

# WTO 쌀 재협상의 시나리오별 영향분석과 대응방안

이 재 옥 선임연구위원  
서 진 교 부연구위원  
이 병 훈 연구원

## 머 리 말

UR 농업협상에서는 포괄적인 관세화의 원칙이 채택되었지만 이에 대한 예외조치(Special Treatment)를 허용하고 구체적인 이행방법을 농업협정문 부속서 5의 A(일반회원국 대상)와 B(개도국 대상)에서 명시하였다. 개도국지위를 인정받은 우리나라의 경우 2004년까지 쌀의 관세화를 유예하고, 2005년 이후의 지속적인 관세화유예 연장여부에 관해서는 2004년 중에 재협상하는 것으로 되어 있다. 쌀 재협상에서 관세화유예를 계속 적용받기 위해서는 수출국들에게 추가적이고도 수용 가능한 수준의 시장접근물량의 확대조치를 해야 한다.

현재 도하개발아젠다(DDA)의 일환으로 추진되고 있는 농업협상에서는 UR 협상 때보다 더 큰 폭의 시장접근물량 확대와 관세감축이 논의되고 있으며, 이러한 농업협상의 논의 추세와 결과는 우리나라 쌀 재협상에도 관세화 유예 여부를 떠나 상당한 영향을 미치게 될 것으로 보인다. 이와 같이 농업협정문에 기초한 쌀 재협상으로 추가적인 시장개방을 해야 하는 것에 더하여 현재 추진되고 있는 DDA 농업협상의 개혁적인 분위기로 볼 때 우리나라의 쌀시장은 관세화 유예여부를 떠나 큰 폭으로 개방해야 하는 상황에 직면하고 있다. 한편 국내적으로는 지속적인 쌀 소비감소와 수입증가로 재고가 누증되는 등 쌀 과잉공급 현상이 나타나고 있어 쌀의 추가적인 수입은 큰 폭의 가격하락과 농가소득의 감소로 연결될 것으로 전망된다.

이러한 관점에서 본 연구에서는 여러 가지 쌀시장 개방의 시나리오 하에서 국내영향을 계측하고, 국내 쌀시장에 대한 파급영향을 최소화할 수 있는 다양한 대안을 제시하였다. 또한 수출국들의 쌀 수급여건을 분석하는 한편 주요 수입국의 쌀 관세화 경험을 검토하여 시사점을 도출함으로써 쌀 재협상을 효율적으로 추진할 수 있도록 하였다. 아무쪼록 이 연구결과가 관련 연구자나 정책 담당자에게 유익한 자료로 활용되기 바란다.

2003. 2.

한국농촌경제연구원장 이 정 환

# 목 차

## 제1장 서 론

1. 연구의 배경과 목적 ..... 1
2. 연구의 범위와 방법 ..... 3

## 제2장 DDA 농업협상과 쌀 재협상의 상호 연계성

1. DDA 농업협상의 현황과 전망 ..... 5
  - 1.1. 분야별 주요 쟁점 ..... 5
  - 1.2. DDA 농업협상의 전망 ..... 17
2. 쌀 재협상에 관한 WTO 규정(Annex 5) ..... 26
  - 2.1. Annex 5의 성격과 주요 내용 ..... 26
  - 2.2. 주요 쟁점 ..... 28
3. DDA 농업협상과 쌀 재협상의 연계성 ..... 32

## 제3장 세계 쌀시장의 수급과 전망

1. 주요 쌀 수출국의 수급과 정책 ..... 33
  - 1.1. 미국 ..... 33
  - 1.2. 중국 ..... 41
2. 주요 쌀 수입국의 수급과 정책 ..... 52
  - 2.1. 일본 ..... 52
  - 2.2. 대만 ..... 57
3. 세계 쌀시장의 수급과 전망 ..... 58

## 제4장 쌀 재협상 관련 쟁점 검토

1. 기준년도의 변경 ..... 60

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 2. 국별쿼터제도의 운영 .....          | 61 |
| 3. 쿼터제도와 관세제도의 장단점 .....     | 63 |
| 4. 관세상당치(TE)의 계산 .....       | 65 |
| 5. 개도국 지위 .....              | 71 |
| 5.1. WTO 체제와 개도국 우대조치 .....  | 71 |
| 5.2. 우리나라의 개도국지위와 여건변화 ..... | 72 |

## 제5장 쌀 시장 개방 시나리오 설정

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 1. 관세화 유예시 쌀 시장 개방 시나리오 ..... | 79 |
| 2. 관세화시 쌀 시장 개방 시나리오 .....    | 80 |
| 2.1. 관세(TE) 감축방식과 감축폭 .....   | 80 |
| 2.2. 특별 세이프가드의 활용 .....       | 82 |
| 2.3. 쌀 이외 품목의 시장개방 조건 .....   | 83 |
| 2.4. 국제가격과 환율 .....           | 84 |

## 제6장 시나리오별 쌀 시장개방 파급효과 분석

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 1. 시나리오별 파급영향 .....               | 89  |
| 1.1. 국제가격 고정, 환율하락의 경우(S11) ..... | 89  |
| 1.2. 국제가격과 환율이 고정된 경우(S21) .....  | 92  |
| 1.3. 특별 세이프가드의 영향 .....           | 95  |
| 2. 관세감축과 시장접근물량의 동등성 .....        | 98  |
| 2.1. 특별 세이프가드 비적용시 동등성 .....      | 99  |
| 2.2. 특별 세이프가드 적용시의 동등성 .....      | 101 |
| 3. 정책적 함축성 .....                  | 103 |

## 제7장 요약 및 결론

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 1. DDA 농업협상의 전망 ..... | 105 |
|-----------------------|-----|

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 2. 쌀 재협상에 관한 WTO 규정과 쟁점 .....     | 106 |
| 3. 주요 쌀 수출국의 수급과 전망 .....         | 107 |
| 4. 일본과 대만의 쌀 관세화의 내용과 시사점 .....   | 108 |
| 5. 쌀 재협상 관련 쟁점 .....              | 110 |
| 6. 쌀 시장개방 시나리오 설정 .....           | 113 |
| 7. 쌀 시장개방 파급효과 분석 .....           | 114 |
| 7.1. 국제가격 고정, 환율하락의 경우(S11) ..... | 114 |
| 7.2. 국제가격과 환율이 고정된 경우(S21) .....  | 116 |
| 7.3. 특별 세이프가드의 영향 .....           | 117 |
| 7.4. 관세감축과 시장접근물량의 동등성 .....      | 118 |
| <br>                              |     |
| 부록 1. 쌀 시장개방 시나리오 .....           | 120 |
| 부록 2. 시나리오별 쌀 시장개방의 파급영향 .....    | 124 |
| <br>                              |     |
| 참고문헌 .....                        | 128 |

# 표 목 차

## 제 2 장

|  |    |
|--|----|
| 표 2-1. 주요 국가의 농산물 평균관세수준 비교 .....              | 19 |
| 표 2-2. 주요국의 고율관세 현황(2000년 기준) .....            | 21 |
| 표 2-3. 국별 고율관세 품목의 수와 비중(종가세 기준, HS 6단위) ..... | 22 |
| 표 2-4. 주요국의 가공도별 관세수준 비교 .....                 | 23 |

## 제 3 장

|  |    |
|--|----|
| 표 3-1. 품목별 용자단가, 보조금 단가, 목표가격 비교 ..... | 38 |
| 표 3-2. 미국의 쌀생산, 재배면적, 단수의 변화 추이 .....  | 41 |
| 표 3-3. 중국의 곡물생산량 변화 .....              | 42 |
| 표 3-4. 중국의 쌀 생산, 교역, 수확년도(7-8월) .....  | 45 |
| 표 3-5. 중국의 국가별 쌀수출 추이 .....            | 46 |
| 표 3-6. 동북 3성의 쌀 생산추이 .....             | 48 |
| 표 3-7. 일본의 관세상당치 산출근거 .....            | 56 |

## 제 4 장

|  |    |
|--|----|
| 표 4-1. 관세상당치의 계산(1986~88년 기준) .....                          | 66 |
| 표 4-2. 기준년도(1986~88년) 이후 관세상당치(USDA 자료) .....                | 68 |
| 표 4-3. 기준년도(1986~88년) 이후 관세상당치(FAO 자료 이용) .....              | 69 |
| 표 4-4. 최근 국내도매가격과 GDP 디플레이터를 이용하여 계산한<br>국내도매가격과 관세상당치 ..... | 70 |

## 제 5 장

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| 표 5-1. 쌀 시장 개방 시나리오 .....            | 86 |
| 표 5-2. 시나리오별 2010년 쌀 관세수준과 감축률 ..... | 87 |

## 제 6 장

|   |     |
|---|-----|
| 표 6-1. 시나리오별 쌀 시장개방의 파급영향: 국제가격 고정, 환율하락 . 90   | 90  |
| 표 6-2. 시나리오별 쌀 시장개방의 파급영향: 국제가격과 환율 고정 ..... 93 | 93  |
| 표 6-3. 특별 세이프가드의 영향: 국제가격 고정, 환율하락 ..... 96     | 96  |
| 표 6-4. 특별 세이프가드의 영향: 국제가격과 환율고정 ..... 98        | 98  |
| 표 6-5. 쌀 관세수준과 MMA의 동등성: SSG 미적용 ..... 100      | 100 |
| 표 6-6: 쌀 관세수준과 MMA의 동등성: SSG 적용 ..... 102       | 102 |

### 부록 1.

|  |     |
|--|-----|
| 부표 1-1. 쌀 시장개방 시나리오:<br>국제가격 고정, 환율 하락, 여타품목 UR_100 ..... 120  | 120 |
| 부표 1-2. 쌀 시장 개방 시나리오:<br>국제가격 고정, 환율 하락, 여타품목 UR_200 ..... 121 | 121 |
| 부표 1-3. 쌀 시장 개방 시나리오:<br>국제가격 고정, 환율 고정, 여타품목 UR_100 ..... 122 | 122 |
| 부표 1-4. 쌀 시장 개방 시나리오:<br>국제가격 고정, 환율 고정, 여타품목 UR_200 ..... 123 | 123 |

### 부록 2.

|   |     |
|---|-----|
| 부표 2-1. 시나리오별 쌀 시장개방의 파급영향:<br>국제가격 고정, 환율하락(S11) ..... 124 | 124 |
| 부표 2-2. 시나리오별 쌀 시장개방의 파급영향:<br>국제가격 고정, 환율하락(S12) ..... 125 | 125 |
| 부표 2-3. 시나리오별 쌀 시장개방의 파급영향:<br>국제가격과 환율 고정(S21) ..... 126   | 126 |
| 부표 2-4. 시나리오별 쌀 시장개방의 파급영향:<br>국제가격과 환율 고정(S22) ..... 127   | 127 |

## 그림 목 차

### 제 5 장

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 그림 5-1. 국제 쌀 가격 .....       | 84 |
| 그림 5-2. 시나리오별 쌀 관세 추이 ..... | 87 |

### 제 6 장

|   |     |
|---|-----|
| 그림 6-1. 쌀 관세수준과 MMA의 동등성: SSG 미적용 ..... | 101 |
| 그림 6-2. SSG의 영향력: 환율하락시 .....           | 102 |

# 제 1 장

## 서 론

### 1. 연구의 배경과 목적

우루과이 라운드(UR) 농업협상은 당시까지 GATT 규율적용에서 예외적으로 취급되었던 농업부문을 GATT체제에 편입시켰다는 측면에서 큰 의의가 있는 협상이었다고 평가할 수 있다. 즉, 그 동안 농산물교역에서 만연하던 비관세장벽을 철폐하고, 관세만을 적용하는 “관세화(Tariffication)의 원칙”이 채택되었으며, 동시에 농산물교역을 왜곡시키는 국내농업정책도 규제할 수 있는 법적 근거를 마련하였던 것이다. 한편 관세화 이후 세계시장 가격이 큰 폭으로 상승했을 경우 관세상당치(기준년도의 국내외 가격차)가 수입금지적 관세로 작용하는 폐단을 막기 위해 시장접근물량(MMA 또는 CMA)을 설정하고 수출국에게 최소한의 수출기회를 제공하였다. 반면 세계시장 가격이 큰 폭으로 하락했을 경우 농산물의 수입급증을 방지하기 위해 수입국에게는 특별긴급관세제도(SSG)를 허용하여 추가적인 관세를 부과하도록 하였다.

그러나 UR 농업협상에서 포괄적인 관세화의 원칙이 채택되었지만, 이에 대한 예외조치(Special Treatment)를 허용하고 구체적인 이행방법을 농업협정문

부속서 5의 A(일반회원국 대상)와 B(개발도상국 대상)에서 명시하였다. 그리고 관세화 예외조치를 적용받기 위한 조건으로서 해당품목의 경우 1) 기준년도(1986-1988)의 수입이 국내소비량의 3% 미만이고, 2) 기준년도 이후 수출보조금이 제공되지 않았으며, 3) 효과적인 생산제한조치가 적용되었어야 한다고 명시하였다. 또한 관세화 예외조치의 대가로 시장접근물량(MMA)을 설정하고 이행 마지막 연도까지 일반회원국은 국내소비량의 8%, 개발도상국은 4%까지 확대하는 것으로 되어있다.

개도국의 지위를 인정받은 우리나라의 경우 2004년까지 쌀의 관세화를 유예하고, 2005년 이후의 지속적인 관세화유예 연장여부에 관해서는 2004년 중에 재협상하기로 되어 있다. 쌀 협상에서 관세화유예를 계속 적용 받기 위해서는 수출국들에게 추가적이고도 수용 가능한(additional and acceptable) 수준의 시장접근물량(MMA)의 확대조치를 해야 한다. 또한 관세화를 수용하여 시장을 개방하는 경우에는 기준년도(1986~1988) 국내의 가격차의 90% 수준에서 관세감축을 시작해야 한다.

현재 도하개발아젠다(DDA)의 일환으로 추진되는 농업협상에서는 UR협상 때 보다 더 큰 폭의 시장접근물량 확대와 관세감축이 논의되고 있으며, 이러한 농업협상의 논의 추세와 결과는 우리나라 쌀 협상에도 관세화 유예 여부를 떠나 상당한 영향을 미치게 될 것이다. 그리고 우리나라의 개도국지위 획득여부는 쌀시장의 개방 폭 결정에 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다. 이와 같이 농업협정문에 기초한 쌀 협상으로 추가적인 시장개방을 해야 하는 것에 더하여 현재 추진되고 있는 DDA 농업협상의 개혁적인 분위기로 볼 때 우리나라의 쌀시장은 관세화 유예여부를 떠나 큰 폭으로 개방해야 하는 상황에 직면하게 될 가능성이 높다.

또한 쌀 재협상과 관련한 주변여건도 불리하게 전개되고 있다. 2002년 초 WTO에 가입한 중국의 경우 앞으로 소맥, 옥수수 등의 수입은 증가할 것이나, 쌀의 경우에는 높은 경쟁력 하에 수출이 증가할 것으로 전망되어 우리나라

라에 대한 중국의 쌀시장 개방압력은 높아질 것으로 보인다. 또한 UR 당시 관세화 유예조항을 적용하였던 일본과 이스라엘이 해당 품목을 관세화하였으며, 중국과 함께 2002년 초 WTO에 가입하였던 대만은 관세화 유예 1년 만에 쌀을 관세화 조치하였다.

한편 국내적으로는 지속적인 쌀 소비감소와 수입증가로 재고가 누증되는 등 쌀 과잉공급 현상이 나타나고 있어 쌀의 추가적인 수입은 큰 폭의 가격하락과 농가소득의 감소로 연결될 것으로 보인다. 또한 쌀 수입증가에 따른 국내영향은 쌀산업에 국한되지 않고 여타 농산물의 수급에도 막대한 영향을 미칠 것으로 보인다. 이러한 차원에서 2004년으로 예정되어 있는 쌀 재협상에서 시장개방의 방식과 폭은 우리 농업의 사활을 결정짓는 중요한 변수가 될 것으로 판단된다. 따라서 시나리오별로 국내 파급영향을 정확하게 분석하여 최선의 대안으로 쌀 재협상을 마무리 짓는 협상전략이 필요한 시점이다. 또한 국내적으로는 수급대책을 포함하여 관련 보완정책을 수립하여 수입개방 확대에 따른 부정적 영향을 최소화할 필요가 있다.

## 2. 연구의 범위와 방법

이 연구에서는 국내대책까지 연구내용에 포함시킬 경우 연구범위가 지나치게 광범위해 지는 측면이 있을 것이라는 지적에 따라 주로 쌀 재협상의 협상전략과 대안의 제시에 중점을 두었다. 또한 일본의 관세화 경험을 정밀하게 검토하고 시사점을 얻는 동시에, 미국, 중국 등 우리의 쌀시장에 관심이 높은 수출국들의 의도를 가급적 정확하게 파악하여 시나리오 설정의 현실성을 높여야 한다는 지적에 따라 주요국의 쌀 수급과 관련 정책에 관하여 심층적인 분석이 이루어지도록 하였다.

그리고 시나리오별 국내파급 영향에 대한 계측은 농경연에서 이미 개발하

여 사용하고 있는 KREI-ASMO 모형을 최근의 여건변화에 알맞게 수정하여 사용하였다. 또한 주요 거시 및 외생변수에 대한 가정은 여러 관련기관의 예측자료를 인용하였다. WTO/DDA 농업협상의 현황과 전망에 관한 자료는 연구진이 현지의 협상에 직접 참여하여 수집하고 분석하였다.

## 제 2 장

# DDA 농업협상과 쌀 재협상의 상호 연계성

## 1. DDA 농업협상의 현황과 전망

### 1.1. 분야별 주요 쟁점

#### 1.1.1. WTO/DDA 출범

UR 농업협상이 끝나고 그 결과를 1995년부터 이행하면서 새로운 통상문제가 추가적으로 발생하고 이를 해결하기 위한 새로운 다자간협상의 필요성이 제기되었다. 그러나 농업과 서비스 분야의 경우 UR 협상의 결과가 기대에 못 미친다는 평가에 따라 새로운 다자간협상의 출범과는 관계없이 2000년 초부터 협상을 재개하기로 한 바 있다. 또한 우리나라와 같은 공산품 수출국가는 반덤핑조치의 남발을 방지하기 위한 WTO 규정의 개정문제를 제기하였고, 환경, 지적재산권, 투자, 경쟁정책, 무역원활화 등 새로운 무역문제도 쟁점이 되었다. 이와 함께 개도국들은 UR 협상결과에 불만을 나타내고 새로운 다자협상에서 개도국들의 이익이 실질적으로 반영되어야 한다는 점을 강조하기도

하였다.

이러한 배경 하에 1998년 5월 제2차 WTO 각료회의(제네바)에서 뉴라운드 출범을 위한 준비작업을 개시할 것에 회원국들은 합의하였다. 그러나 1999년 12월 제3차 WTO 각료회의(시애틀)에서는 선진국간의 이견 충돌, 개도국들과 NGO의 반대 등으로 뉴라운드 출범에 실패하였다. 하지만 2001년 11월 제4차 WTO 각료회의(카타르, 도하)에서 뉴라운드, 즉 도하개발아젠다(DDA; Doha Development Agenda) 출범에 합의함으로써 WTO(GATT)를 중심으로 한 아홉 번째의 다자간협상이 시작되었다.

DDA에서는 다수 회원국의 관심사항을 균형적으로 반영하기 위해 시장개방 문제와 WTO 규범관련 문제 등 다수 회원국의 관심사항이 협상의제에 포함되었다. 시장개방 분야에서는 농업, 서비스, 비농산물 등이, 기존 협정문 개정과 관련하여 반덤핑, 보조금/수산보조금, 지역협정, 분쟁해결 등이 포함되었다. 또한 새롭게 제정될 규범 관련 협상에는 투자, 경쟁정책, 무역원활화, 정부조달의 투명성 등이 협상의 대상이며, 기타 사항으로는 환경, 지적재산권 문제도 포함되었다. 또한 모든 분야 협상에서 개도국의 이익과 관심사항을 반영함과 동시에 WTO 협정 이행에 대한 개도국 불만사항, WTO 협정의 개도국 우대조항 강화, 대개도국 기술협력 등 개발문제는 별도로 검토하기로 하였다.

DDA는 전체 협상을 하나의 패키지로 간주하는 일괄타결방식(Single Undertaking)을 협상타결방식으로 채택하였다. 즉 어느 한 분야도 타결되지 않으면 전체 협상 모두가 타결되지 않은 것으로 간주하는 형식이다(Nothing is agreed until everything is agreed). DDA 협상은 2004년 말까지 타결짓기로 하고 2003년 9월 제5차 WTO 각료회의(멕시코, 칸쿤)에서 협상의 진전사항에 대해 중간점검을 실시하기로 하였다.

회원국들은 시애틀 각료회의의 실패에 이어 도하 각료회의마저 실패할 경우 WTO에 대한 신뢰가 완전히 상실될 것이라는 점을 깊이 인식하고 DDA 출범에 동의하였다. 세계경제의 침체 및 세계무역의 위축에 대한 우려감으로

자유무역확대에 대한 회원국들의 공감대가 형성되었던 것이다. DDA가 출범됨으로써 그동안 통상마찰의 심화와 지역주의의 확산에 대한 우려감을 불식하고 다자체제의 신뢰성을 회복하는 계기가 되었다. 특히 도하각료회의에서 중국과 대만의 WTO 가입이 공식적으로 승인됨으로써 WTO는 세계무역기구로서 위상이 크게 제고되었다. 또한 WTO 가입을 준비중인 기타 국가에 대한 가입작업도 조속한 시일 내에 종결시키기로 하였다. 아울러 DDA의 출범은 개도국들이 WTO 다자협상에 본격적으로 참여하고 세계경제의 일원이 되는 계기가 되었다는 점에서 큰 의의가 있다고 평가된다.

### 1.1.2. WTO/DDA 농업협상

UR 농업협상의 후속 협상으로서의 농업협상은 UR협상에서의 약속에 따라 뉴라운드와 관련없이 2000년 초부터 재개되었다. 농업협정문 제20조에 의하면 추가적인 농업협상은 UR 이행완료 1년 전(2000년 초)에 재개하고 후속협상에서는 UR 농업협상 결과의 이행경험과 교역에 미친 효과, 비교역적 고려사항(NTC; Non-trade Concerns) 및 개도국 우대조치 등을 고려하여 협상의제를 선정하고 협상을 추진하는 것으로 되어있다.

1999년 11월 뉴라운드 출범을 위한 시애틀 각료회의 결렬 이후 2000년 3월부터 2001년 3월까지 진행된 제1단계 농업협상에서는 각국이 제출한 제안서를 중심으로 토론이 이루어졌다. 여기에서 농산물 수출국, 특히 케언즈그룹은 처음부터 구체적이고 기술적인 농업개혁안을 제시한 반면, 한국, EU, 일본, 스위스, 노르웨이 등 NTC그룹은 농업의 다원적기능의 중요성과 각국의 다양한 농업의 공존을 강조하였다. 2001년 5월부터 시작된 제2단계 협상에서는 제1단계 협상에서 제시된 각국의 제안서와 토론을 기초로 협상의 골격과 원칙을 설정하기 위한 구체적이고 기술적인 내용에 관하여 논의할 예정이었다. 그러나 제2단계 협상에서의 논의내용은 다소 구체화되었으나, 수출입국간이견은 여전하였으며, NTC 중 식량안보에 대해서는 수입국간에도 기본적인 시

각차를 보였다. 그러나 DDA가 출범함에 따라 그동안 기설정의제로서 뉴라운드의 출범과는 상관없이 진행되어 온 농업협상은 전체적인 DDA의 한 분야로서 추진되고 협상일정도 전체협상의 일정에 맞추어야 할 뿐만 아니라 일괄타결방식(Single Undertaking)에 의한 협상타결에 의해 여타 분야의 협상과도 연계성을 갖게 되었다.

도하 각료선언문 중 농업분야에서는 공정하고 시장지향적인 무역체제의 수립이 장기 목표임을 확인하고 있으며, 각 분야별 구체적인 내용은 다음과 같다.

- 3개 핵심분야 : 각료선언문의 내용이 협상결과를 예단하지 않는다는 전제 하에
  - 1) 시장접근의 상당한 개선
  - 2) 수출보조의 단계적 폐지를 목표로 한 감축
  - 3) 국내보조의 상당한 감축
- 개도국우대 : 협상의 불가분의 일부로서 양허표 작성 및 규범협상에서 구체적으로 반영
- NTC : 농업협정문에서 제시한 바와 같이 NTC를 고려하고, 농산물협상에서 각국이 제출한 NTC 관련 부분을 참작
- 협상 일정 : 2003년 3월 31일까지 협상의 세부원칙(modality) 설정, 2003년말 제5차 각료회의 전까지 이행계획서 제출, DDA의 협상종료 시한인 2005년 1월 1일까지 협상 종결

도하 각료선언문의 농업부문은 수출입국과 선후진국의 불만이 균형되는 방향으로 작성되었다는 것이 일반적인 평가(a balance of unhappiness)이다. 즉, 시장접근, 국내보조, 수출경쟁 등 3개 협상의제에 대해서는 수출국들의 이익을, 비교역적 관심사항(NTC)에서는 수입국들의 이익을 반영한 반면 개도국우대 조치를 대폭적으로 강화하기로 한 것이다. 그러나 농산물협상의 3개 협상의

제에서 언급한 내용은 협상결과를 예단하지 않는다(without prejudging the result of the negotiation)라는 조건을 명시함으로써 각료선언문이 협상의 가이드라인으로서의 구속력이 크게 퇴색되는 결과를 초래하였다.

### 1.1.3. 협상세부원칙(Modality)의 수립을 위한 협상

DDA 농업협상의 일정에 따라 2002년부터는 협상의 세부원칙 설정을 위한 제3단계 협상을 구체적 협상일정에 맞추어 다음과 진행하였다.

- 2002. 6.17~19(비공식), 6.20(공식) : 수출경쟁
- 2002. 7.29~30(중간회의), 9.2~3(비공식), 9.4(공식) : 시장접근
- 2002. 9.5~6(중간회의), 9.23~25(비공식), 9.27(공식) : 국내보조
- 2002. 11.18~20(비공식), 11.22(공식) : 미진한 부분 보완
- 2002. 12.18 : 의장 종합보고서(overview paper) 제시
- 2003. 1.22~24 : 의장종합보고서에 대한 검토
- 2003. 2.24~28 : 세부원칙에 관한 의장의 1차 초안에 대한 검토
- 2003. 3.25~31 : 의장의 2차 초안에 대한 논의와 세부원칙 확정

### 1.1.4. 분야별 논의내용과 주요 쟁점

#### 가. 시장접근

##### 1) 관세감축의 방식과 폭

- 미국 : 조화공식(Swiss formula)에 의한 상당한 관세감축(관세상한; 25%)
  - TRQ에 대한 관세는 감축하여 철폐
- EU : UR 방식에 의한 6년간 평균관세감축 36%(최소 15%), 선진국의 개도국으로부터의 수입의 50% 이상에 대해 관세 철폐, 최빈개도국에 대한 관세 철폐
- 일본, 한국, 멕시코, 폴란드, 스위스 : UR 방식과 같은 평균감축률을 기

준으로 감축(최소감축률 병행)

- 케언즈그룹 : 조화공식(관세상한; 25%)에 의해 초년도 50% 감축, 나머지 4년간 균등 감축, 개도국우대
- 캐나다 : 공식에 따라 상당수준 감축하여 관세격차를 축소, 양허관세의 상한설정, UR 감축률과 이번 협상의 감축률 합계에 하한 설정
- 중국 : 관세의 감축은 일반적 접근방식과 품목특정적 접근방식을 동시에 적용
  - 양허세율과 실행세율의 격차 축소, 고관세 및 누진관세의 감축, 관세의 대폭 감축, 신규가입국의 관세감축의무 면제
  - 관세는 종가세를 원칙으로 하되 비종가세의 적용 비중을 3% 이내로 제한
- 한국 : 점진적인 감축, 다양한 형태의 관세 허용

수출국들은 관세감축 문제와 관련하여 UR 농업협상 결과를 이행하면서 민감 품목의 관세는 최소율로 감축하고 기타 비민감품목에 대한 관세를 대폭 감축함으로써 평균관세수준을 감축한 결과 품목간의 관세격차가 발생하고 이것이 농산물시장을 크게 왜곡시키고 있다는 주장이다. 또한 대부분의 국가가 가공품의 산업보호를 위해 가공도가 높아질수록 높은 관세를 부과함에 따라 소위 누진관세(Tariff escalation)의 문제가 발생하여 특히 개도국의 농산가공품 수출에 큰 영향을 미치고 있다는 것이다. 따라서 DDA 농업협상에서는 높은 관세수준도 문제이지만 품목별, 가공도별 관세격차를 어떻게 축소하고 조화시켜 나갈 것인가가 중요한 문제로 제기되었다. 이러한 차원에서 농산물 수출국들은 과거 UR에서와 같은 단순평균을 기준으로 한 관세감축보다는 고관세를 더 큰 폭으로 감축할 수 있는 공식에 의한 감축을 주장하고 있다. 이와 관련하여 미국은 2002년 7월 관세상한을 25%로 설정하는 스위스공식에 의한 관세감축방식을 제안하였으며, 케언즈그룹의 경우에는 이행 초년도에

대폭적으로 감축하여 관세감축의 속도를 높이자는 주장이다.

이에 대해 농산물 수입국인 한국, 일본, EU, 스위스, 노르웨이 등 NTC그룹 국가들은 일부 농산물의 고관세는 UR 농업협상에서 관세화로 전환하면서 일시에 발생하는 시장개방의 충격을 방지하기 위해 수입국에 주어진 일종의 권리로서 장기적인 관점에서 농업개혁을 이루기 위해서는 신축적이고 점진적인 관세감축이 필요하다는 입장이다. 따라서 NTC그룹 국가들은 UR 방식에 의한 관세감축을 주장하고 있는데, UR 방식은 해당 국가에 신축성을 부여함으로써 관세감축에 있어 품목간 조정이 가능하고 이를 통해 NTC를 반영할 수 있다는 입장이다. 그러나 2003년 2월 현재 EU를 제외하고 관세감축에 관한 구체적인 숫자를 제시하고 있지 못한 상태이다.

한편 개도국들은 선진국의 경우 대폭적인 관세감축과 품목간의 관세격차 해소, 가중평균(weighted average)방식의 관세감축, 종량세의 폐지와 증가세로의 전환을 주장하고 있으며(개도국에게는 허용), 필요한 경우 개도국들에게는 관세의 재조정이 허용되어야 한다는 입장이다.

## 2) 관세쿼터제도(TRQ; Tariff Rate Quota) 물량의 확대와 수입관리

- 미국 : TRQ 수입권 재배정, 수입국영무역의 배타적 수입권 금지와 비중 축소, 최종 양허수준을 기준으로 TRQ 물량 20% 확대, TRQ 수입실적에 근거하여 쿼터내 물량에 대한 관세인하
- EU : TRQ 관리에 대한 규정 정립과 투명성 제고
- 일본 : 최근 소비량을 고려하여 TRQ 물량 조정, in-quota 관세수준은 해당 품목의 국제수급, 각 품목의 국내소비와 같은 시장상황을 고려하여 결정
- 케언즈그룹 : TRQ 물량확대(이행초년도 대폭 확대), 수입관리 규정 강화
- 개도국 : TRQ 관리방식의 단순화, TRQ 물량 할당시 개도국 특별고려
- 중국 : TRQ는 유지되어야 하나 TRQ 관리방식은 규제, 수입국영무역 제

## 도의 유지

○ 한국, 일본, 스위스, 노르웨이 : 다양하고 신축적인 TRQ 관리방식 인정

UR 농업협상에서 관세쿼터제도(TRQ) 물량이 설정된 배경은 당시까지 존치되었던 비관세장벽의 보호효과에 상응하는 높은 관세상당치를 인정한 결과 이것이 수입가격의 상승 시 수입금지적인 관세로서 작용하여 수출국들의 시장접근기회가 오히려 축소되는 폐단을 방지하기 위한 것이었다. 따라서 일정 물량(MMA; 수입이 없었거나 국내소비량의 3%미만 품목은 3%를 설정 5%까지 확대, CMA; 수입이 국내소비량의 3% 이상인 품목은 현 수준 유지)에 대해 낮은 관세를 부과하기로 한 것이다. 그러나 일정물량에 대해서만 낮은 관세를 부과하여 이중가격이 형성될 수 있으므로 각국은 다양한 방식에 따라 TRQ물량의 수입을 관리하게 되었으며 이를 WTO도 인정하고 있는 것이다. 수출국들은 UR 농업협정 이행의 결과 TRQ의 수입 이행비율이 낮다는 이유로 TRQ 물량을 확대함은 물론 수입관리방식의 개선을 요구하고 있다.

위에서도 언급한 바와 같이 TRQ 도입의 배경은 관세상당치가 수입금지적 관세로 작용하는 폐단을 방지하기 위한 것이었으므로 관세가 계속적으로 인하될 경우에는 TRQ의 설정과 확대의 의미는 점차 작아지게 되는 것이다. 따라서 TRQ 물량을 대폭 확대하고 TRQ에 적용되는 관세를 감축하자는 수출국들의 주장은 논리적으로 설득력이 없다. 한편 수입국인 우리나라의 입장에서 보면 총 수입량은 관세(관세상당치)의 수준에 의해 결정되므로 TRQ 물량의 확대나 수입관리 방식에 대한 규정의 강화는 국내시장에 큰 영향을 미치지 못하고 다만 수입관리방식이 변경될 경우 수입차익의 환수와 관리에 차질이 발생할 것으로 보인다. 그러나 TRQ 물량이 지나치게 확대되어 관세가 수입 제한조치로서 유효하지 않은 경우에는 TRQ 물량의 확대는 국내에 직접적인 영향을 미칠 것이다(우리나라의 경우 일부 CMA 관리 품목).

최근 미국은 최종 양허수준을 기준으로 TRQ 물량을 20% 확대할 것을 주장

했는데 이와같은 미국의 주장은 관세를 스위스공식에 의해 25%로 상한을 설정하여 감축하자는 제안과 크게 대조되는 것이다. 미국은 상대국의 시장은 최종적으로 관세감축에 의해 결정되고 TRQ는 시장개방의 확실성을 증가시키는 효과에 국한된다는 사실을 인식한 듯 하다. 또한 미국은 TRQ 물량의 확대폭을 낮추어 제안함으로써 관세감축률을 높이겠다는 저의가 있는 것으로 보인다. 그러나 우리나라의 입장에서는 오히려 TRQ 물량의 확대에서는 일부 양보하고 관세감축을 최소화하는 방향으로 노력해야 할 것이다.

TRQ 수입관리의 방식 중 수출국들이 가장 수입제한의 가능성이 높고 투명성이 결여되어 있다고 지적하고 있는 것은 국영무역, 생산자단체에 의한 수입관리이다. 미국이 주장하고 있는 바와 같이 국영무역의 비율이 축소되고 생산자단체에 의한 수입관리가 제한된다면 이론적으로 가장 시장지향적이고 효율적이라고 판단되는 수입권공매제도는 반드시 허용되도록 노력해야 할 것이다. 수입관리의 기본목적은 해당 품목의 수급을 조절하고 수입차익을 적절히 환수하여 농업부문에 사용하는 것이므로 이에 부합되는 제도라면 반대할 이유가 없다. 또한 TRQ에 대한 저율관세의 부과에 따른 2중가격 형성과 이에 따라 발생하는 수입차익을 적절히 환수할 수 있는 조치가 마련된다면 in-quota 관세수준의 인하에 대해 특별히 반대할 이유가 없을 것이다. 아울러 우리나라는 TRQ 관세가 상대국들에 비해 상당히 낮은 수준이므로 TRQ 관세의 감축은 큰 영향을 미치지 않을 것이다.

### 3) 특별긴급관세제도(SSG; Special Safeguard)

- 미국, 케언즈그룹 : 폐지, 미국은 부패가능/계절성이 있는 농산물에 대해서 적절한 긴급구제조치 필요성 주장
- 개도국 : 선진국의 SSG는 폐지하고 개도국에게만 SSG 허용, 일부개도국(터키, 파키스탄 등)의 경우 개도국에 대한 SSG의 신규허용 주장
- 스위스 : 참조가격을 최근 3년 평균가격으로 조정하여 일부 문제점 보완

- 중국 : 폐지
- 한국, EU, 일본 등 NTC 국가 : 존치, 한국과 일본은 부패성, 계절성 농산물에 대한 별도의 SSG 주장

특별긴급관세제도(SSG)는 UR 농업협상에서 비관세장벽을 철폐하고 관세화 하면서 세계시장가격의 하락에 따라 수입이 급증하는 폐단을 방지, 보완하기 위해 도입된 제도이다. 무역장벽이 철폐되고 관세조치만 가동될 경우 세계시장의 불안정성이 국내시장에 그대로 전가(transmission)된다. UR 이후 관세(관세상당치)가 계속적으로 감축되어 전반적인 관세수준은 낮아지게 되어 세계시장가격의 하락에 따른 수입급증의 가능성은 더욱 높아지게 되었다. 따라서 특별긴급관세제도에 일부 문제가 있고 사용국가가 제한되어 있다는 이유로 이를 철폐하자는 주장은 설득력이 없다. 더욱이 관세가 낮아지면서 시장개방의 상대적 중요성이 감소되는 TRQ 물량의 확대는 주장하면서 SSG를 폐지하자는 것은 수출국간의 형평성에도 어긋나는 주장이다.

