). 이에 따라 자유무역대신에 관세할당제를 통한 수입관리로 발생하는 사회후생감소의 크기는 B+C+D의 면적이며, 낮은 단일관세만을 통한 수입 대신에 관세할당제의 시행으로 야기되는 사회후생감소는 B+C에 해당한다. 관세할당제의 운영을 통해 발생하는 사회후생은 $A+Rent+Tariff$ 이나, 관세할당제운영에 있어 중요한 사항은 시장접근물량의 수입으로부터 발생하는 수입차액(Rent)의 분배문제인데, 이를 어떻게 혹은 누구에게 배분하느냐는 경제이외에 정치적 문제이다.

그림 4-4. TRQ 제도의 후생효과



3. 시장접근물량 확대의 국내 영향 분석

현재 농산물 수출국들은 관세상당치의 과다계상으로 인한 고관세 부과, 국영무역 등 다양한 시장접근관리 방식을 통한 정부의 시장개입 및 관리무역 등의 성행으로 UR 이후 시장개방의 이행결과는 기대에 못 미치는 것으로 평가하고 있다. 따라서 미국, 호주, 뉴질랜드 등 농산물 수출국들은 새로운 협상에서 그들의 실질적 이익확보차원에서 시장접근 물량의 대폭적 확대를 주장할 것으로 판단된다. 아직 본격적인 협상이 시작되지 않은 현 시점에서 향후 TRQ 관련 품목에 대한 자유화 방향을 정확히 예측한다는 것은 시기상조라 할 수 있으나 WTO 체제는 원칙적으로 무역자유화와 보다 시장지향적 무역질서의 확립을 기본 취지로 다자간협상을 진행하고 있다는 측면에서 고율 관세의 감축뿐만 아니라 저세율에 수입기회가 보장된 시장접근물량의 확대에 초점을 둘 것으로 예상된다.

시장접근 물량의 확대가 잠재적으로 그에 상응하는 관세인하효과를 갖는 경우는 앞 절에서 언급된 <그림 4-2-3>과 <그림 4-2-4>의 상황에서이다. 실제 수입량이 없거나 현재 설정된 시장접근물량내에서 수입되고 있는 품목의 경우에는 이론상 시장접근 물량의 확대에 상응하는 관세인하 효과가 없을 것이다. 왜냐 하면 시장접근물량이 확대되더라도 수입국의 해당품목에 대한 수입상황은 전혀 변화를 갖지 못하기 때문이다.

이에 반해 현재 해당 품목의 수입량이 설정된 시장접근물량 만큼 또는 그 이상으로 수입되고 있는 경우에 시장접근물량의 확대는 그에 상응하는 관세인하 효과는 가질 수 있다. 그러나 해당 품목의 수입량이 설정된 시장접근물량 만큼 수입되고 있는 경우와 달리 현재 시장접근물량을 초과하여 수입되는 품목의 경우에 시장접근물량의 확대가 그에 상응하는 관세인하 효과를 갖기

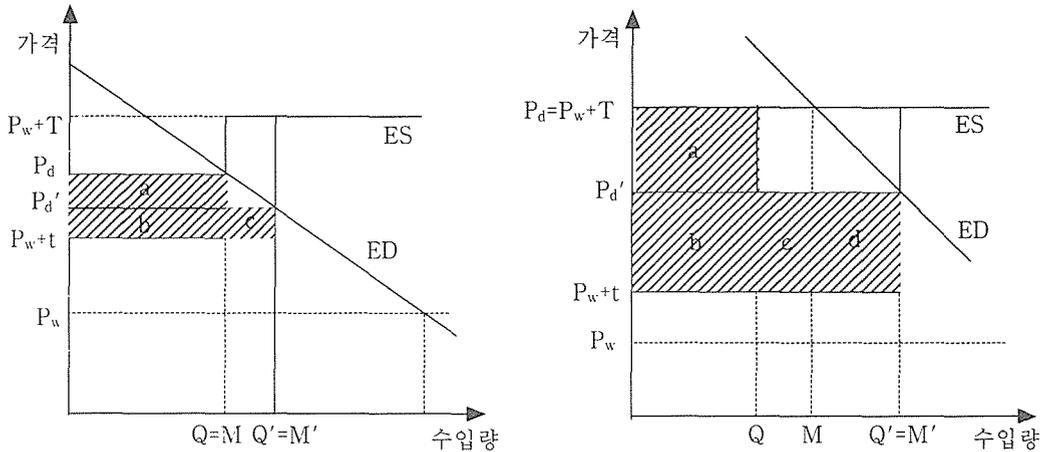
위해서는 시장접근물량의 확대폭이 현행 수입량 이상에서 결정될 때이다.

예를 들어 만약 시장접근물량의 확대가 현행 수입량 이내에서 결정될 경우에 그에 상응하는 관세인하 효과는 없을 것이다. 반면에 새로운 협상에서 결정될 시장접근물량의 확대가 현행 수입량을 초과하는 경우에는 그에 상응하는 관세인하 효과가 발생한다. 이와 같이 시장접근물량의 확대가 가질 수 있는 관세인하 효과를 살펴보기 위해 현재 어떤 품목의 실제 수입량이 설정된 시장접근물량인 경우와 그 이상으로 수입되고 있는 상황을 전제로 경제적 측면에서 시장접근물량의 확대가 관세인하 효과를 가짐을 <그림 4-5>를 통해 살펴보자.

우선 <그림 4-5-1>은 현행 수입량이 설정된 시장접근물량 수준과 같은 상황에서 시장접근물량이 확대될 경우에 나타날 수 있는 잠재적 관세인하효과를 보여 준다. 새로운 협상에서 시장접근물량이 현행 수준 Q보다 큰 수준인 'Q'로 결정될 경우 국내가격은 Pd에서 Pd'로 하락하게 된다. 따라서 국내가격 측면에서 볼 때, 이것은 시장접근물량의 확대에 야기된 잠재적 보호인하효과이다. 이 때 시장접근물량의 확대에 따른 수입차액은 기존의 면적 (a+b)에서 면적 (b+c)로 변화되며, 수입차액의 증감은 면적 (a)와 (c)의 상대적 크기에 의존한다. 또한 <그림 4-5-2>에서 처럼 현재 실제 수입량이 설정된 시장접근물량을 초과하여 수입되고 있으며 향후 새로운 협상에서 결정될 시장접근물량의 확대가 현행 수입량이상에서 결정된다면 국내가격은 Pd에서 Pd'로 하락하게 됨으로써 그에 상응하는 관세인하 효과가 발생한다는 것이다. 특히 이 경우는 국내가격하락분 만큼 현행 고율관세 수준이 실질적으로 감축된 효과와 같다. 이러한 상황에서 시장접근물량의 확대에 따른 수입차액은 앞의 경우와 유사하게 기존의 면적 (a+b)에서 면적 (b+c+d)로 변화되며, 수입차액의 증감은 면적 (a)와 (c+d)의 상대적 크기에 의존할 것이다.

그림 4-5. 시장접근물량 확대의 효과

<4-5-1> 현행 수입량(M) = 쿼터 설정량(Q) <4-5-2> 현행 수입량(M) > 쿼터 설정량(Q)

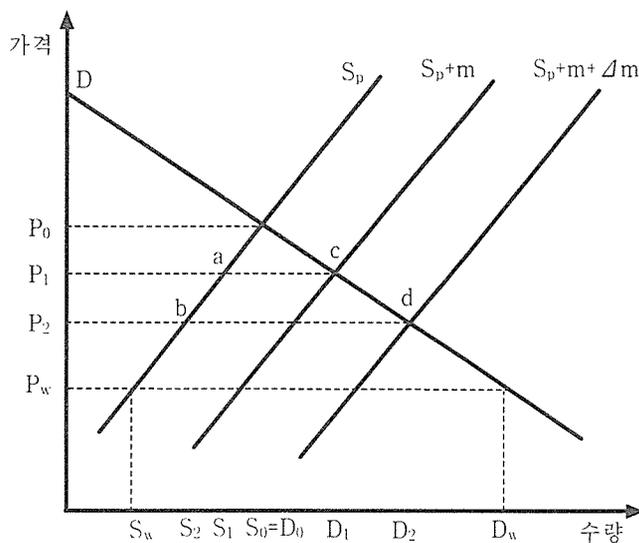


새로운 WTO 농업협상에서는 현행 관세할당제와 관련하여 크게 두 가지 쟁점이 부각될 것으로 예상된다. 첫째는 실질적 시장접근 수준의 확대에 대한 것이며, 둘째는 TRQ 관리방식에 대한 것이다. 우선 현실적이고 실효적인 시장접근기회의 확대는 현행 TRQ 제도하에서 우선 보장된 시장접근물량, 즉 수입물량에 저세율이 부과되는 쿼터량의 증량과 쿼터를 초과하여 수입되는 물량에 부과되는 고율관세의 감축을 통해 이루어 질 수 있을 것이다. TRO제도와 관련하여 또 다른 쟁점은 보다 투명성있는 수입관리방식의 개선에 대한 것일 것이다. 지난 마라케시에서 합의된 UR 농업협정에서 다양한 TRQ 관리 방식들에 대한 규율부재에 따른 시장접근기회에 대한 수출입국간 논쟁은 향후 협상의 중요한 의제가 될 것임에 틀림없다. 한편 WTO 체제는 원칙적으로 무역자유화와 보다 시장지향적 무역질서의 확립을 기본 취지로 다자간협상을 진행하고 있다는 측면에서 현행 TRQ 제도의 자유화 방향은 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과하는 각국의 고관세 감축과 저세율에 수입기회가 보장된 시장접근물량의 확대에 초점을 둘 것으로 예상된다.

그러나 본 보고서는 아직 TRQ제도와 관련된 본격적인 논의가 시작되지 않은 현 시점에서 이러한 모든 예상쟁점을 고려하기 위해서는 많은 경우의 수가 존재할 뿐만 아니라 위에서 이론적으로 언급된 품목별 수입수요곡선에 대한 정확한 추정이 어렵다는 분석적 제약을 감안하여 새로운 협상에서 결정될 주요 품목의 확대된 시장접근물량이 국내 시장으로 유입된다는 가정과 함께 그에 상응하는 잠재적 관세인하 효과를 기존 연구에서 추정된 생산 및 수요 탄성치와 통계자료로 주어진 수급 및 가격자료를 이용하여 측정하였다.

<그림 4-6>는 시장접근물량의 확대가 국내 품목별 시장에 미치는 영향 계측을 위해 이 연구에서 이용된 경제적 개념을 기하학적으로 표현한 것이다. 아래 그림에서 D 는 시장수요, 그리고 S_p 는 국내 공급곡선을 나타낸다. 따라서 국제무역이 이루어지지 않는 자급자족적 상황에서 균형 국내시장가격은 P_0 , 그리고 시장소비와 공급량은 D_0 와 S_0 에서 결정된다. 그러나 국제 무역으로 인해 수입량(M)이 $c-a$ 혹은 D_1-S_1 인 경우 국내 시장가격은 P_1 , 수요량은 D_1 , 그리고 생산량은 S_1 에서 시장균형을 이루고 있다고 하자.

그림 4-6. 시장접근물량의 확대가 국내 농업에 미치는 영향



이와 같이 주어진 시장정보와 무역이 이루어진 후에도 수요 및 공급 곡선의 특성이 변하지 않았을 것이라는 가정과 함께 현재 시장상황을 나타내 주는 시장공급곡선을 S_{p+m} 이라 표현할 수 있다. 한편 현 시장상황에서 국산품과 수입품이 동질적이라는 가정과 함께 향후 새로운 협상의 결과로 외생적으로 결정될 시장접근물량의 증가분(ΔM)이 국내 시장으로 유입된다고 한다면 국내 시장공급곡선은 그 만큼 우측으로 이동하게 될 것이다²⁾. 시장접근물량의 확대가 해당 품목에 미치는 과급 영향은 우선 국내 시장가격은 현재 P_1 에서 P_2 로 하락하며, 이에 따라 국내생산량은 S_1 에서 S_2 로 줄어들고 소비량은 D_1 에서 D_2 로 증가하게 된다. 또한 일반적으로 생산자잉여 개념으로 나타나는 생산자 후생변화는 면적 $\square P_1abP_2$ 만큼 줄어들고 소비자잉여 개념으로부터 나타나는 소비자 후생변화는 면적 $\square P_1cdP_2$ 만큼 증가할 것이다. 한편 이 연구의 주요 목적 중의 하나인 잠재적 관세인하 효과는 시장접근물량 확대에 따른 국내 가격 변화분(P_1-P_2)이 국제가격(P_w)에서 차지하는 백분율(%)로 표시되며, 즉 이것은 증가관세개념의 잠재적 관세인하 효과이다.

UR 협상 타결 이후의 품목별 시장개방의 이행상황과 최근의 이용 가능한 통계자료를 고려하여 모든 분석은 1995~98년도 품목별 평균 생산량, 소비량, 교역량, 및 국내외 가격을 기준으로 하여 이루어 졌으며 국제교역에 있어 우리나라는 소국이라는 가정 하에 국제가격은 외생적으로 주어진 것으로 보았다. 또한 새로운 협상에서 결정될 시장접근 물량 확대는 1995~98년도 품목별 국내 소비량의 1%만큼 증가할 것이라 가정하고 분석하였다³⁾. 이러한 전

2) 만약 수입품과 국내산 물품이 동질적이고 완전 대체재가 아니라면 일반적으로 분석의 결과는 과대 계측될 가능성이 있음에 유의할 필요가 있으나 이 연구의 목적이 정확한 수치를 계측하기보다는 상대적 영향의 크기를 통해 정책적 함축성을 찾고자 했기에 시장접근물량이 확대되는 국산과 수입산간의 완전 대체를 가정하여 논의를 전개하였다.

3) 시장접근물량 확대의 가정으로서 여기서 사용된 가정은 아직 본격적인 협상이 진행되지 않은 현 상태에서 1995-98년도 기준으로 평균 국내소비량의 1%에 해당하는

제하에서 주요 품목별 시장접근물량의 확대에 의한 잠재적 관세인하 효과의 측정은 네 단계에 걸쳐 측정되었다. 우선 1995~98년도 품목별 생산, 소비, 교역 물량 및 가격자료와 기존 연구에서 추정된 품목별 수요 및 공급탄성치를 이용하여 외생적 시장접근물량의 증가가 국내 가격 변화에 미치는 정도를 측정하였다⁴⁾. 둘째, 시장접근물량의 확대에 야기되는 측정된 가격 변화와 수요 및 공급탄성치를 이용하여 생산량 및 소비량 변화를 추정한다. 셋째, 가격 및 수급변동의 추정치들과 주어진 가격 탄성치들을 이용하여 시장접근물량의 확대가 주요 품목별 생산액, 소비 지출액, 생산자 및 소비자 후생에 미치는 효과를 계측하였다⁵⁾. 마지막으로 추정된 가격 변화와 국제가격을 이용하여 시장접근물량의 외생적 확대가 갖는 잠재적 관세인하효과를 측정한다.

품목별 시장접근물량 확대에 의한 영향계측을 위해 사용된 주요 탄성치와 통계자료는 <표 4-1>과 같다. 본 절에서 사용된 생산 및 수요 탄성치들은 직접 추정하기 보다 기존 연구가 제시한 수치를 활용하였다(한국농촌경제연구원(1993)). 물론 여타 기존 연구와 같이 본 연구의 추정결과는 사용된 탄성치들의 값에 민감하나 보다 정확하고 적절한 탄성치 추정의 문제는 차후 과제로 남기고자 한다.

시장접근물량의 보장이 해당 품목에 미치는 가격 및 수급영향으로 해석될 수 있기 때문에 향후 관세 인하 및 시장접근물량의 확대와 관련된 품목별 협상대안 마련에 정책적으로 유용한 지표가 될 수 있을 것이나 현재의 균형점에서 크게 벗어나는 시장접근물량의 확대가 있을 때에는 단순히 비례적으로 영향을 계측하기에 한계가 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

- 4) 시장접근물량은 앞서 이론적으로 분석된 부문에서 언급된 바와 같이 반드시 수입해야 하는 의무 수입량이 아니라 국내외 수급 및 가격여건에 따라 이러한 물량을 수입하지 않을 수 있는 시장접근기회 보장의 개념이나 여기서는 우리 농업의 현실과 분석의 어려움을 감안하여 확대된 시장접근물량은 현 수입상황에서 외생적으로 부가된 수입량이라는 전제하에 분석이 이루어졌음.
- 5) 품목별 생산 및 수요에 대한 가격 탄성치가 주어지고 변하지 않는다는 가정 하에 실제 상황을 반영하는 공급량과 소비량 및 가격자료(1995/98년 평균 자료)를 이용하여 수요 및 공급 곡선을 균형점에서 선형화하였음.

표 4-1. 시장접근물량 확대에 따른 영향 측정에 사용된 탄성치 및 주요 통계

품목	생산 탄성치	수요 탄성치	생산량 (95/98)	소비량 ¹⁾ (95/98)	순수입량 (95/98)	국내가격 (95/98)	국제가격 ²⁾ (95/98)
쌀	0.78	-0.29	5,141,089	5,211,635	70,546	1,689	385
보리	0.31	-0.26	209,781	341,781	132,000	890	120
참깨	0.21	-0.3	30,587	87,527	56,940	10,341	1,189
고추	0.36	-0.22	189,785	197,042	7,257	5,958	3,050
마늘	0.38	-0.3	426,357	443,750	17,393	2,120	727
양파	0.39	-0.68	791,381	809,886	18,505	534	429
쇠고기 ³⁾	1.25	-0.97	209,375	344,514	135,139	6,867	4,446
돼지고기 ³⁾	0.48	-0.43	694,750	696,048	1,298	2,431	3,080
닭고기 ³⁾	0.36	-0.6	263,750	274,962	11,212	2,262	1,582
천연꿀	0.35	-0.35	8,003	8,034	301	14,133	2,072
감귤/오렌지	0.8	-0.62	572,412	600,778	28,366	1,072	741
포도 ⁴⁾	1.50	-0.62	366,250	369,360	3,110	2,606	2,030

주: 1) 소비량은 국내생산량에 순수입(수입-수출)량을 더하여 구해진 추정치임.

2) 국제가격은 연도별 수입금액을 수입물량으로 나누어 계산된 단위당 평균 수입 cif 가격임.

3) 돼지고기와 닭고기는 지난 97년 7월 1일, 그리고 쇠고기는 2001년 1월부터 관세만으로 완전 자유화되어 현재 시장접근 관리 품목이 아니며, 오렌지는 2004년 이후에는 단일관세만으로 수입이 이루어져 사실상 시장접근물량에 대한 수입관리가 불가능한 품목이나 국내 농업 측면에서 주요 품목으로서 향후 관세인하 협상에서의 입장 수립 차원에서 부가적으로 검토됨.

4) 포도는 원칙상 시장접근물량 관리대상품목이 아니나 현재 추진 중에 있는 한/칠레 자유무역협상의 쟁점 품목으로서 향후 자유무역체결시 시장접근물량 확대를 통한 시장개방의 가능성이 크므로 분석 대상으로 선정하였음.

자료: 농림부(1999), 시장접근물량 수입관리 종합 참고자료

한국농촌경제연구원(1999), 1998년도 식품수급표

앞서 언급된 절차에 따라 계측된 1995~98년 평균 소비량의 1%에 해당하는 시장접근물량 확대가 주요 품목에 미치는 가격, 생산, 소비, 생산액, 소비지출액, 생산자 및 소비자 후생, 그리고 국내외 가격 측면에서의 잠재적 관세인하 효과는 <표 4-2>와 같다⁶⁾. 아래에서는 추정결과를 설명하고 그 의미를 살펴보고자 한다.

첫째, 외생적 시장접근물량 확대에 따라 가격이 가장 크게 떨어지는 것으로 나타난 품목은 참깨, 천연꿀, 고추, 쇠고기, 마늘 등이다. 이들 품목은 본래 단위당 가격이 상대적으로 큰 품목들일 뿐만 아니라 생산 및 수요 탄성치가 상대적으로 매우 낮은 품목들로서 시장접근물량의 확대에 의한 국내가격 감소가 큰 것으로 추정되기 때문이다. 이에 반해 양파, 오렌지, 포도의 경우는 상대적으로 낮은 단위 가격과 높은 가격 탄성치로 인해 잠재적으로 가격 하락폭이 작은 것으로 추정되었다. 기준연도 가격에 비해 가격하락률이 큰 품목은 참깨(2.7%), 보리(2.2%), 고추(1.8%), 마늘과 천연꿀(1.5%) 등으로 이들 품목들은 시장접근물량의 수입에 따른 절대적 가격 하락폭이 크거나 수급의 가격탄성치가 상대적으로 낮은 품목들이다.

둘째, 시장접근물량 확대에 따른 품목별 생산 감소 효과는 생산량이 절대적으로 큰 쌀, 돼지고기, 오렌지, 양파 등과 쇠고기, 포도 등 생산탄성치가 여타 품목에 비해 상대적으로 큰 품목에서 더욱 크게 나타났다. 확대된 시장접근물량의 수입으로 인한 생산 감소량은 대략적으로 쌀 38천톤, 돼지고기 4천톤, 감귤 및 양파 3천톤 가량으로 계측되었다. 한편 평균생산량(1995/98)대비 생산감소율은 쌀, 보리, 쇠고기, 포도가 0.7%, 참깨, 고추, 마늘, 오렌지가 0.6% 정도로 상대적 생산감소효과가 큰 것으로 나타났다.

6) 시장접근물량의 외생적 확대에 따른 국내외 가격 측면에서의 잠재적 관세인하 효과는 시장접근물량의 확대에 따라 추정된 국내가격 감소분(ΔPd)을 국제가격(Pw)로 나누어 계산되었음. 이는 수입국의 수입물량 증가가 국제가격에 영향을 미칠 수 없다는 소국가정과 국내외 가격차의 백분율로 표시되는 종가관세(Ad valorem Tariff)의 정의에 의해 도출된 것임.

표 4-2. 시장접근물량 확대에 따른 주요 품목별 영향 추정결과

품 목	가 격 감 소 (원/kg)	생산량 감 소 (톤)	소비량 증 가 (톤)	생산액 감 소 (백만원)	소비지출액 감 소 (백만원)	생산자 잉여감소 (백만원)	소비자 잉여증가 (백만원)	관세 인하효과 (%)
쌀	16 (0.9)	37,851 (0.7)	14,266 (0.3)	145,287	59,218	81,659	83,199	4.1
보리	20 (2.2)	1,444 (0.7)	1,974 (0.6)	5,403	5,038	4,132	6,775	16.5
참깨	277 (2.7)	172 (0.6)	703 (0.8)	10,202	17,163	8,447	24,338	23.3
고추	115 (1.8)	1,206 (0.6)	765 (0.4)	29,564	17,775	21,771	22,719	3.8
마늘	32 (1.5)	2,436 (0.6)	2,002 (0.5)	18,677	9,965	13,551	14,176	4.4
양파	5 (0.9)	2,909 (0.4)	5,190 (0.6)	5,521	1,330	3,975	4,089	1.2
쇠고기	47 (0.6)	1,513 (0.7)	1,932 (0.6)	22,191	580	9,859	16,326	1.1
돼지고기	27 (1.1)	3,668 (0.5)	3,292 (0.5)	27,397	10,697	18,529	18,657	0.9
닭고기	24 (1.1)	1,004 (0.4)	1,745 (0.6)	8,559	2,674	6,299	6,600	1.5
천연꿀	206 (1.5)	41 (0.5)	42 (0.5)	2,213	1,119	1,641	1,712	9.9
오렌지	8 (0.7)	3,313 (0.6)	2,695 (0.4)	7,965	1,791	4,427	4,670	1.0
포도	12 (0.5)	2,607 (0.7)	1,087 (0.3)	11,290	1,749	4,513	4,574	0.6

주: 1) ()안의 수치는 시장접근물량 확대에 따른 해당변수의 변화율(%)을 나타냄.

2) 시장접근물량 확대에 따른 관세인하 효과는 추정된 국내가격 감소분을 국제가격으로 나눈 증가관세형태로 계산되었음.

셋째, 시장접근물량 확대에 따른 가격감소로 야기되는 품목별 소비 증가는 소비량이 절대적으로 많거나 수요탄성치가 큰 쌀, 양파, 돼지고기, 오렌지의

순으로 크게 나타났다. 한편 평균소비량(1995/98)대비 소비증가율의 경우에는 참깨(0.8%), 보리, 양파, 쇠고기, 닭고기(0.6%)의 순으로 상대적 소비증가효과가 큰 것으로 나타났다.

넷째, 시장접근물량 확대에 의해 야기된 가격 및 생산량감소로부터 발생하는 품목별 생산액 감소는 절대적 생산량 혹은 가격감소 폭이 큰 쌀, 고추, 돼지고기, 쇠고기의 경우가 가장 크게 감소한 것으로 나타났다. 1995~98년 평균 소비량의 1%에 해당하는 시장접근물량의 수입으로 인해 감소되는 품목별 생산액은 대략 쌀 1453억, 고추 296억, 돼지고기 274억, 쇠고기 222억으로 추정되었다.

다섯째, 시장접근물량 확대에 따라 발생하는 가격감소 및 소비량증가로 야기되는 소비지출액의 변화는 모든 품목에 걸쳐 줄어드는 것으로 예측되었다. 이 결과는 대부분의 농산물 수요가 비탄력적으로 인해 시장접근물량 증가로 인한 가격하락의 효과가 소비량 증대의 효과 보다 컸기 때문으로 판단된다. 소비지출액의 감소는 절대적 소비규모가 큰 쌀의 경우가 가장 크게 나타났으며 고추, 참깨, 돼지고기의 순으로 소비지출액이 감소하는 것으로 나타났다.

여섯째, 시장접근물량 확대에 의해 생산자 잉여는 감소하고 소비자 후생은 증대하는 것으로 추정된다. 이는 시장접근물량의 확대에 따른 수입증가로부터 발생하는 가격하락으로 인한 자명한 결과로 보여진다. 생산자 잉여의 감소폭은 대략 쌀 817억, 고추 218억, 돼지고기 185억, 그리고 마늘의 경우는 136억원 가량 줄어드는 것으로 예측되었다. 이에 반해 소비자 잉여는 쌀 832억, 참깨 243억, 고추 227억, 돼지고기, 187억 그리고 쇠고기의 경우가 163억원 증가하는 것으로 나타났다. 그러나 해당 품목의 생산자에 비해 소비자의 수가 훨씬 많다는 사실에 비추어 볼 때, 시장접근물량 확대에 따른 이해그룹별 피해는 해당 품목의 농업생산자에 집중되어 있다고 볼 수 있다.

마지막으로 시장접근물량 확대로부터 야기되는 관세인하 효과는 대략 참깨 23%, 보리 17%, 천연꿀 10%, 마늘, 쌀, 고추 각각 약 4% 정도의 관세 인하 효

과가 있는 것으로 추정되었다. 이들 품목들은 시장접근물량 확대에 따라 국제가격에서 차지하는 국내 가격감소가 상대적으로 크게 나타난 것들이다.

분석된 결과 중 새로운 협상과 관련하여 매우 중요한 사항은 UR 협상타결 이후 현재 설정된 시장접근물량이 수입관리되는 주요 품목의 또 다른 시장접근물량의 확대는 그에 상응하는 관세감축효과를 자동적으로 나타낼 수 있다는 것이다. 따라서 관세할당제로 운영되고 있는 주요 품목의 시장접근물량 확대에 따른 품목별 국내 영향을 보다 면밀히 분석하여 새로운 농산물 협상에 효과적인 대응이 요구된다는 것이다. 특히 시장접근물량 확대에 상응하는 관세감축 효과와 향후 농산물 협상의 또 다른 쟁점으로 부각될 품목별 관세인하 폭을 상호 비교 및 분석함으로써 향후 시장접근물량의 확대 및 관세인하 협상에 효과적으로 대응해야 할 것이다. 왜냐 하면 분석된 바와 같이 시장접근물량의 확대는 그에 상응하는 관세감축효과를 자동적으로 나타낼 수 있으며, 더욱이 농산물의 경우 일반적으로 수요 및 공급이 비탄력적이므로 시장접근물량의 확대는 실질적으로 큰 관세감축 효과를 보일 수 있기 때문이다.

한편 여기서 주의해야 할 사항은 실질적으로 시장접근물량의 확대가 관세인하효과나 국내 농업에 영향을 미치는 경우는 이론상 현행 실제수입량이 설정된 시장접근량과 같은 경우와, 실제수입량이 시장접근량보다 크고 향후 협상에서 결정될 시장접근량의 확대폭이 현행수입량이상에서 결정될 경우라는 것이다. 예를 들어 1995~98년 기준으로 시장접근물량대비 평균 수입실적이 100%에 근접하는 쌀(100%), 고추(96%), 마늘(93%), 양파(137%), 오렌지(99%), 천연꿀(99%)의 경우, 시장접근물량의 확대는 잠재적 관세인하 효과와 국내 농업에 직접적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 다만 현재 우리 나라의 생산 부족으로 인해 높은 수입이행률을 보이고 있는 보리(197%), 참깨(852%) 등은 향후 결정될 시장접근물량의 확대폭이 현행 수입량이상에서 결정될 경우에 잠재적 관세인하효과나 국내 농업에 직접적 영향을 미칠 것으로 보인다. 또한 현재 시장접근물량이 설정되지 않고 수입이 자유화된 포도, 돼지고기, 닭고

기, 쇠고기와 향후 이중관세제도가 차츰 단일관세로 수입개방이 예정된 오렌지 등에 대한 본 보고서의 분석결과는 국내소비량대비 1% 수입량 증가 효과로 해석이 가능하다. 이러한 품목에 대한 연구결과의 유의성은 품목별 수입 수요가 어떻게 변하는가에 따라 그 영향은 달라질 수 있으나 이러한 품목의 수입수요가 꾸준한 증가 추세에 있기 때문에 국내소비량기준 1%의 수입량이 국내로 유입된다는 가정 하에 도출된 결과는 큰 무리가 없다고 여겨진다. 더욱이 분석된 대부분의 품목이 국내 농업에서 중요한 위치를 차지하는 것으로서 현재 추진 중인 한-칠레 자유무역협정 등 지역적 경제통합에서 관세할당제 형태로 수입개방 가능성도 크기 때문에 이에 대비한다는 측면에서도 의미가 있다고 여겨진다.

표 4-3. 주요 품목의 성격과 특징(1997/98 평균기준)

품 목	농업비중	국내외가격차	관세상당치	수입이행률	가격안정성
고 추	8.2%	2.0	286.5	94.2%	23.2%
마 늘	4.5%	3.7	382.0	73.7%	10.7%
양 파	2.0%	1.0	143.3	113.0%	31.1%
팔	0.2%	5.9	446.5	100.0%	6.1%
참 깨	1.4%	10.0	668.5	90.9%	1.6%
생 강	0.7%	6.5	25.4	61.1%	26.9%
메 밀	0.1%	3.9	271.7	100.0%	6.9%
땅 콩	0.2%	2.8	244.6	88.7%	8.6%
콩	1.1%	5.0	516.7	100.0%	8.8%
감 차	1.9%	0.5	322.7	39.5%	29.0%

주 : 1) 국내외 가격차는 1997~98년도의 CIF가격과 국내 도매시장가격의 평균비율

2) 가격안정성은 1997~98년도 월별 가격변동의 표준편차의 평균

자료: 농림부, 농림통계연보(1999), 농림업 주요 통계(2000)

한편 대내적으로는 현재 수출국들이 그들의 실질적인 이익확보 차원에서 지속적으로 농산물 수입국에 요구하는 시장접근물량의 확대 주장에 비추어

볼 때, 우리 나라 주요 품목은 국내외 가격차가 큼으로 인해 막대한 수입차액의 발생이 예상된다. 이에 따라 현재 수입관리되는 주요 품목에 대해서는 계속적인 수입관리를 통해 수입차액을 환수함으로써 농업 부문으로의 재투자가 다시 한번 필요하다고 여겨진다. 특히 국내가격이 국제가격에 비해 상당히 높아 시장접근물량의 수입이행률이 높고 민간으로부터 수입 가능성이 큰 참깨, 땅콩 등 유지작물과 쌀, 보리, 팥 등 곡물류, 마늘, 고추, 양파 등 채소류 등이 이에 해당한다. 예를 들어 참깨의 국내외 가격차는 10배에 달하며 생강, 팥, 콩의 경우는 5배 이상이며 그 외에도 많은 품목들의 국내외 가격차가 2배 이상이다. 최소한 수입가격은 또한 시장접근물량의 수입관리의 또 다른 목적으로 중요한 사항은 무분별한 수입으로 인한 국내 유통질서 문란 방지와 가격 및 농가소득 안정에 있다는 측면에서도 수입관리가 계속 필요하다고 볼 수 있다. 다만 설정된 시장접근물량의 수입관리는 WTO 규율을 준수한다는 차원을 떠나 향후 국제적 분쟁 발생에서 유리한 위치를 차지하기 위해서 수입제한 목적으로 운영되어서는 안되며 농산물 수입을 국내적으로 관리한다는 차원에서 품목별 특성을 고려한 효과적인 방식을 강구해야 할 것이다. 예를 들어 감자의 경우는 국내외 가격차가 상대적으로 적어 현행 국영무역이나 공매제를 통한 수입관리를 철폐해야 한다는 일부의 주장이 있으나 농업에서 차지하는 비중이나 상대적으로 불안정한 가격안정성 측면에서 볼 때, 관세로 자유화하기보다는 어떤 방식이든지 간에 효과적인 수입관리 방안이 강구되어야 할 것으로 판단된다.

4. 수입물량관리의 관련된 정책적 함축성

사실상 관세할당제는 UR협상동안 미국과 EU의 타협의 산물로 출현한 제도로서 이들 국가들에 농업부문에서의 기존 정책을 계속 유지하도록 허용한

면이 없지 않다. 예를 들어 미국에 있어서 관세율 할당제는 정치적으로 호혜적인 국가에 보다 특혜적인 시장접근기회를 줄 수 있는 쌍무적 국별 쿼터의 부여와 함께 그들의 낙농과 설탕부문의 정책을 UR 농업협정 타결이전과 유사하게 유지할 수 있는 장치였다. 또한 EU의 경우도 로마협약(Rome Convention)하에 설정된 특혜적 무역협정의 유지에 관세율쿼터제도가 필요하였다. 특히 이들 특혜무역협정에서 설정된 쿼터는 어떤 국가에나 허용된 총량적 시장접근이기보다는 국별로 설정된 것이 대부분으로 쿼터물량의 수입권으로부터 발생하는 수입차액은 특혜적 국별쿼터량을 부여받은 수출국의 차지였다. 그러나 대부분의 국가에 있어 국별쿼터는 일반적이지 않고 총량쿼터제도를 통해 운영되고 있다.

한편 최근 WTO에 가입한 동구유럽국가들과 가입을 추진중인 중국은 그들 농업시장자유화의 확대를 제한하기 위해 TRQ 제도를 사용하고 있다. 따라서 현재 많은 WTO 회원국에서 중요 품목에 운영되고 있는 TRO제도는 각국의 상황에 따라 다양한 방식으로 운영되고 있는 중이다.

1947년 GATT가 발족되고 7차에 걸쳐 추진되어온 다자간 협상과는 달리 UR 농산물협상은 농업부문에 만연하던 비관세장벽의 철폐와 관세화과정에서 채택된 관세할당제(TRQ)를 통한 시장접근기회의 보장 등이 합의되어 획기적이고 역사적인 협상이었다는 것이 일반적인 평가이나 농산물 수출국들은 관세상당치의 과다계상으로 인한 고관세 부과, 국영무역 등 다양한 시장접근관리 방식을 통한 정부의 시장개입 및 관리무역 등의 성행으로 UR 이후 시장개방의 이행결과는 기대에 못 미치는 것으로 평가하고 있다. 따라서 미국이외 호주, 뉴질랜드 등 농산물 수출국들은 새로운 협상에서 그들의 실질적 이익확보차원에서 시장접근 물량의 실질적 확대 및 관세의 대폭 감축을 주장할 것으로 판단된다. 이에 새로운 WTO 농업협상에서는 현행 관세할당제와 관련하여 크게 두 가지 쟁점이 부각될 것으로 예상된다. 첫째는 실질적 시장접근 수준의 확대에 대한 것이며, 둘째는 TRQ 관리방식에 대한 것이다. 우선 현실

적이고 실효적인 시장접근기회의 확대는 현행 TRQ 제도하에서 우선 보장된 시장접근물량, 즉 수입물량에 저세율이 부과되는 쿼터량의 증량과 쿼터를 초과하여 수입되는 물량에 부과되는 고율관세의 감축을 통해 이루어 질 수 있을 것이다. TRO제도와 관련하여 또 다른 쟁점은 보다 투명성있는 수입관리 방식의 개선에 대한 것일 것이다. 지난 마라케시에서 합의된 UR 농업협정에서 다양한 TRQ 관리방식들에 대한 규율부재에 따른 시장접근기회에 대한 수출입국간 논쟁은 향후 협상의 중요한 의제가 될 것임에 틀림없다.

한편 WTO 체제는 원칙적으로 무역자유화와 보다 시장지향적 무역질서의 확립을 기본 취지로 다자간협상을 진행하고 있다는 측면에서 현행 TRQ 제도의 자유화 방향은 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과하는 각국의 고관세 감축과 저세율에 수입기회가 보장된 시장접근물량의 확대에 초점을 둘 것으로 예상된다. 그러나 모든 WTO 회원국이 농산물 수출국들이 요구하는 급격한 TRQ제도의 개선에 동의하지 않는 현실적 상황에 비추어 볼 때, 다시 한번 수출입국 간 정치적 타협의 선상에서 TRQ 개선에 대한 합의가 이루어질 것으로 보인다. 아직 본격적인 협상이 시작되지 않은 현 시점에서 향후 TRQ제도와 관련된 자유화 방향을 정확히 예측한다는 것은 시기상조라 할 수 있으나 합의된 약속이행의 범위내에서 시장접근물량 수입으로 발생하는 수입권 배분의 문제는 실제 각국의 고유권한으로서 협상의 대상이 될 수 없다는 전제하에서 크게 세 가지 TRO제도의 개선방향을 예상해 볼 수 있다.

첫째로 예상 가능한 협상방향은 시장접근물량을 초과하여 수입에 부과되던 고관세의 감축을 통한 시장접근의 개선이다. 물론 시장접근물량에 부과되는 낮은 시장접근관세의 감축도 예상해 볼 수 있다. 둘째는 현행 시장접근물량의 확대를 통한 수출국의 시장접근개선이다. 마지막으로 고관세와 시장접근물량의 동시 확대를 통한 보다 개선된 시장접근기회를 확보하는 방안이다.

시장접근물량 관리 방식과 관련하여 수출국들은 보다 투명하고 공평한 운영을 확보하기 위해 이에 대한 규율을 강화해야 한다는 입장이다. 반면 우리

나라를 비롯한 일본, EU 등의 수입국은 규율강화의 문제에 소극적으로 대응하고 있다. 따라서 우리 나라 수입물량관리제도의 타당성 및 실리 확보를 위한 논리 개발이 시급한 실정이다.

한편 WTO 농업위원회에서는 UR 이후 각국이 제출한 시장접근물량의 수입관리방안에 대한 검토작업을 계속해 왔는데 우리 나라 통보안에 대해 제기된 사항은 크게 두가지로 요약될 수 있다. 첫째, 쇠고기, 오렌지, 생사 등 일부 품목의 수입물량관리를 생산자 단체가 담당함에 따라 시장접근 물량의 투명성과 공정성 유지가 어렵고, 이에 따라 해당품목의 수출국에 대한 피해 가능성이 높다는 것이다. 둘째, 우리나라가 운용하고 있는 국영무역 및 수입권 공매제도는 GATT 제2조(양허표), 제8조(수수료 및 부과금) 위반가능성이 높다는 수출국의 주장이 제기된 바 있다. 물론 이상의 문제는 비단 우리 나라 뿐만 아니라 수입물량을 관리하는 여러 국가와 관련된 공통적 관심사항으로 앞으로 새로운 농업 협상의 주요 쟁점으로 부각될 전망이다. 따라서 우리 나라 수입물량관리제도의 타당성 및 실리 확보를 위한 논리 개발이 시급한 실정이다.

우선적으로 시장접근 관리방식에 대한 협상에서 기본적으로 견지해야 할 입장은 시장접근 물량의 배분은 국경에서의 문제가 아닌 국내문제이므로 쿼터량에 대한 시장접근이 보장되는 한 배분방식에 문제를 제기할 필요가 없음을 강조하는 것이다. 또한 시장접근물량 관리방식의 규율강화 움직임에 대해서는 이와 관련된 기존의 WTO 협정인 수입허가절차협정 및 국영무역 관련 규정 등으로 충분히 규율될 수 있음을 강조하여 새로운 규율 강화가 이루어지지 않도록 해야 할 것이다. 더욱이 우리 나라의 경우 시장접근관리 상 큰 문제가 없었으며 우리가 양허한 시장접근량의 대부분이 실제 수입되었음을 강조하여 수입제한적으로 운용되지 않고 있음을 홍보 할 필요가 있다. 수입물량 배분과 관련한 협상결과에 따라 영향을 받을 수 있는 우리나라의 쿼터 공매, 국영무역 및 생산자단체에 의한 관리방식별 대응방안을 모색해 보면 다음과 같다.

첫째, 시장접근 기회의 확대방안으로 실질적으로 우리농업에 큰 영향을 미칠 수 있는 부문은 현행시장 및 최소시장접근 물량의 대폭 증가와 관련된 논의이다. 특히 시장접근 물량을 보장해야 하는 품목들을 실질 수입량을 기준으로 확대해 나아갈 것인지 혹은 이행계획서의 최종년도에 제시된 물량을 기준으로 할 것인지는 협상결과에 따라 결정될 것이다. 우선 시장접근이 보장된 대부분의 품목이 우리 농업에서 중요한 비중을 차지해왔다는 사실에 비추어 볼 때 시장접근물량의 확대를 최소화하는데 협상의 노력을 경주하여야 한다. 그리고 기준물량은 품목에 따라 매년 이행계획 대비 실제 수입실적이 다르므로 인해 어떤 기준이 유리할 지를 판단하는 것은 매우 어려운 상황이다. 현재까지는 이행계획서에 제시된 물량보다는 실질 수입량으로 하는 것이 유리한 것으로 보인다. 왜냐하면 UR 이후 지금까지 우리 나라의 농산물수입은 국내 수급상 필요에 의해 수입접근물량이 증량된 품목을 제외하고 실제 수입은 주로 시장접근물량의 범위내에서의 이루어진 경우가 대부분으로 실제수입물량을 기준으로 하는 것이 수입을 줄일 수 있기 때문이다. 그러나 앞으로 협상이 타결되기까지는 3년 내지 4년의 기간이 예상됨으로 이 문제는 향후 우리 나라 주요 품목의 국내 수급상황에 따라 결정되어야 할 것으로 판단된다.

둘째, 쿼터 공매와 관련하여서는 공매방식의 장점과 합법성을 최대한 부각시켜 우리 나라의 현행제도를 유지할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 생산자단체나 국영무역기구의 수입관리와 관련하여서는 수입독점기업이나 생산자단체의 비투명적 운영 및 수입제한적 속성에 대한 수출국들의 우려를 불식시키는 것이 중요하다. 따라서 이들 기관에 의한 수입관리 품목의 관세 쿼터 물량의 충족 사실을 홍보하고 수입이익금이 감축대상 국내보조로 사용되고 있지 않음을 강조하여 현행제도를 유지해야 할 것이다.

제 5 장

시장접근물량의 수입관리 방식

1. 우리나라 품목별 수입관리 방식의 현황과 문제점

1.1 시장접근물량의 수입관리 현황

UR 농산물협상에서 관세화를 통해 설정된 관세상당치(관세)가 세계시장 가격이 상승할 경우 수입금지적인 높은 관세가 되는 폐단을 방지하기 위해 수입국이 일정 물량의 시장접근기회를 수출국들에게 제공하기로 한 것이 시장접근물량(관세할당)이다. 시장접근물량에 대해 낮은 관세를 부과하는 반면 이를 초과하는 물량에 대해 높은 관세를 부과하면 수입차익이 발생하게 됨은 물론 수입이 급증하여 국내시장을 교란할 우려가 크므로 우리나라는 다양한 수입관리 제도를 도입하여 시장접근물량을 관리, 운영해 오고 있다. UR 농산물협상의 관세화조치에 따라 67개 품목(현재는 64개)에 대해 시장접근물량을 설정한 바 이의 효율적인 수입관리를 위해 WTO 협정과 품목별 특성을 종합적으로 고려하여 지정기관 수입권 배정(국영무역 혹은 생산자단체), 수입권공매, 실수요자 추천 등의 방식으로 나누어 수입관리를 하고 있다. 농산물의 수

입관리는 농림부장관이 개별법률에 근거하여 제정한 「농축산물 시장접근물량 양허관세추천 및 수입관리요령, 농림부고시」에 따라 시행하는 것으로 되어 있다. 수입관리 방식별 주요 내용과 대상품목은 아래와 같다(표 5-1).

1.1.1. 지정기관 배정방식

대상품목은 쌀, 보리, 고추, 마늘, 양파, 오렌지, 쇠고기 등 수입개방의 국내 영향이 클 것으로 예상되는 18개 품목이다. 이들 품목은 국영무역기관이 시장접근물량을 독점적으로 수입하여 판매하고 이익금을 농안기금 등에 적립하여 농업투자 재원으로 재활용함으로써 국내 농산물의 수급안정 및 생산농가 피해의 최소화를 도모하고자 한 것이다. 전문성과 경험을 살린다는 차원에서 이전부터 해당품목을 수입하던 기관 내지 관련단체를 국영무역기관으로 지정하였다. 국영무역의 방식으로 수입이 관리되는 품목은 감자, 양파, 마늘, 고추, 팥, 생강, 쌀, 메밀, 땅콩, 참깨 등이며 대부분 농수산물 유통공사가 수입하고 있다.

쌀은 조달청에서 수입물량을 관리하다 최근 농림부로 수입관리 주체가 이전되었다. 오렌지, 감귤류, 잣, 생사, 인삼 등은 수입개방으로 직접 피해를 입는 생산자단체가 수입하고 있다.

1.1.2. 수입권공매

대상품목은 돼지고기, 닭고기, 참기름, 대추, 전지분유, 연유, 밤, 대추이며 돼지고기와 닭고기는 1997년 7월 완전 수입개방 됨으로써 대상에서 제외되었다. 수입권 공매의 대상품목은 국영무역 대상으로 제시되지 않은 품목 중에서 국내외 가격차가 커 시장접근물량의 수입으로 수입차익이 크게 발생하는 품목이다. 또한 대외적 통상압력과 대내적 수입관리의 효율성 제고의 차원에서 기존 지정기관에서 독점적으로 수입관리 되던 품목 중 일부를 공매로 전환했거나 전환할 계획으로 있다. 예로서 참깨, 생강은 1999년, 메밀, 땅콩은

2000년부터 2004년까지 시장접근물량의 50%에서 공매제도를 도입하고 이를 100%까지 확대할 계획이다.

1.1.3. 수입허가(실수요자 추천)

대상품목은 종자류, 묘목류 등으로서 해당품목의 수입권을 수입물량 관리 기관이 정한 절차에 따라 신청순서별로 배정하거나 일정한 자격 요건을 갖춘 자에게 우선적으로 배정하는 방식이다. 최소 비용의 수입을 통해 국내 농업의 생산비 인하와 경쟁력 향상이 요구되는 품목이 수입허가 제도의 대상이다. 수입권은 신청한 순서대로 물량을 배정하는 것이 원칙이나 국내시장질서 유지를 위하여 필요한 경우 과거 수입실적, 시설규모, 생산계획 등을 고려하여 일정한 자격 요건을 갖춘 자에게만 배정하고 있다. 수입자격제의 대상품목은 조란, 골분, 잠종, 묘목, 뽕나무, 종자감자, 매니옥펠리트, 고구마, 기타서류, 종자호밀, 종자귀리, 종자옥수수, 종자조, 종자수수, 기타곡물, 사료근채류, 인조꿀, 육분, 참깨유박, 기타배합사료, 보조사료 등이다. 과거수입실적에 따라 수입권이 배분되는 품목은 종우, 종돈, 종계, 버터, 매니옥, 녹차, 맥주맥, 감자전분, 맥아, 변성전분, 매니옥전분, 고구마전분, 유당, 누에고치, 에틸알콜, 오렌지주스 등이다(이중 오렌지주스는 1997년 7월 완전 수입개방).

1.1.4. 혼합방식

혼합방식이란 위에서 열거한 수입관리 방식이 혼합된 수입관리 방식이며 대상 품목은 쇠고기, 탈지분유, 유장, 천연꿀, 오렌지, 맥주맥, 밀전분, 대두, 참기름 등이다.

표 5-1. 수입관리방식별 품목 현황

수입관리방식		MMA	CMA	비 고
국영무역(18)		쌀, 보리, 고추, 마늘, 양파, 생강, 감자(종자용 제외), 오렌지, 천연꿀, 인삼, 잣(12)	대두, 땅콩, 팥, 메밀, 참깨, 쇠고기(6)	○감자는 자격제한 없이 실수요자 추천 ○보리는 사료용으로 추천
수입권 공매(6)		연유, 전지분유, 참기름, 밤, 대추(5)	탈지분유(1)	
실수요자 추천(40)	자격제한(22)	종유, 종돈, 녹차, 고구마전분, 유당, 기타 배합사료, 보조사료 등(13)	종계, 유장, 버터, 맥주맥, 옥수수, 생사 등(9)	○국내유통질서 유지가 필요한 품목
	신청순(18)	조란, 잠종, 종자용 감자, 고구마, 조 등(9)	매니옥펠리트, 종자용 옥수수, 감자본, 인조꿀(9)	○국내외 가격차가 미미하거나 국내수요가 적은 품목
64		39	25	

주: ()내는 품목수

자료: 농림부 무역진흥과

1.2 시장접근물량의 수입실적

시장접근물량이 설정된 64개 품목(UR 농산물협상 타결당시에는 67개 품목) 중 61%에 해당하는 39개 품목의 시장접근물량의 수입비율은 95% 이상으로서 매우 높은 수입 이행실적을 보이고 있다(표 5-2). 수입 이행실적이 높은 이유는 국영무역의 경우 의무적으로 가급적 전량을 수입하고 실수요자추천의 경우에는 국내 생산이 없거나 국내소비에 비하여 절대량이 부족한 품목이 대부분이기 때문이다. 반면 감자, 전지분유, 고구마, 인조꿀 등은 국내외 가격차가 적거나 국내수요가 미미하기 때문에 수입의 이행실적이 30% 미만으로 저조하다. 수입실적이 가장 높은 품목은 사료용 근채류, 참깨, 유당, 감자분으로서 해당기간 동안 전량이 수입되었고, 옥수수, 고구마전분, 맥아, 대두 등의 수입비율도 매우 높은 상태이다.

