

# 수출제한 조치의 동향과 파급 영향



# 수출제한 조치의 동향과 파급 영향

임송수(고려대 식품자원경제학과 교수)\*

## 1. 서론

2000년대 후반부터 시작된 식량가격 상승 추세와 맞물려 주요 수출국이 폭넓게 시행한 수출제한 조치는 많은 관심과 우려를 초래했다. 특히 한국처럼 상당한 정도의 식량공급을 세계시장에 의존해야 하는 수입국의 경우 수출제한 조치는 그 식량안보를 위협하는 요인으로 간주된다.

1994년에 타결된 WTO 농업협정(Agreement on Agriculture)은 농산물 수입을 제한하는 정책조치에 관해 감축의무 등으로 엄격히 규율하고 있는 반면에 수출을 제한하는 정책조치에 대해서는 상당히 느슨하게 규정하고 있는 실정이다. 농산물의 실질 가격이 낮은 당시 상황에서는 사실 수출제한 조치를 우려하지 않아도 큰 문제가 되지 않았다. 그러나 국제 곡물가격이 상승하면서, 특히 식량가격이 급등한 2007~08년에 적지 않은 수출국들이 수출제한 조치들을 도입하자 이에 대한 규제가 필요하다는 주장이 설득력 있게 제기되기 시작하였다. 주로 국내 물가상승을 통제하고 원활한 식량공급을 보장하기 위해 시행되는 수출제한 조치는 국제가격을 상승시킴으로써 식량 순수입 개도국의 식량안보에 음(-)의 영향을 미친다.

이에 따라 수출제한 조치에 관해 지금보다 더욱 엄격한 규율이 필요하다는 공감대가 국제사회에서 형성되고 있다. 그러나 WTO 등 다자협정 측면에서 가시적인 성과가 나타나지 않고 있는 실정이다. 앞으로 가격 폭등과 같은 시장 불안정은 언제라도 나타날 수 있다. 그 때에 수출제한 조치가 초래한 음(-)의 파급영향을 줄이는 규정은 개도국의 식량안보 확충에 기여할 것이다.

이 글은 농산물 또는 식량을 대상으로 하는 수출제한 조치들의 종류와 특성을 살펴보고, WTO 농업협정 측면에서 그 규율을 강화하고 개선할 수 있는 대안에 관해 다룬다. 또한, 실제로 시행되었던 수출제한 조치에 대한 사례분석을 통해 시사점과 교훈을 도출하고자 한다.

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

## 2. 수출제한 조치의 종류와 경제 효과

### 2.1. 수출제한 조치의 종류

수출제한 조치는 다양하다(표 1). 첫째, 일반적인 수출세이다.<sup>1)</sup> Kim(2010)에 따르면 2003년 이래 WTO가 검토한 128개국 중 65개국이 수출세를 부과하였다. 수출세의 사용 빈도는 2003년 이후가 그 이전보다 많다. 수출세는 최빈개도국(LDC)을 포함한 수출 개도국들이 주로 사용한다.

수출세의 형태는 종량세(specific), 종가세(ad valorem), 혼합세(mixed)로 구분한다. 종량세는 수출 농산물 1단위 당 일정 금액을 세금으로 부과하는 방식이다. 수출가격이 하락하는 상황에서 종량세는 세수입을 유지하는데 유용하다. 종가세는 수출 농산물의 가치에 일정비율(%)로 과세하는 방식이다. 이에 따라 수출가격이 상승하면 세수입도 비례하여 증가한다. 혼합세는 종량세와 종가세 가운데 높은 것을 채택하는 방식이다.

지금까지 수출세가 부과된 사례를 살펴보면, 수출세는 40%를 넘지 않는 게 보통이다. 고관세(mega tariffs)가 드물지 않은 수입관세와 비교할 때 이는 낮은 수준에 해당한다. 수출국들이 세계시장에서 독점의 지위를 가짐에도 불구하고 수출세가 이처럼 낮은 이유는 이들이 수출세 이외에도 다른 수출제한 조치들을 활용할 수 있기 때문으로 추정된다.

표 1. 수출제한 조치의 종류

대분류	세분/설명
수출세(export tax)	종량세(specific), 종가세(ad valorem), 혼합세(mixed)
	변동(variable)
	격차(differential, DET)
최소수출가격(minimum export price, MEP)	수출가격 설정
쿼터(quota)	수출물량 제한
정부간 판매(government to government sale, G2G)	정부로 수출 한정
수출금지(export ban or prohibition)	수출 자체를 제약
국영무역(state trading enterprises, STE)	정부의 수출 독점
수출허가요건(export licensing requirements)	수출물량 제한
조세 환급(tax rebates on exported goods)	수출 확대를 위한 유인책

자료: Sharma(2011); Liapia(2014)

1) 수출세를 나타내는 비슷한 용어들로는 수출 관세(export duties 또는 export tariffs), 수출 과징금(export charges), 수출 수수료(export fees), 수출 부과금(export levies) 등이 있다.

둘째, 변동 수출세는 국제가격에 따라 세율이 변하는 방식이다. 국제가격이 오르면 수출세도 올리는 경우이다. 인도네시아의 팜유와 아르헨티나의 밀 사례를 살펴보면, 국제가격의 증감에 따라 수출세가 각각 0~25%와 20~46%로 변함을 알 수 있다(표 2). 2008년에 아르헨티나는 밀, 옥수수, 콩, 해바라기 씨의 수출세를 고정세에서 변동세로 전환하였다. 변동세는 국내가격과 세수입의 안정을 도모한다는 측면에서 장점이 있다.

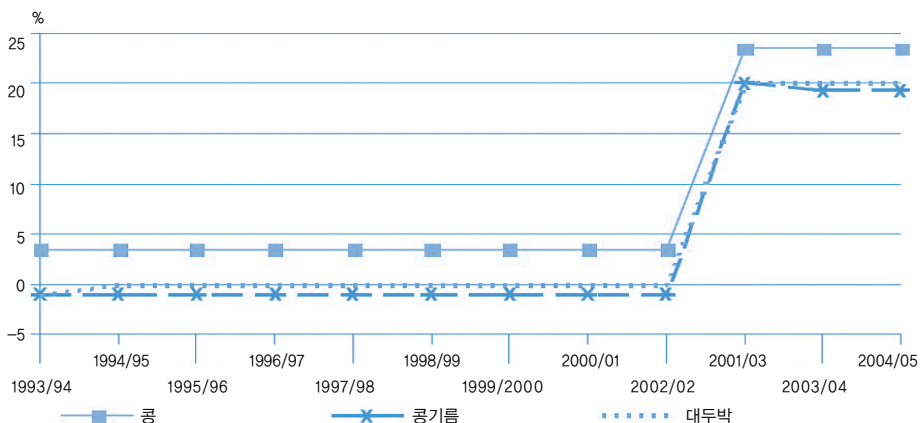
표 2. 변동 수출세의 사례

인도네시아—팜유(palm oil)		아르헨티나—밀(wheat)	
참조가격대 (국제가격 USD/톤)	수출세(%)	참조가격대 (국제가격 USD/톤)	수출세(%)
<700	0	<200	20
801~850	4.5	201~300	20~24
951~1,000	10	301~400	24~30
1,051~1,100	15	404~600	30~46
1,151~1,200	20	>600	46
>1,251	25		

자료: Sharma(2011)

셋째, 격차 수출세(DET)는 원료보다 가공 농산물에 더 낮은 세율을 적용하는 것이다. 이는 원료 농산물의 가격을 낮게 유지함으로써 가공 농산물의 수익성을 제고하기 위함이다. 곧 가공 농산물 산업에 보조효과를 창출한다. 아르헨티나의 밀과 식용유의 경우가 대표 사례이다. 2002년에 아르헨티나는 콩에 23.5%, 콩기름에 19.3%, 대두박에 20%의 수출세를 부과하였다(그림 1).

그림 1. 아르헨티나의 격차 수출세(DET) 사례



자료: Deese and Reeder(2008)

이에 따라 콩과 콩기름 간 4.2% 포인트의 수출세 격차는 당시 톤당 USD 227인 콩 가격을 감안할 때 톤당 USD 8.5에 이른다. 당시 아르헨티나 콩의 변동 가공비용이 톤당 USD 14(미국의 경우 USD 20)임을 감안할 때 DET는 콩기름과 대두박 가공에 소요되는 변동비용의 43%에 이르는 것이다. DET로 말미암은 콩기름과 대두박 가격의 하락은 이들의 수출에 영향을 미쳤을 것으로 볼 수 있는데, 이들의 대체 가능성이 높고 가격경쟁이 치열하기 때문이다.

