



## 도하개발 라운드와 한국의 농업정책: 쌀 시장 개방의 예 (초안<sup>1</sup>)

강유덕<sup>2</sup>

### 서론

2005년 12월에 홍콩에서 개최된 제6회 WTO 각료 회담에서는 1400여명의 한국 농민 및 농민 운동 관계자들이 홍콩 거리에서 시위를 벌였다. 이런 많은 외국 농민들이 회의장 주변에서 조직적인 시위를 벌이는 경우는 드물기 때문에, 이들의 시위는 세계 및 현지 언론들의 비상한 관심을 끌었다. 한국 농민들의 이러한 시위는 반세계화 움직임에 동참하는 시위라기 보다는 사실상 WTO 다자회담에서 한국 농업이 직면하고 있는 실제적인 어려움에서 기인한 측면이 크다.

사실상 한국은 GATT, WTO로 대표되는 다자간 무역 시스템과 무역자유화의 가장 큰 수혜자라고 볼 수 있다. 하지만 한국의 무역 정책이 이에 맞춰 무역자유화 기조로 운영이 되었던 것은 아닌데, 특히 농업 분야에 있어서 한국의 농업은 관세 장벽 및, 보조금 정책 등을 통해 세계 시장에서의 경쟁으로부터 보호를 받아왔다.

한국 농업이 세계적 수준에서 경쟁력을 지니게 되는 것은 사실상 어렵다고 볼 수 있다. 농업 구조를 보다 생산성있게 만들고자 하는 여러 가지 정부차원의 노력들은 구조적인 이유로 제한적인 성과만을 가져왔다. 그 이유로는 먼저 산지가 많은 한국의 지형을 꼽을 수 있다. 이로 인해 한국 농업은 규모의 경제를 위한 대규모의 기계화 농업에는 적합하지 않아 영세농이 다수를 이루는 구조를 가져왔다. 또한 60퍼센트의 농업 인구가 60살이 넘는, 농업 인구의 고령화가 진행되어 농업 분야에서의 구조조정 시 다른 분야로의 직업전환이 이루어지기 힘든 구조적인 문제를 가지고 있다. 시장 개방에 대한 압력에 맞서 한국 농업 분야는 생산성 향상, 규모의 경제 실현, 고부가 가치 농산물 재배 등 여러 가지 노력을 하였으나 이러한 노력의 성과는 미미했다. 지금까지 한국 농업이 유지해 온 데에는 관세 및 쿼터, 보조금 지급 정책을 통한 보호 조치에 의존하는 측면이 크다.

한국 농업시장 개방에 대한 논의는 내부적 요인과 외부적 요인, 그리고 이 두 종류의 요인의 교차관계에서 생각해 볼 수 있다.

<sup>1</sup> 본 글은 영어로 작성이 된 후 저자에 의해 한국어로 번역이 되었음. 초안에 대한 모든 비평이나 개선 사항을 위해서는 저자에게 연락을 바랍니다.

<sup>2</sup> 파리정치대학 (Institut d'Études Politiques de Paris) 경제학 박사과정  
소속기관: Groupe d'Économie Mondiale, <http://gem.sciences-po.fr>  
이메일: [yooduk.kang@sciences-po.org](mailto:yooduk.kang@sciences-po.org)

## 내부적 요인:

현재 한국 농업이 국민총생산에서 차지하는 비중은 2.7퍼센트이며, 실제 농업 종사 인구는 3.7퍼센트에 불과하지만 농업과 농업인구는 정치적인 면에서 훨씬 큰 의미를 지닌다. 실제 인구에 비해서 농업인구가 정치적으로 중요성을 가지게 되는 이유는 농업의 비경제적인 역할과 한국의 특수한 상황에서 비롯된다.

이에 대한 이유로는 우선 과거 심각했던 한국의 식량난을 들 수 있다. 한국은 한국 전쟁 기간 동안에 심각한 식량난을 겪었고 이러한 식량난은 정도의 차이는 있지만 70년대 초반까지 계속 이어졌다. 한국은 96년 선진국 클럽이라고 할 수 있는 OECD에 가입하며 선진공업국으로 자리매김하기 시작했으나 이러한 식량난에 대한 전세대의 기억이 아직 한국인들의 마음 속에 남아 있다.

또한 한국인의 대부분이 농업지역과 연계를 맺고 있는 점도 농업 인구의 정치적 중요성을 어느 정도 설명해 준다. 비교적 짧은 시간에 농업국가에서 산업국가로 탈바꿈한 한국은 도시인구의 상당 수가 농업지역에 친지가 있는 등 농업지역 인구와 관련되어 있다. 이러한 상황에서 형성된 농민들에 대한 정서적인 연대감이 농민들이 실제보다 더 많은 정치적 영향력을 갖게 하는 데에 기여하고 있는 것이다.

## 외부적 원인:

공산품 수출에 대한 무역의존도가 심한 한국의 경우 공산품 시장에 있어서 선진국 시장의 무역자유화가 이루어질수록 더 큰 무역 수지를 보게 된다. 하지만 선진국 시장의 무역자유화를 통해 한국의 수출산업은 이익을 보게 됨에 따라, 한국의 시장, 특히 농업 시장이 상대적으로 닫혀있다는 점은 점점 부각되게 된다. 따라서 미국으로 대표되는 농산품 수출 국가들로부터의 국내 농업 시장 개방에 대한 압력도 더 커지게 되는데 이는 한국의 보호무역에 입각한 수출 중시형 개발 모델이 점점 한국의 농업 보호 정책과 상충되고 있음을 보여준다.