표 5-2. 수입관리방식별 시장접근물량 수입이행율(1998)

이행율 수입방식		95 % 이상	70 % 이상	30 % 이상	30 % 이하
		국영무역 (18)	천연꿀, 양파, 마늘, 고추, 오렌지, 쌀, 보리, 참깨 등 (14)	생강 (1)	쇠고기, 인삼 (2)	감자 (1)
수입권공매 (6)		탈지분유, 대추 (2)		참기름 (1)	전지분유, 연유, 밤 (3)
실수요자 추천	자격제한 (22)	종계, 버터, 맥주맥, 옥수수, 고구마전분, 유당, 메니옥 등 (17)	유장, 녹차 (2)	생사 (1)	종우, 종돈 (2)
	선착순 (18)	호밀종자, 옥수수종자 등 (6)			토란, 잠종, 과수묘목, 고구마, 인조꿀 등 (12)

주 : ()내는 품목수

한편 시장접근물량의 설정을 위한 기준년도(1986~88)와 이행년도와의 시간차와 그동안의 수입량 증가로 인해 이행계획서 상의 시장접근물량이 현실적이지 못한 경우에 정부는 시장접근물량을 증량하여 운영해 왔다. 전체 시장접근물량 적용품목 64개 중 19개 품목에 대해서는 시장접근물량을 증량하여 운영해 왔는데 증량에도 불구하고 수입의 이행실적은 상당히 높은 편이다(표 5-3). 국내의 물가안정과 외화 획득용 원자재의 원활한 공급을 위해 시장접근물량을 증량하여 운영하고 있으나, 지나치게 증량하여 운영할 경우 관세상당치를 과도하게 감축하여 운영하는 결과와 같아지므로 유의할 필요가 있다.

표 5-3. 시장접근물량의 증량 및 수입실적(1999)

단위:톤

구 분	품 명	'99 운 용 계 획			'99 이 행 실 적	
		C/S	증 량	계(A)	이행량(B)	B/A
농업용 원자재	종 돈 (두)	1,439	1,561	3,000	1,867	62.3
	종 계 (천수)	461	539	1,000	808	80.8
	종자 옥수수	247	303	550	405	73.6
	옥수수(사료용)	4,721,100	3,398,900	8,120,000	6,150,198	75.7
	대두(사료용)	846,365	553,635	1,400,000	1,159,666	82.8
	겉 보 리	18,342	31,658	50,000	21,000	42.0
	보 조 사 료	3,244.4	16,755.6	20,000	17,698	88.5
	사료용 근채류	24,992.6	125,007.4	150,000	150,000	100
가 공 원료용	옥 수 수	1,381,000	677,613	2,058,613	2,007,900	97.5
	대 두	185,787	128,713	314,500	266,194	84.6
	팥	11,961.9	6,038.1	18,000	17,878	99.3
	맥 주 맥	30,000	59,000	89,000	76,074	85.5
	맥 아	40,000	28,000	68,000	61,639	90.6
	매 니 옥	50,000	210,000	260,000	212,514	81.7
	감자·변성 전분	41,958.6	34,611.4	76,570	66,796	87.2
	고구마 전분	4,376	9,624	14,000	13,942	99.6
	참 깨	6,731	54,269	61,000	61,000	100
	유 당	7,311.1	4,688.9	12,000	12,000	100
	감 자 분	10	50	60	60	100
합 계	19개 품목	7,373,426	5,338,866	12,712,293	10,294,964	81.0

자료 : 농림부 국제농업국 「농업통상업무자료」, 2000년

1.3. 수입차익의 징수와 기금조성 내역

수입차익의 환수는 대부분 국영무역에 의해 조성된 후 농안기금과 축발기금에 편입되어 국내 수급관리나 농산물의 가격안정사업에 쓰여지고 있다(표 5-4). 여기서 문제가 되는 것은 전체적인 기금 내에서 또는 농안기금 내에서 각각의 품목군과 품목이 수입차익의 징수에 기여한 비율만큼 해당 품목을 위

해서 지출되는가의 여부이다. 또한 수입차익의 환수방식에서 국영무역과 수입권공매 중 어떤 방식이 더 효율적인지가 품목별로 분석되어야 할 것이다.

표 5-4. 수입차익의 징수 및 기금조성 내역

단위: 백만원, %

구 분	1997	1998	증감율
수입차익 징수	403,072	208,073	△48
국 영 무 역	377,826	192,240	△49.1
수 입 권 공 매	25,246	15,833	△37.3
기 금 조 성	403,072	208,073	△48.4
농 안 기 금	205,887	187,435	△9.0
축 발 기 금	164,607	14,293	△91.3
잡 업 기 금	168	-	-
감 쿨 기 금	32,576	6,307	△80.6
인삼산업발전기금	49	38	△22.4
산림개발기금	△47	-	-

자료 : 농림부 국제농업국 「농업통상업무자료」, 2000년

2. 현행 수입관리 제도의 문제점

2.1 수입관리제도의 평가기준

현행 우리 나라 농산물의 수입관리 제도의 문제점을 정확히 파악하고 개선 방향을 제시하기 위해서는 아래와 같은 사항을 동시에 고려해야 한다. 다만 각각의 평가기준 중 어떠한 항목에 더 중점을 둘 것인지는 정책적으로 판단할 수 밖에 없다.

2.1.1. 개별 품목의 성격과 수입관리 제도

현재의 상이한 품목별 수입관리 방식은 각 품목의 특성과 무역의 특징에 기초하여 각각의 방식을 평가하고 문제점을 도출할 수 있을 것이다. 우선 국내외 가격차(경쟁력 격차)가 적고 비교적 농가소득에서의 비중이 낮아 수입차익의 배분방식에 따른 비형평성의 문제가 적으며 수입이 국내 농가에 미치는 영향이 적은 품목은 선착순이나 실수요자 수입방식이 적합하다. 계절적으로 수입이 집중되는 현상이 발생하는 반면 국내 가격의 변동폭이 큰 품목의 경우 국영무역이나 수입허가제(Import Licensing)가 적합하다. 국내외 가격차가 적은 반면 쿼터량에 비해 국내수요가 적은 품목은 실행세율 적용이 원용되어야 할 것이다. 한편 수입업무의 전문성이나 수출업자와의 관계가 중요시되는 품목은 과거수입실적에 의한 수입추천이 적합할 것으로 본다.

2.1.2. 수입관리 제도의 효율성

수입관리 제도의 효율성은 시장기능이 충분히 작동하여 가장 높은 가격을 제시하는 수입업자와 가장 경쟁력 있는 수출업자가 연계가 될 수 있는 수입 제도를 통해 달성될 수 있다. 수입허가제나 국영무역 등은 정부의 과도한 개입으로 시장이 왜곡되고 행정비용이 많이 소요되어 효율성이 저하된다. 또한 국내외 가격차가 큰 품목의 경우 쿼터의 수입에 따른 수입차익의 획득을 위해 과도한 비용(rent seeking costs)이 발생하여 이 또한 효율성을 떨어뜨린다. 이론적으로 공매제도가 가장 시장지향적이며 효율적이라고 평가되는 반면 생산자단체에 의한 수입이나 국영무역은 시장을 왜곡하거나 수입비율을 낮추는 폐단이 있다고 평가되고 있다.

구체적으로 수입관리의 비효율은

- 1) 수입독점에 의한 경쟁제한,
- 2) 수입추천 및 물량배정과정에서 사업자단체에 의한 각종 불공정 행위(사

업자단체의 신규조합원에 대한 수입물량 공급제한, 수입물량 배정시 자의적인 기준 설정, 조합원에게 여타 품목 구입강요 등),

- 3) 엄격한 자격요건으로 인한 경쟁제한(과거수입실적에 따른 수입추천 등)에 의해서도 발생된다.

한편 다양한 수입관리 방식의 효율성을 시장접근물량의 수입비율과 쿼터배분의 비효율성에 근거하여 스칼리(Skully, 1998)는 다음과 정리하고 있다(표 5-5).

표 5-5. 수입관리 방식별 효율성 비교

수입관리방식	쿼터수입 미소진 가능성	쿼터 배분의 비효율성
실행세율	전혀 없음.	전혀 없음.
수입권공매	저	최저
수입허가	저	중
선착순배정	저	중
과거수입실적	중	최고
국영무역	저	고
생산자단체수입	저	고

주 : 1) 쿼터배분의 비효율성이란 쿼터의 수입권을 수입자별, 수출국가별로 공정하고 상업적인 원칙에 따르지 않고 임의적인 방식으로 배분하였는가의 여부

2.1.3. 수입차익(rent)의 배분과 형평성

이중관세에 의한 수입차익의 발생과 귀속은 형평성과 관련하여 정치적인 문제를 초래하게 된다. 국내외 가격차와 수입차익이 클수록 수입관리의 효율성 저하에도 불구하고 이를 정부가 환수하여 관리할 필요가 있는 것이다(형평성과 효율성간의 조화). 한편 수출업자나 수출국에게 수출권을 배분할 경우 수입차익이 수출국에게 귀속되어 상당한 문제가 발생한다. 우리 나라 일부 품목의 경우 생산자단체(예 : 오렌지 수입권을 제주감귤조합에게만 독점

적으로 부여)에 수입권을 주고 있는데 이는 수입개방에 의해 직접적으로 피해를 입는 농민 또는 관련단체가 수입차익을 환수하여 구조조정이나 가격안정 사업을 추진케 함으로써 수입개방에 의한 피해를 최소화하기 위한 목적이 있다.

2.1.4. 수출국의 요구사항

수출국들은 WTO 농업위원회의 분석 및 정보교환(AIE) 작업과 농산물 협상에서 끊임없이 시장접근물량에 대한 수입관리가 무역을 제한하는 방식으로 운영되고 있음을 지적하고 있다. 따라서 수출국들은 시장접근물량의 수입관리에 관한 규율의 제정을 요구하고 있다. 특히 시장접근물량의 국가별, 품목별, 세번별 배분시 공정, 투명해야 하며 가급적 상업적인 요인들을 고려해야 한다는 것이 수출국들의 주장이다. 쿼터물량의 국가별 배분은 수입제한이 없었을 경우 기대되는 시장점유율에 가급적 접근하는 방식으로 시행되어야 한다고 GATT 13조에 이미 규정되어 있다. 이러한 점을 고려하여 우리 나라 수입관리제도를 개선함에 있어 좀 더 투명한 방식이 도입되어 무역상대국과의 통상마찰을 줄이도록 노력해야 할 것이다.

2.1.5. 수입국의 정책적 고려사항

그러나 수입국의 입장에서는 수입차익의 환수와 농업부문의 투자 필요성 이외에도 수입시기를 조정하여 국내가격의 변동폭을 조정하는 등 국내 수급 조절과 가격안정을 위해 수입제한이 필요한 경우가 많다. 수확시기가 집중되어 있어 계절성을 띄고 저장성이 낮아 연중 가격의 변동폭이 큰 품목이 이에 해당된다.

2.2 농업위원회 이행점검 과정에서 제기된 문제점

UR 농산물협상 결과의 이행을 점검하기 위한 농업위원회 정례회의에서 일부 국가는 우리 나라 쇠고기, 오렌지 등 일부품목은 수입물량 관리를 생산자 단체가 담당함으로써 투명하고 공정하지 못하며 수출국의 이익을 침해할 가능성이 높다고 지적한 바 있다. 특히 쇠고기의 경우에는 국내판매 시 구분판매제를 실시함으로써 내국민대우원칙을 위반하고 있다는 것이다. 또한 일부 국영무역 품목은 수입비율이 낮고(쇠고기), 연도를 이월하여 물량을 통관시키고 있으며, 감자, 옥수수 등은 조제품을 수입하지 않기 위하여 특정세번에만 물량을 배정하고 있다는 것이다.

미국은 한국이 수입쌀의 용도를 가공용으로 지정하여 수입하고 있어 내국민대우 위반이라고 주장하였다. 이에 대해 우리나라는 정부가 보유하고 있는 쌀은 국내산, 수입산을 막론하고 수급조절과 가격안정을 위해 용도를 지정하여 방출하고 있으므로 내국민대우 위반이 아니라고 반박하였다.

전반적으로 수출국들은 우리 나라의 국영무역 및 수입권 공매제도는 GATT 제2조(관세 양허), 제8조(수수료 및 부과금)의 위반 가능성이 높다고 주장하고 있다.

2.3 공정거래위원회에서 제기한 문제점

농산물의 시장접근물량을 지정기관을 통해 독점적으로 수입하거나 수입자격, 수입물량 제한을 통해 경쟁을 제한하는 방식으로 수입을 관리하는 것은 공정거래의 원칙에 반한다고 공정거래위원회가 지적하였다. 또한 수급관리가 불필요한 품목의 수입추천과 수입관리도 여전히 이루어지고 있다는 지적도 있다. 공정거래위원회에서 제기한 문제점의 주요 내용은 다음과 같다.

수입추천과 수입관리가 사실상 불필요한 품목(38개 품목)

- 국내 생산이 미미하고 수입의존도가 높아 국내 영향이 적은 품목(13개 품목 : 유장, 유당, 매니옥, 매니옥전분, 밀전분, 감자분, 녹차, 누에고치, 생사, 등)
- 저율의 관세에도 불구하고 시장접근물량의 수입실적이 미미한 품목(17개 품목 : 전지분유, 연유, 조란, 잠종, 묘목류, 감자, 고구마, 인삼, 인조꿀 등)
- 국내외 가격차가 크지 않아 농업보호의 필요성이 작은 품목(5개 품목 : 천연꿀, 땅콩, 꿀분, 육분, 기타배합사료 등)
- 축산법에 의해 수입대상 규격이 정해져 있고 수입신고가 의무화된 품목(3개 품목 : 종우, 종돈, 종계)

국영무역 방식의 수입관리가 불필요한 품목

- 국내 생산량이나 가격불안정이 적어 국영무역 관리가 불필요한 품목(7개 품목 : 메밀, 생강, 낙화생, 참깨, 팥, 오렌지, 감귤류 등)

불공정하고 경쟁제한적 관행이 적용되고 있는 품목

- 물량배정과정에서 불공정관행이 우려되는 품목(4개 품목 : 쌀, 쇠고기, 대두, 고구마전분 등)
- 수입자격, 수입물량, 자격제한 등 경쟁제한적 관행이 우려되는 품목(2개 품목 : 쌀, 버터 등)

2.4 품목별 수급현황과 수입관리제도의 문제점

2.4.1. 고추

품목의 개황과 수입제도

농업 총생산액에서 차지하는 비중('97, '98년 평균 8.2%)이 쌀 다음으로 높은 반면 재배면적의 변동과 기상여건에 따라 생산량 변동이 심하고 수급이

불안정하다. 최근 재배면적은 감소하나 단수가 증가하여 생산량이 증가하고 있다. 국내외 가격차는 2.0배('97, '98년 평균)로서 비교적 가격경쟁력이 있는 품목이고 관세상당치는 286.5%('99, '00년 평균)이다.

가격이 불안정('97, '98년 월별가격 변동의 평균표준편차 : 23.2%)하여 국영 무역을 통한 수입조절이나 정부의 재고관리 등을 통한 가격안정 대책이 필요한 품목이다. 설탕, 과형, 맛 등이 국산과 유사한 중국산이 수입의 대부분을 차지하고 수입의 시기가 년중 분산되어 있다. 그러나 중국산은 외관상 비교적 색도 및 미각에서 국산과 차별화되어 둔갑판매의 가능성은 낮은 것으로 판단된다. 수입 고추는 건고추가 대부분이고 고춧가루 형태가 일부를 차지하고 있는데 시장접근물량은 '98년 5,269톤으로서 국내소비량 17.6만톤의 2.8%에 해당된다.

고추수입의 대부분을 차지하는 일반내수용 수입은 유통공사에서 직수입하여 공매 또는 도매시장에 상장판매하고 있으며, 외화획득용 원료 수입은 유통공사에서 실수요자인 수입업체에 추천대행하고 외화제품용 수입은 유통공사에서 한국관광용품센타에 추천을 대행하고 있다. 고추의 수입은 국가, 품목, 세번 등과는 관계없이 총량쿼터로 운영되고 있어 국가별, 품목별, 세번별 배정과 관련한 차별의 문제는 발생하지 않는 것으로 판단된다.

1995년 이후 연도별 평균 시장접근량의 수입 이행율은 94.2%로서 상당히 높은 편이다. 국내 생산량의 변동에 따라 시장접근량의 수입이 영향을 받으나, 장기간의 저장이 가능하므로 이행실적이 높은 편이다. 그러나 국내 과일 생산시 수입이행에 어려움이 있다. 개방 이후 고율관세의 적용으로 민간의 수입(쿼터 초과물량)은 연평균 500톤 내외로서 미미한 수준에 그치고 있다.

문제점

국내외 가격차보다 관세상당치가 높아 고율관세에 의한 민간수입은 어려우나 국내생산이 부족한 경우에는 크게 증가할 가능성도 있다. 유사품 및 관련

제품은 고춧가루, 고추장, 혼합 조미료 및 고추장 제조용 소오스 등인데 고춧가루는 시장개방 이후 5년간의 수입이 개방전 5년간의 수입의 3배 이상 증가하였다. 고춧가루가 과도하게 수입되는 경우 건고추의 국내가격과 농가소득에도 부정적인 영향을 미치게 될 것이다.

2.4.2. 마늘

품목의 개황과 수입제도

농업 총생산액에서 차지하는 비중은 4.5%('97, '98년 평균)로서 중요 재배작물이고 재배면적과 기상여건에 따라 생산량과 가격의 진폭이 큰 것이 특징이다. 고추와는 달리 저장성이 상대적으로 떨어지고 정부의 재고관리를 통한 가격안정에 한계가 있어 국영무역과 수입조절을 통한 가격안정이 필요한 품목이다('97, '98년 월별가격 변동의 평균표준편차 : 10.7%). 국내외 가격차는 3.7배, '97, '98년 평균)이고 관세상당치는 382%('99, '00년 평균)이다. 주 수입국은 중국으로서 산동성 마늘이 국내산과 유사하여 대부분 수입되고 수입이 특정시기로 집중되는 현상이 있다.

시장접근물량은 '98년 10,609톤으로서 국내소비량 44.5만톤의 2.2%이다. 마늘 수입은 국영무역으로서 유통공사에서 직수입하여 공매 또는 도매시장에 상장 판매하거나 실수요자에게 수입권을 추천하는 방식이 쓰이고 있다. 마늘의 수입 역시 국가, 품목, 세번 등과는 관계없이 총량쿼터로 운영되고 있어 국가별, 품목별, 세번별 배정과 관련한 차별의 문제는 발생하지 않는 것으로 판단된다.

1995년 이후 5년 평균 마늘의 시장접근물량 수입비율은 73.7%로서 고추보다 상대적으로 낮다. 수입이행율은 국내 생산량의 변동에 영향을 받는데 과잉생산된 1999년의 경우 6월까지 수입비율이 16.8%로 저조했다. 그러나 1997년 이후 고율관세의 부과에도 불구하고 민간의 수입이 급증하여 1998, 1999년에는 시장접근량을 초과하여 수입되었다.

문제점

국내외 가격차에 비하여 관세상당치가 낮은 수준이고 관세상당치가 계속하여 감축될 경우 쿼터물량을 초과하는 수입이 증가할 가능성이 있다. 신선마늘의 대체, 유사품인 초산 및 냉동마늘의 관세가 30%인 관계로 1998년 이후 수입이 급증하여 1999년에는 산업피해구제조치를 발동하고 조정관세를 부과한 바 있는데 저장 및 가공기술 발달로 깎마늘 및 가공마늘의 수입이 계속하여 증가될 전망이다. 주산단지(무안, 남해, 서산 등)가 뚜렷이 형성되어 있고 국내적으로 과잉생산 시 마늘 수입에 대해 심하게 반발하고 있어 의무수입량의 소진에 애로가 많은 편이다.

2.4.3. 양파

품목의 개황과 수입제도

농업 총생산액에서 차지하는 비중은 2.0%('97, '98년 평균)으로서 고추, 양파 다음으로 높고, 전년도 가격동향이나 생육기간 중의 기상여건에 따라 국내 생산량과 가격의 진폭이 크다('97, '98년 월별가격 변동의 평균표준편차 : 31.1%). 국내 생산량은 재배면적과 단수의 증가로 계속하여 증가하고 있다. 식품소비패턴의 서구화와 외식산업의 발전으로 양파의 소비는 계속하여 증가할 것으로 전망된다. 국내외 가격차는 1.0('97, '98년 평균)로서 경쟁력이 있으며, 관세상당치는 143%('99, '00년 평균)이다. 양파의 수입은 경쟁력의 차보다는 국내생산의 변동에 따라 결정된다.

시장접근물량은 '98년 15,127톤으로서 국내소비량 88.7만톤의 1.7%이며 수입대상국은 고추, 마늘과는 달리 미국, 뉴질랜드, 중국 등으로 다변화되어 있는 것이 특징이다. 수입양파는 국내산에 비하여 수분함량이 적고 육질이 견고하여 소비자 선호도가 낮아 가정용 소비보다 요식업체와 가공업체가 주로 소비된다. 즉 국내외산 간의 시장이 분리, 차별화되어 있다고 볼 수 있다.

마늘은 일반 내수용의 경우 유통공사에서 국영무역의 형식으로 직수입하여

공매 또는 도매시장에 상장판매하며 일부는 실수요자에게 수입추천하고 있다. 시장접근물량의 수입비율은 100%에 가까워 매우 높지만 시장접근물량을 초과해서 민간이 수입하는 물량은 고율관세로 인해 미미한 편이나 단, 경기수급이 불안한 경우 조생종 중심으로 수입될 가능성이 높다.

문제점

양과의 대체, 유사품인 건조양과가 수입개방 이후 5년동안 개방전 5년 대비 2배 이상 증가하여 신선양과 소비의 일부를 대체하고 있다. 수입대상국이 미국, 뉴질랜드, 중국 등으로 다변화되어 있어 무차별적인 수입관리와 관련하여 문제발생의 소지가 높다. 또한 양과 유통과 관련된 저장업체, 도매시장 등의 종사 인력이 상당하여 쿼터물량 확대시 상당한 반발이 예상된다. 양과는 비교적 저장성이 낮아 수입시기를 정확히 조절하지 못할 경우 가격 하락이나 가격 상승을 부추길 우려도 있다.

2.4.4. 팥

품목의 개황과 수입제도

농업 총생산액에서 차지하는 비중은 0.2%('97, '98년 평균)로서 매우 미미한 품목이며 경제발전과 고소득 작물로의 재배전환으로 재배면적과 생산량은 계속하여 감소하는 추세이다. 국내산은 가정용으로, 수입산은 가공용으로 사용되는 등 품질과 가격 차별화가 뚜렷이 이루어지고 있다. 국내 소비자가 중국산 팥을 선호하여 주 수입국이 중국으로 한정되어 있고 수입국인 중국의 작황이 수입가격과 국내 팥가격의 형성에 상당한 영향을 미치고 있다.

1997, 1998년 월별가격 변동의 평균표준편차는 6.1%로서 여타 품목에 비해 상대적으로 가격이 안정적이다. 국내외 가격차는 5.9배('97, '98년 평균)로서 관세상당치 448.8%('99, '00년 평균)보다 높아 고율관세에 의한 민간수입도 가능한 품목이다. 시장접근물량은 '98년 17,784톤으로서 국내소비량 35천톤의

51%로서 해외 수입의존도가 높다.

팥은 일반 내수용의 경우 유통공사에서 직수입하여 공매 또는 도매시장에 상장판매하고 식품가공용은 유통공사에서 직수입하여 지정가격으로 관련 식품회사에 직배하고 있다. 나머지 외화제품용은 유통공사에서 대두식품, 태산(주) 등 실수요자에 추천을 대행한다. 팥의 수입쿼터량은 국가, 품목, 세번 등과는 관계없이 총량쿼터로 운영되고 있어 국가별, 품목별, 세번별 배정과 관련한 차별의 문제는 발생하지 않는 것으로 판단된다.

팥은 이행계획서(C/S)상의 시장접근물량이 국내 소비량에 비하여 부족한 관계로 쿼터량을 증량하여 운영해 오고 있다. 팥 수입의 95%는 가공용 목적으로 수입되고 있으며 시장접근물량의 수입비율은 1995년 이후 100%이다. 민간의 수입량은 1990년 이후 전체 수입량의 5% 내외이나 국내 생산량의 변동에 따라 큰 차이를 보이고 있다.

문제점

팥의 유사 및 관련 제품으로서 강낭콩은 팥 앙금의 대용원료 또는 혼합원료로 사용되고 있는데 흰색 앙금용 강낭콩(관세 30%)의 수요가 증가하고 팥의 수입가격이 상승함에 따라 수입이 꾸준히 증가하고 있다. 국내 소비자가 선호하는 팥의 수입선이 중국으로 한정되어 있어 중국 생산량의 변동에 따라 가격변동이 심하고, 중국의 생산량이 급감했을 경우 수입이행에 어려움이 있다.

민간수입의 경우 고가구매 후 관세 신고시 낮은 가격에 신고하여 부당 이득을 취하고 국내 팥 가격을 하락시키는 요인이 되고 있으므로 관세청 등 관련기관과의 긴밀한 협조를 통하여 저가신고의 폐단을 방지할 필요가 있다.

2.4.5. 참고

품목의 개황과 수입제도

농업 총생산액에서 차지하는 비중은 1.4%('97, '98년 평균)이고 국내외 가격

차는 10배('97, '98년 평균)이며 관세상당치는 668.5%('99, '00년 평균)보다 훨씬 높다. 그러나 1997, 1998년 월별가격 변동의 평균표준편차는 1.6%로서 안정적이다. 1995년 이후 참깨는 중국산 위주에서 수단, 인도산으로 수입선이 다변화되고 있는데 경쟁입찰에 따라 상대적으로 가격경쟁력이 있는 수단, 인도산의 수입비중이 증가하고 있다. 시장접근물량은 '98년 61천톤으로서 국내 소비량 100.7천톤의 60%이다.

일반 내수용 수입은 국영무역의 형태로서 유통공사에서 직수입하여 공매상장 또는 직배하고 일부 수입물량은 유통공사에서 수입권 공매방식으로 도입하고 있다. 참깨의 수입 역시 국가, 품목, 세번 등과는 관계없이 총량쿼터로 운영되고 있어 국가별, 품목별, 세번별 배정과 관련한 차별의 문제는 발생하지 않는 것으로 판단된다.

수입개방 이후 시장접근량의 수입비율은 년평균 90.9%이고 쿼터물량 이외에 민간의 수입은 고율관세에 따라 거의 없는 편이며 1996년 일부 물량에 대한 수입권공매로 민간 수입이 증가하는 추세이다.

문제점

참깨의 관련제품으로서 참기름은 개방 이후 5년간 개방 이전 5년간에 비해 90배 이상 증가했는데 인천항의 휴대품 형태로 반입되는 양을 고려할 경우 실제 수입량은 더 많을 것으로 판단된다. 참기름은 내수용인 경우 수입권공매 방식에 의해 수입되고 있다.

참깨 쿼터물량의 일부를 공매방식에 의해 수입할 경우 민간업체의 매점매석, 원산지 둔갑 등의 현상이 발생하고 국영무역방식보다 가격안정 효과가 떨어질 가능성이 있다. 유통공사가 수입하여 유통시키는 참깨의 경우에도 유통과정에서 둔갑판매의 가능성이 높다. 또한 참깨는 국내 수급상 절대 부족 품목이고 국내외 가격차가 큰 관계로 밀수가 많다('98년 적발량 2,529톤).

2.4.6. 생강

품목의 개황과 수입제도

농업 총생산액에서 차지하는 비중은 0.7%('97, '98년 평균)이나 충남 서산, 태안, 전북 완주 등 특정지역에서 집중적으로 재배되고 있다. 국내외 가격차는 6.5배('97, '98년 평균)인 반면 관세상당치는 398%('99, '00년 평균)이므로 시장접근물량을 초과한 민간의 수입이 이루어질 가능성이 높다.

생강은 해결이 현상으로 국내수급과 가격이 매우 불안정한 품목이고('97, '98년 월별가격 변동의 평균표준편차 : 26.9%) 수입은 국내 수급의 안정을 목적으로 한 것이 대부분이다. 생강의 대부분은 중국의 산둥성에서 수입되고 있으며 시장접근물량은 '98년 1,364톤으로 국내 소비량 47.2톤의 2.8% 해당된다. 생강은 내수용인 경우 유통공사에서 직수입하여 공매 또는 도매시장에 상장판매하고, 일부는 유통공사에서 실수요자에게 수입권을 공개경쟁 입찰하는 공매방식으로 수입되고 있다. 생강의 수입은 국가, 품목, 세번 등과는 관계없이 총량쿼터로 운영되고 있어 국가별, 품목별, 세번별 배정과 관련한 차별의 문제는 발생하지 않는 것으로 판단된다.

시장접근물량의 수입비율은 수입개방 이후 년평균 61.1%('99년에는 국내 생산증가와 가격하락으로 전혀 이행하지 못함)이다. 개방 이후 민간의 수입은 증가 추세에 있으며 특히 국내가격이 높게 형성된 '97년, '98년에는 고율 관세하에서도 많은 양이 수입되었다.

문제점

생강의 유사품 및 관련제품으로서 설탕처리 생강이 술안주용, 간식용으로 '94년 이후 매년 200여톤씩 중국에서 수입되었다. 그리고 생강 수입의 경우 민간에 의한 허위 저가신고를 통한 수입이 많다.

국내 풍작 시 시장접근물량의 수입이행이 어려운 반면 흉작 시에는 고율관

세 하에서도 상당한 물량의 수입되고 있어 수입의 일관성이 없는 편이다. 국내 풍작과 가격하락 시에는 종량세를 적용하여 값싼 외국산 생강의 수입을 억제해야 할 것이다. 공정위에서는 생강이 수급 불안정 품목이 아니므로 수급조절이 불필요하고 유통공사에 독점적 수입권을 부여하는 것은 경쟁정책의 측면에서 바람직하지 않다고 주장하고 있다.

2.4.7. 메밀

품목의 개황과 수입제도

농업 총생산액에서 차지하는 비중은 0.03%로서 매우 미미하나 한계농지의 활용과 특정지역의 농가소득 유지의 차원에서 중요한 품목이다. 강우량 부족 등으로 인한 타작물의 흉작시 대체작목으로 재배되는 경우가 있으나, 최근에는 대규모로 재배하는 농가의 비율이 높아지고 있다. 한편 메밀은 건강기호 식품으로 국내소비는 다양화(메밀엑기스 등 포함)되면서 증가하고 있다.

국내외 가격차는 3.9배('97, '98년 평균)이며 관세상당치는 271.7%('99, '00년 평균)보다 높다. 1997, 1998년 월별가격 변동의 평균표준편차는 6.9%로서 국내 가격의 변동은 비교적 안정적이며 시장접근물량은 1998년 908톤으로서 국내 소비량 7천톤의 13%로서 수입의존도가 높은 편이다. 메밀 수입은 내수용인 경우 유통공사에서 직수입하여 공매 또는 도매시장에 상장판매하고 있다. 메밀의 수입도 국가, 품목, 세번 등과는 관계없이 총량쿼터로 운영되고 있어 국가별, 품목별, 세번별 배정과 관련한 차별의 문제는 발생하지 않는 것으로 판단된다.

1995년 이후 연도별 평균 시장접근량의 수입 이행율은 100%이며, 민간의 수입은 초기에 크게 증가했으나 최근에는 안정세를 유지하고 있다. 그러나 시장접근량 이외에도 국내 수요를 충당키 위해 부정기적으로 북한산이 반입되는 등 일정물량의 수입이 지속되고 있다.

문제점

메밀 수입상의 제일 큰 문제점은 저가 수입신고와 관세포탈이며 이에 따른 시장교란이 발생할 수 있다는 점이다. 메밀은 원료자체로 유통되기보다 제분되어 메밀가루, 녹차 등의 형태로 실수요자에게 판매되므로 원산지표시 제도의 시행에 어려움이 있다.

2.4.8. 땅콩

품목의 개황과 수입제도

농업 총생산액에서 차지하는 비중은 0.2%('97, '98년 평균)이고 1997, 1998년 월별가격 변동의 평균표준편차는 8.6%로서 국내가격은 비교적 안정적이다. 수입국가는 국산과 유사하여 국내 선호도가 높은 중국산이 대부분이다. 국내의 가격차는 2.8배('97, '98년 평균)이고 관세상당치는 244.6%('99, '00년 평균)이며 시장접근물량은 '98년 4,907톤으로 국내소비량 31천톤의 16.1%이다. 일반 내수용은 유통공사에서 국영무역의 형태로 직수입하여 공매 또는 상장하고 외화원료는 유통공사에서 실수요자(해청상사, 제일제당)에게 수입추천하고 있다. 땅콩의 수입도 국가, 품목, 세번 등과는 관계없이 총량쿼터로 운영되고 있어 국가별, 품목별, 세번별 배정과 관련한 차별의 문제는 발생하지 않는 것으로 판단된다.

시장접근물량의 수입비율은 수입개방 이후 년평균 88.7%로서 비교적 높은 편이며 개방 이후 CMA물량을 초과하는 민간수입은 고율관세에도 불구하고 조제땅콩의 고율관세(67.5%)가 낮아 수입이 급격히 증가하였다.

문제점

땅콩의 유사품 및 관련제품으로서 아몬드인 수입개방 이후 5년간 수입이 오히려 감소하는 추세이나 조제땅콩(깨지땅콩, 알땅콩 등)의 민간 수입은 급증하여 국영무역을 통해 수입되는 땅콩의 판매에 어려움을 겪고 있다. 공정

위에서는 수급불안이 적어 지정기관 배정방식이 불필요하고 국내의 물량배정시 경쟁제한 행위가 발생할 가능성이 있다는 의견이다.

2.4.9. 대두

품목의 개황과 수입제도

대두의 자급율은 식용의 경우 30% 내외이고 사료용까지를 합할 경우 10% 이하의 수준이다. 대두는 타 작물에 비해 수익성이 떨어져 생산량이 지속적으로 감소했으나 1995년 이후에는 일정 수준의 생산량을 유지하고 있다. 국내외 가격차는 5배('97, '98년 평균)이고 관세상당치는 516.7%('99, '00년 평균)이다. 1997, 1998년 월별가격 변동의 평균표준편차는 8.8%로서 국내가격은 비교적 안정적이다.

대두의 수입은 가격조절용인 경우 유통공사에서 직수입하여 공매 또는 직배공급하고 있는데 직배업체에는 연식품연합회(두부용), 장류조합(장류용), 식품공업협회(두유용), 제일메주조합(메주용) 등이 포함되어 있다. 또한 대두박 조절용의 수입은 유통공사에서 대두박 제조업체에게 추천대행하고 종자용은 농진청에서 신청순으로 실수요자(종자회사, 농협, 제주교역)에 추천하고 있다. 채유 및 탈지용은 대두협회에서 대두 3사(제일, 신동방, 삼양)에 배정한다.

개방 이후 연도별 시장접근량의 수입비율은 100%로서 전량 수입되었다. 1995년 이후 시장접근량은 대부분 미국산이 수입되었으나 콩나물콩의 경우 일부 물량이 캐나다, 중국산에서 도입되었다.

문제점

일반 내수용은 두부용, 장류용, 두유용, 메주용 등으로 용도를 제한하고 있으며, 물량이 사업자 단체를 통하여 이루어지고 있어 경쟁제한적 관행이 형성되고 있다는 의견이 있다(공정위의 의견). 두부용의 경우 연식품연합회가 지방조합을 통해 지역별로 일률적으로 공급하고 있어 지역간 수급 불일치로 실

수요업체의 민원이 발생하기도 한다.

유사품 및 관련제품 수입과 관련한 문제는 민간업체에서는 콩의 고율관세를 회피하기 위해 대두분말(관세율 3%) 형태로 수입하고 있는 점이다. 수입된 대두분말은 두부, 미숫가루, 어묵 등의 용도로 공급되고 불법으로 가공용으로 사용하는 경우도 발생한다.

2.4.10. 감자

품목의 개황과 수입제도

농업 총생산액에서 차지하는 비중은 1.9%('97, '98년 평균)이고 1997, 1998년 월별가격 변동의 평균표준편차는 29.0%로서 국내가격은 불안정하다. 국내의 가격차는 0.5배('97, '98년 평균)로서 오히려 국내가격이 낮은 상태이고, 관세상당치는 322.7%('99, '00년 평균)로서 국내의 가격차보다 훨씬 높다.

시장접근물량은 1998년 13,794톤으로 국내 소비량 566천톤의 2.5%이다. 감자는 식물방역법상 수입금지지역이 세계 전지역으로 확대되고 있어 수입의 애로요인으로 작용하고 있다. 감자의 수입은 유통공사에서 실수요업체에 선착순으로 명의를 대여하고 실수요업체((주)농심, (주)오리온 등 제과회사)에서 수입하여 사용한다. 1995년 이후 시장접근량의 수입비율은 년 평균 39.5%에 그치고 있다('98년산 감자 생산량의 부족으로 '99년에는 99.9%의 수입이행율을 보임).

문제점

과거 수입이행율이 낮았고 소비자도 국내산을 선호하고 있어 계속하여 시장접근물량을 확대하고 국영무역 형태로 운영하는 것은 문제가 있다고 판단된다. 그러나 국내재고가 부족한 단경기 시의 수요급증에 대비할 필요가 있다('99년의 예).

유사품 및 관련제품으로서 감자분, 감자조분, 감자플레이크는 시장접근물

량(10톤)을 매년 50톤씩 증량하여 운용했고, 감자전분은 수입개방 이후 공업용 수요의 증가로 매년 시장접근량을 증량, 운용했으며 수입물량도 점차 증가하였다.

감자는 곡물보다 저장성이 없고 유통기한이 짧아 확실한 판매처의 확보가 필수적이고 수입시기를 적절히 선택할 필요가 있다. 수입산이 대량 수입되어 유통되는 경우 금지 병해충의 감염에 의한 국내 생산농가의 피해 우려도 있다.

3. 수입관리 방식별 장단점 비교

3.1 실행세율 적용(Applied Tariffs)

실행세율 적용방식은 쿼터량을 초과하는 수입에 대해서도 쿼터에 적용되는 낮은 관세를 부과하고, 수입허가를 하지 않는 방식이다. 그러나 이 방식을 적용하고 있는 대부분의 국가는 쿼터량 초과물량에 대한 높은 관세의 부과권리를 유지하고 있는 것이 일반적이다(예; 노르웨이).

실행세율 적용방식은 제도의 적용이 간단하고 수입관리 비용을 최소화할 수 있으며, 수입차익이 발생하지 않아 형평성의 문제가 발생하지 않는 등의 장점이 있으나 국제가격의 변동이 그대로 국내시장에 반영되어 국내가격이 불안정화되는 단점이 있다. 실행세율 적용방식은 관세상당치 부과권리를 포기하는 것을 의미하며 국제가격이 크게 상승할 경우 쿼터소진 비율이 낮아지는 문제점도 있다.

WTO 회원국의 적용사례와 수입비율을 보면 회원국의 총 할당관세 대상품목의 절반 이상이 실행세율 적용방식으로 운영되고 있고 1995~1998년간의 평균 수입비율은 60% 이상인 것으로 나타났다. 매년도 35% 정도는 수입비율이 60% 이하인데 이는 수입국의 수입수요와 국제가격의 변동에 의한 것으로 해석된다.

3.2 선착순 배정(FCFS; First Come First Served)

수입허가보다 정부의 자의적인 개입이 적고 덜 관료적인 수입관리 방식이나, 수입폭주의 가능성이 큰 반면 특정 시점에서 in-quota rate가 부과되는지 over-quota rate가 부과되는지가 불명확한 관계로 수입을 기피하게 되어 쿼터의 수입이 완전하게 이루어지지 않을 가능성이 있다. 또한 행정적으로 단순하고 수입제한효과가 없으며, 다른 수입관리 방식에 비해 투명한 제도이다. 시장상황을 가장 잘 반영하고 국가별 수입에 차별이 없는 제도로서, TRQ 소진이 가장 잘 되며 과거 수입실적이 없을 경우 가장 적합하다는 평가도 있다. 선착순 배정은 쿼터량의 절대량이 많은 반면 수입수요는 적을 경우 가장 적합한 제도이다.

그러나 수입통관지역이 다수일 경우 제도의 운영이 어렵고 수입수요가 과다할 경우 수입허가가 용이치 않으며 수입이 일정 시기에 집중, 폭증될 가능성이 높아 재고비용이 과다하게 소요되고, 장거리에서 특정시기에 수출하는 수출상품을 차별하게 되는 단점이 있다.

적용 사례와 수입비율을 보면 수입쿼터의 선착순 배정방식은 실행세율 적용, 수입허가에 이어 OECD 국가에서 가장 많이 사용되고 있는 제도이다. OECD 국가의 선착순 배정방식의 평균 수입비율은 1995~1998년간 50% 내외이고 국가마다 수입비율의 격차가 큰 것이 특징이다.

3.3 수입승인 및 허가제(Licence on Demand)

수입허가제도는 체계적으로 수입을 관리하고 연중 수입물량을 적절하게 조정할 수 있는 제도이나 정부의 개입으로 인하여 효율성이 크게 저하될 수 있다. 그러나 수입되는 물량에 적용될 세율을 알 수 있어 선착순 배정에서와 같은 불투명성을 제거할 수 있는 장점이 있다. 한편 수입허가제도는 수입의 기득권을 인정하게 되고 과도한 행정비용이 소요될 뿐만 아니라 수입권이 특

정 수출국가에게 배정되고 수출업자가 수출물량을 인위적으로 조정할 경우 막대한 수입차익이 수출국에게 돌아가는 단점이 있다.

수입허가와 관련된 GATT 조항은 수입부과금 관련 조항(제8조)과 수입허가 절차 협정(AILP; Agreement on Import Licensing Procedures)이다. 수입허가절차 협정에서는 ① 수입허가는 중립적이고 공정한 방식으로 시행, ② 비자동적인 수입허가는 무역을 왜곡하거나 수입에 영향을 미치는 방식으로 운영되서는 안된다고 규정하고 있다.

3.4 과거 수입실적에 따른 배분(Historical Allocation)

이 방식은 이미 수입시장이 형성되어 있고 다수의 활동적인 수입업자가 있는 경우 적합한 방식이고 단기적으로 수입업자와 수출업자간의 거래관계를 계속 유지할 수 있는 장점이 있다. 장기적으로는 새로운 수입업자나 수출업자의 시장진입을 막아 시장 왜곡을 초래하고 비효율이 발생된다. 과거 수입실적이 있는 수입업자는 실제의 수입여부를 떠나 수입차익(quota rent)을 차지하게 되고 수입권 허가의 재배분을 강력하게 반대하게 되는 단점이 있다. 이럴 경우 수출국의 새로운 수출업자는 시장에 진입하기 어렵게 된다.

과거 수입실적에 따른 수입권 배분방식은 한국, 노르웨이, 캐나다, EU, 스위스, 멕시코 등에서 주로 사용하고 있다. 이 방식은 이미 경험이 있는 수출업자간의 무역을 허용하게 하여 수입비율이 여타 수입관리 방식보다 높다. OECD국가의 1995~1998년간의 평균 수입비율은 91% 이상이다.

3.5 공매

공매제도는 보다 시장지향적인 무역환경을 조성하여 수입을 촉진하고 무역의 왜곡현상을 최소화할 수 있어 이론적으로는 가장 효율적인 수입관리 방식으로 평가되고 있으며, 수입차익(quota rent)이 정부에 귀속되어 수입차익의 배분에 따른 형평문제를 해결할 수 있다. 즉 수입승인제도에서와 같은 기득권

형성을 저지하고 새로운 수입업자 혹은 수출업자를 자유로이 시장에 참여시킬 수 있는 제도이다. 그러나 공매제도의 효율성은 가장 효율적인 공급자와 최대 지불 용의가 있는 수요자를 연결시킬 수 있고 거래비용(Transaction cost)이 적은 시장이 형성되어 있어야 달성 가능하다.

한편 공매제도는 추가적인 수입부과금으로 수입국의 판매가격, 즉 소비자 가격을 인상시킨다는 비판도 있다. 또한 생산자단체가 수입제한을 목적으로 공매에 참여할 가능성도 있고 높은 경매가격에 수입권을 신청하는 대기업에 의한 수입독점의 우려가 있어 영세기업을 수입시장에서 배제할 수도 있다. 양허협상에서 국별쿼터를 양허받은 국가는 공매제도를 반대하고 공매철폐에 반대할 가능성이 높다. 또한 공매제도를 도입할 경우 기존에 잘 형성되어 있는 수출업자간의 거래관계를 저해하여 오히려 시장접근물량의 수입비율을 하락시킬 가능성도 있다.

이러한 이유를 들어 일부 국가는 공매제도의 시행에 있어 양허받은 특별한 경우를 제외하고는 공매제도를 적용해서는 안된다고 주장하고 있다. 그러나 수입국들은 공매과정에서의 수수료(fees; 쿼터의 가치, 즉 국내가격과 관세를 포함한 수입가격의 차이)는 관세나 부과금이 아니고 수입권에 대한 부과금(charges)이라고 주장이다. 수입권 획득을 위해 정부에 지불하나 수입권을 가지고 있는 개인에게 지불(수입권의 전매가 허용된 경우)하나 별 차이가 없다는 것이다. 공매제도를 둘러싼 법적인 문제를 정리하면 다음과 같다.

공매제도의 법적인 문제(legal issues)

- 공매제도는 양허된 관세수준 이상으로 국내시장을 보호하여 무역을 제한하여 관세양허를 침해한다는 주장
 - 제2조, 1(b) : “양허관세 수준을 초과하는 어떠한 형태의 부과금(duties and charges)도 금지“
 - 그러나 경제적인 관점에서 시장접근물량의 수입방식을 공매제로

전환하는 것은 쿼터런트의 분배상의 차이점 이외에는 해당 물량의 수입가능성 측면에서 차이점이 없음. 오히려 공매제도는 경쟁력이 있는 수입자의 참여를 촉진하고 전반적인 수입관리를 효율적으로 만듦.

- 공매제도는 추가적인 과징금(비용)을 발생케 하여 결과적으로 수입을 제한
 - 제8조, 1(a) : “관세 이외의 수입과 관련된 모든 수수료와 부과금(all fees and charges)은 수입과정에서 발생한 서비스 비용을 초과해서는 안되고, 국내생산자를 보호하거나 정부의 재정적 수입을 목적으로 세금을 부과해서는 안됨”
 - 그러나 공매에 따른 수입은 단순히 수입권에 대한 가격이고 추가적인 부과금이 아님.

적용사례 및 수입비율을 보면 공매제도는 OECD 국가에서만 사용되고 한국은 돼지고기, 닭고기, 일부 낙농제품에 원용한 바 있으며, 노르웨이는 최소 시장접근물량의 수입에만 적용하고 있다. 가장 효율적인 수입관리방식이라는 평가와는 달리 공매제도를 적용하고 있는 시장접근물량 수입의 평균수입비율은 OECD 전체적으로 1995~1998년 간 가장 낮은 30~50%에 그치고 있다. 공매제도의 수입비율이 낮은 이유는 노르웨이의 경우 쿼터량이 비교적 적어 각 경매 당첨자의 수입량이 경제적이지 못한데 원인이 있었던 것으로 판단된다.

3.6 국영무역에 의한 수입(State Trading)

국영무역하에서 수입에 관한 결정은 시장조건을 고려하기보다 행정적으로 이루어지므로 수출업자가 양허받은 이득을 취할 수 있는 것인지 불분명하다는 것이 수출국들의 입장이다. 관세가 양허된 품목이 국영무역으로 수입되는 경우에도 마찬가지이다. 따라서 시장접근에 관한 양허를 분명히 하기 위한 대안은 TRQ를 최소 의무수입량으로 수입하는 것이라고 주장하고 있다.

수출국들이 주장하는 국영무역의 구체적인 단점은 다음과 같다.

- 투명성의 부족 : 수입가격, 판매가격, 수입품의 등급 및 품질 등
- 최종수요자의 제한 : 수출업자와 최종수요자의 직거래를 방해, 최종수요자가 원하는 등급 및 품질의 수입을 막음.
- 수입품에 대해 추가적인 부담 제공 : 수입품의 국내유통 또는 분배 제한, 저급품 수입, 국내 시장가격 제한 등
- 부과금 적용 : 부과금 적용으로 시장가격을 인상

국영무역에 의한 수입관리는 캐나다의 버터, 일본의 쌀, 밀, 보리, 탈지분유, 버터, 생사 등에 적용되고 있다. 1995~1998년간 OECD국가의 국영무역에 따른 수입비율은 수입방식 중 가장 높은 90% 내외이다. 이렇게 국영무역의 수입비율이 높은 이유는 대개의 경우 대상품목이 국내외 가격차가 크고 수입 가능성이 높기 때문인 것으로 해석된다.

3.7 생산자단체에 수입권 부여

이론적으로는 생산자단체에 의한 최적의 수입량은 수입에 따른 추가적인 이득과 수입제한에 따른 생산자의 이득이 동일해지는 수준의 수입량에서 결정되는 경향이 있다. 그러나 생산자단체는 수입개방에 의한 피해를 최소화하기 위해 수입을 인위적으로 제한한다는 것이 수출국들의 주장이다. 생산자단체는 대개의 경우 수출입에 전문성이 없어 수입관리상 비효율적이라는 비판도 있다. 생산자단체 수입방식의 수입비율은 모든 수입관리 방식 중에서 가장 높은 100%를 기록하고 있다.

4. 차기 협상에서 수입관리방식의 쟁점 및 논의 동향

4.1 농업위원회 ‘분석 및 정보교환(AIE)’ 작업에서의 주요국 입장

4.1.1. 미국

관세할당물량(TRQ), 즉 시장접근물량을 제시하고 수입을 관리하는 제도는 UR 협상에서 관세화를 통한 무역자유화의 보완조치로서 수출국들에게 최소한의 시장접근 기회를 제공하기 위한 목적으로 채택되었다. 그러나 미국은 WTO 규범 중에는 TRQ 관리방법을 대상으로 하는 구체적인 규율이나 규범이 없다는 주장이다. TRQ 관련 유일한 조항은 제13조(국별 쿼터의 배분방식)로서 잠재적인 공급국에 대한 접근기회의 배분문제를 강조하고 있으며 수입 관리에 대한 규범은 다루고 있지 않다는 것이다. 또한 제17조는 국영무역에 한정하고 있어 시장접근물량의 전반적인 관리를 위한 규범으로서는 적당치 않다고 강조하고 있다.