넷째, 최소 수출가격(MEP)은 정해진 MEP 이하의 가격아래에서 수출을 허용하지 않는 제도이다. MEP는 흔히 수출세와 함께 적용된다. MEP가 너무 낮게 설정되면 국내 공급 안정에 도움이 되지 못하는 반면에 너무 높은 MEP는 수출을 금지하는 것과 다름이 없다. 세수입 유지나 증대 측면에서는 국제가격이 상승할 때에 MEP가 유리하다.

2010~11년에 발생한 인도의 양과 사태는 MEP의 좋은 사례이다. 2009년 11월부터 양과가격이 상승하자 정부는 MEP를 부과하였다. 2010년 말까지 MEP는 톤당 USD 425에서 USD 1,200까지 상승하였다가 결국 수출금지 조치가 내려졌다. 2011년 2월에 MEP로 환원되었고, 양과 가격이 경쟁국과 비슷한 수준인 톤당 USD 170까지 하락하자 수출이 재개되었다.

다섯째, 쿼터(quota)는 허용된 최대 수출물량을 말한다. 우루과이 라운드(UR) 농업협정은 수입쿼터를 금지한다. 다만, 관세할당(tariff-rate quota: TRQ) 제도 아래 쿼터가 설정되어 있다. 쿼터의 효과는 수출수요의 크기에 좌우된다. 쿼터가 작게 설정되었다면, 특히 식량위기 상황에서 구속력이 클 수밖에 없다. 우크라이나의 경우 수출쿼터의 영향으로 국내가격이 큰 폭으로 하락한 적이 있다. 곡물에 설정한 쿼터를 밀 9%, 옥수수 12%, 보리 14% 등 수출세로 전환하려는 시도가 있었으나, 부처 간의 합의를 이루지 못해 무산된 적이 있다.

여섯째, 정부간(G2G) 판매는 공식으로 정의되지 않았으나 언론 매체가 이 용어를 사용한 적이 있다. 예를 들면, 금수조치를 발동하고 있던 인도는 정부가 비축했던 쌀과 밀의 일정량을 그 비용 수준으로 낮게 책정한 가격으로 이웃 국가에 수출하였는데, 이를 G2G 판매라고 불렀다. 마찬가지로 필리핀이 베트남에서 수입한 것도 G2G 판매라 하였다. G2G 판매와 국영무역은 정부가 주도한다는 점에서 비슷하다. 그러나 TRQ 체제아래 국영무역은 주로 입찰과정을 거친다는 사실에서 G2G 판매와 다르다.

일곱째, 수출금지는 수출제한 조치가운데 가장 극단의 수단으로 무역에 미치는 영향 측면에서 그 반대편에 선 종가세 기준의 수출세와 대변된다. 식량위기 때 수출금지는 주로 소규모 개도 수출국이 많이 사용하였다.

여덟째, 국영무역 또는 국영무역기업(STE) 제도는 가장 흔한 수출제한 조치 가

운데 하나로 독점 또는 특권을 활용한 수출이 특징이다. STE의 가장 큰 문제점은 그 무역방식이 투명하지 않다는 사실이다. 물론 민간 다국적기업(MNC)의 활동도 투명하다고 할 수 없지만, STE는 MNC과 달리 시장의 수익이나 경쟁 요인에 의해 제약되거나 영향을 받지 않을 수도 있다.

아홉째, 수출허가 요건은 주로 농산물과 자원 수출에 앞서 정부의 허가를 받도록 하는 제도이다. WTO 협상동안 중국은 수출허가를 받아야 할 품목 수를 큰 폭으로 줄인바 있다(GAO 2002). 인도와 말레이시아도 철강석의 수출에 허가 요건을 규정하고 있는데, 이는 국내공급을 개선하고 국내 산업의 원료 가격을 낮추기 위함이다.

끝으로, 조세 환급은 수출품에 부과한 부가가치세(VAT)나 소비세 또는 수출세를 수출기업에 되돌려줌으로써 기업의 수출경쟁력을 확보하기 위한 조치이다. 그러나 조세 환급이 100% 이뤄지지 않는다면, 결국 수출세를 부과하는 것과 같은 영향을 나타낸다. 예를 들면, 중국이 농산물에 적용하는 VAT는 13%(표준 세율은 17%)인데 부분적인 환급만 수출품에 적용된다. 사실 2002~12년에 관세라인의 16%만이 완전한 VAT 환급을 받았다(Gourdon et al. 2014).

## 2.2. 수출제한 조치의 목적과 효과

수출제한 조치를 도입하는 이유는 다양하다.<sup>2)</sup> 첫째, 정부의 세수입 증대이다. 수출세를 걷음으로써 확보할 수 있는 정부의 수입은 상대적으로 크지 않지만, 특히 행정능력이 미약한 개도국의 경우 징수가 편하다는 장점 때문에 수출세가 활용되기도 한다.

〈그림 1〉은 수출세에 관한 부분균형 모형을 나타낸다. 대국(a large country)의 가정아래 처음 국제가격,  $PW$ 은 수출 공급곡선,  $SX$ 과 수입 수요곡선,  $DM$ 이 균형을 이루는 점에서 수출량,  $XC$ 로 결정된다. 수출세가 도입되면 수출국의 국내가격은  $PF$ 로 하락하는 반면에 수출가격은  $PF'$ 로 상승한다. 이 때 정부는 국내가격과 수출가격의 차이로 정의된 수출세,  $tX=PF'-PF$ 에다 새로운 균형 수출량,  $XF$ 을 곱한 세수입, 곧 면적  $[a+C]$ 을 얻게 된다. 반면에, 이 수출제한 조치로 말미암아 효율 손실, 곧 면적  $[b+D]$ 가 발생한다. 결국 수출국이 수출세를 통해 얻는 후생효과는 면적 $[C-b]$ 가 된다. 이를 면적 $[(C+D)-(b+D)]$ 로 표시하면 면적 $[(C+D)]$ 은 교역조건 개선(terms of trade gain)을 의미한다.

수출국이 대국이란 가정아래 수출세를 통해 얻게 되는 이러한 교역조건 개선은

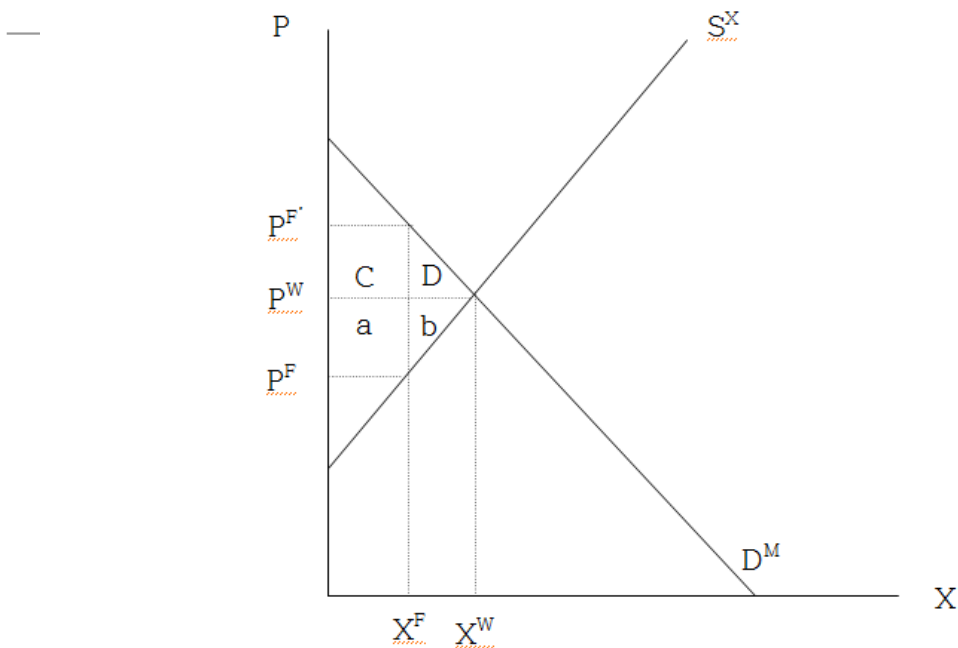
2) 여기서는 수출세를 중심으로 논의하기로 한다. 다른 수출제한 조치들의 경제적 효과에 대해서는 Mitra and Josling(2009)를 참고하기 바란다.

