

농업분야의 쟁점 분석과 한국의 통상협상전략 도출

조 규 대

한국 농촌경제 연구원

I. DDA 농업협상의 흐름

- UR협상 결과의 토대위에서 시장개방을 더욱 가속화 한다는 목표 하에 2001.11월 도하개발아젠다(DDA) 협상 출범하였다. 2003.3월 하빈슨 농업협상 의장은 완전한 형태의 협상 세부원칙(Modality)을 확정하려 했으나 합의에 실패하였고, 2003.9월 칸쿤 각료회의에서는 완전한 형태의 세부원칙 합의가 불가능하다고 보고 그 중간단계로 기본골격(Framework)만이라도 합의하려고 했으나 실패하였다.
- 2004년 초 새로운 의장단을 구성하여 2004.7월말까지 우선 기본골격만의 타결을 목표로 집중적인 협상 진행하였고, 회원국과 주요 협상 그룹 간 논의를 거쳐 2004.8.1 WTO 일반이사회에서 기본골격 채택하였다.
- 세부원칙(modality)의 구체적인 내용을 수립을 위한 실질적인협상은 증가상당치 문제가 해결된 2005년 5월부터 시작되었으며, 2005년 9월에는 WTO 사무총장과 농업협상 의장이 교체되었으며, 라미 사무총장은 홍콩각료회의에서 의제의 2/3을 해결하겠다는 목표를 제시하고 협상을 가속화 하였다.
- 그러나 미국과 EU, 그리고 수출개도국 그룹인 G20등 협상 그룹간의 관세감축, 민감품목, 그리고 국내 보조 감축등 주요 분야에서 이견의 차를 극복하지 못하여 제6차 WTO 각료회의(05.12, 홍콩)에서는 일부 합의사항만을 확인한 채 큰 성과 없이 마무리 되었다.
- 현재 협상은 '06.4월말까지 농업·NAMA 분야의 세부원칙을 확정하고, 각국의 이행계획서를 '06.7월말까지 제출키로 하는 등의 일정을 합의하고 협상이 진행 중이다.

II. 시장 접근 분야의 협상 쟁점과 시사점

- DDA 농업협상 시장접근분야의 핵심 쟁점은 관세감축 폭과 민감품목(sensitive product)에 대한 선정과 대우(treatment), 그리고 개도국 특별품목(special product) 및 특별세이프가드로 요약 할 수 있다. 관세감축은 구간별 관세감축방식(tiered formula)의 채택에 따라 높은 관세를 더 많이 감축한다는 원칙 아래 관세구간의 경계(threshold)와 감축 폭이 핵심 쟁점이며, 민감품목(sensitive product)의 경우 그 개수와 대우(시장개방 폭: 관세감축 및 TRQ 확대), 개도국 특별대우의 일환으로서 특별품목(special product)의 경우 개수와 대우, 그리고 개도국 특별세이프가드(SSM: special safeguard mechanism)의 운용방법 등이 핵심 쟁점으로 볼 수 있다.

2. 1. 관세 감축에 대한 주요 제안

가. 관세구간의 수와 경계

- 현재 협상의 진행으로 보아 관세구간의 수는 4개로 정해질 가능성이 높으며, 쟁점은 최상위 관세구간의 경계의 결정에 있다고 할 수 있다.
- <표 1-1>에 나타나 있듯이, 미국, 케언즈그룹, G20의 수출국들은 주로 EU를 목표로 최상위 관세구간의 경계를 가급적 낮추어(G20는 75%, 미국은 60% 제시), 그들의 주요 수출품목의 EU내 관세를 대폭 감축시키려고 하는 반면 EU는 90%를 제시하고 있다.

나. 감축 폭

- 감축 폭에 대해서는 협상그룹간의 이견의 폭이 크며, 지금까지의 협상 동향에 따르면 최상위 관세구간의 감축률은 UR보다 대폭 확대된 수준이 될 것으로 예상된다(표 1-1 참조).
- 미국은 최상위 구간의 감축률로 90% 이상을 주장하고 있으며 G20는 75%를 주장하고 있는 반면, EU는 65% G10은 45%(선진국 기준)를 제시하고 있다. 미국의 주장은 G20의 제안에 비하여서도 높은 수준으로 이는 최근에 국내보조 분야, 특히 신규 블루박스 보조에 대한 추가 규제를 주장하는 EU를 압박하고자 하는 국내보조 정책의 유연성을 확보하기 위한 전략적 제안으로 판단된다.

다. 관세 상한

- 특히 AVE 결과 1,000%가 넘는 수입금지적 관세가 드러남에 따라 관세 상한 설정의 필요성이 강력하게 대두되고 있으며, EU와 G20는 선진국 기준으로 100%, 미국은 75%의 관세 상한을 주장하고 있어, 이에 반대하는 수입국들과 대립하고 있다.

