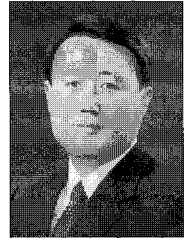


# 쌀 관세화의 영향 분석<sup>1)</sup>



한 두 봉 교수  
고려대학교 식품자원경제학과

## 1. 서론

우리나라는 UR 협상에서 쌀에 대해 관세화가 2004년까지 유예되었으며, 유예기간 동안 최소시장 접근(MMA) 물량을 기준년도(1988~1990년) 소비량의 1%(51천톤)에서 4%(205천톤)를 의무적으로 수입하였다. 지난 2004년 쌀 협상에서는 2014년까지 10년간 관세화 유예조치를 연장하는 대신 MMA 물량을 8%(408천톤)까지 증량하기로 합의하였다.

최근 DDA 농업협상 세부원칙이 구체화되고 국제 쌀 가격과 환율이 상승하면서 쌀 조기관세화에 대한 논의가 대두되고 있다. 관세화 유예가 만료되는 2015년부터는 관세화로 전환해야 하며, 관세화 유예를 유지할 경우 MMA 물량이 지속적으로 늘어날 뿐만 아니라 증량된 물량은 관세화 이후에도 계속 유지해야 하는 부담이 있다. 조기 관세화시 쌀 시장의 불안정성이 증대될 우려가 있으나 MMA 물량을 현재 수준에서 유지할 수 있는 장점이 있다.

DDA 농업협상의 타결 지연에도 불구하고 민감품목과 특별품목 등 팔코너 의장 세부원칙 수정안의

1) 본고는 저자의 쌀 시장개방 확대의 영향과 대책(2008.12) 보고서와 「동아시아 쌀 시장개방의 영향과 관세화」Conference Proceedings(2009.2)에서 발췌한 내용임.

핵심 내용은 유지될 전망이다. WTO/DDA협상에서 우리나라가 개도국 지위를 유지하고 쌀이 특별품목으로 지정될 경우에는 관세감축 및 TRQ 증량 의무 면제가 가능할 것으로 전망된다. 최소시장접근물량 증가, 관세화 전환 등 쌀 시장 개방 확대의 영향을 면밀히 분석하여 쌀 산업에 미치는 영향을 최소화할 수 있는 방안의 마련이 필요하다.

본 연구에서는 개발된 쌀 수급모형을 이용하여 쌀 시장개방의 시나리오별 영향 분석을 하였다. 즉, 관세화 유예를 계속 유지하는 시나리오와 조기 관세화의 영향을 비교 분석하였다. 쌀 시장개방 영향 분석 결과를 기초로 DDA 농업협상 전략과 중장기 쌀 산업 대책에 대한 시사점도 도출하였다.

## 2. 쌀 협상 결과 및 DDA 논의동향

쌀 시장개방의 파급영향을 분석하기 위하여 UR 협정문, 2004년 쌀 협상 결과, WTO/DDA 협상결과를 살펴보고, 이를 토대로 시장개방시나리오를 설정하였다. UR협정에 따라 1995년 쌀을 제외한 모든 농산물이 관세화로 시장을 개방하였다. 그러나 쌀이 국민경제와 농업경제에서 차지하는 중요성으로 1995~2004년까지 관세화가 유예되고 킷수입 방

〈표 1〉 UR협상에 의한 연도별 최소시장접근물량(MMA)

단위 : 천톤

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
MMA	51	64	77	90	103	103	128	154	180	205
(소비량 중 %)	(1)	(1.3)	(1.5)	(1.8)	(2)	(2)	(2.5)	(3.0)	(3.5)	(4.0)

〈표 2〉 연도별 MMA 수입계획

단위 : 천톤

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
전체 MMA	225.6	246.0	266.3	286.6	307.0	327.3	347.7	368.0	388.4	408.7
식탁용 (%)	22.6 (10)	37.7 (15)	52.8 (20)	67.9 (24)	83.1 (27)	98.2 (30)	104.3 (30)	110.4 (30)	116.5 (30)	122.6 (30)
비식탁용 (%)	203.0 (90)	208.2 (85)	213.5 (80)	218.7 (76)	223.9 (73)	229.1 (70)	243.4 (70)	257.6 (70)	271.8 (70)	286.1 (70)

식인 최소시장접근 (Minimum Market Access)으로 수입되었다.

