

수산물 관세할당 관리 법제에 관한 연구

박민규*

차 례

I. 서론

II. WTO TRQ 제도

1. TRQ의 유래
2. WTO TRQ 제도
3. 한국의 농산물 WTO TRQ 제도
4. TRQ 수입관리

III FTA TRQ 제도 운용 현황

1. 농산물 FTA TRQ 제도
2. 수산물 FTA TRQ 제도
3. 문제점

IV 정책제안

1. TRQ 관리 법제 및 제도개선 방안
2. 입찰 참가 처벌규정 조정
3. 후속 FTA TRQ 도입 필요성 검토

V. 결론

* 인하대학교 법학전문대학원 부교수

I. 서론

UR 협상에서 각국들은 복잡한 농산물 관세와 비관세 장벽을 관세 체제로 전환하는 기간 동안 시장접근을 보장하기 위해 NAFTA에서 사용했던 관세할당(Tariff Rate Quota, TRQ) 제도의 도입에 합의를 했다.¹⁾ UR 협상에서 공산품과 동일한 수준으로 시장접근을 허용하고 모든 품목을 관세화(Tariffication) 한 수산 분야에는 TRQ를 도입할 수 없었고, 농산물 분야에만 허용되었다.²⁾ 국내 수산업계에서는 농산물에 허용된 높은 관세율, 무역 통제장치와 수입이익금과 공매납입금을 통해 농안기금 증액에 기여를 하고 있는 WTO 농산물 TRQ 제도를 부러워했다. 수산업계가 바라던 수산물 TRQ는 한국과 유럽자유무역연합(EFTA)과의 FTA에서 냉동고등어에 대하여 처음으로 도입되었고 한·아세안 FTA에서도 TRQ 제도를 운영하고 있다. 그리고 한미 FTA와 한-EU FTA에서도 도입될 예정이다.

본 연구의 목적은 현재 시행되고 있는 FTA 수산물 TRQ 법제와 관리제도의 문제점을 파악하고 이에 대한 개선방안을 마련하는데 있다. 수산물 TRQ는 개별 국가와의 FTA 결과로 도입된 것이며 이러한 TRQ 제도는 GATT 제24조에 적합하게 운영되어야 하며, 다른 WTO 회원국으로부터의 수입을 제한하거나 개별 회원국을 차별하는 방식으로 운영되어서는 안 된다. 본 연구에서는 수산물 TRQ가 WTO 협정에 부합하는지, 생산자 보호와 가격안정에 기여를 하고 있는지를 평가하고 제도의 유지 필요성에 대한 검토도 한다.

TRQ에 대한 연구는 미국 농무부(USDA) 소속 경제조사부 David Skully의 연구가 많이 인용되고 있다.³⁾ 한국의 TRQ 연구에서는 대부분 Skully

1) WTO, U.S. Proposal for Tariff Rate Quota Reform, G/AG/NG/W/58, 14 November 2000.

2) 할당이라는 용어는 쿼터(quota)에 대한 일본식 용어가 정착된 것으로 보이며 대한민국 관세법 제71조에서도 할당관세 제도를 규정하고 있다. 실무에서는 관세할당(tariff quota)과 관세할당율(tariff rate quota)은 같은 뜻으로 쓰인다. David W. Skully, *Economics of Tariff-Rate Quota Administration*, Economic Research Service USDA, 2001 <<http://www.ers.usda.gov/Briefing/WTO/trq.htm>> p. 1. 그러나 WTO와 미국 법령집에서는 관세할당율(TRQ)라는 용어를 사용한다. 일본에서는 TRQ를 ‘관세할당’으로 번역하기도 한다. 일본 전국 농업협동조합중앙회 WTO 용어집 <<http://www.zenchu-ja.or.jp/food/wto/wtokanrenyugo/019.html>> (2010년 10월 4일 검색)

의 경제적 효과 분석 방법을 도입하고 있다.⁴⁾ 농산물에 대한 TRQ 연구는 한국농촌경제연구원의 서진교 외(2004)의 연구가 대표적이다.⁵⁾ 이 연구는 TRQ 제도 전반과 한국 농업 TRQ 제도 개선 방안에 대해 심층적인 연구를 하고 있다. WTO 농산물 TRQ 제도와 DDA TRQ 협상 동향에 관한 연구는 임정빈(2005) 교수의 연구가 있다. 이 연구는 DDA 협상에서 TRQ 제도가 시장 지향적으로 투명하게 운용될 수 있도록 규율이 강화될 것을 예상하고 국내제도 개선이 필요하다고 주장하고 있다.⁶⁾ 수산물에 대한 TRQ 연구는 박민규(2008, 2009)의 연구가 있다.⁷⁾ 본 연구에서는 박민규의 TRQ 선행 연구내용을 토대로 추가 연구를 한다. 아울러 최근 개정된 법령 및 고시를 중심으로 법제 분석과 효과 분석을 한다.

II. WTO TRQ 제도

1. TRQ의 유래

TRQ는 국산 제품을 수입제품으로 부터 보호하기 위하여 사용되는 무역 정책 제도이다.⁸⁾ TRQ는 관세(tariff)와 수입제한 조치인 수량제한 쿼터(quota)가 결합된 제도이다. 쿼터 내의 수입제품에 대하여는 저율 또는 무세의 관세가 부과되며, 쿼터를 초과하여 수입되는 제품에 대하여는 수입을 억제할 수 있도록 고율의 관세가 부과된다. 시장접근 물량 또는 협상

3) Id.

4) 임정빈·이재욱·어명근. 『우리나라 농산물 시장접근물량 관리방식의 개선방향』 연구보고서, 한국농촌경제연구원, 2000 등에서 Skully W. David, *The Economics of TRQ Administration*, working paper #99-6, IATRC, 1999. 자료를 인용하고 있다.

5) 서진교 외, 「TRQ 관리제도의 효율적 개선 방안」, 한국농촌경제연구원, 2004. 7.

6) 임정빈, 「농산물 관세할당제도의 국제적 이행실태와 WTO 규정」, 통상법률 통권 제62호, 2005. 4.