이러한 비대칭적인 한국의 무역 정책은 현재 진행되어가고 있는 다자간 회담에서는 더욱 부각이 되게 된다. 현재의 도하 개발 라운드는 기존의 라운드에 비해 농업 분야에 있어서 시장 접근성을 강화하는, 보다 실질적인 목표를 추구하고 있다. 이런 상황 속에서 한국 농업분야는 앞으로 나올 다자간 회담의 성과에 맞춰서 미리 농업 분야의 개혁 준비를 해야 할 필요가 더 절실하게 되는 것이다.

본서에서는 한국의 쌀 시장에 대해서 다룬다. 쌀은 한국의 단일 농산 품목 중 가장 보호된 품목이며 미국을 비롯 다른 농업 수출국들이 한국시장 개방의 잣대로 주시하고 있는 품목이다. 쌀 생산은 가치 기준으로 한국 농업 전체 생산의 3분의 1에 해당하며 한국의 농업 보조금의 상당 부분이 쌀 생산 보조에 집중되어 있다.

## WTO 무역체계에서 한국의 무역 협상

1980년대 초부터 시작된 한국의 무역자유화는 우루과이 라운드 협상의 타결과 WTO의 출범과 함께 본격적으로 시작되었다. 전통적인 수출 중시형 보호무역 기조를 보여온 한국은 1997-1998년의 동아시아 금융위기와 이에 따른 경제 개혁과정에서 보다 더 적극적인 자유무역정책으로의 변화가 이루어졌다. 하지만 이러한 무역자유화는 주로 공산품 부분에 한정이 되었고 농업부분은 관세와 쿼터, 보조금 정책 등을 통해 국제 경쟁으로부터 보호되어 왔다. 한국인의 주식인 쌀은 가장 많은 보호를 받고 있는 대표적인 단일 품목이다

WTO의 출범과 함께 농업 부분에 대한 한국의 이행의무는 크게 농업보조총액 (Aggregate Measurement of Supports, AMS)에 대한 감축과 최소시장접근 (Minimum Market Access, MMA)의 유지 및 확대 두 가지 부분에서 찾아 볼 수 있다. 첫 번째인 농업보조총액 감축은 한국이 기존에 시행해 온 직접적인 보조금 지급 및 이종곡가제 등 농업 보조정책에 관한 것이며 두 번째인 최소시장접근은 농업 보호를 위한 관세 부분에 있어서의 관세화 유예와 관련된다.

### 농업보조총액 (Aggregate Measurement of Supports, AMS)에 대한 감축

WTO에 보고된 한국의 농업보조총액은 1994년 기준으로 1조7천억 원에 이르는 것으로 산정이 되었는데 표 1에서 보는 바와 같이 이 중 91퍼센트가 쌀 생산에 대한 보조에 집중이 되어 있다. 그 외에 전체 농업보조총액의 9퍼센트 미만이 보리, 콩, 옥수수, 포도 등 다른 농산품에 할당되어 있다. 표 3에 나타난 것과 같이 이러한 수출보조총액은 WTO에 대한 보조금 감축 이행약속 차원에서 1995년부터 시작하여 10년 동안 매년 13.3퍼센트씩 감축이 되도록 되어있다.

표 1

	농업보조총액	생산가치 대비 농업보조총액 (%)	총 농업보조총액에서의 비중 (%)
총 농업보조총액	1,718.6		100.0
쌀	1,568.4	24.8	91.3
보리	52.3	17.4	3.0
콩	72.9	34.1	4.2
옥수수	22.6	79.9	1.3
포도	2.4	53.3	0.1

출처: Republic of Korea "Schedule LX - Republic of Korea: Agricultural Products" 1994

표 2

년도	기분총액	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
농업보조총액	1,719	1,696	1,672	1,650	1,627	1,604	1,581	1,559	1,536	1,513	1,490

출처: Republic of Korea "Schedule LX - Republic of Korea: Agricultural Products" 1994

최근에 한국이 실시하기 시작한 추곡수매제도의 개혁은 이러한 WTO에 대한 한국의 이행의무를 반영한다. 최근까지 한국의 추곡수매제도는 이중고가 제도를 기반으로 정부가 시장가격보다 높은 가격으로 농업생산자로부터 쌀을 구매하는 방식이었다. 이러한 국내가격보조 정책은 일반적으로 무역 왜곡효과를 낳는, OECD 기준의 시장가격지지 (Market Price Support, MPS)의 범주에 해당하는 정책이며, 다자간 협상에서 Amber box의 범주로 분류되어 점진적인 감축의 대상이 되어온 보조정책이다. 따라서 이중 고가제를 기반으로 한 한국의 농업보조정책은 오랫동안 개혁 대상으로 지적되어 왔다. 이에 대해 한국 정부는 2003년부터 예고를 시작하여 2005년부터 쌀수입 직접지불제를 실시했다. 이 제도는 고정직접지불과 변동직접지불을 통해 쌀의 목표가격과 실제 시장에서의 가격차이의 80퍼센트를 정부가 지원하는 것을 골자로 한다. 이 중 고정직접지불은 생산량과 관계없는 지원 정책으로 지원금을 더 받기 위한 인위적인 생산량의 증대를 유발시키지 않는다는 점에서, 보다 WTO의 요구사항에 부합된 정책이다.

