碩士學位論文

國際 開放化에 따른 韓國農業 保護政策에 關한 硏究

1992年

漢城大學校 行政大學院

政策學專攻

金 善 憲

國際 開放化에 따른 韓國農業 保護政策에 關한 硏究

-A Study on Korean Agrecultural Protection Policies of Open-door Market -

指導敎授 黃 振 洙

이 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

1992年 6月

漢城大學校 行政大學院

政策學 專攻

金 善 憲

論 文 認 准 書

金善憲의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

1992年 6月 日

審査委員長 鄭 成 澤

審 査 委 員 黃 振 洙

審 査 委 員 鄭 周 澤

目　　次

제1장. 序 論 1

제1절. 研究의 目的 1

제2절. 研究方法 및 範圍 2

제2장. 農業保護政策에 관한 理論的 考察 4

제1절. 農業保護問題의 이론적 根據 5

제2절. 農業保護論 對 自由競爭論 8

제3절. 國內 學者들의 見解 11

제3장. 農業開放과 韓國農業保護政策 14

제1절. 農業開放이 韓國農業에 미치는 影響 14

제2절. 韓國農業 保護政策의 實態 18

제3절. 韓國農業 保護政策의 問題點 36

제4절. GATT/ UR과 韓國農業保護政策과의 關係 42

1) GATT와의 關係 42

2) UR과의 關係 45

3) UR 農産物 協商의 主要爭點 47

4) UR協商 妥結의 影響 48

제4장. 開放化에 對應한 韓國農業 保護政策의 改善方向 53
제1절. 農業構造 調整政策 53
제2절. 關稅政策 55
제3절. 非關稅 政策 59
제4절. 補助金 政策 62

제5장. 結 論 67

參考文獻 70

ABSTRACT 74

表 目 次

< 표 3- 1 > 26개 주요 농축산물 개방피해 측정 16

< 표 3- 2 > 관세 관련 법률 체계 20

< 표 3- 3 > 주요관세율의 내용과 농산물 수입에의 적용여부.....21

< 표 3- 4 > 1988년 농수산물관세율 개편현황.....23

< 표 3- 5 > '88년 농수산물관세율 개편 결과.....24

< 표 3- 6 > 농산물 수입 규제 목적및 GATT 근거.....26

< 표 3- 7 > 년도별 수입 자유화 추진현황 28

< 표 3- 8 > 수입자유화 유보농산물 현황.....28

< 표 3- 9 > 농림수산물 수입 자유화 현황 32

< 표 3-10 > 우리나라 농가소득 및 농수산물 가격안정 법령 현황.....33

< 표 3-11 > 우리나라 농산물 가격안정시책 현황.....35

< 표 3-12 > 한국의 농업구조.....36

< 표 3-13 > 농가호수 및 농가인구변동추이.....37

< 표 3-14 > 농산물 가공단계별 관세율 구조.....39

< 표 3-15 > 던켈총장 협정초안 주요내용.....46

< 표 3-16 > '89 GATT / BOP 협의결과.....51

제 1 장. 序論

제 1 절. 硏究의 目的

세계 경제는 개방화와 국제화의 새로운 조류속에 놓여있다. 1986년 부터 큰 폭의 무역수지 흑자를 기록하기 시작한 한국경제는 선진국으로 부터의 개방화 요구와 함께 국제사회에서의 역할과 책임을 요구받게 되어 국제적으로 커다란 위기에 직면해 있다. 세계경제에 있어서 농업부문은 1985년을 기점으로 공급과잉 상태에 놓여 있으며, 이에따라 전통적 농산물 수출국가인 미국·호주·캐나다·뉴질랜드 등은 농산물 과잉 상태를 해소하기 위하여 농산물 수입국이자 무역흑자국인 일본·대만·한국 등에 대해 농산물의 수입 개방 압력을 가하고 있다.

특히 한국은 그동안 착실한 경제성장을 이룩하는 한편 다각도 해외무역망을 구성하여 세계 제10대 교역국으로 각광을 받는등 대외적으로는 매우 성공적인 국가로 보임으로 인해 미국등 농업 주생산 국가로부터 강한 수입개방 압력을 받고있다. 한국의 주요 수출국인 미국은 계속 누적되는 재정적자 및 무역수지 적자를 해소하기 위하여 신통상법 301조 등을 동원하여 한국을 우선 협상대상국(Priority Foreign Country)으로 지정하겠다는 위협을 하고 있다. 이에 따라 한국정부는 국제경제 질서속에서 응분의 역할을 담당하기 위해 국내시장을 개방하지 않을 수 없음을 인식하고 1989년 4월 8일 농산물 수입 자유화 예시계획을 발표하게 되었는바, 이에따라 한국의 HS 기준 총농산물 품목 1,785개 품목중 1991년 까지 3년에 걸쳐 243개 품목을 추

가 개방하게 됨으로써 농산물 수입자유화율은 84.9%로 높아나게 되었다.[1] 또한 1989년 10월 27일 스위스 제내바에서 열린 GATT 국제수지 위원회는 한국이 4년 연속 국제수지흑자를 기록하였으므로, 더 이상 GATT 18조 B항에 의한 수입제한을 할 수 없으며 대부분이 농산물로 구성되어 있는 현행의 수입제한 품목을 1997년 7월 1일 까지 단계적으로 수입자유화를 전면 실시하도록 촉구하고 있다.[2]

이와같이 세계농산물 시장질서가 종전의 "보호와 관세" 위주에서 "자유와 개방" 중심 으로 전환되어가고 있는 상황에서 한국 농업은 구조적인 취약성과 영세성을 면치 못하고 있는 등 개방화에 대응한 최소한의 준비조차 미흡하다.

본 논문에서는 이러한 한국농업이 개방화되는 전환과정에서 발생하는 문제의 해소와 개방화 충격을 최소화하고 농업의 제문제를 극복하여 한국 농업의 선진화를 이룩하므로써, 한국의 농업이 자생력과 국제 경쟁력의 제고를 통하여 대외 개방으로 부터 우리나라 농업이 보호될 수 있도록 함과 아울러 무역제도의 개선을 통한 대응방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

제 2 절. 研究方法 및 範圍

전술한 연구목적의 대상은 농업구조 조정과 관세,비관세,보조금 등 보호정책들이며, 이들 정책들은 상호 연관성을 갖고 있어 우루과이라운드 농업

---

1) 농림수산부 농정홍보실,「농정소식 제30호」(서울:농림수산부,1989.4.10), pp.1-4.
2) 농협중앙회 조사부,「수입개방과 일본의 농산물 가격정책」(서울:농협중앙회,1989.12.30),p.1.

협상에서도 이들 정책이 논의의 대상이 되고 있기 때문에 본 논문에서도 이를 포괄하여 연구하였다.

본 논문은 서론과 결론을 포함하여 총5장으로 구성되어 있다. 제1장 서론에서는 연구의 목적과 방법 및 범위를 기술하였고 제2장은 농업보호정책에 관한 학자들의 견해와 일반적 이론을 기술하였다. 제3장은 농산물시장 국제개방화가 국내 농업정책에 어떠한 영향을 미칠것이며, 이에 대한 대책뿐 아니라 현 한국농업의 구조적 취약점과 한국농업 보호정책의 실태와 문제점, 그리고 GATT/UR과 한국농업 보호정책과의 관계를 분석하였다. 제4장에서는 농업개방이 한국농업에 미치는 영향을 예측하여 그에 따른 대응방안들을 제시했으며 제5장 결론으로 끝을 맺었다.

본 논문의 연구방법은 국내외 참고문헌과 GATT활동기록,관련법규 및 통계자료를 중심으로 서술적,실증적 방법을 택하였다.

한편, 본 연구는 GATT 우루과이라운드가 진행되고 있고 미국 등 농산물 수출국 등의 수입개방 요구가 구체화 되고 있는 현시점에서 향후 국제교역 규범의 변화를 예측하는데 상당한 어려움이 있었음을 밝혀둔다.

제 2 장. 農業保護政策에 관한 理論的 考察

세계경제에 있어서 농산물의 장기적인 교역조건의 추세는 선·후진국을 막론하고 경제규모가 확대되고 국민소득이 증대됨에 따라 농산물의 수요는 줄어들고 있다. 따라서 각국의 농산물에 대한 수출 여력은 커지나 수입 필요성은 더욱 감소되어 농산물 수출국의 자유무역 주장은 더욱 거세어지고, 결국 농산물 수출국과 수입국간의 마찰로 세계경제에 있어서 어느 일방이 희생당하지 않을 수 없다는 상황에 놓이게 되었다.

자유무역이 시장확대와 자원의 효율적인 배분을 통하여 경제적 후생을 증대시킨다고 하는데는 많은 학자들이 의견을 같이하고 있다. 그러나 자유무역이론의 가정에 대한 비현실성을 지적하면서 대두되고 있는 이론이 보호무역이론이며 이러한 이론적 논쟁은 각국의 경제구조와 시대상황에 따라 오늘날까지 계속되고 있다. 우루과이라운드 농산물 협상에서도 농산물 수출국은 자유무역을, 국제경쟁력을 갖추지 못한 수입국은 농업의 특수성과 농업의 정치·사회적 역할을 강조하면서 적정수준의 농업보호정책의 필요성을 주장하고 있다.

이와같은 상황에서 국제경제의 이론적이고 거시적인 관점에서 농업보호정책에 관한 이론을 통하여 우리가 취해야 할 농업보호 정책은 어떠한 논리적 배경하에서 어떻게 전개되어야 할 것인가를 이론적 고찰을 통하여 살펴보기로 한다.

제 1 절. 農業保護問題의 이론적 根據

일반적으로 농업보호문제와 관련된 경제학적 이론은 다양하게 전개·발전되어 왔다. 농업정책에 있어 자유방임주의 정책의 원조는 F.Quesnay를 시조로하는 重農主義者들이다. 오늘날 자유방임주의는 흔히 농업을 희생시키는 가운데 상·공업을 중요시하는 정책사상으로 여겨지고 있으나 자유방임주의의 시조인 중농주의에 있어서는 농업과 농민을 위한 자유방임주의를 주장했다.[3] 자유방임주의자인 A. Smith는 중상주의자들과는 달리 일체의 독점을 배격하고 시장에서의 자유로운 경제활동이 보장되어야 함을 전제로하고 고율의 관세나 수출장려금의 교부에 반대하고, 곡물법의 철폐를 주장하면서 자유무역을 제창하였다. 또한 A. Smith를 계승한 D. Ricardo는 비교생산비설을 창시하고 곡물법 철폐를 주장하였는데, 이에대해 T.R. Malthus는 농업보호의 입장에서 곡물법을 옹호하는 주장을 내세워 D. Ricardo와 T.R. Malthus의 곡물법 논쟁이 전개되었다. T.R. Malthus는 곡물법 옹호론에서 첫째, 식량과 같이 국가안보상에 중요한 물자를 외국에 의존하는 것은 정치적으로 위험하다. 둘째, 자유무역에 의해 곡물가격이 하락하면 농업자본의 손실과 화폐임금의 저하로 노동자들의 생계에 위협을 주게되어 저곡가에 의한 영국제조업의 국제경쟁력 강화라는 이익을 초과하는 불이익이 발생한다. 셋째, 곡물가격의 하락은 농업부문에 타격을 줄 뿐만아니라 농업이윤과 지대의 감소때문에 지주들의 구매력이 감소되어 결국 공산품에 대한 수요감소를 일으켜 과잉생산으로 인한 경기후퇴를 가져온다고 주장했다.

일반적인 농업보호이론 연구는 정태적 이론과 동태적 이론으로 양분되어

---

3) 주종환,「현대농업정책론」,(서울:한울아카데미),1990, pp. 205-209.

전개되어 왔다고 할 수 있다.[4]

농업보호문제에 관련된 순수정태이론은 D. Ricardo를 비롯한 고전학파의 비교생산비 이론과 Heckcher-Ohlin 정리의 양대지류로 나누어 진다. Ricardo의 이론은 교역에 참여하는 한 나라의 비교우위성이 교역상품에 대한 수요조건과는 관계없이 오직 생산비 조건의 국제적 차이에 의해서만 결정된다는 것이다. 또 Hecksher-Ohlin 정리는 한 나라의 우위성은 다른 나라에 비해 상대적으로 풍부하게 갖고 있는 생산요소를 집약적으로 사용하여 재화를 생산할 때 생겨난다는 이론이다.

농업보호에 관한 이론은 대부분 D. Ricardo의 비교생산비설이 전제로 하고있는 가정에 대한 비현실성을 지적하는 데서 출발하고 있다. 자유무역이론이 성립되기 위한 비교생산비설의 가정은 ① 완전경쟁 ② 국내에서의 생산요소의 완전이동성과 국제간의 완전 비이동성 ③ 국내에서의 생산자원 부존량과 기술수준의 고정 ④ 수송비;산업조정비용의 무시 ⑤ 외부경제효과의 무시 등의 전제조건이 필요하다.[5] 그러나 농업에 있어서는 이같은 전제조건이 충족되지 않는 몇가지 요인이 있다. 즉 농업은 외부경제효과가 크다는 산업적 특수성이 있기 때문에 농업보호정책의 이론적 근거가 성립되는 것이다. 이들 논거를 열거해 보면 다음과 같다.

첫째, 정부가 농산물 시장에 정책적으로 개입하여 저소득 농가의 최저소득을 보장하는 등 소득분배의 불평등을 시정해야 한다. 둘째, 농산물은 수요측면에서는 생활필수품 성격이 강하고 가격탄력성이 작으며 공급 측면에서는 자연조건의 변동에 따른 생산의 불안정함에 따라 시장가격 변동이 극

---

4) 박진근,「국제경제학」(서울:박영사,1988),p.63.
5) 박남식,「각국 농업보호정책의 비교분석」(연세대학교 대학원 석사학위논문,1990),p.7.

심하므로 정부가 적극 개입하여 가격을 안정시킬 필요가 있다. 셋째, 개별 농가가 특정농산물의 공급량을 늘려 고소득을 얻고자 시도할 때, 이런 행동이 타농가에도 파급되어 집합되게 되면 당초 목적과 정반대되는 가격 폭락 사태가 유발되는 등 이른바 합성의 오류(Fallacy of Composition)가 나타나게 되므로 정부가 개입하여 조정을 해야 한다. 넷째, 농업은 토지,노동,자본 등 생산요소의 고정성이 강하고 산업조정비용이 매우 크므로 정부가 개입하여 국가 전체적인 입장에서 조정해야만 사회적 비용을 줄일 수 있다. 다섯째, 당장은 국제경쟁력이 없는 농산물의 경우라도 일정기간 보호하면 비교우위를 획득할 수 있는 잠재력이 있을 수 있기 때문에 정부가 보호정책을 펴야 한다는 Friedlich List의 유치산업 보호론이 농업에도 원용될 수 있다. 여섯째, 농업은 토지,물,대기,식생 등 모든 분야에 미치는 커다란 환경보전효과를 가지고 있으므로 단순하게 경제적 손익으로만 다룰 수 없는 외부경제효과를 고려하여야 하므로 정부가 농업을 보호해야 한다는 논거가 있다.[6] 즉, 농업부문을 보호한다는 것은 경제적 가치기준만으로 평가할 수 없다며 농업의 공공재적 가치기능을 강조하는 이론이다.

마지막으로, 이상은 비교생산비설에 근거를 둔 자유무역론에 대한 반론인데, 거기에 근거하지 않은 協芳和의 절대생산비설에 대한 반론으로 농업부문에 특유한 토지문제로 부터의 제약을 들 수 있다.[7] 그것은 무역자유화로 인해서 자원이 농업부문으로 부터 선진공업부문으로 이동함으로써 공업부문이 발전되더라도 그것으로 인한 기술발전을 통해서 생기는 농업부문의 생산비 절감효과는 제약을 받을 수 밖에 없으며, 따라서 자유화에 의해서 농업

---

6) kunston, R. D. : Agricultural and Food Policy (N.Y., Prantice Hall, 1983), pp. 12-14.

7) 加賀爪優 外, 국제연합식량농업기구 한국협회 (譯), 「선진국의 농업보호」 (서울:FAO 한국협회, 1989), pp. 12-13.

부문이 더욱 경쟁력을 얻어 수출산업화 할 수 있다는 것은 너무 지나친 낙관적 견해라는 것이다.

전술한 바와같이 농업보호 이론에 대해서는 여러가지 학설이 있으나 보호수준의 타당성 및 그 형태에 관해서는 명확한 경제학 이론이 확립되지 못하고 있다. 그 가장 큰 이유는 농업보호문제에 있어서 경제학적 논리만이 아니라 비 경제학적 논리의 도입이 반드시 필요하기 때문이다. 그러나 대체적으로 농산물 무역에서 농업 보호의 정책적 방법론은 수량규제보다는 관세, 가격지지정책 등 가격조절정책이 바람직하다는데 이의가 없다 하겠다.[8]

제 2 절. 農業保護論 對 自由競爭論

농업보호를 주장하는 이론에 있어서 보호무역이냐 자유무역이냐에 대해서는 A.Smith와 Friedlich List의 견해가 가장 고전적이다. 독일의 Friedlich List는 국민경제안에서의 농업의 역할을 중요시하고, 일정규모의 농업을 유지하는 것이 국민경제의 균형적·조화적 발전에 불가결한 것이라고 주장하였고, A. Smith의 자유무역정책은 경제가 최고의 발전단계인 국가에서는 적절할지 모르나 경제발전 단계가 농공상태에서 벗어나지 못하고 있는 국가에서는 국민 경제적 특성을 도외시한 만민경제학(Cosmopolitan political economy)적 정책이라고 주장하면서 국민경제의 특성을 중요시하는 국민경제학이 수립되어야 한다고 강조하였다.[9]

---

8) 이환상, "농산물 수입개방과 이에 따른 농업보호정책에 관한 연구", 연세대학교 대학원 석사학위논문, 1990, p. 10.

9) 주종환, 전게서, 1990, p. 211.

