

최 종
연구보고서

수산부문의

합리적 · 합법적 수입관리 방안

**Efficient and Legitimate Measures
to Manage Imported Fishery Products**

2006. 7.

연구주관기관
한국해양수산개발원



해양수산부
MINISTRY OF MARITIME AFFAIRS & FISHERIES

제 출 문

해양수산부장관 귀하

본 보고서를 “합리적·합법적 수입관리 방안” 과제의 최종보고서
로 제출합니다.

2006년 7월 일

주관연구기관명 : 한국해양수산개발원

총괄연구책임자 : 황 기 형

연 구 원 : 주 문 배

연 구 원 : 정 명 화

연 구 원 : 유 동 규

연 구 원 : 마 창 모

연 구 원 : 한 경 숙

요 약 문

I. 제목

합리적·합법적 수입관리 방안

II. 연구개발의 배경 및 필요성

1997년 수산물 전품목의 수입이 자유화된 이후 수산물 수입이 급격히 증가하고 있다. 이에 따라 다양한 수입 수산물의 염가 공급으로 국내 소비자의 후생이 증가한 측면이 있으나, 한편으로는 저급 수산물의 범람으로 시장질서가 교란되고 국민의 보건의 위협받으며 국내 어업자가 일시에 도산위기에 몰리는 등 사회적으로 심각한 부작용이 나타나기도 하였다. 즉 1997년 7월에 이루어진 수산물 수입 자유화 조치는 지난 8년간 생산자와 소비자에게 한편으로는 긍정적이고 또 다른 한편으로는 부정적인 커다란 변화를 초래해 왔다고 할 수 있다.

세계 수산물 시장의 동향을 살펴보면, '시장 개방'이라는 커다란 흐름 속에서 한편으로는 선진 각국이 수입 수산물에 대한 관리를 강화하는 추세가 나타나고 있다. 세계 수산물 시장의 흐름은 수산물에 대한 관세는 인하되고 있는 반면, 식품 위생·안전, 반덤핑, 환경 및 생태계 보호 등 다양한 명분을 앞세워 수입 수산물에 대한 관리는 강화하고 있다.

우리나라도 이러한 세계적인 추세를 고려하는 한편, 국내 소비자 보건 증진과 불공정한 무역으로부터 국내 생산자를 보호하여 장기적인 수산물 수급 안정을 도모하기 위한 목적에서 수입 수산물에 대한 보다 적극적인 관리체계를 확립해 나갈 필요가 있다. 그러나 이를 위해서는 WTO 협정 등 국제규범과의 부합 가능성을 우선적으로 고려하여야 하고, WTO의 기본원칙인 '내국민 대우의 원칙'에 따른 국내 업계에의 영향을 고려하는 등 신중한 접근이 요구된다.

Ⅲ. 연구개발의 목적 및 방법

본 연구는 이러한 필요성에 따라 정보비대칭 등 시장 기능의 한계를 보완하여 국내 수산물 소비자 및 생산자의 권익을 보호하고 수산물의 장기적인 수급 안정을 도모할 수 있는 국내 수산물 수입관리제도의 보완·개선 방안을 도출하기 위한 것이다. 구체적으로는, 첫째, 국제 무역규범에 부합하고 선진국의 수입 수산물 관리 수준에 부응하는 국내 제도 개선 방안을 식품 위생·안전, 생태계 및 자원 보호 등 정부가 추구하는 공공정책의 목적과 연관하여 검토하고, 둘째, 그 파급효과 및 추진 방안을 제시하기 위한 것이다.

연구의 방법으로는 문헌자료 조사, 전문가 및 관련 업계 종사자 면담, 현장조사 등을 통해 국내 수산물 수입 실태를 분석하고 문제점을 도출하였고 문헌자료 조사, 인터넷 검색, 전문가 자문 등을 통해 수산물 수입관리제도 관련 국제 협약 및 협상 동향, 주요 선진국의 수산물 수입관리 실태를 파악하였다.

또 국내 수산물 수입의 문제점, 관련 국제 협약, 선진국의 사례 등 종합하고, 관련 업계와 전문가 자문을 통해 국내 수산물 수입관리제도 개선방안을 도출하였다.

Ⅳ. 연구개발 결과 및 활용

Ⅳ-1. 수산물 수입관리 관련 국제 협약 및 협상 동향

우리나라의 '대외무역법'은 '헌법에 의하여 체결·공포된 무역에 관한 조약과 일반적으로 승인된 국제 법규가 정하는 바에 따라 자유롭고 공정한 무역을 조장함을 원칙'으로 하되(제3조), 헌법에 의하여 체결·공포된 무역에 관한 조약과 일반적으로 승인된 국제 법규에 의한 의무의 이행, 생물자원의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 물품의 수출 또는 수입을 제한하거나 금지할 수 있도록 하고 있다(제14조). 즉 자유 무역의 조장을 원칙으로 하지만, 조약이나 일반적으로 인정되는

국제법에 의거하여 필요한 경우에는 수출입을 제한할 수 있도록 되어 있다.

다자간 국제 협약 중에는 각 협약의 고유한 목적의 달성을 위하여 상품, 특히 수산물의 교역과 관련된 조항을 포함하고 있는 경우가 있는 바, 이는 여러 가지 정책적 필요에 따라 수입 수산물을 관리함에 있어서 국제적으로 인정받는 합당한 근거가 될 수 있다. 다만 수입 수산물 관리의 근거가 되는 국제적 협약이 국제법의 법원으로서 요건을 갖는지는 고려할 필요가 있다.

IV-1-1. 무역에 관한 일반적 원칙과 예외조항

1947년도 GATT는 WTO 협정에 포함된 1994년도 GATT와 법률적으로 구별되지만, 1994년도 GATT가 1947년도 GATT를 계승하고 있으므로 1947년도 GATT에 나타난 무역의 일반적 규칙 및 예외조항들은 오늘날에도 대부분 유효하다고 할 수 있다. GATT 협정 본문 제1조와 제3조는 체약국에 대해 최혜국 대우와 체약국으로부터의 수출상품에 대해 국내산 상품과 동등하게 취급하도록 하는 내국민 대우에 관한 조항이다. 또 제6조는 수출국의 덤핑을 방지하기 위한 수입국의 상계관세 부과를 허용하고 있다. 제9조에서는 원산지 표시제도에 관한 조항으로서, 수입 상품의 표시 요건에 있어서 모든 체약국에 대해 동등한 조치를 취할 것, 원산지 표시가 수출상품 가치의 손상이나 관련 비용의 부당한 증가가 수반되지 않도록 할 것 등을 규정하고 있다. 제11조는 수량제한을 일반적으로 금지하고 있다.

또 GATT 협정문 제19조에는 예측하지 못한 상황 변화로 수입이 급증하고 이로 인하여 국내산업이 큰 피해를 입거나 입을 우려가 있을 경우에는 한시적인 긴급수입제한조치(safeguard)를 허용하고 있다. 제19조의 긴급수입제한 조치는 GATT의 대표적인 면책조항(escape clauses)이라 할 수 있으며, 이는 제11조 수량제한의 일반적 금지에 대한 예외 조항으로 볼 수도 있다. 단, 수입제한조치를 취할 때에는 GATT의 기본적인 최혜국 대우에 따라서 모든 수출국에 대해 무차별적으로 적용하여야 하고, 긴급수입제한조치로 인하여 피해를 입은 수출국에 대하여 보상의무를 규정하고 있다.

이러한 GATT의 주요 규정들에 대한 예외조항도 폭넓게 규정되어 있다. 우선 수량제한의 일반적 금지를 규정한 제11조에는 농수산물에 대해서는 예외규정을 두

합리적·합법적 수입관리 방안

고 있다. 수량제한의 일반적 금지의 적용배제 품목 중 하나인 농산물에 관해서는 WTO 체제 하에서 농업협정이 별도로 체결됨으로써, 농산물 무역과 관련한 규범은 WTO 「농업협정」의 적용을 받게 되었다. 그러나 수산물에 대해서는 수량적 제한 금지의 배제 조항이 아직도 유효하다고 할 수 있다.

제12조에서는 체약국이 대외 재정상황 개선과 국제수지 옹호를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 수입허가 상품의 수량 또는 가액을 제한할 수 있도록 허용하고 있다. 또 제18조에서는 저개발국의 경제발전을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 수량제한과 같은 수입제한제도를 허용하고 있다. 우리나라도 1967년 GATT에 가입한 후 국제수지 방어를 이유로 수량제한이 허용되는 GATT 18조 적용대상 국가가 되었다가 1990년 1월부터 GATT 제11조 적용국가로 이행되어 수량제한의 허용대상 국가에서 제외된 바 있다.

GATT 제20조는 GATT의 기본원칙에 대한 일반적 예외조건을 규정하고 있다. 제20조는 “본 협정의 어떠한 규정도 체약국이 다음의 어떤 조치를 채택하거나 실시하는 것을 방해하는 것으로 해석되어서는 아니된다. 단 이러한 조치를 동일한 조건하에 있는 국가간에 임의적이며 불공평한 차별의 수단 또는 국제무역에 대한 위장된 제한조치로 사용되지 않을 것을 조건으로 한다”고 명시하고, 일반적 예외가 적용되는 열 가지 조건을 제시하고 있다. 이러한 조건 중에는 ‘인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강의 보호를 위하여 필요한 조치’와 ‘유한천연자원의 보존에 관한 조치(단 동 조치가 국내의 생산 또는 소비에 대한 제한과 관련하여 실시되는 경우)’가 포함되어 있다. 이 중 전자는 WTO 협정 중 「위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정」에 의해 별도로 규정되고 있으며, 후자는 일본과 유럽에서 시행되고 있는 수산물 수입할당제도의 명분이 되고 있다.

그밖에 제21조는 안전보장을 위한 예외적 조치에 대해 규정하고 있으며, 제24조는 지역 경제통합에 대한 무차별원칙의 예외를 사실상 인정하고 있다.

IV-1-2. 식품 무역과 관련한 규범

WTO체제가 출범하기 전까지 수입식품에 대한 위생관리와 관련한 규제는 GATT 제20조의(b) ‘인간 및 동식물의 생명 또는 건강의 보호를 위하여 필요한 조치’로서,

GATT 규범의 예외로 취급되어 왔다. 그러나 UR 협상에 따라 농산물 무역이 자유화되는 과정에서 각국의 식품위생 관련 제도가 비관세 장벽으로 등장할 우려가 커졌다. 이에 따라 위생 및 검역 관련 제도에 대한 다자간 규범으로서 UR 협상에서 「위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정(SPS)」이 체결되었는데, 이 협정이 식품무역과 관련한 가장 중요한 국제규범이 되고 있다. SPS 협정의 골자는 각국은 식품무역에 있어서 인간, 동물 또는 식물의 생명과 건강 보호를 위하여 엄격한 위생 및 검역 조치를 취할 권한을 갖지만, 그러한 조치가 충분한 과학적 조치를 바탕으로 하여야 하며, 특정 수출국가나 수입식품에 대한 차별적 조치로서 이용되어서는 안 된다는 것이다. 또 위생·검역과 관련한 국제적 기준과 관련하여 SPS 협정은 FAO와 WHO, 식품규격위원회(CAC), 국제가축전염병사무국, 국제식물보호협약 등은 언급하고 있다.

이 중 CAC는 식품에 대한 규격, 지침, 관리규범 및 최대잔류허용기준 등의 설정을 통하여 소비자의 건강보호와 식품의 공정한 무역행위의 확보를 목적으로 1962년 FAO와 WHO의 합동식품규격작업의 일환으로 설립된 정부간 협의기구이다. 현재 회원국은 171개국으로서, 전세계 식품 무역의 거의 대부분이 CAC의 회원국 간에 이루어진다.

CAC 기준 및 규격은 UR 이전까지는 강제적인 성격이 아니라 각국에서 이의 적용여부를 수락(Acceptance)하여 자국의 식품 관리에 하나의 지침으로 적용할 것을 권장(Recommend)하는 성격이다. 그러나 UR협상의 타결 이후에는 CAC 기준 및 규격이 식품 무역에 있어서 매우 중요한 의미를 갖게 되었다. SPS 협정이 회원국의 식품위생 조치를 CAC 등 관련 국제기구에서 설정한 기준, 지침 및 권고 등에 조화시킬 것을 규정함으로써, CAC의 기준 및 규격은 수입 식품의 관리에 있어서 중요한 기준이 되었다. 즉 각국은 자국의 식품관련 기준 및 규격을 CAC 기준 및 규격에 일치시켜야 하며, 그렇지 않을 경우엔 위해평가를 기초로 한 과학적 근거를 제시해야 한다.

2004년 3월 현재 CAC에서 채택된 기준 및규격은 규격 218개, 지침 49개, 실행규범 47개가 있는데, 수산물과 관련된 것으로는 규격 15개, 지침 1개, 실행규범 12개가 있다. 수산물과 직접적인 관계가 있는 것은 아니지만, 세계 수산식품 교역에 있어서 매우 중요한 영향을 준 것은 1993년에 채택된 CAC의 HACCP에 관한 지침(Guidelines for Application of the Hazard Analysis Critical Control Point System)

합리적 · 합법적 수입관리 방안

이다. 이 지침이 채택된 이후 미국, EU, 등이 CAC의 지침에 따라 생산단계부터 위해요소에 노출될 위험성이 높은 수산식품에 대해 HACCP제도를 의무적으로 적용하도록 하여 위생조치의 수준을 높인 바 있다. 이러한 위생조치에 따라 이들 선진국에 수산물을 수출하고자 할 때에는 HACCP 적용 의무를 준수하여야 한다.

과거의 식품위생 관리가 최종제품에 대한 표본검사를 바탕으로 했다면 1980년대 HACCP가 도입된 이후에는 예방적 차원에서 식품의 생산과정에 대한 위생관리가 강조되고 있다. 최근에 FAO는 한걸음 더 나가 식품공급 사슬(food chain) 전반을 관리하는 총체적 접근방식(holistic approach)을 제안하고 있다. FAO가 제안하는 총체적 접근방식은 통합적이고 다학제적인 방법으로서, 정의를 하자면 '안전하고 건강에 좋으며 영양가가 높은 식품을 공급하는 책임을 생산, 가공, 유통, 소비 등 식품공급 사슬 상의 모든 참여자가 공유하는 것'이다.

이는 단계별로 적용되는 GMP(Good Manufacturing Process)나 HACCP와 함께 정부 혹은 산하 기관은 식품공급 사슬 전반을 관리할 수 있는 제도와 수단을 개발하고, 관련된 전문인력을 교육시키며, 식품위생 관리를 위한 각종 실험실과 설비를 개선하고, 위해요소에 대한 적절한 경계 프로그램을 개발하는 등의 역할을 수행하여야 한다. 또 학계, 유통단체, 기업은 전문인력을 교육시키고, 식품의 품질과 안전성, 위험 평가 등에 관한 연구를 수행하며, 식품공급 참여자에게 기술적 지원을 수행하게 된다. 소비자 단체는 식품위생과 관련된 법을 제·개정하거나 관련 정책을 수행함에 있어서 정치적인 고려로 인해 식품의 안전성과 품질관리가 훼손되지 않도록 정부를 견제하는 역할과, 식품 안전 및 품질에 관해 소비자들을 교육하고 정부를 제공하는 역할을 수행하게 된다.

수산식품의 위생관리와 관련하여 FAO가 제시하는 바가 국제법의 법원으로서 지위를 갖지 못하므로 식품 수입관리의 근거가 될 수는 없으나 이러한 제안이 향후 국제기구(예를 들어 CAC)에 수용되어 또 다른 국제적 규범이 될 수 있다는 점에서 주의할 필요가 있다.

IV-1-3. 환경 관련 국제협약 및 협상동향

수산물 무역 및 자원관리와 관련하여 국제사회의 규제 또는 새로운 제도화 움직임

임은 다양하게 나타나고 있는데, 그 중에서도 에코라벨링(ecolabelling)의 국제규범화는 수산자원관리를 위한 관리수단뿐만 아니라 수입관리를 위한 수단으로 활용될 가능성이 있으므로 이에 대한 철저한 대비가 필요하다. 특히, WTO 체제의 확대, 강화와 더불어 최근 선진국을 중심으로 에코라벨링을 포함한 환경라벨링을 기술무역장벽으로 활용하는 사례가 늘고 있으며, 이와는 반대로 환경라벨링을 기술무역장벽화 도구로 사용하지 못하도록 하려는 움직임도 가시화되고 있다.

이밖에 무역에 영향을 주는 환경관련 국제협약으로 1973년에 채택된 CITES가 있지만, 이미 앞에서 기술한 바와 같이 국내 수산물 수입관리제도에 이미 충분히 수용되어 있으므로 본 연구에서 별도로 소개하지 않기로 한다.

IV-3-4. 수산업에 관한 국제규범

국제적으로 인정되는 어업 법규는 어획물의 수입을 제한하는 근거가 될 수 있다. 예를 들어 현재 참치와 같은 일부 어종의 경우에는 지역수산기구에서 회원국에 인정한 어획한도의 범위에서 수입이 허용되고 있다.

수산업에 관한 국제규범은 UN과 FAO, OECD, UNEP 등의 국제기구에서 논의되고 있는데, 각 기구에서 개별적인 주제가 논의되는 것이 아니라 동일한 주제가 각 기구에서 동시에 논의되면서 각 기구에서 합의된 보편적인 원칙이 각종 협약에 수용되어 국제 규범화하는 경향이 있다.

먼저 1994년 발효된 「유엔 해양법 협약」은 세계 어업자원의 전반적인 감소 추세에서 국제어업질서의 가장 기본적인 규범을 제시하고 있다. 유엔해양법 협약은 연안국에게 200해리에 이르는 배타적 경제수역(EEZ)에서의 해양생물자원 관리 권한을 부여하고 있다(동 협약 제61조). 그러나 2개국 이상의 연안국 EEZ에 걸쳐 출현하는 경계왕래어족자원의 보존과 이용에 있어서는 해당 국가들이 직접 교섭하거나 적절한 소지역기구를 통하여 필요한 조치에 합의하도록 하고 있다(동 협약 제62조 제1항). 또 배타적 경제수역과 그 바깥의 인접 공해결처 출현하는 경계왕래 어족자원이거나 고도회유성 어족자원에 대해서는 연안국과 그 자원을 어획하여 이용하는 국가가 자원의 보존과 이용에 필요한 조치에 대하여 직접 혹은 적절한 국제기구나 지역수산기구를 설립하여 협력하도록 규정하고 있다. 다만, 정착성 어종의 보존과 이용에

합리적 · 합법적 수입관리 방안

대해서는 이러한 규정을 적용하지 않음으로써(동 협약 제68조), 연안국에 배타적 권리를 인정하고 있다고 할 수 있다.

「유엔 해양법 협약」에 따를 경우 한 연안국이 인접 국가와 공동으로 이용하는 어족자원에 대해 일방적으로 취하는 보존조치는 국제규범에 부합되지 않는다. 이 점은 수산물에 대한 수입관리제도의 개선방안을 모색함에 있어서 중요한 시사점을 갖는데, 예를 들자면 조기, 갈치, 고등어, 꽃게, 오징어 등 우리나라 뿐만 아니라 중국, 일본, 북한 수역을 왕래하는 상업적 어종에 대해 우리나라가 해당 자원의 보존을 명분으로 수입물의 체장을 제한하거나 수입량을 제한하는 일방적 조치를 취할 수 없음을 의미한다.

수산분야의 국제적 규범에 따라 수산물 교역을 규제할 수 있는 또 다른 근거는 불법 · 비보고 · 비규제(IUU) 어업의 단속이라 할 수 있다. IUU 어업과 관련하여 FAO 수산위원회는 2001년 「IUU어업을 예방 · 방지 · 근절하기 위한 국제행동계획」을 채택하였다. 국제행동계획은 FAO 회원국에게 적용되는 강제적 규범이라 할 수 없으나, 향후 IUU어업과 관련한 국제 어업질서의 형성에 바탕이 될 수 있는 중요 문건이라고 할 수 있어서 일종의 연성법으로 볼 수 있다. 주요 내용은 IUU어업 혐의가 있는 어선에 대한 항만국의 검색권리 인정, IUU어업 전력이 있는 어선에 대한 선전국의 선적부여 거부, IUU어업 전력이 있는 어선에 대한 연안국의 입어허가 거부, IUU 어획물에 대한 수입규제 등이다. 또 어획물의 해상전재(transshipment)도 제한하고 있는데, 여기서 '해상전재'란 어선이 어획물을 양륙지로 직접 운송하지 않고 해상에서 어획물 운반선으로 옮겨 실는 행위를 말한다. 어획물의 해상전재 행위는 어획물의 유통을 차단하기 어려울 뿐만 아니라 IUU어업과 관련하여 여러 형태의 위법행위와 연계될 가능성을 높인다. 이러한 해상전재 제한 조치는 2001년 12월 11일에 발효된 「유엔 공해어족자원 보존 · 관리규정 이행협정」에서 선적국이 취해야 하는 조치로서 규정되었다.

한편 FAO는 1993년 「공해어선의 국제적 보존관리조치 준수 추진 협정」을 통해 IUU어업에 대한 통제를 어렵게 하고 국제 어업질서를 훼손할 우려가 있는 편의적 적선을 금지였다.

일반적으로 IUU어업에 의한 어획물의 수입을 규제하는 실질적인 수단은 다음과 같다.

- 편의치적선에 의한 어획물의 수입금지
- 국제수산물기구(혹은 지역수산물기구)의 어획량 통제에 따라 선진국 등에서 발급한 어획통계자료 요구

현재는 주로 공해상에서 이루어지는 어업에 대해서는 지역수산물기구가 인정하는 어선이나 어획한도를 바탕으로 수산물 교역을 통제하고 있다고 할 수 있다. 해상에서 이루어지는 불법적인 어획물의 전재행위에 의해 어획한도 이상의 어획물이 수입될 가능성은 있으나, 이는 엄밀히 말하자면 수입관리 제도상의 문제가 아니라 어업 모니터링 및 통제와 관련한 문제라 할 수 있다. 하지만 일본은 해상전재에 의한 어획물의 수입을 법적으로 전면 금지하고 있는데, 해상전재의 확인수단으로 참치류 수입물에 대한 유전자 감식을 실시하고 있다.

최근에는 유엔총회에서 트롤어업을 규제하고 선택적 어구의 사용을 촉구하는 일련의 결의안이 채택되고 있는데, 이러한 움직임은 향후에 국제 협약에 수용되어 규범화될 가능성이 높다. 이 경우에는 어구·어업에 따라 IUU어업으로 규정될 수 있고, 그 어획물의 수출이 규제될 수 있을 것이다.

IV-4. 한국과 주요 선진국의 수산물 수입관리제도 비교·분석

일본, 미국, EU 등의 선진국과 한국의 관세제도를 비교해 보면, 한국의 경우 수산물식품의 적용하는 관세율은 다른 선진국에 비해 매우 높은 편이다. 그러나 관세구조는 다른 선진국에 비해 단순하다고 할 수 있다. EU의 경우에는 청어, 참치, 대구 등 대중 어종에 대해 할당관세를 부과함으로써 보호주의적 수단을 적용하고 있다. 또 TAC 품목에 대해서는 일종의 계절 관세도 적용하고 있음을 알 수 있다.

수산물식품 수입에 대한 수량제한은 일본과 EU에서 실시하고 있다. 일본은 16개 수산물품목에 대해 대상 지역을 한국과 전세계로 분류하여 수입량을 제한하고 있다. 이러한 제도가 국제무역규범에 위배됨은 동 제도에 대한 한국의 WTO 제소를 통해 들어 났지만 여전히 고수하고 있다. 미국도 농수산물에 대한 수입할당제도 자체는 아직도 유지하고 있다.

기술적 규제에 있어서는 EU와 미국이 자국에 수산물식품을 수출하는 모든 해외

합리적 · 합법적 수입관리 방안

가공공장에 대한 등록을 의무화하고 있다. 한국도 해외 가공공장 등록제를 실시하고 있지만 이는 위생약정 체결 국가에 한정된 것이며, 위생약정을 체결하지 국가의 미등록 가공공장으로부터의 수산식품 수입도 허용되고 있다는 점에서 EU와 미국의 가공공장 등록제와는 근본적인 차이가 있다. 즉 미국이나 유럽은 공장등록이 수출 자격의 획득을 의미하지만, 우리나라의 공장등록제도는 그러한 의미를 갖지 않는다.

미국과 EU의 공장등록제도에도 근본적인 차이가 있다. 미국은 원칙적으로 수출이 금지된 특정국가를 제외한 모든 국가군에 대해 공장등록의 기회를 부여하고 있으나, 유럽은 수출이 허용된 특정 국가군(리스트 I)에 대해서만 공장등록의 기회를 주고 있다는 점이다. 따라서 미국의 경우에는 등록공장으로부터 생산된 식품에 대해 통관시 어떠한 혜택도 부여하지 않는 반면, EU의 경우에는 리스트 I에 속한 국가의 등록된 공장에서 생산된 식품에 대해서는 검사비율을 낮춤으로써 통관시 차별적인 혜택을 주고 있다.

수산물 검사에 있어서 일본, 미국, EU가 공식적으로 포지티브 리스트 제도를 실시하고 있지만, 우리나라는 공식적으로는 동 제도를 도입하고 있지 않다. 그러나 우리나라의 경우에는 위해물질에 대한 정보가 입수될 경우 그 물질이 검사기준에 포함되어 있지 않다 하더라도 식품위생법에 의해 해당 위해물질을 함유한 식품의 수입을 규제할 수 있어서 실질적으로는 포지티브 리스트 제도에 준하는 검사제도를 보유하고 있다고 할 수 있다.

식품표시제에 있어서는 한국을 비롯한 모든 국가가 까다로운 제도를 보유하고 있다. 그러나 활·선어와 같은 미가공 식품에 대해서는 EU에서와 같이 원산지표시 의무가 일부 면제되는 경우가 있으나, 최근 들어 강화되는 움직임이 나타나고 있다. 특히 이력추적제의 시행과 함께 음식점과 같은 소매점을 대상으로 신선 농축수산물에 대한 원산지표시제가 도입되는 움직임이 나타나고 있다.

특이사항으로는 일본은 공식적으로 모든 해상전재 어획물의 수입을 규제할 수 있는 규정을 보유하고 있다는 점이다. 이는 참치류의 최대 수입국인 일본에서 해상전재에 의한 참치의 불법 어획물의 수입을 차단하기 위한 조치이다.

종합적으로 볼 때, 우리나라의 수산물에 대한 관세 수준은 다른 선진국에 비해 높지만, 수산식품 위생관리를 위한 기술적 규제의 수준은 선진국에 비해 아직 충분치 못하다고 할 수 있다. 그러나 HACCP 의무적용과 같은 기술적 규제는 국내 수산물 가공산업의 수용 능력을 고려하여야 하며, 가공공장의 사전 등록제는 한국

의 수산물 주요 교역상대인 일본, 중국과의 관계를 고려해서 그 도입 여부를 결정하여야 할 것이다. 즉, 수입관리제도의 개정은 무차별원칙 적용에 따른 국내 산업의 수용 능력과 교역 상대와의 상대적인 역학 관계를 고려하여 결정해야 하는 사안이라 할 수 있다.

IV-2. 국내 수산물 수입관리제도 개선방안

IV-2-1. 수산물 수입관리 개선의 전제조건

수산물 수입관리 개선방안을 도출함에 있어서 반드시 고려하여야 할 전제 조건은 첫째, 국제 무역규범에 부합하여야 하고, 둘째, 주요 교역 상대국과의 상호 관계 및 역학 관계를 고려하여야 하며, 셋째, 국내 생산자 및 소비자의 후생 증진에 기여해야 한다는 점이다.

국제 무역규범과 관련해서는 GATT/WTO 체제의 기본원칙인 무차별원칙을 준수하여야 한다는 점이다. 즉 수입 수산물에 대해 어떠한 규제 조치를 취할 경우에는 무차별원칙 중 내국민대우의 원칙에 따라 동일한 조치가 국내산 수산물에 대해서도 적용하여야 한다는 점이다. 예를 들어, 수산물의 위생관리 수준을 선진국 수준으로 제고하기 위하여 미국, EU, 캐나다 등과 같이 출하 이후 가공된 모든 수입 수산식품에 대해 HACCP를 의무 적용하기로 한다면, 동일한 국내 수산식품에 대해서도 이 조치를 적용해야 한다. 이 경우에는 국내 수산물 가공업체들이 HACCP 의무 적용을 수용하기에 충분한 재정적, 기술적, 인적 자원을 갖추고 있는지를 반드시 고려할 필요가 있다. 만일 이러한 영향을 고려하지 않는다면 최악의 경우에는 수입 수산물에 대한 규제 강화가 국내 산업을 위축시킴으로써 오히려 수입 수산물의 경쟁력만 강화시키는 결과를 초래할 수도 있다.

수입관리 방안을 설정함에 있어서 두 번째 전제조건은 무역에 있어서는 상대성 혹은 상호의존성이 존재한다는 점이다. 한 국가의 수입에 관한 규제 조치는 그 나라의 교역 상대국에게 직접적이고도 즉각적인 영향을 주게 되고, 이는 자칫 상대 교역국으로부터의 대응조치나 보복조치를 유발할 수 있다. 만일 강화된 수입관리 조치를 취하게 되는 품목이 어느 한 국가로부터 대부분 수입된다거나 한정된 소수

합리적 · 합법적 수입관리 방안

의 국가로부터 수입되는 것이라면, 그 품목을 한국에 다량 수출하는 국가로부터 반발을 초래할 가능성이 높아진다.

세 번째 전제조건은 수입관리 조치가 생산자나 소비자 중 일방의 후생수준을 감소시켜서는 않된다는 점이다. 생산자를 보호하기 위한 조치는 소비자의 후생을 해치기 쉽다. 반대로 소비자의 후생만을 고려하는 수입관리 정책은 국내 생산자의 경쟁력을 일시에 약화시킴으로써 장기적으로는 소비자의 후생에도 부정적 영향을 줄 수 있다. 따라서 생산자와 소비자 후생의 균형을 고려하여 수입관리 정책의 개선방안을 도출하여야 하며, 전체 후생수준이 증진되도록 배려하여 할 것이다. 일반적으로 시장질서 확립이나 환경 및 생태계 보호를 위한 수입관리 조치는 장기적으로 국내 생산자나 소비자의 후생에 기여할 것으로 가정할 수 있다.

이러한 전제조건에 따라 국내 수산물 수입관리 개선방안은 어업자원 관리, 환경 보호, 시장질서 확립 차원에서 고려하였다. 무역정책의 전통적 목표 가운데 하나인 국내 생산자 보호 측면은 수입관리 개선방안 도출에 있어서 명시적으로 고려하지 않았는데, 그 이유는 개방적이고 상호의존적인 국제무역 환경에서는 국제 규범에 부합하면서 국내 생산자 보호의 실질적 효과를 갖는 조치를 찾기가 어렵기 때문이다. 그럼에도 불구하고 어업자원 관리, 환경 보호, 시장질서 확립 차원의 수입관리 개선방안을 강구함에 있어서 국내 생산자에 미치는 영향을 충분히 고려하였다. 또 최근에 각 국의 수입식품의 관리에 있어서 주요 과제가 되고 있는 식품 위생 안전성 문제는 시장질서 확립 차원에서 고려되었다. 즉 수산물 수입관리 개선방안은 어업자원 관리, 환경 보호, 시장질서 확립 등 세 가지 측면에서 고려하지만, 이 과정에서 국내 생산자의 후생과 식품 안전성 문제도 함께 고려되었다.

IV-2-2. 어업자원 관리 측면에서의 수입관리 개선방안

본 연구에서는 어업자원 관리를 위한 수입관리 개선방안으로 TAC제도와 연계한 할당관세제도의 도입방안, 수입 수산물에 대한 체장제한, 어업자원관리 차원의 수입관리를 위한 지역 수산협력기구 설립 추진 등을 제시하였다.

WTO/GATT 규범은 수입 상품에 대한 수량제한을 금지하고 있지만, 국내 생산물에 대해 생산이나 소비를 제한할 경우에는 일정한 조건 하에서 수입되는 동종 상

품에 대해 할당제도를 적용할 수 있는 예외조항을 두고 있다. 이러한 WTO/GATT의 예외조항을 근거로 국내에서 시행되고 있는 TAC(총허용어획량 : Total Allowable Catches) 제도와 연계하여 수산물 수입할당제도의 시행을 고려해 볼 수 있다.

먼저 GATT 제11조(수량제한의 일반적 폐지)는 수산물에 대하여 수량제한의 일반적 폐지의 예외를 허용하는 내용을 포함하고 있으며, GATT 제20조(일반적 예외)는 유한 천연자원의 보존과 관련하여 수량제한 금지의 예외를 허용하고 있다. 이러한 예외 규정은 공통적으로 국내 생산물의 생산이나 소비를 제한하는 경우에 한해서만 적용할 수 있도록 하고 있다.

GATT 제11조는 수입품에 대한 수량제한을 원칙적으로 금지하기 위한 것이다. 그러나 GATT 제11조 제2항은 농수산물에 대해서는 동종의 국내 생산물의 수량을 제한하는 경우에는 일반적 금지의 예외가 허용되고 있다. TAC제도는 특정 품목의 생산량을 직접적으로 제한하는 것이므로, GATT 11조 제2항 c호 1목의 '국내산 상품의 수량 제한' 조건과 일치한다고 볼 수 있다. 이와 함께 GATT 부속서 '제11조에 대한 주해'에는 '해당 상품과 직접적 경쟁 관계에 있는 초기 가공단계의 상품'도 수량제한의 대상에 포함할 수 있도록 규정하고 있는데, 이 규정에 따르면 TAC 대상 어종의 신선 제품뿐만 아니라 그 어종의 초기 가공단계 상품인 냉동품도 할당 대상에 포함시킬 수 있다.

GATT 제20조(일반적 예외)는 '인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강의 보호'나 '유한천연자원의 보존'을 위해 GATT의 일반적 원칙에 대한 예외를 허용하고 있으며, 유한 천연자원의 보존을 위한 예외 허용은 '국내의 생산 또는 소비에 대한 제한과 관련하여 실시되는 경우'에 한하는 것으로 규정하고 있다. TAC제도와 연계한 수입할당제도는 명시적으로는 수산자원의 보호를 목적으로 한 것이라 할 수 있으므로, GATT 제20조의 규정과의 부합성을 검토할 수 있다.

그러나 WTO는 GATT제20조를 법리적으로 해석함에 있어서 매우 제한적인 기준을 적용하고 있다. 즉 '유한 천연자원(exhaustible natural resources)보호' 필요성은 지속가능성(sustainability) 측면이 아닌 멸종(extinction) 위험 측면에서 매우 제한적으로 판단하고 있다. 또 전문조항 '불공평한 차별의 수단 또는 국제무역에 대한 위장된 제한조치로 사용되지 않는다는 조건'과 관련해서는 생산 및 소비 제한조치가 '유한 천연자원의 보호를 일차적 목적으로 하고 있는가'를 매우 엄격한 기준으로 검토하고 있다. 따라서 이러한 판례에 따르면, 국내에서 시행되는 TAC제도는 수산자원의

합리적 · 합법적 수입관리 방안

지속가능한 이용을 위한 것으로서 생물자원의 멸종을 막기 위한 보존조치라고 볼 수는 없으므로 GATT 제20조와는 부합한다고 볼 수 없다.

따라서 TAC제도와 연계한 수산물 수입할당제도는 GATT 제20조 일반적 예외조항과는 부합하지 않지만 GATT 제11조 제2항 (c)와는 부합하므로, 이를 바탕으로 국제규범의 틀 안에서 도입할 수 있다.

2006년도 현재 국내에서 시행되고 있는 TAC 제도는 고등어, 전갱이 등 9개 어종을 대상으로 하고 있다. 정부는 2007년부터 오징어 대해 TAC제도를 시행할 계획이며, 갈치와 멸치에 대해서는 TAC제도 도상연습을 이미 시행한 바 있다. TAC제도 대상 어종 중 지역어업에 속하는 개조개, 키조개, 제주도 소라 어업과 국내 생산이 거의 이루어지지 않는 정어리, 수입이 거의 이루어지지 붉은 대게 등은 수입할당제도의 대상 품목으로서 적절치 않다. 또 멸치는 현재 국내 생산량에 비해 수입량이 매우 적으므로 이 역시 수입할당제도의 대상에서 제외하여야 할 것이다. 따라서 고등어, 전갱이, 대게, 꽃게 등 현행 TAC제도 대상 4개 어종과, 오징어, 멸치 등 TAC제도 시행예정 2개 어종을 합하여 모두 6개 어종에 대한 수입할당제도의 도입을 우선적으로 검토할 필요가 있다. 6개 어종의 국내 생산과 직접적인 경합관계에 있는 것으로 판단되는 수입 수산물품목은 해당 어종의 신선 · 냉장 · 냉동 제품이다.

연간 총 수입할당량은 예상되는 국내 총 수요량과 국내 생산가능량의 차이가 된다. 국내 생산 가능량은 수산자원의 지속가능한 이용을 위하여 매년 설정되는 최대 허용어획량, 즉 TAC가 된다. 이러한 TAC는 생물학적허용어획량(Acceptable Biological Catches; ABC)를 바탕으로 추정된다.

지난 3년간 어종별 수급 상황을 바탕으로 하여 어종별 총 수입할당량을 고등어의 경우 3만 톤, 전갱이 2만 톤, 대게 약 8,000톤, 꽃게 18,000~20,000 톤, 오징어 15,000톤, 갈치 45,000톤으로 추정하였다. 총 수입량 중 국가별 할당은 한국에 대한 최근 몇 년간의 국가별 수출량을 고려해서 합리적으로 결정해야 한다.

TAC제도와 연계한 수입할당제도는 국제 무역규범에는 부합되지만, 실제 동 제도를 도입하는 데에는 현실적인 어려움이 따를 수 있다. 이러한 이유에서 본 연구에서는 수입할당제도와 비슷한 효과를 갖는 관세할당제도를 대신하여 도입하는 방안을 동시에 제안하였다.

관세할당제도는 2006년도 현재 우리나라에서 89개 품목에 대해 시행되고 있으며, 제4장에 소개한 바와 같이 EU에서도 현재 수산물에 대해 적용되고 있다. 물론 우리

나라에서 적용되고 있는 할당관세제도는 기초 원자재에 대하여 일정 수량까지 관세를 인하하는 방식이 적용되고 있어서, 본 연구에서 제안하는 관세인상 방식과는 차이는 있다. 관세할당제도는 국가의 무역정책이 관세, 조세, 기타 과징금을 중심으로 운영되도록 한 GATT의 투명성 원칙에도 위배되지 않는 제도라고 할 수 있다.

본 연구에서 제안하고자 하는 관세할당제도는 특정 수산품목의 예상되는 국내 총 소비량과 국내생산 가능량의 차이에 대해서는 현행의 기본관세를 적용하고, 그 이상 수입되는 물량에 대해서는 해당품목의 국내가격과 국제가격의 차이를 해소하는 고관세(高關稅)를 적용하는 제도이다. 이러한 관세인상 방식의 관세할당제도는 관세양허가 이루어지지 않은 품목에 대해서만 적용할 수 있다. 관세양허가 이미 이루어진 경우에는 관세를 양허한 수준 이상으로 올릴 수가 없으므로, 국내가격과 국제가격의 차이를 해소하는 고관세의 적용이 사실상 어렵기 때문이다.

관세할당제도는 수입할당제도의 대상품목인 고등어, 전갱이, 대게, 꽃게, 오징어, 갈치 등의 6개 어종 중 관세양허가 이루어지지 않은 품목을 대상으로 일차적으로 고려할 수 있다. 전갱이(냉동)과 꽃게(냉동)은 이미 관세 양허가 이루어졌으므로, 비록 이들 어종의 국내 생산이 제한되고 있어도 관세할당제도의 대상에 포함시키기는 어렵다. 따라서 본 연구에서 관세할당제도 대상으로 고려하는 어종은 고등어, 대게, 오징어, 갈치 등 4개 어종이다.

기본관세가 적용되는 할당량은 예상되는 국내 총 수요량과 국내 생산 가능량의 차이가 되며, 그 산정방법은 앞에서 제시한 수입할당제도의 총 수입량 산정방식과 같다.

‘관세법’ 제71조에는 원칙적으로 관세인하 방식을 적용할 경우의 저관세는 기본관세에 40% 한도 내에서 감할 수 있으며, 관세인상 방식에서의 고관세 역시 기본관세에 40%의 범위 내에서 가산하도록 규정되어 있다. 그러나 농림축수산물의 경우에는 기본세율에 동종물품·유사물품 또는 대체물품의 국내외 가격차에 상당하는 율을 가산한 율의 범위 안에서 고관세를 부과할 수 있도록 하는 예외조치를 허용하고 있다. 즉 농림축수산물의 경우에는 관세상당치를 기준으로 고관세를 결정할 수 있다. 관세할당제도 대상 4개 어종의 관련품목에 대한 관세상당치는 고등어 18%, 대게 192%, 오징어 140%, 갈치 86%로 추정하였다.

관세할당제도의 4개 품목 중 오징어, 갈치, 고등어는 국내 해면어업에서 큰 비중을 차지하는 대중적 어종이라 할 수 있다. 고등어, 대게는 최근 수입급증으로 국내

합리적 · 합법적 수입관리 방안

어업에 피해를 줄 것으로 우려되는 품목으로서, 이들 품목에 대해 관세할당제도를 도입함으로써 수산물 수입 급증에 따른 국내 어업에의 부정적 영향을 최소화할 수 있다.

다음으로 GATT의 무차별원칙에 근거하여 본 연구에서는 수입 수산물의 체장제한을 제안하였다. 국내에서 체장제한제도는 현재 어류 및 패류를 포함하여 37개 어종에 대해 적용되고 있다. 이러한 체장제한 제도에 대한 어업인의 순응률이 높아서 동 제도가 국내에서 유효성을 가질 때, 수입 수산물에 대한 동 제도의 적용이 형평성을 가질 수 있을 것이다. 수입 수산물에 대한 동 제도의 확대 적용과 관련하여 한 가지 주의할 점은 양식 수산물에 대해서는 해당되지 않는다는 점이다. 따라서 해당 어종의 수입물이 양식산임이 증명될 때에는 동 제도의 적용을 배제하여야 한다.

마지막으로 어업자원관리 차원의 수입관리를 위해 지역 수산협력기구 설립 추진을 제시하였다. 앞에서 우리나라와 인근 국가의 EEZ를 왕래하는 어족자원에 대하여 우리나라가 일방적으로 어업관리를 위한 수입규제 조치를 취하는 것은 유엔 해양법 협약에 위배되는 것임을 설명한 바 있다. 현재 금액에 있어서 어획 규모가 큰 대부분의 상업적 어종은 정착성 어종이 아니라 경계왕래 어종이다. 이러한 자원에 대한 어업관리를 위해서는 어장을 공유하고 있는 중국과 일본, 북한 등과의 협력이 필수적으로 요구된다. 이러한 협력체제 하에서 어업관리를 위한 실질적인 수입관리제도의 확립이 가능하다. 따라서 어업관리 측면에서 수산물에 대한 합당한 수입관리를 통해 장기적으로 국내 생산자와 국내 소비자의 후생을 증진해 나가기 위해서는 우리나라와 중국, 일본 등을 포함하는 동북아 수산협력체제의 확립이 반드시 요구된다. 이러한 지역적인 수산협력체제 하에서 중국어선의 우리나라 서해 북방 수역에서의 불법적인 꽃게 어획 및 수출, 북한 동해 수역에서의 중국어선의 과도한 오징어 어획 등의 문제 해결을 적극적으로 모색해 나갈 수 있다.

이와 함께 러시아 인근 북서태평양 수역에 대한 국제 어업관리 체제의 형성도 모색해 나가야 할 시점이라고 판단된다. 과거 이 해역에 대한 국제수산기구의 설립 움직임에 우리나라는 참여를 거부한 적이 있지만, 이 해역에 있어서 우리나라의 어업 경쟁력은 대만 등 다른 국가에 비해 약화되는 추세에 있다. 이러한 점을 고려할 때 북서태평양 지역에 대한 국제 어업관리체제의 형성이 우리나라 어업에 어떤 영향을 미치는지를 현시점에서 재평가하고, 그 결과에 따라 이 해역에 대한 국제적인 수산관리기구의 설립을 국제사회에 제안하는 방안을 검토할 필요가 있다.

IV-2-3. 환경 및 생태계 보호 측면에서의 수입관리 개선방안

환경 및 생태계 보호 측면에서의 수입관리 개선방안으로는 살아있는 식용 수산물에 대한 체장제한 및 검역체제 확립과 에코라벨링제도의 도입을 제시하였다.

현재 우리나라의 법률에 따르면, 식용으로 수입되는 수산물의 경우에는 살아있는 동물이라 하더라도 검역을 실시하고 있지는 않다. 위생관리 차원에서 수산물 검사만 실시하고 있을 뿐이다. 다만 살아있는 수산동물을 이식용으로 수입하고자 할 때에는 '수산물품질관리법' 제36조에 의해 검역을 받아야 한다.

이러한 제도로 인해 현재 우리나라에는 식용으로 수입된 살아있는 수산물이 국내 연안에 이식되어 육성된 후 식품으로 유통되는 사례가 나타나고 있다. 식용 수산물의 이식용 전환은 새로운 수산질병의 확산 등으로 국내 연안 생태계를 훼손시킬 위험성이 높다. 또 식용 수산물의 이식용 전환은 중간 육성단계를 거친 이후 국내산으로 위장되어 유통되는 경우가 많아 수산물의 시장질서를 해치는 요인으로도 작용하고 있다.

이러한 식용 수산물의 불법적인 이식용 전환에 대응하기 위해서는 식용으로 수입되는 살아있는 수산물에 대해 체장을 제한하는 방안을 검토할 수 있다. 즉 살아있는 식용 수산물의 경우에는 시장에서 식품으로서 상품성을 갖는 크기 이상으로 제한하는 것이다. 제한된 체장 이하의 살아 있는 식용 수산물에 대해서는 현재 입법과정에 있는 '수산동물질병관리법'에 의해 의무적으로 검역을 실시하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 검역대상이 되는 식용 수산물의 체장기준과 검역기준은 '수산동물질병관리법' 제정 후 별도의 연구 및 검토과정을 거쳐 도출하여야 할 것이다. 살아있는 식용 수산물에 대한 체장 제한은 미국 캘리포니아 등 일부 주에서 활어에 대해 실시되고 있다.

에코라벨링제도의 도입과 관련해서는 친환경 수산물에 대한 소비자의 인식 및 지불능력과 국내 수산업계가 에코라벨링 제도를 수용할 수 있는 능력에 따라 결정된다. 현재로서는 국내뿐만 아니라 세계적으로도 환경라벨이 부착된 상품이 시장에서 차지하는 비중이 높지 않고 국내 수산업 여건으로 볼 때 어업생산, 가공, 유통 업체의 수용능력에도 분명한 한계가 존재하므로, 국내 수산부문에 있어서 에코라벨링제도의 도입은 단기간에 이루어질 수 있는 사안은 아니다. 그러나 에코라벨링 제도

합리적 · 합법적 수입관리 방안

의 국제규범화 가능성에 대비하여 친환경 수산물에 대한 국내 소비자의 선호도 변화 추세에 대한 파악과 수산업 전반의 환경친화적 조업 관행(industrial practice)의 확산을 위한 정책적 노력은 지금부터 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

에코라벨링은 도입은 FAO가 권고하는 바와 같이 제도의 공신력 및 질서 확보를 위해 정부 주도로 도입하는 것이 바람직하다. 또 가능하다면 에코라벨링제도의 정착을 위해 지역수산기구와 협력하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 에코라벨링의 범위와 대상, 인증기준과 방법 등은 기술적인 문제로서, 에코라벨링 제도의 국제 규범화를 대비하여 시간을 두고 관련 전문가 및 소비자 단체, 각 시장 참여자, 정부가 참여하는 협의체를 운영을 통해 결정해 나가는 것이 바람직하다.

IV-2-3. 시장질서 확립 측면에서의 수입관리 개선방안

시장질서 확립 차원에서의 수입관리 개선방안으로는 원산지 판별기술의 개발 및 수입 수산물에 대한 검사 강화, 식품 라벨링제도의 정립, 다국가간 수산물 위생약정 제도의 정립, 수입 수산식품의 안정성 제고를 위한 위해분석 체제의 확립 등을 제안하였다.

먼저 수입 수산물의 원산지 위장 가능성에 대응하여 수산물 원산지 판별기술을 개발하고 통관단계에서의 수산물 수입검사와 유통단계에서의 수산물 검사를 강화할 필요가 있다. 원산지 판별 기술은 수산물의 성분과 유전자를 분석하여 해당 수산물이 서식하는 해역과 품종을 확인하기 위한 것이다. 수산생물에 서식하는 해역에 따라 유전자와 금속 및 아미노산 등 미량성분에서 차이가 나므로 이러한 기술을 이용하여 수산물의 품종 및 서식 해역을 판정할 수 있는 것이다.

이와 같이 수산물의 원산지 판별 기술을 활용하여 통관단계에서의 수입검사를 강화함으로써, 향후 FAT 체결의 확산에 따라 우리나라에 의해 관세 양허를 받은 제삼국을 경유하여 원산지를 위장한 수입 수산물 반입에 대비할 수 있다. 또 불법적인 해상전제에 의한 수산물의 원산지 위장에도 대응할 수 있다. 이러한 수산물 원산지 판별기술을 활용하기 위해서는 먼저 우리나라에 대한 주요 수산물 수출국의 입어 상황에 대한 정보와 해당해역에서 어획되는 주요 생물자원의 성분 및 유전자에 관한 정보가 확보되어야 한다.

원산지 판별기술은 유통단계에서 수입 수산물의 원산지 표시 위반을 적발하는

데에 효과적으로 활용할 수 있다. 예를 들어 국내 자연산으로 위조된 일본산 양식 참돔이나 중국산 바지락 등을 단속하는 데에 활용할 수 있을 것이다.

식품 라벨링제도의 정립과 관련해서는 수산물이력추적제의 정착 및 확산을 위해 보다 적극적인 노력을 기울일 필요가 있다. 수산물이력추적제는 원산지를 비롯한 다양한 식품 정보를 소비자가 키오스크나 개인 컴퓨터, 휴대폰 등 다양한 경로를 통해 확인할 수 있도록 하는 제도이다. 수산물 이력제는 생산에서 소비에 이르기까지 전 과정의 식품을 기록함으로써, 관리체계가 확립될 경우 유통·가공·운송 과정에서 원산지가 위조될 가능성을 차단하는 효과가 있다.

또 이력추적제의 실시와 함께 우수산물제도(Good Fishery Practice; GFP)를 도입함으로써 위생관리가 이루어진 고품질의 국내산 수산물이 시장에서 수입 수산물에 대한 차별성을 확보하는 시장지향적 수입관리 체제의 구축을 지향하여야 한다.

국가간 수산물 위생약정제도의 정립과 관련해서는 먼저 동 제도의 안정적 운용을 위하여 법률적 근거부터 확보하여야 한다. 구체적인 방안으로서 해양수산부 소관 법률인 '수산물품질관리법'을 개정하여 관련 조항을 추가하는 방안을 검토하여야 할 것이다. 표본검사를 바탕으로 하는 수입검사에 의해 수입 수산물의 안전성을 만족할만한 수준으로 제고하기는 힘들다. 따라서 국가간 수산물 위생약정은 운용하기에 따라서는 수입 수산물의 안전성을 제고하기 위한 효율적인 수단이 될 수 있다. 그러나 현재 소수의 관련 공무원과 전문가에 의해 간헐적으로 단기간에 이루어지는 현지 위생점검을 통해 소기의 목적을 달성하는 데에는 한계가 있을 것으로 판단된다. 따라서 무엇보다도 그간 시행해 온 위생약정에 따른 수산물 위생관리의 성과를 평가하고, 동 제도의 효과를 제고하기 위한 방안을 찾으려는 노력이 필요하다. 이 과정에서 미국 FDA가 우리나라 굴 양식장에 대해 실시하는 현지 위생점검은 중요한 사례로서 고려될 수 있을 것이다.

마지막으로 수입 수산물에 대한 위해분석체계 확립을 위해서는 국가차원의 기본 계획 수립이 요구된다. 이러한계획에는 기관간 업무 분담 및 협력, 정보교환 체계의 확립과 단기 및 중장기 추진과제의 설정 및 그에 따른 인력확충 등에 관한 사항이 포함되어야 할 것이다.

여 백

Summary

(영문 요약)

I . Title

Efficient and Legitimate Measures to Manage Imported Fishery Product

II . Research Background and Objectives

After a ban was lifted on the importation of major fishery products in Korea at the end of 1997, fishery products imports rose sharply. This move enabled the domestic market to supply diverse fishery products at low prices, even boosting consumers' benefits. Its negative side, however, was that with the import of low-quality fishery products, the market order was disrupted, threatening the health of nationals, putting the domestic fishery industry in the danger of going bankrupt, and creating other serious social side effects. Likewise, with the ban on major fishery products lifted in July 1997, a positive yet negative huge change has been effected in both producers and consumers over the past eight years.

The current trend of the global fishery products market is that amid the mainstream of market liberalization, advanced countries are stepping up measures to manage imported fishery products. Likewise, while lowering its tariffs on fishery products, each country is strengthening the management of imported fishery products citing various reasons including food hygiene and safety, anti-dumping measures, and environmental and ecological protection.

In consideration of these global trends, and with the aim of promoting the health of domestic consumers and protecting the domestic producers from unfair trade to stabilize the demand for and supply of fishery products in the long term, Korea needs to establish a more effective management system for imported fishery products. To this end, Korea must review with top priority whether its

related measures conform to international standards, and must take prudent approaches by considering the effect of its adherence to the WTO's basic principle of "the national treatment principle" upon the domestic industry. This paper thus seeks to come up with measures for the supplementation and improvement of the domestic management system for imported fishery products in order to overcome market limitations including information asymmetry, to protect the rights and interests of domestic consumers and producers of fishery products, and to stabilize a long-term demand for and supply of fishery products.

II. Results and Implications

This research reviewed measures for the improved management of imported fishery products with a view to the effective management of fishery resources, environmental and ecological protection, and the establishment of market order. The purpose of protecting the domestic industry, a traditional objective in the past trade policy, was not considered. As for the management of fishery resources, the research proposed measures such as imports quota and tariff rate quota in connection with the total allowable catches system, the restriction of the size of fishery products by capture fisheries, the establishment of quarantine system for live edible fishery products, the introduction of eco-labeling system, the development of discrimination technology for the country of origin, the promotion and early establishment of traceability system for fishery products, and the establishment of hygiene agreements for fishery products between countries.

Of these measures, although the fishery products imports quota system goes against the GATT's basic principle of general elimination of quantitative restriction, it followed an exception rule that shall apply to fishery products only when the quantity of domestic output is restricted in accordance with GATT Article 11, Section 2. The tariff rate quota system was proposed as a possible replacement of the imports quota system, in the event that although the introduction of

imports quota contradicting the basic principle of GATT does not go against international standards, it is deemed to be undesirable in consideration of the country's international economic, trade cooperation. The introduction of this system, if reflecting the domestic fishery situations under which production elements laid off from the production sector can hardly be reemployed, was evaluated as reducing surplus benefits for consumers but increasing the benefits of society as a whole.

The research came up with the following implications for the government in improving the management system for imported fishery products.

First, it is difficult to secure an appropriate reasoning for the introduction of explicit import management measures aimed at protecting domestic producers in the framework of international standards. Toward the end of the 1980s, Korea was reshuffled into the group of countries to which GATT Article 11 (General Elimination of Quantitative Restriction) shall apply, from a country with quantitative restrictions allowed under Article 18, thereby losing a developing country status under the GATT system. This paved the way for the introduction of the adjustment duties system along with a wide range of import liberalization and tariff concession, but it is deemed to be a tentative measure for adjusting the domestic industry. Since Korea's trade policy basically seeks to reduce and abolish the adjustment duties system, measures for protecting the domestic industry using traditional means of tariffs, quantitative restriction and so forth are deemed to lose their validity within the framework of domestic trade policies and international trade standards.

Second, as an import management measure, technical restrictions related to diverse purposes of public policies should be regarded as important. Since the traditional objective of trade policy involving the protection of the domestic industry and the securing of tax revenue has already lost its validity within the framework of international standards, the management of fishery resources, environmental and ecological protection, the establishment of market order and so forth, as other objectives of public policies in relation to the management of

imported fishery products, should be regarded as important. These policy objectives, if pursued, can contribute to the benefits of domestic producers and consumers alike, thereby securing policy universality. The research found that Japan, the United States, and EU have focused their management system for imported fishery products on these technical restrictions, notably, technical restrictions aimed at the establishment of market order such as the securing of food hygiene and safety and the marking of the country of origin. These means, in their explicit purpose, aim to secure food hygiene and safety or establish market order in order to protect consumers, but they, as an indirect means, are used to protect domestic producers. This view is widely recognized. For instance, Japan's fishery product imports quota system outwardly embraces the cause of protecting natural resources, but actually aims to protect its domestic fisheries. It is well known to personnel engaged in the fishery sector.

Third, since the introduction of the tariff rate system for fishery products or the imports quota system, involving a hike in tariffs and quantitative restrictions, contradicts the domestic trade policy direction, this policy should be implemented at a strategically opportune time. In this connection, Korea can raise the justifiability of the introduction of the aforementioned systems as a negotiation means for future free trade agreements with its major fishery product trade counterparts, Japan and China. Since Japan is already implementing the imports quota system, Korea can also persuasively introduce the same system within the framework of international standards, giving it equal footing with the trade partner. In its free trade agreement negotiations with China, Korea can review introducing the tariff rate quota system as a strategy aimed at reducing the influence on the domestic fisheries.