## OECD기준의 한국의 농업 보조금 현황

각 국가들의 농업 보조현황을 일괄적인 방법으로 산정하기 위해 OECD는 여러 가지 추정 지표들을 사용한다. 주로 사용되는 추정지표들은 다음과 같다.

- 농업생산자지지추정치 (Producer Support Estimate, PSE)
- 시장가격지지 (Market Price Support, MPS)
- 총농업지지추정치 (Total Support Estimate, TSE).
- 농업생산자명목지원계수 (Producer Nominal Assistance Coefficient, NACp)

한국의 농업생산자지지추정치(PSE)의 전체 생산자수입에 대한 비중은 2004년 76퍼센트로 OECD회원국 평균의 두 배 수준에 이른다. 농업생산자추정치중 93퍼센트가 무역 왜곡효과가 가장 큰 것으로 분류되는 시장가격지지(MPS)에 속한다. 한국의 농업생산자명목지원계수(NACp)는 2001-2003년의 기간 동안에 2.79로서 OECD 평균인 1.45보다 훨씬 높은 수치를 보여주고 있다. 이는 한국 농산품이 세계시장을 기준으로 179퍼센트 더 비싼 가격으로 생산이 되고 있음을 보여준다.

표 3

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Producer Support Estimate (Total)	19,367	18,708	19,173	17,313	21,445	21,827	20,881	21,987	20,620	22,872
Market Price Support (Total)	18,330	17,639	18,030	16,324	20,547	20,865	19,633	20,479	18,855	21,283
Percentage PSE (PSE/Total production value)	72	64	63	57	65	67	62	65	61	63
MPS/PSE (Rice %)	95	94	94	94	96	96	94	93	91	93
PSE (Rice)	6,370	7,478	7,563	6,904	7,929	9,127	9,002	8,094	6,903	8,112
MPS (Rice)	6,161	7,209	7,287	6,631	7,668	8,847	8,611	7,607	6,379	7,604
MPS/PSE (Rice %)	97	96	96	96	97	97	96	94	92	94
Percentage PSE (Rice)	72	64	63	57	65	67	62	65	61	63
Total Support Estimate (Total)	22,038	21,387	23,229	21,451	24,433	25,030	24,323	25,596	24,687	25,959
Percentage TSE (expressed as share of GDP, %)	5.53	4.77	4.73	4.43	4.61	4.33	3.91	3.74	3.41	3.33

출처: OECD data set, 2005, 통계청, 2006

표 4

	1986	1990	1995	1996	1999	2000	2001	2002	2003	2004
전체 PSE	8,308	13,609	19,367	18,708	21,445	21,827	20,881	21,987	20,620	22,872
PSE 퍼센티지	65	75	72	64	65	67	62	65	61	63
Producer NAC	2.89	3.93	3.57	2.78	2.90	2.99	2.63	2.88	2.59	2.67
쌀 PSE	4,024	5,799	6,370	7,478	7,929	9,127	9,002	8,094	6,903	8,112
PSE 퍼센티지	80	85	88	81	77	84	81	80	74	76
Producer NAC	5.03	6.87	8.13	5.25	4.26	6.39	5.16	5.07	3.83	4.18
보리 PSE	188	258	248	244	229	161	272	214	168	181
PSE 퍼센티지	75	79	82	79	83	81	77	77	80	78
Producer NAC	3.94	4.65	5.56	4.75	5.92	5.25	4.37	4.42	4.91	4.56
지방종자 PSE	120	206	249	250	289	263	244	260	264	451
PSE 퍼센티지	75	83	88	86	91	90	88	89	89	89
Producer NAC	4.03	5.72	8.59	7.26	10.72	10.35	8.31	9.25	9.00	8.70
우유 PSE	255	411	541	530	786	959	781	970	955	906
PSE 퍼센티지	68	63	62	58	63	69	53	61	62	61
Producer NAC	3.16	2.72	2.66	2.39	2.72	3.21	2.15	2.57	2.66	2.57
쇠고기 PSE	428	661	1,332	1,251	1,599	1,430	1,384	1,536	1,268	977
PSE 퍼센티지	50	69	70	68	63	59	65	73	61	56
Producer NAC	1.99	3.19	3.39	3.13	2.67	2.45	2.88	3.71	2.54	2.29
총 PSE에 대한 쌀에 대한 PSE의 비율	0.48	0.43	0.33	0.40	0.37	0.42	0.43	0.37	0.33	0.35

출처: OECD, PSE/CSE database 2005

농업생산자지추정치 (Producer Support Estimate, PSE): 소비자 및 납세자로부터 농업 생산자에게 이전되는 연간 화폐가치 (단위: 10억원)

농업생산자명목보조계수 (Producer Nominal Assistance Coefficient, Producer NAC): 보조금을 포함한 농업생산자가 실제로 받은 총 수입과 농업생산품을 국제가격으로 산정하였을 때 받게되는 수입간의 비율

표 5는 10년간의 농업생산자명목지원계수(NACp)의 변화를 보여준다. 전체 농업에 대한 지원계수와 쌀 생산에 대한 지원계수는 2004년 각각 2.67과 4.18로 이는 한국의 농업 생산이 국제시장을 통해 공급을 받는 것에 비해 167퍼센트가 높은 비용으로 이루어지며 특히 쌀 생산의 경우 318퍼센트 더 높은 비용으로 이루어지고 있다는 것을 보여준다. 또한 소비자명목지원계수(Consumer NAC)는 3.98로 한국 소비자들이 국제시장 가격에 비해 약 300퍼센트 더 높은 가격으로 국내 쌀을 구입하게 된다는 것을 보여준다.