우리나라와 일본은 부패성, 계절성 있는 농산물에 대한 특별한 SSG가 신설되어야 한다는 입장이다. 기존 GATT 19조에 규정되어 있는 산업피해구제제도(Safeguard)의 경우 적용요건이 엄격하고 발동결정까지 상당한 시일이 소요되므로 계절성이 있고 부패가능한 농산물의 산업피해에 적합하지 않은 반면, 농업협정의 SSG는 수입량 및 수입가격 기준에 의해 자동적으로 발동되므로 계절적이고 부패가능한 농산물의 산업피해구제에 적합한 제도이다. 따라서 기존 관세화 품목에만 적용될 수 있는 SSG 제도가 기타 계절성, 부패성 있는 농산물에도 확대 적용되어야 할 것이다. 특히 부패가능 농산물의 경우 참조가격(수입가격)의 하락을 발동기준으로 하는 것보다 수입물량의 증가를 발동기준으로 바꾸고 현행 농업협정문의 발동기준을 하향 조정해야 할 것이다(미국의 제안도 이러한 방식으로 수용할 수 있을 것임).

## 나. 국내보조

### 1) 감축대상보조의 감축

- 미국 : 무역왜곡적인 국내보조를 1996/98년 평균 농업총생산액의 5%까지 감축
  - 국내보조 유형의 단순화, 생산제한하의 직접지불(Blue Box) 철폐
  - 최소허용보조의 유지
- EU : 6년간 AMS 55% 감축, 선진국의 최소허용보조 수준의 하향조정, Blue Box의 유지
- 케언즈그룹 : Blue Box까지 포함하여 품목별로 감축, 이행초년도 50% 감축, 5년내 철폐. 개도국은 9년간 감축, 철폐
- 중국 : 선진국의 AMS 상한은 해당 연도 전년의 총 농업생산액을 기준으로 정하여 감축
  - 감축대상보조(Amber Box)와 생산제한 하의 직접지불(Blue Box)은 협상종료 후 초년도에 50%, 그리고 매년 25%씩 감축하는 방식으로 3년 내에 철폐
  - 선진국의 최소허용보조(de minimis)의 수준 인하
- 한국 : AMS 기준으로 감축, 인플레이션 반영

### 2) 허용보조의 기준과 범위 확대

- 미국 : 1) 농가소득안전망과 위험관리, 2) 환경 및 자연자원 보호, 3) 농촌개발, 4) 신기술 개발, 5) 구조조정 등을 위한 보조는 감축대상에서 제외
- EU : 1) 환경보호, 2) 농촌개발, 3) 빈곤경감, 4) 동물복지, 5) 개도국의 식량안보 등을 위한 보조를 허용보조에 포함시켜야 함.
- 케언즈그룹 : 허용보조의 기본요건(Fundamental requirements)을 계량화하여 명료성 제고, 허용보조의 상한 설정
  - 아르헨티나 : 비연계소득지불과 소득안전망 지원은 허용보조에서 제외

- 한국, 일본 : 농업의 다원적기능을 반영하기 위해 신축적으로 기준 조정
  - 한국은 1) 농업의 다원적기능에 대한 보상적 성격의 보조, 2) 농가소득 안전망 확충을 위한 보조, 3) 소규모 가족농에 대한 보조, 4) 개도국의 농업, 농촌개발을 위한 보조 등은 감축면제 주장
- 중국 : 허용보조에 대한 전반적인 재검토와 규정 강화
  - 소득보험과 소득안정화 정책은 AMS에 산입하여 감축
  - 조건불리지역에 대한 보조의 경우 조건불리에 대한 명확한 기준 마련
  - 개도국의 경우 식량안보의 확보, 저소득층을 위한 고용기회 확대, 자원 부족 농민에 대한 지원 등에 우대조치

### 3) 수출보조

- 미국 : 철폐를 목표로 감축, 국영무역의 수출보조 우회방지
  - 수출국영무역의 독점적인 수출통제와 특별 금융권한 철폐
  - 수출신용에 대한 규범 강화
  - 수출세 부과, 수출금지 등에 대한 규범 강화
- EU : 수출보조 효과를 갖는 수출신용, 국영무역, 식량원조 등 수출보조 우회수단도 함께 논의
- 케언즈그룹 : 수출보조 철폐, 수출보조 우회방지
- 일본 : 수출제한 조치를 수출세로 전환하여 감축, 일정량의 무세수출 쿼터 설정
- 중국 : 모든 형태의 수출보조를 선진국은 3년, 개도국은 6년 내 철폐
  - 선진국의 수출보조에 대한 개도국의 상계조치
  - 수출신용은 1995/98년의 수준을 기준으로 감축
  - 식량원조는 순수한 공여(Grant)의 형태이어야 함.
- 한국 : 수출보조의 계속 감축, 수출신용 규범 제정, 수출제한 및 수출세 금지

#### 4) 국영무역

- 미국, EU : 수입국영무역과 수출국영무역에 대한 규범 강화
- 케언즈그룹 : 국영무역 자체의 문제보다 운영상 무역왜곡 효과의 발생여부가 더 중요
- 중국 : 수입 및 수출 국영무역제도 계속 존치
- 한국, 일본 : 수출국영무역에 대한 규범 강화, 수입 국영무역 운영의 투명성 제고 및 새로운 규범제정 반대

## 1.2. DDA 농업협상의 전망

### 1.2.1. 전반적인 협상 전망

UR 이후 세계의 농산물 수급과 무역의 변화, 각국의 이행경험과 농업정책의 변화, 현행 농산물협상의 각국의 입장과 분위기, WTO 농업협정문의 미비점 등을 모두 고려했을 때 다음과 같은 방향으로 농산물협상이 타결될 것으로 전망된다.

- 1) 관세감축은 UR 방식(단순평균 감축방식)이든, 스위스공식에 의한 감축이든 관세상한이 설정되거나, UR 방식의 경우에는 고율관세를 더 큰 폭으로 감축하는 공식이 채택될 것으로 보임.
  - 가공도에 따른 누진관세도 축소될 것임.
- 2) 시장접근물량이 큰 폭으로 확대되고, 시장접근물량의 수입관리 방식에 대한 규정이 신설되거나 통보의 의무가 대폭 강화됨.
- 3) 감축대상 농업보조의 감축률은 최소 UR 당시의 감축률을 상회하고, 허용정책(Green Box)의 경우 기준은 강화될 것이나 예시정책은 확대
  - NTC 국가가 주장하는 식량안보, 환경보전, 농촌경제 활성화 등은 제한적으로 추가된 허용정책을 통해 반영

- 4) 수출보조는 EU의 동구권으로의 회원국 확대와 과잉생산 방지를 위한 지지가격 인하폭의 한계 내에서 감축률이 결정될 것이나, 수출보조 감축에 여유가 있으므로 UR 보다는 높은 수준에서 결정
- 수출신용 및 수출국영무역 등 우회적인 수출보조에 대한 규정이 도입되고 수출제한은 엄격하게 규제됨.
- 5) 개도국 우대는 의무의 이행기간 및 이행폭의 측면에서 대폭적으로 확대됨.

## 1.2.2. 관세감축의 방식과 폭

현재 WTO/DDA 농업협상에서 미국과 케언즈그룹은 관세상한이 25%인 스위스공식에 의해 품목별, 국가별 관세격차를 해소하는 방식으로 관세를 대폭적으로 감축하자고 제안하고 있다. 이러한 제안은 대부분의 국가가 민감품목에 대해 여전히 높은 관세수준을 유지하고 있다는 측면에서 매우 과격하고 파격적인 것이다. 미국의 이러한 제안은 최근 논란이 될 수 있는 국내보조를 증가시키면서 협상의 입지가 약화된 것을 완화시키기 위한 의도가 있다는 해석이 많다. 이에 대해 EU는 최근 UR 방식에 따라 평균관세를 6년간 36%(최소 15%) 감축하자고 제안하였다. 협상력이 큰 미국과 EU의 제안은 그 차이가 매우 커서 관세감축의 정도를 전망하기가 용이하지 않은 상태이다. 만약 조화공식이 채택된다면 관세상한을 결정짓는 파라미터의 상향조정이 있거나, 민감품목에 대한 예외를 두어 수입국의 입장을 고려해야 할 것이며, 반대로 UR 방식에 의한 관세감축이 이루어질 경우 관세조화를 위한 관세상한이 설정되어야 하는 것으로 농업위원회 의장은 권고하고 있다. 따라서 어떠한 방식이 채택되더라도 고관세에 대한 규제는 이루어질 가능성이 높다.

한편 관세감축의 폭이 대폭적으로 확대될 경우 TRQ 물량의 확대는 낮은 수준에서 결정될 것으로 보인다. 시장개방의 정도를 결정하는 것은 관세감축의 수준이고 TRQ 물량의 확대는 수출의 가능성을 높이는데 그친다는 차원에서 미국 역시 TRQ 확대는 20% 정도로 최소한의 수준으로 요구하고 있다. 그

러나 과거 TRQ의 수입실적이 부진했다는 수출국들의 비판을 고려하여 TRQ의 수입관리를 보다 투명하게 하기 위한 규정의 신설은 예상된다.

구체적으로 관세감축의 폭과 관세상한이 어느 수준에서 설정될 것인지를 전망해 보기 위해서는 주요 회원국의 관세수준과 고관세 품목에 대한 검토가 필수적이다. 주요 국가의 농산물 관세수준을 비교하면 우리나라는 평균관세율과 관세화품목의 고율관세의 평균이 각각 노르웨이와 일본 다음으로 높다(표2-1).

표 2-1. 주요 국가의 농산물 평균관세수준 비교

단위: %

| 국 가  | 농산물<br>평균관세율 | 관세화 대상품목 |      | 고관세정도 |
|------|--------------|----------|------|-------|
|      |              | 시장접근관세   | 고율관세 |       |
| 미 국  | 12           | 10       | 52   | 4.3   |
| E U  | 30           | 17       | 78   | 2.6   |
| 일 본  | 58           | 22       | 422  | 7.3   |
| 노르웨이 | 142          | 216      | 239  | 1.7   |
| 호 주  | 4            | 10       | 25   | 6.3   |
| 태 국  | 35           | 27       | 91   | 2.6   |
| 한 국  | 66           | 19       | 314  | 4.8   |

주: 고관세정도는 평균관세율의 3배 이상의 고율관세의 평균을 평균관세율로 나눈 값임.  
 자료: USDA-ERS, Profiles of Tariffs in Global Agricultural Markets, OECD, Review of Tariff Synthesis Report에서 재구성

일본의 경우에는 관세의 분산이 크고 고관세정도가 높은 것으로 나타나고 있으며, 노르웨이는 고율관세의 수준은 일본보다 낮으나 시장접근물량에 대한 관세가 높고 관세의 분산이 작은 것이 특징이다. 수출국의 경우 태국은 고율관세의 절대수준이 높고 미국과 호주는 관세의 분산이 상대적으로 큰 것이 특징이다. EU는 고율관세의 수준이 상대적으로 높은 것이 주목할 만 하다. WTO/DDA에서 가장 협상력이 큰 미국과 EU의 경우 모두 평균관세율과 고율

관세 평균이 각각 30%와 80% 미만이기 때문에 UR 방식에 따라 관세를 감축하면서 관세상한을 100% 이내로 설정할 경우 큰 무리가 없을 것으로 보인다.

그러나 관세상한을 100%로 설정할 경우 큰 무리가 없을 것이라는 판단은 평균관세율을 기준으로 판단했을 경우이며, 주요 국가들이 민감품목에 대해 여전히 높은 관세(tariff peaks)를 유지하고 있으므로 관세상한 100%의 설정도 쉬운 일이 아닐 것이다(표 2-2, 표 2-3). 특히 EU는 버터가 300%, 일본은 쌀이 490%, 스위스는 버터가 1,000% 이상의 고관세를 유지하고 있으므로, 이들 품목에 협상의 주안점을 둘 경우 관세상한 100% 설정은 수용가능성이 매우 낮다고 본다. 이러한 수입국의 어려운 상황과 관세격차가 축소되어야 한다는 수출국의 주장을 동시에 반영할 경우 UR 방식(예; 단순평균 40%, 최소 20% 감축)을 따르되 고율관세의 감축폭을 조정하는 방식(예; 고율관세의 경우 50% 이상 감축)을 따를 수도 있을 것이다.

한편 스위스공식에 의해 관세를 감축할 경우 미국의 제안에서처럼 관세상한이 25%로 설정된다면 미국, EU 등 주요국의 경우에도 고관세 품목이 많으므로 이를 쉽게 받아들일 수 없을 것으로 본다. 그렇다고 스위스공식을 채택하면서 관세상한을 100% 수준에서 설정한다면 주요국 대부분의 관세가 20% 내외에 몰려 있기 때문에 전반적인 관세인하의 효과가 나타나지 않게 된다. 따라서 스위스공식 하의 100%의 관세상한도 채택될 가능성이 낮다. 따라서 스위스공식이 채택된다면 관세상한은 30~40% 정도의 수준에서 결정하고 고율관세에 대한 예외를 100% 이상으로 높게 설정할 수도 있을 것이다.

표 2-2. 주요국의 고율관세 현황(2000년 기준)

|       | 품 목     | 세 율            | 평균수입가격대비<br>증가관세 상당치 |
|-------|---------|----------------|----------------------|
| 미 국   | 탈 지 분 유 | 101.8 ¢/kg     | 120%                 |
|       | 버 터     | 193.6 ¢/kg     | 140%                 |
|       | 땅 콩     | 192.7%         | -                    |
| E U   | 버 터     | 2,962 ECU/ton  | 300%                 |
|       | 바 나 나   | 850 ECU/ton    | 300%                 |
| 일 본   | 쌀       | 341 ¥/kg       | 490%                 |
|       | 땅 콩     | 617 ¥/kg       | 500%                 |
|       | 서 류     | 2,796 ¥/kg     | 990%                 |
| 스 위 스 | 버 터     | 1,932 프랑/100kg | 1,000%               |
|       | 치 커 리   | 886 프랑/100kg   | 1,000%               |
|       | 셀 러 리   | 692 프랑/100kg   | 950%                 |
| 캐 나 다 | 탈 지 분 유 | 237.2%         | -                    |
|       | 버 터     | 351.4%         | -                    |
|       | 닭 고 기   | 292.9%         | -                    |
| 태 국   | 탈 지 분 유 | 240%           | -                    |
|       | 생 사     | 257%           | -                    |
|       | 양 파 종 자 | 242%           | -                    |
| 한 국   | 매 니 옥   | 976%           | -                    |
|       | 참 기 림   | 693%           | -                    |

자료 : 일본 농림수산성, WTO 농업교섭의 과제와 논점(2000)

표 2-3. 국별 고율관세 품목의 수와 비중(증가세 기준, HS 6단위)

| 국 가   | 관세율 분포 및 비중  |
|-------|--|
| 한 국   | 46-68%; 144품목(11%), 71-630%; 129품목(10%),<br>754-888%; 28품목(2%) |
| EU    | 30-75%; 29품목(2%)   |
| 호 주   | 20-29%; 13품목(2%)   |
| 일 본   | 34-114%; 33품목(3%)  |
| 캐 나 다 | 49-95%; 3품목(0.3%), 154-314%; 85품목(9%)                          |
| 미 국   | 131-164%; 5품목(0.5%)  |
| 뉴질랜드  | 25.6-35.2%; 26품목(3%)   |
| 태 국   | 36-94%; 223품목(31%), 125-226%; 14품목(2%)                         |

자료 : 국별 관세율표(2000), WTO 사무국자료

농산물에 대한 고관세 문제는 선진국과 수입국에 국한되는 것이 아니라, 대부분의 수출개도국의 경우에도 고관세를 유지하고 있다. UR 농업협상에서 약속한 관세의 최종양허 평균수준(UR final bound tariffs)은 방글라데시 200%, 인도 114%, 파키스탄 102% 등으로 높은 것이 현실이다. 개도국의 경우 국내 보조는 재정의 제약으로 국내농업 보호를 위한 수단으로 사용하기에는 곤란하므로 유일한 수단인 관세를 큰 폭으로 감축할 수 없는 상태이다.

다음으로 가공도별 관세누증의 경우를 보면 호주, 일본, EU, 미국의 순으로 관세누증의 정도가 크며 우리나라는 오히려 역관세의 형태를 보이고 있다(표 2-4). 따라서 우리나라는 가공도별 역관세 구조를 크레디트로 인정받거나 고율관세 감축에서 이를 감안하는 관세감축방식을 제안해 볼 필요가 있다. 가공도별 관세의 누진 정도에 따라 유지할 수 있는 고율관세의 비중을 달리하거나 관세상한의 수준을 차별화하자는 것이 제안의 내용이다.

표 2-4. 주요국의 가공도별 관세수준 비교

| 단위: % |         |       |        |
|-------|---------|-------|--------|
| 국 가   | 1 차 산 품 | 가 공 품 | 관세누진정도 |
| 미 국   | 4       | 5     | 1.25   |
| E U   | 4       | 11    | 2.75   |
| 일 본   | 4       | 15    | 3.75   |
| 호 주   | 1       | 6     | 6.00   |
| 브 라 질 | 34      | 36    | 1.06   |
| 한 국   | 72      | 55    | 0.76   |

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

현 상태에서 관세감축의 방식과 감축폭에 대한 협상전망을 내리기는 매우 어렵다. 다만 WTO/DDA 농업협상이 시작되고 농산물 수출국들은 계속하여 관세상당치가 과다 계상되었음은 물론 품목별, 국가별, 가공도별로 관세의 격차가 심하고, 중요 품목에 대해 고율관세가 여전히 많이 존재한다는 비판을 지속하여 왔으므로 UR 보다는 큰 폭으로 관세를 감축하고 품목간 관세격차를 축소시키는 방향으로 협상이 타결될 것으로 보인다. 따라서 UR 방식으로 관세를 감축한다 해도 관세상한이 설정될 것으로 보이며, 스위스공식에 따라 관세를 감축할 경우에는 공식자체의 계수는 낮게 잡아 관세상한을 낮은 수준에 묶는 대신 민감품목에 대한 예외를 둘 것으로 판단된다. 이러한 논리에 따라 타결가능한 관세감축 방식과 감축폭에 대한 시나리오를 정리하면 다음과 같다.

(시나리오 I) 개도국지위로 UR방식 관세감축 ; 평균 30% (최소 15%)

(시나리오 II) 선진국으로 UR방식 관세감축 ; 평균 45% (최소 20%)

(시나리오 III) UR방식 감축, 관세상한 100%

(시나리오 IV) UR방식 감축, 관세상한 200%

(시나리오 V) UR방식 감축, 고율관세 2배 감축(최소감축 15%~40%)

(시나리오 VI) 스위스공식, 관세상한 25%

(시나리오 VII) 스위스공식, 관세상한 50%

(시나리오 VIII) 스위스공식, 관세상한 25%, 예외품목의 관세상한 100%

(시나리오 IX) 스위스공식, 관세상한 25%, 예외품목의 관세상한 200%

위의 아홉 가지 시나리오에서 쌀의 관세감축폭의 범위는 기준년도(19986/88)의 관세상당치가 약 400% 수준이라고 가정할 경우 최소 15%(시나리오 I)에서 최대 94%(시나리오 VI)로서 대단히 넓다. 따라서 본 연구에서는 협상이 타결되지 않은 상황에서 관세화 할 경우와 시장접근물량을 확대하여 관세화를 계속 유예할 경우의 유·불리를 판단하기 위해서는 넓은 범위에서 각각의 관세감축이 국내에 미치는 영향과 동일한 시장접근물량의 확대수준을 산출하기로 하였다.

### 1.2.3. 시장접근물량의 확대

UR 농업협상에서 시장접근물량(TRQ)이 설정된 배경은 당시까지 존치되었던 비관세장벽의 보호효과에 상응하는 높은 관세상당치를 인정한 결과 이것이 수입가격의 상승시 수입금지적 관세로서 작용하여 수출국들의 시장접근 기회가 오히려 축소되는 폐단을 방지하기 위한 것이었다. 이에 따라 일정물량(MMA; 기준년도(1986/88)에 수입이 없었거나 국내소비량의 3% 미만이었던 품목은 3%를 시장접근물량(MMA)으로 설정하여 5%까지 확대, CMA; 기준년도의 수입이 국내소비량의 3% 이상인 품목은 현 수준 유지)에 대해 낮은 관세를 부과하여 수입하기로 약속한 것이다. 그러나 일정물량에 대해서만 낮은 관세를 부과함으로써 이중가격 형성에 따른 수입관리의 필요성으로 각국은 다양한 방식에 따라 TRQ를 수입관리해 왔다.

수출국들은 UR 농업협정 이행의 결과 시장접근물량의 수입이행비율이 여러 가지 수입금지적인 수입관리 관행에 의해 매우 낮은 상태이므로 수입관리

방식은 대폭적으로 개선되어야 하며 시장접근물량의 확대 적용이 필요하다는 입장이다. 그러나 TRQ의 도입 배경은 관세상당치가 수입금지적인 관세로 작용하는 폐단을 방지하기 위한 것이었는데, 관세가 계속적으로 인하되어 낮아지게 되면 TRQ 설정이 의미는 작아지게 되는 것이다. 따라서 TRQ를 대폭적으로 확대하고 TRQ에 적용되는 관세 또한 대폭 감축하자는 수출국들의 주장은 논리적으로 설득력이 없다 하겠다. 그러나 수출국들은 시장접근물량의 확대나 수입관리 방식의 개선, 그리고 시장접근물량에 대한 관세의 인하는 수입국의 수입가능성을 제고하는데 도움이 될 것이므로 이에 대한 입장은 계속 유지할 것으로 보인다. 결론적으로 수출국들은 수입국의 관세가 실질적으로 감축될 경우 이에 따라 수입량이 확대될 것이므로 시장접근물량의 확대에는 큰 비중을 두지 않을 것으로 판단된다. 미국이 관세를 대폭 감축하자는 입장인데 비해 TRQ를 20% 정도로 확대하자는 것에 그친 것은 이를 반영하는 것이다.

#### 1.2.4. 특별긴급관세제도(Special Safeguard)

UR 농업협상에서 비관세장벽의 철폐와 관세화로의 전환에 따라 발생하는 수입급증을 방지하기 위해 수입국에게 보완장치로서 제공되었던 것이 특별긴급관세제도(SSG)이다. 그러나 UR 협상결과를 이행하면서 SSG는 사용하는 국가와 사용실적의 사례가 많지 않았기 때문에 수출국들은 이를 철폐해야 한다는 입장이다. 그동안 SSG의 사용실적이 저조했다는 것은 그만큼 세계시장의 농산물가격이 안정적이었거나 관세(관세상당치)의 감축속도가 낮아 수입급증의 사례가 발생하지 않았기 때문일 것으로 해석된다. 또는 관세화의 전환과정에서 관세상당치를 과다 계상하여 실제로 관세(관세상당치)의 감축효과가 나타나지 않았기 때문인 것으로 해석된다.

그러나 DDA 농업협상에서 관세를 빠른 속도로 대폭적으로 감축하게 되면 시장접근물량의 설정과 확대는 그 중요성이 감소되는 것과는 대조적으로 SSG의 중요성은 커지게 된다. 따라서 수출국들이 주장하는 바와 같이 SSG를

철폐하지는 것은 비논리적이다. 그러나 관세가 대폭적으로 감축될 경우 현재의 규정 하에서는 SSG가 너무 쉽게 발동될 수 있으므로 SSG의 발동요건이 보다 엄격하게 조정될 가능성도 있다. 그렇지 않을 경우 관세감축의 효과가 반감될 수 있기 때문이다. 그러나 계절적이고 부패성 있는 농산물에도 SSG가 적용될 경우에는 오히려 현재의 발동요건이 유지되거나 완화되어 수입급증에 적절히 대처할 수 있도록 규정이 개선될 것으로 판단된다.

## 2. 쌀 재협상에 관한 WTO 규정(Annex 5)

### 2.1. Annex 5의 성격과 주요 내용

#### 2.1.1. Annex 5의 성격

농업협정문 부속서 5는 UR 농업협상에서 합의된 포괄적인 관세화를 통한 시장개방(농업협정 4조 2항)의 특별조치(Special Treatment)이자 예외조항이다. 농업협정 4조 2항에서는 부속서 5와 농업협정 5조에 의한 특별긴급관세제도에 의한 수입제한과 추가적인 관세부과 이외에는 정상적인 관세제도로 전환된 어떠한 무역제도도 유지하거나, 다시 환원시키거나, 원용할 수 없다(maintain, resort to, or revert)고 규정하고 있다. 관세화를 통해 철폐된 무역제도, 즉 비관세장벽에는 수량제한, 가변수입부과금제도(variable import levies), 최소수입가격제도(minimum import prices), 임의적인 수입허가제도(discretionary import licensing), 국영무역을 통한 수입제한, 수출자율규제, 그리고 GATT47로부터의 의무이탈 등을 모두 포함하며, 국제수지조항에 의한 수입규제는 포함되지 않는 것으로 되어 있다.

농업협정문 부속서 5는 예외 없는 관세화를 합의하면서 이를 도저히 수용

할 수 없는 일본과 한국의 특별한 사정을 고려한 정치적인 타협의 산물이라고 볼 수 있다. 그러나 일본과 한국의 특수사정에 의해 마련된 부속서 5는 농업협정문의 일부가 되는 과정에서 다자화의 성격을 지니게 되었고, 어느 회원국이나 조건이 맞을 경우 원용할 수 있게 된 것이다. 이에 따라 필리핀, 이스라엘 등이 부속서 5를 원용하여 일부 농산물의 관세화를 유예하였다.

농업협정문 부속서 5는 예외 없는 관세화에 대한 특별조치인데 이에 대한 원용이 확산될 경우 관세화라는 대원칙이 저해될 것을 우려하여 한국과 일본의 쌀산업의 특성에 기초하여 엄격한 조건을 부여하고 있다. 이러한 이유에 따라 부속서 5의 원용은 4개국에 그쳤는데, 부속서 5의 원용이 특히 저조했던 원인은 ‘효과적인 생산제한 조치’의 조건을 보통의 경우 충족시킬 수 없을 뿐만 아니라, 관세화를 수용하더라도 높은 관세(관세상당치)를 부과할 수 있어 굳이 관세화를 유예할 필요가 없었기 때문이라는 해석이다(Sharma, 2002). 그러나 무엇보다도 한국, 일본과 같이 특정 농산물의 개방이 극도로 민감한 정치현안으로 등장하는 예가 없었던 것이 부속서 5의 원용이 저조했던 원인이라고 할 수 있다. 마지막으로 농업협정문 부속서 5는 대표적인 식량안보와 환경보전을 위한 조항으로 간주되고 있는데, 식량안보와 환경보전은 관세화의 예외를 허용하는 명분이라 할 수 있으며, 실제로는 한국과 일본의 쌀산업의 특성을 반영한 것이라 할 수 있다.

## 2.1.2. 주요 내용

### 가. 관세화 유예의 조건

농업협정문 부속서 5는 Section A(선진국)와 Section B(개도국)로 나누어져 있는데 관세화를 유예할 수 있는 공통적인 조건은 다음과 같다.

- 1) 관세화유예 품목 수입이 기준년도(1986/88) 국내소비량의 3% 미만일 것.

- 2) 기준년도 이후 수출보조의 지급이 이루어지지 않았을 것,
- 3) 관세화유예 품목에 대해 효과적인 생산제한조치가 적용되어야 할 것,
- 4) 관세화 유예 품목은 식량안보와 환경보전과 같은 NTC를 반영할 수 있는 품목이어야 할 것.

이와 더불어 개도국의 경우 관세화를 유예하는 대신 이행 초년도에 기준년도 소비량의 1%를 최소시장접근(MMA)의 형태로 허용하고 이를 이행 마지막 년도에 4%까지 확대하는 것으로 되어 있다. 또한 선진국의 경우와는 달리 여타 품목에 대한 적절한 시장접근기회를 제공해야 하는 것도 포함되어 있다 (appropriate market access opportunities in other products under the AOA).

#### 나. 관세화 여부에 관한 재협상

농업협정문 부속서 5, Section B의 8항에서는 관세화를 유예하는 특별조치 (special treatment)를 계속 적용할지의 여부에 대한 어떠한 협상(any negotiation)도 이행년도 마지막 년도(2004년)에 시작하여 끝내야 하는 것으로 되어있다. 만약 협상의 결과에 따라 특별조치를 계속 원용할 것에 합의한 경우에는 동 협상에서 결정될 추가적이고 수용가능한 양보(additional and acceptable concessions)를 해야 한다(9항). 이행기간 10년 후에 특별조치가 계속되지 않는 경우(in the event that special treatment is not to be continued)에는 관세상당치 계산에 관한 부속서의 지침에 따라 산출된 관세상당치에 근거한 통상의 관세의 90%를 부과해야 하며, 이행계획서에 양허해야 한다(10항).

## 2.2. 주요 쟁점

### 2.2.1. 효과적인 생산제한 조치

특정 품목이 관세화 유예의 대상이 되기 위해서는 효과적인 생산조치가 적

용되어야 한다고 규정하고 있다(부속서 5, Section A, (c), effective production restricting measures are applied). 이는 해당 품목에 대한 효과적인 생산제한 조치는 관세화 유예조치가 적용되기 이전에도, 그리고 관세화 유예조치의 이행과정에서도 계속적으로 시행되어야 한다는 뜻으로 해석된다(are applied). 여기서 효과적인 생산제한 조치가 문제가 되는 것은 쌀 관세화 여부에 관한 재협상에서 관세화를 다시 유예하기 위해서는 관세화 유예의 전제조건을 엄격하게 지키고 있어야만 협상이 유리할 것이라는 판단 때문이다.

관세화 유예의 조건으로서 생산제한을 규정하고 있는 것은 수입규제, 즉 최소시장접근물량(MMA)만을 수입할 경우에는 시장개방을 했을 때(관세화 채택)와 비교하여 국내가격이 더 높은 수준에서 유지되고 국내생산도 높은 수준에서 유지되는 현상이 발생하여 수출입에 영향을 미칠 수도 있으므로 이러한 문제점을 방지하기 위한 것이다. 이는 GATT 제11조 제1항 (c)에서 수입물량 제한의 전제조건으로서 국내의 과잉생산과 가격의 폭락을 방지하기 위해 국내 동종 국산 농산물의 생산을 제한하는 경우와 차별화 되는 것이다. GATT 제11조 제1항 (c)에서의 생산과 유통물량의 제한이란 단기적으로 과잉생산과 가격하락을 방지하기 위한 대중적인 조치로서 추세적인 생산제한 효과를 뜻하고 있는 농업협정문 부속서 5에서의 효과적인 생산제한조치와는 구별되는 것이다.

효과적인 생산제한조치에 대한 유효성은 우선 명시적인 생산제한조치가 존재해야 하며, 두 번째로는 이러한 제한조치에 의해 생산이 동 조치가 없었을 경우에 비해 추세적으로 감소해야 하는 것으로 판정된다. 따라서 생산제한조치에 의해 특정 연도의 생산량이 반드시 전년도에 비해 감소하거나 증가하지 않아야 하는 것은 아니다. 생산제한조치에도 불구하고 자연여건 등에 의해 생산이 증가할 수도 있기 때문이다. 그러나 생산제한조치가 어떠한 형태이든 생산제한을 실질적으로 유도할 수 있는 조치이어야 하므로 생산의 중장기적인 추세는 감소되는 쪽으로 움직여야 하는 것이다. 생산을 제한하는 조치에

는 가격지지 인하, 휴·폐경 조치, 생산요소보조의 감축 등 효과적인 생산제한의 결과를 가져오는 모든 조치가 포함되는 것으로 해석할 수 있다.

우리나라는 관세화 유예를 인정받을 당시 뚜렷한 생산제한조치를 시행하지 않았으며, UR 이행의 과정에서도 생산제한 조치를 시행하지 않았고 국내 쌀 생산량 역시 추세적으로 감소하지 않았다(1995년 469.5만톤, 2001년 551.5만톤). 일부에서는 우리나라가 쌀에 대한 수매량 축소와 AMS 감축을 생산제한 조치로 분류할 수 있다고 주장하고 있으나, 이는 생산제한을 명시적 목표로 하고 있지 않기 때문에 생산제한조치로 보기 어렵다는 해석도 있다. 일본의 일부 농산물에 대한 수입제한 조치와 관련한 GATT의 1988년 패널보고서에서는 ‘생산과 연계된 보조조치의 존재가 생산이 이루어지는 유일한 조건일 경우 동 보조액을 제한하는 경우 효과적으로 생산제한조치가 시행되었다고 볼 수 있다’라고 해석하였으나, 우리나라 쌀의 경우 여기에 해당된다고 볼 수 없다는 것이다. 설사 보조금 감축을 생산제한조치로 간주하더라도 우리나라는 UR 이후 지지가격을 지속적으로 인하한 것이 아니라, 인상 또는 유지한 것이 사실이므로 생산제한을 목적으로 하는 가격지지정책이 시행되었다고 보기 어렵다는 것이다.

### 2.2.2. 수용가능한 양보(additional and acceptable concessions)

관세화의 지속적인 유예를 위해서는 쌀 수출국들이 수급할 수 있을 만큼의 추가적이고도 수용이 가능한 양보는 어느 수준이어야 하는가에 대한 고려가 선행되어야 한다. 우리나라의 MMA 수입물량은 이행 최종년도인 2004년에 기준년도 국내소비량의 4%까지 확대된다. 이에 추가하여 현재 DDA 농업협상에서 진행되고 있는 시장접근물량의 확대에 관한 논의 결과에 따라 쌀의 MMA 물량은 확대되어야 할 것이다. 그러나 관세화를 계속적으로 유예하는 데 따른 일종의 페널티로서 추가적인 물량을 추가하여 양보해야 할 것으로 보인다. 한편 수출국들이 이번 기회에 확실하게 한국의 쌀 시장을 개방시킬

목적으로 무리한 시장접근물량의 확대를 요구할 가능성도 크며, 이러한 무리한 요구를 수용가능한 수준이라고 주장할 수도 있다.

한편 수용가능한 시장접근물량의 확대수준은 관세화로 전환하고 관세를 감축했을 경우 수입되는 물량에 상응하는(equivalent) 시장접근물량의 확대수준일 것이다. 무역상대국 역시 농업협정문에 따라 산출되는 관세상당치와 DDA 농업협상에서 결정될 관세감축의 수준에 기초하여 우리 쌀이 관세화될 경우와 관세화를 유예하고 시장접근물량을 확대해 나갈 경우의 시장개방효과를 상호 비교할 것으로 보인다. 그러나 수출국들은 관세화 유예의 경우 오히려 안정적인 수출이 가능할 것으로 판단한다면 관세화에 따른 시장개방효과보다는 적은 효과를 가져오는 낮은 수준의 시장접근물량의 확대를 요구할 수도 있다.

### 2.2.3. 쌀 재협상이 결렬될 경우

쌀 재협상의 결렬 상황과 관련하여 상반된 의견이 제시되고 있다. 일부에서는 재협상이 결렬될 경우에는 부속서 5의 본 조항인 제4조 2항으로 돌아가 자동적으로 관세화를 해야 한다고 해석하고 있다. 쌀 재협상에서 관세화의 지속적인 유예에 대한 합의(negotiation that a Member country may continue to apply the special treatment)는 수출국들이 주도권을 갖는 합의이며, 수출국들이 인정할 경우에 한하여 관세화 유예는 가능하다는 논리이다. 따라서 우리가 제시하는 추가적이고 수용가능한 시장접근물량의 확대에 수출국들이 수긍하지 않아 협상이 결렬될 경우에는 협정문 제4조 2항으로 돌아가 관세화해야 한다는 것이다. 이러한 해석은 협정문 부속서 5의 Section B, 9항의 관세화 유예가 계속하여 적용되지 않을 경우(In the event that special treatment is not to be continued)에는 협상 결렬의 경우도 포함하는 것을 의미한다. 만약 협상이 결렬되었을 경우에 자동적으로 관세화해야 하는 것으로 규정하지 않는다면 특별조치를 받은 국가가 소극적으로 협상에 임하여 결렬시키고 관세화 유예를 계속 적용 받을 수 있으므로 이는 본래의 예외 없는 관세화의 원칙에 위

배된다는 것이다.

한편 쌀 재협상의 결렬이 반드시 자동관세화로 나가야 한다는 논리에 반대하는 의견도 있다. 농업협정문 부속서 5의 Section B가 예외없는 관세화원칙의 예외적이고 부속적인 조항이긴 하지만, 본 부속서에 의한 관세화유예 연장여부에 관한 협상은 수출입국이 동등한 권리를 가지고 임할 수 있는 협상(any negotiation on the question of whether there can be a continuation of the special treatment)이라는 것이다. 농업협정문 부속서 5의 Section B에는 협상결렬 시의 지침은 규정되어 있지 않고, 다만 관세화 유예와 관세화 전환 시의 지침만 규정되어 있다는 주장이다. 만약 수출국들이 관세화를 통한 시장개방에만 목적이 있다면 고의적으로 협상을 결렬시켜 관세화를 관철할 수 있으므로 이는 협상(negotiation)이 아니라는 것이다.

