

미국, 2006년도 무역장벽보고서의 농산물시장에 대한 관심사항

권 오 복*

2006년 3월 31일 미국 무역대표부는 2006년 무역장벽보고서를 발표하였다. 한국에 관한 무역장벽보고서 내용 중 농산물과 관련된 사항은 한·미 FTA, 관세 및 조세, 수량규제 등의 수입정책, 표준·검사·라벨링·인증 등이다. 우리 농산물 시장에 관한 이와 같은 미국의 관심 사항은 향후 한·미 FTA 협상에서 미국의 입장을 파악하는 데 참고자료가 될 수 있을 것이다.

1. 머리말

2006년 2월 3일 한·미 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA) 개시 선언에 따라 우리나라 농산물 시장의 추가 개방 가능성에 대한 관심과 우려가 높아지고 있다. 미국은 FTA 개시선언부터 ‘예외 없는 포괄적 수준의 FTA’를 주장한 바 있다. 이어서 미국 무역대표부(U.S. Trade Representative, USTR)나 생산자단체 등이 주최한 공청회에서 쌀 등 우리나라 농산물 시장의 개방에 대해 강한 관심을 나타내고 있다.

2006년 3월 31일 USTR이 의회에 보고한 2006년도 무역장벽보고서(2006 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barrier, NTE)는 우리 농산물

* 한국농촌경제연구원 obkwon@krei.re.kr 03-3299-4210

시장에 관한 미국의 관심 사항을 담고 있어서 향후 한-미 FTA 협상에서 미국의 입장을 파악하는 데 참고자료가 될 수 있을 것이다.

미국에서는 법률에 의거하여 USTR이 매년 대통령과 의회에 외국의 무역장벽연례보고서를 제출토록 되어있다. 보고서에는 미국의 수출, 해외직접투자, 지적 재산권 보호 등에 영향을 미치는 외국의 무역장벽이 기술되어 있는데 USTR, 상무부, 농무부, 기타 정부 기구, 그리고 외국 주재 미국 대사관 등이 관련 자료를 수집한다. 이러한 보고서를 바탕으로 미국 정부는 보고서에 나타난 무역장벽의 완화 또는 제거를 위해서 외국과 협상을 벌이기도 한다.

2006년 한국 관련 무역장벽연례보고서에는 자유무역협정, 수입정책, 표준·검사·라벨링·인증, 정부조달, 수출보조, 지적재산권 보호, 서비스장벽, 투자장벽, 비경쟁 관행, 기타 장벽 등으로 구성되어 있는데 농산물과 관련된 내용은 자유무역협정, 수입정책과 표준·검사·라벨링·인증 등이다.

이하에서는 2006년 한국관련 무역장벽연례보고서 중 농산물과 관련이 있는 주요 내용을 가능한 한 원문 그대로 요약, 정리하기로 한다.

2. 보고서에 나타난 농산물무역관련 장벽의 주요 내용

2.1. 자유무역협정

미 무역대표부는 2006년 2월 2일(미국 시간 기준) 한국과 FTA 개시에 관한 대통령의 의향을 의회에 통보하였다. 한·미 FTA 개시 선언에서 미 행정부는 한국은 2005년 미국과의 교역규모가 720억 달러에 이르는 세계에서 일곱 번째로 큰 미국의 교역상대국임을 강조하고 있다. 미국은 양국간 FTA를 통해 상품 및 서비스 교역이 증진되고, 그로 인해 경제성장 및 고용 창출에도 긍정적으로 작용할 것으로 기대하고 있다. 특히 한-미 FTA 개시에 관한 의회 통

고에서 미국 행정부는 FTA가 체결되면 공산품, 농산물, 서비스 교역 증대, 지적재산권 보호 개선, 쌍무 투자 확대 등을 통해 미국에 이익을 가져다 줄 것으로 기대하고 있다. 또한 미국은 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)와 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)의 DDA(Doha Development Agenda, DDA) 협상에서 한국과 긴밀한 협력관계를 구축함으로써 한-미 FTA는 다자간 및 지역적 협상에서 양국간의 공조관계를 공고히 할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

