

[쌀 산업정책연구 시리즈 10]

쌀 관세화유예를 계속 할 것인가?

GS&J 이사 김명환(KREI 선임연구위원)/kimkim@krei.re.kr

GS&J 이사장 이정환/leejh@gsnj.re.kr

1. 관세화 유예의 함정
2. DDA 팔코너 초안으로 본 수입조건
3. 분석 시나리오 설정
4. 관세화유예 지속이냐? 조기관세화냐?
5. 조기관세화의 이득

쌀, 관세화유예를 계속 할 것인가?

1. 관세화유예의 함정

- 우리나라는 우루과이라운드(UR) 농업협상 결과에 따라 1995년부터 2004년까지 10년간 쌀의 관세화를 유예하였으며, 2004년 쌀협상에서 다시 2014년까지 10년간 관세화 유예를 연장하였다.
 - 관세화유예가 끝나는 2015년에는 관세화 할 수밖에 없지만 유예기간 중에 언제라도 관세화로 전환할 수 있도록 되어있다.
- 관세유예 기간 중 최소시장접근량(MMA: Minimum Market Access)은 매년 증가하여 1995~2004년에는 기준년도 소비량(1986~1988년 평균¹⁾)의 1%(5만 1천톤)에서 4%(20만 5천톤)까지 늘어났다.
 - 2005~2014년에는 최소시장 접근량을 4%에서 8%(40만 8천톤)로 증량하되, 2015년 이전에 관세화로 전환할 경우는 전환 시점의 MMA와 도하개발아젠다(DDA: Doha Development Agenda) 농업협상 결과에 따른 TRQ와 비교하여 높은 수치를 적용하도록 되어있다.
- 2004년 협상에서 우리나라가 관세화 유예를 선택하였던 것은 DDA 협상에서 관세감축폭이 커질 경우에는 관세화로 쌀 수입이 급격히 증가할 가능성이 있었기 때문이었다.
 - 즉, 관세화 유예는 위험회피적 선택으로 DDA 협상이 타결되면 협정문에 규정된 관세감축폭에 따라 관세화 유예의 지속여부를 검토할 필요가 있었다(KREI, 「쌀 관세화 유예 협상 시나리오 분석과 협상전략」, 2004)
- DDA 협상 타결은 지연되고 있는 가운데 수입쌀을 시판한 결과 국내산 쌀

1) 협정문에는 1986~88년 3개년 평균을 따르도록 되어 있으나 실제 우리나라는 1988~90년 평균 소비량을 적용하였다.

에 비해 선호도가 현저히 낮아 30% 정도의 가격차이가 나타나고 있고, 바이오 에너지 수요급증으로 국제 곡물가격이 높은 수준을 유지할 것으로 전망되어 관세화하더라도 수입이 증가하지 않을 가능성이 높아졌다.

○ 한편 2001년 11월에 시작된 DDA는 당초 2004년 말에 협상을 종결할 예정이었으나 협상 진전이 늦어져 2004년 8월에 겨우 기본골격(framework)이 합의·도출되었고, 2007년 7월에야 시장개방의 구체적인 원칙을 담고 있는 세부원칙인 팔코너(Falconer) 농업위원회 의장 초안(draft modalities)이 제시된 상태이다.

— 그러나 아직도 세부원칙을 둘러싸고 논란이 계속되고 있으므로 합의 도출 시기와 내용이 매우 불투명하여 합의까지는 앞으로 상당한 시간이 걸릴 가능성을 배제할 수 없다.

○ DDA 협상타결이 지연될수록 쌀 관세화 유예조치가 우리나라에 불리하게 작용할 가능성이 있으므로 비록 DDA협상이 진행 중이어서 관세감축폭이 확정되지는 않았지만 현재 이용 가능한 정보에 근거하여 관세화 유예의 지속 여부를 검토할 필요가 있다.

