



관세할당(TRQ) 제도아래 국제 곡물무역과 정책 과제

임승수(고려대)*

1. TRQ 제도의 정의와 배경

관세할당(tariff-rate quota: TRQ) 제도는 수준이 다른 두 개의 관세율과 사전에 양허된 수입물량인 쿼터가 합성된 수입방식이다. 쿼터 수입물량에 대해서는 낮은 관세, 곧 “쿼터 안 관세(in-quota rate)”를 적용하지만, 쿼터를 초과하는 수입에 대해서는 상대적으로 높은 관세인 “쿼터 밖 관세(over-quota rate; OQT)”를 적용한다<Box 1>.

1994년에 우루과이 라운드(UR)가 타결되면서 이른바 예외 없는 관세화(tariffication) 조치가 단행되었다. 이를 통해 관세 수준과 관계없이 사전에 정해진 물량만 수입할 수 있는, 비관세조치(non-tariff measures: NTM)의 대표적인 수단인 쿼터제도가 폐지되었고, 관세만 지급하면 물량의 제약 없이 수입할 수 있는 자유로운 무역체제가 구축된 것이다. 수출국 처지에서 이러한 관세화 조치는 자유로운 무역과 거래의 투명성을 높임으로써 시장접근을 개선하는 양(+)의 효과를 기대할 수 있는 반면에 수입국들은 이제부터 관세만으로 시장을 보호해야 하는, 쿼터제도보다 약한 국내시장 보호 장치에 기댈 수밖에 없는 처지가 되었다.

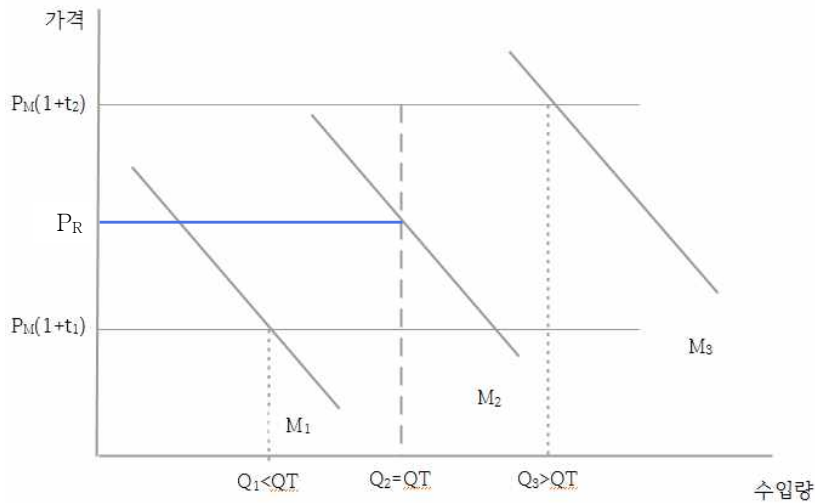
이러한 관세화 조치에서 또 다른 관심사항은 물량기준의 쿼터를 가치기준의 관세로 전환하는 방법에 관한 것이다(한국재정학회 2011). 곧 UR에서는 국내의 가격격차에 근거한 공식에 따라 자동으로 관세상당치(tariff equivalents: TE)를 산출하도록 규정하였는데, 이에 따라 관세수준이 과대 계상되는 부작용이 나타났다.¹⁾ 이른바 종가세(ad valorem) 기준으로 100% 이상인 관세로 정의되는 고관세

* songsooc@gmail.com, 02-3290-3033

1) 이처럼 인위적으로 국내의 가격차를 극대화함으로써 TE를 과대 계상하는 “편법 관세화(dirty tariffication)”라고 부른다(Swinbank 2004).

(mega tariffs) 농산물이 상당히 높은 비율을 차지하게 되었다. Tangermann (2004)에 따르면 주요 OECD 국가의 농산물 관세라인(tariff lines)에서 고관세 품목이 차지하는 비율은 스위스 71%, 노르웨이 68%, 폴란드 71%, 일본 39%, 캐나다 37%, EU 32%, 멕시코 28%, 한국 15%, 미국 12% 순으로 높다. 반면에 아르헨티나, 호주, 뉴질랜드는 고관세를 거의 가지고 있지 않는 것으로 나타났다. 고관세는 수출국의 시장접근(market access)을 차단하기 때문에 어느 정도 시장접근의 기회를 제공하는 대안이 필요하였다. 이를 위한 조치가 바로 TRQ 수입방식이다.

BOX 1. TRQ 체제아래 수입 방식



그림에서 QT는 사전에 설정된, 수입국의 해당 농산물에 관해 양허한 쿼터 물량을 말한다. M_1 은 해당 수입국의 수입수요 함수를 나타낸다. P_M 은 완전경쟁 시장의 가정아래 세계가격 또는 수입가격을 말하며, 이 가격에 쿼터 안 관세, t_1 또는 쿼터 밖 관세, t_2 가 종량세(specific tariffs)의 형태로 더해진 것을 상징하였다. 관세 후 가격은 세계가격에 쿼터 안 관세를 더한 $P_M(1+t_1)$ 또는 쿼터 밖 관세를 합한 $P_M(1+t_2)$ 가 된다.

수입량은 수입수요에 따라 결정된다. 만약 수입수요가 M_1 일 때 수입량은 쿼터(QT)보다 작은 Q_1 이 되고 이를 쿼터 소진율(fill rate) 100% 미만(under-filled)이라 부른다. 반면에 수입수요가 M_3 로 클 경우 수입량은 Q_3 가

되어 쿼터 소진율은 100% 이상(over-filled)이다. 끝으로, 수입수요 M_2 아래 수입량 Q_2 는 쿼터 소진율 100%(just filled)을 나타낸다.

다른 조건이 모두 같다면, 주어진 수입수요아래 관세수준 곧 t_1 또는 t_2 을 낮추면 수입량이 늘어나 쿼터 소진율은 증가한다. 또한, 수입수요가 충분히 큰 M_2 또는 M_3 아래에서 쿼터를 늘리는 정책을 시행하면 수입량 Q_2 는 더욱 증가한다. 이에 따라 TRQ 제도의 정책개혁은 관세인하와 더불어 쿼터를 늘리는 방향으로 설정된다.

수입수요 M_2 아래 쿼터 수입량이 모두 소진될 경우 국내가격은 P_R 로 결정되는데 이는 쿼터 안 관세를 포함한 수입가격 $P_M(1+t_1)$ 보다 높아 격차가 발생한다. 그 가격 격차를 기초로 경제적 렌트(economic rent)가 창출된다. 이 렌트는 보통 쿼터 수입권한을 가진 주체에게 돌아가므로 쿼터의 배분문제가 중요한 정책이슈가 된다. 다시 말하면, 쿼터를 어떻게 배분하느냐에 따라 소진율과 렌트 권한이 영향을 받게 되는 것이다. 이에 따라 정책개혁 방향은 시장 중심의 쿼터배분 방식을 도입함으로써 비관세조치에 의한 낮은 쿼터 소진율을 개선하는 것이다.

TRQ 수입방식은 동전의 양면과 같다. 먼저, 수출국 처지에서 수입국의 고관세로 말미암아 수입이 차단되는 것을 만회하도록 최소한 쿼터 물량을 양허받고 상대적으로 낮은 쿼터 안 관세를 적용받음으로써 시장접근 기회를 확보한 것이다. 쿼터는 1986~88년 국내 평균 소비량의 5%로 정해졌는데, 이를 최소시장접근(minimum market access: MMA) 물량이라고 한다.²⁾ 반면에 수입국 처지에서 보면 양허된 쿼터 이상의 수입은 거의 배제할 수 있어 관세화로 개방된 국내시장을 보호할 수 있는 안전장치를 유지할 수 있게 된 것이다.

그렇다면 TRQ 수입방식이 곡물을 포함한 농산물 무역에서 중요한 이유는 무엇인가?