<Contents>

Chapter1 Introduction	3
Section 1. Background and Objectives	3
Section 2. Methodologies and Organization	5
Section 3. Concept and Measures of Imports Management	6
Chapter 2. Trends in Imports of Fishery Products	15
Section 1. General Trends	15
Section 2. Internal Trade between South and North Korea	31
Section 3. Domestic Distribution Routes of Imported Fishery Products	35
Chapter 3. Management System for Imported Fishery Products of Korea	45
Section 1. Tariff System on Fishery Products	45
Section 2. Technical Restriction on Imported Fishery Products	50
Chapter 4. International Orders of Fishery Products Trade	63
Section 1. GATT/WTO Regulations	64
Section 2. International Orders of Food Trade	77
Section 3. International Convention on Resource and Enviornmental Conservation	83
Section 4. International Convention on Fishery Management	89

Chapter 5. Management System for Imported Fishery Products of Major Countries	95
Section 1. Japan	95
Section 2. United States of America	102
Section 3. European Union	109
Section 4. Comparisons	116
Chapter 6. Improved Management Measures for Imported Fishery Products	123
Section 1. Current Issues in Managing Imported Fishery Products	123
Section 2. Premises of Formulating Fishery Trade Policies	128
Section 3. Alternatives for Improved Management of Imported Fishery Products	130
Section 4. Assessing Compliance to Existing FTAs	155
Section 5. Legal Amendment	157
Section 6. Effect of New Management Measures for Imported Fishery Products	163
Chapter 7. Conclusions and Implications	171
References	173

<제 목 차 례>

제1장 서론 3

 제1절 연구의 필요성 및 목적 3

 1. 연구의 필요성 3

 2. 연구의 목적 4

 제2절 연구방법 및 내용 5

 1. 연구방법 5

 2. 연구내용 5

 제3절 수입관리의 개념 및 수단 6

 1. 수입관리의 일반적 개념 6

 2. 수입관리의 목적 및 정의 7

 3. 수입관리의 수단 10

제2장 수산물 수입실태 분석 15

 제1절 수산물 수입 동향 15

 1. 전체적인 추이 16

 2. 품목그룹별, 가공형태별 수입 추이 17

 3. 우리나라에 대한 주요 수산물 수출국 21

 4. 수입 수산물 검사 실적 24

 5. 수입급증 품목 26

 제2절 북한산 수산물 반입실태 31

 제3절 수입수산물의 유통실태 35

 1. 전체적인 추세 35

 2. 수입 활어 유통경로 36

3. 수입 선어 유통경로	39
4. 수입 냉동수산물 유통경로	40
제3장 국내 수산물 수입관리제도	45
제1절 수산물에 대한 관세제도	45
제2절 기술적 규제	50
1. 통관전	50
2. 통관단계	55
3. 통관 이후 : 원산지 표시	59
제4장 수산물 수입관리 관련 국제 협약 및 협상 동향	63
제1절 무역에 관한 일반적 원칙과 예외조항 : GATT/WTO 협정	64
1. 개요	64
2. GATT의 일반 원칙 및 예외조치	66
3. WTO 체제에서의 주요 변화 사항	71
제2절 식품 무역과 관련한 규범	77
1. WTO 위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정(SPS)	77
2. 식품규격위원회(CAC; CODEX Alimentarius Commission)	78
3. 수산식품 위생관리와 관련한 FAO/WHO의 제안	81
제3절 환경 관련 국제협약 및 협상동향	83
1. 에코라벨링의 탄생과 논의동향	84
2. 에코라벨링의 기능과 유형	85
3. 에코라벨링의 제도화와 국제무역에서 시사점	87
제4절 수산업에 관한 국제규범	89

제5장 주요 선진국의 수산물 수입관리제도 분석	95
제1절 일본의 수산물 수입관리제도	95
1. 관세제도	96
2. 수량제한	96
3. 기술적 규제	98
제2절 미국의 수산물 수입관리제도	102
1. 관세제도	103
2. 수량제한	103
3. 기술적 규제	104
제3절 EU의 수산물 수입관리제도	109
1. 관세제도	109
2. 기술적 규제	111
제4절 각 국의 수산물 수입관리제도 비교	116
제6장 국내 수산물 수입관리제도 개선방안	123
제1절 수산물 수입관리 상의 과제와 대응방향	123
1. 수입급증에 따른 국내 어업 피해 경감	123
2. 수입 수산물의 원산지 위장 방지	124
3. 불법 어획물의 수입 차단	125
4. 식용 수입 수산물의 이식용 전환 방지	126
5. 수입 수산물의 안전성 제고	127
제2절 수산물 수입관리 개선의 전제조건	128
제3절 국내 수산물 수입관리 개선방안	130
1. 어업자원 관리 측면에서의 수입관리 개선방안	131
2. 환경 및 생태계 보호 측면에서의 수입관리 개선방안	149

3. 시장질서 확립 차원에서의 수입관리 개선방안	151
제4절 수입관리 개선방안이 국가 통상협력에 미치는 영향 검토	155
1. 기존 FTA와의 부합성	155
2. 대외통상협력에 미치는 영향	156
제5절 수산물 수입관리제도 개선을 위한 법령개정 방향	157
1. 우리나라의 무역관련 법제	157
2. 법령개정 방안	158
제6절 수산물 수입관리 개선에 따른 파급효과	163
1. 관세할당제도 도입에 따른 효과	163
2. 환경보호 및 시장질서 확립에 따른 효과	167
제7장 결론 및 시사점	171
<참 고 문 헌>	173
<부록 1 : 수산분야 WTO 무역분쟁 해결사례>	177
<부록 2 : GATT 협정문 제13조(수량제한의 무차별 적용) 전문>	187
<부록 3 : 우리나라 어업관리수단의 종류 및 내용>	189
<부록 4 : 수산자원보호령 제10조 수산동물의 포획·채취금지 체장 및 체중> ..	191

<표 차례>

<표 1-1> 수입관리 수단 분류 11

<표 2-1> 품목그룹별 수산물 수입실적(1997~2005) 18

<표 2-2> 주요 국가별 수산품목별 수입실적(2005) 19

<표 2-3> 03류 품목그룹별 국내생산량과 수입량 비교(2005) 19

<표 2-4> 가공형태별 수산물 수입실적(2005) 20

<표 2-5> 한국에 대한 연도별 수산물 수출국 순위 21

<표 2-6> 수산물 품목그룹별 대 한국 주요 수출국(2005) 22

<표 2-7> 우리나라에 대한 활어류(HSK 코드 0301) 제품 주요 수출국 23

<표 2-8> 우리나라에 대한 선어류(HSK 코드 0302) 제품 주요 수출국 23

<표 2-9> 우리나라에 대한 선어류(HSK 코드 0302) 제품 주요 수출국 24

<표 2-10> 연도별 수입수산물 검사실적 25

<표 2-11> 국가별 부적합 실적(2005) 25

<표 2-12> 2000년도 수입실적이 전무했으나 2005년도까지 수입 급증 품목 26

<표 2-13> 우리나라에 대한 대게(산 것, 신선, 냉장)의 주요 수출국 27

<표 2-14> 우리나라에 대한 냉동 틸라피아의 주요 수출국 27

<표 2-15> 2000년도 이후 수입이 급증한 주요 수산품목 28

<표 2-16> 우리나라에 대한 냉동 콩치의 주요 수출국 29

<표 2-17> 우리나라에 대한 새우 및 보리새우(산 것, 냉장, 신선)의 주요
수출국 30

<표 2-18> 최근 고등어 수입동향 31

<표 2-19> 북한산 수산물 반입승인대상 품목 32

<표 2-20> 북한산 수산물 반입 연간한도 및 승인 물량(2006) 32

<표 2-21> 북한산 물품 반입 추이 33

<표 2-22> 최근의 북한산 농수산물 반입 실적 34

<표 2-23> 북한산 주요 수산품목 반입실적	34
<표 2-24> 가락동 도매시장 수입 수산물 거래 현황(2005)	37
<표 2-25> 국내 수입활어의 주요 양륙항	38
<표 3-1> 우리나라 관세품목 현황(2006)	47
<표 3-2> 수산품목 관세율 현황	47
<표 3-3> 우리나라 분야별 기본관세 구조	48
<표 3-4> 우리나라 수산물 관세 구조	49
<표 3-5> 수산물 위생약정 체결 현황(2006년 8월 현재)	51
<표 3-6> 국제포경위원회(IWC) 규정에 의해 수입이 금지된 품목	52
<표 3-7> IOTC 협약 준수를 위한 수입 규제	52
<표 3-8> IATTC 협약 준수를 위한 수입 규제	53
<표 3-9> ICCAT 협약 준수를 위한 수입 규제	53
<표 3-10> CCAMLR 협약 준수를 위한 수입 규제	54
<표 3-11> CCSBT 협약 준수를 위한 수입 규제	54
<표 3-12> 편의국적선에 의한 공해 어족자원 관련 제품의 수입 금지	54
<표 3-13> 수입 수산물 검사의 종류 및 방법	56
<표 4-1> 1947년도 GATT의 구성 및 주요 내용	67
<표 4-2> 1947년도 GATT의 예외 및 면책 조항	70
<표 4-3> 수산물 관련 WTO 무역분쟁 해소 실적	75
<표 4-4> WTO-SPS의 주요 내용	79
<표 4-5> CAC의 수산식품 관련 규격 및 지침 및 실행규범	80
<표 4-6> CAC의 수산식품 관련 규격 지침 및 실행규범	81
<표 4-7> 에코라벨링제도 분류 주체별 비교	88
<표 4-8> 어업관리를 위한 국제적 규제 강화 추세	91
<표 4-9> 2005년도 제60차 유엔총회 수산결의안 주요 내용	92
<표 5-1> 일본의 수산물에 대한 수입할당제도 운영 현황	97
<표 5-2> 일본의 식품표시 관련법 및 제도	99

<표 5-3> EU의 주요 수산품목에 대한 관세율	110
<표 5-4> EU의 수산품목에 대한 할당관세제도 개요(2001~2003)	111
<표 5-5> 주요 국가의 수산물 수입관리제도 비교	117
<표 5-6> 한국, 미국, 유럽의 공장등록제도의 비교	118
<표 6-1> 수산물 수입관리 상의 과제와 대응방향	128
<표 6-2> 2006년도 TAC제도 운영 현황	138
<표 6-3> 수산물 수입할당제도 대상품목과 경합관계에 있는 수입 수산품목	139
<표 6-4> 관세할당제도 도입대상 4개 품목의 최근 수급동향	140
<표 6-5> 최근 3년간 고등어(신선·냉장 및 냉동) 수입실적	142
<표 6-6> 국내 TAC 대상 어종 및 시행예정 어종과 경합관계에 있는 수입 수산품목	145
<표 6-7> 관세할당제도 대상품목의 관세상당치 산정	146
<표 6-8> 일반해면어업 어종별 생산금액 순위(2005)	146
<표 6-9> 자원관리 측면에서 수입 수산물에 대해 적용할 수 있는 국내제도	147
<표 6-10> 한국산 생굴의 일본으로의 수출량 연도별 비교	153

<그림 차례>

<그림 1-1> 연구체계	6
<그림 2-1> 수산물 겉보기 소비량 및 수입량 추이	16
<그림 2-2> 수입 활어의 유통경로	38
<그림 2-3> 수입 신선·냉장 수산물의 유통경로	39
<그림 2-4> 수입 냉동수산물의 유통경로	41
<그림 3-1> 우리나라의 관세 체계	46
<그림 3-2> 우리나라 수산품목 관세 분포	48
<그림 3-3> 수입 수산물 검사 절차	57
<그림 3-4> 원산지표시제도 관련법령 체계	59
<그림 4-1> 1947년도 GATT와 WTO 협정의 체계 비교	72
<그림 4-2> WTO 분쟁해결 절차	74
<그림 5-1> JAS법에 의한 식품표시제도	100
<그림 5-2> 미국의 신선 농수산물 검역 절차	105
<그림 5-3> 미국의 식품표시제도	108
<그림 5-4> 참치통조림 제품에 부착되는 에코라벨	109
<그림 5-5> EU의 식품표시제도	114
<그림 6-1> 우리나라의 무역관련 법제	158
<그림 6-2> 특정 수산물의 수입이 급증하기 이전의 수산물 수급 상황	164
<그림 6-3> 특정 수산물의 수입 급증 이후의 수산물 수급 상황	164
<그림 6-4> 특정 수산물의 수입 급증 이후 관세할당제도 도입에 따른 수산물 수급 상황	165
<그림 6-5> 관세할당제도 도입에 따른 효과	166

제1장 서론

여 백

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

1997년 말 수산물 전품목의 수입이 자유화된 이후 수산물 수입이 급격히 증가하고 있다. 이에 따라 다양한 수산물의 염가 공급으로 소비자 후생이 증가한 측면이 있으나, 한편으로는 저급 수산물의 유입으로 시장질서가 교란되고 국민의 보건이 위협받으며¹⁾ 국내 어업자가 일시에 도산위기에 몰리는 등²⁾ 사회적으로 심각한 부작용이 나타나기도 하였다. 즉 1997년 7월에 이루어진 수산물 수입 자유화 조치는 지난 8년간 생산자와 소비자에게 한편으로는 긍정적이고 또 다른 한편으로는 부정적인 커다란 변화를 초래했다고 할 수 있다.

세계 수산물 시장의 동향을 보면, '시장 개방'이라는 커다란 흐름 속에서 한편으로는 선진 각국이 수입 수산물에 대한 관리를 강화하는 추세가 나타나고 있다. 몇 가지 사례를 들어 보면, 2002년에 위생·안전상의 이유를 들어 미국과 일본이 한국산 생굴 수입을 전면 중단한 적이 있고, 2005년도에 미국은 중국, 태국, 베트남, 인도, 브라질, 에쿠아도르 등 6개국으로부터 수입되는 새우제품에 대해 반덤핑 관세를 부과하여 미국과 이들 국가 간에 무역 마찰이 발생한 바 있다. 또 미국은 2003년

1) 불량 수산물의 유입이 사회적으로 큰 문제를 일으켰던 대표적 사례로 2000년도 납꽃게파동을 들 수 있다. 그 이후 사료용 대구머리의 식용 판매, 말라카이트그린 함유 장어 등 수입 수산물에 의한 시장질서 교란과 안전성 관련 문제들이 계속 발생하였다.

2) 시장개방 이후 중국으로부터의 민어류와 농어류 활어의 급증으로 2000년대 초 어류 가두리 양식이 큰 타격을 입은 것으로 판단되며, 최근에는 대만으로부터의 냉동 쫄치의 수입 급증으로 국내 어선어업 경영에 영향을 받고 있는 것으로 알려지고 있다.

합리적 · 합법적 수입관리 방안

말에 바이오테러방지법을 시행하여 수산물 가공시설에 대한 등록과 수출품에 대한 사전신고를 의무화하였으며, 수산물에 대한 원산지 표시제도 대폭 강화한 바 있다. EU에서도 2004년도에 생산이력제 도입과 함께 수입 수산물에 대한 관리를 강화하고 있다.

즉 세계 수산물 시장의 흐름은 각국이 수산물에 대한 관세는 인하하고 있는 반면, 식품 위생 · 안전, 반덤핑, 환경 및 생태계 보호 등 다양한 명분을 앞세워 수입 수산물에 대한 관리는 강화하고 있다.

우리나라도 이러한 세계적인 추세를 고려하는 한편, 국내 소비자 보건 증진과 불공정한 무역으로부터 국내 생산자를 보호하여 장기적인 수산물 수급 안정을 도모하기 위한 목적에서 수입 수산물에 대한 보다 적극적인 관리체계를 확립해 나갈 필요가 있다. 그러나 이를 위해서는 국제규범과의 부합 가능성을 우선적으로 고려하여야 하고, WTO의 기본원칙인 '내국민 대우의 원칙'에 따른 국내 업계에의 영향을 고려하는 등 신중한 접근이 요구된다.

2. 연구의 목적

본 연구는 이러한 필요성에 따라 정보비대칭 등 시장 기능의 한계를 보완하여 국내 수산물 소비자 및 생산자의 권익을 보호하고 수산물의 장기적인 수급 안정을 도모할 수 있는 국내 수산물 수입관리제도의 보완 · 개선 방안을 도출하기 위한 것이다.

연구의 목적을 보다 구체적으로 제시하면, 첫째, 국제 무역규범에 부합하고 선진국의 수입 수산물 관리 수준에 부응하는 국내 제도 개선 방안을 식품 위생 · 안전, 생태계 및 자원 보호 등 정부가 추구하는 공공정책의 목적과 연관하여 검토하고, 둘째, 그 파급효과 및 추진방안을 제시하기 위한 것이다.

제2절 연구방법 및 내용

1. 연구방법

본 연구는 한국해양수산개발원이 수행하되, 업계, 정부 및 국책연구기관, 대학 등 각계 전문가들로부터 각 연구 내용과 관련된 자문을 요청하여 연구과정에 적극 반영하였다.

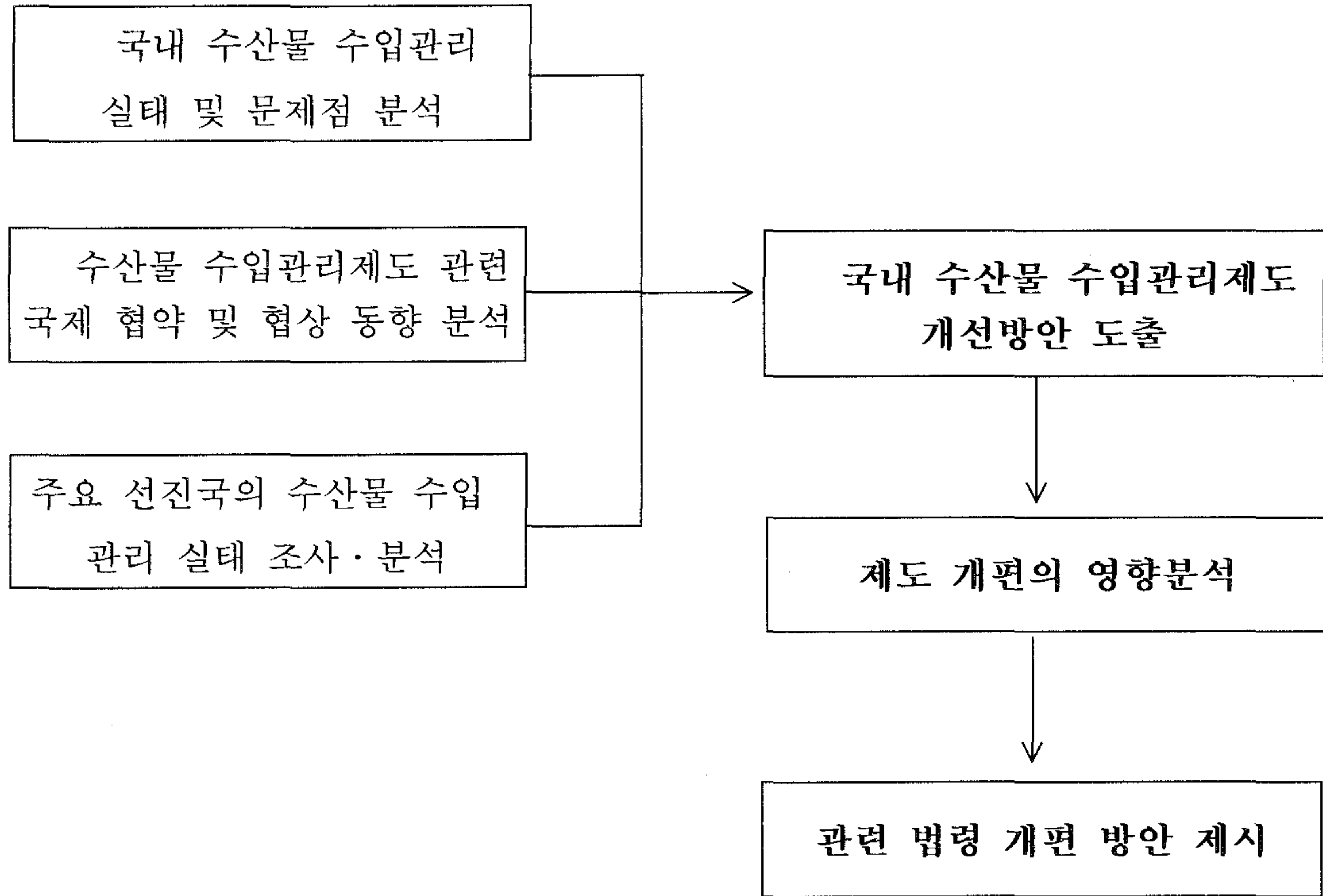
연구의 방법으로는 문헌자료 조사, 전문가 및 관련 업계 종사자 면담, 현장조사 등을 통해 국내 수산물 수입 실태를 분석하고 문제점을 도출하였고 문헌자료 조사, 인터넷 검색, 전문가 자문 등을 통해 수산물 교역과 관련된 국제 협약 및 협상 동향, 주요 선진국의 수산물 수입관리 실태를 파악하였다.

또 국내 수산물 수입의 문제점, 관련 국제 협약, 선진국의 사례 등을 종합하고, 관련 업계와 전문가 자문을 통해 국내 수산물 수입관리제도 개선방안을 도출하였다. 마지막으로 법학 전문가의 도움을 받아 관련 법령 개편방안을 도출하였다.

2. 연구내용

제2장에서는 우리나라의 국가별, 품종별, 가공형태별 수산물 수입 동향과 수입 수산식품의 유통경로를 분석하고, 제3장에서는 우리나라의 수산물 수입관리제도와 그 운영실태를 살펴보았다. 제4장에서는 국제법원으로서의 지위를 갖는 국제기구에서의 수산물 교역 관련 협정 및 협상 동향을 살펴봄으로써, 국제 규범에 부합하는 수산물 수입관리 개선방안의 근거를 확보하고자 하였다. 제5장에서는 일본, EU, 미국 등 주요 선진국의 수산물 수입관리제도를 분석함으로써, 선진국 수준의 수산물 수입관리제도 확립 방안을 도출함에 있어서 참고하고자 하였다. 제6장에서는 제2장에서 제5장까지의 분석결과를 종합하여 국제규범에 부합하는 선진국 수준의 수산물 수입관리제도 개선방안을 도출하고, 그 파급효과를 분석하였다.

<그림 1-1> 연구체계



제3절 수입관리의 개념 및 수단

1. 수입관리의 일반적 개념

본 연구의 중심적 주제어인 '수입관리'는 사실 학술적으로는 다소 모호한 용어이다. 경제, 경영학 등 학문분야에는 '수입관리'라는 용어가 사용된 예를 찾아보기가 힘들다. 그러나 용어 자체가 뜻하는 바는 단순하다. 말 그대로 '수입에 대한 관리'를 의미한다. 이러한 용어는 학문분야에서보다는 정부를 포함한 공공기관에서 무역정책과 관련된 관용적 표현으로 많이 사용되고 있다.

'수입관리'는 정부가 수행하는 무역정책에 있어서 수입과 관련된 정책분야만을 지칭하는 것이다. 무역정책³⁾은 경제정책의 한 범주로서 '정부가 특정한 경제목표를

3) '통상정책'으로 표현되기도 한다.

달성하기 위하여 민간부문이 외국과 행하는 거래행위에 인위적으로 개입하는 경제적 조치'를 말한다. 오늘날 개방경제를 지향하는 대부분의 국가에서 모든 경제정책은 사실 직접적 또는 간접적으로 대외경제거래에 영향을 미치지만, 무역정책은 경제정책 중에서도 특히 대외경제거래에 보다 직접적으로 영향을 미치는 경제정책이라고 할 수 있다.⁴⁾

'수입관리'에 있어서 '관리'의 주체는 정부나 공공기관이다. '수입' 활동의 대부분이 민간기업에 의해 이루어지고 민간기업이나 학계, 경제단체 등이 정부의 수입관리 정책에 영향을 줄 수는 있지만, 정책을 결정하고 집행하는 주체는 어디까지나 정부를 중심으로 한 공공부문이기 때문이다.

2. 수입관리의 목적 및 정의

수입관리는 정부가 수행하는 경제정책 중의 하나이다. 모든 경제정책이 그렇듯이 수입관리 정책의 궁극적인 목적도 '국민 복지의 향상'에 있다. 이를 이루기 위하여 대부분의 국가는 전통적으로 관세 부과, 수입물량 제한 등과 같은 수입관리 수단을 사용하여 국내산업의 보호와 국제수지 개선, 국가재정 수입의 확보 등을 도모해 왔다.

오늘날 자유무역 체제를 지향하는 국제규범 하에서 국가가 수입관리 정책을 통해 시장보호라는 전통적인 정책목표를 추구하는 데에는 제약이 가해지고 있다. GATT 체제 하에서 수입관세는 여러 번에 걸친 다자간 협상을 통해 계속 인하되어 왔으며, 수량제한과 같은 수입규제 수단 역시 크게 제한되어 왔다.⁵⁾

세계적으로 무역 규모가 지속적으로 증가하면서 근래에는 무역과 관련하여 과거에는 고려되지 않던 새로운 과제들이 대두되고 있다. 예를 들자면 무역에 따른 환경오염과 생태계 파괴 문제를 들 수 있다. 수출상품의 생산과정에서 환경이 오염되고 생태계가 파괴된다면, 이는 무역행위에 의해 외부경제 요인이 발생함을 의미한

4) 이상호 등, 「국제무역론 : 이론, 정책, 질서」, 법문사, 1996, pp.193~194.

5) GATT와 WTO 체제는 원칙적으로 자유무역을 지향하며, 관세와 비관세장벽의 완화를 지속적으로 추진해왔다. GATT체제 하에서 우루과이라운드에 이르기까지 모두 8차에 이르는 관세인하를 위한 다자간 협상이 이루어졌다. 2001년도부터 협상이 시작된 WTO 도하개발어젠다(DDA)에서도 관세인하는 주요 의제 중의 하나이다. 또 GATT/WTO 체제에서 수량제한은 예외조항이 허용되고는 있지만, 원칙적으로는 인정되지 않는다.

합리적 · 합법적 수입관리 방안

다. 세계 참치어업에서 나타나는 과도어획 및 해양생태계 훼손 문제는 이의 대표적인 예라고 할 수 있다. 이와 같이 교역 증가에 따른 환경오염 및 생태계 훼손을 방지하기 위하여 국제 사회는 환경문제를 무역과 관련한 다자간 협상의 의제로 다루기 시작하였다.⁶⁾ 이밖에도 국가 안보, 시장질서 유지, 노동문제 등 무역과 관련된 정책과제는 국내산업의 보호와 국제수지 개선과 같은 무역정책의 전통적인 과제 외에도 다양하다.

식품무역에 있어서 근래에 대두되고 있는 과제는 식품 위생 및 안전성 문제이다.⁷⁾ 이는 국제적으로 거래되는 식품의 섭취 및 사용에 있어서 인간과 동식물의 생명과 보건을 어떻게 지키고 고양시켜 나갈 것인가 하는 문제이다. 최근 식품무역의 규모가 크게 증가하면서, 선진국들은 식품의 수입관리에 있어서 위생 및 안전성 확보를 중시하는 경향이 나타나고 있다.

이상의 논의를 종합하면 수입관리와 관련한 정책목표는 점차 다원화, 다양화되는 경향을 보이고 있음을 알 수 있다. 과거에는 개별국가가 추구하는 무역정책의 목표가 국내산업 보호와 같은 경제적 요인에 초점이 맞춰져 왔다면, 최근에는 환경문제나 식품 위생 및 안전성 확보⁸⁾와 같이 비경제적 요인으로 확산되고 있다. 즉 수입관리를 포함한 무역정책이 과거에는 순수한 경제정책에서 최근에는 일반적인 공공정책의 성격을 띄어가고 있다고 할 수 있을 것이다.

이와 같이 수입관리와 관련된 정책목표가 다양화되는 추세를 고려하여, 본 연구에서는 '수입관리'를 다음과 같이 정의하기로 한다.

'다양한 공공정책의 목표 실현을 위해 정부 및 공공기관이 수입되는 수산식품을 일정한 기준에 따라 규제하는 것'

본 연구에서는 이러한 정의에 따라 수입관리 개선방안을 다음 5가지 정책목표와

6) WTO/DDA에서 무역과 관련한 환경문제는 7개 협상분야 중의 하나이다.

7) WTO협정(1994 세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정)에는 '위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정(SPS)'이 포함되어 있다.

8) 시장이 완전히 효율적이라면 식품위생 및 안전성은 시장기능에 의해 사회가 요구하는 수준만큼 보장될 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 식품의 거래에서 발생하는 정보비대칭 문제를 완벽하게 해결할 수 있는 방안은 존재하지 않는다. 이를 포함한 몇 가지 이유에서 근래에 들어서는 식품 안전성 문제는 시장 내에서 해결될 수 없는 시장 외적 요인으로 인식되는 경향이 있다.

연관하여 접근하고자 하였다.

- 국내 산업의 보호
- 식품 위생 안전성 확보
- 환경 및 생태계 보호
- 어업자원 관리
- 시장질서 유지(정보 제공)

‘국내산업의 보호’를 수산식품 수입관리의 주요 정책목표에 포함시킨 것은, 비록 국내 수산업이 국제 경쟁력 측면에서 현재 한계선 상에 있다고 할 수 있지만 수산업이 차지하는 경제외적 영향으로 인해 수산업 보호 육성의 필요성이 사회적으로 인식되고 있다고 보기 때문이다. 따라서 국내 수산업이 구조개편을 통해 자체적인 경쟁력을 회복할 때까지 수입 수산물과의 경쟁으로부터 국내 수산업을 보호하기 위한 방안을 수입관리 차원에서 검토해 보고자 하는 것이다. 물론 이러한 방안은 현재와 가까운 장래에 예견되는 국제 무역규범과 합치하는 범위 내에서 고려되어야 할 것이다.

식품 위생 안전성 확보, 환경 및 생태계 보호, 어업자원 관리 등의 과제는 이미 국제사회에서 수산식품 교역과 관련한 주요 의제로 부상하고 있다. 다만, 환경 및 생태계 보호와 어업자원 관리를 그 실제적인 내용에 있어서 명쾌하게 구분하기는 쉽지 않다. 수산업에 있어서 환경 및 생태계 보호는 근본적으로 어업자원 관리를 통해 이루어진다고 할 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 이 두 가지 과제를 분리하여 고려하는 이유는 이 두가지 과제가 논의되는 국제기구나 협정의 궁극적인 지향점과 의제의 범위가 다르기 때문이다. 「멸종위기에 처한 야생동·식물종의 국제거래에 관한 협약(CITES)」과 같이 환경 및 생태계 보호와 관련한 국제 협정은 모든 동식물과 생태계를 대상으로 하며, 수산생물이나 해양생태계는 한 부분으로서 다루어진다. 반면 어업자원 관리와 관련한 국제기구에서의 논의는 수산업 내부의 문제에 한정되며, 관리 대상과 목표도 어업자원에 한정된다는 차이점이 있다.

시장질서의 유지는 수입관리의 기술적 규제와 관련이 있는데, 그 목적은 소비자

와 모든 시장 참여자에게 식품에 관한 정보를 충분히 제공하여 그들의 선택권을 강화함으로써 시장의 효율을 제고하기 위한 것이다. 이를 위한 규제가 선진국을 중심으로 점차 강화되는 경향을 보이고 있다.

3. 수입관리의 수단

역사적으로 볼 때 모든 국가가 가장 널리 사용해 온 수입관리의 수단은 관세와 수량제한(quantitative restriction)이다. 근래에 들어서는 이러한 전통적 수단 이외에 기술적 규제가 많은 나라에서 적용되고 있다.

관세란 법정관세구역(일반적으로 국경선)을 통과하는 수입 혹은 수출 상품에 대해 정부가 부과하는 조세이다. 일반적으로 각 국은 수출 장려를 위하여 수출상품에 대해서는 관세를 부과하지 않기 때문에, 관세라 하면 수입 상품에만 부과되는 수입 관세로 이해되고 있다. 관세는 GATT/WTO 체제 하에서 9번 걸친 다자간 협상을 통해 세계 대부분의 국가에서 현저하게 하향 조정되어 왔다. 또 우리나라를 포함하여 대부분의 선진국들이 관세 양허에 참여하였는데, 관세양허에 의해 인하한 관세는 특별한 경우가 아니면 다시 올리기가 힘들다.

관세는 기본관세와 탄력관세로 나누어지며, 탄력관세에는 덤핑방지관세, 간급관세, 조정관세, 계절관세, 할당관세 등 여러 가지 종류가 있다. 각각의 관세가 적용되는 경우와 목적이 다르지만, 대체적으로 관세는 국내산업의 보호를 일차적인 목적으로 하고 있다.⁹⁾

수량제한은 GATT/WTO 체제 하에서 원칙적으로는 인정되지 않으나, 국제수지의 악화를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우, 식량의 자급자족이 위협받을 경우, 저개발국의 경제발전을 위하여 수입할당이 필요하다고 인정되는 경우, 그리고 덤핑의 방지를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 예외적인 적용이 가능하다.

GATT 체제 성립 이후 관세인하와 수량제한의 엄격한 규제로 세계의 무역규모가 크게 증가하면서, 미국 등 몇몇 선진국에서 새로운 보호주의 압력이 나타났다. 이에 따라 관세와 수량제한 이외의 수입규제 수단인 기술적 규제조치의 적용 사례가 증

9) 관세의 종류에 대해서는 제2장 제3절에서 자세히 기술하였음

가하고 있다. 이러한 기술적 조치에는 협상 당사국간 쌍무적 관계에 의한 자율 수입 규제, 수입과징금 부과, 수입예치제 등을 비롯하여 수입품의 규격 및 형식에 대한 규제, 검역, 원산지 및 성분 표시, 포장 및 용기에 대한 기준 적용 등 다양한 조치들이 포함된다. 기술적 규제 조치는 관세 및 수량제한이 GATT 체제 하에서 크게 규제되자 시장보호를 위한 우회 수단으로서 활용되는 경우가 많은데, 이는 GATT/WTO의 무차별원칙이나 내국민대우 원칙에 위배된다고 할 수 있다. 그러나 일부 조치는 시장질서 확립이나 환경오염 방지, 국민보건 상의 목적 등과 관련하여 국제규범에 부합하는 범위에서 적용되고 있다.¹⁰⁾

<표 1-1> 수입관리 수단 분류

수단의 종류	기본 목적	적용 예
관세	국내산업 보호	기본관세, 덤핑방지관세, 보복 관세, 긴습관세, 조정관세, 상계관세, 계절관세, 할당관세 등
수량제한		수입허가, 수입할당제
기술적 규제	국내산업 보호, 환경 및 자원보존, 시장질서 확립, 정보제공, 국민 보건 유지 등	수입과징금, 수입예치제, 수입품의 규격 및 형식 규제, 검역, 원산지 및 성분 표시, 포장 및 용기 제한, 수입장소 제한 등

10) 각 국이 기술적 규제를 적용하는 사례가 증가하자, 국제사회는 기술적 규제에 관한 국제규범으로서 1979년 도쿄라운드에서 채택된 기술장벽협정을 모델로 한 「위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정」과 「기술장벽협정」을 1994년 우루과이라운드에서 채택하였다.

여 백

제2장 수산물 수입실태 분석

여 백

제2장 수산물 수입실태 분석

제1절 수산물 수입 동향

수산물 생산은 '어장'이라는 자연적 조건에 의존하므로, 국가별로 수산물 생산 품목이 다르고 비교우위를 갖는 품목도 다르다. 또 수산물은 선도에 따라 그 시장 가치가 크게 달라지므로, 선도가 중시되는 활선어 교역에는 물류비용이 큰 비중을 차지하게 된다. 이러한 자연적 비교우위 요인과 지리적인 제약요소로 인해 국가간 수산물 교역에는 일정한 패턴이 나타날 수밖에 없다. 예를 들어, 우리나라 활선어 교역의 대부분은 물류비용이 많이 들지 않는 중국과 일본을 대상으로 이루어지고 있다.

실효성 있는 수입수산물 관리제도를 설정하기 위해서는 먼저 우리나라의 수산물 수입 패턴을 정확하게 파악할 필요가 있다. 즉 국제 규범에 부합하고 공정한 수입 식품 관리제도를 구축한다 하더라도, 수산품목별로 한국에 대한 주요 수출 국가나 지역을 파악하고 그 국가 혹은 지역과의 수산물 교역에 있어서 자주 발생할 가능성이 있는 이슈를 정확하게 이해하는 바탕에서, 소비자와 생산자를 보호하기 위한 수입수산물 관리방안에 대해 접근하여야 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 우리나라 전체 수산물 수입에 있어서 각 국가별 비중과 수산품목별 국가별 비중을 먼저 파악하고 난 후, 한국에 대한 주요 수출국과의 교역에 있어서 국내 소비자 및 생산자의 후생이나 이해에 영향을 주는 현실적인 문제들을 파악하고자 한다.

이와 함께 북한으로부터의 수산물 반입실태에 대해서도 조사하였다. 북한과의 물품교역은 '남북교류협력에 관한 법률' 제12조 제2항에 의해 '국가간 거래'가 아닌 '민족내부의 거래'로 간주되고 있지만, 남북한의 경제가 서로 독립적이므로 북한으로 반입된 수산물은 소비자 및 생산자와 경제 각 부문에 미치는 영향에 있어서 수

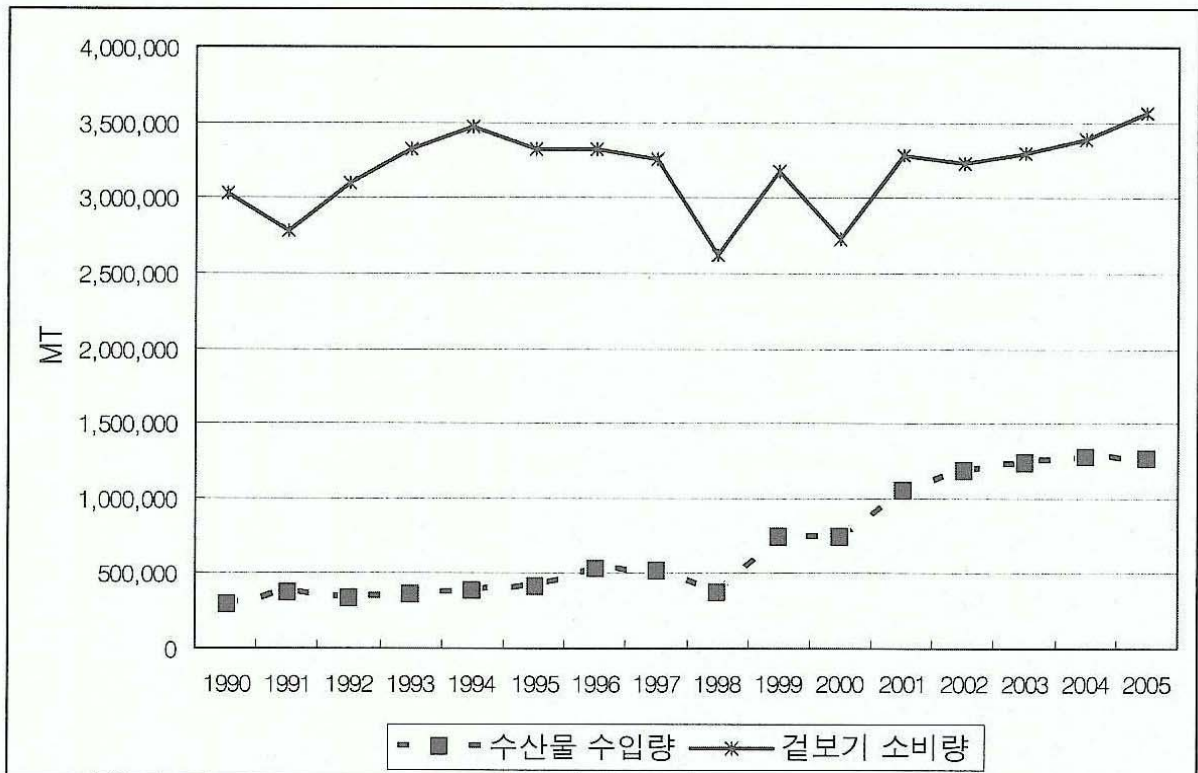
합리적 · 합법적 수입관리 방안

입 수산물과 사실상 동일한 성격을 갖는다고 할 수 있다. 특히 일부 수산물은 인근 국가에서 생산되어 북한을 단순 경유하여 반입되는 것으로 추정되고 있는데, 이 경우에는 민족내부 거래가 아닌 수산물 수입에 해당되므로 관세 포탈과 원산지 위반을 방지하기 위한 적절한 관리가 요구된다.

1. 전체적인 추이

1990년대에 들어 국내 어업생산은 포화 기미를 보이는 데 반해 수산물 수입은 연평균 13%를 넘는 증가세를 보임으로써, 수산물 공급에 있어서 수입 수산물이 차지하는 비중이 빠르게 증가하고 있다.

<그림 2-1> 수산물 겉보기 소비량 및 수입량 추이



주) 겉보기 소비량은 재고량의 변동을 감안하지 않은 소비량 추정치를 의미함

생산은 정체되고 수입은 급증함으로써 수산물 총공급에 있어서 수입 수산물이 차지하는 비중은 1990년 8%에서 32%로 급증하였으며, 같은 기간 중 우리나라의 수산물 자급률은 106%에서 76% 수준으로 감소하였다.

수요 측면에서도 수산물의 (겉보기)소비량은 300~350만 톤 수준에서 등락을 보이고 있는 반면, 수산물 수입량은 꾸준히 증가하여 수산물 소비에서 수입 수산물이 차지하는 비중이 1990년 9% 수준에서 2005년 35%로 증가하였다.

수산물의 공급과 수요 양 측면에서 수입 수산물의 비중이 30%를 넘을 정도로 지속적으로 증가하여 옴으로써, 정부의 수산물 수급정책에 있어서 수입 수산물에 대한 합리적 관리는 이제 매우 중요한 정책 과제가 되고 있다.

2. 품목그룹별, 가공형태별 수입 추이

품목그룹별로 수산물 수입 추이를 살펴보면, 2005년도 기준으로 전체 수산물 수입 중 03류가 85.2%를 차지하고 있으며, 16류(조제품)가 11.5%를 차지하고 있다.

03류 중에서는 어류제품의 수입이 61%, 갑각류 수입 21%, 연체동물 및 기타 수생동물의 수입이 18%를 차지하고 있다. 어류제품 수입의 절반 이상은 냉동품(0303류)이 차지하고 있으며, 활어류(0301류)의 수입도 전체 어류제품 수입의 12%에 달하고 있다.

우리나라의 수산품목별 수입구조를 미국, EU, 일본 등 주요 선진국과 비교하면 고차가공품인 조제품의 수입 비중이 낮고, 활어류의 수입 비중은 월등히 높게 나타나고 있다. 특히 활어의 수입비중은 일본에 비해서도 2배 정도 높게 나타나고 있다. 이는 선어회보다 활어회를 즐기는 우리나라 국민의 식습관을 반영하는 것으로 분석된다. 03류 중 어류의 수입비중이 전체 수산물 수입의 58.1%를 차지하여 우리나라의 어류제품의 수입비중이 미국, EU 등에 비해 현격하게 높게 나타나고 있으나, 어류필레트 및 어육(0304류)의 수입 비중은 매우 낮은 편이다. 즉 우리나라 수산물 수입구조의 특징은 다른 선진국과 비교할 때 어류 제품의 비중이 높고 가공 정도가 낮은 제품이 주류를 이루고 있음을 알 수 있다.

합리적·합법적 수입관리 방안

<표 2-1> 품목그룹별 수산물 수입실적(1997~2005)

단위 : 달러

품목 번호	품 명	1997	2000	2003	2005
제1류	산동물	3,912,544	2,903,749	1,375,477	2,655,920
제2류	육과 식용설육	0	0	725,185	203,894
제3류	어류, 갑각류 등	860,000,801	1,229,848,217	1,737,489,022	2,030,067,039
	01 활어	39,319,628	115,689,022	157,653,838	174,999,397
	02 신선, 냉장 어류	40,041,631	80,046,541	108,153,067	130,467,449
	03 냉동어류	369,497,333	603,150,768	773,447,693	799,703,080
	04 피레트, 어육	162,690,935	146,627,277	201,827,191	240,712,196
	05 건조, 염장, 훈제어류	9,165,805	24,071,963	11,513,207	44,695,139
	06 갑각류	112,944,694	139,009,462	283,163,923	368,245,712
	07 연체동물	126,340,775	121,253,184	201,730,103	271,244,066
제5류	기타 동물성 생산품	6,195,122	13,951,803	6,414,278	9,015,233
제12류	식물성	8,544,565	9,678,511	13,291,407	16,597,316
제13류	액즙, 엑기스	665,447	559,132	592,651	1,116,989
제15류	유지 등	10,245,154	7,795,699	7,708,443	12,453,636
제16류	조제품	125,777,061	108,567,409	165,267,184	273,278,114
제21류	각종 조제식품	502,336	303,568	1,303,634	748,820
제23류	잔유물, 웨이스트, 사료	29,632,167	26,481,858	26,977,385	37,437,025
제71류		0	10,458,809	0	0
합 계		1,045,475,197	1,410,548,755	1,961,144,666	2,383,573,986

자료 : 해양수산부, 「수산물수출입통계연보」, 각년호.

03류 수입량을 제품종류별로 국내 생산량과 비교해 보면, 어류의 수입량은 국내 생산량의 68%, 갑각류 수입은 국내생산의 108%, 연체동물 및 기타 수생생물의 수입은 국내 생산의 20% 정도로 나타나고 있다. 특히 갑각류의 수입은 2000년대에 들어 연평균 22%씩 늘어나는 급증세를 보이고 있는데, 수입량이 국내 생산량을 상회함으로써 국내 수요가 생산을 크게 초과하고 있음을 알 수 있다. 수요에 비해 국내생산이 크게 부족한 갑각류, 어류 등의 수입은 적정 가격에 소비자가 필요로 하는 수산식품을 공급함으로써 소비자 후생 증진에 크게 기여한다고 할 수 있으나, 국민 보건을 위협하는 불량 수산물 수입의 급증은 경계해야 한다.

<표 2-2> 주요 국가별 수산품목별 수입실적(2005)

구분	한국		미국(천 달러)		EU(천 유로)		일본(백만 엔)	
	금액 (천 달러)	구성비 (%)	금액 (천 달러)	구성비 (%)	금액 (천 유로)	구성비 (%)	금액 (백만 엔)	구성비 (%)
03류 전체	2,030,067	87.6	9,288,295	77.6	16,258,150	81.1	1,273,576	80.5
0301	174,999	7.6	50,745	0.4	186,884	0.9	61,308	3.9
0302	130,467	5.6	884,864	7.4	3,519,340	17.6	90,232	5.7
0303	799,703	34.5	492,383	4.1	1,568,844	7.8	419,353	26.5
0304	240,712	10.4	2,588,488	21.6	4,420,992	22.1	218,633	13.8
0305	44,695	1.9	182,595	1.5	1,313,165	6.6	28,503	1.8
0306	368,246	15.9	4,480,141	37.4	3,154,326	15.7	306,104	19.4
0307	271,244	11.7	609,079	5.1	2,094,599	10.5	149,443	9.4
1212	16,597	0.7	54,045	0.5	51,597	0.3	19,786	1.3
16류 합계	270874	11.7	2633913	22.0	3,727,295	18.6	288490	18.2
전체 합계	2,317,538	100.0	11,976,253	100.0	20,037,042	100.0	1,581,852	100.0

자료 : www.kita.net

<표 2-3> 03류 품목그룹별 국내생산량과 수입량 비교(2005)

단위 : M/T

종 류	국내생산량(A)	수입량(B)	A : B
어류(0301-05)	1,264,855	858,201	1 : 0.68
갑각류(0306)	92,417	99,769	1 : 1.08
연체동물, 기타(0307)	720,410	146,960	1 : 0.20
총 계	2,077,682	1,104,930	1 : 0.53

자료 : 1) 해양수산부, 「2005 수산물수출입통계연보」, 2006.
2) 해양수산부, 「2005 어업생산통계」, 2006.

합리적·합법적 수입관리 방안

가공형태별 수산물 수입 추이를 보면, 냉동제품의 수입이 금액 기준으로 전체 수산물 수입의 2/3 이상을 차지하고 있으며, 가공 정도가 낮은 활·선어 제품의 수입은 전체의 17%를 차지하고 있다.

국내산 수산물과 직접적인 경합관계에 있는 수입 수산물은 활·선어 상태의 수입 수산물이라 할 수 있는데, 금액으로는 2005년에 5억 달러를 약간 상회하였다. 활·선어의 수입은 80% 이상이 거리가 가까운 중국과 일본으로부터 이루어지고 있다.

<표 2-4> 가공형태별 수산물 수입실적(2005)

단위 : 톤, 천 달러

년도 품목	중 량	금 액
수산물 전체	1,256,142 (100.0)	2,383,574 (100.0)
활 어	38,363 (3.1)	176,449 (8.0)
신선,냉장	120,772 (9.6)	330,782 (9.1)
냉동	897,493 (71.4)	1,406,323 (67.4)
훈제	890 (0.1)	2,761 (0.1)
건조	14,256 (1.1)	87,579 (3.1)
염장,염수장	37,573 (3.0)	31,002 (1.4)
이외기타	82,339 (6.6)	132,357 (3.9)
밀폐용기에 넣은것	3,616 (0.3)	13,925 (0.4)
기타조제	60,839 (4.3)	202,395 (6.7)

자료 : 해양수산부, 「2005 수산물수출입통계연보」, 각년호.

3. 우리나라에 대한 주요 수산물 수출국

중국이 우리나라 전체 수산물 수입의 약 40%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 러시아, 일본, 베트남, 미국, 태국 등이 많은 수산물을 우리나라에 수출하고 있다. 2005년도 기준으로 이들 6개국이 우리나라 수산물 수입의 70%를 차지하고 있다.

<표 2-5> 한국에 대한 연도별 수산물 수출국 순위

년도 국별	1997		2000		2003		2005	
	물 량	금 액	물 량	금 액	물 량	금 액	물 량	금 액
합 계	522,381	1,045,474	749,191	1,410,598	1,238,603	1,961,145	1,256,142	2,383,574
중국	115,296 (22.1)	271,543 (26.0)	283,420 (37.8)	486,841 (34.5)	461,971 (37.3)	713,538 (36.4)	496,915 (39.6)	936,351 (39.3)
러시아	122,204 (23.4)	176,108 (16.8)	81,265 (10.8)	125,031 (8.9)	269,918 (21.8)	299,252 (15.3)	211,357 (16.8)	277,216 (11.6)
일본	27,235 (5.2)	71,650 (6.9)	67,741 (9.0)	185,109 (13.1)	69,257 (5.6)	148,699 (7.6)	81,332 (6.5)	173,140 (7.3)
베트남	11,330 (2.2)	18,306 (1.8)	33,374 (4.5)	72,240 (5.1)	67,416 (5.4)	129,878 (6.6)	74,767 (6.0)	163,642 (6.9)
미국	62,268 (11.9)	130,163 (12.5)	75,588 (10.1)	145,366 (10.3)	82,495 (6.7)	152,677 (7.8)	67,176 (5.3)	152,555 (6.4)
태국	11,660 (2.2)	67,784 (6.5)	18,284 (2.4)	67,750 (4.8)	34,692 (2.8)	95,616 (4.9)	40,787 (3.2)	125,147 (5.3)
칠레	16,480 (3.2)	18,534 (1.8)	26,195 (3.5)	23,710 (1.7)	33,208 (2.7)	32,362 (1.7)	50,325 (4.0)	57,076 (2.4)
캐나다	5,363 (1.0)	17,335 (1.7)	5,791 (0.8)	18,637 (1.3)	15,108 (1.2)	51,355 (2.6)	11,431 (0.9)	42,474 (1.8)
인도네시아	8,154 (1.6)	21,018 (2.0)	15,268 (2.0)	28,378 (2.0)	16,083 (1.3)	26,630 (1.4)	20,132 (1.6)	33,630 (1.4)
노르웨이	3,264 (0.6)	12,982 (1.2)	6,246 (0.8)	18,048 (1.3)	11,526 (0.9)	25,229 (1.3)	8,459 (0.7)	29,146 (1.2)
기타	139,200 (26.6)	240,128 (23.0)	136,101 (18.2)	239,571 (17.0)	177,015 (14.3)	285,994 (14.6)	193,546 (15.4)	393,281 (16.5)

자료 : 상계서.

활어류와 선어류의 경우에는 물류비 부담으로 대부분이 중국과 일본으로부터 수입되고 있지만, 다양한 수송기술의 개발과 함께 고가 수산물을 중심으로 다른 지역으로부터의 활선어 수입도 점차 늘어갈 가능성이 크다.

합리적 · 합법적 수입관리 방안

냉동제품(0303류)의 경우에는 중국과 러시아가 주도하기는 하지만, 미국, 대만, 일본 등 다양한 나라로부터 수입이 이루어지고 있다.

품목그룹별 주요 수출국을 보면, 활어류(0301)의 경우에는 지리적으로 인접한 중국과 일본이 전체 수입의 81%를 차지하고 있으며, 홍콩과 대만, 프랑스, 캐나다가 실장어 수출로 각각 10.7%, 4.1%, 1.5%, 0.5%를 차지하고 있다. 활어 수입 중 나머지 2%는 관상용 활어로서 주로 미국, 인도네시아 등으로부터 수입되고 있다.

선어류(0302)의 경우에는 중국과 일본이 전체 수입의 92%를 차지하고 있으며, 대서양 연어를 수출하는 노르웨이가 6.4%를 차지하고 있다.

<표 2-6> 수산물 품목그룹별 대 한국 주요 수출국(2005)

단위 : 백만 달러, %

품목	수입액	제1 수출국		제2 수출국		제3 수출국		제4 수출국		제5 수출국	
		국가	비중	국가	비중	국가	비중	국가	비중	국가	비중
03류	2,030	중국	40.6	러시아	13.5	일본	7.9	미국	6.9	베트남	6.4
0301 (활어류)	175	중국	66.4	일본	14.7	홍콩	10.7	대만	4.1	미국	0.4
0302 (선어류)	130	일본	58.5	중국	33.8	노르웨이	6.4	미국	0.8	뉴질랜드	0.3
0303 (냉동어류)	780	중국	36.9	러시아	25.7	미국	7.9	대만	4.9	일본	3.3
0304 (피레트, 어육)	241	미국	27.5	중국	26.1	베트남	11.9	태국	8.2	대만	5.0
0305(건조, 염장, 훈제어류)	45	중국	64.6	베트남	10.0	일본	9.4	태국	5.3	러시아	3.9
0306 (갑각류)	368	중국	36.4	태국	17.2	러시아	16.6	베트남	7.3	캐나다	6.0
0307 (연체동물)	271	중국	52.6	베트남	23.5	일본	7.5	태국	5.2	페루	2.0
12류 (해조류)	17	모로코	26.2	중국	25.4	인도네시아	21.4	필리핀	11.2	칠레	11.2
16류 (조제품)	273	중국	38.0	베트남	12.1	태국	7.9	영국	7.6	아일랜드	4.5

제2장 수산물 수입실태 분석

<표 2-7> 우리나라에 대한 활어류(HSK 코드 0301) 제품 주요 수출국
단위 : 천 달러, 톤

순위	국가명	2004		2005		제품 성격
		금액	중량	금액	중량	
	총계	199,622	54,323	174,999	38,206	
1	중국	144,609	49,169	116,171	34,022	식용
2	일본	24,982	3,738	25,780	3,687	식용
3	홍콩	10,252	4	18,776	3	실뱀장어
4	대만	16,390	1,172	7,247	234	실뱀장어
5	프랑스	-	-	2,547	2	실뱀장어
6	캐나다	417	40	816	25	실뱀장어
7	미국	261	9	725	55	관상용
8	싱가포르	620	18	638	21	관상용
9	인도네시아	360	27	440	54	관상용

자료 : www.kita.net

<표 2-8> 우리나라에 대한 선어류(HSK 코드 0302) 제품 주요 수출국
단위 : 천 달러, 톤

순위	국가명	2004		2005	
		금액	중량	금액	중량
	총계	125,902	49,652,128	130,467	45,470,202
1	일본	73,637	32,151,635	76,375	29,935,890
2	중국	44,281	16,061,326	44,065	13,949,303
3	노르웨이	5,868	1,065,897	8,403	1,330,910
4	미국	1,407	246,120	1,071	157,587
5	뉴질랜드	401	67,572	367	60,024
6	인도네시아	96	15,375	67	7,426
7	호주	16	954	37	3,201
8	러시아 연방	2	3,360	33	19,037
9	대만	4	600	23	1,929

자료 : www.kita.net

<표 2-9> 우리나라에 대한 선어류(HSK 코드 0302) 제품 주요 수출국

단위 : 천 달러, 톤

순위	국가명	2004		2005	
		금액	중량	금액	중량
	총계	779,974	635,729,481	799,703	628,154,514
1	중국	264,486	205,170,475	294,891	230,251,220
2	러시아 연방	211,429	179,528,364	205,727	192,203,260
3	미국	63,598	36,292,988	63,458	27,429,823
4	대만	31,765	43,304,400	38,972	43,818,136
5	일본	41,733	52,366,703	26,598	35,703,904
6	칠레	16,279	7,555,774	20,154	7,038,244
7	노르웨이	27,224	12,911,659	19,247	6,881,802
8	인도네시아	15,324	10,658,617	14,700	9,606,116
9	아르헨티나	7,048	4,529,689	11,496	6,107,974

자료 : www.kita.net

4. 수입 수산물 검사 실적

수입 수산물 검사실적을 보면, 전수 기준으로 부적합 판정을 받는 비율이 2005년도에 0.3% 수준으로, 1990년대 말에 비해 크게 낮아졌다.

국가별로 살펴볼 때 선진국과 개도국의 부적합 판정 비율이 크게 차이가 나지 않으며 대부분의 국가가 낮은 비율의 부적합 판정을 받고 있어서, 총량적으로 볼 때에는 우리나라로 수입되는 수산물의 위생관리가 비교적 양호하게 이루어지고 있다고 할 수 있다. 그러나 식품안전 사고의 파급효과로 볼 때, 개별 사고가 사회에 매우 큰 영향을 끼칠 수 있다는 점에서 수입 수산물의 위생관리에는 지속적으로 주의 기울일 필요가 있다.

제2장 수산물 수입실태 분석

<표 2-10> 연도별 수입수산물 검사실적

단위 : 톤, 천 달러

연도	총수입실적		총검사실적 (검사율 %)			부적합실적 (부적합율, %)		
	물량	금액	건수	물량	금액	건수	물량	금액
2005	1,256,142	2,383,574	96,112	932,085 (74.2)	1,939,045 (81.4)	292 (0.3)	1,559 (0.2)	5,685 (0.3)
2003	1,238,603	1,961,145	80,031	930,307 (75.1)	1,648,907 (84.1)	33 (0.0)	3,006 (0.3)	7,375 (0.4)
2000	749,191	1,410,598	49,155	514,755 (68.7)	1,186,256 (84.1)	347 (0.7)	2,425 (0.5)	6,048 (0.5)
1998	375,224	587,481	17,507	249,033 (66.4)	436,608 (74.3)	92 (0.5)	584 (0.2)	1,299 (0.3)

자료 : 국립수산물품질검사원, 「수산물검사연보」, 각년호.

<표 2-11> 국가별 부적합 실적(2005)

단위 : 톤, 천 달러

국가별	검사실적			부적합실적			대비(%)			주요 부적합 품종
	건수	중량	금액	건수	중량	금액	건수	중량	금액	
계	96,112	932,085	1,939,045	292	1,559	5,685	0.3	0.2	0.3	
중국	35,129	330,854	758,132	94	642	2,053	0.3	0.2	0.3	냉동낙지, 냉장낙지, 냉동참조기 등
러시아	6,396	211,459	263,399	15	51	151	0.2	0.0	0.1	냉동각시가자미, 활대게, 활조개 등
대만	1,324	61,824	63,070	34	237	1,479	2.6	0.4	2.3	냉동틸라피아(F), 냉동눈다랑어(횡감)
일본	17,422	58,518	144,042	37	109	413	0.2	0.2	0.3	활떡장어, 냉장황돔, 활가리비 등
북한	5,311	49,151	61,137	12	48	64	0.2	0.1	0.1	활홍합, 냉동문어 등
베트남	5,294	39,412	108,348	11	37	123	0.2	0.1	0.1	냉동홍다리얼룩새우살, 냉동새우
태국	9,035	21,892	98,102	20	31	163	0.2	0.1	0.2	냉동흰다리새우살(횡감), 마른멸치 등
기타	16,201	158,975	442,815	69	404	1,239	0.4	0.3	0.3	

자료 : 상계서.

5. 수입급증 품목

2000년도 이후 수입이 급증한 수산물품목으로서, 먼저 2000년도에 수입이 전무하다가 2005년도에 수입이 1,000만 달러 이상으로 증가한 품목으로는 대게(산 것, 신선, 냉장)과 냉동 틸라피아 피레트가 있다.

<표 2-12> 2000년도 수입실적이 전무했으나 2005년도까지 수입 급증 품목

HSK 번호	품목명	2005 수입액(달러)
0306 24 1020	대게(산 것,신선, 냉장)	31,147,527
0304 20 7000	틸라피아의 것(냉동한 피레트)	10,891,715
0301 99 9095	민어(활어)	8,672,837
0303 79 9098	이빨고기(냉동)	3,580,286
0303 19 0000	기타	2,441,409
0303 46 0000	남방참다랑어(냉동)	761,764
0307 99 3190	기타(염장, 염수장)	636,244
0307 99 1110	새조개(냉동)	623,414
1605 90 1080	오징어(밀폐용기에 넣은 것)	342,187
0305 49 2000	명태(훈제)	254,840
0208 90 9010	해양동물고기, 설육(신선,냉장/냉동)	203,894

자료 : 해양수산부, 「2005 수산물수출입통계연보」, 각년호.

대게는 2000년도 이후 거의 대부분의 물량이 러시아로부터 수입되고 있다. 대게의 수입급증은 소득향상과 고급 수산물에 대한 수요 증가에 따른 자연스러운 현상으로 받아들여질 수 있지만, 러시아산 수입 대게의 대부분이 러시아 정부의 어획한도를 초과한 불법어획물인 것으로 알려지고 있다. 이러한 불법으로 어획한 러시아산 대게의 수입 급증은 러시아 입장에서는 자원감소 혹은 자원고갈을 가져올 수 있다는 점에서 바람직하지 않으며, 우리나라 입장에서는 동해안 대게 어업인들에게 부정적 영향을 줄 수 있다는 점에서 문제점으로 인식될 수 있다.

현재 가공용으로 전세계적으로 교역이 급증하고 있는 틸라피아는 주로 대만으로 부터 수입되고 있다. 틸라피아는 내수면 양식에 의해 생산되는 담수어이지만, 어육

가공용으로 소비되면서¹¹⁾ 해수어의 소비를 대체하고 있는 것으로 분석된다. 그러나 선어 상태의 해수어보다는 수입되는 해수어 냉동제품을 대체하고 있다고 볼 수 있어서, 국내 연근해 어업에 미치는 영향은 미미할 것으로 판단된다.

이밖에 활민어와 냉동 이빨고기의 수입도 크게 늘었으나, 2005년 현재 수입금액이 각각 1,000만 달러 이하로서 그 규모가 크지는 않다. 활민어는 전량 중국에서, 냉동 이빨고기는 유럽과 남아메리카 국가에서 수입되고 있다.

<표 2-13> 우리나라에 대한 대게(산 것, 신선, 냉장)의 주요 수출국
단위 : 천 달러, 톤

순위	국가	2004		2005	
		금액	중량	금액	중량
총계		36,289	9,120	31,148	7,455
1	러시아 연방	36,015	9,060	30,952	7,407
2	일본	270	59	196	480
3	중국	4	10	-	-

자료 : www.kita.net

<표 2-14> 우리나라에 대한 냉동 틸라피아의 주요 수출국
단위 : 천 달러, 톤

순위	국가명	2004		2005	
		금액	중량	금액	중량
총계		7,948	1,325	10,892	1,764
1	대만	7,448	1,246	10,358	1,692
2	중국	499	79	534	72

자료 : www.kita.net

다음으로 2000년도에도 수입 실적이 있고 2005년도 현재 수입실적이 1,000만 달러를 넘는 수산품목 중 2000년도 이후 수입 증가세가 가장 큰 품목을 분석해 보았다. 그 결과 냉동 쫄치, 활·선 상태의 새우제품, 냉동 청어 등의 수입 증가세가 가

11) 수입된 냉동 틸라피아의 일부는 슬라이스로 가공되어 초밥용으로 소비되는 경우도 있다.

합리적 · 합법적 수입관리 방안

장 빠른 것으로 나타났다.

<표 2-15> 2000년도 이후 수입이 급증한 주요 수산물품목

HSK 번호	품목명	2000 수입액 (달러)	2005 수입액 (달러)	연평균 증가율(%)
0303 79 8000	꽁치(학꽁치포함(냉동))	544,828	25,662,254	116.08
0306 23 1000	새우와 보리새우 (산 것,신선/냉장)	1,671,671	36,589,617	85.37
0303 50 0000	청어(냉동)	1,657,388	30,835,514	79.44
1604 30 2000	캐비아대용물	3,104,739	56,226,541	78.48
0302 69 9020	복어(신선,냉장)	1,948,517	13,108,025	46.41
0301 99 9091	노래미(활어)	2,766,188	16,358,784	42.68
0307 49 1020	오징어(냉동)	2,887,361	15,886,347	40.64
0303 79 1000	명태(냉동)	27,678,321	141,602,711	38.61
0304 20 1000	명태피레트(냉동)	5,190,533	25,172,110	37.13
0307 49 1010	갑오징어(냉동)	2,887,361	13,213,705	35.55
1605 90 9090	기타연체동물 (밀폐용기에넣은것외)	9,419,888	40,713,664	34.01
0306 14 9000	기타게(냉동)	7,156,117	23,747,022	27.11
1604 19 9090	기타어류(통조림외조제품)	3,921,965	12,919,215	26.92
0307 51 0000	문어(산 것,신선/냉장)	13,088,643	39,835,612	24.93
0307 59 1030	쭈꾸미(냉동)	9,500,626	28,289,577	24.39
0302 69 9090	기타어류(신선,냉장)	10,878,745	30,234,880	22.68
0306 22 0000	바다가재 (호마루스종(냉동제외))	7,448,996	19,605,736	21.35

자료 : 해양수산부, 「2005 수산물수출입통계연보」, 각년호.

냉동 꽁치의 수입은 2000년도 이후 연평균 116%의 급증세를 보여왔으며, 대부분의 물량이 대만으로부터 수입되고 있다. 대만은 2005년도 우리나라 냉동꽁치 전체 수입물량의 85%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 일본이 6.6%, 중국이 5.4%를 차지하고 있다. 냉동 꽁치의 수입 급증은 경쟁관계에 있는 국내 연근해산 꽁치, 고등어 등의 가격에 영향을 주어 선망어업 등 우리나라 연근해 어업의 경영에 어려움을 가

중시키는 요인으로 지목되어 왔다.

대만은 러시아 관할수역 밖의 오호츠크 해역에서 주로 오징어 채낚기 및 봉수망 겸용 어선에 의해 쾡치를 다량 어획하고 있으며, 어획량의 상당량을 한국에 수출하고 있다. 일본에도 일부 어획량을 수출하고 있지만, 일본은 자국 관할수역인 호카이도 연안에서 이미 다량의 쾡치를 어획하고 있으므로 일본의 쾡치의 수입물량은 많지 않다. 우리나라의 원양 채낚기 어선도 원양 오징어어업의 휴어기인 6, 7월에서 11월 사이에 오호츠크 해에서 쾡치 조업에 참여하고 있지만, 그 어선 수는 얼마되지 않고 대만어선에 비해 규모나 성능이 떨어지는 것으로 알려지고 있다.¹²⁾ 즉 어선의 척수, 성능, 규모에 있어서 대만에 비해 어업 경쟁력이 크게 떨어지고 있다고 할 수 있다.

냉동 쾡치 다음으로 2000년도 이후 빠른 수입증가세를 보이고 있는 것은 새우와 보리새우(산 것, 신선, 냉장)이다. 활·선 상태의 보리새우는 대부분 태국과 중국, 필리핀으로부터 수입되고 있다. 이는 항공편을 이용한 새로운 수송수단의 개발에 따른 것으로, 국내 대하 새우의 소비를 대체함으로써 새우 양식산업에 피해를 줄 가능성이 있다.

<표 2-16> 우리나라에 대한 냉동 쾡치의 주요 수출국

단위 : 천 달러, 톤

순위	국가명	2004		2005	
		금액	중량	금액	중량
	총계	27,345	42,590	25,662	43,290
1	대만	21,079	33,610	21,782	36,912
2	일본	5,362	7,608	1,987	2,844
3	중국	629	900	1,282	2,342
4	러시아 연방	260	449	484	975
5	미국	15	23	113	194
6	바누아투	-	-	13	23

자료 : www.kita.net

12) 업계면담 결과임

합리적 · 합법적 수입관리 방안

그밖에 러시아로부터 냉동 청어, 중국으로부터 어란으로 제조한 캐비아 대용물, 중국으로부터 복어 선어 등의 수입이 지난 5년간 급증하였다는데, 러시아산 냉동 청어의 경우에는 수입물의 상당량이 양식 사료용으로 사용되고 있다.

