



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

연구 노트

## WTO 출범 이후 시장접근관리방식의 국제적 비교와 정책적 함축성

임 정 빈\*

### 요 약

WTO 협정 타결 이후 농산물 교역 부문의 수입관리제도의 중요 요소로 등장한 것이 비관세장벽의 관세화 과정에서 등장한 시장접근물량에 대한 다양한 수입관리방식의 출현이다. 이 연구는 새로운 협상이 출범하는 현 시점에서 WTO 협정 타결 이후 농산물 수입관리제도의 중요 요소로 등장한 다양한 시장접근물량관리방식에 대한 국제적 운영상황과 우리나라의 현행 수입물량관리방식을 상호 비교, 분석함으로써 차기 WTO 농업협상에서 주요 쟁점의 하나로 부각되고 있는 시장접근관리방식에 대한 정책적 함축성을 찾고자 한다. 시장접근물량관리방식의 선택은 국내외 가격차에 해당하는 수입차액을 누구에게 할당하는냐는 기본적으로 정치경제학적 수입권 배분의 문제이다. 아직 본격적인 협상이 시작되지 않은 현 시점에서 향후 TRQ제도와 관련된 자유화 방향을 정확히 예측한다는 것은 시기상조라 할 수 있으나 합의된 약속이행의 범위에서 시장접근물량 수입으로 발생하는 수입권 배분의 문제는 실제 각국의 고유권한으로서 협상의 대상이 될 수 없다는 전제하에 우리의 입장을 관철할 수 있도록 최대한의 협상노력을 기울여야 한다.

1. 서론
2. 관세할당제(TRQ)의 개념과 경제적 효과
3. 국제적 수입관리방식의 비교 분석

4. UR 이후 우리나라의 시장접근물량 수입관리 방식
5. 차기협상에서 예상되는 TRQ제도 관련 협상 쟁점과 정책적 함축성

### 1. 서론

지난 UR 농업협상의 주요한 합의는 농

산물 수입국들뿐만 아니라 수출국에서도 광범위하게 사용되어오던 모든 비관세장벽 철폐를 통한 관세로의 전환과 단계적 감축에 관한 것이다. 특히, 비관세장벽을 관세로 전환시에 일종의 이중관세제도인 관세할당제(Tariff rate quotas: TRQ) 방식을

\* 책임연구원

통해 양허된 시장접근물량에 대해서는 낮은 관세를 부과하고,<sup>1</sup> 이를 초과하는 물량에 대해서는 높은 관세를 부과할 수 있도록 했다. 이로 인해 낮은 세율로의 수입이 보장된 시장접근물량의 수입시에 발생 가능한 국내의 가격차에 상응하는 수입차액(Rent)의 분배 문제와 이들 물량이 해당 산업에 미칠 수 있는 부정적 영향을 최소화하기 위해 각국은 국영무역 등 다양한 수입관리방식을 운영해 오고 있다. 예를 들어 우리나라의 경우도 시장접근 물량의 효율적 관리를 위해 WTO 협정내용과 품목별 특성을 종합적으로 고려하여 시장접근 물량이 있는 품목을 지정기관 배정방식(국영무역 혹은 생산자단체), 수입권공매, 및 실수요자 추천방식 등으로 구분하여 관리해 오고 있는 중이다.

한편 '96년 이후 진행되어 온 각국의 UR 협상결과와의 이행상황 점검 과정에서 미국, 오스트레일리아, 캐나다, 뉴질랜드 등 농산물 수출국들은 우리나라를 비롯한 수입국들이 운영하고 있는 다양한 시장접근 물량의 관리방식의 무역왜곡 가능성으로 인해 농산물 이행계획서에서 양허된 내용을 침해할 우려가 있음을 지적하며, 수입관리제

도가 투명하고 공정한 방식으로 이루어져야 한다고 강조하고 있다. 차기 WTO 다자간 농업 협상은 아직 구체적인 협상기간, 방식 및 범위 등이 결정되지 않은 상태이나 미국 및 농산물 수출국 그룹인 케언스(Cairns) 그룹 국가들은 시장접근 분야의 이행에 있어서의 제반 문제점과 이에 대한 개선이 필요하다는 점을 지적하며, 국영무역의 운용 등 시장접근 물량의 관리방식 개선 등과 관련된 제반 협정을 차기협상에서의 우선적 의제로 제안하고 있는 상황이다.

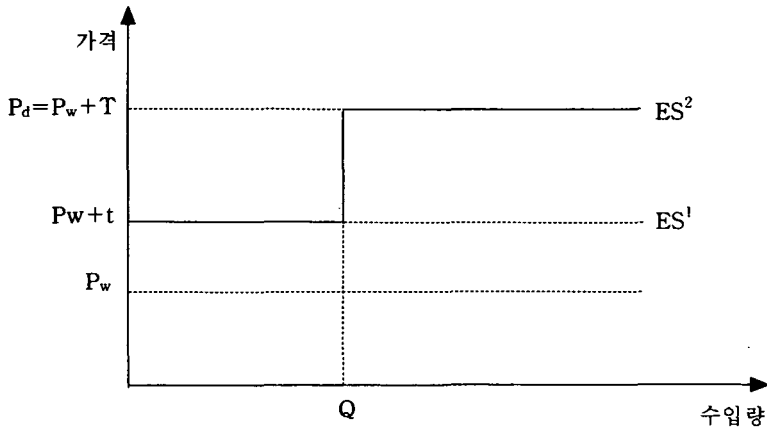
따라서 이 연구의 목적은 새로운 협상이 출범하는 현 시점에서 WTO 협정 타결 이후 농산물 수입관리제도의 중요 요소로 등장한 다양한 시장접근물량관리방식에 대한 국제적 운영상황과 우리나라의 현행 수입물량관리방식을 상호 비교 분석함으로써 차기 WTO 농업협상에서 주요 쟁점의 하나로 부각되고 있는 시장접근관리방식에 대한 정책적 함축성을 찾고자 한다.

## 2. 관세할당제(TRQ)의 개념과 경제적 효과

UR 협상결과 각국이 수입제한 해 오던 품목은 관세화 방식으로 수입개방하되, 기준 기간에 수입이 없거나 미미한 품목에 대해서는 1986~88년 평균기준 국내소비량의 3% 이상을 최소시장접근(Minimum Market Access)으로 보장하고 이를 이행 기간에 5%까지 확대해야 한다. 또한 기준 기간의 수입량이 3% 이상인 품목은 현행

<sup>1</sup> 수입량에 부과되는 관세는 일반적인 종가세율 이외에 종량세액 등 다양한 형태로 부과될 수 있기 때문에 관세율할당제(Tariff rate quota) 보다는 관세할당제(Tariff quota)로 해석하는 것이 보다 정확한 표현이다. 따라서 본 연구는 해석의 혼란을 피하기 위해 관세할당제로 쓰기로 한다. 한편 관세할당제는 농산물무역의 보다 시장지향적 체제 구축을 위한 노력인 비관세장벽의 관세화와 시장접근의 개선이라는 두 가지 중요 목적을 달성하기 위해 UR 농업협상에서 채택된 제도이다.

그림 1 TRQ 제도의 경제적 의미



시장접근(Current Market Access)을 인정하고 이를 이행기간 동안 유지 및 확대해야 한다. 또한 설정된 시장접근 물량에 대해서는 높은 관세가 아닌 저세율에 의한 수입기회가 보장되고 이러한 시장접근물량을 초과하여 수입되는 물량에 대해서는 국내의 가격차 방식에 의해 산출된 고율관세가 부과된다.<sup>2</sup> 이러한 UR 농산물 협정에 의해 합의된 관세할당제도는 비관세장벽의 관세화 전환 과정에서 발생 가능한 무역왜곡 효과를 방지하고 수출국들에 현행 혹은 최소한의 시장접근기회를 보장함과 동시에 비관세장벽의 관세화 과정에서 야기되는 과도한 수입증가로 인한 생산자 소득감소와 같이 수입국에 미치는 부정적 영향을 줄이기 위한 방편으로 생긴 수출입국간 타협의 산물이라 볼 수 있다.

관세할당제도는 일반적으로 수입쿼터와

같은 비관세장벽에 의한 무역제한 조치에 비해 무역흐름을 덜 왜곡하기 때문에 기존의 수량제한조치에 비해 보다 시장 지향적인 무역질서라는 측면에서 선호된다. 예를 들어 수입쿼터제는 일정물량을 초과하는 수입을 금지함으로써 무역을 크게 왜곡함에 반해 관세율 할당제도는 쿼터를 초과하는 수입에 대해 비록 고율관세가 적용되지만 수입을 계속 허용하기 때문에 무역왜곡 효과가 상대적으로 적다는 것이다.

경제적 측면에서 관세율할당제도가 갖는 의미를 기하학적 표현 <그림 1>을 통해 살펴보자. 관세율 할당제는 일종의 이중관세제도로서 설정된 시장접근물량(Q)까지는 낮은 세율(t)이, 그리고 그 이상을 초과하여 수입되는 물량에 대해서는 일반적으로 더욱 높은 세율(T)이 부과된다. 이러한 이중관세제도와 함께 해당 품목의 국제시장이 경쟁적이고 수입국이 소국이라는 가정은 실효적 수출공급곡선을 두 개의 수평선으로 나타내게 한다. 여기서  $ES^1$ 는 세계시장가격에 설정된 시장접근물량에 적용되는

<sup>2</sup> 여기서 주목해야 할 것은 현행시장접근과 최소 시장접근이 수입국에 의해 보장된 의무수입량이 아니라 단지 저세율하에서 수출국에 대한 시장접근기회의 제공이라는 것이다.