또한 A.H.G. Wagner와 L.Brentano의 농업보호 논쟁에서, A.H.G. Wagner는 과도한 공업화는 국민경제적으로 바람직하지 않으며, 농산물의 국제무역에서는 언제나 투기적 요소가 따르는 것이므로 국민생활의 안정을 위해서도 농업이 보호되어야 한다는 농업보호론을 강력히 주장하였다. 반면에 L. Brentano는 공업과는 달리 농업은 수확체감의 법칙이 작용하기 때문에 농업을 보호할 필요가 없다고 하며 D. Ricardo의 비교우위론을 계승하는 자유무역의 필요성을 옹호하는 입장에서 A.H.G. Wagner를 비판하였다.[10]

이상과 같이 농업보호론이 갖는 이론적 배경을 충분히 인정하면서도 한편으로는 농업보호정책의 안정성에 의문을 제기하는 학자들이 있다. 즉 시카고 대학의 Dale Johnson 교수는 정부정책에 의해 농산물 가격 지지 수준을 인상시키면 이에 따른 농업류 수입의 증가분은 이농율의 저하, 지대상승,농업자본가격의 상승 등으로 흡수되어 일시적으로 증가한 농가소득도 결국은 원상태로 돌아가게 되므로 정부의 가격지지에 의한 농업보호정책의 효과에 의문을 제기하고 있다.[11] 물론 이 논리는 농업,비농업 부문을 포함한 모든 분야에 있어서 노동의 탄력성이 매우 높은 상태에서 성립되는 것이며 Johnson교수는 결국 농업부문의 노동보수도 비농업부문의 노동보수와 평등하게 되는 수준에서 결정되는 관계는 장기적으로 불변이라는 것이다. 더구나 그는 농업부문의 생산자원 역시 수요공급원리에 따라 최적배분이 이루어져야 모든 농업문제가 근본적으로 해결될 수 있다고 하면서 농업생산자원의 타부문으로의 이동성도 결코 낮지 않으며 조정비용도 별로 크지 않다고 주장하고 있다. 반면에 농업보호론자의 주장을 대표하는 미네소타 대학의

---

10) 주종환, 전게서, 1990, p.212.

11) Johnson, D.G, World Agriculture in Disarray(Chicago, St.Martin's Press, 1973), pp.30-33.

W.W. Cochrance교수는 정부에 의한 엄격한 농산물 공영관리와 국경보호조치 그리고 농가간의 소득재분재의 필요성을 역설하고 있다.[12] 그는 농산물의 소득 탄력성은 장기적으로 0에 가까움에 따라 농산물 수요의 증가속도는 둔화되는 반면에 농산물의 공급측면에 있어서는 기술발전으로 증산이 계속되기 때문에 필연적으로 공급과잉이 발생할 수 밖에 없고 농산물 가격은 하락할 수 밖에 없다고 생각한다. 농가를 대규모 경영농가와 자영가족농가로 구분해 볼 때 전자는 발전된 농업기술을 습득할 수 있는 자본이 있기 때문에 갈수록 이윤을 획득하게 되고 더욱 경영 규모도 확대하게 되는 반면, 후자는 신기술을 적극적으로 채택할 수 있는 자본이 부족하므로 생산비용의 인하경쟁에서 패배할 수 밖에 없기 때문에 이와같은 상황들을 방치할 경우 자영농민은 소멸되고 대기업 농장만 남게될 것이므로 정부의 적극적인 보호정책이 필요하다고 생각한다.

한편 국내에 있어서, 농산물 수입개방에 대하여 대부분의 수입자유화론자는 농축산물을 수입자유화하면 소비자 부담이 줄어들고, 국민의 식생활이 풍부해짐으로써 국민의 전체적인 후생이 증대된다고 한다. 그러나 반대론자들은 이러한 주장이 소비자에게 있어서 저가격이 바람직한 것이기는 하지만 그것에 우선하여 건강에 안전한 농산물의 안전공급이 보장되어야 한다는 사실과, 농산물의 수입자유화에 따른 사회적 비용이 소비자 부담으로 전가된다는 사실을 무시하고 있다고 비판하고 있다. 또한 농산물 수입자유화론자들의 그러한 주장은 결국 독점자본가로 하여금 통상마찰을 피하여 결국 그들 제품의 수출확대를 위해 농업을 희생물로 하려는 것이라고 주장하고

---

12) Cochrance, W.W., Farm Prices-Myth and Realty (Univ. of Mimesota Press, 1985), pp. 15-16.

있다.[13]

이상에서 농업보호정책에 대한 이론적 배경을 고찰해 보았다. 결과적으로 여기에서 알 수 있는 것은 세계교역 구조상 인류경제가 발전해 갈 수록 농산물의 국제무역은 더욱 자유화·개방화될 수 밖에 없는 상황에 놓이게 된다. 이와같은 여건에서 농산물 생산은 일반상품과는 달리 충분히 국가 정책적으로 보호되어야 할 이론적 근거가 있으며 농산물의 국제교역과 국내 농가의 경쟁을 완전 자유화하고 정부가 정책적으로 개입하지 않을 경우 국가경제적으로는 물론 국내 농촌사회에서도 심각한 파탄이 초래될 것이다.

다음에서 설명될 것이지만 우리나라 농업의 구조적 취약성과 산업간 불평등 성장을 감안할 때 농업무역정책은 일차적으로 보호주의론에서 출발하여야 할 것으로 보이며 수입자유화로 소비자간의 후생이 증대된 만큼 상대적으로 손실을 입게될 농업생산자에 대한 편익의 재배분 문제가 면밀히 검토되어야 할 것이다.

제 3 절. 國內 學者들의 見解

농업보호에 관한 이론에 있어서 Ricardo의 모형은 규모에 관한 수확불변(constant returns to scale), 즉 모든 재화의 생산함수가 불변이라는 점을 가정하고 있는 정태성이론이다. 이같은 Ricardo의 정태성이론을 비판하면서 제기된 대표적 이론이 유치산업보호론이다. 유치산업보호론은 동태적 무역이론으로서 동태적 비교우위성을 강조한 이론이다. 다시 말하여 비록 현재는 비교우위성이 없는 산업이라 할지라도 시간을 두고 육성할 경우 외

---

13) 박진도, "농축산물 자유화론 비판과 한국농업의 발전방향", 「수입개방과 한국농업」, (서울: 비봉출판사), 1991, pp. 115-127.

국의 동일산업과 경쟁이 가능할 수도 있는 산업은 정책적으로 보호·육성해야 한다는 것이다.

유치산업보호론이 강조하고 있는 것은 비교우위성의 동태적 개념에 입각한 유치산업의 육성정책이지만, 과연 현재 한국의 농업부문이 보호정책 여하에 따라 국제적 비교우위성을 회복할 수 있는 유치산업이냐 하는데에는 문제가 있다. 즉, 시간을 두고 중점 육성할 경우 생산기술의 향상으로 비교우위성을 획득 할 수 있으면 유치산업이라 볼 수 있지만, 한국농업의 경우는 대체적으로 이에 해당되지 않는 사양산업(declining industry)의 속성이 강하다.

그러나 한국에서 생산되는 전 농산품목이 모두 사양품목이라 할 수는 없으며, 또 사양품목이라 하더라도 생산을 포기할 수 없는 비경제적 요인이 존재한다. 또한 노쇠산업이라고 하더라도 이를 포기하고 다른 산업으로 대체하는 데에는 조정비용인 요소이동비용이 소요되기 마련이므로 결국 농업정책의 문제는 이 같은 경제적,비경제적 요인을 모두 고려하여 얼마만큼 육성하고 얼마만큼 포기하느냐.하는 조정의 문제로 귀착된다.[14]

국내에 있어서 성진근교수는 농업보호정책의 필요성을 농업은 산업자체가 가지고 있는 특성 때문에 시장기능에 방임하면 시장실패가 일어나는 분야이므로 이를 교정하기 위해 정부의 개입 및 보호조치가 필요하다고 주장한다. 그리고 시장실패를 초래하는 여러가지 이유 즉, 수요공급의 비탄력성, 자연조건에의 지나친 의존성 및 자원의 불이동성 등 농업이 갖고있는 기술적 요인 이외에 특별히 농업은 국민식량을 공급하며 국토와 생물적 자원을 관리하는 산업이므로 시장에는 반영되지 않는 국민경제상의 외부경제가 인

---

14) 加賀爪優 外, 국제연합식량농업기구 한국협회(譯), 전게서, p. 9.

정되기 때문에 정부의 개입 및 보호조치가 필요하다며 농업보호의 사회경제적 이유를 주장하고 있다. 결론적으로 말해, 비교우위론을 한국농업실정에 적용해보면, 첫째 우리나라 생산물 시장과 요소시장이 완전경쟁의 상태에 있지 못하고, 둘째 농축산인구가 타산업으로의 이동이 용이하지 않아 실업자가 발생하며, 셋째 최근 국제수지가 호전되긴 했지만 외채상환에 장기간이 소요되고, 넷째 국내적으로 자원이동의 자유와 직업이동 등, 특히 이농비용이 막대하며, 다섯째 한국의 기술조건은 매우 동태적이라는 사실과, 여섯째 농업문제는 단순히 경제문제뿐만이 아니라 식생활이라는 국민생존과 관련되는 국가안보적 차원에서 농업을 보호해야 한다.[15]

위와 같은 점에서 볼 때 D. Ricardo의 비교우위론을 한국의 현실에 적용시켜 수입자유화 정책의 근거를 찾아낸다는 것은 순수한 이론적 입장에서도 옳지 못하다.

---

15) 주종환, 전게서, 1990, p. 197.

제 3 장. 農業開放과 韓國農業保護政策

제 1 절. 農業開放이 韓國農業에 미치는 影響

우리나라는 경제적 지위의 상승으로 GATT의 국제수지보호조항(제18조 8항)을 1989년 10월에 졸업하여 포괄적인 농산물수입 제한의 근거조항을 상실하게 되었고, 더욱이 UR 협상으로 인해 국내 농업보호에 대한 강구수단을 잃어버리게 될 경우 침체에 빠진 우리농업이 받는 타격은 심각할 것이다.

'80년대 들어서 대두된 세계농축산물교역환경의 변화와 주요국들의 농업문제 그리고 그동안 운용과정에서 나타난 GATT의 문제점들이 배경이 된 우루과이라운드 농산물협상은 오늘날 한국사회의 민주화와 함께 국내 농업문제를 새롭게 인식하게 된 중요한 계기가 되어 많은 사람들은 '80년대 이후의 한국농업을 「전환기 농업」[16] 또는 「위기적 상황」[17] 으로 규정하고 있다. 1970년 대 末 까지 한국농업은 1960년대의 식량의 안정적 공급을 위한 자급정책의 결과 1975년에는 쌀의 자급과 아울러 농가 소득수준도 괄목할 만큼 성장하여 농업-비농업 부문간에 소득격차가 어느 정도 감소되는 듯 하였다. 그러나 제2차 석유파동으로 세계경제가 침체상황에 빠지게되고 국내적으로 노동공급이 비탄력화되어 생산성 향상율 상위하는 노임상승 때문에 저임금-저물가-수출중대라는 경제정책이 한계에 직면하게 되어 국제수지가 악화됨

16) 이정환, 「한국농업의 선택」 (서울: 한국농촌경제연구원, 21세기 농정자료 시리즈 6, 1988), p. 3.
17) 장상환, 「한국 농업 농민문제」 (서울: 한국농어촌 사회연구소, 1988), p. 13.

에 따라 1980년대 중반까지 지속된 경제정책은 양적팽창을 지양하고 정부주도에 의한 보호를 축소하고 개방화를 적극 추진하여 비교우위산업을 육성하여 나간다는 방향으로 정책전환이 이루어졌다. 이러한 경제정책의 기조변화에 따라 농산물의 정부 수매가격을 억제하고 부족 농산 의 도입을 확대하여 농산물 가격을 안정시킨다는 개방농정이 등장하였다. 특히 한국은 1989년 GATT/BOP 협의를 통하여 1997년 7월까지 잔여 수입제한 농산물의 수입을 자유화하거나 여타 GATT 규정에 일치시켜야 할 의무를 지고 있다. 또한 현재 진행중인 우르과이라운드 농업협상도 현행 GATT체제를 더욱 자유무역 체제로 개편하는 것으로 전망할 때 한국 농업은 영세농구조, 열악한 경지조건, 노동력의 노령화, 미약한 시장 대응력과 수도다수확기술(水稻多收穫技術) 일변도의 기술조건등 취약한 조건이 개선되지 않은 상황하에서 이러한 대내외적 도전을 극복할 대응력을 상실하였으며 개방의 충격에 대한 불안감으로 농업의 활력이 급격히 저하되었다고 할 수 있겠다.

이러한 원인으로 농업에 미치는 직접적인 영향을 보면 다음과 같다. 비관세의 관세화가 이루어지는 경우 관세상당액이 10여년에 걸쳐 점진적으로 감축된다 하더라도 대부분의 농업지원정책이 국내보조보다는 수입제한 조치에 의존하게되어[18] 해당품목의 국내 농업생산기관이 붕괴될 것으로 보인다. 국제가격과 비교하여 3-6배씩 차이가 나는 농산물의 국내가격은 가격지지나 정부의 직접지원에 의해서라기 보다는 대부분이 수입제한 조치에서 비롯되고 있는 현실이 이를 반증하고 있다.[19] 더우기 농산물 품목간의 대체성 및 농민들의 농산물 재배의 선택여지 제약 등으로 수입개방의 영향권 밖의 품

---

18) 김완배, "UR 농산물협상의 내용과 협상대책" 「UR협상대책과 우리농업의 활로」 (서울: 대룩연구소, 1990), p.8.

19) 이재욱, "우르과이라운드 농산물 협상과 전망" 「농산물 수입 개방과 농업문제」, 한국농업 경제학회 외 4개 농업학회 제1회 공동심포지움, 1990.6.

목(채소 및 과일류)의 과잉생산 및 가격 폭락현상이 예상된다.

한국 농촌 경제연구원의 분석에 따르면 수입이 완전자유화되어 값싼 외국 농산물이 국내 시장을 잠식하면 쌀,고추,쇠고기 등 19개 품목의 재배 및 양축을 2.8%에서 96.7%까지 포기하거나 다른 품목으로 전환해야 하는 결과를 빚게 되어 4조9천7백70억원의 소득감소가 초래된다고 한다.(표 3-1)

〈표 3-1〉 26개 주요 농산물 개방피해 측정 [20]

품 목	생산농가 (천가구)	재배면적 (천정보)	농업생산 비중(%)	국내외 가격차(배)	개방피해 (억원)	자원의 유휴화 (천정보)	현 행 관세율
쌀	10,632	1,262	37.9	4.4	37,436	47.6	5
보리및맥주보리	70.5	20.5	0.5	6.9	1,032	198.3	5
콩	1,168	154	1.4	5.6	1,621	64.8	5
옥 수 수	138	26	0.3	4.5	308	5	5
감 자	503	22	1.0	1.9	379	1.4	30
고 구 마	700	26	1.2	1.4	187	0.8	20
녹 두	189	8.3	0.1	7.0	-	2.1	30
메 밀	49	13	0.1	4.2	67	2.7	5
팥	635	32	-	7.0	375	8.0	30
호 프	1,162	-	-	1.0	0	-	40
쇠 고 기	702	1,589	5.2	2.3	2,597	149.7	30
돼지고기	261	4,582	7.8	1.5	38	12.3	50
닭 고 기	194	58,467	3.3	1.8	339	6,196	30
우유및유제품	36	480	3.3	-	462	-	40
사 과	61.8	39	3.0	1.3	0	11	50

20) 동아일보,1990.10.23.
'88년을 기준한 내용임. 자원유휴는 자원의 유휴화로 개방에 따른 수입증가로 인한 재배 또는 양축을 포기하거나 다른 품목으로 전환해야 할 면적 또는 마리수 (千마리)

배	15.9	8	0.7	1.7	175	0.7	50
포 도	38	17	0.8	1.8	407	3.9	50
복 숭 아	37	14	-	1.4	0	0	50
감 귤	21.4	18	1.9	1.8	455	0.5	50
단 감	21	10	0.3	1.3	0	0	50
고 추	1,051	89	4.2	3.7	3,202	12.7	50
마 늘	564	49	2.2	5.7	-	18.7	50
양 파	55	12	0.5	1.3	0	0	50
생 강	13	4.4	0.3	2.3	159	0.8	20
참 깨	1,029	94	2.4	10.9	226	25.4	40
땅 콩	97	22	0.5	5.5	305	12.3	40

한편 보조금의 지급규제에 의해 선진국에 비하여 극히 미흡한 현행 농업 지원정책인 정부의 가격지지와 추·하곡등 주요 농산물의 수매정책, 영농자금 융자와 세금감면 등 생산비지원정책, 생산장려 등에 대한 정부의 지원이 불가능해져 농업소득이 감소하고 여기에 시장개방의 확대로 손실증대가 더욱 커지게 될 것이다. 이같은 지원정책의 축소는 농업이외의 다른 부문에도 심각한 파급이 예상된다. 이러한 직접적인 영향외에도 수입개방으로 인한 농업의 몰락은 농업이탈농가의 증가에 따른 도시비대화의 문제[21], 실업문제를 야기할 경우 사회불안의 한 요인이 되며, 또한 농업의 사회공익적 기능이 위축될 수가 있다.[22] 농업의 위축은 이러한 농업의 비교역적 기능을 약화시켜 환경문제를 발생시킬 여지가 있다.[23] 따라서 우리 농업이 유지 발전

---

21) 이농으로 인한 도시빈민, 주택, 교통, 공해 등의 문제가 도시 생활조건을 더욱 악화시킬 것이다.

22) 국민의 건전한 정신을 함양하고 유지하는 역할과 함께 자연녹지, 대기물 등의 유지 배양, 수해 등의 자연재해억제, 수자원의 함양과 지하수의 유지, 수질정화와 홍수방지, 대기정화와 기후완화 등 환경보존에 대한 역할.

할 수 있도록 산업구조 조정과 같은 차원의 농업구조 조정이 강도있게 추진되어야 할 것이다.