첫째, 수입제한 조치를 관세화하면서 설정된 제도이므로 이에 해당하는 농산물은 수입국 처지에서 상당히 민감한 품목임을 알 수 있다. 다시 말하면, 무역자유화

2) 한국의 쌀에도 MMA가 설정되어 수입되고 있으나, MMA 물량 이상의 수입은 허용되지 않는 특별조치(special treatment)에 해당하므로 일반적인 TRQ 수입방식과 다르다.

의 논의에서 TRQ 품목은 상대적으로 중요하게 다뤄질 수밖에 없다. 이에 따라 많은 농산물 수출국들은 TRQ 품목의 추가 개방에 큰 관심을 가지고 있다. WTO에서 한국은 63개 품목(HS 기준으로 203개 세 번)의 TRQ를 운용하고 있다.

둘째, 2001년에 출범한 WTO DDA(Doha Development Agenda) 협상은 TRQ 제도를 앞으로도 계속 유지하는 방향에서 논의하고 있다. TRQ는 관세화로 말미암아 창출된 전환기 조치이므로 앞으로 무역자유화를 촉진하면서 이를 폐지하고 오직 관세만 존재하는 무역체제로 개혁해야 한다는 요구가 있었으나, 사실상 채택되지 않았다. 이에 따라 민감품목(sensitive products)은 TRQ 제도아래 수입하는 방식이 적어도 10년 이상 존재할 것이다.

셋째, 1990년대 들어 큰 폭으로 늘어난 FTA 협상에서 TRQ 제도가 적극 활용되고 있다<표 1>. 예를 들면, 한미 FTA 아래 한국은 맥주맥, 보리, 옥수수전분, 식용대두, 보조사료 등 총 16개 품목에 대해 최대 18년 동안 TRQ를 운용하기로 하고 수입관리를 시행하고 있다(농림축산식품부 2013a). 한-EU FTA아래에서도 한국은 맥주맥, 보조사료 등 총 10개 품목에 대해 TRQ를 설정하였다(농림축산식품부 2013b).

따라서 이 글은 TRQ 제도가 어떻게 운용되고 있는지 제시하고, 특히 중국, 일본 및 필리핀의 곡물 수입에서 활용되고 있는 사례를 자세히 논한다. 또한, WTO DDA 협상에서 개혁과제로 대두된 TRQ 관리방식의 개선에 관한 정책 시사점을 도출해 시사점을 제시한다.

표 1. 한국의 TRQ 운용 현황

WTO/FTA	실품목 수	HS 세 번수 (10단위)	품목	
WTO	63	203	쌀, 보리, 고추, 오렌지, 감귤류, 고추, 마늘, 감자, 조란, 잠종, 묘목류, 종자용 감자, 고구마, 조 등	
FTA	한-칠레	7	30	소고기, 닭고기, 칠면조, 유장, 기타채소, 맨더린, 자두
	한-EFTA	1	4	기타 치즈
	한-ASEAN	3	9	강낭콩, 매니옥, 매니옥 전분
	한-미	16	64	탈지분유, 전지분유, 연유, 식용유장분말, 버터, 치즈류, 천연꿀, 신선식용감자, 오렌지, 보리, 맥주맥·맥아, 옥수수전분, 식용대두, 인삼, 사료용 식물, 조제분유, 보조사료, 텍스트린
	한-EU	10	45	탈지분유, 전지분유, 연유, 식용유장분말, 버터, 치즈류, 천연꿀, 오렌지, 맥주맥·맥아, 조제분유, 보조사료, 텍스트린

자료: 농림축산식품부(2013a; 2013b), 한국재정학회(2011)

2. TRQ 수입방식의 운용 현황

■ TRQ 대상 품목의 회원국별 분포

WTO(2013a)은 DDA 협상을 위한 기초자료로서 회원국의 TRQ 운용 동향을 2002~11년 기준으로 제시하고 있다. 먼저 2011년 기준으로 총 153개 WTO 회원국 가운데 TRQ 수입방식을 운용하고 있는 국가는 EU를 한 국가로 계산하였을 때 총 39개국에 이른다<표 2>. 이는 4개국 가운데 한 회원국이 TRQ 제도를 가지고 있다는 뜻이다. 2011년 현재 총 TRQ 품목 수는 1,094개에 이른다.

표 2. WTO 회원국의 TRQ 대상 품목 수

	회원국	2002년	2011년		회원국	2002년	2011년
1	호주	2	2	25	리투아니아	4	EU 통합
2	바베이도스	36	36	26	말레이시아	19	19
3	브라질	2	2	27	멕시코	11	11
4	불가리아	73	EU 통합	28	몰도바	-	3
5	캐나다	21	22	29	모로코	19	19
6	칠레	1	1	30	뉴질랜드	3	3
7	중국	10	7	31	니카라과	9	9
8	콜롬비아	67	67	32	노르웨이	232	232
9	코스타리카	27	27	33	파나마	19	19
10	크로아티아	9	9	34	필리핀	14	14
11	체코	24	EU 통합	35	폴란드	109	EU 통합
12	도미니카공화국	8	8	36	루마니아	12	EU 통합
13	에콰도르	14	14	37	슬로박공화국	24	EU 통합
14	엘살바도르	11	11	38	슬로베니아	20	EU 통합
15	EU	88	91	39	남아프리카	53	53
16	과테말라	22	22	40	스위스	28	28
17	헝가리	70	EU 통합	41	대만	22	17
18	아이슬란드	90	90	42	태국	23	23
19	인도	4	4	43	유고슬라비아	가입 전	1
20	인도네시아	2	2	44	튀니지와	13	13
21	이스라엘	12	12	45	우크라이나	가입 전	1
22	일본	20	20	46	미국	54	54
23	한국	63	63	47	베네수엘라	62	62
24	라트비아	4	EU 통합	48	베트남	가입 전	3
합 계						1,430	1,094

자료: WTO(2013a)

TRQ 품목의 회원국별 분포에서 다음과 같은 몇 가지 특징을 발견할 수 있다. 첫째, TRQ 운용 국가 중 개도국에 해당하는 회원국 수는 29개국(EU에 통합된 신규 회원국 제외 후)으로 선진국 수보다 많다. 그러나 28개 회원국의 연합체인 EU를 감안할 때 개도국보다 선진국이 TRQ 제도를 더 많이 활용하고 있다고 할 수 있다.

둘째, 수입국의 TRQ 품목이 수출국의 경우보다 대체로 많다. 품목 수가 가장 많은 회원국은 수입국인 노르웨이로 2011년 현재 232개 품목에 이른다. 다음으로 세계 최대 농산물 수입국이라 할 수 있는 EU가 91개이며, 아이슬란드는 90개로 세계 3위 수준이다. 전체 평균이 28개 품목임을 감안할 때 한국의 63개 TRQ는 많은 편에 속한다. 이 밖에도 주요 수입국인 스위스는 28개, 일본이 20개, 대만이 17개로 한국보다 낮다. 반면에 주요 수출국인 미국은 54개를 기록하였으나, 호주와 뉴질랜드가 각각 2개, 칠레 1개 등으로 작다.

셋째, WTO 신규 회원국들의 품목 수가 상대적으로 작다. 유고슬라비아(2004년에 회원국 합류) 1개, 베트남(2007년) 3개, 우크라이나(2008년) 1개 등이다. 2001년에 가입한 중국과 몰도바는 각각 7개와 3개를 기록하였다.

■ 쿼터 소진율(fill rates)과 수입관리 방식

양허된 쿼터 중 실제로 수입된 물량의 비율(%)을 쿼터 소진율이라 한다. 소진율이 100% 미만이면 실제 수입량이 쿼터보다 작음을 뜻한다. 회원국별로 쿼터 소진율과 수입관리 방식을 정리하면 <표 3>과 같다.

먼저 2002~11년에 세계 전체의 단순 평균 쿼터 소진율은 63%로 산출되었다. 쿼터 소진율의 최대치는 100%로 표기되어 그 평균값은 과소평가되었다고 할 수 있으나, 그렇더라도 소진율 65%는 쿼터보다 수입량이 상당히 작다는 것을 뜻한다.³⁾ 특히 소진율이 90% 이상으로 높은 회원국은 호주, 브라질, 파테말라, 이스라엘, 멕시코, 스위스 등 소수에 불과하다. 쿼터 소진율 65%를 기준으로 삼는다면 39개국 가운데 26개국이 기준에 미치지 못하고 있다.