— 왜냐하면 당장 관세화 하더라도 DDA가 타결되기까지는 관세가 감축되지 않으므로 DDA 타결이 늦어질수록 조기관세화로 관세가 낮아지는 폭은 줄어들어 반면, 관세화 유예를 지속하는 경우에는 MMA가 매년 늘어나 관세화 할 경우보다 더 많은 쌀이 수입될 수 있을 뿐만 아니라 관세화 이후에도 이를 계속 유지해야 하므로 장기적인 수입증가 요인이 될 수 있기 때문이다.

* 가령, DDA의 이행시점이 2015년으로 늦어진다면 조기관세화 하더라도 관세가 낮아지지 않으므로 조기관세화의 영향이 없을 수 있다.

○ 우리나라 쌀의 조기관세화 여부를 결정할 변수 중에서 DDA 타결 시기, 협정의 세부원칙 및 우리나라의 개도국 지위 유지 여부가 가장 중요한 것으로 보인다.

— 여기서는 팔코너 초안을 기준으로 조기관세화 여부, 개도국 지위 여부에 따

른 쌀 수입량을 전망하여 조기관세화와 관세화유에 지속의 득실을 살펴보기로 한다.

2. DDA 팔코너 초안으로 본 쌀 수입조건

- 팔코너 의장 초안은 크게 ① 국내보조(domestic support), ②시장접근(market access), ③ 수출경쟁(export competition)으로 구성되어있다. 우리나라 쌀 관세화와 직접관련이 있는 것은 시장접근이다.
- 관세감축에 관해서는, 관세가 높은 품목일수록 감축을 많이 한다는 원칙아래 선진국의 경우 ① 관세 20% 이하 품목은 48~52% 감축, ② 관세 20~50% 품목은 55~60% 감축, ③ 관세 50~75% 품목은 62~65% 감축, ④ 관세구간 75% 초과 품목은 66~73% 감축을 제안하였다.
 - － 개도국의 경우에는 관세구간 경계를 30/80/130로 하되 관세감축률은 선진국의 2/3수준으로 제시되어 있다(표 1).
- 관세상한에 대한 구체적인 제안은 없으나 감축 이후 관세가 100% 이상인 품목 비중이 5%이상인 경우 평균TRQ 증가율을 추가적으로 증량하도록 되어 있으나 이 조항에 의해 쌀의 수입이 영향 받을 가능성은 거의 없다고 생각된다.

<표 1> DDA 팔코너 초안의 관세구간별 관세감축률(일반품목의 경우)

선진국		개도국	
관세구간	관세감축률	관세구간	관세감축률
20% 이하	48~52%	30% 이하	32~34.7%
20~50%	55~60%	30~80%	36.7~40%
50~75%	62~65%	80~130%	41.3~43.3%
75% 초과	66~73%	130% 초과	44~48.7%

- 민감품목(sensitive products) 수는 선진국의 경우 전체 세번의 4~6%로 하되 개도국은 선진국 개수의 1/3만큼 추가하도록 되어 있다.

- 민감품목의 관세감축은 일반품목 관세감축률의 1/3~2/3 수준으로 한다.
- 일반품목은 TRQ 증량 의무가 없으나 민감품목의 경우는 관세감축폭이 적을 수록 TRQ 증량이 많아진다.
- 일반품목 관세감축률의 2/3 만큼만 감축한다면 TRQ를 3~5%를 증량하고, 1/3만큼만 감축한다면 증량해야 할 TRQ는 4~6%가 된다.
- 개도국 특별품목에 대해서는 관세감축율이 최소 10~20%가 되어야 한다고 제시하였으나 특별품목의 TRQ 증량에 대한 제안은 없다.