7) 박민규, 「한·아세안 수산물 관세율할당(TRQ)제도 신규 도입에 따른 운용 평가 및 향후 추진 방향」 연구보고서, 인하대학교, 2008. 박민규, 「수산물 TRQ의 효과적 관리방안」 농림수산식품부, 2009.

8) Jasper Womach. *Report for Congress: Agriculture: A Glossary of Terms, Programs, and Laws, 2005 Edition*. Congressional Research Service, June 2005 p. 257 <<http://ncseonline.org/nle/crsreports/05jun/97-905.pdf>> (2010년 10월 4일 검색)

에서 합의한 쿼터에 대해서는 낮은 쿼터내 세율(in-quota tariff)이 적용되고 시장접근 물량 또는 합의 된 쿼터를 초과하는 수입에 대해서는 높은 쿼터밖세율(out-quota tariff)이 적용되는 이중 관세구조가 TRQ이다.

TRQ 제도가 UR 협상 결과로 도입되었다는 설명이 많지만⁹⁾ NAFTA에서 처음으로 도입이 되었다.¹⁰⁾ 북미 3국은 NAFTA에서 농산물 수입 수량 제한을 철폐하고 TRQ로 전환할 수 있도록 하였다.¹¹⁾ 농산물 수량제한 제도는 제한 쿼터를 초과하는 물량에 대하여 수입금지 대신에 추가적인 관세를 부과하는 TRQ로 대체되었다. NAFTA의 TRQ제도는 수입 쿼터는 15년 동안 매년 3%증가하고 쿼터를 초과하는 물량에 대한 추가적인 관세는 15년에 걸쳐 무세화되는 시스템이다.

미국은 토마토, 양파, 가지, 고추, 호박, 수박 등에 대하여 TRQ를 시행했다.¹²⁾ 멕시코의 분유, 치즈, 면화등에 대해서 10년동안 TRQ를 실시했다. 멕시코의 땅콩, 설탕, 냉동 오렌지쥬스는 15년동안 TRQ를 실시했다.¹³⁾ 멕시코는 미국의 토마토, 가금류, 달걀, 보리 등은 10년 옥수수·콩·분유는 15년 동안 TRQ를 실시했다.¹⁴⁾ TRQ 밖의 물량에 대한 관세는 1991년 기준 MFN 관세보다 높게 해서는 안되며, TRQ와 제8장의 세이프가드 조치를 동시에 할 수 없다.¹⁵⁾

미국 관세법에서도 TRQ 제도를 두고 있다.¹⁶⁾ 미국 TRQ는 인하된 세율로 특정기간 동안 특정양의 제품이 들어오거나 소비를 위한 인출을 허용한다.¹⁷⁾ WTO TRQ 이행과 관련하여 상대국에 소고기, 양고기, 설탕 등을

9) OECD, *Glossary of Statistical Terms*<<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2654>>(2010년 10월 4일 검색)

10) North American Free Trade Agreement, Dec. 17, 1992, U.S. - Can. - Mex., 32 I.L.M. 289 1993.

11) Id. art. 703. Each Party *may*, in accordance with its Schedule to Annex 302.2, adopt or maintain a special safeguard in the form of a tariff rate quota on an agricultural good listed in its Section of Annex 703.3.

12) Id. Annex 703,

13) U.S. ITC, *Potential Impact on the U.S. Economy and Selected Industries of the North American Free-Trade Agreement* 9-1 USITC Pub. 2596, Inv. No. 332-337, Jan. 1993 pp. 22-23.

14) Id. pp. 22-25.

15) Id. art. 703(3), 703(4)

16) 19 USC 3601.

수출하기 위한 규정과¹⁸⁾ 섬유류와 설탕관련 제품을 수입하기 위한 규정이 있다.¹⁹⁾

2. WTO TRQ 제도

WTO 회원국들은 UR의 농업 협상 결과 모든 농산물을 관세화하기로 하고 수량제한 조치를 관세 또는 TRQ로 전환하였다.²⁰⁾ 관세화를 할 경우 높은 관세로 전환한 제품에 대한 최소한의 시장접근을 허용하기 위해 TRQ가 도입되었다.²¹⁾ UR 결과로 43개 회원 국가에서 1425개의 관세 쿼터를 가지고 있었다. TRQ는 쿼터 만큼 수량을 제한하여 낮은 관세율을 적용하여 쿼터제도와 유사하지만²²⁾, 쿼터를 초과하는 물량에 대해서 높은 관세를 납부하면 수량제한을 하지 않는다. DDA 협상에서 TRQ와 관련된 이슈는 쿼터량이 너무 적다는 것, 쿼터 미소진(unfilled), 그리고 TRQ 이행 방법이 무역 제한적이라는 것 등이었다.²³⁾

WTO 회원국들에게 적용되는 수산물 TRQ가 WTO 협정에 위배되는 지 검토가 필요하다. 쿼터는 GATT 제11조에서 명시적으로 금지하고 있다. 그러나 TRQ는 관세 양허를 준수하고, 비 차별적(제1조 및 제3조)이고, 관련 비용을 서비스를 제공한 범위내로 제한(제8조)되며, 투명하게 집행(제10조)되고, 면허 절차가 협정을 따르면 허용된다고 WTO 홈페이지에서 설명하고 있다.²⁴⁾ 그러나 WTO 회원국들 가운데 TRQ가 무역을 왜곡하고 집행하기 어렵다고 주장하는 국가들도 있다.²⁵⁾ 이런 국가들은 낮은 쿼터 내 관세는 무역기회를 제공하지만 쿼터 분배가 차별적인 방법으로 분배

17) 19 CFR sec. 132.1.

18) 15 CFR sec. 2012, 2014, 2015.

19) 15 CFR sec. 2011.

20) 이하 박민규(2009) 앞의 보고서 참조.

21) WTO, *Agriculture Negotiations: Backgrounder: Market Access: Tariffs and Tariff Quotas*. Mar. 1, 2004 <http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgnd10_access_e.htm>

22) Skully supra note 4.

23) WTO, *Agriculture Negotiations* supra note 21.

24) WTO, *Handbook on Accession to the WTO: Chapter 5* <http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/cbt_course_e/c5s2p6_e.htm#fnt211>(2010년 10월 14일 검색)

25) Id.