수입관리 방식은 크게 다음과 같이 10가지로 구분 한다: ① 실행관세(applied tariffs), ② 경매(auctioning), ③ 선착순(first-come, first-served), ④ 과거실

3) 실제 수입량이 양허된 쿼터 수준보다 클 경우 소진율은 100% 이상이 되겠지만, WTO 회원국 대부분은 이를 100%로만 통보하고 있는 실정이다.

적(historical importers), ⑤ 실수요자(licenses on demand), ⑥ 혼합(mixed allocation methods), ⑦ 비명시(non-specified), ⑧ 생산자단체(producer groups), ⑨ 국영무역(state trading entities), ⑩ 기타(others). 이처럼 다양한 수입관리 방식이 관심을 끄는 것은 일종의 비관세장벽으로서 수입관리 방식이 쿼터 소진율에 영향을 미친다는 지적 때문이다.

표 3. WTO 회원국별 TRQ 쿼터 소진율

회원국	2002~11년 단순 평균(%)	수입관리방식
호주	97	실행관세, 과거실적
바베이도스	-	실행관세, 실수요자, 국영무역
브라질	100	실행관세
불가리아	37	실행관세, 선착순
캐나다	85	실행관세, 선착순, 과거실적, 실수요자, 국영무역, 혼합, 기타
칠레	65	실수요자
중국	61	실수요자, 혼합
콜롬비아	82	실행관세, 경매, 과거실적, 혼합
코스타리카	19	경매, 혼합
크로아티아	82	실수요자
체코	55	선착순
도미니카공화국	72	실수요자
에콰도르	3	과거실적
엘살바도르	61	경매
EU	48	실행관세, 선착순, 과거실적, 실수요자
파테말라	95	실수요자
헝가리	40	실수요자
아이슬란드	75	실행관세, 경매
인도	10	실행관세, 국영무역
인도네시아	-	-
이스라엘	91	실행관세, 과거실적, 실수요자, 혼합, 기타
일본	65	실수요자, 혼합, 국영무역
한국	61	실행관세, 경매, 과거실적, 실수요자, 혼합, 생산자단체, 국영무역
라트비아	0	실수요자
리투아니아	5	과거실적
말레이시아	-	-
멕시코	100	과거실적
몰도바	-	-

(표 3 계속)

회원국	2002~11년 평균	수입관리방식
모로코	45	선착순
뉴질랜드	78	실행관세
니카라과	88	실행관세
노르웨이	58	실행관세, 경매, 과거실적, 실수요자
파나마	57	실행관세, 경매
필리핀	79	실행관세, 과거실적, 국영무역
폴란드	13	실행관세, 실수요자, 혼합
루마니아	0	실수요자
슬로박공화국	32	선착순
슬로베니아	37	실행관세, 경매, 실수요자
남아프리카	76	실행관세, 과거실적, 실수요자
스위스	92	실행관세, 경매, 과거실적, 실수요자, 혼합
대만	61	경매, 실수요자, 혼합
태국	45	실행관세, 실수요자, 생산자단체, 국영무역
유고슬라브	48	선착순, 실수요자
튀니지와	57	과거실적
우크라이나	81	실수요자
미국	55	선착순, 혼합, 비명시
베네수엘라	54	실행관세, 혼합
베트남	47	선착순
세계 전체	63	-

- 주: 1) 소진율이 100%를 초과하더라도 100%로 표기되고, 이에 따라 평균 소진율은 과소평가되었다고 할 수 있음.
 2) 평균 소진율의 실제 산출기간은 회원국의 WTO 및 EU 가입 또는 통보실적 자료의 존재 여부에 따라 다를 수 있음.
 3) 수입관리 방식은 다음과 같음.
- ① 실행관세(applied tariffs): 쿼터 내 관세로 수량에 제한 없이 수입 허용
 - ② 경매(auctioning): 경매나 입찰을 통해 수입업체에 쿼터 배분
 - ③ 선착순(first-come, first-served): 신청 순서에 따라 쿼터 내 관세를 수입할 수 있는 업체를 정하고, 쿼터 이상의 수입에 대해선 자동으로 쿼터 밖 관세 적용
 - ④ 과거실적(historical importers): 과거의 수입실적이 있는 업체에 배분
 - ⑤ 실수요자(licenses on demand): 업체별 수요에 따라 선착순으로 배분하되 초과 수요물량에 대해서는 인분하여 조정
 - ⑥ 혼합(mixed allocation methods): 여러 가지 방식을 혼용하는 경우
 - ⑦ 비명시(non-specified): 배분방식이 통보되지 않은 경우
 - ⑧ 생산자단체(producer groups): 수입대상 품목의 국내 생산자단체에게 쿼터 배분권을 부여
 - ⑨ 국영무역(state trading entities): 국영무역업체의 의한 쿼터 배분
 - ⑩ 기타(others): 어느 특정 방식에 속하는 않은 경우

자료: WTO(2013a)에서 산출

<표 4>은 수입관리 방식별 품목 수와 그 평균 소진율을 나타낸다. 회원국들이 가장 많이 사용하는 수입관리 방식은 실행관세로 전체의 44%를 차지한다. 실행관세 방식은 양허된 쿼터와 관계없이 모든 수입량에 대해 쿼터 안 관세(IQT)를 적용한다. 따라서 사실상 관세만 적용하는 일반적인 수입방식과 차이가 없어 무역왜곡이 가장 작은 시장 중심의 수입조치라고 할 수 있다. 그러나 아이러니하게도 실행관세 방식아래 쿼터 소진율은 68%로 단순 평균인 63%보다 조금 높은 수준이다.

실행관세 방식과 더불어 이론 측면에서 효율이 가장 높은 수입방식인 경매의 경우 그 평균 소진율은 59%로 오히려 평균 이하의 결과를 나타냈다. 경매는 시장가격에 의한 수입경쟁에 기초하므로 시장주의에 가장 충실한 조치에 해당한다.

표 4. TRQ 수입관리 방식과 소진율

수입관리 방식	품목 수 (2002~11년 합계)	품목 수의 비율 (%)	소진율(%) (2002~11년 평균)
실행관세	5,353	44	68
선착순	1,147	9	43
실수요자	2,637	22	59
경매	790	7	59
과거실적	938	8	57
국영무역	265	2	70
생산자단체	69	1	63
기타	43	0	100
혼합	797	7	65
비명시	63	1	47
합 계	12,102	100	63

자료: WTO(2013a)에서 산출

반면에 무역왜곡 정도가 가장 커서 정책개혁의 대상으로 지목되는 국영무역의 평균 소진율은 70%로, 기타 분류를 제외하면 가장 높다. 국영무역은 정부가 직접 공급을 관리하는 것이기에 재량에 따라 운용되는 조치이고, 투명성이 부족하며 시장주의의 원칙과 부합하지 않는다 하여 비판의 대상이 되어왔다. 그러나 많은 수입국의 경우 국영무역은 부족한 식량, 특히 주곡을 공급하는 수단, 그리고 공급 조절을 통한 농산물 가격의 통제 수단으로써 유용하다.⁴⁾ 또한 정부가 직접 개입하는 방식이므로 민간부문보다 상대적으로 충실하게 WTO 이행사항을 준수하는 측면

도 작용하고 있다고 할 수 있다.

끝으로, 선착순과 과거실적 및 실수요자 배분방식은 유사 시장적인(quasi-market) 수단으로 분류된다. 이 방식은 어느 정도 불확실성과 거래비용 상승을 초래함으로써 자유로운 무역을 저해할 수 있다.

한국의 이행자료(1995~2004년)를 활용하여 수입관리 방식이 쿼터 소진율에 유의한 영향을 미치는가를 실증적으로 분석한 결과를 살펴보면 <표 5>와 같다. 이 연구결과는 다음과 같은 두 가지 시사점을 나타낸다.

