

WTO/DDA 농업협상에 대응하는 국영무역 발전방안 연구

이 병 기

협성대학교 도시행정학과

The Development Programs of State-operated Trade Corresponding WTO/DDA Agriculture Negotiation

Byung Ki Lee

Dep't of Urban Administration, Hyupsung University

Summary

According to the TRQ system created by WTO agreement on agriculture, Korea notified the WTO of the application of tariff rate quotas for 67 agricultural commodities(now, 63 commodities). Among these government administrate state-operated trade for 17 commodities.

However, WTO/DDA negotiation will bring about lowering tariffs and increasing quantities of tariff quota. This study suggest the development programs corresponding WTO/DDA agriculture negotiation.

First, from the viewpoint of the protection of domestic agriculture & improving transparency of agricultural import administration, the administration system of the state-operated trade will be necessary to be transformed for market oriented methods. Second, the administration system of the state-operated trade will be necessary to be rendered unified organization also. The current system of the state-operated trade shows the phenomena og many divergency. And third, The quantities of market access of FTA between Korea and Chile will be desirable to be administrate by state-operated trade. Because, according to diffusion of FTA treaties, the amount of market access quantities of FTA increase rapidly henceforth.

Key Words : WTO/DDA Agriculture Negotiation

I. 서 론

수입농산물에 의해 국내시장이 큰 폭으로 잠식됨은 물론 시장이 상시적으로 교란되는 현상을 보인다. 국내산 농산물시장이 축소되고 불안정한 현상은 궁극적으로 농업경영 위험이 증가하고 농가소득의 불안정성이 심화되는 요인으로 지목되고 있다.

정부에서는 수입농산물에 위한 시장영향을 최소화하기 위한 목적으로 일부 품목을 대상으

로 수입 비축 및 방출사업을 수행하고 있다. 1995년 UR 농산물 협상결과에 따라 현재 63개 농산물의 시장접근물량(TRQ)에 대한 수입관리 제도를 운영하고 있으며, 현재 23개 기관에서 국영무역, 수입권공매, 실수요자 배정 등 3가지 방식으로 수입관리를 하고 있다. 이중 농수산물 유통공사에서는 16개 품목을 수입관리하고 있으며, 다시 국영무역 방식으로 9개 품목, 수입권 공매 방식으로 1개 품목, 실수요자 배정방식으로 6개 품목을 관리하고 있다.

시장접근의 실질적 개선을 지향하는 WTO 뉴라운드 협상기조와 한·칠레 FTA 타결로 지역주의가 확산되는 세계적 조류에 본격적으로 편입하고 있는 사실 등으로 미루어볼 때 시장 개방의 가속화로 우리 농업의 어려움은 한층 더 심화될 것임은 불문가지이다. 효과적인 농산물 수입관리 문제가 농정 핵심과제의 하나로 부각되고 있으며, 정부의 시장개입 효과가 직접적이면서 높게 나타나는 국영무역에 대한 정책적 관심이 고조되고 있다. 한편 새로운 농업무역 규범을 결정짓는 WTO 뉴라운드 협상에서 수출국들로부터 국영무역 관리 규범을 둘러싸고 공세가 강화될 것으로 예상되고 있다.

결국 한편으로 수입농산물의 국내시장 교란요인을 최소화하는 수입관리 방안을 모색하면서 다른 한편으로 WTO/DDA 농업협상에서 우리의 입장을 관철할 수 있는 효과적인 협상 대응방안을 동시에 종합적인 안목에서 마련해야 할 필요성이 크게 부각되고 있음을 지적하고 있다.

이렇듯 WTO 뉴라운드협상으로 국영무역의 여건이 크게 변화할 것으로 예상됨에 따라 이러한 환경변화에 적절히 대응하는 효과적인 국영무역 개선방안의 마련이 시급히 요청되고 있다. 본 연구는 이러한 필요성에 대응하여 궁극적으로 WTO/DDA 농업협상에의 국영무역대응 방안을 논의하고자 한다.

연구는 기본적으로 현행 국영무역 관리의 실태와 문제점을 분석하여 개선방안을 도출해 가는 문제중심 방법으로 접근하고자 한다. 실태와 문제점 분석을 토대로 여건변화 전망 속에서 합리적인 국영무역 개선방안을 도출해 가는 논의 형식이 연구의 기본 틀이다.

논의범위는 시장접근 물량(TRQ)이 설정된 63개 농산물 중 국영무역 품목을 중심으로 효과적인 수입관리 방안을 모색하고자 한다. 즉, 수입관리방식을 비롯한 관련 문제 등을 중심으로 수입관리제도 개선방안을 논의하고자 하는 것이다. 또한 본 연구에서는 국영무역 개선문제와 관련하여 거시적인 방향성을 제시하는데 논의

에 중점을 둔다. 국영무역 대상 농산물의 품목수가 상당한 수에 이르고, 또 품목별로 그 특성이 각기 상이한 관계로 본 연구에서는 논의수준이 구체적인 품목별 접근까지는 이르지 못한다. 국영무역의 기본 틀을 대상으로 그 개선방안을 강구하는 수준에서 연구범위를 설정한다는 것이다.

II. 관세할당제도(TRQ)의 의의와 TRQ 수입관리 실태

1. 관세할당제(TRQ)의 의의

관세할당제도(TRQ: Tariff Rate Quotas)는 비관세장벽의 관세화 과정에서 야기되는 과도한 수입증가로 인한 생산자 소득 감소와 같은 수입국에 미치는 부정적 영향을 줄이기 위한 의도로 도입된 수출입국 간 타협의 산물이다¹⁾. 관세할당제는 동일한 품목에 대해 두 개의 상이한 관세적용을 가능케 하는 제도로서, 수입되는 품목의 일정량에 대해서는 낮은 관세를 부과하고, 특정량을 초과하는 수입에 대해서는 높은 관세를 적용한다.

UR 협상결과 모든 농산물의 예외없는 관세화 즉, 각국이 그동안 수입제한 해 오던 품목을 관세화 방식으로 수입개방하되, 기준기간에 수입이 없거나 미미한 품목에 대해서는 1986-88년 평균 국내소비량의 3% 이상을 최소시장접근(MMA)으로 보장하고, 이를 이행기간에 5%까지 확대해야 하며, 기준기간의 수입량이 3% 이상인 품목은 1986-88년 기준년도 동안 존재하던 시장접근기회 즉, 현행시장접근(CMA) 물량보다 적지 않은 수입을 유지하거나 확대하여야 한다.

또한 설정된 시장접근 물량에 대해서는 낮은 관세에 의한 수입기회가 보장되고, 이러한 시장접근 물량을 초과하여 수입되는 물량에 대해서

1) 관세할당제(TRQ: Tariff Rate Quotas)란 UR 농산물 협상의 막바지에 시장접근 방식과 관련하여 미국과 EU간 타협의 산물로 등장한 개념이다.

는 국내외 가격차 방식에 의해 산출된 고율관세가 부과된다. 시장접근물량을 초과하는 수입물량에 부과하는 고율관세는 선진국은 6년 동안 품목별 최소한 15%, 개도국은 10% 이상 감축하기로 약속하였으며, 품목별 구체적인 시장접근세율과 시장접근물량은 각국의 이행계획서에 명시되어 있다.

관세할당제도는 일반적으로 수입 쿼타와 같은 비관세장벽에 의한 무역제한 조치에 비해 무역흐름을 덜 왜곡하기 때문에 기존의 수량제한 조치에 비해 시장지향적인 무역제도라고 간주된다. 대표적 비관세장벽의 하나인 수입쿼타제는 일정물량을 초과하는 수입을 금지함으로써 무역을 크게 왜곡하는데 반해 관세할당제도는 쿼타를 초과하는 수입에 대해 고율관세가 적용되지만 수입을 계속 허용하기 때문에 무역왜곡 효과가 상대적으로 적다는 것이다.

그러나 시장접근물량을 초과하는 양에 부과되는 고율관세가 수입금지적으로 높은 경우에는 사실상 전통적 수입쿼타 제도와 동일한 효과를 발휘한다. 따라서 국내·외 가격차가 설정된 고율관세보다 큰 경우에만 실질적으로 수입쿼타 제도와 달리 시장접근물량을 초과하는 수입이 이루어질 것이다.