### 3. DDA 농업협상과 쌀 재협상의 연계성

DDA 농업협상이 계획대로 진행된다면 2003년 3월말까지 협상의 세부원칙(Modality)에 대한 합의를 도출한 이후, 이에 기초하여 동년 9월 멕시코 칸쿤에서의 제5차 각료회의까지 이행계획서를 제출하고, 이후 2004년 대부분의 기간 중 이행계획서의 검증에 관한 양자간 협상을 거쳐 2005년 1월초까지 협상이 완료된다. 이럴 경우 2004년 중에 개시하여 완료해야 하는 쌀 재협상의 기간과 DDA 농업협상의 이행계획서 검증에 관한 협상은 완전히 겹치게 될 것이다. 이행계획서의 작성과 검증 과정에서는 쌀시장의 개방에 관한 문제도 자연스럽게 언급이 될 것이며, 반대로 쌀 재협상은 DDA 농업협상의 결과에 기초하여 관세화 유예 시 시장접근물량의 확대폭, 또는 관세화 시 관세감축폭이 결정될 것으로 보인다. 그러나 쌀 재협상은 엄연히 농업협정문 부속서 5에 의한 협상으로서 법규정상으로는 DDA 농업협상과는 별개의 문제라고 판단된다.

## 제 3 장

# 세계 쌀시장의 수급과 전망

### 1. 주요 쌀 수출국의 수급과 정책

#### 1.1. 미국

##### 1.1.1. 미국의 쌀산업의 현황과 정책의 변화

###### 가. 미국의 쌀산업의 현황

미국의 총 경지면적에서 쌀이 차지하는 비중은 1% 미만이고, 총생산액은 옥수수, 대두, 소맥, 면화, 감자, 담배 등에 이어 9위에 불과하여 중요 품목은 아니다. 미국의 쌀 생산은 아칸소의 대평원과 동북지역, 미주리의 삼각주 지역, 미시시피, 루이지애나의 남서부지역, 텍사스의 해안평원지역, 그리고 캘리포니아의 새크라멘토 계곡지역에서 주로 이루어지고 있다. 이중 아칸소 주는 미국 쌀 재배면적의 45%를 차지하여 최대의 쌀 생산 지역이며, 다음으로는 캘리포니아가 제2의 최대 생산지역이며 미국 쌀 생산의 18%를 차지하고 있다.

인디카 계통의 장립미는 주로 남부에서 생산되며, 장립미가 총생산에서 차지하는 비중은 2001년 75%에 육박하고 있다. 중단립미 쌀의 경우 주로 캘리포니아에서 생산되며, 캘리포니아의 중단립미 생산은 미국 전체의 중단립미 생산의 70% 가까이를 차지하고 있다. 캘리포니아에서 생산된 중단립미 쌀은 상대적으로 남부에서 생산된 중단립미보다 높은 가격에 판매되고 있으며, 미국의 중단립미 수출의 대부분을 차지하고 있다. 1997년의 농업총조사에 의하면 미국의 쌀농가의 숫자는 계속하여 감소하는 추세에 있으며, 이에 따라 농가당 경지규모는 1987년 82ha에서 1997년에는 138ha로 증가하였다. 또한 41ha(100acre) 미만의 쌀농가는 감소하고 205ha(500acre) 이상의 쌀농가는 급격히 증가하는 등 미국의 쌀농업은 대규모 소수의 전문농가에 의해 주도되는 추세 하에 있다. 또한 쌀농가의 평균 경지규모는 여타 곡물에 비해서도 매우 높은 수준이다. 그리고 미국의 쌀농업은 여타 어떠한 곡물보다 자본집약적인 특징을 가지고 있다.

#### 나. 미국의 쌀수급과 가격 변화

미국의 최근 쌀생산은 계속하여 증가하는 추세였으며, 1999년에는 최고 수준인 927만톤에 달하였다. 쌀의 경지면적도 최근 증가해 왔는데 여타 곡물에 비해 상대적으로 수익성이 높아 타 작물로의 전환보다 쌀 재배면적의 확대가 더 많았다. 특히 아칸사, 미시시피, 미주리에서는 쌀재배면적이 1990년대에 급격히 증가하였다. 캘리포니아의 경우 재배면적이 1990년대에 일본의 시장 개방에 따라 증가했으나, 현재는 1980년대 초에 기록하였던 최대 재배면적보다 낮은 수준에 머물고 있다. 캘리포니아의 쌀 농사의 경우에는 농업용수의 제약이 재배면적의 결정에 큰 영향을 미치고 있다. 미국의 향후 쌀 재배면적은 국내소비량의 증가에 따라 증가하고 생산량은 재배면적과 단수의 증가로 증가할 것으로 전망하고 있다. 그러나 미국의 쌀 수출은 가격경쟁력의 상대적인 저위로 인해 감소할 것이라 한다(ERS, 2001).

미국의 총 쌀공급량 중 국내소비는 60%이며, 국내소비는 매년 2~3%씩 증가하고 있는데 이는 인구증가율을 훨씬 상회하는 것이다. 국내소비 중 식용 소비가 2/3 정도를 차지하고 있다. 맥주용 쌀 소비는 전체 국내소비의 16% 정도인데 최근에는 정체상태에 있다. 나머지는 애견용 사료, 시리얼, 쌀과자 등 가공용으로의 소비인데 가공용 소비의 증가율은 매우 높다. 향후 미국의 총 쌀소비량과 1인당 쌀소비량은 인구증가, 인구구성의 변화, 건강에 대한 관심고조, 새로운 형태의 쌀가공품 개발 등으로 인해 계속적으로 증가할 것으로 전망된다.

미국은 총생산량의 40%를 수출하고 있는데 이는 20년전 60%에서 감소한 숫자이다. 미국은 벼, 현미, 백미 등의 형태로 쌀을 수출하고 있는데, 아시아 대부분의 쌀 수출국들이 국내에서 부가가치를 제고하기 위해 벼 수출을 금지하고 있는 관계로 미국은 최대의 벼 수출국이다. 그러나 현미와 백미 시장에서는 아시아의 수출국들에게 가격경쟁력을 상실하여 시장을 잠식당하고 있는 상황이다.

세계시장과 미국 내에서의 쌀가격은 1990년대 후반 급격히 하락하였는데, 2001년에는 15년간 최저수준으로 하락하였다. 이는 거의 모든 수출국에서 공급이 증가하고 수입국에서는 생산이 정상적으로 이루어졌기 때문이다. 한편 미국산 쌀과 여타 수출경쟁국의 쌀 가격차는 더욱 확대되어 현재는 톤당 100불 이상이 되었다. 당분간 미국내의 쌀가격은 특별한 수급여건의 변화가 없는 한 상승할 가능성은 없다. 한편 미국의 쌀 생산비는 비료값과 유류대의 인상으로 크게 증가하고 있는데, 이로 인하여 에이커당 변동현금비용(total variable cash expenses)은 1990년 307불에서 1999년 356불로 상승하였다. 특히 캘리포니아의 변동현금비용은 에이커당 500불에 육박하고 있다.

### 1.1.2. 미국의 2002 농업법과 쌀 정책

미국은 1996년의 농업법에 따라 기존의 부족불제도를 철폐하고 시장가격의

변화와는 관계없이 과거의 단수와 재배면적을 기초로 하는 생산자율계약 직불제를 시행하여 왔다. 그러나 세계시장가격과 미국의 시장가격이 크게 하락하기 시작한 1998년 이후부터는 이러한 직접지불제도에 대한 비판이 높아지고, 가격과 연계되는 소득안정화 정책의 복귀를 생산자뿐만 아니라 미국 농무부에서도 주장하게 되었다.

이에 따라 미국은 1998년에 57억불 규모의 농가지원자금을 재해지원프로그램(Disaster Assistance Program) 명목으로 지급하였는데, 곡물의 시장가격 하락에 따른 시장손실보상액을 생산자율계약 참여 농가에게 지급하였다. 생산자율계약에 참여한 농민들은 원래 계획된 1998년 생산자율계약 직불예산 총액 58억불의 절반에 해당하는 29억불을 추가로 지원받았으며, 각 계약농가에 대한 품목별 지급을 단순히 50% 증액하는 방법으로 지급하였다. 이러한 긴급지원은 1999년과 2000년에는 지급률을 100% 증액하는 방식으로 이루어졌는데, 2002 농업법은 이를 법제화시킨 것이라고 볼 수 있다. 미국 정부는 이와 같은 시장손실보상은 생산자율직불제와 동일한 방식으로 지급되므로 생산중립적인 지원으로써 허용보조에 해당되고 WTO 규정에도 합치된다고 주장하고 있다.

2002년 농업법에서는 2002~2011년 간 직접지불액의 형식으로 735억불을 추가하기로 하였다. 또한 시장손실보전 직불제(counter-cyclical payment)가 신규로 도입되었으며 마케팅론 제도와 기존의 고정형 직접지불제도(생산자율계약 직불제)가 유지되었다. 2002 농업법은 개별곡물에 대한 지원 프로그램 이외에 환경보전, 농산물무역, 영양, 금융, 농촌개발, 연구개발, 산림, 에너지 분야 등도 포괄하고 있다. 우선 품목별 농가소득 안정망 설치를 위한 3대 정책으로서 1996년 농업법에 기초한 생산자율계약 직불제, 즉 고정형 직접지불제도(fixed decoupled payment)와 마케팅론 제도(marketing loan)가 유지되었으며, 과거의 목표가격제도와 유사한 시장손실보전 직불제(counter-cyclical payment)가 새롭게 도입되었다.

현행 마케팅론제도는 유지하되 대두를 제외한 모든 작물의 용자단가를 상

향조정하였다(표 3-1). 1996년 농업법은 대두가 직접지불 대상에 포함되지 않는다는 점을 감안하여 용자단가를 5.26불/부셀로 비교적 높게 설정한 바 있다. 그러나 새 농업법에서는 대두도 3대 농가소득안정망 정책에 포함시키는 대신 용자단가는 다른 작목과의 형평을 위해 5불/부셀로 하향 조정하였다. 수수의 경우에는 옥수수와 동일한 시장에서 거래된다는 점을 고려하여 수수에 대한 용자단가를 옥수수에 상응하는 수준으로 상향조정하였다. 쌀의 경우에는 용자단가에 변함이 없다.

다음으로 고정형 직접지불은 보조금 단가, 기준면적, 기준단수에 의해 정해지는데 대부분의 곡물의 경우 보조금 단가가 상향조정되었다. 쌀의 경우에는 100파운드당 2.05불에서 2.35불로 15%로 상향조정되었다. 보조금의 지급시기는 농가의 신청에 따라 보조금의 50%까지 수확 전년 12월 1일부터, 잔액은 이후 10월중에 지급된다. 농가당 고정형 직접지불의 지급상한은 모든 곡물에 대해 4만불로 설정되었다.

한편 시장손실보전직불(counter-cyclical payment)은 대상품목의 실효가격(effective price)이 목표가격(target price)보다 낮은 경우 그 차이만큼이 지급단가가 되어 지급된다. 여기에서 실효가격은 1) 대상품목의 유통연도 12개월 동안 전국 평균 시장가격과 전국 평균 용자단가 중 높은 가격과, 2) 고정형 직불단가의 합이다. 목표가격은 대부분 1995년 당시의 목표가격보다 하향 조정되었는데 쌀의 경우에는 100파운드 당 10.71불에서 10.50불로 조정되었다. 시장손실보전직불의 지급상한은 모든 곡물에 대해 7만 5천불로 설정되었다. 2002년 농업법에 새롭게 도입된 시장손실보전 직불제도는 외견상 과거의 부족불제도(deficiency payment)와 유사하다. 그러나 종전의 부족불제도는 생산제한을 조건으로 하기 때문에 UR 농업협정상 생산제한하의 직접지불로 분류되어 감축의무 대상정책에서 제외되는 블루박스정책으로 분류되지만 신규로 도입된 시장손실보전 직불은 생산제한의 조건이 없이 시장가격과 연동하여 지급되는 보조금이므로 감축대상 국내보조의 성격이 강하다.

고정형 직불제도와 시장손실보전 직불제도의 기초가 되는 기준면적과 기준단수는 최근의 면적과 단수를 감안하여 갱신(update)할 수 있도록 하였다. 기준면적의 경우 1996년 농업법에서 규정한 기준면적을 사용하거나 1998-2001년간의 평균 재배면적에다 유지종자 재배에 할당되었던 면적을 합한 면적을 사용할 수 있다. 재배면적의 갱신을 허용한 것은 1996 농업법의 생산자율계약제 하에서 생산면적 감축의무가 없어 1996-97년 농업호황 시를 맞아 생산면적이 전반적으로 증가했던 사실을 인정하는 것을 뜻한다. 한편 기준단수의 경우 현행 기준단수를 사용하거나 1998-2001년 평균단수로 변경할 수 있게 하였다.

표 3-1. 품목별 용자단가, 보조금 단가, 목표가격 비교

| 구분            | 용자단가   |               |               | 고정직접지불 단가 |               | 목표가격            |               |               |
|---------------|--------|---------------|---------------|-----------|---------------|-----------------|---------------|---------------|
|               | 현행     | 2002<br>~2003 | 2004<br>~2007 | 현행        | 2002<br>~2007 | 부족불제<br>(1995년) | 2002<br>~2003 | 2004<br>~2007 |
| 옥수수<br>(부셀)   | 1.89   | 1.98          | 1.95          | 0.26      | 0.28          | 2.75            | 2.60          | 2.63          |
| 수수<br>(부셀)    | 1.71   | 1.98          | 1.95          | 0.31      | 0.35          | 2.61            | 2.54          | 2.57          |
| 보리<br>(부셀)    | 1.65   | 1.88          | 1.85          | 0.19      | 0.24          | 2.36            | 2.21          | 2.24          |
| 귀리<br>(부셀)    | 1.21   | 1.35          | 1.33          | 0.02      | 0.024         | 1.45            | 1.40          | 1.44          |
| 밀<br>(부셀)     | 2.58   | 2.80          | 2.75          | 0.46      | 0.52          | 4.00            | 3.86          | 3.92          |
| 대두<br>(부셀)    | 5.26   | 5.00          | 5.00          | 없음        | 0.44          | 없음              | 5.80          | 5.80          |
| 유지종자<br>(파운드) | 0.093  | 0.096         | 0.093         | 없음        | 0.008         | 없음              | 0.098         | 0.101         |
| 면화<br>(파운드)   | 0.5192 | 0.5200        | 0.5200        | 0.0554    | 0.0667        | 0.7290          | 0.7240        | 0.7240        |
| 쌀<br>(100파운드) | 6.50   | 6.50          | 6.50          | 2.05      | 2.35          | 10.71           | 10.50         | 10.50         |

### 1.1.3. 세계의 쌀 무역과 미국의 비중

세계 쌀시장은 총생산의 6% 정도가 무역이 되는 매우 얇고(thin market) 변동성이 큰 특징을 가지고 있다. 총생산 대비 무역량의 비중은 소맥 18%, 대두 25%, 옥수수 13% 등이다. 세계 쌀시장의 얇은 성격은 쌀이 대부분 생산된 지역에서 소비되기 때문이며, 이는 국제경쟁력과는 상관없이 쌀을 자급자족하려는 정책에서 기인하는 바가 크다. 무역량의 비중이 매우 적기 때문에 대형 수입국에서 생산량이 변동할 경우 세계시장의 쌀가격은 크게 변할 수밖에 없는 것이다. 또한 세계 쌀시장은 품종과 품질에 따라 차별화되어 있으며, 품종간 생산과 소비의 대체성이 매우 낮아 다양한 가격이 형성되는 것도 특징이다. 장립미 계통의 인디카 쌀의 경우 세계 무역량의 80% 가까이를 차지하고 있으며, 대부분 열대와 아열대 지방에서 생산된다. 그리고 중단립미 계통의 자포니카 쌀의 경우에는 세계 무역량의 12%를 차지하고 있으며, 캘리포니아, 중국의 동북지역, 일본, 한국, 유럽, 호주 등에서 주로 생산된다.

2001년 세계의 쌀수출은 태국, 베트남, 미국, 파키스탄, 인도, 중국 등으로 매우 집중되어 있으며, 이들 국가가 세계 전체 수출의 80%를 차지하고 있다. 태국은 세계 제1의 쌀 수출국으로서 세계 수출의 30%에 해당하는 6백만톤 이상을 수출하고 있다. 태국은 고급 인디카 쌀을 중동 아시아, 유럽, 미국 등에 수출하는 동시에 저급의 중단립미를 아프리카와 아시아 지역에 수출한다. 베트남은 최근 국내생산의 증가와 품질제고에 힘입어 쌀 수출이 급격하게 증가하여 세계 제2위의 쌀 수출국이 되었으며, 1999년에는 쌀 수출이 4백만톤 이상을 초과하였다. 미국은 세계 제3위의 쌀 수출국으로서 고급 인디카 쌀과 자포니카 쌀을 동시에 수출하고 있으며, 세계 제1의 벼 수출국이다.

### 1.1.4. 미국의 쌀수급 전망

향후 미국의 국내 총 쌀소비량은 인구증가, 인구구성의 변화, 건강에 대한

관심고조, 새로운 형태의 쌀가공품 개발 등으로 인해 계속적으로 증가할 것으로 전망된다. 그러나 재배면적의 확대와 단수의 증가에 따른 쌀생산의 증대는 상당한 제약이 있을 것으로 전망된다. 특히 캘리포니아 쌀농사의 경우 농업용수의 제약이 재배면적의 결정에 큰 영향을 미치고 있다. 한편 미국의 곡물생산 중 가장 자본집약적인 쌀생산의 경우 최근 비료값과 유류대 등의 상승으로 생산비가 크게 증가하고 단위면적당 변동현금비용이 상승하고 있다. 결론적으로 특히 중단립종 쌀의 경우 국내소비는 계속하여 증가하는 반면 농업용수의 부족과 재배면적 확대의 곤란으로 공급곡선이 비탄력적인 동시에 공급곡선 자체가 좌로 이동하여 미국내 쌀가격은 계속하여 상승하는 추세에 놓일 것으로 전망된다. 이것이 사실이라면 세계시장가격과 미국내 쌀가격의 격차는 더욱 확대되어 미국의 수출경쟁력은 더욱 악화될 것으로 보인다. 이와 같은 미국의 국내외 가격차 현상은 최근 진행되고 있는 현상이 장기적으로 이어질 것이라는 것을 뜻한다.

문제는 2002년 농업법이 미국의 쌀생산에 어떠한 영향을 미칠 것인가이다. 2002년 농업법에서는 종전의 대부분의 곡물에 대해 과거보다는 낮은 수준이지만 목표가격제가 부활되어 곡물생산이 전반적으로 증가할 것으로 보인다. 그러나 모든 곡물에 대해 목표가격제가 도입된 관계로 곡물간의 생산대체 현상은 발생하지 않을 것이다. 다만 쌀생산과 대체관계에 있는 대두의 경우에는 신규로 목표가격제가 도입되어 이것이 쌀생산을 다소 감소시키는 방향으로 영향을 미칠 것으로 보인다. 캘리포니아 대학의 섬너 교수는 미국의 2002년 농업법에 의해 옥수수과 밀의 경우 생산증가에 따라 가격은 약간 하락할 것이라고 전망하였다. 쌀의 경우에도 생산에 미치는 영향이 미미하고, 더욱이 미국이 세계시장에서 비중이 작아 세계시장가격에도 큰 영향을 미치지 않을 것으로 보고 있다(Sumner, 2002).

우리나라에 대한 수출가능성이 제일 높은 캘리포니아의 쌀생산, 재배면적, 단수의 변화추이를 보면 다음과 같다(표 3-2). 우선 캘리포니아의 쌀생산량은

2000년 43,521 천CWT(196만톤)로서 이는 1990년대 초반 이후 계속하여 증가해온 결과이다. 2000년에는 재배면적 확대와 더불어 기상조건의 호조로 단수도 크게 증가하여 기록적인 생산량을 기록하였다. 만약 농업용수의 제약으로 쌀재배면적이 평균재배면적의 10%인 5만 에이커 내외로 증가할 경우 평균단수에 기초할 경우 최대 쌀생산 증대량은 16~17만톤 정도이다. 따라서 미국, 특히 캘리포니아의 중단립종 공급능력은 한국이나 일본의 시장개방 정도에 비해 매우 부족한 상태라고 판단된다.

표 3-2. 미국의 쌀생산, 재배면적, 단수의 변화 추이

|        | 1991    | 1993    | 1995    | 1997    | 1998    | 1999    | 2000    |
|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 총생산량   | 159,937 | 156,110 | 173,871 | 182,992 | 184,443 | 206,027 | 190,872 |
| -캘리포니아 | 30,260  | 36,271  | 35,352  | 42,546  | 31,386  | 36,690  | 43,521  |
| 총재배면적  | 2,884   | 2,920   | 3,121   | 3,125   | 3,285   | 3,531   | 3,060   |
| -캘리포니아 | 357     | 440     | 467     | 518     | 460     | 510     | 550     |
| 전국평균단수 | -       | -       | -       | -       | 5,663   | 5,866   | 6,281   |
| -캘리포니아 | -       | -       | -       | -       | 6,850   | 7,270   | 7,940   |

주: 단위의 경우 생산량은 천 CWT, 재배면적은 천 에이커, 단수는 파운드/에이커 임.  
 자료: USDA ERS, 'Rice: Situation and Outlook Yearbook', 2001

## 1.2. 중국

### 1.2.1. 중국 곡물산업의 특징

중국의 식량작물은 주로 쌀, 소맥, 옥수수, 수수, 기장, 조 등 곡류와 감자, 고구마 등 서류, 대두, 녹두, 완두, 참두 등이며, 이중 쌀, 소맥, 옥수수의 생산이 85% 이상을 차지하고 있다. 동북 3성은 옥수수, 대두, 볏밀, 수수 등의 주산지로서 옥수수의 생산이 제일 많은 지역이다.

중국은 1978년 이후 개혁과 개방의 경제정책을 도입하고 경제가 고도로 성

장하는 과정에서 비농업부문으로의 농지전용에 따라 총 경지면적은 감소하였으나 농지 이용률이 높아져 농작물 재배면적은 증가하고 있다. 총 재배면적에서 차지하는 곡물의 비중은 경제작물 등 수익성과 환금성이 높은 품목으로의 재배전환에 따라 감소하였다. 각 품목이 전체 곡물의 재배면적에서 차지하는 비중을 보면 쌀과 소맥의 비중은 감소하는 반면 옥수수의 비중은 증가하였다. 대두의 재배면적은 연도별로 변동이 심한 편이고 서류의 재배면적은 증가하였다.

표 3-3. 중국의 곡물생산량 변화

단위 : 만톤

|      | 1990   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 곡물전체 | 44,624 | 46,662 | 50,454 | 49,417 | 51,230 | 50,839 |
| 벼    | 18,993 | 18,523 | 19,510 | 20,074 | 19,871 | 19,849 |
| 밀    | 9,823  | 10,221 | 11,057 | 12,329 | 10,973 | 11,388 |
| 옥수수  | 9,682  | 11,199 | 12,747 | 10,431 | 13,295 | 12,809 |
| 대두   | 1,100  | 1,350  | 1,322  | 1,473  | 1,515  | 1,425  |
| 서류   | 2,744  | 3,263  | 3,536  | 3,192  | 3,604  | 3,641  |

자료 : 중국농업통계연감, 각년도.

## 1.2.2. 중국 쌀산업의 현황

중국은 쌀의 발생지로서 세계적으로 재배면적이 제일 넓고 생산량도 가장 많은 국가이다. 2001년 쌀의 재배면적은 식량작물 총재배면적의 27%이며 생산량은 1억 9,871만톤으로서 총 식량작물 생산량의 39%를 차지하고 있다. 중국의 쌀은 선도(인디카 쌀), 경도(자포니카 쌀), 수도(찰벼) 등으로 구분되고 수확기에 따라 조도, 중도, 만도로 구분하고 있다. 중국의 쌀 생산은 남부지역은 재배면적이 넓고 집중되어 있는 반면, 북부지역은 규모가 적으면서 분산되어 있는 것이 특징이다.

지역 간 쌀의 수요와 공급의 변화를 살펴보면 80년대 중반부터 남부지역의 쌀 자급률은 하락하고 북부지역의 쌀 자급률은 꾸준히 증가하는 추세를 보여왔다. 한국인의 기호에 맞는 자포니카 쌀이 주로 생산되는 동북, 북부, 서북 지역의 자급률은 꾸준한 증가세를 보이고 있으며, 특히 동북지역의 쌀 자급률은 아주 높다. 쌀 수급의 지역 간 불균형 현상은 중장기적으로 계속 존재할 것으로 보인다. 그 이유는 중국의 농산물 유통과 수송의 허부시설은 매우 낙후되어 있으며, 중국의 국토가 워낙 방대하기 때문에 식량수급의 불균형 해소를 위해 오히려 외국에서 수입하는 것이 효율적일 수도 있기 때문이다.

한편 주요 곡물의 토지생산성, 즉 단수는 기술개발과 경제개혁에 따른 농가단위의 생산책임제 등 인센티브 제도의 도입에 따라 1978년 이후 비약적으로 증가하였다. 10a 당 쌀의 단수는 1960년 133kg에서 1981년 303kg, 1990년 401kg, 그리고 1999년 449kg로 급격하게 증가하였다. 그러나 최근에는 경제시스템의 전환에 따른 효율성 증대의 효과가 소멸되어 가는 과정에 있으므로 단수의 증대는 정체 상태에 있다. 한편 농산물 경쟁력에 영향을 미치는 주요 요인인 노동생산성은 세계평균 수준의 39%에 불과하며 미국, 일본, 프랑스, 캐나다, 호주 등 선진국과 비교해 보면 평균 100% 정도 차이가 난다는 주장도 있다(서소칭, 2001). 따라서 경제발전에 따라 농촌노임이 상승할 경우 중국 농산물의 생산비용은 증가할 것으로 전망된다.

품종별 쌀 생산을 보면 저급품으로 간주되는 남방지역의 인디카 쌀의 생산은 감소되는 반면 수요가 계속 증가하는 자포니카 쌀의 생산은 주로 동북 3성을 중심으로 증가하고 있다. 이와 같은 쌀 생산구조의 변화는 소비자의 수요변화와 더불어 중국 정부의 인디카 쌀에 대한 생산억제 정책에 따른 것이다. 양자강 중·하류 지역에서는 인디카 쌀재배를 자포니카 쌀로 전환하는 추세이고 동북지역에서는 벼 재배면적 자체가 크게 증가하고 있어 단수가 정체상태에 있음에도 불구하고 자포니카 쌀의 생산량은 크게 증가하고 있다. 중국의 자포니카 쌀생산은 주로 화북, 동북, 서북, 산둥, 하남 지역에서 이루

어지고 있는데 특히 동북 3성은 중국 전체 자포니카 생산량의 80% 이상을 차지하고 있다.

### 1.2.3. 중국 쌀수급의 변화

#### 가. 국내수급의 변화

1990년대까지 저급품으로 간주되던 조생종 인디카 쌀의 재배면적은 총 쌀 재배면적의 25% 정도를 차지하였다. 조생종 인디카 쌀은 소비자가 선호하지 않음에도 불구하고 중국 정부의 가격지지 등 생산장려 정책에 의해 계속하여 일정 생산수준을 유지하였다. 농촌지역에서는 쌀 소비를 대체할 수 있는 탄수화물 농산물의 공급이 여유가 있었던 관계로 생산된 인디카 쌀은 소비되지 않고 재고로서 쌓이게 되었다. 생산은 증가함에도 불구하고 상응하는 소비가 부진하여 재고가 누증되기 시작한 것이다. 재고로 남게된 인디카 쌀은 몇 년이 지나면 식용으로 적당치 못하기 때문에 많은 양을 저렴한 가격에 사료용으로 처분하게 되었다. 이에 따라 중국의 쌀 산업은 매우 비효율적이고 비용이 과다하게 소요되는 정책이라는 인식이 팽배하게 되었다.

1999년까지 중국 정부는 이와 같이 쌀에 대해 가격지지 정책을 시행하고 인디카 쌀과 자포니카 쌀의 품질 차를 구분하지 않았다. 이에 따라 시장에서 값이 싼 인디카 쌀의 경우에는 공급이 과다하여 재고가 누증되는 문제점을 안게 된 것이다. 이러한 문제에 대응하여 중국 정부는 2000년부터 인디카 쌀에 대한 가격지지를 철폐하였는데, 인디카 쌀을 주로 생산하는 호남성, 호북성, 강서성 등은 지역 내의 쌀 농가를 보호하기 위해 카르텔을 형성하였다. 중국에서 쌀은 소득증가에 따라 1인당 소비량이 감소하는 열등재인 것으로 판단하고 있다. 그리고 쌀의 총 소비량은 감소하는 반면 자포니카 쌀을 포함한 고품질 쌀의 소비량은 부유층, 특히 도시지역 주민들을 중심으로 증가할 것으로 내다보고 있다(Tuan and Hsu, 2001).

## 나. 수출입의 변화

중국의 쌀은 1980년대부터 생산이 매년 증가하여 수출이 증가했으나, 1995년에는 150만톤 내외를 수입하고 1996년부터는 다시 순수출국이 되었다. 2000년에는 국내생산의 증가와 외환위기 이후 아시아 시장의 경기회복에 따라 중국의 쌀 수출은 증가하기 시작하여 2백만톤 가량을 수출하여 세계 제3대 수출국이 되었다(표 3-4). 2000년 중국의 쌀 수출은 전년대비 9% 증가했으나 수입은 무려 41%나 증가하여 중국에서 쌀은 쌍방무역이 이루어지는 품목으로 등장하게 되었다. 중국의 쌀수출 중 대부분은 인디카쌀이 차지하고 있는데 지역적으로 양자강 유역의 안휘성, 후난성에서 생산되고 있다. 자포니카 쌀의 수출은 동북지역의 요령성, 흑룡강성, 길림성에서 이루어지고 있으며, 한국과 일본 등이 현지에 투자하여 합작형태로 자포니카 쌀을 생산, 수출하는 경우도 있다.

표 3-4. 중국의 쌀 생산, 교역, 수확년도(7-8월)

단위 : 백만톤

|         | 1997/98 | 1998/99 | 1999/00 | 2000/01 | 2001/02 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 생산(수확량) | 200.7   | 198.7   | 198.5   | 187.9   | 181.0   |
| 생산(정미)  | 140.5   | 139.1   | 138.9   | 131.5   | 126.7   |
| 수입(정미)  | 0.3     | 0.2     | 0.3     | 0.3     | 0.3     |
| 수출(정미)  | 3.7     | 2.7     | 3.0     | 1.8     | 2.0     |
| 재고(정미)  | 93.0    | 96.0    | 98.5    | 94.2    | 84.6    |

자료 : USDA

표 3-5. 중국의 국가별 쌀수출 추이

단위 : 천톤

|        | 1997  | 1998   | 1999   | 2000   | 4년 평균  | 점유율(%) |
|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 수출     |       |        |        |        |        |        |
| 필리핀    | 184.4 | 1374.7 | 180.6  | 64.4   | 451.0  | 17.5   |
| 인도네시아  | 9.8   | 1362.6 | 734.2  | 541.9  | 662.1  | 25.6   |
| 북한     | 91.8  | 77.9   | 86.3   | 52.7   | 77.2   | 3.0    |
| 한국     | 13.9  | 74.6   | 115.8  | 131.0  | 83.9   | 3.2    |
| 일본     | 36.3  | 81.2   | 75.6   | 66.4   | 64.9   | 2.5    |
| 이라크    | 124.0 | 98.7   | 102.9  | 169.5  | 123.8  | 4.8    |
| 코트디브아르 | 100.0 | 179.9  | 421.1  | 869.6  | 392.7  | 15.2   |
| 쿠바     | 84.6  | 145.4  | 226.9  | 225.5  | 170.6  | 6.6    |
| 기타국    | 294.3 | 350.4  | 759.9  | 827.0  | 557.9  | 21.6   |
| 총계     | 939.3 | 3754.4 | 2703.2 | 2948.1 | 2584.0 | 100.0  |
| 수입     |       |        |        |        |        |        |
| 태국     | 323.2 | 242.5  | 167.6  | 238.0  | 242.8  | 99.4   |
| 미국     | 1.2   | 0.5    | 0.6    | 0.4    | 0.7    | 0.3    |
| 미얀마    | 1.0   | 0.0    | 0.0    | 0.0    | 0.2    | 0.1    |
| 기타국    | 0.8   | 0.8    | 0.1    | 0.2    | 0.4    | 0.2    |
| 총계     | 326.2 | 243.8  | 168.3  | 238.6  | 244.2  | 100.0  |

자료 : 중국세관통계

중국의 쌀은 종전에는 주로 동아시아로 수출되었으나 최근에는 코트디브아르, 큐바, 이라크, 기니아 등으로 수출지역이 다변화되고 있는 추세이다. 1999년 중국 쌀의 최대 수입국가는 인도네시아로서 73만톤을 수입하였고 러시아는 60만톤을 수입하였다. 2000년 코트디브아르는 중국으로부터 87만톤의 쌀을 수입하여 중국의 최대 수출시장이 되었다(표 3-5). 중국의 한국으로의 쌀수출은 3% 내외를 차지하고 있어 한국은 중국의 대형 수출시장이 아니다.

남부에 해당하는 광둥성, 호남성은 지역특성과 수송체계상의 편리함 때문에 많은 양의 쌀을 수입하고 있다. 중국으로의 최대 쌀 수출국인 태국은 재스민 형태의 쌀을 24만톤 가량 수입했으며, 이는 중국 총수입의 99%에 해당한다.

## 다. WTO 가입의 영향

중국의 쌀은 경쟁력을 보유하고 있기 때문에 WTO 가입에 의해 국내 생산은 큰 영향을 받지 않을 것으로 전망하였다. 그러나 미 농무성의 ERS는 중국이 WTO에 가입함에 따라 2000/2009년의 기간동안 매년 평균 쌀 수출이 1,500만톤 정도 증가할 것으로 전망하였다.

중국은 미국과의 WTO 가입을 위한 양자협상에서 시장접근물량을 9년동안 2.7백만톤에서 5.3백만톤으로 확대하고 시장접근물량 중 절반씩을 인디카와 자포니카 쌀에 배당하였다. 자포니카 쌀의 시장접근물량 중 절반은 민간수입업자가 수입할 수 있도록 했으나 인디카 쌀 수입의 90%는 국영무역기업에 의해 수입하는 것으로 하였다. 중국이 시장접근물량의 전량을 수입하더라도 이는 중국의 총생산(1억 3,000만톤 내지 1억 4,000만톤)에서 차지하는 비중은 매우 낮으므로 국내 쌀생산에 미치는 영향은 미미할 것이라는 주장이다. 중국은 고품질의 쌀을 미국, 태국, 인도 등지에서 수입할 것으로 전망하고 있다.

WTO 가입 이후 중국의 쌀 수입이 증가할 경우 중국내의 쌀시장에는 큰 영향을 미치지 않는다 해도 세계 쌀시장에 미치는 영향은 매우 클 것으로 내다보고 있다. 세계의 쌀 수출량은 대략 1,500만톤 인데 이는 중국의 연간 소비량의 8%에 불과하다. 그러나 만약 ERS의 예측대로 중국이 매년 세계 교역량의 20~30%를 수입하게 되면 세계시장에서의 고품질의 쌀가격은 크게 상승할 것으로 전망된다. 세계시장에서 고품질 쌀가격이 상승하면 이는 어떠한 형태로든 인디카 쌀가격의 상승을 초래하여 중국의 쌀수출 역시 증가할 전망이다.

그러나 중국의 쌀산업이 획기적으로 구조조정 되지 않는 한 쌀수출의 무한정한 증대는 어려울 것이라는 의견도 있다. 중국의 쌀재배 농민의 평균 경작규모는 0.12ha로서 매우 영세할 뿐만 아니라 쌀 생산의 대부분인 70%가 농가에서 소비되고 상업화되는 쌀의 비중은 30%에 불과하다. 따라서 대규모의 효율성을 달성하기가 어렵고 수확 이후 유통제도도 매우 비효율적인 것이 현실이다.

### 1.2.4. 동북 3성의 쌀생산의 특징과 전망

위에서 설명한 바와 같이 중국의 벼 재배면적과 쌀 생산량은 감소하고 있으나 자포니카 쌀의 재배면적과 생산량은 증가하고 있다. 자포니카 쌀 생산이 증가하고 있는 것은 자포니카 쌀 생산에서 큰 비중을 차지하고 있는 동북 지역에서 재배면적이 크게 증가한데 원인이 있다. 특히 흑룡강성의 경우 개간을 통해 대량의 습지를 논으로 조성하여 벼 재배면적이 지난 10년 동안 100만ha나 증가하였다. 동북 3성에서는 다수확 품종의 재배면적을 꾸준히 증가시켜온 결과 쌀의 수익성이 여타 작물보다 높아 쌀 생산이 증가한 것으로 해석하고 있다. 또한 소득증가에 따라 고품질 자포니카 쌀에 대한 수요가 증가하고 동북지역에서 수출되는 쌀의 대부분이 자포니카 쌀이기 때문에 중국 정부는 우량 품질의 자포니카 쌀의 생산을 장려하는 정책을 펴 왔는 바 이러한 이유로 인해 자포니카 쌀 생산이 크게 증가하게 되었다.