첫째, 적어도 한국의 경우 쿼터 수입관리 방식은 소진율에 통계적으로 유의한 영향을 미친다. 둘째, 국영무역은 소진율에 양(+)의 효과를 지닌 반면에 경제효율이 높은 것으로 알려진 경매의 경우 소진율과 음(-)의 관계를 나타내는 것으로 밝혀졌다. 이는 수출업체의 관점에서 경매가 시장접근의 수익성을 낮출 가능성이 높아 경매 참여에 소극적이기 때문에 나타난 결과로 해석할 수 있다.

표 5. 쿼터 소진율의 결정요인에 관한 실증분석 결과

독립변수	Pooled OLS	패널 확률효과
상수	0.046 (0.518)	-0.006 (0.632)
경매	-0.763*** (0.067)	-0.760*** (0.226)
과거실적	0.671*** (0.068)	0.677*** (0.229)
실수요자	0.272 (0.198)	0.254 (0.638)
생산자단체	-0.469*** (0.100)	-0.465 (0.337)
국영무역	0.655*** (0.071)	0.645*** (0.229)
관세격차(OQT-IQT)	0.086*** (0.029)	0.088 (0.094)
해당 농산물 생산량	-0.0004 (0.003)	-0.0001 (0.0002)
1인당 GDP	0.0007* (0.0004)	0.0008* (0.0004)
표본 수	630	630

자료: Lim and Blandford(2009)

4) WTO 농업협상에서 한국, 일본 등은 수입국의 관점에서 국영무역의 필요성과 유용성을 적극 주장하고 있다.

3. TRQ 제도아래 곡물 무역: 중국과 일본 및 필리핀 사례

여기서는 가장 최근에 WTO에 통보된 중국과 일본 및 필리핀의 사례를 통해 TRQ 제도아래 곡물 무역에 관한 사항을 점검한다.

■ 중국

중국은 곡물 중 밀, 옥수수, 쌀에 관한 TRQ를 운용하고 있다.⁵⁾ HS 코드(Harmonized System Code) 8단위에 기초한 상품분류 기준으로 밀 7개, 옥수수 5개, 쌀이 조곡과 정곡을 포함하여 모두 14개 등이다. 이들에 관한 일반 관세율은 최저 70%에서 최대 180%에 이르고, 최혜국(Most Favored Nation: MFN) 관세는 10~65%이다. TRQ 제도아래 쿼터 안 관세율은 1~10%로 MFN 관세율보다 상당히 낮다.

양허된 쿼터 수준은 밀이 연간 964만 톤으로 가장 큰 규모이고, 옥수수와 밀이 각각 720만 톤과 532만 톤으로 설정되어 있다. 중국이 WTO에 통보한 가장 최근 자료인 2011년 실적에 따르면 쿼터 소진율은 밀 13%, 옥수수 24%, 쌀 11%로 미진한 결과를 나타냈다(WTO 2012a). 이는 이들 주요 곡물의 자급률이 높음을 시사한다. 실제로 밀, 옥수수, 쌀의 자급률은 1990년대 후반에 100%를 상회하다가 2000년대 초반에 90%대로 내려앉았으나, 다시 2000년대 중반 이후 100%대를 회복하였다(Gale 2007).

2013년(유통 연도 기준)에 중국의 밀 생산량은 1억 1,800만 톤에 이른다(USDA 2013a). 낮은 소진율에서 보듯이 추가적인 수입수요는 크지 않다. 쿼터는 국영무역업체인 COFCO(China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation)가 90% 정도를 소유하고, 나머지 10%는 민간 업체들이 맡고 있다.⁶⁾ 따라서 126만 톤의 수입량 중 대부분은 민간부문이 수입하는 쿼터에 해당한다. 민간 기업들은 주로 부가가치가 높고 소비가 증가하고 있는 제빵용 밀을 수입한다. 반면에 COFCO의 쿼터 몫은 상대적으로 낮은 국제 가격을 활용하여 사료용 저품질의 밀

5) 다른 TRQ 대상 품목으로선 설탕, 양모, 면화가 있다. 2011년 현재 이들 품목에 대한 쿼터 소진율은 모두 100%를 기록하고 있다(WTO 2012a).

6) COFCO(中國糧油食品有限公司)은 중국 최대의 식품 가공, 제조 및 무역회사로 중앙정부의 관리 안에 있는 국영무역업체이다. COFCO에 관한 자세한 사항은 다음 홈페이지 참조: <http://www.cofco.com/en/about/c-482.html>

을 확보하는 수단으로 활용된다. 중국이 정식으로 허용한 밀 수출국은 호주, 캐나다, 프랑스, 카자흐스탄, 헝가리, 영국, 미국, 세르비아, 몽고 등이다. 그러나 주요 수출국은 호주나 미국이다.

또한, 중국은 연간 80만 톤 정도의 밀을 COFCO를 통해 수출한다. 주로 전분이나 가공용을 수출하는데, 북한에 대한 식량원조가 많다. 그 밖에도 한국과 홍콩 등에 수출한다.⁷⁾

표 6. 중국의 곡물 TRQ 운용 실적: 2011년 기준

품목	HS 코드	일반관세 (%)	MFN 관세 (%)	쿼터 안 관세(%)	쿼터 (만톤)	수입량 (만톤)	소진율 (%)
밀	10011100	180	5	1	963.6 (민간 10%, 국영무역 90%)	125.8	13
	10011900	180	65	1			
	10019100	180	65	1			
	10019900	180	65	1			
	11010000	130	65	6			
	11031100	130	65	9			
	11032010	180	65	1			
옥수수	10051000	180	20	1	720.0 (민간 40%, 국영무역 60%)	175.4	24
	10059000	180	65	1			
	11022000	130	40	9			
	11031300	130	65	9			
	11042300	180	65	10			
쌀	10061011	180	65	1	532.0 (중단립종과 장립종 각각 266.0) (민간 50%, 국영무역 50%)	59.8	11
	10061019	180	65	1			
	10061091	180	65	1			
	10061099	180	65	1			
	10062010	180	65	1			
	10062090	180	65	1			
	10063010	180	65	1			
	10063090	180	65	1			
	10064010	180	65	1			
	10064090	180	65	1			
	11029011	130	40	9			
	11029019	130	40	9			
	11031921	70	10	9			
11031929	70	10	9				

주: 1) 2004년 이후 쿼터 물량은 변동 없음.

2) HS 코드 분류는 2013년 기준이고, 수입량과 소진율은 2011년 통보실적 기준임.

자료: USDA(2012); WTO(2012a)

7) 2008년 이후 부가세(13%) 수출환급제도가 폐지되면서 중국산 밀의 가격경쟁력이 하락하였다(USDA 2012).

같은 해 옥수수의 경우에도 3,530만 ha의 재배면적에 2억 1,000만 톤의 생산량을 기록하였다. 2011년부터 사료용으로 옥수수보다 밀을 선호하는 경향이 나타나고 있는데, 이는 중국 국내에서 생산되는 옥수수에서 상대적으로 높은 독성이 발견되었기 때문이다. 산업용 또한 옥수수를 대체하여 밀의 사용이 증가하고 있는데, 이는 두 곡물의 가격격차(price spread)에 따라 결정된다. 예를 들면, 2011년 여름에 밀과 옥수수의 가격격차는 톤 당 400 위엔(약 7만원) 이상이었으나, 그해 10월부터 가격격차가 100 위엔(2만원 미만)으로 하락하자 이런 대체현상이 나타나기 시작했다(USDA 2012).

중국시장에 옥수수를 수출할 수 있는 국가는 태국, 미국, 페루, 라오스, 아르헨티나, 우크라이나 등이나, 미국산의 비중이 크다. 산업용 옥수수 수입은 에탄올 수요의 정체로 말미암아 성장세가 둔화되었다.

2011년에 쌀의 재배면적은 299만 ha에 이르고 생산량은 2억 톤을 기록하였다. 이 가운데 장립종(Indica)이 3,276만 톤을 차지한다. 쌀 소비 성향은 북부지역은 중단립종(Japonica)를 선호하는 반면에 남부지역은 장립종 위주로 소비한다. 농촌 인구의 감소로 쌀 소비량이 감소하는 측면이 있으나, 반면에 옥수수 가격의 상승으로 인한, 남부지역에서 저품질 쌀의 사료 사용증대, 쌀을 이용한 간편식의 개발 확대, 1% 미만이지만 전체 인구의 증가 등에 힘입어 전체 쌀 소비량은 증가하였다. 또한, 품질이 상대적으로 높은 중단립종 쌀의 소비가 더 늘어나고 있는 것으로 파악된다. 전체 인구의 약 60%가 매일 쌀을 먹고 있다고 알려져 있다(USDA 2013a).