<표 2-17> 우리나라에 대한 새우 및 보리새우(산 것, 냉장, 신선)의 주요 수출국

단위 : 천 달러, 톤

순위	국가명	2004		2005	
		금액	중량	금액	중량
총계		32,419	4,119	36,590	5,677
1	태국	18,442	2,440	26,985	4,517
2	필리핀	10,184	1,028	7,737	838
3	중국	2,161	470	1,539	289
4	인도네시아	1,501	170	294	31
기타국가		14	1	30	1

자료 : www.kita.net

2006년에 들어서는 고등어의 수입이 다시 급증하고 있다. 고등어 수입은 2005년도에 국내가격의 침체로 2004년에 비해 크게 줄어 들었지만, 금년 들어 다시 급증하고 있다. 2006년 10월까지 고등어 선어의 수입량은 4,323톤으로 작년 전체 수입량 675톤의 6.4배, 냉동 고등어 수입량은 29,251톤으로 작년 전체 수입량 18,779톤의 1.6배에 달하고 있다. 금년들어 고등어 수입이 증가한 것은 무엇보다도 일본에서의 고등어 어획량이 예년에 비해 크게 늘었기 때문이다. 수입 냉동 고등어의 경우에는 상당량이 사료용으로 소비되기 때문에, 일본으로부터의 저가 냉동 고등어의 수입은 생사료 가격을 떨어뜨려 양식어가의 경영에 도움이 주는 측면도 있다.

<표 2-18> 최근 고등어 수입동향

단위 : 천 달러, 톤

품목명	국가명	2005		2006(1월~10월)	
		금액	중량	금액	중량
고등어 (신선, 냉장)	총계	1,152	675	6,210	4,323
	일본	1,105	631	6,151	4,272
	중국	47	44	57	51
	대만	-	-	2	1
고등어 (냉동)	총계	24,323	18,779	29,364	29,251
	일본	2,032	4,516	10,865	16,496
	노르웨이	7,285	3,145	6,673	2,668
	중국	1,273	3,094	3,452	4,804
	영국	8,489	4,151	2,701	1,168
	대만	1,045	1,331	2,092	2,402
	아일랜드	676	313	1,974	842
	캐나다	1,821	1,170	1,227	666
	미국	-	-	245	139
	독일	-	-	111	47

자료 : www.kita.net

제2절 북한산 수산물 반입실태

북한산 물품의 반입은 원칙적으로 통일부 장관의 승인을 받아야 하지만¹³⁾, 승인 대상 품목으로 공고된 물품을 제외한 대부분의 물품은 포괄 승인된 것으로 간주된다.¹⁴⁾ 승인대상으로 공고된 품목은 HSK 코드 10자리 기준으로 모두 198개에 이르며, 이 중 수산품목은 모두 11개이다(<표 2-19>). 이러한 품목은 반입량이 많아 국내 어업에 피해를 줄 수 있거나, 원산지 위장 가능성이 높은 품목들로 구성되어 있다. 이러한 반입승인대상 품목에 대해서는 국내 어업에 미치는 영향을 완화하기 위해 연간 반입한도가 설정되어 있다(<표 2-20>).

13) '남북교류협력에 관한 법률' 제13조 제1항

14) '남북교류협력에 관한 법률' 제13조 제2항 및 '반출·반입승인대상물품 및 승인절차에 관한 고시' 제4조

합리적 · 합법적 수입관리 방안

<표 2-19> 북한산 수산물 반입승인대상 품목

연번	품목번호 (HSK CODE)	품 명
1	0305-30-1000	건조어류피렛트(명태포)
2	0305-59-3000	건명태(북어)
3	0306-14-3000	꽃게(냉동)에 한함.매년 7.1-8.30 반입제한
4	0306-14-9000	기타게(냉동/볶은대게에 한함), 볶은대게와 대게의 암컷 및 두흉갑장 9cm이하 반입제한, 털게 7cm이하 반입제한
5	0306-23-3000	새우와 보리새우(염장·염수장)
6	0306-24-1010	꽃게(산 것, 신선 또는 냉장)에 한함. 매년 7.1-8.30 반입제한
7	0306-24-1090	기타게(산 것, 신선 또는 냉장 / 볶은대게에 한함), 볶은대게의 암컷 및 두흉갑장 9cm이하 반입제한, 털게 7cm이하 반입제한
8	0307-29-1000	가리비(냉동)
9	0307-41-2000	오징어(산것·신선 또는 냉장한 것)
10	0307-49-1020	오징어(냉동)
11	0307-59-1020	낙지(냉동)

자료 : '남북교류협력에 관한 법률' 제13조 제2항 및 '반출·반입승인대상물품 및 승인절차에 관한 고시' (통일원 고시 2006-4호), 별표 1.

<표 2-20> 북한산 수산물 반입 연간한도 및 승인 물량(2006)

단위 : 톤

품목	연간 한도	개인 한도	기승인 물 량	반입 제한	비 고
꽃게	400	20	한도 소진	7.1-8.31	반입 부진시 하반기 배정
볶은대게	700	50			암컷 및 치게 반입금지
새우 및 보리새우 (염장,염수장)	600	50			
가리비(냉동)	400	40	150	11-3월	국내양식 출하시기
오징어(냉동·신선)	400	20	한도 소진		
낙지(냉동)	200	20	한도 소진		
건명태(북어류)	2,000	50	한도 소진		

주 : 2006.8.12 현재

북한산 수산물 반입은 수산물 수입이 자유화된 1998년도 이후만 살펴봐도 연평균 34.4%라는 매우 빠른 속도로 증가하고 있다. 2005년 현재 금액기준으로 북한산 수산물 반입은 연간 8,200만 달러를 상회하여 전체 북한산 물품 반입의 약 1/4을 차지하고 있다. 이는 2005년도 우리나라의 수산물 수입액 23억 8,354만 달러의 3.4%에 해당하며, 원양어업을 제외한 2005년도 국내 어업 조생산액 3조 5천억 원의 약 2.4%에 해당한다. 북한산 수산물 반입이 국내 수산물 수입 규모나 어업생산 규모에 비해 크지는 않지만, 그 증가 속도가 빨라 장래에는 국내 어업에 상당한 영향을 줄 수 있으므로 주의를 기울일 필요가 있다. 그러나 주요 반입품목에 대해 연간 반입 한도가 설정되어 있어서 2006년도에는 북한산 수산물 반입 증가율이 다소 둔화되는 양상을 보여주고 있다.

품목별로 보면, 2005년도 기준으로 바지락(산 것, 신선, 냉장)이 금액 기준으로 전체 북한산 수산물 반입의 절반 정도를 차지하였으나, 바지락 반입은 2006년도 들어 감소하는 경향을 보이고 있다. 북한에서 반입된 바지락 중 일부는 식용으로 소비되지 않고 남한 연안에 이식되어 육성되는 것으로 알려지고 있는데, 이는 이식승인을 받지 않았으므로 위법행위라 할 수 있다. 또 국내에서 육성과정을 거친 북한산 바지락을 국내산으로 위장하여 판매하는 원산지 위장 사례도 발생하고 있는 것으로 알려지고 있다.

바지락 다음으로는 명태포 등 어류 건조제품과 연체동물 및 그 가공품, 조개류 등의 수입이 많이 이루어지고 있다. 이중 명태(북어)포는 중국산이 단동을 통해 북한에 유입된 후 북한산으로 위장되어 국내에 반입될 가능성이 높은 것으로 추정되고 있다.

<표 2-21> 북한산 물품 반입 추이

단위 : 천 달러

	전체(A)	수산물(B)	B/A(%)
1998	92,264	10,377	11.2
2005	340,281	82,171	24.1
'98~'05 연평균 증가율(%)	20.5	34.4	-

자료 : 통일부.

합리적·합법적 수입관리 방안

<표 2-22> 최근의 북한산 농수산물 반입 실적

단위 : 천 달러

	전체	농수산물		수산물		C/A(%)	C/B(%)
	금액(A)	중량	금액(B)	중량	금액(C)		
2005	340,281	63,589	112,609	50,994	82,171	24.1	73.0
2006. 1~9월	374,914	44,315	94,095	34,109	69,224	18.5	73.6

자료 : 통일부, 「남북교류협력동향」, 2006년 9월호.

<표 2-23> 북한산 주요 수산품목 반입실적

단위 : 천 달러, 톤

순위	코드	품목명	2005		2006(1월~09월)	
			금액	중량	금액	중량
수산물 총계			82,171	50,994	69,224	34,109
4	0307911800	바지락(산것, 신선, 냉장)	23,733	24,292	14,693	14,262
8	0305301000	어류피레트(건조)	4,819	606	8,986	1,047
9	1605909090	기타 연체동물 (밀폐용기에넣은것제외)	7,545	2,537	7,302	2,232
10	0305593000	명태(복어)(건조)	11,754	1,423	7,155	832
15	0307591010	문어(냉동)	5,448	2,139	5,355	1,839
18	0307911990	기타 연체동물(신선, 냉장)	7,126	8,608	4,870	5,398
23	0307210000	가리비과의 조개 (산 것, 신선, 냉장)	1,652	734	2,836	1,146
24	0307911190	기타 백합 (산것, 신선, 냉장)	4,681	5,986	2,764	3,442
28	0306232000	새우와 보리새우 (건조)	1,782	237	2,278	258
36	0307991140	개아지살(냉동한 것)	2,721	447	1,874	276
38	0307991190	기타 연체동물(냉동)	1,644	836	1,764	1,011
47	1605909010	조미오징어	603	174	1,483	393
87	0306241090	기타 게(산 것, 신선, 냉장)	203	29	528	77
88	0305510000	대구(건조)	1,113	159	528	77
89	0306143000	꽃게(냉동)	25	4	528	30
114	0307991920	우렁챙이(냉동)	65	33	361	155

자료 : 상계서

<표 2-23> 북한산 주요 수산품목 반입실적 - 계속

순위	코드	품목명	2005		2006(1월~09월)	
			금액	중량	금액	중량
118	0307104000	굴(염장, 염수장)	217	153	333	229
120	0307991110	새조개(냉동)	0	-	329	84
126	0307291000	가리비과의 조개(냉동)	180	54	285	97
133	0307911500	피조개(산 것, 신선, 냉장)	283	128	265	110
137	0303799020	복어(냉동)	163	39	235	54
152	0307591020	낙지(냉동)	202	119	194	112
153	0306241020	대게(산것, 신선, 냉장)	117	13	193	22
167	0307993120	바지락(염장, 염수장)	448	222,	162	78
185	0306139000	기타 새우와 보리새우(냉동)	99	71	121	83
189	0303799099	기타 어류(냉동)	109	63	120	88
191	0307991130	바지락(냉동)	13	8	119	70
192	1605909040	홍합(자숙)	137	47	117	27
193	0303791000	명태(냉동)	61	48	116	58

자료 : www.kita.net

제3절 수입수산물의 유통실태

1. 전체적인 추세

우리나라에 수입되는 수산물이 소비지 도매시장(법정 도매시장)을 경유하는 비중은 매우 낮은 편이다. 예를 들어 2005년도에 소비지 도매시장 중 큰 비중을 차지하는 가락동 도매시장에 거래된 수입 수산물의 양은 24,408 톤으로, 같은 해 전체 수산물 수입량 1,256,142 톤의 1.9%에 불과하다. 일본의 경우에는 신선냉장 수입 수산물의 대부분이 소비지 도매시장을 경유하고 있다.

이와 같이 우리나라에서 수입 수산물의 도매시장 경유 비중이 매우 낮은 이유는 대체적으로 세 가지 측면에서 이해할 수 있다. 첫째로는 소비지 도매시장에서의 가격 변동이 크기 때문에 소비지 도매시장을 경유할 경우 수입업자가 인식하는 리스크가 크다는 점이다. 수입업자의 입장에서는 명확한 구매원가가 존재하지만 소비지

합리적 · 합법적 수입관리 방안

도매시장에서의 출하가격은 수시로 변동하기 때문에, 수입업자는 가격변동에 따른 리스크를 부담하지 않으면 안 된다. 따라서 리스크를 회피하고자 하는 심리에서 수입업자들은 소비지 도매시장으로의 출하를 꺼리게 된다.

둘째, 소비지 도매시장에 출하할 경우 수입업자가 부담하는 거래비용이 매우 높다는 점이다. 수입업자의 입장에서는 수입항으로부터 소비지까지의 물류비용, 하역비용, 도매시장 법인 수수료, 중도매인 수수료 등을 부담하면 도매시장에서의 매출액에서 15% 이상 공제되는 경우가 많다고 한다.

셋째, 우리나라 도매시장의 집하기능은 취약한 반면 대형 유통업체 및 식자재 업체의 산지 직거래가 점차 증가하고 있어서, 소비지 도매시장의 기능 자체가 점차 약화되고 있다는 점도 수입 수산물 유통경로에 있어서 소비지 도매시장의 비중이 낮은 이유의 하나가 될 수 있다.

전체적으로 수산물 유통에 있어서 소비지 도매시장의 기능은 약화되고 있지만, 개별 도매시장에서 수입 수산물이 차지하는 거래 비중은 증가하고 있다. 예를 들어 가락동 도매시장에 있어서 수입 수산물이 전체 수산물 거래에서 차지하는 비중이 2005년도에는 20%를 넘어섰다. 명태, 낙지, 갈치, 부세, 조기류, 대구, 쭈꾸미, 아귀, 임연수어, 가리비 등과 같은 일부 어종에 있어서는 수입 수산물이 거래량의 절대 비중을 차지하고 있다. 소비지 도매시장에서 수입 수산물의 거래비중이 증가하는 추세는 국내 어업생산의 정체와 함께 앞으로도 당분간 지속될 것으로 예상된다.

2. 수입 활어 유통경로

활어제품의 주요 수입항은 통영, 인천, 평택, 부산항이며, 이들 4개 항을 통한 활어 수입량은 전체 활어 수입량의 95%를 차지하고 있다. 그 중 통영항을 통한 활어 수입량이 전체의 61%를 차지하고 있는데, 일본산 활어 수입물량의 대부분과 중국산 활어 수입물량의 절반 정도가 통영항을 통해 양륙되는 것으로 조사되었다. 인천항과 평택항으로부터 수입되는 활어는 전량이 중국산인데, 중국산 활어의 수입이 증가하면서 향후 수입 활어의 양륙항으로서 인천항과 평택항의 비중이 빠르게 증가할 것으로 예상되고 있다.

<표 2-24> 가락동 도매시장 수입 수산물 거래 현황(2005)

단위 : 톤, %

순위	어종	수입산 거래물량	전체 거래물량	수입산 비중	전체 거래 물량 순위
1	명태냉동	4,344	7,369	58.9	4
2	낙지	3,182	3,296	96.5	10
3	갈치	1,839	3,259	56.4	11
4	조기류	1,774	2,275	78.0	13
5	바지락	1,710	6,603	25.9	5
6	쭈꾸미	1,505	1,693	88.9	19
7	부세	1,271	1,272	99.9	25
8	고등어	1,244	16,307	7.6	1
9	대구	1,040	1,739	59.8	18
10	새우류	944	2,040	46.3	15
11	건멸치	926	12,160	7.6	2
12	아귀	926	1,287	72.0	24
13	꽁치	858	2,071	41.4	14
14	임연수어	626	855	73.2	28
15	꽃게	521	1,558	33.4	21
16	가자미류	271	712	38.1	33
17	가리비	210	210	100.0	56
18	홍합	126	6,309	2.0	6
19	꼬막	111	1,857	6.0	16
20	가오리	96	482	19.9	38
	합계	24,408	121,151	20.1	

자료 : 서울특별시 농수산물공사, 「농수축산물 2005 거래연보」, 2006.

수입활어의 유통구조를 보면, 수입되는 활어의 대부분이 활어유통업체(도매상)를 통해 인천과 경기도 하남시에 조성된 유사도매시장을 통해 소비처로 배분되고 있는 것으로 조사되었다.¹⁵⁾ 수입 활어를 취급하는 도매상은 거의 대부분 국내산 활어도 취급하고 있어서, 수입산 활어와 국내산 활어의 유통구조는 거의 동일한 것으로 나타났다. 활어 수입업체가 직접 소비지 도매시장에 출하하는 경우도 간혹 있으나, 앞

15) 활어유통구조 파악을 위하여 2006년 9월에 경남 통영시에 소재하는 4개 활어수입업체와 부산시에 소재하는 1개 수입업체를 방문하여 면담하였다.

합리적 · 합법적 수입관리 방안

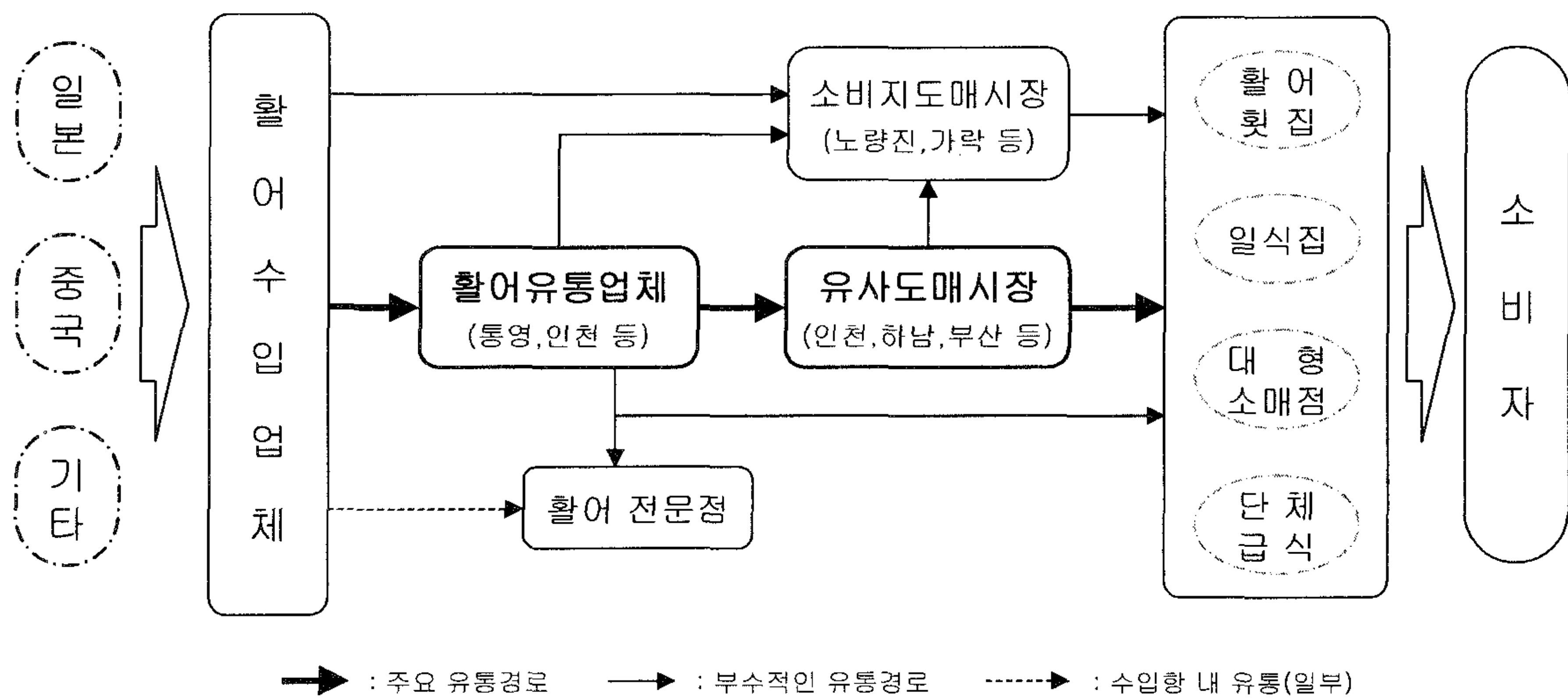
에서 기술한 바와 같이 수취가격 변동에 따른 위험 부담 때문에 대부분 기피하고 있다. 또 수입된 활어의 소량은 수입업체에 의해 활어 전문점으로 직접 유통되고 있다

<표 2-25> 국내 수입활어의 주요 양륙항

수입항	점유율 (%)
통영항	61.0
인천항	31.6
평택항	1.3
부산항	1.2
기타	4.9

주 : 부산, 인천지역 활어 수입업체 면담조사(2006. 2. 8~2.20) 결과임
 자료 : 수산업관측센터, 「넙치 관측월보」, 2006. 3.

<그림 2-2> 수입 활어의 유통경로

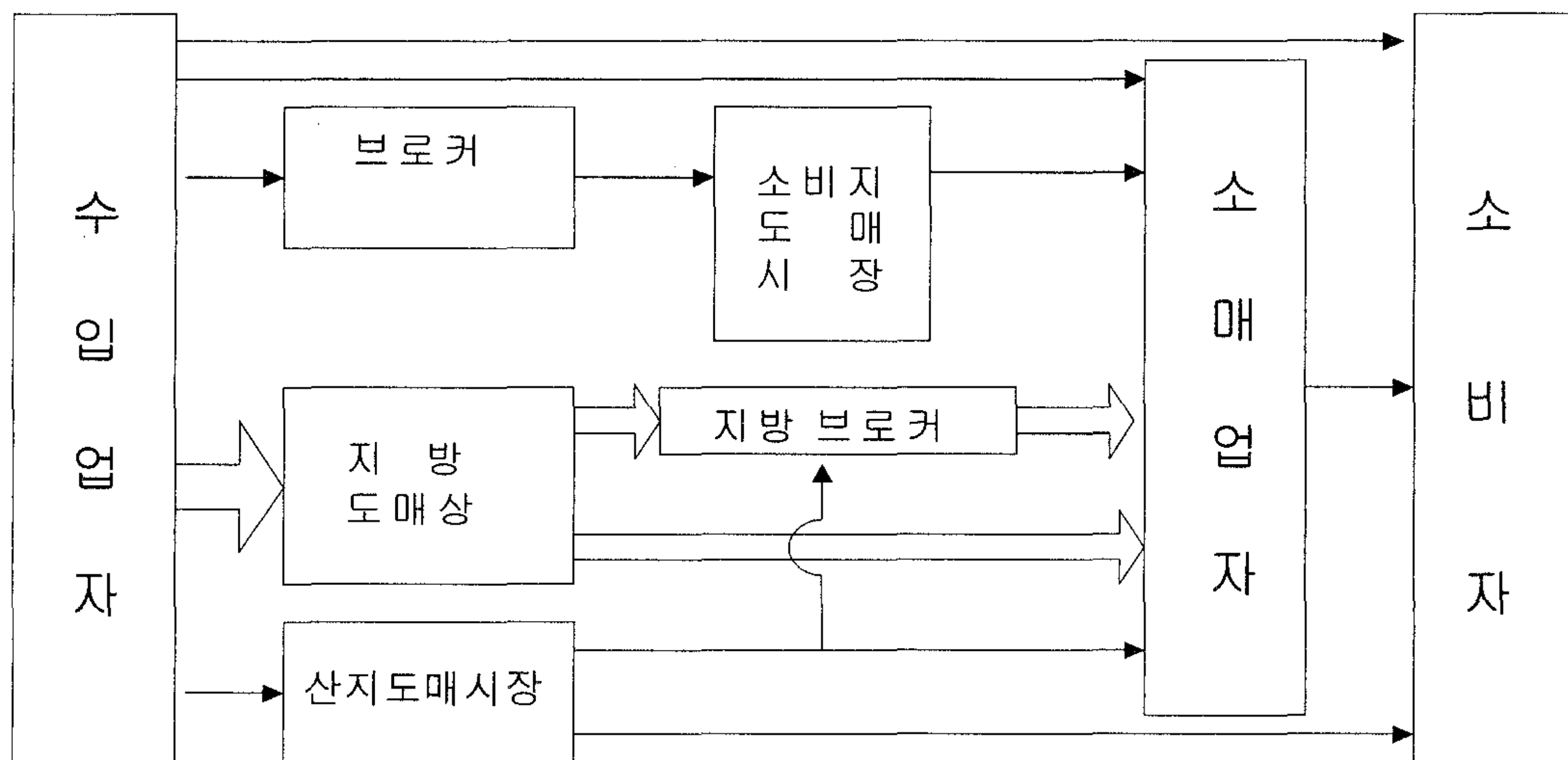


3. 수입 선어 유통경로

앞에서 기술한 바와 같이 수산물 수입업자는 높은 거래비용 때문에 소비지 도매시장 출하를 기피하는 경향이 있다. 따라서 수입업자는 매입원가를 기준으로 거래교섭이 가능한 시장 외의 도매상을 주된 판매처로 하고 있다. 이때 지방 도매상은 소규모 영세 소매업자에 대한 분하기능 및 금융기능을 행함과 동시에, 수입업자에 대해서는 소매업자의 수급동향에 관한 시장정보를 제공하는 기능을 수행하게 된다.

수입업자의 최대 판매처는 지방 도매상이지만, 수급상황이 시시각각 변동하기 때문에 지방도매상 경로를 통해 모든 수입수산물을 판매하는 것은 아니다. 수입업자는 주요 지방도매상을 주 고객으로 확보하고, 매상고의 변동에 대한 조정역할을 가지는 브로커를 통해 일부 물량을 유통시킨다. 브로커는 소형 냉장고와 점포를 가지고 있지 않는 소위 매매차익 상인을 칭하는데, 수입업자가 수입원가에 일정비율(10%~20%정도)을 덧붙여 물량을 할당하면 이를 소비지 도매시장에 출하하고 있다. 따라서 이익은 적으나 소비지 중도매인과 도매시장법인의 구매기능을 대신함으로써 생업적 경영을 유지하고 있다.

<그림 2-3> 수입 신선·냉장 수산물의 유통경로



자갈치시장과 같은 산지 도매시장의 도소매업자도 신선냉장 수산물 유통의 일부를 담당하고 있다. 이 경우 부산 시내의 소비자가 자갈치 시장에서 직접 구매하는 경우와 시장 내의 간이 냉장고를 구비한 업자가 수입업자로부터 구입한 수입 선어를 지방 브로커에게 판매하는 경우가 있다.

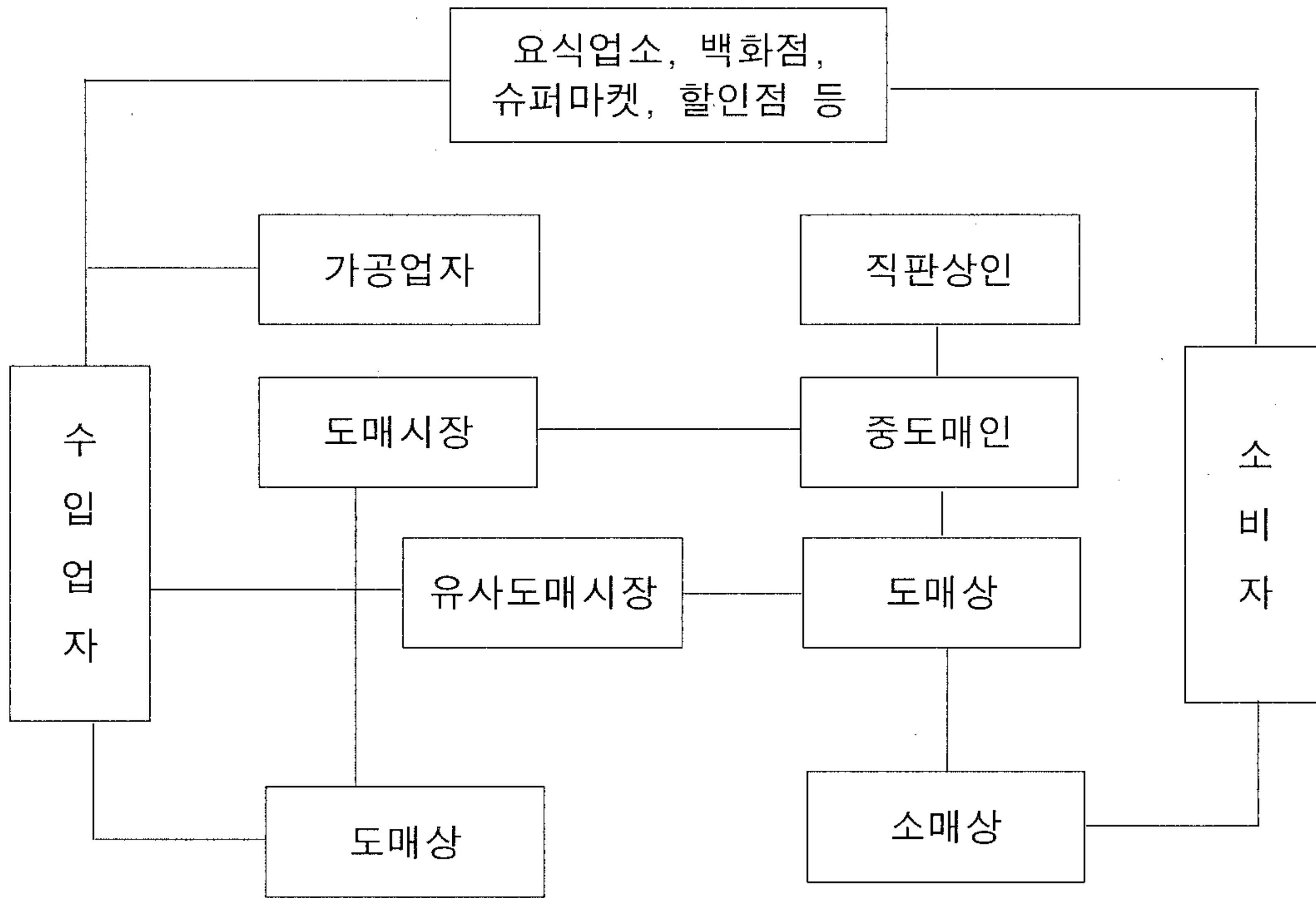
4. 수입 냉동수산물 유통경로

국내 수산물 유통량 중 약 33%를 차지하는 수입 냉동수산물은 약 4%만이 도매시장을 통하여 거래되고 있는 것으로 추정되고 있다. 도매시장을 통하는 냉동 수산물도 중도매인을 경유하여 소비자에게 분산되는 경우와 중도매인으로부터 직판상인을 경유하여 소비자에게 분산되는 경우로 나눌 수 있다.

이를 제외한 대부분의 수입 냉동물은 크게 수입업자 → 유사도매시장 → 도매상을 통하여 직접 소비자에게 분산되는 경우와, 수입업자 → 유사도매시장 → 도매상 → 소매상을 통하여 분산되는 경우, 그리고 수입업자로부터 요식업소, 백화점, 슈퍼마켓, 할인점 등을 통하여 소비자에게 분산되는 경우 등으로 나누어진다. 또 일부 수입 냉동물은 가공업자에게 판매되어 재가공 단계를 거쳐 유통되는 등 수입 냉동수산물의 경우에는 다양한 유통경로가 존재한다.

냉동수산물을 수입하는 업체의 종류도 다양하다. 대규모 물량을 취급하는 종합상사와 소규모 물량을 수입하는 전문수입업체, 도소매 업자로부터 의뢰를 받은 수입대행업체, 수산물에 대한 전문성이 없는 소규모 수입상 등 냉동 수산물 수입에는 많은 업체가 난립하고 있다. 이로 인해 국내 수입업자 간의 과당경쟁으로 수입가격이 상승하거나 중복, 과잉 수입 등의 현상이 발생하기도 한다. 업체간의 경쟁으로 냉동 수산물의 수입이 과도하게 이루어져 국내산 동종 상품의 가격에 부정적 영향을 주는 경우도 나타나고 있다. 또 업체 난립에 따른 무분별한 수입으로 수입 냉동수산물의 안전성 문제도 우려되기도 한다.

<그림 2-4> 수입 냉동수산물의 유통경로



여 백

제3장 국내 수산물 수입관리제도

여 백

제3장 국내 수산물 수입관리제도

제1장에 제시된 수입관리 수단 중 수량제한은 수산물 수입에 적용되지 않고 있다. 따라서 우리나라의 수산물 수입관리제도는 관세와 기술적 규제에 대해서만 정리하였다.

제1절 수산물에 대한 관세제도

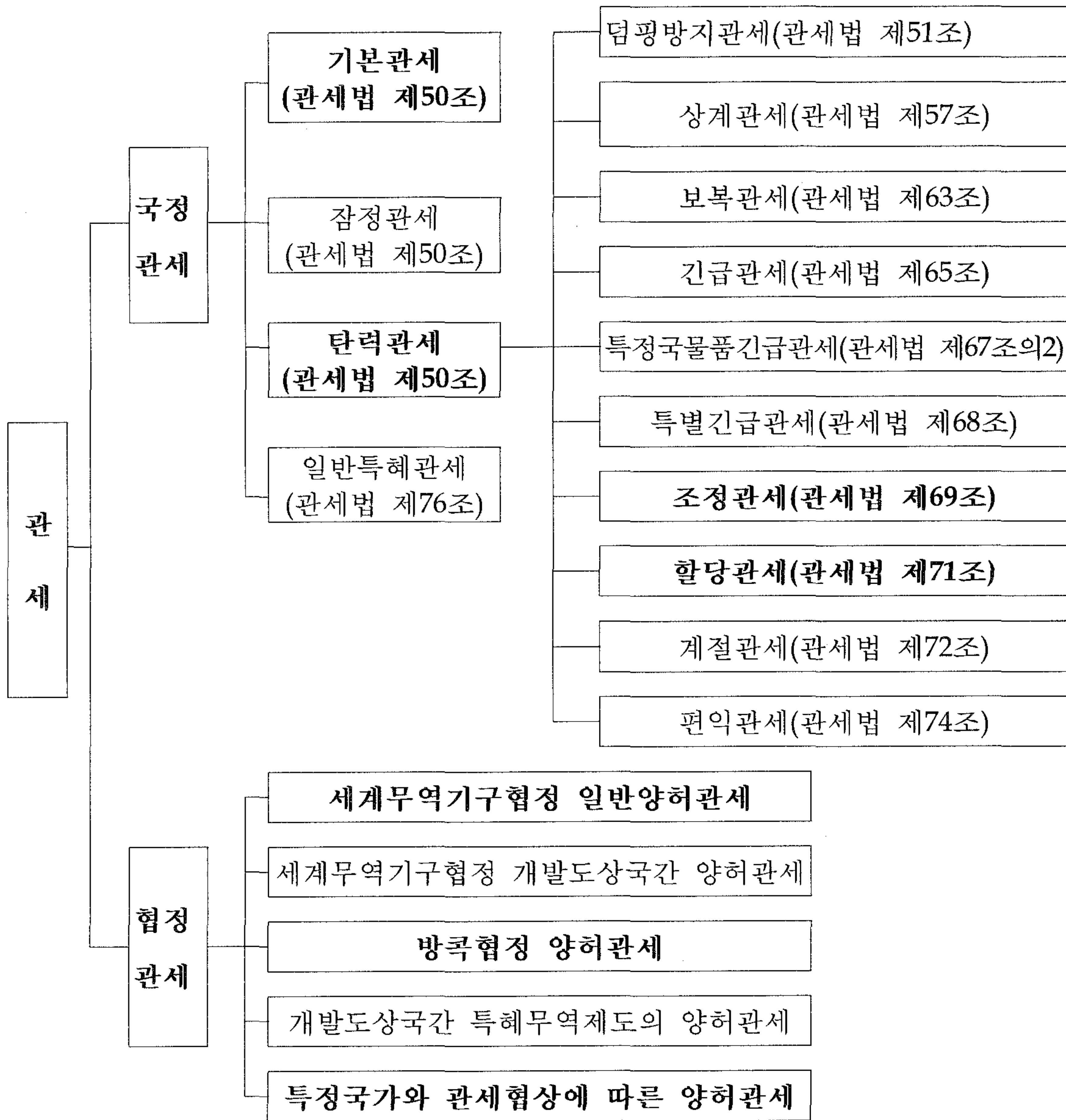
우리나라에서 적용되는 관세는 국내법에 의해 정해지는 국정 세율과 국가간 혹은 다자간 협약에 의해 정해지는 협정 세율이 있다. 국정세율은 다시 기본관세, 잠정관세 및 탄력관세 등으로 나누어진다. 이 중 탄력관세는 관세율에 탄력성을 부여함으로써 정책목적을 원활하게 수행하려는 제도로서, 우리나라에는 그 목적에 따라 덤핑방지관세, 상계관세, 보복관세 등 10가지 유형이 적용되고 있다. 이 중 수산부문에 적용되는 관세로는 기본관세와 조정관세¹⁶⁾, 할당관세¹⁷⁾, 양허관세¹⁸⁾ 등이 있다.

16) 물품간 세율불균형 해소, 국민보건, 환경보전, 소비자 보호, 국내시장 및 산업 기반 보호 등을 목적으로 할증부과되는 관세

17) 특정물품의 수입촉진, 수입가격이 급등한 물품의 국내가격 안정, 세율불균형 해소를 목적으로 특정물품의 수입에 대하여 일정한 수량의 쿼터를 설정하여 놓고 그 수량 또는 금액만큼 수입되는 분에 대하여는 무세 내지 저세율을 적용하고 그 이상 수입되는 분에 대하여는 고세율 적용하는 관세

18) 우리나라의 통상과 대외무역증진을 위하여 특정국가 또는 국제기구와 조약 또는 행정협정 등으로 정한 관세

<그림 3-1> 우리나라의 관세 체계



주 : 굵은 글씨는 수산부문에 적용되는 관세를 의미함

수산부문 407개 품목 중 관세양허는 모두 175개로서, 수산부문의 관세양허비율은 43%에 불과하다. 이는 농산물 부문(관세양허비율 99%)이나 우리나라 수입 품목 전체(관세양허비율 91%)에 비해 매우 낮은 것이다.

<표 3-1> 우리나라 관세품목 현황(2006)

			농산물	합계
	비농산물	수산물		
관세항목 (HS10단위)	9,810	407	1,451	11,261
양허품목	8,867	175	1,435	10,302
미양허품목	943	232	16	959

자료 : 해양수산부, 2006.

수산부문의 기본세율 평균은 17.56%로서 우리나라 전체 7.9%, 공산품 6.2%, 농산물 16.6% 수준에 비해 높게 설정되어 있다. 물론 이는 품목별 기본세율을 단순 평균한 것으로서, 품목별 수입규모나 탄력관세 등은 고려되지 않은 것이다. 탄력관세 등을 고려한 수산품목의 실행세율은 18.02%에 이른다.

외국과 비교하면, 우리나라의 수산부문 실행관세율 18%는 선진국인 미국 2%, 일본 6%, 호주 0%에 비해 현격히 높고, 개발도상국가인 칠레 6%, 태국 6%에 비해서도 높으며, 수산부문에 있어서 제1의 교역상대인 중국 12%에 비해서도 높게 나타나고 있다.¹⁹⁾

<표 3-2> 수산품목 관세율 현황

단위 : %

양허구분	품목수	기본세율 평균	조정관세 평균	양허세율 평균	실행세율 평균
전 체	407	17.56	38.10	17.75	18.02
양 허	175(43%)	17.53		17.75	17.07
미양허	232(57%)	17.57	38.10		18.74

자료 : 해양수산부, 2006.

19) 외국의 수산부문 실행관세율은 해양수산부 통상협력팀 내부자료(2005)임

합리적 · 합법적 수입관리 방안

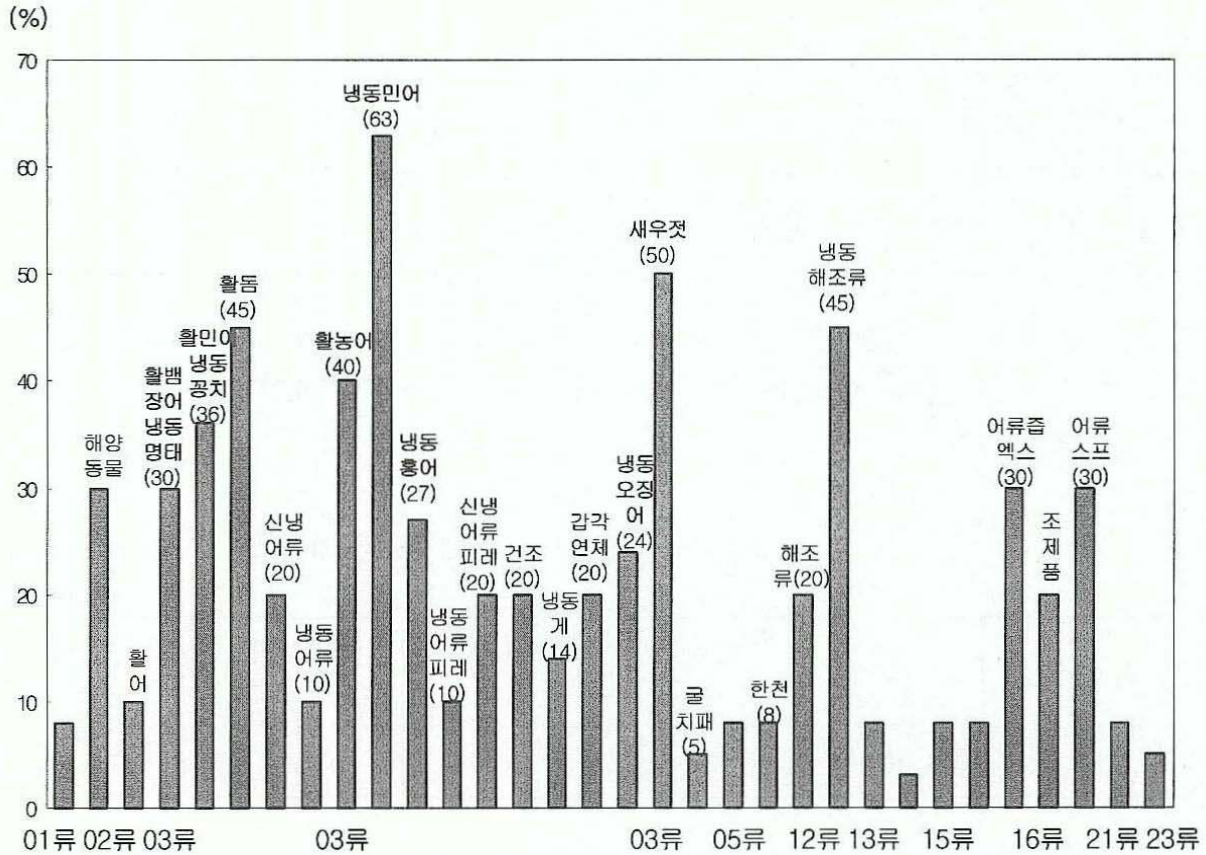
<표 3-3> 우리나라 분야별 기본관세 구조

단위 : %

평균관세율		공산품		농산물	
전체	7.9	○ 비경쟁기초원자재	1~2	○ 곡물	5
공산품	6.2	○ 경쟁기초원료	3	○ 육류	30~50
농산물	16.6	○ 중간재, 기계류, 일반소비재	8	○ 과일, 채소류	50
		○ 사치성 소비재	8	○ 농산물가공식품	8
중심관세율	8	○ 자동차	8	○ 맥주	30

자료 : 조세연구원, www.kipf.re.kr

<그림 3-2> 우리나라 수산품목 관세 분포



자료 : 해양수산부, 2006.

수산물품목에 대한 관세율 분포를 보면, 대체적으로 가공도가 낮은 품목의 실행관세율이 가공도가 높은 품목의 관세에 비해 오히려 높게 설정되어 있음을 알 수 있

제3장 국내 수산물 수입관리제도

다(<그림 3-2>). 이는 가공도가 높은 품목일수록 높은 관세가 부과되는 공산품의 관세체계(<표 3-3>)와 뚜렷하게 대조된다. 이는 제2장에서 밝혔듯이, 국내산 수산물과 직접적 경합관계에 있는 수입품목이 주로 활어나 선어 등과 같이 가공도가 낮은 품목이기 때문이다. 즉 수산부문의 관세구조가 수입품과 국내생산품과의 경합관계를 반영하고 있다고 할 수 있다.

2006년도 현재 탄력관세가 부과된 수산품목은 모두 11개 품목에 이른다. 이 중 조정관세 품목은 모두 10개 품목으로서 주로 국내산과 직접적 경합관계에 있다고 판단되는 품목을 중심으로 하고 있다. 다만 새로운 수송방법의 적용으로 최근에 수입량이 급증하면서 국내산과 직접적 경합관계에 있다고 할 수 있는 새우 및 보리새우(산 것, 신선, 냉장)에 대해서는 조정관세가 부과되고 있지 않다. 수산부문에서 할당관세는 브라인슈림프알에 대해서만 적용되고 있다.

<표 3-4> 우리나라 수산물 관세 구조

관세율(%)	품목수	품목
63	1	냉동민어
50	1	새우젓
45	14	활돔, 냉동해조류(13)
40	1	활농어
36	2	활민어, 냉동꽂치
30	9	활뱀장어, 냉동명태, 해양동물고기(3), 어류육즙(3), 어류스프
27	1	냉동홍어
24	1	냉동오징어
20	249	신냉어류(38), 피레류(6), 건염훈(38), 갑각류(19), 연체류(60) 해조류(25), 밀폐용기 등에 넣은 조제품(63)
14	2	냉동꽃게, 냉동 게(기타)
10	92	활어(24), 냉동어류(51), 피레류(11), 연체류(5), 냉동김(1)
8	24	갯지렁이(2), 자라, 산호·패각(15), 한천류(3), 경유(2), 조제김(2)
5	4	굴치패, 어류웨이스트, 비식용 어류분·조분(2)
4	1	브라인슈림프
3	5	어류간유·경유 및 분획물(5)
계	407	

주 : 굵은 글씨는 2006년도 현재 조정관세 부과 품목을 의미함
 자료 : 해양수산부, 2006.

제2절 기술적 규제

기술적 규제는 수입품목에 대해 적용되는 관세와 수량제한을 제외한 모든 규제 조치를 포함한다. 우리나라에서 수입 수산물품목에 대한 기술적 규제는 통관 전, 통관 단계, 통관 이후 등 생산에서 소비에 이르기까지 단계별로 적용되고 있다.

1. 통관전

수입 수산물에 대한 통관전 단계의 규제로는 양자간 수산물 위생약정에 따른 수산물 생산단계에서의 위생관리와, 수산분야 및 환경 분야 국제조약에 따른 수입규제 등이 있다.

가. 양자간 수산물 위생관리 약정

우리나라는 2000년 7월에 한-베트남 수산물 위생약정, 2001년에 중국과 한-중 수산물 위생약정과 한-중 활수생동물 위생약정을 체결하였고, 2005년에는 인도네시아와 수산물 위생약정을 체결한 바 있다. 또 최근에 태국과도 수산물 위생약정을 체결하였다. 중국은 우리나라에 대한 수산물 최대 수출국이며, 베트남은 4위, 태국은 6위, 인도네시아는 9위 수출국이다.

위생약정은 대체적으로 다음과 같은 사항을 주요 내용으로 하고 있다.

- 양국으로 수출하는 수산물 가공공장은 자국의 검사·검역기관에 등록
- 검사·검역기관 및 등록된 가공공장 명단을 상대국에 정기적으로 통보
- 수출시 수출국 검사·검역기관이 검사 실시 후 안전을 보증하는 위생증명서 발급
- 상대국 가공공장에 대한 현지 위생점검을 상호 보장

위생약정에 따라 베트남 수산물 가공공장 277개소, 중국의 수산물가공공장 1,037개소, 중국의 수출용 활수생동물 양식장 457개소, 인도네시아 수산물 가공공장 676개소, 태국 246개소가 등록되어 있다.

이 제도는 EU의 수산물 수출국가 등록제도와 외형상 비슷한 면이 있지만, 근본적으로는 차이가 있다. EU의 수출국 등록제도 하에서는 원칙적으로 수산물 위생관리 수준에 있어서 EU가 인정한 국가만이 EU로의 수산물 수출이 가능하고, 그밖의 국가에 대해서는 EU로의 수산물 수출이 허용되지 않는다. 반면 우리나라의 위생약정 제도는 모든 국가에 대해 수산물 수출을 허용하면서 교역량이 많은 특정 개별국가와 생산단계에서의 위생관리를 위해 별도로 체결하는 방식에 따르고 있다.

위생약정을 바탕으로 국내 수산물 위생관리 분야의 공무원과 전문가가 약정 체결국가의 등록공장을 방문해서 위생관리 상태를 점검하고 있다. 그러나 현장 점검이 규칙적으로 이루어지지 않으며, 등록업체 수에 비해 실제 현장점검이 이루어지는 업체 수는 많지 않다.

<표 3-5> 수산물 위생약정 체결 현황(2006년 8월 현재)

체결상대국	위생약정 대상	체결 시기	등록공장 수	
			상대국 공장	한국 공장
중국	수출입 수산물	2001. 7. 1	1,046	111
	활어	2005. 10. 15	341	112
베트남	수출입 수산물	2003. 4. 1	285	19
인도네시아	수출입 수산물	2005. 12. 14	687	8
태국	수출입 수산물	2006. 7. 27	239	13

자료 : 국립수산물품질검사원, 2006.

나. 수산분야 및 환경 분야 국제조약에 따른 수입규제

(1) 수산분야 국제조약에 따른 수입규제

‘대외무역법’ 제3조(자유롭고 공정한 무역의 원칙등)은 ‘우리나라의 무역은 헌법에 의하여 체결·공포된 무역에 관한 조약과 일반적으로 승인된 국제 법규가 정하는 바에 따라 자유롭고 공정한 무역을 조장함을 원칙’으로 하고 있다. 이러한 원칙에 따라 우리나라가 가입한 국제수산기구의 규정에 의거하여 일부 수산물의 수입이 금지되거나 제한되고 있다.

합리적 · 합법적 수입관리 방안

국제수산기구나 국제협약에 따른 수산물의 수입 제한 규정은 아직 수산부문의 법령에는 수용되어 있지 못하며 '대외무역법' 제14조(수출입의 제한등)와 동법 시행령 제25조, 그리고 '대외무역법' 제15조(통합공고)에 따라 산업자원부 장관이 고시한 통합공고나 '야생동식물보호법'에 의해 규정되어 있다.

우리나라에서는 국제포경위원회(IWC) 규정에 따라 고래고기 관련 품목의 수입이 금지되고 있다. 또 참다랑어 및 황새치, 남방참다랑어, 눈다랑어, 이빨고기 제품 등을 수입하고자 할 때에는 ICCAT, IATTC, CCSBT, IOTC, CCAMLR 등 국제수산기구의 규정에 따라 어획선적국(수출국)이나 협력국 인정하는 기관이 발행한 통계서를 첨부하여야 한다. 이는 해당 국제수산기구가 설정한 어획한도를 이행토록 하기 위한 것이다.

이밖에 편의치적선에 의한 공해 어족자원의 수입을 제한하고 있다. 대외무역법에 의한 통합공고에는 공해어업의 편의 국적 제공국으로 알려진 멕시코, 파나마, 베네주엘라, 콜롬비아, 비누아투, 벨리즈 등 6개 국가의 국적선에 의해 동부열대태평양에서 선망어업으로 어획한 황다랑어와 다랑어 관련 제품의 수입을 금지하고 있다.

<표 3-6> 국제포경위원회(IWC) 규정에 의해 수입이 금지된 품목

품목번호	품목명	규제내용
0208 40 0000	고래, 돌고래 식육 (신선, 냉장, 냉동)	수입금지
0210 92 0000	고래, 돌고래 식육 (염장, 염수장, 건조, 훈제)	

자료 : 통합공고, 산업자원부 고시 제05-64호, 2005. 6. 29.

<표 3-7> IOTC 협약 준수를 위한 수입 규제

품목번호	품목명	규제내용
0303 44 0000	눈다랑어(냉동)	국제수산기구의 회원국 및 협력국, 정부기관이 승인한 눈다랑어를 국립 수산물품질검사원장(지원장 포함)으로부터 확인받은 것에 한하여 수입허용
0304 20 9000	기타어류 피레트(냉동)	
0304 90 9000	기타 어육(냉동)	

자료 : 위와 같음

제3장 국내 수산물 수입관리제도

<표 3-8> IATTC 협약 준수를 위한 수입 규제

품목번호	품목명	규제내용
0302 34 0000	눈다랑어(신선, 냉장)	- 동부태평양 수역에서 어획한 눈다랑어를 수입하고자 하는 경우에는 IATTC 어획통계서 제출 - 재수출품의 수입시에는 IAATC 재수출증명서 제출
0303 44 0000	눈다랑어(냉동)	
0304 10 1090	기타 어류 피레트(신선, 냉장)	
0304 10 2000	어류 연육(냉동)	
0304 10 9000	기타 어육(신선, 냉장)	
0304 20 9000	기타 어류 피레트(냉동)	
0304 90 1090	기타 연육(냉동)	
0304 90 9000	기타 어육(냉동)	
1604 14 1011	다랑어(기름담근것-밀폐용기에 넣은 것)	
1604 14 1012	다랑어(보일드한 것)	
1604 14 1019	다랑어(기타-밀폐용기에 넣은 것)	

자료 : 위와 같음

<표 3-9> ICCAT 협약 준수를 위한 수입 규제

품목번호	품목명	규제내용
0302 35 0000	참다랑어(신선, 냉장)	- 국제수산기구의 회원국 및 협력국, 어업실체의 정부기관이 승인한 참다랑어를 국립수산물품질검사원장(지원장 포함)으로부터 확인받은 것에 한하여 수입허용 - 황새치를 수입하고자 하는 경우에는 ICCAT 황새치 통계서 제출
0302 69 9090	기타 어류(신선, 냉장)	
0303 45 0000	참다랑어(냉동)	
0303 79 9099	기타어류(냉동)	
0304 10 1030	참다랑어 피레트(신선, 냉장)	
0304 10 9000	기타 어육(신선, 냉장)	
0304 10 1030	참다랑어피레트(신선, 냉장)	
0334 10 1090	기타 어류 피레트(신선, 냉장)	
0304 10 2000	연육(신선, 냉장)	
0304 10 9000	기타 연육(신선, 냉장)	
0304 20 5000	참다랑어 피레트(냉동)	
0304 20 9000	기타어류 피레트(냉동)	
0304 90 1090	기타 연육(냉동)	
0304 90 9000	기타 어육(냉동)	
1604 14 1011	다랑어(기름담근것 - 밀폐용기에 넣은 것)	
1604 14 1012	다랑어(보일드한 것)	
1604 14 1019	다랑어(기타-밀폐용기에 넣은 것)	
1604 19 1090	기타 어류(밀폐용기에 넣은 것)	

자료 : 위와 같음

합리적 · 합법적 수입관리 방안

<표 3-10> CCAMLR 협약 준수를 위한 수입 규제

품목번호	품목명	규제내용
0302 69 9090	기타 어류(신선, 냉장)	- 이빨고기는 어획선전국의 어획증명서 부착된 것에 한하여 수입
0334 10 1090	기타 어류 피레트(신선, 냉장)	
0304 10 9000	기타 어육(신선, 냉장)	
0304 20 6000	이빨고기 피레트(냉동)	

자료 : 위와 같음

<표 3-11> CCSBT 협약 준수를 위한 수입 규제

품목번호	품목명	규제내용
0302 36 0000	남방참다랑어(신선, 냉장)	남방참다랑어 또는 남방참다랑어 어육은 국제수산기구의 회원국 및 협력국의 통계서류가 부착된 것에 한하여 수입
0304 10 1090	기타 어류 피레트(신선, 냉장)	
0304 10 9000	기타 어육(신선, 냉장)	
0303 46 0000	남방참다랑어(냉동)	
0304 90 1090	기타 연육(냉동)	

자료 : 위와 같음

<표 3-12> 편의국적선에 의한 공해 어족자원 관련 제품의 수입 금지

품목번호	품목명	규제내용
0302 32 0000	황다랑어(신선, 냉장)	멕시코, 파나마, 베네주엘라, 콜롬비아, 비누아투, 벨리즈가 동부열대태평양에서 선망어업으로 어획한 것
0303 42 0000	황다랑어(냉동)	
1604 14 1011	다랑어(기름담근것 - 밀폐용기에 넣은 것)	
1604 14 1012	다랑어(보일드한 것)	
1604 14 1019	다랑어(기타-밀폐용기에 넣은 것)	

자료 : 위와 같음

(2) 환경 및 생태계 보호를 위한 수입 제한

‘야생동식물보호법’ 제16조(국제적멸종위기종의 국제거래 등의 규제)에 따라 국제적 멸종 위기 동식물의 종(CITES 규제대상 품목) 및 그 가공품을 수출, 수입, 반출하고자 하는 자는 환경부 장관의 허가를 받아야 한다. CITES 규제대상 품목 중에는 고래류 19종, 철갑상어 전체 종이 포함되어 있다.

또한 ‘야생동식물보호법’ 제25조(생태계교란야생동·식물의 관리 등)에 따라 생태계교란 야생 동·식물을 수입 또는 반입하고자 하는 자는 환경부장관의 허가를 받아야 한다. 수산 동식물 중 생태계 교란 야생 동식물로 지정된 종은 배스와 블루길 등 민물고기 2종이다.

2. 통관단계

수입 수산물은 식용(食用)으로 수입될 경우 수산물 검사를 받게 되며, 이식용(移植用)의 경우에는 검역을 받게 된다. 그러나 입법예고된 가칭 ‘수산동물질병관리법’이 시행될 경우에는 식용의 경우에도 살아있는 수산물은 모두 검역의 대상에 포함된다.

가. 수산물 검사

수입되는 식용 수산물에 대한 검사는 ‘식품위생법’ 제16조(수입식품등의 신고등) 및 동법 시행규칙 제11조(식품등의 수입신고)에 따라 실시된다. 수산식품 검사업무는 보건복지부·식품의약품안전청 소관이지만, 업무의 수행은 ‘식품위생법’ 제16조 제3항과 동법 시행규칙 제16조(식품위생검사기관의 지정)에 의해 국립수산물품질검사원에 위임되어 있다. 국립수산물품질검사원은 전국 13개 소에 지원을 두고 식용 수산물에 대한 수입검사를 실시하고 있다.

수입 수산식품의 검사기준은 국립수산물품질검사원의 자체 고시에 의해 정해진다. 우리나라에서는 일본 등 선진국에서 시행하는 포지티브리스트 제도는 공식적으로 도입되어 있지 않지만, 위해물질에 대한 정보가 입수될 경우 그 물질이 검사기준에 포함되어 있지 않다 하더라도 식품위생법 제16조의 2 제1항²⁰⁾에 의해 해당 위해물질을 함유한 식품의 수입을 규제할 수 있다.²¹⁾

20) ‘식품위생법’ 제16조의2 제1항 : 식품의약품안전처장은 특정 국가 또는 지역에서 채취·제조·가공·사용·조리 또는 지정된 식품 등이 그 특정국가 또는 지역에서 위해가 있는 것으로 판명되거나 위해우려가 있다고 인정되는 경우에는 당해 식품등을 수입·판매하거나 판매의 목적으로 제조·가공·사용·조리·저장·운반 또는 진열하는 것을 금지할 수 있다.

합리적 · 합법적 수입관리 방안

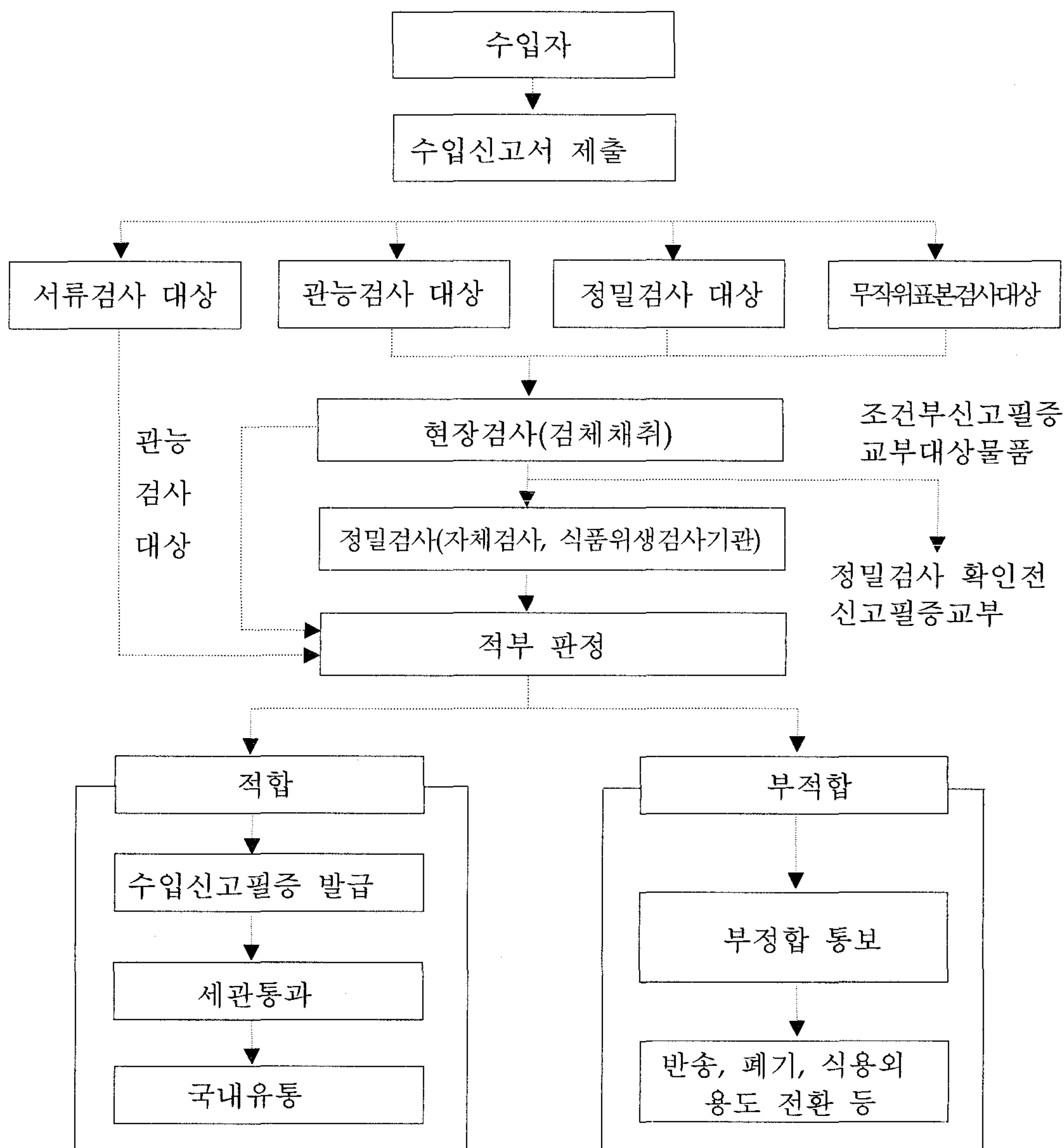
<표 3-13> 수입 수산물 검사의 종류 및 방법

검사종류	검사대상	검사방법	처리일
서류검사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수출용 원자재, 연구조사용, 정부 · 지방자치단체 또는 박람회 및 전시회 등에 사용하기 위하여 수입하는 수산물, 반송수산물 중 변질이나 위생상 위해와 관련이 없는 것 등 ○ 식품의약품안전청장이 안정성이 확보되었다고 인정하는 식품 	수입신고서류 등을 검토하여 검사	2일
관능검사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정밀검사결과 적합한 것 중 재수입하는 동일사, 동일식품 ○ 서류검사 대상중 관능검사가 필요하다고 인정하는 수산물 <ul style="list-style-type: none"> - 외화획득용원료중 유사어종 확인이 필요한 수산물 - 자사제품제조용원료 	제품의 성상 · 맛 · 냄새 · 색깔 · 표시 · 포장상태 등을 검사	3일
정밀검사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최초로 수입한 경우, 국내외에서 위해물 등이 함유된 것으로 알려져 문제가 제기된 경우, 부적합 처분을 받은 이력이 있는 것, 수출수산물 반송품의 정밀검사결과가 확인되지 아니한 경우 등 	물리적 · 화학적 또는 미생물학적 방법으로 검사	10일
무작위 표본검사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정밀검사결과 적합판정을 받고 재수입하는 동일사 동일식품 등 ○ 서류검사 또는 관능검사대상 중 안전성 확보를 위하여 무작위 표본검사가 필요하다고 인정하는 식품 	표본추출 계획에 의해서 정밀검사	5일

자료 : 국립수산물품질검사원, www.nfpqis.go.kr

21) 2005년 중국산 장어에서 발암물질인 말라카이트 그린 발생되었을 때, 정부는 말라카이트 그린 검사 기준에 포함되어 있지는 않았지만 불검출 기준으로 수입 검사를 실시한 바 있다.