낮은 세율( $t$ )부과시의 초과공급곡선이며,  $ES^2$ 는 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과되는 고율관세( $T$ )하 초과공급곡선이다. 따라서 실제 수입시장에서의 실효적 수출공급곡선은 시장접근물량까지 수입이 이루어질 경우에는  $ES^1$ 과 그 이상으로 이루어질 경우의  $ES^2$ 로 나뉜다. 한편 여기서  $P_d$ 와  $P_w$ 는 각각 국내시장가격과 세계시장가격을 나타낸다.

엄밀한 의미에서 관세할당제는 수입국으로의 교역량유입에 제한을 두지 않기 때문에 수량제한조치는 아니나 시장접근물량을 초과하는 양에 부과되는 고율관세가 수입금지적으로 높은 경우에는 사실상 전통적 수입 쿼터제도와 동일한 효과를 발휘한다. 따라서 국내의 가격차가 설정된 고율관세보다 큰 경우에만 실질적으로 관세할당제는 수량제한적 수입 쿼터제와 상이할 것이다. 즉 실질적으로 관세할당제가 수입 쿼터제와 달리 더 큰 무역기회를 보장할 조건은  $P_d - P_w > T$ 이다. 왜냐 하면 그런 경우에만 고율관세부과 후에도 수입으로 인한 이익이 발생하기 때문에 설정된 시장접근물량을 초과하는 수입이 이루어진다. 그러나 이 조건은 주어진 시장접근물량을 초과하는 수입이 이루어질 일종의 필요조건일 뿐이며 실제 관세할당제의 무역에 대한 효과는 수입국의 국내 수입수요 상황을 보여주는 초과수요곡선에 의해 결정된다. 이 때 이론적으로 수입수요곡선이 놓일 수 있는 상황은 크게 네 가지 경우로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 국내의 시장조건하에서 수입국의

수입수요곡선이 국제가격에 시장접근물량에 부과되는 낮은 세율이 합해진 것으로 표시되는 수출공급곡선( $ES^1$ ) 아래에 위치하는 경우이다. 예를 들어 국내외 가격차가 미미한 품목이거나 국내 수요보다 많은 공급이 이루어진 경우에 이 같은 상황이 발생 가능하다. 이러한 상황에서 수입국의 수입은 실제 발생하지 않는다( $M=0$ ).

둘째, 국내의 시장조건하에서 수입수요곡선이 국제가격에 시장접근세율 부과시의 수출공급곡선( $ES^1$ )상에 위치하는 경우이다. 이 경우는 일정량의 수입을 발생시키는 낮은 세율로 수입기회가 보장된 시장접근물량보다는 적은 교역이 이루어진다( $0 < M < Q$ ). 이러한 상황에서 관세할당제는 수입량이 저세율로 수입이 보장된 쿼터량보다 적은 한 통상적인 저관세로 인한 수입과 같은 기능을 발휘한다. 국내가격은 세계시장가격에 시장접근물량에 부과되는 저관세를 더한 수치와 같다. 이 때 관세할당제는 하나의 단일관세에서 수입되는 경우와 같고 국내외 가격차가 없기 때문에 시장접근물량의 수입으로부터 수입차액은 발생치 않는다.

셋째, 국내의 시장조건하에서 수입국의 수입수요곡선이 두 개의 수출공급곡선,  $ES^1$ 과  $ES^2$  사이에 위치하며 정확하게 수입이 양허된 시장접근량( $M=Q$ )만큼 이루어지는 경우이다. 이러한 상황은 관세할당제를 단순한 관세조치에 의한 수입제도와 구별되게 한다. 예를 들어 이 같은 경우에 발생하는 수입량은 만약 관세할당제가 시행되지 않고 단지 낮은 관세율이 부과될 때 이루

어지는 수입량( $M_t$ )에 비해 적다. 따라서 실제 낮은 관세부과시에 야기되는 수입수요에 비해 적은 수입량만이 유입되는 이 같은 상황은 시장접근물량 수입으로 인해 수입차액을 발생시킴으로써 해당품목의 수입 기회와 수입량의 국내판매에 대한 분배 문제를 야기한다. 만일 낮은 관세율에 의한 시장접근량의 수입권의 조건 없는 배분은 수입권을 보유한 기업에 위험 없는 쿼터렌트(Rent)에 해당하는  $R = P_d - (P_w + t)$ 만큼의 독점적 이윤을 보장한다. 이 경우 국내 가격은 세계가격에 시장접근물량의 수입에 부과되는 저관세를 더한 것보다는 크고 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과되는 고관세를 더한 것보다는 작은 곳에서 결정된다. 즉 시장접근물량을 초과하여 수입되는 물량에 부과되는 고관세는 이 상황에서 수입금지적 관세로 작용한다.

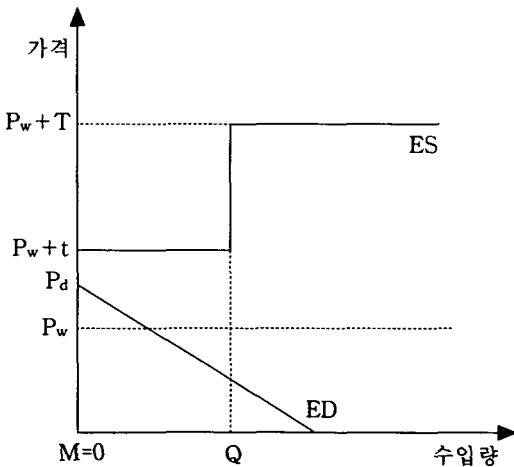
마지막으로, 수입국의 높은 수입수요로 인해 수입수요 곡선이 시장접근물량을 초

과하는 수입에 부과하는 고관세하의 수출공급곡선( $ES^2$ )상에 위치하는 경우이다. 이 경우는 시장접근물량을 넘는 수입에 높은 관세가 부과되더라도 불구하고 수입수요가 충분하여 실제 수입량은 양허된 시장접근물량을 초과하게 된다. 이 때 해당품목의 국내가격은 세계가격에 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과되는 고관세를 더한 값, 즉  $P_d = (P_w + T)$ 이고 설정된 시장접근물량의 수입으로 인해 발생하는 단위당 수입차액은  $R = T - t$ 이다. 이러한 수입차액은 양허된 시장접근물량의 수입권보유자가 얻을 수 있는 단위당 최대 이윤으로 해석될 수 있다. 위에 언급된 관세할당제도하에서 발생할 수 있는 네 가지 경우의 실제교역 상황을 기하학적으로 표현하면 <그림 2>와 같다.

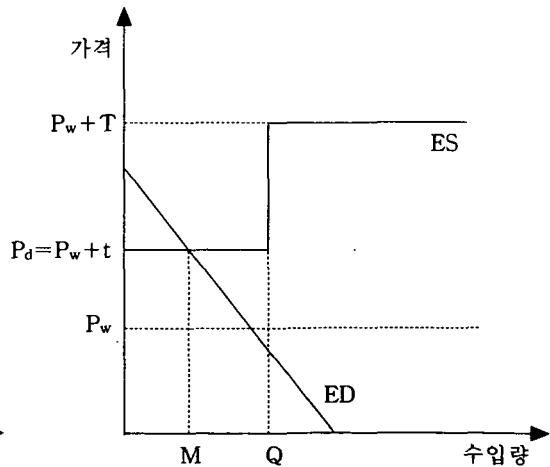
<그림 2-1>과 <그림 2-2>에서처럼 관세할당제(TRQ)하에서 실제 수입량( $M$ )이 설정된 시장접근물량( $Q$ )보다 적은 경우에는