제 2 절. 韓國農業 保護政策의 實態

거의 대부분의 국가가 자국 농업을 보호 육성하기 위한 수단으로 국내지원과 국경 보호조치를 동시에 활용하고 있다. 우리나라도 마찬가지로 농업 보호정책에서 위의 두가지 정책을 활용하고 있다.[23]

정부는 국내지원 정책으로 우리농업의 대내외 경쟁력을 배양 자생력을 키우기 위해 농업의 구조조정,농공지구의 조성과 농어민 직업훈련으로 농외취업의 확대를 적극 추진하고 우루과이라운드 이후 GATT 규정에 합치되는 범위내에서 농어촌의 복지정책을 확대,균형발전을 꾀한다는 전략을 세워두고 있다.[24] 먼저 농업구조조정에 대해 살펴보면 농어촌 종합개발계획에서 농업생산품목을 대상으로 생산조정을 위한 정부정책이 개방후 경쟁할 수 있는 품목[25]을 선정하여 경제력 제고에 집중 지원한다는 것과 농업 생산의 경제 주체를 대상으로 농가 조정정책에 있어서 농업생산이 전문적인 관리 능력과 기술을 가진 기업가족형 농가 또는 기업형 농가협동체제를 중심으로 이루어질 수 있도록 농가의 경제 여건과 희망에 따라 전업 또는 겸업,은퇴

---

23) 정기식,이래수,"UR 농산물 협상과 농업정책방향",「농협조사월보」(서울: 농협중앙회,1990,10),pp.15-16.

24) 조해영,"농산물 수입개방에 따른 대응방안에 관한 연구", 명지대학교 대학원 석사학위 논문, 1990,p.51.

25) 농림수산부,「GATT/UR 농산물 협상대책」,1990.9.4.

26) 쌀, 콩, 과실 등 NTC고려품목의 품종개량, 종자개량 등 기술혁신 과실류(사과,배),화훼류(백합,장미) 및 일부 축산물(돼지,닭)의 기술개발 생산비절감,품질고급화를 중점 추진.

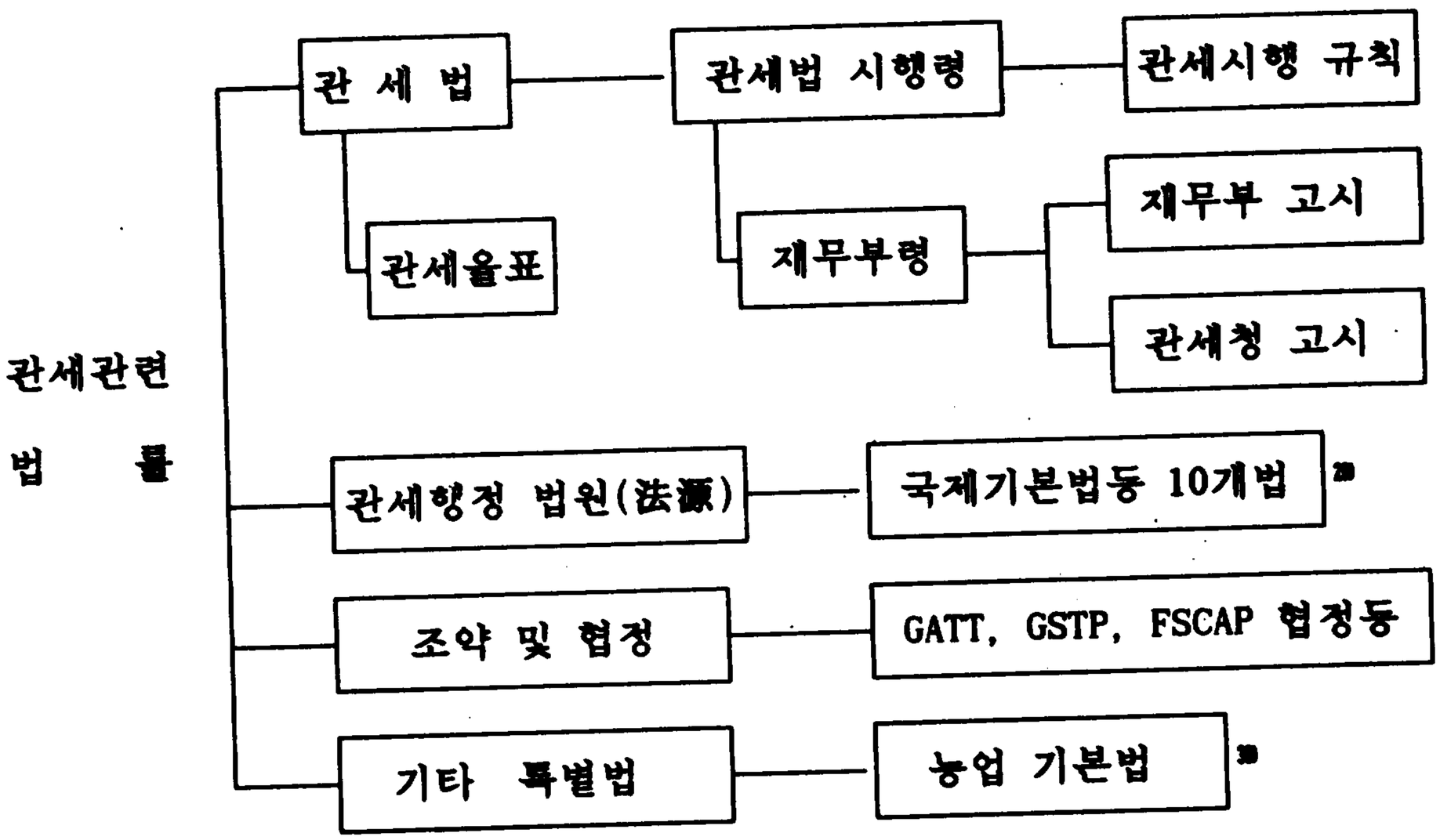
脫農희망 농가등으로 농가를 유형화하고 전업희망 농가를 중심으로 농업자원의 이용이 극대화 되도록 하면서 전업 또는 은퇴를 지원함으로써 농가간의 원활한 농업자원 이동을 촉진시킨다는 것이다. 이러한 농가조정을 위한 정부정책의 기본 골격은 우선 영농으로 도·농간소득균형을 갖출 수 있도록 영농 규모를 확대하여 기계화, 품질향상 등으로 농업의 수익성을 높이고, 농외 소득을 확충하고, 수출을 촉진 농산물 개방화 시대에 능동적으로 대처한다는 것이다. 정부는 현재 농가당 평균 경지면적을 1.2ha로 늘려 47% 정도의 전업농가가 농업 생산액의 70-80%를 담당토록 계획하고 있다. 이러한 농업규모의 확대를 위해 전업희망농가에 대해 농지 구입자금을 장기 저리로 지원하고 부재지주의 농지소유를 억제, 경자유전(耕者有田)을 실현 영농규모확대를 촉진하기로 했다. 이와같은 농업구조 조정외에도 농어민 연금제[27] 농작물 재해보험제, 정주 생활권 개발 등을 추진하고 있다. 다음으로 우루과이라운드에서 집중적으로 논의 되고있는 관세,비관세 국내지원 정책에 대해 우리나라의 제도와 운영 실태를 살펴본다.

먼저 농산물 관세제도 운영실태를 살펴보면 현행 우리나라의 관세관련 법률체계는 (표3-2)와 같이 관세법을 비롯하여 관세행정법, 관세에 관한 조약 및 협정, 그리고 기타 특별법 등으로 구성되어 있다.

---

27) 농어민 연금제도: 고령화된 농업 노동력에 대한 생활보장 뿐만 아니라 농업 구조 조정 차원에서도 조속히 도입되어야 함은 소득원이 없는 노령 농어민이 농지를 소유함으로써 농지활용의 효율성이 낮아지고 전업농 중심으로 영농을 확대하는데 장애가 되기 때문이다. 선진국의 경우 독일은 57년, 프랑스는 62년, 일본은 70년 부터 실시하고 있다.

〈표 3-2〉 관세 관련 법률 체계 [28]



이와같은 법체계하에서 운영되고 있는 관세정책의 핵심은 관세의 부과,징수, 수출입 물품의 통관에 관한 제반상황을 규정하고 있는 관세법에 의하여 규정되고 있는 관세율이다. 관세법은 제7조에서 기본 세율과 잠정세율을 관세법의 일부로 규정하고 있고 제10조 내지 제16조에서 덤핑 방지관세, 보복관세, 긴급관세, 조정관세, 상계관세, 편의관세, 물가평형관세, 할당관세 등 탄력관세와 제43조 8에서 국제협력관세를 대통령령에 위임하여 운용토록

---

28) 조해영, 전게서, P.51.
. 관세기본법, 국세징수법, 관세환급특별법, 외자도입법, 조감법, 임시수입 부가세법, 수출자유지역법
. 농업기본법 제15조1항은 국내농산물을 보호육성하기 위하여 필요한 경우에 관세율을 조절토록하고 있다.

29) 관세기본법, 국세징수법, 관세환급특별법, 외자도입법, 조감법, 임시수입부가세법, 수출자유지역법

30) 농업기본법 제15조1항은 국내농산물을 보호육성하기 위하여 필요한 경우에 관세율을 조절토록하고 있다.

하고 있다.

농산물에 대한 관세정책도 이와같은 관세율에 의해 구체화되고 있는데 관세의 종류별 적용조건,과세범위 및 농산물에 대한 적용실태를 살펴보면 (표 3-3)와 같다.

〈표3-3〉 주요 관세율의 내용과 농산물 수입에의 적용여부[31]

세 율 표	법 적 근 거	목 적	적용요건 및 과세범위	농산물적용 실태(현행)
1) 기본관세율	관세법 제7조 1항	관세율 부과징수의 기본골격 확립유지	· 모든수입물품별 관세정책이 반영된 세율 · 한국 통일 상품분류상의 전품목에 대하여 법률로 규정	전품목 관세율 책정의 無稅 내지 50%
2) 잠정세율	관세법 제7조 2,3항	기본 관세율의 일시적 수정이 필요할때	· 잠정세율 운용 필요성이 있을때 결정된 품목의 세율	소맥, 옥수수 유채, 대두박
3) 탄력관세율				
① 덤핑 방지 관세	관세법 제10조	국내산업 보호	· 정상가격이하로 판매된 물품의 수입으로 국내산업의 피해 또는 피해 우려 국내산업 개발의 지연시 · 관세+(정상가격-덤핑가격)	적용사례 없음
② 보복관세	관세법 제11조	우리나라에 대한 차별적 대우 방지	· 우리나라 수출상품, 선박, 항공기에 대하여 불리한 취급을 하는 국가로 부터의 수입 · 관세+과세가격상당액 이하 금액	
③ 긴급관세	관세법 제12조	국내산업의 긴급 보호	· 국내산업의 긴급보호 및 수입억제 필요시 · 기본 관세율+40%	돼지고기 통조림 30%→ 50% ('90.7.1-'91.6.30)

31) 자료: 관세법 및 재무부 고시를 토대로 작성

④ 조정관세	관세법 제12조 2항	수입자유화 품목의 수입억제	· 수입자유화 후 3년이내 수입 억제가 필요할때 · 기본관세율+조정관세율 = 100%	적용사례 없음
⑤ 상계관세	관세법 제13조	외국의 보조 수출에 대한 국내 산업보호	· 외국의 보조금지급 수출품의 수입으로 인해 국내산업이 피해를 받거나 피해 우려가 있을 때 · 관세 + 상계관세	적용사례 없음
⑥ 편익관세	관세법 제14조	특정 국가의 유대강화	· 적용필요시 외국과 조약의 규정에 의한 편익의 한도내에서	적용사례 없음
⑦ 물가평균 관세				
· 차액관세	관세법 제15조 1항	물가안정	· 일정가격 유지를 필요로하는 특정 물품의 수급조절상 중대한 차질이 발생할 때 · 기본가격-과세가격이하	적용사례없음
· 괄척관세	관세법 제15조 2항	물가안정	· 특정물품이 국제가격 급등으로 국내가격의 안정을 저해 할 때 · 기본관세율이하의 세율 또는 기본관세율에 의한 관세액 이하의 금액	적용사례없음
· 계절관세	관세법 제15조 3항	물가안정 또는 국내 산업보호	· 특정물품가격이 계절에 따라 현저한 차이가 날때 · 기본관세율± 40%	적용사례없음
⑧ 할당관세	관세법 제16조	물가수급 원활화	· 적용필요품목 · 기본관세율 - 40%	종축용밍크, 여우, 종축용 호밀, 귀리 수수, 유채등 농가투입재 및공업용 적용사례없음
		수입억제	· 적용필요품목 · 기본관세율 + 40%	
⑨ 국제협력 관세	관세법 제43조 8항	대외무역 증진을 위한 통상협정 강화	· 특정국가 또는 국제기구와의 관세협상에 의해서 기본관세율의 50/100범위내에서	GATT, GSTP, 방콕협정등에 의한 양허

우리나라는 관세정책이 어디까지나 관세법의 주요내용이 되고 있는 기본관세율이라 하겠으며 1980년대에 들어 1983년과 1988년 두차례 기본관세율을 인하 조정하였는데 관세율 개편결과 평균관세율은 1983년 23.7%, 1988년에는 (표3-4)에서 보는 바와같이 18.1%로 조정되었고 일련의 개편절차를 거쳐 기본관세율은 '89-'93년간 점진적으로 인하조정되는데 평균관세율은 '93년에 는 7.9%로 인하 예시됨으로서 '83년의 평균관세율 보다 66.7%나 인하되는 것이다.

〈표 3-4〉 1988년 관세율 개편 현황[32]

구 분	1988 년	인 하 예 시				
		1989	1990	1991	1992	1993
전 체	18.1	12.7	11.4	10.1	8.9	7.9
공 산 품	16.9	11.2	9.7	8.4	7.1	6.2
농 산 물	25.2	20.6	19.9	18.5	17.8	16.6
관 세 율	20%	15%	13%	11%	9%	8%

농산물의 관세도 위의 개편절차에 따라 인하 조정되었는데 농산물의 경우는 우루과이라운드 향후 수입개방에 대비, 관세로 농업을 보호할 수 있는 여지를 남겨 두도록 농가소득작물과 직접 대체되는 수입농산물 및 수입농산물 가공품에 대하여는 기존관세를 계속 유지시키고 국내에서 생산이 안되거나 자급이 불가능한 농산물에 대해서는 관세를 인하하여 생필품의 가격안정

---

32) 자료: 재무부 관세국,「'88 관세율 개편 백서」p.75.

에 기여하도록 추진 되었다.

그 결과 농산물의 평균 관세율은 1988년 25.2%에서 1993년 16.6%로 인하되었다.(표3-5)

〈표3-5〉 '88년 농수산물 관세율 개편 결과 [33]

유 형 별	개편결과	품목수 (%)	주 요 품 목
· 농가 소득 작물 농가소득작물과 직접 대차품목 및 그 가공식품	현행세율 거치	592 (41.8)	야채류, 육류, 낙농제품 쌀, 보리, 참깨, 땅콩 등
· 국내산업농산물과 대체관계에 있으나 수요가크지않은품목	소폭인하	165 (11.6)	아몬드, 아보카도, 망고, 건포도, 조제과실, 호프, 절화, 해바라기씨 등
· 국내산업 비중이 크지않거나 수입 의존품목		394 (27.8)	커피제품, 초코렛제품, 후추, 면실유, 아마인유 등
· 지나친 고율관세로 통상마찰등을 야기한 품목		62 (4.4)	바나나, 주류 : 100 - 50% 담배 : 100-40%
· 농가투입재 수입 의존 가공원료등		204 (14.4)	소맥, 옥수수, 대두, 원당, 채유, 종자 밀기울, 대두박, 종축, 종자 등

33) 자료: 농림수산부 「'89. GATT BOP 협의자료」 p.42-43.

이와같은 기본관세 이외에 일부 품목에 대하여 탄력관세를 운용하고 있으나 그 대부분이 물가안정 또는 농가부담 경감을 위한 농업투입재의 저율할당관세이지 국내농업보호를 위한 관세인상은 돼지고기 통조림에 대해 긴급관세를 부과한 것이 유일한 사례일 뿐 이다.[34]

다음으로 수출입 수량규제가 주요 내용인 비관세 정책에 대하여 살펴보고자 한다. 우리나라 무역정책의 근간을 이루고 있는 대외무역법은 대외무역의 기본원칙, 무역업과 무역대리업의 요건과 절차, 수출입 승인의 요건과 절차, 수입으로 인한 피해규제, 수출입질서 유지를 위한 금지, 제재, 벌칙 규정으로 되어 있는데 이 중 비관세정책과 밀접한 관련이 있는 규정은 수출입승인, 특히 수출입 공고[35]와 통합공고[36]에 관한 사항이다. 농산물의 경우 이 두가지공고 체계하에 수출입 제한 승인 품목에 대한 수출입 요령이 공시되어 운영되고 있는데 구체적인 내용은 <표3-6>에 요약된 바와 같이 수출입 공고에 의하여 대부분 국내산업보호, 인간 및 동식물 건강보호 및 유한천연자원보호등 개별법률에서 정한 목적수행을 위한 수입규제를 포괄하고 있다.

---

34) 돼지고기 통조림은 1987년 수입자유화 하였으며 그 결과 국내산업의 피해가 우려됨에 따라 1990년 7월 1일 부터 관세율을 30%에서 50%로 조정.

35) 수출입공고 : 산업정책차원에서 수출입을 규제하고자 하는 물품의 구입요령 즉 물품의 수출입에 관한 자동승인품목, 제한승인품목 또는 금지품목등의 구분 제한품목의 품목별 수량,금액,규격 또는 지역등의 제한, 이들 제한 품목의 수출입추천 또는 승인등의 절차 등을 고시.

36) 통합공고 : 대외무역법 이외의 개별법령에 의하여 수출입요령을 정한것이 있는 경우 이를 통합하여 공고하는 것을 말함.