우리나라는 2004년 쌀 협상을 통하여 관세화 유예조치를 10년 간 더 연장하고, 수입량은 2005년 225,575톤에서 2014년 408,700톤으로 매년 20,347톤씩 증량하기로 합의하였다. 2004년 쌀 협상의 가장 큰 특징은 식용 쌀의 수입을 총 수입량의 10~30%까지 수입하기로 한 것이다. 식용 쌀의 수입량이 매년 증가함에 따라 국내 쌀 산업에 대한 영향도 증대될 것으로 전망된다. 식용 쌀의 수입비중이 2010년 이후 30%로 고정된다고 하더라도, 매년 총 수입량이 증가함에 따라 식용 쌀 수입도 증가한다. 관세화와 관세화 유예조치를 비교하기 위하여 쌀 협상결과를 기본시나리오로 설정하였다.

2001년부터 시작된 WTO/DDA협상은 아직까지 타결을 보지 못하고 있다. 2008년 12월 7일 팔코너(Falconer) 농업의장은 지난 7월 소규모 각료회의(Ministerial Conference) 및 최근 협상 진전내용을 반영하여 세부원칙(Modality) 4차 수정안을 배포하였다. 새로운 의장 수정안은 지난 7월 각료회의에서 합의된 내용을 바탕으로 미합의 쟁점수를 축소하고

대안을 제시함으로써 발전된 협상문안으로 평가되고 있다. 잔여쟁점<sup>2)</sup> 중 개도국 특별긴급관세(SSM)과 TRQ 신설문제 등에 있어서는 별도의 문서를 통하여 절충안을 제시하였다.

세부원칙 4차 수정안의 주요 내용을 시장개방시나리오를 설정할 시장접근을 중심으로 살펴보고자 한다. 첫째 관세감축에 있어서 선진국의 최대 감축률을 70%로 설정하였으며, 개도국의 관세감축을 기존 8년에서 10년으로 연장하여 개도국의 신축성을 확대하였다. 관세감축의 특징은 관세가 높을수록 감축률이 높다는 것이다. 관세율에 따라 4개 구간(0~20%, 21~50%, 51~75%, 75% 초과)으로 나누어 각각 다른 감축율을 적용하고 있다. 4차 수정안에서는 이행기간을 선진국 5년(6회 감축), 개도국 10년(11회 감축)으로 규정하고 있다. 전체적인 관세감축 수준은 선진국의 경우 평균감축률(민감, 경사, 열대 포함) 최소 54%, 개도국은 평균감축률(민감 포함) 최대 36%이다.

2) 잔여쟁점으로는 관세상한(비민감품목 적용제외문제), 민감품목 TRQ 신설문제, 개도국 특별긴급관세(SSM), 관세단순화, 블루박스(미국에 대한 예외조항), 열대작물 등이 있음.

〈표 3〉 구간별 관세감축을 공식

선진국(이행기간 5년)		개도국(이행기간 10년)	
관세구간	감축율(%)	관세구간	감축율(%)
20 % 이하	50	30 % 이하	33.3
20 초과~50%	57	30초과~80%	38.0
50 초과~75%	64	80초과~130%	42.7
75 % 초과	70	130 % 초과	46.7

둘째, DDA협상에서는 일부 중요 품목을 민감품목으로 지정할 수 있고 민감품목으로 지정되면 일반 품목에 비해 관세를 덜 감축할 수 있으나 관세감축 예외에 대한 보상으로 옵션에 따라 TRQ를 증량해야 한다. 민감품목은 일반품목 감축율 대비 1/3, 1/2, 2/3 만큼 감축을 적게 할 수 있다.