그림 2 TRQ 제도와 실제 교역상황

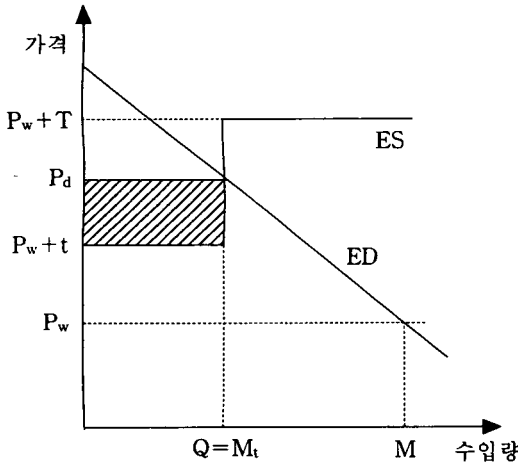
<그림 2-1>



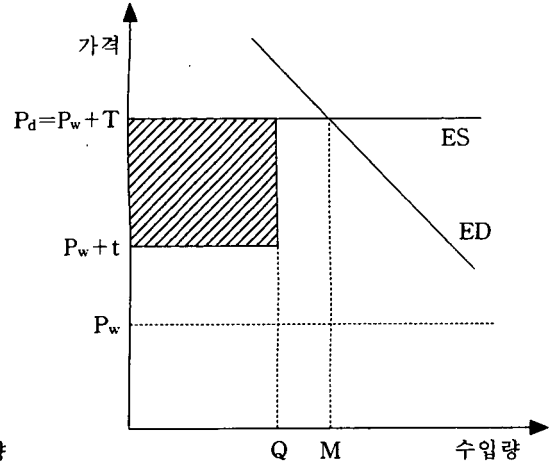
<그림 2-2>



<그림 2-3>



<그림 2-4>



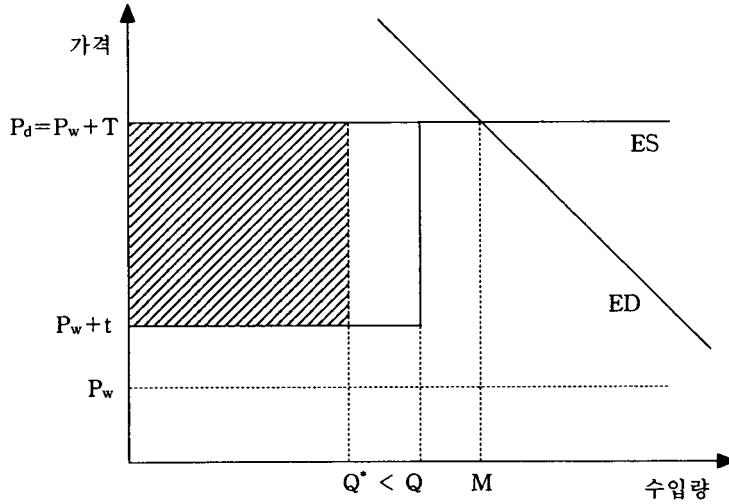
주: 빗금친 부분은 시장접근물량의 수입으로 야기되는 수입차액을 나타냄.

시장접근물량의 수입으로부터 국내외 가격 차에 기인한 수입차액(Quota rent)이 발생치 않으나 실제 수입량이 설정된 시장접근물량 이상으로 수입되는 경우에는 수입차액이 발생하며 일반적으로 수입차액은 시장접근물량에 대한 수입권이 누구에게 할당되느냐에 따라 수입업자, 수출업자 혹은 수출국, 생산자단체, 수입국 정부 등에 귀속된다. <그림 2-3>과 <그림 2-4>의 경우 시장접근물량의 수입으로 인해 발생하는 단위당 수입차액은 국내가격에서 세계가격에 시장접근물량 수입에 부과되는 저세율을 더한 값을 뺀 것이고 총 수입차액은 단위당 차액에 설정된 시장접근물량을 곱한 값이다. 그러나 이론적으로 국내외시장 조건에 따라 수입국의 상황이 <그림 2-3>과 <그림 2-4>의 경우일지라도 종종 설정된 시장접근물량의 전부가 수입되지 않을 수 있다. 예를 들어 시장접근물량의 수입에 부가적인 행정요건이 요구되어 시장접근물량

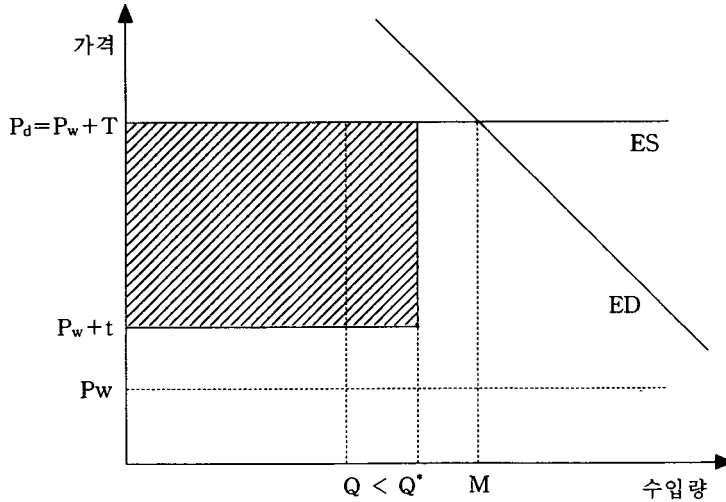
수입권 획득에 추가적인 거래비용을 발생시킬 때 비록 시장접근물량 수입에 낮은 세율이 부과되더라도 실제 시장접근물량의 수입은 설정된 물량보다 작을 수 있다(그림 3-1). 또한 시장접근물량 관리방식 중 선착순제도나 수입허가를 통한 수입권 배분방식은 수입업자에게 주어진 시장접근물량의 수입에 대한 불확실성과 잠재적 위험을 내포하고 있어 실제 해당품목의 수입량이 시장접근물량 이상으로 수입되더라도 실제 시장접근물량의 수입( $Q^*$ )은 설정된 물량( $Q$ ) 이내에서 수입될 수 있다는 것이다. 한편 설정된 시장접근물량 이상으로 실제 시장접근 수입물량이 낮은 세율로 수입되는 경우도 있다, 즉  $Q < Q^*$ . 특히 시장접근물량의 수입이 국내시장의 안정화를 목적으로 국가에 의해 관리되는 경우에 자주 나타날 수 있는 현상이다. 이 경우 시장접근물량은 내생적 쿼터(Endogenous quota)의 성격을 가지며 구속(Binding)되어 있지 않다고

그림 3 TRQ제도와 시장접근이행률 차이

<그림 3-1> 낮은이행률(거래비용발생 및 수입관리방식의 문제)



<그림 3-2> 높은 이행률(=내생적 쿼터)



주: 빗금친 부분은 시장접근물량의 수입으로 야기되는 수입차액을 나타냄.

할 수 있다(그림 3-2). 이러한 경우 시장접근물량 수입으로 인해 야기되는 수입차액은 설정된 시장접근물량이 아닌 실제 수입된 시장접근물량에 기초하여 계산될 것이다.

한편 관세할당제가 사회후생에 미치는 효과를 수입수요곡선이 두 개의 수출공급

곡선 사이에 위치하여 수입이 시장접근물량(Q)만큼 이루어지는 경우를 통해 살펴보자. 우선 관세할당제를 통한 수입관리제도는 자유무역이나 관세만을 통한 수입제도에 비해 수입국내 가격을 상승시키고, 이에 따라 자유무역이나 관세를 통한 수입보다



적은 양의 수입이 이루어지게 한다. 주어진 세계가격( $P_w$ )에서 관세할당제에 의해 실현되는 수입국내 가격은  $P_d$ 이며, 수입량( $M$ )은  $Q$ 임에 반해 자유무역시의 수입량은 주어진 국제가격하에서  $M_F$ 이고 낮은 단일관세하의 수입량은  $M_t$ 가 될 것이다(그림 4 참조). 이에 따라 자유무역 대신에 관세할당제를 통한 수입관리로 발생하는 사회후생감소의 크기는  $B+C+D$ 의 면적이며, 낮은 단일관세만을 통한 수입 대신에 관세할당제의 시행으로 야기되는 사회후생감소는  $B+C$ 에 해당한다. 관세할당제의 운영을 통해 발생하는 사회후생은  $A+Rent+Tariff$ 이나, 관세할당제 운영에 있어 중요한 사항은 시장접근물량의 수입으로부터 발생하는 수입차액( $Rent$ )의 분배문제인데, 이를 어떻게 혹은 누구에게 배분하느냐는 경제 이외에 정치적 문제이다.

### 3. 국제적 수입관리방식의 비교분석

WTO 협정 타결 이후 농산물 교역 부문의 수입관리제도의 중요 요소로 등장한 것이 비관세장벽의 관세화 과정에서 등장한 시장접근물량에 대한 다양한 수입관리방식의 출현이다. 앞서 언급한 바와 같이, 시장접근물량관리방식의 선택은 국내외 가격차에 해당하는 수입차액을 누구에게 할당하느냐는 기본적으로 정치경제학적 수입권 배분의 문제이다.

전 세계적으로 볼 때, 관세할당제는 1996년 기준으로 총 1,278품목에 대해 운영되고 있으나 사실상 이들 중 약 51%에 해당하는 646개 품목은 관세할당제가 아닌 단일관세의 적용만으로 수입이 허용되고 있다. 특히 관세만으로 수입이 허용된 품목의 대부분은 낮은 시장접근세율이 적용되고 있

그림 4 TRQ 제도의 후생효과

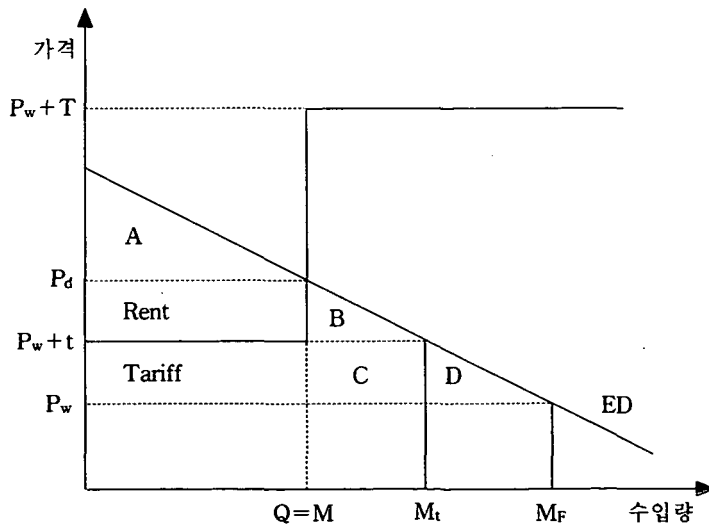


표 1 WTO에 통보된 시장접근물량의 관리방식별 품목수와 차지 비중

관 리 방 식	관 세	수입 허가	공매	과거 실적	선착순	국영 무역	생산자 단 체	혼합	기타	계
품 목 수	646	314	30	76	104	22	8	47	31	1,278
전체 차지 비중 (%)	50.5	24.6	2.3	5.9	8.1	1.7	0.6	3.7	2.4	100

자료: WTO(1997), AIE/S4, Tariff Quota Administration Methods and Tariff Quota Fill

다. 따라서 WTO 회원국들에 의해 실제적 의미에서 관세할당제가 운영되고 있는 품목은 632개 품목이다. 물론 각국의 이행계획서상에 관세할당제 사용의 권리를 보유한 품목은 비록 현재 이 제도를 활용하고 있지 않더라도 언제든지 각국의 의지에 따라 이중관세제도인 관세할당제로의 전환이 가능하다. 한편 각 회원국의 관세할당제 운영에 있어 중요한 요소인 시장접근물량의 배분방식은 주로 단일관세적용(Applied tariff), 수입허가제(License on demand), 선착순(First-come First-served), 공매(Auction) 등의 순으로 사용되고 있다(표 1 참조).