연간 50~60만 톤의 쌀 수입량은 주로 태국산 향미(fragrant rice)로 호텔이나 고급식당에서 소비된다. 쌀 수출 또는 연간 50~60만 톤 정도인데, 주로 한국과 일본에 수출된다. 또한 식량원조로 북한에 지원되기도 한다.

중국 농업부(Ministry of Agriculture)는 제12차 농산업 개발 5개년(2011~15년) 계획(Five-Year Plan for the Development of the Plantation Industry)을 통해 곡물의 95% 자급률 유지를 천명한바 있다.⁸⁾ 특히 쌀, 밀, 옥수수는 100% 자급을 위해 노력하고 있다. 그러나 이러한 목표는 달성하기 어렵다고 하는 게 중론이다. 중산층의 육류소비 증대로 곡물 공급의 압박이 크고, 농지, 물 등 농업자원의 한계로 곡물생산 증대여력이 크지 않기 때문이다. 특히 2012년에 쌀, 밀, 옥수수의

8) 이 계획에 관한 자세한 내용은 중국 농업부 웹사이트 참조: <http://english.agri.gov.cn/hottopics/five/>

수입이 1,000만 톤으로 확대되었다.

이와 같은 식량안보에 관한 서방의 우려와 달리 중국 농업부는 장관과 인터뷰 형태로 다음과 같은 긍정적인 관점을 제시하고 있다(MOA 2013).

첫째, 주요 곡물의 수입량이 2012년 이래 급증한 것은 상품의 다각화(diversification) 전략에 의한 것이다. 소비자들은 다양한 것을 선호한다.

둘째, 가격요인이 작동한 결과이다. 예를 들면, CIF 가격 기준으로 베트남 산 쌀 가격이 중국산 가격보다 10% 이상 낮아 2012년에 쌀 수입이 늘었다.

셋째, 수입증가에도 불구하고 2012년에 곡물 재고량은 수천만 톤이나 증가했다. 이에 따라 1인당 곡물 가용량(availability)은 국제기준인 400kg보다 큰 435kg을 나타낸다.

끝으로, 2011~12년에 중국의 곡물 생산량은 연간 5억 5,000만 톤 이상이란 기록을 세웠다. 2012년에 쌀과 밀 및 옥수수에 있어 98%의 자급률을 기록하였다.

■ 일본

일본은 밀, 보리, 쌀 등에 대해 TRQ 제도를 운용하고 있다<표 7>. HS 코드 9단 위 기준으로 밀이 25개, 보리가 13개, 쌀이 17개 품목으로 구성되어 있다. 쿼터의 규모는 밀, 보리, 쌀의 순으로 크다.

2010년 기준으로 세 곡물의 쿼터 소진율은 모두 90% 이상을 기록하였다. 사실상 쿼터 물량을 다 수입하고 있는 것이다. 이 가운데 특히 쌀은 우루과이 라운드(UR) 때 식량안보 목적의 특별우대 조치 대상으로서 관세화(tariffication)로부터 예외가 인정되었다. 그 대가로 일본은 해마다 최소시장접근(minimum market access: MMA)에 해당하는 물량을 의무로 수입해야 했었는데, 그 재고부담으로 말미암아 1999년에 관세화를 단행하였다(한두봉 2009). 관세화 이후 쌀은 TRQ 수입방식으로 관리되고 있는데, 여전히 만성적 쌀 과잉구조에 원인이 되고 있다.

실제로 2008년 이래 일본의 쌀 재배면적은 평균 160만 ha 안팎이고, 생산량은 정곡 기준으로 770만 톤가량이다(USDA 2013b). 일인당 쌀 소비량은 1962년에 118kg을 정점으로 꾸준히 감소하여 2011년 현재 58kg을 기록하고 있다. 국내에서 충분한 양의 쌀이 생산되고 있으나, TRQ 제도아래 의무 수입량인 68만 톤이 해마다 추가되고 있는 것이다.

표 7. 일본의 곡물 TRQ 운용 실적: 2010년 기준

품목	HS 코드	쿼터 (톤)	수입량 (톤)	소진율 (%)
밀 (25)	1001.10.010 1001.90.011	5,740,000	5,385,057	93.8
	1001.90.016 1001.90.019			
	1008.90.021 1101.00.011			
	1101.00.091 1102.90.210			
	1103.11.010 1103.19.210			
	1103.20.110 1103.20.510			
	1104.19.111 1104.19.121			
	1104.29.111 1104.29.121			
	1108.11.010 1901.20.131			
	1901.20.151 1901.90.151			
	1901.90.171 1904.10.221			
	1904.20.221 1904.90.210			
2106.90.214				
보리 (13)	1003.00.011 1003.00.019	1,369,000	1,334,837	97.5
	1102.90.110 1103.19.110			
	1103.20.410 1104.19.410			
	1104.29.410 1901.20.141			
	1901.90.161 1904.10.231			
	1904.20.231 1904.90.310			
	2106.90.216			
쌀 (17)	1006.10.010 1006.20.010	682,200	674,920	98.9
	1006.30.010 1006.40.010			
	1102.90.310 1103.19.510			
	1103.20.350 1104.19.250			
	1104.29.250 1901.20.122			
	1901.20.162 1901.90.142			
	1901.90.587 1904.10.211			
	1904.20.211 1904.90.120			
	2106.90.517			

자료: WTO(2012b)

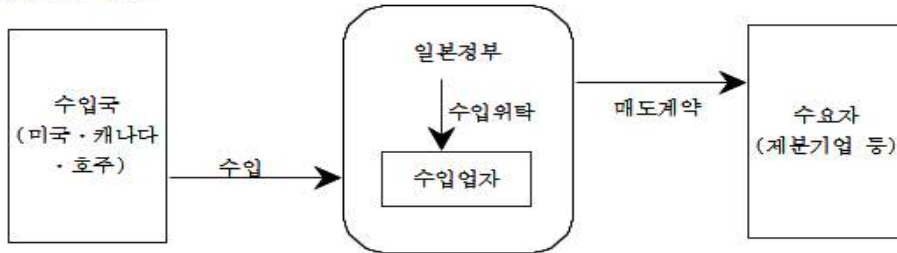
공급과잉 문제를 해결하는 방안 가운데 하나로 일본 정부는 쌀을 복합 및 혼합 사료로 전환하여 사용하기 시작하였다. 사료용으로 전환된 물량은 2003년에 13,466톤에서 2007년에 55,571톤까지 증가하였다. 이러한 쌀의 활용은 다른 잡곡의 상대가격이 어떻게 변하는가에 따라 그 유인책이 영향을 받게 되는데, 2009년에는 22만 톤까지 하락했다가 다시 잡곡의 가격이 반등하면서 2011년 현재에는 사료용 쌀이 652,573 톤까지 늘어났다.

일본의 쌀 수입방식은 크게 두 가지로 구분된다. 첫째, 일반입찰 방식(Ordinary

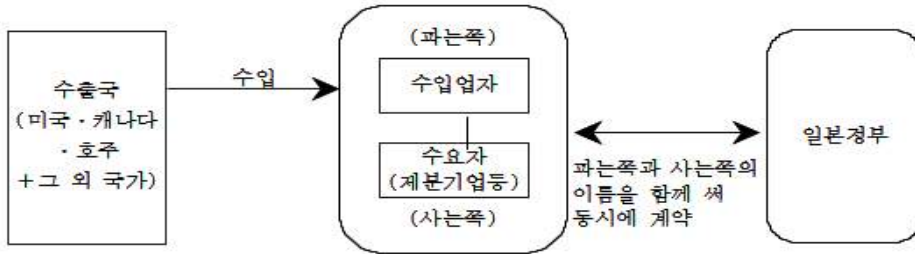
Minium Access: OMA)이다. 정부가 물량과 규격 및 수입업체를 결정한다. 주로 가공용 장립종 쌀을 수입할 때 사용되는 방식이다. 둘째, 업계간 자유통매 방식 (Simultaneous Buy and Sell: SBS)이다<그림 1>.