표 3-6. 동북 3성의 쌀 생산추이

단위 : 만ha, 십만톤, Kg/ha

|      | 요령성  |      |       | 길림성  |      |       | 흑룡강성  |       |       |
|------|------|------|-------|------|------|-------|-------|-------|-------|
|      | 면적   | 생산량  | 단수    | 면적   | 생산량  | 단수    | 면적    | 생산량   | 단수    |
| 1985 | 48.0 | 26.3 | 5,479 | 32.2 | 18.4 | 5,705 | 38.9  | 16.3  | 4,188 |
| 1990 | 54.3 | 37.6 | 6,919 | 41.8 | 28.9 | 6,923 | 67.4  | 31.4  | 4,665 |
| 1992 | 55.7 | 41.8 | 7,499 | 44.2 | 30.3 | 6,853 | 77.8  | 37.7  | 4,841 |
| 1994 | 45.9 | 31.6 | 6,893 | 41.8 | 29.3 | 7,010 | 74.7  | 41.0  | 5,493 |
| 1996 | 47.8 | 33.9 | 7,088 | 43.4 | 34.7 | 8,003 | 110.7 | 63.6  | 5,745 |
| 1998 | 49.6 | 37.9 | 7,639 | 45.9 | 38.6 | 8,399 | 156.7 | 92.6  | 5,909 |
| 1999 | 50.2 | 41.5 | 8,259 | 46.5 | 40.6 | 8,729 | 161.5 | 94.4  | 5,847 |
| 2000 | 55.0 | 40.0 | 7,273 | -    | -    | -     | 161.5 | 104.2 | 6,480 |

자료 : 중국농업통계연감, 각년도

성별 쌀 생산의 특징을 살펴보면 흑룡강성은 1995년 “양고일우” 정책에 따라 양질의 다수확성 품종 육성을 통해 쌀 생산을 늘리고 농가소득을 증대시키는 정책을 추진하고 있다. 또한 흑룡강성의 쌀 재배면적은 개간 등에 의해 15년 전까지만 해도 50만ha에 불과했지만 최근에는 150만ha로 3배 이상 증가하였다. 그러나 흑룡강성의 논면적은 현재까지 외연적으로 크게 확대되었으나 향후에는 한계가 있을 것으로 보인다. 또한 쌀 생산이 여타 작물에 비해 수익성이 있다 하나 농업용수의 부족, 환경오염 문제 등으로 어려움에 처할 것으로 전망된다.

한편 길림성의 경우 다수확 생산 위주에서 품질 중심의 생산으로 전환하고 있으며, 녹색식품 생산, 영농자금 지원, 신품종 및 재배기술 개발 등의 쌀 관련 정책을 시행하고 있다. 요령성에서도 다수확 위주의 쌀 재배에서 양질미 위주로 생산을 전환시키려 노력하고 있으며 이를 위해 양질미 재배 시범단지를 운영하고 있다. 또한 요령성 정부는 안정적인 생산을 위해 농가와 기업간의 계약재배를 유도하고 있다. 그러나 요령성의 쌀재배 호당 경작 규모는 매우 영세(약 1ha 정도)하고 농작업의 기계화율이 저조하여 생산성이 낮은 수준에 머물고 있는 상황이다.

### 1.2.5. 흑룡강성의 쌀수급 전망

흑룡강성의 벼농사는 1895년 길림성으로부터 도입된 이후 다양한 생산기술과 품종의 개발로 수익성이 증대함에 따라 쌀의 재배면적 역시 비약적으로 확대되었다. 흑룡강성의 벼 생산은 1980년대 이후 재배기술(보온육묘), 농약(제초제), 농기계(트랙터) 등이 개발, 또는 도입되면서 증산이 가속화되었으며, 특히 1980년대 이후에는 개혁개방정책의 일환으로 농가생산책임제와 시장경제 제도를 전격 도입함으로써 개별 농가에 생산 유인을 제공하게 되자 쌀 생산은 급격히 증가하기 시작하였다. 또한 쌀의 경우 옥수수, 콩, 밀 등의 작물보다 수익성이 좋아 쌀생산으로 재배가 전환되는 추세이다. 그러나 흑룡

강성은 1990년대 중반까지는 수량 중심의 증산정책을 전개했으나, 1995년 이후 판매난으로 인하여 품질중심의 정책으로 전환하였다.

농지는 개혁개방 당시 농가에 2.5무/인 기준으로 무료 임대하되, 소유권은 국가가 가지나 토지사용권은 개별 농가에 귀속되도록 하였다. 농가는 국가로부터 임차한 토지를 다른 농가에 재 임대할 수 있으며, 임대기간은 국가로부터 1차 임대받은 총기간 중 이미 경과한 기간을 제외한 잔여기간까지이다. 현재 임대농지가 차지하는 비중은 5% 미만에 불과한 것으로 추정되고 있으나 향후 임차비율은 빠르게 증가할 전망이다. 한편 농지임대료의 시세는 대략 1,800~3,000위안/ha로서 ha당 쌀 생산비의 30~40%를 차지하고 있어 농지임대료의 변화가 쌀생산비에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 농촌 노임은 보통 15~20원/일/인이나 이양기에는 노동력 부족 현상의 발생으로 인하여 50원까지 상승하는 경우도 있다. 논외의 구획면적은 200평 이하가 대부분으로 인민공사 시절 정리되었으나 수로나 경작로의 정비가 매우 불량하고 불규칙하여 향후 기계화가 본격화되면 전면적인 경지정리 작업이 필요한 상태이다.

농업용수는 강과 하천수, 또는 지하수(관정)에 의존하고 있으며, 삼강평원에서는 주로 관정에 의존함으로써 일부 지역에서는 지하수 고갈 현상이 나타나 논으로 사용되던 경지가 다시 밭으로 전환되는 사례도 나타나고 있다. 흑룡강성은 연간강우량이 400mm 내외에 불과하여 관개시설이 없이는 벼농사가 어려운 실정이다. 관정은 성정부 농간국에서 개발한 후 농가에 임대하고 개발비에 기초하여 임대료를 부과하고 있다.

흑룡강성은 녹색식품(친환경농산물) 쌀 생산에 부합하는 조건을 구비하고 있어 국민소득 증가로 인한 고품질 쌀 수요 증가에 따라 다른 지역과는 차별화된 생산전략으로 농가소득을 높일 수 있을 것이라 한다. 겨울철 혹한으로 병해충이 월동하기 어렵고, 토양, 수질, 공기가 오염되지 않아 무공해식품이나 유기농산물 생산에 최적의 상태이다. 흑룡강성의 쌀의 품질은 이미 상당한 수준에 도달해 있으며, 또한 앞으로 중국 국민의 고급쌀 수요가 크게 증

가할 것으로 예상되므로 흑룡강성의 쌀 생산은 고품질 위주로 이루어질 것이고 주요 소비시장은 내수가 중심이 되고 수출이 이를 보완하는 방식이 될 것으로 전망하고 있다.

흑룡강성의 벼 재배면적은 밭농사에 비해 수익성이 높기 때문에 확대될 전망이다이나, 수자원이 풍부하지 않은 것이 제약요인으로 작용하여 무한정 증가하지는 않을 것으로 판단하고 있다. 흑룡강성 벼 전문가, 농업경제학자, 수리전문가 등의 견해에 의하면 수자원 등의 제약요인을 고려할 경우 벼 재배면적은 3,000만무까지는 증가할 것이라 한다. 그러나 일부 전문가는 정부 공식통계에 포함되지는 않았지만 이미 3,000만무가 재배되고 있다고 판단하고 있다.

#### 1.2.6. 중국의 중단립종 쌀의 수급과 수출 전망

우리나라 소비자가 선호하는 중단립종 쌀의 경우 중국은 여러 가지 생산여건 상의 제약요인으로 인하여 장기적인 측면에서 가격경쟁력을 상실할 것이나, 다양한 품질경쟁력 제고정책에 의해 고품질의 쌀을 공급할 것으로 보인다. 중단립종의 주생산 지역인 동북 3성에서는 농업용수의 부족으로 인해 논면적의 외연적인 확대가 더 이상은 불가능하다는 평가이고, 경제성장에 따라 인건비가 상승함은 물론 정부로부터 사용권을 부여받은 농지가 재 임대되면서 농지임차료도 상승하고 있어 생산비가 상승할 것으로 전망된다.

그러나 단기적으로는 동북 3성의 쌀생산량이 2000년 1,800만톤을 상회하고 있으며 과잉생산의 상태이고, 중국 내부유통의 하부구조의 열악한 환경에 의해 중국의 여타 지역으로 수송되기가 곤란한 관계로 한국과 일본으로 수출될 가능성이 매우 높다. 특히 중국은 국내 소비행태의 고급화와 한국과 일본으로의 수출가능성에 대비하여 고품질 쌀생산에 주력하고 있으므로 한국으로의 수출 가능성은 더욱 높다고 하겠다. 만약 한국이 쌀시장을 관세화를 통해 개방할 경우 중국은 품질 고급화와 더불어 미국에 비해 가격경쟁력이 월등하므로 중국 쌀 수입은 크게 증가할 것으로 전망된다. 그러나 위에서도 설명한

바와 같이 중국 역시 장기적으로 가격경쟁력이 상당 부분 상실될 것이므로 우리의 개방 초기의 파급영향은 장기적으로 감소할 것으로 보인다.

## 2. 주요 쌀 수입국의 수급과 정책

### 2.1. 일본

#### 2.1.1. 농업정책의 전환

UR 농업협상이 끝나고 일본 정부는 UR 협상결과의 이행, 새롭게 대두되는 농업문제와 구조조정의 필요성, 일반 국민의 농업에 대한 시각의 변화 등에 대응하기 위해 농업정책을 여건변화에 맞게 개혁하여 왔다. 또한 농업취업인구의 감소와 고령화, 신규 취농자 감소, 유희농지 증가 등에 따른 농업생산구조의 약화라는 문제도 해결될 필요가 있었다. 아울러 UR 농업협상 결과에 따라 국내 농업정책이 국제규정 하에서 규제를 받게되어 불가피하게 농업정책을 전환할 수밖에 없었다. 반면에 국민의 농업, 농촌에 대한 기대도 다양하게 변화하여 종전에는 농업의 생산성 제고나 식량공급의 측면이 강조되었던 반면, 최근에는 생활의 질과 환경 등 농업의 비경제적 역할에 대한 국민의 관심이 높아졌다.

일본의 농업정책 개혁의 주요 내용은 1) UR 농업협상 타결에 대응한 강력한 농업구조조정과 농업경영 안정화, 2) 쌀 관리시스템의 개혁, 3) 쌀 이외의 개별 품목대책, 4) 환경보전형 농업정책의 추진, 중산간지역의 활성화 등이다. 우선 UR 대책의 중점은 시장개방에 의한 피해가 큰 중산간지역을 중심으로 소득원 개발에 두어졌다. 쌀 대책과 관련하여 1994년 신식량법을 제정하고 쌀 수급기본계획을 매년 수립하여 수급조정을 도모하는 동시에 생산조정제

도와 공공비축제도를 도입하였다. 쌀의 정부매도의무를 폐지하고 입찰에 의한 가격결정방식을 도입하는 등 쌀 유통규제를 대폭 완화하는 방향으로 전환하였다.

1993년 쌀 흉작이후 계속되는 풍작과 MMA 수입에 의한 재고가 증가함에 따라 쌀가격이 하락하여 농가소득이 감소하는 문제를 해결하기 위해 1998년도작경영안정대책을 도입하였다. 도작경영안정대책의 주요 내용은 1) 정부의 활동은 비축미(150~200만톤)의 유지에 한정하고 쌀가격은 국내 수급여건에 따라 결정되도록 한다, 2) 각 품종별 과거 3년간 평균시장가격 이하로 쌀 가격이 하락할 경우 하락분의 80%를 보전한다, 3) 쌀 농가도 가격하락 보전비용의 일부(4분의 1)를 부담한다는 것 등이다. 이러한 쌀 정책은 기존의 정부매입을 통해 쌀가격을 지지하고 농가의 소득을 보장하는 정책에서 생산과 분리된 소득보장 방식으로 전환한 것을 의미한다. 이는 생산과 연계되지 않는 직접지불을 확대하는 UR 협정의 권고에도 부합하는 것이다. 도작경영안정대책은 만약 장래 관세화에 대비하여 쌀 수입이 일반화되고 쌀가격이 크게 하락할 것에 대비하는 제도로서의 의미도 가지고 있는 것이다. 이미 도작경영대책의 도입을 검토하는 시점에서 쌀 관세화의 가능성을 고려했다고 볼 수 있다.

## 2.1.2. 일본의 쌀 관세화 전환

UR 농업협상에서 일본은 선진국으로서는 유일하게 관세화 특례조치(농업협정 부속서 5)를 원용하여 쌀에 대해 관세화를 유예하였다. 관세화 유예에 따른 조건으로 1) 기준기간(1986/88년) 동안 관련 품목의 수입량이 국내 소비량의 3% 미만일 것, 2) 기준기간에 관련 품목에 수출보조금이 지급되지 않았을 것, 3) 효과적인 생산제한 조치가 실시되고 있을 것 등을 명시하고 있는데 이러한 조건을 충족시킬 수 있는 것은 일본의 쌀 밖에 없었다. 일본은 일반적으로 작성되어 있는 농업협정 부속서 5를 원용한 것이 아니라 일본의 쌀산

업의 특수성에 맞추어 부속서 5가 작성되었다고 볼 수 있다.

일본은 쌀의 관세화를 유예하는 대신 최소시장접근물량(MMA)을 1995년 기준년도 국내소비량의 4%에서 2000년 8%까지 확대하기로 약속하였다. 관세화 유예조치를 포기하고 관세화를 할 것인가의 여부에 대해서는 2000년까지의 이행기간 중 어느 때라도 결정할 수 있도록 하였다. 이행기간 중 관세화로 이행하는 경우에는 MMA의 연간 증가폭이 기준년도 국내소비량의 0.8%에서 0.4%로 감소하는 것으로 규정되어 있다. 또한 2000년 이후에도 관세화 유예 조치를 계속 유지할 경우에는 수출국에게 추가적이고 수용 가능한 양보를 해야 하는 것으로 하였다.

일본이 1999년 전격적으로 쌀 관세화 조치를 채택한 이유는 관세화를 선택했을 경우 오히려 쌀 수입량을 최소화하고 쌀의 과잉공급과 재고누적의 문제를 완화시킬 수 있을 것이라는 판단에서이다. 일본은 UR 농업협상이 타결된 1993년 전례가 없는 쌀 흉작으로 인해 200만톤 가까이 긴급수입이 이루어졌다. 그러나, 1994년 이후 1997년까지 4년 연속 풍작이 지속됨과 동시에 농업협상의 이행과정에서 쌀 수입량은 계속하여 증가하였다. 이에 따라 쌀의 재고는 누증되어 1997년 미곡년도말(1998년 10월)에는 380만톤(국내 소비량의 40%)에 육박하였고 재고감소와 과잉생산을 방지하기 위해 생산조정 면적을 1999년 96만ha(총 논면적의 36%)까지 확대하였다. 또한 쌀의 과잉공급과 재고누증과 함께 소비의 감소에 따라 자주 유통미의 가격은 1995-2000년 사이 18% 이상이나 하락하였다.

일본의 UR 농업협상 결과에 따른 쌀 수입은 1995~97년간 총 250만톤이었으며, 이중 가공용으로 154만톤, 주식용으로 8만톤, 그리고 해외원조용으로 46만톤을 사용했으며, 1998년 42만톤이 재고로 쌓이게 되어 수입 쌀의 재고 압박도 심각하게 되었다. 이러한 상황에서 일본은 관세화를 수용할 경우 의무적으로 도입되는 쌀의 연간 증가율이 0.8%에서 0.4%로 감소할 뿐만 아니라, 관세쿼터량을 초과하는 물량의 수입가능성은 높은 관세상당치의 설정으

로 전무할 것으로 판단하고 관세화를 채택한 것이다. 또한 국내적으로 이미 1997년 12월 ‘새로운 쌀정책’이 수립되어 수입개방에 대처할 수 있는 조치가 마련되었고, MMA 수입미의 일부(10~20%)가 동시매매방식(SBS)으로 수입되고 있었으므로 국내 쌀과 경합하는 식용 수입쌀의 가격차 수준을 추정할 수 있었던 점 등도 관세화를 긍정적으로 검토하게 된 배경이라 할 수 있다. 또한 일본이 관세화를 수용할 경우 차기 농업협상에서의 입지가 보다 강화될 것이라는 점도 작용하였다. 일본은 관세화 채택은 1998년 12월 농림수산성 장관, 자민당 농림수산물무역대책특별위원회 위원장, 농협회장 등 3자의 합의에 의하여 결정하였다.

### 2.1.3. 일본의 쌀 관세화 내용

일본이 쌀 관세화를 수용하면서 최대의 관심사항은 관세상당치를 얼마나 높게 설정할 수 있는가와 종가세 또는 종량세 중 어느 것이 더 유리한가 이었다. 우선 관세상당치는 기준년도의 국제가격(수입가격)과 대표적인 도매가격의 차이로 설정되는 것으로 농업협정에서 규정하고 있다. 당시 일본의 식용쌀 수입실적이 없었기 때문에 일본은 가공용으로 수입실적이 있었던 태국산 인디카계 쇠미(A1 스페셜)의 가격을 국제가격으로 사용하였다. WTO 농업협정에서는 국제가격을 원용할 경우 HS 4단위를 기준으로 할 것을 권고하고 있는데, HS 4단위에서는 단순히 쌀로만 분류되어 있고 여기에는 백미, 현미, 쇠미, 겨 등이 모두 포함되어 있다. 따라서 일본은 쌀의 국제가격을 원용함에 있어 외형적으로 농업협정의 권고에 따른 것으로 보이나, 수입가격의 산출에 쇠미가격만이 반영되어 수입가격을 실질적인 측면에서 낮게 산출한 결과를 가져왔다고 할 수 있다. 국내가격의 경우 기준년도 중 국내 소비량의 64%를 차지하였던 상급미의 도매가격을 사용하였다. 이와 같이 국제가격은 가급적 낮게, 국내가격은 높게 산정함으로써 1,000% 이상의 관세상당치를 계산한 것이다.

한편 관세상당치의 적용방식으로서 1,000% 이상의 관세상당치를 적용할 경

우 의견상 과도하게 높은 관세를 부과한다는 부정적 이미지를 줄 가능성이 있고, 수출가격이 낮은 중국산 쌀의 수입증가에 효율적으로 대응할 수 없다는 판단아래 종량세를 부과하기로 하였다. 이상의 방식에 따라 계산된 관세 상당치는 종량세 기준으로 kg당 402엔이며, 종가세를 기준으로 1,256%이다. 그리고 1999년과 2000년의 관세는 초기 관세상당치를 이행기간 동안 15% 감축하는 것으로 간주하여 각각 kg당 351엔과 341엔으로 설정하였다. 그리고 MMA 수입미에 대해서는 국영무역 방식으로 수입관리하는 것으로 하였다.

표 3-7. 일본의 관세상당치 산출근거

| 기 준 년 도 | 국제가격(A)<br>CIF수입가격 | 국내가격(B)<br>상품도매가격 | B-A<br>관세상당치 |
|---------|--------------------|-------------------|--------------|
| 1986년   | 29엔/kg             | 438엔/kg           | 409엔/kg      |
| 1987년   | 31엔/kg             | 435엔/kg           | 404엔/kg      |
| 1988년   | 37엔/kg             | 429엔/kg           | 392엔/kg      |
| 3년 평균   | 32엔/kg             | 434엔/kg           | 402엔/kg      |

일본은 관세화 유예의 적용기간 중 관세화조치를 택함으로써 2000년 쌀 수입량은 당초 관세화 유예 시 보장된 시장접근물량에 비해 7만 6천톤 감소시킬 수 있었으며, 고율로 계산된 관세상당치가 최근의 국내외 가격차보다 훨씬 큰 관세로 장기간 일본의 쌀 생산농가를 보호할 수 있게 되었다. 그러나 쌀 관세화 유예조치를 조기 관세화로 전환한 일본이 지속적으로 쌀 농가를 보호할 수 있는가는 현재 진행되고 있는 농업협상에서 농산물 수출국들이 주장하고 있는 대폭적인 시장접근물량의 확대나 관세인하, 그리고 관세상한 설정 등의 여부에 달려 있다.

## 2.2. 대만

### 2.2.1. 대만의 WTO 가입과 쌀시장 개방

대만은 WTO에 가입하면서 전반적인 농산물시장 개방의 일환으로 쌀시장을 농업협정문 부속서 5의 Section A를 원용하여 1년간 관세화 유예를 적용하여 개방하였다. 그리고 2002년 중 관세화 유예의 계속적인 적용여부에 대한 협상을 하기로 약속하였다. 2002년의 시장접근물량은 선진국 의무에 해당하는 국내소비량의 8%(현미기준, 144,720톤)수입하되, 이에 적용되는 관세는 무세이다. 다만 시장접근물량의 형식으로 수입된 쌀에 대해서 수입부과금(Mark-up)을 쌀에 대해 23.26NT\$/kg, 쌀제품에 대해 25.59NT\$/kg씩 부과하되 수입된 쌀이 국내시장에서 판매되지 않을 경우 수입쌀의 판매가격을 인하하기로 하였다. 시장접근물량의 민간수입 비율은 35%이며 선착순의 방식으로 수입권을 배정한다. 민간수입 시 규격, 원산지, 가격 등 모든 수입조건은 자율적으로 결정되도록 보장해야 한다. 재수출하는 경우 해당 물량만큼은 수입이 되지 않은 것으로 간주하고, 수입쌀의 사료 및 식량원조용으로의 사용을 금지하고 식용으로만 유통시키기로 하였다. 해당년도 말까지 민간수입이 미소진될 경우에는 다음해 3월말까지 대만정부가 수입하기로 하였다.

이상에서와 같은 대만의 관세화 유예의 조건은 UR 농업협상의 타결 당시 일본과 한국의 관세화 유예조치에 관한 조건보다 매우 엄격하다. 이는 쌀 수출국, 특히 미국이 일본과 한국에서의 경험을 바탕으로 대만의 WTO 가입과 쌀 협상에 임했기 때문인 것으로 해석된다. 이와 같은 대만의 관세화 유예에 관한 조건은 우리나라의 쌀재협상에 직간접으로 영향을 미치고 선례로 작용할 가능성이 크다.

### 2.2.2. 대만의 쌀 관세화 전환

대만은 WTO 가입을 위한 협상에서 가입후 1년간(2002년) 쌀의 관세화를

유예하되, 2002년 이후 계속적인 관세화 유예의 적용여부에 대해서는 2002년 말까지 협상하기로 합의한 바 있다. 대만은 이러한 약속에 따라 수출국들과의 협상과 내부검토를 거쳐 관세화로 전환할 것을 결정하고 2002년 9월 30일 양허표를 WTO사무국에 제출하였다.

대만이 제출한 양허표에 의하면 관세상당치는 대만의 WTO 가입의정서와 이행계획서에 명시된대로 1990-92년을 기준년도로 사용하였다. 국제가격(CIF 수입가격)은 실제 수입실적을 기준으로 한 CIF 가격(8NT\$/kg)을 원용하였다. 국내 쌀가격은 브랜드 정미(Brand Polished Rice)의 도매가격을 사용했는데, 최근가격(1999-2001년)을 도매물가지수를 이용하여 기준년도 가격으로 역산한 것이다(61NT\$/kg). 따라서 기준년도의 관세상당치는 종량세 기준으로 당시의 국내외 가격차인 53NT\$/kg이며, 종가세 기준으로는 662.50%에 해당한다. 그러나 대만은 양허표에서 종가세 환산치를 제시하지 않은 관계로 쌀에 대한 관세를 종량세 중심으로 운영할 계획인 것으로 판단된다. 2003년에 적용될 관세(관세상당치)는 기준년도의 값에서 15% 감축한 45NT\$/kg이다. 한편 시장접근물량(MMA)은 WTO 가입시 약속한 기준년도 국내소비량의 8%(144,720톤)을 유지하고 기존의 수입관리방식을 변경하지 않기로 하였다.

### 3. 세계 쌀시장의 수급과 전망

미농무성은 2011년까지의 주요 농산물의 수급과 무역에 대해 전망하였다(USDA Agricultural Baseline Projections to 2011; Interagency Agricultural Projections Committee, February 2002). 이 전망에서는 기존의 다자간 협상결과와 지역협정의 결과를 감안하되 중국과 대만의 WTO 가입과 동구권으로의 EU 회원국의 확대, 현재 진행되고 있는 DDA 농업협상의 결과 등의 요인을 고려하지 않아 현실감이 떨어지는 측면이 있다.

미농무성의 장기 예측에 의하면 세계의 쌀 무역량은 매년 3%씩 증가하여 2011년에는 3,200만톤에 이를 것이라 한다(과거 최대 무역량은 1997년의 2,660톤). 그러나 세계의 쌀 무역량의 증가율은 1990년대에 비해 낮아질 것이라 한다. 무역량의 대부분은 장립종 쌀이며 주로 아시아, 중동 아시아, 라틴아메리카 등지에서 수입하고, 단립종인 자포니카 쌀은 일본, 한국, 터키, 요르단 등에서 수입하게 될 것이다. 자포니카 쌀의 무역량은 일본과 한국의 최소시장 접근에 의한 수입증가에도 불구하고 크게 늘어나지 않을 것이다.

세계의 쌀생산량은 재배면적 확대의 제약과 단수증가의 둔화에 따라 크게 증가하지는 못할 것이다. 최대의 쌀소비 지역인 한국, 일본, 대만 등 아시아 국가에서는 1인당 소비량이 계속하여 감소하여 총 소비량도 감소할 것이라 한다. 중국 역시 1990년대를 시작으로 1인당 쌀소비량이 감소하기 시작하였으며, 이에 따라 인구 증가에도 불구하고 중국의 총 쌀소비량도 감소할 것이다. 그러나 인도와 인도네시아에서는 급속한 인구증가로 인해 총 쌀소비량은 증가할 것이라고 전망하고 있다. 또한 저소득 국가인 필리핀과 고소득 국가인 캐나다, EU, 미국 등지에서는 1인당 소비량과 총 쌀소비량도 증가할 것이다.

미국 쌀수출의 규모와 시장점유율은 향후 10년간 계속하여 감소할 것인 바, 이는 미국 국내의 쌀생산 증가의 둔화, 국내 소비량의 확대, 아시아 국가에 비해 상대적으로 약한 가격경쟁력에 기인하는 것이다. 미국의 가격경쟁력은 향후 더욱 악화될 것으로 보인다. 2011년 미국의 쌀 순수출은 2백만톤 정도로 예상되며 이는 2001년 미국의 순수출 2.3백만톤보다 적은 물량이다. 미국이 세계 수출시장에서 차지하는 비중은 1970년대 20%, 1991-95년 15%, 1996-2001년 12%로 하락했는데, 2011년에는 8%의 수준으로 하락할 전망이다. 중국의 쌀수출은 향후 10년간 서서히 증가할 것이며, 2002년 이후에는 세계 제3의 쌀수출이 될 것으로 전망하였다.

한편 FAPRI는 세계의 쌀 소비가 생산을 능가하여 재고율은 2002년 25%에서 2012년에는 19%로 하락하고, 세계시장의 쌀가격은 동기간 중 미국산 장립종의 경우 2002년 톤당 213불에서 291불로 상승할 것으로 전망하고 있다.

## 제 4 장

# 쌀 재협상 관련 쟁점 검토

### 1. 기준년도의 변경

UR 농업협상에서 관세를 감축하고 농업보조금과 수출보조금을 감축함으로써 세계적인 농업개혁을 달성하고 자유무역체제로 전환하자는 목표는 세계 농산물의 교역질서가 가장 왜곡되었던 1980년대 말의 상황은 반드시 개선되어야 한다는 점을 고려하여 설정되었던 것이다. 따라서 관세감축과 보조감축의 기준년도가 1986-88년으로 설정된 것은 자연스러운 것이었다. 이에 따라 UR 농업협상의 협상단계에서 1986-88년 기준년도로 설정되었는데, 협상이 진행되면서, 그리고 이행계획서를 작성하고 양자협상을 추진하는 과정에서 국별로, 품목별로 기준년도가 조정되었다. 이는 각국의 농업정책과 품목별 특별한 사정이 고려된 것이다.

농업협정문은 관세상당치의 산출지침에서 1986-88년을 기준년도로 사용할 것을 권고하고 있으나, 우리나라는 관세상당치의 경우 1988-90년을 사용하였다. 그리고 국내보조의 경우에는 1989-91년을, 그리고 쌀의 경우에는 1993년을 사용하였다. 그리고 수출보조의 경우에는 EU의 수출보조가 기준년도인

1986-88년 이후 크게 증가한 점을 고려하여 1986-90년, 또는 1991-92년을 기준년도로 사용할 수 있게 하였다. 그리고 최근 대만은 WTO 가입협상에서의 약속이기는 하지만 농산물 시장개방과 보조감축의 기준년도로 1990-92년을 사용하였다.

우리나라는 UR 농업협상이 타결된 이후 계속하여 정부의 쌀수매 가격을 인상한 결과 국내 쌀가격은 상승하여 국내외 가격차는 더 큰 폭으로 확대되었다. 따라서 쌀시장을 1986-88년의 국내외 가격차를 관세상당치로 설정하고 관세화로 전환할 경우 이행 초년도에 엄청난 국내영향이 초래될 수 있다. 이에 따라 일각에서는 기준년도를 농업협정의 기준년도인 1986-88년 이후로 변경할 것을 주장하고 있다. 이에 대해 우리나라가 관세화를 할 경우 관세상당치의 산출근거가 농업협정문 부속서 5의 첨부(Attachment to Annex 5)에서 분명하게 1986-88년을 기준년도로 사용할 것을 규정하고 있으므로 기준년도의 변경은 불가능하다는 주장도 있다. 기준년도의 변경이 불가능하다고 주장하는 측은 우리나라 쇠고기패널의 결과를 예를 들고 있다. 쇠고기패널에서는 소에 대한 보조금의 최소허용보조(de minimis) 기준의 합치성을 검토하면서 기준 AMS를 산출할 때는 다른 품목의 경우 기준년도로써 1989/91년을 사용했음에도 불구하고 농업협정문에서 제시하고 있는 1986/88년을 기준년도로 사용해야 한다고 명확히 했다는 것이다. 그러나 UR 농업협상의 이행계획서 작성과 양자협상에서 기준년도가 분야별로, 품목별로, 그리고 국가별로 신축적으로 조정되어 원용된 사례가 있었던 점도 충분히 고려할 필요가 있다.

## 2. 국별쿼터제도의 운영

우리나라는 UR 농업협상의 타결 당시 이행계획서에서 모든 TRQ 품목에 대해 국가별 쿼터제도를 사용하지 않고 총량쿼터제를 원용하는 것으로 하였다.

사실상 국별 쿼터제도는 대표적인 기준년도의 국별 공급비율에 기초하여 쿼터를 배정하는 방식이므로 기준년도 이후 변화된 시장상황을 감안하지 않는 단점이 있다. 따라서 국별로 쿼터를 배정하는 방식보다 총량쿼터 제도가 WTO의 최혜국대우 원칙에 부합하는 제도이다.

우리나라는 그동안 총량쿼터 제도를 운영하면서 2000년까지 쌀의 규격(US No.3)과 용도(가공용)를 엄격하게 설정하여 국제공개경쟁 입찰의 방식으로 수입하였다. 이에 따라 해당 품질과 규격에서 가격경쟁력이 있는 중국, 인도, 베트남, 태국 등지의 쌀이 수입되었다. 이에 UR 농업협상 당시 우리나라의 수출관심국이자 협상주도국이었던 미국, 호주 등은 한국이 쌀의 최종 사용용도를 제한하고 있다고 불만을 가지게 되었다. 이에 대해 우리나라는 수입쌀의 용도가 사전적으로 지정되어 있는 것은 아니고 쌀의 국내작황 등 수급상황에 따라 필요한 용도에 적합한 쌀을 수입하고 있으며, 미국산 쌀이 낙찰되지 못한 이유는 미국이 가격경쟁력이 없기 때문이라고 해명하였다.

총량쿼터제도를 국별쿼터제도로 전환하는 문제는 쌀 관세화 협상을 앞두고 전략적으로 판단해 볼 필요가 있다. 시장접근물량의 한계 내에서 주요 관심 수출국들의 수입쿼터를 할당해 주는 대신 관세화를 계속 유예하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다는 것이다. 일반적으로 GATT 규정은 쿼터물량은 최혜국대우 원칙에 기초하여 배정되어야 한다고 되어 있다(13조 1항). 그러나 현실적으로 총량쿼터제도는 가격경쟁에 의해서가 아니라, 단기간에 수송이 가능한 인접 수출국에게 유리하게 하는 차별적인 원칙이 될 수 있으므로 경우에 따라서는 오히려 무역패턴을 왜곡시킬 수 있을 뿐만 아니라 효율적인 공급국에게 피해를 줄 수 있다는 측면에서 일정한 원칙과 규칙 하에서 국별쿼터제도를 인정하고 있다(13조 2항).

GATT 13조 2항에 따라 국별쿼터가 할당되는 경우에는 우선 총량쿼터를 설정한 후 과거의 대표적인 기간(previous representative period) 동안 수입된 총물량과 총금액을 기준으로 각국이 차지하였던 수입비율에 근거하여 쿼터를 배

정해야 하며, 할당된 국별쿼터는 그러한 제한이 없었을 경우 각 수출국이 점유할 것으로 기대할 수 있는 것으로 해석하고 있다. 그러나 대표적 기간 이후에 수출국간의 상대적인 생산효율의 변화 등 시장점유율에 영향을 미치는 요인들을 고려하여 할당량의 재배분이 이루어져야 한다는 것이 일반적인 해석이다. 결론적으로 수입쿼터의 형태로 운영되는 TRQ 물량은 우선적으로 최혜국대우에 의한 무차별원칙에 따라 가능한 한 총량쿼터제가 이용되어야 하나, 경우에 따라서는 대표적기간과 특별한 요인을 고려하면서 국별쿼터를 사용할 수 있는 것이다.

우리나라의 경우 쌀에 대해 UR 이행계획서에 국별쿼터제도의 시행을 명시하지 않았기 때문에 국별 쿼터제도를 사용할 경우 일부 근접거리에 있는 이해 당사국의 반발이 예상된다. 물론 GATT 13조 2항의 규정과 원칙에 따라 운영할 수도 있겠으나, 쌀의 경우 대표적기간의 수출국가별 수입실적이 없어 공급국가별 쿼터 산정에 어려움이 예상된다. 그러나 일본처럼 쌀 MMA 수입시 실수요자 소비의향조사를 통해 산출된 수출국별 쌀 선호도를 근거로 주요 쌀 수출국별로 수입물량을 할당함으로써 국별쿼터와 같은 효과를 달성할 수 있을 것으로 보인다. 일본은 국영무역의 형태로 수입되는 MMA 쌀의 경우 외국산 쌀의 국내수요조사, SBS 수입결과, 국내산 쌀의 용도별 공급가능량, 수출국의 수출여력, 국제시장 상황 등을 종합적으로 감안하여 국별로 쿼터를 배정하고 있다.

### 3. 쿼터제도와 관세제도의 장단점

UR 농업협상에서 수출국들은 무역제도의 투명성을 확보하고 무역자유화를 촉진시키기 위해서는 쿼터제도 등 비관세장벽을 철폐하고 협상이 보다 용이한 관세제도만을 운영하는 관세화조치가 이루어져야 한다고 주장하였다. 그

러나 수입국 입장에서는 관세제도와 쿼터제도는 나름대로의 장단점을 가지고 있으므로, 국내외 농업여건을 도외시하고 무조건 어떤 제도가 우월하다고 주장할 수 없다.

정태적인 측면에서 관세제도와 쿼터제도는 해당 품목의 국내생산과 소비, 수입, 그리고 사회적 후생손실(deadweight loss)의 측면에서 동등성이 있으며, 동일한 경제적 효과를 갖는다. 즉 일정한 수준의 쿼터량 설정은 동등한 파급 효과를 갖는 관세수준이 있다. 그러나 이러한 정태적인 관세제도와 쿼터제도의 동등성은 해당 품목의 국내 수급의 변화, 세계시장가격의 변화 등 동태적인 요인을 고려할 경우 동등한 경제적 효과를 발생하지 않게 된다(dynamic non-equivalence of tariffs and quotas). 우선 관세제도는 쿼터제도에 비해 세계시장가격과 환율의 변동 등 외생적인 변수의 변화에 따라 발생하는 불안정성이 국내시장으로 완벽하게 전가(transmission)되어 국내 농산물시장과 국내생산의 불안정성을 확대시킬 가능성이 높은 것이 단점이다. 반면 쿼터제도의 경우에는 세계시장의 가격변화와 불안정성을 철저히 차단하여 국내시장을 안정시키는 효과가 있으나 국내수급의 변화 등에 따라 가격의 변동폭이 크게 확대되는 단점이 있다. 또한 관세제도의 경우 세계시장가격이 장기적으로 하락(상승)할 경우에는 국내생산은 감소(증가)하고 수입량이 증가(감소)하는 등 당초 동등한 효과를 갖고 있던 쿼터제도와 경제적 파급효과가 상이하게 된다. 다음으로 수입제한으로 발생하는 렌트(수입차익)는 관세제도 하에서는 일반재정 수입으로, 쿼터제도에서는 수입업자에게 귀속된다는 차이점이 있다. 관세제도(관세화) 하에서 수입차익의 환수는 현실적으로 많은 제약이 있다.

마지막으로 일부에서 쌀의 관세화조치를 반대하고 그 결과를 우려하는 것은 일단 관세화가 되면 설정된 관세(관세상당치)가 현재 진행되고 있는 농업협상에서 결정될 감축공식에 따라 대폭적으로 감축될 것이라는 판단에서이다. 미국은 관세감축의 경우 고관세를 더 큰 폭으로 감축하는 스위스공식에 의한 감축방식을 채택하고 최고관세의 상한은 25%로 하자고 주장하고 있다.