3. 분석 시나리오 설정

- 조기관세화 여부, 개도국 지위 여부, 그리고 민감품목 혹은 특별품목(개도국의 경우) 적용 여부의 조합에 따라 8개 시나리오를 설정하였다(표 2, 그림 1, 그림 2).
- 조기관세화 여부에 따라 TRQ 증량이 달라지고, 개도국 지위 여부에 따라 관세감축률과 관세감축 이행기간이 다르며, 민감품목(혹은 특수품목) 적용 여부에 따라서 관세감축률 및 TRQ 물량이 달라진다.
- 팔코너 초안에서는 관세감축과 TRQ 증량의 수준을 범위로 제시하였으나 본 분석에서는 편의상 중위수를 적용하였고 이행기간은 이제까지의 논의를 고려하여 개도국은 5년, 선진국은 7년으로 가정하였다.
- DDA 및 조기관세화의 이행시점도 중요하나 일단 두 가지 이행시점을 2009년으로 가정하여 분석한 후, DDA 이행시기가 달라지는 경우 분석결과가 어떻게 변할 것인가를 검토하였다.
- 2007년 이후 쌀 수입가격은 최근의 정세를 반영하여 500달러/톤²⁾, 환율은 925원/달러, 국산과 수입쌀 간의 소비자선호차로 수입쌀 가격이 국내산의 80%(국산쌀과 수입쌀 사이에 20%의 가격차 발생)가 된다고 가정하였다.³⁾

²⁾ 뒤에서 국제가격이 변화하는 경우를 검토한다.

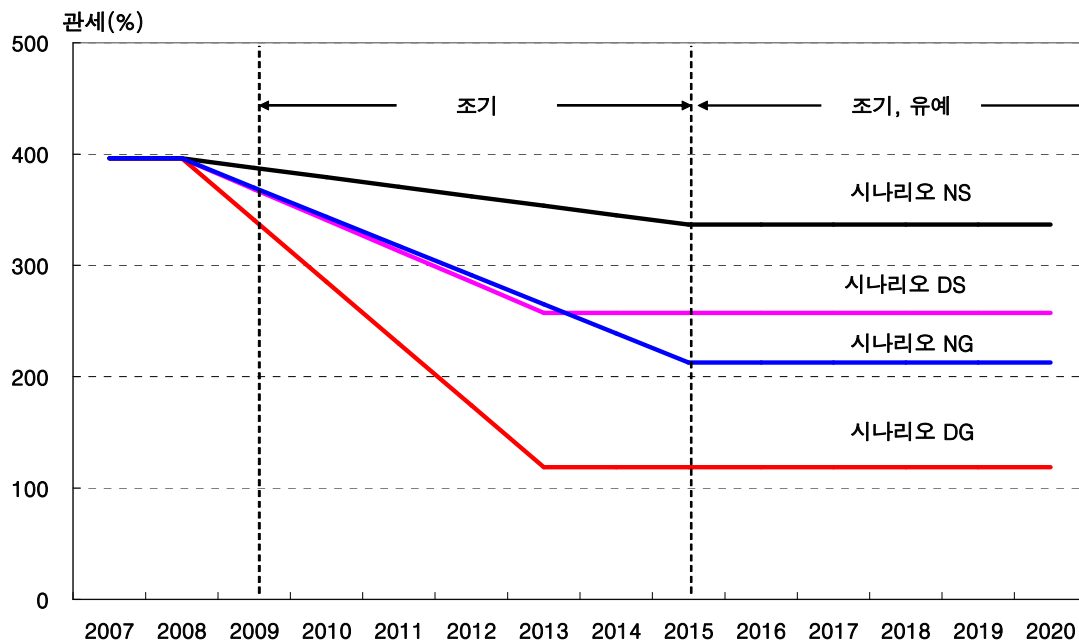
³⁾ 2007년 시판된 중국산 및 미국산 도매가격은 국내산 도매가격의 70% 내외였으나 거의 국산과의 혼합용으로 판매됨. 향후 소비자가 시판미를 직접 구입할 경우 유통마진이 커져 (계속)