한편 이러한 조건은 주어진 시장접근물량을 초과하는 수입이 이루어질 필요조건일 뿐 실제 관세할당제의 무역에 대한 효과는 수입국의 관세수준(저율관세와 고율관세의 수준)에 따른 수출공급곡선과 국내 수요상황을 보여주는 수입수요곡선의 형태(위치와 기울기)와 시장접근물량의 크기 등에 의해 결정된다.²⁾

관세할당제 하에서는 수입차액 및 무역왜곡 효과가 발생할 가능성이 상존한다. 수입수요곡선의 위치가 저율관세부과 경우의 수출공급곡선 아래에 위치하는 경우는 수입이 발생하지 않는 관계로 수입차액이나 무역왜곡효과가 일

어나지 않지만, 그 외의 경우들에서는 어떠한 수입차액이나 무역왜곡 효과가 일어나기 마련이다. 여기서 무역왜곡효과란 고율관세가 부과됨으로서 저율관세가 부과되었더라면 일어날 것으로 예상되는 수입량에 비해 그 양이 줄어든다는 의미이다 <그림 1>.

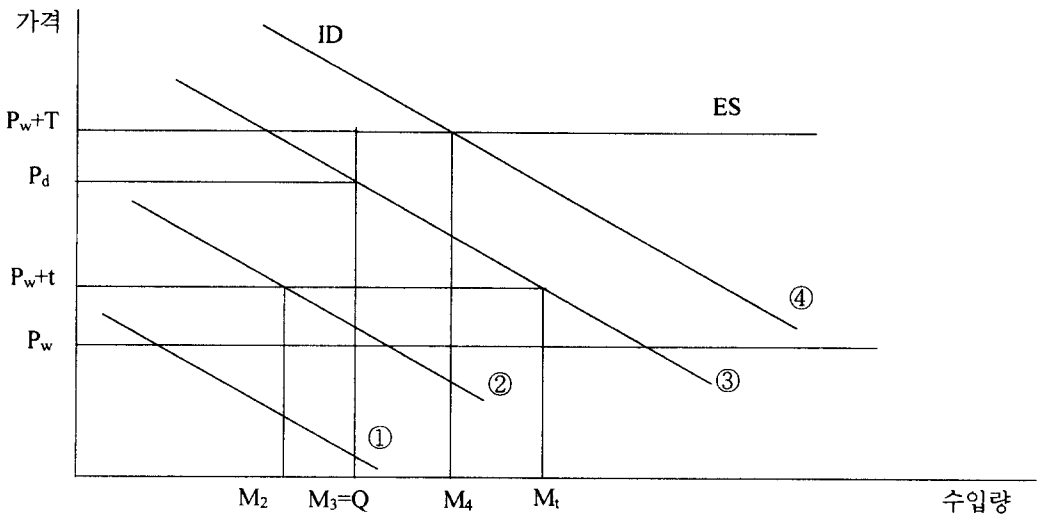
시장접근 물량 확대의 경우 또한 무역왜곡 효과를 그만큼 경감하는 효과를 가진다. 늘어나는 양만큼 저율관세를 적용받는 관계로 고율관세 부과에서 오는 무역왜곡 효과를 궁극적으로 그만큼 완화할 것이기 때문이다.

관세 할당제의 무역효과 또한 가격변화에 대한 수입수요 변화의 크기를 의미하는 수입수요의 탄력성에 따라 차별화될 것이다. 관세 할당제 하에서 시장접근물량 확대와 관세 인하는 기본적으로 동일한 효과를 보일 것이다. 시장접근물량 확대 또한 늘어난 물량만큼 고율관세에서 저율관세로 전환되는 관계로 그만큼 관세 인하와 마찬가지로 효과를 나타낼 것이기 때문이다. 수입수요의 탄력성의 크기는 수입수요곡선의 기울기로 나타나는데, 기울기가 급한 품목일수록 무역왜곡 효과가 높게 나타날 것이다. 일반적인 경우 관세인하로 인한 가격하락 효과로 말미암아 수입량의 증가폭이 탄력성이 높을수록 크게 나타난다는 것이다.

한편 수입차액은 저율관세로 수입되는 물량과 고율관세와 저율관세의 격차범위 내에서 수입수요곡선의 위치에 따라 결정되는 국내가격에 달려있다. 저율관세를 인하할수록, 고율관세가 높을수록, 그리고 저율관세로 수입하는 물량이 많을수록 수입권 보유자의 수입차액이 커진다.

일반적으로 개별 품목의 수요탄력성에 따른 무역왜곡 효과는 탄력성이 높을수록 즉, 수요곡선의 기울기가 완만할수록 크게 나타날 것이다. 농산물의 경우 대체로 탄력성이 낮은 특성을 띠는 점, 그래서 관세인하에 따른 가격하락 폭에 비해 수입물량 증가폭이 상대적으로 적게 나타날 것이라는 점 등을 종합적으로 고려하면 일반적으로 수입차액의 감소 폭은 관세인하 경우보다 시장접근 물량을 확대하는 경우에서 더

2) 수입수요곡선의 형태에 따른 무역왜곡효과에의 이론적 논의는 세계농정연구원, 2003, WTO/DDA 농업협상의 국영무역 대응방안 연구, pp. 21-23을 참고할 것.



주) Pw: 국제가격, Pd: 국내가격, M: 수입량, Q: 시장접근물량, t: 시장접근물량 저율관세, T: TRQ 초과물량 부과 고율관세, ID: 수입수요곡선, ES: 수출공급곡선

<그림 1> 수입수요곡선 형태와 관세 할당제의 효과

높게 나타날 개연성을 읽을 수 있다.

2. 우리나라의 TRQ 수입관리 실태

우리나라 농산물 수입관리 제도의 전체적인 틀은 UR 농산물협상에 의해 결정되었다. 1994년 이전에는 수입제한품목에 대해 허가제를 실시했으나, UR 협상에서는 모든 농산물에 대한 예외없는 관세화 원칙을 실현하기 위해 비관세장벽을 관세제도로 전환하고, 국내외 가격차만큼을 관세(관세상당치)로 부과하기로 하였으며,

설정된 관세상당치가 수입금지적으로 작용하는 높은 관세가 되는 경우에 대비하여 수출국들에게 실질적 시장접근 기회를 제공하고 있다. 최소시장접근(MMA) 물량과 현행시장접근(CMA) 물량이 그것이다.

최소시장접근(MMA)과 현행시장접근(CMA)의 시장접근 물량에는 고율관세(관세상당치)나 상한설정관세보다 훨씬 낮은 세율이 적용되기 때문에 이중가격의 형성과 막대한 수입차익이 생겨 이를 효과적으로 배분하는 문제가 대두되었다. 이와 함께 국내외 가격차가 큰 품목들의 수

<표 1> 무역왜곡효과 및 수입차액 실현 가능성의 논의 틀

구 분		수 입 이 행 틀	
		낮 음	높 음
수요탄력성	낮 음	무역왜곡효과: 가장 낮음 수입차액: 낮은 수준	무역왜곡효과: 낮음 수입차액: 높은 수준
	높 음	무역왜곡효과: 높음 수입차액: 낮은 수준	무역왜곡효과: 가장 높음 수입차액: 높은 수준

〈표 2〉 한국 수입관리 방식과 내역 총괄(2002)⁵⁾

구 분	품 목	추천대행기관	비 고	
총 계	63품목	23기관		
지정기관배정 (국영무역)	쌀, 보리 등 17품목	조달청, 유통공사, 등 7기관	• 지정된 기관만이 수입관 매 및 수입이익금 징수	
수입권공매	분유, 참기름 등 6품목 * 대추, 밤 포함	농수산물유통공사 등 3기관이 공매주관	• 수입권공매 주관기관이 주최하는 공매에 참가하 여 낙찰받아야만 수입가 능 공매대금 납부	
실수요자 배정	소 계	40품목	20기관(중복)	
	자격 제한	옥수수, 중우, 종돈, 전분 류 등 22품목	17기관	• 국내산 구매, 가공시설 확보 등 일정한 자격요건 이 있는 자에게 배정
	신청순	종자용호밀, 묘목류 등 18품목	10기관	• 신청순 물량 배정

입급중에 따른 국내시장의 혼란을 줄이고, UR 협정을 원만하게 이행하기 위해 시장접근 물량에 대한 특별한 관리가 요구되었다.