민감품목으로 지정할 경우 TRQ 보상을 전제로 관세감축공식의 이탈(Deviation)을 허용하는 많은 옵션을 인정하고 있으며 선진국은 3가지 옵션이 있고 개도국은 선진국에 비하여 이행기간 연장, TRQ 보상이 없는 옵션 등이 추가되어 모두 7가지 옵션을 선택할 수 있도록 합의되었다. 민감품목의 최대 허용 개수(HS-10 단위 기준)는 선진국의 경우 전체 세 번 수의 4%, 개도국은 전체 세 번 수의 5.3%를 사용할 수 있다.

〈표 4〉 민감품목 지정시 TRQ 증량 비율

구분	선진국/개도국	1/3D	1/2D	2/3D
소비량	선진국	3.0 %	3.5 %	4.0 %
10% 미만	개도국	2.0	2.3	2.7
소비량	선진국	2.5	3.0	3.5
10% 이상	개도국	1.7	2.0	2.3
소비량	선진국	2.0	2.5	3.0
30% 이상	개도국	1.3	1.7	2.0

〈표 5〉 선진국의 민감품목 지정 옵션 : 3가지 대안

대안	관세감축율	TRQ 증량
① 민감품목 1	1/3 Deviation	3.0%
② 민감품목 2	1/2 Deviation	3.5%
③ 민감품목 3	2/3 Deviation	4.0%

〈표 6〉 개도국의 민감품목 지정 옵션 : 7가지 대안

대안	관세감축율	TRQ증량	이행 기간	사용한도
① 민감품목 1	1/3 Deviation	없음	3년	민감품목 수의 1/2까지
② 민감품목 2	1/2 Deviation	없음	2년	민감품목 수의 1/3까지
③ 민감품목 3	2/3 Deviation	없음	1년	민감품목 수의 1/4까지
④ 민감품목 4	일반공식 적용	없음	13년	제한 없음
⑤ 민감품목 5	1/3 Deviation	2.0%	10년	제한 없음
⑥ 민감품목 6	1/2 Deviation	2.3%	10년	제한 없음
⑦ 민감품목 7	2/3 Deviation	2.7%	10년	제한 없음

주 : 개도국은 TRQ 증량이 없는 옵션 1, 2, 3번 중 단 한 가지만을 선택하여 사용할 수 있으며, 해당 옵션의 사용한도를 초과하는 부분은 4, 5, 6, 7번 옵션을 품목마다 자유롭게 선택하여 사용할 수 있음.

셋째, 개도국들은 식량안보(Food Security), 생계 유지(Livelihood Security), 농촌개발(Rural Development)과 관련되는 특별품목을 지정할 수 있으며, 특별품목은 일반품목보다 관세를 적게 줄이고 민감품목과는 달리 TRQ를 주지 않아도 된다. 특별품목의 범위는 12%로 합의되었으며 이 중 5%는 관세감축이 면제된다. 특별품목의 평균 감축율은 11%이다.

넷째, 관세 상한이 도입되었다. 관세감축 공식에 의해 관세를 감축한 세 번의 관세가 100%(개도국 150%)를 초과하는 경우 그에 대한 보상으로 TRQ를 증량해야 한다. 민감품목 및 특별품목은 관세 상한 적용에서 면제되나 민감품목의 경우에는 보상으로 소비량의 0.5%(개도국 0.3%)에 해당하는 추가적인 TRQ 증량이 필요하다. 그러나 특별품목의 경우는 상한 면제에 대한 보상이 없다.

다섯째, 쿼터 내의 관세에 대해서는 선진국은 50%의 관세를 감축(단, 상한 10%적용)해야 한다. 단

3) 선진국의 경우 민감품목과 비민감품목 중 1%까지 100% 이상 관세유지가 가능하며, 일부 보상이 필요하다.