지금까지 세계무역기구(WTO)에 통보된 바에 의하면 대략 7가지 주요 시장접근물량관리방식이 있다.<sup>3</sup> 현재 시장접근물량의 배분방식은 실행관세, 수입허가 혹은 승인, 선착순, 과거실적, 공매, 국영무역, 생산자단체 등 회원국과 품목에 따라 다양하게 운영되고 있는데 주요 방식별 국제적 운영 상황을 차례대로 살펴보자.

첫째, 수입이 단일관세율로 제한 없이 이루어지는 경우이다. 앞서 언급한 바와 같이

WTO에 통보된 전체 시장접근관리품목, 즉 원칙적으로 관세할당제 운영이 예정된 품목의 약 51%가 실제 관세할당제가 아닌 단일 관세의 적용만으로 수입이 허용되고 있다. 관세할당제 운영을 통보한 국가 중에서 노르웨이는 세계 전체 시장접근관리 통보품목의 18%에 해당하는 232개 시장접근관리 품목을 단일 국가로서 설정하고 있다. 그러나 노르웨이의 총 시장접근관리품목의 약 92%에 해당하는 213개 품목을 이중관세제도인 관세할당제가 아닌 전형적인 단일관세에 의해 수입이 이루어지고 있다. 노르웨이가 관세할당제 운영을 통보한 품목의 대부분을 이같이 단일관세의 부과만으로 시장접근량 수입을 보장하는 이유는 우선 다른 회원국들과 달리 그들이 설정된 시장접근물량에 적용되는 관세율이 거의 시장접근물량을 초과하여 수입되는 물량에 부과되는 관세율과 별 차이가 없다는 점이다. 즉 이중관세의 관세율격차(T-t)가 거의 없어 실제 수입차액의 분배 문제가 없기 때문에 그 밖의 시장접근물량의 수입관리 방식의 채택의 필요성을 느끼지 못하는 것으로 여겨진다. 또한 부분적으로는 노르웨이가 유럽 경제지역(European Economic Area)의 회원국으로서 시장접근물량관리

<sup>3</sup> 시장접근물량을 유지하는 WTO회원국은 어떻게 각국이 관세할당제를 유지하고 운영해 왔는지를 WTO 사무국에 통보해 왔다.

품목 중 많은 품목에 대한 교역이 지역적 무역협정의 회원국들과 이루어지고 있기 때문에 판단된다. 노르웨이 이외에 EEA의 또 다른 회원국인 아이슬란드 및 중미공동시장(Central America Common Market)의 회원국들인 코스타리카, 엘살바도르, 니카라과, 과테말라 등과 안데스 공동체(Andean Community)의 회원국인 콜롬비아, 에콰도르, 베네수엘라 등도 많은 시장접근관리품목에 대해 단일관세의 적용으로 수입을 허용하고 있다. 그럼 왜 이들 국가들은 비관세장벽의 관세화 과정에서 많은 품목에 대해 사용하지도 않을 관세할당제도를 원용할 것으로 통보했는가라는 의문에 직면하게 되지만 여기서 주목할 사실은 이들 국가들은 언제든지 필요에 의해 그들이 관세할당품목으로 설정한 시장접근물량에 대한 그 밖의 수입관리방식을 채택할 권한을 유보하고 있다는 것으로 그 이유를 찾을 수 있다.

둘째, 시장접근물량에 대해 단일관세로의 수입허용 다음으로 많이 사용되고 있는 수입관리방식은 수입허가제도이다. 수입허가제란 낮은 세율이 적용되는 시장접근물량의 수입을 위해 수입권이 배분되는 제도이다. 만일 수입권에 대한 수요가 설정된 시장접근물량보다 클 경우에는 모든 신청자의 요청된 수입물량을 비례적으로 감소시키거나 수입권에 대한 수요가 설정된 시장접근물량보다 적은 경우에는 일반적으로 선착순제도로 작동된다. 이러한 시장접근물량에 대한 수입권 허가제는 EU, 캐나다, 일본 등 선진국에서 보편적으로 사용되고

있으며 우리나라의 경우에도 수입추천이 요구되는 21개 품목이 WTO 사무국에 의해 수입권 허가제에 의한 시장접근물량관리 방식으로 분류되고 있다. 이외에도 중유럽 자유무역연합(Central European Free Trade Association) 회원국들인 루마니아, 폴란드, 슬로바키아, 슬로바니아, 헝가리 등은 시장접근물량 수입관리 방식으로 수입허가제 혹은 면허제를 특히 높은 비율로 사용하고 있다. 수입허가제를 통한 시장접근물량관리 방식은 그 밖의 방식에 비해 체계적인 수입물량관리를 할 수 있다는 장점과 함께 전체 시장접근기회 보장품목의 약 25%에 해당하는 314개 품목에 사용되고 있다. 그러나 수입허가 혹은 면허제를 통한 시장접근물량관리 방식은 정부의 개입으로 인한 시장왜곡, 경쟁억제 등을 이유로 수출국들의 반발 가능성이 크다.

셋째, 선착순에 의한 시장접근물량 배분 방식은 수입통관시의 순차적 순서에 따라 약속된 시장접근물량까지는 낮은 시장접근세율이 부과되고 그 후의 수입물량에 대해서는 고율 관세가 부과되는 체제이다. 이와 같은 선착순에 의한 시장접근물량배분 방식은 미국, EU, 캐나다, 스위스 등이 사용하고 있으며 특히 체코와 모로코의 경우는 그들의 모든 시장접근 품목에 대해 이 방식을 원용하고 있다. 선착순에 의한 시장접근물량관리 방식은 그 밖의 방식에 비해 정부 개입의 감소를 통한 무역 투명성 증가 및 행정적 편의성 등이 장점으로 부각되고 있으며, 전체 시장접근기회 보장품목의 약 8%에 해당하는 104개 품목에 사용

되고 있다. 그러나 선착순제도는 수입수요가 설정된 시장접근물량보다 큰 경우에 당해 연도 시장접근물량을 할당받기 위한 수입업자간의 경쟁심화로 인한 초단기적 수입 급증으로 시장교란의 가능성이 크다. 또한 이 방식은 수입시 낮은 시장접근세율이 적용될지 혹은 고관세가 적용될 지가 불분명하여 수입업자의 위험부담을 증가시킨다. 따라서 시장 상황에 대한 예측성, 안정성 측면에서 불리하고 기본적으로 통관 및

관세평가 절차가 잘 정비된 전산화체제를 갖춘 경우에 사용할 수 있다.

넷째, 시장접근물량에 대한 수입권을 과거 교역 규모에 기초하여 비례적으로 수입업자 혹은 수출국에 할당하는 과거실적에 따른 배분방식이다. 이러한 방식은 전체 시장접근물량 품목의 대략 6%에 해당하는 76개 품목에 대해 국제적으로 시행되고 있다. 우리나라를 포함하여 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 스위스, 필리핀 등이 이 방

표 2 주요국의 TRQ. 관리방식별 품목수와 비중

국가	관리방식 관 세	수입 허가	과거 실적	공 매	선착순	국영 기업	생산자 단 체	기 타	계
미 국	-	-	-	-	32 (0.59)	-	-	22 (0.41)	54
브라질	1 (0.5)	-	-	-	-	-	-	1 (0.5)	2
E U	-	58 (0.68)	6 (0.07)	-	20 (0.24)	-	-	1 (0.01)	85
일 본	-	13 (0.65)	-	-	-	4 (0.20)	-	3 (0.15)	20
호 주	1 (0.50)	-	1 (0.50)	-	-	-	-	-	2
캐나다	1 (0.05)	6 (0.29)	5 (0.24)	-	4 (0.19)	1 (0.05)	-	4 (0.19)	21
뉴질랜드	3 (1.00)	-	-	-	-	-	-	-	3
한 국	-	21 (0.31)	17 (0.25)	6 (0.09)	-	10 (0.15)	3 (0.04)	10 (0.16)	67
스위스	5 (0.18)	4 (0.14)	2 (0.07)	4 (0.14)	6 (0.21)	-	-	7 (0.26)	28
노르웨이	213 (0.92)	1 (0.01)	8 (0.03)	10 (0.04)	-	-	-	-	232
이스라엘	2 (0.17)	4 (0.33)	1 (0.08)	-	-	-	-	5 (0.42)	12
태 국	2 (0.09)	11 (0.48)	1 (0.04)	-	-	4 (0.17)	5 (0.22)	-	23
인도네시아	-	1 (0.50)	-	-	-	1 (0.50)	-	-	2
필리핀	5 (0.36)	-	9 (0.64)	-	-	-	-	-	14

자료: WTO(1997), AIE/S4에서 재구성

식을 사용하고 있다. 단기적으로 수출입업자간의 안정적이고 일정한 거래 관계가 유지 가능하다는 장점이 있으나 중장기적으로는 경쟁력 있는 새로운 수입업자의 시장 진입 저해 등 왜곡된 시장구조를 초래할 것이라는 비판이 있다.