2.2. 수입정책

2.2.1. 관세 및 조세

전 상품에 대한 한국의 평균 실행관세율은 11.2%이지만, WTO에 통고한 농산물의 단순 평균 양허관세율은 52%이어서 미국의 대 한국 농산물 수출이 상당정도로 지장을 받는다고 무역장벽보고서는 밝히고 있다. 동보서는 한국은 우루과이라운드 협상의 세 번 기준 94.5%에 해당하는 상품 관세를 양허하였지만 대부분의 수산물 관세는 양허하지 않았음을 지적하면서 미국은 계속해서 농산물에 대한 관세를 감축하도록 한국에 대해 압력을 행사할 것임을 시사하고 있다.

다음으로는 주요 농수산물에 대한 고율관세를 지적하고 있다. 한국은 주요 과일 및 너트류, 신선 채소, 전분, 땅콩, 땅콩버터, 식물성 기름, 주스, 잼, 맥주, 일부 낙농제품의 수입에 대해 30% 이상의 관세를 부과하고 있다는 것이다. 미국의 관심 품목인 사과, 쇠고기, 복숭아통조림, 과일카테일통조림, 포도주스 및 포도주스 농축액, 차류, 배, 생식용포도, 기타 감귤류 관세는 40% 이상이다.

그밖에 미국이 관심을 갖는 농산물 중 고율관세가 적용되는 품목은 체리, 희석주류, 냉동튀김감자, 조제 또는 으깬 감자, 혼합채소과일 등이 있다. 일부 농산물에 대해서는 국내 생산이 이루어지지 않음에도 수입금지적인 고율관세

를 부과하고 있다.

한국은 우루과이라운드 이전에 수입이 금지되었던 품목에 대해 최소시장 접근(Minimum Market Access, MMA)을 보장하거나, 우루과이라운드 이전의 시장접근을 유지하기 위하여 관세율쿼타(Tariff Rate Quota, TRQ)를 운영하고 있다. 일부 농산물의 경우 쿼터내 물량에 대해서는 저율관세 또는 영세율이 적용되지만, 쿼터를 초과하는 물량에 대해서는 수입이 이루어지지 않을 정도의 고율관세가 부과된다. 예를 들면 인조꿀 및 천연꿀에 대한 쿼터외 물량에 대해서는 243%, 전지 및 탈지분유 176%, 보리 324%, 맥아 513%, 감자 및 감자조제품 304%, 팥콘 630%의 관세가 부과된다.

한국은 국내 생산자를 보호하기 위해 일부 농림수산물에 대해 조정관세와 복합세(compounded taxes)를 적용하여 실행관세를 올리는 효과를 얻고 있다. 조정관세가 적용되는 품목은 냉동 민어와 홍어를 포함한 일부 농수산물이다. 이 같은 한국정부의 관행에 대해 미국이 이의를 제기하여 2005년 한국 정부는 18개 품목에 대한 조정관세를 수정하고 18개 품목중 5개 품목의 관세를 인하하였다.

2.2.2. 수량규제-TRQ

한국에서 대부분의 비농산물은 정부의 승인없이도 수입이 가능하지만 일부 농수산물은 쿼터 또는 TRQ 형태로 수입제한이 이루어진다. 한국은 수입 승인제도를 통해 수량규제를 실시하고 있는데 주로 생산자단체 또는 농수산물유통공사와 조달청과 같은 정부 구매기구가 이 업무를 담당한다. 정부의 수출입공고를 통해 수입제한 품목이 공고된다.

또한 한국은 가공 대두 및 옥수수의 수입을 제한하고 있다. 원료곡 및 가공 농산물을 같은 쿼터로 묶어 한국은 옥수수 가루, 팥콘, 대두 플레이크 등의 가공식품 수입을 제한한다. 쿼터물량을 관장하는 생산자 단체는 원료곡을 수입하는 회원들에게 유리한 조건으로 쿼터내 수입이 가능하도록 하고 있다.