될 수 있어 무역에 장애가 될 수 있다고 주장한다. 회원국들은 신규 회원국 가입 협상을 할 때 농업이외의 분야에서는 TRQ를 사용하지 말 것을 요구하고 있다.²⁶⁾ 대만은 WTO에 가입하면서 회원국들의 요구에 의하여 수산분야에 적용하던 TRQ를 폐지했다.²⁷⁾

한국은 수산물에 대하여 FTA에 근거하지 않는 TRQ를 도입한 경우가 없었지만, 한국 관세법에 할당관세의 근거가 있으므로 수산물 일반 TRQ도 가능하다.²⁸⁾ 그러나 TRQ를 집행하는 과정에서 선착순을 제외한 방법으로 쿼터를 분배할 때 비용이 발생할 경우 GATT 제2조제1항(b)에 위배될 수 있다. WTO 회원국들이 한국의 FTA 수산물 TRQ로 인하여 피해를 입었다면, 제소의 근거는 이러한 TRQ의 전제가 되는 GATT 제1조, 제2조, 제3조, 제8조, 제10조, 제11조, 제13조가 근거가 된다. 그리고 수산물이기 때문에 농업협정의 적용을 받지 않지만 수입 면허협정은 적용된다. 지역 무역협정 관세할당과 관련된 WTO 사례는 EC 바나나 사례가²⁹⁾ 대표적이며 EC 가금류 사례도 있다.³⁰⁾

3. 한국의 농산물 WTO TRQ 제도

TRQ 제도는 1995년 세계무역기구(WTO)의 출범과 함께 쌀 관련 품목을 제외한 모든 농산물이 관세화를 통해 수입자유화가 됨에 따라 무분별

26) Id.

27) Id.

28) 관세법 제72조에는 두 가지 종류의 할당관세에 대하여 규정하고 있다. 제1항은 기본세율에서 감하여 부과하는 할당관세를 규정하고 있고 제2항에서는 가산하여 부과하는 할당관세를 규정하고 있다. 본 연구와 관련되는 할당관세는 제1항의 감액 할당관세이다. 감액 할당관세에서는 품목을 특정하고 있지 않으므로 수산물에도 적용된다.

29) WT/DS27/AB/R, *European Communities - Regime For The Importation, Sale And Distribution Of Bananas*. EC 회원국인 프랑스 그리스 이태리 포르투갈, 영국은 수량 제한과 면허를 받도록 했고, 스페인은 수입금지를 하고 있었다. 대부분의 EC 국가들은 제4차 로마 협약에 근거하여 ACP(African, Caribbean and Pacific)국가로부터의 수입은 무세로 수입을 허용하고 있었다. 비 ACP 국가로부터의 수입은 관세할당(종량제)의 적용을 받았다. 쿼터는 2백만톤이었으며 수요에 따라 증감하였다. EC는 UR 협상때 MFN 면세를 허용받았다.

30) WT/DS69, *European Communities - Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products*, 23 July 1998.

한 수입으로 인한 국내 농가의 피해가 우려되어 국내 시장에 영향이 큰 일정 품목에 대하여 국내 시장접근물량을 설정하고 의무적으로 수입하여 수출국의 개방 압력을 완화하고 국내 농업 보호를 목적으로 도입되었다. 시장접근물량은 1988-1990년 수입실적을 기준으로 2004년까지의 UR농산물 협정 이행 기간 동안 점진적으로 수입물량을 늘리는 최소시장접근물량(MMA)과 이행 기간 내내 수입물량이 고정되어 있고 낮은 관세로 수입하는 현행시장접근물량(CMA)으로 나뉜다.

「세계무역기구협정 등에 의한 양허관세 규정」별표 1의 가와 별표 1의 다에서는「세계무역기구 설립을 위한 마라케시 협정 부속서 중 1994년도 관세 및 무역에 관한 일반협정에 대한 마라케시 의정서」에 따라 세계무역기구회원국에 대하여 적용할 일반양허관세를 규정하고 있다.「세계무역기구협정 등에 의한 양허관세 규정」 [별표 1의 나]에서는 ‘국내외 가격차에 상당한 세율로 양허하거나 국내시장개방과 함께 기본세율보다 높은 세율로 양허한 농림축산물에 대한 양허관세’와 시장접근물량에 적용되는 양허세율을 정하고 있다.³¹⁾

4. TRQ 수입관리

관세할당에 의한 품목 관리 목적은 대상 품목의 국내 생산자 보호와 가격안정 그리고 대상 품목의 국내외 가격차 즉 수입차익을 환수하는데 목적이 있다. 시장접근 물량을 초과하여 수입하면 고율의 관세를 납부하여야 하지만 시장접근 물량보다 적은 물량을 수입하면 무세 또는 저율의 관세율이 적용되기 때문에 경제적 이득을 기대할 수 있다. 이 경우 수입자들은 시장접근 물량을 경쟁적으로 수입할 것이며 이로 인해 많은 문제가 발생할 수 있다. 이러한 문제를 예방하고 시장접근물량을 효율적으로 관리하기 위한 여러 방식이 있다.

31) 「세계무역기구협정 등에 의한 양허관세 규정」에 의하면 번식용 젖소·육유·기타 소의 경우 ‘시장접근물량(1,067두) 이내’는 0%의 세율이 적용되며 시장접근 물량을 초과하는 경우에는 89.1%의 관세를 부과하게 된다.

(1) WTO TRQ 품목 관리 방식

WTO TRQ 품목 관리는 실행관세(applied tariff), 선착순(First-come, first served), 수입허가제도(Licences on demand), 과거 수입실적에 따른 배분(Historical importer), 경매방식(Auction), 국영무역(State trading enterprises), 생산자단체에 의한 운영(Producer group) 등으로 분류하고 있다.³²⁾

WTO 회원국들에 의하여 가장 많이 사용되고 있는 TRQ 관리 방식은 실행관세에 의한 관리로 전체 TRQ 품목의 50%이상이 실행관세에 의하여 관리되고 있다. 실행관세에 의한 관리는 대상 품목에 대하여 물량에 관계없이 하나의 관세율만을 적용하여 TRQ 관리제도가 아니고 관세제도라고 할 수 있으며 투명하고 관리하기 쉽다는 장점이 있다. 회원국들은 필요시 높은 세율을 적용할 권리를 유보하고 있지만 실제 쿼터 밖 물량에 대하여 높은 세율을 적용하는 경우는 거의 없다.