UR협상 타결 이후 회원국들은 TRQ 제도하에서 시장접근기회의 획득에 상당한 어려움을 겪었으며, 따라서 차기협상에서는 TRQ 관리방법을 규율할 수 있는 구체적인 규범의 제정이 필요하다는 것이 미국의 주장이다. 미국은 개별 수입관리방식이 TRQ의 수입에 미치는 영향을 검토하고 이를 바탕으로 관리방식을 규율할 수 있는 규범과 규칙을 제정하자고 주장하고 다음과 같은 사항의 검토를 강조(AIE/7)하였다.

- 1) 수입허가가 TRQ 전량에 대해 수입업자와 최종사용자에게 배분되었는지의 여부

2) 수입허가 신청을 제한하는 규정은 없는지의 여부

3) 수입국의 가격수준과 국제가격과의 관계

TRQ 수입관리 방식 중에서 수입을 제한하는 다음과 같은 관행들은 개선할 필요가 있다고 제안하였다.

1) 생산자단체에 수입권 부여

2) 수입권 재배분 조치의 지연

3) 수입권의 유효기간 제한

4) 국산 농산물 구매를 조건으로 한 수입허가

5) 수입허가와 수출허가의 연계

6) HS 4단위로 쿼터를 설정하고 6단위 이하에서는 특정 품목에 대해 쿼터배정을 배제하는 조치

7) 사료용, 가공용 등으로 최종용도를 제한하는 조치

8) 수입권 응모자격의 제한

9) 국영무역기관을 비롯하여 수입창구를 단일화하는 조치

10) 높은 쿼터 관세율(in-quota tariffs)

또한 미국은 국영무역기업은 전통적인 목적(수입통제, 과잉생산 해소와 비상업적 수출, 비상시 식량확보 등)에서 벗어나 정부의 지원하에 독점력을 행사, 무역을 왜곡할 위험이 있음을 강조하였다.

4.1.2. EU

EU는 UR협상 결과 TRQ제도가 도입되었으나 농업협정문에서 TRQ 관리방법을 구체적으로 규정하고 있지 않아 회원국들은 그동안 GATT 제13조의 수정, 보완을 주장해 왔다고 주장하였다. EU 역시 TRQ의 투명하고 무차별적인 수입관리를 위해 관련 규정의 보완이 필요하다고 판단하고 있다. 관세할당물량, 즉 시장접근물량의 수입은 공정, 투명하며 효율적인 방식으로 관리하여

쿼터물량의 미소진 문제가 발생하지 않도록 해야 하나 관세할당물량 수입에 따른 이익이 클수록 보다 엄격한 쿼터관리가 필요하다는 것이다.

다음은 EU가 분석한 각 수입관리 방식의 장단점들이다.

- FCFS

- 비관료적인 측면에서 가장 신속적인 방식이나 쿼터의 경제적 가치가 클 경우에는 혼란 초래

- 수입권 배분(System of simultaneous examination); 수입허가

- 무역의 왜곡 없이 점진적으로 시장접근 기회를 제공하는 방식이나 해당 품목의 특수한 시장상황에 따라 일정한 제한을 둘 필요가 있음 (예; 수입권의 유효기간에 관한 규정 도입, 최소 또는 최대 수입량, 수입권의 전매 허용).

- 과거 수입실적에 기초한 수입권 배분

- 수입권 과다신청의 폐단은 없으나 변화된 경제상황을 반영하지 못해 비효과적임.

- 공매

- 공매제도는 신속, 투명하며 무차별적인 수입관리 방식으로서 수입업자간의 경쟁을 유발하여 쿼터의 소진을 촉진시킴.
- 공매제도는 다수의 동질적인 수입업자가 참여해야 함.
- 또한 공매제도는 관리가 단순한 장점이 있음.
- 공매 후 쿼터량이 소진될 수 있는 기준가격을 설정
 - ① 공매 제시가격으로 수입권을 분배하는 방식
 - ② 모든 당첨 수입업자에게 기준가격으로 수입권을 분배하는 방식

4.1.3. 호주

시장접근물량의 수입관리 방식은 품목의 특성, 시장상황, 쿼터의 규모, 계절적인 무역의 흐름, 공급국가의 수, 수입국 내에서의 배분방식 등에 따라 상

이할 것이라고 호주는 주장하였다. 그러나 TRQ 관리방식은 공정성, 무차별성, 투명성, 상업적 고려 등에 기초해야 하며, 수입품이 수입국에서 가격과 품질에 의해 경쟁이 가능해야 하며 최종소비자에게 직접적인 접근기회를 제공해야 한다는 것이 호주의 입장이다. 호주는 효율적인 수입관리방식의 하나로 선착순제도의 채택을 주장(AIE/9)하고 있다. 그러나 선착순제도의 단점을 보완하기 위해 1) 쿼터물량의 증량, 2) 쿼터 미 사용자에 대한 벌칙부과, 3) 미 사용쿼터의 재사용, 4) 중앙집권적인 수입관리체제 수립(선착순제도의 불확실성 제거를 위해) 등을 제시하고 있다.

시장접근물량의 수입관리 방식과 관련된 수입허가절차(Import Licensing Procedure), 무역관련 투자조치 협정(TRIMS), GATT 1조, 2조, 8조, 11조, 13조, 17조와의 관계도 논의되어야 한다고 강조하였다.

4.1.4. 뉴질랜드

뉴질랜드는 수입관리에 관한 규범으로서 “수입허가절차에 관한 협정 제3조 (비자동수입승인)”를 원용할 것을 대안으로 제시하고 있다. 수입허가절차에 관한 협정 제3조의 주요 내용은 다음과 같다.

- 3조 2항 : 무역제한 또는 왜곡효과, 또는 추가적인 부담을 유발하지 말아야 함(예; 국산구매의무 부담)
- 3조 5항(e) : 법적, 행정적 요건(거주요건, 최종용도제한 등)을 통한 부적절한 제한금지
- 3조 5항(g) : 합리적인 수입권의 유효기간 설정
- 3조 5항(j) : 수입권의 배분은 정상적인 상업적 관계를 고려하고 신규참여자의 기회도 보장(추첨이나 공매는 바람직하지 못함)

4.2 농업위원회 특별회의에서의 주요국 제안서 내용

4.2.1. 미국

미국은 농산물협상 전반에 관한 제안서(G/AG/NG/W/15)에서 모든 품목의 시장접근물량(TRQ)를 연차적으로 상당 수준 증량시키고, TRQ 수입이 일정 수준 이하일 경우 TRQ 수입을 촉진하기 위한 자동적인 장치와 규율을 마련해야 한다고 주장하였다.

또한 미국은 또 다른 제안서(G/AG/NG/W/58)에서 TRQ 개혁방향에 관해 폭넓고 구체적인 내용을 제시하고 다음과 같이 TRQ 수입관리 방식의 개선을 위한 4가지 원칙을 강조하였다.

- TRQ 관리방법이 무역장벽으로 작용하지 않도록 TRQ에 대한 추가적인 규율을 제정
- 과거의 TRQ 수입률을 기초로 in-quota 관세를 인하, 즉 이행률이 낮은 경우 in-quota 관세를 더 큰 폭으로 인하
- 국가간 관세격차의 축소 및 TRQ 물량의 점차적인 증량
- TRQ 이행률이 낮을 경우 자동적으로 in-quota 관세를 인하

TRQ 규율제정과 관련하여 미국은 기존의 WTO 관련 규정(수입허가절차협정, GATT 10조, 13조)을 더욱 세부적으로 구체화하면 TRQ 관리가 보다 효과적으로 되어 무역왜곡을 최소화할 수 있다고 주장하였다. 미국은 규율제정에서의 원칙으로서 투명성(Transparency), 비제한성(Non-restrictiveness), 재배정(Reallocation) 등의 원칙을 강조하였다. 미국이 제시한 구체적인 내용은 다음과 같다.

투명성(Transparency)

TRQ 수입관리에 관한 정보를 최대한 회원국들에게 제공할 수 있도록 수입허가절차협정상의 투명성에 대한 지침과 GATT 제10조(효과적인 의사소통을 위한 지침)의 관련 규정을 명확하게 할 필요가 있다. 예로서 쿼터배정일자, 수입승인의 유효기간, 표준적인 의사소통 매체, 쿼터시스템의 변경을 위한 절차 등을 공표하거나 일반대중에게 널리 알리도록 한다. 투명성이 제고되면 잠재적인 수출입업자들이 관련 정보에 쉽게 접근할 수 있어 효과적으로 시장 수요에 대응하고 TRQ를 무차별적으로 관리할 수 있게 된다.

비제한성(Non-restrictiveness)

농업위원회(AIE)에서 많은 국가가 TRQ 수입을 제한하거나 시장수요의 일부분에 대해서만 수입을 국한시키는 경향이 있음이 증명되었다. 이러한 제한을 시정하기 위해서는 수입허가절차협정과 관련 GATT 조항에 기초하여 수입이 가공농산물에 불리하고 원료 농산물에 한정되지 않도록 새로운 규율을 제정해야 한다. 이와 더불어 최종용도의 인위적인 지정, 혼합규정이나 국산품 구매기준, 국내 생산자를 통한 수입허가 배분, 수출허가 조건부 수입권 배분, 재수출요건 등을 금지하고 상업적으로 실행 가능한 물량 배분이 이루어져야 한다. 이를 통해 TRQ에 의한 무역제한 효과를 방지하고 회원국들의 소비수요가 가장 잘 반영된 제품으로 TRQ를 충족시킬 수 있는 기회가 보장될 것이다.

재배정(Reallocation)

일반적으로 많은 TRQ 관리방법(특히 수입허가)은 수입권의 재배정 기회를 충분하게 제공하지 않고 있다. 수입권을 배정받은 자가 특정기간 내에 선적을 할 수 없는 경우에는 미사용된 수입권을 반납하도록 하는 규정을 제정해야 한다. 또한 회원국들은 신속히 미사용 허가를 신규 참여자를 포함하여 다른 수입업자에게 재배정해야 한다.

4.2.2. 캐나다

캐나다는 제안서(G/AG/NG/W/12)에서 시장접근의 개선은 선진국과 개도국 모두에게 혜택이 돌아가는 근본적인 개혁의 핵심적인 요소라고 강조하였다. 그러나 회원국 간, 품목 간에 시장접근상 큰 불균형이 계속되고 있으며 단일 관세 품목의 경우 경쟁관계(예; 옥수수과 사료용 보리)에 있는 품목 간에, 그리고 가공관계 별로 관세수준의 격차가 크다고 지적하였다. 한편 이중관세품목(시장접근물량을 설정한 품목)의 경우 in-quota 관세가 높아 시장접근물량의 수입비율을 저하시키는 요인이 된다.

따라서 TRQ 관리방식의 개선방향으로 1) 쿼터에 대한 관세 철폐, 2) 품목군이 아닌 품목별로 쿼터를 증량(예; 육류가 아닌 돼지고기), 3) 품목내에서는 세분하지 않고 시장접근기회 허용(예; 도체와 부위별로 다르게 취급하지 않고 돼지고기), 4) TRQ의 의한 자유화 정도를 고려하여 고율관세 수준 결정 등을 제시하였다. 아울러 캐나다는 수입추천물량이나 추천서의 유효기간 제한 등 비시장적인 TRQ 관리방식을 개선하기 위해 관련 규정을 강화하자고 하였다.

4.2.3. 케언즈그룹

케언즈그룹도 시장접근에 관한 제안서(G/AG/NG/W/54)를 제출하고 농산물 및 농산 가공품에 대한 시장접근기회의 대폭적인 개선을 주장하였다. 우선 차기협상에서는 시장접근물량을 상당 수준 증량하고 TRQ 관리방식이 기존에 설정한 시장접근의 규모와 가치를 저하시키지 않도록 추가적인 규정의 제정이 필요하다고 하였다. 또한 시장접근기회의 실현을 방해하는 모든 관행과 조치에 대한 상세한 검토의 필요성을 강조하였다. 한편 시장접근물량을 증량함에 있어 UR협상의 개혁과정이 계속되었을 경우 요구되는 수준의 TRQ 증량이 이루어져야 함을 주장하였다.

4.2.4. 개도국

쿠바 등 11개 개도국들은 제안서(G/AG/NG/W/37)에서 선진국들의 TRQ관리는 단순, 투명해져야 하며 모든 무역상대국에게 비차별적으로 운영되어야 한다고 하였다. 또한 TRQ가 수입을 제한하는 방향으로 운영되는 것을 방지하기 위해 다음과 같은 사항을 제시하였다.

- 쿼터물량 관리를 단순화하기 위한 지침 마련
- 최소시장접근 기회의 국내소비를 계산함에 있어 동일한 기준년도 사용
- 품목군이 아닌 품목별 쿼터의 설정
- 선진국의 경우 수입이 시장접근물량 초과 수준에 이르기 전까지는 쿼터량의 수입을 의무화
- 개도국의 신규 공급자에게 쿼터물량의 할당에 있어 동등한 기회 제공
- 개도국의 시장접근 기회를 향상시키기 위해 정기적으로 선진국의 TRQ를 확대

4.2.5. 수입국

EU는 제안서(G/AG/NG/W/90)에서 TRQ가 시장접근을 개선하는데 크게 기여했지만 여러 가지 단점이 있는 것으로 판명되었으므로 TRQ 관리의 투명성, 신뢰성, 안전성을 높이기 위한 규정의 정립작업이 필요하다고 주장하였다. 일본은 TRQ 관리방식은 각국의 고유한 농업과 유통 여건을 감안하여 신축적으로 선택할 수 있어야 하나 투명성과 공정성은 보장되어야 한다는 주장이다 (G/AG/NG/W/91). 스위스는 특정 수입관리 방식이 여러 가지 상황에서 동일한 효과를 나타내는 것이 아니므로 동일한 제도를 무차별적으로 적용하는 것은 곤란하며 수입관리 방식의 선택은 자유로워야 한다고 강조하였다. 다만 시장 접근 기회를 확대할 수 있는 규정의 검토는 필요하다는 것이다. 또한 GATT 28조(양허표의 수정)를 참고하여 TRQ 수입관리를 포기하는 국가에 적용될

공식(formula)의 개발과 작성이 필요하다고 하였다(G/AG/NG/W/94). 한국은 TRQ 수입관리는 관세화 과정의 보완조치이며 국가마다 수입관리방식은 상이할 수 밖에 없음을 강조하였다. 그러나 WTO의 관련 규정에 일치하는 방향으로 운영하기 위해서는 투명성이 제고되어야 할 것임을 주장하였다(G/AG/NG/W/98).

4.3 국영무역

수입관리 방식의 하나로서 국영무역은 지난 수십 년간 GATT가 인정해 온 제도이며, 국영무역에 관한 GATT 제17조는 UR 협상을 통해 추가로 채택된 제17조의 해석에 관한 양해와 함께 GATT 1994에 편입되어 국영무역기업을 규제하는 일반조항이 되었다. 그러나 일부 수출국들은 UR 협상 이후 다수의 수입국들이 시장접근물량의 수입관리의 차원에서 원용하고 있는 국영무역제도가 무역을 제한하고 국내 생산자에 대해 우회적으로 보조하는 등 자유무역을 저해하고 있다고 주장하고 있다.

미국은 회원국들이 운영하고 있는 수출입 국영무역의 잠재적인 무역왜곡효과가 있다는 입장 하에 좀 더 엄격한 원칙의 제정을 주장하고 있다. 구체적으로 미국의 단일 수입기관(single desk buyer)은

- 1) 수입가격, 판매가격, 수입품의 등급 및 품질 등을 자의적으로 결정하며 최종수요자와 수입업자의 직거래를 방해하고,
- 2) 수입물량을 제한하고 관세체계를 조작하는 경우가 많으며,
- 3) 고의적으로 저급품을 수입하여 수입품에 대한 소비자들의 이미지를 훼손시키고 부과금을 부과하여 판매가격을 인상시키고,
- 4) 단일 수입기관이 수입을 독점하는 것은 구매의 효율을 저하시킨다는 문제점을 제기하고 있다. 아울러 미국은 단일 수출기관(single desk seller)에 대해서도
 - 1) 수출가격의 설정이 불투명하며,

- 2) 정부의 재정지원으로 농업자원의 효율적 배분을 어렵게 하고,
- 3) 독점적 수매를 통해 낮은 가격으로 농산물을 구입함으로써 국제경쟁력을 확보하고,
- 4) 동일 품질의 상품에 대한 가격차별화로 이윤을 극대화하며,
- 5) 가격 풀 제도를 통해 간접적으로 가격을 지지하는 효과를 초래한다는 등의 문제점 등을 지적하고 있다.

한편 호주·뉴질랜드는 미국이 주장하고 있는 수입국영무역에 대한 문제점들에 대해서는 동의하는 반면에 수출국영무역에 대한 부정적인 견해에 대해서는 반박하고 있다. 수출국영무역의 운영으로 규모의 경제를 달성하고 품질관리 및 배달비용의 절감노력에 있어 사기업의 운영방식과 동일하다는 것이다. 가격차별이나 가격 풀 제도 역시 사기업에서도 널리 사용되고 있으며, 국영무역의 존재 자체가 무역장벽이나 무역왜곡효과를 가져오는 것은 아니므로 국영무역 자체에 관한 논의보다는 국영무역의 실질적인 무역왜곡효과를 줄일 수 있는 방안에 관해 초점을 맞추어야 한다는 것이다.

한국과 일본은 식량공급의 안정적 확보를 위해서도 국영무역은 필요한 제도이며 GATT 제17조 규정에서 강조하고 있는 ‘상업적 고려’ 및 ‘무차별원칙’에 입각하는 한 국영무역제도는 계속 허용되어야 한다고 주장한다. 특히 한국은 국영무역은 GATT 제17조에 규정된 합법적인 제도이므로 국영무역의 존재 필요성을 논의하기보다는 구체적인 운영과정에서 발생하는 문제점을 논의하는데 주력할 것을 제의하였다. 한편 미국이 주장하는 수입국영무역의 문제점들은 TRQ 관리방안을 논의할 때 함께 다루는 것이 바람직하다고 제안하였다.

5. WTO 사무국 수입관리방식 관련 배경문서 검토

5.1 수입관리방식별 이용 비중

전 세계적으로 볼 때, WTO 회원국들로부터 관세할당제로 운영이 통보된 품목 수는 총 1371개 품목이나 1999년 기준으로 실제 관세할당제가 운영되는 품목은 1368개 품목이다. 이들 중 약 47%에 해당하는 643개 품목은 관세할당제가 아닌 단일 관세의 적용만으로 수입이 허용되고 있다. 특히 관세만으로 수입이 허용된 품목의 대부분은 낮은 시장접근세율이 적용되고 있다. 따라서 WTO 회원국들에 의해 실제적 의미에서 관세할당제가 운영되고 있는 품목은 725개 품목이다.

표 5-6. 주요 관리방식별 관세할당제, 1995-99

	관세할당제 품목				
	1995	1996	1997	1998	1999
관 세	650	637	668	649	643
선 착 순	102	104	148	148	147
수입허가	314	323	325	326	337
공 매	32	30	50	56	56
과거실적	47	61	66	75	75
국영무역	22	22	21	20	21
생산자단체	8	8	8	8	9
기 타	20	21	15	15	15
혼합방식	55	57	60	61	59
불 특 정	9	10	6	6	6
합 계(1)	1,259	1,273	1,367	1,364	1,368
관세할당제 제외(2)	112	98	4	7	3
총 관세할당제(1)+(2)	1371				

자료: WTO(2000), G/AG/NG/S/8, Tariff Quota Administration Methods and Tariff Quota Fill

물론 각국의 이행계획서 상에 관세할당제 사용의 권리를 보유한 품목은 비록 현재 이 제도를 활용하고 있지 않더라도 언제든지 각국의 의지에 따라 이중관세제도인 관세할당제로의 전환이 가능하다. 한편 각 회원국의 관세할당제 운영에 있어 중요한 요소인 시장접근물량의 배분방식은 주로 단일관세적용(Applied tariff), 수입허가제(License on demand), 선착순(First-come First-served), 혼합방식(Mixed allocation methods), 공매(Auction) 등의 순으로 사용되고 있다(표 5-6).

5.2 국가별 수입관리방식별 비중

일본은 한국과는 달리 과거실적, 공매, 선착순, 생산자단체 등에 의한 수입관리 방식을 채택하고 않고 있는 것이 특징이다(표 5-7). 실행관세 제도는 호주, 뉴질랜드, 스위스, 노르웨이 등 수출입국 공히 사용하고 있으나 수출국의 경우는 관세가 매우 낮고 수입국의 경우에는 관세가 매우 높아 수입관리상 문제가 없기 때문인 것으로 판단된다. 수입허가제도는 EU에서, 과거실적은 호주에서, 선착순 제도는 미국에서, 그리고 생산자단체는 태국에서 가장 많이 사용하고 있다.

표 5-7. 주요 국가별 관세할당제 품목 수, 1999

	관 세	선 착 순	수 입 허 가	공 매	과 거 실 적	국 영 무 역	생 산 자 단 체	기 타	혼 합	불 특 정	합 계
호 주	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2
불가리아	28	45	-	-	-	-	-	-	-	-	73
캐 나 다	1	4	6	-	5	1	-	1	3	-	21
콜롬비아	33	-	33	-	-	-	-	1	-	-	67
코스타리카	19	-	-	-	-	-	-	8	-	-	27
체 코	-	24	-	-	-	-	-	-	-	-	24
에콰도르	-	-	-	8	6	-	-	-	-	-	14
엘살바도르	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11
EC-15	-	21	59	-	6	-	-	-	1	-	87
과테말라	13	-	9	-	-	-	-	-	-	-	22
헝 가 리	2	-	68	-	-	-	-	-	-	-	70
아이슬란드	78	-	-	12	-	-	-	-	-	-	90
인도네시아	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	2
이스라엘	2	-	4	-	1	-	-	3	2	-	12
일 본	-	-	12	-	-	4	-	2	2	-	20
한 국	1	-	21	4	16	10	3	-	9	-	64
말레이시아	1	-	17	-	1	-	-	-	-	-	19
멕시코	10	-	-	-	1	-	-	-	-	-	11
모 로 코	-	16	-	-	-	-	-	-	-	-	16
뉴질랜드	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
니카라과	8	-	-	-	1	-	-	-	-	-	9
노르웨이	213	-	1	10	8	-	-	-	-	-	232
파 나 마	1	-	-	18	-	-	-	-	-	-	19
필 리 핀	3	-	-	-	10	1	-	-	-	-	14
폴 란 드	74	-	19	-	-	-	-	-	16	-	109
루마니아	8	-	4	-	-	-	-	-	-	-	12
슬로바키아	-	-	24	-	-	-	-	-	-	-	24
슬로베니아	-	-	20	-	-	-	-	-	-	-	20
남아프리카	28	-	19	-	6	-	-	-	-	-	53
스 위 스	7	5	2	4	-	-	-	-	10	-	28
태 국	-	-	13	-	-	4	6	-	-	-	23
미 국	-	32	-	-	-	-	-	-	17	5	54
베네수엘라	59	-	2	-	-	-	-	-	-	-	61
총 계	642	147	337	56	75	21	9	15	60	6	1368

자료: WTO(2000), G/AG/NG/S/8, Tariff Quota Administration Methods and Tariff Quota Fill

5.3 수입관리방식별 수입 이행률

1995년 이후 통계이용이 가능한 1999년까지 낮은 시장접근세율로 수입이 보장된 시장접근물량의 실제 단순평균 수입이행률은 약 61% 수준이다. 수입관리방식별로는 국영무역, 과거실적에 따른 배분, 혼합방식, 관세적용 등을 통한 시장접근 이행률이 수입허가, 공매제, 선착순에 의한 것보다 높게 나타나고 있다. 이론적인 측면에서 볼 때, 여타 조건이 동일하다면 관세, 공매, 선착순 등 시장지향적 수입관리 방식의 수입이행률이 과거실적배당이나 국영무역, 수입허가제 등 비시장지향적 수입관리방식에 비해 보다 높을 것으로 판단된다. 그러나 WTO 사무국이 배포한 수입관리 방식별 이행률 통계를 살펴보면 오히려 비시장지향적 수입관리방식인 국영무역, 과거실적 등의 시장접근이행률이 여타 시장지향적 수입관리방식보다 높음을 알 수 있다(표 5-8). 이것은 수입이행률이 각각의 수입관리방식 자체에 영향을 받기도 하지만 기타 품목의 특성, 이행기간 동안의 품목별 시장여건과 회원국 정부의 정치적 고려에 의해서도 크게 좌우되기 때문인 것으로 해석된다. 회원국 정부는 품목별 시장접근관리 방식을 독자적 권한으로 결정해 왔으며, 특히 정치적으로 민감한 품목과 국내외 가격차가 커 수입가능성이 높은 품목은 국내 농업에 미치는 부정적 영향을 최소화 한다는 측면에서 회원국 정부가 이들 품목의 수입관리방식 선택에 신중한 접근이 있었다. 그러한 정치경제적 민감품목들은 대부분 국영무역, 과거실적배분 등의 비시장지향적 수입관리방식을 통해 관리해왔으며 품목 특성상 시장접근 이행률이 높은 반면에 국내외 가격차가 적어 수입으로부터 국내 농업에 대한 위협이 적거나 정치적으로 덜 민감한 품목의 시장접근물량은 시장지향적 수입관리 방식이나 실행관세로의 수입이 허용되어 시장접근물량의 수입이행률이 상대적으로 낮다는 것이다(Skully, 1999).

또한 관세할당제 해당 품목을 시장접근물량이 매년 증량되지 않는 현행시

장접근 품목과 매년 증량의무가 있는 최소시장접근 품목으로 구분하여 수입 관리방식별 시장접근 이행률을 비교해보면 현행시장접근 품목의 시장접근 이행률이 높았다. 1998년 기준으로 매년 시장접근물량이 일정률씩 증가하는 최소시장 접근 품목의 단순평균 수입이행률은 54%임에 반해 시장접근물량이 고정된 현행시장접근 품목의 평균 수입이행률은 66%로 나타났다(표 5-9). 현행시장접근 품목이 최소시장접근 품목보다 수입 이행율이 높은 것은 현행시장접근 품목의 경우 수입이 이미 국내소비량의 3% 이상 수입되었던 관계로 무역의 가능성이 훨씬 높은 품목이기 때문인 것으로 해석된다.

표 5-8. TRQ 관리방식별 시장접근이행률 비교(1995-99)

단위:%

주요 관리방식	단순평균 이행률(%)				
	1995	1996	1997	1998	1999
관 세	72	66	66	69	58
선 착 순	56	61	47	51	71
수입허가	59	57	55	53	41
공 매	30	38	60	51	n.a.
과거실적	91	80	75	65	89
국영무역	81	83	90	86	n.a.
생산자단체	74	53	75	80	n.a.
기 타	37	38	39	91	99
혼합방식	75	84	85	84	78
불 특 정	100	44	57	44	41
단순평균	66	63	62	62	50

주: ()는 고려된 품목수이고 시장접근이행률 수치가 100%를 초과하는 품목은 이행률 상한을 100%로 하여 계산함.

자료: WTO(2000), G/AG/NG/S/8, Tariff Quota Administration Methods and Tariff Quota Fill

표 5-9. CMA와 MMA 품목의 주요 관리방식별 단순평균 이행률, 1995-98

주요 관리방식	단순평균 이행률(%)							
	CMA 품목				MMA 품목			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
관 세	73	67	68	70	63	57	56	69
선 착 순	67	70	49	52	37	42	40	46
수입허가	69	64	66	64	49	50	44	41
공 매	55	98	100	97	24	28	54	41
과거실적	94	85	85	71	84	71	56	54
국영무역	100	100	99	100	76	79	88	83
생산자단체					74	53	75	80
기 타	100	80	100	100	20	26	21	77
혼합방식	76	85	81	82	74	83	87	86
불 특 정	100	51	57	44				
단순평균 이행률	73	68	67	66	53	53	53	54

주: ()는 고려된 품목수이고 시장접근이행률 수치가 100%를 초과하는 품목은 이행률 상한을 100%로 하여 계산함. 이론적으로 비 시장지향적 수입관리방식으로 평가되는 국영무역, 과거실적 등의 수입이행률이 시장지향적이라 평가되는 실행세율, 공매, 선착순 등의 수입이행률보다 높다(표 5-8). 그러나 수입관리방식별 시장접근물량의 수입 이행률은 수입 관리방식의 속성, 이행기간 동안의 시장조건, 정치적인 고려사항 등 여러 가지 요인에 의해 결정되므로 사전적으로 결론을 내릴 수 없는 것이다. 국영무역의 이행률이 높은 이유는 대부분의 경우 국내의 가격차가 큰 민감품목으로 국영무역에 의한 수입차익의 극대화에 원인이 있는 것으로 판단된다. 한편 선착순과 공매 제도의 수입 이행률이 낮은 이유는 정보부족과 제도운영상의 문제점인 것으로 해석된다.

자료: WTO(2000), G/AG/NG/S/8, Tariff Quota Administration Methods and Tariff Quota Fill

5.4 국별 수입관리방식별 수입 이행률

한편 주요 WTO 회원국별 시장접근물량의 수입이행 상황을 살펴보면 1996년 기준으로 브라질(100%), 호주(98%), 스위스(91%), 캐나다(89%)의 순으로 높으며 우리 나라의 경우는 전체 WTO 회원국의 단순평균 이행률을 초과하는 76%의 수입이행률을 보이고 있어 상대적으로 높은 것으로 나타났다(표 5-10).

표 5-10. 국별 수입관리방식별 단순평균 시장접근 이행율(1996)

단위: %

국가	방식	실행 관세 (AT)	선착순 (FC)	수입 허가 (LD)	공 매 (AU)	과거 실적 (HI)	국영 기업 (ST)	생산자 단체 (PG)	기 타 (OT)	혼합 방식 (MX)	미통보 (NS)	총 계
호주		100	-	-	-	95	-	-	-	-	-	98
브라질		100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
캐나다		100	69	74	-	97	100	-	100	98	-	86
칠레		92	96	65	98	100	-	-	-	94	-	91
콜롬비아		76	-	84	-	-	-	-	100	75	-	80
EU		-	71	58	-	80	-	-	-	-	-	64
일본		-	-	-	-	61	100	-	-	93	-	71
한국		-	-	55	61	94	82	66	-	98	-	76
노르웨이		-	-	10	16	89	-	-	-	-	-	42
필리핀		100	-	-	-	62	100	-	39	-	-	58
폴란드		77	-	45	-	-	-	-	-	-	-	48
태국		-	-	44	-	30	60	45	-	0	-	43
미국		-	39	-	-	-	-	-	-	75	41	54

자료: WTO(1997), AIE/S4에서 재구성

5.5 품목군별 수입이행률

1996년 기준으로 관세할당제의 대상이 되는 총 1,278개 품목 중 26.2%에 해당하는 335개 품목은 과일 및 채소류로서 가장 큰 비중을 차지하고 있고 그 다음으로 육류, 곡물류, 낙농품, 유지류의 순이다. 계란, 음료, 농업섬유류를 제외한 여타 품목군의 경우 가장 많이 사용되고 있는 시장접근물량 수입관리 방식은 실행관세에 의한 방식이었다. 품목군별 시장접근 이행률은 일반적으로 농업섬유류, 담배, 설탕, 곡물 및 유지류 등의 품목군에서 높게 나타나고 있으며 육류, 계란, 커피 등은 비교적 낮은 시장접근 이행률을 보이고 있다 (표 5-11).

표 5-11. 주요 품목군별 시장접근이행률 비교(1996)

단위: %

	곡물류	유지류	설탕 및 그제품	낙농품	육류	계란 및 관련품	음 료	과채류	담배	섬유류	커피류	기타	단순 평균
실행관세	66	72	88	92	65	72	100	72	100	100	83	54	72
선착순	70	72	45	45	64	-	59	74	-	-	31	100	63
수입허가	58	52	46	49	53	29	56	52	52	50	53	43	52
공매	-	-	-	33	32	57	-	50	-	-	-	-	38
과거실적	94	55	100	67	67	-	98	80	-	67	65	100	76
국영기업	100	100	-	100	-	-	-	69	100	-	18	-	82
생산자단체	-	27	-	-	-	-	-	99	-	-	1	100	53
기 타	100	-	-	-	43	-	-	100	-	-	21	-	54
혼합방식	100	57	-	78	96	95	-	98	-	100	98	-	82
미통보	-	-	-	-	-	-	-	41	-	-	-	-	34
단순평균	68	66	68	63	57	52	64	64	71	72	53	60	63

자료: WTO(1997), AIE/S4에서 재구성

5.6 부가조건별 수입이행률

한편 여러 WTO 회원국들이 시장접근물량 관리대상으로 통보한 품목의 수입시 부가적인 조건을 요구하고 있는 것으로 나타났는데 1996년 기준으로 총 시장접근물량관리 품목의 18.5%에 해당하는 236개 품목의 시장접근물량 수입에 부가적인 조건이 요구되고 있다. 낮은 세율로 수입이 보장된 시장접근물량에 자주 요구되는 부가적인 조건에는 수입할당량제한, 과거무역경험, 국내산구매규정, 수출증명, 과거무역경험과 수입할당량의 동시 충족 등이 있으며 22개 국가에서 최소한 한 개 이상의 부가조건을 시장접근물량 수입에 요구하고 있는 것으로 나타났다. 또한 부가조건별 시장접근물량의 수입이행률을 비교해 보면 일반적으로 국내산 구매규정, 수출증명, 수입할당량 제한, 과거무역경험의 순으로 시장접근 이행률이 높은 반면 과거무역경험과 수입할당량 제한이 동시에 요구되는 경우에는 매우 낮은 이행률을 보이고 있다(표 5-12).

표 5-12. 시장접근물량 수입을 위한 부가조건 현황

부 가 조 건	TRQ 품목		국 가		이행률(%)	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
국내산 구매규정	39	39	5	5	88	85
수입할당량 제한	102	111	6	7	49	49
수 출 증 명	25	25	3	3	73	63
과 거 무 역 경 험	58	58	6	6	64	41
과거무역경험+수입할당량제한	3	3	1	1	31	37
총 계	227	236	21	22	64	63

자료: WTO(1997), AIE/S4에서 재구성

시장접근물량 수입시 국산구매 규정을 요구하고 있는 국가는 칠레(9개 품목)와 콜롬비아(26개 품목)였으며, 수입할당량에 제한을 두고 있는 국가는 캐나다를 비롯하여 칠레, 노르웨이, 폴란드였다. 한편 시장접근물량의 수입시 수출국의 수출증명을 부가조건으로 요구하는 국가는 캐나다, EU, 미국 등이었으며, 과거무역경험이 요구된 국가는 우리 나라를 비롯한 EU, 태국, 미국 등이었다.

6. 주요 품목별 수입관리의 개선방향

6.1 수입관리 개선의 기본 전제

우리 나라의 현행 수입관리제도를 개선함에 있어 우선 고려해야 할 점은 무역상대국이 주장하는 시장지향적 수입관리방식의 채택 등 수입관리방식의 효율성에 관한 것이다. 독점적 수입의 경우 경쟁력 있는 수출입업자 간의 연계가 곤란하여 효율성을 저해하고 수입비율을 저하시킬 우려가 있다는 것이다. 또한 수출국들은 시장접근물량의 수입관리는 투명해야 하고 상업적 고려

라는 원칙에 따를 것을 주장하고 쿼터의 국별 배분은 공정성, 무차별성에 입각할 것을 강조하고 있다. 또한 과거수입실적에 입각한 수입권의 배분은 변화된 무역여건을 반영하지 못하고 기존의 수입업자의 기득권을 인정하는 결과를 초래하여 비효율적이다. 수입관리의 비효율성은 일단 수입이 이루어진 후 국내에서 물량을 실수요자에게 배정하는 과정에서도 경쟁제한의 관행에 따라 나타나게 된다. 또한 각각의 수입관리 방식에 따른 행정비용과 수입차익을 획득하기 위한 비용(rent-seeking costs)에 따라 효율성이 영향을 받게 된다.

그러나 수입관리 방식의 선택은 효율성 기준에만 의존할 수 없으며, 비록 효율성이 저하되더라도 수입차익의 배분에 따른 형평성 문제도 고려해야 한다. 또한 국내가격이 불안정하고 수급조절이 필요한 품목은 지정기관에 의한 독점수입과 적절한 가격안정화 대책도 요구된다. 국내 수급관리 가격안정을 위해 운영되고 있는 국영무역 제도는 이러한 차원에서 매우 중요하다.

마지막으로 수입관리 방식은 수입품의 특성(동질성 여부), 수출입 업자의 수, 계절적인 무역의 흐름과 국내수급 등 각 품목의 고유한 특성을 고려해서 선택해야 한다.

이상과 같은 수입관리제도 개선시 고려사항의 가중치와 중요도는 결국 정책적으로 결정될 수 밖에 없다. 이하에서는 가급적 제반 고려 여건을 염두에 두어 객관적인 입장에서 수입관리의 개선방향을 제시하고자 한다.

6.2 수입관리의 개선방향

6.2.1. 수입관리의 전반적인 개선방향

일부품목의 수입추천제를 폐지하는 문제

공정거래위원회는 국내 생산이 미미하거나 시장접근물량의 수입비율이 저조하고, 국내외 가격차가 크지 않아 국내 농업보호의 필요성이 없는 품목의 경우 수입추천제를 폐지할 것을 주장하고 있다. 그러나 국내 생산이 미미하

고 국내 영향이 작더라도 해당 품목의 대체품목이 영향을 받는 경우에는 신중하게 판단할 필요가 있다(연유, 유당, 유장, 전지분유 등 유제품, 고구마전분, 감자전분, 매니옥전분 등 전분류가 이에 해당). 또한 수입관리 방식은 해당 품목의 국내가격의 안정성 여부와 이에 대한 정책과도 관련지어 결정되어야 할 것이다.

국내 농업의 경쟁력 향상의 차원에서 종돈, 종계, 종묘, 종자 등의 수입은 실수요자에 대한 수입권 배정방식으로 운영되고 있다. 이러한 품목은 수입추천제의 폐지보다는 실수요자 배정의 과정에서 자격제한, 용도제한 등 진입제한을 두지 않는 방향으로 제도를 개선하는 것이 바람직하다. 종자산업의 발전과 보호는 농업 전체의 발전의 측면에서 매우 중요하기 때문이다.

국영무역을 수입권 공매방식으로 전환하는 문제

국내 생산이나 가격의 변동폭이 적은 품목을 경쟁촉진의 차원에서 수입권 공매방식으로 전환하자는 주장이 있다. 수입권공매 방식은 국영무역과 함께 수입차익을 정부나 지정기관이 환수하여 지정 용도에 사용할 수 있다는 측면에서 차이가 없다. 그러나 수입권 공매방식은 나름대로 수입관리상 효율성을 달성할 수 있으나 해당품목의 품질이 가급적 동질적이어야 하며 수출입자의 수가 많고 무역관련 정보가 비교적 널리 공유될 수 있어야 하는 등 여러 가지 제약 요건이 있다. 또한 수입권 공매로 민간수입이 확대되면 정부의 가격안정기능이 약화될 우려가 있다(농가소득 뿐만 아니라 소비자지출에서의 비중이 큰 품목).

정부에서는 유통공사의 국영무역 품목 중 메밀, 생강, 땅콩, 참깨의 수입권 공매제도를 확대 또는 신규 도입할 계획이다.

수입권 공매물량 확대

참깨 : 9,000톤('99년) → 30,000톤(2004년)

생강 : 500톤('99년) → 1,860톤(2004년)

공매제도 신규도입

땅콩 : 1,000톤('99년) → 3,907톤(2004년)

메밀 : 200톤(2000년) → 500톤(2004년)

그러나 위의 네 품목 중 생강의 경우는 국내가격의 변동폭이 크고 저장성이 낮아 수입으로 가격 안정성이 오히려 저하될 수도 있으므로 공매물량의 급격한 확대와 민간수입은 곤란할 것으로 판단된다. 이와 더불어 용도가 내수용과 가공용으로 이원화되어 있던 품목을 전면 수입권공매제도로 전환할 경우 유통질서 유지에 어려움이 발생할 것으로 보인다(예: 팔).

경험적으로 수입권공매제도의 수입비율이 상대적으로 낮은 점을 고려하여 수입권이 시장에서 거래될 수 있는 제도의 도입도 신중히 검토할 필요가 있다. 또한 수입권의 공매를 년중 여러차례에 걸쳐 실시함으로써 국내 수급안정에 도움이 될 수 있도록 해야 할 것이다.

유사품 및 관련제품의 수입과 관련한 문제

최근 마늘의 경우에서와 같이 원품목과 유사, 대체품목간의 관세격차에 따라 수입급증과 농가피해가 발생하므로 관세조화는 수입관리의 중요 문제가 되고 있다. 고추와 고추장은 관세의 격차가 큰 관계로 고추장의 수입이 급증할 가능성이 있다(표 5-13). 고추장은 1989년 산업피해구제조치가 내려진 이후 수입이 감소했으나 1999년 말로 구제조치가 해제되어 다시 수입이 증가될 가능성도 있다. 마늘의 경우에는 2000년 단행된 당초의 피해구제조치는 계속 유효하나 시장접근물량을 32,000톤(신선 및 가공마늘 포함)으로 확대하여 운영하는 방식으로 운영하기로 되어 있다. 팔의 대체품 강낭콩, 생강과 조제생강, 땅콩과 피넛버터, 대두와 대두분말, 감자와 냉동감자 등의 경우에도 관세

격차로 인해 문제발생의 소지가 많다. 이와 같은 관세격차에 따른 수입급증과 농가피해는 관세율 조정(차기협상에서 관세감축의 신축성이 주어진다면)과 산업피해구제의 동종상품 해석을 확대하여 대처해야 할 것이다.

표 5-13. 품목별 대체, 유사품목간의 관세(관세상당치) 비교

품목	관세상당치	대체/유사품목	HS 세번	기준관세	양허관세
고추	286.5	고추가루	0904-20-2000	300	270
		고추장	2103-90-1030	60	54
		혼합조미료	2103-90-9030	60	54
마늘	382.0	초산마늘	2001-90-9060	40	36
		냉동마늘	0710-80-2000	35.5	27
양파	143.3	건조양파	0712-20-0000	150	135
팥	446.5	강낭콩	0713-33-9000	35.5	27
참깨	668.5	참기름	1515-50-0000	700	630
		기타	2008-19-9000	59.2	45
생강	25.4	설탕처리생강	2006-00-3000	75	45
메밀	271.7	대체유사품없음			
땅콩	244.6	각지땅콩	1202-10-0000	256.1	230.5
		알땅콩	1202-20-0000	256.1	230.5
		조제땅콩	2008-11-9000	71	63.9
		피넛버터	2008-11-1000	71	54
		아몬드	0802-12-0000	50	21
		캐슈넛	0801-32-0000		
		캐슈넛	0801-30-0000	50	32.8
대두	516.7	대두분말	1208-10-0000	35.5	27
감자	322.7	종자용감자	0701-10-0000	338	304
		감자분, 조분	1105-10-0000	338	304
		감자플레이크	1105-20-0000	338	304
		감자전분	1108-13-0000	506	455
		냉동감자	0710-10-0000	30	27
		건조감자	0712-10-0000	30	27
		조제/저장처리/냉동	2004-10-0000	40	18

경쟁제한 관행의 개선

공정위원회에서는 시장접근물량의 수입관리에서 수입자격을 제한하거나 물량배정 과정에서 경쟁제한적인 관행이 많아 수입관리의 투명성이 보장되지 않는다고 주장하고 있다. 대표적인 예로서 수입된 가공용 쌀을 가공공장의 시설규모를 기준으로 배정, 수입 대두를 연식품조합에서 실수요자에게 임의적으로 배정, 수입 버터를 관광용품센터로 한정하여 수입자격을 제한하는 등의 경쟁제한적 관행을 제시하고 있다.

6.2.2. 품목별 수입관리방식의 개선방향

품목별 수입관리방식의 개선방향 역시 현행제도 운영상의 문제점, 수입관리의 효율성, 국내수급관리의 필요성, 각 품목의 고유한 특성(표 5-14) 등을 고려하고 대체 제도의 적용시 장단점 및 문제점을 분석하여 아래와 같이 제시하고자 한다(5-15).

표 5-14. 각 품목의 성격과 특징

품 목	농업비중	국내외가격차	관세상당치	수입비율	가격안정성	비고
고 추	8.2%	2.0	286.5	94.2%	23.2%	
마 늘	4.5%	3.7	382.0	73.7%	10.7%	
양 과	2.0%	1.0	143.3	113.0%	31.1%	
팥	0.2%	5.9	446.5	100.0%	6.1%	
참 깨	1.4%	10.0	668.5	90.9%	1.6%	
생 강	0.7%	6.5	25.4	61.1%	26.9%	
메 밀	0.0%	3.9	271.7	100.0%	6.9%	
땅 콩	0.2%	2.8	244.6	88.7%	8.6%	
콩	0.0%	5.0	516.7	100.0%	8.8%	
감 자	1.9%	0.5	322.7	39.5%	29.0%	

표 5-15. 품목별 수입관리 방식의 개선방향

품 목	현황과 문제점	수입관리 개선방향
고 추	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국영무역(실수요자 배정) ○ 농가소득비중이 높고 가격 불안정 ○ 저장성이 비교적 높음. ○ 수입비율이 높음. ○ 국내소비량 대비 쿼터량이 큼. ○ 수입선별 품질이 이질적 ○ 대체품목인 고추장의 관세가 낮음. ○ 쿼터의 소진율이 높음. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국영무역이 필요하나 불가피한 경우 공매제도로 전환하고 가격안정은 정부의 재고관리로 대체할 수도 있을 것임. ○ 수입차익이 비교적 적어 선착순 제도 기타 수입관리 방식을 고려할 수도 있음. ○ 공매의 시기를 분산 ○ 고추장의 관세 조정 ○ 외화제품 국내배정의 제한을 철폐
마 늘	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국영무역(실수요자 배정) ○ 농가소득비중이 높고 가격은 비교적 안정적 ○ 국내외가격차가 큼. ○ 쿼터의 소진율이 낮음 ○ 유사품의 수입급증 문제 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가격차가 커 국영무역 포기시에는 반드시 공매제도 필요 ○ 쿼터의 소진율이 낮으므로 수입권의 시장거래를 허용 ○ 냉동, 초산마늘에 대한 관세조정 및 수입급증 대책 수립
양 파	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국영무역(실수요자 배정) ○ 농가소득비중이 높고 가격불안정 ○ 국내외 가격차 없음. ○ 쿼터의 소진율이 높음. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국영무역과 공매에 의한 수입차익의 환수 필요성이 약함. ○ 저장성이 낮아 수입시기를 적절히 규제하면 가격을 안정화시킬 수 있음(수입선 다변화). ○ 국내소비 대비 쿼터량이 적어 선착순제도에는 문제
팔	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국영무역(실수요자 배정) ○ 농가소득비중은 낮고 가격은 안정적 ○ 국내외 가격차가 크고 수입비율이 높음. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국영무역의 대안으로 공매제도가 가장 적합 ○ 용도를 지정하는 공매제도를 실시하여 국내 농가피해 최소화 ○ 저가 수입신고 문제 해결 ○ 대체품인 강남콩의 관세 조정
참 깨	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국영무역 ○ 농가의 주요 소득작물 ○ 국내외 가격차가 매우 크고 국내 가격은 안정적 ○ 국내소비량 대비 쿼터물량의 비중이 높음. ○ 수입비율이 높음. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국영무역의 대안으로 공매제도가 가장 적합 ○ 공매제도 적용시에는 소수입찰자에 의한 수입독점과 매점매석의 문제가 해결되어야 함(입찰자격제한의 완화 및 무역정보의 확산에 노력). ○ 참깨와 참기름의 밀수 방지 ○ 원산지표시제도의 강화
생 강	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국영무역(실수요자 배정) ○ 농가소득비중은 낮은 반면 가격은 매우 불안정 ○ 국내외 가격차가 큼. ○ 수입비율이 매우 낮음. ○ 국내 소비량 대비 쿼터물량은 소량 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가격안정사업을 위해 국영무역제도는 유지하되 공매의 비중을 확대하여 국내생산 과잉시 수입부담을 줄일 필요가 있음. ○ 수입비율이 낮은 점을 고려하여 수입권의 전매 허용 공매시기 조정

매 밀	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국영무역 ○ 농가소득비중이 미미한 수준이고 가격은 안정적 ○ 국내외 가격차는 크고 수입비율은 높음. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국영무역에 의한 수급관리는 불필요하나 수입차익의 환수는 필요, 따라서 공매제도가 적합 ○ 저가 수입신고 방지 및 원산지표시제도 강화
땅 콩	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국영무역(실수요자 배정) ○ 농가소득 비중이 낮고 가격은 안정적 ○ 국내외 가격차가 크고 수입비율은 높음. ○ 국내소비량 대비 쿼터물량은 많은 편임. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국영무역의 대안으로 공매제도를 단계적으로 확대 ○ 국내외 품질차 유지를 위해 원산지표시제도 실시 ○ 조제땅콩에 대한 관세조정 및 산업피해구제 제도 적용 ○ 국내의 물량배정시 경쟁제한 행위근절
대 두	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국영무역(실수요자 배정) ○ 농가소득비중이 높고 가격은 안정적 ○ 국내외 가격차가 크고 수입비율이 높음. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국영무역의 대안으로 공매제도가 적합 ○ 사업자단체에 의한 경쟁제한적 관행의 근절 및 개선 ○ 대두분말 등 유사품의 수입관리 필요
감 자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국영무역(실수요자 배정) ○ 농업소득 비중이 높고 가격은 불안정 ○ 국내가격이 낮은 상태 ○ 수입비율 저조 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수입차익이 없어 국영무역이나 공매제도 실행의 유인이 적음. ○ 따라서 실수요자에 대한 수입권부여, 선착순 등의 대안을 고려할 수도 있음. ○ 가격안정은 수입시기의 조절을 통해 달성

7. 시사점과 차기협상 대책

우리 나라의 현행 품목별 시장접근물량의 수입관리방식은 1980년대 후반의 경제여건에 기초하여 UR 농산물협상에서 합의하여 수립된 제도이므로 경제상황이 변화된 현재에는 부적합한 측면이 많은 것으로 판단된다. 따라서 여건변화에 부응하는 방향으로 수입관리방식을 개선함은 물론 이를 차기 농산물협상에서 반영시키도록 노력해야 할 것이다. 또한 현재 운영되고 있는 품목별 시장접근물량의 수입관리방식은 수출국들의 요구가 아니더라도 비효율적인 요소가 다수 있으므로 생산자 및 소비자 보호, 그리고 국가적 후생증대를 위해 자체적인 정비가 이루어져야 할 것으로 본다. 품목의 특성에 맞는

수입관리방식을 채택하고 불필요한 경쟁제한을 철폐함으로써 수입관리의 효율성을 극대화해야 할 것이다.

