

미국과 일본간 사과분쟁 경과

1. 일본의 사과수입 실태

일본은 공식적으로 1971년 사과시장을 개방했다. 그러나 미국을 비롯한 사과수출국들은 일본의 까다로운 식물검역기준 요구로 1990년대 중반까지 사과를 수출할 수가 없었다. 1971년 이후 단지 한국과 북한만이 사과를 일본에 수출했는데 수출량은 100톤 미만에 불과했다. 1993년 6월에는 뉴질랜드산 사과 수입이 허용되면서 235톤이 수입되었다.

미국 사과생산농가는 미국사과에 대한 일본의 수입규제조치를 ‘bug of moth club’이라고 비난하였다. 미국은 화상병(fire blight)과 코드린나방(coddling moths)등 병해충 출현을 방지하는 등 기존의 검역기준 충족을 위해 지속적으로 노력하였으나 일본이 계속해서 새로운 검역기준을 제시함에 따라 번번이 수출에 실패하였다.

1993년 워싱턴주 사과농가들은 미무역대표부에 공식적으로 일본의 불공정한 수입규제실태를 항의하였다. 미농무장관과 무역대표부는 이러한 입장을 일본 농림수산성장관에 전달하여 1993년 APEC 정상회담 전에 식물검역기준에 합의를 하였고 1994년부터 미국산 사과의 수입을 허용할 것을 약속했다. 그러나 수입품종은 단지 골든 델리셔스와 레드 델리셔스로 제한되었다.

일본은 미국의 끈질긴 요구에 따라 1994년부터 미국에 대해 사과시장을 개방하였다. 1994년 미국산 사과 수출금액은 6백만불로 총 수입량의 87%에 달했다. 1995년에는 약 9,500톤의 미국산 사과가 수입됨으로써 미국무역대표부는 연간 수출량을 1억불까지 전망했다. 그러나 미국산 골든과 레드가 당도면에서 일본 국내산에 못 미칠 뿐 만 아니라 짧은 맛이 강하고 크기도 작아 일본 소비자의 요구에 미치지 못해 구매수요가 현격히 감소하였다. 1996년에는 803톤으로 수입이 줄었고 1997년 105톤, 1999년 211톤, 2000년 323톤, 1998년과 2001년에는 수입이 없었다.

미국산 후지는 2000년 3월에 최초로 항공편으로 일본에 13톤이 수입되어 중소규모 단위의 슈퍼마켓 체인점에 개당 1.43불에 판매되었다. 그러나 국내 후지가격의 하락과 농약살포 등 수입과일의 안전성에 대한 일본소비자의 불신 등으로 판매가 부진함에 따라 개당 0.9불까지 가격을 인하하였다. 미국산 후지의 수입에 따라 일본 국내 생산농가들이 중하등급의 후지를 대량 방출하여 견제하는 조치를 취하였다.

표 1 일본의 신선사과 수입 동향

단위: 톤

	미국	한국	기타	수입계
1995	8,500	-	400	8,900
1996	803	36	250	1,089
1997	105	22	22	149
1998	-	112	98	220
1999	211	60	193	464
2000	323	1,479	603	2,405
2001	-	182	167	349

자료 : USDA/FAS

2. 일본의 미국사과에 대한 식물검역기준

1950년에 제정된 일본의 식물방역법과 시행규칙 3조에 의하면 일본은 미국산 과실로부터 코드린나방 등의 유입으로 피해를 줄 수 있다고 판단하여 사과, 체리, 복숭아, 호두, 살구, 배, 자두 등 8개 과실의 수입을 금지하였다. 다만 수출국이 현지에서 적절한 식물검역조치를 대안으로 취한다면 수입을 허용할 수 있다는 조항을 두었다. 따라서 수출국은 메틸 브로마이드를 이용한 훈증소독이나 냉장보관을 통해 해충유입을 원천적으로 봉쇄할 수 있다고 주장해 왔다.

일본농림수산성은 1987년 이러한 대안적 식물검역조치에 대해 두 가지 실험 가이드를 제시하였는데 첫째 훈증소독방법, 둘째 품종별 병해충 치사율의 비교에 관한 것으로 후자는 품종별 식물검역조치에 관한 것이다.

1996년 이후 미국산 사과 수입이 급격히 감소하자 미국은 후지, 갈라, 브레번, 그레니스미스, 조나골드 등 일본 소비자 취향에 보다 적합한 품종의 수입을 요구했지만 품종별 식물검역을 내세워 미국의 요구를 묵살하였다. 일본이 기본적으로 요구하는 사과 식물검역의 기준은 다음과 같다.

첫째, 수출단지는 농민들이 생산하는 사과의 물량, 크기, 질을 알기 전에 생육기 중에 미리 지정되어야 한다. 둘째, 사과 수출단지는 다른 사과나 과수 단지로부터 500미터 이상 격리되어야 한다. 셋째, 수출사과는 저장, 선별, 포장할 때 수출용이 아닌 다른 사과와 분리되어야 하며 저장, 포장단계에 반드시 검사되어야 한다. 넷째, 생산자와 수출업자는 검사와 수출품 격리에 따른 모든 비용을 부담해야 한다. 이러한 일본의 요구를 미국은 일본의 의도적인 수입규제 행위로 간주하였다.