그림 1. 일본의 SBS 수입방식

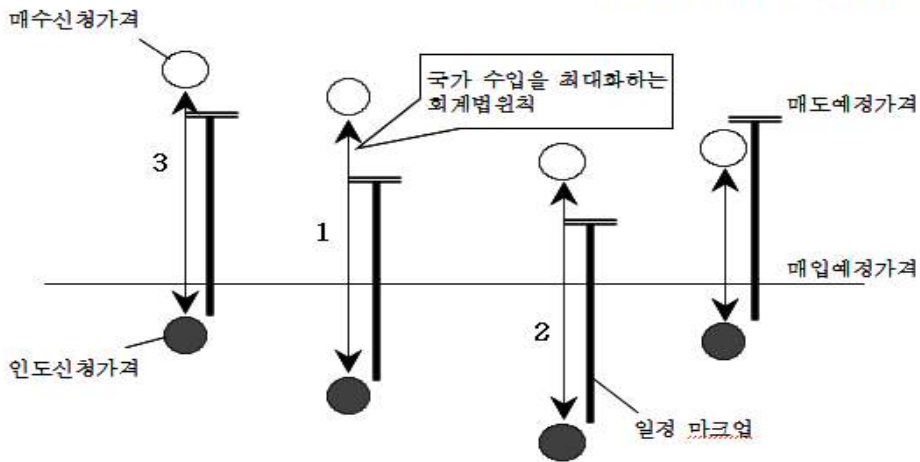
① 일반 수입방식



② SBS 수입방식



주 : 숫자는 계약 상대방 결정순



자료: 정책브리핑 (<http://www.korea.kr/common/download.do?tblKey=EDN&fileId=188969>)

SBS 방식은 국가와 수입업체 및 최종 수요자 간의 3자 계약의 형태로 추진된다. 먼저 수입업체의 “인도 신청가격”이 정부가 설정한 “매입 예정가격”보다 낮아야 하고, 최종 수요자가 제시한 “매수 신청가격”이 수입가격에다 마크업(mark-up)을 더한 “매도 예정가격”보다 커야 한다. 정부는 매수 신청가격과 매도 예정가격의 격차(정부의 수입)가 큰 순서로 진행하여 입찰 예정수량이 소진될 때까지 계약 상대방을 결정하게 된다. SBS 방식은 수입과 관련한 업무에서 유연성을 더하고 수입쌀의 품질 측면에서 투명성을 높인다는 장점을 지닌다. 여전히 정부가 중개자로서 역할을 하지만, 수요자가 그 조달 노력에 따라 상대적으로 낮은 매수 가격을 실현할 수 있다는 점에서도 양(+의 효과를 나타낸다고 할 수 있다.

SBS 수입방식으로 도입되는 쌀은 품질이 상대적으로 높은 중단립종으로, 소매업체와 식품서비스 부문에서 식용으로 사용한다. 2010년에 SBS로 수입된 물량은 37,226톤이고 OMA 수입물량은 640,482 톤이다. 2011년부터는 SBS 물량이 연간 10만 톤 정도로 유지되고 있다.

USDA(2013b)가 추정된 결과에 따르면 OMA로 수입되는 쌀을 포함하여 연간 20~30만 톤의 쌀이 쌀가루로 전환되어 주로 제과업체가 사용된다. 연간 30~40만 톤은 사료용이고, 10~20만 톤의 쌀은 식량원조 프로그램아래 재수출되고 있다.

일본 시장에 대한 쌀 수출국은 미국, 태국, 중국, 베트남, 호주 등인데 2009~10년에는 베트남과 중국으로부터 수입이 없었다. 최대 수출국은 미국으로 쿼터의 절반가량을 차지고, 태국이 30%, 호주와 중국이 각각 5~10%대의 점유율을 보이고 있다.

밀의 경우 2008년 이후 20~21만 ha의 재배면적으로 57~88만 톤의 생산을 기록하고 있다. 일인당 밀의 소비량은 32kg으로 지난 30년 간 큰 변화가 없이 유지되어 왔다. 밀 관련 제품까지 포함한 전체 수요량은 거의 600만 톤에 육박한다. 특히 2010년 이후 사료용 밀의 수입 증가로 전체 밀 수입량은 오름세를 보이고 있다. 이에 따라 쿼터 소진율이 높을 수밖에 없는 공급구조라 할 수 있다.

쌀과 마찬가지로 밀의 수입은 국영무역 형태로 다음 3가지 방식에 따라 이뤄진다. 첫째, 식용 목적의 밀을 정부가 직접 구매하는 방식이다. 주로 미국, 캐나다, 호주에서 연간 500만 톤 이상을 수입한다. 수입된 밀은 제분업체에 CIF 수입가격 대비 1.4~2.0배의 가격(mark-up 부과)으로 판매하여 수익을 창출한다. 반면에 국내산 밀의 경우 높은 가격으로 구매하여 상대적으로 낮은 가격으로 제분업체에 판매함에 따라 손실이 발생한다. 이처럼 수입에서 얻는 수익과 국내산 밀의 판매

에서 초래하는 손실을 통합해서 관리하는 데 이를 “비용통합제도(Cost Pool System)”이라고 한다.

둘째, 식용 밀에 관한 SBS 수입방식이다. 일본 정부는 2007년부터 식용 품질을 밀과 옥수수를 수입할 때 SBS 수입방식을 사용하고 있다. 호주, 캐나다, 프랑스 등에서 연간 약 35만 톤 정도가 수입된다.

끝으로, 사료용 밀에 관한 SBS 수입방식이다. 상대적으로 높은 옥수수의 가격으로 말미암아 그 대체 사료로서 밀의 수요가 증가하였다. 실제로 2007~11년에 연간 10만 톤 안팎이던 사료용 밀의 수입이 2012년에 들어 60만 톤에 육박하는 수준으로 폭증했다.

일본 시장에 대한 주요 수출국은 미국으로 2010v12년에 평균 약 59%의 시장점유율을 차지하였다. 캐나다와 호주가 각각 20% 정도를 차지한다.

보리는 쌀 및 밀과 더불어 일본의 중요한 식량곡물이다. 2008년 이래 6만 ha 안팎의 재배면적아래 16~21만 톤의 보리가 생산되었다. 보리의 총 소비량은 연간 150만 톤 수준이다. 이 가운데 주로 소와 젓소에 사용되는 사료로 80%가량이 쓰이는데, 소비자들이 선호하는 소고기의 마블링(marbling)을 만드는데 보리사료가 효과가 크다고 알려져 있다. 이밖에도 술, 미소(miso) 된장 및 보리차를 만드는데 사용된다.

일본 정부는 공급과잉 기조아래 있는 논을 전환하여 그 대체 생산품목으로 보리를 꼽고 있기 때문에 주곡식량 중 하나인 보리의 무역에 깊이 관여하고 있다. 연가 약 130만 톤 안팎의 총 수입량 가운데 사료용이 110만 톤, 사료용이 20만 톤 정도를 차지한다. 최대 수출국은 호주로 전체 시장의 70% 정도를 차지하고, 나머지는 캐나다, 러시아, 미국 등이 차지한다.

보리의 수입방식은 다른 식량곡물과 마찬가지로 SBS 방식을 따른다. 사료용 보리의 경우 1999년에 36만 톤을 시작으로 2012년에 128만 톤이 설정되었다. 식용 보리는 SBS 방식에 따라 약 20만 톤이 도입된다. 식용 보리의 80% 가량은 주조용으로 호주산을 사용하고, 나머지 20%는 캐나다 산으로 맥주와 보리차의 원료로 쓰인다. 미국산 보리는 맥주용이다.