시장접근물량의 수입관리방식의 채택은 제도의 효율성과 더불어 품목에 따라 수입차익의 환수와 수입관리 및 물량조절을 통한 수급조절의 필요성도 중요하므로 차기협상에서는 제도의 선택과 운영상의 신축성이 최대한 확보되는 방향으로 협상을 추진해야 한다. 농업위원회 특별회의에서 수출국들은 일방적으로 공매제도를 반대하거나 선착순제도를 선호하는 식으로 수입관리방식의 선택을 제한하려 하고 있다. 그러나 WTO 사무국의 배경문서에서 밝혀진 바와 같이 특정 수입관리방식과 수입비율 간에는 정형화된 인과관계가 없다. 따라서 각국의 특수한 농업과 유통 여건에 따라 가장 효율적인 수입관리방식을 채택할 수 있도록 신축성이 부여되어야 한다.

수출국들이 주장하는 수입관리방식에 관한 규율제정 문제와 관련하여 규율제정보다는 기존 농업위원회의 통고의무(통고의 범위와 구체성) 강화를 통해 제도운영이 투명성, 공정성을 제고하는 방향으로 논의가 이루어져야 한다. 수입관리방식의 투명성과 공정성 확보를 위한 수입허가절차(AILP), GATT 10조(무역규칙의 공포 및 시행), 13조(수량제한의 무차별 적용), 17조(국영무역)의 구체화 작업에 대한 협상대안 수립은 향후 연구과제로 남긴다.

관세할당물량을 확대하고 수입비율에 기초하여 할당물량에 적용되는 관세를 자동적으로 인하하자는 수출국들의 주장과 관련하여 관세할당물량의 확대에 따른 과급효과가 관세상당치 감축에 따른 효과를 초과하는지의 여부를 엄밀히 검토하고 관세상당치 감축의 범위 내에서 관세할당물량이 확대되도록 해야 한다. 또한 불가피하게 관세할당물량을 확대할 경우에는 단순 평균 확대율에 기초하여 확대하고 경제와 품목별 수급여건이 변화한 점을 고려하여 관세할당물량을 재 설정되어야 할 것이다. 한편 발동제도(Triggering mechanism)로서의 관세할당물량 관세인하보다 관세상당치 감축과 같이 단순 평균 관세감축 방식을 채택하는 것이 바람직하다.

제 6 장

국내보조의 개혁

농업협정 제20조는 (1) 감축의무의 이행 경험, (2) 감축의무가 세계무역에 미친 영향, (3) 비교역적 기능(NTC), (4) 근본적인 개혁에 필요한 사항 등을 감안해 개혁과정을 지속하도록 명시한다. 잠재적인 협상 요소와 시나리오를 설정해 분석하려면 이러한 사항을 먼저 검토해야 할 것이다. 국내보조와 관련해 특히 중요한 것은 (1)과 (3)이다.

국내보조에 관한 감축의무의 이행 경험은 농업협정의 틀 안에서 추가로 개혁할 사항을 부각시키는데 이바지할 것이다. 그러나 농업협정의 틀 안에서만 협상이 이뤄질 것이라고 볼 수 없기 때문에 지금까지의 이행 경험은 협상의 시발점으로서 중요하다. 농업협정의 이행 경험에 비춰 문제점을 찾고 새로운 개혁방향을 제시할 수 있기 때문이다.¹⁾

국내보조 감축에 관한 협상 및 그 효과는 다음과 같은 절차에 따라 분석하고자 한다<그림 6-1>. (1) 농업협정의 틀에 한정된 접근방식으로, 감축의무의 이행 경험에서 나타난 문제점을 밝히고 협상 시사점을 찾아낸다. (2) 농업협정의 틀에 한정되지 않은 접근방식으로, WTO 회원국이 제시한 제안서를 분석함으로써 협상 시사점을 찾아낸다. (3) 위의 두 경우를 종합해 시나리오를 설정한다. (4) 시나리오별 국내 효과 및 영향을 분석하고 대응 방안을 제시한다.

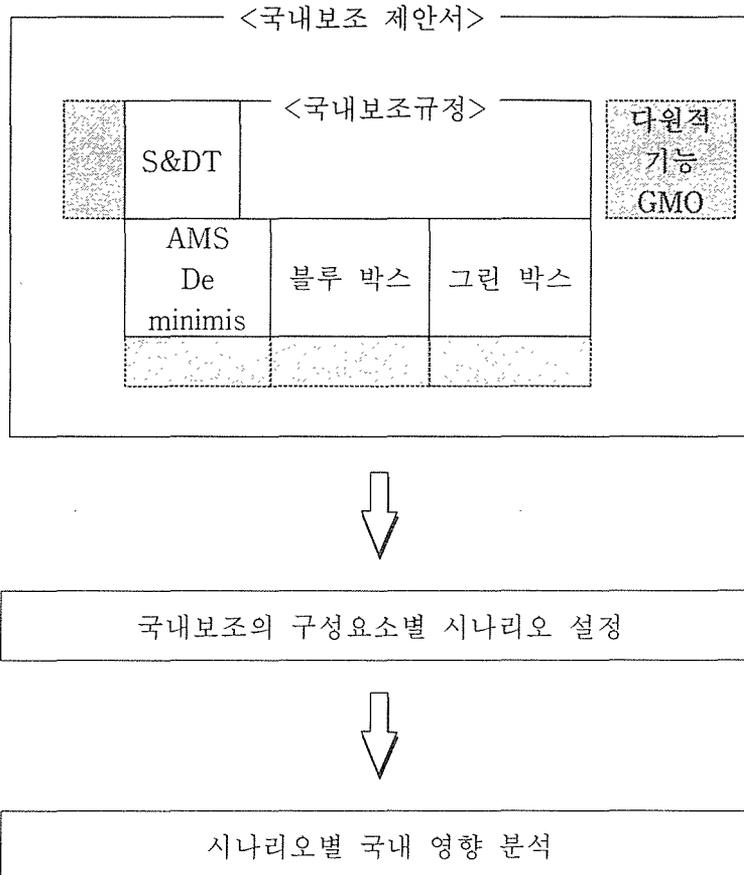
1) NTC와 관련한 논의는 제6장에서 다룬다.

1. 국내보조 개혁의 이행 경험

농업협정에서 국내보조는 AMS, 그린박스(green box), 블루박스(blue box), 최소보조허용(de minimis), 개도국 우대조치(special and differential treatment: S&DT) 등으로 구성된다. 국내보조 개혁의 이행기간은 선진국이 1995-2000년(6년)이고 개도국이 1995-2004년(10년)이다. 감축 대상 보조, 곧 무역과 생산에 영향을 미치는 국내보조는 AMS로 계산된다. 이행기간에 선진국과 개도국은 1986-88년의 수준을 기준으로 AMS를 각각 20%와 13% 감축해야 한다. 우리나라의 경우, AMS 산출의 기준 연도는 1989-91년인데, 쌀은 1993년 수치가 포함됐다. AMS 이외의 보조들은 각각의 특정 조건을 만족하면 AMS에 포함되지 않기 때문에 감축 대상이 아니다. WTO의 139개 회원국 가운데 28개국이 AMS 감축의무를 이행하도록 규정돼 있다.

1995년부터 이행돼온 국내보조 조치는 여러 가지 평가를 받고 있다. 그러나 회원국의 국내보조 개혁의 이행 결과와 경험은 농업협정의 규정뿐만 아니라 회원국의 정책 및 국내외 시장의 환경 변화에 따른 산물이므로, 이것을 곧바로 규정에 대한 유일한 평가 기준으로 삼을 수는 없을 것이다. 따라서 여기서는 국내보조 규정을 이행하면서 나타난 성과와 제기된 쟁점을 논의하고자 한다.

그림 6-1. 국내보조 개혁에 관한 분석 흐름도



1.1. 국내보조 규정의 이행 성과

국내보조 개혁의 이행과정에서 지적할 수 있는 두드러진 성과는 무역과 생산에 영향을 주는 감축대상 보조, 곧 AMS가 약속한 수준 이상으로 감축된 점이다<표 6-1>. OECD 회원국의 경우 1995-97년에 평균 AMS는 기준 연도 수준의 65%에 불과하다(OECD 2000). 우리나라를 제외한 모든 OECD 회원국의 AMS는 1995년에 이미 2000년의 양허수준 이하를 기록했다.

표 6-1. WTO 회원국의 AMS 이행률(AMS 양허수준 대비 현행 AMS)

단위: %

회원국	1995	1996	1997	1998
아르헨티나	144	100		
호주	27	26	25	23
브라질	28	35	30	
불가리아	-	-		
캐나다	15	12		
콜롬비아	15	1	4	
코스타리카	0	0	0	
사이프러스	63	62	45	39
체코공화국	7	11	7	7
E C	64	67		
형가리	51			
아이슬란드	79	71	74	178
이스라엘	72	79	83	
일본	73	72	71	
요르단	-	-	-	-
한국	95	91	95	80
멕시코	5			
모로코	12	32	12	
뉴질랜드	0	0	0	0
노르웨이	71	79	82	88
파푸아뉴기니	-			
폴란드	6	6	8	8
슬로박 공화국	58	59	73	70
슬로베니아	94	96	99	98
남아프리카	67	82	97	
스위스	83	74	72	71
태국	72	60	79	78
튀니지	87	77	81	94
미국	27	26	29	
베네수엘라	42	26	36	

주: 아이슬란드의 1998년 AMS 이행률이 178%로 나타난 이유는 아이슬란드가 물가상승률을 반영해 WTO에 통보한 결과를 물가상승률을 반영하지 않는 원칙대로 환산했기 때문이다.

자료: WTO

둘째, 국내보조 규정의 이행 과정에서 회원국의 국내정책이 무역과 생산에 덜 영향을 주는 쪽으로 바뀐 점이다. 예를 들면, 미국은 1996년 농업법을 통해 블루박스에 해당되는 부족불제도(deficiency payment)를 없애고, 그린박스 조치인 직접지불(Production Flexibility Contract: PFC)을 도입했다.²⁾ 유럽연합은 Agenda 2000을 통해 가격지지 수준을 낮추고 직접지불을 확대했다. 캐나다는 1995년에 서부곡물안정법(Western Grain Stabilization Act)을 폐지함으로써 이를 근거로 제공하던 운송보조금을 없앴고, 수익보험(National Income Stabilization Accounts: NISA)과 작물보험 등에 치중하고 있다. 일본은 1997년에 쌀 생산농가에 대한 직접지불제를 새로 도입했고, 구조조정과 농촌 하부구조에 대한 투자에 더욱 힘쓰고 있다. 우리나라도 논농사 직접지불제를 도입했으며, AMS에 해당하는 쌀 수매 규모를 줄여가고 있다.

이처럼 회원국들은 농업협정의 국내보조 규정에 따라 자국의 농업정책을 Greener하게 조정하고 있다. 농업정책이 무역과 생산에 미치는 영향을 기준으로 볼 때 이러한 변화는 국내보조 규정이 가져온 성과로 평가할 수 있다.

끝으로, 농업협정은 회원국의 농업정책 및 그 변화를 더욱 투명하게 하는데 이바지하고 있다. 회원국은 농업협정 이행사항을 WTO에 통보해야 하며, 농업위원회는 이러한 통보내용에 대해 정기적으로 검토하고 논의한다. 농업위원회를 통해 회원국은 서로 의문사항을 질의하거나 답변할 수 있으며, 정보제공을 요청하기도 한다. 이러한 감시 및 논의절차는 직접 또는 간접으로 회원국의 국내보조 이행의 투명성과 신뢰도를 높인다고 할 수 있다.

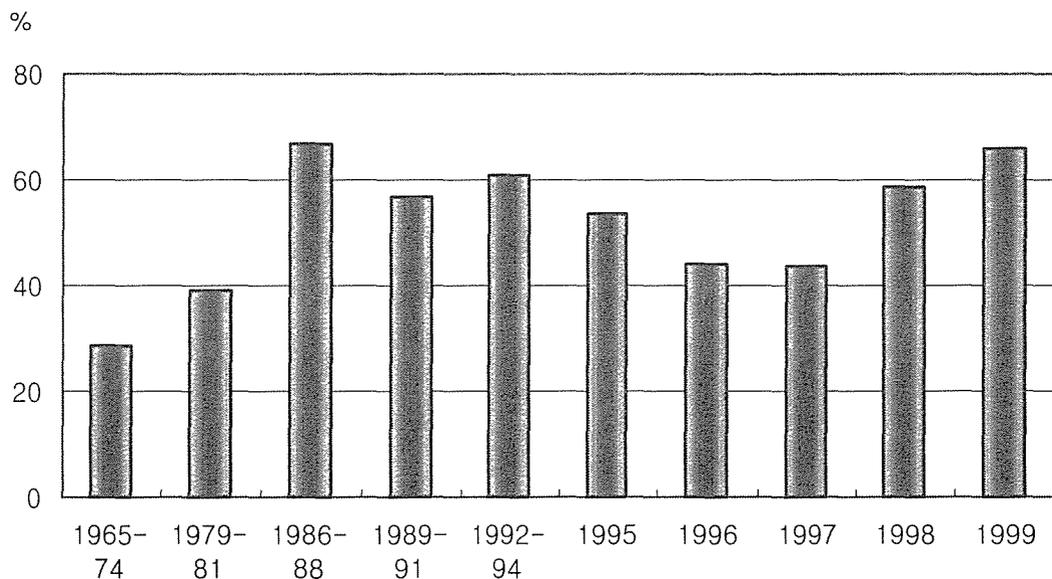
2) 일반적으로 그린박스는 블루박스보다 무역과 생산에 미치는 영향이 작은 것으로 평가된다. 일부 WTO 회원국들은 블루박스가 AMS에서 그린박스로 전환하는 중간단계라고 해석하기도 한다.

1.2. 국내보조 규정의 쟁점

국내보조 규정의 이행방식과 이행결과에 대한 쟁점들이 다양하게 제기되고 있다. 이는 주로 농정개혁의 효과가 기대에 미치지 못하다는 일부 회원국들의 평가에서 비롯한다. 감축대상 보조 곧 AMS에 관련된 쟁점들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, AMS의 감축의무 규정이 너무 느슨하다는 점이다. 특히 OECD 회원국들의 경우, 기준 연도(1986-88년)의 AMS 규모는 그때까지 거의 최고 수준이었기 때문에 이를 기준으로 한 감축의무의 설정은 실질적인 효과를 나타내지 못한다는 지적이다<그림 6-2>.

그림 6-2. OECD(24개국)의 명목 보호율(Nominal Protection Rate) 추이



자료: ABARE(2000)

또한 주목할 점은 기준 연도의 AMS 산출에 포함된 보조조치 일부가 이행 기간(1995-97년)에는 블루박스로 구분돼 AMS에 포함되지 않음으로써 결국 AMS가 과대 평가된 사실이다. 그러나 이행기간에 AMS와 블루박스를 모두 합친 보조수준은 기준 연도의 보조수준보다 낮은 것으로 나타났다.

둘째, AMS는 종합적인 측정치란 점이다. 이에 따라 회원국은 감축의무 한도 안에서 개별 품목에 대한 보조를 자유롭게 늘리거나 줄일 수 있다. 또한 AMS 양허수준 안에서 무역과 생산에 영향을 미치는 새로운 보조조치를 도입할 수도 있다. AMS의 산출과 감축의무가 품목별로 정해지지 않기 때문이다. 예를 들면, 아이슬란드는 기준 연도부터 1997년까지 AMS를 27% 줄였으나, 같은 기간에 우유에 대한 보조는 240% 늘렸다(OECD 2000).

셋째, AMS는 국내가격이나 세계가격의 변화에 아무런 영향을 받지 않는다는 점이다. 관리가격(reference price)이 기준 연도 수준에 고정됐기 때문이다. 세계가격이 감소(또는 증가)하면 실질 보조수준은 상승(또는 감소)하지만 AMS는 변하지 않는다.

감축 대상이 아닌 블루박스과 그린박스 조치에 대한 쟁점들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 감축 대상에서 제외된 국내보조 조치가 많다는 점이다. 작물보험, 소득안전망, 구조조정, 재해지원 등의 그린박스 조치도 무역과 생산에 영향을 미치므로 감축대상이 아닌 이러한 보조조치의 허용은 결국 시장신호를 왜곡한다는 지적이다. 일부 연구들은 그린박스 조치가 부의 효과(wealth effect)와 위험 감소효과(risk reduction effect)를 가져와 생산자의 도덕적 해이(moral hazard) 현상을 초래하고, 투자결정 등과 같은 생산자의 행위에 영향을 미친다고 밝힌다(Burfisher, Robinson and Thierfelder 2000; Rude 1999). 그린박스 조치의 무역 및 생산효과는 신용경색(credit constraint)을 경험하는 생산자(특히 개도국의 농민)에게 특히 나타나기 쉽다는 연구결과도 있다(Blandford 2000).

둘째, AMS는 감소하나 총 국내보조 수준은 여전히 높다는 점이다<표 6-2>.

또한 우리나라를 비롯해 미국, 노르웨이, 호주, 캐나다 등의 경우, 총 국내보조에서 감축대상이 아닌 보조(그린박스, 블루박스, S&DT, de minimis)가 차지하는 비중은 AMS의 비중보다 높다<표 6-3>. 유럽연합과 일본의 경우 AMS가 기타 보조의 비중보다 조금 더 높다. OECD 회원국에 대한 총 국내보조에서 감축대상이 아닌 조치가 차지하는 비중은 60% 이상이다(OECD 2000).

셋째, AMS와 달리 그린박스에 대한 규정이 상대적으로 약하다는 점이다. 그린박스 조치에 근거한 보조 규모에 대한 제한이 없다. 더욱이 그린박스 조치가 품목 특정적이지 아니어야 한다는 조건이 없으며, '최소(minimal)'의 무역 또는 생산효과를 나타내야 한다는 원칙에 대한 명확한 해석도 없다.

표 6-2. 주요국의 그린박스 조치 규모

단위: 백만 달러

회원국	1995	1996	1997	1998	1995-98 평균	비중(%)
호 주	707.0	739.8	855.2	818.9	780.2	0.6
브라질	4,883.1	2,600.3	3,458.1	-	3,647.2	2.9
캐나다	1,539.2	1,465.8	-	-	1,502.5	1.2
칠 레	175.8	168.7	207.3	124.9	169.2	0.1
EC	24,188.5	26,579.7	-	-	25,384.1	19.8
인 도	2,195.6	-	-	-	2,195.6	1.7
일 본	32,859.0	25,019.8	21,611.7	-	26,496.8	20.7
한 국	5,173.5	6,442.8	6,093.0	3,828.1	5,384.4	4.2
멕시코	1,625.3	-	-	-	1,625.3	1.3
뉴질랜드	128.0	135.7	151.0	133.4	137.0	0.1
노르웨이	647.4	638.2	519.5	515.4	580.1	0.5
스 위 스	2,299.4	2,403.6	2,127.5	2,190.4	2,255.2	1.8
대 만	1,341.1	1,614.4	1,170.5	1,035.5	1,290.4	1.0
미 국	46,041.0	51,825.0	51,246.0	-	49,704.0	38.9
기타41개국	9,527.8	7,458.1	6,541.1	3,515.2	6,760.6	5.3
합 계	133,331.7	127,091.9	93,980.9	12,161.8	127,912.6	100.0

자료: WTO

표 6-3. 국내보조의 구성(총 국내보조 대비 비중)

단위: %

국가명	그린 박스				블루 박스				S&DT				De minimis 지원				현행 총 AMS			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
호 주	86.0	86.6	90.3	91.2	0	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0	0.2	0.2	0.5	14.0	13.2	9.5	8.4
캐나다	50.8	53.1	..	..	0	0	..	..	n.a.	n.a.	..	..	30.4	30.4	..	..	18.8	16.5	..	..
칠 레	97.7	97.3	91.8	87.5	0	0	0	0	2.1	2.6	1.4	0	0.2	0.2	6.8	12.4	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
EC	20.8	23.2	..	..	23.0	22.6	..	..	n.a.	n.a.	..	..	0.9	0.8	..	..	55.3	53.5	..	..
일 본	47.2	45.6	45.3	..	0	0	..	..	n.a.	n.a.	n.a.	..	0.5	0.6	0.6	..	52.2	53.8	54.1	..
한 국	62.7	68.9	68.8	69.2	0	0	0	0	0.3	0.4	0.4	0.5	4.4	4.6	7.8	10.1	32.6	26.1	23.0	20.2
뉴질랜드	100.0	100.0	100.0	100.0	0	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0	0	0	0	0	0	0	0
노르웨이	19.5	18.8	17.0	17.2	33.9	33.1	34.2	34.8	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0	0	0	0	46.6	48.1	48.8	48.0
스 위 스	38.8	44.8	47.3	49.2	0	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0	0	0	0	61.2	55.2	52.7	50.8
미 국	75.6	88.0	87.9	..	11.5	0	0	..	n.a.	n.a.	n.a.	..	2.7	2.0	1.4	..	10.2	10.0	10.7	..

자료: WTO

2. 국내보조 개혁에 관한 협상 제안서(proposals)

WTO 회원국들은 2001년 2월 현재 36개의 협상 제안서를 제출했다. 3월부터는 현황파악(stocktaking) 작업이 이뤄지면서 제2단계 협상에 대한 준비가 시작될 것이다. 국내보조와 관련한 주요 회원국별 제안서의 내용을 요약 정리하고 시사점을 찾는다.

2.1. 미국의 제안서

미국은 국내보조의 규정을 단순화시키고 회원국 사이의 보조수준 차이를 줄이며, 지속 가능한 농업과 지역개발에 대한 지원이 이뤄져야 한다고 제안했다. 또한 협상은 2002년 말까지 마칠 것을 제안했다. 그 내용을 구체적으로

살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국내보조 규정은 면제(exempt) 보조, 비면제(non-exempt) 보조, de minimis로 단순화해야 한다. 면제 보조는 기준에 기초한 조치의 목록(criteria-based list of measures)에 의해 정의되는 것으로 왜곡효과가 가장 작은 조치이다. 비면제 보조는 감축의무에 해당되는 조치이다. 농업협정 6조 4항의 de minimis 규정은 그대로 놔둔다.

둘째, 비면제 보조는 공식에 기초해 최종 AMS 양허 수준에서 새로운 최종 양허 수준으로 감축해 가는데, 정해진 기준 기간에 회원국의 총 농업생산 가치의 일정한 비율(%)이 최종 양허 수준이 되도록 해야 한다. 회원국별 비면제 보조 의무에서 나타나는 불균형 수준을 줄이는 것이 무역을 왜곡하는 보조수준을 상당히 줄이고 무역관련 보조를 규율하는 가장 효과적인 방법이기 때문이다.

셋째, NTC와 개도국 및 최빈 개도국의 개발 목표를 다루기 위해 지금의 농업협정 규정을 바탕으로 기준에 기초한 보조 조치를 도입해야 한다. 이는 농가소득 안전망과 위험관리, 환경과 천연자원 보호, 지역개발, 새로운 기술, 구조조정 등을 포함한다.

미국의 제안서 내용 가운데 가장 큰 의문은 왜 그린 박스 조치를 면제 보조로, 앰버(amber) 박스 조치를 비면제 보조로 재분류했는가 하는 점이다. 이 제안은 결국 지금의 규정에서 블루 박스만을 빼 것과 다름이 없기 때문이다. 국내보조 조치의 재분류 논의는 비생산적인 협상을 초래할 수도 있을 것이다. 비면제 보조 수준을 농업생산 규모와 연계시키자는 제안은 대농 중심의 농업체제에 유리한 것이란 비판을 받고 있다.

2.2. 유럽연합의 제안서

유럽연합은 농업협정 제20조에서 명시한 모든 내용을 포함하는 포괄적인 협상 제안서를 제출했다고 주장했다. 특히 NTC가 반영돼야 개혁과정이 받아

들여질 수 있다고 강조했다. 개도국 우대조치(S&DT)와 관련, 개도국에 대한 더욱 유연한 규정 적용을 주장하는 한편, 개도국도 무역자유화에 참여해야 한다고 밝혔다. 유럽연합의 제안서 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 농업협정의 틀 안에서 AMS를 추가로 감축하되 이행기간의 최종 양허 수준에서 출발해야 한다.

둘째, 블루 박스와 그린 박스는 지속되어야 하며, 선진국의 대한 de minimis 규정은 강화되어야 한다. 특히 블루 박스 조치의 경우, 가격 지지나 생산량에 기초한 보조의 무역효과보다 크지 않기 때문이다.

셋째, 그린 박스로 분류된 조치들에 의해 충족되는 기준들은 환경보호, 농촌 지역의 지속 가능한 활력(viability), 빈곤완화, 개도국에 대한 식량안보 등과 같은 사회적 목표를 충족시키는 조치들의 정당한 적용범위(coverage)를 보장하면서 무역왜곡을 최소화하는 방향으로 설정되어야 한다.

넷째, 식품안전, 표시제(labeling), 동물복지에 관한 사항이 감안되어야 한다. 식품안전에 대한 예방원칙(precautionary principle)의 적용은 명백히 규정되어야 한다.

유럽연합의 제안서는 지금의 농업협정 틀을 유지하면서도(특히 블루 박스 유지) NTC에 관한 적절한 고려가 필요하다는 점을 강조한다. NTC를 주장하는 회원국들은 유럽연합의 NTC 제안을 긍정적으로 평가한 반면 일부 개도국들은 선진국과 개도국 사이에 NTC 관심사항이 다르다고 강조한다. 또한 미국, 케언즈 그룹, 인도 등은 제안서가 농업협정의 오류를 남겨둔 채 개혁의 증분(increment)만을 담고 있다고 평가하고, 식품안전과 표시제 등은 협상과 관련이 없는 요소라고 지적한다.

2.3. 일본의 제안서

일본의 제안서는 농업의 다원적 기능, 식량안보의 확보, 농산물 수출국과 수입국에 적용하는 규정의 불균형 해소, 개도국에 대한 고려, 소비자와 시민

사회(civil society)의 관심사항에 대한 고려 등에 초점을 둔다. 그 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 각국의 식량과 농업 사정, 농업의 다원적 기능이 적절히 반영되어야 한다.

둘째, 회원국의 농업정책 개혁이 꾸준히 추진될 수 있도록 국내보조에 대한 규범과 규율에 대한 현재의 기본적인 틀이 유지되어야 한다.

셋째, 블루 박스 조치는 유지되어야 한다.

넷째, 그린 박스 조치의 충족요건이 개선되어야 한다. 회원국의 실제 농정개혁 추세와 현행 협정간의 차이를 줄인다는 관점에서 생산 현실을 반영하도록 농업협정 부속서2에서 규정하는 비연계 소득보조에 대한 요건이 개선되어야 한다. 시장 지향적 정책을 추구하는 데에 필요한 안전망 계획을 도입한다는 관점에서 소득보험과 소득 안전망 계획에 대한 요건뿐만 아니라, 이들 조치와 관련된 보상률(rate of compensation)에 대한 제약 조건을 완화시켜야 한다.

다섯째, 총 AMS의 기본 수준은 농정개혁을 지속시키기 위해 2000년 최종 양허 수준과 같아야 한다. 농업의 다원적 기능으로부터 각국이 얻는 혜택을 보장하기 위해서 총 AMS 양허수준은 국내 농정개혁과 보조를 같이 하면서 현실적인 방식으로 결정되어야 함.

여섯째, 개도국이 식량안보를 확보할 수 있도록 신축적인 규범과 규율을 제공해야 한다.

일본은 NTC와 농업의 다원적 기능을 고려해 AMS 양허수준을 결정해야 한다는 새로운 제안을 내놓았다. 그러나 일본의 제안서는 NTC 또는 농업의 다원적 기능과 관련한 구체적인 조치를 제시하지 못했다. 케언즈 그룹은 이러한 제안이 농업협정 20조의 원칙과 일치하지 않는다고 평가했다. 개도국에 대한 우대 조치는 폭 넓은 지지를 받았으나, NTC와 사회적인 지원에 대한 고려는 엇갈린 평가를 받았다.

2.4. 케언즈 그룹의 제안서

케언즈 그룹은 선진국의 보조 수준이 여전히 높고, 국내보조의 기조가 농업협정 이행과정에서 전환되지 않고 있다고 평가한다. 케언즈 그룹의 제안서 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, AMS와 블루 박스 등 생산과 무역을 왜곡하는 보조는 공식에 근거한 접근(formula approach)을 통해 감축 및 폐지하고 회원국 사이의 격차를 없애야 한다. 보조감축 기간은 협상을 통해 도출한다. 공식 적용은 이행 첫 해에 보조수준이 적어도 50% 이상 감축되도록 해야 하고, 보조 가축은 모든 농산물에 관한 개별기준(disaggregated basis)에 따라 이행되도록 해야 한다.

둘째, 그린 박스 조치가 최소의 무역 및 생산 왜곡효과가 있어야 한다는 기본 필요조건을 만족하는지 다시 검토해야 한다.

셋째, 개도국 우대조치로서 식량안보, 농촌개발, 빈곤퇴치 등이 반영되도록 그린 박스 규정을 강화해야 한다. 또한 개도국에 대해서는 다른 AMS 공식과 이행조항이 만들어져야 하는데, 여기에 de minimis 규정의 존치, 투자와 투입재 보조에 대한 예외 인정, 마약작물 재배로부터 작물 전환의 권장 등이 포함된다.

이러한 제안서의 내용은 국내보조 수준이 상대적으로 낮은 수출국의 입장을 대변한다. 특히 큰 폭의 AMS 감축과 그린 박스의 기본조건에 대한 검토요구는 감축면제 조치를 포함한 총 국내보조 수준에 대한 제한으로 해석할 수 있다.

2.5. 우리나라의 제안서

우리나라의 제안서는 점진적이고 신축적인 접근을 요구한다. 제안서는 농업의 다원적 기능에 대한 적절한 정부 개입, 개도국을 배려한 실질적인 규정, 소비자의 관심사항(식품안전, 건강, 환경, 생명공학 등)에 대한 고려 등을 담

고 있다. 그 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 앰버 박스, 블루 박스, 그린 박스 등 농업협정의 틀을 유지해야 한다.

특히 그린 박스는 농업의 다원적 기능을 반영할 수 있도록 그 범위와 기준이 신축적이어야 한다.

둘째, 각 회원국은 비록 생산과 무역에 영향을 준다 하더라도 특정 수준의 보조를 제공할 수 있어야 한다.

셋째, 감축대상 국내보조 수준은 각국이 수락할 수 있는 범위에서 총량 기준으로 점진적으로 감축되어야 한다. 물가상승률의 효과를 반영해야 하며 최소한 현재 수준의 *de minimis*를 유지해야 한다.

넷째, 감축 면제보조는 지금의 조치 이외에도 농업의 다원적 기능에 대한 보상적 성격의 직접지불, 소득 안전망 확충, 소규모 가족농 지원, 개도국의 농업과 농촌 개발 등을 포함해야 한다.

다섯째, 개도국 우대조치로서 감축 수준의 경감, 그린 박스 조치의 추가 신축성 등을 도입해야 한다.

우리나라의 제안서는 농업의 다원적 기능 특히 식량안보를 강조하면서 점진적이고 신축적인 개혁을 주장한다. 특히 무역과 생산에 영향을 주는 보조라 하더라도 이를 허용해야 한다는 제안은 일부 회원국(노르웨이 등)의 제안과 일치하지만 일부 수출국들은 이러한 접근이 개혁 방향에서 어긋난다고 지적한다.

3. 국내보조 시나리오의 설정

국내보조 개혁의 이행 경험과 주요 회원국들의 국내보조 관련 제안서 내용을 바탕으로 농업협상의 시나리오를 설정하고자 한다. 이를 위해 농업협정 국내보조와 관련해 제기된 사항들을 종합하고 이를 국내보조의 구성 요소별

로 정리했다. 각 시나리오에 의한 가정이 우리나라에 미칠 잠재적인 영향은 다양할 것이다. 그러나 그 잠재적인 영향 정도에 구애받지 않고 가능한 한 제기된 많은 사항들을 시나리오에 포함시키려고 한다. 또한 복합적인 가정으로 구성된 시나리오(예: AMS 및 de minimis 감축)보다는 단순한 가정의 시나리오를 설정함으로써 순 효과(net effects) 또는 한계 효과(marginal effects)를 가늠하고자 한다.

3.1. 기준치 설정

기준치는 지금과 같은 농업협정의 틀이 유지되면서, AMS 양허 수준이 우루과이 라운드에서 합의한 수준으로 이뤄진다는 가정에 기초한다. 이에 따라 우리나라의 국내보조는 2004년 최종 양허 수준을 기준으로 그 이후 10년 동안 AMS가 13.3% 감소하고, 나머지 국내보조 요소들은 지금과 같이 유지된다는 가정이다. 이는 또한 우리나라가 개도국의 지위를 계속 유지한다고 가정한 것이다.

3.2. 감축대상 보조에 관한 시나리오 설정

AMS와 관련해 많이 제기되는 사항은 AMS 감축약속의 이행이 국내정책 개혁에 기대한 만큼 실질적인 효과를 나타내지 못하고 있다는 점이다. 기준 연도(1986-88년)의 AMS가 역사적으로 보조수준이 높은 시점이다, AMS 감축 폭이 낮다, AMS 감축이 품목별이 아닌 전체 총액 기준으로 설정됐다 등이 원인으로 주로 지적된다. 이밖에도 AMS 산출방법에 대한 사항도 지적되는데, 고정된 외부 참조가격과 물가상승률 및 환율이 반영되지 않는 점이다.

위와 같은 국내보조 규정의 이행 경험을 바탕으로 회원국들은 다양한 협상 방향을 제시했다<표 6-4>. 특히 미국은 지금의 최종 AMS 양허 수준에서 새로운 양허 수준으로 감축하되, 정해진 기준 기간에 회원국의 총 농업생산 가치(또는 농업 생산액)의 일정한 비율(%)이 최종 양허 수준이 돼야 한다고 제

안했다. De minimis에 관해서는 선진국의 수준은 줄이는 반면 개도국의 허용 수준은 높이자는 제안이 많다<표 6-4>.

이상과 같은 내용을 종합해 우리나라의 관점에서 국내영향 분석에 적절하다고 판단되는 시나리오를 정하면 다음과 같다<표 6-5>.

시나리오 [1]은 AMS 감축 폭을 더욱 확대한다는 가정이다. 농업협정은 이행기간에 감축대상 AMS를 기준 AMS 대비 13.3% 감축하도록 규정한다. 이 시나리오는 이러한 감축 폭이 더욱 확대되는 경우를 상정한 것이다.

시나리오 [2]는 AMS 감축 기준 연도를 변경한다는 가정이다. AMS 양허 수준은 보조 수준이 상대적으로 높은 시기(1986-88년; 우리나라의 경우엔 1989-91년)를 기준으로 설정됐기 때문에 보조 수준이 낮은 시기를 새로운 기준 연도로 설정하는 경우이다.

표 6-4. 감축대상 보조에 관한 주요국의 제안 내용

	감축 대상 보조	
	AMS	De minimis
틀 유지	<ul style="list-style-type: none"> · 점진적 감축(스위스) · 총량 기준으로 점진적 감축(한국) 	<ul style="list-style-type: none"> · 현재 수준 유지(미국), (한국)
추가 감축 또는 폐지	<ul style="list-style-type: none"> · 이행 첫 해에 50% 이상 감축 (케언즈 그룹) · 불특정 품목에 대한 규정 강화 (EC) · 비면제 보조는 총 농업생산 가치의 일정한 비중으로 최종 양허수준을 결정(미국) · 품목별 기준 설정(케언즈 그룹) · 수출 목적의 생산 보조(노르웨이) 	<ul style="list-style-type: none"> · 개도국만 허용(케언즈 그룹), (ASEAN) · 선진국의 경우 감축(EC)
강화 또는 확대	<ul style="list-style-type: none"> · 국내시장을 대상으로 한 생산 보조 (노르웨이) · 저소득 농민에 대한 보조는 감축 면제(인도) 	<ul style="list-style-type: none"> · 개도국의 경우 10%에서 20% 확대(쿠바 등 11개국) · 개도국 관련 조항의 개정 검토 (EC) · 개도국 수준 확대(노르웨이)

그러나 이 시나리오는 결국 AMS 감축 폭의 확대와 같은 경우를 상정한 것이다.

시나리오 [3]은 AMS 산출에 물가상승률을 감안한다는 가정이다. 이는 AMS 양허 수준에 물가상승률을 적용하는 경우이다. 환율을 감안하는 시나리오는 설정하지 않았다. 우리나라의 국내보조 이행과 그 결과 통보는 국내화폐 단위(원)에 기초하기 때문이다.

시나리오 [4]는 AMS 감축이 지금의 총량 기준에서 품목별 기준으로 바뀐다는 가정이다. AMS를 품목별로 감축하기 위해서는 품목별 AMS 양허 수준을 설정해야 한다. AMS 감축 폭은 기존 시나리오와 같은 수준으로 이뤄진다고 가정한다.

시나리오 [5]는 AMS 최종 양허 수준을 총 농업 생산액의 일정 비율이 되도록 한다는 가정이다. 현재 AMS 수준을 기점으로 이행 최종연도의 AMS 수준이 총 농업 생산액 대비 일정 비율이 되도록 제한을 두는 경우이다.

시나리오 [6]은 de minimis의 기준을 선진국 수준으로 축소한다는 가정이다. 개도국에 대한 de minimis 기준의 축소는 거의 제기되지 않고 있으나, 이 시나리오는 우리나라가 선진국에 해당되는 기준을 적용 받게 된다는 점을 암묵적으로 가정한 것이다. 지금의 농업협정은 품목별 생산액의 5%(선진국의 경우)와 10%(개도국의 경우)로 규정하고 있으므로, 이 시나리오는 de minimis 5%를 상정한 경우이다.

표 6-5. 감축대상 보조에 관한 시나리오

구성 요소	시나리오	가	정
AMS	1	AMS 감축 폭 확대	
	2	AMS 감축 기준 연도 변경	
	3	AMS 산출에 물가상승률 감안	
	4	품목별 기준에 의한 AMS 감축	
	5	총 농업 생산액의 비율에 근거한 AMS 양허 수준 결정	
De minimis	6	선진국에 해당되는 de minimis 수준 적용	

3.3. 허용 대상 보조에 관한 시나리오 설정

허용 대상 보조 가운데 먼저 블루 박스에 관한 논의는 지금과 같은 형태로 유지하는 것과 없애는 것으로 나뉜다<표 6-6>. 농업협정 이행 기간(1995-97)년에 블루 박스 조치를 통보한 회원국은 유럽연합, 노르웨이, 아이슬란드, 미국, 슬로박 공화국(Slovak Republic) 등이다. 이 가운데 아이슬란드와 미국은 1995년에만 이 조치를 사용했으며, 슬로박 공화국은 1998년에 이를 활용하지 않았다. 이행기간에 블루박스 조치를 계속 사용한 회원국은 유럽연합(1996년 현재)과 노르웨이(1998년 현재) 2개국에 한정된다.

지금으로선 블루 박스 조치의 존재가 우리나라의 미칠 직접적인 영향은 거의 없다고 판단된다. 그러나 앞으로 우리나라를 비롯한 다른 회원국들이 블루박스 조치를 활용할 수 있음을 배제할 수 없다. 블루 박스와 관련된 시나리오 설정과 분석은 이 연구에 포함하지 않기로 한다.

표 6-6. 허용대상 보조에 관한 주요국의 제안 내용

	허용 보조	
	블루 박스	그린 박스
틀 유지	· (EC), (일본), (한국)	· 환경보호, 농촌활력, 개도국 식량안보, 동물복지 반영(EC) · NTC를 계속 반영(스위스)
추가 감축 또는 폐지	· (케언즈 그룹) · AMS에 통합(인도)	· 상한선 설정(ASEAN) · 기본 필요조건 재검토(케언즈 그룹), (캐나다) · 비연계 소득, 보험 및 소득안전망을 AMS로 통합 및 de minimis 수준으로 제한(인도)
강화 또는 확대	· NTC 반영(스위스)	· 소득안전망, 환경보호, 지역개발, 새로운 기술, 구조조정 등 포함(미국) · 식량안보, 농촌개발, 빈곤퇴치(케언즈 그룹) · 비연계 소득보조의 요건 개선 및 보상률의 제약 완화(일본) · NTC(농촌개발 및 유지, 빈곤완화, 지속 가능한 자원이용, 환경보호, 식량안보, 식품안전, 동물복지 등) 반영 · 다원적 기능에 대한 보상, 소득안전망, 소규모 가족농 지원(한국)

다음은 그린 박스와 관련된 사항이다. 그린 박스 조치에 관해 다양한 견해가 제시되고 있는데, 관련 규정을 보완해야 한다는 내용이 많다<표 6-6>. 주로 수출개도국들은 관련 규정을 더욱 엄격하게 만들어야 한다고 주장하는 반면 농업의 다원적 기능을 주장하는 회원국들은 이 규정이 농업의 다원적 기능에 관한 사항을 탄력적으로 수용할 수 있도록 개정돼야 한다고 강조한다. 주요 회원국들은 그린박스 조치의 의의와 역할에 대해 대체로 긍정적인 반응을 나타낸다. 다만 이 조치의 이행 결과를 보는 시각(성공 또는 오용)이 많이 다르다. 그린 박스 규정과 관련한 시나리오는 <표 6-7>과 같다.

시나리오 [7]은 그린박스 조치의 보조 총액에 상한을 정한다는 가정이다. 곧 AMS와 마찬가지로 보조 규모에 대한 제한을 도입하는 경우이다.³⁾

표 6-7. 허용대상 보조에 관한 시나리오

구성 요소	시나리오	가	정
그린 박스	7	보조 상한선 설정	

3.4. 개도국 우대 조치 및 그 밖의 사항에 관한 시나리오 설정

회원국들은 개도국 우대 조치(S&DT)를 더욱 확대하거나 새로운 조치를 도입해야 한다는 견해를 이구동성으로 주장하고 있다<표 6-8>. 개도국들은 무역자유화의 효과가 개도국에 제대로 실현되지 않고 있다고 지적하면서, 개도국을 위한 실질적이고 구체적인 조치가 만들어져야 한다고 강조한다. WTO 체제아래 우리나라는 개도국에 속하므로, 개도국 우대 조치에 관한 사항은 우리와 직접 관련된다. 이를 시나리오로 설정하면 <표 6-9>와 같다.

3) 여기에서 그린박스와 관련한 시나리오는 제한된 범위에서만 다뤘다. 농업의 다원적 기능 반영 등 자세한 내용은 제6장에서 다룬다.

표 6-8. 개도국 우대조치 및 그 밖의 사항에 관한 주요국의 제안 내용

	개도국 우대 및 그 밖의 제안	
	S&DT	그 밖의 제안
틀 유지	<ul style="list-style-type: none"> · 선진국과 다른 AMS 공식 적용 (케언즈 그룹) · AMS 감축의무 완화(한국) 	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 보조를 일반보조 박스(General Subsidy's Box: GSB)로 단일화하고 생산액의 일정비율 (예: 10%)로 제한(쿠바 등 11 개국)
감축	-	
강화 또는 확대	<ul style="list-style-type: none"> · 개발박스(DB)를 만들고, 신축성 확보(쿠바 등 11개국) · 투자, 투입재, 농업다각화 보조의 감축 제외(ASEAN) · 국내 소비목적의 식량생산 등에 신축성 부여(일본) · 그린박스 조치의 확대 보완 (노르웨이) · 빈곤완화, 농촌개발, 농촌고용, 농업다각화 등에 대한 조치는 감축 면제(인도) 	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 형태의 국내보조에 전체 상한선 설정(캐나다) · 동물복지(EC) · 식량안보 박스(Food Security Box: FSB)를 도입해 빈곤완화, 농촌개발, 농촌고용, 농업 다각화 등 개도국 조치의 감축 제외(인도)

시나리오 [8]은 지금의 개도국 우대조치를 더욱 확대한다는 가정이다. 농업협정의 개도국 우대조치는 AMS(de minimis 포함) 감축률 및 기간에 대한 혜택뿐만 아니라 투자 보조, 투입재 보조, 마약작물에서 다른 작물로 전환 촉진 등을 포함한다. 이 시나리오는 이러한 조치들의 범위가 빈곤완화, 농촌개발, 농촌고용, 농업 다각화 등으로 확대되는 경우를 상정한 것이다.

시나리오 [9]는 우리나라의 개도국 지위가 상실된다는 가정이다. 이는 우리나라가 지금의 농업협정에서 규정한 개도국 우대조치의 혜택을 받지 못한 경우를 상정한 것이다.

표 6-9. 개도국 우대 조치에 관한 시나리오

구성 요소	시나리오	가 정
S&DT	8	현재 조치의 확대
	9	우리나라의 개도국 지위 상실

이밖에도 몇 가지 새로운 제안이 제시됐다<표 6-8>. 이 가운데 두드러진 것은 모든 형태의 보조금에 상한을 설정하자는 주장이다. 동물복지에 관한 규정을 만들어야 한다는 유럽연합의 주장은 농업협정뿐만 아니라 다른 협정과 관련되고, 아직 구체적으로 제시된 것이 아니므로 시나리오 설정에서 생략한다. 식량안보 박스에 관한 사항은 개도국 우대조치 부분에서 다뤘다. 기타 시나리오로서 보조금 규모에 관한 내용을 설정하면 <표 6-10>과 같다.

시나리오 [10]은 모든 형태의 보조, 곧 AMS, de minimis, 블루박스, 그린박스, S&DT 등에 대한 보조 총액에 상한선을 설정한다는 가정이다.

표 6-10. 기타 시나리오

구성 요소	시나리오	가	정
기타 사항	10	모든 형태의 보조금 총액에 대한 제한	

4. 시나리오별 국내 영향 분석

시나리오별 국내 영향 분석과 관련해 다음과 같은 점을 고려해야 한다. 첫째, 시나리오별 분석은 주로 순효과를 나타낸다. 다른 모든 사항은 고정된 상태(*at ceteris paribus*)에서 해당 시나리오와 같은 상황 설정이 국내에 미치는 영향을 분석한 것이다. 그러나 일부 시나리오는 그 특성상 복합적인 가정을 담고 있다.

둘째, 제시된 시나리오는 포괄적이기 때문에 그 안에서도 다양한 상황을 설정할 수 있다. WTO 논의 및 회원국들이 제안한 내용은 주로 원칙이나 규범 설정의 방향에 관한 것이므로 이에 기초한 시나리오 설정은 상당히 자의적이고 불완전할 수밖에 없다. 따라서 가능한 범위 안에서 시나리오별 가정을 자세히 제시하면서 민감도(sensitivity)를 분석하는 작업이 중요하다.

셋째, 시나리오별 영향을 국내뿐만 아니라 주요 회원국들까지 포함해 분석함으로써 우

리나라의 관점에서 협상의 방향이나 내용을 가늠하는데 활용할 수 있을 것이다.

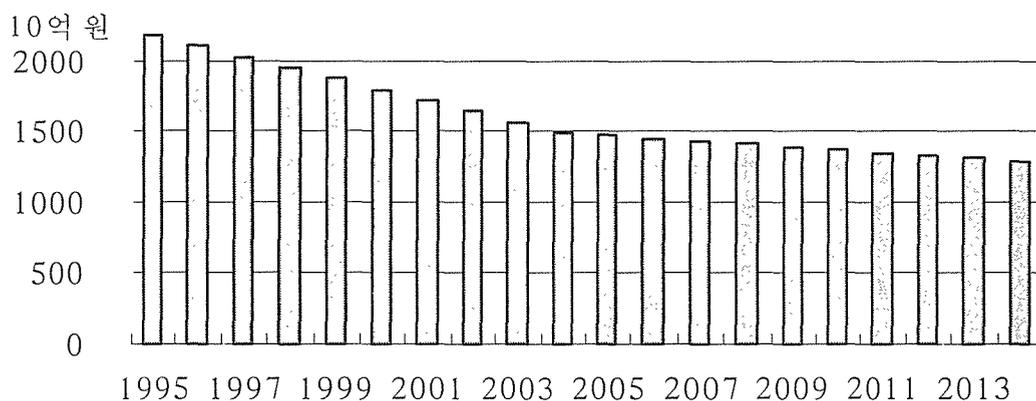
끝으로, 지금의 농업협정 이행 기간이 우리나라의 경우 2004년까지이므로 시나리오별 국내 영향은 2005년부터 나타나는 것으로 가정해야 한다. 반면에 선진국의 농업협정 이행 기간은 2000년까지이므로 이들 회원국에 대한 시나리오별 영향은 2001년부터 나타난다. 따라서 우리나라의 영향 분석기간은 2005-10년으로 정했다.

4.1. 기준치

농업협정의 마지막 이행연도인 2004년의 최종 AMS 양허 수준을 기준으로 그 이후 10년 동안 총 13.3%의 AMS를 감축한다는 가정아래 기준치를 계산하면 <그림 6-3>과 같다. 이에 따라 AMS 양허 수준은 2004년 1조 4,900억 원에서 2014년 1조 2,919억 원으로 감소한다.

De minimis 기준치는 품목별 생산액(1990-99년)의 시계열 자료를 바탕으로 2014년까지 추세분석에 의해 추정됐다<표 6-11>. 일부 품목의 경우, 추세분석 대신에 한국농촌경제연구원이 전망한 자료를 활용했다. De minimis 기준치는 현행 AMS에 포함되지 않는 품목별 최대 허용치를 나타낸다.

그림 6-3. AMS 감축에 관한 기준치



주: AMS는 양허수준임.