실행관세에 의한 관리 다음으로 많이 사용되고 있는 방식은 선착순 배정이며 그 다음은 과거 수입실적에 따른 배분이다. 이러한 TRQ 관리 방식은 한국에 사용되고 있는 용어와 차이가 있는데 경매방식은 수입권 공매이며, 생산자 단체에 의한 운영, 국영무역은 지정기관에 의한 운영이다. 선착순, 과거 수입실적에 따른 배분은 실수요자 배정방식에 해당한다.

WTO에 따르면 세계 평균 TRQ 소진율은 60%이며 한국 농산물의 TRQ 소진율은 70%이다.³³⁾ 한국의 TRQ 관리방식에 따른 소진율은 국영기업에 의한 방식이 93%로 가장 높고, 다음이 과거실적과 혼합방식에 의한 관리로 83%이며 생산자 단체가 81%, 실행관세가 49%, 공매에 의한 방식이 33%로 가장 낮다. 한국 WTO TRQ 관리대상 품목은 63개 품목(군), HS 10단위로 190개 품목에 대해 TRQ를 설정, 운영하고 있다.³⁴⁾ 1988-1990년에 수입이 전혀 없었거나 또는 있다고 해도 국내 소비량의 3% 미만이었던 품목에 설정되었던 MMA는 쌀, 고추, 마늘, 양파 등 39개가 있다. 3% 이상 수입되던 품목에 설정하였던 CMA 관련 품목은 대두, 녹두 등 24개 품목이다.

32) 서진교 외 앞의 연구보고서 p. 34.

33) 서진교 외 앞의 연구보고서 p. 43.

34) 박동규, 「콩 생산안정 및 TRQ 물량 관리방안 연구」, 한국 농촌경제연구원, 2007, p. 39.

(2) 관리 근거 법률

TRQ 품목 수입이행을 위한 법률적 근거는 「농수산물유통 및 가격 안정에 관한 법률」(이하 ‘농안법’이라 한다)이다. 농안법 제15조에서는 농산물의 수입추천에 대하여 규정하고 있고 제16조에서는 수입이익금의 징수에 관한 사항을 규정하고 있다. 농안법 제15조 제2항에서는 ‘품목별추천물량·추천기준 기타 필요한 사항은 농림수산식품부장관이 정한다’고 규정하고 있고, 이에 근거하여 「농축산물 시장접근물량 양허관세 추천 및 수입관리요령」³⁵⁾(이하 ‘WTO TRQ 고시’라 한다)을 만들어 TRQ 물량 수입관리를 하고 있다. WTO TRQ 고시 제37조 제1항에 의하면 양허관세 추천대행기관 및 수입권공매 주관기관은 양허관세 추천 및 사후관리를 위하여 필요한 사항을 별도 공고하여 시행할 수 있다. 농수산물 유통공사는 이에 근거하여 별도의 세부요령이나 입찰을 할 때마다 공매에 관한 사항을 공고하고 있다.

쌀, 보리, 땅콩, 대두, 팥(녹두), 메밀 TRQ 물량은 「양곡 관리법」에 의하여 관리되고 있는데 양곡관리법 제12조에서는 「세계무역기구설립을 위한 마라케시 협정」에 따른 대한민국 양허표상의 시장접근물량에 적용되는 양허세율로 미곡이나 이를 원료로 한 분쇄물·분말 기타 이에 준하는 양곡(미곡의 압착물, 분쇄물 또는 분말의 응집물, 미곡의 분쇄물 또는 분말이 다른 식품과 성분이 변하지 아니한 상태로 혼합된 것, 미곡의 분쇄물 또는 분말이나 혼합물을 물만을 사용하여 반죽한 것)을 수입하고자 하는 자는 사용용도 등을 명시하여 농림수산식품부 장관의 허가를 받아야 한다’고 규정하고 있다. 「양곡관리법」 제13조의2 제1항에서는 ‘농림수산식품부장관은 허가 또는 추천을 받아 양곡을 수입하는 자에 대하여 국내가격과 수입가격과의 차액의 범위 안에서 수입이익금을 부과·징수할 수 있다’고 규정하고 있다. 제2항에서는 ‘수입이익금은 「정부기업예산법」에 따른 양곡관리특별회계, 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」에 의한 쌀소득보전변동직접지불기금 또는 농수산물유통및가격안정에관한법률에 의한 농산물가격안정기금에 납입하여야 한다’고 규정하고 있다.

35) 농림수산식품부 고시 제2009-427호 2009.12.28

(3) 한국의 농산물 WTO TRQ 관리 방식

‘WTO TRQ 고시’에 따르면 시장접근물량의 수입관리 방법에는 지정기관 배정³⁶⁾, 수입권공매³⁷⁾, 실수요자배정 방식³⁸⁾이 있다. 지정기관배정은 일반 내수용 물량을 유통공사, 농협, 제주감귤농협 등 지정기관이 직접 운용하는 방식이다. 수입권공매는 유통공사와 농협이 공매주관기관으로 되어 있고, 공개입찰방식을 원칙으로 한다. 실수요자 배정은 민간이 일반 내수용, 사료용, 종자용, 종축용, 의약품용 등의 7개 용도로 사용할 물량에 대해서 저율관세로 수입하도록 추천하는 제도이며 선착순을 원칙으로 한다. TRQ 품목 관리방식은 1개의 품목에 물량을 나누어 적용할 수도 있고 혼합하여 사용할 수도 있다. 유통공사의 참깨, 생강, 낙화생, 메밀, 양파, 인삼, 마늘, 고추와 농협의 천연꿀은 지정기관 지정에 의한 방식과 수입권 공매 방식을 함께 사용하고 있다. 이상의 세 방식에 의하지 않는 민간의 수입은 고율관세만 내면 누구나 자유로이 수입이 가능하다.