결론적으로 관세제도와 쿼터제도의 선택은 각각의 경우 관세 수준과 쿼터량의 수준에 기초하여 결정되어야 하며, 동일한 조건이라면 장기적으로 세계 시장가격과 환율이 상승할 경우, 그리고 세계시장보다 국내시장에서 시장의 불안정성이 클 경우 등에는 관세제도가 쿼터제도에 비해 국내농업을 보호한다는 차원에서 유리하다 하겠다. 그러나 우리나라 쌀농업의 경우 공급곡선이 좌측으로 이동하고 생산량이 감소할 것으로 예상되는바, 이럴 경우 관세제도 하에서는 국내생산의 감소가 수입량의 증가로 연결되어 쿼터제도에 비해 농가소득이나 식량안보의 유지차원에서는 불리하다.

마지막으로 다양한 품질이 수입될 수 있는 쌀 수입의 경우 쿼터제도는 관세제도에 비해 고품질의 쌀수입 비중을 높이는 효과를 가진다. 다양한 품질에 총괄적인 쿼터를 설정할 경우 국내외 가격차가 같아질 때까지 다양한 품질의 품목구성이 조정되고, 최종적으로 종가세를 부과한 결과와 같아진다. 이럴 경우 품질이 낮고 가격이 싼 품목의 상대적인 가격이 비싸져 수입비중이 낮아지게 되는 것이다. 실례로 쿼터제 하에서 인디카 쌀과 자포니카 쌀, 혹은 중국산 쌀과 미국산 쌀 등과는 관계없이 총량쿼터를 설정할 경우 자포니카 쌀과 미국산 쌀의 수입비중이 그렇지 않은 경우에 비해 높아질 것으로 예상된다. 따라서 쿼터제를 선택할 경우 이러한 점도 고려할 필요가 있다.

#### 4. 관세상당치(TE)의 계산

쌀재협상에서 관세화조치에 의해 쌀시장이 개방될 경우 국내 쌀농업에 대한 피해는 전적으로 관세상당치를 어느 수준으로 계산하여 설정하고, 이를 어떠한 속도로 어느 정도 감축하는가에 의해 결정된다. 따라서 관세상당치 계산에 대한 지침(농업협정문 부속서 5의 첨부)의 한계 내에서 가급적 최대 수준의 관세상당치를 설정하는 작업이 필요하다. 농업협정문 부속서 5의 첨

부에서는 1986/88년을 기준년도로 할 것을 명시하고, 국내가격은 기준년도의 대표적인 도매가격을, 국제가격(외부참조가격)은 실제 수입된 c.i.f. 가격을 사용하도록 되어 있다. 기준년도에 수입실적이 없는 경우에는 인접국가의 c.i.f. 가격을 사용하고 이것도 없는 경우에는 인접 수출국의 수출가격(f.o.b. 가격)에 운임과 보험료 등을 감안하여 조정된 가격을 사용해야 한다.

우리나라는 1986/88년의 기간 중 쌀 수입실적이 없기 때문에 동기간 중 일본이 관세화로 전환 시 사용하여 국제적으로 인정받은 태국산 쌀 가격을 사용할 수 있다. 여기서 태국산 쌀의 수출가격은 우리가 최대한 외부참조가격을 낮게 설정할 수 있는 가격이다. 중국과 같은 인접 수출국의 수출가격을 사용할 수도 있으나, 중국은 기준년도 중 쌀 수출실적이 없다. 국내가격은 도매 상품(上品)가격을 국제가격은 태국산 쌀의 수출가격을 사용하여 산출한 관세상당치는 다음과 같다(표 4-1).

표 4-1. 관세상당치의 계산(1986~88년 기준)

| 기준년도 | 국내가격(A)  | 국제가격(B) | 연평균환율 | 관세상당치     |
|------|----------|---------|-------|-----------|
|      | 도매가격(상품) | 태국산가격   |       | (A - B)   |
| 1986 | 920      | 153     | 861   | 767       |
| 1987 | 951      | 177     | 792   | 774       |
| 1988 | 1,049    | 211     | 684   | 838       |
| 평균   | 973      | 180     | 779   | 793(440%) |

주: 여기서 계산된 관세상당치는 이정환 외('한국쌀농업의 선택: 관세화와 관세화유예 시나리오', 「농업경제연구」, 제41집 제3권, 2000)가 사용한 관세상당치와 동일한 것임.

자료: 임정빈, 2002. 'WTO 쌀재협상 동향과 주요 쟁점', 한국농촌경제연구원 내부 토론회 자료에서 인용.

일부에서는 관세상당치를 가급적 높게 계산하기 위해 기준년도를 최근으로 변경할 필요가 있다고 주장하고 있다. 이러한 주장의 타당성을 확인하기 위해 기준년도(1986/88년) 이후 관세상당치를 계산해 보았다(표 4-2, 표 4-3). 세

계시장가격, 즉 주요 수출국의 수출가격에 관한 자료는 USDA와 FAO의 자료가 일치하지 않으므로 양기관의 자료를 모두 이용하여 관세상당치를 계산하여 비교하였다. USDA 자료에 따르면 기준년도(1986/88년)의 관세상당치는 100% B등급, 쇠미 5%, 15% 등의 쌀을 기준으로 했을 때 모두 400% 미만이고 쇠미 35% 경우에만 423%로 계산되었다. 한편 FAO의 자료에 따르면 일반쌀의 경우 400% 이상이고, 쇠미의 경우에는 635%로서 관세상당치가 매우 높게 계산되었다. 관세상당치는 세계시장가격이 상승하고 금융위기로 인해 환율이 상승한 1998년까지는 관세상당치가 감소하는 추세를 보이고 있다. 이후 1999년 부터는 세계시장가격의 하락과 환율의 안정으로 관세상당치가 높게 계산된다. 기준년도를 1999/01년을 기준으로 했을 경우 관세상당치는 695%로 매우 높다. 이상으로부터 얻을 수 있는 시사점은 기준년도가 1999년 이후로 변경되지 않는 한 관세상당치가 크게 높아지지 않으며, 동일한 기준년도라도 자료의 원천에 따라 관세상당치는 크게 변할 수 있다는 사실이다.

표 4-2. 기준년도(1986~88년) 이후 관세상당치(USDA 자료)

단위: 원/kg

|      | 국내<br>가격 | 국제가격        |           |            |            |     | 연평균<br>환율 | 관세상당치(%)    |           |            |            |     |
|------|----------|-------------|-----------|------------|------------|-----|-----------|-------------|-----------|------------|------------|-----|
|      |          | 태 국 산       |           |            |            | 중국산 |           | 태국산         |           |            |            | 중국산 |
|      |          | 100%<br>B등급 | 쇄미,<br>5% | 쇄미,<br>15% | 쇄미,<br>35% |     |           | 100%<br>B등급 | 쇄미,<br>5% | 쇄미,<br>15% | 쇄미,<br>35% |     |
| 1986 | 920      | 184         | 179       | 168        | 150        | -   | 881       | 400         | 414       | 449        | 515        |     |
| 1987 | 951      | 247         | 242       | 231        | 214        | -   | 822       | 286         | 293       | 311        | 345        |     |
| 1988 | 1,049    | 235         | 231       | 221        | 206        | -   | 731       | 346         | 355       | 374        | 410        |     |
| 1989 | 1,088    | 216         | 210       | 194        | 158        | -   | 671       | 404         | 418       | 462        | 589        |     |
| 1990 | 1,214    | 231         | 224       | 203        | 166        | -   | 708       | 426         | 443       | 498        | 630        |     |
| 1991 | 1,250    | 232         | 225       | 208        | 179        | -   | 734       | 439         | 457       | 500        | 596        |     |
| 1992 | 1,276    | 210         | 201       | 186        | 166        | -   | 781       | 508         | 534       | 585        | 670        | -   |
| 1993 | 1,305    | 260         | 239       | 215        | 185        | -   | 803       | 403         | 446       | 508        | 607        | -   |
| 1994 | 1,369    | 256         | 249       | 238        | 225        | -   | 804       | 434         | 449       | 474        | 507        | -   |
| 1995 | 1,749    | 307         | 298       | 284        | 256        | -   | 771       | 469         | 486       | 516        | 583        | -   |
| 1996 | 1,464    | 299         | 289       | 269        | 229        | 366 | 805       | 390         | 406       | 445        | 538        | 300 |
| 1997 | 1,818    | 316         | 307       | 288        | 248        | 294 | 951       | 475         | 493       | 531        | 632        | 518 |
| 1998 | 1,902    | 437         | 425       | 401        | 363        | 380 | 1,399     | 336         | 348       | 374        | 425        | 400 |
| 1999 | 2,077    | 302         | 290       | 272        | 241        | 315 | 1,189     | 588         | 616       | 663        | 762        | 559 |
| 2000 | 2,132    | 229         | 221       | 208        | 185        | 236 | 1,131     | 832         | 863       | 927        | 1,051      | 802 |
| 2001 | 2,089    | 273         | 264       | 254        | 233        | 270 | 1,291     | 666         | 691       | 722        | 797        | 674 |

주: 1) 국내가격은 쌀(일반계) 상품 도매가격임.

2) 국제가격은 수출가격(f.o.b)에 c.i.f 환산률(1.1)을 적용하고 대미 연평균환율을 이용하여 원화로 환산하였음.

자료: 1) USDA Economics and Statistics System, Albert R. Mann Library, Cornell University , 2002 Rice Yearbook

2) <http://jan.mannlib.cornell.edu/>

3) 농산물 유통공사, 농수산물 도소매가격 동향

4) 한국은행, <http://www.bok.or.kr/>

표 4-3. 기준년도(1986~88년) 이후 관세상당치(FAO 자료 이용)

단위: 원/kg

|      | 국내가격  | 국제가격 |     |     | 연평균<br>환율 | 관세상당치(%) |     |     |
|------|-------|------|-----|-----|-----------|----------|-----|-----|
|      |       | 태국산  |     | 중국산 |           | 태국산      |     | 중국산 |
|      |       | 쌀    | 쇄미  |     |           | 쌀        | 쇄미  |     |
| 1986 | 920   | 166  | 107 | -   | 881       | 456      | 760 | -   |
| 1987 | 951   | 180  | 125 | -   | 822       | 429      | 663 | -   |
| 1988 | 1,049 | 209  | 180 | -   | 731       | 402      | 484 | -   |
| 1989 | 1,088 | 207  | 174 | -   | 671       | 426      | 524 | -   |
| 1990 | 1,214 | 211  | 137 | -   | 708       | 476      | 787 | -   |
| 1991 | 1,250 | 223  | 148 | -   | 734       | 461      | 744 | -   |
| 1992 | 1,276 | 238  | 172 | -   | 781       | 437      | 640 | -   |
| 1993 | 1,305 | 230  | 156 | -   | 803       | 466      | 734 | -   |
| 1994 | 1,369 | 284  | 181 | -   | 804       | 383      | 658 | -   |
| 1995 | 1,749 | 267  | 207 | -   | 771       | 555      | 745 | -   |
| 1996 | 1,464 | 325  | 229 | 366 | 805       | 351      | 539 | 300 |
| 1997 | 1,818 | 405  | 259 | 294 | 951       | 348      | 602 | 518 |
| 1998 | 1,902 | 494  | 335 | 380 | 1,399     | 285      | 468 | 400 |
| 1999 | 2,077 | 373  | 283 | 315 | 1,189     | 457      | 634 | 559 |
| 2000 | 2,132 | 332  | 212 | 236 | 1,131     | 543      | 908 | 802 |
| 2001 | 2,089 | 292  | 216 | 270 | 1,291     | 616      | 866 | 674 |

주: 1) 국내가격은 쌀(일반계) 상품 도매가격임.

2) 국제가격은 수출가격(F.O.B)에 CIF 환산률(1.1)을 적용하여 대미 연평균환율을 이용하여 원화로 환산하였음.

자료: 1) FAO, <http://www.fao.org>

2) 농산물 유통공사, 농수산물 도소매가격 동향

3) 한국은행, <http://www.bok.or.kr/>

한편 대만이 2002년 쌀 관세화조치를 채택하고 관세상당치를 산출하면서 최근가격(1999-2001년)을 도매물가지수를 이용하여 기준년도 가격으로 역산한 전례가 있기 때문에 우리의 관세상당치도 이러한 방식을 원용하여 관세상당치를 산출해 보았다(표 4-4). 국제가격은 태국산 B등급 쌀을 기준으로 하고, 1995/97년과 1999/01년의 평균도매가격을 GDP 디플레이터를 이용하여 각년도의 실질

평균도매가격으로 환산한 다음 이를 근거로 관세상당치를 계산한 결과는 각각 296%와 367% 이었다. 관세상당치가 오히려 기준년도의 실제 도매가격과 세계 시장가격을 원용하여 계산한 것보다 낮게 산출되었는데 이는 기준년도 이후 국내 도매가격의 상승률보다 GDP 디플레이터의 상승률이 더 높았기 때문이다. 따라서 대만에서처럼 최근의 도매가격을 GDP 디플레이터를 이용하여 역산하는 관세상당치의 산출방식은 우리에게는 유리하지 못한 것으로 판단된다.

표 4-4. 최근 국내도매가격과 GDP 디플레이터를 이용하여 계산한 국내도매가격과 관세상당치

단위: 원/kg, %

| 기준연도   | 디플레이터를 이용하여 역산한 평균도매가격 |           | 국제가격<br>태국산100%<br>B 등급 | 관세상당치(%)  |           |
|--------|------------------------|-----------|-------------------------|-----------|-----------|
|        | 95/97년 기준              | 99/01년 기준 |                         | 95/97년 기준 | 99/01년 기준 |
| 86-88년 | 878                    | 1,037     | 222                     | 296       | 367       |
| 87-89년 | 934                    | 1,102     | 232                     | 302       | 374       |
| 88-90년 | 1,009                  | 1,191     | 227                     | 344       | 425       |
| 89-91년 | 1,102                  | 1,301     | 226                     | 387       | 475       |
| 90-92년 | 1,208                  | 1,426     | 224                     | 439       | 536       |
| 91-93년 | 1,309                  | 1,546     | 234                     | 460       | 561       |
| 92-94년 | 1,407                  | 1,661     | 242                     | 482       | 587       |
| 93-95년 | 1,509                  | 1,782     | 274                     | 450       | 549       |
| 94-96년 | 1,602                  | 1,891     | 288                     | 457       | 558       |
| 95-97년 | 1,677                  | 1,980     | 308                     | 445       | 544       |
| 96-98년 | 1,745                  | 2,060     | 351                     | 398       | 487       |
| 97-99년 | 1,779                  | 2,101     | 352                     | 406       | 498       |
| 98-00년 | 1,790                  | 2,113     | 322                     | 455       | 555       |
| 99-01년 | 1,778                  | 2,099     | 268                     | 564       | 684       |

자료 : 모든 자료의 원천과 산출방식은 표 4-3에서와 같고, GDP 디플레이터는 한국은행 자료를 이용함.

## 5. 개도국 지위

### 5.1. WTO 체제와 개도국 우대조치

UR 협상이 끝나고 1995년 1월에 발효된 ‘WTO 설립협정’은 그 전문에서 개도국 특히 최빈개도국의 경우 국제무역의 발전과정에서 자국의 경제개발에 필요한 이익이 확보되는 것이 필요하다는 점을 강조하였다. 이러한 취지에 따라 WTO는 다양한 협정에서 개도국에 대한 특별 조항을 두고 있으며, 무역개발위원회(CTD; Committee on Trade and Development)를 설치하여 개도국 관련 과제를 해결해 나가고, WTO 사무국은 개도국에게 각종 훈련 및 교육사업 등 기술원조를 제공하고 있다.

한편 UR 농업협상과 WTO 농업협정문에서도 개도국에 대한 특별하고도 차별적인 대우가 강조되었다. 관세와 보조금의 감축폭을 선진국의 2/3 수준으로 하였고, 협정의 이행기간도 4년을 더 연장해 주었다. 또한 최소허용보조(de minimis)와 감축대상에서 제외되는 보조금의 영역도 넓혀 주었다. 최소허용보조의 경우 농산물 총생산액의 10%(선진국은 5%)까지 인정했으며, 농업 및 농촌개발을 촉진시키기 위한 직접, 간접적 지원은 개도국 개발정책의 일환이라는 측면에서 농업에 대한 일반적인 투자보조, 마약작물에 대한 작목전환 보조, 영세농 보조와 농업투입재 보조 등을 감축의무에서 면제해 주었다(농업협정 6조 2항). 또한 개도국은 선진국과는 달리 수출농산물에 대한 유통비용 지원과 국내운송비 지원에 한해 수출보조금 감축의무를 면제하였다(농업협정 9조 2항). 특히 최빈개도국에 대해서는 일체의 감축의무를 면제해 줄 뿐만 아니라 ‘최빈개도국 및 식량 순수입개도국에 대한 개혁계획의 부정적 효과에 대한 조치에 관한 결정’에 규정된 대로 행동을 취할 의무를 선진국에 부과하였다.

이와 같이 UR 농업협상과 WTO 협정은 개도국에 대해 여러 분야에 걸쳐 감축폭이나 이행기간 등에 대한 우대조치를 부여하고 있다. 그러나 개도국들은 UR 협정 이행 이후 경제적 어려움은 더욱 가중되었으며, 선진국 시장의 진입장벽은 더욱 높아져서 개도국 농산물의 선진국 시장진입 기회가 오히려 축소되었다고 주장하고 있다. 따라서 개도국들은 금번 WTO 농업협상의 주요 과제로 개도국의 선진국에 대한 실질적 시장접근기회 증대를 위한 획기적인 특별한 조치와 더불어 개도국의 농촌개발과 식량안보의 확보를 위해 시장개방과 농업보조 감축상의 우대조치가 부여되어야 한다는 주장이다. 개도국들은 구체적으로 개도국의 주요 수출품에 부과되는 선진국 관세의 대폭적인 인하, 개도국에 대한 시장접근물량의 특혜적 배분, 국내보조 사용의 융통성부여, 선진국의 재정적, 기술적 지원 등을 요구하고 있다. 이에 대해 대부분의 선진국들은 원칙적으로 개도국의 주장에 공감하고 있어 개도국 우대조치는 보다 강화될 전망이다.

## 5.2. 우리나라의 개도국지위와 여건변화

### 5.2.1. 개도국지위의 중요성

우리나라는 UR 농업협상에서 개도국지위를 인정받아 관세감축 및 농업보조금 감축의 폭과 이행기간 측면에서 혜택을 받았으며 농업개혁에 의한 부정적 효과를 최소화할 수 있었다. 또한 개도국에게 한정되는 농업 및 농촌개발에 관한 보조를 원용할 수 있어 정책수립의 신축성을 발휘할 수 있었다. 그러나 현행 WTO/DDA 농업협상에서는 우리나라를 개도국으로 인정하지 않으려는 분위기가 주류를 이루고 있고, 국내 농업의 여건은 충분한 구조조정과 경쟁력제고가 이루어지지 않고 있어 개도국지위의 계속적인 확보가 최대의 현안으로 등장하였다. 더욱이 현행 농업협상에서 선진국의 경우에는 UR 보다 더 큰 폭의 관세와 보조금 감축이 이루어져야 하는 반면, 개도국우대는

오히려 더욱 강화될 전망이다므로 개도국지위 상실에 따른 상대적인 파급효과는 더욱 확대될 것이며, 이러한 차원에서 개도국지위의 확보는 매우 중요하다고 하겠다. 쌀 재협상의 경우에도 개도국 지위가 상실된다면 관세화 유예의 여부를 떠나 시장개방의 폭이 확대될 것이며, 이에 대응한 국내대책도 상당한 제약이 수반될 것으로 보인다.

## 5.2.2. 우리나라 개도국지위와 관련한 여건변화

현재 국제적으로 우리나라를 개도국으로 더 이상 간주하지 않으려는 분위기는 그 동안 우리나라의 개도국지위와 관련한 다양한 여건변화에서 기인하는 것이다. 우리나라는 1988년 IMF 8조국이 되어 외환거래를 제한하지 않는 국가로 전환되었으며, 1990년에는 개도국 우대조항인 BOP 조항을 졸업하고 GATT 11조국이 됨으로서 국제수지를 이유로 수입을 제한할 수 없게 되었다. 또한 1996년 OECD에 가입하였으며 이후 선진국으로부터의 일반특혜관세(GSP)의 수혜대상에서 제외되었다. 한편 우리나라는 1990년대 중반까지 지속적인 경제성장으로 1인당 국민소득이 1만 불을 상회하는 시대를 맞기도 하였다. 그러나 우리 경제는 1997년 금융위기 이후 1인당 국민소득이 이전의 수준을 회복하지 못했을 뿐만 아니라 농업부문의 경우 구조조정이 부진하고 농가소득 등 농업관련지표는 오히려 악화되었다. 따라서 UR 농업협상 당시에 비해 농업과 관련된 경제여건이 개도국지위를 포기해야 할 만큼 개선되었다기 보다는 오히려 악화되었다.

개도국 여부에 관한 판단자료로서 1인당 국민소득의 경우 한국은 1990년대에 들어와 꾸준히 증가하여 1995년 처음으로 1만불을 돌파하였으나, 금융위기 이후 1998년에는 6천불로 급락하였다. 최근에는 어느 정도 회복되었으나 여전히 1만불 이하에 머물고 있으며, 이는 아시아 신흥공업국인 홍콩, 싱가포르, 대만의 1인당 국민소득과 상당한 격차가 있는 것이고, 1994년 기준 OECD 회원국의 평균 1인당 국민소득인 2만불에 훨씬 미치지 못하는 수준이다. 한

편 우리나라가 개도국인가의 여부는 경제발전과 성장의 과정에서 얼마나 산업이 재편되고 구조조정이 되어 1차 산업의 비중이 어느 수준에 도달하고 있는가에 대한 지표의 변화도 매우 중요하다. 우리나라의 경제활동인구 중 농업종사자의 비중은 지난 1990년의 16.7%, 1995년 11.6%로 감소한 이래 1999년 10.4%를 기록하였다. 이는 동년 캐나다 2.4%, 미국 2.2%, 이스라엘 2.8%, 일본 4.3%, 불가리아 7.5%, 프랑스 3.5%, 독일 2.6%, 스페인 7.7%, 뉴질랜드 9.1% 등과 비교했을 때 높은 수준이다. 특히 경제와 농업여건이 유사한 일본과 비교하면 우리의 농업종사자 비중이 2배 이상으로서 우리의 산업구조가 선진국으로 진입할 만큼 충분히 변화하지 않았음을 알 수 있다. 다시 말해 우리나라는 아직도 농업의 비중이 큰 전형적인 개도국으로서 농경사회의 특징을 가지고 있다고 할 수 있다. 한편 국내총생산에서 농업생산이 차지하는 비중 역시 2000년 6.0%로서 동년 미국 1.9%, 캐나다 2.8%, 호주 4.8%, 일본 1.9%, 멕시코 5.5% 등과 비교하여 높은 수준이다.

### 5.2.3. 개도국지위의 확보방안

우리나라가 WTO/DDA의 농업협상에서 개도국의 지위를 계속적으로 확보받기 위해 중요한 것은 우선 논리적으로 우리나라가 일반적으로 평가되는 것과는 달리 선진국이 아니며, 특히 농업분야에 관한 한 경제여건이 매우 어렵다는 사실을 설득력 있게 설명하는 일이다. 다음으로 우리나라의 개도국지위와 그에 따른 혜택은 농업협상의 장에서가 아니라 이행계획서에 관한 양자협상이나 싹협상과 같은 양자적 성격이 강한 협상에서 거론되고 결정되는 것이다. 따라서 이와 같은 양자협상에 우리가 어떠한 대안을 가지고 접근하는가가 매우 중요하다.

#### 가. 개도국지위 확보에 관한 논리

우리나라가 농업분야의 경우 개도국지위를 유지하기 위해 취할 수 있는 대

응논리로는 국제적으로 개도국지위를 결정하는 기본원칙, 한국의 개도국지위에 관한 국제사회 및 국제기구에서의 일반평가, 그리고 UR 협상 타결 이후 한국의 경제와 농업의 여건이 개선되지 않았다는 점을 설득하고 주요국에 대한 이해를 구하는 일이다. 우선 특정 국가의 개도국지위를 결정하는데 있어 국제사회에서 일반적으로 성립된 지금까지의 관행은 ‘자기결정 또는 자기선택의 원칙’에 입각하고 있으며, 다만 타 회원국의 묵시적 동의에 기초한다고 볼 수 있다. 주요 국제기구와 국제협약에서는 개도국을 분류할 때 기구의 특성과 운영상의 필요에 의해 서로 다른 기준을 적용하거나 관행에 따르고 있으며, 국제적으로 통일된 객관적 기준은 없는 상태이다.

UN에서는 명확한 기준 없이 개도국이란 경제의 상당부분이 상대적으로 여전히 미개발상태에 있고 국민의 대다수가 경제적으로 매우 빈곤한 상태에 있는 국가를 의미한다는 식으로 막연하게 규정하고 있다. GATT와 WTO에서도 개도국에 대한 공식적인 정의나 규정이 없이 회원국의 자기선택과 이에 대한 타 회원국의 암묵적 동의에 입각하고 있다. 만약 우리나라가 WTO에서 자신을 개도국이라고 선언했을 때 타 회원국이 이를 부정할 경우 우리나라가 개도국이 아니라는 사실에 대한 입증 책임은 해당 회원국에 있게 된다. 그러나 타 회원국이 우리나라를 선진국으로 규정하는 것은 일률적인 국제적 기준이 없는 관계로 매우 어려울 것으로 보인다. 선진국과 개도국의 구분이 몇가지 경제지표만으로 판정하기는 어렵기 때문이다.

실제로 우리나라는 UR 협정의 이행과 관련하여 개도국으로 분류되었으며, 세계은행(IBRD) 및 국제통화기구(IMF)의 통계자료, 기후변화협약, FAO의 식량농업관련 지표 등에서도 개도국으로 분류되고 있다. 또한 APEC 내 무역, 투자자유화 및 국제개발협회(IDA), 국제투자보증기구(MIGA), 유엔개발계획(UNDP) 등에서도 우리나라를 개도국으로 인정하고 있다.

우리나라가 UR 농업협상에서 개도국지위를 부여받은 이후 10년의 기간이 경과하였는데, 당시에 인정되었던 개도국지위가 인정되지 않는다면 상응하

는 경제여건이나 관련지표가 획기적으로 개선되어 한국이 이제는 개도국이 아니라는 점을 누구라도 수긍할 수 있어야 한다. 그러나 위에서도 설명했듯이 한국은 UR 농업협상 당시와 비교하여 1인당 국민소득이나 산업의 구조, 농업의 사정은 크게 개선되지 않은 상태이다. 특히 농업의 구조조정이 느린 속도로 진행되어 아직도 선진국에 비해 농업과 농업종사자가 경제 전체에서 차지하는 비중이 높다. 그리고 농가소득의 경우 선진국에 비해 매우 낮은 상태이고 농민들의 복지수준도 저위에 머물고 있다. 이를 무역상대국에게 설득해야 할 것이다.

#### 나. 이행계획서의 작성 및 쌀 제협상과 개도국지위

WTO/DDA 농업협상의 이행계획서에 관한 양자협상이나 쌀제협상에서 무역상대국들의 주요 관심사항은 우리나라 개도국지위의 여부보다는 그들의 관심품목에 대한 시장접근 기회가 얼마나 개선되는가에 있다고 판단된다. 따라서 이행계획서에 관한 양자협상에서는 개도국지위를 인정받는 대신 해당 품목 이외의 품목이나 분야에서 양보할 수 있는 분야가 무엇인지 검토해볼 필요가 있다. 쌀제협상에서도 개도국지위와 관련하여 이러한 과정이 필요하다고 본다.

#### 다. 개도국의 다분류

현재 WTO/DDA 농업협상에서 개도국으로 분류되는 국가들의 범위는 매우 광범위하여 최빈개도국들과 선발개도국들이 함께 포함되어 있으며, 이들 국가들을 동일하게 취급한다는 것에 상당한 문제가 있다. 따라서 개도국들을 여러 가지의 부류로 구분하여 상응하는 역할과 책임을 부여하자는 논의가 있다. WTO의 무역개발위원회(CTD)에서는 개도국우대의 효과성과 표적성을 강화하고 일부 선진국들이 그들의 의무경감을 목적으로 개도국에 대한 다분류 작업이 시도되고 있으나 회원국간에 심각한 의견대립을 보이고 있다. 일부

국가는 개도국 정의 문제는 도하 각료회의의 지침(mandate)을 벗어난다는 주장이다. 최근 국내적으로도 우리나라 개도국지위의 확보가 어려움을 근거로 선진국과 개도국 사이에 새로운 그룹(선발개도국)의 설정을 공식적으로 제안 하자는 의견도 있다. 이러한 경우 농업협정문이 수정, 확정되기 이전 합의를 이루도록 유사한 입장에 있는 국가들(멕시코, 터키, 이스라엘 등)과의 공조가 필요하다.

## 제 5 장

# 쌀 시장 개방 시나리오 설정

앞서 언급한 바와 같이 2004년 쌀 재협상과 관련된 쌀 시장 개방 시나리오는 크게 2가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 쌀을 관세화할 경우이고, 다른 하나는 쌀 관세화 유예가 계속되는 경우이다. 쌀의 관세화 유예가 계속되는 경우 우리나라는 관세화 유예의 대가로 이해 당사국인 쌀 수출국들에게 추가적이고 (그들이) 수용 가능한(additional and acceptable) 양허를 제공해야 한다. 이 경우 관세화유예 여부는 시장접근물량의 확대정도에 달려 있다고 볼 수 있다.

한편 쌀을 관세화할 경우 쌀의 관세(상당치)를 인하해야 하기 때문에 인하되는 폭은 이번 DDA 농업협상에서의 관세 감축방식과 감축폭에 따를 것으로 판단된다. 따라서 쌀을 관세화할 경우 DDA 농업협상에서의 관세감축 합의 결과에 따라 국내 쌀 시장의 개방폭이 결정되고, 이러한 측면에서 DDA 농업협상의 결과가 2004년 쌀 재협상에 영향을 미치게 된다고 할 수 있다.

이 장에서는 2004년 이후 전개될 쌀 시장 개방에 따른 파급영향(쌀 농업 및 농업부문 전체)을 계측하기 위하여 DDA 농업협상의 최근까지의 논의 동향을 고려하여 쌀 시장 개방 예상 시나리오를 설정하였다.

## 1. 관세화 유예시 쌀 시장 개방 시나리오

쌀 관세화가 2004년 이후 계속 유예될 경우 예상 가능한 쌀 시장 개방 확대 수준은 시장접근물량의 증량 정도에 따라 결정될 것이다. 시장접근물량의 증량은 지난 UR 농업협상의 결과, 기준년도(1986~88년) 국내소비량의 4%(20만 5천톤)에서 시작하게 되며, 증량폭은 2002년 대만의 쌀 관세화 유예시 물량(국내소비량의 8%)을 고려하여 일단 8%까지 증량하는 경우를 시나리오로 선정하였다.

그러나 이러한 8%까지의 증량 시나리오는 실현 가능성이 크지 않다고 판단된다. 대만의 경우, 관세화유예의 대가인 국내소비량의 8%는 2002년 한해에 적용되는 물량임에 반해 우리의 경우는 쌀 재협상 결과에 따라 달라지겠지만 여기서는 분석하고자 하는 기간은 2010년까지의 관세화 유예 대가의 물량이기 때문이다. 따라서 8% 보다 늘어날 가능성이 높으며, 이를 고려하기 위해 시장접근물량이 10%, 12%, 16%, 20%(102만 5천톤)의 4가지 경우를 시나리오에 추가하였다.

20% 이상 시장접근물량이 늘어나는 경우도 고려할 수 있으나, 우리나라의 1인당 쌀 소비량이 점차 감소하고 있기 때문에 기준년도 국내소비의 20%에 해당하는 102만 5천톤만 해도 2010년 기준으로 국내소비의 25~28%에 해당하기 때문에<sup>1)</sup>, 시장접근물량이 이 수준보다 늘어날 경우는 우리나라가 감내할 수 있는 수준 이상이라고 판단하여 계측대상 개방 시나리오에서 제외하였다<sup>2)</sup>.

이상과 같은 쌀 관세화 유예에 따른 시장 개방 예상 시나리오를 정리하면

- 
- 1) 2010년의 1인당 쌀 소비량을 75~80Kg으로 가정할 경우이다.
  - 2) 그렇다고 하여 시장접근물량 16%가 우리나라가 감내할 수 있는 수준이라고 보는 것은 아니다. 대만의 사례에 비추어 시장접근물량의 확대정도를 최대로 올려 잡은 것에 불과하다.

다음과 같다.

- ① MMA4\_08 : 관세화를 유예하고 시장접근물량을 4%에서 8%까지 증량
- ② MMA4\_10 : 관세화를 유예하고 시장접근물량을 4%에서 10%까지 증량
- ③ MMA4\_12 : 관세화를 유예하고 시장접근물량을 4%에서 12%까지 증량
- ④ MMA4\_16 : 관세화를 유예하고 시장접근물량을 4%에서 16%까지 증량
- ⑤ MMA4\_20 : 관세화를 유예하고 시장접근물량을 4%에서 20%까지 증량

## 2. 관세화시 쌀 시장 개방 시나리오

### 2.1. 관세(TE) 감축방식과 감축폭

관세 감축방식과 감축 폭은 앞에서 언급된 바와 같이 스위스방식과 UR방식이 대립되어 있는 상태이다. 지금까지의 DDA 농업협상 논의 동향과 의장의 종합보고서에 기초한 예상 타결 방향으로 ① 수출국이 주장하는 계수 25의 스위스방식을 중심으로 관세를 인하하되, 수입국의 일부 민감 품목에 대해서 조정계수를 올려주는 방안과 ② 수입국이 주장하는 UR방식을 중심으로 관세를 인하하되, 수입국이 주장하는 관세조화 요구를 일부 받아 들여 관세의 최고수준인 관세상한을 설정하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

첫 번째 방안은 수입국의 일부 민감 품목의 관세가 매우 높은 수준이어서 계수 25의 스위스방식을 적용하여 관세를 낮출 경우 이들 민감 품목의 관세가 대폭적으로 감축되어 관세감축방식으로서 스위스방식의 수용이 매우 어렵다는 수입국의 입장을 고려한 방안이다. 반면 두 번째 방안은 수출국들이 주장해 온 고율관세 문제를 완화하는 한 가지 방안으로 관세상한을 100% 또는 200%로 설정하여 현재의 품목간 관세 불균형을 어느 정도 완화할 수 있는

방안이다.

이에 따라 관세화시 쌀 시장의 개방 시나리오는 크게 스위스공식을 중심으로 일부 민감 품목에 계수를 인상하는 경우와 UR방식에 따라 관세를 인하하되 관세 상한을 설정하는 경우로 구분하였다.

### 2.1.1. 스위스공식에 따라 관세를 인하할 경우

미국 및 케언스그룹의 제안을 감안하여 계수 25의 스위스방식에 따라 쌀의 관세를 인하하는 경우를 우선 생각해 볼 수 있다. 관세감축방식이 계수 25의 스위스공식으로 타결될 가능성은 높지 않을 것으로 판단되나, 파급영향의 이론적 최대치라는 의미에서 시나리오에 포함시켰다. 한편 수입국 민감 품목의 관세가 매우 높다는 사실을 감안, 이들 품목의 관세 감축폭을 줄이기 위하여 스위스공식의 계수를 상향조정하는 경우를 시나리오에 추가하였다.

스위스공식 계수의 상향 조정은 100과 200에 한정하였다. 그 외의 경우도 생각해 볼 수 있으나, 이러한 경우는 뒤에 나오는 UR공식에 따른 경우의 파급영향에 비추어 어렵지 않게 유추 가능하다고 판단되어 시나리오에서 제외하였다. 즉 쌀의 관세를 계수 50의 스위스공식을 따라 인하하는 경우의 파급영향은 계수 25와 100의 스위스공식 적용시에 기초하여 파급영향의 유추가 가능하며, 200이상의 계수 상향조정은 그 가능성이 높지 않을 것으로 보인다.

이상과 같이 스위스공식에 따른 쌀 관세화시 시장개방 시나리오를 정리하면 다음과 같다.

- ① S25 : 계수 25의 스위스공식에 따라 쌀의 관세를 인하
- ② S100 : 계수 100의 스위스공식에 따라 쌀의 관세를 인하
- ③ S200 : 계수 200의 스위스공식에 따라 쌀의 관세를 인하

## 2.1.2. UR공식에 따라 관세를 인하할 경우

수입국을 대표한다고 볼 수 있는 EU의 단순 평균 36%, 최소감축 15%의 제안을 감안하여 쌀의 관세를 15% 감축하는 경우를 시나리오로 설정하였다.<sup>3</sup> 그러나 이번 DDA가 지난 UR때 보다 더 큰 폭의 시장개방을 목표로 하고 있어 관세감축방식이 UR공식을 따른다고 해도 최소 감축률이 커질 수 있다는 판단에 따라 20% 감축하는 경우를 시나리오에 추가했다. 한편 우리 나라나 EU제안에 따른 관세 감축은 종전 UR방식과 동일하여 수출국의 관심사항인 고율관세 문제를 해소하기 어렵기 때문에 품목별 관세상한이 설정되는 경우도 함께 시나리오로 고려하였다. 설정된 관세상한은 쌀의 관세수준을 고려하여 100%, 200%, 300%로 한정하였다.