3. 미국과 일본의 사과 검역 1차 분쟁(WT/DS76)

미국은 일본이 과거 레드 델리셔스나 골든 델리셔스에 대해 요구했던 동일한 식물검역조치를 후지, 갈라, 브레번에 다시 요구함에 따라 1997년 4월 WTO에 문제를 제기하여 5월에 WTO가 중재에 나섰으나 양국의 의견차가 커 분쟁 수습에 실패하였다. 이에 따라 미국은 10월에 공식적으로 WTO 분쟁조정기구(Dispute Settlement Body: DSB)에 이 문제를 검토할 위원회(panel) 구성을 요구하였다.

미국은 일본의 주장이 WTO의 위생 및 식물위생조치의 적용에 관한 협정(Agreement on the Application of the Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS 협정)에 위배된다는 입장이다. 이와 관련된 규정은 SPS협정 2조, 4조, 5조 및 8조, 1994년 GATT협정문 16조, 농업협정 4조이다.

WTO는 1997년 11월에 패널을 구성하였고 12월 세명의 위원을 위촉하였으며, 유럽, 헝가리, 브라질이 제 3자의 자격으로 위원회에 참여하였다. 위원회는 1998년 4월 두 차례 회의를 갖고 6월에는 해당분야의 전문가 및 과학자와 같이 회의를 개최하였다. 위원회의 중간보고서는 1998년 8월, 최종보고서는 10월에 발간되었다.

위원회는 10월 최종보고서에서 일본의 사과품종별 검역요구는 첫째 과학적 원리에 근거하지 않아 SPS협정문 2조 2항을 위반하였고,¹⁾ 둘째, 위

1) SPS협정문 2조는 기본적인 권리 및 의무에 관한 것으로 2항은 “회원국은 위생 및 식물위생 조치가 인간, 동물, 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 범위내에서만 적용되고, 과학적 원리에 근거하며 또한 충분한 과학적 근거없이 유지되지 않도록 보장한다.”

험평가(risk assessment)에 근거를 두지 않고 있어 동 협정 5조 1항을 위반 하였으며²⁾, 셋째, 일본은 이러한 요구를 출판물로 발행하지 않았기 때문에 부속서 2의 첫 번째 조항을 위반한 것으로 판정하였다.³⁾ 일본은 이러한 WTO의 결정에 반발하여 1998년 11월 WTO 항소기구(Appellate Body)에 이의신청을 제출했으나 항소심의기구는 일본의 이의신청을 기각하고 위원회와 동일한 결론을 내림으로써 DSB는 1999년 3월 최종적으로 일본의 식물 검역조치가 비관세장벽임을 판정하였다.

일본은 1999년 WTO의 결정을 받아 들여 미국의 1999년산 후지, 갈라, 브레번, 조나골드, 그래니스미스에 대한 수입을 허용하게 이르렀다.

4. 미국과 일본의 사과 검역 2차 분쟁(WT/DS245)

1994년 이후 일본은 식물검역법을 통해서 미국사과로 부터 화상병(fire blight) 유입 피해를 차단하기 위해 다음과 같은 조치를 취하였다. 첫째 화상병이 발생한 과원으로부터 수출은 허용하지 않으며, 수출과수원의 500미터내에 완충지대를 설정하고, 이 지역 내 사과나무는 매년 개화기, 수잉기, 수확기 등 3차례에 걸쳐 화상병 발생유무를 의무적으로 검사를 실시해야 한다. 둘째, 수확후 수출사과에 대해서 선과, 포장과정에 클로라인(chlorine)을 의무적으로 처리해야 한다. 셋째 수출사과는 타지역에 수출하는 사과와 분리해서 별도 수확하고 포장해야 한다.

2) 5조는 위험평가 및 위생 및 식물위생보호의 적정수준 결정에 관한 것으로 1항은 “회원국은 관련 국제기구에 의해 개발된 위험평가 기술을 고려하여, 자기나라의 위생 또는 식물위생 조치가 여건에 따라 적절하게 인가, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위험평가에 기초하도록 보장한다.”

3) 부속서 2는 위생 및 식물위생규정의 투명성에 관한 것으로 1항은 “회원국은 채택된 모든 위생 및 식물위생규정을 이해당사회원국이 인지할 수 있도록 신속히 공표할 것을 보장한다”

1997년 미국은 양국간 협의회상에서 다 자란 사과(mature apples)와 무결점사과(symptomless apples)의 경우 화상병 박테리아를 옮기지 않는다는 관련학술지발표의 과학적 증거를 내세워 일본에게 수입규제 해제를 요청했으나 거절당했다. 미국의 주장은 화상병이 사과나무에 생기는 병으로 인간에겐 전혀 해가 없으며, 미국정부에 의해 안전하다고 검증받은 사과를 과학적인 근거 없이 검사를 실시하는 것은 불필요하고 비용낭비라는 것이다.