다섯째, 시장접근물량의 수입권이 공매되는 방식이 있는 데, 전체 품목의 약 2%에 해당하는 30개 품목에 적용되고 있다. 우리나라를 비롯한 노르웨이, 아이슬란드, 스위스 등이 시장접근물량의 수입관리방식으로 원용하고 있다. 공매방식은 시장접근량 수입으로부터 발생하는 차액을 정부가 회수 할 수 있다는 것과 시장에서 결정된 가격에 기초하여 시장접근물량의 수입이 관리됨으로써 투명성과 효율을 높일 수 있다는 장점이 있으나 종종 수입업자가 수입물량을 배당받기 위해 취할 수 있는 비생산적 이윤추구행동(Non-productive rent seeking behavior)에 의해 오히려 거래비용을 증가시켜 효율성을 저해할 가능성도 있다.

여섯째, 시장접근물량의 수입이 독점적이고 배타적 권한을 갖는 국영무역기업을 통해 이루어지는 방식이다. 우리나라를 비롯하여 일본, 타이, 인도네시아 등에서 이 방식이 원용되고 있으며 전 세계적으로 시장접근물량 통보 품목의 약 2%에 해당하는 22개 품목에 이 방식이 적용되고 있다. 국영무역방식은 수입물량의 체계적 관리를 통한 가격안정화 및 수입차액 회수를 통한 정부재원으로의 활용 등의 측면에서 효과적인 수입관리방식으로 부각되고 있으나 수

출국으로부터 국영무역 기업 운영에 있어서 투명성부족, 생산자보호 측면, 비상업적 고려 등이 문제점으로 지적되고 있다. 특히 수입처 결정이 정부로부터 수입권을 부여 받은 배타적 기관에 의해 결정됨에 따라 그 밖의 상업적 개인기업에 비해 상업적 고려가 무시되고 정치적 고려에 의해 수입이 이루어질 가능성이 높다는 비난이 대두되고 있다.

마지막으로 매우 낮은 세율로 수입이 보장된 시장접근물량의 수입권이 해당 품목과 관련된 생산자, 가공업자, 혹은 유통업자들을 대표하는 단체에 부여된 경우이다. 세계적으로 볼 때, 이 방식은 전체 관세할당제 운영품목의 1% 미만인 8개 품목이 두 나라에서 적용되고 있는데, 타이의 양파, 대두, 설탕 등 5개 품목과 우리나라의 오렌지, 인삼, 천연꿀 등 3개 품목이 이 방식에 의해 시장접근물량의 수입이 이루어지고 있다. 생산자단체에 의한 시장접근물량 수입관리방식은 시장개방으로 직접 부정적 영향을 받는 그룹에 대한 보상이라는 형평성 차원에서 긍정적인 측면이 있는 반면 생산자 단체의 특성상 그들의 이익을 우선 고려하여 수입량과 수입품종, 수입시기 등을 결정할 가능성이 크다는 점에서 실질적인 시장접근기회의 보장이 저해된다는 문제가 수출국으로부터 제기되고 있다.

한편 국제적으로 널리 사용되는 시장접근물량에 대한 수입관리 방식은 이상의 주요한 7가지 이외에 위에 언급된 것들의 두 가지 이상이 결합되어 시행되는 경우가 있는데 전체 관세할당제로 예정된 품목의 대

략 4%에 해당하는 47개 품목이 이에 해당하며 미국, 일본, EU, 우리나라 등이 사용하고 있다.

다음은 수입관리방식별 시장접근계획물량 대비 실제 수입물량으로 나타나는 시장접근이행률에 대해 살펴보도록 하자. 우선 순수 경제학적 측면에서 볼 때, 그 밖의 조건이 동일하다면 낮은 세율로 수입이 보장된 시장접근물량은 관세, 공매, 선착순 등 시장 지향적 수입관리 방식의 이행률이 과거실적배당이나 국영무역, 수입허가제 등 비시장 지향적 수입관리방식에 비해 보다 높을 것이다. 그러나 WTO 사무국이 배포한 수입관리 방식별 이행률 통계를 살펴보면 오히려 비시장 지향적 수입관리방식인 국영무역, 과거실적 등의 시장접근 이행률이 그 밖의 시장 지향적 수입관리방식보다 높음을 알 수 있다(표 3 참조). 그럼 왜 경제 이론과는 달리 비시장 지향적 수입관리

방식을 통한 시장접근 이행률이 시장 지향적 수입관리방식에 비해 높은 이행률을 보이고 있는지의 경제적 의문에 직면하게 된다. 시장접근물량의 실제 이행률(Fill-rate)은 수입관리방식이 갖는 원천적 속성과 이행 기간의 품목별 시장조건 이외에 각 회원국정부가 채택하는 수입관리방식의 정치적 고려에 크게 좌우된다고 할 수 있다. 왜냐 하면 회원국정부는 품목별 시장접근관리 방식을 독자적 권한으로 결정해 왔으며, 특히 정치적으로 민감한 품목과 국내외 가격차가 커 수입 가능성이 높은 품목은 국내 농업에 미치는 부정적 영향을 최소화한다는 측면에서 회원국 정부가 이들 품목의 수입관리방식 선택에 신중한 접근이 있었다. 이처럼 정치경제적으로 민감한 품목들은 대부분 국영무역, 과거실적배분 등의 비시장 지향적 수입관리방식을 통해 관리해 왔으며 품목 특성상 시장접근 이행률이 높

표 3 TRQ 관리방식별 시장접근이행률 비교, 1996

단위: %

관리방식	총 TRQ 품목평균이행률		TRQ 증량불변품목(CMA)		TRQ 증량품목(MMA)	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
관세	73(244)	72(153)	75	74	64	62
선착순	54(90)	63(81)	66	69	35	50
수입허가	57(276)	52(241)	69	60	48	45
공매	32(30)	38(27)	63	98	24	28
과거실적	82(63)	76(67)	84	78	77	69
국영무역	80(21)	82(21)	100	100	76	79
생산자단체	74(8)	53(8)	NA	NA	74	53
기타	47(7)	54(8)	100	74	7	43
혼합방식	72(44)	82(44)	69	78	74	84
불특정	NA(0)	34(6)	NA	41	NA	1
평균	64(783)	63(656)	73(441)	70(384)	53(342)	53(272)

주: ( )는 고려된 품목수이고 시장접근이행률 수치가 100%를 초과하는 품목은 이행률 상한을 100%로 하여 계산함.

자료: WTO(1997), AIE/S4에서 재구성

은 반면에 국내외 가격차가 적어 수입으로부터 국내 농업에 대한 위협이 적거나 정치적으로 덜 민감한 품목의 시장접근물량은 시장 지향적 수입관리 방식이나 실행관세로의 수입이 허용되어 시장접근이행률이 상대적으로 낮다는 것이다(Skully 1999).

또한 관세할당제 해당 품목을 시장접근물량이 매년 증량되지 않는 현행시장접근 품목과 매년 증량의무가 있는 최소시장접근 품목으로 구분하여 수입관리방식별 시장접근 이행률을 비교해 보면 현행시장접근 품목의 시장접근 이행률이 높았다. 이는 이미 UR 타결 이전에 1986~88년도 국내 소비량 기준으로 3% 이상 수입되던 품목을 현행시장접근품목으로 규정한 것에 비추어 볼 때 자명한 결과로 보인다.