표 6-11. De minimis 기준치: 품목별 생산액의 10%

단위: 억 원

	쌀	보리	맥주보리	콩	팥	옥수수	과일
2000	10,658	262	119	296	43	39	2,988
2001	10,714	269	123	305	45	41	3,077
2002	10,134	278	127	314	46	42	3,170
2003	10,191	286	131	324	47	43	3,265
2004	10,636	294	134	333	49	44	3,363
2005	10,936	303	138	343	50	46	3,464
2006	11,245	312	143	354	52	47	3,567
2007	11,563	322	147	364	53	48	3,674
2008	11,890	331	151	375	55	50	3,785
2009	12,225	341	156	387	56	51	3,898
2010	12,571	352	161	398	58	53	4,015
2011	12,926	362	165	410	60	54	4,136
2012	13,291	373	170	422	62	56	4,260
2013	13,666	384	175	435	64	58	4,388
2014	14,052	396	181	448	65	60	4,519

	밥	인삼	쇠고기	돼지고기	가금육	우유	달걀
2000	224	310	1,079	1,198	1,062	1,029	661
2001	231	319	872	1,286	1,094	1,060	681
2002	237	329	723	1,347	1,127	1,092	701
2003	245	339	752	1,404	1,160	1,125	722
2004	252	349	807	1,492	1,195	1,158	744
2005	259	359	838	1,554	1,231	1,193	766
2006	267	370	870	1,619	1,268	1,229	789
2007	275	381	904	1,704	1,306	1,266	813
2008	284	393	939	1,776	1,345	1,304	837
2009	292	404	976	1,849	1,386	1,343	862
2010	301	416	1,011	1,922	1,427	1,383	888
2011	310	429	1,053	1,986	1,470	1,425	915
2012	319	442	1,094	2,025	1,514	1,467	942
2013	329	455	1,136	2,109	1,559	1,511	971
2014	339	469	1,180	2,197	1,606	1,557	1,000

	사과	배	감귤	포도	마늘	기타 곡물
2000	631	450	693	586	894	11
2001	650	464	713	603	921	11
2002	669	478	735	621	948	12
2003	689	492	757	640	977	12
2004	710	507	779	659	1,006	12
2005	731	522	803	679	1,036	13
2006	753	538	827	699	1,067	13
2007	776	554	852	720	1,099	13
2008	799	570	877	742	1,132	14
2009	823	587	904	764	1,166	14
2010	848	605	931	787	1,201	15
2011	873	623	959	811	1,237	15
2012	899	642	987	835	1,274	15
2013	926	661	1,017	860	1,313	16
2014	954	681	1,047	886	1,352	16
	감자	채소	약용작물	화훼류	고추	버섯
2000	309	6,727	231	507	1,134	597
2001	319	6,929	238	522	1,168	615
2002	328	7,137	245	538	1,203	633
2003	338	7,351	253	554	1,239	652
2004	348	7,571	260	570	1,276	672
2005	358	7,798	268	587	1,315	692
2006	369	8,032	276	605	1,354	713
2007	380	8,273	285	623	1,395	734
2008	392	8,521	293	642	1,437	756
2009	403	8,777	302	661	1,480	779
2010	416	9,040	311	681	1,524	802
2011	428	9,312	320	701	1,570	826
2012	441	9,591	330	722	1,617	851
2013	454	9,879	340	744	1,665	877
2014	468	10,175	350	766	1,715	903

주: 1) 쌀, 보리 등 일부 품목은 de minimis에 해당되지 않으나 다른 품목과 비교하기 위해 포함시킴.

2) De minimis는 품목별 생산액 전망치를 바탕으로 추정됨. 1995-99년의 올림픽 평균(Olympic Average)을 구한 다음 연간 물가상승률(3%)을 적용함. 단, 쌀과 돼지고기 생산액은 한국 농촌경제연구원의 『농업전망 2001』이 제시한 2000-11년 생산량과 산지가격의 전망치를, 쇠고기 생산액은 국내소비량과 산지가격 전망치와 연평균 증가율을 적용해 구함.

블루박스 조치는 우리나라가 전혀 채택하고 있지 않으므로 기준치를 설정하지 않았다. 한편 그린박스과 S&DT는 적용대상 및 기준은 명시돼 있으나, 지원 규모에 대한 제약이 없기 때문에 기준치 설정의 의미가 없다.

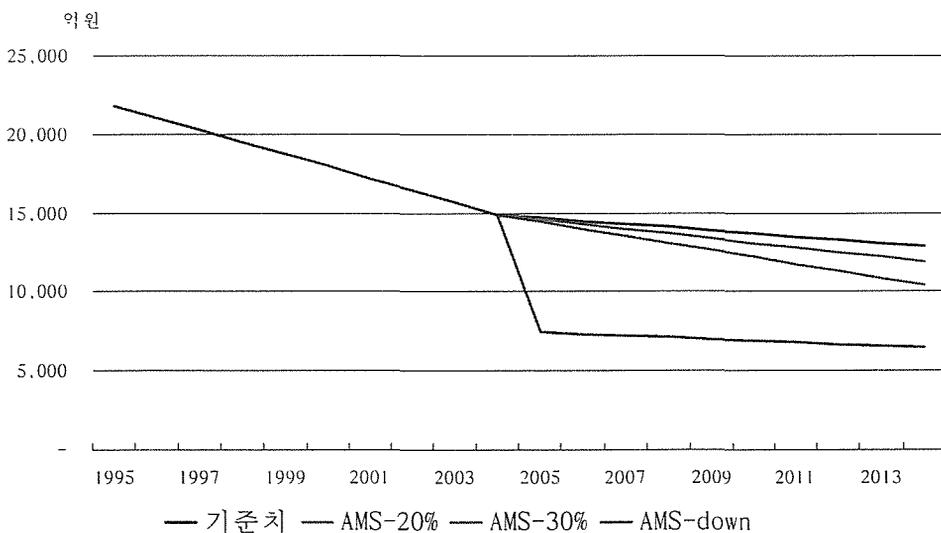
4.2. 시나리오 [1]: AMS 감축 폭 확대의 영향

AMS 감축 시나리오는 그 확대 폭의 규모에 따라 다음과 같은 세부 시나리오로 나뉘었다<표 6-12>. 세부 시나리오별 AMS 감축 수준을 비교하면 <그림 6-4>와 같다.

표 6-12. AMS 감축 폭에 대한 세부 시나리오

세부 시나리오	가	정
AMS-20%	2005-2014년에 AMS를 2004년 수준보다 20% 감축해야 하는 경우	
AMS-30%	2005-2014년에 AMS를 2004년 수준보다 30% 감축해야 하는 경우	
AMS-down	2005년에 AMS를 2004년 수준보다 50% 감축하고(downpayment), 2006-2014년에 2005년 수준에서 13.3% 감축해야 하는 경우	

그림 6-4. AMS 감축 폭에 대한 시나리오별 결과 비교



AMS 감축 폭 시나리오에 따른 품목별 영향을 분석하기 위해 다음과 같은 사항이 설정됐다. 농업협정 이행기간 1995-99년에 AMS 감축 대상에 포함된 품목은 쌀, 보리, 옥수수, 유채, 누에고치 등이다. 이 가운데 유채는 1998년에 AMS에 해당되지 않았으며, 누에고치는 1997년과 1999년에만 대상 품목이 됐다. 이에 따라 AMS 감축 시나리오에 따른 품목별 영향 분석은 쌀, 보리, 옥수수(1999년엔 빠짐)에 한정했다.

이행기간에 품목별 AMS 활용도를 산출했는데, 평균으로 쌀이 97.07%, 보리가 2.61%, 옥수수가 0.32%를 차지했다. 이에 따라 품목별 AMS 활용도는 분석 기간에 위의 평균 수준과 같이 고정된 것으로 가정했다.

세부 시나리오별 쌀에 미치는 영향을 비교하면 <표 6-13>과 같다. 쌀의 AMS는 거의 수매자금이다. 따라서 2005년에 정부가 최대 사용할 수 있는 수매자금 규모는 기준치 1조 4,272억 원보다 AMS-20%가 97억 원, AMS-30%가 242억 원, AMS-down이 7,240억 원이 적게 된다. 2014년의 경우에는 그 차이가 각각 969억 원, 2,415억 원, 6,270억 원에 이른다.

표 6-13. 세부 시나리오별 쌀에 미치는 영향 비교

연도	기준치	AMS-20%	AMS-30%	AMS-down
2005	14,272	14,175	14,030	7,232
2006	14,079	13,886	13,596	7,125
2007	13,887	13,596	13,162	7,018
2008	13,695	13,307	12,728	6,911
2009	13,502	13,018	12,295	6,805
2010	13,310	12,728	11,861	6,698
2011	13,118	12,439	11,427	6,591
2012	12,925	12,150	10,993	6,484
2013	12,733	11,861	10,559	6,377
2014	12,540	11,571	10,125	6,270

보리에 미치는 영향을 비교하면 <표 6-14>와 같다. 쌀과 마찬가지로 보리의 AMS도 수매비용이다. 이에 따라 2005년에 정부가 보리 수매에 사용할 수 있는 최대 AMS는 기준치가 384억 원인데, 각각 AMS-20% 3억 원, AMS-30% 7억 원, AMS-down 189억 원이 적다. 2014년에는 기준치가 337억 원이며, 기준치와 차이가 각각 26억 원, 65억 원, 168억 원에 이른다.

옥수수에 미치는 영향을 비교하면 <표 6-15>와 같다. 옥수수에 대한 AMS는 수매용이다. 2005년에 정부가 옥수수의 시장가격지지에 사용할 수 있는 최대 AMS는 기준치가 47억 원이다. 이와 비교해 AMS-20%는 1억 원, AMS-30%는 1억 원, AMS-down는 23억 원이 적다. 2014년에는 기준치가 41억 원이며, 기준치와 차이가 각각 3억 원, 8억 원, 21억 원에 이른다.

표 6-14. 세부 시나리오별 보리에 미치는 영향 비교

연도	기준치	AMS-20%	AMS-30%	AMS-down
2005	384	381	377	195
2006	379	373	366	192
2007	373	366	354	189
2008	368	358	342	186
2009	363	350	331	183
2010	358	342	319	180
2011	353	335	307	177
2012	348	327	296	174
2013	342	319	284	172
2014	337	311	272	169

표 6-15. 세부 시나리오별 옥수수에 미치는 영향 비교

옥수수	기준치	AMS-20%	AMS-30%	AMS-down
2005	47	46	46	24
2006	46	45	44	23
2007	45	44	43	23
2008	45	43	41	23
2009	44	42	40	22
2010	43	41	39	22
2011	43	41	37	21
2012	42	40	36	21
2013	41	39	34	21
2014	41	38	33	20

4.3. 시나리오 [2]: AMS 기준 연도 변경의 영향

이 시나리오는 기준 연도(1986-88년)의 보조 수준을 기준 AMS(base AMS)로 정하고 이를 바탕으로 AMS 양허 수준(AMS commitment levels)을 결정한 결과, AMS 양허 수준이 상대적으로 과대 설정돼 그 구속력이 낮다는 평가에 기인한다. 이에 따라 보조 수준이 지금의 기준 연도와 견주어 낮은 시기를 새로운 기준 연도로 설정한다는 가정이다.

그러나 이 시나리오는 실상 AMS 감축 폭을 확대한 경우인 시나리오 [1]과 같다. 기준 연도의 변경은 지금보다 더 낮은 기준 AMS를 바탕으로 새로운 AMS 양허 수준을 결정함을 뜻하며, 그 영향은 AMS 감축 폭을 확대한 경우와 대동소이하기 때문이다. 따라서 여기서는 계량 분석을 생략한다.

4.4. 시나리오 [3]: 물가상승률과 AMS 연계에 대한 영향

국내보조와 물가상승률의 관계는 기준(base) AMS와 현행 총(current total) AMS의 산출방식과 관련된다. 농업협정에 따르면 현행 총 AMS는 관리가격

(applied administered price)과 고정 외부참조가격(fixed external reference price)의 차이에 지지대상 생산량(eligible production)을 곱해 시장가격지지(market price support)를 산출하도록 규정한다(Annex 3 para. 8). 고정 외부참조가격은 1996-88년의 기준연도 수준에 기초한다(Annex 3 para. 9). 이러한 틀 안에서 회원국은 관리가격을 낮추거나 지지대상 생산량을 줄여 AMS 감축 약속을 이행해야 한다.

이를 감안하면 기준 AMS에 기초해 감축하기로 약속한 AMS 양허 수준은 원칙적으로 물가상승률과 독립된 개념으로 볼 수 있다. 그러나 실상 관리가격은 명목가격이기 때문에 이를 기초로 산출한 시장가격지지 곧 AMS는 실질가격에 기초한 경우보다 높게 된다.⁴⁾

비사실적(counter-factual)인 모의실험을 통해 이행기간(1995-99)에 명목 및 실질 AMS를 산출한 다음 그 결과를 비교했다⁵⁾. 실질 AMS 또는 시장가격지지는 해당 GDP 디플레이터를 통해 명목 관리가격을 실질가격으로 전환한 후 산출한 것이다. 품목별로 그 결과를 살펴보면 다음과 같다.

쌀의 경우, 1999년에 명목 AMS는 1조 5,031억 원이나 실질 AMS는 9,634억 원으로 명목 수준의 64% 정도이다<표 6-16>. GDP 디플레이터(1991=100)는 기준 AMS에 쌀의 1991년 보조 수준이 반영됐기 때문이다.

보리는 겉보리와 쌀보리로 나눠 계산했다. 각각의 관리가격과 외부 참조가격이 있기 때문이다. 또한 쌀의 경우와 같은 이유로 GDP 디플레이터는 1989-91년을 기준으로 삼았다. 겉보리의 경우, 1999년에 명목 AMS는 205억 원이나 실질 AMS는 113억 원으로 명목 수준의 55%를 기록했다<표 6-17; 6-18>. 같은 해 쌀보리의 실질 AMS는 명목 AMS의 52%를 나타냈다.

4) 이와 관련 남아프리카는 WTO AIE(analysis and information exchange)에서 국내보조 감축에 대한 물가상승률 반영에 관한 내용을 담은 비공식 문서(informal paper)를 제출해, 이에 관해 논의했다.

5) 2000년 이후의 AMS 산출(전망)에는 수매량, 수매가격, 물가상승률 등 많은 변수에 대한 가정이 필요한데, 이는 분석의 복잡함을 더하고 이 시나리오 분석의 의미 전달에 효과적이지 못하기 때문에 이행기간(1995-99년)에 국한해 분석했다.

1999년에 옥수수의 명목 AMS는 37억 원인 반면 실질 AMS는 그 53%인 19억 원을 기록했다<표 6-19>. 참고로 1999년에 옥수수는 감축 대상 AMS가 아닌 de minimis에 포함됐다.

1999년의 현행 총 AMS는 1조 5,519억 원이다. 이는 양허 수준의 83%에 해당한다. 현행 총 AMS를 실질가격으로 환산하면 9,894억 원으로 양허 수준의 53%가 된다. 이는 물가상승률이 AMS 감축 이행에 얼마나 커다란 영향을 미치는 지를 잘 보여준다.

한편 AMS의 경우와 달리, de minimis는 물가상승률과 관련없다. 더 정확히 말하면, de minimis 규정은 물가상승률의 변화에 따라 자동으로 조정되는 체제를 갖추고 있다. De minimis는 명목 농업생산액의 일정비율(개도국 10%, 선진국 5%)로 정의되기 때문이다.

이상과 같은 분석 결과를 얻을 수 있는 시사점은 물가상승률이 AMS 산출에 커다란 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 같은 조건에서 물가상승률이 클수록 현행 총 AMS의 규모는 커지므로 기준 AMS를 기초로 설정한 AMS 양허 수준의 구속력은 더욱 크게 된다. 예를 들면, 1999년에 우리나라의 AMS 양허 수준은 1조 8,748억 원이고 현행 총 AMS(명목)는 1조 5,519억 원으로 AMS 활용도는 83%가 된다. 그러나 1999년의 실질 AMS는 9,894억 원으로 산출되므로 이는 AMS 양허 수준의 53%에 해당된다. 지금과 같은 방식으로 산출하는 현행 총 AMS에 따라 회원국들은 그렇지 않은 경우보다 더 큰 폭으로 AMS를 감축해야 하는 것이다.

표 6-16. 쌀의 명목 및 실질 AMS 비교

	명목 관리가격 (1000원/톤)	외부참조가격 (1000원/톤)	명목AMS(A) (억 원)	GDP디플레이터 (1991=100)	실질AMS(B) (억 원)	B/A
1995	1,650	183.9	20,160	133	14,488	72%
1996	1,723	183.9	19,099	139	13,137	69%
1997	1,723	183.9	18,843	143	12,535	67%
1998	1,811	183.9	15,098	151	9,447	63%
1999	1,900	183.9	15,031	148	9,634	64%

주: GDP 디플레이터(1991=100)을 사용한 것은 기준 AMS에 반영된 쌀에 대한 국내보조가 1991년 수준이 반영됐기 때문임.

표 6-17. 겉보리의 명목 및 실질 AMS 비교

	명목 관리가격 (1000원/톤)	외부참조가격 (1000원/톤)	명목AMS(A) (억 원)	GDP디플레이터 (1989/91=100)	실질AMS(B) (억 원)	B/A
1995	654	102	326	147	203	62%
1996	654	102	204	153	120	59%
1997	776	102	177	157	103	58%
1998	795	102	173	166	94	54%
1999	727	102	205	163	113	55%

표 6-18. 쌀보리의 명목 및 실질 AMS 비교

	명목 관리가격 (1000원/톤)	외부참조가격 (1000원/톤)	명목AMS(A) (억 원)	GDP디플레이터 (1989/91=100)	실질AMS(B) (억 원)	B/A
1995	741	152.3	189	147	113	60%
1996	742	152.3	305	153	172	56%
1997	749	152.3	321	157	174	54%
1998	758	152.3	295	166	148	50%
1999	823	152.3	281	163	147	52%

표 6-19. 옥수수의 명목 및 실질 AMS 비교

	명목 관리가격 (1000원/톤)	외부참조가격 (1000원/톤)	명목AMS(A) (억 원)	GDP디플레이터 (1989/91=100)	실질AMS(B) (억 원)	B/A
1995	494	96.8	60	147	36	60%
1996	519	96.8	56	153	32	57%
1997	538	96.8	57	157	32	56%
1998	548	96.8	62	166	32	52%
1999	575	96.8	37	163	19	53%

주: 1995년의 AMS는 시장가격지지만 아니라 유통비용 보조 2,448만 원을 포함함.

4.5. 시나리오 [4]: 품목별 AMS 설정에 대한 영향

AMS가 지금과 같은 총량 기준(전체 품목의 합계)에서 품목별 기준에 의해 감축된다면 감축대상 보조의 운용이 더욱 경직될 수밖에 없다. 품목 사이의 상쇄효과를 활용할 수 없기 때문이다.⁶⁾ 기준 연도의 감축대상 품목인 쌀, 보리, 콩, 옥수수, 유채의 AMS를 바탕으로 감축 수준을 산출한 비사실적(counter-factual) 결과는 <표 6-20>과 같다. 기준 연도의 품목별 비중이 유지되면서 1995-2004년과 2005-2014년에 AMS가 각각 총 13.3% 감소하는 것으로 가정했다.

표 6-20. 품목별 기준에 의한 AMS 감축

연 도	쌀	보리	콩	옥수수	유채	총 양허수준
기준연도	21,093	523	729	226	24	22,595
1995	20,375	505	704	218	23	21,826
1996	19,656	487	679	211	22	21,056
1997	18,938	470	655	203	22	20,287
1998	18,220	452	630	195	21	19,517
1999	17,501	434	605	188	20	18,748
2000	16,783	416	580	180	19	17,978
2001	16,065	398	555	172	18	17,209
2002	15,346	381	530	164	17	16,439
2003	14,628	363	506	157	17	15,670
2004	13,910	345	481	149	16	14,900
2005	13,725	340	474	147	16	14,702
2006	13,540	336	468	145	15	14,504
2007	13,355	331	462	143	15	14,306
2008	13,170	327	455	141	15	14,108
2009	12,985	322	449	139	15	13,909
2010	12,800	317	442	137	15	13,711
2011	12,615	313	436	135	14	13,513
2012	12,430	308	430	133	14	13,315
2013	12,245	304	423	131	14	13,117
2014	12,060	299	417	129	14	12,919

6) 상쇄효과는 AMS 양허 수준의 한도 안에서 품목에 관계없이 AMS를 활용할 수 있는 것을 말한다. AMS 양허 수준을 넘지 않는 선에서 특정 감축대상 품목이 활용하지 않은 AMS 부분을 다른 품목이 활용할 수 있기 때문에 현행 총 AMS에 기초한 이행 의무는 상대적으로 탄력적인 규정으로 볼 수 있다.

계산한 결과, 쌀의 경우 AMS 양허 수준은 1995년에 2조 375억 원에서 2004년에 1조 3,910억 원, 2014년에 1조 2,060억 원으로 감소한다. 품목별 AMS와 1999년까지 이행한 AMS 결과와 비교하면, 쌀뿐만 아니라 다른 감축대상 품목의 AMS는 품목별 AMS 양허 수준을 넘지 않음을 알 수 있다. 이는 품목별로 양허 수준이 정해졌다 하더라도 우리나라의 AMS 감축 이행에는 어려움이 없었을 것임을 뜻한다. 여기에서 찾을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 일반적으로 기준 AMS 수준이 높다면 이를 품목별로 나눈 AMS 양허 수준도 강한 구속력을 갖지 못한다. 보리, 콩, 옥수수, 유채 등이 그 예이다. 그러나 AMS 양허 수준이 큰 폭으로 감소한다면, 품목별 구속력은 발휘될 것이다.

둘째, 이행기간(1995-1999년)에 감축대상 품목에 해당하는 것은 3-5개에 불과하고, 현행 총 AMS에서 쌀이 차지하는 비중이 평균 97%에 이르기 때문에 품목 사이의 상호효과가 활용되고 있다고 볼 수는 없다. 더욱이 AMS의 활용도(AMS 양허 수준 대비 현행 총 AMS)는 1998년과 1999년에 각각 80%와 83%로 여유가 있는 상태이다.

따라서 AMS 감축이 품목별 양허 수준에 따라 이뤄지더라도 지금과 같은 여건에서는 우리나라에 미칠 영향이 크지 않을 것으로 전망된다. 다만 AMS 감축 폭이 관건이다.

4.6. 시나리오 [5]: 총 농업 생산액 대비 AMS 양허 수준 설정의 영향

총 농업 생산액을 바탕으로 AMS 양허 수준을 결정한다는 것은 산업의 규모와 AMS 수준을 연계시키는 것이다. 또한 절대적이 아닌 상대적인 기준에 의해 보조규모를 제한하는 방식이다. 이 시나리오는 농업 생산액의 일정한 비율이 이행 기간의 최종 AMS 양허 수준이 되도록 설정한 다음, 해마다 일정하게 AMS를 감축하자는 것이다.

농업 생산액에 대한 AMS 양허 수준의 비율은 1995년 8.2%에서 1999년 5.7%로 차츰 낮아지고 있다. 또한 농업 생산액에 대한 현행 총 AMS 비율도

1995년 7.8%에서 1999년 4.7%로 낮아졌다. 다른 주요 회원국과 견주면, 우리나라의 농업 생산액 대비 AMS 비율은 낮은 편이다<표 6-21>.

미국, EC, 일본, 캐나다, 우리나라 가운데 농업 생산액 대비 AMS 양허 수준이 가장 높은 나라는 일본으로 1997년 현재 45.5% 정도이고, 가장 낮은 나라는 우리나라로 1999년에 5.5%를 기록했다. 농업 생산액 대비 현행 총 AMS의 비율은 캐나다가 1996년 현재 2.2%로 가장 낮고, 일본이 1997년 현재 32.3%로 가장 높다.

표 6-21. 주요국 AMS의 농업 생산액 비율

	항 목	기준연도	1995	1996	1997	1998	1999
미국 (백만\$)	AMS 양허 수준(A)	23,879	23,083	22,287	21,491	20,695	19,899
	현행 총 AMS(B)	-	6,214	5,898	6,238	-	-
	농업생산액(C)	-	190,110	205,701	203,884	-	-
	A/C(%)	27.0	12.1	10.8	10.5	-	-
	B/C(%)	-	3.3	2.9	3.1	-	-
EC (10억ECU)	AMS 양허 수준(A)	92,390	79	76	74	72	19
	현행 총 AMS(B)	-	50	51	-	-	-
	농업생산액(C)	-	207.4	219.7	217.8	-	-
	A/C(%)	63.4	37.9	34.8	34.0	-	-
	B/C(%)	-	24.1	23.2	-	-	-
일본 (10억엔)	AMS 양허 수준(A)	35,472	4,801	4,635	4,470	4,304	4,138
	현행 총 AMS(B)	-	3,508	3,330	3,171	-	-
	농업생산액(C)	-	10,434	10,249	9,832	-	-
	A/C(%)	50.5	46.0	45.2	45.5	-	-
	B/C(%)	-	33.6	32.5	32.3	-	-
캐나다 (백만A\$)	AMS 양허 수준(A)	4,650	5,197	5,017	4,838	4,659	4,480
	현행 총 AMS(B)	-	777	619	-	-	-
	농업생산액(C)	-	25,816	28,051	-	-	-
	A/C(%)	35.3	20.1	17.9	-	-	-
	B/C(%)	-	3.0	2.2	-	-	-
우리나라 (10억 원)	AMS 양허 수준(A)	4,086	2,183	2,106	2,029	1,952	1,875
	현행 총 AMS(B)	-	2,075	1,967	1,940	1,563	1,552
	농업생산액(C)	-	26,736	29,052	30,241	30,748	32,843
	A/C(%)	14.5	8.2	7.2	6.7	6.3	5.7
	B/C(%)	-	7.8	6.8	6.4	5.1	4.7

주 : 1) 기준 연도의 AMS 단위는 백만 달러로 5개국 공통임.

2) 기준 연도의 A/C(%)는 농업 GDP에 대한 AMS 양허 수준의 비율임.

자료: WTO, OECD, 농림부

농업 생산액 대비 최종 AMS 양허 수준을 설정하려면 기준이 되는 농업 생산액을 결정해야 한다. 이를 위해 국내보조의 일반적인 기준 연도인 1986-88년과 우리나라의 경우에 적용된 1989-91년, 그리고 농업 생산액이 가장 높은 기간인 1997-99년의 평균 농업 생산액을 기준으로 삼았다. 이를 바탕으로 2014년 기준치(baseline)의 최종 AMS 양허 수준과 일치하는 농업 생산액의 비율을 기준 연도별로 구하면 <표 6-21>와 같다. 예를 들면, 2014년 기준치의 최종 AMS 양허 수준은 1조 2,919억 원인데, 이는 1986-88년을 기준으로 한 농업 생산액의 9.0%와 같다. 결국 2014년 최종 AMS 양허 수준이 1986-88년 기준으로 농업 생산액의 9% 이상으로 설정된다면, 기준치의 경우보다 AMS 감축 폭이 더 커지게 된다.

기준치 최종 AMS 양허 수준과 일치하는 농업 생산액의 비율별로 AMS 양허 수준을 비교하면 <표 6-22>과 같다.

표 6-22. 농업 생산액과 기준치 최종 AMS 양허 수준의 일치점

기준 연도	1986-88	1989-91	1997-99
평균 농업 생산액 (억원)	142,867	183,534	312,771
기준치와 일치하는 비율 (%)	9.0	7.0	4.1

표 6-23. 농업 생산액의 일정 비율에 따른 AMS 감축

단위: 억 원

연도	기준치 AMS	4.1%			7.0%			9.0%		
		1986-88	1989-91	1997-99	1986-88	1989-91	1997-99	1986-88	1989-91	1997-99
2005	14,702	14,000	14,168	14,702	14,416	14,702	13,410	14,702	15,070	16,238
2006	14,504	13,100	13,436	14,504	13,931	14,504	11,920	14,504	15,239	17,577
2007	14,306	12,200	12,704	14,306	13,447	14,306	10,430	14,306	15,409	18,915
2008	14,108	11,301	11,972	14,108	12,963	14,108	8,940	14,108	15,578	20,253
2009	13,909	10,401	11,240	13,909	12,478	13,909	7,450	13,909	15,748	21,591
2010	13,711	9,501	10,508	13,711	11,994	13,711	5,960	13,711	15,918	22,929
2011	13,513	8,601	9,776	13,513	11,509	13,513	4,470	13,513	16,087	24,267
2012	13,315	7,701	9,045	13,315	11,025	13,315	2,980	13,315	16,257	25,606
2013	13,117	6,801	8,313	13,117	10,540	13,117	1,490	13,117	16,426	26,944
2014	12,919	5,901	7,581	12,919	10,056	12,919	2,015	12,919	16,596	28,282

4.7. 시나리오 [6]: De minimis 추가 감축의 영향

개도국으로서 우리나라는 농업 생산액의 10%의 de minimis 규정을 적용 받는다. 만약 de minimis를 선진국 수준인 5%로 설정한다면 품목별 de minimis 상한선은 <표 6-24>와 같다.

지금까지 de minimis 운용 결과를 고려할 때, 이 조치의 축소가 우리나라에 미칠 영향은 크지 않을 것으로 판단된다. 그러나 정책의 유연성 확보 측면에서 볼 때, de minimis 조치의 축소는 품목 특정한 보조정책에 대한 잠재적인 제약요인으로 나타날 수도 있다고 판단된다.

4.8. 시나리오 [7]: 그린박스 규모에 대한 제한 설정의 영향

그린박스 조치에 의한 지원 규모는 양허된 수준이 없다. 그린박스 조치의 조건을 만족한다면 보조규모에 제한이 없는 것이다. 이러한 규정은 그린박스 조치의 특성에 따른 결과이다. 원칙적으로 그린박스 조치는 무역과 생산에 미치는 영향이 '없거나 최소(no or minimal effects)'이기 때문에 그 보조 규모의 제한은 필요하지 않기 때문이다. 보조 규모의 제한은 또한 감축 대상 보조를 그린박스과 같은 허용대상 보조로 전환하는 국내보조 개혁의 흐름에도 맞지 않는다.

엄격히 따지면 무역과 생산에 미치는 영향이 없는 보조는 있을 수 없다. 특히 큰 규모의 그린박스 조치는 부의 효과(wealth effect), 위험감소 효과(risk reduction effect) 등을 가져와 생산자의 의사결정에 영향을 미치며, 그 결과 무역과 생산도 영향을 받게 된다.

이 시나리오는 그린박스 조치에 의한 보조 규모에 제한을 두는 경우를 상정한 것이다. 보조 규모를 제한하기 위해서는 기준이 필요한데, 그 기준은 기준 연도의 보조수준, 농업 생산액, 전체 보조규모에서 차지하는 비중 등 다양하게 고려할 수 있다. 참고로 1999년 현재 그린박스 조치가 총 국내보조에서 차지하는 비중은 72%에 이른다<표 6-25>. 이는 <표 6-3>에 나타냈듯이, 미국과 호주보다 낮지만 일본이나 유럽연합보다 높은 수준이다. 1999년에 농업

생산액 대비 그린박스 조치의 비율은 17% 정도이다.

이 가운데 먼저 총 국내보조의 일정 비율로 그린박스 조치의 규모를 제한하는 방식은 기대한 효과를 나타내지 못할 것이다. 총 국내보조 대비 일정 비중 이하로 규제할 경우 국내보조 개혁(감축대상 보조에서 허용보조로 전환)의 원칙에 어긋난다. 총 국내보조 대비 일정 비중 이상으로 규정할 경우에는 그린박스 조치 규모를 제한하지 못하게 된다.

표 6-24. De minimis 상한: 품목별 생산액의 5%

단위: 억 원

	쌀	보리	맥주보리	콩	팥	옥수수	과일
2000	5,329	131	60	148	22	20	1,494
2001	5,357	135	62	153	22	20	1,539
2002	5,067	139	63	157	23	21	1,585
2003	5,095	143	65	162	24	21	1,632
2004	5,318	147	67	167	24	22	1,681
2005	5,468	152	69	172	25	23	1,732
2006	5,623	156	71	177	26	23	1,784
2007	5,781	161	73	182	27	24	1,837
2008	5,945	166	76	188	27	25	1,892
2009	6,113	171	78	193	28	26	1,949
2010	6,285	176	80	199	29	26	2,008
2011	6,463	181	83	205	30	27	2,068
2012	6,645	186	85	211	31	28	2,130
2013	6,833	192	88	218	32	29	2,194
2014	7,026	198	90	224	33	30	2,260

	밤	인삼	쇠고기	돼지고기	가금육	우유	달걀
2000	112	155	539	599	531	515	331
2001	115	160	436	643	547	530	340
2002	119	164	362	673	563	546	351
2003	122	169	376	702	580	562	361
2004	126	174	403	746	598	579	372
2005	130	180	419	777	616	597	383
2006	134	185	435	810	634	614	395
2007	138	191	452	852	653	633	406
2008	142	196	470	888	673	652	419
2009	146	202	488	925	693	671	431
2010	150	208	506	961	714	692	444
2011	155	214	526	993	735	712	458
2012	160	221	547	1,013	757	734	471
2013	164	228	568	1,054	780	756	485
2014	169	234	590	1,098	803	778	500

	사과	배	감귤	포도	마늘	기타 곡물
2000	315	225	346	293	447	5
2001	325	232	357	302	460	6
2002	335	239	367	311	474	6
2003	345	246	378	320	488	6
2004	355	253	390	330	503	6
2005	366	261	401	340	518	6
2006	377	269	413	350	534	6
2007	388	277	426	360	550	7
2008	400	285	439	371	566	7
2009	412	294	452	382	583	7
2010	424	303	465	394	601	7
2011	437	312	479	405	619	8
2012	450	321	494	418	637	8
2013	463	331	508	430	656	8
2014	477	341	524	443	676	8

	감자	채소	약용작물	화훼류	고추	버섯
2000	155	3,363	116	253	567	299
2001	159	3,464	119	261	584	307
2002	164	3,568	123	269	602	317
2003	169	3,675	126	277	620	326
2004	174	3,786	130	285	638	336
2005	179	3,899	134	294	657	346
2006	185	4,016	138	303	677	356
2007	190	4,137	142	312	697	367
2008	196	4,261	147	321	718	378
2009	202	4,389	151	331	740	390
2010	208	4,520	155	340	762	401
2011	214	4,656	160	351	785	413
2012	220	4,795	165	361	808	426
2013	227	4,939	170	372	833	438
2014	234	5,087	175	383	858	452

주: 1) 쌀, 보리 등 일부 품목은 de minimis에 해당되지 않으나 다른 품목과 비교하기 위해 포함시킴.

- 2) De minimis는 품목별 생산액 전망치를 바탕으로 추정됨. 1995-99년의 올림픽 평균 (olympic average)을 구한 다음 연간 물가상승률(3%)을 적용함. 단, 쌀과 돼지고기 생산액은 한국농촌경제연구원의 『농업전망 2001』이 제시한 2000-11년 생산량과 산지 가격의 전망치를, 쇠고기 생산액은 국내소비량과 산지가격 전망치와 연평균 증가율을 적용해 구함.

표 6-25. 그린박스의 상대적 규모

단위: 억 원

	그린박스(A)	총 국내보조(B)	농업 생산액(C)	A/B(%)	A/C(%)
기준연도	17,481	40,901	183,534	42.7	9.5
1995	39,902	63,682	267,361	62.7	14.9
1996	51,829	75,250	290,520	68.9	17.8
1997	57,962	84,263	302,406	68.8	19.2
1998	53,607	77,486	307,483	69.2	17.4
1999	54,566	75,559	328,425	72.2	16.6

주: 기준 연도의 농업 생산액은 1989-91년 평균임.

둘째로, 기준 연도의 그린박스 조치 규모를 바탕으로 상한을 정하는 방식이다. 그 가운데 타당한 것은 AMS 감축 비율과 같은 수준만큼 또는 그에 비례한 일정한 수준만큼 그린박스 조치의 확대 양허 수준으로 정하는 것이다. 감축 대상 보조와 허용대상 보조 사이의 상쇄효과를 인정하는 방식이다. 그러나 기준 연도의 그린박스 조치 규모가 상대적으로 적고 이행 과정에서 그 규모가 크게 늘어난 점(1999년 수준은 기준 연도 대비 212% 상승)을 감안할 때, 새로운 기준 연도를 설정하거나 AMS 감축 이상의 비율로 그린박스 조치가 확대될 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째로, 농업 생산액을 기준으로 그린박스 조치 규모를 제한하는 방식으로 독립된 두 요소를 결합시키는 경우이다. 그러나 그린박스 조치는 농업생산에 영향을 주지 않으므로(또는 그 영향이 적으므로) 이를 연계시키는 것은 타당하지 않다. 시나리오 [5]에서 농업 생산액과 감축대상 AMS를 연계시킨 것은 이 두 요소가 어느 정도 인과관계를 가지기 때문이다. 그렇더라도 농업 생산액을 기준으로 그린박스 조치 규모를 제한하는 방식을 가정해 분석했다. 기준 연도의 농업 생산액 대비 그린박스 조치의 양허 수준을 각각 20%와 30%로 설정해 산출하고 이를 실제 이행 결과와 비교하면 <표 6-26>과 같다. 1995-99년에 그린박스 조치의 규모는 기준 연도 농업 생산액의 30% 정도로 나타났다.

표 6-26. 농업 생산액에 기초한 그린박스 조치 규모 제한

단위: 억 원

	그린박스(A)	기준 연도의 농업 생산액 비율			
		20%		30%	
		양허 수준(B)	A-B	양허 수준(C)	A-C
1995	39,902	36,707	3,195	55,060	-15,158
1996	51,829	36,707	15,122	55,060	-3,231
1997	57,962	36,707	21,255	55,060	2,902
1998	53,607	36,707	16,900	55,060	-1,453
1999	54,566	36,707	17,859	55,060	-494

주: 기준 연도의 농업 생산액은 1989-91년 평균임.

4.9. 시나리오 [8]: S&DT 조치 확대의 영향

S&DT 조치의 확대는 크게 두 가지로 나뉘어 생각할 수 있다. 좁은 뜻으로는 지금의 S&DT 조치(투자 보조, 농업 투입재 보조, 마약작물에서 다른 작물로 전환 촉진) 이외에 새로운 추가 조치를 도입하는 것이다. 넓은 뜻으로는 감축 대상 AMS와 de minimis 등 다른 국내보조 규정에 의해 적용되는 S&DT 조치의 혜택 수준까지 확대하는 것이다. 그러나 넓은 뜻의 해석은 다른 시나리오 분석을 통해 시사점을 찾을 수 있으므로 여기서는 좁은 뜻의 S&DT 조치 확대만을 다루기로 한다.

1995-99년에 S&DT 조치의 이행 실적은 <표 6-27>과 같다.

- 7) 기준연도의 농업 생산액 대비 그린박스 조치의 양허수준을 각각 20%와 30%로 설정한 것은 이를 기초로 한 그린박스 제한이 실제로 이행한 그린박스 규모와 어느 정도 균형을 이루는 수준(약 30%)을 예시적으로 나타내기 위함이다.

표 6-27. S&DT 조치의 이행 실적

단위: 억 원

	S&DT(A)	총 국내보조(B)	A/B(%)
기준연도	123	40,901	0.30
1995	204	63,682	0.32
1996	309	75,250	0.41
1997	378	84,263	0.45
1998	415	77,486	0.54
1999	621	75,559	0.82

S&DT 조치에 따른 사업내역은 해마다 많은 변화를 나타내고 있으나, 주로 임산물의 생산 및 가공시설 건립과 저소득 생산자에 대한 포장재 등에 대한 지원이다. 마약작물에서 다른 작물로 전환을 촉진하는 목적의 조치는 활용한 바 없다. S&DT 조치 규모는 국내보조 구성요소 가운데 가장 높은 으뜸세를 보인다. 그러나 S&DT 조치가 총 국내보조에서 차지하는 비중은 1% 미만이며, 1999년의 지원 규모는 621억 원이다.

S&DT 조치가 확대될 수 있는 영역은 농업투자, 빈곤완화, 농촌개발, 농촌 고용, 농업다각화 등이다<표 6-8>. 첫째, 농업투자가 포함될 경우, 우리나라가 얻는 보조집행 차원의 유연성은 확대될 것으로 전망된다. 예를 들면, 그린박스 항목인 '투자지원에 의한 구조조정지원' 항목으로 우리나라는 1999년에 1조 2,000억 원 가까이 지원했다. 이는 총 그린박스 조치의 22%에 해당한다. 따라서 그린박스 조치보다 폭 넓은 농업투자가 S&DT 조치에 포함된다면 우리나라는 관련 그린박스 조치에 의존하지 않아도 될 것이며, 지금보다 더욱 폭 넓은 농업투자 지원을 확보할 수 있을 것이다.

둘째, 빈곤완화가 포함될 경우, 우리나라는 저소득 농가에 대한 지원 가능성을 확보할 수 있을 것이다. 이는 그린박스 조치인 '생산 중립적 소득지원' 틀에서 제공하는 빛이 많은 농가에 대한 지원, 연금 보험, 은퇴농민 지원 등

보다 더욱 확대된 사업내역으로 활용할 수 있게 된다. 특히 빗진 농가나 고령 생산자에 대한 지원은 우리나라의 형편에서 잠재적으로 유용한 보조 대상이 될 수 있다. 참고로 1999년에 '생산 중립적 소득지원'으로 지원한 규모는 1,620억 원이다.

셋째, 농촌개발이 포함되는 경우이다. 농촌개발의 내용과 범위에 대한 정의는 구체화돼야 할 것이나, 보통 농촌 거주지역 개발, 하부구조 확충, 생활환경 개선, 농공단지 조성, 문화 복지시설 확충 등이 포함된다. 만약 이처럼 포괄적인 농촌개발의 개념이 채택된다면 이는 실제로 엄청난 개도국 우대조치라고 판단된다. 우리나라는 그린박스 조치인 '하부구조서비스'로 1999년에 2조 9,694억 원을 투입했다. 이는 우리나라의 그린박스 조치 가운데 가장 높은 비중을 차지한다. 따라서 S&DT 조치로써 농촌개발이 포함되면 우리나라는 상대적으로 큰 혜택을 누릴 수 있을 것이다.

넷째, 농촌 고용이 포함되는 경우이다. 농촌 고용은 앞에서 얘기한 농촌개발의 한 구성요소로 볼 수 있으며, 그린박스 조치의 '교육, 훈련서비스' 및 '지도, 자문서비스'와 일맥상통한다. 또한 농업의 다원적 기능의 하나로 유럽연합이 강조하는 부분이다. 농촌 고용은 보통 농업부문뿐만 아니라 농촌의 다른 산업부문에 의한 고용도 포함한다. 이에 따라 농촌 고용과 연계한 지원은 농공단지 조성 등으로 확대될 수 있을 것이다. 우리나라의 경우, 농촌을 대상으로 한 투자지원 등이 여기에 해당된다.

끝으로 농업의 다각화(diversification)를 포함하는 경우이다. 농업의 다각화에 대한 지원은 다양한 작물생산이나 영농활동을 대상으로 한다. 그러나 이에 대한 구체적인 범위나 내용은 정해져야 한다. 우리나라가 이 명목으로 직접 지원하는 경우는 거의 없다. 이에 따라 지금과 같은 조건이라면 S&DT 조치가 농업의 다각화를 포함하더라도 우리나라에 미칠 영향은 크지 않을 것으로 판단된다.

4.10. 시나리오 [9]: 우리나라의 개도국 지위 상실의 영향

농업협정의 국내보조 규정에서 개도국에 허용하는 특별 조치는 S&DT, AMS 감축 기간 및 규모 완화, 유리한 de minimis 조건 등이다. 우리나라가 개도국 지위를 잃게 된다면, 지금의 농업협정의 틀 안에서 다음과 같은 변화를 상정할 수 있다.

첫째, AMS 감축률은 기준 연도 수준 대비 13.3%에서 20%로 늘고 감축 기간은 10년에서 6년으로 줄어든다. 둘째, de minimis 적용 기준은 품목별 생산액의 10%에서 5%로 감소한다. 셋째, S&DT인 투자보조, 농업 투입재 보조 등을 활용할 수 없게 된다.

선진국 기준으로 품목별 AMS 양허 수준을 산출하면 <표 6-28>과 같다.

표 6-28. 선진국 기준의 품목별 AMS 양허 수준

단위: 억 원

연도	AMS 양허 수준		쌀 AMS		보리 AMS		옥수수 AMS	
	개도국	선진국	개도국	선진국	개도국	선진국	개도국	선진국
2005	14,702	14,404	14,272	13,982	384	376	47	46
2006	14,504	13,907	14,079	13,500	379	363	46	44
2007	14,306	13,410	13,887	13,018	373	350	45	42
2008	14,108	12,914	13,695	12,536	368	337	45	41
2009	13,909	12,417	13,502	12,053	363	324	44	39
2010	13,711	11,920	13,310	11,571	358	311	43	38

2010년(최종 이행연도)에 개도국 기준의 AMS 양허 수준은 1조 3,711억 원인 반면 개도국 기준에 의한 수준은 1조 1,920억 원이다. 쌀의 경우엔 개도국과 선진국 기준 사이에 1,739억 원이 차이나며, 보리와 옥수수는 각각 47억 원과 5억 원이 차이 난다.

쌀에 대한 지원이 지금과 같은 방식으로 유지된다면 선진국 기준에 기초한

AMS 양허 수준 산정은 쌀 부문을 더욱 압박할 것이다. 또한 보리와 옥수수의 경우에도 AMS의 구속력은 한층 강화될 것으로 전망된다.

둘째로 선진국 기준의 de minimis를 적용하면 <표 6-29>과 같다. 이는 개도국 기준에 의한 기준치의 1/2 수준이다. 1995-99년에 de minimis 이행 실적을 살펴보면, 선진국 기준의 de minimis를 적용함으로써 감축 대상 AMS에 포함시켜야 할 품목은 기타 곡물뿐이다<표 6-30>. 1999년의 비중만을 감안하면 de minimis에서 감축 대상 AMS로 전환되는 품목은 옥수수와 기타 곡물이다. 1998년에는 쇠고기의 비중이 9.6%(소 수매 지출로 상대적으로 보조 수준이 컸음)로 이에 해당된다.

끝으로, S&DT 조치의 활용 불가에 따른 영향은 크지 않을 것으로 전망된다. 우리나라가 활용하는 S&DT 조치는 투자 보조와 농업 투입재 보조 형태이다. 주로 임산물의 생산 및 가공시설 건립과 저소득 생산자에 대한 포장재 등에 대한 지원이다. S&DT 조치 규모는 국내보조 구성요소 가운데 가장 높은 오름세를 보이고 있으나, 총 국내보조에서 1% 미만(1999년 621억 원)을 차지한다. 따라서 모든 조건이 지금과 같다면 S&DT 조치의 활용 불가는 영향을 주지 않을 것으로 판단된다.

4.11. 시나리오 [10]: 총 국내보조 규모 제한의 영향

총 국내보조 규모를 제한하는 방식은 AMS 감축과 같이 기준 연도 수준과 연계시키거나, 농업 생산액의 일정 비율로 정할 수 있다. 이행 기간에 AMS 양허 수준은 감소하지만, 국내보조의 절대 규모가 커졌으므로(주로 그린박스 조치 규모의 확대에 의해) 기준 연도 수준과 연계할 경우에는 새로운 기준 연도 또는 기준 연도 수준보다 확대된 비율이 적용돼야 할 것이다.

이행 기간에 농업 생산액 대비 총 국내보조의 비율은 22-28% 정도이다. 기준연도의 농업 생산액 대비 총 국내보조의 비율을 35%와 42%로 정한 후, 이행 기간의 총 국내보조와 비교한 결과는 <표 6-31>과 같다.⁸⁾ 이에 따르면 이행 기간의 총 국내보조 규모는 기준연도의 농업 생산액의 40% 정도에 해당됨을 알 수 있다.

표 6-29. 선진국 기준의 품목별 de minimis 수준

단위: 억 원

	쌀	보리	맥주보리	콩	팥	옥수수	과일
2005	5,468	152	69	172	25	23	1,732
2006	5,623	156	71	177	26	23	1,784
2007	5,781	161	73	182	27	24	1,837
2008	5,945	166	76	188	27	25	1,892
2009	6,113	171	78	193	28	26	1,949
2010	6,285	176	80	199	29	26	2,008

연도	밤	인삼	쇠고기	돼지고기	가금육	우유	달걀
2005	130	180	419	777	616	597	383
2006	134	185	435	810	634	614	395
2007	138	191	452	852	653	633	406
2008	142	196	470	888	673	652	419
2009	146	202	488	925	693	671	431
2010	150	208	506	961	714	692	444

	사과	배	감귤	포도	마늘	기타 곡물
2005	366	261	401	340	518	6
2006	377	269	413	350	534	6
2007	388	277	426	360	550	7
2008	400	285	439	371	566	7
2009	412	294	452	382	583	7
2010	424	303	465	394	601	7

	감자	채소	약용작물	화훼류	고추	버섯
2005	179	3,899	134	294	657	346
2006	185	4,016	138	303	677	356
2007	190	4,137	142	312	697	367
2008	196	4,261	147	321	718	378
2009	202	4,389	151	331	740	390
2010	208	4,520	155	340	762	401

주: 1) 쌀, 보리 등 일부 품목은 de minimis에 해당되지 않으나 다른 품목과 비교하기 위해 포함시킴.

2) De minimis는 품목별 생산액 전망치를 바탕으로 추정됨. 1995-99년의 올림픽 평균(olympic average)을 구한 다음 연간 물가상승률(3%)을 적용함. 단, 쌀과 돼지고기 생산액은 한국농촌경제연구원의 『농업전망 2001』이 제시한 2000-11년 생산량과 산지가격의 전망치를, 쇠고기 생산액은 국내소비량과 산지가격 전망치와 연평균 증가율을 적용해 구함.

8) 기준연도의 농업 생산액 대비 총 국내보조 비율을 각각 35%와 42%로 설정한 것은 이를 기초로 한 국내보조 수준이 실제로 집행한 국내보조 수준과 어느 정도 균형을 이루는 수준(약 40%)을 예시적으로 나타내기 위함이다.