표 2-1. 관세 감축에 대한 주요 제안

	EU	미국	G20	G10
구간경계	선진국 (30-60-90) 개도국 (40-80-130)	20-40-60	선진국 (20-50-75) 개도국 30-80-130	(선진국) 20-50-70 (개도국) 30-70-100
관세감축률	선진국 35-45-50-60 개도국 25-30-35-40	60-70-80-90	선진국 45-55-65-75 (개도국) 25-30-35-40	(선진국) 27-31-37-45 (개도국) 선진국의 2/3수준
관세 상한	선진국 100% 개도국 150% (민감품목 제외)	75% (선진/개도국 구분 불확실)	선진국) 100% (개도국) 150%	반대
민감품목의 개수	전체 세번의 8%	전체 세번의 1%	<선진국> 전체 세번의 1% <개도국> 전체 세번의 1.5%	전체 세 번의 10~15%

라. 민감품목의 개수

- 민감품목의 수에 대해서도 협상그룹 간의 이견의 폭이 크다. <표 1-1>에서 볼 수 있듯이 미국과 G20는 민감품목의 개수를 전체 세번의 1%(선진국의 경우)를 주장하고 있는 반면, EU는 전체 세 번의 8%, G10 그룹은 10%~15%를 주장하고 있어 이견의 폭이 대단히 크다.
- 주요 수입국의 고율관세 농산물의 개수를 분석한결과, 선진국의 민감품목의 개수는 전체 농산물의 5~10% 수준이 될 것으로 예상 된다.
- <표 2-2>에서 보여주고 있듯이 EU의 경우 100%이상 고율관세 품목 수는 3~4% 수준이며, 일본은 8~9%, 스위스와 노르웨이는 20%를 상회하고 있다. 이에 비해 우리나라는 약 9.8%(쌀을 포함할 경우) 수준이다.
- 그러나, EU의 관세 100% 이상 세번은 3% 수준이지만, 70~100% 관세구간에도 축산물과 낙농제품, 밀, 옥수수 등의 곡물과 과일 주스 등 민감한 품목이 약 80여 개(HS 8단위 기준)에 있는 것으로 분석되고 있어이를 포함할 경우 EU의 민감품목 비율은 약 7%에 이를 것으로 판단된다.

표 2-2. 주요 수입국의 고율관세 세번 비중

단위: %

	EU	일본	스위스	노르웨이
100%이상~200%미만	3.0	1.7	12.0	13.8
200~300%	0.3	3.5	5.1	5.9
300~400%	0.0	1.4	1.6	2.4
400~500%	0.0	0.7	0.8	1.4
500%이상	0.1	1.5	1.3	1.2
100%이상 품목 합계	3.4	8.9	20.8	24.7

- 미국의 민감품목 수에 대한 제안도 국내보조 분야에서의 유연성을 확보하기 위한 전략적 포석일 가능성이 높으며, 국내보조 분야에서의 EU의 양보 수준에 따라 변화될 가능성이 있다고 판단된다.
- 중요한 것은 민감품목의 수와 대우가 서로 상충관계에 있을 가능성이 높으므로, 수입국의 입장에서 민감품목의 대우 여하에 따라 그 수를 줄일 여지가 있을 것으로 판단된다.
- 뿐만 아니라 선진국의 민감품목의 수가 10% 안팎이라면, 개도국 우대를 고려할 경우 개도국의 민감품목 및 특별품목의 총 수가 너무 커져 시장접근의 기본 원칙이 훼손될 우려가 있다는 점에서 수출국들의 반발이 예상된다.
- 개도국의 민감품목은 선진국 보다 많은 12~15% 정도로 예상해 볼 수 있고, 여기에 특별품목까지 고려하면 개도국의 경우 전체 세번의 최소 15% 이상 20%까지도 시장개방의 융통성을 인정받는 결과가 되어 자칫 시장접근의 실질적 개선이라는 시장접근분야 기본 원칙이 훼손될 여지가 있다.
- 결국 선진국의 민감품목의 수는 5~10% 미만에서 결정될 가능성이 높을 것으로 보인다. 물론 개도국의 경우 민감품목의 수가 10% 수준으로 늘어날 가능성을 배제할 수는 없으나, 이 경우 민감품목의 대우는 상대적으로 나빠질 가능성이 높기 때문에 수입국으로서도 적절한 수준에서 타협할 것으로 예상된다.