<그림 3-3> 수입 수산물 검사 절차



자료 : 국립수산물품질검사원, www.nfpqis.go.kr

나. 수산물 검역

이식용 수산물이란 양식용 혹은 낚시터 방류용으로 해외에서 수입한 것으로서, '수산업법' 제79조(자원보호에 관한 명령) 제1항제5조에 의해 이식승인을 받은 수산

합리적 · 합법적 수입관리 방안

동식물을 의미한다. '수산물품질관리법' 제36조(이식용수산물에 대한 검역)와 수산동식물이식승인에 관한규칙 제4조에 따라 이식용 수산물을 수입하고자 하는 자는 국립수산물품질관리원의 이식승인을 받아 의무적으로, 이식용 수산물을 우리나라에 수출하고자 하는 자는 희망에 따라 해양수산부의 검역을 받게 된다.

검역기관은 국립수산물품질검사원이며, 검사의 종류는 임상검사, 정밀검사, 표본검사 등으로 나누어지며, 검사기준은 수입검사와 마찬가지로 국립수산물품질검사원의 자체 지침에 의한다.

현재는 수산물 검역 대상이 이식용으로 한정되어 있지만, 입법예고되어 있는 가칭 '수산동물질병관리법'이 시행될 경우에는 검역대상이 용도와 상관없이 살아있는 수산동물 전체로 확대된다. '수산동물질병관리법'은 수산동물 전염병을 체계적으로 관리하여 지속가능한 양식기반을 확립하기 위한 것으로서, 다음과 같은 내용을 포함하고 있다.

- 검역대상 수산물이 이식용뿐만 아니라 식용, 관상용, 연구조사용 등으로 확대
- 수산동물의 운반·보관에 수반되는 사료, 기구, 물 등도 지정검역물에 포함
- 수입금지지역에서 생산, 발송 또는 경유한 지정검역물은 수입 금지
- 검역대상 수산물의 경우 수출국의 정부기관이 발급하는 검역증명서 첨부
- 항구, 공항 등 지정검역물의 수입장소의 제한
- 수산동물방역관에 의한 수산동물질병 예방을 위한 검사
- 검사·수산용 동물성의약품의 사용 및 금지
- 수산동물전염병 확산을 막기 위한 양식시설의 폐쇄명령 및 사후조치
- 수산동물전염병 예방을 위한 수산동물의 살(殺)처분 조치
- 수산동물 거래기록 작성·보존

즉 동 법이 시행될 경우 모든 용도의 살아있는 수산동물을 대상으로 수산물뿐만 아니라 운반·보관에 사용되는 사료, 기구, 용수 등을 포함하여 검역을 실시하게 되고 수입장소(어항 혹은 항만)까지 제한할 수 있어, 1997년 수입시장 개방 이후 수입

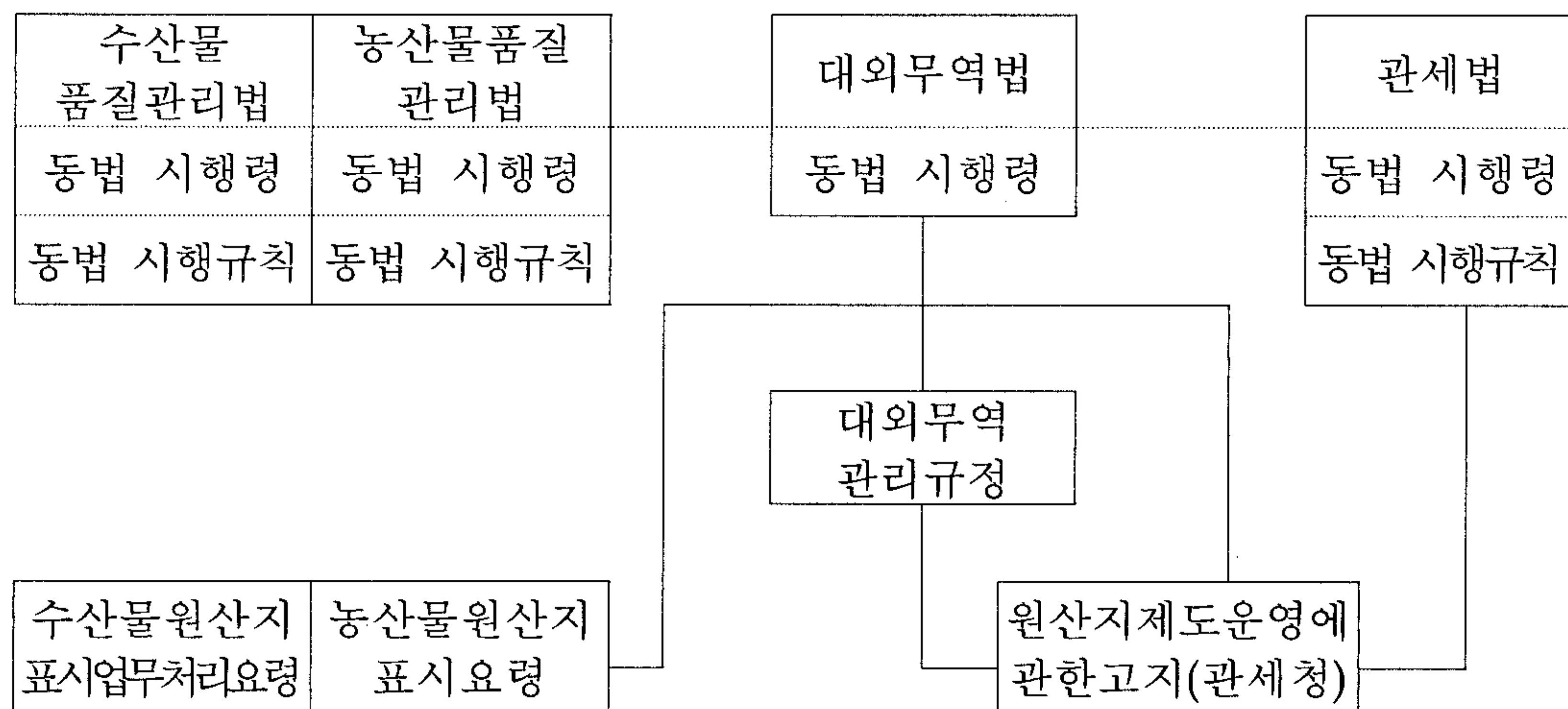
이 크게 증가하여 국내 양식어가에 부담을 주고 있는 수입 활어에 대한 관리를 대폭 강화할 수 있게 된다.

3. 통관 이후 : 원산지 표시

수산물원산지표시제는 원산지 정보 제공을 통해 수산물의 공정한 유통거래 질서를 확립하고, 소비자와 생산자를 동시에 보호하기 위한 제도이다. 농수산물에 대한 원산지표시제는 1991년 처음 도입되었으며, 대상 품목이 계속 확대되어 왔다. 2002년에는 국내산 활어와 조미품, 2004년에는 수입 활어, 국내산 젓갈류에 대해서도 확대 적용됨으로써, 현재 수산물원산지표시제는 사실상 비식용을 제외한 모든 수산품목을 대상으로 하고 있다.

동 제도는 '대외무역법' 제23조(수출입물품의 원산지표시), '대외무역법' 시행령 제53조(수입물품의 원산지표시 방법) 및 '수산물품질관리법' 제10조(원산지의 표시) 등을 법적 근거로 하고 있다.

<그림 3-4> 원산지표시제도 관련법령 체계



합리적 · 합법적 수입관리 방안

원산지표시제도는 통관단계와 그 이후에 모두 적용된다. 통관단계에서는 원칙적으로 수입하고자 하는 해당물품에 원산지가 직접 표시되어 있어야 한다. 그러나 품목에 따라 포장, 용기, 스티커 등을 이용한 원산지 표시를 예외적으로 허용하고 있다. 통관 이후 보관, 운송, 도소매 등 유통단계에서도 수입 수산물에 대한 원산지표시제는 그대로 유지된다. 수입 수산물을 이용하여 국내에서 가공품을 제조한 경우에도 가공품에 원료로 이용된 수입 수산물의 원산지가 표기되어야 한다.²²⁾

수산물의 경우는 제품의 특성상 품목에 직접 원산지를 표시할 수 없는 경우가 대부분이다. 활어의 경우에는 유통단계에서 수족관, 활어차량 등 보관시설에 국산과 수입산이 섞이지 않도록 구획하고, 풋말 및 표시판을 이용하여 원산지를 표시하도록 하고 있다. 그러나 이러한 규정이 시장에서 잘 준수되고 있지는 않다. 영세업자의 경우에는 하나의 수조에 구획을 나눠 어종을 분리 보관하기가 어렵다는 불만을 제기하고 있다.

22) 동일한 종류의 원료로서 원산지가 다른 원료를 혼합하여 사용한 경우에는 원산지별 혼합비율이 높은 순으로 원산지 및 혼합비율을 표시하여야 한다. 다만 동일한 종류의 원료를 3개국 이상의 국가에서 생산된 원료를 혼합하여 사용한 경우에는 2개국까지의 원산지 및 혼합비율을 표시하여야 한다. 또 사용된 원료중 배합비율이 50퍼센트 이상인 원료가 있는 경우에는 그 원료를, 배합 비율이 50퍼센트 이상인 원료가 없는 경우에는 배합비율이 높은 순으로 2가지의 원료의 원산지를 표시하여야 한다.

**제4장 수산물 수입관리 관련
국제 협약 및 협상 동향**

여 백

제4장 수산물 수입관리 관련 국제 협약 및 협상 동향

우리나라의 '대외무역법'은 '헌법에 의하여 체결·공포된 무역에 관한 조약과 일반적으로 승인된 국제 법규가 정하는 바에 따라 자유롭고 공정한 무역을 조장함을 원칙'으로 하되(제3조), 헌법에 의하여 체결·공포된 무역에 관한 조약과 일반적으로 승인된 국제 법규에 의한 의무의 이행, 생물자원의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 물품의 수출 또는 수입을 제한하거나 금지할 수 있도록 하고 있다(제14조). 즉 자유 무역의 조장을 원칙으로 하지만, 조약이나 일반적으로 인정되는 국제법에 의거하여 필요한 경우에는 수출입을 제한할 수 있도록 되어 있다.

다자간 국제 협약 중에는 각 협약의 고유한 목적의 달성을 위하여 상품, 특히 수산물의 교역과 관련된 조항을 포함하고 있는 경우가 있는 바, 이는 여러 가지 정책적 필요에 따라 수입 수산물을 관리함에 있어서 국제적으로 인정받는 합당한 근거가 될 수 있다. 다만 수입 수산물 관리의 근거가 되는 국제적 협약이 국제법의 법원으로서 요건을 갖는지는 고려할 필요가 있다.

본 장에서는 수산물 교역과 관련이 있는 국제 협약이나 국제기구에서의 동향을 살펴봄으로써, 수입 수산물 관리의 개선방안을 모색함에 있어서 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위하여 먼저 무역에 관한 국제규범인 GATT/WTO 협정의 내용을 정리함으로써 무역에 관한 기본적인 원칙을 이해하고, 수산물 무역에 영향을 줄 수 있는 WTO협정의 식품무역과 기술적 규제에 관한 규범, 환경관련 국제 협약, 그리고 수산부문의 국제협약 등을 검토하였다.

제1절 무역에 관한 일반적 원칙과 예외조항 : GATT/WTO 협정

1. 개요

무역에 관한 국제규범은 1947년도에 체결된 GATT²³⁾와 1994년도에 체결된 WTO 협정에 의해 그 토대가 형성되었다. 1947년도 GATT 협정은 제2차 세계대전이 끝난 직후 수입규제의 남발과 국가별 차별정책 및 특혜정책의 확산 등으로 극심한 무질서 상태에 빠져 있던 국제무역질서를 바로 잡기 위해 1947년 제네바에서 미국을 비롯한 23개국이 조인함으로써 출범하게 되었다. 이후 GATT 체제 하에서 8차례에 걸친 다자간 무역협상이 이루어졌으며, GATT의 마지막 다자간 협상인 우루과이 라운드(UR)의 결과로서 WTO 협정이 체결되었다. WTO 협정은 국제무역규범에 대한 집행능력의 부족으로 국제기구로서의 위상을 갖지 못한 GATT 체제의 한계를 극복하고자²⁴⁾, 급변하는 국제경제환경의 변화에 부응하여 GATT 체제에서 제대로 적용되지 않았던 농산물 및 서비스 교역, 지적재산권 문제 등 무역과 관련한 문제를 포괄하기 위한 새로운 국제무역규범으로 출범한 것이다.

1947년 GATT 협정은 관세 및 비관세장벽의 실질적인 경감과 국제무역상 차별대우의 폐지를 통한 생활수준의 향상, 완전고용의 달성, 실질소득과 유효수요의 점진적 증가, 세계자원의 완전이용 및 재화의 생산, 교환 확대 등을 목적으로 하고 있다. WTO 협정도 궁극적인 목적은 이와 거의 동일하지만 변화하는 국제경제환경의 변화를 반영하여 환경보호, 지속가능한 개발 실현, 개발도상국과 최빈개도국에 대한 배려 등을 고려하도록 하고 있다. 요약하자면 GATT/WTO 협정의 목적은 세계 모든 국가의 경제적 번영을 추구하기 위하여 자유무역체제를 확산하는 데에 있다고 할 수 있다.

23) 이를 1947년도 GATT로 표기한다. 1994년에 체결된 WTO협정에도 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)이 포함되어 있는데, 이를 1947년 GATT와 구별하여 1994년 GATT로 표기한다.

24) GATT협정은 당초 「국제무역기구(ITO)의 설립에 관한 헌장」 중 통상부분에 관한 부분 협정으로 작성되었다. 그러나 미국의 태도 변화 등으로 ITO 헌장에 대한 각국의 비준이 늦어지자 제네바 회의에서 GATT 협정에 참여한 23개국 중 8개국이 GATT협정을 성립시키기 위한 잠정적용의정서(Protocol of Provisional Application)를 1947년 10월 30일에 채택하였다. 이 잠정적용협정이 1948년 1월 1일부터 발효됨으로써 탄생한 GATT 체제는 당초의 의도대로 ITO의 부속협정으로 태어나지 못하고 잠정협정 형식으로 출범되었다(박형래, 「사례로 보는 WTO와 무역마찰의 이해」, 도서출판 두남, 2005, p.11).

제4장 수산물 수입관리 관련 국제 협약 및 협상 동향

자유무역체제의 확산을 위해 GATT/WTO 협정이 지향하는 기본원칙으로 다음 세 가지를 들 수 있다.

- 무차별 원칙
 - 최혜국 대우의 원칙
 - 내국민 대우의 원칙
- 투명성 원칙
- 호혜주의

무차별원칙은 무역자유화의 혜택을 모든 나라가 동등하게 누리도록 하기 위한 것으로서, 이는 한 나라가 관세와 비관세 장벽을 완화하는 것과 같이 무역상의 어떠한 혜택이나 특전을 주기로 결정했다면, GATT의 모든 체약국이나 WTO의 모든 회원국에 대해 그 혜택이나 특전을 조건 없이 그리고 무차별적으로 부여해야 한다는 것이다. 내국민 대우는 수입상품에 대해서도 내국세의 부과는 물론, 해당 상품의 국내 판매, 구매, 수송, 배포 등에 영향을 주는 모든 규제 조치에 있어서 국내제품과 동등하게 취급해야 한다는 것이다. 즉 무차별원칙은 한 국가의 시장접근에 있어서 수출국 간의 공정 경쟁과, 수입상품과 국내산 상품 간의 공정한 경쟁을 보장하기 위한 것이다.

투명성의 원칙은 한 국가의 무역정책이 수량제한이나 기술적 규제를 지양하고 관세를 중심으로 운용되어야 함을 의미하고 있다. 즉 관세는 세율이 미리 정해져 있어서 그로 인한 국내산업 보호의 정도를 명확히 알 수 있으나, 수량제한이나 기술적 규제는 행정당국의 자유재량에 의해 결정되는 경우가 많아 국내산업의 보호 정도가 극히 불투명하게 된다는 것이다.²⁵⁾

호혜주의(reciprocity)는 무역장벽을 완화하기 위한 모든 협상을 호혜적인 입장에서 추진함으로써 회원국간의 권리와 의무의 균형을 유지하고, 나아가서는 협상으로 얻어지는 혜택을 극대화하기 위한 것이다. 여기서 호혜주의란 무차별주의에 따라 모든 체약국 혹은 회원국을 대상하는 것이다. 그러나 이러한 호혜주의의 원칙은 최근에 두드러지고 있는 FTA와 같이 지역주의나 쌍무주의를 바탕으로 하는 경제통합의 움직임에 의해 도전받고 있다. 지역주의를 바탕으로 한 경제통합 역시 호혜주의를 바탕으로 하는 것이기는 하지만, 이 경우의 호혜주의란 GATT/WTO 협정에서

25) 남종현, 「국제무역론」, 제3판, 경문사, 2003, pp.393~394.

의미하는 것과 같은 보편적 호혜주의가 아니라 경제통합에 참여하는 한정된 국가를 대상으로 하는 폐쇄적 호혜주의라 할 수 있다. 따라서 경제통합의 추세는 GATT/WTO의 기본원칙과 상치되는 측면이 있다. 현재 WTO에서는 경제통합의 추세를 전면적으로 수용해야 하느냐에 대해서는 약간의 논란이 있다.

이외에도 GATT/WTO 협정은 국제무역의 현실적 문제를 반영하여 기본원칙에 대한 다수의 예외조항을 인정하고 있다. 가장 대표적인 예가 개발도상국에 대한 일반특혜관세(GSP)를 들 수 있다. 이러한 예외조항은 각 국가가 이를 자의적으로 해석하거나 남용하여 차별적인 무역정책을 시행하는 명분으로 활용되기도 하지만, 개별 국가가 직면한 특수한 상황에 따라 GATT/WTO 협정이 인정하는 범위 내에서 수입상품에 대한 합당한 관리제도를 수행하기 위한 근거가 될 수도 있다.

본 연구에서는 수산물에 대한 합리적 수입관리 방안의 구상과 관련하여 1GATT/WTO 협정에서 나타난 무역의 일반적 규칙과 이에 대한 예외조항에 대해 알아보기로 한다. 1947년 GATT와 WTO 협정은 모두 일반 원칙에 대한 예외조항을 두고 있지만, 차이점이라면 1947년 GATT에서 허용된 예외조항이 WTO 협정에서는 일부 별도 협정으로 구체화되었다는 점이다.

2. GATT의 일반 원칙 및 예외조치

1947년도 GATT는 WTO 협정에 포함된 1994년도 GATT와 법률적으로 구별되지만²⁶⁾, 1994년도 GATT가 1947년도 GATT를 계승하고 있으므로 1947년도 GATT에 나타난 무역의 일반적 규칙 및 예외조항들은 오늘날에도 대부분 유효하다고 할 수 있다.

1947년 GATT 협정문은 39조의 본문과 부속서, 관세양허표의 3부분으로 구성되어 있다. 본문 조항은 다시 4부로 구성되어 제1부는 최혜국대우 및 관세양허에 관한 사항, 제2부는 관세 이외의 무역장벽 제거에 관한 사항, 제3부는 가입, 탈퇴 등 행정절차에 관한 사항, 제4부는 개발도상국의 무역과 개발에 관한 사항을 다루고 있다.

GATT 협정 본문 제1조와 제3조는 체약국에 대해 최혜국 대우와 체약국으로부터의 수출상품에 대해 국내산 상품과 동등하게 취급하도록 하는 내국민 대우에 관한

26) 세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬 협정(WTO 협정) 본문 제2조 4항.

제4장 수산물 수입관리 관련 국제 협약 및 협상 동향

조항이다. 또 제6조는 수출국의 덤핑을 방지하기 위한 수입국의 상계관세 부과를 허용하고 있다. 제9조에서는 원산지 표시제도에 관한 조항으로서, 수입 상품의 표시 요건에 있어서 모든 체약국에 대해 동등한 조치를 취할 것, 원산지 표시가 수출상품 가치의 손상이나 관련 비용의 부당한 증가가 수반되지 않도록 할 것 등을 규정하고 있다. 제11조는 수량제한을 원칙적으로 금지하고 있다.

<표 4-1> 1947년도 GATT의 구성 및 주요 내용

구분	주요내용
1. 본문 제1부 : 제1조, 제2조	○ 최혜국 대우 및 관세 양허 - 최혜국 대우에 관한 원칙(1조) - 관세양허에 관한 사항(2조)
제2부 : 제3조 ~ 제23조	○ 관세 이외 무역장벽에 관한 사항 - 내국민대우(3조) - 반덤핑 및 상계관세(6조) - 원산지 표시제(9조) - 수량제한의 일반적 금지(11조) - 국제수지 옹호를 위한 예외조항(12조) - 수량제한의 무차별 적용(13조) - 보조금(16조) - 경제개발을 위한 예외조항(18조) - 긴급수입제한 조치(19조) - 기본원칙에 대한 일반적 예외조항(20조) - 안전보장을 위한 예외조항(21조)
제3부 : 제24조 ~ 제35조	○ 가입, 탈퇴, 행정절차에 관한 사항 - 적용영역, 국경무역, 관세동맹 및 자유무역지대에 관한 사항(24조)
제4부 : 제36조 ~ 제38조	○ 개발도상국의 무역과 개발에 관한 추가조문
2. 부속서	
3. 관세양허표	

또 GATT 협정문 제19조에는 예측하지 못한 상황 변화로 수입이 급증하고 이로 인하여 국내산업이 큰 피해를 입거나 입을 우려가 있을 경우에는 한시적인 긴급수

합리적 · 합법적 수입관리 방안

입제한조치(safeguard)를 허용하고 있다. 제19조의 긴급수입제한 조치는 GATT의 대표적인 면책조항(escape clauses)이라 할 수 있으며, 이는 제11조 수량제한의 일반적 금지에 대한 예외 조항으로 볼 수도 있다. 단, 수입제한조치를 취할 때에는 GATT의 기본적인 최혜국 대우에 따라서 모든 수출국에 대해 무차별적으로 적용하여야 하고, 긴급수입제한조치로 인하여 피해를 입은 수출국에 대하여 보상의무를 규정하고 있다. 이러한 조건들로 인해 비록 1947년도 GATT가 긴급수입제한조치를 허용하고 있기는 하지만, 현실적으로 이러한 조치를 사용하기는 상대 수출국의 반발 때문에 그리 용이하지 않다.²⁷⁾

이러한 GATT의 주요 규정들에 대한 예외조항도 폭넓게 규정되어 있다. 우선 수량제한의 일반적 금지를 규정한 제11조에는 농수산물에 대해서는 아래의 경우에는 적용되지 않는다고 규정하고 있다.

- 첫째, 판매 또는 생산이 허용된 동종의 국내산 상품의 수량을 제한하거나, 동종 상품의 실질적인 국내생산이 없는 경우 동 수입 상품에 의해 직접 대치될 수 있는 국내산 상품의 수량을 제한하기 위한 목적
- 둘째, 무상 또는 당시의 시장가격보다 낮은 가격으로 일정한 국내소비자의 집단에 제공함으로써, 동종 국내산 상품의 일시적인 과잉상태 또는 동종 상품의 실질적인 국내생산이 없는 경우에 수입 상품에 의해 직접 대치될 수 있는 국내산 상품의 일반적인 과잉상태를 제거하기 위한 목적
- 셋째, 생산의 전부 또는 대부분이 동산품의 수출상황에 직접적으로 의존하는 동물성 상품에 있어서 당해산품의 국내생산이 비교적 근소할 경우에 당해 상품의 수량을 제한하기 위한 목적

이와 같이 수량제한의 일반적 금지에 있어서 적용배제 품목인 농산물에 관해서는 WTO 체제 하에서 농업협정이 별도로 체결됨으로써, 농산물 무역과 관련한 규범

27) 긴급수입제한조치는 상대 수출국의 반발과 보복을 수반하는 경우가 많다. 그 대표적인 예로서, 한·중 마늘분쟁을 들 수 있다. 우리 정부는 2000년 6월 1일에 중국산 냉동·초산 마늘에 대하여 향후 3년간 관세를 30%에서 315%로 대폭인상하는 긴급수입제한조치를 취한 바 있다. 한국정부의 이 조치에 대해 중국정부는 한국산 휴대폰과 폴리에틸렌 제품의 수입을 금지하는 보복조치를 취하였다. 이어서 열린 한·중 마늘협상에서 한국정부는 2000년부터 2002년까지 매년 중국산 마늘 3만 여 톤을 30~50%의 낮은 관세율로 수입하고, 긴급수입제한조치의 시한을 2002년 말까지 단축하기로 합의하였다. 이에 따라 중국정부는 한국산 휴대폰과 폴리에틸렌에 대한 수입금지 조치를 취소하기로 하였다(박형래, 「사례로 보는 WTO와 무역마찰의 이해」, 도서출판 두남, 2005, p.233).

은 WTO 「농업협정」의 적용을 받게 되었다.

제12조에서는 체약국이 대외 재정상황 개선과 국제수지 옹호를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 수입허가 상품의 수량 또는 가액을 제한할 수 있도록 허용하고 있다. 또 제18조에서는 저개발국의 경제발전을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 수량제한과 같은 수입제한제도를 허용하고 있다. 우리나라도 1967년 GATT에 가입한 후 국제수지 방어를 이유로 수량제한이 허용되는 GATT 18조 적용대상 국가가 되었다가 1990년 1월부터 GATT 제11조 적용국가로 이행되어 수량제한의 허용대상 국가에서 제외된 바 있다.²⁸⁾

GATT 제20조는 GATT의 기본원칙에 대한 일반적 예외조건을 규정하고 있다. 제20조는 “본 협정의 어떠한 규정도 체약국이 다음의 어떤 조치를 채택하거나 실시하는 것을 방해하는 것으로 해석되어서는 아니된다. 단 이러한 조치를 동일한 조건하에 있는 국가간에 임의적이며 불공평한 차별의 수단 또는 국제무역에 대한 위장된 제한조치로 사용되지 않을 것을 조건으로 한다”고 명시하고, 일반적 예외가 적용되는 조건들을 다음과 같이 제시하고 있다.

- 첫째, 공중도덕을 보호하기 위하여 필요한 조치
- 둘째, 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강의 보호를 위하여 필요한 조치
- 셋째, 금 또는 은의 수입 또는 수출에 관한 조치
- 넷째, 본협정의 규정에 반하지 않는 법령 또는 규칙 (세관행정에 관한 법률 규제 제2조 제4항 및 제17조에 의하여 운영되는 독점 실시에 관한 법령 또는 규칙, 특허권, 상표권 및 저작권의 보호에 관한 법률 또는 규칙을 포함)의 준수를 확보하기 위하여 필요한 조치
- 다섯째, 교도소 노동 상품에 관한 조치
- 여섯째, 미술적 가치, 역사적 가치 또는 고고학적 가치가 있는 국보의 보호를 위하여 적용되는 조치
- 일곱째, 유한천연자원의 보존에 관한 조치(단 동조치가 국내의 생산 또는 소비에 대한 제한과 관련하여 실시되는 경우에 한함)

28) 1997년도 말에 단행되었던 수산물 수입자유화 조치는 바로 GATT 제18조 적용대상에서 제외된데 따른 이행조치이다.

합리적 · 합법적 수입관리 방안

- 여덟째, 체약국단에 제출되어 부인되지 아니한 기준에 합치하는 정부간 상품협정 또는 체약국단에 제출되어 부인되지 아니한 정부간 상품협정에 의한 의무에 따라 취하는 조치
- 아홉째, 국내 원료가격이 정부의 안정계획의 일부로서 국제가격보다 낮은 가격으로 유지되고 있는 상황에서 국내가공산업에 불가결한 수량의 확보를 위하여 국내원료의 수출에 제한을 과하는 조치
- 열째, 일반적으로 또는 지역적으로 공급이 부족한 상품의 획득 또는 분배를 위하여 불가결한 조치

<표 4-2> 1947년도 GATT의 예외 및 면책 조항

예외 및 면책 대상	예외조건	관련 조항
수량제한	- 농수산물(적용 배제)	제11조
	- 국제수지 옹호	제12조
	- 저개발국의 성장	제18조
일반적 의무	- 긴급수입제한조치(safeguard)	제19조
	- 공중도덕 보호	제10조
	- 인간, 동식물의 생명 또는 건강 보호	
	- 금, 은의 수출입	
	- GATT 규정에 반하지 않는 규정 및 규칙	
	- 교도소 노동 상품	
	- 미술적, 역사적, 고고학적 가치가 있는 국보의 보호	
	- 유한 천연자원 보존	
	- 체약국단에 의해 부인되지 않은 정부간 상품협정	
	- 국내가공산업의 보호를 위한 국내원료의 수출 제한	
	- 일반적, 지역적으로 공급이 부족한 상품의 획득 또는 분배를 위한 조치	
	- 국가안보를 위한 조치	제21조
	- 지역경제통합	제24조
- 저개발국에 대한 우대	제36~38조	

이와 같이 일반 원칙에 대한 예외가 허용되는 10가지 조건 중 두 번째 조건인 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강의 보호를 위하여 필요한 조치에 대한 규범은 WTO 협정 중 「위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정」에 의해 별도로 규정되었다. 일본 정부는 자국에서 시행하고 있는 농수산물에 대한 수입할당제도가 7 번째 조건인 '유한 천연자원의 보존에 관한 조치'를 근거로 하고 있다고 주장하고 있으나, 동 조치가 '국내의 생산 또는 소비에 대한 제한과 관련'되어 있다고 보기 어려우므로 GATT의 규범을 위반하고 있다고 할 수 있다.

그밖에 제21조는 안전보장을 위한 예외적 조치에 대해 규정하고 있으며, 제24조는 지역 경제통합에 대한 무차별원칙의 예외를 사실상 인정하고 있다.

3. WTO 체제에서의 주요 변화 사항

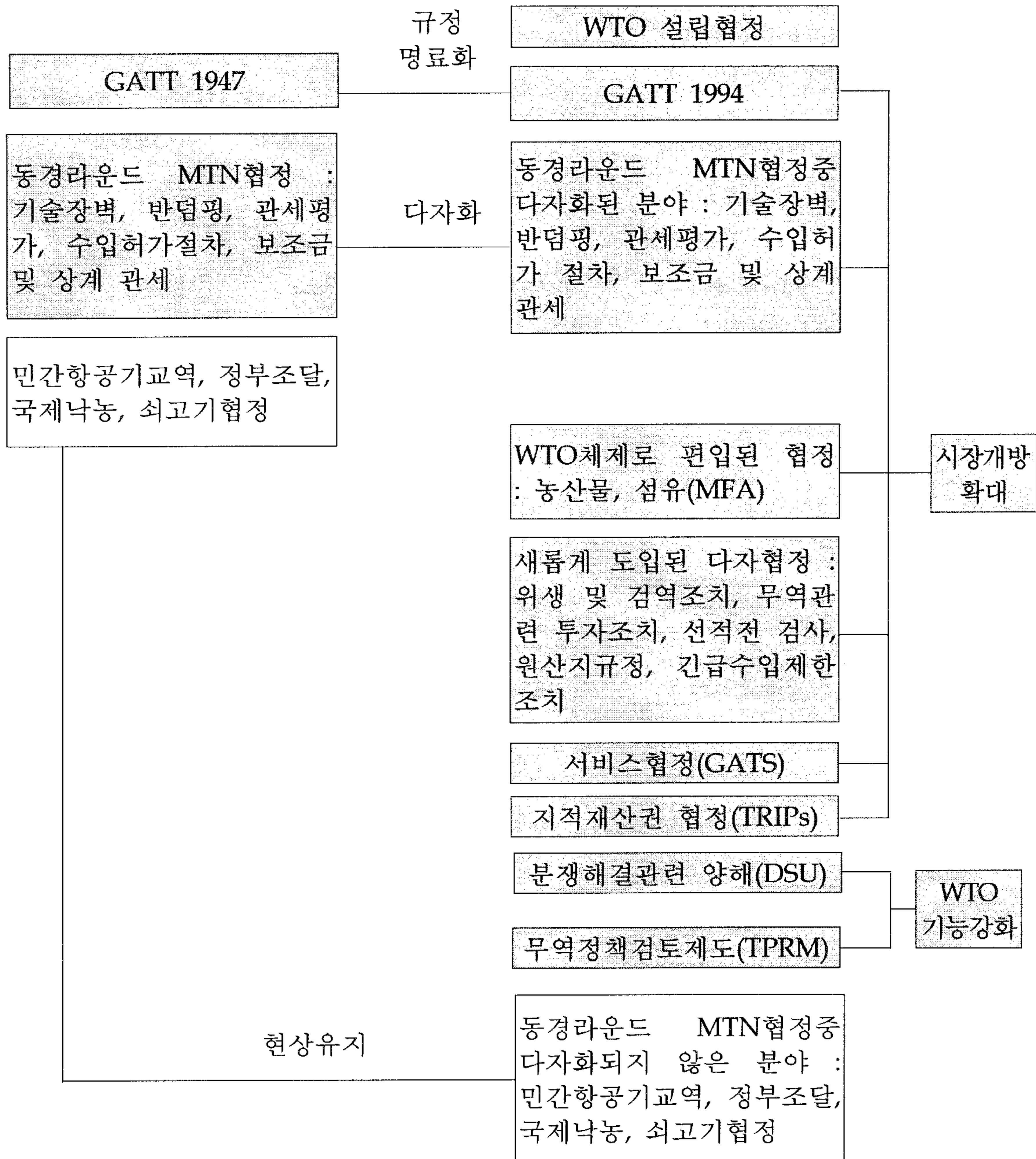
앞에서 기술한 바와 같이 WTO 협정의 기본원칙은 WTO 협정이 1947년도 GATT를 수용하고 있으므로 1947년도 GATT와 동일하다고 할 수 있으며, 이에 따라 회원국의 의무사항이나 면책 혹은 수권사항, 또 원칙에 대한 예외가 허용되는 조건도 기본적으로 1947년도 GATT의 체계를 수용하고 있다.

그러나 WTO 협정에서는 1947년도 GATT를 수용하면서 일부 조문에 대한 해석을 보다 명확하게 규정하고 1947년도 GATT에서 허용되었던 일부 예외조항과 관련된 별도의 협정들을 부속서 1A에 수용함으로써, 1947년도 GATT의 예외조항이 적용되는 조건 및 범위가 보다 구체화되었다고 할 수 있다.²⁹⁾ 즉 GATT체제에서 1970년대 말 도쿄라운드에서 타결된 5개의 다자간무역협정(Multilateral Trade Negotiations; MTN)인 반덤핑, 보조금 상계관세, 관세평가, 수입허가절차, 기술장벽 등에 관한 협정³⁰⁾이 WTO 협정의 부속서에 수용되었으며, 농업과 섬유 무역에 관한 규범이 WTO 협정에서 별도로 만들어 졌다. 또 상품무역과 관련된 규범 이외에 서비스 무역, 지적재산권에 관한 규범이 새로이 제정됨으로써 국제무역질서 확립을 위한 대폭적인 개선이 이루어졌으며, 원칙에 대한 예외조건의 적용도 보다 명확하게 규정되었다고 할 수 있다.

29) 1994년도 GATT와 WTO 협정 부속서 1A에 속한 그밖의 협정의 규정이 상충하는 경우에는 상충하는 범위 내에서 그밖의 협정의 규정이 우선한다(WTO 부속서 1A, 부속서 1A에 관한 일반 주해).

30) GATT 체제에서 이러한 협정은 법적으로 1947년도 GATT와 무관하였다.

<그림 4-1> 1947년도 GATT와 WTO 협정의 체계 비교



이와 같이 WTO 협정에서는 1947년도 GATT에 비해 예외 조항이 적용되는 조건이 제한되기는 했지만, 수산물 교역과 직접적으로 관련된 사항은 일부분에 지나지

않으므로 본 연구에서 상세한 소개는 하지 않기로 한다. 다만 WTO 협정 부속서 1A에 속한 「위생 및 식물위생 조치 적용에 관한 협정」은 1947년도 GATT 제20조 일반적 예외조항의 적용 조건과 관련하여 수산물을 포함한 식품교역과 밀접한 관계를 갖고 있으므로, 본 장 제2절 식품무역과 관련한 국제규범에서 별도로 다루기로 한다.

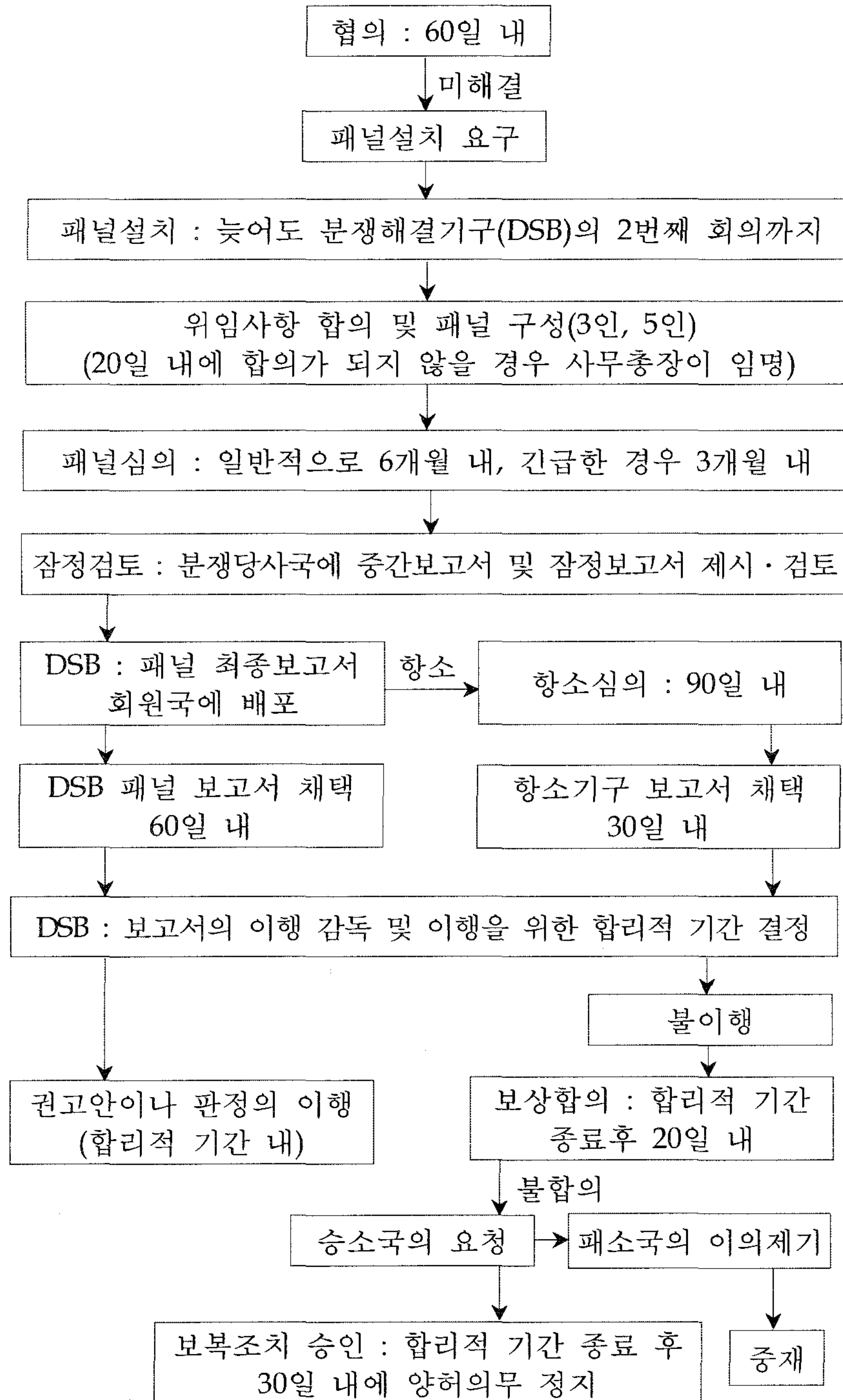
WTO 협정에 의한 또 하나의 중요한 변화는 GATT 체제가 가지고 있던 무역분쟁 해결상의 취약성을 크게 개선하였다는 점이다. 1947년도 GATT 규정에 의하면 GATT에 제소된 무역분쟁을 심의하는데 오랜 시간이 요구되었을 뿐 아니라 최종판정이 내리기 전에 피제소국이 그것을 거부할 수 있었다. 그러나 WTO 협정의 새로운 분쟁해결 절차에 의하면 각 절차마다 엄격한 시간적 제한이 주어졌고, 역충의제가 도입됨으로써 심사위원이 작성한 최종판정보고서는 총회에서 만장일치로 거부되지 않는 한 자동적으로 채택하게 되었다. 이에 따라 무역분쟁 해결을 위한 신속한 절차의 진행이 가능해졌고, 피제소국은 WTO의 최종판정에 의한 권고를 이행하거나 제재를 받는 것이 불가피해졌다. 그리고 WTO 협정에서는 2심 제도를 도입하여 상소절차를 마련함으로써 분쟁해결의 신뢰성을 높였다.

이와 같이 무역분쟁 해결 기능이 강화됨에 따라 회원국들은 WTO를 통해 국제 무역분쟁을 해결하려는 시도가 부쩍 늘었다. GATT 체제 하에서는 47년간 단지 300건의 제소가 있었지만, WTO 체제 하에서는 1995년부터 2006년 10월 현재까지 약 12년간 총 350건의 제소가 발생하여³¹⁾ WTO 체제 하에서 무역분쟁 제소가 크게 증가하였음을 알 수 있다. 이와 같이 변화한 국제 무역규범 하에서는 수산물에 대한 수입관리 방안도 국제규범과의 부합성을 면밀하게 고려하여 도출하여야 하며, 그렇지 않을 경우 교역 상대국에 의해 WTO에 제소당할 가능성이 그만큼 높아졌다고 할 수 있다.

2006년 10월까지 수산물 교역과 관련하여 WTO에 제소된 사례는 모두 18건에 이른다. 우리나라도 2004년 일본의 김 수입할당량 설정에 대해 WTO에 제소한 바 있다. 한국의 제소는 일본이 한국에 대해 김 수입할당량을 대폭 늘려주기로 함으로써 한국이 제소를 취하하여 종료되었지만, 다른 분쟁사례의 결론은 협의과정에서 패널 설치에 이르지 않거나 패널이 설치되었다 하더라도 보고서가 아직 배포되지 않은 경우가 많아 정확히 파악하기는 어렵다.

31) http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm

<그림 4-2> WTO 분쟁해결 절차



자료 : 김인구, 「세계무역기구론」, 형설출판사, 2005, p. 409.

<표 4-3> 수산물 관련 WTO 무역분쟁 제소 실적

순번	사건번호	제소일자	사건개요	관련 WTO 협정	제소국	피제소국
1	DS7	'95.5.24	프랑스 수입 캐나다산 가리비에 대한 상품명 표기제한	GATT 1, 3조, TBT 2조	캐나다	EC
2	DS12	'95.7.25	프랑스 수입 페루산 가리비에 대한 상품명 표기제한	GATT 22조의1, TBT 14.1	페루	EC
3	DS14	'95.7.31	프랑스 수입 칠레산 가리비에 대한 상품명 표기제한	GATT 22조의1, TBT 14.1	칠레	EC
4	DS18	'95.10.11	캐나다산 연어(비가공처리) 위생상 수입제한조치	GATT 11, 13조, SPS 2조, 5조	캐나다	호주
5	DS21	'95.11.23	미국산 연어(비가공처리) 위생상 수입제한조치	GATT 11조, SPS 2조, 5조	미국	호주
6	DS58	'96.10.14	미국의 새우조업 관련 바다거북 보호 프로그램에 따른 수입금지 조치	GATT 1, 11, 13조, TBT 2조	인도, 말레이시아, 파키스탄, 태국	미국
7	DS61	'96.11.4	미국의 새우조업 관련 바다거북 보호 프로그램에 따른 수입금지 조치	GATT 1, 2, 3, 8, 11, 13조 TBT 2조	필리핀	미국
8	DS97	'97.8.12	칠레산 연어에 대한 미상무성 보조금 조사의 부당성 제기	SCM 11.2, 11.3, 11.4조	칠레	미국
9	DS193	'00.4.26	칠레 국내입법에 의한 외국어선의 칠레항구내 황새치 양륙, 전채 금지	GATT 5, 11조	EC	칠레
10	DS205	'00.9.27	이집트의 태국산 참치통조림 수입금지	GATT 1, 11, 13조 SPS 2, 3, 5조 및 부속서 B 2, 5항	태국	이집트
11	DS231	'01.4.23	EC의 페루산 정어리 상품명 표기 제한	GATT 11.1조, TBT 2, 12조	페루	EC
12	DS323	'04.12.3	일본의 김 수입 수량규제	GATT 10.3, 11조 농업협정 4.2조 수입허가절차협정1.2, 1.6조	한국	일본

<표 4-3> 수산물 관련 WTO 무역분쟁 제소 실적 - 계속

순번	사건번호	제소일자	사건개요	관련 WTO 협정	제소국	피제소국
13	DS324	'04.12.9	태국산 새우에 대한 예비적 반덤핑 조치	GATT 4조, 반덤핑 협정 1, 2.4, 2.4.2, 6.8, 6.13, 7.1조	태국	미국
14	DS326	'05.2.8	연어에 대한 한시적 긴급수입제한조치	GATT 19조, 긴급수입제한조치에 관한 협정 2.1, 4.2, 5조	칠레	EC
15	DS328	'05.3.1	연어에 대한 한시적 긴급수입제한조치	GATT 19조, 긴급수입제한조치에 관한 협정 2, 3, 4, 5, 7, 11조	노르웨이	EC
16	DS335	'05.11.17	에쿠아도르산 연어에 대한 반덤핑 조치	GATT 4조, 반덤핑협정 1, 2.4, 2.4.2, 6.8, 6.13, 7.1조	에쿠아도르	미국
17	DS337	'06.3.17	노르웨이산 양식연어에 대한 반덤핑 조치	GATT 4조, 반덤핑협정 1, 2, 3, 5, 6, 9, 18조	노르웨이	EC
18	DS343	'06.4.24	태국산 새우에 대한 수입규제	GATT 2, 3, 4조, 반덤핑협정 1, 2, 3, 5, 9조	태국	미국

자료 : www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm.

제2절 식품 무역과 관련한 규범

WTO체제가 출범하기 전까지 수입식품에 대한 위생관리와 관련한 규제는 GATT 제20조의(b) '인간 및 동식물의 생명 또는 건강의 보호를 위하여 필요한 조치'로서, GATT 규범의 예외로 취급되어 왔다. 그러나 UR 협상에 따라 농산물 무역이 자유화되는 과정에서 각국의 식품위생 관련 제도가 비관세 장벽으로 등장할 우려가 커졌다. 이에 따라 위생 및 검역 관련 제도에 대한 다자간 규범으로서 UR 협상에서 「위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정(SPS)」이 체결되었는데, 이 협정은 오늘날 식품무역과 관련한 가장 중요한 국제규범이 되고 있다. 따라서 본 절에서는 SPS 협정의 개요를 소개하고, SPS 협정이 식품 위생관리의 국제적 기준으로서 언급하고 있는 식품규격위원회(CAC)의 지침과 실행규범, FAO/WHO가 제시하는 식품 위생관리의 원칙들을 살펴보았다.

1. WTO 위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정(SPS)

식품 교역에 있어서 위생과 안전성 문제가 핵심적 이슈로 부각됨에 따라 SPS 협정은 오늘날 식품 교역에 있어서 가장 중요한 규범이 되고 있다. SPS 협정의 골자를 정리하면 다음과 같다.

- 각 국은 인간, 동물 또는 식물의 생명과 건강 보호를 위하여 필요한 위생 및 검역 조치를 취할 권한을 가진다.
- 그러나 이러한 권한은 '인간, 동물 또는 식물의 생명과 건강 보호'를 이루는 데에 필요한 최소한의 범위 내에서만 사용되어야 하고
- 그러한 권한의 사용은 충분한 과학적 근거를 바탕으로 하여야 하며
- 동일하거나 유사한 상황에 있는 회원국을 차별하거나 무역제한을 위한 위장된 수단이 되어서는 않된다.

위생 및 검역 조치를 결정함에 있어서 SPS 협정은 다음의 대안을 제시하고 있다.

합리적 · 합법적 수입관리 방안

- 첫째, 관련된 국제기구가 존재할 경우 해당 국제기구에서 개발된 기준, 지침, 권고 등에 기초하여 위생 및 검역조치를 결정
- 둘째, 과학적 정당성이 있거나 위험평가 등을 통해 적절하다고 결정할 경우 국제기준보다 엄격한 조치의 유지가 가능하다.

위생 · 검역과 관련한 국제적 기준과 관련하여 SPS 협정은 FAO와 WHO, 식품규격위원회(CAC), 국제가축전염병사무국, 국제식물보호협약 등은 언급하고 있다. 또한 회원국이 취하는 위생 · 검역 조치의 투명성 확보를 위하여, 각 회원국은 위생 · 검역 조치가 변경되었거나 새로 제안되었을 경우 이러한 조치가 국제적 기준과 상이할 경우 WTO 사무국에 통보하도록 하고 있다.

SPS 협정에 나타난 식품 위생관리의 원칙을 요약하자면, 각국은 식품무역에 있어서 인간, 동물 또는 식물의 생명과 건강 보호를 위하여 엄격한 위생 및 검역 조치를 취할 권한을 갖지만, 그러한 조치가 충분한 과학적 조치를 바탕으로 하여야 하며, 특정 수출국가나 수입식품에 대한 차별적 조치로서 이용되어서는 안 된다는 것이다.

2. 식품규격위원회(CAC; CODEX Alimentarius Commission)

CAC는 식품에 대한 규격, 지침, 관리규범 및 최대잔류허용기준 등의 설정을 통하여 소비자의 건강보호와 식품의 공정한 무역행위의 확립을 목적으로 1962년 FAO와 WHO의 합동식품규격작업의 일환으로 설립된 정부간 협의기구이다. 현재 회원국은 171개국으로서, 전세계 식품 무역의 거의 대부분이 CAC의 회원국 간에 이루어진다.

CAC 기준 및 규격은 UR 이전까지는 강제적인 성격이 아니라 각국에서 이의 적용여부를 수락(Acceptance)하여 자국의 식품 관리에 하나의 지침으로 적용할 것을 권장(Recommend)하는 성격이다. 그러나 UR협상의 타결 이후에는 CAC 기준 및 규격이 식품 무역에 있어서 매우 중요한 의미를 갖게 되었다. SPS 협정이 회원국의 식품위생 조치를 CAC 등 관련 국제기구에서 설정한 기준, 지침 및 권고 등에 조화시킬 것을 규정함으로써, CAC의 기준 및 규격은 수입 식품의 관리에 있어서 중요한 기준이 되었다.

제4장 수산물 수입관리 관련 국제 협약 및 협상 동향

<표 4-4> WTO-SPS의 주요 내용

제목 및 조항	개요
기존적인 권리 및 의무 (제2조)	<ul style="list-style-type: none"> • 회원국은 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강보호를 위하여 필요한 위생조치를 취할 권한을 보유하나, 이러한 조치는 동 협정의 규정에 합치하여야 함 • 위생조치는 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는 데에 필요한 범위 내에서만 적용되고 과학적 원리에 근거하여야 하며 • 동일하거나 유사한 조건에 있는 회원국에 대해 자의적이고 부당하게 차별하는 수단이 되어서는 안 됨
국제기구와의 조화 (제3조)	<ul style="list-style-type: none"> • 위생조치는 국제기준이나 지침, 권고가 있을 경우 이에 기초하여 적용하도록 함 • 관련 국제기준으로 식품에 있어서는 식품규격위원회, 가축위생에 있어서는 국제가축전염병사무소, 식물위생에 있어서는 식물보호협약을 언급 • 다만 과학적 정당성이 있거나 회원국이 관련규정(제5조)에 따라 적절하다고 결정할 경우 국제기준보다 엄격한 규제 유지가 가능함
동등성 (제4조)	<ul style="list-style-type: none"> • 수출국이 자국의 조치가 수입국의 위생 보호수준의 적정수준을 달성하고 있음을 수입국에 객관적으로 증명하는 경우, 수입국은 수출국의 조치가 자국 또는 다른 회원국의 조치와 상이하더라도 동등한 것으로 수락함
위험평가 (제5조)	<ul style="list-style-type: none"> • 위생 조치의 객관적 지표로서 위험평가를 활용하며, 위생 보호의 적정수준 결정시 회원국은 무역에 미치는 영향을 최소화하고 필요한 정도 이상의 무역 제한적인 조치가 되지 않도록 고려하여야 함
투명성(제7조)	<ul style="list-style-type: none"> • 위생조치의 변경시 WTO 사무국에 통보
분쟁해결(제11조)	<ul style="list-style-type: none"> • WTO 협정상외 분쟁해결 양해절차
위생 및 식물위생조치 위원회 설치(제12조)	
개도국에 대한 특별 및 차별대우(제10조,제14조)	

합리적 · 합법적 수입관리 방안

즉 각국은 자국의 식품관련 기준 및 규격을 CAC 기준 및 규격에 일치시켜야 하며, 그렇지 않을 경우엔 위해평가를 기초로 한 과학적 근거를 제시해야 한다. 2004년 3월 현재 CAC에서 채택된 기준 및규격은 규격 218개, 지침 49개, 실행규범 47개가 있는데, 수산물과 관련된 것으로는 규격 15개, 지침 1개, 실행규범 12개가 있다.

수산물과 직접적인 관계가 있는 것은 아니지만, 세계 수산식품 교역에 있어서 매우 중요한 영향을 준 것은 1993년에 채택된 CAC의 HACCP에 관한 지침(Guidelines for Application of the Hazard Analysis Critical Control Point System)이다. 이 지침이 채택된 이후 미국, EU, 등이 CAC의 지침에 따라 생산단계부터 위해요소에 노출될 위험성이 높은 수산식품에 대해 HACCP제도를 의무적으로 적용하도록 하여 위생조치의 수준을 높인 바 있다. 이에 따라 이들 선진국에 수산 가공품을 수출하고자 할 때에는 HACCP 적용 의무를 준수하여야 한다.

<표 4-5> CAC의 수산식품 관련 규격 및 지침 및 실행규범

색인	규격, 지침 혹은 실행규범의 제목
CODEX STAN 3 - 1991 Rev. 1-1995	Canned Salmon
CODEX STAN 36 - 1981 Rev. 1-1995	Quick Frozen Finfish, Uneviscerated and Eviscerated
CODEX STAN 37 - 1991 Rev. 1-1995	Canned Shrimps or Prawns
CODEX STAN 70 - 1981 Rev. 1-1995	Canned Tuna and Bonito
CODEX STAN 90 - 1981 Rev. 1-1995	Canned Crab Meat
CODEX STAN 92 - 1982 Rev. 1-1995	Quick Frozen Shrimps or Prawns
CODEX STAN 94 - 1981 Rev. 1-1995	Canned Sardines and Sardine-Type Products
CODEX STAN 95 - 1981 Rev. 1-1995	Quick Frozen Lobsters
CODEX STAN 119 - 1981 Rev. 1-1995	Canned Finfish
CODEX STAN 165 - 1989 Rev. 1-1995	Quick Frozen Blocks of Fish Fillet, Minced Fish Flesh and Mixtures of Fillets and Minced Fish Flesh
CODEX STAN 166 - 1989 Rev. 1-1995	Quick Frozen Fish Sticks(Fish Fingers), Fish portions and Fish Fillets-Breaded or in Batter
CODEX STAN 167 - 1989 Rev. 1-1995	Salted Fish and Dried Salted Fish of the Gadidae Family of Fishes
CODEX STAN 189-1993	Dried Shark Fins
CODEX STAN 190-1995	QuickFrozen Fish Fillets
CODEX STAN 191-1995	Quick Frozen Raw Squid

제4장 수산물 수입관리 관련 국제 협약 및 협상 동향

<표 4-6> CAC의 수산식품 관련 규격 지침 및 실행규범

색인	규격, 지침 혹은 실행규범의 제목
지침(Guidelines)	
CAC-GL 31-1999	Sensory Evaluation of Fish and Shellfish in Laboratories
실행규범(Code Practice)	
CAC/RCP 9-1976	Recommended International Code of Practice for Fresh Fish
CAC/RCP 10-1976	Recommended International Code of Practice for Canned Fish
CAC/RCP 16-1978	Recommended International Code of Practice for Frozen Fish
CAC/RCP 17-1978	Recommended International Code of Practice for Shrimps or Prawns
CAC/RCP 18-1978	Recommended International Code of Practice for Molluscan Shellfish
CAC/RCP 24-1979	Recommended International Code of Practice for Lobsters
CAC/RCP 25-1979	Recommended International Code of Practice for Smoked Fish
CAC/RCP 27-1983	Recommended International Code of Practice for Salted Fish
CAC/RCP 26-1979	Recommended International Code of Practice for Minced Fish Prepared by Mechanical Separation
CAC/RCP 28-1983	Recommended International Code of Practice for Crabs
CAC/RCP 35-1985	Recommended International Code of Practice for Frozen Battered and/or Breaded Fishery Products
CAC/RCP 37-1989	Recommended International Code of Practice for Cephalopods

3. 수산식품 위생관리와 관련한 FAO/WHO의 제안

가. 식품위생 관리를 위한 총체적 접근

과거의 식품위생 관리가 최종제품에 대한 표본검사를 바탕으로 했다면 1980년대 HACCP가 도입된 이후에는 예방적 차원에서 식품의 생산과정에 대한 위생관리가 강조되고 있다. 최근에 FAO는 한걸음 더 나가 식품공급 사슬(food chain) 전반을 관리하는 총체적 접근방식(holistic approach)을 제안하고 있다.

FAO가 제안하는 총체적 접근방식은 통합적이고 다학제적인 방법으로서, 정의를 하자면 '안전하고 건강에 좋으며 영양가가 높은 식품을 공급하는 책임을 생산, 가공, 유통, 소비 등 식품공급 사슬 상의 모든 참여자가 공유하는 것'이다.

합리적 · 합법적 수입관리 방안

이는 구체적으로 단계별로 적용되는 GMP(Good Manufacturing Process)나 HACCP 등과 함께, 정부 혹은 산하 기관은 식품공급 사슬 전반을 관리할 수 있는 제도와 수단을 개발하고, 관련된 전문인력을 교육시키며, 식품위생 관리를 위한 각종 실험실과 설비를 개선하고, 위해요소에 대한 적절한 경계 프로그램을 개발하는 등의 역할을 수행하여야 한다. 또 학계, 유통단체, 기업은 전문인력을 교육시키고, 식품의 품질과 안전성, 위험 평가 등에 관한 연구를 수행하며, 식품공급 참여자에게 기술적 지원을 수행하게 된다. 소비자 단체는 식품위생과 관련된 법을 제·개정하거나 관련 정책을 수행함에 있어서 정치적인 고려로 인해 식품의 안전성과 품질관리가 훼손되지 않도록 정부를 견제하는 역할과, 식품 안전 및 품질에 관해 소비자들을 교육하고 정부를 제공하는 역할을 수행하게 된다.

FAO는 수산부문에서 식품공급 사슬 접근방식이 필요한 이유를 다음과 같은 넓은 맥락에서 설명하고 있다.

- 첫째, 수산식품의 안전성과 품질관리는 총체적 관점에 의해 위해분석(risk analysis)의 세 가지 요소가 통합적으로 수용되어야 한다.
- 둘째, 이력추적시스템이 반드시 개선되어야 한다.
- 셋째, 과학적 근거를 바탕으로 수산식품의 품질과 안전성에 관한 국제적인 조화를 강화하여야 한다.
- 넷째, 식품안전성 관리에 있어서 동등성의 원칙이 더욱 강화되어야 한다.
- 다섯째, 어장에서 식탁에 이르기까지(from farm to table) 식품공급 사슬 전반에 걸쳐 위해의 회피와 위해의 근원 차단이 강조되어야 한다.

수산식품의 위생관리와 관련하여 FAO가 제시하는 바가 국제법의 법원으로서 지위를 갖지 못하므로 식품 수입관리의 근거가 될 수는 없으나, 이러한 제안이 향후 국제기구(예를 들어 CAC)에 수용되어 또 다른 국제적 규범이 될 수 있다는 점에서 주의할 필요가 있다. 특히 2004년 EU는 FAO가 제시한 이러한 총체적 접근방식을 수용하여 식품위생관련 법령을 개편한 바 있음을 상기할 필요가 있다.

나. 위해 분석

최근 FAO나 WHO는 식품안전 관리기준을 결정함에 있어서 위해분석(risk analysis)이 기초적 방법론이 되고 있음을 밝히고 있다. 위해분석은 다음과 같은 세 가지 요소를 포함한다.

- 위해 평가(risk assessment) : 인체가 위해요소에 노출됨으로써 알려진 혹은 잠재적인 건강상의 영향을 평가하는 것
- 위해관리(risk management) : 평가된 위해를 제거하거나 줄이기 위한 정책대안을 평가하여 선택하고 실행하는 것
- 위해 정보교환(risk communication) : 식품 위해의 평가자, 관리자, 그리고 기타 관련자 사이에 식품위해에 관한 정보와 의견을 교환하는 상호협력적 과정

이러한 위해분석의 방법론은 선진국의 위생관리 체제 구축에 있어서 이론적 토대가 되고 있다.

제3절 환경 관련 국제협약 및 협상동향

수산물 무역 및 자원관리와 관련하여 국제사회의 규제 또는 새로운 제도화 움직임은 다양하게 나타나고 있는데, 그 중에서도 에코라벨링(ecolabelling)의 국제규범화는 수산자원관리를 위한 관리수단뿐만 아니라 수입관리를 위한 수단으로 활용될 가능성이 있으므로 이에 대한 철저한 대비가 필요하다. 특히, WTO 체제의 강화와 더불어 최근 선진국을 중심으로 에코라벨링을 포함한 환경라벨링을 기술무역장벽으로 활용하는 사례가 늘고 있으며, 이와 반대로 환경라벨링을 기술무역장벽화 도구로 사용하지 못하도록 하려는 움직임도 가시화되고 있다.

이밖에 무역에 영향을 주는 환경관련 국제협약으로 1973년에 채택된 CITES가 있지만, CITES는 제2장 제3절에서 이미 기술한 바와 같이 국내 수산물 수입관리제도에 이미 충분히 수용되어 있으므로 본 연구에서 별도로 소개하지 않기로 한다.