국제가격이 상승한 탓에 수입국에 연계 되는 손실에 근거한다. 수출세와 같은, 이른바 “근린 궁핍화 정책(beggar-thy-neighbor policy)”은 수입국의 희생을 전제로 나타난다(Jensen and Anderson 2014). 곧 수입국이 직면하는 높은 수입가격은 해당 수입 농산물을 사용하는 산업의 생산비용을 증가시키며, 이에 따라 수입국 소비자들은 이전보다 높은 가격을 최종상품에 지급해야 한다. 이로써 수입국의 손실이 수출국의 이득으로 전환되는, 이른바 “수익성 전환(profit-shifting)”이 발생하는 것이다.

반면에 수입국 농업인들은 높은 국제가격 덕에 생산을 증대시키고 수익을 늘릴 수 있다. 이는 투자 증가로 이어진다. 그러나 이와 같은 정책조치에서 유인된 수익의 증가는 불확실한 정책(수출세)에 의존하기 때문에 시장여건의 변화로 조성된 투자유인보다는 작은 후생효과를 가져오게 된다.

끝으로, 수출 대국에 의한 교역조건 개선은 수출세가 상대적으로 작을 때에 보장된다. 만약 수출세가 지나치게 커지면 효율 손실이 교역조건 개선보다 커져 오히려 손실이 발생하기 때문이다.

그림 2. 수출세의 부분균형모형



둘째, 수출세는 수출국의 국내가격을 안정시키고 하방산업(downstream industry)을 촉진한다. 수출세로 말미암아 원료 가격이 PF로 하락하면, 이를 사용하는 가공 산

업의 생산비용은 줄어들고, 결국 최종상품의 소비자가격도 하락하게 된다. 식량위기 때 많은 나라들이 수출세를 비롯한 수출제한 조치들을 도입한 이유 가운데 하나는 국내공급을 보장함으로써 자국의 물가상승률을 통제하려 했기 때문이다.

수출세로 인한 하방산업의 이득은 국가 전체 측면에서 언제나 이득이 되는 것은 아니다. 농산물을 생산하는 농업인과 이를 원료로 사용하는 가공업자 간의 소득 재분배가 바람직하지 않을 수 있기 때문이다. 이 밖에도 낮은 국내가격에 따른 환경위험의 증대, 산업간 불완전한 이득 전환 등 음(-)의 효과가 존재한다.

끝으로, 수출세는 무역효과를 지닌다. 수출세가 취해지면 어떠한 경우에도 수입국의 후생은 감소하게 된다. 면적[C+D]로 표현되듯이, 수출국의 교역조건 개선은 수입국이 후생감소의 대가이다.

수출세는 수출국과 수입국 간 정책대응의 틀에서 볼 수도 있다. <그림 2>에서 초기 균형은 수출국의 초과 공급,  $ES_0$ 와 수입국의 초과수입,  $ED_0$ 과 만나는 점에서 국제가격,  $P_0$ 와 무역량,  $Q_0$ 이 결정된다. 좋지 않은 날씨로 말미암아 주요 수출국의 재고가 감소한다면 초과 공급은  $ES_1$ 로 감소하고, 가격은  $P_1$ 로 오르며, 무역량은  $Q_1$ 로 감소한다. 이러한 국제가격의 상승에 대응하여, 다음과 같은 3가지 정책 시나리오를 상정할 수 있다.

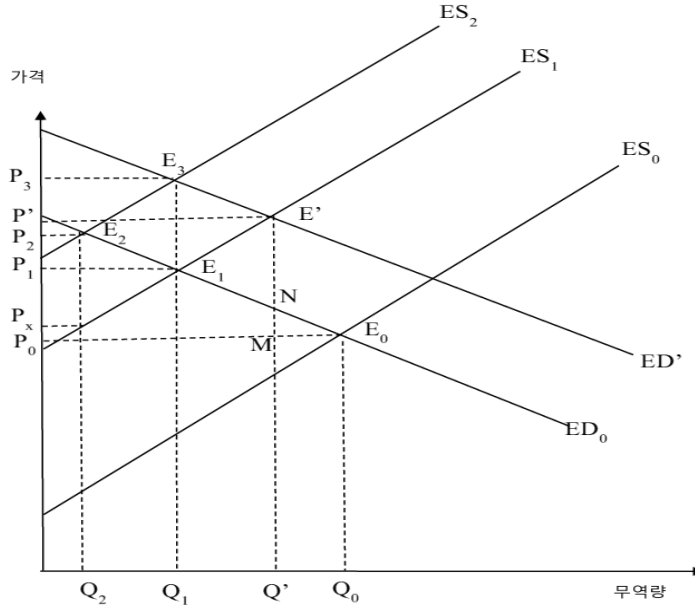
첫째, 수출국의 정책대응이다. 국내 식량공급과 물가안정을 위해 수출국은 수출세를  $[P_2 - P_X]$ 만큼 도입할 수 있다. 그러면 초과 공급과 수출량이 각각  $ES_2$ 와  $Q_2$ 로 감소하고, 국내가격은  $P_X$ 로 하락한다.

둘째, 수입국의 정책대응이다. 국제가격 상승에 대응하여 수입국은 수입 장벽을 낮춤으로써 수입량을 확보할 수 있다. 이는 초과수요를  $ED'$ 로 확대하여 더 많은 수입량,  $Q'$ 을 가져다준다. 이 때 가격은 처음 가격인  $P_0$ 보다  $MN$ 만큼 높게 되며, 이는 정책대응을 하지 않았을 때의 가격 증가분인  $ME'$ 보다 낮은 변화이다. 그러나 이러한 수입국의 정책조치는 수입국이 부담해야 하는 교역조건 효과를 더욱 크게 하는 음(-)의 후생 결과를 초래한다.

셋째, 수출국과 수입국 모두 정책대응 조치를 강구하는 경우다. 감소한 초과공급,  $ES_2$ 와 확대된 초과수요,  $ED'$ 의 영향으로 국제가격은  $P_3$ 으로 더욱 높게 형성된다. 수출국과 수입국의 국내가격은  $E_3E_1$ 만큼 낮아지고 무역량은 양국이 정책대응을 하지 않았던 수준인  $Q_1$ 과 일치한다. 다시 말하면, 수출국의 교역조건은 개선되는 반면에 개도국의 교역조건은 악화된다. 세계 전체의 후생은 정책대응 이전과 같지만, 수입국으로부터 수출국으로 후생전이( $P_1E_1E_3P_3$ )만 나타난다.

비슷한 맥락에서 일부 개도국들은 수출세를 도입한 자국의 정책대응이 선진국의 경사관세(tariff escalation)나 수요독점(monopsony)을 상쇄시키기 위한 방편이라고 정당화하기도 한다(Lim 2008).<sup>3)</sup>

그림 3. 공급 충격에 대응한 수출입국 간 정책조치의 비교



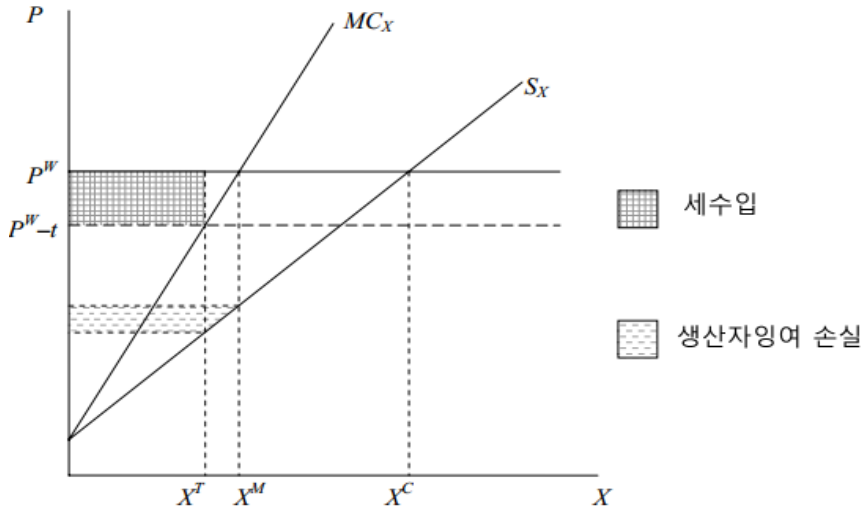
자료: Jensen and Anderson(2014)

〈그림 3〉은 수요독점의 가정아래 수출세의 효과를 나타낸 것이다. 이번에는 수출국이 소국(a small country)이란 가정아래 고정된 국제가격, PW와 공급곡선, SX가 존재한다. 완전경쟁아래 수출량은 XC이다. 그러나 세계시장으로 수출이 한 수입독점 기업을 통해서만 가능하다면, 이 기업은 한계비용, MCX와 PW가 일치하는 균형점에서 이익 극대화를 달성할 수 있다. 이때 새로운 균형 수출량은 XM이다. 이는 수출국의 생산자들이 받는 가격을 하락시키는 것이고, 이에 따라 이들의 후생은 감소한다.