〈표 7〉 쌀 시장개방 시나리오

시나리오	관세화 시기	개도국 지위	특별품목 (민감품목)	2021년	
				관세(%)	TRQs(1,000 ton)
시나리오 1	2010	상실	민감품목	304.9	508.9
시나리오 2	2010	유지	특별품목	396.0	307.0
시나리오 3	2015	상실	민감품목	304.9	610.6
시나리오 4	2015	유지	특별품목	396.0	408.7

이행첫날 17.5% 이하로 감축하며, 5%이하 관세는 철폐해야 한다. 개도국의 경우에는 15%를 감축(단, 상한 미적용)해야 하지만 특별품목은 쿼터 내 관세도 감축면제가 된다.

### 3. 쌀 시장개방 시나리오별 파급영향

#### 가. 쌀 시장개방 시나리오

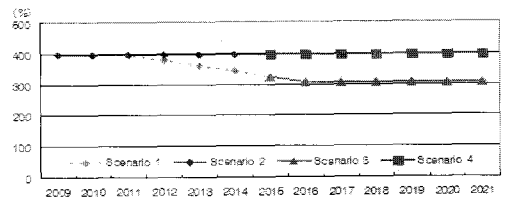
쌀 시장개방 시나리오는 다음과 같다. 2015년 이후 관세화와 조기관세화를 비교하기 위해 WTO/DDA 농업협상의 시장접근 분야에 있어서 관세감축 조건과 관세율쿼터 (TRQ)의 증량에 대한 논의내용을 기초로 4개 시나리오로 설정하였다(표 7). DDA 협상 결과는 2012년부터 이행하는 것을 가정하였다.

시나리오 1은 2010년 조기관세화하고, 개도국 지위를 상실하지만, 쌀의 중요성으로 민감품목으로 지정되는 시나리오이다. 시나리오 2는 2010년 조기관세화하지만, 개도국 지위를 유지하고 특별품목으로 인정받는 시나리오이다. 시나리오 3은 쌀 협상결과의 이행이 종료되는 2015년 관세화하고, 개도국 지위를 유지 못하지만, 민감품목으로 인정받는 시나리오이다. 시나리오 4는 시나리오 3과 같이 2015년 관세화하고 개도국 지위를 유지하고 특별품목으로 인정받는 시나리오이다. DDA 농업협상에서 쌀은 민감품목 또는 특별품목으로 지정할 수 있을 것으로 전망되어 쌀을 일반품목으로 가정한 시나리오는 분석대상에서 제외하였다.

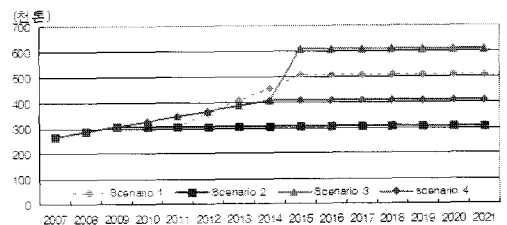
〈그림 1〉과 〈그림 2〉는 2009~2021년간 시나리오

별 관세와 관세율 쿼터량의 변화를 보여주고 있다. 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 우리나라가 개도국 지위를 유지하면 특별품목을 지정할 수 있으며, 품목의 5%까지는 관세감축의 의무에서 면제받을 수 있기 때문에 관세 396%를 2021년까지 유지할 수 있다. 반면, 개도국 지위를 상실할 경우 쌀은 민감품목으로 지정되어 관세감축을 2/3 적게 감축하는 대신 TRQ를 총소비량의 4% 증량하였다.