표 5

농업과 쌀 생산에 대한 왜곡계수 (distortory coefficient)

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Producer NAC	Total	3.57	2.78	2.71	2.30	2.90	2.99	2.63	2.88	2.59	2.67
Producer NAC	Rice	8.13	5.25	4.83	3.63	4.26	6.39	5.16	5.07	3.83	4.18
Producer NPC	Rice	7.90	5.09	4.69	3.53	4.15	6.22	4.98	4.83	3.62	3.98
Consumer NAC	Total	3.40	2.71	2.55	2.14	2.67	2.68	2.41	2.79	2.39	2.37
Consumer NAC	Rice	7.68	5.06	4.66	3.52	4.15	6.22	4.96	4.81	3.62	3.98
Consumer NPC	Rice	7.90	5.09	4.69	3.53	4.15	6.22	4.98	4.83	3.62	3.98

출처 : OECD Agricultural Policies 2004

한국 쌀 시장의 최소시장접근 (Minimum Market Access, MMA)

한국의 농업시장에 대한 개방은 우루과이 라운드 이후에 본격적으로 시작되었으나 제한적인 부분에서만 이루어졌다. 특히 외국산 쌀에 대한 한국 쌀 시장의 개방은 국내 쌀 생산 농민 보호를 위해 흉년 시 부족분 충당을 제외하고는 완전히 배제되었다. 우루과이 라운드의 타결에 앞서서 한국의 쌀 시장 개방이 쌀 수출국들의 압력에 의해 불가피 해졌을 때 한국 정부는 관세화를 통한 개방이 아닌 최소시장접근 방식을 통한 부분적인 개방을 허용했다. 1995년부터 10년 기한으로 발효에 들어간 최소시장접근은 국내 소비량의 4퍼센트까지 점진적으로 개방하는 것을 목표로 삼았다. 수입허용이 되는 최소시장접근 물량의 경우에는 5퍼센트의 비교적 낮은 관세가 적용이 되었고 그 이를 초과하는 수입량의 경우 수입 금지적 성격의 높은 관세(prohibitive tariff)가 적용이 되었다. 이러한 10년 기간의 최소시장접근 방식은 본격적인 관세화에 앞서 농업분야에 있어서의 구조조정을 위한 유예 기간의 성격이 강하다. 이 기간이 만료되었을 경우 이후의 쌀 시장 개방에 대해서는 그 후에 논의하기로 예정이 되었다.

실제로 최소시장접근 방식을 통해서 수입된 물량은 밥쌀의 용도로 일반 소비자에게는 판매되지 않았고, 가공용 목적으로만 판매되었다. 이는 최소시장접근을 통한 이러한 시장 개방은 실질적으로 시장에 큰 가격 변화 신호를 주지 못한다는 것을 뜻한다. 이는 제한적인 쌀 시장의 개방이 실질적인 소비자 후생에 긍정적인 기여를 하지 못했음을 의미한다. 최소시장접근을 통한 부분적인 시장개방은 소비자 후생의 증대보다는 본격적인 시장개방에 앞서 한국 농민들에게 적응기간을 주기 위한 정책적 선택으로 이해가 되어야 한다.

표 6

한국의 쌀 생산과 최소시장접근 물량 및 실제 쌀 수입

	쌀 생산 (톤)	최소시장접근 (MMA) 물량	MMA/국내 소비량 (%)	실제 쌀 수입 (톤)
1990	5,605,979			0
1991	5,384,388			0
1992	5,330,826			365
1993	4,749,562			1,467
1994	5,059,764			262
1995	4,694,956	51,307	1.00	501
1996	5,322,962	64,133	1.25	102
1997	5,449,561	76,960	1.50	10
1998	5,096,879	89,787	1.75	74
1999	5,262,700	102,614	2.00	263
2000	5,290,771	102,614	2.00	62
2001	5,514,796	128,267	2.50	87
2002	4,926,746	153,920	3.00	102
2003	4,451,135	179,574	3.50	94
2004	5,000,149	205,228	4.00	281

최소시장접근에 대한 쿼터 내 관세(In-quota tariff)는 5퍼센트이며 쿼터 초과 관세 (out-of-quota tariff)는 수입량이 쿼터에 못미치는 관세로 적용이 되지 않았음.

출처: Republic of Korea "Schedule LX - Republic of Korea: Agricultural Products" 1994  
Korea Agricultural Trade Information 2006 www.kati.org

### 최소시장접근의 연장

2004년에 10년 기한의 최소시장접근이 만기에 이르렀을 때 한국 정부는 각 개별 쌀 수출국들과 협상을 시작했다. 일본과 대만이 관세화로 전환한 것과 달리 한국 정부는 최소시장접근 방식을 10년 더 연장하는 방향으로 결정을 했다.<sup>3</sup> 한국 농업의 취약성에 대한 우려와 함께 관세화를 통한 쌀 시장 개방에 대해서는 반대 여론이 많았고, 이에 대한 차선책으로 한국 정부는 기존의 최소시장접근의 물량을 더 늘이는 방향으로 결정했다. 2004년 5월 미국과의 협상을 시작으로 한국 정부는 9개의 쌀 수출국들과 50차례의 협상을 통해 2004년 말 최종결정을 WTO에 통보했다.