Ⅲ. FTA TRQ 제도 운용 현황

1. 농산물 FTA TRQ 제도

(1) 관리 법제

「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법(FTA 지원 특별법)」 제19조(수입이익금 등의 징수) 제1항에 따르면 ‘농림수산물품부장관은 협정에 의한 관세할당물량이 적용되는 농산물 또는 수산물을 협정에 정한 양허관세로 수입하는 자에 대하여 농림수산물품부장관이 정하는 바에 따라 공매납입금(당해 농산물 또는 수산물의 수입자로 결정된 자가 납입하기로 한 금액)을 납부하게 하거나 국내가격과 수입가격간의 차액의 범위 안에서 수입이익금을 부과·징수할 수 있다’라고 규정하고 있

36) WTO TRQ 고시 제14조-제15조.

37) WTO TRQ 고시 제17조-제18조.

38) WTO TRQ 고시 제20조-제20조의 3.

다.³⁹⁾ 제2항에서는 ‘공매납입금 또는 수입이익금은 농림수산식품부장관이 정하는 바에 따라 (농안)기금 또는 수산발전기금에 각각 납입하여야 하며, 소정의 기한 이내에 이를 납부하지 아니한 때에는 국세채납처분의 예에 따라 징수할 수 있다’고 규정하고 있다. 동법 제3항에서는 ‘농산물 또는 수산물의 품목별 수입자 결정 등 수입관리에 관하여 필요한 사항은 협정 및 관세법 등 관계법령이 정하는 바에 따라 농림수산식품부장관이 정하여 고시’하도록 규정하고 있고 다음과 같은 고시가 있다.

<표 1> 농수산물 TRQ 관리를 위한 행정규칙

행정규칙명	협정	발령 번호	발령 일자
대한민국과 동남아시아국가연합 회원국 정부 간의 포괄적 경제협력에 관한 기본협정 하의 상품무역에 관한 협정에 따른 수산물 관세율할당물량의 협정관세 추천 및 수입관리요령	한·아세안	제2009-121호	2009. 8.25
대한민국과 동남아시아국가연합 회원국 정부 간의 포괄적 경제협력에 관한 기본협정하의 상품무역에 관한 협정에 따른 농산물 관세할당물량 협정관세 추천 및 수입관리요령	한·아세안	제2009-431호	2009. 12.28
관세율할당으로 수입되는 수산물 수입관리요령	한·EFTA	제2010-48호	2010. 5.11
대한민국과 유럽자유무역연합회원국 간의 자유무역협정에 따른 스위스연방 기타 치즈 협정관세적용물량 협정관세 추천 및 수입관리요령	한·EFTA	제2009-430호	2009. 12.24
대한민국정부와칠레공화국정부간의자유무역협정에따른 농축산물관세할당물량협정관세추천및수입관리요령	한·칠레	제2009-429호	2009. 12.28

한·칠레에서는 농축산물은 TRQ 물량이 있으나 수산물 TRQ 물량이 없어 수산물 TRQ 고시가 없다. 한·EFTA에서는 농산물과 수산물에 각각 1개 품목의 TRQ가 있어 농산물과 수산물이 별도의 고시를 가지고 있다. 아세안과의 FTA에서 각각 TRQ 물량을 관리하기 위한 별도의 고시가 있다.

39) 이하 제3장은 박민규(2009) 앞의 보고서 정리.

(2) FTA TRQ 품목 현황

FTA 관련 농산물 TRQ는 한·칠레 FTA에서 8개 상품 19개 품목, 한·유럽자유무역연합회원국 FTA 1개 상품 1개 품목, 한·아세안 FTA에서 3개 상품 10품목이다. 농산물 FTA TRQ 수입권 공매는 모두 농수산물 유통공사에서 관리하고 있다. 임산물은 FTA에서 TRQ를 도입하지 않고 있다.

1) 한·칠레 FTA TRQ 품목 관리

한국이 최초로 체결한 한·칠레자유무역협정에서는 TRQ 즉 일정한 수량에 한해 무관세로 양허된 품목별 연간 협정관세 적용품목은 쇠고기(2), 닭고기(9), 칠면조(6), 유장(4), 기타채소(1), 맨더린(1), 자두(1)이며 HS 번호 기준 19개 품목으로 물량은 4,480톤이다. TRQ 적용시기는 칠면조는 2010년까지이며 나머지 품목은 DDA 협상 종료 후 재협상에서 정할 때까지 매년 적용한다.

관세할당물량의 협정관세적용 추천은 농림수산식품부 장관을 대신하여 농수산물유통공사사장이 수행한다. 유통공사사장은 농림수산식품부 장관이 수립한 관세할당물량 관리계획의 범위 내에서 수입권공매 방식으로 관세할당물량을 배정한다. 수입권공매는 매 분기별로 1회 이상 실시하고, 공매한 물량의 전부 또는 일부가 낙찰되지 아니한 경우에는 그 물량에 대하여 재공매를 실시한다.

한·칠레 FTA TRQ 물량은 3,700톤이다. 품목별로 유장 1천톤, 닭고기 2천톤, 칠면조 6백톤, 기타채소 1백톤이다. 농수산물유통공사에서는 매년 4회 공매를 실시하고 있다. 칠레와의 거리가 멀고 검사문제 등 여러 가지 이유로 낙찰량은 많지 않은 것으로 알려지고 있다.

2) 한·EFTA TRQ 품목 관리

한·유럽자유무역연합회원국 자유무역협정에 따라 일정 수량에 대하여 더 낮은 세율이 적용되도록 양허된 스위스연방의 기타 치즈에 대한 연간 협정관세 적용물량은 다음 표와 같다. 2006년부터 2010년까지는 매년 45톤이며 2011년부터 60톤이다. 협정관세적용물량의 협정관세적용 추천은

농림수산물식품부 장관을 대신하여 농수산물유통공사사장이 수행한다. 유통공사사장은 농림수산물식품부 장관이 수립한 협정관세적용물량 관리계획의 범위 내에서 수입권공매 방식으로 협정관세적용물량을 배정한다. 유통공사사장은 수입권공매를 매분기별로 1회 이상 실시하고, 공매한 물량의 전부 또는 일부가 낙찰되지 아니한 경우에는 그 물량에 대하여 재공매를 실시한다. 기타 치즈 45톤에 대한 수입권 공매는 매년 4회 실시 하고 있다. 낙찰량은 2007년 4톤, 2008년 5톤이며 낙찰률은 각각 8%와 11%이다.