■ 필리핀

필리핀은 곡물 가운데 옥수수와 쌀에 대해 TRQ 제도를 운용하고 있다. 쌀은 주곡 식량으로서 가장 중요한 품목이고, 옥수수는 쌀 다음으로 식용과 사료 측면에서 중요하다(Manzo 2007).⁹⁾

필리핀 정부가 WTO에 통보한 가장 최근 연도 TRQ 실적은 2004년이다<표 8>이다. 옥수수와 쌀의 쿼터 소진율은 각각 9%와 100%이다. 2002~03년에 옥수수의 쿼터 소진율은 각각 100%와 48%를 기록했던 것을 감안할 때 내림세를 나타내고 있다고 할 수 있다.

USDA(2013c; 2013d)에 따르면, 2011~13년에 옥수수 수확면적은 255~260만 ha가량이고, 생산량은 713~735만 톤 수준이다. 수입량은 평균 20만 톤 안팎이나, 2012~13년에는 국내생산이 증가하여 10만 톤 미만으로 추정된다. 이처럼 국내생산이 오름세를 보이는 중요한 이유 가운데 하나는 생산성이 높은 종자의 사용이 늘어나고 있기 때문으로 지적된다.

표 8. 필리핀의 곡물 TRQ 운용 실적: 2004년 기준

품목	HS 코드	쿼터(톤)	수입량(톤)	소진율(%)
옥수수	1005	212,120	19,700	9
쌀	1006	224,010	224,010	100

주: 쌀에 대한 특별조치의 연장협상의 타결로 쌀의 쿼터 물량은 연간 805,200톤으로 운용 중임. 이에 관한 자세한 사항은 <Box 2> 참조

자료: WTO(2006)

전체 옥수수 생산량에서 사료용인 노란 옥수수는 70% 이상을 차지한다. 필리핀 국민의 1인당 육류 소비량이 주변국에 견주어 낮다는 사실을 감안하면 노란 옥수수의 수요는 앞으로 증대될 것으로 기대할 수 있다. 특히 남부지역에서는 굽게 빵은 흰 옥수수(corn grits)를 쌀과 섞어 식용으로 사용하고 있는데, 이러한 소비패턴은 식량 자급률을 높이기 위한 정부의 캠페인의 영향으로 더욱 확대되고 있다.

9) 엄밀히 말하면, 쌀은 한국처럼 최소시장접근(MMA)에 따라 쿼터 내 수입만 존재하므로 TRQ 수입방식과 다르다고 할 수 있으나, 여기서는 함께 다루기로 한다.

옥수수 수입은 2010~12년에 연평균 12만 톤가량으로 이 가운데 태국산이 58%, 미국산이 12%, 호주산이 8% 정도를 차지한다. 이는 TRQ 쿼터 물량의 절반 정도에 해당한다. 이에 따라 수입에 적용되는 관세는 쿼터 내 관세 35%이다(쿼터 밖 관세율은 50%). ASEAN과 자유무역협정에 따라 블록 국가로부터 수입되는 옥수수에 대해서는 단지 5%의 관세율이 적용되고 있다.

쌀의 경우 2011~13년에 수확면적은 457~475만 ha 정도이며, 생산량은 정곡 기준으로 1,007~1,170만 톤에 이른다(USDA 2013c). 수입량은 110~140만 톤이다. 최대 수출국은 베트남으로 평균 77%의 시장점유율을 나타냈고, 다음은 태국으로 평균 12%를 차지하였다. 이밖에도 CSQ(country specific quota) 배분에 따라 인도와 중국이 수출국으로 참여하고 있다.

식량안보 달성을 위해 필리핀 정부는 2013년을 “쌀의 해”로 지정하였고, 특히 “주곡 자급률 로드맵 2011~2016(Food Staples Self-sufficiency Roadmap)”을 설정하여 자급률 제고에 정책적인 노력을 기울이고 있다. 이 계획에는 2013년까지 조곡 기준으로 쌀 2,111만 톤 생산, 1인당 쌀 소비량은 연간 120kg 유지, 쌀 이외 식량생산을 연간 3.5% 증대 등이 목표로 제시되어 있다. 이밖에도 생산량 증대를 위해 고 단수 품종의 개발, 황금 쌀(Golden Rice) 개발 등을 추진하고 있다.

BOX 2. 필리핀 쌀의 수입제도

UR 협상을 통해 필리핀은 식량안보 목적으로 쌀에 대한 관세화 유예 곧 특별조치(special treatment) 지위를 한국과 일본 등과 더불어 인정받았다. 이에 따라 1995년부터 2004년까지 6만 톤부터 시작해 24만 톤까지 최소시장접근물량(MMA)을 수입하였다. 특별조치 기간이 만료되자 필리핀은 2006년에 연장협정(Extension Agreement)을 체결하였고, 2005년부터 2012년까지 매년 35만 톤의 MMA 쌀을 수입하였다.

2012년 이후 필리핀 정부는 쌀의 특별조치는 재차 요구하여 WTO의 승인을 획득하였다. 연장협상에서 필리핀이 내세운 정당성(justification)은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- ① 농산물에 대한 단순 평균 관세율이 35%로 WTO 개도국 평균인 60%보다 낮음.

- ② 무역을 왜곡하는 국내보조나 수출보조가 없어 투명한 무역체제를 가짐.
- ③ 쌀이 주식임.
- ④ 240만 명의 농업인이 벼를 재배하며 이는 전체 노동인구의 34%임.
- ⑤ 농업의 GDP 기여율이 15% 미만으로 낮고, 팔레이(Palay: 현미)가 농업 GVA(gross value added)에서 19%를 차지함.
- ⑥ 민간부문의 참여로 시장 중심의 쌀 시장을 형성함.
- ⑦ 관세화 유예의 대가로 MMA 수입량을 확대함.
- ⑧ 유예가 종료되는 2017년 6월 말에 관세화할 계획임.

지금까지 협상을 통해 설정된 MMA 쌀의 물량을 정리하면 다음과 같다(WTO 2013b).

초기 쿼터 물량 (톤)	최종 쿼터 물량 (톤)	초기 쿼터 내 관세(%)	최종 쿼터 내 관세(%)	기간
59,730	119,460	50	50	1995~1999년
119,460	238,940	50	50	2000~2005.6.
350,000	350,000	40	40	2005.7~2012.6
350,000	350,000	40	40	2012.7~2013.6
645,134	645,134	40	40	2013.7~2014.6
805,200	805,200	40	35	2014.7~2015.6
805,200	805,200	35	35	2015.7~2017.6

이와 더불어 필리핀은 MMA 수입량에 대해 다음과 같은 국가 특정의 쿼터(country specific quota: CSQ)를 양허하였다.

회원국/기간	2013.7 ~2014.6	2014.7 ~2015.6	2015.7 ~2016.6	2016.7 ~2017.6
호주	15,000 톤	15,000 톤	15,000 톤	15,000 톤
중국	40,000	50,000	50,000	50,000
엘살바도르	4,000	4,000	4,000	4,000
인도	40,000	50,000	50,000	50,000
파키스탄	40,000	50,000	50,000	50,000
베트남	228,067	293,100	293,100	293,100

4. TRQ 관리방식의 WTO 개혁안과 시사점

TRQ 쿼터 소진율이 100%를 충족 못하는 이유는 크게 두 가지로 상정할 수 있다. 첫째, 수입수요가 크지 않은 탓이다. 유효한 수입수요의 정도는 국내 동종 또는 경쟁상품과 가격 차이, 해당 농산물의 규격이나 품질, 소비자의 선호 등에 따라 결정된다. 쿼터가 시장접근 기회를 제공하기 위한 수단이란 점에서 수입수요가 작거나 없어서 충족하지 못하는 것은 불가항력적인 측면이 있다. 정책조치에 따른 결과가 아니기 때문이다.

둘째, 무역을 저해하는, 이른바 비관세장벽으로 말미암아 수입이 제한된 경우이다. 이는 왜곡된 조치의 개정이나 수정을 통해 시장접근 기회를 개선할 수 있음을 뜻한다. WTO DDA 협상이 우선순위를 두고 다루는 의제가 바로 이점이다. 시장 중심의 투명하고 효과적인 수입관리 방식을 채택함으로써 인위적으로 낮아진 시장 접근 기회를 증진시킬 수 있다는 접근이다.