<표 2> 쌀 수입분석 시나리오 설정

시나리오		관세유예 지속(유예) [2015년 관세화]	조기관세화(조기) [2009년 관세화]
선진국 [이행기간 5년]	민감품목 적용 (DS)	관세율: 5년간 35% 감축 TRQ: MMAYY+2015년부터 5년간 4.5% 증량	관세율: 5년간 35% 감축 TRQ: MMAXX+2009년부터 5년간 4.5% 증량
	일반품목 적용 (DG)	관세율: 5년간 70% 감축 TRQ: MMAYY	관세율: 5년간 70% 감축 TRQ: MMAXX
개도국 [이행기간 7년]	특별품목 적용 (NS)	관세율: 7년간 15% 감축 TRQ: MMAYY	관세율: 7년간 15% 감축 TRQ: MMAXX
	일반품목 적용 (NG)	관세율: 7년간 46% 감축 TRQ: MMAYY	관세율: 7년간 46% 감축 TRQ: MMAXX

- 1) ()안은 시나리오의 약칭을 의미한다.
- 2) 시나리오 NS는 개도국 특별품목의 관세율, DS는 선진국 민감품목, NG는 개도국일반품목, DG는 선진국 일반품목을 의미한다.
- 3) MMAYY는 2004년 쌀 협상의 연도별 최소시장접근물량을 의미하고, MMAXX는 조기관세화 시점의 최소시장 접근물량을 의미한다.

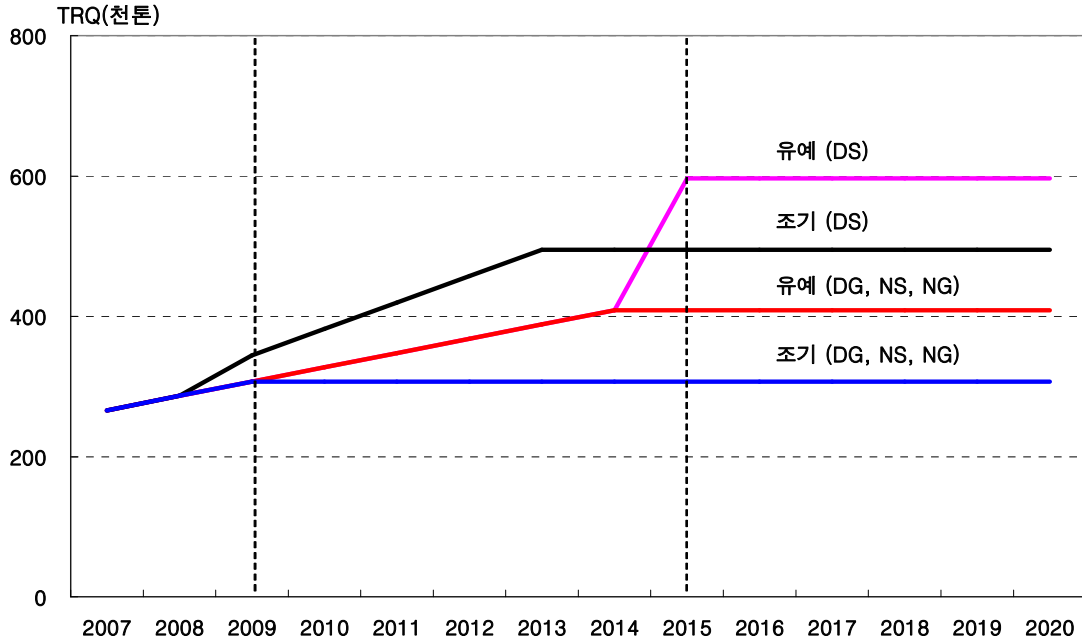
<그림 1> 시나리오별 관세 변화 (2009년 관세화의 경우)



- 1) 관세화 유예의 경우에는 2015년부터 관세화되며, 조기관세화 할 경우와 같은 관세율이 적용된다.
- 2) DDA 이행시기가 늦어질수록 조기관세화의 관세감축 시점이 늦어져 그 영향기간이 짧아진다.