3) 농산물 한·아세안 FTA TRQ 품목 관리

한·아세안 회원국 상품무역협정 관련 농산물 관세할당 품목은 강낭콩, 매니옥, 매니옥 전분 등 3개 품목이며 HS 코드로는 9개 품목이다.

한·아세안 농산물 TRQ 대상 품목 수입관리는 기타 강낭콩을 제외한 모든 품목을 실수요자 배정으로 운용하고 있다. 기타 강낭콩의 경우 찌빵 등에 들어가는 속의 원료로 현재 국내에서 생산이 되지 않고 대부분 수입에 의존하고 있다. 기타 강낭콩의 협정관세 추천 대행 기관은 농수산물유통공사이다. 농수산물유통공사사장은 수입권공매를 매분기별로 1회 이상 실시하고, 공매한 물량의 전부 또는 일부가 낙찰되지 아니한 경우에는 그 물량에 대하여 재공매를 실시한다. 2007년 입찰에서는 수입물량 미확보 등의 이유로 낙찰 실적이 없다.

아세안 국가를 대상으로 강낭콩 TRQ 물량 1,995톤에 대한 수입권 공매 결과, 2007년에는 6월과 10월 2회 실시했으며 2008년에는 분기마다 공매를 실시하여 총 4회의 공매를 실시하였다. 2008년도에 총 253톤이 낙찰되어 낙찰률은 13%였다.

2. 수산물 FTA TRQ 제도

수산물은 한·칠레에서는 TRQ 품목이 없었고 한·유럽자유무역연합회원국 FTA에서 고등어 1개 품목, 한·아세안 FTA에서 새우와 갑오징어 5개 품목에 대한 TRQ가 도입되었다.

(1) 한·EFTA

한·유럽자유무역연합회원국 자유무역협정에 따른 냉동 고등어 협정관세 적용물량은 500톤이며, 추천대행기관에 해당 품명의 관세율할당적용수량의 전부 또는 일부를 독점적으로 수입할 수 있는 권리를 부여하는 지정기관배정방식을 채택하고 있다. 추천대행기관은 대형선망수산업협동조합이며 추천대행기관은 필요시 자기의 업무를 제3자에게 위탁할 수 있다.

<표 2> 한·EFTA 고등어 세율 및 물량

품목 구분	HS 번호	관세율할당 추천품명	관세율할당 배정방식	추천대행 기관	관세율 할당 적용수량	원산지
고등어	0303-74-0000	냉동 고등어(스콤버 스콤브루스·스콤버 오스트랄라시쿠스·스콤버 자포니쿠스)	지정기관배정	대형선망수산업협동조합	500톤	유럽자유무역연합 (아이슬란드공화국, 노르웨이왕국, 스위스연방, 리히텐슈타인공국)

(2) 한·아세안 FTA

한·아세안 FTA 수산물 양허는 한국과 ASEAN과의 수산물 교역 비중이 12.4%로 칠레 1.6%, 싱가포르 0.4%, EFTA 1.1%에 비해 월등히 높아 이미 체결된 FTA에 비해 다양한 방식으로 양허를 하였다. 전체 407개 품목 중 민감 품목군은 123개 품목으로 이 중 양허제외 품목은 39개 품목이다. TRQ 품목은 5개 품목으로 새우와 갑오징어 등이며 민감 품목군은 2016년까지 5% 이하 인하 52개 품목, 20%이하 26개 품목, 50%이하 1개 품목으로 구성되어 있다. 일반 품목군은 나머지 284개 품목으로 즉시철폐 품목이 81개 품목, 그 외는 2008년, 2010년까지 철폐하도록 되어 있다.

한·아세안 FTA 협정 「부록 2 초민감품목 목록 그룹 D: 관세율할당 대상인 관세품목」에 수산물의 경우 HS 6 단위 기준 냉동새우와 보리새우(030613), 활·신선·냉장 새우와 보리새우(030623), 기타(갑오징어) (030749),

가공새우와 보리새우(160520)등 4개 품목이 명시되어 있다. 냉동새우의 경우 새우살(0306131000)과 기타새우(0306139000)등 2개 품목이 포함되어 있어 총 5개 품목이 관세할당 대상이다. 한·아세안 FTA에서의 품목별 TRQ 물량은 새우살과 냉동새우·보리새우 5,000톤, 가공새우 2,000톤, 갑오징어 2,000톤, 산 것·신선·냉장 새우·보리새우 300톤 등 총 9,300톤이다.

<표 3> 한·아세안 TRQ 물량, 세율, 배정방식, 추천대행기관

관세율할당 적용품명	HS번호	연간협정 관세적용 물량(톤)	협정관세 적용세율 (%)	협정관세 적용물량 배정방식	협정관세적용 추천대행기관
새우와 보리새우(새우살, 냉동)	0306-13-1000	5,000	0	수입권 공매	한국수산물 수출입조합
새우와 보리새우(기타, 냉동)	0306-13-9000				
새우, 보리새우(산 것, 신선 또는 냉장한 것)	0306-23-1000	300	0	수입권 공매	한국수산물 수출입조합
갑오징어(냉동)	0307-49-1010	2,000	0	수입권 공매	한국수산물 수출입조합
새우와 보리새우(기타, 조제 또는 저장 처리한 것으로 훈제, 브레드한 것 제외)	1605-20-9090	2,000	0	수입권공매	한국수산물 수출입조합

「최소수입물량에 대한 대한민국과 동남아시아국가연합 회원국 정부 간의 포괄적 경제협력에 관한 기본협정 하의 상품무역 협정 당사국들 간의 양해각서」첨부 2에 ‘한국은 그룹D에 명시된 최소수입물량에 따른 제한수량내 수입 할당을 위한 수입 조치를 채택하거나 유지할 수 있다. 다만 이러한 할당제도가 ‘추가적인 무역제한효과는 주지 않아야 한다’고 규정하고 있다. 한·아세안 FTA 수산물 TRQ 물량 배분에 수입권 공매제도를 도입하였다. 이는 시장접근물량의 일부 또는 전부에 대해 수입차익금(Import Mark-up)의 일부를 수발기금에 납입하는 조건으로 경쟁 입찰을 실시하여 고액납입 희망자 순으로 수입권을 부여하는 제도으로써, 이 경우

낙찰자는 해당물품을 직접 수입·판매 가능하다. 그리고 수입차익금은 국내 가격에서 판매 원가를 공제한 판매이익금 가운데 일부로서, 수입차익금 전액은 수발기금에 불입하여 수산업 투자재원으로 활용하고 있다.