이에 대응하여 수출국이 수출세, t를 부과하면 수요독점 기업이 세계시장에서 얻는 가격은 [PW-t]로 하락한다. 이 기업이 수출국으로부터 구매하는 물량도 XT로 감소한다. 만약 부과된 수출세가 크지 않다면 수출국의 세수입은 생산자들의 잉여손실보다 크게 된다. 곧 수출국은 수출세를 통해 수요독점 기업의 이득 일부를 회수할 수 있는 것이다.

3) 경사관세는 기초 농산물부터 가공 농산물로 그 가공단계가 높아질수록 높은 관세를 부과하는 행위이다. 상대적으로 부가가치가 높은 국내 가공산업을 보호하기 위한 수단으로 종종 활용된다.

그림 4. 수요독점아래 수출세의 효과



자료: Deardorff and Rajaraman(2005)

### 3. 수출제한 조치의 사례 분석

농산물을 대상으로 한 수출제한 조치는 다양한 형태로 그리고 오래 전부터 지속되어 왔다. 2007~11년에 농산물에 적용된 수출제한 조치를 정리하면 <표 3>과 같다. 이 표에서 “제한(restriction)”은 HS(harmonized system) 6단위 품목을 기준으로 표준화한 수치인데, 6개월 미만으로 수출제한 조치가 적용되었으면 “0.5”로, 그 이상은 “1”로 처리한 빈도를 나타낸다.

표 3. 변동 수출세의 사례

연도	벌크(bulk) 농산물		원예작물		준 가공 농산물		가공 농산물	
	국가	제한	국가	제한	국가	제한	국가	제한
2007	8	67.5	4	97.5	7	164.5	6	87.5
2008	11	85.5	2	48.0	7	120.5	6	82.5
2009	7	43.5	1	16.0	6	104.5	6	131
2010	11	46.5	0	0	10	70	5	14
2011	9	34.5	1	1	10	72	5	10.5

자료: Liapis(2014)

품목별로는 원예작물에 제한조치를 도입한 국가 수가 가장 적은 것으로 나타났다. 특히 2010~11년에는 관련 조치가 한 건에 불과하다. 곡물이나 유지종자처럼 벌크 농산물에 조치를 도입한 국가들의 수는 연간 최대 11개국으로 가장 많았다. 제한의 빈도가 가장 많은 품목은 준가공(semi-processed) 농산물이다. 모든 품목의 제한 빈도는 2010년부터 감소하고 있다.

FAO의 식량정책 관찰 데이터베이스에 따르면 2007부터 2011년 초반까지 총 105개국이 528건의 정책조치를 이행하였는데, 이 가운데 수출제한 조치는 87건 또는 16%에 이르는 것으로 조사되었다(Sharma 2011). 국가 수를 기준으로 보면 105개국 중 33개국(아프리카 9, 아시아 15, 중남미 5, 기타 4), 또는 전체의 31%에 해당하는 국가들이 수출제한 조치를 취하였다. 이는 2008년 연구 조사에서 나타난 25%보다 높은 수치이다.

〈표 4〉는 2007~11년에 수출제한 조치의 형태와 이를 발동한 국가를 나타낸다. 16개국 가운데 13개국이 적어도 한 품목에 대해 한번 수출을 금지하였다. 수출세는 9개국이, 수출 쿼터는 8개국이 시행하였다.

표 4. 국가별 수출제한 조치: 2007~11년

수출세	수출쿼터	수출금지	수출허가 요건	최소 수출가격	조세환급
아르헨티나	아르헨티나	아르헨티나 벨로루시	아르헨티나		
중국	중국		중국		중국
이집트	이집트	이집트			
		FYROM			
	인도	인도		인도	
인도네시아	인도네시아	인도네시아 카자흐스탄	인도네시아		
키르기스스탄					
		몰도바			
파카스탄	파카스탄	미얀마 파카스탄	미얀마	파카스탄	
러시아		러시아			
우크라이나	우크라이나				
베트남	베트남	베트남		베트남	

주: FYROM(former Yugoslav Republic of Macedonia)은 마케도니아 구 유고슬라비아 공화국을 말함.  
 자료: Liapis(2014)

2007~2011년에 주요 곡물을 대상으로 발동된 수출제한 조치와 국가를 정리하면 <표 5>와 같다. 먼저 쌀의 경우 조사 대상 16개국 가운데 8개국이 2007~11년에 한번 이상 쌀 수출을 제한하였다. 고정 또는 변동 수출세, 수출금지, 수출쿼터, 수출허가, 최소 수출가격 등을 적용하였다. 아르헨티나는 해마다 수출제한 조치를 적용한 유일한 수출국이었으며, 수출세는 10%이다. 인도와 베트남은 2011년에 수출제한 조치를 중단하였으며, 다른 수출국들은 간헐적으로 조치의 발동과 중단을 반복하였다. 수출금지가 가장 자주 사용된 조치였다. 인도는 2011년을 빼고 해마다 수출금지를 단행하였다. 세계 쌀시장에서 수출제한 조치의 사용 빈도를 산출하면 5년간 총 90건인데, 2008년 한해에만 39건을 기록하였다.

조사 품목 중 밀은 수출제한 조치를 채택한 국가가 가장 많은 11개국을 기록하였다. 수출제한 조치의 종류는 수출세, 수출쿼터, 수출허가, 수출금지 등이다. 이 가운데 수출금지가 가장 많이 사용되었으며, 특히 2008년에 주요 수출국이 러시아, 파카스탄, 카자흐스탄이 이를 발동하였다. 2007~2011년에 적어도 한 국가 이상이 수출을 금지하였다. 쌀과 마찬가지로 밀에 대해서도 2008년에 가장 많은 수출제한 조치가 내려졌다.

쌀과 밀의 경우와 달리 옥수수를 대상으로 수출제한 조치를 적용한 국가는 많지 않다. 이 기간에 총 6개국이 한번 이상 수출을 제한하였다. 조치 수단은 수출세, 수출쿼터, 수출허가, 수출금지 등이다. 쌀과 밀은 2007~09년에 수출제한 조치가 많았던 반면에 옥수수는 2010~11년에 그 이전보다 더 많은 국가들이 수출제한 조

치를 사용하였다.

기타 잡곡에는 보리, 메밀, 조, 귀리, 호밀, 수수 등이 포함된다. 수출정책은 품목에 따라 다르기 때문에 수출제한 조치도 품목 특징으로 다양하다. 다른 품목과 견주어 수출제한 조치를 적용한 나라 수는 적다. 가장 선호된 조치는 수출세이고 일부 수출쿼터와 수출금지도 발동되었다.

콩의 경우 오직 4개국만 수출제한 조치를 사용하였다. 아르헨티나는 해마다 수출제한 조치를 발동되었다. 가장 많이 사용된 조치는 수출세이고 수출금지 조치도 있었다.

기타 유지종자에는 아마인, 면화씨, 유채, 해바라기 씨가 포함된다. 품목 특정한 조치가 다수 사용되었다. 수출쿼터와 수출금지가 있었지만, 그래도 가장 빈번한 조치는 수출세였다.