〈그림 1〉 시나리오별 관세의 변화



〈그림 2〉 시나리오별 관세율쿼터의 변화



#### 나. 시나리오별 파급영향

본 연구에서는 쌀 시장개방의 영향을 분석하기 위해 개발된 쌀 부문모형을 이용하여 확정적(deterministic) 시뮬레이션과 확률적(stochastic simulation)을 동시에 수행하였다. 불안정한 국제 곡물시장과 환율, 기후 변화에 따른 쌀 단수 등을 고

〈표 8〉 시나리오별 쌀 산업 전망 (확정적 시뮬레이션)

		면적 (1,000ha)	생산량 (1,000t)	수입량 (1,000t)	농판가격 (원/80kg)	자급률 (%)
2007		950	4,408	246	146,984	95.5
2014	시나리오 1	851	4,030	458	164,950	103.1
	시나리오 2	852	4,038	307	167,857	103.4
	시나리오 3	847	4,013	409	163,849	102.8
	시나리오 4	847	4,013	409	163,849	102.8
2021	시나리오 1	596	2,823	509	155,935	79.5
	시나리오 2	651	3,085	483	184,604	87.8
	시나리오 3	583	2,762	611	148,795	77.5
	시나리오 4	613	2,902	564	171,999	81.7

〈표 9〉 시나리오별 쌀 산업 전망 (확률적 시뮬레이션)

		면적 (1,000ha)	생산량 (1,000t)	수입량 (1,000t)	농판가격 (원/80kg)	자급률 (%)
2007		950	4,408	246	146,984	95.5
2014	시나리오 1	840(34)	3,978(278)	460(21)	161,402(15,440)	102.4(6.7)
	시나리오 2	843(33)	3,996(277)	313(43)	166,047(14,350)	102.6(6.6)
	시나리오 3	857(44)	4,059(308)	409(0)	167,128(15,532)	103.5(6.8)
	시나리오 4	857(44)	4,059(308)	409(0)	167,128(15,532)	103.5(6.8)
2021	시나리오 1	585(47)	2,771(272)	797(357)	159,532(22,072)	77.6(7.0)
	시나리오 2	648(56)	3,070(319)	619(324)	182,415(24,068)	87.1(8.2)
	시나리오 3	575(49)	2,726(280)	746(272)	148,067(16,430)	76.6(7.7)
	시나리오 4	613(53)	2,095(300)	727(362)	165,773(18,953)	82.0(8.4)

러해 보다 현실성이 있는 결과를 도출하기 위해 확률적 시뮬레이션을 시행하였다.

〈표 8〉의 확정적 시뮬레이션에 의하면 쌀 재배면적은 2007년 950천ha에서 2021년 583~651천ha로 14년간 31~39% 감소할 전망이다. 생산량도 2007년 4,408천톤에서 2021년 2,762~3,085천톤으로 약 30~37% 감소할 전망이다. 수입량은 개도국지위를 유지하는 것과 상관없이 쌀이 민감품목과 특별품목을 지정될 경우 TRQ 이외의 추가수입량은 발생하지 않을 것으로 전망되었다. 하지만 수입량의 증가에 따라 자급률은 2021년 77.5%~79.5%로 전망되었다. 2021년 농가판매가격은 시나리오에 따라 명목가격 148,795~171,999원/80kg으로 전망되었으며, 실질

가격은 82,071~94,870원/80kg으로 전망되었다.

소비량의 감소가 생산량 감소 보다 크고 수입이 증가됨에 따라 소비량 대비 재고량 비율이 급격히 증가하여 재고관리가 향후 쌀 정책의 핵심이 될 것이다. 시나리오3의 경우 재고율은 최고 59%(시나리오2 37%)까지 상승할 것으로 전망되었다.

시나리오 2(조기관세화 및 개도국 특별품목 적용)가 국내 쌀 산업에 미치는 영향이 가장 작은 것으로 전망되었다. 반면 시나리오 3(2015년 관세화 및 선진국 민감품목 적용)이 국내 쌀 산업에 미치는 영향이 가장 큰 것으로 전망되었다. 조기관세화 시나리오 1, 2가 쌀 협상 이행 후 2015년 관세화에 비해 파급영향이 적었다.