3. 문제점

(1) FTA TRQ 관리 법제

WTO TRQ 관리 근거 법률은 '농안법'이며 FTA TRQ 관리 근거는 'FTA 지원 특별법'이다. FTA TRQ 관리 근거법인 'FTA 지원 특별법'의 TRQ 관련 규정을 농안법과 비교해 보면 수입이익금 등에 대한 정의, 수입추천에 관한 사항, 수입이익금 징수 대상 품목, 방법 등이 없다. FTA 지원 특별법에 근거하여 TRQ를 관리하기 위한 5개의 고시가 있다. 한·아세안 관련 고시 2개, 한·EFTA 관련 고시 2개, 한·칠레가 1개이다. 이런 추세라면 FTA가 발효될 때마다 고시를 2개씩 추가해야 된다.

그리고 TRQ에 대한 용어를 법률마다 다르게 하고 있는데 관세법에서는 TRQ를 할당관세(quota tariff)라는 용어를 사용하고 있다.⁴⁰⁾ FTA 이행 특별법에서는 관세할당(tariff quota)라는 용어를 사용하고 있다.⁴¹⁾ 법 제2조 정의 규정에는 관세할당에 대한 정의가 없다. 농안법에서는 시장접근 물량이라는 용어를 사용하고 있다. 한·아세안 FTA TRQ 고시에서는 농산물은 관세할당, 수산물은 관세율할당이라는 용어를 사용하고 있다.

(2) 최소 및 최대 응찰 수량 설정

한·아세안 TRQ 공매와 관련하여 많은 민원이 제기되었던 사항 중의 하나가 대형 수입업체에 의한 공매물량 독점이다. 2008년에는 이러한 독점 낙찰 우려 문제를 해결하고 소량으로 수입하는 업체의 참여를 보장하기 위해 품목별 세부 물량을 정하여 공매를 실시했지만 역시 많은 민원이 제기되었다.

40) 관세법 제17조. 영문 관세법은 관세할당을 Quota tariff라는 용어를 사용하고 있다.
<<http://blog.naver.com/givuol?Redirect=Log&logNo=130088669984>>(2010년 10월 15일 검색)

41) 제19조 제1항.

대량 낙찰의 문제를 해결하기 위해 일부 농산물과 임산물 구매에서 최대 응찰수량과 최소 응찰수량을 정하여 구매를 실시하고 있다. 임산물이어서 있어서 최소 응찰수량을 10톤으로 정하고 있고 최대 응찰 수량을 100톤으로 정하고 있다. 농산물 분야에서 양과의 경우 최소 200톤 이상으로 하고 있고 최대 1000톤으로 정하고 있다. 수산물이어서 문제는 최대 응찰수량이었고 최소 응찰수량은 문제가 되지 않은 것으로 나타나고 있다. 따라서 최대 응찰수량 설정을 검토해 볼 필요가 있다.

(3) 구매시기와 이행 기간 조정

한·아세안 TRQ 구매 시행 첫해인 2007년에는 2회, 2008년에는 3회 실시했다. 2008년 1차 입찰은 4월 29일 이었으며 수입이행기간은 8월 31일까지(9월 12일까지 연장)였다. 입찰 참여자들은 입찰시기를 새우의 출하시기와 다르게 설정함으로써 높은 가격으로 수입해야 하고 이행 기간 준수가 곤란하다고 했다. 농산물의 경우 한·칠레 FTA를 포함한 모든 FTA TRQ는 분기마다 1회 실시하고 있다. 수산물 TRQ 구매를 분기마다 실시할 경우 고려해야 할 사항은 다음과 같다.

우선 아세안국가의 TRQ 품목 생산시기를 고려해야 하고 주관기관이 처리할 능력이 있어야 한다. 그리고 낙찰 받은 기업이 이행 기간을 어떻게 정하는가와 미이행시에 잔여 물량을 어떻게 처리하는가의 문제이다. 베트남의 경우 갑오징어는 어선어업에 의해 연중 생산하고 있어 이행시기가 크게 문제되지 않는 것 같다. 다만 어선어업의 경우 태풍이 오거나 기후 조건이 나쁠 경우 조업을 할 수 없고 어장 상황에 따라 생산량이 일정하지 않다는 단점이 있다. 새우의 경우 양식을 하기 때문에 매년 생산시기가 유사하므로 생산과 수출을 고려하여 구매주기 및 이행 기간을 고려하는 것이 필요할 것으로 보인다.

(4) 수입 불이행 업체에 대한 입찰참가금지 규제

한·아세안 FTA 수산물 TRQ 수입관리요령 제14조에 의하면 낙찰자가 수입을 하지 않은 경우 수입이행 보증금은 수발기금에 귀속되고 2년간

수입권 공매 입찰에 참가할 수 없다. 입찰 참가자들 가운데 5개 품목에 모두 입찰에 참여하여 4개 품목을 수입완료 했고 1개 품목에 대한 수입을 하지 못한 업체에게 농림수산물식품부의 고시에 의거 모든 품목을 향후 2년간 입찰참가 금지를 하고 있는데 이는 수입업체에게 큰 불이익을 초래하므로 금지기간을 완화해 줄 것을 요청하고 있다. 농산물의 경우 WTO TRQ와 FTA TRQ 물량 수입 미이행자에 대한 입찰참가 금지를 각각 3년간 금지하고 있다. 수산물의 경우도 농산물과 같이 입찰참가 금지기간이 3년이었으나 2008년 개정을 통해 2년으로 완화한 것이다.