이상과 같은 쌀 관세화시 UR공식에 쌀 시장 개방 예상 시나리오는 다음과 같이 정리될 수 있다.

- ① UR15 : 쌀의 관세를 15% 인하
- ② UR20 : 쌀의 관세를 20% 인하
- ③ UR\_100 : 관세상한 100%가 설정되어 쌀의 관세를 100%까지 인하
- ④ UR\_200 : 관세상한 200%가 설정되어 쌀의 관세를 200%까지 인하
- ⑤ UR\_300 : 관세상한 300%가 설정되어 쌀의 관세를 300%까지 인하

## 2.2. 특별 세이프가드의 활용

쌀 시장을 관세화하여 개방할 경우 관세화에 따른 보완 장치의 일환으로서 특

---

3) 우리나라의 제안서대로 쌀의 관세를 10% 또는 개도국우대를 적용 6.7% 감축하는 경우는 연구의 종료시점에서 발표되었기에 파급영향 분석대상에 포함시키지 못하였다. 그러나 15% 감축하는 경우에 근거하여 큰 무리없이 그 결과를 유추할 수 있다고 판단된다.

별 세이프가드(SSG: Special Safeguard)가 있어서 수입가격이 급락하거나 수입물량이 급증할 경우 당해연도에 한해 추가적인 관세인상이 가능하다. 이번 DDA 농업협상에서 특별 세이프가드의 존폐여부가 논란이 되고 있어 타결 전망이 불확실하지만 여기에서는 관세화 시나리오 모두에 특별 세이프가드를 활용할 경우를 추가하여 특별 세이프가드 적용유무에 따른 파급영향의 차이를 고려하였다.

- ① UR15\_SG : 쌀의 관세를 15% 인하 + SSG적용
- ② UR20\_SG : 쌀의 관세를 20% 인하 + SSG적용
- ③ UR\_100\_SG : 쌀의 관세를 100%까지 인하 + SSG적용
- ④ UR\_200\_SG : 쌀의 관세를 200%까지 인하 + SSG적용
- ⑤ UR\_300\_SG : 쌀의 관세를 300%까지 인하 + SSG적용
- ⑥ S25\_SG : 계수 25의 스위스공식 적용 + SSG적용
- ⑦ S100\_SG : 계수 100의 스위스공식 적용 + SSG적용
- ⑧ S200\_SG : 계수 200의 스위스공식 적용 + SSG적용

### 2.3. 쌀 이외 품목의 시장개방 조건

쌀 시장 개방에 따른 파급 영향을 분석하기 위하여 쌀 자체의 개방 시나리오도 중요하지만 쌀 이외 품목의 시장이 어떻게 개방되는가 하는 점도 중요한 고려 요인이다. 지금까지의 DDA 농업협상 시장접근분야 논의 동향을 고려하여 쌀 이외 품목의 관세 감축은 UR방식에 따르되, ① UR때 보다는 감축폭이 큰 단순 평균 40% 최소감축 20%인 경우(관세상한 미 설정)와 ② 관세상한이 100%로 설정되는 경우, ③ 관세상한이 200%로 설정되는 경우를 나누어 파급영향을 계측하였다.

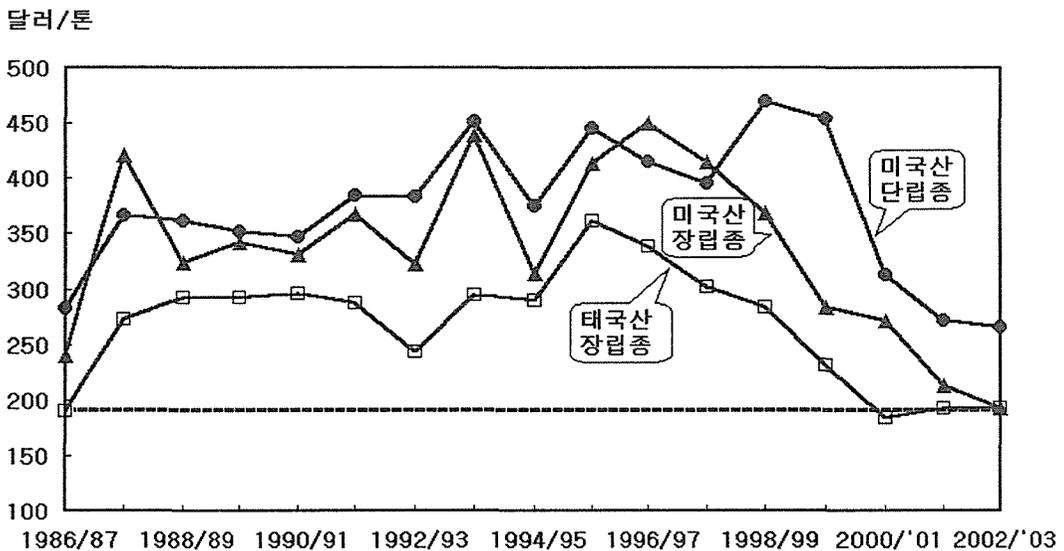
물론 쌀의 관세감축이 스위스공식을 따를 경우에는 나머지 품목의 관세감축도 이에 따르도록 조정하였다. 즉 쌀의 관세가 조정계수 25의 스위스공식을 따를 경우 나머지 품목도 같은 방식으로 관세를 감축하는 것으로 설정하였다.

## 2.4. 국제가격과 환율

2004년 이후 쌀의 국제가격이 어떻게 변화해 나갈 것인가에 대한 전망도 파급영향 계측에 영향을 준다. 2004년 이후 쌀의 국제가격이 하락하면 관세 부과에 따른 국내 수입가격도 같이 하락하게 되고, 반대로 쌀의 국제가격이 상승하면 관세부과에 따른 국내 수입가격도 상승하게 되어 국내 쌀 시장에 미치는 영향이 달라진다. 따라서 2004년 이후 쌀의 국제가격에 대한 전망이 쌀 시장개방의 파급영향을 계측하는데 또 다른 고려요인이 된다.

2004년 이후 쌀의 국제가격 전망에 대하여 현재의 국제가격 수준(\$276/톤)이 계속 유지되는 경우와 FAPRI 등 쌀 관련 국제연구소의 중장기 국제 쌀 가격의 전망치에 기초하여 소폭 상승하는(\$300/톤) 2가지 경우를 고려하였다. 국제 쌀 가격이 하락할 경우를 시나리오에서 배제한 것은 최근의 국제 쌀 가격은 1980년대 중반이후 최저 수준을 보이고 있어, 향후 쌀 시장개방 확대에 따라 국제 쌀 가격이 현재보다 낮아질 가능성은 작다고 보았기 때문이다(그림 5-1).

그림 5-1. 국제 쌀 가격



환율 변화도 국제 가격의 변화와 마찬가지로 관세 부과에 따른 국내 쌀 시장 보호 효과에 영향을 미친다. 국내 경제예측 기관의 중장기 환율 예측치가 존재하지 않기 때문에, 여기서는 2003년의 예측치인 1200원/달러가 향후에도 계속되는 경우와 우리 나라의 경제가 미국에 비해 상대적으로 안정적으로 성장하고 무역수지 흑자도 일정하게 유지된다는 가정하에 원/달러 환율이 소폭 하락하는(2010년에 1100원/달러) 경우를 추가적으로 고려하였다.

한편 사용된 기준기간의 쌀의 관세상당치는 440%로 가정했으며, 1995년 이후 관세화유예에 따라 10%를 감축한 396%를 2004년 관세상당치로 설정하였다. 2005년에는 DDA 농업협상 일정에 따라 2004년의 관세가 그대로 유지되고 실제 감축은 2006년부터 이루어지되 2010년까지 5년간의 이행기간을 설정하였다. 마지막으로 개도국지위를 계속 유지할 경우를 고려하여 이행기간을 10년으로 연장하는 경우를 시나리오에서 고려하였다.<sup>4</sup>

지금까지 언급된 제반의 경우를 고려하여 쌀의 국제가격이 현재의 수준을 유지하고 환율이 점진적으로 하락할 경우 설정된 쌀 시장 개방 시나리오를 정리한 것이 <표 5-1> 이다. 쌀의 국제가격과 환율에 대한 가정이 바뀔 경우, 그리고 개도국우대를 받을 경우의 쌀 시장의 개방 시나리오를 정리한 결과는 부록5에 제시되어 있다.

한편 쌀의 관세인하 측면에서 시나리오별 차이가 <표 5-2>와 <그림 5-1>에 제시되어 있다. 쌀의 관세를 15% 낮출 경우 2010년 쌀의 관세는 337%가 되며, 20%를 낮출 경우에는 317%가 된다. 관세상한이 300%로 설정되면 2010년 쌀의 관세도 300%가 된다. 또한 미국 제안대로 계수 25의 스위스공식을 적용할 경우 2010년 쌀의 관세는 24%가 되며, 계수를 100과 200으로 상향 조정하

4) 개도국우대는 감축률과 이행기간 모두에서 선진국에 비해 의무경감을 의미하지만 여기에서는 이행기간만을 10년으로 연장하여 분석하였다. 따라서 감축률과 이행기간 모두를 고려할 경우의 파급영향은 여기에서 분석되는 결과보다 적어질 것으로 예상된다.

여 적용할 경우 2010년 쌀의 관세는 80%와 133%가 된다. 또한 개도국우대를 적용할 경우 이행기간을 10년으로 잡았기 때문에 2010년의 관세수준은 시나리오별로 위에서 제시된 수준 보다 높아진다.

따라서 2010년 쌀의 관세수준을 기준으로 볼 때 이 장에서 설정된 개방 시나리오인 2004년 기준의 쌀의 관세를 5년 동안 최소 8%에서 최대 94%를 감축하는 경우를 고려하고 있으며, 설령 최종 합의된 관세 감축률이 달라지더라도 여기에서 고려한 시나리오에 근거하여 개방에 따른 파급영향 유추는 가능하다고 생각한다.

표 5-1. 쌀 시장 개방 시나리오

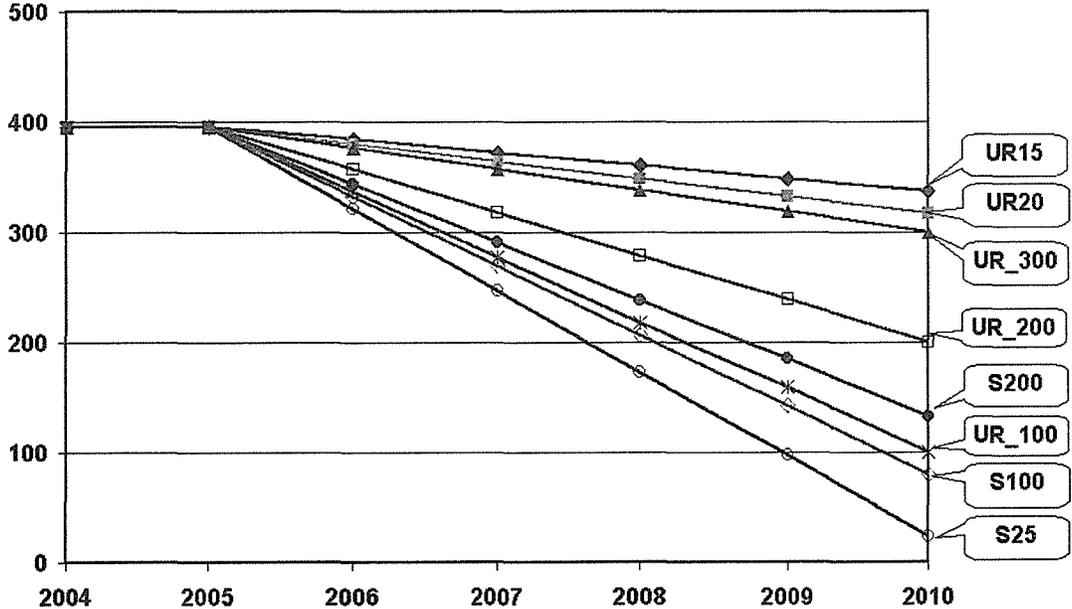
| 시나리오          | 관세화 유예 여부    | MMA 증량   | TE 감축     | SSG 활용유무 |
|---------------|--------------|----------|-----------|----------|
| S11_MMA08     | 관세화 유예       | 8%까지 증량  |           |          |
| S11_MMA10     |              | 10%까지 증량 |           |          |
| S11_MMA12     |              | 12%까지 증량 |           |          |
| S11_MMA16     |              | 16%까지 증량 |           |          |
| S11_MMA20     |              | 20%까지 증량 |           |          |
| S11_S25       | 관세화          |          | 스위스 25    | 미사용      |
| S11_S100      |              |          | 스위스 100   |          |
| S11_S200      |              |          | 스위스 200   |          |
| S11_UR15      |              |          | 15% 감축    |          |
| S11_UR20      |              |          | 20% 감축    |          |
| S11_UR_100    |              |          | 관세상한 100% |          |
| S11_UR_200    |              |          | 관세상한 200% |          |
| S11_UR_300    |              |          | 관세상한 300% |          |
| S11_S25_SG    | 관세화<br>+ SSG |          | 스위스 25    | 사용       |
| S11_S100_SG   |              |          | 스위스 100   |          |
| S11_S200_SG   |              |          | 스위스 200   |          |
| S11_UR15_SG   |              |          | 15% 감축    |          |
| S11_UR20_SG   |              |          | 20% 감축    |          |
| S11_UR_100_SG |              |          | 관세상한 100% |          |
| S11_UR_200_SG |              |          | 관세상한 200% |          |
| S11_UR_300_SG |              |          | 관세상한 300% |          |

표 5-2. 시나리오별 2010년 쌀 관세수준과 감축률

|                 | UR 방식        |              |              |              |              | 스위스 방식       |             |             |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
|                 | UR15         | UR20         | UR_300       | UR_200       | UR_100       | S200         | S100        | S25         |
| 초기 관세(%)        | 396          |              |              |              |              | 396          |             |             |
| 2010년<br>관세 (%) | 337<br>(366) | 317<br>(356) | 300<br>(348) | 200<br>(298) | 100<br>(248) | 133<br>(264) | 80<br>(238) | 24<br>(210) |
| 감축률 (%)         | 15<br>(8)    | 20<br>(10)   | 24<br>(12)   | 49<br>(25)   | 75<br>(37)   | 66<br>(33)   | 80<br>(40)  | 94<br>(47)  |

주: ( )안은 개도국우대 적용시의 2010년 쌀 관세수준과 그 때의 감축률을 의미

그림 5-2. 시나리오별 쌀 관세 추이



## 제 6 장

# 시나리오별 쌀 시장개방 파급효과 분석

쌀의 국제가격과 환율변화 그리고 쌀 이외 품목의 시장개방 조건에 따라 파급영향 계측 결과는 달라진다. 앞장에서 설정한 다양한 시나리오를 나열해서 설명하는 것보다는 그 중에서 가장 현실적인 시나리오를 선정하여 그것을 중심으로 파급영향을 분석하였다. 이러한 측면에서 쌀의 국제가격이 현행 수준을 유지하되 원/달러 환율이 소폭 하락하고, 쌀 이외의 품목의 시장개방조건은 UR방식에 따라 관세를 인하하되 관세상한이 100%로 설정되는 경우를 선택하여 파급영향을 설명하였으며, 나머지의 경우는 부록의 표로 대신하였다.

미국의 FAPRI는 향후 쌀의 국제가격이 소폭 상승할 것이라는 전망을 내놓고 있으나<sup>5)</sup>, 국내적으로 원/달러 환율은 향후 소폭 하락할 전망이 우세하여, 쌀의 국내 수입가격 측면에서 두 가지 효과를 모두 고려한다면 쌀의 국제가격과 환율이 현행 수준으로 고정되어 있다고 가정하는 것이 파급영향의 계측에 적절하다고 판단된다. 그러나 모형에서의 파급영향 계측은 계량적인 방법으로 쌀 시장개

5) FAPRI는 최근 세계 쌀 가격전망에서 장립종 쌀의 국제가격이 연평균 약 4% 상승하여 2012/13년에 태국산은 톤당 275달러, 미국산은 톤당 291달러가 될 것으로 전망하고 있다. 중단립종 쌀의 국제가격에 대한 최근의 전망치는 없으나, 장립종 가격보다 높은 수준에서 유사한 패턴을 보일 것으로 예상된다.

[www.fapri.missouri.edu/BaselineReview.htm](http://www.fapri.missouri.edu/BaselineReview.htm), 2002. 11.

방에 따른 농업부문의 사회·문화적 충격과 쌀 농업이 갖는 비교역적 기능 저하 등 질적인 변화와 잠재적인 영향을 고려하지 못하고 있기 때문에 쌀의 국제가격이 현행 수준을 유지하고 환율이 소폭 하락하는 경우를 대표적인 사례로 설정하였다.

쌀 시장 개방 시나리오별 파급영향 계측은 한국농촌경제연구원의 농업부문 중장기 전망모형인 KREI-ASMO 2003을 이용하였다. 농업부문의 일반균형모형인 KREI-ASMO는 그 동안 농업부문 각종의 거시변수 중장기 전망에 활용된 예측모형으로 특히 쌀산업 부분은 매우 정교하게 구성되어 있다.<sup>6</sup> 한편 모형의 외생변수인 GDP성장률은 분석기간중 연평균 4.5%의 실질성장을 가정하였고, 총인구는 통계청의 장기추계인구를 사용하였다.

## 1. 시나리오별 파급영향

### 1.1. 국제가격 고정, 환율하락의 경우(S11)

#### 1.1.1. 쌀 재배면적과 생산량

시나리오별 쌀 재배면적과 생산량, 쌀의 농가판매가격(지수), 예상되는 쌀 수입량, 쌀 총소득 및 전체 농업소득의 흐름이 <표 6-1>에 정리되어 있다. 쌀의 재배면적은 2002년 105만 3천ha에서 시나리오에 따라 큰 변동을 보여 2010년 55만 6천~82만 4천ha로 전망되었다. 이에 따라 2010년 쌀 재배면적은 2002년 대비 시나리오별로 작게는 22%, 많게는 47%가 감소할 것으로 보인다.

생산량은 2002년 493만톤에서 2010년 280만~410만톤으로 줄어드는 것으로

6) KREI-ASMO의 구체적인 설명은 『농업부문 전망모형, KREI-ASMO 99』에 자세히 나와 있다. 여기서 사용된 모형은 2002년도까지의 관련 제반 정보를 추가하여 개선된 모형이다.

나타나 시나리오별로 2002년 대비 17~44%가 감소할 것으로 보인다. 이에 따라 쌀 자급률은 2010년에 최대 70%수준까지 하락하는 것으로 나타났다.

표 6-1. 시나리오별 쌀 시장개방의 파급영향: 국제가격 고정, 환율하락

|                                    |        | 재배면적<br>(1000ha) | 생산량<br>(1000톤) | 농가판매<br>가격지수<br>(명목) | 수입량1)<br>(1000톤) | 쌀 총소득<br>(10억원) | 농업<br>총소득<br>(10억원) |
|------------------------------------|--------|------------------|----------------|----------------------|------------------|-----------------|---------------------|
| 2002                               |        | 1,053            | 4,927          | 130.5                | 154              | 6,958           | 14,950              |
| 2005                               |        | 983              | 4,896          | 126.4                | 205              | 6,741           | 15,720              |
| 2010                               | UR15   | 824              | 4,104          | 111.6                | 418              | 4,917           | 14,467              |
|                                    | UR20   | 811              | 4,040          | 106.7                | 497              | 4,570           | 14,129              |
|                                    | UR_300 | 800              | 3,984          | 102.6                | 566              | 4,279           | 13,848              |
|                                    | UR_200 | 725              | 3,612          | 78.0                 | 849              | 2,633           | 12,264              |
|                                    | UR_100 | 636              | 3,169          | 53.3                 | 1,138            | 1,192           | 10,898              |
|                                    | S25    | 556              | 2,769          | 34.5                 | 1,472            | 282             | 10,063              |
|                                    | S100   | 616              | 3,070          | 48.4                 | 1,231            | 934             | 10,657              |
|                                    | S200   | 668              | 3,324          | 61.6                 | 1,041            | 1,639           | 11,318              |
| 2002년<br>대비<br>2010년<br>증감률<br>(%) | UR15   | △21.7            | △16.7          | △14.5                | 8.2              | △29.3           | △3.2                |
|                                    | UR20   | △23.0            | △18.0          | △18.2                | 9.7              | △34.3           | △5.5                |
|                                    | UR_300 | △24.0            | △19.1          | △21.4                | 11.0             | △38.5           | △7.4                |
|                                    | UR_200 | △31.1            | △26.7          | △40.2                | 16.6             | △62.2           | △18.0               |
|                                    | UR_100 | △39.6            | △35.7          | △59.2                | 22.2             | △82.9           | △27.1               |
|                                    | S25    | △47.2            | △43.8          | △73.6                | 28.7             | △95.9           | △32.7               |
|                                    | S100   | △41.5            | △37.7          | △62.9                | 24.0             | △86.6           | △28.7               |
|                                    | S200   | △36.7            | △32.5          | △53.0                | 20.3             | △76.4           | △24.3               |

주: 1) 쌀 수입량은 MMA를 포함한 것이며, 2002년 대비 2010년의 증감률은 기준년도 (1986-88년) 국내소비량의 비율을 의미.

2) 농가판매가격(지수)는 명목지수(1995=100)이며, 소득은 모두 명목개념임.

시나리오별로 보면 예상했던 대로 관세감축율이 가장 낮은 시나리오 UR15 (쌀의 관세를 15% 감축)의 경우 시장개방에 따른 부정적 파급영향이 가장 적은 것으로 나타났다. UR15의 경우 쌀 재배면적은 2010년 82만 4천ha로 2002

년 대비 약 22%, 2005년 대비로는 약 16% 감소에 그친 반면, 관세상한 이 100%로 설정된 시나리오 UR\_100의 경우 2010년 쌀 재배면적은 63만 6천ha로 전망되어 2002년 대비 약 40%가 감소하는 것으로 나타났다. 비록 실현 가능성은 낮지만 계수25의 스위스공식 2010년 쌀 재배면적은 55만 6천ha로 현재와 비교할 때 절반수준이 되는 것으로 나타났다.

### 1.1.2. 농가판매가격, 쌀의 총소득, 농업총소득

쌀의 농가판매가격(지수)은 2002년 130.5에서 2010년 34.5~111.6으로 전망되어 2002년 대비 15~74% 하락하는 것으로 전망되었다. 이에 따라 쌀의 총소득은 2002년 6조 9,580억에서 2010년 2,820억~4조 9,170억으로 추산되어, 쌀 시장 개방의 수준에 따라 쌀 소득의 감소는 극심할 것으로 보인다.

한편 시장개방에 따른 농업총소득은 2002년 14조 9,500억에서 2010년 10조~14조 4670억으로 추산되어, 2002년 대비 시나리오별로 작게는 3.2% 크게는 33%가 줄어드는 것으로 나타났다.

시나리오별로 보면 UR15에서 관세상한 300%의 UR\_300까지는 농가판매가격지수가 2010년 100이상을 상회하고 쌀 총소득도 4조원대를 유지하고 있으나 관세상한 200%의 시나리오 UR\_200부터 농가판매가격이 급속히 하락하고 이에 따른 쌀소득의 감소폭도 커지고 있음을 알 수 있다.

### 1.1.3. 2010년 쌀 수입량

2010년 쌀 수입량은 2004년 기준의 시장접근물량 20만 5천톤을 포함하여 시나리오별 42만~147만톤에 이르는 것으로 나타났다. 이를 기준년도(1986-88년) 국내소비량의 비율로 환산하면 8.2~28.7%에 해당한다(표 6-1의 6번째 열, 하단). 관세감축율이 15%인 경우 2010년 쌀 수입량은 41만 8천톤으로 전망되는데 이는 기준년도 MMA로 환산하면 약 8.2%에 해당하며, 관세상한 300%인 경우 2010년 쌀 수입량은 56만 5천톤으로 MMA로는 약 11%에 해당하는 것으로 전망되었다.

### 1.1.4. 종합

이 연구에서 고려하고 있는 시나리오의 종류가 다양하기 때문에 그에 따른 파급영향 역시 시나리오별로 큰 차이를 보이고 있으나, 파급영향의 최대치와 최소치를 예상해 본다는데 그 의미를 부여할 수 있다.

보다 실현 가능성이 높은 시나리오를 중심으로 본다면 쌀의 관세가 UR공식을 따라 감축되는 경우가 될 것이다. UR공식을 중심으로 파급영향을 보면, 관세상한이 100%, 또는 200%로 설정된다고 해도 2010년의 쌀의 소득은 2005년 대비 18~40% 수준에 불과하기 때문에, 정책적으로 직접지불제도에 의한 소득보전을 실시한다고 해도 이에 소요되는 막대한 재원소요를 감안해 본다면 이러한 시장개방에 따른 파급영향은 우리나라로서 감내하기 어려운 수준이라고 판단된다. 결국 쌀의 관세가 UR공식을 따라 감축된다고 해도 쌀의 자급수준과 쌀 농업이 갖는 비교역적 기능 등을 고려할 때 쌀의 관세상한 수준은 최소 300%이상, 감축률로서는 24%이하가 되어야 한다고 생각된다.<sup>7)</sup>

다른 한편 스위스공식은 설령 계수를 상향 조정한다고 해도 시나리오 S200(계수를 200으로 상향 조정)의 결과에서 보는 바와 같이 관세상한 200%의 UR공식의 결과보다 쌀산업에 미치는 영향이 훨씬 크므로 쌀 소득의 감소를 최대한 줄이기 위해서 관세감축공식으로서 UR공식은 절대적으로 필요함을 알 수 있다.

## 1.2. 국제가격과 환율이 고정된 경우(S21)

환율을 고정시킬 경우 동일한 관세를 부과한다고 해도 환율이 하락하는 경우에 비해 수입가격이 상승하여 상대적으로 국내 농업을 보호하는 효과가 발생한다. 이에 따른 시나리오별 쌀 재배면적과 생산량, 농가판매가격(지수), 수

7) 물론 식량안보 등 농업이 갖는 비교역적 기능과 주곡의 자급도, 다른 한편 소득감소를 보전하기 위해 필요한 재정소요 등 여러 가지 요인을 복합적으로 고려하여 우리나라의 시장개방 인내수준이 결정되어야 한다.

입량, 쌀 소득 및 전체 농업소득의 흐름이 <표 6-2>에 정리되어 있다.

### 1.2.1. 재배면적과 생산량

쌀의 재배면적은 2002년 105만 3천ha에서 시나리오에 따라 2010년 57만 1천~84만 4천ha로 전망되어, 2002년 대비 20~46%가 감소하는 것으로 나타났다. 환율이 하락하는 경우와 비교하면 환율이 고정됨으로써 2010년의 쌀 재배면적은 시나리오별로 약 1만 5천~2만ha가 증가하는 것으로 나타났다.

표 6-2. 시나리오별 쌀 시장개방의 파급영향: 국제가격과 환율 고정

|                                    |        | 재배면적<br>(1000ha) | 생산량<br>(1000톤) | 농가판매<br>가격지수<br>(명목) | 수입량<br>(1000톤) | 쌀 총소득<br>(10억원) | 농업<br>총소득<br>(10억원) |
|------------------------------------|--------|------------------|----------------|----------------------|----------------|-----------------|---------------------|
| 2002                               |        | 1,053            | 4,927          | 130.5                | 154            | 6,958           | 14,950              |
| 2005                               |        | 984              | 4,904          | 127.5                | 205            | 6,814           | 15,804              |
| 2010                               | UR15   | 844              | 4,204          | 119.3                | 336            | 5,451           | 14,760              |
|                                    | UR20   | 830              | 4,136          | 114.0                | 404            | 5,068           | 14,386              |
|                                    | UR_300 | 818              | 4,076          | 109.6                | 465            | 4,748           | 14,074              |
|                                    | UR_200 | 743              | 3,701          | 83.2                 | 750            | 2,952           | 12,339              |
|                                    | UR_100 | 653              | 3,253          | 56.8                 | 1,042          | 1,370           | 10,833              |
|                                    | S25    | 571              | 2,844          | 36.7                 | 1,380          | 363             | 9,904               |
|                                    | S100   | 633              | 3,152          | 51.5                 | 1,136          | 1,085           | 10,566              |
|                                    | S200   | 685              | 3,410          | 65.5                 | 943            | 1,861           | 11,298              |
| 2002년<br>대비<br>2010년<br>증감률<br>(%) | UR15   | △19.8            | △14.7          | △8.6                 | 6.6            | △21.7           | △1.3                |
|                                    | UR20   | △21.2            | △16.1          | △12.6                | 7.9            | △27.2           | △3.8                |
|                                    | UR_300 | △22.3            | △17.3          | △16.0                | 9.1            | △31.8           | △5.9                |
|                                    | UR_200 | △29.4            | △24.9          | △36.2                | 14.6           | △57.6           | △17.5               |
|                                    | UR_100 | △38.0            | △34.0          | △56.5                | 20.3           | △80.3           | △27.5               |
|                                    | S25    | △45.8            | △42.3          | △71.9                | 26.9           | △94.8           | △33.8               |
|                                    | S100   | △39.9            | △36.0          | △60.5                | 22.2           | △84.4           | △29.3               |
|                                    | S200   | △34.9            | △30.8          | △49.8                | 18.4           | △73.3           | △24.4               |

주: 1) 쌀 수입량은 MMA를 포함한 것이며, 2002년 대비 2010년의 증감률은 기준년도(1986-88년) 국내소비량의 비율을 의미.

2) 농가판매가격(지수)는 명목지수(1995=100)이며, 소득은 명목개념임.

쌀 생산량은 2010년 284~420만톤이 될 것으로 전망되어 시나리오별로 보면 2002년 대비 15~42%가 감소하는 것으로 나타났으며, 이에 따라 2010년 쌀 자급률은 최대 72%까지 하락할 것으로 보인다.

한편 시나리오별로 보면 UR15의 경우 2010년 쌀 재배면적이 84만 4천ha, 농가판매가격(지수)이 119.6으로 전망되어, 쌀 총소득은 5조 4510억, 농업총소득은 14조 7,600억으로 추산된다. 환율이 하락하는 앞의 경우와 마찬가지로 관세상한이 300%로 설정되는 시나리오(UR\_300)까지는 쌀 시장개방으로 인한 피해가 다른 경우에 비해 큰 차이를 보이고 있다.

### 1.2.2. 농가판매가격, 쌀 소득, 농업총소득

쌀의 농가판매가격(지수)는 시나리오별로 2010년 36.7~119.6으로 전망되어 2002년 대비 8~72% 하락하는 것으로 나타났으며, 환율이 하락하는 경우와 비교해서는 2~8% 포인트 상승한 것으로 나타났다.

쌀 총소득은 2010년 3,640억~5조 4510억으로 추산되어 쌀 시장 개방의 수준에 따라 쌀 소득의 감소의 편차는 여전히 큰 것으로 나타났다. 환율이 하락하는 경우와 비교할 때 2010년 쌀 소득은 최대 800억이 증가하는 것으로 나타났다. 농업총소득은 2010년 약 10조~14조 7600억으로 추산되어 2002년 대비 작게는 1.3% 크게는 33%가 감소하는 것으로 나타났다.

### 1.2.3. 2010년 쌀 수입량

시나리오별 쌀 수입량은 2010년 34만~138만톤에 이를 것으로 나타났다. 이를 기준년도(1986-88년) 국내소비량의 비율로 환산하면 6.5~26.9%에 해당한다. 시나리오별로 보면 UR15의 경우 2010년 쌀 수입량이 33만 5천톤으로 전망되어 MMA 6.5% 수준에 상응하며, 관세상한이 300%로 설정되는 경우 쌀 수입량은 46만 5천톤으로 MMA로 약 9%에 상응하는 수준인 것으로 나타났다.

### 1.2.4. 환율 고정 영향

환율을 고정시킨 경우 시나리오별 파급영향은 예상대로 전체적으로 국내 농업에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 쌀 재배면적의 경우 약 2만 ha내외, 쌀 소득의 경우 550~800억의 증가효과가 있는 것으로 추산되었다. 한편 쌀 수입량과 관련해서는 환율 고정은 8만~10만톤, MMA물량 기준으로 1.5% 내외의 효과를 가는 것으로 계측되었다.

시나리오별로 보면 쌀의 관세를 15% 감축하는 UR15의 경우 환율이 고정되었을 때와 하락되었을 때를 비교하면 전자가 후자에 비해 2010년 쌀 재배면적은 2만ha, 농가판매가격은 약 8포인트, 그리고 쌀 총소득은 5,340억 높은 것으로 나타났다. 쌀의 관세상한을 300%로 설정할 경우 환율고정시는 환율하락시보다 2010년 쌀 재배면적은 1.8만ha가 많고, 농가판매가격지수로는 4% 포인트 높고, 쌀 총소득은 4,690억 높은 것으로 나타났다. 관세상한이 100%로 설정되었을 경우 2010년 쌀 재배면적은 1.7만ha, 농가판매가격지수는 3.5% 포인트, 쌀 총소득은 2,320억 차이를 보인 것으로 나타났다. 결국 환율고정의 효과는 쌀의 관세수준이 높게 유지될 때 보다 효과적인 것으로 생각된다.

### 1.3. 특별 세이프가드의 영향

관세화시 수입가격이 급락하거나 수입물량이 급증할 경우 발동 가능한 특별 세이프가드를 적용할 경우 시나리오별 쌀 재배면적과 생산량, 농가판매가격(지수), 수입량, 쌀 소득 및 전체 농업소득의 흐름이 <표 6-3>에 정리되어 있다.

환율이 소폭 하락할 경우 특별 세이프가드가 적용되면 쌀의 재배면적은 2010년 61만~85만 8천ha이 될 것으로 전망되었다. 이는 특별 세이프가드가 적용되지 않는 경우에 비해 약 3만 4천~5만 4천ha가 증가한 것으로 앞서 본 환율 고정효과보다 큰 것을 알 수 있다. 이에 따라 생산량도 2010년 304만~427만톤 전망되어 2002년 대비 13~38%가 감소할 것으로 보여, 쌀 자급률은

77% 수준을 유지하는 것으로 전망되었다.

농가판매가격(지수)은 2010년 36.4~117.0으로 전망되었으며, 이에 따라 쌀 총소득은 2010년 3,700억~5조 6250억으로 추산되어 특별 셰이프가드 조치가 쌀 시장 개방에 따른 소득 감소폭을 줄이는데 상당한 긍정적 영향을 발휘하는 것으로 나타났다. 한편 농업총소득 역시 10조~14조 7310억으로 추산되어 2002년 대비 2~32% 감소하는 것으로 나타났다.

표 6-3. 특별 셰이프가드의 영향: 국제가격 고정, 환율하락

|                                    |        | 재배면적<br>(1000ha) | 생산량<br>(1000톤) | 농가판매<br>가격지수<br>(명목) | 수입량<br>(1000톤) | 쌀 총소득<br>(10억원) | 농업<br>총소득<br>(10억원) |
|------------------------------------|--------|------------------|----------------|----------------------|----------------|-----------------|---------------------|
| 2002                               |        | 1,053            | 4,927          | 130.5                | 154            | 6,958           | 14,950              |
| 2005                               |        | 983              | 4,896          | 126.4                | 205            | 6,741           | 15,720              |
| 2010                               | UR15   | 858              | 4,275          | 117.0                | 309            | 5,625           | 14,731              |
|                                    | UR20   | 841              | 4,188          | 111.9                | 325            | 5,440           | 14,547              |
|                                    | UR_300 | 835              | 4,158          | 109.1                | 376            | 5,377           | 14,375              |
|                                    | UR_200 | 797              | 3,969          | 94.2                 | 564            | 3,746           | 13,385              |
|                                    | UR_100 | 707              | 3,519          | 61.5                 | 767            | 1,703           | 11,441              |
|                                    | S25    | 610              | 3,038          | 36.4                 | 1,155          | 370             | 10,147              |
|                                    | S100   | 684              | 3,409          | 54.9                 | 844            | 1,327           | 11,075              |
|                                    | S200   | 738              | 3,673          | 72.3                 | 707            | 2,339           | 12,036              |
| 2002년<br>대비<br>2010년<br>증감률<br>(%) | UR15   | △18.5            | △13.2          | △10.4                | 6.0            | △19.2           | △1.5                |
|                                    | UR20   | △20.1            | △15.0          | △14.3                | 6.3            | △21.8           | △2.7                |
|                                    | UR_300 | △20.7            | △15.6          | △16.4                | 7.3            | △22.7           | △3.8                |
|                                    | UR_200 | △24.3            | △19.4          | △27.8                | 11.0           | △46.2           | △10.5               |
|                                    | UR_100 | △32.9            | △28.6          | △52.9                | 15.0           | △75.5           | △23.5               |
|                                    | S25    | △42.1            | △38.3          | △72.1                | 22.5           | △94.7           | △32.1               |
|                                    | S100   | △35.0            | △30.8          | △57.9                | 16.5           | △80.9           | △25.9               |
|                                    | S200   | △30.0            | △25.4          | △44.6                | 13.8           | △66.4           | △19.5               |

주: 1) 쌀 수입량은 MMA를 포함한 것이며, 2002년 대비 2010년의 증감률은 기준년도(1986-88년) 국내소비량의 비율을 의미.

2) 농가판매가격(지수)는 명목지수(1995=100)이며, 소득은 명목소득임.