쌀 시장개방의 영향을 분석하기 위해 확정적 시물레이션뿐만 아니라 확률적 시물레이션도 동시에 수행하였다. 이를 위해 단수, 수입가격, 환율을 확률적 변수로 사용하였다. 미래 불확실성을 고려한 <표 9>의 확률적 시물레이션에 의하면 쌀 재배면적은 2007년 950천ha에서 2021년 575~648천ha로 감소할 전망이다, 생산량도 2007년 4,408천톤에서 2021년 2,726~3,070천톤으로 감소할 전망이다. 쌀 생산량의 감소에 따라 2021년 수입량은 시나리오 1의 경우 797천톤까지 증가할 것으로 전망되었으며, 농가판매가격은 148,067~182,415원/80kg으로 전망되었다. 2021년 자급률은 76.6~87.1%로 하락할 것으로 전망되었다.

본 연구에서는 식량안보를 위해 2021년 농업생산액이 현재 수준의 90%, 최소 70% 수준이 유지되어야 하고 쌀 자급률이 90%, 최소 70% 수준이 유지해야 한다고 가정하고 이를 유지할 확률을 추정하였다. 쌀 생산액의 경우 시나리오 3은 2021년 쌀 생산액이 현재 수준의 70%보다 낮을 확률이 74%, 현재 수준의 90%보다 높을 확률이 0.01%로 전망되었다. 시나리오 2는 현재 수준의 70%보다 낮을 확률이 11%이며 현재 수준의 90%보다 높을 확률이 44%로 나타났다. 쌀 자급률의 경우 시나리오 3의 경우 2021년 쌀 자급률이 70% 이하로 하락할 확률이 19%, 90%보다 높을 확률이 5%로 나타났다. 시나리오 2의 경우 70% 이하로 하락할 확률이 0.01%, 90%보다 높을 확률이 36%로 전망되었다.

확률적 시물레이션에 의한 쌀 시장개방 파급영향 분석에 따르면 국제가격이 높고, 환율이 높은 상황에서 조기관세화하는 것이 중장기적으로 쌀 산업에 미치는 피해를 최소화하고, 재고부담을 줄일 수 있는 것으로 나타났다. WTO/DDA협상에서는 개도국의 지위를 유지해야만 장기적으로 쌀의 자급률을 80% 이상 유지하여 최소한의 식량안보를 지킬 수 있을 것이다.

#### 4. 결론

우리나라는 2004년 쌀 협상에서 DDA협상 결과에 따라 급격한 관세감축과 수입량의 급증에 따른 국내 쌀 산업의 영향을 최소화하고 쌀 산업의 경쟁력을 강화하기 위해 관세화 유예를 10년간 연장하였다. 최근 DDA 농업협상 세부원칙이 구체화되고 국제 쌀 가격과 환율이 상승과 더불어 쌀 재고가 크게 늘어나면서 쌀 조기관세화에 대한 논의가 대두되고 있다.

우리나라는 관세화 유예가 만료되는 2015년부터는 관세화로 전환해야 한다. 관세화 유예를 유지할 경우 MMA 물량이 지속적으로 늘어날 뿐만 아니라 증량된 물량은 관세화 이후에도 계속 유지해야 하는 부담이 있다. 조기 관세화시 쌀 시장의 불안정성이 증대될 우려가 있으나 MMA 물량을 현재 수준으로 유지할 수 있다. DDA협상 타결이 상당히 지연되어 2012년부터 이행될 전망이며, WTO/DDA협상에서 우리나라가 개도국 지위를 유지하고 쌀이 특별품목으로 지정될 경우에는 관세감축 및 TRQ 증량 의무면제가 가능할 것으로 전망된다.

쌀 시장개방 파급영향 분석에 따르면 현재와 같이 국제가격이 높고, 환율이 높은 상황에서 조기 관세화하는 것이 중장기적으로 쌀 산업에 미치는 피해를 최소화하고, 재고부담을 줄일 수 있는 것으로 전망된다. 쌀 관세화 피해를 최소화하기 위해서는 WTO/DDA협상에서 개도국의 지위를 유지하고 쌀을 특별품목으로 인정받아야 할 것이며, 쌀 생산농가의 소득을 안정시키기 위한 정책도 마련해야 할 것이다. ㉞