이러한 요구에 따라서 UR 협상 이후 67개 품목(현재는 63개 품목)에 대해 시장접근 물량을 설정하고, 품목별 특성 등을 고려하여 지정기관배정방식(국영무역 혹은 생산자단체), 수입권 공매, 실수요자 배정 등 방식으로 나누어 수입관리를 하고 있다. 수입관리의 법적근거는 농림부장관이 개별 법률을 근거하여 제정한 농림부 고시 『농축산물 시장접근 물량 양허관세 추천 및 수입관리요령』이다.³⁾

3) 주요품목의 시장접근 물량 관리기관을 보면 1) 쌀, 보리는 양곡관리법에 의해 농림부에서, 2) 양파, 마늘, 고추, 감자, 녹두, 팥, 생강, 메밀, 대두, 땅콩, 참깨 등은 농수산물 유통 및 가격안정법, 양곡관리법에 의해 농수산물유통공사에서, 3) 천연꿀은 농협법에 의해 농협에서, 4) 오렌지는 농수산물가격안정법에 의해 제주감귤협동조합 및 농수산물유통공사에서, 5) 잣은 산림법에 의해 임업협동조합중앙회에서, 6) 인삼은 인삼산업법에 의해 인삼협동조합중앙회에서 당초 관리해오다 현재는 일부 관리기관이 변경되었음.

지정기관배정 방식이란 정부가 지정한 기관에 수입쿼터물량을 배정하고 독점적인 수입권을 부여하는 일종의 국영무역방식으로서, 2002년 현재 대상품목은 쌀, 보리, 고추, 마늘 등 개방영향이 큰 17개 품목군이며, 수입·판매 이익금은 농산물가격안정기금 등에 적립하여 농업투자재원으로 활용하고 있다.

지정기관은 대부분이 WTO 성립 이전부터 해당 품목을 수입해 온 기관으로서 경험과 전문성을 살린다는 차원에서 국영무역기관으로 지정하고 있음. 다만 쌀의 경우는 조달청에서 수입물량을 수입대행관리하다 최근 일부 물량은 농수산물유통공사로 수입대행관리 주체가 이전되었으며, 감귤류, 잣, 인삼 등은 개방으로 인해 직접 피해가 예상되는 생산자단체에게 직접 수입관리를 하고 있다.⁴⁾

4) 우리나라는 국별 이행계획서를 WTO에 통보할 때 국가별 쿼터를 사용하지 않고 총량 쿼터제를 사용하는 것으로 제출하였음.

5) 관리방식별 이행내역은 세계농정연구원, 2003, WTO/DDA 농업협상의 국영무역 대응방안 연구, pp. 46-53를 참조할 것.

수입권 공매란 공개경쟁 입찰을 통해 수입권리를 판매하는 방식으로서 참기름, 대추, 전지분유, 연유, 밤, 대추 등 6개 품목을 대상으로 하고 있다.6) 이들 품목은 국내외 가격차가 커서 수입차익이 크게 발생할 것으로 예상되는 품목들이다. 또한 대외적 통상압력과 대내적 수입관리의 효율성 제고 차원에서 지정기관에서 독점적으로 수입관리되던 품목 중 일부를 공매로 전환했거나 전환할 계획으로 있다. 예로서 참깨, 생강은 1999년, 메밀, 땅콩은 2000년부터 2004년까지 시장접근 물량의 50%에서 공매제도를 도입하고, 이를 100%까지 확대할 계획으로 있다(임정빈 외 2인, 2000: 49).

실수요자 배정이란 해당 품목의 수입권을 수입관리물량 관리기관이 정한 절차에 따라 신청순서별로 배정하거나 일정한 자격요건을 갖춘 자에게 우선적으로 배정하는 방식으로서 종우, 종돈, 종자용 감자 등 종자, 종축류 및 배합사료 등 40개 품목이 여기에 해당된다.

III. 국영무역의 필요성과 문제점

1. 국영무역의 필요성

국영무역7) 기업은 1947년 GATT 설립 당시부터 농산물 무역에서 합법적인 참여자로 활동하여 왔으며, 개도국과 선진국뿐만 아니라 사회주의 경제권 국가 등 30여개 국가에서 운영하고 있다. 주로 안정적인 식량공급, 농산물 유통 및 가격조절, 소득지지, 수출보조, 국내시장 보호

등과 관련한 정부정책목표를 달성하고자 하는 목적으로 설립·운영되고 있다.

UR 농업협정은 농산물 수출입을 국제교역의 규범 속으로 흡수했으며, 국영무역기업 운용이 WTO 규범을 우회하여 사용될 수 있다는 우려를 비롯하여 농산물 시장에 잔존하고 있는 각국의 보호 및 개입조치들이 수면 위로 떠오르도록 만들었다.

WTO 협정 이후 관세쿼타(TRQ: tariff rate quota)에 따른 시장접근 물량의 수입은 많은 국내외 가격차를 발생시키므로 수입차익을 회수하고, 또 그 차익금을 농업투자재원으로 활용하고자 하는 차원에서 국영무역에 의한 수입관리의 필요성이 대두된다. 특히, 우리나라와 같이 농산물의 수입의존도가 높은 경우는 농산물 수급이 대내외적으로 불확실한 상황에 노출되어 있어 안정적 수급관리 차원에서 국영무역의 필요성은 더욱 절실한 실정이다.

안정적인 식량공급을 위해서뿐만 아니라 수급의 장단기적 불안요인이 상존하고 있는 고추, 마늘, 양파 등 양념류를 비롯한 일부 농산물의 경우 외국과의 무역에만 의존하는 것은 최적의 해결방안이 될 수 없을 것이다. 적정수준의 국내 생산기반 유지와 국내수급 및 가격정책을 효율적으로 관리할 수 있는 국영무역기관이 필요하다는 것이다.

이런 취지에서 현재 공공기관인 농수산물유통공사가 대표적인 국영무역기관으로서 수입창구가 되어 국내수급 상황을 감안하여 의무수입량의 수입시기 및 물량, 판매시기 등을 탄력적으로 운영하여 국내농업을 보호하는 역할을 하고 있으며, 또한 민간업자에게 수입쿼타 배정시에 예상되는 문제 즉, 국내외 가격동향에 따라 상업자본에 의한 매점 매석, 소비자가격 안정 저해, 원산지 둔갑 등 많은 문제점을 국영무역에 의한 수입관리로 방지하고 있다.

그리고 시장접근 물량 수입·판매시에 국내외 가격차로 발생하는 판매 차익금을 농산물가격안정기금 등에 귀속시킴으로서 국내농산물수매, 수출지원, 유통조성사업 등을 수행하는

6) 돼지고기와 닭고기, 오리엔지류스, 쇠고기는 완전수입개방(1998~2000)됨으로써 대상에서 제외되었음.
7) 국영무역에 대한 정의는 여러 가지로 내려져 왔는데, WTO에서는 GATT의 국영무역 정의를 확대하여 '정부에 의해서 특별한 예산 또는 독점적인 권한을 부여받은 정부 또는 민간기업'이라고 정의하고 있다. 우리도 공식적으로는 대체로 WTO의 정의를 따르고 있으며, 다만 국영무역이라는 용어 대신에 '지정기관 배정'이라는 용어를 사용하고 있다.

농안기금의 재원을 조성하는 데 절대적으로 기여하고 있다. 2002년 말 농안기금 조성액 3조 1,816억원 중 96%인 3조 549억원을 TRQ 물량 수입·판매 이익금 등으로 충당하였다.

이어서 품목 특성별로 국영무역의 필요성을 살펴보았다. 먼저 고추, 마늘, 양파 등 양념류를 비롯하여 국내 작황변화에 따른 국내가격의 계절 진폭이 큰 품목은 국영무역을 통한 수입관리로 농가피해의 최소화 및 국내가격 안정을 기하는데 적합한 것으로 판단된다. 국내 수급상황을 감안하여 국내 단경기에 시장접근 물량의 수입·방출을 함으로써 국내 수급조절을 효과적으로 할 수 있다는 것이다.