시나리오별 쌀 수입량은 2010년에 31만~116만톤에 이르는 것으로 나타나 기준년도(1986-88년) 국내소비량의 6.0~22.5%에 달하는 것으로 추산되었다.

이러한 특별 세이프가드의 적용결과는 향후 쌀 재협상에 중요한 의미를 제공한다. 특히 시나리오별 2010년 쌀 수입량 측면에서 특별 세이프가드가 적용되었을 경우 관세화시 MMA기준 6%대 수입물량은 관세화유예보다 관세화가 국내 쌀 산업보호 측면에서 보다 유리할 수도 있다는 점을 나타내고 있기 때문이다. 물론 쌀의 관세감축을 최소로 한다는 전제이기는 하다. 그러나 쌀에 관세상한이 300%로 설정되는 경우에도 특별 세이프가드를 활용할 경우 2010년 쌀 수입량이 MMA기준의 7.3%에 불과하다는 사실은 관세화유예를 보는 기존의 인식과는 또 다른 시사점을 제공해준다고 판단된다.

한편 국제가격과 환율이 모두 고정되었을 때의 특별 세이프가드 적용에 따른 파급영향이 환율하락시 보다 더욱 커진다(표 6-4). 예상했던 대로 환율이 고정되었을 때 특별 세이프가드의 적용은 농업부문에 미치는 부정적 영향을 줄이는데 상당한 기여를 하고 있다. 특히 쌀에 높은 관세가 유지될 때 시장 개방초기 쌀의 수입 급증을 억제시켜 2010년의 수입물량을 기준년도 국내소비량의 6% 이내로 줄이며, 아울러 농가판매가격과 쌀 소득의 감소폭을 줄이는데도 큰 영향을 미치고 주는 것으로 나타났다.

쌀 시장 개방확대에 따른 새로운 환경에 적응하기 위해서 개방의 충격이 점진적이어야 함은 매우 중요하다. 관세화의 보완장치로 만들어진 특별 세이프를 효과적으로 사용할 경우, 관세화유예에 따른 점진적 수입량의 증가와 비견할 만한 효과를 갖고 있으며, 경우에 따라서 관세화유예 보다 효과적일 수 있다는 사실과 아울러 특별 세이프가드 적용시 2010년 쌀 수입량이 관세화유예시 보다 적어질 수 있다는 점은 관세화를 평가하는 또 다른 기준이 될 수 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

표 6-4. 특별 세이프가드의 영향: 국제가격과 환율고정

|                                    |        | 재배면적<br>(1000ha) | 생산량<br>(1000톤) | 농가판매<br>가격지수<br>(명목) | 수입량<br>(1000톤) | 쌀 총소득<br>(10억원) | 농업<br>총소득<br>(10억원) |
|------------------------------------|--------|------------------|----------------|----------------------|----------------|-----------------|---------------------|
| 2002                               |        | 1,053            | 4,927          | 130.5                | 154            | 6,958           | 14,950              |
| 2005                               |        | 985              | 4,904          | 127.5                | 205            | 6,814           | 15,704              |
| 2010                               | UR15   | 877              | 4,366          | 124.3                | 281            | 6,011           | 14,994              |
|                                    | UR20   | 870              | 4,332          | 118.9                | 293            | 5,797           | 14,736              |
|                                    | UR_300 | 865              | 4,310          | 116.7                | 300            | 5,616           | 14,576              |
|                                    | UR_200 | 811              | 4,040          | 100.6                | 517            | 4,140           | 13,538              |
|                                    | UR_100 | 717              | 3,571          | 65.6                 | 769            | 1,908           | 11,391              |
|                                    | S25    | 628              | 3,127          | 38.8                 | 1,077          | 465             | 10,022              |
|                                    | S100   | 697              | 3,472          | 58.4                 | 838            | 1,502           | 11,009              |
|                                    | S200   | 750              | 3,734          | 77.2                 | 687            | 2,609           | 12,059              |
| 2002년<br>대비<br>2010년<br>증감률<br>(%) | UR15   | △16.8            | △11.4          | △4.8                 | 5.5            | △13.6           | 1.2                 |
|                                    | UR20   | △17.4            | △12.1          | △8.9                 | 5.7            | △16.7           | △0.1                |
|                                    | UR_300 | △17.8            | △12.5          | △11.0                | 5.9            | △20.9           | △1.2                |
|                                    | UR_200 | △23.0            | △18.0          | △22.9                | 10.1           | △40.5           | △9.4                |
|                                    | UR_100 | △31.9            | △27.5          | △49.8                | 15.0           | △72.6           | △23.8               |
|                                    | S25    | △40.4            | △36.5          | △70.3                | 21.0           | △93.3           | △33.0               |
|                                    | S100   | △33.8            | △29.5          | △55.2                | 16.3           | △78.4           | △26.4               |
|                                    | S200   | △28.8            | △24.2          | △40.9                | 13.4           | △62.5           | △19.3               |

주: 1) 쌀 수입량은 MMA를 포함한 것이며, 2002년 대비 2010년의 증감률은 기준년도 (1986-88년) 국내소비량의 비율을 의미.

2) 농가판매가격(지수)는 명목지수(1995=100)이며, 소득은 명목소득임.

## 2. 관세감축과 시장접근물량의 동등성

2004년 쌀 재협상과 관련된 핵심 사항중의 하나는 관세화 유예 지속의 대가로 늘어날 시장접근물량 또는 MMA 수준과 이에 상응하는 관세화시의 관세수준을 비교하는 것이 될 것이다. 만일 쌀 재협상에서 수출국들이 요구하

는 시장접근물량의 확대 수준이 쌀 관세화시 관세감축에 따른 예상 수입물량보다 크다면 관세화유예보다는 관세화가 우리에게 유리할 것이고, 반대로 시장접근물량의 확대수준이 관세화시 예상되는 수입물량보다 작다면 관세화유예가 우리에게 보다 유리할 것이기 때문이다.

물론 단순히 관세화시의 예상 수입량과 관세화유예에 따른 시장접근물량만의 비교를 통해 관세화와 관세화유예중 어느 한 방안이 낫다고 판단하는 것은 무리가 있을 수 있다. 이론적으로 쿼터와 관세의 동등성이 유지되는 조건이 있으나, 현실에서 그러한 이론적 조건을 충족하기는 어렵기 때문이다. 또한 동태적으로 관세와 쿼터제도 달라질수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이러한 동등성 비교 결과는 관세화와 관세화유예를 선택하는 한가지 기준이 될 수 있다.

한편 2004년 쌀 재협상에서 수출국들이 무리한 시장접근물량의 확대를 요구할 경우 우리 나라가 관세화 유예 대신에 관세화를 수용할 수 있다는 점을 고려한다면 수출국들의 요구 한도가 관세화시의 예상 수입량 수준 이내로 머물 것이라는 점에서 이러한 동등성 분석이 중요하다.

여기서는 특별 세이프가드가 적용될 경우와 적용되지 않을 경우로 나누어 관세감축과 시장접근물량의 동등성을 분석하였다.

## 2.1. 특별 세이프가드 비적용시 동등성

쌀의 국제가격이 현재의 수준에서 고정되어 있다는 가정하에 환율변화를 고려하여 2010년 수입물량 기준으로 쌀의 관세수준과 시장접근물량간의 동등성을 나타낸 결과가 <표 6-5>과 <그림 6-1>에 제시되어 있다.

환율이 2010년까지 소폭 하락한다는 가정하에 쌀의 관세를 15% 인하할 경우 2010년 관세는 337%가 되고, 이때 수입량은 41만 8천톤이 되어 MMA로 환산할 경우 이는 8.2%에 해당한다. 즉 2010년을 기준으로 MMA 8.2%는 쌀의 관세를 337%로 유지하는 경우와 수입량 기준으로 볼 때 동등한 효과를 갖는

다고 할 수 있다.

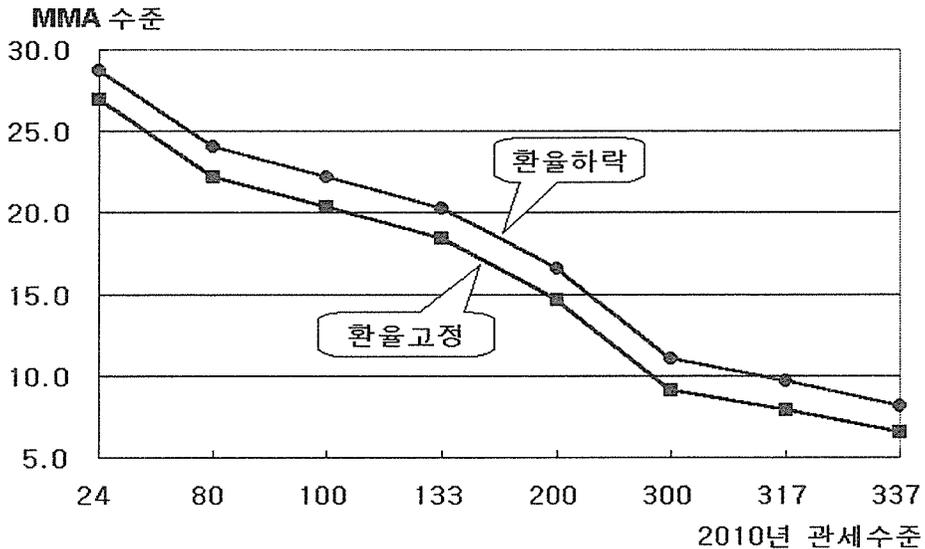
같은 논리로 계수 25의 스위스공식을 적용하여 쌀의 관세를 인하할 경우 2010년 쌀의 관세는 23.5%가 되며, 이 때의 쌀 수입량은 147만톤이 되어 MMA로 환산하면 28.7%에 해당하게 된다. 또한 관세상한이 300%로 설정되어 쌀의 관세가 2010년 300%가 되면 이 때 수입량은 56만 6천톤이 되어 MMA로 보면 11% 수준에 해당하게 된다.

한편 환율이 현행 수준을 유지하게 되면 2010년 쌀의 관세가 337%일 때 수입량은 33만 5천톤이 되어 MMA로 환산하면 6.5%가 되며, 쌀의 관세가 23.5%일 때 이에 해당하는 MMA수준은 26.9%가 된다. 따라서 환율변동 여부에 따라 MMA 비율은 약 1.8~2.0% 포인트 차이가 발생하는 것으로 추산되었다.

표 6-5. 쌀 관세수준과 MMA의 동등성: SSG 미적용

| 쌀 관세화 시나리오 |                | 2010년 MMA 수준 (%) |          | A-B |
|------------|----------------|------------------|----------|-----|
| 시나리오       | 2010년 관세수준 (%) | 환율하락시(A)         | 환율고정시(B) |     |
| UR15       | 337            | 8.2              | 6.5      | 1.8 |
| UR20       | 317            | 9.7              | 7.9      | 1.8 |
| UR_300     | 300            | 11.0             | 9.1      | 1.9 |
| UR_200     | 200            | 16.6             | 14.6     | 2.0 |
| S200       | 133            | 20.3             | 18.4     | 1.9 |
| UR_100     | 100            | 22.2             | 20.4     | 1.8 |
| S100       | 80             | 24.0             | 22.2     | 1.8 |
| S25        | 24             | 28.7             | 26.9     | 1.6 |

그림 6-1. 쌀 관세수준과 MMA의 동등성: SSG 미적용



## 2.2. 특별 세이프가드 적용시의 동등성

특별 세이프가드의 적용에 따른 관세화시의 2010년 수입물량을 기준으로 계산한 쌀의 관세수준과 MMA수준간의 동등성을 분석한 결과가 <표 6-6>에 제시되어 있다.

환율이 2010년까지 소폭 하락한다는 가정하에 쌀의 관세를 15% 인하하는 시나리오에 따른 경우 2010년 관세는 337%가 되고, 이때 수입량은 30만 9천 톤이 되어 MMA로 환산할 경우 6.0%에 해당한다. 특별 세이프를 적용하지 않았을 경우 MMA 수준 8.2%와 비교하면 약 2.2%의 차이를 보이고 있다. 계수 25의 스위스공식을 적용하여 쌀의 관세를 인하할 경우 2010년 쌀의 관세는 23.5%가 되며, 이 때의 쌀 수입량은 115만톤이 되어 MMA로 환산하면 22.5%에 해당하고 특별 세이프가드 미적용시에 약 6% 작아진다.

한편 환율이 현행 수준을 유지하게 되면 2010년 쌀의 관세가 337%일 때 수입량은 28만톤이 되어 MMA로 환산하면 5.5%가 되며, 쌀의 관세가 23.5%일

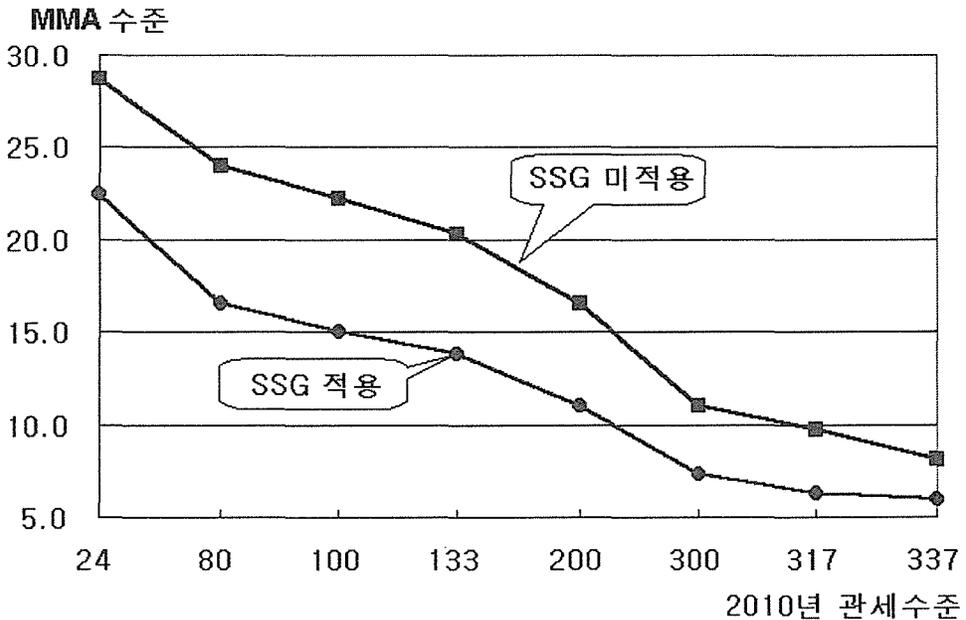
때는 MMA수준이 21.0%가 되어 환율하락시와 유사하게 특별 세이프가드 미 적용시에 비하여 1~6%의 MMA축소 효과가 있는 것으로 나타났다.

표 6-6. 쌀 관세수준과 MMA의 동등성: SSG 적용

| 쌀 관세화 시나리오 |                | 2010년 MMA 수준 (%) |             | A-B |
|------------|----------------|------------------|-------------|-----|
| 시나리오       | 2010년 관세수준 (%) | 환율하락시(A)         | 환율고정시(B)    |     |
| UR15       | 337            | 6.0 (8.2)        | 5.5 (6.5)   | 0.5 |
| UR20       | 317            | 6.3 (9.7)        | 5.7 (7.9)   | 0.6 |
| UR_300     | 300            | 7.3 (11.0)       | 5.9 (9.1)   | 1.4 |
| UR_200     | 200            | 11.0 (16.6)      | 10.1 (14.6) | 0.9 |
| S200       | 133            | 13.8 (20.3)      | 13.4 (18.4) | 0.4 |
| UR_100     | 100            | 15.0 (22.2)      | 15.0 (20.4) | 0.1 |
| S100       | 80             | 16.5 (24.0)      | 16.3 (22.2) | 0.2 |
| S25        | 24             | 22.5 (28.7)      | 21.0 (26.9) | 1.4 |

주 : ( )안은 특별 세이프가드 미 적용시의 MMA 수준임.

그림 6-2. SSG의 영향력: 환율하락시



### 3. 정책적 함축성

2004년 쌀 재협상은 쌀의 관세화 유예를 받기 위한 협상으로서의 의미가 크다. 만일 쌀을 관세화하기로 결정한다면 계산된 관세상당치 등 관련 사항을 WTO에 통보하고 검증절차만을 거치면 된다. 물론 통보된 관세상당치의 적절성을 놓고 이해당사국들과의 별이는 검증절차가 우리의 의도대로 진행되는 것만은 아닐 것이다. 그러나 우리로서는 언제든지 쌀 재협상과정에서 관세화할 수 있는 권리를 보유하고 있는 것이다.

2004년 쌀 재협상에서 관세화유예 연장의 대가로 수출국들이 요구할 시장 접근물량이 어느 정도인지 정확히 예상하기는 쉽지 않다. 그러나 무리한 요구를 할 경우 우리나라가 관세화로 전환할 수 있다는 점은 수출국도 알고 있다. 따라서 관세화유예에 따른 수출국들의 시장접근물량의 확대 요구 수준은 쌀을 관세화로 전환될 경우의 예상 수입물량을 넘어서지는 않을 것으로 예상할 수 있다. 특히 우리나라의 쌀 시장 수급상황에 관한 모든 정보가 완전히 공유되고 있다는 가정 하에서 관세화유예 연장의 대가로 수출국들의 시장접근물량 확대 요구는 관세화시의 예상 수입물량과 동일해진다.

결국 2004년 쌀 재협상 결과 우리의 쌀 시장이 얼마만큼 더 개방될 것이냐의 최대치는 2004년 협상 결과에서 구체적으로 결정되겠지만 사실상 이번 DDA 농업협상의 관세감축 수준에 따라 예상 가능하다는 결론에 이른다.

DDA 농업협상 관세감축분야에서 수입국의 핵심 1~2개 품목에 대해서 관세감축의 융통성이 주어질 가능성이 있고, 이에 따라 쌀을 관세화할 경우 15~20% 내외의 감축이 이루어질 수 있다면, 관세화에 따른 2010년의 예상 수입물량은 MMA의 10% 이내로 전망되며, 특히 특별 세이프가드를 적용할 경우 수입물량은 더욱 줄어들어 MMA의 6~7% 일 것으로 예상된다.

그러나 이와 같은 예상 수입물량은 쌀 관세화 유예의 대가로 수출국들이 요구할 것으로 예상되는 수준에 비해 작은 수준으로 판단된다. 대만의 경우 2002년 1년만을 관세화 유예하는 대신 국내소비량의 8%를 허용한 경험에 비추어 본다면 2010년을 목표로 하는 관세화 유예에서 수출국들이 8%보다 작은 양에 만족할 가능성은 크지 않다고 본다.

이러한 관점에서 본다면 쌀의 관세 감축률이 20% 이내인 한 2004년에 쌀을 관세화하는 것이 수입량을 줄일 수 있다는 점에서 관세화유예보다 우리에게 유리할 것으로 판단된다. 특히 특별 세이프가드의 활용으로 관세화에 따른 부정적 파급영향을 상당히 줄일 수 있으며, 아울러 관세상당치의 계산은 유동적일 수 있기 때문에 관세화 시 예상되는 부정적 파급영향 역시 달라질 수 있다.

한편 이번 DDA 농업협상의 세부원칙(modality)이 확정되면 사실상 2004년 쌀 재협상 결과에 관계없이 우리의 쌀 시장 개방의 최대폭을 예상할 수 있기 때문에 세부원칙의 확정과정에서 관세감축의 예외 또는 융통성 확보가 매우 중요하며, 이를 위해 협상력을 집중시켜야 한다. 만일 세부원칙에 관세감축의 예외나 또는 융통성 적용이 반영되지 않는다면 향후 예상되는 양자협상에서 우리나라는 늘 2004년 쌀 재협상을 의식해야 하며, 우리나라에 쌀을 수출하고자 하는 관심을 갖고 있는 쌀 수출국들은 2004년 쌀 재협상을 지렛대로 쌀 뿐만 아니라 쌀 이외의 그들이 관심을 갖는 품목에 대해서도 상당한 시장 개방 확대요청을 해올 수 있기 때문이다.

## 제 7 장

# 요약 및 결론

### 1. DDA 농업협상의 전망

UR 이후 세계의 농산물 수급과 무역의 변화, 각국의 이행경험과 농업정책의 변화, 현행 농업협상에서의 각국의 입장과 분위기, WTO 농업협정문의 미비점 등을 모두 고려했을 때 다음과 같은 방향으로 농업협상이 타결될 것으로 전망된다. 우선 관세감축은 UR방식(단순평균 감축방식)이든, 스위스공식에 의한 감축이든 관세상한이 설정되거나, 고율관세에 대해서는 더 큰 폭으로 감축하는 차등감축 방식이 채택되어 품목간의 관세격차가 해소될 것으로 보인다. 또한 가공도에 따른 누진관세도 축소될 것이다. 시장접근물량의 경우 대폭 확대되고 시장접근물량에 대한 수입관리 방식에 대한 규정이 신설되거나 통보의 의무가 대폭 강화될 전망이다.

감축대상 농업보조의 감축율은 최소 UR 당시의 감축률을 상회하고, 허용정책(Green Box)의 경우 기준은 강화될 것이나 예시정책은 확대되어 NTC 국가가 주장하는 식량안보, 환경보전, 농촌경제 활성화 등은 제한적으로 추가된 허용정책을 통해 반영될 것이다. 수출보조는 EU의 동구권으로의 회원국 확

대와 과잉생산 방지를 위한 지지가격 인하폭의 한계 내에서 감축률이 결정될 것이나, 수출보조 감축에 여유가 있으므로 UR 결과보다는 높은 수준에서 결정될 것이다. 수출신용 및 수출국영무역 등 우회적인 수출보조에 대한 규정이 도입되고 수출제한은 엄격하게 규제될 것으로 보인다. 개도국우대는 신규 우대조항 도입보다는 의무의 이행기간 및 이행폭의 측면에서 대폭적으로 확대될 것이다.

## 2. 쌀 재협상에 관한 WTO 규정과 쟁점

UR 농업협상에서 예외 없는 관세화를 합의하면서 이를 도저히 수용할 수 없는 일본과 한국의 특별한 사정을 고려한 정치적인 타협의 산물이 농업협정문 부속서 5이다. 우리나라는 2004년 농업협정 부속서 5에 의거하여 쌀의 관세화 여부에 관한 협상을 추진해야 한다. 만약 협상의 결과에 따라 관세화 예외를 계속 적용할 경우에는 무역상대국에게 시장접근물량의 확대 측면에서 추가적이고 수용가능한 양보를 해야 한다.

특정 품목이 관세화 유예의 대상이 되기 위해서는 효과적인 생산제한 조치가 적용되어야 한다고 부속서 5는 규정하고 있다. 그러나 우리나라는 관세화 유예를 인정받을 당시 뚜렷한 생산제한조치를 시행하지 않았으며, UR 이행의 과정에서도 생산제한 조치를 시행하지 않았고, 그 결과로서 국내 쌀 생산량 역시 추세적으로 감소하지 않았기 때문에 쌀 재협상에서 쟁점으로 부각될 가능성도 있다.

쌀 재협상에서 관세화를 유예할 경우 우리가 양보해야 하는 추가적이고 수용가능한 시장접근물량의 확대수준은 우리가 관세화로 전환하고 관세를 감축했을 경우 시장이 개방되는 효과에 상응하는 시장접근물량의 수준이 될 것으로 보인다. 그러나 수출국들은 관세화 유예의 경우 오히려 안정적인 수출

이 가능할 것으로 판단하면 관세화에 따른 시장개방 효과보다는 적은 효과를 가져오는 낮은 수준의 시장접근물량의 확대를 요구할 수도 있다. 이러한 관점에서 각각의 관세감축 시나리오가 얼마만큼의 시장접근물량의 확대와 동일한 효과를 갖는가에 대한 계량적 분석이 요구된다.

DDA 농업협상에 의한 이행계획서에 관한 양자협상과 쌀 재협상은 2004년 동시에 진행되는 것으로 예정되어 있다. 이행계획서의 작성과 검증과정에서는 자연스럽게 쌀시장의 개방에 관한 문제도 언급이 될 것이며, 반대로 쌀 재협상은 DDA 농업협상의 결과에 기초하여 관세화 유예 시 시장접근물량의 확대폭, 또는 관세화 시 관세감축폭이 결정될 것으로 보여 상호 연관관계를 가질 것으로 보인다. 그러나 쌀 재협상은 엄연히 농업협정문 부속서 5에 의한 협상으로서 법규정상으로는 DDA 농업협상과는 별개의 문제이다.

### 3. 주요 쌀 수출국의 수급과 전망

향후 미국의 국내 총 쌀소비량은 인구증가, 인구구성의 변화, 건강에 대한 관심고조, 새로운 형태의 쌀가공품 개발 등으로 인해 계속적으로 증가할 것으로 전망된다. 그러나 재배면적의 확대와 단수 증가에 따른 쌀생산의 증대는 상당한 제약이 있을 것으로 보인다. 또한 미국의 곡물생산 중 가장 자본 집약적인 쌀생산의 경우 최근 비료값과 유류대 등의 상승으로 생산비가 크게 증가하고 단위면적당 변동현금비용이 상승하고 있다. 특히 중단립종 쌀의 경우 국내소비는 계속하여 증가하는 반면 농업용수의 부족과 재배면적 확대의 곤란으로 공급곡선이 비탄력적인 동시에 공급곡선 자체가 좌로 이동하여 미국내 쌀가격은 계속하여 상승하는 추세에 놓일 것으로 전망된다. 이럴 경우 세계시장가격과 미국내 쌀가격의 격차는 더욱 확대되어 미국의 수출경쟁력은 더욱 악화될 것이다. 우리나라에 대한 수출가능성이 제일 높은 캘리포니

아의 쌀 생산은 2000년 196만톤으로서 농업용수의 제약에도 불구하고 재배면적이 10% 증가한다 해도 생산량은 16~17만톤 정도의 증가에 그치는데 이는 한국과 일본의 쌀시장 개방정도에 비해 매우 부족한 물량이다.

우리나라 소비자가 선호하는 중단립종 쌀의 경우 중국은 여러 가지 생산여건 상의 제약요인으로 인하여 장기적인 측면에서 가격경쟁력을 상실할 것이나, 다양한 품질경쟁력 제고정책에 의해 고품질의 쌀을 공급할 것으로 보인다. 중단립종의 주생산 지역인 동북 3성에서는 농업용수의 부족으로 인해 논면적의 외연적인 확대가 더 이상은 불가능하다는 평가이고, 경제성장에 따라 인건비가 상승함은 물론 정부로부터 사용권을 부여받은 농지가 재임대되면서 농지임차료도 상승하고 있어 생산비가 상승할 것으로 전망된다.

그러나 단기적으로는 동북 3성의 쌀생산량이 2000년 1,800만톤을 상회하고 있으며 과잉생산의 상태이고, 중국 내부 유통의 하부구조의 열악한 환경에 의해 중국의 여타 지역으로 수송되기가 곤란한 관계로 한국과 일본으로 수출될 가능성이 매우 높다. 만약 한국이 쌀시장을 관세화를 통해 개방할 경우 중국은 품질 고급화와 더불어 미국에 비해 가격경쟁력이 월등하므로 중국 쌀 수입은 크게 증가할 것으로 전망된다. 그러나 장기적으로는 가격경쟁력이 상당 부분 상실될 것이므로 우리의 개방 초기의 파급영향은 점차 감소할 것으로 보인다.

#### 4. 일본과 대만의 쌀 관세화의 내용과 시사점

일본은 UR 농업협상의 결과를 이행하면서 1997년까지 4년 연속 풍작과 계속되는 시장접근물량의 수입 등으로 쌀재고가 1997년에는 국내 소비량의 40%에 해당하는 380만톤에 육박하게 되었다. 재고문제의 해결과 과잉생산을 방지하기 위해 일본 정부는 생산조정 면적을 총 논면적의 36%까지 확대했음

에도 불구하고 자주유통미의 가격은 1995-2000년 사이에 18% 이상이나 하락하였다. 이러한 상황에서 일본은 관세화를 수용할 경우 의무적으로 도입되는 쌀의 연간 증가율이 0.8%에서 0.4%로 감소할 뿐만 아니라, 관세쿼터량을 초과하는 물량의 수입가능성은 높은 관세상당치의 설정으로 전무할 것이라는 판단하고 1999년 관세화조치를 채택하였다. 또한 국내적으로 이미 1997년 새로운 쌀정책이 수립되어 수입개방에 대처할 수 있는 여건이 마련되었고, MMA 수입미의 일부가 동시매매방식(SBS)으로 수입되고 있었으므로 국내쌀과 경합하는 식용 수입쌀의 가격차 수준을 추정할 수 있었던 점 등도 관세화를 긍정적으로 검토하게 된 배경이다.

일본은 관세상당치를 계산하면서 국제가격의 경우 가공용으로 수입실적이 있었던 태국산 인디카계 쌀의 가격을 이용하였다. WTO 농업협정에서는 국제가격을 원용할 경우 HS 4단위를 기준으로 할 것을 권고하고 있는데, HS 4단위에서는 단순히 쌀로만 분류되어 있고 여기에는 백미, 현미 등 다양한 종류의 쌀이 포함되어 있다. 따라서 일본은 국제가격을 원용하고 있어 외형적으로 농업협정의 권고에 따른 것으로 보이나 수입가격의 산출에 쌀미가격만이 반영되어 수입가격을 실질적인 측면에서 낮추고 높은 관세상당치를 계산할 수 있었다. 일본은 관세화 유예의 적용기간 중 관세화조치를 택함으로써 2000년 쌀 수입량은 당초 관세화 유예 시 보장된 시장접근물량에 비해 감소시킬 수 있었으며, 고율로 계산된 관세상당치가 최근의 국내외 가격차보다 훨씬 큰 관계로 장기간 일본의 쌀 생산농가를 보호할 수 있게 되었다.

대만은 WTO 가입을 위한 협상에서 가입후 1년간(2002년) 쌀의 관세화를 유예하되, 2002년 이후 지속적인 관세화 유예의 적용여부에 대해서는 2002년 말까지 협상하기로 합의한 바 있다. 대만은 이러한 약속에 따라 수출국들과의 협상과 내부검토를 거쳐 관세화로 전환할 것을 결정하고 2002년 9월 30일 양허표를 WTO사무국에 제출하였다. 대만이 제출한 양허표에 의하면 관세상당치는 대만의 WTO 가입의정서와 이행계획서에 명시된대로 1990-92년을 기

준년도로 사용하였다. 국제가격(CIF 수입가격)은 실제 수입실적을 기준으로 한 CIF 가격(8NT\$/kg)을 원용하였다. 국내 쌀가격은 브랜드 정미(Brand Polished Rice)의 도매가격을 사용했는데, 최근가격(1999-2001년)을 도매물가지수를 이용하여 기준년도 가격으로 역산한 것이다(61NT\$/kg). 따라서 기준년도의 관세 상당치는 종량세 기준으로 당시의 국내외 가격차인 53NT\$/kg이며, 종가세 기준으로는 662.50%에 해당한다. 그러나 대만은 양허표에서 종가세 환산치를 제시하지 않은 관계로 쌀에 대한 관세를 종량세 중심으로 운영할 계획인 것으로 판단된다. 2001년에 적용될 관세(관세상당치)는 기준년도의 값에서 15% 감축한 45NT\$/kg이다. 한편 시장접근물량(MMA)은 WTO 가입시 약속한 기준년도 국내소비량의 8%(144,720톤)을 유지하고 기존의 수입관리방식을 변경하지 않기로 하였다.

대만은 WTO 가입시 관세화 유예조치를 부여받는 대신 UR 농업협상의 타결 당시 일본과 한국의 관세화 유예조치에 관한 조건보다 매우 엄격한 조건을 수용하였다. 이는 쌀 수출국, 특히 미국이 일본과 한국에서의 경험을 바탕으로 대만의 WTO 가입과 쌀 협상에 임했기 때문인 것으로 해석된다. 이와 같은 대만의 관세화 유예에 관한 조건은 우리나라의 쌀재협상에 직간접으로 영향을 미치고 선례로 작용할 가능성이 크다.

## 5. 쌀 재협상 관련 쟁점

농업협정문은 관세상당치의 산출지침에서 1986-88년을 기준년도로 사용할 것을 권고하고 있으나, 우리나라는 이행계획서에서 관세상당치를 계산하면서 1988-90년을 기준년도로 사용하였다. 그리고 국내보조의 경우에는 1989-91년을, 그리고 쌀의 경우에는 1993년을 사용하였다. 그리고 수출보조의 경우에는 EU의 수출보조가 기준년도인 1986-88년 이후 크게 증가한 점을 고려하여

1986-90년, 또는 1991-92년을 기준년도로 사용할 수 있게 하였다. 그리고 최근 대만은 WTO 가입협상에서의 약속이기는 하지만 농산물 시장개방과 보조감축의 기준년도로 1990-92년을 사용하였다. 일각에서는 기준년도를 농업협정의 기준년도인 1986-88년 이후로 변경할 것을 주장하고 있다. 이에 대해 우리나라가 관세화를 할 경우 관세상당치의 산출근거가 농업협정문 부속서 5의 첨부(Attachment to Annex 5)에서 분명하게 1986-88년을 기준년도로 사용할 것을 규정하고 있으므로 기준년도의 변경은 불가능하다는 주장도 있다. 기준년도의 변경이 불가능하다고 주장하는 측은 우리나라 쇠고기패널의 결과를 예를 들고 있다. 쇠고기패널에서는 소에 대한 보조금의 최소허용보조(de minimis) 기준의 합치성을 검토하면서 기준 AMS를 산출할 때는 다른 품목의 경우 기준년도로써 1989/91년을 사용했음에도 불구하고 농업협정문에서 제시하고 있는 1986/88년을 기준년도로 사용해야 한다고 명확히 했다는 것이다. 그러나 UR 농업협상의 이행계획서 작성과 양자협상에서 기준년도가 분야별로, 품목별로, 그리고 국가별로 신축적으로 조정되어 원용된 사례가 있었던 점도 충분히 고려할 필요가 있다.

우리나라의 경우 쌀에 대해 UR 이행계획서에 국별쿼터제도의 시행을 명시하지 않았기 때문에 국별 쿼터제도를 사용할 경우 일부 근접거리에 있는 이해 당사국의 반발이 예상된다. 물론 GATT 13조 2항의 규정과 원칙에 따라 운영할 수도 있겠으나, 쌀의 경우 대표적기간의 수출국가별 수입실적이 없어 공급국가별 쿼터 산정에 어려움이 예상된다. 그러나 일본처럼 쌀 MMA 수입시 실수요자 소비의향조사를 통해 산출된 수출국가별 쌀 선호도를 근거로 주요 쌀 수출국가별로 수입물량을 할당함으로써 국별쿼터와 같은 효과를 달성할 수 있을 것으로 보인다. 일본은 국영무역의 형태로 수입되는 MMA 쌀의 경우 외국산 쌀의 국내수요조사, SBS 수입결과, 국내산 쌀의 용도별 공급가능량, 수출국의 수출여력, 국제시장 상황 등을 종합적으로 감안하여 국별로 쿼터를 배정하고 있다.

한편 우리나라가 관세화채택 여부에 관한 의사결정을 할 경우 우리의 농업 여건 하에서 관세제도와 쿼터제도가 지고 있는 고유한 장단점을 면밀히 검토해야 한다. 정태적인 측면에서 관세제도와 쿼터제도는 해당 품목의 국내생산과 소비, 수입, 그리고 사회적 후생손실(deadweight loss)의 측면에서 동등성이 있으며, 동일한 경제적 효과를 갖는다. 즉 일정한 수준의 쿼터량 설정은 동등한 파급효과를 갖는 관세수준이 있다. 그러나 이러한 정태적인 관세제도와 쿼터제도의 동등성은 해당 품목의 국내 공급의 변화, 세계시장가격의 변화 등 동태적인 요인을 고려할 경우 동등한 경제적 효과를 발생하지 않게 된다(dynamic non-equivalence of tariffs and quotas). 이러한 차원에서 관세제도와 쿼터제도의 선택은 각각의 경우 관세 수준과 쿼터량의 수준에 기초하여 결정되어야 하며, 동일한 조건이라면 장기적으로 세계시장가격과 환율이 상승할 경우, 그리고 세계시장보다 국내시장에서 시장의 불안정성이 클 경우 등에는 관세제도가 쿼터제도에 비해 국내농업을 보호한다는 차원에서 유리하다 하겠다. 그러나 우리나라 쌀농업의 경우 공급곡선이 좌측으로 이동하고 생산량이 감소할 것으로 예상되는바, 이럴 경우 관세제도 하에서는 국내생산의 감소가 수입량의 증가로 연결되어 쿼터제도에 비해 농가소득이나 식량안보의 유지차원에서는 불리하다.

일부에서는 관세상당치를 가급적 높게 계산하기 위해 기준년도를 최근으로 변경할 필요가 있다고 주장하고 있다. 이러한 주장의 타당성을 확인하기 위해 기준년도(1986/88년) 이후 관세상당치를 다양한 방식으로 계산해 본 결과 일률적으로 유리하다는 결론을 얻지 못했다. 일반적으로 세계시장가격이 상승하고 IMF로 인해 환율이 상승한 1998년까지는 관세상당치가 감소하는 추세를 보이고 있다. 이후 1999년부터는 세계시장가격의 하락과 환율의 안정으로 관세상당치가 높게 계산된다. 또한 동일한 기준년도라도 자료의 원천에 따라 관세상당치는 상이하게 계산되므로 이를 충분히 감안하여 쌀 재협상에서 관세상당치를 산출해야 할 것이다.