1. 에코라벨링의 탄생과 논의동향

에코라벨링은 여러 가지 의미로 사용되고 있으며, 적용되는 상품 또는 산업에 따라 약간씩 다르게 해석되고 있다. 에코라벨링의 제도화 목적은 친환경제품에 대한 정확한 정보를 소비자에게 알기 쉽게 제공함으로써 친환경 상품에 대한 소비를 활성화하고 기업으로 하여금 소비자 선호에 부합하는 친환경 제품을 개발·생산하도록 유도하는데 있다고 할 수 있다.

에코라벨링은 단순한 품질확인 또는 친환경성 등의 범위를 넘어 자원관리 문제까지를 고려한 포괄적인 개념으로, 당초 FAO 논의과정에서 회원국간 상당한 이견이 노정되었음에도 불구하고 국제적으로 수산자원의 지속적 이용 및 책임있는 어업을 위하여 동 제도가 필요하다는 데 폭넓은 국제적 공감대가 형성되고 있다.

국제사회에서는 주로 FAO 수산위원회(COFI)와 WTO 무역환경위원회(CTE)를 중심으로 에코라벨링의 국제규범화에 대한 논의가 이루어지고 있는데, FAO는 1997년 이후 수산물의 에코라벨링을 논의하여 왔으며 2003년 10월 이에 대한 국제적 지침개발을 위한 전문가협의회를 개최하면서 본격화되었다.

2004년 10월에는 전문가협의회에서 작성된 초안에 대한 회원국간 기술협의회를 개최하여 에코라벨링을 절차적·제도적 측면에서 추진키로 합의하였으나, 에코라벨링을 위한 실질적 기준에 대해서는 합의에 이르지 못하였다. 이에 따라 2005년 3월 로마에서 개최된 에코라벨링 기술협의회에서는 에코라벨링 인증을 위한 최소실질기준을 집중적으로 논의하였으며, 동 회의에서 에코라벨링의 최소구비요건과 기준으로서 관리체계, 대상어족, 생태계고려 요건에 대하여 검토하였다.

제26차 FAO 수산위원회에서 '수산물 에코라벨링을 위한 국제가이드라인'은 에코라벨링 소위원회에서 논의된 결과대로 채택되었으나, 향후 각국이 이를 적용하기 위해서는 구체적인 하위규정 작성을 위한 합의가 있어야 한다.

에코라벨링을 가장 먼저 도입한 곳은 영국에 본부를 두고 있는 비영리조직인 MSC(Marine Stewardship Council)인데, 인증받은 수산물 또는 수산식품은 해당 상품이 지속가능한 방식으로 어획되었다는 것을 소비자에게 알릴 수 있는 라벨을 상품에 부착할 수 있는 권리를 부여하였다. MSC는 지속가능한 방식으로 수산물을 생산하기 위한 과거 지휘-통제 관리 메커니즘의 어업관리방식에서 시장중심의 관리방

식으로 전환할 수 있는 인센티브를 제공하여, 소비자는 MSC 로고가 부착된 수산식품을 구매하면서 깨끗한 해양 그리고 깨끗한 환경을 지지한다는 것을 생산자들에게 인식시킨다는 것이다.

WTO에서는 라벨링의 전반적 내용에 대해 논의가 이뤄지고 있다. 라벨링 문제는 국제무역에 대한 불필요한 기술장벽효과를 발생시킬 수 있다는 우려에 따라 「무역에 대한 기술장벽에 관한(TBT) 협정」에서 다루고 있다.

TBT의 기술규정, 즉 의무적 라벨링에 대해서는 TBT 협정 제2.1조(최혜국대우 및 내국민대우), 제2.2조(무역제한적 목적의 제거), 제2.4조(관련 국제표준의 준수), 제2.9조(투명성 및 공지의무)가 적용된다. 또한 표준, 즉 자발적 라벨링에 대해서는 TBT 협정 부속서 3 '모범관행규약'이 적용된다.

향후 수산물에 대한 에코라벨링제도의 국제규범화는 각국의 인증기준 및 동 기준을 평가하기 위한 기술수준, 자원평가 기술수준 등에 따라 수산물의 수입관리 수단으로 활용될 것으로 예상되고 있다. FAO의 에코라벨링 가이드라인은 형식상 자발적 이행을 근거로 한 국제규범임에도 불구하고, 이미 제정된 여타 FAO 규범과 같이 사실상 국제적으로 이행이 확산될 것으로 전망되므로, 우리나라의 수산업에 있어서도 이에 대한 적절한 대응 및 사전 대비가 필요할 것으로 판단된다.

2. 에코라벨링의 기능과 유형

에코라벨링에 대한 정의 및 인증기준은 일반적으로 국가 또는 제도마다 다양하게 나타나고 있다. 인증도 정부기관 인증과 민간기관 인증 등이 있는데, 우리나라에서도 에코라벨링은 그린라벨, 그린마크, 친환경인증, 환경표지, 환경마크, 환경라벨 등 다양하게 사용되고 있다.

일반적으로 에코라벨링이란 '해당 상품이 환경을 배려하는 방식으로 생산된 것'임을 표시하는 라벨의 총칭이다. 에코라벨은 환경을 진심으로 배려하는 소비자에게 있어서는 상품선택에 있어서 주요한 의사결정 기준이 되며, 환경의식이 약한 소비자에게 있어서는 동기부여의 효과를 부여해주는 수단이다.

가. 에코라벨링의 기능

에코라벨링은 소비자의 선택이라는 시장 원리를 이용하여 유사제품군에서 환경을 배려한 제품에 우선순위를 두는 것을 목적으로 하고, 이를 위한 기준을 정하는 것인데, 에코라벨링의 기능(효과)은 크게 세 가지로 요약해 볼 수 있다.

- Protecting environment - 실제로 환경적 영향을 감소시키거나 환경적 질을 개선시키는 구체적인 기능.
- Encouraging environmentally sound innovation and leadership - 소비자나 생산자의 행동의 정도에 영향을 미치는 행위적인 효과를 거둘 수 있는 기능
- Building consumer awareness of environmental issues - 소비자의 인식이나 태도에 직접 영향을 주어 그 영향이 소비자의 실제 소비행위를 변화시키는 기능

또한 에코라벨링은 한 국가의 정책도구로서의 역할을 할 수도 있다. 즉, 다른 제품의 시장진입이나 자국시장에 다른 나라 제품의 접근을 막는 「수입관리메카니즘」으로서 시장행동에 영향을 줄 수 있고, 광고를 통하여 환경친화적 제품을 구매하도록 소비자를 인도할 수도 있으며, 이러한 여러 가지 인센티브를 통해 생산자가 공공정책의 목표를 달성할 수 있도록 유인하는 역할을 할 수도 있다.

나. 에코라벨링의 유형

현재 활용되고 있는 환경라벨링을 근거로 국제표준화기구(ISO)는 에코라벨을 세 가지 유형으로 분류하였다.

- 유형 I (ISO14024)은 제3자 인증기관의 심사에 의해 마크사용을 부여하는 형태이며, 제품의 라이프사이클을 고려하여 미리 설정된 복수의 기준에 따라 제3자가 인증하는 임의참가의 환경라벨제도이다.
- 유형 II (ISO14021)는 기업이 자사제품이 환경친화적임을 광고하는 것과 같은 자기선언에 의한 환경라벨제도이며, 사업자 자신이 제품이나 서비스에 배려한다고 주장하는 것으로 이 주장이 허위가 아니며 유의성이 있다는 것 등에 대한 가이드라인이 설정되어 있다.

- 유형 III(ISO14025)는 환경성적표지제도이며, 사전에 설정된 환경지표에 의거하여 제품의 공급자로부터 제공되는 제품의 환경에 대한 부하를 LCA(Life Cycle Assessment)수법에 의해 정량적인 정보로 공개하는 것이다.

이러한 구분에 따르면 에코라벨링은 유형 I의 환경라벨(Type I: Environmental label)에 해당한다. 에코라벨링을 분류하는 국제기구 등 주체별로 요약해보면 다음 <표 4-7>과 같다.

3. 에코라벨링의 제도화와 국제무역에서 시사점

에코라벨링의 국제규범화 추진과 관련된 주요한 쟁점 중 하나가 에코라벨링 제도화가 국제무역에 미치는 영향이다. 선진국들은 '어업자원의 지속적 이용'을 위해 라벨을 부착할 것을 주장하고 있으나, 개도국들은 어업자원의 지속적 이용에 대해서는 이미 FAO의 '책임 있는 수산업 규범' 등 국제적인 규범들이 발효되고 있기 때문에 굳이 동 제도를 이용할 이유가 없다는 논리를 펴고 있다. 개도국들은 동 제도가 무역장벽의 수단으로 활용될 수 있다는 점을 우려하고 있다.

일반적으로 환경라벨링은 소비자의 구매의사 결정에 의존하는 시장경제원리에 입각한 제도로서 원칙적으로 구속력 있는 요건 또는 무역장벽으로 작용하지 못하도록 하고 있다. 이는 자발적인 표준이 무역활동을 제한하지 않도록 해야 한다는 무역에 관한 일반적인 규범에 따른 것이다. 그러나 환경라벨링 제도가 국가간 상호인증이 원활하게 이루어지지 못할 경우, 무역의존도가 높은 기업들은 여러 국가로부터 중복 인증을 받거나 수입업체가 인정하는 인증기관으로부터 인증을 받아야 하는 경우가 발생할 수 있다. 이 경우 해당기업은 환경라벨링 인증에 따른 시간과 비용의 발생으로 상당한 부담을 안게 되며 그 결과 실질적인 무역제한조치의 하나로 작용될 수 있다.

현 시점에서는 환경라벨링 인증제품의 국제무역이 미미하여 심각한 무역영향을 초래하고 있지 않으나, 환경의 중요성에 대한 인식이 증대되고 환경라벨링이 시장에서 소비자들의 제품선택에 영향을 미치게 되면 향후 국제무역에도 영향을 미치게 될 것으로 예상된다.

<표 4-7> 에코라벨링제도 분류 주체별 비교

분류주체	내용
FAO-COFI	<ul style="list-style-type: none"> ○ FAO수산위원회(FAO-COFI)가 제시하고 있는 것은 넓은 의미의 에코라벨링(Ecolabelling)에 대한 개념으로 다음과 같이 분류 <ul style="list-style-type: none"> - 관리체제 : 어업자료의 수집·평가, 어업자원의 보존관리조치, 어업자원의 보존관리에 관한 법제도, 효과적인 감시감독의 실행 등 예방적 접근이 포함 - 자원관리: 어업자원의 남획방지, 적정한 이용, 유지가능한 이용, 자원회복을 위한 필요한 조치 등 - 생태계의 고려: 생태계보호를 위한 지원, 위험관리, 과학적 지역적 정보의 이용, 재정 및 적 기술지원, 과학협력
OECD	<ul style="list-style-type: none"> ○ OECD에서는 에코라벨링을 크게 에코라벨(eco-label), 단일속성라벨(single issue label) 및 소극적 라벨(negative label)로 분류 <ul style="list-style-type: none"> - 에코라벨 : 제품의 전과정(life-cycle) 환경영향을 평가하여 환경친화제품임을 표시하는 라벨(예: 환경마크, 친환경농산물마크) - 단일속성라벨 : 특정 환경영향단계에서의 제품속성을 표시하는 라벨(예: 에너지절약마크, 재활용마크, 산림보호마크 등) - 소극적 라벨 : 부정적 환경영향을 가진 제품(유해물질, 독성물질, 유전자조작식품 등)에 대해 경고성 메시지를 표시하도록 하는 라벨
ISO (국제표준화기구)	<ul style="list-style-type: none"> ○ ISO는 3가지 유형으로 분류 <ul style="list-style-type: none"> - Type I: 기업의 자발적 신청에 의하여 제품의 전과정 환경영향을 제3자가 평가하여 환경친화제품임을 인증하는 라벨 - Type II: 제품의 환경친화성을 기업 스스로 주장하기 위해 부착하는 라벨 - Type III: 제품의 전과정 환경성과를 정량적으로 산출하고 그 결과를 가치판단 없이 제품에 표시하는 라벨
기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기타 재활용, 에너지절약 등 제품의 특정측면만을 고려한 단일속성 라벨링, 재활용 라벨링, 친환경 농수산물 등의 기능을 담당하는 기타 환경목적 라벨링 등도 에코라벨링의 유형으로 볼 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 에너지 관련 라벨링 : 에너지 관련 라벨링은 자동차, 전기·전자제품 등 에너지를 사용하는 제품의 에너지 사용 효율을 평가하여 우수 제품에 대해 라벨을 부여하거나 효율등급을 표시하는 제도 - 재활용 라벨링: 재활용 라벨링은 상당히 포괄적인 용어로서 제품 및 포장재의 분리수거가 용이하도록 재질을 표시하는 라벨링, 제품 자체가 재활용된 소재를 사용하여 제조된 것임을 표시하는 라벨링, 제품 및 그 포장재가 전문 수거업체에 의해 재활용되는 것임을 표시 하는 라벨링

자료 : 해양수산부, 「Ecolabelling 국제규범화 관련 수산부문 대응방안」, 2006.

제4절 수산업에 관한 국제규범

국제적으로 인정되는 어업 법규는 어획물의 수입을 제한하는 근거가 될 수 있다. 예를 들어 현재 참치와 같은 일부 어종의 경우에는 지역수산기구에서 회원국에 인정한 어획한도의 범위에서 수입이 허용되고 있다.

수산업에 관한 국제규범은 UN과 FAO, OECD, UNEP 등의 국제기구에서 논의되고 있는데, 각 기구에서 개별적인 주제가 논의되는 것이 아니라 동일한 주제가 각 기구에서 동시에 논의되면서 각 기구에서 합의된 보편적인 원칙이 각종 협약에 수용되어 국제 규범화하는 경향이 있다.

먼저 1994년 발효된 「유엔 해양법 협약」은 세계 어업자원의 전반적인 감소 추세에서 국제어업질서의 가장 기본적인 규범을 제시하고 있다. 유엔해양법 협약은 연안국에게 200해리에 이르는 배타적 경제수역(EEZ)에서의 해양생물자원 관리 권한을 부여하고 있다(동 협약 제61조). 그러나 2개국 이상의 연안국 EEZ에 걸쳐 출현하는 경계왕래어족자원의 보존과 이용에 있어서는 해당 국가들이 직접 교섭하거나 적절한 소지역기구를 통하여 필요한 조치에 합의하도록 하고 있다(동 협약 제62조 제1항). 또 배타적 경제수역과 그 바깥의 인접 공해에 걸쳐 출현하는 경계왕래 어족자원이나 고도회유성 어족자원에 대해서는 연안국과 그 자원을 어획하여 이용하는 국가³²⁾가 자원의 보존과 이용에 필요한 조치에 대하여 직접 혹은 적절한 국제기구나 지역수산기구를 설립하여 협력하도록 규정하고 있다. 다만, 정착성 어종의 보존과 이용에 대해서는 이러한 규정을 적용하지 않음으로써(동 협약 제68조), 연안국에 배타적 권리를 인정하고 있다고 할 수 있다.

「유엔 해양법 협약」에 따를 경우 한 연안국이 인접 국가와 공동으로 이용하는 어족자원에 대해 일방적으로 취하는 보존조치는 국제규범에 부합되지 않는다. 이 점은 수산물에 대한 수입관리제도의 개선방안을 모색함에 있어서 중요한 시사점을 갖는데, 예를 들자면 조기, 갈치, 고등어, 꽃게, 오징어 등 우리나라 뿐만 아니라 중국, 일본, 북한 수역을 왕래하는 상업적 어종에 대해 우리나라가 해당 자원의 보존을 명분으로 수입물의 체장을 차별적으로 제한하거나 수입량을 한정하는 일방적 조치를 취할 수 없음을 의미한다.

32) 이를 보통 기국(旗國) 혹은 선전국(船籍國)으로 표현하는데, 본 연구에서는 '기국'이라 하기로 한다.

합리적 · 합법적 수입관리 방안

수산분야의 국제적 규범에 따라 수산물 교역을 규제할 수 있는 또 다른 근거는 불법 · 비보고 · 비규제(IUU) 어업의 단속이라 할 수 있다. IUU 어업과 관련하여 FAO 수산위원회는 2001년 「IUU어업을 예방 · 방지 · 근절하기 위한 국제행동계획」을 채택하였다. 국제행동계획은 FAO 회원국에게 적용되는 강제적 규범이라 할 수는 없으나, 향후 IUU어업과 관련한 국제 어업질서의 형성에 바탕이 될 수 있는 중요 문건이라고 할 수 있어서 일종의 연성법으로 볼 수 있다. 주요 내용은 IUU 어업 혐의가 있는 어선에 대한 항만국의 검색권리 인정, IUU어업 전력이 있는 어선에 대한 선전국의 선적부여 거부, IUU어업 전력이 있는 어선에 대한 연안국의 입어허가 거부, IUU 어획물에 대한 수입규제 등이다. 또 어획물의 해상전재(transshipment)도 제한하고 있는데, 여기서 '해상전재'란 어선이 어획물을 양륙지로 직접 운송하지 않고 해상에서 어획물 운반선으로 옮겨 싣는 행위를 말한다. 어획물의 해상전재 행위는 불법 어획물의 유통을 차단하기 어려울 뿐만 아니라 IUU어업과 관련하여 여러 형태의 위법행위와 연계될 가능성을 높인다. 이러한 해상전재 제한 조치는 2001년 12월 11일에 발효된 「유엔 공해어족자원 보존 · 관리규정 이행협정」³³⁾에서 선적국이 취해야 하는 조치로서 규정되었다.

한편 FAO는 1993년 「공해어선의 국제적 보존관리조치 준수 추진 협정」을 통해 IUU어업에 대한 통제를 어렵게 하고 국제 어업질서를 훼손할 우려가 있는 편의치적선을 금지였다.

일반적으로 IUU어업에 의한 어획물의 수입을 규제하는 실질적인 수단은 다음과 같다.

- 편의치적선에 의한 어획물의 수입금지
- 국제수산기구(혹은 지역수산기구)의 어획량 통제에 따라 선전국 등에서 발급한 어획통계자료 요구

현재는 주로 공해상에서 이루어지는 어업에 대해서는 지역수산기구가 인정하는 어선이나 어획한도를 바탕으로 수산물 교역을 통제하고 있다. 해상에서 이루어지는

33) 정식 명칭은 「경계왕래 및 고도회유성 어족자원의 보존과 관리에 관한 유엔해양법 협약규정의 이행을 위한 협약(Agreement for the Implementation of the Provision of UNCLOS Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks)」이다.

제4장 수산물 수입관리 관련 국제 협약 및 협상 동향

불법적인 어획물의 전재행위에 의해 어획한도 이상의 어획물이 수입될 가능성은 있으나, 이는 엄밀히 말하자면 수입관리 제도상의 문제가 아니라 어업 모니터링 및 통제와 관련한 문제라 할 수 있다. 일본은 해상전재에 의한 어획물의 수입을 법적으로 전면 금지하고 있는데, 해상전재의 확인수단으로 참치류 수입물에 대한 유전자 감식을 실시하고 있다.

<표 4-8> 어업관리를 위한 국제적 규제 강화 추세

연번	조치의 명칭	비 고
1	1982 「유엔해양법협약」 채택 (제3차 유엔 해양법 회의)	1994년 발효/EEZ 창설
2	1992 유엔환경개발회의(UNCED) 의제21 채택	
3	1993 FAO 「공해조업선의 국제적 보존관리조치 준수 촉진협정」 채택	2003년 발효/편의국적 어선 퇴치
4	1995 FAO 「책임수산업 실행규범」 채택	
5	1995 「유엔공해어족자원 보존관리규정 이행 협정」 채택	2001년 발효/공해생물 자원 관리지침 제정
6	1999 「바닷새 보호를 위한 국제행동계획」 채택	연승어선 바닷새 우발 포획 감소 목적
7	1999 「상어 보존관리를 위한 국제행동계획」 채택	상어 보호를 위한 특별조치
8	1999 「어획능력 관리를 위한 국제행동계획」 채택	공해어업 투자억제 목적
9	2001 「어업 방지·근절을 위한 국제행동계획」 채택	IUU 어업 규제 강화

자료 : 해양수산부, 「국제수산기구 자원보존·관리조치의 국내적 수용체계에 관한 법제연구」, 2006.

최근에는 유엔총회에서 트롤어업을 규제하고 선택적 어구의 사용을 촉구하는 일련의 결의안이 채택되고 있는데, 이러한 움직임은 향후에 국제 협약에 수용되어 규범화될 가능성이 높다. 이 경우에는 어구·어업에 따라서도 IUU어업으로 규정될 수 있으므로, 그 어획물 수입을 규제할 수 있게 된다.

합리적 · 합법적 수입관리 방안

<표 4-9> 2005년도 제60차 유엔총회 수산결의안 주요 내용

구분	주요 내용
참치연승 부수어획 저감	<ul style="list-style-type: none"> - 어로활동 중 바다거북 치사율 축소를 위한 FAO 지침에서 권고된 대책과 참치연승어업 시 바다 새 부수어획을 줄이기 위한 국가행동계획 들을 조속히 이행하도록 촉구 - 어구와 미끼변경, 부수어획저감기술 이용 증진 및 표준화 된 정보를 얻기 위한 데이터 수집프로그램 향상 및 강화
저층트롤어업 규제 및 해양생태계 보호	<ul style="list-style-type: none"> - 저층어업을 규제할 권한이 있는 지역수산기구는 취약한 해양생태계보호를 위해 적절한 보존 및 관리 대책(공간적 및 일시적 조치 포함)을 채택 · 이행 권고 - 관할기구가 없는 공해수역을 관리하기 위해 새로운 지역 수산기구를 창설하거나 기존 지역 수산기구의 권한을 확대 하여 해양생태계 관리 - 취약한 해양생태계보호를 위한 과도기적 보호메카니즘을 세우는데 협력 가속 촉구 - 각국 및 지역수산기구는 59차 수산결의안 66~69에 따라 취한 조치들을 시간을 준수하여 사무총장에게 제출

제5장 주요 선진국의 수산물 수입관리제도 분석

여 백

제5장 주요 선진국의 수산물 수입관리제도 분석

제4장에서는 일본, 미국, EU 등의 수산물 수입관리제도를 비교·검토함으로써, 국내 수입 수산물에 대한 관리기준을 선진국 수준으로 제고하기 위한 방안을 도출함에 있어서 시사점을 찾고자 하였다. 그러나 우리나라의 수입관리제도가 이미 선진국의 제도를 많이 수용하고 있으므로, 일본, 미국, EU의 수입관리제도 중에서 국내 제도와 유사한 것은 생략하고 국내와 차이점이 크거나 최근에 개정된 제도 등을 중심으로 기술하였다.

선진국의 수산물 수입관리제도에 관한 정보는 일본 현지출장을 통해 수집한 자료와 FAO, 미국 국제무역위원회, EU, 농수산물유통공사, KOTRA, 한국무역협회 등에서 발간한 다양한 자료를 검토하여 수집하였음을 밝혀 둔다.

제1절 일본의 수산물 수입관리제도

일본의 수산물 수입관리제도에 있어서 가장 큰 특징은 선진국에서는 좀처럼 찾아보기 어려운 수산물에 대한 수입할당(Import Quota) 제도를 아직도 유지하고 있다는 점이다. 이 점은 수산물 수입, 특히 한국으로부터의 수산물 수입을 크게 제한하는 제도로 실제 사용되고 있다. 그밖에 관세제도에 있어서 슬라이딩 관세, 차액관세제도 등 독특한 제도가 남아 있으나 수산물 무역에 큰 영향을 미치지 않는다. 일본은 최근에 식품 수입검사에 있어서 포지티브 리스트 제도를 도입하였다.

1. 관세제도

관세의 종류로는 기본세율, 잠정세율, 탄력세율, 특혜세율, 협정세율 등으로 우리나라와 크게 다르지 않으며, 세율의 형태로는 종가세, 종량세, 혼합세(종가·종량 선택세) 등이 있다. 수산물에 대한 평균 실행관세는 6% 정도로서 우리나라보다는 낮으나, 미국 등 다른 선진국보다는 높은 편이다.

탄력관세로는 차액관세, 슬라이드 관세, 계절관세, 할당관세 등이 있으며, 주로 농산품이나 광물 등에 적용되고 있어서 수산물 무역에는 영향을 미치지 않고 있다. 차액관세는 수입품의 가격과 정책적인 일정수준 가격의 차이를 세액으로 하는 관세로서, 수입품의 가격이 정해진 수준보다 하락하여도 그 수준이하로 국내시장에 유통되는 것을 방지할 수 있다. 이러한 차액관세는 일본만이 갖고 있는 관세에 의한 수입제한제도라 할 수 있으며, 주로 농축산 식품에 대해 적용하고 있다. 슬라이드 관세는 구리, 납 등과 같이 국제 시황의 변동이 심한 물품에 대해 수입품의 가격이 하락하면 관세를 부과하지만, 수입품의 가격이 일정 수준으로 상승하면 관세를 부과하지 않는 제도이다. 수산물에 대해서는 적용하지 않고 있다. 할당관세도 적용되고 있지만, 이 역시 농축식품에 대해서만 적용하고 있다.

2. 수량제한

일본에서 시행되고 있는 수산물에 대한 수입할당(IQ) 제도의 대상은 모두 17개 품목이다. 일본이 주장하는 IQ제도의 근거는 GATT 제11조 제2항 (C)와 GATT 제20조 (g)이다. GATT 제11조는 '수량제한의 일반적 폐지'와 관련된 조문으로 동 조 제2항 (c)은 농수산물의 경우에는 '국내 동종 제품의 생산을 제한하기 위한 목적'과 관련이 있을 경우에는 수량제한의 일반적 폐지 원칙이 적용되지 않는 것으로 규정하고 있다. 또 GATT 제20조는 일반 원칙에 대한 예외 조건을 규정한 것으로서, 동 조 (g)는 '유한 천연자원의 보존을 위해 생산과 소비를 제한하려는 목적'과 연관되어 있을 때 일반원칙에 대한 예외가 허용됨을 규정하고 있다.

그러나 일본의 IQ제도 대상품목이 일본에서 생산 및 소비가 명시적으로 제한되어 있지 않으며, 김의 경우에는 보존의 필요성이 인식되기 어려운 재생가능 자원이

제5장 주요 선진국의 수산물 수입관리제도 분석

라는 점에서 일본의 수산물에 대한 IQ제도는 GATT 규범에 위배된다고 할 수 있을 것이다. 또 김과 다시마 조제품, 고등어를 비롯한 9개 어패류는 한국에 대해서만 차별적으로 적용되고 있는데, 이 역시 GATT의 무차별원칙을 위배하는 것이라고 할 수 있을 것이다.

한국은 이에 2004년 12월, 일본의 IQ제도가 우리나라의 대일본 수산물 수출에 실질적으로 영향을 주는 김 수입할당에 대해 GATT 제10조 제3항 및 제11조, 농업협정 제4조 제2항, 수입허가절차에 관한 협정 제1조 제2항 및 제1조 제6항에 위배된다는 이유로 WTO에 제소한 바 있다. 이에 따라 2005년 5월 WTO 분쟁해결기구에 패널이 설치되었으나, 한국과 일본은 막후 협상에서 2004년도 240만 속에 불과하던 일본의 한국산 김에 대한 수입할당량을 2015년까지 1,250만 속으로 대폭 확대한다는 데에 합의함으로써 제소건은 종료되었다.

<표 5-1> 일본의 수산물에 대한 수입할당제도 운영 현황

대상 어종	대상국가 및 특기사항
고등어, 전갱이, 대서양 청어, 정어리, 대구알, 말린 오징어, 오징어, 태평양 청어, 파래속 식용 해초 등 9종	- 한국
김	- 한국 - 2015년까지 할당량을 1,250만 속으로 대폭 확대하기로 합의
다시마 조제품	- 한국산에 대해서만 수입쿼터 운영
명태	- 전세계
청어	- 전세계
명란	- 전세계
오징어	- 전세계
다시마	- 전세계 -실제로는 한국, 중국, 대만을 대상으로 함

3. 기술적 규제

가. 식품위생 관리에 있어서 포지티브 리스트 제도 도입

일본은 2006년 5월 29일부터 수입식품 검사에 있어서 포지티브리스트 제도를 시행함으로써 식품위생 관리 수준을 강화하였다. 포지티브리스트 제도는 '식품 중에 잔류하는 농약, 사료 첨가물, 동물 의약품에 대하여 일정량을 초과하는 농약 등이 잔류하는 식품의 제조, 가공, 판매를 원칙적으로 금지하는 제도'를 의미한다.

일본은 동 제도에 따라 식품에 잔류하는 물질을 원칙적으로 0.01ppm을 기준으로 규제한다. 단 식품위생법 제11조 제1항에 의해 잔류기준이 이미 정해져 있는 물질의 경우에는 그 기준에 의해 규제한다. 2005년 12월 현재 799개 물질에 대해 식품별로 수 만개의 기준이 설정되어 있다. 또 후생성에서 대상외 물질로 고시한 65개 물질은 규제대상에서 제외된다.

기존제도 하에서는 원칙적으로 리스트화된 특정 물질의 잔류량이 기준치를 초과하지 않으면 잔류기준이 설정되지 않은 약품 등이 식품에서 검출되어도 그 식품의 판매 등을 금지할 수 없었다. 그러나 포지티브리스트 제도가 도입됨으로써 모든 물질, 약품 등에 대하여 잔류기준이 설정되므로 그 기준(0.01ppm)을 초과하여 농약 등이 식품에 잔류하는 경우 해당 식품의 판매 및 유통을 금지할 수 있게 되었다.

미국, EU 등은 이미 이러한 포지티브리스트 제도를 시행하고 있는데, 동 제도를 채택하는 국가별로 잔류기준은 다소 차이가 난다. EU의 경우에는 안전성에 관한 자료가 없는 경우 0.01ppm을 초과하여 잔류하는 식품의 유통이 금지되고, 뉴질랜드 및 독일은 0.1 ppm, 미국의 경우에는 기준이 명시적으로 정해져 있지는 않으나 운용상 0.01~0.1ppm의 기준이 적용되고 있다고 한다.

나. 식품표시제도

(1) 식품표시제도 현황

일본의 식품표시관련 법률로는 '식품위생법', '농림물자 규격화 및 품질표시의 적정화에 관한 법률', 그리고 '부당경품류 및 부당표시방지법' 등이 있다. 이 중 '농림

제5장 주요 선진국의 수산물 수입관리제도 분석

물자 규격화 및 품질표시의 적정화에 관한 법률³⁴⁾은 통상적으로 JAS법으로 불리며, 농수산물과 같은 1차 산품을 대상으로 품질표시와 규격 등에 관한 사항을 정하고 있다.

일본에서는 이러한 법률에 의한 식품표시제도 외에, 현재 농림수산성에 의한 외식산업 원산지표시 가이드라인 제도가 시행되고 있다.

<표 5-2> 일본의 식품표시 관련법 및 제도

구분	식품위생법	JAS법	부당 경쟁류 및 부당표시 방지법
소관부처	후생노동성	농림수산성	공정거래위원회
제정연도	1947	1959	1962
목적	<ul style="list-style-type: none"> - 식품 위해 발생 방지 - 공중위생 향상 및 증진 - 식품안전성 확보를 통한 국민건강 보호 	식품에 관한 적정 표시로 소비자의 합리적 상품 선택 지원	공정 경쟁 확립 및 소비자 이익 확보
대상	용기포장 식품 및 첨가물	전체 식료품	일반 소비자에 제공되는 상품 등

자료 : 이계임 등, 「농식품 품질경쟁력 제고를 위한 식품표시제도의 효율적 운영방안 연구」, 농촌경제연구원, 2005, p. 74.

(2) JAS법에 따른 식품표시제도³⁴⁾

JAS법은 JAS마크를 부착함으로써 품질을 인증하는 JAS 규격제도와 모든 신선·가공 식품을 대상으로 하는 식품표시기준제도가 있다.

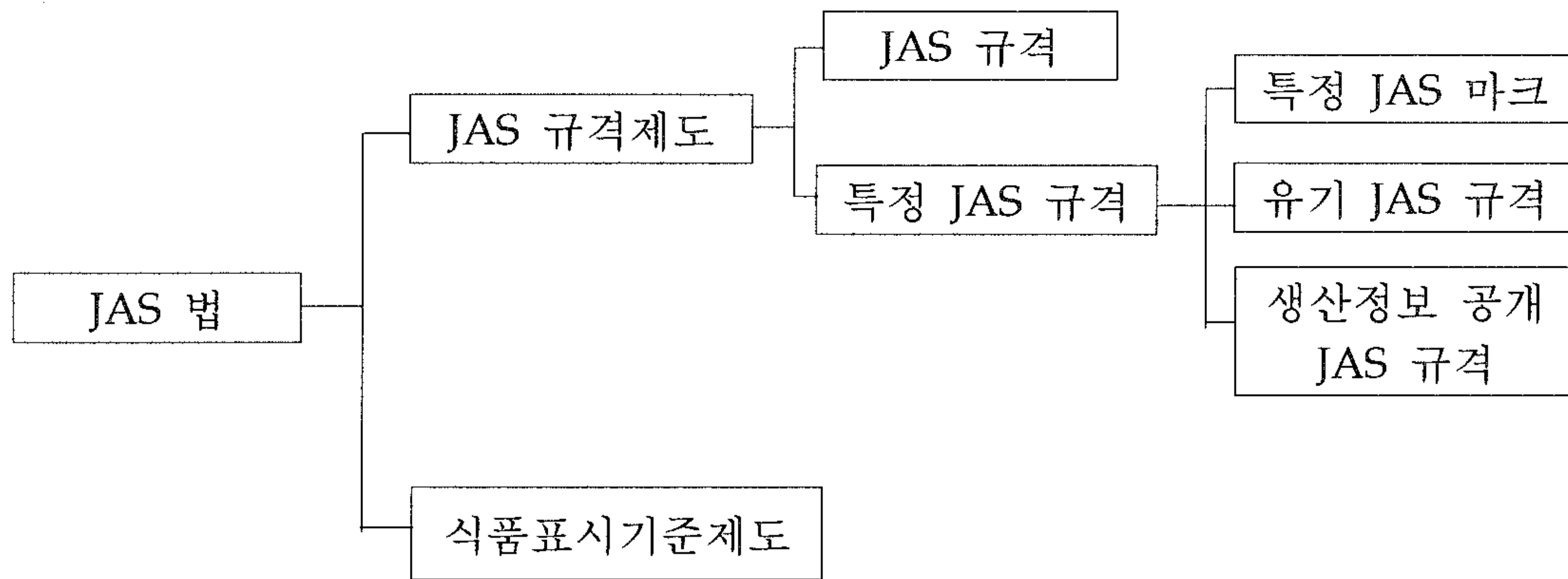
① JAS 규격제도

JAS 규격은 품위·성분·성능 등의 품질에 관한 기준을 정한 일반 JAS 규격과 생산방법에 대한 기준을 정한 특정 JAS규격으로 구분된다. 2004년 현재 76개 품목 246개 JAS 규격이 존재한다. 특정 JAS제도는 생산·제조방법에 대한 기준을 내용으

34) JAS법에 따른 식품표시제도에 관해서는, “이계임 등, 「농식품 품질경쟁력 제고를 위한 식품표시제도의 효율적 운영방안 연구」, 농촌경제연구원, 2005”를 참조하였다.

로 하며, 특정 JAS마크, 유기 JAS마크, 생산정보공개 JAS마크로 세분화된다. 특정 JAS 마크는 특별한 생산이나 제조방법, 특색있는 원재료에 있어서 JAS규격의 기준을 충족시키는 식품에 부착된다. 숙성햄, 숙성소세지, 숙성베이컨, 토종닭 등 4개 품목에 대한 규격이 제정되어 있어서, 현재로서는 수산식품과는 무관하다. 유기 JAS마크 역시 화학비료를 사용하지 않고 재배된 유기 농산물에 대한 인증제도로서, 유기 수산물의 기준이 마련되지 않는 한 수산식품과는 무관한 제도라고 할 수 있다. 생산정보공개 JAS제도는 생산이력추적제(traceability system)를 위한 식품표시제도이다. 현재는 생산정보가 공개되고 있는 쇠고기와 돼지고기, 건조손칼국수를 대상으로 하고 있지만, 향후 생산정보가 공개되는 농수산물에 대해 그 대상을 넓혀 나갈 예정이다.

<그림 5-1> JAS법에 의한 식품표시제도



② 식품표시기준제도

1999년 JAS법 개정으로 2001년부터 모든 신선식품과 가공식품에 식품표시기준을 적용하게 되었다. 우선 모든 신선식품에 대해 명칭과 원산지 표시가 의무화되었다. 이에 따라 모든 수입 신선식품에는 원산국명이 표기되어야 하는데, 원산국명 대신 일반적으로 알려져 있는 지명을 사용할 수도 있다. 가공식품의 경우에는 다음과 같은 6개 의무표시사항이 정해져 있다.

- 원재료명
- 내용량

- 상미기간(소비기한)
- 보존방법
- 제조업자

수입품에 대해서는 의무표시 사항인 '제조업자'를 '수입자'로 하고, 여기에 원산국명을 기재하도록 하고 있다. 이외에 유전자변형식품(Genetically Modified Organism; GMO)의 경우에는 GMO 표시가 의무화되어 있다.

(3) 식품위생법에 의한 식품표시제도

식품위생법은 가공식품에 대해 품명, 원재료명, 내용량, 제조자, 보존방법, 품질유지기한 등을 일본어로 표시하도록 하고, 필요로 하는 표시가 없는 경우에는 판매하거나 영업상 사용할 수 없도록 규정하고 있다.

또 2002년부터는 모든 가공식품에 대해 알레르기를 유발할 가능성이 있는 식품을 원재료로 사용했을 경우에는 그 원재료명을 표시하도록 의무화하였다. 표시대상이 되는 알레르기 유발 식품(원재료)으로는 밀, 메밀, 계란, 우유, 땅콩 등 의무적으로 표시하여야 하는 5개 품목과 19개의 권장표시 품목이 있다. 권장표시 품목 중 수산식품은 전복, 오징어, 연어알, 새우, 연어, 고등어 등 6개 품목에 이른다.

(4) 외식 원산지 표시 가이드라인

2005년 3월 일본 각의에서 결정된 '식료·농업·농촌기본계획'에는 "2005년에 외식산업 원산지 표시 가이드라인을 정비하고, 이에 기초해 외식산업에 의한 자주적인 원산지표시 노력을 촉진한다"는 내용이 포함되어 있다. 이에 따라 일본 농림수산성은 외식산업 원산지표시 가이드라인 설정을 위한 5회의 검토회의를 개최하고, 그 결과를 바탕으로 2005년 7월 28일에 가이드라인을 발표하였다.

외식산업 원산지표시 가이드라인은 법률에 의한 의무사항은 아니다. 그러나 2006년 7월 현재 많은 외식업체들이 가이드라인을 적용하고 있는 것으로 알려지고 있다. 박기환(2006)에 따르면, 일본의 설문조사 대상 외식업체의 42.5%, 대상점포의 67.2%에서 외식산업 원산지 가이드라인이 실시되고 있는 것으로 나타났다. 그러나 아직 소비자의 반응은 그리 크지 않은 것으로 보인다. 원산지표시를 실시하고 있는

합리적 · 합법적 수입관리 방안

사업자에게 내접객의 반응에 대해 질문한 바, '많은 손님이 관심을 나타냄'이 11.9%로, '일부 손님이 관심을 나타냄'이 54.9%, '대부분의 손님이 무관심 · 무반응'이라는 응답이 전체의 27.0%로 나타났다고 한다.³⁵⁾

다. 해상전재 어획물의 수입 제한

일본은 원칙적으로 모든 해상전재 어획물에 대해 수입승인을 받도록 하고 있다. 즉 '현지 지역에 속하지 않는 해면'으로부터의 어획물 수입을 규제하되 '외국 항만에서 선적된 경우에는 현지에서 출어한 어선에 의해 수입된 경우'로 한정함으로써, '현지 이외에서 출어한 어선에 의해 전재'된 어획물의 수입을 규제하고 있는 것이다.

참치류의 최대 수입국인 일본은 참치류의 불법 해상전재에 의한 수입물의 규제에 특별히 신경을 쓰고 있다. 참치류에 대해서는 수입 검사 시에 해상전재 여부를 판정하기 위해 DNA 검사를 실시하고 있는 것으로 알려지고 있다.³⁶⁾

제2절 미국의 수산물 수입관리제도

미국은 근본적으로 통상정책에 있어서 일방주의(unilateralism)를 취하고 있는 것으로 평가된다. 일방주의 통상정책의 근거로는 수퍼 301조(Section 301 of the 1974 Trade Act: Amended by the Omnibus Trade and Competitive Act of 1988)를 들 수 있다. 이는 미국 정부가 외국 또는 외국회사에 대해 수입금지 조치와 같은 통상규제조치를 일방적으로 가할 수 있는 권리를 부여하고 있다. 즉 미국의 수입관리제도는 정부가 합당하다고 판단하는 모든 이유를 통상규제 조치의 근거로 삼을 수 있다는 전제를 바탕으로 하고 있다.

35) 박기환, "일본, 외식업자의 원산지표시 현황과 소비자 인지도," 농촌경제연구원, 2006, www.krei.re.kr.

36) 이를 통해 참치류의 해역별 원산지를 판정할 수 있는데, 예를 들어 해상전재된 대서양산 참치를 인도양산 참치로 위장하여 수출하는 행위를 적발할 수 있다. 일본은 최근 대만이 원양어선의 대규모 감축에 합의하기 전까지 원양어업이 발달한 대만 어선에 의한 해상전재를 특히 경계해 왔다(업계 면담 결과).

1. 관세제도

수입품에 대한 세율은 그 원산국에 따라 일반교역관계국(Normal Trade Relation; NTR) 세율과 특혜(Special) 세율로 나누어지며, 이와 별도로 북한, 쿠바, 라오스 등에 적용되는 적성국가 세율이 있다. NTR 세율은 과거의 최혜국 세율과 동일하며, 한국으로부터의 수입품도 이 세율이 적용된다. 특혜관세는 다시 개발도상국에 적용되는 일반특혜관세(GSP)와 NAFTA 체결국에 적용되는 세율, 캐리비안 연안 국가에 적용되는 세율, 이스라엘과의 FTA에 따른 세율, 안데스지역 특혜세율 등으로 나누어진다.

위에서 언급한 법정세율 이외에 보조금 지급 품목에 대해서는 상계관세, 덤핑관정을 받은 품목에 대해서는 반덤핑관세가 부과되고 있다.

미국의 수산물 평균 실행관세는 2% 수준으로 매우 낮은 편이다. 일반교역관계국 세율 기준으로 활·선어와 냉동 어패류 제품이 대상이 되는 HS 코드 03류에 대해서는 거의 대부분이 무관세가 적용되나, 고등어, 연어, 대구류, 게살 등 미국에서 많이 소비되는 품목에 대해서는 5~7%의 관세가 부과된다. 03류에 대해서는 적성국가 세율도 무관세가 적용되는 경우가 많다. 그러나 수산가공품인 HS 코드 1604류와 1605류 품목에 대해서는 보통 5% 이상의 관세가 부과되며, 기름에 담근 참치 통조림에 대해서는 35%의 관세가 부과되고 있다.³⁷⁾

2. 수량제한

농림수산물의 경우, 미국정부는 품목에 따라 특정국가를 상대로 수입 할당제(Quota)를 실시하고 있고, 또 어떠한 품목들은 수입국에 상관없이 총수입량에 대해서만 수입할당량을 정해 놓고 있다. 이러한 수입할당제는 수시로 변경될 수 있으므로 필요에 따라 수시로 확인하는 절차가 필요하다.

37) US International Trade Commission, 「Simplification Of The Harmonized Tariff Schedule Of The United States」, 2000, 11.

3. 기술적 규제

가. 수산식품에 대한 HACCP 의무 시행

미국 FDA는 위해요소에 오염될 가능성이 높은 수산식품에 대해 HACCP 지침을 마련하고 수산식품 생산자, 유통업자, 운송업자, 판매상에게 의무적으로 실시하게 하고 있다. HACCP 의무실시는 수산물의 출하 이후 수산물 소비에 이르기까지 포함되는 모든 장비와 업체에 해당된다. 수산식품에 대한 HACCP제도는 소비까지의 전 단계를 대상으로 하므로, 소매상이라 할지라도 냉동된 수산물을 해동하여 판매하거나 또는 다른 조치를 취하여 판매할 경우에는 그 소매상도 HACCP 실시 대상에 포함된다. 또 수산물, 운송이나 보관에도 HACCP 실시 대상에 포함되는데, 예를 들어 조개류가 물이 담긴 용기에서 판매될 경우 그 용기도 보관시설에 해당되어 HACCP규정이 적용되며, 이 경우 물의 염도, 온도, 청결도 등이 반드시 준수되어야 하는 것이다.

미국에 수입되는 수산식품도 미국의 이러한 위생관리 정책에 따라 HACCP가 적용된 제품이어야 한다.³⁸⁾ 그러나 미국과 수산품목에 관한 위생약정을 체결하고 그 위생약정에 따라 생산된 수산식품은 HACCP가 적용된 것으로 간주되어 HACCP 적용을 증명하는 서류를 준비하지 않아도 된다.

나. 수입식품 사전신고제도

9/11테러 이후 미국은 식품보안(food security) 강화를 목적으로 2002년에 '공공보건 및 생체테러 대비 및 대응을 위한 법률(The Public Health Security & Bioterrorism Preparedness & Response Act of 2002, 일명 '바이오테러리즘법')'을 제정하였다. 이에 따라 2004년 8월부터는 미국으로 반입되는 모든 수입식품의 사전 신고가 의무화됨으로써 식품통관 절차가 강화되었다. 사전신고 의무규정에 따라 미국에 식품을 수출하고자 하는 경우에는 식품생산 시설을 사전에 등록하여야 하며, 미국으로 반입하고자 하는 식품의 제품명, 제조자, 도착일자 등을 포함한 정보를 반

38) 출하 이후 가공단계를 거치지 않은 수산물은 HACCP 의무적용 대상이 되지 않는다. 그러나 출하 이후 냉동과정과 같이 저차 가공단계라도 거치게 되면 HACCP 의무 적용대상이 된다.

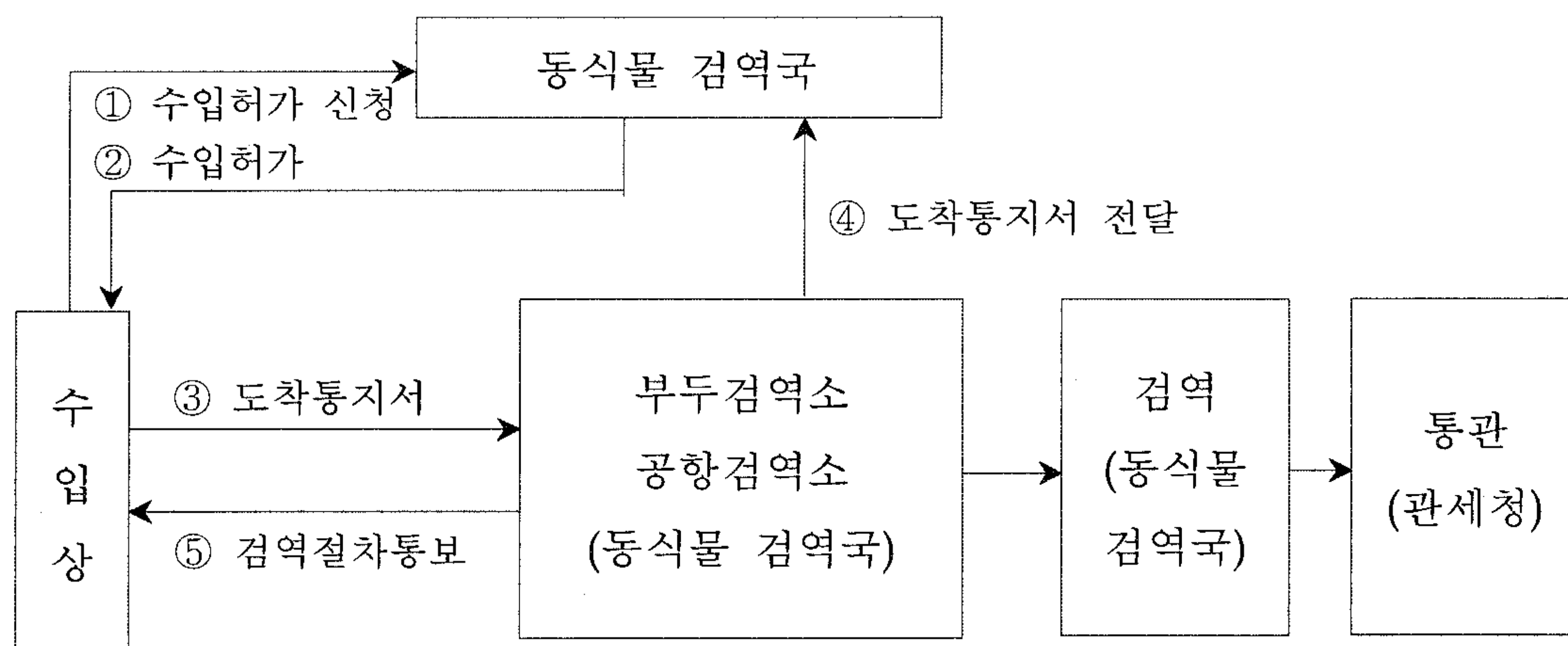
입 전의 일정 시간 내에 FDA 또는 미국세관의 전산망을 통해 의무적으로 제출하여야 한다. 단, 상업적 목적이 아닌 가정에서 직접 만든 식품이나 개인 소비 목적으로 입국시 휴대하는 식품에 대해서는 동 규정이 적용되지 않는다.

동 법률을 준수하지 않으면 해당 식품의 미국 내 반입이 거절되어 수입항에 억류될 수 있고, 경우에 따라서는 위법 행위로 간주되어 민사 또는 형사 소송의 대상이 될 수 있다. 억류로 인해 발생하는 비용에 대해서는 FDA와 미국세관이 책임을 지지 않는다.

다. 수입수산물 검사

식품위생과 관련한 업무는 FDA 소관이나, 신선 농수산물의 경우에는 농무부 산하 동식물검역국(APHIS)의 검사를 받아야 한다. 미국에 수출되는 수산식품은 까다로운 통관 및 위생검사 절차를 거쳐야 하며, 불량(adulterated)식품이나 부정표시(misbranded) 식품으로 간주되거나 위생검사와 관련된 문서가 결핍될 경우 해당식품의 수입이 금지된다.

<그림 5-2> 미국의 신선 농수산물 검역 절차



미국의 수입 수산물 검사에 있어서 중점적인 사항은 다음과 같다.

합리적 · 합법적 수입관리 방안

- 병원체 : 살모넬라균, Clostridium botulinum, 비브리오, staphylococcus aureus, E. coli 등
- 기생충 : nematodes, cestodes, trematodes 등
- 해양 독성물질 : 마비성 패독, neurotoxic shellfish poisoning, diarrhetic shellfish poisoning, amnesic shellfish poisoning, ciguatera fish poisoning
- 분해생성물 : 히스타민, putrecine, cadaverine
- 환경오염물질 및 구충제 : 메틸수은, 방사성핵종(radionuclides) 등
- 식품첨가물

라. 생산시설 등록제도

미국은 통조림 제품 같은 저산성식품(LACF:Low-Acid Canned Food)과 산성식품(AF:Acidified Food)³⁹⁾을 수출하려는 업체에 대해 미국 FDA에 제조 시설을 등록하고, 제조공정을 제출하도록 하는 공장등록제도를 운영해오고 있다. FDA는 서류검사를 통과한 업체에 대해 통조림식품 등록번호(Food Canning Establishment Number)를 발급하는데, 이는 식품사고 발생시 신속한 조사 및 대응을 위한 것이다. 따라서 등록번호는 수입허가를 의미하는 것이 아니고, 단순한 수출 요건을 갖추었음을 의미하는 것이다.

이러한 공장등록제도가 2002년 '바이오테러리즘법'의 제정에 따라 통조림식품 외의 모든 식품으로 확대되었다. '바이오테러리즘법'에 의한 공장등록제도는 수입식품 사전신고제도 실시와 앞서 2003년 12월부터 시행되었다. 이 제도의 취지는 잠재적 혹은 실제적 생태테러나 식품이 매개하는 질병 발생 등의 비상사태가 발생했을 때 FDA로 하여금 식품시설의 등록에 관한 자료를 활용하여 비상사태의 출처와 원인을 파악하고 신속히 대응하도록 하기 위한 것으로서, 세부 내용은 다음과 같다.

- 등록대상시설 : 미국 내 인간 또는 동물의 소비를 위한 식품의 제조, 가공, 포장, 보관시설

39) 저산성식품은 열가공후 밀봉용기(금속, 유리, 플라스틱 등)에 무균상태로 포장된 상태에서 pH 4.6이상, 수분활성도가 0.85 이상인 식품을 의미하며, 산성식품은 수분활성도가 0.85 이상인 저산성식품(Low-Acid Food)에 산 등을 첨가하여 pH를 4.6 이하로 조절한 식품을 의미한다.

- 등록주체 : 국내 혹은 국외 시설을 관장하는 소유주 및 운영자와, 국외에 소재하는 시설인 경우에는 미국 내에 거주하거나 사업을 하는 미국인 지정 대리인
- 등록면제시설 : 개인가정, 농장, 음식점, 소매식품업체, 비영리급식업체, 생산식품 가공시설을 갖추고 있지 않은 고기잡이배, 미국 농무성이 시설 전반에 걸쳐서 배타적으로 규제하고 있는 시설

생산시설을 등록하면 등록번호를 받는데, 이 등록번호의 의미 역시 식품시설의 소유주가 등록에 관한 법 규정을 준수 했다는 의미일 뿐, FDA가 등록된 시설이나 그 시설에서 생산된 식품에 대해 어떠한 인증을 부여하는 것은 아니다.

생산시설의 소유자가 시설 등록을 마친 후 그 시설에서 생산된 식품을 미국에 수출하고자 하는 경우에는 위에서 기술한 사전신고 의무를 준수하여야 한다. 생산시설 미등록 업체의 경우에는 미국으로의 식품수출이 불가능하다.

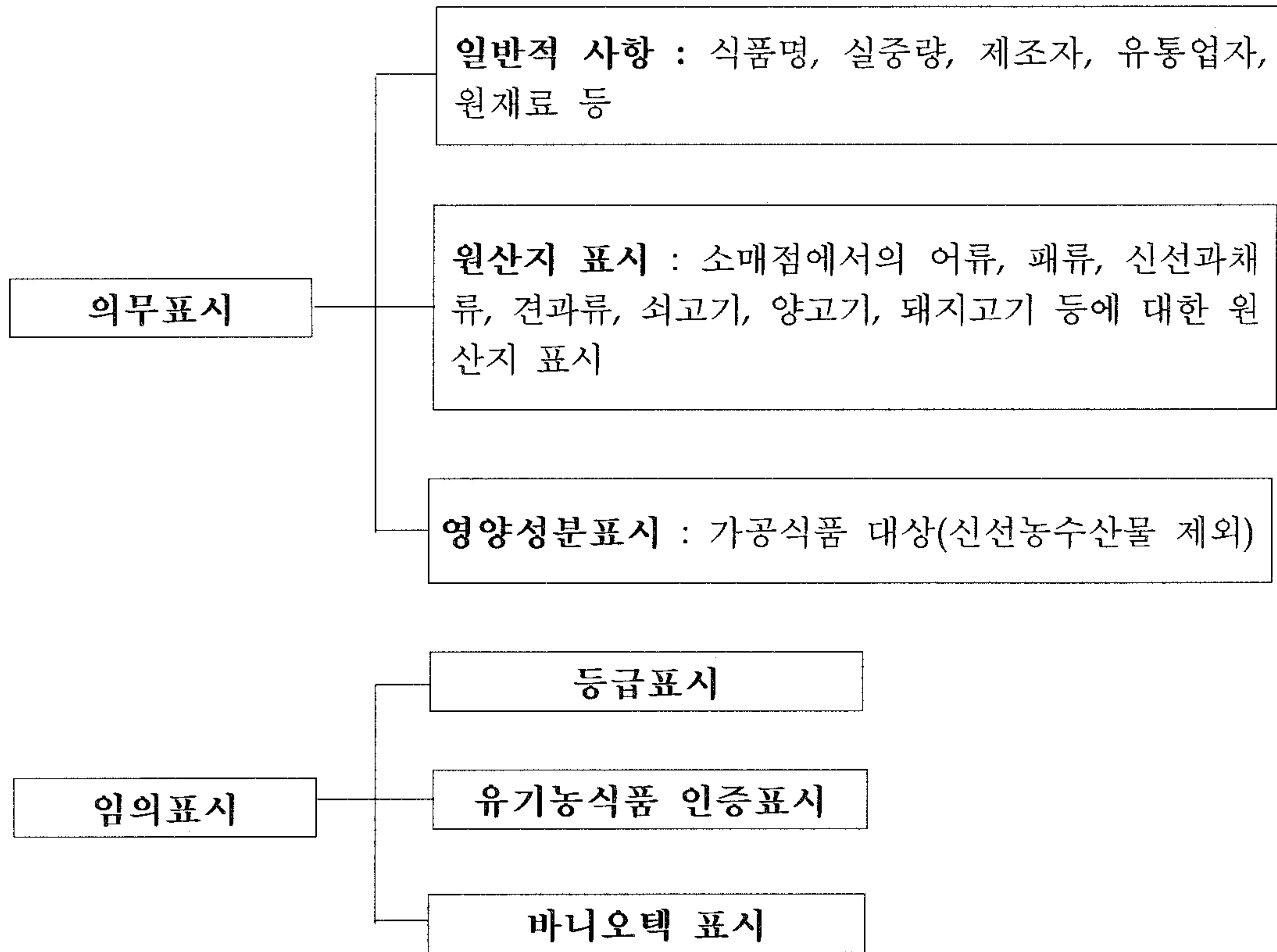
라. 식품표시제도

미국의 식품표시제도는 의무표시와 임의표시로 분류된다. 의무표시에는 식품명, 실중량, 원재료명 등을 포함하는 일반적 사항과 원산지 및 영양성분을 포함하는 특정표시가 있다. 임의표시는 법적 의무사항은 아니며, 특정 요건을 충족하는 식품에 적용되는 에코라벨, 바이오텍 표시와 유기농 인증표시 등이 포함된다.

미국의 식품표시제도는 수출국의 생산자 입장에서는 요건을 충족시키기 어려운 까다로운 제도로 여겨질 수 있다. 가공식품의 생산자 입장에서는 미국에서 요구하는 영양성분 표시를 위해서는 식품정보 확보와 표기에 추가비용을 지불하지 않으면 안된다. 또 소매점을 대상으로 가공단계가 낮은 농축수산물을 대상으로 하는 원산지표시제도 역시 생산자나 중간상인, 소매업체 등에 적지 않은 추가비용 지출을 초래하고 있다. USDA 추정결과에 의하면, 소매점에서의 농축수산물 원산지표시제 시행에 따라 생산-유통-소매 과정에서 지출되는 추가비용은 생산자의 경우 241달러, 중간상인의 경우 1,890달러, 소매업자의 경우 12,600달러로 달하는 것으로 나타났다.⁴⁰⁾

40) 이계임 등, 전제서.

<그림 5-3> 미국의 식품표시제도



그러나 미국의 까다로운 식품표시제도는 가까운 시일 내에 많은 국가에 의해 채택되어 일반화될 것으로 보인다. 일례로 우리나라의 경우에도 2006년 하반기에는 미국의 영양성분 표시제도와 거의 동일한 식품안전표시제가 시행된다. 까다롭고 다양한 식품표시제도가 소비자에 의한 자국산 식품의 선택비율을 높이려는 의도에서 선진국을 중심으로 계속 도입되고 있다. 우리나라의 경우에도 예외는 아니다.

미국의 식품표시제도 중에서 신선 수산물 수출에 가장 큰 영향을 주는 것은 소매점에서의 원산지표시제라 할 수 있을 것이다. 미국 정부는 2002년 5월 '농업법'을 발표하면서 쇠고기, 양고기, 돼지고기, 어류, 패류, 신선과채류에 대한 원산지표시제를 2004년 10월부터 의무적으로 시행하도록 결정한 바 있다. 그러나 이러한 제도를 시행하는데 따르는 비용 부담으로 인해 반대여론이 형성되자, 시행시기를 연기하여 어패류(야생 및 양식)에 대해서는 2005년 4월부터, 그밖에 상품에 대해서는 2006년

10월부터 시행하기로 하였다. 원산지표시 대상 소매점은 약 37,000개 소에 이르는 데, 식당에서 제공하는 식품과 즉석에서 요리해서 판매하는 식품은 표시대상에서 제외된다. 어패류는 미국 내에서 양식·어획·가공된 것이어야 '미국산'으로 표기할 수 있으며, 자연산 어획물의 경우에는 미국 수역에서 미국국적의 선박에서 포획된 것에 대해서만 미국산으로 인정된다.

임의표시 중 등급표시는 자국산 축산물을 주 대상으로 하며, 수입 수산물과는 관계가 없다. 유기농식품 인증제도 역시, 알래스카 주에서 수산물에 대해 유기제품 인증제 도입이 논의되고는 있지만, 수산물에 대한 유기식품 인증제도가 세계적으로 정착되어 있지 않은 현재로서는 수산물 수출입과 연관성이 없는 제도라 할 수 있다. 에코라벨은 수산물에도 적용되고 있다. 국제적으로 해양보호협의회(Marine Stewardship Council)는 대표적인 수산물 에코라벨 인증단체이며, 미국에서 흔히 볼 수 있는 에코라벨 수산물로는 국제돌고래보호계획 협정(AIDCP)에 의해 참치통조림 제품에 부착된 'Dolphin Safe' 라벨을 들 수 있다.

<그림 5-4> 참치통조림 제품에 부착되는 에코라벨



제3절 EU의 수산물 수입관리제도

1. 관세제도

관세는 표준관세와 양허관세로 구분되고, 표준관세는 다시 일반관세와 특혜관세로 구분된다. 우리나라를 포함하여 WTO 협정 상의 최혜국 대우를 받는 나라들에게 일반관세가 적용된다.

특혜관세는 다음과 같이 구분된다.

합리적 · 합법적 수입관리 방안

- GATT 협정에 의한 일반특혜관세 제도(GSP)
- Lomé 회담에 따라 아프리카, 카리브해안국가 그리고 태평양군도 국가들(ACP 국가)에게 적용하는 관세
- EU와의 협정에 따라 북부 아프리카 연합국가들에게 적용하는 관세

EU의 수산물에 대한 관세는 대부분 12% 이상으로 높은 편이다. 특히 참치류 조제품에 대한 관세가 25%에 달하는 등 어류 가공품에 대한 관세가 매우 높은 편이다. 그러나 개발도상국에게는 낮은 관세가 적용되며, ACP 국가와 동구국가, 북아프리카 연합국가들에게는 관세 인하혜택이 부여된다.

<표 5-3> EU의 주요 수산품목에 대한 관세율

단위 : %

구 분	일반관세	GSP국가관세	ACP국가관세
냉동생선	0-15	2-6.6	0
냉동새우 및 참새우	12.0	3-8	0
냉동 문어	8.0	2.2-6	0
가공 및 저장 생선	20-25	0-22.5	0

또 청어, 참치, 대구 등 일부 어류제품에 대해서는 할당관세가 부과되고, TAC가 적용되는 인기 어종들에 대해서는 수요에 비해 어획량이 부족한 비어기, 한어기에 영세율 적용하고 있다.