표 5. 국가별/품목별 수출제한 조치: 2007~11년

연도	국가	쌀	밀
2007	아르헨티나	수출세: 10%	수출세: 20% 이후 28% 수출쿼터: 유기 밀 15,000톤; 50kg 미만 포대 밀 20,000톤
	인도	수출금지: MEP USD200/톤 조건: 국가 특정 쿼터 예외	수출금지
	베트남	수출금지	
	파키스탄		수출금지: 이후 80만 톤의 수출 허용
	러시아		수출세: 10% 이후 40%
	우르라이나		수출쿼터: 300만 톤
2008	아르헨티나	수출세: 10%	수출세: 변동기준 28% 또는 23% 수출쿼터: 440만 톤
	중국	수출세: 5%	수출세: 20%
	이집트	수출세: EGP300/톤 수출금지	
	인도	수출금지: MEP 및 국가 특정쿼터 예외	수출금지
	키르기스스탄		수출세: 15 LC/kg
	카자흐스탄		수출금지
	인도네시아	수출 허가	
	미얀마	수출금지	
	파키스탄	최소 수출가격: USD 750~1,500/톤	수출금지
	러시아		수출금지
	베트남	수출쿼터: 450만톤 MEP: USD360~800/톤 수출세: USD30~175/톤	
	우크라이나		수출쿼터: 300만 톤

연도	국가	쌀	밀
2009	아르헨티나	수출세: 10%	수출세 수출허가 요건
	중국	수출세: 3% 이후 0% 수출허가	수출세: 3% 이후 0% 수출허가
	이집트	수출세: EGP300/톤 → 수출금지 → EGP2,000/톤	
	인도	수출금지: 국가 특정쿼터 예외	수출금지 → 수출쿼터: 90만 톤 및 추가로 30만 톤
	인도네시아	수출허가	
	베트남	MEP: 25% 쇠미에 USD350/톤	
2010	아르헨티나	수출세: 10%	수출세
	중국	수출허가	수출허가
	이집트	수출쿼터: 상반기 10만 톤, 하반기 12.8만 톤 수출금지	특별 수출절차
	인도	수출금지: 특정 국가쿼터 예외	수출금지
	인도네시아	수출허가	
	파키스탄		수출쿼터: 100만 톤
	러시아		수출금지
	베트남	MEP: USD300~540/톤	
	우크라이나		수출쿼터: 50만 톤
2011	아르헨티나	수출세: 10%	수출세 수출쿼터: 100만 톤
	중국	수출허가	수출허가
	이집트	수출금지	
	FYRM		수출금지
	미얀마	수출금지	
	몰도바		수출금지
	우크라이나		수출쿼터: 100만 톤 이후 수출세: 9%

연도	국가	옥수수	기타 잡곡
2007	아르헨티나	수출쿼터; 수출금지 수출세: 20% 이후 25%	수출세: 20%
	러시아		수출세: 보리 30%
2008	아르헨티나	수출세: 25% 이후 20%	수출세: 20%
	중국	수출세: 5% 이후 0%	수출세: 오밀, 보리, 메밀, 귀리 20%; 수수, 조, 기타 5%
	인도	수출금지	
	러시아		수출세: 30%

연도	국가	옥수수	기타 잡곡
2009	아르헨티나	수출세; 수출허가 요건	수출세: 20%
	중국	수출허가 요건	수출세; 폐지
2010	아르헨티나	수출세	수출세: 20%
	중국	수출허가	
	키르기스스탄	수출세: 지역화폐 5/kg	
	카자흐스탄		수출금지: 메밀
	러시아	수출금지	수출금지: 보리, 호밀
	우크라이나	수출쿼터: 200만 톤	수출쿼터: 보리 20만 톤, 메밀 1,000톤, 호밀 1,000톤
2011	아르헨티나	수출세	수출세: 20%
	러시아	수출금지	수출금지: 보리, 호밀
	우크라이나	수출쿼터: 300 → 500만 톤	수출쿼터: 보리 20만 톤, 메밀 1,000톤, 호밀 1,000톤 → 수출세: 14%

연도	국가	콩	기타 유지종자
2007	아르헨티나	수출세: 24%→28%→35% → 수출금지 → 수출세	수출세: 아마인 24%, 해바라기씨 24%→32%, 유채 및 기타 10%
2008	아르헨티나	수출세: 변동기준 35%	수출세: 아마인 24%, 해바라기씨 24%→32%, 유채 및 기타 10%
	중국	수출세: 5%	
	키르기스스탄		수출세: 해바라기씨 지역화폐 20/kg
2009	아르헨티나	수출세	수출세
	중국	수출세: 5%→폐지	
2010	아르헨티나	수출세	수출세
	벨로루스		수출금지: 유채
	카자흐스탄		수출금지: 해바라기씨, 면화씨, 기타
2011	아르헨티나	수출세	수출세
	벨로루스		수출금지: 아마인, 유채
	러시아	수출세: 20%	수출세: 유채와 해바라기씨 20%, 겨자씨 10%

자료: Liapis(2014)

이러한 수출제한 조치가 시장에 미친 영향을 가늠하기는 쉽지 않다. 먼저 수출 제한 조치가 수출에 미친 영향을 파악하기 위해 회귀분석(regression analysis)을 실시한 연구가 있다<표 6>.

표 6. 수출제한 조치가 수출에 미치는 영향: 회귀분석

설명변수	쌀	밀	옥수수
당해연도 잉여	0.705*** (0.088)	0.619*** (0.058)	0.864*** (-0.066)
수출제한 (더미변수)	-624.952*** (262.37)	159.944 (631.96)	-75.449 (533.13)
상수항	753.436*** (271.12)	1740.26*** (314.67)	452.202 (338.49)
R2	0.76	0.73	0.82
샘플 수	64	88	48

주: 괄호는 표준오차를 나타냄. \*\*\* p<0.01  
자료: Liapis(2014)

한 국가의 수출 잠재력은 해당 연도의 국내 생산과 소비에 좌우된다. 이를 “현재 잉여(current surplus)”라 한다. 만약 수출제한 조치가 도입되고 그 영향이 유효하다면 주어진 현재 잉여 수준에서 수출은 감소할 것이다. 이에 따라 위 회귀식은 2004~11년에 수출국들이 사용한 수출제한 조치가 그들의 수출을 감소시켰는지를 검증하기 위해 설정된 것이다. 설명변수 중 수출제한은 더미(dummy) 변수로 설정되었는데, 해당 연도에 수출제한 조치가 취해졌는지 여부에 따라 각각 “1”과 “0”의 값이 매겨졌다. 분석 기간에 적어도 한번 이상 수출제한 조치를 도입한 국가가 자료에 포함되었다. 이에 따라 자료 수는 옥수수 48개, 쌀 64개, 밀 88개이다.

회귀분석 결과, 세 작물의 수출이 현재 잉여와 통계적으로 유의한 관계를 가지는 것으로 나타났다. 곧 현재 잉여가 추가로 1,000톤이 늘어나면 밀은 619톤, 쌀은 705톤, 옥수수는 864톤만큼 수출이 늘어나는 관계이다. 추정된 계수에 따르면 자료 평균에서 현재 잉여의 10% 증가는 밀, 쌀, 옥수수의 수출을 각각 4.8%, 7.5%, 8.8% 증가시키는 결과를 초래한다.

수출제한 조치가 수출에 미치는 영향은 쌀의 경우만 통계적으로 유의하게 나타났다. 곧 수출제한 조치가 취해지면 평균 62만 5,000톤의 쌀 수출이 감소한다. 그러나 Liapis(2014)는 중력모형(gravity model)에 기초한 실증분석을 통해 수출제한 조치가 곡물의 수입수요에는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하다는 결과를 제시하였다. 모형에서 쌀, 밀, 옥수수의 수입가격 탄성치가 -1.0 전후로 탄력적으로 추정되었다. 이는 수입국이 수출제한 조치에도 불구하고 그 상대 수출국을 쉽게 대체하고 있음을 뜻한다고 이 연구는 해석하였다.

## 4. 수출제한 조치에 관한 다자 및 양자협정의 규율

### 4.1. GATT 협정과 WTO 농업협정의 규율

농산물을 포함하여 상품수출의 물량을 제약하는 조치는 WTO 규범에 어긋난다. 그러나 그 예외가 관련 규정을 해석하고 적용하는데 어려움을 더하고 있다. 반면에 수출세와 관련해서는 금지 규정이 없다.