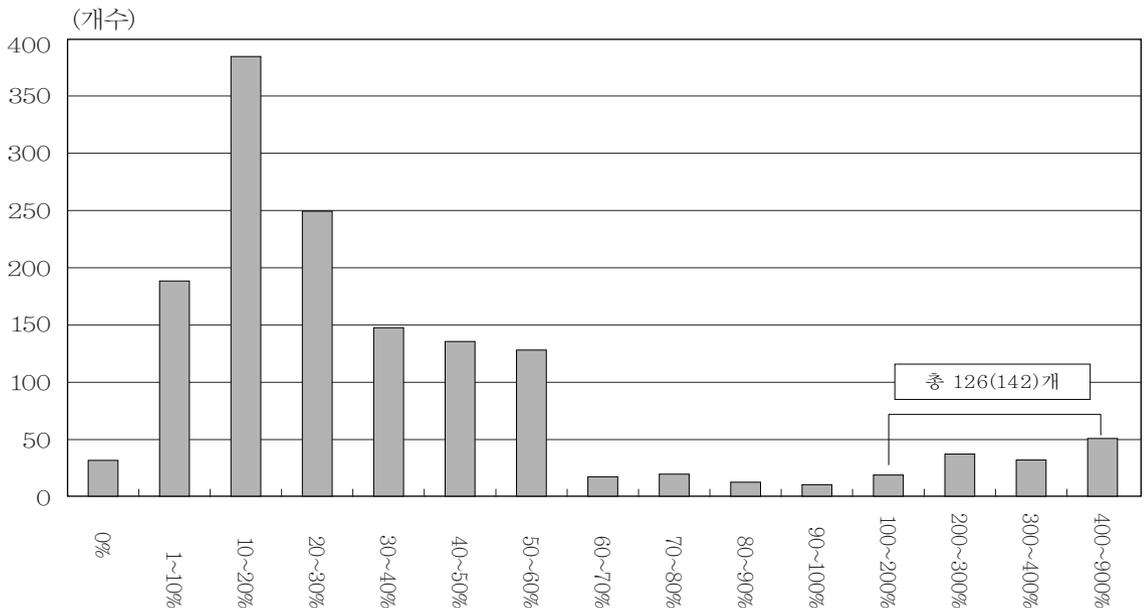
2.2. 우리나라의 농산물 관세 구조의 특징과 시사점

- 우리나라의 농산물은 2004년 말 현재 HS 10단위 기준으로 1436개이며 (쌀을 포함하지 않는 경우), 평균 양허관세율은 63%, 실행관세율은 55%로 나타나고 있다. 가장 관세가 높은 품목의 세율은 887% (매니옥)이며, 29개 품목은 관세 없이 수입되고 있다. 특히 양허세율과 실행세율의 차가 크지 않아, DDA 협상에서의 감축 폭이 현실에 그대로 반영될 가능성이 높다.

가. 관세구조의 특징

- <그림 1-1>에서 알 수 있듯이, 우리나라의 관세구조 중 DDA 협상과 관련된 중요한 특징 중 하나는 100%이상 관세구간에 주요한 품목이 많은 반면 실제 이 구간에 있는 품목의 총 세번(tariff line)의 개수는 상대적으로 적다는 것이다.
- 10~20% 관세구간에 381개(전체 세번의 26.5%)가 포함되어 있으며, 관세율 30% 이하에 전체 농산물의 58.5%가 분포되어 있는 반면, 관세가 100% 이상인 품목은 총 126개(쌀을 포함하면 142개)로 전체 세번의 8.8%(쌀을 포함하면 9.8%)에 불과하다.

그림 1-1. 관세구간별 품목의 수



- 두 번째 특징은 핵심 농산물은 20~45% 및 140~400% 관세구간에 집중되어 있다는 것이다. <표 2-3>에 나타난 것처럼 제1 관세구간(30~45% 구간)에 사과, 배, 포도, 복숭아, 수박 등 대부분의 과일 및 과채류가 분포하고 있으며 평균 양허관세는 45%이며, 대부분의 일반 채소의 양허관세는 27%이다. 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 등 축산물 대부분의 관세는 18~45%로 나타났다 (쇠고기(40%), 돼지고기(25%), 닭고기(18~20%)).

- <표 2-4>는 제2 관세구간(140~400%)에 분포하고 있는 품목들의 예를 보여주고 있다. 표에서 알 수 있듯이 UR 당시 관세화를 한 곡물류의 관세가 일반적으로 높고, 양념채소류의 관세가 매우 높아 마늘이 360%, 고추가 270%로 나타났다. 기타 감귤과 인삼 등이 144%와 220%로 관세가 높고, 유제품 가운데 전지분유 및 탈지분유의 관세가 176%에 이르고 있다.