<표 5-4> EU의 수산품목에 대한 할당관세제도 개요(2001~2003)

품목코드	품목	할당량 (MT)	저율관세 (%)	정상관세 (%)
0302 70 00	대구간장, 신선 또는 냉장어류 간장	300	0	10
0305 62 00 0305 69 10	대구	10,000	0	13
0307 49 59 0307 99 11	오징어 몸통(냉동)	11,000	3.5	8
0307 49 59 0307 99 11	오징어(촉수, 지느러미)	500	3	8
0302 40 00 0303 50 00 0304 10 97 0304 90 22	청어 (140g 이상, 간장과 어란 제외)	20,000	0	15
1604 14 16	참치, 가다랭이, 필렛	4,000	6	24
1604 12 99	청어(양념, 통당 70kg 이상)	5,000	6	20
1605 20 99	새우와 보리새우 (요리되거나 껍질벗긴 것)	5,000	6	20

자료 : 해양수산부, 「수산분야 관세율할당제도 도입 및 운영방안」, 2002, p.69.

2. 기술적 규제

가. 수산물 수출국가 등록제도

EU는 모든 나라에게 수산물 시장을 개방하고 있지 않으며, EU와 유사한 위생관리 수준에 이르고 있다고 인정되는 국가만을 교역 대상으로 한다. 따라서 EU와의 수산물 교역을 원하는 국가는 위생관리 수준에 있어서 EU의 인정(recognition)을 받고, 수출가능 국가그룹에 등록되어야 한다.

EU에 수출이 가능한 국가는 다음 두 가지 그룹으로 나누어진다.

- 리스트 I(Perfect Harmonized Countries) : 수산식품의 위생관리 수준이 EU와 동등하다고 인정된 국가들

합리적 · 합법적 수입관리 방안

- 리스트 II(Temporary Harmonized Countries) : 현재 리스트 I 국가로 승인받기 위한 과정에 있으나, 아직 동등한 위생관리 수준을 인정받지 못한 국가들

리스트 I이나 리스트 II에 속하지 않은 국가는 EU에 대한 수산물 수출이 금지된다. 리스트 I이나 리스트 II에 속하지 않은 국가가 EU에 수산물을 수출하기 위해서는 EU에 자국의 위생관리 수준을 평가하도록 신청하여야 하며, 이 경우에는 일정 기간 리스트 II 등재 국가로서 관리를 받게 된다.

이밖에 아이슬란드와 노르웨이는 위의 두 그룹에 속하지 않으나, 수산물 교역에 있어서는 EU 회원국과 동일한 지위를 인정받아 위생증명서도 면제받는 등 특별 대우를 받고 있다.

2004년 4월 현재 리스트 I에 속한 국가는 87개 국이며, 리스트 II에 속한 국가는 24개국이다. 우리나라를 비롯한 주요 수산물 수출 국가는 모두 리스트 I 그룹에 속하고 있으나, 흥미로운 점은 2004년 4월 기준으로 미국이 리스트 I이 아닌 리스트 II 그룹에 속해 있다는 사실이다.

리스트 I 그룹에 속한 국가는 자국의 위생관리 전문기관을 통해 수산식품 생산 시설을 점검하고 일정 기준을 만족시킬 경우 그 시설을 등록하도록 하고, 등록된 시설을 EC에 통보하도록 하고 있다. EU로의 수산물 수출은 통보된 등록시설로부터 생산된 제품에 대해서만 허용되며, 이 경우 수출국가에서 발급한 위생증명서가 첨부되어야 한다. 어선은 등록대상 시설이 아니지만, 가공시설이 있는 플랜트형 어선은 등록대상에 포함된다.

국가그룹에 따라 통관시 물리적 검사를 받는 비율이 달라진다. 리스트 I에 속한 국가의 화물은 20% 정도 물리적 검사를 받게 되며, 리스트 II에 속한 국가로부터의 화물은 50%까지 검사를 받게 된다.

나. 수산물 가공시설 등록

EU의 수입 수산물에 대한 검역차원에서 다음과 같은 가공시설 등록과정을 요구하고 있다.

- 수출국 정부는 검역기관의 기능을 포함하여 검역관련 모든 사항을 EU 위원회에 보고해야 한다.

- EU 위원회는 이 보고서를 면밀히 검토한 후 결과가 긍정적인 경우 수출국에 책임자를 파견하여 수출업자와 가공시설을 방문한다.
- 책임자가 보고한 결과를 근거로 일정기간 혹은 영구 수출허가 발급해야 한다.

EU는 또 만일 검역제도가 일정 기준을 충족시키는 경우에 수출국의 검역기관에 검역을 위임할 수 있다. EU에 의해 인정된 검역기관은 해당 국가의 가공시설에서 내부검역을 철저히 이루어지는지 감독할 책임을 부여받는다. 또 이 검역기관은 EU 규정에 명시된 기준에 따라서 생산하는 가공시설 리스트를 EU위원회에 제출하여야 한다. EU는 검역기관이 인정한 가공시설에 대해 EU 회원국에 수산물을 수출을 할 수 있는 등록번호를 부여하게 된다.

다. HACCP 적용 의무화

EU는 「식품위생에 관한 지침(93/43/EEC)」을 제정하여 1995년 12월까지 EU회원국에서 모든 식품을 대상으로 HACCP 적용을 법제화할 것을 규정하였다. 특히 수산식품, 식육 및 식육제품, 유·유제품 등에 대하여는 개별적인 위생제도에 관한 EU 이사회 규칙이 제시함으로써 HACCP제도의 실시를 요구하고 있다.

또 1996년 10월부터는 EU 지역내로 수입되는 모든 수산식품에 대해 HACCP 적용을 의무화하였다. 물론 이는 가공단계를 거친 수산식품을 의미하며, 출하 직후 미가공 상태의 신선 수산물은 해당되지 않는다.

라. 수산물 검사

EU는 유럽통합 이후 각 회원국간 무역거래가 자유화되면서 위생검사는 더욱 강화되었고, 일단 EU 내로 들어온 식품은 도착지에서 충분한 검사를 거친 후 인근 회원국으로도 운송하도록 규정하고 있다. 수입검사는 소비자의 건강보호를 위하여 식품 첨가물, 화학물질 및 중금속 잔유량, 품질 그리고 라벨링 등에 중점을 두고 있다.

먼저 EU에 수입되는 모든 식품은 식품첨가물 검사를 받게 되며, 여기에는 인공색소와 감미료, 방부제 등이 포함된다. 활·선어와 같은 미가공 수산물에는 색소의

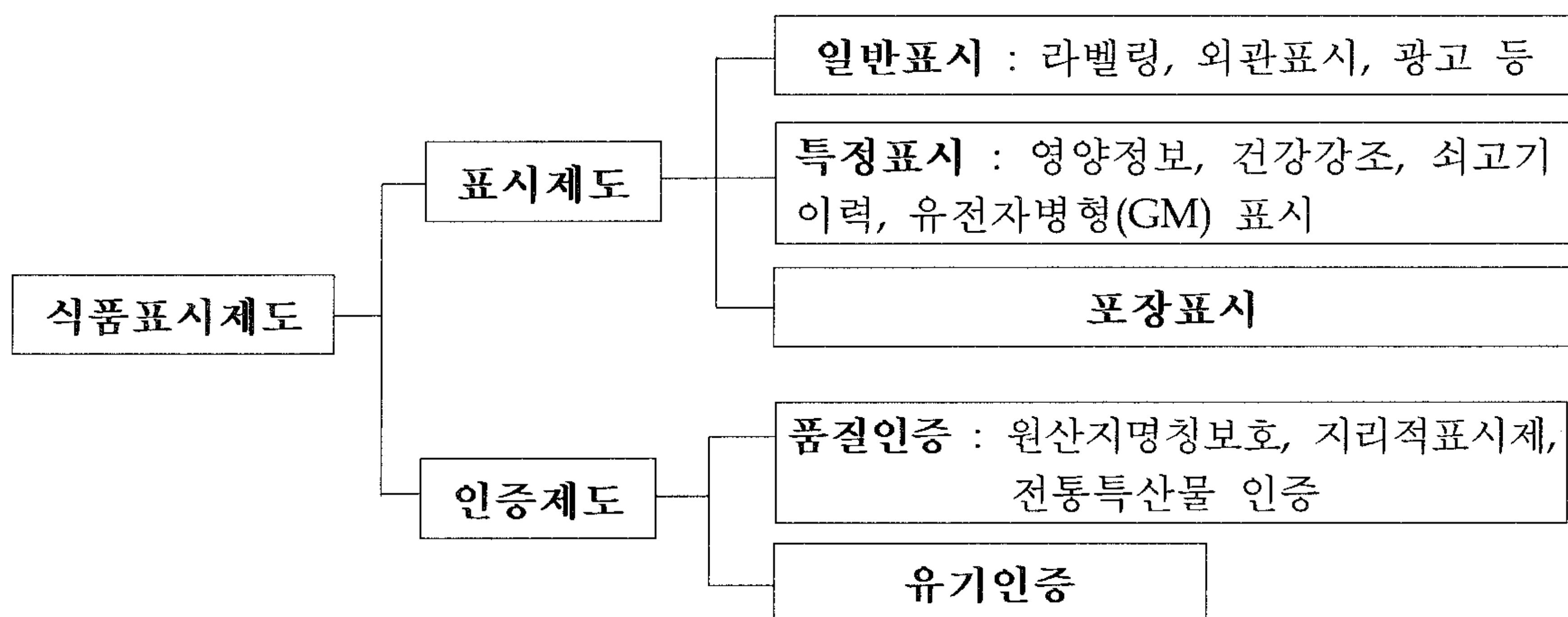
합리적 · 합법적 수입관리 방안

사용이 금지되어 있다. 또 방부제와 감미료에 대해서는 최대 허용량이 정해져 있다. 농약 잔류치에 대해서도 최대 허용량이 정해져 있는데, 이는 농약 사용에 관한 위해정보를 모니터링하면서 계속 개정되고 있다. 중금속 잔유량 기준은 EU 차원에서 규정이 마련되어 있지 않으나, 베네룩스 경제연합과 독일과 같은 회원국에서 자체적인 지침이나 규정을 두고 있는데, 향후 이러한 지침이나 규정이 EU 규정으로 전환될 가능성이 높다. 단 수은 성분(mercury compounds)이 함유된 식품은 수입이 금지되고 있다.

마. 식품표시제도

EU의 식품표시제도는 단일시장을 만들기 위한 공동정책의 일환으로 시행되고 있으며, 1992년에 제정된 ‘식품품질에 관한 EU 통합규칙’을 기초로 하고 있다. EU의 통합식품표시제는 크게 ‘표시’와 ‘인증’으로 구분할 수 있는데, 표시제도에는 일반적 표시와 특정표시, 포장표시 등이 포함된다. 인증제도에는 품질인증제도, 유기인증제도 등이 있다.

<그림 5-5> EU의 식품표시제도



EU에서 판매되는 수입 가공식품에 대하여 다음과 같은 사항을 의무적으로 표기하도록 하고 있다.

- 유효기간 및 저장조건
- 성분표시(색소포함)
- Net weight
- 사용방법(사용방법이 표기되지 않고 조리가 불가능한 경우에 한함)
- 수출업자 혹은 포장업자의 이름 및 주소
- Batch 표시
- 원산지
- 품목의 이름, 종류, 형태
- 성분표(방부제 및 첨가물 내역 포함, 수입국가의 언어로 표기)
- 알코올 함량(전체 함량의 1.2% 이상인 경우)

한 개의 식품에 한 개 이상의 재료가 사용되는 경우 생산자는 라벨에 그 함량을 모두 기재해야 한다. 영양분 함량표기는 라벨에 인쇄된 문구가 특정 열량이나 영양가를 포함한다는 것을 간접적으로 의미하거나 그러한 인상을 주는 경우에는 영양분 함량을 의무적으로 표기하도록 규정하고 있다. 그러나 라벨의 문구가 특정 열량이나 영양가 포함을 암시하지 않을 경우에는 영양분 함량 표시는 의무사항이 아닌 선택사항이 된다.

신선 농축수산물의 원산지표시와 관련하여 EU는 2005년 전까지는 쇠고기를 제외하고는 임의표시항목으로 규정하여 왔다. 그러나 2005년 1월부터는 소비자를 보호할 목적으로 일반 상가 및 슈퍼에서 판매되는 화훼, 과일, 야채 등의 제조업체와 판매업체를 표시하도록 하는 농산물 원산지표시제도를 시행하고 있다. 이러한 원산지표시제가 아직 신선 수산물에 대해서는 적용되지는 않고 있다.

최근에는 쇠고기를 중심으로 음식점(외식업체)에서의 원산지표시제가 도입되고 있다. 프랑스는 음식점에서의 소고기 원산지 표시제를 지난 2002년부터 시행하여 소의 출생, 사육, 도축 국가명을 표시하도록 요구하고 있다.

EU의 식품인증제도 중에는 지리적표시제가 특히 중시되고 있으며 그밖에 GM표시, 유기인증제가 시행되고 있으나, 수산물과는 큰 관계가 없으므로 본 연구에서는 상술하지 않기로 한다.

바. 식품공급사슬 전반에 대한 관리 체제로의 전환

EU는 식품위생관련 법령을 개편하여 2006년 1월부터 새로운 식품위생제도를 시행한다. 이에 따라 생산부문을 제외한 식품의 모든 부문에서 HACCP 원칙이 적용된다. 농어민에게 HACCP가 의무화되지는 않지만, 권장사항으로서 HACCP 지침을 제시한다.

또한 식품에 대해 생산이력제가 추진된다. 모든 식품에 인식마크(identification mark)가 부착된다. 또 식품공급사슬의 모든 참여자에 대한 권장행동 지침이 개발되는 등, EU의 식품위생제도의 개편은 앞에서 소개한 식품공급사슬에 대한 총체적 접근방식을 바탕으로 하고 있다.

이러한 위생관리제도의 개편은 수입식품 관리에도 큰 영향을 주게 된다. 수입되는 동물성 식품도 EU의 위생기준에 따라야 하므로, 강화된 식품관리기준을 EU 위원회가 관리하는 수산물 가공시설에 대해 적용할 수 있다.

제4절 각 국의 수산물 수입관리제도 비교

지금까지의 분석 결과를 토대로 한국을 포함한 주요 국가의 수산물 수입관리제도를 비교하면 <5-6>과 같다.

먼저 관세제도를 비교해 보면, 한국의 경우 수산식품의 적용하는 관세율은 다른 선진국에 비해 매우 높은 편이다. 그러나 관세구조는 다른 선진국에 비해 단순하다고 할 수 있다. EU의 경우에는 청어, 참치, 대구 등 대중 어종에 대해 할당관세를 부과함으로써 보호주의적 수단을 적용하고 있다. 또 TAC 품목에 대해서는 일종의 계절 관세도 적용하고 있음을 알 수 있다.

수산식품 수입에 대한 수량제한은 일본과 EU에서 실시하고 있다. 일본은 16개 수산품목에 대해 대상 지역을 한국과 전세계로 분류하여 수입량을 제한하고 있다. 이러한 제도가 국제무역규범에 위배됨은 동 제도에 대한 한국의 WTO 제소를 통해 들어 났지만 여전히 고수하고 있다. 미국도 농수산물에 대한 수입할당제도 자체는 아직도 유지하고 있다.

<표 5-5> 주요 국가의 수산물 수입관리제도 비교

제도의 종류		일본	미국	EU	한국
관세 제도	수산부문 실행관세	6%	2%	12%	18%
	특이 사항	- 슬라이드 관세, 차액관세 제도 등이 있으나 수산물에는 적용되지 않음	-	- 청어, 참치, 대구 등 대중 어류에 대해 할당관세 적용 - TAC 적용 품목의 경우 비어기 한어기에 영세율 적용	- 1개 품목에 대해서만 할당관세 적용 - 10개 품목에 대해 조정관세 부과
수량제한		- 한국과 전세계를 분류하여 16개 품목에 대해 수입할당제도 실시	- 제도 자체는 존재함	-	-
기술적 규제	HACCP	-	- 수입 수산식품에 대해 적용 의무화		-
	가공공장 등록	-	- 가공공장 등록 의무화		- 위생약정 체결 국가의 가공공장에 한해 시행
	수산물 검사	- 포지티브 리스트 제도 도입			- 포지티브 리스트 제도를 공식적으로 도입하지는 않았음
	식품표시제(원산지표시)	- 모든 국가가 까다로운 규정을 적용하고 있으며, 최근 음식점으로 적용대상이 확대되는 양상			
	기타 특이사항	- 해상전재 어획물 수입 규제	-		

합리적 · 합법적 수입관리 방안

기술적 규제에 있어서는 EU와 미국이 자국에 수산식품을 수출하는 모든 해외 가공공장에 대한 등록을 의무화하고 있다. 한국도 해외 가공공장 등록제를 실시하고 있지만 이는 위생약정 체결 국가에 한정된 것이며, 위생약정을 체결하지 국가의 미등록 가공공장에서부터의 수산식품 수입도 허용되고 있다는 점에서 EU와 미국의 가공공장 등록제와는 근본적인 차이가 있다. 즉 미국이나 유럽은 공장등록이 수출 자격의 획득을 의미하지만, 우리나라의 공장등록제도는 그러한 의미를 갖지 않는다.

미국과 EU의 공장등록제도에도 근본적인 차이가 있다. 미국은 원칙적으로 수출이 금지된 특정국가를 제외한 모든 국가군에 대해 공장등록의 기회를 부여하고 있으나, 유럽은 수출이 허용된 특정 국가군(리스트 I)에 대해서만 공장등록의 기회를 주고 있다는 점이다. 따라서 미국의 경우에는 등록공장에서부터 생산된 식품에 대해 통관시 어떠한 혜택도 부여하지 않는 반면, EU의 경우에는 리스트 I에 속한 국가의 등록된 공장에서 생산된 식품에 대해서는 검사비율을 낮춤으로써 통관시 차별적인 혜택을 주고 있다.

<표 5-6> 한국, 미국, 유럽의 공장등록제도의 비교

구분	한국	미국	EU
대상	위생약정체결국가	원칙적으로 모든 국가	List I 등재 국가
수출자격 요건	위생약정 체결국의 경우에는 등록공장에 한정	등록공장에 한정	List I 과 List II 등재국가
통관시 혜택	없음	없음	등록공장에 대해 낮은 검사비율 적용

수산물 검사에 있어서 일본, 미국, EU가 공식적으로 포지티브 리스트 제도를 실시하고 있지만, 우리나라는 공식적으로는 동 제도를 도입하고 있지 않다. 그러나 우리나라의 경우에는 위해물질에 대한 정보가 입수될 경우 그 물질이 검사기준에 포함되어 있지 않다 하더라도 식품위생법에 의해 해당 위해물질을 함유한 식품의 수입을 규제할 수 있어서 실질적으로는 포지티브 리스트 제도에 준하는 검사제도를 보유하고 있다고 할 수 있다.

식품표시제에 있어서는 한국을 비롯한 모든 국가가 까다로운 제도를 보유하고

있다. 그러나 활·선어와 같은 미가공 식품에 대해서는 EU에서와 같이 원산지표시 의무가 일부 면제되는 경우가 있으나, 최근들어 강화되는 움직임이 나타나고 있다. 특히 이력추적제의 시행과 함께 음식점과 같은 소매점을 대상으로 신선 농축수산물에 대한 원산지표시제가 도입되는 움직임이 나타나고 있다.

특이사항으로는 일본은 공식적으로 모든 해상전재 어획물의 수입을 규제할 수 있는 규정을 보유하고 있다는 점이다. 이는 참치류의 최대 수입국인 일본에서 해상전재에 의한 참치의 불법 어획물의 수입을 차단하기 위한 조치이다.

종합적으로 볼 때, 우리나라의 수산물에 대한 관세 수준은 다른 선진국에 비해 높지만, 수산식품 위생관리를 위한 기술적 규제 수준은 선진국에 비해 아직 충분치 못하다고 할 수 있다. 그러나 HACCP 의무적용과 같은 기술적 규제는 국내 수산물 가공산업의 수용 능력을 고려하여야 하며, 가공공장의 사전 등록제는 한국의 수산물 주요 교역상대인 일본, 중국과의 관계를 고려해서 그 도입 여부를 결정하여야 할 것이다. 즉, 수입관리제도의 개정은 무차별원칙 적용에 따른 국내 산업의 수용 능력과 교역 상대와의 상대적인 역학 관계를 고려하여 결정해야 하는 사안이라 할 수 있다.

여 백

**제6장 국내 수산물
수입관리제도 개선방안**

여 백

제6장 국내 수산물 수입관리제도 개선방안

제6장에서는 지금까지의 분석 결과를 종합하여 국제 규범에 부합하고 국내 소비자 및 생산자의 후생 증진에 기여하는 수산물 수입관리 개선방안에 대해 접근하였다. 이를 위해 먼저 수산물 수입관리 상의 과제와 대응방향을 정리하고, 수산물 수입관리 개선방안을 설정함에 있어서 반드시 고려하여야 할 전제 조건에 대해 기술하였다. 그리고 그 전제 조건에 따라 어업자원 관리, 환경 보호, 시장질서 확립 차원에서 각각의 수입관리 개선방안을 도출하였다.

제1절 수산물 수입관리 상의 과제와 대응방향

본 절에서는 제2장 수산물 수입실태 분석 결과를 참고하여, 현재 우리나라에서 수입 수산물을 관리함에 있어서 나타나고 있는 문제점과 과제, 그리고 대응방향 등을 정리하였다.

1. 수입급증에 따른 국내 어업 피해 경감

국내 생산 및 소비 규모가 큰 대중성 어종의 신선·냉장·냉동 제품의 일시적인 수입 급증으로 국내 어업이 피해를 입는 사례가 자주 발생하고 있다. 이 같은 사례로는 제2장에서 제시한 바와 같이 2000년대 이후 대만산 냉동 꽂치 및 러시아 대게의 수입 급증, 그리고 최근의 일본산 고등어 선어 및 냉동물의 수입급증에 따라 발생하는 국내 어선어업의 경영부담 가중을 들 수 있다.

합리적 · 합법적 수입관리 방안

대만산 수입 냉동 썩치는 한때 국내에서 불법어획물로 오인되는 경향이 있었다.⁴¹⁾ 그러나 대만산 썩치는 대부분 대만국적의 원양어선에 의해 러시아 수역 인근 공해 상에서 어획되는 것으로서 불법 어획물이 아니다.⁴²⁾ 대만산 썩치, 일본산 고등어, 러시아 대게의 수입 급증이 국내 어선어업에 어려움을 주는 것은 사실이지만, 현행의 국내제도에 의거해 이를 규제하기는 어렵다. 러시아산 대게의 경우에는 러시아 어업제도에 따른다면 불법 어획물일 가능성이 높지만, 이를 현재의 국내법에 따라 규제하기는 어렵다. 일시적인 수입 급증에 따른 국내 산업의 피해를 구제하기 위하여 '불공정무역행위조사 및 산업피해 구제에 관한 법률'에 의해 긴급수입제한조치(safeguard)를 취할 수는 있지만, 상대국가의 반발이나 보복을 초래할 가능성을 배제할 수 없어서 현실적으로 이를 실행하기는 쉽지 않다. 따라서 이러한 대중성 어종의 일시적인 수입급증에 대응하기 위해서는 수입할당제도나 관세할당제도 등과 같은 별도의 제도적 장치의 마련을 고려해야 한다.

본 장 제3절에서는 고등어, 대게 등 대중성 수산물의 수입급증에 대응하기 위한 관세할당제도 도입방안을 어업자원관리 차원에서 제시하였다.

2. 수입 수산물의 원산지 위장 방지

수산물 수입관리에 있어서 해결해야 할 두 번째 과제로는 수입 수산물의 원산지가 위장되는 사례가 발생할 가능성이 높다는 점이다. 원산지가 위장되는 방법은 크게 네 가지 경로로 나누어 생각할 수 있다. 첫째는 우리나라로부터 관세상의 특혜를 받는 국가를 단순 경유하거나 수산물의 해상전제에 의해 통관시 원산지를 위장하는 경로이다. 현재 수산물에 대한 관세상의 특혜는 일부 품목에 대해 한정된 개

41) 대만은 세계적인 원양어업국가이지만, 참치어업에 있어서 IUU(불법, 비보고, 비규제) 어업으로 악명이 높다. 대만의 원양어업은 1997년 ICCAT가 눈다랑어 어획량 및 어선척수를 제한하는 조치를 취하자 허가 쿼터를 넘는 어선을 편의치적선으로 전환하였으며 어획쿼터 이상의 어획물을 해상 불법전제에 의해 수출하는 등, 참치어업에 있어서 많은 불법행위를 자행해 온 것으로 알려졌다. 최근에는 참치의 최대 수입국인 일본과 국제사회의 압력으로 대만 정부는 참치어선 343척을 감척하기로 동의한 바 있다. 오호츠크 해에서의 대만 원양어선에 의한 썩치 어획물이 국내 일부에서 불법 어획물로 오해되고 있는 것은 이와 같이 대만 원양어업계가 과거에 자행한 불법행위가 관계가 있는 것으로 판단된다.

42) 현재 러시아 인근 북태평양 수역에서는 공해어업이 성행하고 있으나, 이 해역에 대한 국제적인 어업관리체제는 아직 형성되지 않았다. 과거 이 해역에 대한 국제적인 어업관리기구의 설립 움직임이 있었으나, 우리나라는 원양어업계의 반대로 참여의사를 표명하지 않았다.

발도상국에 부여되고 있어서 현재는 삼국 경유를 통한 원산지 위장 가능성이 크지 않지만, ASEAN 등 주요 수산물 교역 파트너와 FTA를 체결할 경우에는 삼국 경유에 의한 수산물의 원산지 위장 가능성을 배제하기 어렵다. 이를 방지하기 위해서는 우리나라에 대한 주요 수산물 수출국가의 어선어업에 대한 정보와 해당 국가의 해역에서 생산되는 어종에 생물학적 정보를 모니터링하고, 수산물 유전자 정보를 입수하여 필요시에는 불법 해상전제나 삼국 경유가 의심이 가는 수입 수산물에 대해 통관시 유전자 검사를 시행하는 방법 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

원산지 위장의 두 번째 경로는 북한을 경유하는 것이다. 현재 북한에서 반입되는 북어포와 오징어 등 일부 품목에 대해서는 원산지 위장의 가능성이 높은 것으로 인식되고 있다. 이를 방지하기 위해서는 단동 등 중국산 수산물이 북한으로 유입되는 지역에서의 정보 수집을 강화하고, 이를 근거로 원산지 위장을 막기 위한 북한과의 협상을 강화하는 방법밖에는 없다. 이와 병행하여 해당 품목에 대한 연간 반입한도를 축소 조정해 나가는 방법을 고려해 볼 수 있다.

원산지 위장의 세 번째 경로로는 국내에 반입된 후 식용으로 막바로 소비되지 않고 국내 연안에 이식되어 육성과정을 거친 후 국내산으로 위장되는 경로이다. 현재 중국산과 북한산 바지락이 이와 같은 과정을 거쳐 국내산으로 위장되는 경우가 많다. 이를 방지하기 위해서는 식용으로 수입되어 육성과정을 거친 후 유통될 가능성이 높은 품목에 대해 별도의 관리방안이 필요하다.

네 번째 경로로는 수입 수산물이 통관된 이후 유통 및 가공단계에서 유통업자나 가공업자에 의해 의도적으로 원산지가 위조되는 것이다. 이러한 사례는 시장에서 흔히 나타나고 있다. 이를 방지하기 위해서는 수산물이력추적제와 같이 수산물 생산에서부터 소비에 이르기까지 수산물에 대한 표시제를 강화하는 방안을 고려할 수 있다. 일본에서는 수산물이력추적제가 수입 수산물의 원산지 위조를 방지하는 효과적인 수단임이 입증되고 있다.

3. 불법 어획물의 수입 차단

수산물 수입관리와 관련한 세 번째 과제로는 불법 어획물의 반입 가능성이다. 이의 대표적인 사례로는 러시아에서 불법 어획된 대게의 수입과 중국어선이 우리나라

합리적 · 합법적 수입관리 방안

서해 북방해역을 침범해 불법으로 어획한 꽃게를 우리나라로 반입하는 경우를 들 수 있다. 이 두 가지 사례는 불법 어획물의 반입이라는 점에서는 같지만, 우리나라 입장에서 취할 수 있는 대응방식에서는 큰 차이가 있다. 즉 러시아산 대게의 경우에는 어획행위에 있어서 자국(러시아)의 규정만을 위반한 것이지만, 중국어선에 의해 우리나라 서해 북방 수역에서 어획된 꽃게는 우리나라 법률을 위반하였다는 점이다. 따라서 러시아산 대게의 경우에는 우리나라 법률에 의해 그 수입을 규제할 방도가 없지만, 중국어선에 의해 불법으로 어획된 꽃게는 우리나라 법률에 의해 수입을 규제할 수는 있다. 다만 중국에서 수입되는 꽃게가 우리나라 서해 북방 수역에서 어획되었다는 것을 입증하여야 하지만, 그것이 쉽지 않다. 따라서 이와 같이 불법으로 어획된 수산물의 수입을 규제하기 위해서는 러시아, 북한, 중국 등 이해관계가 있는 국가와 협상, 협력 등을 통해 해결방안을 모색할 수밖에 없다.

4. 식용 수입 수산물의 이식용 전환 방지

수입관리에 있어서 해결해야 할 네 번째 과제로는 식용으로 수입된 살아있는 수산물 중 일부가 국내에서 막바로 식품 유통이나 가공과정에 진입하지 않고, 국내 연안에 이식되어 일정기간 육성과정을 거쳐 식품으로 유통된다는 것이다. 즉 이는 식용으로 수입된 수산물이 이식용으로 전환된 것으로서, '수산물품질관리법' 상의 이식용 수산물에 대한 검역 의무를 위반한 것이다. 대표적인 사례로는 중간 육성된 중국산 및 북한산 바지락 중성치패(2.5cm 이상)가 식용으로 수입되어 국내 서해 연안에서 육성되는 경우를 들 수 있으며, 수입 활어의 경우에도 수입된 후 상품가치 제고와 원산지 위장을 위해 국내에서의 육성과정을 거치게 될 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 또 현재 kg당 16마리 이상의 작은 사이즈를 중심으로 소비가 확산되고 있는 전복의 경우에도 중국으로부터의 살아있는 소형 전복이 식용으로 수입되어 국내에 이식될 가능성을 미리 우려하는 목소리도 있다.⁴³⁾

이를 방지하기 위한 방안으로 몇 가지 대안을 고려할 수 있다. 첫 째로는 미국 내 몇 개 주에서 시행하고 있는 것과 같이 수산물 품종에 따라 식용으로 수입되는

43) 현재 중국으로부터 전복의 수입은 거의 이루어지지 않고 있다. 다만 국내에서 전복 소비가 작은 사이즈를 중심으로 확산되고 있어서 일부 전복 생산자들에 의해 중국으로부터의 소복 수입 가능성이 예견되고 있다. 그러나 수입과정에서의 폐사 발생 비율이 높을 것으로 예상되고 중국내 전복 수요가 많아, 실제로 우리나라에 대한 중국의 전복 수출이 이루어질지는 불확실하다.

수산물의 체장을 제한하는 방법이다. 즉 살아있는 식용 수산물에 대해 시장에서 식품으로서 상품성을 갖는 크기 이상으로 수입을 제한하는 것이다. 이 경우에는 우리나라에서는 뼈째썰기(일명 '세꼬시') 등으로 소형 활어가 소비되는 경우가 많아서 시장성을 갖는 살아있는 수산물의 체장기준을 정하기가 어렵다는 문제가 있다. 두 번째 대안으로는 현재 입법과정을 거치고 있는 '수산동물질병관리법'이 제정된 이후에 동 법에 의거하여 살아있는 식용 수산물 중 일정 체장 이하의 수산물에 대해서는 이식용 수산물에 대한 검역과 비슷한 수준의 검역을 의무적으로 받도록 하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 물론 이는 동 법이 제정된 이후에 살아 있는 식용 수산물에 대한 검역기준을 설정하는 과정에서 고려할 수 있다. 세 번째 대안으로는 '식품위생법' 등 식품관련 법령을 개정하여 살아있는 식용 수산물을 수입하고자 할 때에는 수입 수산물에 대한 유통계획서를 의무적으로 제출하도록 하고 그 계획서에 의거하여 사후관리를 강화하는 방안이다.

5. 수입 수산물의 안전성 제고

수산물 수입관리와 관련한 다섯 번째 과제는 위생관리에 있다. 아직도 수입 수산물과 관련한 안전성 문제는 해결해야 할 시급한 과제라 할 수 있다. 납뽀게 파동에서부터 작년의 말라카이트그린 파동에 이르기까지 수입 수산물의 안전성은 사회의 큰 관심사가 되고 있다. 수입 수산물에 대한 안전성을 우리 사회가 만족할만한 수준으로 제고하기 위해서는 위해 수입 수산식품에 대한 위해 평가와 관리, 정보교환이 유기적으로 이루어지는 위해분석 체계의 확립이 절실히 요구되고 있다.

지금까지 논의한 국내 수산물 수입관리의 과제와 대응방향은 <표 6-1>과 같이 정리할 수 있다.

합리적 · 합법적 수입관리 방안

<표 6-1> 수산물 수입관리 상의 과제와 대응방향

연번	수입관리 상의 과제	기본적 대응방향
1	대중성 어종의 수입급증에 따른 국내 어업의 피해 경감	- 관세할당제도, 수입할당제 도입 등 별도 대안 강구
2	수입 수산물의 원산지 위장 방지	- 수출국의 어업정보 및 수산물 정보 모니터링 강화 - 원산지 위장 가능성이 높은 품목에 대한 북한산 수산물 반입한도 축소 조정 - 수산물 표시제 강화
3	불법어획물의 수입 차단	- 국가간 수산협력 체제 강화
4	식용 수산물의 이식용 전환 방지	- 살아있는 수산물의 수입체장 제한 - 살아있는 식용 수산물에 대한 검역체제 확립 - 살아있는 수산물 수입시 유통계획서 제출 의무화 및 이를 근거로 한 사후관리 체제 확립
5	수입 수산물 안전성 제고	- 수입 수산식품에 대한 위해분석 체제확립

제2절 수산물 수입관리 개선의 전제조건

수산물 수입관리 개선방안을 도출함에 있어서 반드시 고려하여야 할 전제 조건은 첫째, 국제 무역규범에 부합하여야 하고, 둘째, 주요 교역 상대국과의 상호 관계 및 역학 관계를 고려하여야 하며, 셋째, 국내 생산자 및 소비자의 후생 증진에 기여해야 한다는 점이다.

국제 무역규범은 제3장에서 분야별로 기술한 바 있다. 이와 관련하여 우선적으로 주의할 점은 GATT/WTO 체제의 기본원칙인 무차별원칙을 준수하여야 한다는 점이다. 즉 수입 수산물에 대해 어떠한 규제 조치를 취할 경우에는 무차별원칙 중 내

국민대우의 원칙에 따라 동일한 조치가 국내산 수산물에 대해서도 적용되어야 한다는 점이다. 예를 들어, 수산물의 위생관리 수준을 선진국 수준으로 제고하기 위하여 미국, EU, 캐나다 등과 같이 출하 이후 가공된 모든 수입 수산식품에 대해 HACCP를 의무 적용하기로 한다면, 동일한 국내 수산식품에 대해서도 이 조치를 적용해야 한다. 이 경우에는 국내 수산물 가공업체들이 HACCP 의무 적용을 수용하기에 충분한 재정적, 기술적, 인적 자원을 갖추고 있는지를 반드시 고려할 필요가 있다. 즉 수산물에 대한 선진국 수준의 수입관리를 위해 수입 수산물에 대한 기술적 혹은 재정적 규제는 얼마든지 검토할 수 있겠지만, 그와 동일한 조치를 국내산 수산물에 대해 적용했을 때 국내 산업에의 부정적 영향이 발생하는지 여부를 반드시 검토하여야 한다는 것이다. 만일 이러한 영향을 고려하지 않는다면 최악의 경우에는 수입 수산물에 대한 규제 강화가 국내 산업을 위축시킴으로써 오히려 수입 수산물의 경쟁력만 강화시키는 결과를 초래할 수도 있다. 즉 수입관리를 위한 규제 조치의 수준은 국내 관련 산업이 동일한 조치를 수용할 수 있는 능력에 따라 좌우된다고 할 수 있다.

수입관리 방안을 설정함에 있어서 두 번째 전제조건은 무역에 있어서는 상대성 혹은 상호의존성이 존재한다는 점이다. 한 국가의 수입에 관한 규제 조치는 그 나라의 교역 상대국에게 직접적이고도 즉각적인 영향을 주게 되고, 이는 자칫 상대 교역국으로부터의 대응조치나 보복조치를 유발할 수 있다. 예를 들어, 단기간에 특정 수입품 급증으로 국내 특정 산업이 피해를 입게 되었을 때, WTO 협정이나 국내 법에 따라 긴급수입제한조치(safeguard)를 취할 수 있다. 이 경우 긴급수입제한 조치에 의해 무역에 영향을 받는 무역 상대국의 반발을 초래할 가능성이 높으며, 이로 인해 국가 전체적인 무역이 영향을 받을 수 있다. 제3장에서 소개한 한국과 중국간의 마늘분쟁은 무역의 상호의존성을 나타내는 대표적 사례라 할 수 있다. 따라서 수산물 수입관리 개선방안을 도출함에 있어서도 우리나라의 수입규제 조치가 주요 교역 상대국에 미칠 영향과 상대국가의 대응 가능성에 대한 주의가 요구된다. 만일 강화된 수입관리 조치를 취하게 되는 품목이 어느 한 국가로부터 대부분 수입된다거나 한정된 소수의 국가로부터 수입되는 것이라면, 그 품목을 한국에 다량 수출하는 국가로부터 반발을 초래할 가능성이 높아진다.

세 번째 전제조건은 수입관리 조치가 생산자나 소비자 중 일방의 후생수준을 감소시켜서는 않된다는 점이다. 생산자를 보호하기 위한 조치는 소비자의 후생을 해

치기 쉽다. 반대로 소비자의 후생만을 고려하는 수입관리 정책은 국내 생산자의 경쟁력을 일시에 약화시킴으로써 장기적으로는 소비자의 후생에도 부정적 영향을 줄 수 있다.⁴⁴⁾ 따라서 생산자와 소비자 후생의 균형을 고려하여 수입관리 정책의 개선 방안을 도출하여야 하며, 전체 후생수준이 증진되도록 배려하여 할 것이다. 일반적으로 시장질서 확립이나 환경 및 생태계 보호를 위한 수입관리 조치는 장기적으로 국내 생산자나 소비자의 후생에 기여할 것으로 가정할 수 있다.

제3절 국내 수산물 수입관리 개선방안

국내 수산물 수입관리 개선방안은 어업자원 관리, 환경 보호, 시장질서 확립 차원에서 고려하였다.

무역정책의 전통적 목표 가운데 하나인 국내 생산자 보호 측면은 수입관리 개선 방안 도출에 있어서 명시적으로 고려하지 않았는데, 그 이유는 개방적이고 상호의존적인 국제무역 환경에서는 국제 규범에 부합하면서 국내 생산자 보호의 실질적 효과를 갖는 조치를 찾기가 어렵기 때문이다. 즉 국내 생산자를 위한 명시적인 보호주의 조치는 자칫 자유무역 체제를 지향하는 국제규범에 상치되거나, 그렇지 않다 하더라도 교역 상대국으로부터의 반발을 초래할 가능성이 높다. 예를 들어 단기 간에 걸쳐 수입이 급증한 품목에 대해 긴급수입제한 조치의 적용을 고려할 수 있지만, 이는 절차상 어려움이 있고 상대 국가의 보복 조치를 유발한 가능성이 높다. 특히 우리나라는 아직 수산 10개 품목에 대한 조정관세가 존치되어 있는 상황이므로, GATT의 예외규정을 이용한 추가적인 생산자 보호 조치는 대외적인 명분이 약하다고 할 수 있겠다.

그럼에도 불구하고 어업자원 관리, 환경 보호, 시장질서 확립 차원의 수입관리 개선방안을 강구함에 있어서 국내 생산자에 미치는 영향을 충분히 고려하였다. 예를 들어 본 연구에서 제시하는 어업자원 관리를 위한 수입관리 방안은 일정한 기준에 따라 국내 생산이 많은 특정 품목의 수입을 제한하는 조치를 포함하므로, 사실상 국내 생산자를 수입 수산물과의 무제한적인 경쟁으로부터 보호하는 효과를 갖게

44) 경쟁관계에 있는 국내 생산자의 퇴출은 수출국가 해당 산업의 국내 시장에 대한 독과점적 지위 구축으로 귀결될 수 있으며, 이 경우에는 국내 소비자의 후생이 장기적으로 감소할 수 있을 것이다.

된다. 즉 생산자 보호가 수입관리의 명시적인 전제가 될 수는 없지만, 생산자의 후생 증진은 소비자의 후생과 더불어 수입관리의 목표를 설정하거나 그 효과를 예측함에 있어서 중요한 고려 요인이 된다는 것이다.

또 최근에 각 국의 수입식품의 관리에 있어서 주요 과제가 되고 있는 식품 위생 안전성 문제는 시장질서 확립 차원에서 고려되었다. 식품 안전성은 시장이 효율적이라 하더라도 시장기능에 의해 완전히 보장되기는 어렵다. 일차적으로 식품의 성분과 첨가물, 제조과정에서의 위생관리 등과 같이 식품 자체의 안전성에 영향을 줄 수 있는 수많은 요인이 존재하는데, 이에 관한 완전한 정보를 시장에 제공할 수 있는 기술적 방법이 존재하지 않는다. 식품표시제를 강화한다고 해도, 식품 안전성에 영향을 주는 요인을 모두 표기하기는 불가능할 뿐만 아니라 그 식품의 구매자가 제공된 정보를 완전히 이해하기를 기대하기도 어렵다. 따라서 시장에는 식품의 안전성과 관련한 정보에 있어서 판매자와 구매자간에 필연적으로 정보의 비대칭 문제가 발생할 수밖에 없다. 또 식품의 제조과정뿐만 아니라 유통, 가공, 소비 단계에서도 식품의 안전성을 위협할 수 있는 수많은 요인이 존재하는데, 이 모든 요인이 시장의 가격기능에 반영되기를 기대할 수 없다. 따라서 사회가 요구하는 수준까지 식품 안정성을 제고하기 위해서는 시장 기능을 보완하기 위한 정책적 개입이 반드시 필요하다 할 수 있는데, 이러한 점을 고려하여 수입된 수산물식품의 안전성 관리를 위한 조치는 본 연구에서 시장질서 확립 측면에서 고려하고자 한다.

이상과 같은 이유에서 수산물 수입관리 개선방안은 본 연구에서 어업자원 관리, 환경 보호, 시장질서 확립 등 세 가지 측면에서 고려하지만, 이 과정에서 국내 생산자의 후생과 식품 안전성 문제가 함께 고려되었음을 밝혀 둔다.

1. 어업자원 관리 측면에서의 수입관리 개선방안

가. TAC제도와 연계한 수산물 수입할당제도 도입

WTO/GATT 규범은 수입 상품에 대한 수량제한을 금지하고 있지만, 국내 생산물에 대해 생산이나 소비를 제한할 경우에는 일정한 조건 하에서 수입되는 동종 상품에 대해 할당제도를 적용할 수 있는 예외조항을 두고 있다. 이러한 WTO/GATT의 예외조항을 근거로 국내에서 시행되고 있는 TAC(총허용어획량 : Total Allowable

합리적 · 합법적 수입관리 방안

Catches) 제도와 연계하여 수산물 수입할당제도의 시행을 고려해 볼 수 있다.

(1) 국제규범과의 부합성 검토

먼저 어업관리를 위하여 수산물의 수입을 규제한다면 다음 두 가지 이유에서 고려될 수 있다.

- 첫째, 우리나라와 어장을 공유한 인근 국가로부터의 무제한적인 수산물 수입이 해당 어종의 자원고갈을 가속화시킬 수 있으므로, 이를 방지하기 위한 조치로서 고려될 수 있다.
- 둘째, 우리나라가 어업자원 보호를 위하여 국내 어업에 대해 적용하고 있는 규제 조치로 인해 어업활동에 제한을 받는 국내 어업 생산자가 이러한 제한을 받지 않고 생산된 수입 수산물과의 무제한적인 경쟁으로 인해 피해를 볼 수 있으므로 이를 방지하기 위한 조치로서 고려될 수 있다.

첫 번째 이유는 천연자원 보호를 위한 것이고, 두 번째 이유는 무차별원칙에 따라 국내산과 수입산 간의 공정한 경쟁을 위한 것이라 할 수 있을 것이다. WTO/GATT 규범도 위와 같은 이유에서 수산물 수입에 대해 수량제한을 취할 수 있도록 하는 관련 조항을 포함하고 있다. 먼저 GATT 제11조(수량제한의 일반적 폐지)는 수산물에 대하여 수량제한의 일반적 폐지의 예외를 허용하는 내용을 포함하고 있으며, GATT 제20조(일반적 예외)는 유한 천연자원의 보존과 관련하여 수량제한 금지의 예외를 허용하고 있다. 이러한 예외 규정은 공통적으로 국내 생산물의 생산이나 소비를 제한하는 경우에 한해서만 적용할 수 있도록 하고 있다. 국내에서 시행되고 있는 TAC제도는 어업자원의 관리를 위하여 특정 수산물의 국내 생산을 양적으로 제한하고 있으므로, GATT 예외규정에 따라 TAC제도 대상품목에 대해서는 수입할당제도를 도입하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 그러나 GATT 제11조나 제20조는 예외 규정을 적용함에 있어서 까다로운 전제조건을 부과하고 있으므로, 국내의 TAC제도와 연계한 수산물 수입할당제도가 법리적으로 GATT의 규범을 충족하고 있는지를 좀 더 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

(가) GATT 제11조(수량제한의 일반적 폐지) 제2항과의 부합성 검토

GATT 제11조는 수입품에 대한 수량제한을 원칙적으로 금지하기 위한 것이다. 제11조에 의해 금지되는 수량제한 조치에는 수입금지, 수입허가, 수입할당제도 등이 포함된다. 그러나 GATT 제11조 제2항은 농수산물에 대해서는 일정한 조건 하에서 수량제한의 일반적 폐지의 예외를 허용하고 있다. GATT 제11조 전문을 전제하면 다음과 같다.

<GATT 협정문 제 11 조 : 수량제한의 일반적 폐지>

1. 체약국은 다른 체약국 영역 생산품의 수입, 다른 체약국 영역에 대한 생산품의 수출 또는 수출을 위한 판매와 관련하여 할당제나 수입 허가 또는 기타조치에 의거하거나를 불문하고 관세, 조세 또는 기타 과징금을 제외한 금지 또는 제한을 설정하거나 유지하여서는 않된다.
2. 본조 제 1 항의 규정은 다음의 경우에는 적용되지 아니한다.
 - (a) 식료품 또는 수출체약국에 불가결한 생산품의 위급한 부족을 방지하거나 완화하기 위하여 일반적으로 적용한 수출금지 또는 제한
 - (b) 국제무역에 있어서 생산품의 분류, 등급 또는 판매에 관한 기준 또는 규칙의 적용상 필요한 수입 및 수출의 금지 또는 제한
 - (c) 농산품 또는 수산품에 대한 수입제한으로서 수입형태의 여하를 불문하고 다음 목적을 위한 행정조치의 실시에 필요한 경우
 - 1) 판매 또는 생산이 허용된 동종의 국내산 상품의 수량을 제한하거나, 동종 상품의 실질적인 국내생산이 없는 경우 동 수입 상품에 의해 직접 대치될 수 있는 국내산 상품의 수량을 제한하기 위한 목적
 - 2) 무상 또는 당시의 시장가격보다 낮은 가격으로 일정한 국내소비자의 집단에 제공함으로써, 동종 국내산 상품의 일시적인 과잉상태 또는 동종 상품의 실질적인 국내생산이 없는 경우에 수입 상품에 의해 직접 대치될 수 있는 국내산 상품의 일반적인 과잉상태를 제거하기 위한 목적

<GATT 협정문 제 11 조 : 수량제한의 일반적 폐지>

3) 생산의 전부 또는 대부분이 동 생산품의 수출상황에 직접적으로 의존하는 동물성 상품에 있어서 당해 생산품의 국내생산이 비교적 근소할 경우에 당해 상품의 수량을 제한하기 위한 목적

본 항 (c)에 의하여 상품의 수입을 제한하고 있는 체약국은 장차 특정한 기간 중에 수입을 허용할 상품의 총 수량 또는 총 가격 및 그 변경사항을 공고하여야 한다. 또한 전기 1)에 의하여 시행한 제한은 국내 총생산에 대한 총수입의 비율이 동 제한이 없을 경우 양자간에 성립할 것으로 예상되는 합리적인 비율보다 작아지도록 하는 것이어서는 아니 된다. 체약국은 동 비율을 결정함에 있어서 과거의 대표적인 기간에 존재하였던 비율과 당해 상품의 거래에 영향을 주었거나 또는 영향을 주고 있는 특수 요인에 대해서 타당한 고려를 하여야 한다.

즉 GATT 11조에 의하면, 수량제한 조치는 일반적으로 금지되나 농산품 혹은 수산품에 대해서는 동종의 국내 생산물의 수량을 제한하는 경우에 일반적 금지의 예외가 허용되고 있다. TAC제도는 특정 품목의 생산을 직접적으로 제한하는 것이므로, GATT 11조 제2항 c호 1목의 '국내산 상품의 수량 제한' 조건과 일치한다고 볼 수 있다.

또 제11조의 단서규정은 "국내 총생산에 대한 수입량의 비율이 수량제한이 없을 경우에 예상되는 합리적인 비율보다 작아지도록 하는 것이어서는 않된다"고 적시하고 있는바, TAC제도와 연계한 수입할당제도는 국내 수요량에서 국내 생산량을 차감한 만큼의 수입을 허용하고 있으므로 수입할당제도 시행 이후의 국내 총생산에 대한 수입량의 비율이 수입할당 제도를 시행하지 않을 경우에 예상되는 합리적인 비율에 비해 작아지게 하지는 않는다. 다만 수입할당제도가 시행되면 대상 품목의 일시적 수입 급증으로 국내 적정 수요량 이상으로 과도하게 공급되는 상황을 방지할 수 있으므로, 국내 어업에 대한 상당한 보호효과가 나타날 것으로 기대할 수 있다.

이와 함께 GATT 부속서에는 '제11조에 대한 주해'를 통해 GATT 제11조 제2항

(c)호의 '수입형태의 여하를 불문하고'라는 부분에 대한 해석을 명확하게 함으로써, 국내 생산을 제한하는 상품에 대한 동종의 수입 상품을 어느 범위까지 규정할 수 있는가에 대한 근거를 제시하고 있다. 즉 '제11조에 대한 주해'는 '해당 상품과 직접적 경쟁 관계에 있는 초기 가공단계의 상품'도 수량제한의 대상에 포함할 수 있도록 규정하고 있는데, 이 규정에 따르면 TAC제도와 연계한 수입할당제도를 시행함에 있어서 TAC 대상 어종의 신선 제품뿐만 아니라 그 어종의 초기 가공단계 상품인 냉동품도 할당 대상에 포함시킬 수 있다.

GATT 부속서, 제11조에 대한 주해
<p>제2항 (C)에서 '수입형태의 여하를 불문하고'라 함은 가공의 초기단계에 있고 아직 부패하기 쉬운 때에는 신선한 상품과 직접적으로 경쟁하며, 자유로이 수입되는 경우 신선한 상품에 대한 제한을 효과 없게 만드는 경향이 있는 동일한 상품에 적용된다.</p> <p>제2항, 마지막 호에서 '특수 요인'이라 함은 국내 생산자와 외국 생산자간 또는 다른 외국생산자간의 상대적 생산능률의 변동을 포함하는 것이며, 이 협정 하에서 허용되지 아니하는 수단에 의하여 인위적으로 초래된 변동은 포함하지 아니한다.</p>

GATT 제11조 제2항을 적용함에 있어서 농산물의 경우에는 WTO 체제 하에서 「농업협정」이 별도로 체결되어 GATT 제11조 제2항의 적용 대상에서 제외되었다. 그러나 수산물의 경우에는 별도 협정이 체결되지 않음으로서 GATT 제11조 제2항 (c)의 규정이 여전히 유효하다.

(나) GATT 제20조(수량제한의 일반적 폐지)와의 부합성 검토

GATT 제20조는 일반적 원칙에 대한 예외조건이 제시되어 있는데, 수산자원의 보호와 관련된 내용만 인용하면 다음과 같다.

GATT 협정문 제20조 : 일반적 예외

본 협정의 어떠한 규정도 체결국이 다음의 어떤 조치를 채택하거나 실시하는 것을 방해하는 것으로 해석되어서는 아니된다. 단 이러한 조치를 동일한 조건 하에 있는 국가간에 임의적이며 불공평한 차별의 수단 또는 국제무역에 대한 위장된 제한조치로 사용되지 않을 것을 조건으로 한다.

.....

.....

(G) 유한 천연자원의 보존에 관한 조치, 단 동 조치가 국내의 생산 또는 소비에 대한 제한과 관련하여 실시되는 경우에 한한다.

GATT 제20조(일반적 예외)는 '인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강의 보호'나 '유한천연자원의 보존'을 위해 GATT의 일반적 원칙에 대한 예외를 허용하고 있으며, 유한 천연자원의 보존을 위한 예외 허용은 '국내의 생산 또는 소비에 대한 제한과 관련하여 실시되는 경우'에 한하는 것으로 규정하고 있다. TAC제도와 연계한 수입할당제도는 명시적으로는 수산자원의 보호를 목적으로 한 것이라 할 수 있으므로, GATT 제20조의 규정과의 부합성을 검토할 수 있다.

그러나 WTO는 GATT제20조를 법리적으로 해석함에 있어서 매우 제한적인 기준을 적용하고 있다. 먼저 '유한 천연자원(exhaustible natural resources)'의 범위를 어디까지로 해석하느냐 하는 문제가 대두되는데, 이와 관련해서는 WTO가 돌고래와 바다거북을 보호되어야 할 유한천연자원으로 인정한 분쟁해결기구의 판결사례가 있으므로, 갱신가능한 생물자원도 유한 천연자원에 포함됨을 알 수 있다(<부록 1 : 수산분야 WTO 분쟁해결 사례> 참조). 그러나 이러한 자원의 보호 필요성은 지속가능성(sustainability) 측면이 아닌 멸종(extinction) 위험 측면에서 매우 제한적으로 판단하고 있다.⁴⁵⁾ 또 전문조항 '불공평한 차별의 수단 또는 국제무역에 대한 위장된 제한조치로 사용되지 않는다는 조건'과 관련해서는 생산 및 소비 제한조치가 '유한 천연자원의 보호를 일차적 목적으로 하고 있는가'를 매우 엄격한 기준으로 검토하고

45) <부록 1> 미의 참치수입제한 조치 및 1998년 미국의 새우 수입금지와 관련한 WTO 분쟁해결 사례 참조

있다.

따라서 이러한 관례에 따른다면, 국내에서 시행되는 TAC제도는 수산자원의 지속가능한 이용을 위한 것으로서 생물자원의 멸종을 막기 위한 보존조치라고 볼 수는 없으므로 GATT 제20조와는 부합되지 않는다는 결론에 도달한다.

(다) 소결

이상과 같이 TAC제도와 연계한 수산물 수입할당제도의 국제규범과의 부합성을 검토한 결과, GATT 제11조 제2항 (c)와는 부합하지만, GATT 제20조 일반적 예외조건과는 부합하지 않음을 알 수 있다. 따라서 GATT 제11조 제2항 (c)를 근거로 동 제도를 도입하는 것은 가능하다고 판단된다.

다만 GATT 제13조(수량제한의 무차별 적용)에 따라 수입할당량을 배정함에 있어서 무차별원칙을 적용하여야 한다(<부록 2 : GATT제13조 전문> 참조). 동 규정 에 따르면 상대 수출국에 대하여 수입할당을 시행하지 않았을 때의 수입량과 가능한 근사한 할당량을 배분하여야 하며, 수입할당을 시행하기 이전의 대표적인 기간 동안에 각 국가별 수입량 비율에 따라서 할당량을 배분하여야 한다. 즉 수산물 수입할당제도를 시행함에 있어서 국가별 할당량 설정에 세심한 기술적 배려가 필요하다. 특히 이미 FTA를 체결한 국가에 대해서는 할당량 설정이 기존의 FTA에 위배되지 않는지에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

(2) 수산물 수입할당제도 도입방안

수산물에 대한 수입할당제도는 GATT제11조 제2항의 예외규정에 따라 국내 생산물의 수량을 제한하는 경우에 허용된다. 따라서 국내에 수산물 수입할당제도를 도입할 경우, 생산물에 대한 수량제한을 취하고 있는 TAC제도 대상 품목에 대해서만 가능하다고 볼 수 있다.

2006년도 현재 국내에서 시행되고 있는 TAC 제도의 현황은 <표 6-2>와 같다. 현재 고등어, 전갱이 등 9개 어종을 대상으로 하고 있다. 이밖에 정부는 2007년부터 오징어 대해 TAC제도를 시행할 계획이며, 갈치와 멸치에 대해서는 TAC제도 도상 연습을 이미 시행한 바 있다.

합리적·합법적 수입관리 방안

<표 6-2> 2006년도 TAC제도 운영 현황

단위: 톤

대상업종	대상어종	TAC	비고
합계		214,150	
대형선망	고등어	155,000	'06. 1. 1~'06. 12. 31
	전갱이	19,000	"
	정어리	5,000	"
근해통발	붉은대게	21,000	"
근해통발 및 자망	대게	1,000	'05. 11. 1~'06. 5. 31
잠수기어업	개조개	5,100	'06. 1. 1~'06. 12. 31
	키조개	2,440	"
마을어업	제주도소라	1,610	'05. 10. 1~'06. 6. 30.
연근해자망 및 통발	꽃게	4,000	'06. 1. 1~'06. 12. 31

자료: 해양수산부, 「2006년도 수산업연차보고서」, 2006, p. 215.

TAC제도 대상 어종 중 지역어업에 속하는 개조개, 키조개, 제주도 소라 어업과 국내 생산이 거의 이루어지지 않는 정어리, 수입이 거의 이루어지지 붉은 대게 등은 수입할당제도의 대상 품목으로서 적절치 않다. 또 시행예정 어종인 오징어, 갈치, 멸치 중에서 멸치는 현재 국내 생산량에 비해 수입량이 매우 적으므로 이 역시 수입할당제도의 대상에서 제외하여야 할 것이다. 따라서 현행 TAC제도 대상 4개 어종과 TAC제도 시행예정 2개 어종을 합하여 모두 6개 어종에 대한 수입할당제도의 도입을 우선적으로 검토할 필요가 있다. 6개 어종의 국내 생산과 직접적인 경합 관계에 있는 것으로 판단되는 수입 수산물품목은 해당 어종의 신선·냉장·냉동 제품으로서 <표 6-3>과 같다.

수입할당량은 다음과 같이 정해진다.

$$\text{연간 총수입할당량} = \text{연간 총수요량} - \text{연간 국내 생산가능량} \quad (\text{식 6-1})$$

(식 6-1)에서 국내 생산가능량은 수산자원의 지속가능한 이용을 위하여 매년 설정되는 최대허용어획량, 즉 TAC가 된다. 이러한 TAC는 생물학적허용어획량(Acceptable Biological Catches; ABC)를 바탕으로 추정된다. 원리적으로는 이를 바탕으로 매년 수입할당량을 산정할 수 있다.

<표 6-3> 수산물 수입할당제도 대상품목과 경합관계에 있는 수입 수산품목

HS 코드	품목명
고등어	
0302 64 0000	고등어(신선, 냉장)
0303 74 0000	고등어(냉동)
전갱이	
0302 69 7000	전갱이(신선, 냉장)
0303 79 7000	전갱이(냉동)
대게	
0306 24 1020	대게(산것, 신선, 냉장)
꽃게	
0306 14 3000	꽃게(냉동)
0306 24 1010	꽃게(산것, 신선, 냉장)
오징어	
0307 41 2000	오징어(산것, 신선, 냉장)
0307 49 1020	오징어(냉동)
0307 49 2000	오징어(염장, 염수장)
갈치	
0302 69 3000	갈치(신선, 냉장)
0303 79 3000	갈치(냉동)

하지만 우리나라의 TAC제도는 업종별로 시행되고 있어서, 각 어종별로 할당된 허용어획량은 우리나라 전체 해당 어종의 ABC와는 차이가 난다. 예를 들어 고등어에 대한 TAC제도는 선망어업만을 대상으로 하지만, 국내에서 고등어는 상대적으로 소량이기는 하지만 기선저인망, 트롤, 연안자망, 정치망 어업에 의해서 어획된다. 따라서 자원보존의 목적에서 생산량에 대한 제한이 적용되는 TAC 대상 어종에 대해 수입할당제도를 시행하기 위해서는 해당 어종에 대한 우리나라 전체의 MSY를 산정하는 작업이 선행되어야 한다.

본 연구에서 개별 어종에 대한 MSY를 추정하는 것은 현실적으로 불가능하다. MSY 추정을 위해서는 생물경제학적 모형에 의한 분석과 함께 자연과학적 조사가 뒷받침되어야 하기 때문이다.⁴⁶⁾ 그러나 지난 3년간 어종별 수급 상황을 살펴봄으로써 어종별로 총수입할당량의 범위를 가늠해 볼 수는 있을 것이다.

46) 순수하게 생물경제학적 모형만을 이용하여 어종별 MSY 추정을 시도할 수는 있지만, 어업통계자료의 한계, 추정기간 중 해양 생태계 변화, 어장 축소 등 어업환경의 근본적 변화로 신뢰할만한 추정결과를 얻기는 불가능하다고 할 수 있다.

합리적 · 합법적 수입관리 방안

<표 6-4> 관세할당제도 도입대상 4개 품목의 최근 수급동향

어종	국내생산	수입	국내 총수요
고등어			
2003	122,044	30,797	152,841
2004	184,274	47,669	231,943
2005	135,596	19,454	155,050
3개년 평균	147,305	32,640	179,945
(총수요에 대한비율)	81.9	18.1	100.0
전갱이류			
2003	20,454	24,797	45,251
2004	25,513	13,688	39,201
2005	42,608	20,292	62,900
3개년 평균	29,525	19,592	49,117
(총수요에 대한 비율)	45.2	54.8	100.0
대게			
2003	1,889	8,322	10,211
2004	2,605	9,120	11,725
2005	3,240	7,455	10,695
3개년 평균	2,578	8,299	10,877
(총수요에 대한비율)	23.7	76.3	100.0
꽃게			
2003	9,478	18,577	28,055
2004	2,683	24,119	26,802
2005	3,714	18,368	22,082
3개년 평균	5,292	20,355	25,646
(총수요에 대한 비율)	33.8	66.2	100.0
오징어			
2003	233,254	7,284	240,538
2004	212,760	17,836	230,596
2005	189,126	20,534	209,660
3개년 평균	211,713	15,218	226,931
(총수요에 대한비율)	93.3	6.7	100.0
갈치			
2003	62,861	47,747	110,608
2004	66,291	51,584	117,875
2005	60,086	45,114	105,200
3개년 평균	63,079	48,148	111,228
(총수요에 대한비율)	56.7	43.3	100.0

자료 : 해양수산부, 「어업생산통계」, www.momaf.go.kr, 한국무역협회, www.kita.net

먼저 고등어의 경우에는 최근 3개년 평균 국내 생산량이 14만 7천 톤 정도로서, 2006년도 총허용어획량 15만 5천 톤에 미치지 못하고 있다. 즉 선망어업이 허용된 최대 어획량을 모두 소진하지 못하였음을 알 수 있다. 국내 총수요는 지난 3년간 연평균이 약 18만 톤으로 나타나고 있다. 고등어의 경우에는 3년간 국내 생산량과 수입량, 총수요량 등을 고려할 때, 총수요량에서 총허용 어획량을 차감한 3만 톤 수준에서 수입할당량으로 책정하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

전갱이의 경우에는 최근 3년간 평균 생산량이 약 3만 톤, 수입량이 2만 톤 수준으로 나타나고 있다. 이를 고려하여 수입할당량은 2만 톤 수준에서 책정할 수 있을 것이다. 대게의 경우에는 최근 3개년 평균의 국내 생산량이 2,600 톤 정도로서, 2006년도 총허용어획량 1,000톤을 크게 초과하고 있다. 국내 총수요는 연평균 약 11,000 톤에 달한다. 대게의 경우에는 지난 3년간의 수급상황을 고려할 때 약 8,000 톤 정도의 수입할당량 책정을 고려할 수 있을 것이다. 꽃게의 경우에는 최근 생산량과 수입량에 큰 변동성이 나타나고 있어서 수입할당량을 책정하기가 쉽지 않지만, 3개년 수급상황을 고려할 때 수입할당량을 대략 18,000~20,000 톤 수준에서 결정할 수 있다.