2.2.3. 쌀

우루과이라운드 협상에서 한국은 MMA를 보장하는 조건으로 10년간 관세화 유예를 인정받았다. MMA로 한국의 쌀 수입량은 기준연도 소비량 대비 0%에서 4%로 늘어났다. 한국 정부는 국영무역기구를 통해 수입쌀의 구매, 분배, 최종소비 전체를 관리하였다. 초기 MMA에 의한 쌀 수입시 한국은 미국 쌀을 수입하지 않았지만 최근 미국은 한국 수입쌀의 4분의 1을 차지하는 중국다음으로 한국에 쌀을 많이 수출하는 국가가 되었다.

이와 같은 쌀에 대한 한국의 MMA 장치는 2004년 말에 종료되었다. 한국은 또 다른 10년간의 MMA 연장건에 대해 성공적으로 협상을 마쳤다. 관세화 유예를 통해 MMA쿼터는 2005년 225,575톤에서 408,698톤으로 증가할 것이다. 이 같은 MMA 물량은 수출국별로 할당되어 미국으로부터는 연간 50,076톤 이상이 수입될 것이다. 또한 MMA 물량의 일정 부분은 소비자에게 바로 판매된다. 소비자에게 판매되는 수입쌀의 비중은 2005년 10%에서 2010년 30%로 확대될 것이다. 쌀 관세화유예 조치에 대해 한국의 국회가 2005년 11월에 비준하였기 때문에 2005년 협정을 이행할 시간이 충분하지 않았다. 미국에 대한 쌀 구매약속은 2006년 2월에 완료되었고 2006년도 구매는 2006년 중반에나 시작될 전망이다. 미국 정부는 한국이 구매약속을 제대로 이행하는지를 계속해서 면밀하게 관찰할 것이다.

2.2.4. 관세절차

한국의 관세청은 저율관세가 적용되는 혼합물 자체보다는 혼합물을 이루고 있는 주요 성분을 기준으로 혼합물(blended products)을 분류한다. 때때로 자의적인 기준에 의해 분류를 변경하고, 다른 OECD 회원국 기준과 일치하지 않는 경우가 있다.

예를 들면 건조감자플레이크가 혼합물로 분류되기 위해서는 감자 이외의 성분이 10% 이상 함유되어야 한다. 이러한 관행에 의해 불이익을 받고 있는

품목은 감자플레이크, 대두플레이크, 향 첨가 팝콘, 땅콩버터칩 등이다. 미국은 한국과 이 문제에 대해 논의하기에 앞서 세계관세기구(World Customs Organization)의 혼합물 정의를 참고할 것이다.

2.3. 표준 · 검사 · 라벨링 · 인증

2.3.1. 표준 및 합치평가 절차(Standards and Conformity Procedures)

한국은 미국에게 부담이 되고 수입에 대해 부정적인 영향을 미치는 샘플링, 조사, 시험, 인증 등과 같은 표준 및 합치절차를 유지하고 있다. 예를 들면 한국은 일반적으로 인정되는 안전표준을 채택하지 않고 있다. 이에 따라 일부 한국의 표준은 국제적으로 인정되는 표준보다 더 제한적이어서 일반적으로 안전하다고 인정되는 식품의 수입을 제한하기도 한다. 식품의약품은 식품첨가물로 사용할 수 있는 품목분류를 협의로 규정하고 있다. 특정 식품이 규정된 상품에 포함되지 않으면 기타로 분류되어 미생물 표준 및 식품첨가물로의 승인이 어렵게 된다. 또한 제조방식이 바뀌거나, 대체 재료가 이용된 경우 신제품으로 분류되어, 타 OECD 국가와 다른 절차를 적용하게 된다. 그러나 여러 분야에서 개선조치가 있었다. 예를 들면 한국은 2005년 8월 3일 대구 머리에 대한 위생기준을 변경하였다.