GATT 제11조 1항은 관세, 조세 또는 기타 과징금을 뺀 금지나 제한을 설정하거나 유지할 수 없다고 밝힌다.<sup>4)</sup> 그러나 2항(a)는 식량의 심각한 부족을 막기 위해 일시적으로 도입한 수출금지나 제한은 예외라고 밝힌다. 문제는 이 조항의 해석이 모호하므로 수출국이 이를 근거로 수출제한 조치를 할 수 있다는 사실이다. 더욱이 수출세가 WTO 규범아래 규율되지 않으므로 실제로는 수출금지에 상당하는 높은 수준의 수출세를 부과할 수 있다는 점이다.

예를 들면, 식량가격이 폭등했던 2008년에 인도는 높은 가격이 국내공급을 위축시킬 것이라 이유로 향미(basmati) 이외 쌀에 수출금지를 단행하였다. 그러나 2010년 7월에 수확이 증대되고 세계 식량가격의 변동성이 완화되었으나 수출금지는 정치적 이유로 6개월간 더 연장되었다. 수출금지를 해제할 경우 식량가격이 상승하여 소비자에게 불이익이 돌아갈 것을 우려했기 때문이다. 이 사례에서 알 수 있듯이, “일시적(temporarily)”이어야 하는 조치가 어떤 환경에서 언제까지 적용될 수 있는지가 명확하지 않다.

다른 중요한 쟁점은 식량가격의 상승 시에도 수출제한 조치를 취할 수 있는가 하는 점이다. GATT에 따르면 가격 상승이 식량의 심각한 부족과 연계되어 있으므로, 다른 나라의 가격 상승으로 말미암아 국내 식량가격이 급등하였다면 수출제한 조치를 적용할 수 있다는 해석이다(GATT 1994).

GATT 제20조의 일반예외(general exceptions) 조항에 근거해서도 수출제한 조치를 방어할 수 있다. 이 조항 (h)항은 정부 간 상품협정에 부합하는 조치가 GATT 규범의 예외가 될 수 있다고 밝힌다. 같은 조항 (i)항은 국내원료의 가격이 정부의 안정화 계획아래 국제가격보다 낮게 유지되고 있을 때 국내 가공 산업에 필요한 원료에 대해 수출을 제한하는 조치도 예외사항으로 인정한다. 이어 (j)항은 일반적 또는 지역적으로 공급이 부족한 품목의 획득이나 분배를 위한 조치도 예외로 인정하고 있다.

제20조 (g)항은 고갈될 수 있는 천연자원의 보존에 관한 조치를 예외로 인정한다

4) GATT 협정문은 다음 외교부 웹사이트에서 국문과 영문으로 확인할 수 있다: <http://goo.gl/4i901q>

다. 그러나 산업용 원료에 대한 중국의 수출제한 조치에 대해 WTO 패널은 무역조치가 환경 외부효과를 다루는 데 효율적이지 않다는 점을 재확인하였다. 천연자원 보존을 위해 수출을 제한한다면 중국이 국내생산이나 판매에도 제한을 뒤야 한다고 WTO는 판시하였다(Rolland 2012).<sup>5)</sup>

GATT 제11조의 신축성은 실제로 농산물 가격이 급등하였던 1972~74년의 사례를 통해 알 수 있다(Mitra and Josling 2009). 1972년에 당시 소련의 밀 생산량이 1,300만 톤가량 감소하자 소련은 세계시장에서 1,370만 톤의 밀과 잡곡을 수입하였다. 이처럼 식량수요가 높은 상황에서 세계의 총 식량 생산량은 3% 감소하였다. 기름가격의 상승 또한 비료가격 특히 질소가격을 2배로 뛰게 하였다.

당시 여러 나라들은 높은 식량가격에 대응하여 가격통제, 수입보조, 수출제한 조치 등과 같은 정책수단을 도입하였다. 1973년에 미국은 가금육과 가공식품 가격이 폭등하자 짧지만 4일간 모든 유지종자 수출을 금지하였다. 그 이듬해에 미국은 소련에 대한 곡물 수출에 모라토리엄(moratorium)을 선언하였다. 소련의 곡물구매가 세계시장에 과급되어 물가상승률을 높일 것을 우려한 미국은 1975년에도 모라토리엄을 반복하였다. 이를 계기로 소련 및 폴란드는 각각 연간 최소한 700만 톤과 250만 톤의 곡물을 미국으로부터 구매할 수 있도록 하는 장기 협정이 체결되었다.

1975년에 미국과 일본 간 체결한 양자협정도 일례이다. 이 협정은 일본이 연간 최소 300만 톤의 콩을 미국으로부터 수입하는 것을 보장하는 내용이다. 높은 국제가격아래 나타날 수 있는 수출금지에 위협을 느낀 일본은 브라질의 콩 산업에 투자하였다. 당시 EC도 유채와 콩 등 유지종자 생산에 보조하면서 브라질로부터 유지종자를 수입하였다. EC는 곡물에 수출세를 부과하여 상대적으로 낮은 가격으로 국내시장에 공급되는 것에 우선순위를 두었다. 1970년대 초반에 아르헨티나, 브라질, EC, 태국, 버마(Burma) 모두 곡물 수출을 제한하였다.

냉전시대에도 수출금지가 무기로 활용되었다. 1980년에 미국은 소련이 아프가니스탄을 침공한 것에 대한 불만으로 대 소련 곡물수출을 중단하였다. 1970년대의 수출제한과 달리 1980년의 금수조치는 정치적 유인에 의한 것이었다. 이 때 아르헨티나와 다른 수출국들은 비록 미국과 연대를 약속하였으나, 소련에 곡물 수출을 증대하였다. 결국 미국의 금수조치는 국내 농민단체의 반대와 기대 이하의 영향력으로 빛을 바랬다. 이러한 수출정책에 대해 GATT 규범은 제대로 대응하지 못하였다.

UR 농업협정(Agreement on Agriculture) 제12조(수출 금지와 제한에 대한 규율)은 GATT 제11조 2(a)항에 따라 회원국이 새로운 수출제한을 도입할 경우 지켜야 할 사항을 다음과 같이 명시하고 있다.

5) 더욱이 중국은 WTO 가입협정에서 해당 품목들의 수출제한 조치들을 폐지하기로 하였다.

- ① 수출금지나 제한이 수입국에 식량안보에 미치는 영향 고려
- ② 조치를 시행하기에 앞서 사전에 관련 정보를 WTO 농업위원회(Committee on Agriculture)에 서면으로 통보
- ③ 조치와 관련해 실질적 이해관계를 가진 수입국의 요청이 있으면 협의에 응하고 정보를 제공

그러나 이 요건은 식량 순수출 개도국이 아닌 개도국에는 적용되지 않는다. 결국 농업협정 제12조는 구속력이 없는 상태에 수출금지나 제한을 지속할 수 있도록 하고 있다. 조치의 통보의무를 규정하고 있으나, 이를 위반했을 때 처벌하는 규정은 없다. 이와 같기에 특히 쌀 수출국들은 2008년에 국제가격이 급등하자 수출제한 조치들을 신속하게 도입하였으나, 농업협정 제12조에 근거하여 이를 WTO 통보한 국가는 하나도 없었다.

## 4.2. DDA(Doha Development Agenda: DDA) 협상

2000년 3월부터 시작된 농업협상에서 수출세와 수출제한은 하나의 의제로 논의되었다. 한국은 수출국이 수출제한과 금지를 자의적으로 시행하는 것과 수출제한 목적으로 수출세를 사용하는 것을 허용하지 않아야 한다고 제안하였다. 일본은 모든 수출금지와 수출제한을 수출세로 관세화 한 후 이를 양허하도록 제안하였다. 스위스는 개도국에 약간의 신축성을 허용하되, 수출세와 수출제한을 완전히 철폐할 것을 주장하였다.