또한 원료 농산물로 도입하여 두부, 장류, 메주, 제과, 제빵 등 2차 가공식품을 제조하는 원료로 이용하고 있는 대추, 팥 등 두류의 경우는 국민기초식품으로서 국민 경제에 미치는 영향이 큰 품목이므로 안정적인 원료공급 차원에서 국영무역이 효과적이다. 가공식품의 수입이 늘어나면 그만큼 국내 부가가치 창출 기회가 상실됨과 함께 외화를 낭비하는 등 바람직스럽지 못한 결과를 초래할 것이다. 가공식품 대부분이 1980년대에 낮은 관세로 수입 개방이 된 까닭에 국내 가공식품업자의 경우 안정적인 원료공급 없이는 대부분 영세 식품가공업체들이 도산될 우려가 있다. 몇 가지 예를 보면 간장은 1985년에 된장과 고추장은 1988년에 기본관세 8%로 개방되었으며, 대두박은 1988년에 기본관세 5%로 개방되었다.

그리고 참깨, 땅콩 등 특작류 및 대두, 팥 등 두류의 경우 국내외 가격차가 심하고, 수요에 비해 생산량이 절대 부족하여 수입의존도가 높은 품목은 국영무역을 통해 국내외 가격차를 회수하여 국내 농업투자재원으로 활용이 가능하여, 국내산과 수입산의 엄격한 국내 구분유통을 통해 생산자와 소비자를 동시에 보호하는 효과도 얻을 수 있다.

끝으로 쌀, 보리 등 양곡류는 식량안보, 농업보호, 농촌개발, 환경보호 등 농업의 다원적 기능을 대표하는 품목이며, 식량은 시장메커니즘

을 통해서 충분히 공급되지 못하는 경향이 있기 때문에 사회적 최적 공급상태를 달성하기 위해서도 강력한 정부개입이 필요하다.

2. 국영무역의 문제점 : 국영무역 여건의 악화

향후 국영무역의 운영 틀을 결정할 WTO/DDA 농업협상이 진행 중이나, 당초 2003년 3월말을 시한으로 합의를 도출할 계획이던 농업 모델리티 협상이 시한을 넘기면서 협상에 상당한 진통을 겪고 있으며, 급기야 정치적 해결을 시도했던 2003년 9월 칸쿤 제5차 각료회의마저 결렬되어 난항을 거듭하고 있다.

그러나 협상내용의 방향성은 분명한 것으로 보인다. 즉, 관세인하와 시장접근 물량의 확대 폭이 UR 협상보다 더 높은 수준에서 결정될 것이라고 보는 것이 대체적인 협상 전망이다. 게다가 개도국 지위를 유지하는 것이 현실적으로 어렵다고 보면 관세인하와 시장접근 물량의 확대 폭은 더 크게 주어질 것으로 예상할 수 있다.

더하여 국영무역의 무역왜곡 효과 및 투명성 부족 등에 대한 국제사회로부터의 이의 제기로 통상문제가 상존하고 있다. 특히, 캐나다, 미국, 호주 등 수출국들로부터 TRQ 관리방식에 대한 규범강화와 새로운 규율을 제정하자는 주장이 제기되고 있다.

결국 우리 농업의 어려움은 WTO/DDA 협상 결과에 따라 한층 더 심화될 것으로 보인다. 높은 관세로 보호받고 있는 농산물의 경우 피해가 크게 나타날 것임을 쉽게 짐작할 수 있다. 현재 90% 이상 고율관세를 적용하는 품목은 무려 141개에 달하며, 이들 품목은 대개 소비량이 많은 핵심품목들로 나타난다.

한편 관세인하와 시장접근 물량 확대는 국영무역 운영 주체의 경영여건을 악화시키는 결정적 요인으로 작용할 것이다. 관세인하는 수입농산물의 국내가격을 낮추어 저율관세 부과 시장접근 물량의 국내판매가격과 수입가격과의 차이를 줄게 함으로써 독점적 수입관리권을 갖는

<표 3> 관세인하 및 TRQ 물량 확대와 국영무역 여건

구 분		시장접근 물량 확대	
		큰 폭	낮은 폭
관세 인하	큰 폭	국영무역 여건 크게 악화	악화
	낮은 폭	악화	부정적 영향 최소화

국영무역기관의 수입차액을 줄어둘게 할 수 있는 잠재적 요인으로 작용한다.

수입차액의 결정은 관세인하에 따른 가격인하로 인한 수입 감소와 가격인하에 따른 수요량의 증가로 인한 수입 증가가 함께 고려되어야 하는 문제이다. 일반적으로 농산물의 경우 수요의 가격탄력성이 큰 관계로 가격하락 효과가 수요량증대 효과보다 커서 수입차액이 줄어드는 것으로 이해하고 있다.

시장접근 물량 확대 역시 관세인하와 같은 효과와 마찬가지로 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 먼저 시장접근 물량이 총 수요량을 감당할 정도로 충분히 크면 수입차액은 발생하지 않을 것이다. 한편 시장접근 물량이 커질수록 가격인하 효과와 물량증대 효과가 상쇄되는 현상이 동시에 나타나므로 수입차액에 대한 영향은 앞에서 본 관세인하 효과와 같이 생각할 수 있다. 즉, 농산물의 경우 수요의 가격탄력성이 크다고 보면 일반적으로 물량증대 효과가 가격인하 효과보다 커서 수입차액이 줄어드는 것으로 짐작할 수 있다.

WTO/DDA 농산물 협상은 결과적으로 국내농업에 상당한 부정적인 영향을 끼칠 것으로 예상되는 한편, 국영무역 여건 또한 크게 악화시키는 계기가 될 것으로 전망된다. 한 마디로 시장접근 물량 수입차액이 큰 폭으로 줄어들면서 국영무역 여건이 전반적으로 악화될 것이며, 나아가 국영무역의 가장 큰 존재이유인 국내 농업보호 기능이 그 중요한 재원을 구성하는 수입차액 감소로 말미암아 위축될 수밖에 없는 현상이 초래될 것이다. 관세인하와 시장접근 물량 확대에 의한 국내농업의 어려움에 더하여

국영무역 여건마저 악화되는 악순환 과정 속에서 국내농업의 어려움은 더욱 가중될 것이다.

그리고 WTO/DDA 협상의 시장접근분야 의제로 TRQ 관리방식에 대한 규범강화와 새로운 규율을 제정하자는 주장이 캐나다, 미국, 케언즈그룹에서 제기되고 있다. 미국, 호주 등 수출국들은 기본적으로 각국이 사용하는 다양한 TRQ 관리방식이 잠재적으로 수입제한적으로 운용될 수 있다고 판단하고, 시장접근 기회가 그들의 실질적 이익확보에 기여하기 위해서는 투명성있는 규범이 만들어져야 한다는 입장이다. 국영무역의 효율화를 추구하는 논의 과정에서 고려하여야 할 하나의 제약요인으로 떠오르고 있다.

IV. 국영무역 개선방안

1. 국영무역 개선과제 도출

국영무역을 둘러싼 여건이 크게 불리한 방향으로 변화하고 있다. WTO/DDA 농업협상의 협상방향이 관세인하와 시장접근물량을 확대하는 방향으로 나아가고 있으며, 더하여 국영무역의 무역 왜곡효과 및 투명성 부족 등에 대한 국제사회의 이의 제기로 통상문제가 상존하고 있다는 것이다.

국영무역이 지향하는 목표는 궁극적으로 국내 수급상 공급 부족한 농수산물 및 WTO 농산물 협상에 따라 저율관세로 수입을 보장한 시장접근물량을 국영무역방식으로 수입관리함으로써 농가를 보호하고 나아가 시장가격동향에 따라 탄력적으로 방출함으로써 소비자 가격안

정을 도모하고자 하는 데 두고 있다. 관세인하와 시장접근물량 확대는 바로 국영무역으로 인한 수입차액을 줄어줄게 하여, 결과적으로 수입차액에 의존하는 국영무역의 효과를 떨어뜨릴 것임은 자명한 사실이다.

한편으로 국영무역이 독점적 지위를 이용하여 수출입의 정책적 관리, 불공정한 가격결정 등으로 무역왜곡이라는 부정적 효과를 야기시킬 것이며, 동시에 그 운영방식도 불투명하다는 것이다. 국영무역은 특성상 독점으로 인한 폐해, 경제적인 수입관리 등 문제점을 항상 안고있는 관리방법이므로 시장개방과 시장기능의 자율화를 추구하는 시장화관 관점에서 한계성이 있을 수밖에 없을 것이다.

국영무역에 대한 개선방안을 논의하는 배경이 여기에 있다. 농업생산자와 소비자를 동시에 보호하고자 하는 국영무역의 궁극적 지향목표를 효과적으로 추구하기 위해서는 이러한 국영무역 환경 악화에 효과적으로 대응하는 새로운 국영무역 체제를 마련하는 일이 시급히 요청되고 있다는 것이다.