표 6-30. De minimis 이행 실적(1995-99년)

단위: 억 원

품 목	평균 농업 생산액(A)	평균 AMS (B)	B/A (%)	1999년 비중 (%)
쌀	87,607	17,646	20.8	15.0
보 리	2,510	488	19.9	17.6
맥 보리	1,158	7	0.6	0.7
콩	2,836	58	2.0	1.7
팥	435			
옥 수 수	379	54	14.6	8.9
유 채	7	10	659.4	
과 일	28,727	13		0.1
사 과	6,501	31	0.5	0.6
배	4,226	9	0.2	0.2
감 꺾	6,619	4	0.1	0.1
포 도	5,378			
누에고치	4	1	75.2	250.0
마 늘	9,116	28	0.3	1.2
밤	2,156	30	1.4	1.9
인 삼	3,082	75	2.4	2.6
쇠 고 기	19,207	811	4.1	0.1
돼지고기	20,690	103	0.4	0.4
가 금 육	10,367	3		
우 유	10,489			
달걀	6,533	2		
감 자	3,021	3	0.1	
채 소	65,455	122	0.2	0.2
약용작물	2,321	4	0.2	0.2
화 훼 류	5,117	20	0.4	0.4
고 추	11,286	25	0.1	0.4
버 섯	5,633	16	0.3	0.3
기타 곡물	109	17	8.0	10.0

표 6-31. 농업 생산액에 기초한 총 국내보조 규모 제한

	총국내보조(A)	농업생산액(B)	A/B(%)	기준 연도의 농업 생산액 비율			
				35%		42%	
기준연도				보조(C)	A-C	보조(D)	A-D
1995	63,682	267,361	24	64,237	-555	77,084	-13,402
1996	75,250	290,520	26	64,237	11,013	77,084	-1,834
1997	84,263	302,406	28	64,237	20,026	77,084	7,179
1998	77,486	307,483	25	64,237	13,249	77,084	402
1999	75,559	328,425	23	64,237	11,322	77,084	-1,525

주: 기준 연도의 농업 생산액은 1989-91년 평균임.

5. 협상 시사점과 대응 방안

국내보조와 관련 10개 시나리오를 구성요소별로 설정해 분석한 결과는 지금 진행되고 있는 농업협상에 대한 우리나라의 입장을 개선하는데 유용하게 활용될 수 있을 것이다. 먼저 잠재적인 협상 사안별로 그 시사점을 찾고, 우리나라 입장에서 취할 수 있는 대응 방안을 제시하려고 한다. 특히 대응 방안 모색은 사안별로 가능한 한도 안에서 복합적인 경우를 감안해 살펴보고자 한다.

5.1. AMS 감축

농업협정 (또는 WTO 규정) 아래 개혁과정의 지속은 국내보조 수준을 감축하는 것이다(농업협정 제20조).⁹⁾ 이에 따라 이번 협상에서 AMS 수준은 절대적인 측면에서 감소하는 쪽으로 논의될 것이 거의 확실하다. 적어도 감축대

9) 농업협정 제20조(Article 20: Continuation of the Reform)의 원문은 다음과 같다:
 “Recognizing that the long-term objective substantial progressive reductions in support and protection resulting in fundamental reform is an ongoing process...”

상 AMS에 대해서는 감축의 원칙이나 방향이 아니라 감축의 정도나 속도가 관건이다. 특히 우리나라의 경우, 감축대상 AMS 양허수준이 구속력을 갖기 때문에서 이에 대한 논의가 중요하다.

첫째, 우리나라는 AMS 감축 폭이 상대적으로 적거나 감축 진행 속도가 상대적으로 더딘 방안을 제안해야 할 것이다. 기준치(2004년 이후 10년 동안 감축대상 AMS의 13.3% 감축)에서 제시된 방식이 유리하다. 곧 마지막 이행연도의 AMS 수준을 기준으로 추가로 감축하되 점진적으로 하고, 개도국 우대에 따른 이행기간 연장을 확보하는 것이 중요하다.

둘째, 감축 기준연도의 변경은 적절하지 않다. 새로운 기준연도의 설정은 국내보조의 재산출을 뜻하므로 복잡하며, 일관성이 없게 된다. 더욱이 이행기간(선진국: 1995-2000년)의 특정 연도나 기간으로 새로운 기준연도를 정하는 것은 의미가 없다. 이행기간에 AMS 양허수준은 계속 감축하도록 돼 있기 때문이다. 이에 따라 새로운 기준연도를 설정한다면 1995년 이전 기간이나 이행기간의 실제 이행결과를 기초로 AMS 양허수준을 결정해야 할 것이다. 그러나 현실적으로 WTO체제 이후 회원국들의 국내보조 여건이 많이 변화된 상태에서 농업협정 이전의 시기를 기준해서 개혁수준을 결정하는 것은 설득력이 작다. 또한 실제 이행결과를 기준으로 삼는다면 성실히 이행한 국가가 더 큰 불이익을 당하게 됨으로 타당하지 않다.¹⁰⁾ 앞에서 논의했듯이, 새로운 이행연도를 정하자는 제안은 AMS 감축 폭을 확대하자는 주장과 다름없다.

그러나 한편으로는 1995년 이후로 기준연도를 새롭게 설정한다면 우리나라가 간접적인 이익을 얻을 수 있다는 주장도 제기되고 있다. UR 협상 당시, 미국과 유럽연합의 AMS에 블루박스 조치가 포함됨에 따라 AMS가 과대 평가됐는데, 새로운 기준연도를 설정할 경우 이 두 회원국의 AMS는 크게 줄어

10) 이와 관련 Rude and Meilke(2000)은 1990년대 후반을 새로운 기준연도로 설정할 경우 감축대상 AMS의 구속력이 크게 늘 것이라고 지적했다.

야 한다. 그렇게 된다면, 미국과 유럽연합은 자국 이익을 위해 당연히 급격한 AMS 감축에 반대할 것이며, 우리나라는 이에 따라 상대적인 이익을 얻을 수 있다는 논리이다.

만약 새로운 기준연도를 설정해야 한다면, 현재 WTO에서 제기되는 제안들을 감안할 때, 우리나라는 총 국내보조 수준이나 농업 생산액 규모가 가장 큰 연도를 중심으로 정하는 것이 바람직할 것이다. 이행기간에 총 국내보조는 1997년 수준(명목가격: 8조 4,263억 원; 1989-91년 실질가격: 5조 3,550억 원)이 가장 높고, 농업 생산액은 1999년 수준(명목가격: 32조 8,425억 원; 1989-91년 실질가격: 20조 1,197억 원)이 가장 높다.

셋째, AMS 산출에 물가상승률을 감안해야 한다고 주장하는 것은 바람직하다. 농업협정은 물가상승률에 따른 국내보조 산출조정에 대해 언급하지 않는다. 단지 제18조 4항에 약속이행의 점검과정에서 ‘과도한 물가상승률(excessive rates of inflation)’의 영향을 고려하도록 하고 있다.¹¹⁾ 그러나 이 조항이 말하는 ‘지나친 물가상승률’이 어떤 수준인지에 대한 규정이 없다.

앞의 시나리오 분석에서 나타났듯이, 물가상승률은 AMS 산출에 커다란 영향을 미친다. 특히 상대적으로 물가상승률이 높은 개도국의 경우에 이런 상대적 불이익이 크게 나타난다. 농업협정 이행기간(1995-99년)에 우리나라의 연평균 소비자물가 상승률은 4.4%로 OECD 평균 수준(4.2%)과 비슷하다(OECD 2001). 따라서 같은 기간에 연평균 물가상승률이 23.2%인 멕시코에 견주면 우리나라의 불이익은 상대적으로 작다고 볼 수 있다. 반면에 일본의 물가상승률은 같은 기간에 0.4%, 미국이 2.2%, 유럽연합이 2.1%를 기록했고 호주, 아르헨티나, 뉴질랜드와 같은 주요 케언즈 그룹의 경우 2% 미만이어서 우리나라의 상대적 불이익은 이들 국가보다 크게 나타난다.

11) 농업협정 제18조 4항의 원문은 다음과 같다: “Members shall give due consideration, to the influence of excessive rates of inflation on the ability of any Member to abide by its domestic support commitments.”

물가상승률에 따른 AMS 조정을 반대하는 회원국들은 국내보조 수준을 줄이기 위한 개혁이므로 물가상승률까지 감안해 보조 감축 폭을 줄일 수 없다는 입장이다. 그러나 물가상승률의 감안은 경제이론 측면에서 또한 회원국 특히 선진국과 개도국에 사이의 형평성 확보 차원에서 바람직하다. 우리나라는 물가상승률이 감축대상 AMS 산출에 반영되도록 추진해야 한다. 차선책은 ‘지나친 물가상승률’의 기준을 일정 수준으로 명확하게 규정하는 것이다.

넷째, 품목별 기준에 의한 AMS 감축이 실현되더라도 우리나라에 미칠 영향은 크지 않을 것으로 내다보인다(위의 시나리오 분석결과 참조). 다만 품목별 감축 규모에 따라 그 영향 정도가 달라있다. 기준연도 수준을 바탕으로 살펴보면, 쌀 이외의 품목에 품목별 AMS 감축 방식을 적용하더라도 그 영향은 적을 것이다. 현재 쌀 이외 품목의 AMS 활용도가 낮으며, 앞으로도 그 활용도가 오를 것으로 보기 어렵기 때문이다. 또한 지금의 쌀 수매정책이 ‘약정수매제(또는 위탁판매제)’로 전환된다면 상대적으로 큰 폭의 쌀 AMS 감축도 수용할 수 있을 것이다(이정환 등 1997). 그러나 품목별 기준에 의한 AMS 감축은 품목들 사이에 보조정책의 융통성과 신축성을 떨어뜨릴 것이므로 총액 기준에 의한 감축이 우리로서는 유리할 것이다.

다섯째, 총 농업 생산액 대비 AMS 양허수준 설정은 우리나라에 상대적으로 유리할 것이다. 우리나라의 AMS 양허수준과 현행 총 AMS가 농업 생산액에서 차지하는 비율은 1999년 현재 각각 6%와 5%를 기록한다. 이는 각각 30%와 40% 이상(1997년 기준)을 기록한 일본이나 AMS 양허수준이 농업 생산액의 34%(1997년 기준)를 차지하는 유럽연합의 경우와 비교할 때 현저히 낮은 수준이다. 이에 따라 우리나라는 총 농업 생산액을 기준으로 한 AMS 양허수준 설정 논의에서 능동적으로 대응할 수 있을 것으로 판단된다. 다만 국내보조 수준을 총 농업 생산액 기준으로 정할 수 있는가에 대한 논쟁이 남게된다.

여섯째, de minimis 조치에 해당하는 기준을 개도국 수준(품목별 생산액의

10%)에서 선진국 수준(품목별 생산액의 5%)으로 강화하는 것은 우리나라에 커다란 영향을 주지 못할 것이다. 우리나라의 품목별 감축대상 AMS 지원 수준은 대부분 품목별 농업 생산액의 2%를 넘지 않는다. 1999년을 기준으로 품목별 농업 생산액 대비 AMS 지원 수준이 선진국 기준인 5%를 넘는 특정 품목의 수는 누에고치(250%), 보리(17.6%), 쌀(15%), 옥수수(8.9%) 등 4개에 불과하다. 따라서 우리나라는 de minimis 조치의 기준 강화에 탄력 있게 대응할 수 있을 것으로 내다보인다. 참고로 de minimis 조치는 농업협정 이행기간에 기준연도 수준에 견주어 가장 큰 폭으로 늘어난 국내보조이다<표 6-32>. 그러나 앞에서도 논했듯이, 선진국 수준의 de minimis 조치 적용은 품목별 잠재적 정책 유연성을 해친다는 점에서 우리나라에 불리하다.

표 6-32. 기준연도 대비 국내보조와 농업 생산액의 규모

		그린박스	de minimis	S&DT	현행총AMS	총 국내보조	농업 생산액
기준연도		100	100	100	100	100	100
1999년 수준	명목	312	691	505	69	185	179
	실질	191	424	309	42	113	110

주: 실질가격은 1989-91년 평균을 기준으로 산출함.

일곱째, 그린박스 조치의 규모에 대한 어떠한 제한도 우리나라에 불리하게 작용할 수 있다. 1999년 기준으로 그린박스 명목의 조치가 우리나라의 총 국내보조에서 차지하는 비중은 72%로 높다. 원칙적으로 그린박스 조치는 무역과 생산에 미치는 영향이 '없거나 최소(no or minimal effect)'인 경우에 해당하고, 감축대상 보조를 허용대상 보조로 전환시키는 것이 국내보조 개혁의 한 과정이라고 해석한다면, 허용대상 보조인 그린박스 조치의 규모에 제한을 두는 것은 설득력이 적다. 따라서 우리나라는 그린박스 조치의 도입 배경과 원칙에 기초해 관련 논의에 참여해야 할 것이다.

여덟째, S&DT 조치의 확대가 지금의 조치에 추가 조치를 더하거나(좁은

뜻), 감축대상 AMS나 de minimis 조치 등 다른 국내보조 요소를 강화시키는 방향(넓은 뜻)으로 나타난다면 우리나라에 유리하다(앞의 시나리오 분석결과 참조). 우리나라는 주로 그린박스 조치를 중심으로 허용보조를 활용해왔으므로 S&DT가 국내보조에서 차지하는 비중은 낮은 편이다. 그러나 <표 6-29>에 나타났듯이, 기준연도 수준과 비교할 때 S&DT 조치의 규모는 de minimis 조치 다음으로 크게 늘어났다. 이는 S&DT 조치의 활용도가 점차 커지고 있음을 나타낸다.

S&DT 조치가 넓은 뜻으로 적용되는 경우, 우리나라는 S&DT가 감축대상 AMS에 반영되도록 노력해야 할 것이다. AMS에 의한 국내보조 구속력의 영향이 현재로서는 가장 크기 때문이다. De minimis 조치에 대해서는 그 적용 수준이 적어도 농업 생산액 대비 15% 정도는 되도록 해야 할 것이다. 그러면 1999년 기준으로 쌀에 대한 보조도 de minimis에 포함시킬 수 있으며, 따라서 감축대상 AMS 양허수준의 큰 폭 감축을 수용할 수 있게 된다.

이는 물론 우리나라의 개도국 지위 유지를 전제로 한 것이다.

아홉째, 우리나라의 개도국 지위는 유지되어야 한다. 개도국 지위를 통해 우리나라는 감축대상 AMS의 양허, de minimis 조치, S&DT 조치 분야에서 선진국에 비해 혜택을 누리고 있다. 더욱이 개도국에 대한 S&DT 조치의 강화 필요성이 강력히 대두되고 있으므로 개도국 유지에 따른 효용은 지금보다 더 커질 것이다. 개도국 지위 유지를 위해서는 국제법과 국제 관행, 경제지표, 자결권 및 주권, 결정기준 설정 등 다양한 수단을 통한 논리 개발이 필요하다.¹²⁾ 또한 이와 관련해 경제지표를 개발해 개도국 졸업 기준을 제안하려는 OECD의 논의 동향에도 관심을 가져야 할 것이다.

개도국 지위 결정에 관한 논의에서 우리나라는 국가 기준(country basis)보다는 산업 기준(issue basis)에 기초한 대한 기준 설정을 주장해야 할 것이다. 특

12) 개도국 지위 유지에 관련한 사항은 이재욱 등(1999)이 자세히 논하고 있다.

히 도시와 농촌의 차이 곧 일반경제(국가 전체) 지표와 농가경제 지표 사이에 나타나는 격차 등을 반영한 기준이 세워지도록 노력해야 할 것이다. 지금과 같이 주로 무역변수들만을 고려한 기준은 우리나라에 불리할 수밖에 없다.

끝으로, 총 국내보조 규모를 제한하는 것은 농업협정의 정신에 어긋난다. 허용보조는 말 그대로 제한 대상이 아니기 때문이다. 총 국내보조 규모를 제한하는 것은 각 국 농업의 특수성과 여건을 고려하지 않은, 꾸민 형평주의이다. 더욱이 총 국내보조를 농업 생산액 등에 연계시켜 그 양허 수준을 결정하는 방식은 WTO에서 유럽연합이 미국의 국내보조 제안서에 대해 논평했듯이, 대규모 생산 및 대농 중심의 국가에 유리한 것이다. 이는 농업생산 측면이 효율적이지 못해 정부 의존적인 소농 중심이고 농촌 인구가 많은 국가의 환경을 고려하지 않은 방식이다. 따라서 우리나라는 농업협정의 원칙을 강조하면서 이와 같은 논리를 개선해야 할 것이다.

제 7 장

농업의 다원적 기능

WTO 농업협정의 틀 안에서 보면 농업의 다원적 기능(agricultural multifunctionality)은 새로운 개념이다. 다원적 기능은 WTO 체제 이후에 나타난 용어이기 때문이다.¹⁾ 다원적 기능과 WTO 농업협정의 연계는 일반적으로 비교역적 기능(NTC)을 통해 이뤄지고 있다. 그러나 다원적 기능과 NTC는 근본적으로 다른 개념이다. 농업협정 서문(Preamble)은 식량안보, 환경보전의 필요성 등을 포함한 NTC를 명시한다.²⁾ 또한 농업협정 제20조는 계속되는 개혁과정에서 NTC가 감안돼야 한다고 밝힌다.

이에 따라 주로 농산물 수출국들은 주요 수입국들이 제기하는 다원적 기능

-
- 1) 1998년 3월에 OECD 각료급 농업위원회는 공동선언문(Communiqué)에서 농업의 다원적 기능(multifunctional character)을 인정했다. 원문은 다음과 같다: Beyond its primary function of supplying food and fibre, agricultural activity can also shape the landscape, provide environmental benefits such as land conservation, the sustainable management of renewable natural resources and the preservation of bio-diversity, and contribute to the socio-economic viability of many rural areas(농림부 1998).
 - 2) 농업협정 서문의 원문은 다음과 같다: Noting that commitments under the reform programme should be made in an equitable way among all Members, having regard to non-trade concerns, including food security and the need to protect the environment:...

과 관련된 사항을 NTC의 틀 안에서만 수용할 것을 주장한다. 더욱이 1999년 11월 미국 시애틀(Seattle)에서 열린 WTO 각료회의는 뉴라운드를 출범시키지 못했지만, 농업부문 의장 최종안에 NTC 내용을 밝혔다. 곧 의장 최종안은 NTC로써 환경보호의 필요성, 식량안보, 농촌지역의 경제활력과 발전, 식품안전을 들고 있다.³⁾ 이 의장 최종안은 다원적 기능 용어를 채택하지 않았다. 이러한 상황에서 지금 WTO 협상을 통해 다원적 기능을 농업협정에 구체적으로 반영하는 일은 쉽지 않은 과제다.

이 글의 목적은 다원적 기능을 농업협정에 반영하는 방안을 제시하는데 있다. 이를 위해 첫째, 다원적 기능의 개념과 범위를 밝히고, 둘째, 지금의 농업협정으로 앞부분에서 제기한 다원적 기능의 수용 가능성 여부를 진단하고, 셋째, 다원적 기능을 농업협정에 반영하는 방안을 강구하는 순서로 논의를 전개하고자 한다.

1. 다원적 기능의 개념과 범위

1.1 다원적 기능의 개념

다원적 기능의 개념은 제대로 정의되지 않고 있어 그 해석이 다양하다(OECD 2000, p.5). 이에 따라 OECD는 다원적 기능에 대한 ‘실용적인 정의

3) 제3차 WTO 각료회의 농업부문 의장 최종안에서 명시한 NTC 관련 원문은 다음과 같다: At the same, as foreseen in Article 20, the negotiations shall take into account: Non-trade concerns. These include, in particular, the need to protect the environment, food security, the economic viability and development of rural areas, and food safety, in full conformity with the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures and on Technical Barriers to Trade. Non-trade concerns should be addressed through WTO consistent measures, particularly targeted, transparent and non-trade distorting measures(여영현 1999).

(working definition)'만을 제시한다(OECD 2000, p.8). 이 정의에 따르면 다원적 기능의 주요 요소는 ① 농업과 결합돼 생산되는 많은 시장재(commodity)와 비 시장재(non-commodity)의 존재, ② 일부 비시장재 가운데 외부효과(externalities)나 공공재(public goods)의 특성을 나타내는 것으로 정리된다. ②의 경우, 이에 대한 시장이 존재하지 않거나 제대로 기능하지 못하는 이른바 시장실패(market failure)가 나타난다.

일부는 OECD 정의의 ①로만 다원적 기능을 말하기도 한다(권오상, 김기철 2000, pp.11-12). 곧 농업생산과 결합된 형태로 생산되는 농산물 이상의 재화나 서비스만으로 다원적 기능의 요건을 만족한다는 해석이다.

그러나 농업정책 또는 정부개입의 정당성 차원에서 볼 때, 특히 WTO 농업협정의 국내보조 규정과 연계해 생각할 때, ①의 요건은 충분하지 않다고 판단된다.⁴⁾ 경제이론에 따르면, 농업에서 정부의 시장개입 정당성은 소득 재분배와 시장실패에 대한 대응에서 찾을 수 있다. 시장실패는 거래비용, 비대칭 정보(information asymmetries), 재산권의 분배 제약, 불완전한 시장 등의 원인으로 생긴다. 시장실패의 예를 들면 공공재, 외부효과, 수확체증으로 인한 독점 행위, 우연성(contingency)을 다룰 수 있는 시장의 부재에서 비롯한 위험과 불안정 등이다. 따라서 이 글의 목적에 비춰볼 때, 다원적 기능은 OECD의 실용적 정의를 기초로 접근하는 것이 바람직하다고 판단된다.

1.2. 다원적 기능의 범위

다원적 기능의 범위 또한 다양하게 제기되고 있다. 예를 들면, WTO 논의 특히 분석과 정보교환(analysis and information exchange: AIE) 과정에서 각 국은 식량안보, 환경보전(자연경관, 생태계 등), 농촌개발 또는 활력(고용 등), 식품 안전과 품질, 동물복지 등을 다원적 기능으로 제기했다.

4) 정책 연관성(policy relevancy)은 정부의 시장개입이 필요한지를 가늠하는 하나의 기준이다.

그 이후에도 WTO 회원국들은 농업협상에 대한 기본 입장을 담은 협상 제안서(proposals)를 통해 빈곤완화(유럽연합, 스위스), 지속 가능한 자연자원 이용(스위스), 생태관광 개발 및 청정에너지 생산(모리셔스), 사회경제 개발(일본) 등을 추가적인 다원적 기능으로 밝히고 있다.⁵⁾⁶⁾

다원적 기능은 지역이나 사회 문화적인 특성에 따라 다양한 형태로 인식될 수 있으므로 이를 공통된 기능만으로 한정하기 어렵다. 그러나 지금까지 WTO와 OECD 등 국제기구가 논의해 온 결과를 바탕으로 다원적 기능을 보편적인 형태로 분류하면 다음과 같이 정리된다.

첫째, 환경보전 기능이다. 농업생산과 결합돼 나타나는 환경이익으로 그 대표적인 것으로 제기되는 것은 자연 서식지(natural habitat)와 생물다양성(biodiversity)의 보전이다. 이러한 기능은 모두 사용가치(use value)와 비사용가치(non-use value)를 갖는다.⁷⁾

둘째, 농촌의 오락(rural amenity) 기능이다. 경관(landscape)과 전통문화 계승(cultural heritage)이 이러한 기능에 해당된다. 농촌오락 기능은 농업의 외부효과이나 일부는 관광농원 등 시장 창출을 통해 내부화되기도 한다. 이 기능도 사용 가치와 비사용 가치를 갖는다.

셋째, 토지 또는 농지보전(land conservation) 기능이다. 농지보전과 관련된 기

5) 그러나 회원국들은 농업의 다원적 기능과 비교역적 기능을 거의 구분하지 않고 사용하는 경향이 있기 때문에, 엄밀한 의미에서 위에서 열거한 기능들이 모두 다원적 기능이라고 할 수는 없다.

6) 권오상, 김기철(2000)은 우리나라의 다원적 기능에 관한 연구들을 자세히 소개하고 있다.

7) 사용가치(use values)는 사용가치와 선택가치(option values)로 나뉜다. 사용가치는 실제로 사용함에서 오는 가치이고 선택가치는 불확실한 미래에 사용할 수 있는 잠재적 선택권에 대한 가치를 말한다. 비사용가치(non-use values)는 존재가치(existence values)와 유산가치(bequest values)로 나뉜다. 존재가치는 자원의 존재 그 자체에 부여하는 가치이다. 유산가치는 미래세대를 위해 자원을 유지하는 것에 부여하는 가치이다.

능은 홍수조절, 지하수 함양, 토양보전, 산사태 방지 등이다. 이 기능들은 지역에 한정돼 제공되는 것(site-specific)이 보통이며, 단지 사용 가치만을 갖는다.

넷째, 식량안보 기능이다. 이 기능은 농업생산을 통해 식량부족이나 위기의 위험을 줄이고 안정적인 식량공급을 보장하는 양(+)의 외부효과를 말한다. 사용 가치와 비사용 가치를 갖는다.

다섯째, 농촌활력(rural viability) 기능이다. 주로 농업활동에 의한 농촌고용을 뜻한다.

끝으로, 동물복지(animal welfare)이다. 농업생산은 동물복지에 부정적인 영향을 주고 이것이 일부 사람들의 감성을 해친다. 곧 가축에 주는 고통이 일부 소비자들에게 음(-)의 외부효과로 나타나는 것이다.

2. 다원적 기능과 관련된 쟁점 분석

다원적 기능과 관련된 쟁점은 크게 세 가지 측면에서 살펴보고자 한다. 첫째는 다원적 기능에 어떤 가치 부여가 가능한가 하는 점이다. 둘째는 다원적 기능이 농업에 연계해서만 의미가 있는가 하는 점이다. 셋째는 다원적 기능으로 제시된 것들이 본질적으로 정책과 관련된 사항인가 하는 점이다.

첫째, 다원적 기능이 경제활동의 특성(characteristic)이나 아니면 그 목적(objective)인가에 대한 사항이다. 실재적 접근방식(positive approach)은 다원적 기능이 경제활동에 의해 나타나는 한 특성에 불과하다고 해석한다. 반면에 규범적 접근방식(normative approach)은 다원적 기능이 생산과정에서 나타나는 한 특성에 그치지 않고 그 자체에 가치가 있다고 본다. 곧 농업이 사회가 요구하는 특정 기능을 수행하기 때문에 다원적 기능을 유지하거나 더 많은 다원적 기능을 제공하도록 하는 것이 정책의 목표가 된다는 해석이다. 이에 따라 규범적 접근방식은 각국이 농업과 연계시키는 사회목표 곧 형평과 안정 등을 포함한다.

둘째, 농업만이 다원적 기능을 갖는가 하는 점이다. 다원적 기능의 정의에 따르면 다원적 기능은 농업에만 국한된 것이라고 할 수 없다. 다원적 기능은 다른 산업부문에 의해 창출될 수도 있기 때문이다. 예를 들면, 농촌활력 가운데 특히 농촌고용은 지역의 다른 산업에 의해, 더 적은 비용으로 창출될 수도 있는 것이다. 그러나 모든 다원적 기능이 모두 다른 산업에 의해 대체되거나 보완될 수 있는 것은 아니다. 특히 농업이 산업으로서 갖는 여러 가지 독특한 특수성으로 인해 경제적·정책적 측면에서 다원적 기능이 더욱 중요하게 대두되고 있으며, 이러한 인식으로 인해 다자간 협상의 주요한 의제로써 다원적 기능이 논의되고 있는 것이다.

끝으로, 본질적인 측면에서 과연 이러한 다원적 기능이 정부의 개입 또는 정책의 범주에 속하는가 하는 점이다. 이는 곧 다원적 기능이 앞에서 논한 그 정의에 부합되는가 하는 것을 밝히는 것과 마찬가지로이다. 여러 가지 다른 접근방식이 있겠으나, 여기서는 주로 후생 경제학 측면에서 주요 다원적 기능에 대한 정의 부합 여부를 검증하고자 한다.

첫째, 식량안보에 관한 것이다. 식량안보가 국내생산과 결합된 외부효과란 점을 부정하는 접근은 식량안보가 소비를 통해 발현되는 외부효과이기 때문에 외국으로부터 식량을 수입하거나 재고조절 또는 유사시 식량생산을 확대할 수 있는 능력 유지 등을 통해 이를 달성할 수 있다는 것이다. 또한 국내생산은 음(-)의 외부효과도 가져온다고 주장한다. 식량안보 목적으로 국내생산을 확대하는 일은 식량공급원의 다원화를 억제함으로써 식량위기의 가능성을 높이고, 구조조정 등을 통한 생산성 향상을 지연시킴으로써 식량의 지속가능한 공급체계 수립에 역행한다고 보는 견해이다. 다원적 기능의 정의 측면에서 살펴보면, 이 주장은 식량안보가 오로지 국내생산과 결합된 것이 아니며 음(-)의 외부효과도 만들기 때문에 그 순효과를 감안한다면 국내생산(또는 국내생산의 확대)은 시장실패를 바로잡는 정책 관련사항이 아니라는 것이다.

그러나 국내생산은 특히 식량을 수입할 수 없는 상황이 오면 식량위기의

가능성을 줄이는 효과를 나타낸다. 이러한 식량위기의 가능성을 줄이는 것 또는 안정된 식량공급에 대한 국민적 인식은 사회적인 수요를 수반하는데, 이는 식량의 시장가격에 반영돼 있지 않다.⁸⁾ 또한 식량안보에 대한 ‘소비’는 공공재 곧 소비를 배제할 수 없는(non-excludable) 특성을 나타내며, 사용가치와 비사용 가치를 지니기 때문에 여기에서 정책개입의 정당성을 찾을 수 있다.

둘째, 환경보전에 관한 것이다. 농업의 환경보전 기능이 다원적 기능이란 점에 대해서는 커다란 이견이 없다. 다만 농업생산이 환경보전과 같은 양(+)의 외부효과뿐만 아니라 환경오염 등과 같은 음(-)의 외부효과도 만들어낸다는 주장이 제기된다.

그러나 농업의 다원적 기능을 논하는 것은 기본적으로 다원적 기능의 양(+)의 효과에 대해 정책 해결방안을 찾는데 초점을 두고 있고, 음(-)의 효과는 이미 법이나 규정 또는 조세 등의 시장수단을 통해 상당부분 다뤄지고 있으므로, 이를 함께 논하자는 주장하는 것은 논의의 본질이 아니라고 판단된다.

셋째, 농촌의 활력에 관한 것이다. 앞서서도 지적했듯이, 특히 농촌고용은 다른 산업부문에 의해 대체 공급될 수 있는 기능이며, 노동시장을 통해 효율적으로 다뤄질 수 있는 금전적 외부효과(pecuniary externality)로 볼 수 있다. 더욱이 고용은 그 자체가 산물이라기보다는 농업생산의 투입재란 주장도 제기되고 있다.

그러나 농촌고용이 창출하는 양(+)의 외부효과는 여러 가지로 접근할 수 있다. 지역의 인구보존을 통한 농촌고용은 도시의 인구 집중화에서 오는 부담을 더는 역할을 한다. 또한 농촌고용은 지역의 공공 서비스(학교, 우체국, 병원 등)에 대한 최소한의 공급단위를 만족시킴으로써 공공 서비스의 단가를 유지하도록 기능한다. 일부 국가에서 농촌고용은 또한 국가방위 차원에서 중요하게 여겨진다. 이 밖에도 농촌의 활력은 농촌고용뿐만 아니라 경관 및 전통문화 계승 등 환경보전 기능들로 구성되기 때문에 정책의 범주에서 접근하는 것이 필요하다.

넷째, 동물복지에 관한 것이다. 동물복지는 다른 다원적 기능과 달리 음(-)

8) 시장가격은 보통 식량에 대한 현재 소비수요에 의해 결정된다.

의 외부효과에 해당된다. 또한 최종 산출물이 아니라 생산과 공정방식 (production and process method: PPM)과 관련되며, 윤리적인 사항인 점에서 다른 다원적 기능과 차별된다.

공공재 측면에서 다원적 기능을 분류하면 <표 7-1>과 같다. 이러한 분류는 정책의 관여 여부를 결정하는데 유용하다. 순수 공공재(Pure Public Goods)는 비배제성(non-excludability)과 비경합성(non-rivalry)을 모두 갖춘 재화를 말한다. 비배제성은 재화의 사용에서 누구도 배제할 수 없는 경우이다. 비경합성은 사회가 재화의 사용에서 누구도 배제해서는 안되는 경우인데, 다른 사용자를 허용하더라도 추가비용이 발생하지 않기 때문이다. 이 분류에 포함되는 다원적 기능은 주로 환경보전 기능의 비사용가치이다.

지역적 순수 공공재(Local Pure Public Goods)는 그 혜택에 작은 지역에 한정돼 제공된다는 점만 순수 공공재와 다르다. 지역적 순수 공공재는 순수 공공재와 비교해 시장실패의 정도가 작다. 따라서 정책개입의 필요성이 순수 공공재보다 덜하다. 이 분류에 포함되는 다원적 기능은 주로 농촌오락 기능, 농지보전 기능, 농촌활력 등이다.

표 7-1. 공공재의 분류

분 류	기 준	다원적 기능
순수 공공재 (Pure Public Goods)	비배제성 비경합성	· 경관(비사용 가치) · 자연 서식지(비사용 가치) · 생물다양성(비사용가치)
지역적 순수 공공재 (Local Pure Public Goods)	비배제성 비경합성	· 홍수조절 · 토양보전 · 산사태 방지 · 경관(지역 거주자에 의한 사용가치) · 전통문화 계승(비사용가치) · 농촌고용과 연계된 양(+) 효과
개방된 자원 (Open Access Resources)	비배제성 (약한) 경합성	· 식량안보 · 경관(방문자의 사용가치)

자료: OECD(2000)

개방된 자원(Open Access Resources)은 밀집형(congestion) 재화란 점에서만 순수 공공재와 다르다. 밀집형이란 한 단위 재화의 소비가 다른 사람의 효용에 영향을 미치지만, 다른 사람의 소비를 한 단위만큼은 줄이지 않는 경우이다.

순수 공공재와 개방된 자원의 특성에서 비롯된 시장실패는 정부의 시장개입을 통해 바로잡을 수 있다. 자발적인 공급이나 시장창출 등 정부 이외의 수단은 사회 최적보다 낮은 수준의 순수 공공재를 공급하기 때문이다.⁹⁾ 지역적 순수 공공재의 경우, 순수 공공재나 개방된 자원보다 시장실패의 정도가 작고, 따라서 정부의 시장개입 필요성도 그만큼 줄게 된다. 그러나 자발적인 공급이나 시장창출 등 정부 이외의 수단이 정부에 의한 공급보다 더 바람직한 것인지는 여러 가지 요인에 의해 좌우되기 때문에 단정적으로 말할 수 없다.

이상과 같은 논의를 종합할 때 다음과 같은 시사점을 도출하게 된다. 첫째, 식량안보, 환경보전, 농지보전 등의 기능들은 농업생산과 결합돼 생산되며, 외부효과를 나타내거나 공공재의 특성을 가진다. 따라서 이러한 기능들은 다원적 기능의 정의에 부합한다. 둘째, 순수 공공재, 지역적 순수 공공재, 개방된 자원 등으로 분류되는 다원적 기능은 정부의 공급에 의해 그 시장실패를 바로잡을 수 있다. 셋째, 농업생산과 결합돼 생산되는 다원적 기능이 사회가 기대하는 가치를 지닐 때, 정책의 목표가 될 수 있다.

3. 농업협정과 다원적 기능: 사후적인 평가

농업협정의 전문(Preamble)은 식량안보와 환경보전의 필요성을 비교역적 기능으로 명시한다. 이를 통해 비교역적 기능이 직접 또는 간접적인 형태로 지금의 농업협정에 반영돼 있다고 유추할 수 있다. 또한 비교역적 기능의 많은

9) 정부의 시장개입은 순수 공공재에 대한 사회적인 수요를 잘못 계측함으로써 순수 공공재의 과잉 또는 과소 공급을 낳을 수 있다. 이를 정책실패(policy failure)라고 한다.

부분이 다원적 기능에 해당되기 때문에, 비록 다원적 기능의 개념이 WTO 체제 이후에 가시화됐다 하더라도, 사후적으로 농업협정과 연계함으로써 농업협상의 시사점을 찾을 수 있다고 판단된다.

농업협정의 국내보조 규정 가운데 다원적 기능과 연계 가능성이 높은 조치는 부속서 2의 그린박스(green box) 또는 허용보조일 것이다. 농업협정이 명시한 허용보조의 기본 요구조건은 보조조치가 무역을 왜곡하는 효과나 생산에 미치는 효과가 없거나 최소수준이어야 한다는 점이다. 허용보조의 조치별로 세부 기준도 적용된다<표 7-2>.

허용보조에 의한 조치별 세부 기준들은 일반적으로 투명하고, 특정 목표에 초점을 맞춘 보조를 강조하고 있다. 또한 허용보조의 기본 요구조건에 따라 보조는 생산자의 생산관련 의사결정과 가능한 한 연계되지 않아야 한다.

주요국의 농업정책을 대상으로 한 실증연구 결과들은 그린박스 조치 또는 직접지불이나 보험 등의 정책 프로그램들이 작지만 농업생산과 무역에 영향을 미친다고 밝힌다(Burfisher, Robinson, and Thierfelder 2000; Young and Westcott 2000; Rude 2000b)¹⁰⁾ 이런 연구결과를 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같이 요약된다(Josling 2000).

10) Burfisher, Robinson, and Thierfelder(2000)은 미국의 직접지불(Production Flexibility Contracts: PFC)과 작물 및 수입보험, 캐나다의 소득안정망(National Income Stabilization Accounts: NISA), 멕시코의 직접지불(PROCAMPO)을 대상으로 CGE 모형을 구축, 분석했다. 실증분석 결과, 보조의 증가가 생산에 미치는 영향은 국가와 품목마다 다르고, 보조의 생산효과는 상대적으로 작게 나타났다. 참고로 미국과 멕시코의 직접지불은 그린박스 조치이고, 미국과 캐나다의 보험 프로그램은 암버박스 조치이다. Young and Westcott(2000)는 미국의 PFC, 작물 및 수입보험, 유통보조(marketing loans), 재해보조 등의 생산효과를 분석했다. 분석 결과는 이러한 지원제도가 생산과 무역에 영향을 미치지만, 그 규모는 작을 것이라고 밝혔다. 또한 농업정책의 생산효과는 프로그램 사이의 대체효과에 의해 영향을 받을 수 있다고 지적했다. Rude(2000b)는 모형(inter-temporal model)에 근거해 NISA 프로그램의 생산효과를 분석했다. 이 연구에 따르면 NISA가 정부 보조의 영향으로 생산효과를 나타내지만 자산의 기회비용을 높임으로써 생산효과를 완화시킨다는 것이다.

표 7-2. 그린박스 조치의 주요 기준

허용보조 조치	주요 기준
일반 서비스	<ul style="list-style-type: none"> · 생산자 또는 가공업자에 대한 직접지불 제외 · 연구사업, 병충해방제, 교육훈련, 지도와 자문, 검사, 유통과 판매촉진, 하부구조 개선 등
식량안보 목적의 공공재고	<ul style="list-style-type: none"> · 규정된 식량안보 목표에 의한 재고물량 · 재정의 투명성 · 현재 시장가격에 의한 구매 및 판매
국내식량원조	<ul style="list-style-type: none"> · 영양 목표에 기초한 명백한 기준 적용 · 재정의 투명성 · 현재 시장가격에 의한 구매 및 판매
비연계 소득지원	<ul style="list-style-type: none"> · 고정된 기준기간에 대한 명백한 기준 적용 · 기준기간 이후의 특정연도의 생산량, 가격, 생산요소와 연계한 지원 불가 · 생산을 조건으로 하는 지원 불가
소득보험과 소득 안전망	<ul style="list-style-type: none"> · 지난 5개년의 총소득의 올림픽 평균(olympic average)에 비해 30% 이상 소득감소가 적용 대상 · 보상은 소득손실의 70% 이하 · 생산, 가격, 또는 생산요소와 연계 불가
재해지원	<ul style="list-style-type: none"> · 지난 5개년의 생산량의 올림픽 평균에 비해 30% 이상의 생산량 손실이 적용 대상 · 소득, 가축, 토지 및 기타 생산요소의 손실만 대상 · 복구비용 이상의 지불과 미래 생산을 조건으로 하는 지원 불가 · 재해기간의 지원은 손실을 경감하는데 필요한 수준 이상 불가
탈농지원	<ul style="list-style-type: none"> · 은퇴나 비농업 활동 전환을 촉진하기 위한 명백한 기준 적용 · 상업적 농업생산에서 완전하고 영구적인 은퇴 조건
휴경보상	<ul style="list-style-type: none"> · 상업적 농업생산으로부터 농지나 기타 자원의 은퇴를 촉진하기 위한 명백한 기준 적용 · 최소 3년 이상의 토지 은퇴 · 가축의 도축 또는 영구적인 폐기 · 상업적 농업생산을 위한 대체 사용 불가 · 생산량이나 생산에 활용되는 다른 자원과 연계한 지원 불가
투자지원	<ul style="list-style-type: none"> · 객관적으로 나타난 구조적 불리한 여건에 대해 재정적 또는 물리적 구조조정을 지원하기 위한 명백한 기준 적용 · 기준기간 이후의 특정연도의 생산이나 가격에 기초한 지원 불가 · 고정된 기간에만 지원 · 미래 생산에 대한 강제위임(생산금지 제외) 불가 · 구조적 불이익의 보상에 필요한 수준만 지원
환경보전지원	<ul style="list-style-type: none"> · 생산방법이나 투입재에 연계한 명백하게 규정된 환경 또는 보존 프로그램의 이행 · 정책 이행에 다른 추가 비용 또는 소득 손실만 지원
지역원조	<ul style="list-style-type: none"> · 낙후지역의 생산자에 한정 · 기준기간 이후의 특정연도 생산량이나 가격에 기초한 지원 불가 · 해당지역의 모든 생산자 대상 · 해당지역에서 농업생산에 따른 소득손실의 추가비용만 지원

첫째, 생산자에게 제공되는 상당한 규모의 보조는 조치의 특성에 상관없이 생산효과를 가져올 수 있다. 보조를 조건으로 생산량을 통제하는 경우가 아니라면, 생산에 영향을 미치지 않는 보조는 없다.

둘째, 생산자의 위험을 줄이는 조치는 일반적으로 생산량을 증대하는 효과를 나타내지만, 이러한 효과의 대부분은 전체 농산물보다는 농산물 사이의 혼합에 영향을 미칠 수 있다. 이는 위험관리 측면에서 비록 보조가 농민의 생산관련 의사결정에 직접 연계되지 않더라도 그러한 의사결정에 영향을 미칠 수 있음을 뜻한다.

셋째, 보조가 사후적인 기준에 의해 집행되더라도 농민의 예측에 영향을 줄 때에는 무역효과를 나타낼 수 있다. 따라서 정책의 효과는 동적인 관점에서 살펴보는 것이 필요하다.

종합하면, 그린박스 조치에 따른 보조일지라도 생산이나 무역효과를 나타내며, 농산물 사이의 상쇄효과로 인해 전체 농산물에 미치는 영향은 상대적으로 작다는 것이다. 예를 들면, 그린박스 조치 가운데 투자지원은 구조적인 문제를 해결함으로써 생산증대 효과를 나타낼 수 있는 반면에 휴경보상이 탈농지원은 생산감소 효과를 가져온다. 환경보전지원의 경우 보조의 특성에 따라 생산에 미치는 영향은 다르게 나타날 것이다. 이와 같은 점을 고려할 때, 허용보조의 기본 요구조건은 실효성이 적다고 하겠다.

다원적 기능의 측면에서 보면, 다원적 기능이 농업생산과 결합돼 제공되는 만큼 이를 목표로 한 어떠한 조치도 생산효과를 가져올 수밖에 없다. 만약 다원적 기능을 농업생산과 독립적으로 다룰 수 있다면, 그것은 이미 다원적 기능이 아니며(다원적 기능의 정의를 만족하지 못하므로), 고로 정책의 범주에 포함되지 않는다. 따라서 지금의 농업협정이 다원적 기능을 수용하려면 그 기본 요구조건부터 조정해야 할 것으로 판단된다.¹¹⁾

11) 허용보조의 기본 요구조건(무역왜곡 효과나 생산에 미치는 효과가 '없거나 최소수준(no or minimal)'이어야 한다)에서 최소수준에 대한 정확한 정의가 없다. 따라서 이를 근거로 허용보조의 실효성을 판단하고 개선방향을 제안하는 것은 불완전할 수밖에 없다.

사후적이지만, 지금의 농업협정 그린박스 조치가 앞에서 다룬 주요 다원적 기능들을 얼마나 포용하고 있는지 또는 포용할 수 있는지를 검토하면 다음과 같다.

첫째, 식량안보에 관한 것이다. 그린박스 조치 가운데 식량안보에 관한 사항은 식량안보 목적의 공공재고와 국내 식량원조이다.¹²⁾ 공공재고는 개도국의 경우에 정부비축이 포함될 수 있다. 국내 식량원조는 일부 국민에 대한 직접적인 식량보조이다. 이러한 조치들은 식량안보를 달성할 수 있는 일부 수단만을 대상으로 한 보조이나, 국내생산과 결합돼 생산되는 다원적 기능으로서 식량안보를 다루지 않는다.¹³⁾ 식량안보를 위한 국내생산의 유지나 확충이 전혀 반영돼 있지 않다. 근본적으로 생산효과를 수반하는 보조는 그린박스의 기본 요구조건과 상충한다.¹⁴⁾

둘째, 환경보전과 농지보전 및 농촌의 오락 기능에 관한 것이다. 이와 관련된 그린박스 조치는 환경보전 지원이다. 이 조치는 환경 또는 보전 프로그램을 기초로 생산방법이나 투입재와 연계한 조건 아래 프로그램을 이행하면서 소요되는 추가 비용 또는 소득 손실 분만큼만 보조하는 것이다.¹⁵⁾

12) 농업협정 제12조(수출금지 및 제한에 관한 원칙)도 식량안보와 관련된 조항이다.

13) 식량안보를 확보하는데 필요한 일반적인 수단은 국내생산, 무역, 적절한 재고 등이다.

14) WTO 회원국의 국내보조에 관한 1997년도 이행결과 통보에서 노르웨이는 식량안보 목적의 공공재고에 곡물가격 보조를 포함시켰다. 공공재고뿐만 아니라 관리가격과 외부가격의 차이를 유지하기 위한 보조도 지급했다. 이를 통해 볼 때, 노르웨이는 식량안보에 적용하는 이 조항을 확대 해석하고 있다고 판단된다.

15) WTO 회원국의 국내보조에 관한 1996/97 유통연도 이행결과 통보에서 유럽연합은 환경보전 조치로 환경보호 및 농촌 유지, 토양침식 방지, 조방화, 환경민감지역(Environment Sensitive Areas: ESAs)에 대한 보조, 유기생산 보호를 위한 공정한 경쟁조건 창출, 산림조치에 대한 보조, 유전자원 보전 등 다양한 정책 프로그램들을 포함시켰다. 이 조치에 대한 노르웨이의 1997년도 이행결과 통보에는 주로 생태적 생산, 산악지역이나 경사지 농업생산에 대한 보조 등이 포함됐다. 노르웨이는 또한 경관에 대한 보조는 블루박스 조치로 분류했다.

그러나 이 조치의 조건은 매우 제한적이다. 현재의 농업생산과 결합된 양 (+)의 외부효과가 제공되고 이로 인해 시장실패가 나타난다면, 이미 시장이 왜곡돼 있는 것이다(Blandford 2000). 따라서 지금과 같은 생산방법이나 투입재 사용에 의한 다원적 기능에 보조해야 한다. 프로그램에 의한 추가 비용이나 소득손실 분에 한정해서만 보조하는 것은 타당하지 않다. 또한 식량안보 기능과 마찬가지로 농업생산의 유지나 확충에 대한 내용이 없다. 따라서 다원적 기능에 맞춰진 조치라고 할 수 없다.

환경보전 지원의 범위 또한 제한적이다. 예를 들면, 농촌오락 기능 가운데 전통문화 계승을 다룰 수 있는 조치가 없다. 또한 농지보전 기능 가운데 홍수조절이나 지하수 함양, 산사태 방지 등을 환경보전 지원에 포함시킬 수 있는지도 확실하지 않다.

끝으로, 농촌활력에 관한 것이다. 그린박스 가운데 지역원조 조치는 농촌활력과 관련된다. 낙후지역의 생산자에 대한 보조인데, 이 지역에서 농업생산에 따른 추가비용이나 소득손실 분에 한정돼 제공된다. 그러나 다원적 기능의 원천인 농업생산을 고려하지 않는다.

이 조치는 그 보조의 범위가 제한적이고 농업생산과 결합된 특성을 간과한다는 점에서 앞에서 논의한 다른 조치들의 경우와 같다. 또한 이 조치의 대상이 낙후지역에 한정돼 제한적이다. 낙후지역은 국내 규정에 의해 정의되도록 정하고 있다. 문제는 다원적 기능인 농촌활력이 낙후지역에서만 만들어지거나 제공되지 않는다는 점이다. 농촌활력은 농업생산이 이뤄지는 지역에 모두 해당되는 기능이다. 따라서 지역원조가 농촌활력을 충분히 반영한다고 평가하기 어렵다.

이상과 같은 평가에서 얻을 수 있는 결론은 그린박스 조치의 조건과 대상 및 범위가 제한적이기 때문에, 이를 통해 다양한 다원적 기능을 제대로 발현할 수 없다는 점이다. 더욱 중요한 점은 보조에 의한 생산효과가 없거나 최소이어야 한다는 그린박스 조치의 기본 요구조건이 다원적 기능을 목표로 하는 농업정책의 실효성을 근본적으로 제약한다는 사실이다.

다른 시장여건이 일정하고 다원적 기능이 사회 최적 수준보다 적게 공급되고 있다고 가정한다면, 농업협정의 틀에서는 지금의 농업생산과 이에 결합된 다원적 기능의 공급이 거의 최대 허용수준일 수밖에 없다. 다원적 기능을 정책 목표로 설정하고 이를 사회 최적 수준에 이르기까지 공급하기 위해서는 정책개입으로 인한 생산 효과가 나타나게 마련인데, 이러한 정책은 그린박스 조치에 해당되지 않기 때문이다.¹⁶⁾

4. 다원적 기능의 농업협정 반영 방안

우리나라의 1999년도 국내보조 이행결과 통보를 보면, 다원적 기능과 직접 관련된 보조는 규모나 범위가 상대적으로 크거나 다양하지 못하다. 그린박스 조치 가운데 다원적 기능과 직접적인 관련이 많다고 여겨지는 식량안보 목적의 공공재고, 환경보전 지원, 지역원조의 보조액 합이 전체 그린박스 보조액에서 차지하는 비중을 비교하면, 우리나라(1999년 기준) 7%, 유럽연합(1996/97 유통연도 기준) 31%, 노르웨이(1997년 기준) 26% 정도이다. 유럽연합은 환경보전, 노르웨이는 공공재고의 비중이 상대적으로 높았다.