마찬가지로 오징어와 갈치에 대해서는 각각 15,000톤과 45,000톤 수준에서 총수입할당량 책정을 고려할 수 있다. 물론 이는 3년간의 수급상황을 바탕으로 한 것이며, 보다 합리적인 할당량 책정은 과학적 방법에 따른 어종별 MSY 추정치를 바탕으로 결정하여야 할 것이다.

총 수입량 중 국가별 할당은 한국에 대한 최근 몇 년간의 국가별 수출량을 고려해서 합리적으로 결정해야 한다. 고등어의 경우 지난 3년간 우리나라에 대한 국가별 수출비중을 살펴보면 <표 6-5>와 같다. 연도에 따라 우리나라에 대한 고등어 제품의 국가별 비중이 큰 변동성을 보이고 있다. 우리나라 전체 고등어 냉동품 수입량에서 각 수출국가가 차지하는 비중은 국가별 평균 비중을 계산하는 '과거의 대표적인 기간'⁴⁷⁾을 어떻게 설정하느냐에 따라 크게 달라지게 된다. 예를 들어 2003년도 이전까지는 한국에 대한 일본의 고등어 냉동품의 수출이 매우 적었지만, 2004년도 이후에는 크게 증가하였다. 따라서 일본의 경우에는 국가별 수출비중을 계산하는 기간을 길게 잡으면 잡을수록 평균 비중이 떨어지게 된다. 하지만, 네덜란드, 아일랜드 등 유럽국가의 경우에는 기간을 길게 잡을수록 평균 비중이 커지게 된다.

47) GATT 제13조 제2항 (d).

<표 6-5> 최근 3년간 고등어(신선·냉장 및 냉동) 수입실적

품목	연도	총수입량	수출국가별 비중					
			1위	2위	3위	4위	5위	6위
고등어 (신선·냉장)	2003	14	중국, 100.0	-	-	-	-	-
	2004	2,585	일본, 98.1	중국, 1.9	-	-	-	-
	2005	675	일본, 93.5	중국, 6.5	-	-	-	-
	3년 평균	1,091	일본, 96.8	중국, 3.2	-	-	-	-
고등어 (냉동)	2003	30,783	영국, 31.8	노르웨이, 25.2	중국, 20.7	대만, 9.5	네덜란드, 4.1	아일랜드, 3.3
	2004	45,084	노르웨이, 19.7	중국, 15.8	일본, 15.6	영국, 14.3	대만, 13.0	네덜란드, 9.1
	2005	18,779	일본, 24.0	영국, 22.0	노르웨이, 16.7	중국, 16.5	대만, 7.1	캐나다, 6.2
	3년 평균	31,549	영국, 21.9	노르웨이, 20.9	중국, 17.5	일본, 12.4	대만, 10.7	네덜란드, 5.5

따라서 모든 국가가 수입할당제도 시행에 의해 수입량이 줄어들지 않는다고 인정할 수 있는 수준에서 국가별 할당량을 책정하기 위해서는, 품목별 총 수입량이 위에서 제시한 수준보다 다소 늘어날 수도 있을 것이다. 특히 노르웨이의 경우에는 한국과 별도의 FTA를 체결한 유럽자유무역연합(EFTA)의 일원으므로, 노르웨이에 대한 고등어 수입할당량을 설정할 때에는 기존의 FTA와 상치되지 않는지에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

나. 할당관세제도의 도입

TAC제도와 연계한 수입할당제도는 국제 무역규범에는 부합되지만, 실제 동 제도를 도입하는 데에는 현실적인 어려움이 따를 수 있다. 이에 따라 본 연구에서는 수입할당제도와 비슷한 효과를 갖는 관세할당제도⁴⁸⁾ 도입방안을 동시에 제안하고자

48) 수산물에 대한 관세할당제도 도입방안에 대해서는 2002년도에 선행 연구(해양수산부, 「수산분야 관세율 할당제도 도입 및 운영방안」, 2002)가 이루어진 바 있다. 관세할당제도의 개요 및 이론적 배경에 대해서는 이러한 선행 연구를 참고하면 된다. 본 연구가 선행연구에 대해 갖는 차이점은 선행연구가 수산품목 전반에 대한 관세할당제도의 도입을 검토하였지만, 본 연구는 GATT 규범을 바탕으로 TAC 품목에 한정하여 관세할당제도의 도입방안을 제시하고 있다는 점이다.

한다.

수입할당제도를 도입하는 데에는 다음과 같은 문제점들이 나타날 수 있다.

첫째, 수입할당제도는 상품의 공급을 물리적으로 제한함으로써 커다란 시장왜곡 효과를 가져올 수 있다. 수입할당제도 하에서는 정해진 물량의 수입만 허용되므로, 시장의 수요가 증가하거나 국내 생산이 감소할 경우에는 해당 품목의 공급이 부족해지는 상황이 발생하게 된다. 이에 따라 해당 품목의 내수 가격이 국제시세에 비해 매우 높은 수준으로 상승할 수 있는데, 이는 소비자의 후생감소로 이어지게 된다.

둘째, 국가별 할당량을 배정하는 과정에서 상대 수출국의 반발이나 무역마찰이 발생할 가능성이 많다는 점이다. GATT 제13조는 무차별원칙에 따라 '과거의 대표적인 기간 중에 각 체약국이 공급한 수출상품의 총량 또는 총액에 따라 할당량을 배정'하도록 규정하고 있지만, 할당량 산정의 기준이 되는 '과거 대표적인 기간'에 대한 구체적인 지침은 제시되어 있지 않다. 수입할당제도 대상 품목의 국가별 수출 비중은 앞에서 기술한 바와 같이 산정 기간을 어떻게 설정하느냐에 따라 크게 달라지므로, 할당량 배정 과정에서 모든 수출국을 만족시키기는 사실상 어렵다.

셋째, 수산물 수입할당제도가 국제규범에는 부합되지만, 관세 위주의 투명한 무역정책을 지향하고 수입에 대한 수량제한을 금지하는 GATT의 기본원칙과는 상치되며, 세계적으로도 시행 사례가 극히 적다는 점이다. 따라서 자유무역 체제를 지향하는 현재의 국제무역 질서 하에서 우리나라가 추세에 역행하여 수산물에 대한 수입할당제도를 도입하는 것은 다른 국가와의 통상협력 관계에 부담이 될 수 있다. 또 이러한 이유에서 외교통상부, 산업자원부 등 대외통상 업무나 무역정책을 관장하는 국내 타 부처의 반발을 초래할 가능성도 높다.

관세할당제도는 2006년도 현재 우리나라에서 89개 품목에 대해 시행되고 있으며, 제4장에 소개한 바와 같이 EU에서도 현재 수산물에 대해 적용되고 있다. 물론 우리나라에서 적용되고 있는 할당관세제도는 기초 원자재에 대하여 일정 수량까지 관세를 인하하는 방식이 적용되고 있어서, 본 연구에서 제안하는 관세인상 방식과는 차이는 있다. 관세할당제도는 국가의 무역정책이 관세, 조세, 기타 과징금을 중심으로 운영되도록 한⁴⁹⁾ GATT의 투명성 원칙에도 위배되지 않는 제도라고 할 수 있다.

49) 1994년도 GATT 제11조 제1항

합리적 · 합법적 수입관리 방안

본 연구에서 제안하고자 하는 관세할당제도는 특정 수산품목의 예상되는 국내 총소비량과 국내생산 가능량의 차이에 대해서는 현행의 기본관세를 적용하고, 그 이상 수입되는 물량에 대해서는 해당품목의 국내가격과 국제가격의 차이를 해소하는 고관세(高關稅)를 적용하는 제도이다. 이러한 관세인상 방식의 관세할당제도는 관세양허가 이루어지지 않은 품목에 대해서만 적용할 수 있다. 관세양허가 이미 이루어진 경우에는 관세를 양허한 수준 이상으로 올릴 수가 없으므로, 국내가격과 국제가격의 차이를 해소하는 고관세의 적용이 사실상 어렵기 때문이다.

앞에서 TAC제도 대상 어종 중 지역어업에 속하는 개조개, 키조개, 제주도 소라 어업과 국내 생산이 거의 이루어지지 않는 정어리, 수입이 거의 이루어지지 않은 대게, 국내 생산량에 비해 수입량이 매우 적은 멸치 등은 수입할당제도의 대상 품목의 대상이 될 수 없음을 밝힌 바 있다. 이러한 어종에 대해서는 관세할당제도를 적용할 필요도 없으므로, 관세할당제도는 수입할당제도의 대상품목인 고등어, 전갱이, 대게, 꽃게, 오징어, 갈치 등의 6개 어종 중 관세양허가 이루어지지 않은 품목을 대상으로 일차적으로 고려할 수 있을 것이다.⁵⁰⁾ 이들 6개 어종의 국내 생산과 직접적인 경합관계에 있는 수입품목과 관세양허 여부는 <표 6-6>과 같다.

전갱이(냉동)과 꽃게(냉동)은 이미 관세 양허가 이루어졌으므로, 비록 이들 어종의 국내 생산이 제한되고 있어도 관세할당제도의 대상에 포함시키기는 어렵다. 오징어(냉동)의 경우에도 현재 조정관세가 부과되고 있어서 당장은 관세할당제도의 대상이 될 수 없다. 하지만 조정관세는 한시적인 성격을 가지므로, 조정관세를 대체하여 오징어 관련 품목에 대해서도 관세할당제도 시행방안을 검토하기로 한다.⁵¹⁾ 따라서 본 연구에서 관세할당제도 대상으로 고려하는 어종은 고등어, 대게, 오징어, 갈치 등 4개 어종이다.

기본관세가 적용되는 할당량은 예상되는 국내 총수요량과 국내 생산가능량의 차이가 되며, 그 산정방법은 앞에서 제시한 수입할당제도의 총 수입량 산정방식과 같다.

50) 국제규범 상으로는 관세양허가 이루어지지 않은 품목에 대해서는 자유로운 관세정책의 수행이 가능하다. 따라서 국내에 수산물에 대한 관세할당제도를 도입할 경우에 반드시 TAC제도 대상품목만을 고려할 필요는 없지만, 본 연구에서는 수산자원 관리 측면에서 TAC제도 대상품목에 한정하여 관세할당제도 도입방안을 제시하고자 한다.

51) 관세할당제도 역시 적용 기간을 법령에 명시하여야 하므로(관세법 제71조 제3항 제3호) 한시적인 제도가 되는 하나, 조정관세에 대체하여 적용되는 경우를 상정한다.

<표 6-6> 국내 TAC 대상 어종 및 시행예정 어종과 경합관계에 있는 수입 수산품목

HS 코드	품목명	양허여부	조정관세 부과
고등어			
0302 64 0000	고등어(신선, 냉장)	미양허	
0303 74 0000	고등어(냉동)	미양허	
전갱이			
0302 69 7000	전갱이(신선, 냉장)	미양허	
0303 79 7000	전갱이(냉동)	양허	
대게			
0306 24 1020	대게(산것, 신선, 냉장)	미양허	
꽃게			
0306 14 3000	꽃게(냉동)	양허	
0306 24 1010	꽃게(산것, 신선, 냉장)	미양허	
오징어			
0307 41 2000	오징어(산것, 신선, 냉장)	미양허	
0307 49 1020	오징어(냉동)	미양허	27%
0307 49 2000	오징어(염장, 염수장)	미양허	
갈치			
0302 69 3000	갈치(신선, 냉장)	미양허	
0303 79 3000	갈치(냉동)	미양허	

‘관세법’ 제71조에는 원칙적으로 관세인하 방식을 적용할 경우의 저관세는 기본 관세에 40% 한도 내에서 감할 수 있으며, 관세인상 방식에서의 고관세 역시 기본관세에 40%의 범위 내에서 가산하도록 규정되어 있다. 그러나 농림축수산물의 경우에는 기본세율에 동종물품·유사물품 또는 대체물품의 국내외 가격차에 상당하는 율을 가산한 율의 범위 안에서 고관세를 부과할 수 있도록 하는 예외조치를 허용하고 있다. 즉 농림축수산물의 경우에는 관세상당치⁵²⁾를 기준으로 고관세를 결정할 수 있다. 관세할당제도 대상 4개 어종의 관련품목에 대한 관세상당치를 추정하면 <표 6-7>과 같다.

52) 관세상당치 = (국내가격 - 국제가격)/국제가격 × 100

합리적 · 합법적 수입관리 방안

<표 6-7> 관세할당제도 대상품목의 관세상당치 산정

어종	국내산 3개년 평균가격(원/kg)	수입품목 3개년 평균가격(원/kg)	관세상당치 (%)
고등어	1,266	1,071	18
대게	11,610	3,982	192
오징어	1,943	808	140
갈치	3,290	1,770	86

주 : 수입품목의 국내 평균 수입가격과 해당품목의 국제가격이 동일하다고 가정함
자료 : 위와 같음.

관세할당제도의 4개 품목 중 오징어, 갈치, 고등어는 <표 6-8>에 나타난 바와 같이 국내 해면어업에서 큰 비중을 차지하는 대중적 어종이라 할 수 있다. 또 4개 품목 중 고등어, 대게는 최근 수입급증으로 국내 어업에 피해를 줄 것으로 우려되는 품목으로서, 이들 품목에 대해 관세할당제도를 도입함으로써 수산물 수입 급증에 따른 국내 어업에의 부정적 영향을 최소화할 수 있다. 이밖에 2000년도 이후 수입이 급증하고 있는 콩치에 대해서도 관세할당제도 도입방안을 고려할 수 있을 것이다.

<표 6-8> 일반해면어업 어종별 생산금액 순위(2005)

순위	어종	생산량 (MT)	생산금액 (천 원)	점유율 (%)
1	오징어류	189,126	405,948,991	15.0
2	멸치류	249,001	286,772,899	10.6
3	갈치	60,086	225,004,302	8.3
4	고등어류	135,596	167,381,930	6.2
5	가자미류	15,319	107,694,263	4.0
6	붕장어	14,739	94,086,707	3.5
7	참조기	15,272	77,093,042	2.8
8	삼치류	33,794	60,006,293	2.2
9	병어류	11,448	57,638,682	2.1
10	붉은대게	21,926	44,844,549	1.7

주 : 점유율은 일반해면어업 총 생산금액에 대한 것임
자료 : 해양수산부, 「어업생산통계」, www.momaf.go.kr

다. 수입 수산물에 대한 체장 제한

무차별원칙에 근거하여 타 국의 주권을 침해하지 범위 내에서 국내 수산업에 대해 적용하는 동일한 조치를 수입 수산물에 대해 적용할 수 있다.

국내 어업관리제도에 있어서 수입 수산물에 대해 동일하게 적용할 수 있는 제도로는 생산물을 대상으로 한 체장제한과 대게 및 붉은 대게의 암컷포획금지, 어란채취 및 치어포획 금지 등을 고려할 수 있다(<부록 3 : 우리나라 어업관리수단의 종류 및 내용> 참조).

그밖에 국내법에 따른 생산방법 및 조업구역 제한조치를 수입 수산물에 대해 적용하는 것은 실행 수단을 찾기도 어려울 뿐만 아니라, 상대국의 주권을 침해하거나 유엔해양법 협약에 위배되는 결과를 초래할 수 있다.

<표 6-9> 자원관리 측면에서 수입 수산물에 대해 적용할 수 있는 국내제도

어업관리제도	관련 법령
포획금지, 체장·체중	법 제79조, 보호령 제10조
대게·붉은대게 암컷포획금지	법 제79조, 보호령 제11조
어란채취 및 치어포획금지	법 제79조, 보호령 제11조의 2

국내 체장제한제도는 현재 어류 및 패류를 포함하여 37개 어종에 대해 적용되고 있다(<부록 4 : 수산자원보호령 제10조 수산동물의 포획·채취금지 체장 및 체중> 참조). 이러한 체장제한제도에 대한 어업인의 순응률이 높아서 동 제도가 국내에서 유효성을 가질 때, 수입 수산물에 대한 동 제도의 적용이 형평성을 가질 수 있을 것이다.

수입 수산물에 대한 동 제도의 확대 적용과 관련하여 한 가지 주의할 점은 양식 수산물에 대해서는 해당되지 않는다는 점이다. 따라서 해당 어종의 수입물이 양식 산임이 증명될 때에는 동 제도의 적용을 배제하여야 한다.

라. 어업자원관리 차원의 수입관리를 위한 지역 수산협력기구 설립 추진

제4장에서 우리나라와 인근 국가의 EEZ를 왕래하는 어족자원에 대하여 우리나라가 일방적으로 어업관리를 위한 수입규제 조치를 취하는 것은 유엔 해양법 협약에 위배되는 것임을 설명한 바 있다.

<표 6-9>에 나타난 바와 같이 현재 금액에 있어서 어획 규모가 큰 대부분의 상업적 어종은 정착성 어종이 아니라 경계왕래 어종이다. 이러한 자원에 대한 어업관리를 위해서는 어장을 공유하고 있는 중국과 일본, 북한 등과의 협력이 필수적으로 요구된다. 이러한 협력체제 하에서 어업관리를 위한 실질적인 수입관리제도의 확립이 가능하다.

따라서 어업관리 측면에서 수산물에 대한 합당한 수입관리를 통해 장기적으로 국내 생산자와 국내 소비자의 후생을 증진해 나가기 위해서는⁵³⁾ 우리나라와 중국, 일본 등을 포함하는 동북아 수산협력체제의 확립이 반드시 요구된다. 이러한 지역적인 수산협력체제 하에서 중국어선의 우리나라 서해 북방 수역에서의 불법적인 낚개 어획 및 수출, 북한 동해 수역에서의 중국어선의 과도한 오징어 어획 등의 문제 해결을 적극적으로 모색해 나갈 수 있다.

이와 함께 러시아 인근 북서태평양 수역에 대한 국제 어업관리 체제의 형성도 모색해 나가야 할 시점이라고 판단된다. 과거 이 해역에 대한 국제수산기구의 설립 움직임에 우리나라는 참여를 거부한 적이 있지만, 이 해역에 있어서 우리나라의 어업 경쟁력은 대만 등 다른 국가에 비해 약화되는 추세에 있다. 이러한 점을 고려할 때 북서태평양 지역에 대한 국제 어업관리체제의 형성이 우리나라 어업에 어떤 영향을 미치는지를 현 시점에서 재평가하고, 그 결과에 따라 이 해역에 대한 국제적인 수산관리기구의 설립을 국제사회에 제안하는 방안을 검토할 필요가 있다.

그러나 이러한 국제적인 어업관리 협력체제를 형성하는 데에는 오랜 시간이 소요되므로, 지역 수산관리기구가 설립되기까지는 우리나라 인근에서 불법으로 어획된 수산물의 수입을 막기 위하여 해당국가와의 개별적인 협상과 협력을 통해 문제 해결을 모색해 나갈 수밖에 없다. 그 구체적인 방안의 하나로서 러시아산 대게의 수입과 관련해서는 러시아와 불법 어획물 교역을 방지하기 위한 별도 협정 체결을

53) 경제적최대어획량(MEY) 수준에서의 어업관리가 이루어질 때 비로소 생산자와 소비자의 후생이 극대화될 수 있다.

검토할 필요가 있다. 러시아 정부의 입장에서 대계의 한국에 대한 불법 수출은 자국의 자원관리에 악영향을 주므로, 이러한 협정에 반대할 이유는 없을 것으로 판단된다. 이러한 협정을 근거로 하여 러시아 대계의 수입시에는 러시아 정부나 주정부, 혹은 정부가 지정한 러시아 내 어업관리기관이 발행하는 대계의 어획통계자료를 첨부토록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

2. 환경 및 생태계 보호 측면에서의 수입관리 개선방안

가. 살아있는 식용 수산물에 대한 체장제한 및 검역체제 확립

현재 우리나라의 법률에 따르면, 식용으로 수입되는 수산물의 경우에는 살아있는 동물이라 하더라도 검역을 실시하고 있지는 않다. 위생관리 차원에서 수산물 검사만 실시하고 있을 뿐이다. 다만 살아있는 수산동물을 이식용으로 수입하고자 할 때에는 '수산물품질관리법' 제36조에 의해 검역을 받아야 한다.

이러한 제도로 인해 현재 우리나라에는 제1절에서 기술한 바와 같이 식용으로 수입된 살아있는 수산물이 국내 연안에 이식되어 육성된 후 식품으로 유통되는 사례가 나타나고 있다. 식용 수산물의 이식용 전환은 새로운 수산질병의 확산 등으로 국내 연안 생태계를 훼손시킬 위험성이 높다. 실제로 일부 어업인들은 중국산 바지락 치패가 서해 연안에 불법 이식된 이후 바지락의 질병으로 인한 폐사율이 크게 늘었으며, 2006년에는 퍼킨수스병 등 질병이 확산되고 있다고 주장하고 있다. 또 식용 수산물의 이식용 전환은 중간 육성단계를 거친 이후 국내산으로 위장되어 유통되는 경우가 많아 수산물의 시장질서를 해치는 요인으로도 작용하고 있다.

이러한 식용 수산물의 불법적인 이식용 전환에 대응하기 위해서는 식용으로 수입되는 살아있는 수산물에 대해 체장을 제한하는 방안을 검토할 수 있다. 즉 살아있는 식용 수산물의 경우에는 시장에서 식품으로서 상품성을 갖는 크기 이상으로 제한하는 것이다. 제한된 체장 이하의 살아 있는 식용 수산물에 대해서는 현재 입법과정에 있는 '수산동물질병관리법'에 의해 의무적으로 검역을 실시하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 검역대상이 되는 식용 수산물의 체장기준과 검역기준은 '수산동물질병관리법' 제정 후 별도의 연구 및 검토과정을 거쳐 도출하여야 할 것이다.

살아있는 식용 수산물에 대한 체장 제한은 미국 캘리포니아 등 일부 주에서 활어에 대해 실시되고 있다.

나. .에코라벨링제도의 도입

현재 환경 및 생태계 보호와 관련하여 국제적으로 논의되고 있는 의제 중 수산부문의 국제무역에 직접적인 영향을 줄 수 있는 사항이 에코라벨링 제도라고 할 수 있다. 제3장에서 소개한 바와 같이 수산부문에서는 FAO 수산위원회에서 에코라벨링 국제규범화에 관한 논의가 별도로 진행되고 있다.

현재 수산부문에 있어서 에코라벨링의 국제규범화에 관한 논의는 가까운 시기에 결론에 도달하기는 어려울 것으로 보인다. 그러나 에코라벨링의 국제규범화가 현실화될 경우 자원의 부존과 해양생태계에 영향을 주는 수산업의 특성상 상품의 교역에 있어서 상당한 영향을 받을 것으로 예상되므로, 이에 대한 대비는 수산물에 대한 무역정책과 관련해서도 반드시 필요하다고 하겠다.

에코라벨링 제도를 국내에 도입함에 있어서 고려하여야 사항은 다음과 같다.

- 첫째, 국내에 에코라벨링의 도입 시기는 언제가 적당한가?
- 둘째, 에코라벨링의 도입은 정부 주도로 할 것인가, 민간주도로 할 것인가?
- 셋째, 국내 수산부문에 에코라벨링을 도입할 경우 그 범위와 대상을 어떻게 설정할 것인가?
- 넷째, 에코라벨링의 인증 기준과 방법은 어떻게 설정할 것인가?

수산부문에 에코라벨링 제도의 도입 시기는 친환경 수산물에 대한 소비자의 인식 및 지불능력과 국내 수산업계가 에코라벨링 제도를 수용할 수 있는 능력에 따라 결정된다. 현재로서는 국내뿐만 아니라 세계적으로도 환경라벨이 부착된 상품이 시장에서 차지하는 비중이 높지 않고 국내 수산업 여건으로 볼 때 어업생산, 가공, 유통 업체의 수용능력에도 분명한 한계가 존재하므로, 국내 수산부문에 있어서 에코라벨링 제도의 도입은 단기간에 이루어질 수 있는 사안은 아니다. 그러나 에코라벨링 제도의 국제규범화 가능성에 대비하여 친환경 수산물에 대한 국내 소비자의 선호도 변화 추세에 대한 파악과 수산업 전반의 환경친화적 조업 관행(industrial

practice)의 확산을 위한 정책적 노력은 지금부터 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

에코라벨링은 도입은 FAO가 권고하는 바와 같이 제도의 공신력 및 질서 확보를 위해 정부 주도로 도입하는 것이 바람직하다. 또 가능하다면 에코라벨링제도의 정착을 위해 지역수산기구와 협력하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 에코라벨링 제도를 정부가 도입함에 있어서 주의해야 할 점은 에코라벨링 제도와 유사한 식품 라벨링 제도의 동시 시행으로 시장에서 혼란이 발생하지 않도록 각 제도간의 차별성을 인식시키는 것이다. 현재 수산부문에 도입되었거나 도입되고 있는 식품 라벨링 관련 제도는 (가칭) 우수수산물제도, 수산물 이력추적제, 수산물 품질인증제, 원산지 표시제도, HACCP 인증제도 등 다수가 있다. 유사한 라벨링 제도가 분명한 차별성을 갖추지 못하고 동시에 시행될 경우에는 소비자나 생산-가공-유통-판매 과정의 시장 참여자의 혼선이 불가피해지고, 이에 따라 각 제도의 실효성도 떨어지게 될 우려가 크다. 필요하다면 유사제도를 통합하고, 시너지 효과를 위해 라벨링 제도를 상호 연계하여 시행하는 방안 등을 미리 검토할 필요가 있다.

에코라벨링의 범위와 대상, 인증기준과 방법 등은 기술적인 문제로서, 에코라벨링 제도의 국제 규범화를 대비하여 시간을 두고 관련 전문가 및 소비자 단체, 각 시장 참여자, 정부가 참여하는 협의체를 운영을 통해 결정해 나가는 것이 바람직하다.

3. 시장질서 확립 차원에서의 수입관리 개선방안

가. 원산지 판별기술의 개발 및 수입 수산물에 대한 검사 강화

수입 수산물의 원산지 위장 가능성에 대응하여 수산물 원산지판별기술을 개발하고 통관단계에서의 수산물 수입검사와 유통단계에서의 수산물 검사를 강화할 필요가 있다. 원산지 판별 기술은 수산물의 성분과 유전자를 분석하여 해당 수산물이 서식하는 해역과 품종을 확인하기 위한 것이다. 수산생물에 서식하는 해역에 따라 유전자와 금속 및 아미노산 등 미량성분에서 차이가 나므로 이러한 기술을 이용하여 수산물의 품종 및 서식 해역을 판정할 수 있는 것이다.

이와 같이 수산물의 원산지 판별 기술을 활용하여 통관단계에서의 수입검사를

합리적·합법적 수입관리 방안

강화함으로써, 향후 FAT 체결의 확산에 따라 우리나라에 의해 관세 양허를 받은 제삼국을 경유하여 원산지를 위장한 수입 수산물 반입에 대비할 수 있다. 또 불법적인 해상전제에 의한 수산물의 원산지 위장에도 대응할 수 있다. 이러한 수산물 원산지 판별기술을 활용하기 위해서는 먼저 우리나라에 대한 주요 수산물 수출국의 입어 상황에 대한 정보와 해당해역에서 어획되는 주요 생물자원의 성분 및 유전자에 관한 정보가 확보되어야 한다.

원산지 판별기술은 유통단계에서 수입 수산물의 원산지 표시 위반을 적발하는데 효과적으로 활용할 수 있다. 예를 들어 국내 자연산으로 위조된 일본산 양식 참돔이나 중국산 바지락 등을 단속하는 데에 활용할 수 있을 것이다.

일본에서는 원산지 판별기술을 이용한 수산물 검사가 현재 실시되고 있다. 해상전제에 의한 참치의 수입을 막기 위해 대만 등 일부 선적국가의 수입 참치에 대해 통관검사시 유전자 검사를 시행한 바 있으며, 최근에는 유통단계에서의 원산지 표시 위반을 적발하기 위하여 김 등에 대한 원산지 판별기술의 개발에 착수하고 있다.

나. 식품 라벨링제도의 정립

현재 국내에서는 모든 식용 수산물에 대한 원산지표시제가 시행되고 있지만, 활·선어의 원산지 표기에 따르는 기술적 어려움으로 인해 시행에 적지 않은 문제점이 나타나고 있다. 이러한 원산지표시제의 한계를 보완하기 위한 방안으로서, 수산물이력추적제의 정착 및 확산을 위해 보다 적극적인 노력을 기울일 필요가 있다. 수산물이력추적제는 원산지를 비롯한 다양한 식품 정보를 소비자가 키오스크나 개인 컴퓨터, 휴대폰 등 다양한 경로를 통해 확인할 수 있도록 하는 제도이다. 수산물 이력제는 생산에서 소비에 이르기까지 전 과정의 식품을 기록함으로써, 관리체계가 확립될 경우 유통·가공·운송 과정에서 원산지가 위조될 가능성을 차단하는 효과가 있다.

국내에서 수산물이력추적제는 현재 해양수산부 주관으로 시범사업이 실시되고 있다. 2005년도에는 김, 넙치, 굴에 대한 시범사업이 실시되어 일부 양식 어업단체와 유통 및 가공업체가 참여한 바 있다. 2006년도에는 2005년도 시범사업 품목에

대한 이력추적제가 확대되고, 참조기, 양식 뱀장어, 멸치, 양식 바지락, 송어, 양식 조피볼락, 양식 미역 등 7개 품목에 대해 이력추적제 시범사업이 신규로 실시되고 있다. 그러나 아직 어업인 단체 및 유통·가공 업체의 참여가 매우 제한적이어서 소비자의 수산물 구매 의사결정에 큰 영향을 주고 있지는 못하다. 향후 수산물이력추적제를 빠른 정착과 확산을 위해 노력함으로써 소비자가 정확한 정보를 바탕으로 수산물에 대한 구매 결정을 함으로써 시장의 효율성을 강화해 나가야 할 것이다. 또 이력추적제의 실시와 함께 우수산물제도(Good Fishery Practice; GFP)를 도입함으로써 위생관리가 이루어진 고품질의 국내산 수산물이 시장에서 수입 수산물에 대한 차별성을 확보하는 시장지향적 수입관리 체제의 구축을 지향하여야 한다.

식품 라벨링 제도의 정립으로 시장기능에 의한 수입관리를 실현한 예로는 일본의 굴에 대한 이력추적제를 들 수 있다. 수 년전까지만 하더라도 일본에서 생산된 생굴이 유통되는 과정에서 한국산과 섞여 유통됨으로써, 일본산 생굴 가격이 폭락하여 일본의 굴 양식업자들이 큰 어려움을 겪었다. 그러나 최근 굴의 이력추적제가 확립된 이후 한국산 생굴이 일본산으로 위조되어 유통되는 사례가 사라짐으로써 일본산 생굴은 자국시장에서 한국산에 대한 가격 프리미엄을 회복하였고, 이에 따라 일본에서의 굴 생산량이 증가하고 있다. 반면 한국산 굴의 대일본 수출량은 최근 크게 감소하였다.

<표 6-10> 한국산 생굴의 일본으로의 수출량 연도별 비교

2005년		2006년 1~9월	
금액(천 달러)	중량(톤)	금액(천 달러)	중량(톤)
11,545	1,798	3,042	557

자료 : www.kita.net

다. 국가간 수산물 위생약정제도의 정립

해양수산부는 우리나라에 대한 주요 양식수산물 수출국가와 양자간 수산물 위생약정을 체결하여, 양식장 및 수산물 가공공장을 상대 국가에 등록하고 상호 현지 위생점검 실시를 보장하고 있다. 그러나 이러한 제도가 현재 뚜렷한 법적 근거 없

합리적·합법적 수입관리 방안

이 실시되고 있음은 제2장에서 밝힌 바와 같다. '수산물품질관리법' 제25조는 '위생 관리기준에 적합한 수산물의 생산·가공시설을 해양수산부장관에게 등록'할 수 있도록 규정하고 있지만, 이를 국가간 수산물 위생약정의 근거로 삼기에는 부족하다. 또 '식품위생법' 제16조 제3항 제1호에는 수입식품의 신고와 관련하여, 수입검사의 전부 혹은 일부를 생략할 수 있는 조건으로서, "수산 동식물의 경우 수출국의 정부가 인정하는 경우를 포함하되, 수출국이 우리나라로부터 수입하는 수산동식물에 대하여 같은 제도를 인정하는 경우에 한한다"는 단서 조항을 통해 양자간 수산물 위생약정의 내용을 반영하고 있으나, 동 제도에 관한 주체나 절차, 내용 등에 관한 법률 규정은 현재 어느 법률에도 전무한 실정이다.

해양수산부가 출하전 수산물에 대한 위생관리 주무 부처로서 이와 관련된 수입 수산물에 관한 업무의 안정적이고 원활한 수행을 위해서는 국가 위생약정에 관한 법률적 근거를 확보할 필요성이 있다. 그 구체적인 방안으로서 해양수산부 소관 법률인 '수산물품질관리법'을 개정하여 관련 조항을 추가하는 방안을 검토하여야 할 것이다.

표본검사를 바탕으로 하는 수입검사에 의해 수입 수산물의 안전성을 만족할만한 수준으로 제고하기는 힘들다. 따라서 국가간 수산물 위생약정은 운용하기에 따라서는 수입 수산물의 안전성을 제고하기 위한 효율적인 수단이 될 수 있다. 그러나 현재 소수의 관련 공무원과 전문가에 의해 간헐적으로 단기간에 이루어지는 현지 위생점검을 통해 소기의 목적을 달성하는 데에는 한계가 있을 것으로 판단된다. 따라서 무엇보다도 그간 시행해 온 위생약정에 따른 수산물 위생관리의 성과를 평가하고, 동 제도의 효과를 제고하기 위한 방안을 찾으려는 노력이 필요하다. 이 과정에서 미국 FDA가 우리나라 굴 양식장에 대해 실시하는 현지 위생점검은 중요한 사례로서 고려될 수 있을 것이다.

라. 수입 수산식품의 안정성 제고를 위한 위해분석 체제의 확립

제3장에서 소개한 위해분석 체계는 선진국을 중심으로 식품의 안전성 확보를 위한 기본적인 접근방식으로서 현재 세계적으로 통용되는 식품위생 관리의 기준이 되고 있다. 우리나라에 있어서 수산식품에 대한 위해분석 체계는 아직 매우 취약하다. 위해 평가, 관리, 정보교환 등은 현재 식품의약품안전청, 해양수산부, 국립수산물과학

원, 국립수산물품질검사원 등 여러 기관에서 관여하고 있는데, 분업 및 협력 체계가 확립되어 있지 않고 관련 인력도 매우 부족한 실정이다. 위해요인에 대한 모니터링을 위해 최근 식품의약품안전청은 전문가를 보강하였지만, 수산부문에 대한 전문가는 손꼽을 정도에 불과하다. 위해평가 기능을 수행하고 있는 국립수산물과학원의 양식위생팀 역시 인적, 재정적 자원의 부족으로 패류독소와 바이러스 등 일부 위해요인에 대한 한정된 연구만을 수행하고 있고, 위해관리 기술개발도 충분히 이루어지지 못하고 있다.

우리나라에 있어서 선진국 수준의 수산식품 관리체제 구축을 위해서는 위해분석 체계의 확립이 무엇보다도 시급하다고 할 수 있다. 이를 위해서는 먼저 수산식품에 대한 위해분석 체계의 확립을 위한 국가차원의 기본계획 수립이 요구된다. 이러한 계획에는 기관간 업무 분담 및 협력, 정보교환 체계의 확립과 단기 및 중장기 추진 과제의 설정 및 그에 따른 인력확충 등에 관한 사항이 포함되어야 할 것이다.

제4절 수입관리 개선방안이 국가 통상협력에 미치는 영향 검토

1. 기존 FTA와의 부합성

제4절에서 제안한 수입관리 개선방안은 비록 국제무역 규범에는 부합한다 하더라도 우리나라가 이미 체결한 FTA와는 상치될 가능성이 있다. 우리나라가 EFTA와 체결한 FTA에는 비위반제소(non-violation complaints) 조항이 포함되어 있는데, 비위반제소란 상대국의 무역정책 변화가 설사 국제규범이나 FTA에 부합된다 하더라도 이로 인해 기대하는 이익을 얻지 못했을 경우에는 상대국 정부를 상대로 손해보상에 관한 소송을 제기할 수 있는 제도를 말한다. 이에 따라 고등어 관련품목에 대해 수입할당제도를 도입할 경우에는 한국에 대한 해당품목의 수출이 많은 노르웨이가 무역정책 변화에 따른 피해 보상을 요구해 올 가능성이 높다. 따라서 이 경우에는 노르웨이와 충분한 협의를 통해 수입할당량 배정에 있어서 양측이 만족할만한 결과를 도출하기 위한 노력이 수반되어야 할 것이다.

비위반제소는 사실 그다지 실효성이 높은 제도는 아니다. 무역정책 변화로 인해 피해를 입은 FTA 상대국이 소송을 통해 피해 보상을 요구할 수는 있지만, 법원 판

결에 이르기까지 상당한 기간이 소요될 뿐만 아니라 소송을 통해 실제 피해를 보상 받는 사례가 많지 않기 때문이다.

관세할당제도를 도입하는 경우에는 문제가 좀 더 복잡해진다. FTA를 통해 관세할당제도의 대상품목에 대한 관세를 이미 양허한 경우에는 FTA 상대국에 대해서는 할당관세를 적용할 수 없기 때문이다. 만일 FTA 상대국이 한국에 대한 관세할당제도 대상 품목의 주요 수출국인 경우에는, 관세할당제도의 효과가 그만큼 저하될 수밖에 없다. 고등어 관련품목에 대한 관세할당제도가 이 경우에 해당될 수 있다.

FTA 상대국에 대한 양허 관세의 적용은 WTO/GATT의 무차별원칙에 위배되는 것이기는 하지만, GATT는 FTA와 같은 지역주의를 바탕으로 한 경제통합에 대해서는 기본원칙의 대한 예외규정을 두고 있으므로 FTA 상대국에 대한 차별적 관세 적용이 다자간 국제규범에 위배된다고는 볼 수 없다.

수입할당제도나 관세할당제도를 제외하면 본 연구에서 제안한 수입관리 개선방안은 대부분 기술적 규제에 해당하므로, 기존 FTA에 있어서 해당 규제에 관한 규정을 특별히 마련해 둔 경우가 아니라면 문제가 되지 않는다.

2. 대외통상협력에 미치는 영향

수산물에 대한 수입할당제도는 대상품목의 국내 생산에 대한 수량제한과 함께 시행될 경우에는 GATT 제11조 제2항의 규정에 의해 국제규범에 위배되지는 않는다. 그러나 동 제도의 도입은 GATT의 예외조항에 의한 것이며, 수량제한을 금지하는 GATT의 일반원칙과는 부합하지 않는다. 이러한 제도의 도입은 사실 자유무역을 추구하는 국제무역질서의 흐름에 상치되는 측면이 있으므로, 국제규범의 틀 안에서 이루어진다고 하더라도 이로 인해 우리나라에 대한 수산물 수출에 제약을 받게 되는 국가로부터 불만을 초래할 가능성이 높다. 이는 국가의 대외적인 통상협력 추진에 적지 않은 부담이 될 수 있다.

관세할당제도 역시 해당품목의 관세나 농업부문을 제외한 국내 평균관세 수준을 국제사회에 약속한 수준⁵⁴⁾ 이상으로 상승시키지 않는 한 국제무역 규범에 위배되지

54) 우리나라는 1997년에 공산품과 수산물 7,400개 품목의 평균관세율을 12.2% 이상 올리지 않겠다는 양허 관세를 GATT에 제출한 바 있다.

는 않는다. 하지만 관세할당제도의 시행도 국가의 대외적인 통상협력 측면에는 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다. GATT 체제에서 몇 차례에 걸친 관세양허를 통해 세계 각 국의 관세는 2차 세계대전 이후 점진적으로 인하되어 왔고, 최근에는 WTO 도하개발아젠다에 의한 비농산물 시장접근(NAMA) 분야 협상에서 관세정점 및 고관세 철폐, 포괄적인 관세 인하를 위한 협상이 전개되고 있다. 관세할당제도는 이러한 국제무역 질서의 변화에 역행하는 측면이 있으므로, 동 제도가 설사 국제규범에는 위배되지 않는다 하더라도 국가의 전체적인 통상협력 증진 측면에서는 부담이 될 수 있다.

대외적인 측면뿐만 아니라 국내 각 산업분야에 대한 무역정책의 수립에도 부담을 줄 수 있다. 수산부문에 대해 보호주의 정책을 도입하면 타 부문에서도 정부에 유사한 수준의 보호주의 정책을 요구할 가능성이 높아지기 때문이다.

이러한 점을 고려하면 수입할당제도나 관세할당제도와 같이 보호주의 정책의 시행은 그 제도의 도입으로 인해 얻게 되는 사회전체의 혜택과 대외통상협력 측면에서 국익에 미치는 부정적 영향을 종합적으로 고려하여 그 시행 여부를 결정하여야 할 것이다.

제5절 수산물 수입관리제도 개선을 위한 법령개정 방향

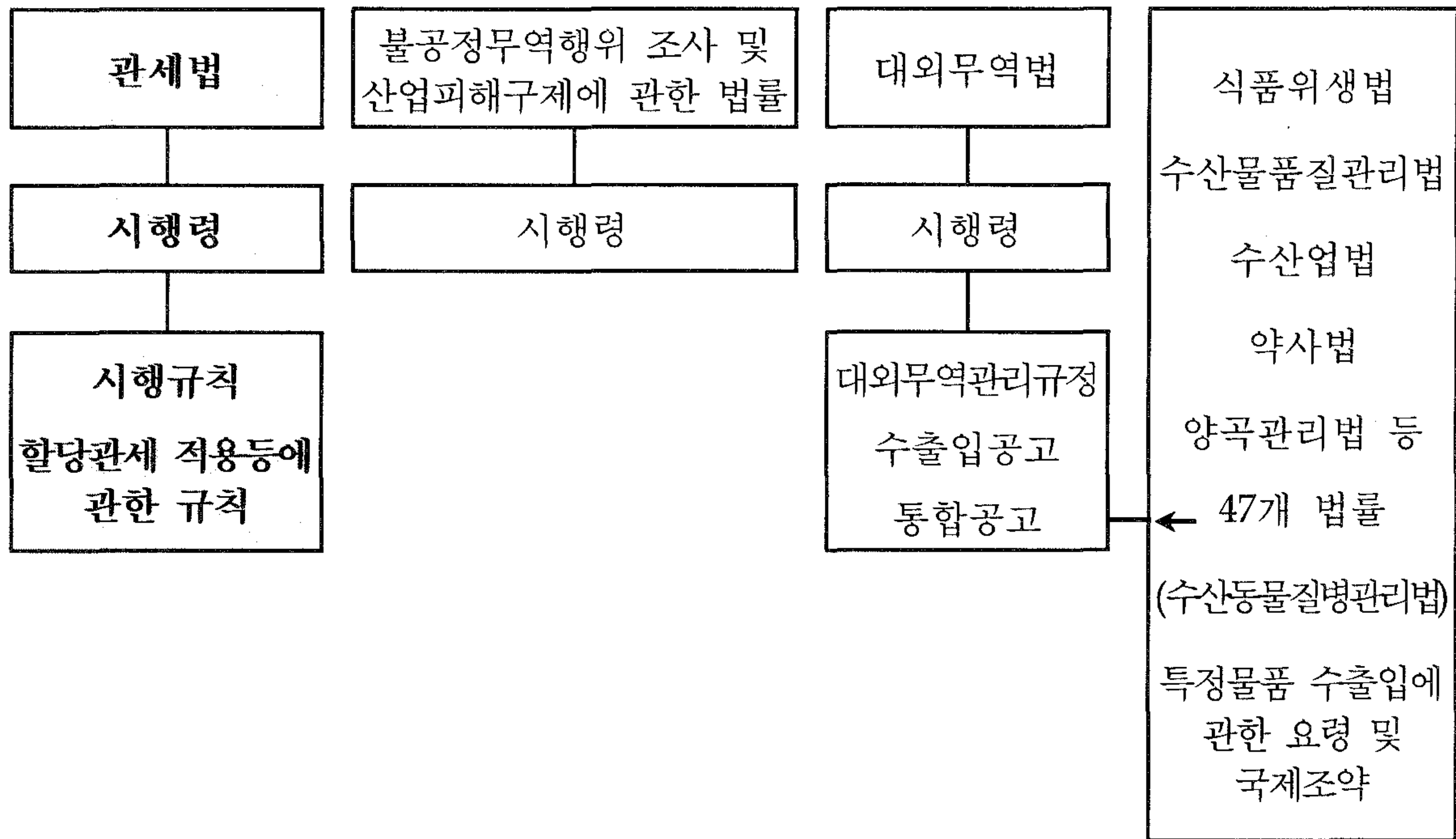
1. 우리나라의 무역관련 법제

우리나라의 무역관련 법제를 보면, 관세제도는 관세법과 그 하위 법령에 근거를 두고 있으며, 기술적 규제와 수량제한 정책은 대외무역법과 47개 개별법, 그리고 국제조약 등에 근거를 두고 있다. 개별법 중 식품의 수입관리와 관련된 사항은 대부분 '식품위생법'에 의해 규정되고 있다. 식품무역과 관련된 기술적 규제의 대부분이 식품의 위생·안전과 관련이 있기 때문이다. 수산식품의 경우에는 위생·안전과 관련된 업무가 식품 생산단계에 따라 현재 소관업무가 해양수산부와 보건복지부(식품의약품안전청)로 이원화되어 있다. 즉 출하전 수산물의 위생·안전 관련 업무는 해양수산부 소관이고, 출하 이후의 위생·안전 관련 업무는 보건복지부 소관으로 되어 있다. 이러한 소관부처의 이원화로 수산식품 위생·안전과 관련된 기술적 규제는 대부분 '식품위생법'과 '수산물품질관리법'에 의해 규정되고 있다.

합리적 · 합법적 수입관리 방안

이러한 우리나라의 무역관련 법제를 바탕으로 하여 제3절에서 제시한 수산물 수입관리 개선방안을 실행하기 위한 법령개정 방안을 제시하고자 한다.

<그림 6-1> 우리나라의 무역관련 법제



- : 기술적 규제 및 수량제한 관련 법령
- : 관세제도 관련 법령

2. 법령개정 방안

가. 자원관리 측면

‘대외무역법’ 제14조(수출입의 제한등) 제1항은 생물자원의 보호를 위한 수입제한의 법률적 근거를 제시하고 있다.

“산업자원부 장관은 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규에 의한 의무의 이행, 생물자원의 보호등을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 물품등의 수출 또는 수입을 제한하거나 금지할 수 있다.”

동 법 제14조 제5항은 산업자원부 장관이 수출입의 제한·금지, 승인, 신고, 한정 및 그 절차를 정한 경우에는 이를 공고하도록 하고 있는데, 산업자원부 장관은 이러한 사항을 ‘수출입공고’를 통해 발표하게 된다.

‘대외무역법’에는 산업자원부 장관이 국제조약과 국제법규, 생물자원 보호등을 이유로 수입제한을 할 수 있도록 규정하고 있지만, 현재 각종 수입제한 조치는 물품의 성격에 따라 각 부처 소관의 개별법에서도 나타나 있다. 예를 들어 쌀의 경우에는 ‘양곡관리법’⁵⁵⁾에 의해 농림부장관의 허가를 받아야 하고, 총포화약류의 경우에는 ‘총포·도검·화약류등단속법’⁵⁶⁾에 따라 행정자치부령이 정하는 바에 따라 경찰청장의 허가를 받도록 하고 있다. 따라서 수산자원의 보호를 위한 수입관리 조치는 수산자원 관리의 주무부처인 해양수산부 소관의 ‘수산업법’과 같은 개별 법령에 의해 수용하는 것이 가능하다고 판단된다. 그러나 이 경우에는 ‘대외무역법’ 제6조(무역에 관한 법령등의 협의)에 따라 산업자원부 장관과 사전에 협의하여야 하며, 동 법 제15조에 따라 수입관리 조치를 확정된 경우에는 그 시행일 전에 그 내용을 산업자원부 장관에 제출하여 이를 공고하도록 하여야 한다.⁵⁷⁾

어업자원 관리의 주체가 해양수산부 장관임을 고려하면, 자원관리 측면에서의 수입관리 제도는 ‘대외무역법’과는 별도로 수산분야 개별법에 그 근거를 마련하는 것이 바람직하다고 판단된다. 현행 ‘수산업법’에도 자원관리를 위해 해양수산부 장관이 수산물 수입을 제한할 수 있는 근거조항이 마련되어 있다. ‘수산업법’ 제7장(자원의 보호·관리) 제79조 제1항의 내용은 다음과 같다.

55) ‘양곡관리법’ 제12조(미곡등의 수입허가등) 제1항, “미곡이나 이를 원료로 한 분쇄물·분말 기타 이에 준하는 것으로서 대통령령이 정하는 양곡(이하 "허가대상미곡등"이라 한다)을 수입하고자 하는 자는 농림부장관의 허가를 받아야 한다.”

56) 총포·도검·화약류등단속법 제9조(수출입의 허가등) 제1항, “총포·화약류를 수출 또는 수입하고자 하는 사람은 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 그때마다 경찰청장의 허가를 받아야 한다.”

57) 각 개별법과 국제조약에 의한 수출입 제한조치들은 ‘통합공고’에 의해 발표된다.

‘수산업법’ 제7장(자원의 보호·관리) 제79조 제1항

수산동식물의 번식·보호를 위하여 다음 각호에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

1. 수산동식물의 포획·채취의 제한 또는 금지
2. 어구·어법 또는 어선의 제한 또는 금지
3. 수산동식물의 번식·보호에 필요한 물체의 채취 또는 제거에 관한 제한 또는 금지
4. 삭제 <2005.3.31>
5. **외국으로부터 수산동식물의 반입·이식 또는 외국으로의 반출에 관한 제한·금지·승인**
6. 수산동식물에 유해한 물체나 물질을 버리거나 흘리는 행위, 수질오탁 및 오염의 제한 또는 금지
7. 수산동식물의 병해방지에 관한 사항과 양식 및 병해방지를 목적으로 하는 약품 또는 물질의 사용에 관한 제한 또는 금지
8. 수산동식물의 치어 및 치패의 수출의 제한 또는 금지
9. 멸종위기에 처한 수산동식물의 번식·보호를 위한 제한 또는 금지

수산업법 제79조 제1항 제5조는 수산자원의 보호·관리를 위해 외국으로부터의 수산물 반입을 제한 혹은 금지하거나 승인할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 이 조항을 실제로 수산자원 관리를 위한 수입제한의 법률적 근거로 적용하기에는 크게 미흡한 것으로 판단된다. 그 이유는 수산업법 제79조 제1항은 수산동식물의 번식·보호를 위하여 각 호에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있지만, ‘수산업법’ 시행령이나 ‘수산자원보호령’에는 제79조 제1항 제5호에 관한 어떠한 조치도 규정되어 있지 않기 때문이다. 따라서 수산자원 관리 차원에서의 수입관리 정책의 실행을 위해서는 ‘수산업법’ 제79조 제1항의 내용을 크게 강화하는 법률개정작업이 필요하다고 판단된다.

가장 단순한 방법으로는 ‘수산자원보호령’을 개정하여 ‘수산업법’ 제79조 제1항을 근거로한 수입제한의 조건과 주체, 절차 등에 관한 사항을 마련하는 것이다. 구체적

인 내용으로서 해양수산부 장관이 체장제한과 같이 국내에서 시행되고 자원보호 수단을 수입물에 대해 적용하도록 하여 국내산 수산물과 수입산 수산물 간의 동일한 관리수단을 적용하도록 하는 방안을 고려할 수 있다.

본 연구에서 제안한 수산물 수입할당제도 역시 그 법적 근거를 '수산업법' 개정을 통해 마련할 수 있을 것이다. 이 경우에는 모 법의 총허용어획량제도와 관련된 제54조의2를 수정하여 총허용어획량이 설정된 어종에 대해서는 수입을 제한할 수 있다는 내용을 추가하고, 구체적인 조건이나 절차 등은 하위법령에 위임하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 이를 바탕으로 해양수산부 장관은 어종별 할당량을 별도로 고시할 수 있을 것이다. 물론 이러한 법령개편 방안을 추진함에 있어서, 앞에서 언급한 바와 같이, 무역정책의 소관부처인 산업자원부⁵⁸⁾ 등 관계부처와의 사전 협의는 반드시 필요하다.

참고로 수산물 수입할당제도와 관련한 일본의 법제를 살펴보면, '외환 및 외국무역법' 제56조를 근거로 하여 '수입 무역관리령' 제3조 제1항에서 경제산업성 장관이 수입할당 품목과 수입한도를 정할 수 있도록 규정하고 있다.

위에서 제시한 법령 개편방안은 현행 수산업 관련 법제를 그대로 유지할 경우를 전제로 하고 있다. 이미 현행 '수산업법' 체제에 대한 많은 문제점들이 공론화되어 있는 상태이고 정부에서도 '수산업법' 체제의 근본적인 개편을 모색하고 있다는 점을 고려하면, 수산자원 관리를 위한 수입관리제도의 확립은 '수산업법'의 개편과 연계하여 제정 추진되고 있는 가칭 '수산자원관리법'에서 수용하도록 하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

할당관세 도입을 위해서는 대통령령 '관세법 제71조의 할당관세의 적용에 관한 규정'을 개정하여, 할당관세 적용 대상 수산품목을 동 규정에 포함시켜야 한다. 그러나 국내 할당관세제도는 관세인하(저관세율 도입)의 경우만 적용되고 있어서, 특정 수산물에 대해 고관세율을 도입하고자 할 경우 재정경제부 등 관계 부처와의 협의에 많은 노력을 기울여야 할 것으로 판단된다.

58) 정부조직법 제37조 제1항, "산업자원부장관은 상업·무역 및 무역진흥·공업·에너지 및 지하자원에 관한 사무를 관장한다."

나. 환경 및 생태계 보호측면

본 연구에서는 환경 및 생태계 보호측면의 수입관리 방안으로서 살아있는 식용 수산물에 대한 검역강화와 에코라벨링 제도의 도입을 제시하였다.

먼저 살아있는 식용 수산물에 대한 검역은 현재 제정 추진 중인 가칭 '수산동물 질병관리법'에 근거를 두게 된다. 품목별로 정해지는 일정 크기 이하의 살아있는 식용 수산물의 검역과 관련한 사항은 동 법이 제정된 후 하위 법령과 검역지침에 의해 수용될 수 있다. 구체적인 사항은 기술적이고 전문적인 지식을 요하므로, 별도의 검토를 통해 마련되어야 할 것이다.

에코라벨링제도와 관련해서는 현재 '환경기술개발 및 지원에 관한 법률'이 있지만, 이는 공산품 중심의 운영체제를 위한 것이므로, 수산부문의 에코라벨링제도의 정착을 위해서는 별도의 법률 개정이 필요할 것으로 보인다. 수산부문의 에코라벨링 법제화를 위해서는 기존의 '수산물품질관리법'을 개정하여 에코라벨링 관련 사항을 추가하거나, 현재 법 제정이 추진되고 있는 가칭 '수산자원관리법'에 관련 조항을 삽입하는 방안 등을 검토할 수 있다.

다. 시장질서 확립 측면

본 연구에서는 시장질서 확립측면에서의 수입관리 방안으로서 원산지 판별기술의 개발 및 수입 수산물에 대한 검사강화, 식품라벨링제도의 정립, 국가간 위생약정 제도의 확대 등을 제안한 바 있다. 이 중 원산지 판별기술의 개발과 수입 수산물에 대한 검사강화와 관련해서는 현행의 법령체계에서 가능하므로 별도의 개편방안이 필요치 않다.

식품라벨링제도와 관련해서는 향후 식품표시제도의 중심 수단이 될 것으로 보이는 수산물이력추적제에 대한 법적 근거가 마련되어 있지 않다. 따라서 우수수산물 제도와 연계한 수산물이력추적제도에 관한 사항을 '수산물품질검사법' 제2장 품질관리에 추가하는 법률개정작업이 필요하다.

국가간 위생약정제도에 관한 법적 근거도 현재 모호한 상태이다. '식품위생법' 제 16조 제3항 제1호에 이와 관련된 내용이 언급되어 있긴 하지만, 이를 수산물 위생

약정의 법적 근거로 삼기로는 부족하다. 이 밖에 '대외무역법', '식품위생법' 같은 무역 및 식품 관련 법률이나 수산물품질관리법과 같은 수산분야 법률 어디에도 관련 사항이 규정되어 있지 않다. 즉 약정 체결의 주체나 절차, 요건 등을 규정한 법률 조항이 전무한 실정이다. 국회의 공식적인 승인절차를 거치지 않기 때문에 수산물 위생약정이 '대외무역법' 제3조 2항의 '이 법이나 다른 법률 또는 헌법에 의하여 체결·공포된 무역에 관한 조약'으로 볼 수 있는지도 불분명하다. 따라서 법적근거를 바탕으로 국가간 위생약정제도의 안정적 수행을 위해서는 '수산물품질관리법'을 개정하여 동 제도의 목적, 주체, 절차, 요건 등을 담은 근거 조항을 마련할 필요가 있다.

제6절 수산물 수입관리 개선에 따른 파급효과

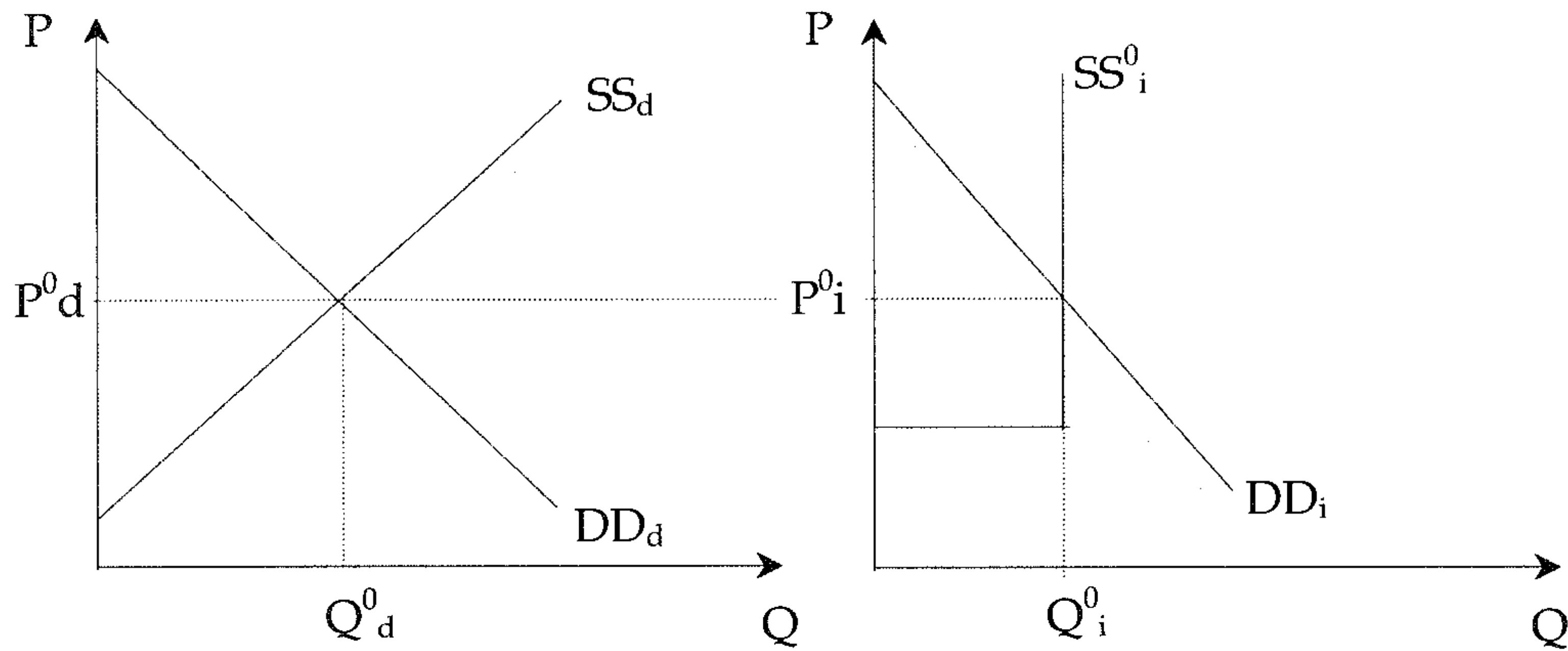
1. 관세할당제도 도입에 따른 효과

이상과 같이 제시한 수산물 수입관리제도 개선에 따른 효과는 계량적으로 측정하기가 불가능하다. 수많은 수산물의 수급곡선과 제도개선에 따른 변화를 추정하기가 불가능하기 때문이다. 따라서 본 절에서는 수산물 수입관리제도 개선에 따른 효과를 정성적으로 제시하고자 한다.

수입관리제도가 변화하면 생산자와 소비자의 후생에 영향을 준다. 앞에서 제시한 바와 같이 수입이 급증하고 있는 수산물에 대해 관세할당제도를 도입했을 경우의 파급효과를 살펴 보았다.