표 2-3. 주요 품목의 관세 수준: 제1구간

관세 구간	주요 품목
0 ~ 10%미만	식물성 유지류
10이상~ 20%미만	일부 닭고기(18%), 조류, 묘목
20이상~ 30%미만	돼지고기(25%), 닭고기(20%), 계란, 일부채소
30이상~ 40%미만	일부 낙농품, 화훼류, 유지류, 주류, 너트류,
40이상~ 50%미만	쇠고기(40%), 유장(49%), 조제저장버섯(47%), 주요 신선 과일(45%), 주요 신선 채소(45%) 기타 과일류스 및 신선버섯(41%)
50이상~ 60%미만	건조채소, 육류통조림, 가공채소, 과일/채소주스 (54%), 조제식품(54%), 담배(54%)

표 2-4. 주요 품목의 관세 수준: 제2구간

관세 구간	주요 품목
60이상~ 70%미만	감(68%), 매실(68%), 담배(65%), 홍차(60%)
70이상~ 80%미만	냉동과일(72%), 육류통조림(72%)
80이상~ 90%미만	종우(89%), 연유(89%), 버터밀크(89%)
90이상~100%미만	표고버섯(90%), 고사리(90%), 바나나(90%)
100이상~200%미만	분유(176%), 감귤(144%), 양파(135%),
200이상~300%미만	쌀보리(299%), 고추(270%), 맥아(269%), 꿀(243%) 메밀(256%), 땅콩(230%), 밤(220%) 백삼 (223%),
300이상~400%미만	고구마(385%), 마늘(360%), 옥수수(328~370%), 감자(304%)
400이상~900%미만	매니옥(887%), 가공곡물(800%), 수수(779%), 홍삼류(754%) 콘용 옥수수(630%), 참깨(630%), 대추(611%), 녹두(607%), 잣(566%), 귀리(554%), 녹차(513%), 맥주맥(513%), 대두(487%), 팥(420%), 감자전분(455%)

나. 시사점

- 이러한 우리나라의 관세 구조의 특징은 크게 두 가지 시사점을 제공하고 있는데, 그 첫째는 민감품목 개수 선정은 관세 구간별로 접근하는 것 보다는 전체 농산물 총 세번수의 일정 비율로 접근하는 것이 유리하다는 것이다.
- 100%이상 고율관세에 속하는세번의 수는 쌀을 포함하여 142개에 불과한 반면, 쌀 1개 품목만을 민감품목으로 지정한다고 해도 HS 10단위로는 16개가 되어 100% 이상 관세구간 내 민감품목의 비율은 11%를 초과하게 된다(=16/142).
- 우리나라는 100%이상 관세구간에 주요한 품목이 많은 반면, 실제 이 구간에 속하는 세번의 수는 적은 관세구조를 가지고 있기 때문에, 민감품목의 선정을 관세구간 내 속하는 세번수(예: 142)의 일정 비율로 하는 것은 매우 불리하다.
- 그러나 농산물 전체의 일정 비율로 할 경우, 같은 11%를 적용한다고 해도 총 1,452개에서 약 160개세번을 민감품목으로 지정할 수 있게 되어 우리나라 입장에서 민감품목 선정에보다 큰 융통성을 갖게 될 것으로 판단된다.
- 우리나라의 농산물 관세 구조가주는 두 번째 시사점은 관세구간의 수와 경계, 감축 공식, 감축 폭만을 가지고는주요 농축산물의 시장개방 폭을 줄이는 데는 한계가 있다는 것이다.
- 주요 농축산물의 관세는 서로 떨어진 두 개의 관세구간(20~45%와 140~400%)에 집중적으로 분포되어 있는 반면 지금까지의 DDA 농업협상 논의 동향을 감안할때 140~400% 관세구간은 최상위 관세구간에 속할 가능성이 매우 높으며, 이에 따라 가장 큰 폭의 관세감축이 불가피할 것으로 예상되기 때문이다.
- 따라서 최상위 관세구간에 속하게 될 주요한 품목은 관세감축공식이나 감축 폭의 조정을 통해 시장개방 폭을줄이려고 해도 구간별 관세감축(tiered formula)이 원칙이기 때문에 한계가 있을 수밖에 없으며, 이에 따라 우리나라의 경우 관세감축공식이나 폭도 중요하지만 민감품목 또는 특별품목의 활용이 시장개방 확대 폭을 줄이는데 실질적인 역할을 하게 될 것으로 판단된다.
- 이러한 사실로 인해 우리의 일차적 관심은 주요 핵심 농산물을 민감품목이나 특별품목으로 지정하여 시장개방 폭을 최소화하는 것에 두어야 하며, 따라서 민감품목의 대우가 우리가 원하는 수준이라면 일반 품목에서 관세구간의 수와 감축공식, 감축 폭 등은 우리로서는 일정 부분 양보도 가능하다고 판단된다.
- 전체적으로 국내보조 분야 협상에서 G20, 호주, 캐나다 등 국내보조에 의존하지 않는 농산물 수출국은 공세적인 입장인 반면, 높은 수준의 국내보조를 지급하는 농산물 생산국 (미국, EU), 그리고 우리나라를 포함한 수입국 (G10) 등은 수세적인 입장이다.