한편 주요 WTO 회원국별 시장접근 이행 상황을 살펴보면 <표 4>와 같다. 우선

1996년 기준으로 설정된 시장접근물량 대비 실제 수입물량을 지표로한 시장접근 이행률은 브라질(100%), 오스트레일리아(98%), 스위스(91%), 캐나다(89%)의 순으로 높으며 우리나라의 경우는 전체 WTO 회원국의 단순 평균 이행률을 초과하는 76%로 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

지금까지 살펴본 시장접근물량의 수입관리방식별 국제적 운영현황 이외에 UR 이후 관세할당제로 수입이 이루어지고 있는 주요 품목군별 운영 현황과 시장접근 이행률을 살펴보자. 우선 1996년 기준으로 관세할당제로 운영되는 총 1,278개 품목 중 26.2%에 해당하는 335개 품목은 과일 및 채소류로서 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 그 뒤로 육류, 곡물류, 낙농품, 유지류의 순으로 운영되고 있다. 계란, 음료, 농업섬유류를 제외한 그 밖의 품목군의 경우

표 4 주요국의 수입관리방식별 단순평균 시장접근 이행률 추이, 1996

단위: %

방식 국가	실행 관세 (AT)	선착순 (FC)	수입 허가 (LD)	공 매 (AU)	과거 실적 (HI)	국영 기업 (ST)	생산자 단체 (PG)	기 타 (OT)	혼합 방식 (MX)	미통보 (NS)	총 계
호 주	100	-	-	-	95	-	-	-	-	-	98
브라질	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
캐나다	100	69	74	-	97	100	-	100	98	-	86
칠 레	92	96	65	98	100	-	-	-	94	-	91
콜롬비아	76	-	84	-	-	-	-	100	75	-	80
E U	-	71	58	-	80	-	-	-	-	-	64
일 본	-	-	-	-	61	100	-	-	93	-	71
한 국	-	-	55	61	94	82	66	-	98	-	76
노르웨이	-	-	10	16	89	-	-	-	-	-	42
필리핀	100	-	-	-	62	100	-	39	-	-	58
폴란드	77	-	45	-	-	-	-	-	-	-	48
태 국	-	-	44	-	30	60	45	-	0	-	43
미 국	-	39	-	-	-	-	-	-	75	41	54

자료: WTO(1997), AIE/S4에서 재구성

가장 많이 사용되고 있는 시장접근물량 수입관리 방식은 실행관세에 의한 방식이었다. 사실상 이 방식은 관세할당제에 의한 수입관리방식은 아니며 앞서 언급한 바와 같이 향후 이 방식에 운영되던 품목을 그 밖의 수입관리방식으로 전환할 수 있는 권리를 유보받을 목적으로 WTO 회원국들이 비관세장벽의 관세화 과정에서 시장접근물량관리 대상 품목으로 통보한 것이다. 품목군 중에서 시장접근물량 수입관리방식으로 선착순제도를 가장 선호한 경우는 농업섬유류의 경우였으며 계란 및 음료의 경우에는 수입허가제를 여러 수입관리방식 중 가장 선호하는 것으로 나타났다. 그러나 일반적으로는 시장접근물량 수입시 선호되는 수입관리방식은 실행관세, 수입허가, 선착순, 국영무역의 순이었다.

또한 품목군별 시장접근 이행률은 일반

적으로 농업섬유류, 담배, 설탕, 곡물 및 유제품 등에서 높게 나타나고 있으나 육류, 계란, 커피 등은 비교적 낮은 시장접근 이행률을 보이고 있다.

한편 여러 WTO 회원국들이 시장접근물량 관리대상으로 통보한 품목의 수입시 부가적인 조건을 요구하고 있는 것으로 나타났다. 1996년 기준으로 총 시장접근물량관리 품목의 18.5%에 해당하는 236개 품목의 시장접근물량 수입에 부가적인 조건이 요구되고 있다. 낮은 세율로 수입이 보장된 시장접근물량에 자주 요구되는 부가적인 조건에는 수입할당량제한, 과거무역경험, 국내산구매규정, 수출증명, 과거무역경험과 수입할당량의 동시 충족 등이 있으며 22개 국가에서 최소한 한 개 이상의 부가조건을 시장접근물량 수입에 요구하고 있는 것으로 나타났다. 또한 부가조건별 시장접근물

표 5 주요 품목군별 수입관리운영 현황, 1996

	곡물류	유지류	설탕 및 그제품	낙농품	육류	계란 및 관련품	음료	과채류	담배	섬유류	커피류	기타	총 계
실행관세	115	73	26	58	78	8	8	208	5	6	22	39	646
선착순	15	13	9	12	13	0	7	18	1	7	7	2	104
수입허가	56	24	7	39	77	10	12	62	4	2	12	9	314
공매	0	0	0	6	16	2	0	6	0	0	0	0	30
과거실적	7	1	3	19	20	0	1	19	0	2	2	2	76
국영기업	7	3	0	2	0	0	0	7	1	0	2	0	22
생산자단체	0	1	1	1	0	0	0	3	0	0	1	1	8
기타	1	0	0	8	9	0	0	2	0	0	1	0	21
혼합방식	3	7	0	21	8	1	0	5	0	1	1	0	47
미통보	3	0	0	0	0	0	1	5	0	0	1	0	10
총 계	207	122	46	166	221	21	29	335	11	18	49	53	1,278
품목별 비중 (%)	16.2	9.5	3.6	13.0	17.3	1.6	2.3	26.2	0.9	1.4	3.8	4.1	100

자료: WTO(1997), AIE/S4에서 재구성



표 6 주요 품목군별 시장접근이행률 비교, 1996

단위: %

	곡물류	유지류	설탕 및 그제품	낙농품	육류	계란 및 관련품	음료	과채류	담배	섬유류	커피류	기타	단순 평균
실행관세	66	72	88	92	65	72	100	72	100	100	83	54	72
선착순	70	72	45	45	64	-	59	74	-	-	31	100	63
수입허가	58	52	46	49	53	29	56	52	52	50	53	43	52
공매	-	-	-	33	32	57	-	50	-	-	-	-	38
과거실적	94	55	100	67	67	-	98	80	-	67	65	100	76
국영기업	100	100	-	100	-	-	-	69	100	-	18	-	82
생산자단체	-	27	-	-	-	-	-	99	-	-	1	100	53
기타	100	-	-	-	43	-	-	100	-	-	21	-	54
혼합방식	100	57	-	78	96	95	-	98	-	100	98	-	82
미통보	-	-	-	-	-	-	-	41	-	-	-	-	34
단순평균	68	66	68	63	57	52	64	64	71	72	53	60	63

자료: WTO(1997), AIE/S4에서 재구성

량의 수입이행률을 비교해 보면 일반적으로 국내산구매규정, 수출증명, 수입할당량 제한, 과거무역경험의 순으로 시장접근 이행률이 높은 반면 과거무역경험과 수입할당량 제한이 동시에 요구되는 경우에는 매우 낮은 이행률을 보이고 있다.

주요 WTO 회원국이 시장접근물량 수입시 부가적으로 요구하는 조건별 현황을 살펴보면 다음과 같다. 우선 오스트레일리아와 필리핀은 시장접근물량 수입에 전혀 부가조건을 요구하지 않고 있음을 알 수 있

으나 많은 나라들이 최소한 한 개 이상의 부가조건을 시장접근물량의 수입에 요구하고 있는 실정이다. 시장접근물량 수입시 국산구매 규정을 요구하고 있는 국가는 칠레(9개 품목)와 콜롬비아(26개 품목)였으며, 수입할당량에 제한을 두고 있는 국가는 캐나다를 비롯하여 칠레, 노르웨이, 폴란드였다. 한편 시장접근물량의 수입시 수출국의 수출증명을 부가조건으로 요구하는 국가는 캐나다, EU, 미국 등이었으며, 과거무역경험이 요구된 국가는 우리나라를 비롯한

표 7 시장접근물량 수입을 위한 부가조건 현황

부 가 조 건	TRQ 품목		국 가		이행률(%)	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
국내산 구매규정	39	39	5	5	88	85
수입할당량 제한	102	111	6	7	49	49
수출증명	25	25	3	3	73	63
과거무역경험	58	58	6	6	64	41
과거무역경험+수입할당량제한	3	3	1	1	31	37
총 계	227	236	21	22	64	63

자료: WTO(1997), AIE/S4에서 재구성

표 8 주요국별 시장접근물량 수입을 위한 부가조건 현황, 1996

국 가	국산 구매규정 (d)	수입할당량 제한 (i)	수출증명 (x)	과거 무역경험 (h)	과거 무역경험과 수입할당량 제한(hi)	무조건 (o)	총 계
호 주	0	0	0	0	0	2	2
캐 나 다	0	2	1	0	0	18	21
칠 레	9	3	0	0	0	16	28
콜롬비아	26	0	0	0	0	41	67
E U	0	0	22	25	0	38	85
일 본	0	0	0	0	0	20	20
한 국	0	0	0	1	0	66	67
노르웨이	0	10	0	0	0	222	232
필 리 핀	0	0	0	0	0	14	14
폴 란 드	0	19	0	0	3	87	109
태 국	0	0	0	6	0	17	23
미 국	0	0	2	1	0	51	54

자료: WTO(1997), AIE/S4에서 재구성.

EU, 타이, 미국 등이었다. 마지막으로 유일하게 과거무역경험과 수입할당량제한이 동시에 요구되는 국가는 폴란드로서 그들이 통보한 전체 109개 시장접근물량관리 품목 중 3개 품목에 이 같은 부가 조건이 요구되고 있다.