2.3.2. 쇠고기

한국은 워싱턴주에서 수입된 쇠고기에서 광우병이 발견됨에 따라 2003년 12월 미국산 쇠고기에 대한 수입 금지조치를 내렸다. 수입금지조치가 내려지기 전 한국은 세 번째로 큰 미국의 쇠고기 수출시장이었다. 2003년 미국의 대한민국 쇠고기 수출은 13억 달러였다. 2005년 6월 한국의 농림부는 미국 쇠고기의 안전성 확보에 필요한 정보를 모두 얻었다고 밝혔다. 2005년 6월 텍사스에서 광우병이 다시 발견되자 한국은 광우병 발견 사실을 가축방역협의회에 통보하기 전에 전염병에 관한 데이터를 요구하였다. 전염병에 관한 데이터는 2005년 8월 31일 한국측에 전달되었다. 2005년 12월 한국의 가축방역협의회는 농림부에게 미국산 쇠고기 수입재개를 권고하였다. 농림부는 가축방역협

의회 권고를 수용하여 2005년 12월 19일 쇠고기 수입재개 협상을 시작하겠다고 발표하였다. 2006년 1월 13일 한-미 양국은 30개월령 이하의 뼈 없는 쇠고기 수입재개에 합의하였다.

미국정부는 한국에 대해 국제기준에 따라 뼈를 포함한 쇠고기, 기타 부위, 부산물 등의 모든 쇠고기를 수입하도록 강력하게 요구할 것이다. 뼈를 포함한 이러한 쇠고기는 과거 한국으로 수출되는 물량의 50% 정도를 차지했었다.

미국산 쇠고기 수입금지에도 불구하고 한국은 반추동물의 성분이 함유된 일부 약품과 화장품의 수입을 허가해 왔다. 그러나 그러한 제품을 수출하는 미국의 수출업자들은 한국이 광우병에 감염되지 않았다는 증명을 요구하여 자신들에게 부담이 되고 한국으로의 원활한 수출을 가로막고 있다고 주장한다.

2.3.3. 가금육

미국의 델라웨어 및 텍사스 주에서 조류독감이 발생함에 따라 한국은 2004년 2월 미국산 가금육 수입금지 조치를 내렸다(2003년 미국의 대 한국 가금육 수출은 5,300만 달러). 가금육 수입금지 조치는 한국이 미국 전역을 대상으로 내렸기 때문에 무역에 미치는 부정적인 영향이 더 심했다. 국제수의사무국(World Organization for Animal Health, OIE) 기준에 의하면 발병지역에서 사육된 가금육만 수입제한 대상이다. 양자간 협의에 의해 2005년 5월 2일 한국은 미국산 가금육 수입제한 조치를 해제하였다. 미국은 미국에서 조류독감이 또 다시 발생하더라도 알래스카와 같이 떨어진 지역에서 사육된 가금육 수입이 금지되지 않도록 한국정부에게 지역주의(regionalization) 개념*을 채택할 것을 요구해 왔다. 한국 정부는 미국과 이 문제에 대해 재협의를 전에 지역

* 여기서 지역주의란 해당 질병이 발생한 곳에서 생산된 농산물만 수입을 금지하고 그밖에 질병이 발생하지 않은 곳에서 생산된 농산물은 수입을 허용해야 된다는 입장이다(역자 주).

주의에 대한 연구결과를 기다리고 있는 중이다.

2.3.4. 생물공학

식용으로 이용되는 생명공학 작물에 대한 한국의 자발적 안전성 평가 프로그램은 2004년 2월 27일 대두, 옥수수, 감자에 대해 의무적인 조항으로 바뀌었다. 2005년 2월 26일에는 나머지 모든 생명공학 작물에 대해 의무적으로 안전성 평가를 거치도록 하였다. 현재까지 39개 생명공학 작물과 11개의 생명공학 첨가제가 식품의약품의 안전성 평가를 거쳐 승인을 받았다.