〈표 3-6〉 농산물 수입규제 목적 및 GATT 근거[37]

공고별	근거법률	수 입 규 제 목 적	규제형태	대상품목	GATT 근거
수출입 공고	대외무역법	생산자 보호	수입허가	169	GATT BOP협의 결과 97.7.1. 까지 사실상 의무면제
통합 공고	양곡관리법	양곡의 가격안정 및 수급원할	수입허가	47	가입의 정서
	사료관리법	사료의 가격안정 및 수급원할	수입허가	22	잔존수입규제
	주요농작물 종자법	우량종자보급	수입허가	11	잔존수입규제 (간접 20조 b 적용)
	종묘관리법	우량종묘보급	수입업 자격제한	5	〃
	축산법	우량종축보급	수입허가	10	〃
	잠업법	우량잠종 및 상묘보급	수입허가	2	잔존수입규제
	인삼사업법	국가재정 수입확보 및 생산자 보호	독점수입	18	국영무역 (제 17조)
	담배사업법	〃	〃	12	〃
	가축전염병 예방법	가축질병예방	수입지역 제한	151	20조 (b)
	식물방역법	식물병해충및 유입방지	〃	162	〃
	검역법	국민건강보호	수입금지	4	〃
	약사법	〃	수입허가	48	〃
	마약법	〃	수입금지	2	〃
	대마관리법	〃	〃	2	〃
	식품위생법	〃	수입규격 제한	17	〃
	조수보호및 수렵에 관한 법률	천연자원보호	수입허가	59	20조 (g)
	환경보전법	〃	〃	11	〃

37) 상공부 수출입 공고 및 특별법에 의한 수출입 제한내용의 통합 공고를 토대로 작성

우리나라는 1967년 GATT의 가입과 무역거래법을 제정.시행하면서 그때까지시행되었던 수입허가제를 폐지하고 Negative System인 수출입 기별제도를 시행함으로써 수입자유화를 추진할 제도적 장치를 마련하였고 1970년대 후반기에 들어 무역규모가 계속 확대되고 국제수지도 점차 개선됨에 따라 국내산업의 경쟁력 강화를 도모하고 국내경기 호황에 따른 물자수급 원활화를 위하여 수입자유화를 모색하기 시작하였다.

그리하여 우리나라는 1978년부터 본격적으로 추진된 수입자유화 정책은 1984년 수입자유화 예시제를 채택한 후 1988년의 수입자유화율은 <표 3-7>과 같이 94.7%에 달하였으며 1989년에 이르러서는 두가지의 대외개방압력에 직면하게 되었는데 하나는 미국의 '88 종합무역법(The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988) 제 301조에 [38] 의한 미국 USTR의 우선협상대상국(Priority Foreign countries)[39] 선정을 위한 한·미간 무역협상이고 다른 하나는 1989년 6월로 예정된 우리나라의 GATT국제 수지위원회의 BOP 협의였다. 국내적으로는 <표3-8>에서 나타난 바와같이 대부분의 수입제한 품목이 농수산물로서 국내물가를 안정시키기 위하여 농산물의 시장개방이 불가피하다는 정책대안이 제시되기도 하였다.

---

38) 미국의 국제통상교섭을 담당하는 대통령 직속기관으로 최근에 한국의 시장개방요구 등 압력을 가하고 있다.

39) 1988년 8월 제정된 미국의 88종합 무역법은 USTR에 대해서 불공정 무역국가에 대한 조사를 의무화 하면서 우선협상 대상국에 대하여는 3년내 불공정 관행을 제거하거나 기타 보상조치에 대한 협정을 체결토록하고 해당국가가 협정체결을 거부할 때 보복 조치를 취하도록 하고있다. 한국무역협회 「미국의 통상관련법」, 1989, pp. 4-51.

〈표3-7〉 년도별 수입 자유화 추진 현황 *

구 분	'78	'83	'84	'85	'86	'87	'88
〈 총 품목수 〉	1,097	7,560	7,915	7,915	7,915	7,911	10,241
· 자유화 계획	-	305	357	233	300	167	-
자동승인품목	712	6,078	6,712	6,945	7,245	7,408	9,694
제한승인품목	385	1,482	1,203	970	670	503	547
· 자유화율(%)	64.9	80.4	84.8	87.7	91.5	93.6	94.7

〈표 3-8〉 수입자유화 유보 농산물 현황

(가) 수출입 공고 제한 품목[40]

(HS 10 단위 기준)

구 분	품 목
축 산 물	기타젖소, 기타육우, 기타소, 돼지(2), 사슴, 쇠고기(6), 돼지고기(6), 어린면양,기타면양고기(3) 소식용설육, 소의 혀, 기타소식용설육, 닭고기(4) 돼지고기염장· 건조훈제육(3), 쇠고기염장, 건조훈제육, 기타육과식용설육, 밀크와크림(3), 탈지분유(3), 전지분유(3), 무당연유(2), 가당연유(2) 기타요구르트, 버터밀크, 옹고유와 옹고크림, 기타밀크크림, 유장분말, 기타유장,기타천연밀크, 버터, 기타의 지와유, 신선치이즈, 커어드, 분상치이즈,가공치이즈, 브르바인치이즈, 기타치이즈, 기타난황, 기타조란, 천연꿀, 동물의 위, 돼지육 류조제품(3), 가금류, 육류조제품, 균질화조제품, 조육류조제품(통조림), 소육류유제품(기타), 유당인조꿀, 조제분유, 밀크· 크림, 유당조제식품, 로알제리 천연꿀

---

40) 조해영, 전게서, 1990, 12. p. 61.

41) 농림수산부, 「'89-'91, 수입자유화 예시 관련 업무 참고자료」 1989, pp. 120-121.

농산물 (91)	과실류 (26)	오렌지, 감귤류, 포도, 사과, 배, 단감, 기타냉동 과실과 건과류, 기타설탕조제품, 감귤류퓨레· 페이스트, 기타견과류조제품, 기타방법조제감귤류, 기타방법조제 감귤류, 기타방법조제 포도, 기타 방법조제 사과, 오렌지쥬스(4), 기타감귤류 쥬스, 포도쥬스, 사과쥬스, 복숭아쥬스, 과즙음료, 기타 신선과일, 복숭아.
	채소류 (12)	양파(신선, 냉장), 마늘(신선, 냉장), 고추류(신선, 냉장), 마늘(냉동), 기타채소(고추), 마늘(일시저장), 양파(건조), 마늘(건조), 건조고추류(2), 생강, 생강(일시저장)
	유지류 (6)	참깨, 들깨, 기타유지류, 기타채유용 분과조분, 참기름과 그 분획물, 기타비휘발성 식물성유지
	생사류 (8)	누에고치, 백잠사(5), 기타생사, 견사
	기타농산물 (18)	매니옥, 매니옥침, 매니옥펠리트, 녹차(2), 홍차와 반 발효차(2), 맥아(3), 맥아(분쇄), 호프, 호프(분쇄), 기타회분, 당밀(2), 기타 나화생조제품, 두부, 기타 단백질계 물질
	주 류 (12)	기타포도즙, 청주, 탁주, 기타곡물발효주, 기타주류, 에틸알콜과 기타변성 주정, 음료제조용 알콜 합성조제품, 리큐드류 고량주, 오가피주, 알콜 합성조제품, 와인쿨러
	당류 (2)	조당(2)
	임산물(7)	밤(2), 잣(2), 기타 견과류, 대추(2)

나) 통합공고 제한 품목 [42]

구 분	품 목
양곡 관리법 사료관리법 농작물종자법 (81) (비농산물 포함)	감자(2), 기타채소(옥수수), 녹두, 팥, 매니옥(3) 고구마(3) 기타식물뿌리, 맥주맥, 기타보리, 벼, 현미(2), 멥쌀, 찹쌀, 쇄미 메밀, 기타곡물, 쌀가루, 기타곡분, 밀분쇄물·조분, 귀리분쇄물·조분, 옥수수분쇄물·조분, 쌀 분쇄물.조분, 기타 곡물분쇄물·조분, 밀의 펠리트, 기타 곡물의 펠리트, 압착·플레이크상의 곡물(3), 기타 가공곡물(5), 감자의 분과조분, 감자의 플레이크 전분(4), 전분(옥수수), 아눌린, 대두, 낙화생(2), 골분, 어류의 웨이스트, 녹비종자, 사료용 근채류, 기타 사료용식물, 육·설육의 분·조분·펠리트 어류의 분·조분·펠리트, 갑각류·연체동물의 펠리트, 참깨유박, 방향성물질 혼합물 배소전분, 에스테르화 전분, 기타 사료용 식물성물질, 배합사료(대용유), 무기질 또는 광물질사료, 향미제사료, 기타단미 및 보조사료 기타 사료용제품, 아미트관능화합물, 인산비료(7), 방향성물질 혼합물, 배소전분, 스웰링 전분, 에스테르화 전분, 기타 변성전분, 옥수수(3)
축 산 법 (10)	젖소(종우), 육우(종우), 기타소(종우), 종돈, 조란 종계(2), 소정액, 돼지정액, 수정란(소, 돼지)
종묘관리법 (5)	사과나무, 배나무, 복숭아나무, 귤나무, 채소종자
잠 업 법 (2)	잠종, 뽕나무
담배사업법 (12)	황색종잎담배(2), 비얼리종잎담배(2), 오리엔트종 잎담배(2), 기타잎담배(2), 담배부산물(3), 연초종자
인삼사업법 (18)	수삼, 백삼(3), 홍삼분(3), 홍삼타브렛 또는 캡슐, 기타홍삼분말, 인삼잎및 줄기, 인삼종자, 기타인삼, 홍삼정, 홍삼정분, 홍삼차, 기타홍삼, 액즙과 엑기스, 기타홍삼제품
기타 (약사법 및 조수보호법)	사료첨가제(2), 여우(농가입식용)

42) 농림수산부, 전게서, 1989, p.122.

특히 농산물에 대한 시장개방압력은 미국에 의해 집중되었는데 미국은 수출업계가 우리나라에 수출관심을 표명한 127개 농산물(HS 10단위)의 수입개방을 쇠고기의 GATT제소, GATT BOP 협의, 양국간 통상 회담등 여러가지 경로를 통해서 요청하였다.

이에따라 대외무역의존도가 높은 우리나라로서는 우선적으로 대외통상 마찰을 해소해 나가야 한다는 인식하에 1989년 4월 '88-'91년의 3개년간의 농림수산물 수입자유화 예시계획을 발표하였고 공산품을 포함한 3개년 간의 수입자유화 예시계획을 확정 고시하였다.[43] 그 결과 우리나라의 전체 수입자유화율은 예시계획이 종료된 1991년에는 97.3%로, 농산물은 84.9%로 상향되었다. 수입자유화 예시계획의 구체적인 내용을 보면 이 기간중 총 665개 품목(주류 22개 품목 포함)의 규제품목중 265개 품목이 자유화 예시 되었으며 이를 규제 형태별로 구분해 보면 수출입 공고 규제 품목이 237개 품목이고 통합공고 규제 품목이 28개 품목이었다.

'89-91년간의 수입자유화 예시결과 농림수산물의 수입자유화 추세와 유보품목의 내용을 살펴보면 <표3-8> 및 <표3-9>과 같다.

마지막으로 가격안정 정책을 살펴보면 각국은 자국 농산물의 수급 및 가격안정과 농가소득 보장을 위하여 다양한 정부지원 정책을 실시하고 있으며 우리나라도 또한 몇가지 형태의 농업보조정책을 실시하고 있다.

우선 그 제도적 근거를 살펴보면 <표 3-10>에서와 같이 농가소득 향상과 농산물 가격 안정시책을 실시하도록 규정하고 있다.

---

43) 상공부, 「1988-1991, 수입자유화 계획」 상공부고시 제 89-17호, 1989.6.9.

〈표3-9〉 농림수산물 수입자유화 현황 [44]

품목별 년도별	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91
총 품 목 수	7,560	7,915	7,915	7,915	7,911	10,241	10,241	10,241	10,241
수입자동승인품목	6,079	6,712	6,945	6,945	7,407	9,694	9,776	9,897	9,988
(자유화율 %)	(80.4)	(80.8	(87.7	(91.5	(93.6	(97.7)	(95.5)	(96.3)	(97.2)
농림수산물총품목수	749	791	791	793	793	1,785	1,785	1,790	1,790
수입자동승인품목	492	511	525	543	548	1,284	1,359	1,483	1,514
(자유화율 %)	(62.0)	(64.4	(66.2	(68.4	(69.1	(71.9)	(76.1)	(80.3)	(84.6)
농림수산물총품목수	458	492	492	492	492	1,162	1,162	1,170	1,170
수입자동승인품목	327	336	343	350	355	873	921	976	1,008
(자유화율 %)	(66.5)	68.3	(69.2	(71.1	(72.2	(75.1)	(79.3)	(83.4)	(86.2)
임산물 총품목수	76	76	76	76	76	295	295	281	281
수입자동승인품목	70	70	71	71	71	279	280	267	274
(자유화율 %)	(92.1)	(92.1	(93.4	(93.4	(93.4	(94.6)	(94.9)	(95.0)	(97.5)
수산물 총품목수	215	223	223	225	225	328	328	339	339
수입자동승인품목	95	105	111	122	122	132	158	195	232
(자유화율 %)	(42.2)	(46.7	(49.3	(54.2	(54.2	(40.2)	(48.2)	(57.5)	(68.4)
수입제한품목	257	280	266	250	245	501	426	352	276

44) 농림수산부, 전게서, 1989.9.p.41 ①'83-'87, CCCN 8단위, 농림수산물, 삼림청, 수산청, 관리품목. ②'88-'91, HS 10단위, 상품분류상 농림수산물 전체. ③수출입공고상 수입자율화율 임.

〈표3-10〉 우리나라 농가소득 및 농수산물 가격안정 법령 현황 45)

법 률 명	근거조항	내 용	비 고
헌 법	제123조	·농업 및 어업을 보호 육성하기 위한 농어촌 종합개발과 지원계획 수립시행 ·지역간 균형 발전을 위한 지역경제 육성 ·농수산물의 수급균형과 유통구조를 개선, 가격안정을 도모하며 농어민의 이익을 보호	농업정책의 기본방향설정
농업기본법	제 13조	·농업소득증대를 위하여 주요 농산물의 적정가격유지, 필요한 "가격예시"등 시책강구 ·적정가격 유지 안정시책은 생산사정, 수급사정, 물가, 기타 경제사정을 고려	
	제 14조	·농산물 유통의 합리화를 위하여 생산자 단체등의 판매사업 개선과 유통기구 정비, 교역조건 개선등 필요한 시책 강구 ·가공산업 육성을 위한 시설개선, 확충, 기술개선, 자금의 공급등 시설강구	
	제 15조	·수입농산물로부터 국내농산물을 보호 육성하기 위하여 필요한 경우 관세율 조절, 수입의 제한, 기타 필요한 조치 의무 ·농산물 수출 진흥을 위하여 거래질서 확립, 품질향상, 시장조사 및 선전강화 조치	
농산물유통 및 가격안정에 관한 법률	제 9조	·지정생산자가 생산한 농산물의 현저한 가격하락으로 적정한 가격보장이 어려운 경우 농안기금의 이익금이나 예산의 범위내에서 손실보상	
	제 10조	·농수산물 가격안정기금으로 농수산물의 비축출하조절 자금 지원	농안기금 운영

45) 현암사, 농림수산업 法典 및 농어촌 발전 특별조치법에서 발췌 정리.

	제10조 2항	· 채소류등 저장성이 없는 농수산물의 가격안정을 위하여 필요한 경우 정부 수매	가격안정사업 유통구조개선
농어촌발전 특별조치법	제 12조	· 가격의 진폭이 큰 품목의 농업관측 · 관측결과에 따라 적정생산과 적정가격 유지를 위하여 생산자단체로 하여금 생산출하조정과 약정체결	법률 제4228('90.4.7.공포 시행)
	제 13조	· 생산자 단체의 자조금 운영시 보조금 지원	농어촌
	제 15조	· 농어민 생산자 단체의 가공산업 영위시 보조금 지급	발전기금운영
	제 16조	· 농가소득 증대 및 수급조절을 위하여 수출촉진에 필요한 보조 또는 융자	
	제 18조	· 수입자유화에 따른 보완으로 정부수매 또는 수매권고 차액보상, 작목전환지원	
양곡관리법	제 4조	· 양곡의 수급조절과 적정가격 유지를 위하여 양곡구매	양곡관리기금 운영
	제 15조	· 양곡의 출하조절 및 가격조절을 위하여 농협의 수매 및 판매, 곡가안정을 위한 이중곡가제 실시	양곡수매비축 사업
축산법	제 46조	· 가축·축산물 사료의 수급조절과 가격안정을 위한 보조금 지급	축산진흥기금 운영 축산물 수급조절
낙농진흥법	제 5조	· 낙농진흥에 필요한 재정상, 행정상지원	지원실적없음
농산물 가격 유지법	제 3조	· 농산물가격유지에 필요한 경우 농산물 수매	없음
	제 7조	· 농산물 수출보조금 지급	
농산물 수출진흥법	제 14조	· 지정수입 가공업자·지정수출업자에 대하여 필요한 자금의 융자 또는 지원	없음
잠업법	제 17조	· 잠사가격등의 상·하한가 결정	잠업진흥기금 운영

이와같은 법적근거하에서 실시되고 있는 구체적인 가격 안정 시책을 살펴보면 <표3-11>에서 보는 바와같이 ①가격관리제도 ②수급 및 가격안정대 제도 ③ 자율생산 출하조절 등 3가지 형태로 구성되어 있다.