이와 같은 비교결과를 통해 얻을 수 있는 시사점은 우리나라의 농업 보조 정책 대상으로써 다원적 기능이 차지하는 위치가 상대적으로 작다는 것이다. 그러나 투자지원 등 간접적인 방식으로 다원적 기능의 확충을 지원하고 있다고 볼 수 있으므로 위와 같은 해석은 단편적인 것일 수 있다. 또한 다원적 기능의 적정 공급수준이 나라마다 다른 상황에서 해당 보조의 규모와 비중만으로 그 중요성을 가늠하는 데에는 한계가 있다. 그러나 분명한 것은 우리나라에서 다원적 기능에 대한 정책개입의 중요성과 사회수요가 차츰 커지고 있다

16) 물론 생산체제나 투입재 사용의 변화를 통해 다원적 기능의 적정 공급을 이룩할 수도 있다. 그러나 이러한 변화는 그 효과 측면에서 제한되는 경우가 많다.

는 사실이다.

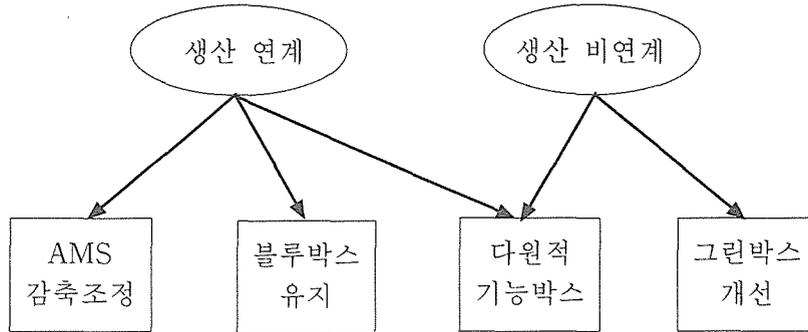
이러한 여건 가운데 우리나라는 WTO에 제출한 협상 제안서(proposal)에서 다원적 기능을 확보하기 위한 적절한 수준의 정부 개입에 대한 구체적인 조항이 필요하다고 주장했다. 또한 농업생산 과정에서 창출되는 식량안보, 환경보전, 농촌활력, 전통문화 승계 등을 포함한 공공재에 대한 직접지불은 보조감축 대상에서 제외시킬 것을 제안했다.

그러나 앞에서 논의한 대로 농업협정이 다원적 기능을 충분히 반영하려면 그 기본 요구조건부터 개선해야 한다. 또한 생태계와 연계된 농업생산의 특성, 지역 특정적인 농업의 형태, 사회 수요(또는 사회적 가치 부여)의 다양성 등을 고려할 때 공통된 기준을 설정하기 어렵다는 점도 감안해야 한다.

지금까지 WTO 논의를 보면, 다원적 기능(또는 비교역적 기능) 그 자체는 인정되나 이를 WTO 무역규범 안에 구체화하는 방식에 대해서는 이견을 나타내고 있다. 다원적 기능의 공급이 지금의 농업협정 틀 안에서 충분히 실현될 수 있다는 주장과 이를 더욱 구체적으로 반영시켜야 한다는 주장이 대립된다. 여기서는 우리나라의 입장에서 다원적 기능을 구체적으로 반영하는 방안을 국내보조의 틀 안에서 제시하려고 한다. 이를 위해 농업생산과 연계 여부에 따라 방안들을 나눴다<그림 7-1>.

먼저 생산과 연계된 국내보조는 감축대상 AMS와 블루박스 조치이다. 특히 재배면적과 가축 두수에 기초한 블루박스는 생산을 제한하는 프로그램에 의해 생산 상한이 정해지므로 생산과 관련된 것으로 분류했다. 생산과 연계되지 않은 국내보조는 지금의 그린박스 조치이다. 그린박스 조치는 생산효과를 나타내지 않거나 최소한의 생산효과만을 나타내야 하기 때문이다. 끝으로 다원적 기능 박스를 설정하는 제안은 생산 연계 또는 생산 비연계로 나뉜다.

그림 7-1. 다원적 기능의 농업협정 반영 방안의 구분



4.1. AMS 감축 조정

다원적 기능을 감안하기 위해서는 AMS 감축 완화가 필요하다. 그러나 이는 지금의 농업협정과 상충되는 면이 많다. 농업협정은 다원적 기능을 충분히 감안하지 않았기 때문에 다원적 기능을 내부화할 수 없는 측면이 많다.

농업협정 전문(Preamble)은 공정(fair)하고 시장 중심(market-oriented)의 농산물 무역체제의 설정을 장기 목표로 제시한다. 이에 따라 세계 농산물 시장의 제한(restrictions)과 왜곡(distortions)을 바로잡고(correcting) 막기(preventing) 위해 농업보조와 보호의 상당하고 점진적인 감축이 제시됐다. 구체적으로 농업협정의 국내보조 규정은 농업 생산자를 위한 모든 국내보조 조치의 감축의무와 더불어 감축 예외 조치들을 명시한다. 감축 예외 조치들(그린박스, 블루박스, de minimis)의 특성을 살펴볼 때, 생산과 무역에 미치는 영향이 이러한 조치들을 구분하는 중요한 기준임을 알 수 있다. 곧 생산과 무역효과를 갖는 조치는 근본적으로 허용되지 않는다. 이러한 농업협정의 접근방식으로는 다원적 기능을 수요하기 어렵다.

이를 뒷받침하는 논리는 다음과 같다.

첫째, 다원적 기능은 농업생산의 산물이면서 시장실패를 낳는 외부효과와

공공재 특성을 지닌다. 따라서 이러한 시장실패가 정책수단 등을 통해 적절히 다뤄지지 않고 있다면, 국내 및 세계 농산물 시장은 이미 왜곡된 것이다. 농업협정이 표명한 공정한 체제에 어긋난다.

둘째, 농업협정이 말하는 시장 왜곡은 정부실패(government failure) 또는 정책실패(policy failure)에 기인한다.¹⁷⁾ 따라서 다원적 기능과 관련한 시장실패를 감안하지 않은 지금과 같은 접근방식은 시장 왜곡을 과대 평가할 수 밖에 없다.

시장실패를 바로잡기 위한 조치로 바람직한 정책 수단은 가격보조이다(이재욱 등 1999). 감축대상 AMS가 주로 가격보조의 형태를 나타내기 때문에 이를 다원적 기능과 연계시킬 수 있다<표 7-3>.

<표 7-3>에서 ①의 경우, 다원적 기능의 최적 공급이 이뤄지지 않고 있는 상태 곧 시장왜곡이 지속되고 있는 상태이므로 AMS 조치의 확대가 필요하다. ②의 경우에는 AMS 조치의 조정이 필요 없다. 적절한 정책을 통한 사회 최적 수준의 다원적 기능이 제공되고 있기 때문이다. ③의 경우는 정부실패가 주도하는 상황이다. 시장실패의 교정 이상의 수준으로 AMS 조치가 행해지고 있기 때문에 AMS 조치의 감축이 필요한 경우이다. 농업협정은 주로 ③의 경우에만 초점을 두고 접근하고 있다고 볼 수 있다.

표 7-3. 다원적 기능과 AMS의 관계

	바람직한 정책 조치
① AMS < 다원적 기능	가격보조(AMS) 확대를 통한 시장실패 교정
② AMS = 다원적 기능	다원적 기능의 최적 공급이 이뤄진 상태이므로 가격보조(AMS)의 조정 불필요
③ AMS > 다원적 기능	가격보조(AMS) 감축을 통한 정부실패 교정

17) 정부실패는 정책이 가격을 왜곡시켜 생산과정에서 투입요소의 보상분배 체제를 바꾸는 데에서 생긴다. 또한 시장실패를 바로잡지 못하거나 악화시키는 데에서도 나타난다.

그러나 이상과 같은 기준을 적용하는데 가장 큰 어려움은 다원적 기능에 대한 사회수요의 정확한 계측 또는 사회 최적의 다원적 기능의 공급수준을 계량적으로 밝히는 일이다. 이는 시장에 반영되지 않는 가치와 관련된 사항이므로 그 정확한 계량화는 불가능하다.

우리나라 입장에서 다원적 기능을 위한 AMS 조치의 조정 방안을 우선순위에 따라 정리하면 다음과 같다.

첫째, 다원적 기능의 적정 공급에 필요한 가격보조는 감축대상 AMS에 포함시키지 않는 방안이다. 다원적 기능의 적정 공급수준을 정확히 계량할 수 없는 상태에서 이 제안의 실효성은 제약된다. 따라서 실제로 적용 가능한 기준이 필요하다. 그 기준 가운데 하나로 제안할 수 있는 것은 품목별 자급률이다. AMS 조치로 인한 자급률 100% 이상의 농업생산은 적절한 다원적 기능을 공급하기 위한 수단으로서 인정받기 어렵다.

둘째, 토지사용 비중이 가장 높은 품목(예: 우리나라의 쌀) 또는 각 국이 추구하는 다원적 기능 가운데 가장 중요하다고 판단되는 기능(예: 우리나라의 식량안보)에 대한 가격보조는 감축대상 AMS에 포함시키지 않는 방안이다. 일반적으로 다원적 기능은 다양한 농업활동의 산물이다. 특정 농업생산과 각각의 다원적 기능을 연계하기는 쉽지 않다. 더욱이 다원적 기능은 동질적이지 않으며, 그 사이에 결합과 경쟁의 관계가 나타난다. 따라서 모든 다원적 기능을 감안하기 어려운 기술적인 한계 속에 나라마다 가장 중요하다고 제기하는 다원적 기능에 대해서만 AMS 감축 예외를 허용하는 것이다.

셋째, 다원적 기능의 유지 측면을 감안해 AMS 감축 폭을 완화하는 방안이다. 이 방안은 암묵적으로 정책실패를 인정하지만, AMS 감축 폭이 지금의 농업협정이 제시한 또는 다원적 기능을 감안하지 않는 수준보다 작아야 한다는 것이다.

4.2. 블루박스 유지

다원적 기능과 블루박스 조치의 관계는 생산과 연계된 측면에서 접근할 수 있다. 블루박스 조치는 생산수준을 제한하는 프로그램의 틀 안에서 고정된 면적과 단수(가축의 경우 고정된 두수) 또는 기준 생산량 수준의 85%를 대상으로 보조하는 직접지불이다. 비록 정해진 상한은 있으나 생산량과 연계된 보조이므로 다원적 기능을 목표로 하는 정책수단으로서 유용하다. 곧 다원적 기능을 공급함에 대한 보상으로 블루박스 조치 유지의 정당성을 찾을 수 있다.

블루박스 조치의 유지는 앞에서 논한 AMS 조치의 조정과 다음과 같은 점에서 다르다.

첫째, 블루박스 조치는 제한적이다. 다원적 기능을 감안한 AMS 조치는 모든 생산량에 대해 적용하지만, 블루박스는 일부 생산량에 대한 적용이기 때문이다. 따라서 블루박스보다 AMS 조치가 더욱 포괄적이라고 할 수 있으며, AMS 조치로 다원적 기능을 반영한다면 블루박스 조치는 적어도 다원적 기능의 측면에서 필요하지 않을 것이다.

둘째, 블루박스 조치에 의한 보조는 직접지불 형태인 반면 AMS 조치는 가격보조 중심이다. 다원적 기능과 같이 생산과 결합된 시장실패는 가격보조를 통해 다루는 것이 직접지불에 의한 수단보다 효과적이란 점에서 AMS 조치에 의한 접근방식이 우월하다.

종합하면, 블루박스 조치로 인한 다원적 기능의 확보 방안은 AMS 조치에 의한 방식에 견주어 차선이며 보완적인 수단으로 유용할 것이다.

4.3. 그린박스 개선

그린박스는 식량안보 목적의 공공재고, 환경보전 지원 등 다원적 기능과 직접·간접으로 관련된 조치들을 담고 있다. 이 때문에 일부 WTO 회원국들

은 다원적 기능은 지금의 그린박스 조치로 충분히 수용할 수 있다고 주장한다. 그러나 이와 같은 주장은 앞에서 논했듯이 적절하지 않다.

다원적 기능을 그린박스 조치 안에 반영하려면 먼저 그 기본 요구조건부터 개선해야 한다. 농업생산과 결합된 다원적 기능을 대상으로 한 정책조치는 생산효과를 수반할 수밖에 없다. 따라서 생산효과가 없거나 최소한이어야 한다는 그린박스의 기본 요구조건은 완화돼야 할 것이다.

이를 전제로 다원적 기능을 그린박스에 포함하는 방안은 다원적 기능의 개별 항목(positive list)을 그린박스 조치로 명시하는 것이다. 널리 알려지고 WTO 회원국들이 공감하는 다원적 기능을 정리하면 <표 7-4>와 같다.

개별 항목을 그린박스 조치로 설정하되, 다른 조치와 마찬가지로 조치별 세부기준을 정해야 할 것이다. 또한 기존 조치와 통합해야 할 항목은 환경보전과 식량안보이다.

표 7-4. 다원적 기능을 감안한 그린박스 조치

개별 항목	변경 사항	구 성 요 소
환경보전	통 합 구 체 화	· 자연서식지 · 생물다양성
농촌오락	추 가 구 체 화	· 경관 · 전통문화 계승
농지보전	추 가 구 체 화	· 홍수조절 · 지하수 함양 · 토양보전 · 산사태 방지
식량안보	통 합 추 가	· 국내생산 · 공공재고 · 국내원조
농촌활력	추 가	· 농촌고용
동물복지	추 가	· 동물복지

주: 이밖에도 회원국별로 다양한 다원적 기능이 있을 수 있음.

환경보전 조치는 자연 서식지와 생물다양성 보전 항목을 구체적으로 명시하면서 기존의 조치와 통합한다. 식량안보는 기존의 조치(식량안보 목적의 공공재고와 국내식량 원조)를 통합하고 국내생산 보조를 새롭게 추가한다. 이밖에 기존의 조치에 새롭게 추가되는 조치는 농촌오락, 농지보전, 농촌활력, 동물복지 등이다.

이러한 방식이 갖는 장점은 다음과 같다.

첫째, 다원적 기능을 구체적으로 반영할 수 있다. 다원적 기능을 모두 명시함으로써 실질적인 정책 집행이 가능하다.

둘째, 조치의 투명성이 높아진다. 다원적 기능별 세부 조건이 정해지므로 조치의 이행과 결과에 대한 접근이 용이하다.

셋째, 모니터링하기 쉽다. 조치의 이행과정이나 결과를 상대적으로 쉽게 평가할 수 있다. 또한 WTO 농업위원회를 통한 회원국별 이행 사항을 요건에 맞춰 점검하기 용이하다.

반면에 그린박스 조치에 의한 접근방식이 갖는 단점은 다음과 같다.

첫째, 같은 다원적 기능에 대해 겹쳐 지원될 수 있다. 예를 들면, 벼농사에 대한 지원은 식량안보와 농지보전, 환경보전, 농촌 오락, 농촌활력 등 거의 모든 조치에 해당될 수 있다. 따라서 중복지원의 소지가 발생한다.

둘째, 그린박스 조치에 의한 지원은 원인이 아닌 결과를 다루는 수단이므로 상대적으로 그 정책 효율이 낮다.¹⁸⁾ 정책 효율을 높이려면, 다원적 기능을 창출하는 요인 곧 농업생산을 효과적으로 다뤄야 한다.

셋째, 지금까지 그린박스 조치는 일부 선진국에 의해 대부분 사용돼 왔다. 따라서 다원적 기능을 그린박스 조치의 틀 안에서 접근하는 방식은 개도국들의 지지를 얻지 못할 수 있다.

18) 일반적으로 직접지불은 정책 대상에 직접 적용하는 수단이므로 효율이 높다고 할 수 있지만, 농업생산과 결합돼 제공되는 다원적 기능에 대해서는 상대적 효율이 떨어질 수 밖에 없다.

4.4. 다원적 기능 박스 설정

기존의 조치와 달리, 이른바 다원적 기능 박스를 새롭게 설정하는 방안이다. 이 방안은 생산효과와 관련해 크게 두 종류로 나눌 수 있다.

첫째, 생산과 연계한 다원적 기능 박스이다. 이 박스에 의한 조치는 AMS에 해당하는 조치와 마찬가지로 가격보조 등이 포함된다. 또한 앞에서 논한 AMS 감축 조정 방안과 사실상 같다. 접근방식 측면에서 생산과 연계한 방식은, 앞에서 논의했듯이, 다원적 기능을 확보하는 가장 바람직한 수단으로 평가할 수 있다. 그러나 지원 상한을 정하지 않은 경우 또는 명확한 기준에 의해 운영되지 못한다면 사실상 WTO 국내보조 개혁의 방향에 부합되지 않을 위험이 있다.

둘째, 생산과 연계하지 않는 다원적 기능 박스이다. 이는 앞에서 논한 다원적 기능을 반영한 그린박스 조치와 사실상 같다. 생산과 연계되지 않은 직접 지불 형태로 지원함으로써 생산과 연계된 경우와 다르다.

이 두 방안의 공통점은 <표 7-4>에서 제시된 다원적 기능을 구체적으로 명시한다는 점이다. 이들의 나머지 특성은 앞에서 다룬 AMS 감축 조정 방안과 그린박스 개선 방안과 각각 같다.

4.5. 결론

다원적 기능을 농업협정에 반영하기 위한 기본 전제는 올바른 정책 대상과 수단의 결정이다. 다원적 기능은 그 정의에 따라 생산과 연계된 산물이다. 따라서 다원적 기능이 정책 목표일 경우, 이를 대상으로 한 어떠한 정책에도 생산효과가 나타나기 마련이다. 또한 다원적 기능의 특성(외부효과와 공공재)으로 인한 시장실패는 가격보조 등의 수단으로 접근하는 것이 바람직하다. 그러나 시장실패에 대한 정확한 계측이 불가능하므로 시장실패를 고칠 수 있는 정책개입의 수준은 분명하지 않다.

이러한 배경 속에서 다원적 기능을 농업협정에 반영하는 방안으로 AMS 감축 조정, 블루박스 유지, 그린박스 개선, 다원적 기능 박스 설정 등을 제시했다. 경제이론과 실효성을 감안할 때, AMS 감축 조정 방안과 생산과 연계한 다원적 기능 박스 설정이 가장 바람직할 것으로 판단된다.

차선책은 그린박스 개선 방안과 생산과 연계하지 않은 다원적 기능 박스 설정 방안이다. 근본적으로 이 두 방안은 같다. 구체적인 다원적 기능의 각 항목에 대해 직접지불의 형태로 지원하는 것으로 항목별 세부기준이 필요하다. 이 방안의 장점은 기존의 그린박스 틀을 개선함으로써 다원적 기능을 내부화할 수 있는 편리함이다.

그 밖의 조치로 블루박스 유지, de minimis 개선 등을 들 수 있다. 특히 de minimis 개선 방안은 다원적 기능을 품목별로 구분, 접목시키고 이를 목표로 탄력적인 보조 기준을 설정하는 것이다. 예를 들면 품목별 AMS 감축 예외 기준을 농업생산액의 10%(우리나라 기준)에서 그 이상으로 확대하는 것이다.

이상과 같은 방안에서 공통으로 나타나는 문제는 보조의 상한을 정하는 일이다. 농업생산과 결합된 다원적 기능을 목표로 설정했다 하여 그린박스 조치와 같이 제한 없는 규모의 보조는 제공할 수는 없다. 그린박스와 마찬가지로 엄격한 세부 적용기준이 설정됐다 하더라도 마찬가지이다.

AMS 감축 조정 방안과 다원적 기능 박스 설정 방안의 경우, 예를 들면 자급률 100% 이하로 그 보조 상한을 정할 수 있을 것이다. 그린박스 개선 방안은 지금의 농업협정의 틀 안에서는 제한이 없어도 될 것이다. 물론 다원적 기능별로 엄격한 세부 기준이 적용된다고 가정한 경우이다. 블루박스 유지 방안은 현재 생산량 수준의 일정 비율로 제한돼 있고, de minimis 방안의 경우에는 현재 정해진 상한선을 탄력적으로 조정하면 될 것이다.

끝으로, 이상과 같은 방안들은 서로 보완 또는 경쟁하는 요소를 갖고 있다. 따라서 필요에 따라서는 이들 방안의 조합을 추구할 수 있을 것이다. 특히 이러한 방안들은 다원적 기능을 강조하는 우리나라의 입장에서 개진한 것이므로 여기서 제시한 방안에 기초한 전략적인 사항들이 앞으로 추가돼야 할 것이다.

제 8 장

수출보조

1. 국별 수출보조 현황

UR 협상에서 감축대상 수출보조는 1986-90년을 기준으로 1995년부터 6년 동안 재정지출의 36%와 보조물량의 21%를 감축하는 데 합의하였으며, 개도국은 우대조치로써 10년의 이행기간동안 각각 수출보조 지출의 24%와 물량의 14%를 감축하도록 하였다. 수출보조의 감축약속은 기초 농산물 혹은 품목군별로 수출보조를 계산하여 각각 감축하도록 함으로써 국내보조분야와 달리 품목간 감축이행의 신축성이 줄어들며 유사한 형질의 품목 내에서만 융통성이 인정되었다.

수출보조는 감축 대상이 되는 농산물을 밀과 밀가루, 사료곡물, 쌀, 유지종자, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 등 22개 품목으로 예시하여 품목별 감축을 원칙으로 하고 있는 특징이 있다. 수출보조분야에서는 물량 및 재정지출 모두를 동시에 연도별로 약속된 수준까지 균등 감축하자는 데 원칙적으로 합의하였으나, 일정 조건을 충족하는 경우 이행약속에서 제시된 특정연도 수출보조 상한을 초과하여 지불할 수 있는 융통성을 인정하고 있다. 수출보조 균등감

축의 융통성 부여는 이행기간 중 재정지출의 경우 기준년도 보조액의 3%, 물량기준의 경우 1.75% 수준을 특정연도에 가산하여 추가 지원하는 것을 허용하되, 전체 감축약속의 누적치와 이행을 종료한 시점에서의 감축약속은 당초 약속대로 이행되어야 함을 의미한다.

UR 협상에서 수출보조 감축 의무가 있음을 통보한 회원국은 모두 25개국이다. WTO에 통보된 국별 수출보조 제공 품목을 보면, UR 협상에서 수출보조 통보 품목으로 제시된 22개 품목(군) 이외에 기타 농산물, 모든 농산물, 혼합물 등으로 통보된 경우가 있다. 뉴질랜드와 파나마는 수출보조 감축 대상 농산물을 모든 농산물로 표기하였으며, 브라질, 남아프리카 공화국, 터키 등은 예시된 22개 농산물 이외에 기타를 포함하고 있다.

수출보조가 지급되는 품목군 가운데 가장 많은 품목수를 가지고 있는 것은 과일류와 채소류로 회원국들이 감축의무를 통보한 품목수의 합은 모두 121개에 달한다. 다음은 기타 농산물(90개 품목)과 사료곡물(18개 품목) 등이다. 국가별로 수출보조 감축의무가 있는 품목수를 보면 베네수엘라 72 품목, 남아프리카 공화국 62 품목, 터키 44 품목, 불가리아 44 품목 등이다. 수출보조 지급 규모가 가장 큰 EU는 20개 품목이 감축대상으로 통보되어 있다. 미국은 13개 품목을 수출보조 감축의무가 있는 것으로 통보하였다. 과실류와 채소류 또는 기타로 분류된 품목이 많은 국가들이 수출보조 감축 대상 품목수가 많다. 케언즈 그룹 국가인 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등도 수출보조 감축 의무가 있는 것으로 나타났다.

표 8-1. 수출보조 감축의무 통보 국가별 품목 분류

국 별	품 목(그룹)	품목수
호주	버터, 탈지분유, 치즈, 기타 유제품, 과일 및 채소	5
브라질	사료작물, 식용유, 박류, 설탕, 기타 유제품, 쇠고기, 가금육, 와인, 과일 및 채소, 담배, 면화, 기타	16
불가리아	밀, 유지작물, 치즈, 쇠고기, 돼지고기, 가금육, 양고기, 산 동물, 달걀, 와인, 과일 및 채소, 담배, 가공품	44
캐나다	밀, 사료작물, 유지작물, 식용유, 박류, 버터, 탈지분유, 치즈, 기타 유제품, 과일 및 채소, 가공품	11
콜롬비아	쌀, 설탕, 쇠고기, 과일 및 채소, 담배, 면화, 기타	18
사이프러스	치즈, 기타 유제품, 쇠고기, 돼지고기, 가금육, 양고기, 와인, 과일 및 채소	9
체코공화국	밀, 사료작물, 식용유, 설탕, 탈지분유, 기타 유제품, 쇠고기, 돼지고기, 가금육, 양고기, 와인, 과일 및 채소, 기타	16
유럽연합	밀, 사료작물, 쌀, 유지작물, 식용유, 설탕, 버터, 탈지분유, 치즈, 기타 유제품, 쇠고기, 돼지고기, 가금육, 달걀, 와인, 과일 및 채소, 담배, 가공품, 기타	20
헝가리	밀, 사료작물, 유지작물, 식용유, 설탕, 치즈, 쇠고기, 돼지고기, 가금육, 양고기, 산 동물, 와인, 과일 및 채소	16
아이슬랜드	기타 유제품, 양고기	2
인도네시아	쌀	1
이스라엘	과일 및 채소, 면화, 기타	6
멕시코	밀, 사료작물, 설탕, 과일 및 채소	5
뉴질랜드	모든 농산물	1
노르웨이	버터, 치즈, 기타 유제품, 쇠고기, 돼지고기, 가금육, 양고기, 달걀, 과일 및 채소, 가공품, 기타	11
파나마	모든 농산물	1
폴란드	유지작물, 식용유, 설탕, 탈지분유, 기타 유제품, 쇠고기, 가금육, 산 동물, 과일 및 채소, 기타	17

(표 8-1 계속)

국 별	품 목(그룹)	품목수
루마니아	사료작물, 유지작물, 식용유, 설탕, 버터, 치즈, 쇠고기, 돼지고기, 가금육, 산 동물, 달걀, 와인, 과일 및 채소	13
슬로바키아공화국	밀, 사료작물, 식용유, 설탕, 탈지분유, 기타 유제품, 쇠고기, 돼지고기, 가금육, 양고기, 와인, 과일 및 채소, 기타	17
남아프리카공화국	밀, 사료작물, 유지작물, 식용유, 설탕, 버터, 탈지분유, 치즈, 기타 유제품, 쇠고기, 돼지고기, 가금육, 양고기, 달걀, 와인, 과일 및 채소, 담배, 면화, 기타	62
스위스	기타 유제품, 산 동물, 과일 및 채소, 가공품	5
터키	밀, 사료작물, 식용유, 버터, 치즈, 기타 유제품, 쇠고기, 가금육, 양고기, 달걀, 과일 및 채소, 담배, 기타	44
우루과이	쌀, 박류, 버터	3
미국	밀, 사료작물, 쌀, 식용유, 버터, 탈지분유, 치즈, 기타 유제품, 쇠고기, 돼지고기, 가금육, 산 동물, 달걀,	13
베네수엘라	사료작물, 쌀, 기타 유제품, 과일 및 채소, 담배, 기타	72

자료: WTO 사무국, G/AG/NG/S5, 2000. 11.

대부분의 회원국들은 양허된 수출보조 지급 기준보다 적게 보조금을 지급하여 UR 이행에는 큰 문제가 없는 것으로 나타나고 있다. 뉴질랜드, 호주, 우루과이는 실제 지급되는 수출보조가 거의 없으며, 캐나다는 이행 초기연도에 양허수준의 60%에 가까운 수출보조 지급 실적이 있었으나 1997년과 1998년도에는 수출보조 지급 실적이 없다.

수출보조 규모가 큰 EU와 미국은 수출보조 지급 비율도 다른 회원국들에 비해 높은 수준이다. EU는 1995-98 평균 금액 기준으로 양허 수준의 60%에 이르는 수출보조금이 지급되었으며, 이는 물량 기준으로는 80%에 이르는 지급 실적에 해당하는 것이다. 미국은 1995-98 평균 금액 기준으로 양허 수준의

50%, 물량 기준으로 57%의 수출보조 지급 실적을 나타내고 있다. 따라서 수출보조금 지급이 가장 많은 미국과 EU는 수출보조 감축의무에 있어서 수출보조 물량보다는 보조액에 보다 많은 여유가 있는 실정이다. 그러나 양국 모두 양허 수준 대비 수출보조 지급 실적이 증가하는 경향이 있다.

일부 회원국은 기간에 따라서는 양허 수준보다 많은 수출보조를 지급하는 경우도 발생하고 있다. 콜롬비아는 1997년과 1998년에 물량 기준 수출보조 지급 실적이 125%와 152%로 양허 수준을 크게 초과하고 있으며, 사이프러스의 경우도 물량 기준 또는 금액 기준으로 양허 수준을 초과하였다.

표 8-2. 국별 수출보조 사용실적(양허수준 대비 사용 비율, %)

	1995		1996		1997		1998	
	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량
호주	0	0	0	0	0	0	6	3
브라질	0	0	0	0	0	0	0	0
캐나다	59	58	8	5	0	0	0	0
콜롬비아	15	59	20	76	17	125	22	152
사이프러스	164	86	50	44	46	129	75	98
체코공화국	28	51	32	34	38	34	38	33
유럽연합	54	65	61	85	51	82	69	91
헝가리	58	23	31	22	20	18	73	21
아이슬랜드	26	61	4	10	1	1	-	-
이스라엘	44	69	31	63	13	20	9	15
노르웨이	68	69	44	45	83	94	65	78
뉴질랜드	0	-	0	-	0	-	0	-
슬로바키아공화국	12	32	23	28	32	56	29	56
남아프리카공화국	15	15	51	52	35	45	28	3
스위스	70	81	73	81	45	34	65	55
터키	47	71	92	89	71	72	66	70
우루과이	0	0	0	0	0	0	0	0
미국	22	35	56	50	50	70	74	73
베네수엘라	19	37	49	29	11	25	-	-

주: -는 통보가 이루어지지 않았거나 의무가 없는 경우를 나타냄. 통보 실적이 없거나 미미한 일부 국가는 제외하였음.

자료: WTO 사무국, G/AG/NG/S5, 2000. 11.

수출보조금 지급액이 가장 많은 국가는 EU로 연평균 60억 달러의 수출보조금이 지급되고 있다. 이는 UR 협상 결과 이행 이후 4년간 회원국들이 지급한 총 수출보조액 266억 달러의 89%에 달하는 것이다. EU의 수출보조는 주로 밀과 사료곡물, 버터 등 유제품, 그리고 쇠고기에 지급되고 있다. 반면 쌀, 유지작물, 과일류와 채소류 등에는 상대적으로 작은 규모의 수출보조금이 지급된다. 결국 EU의 수출보조는 국제적으로 교역량과 교역국가가 많은 사료곡물과 축산물에 집중되고 있어 무역 마찰을 초래하는 측면이 있는 것이다.

스위스의 수출보조 규모는 1995-98 기간에 14억 달러로 회원국들 가운데 두 번째로 높은 수준이며, 회원국 전체 수출보조의 5%에 해당하는 큰 규모이다. 미국은 1995-98 기간에 4억 달러의 수출보조금을 지급하여 연평균 1억 달러 수준의 보조금 지급 실적을 나타내고 있다. 미국의 수출보조는 주로 축산물 수출에 이용되고 있어 EU의 경우와 비슷하다.

EU, 미국, 스위스 등 3개국이 지급하는 수출보조는 회원국 전체 수출보조의 96%에 달한다. 따라서 기타 회원국들의 수출보조 규모는 전체에 큰 영향을 미치지 않을 만큼 작은 수준으로 볼 수 있다.

UR 협상 타결 당시 수출보조 감축 의무가 없다고 통보한 일부 국가들 가운데 수출보조를 지급하는 경우가 있다. 한국, 태국, 튀니지아, 파키스탄, 모로코 등 5개국은 1995-98 기간에 일부 수출보조금을 지급하였다. 그러나 이는 개발도상국에게 허용되는 수출보조로 분류할 수 있는 것으로 WTO 규정에 위반되는 것은 아니다. 한국은 과일류와 화훼류에 대하여 수출보조가 지급되고, 태국은 쌀, 계란, 매니옥 등에 수출보조금을 지급하였다. 파키스탄과 튀니지아는 과일류와 채소류에 수출보조가 지급하고 있다.

표 8-3. 회원국별 수출보조 지급 실적

단위: 백만 \$

국 별	1995	1996	1997	1998	계
호주	0	0	0	1	1
브라질	0	0	0	0	0
캐나다	38	4	0	0	42
콜롬비아	18	22	25	23	88
사이프러스	3	3	2	4	12
체코공화국	40	42	40	42	164
EU	6,292	6,684	4,915	5,843	23,734
헝가리	41	18	10	12	81
아이슬랜드	6	1	0	-	7
인도네시아	0	0	0	0	0
이스라엘	19	13	6	1	39
멕시코	0	-	-	-	0
뉴질랜드	0	0	0	0	0
노르웨이	83	78	102	77	340
폴란드	0	16	9	14	39
루마니아	0	0	0	-	0
슬로바키아공화국	8	8	13	12	46
남아프리카공화국	40	42	18	3	103
스위스	447	369	295	292	1,403
터키	30	17	39	29	115
미국	26	122	112	147	407
우루과이	0	0	0	0	0
베네수엘라	3	20	2	-	25

자료: WTO 사무국, G/AG/NG/S/12, 2000. 6.

표 8-4. 감축의무 미통보 국가의 수출보조 실적

단위: 백만 \$

	1995	1996	1997	1998
한 국	2	3	3	3
모 로 코	1	-	1	1
태 국	15	6	5	-
파키스탄	0	2	2	3
튀니지아	0	2	5	6

자료: WTO 사무국, G/AG/NG/S/12, 2000. 6.

수출보조 감축의무를 통보한 25개국의 품목별 수출보조 지급 실적을 물량 기준으로 보면, 축산물에 대한 보조가 가장 크게 나타나고 있다. 기타 유제품으로 분류된 품목은 양허 수준 대비 83%(1995-98 평균)의 수출보조 지급 실적을 나타내 22개 품목 가운데 가장 높은 지급 비율을 보이고 있다. 다음으로 지급 실적이 높은 품목은 계란으로 81%이며, 쇠고기와 돼지고기는 각각 66%와 65%로 비교적 높은 편이다. 보조금을 받고 수출되는 품목 가운데 물량이 많은 품목은 밀과 사료곡물로 각각 1,500만톤 규모가 수출보조금을 받고 수출되는 것으로 나타났다. 보조금 지급 품목수가 많은 것은 과실류와 채소류이며 연간 700만톤 정도가 수출보조금을 지급받고 있다.

수출보조에 의한 수출 행위가 현저하게 나타나고 있는 축산물과 최근 보조금 지급 비율이 높아지고 있는 사료곡물은 시장에 대한 시장왜곡 현상과 품목 편중에 대한 논란이 예상된다. 과실류와 채소류, 쌀과 유지작물 등은 수출보조금 지급 실적이 매우 낮은 품목으로 상대적으로 시장 왜곡 현상이 심하지 않은 분야로 볼 수 있다.

표 8-5. 품목별 수출보조 사용 실적

단위: 천톤, %

	1995			1996			1997			1998		
	양허량	보조량	지급 비율	양허량	보조량	지급 비율	양허량	보조량	지급 비율	양허량	보조량	지급 비율
밀	59,452	4,350	7	55,463	14,410	26	51,871	13,038	25	48,277	14,023	29
사료작물	28,156	7,666	27	23,471	11,845	50	22,301	8,826	40	21,129	15,311	72
쌀	803	99	12	745	227	30	686	155	22	628	144	23
유지작물	2,799	5	0.1	2,697	4	0.1	2,596	0	0	2,491	0	0
식용유	1,821	202	11	1,703	140	8	1,749	97	6	1,529	10	1
박류	360	0	0	329	0	0	319	0	0	308	0	0
설탕	6,342	1,032	16	4,699	1,459	31	4,553	2,061	45	4,243	1,884	44
버터	631	155	25	602	288	48	573	187	33	529	167	32
탈지분유	754	399	53	720	361	50	683	295	43	646	380	59
치즈	557	446	80	529	424	80	500	350	70	460	253	55
기타유제품	1,563	1,267	81	1,471	1,248	84	1,405	1,227	87	1,342	1,060	79
쇠고기	1,633	1,020	65	1,560	1,178	76	1,483	962	65	1,258	729	58
돼지고기	679	381	56	654	296	45	630	225	34	605	748	124
가금육	854	443	58	813	401	49	715	362	51	644	370	57
양고기	29	2	7	29	1	3	28	1	4	26	1	4
산동물	157	44	28	152	55	36	147	36	24	123	5	14
달걀	130	97	75	125	70	56	119	106	89	114	116	102
와인	557	81	15	538	184	34	519	85	16	485	7	1
과일, 채소	8,057	1,923	24	7,679	2,619	34	7,460	2,686	36	6,904	2,407	35
담배	278	25	9	260	13	5	239	4	2	222	7	3
면화	95	0.04	0.04	93	0	0	92	0	0	89	0	0

자료: WTO 사무국, G/AG/NG/S/5, 2000. 5.

2. 수출보조 분야 쟁점과 전망

수출보조의 철폐 또는 대폭 감축을 적극적으로 주장하는 국가는 ASEAN과 케언즈 그룹 국가들이다. 케언즈 그룹은 수출보조를 감축 이행 첫해에 상당 수준 감축하고 궁극적으로는 철폐하자는 입장이다. 여기에 수출보조의 우회적인 지급이나 수출신용 등 불공정한 수출경쟁에 대하여 규정을 강화하고 궁극적으로 철폐하는 것을 제안하고 있다. 총 수출보조액의 89%가 EU에 의해 지급되고 있으며, 수출보조금이 주로 지급되고 있는 품목도 밀, 사료곡물, 축산물 등에 편중되어 있는 사실 등을 지적하며, 수출보조가 특정 국가 및 특정 품목에 집중되어 있는 것도 문제로 지적하고 있다. ASEAN은 선진국의 경우 수출보조를 즉각 철폐하고 개발도상국들은 개도국 우대에 해당하는 수출보조를 유지하자는 입장이다. 케언즈 그룹보다 강경한 입장으로 볼 수 있다.

미국은 UR 이후 축산물을 제외하고는 수출보조가 대부분 없어지고, 소맥도 주요 수출선과 대부분 자유무역협정을 체결하여 수출보조의 대폭 감축 혹은 철폐에 관심을 보이고 있다. 점진적으로 감축하여 궁극적으로 폐지하자는 입장이다. 반면 수출신용 문제는 OECD에서 논의하자는 입장을 보이고 있어 수출신용의 규제에 소극적인 자세를 보이고 있다. 미국은 단일 수출 창구로 운영되는 독점적 수출권의 폐지, 국영무역기업을 지원하는 정부 기금의 철폐 등 수출 국영무역에 대한 규율 강화에는 적극적이다.

EU는 수출보조에 대한 규율 강화나 감축 문제에 소극적인 자세를 보이고 있다. 철폐에는 반대하는 입장이다. 수출보조 문제는 수출신용이나 수출국영무역, 식량원조 등 모든 형태의 수출 관련 지원 형태도 협상에서 함께 다루어져야 한다는 입장이다. WTO는 다른 국제적 협상에서 합의된 수출신용 관련 사항이 WTO 규범이 될 수 있도록 규범을 제정하여야 한다는 것이다.

우리나라와 일본은 감축의무 수출보조가 거의 없는 상태로 수출보조의 감축에 찬성하는 입장이다. 한국은 개도국에 허용되는 수출보조의 유지 및 확대를 주장하고 있다. 일본은 수출보조의 이월(Roll-Over)에 대하여는 규율이 강화되어야 한다는 주장을 하고 있다. 수출보조 효과를 나타내는 국내보조도 수출보조의 규율 대상이 되도록 하자는 입장을 보이고 있다.

수출보조와 관련하여 지난 UR 협상에서와 달리 미국의 입장이 케언즈 그룹과 같이 수출보조의 대폭 감축이나 완전 철폐로 바뀌어 이번 농산물 협상에서 수출보조 분야 협상은 대폭 감축 주장이 우세할 전망이다. 이에 대한 EU의 대응으로 우리나라와 일본 등과의 공조체제를 강화시킬 수 있는 요인이 될 수 있다. 수출보조와 관련한 협상은 우리나라에 직접적으로 크게 영향을 미치는 분야는 아니다. 그러나 우리 나라는 현재 개도국 허용된 수출보조를 지급하고 있으므로 원칙적으로 개도국에 허용되는 수출보조는 유지, 확대되는 방향으로 대응해 나가되 협상에서 이 분야를 동조세력의 구축이나 공격적 협상의 카드로 사용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 이 분야에서 수세적인 입장인 EU와 공격적인 미국 및 케언즈 그룹의 입장차이를 적절히 이용하여 다른 분야에서 우리의 이해를 반영할 수 있도록 하는 협상전략의 마련이 필요하다.

제 9 장

요약 및 결론

1. 농산물 관세구조와 관세 감축 효과

UR 농산물 협상에서 대부분의 품목에 대한 관세양허가 이루어졌으므로 새로운 농산물 협상에서 관세분야의 가장 큰 쟁점은 감축 폭을 어느 정도로 하는가와 어떠한 방식으로 감축을 이행할 것인가 하는 점이다. 서로 다른 감축 폭과 감축 방식을 주장하는 근거를 제시하는 것 가운데 하나가 현재 회원국들이 가지고 있는 관세체계와 UR 관세 감축 방식에 대한 문제점이다. 문제점으로 지적되고 있는 것들은 고율관세, 관세격차, 누진관세 등이다.

한국의 실행세율은 0-50%까지이나 8%에 가장 많이 분포하고 있다. 일본도 한국과 같이 실행세율이 0-50% 범위에 속하나 5% 미만을 적용받는 품목이 한국보다 많아 전체의 36%를 차지한다. 미국, 호주, 뉴질랜드 등은 실행세율이 0%인 품목의 비중이 각각 56.1%, 76.2%, 65.5% 등으로 낮은 세율이 적용되는 품목이 많다. 뉴질랜드는 5-10%의 관세가 부과되는 품목의 비중이 34.5%로 호주나 미국보다 많다. 따라서 뉴질랜드는 평균 실행세율도 호주의 두 배가 넘는다. 태국의 평균 실행세율은 우리나라보다 두 배 이상 높은 40.9%로

나타났다.

양허 관세율은 실행세율보다 높은 것이 일반적이며, 국가와 품목에 따라서 매우 큰 차이를 보이고 있다. 증가세 부과 대상 품목만을 분석한 양허관세율 분포는 다음과 같다. 한국의 양허관세율은 0%에서 887%까지 폭넓게 분포하고 있다. 750% 이상의 고율 관세가 부과되는 28개 품목이 평균 양허관세율을 높이는 큰 원인으로 작용하고 있다. 일본의 양허관세율은 최고 114.2%까지 분포한다. 그러나 관세율 15% 이하의 품목이 전체의 70%에 달하여 우리나라의 25%에 비해 훨씬 많다. 일본의 평균 양허관세율은 12.1%로 낮은 편이다.

캐나다와 미국도 실행관세에 비해 양허관세는 상당히 높은 수준으로 나타나고 있다. 캐나다는 150% 이상 314%에 이르는 품목이 낙농품, 육류 조제품, 가공식품을 위주로 분포하고 있다. 평균 양허관세율은 25% 수준이다. 미국은 100% 이상의 고율 관세가 부과되는 품목이 5개 품목에 불과하다. 미국의 평균 양허관세율은 6.6%로 증가세만을 기준으로 계산하면 호주 다음으로 낮은 관세율을 나타내고 있다. EU의 평균 양허관세율은 6.9%이다. 그러나 증가세 이외의 형태로 부과되는 관세는 이것보다 높은 것들이 많다. 증가세 형태로 부과되는 양허관세율 가운데 0% 관세가 적용되는 품목은 886개 품목으로 전체의 47.2%에 달한다.

태국과 뉴질랜드 등 케언즈 국가들도 양허관세율은 높게는 200%를 초과하여 실행관세율보다 상당히 높은 수준이다. 태국의 평균 양허관세율은 0-226%까지 다양하게 분포하고 있다. 뉴질랜드의 양허관세율은 35%가 상한으로 되어 있다. 0% 세율이 적용되는 품목이 전체의 42.7%인 387 품목이다.

관세격차 문제는 관세 협상에서 논란이 되고 있는 분야 가운데 하나로, 국가별로 크게 차이를 나타내는 것은 물론 동일한 품목군 내에서도 관세율에 차이를 두고 있는 국가들이 많다. 또한 같은 품목군 내에서도 세번의 분류(또는 품목의 분류)에 많은 차이가 존재하고, 품목군 내에서의 관세율 격차를 심화시키는 요인이 되기도 한다. 일반적으로 산업 보호적 관세율 체계를 유지

할수록, 국별로 수입관리의 필요성이 큰 품목일수록 세번이 세분화되고 품목군 내에서도 관세율을 차등 적용하는 경향이 발견된다.

쇠고기의 경우를 보면 국가별로 낮게는 0%에서 높게는 70%의 관세가 부과되고 있다. 캐나다의 경우 쇠고기로 분류되는 품목군 내에서 무관세가 적용되는 품목이 있으며, 중국은 최고 70%의 관세가 부과된다. 국별로 품목군 내에서 관세를 차등으로 적용하는 경우도 많다. 미국은 쇠고기에 부과되는 관세가 세번별로 차이가 커서 낮은 것은 4%에서 높은 것은 26.4%의 관세가 부과된다. EU, 캐나다, 중국도 미국과 같이 품목군 내에서 세번별로 차등 관세를 적용하고 있다. 반면 쇠고기라는 품목군 내에서 단일 관세율을 적용하고 있는 국가는 한국, 일본, 호주 등이다.

가장 높은 관세 차이를 나타내는 품목군은 곡물류이며, 다음으로 관세 차이가 심한 품목은 유제품으로 캐나다가 높게는 300%에 이르는 양허관세를 설정하고 있으나 호주는 0% 관세를 설정하고 있다. 반면 육류의 국가별 관세 차이는 상대적으로 크지 않다. 미국은 분석 대상으로 선정한 26개 중요한 품목군 가운데 세번별로 차등 관세를 적용하는 사례가 19개 품목군에서 나타나고 있다. 한국은 14개 품목군에 대하여 차등 관세가 적용되는 것으로 나타났다. 중국, 일본, 캐나다 등에서도 품목군 내에서 차등 관세가 적용되는 것이 일반적인 현상이다. 반면 호주는 제한된 품목군에서만 차등 관세가 적용되고 있다.

28개 품목군 가운데 가장 많은 세번수를 가지고 있는 품목이 미국의 치즈와 커드이다. HS 번호 0406으로 분류되는 치즈와 커드의 경우, 미국은 156개의 품목이 포함되어 있다. EU는 50개 품목이 분포되어 있으며, 우리나라는 6개 품목에 불과하다. 일본은 10개 품목, 중국은 5개 품목이 여기에 속하는 것으로 나타났다. 다음으로 많은 품목을 포함하고 있는 품목군은 22류에 속하는 포도주와 포도즙이다. HS 번호 2204에 속하는 품목수를 보면 EU는 94개, 캐나다 26개, 미국 23개 등으로 세분되어 있다. 반면 한국, 중국, 일본은 각각

8개, 4개, 10개 정도로 단순화되어 있다.

가금육의 경우 우리나라가 HS 번호 0207에 속하는 품목으로 33개를 포괄하고 있어 미국이나 일본보다 품목을 세분하고 있다. HS 번호 1006에 속하는 쌀은 우리나라의 경우 벼, 메현미, 찰현미, 멥쌀, 찹쌀, 쾌미 등 6개 품목으로 구분하고 있다. 그러나 EU와 미국은 각각 34개와 13개 품목으로 보다 세분화된 관세율표를 가지고 있다.

우리나라는 일반적으로 누진관세 체계를 가지고 있지 않다. 그러나 많은 선진국들에서 누진관세 체계를 유지하고 있으며, 이는 보호무역을 심화시키는 것으로 받아들여지고 있다. 많은 국가들의 최종 소비재 농산물(또는 식품)의 관세가 기초 농산물이나 중간재 농산물보다 높아 누진관세를 나타내고 있다. 노르웨이의 경우 완제품과 원료 농산물 사이의 관세 차이가 77% 포인트에 이르고 있다. 누진관세 체계의 완화를 주장하는 캐나다와 미국의 경우에 있어서도 심한 누진관세 체계를 보이고 있다.

따라서 이러한 심각한 누진관세 체계의 완화를 주장하는 국가들이 많다. 캐나다를 비롯한 케언즈 국가들과, ASEAN, 카리브해공동체 등이 누진관세의 제거를 제안한 상태이다. 쿠바 등 11개 개발도상국 그룹은 누진관세 체제의 제거를 위한 관세 조화 방식의 도입을 요구하고 있다. 미국도 누진관세 제도의 개선에 긍정적이다. 누진관세 체제가 잘 유지되고 있는 일본은 누진관세 제도의 폐지에는 소극적인 자세를 보이고 있다.

GATT 또는 WTO 협상에서 지금까지 사용되었거나 기타 협상과 관련하여 제기된 몇 가지 대표적인 관세감축 방식 가운데 공식에 의한 감축은 다음과 같다. 그밖에 실행세율을 양허하는 방식이나 RO(Request-Offer 방식) 등이 있으나 이는 일정한 공식에 의한 것이라기 보다는 이해 당사국간의 협상이나 품목별로 실제로 부과되고 있는 관세를 기준으로 하는 것이다.

그 동안 적용된 예가 있는 UR 방식과 스위스 공식을 중심으로 관세 감축 효과를 계산한 결과, 어느 국가에 있어서나 UR 방식이 낮은 감축률을 나타낸

다. 스위스 공식의 경우 관세 상한을 얼마로 하느냐에 따라 차이가 심하다. 관세 상한을 16%로 할 경우 스위스 방식이 일부 국가의 경우를 제외하고는 가장 큰 감축 효과를 가져오는 것으로 나타났다. 그러나 일부 관세율이 낮은 국가(호주, 뉴질랜드, 미국 등)에 있어서는 캐나다 방식이 오히려 더 많은 관세 감축효과를 가져오는 경우도 발생할 수 있는 것으로 나타났다. 주요 11개국을 대상으로 계산한 결과, 스위스 공식에 의한 감축은 평균 86.7%의 감축효과를 가져온다. 반면 캐나다 방식에 의한 감축은 84.4%의 감축효과를 나타낸다. 우리나라의 평균 양허관세율은 캐나다 방식의 경우 80.6%, 스위스 방식의 경우 85.3% 감축되는 것으로 계측되었다.