(계속) 가격차는 좁혀질 것으로 전망되어 20%를 적용하였다.

<그림 2> 시나리오별 TRQ변화 (2009년 관세화 DDA 이행 경우)



- 1) <그림 1>과 같음.
- 2) DDA 이행시기가 늦어질수록 조기(DS)가 유예(DS)에 접근하여 차이가 줄어든다.

4. 관세화유예 지속이냐? 조기관세화냐?

- 조기관세화가 되더라도 선진국 일반품목의 경우에만 2013년부터 TRQ외의 수입이 이루어질 것으로 전망되었으며 그 외의 경우에는 2020년까지 TRQ외의 수입이 이루어지지 않을 것으로 예측되었다(표 3).
- 개도국 여부, 민감품목 여부에 관계없이 모두 관세화유예를 지속하는 경우가 조기관세화 하는 경우보다 2015년 이후 지속적으로 수입량이 10만톤 정도 많은 것으로 나타나 조기 관세화를 단행하는 것이 수입량을 감축시킨다는 것을 의미한다(표 3).
- 이는 관세화유예가 지속되는 동안은 TRQ가 2004년 쌀 협상결과에 따라 계속 늘어나는데 비해 조기관세화 하는 경우에는 증가하지 않거나 증가폭이 작기(선진국 일반품목 적용의 경우) 때문이다.

- 다만 선진국의 경우에는 조기관세화 하는 경우 2014년까지 일시적으로 수입량이 많은 것으로 나타났으나 DDA 이행이 늦어질수록 그 기간은 짧아진다(표 3).
- 여기서는 2009년부터 DDA 협상결과가 이행된다고 가정하였으나 타결이 이보다 늦어질수록 조기관세화의 관세감축 영향은 감소하는 반면 TRQ 증가량이 줄어들어 조기관세화의 이익은 더 커진다.

<표 3> 관세화유예와 조기관세화시의 쌀 수입량 전망치 비교

(단위 : 천톤)

	선진국				개도국			
	민감품목 적용		일반품목 적용		특별품목 적용		일반품목 적용	
	관세화 유예	조기관세화	관세화 유예	조기관세화	관세화 유예	조기관세화	관세화 유예	조기관세화
시나리오 명칭	유예 DS	조기 DS	유예 DG	조기 DG	유예 NS	조기 NS	유예 NG	조기 NG
2009	307	< 345	307	= 307	307	= 307	307	= 307
2014	409	< 495	409	< 481 (174)	409	> 307	409	> 307
2015	597	> 495	576 (168)	> 478 (171)	409	> 307	409	> 307
2020	597	> 495	582 (173)	> 481 (174)	409	> 307	409	> 307

1) ()안의 숫자는 관세화로 TRQ외에 수입되는 양을 의미한다.

- 이상의 분석은 수입쌀가격을 500달러/톤으로 가정한 것으로 만일 국제가격이 하락한다면 조기관세화시 TRQ외의 수입이 이루어질 가능성이 있다.
- 그러나 개도국의 지위를 유지할 경우 특별품목을 적용하면 수입단가가 290달러 이하로 폭락하여야 TRQ이외의 수입이 발생하고, 선진국 민감품목 적용의 경우는 350달러, 개도국 특별품목 경우는 420달러가 되어야 한다.
- 국제 쌀 가격이 290~420달러 수준으로 하락하기는 매우 어려우므로 선진국 일반품목 이외의 경우에는 관세화로 TRQ외의 수입이 이루어질 가능성은 거의 없다.