한국은 2006년 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity) 바이오안전성에 관한 카르타제나 의정서(Cartagena Protocol on Biosafety, CPB)의 이행을 선언하였다. 한국에서 CPB가 이행되면 생물공학을 이용한 작물의 환경위해 평가를 의무적으로 실시해야 한다. 현재까지 13종의 옥수수, 1종의 대두, 6종의 면화, 1종의 알파파, 6종의 캐놀라(canola) 등 27종이 환경위험평가를 위해 제출되었는데 18종에 대해 평가를 마친 상태이다. 미국 정부는 한국에 대해 CPB 이행에 따른 새로운 조건을 제때에 관련 WTO위원회에 통고하고 무역을 방해하지 않는 방향으로 조건을 최소화할 것을 요구해 오고 있다.

2.3.5. 최대잔류수준검사

2003년 한국은 수입업자로 하여금 패킹하우스당 농산물 최대잔류허용 검사료를 1,960달러를 의무적으로 부담하게 하는 새로운 검사프로그램을 실시하였다. 그러나 한국내 농산물에 대해서는 무작위 검사를 실시하고 수수료도 한국정부가 부담하고 있다.

2004년 미국 정부의 요청에 의해 한국의 식품의약품은 검사대상 화학물질의 갯수를 196개에서 47개로 줄이고 검사수수료도 500달러로 인하하였다. 2005년 8월 한국의 식품의약품은 식품의약품 위원회가 의무적인 실험실 검사에서 안전하다고 인정한 수입식품에 대해서는 검사를 면제하는 조치를 취하였다. 이러한 조치로 인해 미국 수출업자의 검사료 절감과 함께 선적의 지연

및 거부가 줄어들었다.

2.3.6. 기능성 식품

2003년 7월 28일 한국의 식품의약청은 건강식품 및 양양보조제를 관리할 목적으로 기능성 건강식품의 표준 및 명세 규정을 발표하였다. 특히 기본적인 영양 이외에 건강에 도움이 되는 기능성 식품으로 분류되는 품목에 한해 라벨에 그 효능을 표시할 수 있다. 한국은 비타민과 미네랄에 대한 미국의 관심사항을 반영하여 2004년 1월 31일부터 발효에 들어간 최종안의 일부를 수정하였다. 그러나 한국은 다른 국가에서 널리 허용되고 있는 스포츠 영양제와 약초를 이용한 건강보조제에 관한 조항이 없다는 미국의 주장을 받아들이지 않았다. 예를 들면 한국의 식품의약청은 글루타민과 크레아틴 파우더와 같은 스포츠 영양제, 그리고 엉겅퀴, 마늘 등을 이용한 약초성분을 기능성 식품 제조에 이용하는 것을 허가하지 않고 있다. 미국에서는 이러한 성분이 스포츠영양제와 약초제품에 널리 이용된다. 더구나 스포츠 영양제는 영양 바(nutrition bar)와 같은 다른 형태로도 제조될수 있음에도 불구하고 한국의 식품의약청 기준에 의하면 알약, 캡슐, 미립, 액상 및 분말 형태만이 기능성 식품으로 유통될 수 있다.

2.3.7. 유기식품

2004년 한국의 식품의약청은 수입유기식품(imported organic foods)에 관한 규정을 개정하였다. 미국의 유기프로그램(National Organic Program, NOP)을 검토한 후 한국의 식품의약청은 미 농무성이 승인한 유기식품 인증기구가 발행한 NOP 증명 사본을 인정하기로 결정하였다. 그러나 브로커와 그밖에 다른 유통업자에게 발행된 인증서도 NOP 조건을 충족시킴에도 불구하고 한국의 식품의약청은 생산자, 제조업자, 가공업자에게 발행된 인증서만 받아들이고 있다. 더구나 재조업자가 발행한 성분 표시 원본을 수입통관시 제시해야 한다.

또한 한국의 식품의약청 본부와 지방사무소간 불충분한 커뮤니케이션과

식품의약품 직원의 관련 규정의 자의적인 해석으로 인해 유기식품의 통관이 지연되기도 한다. 미국 정부는 이러한 관행과 통관 지연에 대한 의사를 한국 측에 전달하고, 식품의약품에게 그러한 관행을 없애 줄 조치를 취하라고 요구하였다.