〈3-11〉 우리나라 농산물 가격안정 시책방향 *

구 분	추 진 시 책	대 상 품 목
가 격 관 리 수급및 가격안정	·이중곡가제 -농가소득보장 및 소비자가계안정 ·가격안정대 -가격진폭의 최소화로 적정가격유지 -상·하한 가격을 설정 수매 비축 및 방출 ·가격예시제 -예시가격 이하시 수매로 최저가격 보장 ·계약재배 ·계약재배 물량의 전량수매로 판로 보장 ·수급조절용 수매 -과잉생산시 수매 단경기 방출	·쌀 ·가격변동이 심한품목(고추, 마늘, 양파, 소 등) ·소득증대 품목(참깨, 콩, 팥, 녹두등) ·가공원료 품목(맥주류, 유채, 보리등) ·풍흉이 심한 수산물(오징어, 건멸치, 김, 미역 등)
자율생산 출하조절	·농업관측 및 유통예고 -식부의향·가격동향등을 정기적으로 조사분석홍보로 생산조절유도 ·저장·가공업체 수매자금 지원 -민간부문의 수요창출로 시장출하억제 ·출하시기 출하조절 -분산출하·유도로 성출하기 가격하락 방지	·과잉·과소생산 우려품목(채소, 축산물등) ·저장 가공 가능품목(과실류, 마늘, 양파, 감자류, 맥주맥등) ·흉수출하 우려품목(과실류, 채소류, 축산물, 수산물 등)

---

46) 농림수산부 「주요업무 자료」, 1989, p. 303

제 3 절. 韓國農業 保護政策의 問題點

전술한 바와같이 한국의 농업 보호정책은 생산자와 소비자 보호를 위해서 몇가지 정책이 활용되고 있으나 농산물 시장 개방화를 고려해 볼 때 국내 농업 보호정책의 문제점은 대외 충격을 흡수할 여건이 갖추어져 있지 않다는 데 있다. 이는 곧 농업이 다음과 같은 구조적인 취약성을 가지고 있다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있다.

첫째, 농업이 근본적으로 전체인구에 비해 경지 면적이 협소하고 다수인구가 농업으로 생계를 유지하고 있어 규모의 경제를 실현할 수 없는 영세농 구조로서 아래 <표3-12>에서 보는 바와같이 89년의 경우 1ha 미만 경작농가의 비율이 60.8%에 이르고 있어 국제 경제력이 없으며 미곡위주의 생산체계도 하나의 농업경영의 전문화 및 상업화를 저해하고 있는 요인이라 할 수 있다.

<표3-12> 한국의 농업구조 [47]

경 지 규 모		농가인구 및 가구		농 가 소 득 구 성		
구 분	면 적 (천 ha)	구 분	농가인구및 가구수	구 분	농가소득	구성비 (%)
국 토 면 적	9,920	총 인 구	41,975천명	전 체	7,226	100
경 지 면 적	2,138	농 가 인 구	7,272천명	쌀	3,790	52.4
논 면 적	1,358	총인구중비중	17.3%	기타곡물	443	6.1
밭 면 적	780	총 가 구	10,598	채 소	1,095	15.2
농가호당 경지 면적	1.17	농 가 구	1,826	축 산	1,008	13.9
		호당농가인구	3.98	과 수	510	7.1
				기 타	380	5.3

47) 농림수산부,「농림수산 통계연보」 1989.

둘째, 산업구조의 고도화와 더불어 <표3-13> 농가호수 및 농가인구 변동추이에 나타난 농업인구의 감소를 들 수 있는데 특히 청장년층 인구의 급격한 감소 및 노령화, 부녀화 현상의 심화로 농업 노동력 구조의 약화현상이 두드러지고 있다는 점이다.[48]

<표3-13> 농가호수 및 농가인구 변동추이[49]

		1970	1980	1990 (잠정)	'70 - '80		'80 - '90	
					'80/'70	연평균 증가율	'90/'80	연평균 증가율
농가구 (총가구중비중)		2,483 (42.4%)	2,155 (27.0%)	1,767 (15.6%)	△13.2	△ 1.4	△18.0	△ 2.0
농가인구 (총인구중비중)		14,422 (45.8%)	10,827 (28.9%)	6,661 (15.3%)	△24.9	△ 2.8	△38.5	△ 4.7
호당농가인구		5.81	5.02	3.77	△13.6	△ 1.5	△24.9	△ 2.8
전국평균가원수		5.37	4.62	3.83				
연령별농가인구	15세 이상 구성비	7,904 (54.8%)	7,254 (67.0%)	5,290 (79.4%)	△ 8.2	△ 0.9	△27.1	△ 3.1
	15세 미만 구성비	6,518 (45.2%)	3,573 (33.0%)	1,371 (20.6%)	△45.2	△ 5.8	△61.6	△ 9.1

48) 박기혁, 「한국농업경제」 (서울: 박영사, 1990.), pp. 34-39.
49) 농림수산부, 「1991년도 농업동향에 관한 연차보고서」 1990, p. 25.

이러한 농업 노동력의 질적·양적 감소는 농촌 임금의 상승을 유발하였고 노동력의 부족을 메우기 위한 농기계 구입이 늘어 나면서 농가부채의 증가 원인으로 작용하고 있다.[50]

셋째, 수도 다수확기술 일변도의 기술조건 시장대응력이 약한 시장구조 등도 한국 농업이 안고 있는 문제점이라 하겠다.[51]

넷째, 농산물 시장개방의 확대는 수입 농산물이 국내 농산물을 대처해 나갈 것이라는 것은 국내외 농산물 가격경쟁력 비교에서도 예측 가능하지만 특히 국내농산물 생산이 계절적으로 편중되어 있어 소비자들의 수입농산물에 대한 높은 선호도와 함께 농산물 수입조절 체계가 미흡하여 개방에 따른 작목대체기술향상에 따른 과잉생산품목이 나타나도 물가안정시책에 따라 저가농산물정책을 실시하고 있어 농업을 통한 농가경제의 활력은 기대하기 어려운 형편이다. 이는 개방화가 국내농업에 미치게 될 충격을 충분히 예견하면서 농업보호 정책의 방향과 생산농민에게 그 대책방향을 제시해 주고 있다 하겠다.

따라서 오늘날 직면한 농업환경변화의 극복은 근본적으로 농업구조 자체의 개혁이 수반되어야 하나 여기서는 GATT 농산물 관련 규범의 강화등에 대한 대외개방으로 부터의 보호수단을 통하여 국내농업을 균형되게 발전시키는데 대한 문제점을 살펴보기로 한다.

총체적으로 볼 때 농업소득정책과 농산물 무역정책이 균형을 이루지 못하고 있는데 먼저 관세정책의 문제점을 살펴보면 첫째 우리나라의 관세율은 지나치게 획일적이고 경직화 되어 있어 수시로 변화하는 대내외 환경변화에

---

50) 농림수산부, 전게서, 1990. pp. 37-40.

51) 성진근편 "국제 개방화 시대에 대응한 한국 농정의 파라다임" 「심포지움 UR 농산물 협상이후의 한국 농업의 진로」 (서울대학교 농업개발연구소, 1991), PP. 44-47.

능동적으로 대처하여 생산자와 소비자를 보호하는 자동조절기능을 갖추고 있지 못하다는 점이다.

선진국의 농산물 관세구조를 보면 Tariff Rate Quota, 계절관세, 증가세, 가공도별 차등관세, 가변부과금 등의 다양한 제도적 장치가 마련되어 있는데 비하여 우리나라의 관세율은 가공단계나 용도별로 세분되지 못한채 획일적으로 책정되어 있어 소비재의 경우 물가상승요인이 되고 있으며, 투입재의 경우 경쟁력저하요인이 되고 있다.

또한 (표 3-14)의 분석결과에 나타난 바와같이 가공단계별 경사관세(Tariff Escalation) 구조가 미흡하고 원료농산물과 가공농산물의 보호수준이 현격한 불균형을 이루고 있어 국내 원료농산물의 수급안정을 기할 수 있는 가공산업의 육성을 저해하는 것으로 나타나고 있다.

<표 3-14> 농산물가공단계별 관세율 구조[52]

원료			가공제품관세율					
품목	수입제도	관세율	품목	수입제도	관세율	품목	수입제도	관세율
소 (육우)	R	20%	쇠고기	R	30% 양허 20	쇠고기 통조림	R	30%
돼지	R	20%	돼지고기	R	50%	햄	R	30%
우유 (원유)	R	40%	탈지분유	R	20%	소시지	AA	30%
						유장분말	R	20%
			전지분유	R	40%	초코렛 제조품	AA	8%
			버터치즈	R	40%			

52) 최대휴, "세계농산물 교역 환경변화에 따른 한국농업 보호정책과 조정방향에 관한 연구", 연세대학교 행정대학원, 1990, P.88.

감 자	R	30%	냉동감자	AA	30%				
			건조감자	AA	30%	감자분	R	8%	
마 늘	R	50%	냉동마늘	AA	50%	조제또는 저장처리	AA	20%	
			건조마늘	AA	50%	마늘엑기스	AA	8%	
사과, 배 복숭아, 포도	R	50%	냉동과실	AA	40%	과 당	AA	8%	
			쥬 스 통조림	R	50%	잼, 젤리	AA	30%	
벼, 쌀	R	50%	쌀가루	R	5%	면 류	AA	8%	
						쌀과자	AA	8%	
옥수수	R	5% (잠정)	옥수수 가 루	R	5%	옥수수 전 분	R	8%	
대 두	R	5% (잠정)	대두분	R	3%	대두유	'91예시	8%	
			단백질 농축물	AA	8%	마아가린	AA	8%	
땅 콩	R	40%	낙화생유	R	40% 양허30	피넛버터	AA	50%	
고 추	R	50%	건조고추	R	50%	고추장	R	8%	
			고추 엑기스	AA	8%				

1> R : 수입제한품목
AA : 수입자동승인품목

2> 인하예시 1983년 기준

3> 고추장은 1983년 수입자유화 하였다가 보건사회부장관의 추천을 받아 수
토록 규제되었다.

둘째는 수입제도 운용상의 문제로써 농산물 수입자유화는 국내산업에 비중이 크지 않은 품목을 위주로 추진하여 왔으나 수입자유화가 그동안 유보되어 왔던 대부분의 품목은 국내농업에 영향을 미칠 수 있는 품목들로써 '89 - '91 년간의 자유화 예시품목과 '92년 이후 자유화 대상품목은 적절한 보완대책이 강구되지 않는 한 국내농업의 큰 충격이 예상된다.[53] 우리나라의 수입자유화 정책은 일부 부족농산물을 제외하고는 내수용으로는 사실상 수입이 금지된 상태이기는 하나 일시에 수입규제조치를 해제하는 방법을 사용함으로써 국내산업에 미치는 부정적인 효과를 완화시키는 노력이 미흡한 것으로 평가된다.

'89 - '91 년간의 수입자유화 예시품목중 소맥, 호밀, 귀리, 수수, 대두박, 알파파, 바나나를 제외한 대부분의 품목은 경쟁품목의 국내생산 체계조정을 위하여 충분한 조정기간을 부여하기 위한 수단의 하나로 선진국이 취하고 있는 점진적 쿼터증량과 관세조정의 보완적 조치가 없이 특정연도에 일시적으로 비관세조치를 해제시키는 정책을 활용하고 있다.

또한 원료농산물과 가공농산물과의 자유화 방법도 상호 연계검토가 미흡하다. 대부분의 원료농산물은 고율관세, 수입규제 등으로 보호를 받고 있는데 비하여 한국통일상품 분류 18류 내지 21류 등 가공농산물은 저관세로 수입자유화되어 있어 국내산업의 균형발전을 저해하고 있다.

셋째는 가격안정정책의 문제로써 우리나라는 농산물 가격정책이 대부분 국경보호조치로 추진되고 있으며 농가소득의 주종품목인 쌀, 보리, 채소류를 제외하고는 정부가 재정지원을 통하여 가격지지조치를 취하지 않고 있으며 가격안정제도를 운용하고 있는 품목의 경우도 그 물량이 극히 소량이고

---

53) 성진근, 「국내농업이 수입개방 때문에 받게될 피해추정」, 한국농업경제학회, 1989. PP. 45-48.

사후조치로써의 성격을 띠고 있어 농가소득지지 보다는 가격안정이 더 강조되고 있다.

특히 농산물 시장의 확대로 소비자 효용의 증대와 물가안정에 기여한 만큼은 정부의 가격지지가 확대되어야 함에도 불구하고 농산물수매 비축자금의 규모는 크게 증가하지 않고 있어 위의 정책기조를 뒷바침하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 농업보호정책은 농정의 전환기에 있어서 사전적 종합적으로 검토되지 못하고 사후조치적인 경향을 보이고 있는데, 농산물 개방화시대에 있어서 무엇보다도 수입자유화가 국내농업에 미칠 영향에 대한 사전평가의 선행과 이를 토대로 한 농업투자부문의 조정 및 자금지원의 확대, 농업보호정책의 보완 등이 수입자유화에 앞서 이루어져야 할 것이다.[54]

제 4 절. GATT/ UR과 韓國農業保護政策과의 關係

본 절에서는 앞에서 살펴본 우리나라 농업보호정책이 GATT 규정과 UR과는 어떤 관련성이 있으며, 어떻게 기속되는가를 살펴보고자 한다.

1) GATT와의 關係

세계 제2차 대전 후 세계경제는 표면상으로 자유주의 국가와 사회주의 국가로 양분되는 커다란 변화가 있었다. 자유주의권에서는 '경제번영의 기초가 무역확대에 있다'는 기본신념을 실행하려는 다수의 국제기구가 설립되었으며, 이를 통하여 각국의 협조가 이루어졌다.[55]

---

54) 농림수산부, 「농림수산 주요통계」 1989, PP. 113-119.
55) 노덕율, 「GATT 이야기」, (서울: 한국경제신문사, 1986), pp. 11-34.

여기서는 GATT의 목적과 성격 그리고 기본원칙에 대하여 간략하게 살펴보고자 한다.

사실 GATT는 제2차 세계대전의 한 원인이기도 했던 보호주의적 무역전쟁에 대한 진지한 반성에서 출발하였으며, 그 밑바닥에는 자유무역을 실현하려는 강한 의지가 깔려있다. 즉 GATT는 세계무역의 신장을 통해 세계전체의 경제적 번영과 발전을 이룩하고자 하였으며, 자유롭고 무차별적인 국제무역의 실현을 통하여 세계무역의 확대를 달성하고자 하였다. 그리하여 GATT는 관세만을 무역제한의 수단으로 인정하며, 무차별원칙에 입각하여 가맹국 상호간의 점진적인 관세인하 협상과 기타 무역협상을 가능케 하는 목적으로서 설립되었다.

이와같은 목적으로 부터 GATT의 성격을 규정해 본다면 국제협정법적 효과 및 국제기구면에서 다음과 같이 이해할 수 있다.[56]

첫째로 GATT의 규정은 통일성이 미비된 국제협정이라고 할 수 있다. 원래 GATT는 아바나 현장의 발효부터 국제무역기구의 설치까지 관세인하와 기타 무역장애를 제거하기 위하여 채택된 잠정적 협정이었다. 따라서 GATT의 규정에는 각국의 주장이 복잡하게 포함되어 있어서 일율적 실행이 사실상 어려우며, 많은 예외규정을 두고있어 최근의 우루과이라운드 협상에서도 나타났듯이 GATT 본래의 목적과 상충되는 부분도 상당수 포함되어있다.

둘째, GATT는 GATT 협정과 더불어 「GATT의 잠정적 적용에 관한 의정서」가 작성됨에 따라 가맹국은 이 의정서에 서명을 한후 각국의 국내법 범위내에서 GATT의 의무를 수락하는 관계로 법적효과면에서 그 구속력이 제한되어 있다.

셋째, GATT는 당초 국제무역상의 원칙을 규정한 협정에 지나지 않았으므

---

56) 신현종,「무역정책」(서울:박영사,1982),pp.262-264.

로 국제경제기구로서의 성격은 미비하다. GATT는 그 규정에 의해서 정식으로 설립되지 않고 잠정적인 협정에 불과했기 때문에 엄격한 의미에서는 국제경제기구라고 볼 수 없다.

GATT는 국제무역에서 관세장벽의 완화 내지 철폐를 통해 무차별적인 국제무역체제를 확립함으로써 국제경제의 건전한 발전을 추구함에 목적을 두고 있다. 따라서 GATT의 기본원칙은 관세인하 및 무역제한의 철폐를 통한 무역자유화와 가맹국 간의 最惠國(Most Favored Mation: MFN) 대우를 실현하는 것이라 볼 수 있다. 그리하여 GATT의 기본원칙은 무역자유화 원칙과 최혜국 대우 원칙으로 요약할 수 있다.

무역의 자유화를 가로막는 가장 큰 요소는 관세이다. 관세는 무역제한조치 가운데서 역사가 오래 되었을 뿐만 아니라 그 효과가 큰것이 특징이다. 따라서 GATT는 각국 간에 적용되고 있는 관세율을 인하시키는데 노력을 집중하고 있으며, 관세인하에 관하여 다음과 같은 세가지 사항을 강조하고 있다.

첫째, 두나라 사이 또는 가맹국 상호간에 결정된 관세율은 GATT에 통보되며, 전가맹국에 무차별적으로 적용된다. 둘째, 관세 및 기타 무역장벽을 실질적으로 경감시키며, 셋째로는 이러한 원칙이 실현될 수 있도록 각 가맹국은 互惠主義에 입각하여 행동한다.

그러나 관세인하에 있어 그동안 여러차례의 관세교섭을 통해 괄목할 만한 성과를 거두었으나, 오늘날 선진국의 비관세 장벽이 합법적으로든 불법적으로든 강화되고 있어 GATT의 기능을 크게 위축시키고 있음이 현실이다.

관세는 주로 가격 메카니즘을 통하여 수출입을 규제하는 역할을 하지만, 무역의 확대를 이보다 더 직접적으로 저해하는 요인은 수출입 제한조치이다. 이 수출입제한조치는 직접조치이므로 관세보다 더 즉시적이고 큰 효과

를 발생시킨다. 따라서 GATT는 이러한 무역제한조치를 철폐하여 무역의 확대를 추구하려고 노력하고 있다.