2000년에는 일본의 제안으로 화상병에 대한 미국과 일본의 공동연구를 추진하였는데 2001년 2월 수입사과로부터 화상병 전염가능성이 없다는 동일한 결론이 도출되었다. 미국은 이들 연구결과와 2001년 10월에 양국 과학자협의회 토론결과를 기초로 재차 규제해제를 요청했으나 일본정부는 입장불변을 통보하였다. 미국은 이러한 일본의 조치가 「관세 및 무역에 관한 일반협정」 11조, 농업협정 4조 2항, SPS 협정문 2조 2항과 3항, 5조 2, 3, 5, 6항 및 7조 그리고 부속문 2를 위반했다고 2002년 3월 WTO의 DSB에 중재를 의뢰했다. 이에 따라 DSB가 4월에 중재를 시도했으나 합의 도출에 실패함에 따라 미국은 2002년 5월 DSB에 공식적으로 위원회(panel) 구성을 요청하였고 7월에 위원장과 위원회 2명으로 위원회가 구성되었으며, 호주, 브라질, 대만, EU 및 뉴질랜드는 옵저버(제3국)로 참여하였다.

2003년 1월까지 2차례의 위원회가 개최되었는데 미국의 주장은 미국 사과는 식물검역조치가 잘 취해져 있어 안전하기 때문에 화상병을 전염시킬 우려가 없다는 것이고 일본은 혹시라도 감염된 사과가 수입되면 병을 옮길 수 있다는 주장이다.

2003년 7월 위원회는 일본의 미1차 분쟁(WT/DS76)국 사과의 화상병과 관련한 수입규제는 과학적인 근거가 없고 수입규제가 반드시 위험평가에 근거해야 한다는 SAP협정문을 명백히 위반했다고 다시 한번 미국의 승소를 판정하였다. 일본은 이러한 결정에 불복하고 즉각적으로 WTO에 항소하였으나 12월에 분쟁기구는 1차 분쟁(WT/DS76)과 마찬가지로 일본의 수

입규제는 부당하다고 결론을 내림으로써 일본은 더 이상 미국산 사과에 대한 수입규제를 할 수 없는 상황에 이르렀다.

5. 미국산 사과의 국내 수입 전망과 대응방향

미국의 일본에 대한 미국산 후지 시장 개방 압력은 거의 10년 동안 일관되게 행사해왔다. 일본은 까다로운 검역절차와 국내 식물방역법을 내세워 수입을 제지하였으나 결국 조건 없이 시장을 개방해야 할 상황에 직면했다. 일본은 후지사과 시장이 개방된다고 하더라도 미국산 사과가 대량 수입될 가능성은 적은 것으로 판단하고 있다. 이유는 첫째, 일본 소비자들의 미국산 사과에 대해 안전성 우려, 둘째, 품질에 대한 저평가에 기인한다.

미국은 한국에 미국산 사과의 수입과 관련하여 한 식물방역기준에 대해 문의한 바 있으나 아직 우리 정부로부터 공식적인 통보가 이루어지지 않은 상태이다. 우리나라의 주요금지해충은 지중해과실파리와 코드린 나방이고 일본과 마찬가지로 화상병에 대해 금지조치가 이루어질 것으로 전망된다. 일본의 사례를 보듯이 장기적으로 미국산 사과의 수입을 규제할 수 있는 수단은 없다. 특히 DDA협상이후 식물검역에 의한 수입규제는 더욱 어려울 전망이다.

GATT 규약에 의하면 식물검역조치는 반드시 과학적인 근거에서 이루어져야 한다고 명시되어 있다. 수입국은 우선 자국의 식물검역기준에 의해 규제조치를 취하게 되나 명백한 과학적 근거 없이는 규제에 한계가 있다.

국내 사과산업의 구조조정 등을 통해 경쟁력을 갖추기 위해서는 어느 정도대응기간이 필요하므로 미국에 요구할 국내 식물검역해당 조항을 잘 정비하여 협상에 대비하는 한편 일본의 경험을 살려 최대한 협상기간을 확보하는 전략이 요구된다. 일반적으로 수입금지식물이 수입허용절차를

거치는데 평균 5년 6개월 소요됨을 감안할 때 식물검역이 해제되더라도 미국산 사과의 수입은 2010년경이나 될 것으로 전망된다.

미국에는 후지외에도 갈라, 하니 크리스프(honeycrisp) 등 국내 후지와 경쟁할 수 있는 우수한 품종이 많아 다양한 품종으로 시장을 공략할 가능성이 높다. 따라서 후지에 입맛이 길들여진 소비자의 선호를 정확히 파악하여 후지의 품질을 개선함과 동시에 장기적으로는 기호에 맞고 수출가능성이 높은 고품질 품종을 선발하여 보급하는 계획을 수립하여 추진할 필요가 있다. 현재 미국산 후지사과의 품질이 국내산에 비해 크게 뒤지지 않으며 오히려 색깔이나 당도면에서는 나은 측면도 있다는 점을 주지해야 한다.

(최지현 jihchoi@krei.re.kr 02-3299-4366 한국농촌경제연구원)