<표 4> 관세화에 의한 수입이 발생하는 쌀 수입가격

(단위 : 달러)

시나리오	선진국		개도국	
	민감품목 적용	민감품목 비적용	특별품목 적용	특별품목 비적용
임계국제가격	350	620	290	420

5. 조기관세화의 이득

- 국내외산 쌀에 대한 선호도 차이가 20% 이상인 것으로 추정되고, 바이오 에너지 수요 증가로 국제곡물가격이 높은 수준을 유지할 것으로 전망되고 있다.
- 조기관세화 하는 경우 2014년까지 일시적으로 수입량이 증가할 수 있으나 2015년 이후에는 어느 경우에도 조기관세화 하는 것이 수입량을 감소시키게 될 것이다.
 - － 국제 쌀가격이 상당폭 하락하더라도 이 결과는 변하지 않을 것으로 생각된다.
- DDA협상 타결이 지연될수록 관세화 하더라도 관세감축의 효과가 나타날 기간이 짧아지는 반면, 관세화유예를 지속하는 경우에는 MMA 수입량이 2004년 쌀 협상 결과에 따라 계속 증가한다.
 - － 따라서 DDA협상 타결이 늦어질수록 조기관세화의 이득은 더욱 증가한다.

<부록 1> TRQ증량 추정

1. 관세화 유예를 지속하는 경우

가) 2014년까지

- DDA협상결과와 관계없이 2004년 쌀협상 결과에 따라 2009년에 307천톤, 2014년에 409천톤으로 증가하고 DDA협상결과에 의한 증량은 2015년 이후로 지연된다.

나) 2015년 이후

□ 선진국의 경우

- 일반품목을 적용하면 TRQ증량이 없으므로 2004년 쌀협상 결과 이행 만료연도(2014년) 물량 409천톤이 유지된다.
- 민감품목을 적용하면 쌀협상 이행만료년도 TQ 물량 409천톤 + 민감품목의 TRQ증량 188천톤(2000~2002년 총소비량 평균의 4.5%(팔코너 초안 3~6%의 중위수)) = 597천톤이 지속된다.

□ 개도국의 경우

- TRQ증량이 없으므로 2004년 쌀협상 결과 이행 만료연도(2014년) 물량 409천톤이 유지된다.

2. 조기관세화(2009년) 하는 경우

가) 2008년(조기관세화 직전)까지

- 2004년 쌀 협상결과에 따라 2008년까지 287천톤으로 증가한다.

나) 2009년(조기관세화 이행) 이후

□ 선진국의 경우

- 일반품목을 적용하면 TRQ 증량이 없으므로 관세화 직전 물량 307천톤이 유지된다.
- 민감품목을 적용하면 2009년에는 쌀협상에 의한 2008년 TRQ 307천톤 + 민감품목 지정에 따른 추가 TRQ 188천톤 중 1년차분에 해당하는 38천톤 = 345천톤이 되고, 2015년 이후에는 쌀협상 결과에 따른 2008년 TRQ 307천톤 + 민감품목 지정에 따른 추가 TRQ 188천톤 = 495천톤이 지속된다.

□ 개도국의 경우

- TRQ 증량이 없으므로 쌀협상 결과에 따른 2008년의 TRQ 307천톤이 유지된다.

<부록 2> 쌀 관세감축 추정

1. 관세화유예를 지속하는 경우

- UR 협정이행에 따라 1986~88년 기준년도의 관세상당치를 440%로 가정하면 10%를 감축한 396%에서 DDA협상결과에 따라 감축된다.

가) 선진국의 경우

- 일반품목을 적용하면 선진국 75% 초과 품목의 관세감축률 66~73%의 중위수 70% 감축을 적용하여 2015년 이후 119%가 된다.
- 민감품목을 적용하면 팔코너 초안의 선진국 75% 초과품목의 관세감축률 66~73%의 중위수 70%의 1/2(민감품목 추가 감축폭 1/3~2/3의 평균)인 35% 감축을 적용하여 2015년 이후 257%가 된다.