이러한 최소시장접근 연장에 대한 동의안이 인준을 위해 국회에 제출이 되었는데 국회 내외의 적지 않은 반대를 불러 일으켰다. 이 동의안에 대한 반대는 여러 가지 차원에서 볼 수 있지만 가장 두드러진 반대의 목소리는 쌀 시장 개방을 WTO 협상 이슈에서 아예

<sup>3</sup> 우루과이 라운드 타결시 쌀에 대해 6년간의 최소시장접근 방식을 채택한 일본은 1999년 만료 2년 전에 관세화를 채택했다. 종량세인 일본의 쌀에 대한 관세는 402yen/kg으로서 종가세로 환산 시 1,152 퍼센트에 해당한다. 대만의 경우 2002년 WTO에 가입할 당시 1년간의 최소시장접근 방식을 택했다. 관세화 이행 당시 종량세인 관세는 45NT/kg였다. 이는 종가세 기준으로 475 퍼센트에 해당한다

제외해야 한다는 것이었다. 이에 대해서는 크게 세 가지 이유가 제기됨을 볼 수 있다, 첫 번째로 쌀 생산은 농업지역에서 300만 명이 종사하고 있는 여전히 중요한 경제활동이며 농업인구의 고령화를 감안할 때, 쌀 생산 농민이 다른 직업으로 전환하는 것이 거의 불가능하다는 점을 들 수 있다. 두 번째로 식량 안보를 위해서라도 쌀 생산은 자급자족해야 한다는 이유를 들 수 있다. 세 번째로는 쌀 생산이 단순한 경제활동을 넘어서 비 도시 지역의 인구 보존 및 국토 보존에 있어서 큰 역할을 한다는 점을 들 수 있다. 여기에 한가지 더 추가할 수 있는 부분은 전반적인 무역협상이 일반 농민이 알 수 없는 전문적 차원에서 이루어진다는 점이다. 이는 협상 과정을 불투명해 보이게 만들었고 이 과정에서 다른 이슈들에 의해 쌀 협상이 희생될 수 있다는 우려가 작용했다. 농민 단체와 지방에 지역구를 둔 국회의원들의 완강한 반대 끝에 이 동의서는 2004년 11월에 인준이 되었다. (찬성 139, 반대 61, 기권 23, 불참 76)

10년이 더 연장된 최소시장접근에서는 최소쿼터 량은 2004년 국내 기준 소비량의 4퍼센트에서 2014년에는 8퍼센트까지 늘어나게 된다. 쿼터 내 관세의 경우 5퍼센트로 기존과 같은데, 쿼터를 초과하는 물량에 적용되는 쿼터 외 관세의 경우 이에 대한 조항이 정해져 있지 않다. 기존의 최소시장접근 방식의 경우 수입량이 가공용으로만 사용되었던 데 비해 새로운 최소시장접근 방식에서는 일정 부분은 소비자가 밥쌀용으로 구매할 수 있도록 한 것이 특징이다. 이러한 소비자에 대한 직접판매량은 표 7에서 보여 주 듯 2005년 수입량의 10퍼센트에서 2010년에는 수입량의 30퍼센트로까지 늘어나게 된다.

표 7

쌀 수입에 대한 최소시장접근 물량, 2005- 14

연도	수량 (톤)	시장에 직접 판매 (쿼터 중 비중, %)	연도	수량 (톤)	시장에 직접 판매 (쿼터 중 비중, %)
2005	225.575	10	2010	327.311	30
2006	245.922	14	2011	347.658	30
2007	266.269	18	2012	368.006	30
2008	286.617	22	2013	388.353	30
2009	306.964	26	2014	408.700	30

출처: Lee and al. (2003)

주: 시장에 직접판매는 가공업자가 아닌 일반 소비자에게 밥쌀 용으로 판매하는 것을 뜻함.

표 8에서 보여주고 있듯이 2005-2014년에 수입되는 최소수입물량은 두 부분으로 나누어질 수 있다. 먼저 2004년에 도달한 4퍼센트의 최소수입물량 205,228톤의 경우 기존의 주요 수출국인 중국, 미국, 태국, 호주에 현행 쿼터대로 할당이 되게 된다. 이후에 매년 증가하는 수입물량에 대해서는 최호혜국대우 원칙에 따라 모든 나라에게 한국 시장으로의 수출이 열려있게 되는데, 이 증가되는 수입물량은 2014년에 203,472톤에 이르게 되어 최소시장접근을 통한 한국의 쌀 수입량은 408,700톤이 된다. 이는 국내 소비량의 7.96퍼센트에 해당하게 된다.



이러한 이중 구조의 최소시장접근 방식은 협상에 있어서 기존 쌀 수출국의 이익을 보호하면서도 최호혜국대우원칙에서 벗어나지 않으므로 새로운 수출국의 한국시장에 대한 진입을 보장해 주는 것을 특징으로 한다. 10년 동안의 최소시장접근 기간 동안에 한국 정부는 언제든지 쌀 수입에 있어서 관세화로 이행할 수 있는데, 이 경우 적용이 되는 쌀에 대한 관세는 현재 진행되고 있는 도하 개발 라운드의 진행 추이에 따라 정해지게 된다.