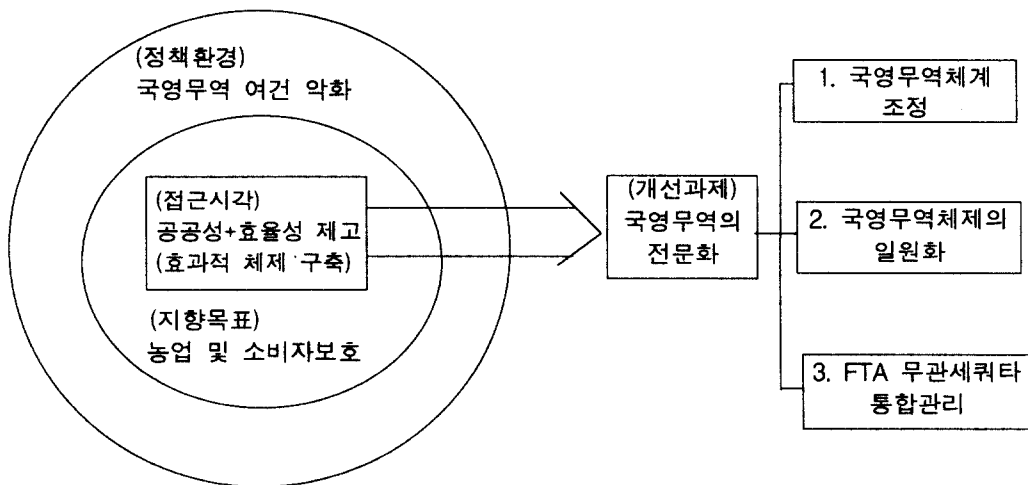
효과적인 국영무역 체제 모색은 여러 가지 요인들이 종합적으로 고려되어야 할 것이다. 주요한 몇 가지를 다음과 같이 예시해 볼 수 있

겠다. 1) 해당품목의 국내농업비중, 2) 생산자 소득과 가격안정성, 3) 수입차액 배분 관련 형평성, 4) 수입관리의 능률성 측면, 5) 그리고 고유한 품목의 특성 즉, 세계수준의 시장동향, 계절적 무역흐름, 동질성 여부, 수출입 업자 수 등이 그것이다. 추구하는 목적의 공공성과 수입관리의 효율성을 동시에 만족하는 국영무역 체제를 마련하는 것으로 요약된다.

이러한 관점에서 농산물 국영무역의 여건변화와 문제점을 바라보면 무엇보다도 국영무역의 운영 및 관리를 전문화하는데 개선방안 논의의 중점이 두어져야 할 것이다. 국영무역을 효과적으로 운영하기 위해 고려하여야 할 사항들이 고도의 전문성을 요구하고 있다. 나아가 크게 악화될 것으로 전망되는 국영무역 환경에 적응력을 키우기 위해서도 전문성을 전제로 접근하지 않을 수 없기 때문이다.

국영무역의 전문성을 여하히 합리적으로 확보하느냐 하는 것이 국영무역의 당면한 개선과제로 등장하고 있으며, 그것은 현실적으로 국영무역 기관의 전문화를 효과적으로 도모해 가는 길이라 여긴다.

국영무역의 전문성 확보는 국영무역의 기능이 제대로 효과를 발휘하도록 업무단위의 규모



<그림 2> 국영무역 개선과제 도출

화가 전제되어야 할 것이다. 무릇 어떤 분야에서 전문성을 행사하기 위해서는 필요한 관련기능들을 종합적으로 수행할 수 있는 체제정비가 선행되어야 한다는 것이다.

이러한 배경에서 여기서는 국영무역 개선을 위한 핵심적 과제로 먼저 국영무역 체계를 국영무역 여건 변화에 대응하면서 기존 체계의 문제점 등을 보완하는 차원에서 조정해 나가야 할 것임을 제시한다.

다음은 국영무역의 규모화를 실현하기 위한 하나의 방안으로서 현재 여러 기관에서 나누어 관리하고 있는 국영무역 기능을 하나의 기관으로 통합하여 관리체제의 일원화를 기해 갈 것을 제안한다

이어서 한·칠레 FTA 체결에 따라 농산물 무관세 쿼타의 관리도 국영무역관리 체제 일원화 차원에서 국영무역 기관에서 통합 운영하는 방안을 또 하나의 개선과제로 제시한다. 칠레에 이어서 여타 국가들과도 적극적으로 FTA 체결을 추진하고 있는 현실을 감안하면 향후 FTA에 따른 농산물 시장접근 물량의 효율적 관리문제가 국내농업 보호차원에서 중요한 과제로 등장할 것으로 예상되기 때문이다.

2. 국영무역 개선방안 모색

1) 국영무역 체계의 조정

시장접근 물량의 효율적 수입관리 차원에서 국영무역의 필요성이 크게 존재하는 한편으로 국영무역의 무역왜곡 효과 및 투명성 부족 등을 이유로 국영무역에 대한 부정적 입장이 수출국들을 중심으로 표출되고 있는 것이 현실이다.

WTO/DDA 농업협상 과정에서 시장접근 물량 수입관리와 관련하여 생산자 단체의 수입권 부여에 대한 논쟁, 독점수입 제한 및 민간수입비율 확대, 수입권공매 제도의 WTO 규범 불합치 문제, TRQ 배분과 관련 국내산 구매조건의 쿼타 배분, 최종용도 지정, 재수출조건 등에 대해

문제를 제기하면서 TRQ 규범 강화를 주장하고 있다.

시장접근물량 수입관리 문제의 요체는 이 2가지 입장이 최대한 조화를 이루어 나가는 것이다. 국영무역의 궁극적 목표인 국내농업 및 소비자를 보호하면서, 동시에 수출국들의 TRQ 규범 강화 주장을 가능한 한 수용하여 통상마찰 소지를 사전에 최대한 줄여나가야 한다는 것이다.

이러한 요구에 부응하는 효과적인 국영무역 체제는 기본적으로 국내농업에 미치는 영향이 크거나 혹은 수입차액의 규모가 큰 품목의 시장접근 물량은 국영무역 방식으로 수입관리를 해 가되, 그렇지 않은 품목의 경우에는 가급적 수입관리의 투명성을 향상시키는 방식으로 전환해 가는 것이다.

본 연구에서는 국내농업에 미치는 영향을 판단하는 기준으로 국영무역품목을 대상으로 국내 생산비중과 수요의 탄력성을 살펴보았으며, 수입차액 규모를 판단하는 기준으로 해당품목의 국내외 가격차와 TRQ 물량 수입이행률을 살펴보았다(표 4). 우리 농업을 상징하는 쌀의 경우 국내농업생산에서 절대적인 위치를 차지하고 있다. 그 외 품목의 경우를 보면 참깨, 고추, 마늘, 양파, 콩, 감자 등의 경우 국내 농업 비중이 1%대를 넘고 있으며, 녹두·팥, 생강, 메밀, 땅콩 등의 경우는 그 비중이 1%를 밑도는 것으로 나타난다. 한편 수요의 가격탄력성은 참깨, 고추, 마늘의 경우 모두 0.3 이하로 나타나는 반면 양파의 경우만 0.68로 크게 나타나고 있다. 국내·외 가격차는 참깨, 생강, 녹두·팥, 콩, 메밀, 마늘 순으로 국내가격이 3배 이상인 것으로 나타나고 있으며, 다음 땅콩은 2.8배, 고추는 2.0배의 가격차를 보이고 있다. 한편 양파의 경우는 국내산과 차이가 없으며, 감자의 경우는 오히려 국내산 가격이 낮은 것으로 나타나고 있다.