나) 개도국의 경우

- 일반품목을 적용하면 개도국 최고 관세구간 130% 이상 품목의 44~48.7%의 중위수 46% 감축을 적용하여 2015년 이후 213%가 된다.
- 특별품목을 적용하면 개도국 특별품목 관세감축률 10~20%의 중위수 15% 감축을 적용하여 2015년 이후 337%가 된다.

2. 조기관세화 하는 경우

- UR 협정에 따라 1986~88년 기준년도의 관세상당치를 440%로 가정하고 그 의 10%를 감축한 396%를 기준으로 DDA 협상결과에 따라 관세가 감축된다.

가) 선진국의 경우(5년간 감축)

- 일반품목의 경우: 선진국 최고 관세구간 75% 초과 품목의 관세감축률 66~73%의 중위수 70% 감축을 적용하여 2009년 340%, 2013년 이후 119%가 된다.
- 민감품목의 경우: 팔코너 초안의 선진국 관세구간 75% 초과품목의 관세감축률 66~73%의 중위수 70%의 1/2(민감품목 추가 감축폭 1/3~2/3의 평균)인 35% 감축을 적용하여 2009년 368%, 2013년 이후 257%가 된다.

나) 개도국의 경우(7년간 감축)

- 일반품목의 경우: 개도국 최고 관세구간 130% 이상 품목의 관세감축률 44~48.7%의 중위수 46% 감축을 적용하여 2009년 370%, 2015년 213%가 된다.
- 특별품목의 경우: 개도국 특별품목 관세감축률 10~20%의 중위수 15% 감축을 적용하여 2009년 388%, 2015년 337%가 된다.

<부록 3> 쌀 수급방정식 추정결과

<재배면적함수>

$$\ln(ACR) = 1.561 + 0.663\ln(ACR(-1)) + 0.117\ln\left(\frac{NFP(-1)}{GDPDEF(-1)}100\right) - 0.136\ln\left(\frac{WAGE(-1)}{GDPDEF(-1)}100\right) + 0.029DM$$

(1.91) (8.81) (2.04) (2.18)

$R^2 = 0.97$, ()안은 t 값임.

여기서 추정기간은 1991~2006년, ACR : 재배면적, NFP : 농가판매가격(천원/80kg), $WAGE$: 노임지수(2000=100), DM : 더미변수(2001년=1)

<식용수요함수>

$$\ln(PERD) = 110.779 - 0.082\ln\left(\frac{NCP}{GDPDEF}100\right) - 0.012\ln(MQ) + 0.032DM - 2.354TEC^{0.5}$$

(28.67) (-2.47) (-0.35) (6.70) (-26.22)

$R^2 = 0.998$, ()안은 t 값임.

여기서 추정기간은 1990~2006년, $PERD$: 1인당소비량(kg), MQ : 1인당 육류소비량(kg), TEC : 기술변수(연도), DM : 더미변수(1996~2001년=1)

<가공수요함수>

$$MFT = 82.37 + 0.384IM + 0.120ST(-1)$$

(1.96) (3.10) (2.68)

$R^2 = 0.71$, ()안은 t 값임.

여기서 추정기간은 1995~2006년, MFT : 가공량(천톤), IM : 수입량(천톤),
 ST : 재고를 나타냄

<가격반응함수(역식용수요함수)>

$$\ln\left(\frac{NCP}{GDPDEF}100\right) = 10.992 + 0.0024PERM + 0.0028PERD$$

$$\begin{array}{ccc} (38.07) & (-2.83) & (2.37) \\ + 6.920e^{-06}\left(\frac{NCP(-1)}{GDPDEF(-1)}100\right) - 0.0290DM \\ (4.94) & & (-0.68) \end{array}$$

$$R^2 = 0.79, \quad () \text{안은 } t \text{값임.}$$

여기서 추정기간은 1993~2006년, NCP : 소비자가격(천원/80kg), $PERS$: 1
인당 공급량(kg), $PERD$: 1인당 소비량(kg), DM : 더미변수(2001년=1)