우리나라가 농업분야의 경우 개도국지위를 유지하기 위해 취할 수 있는 대응논리로는 국제적으로 개도국지위를 결정하는 기본원칙, 한국의 개도국지위에 관한 국제사회 및 국제기구에서의 일반평가, 그리고 UR 협상 타결 이후 한국의 경제와 농업의 여건이 개선되지 않았다는 점을 설득하고 주요국에 대한 이해를 구하는 일이다. 이행계획서의 작성 및 쌀 재협상과 개도국지위 WTO/DDA 농업협상의 이행계획서에 관한 양자협상이나 쌀재협상에서 무역상대국들의 주요 관심사항은 우리나라 개도국지위의 여부보다는 그들의 관심품목에 대한 시장접근 기회가 얼마나 개선되는가에 있다고 판단된다. 따라서 이행계획서에 관한 양자협상에서는 개도국지위를 인정받는 대신 해당 품목 이외의 품목이나 분야에서 양보할 수 있는 분야가 무엇인지 검토해볼 필요가 있다. 한편 우리나라가 개도국지위를 확보하지 못하는 최악의 상태를 고려하여 선진국과 개도국사이의 의무를 이행해 나가는 방식도 양자협상에서 제안해 볼 수 있을 것이다.

## 6. 쌀 시장개방 시나리오 설정

2004년 쌀 재협상과 관련된 쌀 시장 개방 시나리오는 크게 2가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 쌀을 관세화할 경우이고, 다른 하나는 쌀 관세화 유예가 계속되는 경우이다. 쌀의 관세화 유예가 계속되는 경우 우리나라는 관세화 유예의 대가로 이해 당사국인 쌀 수출국들에게 추가적이고 (그들이) 수용 가능한(additional and acceptable) 양허를 제공해야 한다. 이 경우 쌀 시장의 개방은 시장접근물량의 확대정도에 달려 있다고 볼 수 있다.

한편 쌀을 관세화할 경우 쌀의 관세(상당치)를 인하해야 하기 때문에 인하는 폭은 이번 WTO/DDA 농업협상에서의 관세 감축방식과 감축폭에 따를 것으로 판단된다. 따라서 쌀을 관세화할 경우 WTO/DDA 농업협상에서의 관

세감축 합의 결과에 따라 국내 쌀 시장의 개방폭이 결정되고, 이러한 측면에서 WTO/DDA 농업협상의 결과가 2004년 쌀 재협상에 영향을 미치게 된다고 할 수 있다.

여기에서는 2004년 이후 전개될 쌀 시장 개방에 따른 파급영향(쌀 농업 및 농업부문 전체)을 계측하기 위하여 WTO/DDA 농업협상의 최근까지의 논의 동향을 고려하여 다음과 같이 쌀 시장 개방 예상 시나리오를 설정하였다.

- ① S25 : 계수 25의 스위스공식에 따라 쌀의 관세를 인하
- ② S100 : 계수 100의 스위스공식에 따라 쌀의 관세를 인하
- ③ S200 : 계수 200의 스위스공식에 따라 쌀의 관세를 인하
- ④ UR15 : 쌀의 관세를 15% 인하
- ⑤ UR20 : 쌀의 관세를 20% 인하
- ⑥ UR\_100 : 관세상한 100%가 설정되어 쌀의 관세를 100%까지 인하
- ⑦ UR\_200 : 관세상한 200%가 설정되어 쌀의 관세를 200%까지 인하
- ⑧ UR\_300 : 관세상한 300%가 설정되어 쌀의 관세를 300%까지 인하

한편 쌀에 특별 세이프가드가 적용되는 경우를 추가적으로 고려하였다.

## 7. 쌀 시장개방 파급효과 분석

### 7.1. 국제가격 고정, 환율하락의 경우(S11)

쌀의 재배면적은 2002년 105만 3천ha에서 시나리오에 따라 큰 변동을 보여 2010년 55만 6천~82만 4천ha로 전망되었다. 이에 따라 2010년 쌀 재배면적은 2002년 대비 시나리오별로 작게는 22%, 많게는 47%가 감소할 것으로 보인다.

생산량은 2002년 493만톤에서 2010년 280만~410만톤으로 줄어드는 것으로 나타나 시나리오별로 2002년 대비 17~44%가 감소할 것으로 보인다. 이에 따라 쌀 자급률은 2010년에 최대 70%수준까지 하락하는 것으로 나타났다.

쌀의 농가판매가격(지수)은 2002년 130.5에서 2010년 34.5~111.6으로 전망되어 2002년 대비 15~74% 하락하는 것으로 나타났다. 이에 따라 쌀의 총소득은 2002년 6조 9,580억에서 2010년 2,820억~4조 9,170억으로 추산되어, 쌀 시장 개방의 수준에 따라 쌀 소득의 감소는 극심할 것으로 보인다.

한편 시장개방에 따른 농업총소득은 2002년 14조 9,500억에서 2010년 10조~14조 4670억으로 추산되어, 2002년 대비 시나리오별로 작게는 3.2% 크게는 33%가 줄어드는 것으로 나타났다.

시나리오별로 보면 UR15에서 관세상한 300%의 UR\_300까지는 농가판매가격지수가 2010년 100이상을 상회하고 쌀 총소득도 4조원대를 유지하고 있으나 관세상한 200%의 시나리오 UR\_200부터 농가판매가격이 급속히 하락하고 이에 따른 쌀소득의 감소폭도 커지고 있음을 알 수 있다.

2010년 쌀 수입량은 2004년 기준의 시장접근물량 20만 5천톤을 포함하여 시나리오별 42만~147만톤에 이르는 것으로 나타났다. 이를 기준년도(1986-88년) 국내소비량의 비율로 환산하면 8.2~28.7%에 해당한다. 관세감축율이 15%인 경우 2010년 쌀 수입량은 41만 8천톤으로 전망되어 기준년도 MMA의 환산하면 약 8.2%에 해당하며, 관세상한 300%인 경우 2010년 쌀 수입량은 56만 5천톤으로 MMA로는 약 11%에 해당하는 것으로 전망되었다.

보다 실현 가능성이 높은 시나리오를 중심으로 본다면 쌀의 관세가 UR공식을 따라 감축되는 경우가 될 것이다. UR공식을 중심으로 파급영향을 보면, 관세상한이 100%, 또는 200%로 설정된다고 해도 2010년의 쌀의 소득은 2005년 대비 18~40% 수준에 불과하기 때문에, 정책적으로 직접지불제도에 의한 소득보전을 실시한다고 해도 막대한 재원소요를 감안해 본다면 이러한 시장개방에 따른 파급영향은 우리나라로서 감내하기 어려운 수준이라고 판단된

다. 결국 쌀의 관세가 UR공식을 따라 감축된다고 해도 쌀의 자급수준과 쌀 농업이 갖는 비교역적 기능 등을 고려할 때 쌀의 관세상한 수준은 최소 300%이상, 감축률로서는 24%이하가 되어야 한다고 생각된다.

다른 한편 스위스공식은 설령 계수를 상향 조정한다고 해도 시나리오 S200(계수를 200으로 상향 조정)의 결과에서 보는 바와 같이 관세상한 200%의 UR공식의 결과보다 부정적 파급영향이 훨씬 크므로 쌀 소득의 감소를 최대한 줄이기 위해서 관세감축공식으로서 UR공식은 절대적임을 알 수 있다.

## 7.2. 국제가격과 환율이 고정된 경우(S21)

쌀의 재배면적은 2002년 105만 3천ha에서 시나리오에 따라 2010년 57만 1천~84만 4천ha로 전망되어, 2002년 대비 20~46%가 감소하는 것으로 나타났다. 환율이 하락하는 경우와 비교하면 환율이 고정됨으로써 2010년의 쌀 재배면적은 시나리오별로 약 1만 5천~2만ha가 증가하는 것으로 나타났다.

쌀 생산량은 2010년 284~420만톤이 될 것으로 전망되어 시나리오별로 보면 2002년 대비 15~42%가 감소하는 것으로 나타났으며, 이에 따라 2010년 쌀 자급률은 최대 72%까지 하락할 것으로 보인다.

쌀의 농가판매가격(지수)은 시나리오별로 2010년 36.7~119.6으로 전망되어 2002년 대비 8~72% 하락하는 것으로 나타났으며, 환율이 하락하는 경우와 비교해서는 2~8 포인트 상승한 것으로 나타났다.

쌀 총소득은 2010년 3,640억~5조 4510억으로 추산되어 쌀 시장 개방의 수준에 따라 쌀 소득의 감소의 편차는 여전히 큰 것으로 나타났다. 환율이 하락하는 경우와 비교할 때 2010년 쌀 소득은 최대 800억이 증가하는 것으로 나타났다. 농업총소득은 2010년 약 10조~14조 7600억으로 추산되어 2002년 대비 작게는 1.3% 크게는 33%가 감소하는 것으로 나타났다.

시나리오별 쌀 수입량은 2010년 34만~138만톤에 이를 것으로 나타났다. 이를 기준년도(1986-88년) 국내소비량의 비율로 환산하면 6.5~26.9%에 해당한

다. 시나리오별로 보면 UR15의 경우 2010년 쌀 수입량이 33만 5천톤으로 전망되어 MMA 6.5% 수준인 것으로 나타났으며, 관세상한이 300%로 설정되는 경우 쌀 수입량은 46만 5천톤으로 MMA로 약 9% 수준인 것으로 나타났다.

환율을 고정시킨 경우 시나리오별 파급영향은 예상대로 전체적으로 국내 농업에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 쌀 재배면적의 경우 약 2만 ha내외, 쌀 소득의 경우 550~800억의 증가효과가 있는 것으로 추산되었다. 한편 쌀 수입량과 관련해서는 환율 고정은 8만~10만톤, MMA물량 기준으로 1.5% 내외의 효과를 가는 것으로 예측되었다. 결국 환율고정의 효과는 쌀의 관세수준이 높게 유지될 때 보다 효과적인 것으로 생각된다.

### 7.3. 특별 세이프가드의 영향

환율이 소폭 하락할 경우 특별 세이프가드가 적용되면 쌀의 재배면적은 2010년 61만~85만 8천ha이 될 것으로 전망되었다. 이는 특별 세이프가드가 적용되지 않는 경우에 비해 약 3만 4천~5만 4천ha가 증가한 것으로 앞서 본 환율 고정효과보다 큰 것을 알 수 있다. 이에 따라 생산량도 2010년 304만~427만톤 전망되어 2002년 대비 13~38%가 감소할 것으로 보여, 쌀 자급률은 77% 수준을 유지하는 것으로 전망되었다.

농가판매가격(지수)은 2010년 36.4~117.0으로 전망되었으며, 이에 따라 쌀 총소득은 2010년 3,700억~5조 6250억으로 추산되어 특별 세이프가드 조치가 쌀 시장 개방에 따른 소득 감소폭을 줄이는데 상당한 긍정적 영향을 발휘하는 것으로 나타났다. 한편 농업총소득 역시 10조~14조 7310억으로 추산되어 2002년 대비 2~32% 감소하는 것으로 나타났다.

시나리오별 쌀 수입량은 2010년에 31만~116만톤에 이르는 것으로 나타나 기준년도(1986-88년) 국내소비량의 6.0~22.5%에 달하는 것으로 추산되었다.

이러한 특별 세이프가드의 적용결과는 향후 쌀 재협상에 중요한 의미를 제공한다. 특히 시나리오별 2010년 쌀 수입량 측면에서 특별 세이프가드가 적

용되었을 경우 관세화시 MMA기준 6%대 수입물량은 관세화유예보다 관세화가 국내 쌀 산업보호 측면에서 보다 유리할 수도 있다는 점을 나타내고 있기 때문이다. 물론 쌀의 관세감축을 최소로 한다는 전제이기는 하다. 그러나 쌀에 관세상한이 300%로 설정되는 경우에도 특별 세이프가드를 활용할 경우 2010년 쌀 수입량이 MMA기준의 7.3%에 불과하다는 사실은 관세화유예를 보는 기존의 인식과는 또 다른 시사점을 제공해준다고 판단된다.

한편 국제가격과 환율이 모두 고정되었을 때의 특별 세이프가드 적용에 따른 파급영향이 환율하락시 보다 더욱 커져 예상했던 대로 환율이 고정되었을 때 특별 세이프가드의 적용은 농업부문에 미치는 부정적 영향을 줄이는데 상당한 기여를 하고 있다. 특히 쌀에 높은 관세가 유지될 때 시장개방초기 쌀의 수입 급증을 억제시켜 2010년의 수입물량을 기준년도 국내소비량의 6% 이내로 줄이며, 아울러 농가판매가격과 쌀 소득의 감소폭을 줄이는데도 큰 영향을 미치고 주는 것으로 나타났다.

## 7.4. 관세감축과 시장접근물량의 동등성

### 7.4.1. 특별 세이프가드 비적용시 동등성

환율이 2010년까지 소폭 하락한다는 가정하에 쌀의 관세를 15% 인하할 경우 2010년 관세는 337%가 되고, 이때 수입량은 41만 8천톤이 되어 MMA로 환산할 경우 이는 8.2%에 해당한다. 즉 2010년을 기준으로 MMA 8.2%는 쌀의 관세를 337%로 유지하는 경우와 수입량 기준으로 볼 때 동등한 효과를 갖는다고 할 수 있다.

같은 논리로 계수 25의 스위스공식을 적용하여 쌀의 관세를 인하할 경우 2010년 쌀의 관세는 23.5%가 되며, 이 때의 쌀 수입량은 147만톤이 되어 MMA로 환산하면 28.7%에 해당하게 된다. 또한 관세상한이 300%로 설정되어 쌀의 관세가 2010년 300%가 되면 이 때 수입량은 56만 6천톤이 되어 MMA로

보면 11% 수준에 해당하게 된다.

한편 환율이 현행 수준을 유지하게 되면 2010년 쌀의 관세가 337%일 때 수입량은 33만 5천톤이 되어 MMA로 환산하면 6.5%가 되며, 쌀의 관세가 23.5%일 때 이에 해당하는 MMA수준은 26.9%가 된다. 이에 따라 환율은 MMA기준으로 약 1.8~2.0% 영향을 미치는 것으로 추산되었다.

#### 7.4.2. 특별 세이프가드 적용시의 동등성

환율이 2010년까지 소폭 하락한다는 가정하에 쌀의 관세를 15% 인하하는 시나리오에 따를 경우 2010년 관세는 337%가 되고, 이때 수입량은 30만 9천톤이 되어 MMA로 환산할 경우 6.0%에 해당한다. 특별 세이프를 적용하지 않았을 경우 MMA 수준 8.2%와 비교하면 약 2.2%의 차이를 보이고 있다. 계수 25의 스위스공식을 적용하여 쌀의 관세를 인하할 경우 2010년 쌀의 관세는 23.5%가 되며, 이 때의 쌀 수입량은 115만톤이 되어 MMA로 환산하면 22.5%에 해당하고 특별 세이프가드 미적용시에 약 6% 작아진다.

한편 환율이 현행 수준을 유지하게 되면 2010년 쌀의 관세가 337%일 때 수입량은 28만톤이 되어 MMA로 환산하면 5.5%가 되며, 쌀의 관세가 23.5%일 때는 MMA수준이 21.0%가 되어 환율하락시와 유사하게 특별 세이프가드 미적용시에 비하여 1~6%의 MMA축소 효과가 있는 것으로 나타났다.

## 부록 1. 쌀 시장개방 시나리오

부표 1-1. 쌀 시장개방 시나리오: 국제가격 고정, 환율하락, 여타품목 UR\_100

| 시나리오          | 관세화 유예 여부    | MMA 증량   | TE 감축     | SSG 활용 유무 |
|---------------|--------------|----------|-----------|-----------|
| S11_MMA08     | 관세화 유예       | 8%까지 증량  |           |           |
| S11_MMA10     |              | 10%까지 증량 |           |           |
| S11_MMA12     |              | 12%까지 증량 |           |           |
| S11_MMA16     |              | 16%까지 증량 |           |           |
| S11_MMA20     |              | 20%까지 증량 |           |           |
| S11_S25       | 관세화          |          | 스위스 25    | 미사용       |
| S11_S100      |              |          | 스위스 100   |           |
| S11_S200      |              |          | 스위스 200   |           |
| S11_UR15      |              |          | 15% 감축    |           |
| S11_UR20      |              |          | 20% 감축    |           |
| S11_UR_100    |              |          | 관세상한 100% |           |
| S11_UR_200    |              |          | 관세상한 200% |           |
| S11_UR_300    |              |          | 관세상한 300% |           |
| S11_S25_SG    | 관세화<br>+ SSG |          | 스위스 25    | 사용        |
| S11_S100_SG   |              |          | 스위스 100   |           |
| S11_S200_SG   |              |          | 스위스 200   |           |
| S11_UR15_SG   |              |          | 15% 감축    |           |
| S11_UR20_SG   |              |          | 20% 감축    |           |
| S11_UR_100_SG |              |          | 관세상한 100% |           |
| S11_UR_200_SG |              |          | 관세상한 200% |           |
| S11_UR_300_SG |              |          | 관세상한 300% |           |

부표1-2. 쌀 시장 개방 시나리오: 국제가격 고정, 환율 하락, 여타품목 UR\_200

| 시나리오          | 관세화 유예 여부    | MMA 증량   | TE 감축     | SSG 활용 유무 |
|---------------|--------------|----------|-----------|-----------|
| S12_MMA08     | 관세화 유예       | 8%까지 증량  |           |           |
| S12_MMA10     |              | 10%까지 증량 |           |           |
| S12_MMA12     |              | 12%까지 증량 |           |           |
| S12_MMA16     |              | 16%까지 증량 |           |           |
| S12_MMA20     |              | 20%까지 증량 |           |           |
| S12_S25       | 관세화          |          | 스위스 25    | 미사용       |
| S12_S100      |              |          | 스위스 100   |           |
| S12_S200      |              |          | 스위스 200   |           |
| S12_UR15      |              |          | 15% 감축    |           |
| S12_UR20      |              |          | 20% 감축    |           |
| S12_UR_100    |              |          | 관세상한 100% |           |
| S12_UR_200    |              |          | 관세상한 200% |           |
| S12_UR_300    |              |          | 관세상한 300% |           |
| S12_S25_SG    | 관세화<br>+ SSG |          | 스위스 25    | 사용        |
| S12_S100_SG   |              |          | 스위스 100   |           |
| S12_S200_SG   |              |          | 스위스 200   |           |
| S12_UR15_SG   |              |          | 15% 감축    |           |
| S12_UR20_SG   |              |          | 20% 감축    |           |
| S12_UR_100_SG |              |          | 관세상한 100% |           |
| S12_UR_200_SG |              |          | 관세상한 200% |           |
| S12_UR_300_SG |              |          | 관세상한 300% |           |

부표 1-3. 쌀 시장 개방 시나리오: 국제가격 고정, 환율 고정, 여타품목 UR\_100

| 시나리오          | 관세화 유예 여부    | MMA 증량   | TE 감축     | SSG 활용 유무 |
|---------------|--------------|----------|-----------|-----------|
| S21_MMA08     | 관세화 유예       | 8%까지 증량  |           |           |
| S21_MMA10     |              | 10%까지 증량 |           |           |
| S21_MMA12     |              | 12%까지 증량 |           |           |
| S21_MMA16     |              | 16%까지 증량 |           |           |
| S21_MMA20     |              | 20%까지 증량 |           |           |
| S21_S25       | 관세화          |          | 스위스 25    | 미사용       |
| S21_S100      |              |          | 스위스 100   |           |
| S21_S200      |              |          | 스위스 200   |           |
| S21_UR15      |              |          | 15% 감축    |           |
| S21_UR20      |              |          | 20% 감축    |           |
| S21_UR_100    |              |          | 관세상한 100% |           |
| S21_UR_200    |              |          | 관세상한 200% |           |
| S21_UR_300    |              |          | 관세상한 300% |           |
| S21_S25_SG    | 관세화<br>+ SSG |          | 스위스 25    | 사용        |
| S21_S100_SG   |              |          | 스위스 100   |           |
| S21_S200_SG   |              |          | 스위스 200   |           |
| S21_UR15_SG   |              |          | 15% 감축    |           |
| S21_UR20_SG   |              |          | 20% 감축    |           |
| S21_UR_100_SG |              |          | 관세상한 100% |           |
| S21_UR_200_SG |              |          | 관세상한 200% |           |
| S21_UR_300_SG |              |          | 관세상한 300% |           |

부표 1-4. 쌀 시장 개방 시나리오: 국제가격 고정, 환율 고정, 여타품목 UR\_200

| 시나리오          | 관세화 유예 여부    | MMA 증량   | TE 감축     | SSG 활용 유무 |
|---------------|--------------|----------|-----------|-----------|
| S22_MMA08     | 관세화 유예       | 8%까지 증량  |           |           |
| S22_MMA10     |              | 10%까지 증량 |           |           |
| S22_MMA12     |              | 12%까지 증량 |           |           |
| S22_MMA16     |              | 16%까지 증량 |           |           |
| S22_MMA20     |              | 20%까지 증량 |           |           |
| S22_S25       | 관세화          |          | 스위스 25    | 미사용       |
| S22_S100      |              |          | 스위스 100   |           |
| S22_S200      |              |          | 스위스 200   |           |
| S22_UR15      |              |          | 15% 감축    |           |
| S22_UR20      |              |          | 20% 감축    |           |
| S22_UR_100    |              |          | 관세상한 100% |           |
| S22_UR_200    |              |          | 관세상한 200% |           |
| S22_UR_300    |              |          | 관세상한 300% |           |
| S22_S25_SG    | 관세화<br>+ SSG |          | 스위스 25    | 사용        |
| S22_S100_SG   |              |          | 스위스 100   |           |
| S22_S200_SG   |              |          | 스위스 200   |           |
| S22_UR15_SG   |              |          | 15% 감축    |           |
| S22_UR20_SG   |              |          | 20% 감축    |           |
| S22_UR_100_SG |              |          | 관세상한 100% |           |
| S22_UR_200_SG |              |          | 관세상한 200% |           |
| S22_UR_300_SG |              |          | 관세상한 300% |           |

## 부록 2. 시나리오별 쌀 시장개방의 파급영향

부표 2-1. 시나리오별 쌀 시장개방의 파급영향: 국제가격 고정, 환율하락(S11)

|                                    |        | 재배면적<br>(1000ha) | 생산량<br>(1000톤) | 농가판매<br>가격지수<br>(명목) | 수입량1)<br>(1000톤) | 쌀 총소득<br>(10억원) | 농업<br>총소득<br>(10억원) |
|------------------------------------|--------|------------------|----------------|----------------------|------------------|-----------------|---------------------|
| 2002                               |        | 1,053            | 4,927          | 130.5                | 154              | 6,958           | 14,950              |
| 2005                               |        | 983              | 4,896          | 126.4                | 205              | 6,741           | 15,720              |
| 2010                               | UR15   | 824              | 4,104          | 111.6                | 418              | 4,917           | 14,467              |
|                                    | UR20   | 811              | 4,040          | 106.7                | 497              | 4,570           | 14,129              |
|                                    | UR_300 | 800              | 3,984          | 102.6                | 566              | 4,279           | 13,848              |
|                                    | UR_200 | 725              | 3,612          | 78.0                 | 849              | 2,633           | 12,264              |
|                                    | UR_100 | 636              | 3,169          | 53.3                 | 1,138            | 1,192           | 10,898              |
|                                    | S25    | 556              | 2,769          | 34.5                 | 1,472            | 282             | 10,063              |
|                                    | S100   | 616              | 3,070          | 48.4                 | 1,231            | 933             | 10,657              |
|                                    | S200   | 667              | 3,324          | 61.4                 | 1,040            | 1,639           | 11,318              |
| 2002년<br>대비<br>2010년<br>증감률<br>(%) | UR15   | △21.7            | △16.7          | △14.5                | 8.2              | △29.3           | △3.2                |
|                                    | UR20   | △23.0            | △18.0          | △18.2                | 9.7              | △34.3           | △5.5                |
|                                    | UR_300 | △24.0            | △19.1          | △21.4                | 11.0             | △38.5           | △7.4                |
|                                    | UR_200 | △31.1            | △26.7          | △40.2                | 16.6             | △62.2           | △18.0               |
|                                    | UR_100 | △39.6            | △35.7          | △59.2                | 22.2             | △82.9           | △27.1               |
|                                    | S25    | △47.2            | △43.8          | △73.6                | 28.7             | △95.9           | △32.7               |
|                                    | S100   | △41.5            | △37.7          | △62.9                | 24.0             | △86.6           | △28.7               |
|                                    | S200   | △36.7            | △32.5          | △53.0                | 20.3             | △76.4           | △24.3               |

주: 1) 쌀 수입량은 MMA를 포함한 것이며, 2002년 대비 2010년의 증감률은 기준년도(1986-88년) 국내소비량의 비율을 의미

2) 농가판매가격(지수)은 명목지수(1995=100)이며, 소득은 모두 명목개념임.

부표 2-2. 시나리오별 쌀 시장개방의 파급영향: 국제가격 고정, 환율하락(S12)

|                                    |        | 재배면적<br>(1000ha) | 생산량<br>(1000톤) | 농가판매<br>가격지수<br>(명목) | 수입량1)<br>(1000톤) | 쌀 총소득<br>(10억원) | 농업<br>총소득<br>(10억원) |
|------------------------------------|--------|------------------|----------------|----------------------|------------------|-----------------|---------------------|
| 2002                               |        | 1,053            | 4,927          | 130.5                | 154              | 6,958           | 14,950              |
| 2005                               |        | 983              | 4,896          | 126.4                | 205              | 6,741           | 15,720              |
| 2010                               | UR15   | 809              | 4,030          | 111.6                | 486              | 4,829           | 14,583              |
|                                    | UR20   | 796              | 3,966          | 106.7                | 565              | 4,487           | 14,251              |
|                                    | UR_300 | 785              | 3,911          | 102.6                | 634              | 4,201           | 13,973              |
|                                    | UR_200 | 711              | 3,542          | 78.0                 | 913              | 2,582           | 12,412              |
|                                    | UR_100 | 623              | 3,104          | 53.3                 | 1,196            | 1,167           | 11,070              |
|                                    | S25    | 544              | 2,709          | 34.5                 | 1,525            | 276             | 10,253              |
|                                    | S100   | 604              | 3,006          | 48.4                 | 1,285            | 914             | 10,834              |
|                                    | S200   | 654              | 3,257          | 61.4                 | 1,100            | 1,605           | 11,482              |
| 2002년<br>대비<br>2010년<br>증감률<br>(%) | UR15   | △23.2            | △18.2          | △14.5                | 9.5              | △30.6           | △2.5                |
|                                    | UR20   | △24.4            | △19.5          | △18.2                | 11.0             | △35.5           | △4.7                |
|                                    | UR_300 | △25.5            | △20.6          | △21.4                | 12.4             | △39.6           | △6.5                |
|                                    | UR_200 | △32.5            | △28.1          | △40.2                | 17.8             | △62.9           | △17.0               |
|                                    | UR_100 | △40.8            | △37.0          | △59.2                | 23.3             | △83.2           | △26.0               |
|                                    | S25    | △48.3            | △45.0          | △73.6                | 29.8             | △96.0           | △31.4               |
|                                    | S100   | △42.6            | △39.0          | △62.9                | 25.1             | △86.9           | △27.5               |
|                                    | S200   | △37.9            | △33.9          | △53.0                | 21.5             | △76.9           | △23.2               |

주: 1) 쌀 수입량은 MMA를 포함한 것이며, 2002년 대비 2010년의 증감률은 기준년도(1986-88년) 국내소비량의 비율을 의미

2) 농가판매가격(지수)은 명목지수(1995=100)이며, 소득은 모두 명목개념임.

부표 2-3. 시나리오별 쌀 시장개방의 파급영향: 국제가격과 환율 고정(S21)

|                                    |        | 재배면적<br>(1000ha) | 생산량<br>(1000톤) | 농가판매<br>가격지수<br>(명목) | 수입량<br>(1000톤) | 쌀 총소득<br>(10억원) | 농업<br>총소득<br>(10억원) |
|------------------------------------|--------|------------------|----------------|----------------------|----------------|-----------------|---------------------|
| 2002                               |        | 1,053            | 4,927          | 130.5                | 154            | 6,958           | 14,950              |
| 2005                               |        | 984              | 4,904          | 127.5                | 205            | 6,814           | 15,804              |
| 2010                               | UR15   | 844              | 4,204          | 119.3                | 336            | 5,451           | 14,760              |
|                                    | UR20   | 830              | 4,136          | 114.0                | 404            | 5,068           | 14,386              |
|                                    | UR_300 | 818              | 4,076          | 109.6                | 465            | 4,748           | 14,074              |
|                                    | UR_200 | 743              | 3,701          | 83.2                 | 750            | 2,952           | 12,339              |
|                                    | UR_100 | 653              | 3,253          | 56.8                 | 1,042          | 1,370           | 10,833              |
|                                    | S25    | 571              | 2,844          | 36.7                 | 1,380          | 363             | 9,904               |
|                                    | S100   | 633              | 3,152          | 51.5                 | 1,136          | 1,085           | 10,566              |
|                                    | S200   | 685              | 3,410          | 65.5                 | 943            | 1,861           | 11,298              |
| 2002년<br>대비<br>2010년<br>증감률<br>(%) | UR15   | △19.8            | △14.7          | △8.6                 | 6.6            | △21.7           | △1.3                |
|                                    | UR20   | △21.2            | △16.1          | △12.6                | 7.9            | △27.2           | △3.8                |
|                                    | UR_300 | △22.3            | △17.3          | △16.0                | 9.1            | △31.8           | △5.9                |
|                                    | UR_200 | △29.4            | △24.9          | △36.2                | 14.6           | △57.6           | △17.5               |
|                                    | UR_100 | △38.0            | △34.0          | △56.5                | 20.3           | △80.3           | △27.5               |
|                                    | S25    | △45.8            | △42.3          | △71.9                | 26.9           | △94.8           | △33.8               |
|                                    | S100   | △39.9            | △36.0          | △60.5                | 22.2           | △84.4           | △29.3               |
|                                    | S200   | △34.9            | △30.8          | △49.8                | 18.4           | △73.3           | △24.4               |

주: 1) 쌀 수입량은 MMA를 포함한 것이며, 2002년 대비 2010년의 증감률은 기준년도(1986-88년) 국내소비량의 비율을 의미

2) 농가판매가격(지수)은 명목지수(1995=100)이며, 소득은 명목개념임.

부표 2-4. 시나리오별 쌀 시장개방의 파급영향: 국제가격과 환율 고정(S22)

|                                    |        | 재배면적<br>(1000ha) | 생산량<br>(1000톤) | 농가판매<br>가격지수<br>(명목) | 수입량<br>(1000톤) | 쌀 총소득<br>(10억원) | 농업<br>총소득<br>(10억원) |
|------------------------------------|--------|------------------|----------------|----------------------|----------------|-----------------|---------------------|
| 2002                               |        | 1,053            | 4,927          | 130.5                | 154            | 6,958           | 14,950              |
| 2005                               |        | 984              | 4,904          | 127.5                | 205            | 6,814           | 15,804              |
| 2010                               | UR15   | 829              | 4,130          | 119.3                | 420            | 5,355           | 14,886              |
|                                    | UR20   | 816              | 4,065          | 114.0                | 482            | 4,982           | 14,520              |
|                                    | UR_300 | 804              | 4,005          | 109.6                | 542            | 4,666           | 14,211              |
|                                    | UR_200 | 730              | 3,635          | 83.2                 | 826            | 2,899           | 12,502              |
|                                    | UR_100 | 641              | 3,193          | 56.8                 | 1,116          | 1,344           | 11,021              |
|                                    | S25    | 560              | 2,790          | 36.7                 | 1,448          | 356             | 10,111              |
|                                    | S100   | 621              | 3,092          | 51.5                 | 1,209          | 1,064           | 10,759              |
|                                    | S200   | 672              | 3,347          | 65.5                 | 1,018          | 1,827           | 11,477              |
| 2002년<br>대비<br>2010년<br>증감률<br>(%) | UR15   | △21.3            | △16.2          | △8.6                 | 8.2            | △23.0           | △0.4                |
|                                    | UR20   | △22.5            | △17.5          | △12.6                | 9.4            | △28.4           | △2.9                |
|                                    | UR_300 | △23.6            | △18.7          | △16.0                | 10.6           | △32.9           | △4.9                |
|                                    | UR_200 | △30.7            | △26.2          | △36.2                | 16.1           | △58.3           | △16.4               |
|                                    | UR_100 | △39.1            | △35.2          | △56.5                | 21.8           | △80.7           | △26.3               |
|                                    | S25    | △46.8            | △43.4          | △71.9                | 28.3           | △94.9           | △32.4               |
|                                    | S100   | △41.0            | △37.2          | △60.5                | 23.6           | △84.7           | △28.0               |
|                                    | S200   | △36.2            | △32.1          | △49.8                | 19.9           | △73.7           | △23.2               |

주: 1) 쌀 수입량은 MMA를 포함한 것이며, 2002년 대비 2010년의 증감률은 기준년도(1986-88년) 국내소비량의 비율을 의미

2) 농가판매가격(지수)은 명목지수(1995=100)이며, 소득은 명목개념임.

## 참고문헌

- 김태곤, 1998. '일본의 쌀 조기관세화 결정', 「농업·농촌경제동향 4/4」, 한국농촌경제연구원
- 대외경제정책연구원, 'DDA협상의 주요 쟁점과 우리의 대응방향', 도하개발아젠다 협상 대연찬회 토의자료
- 서소청, 2001. '중국 농업의 구조조정 강화와 농산품 경쟁력 제고', 「중국의 WTO 가입과 한중 농업협력」, 제2회 한중국제공동학술대회 발표논문집
- 송유철 외, 1999. 'WTO 농산물협상의 관세인하 방식별 장단점 분석', 대외경제정책연구, 겨울호, KIEP
- 이재욱 외, 1994. 「우루과이 라운드 농산물협상 백서」, 농경연 D94
- 이재욱 외, 1999. 「WTO 차기 농산물협상의 전망과 대책 연구」, 농경연 용역연구보고 C99-36
- 이재욱 외, 2001. 「WTO 농산물 품목별 협상대책 연구」, 농경연 용역연구보고
- 이재욱 외, 2002. 「주요국의 WTO 농산물협상 제안서 분석 및 대책 수립」, 농경연 용역연구보고 C2002-4
- 이재욱 외, 2002. 「중국의 WTO 가입에 따른 한·중 농산물 교역 및 농업협력 방안 연구」, 농경연 용역연구보고
- 이정환 외, 1999. '한국 쌀농업의 선택 : 관세화인가? MMA인가?', 한국농업경제학회 동계학술대회 발표논문
- 이정환 외, 2000. '한국 쌀농업의 선택 : 관세화와 관세화 유예 시나리오', 「농업경제연구」 제41권 제3호
- 이창제, 1996. '우리나라의 개도국지위 문제', 「OECD 가입의 분야별 평가와 과제」, 대외경제정책연구원
- 임정빈 외, 2001. '중국의 WTO 가입에 따른 국내의 영향 및 대응방안', 「농촌경제」, 제24권 제3호 한국농촌경제연구원
- 임정빈 외, 2002. 「WTO 농업협상과 우리나라의 개도국 지위」, 용역연구보고 C2002-2 한국농촌경제연구원

- 임정빈, 2002. 'WTO 쌀재협상의 동향과 주요 쟁점', 한국농촌경제연구원 내부 토론 자료
- 한두봉, 1999. '쌀 시장개방의 경제적 효과 : 쿼터와 관세의 비교분석', 한국경제학회 정기학술대회 발표논문
- 한두봉, 1999. 'WTO 차기 농산물협상과 시장개방', 고려대 자연자원연구소
- 황계곤, 2000. 'WTO 가입이 중국농업에 미치는 영향 및 대책연구', 중국농업과학원 농업경제연구소
- 한국농촌경제연구원, 1994. '우루과이 라운드 농업협정문 해설'
- 한국농촌경제연구원, 2002. '미국 신농업법 입법 동향', KREI 국제세미나 발표자료집
- Abbot, P. 1998, "Competitive Policy and Agricultural Trade", presented at a seminar at the OECD.
- 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.
- Sharma, R. 2002. "Incorporating Food Security Concerns in the WTO Agreement on Agriculture", Asia Regional Workshop on Multilateral Trade Negotiation on Agriculture, 25-29 November 2002, Bangkok.
- Sumner, D. A. and Hyunok Lee, 2002. "The U.S. Farm Bill and the WTO: Implications for Korea", 한국농촌경제연구원 국제세미나 발표자료
- The International Agricultural Trade Research Consortium(IATRC), 1997. Implementation of the Uruguay Round Agreement and Issues for the Next Round of Agricultural Negotiations.
- Tuan, F. and Hsu, H. 2001, "U.S.-China Bilateral WTO Agreement and Beyond, China : Agriculture in Transition", ERS/USDA
- USDA ERS, 2001. "Rice: Background and Issues for Farm Legislation", RCS-0601-01.
- USDA ERS, 2002. "China's Food and Agriculture: Issues for the 21st Century"
- USDA ERS, 2002. "Rice Outlook", RCS-1002
- USDA ERS, 2002. "USDA Agricultural Baseline Projections to 2011"
- WTO, Agreement on Agriculture, MTN/FA II-A1A-3
- WTO, various documents of the negotiation on agriculture.