표 8

쌀 수입 쿼터	
수출국	쿼터 할당량 (톤)
중국	116,159
미국	50,076
태국	29,963
호주	29,963

출처: Kim and al. (2003)

그래프 1은 이러한 상황을 후생효과 측면에서 보여준다. 여기에서는 세계의 쌀 공급곡선을 한국의 쌀 수요곡선에 비해 완전 탄력적이라고 가정을 한다. 이 세계의 쌀 공급곡선은  $S_w$ , 한국의 국내 쌀 공급곡선은  $S_k$ , 국내수요는  $D_k$ 로 나타낼 수 있다. 국내수요곡선인  $D_k$ 는 비교적 가격에 비탄력적인데, 이는 쌀이 한국에서는 필수품임을 반영한다.

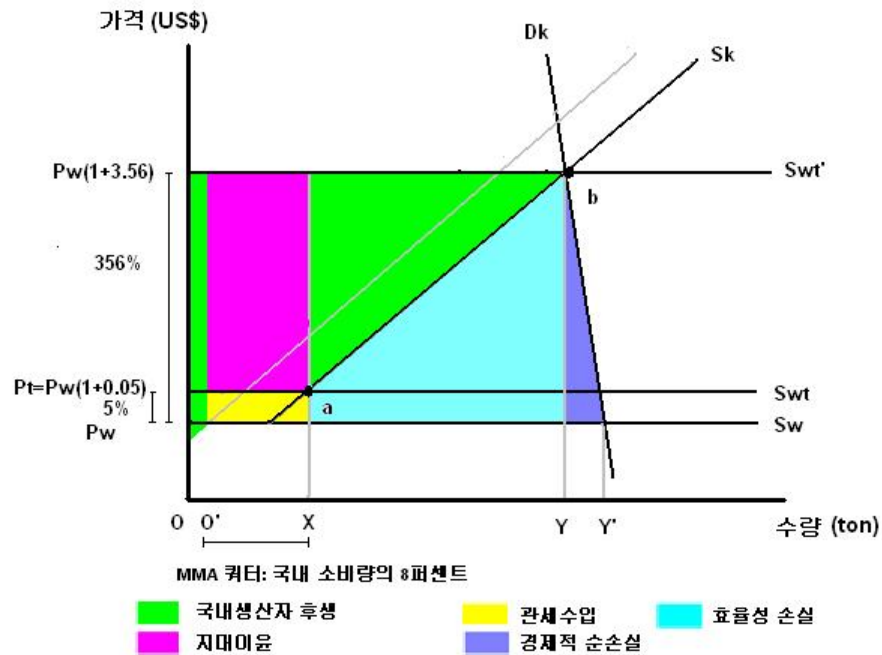
최소시장접근 방식을 통한 쌀 수입이 완전히 이루어졌을 때 국내 소비량의 8퍼센트가 수입되게 되며 이에 대해서는 5퍼센트의 쿼터 내 관세가 적용이 된다. 쿼터 외 관세의 경우 이를 규정하고 있는 조항이 없지만 관세 상당치가 350-400퍼센트가 된다는 것을 추정할 수 있다.<sup>4</sup>

관세가 부과되지 않는 완전 자유무역 상황에서 쌀에 대한 수요량은  $OY'$ 가 된다. 5퍼센트의 쿼터 내 관세와 추정된 356퍼센트의 쿼터 외 관세가 부과되는 상황에서 국내 공급은  $XY$ , 외국으로부터의 공급은  $O'X$ 가 된다. 쿼터 외 관세는 수입을 금지시키는 성격의 관세이므로 지금까지 한국의 쿼터 외 수입 관행을 미루어 보았을 때 쿼터 외 수입은 이루어지지 않는다고 본다. 이렇게 구성된 쌀 공급 곡선은  $P_t$ 와  $a$  그리고  $b$ 를 잇는 선이 된다.

이 경우 관세와 쿼터에 의해 형성되는 두 개의 삼각형 부분을 주목할 필요가 있다. 첫 번째 부분은 “효율성 손실”로 보다 효율적인 외국 공급자 대신 국내 공급자가 생산을 함으로써 오게 되는 손실을 뜻한다. 두 번째 부분은 “경제적 손실”로 가능할 수도 있는 소비가 이루어지지 않는 데서 오는 손실을 뜻한다. 효율성 손실의 경우 약 30억 달러, 경제적

<sup>4</sup> 이 관세추정치는 OECD의 소비자농업보호계수(Consumer nominal protection coefficient NPCc)로부터 추정해 볼 수 있다. 5년 (2000-2004) 동안의 평균 NPCc는 4.72 인데 이는 한국 소비자가 국제 시장에서 쌀을 구입하는 것에 비해 국내 쌀 구입을 위해 372 퍼센트를 더 지불하고 있다는 것을 뜻한다. 위의 계산에는 OECD data set 2005 에서 얻은 356 퍼센트를 관세 추정치로 사용하였다.