식량 수출국들도 수출제한 조치에 대해 더욱 엄격한 규제를 도입하도록 제안하였다. 케언즈 그룹(Cairns Group)은 수출제한과 수출세에 대해 개선된 규율을 적용하되, 최빈개도국과 식량 순수입 개도국에 추가로 특별대우 조항을 제공하도록 제안하였다. 미국은 비교우위를 얻기 위해 사용되는 수출세를 금지해야 한다고 제안하였다. 그러나 DDA 협상과정에서 이 의제는 관심을 받지 못했다. 가장 최근의 협상문서인 2008년 모델리티(modality) 안에는 수출세와 제한에 대한 효과적인 규율의 내용이 미흡하다(Matthews 2014).<sup>6)</sup>

## 4.3. 양자협정(FTA)의 규율

2015년 1월 8일 현재 GATT/WTO에 통보된 지역무역협정(RTA)은 총 446개이고 이 가운데 259개가 이행되고 있다.<sup>7)8)</sup> RTA 또는 FTA가 빠른 속도로 확산되면

6) 다음 WTO 웹사이트에서 2008년 모델리티 안을 볼 수 있다: <http://goo.gl/RhgZv0>

7) 이 글에서는 편의상 WTO가 사용하는 “지역무역협정(regional trade agreement)”과 주로 양자간 협

서 그 무역창출(trade creation) 또는 무역전환(trade diversion) 효과에 관심이 집중되고 있다. FTA는 양자 간의 규범이므로 상대적으로 쉽고 빠르게 다자 간 규범인 WTO 수준 이상의 무역규범을 개발하고 강화할 수 있다는 장점을 지닌다. 예를 들면, WTO 규율이 미치지 못하는 환경기준, 투자, 경쟁정책 등에 관한 규율을 FTA가 다루기도 한다.

OECD(2014)는 93개 FTA를 대상으로 수출제한 조치의 실태에 관해 조사하였다. 이 가운데 수출수량 제한조치에 있어 WTO 규범보다 엄격한 수준(“WTO+”)으로 규율하는 FTA는 모두 15개, WTO 규율과 같은 수준(“WTO=”)의 FTA는 38개, WTO 규율보다 약한 수준(“WTO-”)의 FTA는 22개로 나타났다<표 7>.

표 7. FTA와 WTO 규율의 비교

비교	수출물량 규제	수출세
WTO+	캐나다-칠레, 캐나다-코스타리카, CEFTA 2006, CEZ, EC-남아공, EC-CARIFORUM, EC-코트디브아부, EC-이스라엘, EC-레바논, EFTA협약, EFTA-칠레, EFTA-이집트, EFTA-이스라엘, NAFTA, 뉴질랜드-태국, EU조약	벨로루스-우크라이나, 캐나다-칠레, 캐나다-코스타리카, 캐나다-이스라엘, 캐나다-페루, CARICOM, CEFTA 2006, 중국-파키스탄, 중국-칠레, 중국-뉴질랜드, 중국-페루, CIS, CEZ, EC-요르단, EC-남아공, EC-알바니아, EC-보스니아, EC-CARIFORUM, EC-코트디브아부, EC-크로아티아, EC-FYROM, EC-이스라엘, EC-레바논, EC-멕시코, EC-몬테네그로, EC-터키, EFTA협약, EFTA-캐나다, EFTA-칠레, EFTA-콜롬비아, EFTA-이집트, EFTA-FYROM, EFTA-이스라엘, EFTA-요르단, EFTA-한국, EFTA-멕시코, EFTA-모로코, EFTA-SACU, EFTA-싱가포르, EFTA-튀니지, EFTA-우크라이나, 일본-스위스, 일본-칠레, 일본-멕시코, MERCOSUR-볼리비아, MERCOSUR-칠레, MERCOSUR-페루, NAFTA, PATCRA, 러시아-우크라이나, 대만-니카라과, EU조약, 미국-싱가포르, 미국-호주, 미국-바레인, 미국-CAFTA-DR, 미국-칠레, 미국-콜롬비아, 미국-한국, 미국-모로코, 미국-오만, 미국-파나마, 미국-페루
WTO-	ASEAN, AEC, 벨로루스-우크라이나, 캐나다-이스라엘, CARICOM, CIS, EC-멕시코, EFTA-콜롬비아, EFTA-멕시코, EFTA-SACU, EFTA-우크라이나, 일본-멕시코, MERCOSUR-볼리비아, MERCOSUR-칠레, MERCOSUR-페루, SACU, SADC, 대만-니카라과, 미국-호주, 미국-CAFTA-DR, 미국-콜롬비아, 미국-이스라엘	

정을 지칭하는 “자유무역협정(free trade agreement)”를 같은 개념으로 간주하고 함께 사용하기로 한다.

8) RTA 데이터베이스는 다음 WTO 웹사이트에서 확인할 수 있다: <http://goo.gl/iID8EY>

(표 7 계속)

비교	수출물량 규제	수출세
WTO=	ANZCERTA, 호주-태국, 캐나다-페루, 중국-뉴질랜드, 중국-페루, 중국-싱가포르, EC-알바니아, EC-보스니아, EC-크로아티아, EC-FYROM, EC-몬테네그로, EC-터키, EFTA-캐나다, EFTA-FYROM, EFTA-요르단, EFTA-한국, EFTA-모로코, EFTA-싱가포르, EFTA-튀니지, 인도-칠레, 인도-한국, 인도-싱가포르, 일본-스위스, 일본-베트남, 일본-칠레, 일본-인도네시아, 일본-태국, MERCOSUR, PATCRA, 러시아-우크라이나, 미국-싱가포르, 미국-바레인, 미국-칠레, 미국-한국, 미국-모로코, 미국-오만, 미국-파나마, 미국-페루	ASEAN, AEC, ANZCERTA, ASEAN-중국, 호주-태국, CACM, 중국-홍콩, 중국-싱가포르, COMESA, EC-모로코, ECOWAS, 인도-ASEAN, 인도-방글라데시, 인도-칠레, 인도-한국, 인도-싱가포르, 일본-베트남, 일본-인도네시아, 일본-태국, MERCOSUR, MERCOSUR-인도, 뉴질랜드-태국, SACU, SADC, SPARTECA, 태국-인도, 미국-이스라엘, 미국-요르단

주: AEC=African Economic Community; CEZ=Common Economic Zone; “WTO+”은 WTO보다 엄격한 규율, “WTO-”은 WTO보다 완화된 규율, “WTO=”은 WTO와 비슷한 규율을 뜻함.

자료: OECD(2014)

수출세의 경우 WTO 규율은 존재하지 않으므로 수출세에 관해 언급이 없거나 이를 명확하게 허용하지 않는 한 WTO와 비슷한 정도(“WTO=”)의 규율로 간주하였다. 총 93개 FTA 중 27개 FTA가 이에 해당한다. 나머지 66개 FTA는 “WTO+”로 나타났다. 이 66개 FTA 중 55개는 수출수량 제한에 사용되었던 방식과 같은 접근을 하고 있는데, 곧 일부 예외아래 수출세를 금지하는 것이다.

예를 들면, EC-이스라엘 FTA는 수출세를 금지하되, 그 부속서에 명시한 많은 농산물은 금지 대상에서 예외로 규정하였다. 반면에 수출수량 제한을 금지한 규정은 모든 품목에 적용되도록 하였다.

한국이 체결한 FTA는 3개가 분석 대상에 포함되었다. 먼저 수출수량 제한 조치에 관해서는 EFTA와 인도 및 미국과 FTA 모두 “WTO=”로 구분되었다. 수출세는 EFTA와 미국과 FTA는 “WTO+”이고 인도와 FTA는 “WTO=”이다.

#### 4.4. WTO 규범의 개선 방향

WTO 차원에서 수출세와 수출금지 등 수출제한 조치에 대한 규율을 효과적으로 강화하기 위한 6개 대안들을 독립적으로 제시하면 다음과 같다(Anania 2013). 첫째, 국제기구가 식량원조로 배분하기 위해 구매하는 식량을 대상으로는 수출제한

을 부과하지 않도록 해야 한다. 이는 이미 2009년 FAO 식량안보 정상회의와 2011년 6월에 열린 G20 회의가 합의한 사항이다. 2008년 모델리티 안의 “부속서 L”은 식량원조에 관한 농업협정 제10조 4항의 개선안을 제시하고 있는데 이를 기준으로 삼는 게 바람직하다.