국내생산이 미미하고 수입이행비율이 낮음과 동시에 국내·외 가격차가 적은 품목의 경우는 국내생산자 보호 필요성이 상대적으로 낮은 판

〈표 4〉

국영무역 품목의 주요 특성

품 목	국내농업비중 (농가소득영향)	수요탄력성	수입차액발생잠재력	
			국내외가격차	TRQ 수입이행률
참 깨	1.4 %	-0.3	10.0	100 %
고 추	8.2 %	-0.22	2.0	93 %
마 늘	4.5 %	-0.3	3.7	90 %
양 파	2.0 %	-0.68	1.0	99 %
녹두·팥	0.2 % (팥)	-	5.9	100 %
생 강	0.7 %	-	6.5	83 %
메 밀	0.1 %	-	3.9	100 %
땅 콩	0.2 %	-	2.8	98 %
콩	1.1 %	-	5.0	100 %
감 자	1.9 %	-	-	47 %

출처: 한국농촌경제연구원, 우리나라 농산물 시장접근물량 관리방식의 개선방향, 2002. 12, p. 21, p. 26 및 농림부 국제농업국 내부자료, 2001년도 시장접근 물량수입이행실적, 2003. 5.

계로 이들 품목을 우선적으로 시장지향적 관리 방식으로 전환하여야 할 것이다. 감자의 경우 이러한 조건을 그대로 충족하고 있으므로, 우선적으로 국영무역 품목에서 제외하여 다른 방식으로 관리할 필요성이 제기되고 있다. 현재도 국영무역 품목으로 지정되어 있으나, 사실은 선착순 배정방식으로 관리되고 있는 실정이다.

다음 양파의 경우 국내외 가격차가 없고, 수요의 탄력성이 높아 무역왜곡 효과가 높을 가능성이 있어 국영무역 방식이 바람직하지 않는 측면이 있으나, 한편 국내생산 비중이 높고, 국내 작황변화에 따른 국내가격의 계절 진폭이 큰 관계로 농가피해의 최소화 및 국내가격 안정을 기할 필요에서 국영무역을 통한 수입관리 방식이 적합하다.

그리고 생강, 녹두·팥, 메밀, 땅콩, 대두 등의 경우는 비록 국내농업에 차지하는 비중이 크지 않지만, 국내외 가격차가 크고 수입이행률도 높아 수입차액이 크게 발생할 것으로 기대된다. 따라서 국내농업보호 재원 마련을 위한 차원에서 역시 국영무역방식으로 그대로 수입 관리하는 방안이 바람직할 것이다.

나머지 참깨 및 고추, 마늘 등 양념류의 경우

에는 국내농업 비중이 높고, 국내외 가격차도 클뿐더러 수입이행률 또한 높게 나타나고 있으므로, 국영무역으로 관리하여 수입차액을 환수함과 함께 국내농업보호 역할을 적극적으로 수행하도록 하는 것이 합리적이라 여긴다.

나아가 WTO/DDA 협상에 따라 크게 악화될 것으로 예상되는 국영무역 여건 변화에 대응하여 효과적인 국영무역 관리방식도 적극적으로 강구해 나가야 할 것이다. 무엇보다 관세인하와 시장접근물량 확대에 따라 국내농업에 미치는 영향과 수입차액의 크기에 큰 변화가 예상되므로, 이러한 여건변화에 적합한 수입관리방식을 마련해야 한다는 것이다. 그 하나의 방안으로 관세인하에 대응하여 그것으로부터 초래하는 국영무역 여건 악화를 상쇄할 수 있는 수준으로 TRQ 물량의 저율관세를 인하하는 방안을 제시해 본다.

또한 WTO/DDA 농업협상과정에서 시장접근물량 수입관리와 관련하여 독점수입 제한 및 민간수입비율 확대를 위한 수출국들의 TRQ 규범강화 주장에도 효과적으로 대응하여야 하는 과제를 안고 있다. 국영무역 품목별로 국내수급 상황에 따라 민간에 일정비율의 수입권을 판매

<표 5> 향후 TRQ 물량의 국영무역관리 방식 개선방안

검 토 기 준		관세인하 및 시장접근물량 증대 전망		
		국영무역 유지	수입권공매보완	국영무역과 수입권공매병행
국내농업보호 및 수입차액 관리 측면	국영무역 유지 (2기준 모두 해당)	쌀	참깨	고추, 마늘
	국영무역 보완방식 병행 (1가지 기준해당)	대두, 팥	생강, 땅콩, 메밀	양파

주) 감자는 국영무역 품목에서 제외하여 현행과 같이 선착순 배정방식으로 수입관리하도록 함.

하는 방식을 적극적으로 검토하게 하는 배경이다.

관세인하로 국내외 가격차가 줄어들고, 시장 접근물량이 크게 확대되어 과다한 경우 국영무역으로 전량 수입 이행하는 것이 어려울 수 있다. 국영무역을 유지하여 국내농업보호 및 소비자 보호 등 효과를 기해 가면서, 일부 물량의 경우 적합한 수입관리방식을 도입하여 수입관리의 효율화를 동시에 기해 나갈 필요가 크게 대두할 것으로 보인다. 예컨대 시장접근 물량이 과다하여 전량 국영무역으로 수입이행하는 것이 매우 어려울 것으로 예상되는 고추, 마늘, 양파 등의 경우에는 국내수급상황을 감안하여 국영무역방식과 수입권 공매방식을 병행 적용하는 수입관리 제도 도입을 신중히 검토해 본다.

한편 생강, 참깨, 땅콩 등의 경우에는 국영무역으로 시장접근 물량의 수입이행이 가능할 것으로 전망이 되나 국내 수급상황과 수입관리 관련문제 발생 등 예측치 못한 상황에 대비하는 차원에서 국영무역방식에 주로 의존하되 수입권공매방식도 보완적으로 적용할 수 있도록 탄력적인 제도를 강구한다.

또한 대두, 팥 등 국내생산 절대부족 품목의 경우에는 늘어날 것으로 예상되는 시장접근물량 전량에 대해 국영무역으로 수입 가능할 것으로 판단된다. 따라서 이들 품목의 경우에는 현행과 같은 국영무역 방식으로 수입관리 하도록 한다.

2) 국영무역 관리체제의 일원화

(1) TRQ 수입관리업무의 통합

국영무역을 둘러싼 환경이 크게 악화될 것으로 전망되는 여건변화를 고려할 때 국영무역 개선방안 논의는 무엇보다 전문화 체제를 구축하는 데서 접근되어야 할 것임을 앞서 지적하였다. 국영무역이 TRQ 물량의 다양한 수입관리 방식 중 중요한 비중을 차지하는 한 방식인 관계로 국영무역의 개선방안 논의는 전반적인 수입관리체제의 개선방안 논의와 떼어서 생각하기 어렵다.

국영무역 체제의 전문화를 추구하기 위해 우선은 수입관리 관련기능들을 하나의 기관으로 통합하여 업무단위의 규모화를 통한 능률적인 체제를 구축해야 할 것으로 본다. 현재 시장접근 물량이 설정되어 있는 전체품목은 63개 품목군에 대해 23개 기관에서 수입관리를 하는 다기화된 체제를 보이고 있는 현실이 국영무역 관리체제 일원화를 주장하는 한 배경이다. TRQ 물량의 관리체제가 이렇게 다기화되어 있는 경우는 세계적으로 드물다. 일본의 경우가 우리와 비슷한 유일한 사례로 꼽힌다. 현재 TRQ가 설정된 품목별로 그 시장특성을 검토하여 통합관리를 통해 수입관리의 전문성이나 투명성을 증대할 수 있는 품목들을 대상으로 우선적으로 일원적 체제로 관리해 나갈 필요가 있다.

〈표 6〉 국영무역과 민간의 단순수입 가격 비교

구 분	국 영 무 역		민 간 수 입	
	수입물량(톤)	수입단가(톤당)	수입물량(톤)	수입단가(톤당)
생 강	792	US\$ 448	18,229	US\$ 267
메 밀	843	US\$ 206	2,510	US\$ 154
대 두	178,044	US\$ 236	47,417	US\$ 161

출처: 농수산물유통공사, 2002b, p. 119.

한편 현재 진행중인 WTO/DDA 협상에서 생산자단체에 수입권이 부여된 품목, 생산자단체가 수입관리하고 있는 품목 등에 대한 문제가 수출국들로부터 협상 쟁점으로 제기되고 있다. 이들 품목에 대한 수입관리의 투명성을 제고하는 차원에서 국영무역 전담기관으로 하여금 수입관리업무를 총괄하게 할 필요성이 대두되고 있다.

국영무역 기능을 발전적으로 통합 운영할 국영무역 전담기관은 전문성 확보 차원의 통합논리 연장선에서 가급적 국영무역의 경험이 가장 많이 축적된 기관이 선정되어야 할 것이며, 나아가 국내농업의 보호기능도 충실히 수행하면서 수입관리의 투명성에 대한 국제적인 의의제기로부터도 자유스러울 있게끔 생산자단체가 아닌 공익기관이 전담기관으로 선정되어야 할 것이다.