관세 감축방식은 누진관세 체계에도 영향을 미치는 것으로 나타났다. 감축 방식별로 누진관세 체계를 완화시키는 정도에 큰 차이를 보이고 있다. 최종 소비재와 원료 농산물 사이의 관세 차이는 11개국 평균 18.3% 포인트이다. 이러한 누진관세는 UR 방식을 적용하여 관세를 감축할 경우 개선되지 않는다. 그러나 캐나다 방식을 이용할 경우 관세 차이는 2.9% 포인트로 감소하여 누진관세 체계가 크게 완화되는 것으로 나타났다. 스위스 방식을 적용할 경우 관세 차이는 2.6% 포인트로 감소하여 누진관세 체계 개선에 가장 큰 영향을 미치게 된다.

2. 관세인하 방식별 효과분석

공산품 분야와는 달리 농산물에 대한 관세는 지난 UR 농산물 협상타결 이전까지 GATT 체제에서 거의 논의되지 않았다. 일부 농산물 관세가 감축되었다하더라도 대부분의 나라에서 적용되어온 수입제한제, 수입할당제, 가변 부과금 및 임의적인 수입허가제 등 비관세장벽은 농산물 무역의 확대에 커다란 장애요인이었다. 이러한 상황은 농산물 분야의 모든 비관세장벽을 관세로 전

환한다는 데 합의한 UR 농산물 협상의 타결로 변화하였으나 아직도 농업분야에는 일부 수입금지적 높은 관세와 국가간, 품목간, 가공단계별 관세의 불균등 분포가 존재하고 있다. 특히 많은 국가들이 관세화 이행과정에서 자국의 민감한 품목에 대해 고율 관세를 부과하고 있을 뿐만 아니라 복잡한 관세제도를 운용함으로써 실질적인 시장접근의 확대에 어려움이 있다는 인식에서 농산물 수출국들을 중심으로 대폭적인 관세인하방안이 논의되고 있는 중이다.

WTO 농산물 협상에서 논의될 관세율감축 공식이나 감축율이 아직 결정되지 않은 현 상태에서 관세인하방식별 실증분석에 들어가기 위해 본 연구는 UR에서 설정된 평균 관세 수준의 36%(개도국은 24%)감축과 품목별 최소 감축율 15%(개도국은 10%)를 기본 전제로 출발한다. 동일한 선상에서 모든 품목의 동일률감축의 경우도 36%($a=0.36$) 감축을 가정하고 조화 감축(스위스공식)의 경우는 관세율 상한을 200%($=b$)로 가정한다. 이에 따라 혼합방식의 경우는 관세율이 112.5% 미만에서는 동일률 36% 관세감축 공식이 적용되며, 112.5% 이상의 고율관세의 경우에는 스위스 방식에 의해 감축된다. 물론 스위스 방식과 혼합방식의 관세율 상한은 200%로 가정된다. 이와 같은 전제에서 관세감축방식별 관세인하 효과를 주요 품목들에 적용하여 결과를 도출하였다.

농산물 순수입국 측면에서 관세인하 협상은 우선 관세감축방식에 있어서 감축폭을 최소화하고 감축에 있어서 품목별 신축성을 최대한 확보해야 한다는 기본입장에서 협상에 임해야 할 것이다. 특히 관세감축으로 인한 국내농업에 미치는 영향을 극소화하기 위해서는 감축폭을 최소화하는 방식뿐만 아니라 품목별 관세감축의 신축성이 확보되는 방향으로 협상을 이끌어가야 한다. 따라서 관세인하의 신축성 확보를 통한 주요 품목의 생산기반 유지 및 피해 최소화 측면 등을 감안 할 때 차기협상에서 우리에게 유리한 관세감축 방식은 UR 방식으로 여겨진다.

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 차기협상에서 결정될 관세인하 폭의 정도에 따라 다르겠지만 만약 고율관세의 대폭 삭감 방식이 채택된다면 우리 농업에 큰 파급효과를 가져올 것으로 예상된다. 왜냐하면 우리나라의 고율 관세 부과 품목의 대부분은 우리 농업에서 중요한 위치를 차지하는 것들이다. 이들은 대부분 UR 협상의 비관세조치의 관세화 과정에서 높은 관세를 적용받고 있는 곡물류 등 NTC 품목들이다. 또한 UR 협정의 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. 따라서 고율관세 적용품목에 대한 관세의 최고한도 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 새로운협상에서 관세인하 방식과 감축폭이 품목별로 어느 정도 영향을 미칠 것인지를 알아보기 위해 우리나라의 현재 품목별 양허관세수준과 국내외 가격차를 고려하여 품목별 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 2-12 참조). 비

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

3. 시장접근물량 확대의 영향분석

지난 UR 농업협상의 주요한 합의는 농산물 수입국들 뿐만 아니라 수출국에서도 광범위하게 사용되어오던 모든 비관세장벽 철폐를 통한 관세로의 전환과 단계적 감축에 관한 것이다. 특히, 비관세장벽을 관세로 전환시에 일종의 이중관세제도인 관세할당제(Tariff rate quotas: TRQ) 방식을 통해 양허된 시장접근물량에 대해서는 낮은 관세를 부과하고, 이를 초과하는 물량에 대해서는 높은 관세를 부과할 수 있도록 했다. 1947년 GATT가 발족되고 7차에 걸쳐 추진되어온 다자간 협상과는 달리 UR 농산물협상은 농업부문에 만연하던 비관세장벽의 철폐와 관세화과정에서 채택된 관세할당제(TRQ)를 통한 시장접근기회의 보장 등이 합의되어 획기적이고 역사적인 협상이었다는 것이 일반적인 평가이나, 농산물 수출국들은 관세상당치의 과다계상으로 인한 고관세 부과, 국영무역 등 다양한 시장접근관리 방식을 통한 정부의 시장개입 및 리무역 등의 성행으로 UR 이후 시장개방의 이행결과는 기대에 못 미치는 것으로 평가하고 있다. 따라서 미국이외 호주, 뉴질랜드 등 농산물 수출국들은 차기 협상에서 그들의 실질적 이익확보차원에서 시장접근 물량의 실질적 확

대를 주장할 것으로 판단된다. 낮은 세율이 부과되는 관세할당량의 확대는 실질적인 관세감축효과를 나타낼 수 있다. 특히 농산물의 경우 일반적으로 수요 및 공급이 비탄력적이므로 시장접근물량의 확대는 실질적으로 큰 관세 감축과 상응하는 효과를 보일 수 있다.

아직 본격적인 협상이 시작되지 않은 현 시점에서 향후 TRQ 관련 품목에 대한 자유화 방향을 정확히 예측한다는 것은 시기상조라 할 수 있으나 WTO 체제는 원칙적으로 무역자유화와 보다 시장지향적 무역질서의 확립을 기본 취지로 다자간협상을 진행하고 있다는 측면에서 고율관세의 감축뿐만 아니라 저세율에 수입기회가 보장된 시장접근물량의 확대에 초점을 둘 것으로 예상된다.

이에 따라 이 연구는 1995~98년 평균 소비량의 1%에 해당하는 시장접근물량 확대가 주요 품목에 미치는 가격, 생산, 소비, 생산액, 소비지출액, 생산자 및 소비자 후생, 그리고 국내외가격 측면에서의 잠재적 관세인하 효과를 살펴해보았으며 주요 추정결과는 다음과 같다.

첫째, 외생적 시장접근물량 확대에 따라 가격이 가장 크게 떨어지는 것으로 나타난 품목은 참깨, 천연꿀, 고추, 쇠고기, 마늘 등이다. 이들 품목은 본래 단위당 가격이 상대적으로 큰 품목들일 뿐만 아니라 생산 및 수요 탄성치가 상대적으로 매우 낮은 품목들로서 시장접근물량의 확대에 의한 국내가격 감소가 큰 것으로 추정되기 때문이다.

둘째, 시장접근물량 확대에 따른 품목별 생산 감소 효과는 생산량이 절대적으로 큰 쌀, 돼지고기, 오렌지, 양파 등과 쇠고기, 포도 등 생산탄성치가 여타 품목에 비해 상대적으로 큰 품목에서 더욱 크게 나타났다.

셋째, 시장접근물량 확대에 따른 가격감소로 야기되는 품목별 소비 증가는 소비량이 절대적으로 많거나 수요탄성치가 큰 쌀, 양파, 돼지고기, 오렌지의 순으로 크게 나타났다.

넷째, 시장접근물량 확대에 의해 야기된 가격 및 생산량감소로부터 발생하

는 품목별 생산액 감소는 절대적 생산량 혹은 가격감소 폭이 큰 쌀, 고추, 돼지고기, 쇠고기의 경우가 가장 크게 감소한 것으로 나타났다.

다섯째, 시장접근물량 확대에 따라 발생하는 가격감소 및 소비량증가로 야기되는 소비지출액의 변화는 모든 품목에 걸쳐 줄어드는 것으로 계측되었다. 이 결과는 대부분의 농산물 수요가 비탄력적으로 인해 시장접근물량 증가로 인한 가격하락의 효과가 소비량 증대의 효과 보다 컸기 때문으로 판단된다.

여섯째, 시장접근물량 확대에 의해 생산자 잉여는 감소하고 소비자 후생은 증대하는 것으로 추정된다. 이는 시장접근물량의 확대에 따른 수입증가로부터 발생하는 가격하락으로 인한 자명한 결과로 보여진다. 그러나 해당 품목의 생산자에 비해 소비자의 수가 훨씬 많다는 사실에 비추어 볼 때, 시장접근물량 확대에 따른 이해그룹별 피해는 해당 품목의 농업생산자에 집중되어 있다고 볼 수 있다.

마지막으로 시장접근물량 확대로부터 야기되는 관세인하 효과는 대략 참깨 23%, 보리 17%, 천연꿀 10%, 마늘, 쌀, 고추 각각 약 4% 정도의 관세 인하 효과가 있는 것으로 추정되었다. 이들 품목들은 시장접근물량 확대에 따라 국제가격에서 차지하는 국내 가격감소가 상대적으로 크게 나타난 것들이다.

아직 본격적인 협상이 시작되지 않은 현 시점에서 향후 TRQ제도와 관련된 자유화 방향을 정확히 예측한다는 것은 시기상조라 할 수 있으나 차기 협상에서 농산물 수출국들은 저세율로 수입이 보장된 시장접근물량의 확대를 통해 수입국으로의 실질적인 시장접근기회를 보장받으려 할 것으로 보인다. 특히 시장접근 기회의 확대방안으로 실질적으로 우리농업에 큰 영향을 미칠 수 있는 부문은 현행시장 및 최소시장접근 물량의 대폭 증가와 관련된 논의이다. 왜냐 하면 시장접근이 보장된 대부분의 품목이 우리 농업에서 중요한 비중을 차지해왔을 뿐만 아니라 현격한 국내외 가격차로 인해 확대된 시장접근물량은 대부분 수입될 것으로 판단되기 때문이다. 이에 차기 협상에서 농산물 수입국으로서 기본적으로 우리가 견지해야 할 것은 시장접근물량의 확대

를 최소화하는데 협상의 노력을 경주해야 할 것이다.

시장접근 관리방식에 대한 협상에서 기본적으로 견지해야 할 입장은 시장 접근 물량의 배분은 국경에서의 문제가 아닌 국내문제이므로 쿼터량에 대한 시장접근이 보장되는 한 배분방식에 문제를 제기할 필요가 없음을 강조하는 것이다. 또한 시장접근물량 관리방식의 규율강화 움직임에 대해서는 이와 관련된 기존의 WTO 협정인 수입허가절차협정 및 국영무역 관련규정 등으로 충분히 규율될 수 있음을 강조하여 새로운 규율 강화가 이루어지지 않도록 해야 할 것이다. 더욱이 우리나라의 경우 시장접근관리상 큰 문제가 없었으며 우리가 양허한 시장접근량의 대부분이 실제 수입되었음을 강조하여 수입제한적으로 운용되지 않고 있음을 홍보 할 필요가 있다.

4. 시장접근물량의 수입관리 방식

우리나라는 UR 농산물협상의 관세화조치에 따라 67개 품목(현재는 64개 품목)에 대해 설정한 시장접근물량의 효율적인 수입관리를 위해 WTO 협정과 품목별 특성을 종합적으로 고려하여 지정기관 수입권 배정(국영무역 혹은 생산자단체), 수입권공매, 실수요자 추천 등의 방식으로 나누어 수입관리를 하고 있다. 1998년 기준 수입관리 대상 품목의 절반 이상의 시장접근물량 수입 비율은 95% 이상으로서 수입 이행실적이 매우 높은 상태이다. 국영무역의 경우 가급적 전량을 수입하고 실수요자추천의 경우에는 국내생산이 없거나 국내소비에 비하여 국내 생산량의 절대량이 부족한 품목이 대부분이기 때문에 수입이행 실적이 높은 것으로 판단된다.

현행 우리나라 농산물의 수입관리 제도의 개선방향을 제시하고 협상대안을 수립하기 위해서는 개별 품목의 성격과 특성, 개별 수입관리제도의 효율성, 수입차익(rent)의 배분과 형평성, 수출국의 요구사항, 수입국의 정책적 고려사

항 등을 두루 고려해야 한다. 특히 수입관리제도의 효율성을 제고하기 위해서는 1) 수입독점에 의한 경쟁제한, 2) 수입추천 및 물량배정과정에서의 불공정행위, 3) 엄격한 자격요건으로 인한 경쟁제한 등의 관행을 타파하는 것이 중요하다.

수입관리 방식에는 실행세율 적용, 선착순 배정, 수입승인 및 수입허가, 과거 수입실적에 따른 수입권 배분, 수입권 공매, 국영무역, 생산자단체에 수입권 부여 등의 방식이 있다. 각각의 수입관리 방식은 나름대로의 장단점을 동시에 가지고 있기 때문에 특정 방식이 여타 방식에 비해 절대적으로 바람직하다는 판단을 내릴 수 없으며 해당 품목의 수급과 유통 여건에 가장 적합한 수입관리 방식을 채택할 수밖에 없다.

WTO 농업위원회에서 대부분의 수출국들은 시장접근물량의 수입관리 방식이 무역을 제한하는 방향으로 운영되고 있으나 이에 관한 적절한 규정이 없는 관계로 수입관리의 투명성, 공정성을 제고하기 위해서는 새로운 규정의 정립이 필요하다고 주장하고 있다. 그러나 우리나라를 비롯한 일본, 스위스 등 수입국들은 수입관리방식은 각국의 고유한 농업과 유통 여건을 감안하여 신중적으로 선택할 수 있어야 한다는 입장이다.

WTO 사무국의 배경문서에 의하면 전세계적으로 실행세율 적용에 의한 수입관리방식이 가장 보편적으로 사용되고 있으며, 수입허가제도는 EU에서, 과거실적에 의한 수입권배분은 호주에서, 선착순제도는 미국에서 그리고 생산자단체에 수입권 배분은 태국에서 가장 많이 사용되고 있다. 일본은 한국과는 달리 과거실적, 공매, 선착순, 생산자단체 등에 의한 수입관리방식을 채택하고 있지 않는 대신 수입허가제도가 가장 많이 사용되고 있다. 전세계적인 수입관리방식별 수입 이행률을 보면 비시장지향적 수입관리방식으로 평가되는 국영무역, 과거실적 등의 이행률이 시장지향적으로 평가되는 실행세율, 공매, 선착순 등의 제도보다 높은 것으로 나타났다. 선착순과 공매제도의 수입 이행률이 낮은 이유는 정보부족과 제도운영상의 문제점인 것으로 해석된다.

본 연구에서는 주로 국영무역에 의해 수입관리되는 고추, 마늘, 양파 등 10개 품목에 대한 수입관리 개선방안을 제시하였다. 여기에서는 주로 수입차익의 배분에 따른 형평성과 지정기관을 통한 수입관리 및 가격안정, 수입품의 특성(동질성 여부), 수출입업자의 수, 계절적 무역흐름 등 각 품목의 고유한 특징 등을 고려하였다.

결론적으로 우리나라의 현행 품목별 시장접근물량의 수입관리방식은 1980년대 후반의 경제여건에 기초하여 UR 협상에서 합의하여 수립된 제도이므로 경제상황이 변화된 현재에는 부적합한 측면이 다수 있다고 판단된다. 따라서 여건변화에 부응하는 방향으로 수입관리방식을 개선함은 물론 이를 차기협상에서 반영시키도록 최대한 노력해야 할 것이다. 즉, 수출국들의 요구가 아니더라도 비효율적인 수입관리방식을 개선하여 생산자 및 소비자보호, 그리고 국가적 후생증대가 이루어질 수 있도록 자체적인 준비가 있어야 할 것으로 본다. 그러나 차기협상과 관련하여 시장접근물량의 수입관리방식의 채택은 제도의 효율성과 더불어 품목에 따라 수입차익의 환수와 수입관리 및 물량조절을 통한 수급조절의 필요성도 중요하므로 제도의 선택과 운영상에 신축성이 확보되는 방향으로 협상이 추진되도록 노력해야 한다. 특히 수입관리방식에 대한 새로운 규정의 제정보다는 기존 농업위원회 통고의무(통고의 범위와 구체성) 강화를 통해 제도운영의 투명성, 공정성을 제고하는 방향으로 논의되어야 할 것으로 본다.

5. 국내보조의 개혁

국내보조 개혁의 이행 경험과 회원국들의 제안서(proposals)를 바탕으로 10개의 시나리오를 설정, 그 효과를 분석했다. 10개 시나리오는 ① AMS 감축폭 확대, ② AMS 감축 기준 연도 변경, ③ AMS 산출에 불가상승률 감안, ④

품목별 기준에 의한 AMS 감축, ⑤ 총 농업 생산액의 비율에 근거한 AMS 양허 수준 결정, ⑥ 선진국에 해당되는 de minimis 수준 적용, ⑦ 보조 상한선 설정, ⑧ 개도국우대(S&DT) 조치의 확대, ⑨ 우리나라의 개도국 지위 상실, ⑩ 모든 형태의 보조금 총액에 대한 제한 등이다. 기준치(baseline)는 2004년 최종 양허수준을 기준으로 그 이후 10년 동안 AMS가 13.3% 감소하고, 나머지 국내보조 요소들은 지금과 같이 유지된다고 가정한 값이다.

이와 같은 시나리오별 영향 분석 결과를 통해 도출할 수 있는 협상 시사점과 대응 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라는 AMS 감축 폭이 상대적으로 적거나 감축 진행 속도가 더딘 방안을 제안해야 할 것이다. 기준치(2004년 이후 10년 동안 감축대상 AMS의 13.3% 감축)에서 제시된 방식이 유리하다. 곧 마지막 이행연도의 AMS 수준을 기준으로 추가로 감축하되 점진적으로 하고, 개도국 우대에 따른 이행기간 연장을 확보하는 것이 중요하다.

둘째, AMS 감축 폭을 확대하기 위한 기준연도의 변경은 적절하지 않다. 새로운 기준연도의 설정은 국내보조의 재산출을 뜻하므로 복잡하며, 일관성이 없게 된다. 더욱이 AMS 양허수준은 계속 줄어들므로 이행기간(선진국: 1995-2000년)의 특정 연도나 기간으로 새로운 기준연도를 정하는 것은 의미가 없다. 그러나 한편으로는 1995년 이후로 기준연도를 새롭게 설정한다면 우리나라가 간접적인 이익을 얻을 수 있다는 주장도 제기되고 있다. UR 협상 당시, 미국과 유럽연합의 AMS에 블루박스 조치가 포함됨에 따라 AMS가 과대평가됐는데, 새로운 기준연도를 설정할 경우 이 두 회원국의 AMS는 크게 줄어야 한다. 그렇게 된다면, 미국과 유럽연합은 자국 이익을 위해 당연히 급격한 AMS 감축에 반대할 것이며, 우리나라는 이에 따라 상대적인 이익을 얻을 수 있다는 논리이다. 만약 새로운 기준연도를 설정해야 한다면, 현재 WTO에서 제기되는 제안들을 감안할 때, 우리나라는 총 국내보조 수준이나 농업 생산액 규모가 가장 큰 연도를 중심으로 정하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, AMS 산출에 물가상승률을 감안해야 한다고 주장하는 것은 바람직하다. 물가상승률은 AMS 산출에 커다란 영향을 미친다. 특히 상대적으로 물가상승률이 높은 개도국의 경우에 이런 상대적 불이익이 크게 나타난다. 물가상승률에 따른 AMS 조정을 반대하는 회원국들은 국내보조 수준을 줄이기 위한 개혁이므로 물가상승률까지 감안해 보조 감축 폭을 줄일 수 없다는 입장이다. 그러나 물가상승률의 감안은 경제이론 측면에서 또한 회원국 특히 선진국과 개도국에 사이의 형평성 확보 차원에서 바람직하다. 우리나라는 물가상승률이 감축대상 AMS 산출에 반영되도록 추진해야 한다. 차선책은 ‘지나친 물가상승률(excessive rates of inflation)’의 기준을 일정 수준으로 명확하게 규정하는 것이다.

넷째, 품목별 기준에 의한 AMS 감축이 실현되더라도 우리나라에 미칠 영향은 크지 않을 것이다. 다만 품목별 감축 규모에 따라 그 영향 정도가 달라 있다. 기준연도 수준을 바탕으로 살펴보면, 쌀 이외의 품목에 품목별 AMS 감축 방식을 적용하더라도 그 영향은 적을 것이다. 현재 쌀 이외 품목의 AMS 활용도가 낮으며, 앞으로도 그 활용도가 오를 것으로 보기 어렵기 때문이다. 그러나 품목별 기준에 의한 AMS 감축은 품목들 사이에 보조정책의 융통성과 신축성을 떨어뜨릴 수 있다. 따라서 총액기준에 의한 감축이 우리로서는 바람직하다.

다섯째, 총 농업 생산액 대비 AMS 양허수준 설정은 우리나라에 상대적으로 유리할 것이다. 우리나라의 AMS 양허수준과 현행 총 AMS가 농업 생산액에서 차지하는 비율은 일본이나 유럽연합의 경우와 비교할 때 현저히 낮은 수준이다. 이에 따라 우리나라는 총 농업 생산액을 기준으로 한 AMS 양허수준 설정 논의에서 능동적으로 대응할 수 있을 것으로 판단된다. 다만 국내보조 수준을 총 농업 생산액 기준으로 정할 수 있는가에 대한 논쟁이 남게된다.

여섯째, de minimis 조치에 해당하는 기준을 개도국 수준(품목별 생산액의 10%)에서 선진국 수준(품목별 생산액의 5%)으로 강화하는 것은 우리나라에

커다란 영향을 주지 못할 것이다. 우리나라의 품목별 감축대상 AMS 지원 수준은 대부분 품목별 농업 생산액의 2%를 넘지 않기 때문이다. 따라서 우리나라는 de minimis 조치의 기준 강화에 탄력 있게 대응할 수 있을 것으로 내다 보인다. 그러나 선진국 수준의 de minimis 조치 적용은 품목별 잠재적 정책 유연성을 해친다는 점에서 주의해야 할 것이다.

일곱째, 그린박스 조치의 규모에 대한 어떠한 제한도 우리나라에 불리하게 작용할 수 있다. 1999년 기준으로 그린박스 명목의 조치가 우리나라의 총 국내보조에서 차지하는 비중은 72%로 높다. 원칙적으로 그린박스 조치는 무역과 생산에 미치는 영향이 '없거나 최소(no or minimal effect)'인 경우에 해당하고, 감축대상 보조를 허용대상 보조로 전환시키는 것이 국내보조 개혁의 한 과정이라고 해석한다면, 허용대상 보조인 그린박스 조치의 규모에 제한을 두는 것은 설득력이 적다. 따라서 우리나라는 그린박스 조치의 도입 배경과 원칙에 기초해 관련 논의에 참여해야 할 것이다.

여덟째, S&DT 조치의 확대가 지금의 조치에 추가 조치를 더하거나(좁은 뜻), 감축대상 AMS나 de minimis 조치 등 다른 국내보조 요소를 강화시키는 방향(넓은 뜻)으로 나타난다면 우리나라에 유리하다. 특히 후자의 경우에 우리나라는 S&DT가 감축대상 AMS에 반영되도록 노력해야 할 것이다. AMS에 의한 국내보조 구속력의 영향이 현재로선 가장 크기 때문이다. De minimis 조치에 대해서는 그 적용 수준이 적어도 농업 생산액 대비 15% 정도는 되도록 해야 할 것이다. 그러면 1999년 기준으로 쌀에 대한 보조도 de minimis에 포함시킬 수 있으며, 따라서 감축대상 AMS 양허수준의 큰 폭 감축을 수용할 수 있게 된다.

아홉째, 우리나라의 개도국 지위는 유지돼야 한다. 개도국 지위를 통해 우리나라는 감축대상 AMS의 양허, de minimis 조치, S&DT 조치 분야에서 선진국에 비해 혜택을 누리고 있다. 더욱이 개도국에 대한 S&DT 조치의 강화 필요성이 강력히 대두되고 있으므로 개도국 유지에 따른 효용은 지금보다 더

커질 것이다. 개도국 지위 결정에 관한 논의에서 우리나라는 국가 기준(country basis)보다는 산업 기준(issue basis)에 기초한 대한 기준 설정을 주장해야 할 것이다. 특히 도시와 농촌의 차이 곧 일반경제(국가 전체) 지표와 농가경제 지표 사이에 나타나는 격차 등을 반영한 기준이 세워지도록 노력해야 할 것이다. 지금과 같이 주로 무역변수들만을 고려한 기준은 우리나라에 불리할 수 밖에 없다.

끝으로, 총 국내보조 규모를 제한하는 것은 농업협정의 정신에 어긋난다. 이는 또한 각 국 농업의 특수성과 여건을 고려하지 않은, 꾸민 형평주의이다. 구체적으로 국내보조를 농업 생산액 등에 연계시켜 그 양허 수준을 결정하는 방식은 대규모 생산 및 대농 중심의 국가에 유리한 것이다. 이는 농업생산 측면이 효율적이지 못해 정부 의존적인 소농 중심이고 농촌 인구가 많은 국가의 환경을 고려하지 않은 방식이다. 따라서 우리나라는 농업협정의 원칙을 강조하면서 이와 같은 논리를 개선해야 할 것이다.

6. 농업의 다원적 기능

OECD의 정의에 따르면, 다원적 기능의 주요 요소는 ① 농업과 결합돼 생산되는 많은 시장재(commodity)와 비시장재(non-commodity)의 존재, ② 일부 비시장재 가운데 외부효과(externalities)나 공공재(public goods)의 특성을 나타내는 것으로 정리된다. ②의 경우, 이에 대한 시장이 존재하지 않거나 제대로 기능하지 못하는 이른바 시장실패(market failure)가 나타난다.

다원적 기능을 보편적인 형태로 분류하면, ①환경보전 기능(자연 서식지, 생물다양성 등), ② 농촌오락 기능(경관, 전통문화 계승 등), ③ 토지 또는 농지보전 기능(홍수조절, 지하수 함양, 토양보전, 산사태 방지 등), ④ 식량안보 기능, ⑤ 농촌활력 기능, ⑥ 동물복지 등이다. 이러한 기능들은 농업생산과

결합돼 생산되며, 외부효과를 나타내거나 공공재의 특성을 가진다. 따라서 이들은 다원적 기능의 정의에 부합한다. 둘째로, 순수 공공재, 지역적 순수 공공재, 개방된 자원 등으로 분류되는 다원적 기능은 정부의 공급에 의해 그 시장실패를 바로잡을 수 있다. 끝으로, 농업생산과 결합돼 생산되는 다원적 기능은 사회가 기대하는 가치를 지닐 때, 정책의 목표가 될 수 있다.

사후적이지만, 지금의 농업협정 그린박스 조치가 주요 다원적 기능들을 얼마나 포용하고 있는지 또는 포용할 수 있는지를 검토하면 다음과 같다.

첫째, 식량안보에 관한 것이다. 그린박스 조치 가운데 식량안보에 관한 사항은 식량안보 목적의 공공재고와 국내 식량원조이다. 이러한 조치들은 식량안보를 달성할 수 있는 일부 수단만을 대상으로 한 보조이나, 국내생산과 결합돼 생산되는 다원적 기능으로서 식량안보를 다루지 않는다.

둘째, 환경보전과 농지보전 및 농촌오락 기능에 관한 것이다. 이와 관련된 그린박스 조치는 환경보전 지원이다. 그러나 이 조치의 조건은 매우 제한적이다. 현재의 농업생산과 결합된 양(+의 외부효과가 제공되고 이로 인해 시장실패가 나타난다면, 이미 시장이 왜곡돼 있는 것이다. 따라서 지금과 같은 생산방법이나 투입재 사용에 의한 다원적 기능에 보조해야 한다.

끝으로, 농촌활력에 관한 것이다. 그린박스 가운데 지역원조 조치는 농촌활력과 관련된다. 낙후지역의 생산자에 대한 보조인데, 이 지역에서 농업생산에 따른 추가비용이나 소득손실 분에 한정돼 제공된다. 그러나 이 조치는 보조의 범위가 제한적이고 농업생산과 결합된 특성을 간과한다는 점에서 앞에서 논의한 다른 조치들의 경우와 같다. 또 다른 문제는 다원적 기능인 농촌활력이 낙후지역에서만 만들어지거나 제공되지 않는다는 점이다. 농촌활력은 농업생산이 이뤄지는 지역에 모두 해당되는 기능이다. 따라서 지역원조가 농촌활력을 충분히 반영한다고 평가하기 어렵다.

이상과 같은 평가에서 얻을 수 있는 결론은 그린박스 조치의 조건과 대상 및 범위가 제한적이기 때문에, 이를 통해 다양한 다원적 기능을 제대로 발현

할 수 없다는 점이다. 더욱 중요한 점은 보조에 의한 생산효과가 없거나 최소이어야 한다는 그린박스 조치의 기본 요구조건이 다원적 기능을 목표로 하는 농업정책의 실효성을 근본적으로 제약한다는 사실이다.

농업협정이 다원적 기능을 제대로 감안하기 위해서는 먼저 AMS 감축 완화가 필요하다. 이를 우선순위대로 정리하면, 첫째, 다원적 기능의 적정 공급에 필요한 가격보조는 감축대상 AMS에 포함시키지 않는 방안이다. 둘째, 토지 사용 비중이 가장 높은 품목(예: 우리나라의 쌀) 또는 각국이 추구하는 다원적 기능 가운데 가장 중요하다고 판단되는 기능(예: 우리나라의 식량안보)에 대한 가격보조는 감축대상 AMS에 포함시키지 않는 방안이다. 셋째, 다원적 기능의 유지 측면을 감안해 AMS 감축 폭을 완화하는 방안이다.

블루박스 조치도 다원적 기능의 반영 차원에서 생산과 연계된 조치로서 유지돼야 한다. 블루박스 조치는 비록 정해진 상한이 있으나 생산량과 연계된 보조이므로 다원적 기능을 목표로 하는 정책수단으로서 유용하다. 그러나 블루박스 조치의 유지는 AMS 조정과 다르다. 먼저 블루박스 조치는 AMS 조치와 달리 모든 생산량에 적용되지 않기 때문에 제한적이다. 또한 블루박스 조치에 의한 보조는 직접지불 형태인 반면 AMS 조치는 가격보조 중심이다. 다원적 기능과 같이 생산과 결합된 시장실패는 가격보조를 통해 다루는 것이 직접지불에 의한 수단보다 효과적이란 점에서 AMS 조치에 의한 접근방식이 우월하다.

다원적 기능을 반영하기 위해서는 그린박스 조항이 개선돼야 한다. 이를 위해서는 먼저 그 기본 요구조건부터 개선해야 한다. 농업생산과 결합된 다원적 기능을 대상으로 한 정책조치는 생산효과를 수반할 수밖에 없다. 따라서 생산효과가 없거나 최소한이어야 한다는 그린박스의 기본 요구조건은 완화돼야 할 것이다. 이를 전제로 다원적 기능을 그린박스에 포함하는 방안은 다원적 기능의 개별 항목(positive list)을 그린박스 조치로 명시하는 것이다.

다원적 기능 박스를 별도로 농업협정 안에 설정하는 방안도 고려할 수 있

다. 이는 생산효과와 관련해 크게 두 종류로 나눌 수 있다. 첫째, 생산과 연계한 다원적 기능 박스이다. 이 박스에 의한 조치는 AMS에 해당하는 조치와 마찬가지로 가격보조 등이 포함된다. 둘째, 생산과 연계하지 않는 다원적 기능 박스이다. 이는 다원적 기능을 반영한 그린박스 조치와 사실상 같다. 생산과 연계되지 않은 직접지불 형태로 지원함으로써 생산과 연계된 경우와 다르다. 이 두 방안의 공통점은 다원적 기능을 구체적으로 명시한다는 점이다.

이 밖에도 de minimis 조치의 개선을 제안할 수 있다. 이 방안은 다원적 기능을 품목별로 구분, 접목시키고 이를 목표로 탄력적인 보조 기준을 설정하는 것이다. 예를 들면 품목별 AMS 감축 예외 기준을 농업생산액의 10%(우리나라 기준)에서 그 이상으로 확대하는 것이다.

이상과 같은 방안에서 공통으로 나타나는 문제는 보조의 상한을 정하는 일이다. 농업생산과 결합된 다원적 기능을 목표로 설정했다 하여 그린박스 조치와 같이 제한 없는 규모의 보조는 제공할 수는 없다. 그린박스와 마찬가지로 엄격한 세부 적용기준이 설정됐다 하더라도 마찬가지이다.

AMS 감축 조정 방안과 다원적 기능 박스 설정 방안의 경우, 예를 들면 자급률 100% 이하로 그 보조 상한을 정할 수 있을 것이다. 그린박스 개선 방안은 지금의 농업협정의 틀 안에서는 제한이 없어도 될 것이다. 물론 다원적 기능별로 엄격한 세부 기준이 적용된다고 가정한 경우이다. 블루박스 유지 방안은 현재 생산량 수준의 일정 비율로 제한돼 있고, de minimis 방안의 경우에는 현재 정해진 상한선을 탄력적으로 조정하면 될 것이다.

이상과 같은 방안들은 서로 보완 또는 경쟁하는 요소를 갖고 있다. 따라서 필요에 따라서는 이들 방안의 조합을 추구할 수 있을 것이다.

7. 수출보조

UR 협상에서 수출보조 감축 의무가 있음을 통보한 회원국은 모두 25개국으로 대부분의 회원국들은 양허된 수출보조 지급 기준보다 적게 보조금을 지급하여 UR 이행에는 큰 문제가 없는 것으로 나타나고 있다. EU는 1995-98 평균 금액 기준으로 양허 수준의 60%에 이르는 수출보조금이 지급되었으며, 이는 물량 기준으로는 80%에 이르는 지급 실적에 해당하는 것이다. 미국은 1995-98 평균 금액 기준으로 양허 수준의 50%, 물량 기준으로 57%의 수출보조 지급 실적을 나타내고 있다.

따라서 수출보조금 지급이 가장 많은 미국과 EU는 수출보조 감축의무에 있어서 수출보조 물량보다는 보조액에 보다 많은 여유가 있는 실정이다. 그러나 양국 모두 양허 수준 대비 수출보조 지급 실적이 증가하는 경향이 있다. 반면 일부 회원국은 기간에 따라서는 양허 수준보다 많은 수출보조를 지급하는 경우도 발생하고 있다. 콜롬비아는 1997년과 1998년에 물량 기준 수출보조 지급 실적이 125%와 152%로 양허 수준을 크게 초과하고 있으며, 사이프러스의 경우도 물량 기준 또는 금액 기준으로 양허 수준을 초과하였다.

수출보조금 지급액이 가장 많은 국가는 EU로 연평균 60억 달러의 수출보조금이 지급되고 있다. 이는 UR 협상 결과 이행 이후 4년간 회원국들이 지급한 총 수출보조액 266억 달러의 89%에 달하는 것이다. 스위스의 수출보조 규모는 1995-98 기간에 14억 달러로 회원국들 가운데 두번째로 높은 수준이며, 회원국 전체 수출보조의 5%에 해당하는 규모이다. 미국은 1995-98 기간에 4억 달러의 수출보조금을 지급하여 연평균 1억 달러 수준의 보조금 지급 실적을 나타내고 있다. EU, 미국, 스위스 등 3개국이 지급하는 수출보조는 회원국 전체 수출보조의 96%에 달한다.

UR 협상 타결 당시 수출보조 감축 의무가 없다고 통보한 일부 국가들 가운데 수출보조를 지급하는 경우가 있다. 한국, 태국, 튀니지아, 파키스탄, 모로코 등 5개국은 1995-98 기간에 일부 수출보조금을 지급하였다. 그러나 이는 개발도상국에게 허용되는 수출보조로 분류할 수 있는 것으로 WTO 규정에 위반되는 것은 아니다. 한국은 과실류와 화훼류에 대하여 수출보조가 지급되고, 태국은 쌀, 계란, 매니옥 등에 수출보조금을 지급하였다. 파키스탄과 튀니지아는 과실류와 채소류에 수출보조가 지급하고 있다.

수출보조 감축의무를 통보한 25개국의 품목별 수출보조 지급 실적을 물량 기준으로 보면, 축산물에 대한 보조가 가장 크게 나타나고 있다. 기타 유제품으로 분류된 품목은 양허 수준 대비 83%(1995-98 평균)의 수출보조 지급 실적을 나타내 22개 품목 가운데 가장 높은 지급 비율을 보이고 있다. 다음으로 지급 실적이 높은 품목은 계란으로 81%이며, 쇠고기와 돼지고기는 각각 66%와 65%로 비교적 높은 편이다. 보조금을 받고 수출되는 품목 가운데 물량이 많은 품목은 밀과 사료곡물로 각각 1,500만톤 규모가 수출보조금을 받고 수출되는 것으로 나타났다. 보조금 지급 품목수가 많은 것은 과실류와 채소류이며 연간 700만톤 정도가 수출보조금을 지급받고 있다.

수출보조에 의한 수출 행위가 현저하게 나타나고 있는 축산물과 최근 보조금 지급 비율이 높아지고 있는 사료곡물은 시장에 대한 시장왜곡 현상과 품목 편중에 대한 논란이 예상된다. 과실류와 채소류, 쌀과 유지작물 등은 수출보조금 지급 실적이 매우 낮은 품목으로 상대적으로 시장 왜곡 현상이 심하지 않은 분야로 볼 수 있다.

이러한 수출보조의 철폐 또는 대폭 감축을 적극적으로 주장하는 국가는 ASEAN과 케언즈 그룹 국가들이다. 케언즈 그룹은 수출보조를 감축 이행 첫째 해에 상당 수준 감축하고 궁극적으로는 철폐하자는 입장이다. ASEAN은 선진국의 경우 수출보조를 즉각 철폐하고 개발도상국들은 개도국 우대에 해당하는 수출보조를 유지하자는 입장이다. 미국은 UR 이후 축산물을 제외하고는

수출보조가 대부분 대폭 감축되어 수출보조의 대폭 감축 혹은 철폐에 관심을 보이고 있다. 반면 수출신용 문제는 OECD에서 논의하자는 입장을 보이고 있어 수출신용의 규제에 소극적인 자세를 보이고 있다. EU는 수출보조에 대한 규율 강화나 감축 문제에 소극적인 자세를 보이고 있다. 철폐에는 반대하는 입장이다. 수출보조 문제는 수출신용이나 수출국영무역, 식량원조 등 모든 형태의 수출 관련 지원 형태도 협상에서 함께 다루어져야 한다는 입장이다. WTO는 다른 국제적 협상에서 합의된 수출신용 관련 사항이 WTO 규범이 될 수 있도록 규범을 제정하여야 한다는 것이다.

우리나라와 일본은 감축의무 수출보조가 거의 없는 상태로 수출보조의 감축에 찬성하는 입장이다. 한국은 개도국에 허용되는 수출보조의 유지 및 확대를 주장하고 있다. 일본은 수출보조의 이월(Roll-Over)에 대하여는 규율이 강화되어야 한다는 주장을 하고 있다. 수출보조 효과를 나타내는 국내보조도 수출보조의 규율 대상이 되도록 하자는 입장을 보이고 있다.

수출보조와 관련하여 지난 UR 협상에서와 달리 미국의 입장이 케언즈 그룹과 같이 수출보조의 대폭 감축이나 완전 철폐로 바뀌어 이번 농산물 협상에서 수출보조 분야 협상은 대폭 감축 주장이 우세할 전망이다. 이에 대한 EU의 대응으로 우리나라와 일본 등과의 공조체제를 강화시킬 수 있는 요인이 될 수 있다. 우리나라는 현재 개도국 허용된 수출보조를 지급하고 있으므로 원칙적으로 개도국에 허용되는 수출보조는 유지, 확대되는 방향으로 대응해 나가되 협상에서 이 분야를 동조세력의 구축이나 공격적 협상의 카드로 사용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 이 분야에서 입장 차이가 큰 EU와 미국 및 케언즈 그룹의 역학 관계를 적절히 이용하여 다른 분야에서 우리의 이해를 반영할 수 있도록 하는 협상전략의 마련이 필요하다.

참 고 문 헌

- 강봉순, 1995, “농축산물 시장개방에 따른 수입관리방안”, 대외경제정책연구원, 정책자료 95-04.
- 권오상, 김기철, 2000, “농업의 다원적 기능관련 논의에 대한 대응방안 연구”, 서울대학교 농업개발연구소.
- 김광석, 홍성덕, 1982. 3. “명목 및 실효보호율 구조의 장기적 변화”, 연구보고서 82-02, 한국개발연구원.
- 김명환 외, 1993, UR 타결에 따른 농축산물시장 개방의 과급영향 분석, 정책 연구보고 P9306, 한국농촌경제연구원.
- 김진수 · 안종석, “경제여건의 변화와 관세율구조의 개편방향”, 연구보고서 94-03, 한국조세연구원, 1994. 5.
- 김태곤, “WTO 체제에 대응한 일본의 농정전환에 관한 연구”, 농경연, 연구 보고 R341, 1996.
- 박상태, 1996, 관세정책요론: 관세의 이론과 실제, 한국관세연구소.
- 송유철, 박지현, 1999, “WTO 농산물협상의 관세인하 방식별 장단점 분석”, 대외경제정책연구, 겨울호, KIEP.
- 신영섭, 하병기, “산업지원강화를 위한 관세율구조 개편방향”, 연구보고서 217호, 산업연구원, 1991. 3.
- 여영현, 1999, “시애틀 각료회의 이후 WTO 농업협상의 전망과 대응”, '99 연구 보고서, 농협조사부 해외협력실.
- 유정호, 홍성훈 등, “산업보호와 유인체계의 왜곡”, 연구보고서 93-02, 한국개발 연구원, 1993. 6.
- 이재욱 외, 1997, “농산물 수입개방의 영향평가와 수입관리 정책방향”, 농경연, 연구보고 364.

- 이재옥 외, 1998, “농업통상의 여건변화와 정책과제”, 농경연, 연구보고, 384.
- 이재옥 외, 1994, “우루과이 라운드 농산물협상 백서”, 농경연, D94.
- 이재옥 외, 1999, “WTO 차기 농산물협상의 전망과 대책 연구”, 농경연, 정책 연구보고.
- 이재옥 외, 1994, “WTO 체제하의 농산물 수입관리방안에 관한 연구”, 농경연, 정책연구보고 P9.
- 이재옥, 임정빈, 임송수, 오세익, 심영규, 1999, WTO 차기 농산물 협상의 전망과 대책연구, 정책보고 C99-36, 한국농촌경제연구원.
- 이재옥, 최윤국, 1997, 농산물 수입개방의 영향평가와 수입관리방향, 연구보고 R364, 한국농촌경제연구원.
- 이정환 등, 1997, “곡물의 중장기 수급전망과 대응정책”, 한국농촌경제연구원 C97-6, 1997.
- 이춘삼, 한규영, 1991, 국제관세제도론: 이론과 실무, 동성사.
- 임정빈, 김동민, 1993, “농림수산물 종량관세 도입에 관한 연구”, 농촌경제 제16권 제4호, 한국농촌경제연구원.
- 임정빈, 1999, “우리나라 UR 농업협정의 이행경험,” 농촌경제 제22권 제4호, 한국농촌경제연구원.
- 임정빈, 2000, “WTO 출범 이후 시장접근관리 방식의 국제적 비교와 정책적 함축성”, 농촌경제 제23권 제3호, 한국농촌경제연구원.
- 임정빈, 2000, “차기 농산물 관세인하 협상과 정책과제”, 농업경제연구 41(2), 한국농업경제학회.
- 임정빈, 1999, “UR 이후 농산물 시장개방의 이행과 후생영향 분석”, 농업경제 연구 40(2), 한국농업경제학회.
- 임정빈, 김동민, 2000, “차기 WTO 농업협상의 관세할당제하의 시장접근물량 확대와 국내 영향분석: 관세인하효과를 중심으로”, 한국경제연구 제4권, 한국경제연구학회.
- 최낙균 외, “UR 이후 저관세를 체제하에서의 관세정책방향”, 산업연구원, 1992.

- 최낙균, 신현수, “UR 이후 저관세율 체제하에서의 관세정책방향”, 연구보고서 제258호, 산업연구원, 1993. 1.
- 최세균 외, 1996. 12. “WTO 출범 이후 농산물 무역 자유화 논의 동향과 대책”, 연구보고 R348, 한국농촌경제연구원.
- 최세균, 이재옥, 어명근, 1998, 농산물 및 식품 관련 관세체계 개편에 관한 연구, 연구보고 R383, 한국농촌경제연구원.
- 천상덕, 이진우, 유진근, “2000년대 대내외 환경변화와 관세행정 발전방향”, 연구보고서 211호, 산업연구원, 1990. 11.
- 한두봉 외, 1999, WTO 차기 농산물 협상의 시장개방 효과, 고려대학교 자연자원연구소.
- 농경연, 우루과이 라운드 농업협정문 해설, E26, 1994.
- 농림부, 1998. 1, 농림산물 품목분류.
- 농림부, 2000, 농림업 주요통계.
- 농림부, 2000, 농림축산물 품목분류.
- 농림부, 1999, 농업동향에 관한 연차보고서.
- 농림부, 1998, '98 OECD 농업각료회의 결과보고서.
- 농림부 국제농업국, 1999, 시장접근물량수입관리 종합참고자료.
- 농림부 국제농업국, 1999, WTO 일반이사회 농업분야 국별 제안서.
- 대한민국, 1994, UR 농산물 협상 이행계획서.
- 대한상공회의소, 산업피해구제 관련 관세제도의 개편방향, 1995. 8.
-----, 대외무역법, 1997.
-----, 관세법의 발전적 개편방향, 1994. 8.
- 일본 농림수산성, 2000, WTO 농업교섭의 과제와 논점.
- 한국농촌경제연구원, 2001, “농업전망 2001”.
- Abbott. P, 1998, “Competitive Policy and Agricultural Trade”, presented at a seminar at the OECD, Paris 26-27 October.
- Abbott. P. and A. Morse, 1999, “TRQ Implementation in Developing Countries”,

Presented at the Conference on Agriculture and the New Trade Agenda in the WTO 2000 Negotiations, World Bank.

Anderson. K, 1998, "Domestic Agricultural Policy Objectives and Trade Liberalization: Synergies and Trade-offs", a paper presented at a seminar at the OECD, Paris 26-27 October.

Blandford. David, 2000, "Are Disciplines Required on Domestic Support?" Paper Presented at the Canadian Agri-Food Trade Research Network Workshop on Agricultural Trade Liberalization: Can We Make Progress? Quebec City, Quobec, Oct. 27-28, 2000.

Burfisher. M. S. Robinson and K. Thierfelder, 2000, "North American Farm Programs and the WTO", American Journal of Agricultural Economics 82(August 2000):768-774.

Dixit. P, and T. Josling, 1997, State Trading in Agriculture: An Analytical Framework, Working paper #97-4, IATRC.

Ingo. M, and F. Ng, 1998, Distortionary Effects of State Trading in Agriculture: Issues for the Next Round of Multilateral Trade Negotiations.

Josling, Timothy, 1998, Agricultural Trade Policy: Completing the Reform, Institute for International Economics, Washington DC.

Josling, Timothy, 2000, "New Farm Programs in North America and Their Treatment in the WTO: Discussion". American Journal of Agricultural Economics 82(August 2000):775-777.

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.

Josling, Timothy, 1998, "The Uruguay Round Agreement on Agriculture: A Forward-Looking Assessment", a paper prepared for a seminar at the OECD, Paris, 26-27 October.

- Rude, James, 2000a, "Green Box Criteria: A Theoretical Assessment". Canadian Agrifood Trade Research Network Paper, Ottawa.
- Rude, James, 2000b, "An Examination of Nearly Green Programs: Case Study for Canada", American Journal of Agricultural Economics 82(August 2000): 755-761.
- Rude, J.J, 1999, "An Examination of Nearly Green Programs: Case Studies for Canada, US, and the EU" Agriculture and Agri-Food Canada Working Paper, Ottawa.
- Rude, James and Karl Meilke, 2000, "A Primer on the New Agricultural Trade World", Paper presented in 2000 National Policy Research Conference in Ottawa, Ontario, Nov. 30-Dec. 1, 2000.
- Scully. D, 1999, "The Economics of TRQ Administration", Working Paper #99-6, IATRC.
- Young. C. Edwin and Paul C. Westcott, 2000, "How Decoupled Is U.S. Agricultural Support for Major Crops?" American Journal of Agricultural Economics 82(August 2000):762-767.
- ABARE, 2000, Multilateral Trade Negotiations. Current Issues, Oct.
- ABARE, 1999, WTO Agricultural Negotiations: Market Access Issues.
- OECD, 1999, Review of Tariff Synthesis Report.
- OECD, 2000, Market Access, Domestic Support and Export Subsidy Aspects of Uruguay Round Agreement On Agriculture: Implementation In OECD Countries. COM/AGR/TD/WP(2000)89/FINAL.
- OECD, 2001, The OECD Agricultural Outlook: 2001~2006. Paris.
- 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.
- The International Agricultural Trade Research Consortium(IATRC), 1994, The

Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation of the Outcome of the Negotiations, Commissioned Paper No.9.

The International Agricultural Trade Research Consortium(IATRC), Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Issues for the Next Round of Agricultural Negotiations, Commissioned Paper Number 12, 1997.

USDA, 1998, Agriculture in the WTO, International Agriculture and Trade Report, ERS.

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.

USDA-ERS, 1999, ERS's WTO Briefing Room, Various Issues.

USDA-ERS, 1999, Implementation of Uruguay Round Tariff Reductions, Agricultural Outlook.

WTO, 1997/98/99, Analysis and Information Exchange(AIE), Various Issues.