둘째, 기존 규정에서 그 의무 요건을 개선해야 한다. 특히 GATT 협정 제11조 2(a)항에 제시된 용어들, 예를 들면, “불가결한(essential)”, “심각한 식량부족(critical shortage of foodstuff)”, “방지(prevent)”, “완화(relieve)”, “임시로(temporarily)” 등의 개념을 명확하게 정의하는 게 필요하다. 이는 WTO 분쟁해결 과정을 통해 농산물 수출제한 조치를 해결할 수 있는 법적 토대가 된다. 농업협정 제12조의 협의와 통보 의무도 지금보다 엄격하고 효과적으로 개정해야 한다. 수출제한 조치를 도입하기 후가 아닌 그 이전에 WTO 농업위원회에 통보하도록 하고, 그 법적 근거와 다른 나라의 식량안보에 미칠 잠재적 영향, 종료 시한 등에 관해 정확한 정보를 제공하도록 해야 한다.

셋째, 수출세와 제한에 직접적인 규제를 부과하기보다 이들의 영향을 제한하는 방식으로 접근하는 것도 대안이다. 예를 들면, 수출제한 조치를 시행하는 수출국으로 하여금 해당 농산물의 국내 생산 비율을 유지하도록 하는 것, 또는 최근 실적에 근거하여 생산의 일정 비율만큼 수출하도록 하는 것 등이다. 이를 통해 수출국의 국내 생산자들은 높은 국제가격의 혜택을 받을 수 있다. 그러면 설상 수출국이 수출세나 수출쿼터를 사용하더라도, 그러한 수출제한 조치 사용에 관한 예외 규정을 만드는 협상을 하지 않아도 될 것이다. 수출국은 또한 가격 폭등 시 국내 생산량이 세계시장에 과도하게 수출되지 않도록 통제할 수 있는 안전장치도 확보할 수 있다.

넷째, 가난한 식량 순수입 개도국에 수출되는 물량에 대해 수출세 이외에 다른 수출제한 조치를 사용하지 못하도록 하는 방안이다. 2011년에 식량 순수입 개도국(NFIDC)와 일부 최빈개도국들(LDC)은 국제식량 가격의 변동성의 영향을 완화하기 위해 자신들이 구매하는 식량에는 수출제한이 적용되지 않도록 하는 규정을 정립하도록 요구하였다. 이러한 규정은 식량 순수입 개도국의 빈곤층이 소비하는 주식에 한정하여 적용하게 바람직하다. 무엇보다도 “식량 순수입 개도국”에 관한 명확한 정의도 요구된다.

다섯째, 수출제한과 수출세에 관한 엄격한 규율을 도입해야 한다. 먼저 수출제한과 수출세가 불법임을 명확히 하고, 그 예외를 정의하는 방식이 바람직하다. 식량안보의 목적으로만 개도국이 임시로 이러한 조치를 사용할 수 있도록 하되, 이에 적합한 개도국은 투명한 기준 또는 자기선언(self-selection) 방식으로 정하도록 한다. 수출제한 조치의 적용대상 품목은 주식(staples)으로 한정해야 할 것이다.

끝으로, 수입과 수출 제한 규정 간 완전 대칭이 이뤄지도록 하는 방안이다. 수입 제한 규정을 수출제한 규정에 확대하여 적용하는 것은 가장 의욕적인 대안이라 할 수 있다. 수출세와 수출제한 조치를 완전히 폐지하는 제안도 있었으나, 이는 WTO가 정치적으로 받아들이기 어려울 것이다. 그러나 이 대안은 모든 수출제한 조치를 수출세 상당치로 전환하여 감축하고, 최소 수출물량을 기준기간의 국내생산량 대비 일정 비율로 정의하는 방식을 포함한다. 쿼터는 최혜국대우(MFN) 기준으로 관리하게 된다.

## 5. 결론

수출세, 수출쿼터, 수출금지 등 다양한 수출제한 조치는 주요 수출국에 의해 오래전부터 오늘날까지 사용되고 있다. 2000년대 후반의 식량위기 때에 경험하였듯이, 이러한 수출제한 조치들의 빈번한 사용은 시장의 불확실성을 증폭시키는 원인이다. 특히 식량 수입국의 관점에서 수출제한 조치는 식량안보 확충에 커다란 위협이 된다. 수출국이 대국일 때 또는 수입국의 수입 의존도가 높을 때 자의적이고 불투명한 수출제한 조치는 더욱 큰 폭의 음(-)의 영향을 시장에 미친다. 식량위기 때에 주요 곡물 중 쌀의 영향이 가장 컸다는 선행연구들의 분석 결과는 쌀을 주식으로 하는 한국의 관점에서 주목할 사항이다.

이러한 우려에도 불구하고 수출제한 조치에 관한 WTO 규율은 미흡한 상태이다. DDA 협상과 여러 국제기구들이 이 문제를 다루고 있으나 지금까지 진척이 거의 없다. 비록 수입정책에 대한 규율과 완전히 대칭되는 방식으로 엄격하게 수출제한 조치를 규율하는 것이 어렵다하더라도, 이를 WTO 분쟁해결 과정을 통해 규율할 수 있도록 관련 조항과 개념을 명확하게 정의하고 의무 요건을 강화하는 게 필요하다. 그와 같은 법의 기반이 마련된다면 사전에 관련 조치의 사용 자체를 억제하는 효과도 기대할 수 있을 것이다.

다자협상에서 관련 규정의 개선 논의는 무엇보다 개도국의 식량안보에 초점을 맞춰야 한다. 수출을 제한하는 정책이 식량원조와 개도국 취약계층의 주식 확충을 저해하지 않도록 요건을 강화하는 게 가장 우선이기 때문이다.

## 참고문헌

- Anania, G. 2013. “Agricultural Export Restrictions and the WTO: What Options Do Policy-Makers Have for Promoting Food Security.” ICTSD, Geneva. <http://goo.gl/qxfelo>
- Deardorff, A. and I. Rajaraman. 2005. Can Export Taxation Counter Monopsony Power? The University of Michiga, Research Seminar in International Economics, Discussion Paper No. 541. <http://goo.gl/SKd5ss>
- Deese, W. and J. Reeder. 2008. “Export Taxes on Agricultural Products: Recent History and Economic Modeling of Soybean Export Taxes in Argentina.” *Journal of International Commerce and Economics* 1(August):185–213. <http://goo.gl/Ufy6GT>
- GAO[US General Accounting Office]. 2002. Analysis of China’s Commitments to Other Members. Report to Congressional Committees GAO=03–4. <http://goo.gl/44evQS>
- GATT. 1994. Analytical Index, Guide to GATT Law and Practice. <http://goo.gl/11dvTo>
- Gourdon, J., S. Monjon, and S. Poncet. Incomplete VAT Rebates to Exporters: How Do They Affect China’s Export Performance? CEPII Working Paper No. 2014–05. <http://goo.gl/6J06s4>
- Jensen, H. and K. Anderson. 2014. Grain Policy Spikes and Beggar-Thy-Neighbor Policy Responses: A Global Economywide Analysis. World Bank Policy Research Working Paper 7007. <http://goo.gl/nBqNQ9>
- Kim, J. 2010. “Recent Trends in Export Restrictions on Raw Materials.” In OECD, *The Economic Impact of Export Restrctitions on Raw Materials*, Paris. <http://goo.gl/Th5NZQ>
- Liapis, P. 2014. How Export Restrictive Measures Affect Trade in Agricultural Commodities. In OECD(ed), *Export Restrictions in Raw Materials Trade: Facts, Fallacies and Better Practices*. Paris. <http://goo.gl/Q0ileC>
- Lim, S.S. 2008. “Regulating Export Taxes in Multilateral Negotiations: Nature and Options.” *Korean Journal of Agricultural Economics* 49(3):49–69.
- Matthews, A. 2014. The Doha Round Is Back on Track. CAP Reform.eu. <http://goo.gl/2MWDgB>
- Mitra, S. and T. Josling. 2009. Agricultural Export Restrictions: Welfare Implications and Trade Disciplines. IPC Position Paper, International Food & Agricultural Trade Policy Council. <http://goo.gl/83wwdy>
- Rolland, S. 2012. China–Raw Materials: WTO Rules on Chineses Natural Resources Export Dispute. *Insights* 16(21) <http://goo.gl/jN6Qb1>
- Sharma, R. 2011. Food Export Restrictions: Review of the 2007–2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures. FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper No. 32. <http://goo.gl/6wC4Wz>