(2) 농산물 수입정보 분석 및 감시시스템 구축

나아가 효율적인 국영무역 운영을 위해서는 현재 국영무역의 문제점으로 지적되고 있는 유사대체품의 수입증가 문제와 저가 수입신고에 따른 관세탈루, 밀수성행 등 무역질서 문란 문제에 대해서도 적극적으로 대처하여야 할 필요성이 제기된다.

신선농산물과 소비대체가 가능하며, 관세가 낮게 설정된 유사·대체품의 민간수입이 매년 증가하고 있다. 고춧가루 중량이 40% 이하인 혼합조미료의 경우 수입량이 1998년 6,221톤에서 2001년 10,369톤으로 증가하고 있으며, 같은

기간 중에 고추소스의 경우는 8,290톤에서 28,557톤으로, 볶은 참깨가루의 경우는 1,501톤에서 3,974톤으로, 대두가루는 409톤에서 10,088톤으로 폭발적으로 증가하고 있다.

또한 개방화 및 소비증가로 농산물의 수입은 매년 증가하는 추세에 있으며, 밀수도 성행하여 국가전체 밀수에서 농산물이 차지하는 비중이 20%를 넘는 실정이다.⁸⁾ 농산물 밀수 유형을 보면 관세포탈이 가장 많은 부분을 차지하고 있어 저가 수입신고에 의한 대책이 필요한 실정이다.⁹⁾ 국내수급 및 가격변동에 따라 농산물의 저가 수입신고에 의한 민간수입이 신속히 이루어지고 있다. 2001년 사례를 대상으로 생강, 메밀, 대두의 경우 국영무역으로 수입한 수입가격과 민간이 수입한 가격을 비교해 보았는데, 민간수입 가격이 상대적으로 크게 차이가 나고 있음을 알 수 있다(표 6). 향후 WTO/DDA 농업협상 타결에 따라 농산물에 대한 추가 관세인하시 중국산 등 저가 농산물의 민간수입은 급속히 증가할 것으로 예상된다.

민간부문의 무분별한 수입을 억제하여 국내 시장 혼란 및 농가피해를 최소화하여야 할 필요성이 강하게 제기되고 있으나, 그 전제가 되는 수입가격 정보 분석 및 동향을 감시하는 기능이 거의 작동하지 않고 있는 실정이다. 국영무역 기능의 전문화 차원에서 농산물 수입정보를 분석하고 감시하는 시스템을 국영무역 전담

8) 농수산물유통공사, 2002b, 공사발전 PLAN, p. 118 참조.

9) 저가 수입신고 방지를 위해 1999. 6월부터 수입신고 기준가격제도를 운용 중이다.

<표 7>

한·칠레 FTA 협상내용 요약

DDA 이후논의	FTA 제외	계절 관세	관 세 첩 폐					무관세 쿼타제공	
			즉시	5년 내	7년 내	9년 내	10년 내		16년 내
고추, 마늘, 양파, 참깨, 콩, 팥, 보리	쌀, 사과, 배	포도	종우, 중돈, 호밀, 귀리, 수수	당 류, 커 피, 초코렛	칠면조고기, 감자, 호두	기 타 과실주스	돼지고기, 양고기, 복숭아	조제분유, 혼합주스	쇠고기, 닭고기, 유 장, 자 두, 맨더린, 기타채소, 칠면조고기

주) SG, 원산지, SPS 등 관련 협상내용은 제외된 것임.

기관으로 하여금 새로이 구축하도록 하는 방안을 적극적으로 검토한다. 한편 수입가격 조사를 통한 적정 과세부과를 가능하게 함으로써 관세 탈루를 방지하는 효과도 동시에 기대할 수 있다.¹⁰⁾ 한편 민간수입비중 증가를 주장하는 WTO/DDA 협상의제와 관련하여 국제규범 속에서 민간의 저가수입 폐해를 효과적으로 방지하는 대책을 효과적으로 강구하기 위해서도 수입 농산물에 대한 정보분석과 수입감시 기능이 크게 요청되고 있다.

3) 한·칠레 FTA 시장접근 물량의 국영 무역 관리

무역자유화를 추구하는 다자간 협의기구인 WTO 결성에 이어, 양국간 또는 지역간에 제반 무역장벽을 완화하거나 철폐하는 FTA(자유무역협정) 체결이 무역자유화 흐름의 또 하나의 축으로 등장하고 있다.

우리도 1998년 11월 '대외경제조정위원회'에서 한·칠레 FTA 추진을 결정한 이래 4년을 끌어오던 협상을 2002년 10월 24일 타결하고

2003. 2. 15 양국 외무장관이 정식으로 협정조인을 하였다. 따라서 이제 국회비준 절차만 남아 있으나 FTA 이행특별법 제정을 두고 농민단체가 비준거부운동을 하고 있으며 기금조성 등의 방법에 있어서 관계부처간 협의가 진행 중이다.

농산물분야 협상결과를 보면 쌀, 사과, 배 등 3개 품목을 FTA에서 제외하는 한편 국내농업에서의 위상이 높은 민감한 품목의 경우는 DDA 협상 이후에 논의하기로 결정하였다. 동시에 많은 품목의 경우에는 점진적으로 관세를 철폐하거나 아니면 무관세쿼타를 제공하는 것으로 합의하였다<표 7>.

정부는 이러한 국제무역환경 변화에 대응하여 칠레에 이어 싱가포르, 일본, 미국, 멕시코, 태국 등과도 FTA 체결을 추진하고 있으며, 동시에 한·중·일 3국간 FTA도 추진하는 등 앞으로 적극적으로 FTA를 확대할 계획이다.

한·칠레 FTA 체결에 따른 농산물 수입증가와 현재 추진중인 여러 국가들과의 FTA로 인한 수입증가 가능성을 고려할 때 국내농업의 피해는 상당한 규모에 이를 것으로 전망된다. 국내 농업생산구조의 대폭적인 조정이 요구되는 배경이다.¹¹⁾

10) 현재 수입가격 조사는 관세청에서 1년에 한 두 번 현지조사를 하거나 혹은 수입국 현지주재 대사관에 협조를 의뢰하는 등의 방법에 의존하고 있으나 인력부족 및 비체계성으로 한계를 보이고 있음.

11) 정부는 국내 농업계의 거센 반발에 대응하여 보상 및 장기적인 구조조정 차원에서 'FTA 지원특별법' 제정을 추진하고 있다.

<표 8>

한·칠레 FTA 무관세 쿼타 내역

대 상 품 목	쿼 타 물 량(톤)	양 허 유 형
쇠 고 기	400	DDA 협상 이후 논의
닭고기(냉동, 조제저장)	2,000	"
유 장	1,000	"
자 두	280	"
맨 더 린	100	"
기 타 채 소	100	"
칠 면 조 고 기	600	7년 내 관세 철폐
계 (7개 품 목)	4,480	

마찬가지 배경에서 그러한 정책적 노력의 일환으로 무관세 쿼타 물량에 대한 효과적인 관리 필요성이 지적되고 있다. 관세철폐 시기가 결정된 품목과는 달리 무관세 쿼타방식으로 시장접근을 양허한 품목의 경우는 구체적인 수입 방식에 따라 국내농업보호 측면과 수입차액 배분의 형평성 측면, 또는 수입관리의 투명성 측면 등에서 차별적인 효과를 보일 것이기 때문이다. 현재는 총 7개 품목을 대상으로 무관세 쿼타 물량이 설정되어 있지만, DDA 협상이후 논의에 따라 확대될 수 있을 것이다<표 8>. 나아가 다른 국가와도 FTA 체결을 활발하게 추진하고 있는 현실에 비추어볼 때 FTA 시장접근 물량의 수입관리 문제는 향후 중요한 정책과제로 대두될 것으로 보인다.