실제로 2014년 12월에 인도네시아 발리(Bali)에서 열린 제9차 WTO 각료회의(Ministerial Conference)는 쿼터 소진율이 일정 수준에 이르지 못할 경우 회원국이 따라야 할 규정을 제시하였다. 그 주요 내용과 취지를 설명하면 다음과 같다(WTO 2013d).

- ① 쿼터 배분 신청은 개시하기 전 최소한 90일 전에 공지함.
 - 이는 쿼터 신청자가 충분한 시간 여유를 가지고 결정할 수 있도록 배려하는 것임.
- ② TRQ 신청자는 오직 한 관리부서에 지원하도록 함. 쿼터 신청 후 처리 기간은 30일을 초과하지 않아야 함.
 - 행정절차를 단순화함으로써 투명성과 거래비용 감소를 꾀하는 것임.
- ③ 쿼터 허가는 경제적 물량(economic quantity) 기준이어야 함.
 - 만약 쿼터 규모가 작게 설정될 경우 그 물량의 수입에 따른 운송비용 증가, 수출국의 수주 회피 등 경제적인 유인책이 사라지고, 또한 규모의 경제(economies of scale) 실현을 저해함으로써 수입억제 결과를 가져옴.
- ④ 쿼터 소진율의 통보

- 투명성을 높이고, WTO 사무국이 쿼터 제도를 적극 관리할 수 있도록 하기 위함.
- ⑤ 쿼터 권한을 획득한 운영자가 이를 이행하지 않을 경우 수입권한을 이양을 신속하게 추진함.
- 쿼터를 배분받고도 여러 가지 사정으로 수입을 이행하지 않는 경우가 있는데, 이 때 정부가 개입하여 미소진 쿼터 물량을 재분배하는 체제를 갖추도록 함.
- ⑥ 2년 연속 쿼터 소진율이 65% 미만일 경우 WTO 사무국이 추적 기록부(tracking register)를 만들어 적극 관리함.
- 쿼터 소진율을 개선하기 위해 이해 당사국과 의무적으로 협의를 하고, 쿼터 수입관리 방식을 가장 시장 중심적인 방법(예: 선착순, 자동승인 또는 비조건부 허가)으로 전환하도록 함.

WTO 차원에서 이상과 같은 적극적인 쿼터 미소진 체계를 이행한다면 어느 정도 이 문제를 해결할 수 있으리라 기대한다. 그러나 앞에서 지적했듯이, 쿼터 소진율이 낮은 이유가 수입관리방식 자체에서만 비롯된 것이 아닐 수 있으므로 그 효과는 제한적일 수밖에 없다. 예를 들면, 앞의 국가 사례에서 보았듯이, 중국의 밀과 옥수수 및 쌀의 쿼터가 충족되지 못하고 있는 것은 가격과 품질경쟁력을 갖춘 국내생산이 충분하기 때문인 측면이 있다. 이런 상황에서는 수입관리방식이 변하더라도 소진율이 크게 증가하지 않을 것이다.

수입국 관점에서 또 다른 관심사항은 식량안보 보장이란, 무역자유화보다 더 상위의 정책 우선순위를 위해 주로 국영무역을 채택하고 있는데, 수입관리방식의 개선을 요구하는 게 과연 적절한가에 관한 것이다. 세계 전체 또는 한국만 보더라도 국영무역아래 쿼터 소진율은 상대적으로 높다. 이는 공급관리 정책을 통한 국내물가 조정과, 책임 있는 정부로서 수입관리에 관한 성실한 이행(good faith 원칙)이 작동한 결과라고 볼 수 있다. 비록 세계적으로 국영무역에 의한 수입방식이 시장 중심적이고 더 투명한 방식으로 전환되고 있는 추세라 하더라도 식량안보 보장을 위한 국영무역의 역할을 부정하기엔 이르다. 물론 이처럼 상위의 정책목표 달성과 별반 관련되지 않으면서 시장을 왜곡하는 수입관리방식은 모든 경제 참여자들에게 이익이 되는 방향으로 개선되는 게 바람직하다.

참고 문헌

- 김태훈, 최세균. 2010. “농산물 관세감축과 TRQ 증량의 비교분석” 농촌경제
농림축산식품부. 2013a. 대한민국과 미합중국 간의 자유무역협정에 따른 농축산물 관
세율 할당물량 추천 및 수입관리 요령. 농림축산식품부 고시 제2013-313호.
_____. 2013b. 대한민국과 유럽연합 및 그 회원국 간의 자유무역협정에 따른
농축산물 관세율 할당물량 추천 및 수입관리 요령. 농림축산식품부 고시 제
2013-312호.
- 한국재정학회. 2011. 저가신고 농수산물 탈세방지를 위한 제도개선 방안.
- 한두봉. 2009. 쌀 관세화의 평가와 시사점. 고려대학교 설명자료, 2009년 7월 24일.
- Gale, Fred. 2007. A Tale of Two Commodities: China's Trade in Corn and
Soybeans. In Sheldon, Ian(Ed), *China's Agricultural Trade: Issues and
Prospects*. IATRC International Symposium, July 8-9, Beijing.
http://aede.osu.edu/sites/aede/files/publication_files/China%E2%80%99s%20Agricultural%20Trade.pdf
- Lim, S.S. and D. Blandford. 2009. “Korea’s Tariff Rate Quota System: Impact
of the Doha Development Agenda Proposals.” *Journal of Korea Trade*
13(2):1-19.
- Ministry of Agriculture[MOA]. 2013. Interview: China Can and Will Feed
Itself: Minister Han. http://english.agri.gov.cn/governmentaffairs/pi/201311/t20131115_20679.htm
- United States Department of Agriculture[USDA]. 2013a. China: Grain and Feed
Annual. GAIN Report No. 13015, <http://www.thefarmsite.com/reports/contents/ChinaGrain&FeedApril2013.pdf>
_____. 2013b. Japan: Grain and Feed Annual 2013. GAIN Report No. JA1007.
http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual_Tokyo_Japan_3-19-2013.pdf
_____. 2013c. Philippines Grain and Feed Situation and Outlook. GAIN Report,
http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual_Manila_Philippines_3-27-2013.pdf
_____. 2013d. Philippines Grain and Feed Update. GAIN Report,
<http://www.thefarmsite.com/reports/contents/PhilippinesGrain&Feed23Oct2013.pdf>
_____. 2012. China: 2013 Tariff Rates for Agricultural Commodities. GAIN Report No. 12082.
http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/2013%20Tariff%20Rates%20for%20Agricultural%20Commodities_Beijing_China%20-%20Peoples%20Republic%20of_12-19-2012.pdf
- Swinbank, Alan. 2004. “Dirty Tariffication Revisited: The EU and Sugar.” *The
Estey Center Journal of International Law and Trade Policy* 5(1):56-69.

- <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/23851/1/05010056.pdf>
- Tangermann, Stefan. 2004. The WTO and Agricultural Policy Reform In the OECD Area: Past Achievement and Future Prospects. Paper prepared for the International Symposium on “The WTO/DDA Negotiations and Agricultural Policy Reform.” The Korea Rural Economic Insitute, Seoul, 24 September 2004.
- WTO. 2013a. Tariff Quota Administration Methods and Fill Rates 2002–2011. Background Paper by the Secretariat, TN/AG/S/26/Rev.1, 28 March 2013.
- _____. 2013b. Request for Waiver Relating to Special Treatment for Rice of the Philippines: Revision. G/C/W/665/Rev.3, 17 October 2013.
- _____. 2013c. Understanding on Tariff Rate Quota Administration Provisions of Agricultural Products, As Defined in Article 2 of the Agreement on Agriculture. Ministerial Decision of 7 December 2013, WT/MIN(13)/39 http://wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/tempdocs_e.htm
- _____. 2012a. Notification: China. G/AG/N/CHN/25, 17 December 2012.
- _____. 2012b. Notification: Japan. G/AG/N/JPN/174, 24 February 2012.
- _____. 2006. Notification: Philippines G/AG/N/PHL/34, 28 April 2006.