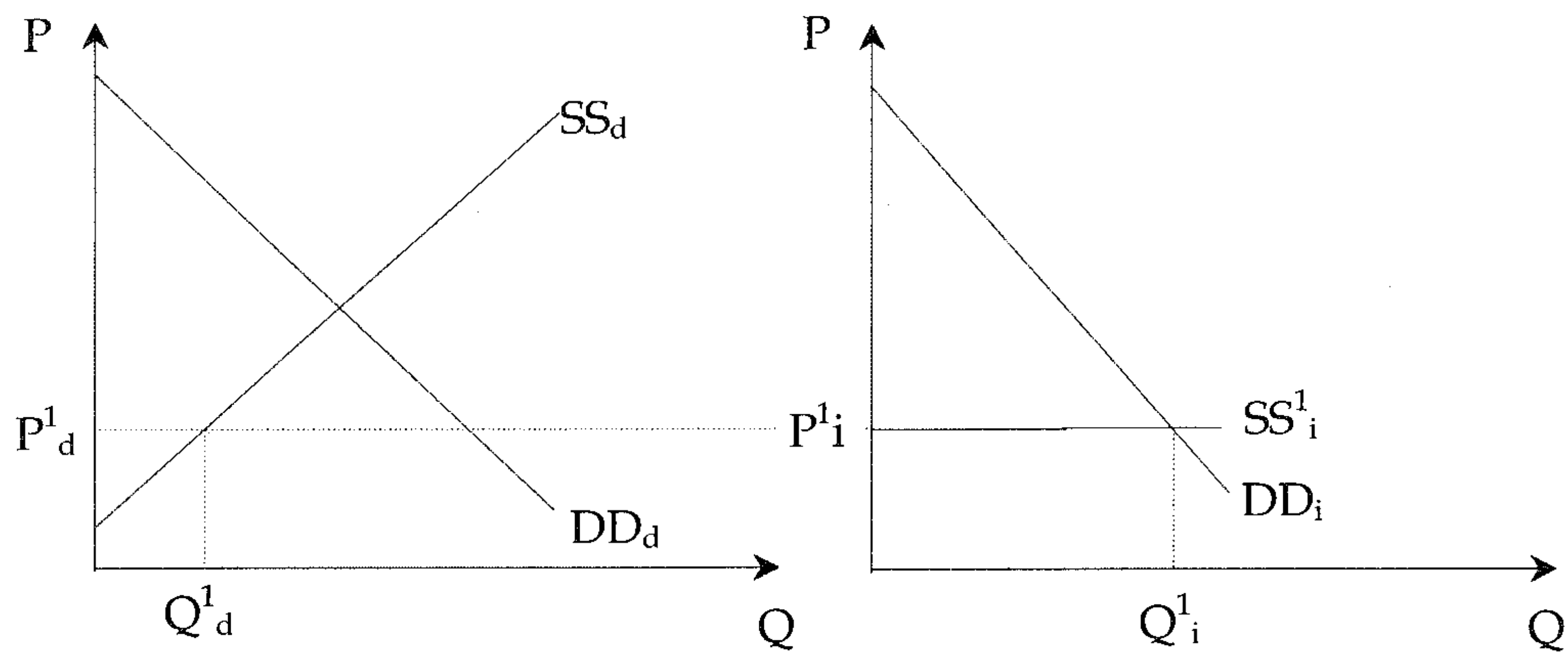
먼저 <그림 6-2>는 특정 품목의 수산물 수입이 급증하기 이전의 해당 품목의 수급상황을 나타내고 있다. 왼편 그림은 특정 품목의 국내산 수산물의 공급곡선(SS_d)과 수요곡선(DD_d)을 나타내고 있는데, 국내산 수산물에 대한 가격은 P⁰_d, 소비 및 생산량은 Q⁰_d가 된다. <그림 6-2>의 오른편 그림은 국내산과 동일한 특정 품목의 수입공급 곡선과 수입 수산물에 대한 수요를 나타내고 있다. 여기서 특정 품목의 수입량이 어획량의 한계로 인해 Q⁰으로 제한되어 있다고 가정하면, 수입 수산물의 공급곡선은 SS⁰_i가 된다. 이 경우 수입 수산물의 가격은 P⁰_i, 수입량은 Q⁰_i가 된다. 여기서 특정품목의 국내산 수산물과 수입 수산물의 품질이 같다고 가정하면, 국내산 수산물의 가격 P⁰_d와 수입 수산물의 가격 P⁰_i는 동일한 수준에서 결정된다.

<그림 6-2> 특정 수산물의 수입이 급증하기 이전의 수산물 수급 상황



그런데, 수출국가에서 특정 품목의 어획량이 갑자기 증가하여 우리나라에 대한 수출을 Q^0_i 에서 Q^1_i 로 늘렸다고 가정하면, 해당 품목의 국내 수급상황은 <그림 6-3>과 같이 변화한다. 즉 가격 경쟁력의 차이로 인해 해당품목의 국내 생산은 Q^1_d 로 감소하고, 특정품목의 수입량은 Q^1_i 로 증가하게 된다. 해당 품목의 국내 가격은 국내산이나 수입산에 대해 동일하게 P^1_d (혹은 P^1_i)가 된다. 즉, 특정 품목의 수입이 급증함에 따라 해당 품목의 국내생산이 감소하고 가격이 하락한 것이다.

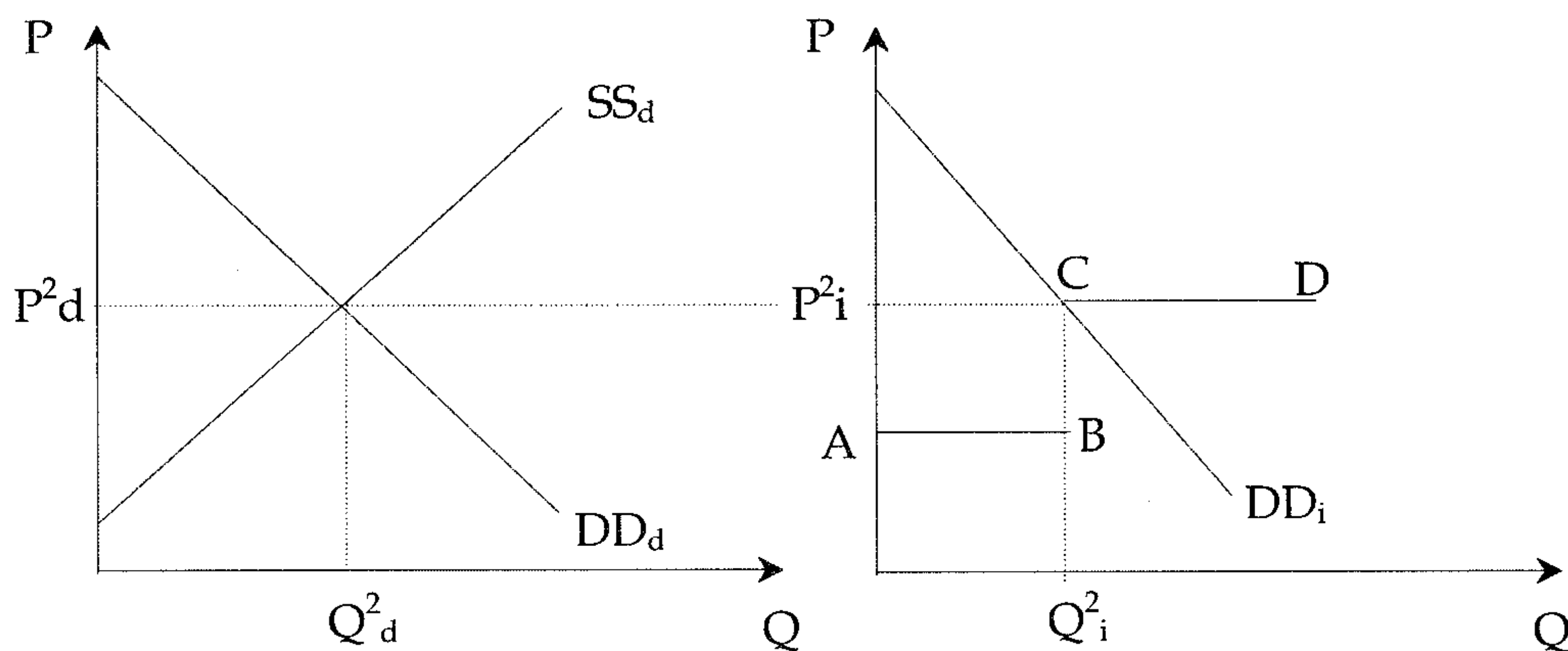
<그림 6-3> 특정 수산물의 수입 급증 이후의 수산물 수급 상황



이러한 수산물 수입 급증에 따른 국내 어업의 위축을 막기 위하여 수입수산물에 대한 관세할당제도를 도입할 경우, 수산물 수급은 <그림 6-4>와 같이 다시 변화하게 된다. 즉, 수입 수산물의 공급곡선은 정상적인 관세가 부과되는 물량한도인 Q^2_i 까지는 직선 AB가 되고, Q^2_i 이상의 높은 관세가 부과되는 물량에 대해서는 직선

CD로 나뉘지게 된다. 이에 따라 특정 품목의 수산물 수입은 Q^2_i 로 다시 감소하게 되고, 국내 생산은 Q^2_d 로 다시 증가하게 된다. 또 가격은 다시 P^2_d (혹은 P^2_i)로 상승하게 된다. 즉 관세할당제도의 도입에 따라 해당 품목의 국내 수급이 다시 원상태로 회복된 것이다.

<그림 6-4> 특정 수산물의 수입 급증 이후 관세할당제도 도입에 따른 수산물 수급 상황



이제 이러한 변화과정을 하나의 그림에 표시하여 생산자와 소비자의 잉여가 어떻게 변화하였는지를 살펴보기로 한다.

<그림 6-5>에서 특정 품목의 수산물 수입이 급증하기 이전에 해당 품목의 전체적인 국내 공급곡선은 점 B, D, G, I, M을 연결한 선이 된다. 이 중 직선 BD와 직선 GM은 국내생산에 의한 공급을 나타내고 있다. 그 중간의 직선 DG는 수입 수산물에 의한 공급 부분을 나타낸다. 여기서 해당 품목의 수산물을 수출하는 국가에서 그 품목의 어획량이 갑자기 늘어 나면서 우리나라에 대한 수출량을 갑자기 증가시켰다고 하자. 이 경우에는 국내시장에서 수입 수산물의 공급이 직선DG에서 직선DK로 변화하게 되고, 이에 따라 국내시장에서 전체적인 공급곡선은 점 B, D, K를 연결하는 선이 된다. 또 공급곡선의 변화로 인해 국내 소비량은 Q^0 에서 Q^1 으로 늘어나게 되고, 가격은 P^0 에서 P^1 으로 상승하게 된다. 국내생산은 직선 OC와 직선 HQ^0 를 합한 양에서 직선 OC만큼의 양으로 감소하게 된다. 한편 수입량은 직선 CH에 해당하는 양에서 직선 CQ^1 에 해당하는 양으로 늘어나게 된다.

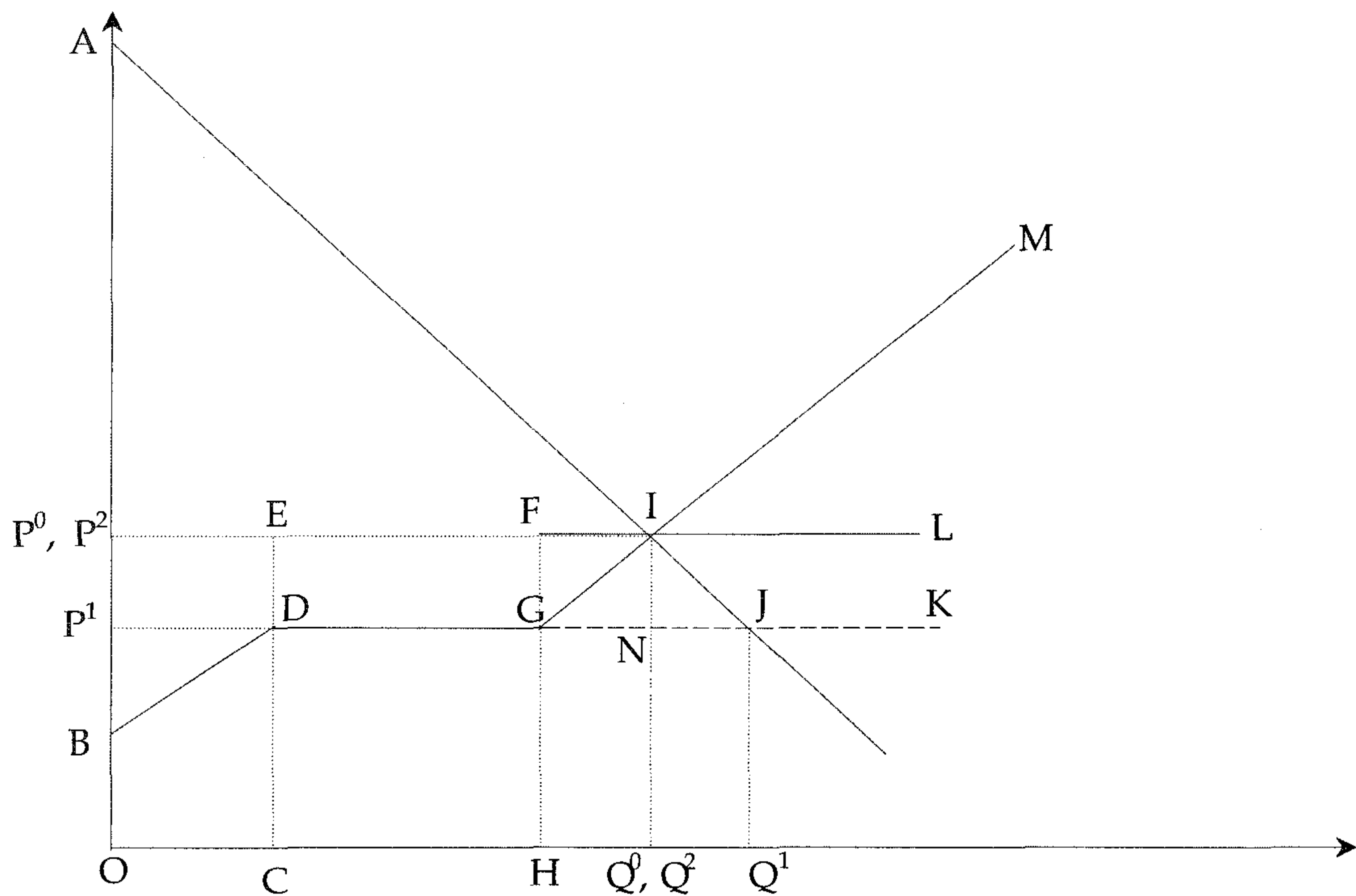
이에 따라 생산자 잉여는 사각형 P^0BDE 와 삼각형 FGI와 합한 양에서 삼각형

합리적 · 합법적 수입관리 방안

P^1BD 에 해당하는 양으로 축소된다. 반면 소비자 잉여는 삼각형 AP^0I 에 해당하는 양에서 삼각형 AP^1J 에 해당하는 양으로 증가하게 된다. 수입업자는 수산물 수입이 늘어나기 이전에는 사각형 $EDGF$ 만큼 잉여를 누렸지만, 수입이 급증한 이후에는 잉여를 누리지 못하게 된다.

신고전주의 경제학 이론에 따라 사회의 완전고용을 가정할 경우, 수산물 수입증가에 의해 가격이 떨어질 경우 사회전체적으로 잉여는 삼각형 GII 만큼 증가하게 된다. 그러나 어업분야에 대하여 요소의 완전고용을 가정하는 것은 현실과 전혀 부합하지 않는다. 국내 어업의 특성상 생산활동에서 이탈된 생산요소는 재고용되기 힘들다. 수산물 수입이 급증함으로써 어업활동에서 이탈되는 생산요소는 <그림 6-5>에서 사각형 IQ^0Q^1J 에 해당된다. 만일 이와 같이 이탈된 생산요소 전체가 사회 다른 부문에서 재고용되지 못하고 전량 유향화될 경우에는 사회전체적으로는 수산물 수입급증에 따라 사각형 IQ^0Q^1J 만큼 추가적인 잉여 손실을 보게 된다. 즉 어업활동에서 이탈된 생산요소가 재고용되지 못할 경우 사회전체적으로는 사각형 IQ^0Q^1J 면적에서 삼각형 GII 면적을 빼준 만큼의 잉여 손실을 보게 되는 것이다.

<그림 6-5> 관세할당제도 도입에 따른 효과



수입이 급증하는 수산물에 대한 관세할당제도의 도입은 수산물 수급을 수입이 급증하기 이전으로 복귀시킴으로써 이러한 사회적인 잉여의 손실을 방지하는 효과가 있다. 즉, 관세할당제도의 도입으로 인해 소비자의 잉여는 감소하지만 생산자 잉여는 증가하게 되는데, 생산자 잉여 증가가 소비자 잉여 감소를 상회하게 되므로 사회전체적으로는 잉여가 증가하는 결과가 된다. 물론 이는 어업활동에서 이탈된 생산요소가 전량 유희화되는 현실의 상황을 전제로 한 것으로서, 어업활동에서 이탈된 요소의 재고용을 촉진하는 효과적인 정책이 등장할 경우에는 분석결과가 바뀔 수 있다.

2. 환경보호 및 시장질서 확립에 따른 효과

에코라벨링제도 도입과 같은 환경 및 생태계 보호 차원에서의 수입관리방안은 수산물 생산에 수반하는 환경에의 영향을 소비자가 구매의사 결정시 고려하게 함으로써, 수입산과 국내산을 포함한 모든 수산물의 거래에 있어서 공정한 경쟁이 이루어지도록 하는 효과가 있다.

환경에 악영향을 주는 어업행위에 대해 환경보호 차원에서 적절한 규제를 하지 않을 경우 어업행위 중에 발생하는 환경오염에 따른 비용이 외부화됨으로써, 결과적으로 해당 어업자는 사회에 어업비용의 일부를 전가하게 된다. 즉 사회가 적절한 관리정책을 통해 어업자가 어업행위에서 발생하는 환경오염에 대해 적절한 비용을 부담하게 한다면, 환경오염에 따른 비용을 사회에 전가하는 경우에 비해 생산비용이 상승하게 되므로 생산된 수산물의 가격도 그만큼 높아져야 한다. 만일 이와 같이 생산된 수산물이 시장에서 환경오염에 대해 비용을 지불하지 않고 생산된 수산물과 구별없이 경쟁하게 된다면 큰 불이익을 받을 수밖에 없다. 에코라벨링제도는 환경친화적으로 생산된 수산물을 라벨링을 통해 소비자가 식별하게 함으로써 일반 수산물과 공정한 경쟁이 이루어지도록 하기 위한 것이다. 그럼으로써 시장의 전체적인 효율은 개선된다.

그러나 이러한 제도의 도입에 따른 효과를 정량적으로 분석하는 것은 현실적으로 매우 어려울 뿐만 아니라 본 연구의 범위를 벗어난다. 우선 품목별로 생산과정에서 발생하는 환경비용을 추정하기가 현실적으로 불가능할 뿐만 아니라, 환경친화적 수산물에 대한 소비자의 추가지불 의사에 대한 조사도 매우 방대하고 어렵기 때

합리적 · 합법적 수입관리 방안

문이다. 따라서 본 연구에서는 환경보호 측면에서의 수입관리 효과에 대해서는 그 원리에 대한 기술 외에 별도의 정량적 분석은 시도하지 않았다.

시장확립 차원에서의 수입관리 방안의 파급효과 역시 정량적인 분석은 불가능하다. 식품 위생·안전의 확립이나 공정경쟁의 확립 등은 '시장 하부구조(infrastructure)의 확립'이라는 개념에서 파악하여야 하기 때문이다.⁵⁹⁾ 즉 이와 같은 하부구조 정립을 통해 시장전체의 효율이 증가하는 것은 명백하지만, 하부구조 정립과 관련한 개별적 조치의 경제적 효과를 계산하는 것은 시도 그 자체에 의미를 평가하는 것 외에 별 다른 의미를 부여하기 어렵기 때문이다.

59) 나카시마 야스히로, 「식품안전의 경제학」, 이병오 등 번역, 강원대학교 출판부, 2005, pp. 169~173.

제7장 결론 및 시사점

여 백

제7장 결론 및 시사점

1997년 수산물 수입자유화 이후 약 10년이 경과하였다. 그 기간 동안 국내 수산업계는 수산물 수입의 급증으로 인한 시장환경의 급변을 경험하였다. 활어양식업을 비롯한 국내 수산업이 저가 수산물의 수입으로 인한 경영의 어려움을 경험하였고, 자유무역의 지향하는 국제무역질서의 변화 속에 정부는 국내어업의 경쟁력을 강화를 위한 유효적절한 정책의 수립과 수입 수산물의 급증에 따른 시장질서의 확립에 어려움을 겪었다. 10년이라는 기간은 수입 자유화 이후 이루어진 커다란 변화에 비추어보면, 국내 수산업계가 적절한 대응책을 찾기에는 너무 짧은 시간이었는지도 모른다.

변화에 대응하기 위한 하나의 방편으로서, 그 동안 우리나라가 고수해 온 수산물 수입관리제도가 현재의 환경에 적합한 것인지를 평가하고 그 개선방안을 모색하는 것은 시급한 과제라 할 수 있다. 본 연구는 바로 이와 같은 배경에서 국제규범의 틀 안에서 선진국의 제도와 형평성을 갖는 국내 수산물 수입관리제도의 개선방안을 찾고자 하였다.

본 연구는 수산자원의 관리측면, 환경 및 생태계 보호 측면, 시장질서 확립 차원에서 국제규범의 변화와 선진국의 관련제도를 고찰하고, 개선방안으로서 TAC제도 대상 어종에 대한 할당관세제도 도입, 살아있는 식용 수산물에 대한 수입검역 강화, 에코라벨링제도 도입, 원산지 판별기술 개발, 식품라벨링제도 정립, 국가 수산물 위생약정제도의 활성화 등을 제안하였고, 이러한 방안을 실천하기 위한 법령개편 방안을 제시하였다.

본 연구를 통해 향후 정부가 수산물 수입관리제도를 개선함에 있어서 고려하여야 할 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 국제규범의 틀 안에서 생산자를 보호하기 위한 명시적인 수입관리 방안은 더 이상 합당한 명분을 확보하기 어렵다는 점이다. 우리나라는 1980년대 말 GATT

합리적 · 합법적 수입관리 방안

제18조에 따른 수량제한 허용국가에서 GATT 제11조(수량제한의 일반적 금지) 적용 국가로 편입되어 GATT 체제에서는 개발도상국가로서의 지위를 잃었다. 이에 따른 광범위한 수입자유화 및 관세양허와 함께 조정관세제도가 도입되었지만, 이는 국내 산업의 조정을 위한 한시적 조치로서의 성격을 갖고 있다. 우리나라 무역정책의 기본방향이 향후 조정관세의 축소 및 폐지에 맞춰져 있으므로, 관세나 수량제한 등 전통적 수단을 통해 국내산업을 보호하는 조치는 국내 무역정책 및 국제무역규범의 틀 안에서는 그 타당성을 상실하였다고 할 수 있다.

둘째, 수입관리 방안으로서 공공정책의 다양한 목적과 관련된 기술적 규제가 중시되어야 한다는 점이다. 국내산업 보호와 세수확보라는 전통적 무역정책의 목표는 이미 국제규범의 틀 안에서 그 적법성을 상실하였으므로, 그 외에 수산물 수입 관리와 관련하여 추구할 수 있는 공공정책의 목표로서 수산자원 관리, 환경 및 생태계 보호, 시장질서 확립 등이 중시되어야 한다. 이러한 정책 목표를 추구할 때, 국내 생산자뿐만 아니라 소비자의 후생에도 기여함으로써 정책의 보편성을 확보할 수 있다. 본 연구에서 살펴 본 일본, 미국, EU의 수산물 수입관리제도가 이러한 기술적 규제, 그 중에서도 식품 위생·안전성 확보나 원산지 표시 등과 같은 시장질서 확립을 위한 기술적 규제에 초점이 맞추어져 있음을 알 수 있다. 사실 이러한 수단들은 명시적으로는 식품 위생·안전성 확보나 시장질서 확립을 통한 소비자 보호를 목적으로 하지만, 자국의 생산자 보호를 위한 우회적 수단으로 활용된다는 점은 널리 인식되고 있다. 예를 들어 일본의 수산물 수입할당제도는 대외적으로는 천연자원 보호를 명분으로 내걸고 있지만, 자국의 어업 보호가 주된 목적이 되고 있음은 수산분야의 종사자라면 주지하고 있는 사실이다.

셋째, 관세인상이나 수량제한을 수반하는 수산물 할당관세제도의 도입이나 수입 할당제도는 국내 무역정책의 방향과 상치되는 면이 있으므로, 그 정책의 도입 시기를 전략적으로 선택할 필요가 있다는 점이다. 이와 관련하여 고려해 볼 수 있는 방안은 향후 우리나라의 수산물 주요 교역 상대국인 일본이나 중국과의 FTA 협상에 대응하는 수단으로서 상기 제도 도입의 당위성을 제기하는 것이다. 이미 일본은 수산물에 대한 수입할당제도를 시행하고 있으므로, 한국도 국제규범의 틀 안에서 상기제도를 도입하는 것은 주 교역상대와의 형평성 확보차원에서 설득력을 가질 수 있다. 중국과는 FTA 협상시 국내 어업에의 영향을 축소하기 위한 협상전략으로서 할당관세 도입을 검토할 수 있을 것이다.

〈참 고 문 헌〉

- 국립수산물품질검사원, 「수산물검사연보」, 각년호.
- 김인구, 「세계무역기구론」, 형설출판사, 2005, p. 409.
- 나카시마 야스히로, 「식품안전의 경제학」, 이병오 등 번역, 강원대학교 출판부, 2005, pp. 169~173.
- 남종현, 「국제무역론」, 제3판, 경문사, 2003, pp.393~394.
- 박기환, “일본, 외식업자의 원산지표시 현황과 소비자 인지도,” 농촌경제연구원, 2006, www.krei.re.kr.
- 박형래, 「사례로 보는 WTO와 무역마찰의 이해」, 도서출판 두남, 2005, p.11
- 서울특별시 농수산물공사, 「농수축산물 2005 거래연보」, 2006.
- 수산업관측센터, 「넙치 관측월보」, 2006. 3.
- 유정곤 등, 「어업관리수단 효과분석을 위한 생물경제모델 활용에 관한 모델」, 한국해양수산개발원, 2005.
- 이계임 등, 「농식품 품질경쟁력 제고를 위한 식품표시제도의 효율적 운영방안 연구」, 농촌경제연구원, 2005
- 이상호 등, 「국제무역론 : 이론, 정책, 질서」, 법문사, 1996, pp.193~194.
- 통일부, 「남북교류협력동향」, 2006년 9월호.
- 한국관세무역연구원, 「HS 품목별 수출입통관편람」, 2006.
- 한국해양수산개발원, 「한·중·일 공동어업관리 방안에 관한 연구」, 2005
- 해양수산부, 「수산물수출입통계연보」, 각년호.

합리적 · 합법적 수입관리 방안

해양수산부, 「Ecolabelling 국제규범화 관련 수산부문 대응방안」, 2006.

해양수산부, 「2005 어업생산통계」, 2006.

해양수산부, 「국제수산기구 자원보존 · 관리조치의 국내적 수용체계에 관한 법제연구」, 2006.

해양수산부, 「2006년도 수산업연차보고서」, 2006.

해양수산부, 「감천항 국제수산물류 · 무역기지 조성 및 활성화 방안」, 2005, p. 64.

해양수산부, 「수산분야 관세율 할당제도 도입 및 운영방안」, 2002

해양수산부, 「우리나라 주변 수역에 있어서 어업자원 공동 관리방안」, 2001

해양수산부, 「동북아 수산협력에 관한 연구」, 2000

FAO, 「Causes of detentions and Rejections in International Fish Trade」, Fisheries Technical Paper 473, 2005.

US International Trade Commission, 「Simplification Of The Harmonized Tariff Schedule Of The United States」, 2000, 11.

부 록

여 백

<부록 1 : 수산분야 WTO 무역분쟁 해결사례>

■ 1982년 미국-캐나다산 참치 및 참치제품의 수입금지 사건

- 동 사건에서 패널은 미국의 캐나다산 참치의 수입금지(embargo)가 GATT 제11조 1항에 위반한 수량제한이라고 판정함
- 이어 패널은 상기한 조치가 GATT 제20조 일반적 예외에 의해 정당화되는 것인지를 다루었는 바
 - 먼저 GATT 제20조 전문규정과 관련하여 (i) 미국의 수입금지는 다른 국가에 대하여 본 분쟁과 상응하는 경우에 부과되기 때문에 캐나다산 참치에 대한 수입금지는 차별적이지 않았다고 인정하고, (ii) 미국의 수입금지는 공개적으로 선포되었기 때문에 '국제무역에 대한 가장된 제한'(disguised restriction on international trade)도 아니라고 판시함
 - 그러나 패널은, 미국이 국산 참치의 소비에 대해 상응한 제한을 부과하지 않았기 때문에 미국의 조치가 자원보전을 이유로 한 제20조 (g)의 요건에 부합하지 않는다고 판시함
- 요컨대 이 사건에서 미국의 환경관련 무역조치는 GATT 제20조 (g)호상 국내생산 또는 소비와 연관되어 실시되어야 할 것이라는 요건을 충족하지 못하였다는 이유로 정당화되지 못함

■ 1988년 캐나다의 가공되지 않은 청어 및 연어의 수출제한 조치 사건

- 동 사건에서 패널은 캐나다의 수출제한조치가 GATT 11.1조에 위반된다고 판결하였음
- 이어 패널은 상기한 조치가 GATT 제20조 일반적 예외에 의해 정당화되는 것인지를 다루었는 바
 - 먼저 패널은 연어와 청어가 제20조(g) 소정의 "유한천연자원(exhaustible natural resources)"인 점과 캐나다의 연어와 청어의 수확제한조치가 제20조 (g) 소정의 "국내생산에 대한 제한"이라는 점에 당사자들과 견해를 같이 하였음

- 이러한 결론에 도달한 후 패널은 (i) 가공되지 않은 연어와 청어에 대한 수출 금지조치가 “연어와 청어의 보존과 관련(relating to)이 있는지 여부”와 (ii) 이러한 수출금지조치가 “연어와 청어의 수확에 관한 국내제한조치와 관련하여 (in conjunction with) 효과적인지 여부”에 관하여 검토하였음
- (i)과 관련하여 패널은 무역조치가 제20조(g) 소정의 자원의 보존과 “관계가 있는(relating to)” 것으로 간주되기 위하여는 그러한 조치가 유한천연자원의 보존에 필요하거나 필수적인 필요는 없지만 유한천연자원의 보존을 “주된 목적으로(primarily aimed at)” 하여야 한다고 결론내림
- 그런데 캐나다의 조치는 자원의 보전을 주된 목적으로 한 것이 아니라고 판시함. 그 이유로서 다른 어종에 대해서는 수출의 금지를 부과하지 않고서도 어류수출에 관한 통계를 지속하였고, 또한 미가공된 생선의 수출만을 제한한다면 자원보전을 위한 소비의 제한이 효과적일 수 없기 때문임
- 요컨대 이 사건에서 패널은 캐나다의 수출제한조치가 GATT 제20조 (g)호 상 유한천연자원의 보존과 관련하여 이를 주된 목적으로 하고 있지 않다는 이유로 정당화되지 않는다고 판정함

■ 1991년 미국의 참치 수입제한조치 사건[제1차 Tuna-Dolphin사건]

- 패널은 먼저 멕시코로부터의 참치 및 참치제품에 대한 수입금지와 관련하여 GATT 제20조(b)호의 합치 여부를 다루었는 바, 패널은 설사 제20조 (b)호가 생명과 건강의 초영토적 보호가 허용되는 것으로 해석될지라도 미국의 조치는 동 조항에 규정되어 있는 필요성(necessity)의 요건을 만족시키지 못한다고 판시함
- 구체적으로 미국은 제20조 예외조항의 적용을 바라는 당사자에게 요청되는 GATT에 위반되지 않는 조치, 특히 돌고래들이 여러 국가의 영해와 공해를 떠다니는 사실에 비추어 바람직하게 보이는 국제협력 협정의 협상 등 돌고래 보호 목적을 달성하기 위하여 자신에게 합리적으로 이용가능한 모든 선택을 다하였다는 것을 입증하지 못하였음. 또한 수입금지조치가 미국에게 합리적으로 가능한 유일한 수단이었다고 가정할지라도, 패널은 그 조치가 제20조 (b)호의 의미 안에서 필요한(necessary) 것으로 인정할 수 없다고 결론을 내림

- 위와 같은 이유로 패널은 미국의 멕시코산 참치 및 참치제품에 대한 직접적인 수입제한조치와 그 근거법률인 MMPA의 규정은 GATT 제20조 (b)호에 규정된 예외에 의하여 정당화될 수 없다고 평결함
- 다음으로 패널은 미국의 조치가 GATT 20조(g)호상 유한천연자원의 보존과 관련된 조치는 “국내 생산 또는 소비에 대한 제한과 관련하여” 취해진 것인지의 여부를 검토하였음
- 먼저 패널은 제20조 (g)호가 체약국으로 하여금 자신의 관할권 안에서 생산 또는 소비에 대한 제한을 실시하는 것을 주된 목적으로 한 무역제한조치의 행사를 허용하는 것을 의도한 것으로 봄
 - 그런데 패널은 제20조 (g)호가 초영토적으로 적용된다고 할지라도 미국의 조치는 동 조항에 규정된 조건을 만족시키지 못한다고 보았는 바, 그 이유는 미국이 멕시코가 미국에 참치를 수출하기 위하여 특정기간 동안 달성해야 할 부수적 돌고래 포획 비율의 최고치를 같은 기간동안 미국 어민에 의하여 실제로 기록된 돌고래 포획 비율과 연계시키고 있음을 지적함. 이는 결과적으로 멕시코가 일정 시점에서 자신의 정책이 미국의 돌고래보호 기준에 부합한 것인지 알 수가 없음. 패널은 그러한 예측불가능한 조건을 기초로 한 무역제한조치는 돌고래의 보존을 주된 목적으로 한 것이라고 간주할 수 없다고 보았음
- 한편 패널은 중개국가로부터의 참치 및 참치제품의 수입에 관한 이차적인 수입금지조치와 관련하여도 상기한 동일한 평결을 적용함
- 본 사건 평결에 있어 주목할 점은 패널이 생산자의 환경규제에 있어서 차이에 따라 부과된 수입제한조치는 GATT 제20조(b) 또는 제20조(g)에 규정된 예외에 의하여 정당화되지 못함을 상기하면서 이러한 예외조항들은 동 조항들의 적용의 목적인 생명 또는 보건정책과 자원보존정책의 범위를 제한하는 기준을 특정하지 않고 있음을 지적한 것임. 따라서 패널에게는 체약국단이 GATT하에서 환경정책의 차이에 따라 수입제한을 허용함에 있어서 체약국단의 남용을 막기 위하여 그러한 제한을 정당화하는 국가간 정책 차이의 범위에 대하여 제한을 가할 필요가 있고, 따라서 이에 관한 기준을 개발할 필요가 있음을 지적하였음

▣ 1994년 미국의 참치 수입제한조치 사건[제2차 Tuna-Dolphin사건]

<GATT 20조(g)호에 대하여>

- 이 사건에서 패널은 미국의 돌고래보존 정책이 GATT 제20조(g) 소정의 유한천연자원보존 정책인지 여부를 검토하였는 바, 패널은 돌고래의 부존량이 고갈될 수 있으며, 돌고래보존 정책의 기초로서 현재 돌고래의 부존량이 감소될 필요는 없으므로 돌고래보존 정책은 유한천연자원보존을 위한 정책이라고 인정하였음
- 다음으로 역외적용 문제와 관련하여 패널은 '원칙적으로 조치를 취한 국가의 영토관할권 밖에 있는 사물이나 발생하는 행위를 규율하는 GATT 제20조의 그밖의 조항 및 GATT의 기타 조문들에 따라 원산지가 다른 상품에 대하여 다른 대우를 하는 조치를 취할 수 있다'고 보며, 그 예로 교도소노동상품에 관한 조치에 대해 규정한 GATT 제20조(e)를 들고 있음.
 - 따라서 'GATT가 조치를 취하는 체약국의 영토관할 밖에 있는 사물 또는 행위에 관련된 조치를 절대적으로 금지하는 것으로는 볼 수 없다'고 결론내림.
- 유한천연자원보존과의 관련성(relation) 및 국내 생산 및 소비제한에 관한 보완성(complementarity)과 관련하여 패널은 다른 나라들로 하여금 정책들의 변경을 강요하며, 그러한 변경이 발생하는 경우에만 효과적인 조치들은 GATT 제20조(g) 소정의 유한천연자원의 보존 및 국내 생산 또는 소비에 대한 제한을 실시하는 것을 주된 목적으로 한 조치라고 할 수 없다고 결론내림
 - 따라서 패널은 GATT 제11조 제1항에 위반하여 미국이 취한 참치 및 참치 제품에 대한 수입금지조치는 GATT 제20조(g)에 의하여 정당화되지 못한다고 평결함

<GATT 제20조(b)호에 대하여>

- 먼저 패널은 GATT 제20조(g)의 해석에 있어서와 마찬가지로 'GATT 제20조(b)와 관련한 역외적용에 대하여 동 조의 문언상 보호되어야 할 생물의 위치에 관하여 아무런 제한을 두고 있지 아니하며, 제20조(b)와 전문에 규정된 조건은 단지 정당화[당해 조치가 생물보호에 필요하여야 함("necessary")]가 필

요한 무역제한조치 및 동조치가 적용되는 방식("arbitrary or unjustifiable discrimination", "disguised restriction on international trade")만을 제한하고 있다'는 점에 주목하였음. 또한 동조에 나타난 정책영역(policy area), 즉 생물 보호의 본질 및 정확한 범위, 특히 보호되어야 할 생물의 위치에 관하여 문언 상으로 아무런 구체적 규정이 없음

- 이 점에서 패널은 제20조(g)의 해석에 있어서와 마찬가지로 이유로 제20조(b)에 의하여 보호되는 인간, 동물 및 식물이 보호조치를 취하는 국가의 영토 관할권 안에 있어야 할 필요는 없다고 판시하였음
 - 따라서 패널은 '태평양동부적도지역에서 돌고래의 생명과 건강을 보호하기 위한 미국의 정책은 GATT 제20조(b)가 적용되는 정책의 범위에 해당한다고 평결함
- 다음으로 패널은 GATT 제20조는 예외규정으로서 GATT의 기본 목표와 원칙을 보존하는 방식으로 좁게 해석되어야 한다는 GATT 제20조(g)를 검토함에 있어서의 추론을 상기하면서, 다른 체약국들로 하여금 정책의 변경을 강요하기 위하여 취해지며, 그러한 변화가 발생하는 경우에만 효과가 있는 조치들은 GATT 제20조(b)호상 소정의 동물의 생명 또는 건강의 보호를 위하여 필요한 것으로 볼 수 없다고 결론내림
- 따라서 GATT 제11조 제1항에 위반하여 미국이 취하고 있는 참치 및 참치 제품에 대한 수입금지조치는 GATT 제20조(b)호에 의하여 정당화되지 못한다고 평결함
- 요컨대 이 사건에서 패널은 미국의 해양포유동물보호법(MMPA) 제10조(a)항(2) 및 제301조(a)항(1)과 (2)에 의한 참치 및 그 가공품에 대한 미국의 수입금지조치(1차 국가에 대한 수입금지조치)와 MMPA 제101조(a)항(2)(C)에 의한 참치 및 그 가공품에 대한 미국의 수입금지조치(중개국가에 대한 수입금지조치)는 GATT 제3조의 주석(Note ad Article III)의 요건을 충족하지 못하며, GATT 제11조 제1항에 위반되는데 동 조치는 제20조(b), (g) 또는 (d) 소정의 예외에 해당하지 않으므로 정당화되지 않는다고 결론내림

■ 1998년 미국의 새우 수입금지 사건의 패널절차

<GATT 제20조 前文 규정과 관련하여, 차별 또는 제한이 있는지에 대하여>

- 패널은 미국의 조치가 미승인국에게는 미국의 조치와 상응하는 수준의 TEDs 사용에 관한 포괄 요건을 충족하거나 바다거북이 없는 어장에서만 전적으로 새우어획을 한다는 조건하에서만 수입 허용되는 것이고 이외에는 수입금지 되는 것이므로 동일한 조건하에 있는 국가간(between the countries where the same conditions prevail)에 부당한 차별(unjustifiable discrimination)로서 GATT 제20조의 범주에 속하지 않는다고 판정함

<GATT 제20조 前文 규정과 관련한 그밖의 쟁점에 대하여>

- 첫째, 미국은 GATT 20조에 의한 무역제한조치를 취할 회원국의 권리가 인정된다고 주장한 것에 대해 패널은 환경과 개발 여건의 다양성은 국제협력을 통해서 해결하라는 것이 WTO 협정 서문의 정신이며, 이는 특히 개도국이 관련되었을 때 더욱 그러하다고 지적함
 - 따라서 미국이 주장하는 GATT 20조에 의해 조치를 취할 권리를 회원국이 보유하고 있다는 주장을 배척함
- 둘째, 미국은 바다거북이 전세계 공통자원이므로 미국은 조치를 취할 이해관계와 권한을 가지고 있다고 주장하였는 바, 이에 대해 패널은 거북의 이동성으로 각국이 공통이해를 가진다 하더라도 한 국가의 일방적인 조치보다는 국제협정을 통해 해결하는 것이 문제를 더 잘 해결할 수 있다고 봄. 따라서 패널은 일차적으로 국제협력을 통해 문제를 해결하기 위해 미국은 제소국들을 포함한 국제사회에서 수락 가능한 보존방법을 개발하는 국제적인 협력 방안 논의를 먼저 했었어야만 했다고 지적함
- 셋째, 미국은 TEDs의 사용은 이미 다자간 환경 기준으로 인정되어 왔다고 주장하였는 바, 패널은 CITES로는 국가들이 TEDs 사용을 요구하는 것을 정당화할 수 없다고 결론내림. TEDs의 사용은 단지 지역협정에 기초하거나 미국의 자발적 채택에 의한 것으로 국제적으로 인정된 관행이라 할 수 없고, 비록 1982년 UN 해양법협약과 Agenda 21이 자원보존을 위해 어로 과정 중 의도하지 않은 종들을 보호하기 위한 노력을 기울일 것을 규정하지만 방법에 있

어도 TEDs를 강요한 것이 아니라고 봄. 또한 19개국이라는 다수 국가들이 TEDs를 채택하고 있어도 제소국과 제3자 참가국들이 반대하는 현 상황에 비추어 TEDs 사용이 다자간 환경기준으로 관습적인 인정을 받고 있다고도 볼 수 없다고 봄

- 한편 패널은 GATT 20조를 해석할 때 전문규정의 요건을 충족하는 지를 먼저 검토하고 개별적인 요건을 충족하는 지 검토하는 순서와 그 반대로 하는 것에 차이가 없다고 봄
- 따라서 본 사건에서 패널은 미국의 조치가 GATT 전문규정상 요건을 충족하지 않는 관계로 GATT 20조(b)호와 GATT 20조(g)호에 해당하는지를 검토할 필요가 없다고 결론내림

■ 1998년 미국의 새우 수입금지 사건의 상소절차

<제20조 전문규정과 각호상의 요건간의 적용순서와 관련하여>

- 먼저 상소기구는 GATT 20조를 해석할 때 전문규정의 요건을 충족하는 지를 먼저 검토하고 개별적인 요건을 충족하는 지 검토하는 순서와 그 반대로 하는 것에 차이가 없다는 패널의 판단에 동의하지 않음
- 따라서 미국법 Section 609가 GATT 20조에 의해 정당화되는 지에 관한 법적 검토를 하는 것이 의무이자 책임이라며 이에 따른 분석을 수행함

<GATT 제20조 (g)호와 관련하여>

- 상소기구는 미국이 GATT 20조(g)호 및 (b)호를 정당화 근거로 주장하였으나 (g)호를 검토한 후 이에 해당하지 않으면 차선책으로 (b)호를 검토할 수 있다고 하여 (g)호상 유한천연자원의 보존을 위한 정책에 해당하는지의 여부의 요건을 우선 검토하였음
- 먼저 바다거북이 유한천연자원에 해당하는지와 관련 상소기구는 천연자원은 비생물자원으로 한정할 것이 아니라 생물이건 비생물이건 포함된다고 보면서 미국과의 관련성을 볼 때 회유성 동물인 바다거북이 모두라고는 할 수 없어도 대부분이 미국의 관할권 내에 있는 경우가 있으므로 GATT 20조(g)는 미국이 바다거북에 적용하기에 충분한 연계(nexus)가 있다고 결론내림

- 다음으로 유한천연자원의 보존과 “관련된”(related to) 조치 및 “국내생산 또는 소비에 대한 제한”과 “관련하여”(in conjunction) 실시되는 조치인지의 여부와 관련하여 상소기구는 미국의 Section 609는 광범위한(disproportionately wide) 대상을 규제하는 것이 아니며 백지상태의 무조건적인 금지(a simple, blanket prohibition)도 아니며 합리적으로 바다거북보전이라는 목적에 따라 규정된 것이라고 결론내림

<제20조 전문규정과 관련하여>

- 상소기구는 미국의 조치가 GATT 20조(g)의 범위 내에 해당하므로 GATT 20조(b)호에 해당하는지는 더 이상 검토할 필요가 없으나, GATT 20조 전문규정에 해당하는지를 추가로 검토하여야 한다고 봄
- 먼저 상소기구는 부당한 차별(unjustifiable discrimination)이 있었는지를 검토하였는 바, 상소기구는 Section 609의 가장 현저한 흠결은 의도적이고 실제적인 강제 효과(intended and actual coercive effect)라고 지적함. Section 609 규정만을 보면 신축성을 가진 것으로 보이나, 1996년 국무성지침과 관행을 볼 때 매우 경직적으로 운용되었음 지적함. 즉, 지침은 “shall be made”라는 의무규정으로 되어 있고 실제 적용에서도 유일하게 미국과 동일한 제도를 택하는 경우에만 면제를 해 주었다는 것임
 - 상소기구는 미국이 국내적으로도 동일한 조건하에 이를 운영한다는 점을 인정하면서도, 어느 국가가 국내적으로는 단일 기준(single standard)을 채택할 수는 있으나, 국제적으로는 상황의 차이를 고려하여 적용하여야 한다고 지적하면서, 미국이 미승인국가에 대하여는 TEDs를 사용하여 어획하더라도 수입을 금지하는 부당한 차별을 하였다고 지적함
 - 나아가 상소기구는 미국이 진지한 다자간의 협상노력을 기울이지 않았다는 점을 문제로 지적하였음
- 다음으로 자의적 차별(arbitrary discrimination)과 관련하여 상소기구는, 미국이 적용과정중 상대국에 상황을 질의하지도 않았고 유일의 경직적이고 비탄력적인 요건(single, rigid and unbending requirement)을 부과하는 제도를 운용하였을 뿐만 아니라 승인을 받기 위한 절차의 투명성과 예측가능성이 전혀 없이 일방적인(ex parte) 질문, 심리 및 반론기회의 미제공, 개별적 서면통보 절차 미비, 재심 및 상소의 부정 등으로 자의적 차별이 있었다고 판단함

→ 요컨대 상소기구는 미국의 조치가 GATT 20조(g)호에 해당하기는 하지만 GATT 20조 전문규정이 요구한 조건을 충족하지 않아 정당화될 수 없다고 결론내림

▣ 미국의 새우 수입제한조치 사건 이행패널 절차

<GATT 20조 전문규정과 동조 (g)호간의 적용 순서에 대하여>

- 미국-새우수입제한조치사건에 대한 상소기구의 결론에 따른 DSB의 판정 사항을 미국이 준수하지 않았다는 이행문제를 둘러싼 이행패널절차에서 패널은 미국의 “이행조치”가 GATT 20조(g)호에 합치하는 것인지의 여부를 검토한 후 동 조치가 GATT 제20조 (g)호에 의해 “잠정적으로 정당화”되는 경우, 동 조치가 GATT 20조 전문규정에 합치되게 적용되었는지를 검토한다는 분석방법을 재확인함

<GATT 제20조(g)호상 “유한천연자원의 보호”에 대하여>

- 이행패널은 미국의 개정 가이드라인의 어느 것도 GATT 제20조 (g)호에 관련된 Section 609의 의미를 변화시키지 않는다면 상소기구의 GATT 제20 (g)호에 기한 Section 609의 정당화는 여전히 유효하게 된다면, 이행패널은 개정 가이드라인에서 그러한 변화의 증거를 발견하지 못하였고, 따라서 패널은 미국의 이행조치가 GATT 제20조 (g)호에 의해 “잠정적으로 정당화”된다고 판정함

<GATT 제20조 전문규정과 관련, 국제협상을 위한 진지한 노력이 있었는지에 대해>

- 먼저 이행패널은 바다거북 보호조치를 입법하기 전에 바다거북의 보호와 보존에 관한 국제협정에 대한 협상을 전개하고 그런 협정에 이르러야 할 미국의 의무의 정도를 고려하였는 바, 이 문제를 검토함에 있어 패널은 “GATT 20조하의 권리의 남용이나 오용”을 협상 의무의 정도를 결정하는 “기준”으로 검토했음
 - 이행패널은 미국이 바다거북 보호를 위한 국제협정 협상에서 “진지한 선의의 노력”을 했음을 증명했다고 결론지었고, 따라서 미국이 상소기구에 의해 성립된 기준을 충족시켰다고 판단함

<GATT 제20조 전문규정과 관련, '자의적이거나 정당화될 수 없는 차별'에 대해>

- 미국에 의해 개발된 TED기술을 새우 수출국으로 이전하고자 하는 노력의 차이에 대해 이행패널은 말레이시아에 대한 차별이 없었다는 등의 이유로 개정 가이드라인을 통해 이행된 Section 609가 GATT 20 전문규정에 의해 “자의적이거나 정당화될 수 없는 차별”을 구성하는 방법으로 적용되지 않았다고 결론내림

<GATT 제20조 전문규정과 관련, '국제무역에 대한 위장된 제한'에 대하여>

- 또한 이행패널은 수출국으로 하여금 TED의 의무적 사용에 근거하지 않은 프로그램을 적용하는 것을 허용하지 않음으로써, 그리고 제3국에서의 TED사용을 개발할 기술적 지원을 제공함으로써, 미국은 Section 609가 위장된 무역제한을 구성하도록 적용하지 않았다고 판단하고, 따라서 이행패널은 미국의 이행조치가 GATT 20조 의미상 국제무역에 대한 위장된 제한을 구성하지 않는다고 결론내림

→ 요컨대 이행패널은 Section 609가 개정 가이드라인에 의해 이행되고 실제로 적용된 대로 하면 GATT 20조에 의해 정당화된다고 결론내림. 그러나 이행패널은 그러한 이행조치의 정당화는 “보고서에 언급된 조건, 특히, 다자협정에 이르기 위한 진지한 선의의 노력이 만족되는 경우에 한해서만” 유효하다는 단서를 부과함으로써 동 판정의 효과를 제한함

■ 미국의 새우 수입제한조치 사건의 이행상소기구 절차

- 말레이시아는 이행패널이 DSU 21.5조하의 적절한 위임사항을 따르지 않았을 뿐만 아니라 미국의 이행조치가 GATT 20조 전문규정의 요건을 만족했다는 결론이 잘못된 것이라고 주장하여 상소함
 - 이에 대해 이행상소기구는 GATT 제20조 전문규정과 관련하여 “이 보고서의 판정에 언급된 조건, 특히 다자협정을 체결하기 위한 현재의 진지한 선의의 노력이 만족되는 한 Section 609 of Public Law 101-162가 1999년 7월 8일의 개정된 가이드라인에 의해 이행되고 미국 당국에 의해 적용된 대로 GATT 1994의 20조에 의해 정당화된다”면서 패널의 판정을 지지함
- 이로써 DSB의 권고에 따른 미국의 이행조치는 GATT 20조의 관련 규정에 의해 정당화된다고 인정됨

<부록 2 : GATT 협정문 제13조(수량제한의 무차별 적용) 전문>

1. 체약국은 다른 체약국 영역 상품의 수입 또는 체약국 영역으로의 상품의 수출에 대하여 제3국으로부터의 동종 상품의 수입 또는 모든 제3국에 대한 동종 상품의 수출이 유사하게 금지 또는 제한된 경우를 제외하고는 어떠한 금지나 제한을 적용할수 없다.
2. 체약국은 수입제한을 적용함에 있어서 각 체약국이 차지할 수 있는 몫이 동 제한을 적용하지 않았을 경우와 가능한한 근사하도록 동 상품의 무역량을 분배할 것을 목표로 하여야 하며 이를 위하여 다음의 제 규정을 준수하여야 한다.
 - (a) 시행이 가능할 경우에는 수입 허가품의 총량을 표시하는 쿼타(공급국별 할당여부를 불문함)를 결정하고 동 총량은 본 항 (b)에 의하여 공고하여야 한다.
 - (b) 쿼타가 실행불가능할 경우에는 쿼타 대신 수입의 허가 또는 면허에 의하여 제한을 적용할 수 있다.
 - (c) 체약국은 본 항 (d)에 의하여 쿼타를 배정하는 경우를 제외하고는 특정국가 또는 특정 공급원으로부터 해당 상품을 수입하기 위하여 수입의 허가 또는 면허를 이용할 수 없다.
 - (d) 공급국간에 쿼타가 배정된 경우, 제한을 과하고 있는 체약국은 동 상품의 공급에 실질적으로 이해관계가 있는 체약국에 대하여 동산품의 무역에 영향을 미쳤거나 또는 미치고 있는 특수요인에 대해 적절한 고려를 하며 과거의 대표적인 기간 중에 관련 체약국들이 공급한 수출 상품의 총량 또는 총액에 대한 비율에 따라서 쿼타를 배정하여야 한다. 전기의 총 수량 또는 총 가격 중 특정 체약국에 배정된 쿼타의 전량 사용을 방해하는 어떠한 조건이나 절차도 적용해서는 않된다. 단 쿼타가 소정 기간 내에 수입될 것을 조건으로 한다.
3. (a) 수입제한과 관련하여 수입허가서가 발급될 경우, 제한을 적용하고 있는 체약국은 해당 상품의 무역에 이해관계가 있는 체약국의 요청이 있을 때에는 동 제한의 실시, 최근 기간 중에 승인된 수입허가 및 공급국가 허가 분포에 관한 모든 관련정보를 제공하여야 한다. 단 수입상 또는 공급상의 명칭에 관한 정보를 제공할 의무는 없다.

(b) 쿼타 배정을 비롯한 수입제한조치를 취할 경우, 조치를 취하는 체약국은 장차 특정한 기간 중에 수입이 허가될 상품의 총량 또는 총액 및 이의 변경사항을 공고하여야 한다. 공고 당시에 수송 도중에 있는 해당 상품의 수입은 거부할 수 없다. 단 실행가능한 범위내에서 해당기간 중의 수입허용량에 이를 제공할 수 있거나 필요한 경우에는 차기 1 내지 2 이상의 기간 중 수입허용량에서 이를 통제할 수 있는 경우 또는 어느 체약국이 관습적으로 공고후 30일 이내에 소비용으로 수입하거나 또는 어느 체약국이 관습적으로 공고후 30일 이내에 소비용으로 수입하거나 또는 보세창고에서 소비용으로 출고한 상품을 전기의 제한에서 면제하고 있을 경우 동 관행은 본항 (b)의 규정에 완전히 합치하는 것으로 인정하여야 한다.

(c) 공급국별로 쿼타를 배정하는 경우, 제한을 취하고 있는 체약국은 해당 상품의 공급에 이해관계가 있는 각 체약국에 대하여 각 공급국에 배정한 쿼타 수량 또는 액수를 즉시 통고하여야 하며 또한 이를 공고하여야 한다.

4. 본 조 제2항 (d) 또는 제11조 제2항 (c)에 의하여 취해지는 제한조치와 관련하여 어느 상품에 대한 대표적 기간의 선정 및 동 상품의 무역에 영향을 주고 있는 특수요인의 평가는 우선적으로 당해 제한조치를 취하는 체약국에 의해서 실시되어야 한다. 단 동 체약국은 동 상품의 공급에 실질적인 이해관계가 있는 다른 체약국 또는 체약국단의 요청이 있을 때에는 결정된 비율 또는 선정된 기준기간의 조정의 필요성, 관련 특수요인의 재평가의 필요성, 적용 쿼타의 배정 또는 동 배정 쿼타의 사용방해 금지와 관련하여 일방적으로 정한 조건, 절차 또는 기타 규정의 폐지의 필요성 등에 관하여 다른 체약국 또는 체약국단과 즉시 협의하여야 한다.

5. 본 조의 규정은 체약국이 설정 · 유지하는 모든 관세 쿼타에 적용되며 본조의 원칙은 가능한 한 수출제한에도 적용되어야 한다.

<부록 3 : 우리나라 어업관리수단의 종류 및 내용>

종류	세부종류 및 내용	정책내용 및 근거	장점	단점
어획노력량 규제	허가정수제	- 연안·구획 : 법 제41조, 보호령 23조, 허가규칙 제3조 - 근해 : 법 제52조, 보호령 제17조	대상어업별 특성을 고려한 현실적이고 구체적인 규제가 가능	규제에 대한 효과가 단기적일 수 있는데, 특히 기술적 대체(technical substitution) 발생 시 규제내용을 계속 변경해 나가야 함
	어선톤수 규제	- 연안·구획 : 법 41조, 허가규칙 제3조 - 근해 : 법 제41조, 보호령 제23조, 허가규칙 제32조		
	어선마력수 규제	- 근해 : 법 제41조, 보호령 제23조, 허가규칙 제3조		
	선복량 제한	- 연안·구획 : 법 제41조 - 근해 : 법 제52조, 보호령 제23조의 2		
	어선감척 사업	어업인지원특별법 제19조, 농발법 제11조, 농발법 시행령 제17조	어획능력 감소를 통한 어업자원회복, 잔류어업인의 소득증대 기여	어선감척 후 능률적인 어구어법의 사용 그리고 기술적 진보로 어획능력이 다시 증가될 우려
어획량 규제	TAC 관리	법 제54조, 보호령 제27조의 3, TAC규칙 9, 11, 16조	중요 관리대상 어종에 대한 과학적 자원조사를 실시하고 지속적인 어획이 가능하도록 관리수준 제시	자원량 추정이 제대로 이루어지지 않을 경우 자원감소 가속화, 어획량 할당이 제대로 이루어지지 않을 경우 자원압력 심화, TAC 미소진 등
기술적 수단	어선·어구 제한	법 제79조, 보호령 제23조	어획능력 감소로 자원압력 감소, 어업별 상황을 고려한 조업활동 규제도 가능	기술적 대체로 어획능력이 다시 증가할 우려와 단속의 어려움
	2중 이상 자망금지	법 제79조, 보호령 제5조	치어보호, 자원압력 감소	
	그물코 규격제한	법 제79조, 보호령 제6조	치어보호, 자원압력 감소	
	어구규모제한	법 제79조, 보호령 제6조	자원압력 감소 및 어업조정	

합리적·합법적 수입관리 방안

종류	세부종류 및 내용	정책내용 및 근거	장점	단점	
기술적 수단	어구사용금지 구역·기간	법 제79조, 보호령 제7조	조업분쟁 완화 및 자원압력 감소	단속의 어려움	
	포획금지구역 및 기간	법 제79조, 보호령 제8조	산란장 보호 및 산란기 동안의 자원 보호		
	포획금지 체장·체중	법 제79조, 보호령 제10조	치어 및 산란어 보호		
	대게·붉은대게 암컷포획금지	법 제79조, 보호령 제11조			
	어란채취 및 치어포획금지	법 제79조, 보호령 제11조의 2			
	특정어업 금지구역	법 제79조, 보호령 제4조	조업질서 유지 및 자원압력 감소	이동성이 높은 어종에 대해서는 효과 감소	
	보호수면	법 제67조, 보호수면규칙	수산동식물의 산란 및 치어의 성장 보호		
	육성수면	법 제70조, 육성수면규칙	정착성 수산동식물의 보호 및 조성		육성수면의 이용을 둘러싼 갈등과 분쟁 발생
	수산자원 보호구역	국토이용법 제40조	어업자원의 보호 및 육성		해면이용과 어업 측면에서의 규제는 거의 없음
	수산자원 관리수면	기르는어업법 제10-11조	수산동식물의 보호 및 조성		-

자료 : 유정곤 등, 「어업관리수단 효과분석을 위한 생물경제모델 활용에 관한 모델」, 한국해양수산개발원, 2005.

<부록 4 : 수산자원보호령 제10조 수산동물의 포획·채취금지 체장 및 체중>

번호	수산동물	학명	포획금지체장 또는 체중
1	개서대	<i>Cynoglossus robustus</i>	26센티미터
2	문치가자미	<i>Pleuromectes yokohamae</i>	15센티미터
3	참가자미	<i>Pleuronectes herzensteini</i>	12센티미터
4	감성돔	<i>Acanthopagrus schlegelii</i>	20센티미터
5	돌 돔	<i>Oplegnathus fasciatus</i>	24센티미터
6	참 돔	<i>Pagrus major</i>	24센티미터
7	황 돔	<i>Dentex tumifrons</i>	15센티미터
8	넙 치	<i>Paralichthys olivaceus</i>	21센티미터
9	농 어	<i>Lateolabrax japonicus</i>	30센티미터
10	대 구	<i>Gadus macrocephalus</i>	30센티미터
11	어 도루묵	<i>Arctoscopus japonicus</i>	10센티미터
12	류 명 태	<i>Theragra chalcogramma</i>	27센티미터
13	민 어	<i>Miichthys miiuy</i>	33센티미터
14	방 어	<i>Seriola quinqueradiata</i>	30센티미터
15	볼 락	<i>Sebastes inermis</i>	15센티미터
16	붕장어	<i>Conger myriaster</i>	35센티미터
17	조피볼락	<i>Sebastes schlegelii</i>	23센티미터
18	쥐노래미	<i>Hexagrammos otakii</i>	18센티미터
19	산천어	<i>Oncorhynchus masou masou</i>	20센티미터
20	송 어	<i>Oncorhynchus masou masou</i>	12센티미터
21	쏘가리	<i>Siniperca scherzeri</i>	18센티미터
22	황 복	<i>Takifugu obscurus</i>	20센티미터

합리적 · 합법적 수입관리 방안

번호	수산동물	학명	포획금지체장 또는 체중	
23	갑 각 류	꽃 게	<i>Portunus trituberculatus</i>	갑장 6.4센티미터
24		대 게	<i>Chionoecetes opilio</i>	9센티미터
25		털 게	<i>Erimacrus isenbeckii</i>	강원도에 한하여 7센티미터
26		참게 동남참게	<i>Eriocheir sinensis</i> <i>Eriocheir japonicus</i>	5센티미터
27		닭새우	<i>Panulirus japonicus</i>	5센티미터(두홍갑장)
28		펼닭새우	<i>Linuparus trigonus</i>	10센티미터(두홍갑장)
29		백 합	<i>Meretrix lusoria</i>	각장 5센티미터
30	패 류	소 라	<i>Batillus cornutus</i>	5센티미터. 다만, 제주도 및 경상북도 울릉도·독도산은 7센티미터로 한다.
31		마대오분자기 오분자기	<i>Sulculus diversicolor diversicolor</i> <i>Sulculus diversicolor aquatilis</i>	제주도에 한하여 4.0센티미터
32		전복류	<i>Haliotis spp.</i>	7센티미터. 다만, 제주도산은 10센티미터로 한다.
33		기수채첩	<i>Corbicula japonica</i>	1.5센티미터
34		참다슬기 곶체다슬기 다슬기 주름다슬기 좁주름다슬기	<i>Semisulcospira coreana</i> <i>Semisulcospira. gottschei</i> <i>Semisulcospira. libertina</i> <i>Semisulcospira forticosta</i> <i>Semisulcospira tegulata</i>	각고 1.5센티미터
35		말조개	<i>Unio douglasiae</i>	9센티미터
36		기 타	대문어	<i>Octopus dofleini</i>
37	북쪽말뚝성게		<i>Strongylocentrotus intermedius</i>	각경 4센티미터