순손실은 약 124만 달러로 추산된다. 이러한 쿼터를 통한 무역 보호정책의 결과로 발생하게 되는 일반적인 현상은 지대이윤추구를 들 수 있다. 그래프 상에서 추산할 수 있는 지대추구이윤은 52억 달러에 이른다. 쿼터를 관세화 할 경우 이러한 지대추구행위를 방지할 수 있다.<sup>5</sup>



그래프 1 최소시장접근 방식의 한국 쌀 시장 보호 효과

한국이 다시 한번 10년간 관세화를 유예할 수 있는 기간을 가지게 되었지만 이러한 관세화 유예가 한국의 쌀 생산 보호에 대한 궁극적인 해결책인가에 대해서는 아직 의문이 남는다. 현재의 다자간 무역협상의 진전 속도를 고려할 때 향후 10년의 기간 동안에 쌀에 적용될 관세는 한국의 관세화 유예와 상관없이 계속 적으로 내려갈 것이 분명한 현실이다.

만약 한국이 2014년에 만기가 되는 최소시장접근 방식을 다시 갱신하지 못할 경우, 그리고 이에 따라 2015년에 전격 관세화를 선택하게 될 경우 채택하게 되는 쌀에 대한 관세는 지금의 현행 관세추정치에 입각한 관세보다 훨씬 낮을 것으로 예상된다. 이 10년의 기간 동안에 한국의 쌀 생산이 보다 효율적으로 이루어져, 외국산 쌀과의 가격 차이를 줄이지 못할 경우, 관세화에 따른 충격은 현재 관세화를 채택하는 것에 비해 클 것으로 예상할 수 있다. 지금의 도하개발 라운드의 결과가 2008년부터 실행된다고 가정할 경우 현재 쌀에 대해 추정할 수 있는 약 400퍼센트의 관세는 2008년부터 5년 동안의 기간 동안에 매년

<sup>5</sup> 부록 참조

25퍼센트씩 줄어들게 된다. 이 경우 줄어든 관세가 적용된 후의 한국 내로 수입된 외국산 쌀의 가격은 80킬로당 127 달러가 된다. 현재 한국 쌀의 가격이 80킬로 당 158.62달러임을 감안할 경우 한국의 쌀이 외국산 쌀에 대해 경쟁력을 갖기 위해서는 매년 2퍼센트씩 가격이 내려가야 한다는 것을 의미한다. 도하개발 라운드가 선진국과 개도국에 대해 관세 인하의 의무를 다르게 적용한다는 점에서 한국의 개도국 지위 유지 또한 이 부분에 큰 영향을 끼치게 된다.

## 결론을 대신해서

무역협상에서 한국이 방어적인 입장의 정책 방향을 견지하게 되는 데에는 농업 부문에 대한 우려가 크게 작용해 왔다. 농업 정책과 관련되어 한국이 보여준 정책이 WTO 협상에서 어떤 함의를 가질 수 있을까? 한국의 경우를 통해서 우리는 다자간 무역협상에 임하는 전형적인 정책적 태도에 대한 한가지 교훈을 얻을 수 있다.

한 국가의 발전 정도에 관계없이 한 국가 내에 경쟁력에 있어서 상이한 차이가 나는 산업 분야가 있을 수 있다. 국제 경쟁력을 갖춘 산업 분야에는 낮은 수준의 관세가 부과되며, 이들 산업의 경우 국내시장 보다는 해외시장에 더 큰 관심을 갖는 경우가 많다. 하지만 같은 국가 내에 관세와 비관세 장벽 등에 의해서 보호를 받는 취약 산업 분야도 존재한다. 한국의 경우, 반도체, 조선, 정보 통신 산업들이 전자에 해당하는 산업군이라면 농업 부문은 후자에 해당한다. 이 경우 관세 구조는 고관세 산업군과 저관세 산업군의 이중 구조를 가지게 되는데 다자간 관세 인하 협상에서 일괄적인 방식으로 관세를 인하하는 방법을 채택하게 될 경우 산업 간의 이해 충돌이 일어나게 된다. 시장구조가 원활하게 작동하지 않는다면, 적절한 부의 재분배 시스템이 이루어져 있지 않을 경우 산업 간 이해의 충돌은 커지게 된다. 한국의 경우 농업이 경제에서 차지하는 비중이 2.7퍼센트, 농업인구는 3.7퍼센트에 불과하지만 한국의 전체적인 무역정책의 상당 부분이 농업에 의해서 결정된다는 것을 잘 보여준다.

또 하나 주목해 보아야 할 부분은 다자간 협상이 양자간 협상에 의해 영향을 받는다는 것이다. 쌀에 대한 최소시장접근의 연장을 위해서 한국 정부는 개별적으로 각 수출국들과 협상에 임했고 이를 WTO에 통보하는 방식으로 협상을 마무리했다. 현재 한국 농업의 경쟁력 측면을 볼 때 다른 WTO 내에서의 어떤 진전보다 개도국 지위를 유지하는 것이 중요한 목표가 되는데 이 또한 개별 협상을 통해 WTO 회원국들의 동의를 얻어내야 하는 것이다. 양자 간의 개별협상이 다자 무역체계에서 가지는 의미는 현재 계속적으로 확산되어가는 자유무역협상(Free Trade Area)과 이와 관련된 여러 논의에서 나타나듯이 점점 더 중요성을 더해가고 있다.