#### 4. UR 이후 우리나라의 시장접근 물량 수입관리방식

우리나라 농림산물에 대한 수입관리제도의 전반적인 골격은 UR 농산물 협상 결과에 따라 새롭게 확정되었다. 관세제도와 더불어 WTO 이후 중요한 요소로 출현한 것이 시장접근물량의 수입관리이다. UR 협상 결과 각국이 수입제한 해 오던 품목은 관세화 방식으로 수입을 개방하되, 기준연도의 현행 수입량 혹은 국내소비의 최소 3%

에 해당하는 물량에 대해서는 낮은 관세로 수입기회를 보장기로 하였다. 이에 따라 우리나라는 국별 농산물 이행계획서를 통해 쌀, 보리, 고추, 마늘, 쇠고기 등 64개 품목군의 시장접근물량(CMA/MMA)을 제시한 바 있다. 이러한 시장접근물량은 국내외 가격차에 상응한 수준에서 양허한 고율 관세나 상한설정관세에 비해 현저히 낮은 세율이 적용되기 때문에 막대한 차액이 발생하게 된다. 특히 국내외 가격차가 큰 품목들의 급격한 유입에 따른 국내시장의 혼란을 최소화하고 UR 협정의 원만한 이행을 위해 시장접근량에 대한 특별한 관리가 요구되었다. 이에 우리나라는 시장접근 물량의 효율적 관리를 위해 WTO 협정내용과 품목별 특성을 종합적으로 고려하여 시장접근 물량이 있는 품목을 지정기관 배정방식(국영무역 혹은 생산자단체), 수입권공매, 및 실수요자 추천방식으로 구분하여 관리

해 오고 있다. 이를 더욱 구체적으로 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 지정기관 배정방식이란 정부가 지정한 기관에 수입 쿼터 물량을 배정하고 독점적인 수입권을 부여하는 방식이다. 이 방식은 일종의 국영무역으로 우리나라는 쌀, 보리, 고추, 마늘, 양파, 오렌지, 쇠고기 등 개방영향이 크리라 예상되는 23개 품목군에 대해서 국영무역방식의 수입관리 의향을 표명한 바 있다. 이들 품목에 대해서는 지정된 국영무역기관이 시장접근물량을 독점적으로 수입하여 판매토록 함으로써 수급안정 및 생산농가 피해 최소화를 위해 수입물량을 관리하고 있다. 또한 수입으로 발생하는 이익금은 관련기금에 적립토록 하여 농업의 투자재원으로 활용토록 하였다. 지정된 국영무역기관은 대부분 WTO 출범 이전에도 해당품목을 수입해 오던 기관들로서 그동안 축적된 경험과 전문성을 살리는 차원에서 기존 기관 내지 관련단체를 국영무역 기관으로 지정운영하고 있다. 단, 쌀은 국가직접관리가 가능토록 조달청에서 수입물량을 관리하다가 최근 농림부

로 수입관리 주체가 이전되었고 오렌지, 감귤류, 잣, 생사, 인삼 등은 개방으로 직접 손해를 입은 생산자단체가 이를 운영하고 있다. 한편 쇠고기의 경우는 UR 합의에 따라 수입의 일정물량을 동시입찰매매방식(SBS)을 통해서도 수입하고 있으며 SBS 수입물량비율은 1995년 30%로부터 2000년의 70%로까지 확대되어야 한다. 우리나라의 주요 품목별 시장접근물량의 국가지정 관리기관은 <표 9>와 같다.

둘째, 우리나라는 돼지고기, 닭고기, 참기름, 대추 등 8개 품목군에 대해 수입권을 일정한 절차에 따라 공매(Auction)하는 방법으로 시장접근물량을 관리하고 있다. 이는 낙찰대금을 높게 제시한 순서에 따라 수입권을 결정하고 수입물량을 배정하는 방식이다. 우리나라 이행계획서상 국영무역대상으로 제시되지 않은 품목 중에서 국내외 가격차가 커 시장접근 물량의 수입으로 인해 큰 이익이 예상되는 품목이 이에 해당한다. 한편 최근 지정기관 수입관리방식에 대한 개선 요구 등 대외적 통상압력과 시장기구에 입각한 공정거래적 측면에

표 9 주요 품목의 시장접근물량의 관리기관

관 리 기 관	품 목	법 률 근 거
조달청(농림부)	쌀, 보리	양곡관리법
농수산물 유통공사	양파, 마늘, 고추, 감자, 녹두 팥, 생강, 메밀, 대두, 땅콩, 참깨	농수산물 유통 및 가격안정법
축산물 유통사업단	쇠고기	축산법
축협중앙회	천연꿀	축산법
제주감귤협동조합	오렌지, 감귤	농수산물 유통 및 가격안정법
한국생사수출조합	생사	잠업법(1997년 이전)
임업협동조합중앙회	잣	산림법
인삼협동조합중앙회	인삼	인삼산업법

서의 대내적 요구에 따라 기존 지정기관관리방식에 의해 전량 수입관리되던 품목들이 이 방식으로 전환되고 있는 중이다. 예를 들어 참깨, 생강은 1999년, 메밀, 땅콩은 2000년부터 2004년까지 시장접근물량의 50% 수준에서 기존 지정기관관리방식과 병용하여 공매방식으로 수입관리될 것이며 향후 점진적으로 시장접근물량의 100%까지 확대되어 전량 수입권공매에 의해 관리될 예정이다.

마지막으로 해당품목의 수입권을 수입물량 관리기관이 정한 절차에 따라 신청순서별(First-come First-served)로 배정하거나 일정한 자격 요건을 갖춘 자에게 우선적으로 배정하는 방식으로 지정기관배정 및 수입권 공매방식에 의한 품목이 아닌 품목이 이에 해당한다. 일반적으로 수입이익금이나 낙찰대금 등의 추가부담 없이 최소 비용으로 수입이 필요한 종자류 및 묘목류 등 40개 품목군에 이 제도가 적용되고 있다. 수입권은 신청한 순서대로 물량을 배정하는 것이 원칙이나 국내시장질서 유지를 위하여 필요한 경우 과거 수입실적, 시설규모, 생산계획 등을 고려하여 일정한 자격 요건을 갖춘 자에게만 배정하기도 한다.

우리나라가 WTO에 제출한 시장접근 물량은 대부분 용도의 구분 없이 포괄적으로 제시되었기 때문에 세번별, 용도별 혹은 국별간의 할당에 있어 경합 문제가 발생하게 된다. 이에 우리나라는 세번별 혹은 용도별 배정은 주로 과거 수입실적 및 생산실적 등의 원칙에 따라 이루어지고 있고 국별 수입 할당제를 인정치 않고 있다. 이러한

공급국가별 쿼터는 사용치 않고 총량쿼터 제도를 통해 운영하는 방식은 기준연도의 국별 공급 비율을 고려하여 주요 품목에 대해 국별 수입 쿼터를 인정하는 경우(미국, EC)와 달리 WTO의 최혜국 대우보장 방식에 따른 것이라 볼 수 있다.

## 5. 차기협상에서 예상되는 TRQ제도 관련 협상쟁점과 정책적 함축성

사실상 관세할당제는 UR 협상 동안 미국과 EU의 타협의 산물로 출현한 제도로서 이들 국가들에 농업 부문에서의 기존 정책을 계속 유지하도록 허용한 면이 없지 않다. 예를 들어 미국에 있어서 관세할당제는 정치적으로 호혜적인 국가에 더욱 특혜적인 시장접근기회를 줄 수 있는 쌍무적 국별 쿼터의 부여와 함께 그들의 낙농과 설탕 부문의 정책을 UR 농업협정 타결 이전과 유사하게 유지할 수 있는 장치였다. 또한 EU의 경우도 로마협약(Rome Convention)하에 설정된 특혜적 무역협정의 유지에 관세율쿼터제도가 필요하였다. 특히 이들 특혜무역협정에서 설정된 쿼터는 어떤 국가에나 허용된 총량적 시장접근이기보다는 국별로 설정된 것이 대부분으로 쿼터 물량의 수입권으로부터 발생하는 수입차액은 특혜적 국별 쿼터량을 부여받은 수출국의 차지였다. 그러나 대부분의 국가에 있어 국별 쿼터는 일반적이지 않고 총량쿼터제도를 통해 운영되고 있다.

한편 최근 WTO에 가입한 동구유럽국가

들과 가입을 추진 중인 중국은 그들 농업 시장자유화의 확대를 제한하기 위해 TRQ 제도를 사용하고 있다. 따라서 현재 많은 WTO 회원국에서 중요 품목에 운영되고 있는 TRQ제도는 각국의 상황에 따라 다양한 방식으로 운영되고 있는 중이다.

1947년 GATT가 발족되고 7차에 걸쳐 추진되어 온 다자간 협상과는 달리 UR 농산물협상은 농업 부문에 만연하던 비관세 장벽의 철폐와 관세화 과정에서 채택된 관세할당제(TRQ)를 통한 시장접근기회의 보장 등이 합의되어 획기적이고 역사적인 협상이었다는 것이 일반적인 평가이나 농산물 수출국들은 관세상당치의 과다 계상으로 인한 고관세 부과, 국영무역 등 다양한 시장접근관리 방식을 통한 정부의 시장개입 및 관리무역 등의 성행으로 UR 이후 시장개방의 이행결과는 기대에 못 미치는 것으로 평가하고 있다. 따라서 미국이외 오스트레일리아, 뉴질랜드 등 농산물 수출국들은 차기 협상에서 그들의 실질적 이익확보 차원에서 시장접근 물량의 실질적 확대 및 관세의 대폭 감축을 주장할 것으로 판단된다. 이에 차기 WTO 농업협상에서는 현행 관세할당제와 관련하여 크게 두 가지 쟁점이 부각될 것으로 예상된다. 첫째는 실질적 시장접근 수준의 확대에 대한 것이며, 둘째는 TRQ 관리방식에 대한 것이다. 우선 현실적이고 실효적인 시장접근기회의 확대는 현행 TRQ 제도하에서 우선 보장된 시장접근물량, 즉 수입물량에 저세율이 부과되는 쿼터량의 증량과 쿼터를 초과하여 수입되는 물량에 부과되는 고율 관세의 감

축을 통해 이루어질 수 있을 것이다. TRQ 제도와 관련하여 또 다른 쟁점은 더욱 투명성 있는 수입관리방식의 개선에 대한 것일 것이다. 지난 마라케시에서 합의된 UR 농업협정에서 다양한 TRQ 관리방식들에 대한 규율부재에 따른 시장접근기회에 대한 수출입국간 논쟁은 향후 협상의 중요한 의제가 될 것임에 틀림없다.