따라서 WTO 협정과는 별도로 한·칠레 FTA 체결에 따라 수입이행하여야 하는 무관세 쿼타 물량에 대해서도 국영무역 전문기관으로 하여금 수입, 관리기능을 전담하게 하는 것이 바람직하다고 판단한다. 전문성을 토대로 칠레산 농산물 수입동향을 점검하고, 국내유통 및 소비형태 분석과 국내농업에 미치는 영향 검토를 거쳐서 수입시기 및 판매시기와 물량 등을 국내 수급동향과 연계하여 결정함으로써 국내농업 보호 역할을 충실히 수행할 수 있음은 물론 수입차액을 국내농업 피해 지원자금으로 활용할 수도 있는 이점을 충분히 발휘할 수 있을 것이

기 때문이다. 또한 무관세 쿼타 수입이행과 관련하여 투명성 부족 등을 비롯한 칠레 측의 제반 이의제기 소지에 대해서도 효과적으로 대응할 수 있을 것이다.

한편 한-칠레 FTA의 무관세 쿼타 설정 내역을 보면 7개 품목 중 3개 품목이 축산물이며, 또한 모든 품목의 쿼타물량이 소량으로 책정되어 있다. 국영무역의 많은 부분을 담당해오던 농수산물유통공사의 경우 축산물과 소량의 TRQ 물량을 취급한 경험이 없는 실정이므로 무관세 쿼타 물량의 수입이 실제로 일어나는 2004년 이전에 이러한 부분에 대한 준비도 철저히 해둘 필요가 있다. 나아가 현재 추진중인 일본을 비롯하여 멕시코, 태국 등 국가에 대하여도 생산동향, 수·출입동향 및 우리와의 경쟁가능성 등을 정밀하게 분석하여 체결협상에 대비해야 할 것이다.

V. 맺는 말

저율관세로 수입되는 시장접근 물량에 대한 효과적인 수입관리 방안은 여러 가지 측면을 동시에 고려해야 하는 포괄적이고 종합적인 성격을 띠는 논의주제이다. 그 파급효과가 궁극적으로 국내 농업발전과 관련하여 넓은 범위에 걸쳐 나타나는 복합적 성격을 띠는 문제이기 때문이다. 국내농업보호 측면에서 해당품목의

국내농업 비중 및 가격안정성의 문제, 수입차액의 배분 형평성을 확보하는 문제 등을 비롯해서 수입관리의 효율성을 기하는 차원에서 해당 품목의 특성 등과 같은 여러 측면을 동시에 감안하여야 한다는 것이다.

한편 효과적 수입관리방안을 찾아가는 논의에서 고려하여야 할 여러 효과들이 상호 이용 배반적인 성격을 보이고 있다. 예컨대, 국내농업비중이 높은 품목의 경우 국내농업보호 측면에서 독점적 수입관리 방식인 국영무역의 필요성이 대두되는 한편으로 국내 수급상황에 따라 수입이행률이 낮은 수준에 머물 소지를 안고있는 관계로 결과적으로 수입차액 발생 상황이 불안정할 수 있으며, 따라서 수입차액 배분 측면에서는 국영무역의 필요성이 그만큼 낮게 평가될 수 있다는 것이다.

국내 농업비중이 낮은 만성적 공급부족 품목의 경우에는 위의 경우와 반대의 관점에서 국영무역의 필요성을 해석할 수 있을 것이다. 즉, 국내농업보호 측면에서는 국영무역의 필요성이 상대적으로 낮게 나타나지만 수입차액은 안정적으로 발생할 가능성이 높아 수입차액의 배분 형평성 차원에서는 국영무역의 필요성이 높게 평가될 수 있다는 것이다.

더하여 효과적인 국영무역 개선방안을 모색하는 논의에서 고려하여야 하는 또 하나의 중요한 측면은 변화하는 상황 속에서 합리적인 방안을 도출하여야 하는 것이다. 현재 진행 중인 WTO/DDA 농업협상 결과에 대한 유동적인 전망과 함께 불확실한 국내 농업조건 변화 전망 속에서 최적의 국영무역 개선방안을 찾아가야 하는 관계로 그만큼 논의의 구체성을 띠기 어렵다는 것이다.

요컨대 개개 품목별로 유동적이고 불확실한 여건변화 전망 속에서 서로 상반되는 방향으로 작용하는 다양한 국영무역의 효과들을 감안하여 효과적인 국영무역 개선방안을 모색하여야 할 것임을 지적하고 있다. 본 연구의 기본적인 관점을 제시하고 있음과 함께 본 연구의 논의 범위를 개략적인 방향성을 제시하는 수준에 머

물게 하는 배경이다.

이러한 전제하에 본 연구에서는 고려하여야 하는 다양한 측면의 효과들이 국영무역 틀의 변화에 따라서 어떻게 나타날 것인가 하는 논의를 토대로 해서, 일반적이고 포괄적인 차원에서 개선을 요하는 주요 과제를 제시함과 동시에 그 개선방안에 대한 논의를 하고 있다.

기본적으로 수입농산물의 효과적인 수입관리 방안을 제시하고 있는 본 연구결과는 농산물 수급안정과 농업경영 안정화를 추구하는 농정의 기초자료로 많이 활용될 수 있을 것으로 보인다. 또한 WTO/DDA 농업협상의 국영무역 관련 협상시 직접적이고 유용한 협상자료로 이용이 기대된다.

VI. 참고 문헌

1. 농림부, 2000, 11, 각국의 농산물협상제안서.
2. 농림부, 2002, 6, 제2단계 WTO 농업협상 각국 Non-Paper(2001. 3~2002. 2).
3. 농림부, 2002, 12, DDA 농업분야 Modality 협상관련 자료집.
4. 농림부, 2003, 6, WTO/DDA 농업 Modality 초안자료.
5. 농림부, 2003, 5, 2001년도 시장접근물량 수입이행실적, 내부자료.
6. 농수산물유통공사, 2002, 12a, 농수산물유통공사 수급관리사업, 내부자료.
7. 농수산물유통공사, 2002, 12b, 공사발전 PLAN.
8. 농수산물유통공사, 2002, WTO 뉴라운드 농산물협상 대비 국영무역 품목별 시장접근물량 관리대책, 공사연구과제 2002-31.
9. 삼성경제연구소, 2002, 농수산물유통공사 발전 PLAN.
10. 세계농정연구원, 2003, WTO/DDA 농업협상의 국영무역 대응방안 연구, 연구보고서 03-1.
11. 송유철 외 4인, 2000, WTO 뉴라운드 농업협상 영향분석 및 대응전략, 정책연구 00-06, 서울: 대외경제정책연구원.

12. Ackerman, K. Z., & P. M. Dixit., 1999, 농업관련 국영무역기업, 농수산물유통공사 역, 농수산물유통공사.
13. 이재옥 외 4인, 1994, 수입개방이후 농산물 수입관리대책에 관한 연구, 용역사업최종보고서 C 94-3, 서울: 한국농촌경제연구원.
14. 이재옥 · 최윤국, 1997, 농산물 수입개방의 영향평가와 수입관리정책 방향, 연구보고 R364, 서울: 한국농촌경제연구원.
15. 이재옥 외 2인, 2002, WTO/DDA 농업협상 시장접근분야 세부협상원칙 수립에 관한 논의동향과 과제, 정책연구보고 P53, 서울: 한국농촌경제연구원.
16. 임정빈 외 2인, 2000, 우리나라 농산물 시장 접근물량 관리방식의 개선방향, 연구보고 R422, 서울: 한국농촌경제연구원.
17. 최세균, 2003, “관세감축공식별 농산물 관세 구조 변화: 주요 10개국 비교분석,” 농업경영·정책연구, 30(1):
18. 최세균 외 4인, 2002, 한·칠레 FTA에 대응한 농업부문 대책, 정책연구보고 P52, 서울: 한국농촌경제연구원.
19. 최용규, 2003, “새정부의 농정방향과 추진전략-농업통상분야,” 농수축산신문 주최 대토론회 자료집, 농수축산신문사.
20. Dixit, P. & T. Josling, 1997, “State Trading in Agriculture: An Analytical Framework,” Working Paper No. 97-4, International Agriculture Trade Research Consortium (IATRC).
21. Scully, D., 1999, “The Economic of TRQ Administration,” Working Paper No. 99-6, International Agriculture Trade Research Consortium(IATRC).
22. WTO, 1997/98/99, Analysis and Information Exchange(AIE), Various Issues
23. WTO, Committee on Agriculture Special Session 각국 제안서(G/AG/NG/).
24. WTO, TN/AG/W/1/Rev.1. 18 Mar, 2003, First Draft of Modalities for the Further Commitments Revision.
(2003년 11월 20일 접수, 심사후 수정보완)