2) UR과의 關係

우루과이라운드(UR)는 세계 105개국이 '90년대 신무역질서를 놓고 벌이는 대규모의 흥정판이다. 대부분 GATT 회원국인 이들 국가들은 일단 자유무역질서의 확대라는 대규칙에는 인식을 같이하고 있지만 새로이 발효될 국제무역규모의 내용이 조금이라도 자국에 유리한 방면으로 타결되도록 저마다 모든 노력을 기울이고 있다. 참가국 숫자에 못지않게 협상분야도 15개에 달해 각 분야마다 참가국들은 서로의 이해관계가 얽히면서 선진국 대 후진국, 先開發途國 對 後開發途國, 주요수출국 대 주요수입국으로 나뉘져 사안별로 의기투합과 대립관계를 되풀이 하고있다. 참가 105개 국가가 15개 협상분야에서 저마다 모두 만족할 만한 공통분모를 도출한다는 것은 기대할 수 없다. 따라서 시장개방확대, GATT 규율강화,서비스· 지적소유권 등 새로운 분야에 대한 규율마련 등을 통해 세계무역을 확대하고, 다자간 무역체제를 강화한다는 UR 협상의 목표가 지난 '80년 이후 계속된 절충에도 불구하고 아직까지 합의점을 찾지 못한것도 무리는 아니다. 최근에는 각국이 검토후 '92.1.13.무역협상위원회에서 수용여부에 대한 의사표명을 촉구한 협상초안이 던켈총장의 책임아래 작성 제시되었다.<표 3-15> 이에 대하여 각국은 대체적으로 협상을 계속 진행시켜 나가자는 분위기이나 농산물 분야의 이견 대립이 여전하여 미국·EC간의 이견 조정과 예외없는 관세화에 대한 반대 국가들의 입장조정 문제가 중요변수라 하겠다.

〈표3-15〉 던켈총장 협정초안 주요내용[57]

분 야	주 요 내 용
1. 시장개방 · 기준연도:'86-'88 · 이행기간:'93-'99	· 예외없는 관세화 (식량안보,11조20등 관세화 예외 미반영) · '93부터 모든품목 3% 최소시장접근 허용 ('99까지 5%로 확대) · 모든 관세와 TE를 '93 - '99 (7년간) 기간중 평균 36% 감축하고 GATT에 양허
2. 국내보조 · 기준연도:'86-'88 · 이행기간:'93-'99	· 허용정책에 구조조정 투자등이 포함됨 · 가격지지정책등 감축대상에 대하여 '93 -'99 기간중 20% 감축 · 생산액의 5%를 최소허용 국내보조 (De minimus)로 인정
3. 수출보조 · 기준연도:'86-'90 · 이행기간:'93-'99	· 수출보조 지원금액과 물량을 동시에 감축 · 이행기간중 재정지출은 36%감축, 보조물량은 24% 감축
4. 개도국 우대	· 감축율은 선진국의 2/3 수준, 이행기간은 선진국 '93 -'99 (7년간)보다 긴 '93 - 2002 (10년간)으로 3년간 연장 · 최소허용 정책 국내보조 10% 인정
5. 약속이행계획서	· '92.3.1까지 제출하고 3.31.까지 양자협상 등을 통하여 확정

57) 농림수산부,「UR 농산물협상 진행상황 및 향후대책」1992.1.p.11.

3) UR 農産物 協商의 主要爭點

UR협상에서 농산물 분야는 각국의 이해관계가 얽혀 첨예한 대립양상을 보이고 있다. 농산물 협상은 각국별로 정치-사회적인 영향이 워낙 큰데다 관련품목을 재배하는 농민들의 반발이 거세게 일어나 연내 타결전망도 불투명한 상태이다. 세계각국은 UR협상에서 다른 분야는 일부 양보한다고 해도 농산물에서 만은 자국의 이익을 최대한으로 확보하겠다는 결연한 의지를 보이고 있다.

지난 7월 발표된 농산물분과위원회의 의장보고서를 토대로 협상이 진행중인 농산물협상의 주요쟁점은 첫째, 농산물에 대한 수입제한조치의 폐지, 둘째, 국내 농업보조금의 단계적 철폐, 셋째, 수출보조금의 폐지, 네째, 식물위생검역기준의 완화 등으로 요약할 수 있다.[58] 농수산물 수출국들은 UR협상을 계기로 농산물에 대한 수입제한조치를 폐지하고 외국산 농산물과의 가격차는 관세로 흡수해야 한다고 주장하고 있다. 이를테면 우리나라의 쌀값은 외국의 6배에 달하는데, 외국산 쌀의 수입을 허용하되 국내산과의 가격차에 해당하는 500%의 관세를 물리면 경쟁력을 갖출수 있는것 아니냐는 주장이다. 미국 등은 대신 일정기간을 정해 농산물에 대한 관세를 단계적으로 낮춰 그동안 농산물개방에 따른 대비책을 추진할 수 있도록 한다는 구상을 가지고 있다. 미국 등 농산물수출국들은 이같은 국내농업의 보호기간을 10년 정도로 제의하고 10년 후의 농산물에 대한 관세는 당초 가격차의 30%

---

58) 이를 보다 정확하게 표현하면, 국경조치(Boder Measure), 국내보조(Internal Support), 수출경쟁(Export Competition), 위생 및 동식물검역(Sanitary and Phytosanitary Measure), 비교역적사항(Non-trade Concerns)
및 개도국우대(S&D)의 6개 분야가 된다. 姜國瑞, "GATT/UR 농산물협상추진 현황과 대책", 「농수산물 유통조사 월보」 1990년, 8, pp, 14-15.

수준까지 감축하도록 요구하고 있다.

이에대해 EC측은 10년후 농산물관세의 수준을 현재 가격차의 70%까지 인정해야 한다고 반발하고 있다. 또한 농산물에 대한 관세 수준을 품목별로 차등적용할 수 있도록 허용해야 한다는 입장이다. 또 국내 농업기반이 취약한 우리나라와 일본 등은 식량안보나 지역개발 등의 문제를 들어 쌀,쇠고기 등 일부농산물은 비교역기능 (NTC: Non-Trade Concerns) 품목으로 수입자유화나 보조금 감축대상에서 제외해야 한다는 입장을 표명하고 있다.

그러나 비교역기능품목에 대해 한국 등이 일정기간의 개방유예를 요구하는데 비해 미국 등은 일단 수입자유화의 대상에서는 제외하지 못하며, 다만 관세를 통한 보호기간을 좀더 연장해주는 선에서 고려해 볼 수 있다는 견해이다. 즉, 어떠한 농산물도 「개방유예」는 인정할 수 없다는 것이다. 그리고 국내 농업보조금의 문제에 대한 쟁점은, 농산물 수출국들이 현재의 75% 수준까지 감축하도록 요구하는데 비해, 우리나라의 경우는 30%선의 감축안을 내놓고 있으며 EC측의 안은 국내 보조금을 상당수준 감축하는 대신 수출보조금은 소폭 조정하겠다는 의사를 표시하고 있다.

4) UR協商 妥結의 影響

UR 협상은 우리 농업에 심각한 상황으로 전개되고 있음을 느낄 수 있다. 수입제한을 위한 모든 비관세 국경보호조치는 관세로 전환되고, 이렇게 전환된 관세마저도 낮은 수준의 세율로 인하해야하며, 대부분의 국내농업에 대한 지원정책은 새로운 GATT규율이 적용됨으로써 감축 또는 규제대상이 될 것으로 예상된다. 우리나라의 경우 외국에 비하여 국내보조보다는 국경보호조치에 상대적으로 더 크게 의존하고 있기 때문에 관세화가 채택되었을

경우에는 우리나라 농업에 심각한 영향을 미칠것으로 보인다. 농촌 경제 연구원이 농림수산부의 의뢰를 받아 생산액이 큰 순서로 국내 26개 주요 농축산물을 대상으로 시장개방피해를 조사한 결과, 수입이 완전 자유화되어 값싼 외국 농축산물이 국내시장을 대거 잠식하게 되면, 쌀,고추,쇠고기 등 19개 품목의 재배 및 양축을 2.8%(감귤) 부터 96.7%(보리) 까지 포기하거나 다른 품목으로 전환해야 한다고 분석했다. 그러나 26개 주요 농축산물중 개방이 되더라도 피해가 없거나 미미할 것으로 전망되는 농산물은 녹두,호프,사과,복숭아,단감,마늘,양파 등 7개 품목에 불과하다.

쌀,고추 등 19개 품목의 년간 농가소득 감소추정액 4조 9,700억원 가운데는 쌀이 3조 7,436억원으로 전체의 75.2%를 차지하여 대부분의 비율을 안고 있고, 다음으로 고추가 전체의 6.4%에 해당하는 3,202억원,쇠고기가 5.2%인 2,597억원,콩이 3.3%에 해당하는 1,621억원, 보리 및 맥주보리가 전체의 2.1%인 1,032억원 등으로 피해액 규모가 1,000억원을 넘는 품목은 5개인 것으로 나타났다. 이밖에 연간 농가소득 감소추정액이 300억원에서 500억원 사이에 해당되는 품목은 우유 및 유제품,감귤,감자,팥,닭고기,옥수수,땅콩,포도 등 8개이고, 300억원 미만의 피해액이 예상되는 것은 참깨,고구마,메밀,돼지고기,배,생강,등 6개 품목이다.

연구원은 지난 '88년을 기준으로 생산액이 큰 상위 26개 농산물의 생산규모,생산액,국내외가격차이 및 최근 10년간의 소비증가추세 등을 감안하여 별다른 보완대책 없이 시장을 완전개방하면, 외국 농산물의 수입증가로 국내가격이 하락,경쟁력을 잃은 농가가 생산을 포기함으로써 이같은 피해가 예상된다고 분석하고 있다.

이 분석결과 생산포기 및 작목전환을 해야할 면적(자원유휴화율)은 보리가 96.7%로 가장 높고, 땅콩 55.7%,마늘 38.2%,쌀 32.6%,사과 28.2%,참깨

27.1%, 고추 25.5%, 콩 25.1% 등으로 나타났는데, 농가의 가장 큰 소득원인 쌀의 경우 수입이 완전 자유화되면 '90년 기준 총재배면적 126만2,000정보 중 41만 1,800 정보(32.6%)가 유휴화된다는 결과가 나온다.

또한 관세에 있어서 우리나라는 농산물이 공산품보다는 높은 수준을 유지하고 있는데 GATT상 관세는 국내산업보호수단으로 정당하게 인정되고 있다. 다만 GATT에 양허한 품목인 경우는 GATT규정 제2조의 의무에 따라 양허관세가 관세인상 한계점이 된다는 점에서 관세율인상의 제한을 받게 된다.(우리나라의 경우 전체 농림수산물의 20.6% 가 GATT 양허품목이다.)

한편 관세법에서 규정된 탄력관세제도를 운용하는 데는 GATT 양허품목인 경우 GATT 제 19조의 제요건을 충족시켜야 되는 의무가 따른다. 따라서 위급관세, 조정관세의 경우 양허관세를 초과하는 관세부과도 가능하도록 규정되어 있는 부분은 그 실효성이 없다. 한편 우루과이라운드 농업협상에서는 농산물관세의 대폭인하와 GATT 양허확대가 논의되어 협상과정에서 큰 논란이 예상된다.

非關稅制度에 있어서는 우리나라는 GATT 가입이래 국제수지보호를 위한 수량규제근거 규정인 GATT 18조 B항을 원용하여 농산물 등에 수입을 규제하여 왔으나 1986년부터 국제무역수지가 흑자로 정착됨에 따라 '87년 GATT BOP 협의시부터 우리나라의 BOP 졸업문제가 제기되었다. 그후 '89년 6월과 10월의 2차례에 걸친 BOP 협의 결과 우리나라는 1991년 1월부터 18조 B항의 원용을 중단키로 하였으며, 1997년 7월 1일까지 2차에 걸쳐 수입자유화예시계획을 수립하여 잔여수입제한품목을 수입자유화 하든지 여타 GATT 규정에 일치시켜 운용해야 하는 의무를 부담하게 되었다.

우리나라의 GATT BOP 위원회 협의 결과를 요약하면 (표 3-16)과 같다.

<표 3-16> 89 GATT / BOP 협의 결과[59]

항 목	BOP 협의 대책	합 의 내 용
1) 자유화 유예기간	8-10년(최종합의를 위해 7년까지 수용)	8년 - 97.7.1까지 수입규제 폐지 또는 여타 GATT규정에 일치시켜 운용
2) 자유화 추진방법	년도별로 대체적으로 균분 (more or less evenly distributes)	일반적으로 균형되게 추진 (generally even manner)
3) 자유화계획 예시 방법	3개년 계획으로 3년마다 제시 시행전년도 3월에 자유화예시 계획 발표	'92년부터 2회에 걸친 자유화계획 추진, 시행전년도 3월까지 차기 자유화예시 계획을 GATT에 통보
4) 회원국 관심사항 반영	이해당사국의 의견반영기회 부여	회원국 관심사항은 GATT사무국을 통하여 한국에 제출, 매년 자유화 추진 상황을 GATT이사회에 통보
5) 회원국의 권리행사	신중한 권리행사	권리행사의 자제

농산물 수입규제에 관한 여타규정은 11조 2(c), 19조, 20조 b, 25조 5항에 의한 의무면제, 가입 의정서 등이 있으나 우리나라의 이행제도로써는 양곡관리법에 의한 수입규제품목에 한하여 가입의정서를 운용할 것으로 판단된다. 그러나 우루과이라운드 농업협상에서는 GATT의 정당성 여부를 불문하고 전면 재검토 되고 있어 앞으로는 가입의정서에 의한 수입규제의 정당성을 인정받기 어려울 것이다.

농업보조금제도에 있어서도 농산물에 관한 GATT의 보조금 규정은 세계수

---

59) 농림수산부, 「89 GATT 국제수지(BOP) 위원회 회의참석결과 보고」 1989.

출시장 점유율을 확대할 목적의 수출보조금만 금지하고 있어 수출보조금제도가 시행되지 않고 있는 우리나라로써는 현행 GATT 규정상으로는 보조금에 대한 의무가 없지만 단지 양허품목인 경우 국내보조금 지침이 GATT 제2조의 양허의무를 손상시키는 조치로 해석될 수도 있으나 이에 대한 분쟁사례는 없다. 따라서 우리나라가 시행중인 가격보조정책은 정당한 조치로 받아들여질 수 있으나 앞으로 우루과이라운드 농업협상에 따라 주요소득 및 가격지지정책은 GATT의 규율하에 놓이게 될 것으로 보인다.

우리나라의 UR 농산물 협상에 대한 대책은 대외적인 측면과 국내적인 측면에서 논할 수 있다.

먼저 대외적인 협상전략으로는 첫째,UR 협상과정에서 비교역적 사항이 충분히 반영되도록 하는 노력과 둘째, 우리나라 농업의 구조조정에 필요한 장기유예기간의 확보 셋째,주요 농산물의 관세화 대상에서 제외 넷째, UR협상에서 우리나라와 이해관계를 같이하는 국가들과의 긴밀한 협조를 통한 공동전략의 수립 등이 요구된다.

다음으로 국내적인 농업정책의 측면으로는 첫째, 수입개방에 따른 농가소득 지지대책의 수립 둘째, 예상되는 개방체제하에서의 농업분야에 대한 획기적인 투자,영농규모의 확대,각종제도의 정비등에 관한 방안강구 셋째, 장기적인 시각에서 국제경쟁력이 높은 품목에 대한 집중적인 투자 넷째, 전문농업가를 육성하는 인력개발과 농업생산의 기계화 및 과학화에 의한 기술혁신 등의 대응책이 효과적으로 이루어져야 할 것이다.

결국, 우루과이라운드의 농산물 분야 협상은 한국경제에 미칠 영향이 매우 크기 때문에 먼저 농산물의 안정적 확보를 위한 국내전략이 근본적이고 주체적인 입장에서 마련되어야 하고, 동시에 해외도입에 따른 이용방안이 지속적으로 모색되어야만 할 것이다.

제 4 장. 開放化에 對應한 韓國農業 保護政策의 改善方向

이상에서 살펴본 바와같이 우리나라 농업정책은 국내적으로는 농산물 가격안정 및 농가소득 보장이 요구되는 한편 대외적으로는 국제교역질서가 자유무역을 지향하는 환경변화속에 직면해 있다. 농수산물 수입개방이 한국경제의 어려움을 가중시키리라는 일반적인 인식과 함께 국제 개방화 시대에 수입개방 또한 불가피하다는 전제하에 최소한의 국내농업이라도 보호 육성하기 위해서는 국제 경쟁력 제고를 위한 제도적인 장치가 필요하다 하겠다. 우루과이라운드 농산물 협상이 어떤 형식으로 타결되더라도 수입개방이 불가피하고 기존 수입제한 품목의 수입자유화와 관세화로는 국내 농업생산기반에 타격이 우려된다. 또 수입자유화 품목의 관세도 현행 수준에서 동결될 가능성이 높다. 이와 아울러 국내생산과 가격지지를 위한 보조금 지급도 감축될 전망이어서 이중가격제 및 과실류 수매자금지원의 점진적인 감축이 불가피한 실정이다.

따라서 이에 대비한 면밀한 정책수립이 요구되는 바 본 장에서는 한국 농업 보호정책에서 나타난 문제점을 토대로 농산물 가격안정과 안정적인 농가소득을 보장하고 국제경쟁력 확보를 위한 농업구조 조정과 관세,비관세,보조금 정책의 대안을 제시하기로 한다.

제 1 절. 農業構造 調整政策

농수산물에 대한 대외개방압력이 고조되고 있는 현실에서 영세분산적 소

농구조, 농업 노동인구의 노령화, 임차농지의 확대와 고율의 임차료, 벼농사 중심의 농업 경영구조 등 열악한 농업구조로 자생력이 약한 우리 농업이 해결해야 할 가장 시급한 과제는 어떻게 하면 우리 농업이 국제 경쟁력을 확보하는냐 일 것이다.

이에따라, 현 상태로서는 전개될 국제 개방화시대에 대응할 수 없다는 판단아래 우리나라는 농업 구조 조정을 추진하기 위해서 농업발전 종합대책과 이를 위한 농어촌 발전 특별 조치법· 농어촌 공사법을 마련하여 농가를 전업농, 겸업농, 탈농전직농, 탈농은퇴농으로 구분 선별적으로 육성한다는 방침아래 전업농업 중심으로 영농규모를 확대해 나간다는 것이다. 또한 농지제도의 개선, 농지기반의 정비, 농외소득의 개발, 농어민 연금제도의 도입등을 통해 전업농을 육성하고 이들에게 농업생산자원을 집중시킴으로서 영농규모의 확대를 도모한다는 것이다.