한국의 식품의약품청은 2005년 3월 7일 식품표시기준을 개정하였다. 개정안에 따르면 유기식품으로 표시되는 가공식품에는 생명공학 제품이 전혀 포함되어 있지 않아야 한다. 한국 정부에 따르면 이러한 수정은 장기간 적용될 것이다. 미국, 일본, 유럽연합 등의 유기기준(organic standard)은 과정에 기반을 둔다. 즉 농산물이 유기식품으로 인증받기 위해서는 생산이 되어야 하고 특정한 방법으로 처리되어야 한다. 결과적으로 미국, 일본, 유럽연합 등은 인증된 유기식품에서 생명공학 농산물의 수준을 추적하는 것을 허용하는 규정을 제정해 놓고 있다. 앞으로 미국은 한국의 식품의약품에게 이러한 접근을 인정하고, 유기식품으로 표시된 식품에서 생명공학을 이용한 농산물의 포함을 인정하지 않는 정책을 재고하도록 요구할 것이다.

3. 시사점

미국의 무역장벽보고서에 나타난 우리 농산물에 대한 미국의 관심은 관세부터 표시 및 검사 제도에 이르기까지 매우 다양하면서 상세하다. 무역장벽보고서를 통해 예상할 수 있는 한-미 FTA에서의 미국 입장은 먼저 주요 농산물에 대한 고율관세의 인하 공세일 것이다. 무역장벽보고서에서 나타난 바와 같이 미국은 자국의 관심품목인 쇠고기와 주요 과실 등에 대한 관세가 30~40%에 이르는 것에 주목하고 있다. 미국은 한-미 FTA 협상에서 이들 품목의 관세인하 또는 철폐를 요구할 것으로 예상된다.

두 번째는 TRQ 적용 품목의 쿼터의 관세 인하도 쟁점사항이 될 전망이다. 무역장벽보고서에서는 인조 및 천연꿀, 분유, 보리, 감자 등에 대한 쿼터의 고

을 관세를 적시하고 있다. 이들 품목에 대한 한국의 쿼터 외 관세를 낮춰 미국의 수출 확대를 기하려고 할 것이다. 또한 미국은 농수산물유통공사 등에 의한 TRQ 물량의 관리에 대해서도 문제를 삼을 것으로 보인다. 참고로 DDA 농업협상에서 미국 등 농산물 수출국들은 수출국의 공급자가 수입국의 최종 수요자에게 자유롭게 접근할 수 있도록 생산자 단체에 의한 TRQ 관리를 철폐해야 한다는 입장을 보이고 있다.

세 번째는 FTA 협상에서 관세절차와 표준 및 검사제도 등에 의한 비관세 장벽도 논의의 대상이 될 공산이 크다. 무역장벽보고서에서 한국에서 적용되는 혼합물을 이루고 있는 주 원료 기준 혼합물 분류 관행, 식품안전 기준, 국가주의에 따른 가금육 수입제한, 생명공학 농산물의 위해성 평가, 기능성 식품의 규정, 유기식품의 인증 등을 문제로 삼고 있다.

한·미 FTA협상에서 농업의 민감성을 충분하게 반영시키기 위해서는 이와 같은 미국의 요구사항에 효과적으로 대응해야 한다. 미국이 설탕 등 자국의 민감품목을 호주와의 FTA에서 그랬던 것처럼 주요 민감 품목은 양허대상에서 제외시키고, 관세 감축이 불가피한 경우 장기간의 이행기간을 확보하고, 관세 감축폭도 최소한으로 가져가야 될 것이다. 각종 표시 및 검사 제도 등은 국민의 건강보호 등을 위해 필요한 만큼 FTA에서의 논의를 최소화할 필요가 있다.

자료:http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Reports_Publications/2006/2006_NTE_Report/asset_upload_file682_9188.pdf(미국 무역대표부)