## 부록

<b>최소시장접근 방식을 통한 쌀 시장 개방과 관세화, 전면 시장 개방에 대한 후생효과 분석</b>						
<b>국제시장과 국내시장에서의 쌀가격과 관세추정치</b>						
Year	2000	2001	2002	2003	2004	5년 가격 평균 (2000-2005)
국제 쌀 가격(CIF basis). (US\$/ton)	283	304	322	460	443	363
한국 쌀 가격 (farm gate level), (US\$/ton)	1,762	1,514	1,556	1,663	1,763	1,652
관세추정치 (%)	522	398	383	262	298	356
MMA를 통한 쿼터내 관세 (%)	5					
한국의 기준년도(1988- 1990) 쌀 소비량 (ton)	5,134,400					
8퍼센트 MMA 쿼터(ton)	408,700					
<b>Case 1. 최소시장접근방식 (US\$)</b>						
관세수입	7,409,038					
지대이윤	519,499,253					
국내생산자 잉여	3,003,422,586					
효율성 손실	3,089,091,517					
경제적 순수실	-1,242,297					
쌀에대한 수요의 가격탄력성	-0.31					
<b>Case 2. 관세추정치를 통한 관세화. 356% (외국쌀에 대한 국내소비량을 8퍼센트로 산정 (US\$))</b>						
관세수입	526,908,292					
국내생산자 잉여	3,046,257,052					
효율성 손실	3,046,257,052					
경제적 순수실	1,242,297					
<b>Case 3. 쌀 시장 완전 개방 (US\$)</b>						
소비자 잉여	6,620,664,692					

출처: OECD data set 2005에 근거한 저자의 계산  
 Note\*: 수요의 가격 탄력성은 농림부(2004) 자료 참조

## 문헌

### 국문 문헌

- 강문성, WTO/DDA협상의 논의동향 및 향후 전망, 대외경제정책연구원 2005.
- 김정기, 우리나라 FTA추진과 농업부분의 대응과제, 응용경제 제 5권 제 2호 특별호, 한국응용경제학회.
- 서진교, 김배성, 쌀 협상 이후의 한국의 쌀 농업전망과 과제, 한국 농업경제연구원, 2005. 다운로드 가능 [http://aglook.krei.re.kr/down/oy2005/hwp/2005oy02\\_hwp.pdf](http://aglook.krei.re.kr/down/oy2005/hwp/2005oy02_hwp.pdf)
- 안인찬, 한국 벼농사의 추세와 전망, 농업경영정책연구, 27-3, 2000
- 엄미정, 한국 기술혁신체계의 현황 및 특성, 과학기술정책연구원, 2004. 다운로드 가능 [http://www.stepi.re.kr/upload/product\\_stp/note-146.pdf](http://www.stepi.re.kr/upload/product_stp/note-146.pdf)
- 오세환, 미, 일, 중국 3대 시장에서 우리나라 주력 수출상품의 점유율 변화 분석, 한국무역협회 연구소, 2004.
- 우춘식, 우리 산업 경쟁력의 현주소와 시사점, 한국개발연구소, 2004년 4월. 다운로드 가능 <http://epic.kdi.re.kr/nara/200404/20040423.pdf>
- 이현옥, 다니엘 서머, 주요국의 쌀 수급 동향과 국제수급전망, 한국 농업경제연구원, 2005. 다운로드 가능 [http://aglook.krei.re.kr/down/oy2005/hwp/2005oy01\\_hwp.pdf](http://aglook.krei.re.kr/down/oy2005/hwp/2005oy01_hwp.pdf)
- 최세균, 임성수, 어명근, WTO 농산물 품목별 협상 대책연구, 한국 농업경제연구원 연구보고서 R448, 2002.

### 영문 문헌

- Ahn, Duk-Geun, “Modality of Korea-Japan FTA: From the perspective of Korea”, Asian Network of Economic Policy Research (ANEPR) 2003-2004 “Asia in Search of a New Order” 16-17 January 2004.
- APEC, IAP Study Report – Korea 2002, August, Phuket 2003.
- Beghin, John C., and Park, Sung Joon, “Food Security and Agricultural Protection in South Korea”, Center for Agricultural and Rural Development Working Paper 01-WP 284, September 2001.
- Diao, Xinshen and Dyck, John, “Structural Change and Agricultural Protection: Costs of Korean Agricultural Policy, 1975 and 1990”, United States Department of Agriculture Agricultural Economic Report 809, March 2002.
- Economic indicators – Republic of Korea, Earth Trend Country Profiles 2003.
- Ho-Chul Lee, Mary P. McNulty, “East Asia's Dynamic Development Model and the Republic of Korea's Experiences”, Policy Research Working Paper World Bank No. 2987, March 2003.
- Jo, Tae-Hee, “Structural Changes of the Korean Economy: The 1997 crisis and alternative economic policy”, University of Missouri, December 3, 2003.
- Lee, Yong-Kee and Kim, Hanho, “Korean Agriculture after the Uruguay Round and World Agricultural Policy Reform”, Paper presented at the International Conference Agricultural policy reform and the WTO “Where are we heading?” Capri (Italy), June 23-26, 2003.
- OECD Agricultural Policies, 2004.
- Review of the Korean Economy 1999, Bank of Korea, 1999.
- Specialization index of Republic of Korea, ITC 2004.

- UN (2003), World Investment Report, New York, 2003.
- WTO, Trade Policy Review, Republic of Korea, WT/TPR/S/137, 2004.