이와같은 원칙적인 방향은 획기적이기는 하나 구체적인 대책에 있어서는 회의적인 면이 없지않다. 따라서 바람직한 구체적인 농업구조개선 대책에는 먼저 우리농업이 처한 국내의 제반여건을 감안하고 생산에 참여할 노동력의 질과 농업의 비교역적 기능을 감안하여 육성작목을 선정하고, 이를 누가 어떤 형태로 어디서 생산할 것인가도 결정해야 한다. 이때 생산특성에 따라 대규모 경영의 유리성이 크게 작용하는 곡물류, 개별적 기능이 중요시되는 시설농업, 발작물, 중소가축, 그리고 대규모 경영과 개별적 관리 기능 모두가 중요한 대가축, 과수등과 같은 작목으로 분류하여 각각 특성에 따라 영농규모, 생산주체, 영농형태 등을 선택하는 것도 중요하다. 또한 이때에 국제 경쟁력 향상을 위해 개인별 관리기능 보다는 대규모 영농의 유리성이 크게 작용하는 작목은 대부분 토지 집약적으로 생산되는 농산물이기 때문에 경지면적을 늘려 영농규모를 확대해야 하는데 높은 지가와 농가의 구입능력

으로 볼 때 단기적으로 영농 규모 확대가 어려우므로 전업농에 집착하기 보다는 수위탁조직 등 영농조직을 활성화하여 농작업을 담당케 함으로써 영농규모확대의 한계를 극복함이 바람직하다. 그리고 개별적 관리기능이 중요시되고 우리나라가 집중적으로 육성시켜야 할 자본 및 노동집약적인 대부분의 전략작목은 협업 형태의 영농조직보다는 전업농에 의해 영농이 이루어지게 함이 바람직하다.

또한 앞으로 지방화 시대에 대비하여 각 작물을 어디서 생산할 것인가를 결정하는 것도 영농구조개선 차원에서 중요한 문제이다. 그러나 이와같은 방향의 영농규모확대가 효과적으로 추진되기 위해서는 필연적으로 수반될 수 밖에 없는 탈농가를 위해 농어민 연금제도나 농외소득원 확보 등의 생계수단이 제도적으로 선행되어야 한다. 그리고 적정규모의 영농이 원활하도록 지역의 특성에 따라 중점적으로 육성할 작목에 적합하도록 생산기반 정비가 갖추어져야 하며, 새로운 형태의 고도의 기술농업을 영위할 농업 인력을 확보해야 하고 영농규모의 확대를 위한 제도의 개선이 이루어져야 하는 등 농어촌 구조개선이나 영농규모 확대를 위한 충분한 재원이 안정적으로 확보되어야 한다.

제 2 절. 關稅政策

관세는 국가재정 수입 확보와 국내산업보호의 두가지 목적을 가지고 징수된다. 우리나라의 농산물 관세도 농가투입재나 수입량이 많은 사료곡물에 대해서는 재정수입을 이유로 3-5% 관세를 부과하고 있으며 주요 소득작물에 대해서는 30-50%의 관세를 유지하여 국내산업을 보호토록 하고 있다. 이러한 보호관세는 생산자에게는 값싼 수입품과 대등한 경쟁을 할 수 있도록 보

호해 주고 소비자에게는 높은 비용을 부담하게 한다는 의미가 있다. 그러나 실질적으로는 생산자와 소비자의 이해 대립이 발생할 수 있다는 점에서 현실적으로 어려움이 따른다.

보호관세가 주장되는 이론적 배경은 자유무역이론의 가정의 비현실성으로 관세가 후생을 저하시키기 보다는 오히려 증가시킨다는 것이다. 사회 후생 함수를 확장하여 상품과 서비스로 부터의 기초적인 소득증대 뿐만 아니라 소득 분배나 공공 서비스의 공급을 위하여 필요한 재정 수입도 포함시킬 필요가 있다는 점, 특정상품의 수요,공급가격의 불안정성으로 부터 국내산업의 가격과 고용을 안정시켜 생산자나 소비자가 부담하게 되는 불필요한 실질적인 경기조정의 비용을 회피할 수가 있다.[60] 적어도 농업의 특수성에 비추어 농산물에 대한 관세정책의 이론적 접근은 이와같은 보호관세론에 기초하여야 할 것이다.

한편, 관세는 수입국에 대하여는 교역조건을 개선시키게 되나 수출국에 대하여는 교역조건을 악화시키는 결과를 초래하고 있어 GATT의 관세협상이나 양국간 통상협상에서 그 이론적 배경은 자유무역에 의한 세계경제 전체의 후생증대라는 점이 강조되면서 관세인하 협상이 전개되어 왔다.

특히 오늘날 대부분의 국가는 원재료와 중간재에 대한 관세율은 가능한한 낮은 세율로 억제하고, 가공도가 높은 상품의 수입에 대한 관세율은 높게 설정한다는 원칙을 세워두고 있으므로 이에 따른 정책 운영의 격차로 세계 각국의 관세구조는 가공도가 높을 수록 경사관세 (Tariff Escalation)의 특징을 가지고 있다.

우루과이라운드 관세협상에서도 자유무역이 강조되면서 관세그룹에서는 동경라운드 수준(33.3%) 감축과 경사관세(Tariff Escalation)의 감축 및 철

---

60) 이 균,「관세이론」(서울:무역경영사,1987),pp.51-52.

페라는 협상원칙이 합의된 바 있다. 농업협상그룹에서는 구체적인 관세협상 목표를 두고 미국 케인즈 그룹은 저관세인하와 전품목 양허를 EC, 일본, 한국 등은 적정보호관세가 불가피하다는 입장이나 결국 관세인하와 양허확대라는 협상원칙에 합의될 경우 우리나라 농산물 관세는 어느정도 수준의 보호관세를 유지시켜야 할 지 중요한 과제가 아닐 수 없다.

전술한 바와같이 우리나라의 농산물 관세구조는 품목별로 요구되는 생산자 및 소비자 보호수준이 획일적·경질적이며 비관세 정책방향과 연계되어 책정되어 있지 못하다.

따라서 향후 수입개방과 관련하여 국내 농업보호에 1차적인 목표를 두는 가운데 관세정책은 다음과 같은 방향으로 재조정되어야 할 것이다.

첫째는 관세율 정책의 사전단계로서 품목별 보호수준의 결정이다. 이때 품목별 보호수준은 국제경쟁력, 국내생산규모와 자급수준, 지역별, 수확기 특성등이 고려되어야 할 것이다.

둘째는 기본관세율은 비관세조치의 철폐에 따라 관세로 국내농업의 보호가 가능하도록 조정되어야 할 것이다. 현행 관세율 체계는 1983년 개편 원칙이 대부분 그대로 반영 되어온 것으로 당시의 상황은 주요 농산물의 대부분이 비관세조치로 수입이 규제되어 있어 관세의 농업 보호기능이 상대적으로 중요시되지 않았으나, 앞으로는 지속적인 시장개방이 불가피함에 따라서 농업 보호수단으로서의 관세기능이 절대적인 위치를 차지할 수 있다. 또한 쌀, 고추, 팥 등 주요품목의 국내외 가격차가 2-6배에 이르고 있어 고율관세로 간주되는 50%의 관세로는 국내농업을 보존하기가 불가능한 실정이다.

특히 국내생산 비중이 큰 쌀, 보리등 양곡류, 소, 돼지등 축산물, 유제품등의 관세는 과거 비관세조치하에 물가 안정을 도모하기 위하여 상당히 낮은 수준으로 책정되었기 때문에 이들 품목의 관세율 인상이 불가피할 것으로

보인다. 아울러 관세율 개편방향을 생산자와 소비자 보호의 균형을 도모하기 위하여 Tariff Rate Quota 체제로 개편 국내 공급부족으로 수입이 불가피한 품목의 물량에 대해서는 저율관세를 적용하고 이를 초과하는 물량에 대해서는 보호관세를 적용하여 농업을 보호토록 하여야 할 것이다. 또한 계절관세를 기본관세구조에 흡수하여 운용토록하며 수확기에 가격변동이 큰 과채류와 이의 대체농산물에 적용하도록 하여야 할 것이다.

셋째는 국내산업의 균형발전과 수급의 안정을 기하기 위하여 농산물 관세체계에 내재해 있는 원료와 가공품간의 역관세내지 균일 관세구조는 개편되어야 할 것이다.

우리나라 농산물 관세구조는 품목별 보호수준에 불균형이 심하고 가공단계별 차등관세가 설정되어 있지 않아 국내 농산물의 보호수준에 불균형이 심하며 가공단계별 차등관세가 설정되어 있지않아 국내 농산물의 가공산업 발전에 큰 저해요인이 되고 있다. 이러한 품목별 보호수준의 불균형은 원료와 가공식품 행정의 이원화와 관계가 있으므로 원료 농산물과 가공식품 행정체계의 일원화 문제도 동시에 검토되어야 할 것이다.

넷째는 기존 GATT 양허세율의 조정이다. 우리나라의 GATT가입과 케네디라운드,도쿄라운드 등 종전의 다자간 관세협상에서 저관세로 양허된 쇠고기,돼지고기,보리,대두분,대두유 등 산업비중이 큰 품목의 양허관세는 인상조정되든지 철회 되어야 할 것이다.

다섯째는 탄력관세제도의 운영방법을 개선해야 한다. 국내농산물 가격은 비록 국제 가격보다 높은 가격이 유지되고 있으나 국내 생산여건에 따라 결정될 수 밖에 없으므로 수입이 증가하여 국내 농업이 피해가 우려될 때는 신속한 산업피해구제 조치가 있어야 할 것이다.

이를 위해서는 품목별 수입 동향이 수시로 파악되어 그 피해여부가 즉시

분석되어야 할 것이다. 그러나 우리나라의 관세행정 통계는 산업정책 차원에서 활용되지 못하는 실정에 있으므로 앞으로는 수출입 정보가 관세정책에 신속히 활용될 수 있도록 수출입 통계의 공개가 요구된다.

마지막으로 관세법 제43조 8에 규정된 기본관세율에 100분의 50으로 제한된 국제 협력관세의 행정부에 대한 수권범위가 개정되어야 할 것이다. 기본 관세율이 재조정되지 않은 상황하에서 GATT에 인상한계세율(Ceiling Binding)로 양허하는 경우 30%의 기본 관세율 품목은 45% 이상 거치할 수 없으며 우루과이라운드에서 비관세 조회품목의 관세전환과 양허에 합의된 경우 이의 이행을 위해서도 우리나라의 관세법은 개정이 불가피하다.

제3절. 非關稅 政策

비관세 정책은 국내산업을 보호하고 국제수지를 개선하기 위해 흔히 사용되며 보다 직접적인 무역 규제정책으로서 관세 정책을 제외한 거의 모든 무역정책들이 포함되므로 그 범위가 매우 광범위하다고 볼 수 있다.

여기에서는 대외무역법에 근거한 무역정책을 살펴보고 공정무역을 보장하기위한 보조금 정책에 관한 것은 다음절에서 살펴보기로 한다.

우리나라가 앞으로 검토해 나가야 할 비관세정책의 문제는 두가지로 대별되는데 하나는 1997년 7월 까지 취해야 할 수입 자유화정책이고 다른 하나는 이기간까지 수입자유화가 어려운 품목에 대하여 GATT규정에 일치시켜 수량 규제를 유지해 나가는 방안을 강구하는 것이다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 GATT는 원칙적으로 수출입 수량규제를 금지하고 있으며 예외적으로 인정되는 경우에는 그 적용 요건이 엄격히 제한될 것이라는 점이다. 따라서 여기에서는 우루과이라운드 농업협상결과 GATT에서 인정될 비관세 조

치는 식량안보 등 농업의 비교역적 기능과 GATT 11조 2(c)항의 유지라는 극히 예외적인 조건하에서만 인정될 것이라는 가정하에 우리나라의 대책방안을 살펴보기로 한다.

첫째, 우루과이라운드 농업협상의 대책으로서 관세화가 면밀히 검토되어야 한다. 앞으로 수입개방은 주요품목에 대하여는 품목별 조정기간이 부여되어야 한다. 즉, 특정연도에 일시에 개방하는 것이 아니라 2-3년의 수입쿼터제 운영후 수입규제를 철폐하는등 일련의 점진적 조치가 우리나라 수입개방정책에 시사하는 바가 크다 하겠다. 그러나 이와같은 연차적 개방의무는 우루과이라운드 농산물협상에서 모든 비관세조치의 관세하에 합의할 경우 1989년 GATT 국제수지위원회에서의 합의 결과가 전면 재검토되어야 할 것도 배제할 수 없다. 우루과이라운드 농업협상에 관한 중간평가합의사항은 의무면제, 가입의정서에 의한 예외등 모든 비관세조치를 재검토하기로 하였으며 이러한 예외하에 유지되고 있는 비관세조치의 관세화가 합의에 이를 것으로 전망됨에 따라 사실상 웨이버 성격을 가지고 있는 우리나라의 GATT BOP 협의결과는 우루과이라운드 농업협상결과에 흡수될 것으로 보인다.

둘째, GATT 11조 2(c)항 원용을 위하여 국내수급정책과 무역정책간의 연계가 제도화 되어야 한다. 우리나라의 농업관련 법령은 농산물 증산과 가격안정을 목표로 제정되어 있는 반면 과잉생산방지 내지는 적절한 생산량 유지를 위한 핵심적인 요건은 정부의 법적근거에 의한 생산통제를 실시하는 것이다. 국내농산물과 수입농산물의 적절한 공급조절을 위해서는 상기 조항의 원용이 필수적이기 때문에 농어촌발전특별조치법, 농산물유통 및 가격안정에 관한 법률등에서 규정한 수급조절을 위한 정부정책에 생산통제를 수반한 가격안정시책이 추진되도록 관계법규정의 개정이 요구되며 이러한 정부조치의 시행에는 정부와 농민의 합치된 노력이 필수적인 바, 무엇보다도

효과적인 대농민 홍보가 이루어져야 할 것이다.

셋째, 국내수요량이 커 농산물 수입자유화가 국내농업에 피해가 우려되고 수급조절에 어려움이 예상되는 품목에 대하여는 국영무역제를 도입하여 수입을 독점시킴으로써 수급의 안정과 농산물 수입으로 인한 이익을 생산자에게 환원시키는 제도가 마련되어야 할 것이다. GATT 제17조에 의한 국영무역의 경우도 GATT의 제반의무를 준수해야 하고 우루과이라운드 조문그룹 협상에서 동 조항의 강화방안이 논의되고 있으나 이러한 국영무역체계는 앞에서 언급한 목적달성에 매우 유용한 수단이 될 수도 있다.

넷째, 농산물의 수입자유화 후 수입급증으로 국내산업에 피해가 우려되거나 피해가 발생할 경우 관세정책에서 살펴 본 바와같이 신속한 안전판(Safeguard) 조치가 발동될 수 있도록 수입과 국내산업과의 영향분석이 신속히 이루어질 수 있도록 수입관리체계가 확립되어야 하고, 수출국의 시장여건을 파악, 수입농산물에 대한 반덤핑 및 상계관세 부과여부도 수시 검토되어야 할 것이다.

다섯째, 국내농업보호수단으로 많은 사람들에 의해 제기되고 있는 가변부과금은 우루과이라운드 농업협상 결과 GATT 규율하에 규제될 것으로 보인다. 수출국은 모든 부과금의 철폐를 주장하고 반면에 EC는 가변부과금을 고정요소로 관세화에 반영할 것을 주장하고 있는 점에 비추어 새로운 부과금의 도입은 어려울 것으로 보이며 농가에 대한 지원 재원을 확보하는 목적이라면 더욱 그 정당성을 찾기 힘들 것이다. 수입개방으로 인한 농가의 손실보상 차원에서의 대책은 관세율 조정과 농산물 관세의 농업재정으로의 환원 방법이 더 타당할 것이다.

여섯째, 식품위생규제와 동식물 검역 또한 유용한 수입 규제수단이 될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 조치는 어디까지나 인간 및 동식물 건강보호

를 목적으로 인정되고 있다는 점이며 우루과이라운드 농업 협상에서는 동조치의 과학성,공평성이 강조되고 있어 위생 및 동식물 검역을 통한 국내농업보호를 추구하고자 하는 발상은 그 전환이 요구되며 다만 본질적인 목적달성을 위해서 수입 농산물의 품질검사와 검역조치는 더욱 강화되어야 할 것이다.

일곱째, GATT규정상 정당성을 확보할 수 없는 수출입제도와 국내법규는 현실에 맞게 정비되어야 할 것이다. GATT 11조 2(a)항과 식료품 또는 수출체약국의 불가결한 농산품의 위급한 부족을 방지하기 위한 목적에 한하여 수출규제를 허용하고 있으며 제20조에서는 천연자원보호와 경제적 목적이 아닌 특정목적에 한하여 수출규제를 허용하고 있을 뿐이다. 따라서 수출입 공고와 통합공고하에 규제되고 있는 GATT규정상 정당성이 없는 수출규제는 철폐하여 민간자율에 일임하여야 할 것이다. 아울러 가입의정서로 수입규제의 정당성을 주장하고 있는 양곡관리법상의 수입규제품목등은 식량안보를 위한 예치 또는 관세화로 전환될 것으로 보이며 따라서 GATT의 원칙상 실효성이 상실된 수출입에 한하여 정부허가를 요구하고 있는 국내법은 현실에 맞게 개정되어야 할 것이다.[61]

제 4 절. 補助金 정책

농업에 대한 보조금 정책은 가격지지,직접 소득지지,간접 소득지지 그리고 일반적 서비스 등 4개의 유형으로 분류해 볼 수 있다. 그동안 세계 각국은 국내 농업보호와 함께 자국의 농업생산을 장려하는 방향으로 투자 및

---

61) 수출입에 관하여 GATT 규정과 일치하지 않는 국내법으로는 사료관리법, 주요농작물 종자법,종묘관리법,축산법 등이 있다.