한편 WTO 체제는 원칙적으로 무역자유화와 더욱 시장 지향적 무역질서의 확립을 기본 취지로 다자간 협상을 진행하고 있다는 측면에서 현행 TRQ 제도의 자유화 방향은 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과하는 각국의 고관세 감축과 저세율에 수입기회가 보장된 시장접근물량의 확대에 초점을 둘 것으로 예상된다. 그러나 모든 WTO 회원국이 농산물 수출국들이 요구하는 급격한 TRQ 제도의 개선에 동의하지 않는 현실적 상황에 비추어 볼 때, 다시 한번 수출입국간 정치적 타협의 선상에서 TRQ 개선에 대한 합의가 이루어질 것으로 보인다. 아직 본격적인 협상이 시작되지 않은 현 시점에서 향후 TRQ 제도와 관련된 자유화 방향을 정확히 예측한다는 것은 시기상조라 할 수 있으나 합의된 약속이행의 범위에서 시장접근물량 수입으로 발생하는 수입권 배분의 문제는 실제 각국의 고유권 한으로서 협상의 대상이 될 수 없다는 전제하에서 크게 세 가지 TRQ 제도의 개선 방향을 예상해 볼 수 있다.

첫째로 예상 가능한 협상방향은 시장접근물량을 초과하여 수입에 부과되던 고관세의 감축을 통한 시장접근의 개선이다. 물

론 시장접근물량에 부과되는 낮은 시장접근관세의 감축도 예상해 볼 수 있다. 둘째는 현행 시장접근물량의 확대를 통한 수출국의 시장접근개선이다. 마지막으로 고관세와 시장접근물량의 동시 확대를 통한 보다 개선된 시장접근기회를 확보하는 방안이다.

이상의 논의를 살펴볼 때, 시장접근물량 관리 방식과 관련하여 수출국들은 더욱 투명하고 공평한 운영을 확보하기 위해 이에 대한 규율을 강화해야 한다는 입장이다. 반면 우리나라를 비롯한 일본, EU 등의 수입국은 규율강화의 문제에 소극적으로 대응하고 있다. 한편 WTO 농업위원회에서는 UR 이후 각국이 제출한 시장접근물량의 수입관리방안에 대한 검토작업을 계속해 왔는데 우리나라 통보안에 대해 제기된 사항은 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 쇠고기, 오렌지, 생사 등 일부 품목의 수입물량관리를 생산자 단체가 담당함에 따라 시장접근 물량의 투명성과 공정성 유지가 어렵고, 이에 따라 해당품목의 수출국에 대한 피해 가능성이 높다는 것이다. 둘째, 우리나라가 운용하고 있는 국영무역 및 수입권 공매제도는 GATT 제2조(양허표), 제8조(수수료 및 부과금) 위반 가능성이 높다는 수출국의 주장이 제기된 바 있다. 물론 이상의 문제는 비단 우리나라뿐만 아니라 수입물량을 관리하는 여러 국가와 관련된 공통적 관심 사항으로 앞으로 차기 협상의 주요 쟁점으로 부각될 것으로 전망된다. 따라서 우리나라 수입물량관리제도의 타당성 및 실리 확보를 위한 논리 개발이

시급한 실정이다.

우선적으로 시장접근 관리방식에 대한 협상에서 기본적으로 견지해야 할 입장은 시장접근 물량의 배분은 국경에서의 문제가 아닌 국내문제이므로 쿼터량에 대한 시장접근이 보장되는 한 배분방식에 문제를 제기할 필요가 없음을 강조하는 것이다. 또한 시장접근물량 관리방식의 규율강화 움직임에 대해서는 이와 관련된 기존의 WTO 협정인 수입허가절차협정 및 국영무역 관련규정 등으로 충분히 규율될 수 있음을 강조하여 새로운 규율 강화가 이루어지지 않도록 해야 할 것이다. 더욱이 우리나라의 경우 시장접근관리상 큰 문제가 없었으며 우리가 양허한 시장접근물량의 대부분이 실제 수입되었음을 강조하여 수입제한적으로 운용되지 않고 있음을 홍보할 필요가 있다. 수입물량 배분과 관련한 협상 결과에 따라 영향을 받을 수 있는 우리나라의 쿼터공매, 국영무역 및 생산자단체에 의한 관리방식별 대응방안을 모색해 보면 다음과 같다.

첫째, 시장접근 기회의 확대방안으로 실질적으로 우리농업에 큰 영향을 미칠 수 있는 부문은 현행시장 및 최소시장접근 물량의 대폭 증가와 관련된 논의이다. 특히 시장접근물량을 보장해야 하는 품목들을 실질 수입량을 기준으로 확대해 나아갈 것인지 혹은 이행계획서의 최종 연도에 제시된 물량을 기준으로 할 것인지는 협상결과에 따라 결정될 것이다. 우선 시장접근이 보장된 대부분의 품목이 우리 농업에서 중요한 비중을 차지해 왔다는 사실에 비추어

볼 때 시장접근물량의 확대를 최소화하는데 협상의 노력을 경주하여야 한다. 그리고 기준물량은 품목에 따라 매년 이행계획 대비 실제 수입실적이 다름으로 인해 어떤 기준이 유리할지를 판단하는 것은 매우 어려운 상황이다. 현재까지는 이행계획서에 제시된 물량보다는 실질 수입량으로 하는 것이 유리한 것으로 보인다. 왜냐 하면 UR 이후 지금까지 우리나라의 농산물수입은 국내 수급상 필요에 의해 수입접근물량이 증량된 품목을 제외하고 실제 수입은 주로 시장접근물량의 범위에서의 이루어진 경우가 대부분으로 실제수입물량을 기준으로 하는 것이 수입을 줄일 수 있기 때문이다. 그러나 앞으로 협상이 타결되기까지는 3년 내지 4년의 기간이 예상되므로 이 문제는 향후 우리나라 주요 품목의 국내 수급상황에 따라 결정되어야 할 것으로 판단된다.

둘째, 쿼터 공매와 관련하여서는 공매방식의 장점과 합법성을 최대한 부각시켜 우리나라의 현행제도를 유지할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 생산자단체나 국영무역기구의 수입관리와 관련하여서는 수입독점기업이나 생산자단체의 비투명적 운영 및 수입제한적 속성에 대한 수출국들의 우려를 불식시키는 것이 중요하다. 따라서 이들 기관에 의한 수입관리 품목의 관세 쿼터 물량의 충족 사실을 홍보하고 수입이익금이 감축대상 국내보조로 사용되고 있지 않음을 강조하여 현행제도를 유지해야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 이재욱, 임정빈, 임송수, 오세익, 심영규. 1999. 「WTO 차기 농산물 협상의 전망과 대책연구」. C99-36. 한국농촌경제연구원.
- 이재욱, 최세균, 어명근. 1998. 「농업통상의 여건 변화와 정책과제」. 연구보고 R384. 한국농촌경제연구원.
- 이재욱, 최윤국. 1997. 「농산물 수입개방의 영향 평가와 수입관리방향」. 연구보고 R364. 한국농촌경제연구원.
- 임정빈. 1999. “우리 나라 UR 농업협정의 이행경험.” 농촌경제 22(4). 한국농촌경제연구원.
- 농림부. 1998/2000. WTO 농업위원회 논의 사항, 국제농업국.
- Abbott, P. and A. Morse. 1999. “TRQ Implementation in Developing Countries.” Presented at the Conference on Agriculture and the New Trade Agenda in the WTO 2000 Negotiations, World Bank.
- Dixit, P. and T. Josling. 1997. *State Trading in Agriculture: An Analytical Framework*, IATRC, Working Paper #97-4.
- Ingco, M. and F. Ng. 1998. *Distortionary Effects of State Trading in Agriculture: Issues for the Next Round of Multilateral Trade Negotiations*.
- Joslig, T. and A. Rae, “*Multilateral Approaches to Market Access Negotiations in Agriculture*.” Presented at the Conference on Agriculture and the New Trade Agenda in the WTO 2000 Negotiations, World Bank.
- Scully, D.. 1999. “The Economics of TRQ Administration,” Working Paper #99-6,

- International Agricultural Trade Research Consortium(IATRC).  
 USDA-ERS. 1998. Agriculture in the WTO, USDA, WRS-98-4.
- ABARE. 1999. WTO Agricultural Negotiations: Market Access Issues.  
 USDA-ERS. 1999. ERS's WTO Briefing Room, Various Issues.
- The International Agricultural Trade Research Consortium(IATRC). 1997. *Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Issues for the Next Round of Agricultural Negotiations.*  
 USDA-ERS. 1999. Implementation of Uruguay Round Tariff Reductions, Agricultural Outlook.
- WTO. 1997/98/99. Analysis and Information Exchange(AIE). Various Issues.