지원정책을 실시함에 따라 1980년대 초에는 특히 인도,중국 등 대부분의 개발도상국에서 식량자급이 달성되고 EC도 식량수입국에서 식량수출국으로 전환되게 되어 결국은 세계적인 식량과잉 문제가 초래되고 선진국의 과잉 농업보호는 수출경쟁과 재정부담을 가중시켰다. 이에따라 공정한 수출경쟁을 확보하고 세계적인 농업자원의 효율적인 배분을 도모하기 위하여 보조금 감축문제가 연구되기 시작하였으며 우루과이라운드 농업협상의 최대관심의제로 채택되기에 이르렀다. 보조금에 대한 협상의 목적은 농산물 무역에 직,간접으로 영향을 미치는 모든 보조금을 협상대상으로 하여 이의 감축과 보조금 지원에 관한 GATT 규정을 강화하는데 있으며, 지금까지의 협상활동은 금지보조금,규제보조금,허용보조금의 3가지 형태의 보조금 분류를 놓고 OECD가 개발한 농업보호 및 지지조치의 유형을 기준으로 하여 협의가 진행되고 있다. 협상 결론의 대강은 별표의 (1),(3)항은 규율 내지 감축대상으로 (2)항중 생산에 직접 연계되지 않은 보조금과 (4)항의 보조금은 허용 대상 보조금으로 구분되어 질 것으로 예상된다.

OECD의 농업지원정책의 유형 [62]

(1) 시장가격 지원

-이중가격 제도

-수입 쿼터 / 자발적인 수출 억제

-관세 / 수입 부담금

-수출 환급 / 장려금

-국내 소비 촉진제도

-공급 관리 (생산량 / 경작면적 쿼터)

---

62) OECD, National Policies and Agricultural trade, 1987, p.102.

-독점체제(판매촉진, 수입통제체제)

(2) 직접 소득 지원

-직접 지불 (휴재지변, 흉작, 헤드에이지 /경작면적, 재고보상등)

-통상정지 배상금

-생산자 부담금 (부정적인 지원)

(3) 간접 소득 지원

-금융지원

-양여성 신용 (이자 보조금)

-투입 보조금(연료, 비료, 수송, 기타.)

-보험료

-보관료

(4) 기타 지원

-조사, 상담, 훈련

-검사

-합리화 및 조직화

-가공 및 마케팅

-운송 양여

-세금 양여

-지방 / 중앙정부의 지원

그러나 농업보조금 문제를 둘러싸고 미국과 EC간의 팽팽한 대립이 아직도 미결상태에 있어 앞으로의 협상 전망이 극히 불투명하다 하겠다.

우리나라의 농업 보조금 중 가격 및 소득 보조금은 식량자급위주의 농업 정책 결과 쌀, 보리에 대해서는 관리가격이 유지되고 있는 반면 여타 농산물

에 대해서는 선진국에서 실시하고 있는 농가 소득보장 수준의 가격 및 소득 보조조치는 거의 없는 실정이다. 그러나 이제부터 추진될 수입 개방에 대비한 우리나라의 농업 보조정책 방향은 국제적으로 승인 가능한 범위내에서 농가 소득이 보장되고 경쟁력 확보가 가능하도록 다음과 같은 대안들이 검토되어야 할 것이다.

첫째, 모든 보조금이 Package로 취급되어 AMS 측정 수단을 통하여 감축되는 경우 농산물 시장 및 가격지지를 위한 정부지원이 확대 되어야 할 것이다. 이를 위한 가격지지 품목과 지원 수준은 농가가 농업생산을 통하여 최소한의 복지 실현이 가능하도록 생산규모의 크기,지역적 작목의 특성,국내 수급안정의 중요성이 고려되어야 할 것이며 이러한 품목에 대하여는 적정량의 생산수준 유지와 아울러 사전지지 가격고시제도가 제도적으로 정착되어야 할 것이다.

둘째, 농업보조금에 관한 GATT규정이 생산 및 가격안정을 목적으로 한 보조금의 지급을 규제하게 될 경우 우리나라의 농업 보조금지원 정책대상은 생산성 향상을 위한 구조조정과 농업서비스에 대한 지원체제로 전환되어야 할 것이며 이를 통하여 농업구조개선을 더욱 가속화시켜 국내농업이 국제경쟁력을 확보할 수 있도록 농어촌 발전 종합대책의 차질없는 추진과 구조조정에 투자규모가 확대 되어야 할 것이다.

셋째, 농업정책의 일차적인 목표는 농가소득지지에 두어야 하는 만큼 농산물시장개방과 보조금 지급규제는 우리나라 농가소득 향상에 커다란 부담이 된다. 이와같은 외부적 요인에 의한 정책의 변화로 농산물 수출국과 국내 수입자 및 수요자는 큰 혜택을 입게되는 반면 생산자인 농민은 대단히 불리한 여건에 처할 것임이 명백하다. 따라서 부분적으로는 식량안보의 확보와 수급안정을 위한 재고관리 등 정책수단을 통하여 농가소득이 지지될

수 있겠지만 총체적으로 볼 때 영농의 규모화가 빠른 속도로 진전되지 않는 한 농가소득은 종전처럼 유지되기 어려울 것이다.

넷째, 소비자가 이익을 얻은 만큼 평균가계소득에 미치지 못하는 영세농가에 대해서는 일정 수준의 직접 이전지출제도(Decoupling Farm Programs)가 강구되지 않으면 안된다는 것이다. 이것은 농산물 무역에 있어서 경쟁력을 갖추고 있는 미국의 농산물 수출 확대전략의 하나로 이해되나 농업구조가 취약하며 농가소득향상에 한계가 있는 우리나라로서는 다른 대안과 함께 이러한 직접 지불의 확대를 긍정적으로 검토할 가치가 있다.

기타 국내 농산물 수출과 연계된 수입정책을 세움으로써 농민들이 작부전환과 연계수출에 의한 이익보전방안 강구 및 편중된 농산물 수입시장의 다변화와 경쟁적 도입을 위한 각종 구매방식,계약방식의 개선과 선물환시장에의 참여 등이 요구되고 있어 이를 위한 전문 농산물교역 연구기관의 설립과 전문가의 육성책이 필요하며, 또한 국제경쟁력있는 품목을 집중적으로 발굴,수출하는 것도 수입개방에 따른 적극적인 대응방안이라 할 수 있다.

제 5 장. 結 論

이상에서 살펴본 바와 같이 농산물 교역은 식량안보 및 사회·정치적 요인 등 농업의 특수성으로 인하여 국제 경제사회에서 각국간의 이해대립이 첨예한 분야라 할 수 있다.

GATT 성립이후 세계교역의 확대를 위해서 케네디라운드에 이어 동경라운드와 우루과이라운드로 발전되었다. 케네디라운드 이전 까지는 관세인하 협상에 중점을 두어왔으며, 동경라운드에서 최초로 무역협상 위원회 산하에 일차산업과 관련하여 관세 및 비관세장벽 완화라는 전통적인 접근방식 이외에 각국의 농업정책이 문제점으로 제시되었다. 이에 우르과이라운드 농산물 교역협상에 있어서 농산물 수출국들은 시장기능에 의한 교역의 완전 자유화를 지향하고자 하며 농산물 교역과 관련된 모든 조치가 GATT 체제내로 복귀 되어야 한다고 주장한 반면, 농산물 수입국들은 농업의 특수성을 강조하면서 보조금의 우선철폐, 식량공업국의 수출제한을 규제하자는 접근을 주장하고 있다.

특히 90년대에 들어 세계 무역 불균형의 확대로 보호주의 경향이 심화됨에 따라 미국,EC,일본 등 선진국을 중심으로 새로운 삼자간 무역협상 추진의 필요성이 제기되어 세계 무역질서의 재정립과 교역 확대방안을 협의하기 위해 1986년 9월 우루과이의 푼타 델 에스테(Punta del Este)에서 GATT 각료선언을 하였다. 이 선언에서 우루과이라운드 농산물 협상의 주요과제는 먼저 현행 농산물 관세를 인하하고 동시에 비관세장벽을 점진적으로 완화하며, 식품위생 및 동식물 무역제도를 관련 국제기준에 합치하도록 운영함으로서 무역규제효과를 최소화하여 농산물의 교역 자유화를 확대하고 농업보

조금에 대한 GATT규율 강화를 통하여 보조금을 점진적으로 감축하고 수출보조금을 감축 내지 철폐한다는 것이다.

그러나 농산물 협상은 선진국과 개도국을 포함한 농산물 수출국,EC,선진수입국,수입개도국등으로 나뉘어 아직도 서로의 입장만을 주장하고 있는 실정이다.

현시점에서 진행중인 GATT 우루과이라운드 농산물 협상의 완전한 결과를 예측하기는 어렵지만, 이것이 어떤 형식으로 타결된다 하더라도 우리나라의 경우 점진적 수입개방이 불가피하며, 기존 수입제한품목의 수입자유화에 따른 관세화로 국내 농업 생산기반에 상당한 타격이 우려되어 수입자유화품목의 관세는 현행 수준에서의 동결이 예상된다.

이와아울러 국내생산과 가격지지를 위한 보조금 지급도 감축될 전망이어서 이중 가격제 및 과실류 등 수매자금 지원의 점진적인 감축이 불가피한 실정이다. 따라서 이에 대한 면밀한 대책수립이 필요한 바, 앞으로 농업의 국제화, 개방화에 대비하여 국내 농업의 구조개선과 생산성 향상,그리고 경쟁력 강화를 이룩해 나감으로써 자생력을 가진 농업으로 기반을 다지는 것이 중요한 과제가 될 것이다. 이를 위해서는 첫째, 앞으로의 농업정책은 GATT와 일치시키는 방향으로 조정되어야 하며 둘째, 보호정책의 수단들이 종합적으로 고려되어야 하고 셋째, 우리나라 경제성장 성과의 공정한 배분이라는 측면에서, 그리고 농업의 경쟁력 향상을 촉진하기 위하여는 농업부문의 투자확대가 요망된다. 넷째, 농업보호정책의 효율성 제고를 위한 제도적 장치가 마련되어야 하며, 끝으로 수입개방 확대에 대응한 수출입 관련 제도의 재조정이 시급한 형편이다.

이상에서 살펴본 바와같이 우리나라 농업은 급변하는 국제교역 개방화 환경에 직면하여 우선적으로 변화와 국제규율범위 안에서 장기적이고 조속한

구조조정이 요망된다. 또한 농업을 책임지는 농민, 농민단체, 정부의 합치된 노력이 요구되어 지며 기타 농산물 수입시장의 다변화와 경쟁적 도입을 위한 각종 구매방식의 개선과 농민들의 농산물시장에의 적극 참여 등이 요구되고 있어 이를 위한 전문 농산물 연구기관의 설립과 전문가의 육성 등에 노력을 경주해야 한다.

參考文獻

1. 國內文獻

김성훈 외, 「한국농업 이 길로 가야한다.」 서울:한길사, 1990.

노덕율, 「GATT 이야기」 서울:한국경제신문사, 1986.

농림수산부, 「농정소식 제30호」, 1989. 4.

----------, 「농림수산 통계연보」, 1989.

_____, 「농림수산 주요통계」, 1989.

_____, 「농림수산 주요업무자료」, 1989.

_____, 「'88-'91 수입자유화에시 관련업무 참고자료」, 1989.

_____, 「1991년도 농업동향에 관한 연차보고서」, 1990.

_____, 「'89 GATT / BOP 회의참석결과보고」, 1989.

박기혁 외, 「한국농업경제」, 서울:박영사, 1990.

박진근, 「국제경제학」, 서울:박영사, 1988.

상공부, 「1989-1991 수입자유화 계획」, 상공부고시 제89-17호, 1989.

유병서, 「한국농업의 발전정책」, 서울:성균관대학교출판부, 1991.

이 균, 「관세 이론」, 서울:무역경영사, 1987.

이호철, 「벼랑위의 우리농업 어떻게 구할 것인가?」, 서울:한길사, 1991.

재무부 관세국, 「'88 관세율 개편백서」, 1989.

장상환 외, 「한국농업 농민문제 연구」, 서울:연구사, 1988.

주종환, 「현대농업정책론」, 서울:한울아카데미, 1990.

표학길, 「국제 무역론」, 서울:무역경영사, 1989.

한국농어촌 사회연구소편, 「수입개방과 한국농업」, 서울:비봉출판사, 1991.

_____ , 「한국농업문제의 이해」, 서울:한길사, 1990.

한국농촌경제연구원, "우루과이라운드 협상과 대책에 관한 연구", 1989.

허신행, 「개방경제체제에 대비한 한국농업의 대응방안」, 서울:한국농촌경제연구원, 1983.

강국서, "GATT/UR농산물협상추진현황과 대책", 농수산물유통조사월보, 1990, 8

김성훈, "우루과이라운드, 무엇이 문제이고 어떻게 대처할 것인가", 「우루과이라운드와 한국농업의 진로」, 전국농민 단체협의회 , 1990.8

김완배, "UR농산물협상의 내용과협상대책", 「UR협상대책과 우리농업의 활로」, 대룩연구소, 1990.10

성진근, "국제개방화시대에 대응한 한국농정의 파라다임", 「심포지움 UR 농산물 협상이후의 한국농업의 진로」, 서울대학교 농업개발연구소, 1991

_____, "국내농업이 수입개방 때문에 받게될 피해액 추정", 한국농업 경제학회, 1991.

이재욱, "UR농산물협상의 현황과 전망", 「농산물수입개방과 농업문제」, 한국농업경제학회 외 4개 농업학회, 제1회 공동심포지움, 1990.6

_____, "우루과이라운드 농산물협상의 현황과 전망" 「농산물 수입개방과 농업문제」, 한국농업경제학회 외 4개 농업학회, 제1회 하계공동심포지움, 1990.6

이정환, "한국농업의 선택", 한국농촌경제연구원, 1988.

정기식, 이래수, "UR 농산물협상과 농업정책방향", 농협조사월보, 1990.10

加賀爪優 외, 국제연합식량농업기구 한국협회(역), "선진국의 농업보호", FAO 한국협회, 1989.

박남식, "각국 농업보호정책의 비교분석", 연세대학교대학원 석사학위논문, 1990.6

이환상, "농산물 수입개방과 이에따른 농업보호정책에 관한 연구", 연세대학교대학원 석사학위논문, 1990.

조해영, "농산물 수입개방에 따른 대응방안에 관한연구", 명지대학교대학원 석사학위논문, 1990.

최대휴, "세계농산물 교역환경변화에 따른 한국농업보호정책과 조정방향에 관한연구", 연세대학교대학원 석사학위논문, 1990.

2. 外國文獻

Arderson, Kym and Yujiro, Hayami: The Political Economy of Agricultural Protection, Sydney, Allon I Unwin 1986.

Baldwin, Robert E.: The Political Ecomony of U.S. Import Policy, The MIT. Press, 1985.

Cochrance, W. W, Farm Prices, Univ. of Minesota Press, 1958.

Dearorff, Alan V. & Stern, Robert M.,: Options for Trade Liberalization in the Uruguay Round Negotiations, International Trade 37.4, 1990.

GATT, GATT Activities, '88-'89, 1989.

Hathaway, Dale E.: Agreculture and the GATT, N.Y., Institute for International Economics, 1987.

John H. Jackson, Jean-Victor Louis and Mitsuo Matsushita: Implementing the Tokyo Round, The University of Michigan Press, 1984.

Johnson, D. G, World Agriculture in Disarray, Chicago: St.Martin's Press, 1983.

Kunston, R. D, Agricultural and Food Policy, N. Y : Prentice-Hall, 1983.

マ-クリッチ-, "世界の農業, 食糧, 環境の危機をこえる道-アメリカ, 第3世界, そして日本の未來-", 海外市民活動情報センタ, 1988.

ABSTRACT

A Study on Korean Agricultural Protection Policies of Open-door Market

Kim, Seon-heon

Major in Public Policies

The Graduate School of Administration

Hansung University

Directed by Professor Hwang, Jin-soo

The main purpose of this dissertation is not only to minimize the effects of agricultural open-door policy to domestic market but also to help stabilization of domestic economy and improvement of farmers'income.

Therefore, I framed a theory based upon those books and articles related to the topic of this research and then, I showed many statistical data from relatives institutions to agriculture. There is, I utilized

foreign and domestic researches, related statutes of GATT and statistical datas for the purpose of this study.

In the processes of this study, I got the conclusions as follow.

First, In orther to protect Korean agreculture in the protectionism of international trade,I think that it is needed to improve farmers'income by cultivation of special industrial, and accomplish institutional counterplans for rural exodus and fix agrcutural culture concerned about regional specialities.

Second, there could be governments'subsidies for domestic production and reasonable prices and besides,some detailed policies to remove the price-down phenomenon by over supply of agriculture products.

Third,It seems that we need specialized professional agricultural -ization by machinalization and cultivation of crops for special uses because the structual seakness of Korean agricultural is induced from familization and variety lack of specialization from the above three points, I could reached the conclusions as follows.

In september 1986, Beginning from declaration of GATT minister at Punta Del Este,Uraguay, Uruguay Round Conference was taken the leadership by agricultural product-export countries, for example, America and now, We can not avert agricultural open-door policy to these countries.

Therfore, There would be institutional policies of protection of domestic agriculture from foreign's.

First of all, we can use tariff-policy to protect domestic agriculture by adjustment of basic tariff rate and renovate tariff system to set stability of supply-demand structure and equal development of domestic

industries. And then,there would be appropriate policies for compensation of domestic agricultural damages by the increase of imports. Another alternatives for the protection of domestic agriculture is non-tariff policy and subsidy policy. Subsidy policies for agriculture is classified into 4 types, that is, price-supporting,direct-income supporting, indirect-income supporting and general service.

The direction of our agricultural protection policy for preparing open door import to foreign products will be examined in order to guarantee famers'income and competitiveness in the range of internatinal approval available as follows.

First, In the case that all subsidies are treated as package and diminished by AMS measurement instrument, Government's assistance would be magnified for support of agricultural market and price.

Second, if GATT statutes of agricultural subsidy restrict to payments of subsidy in order to stabilize production and price, Beneficiaries of our agricultural subsidy-support policy would be converted to assistance systems for agriculture services and structure adjustment for improvement of productivity.

Third, primary purpose of agriculture policy must be laid on support of farmers'income.

Fourth, there must be decoupling farm programs for low-income farmers whose income is below average farmer's income within consumer's surplus.