(5) 수산물 FTA TRQ 도입 필요성

GATT 제24조는 자유무역지대를 MFN의 예외로 규정하고 있다. 그러나 자유무역지역은 지역에 포함되지 않았거나 협정의 당사자가 아닌 계약당사자의 무역에 대하여 적용가능한 관세 및 그밖의 상거래규정이 자유무역지역의 형성 이전에 동일한 구성영토에서 존재하였던 상응하는 관세 또는 그밖의 상거래규정보다 더 높거나 더 제한적이어서는 아니된다.⁴²⁾ FTA TRQ는 협정 당사국이 아닌 국가에 대해서는 기존의 MFN 관세를 유지하므로 GATT 제24조 제5항 위반은 아니다.

WTO 체제에서는 무역장벽 가운데 관세를 선호하고, 수량을 제한한 쿼터나 다른 비관세 장벽은 선호하고 있지 않다.⁴³⁾ GATT 제11조 제1항이 대표적인 조항으로 관세, 조세 또는 그밖의 과징금 이외의 어떠한 금지 또는 제한의 철폐를 규정하고 있다. GATT 패널은 일본 반도체 무역 사례에서 GATT 제11조 제1항에는 법이나 규칙뿐만 아니라 정부의 모든 조치가 포함된다고 결정하였다.⁴⁴⁾ TRQ는 수량제한 쿼터와 관세가 결합한 새로운 무역제한에 해당한다. TRQ는 NAFTA에서 농산물 수량제한을 철폐하고 관세화로 가는 과도기적 장치로서 시장접근을 용이하게 하기 위

42) GATT 제24조 제5항 (b).

43) John H. Jackson et al, *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials and Text* (St. Paul, Minn.: Thomson/West 5th ed. 2009) p. 423.

44) GATT Panel Report *Japan - Trade in semi-conductors*, adopted May 4, 1988, 35th Supp. BISD 116(1989) para. 106.

하여 사용되었다. UR 결과 한국 수산물에는 관세 이외에 어떠한 무역장벽도 없었다. 그런데 자유무역협정에서 자유무역을 저해할 수 있는 TRQ 제도를 도입하였다.

IV. 정책제안

1. TRQ 관리 법제 및 제도개선 방안

FTA TRQ 관리 근거법인 ‘FTA 지원 특별법’의 TRQ 관련 규정을 농안법과 비교해 보면 수입이익금 등에 대한 정의, 수입추천에 관한 사항, 수입이익금 징수 대상 품목, 방법 등을 규정하는 것이 필요한 것으로 보인다. 그리고 농안법 및 FTA 이행 특별법 모두 수입이행보증금 귀속 근거 규정, 추천 물량 수입 불이행에 대한 처벌 근거규정 및 기준도 마련하는 것이 필요할 것으로 보인다.⁴⁵⁾

한국과 아세안과의 FTA에서 농산물과 수산물 모두 TRQ 품목을 가지고 있으며 각각 농림수산물부 수입관리 요령이 있다. TRQ 품목 관리 방식에 있어 농산물의 경우 실수요자 배정과 수입권 공매방식으로 관리하고 수산물은 수입권 공매방식으로 관리한다. 따라서 하나의 고시에 의하여 운영되어도 문제가 없을 것으로 보인다. 현재의 한·아세안 FTA 수산물 TRQ 관리 요령 제5조와 제12조의 문제점과 개정 방안은 다음과 같다. 제5조에서는 별표 1에서 정한 배정방식에 따라 물량을 배정하도록 하고 있는데 수산물의 경우 배정방식이 수입권공매 방식만 있다. 제12조 제2항은 입찰 10일 전에 공고를 하도록 규정하고 있어 예측가능성이 떨어지고 공고를 보지 못한 업체들이 민원을 제기하고 있다. 따라서 관리계획을 수립하여 또는 반기별·분기별로 입찰을 실시하도록 하는 것을 검토할 필요성이 있다. 이 외에도 농산물 관리요령에 있으나 수산물관리요령에 없는 조항들은 담합행위 등에 대한 제재 등이 있다.

TRQ 관련 용어도 통일을 해야 할 것으로 보인다. WTO 문서나 미국

45) 제도개선과 관련하여 자세한 내용은 박민규(2009) 앞의 보고서 참조.

관세법 등에서는 모두 TRQ라는 용어를 사용하고 있다. 일본에서는TRQ를 관세할당이라는 용어를 사용하고 있다.⁴⁶⁾ 시장접근 물량(쿼터 또는 할당)에 적용되는 관세가 관세할당이고 세율은 관세할당을 즉 TRQ이다. 따라서 한국의 법령 및 고지에서 TRQ 관련 용어를 통일하는 것이 필요하다. 관세법상의 할당관세 규정에 대한 개정도 필요한데, 우선 관세법 제72조 제1항에서는 감액 할당관세를 부과하고자 할 때 ‘필요하다고 인정되는 때에는 그 수량을 제한할 수 있다’고 규정하고 있다. 그러나 할당관세는 쿼터내 관세와 쿼터밖 관세가 다른 관세를 의미하므로 쿼터 즉 수량제한이 없는 할당관세가 있을 수 없다. 그리고 법률로 정한 관세율을 낮추게 되어 이익을 보는 당사자들이 있고 공무원이 재량권을 남용할 여지가 있다. 따라서 필요할 때에만 수량을 제한할 것이 아니라 항상 수량과 기간을 정하여 할당관세를 부과하도록 법률을 개정해야 할 것으로 보인다. 또한 관세법 제72조 제2항에 의한 관세율을 높이는 가산 할당관세는 GATT 양허관세를 초과할 수 있으므로 양허관세 내에서 높일 수 있다는 내용으로 개정하고, 역시 수량을 정해서 시행해야 할 것으로 보인다.

최대 응찰 수량 설정과 관련하여 2008년 기준 냉동새우 최대 낙찰 물량은 320톤, 새우살 187톤, 가공새우 180톤, 갑오징어 236톤이었다. 공매를 2회 이상 실시하고 공매물량을 나눌 경우 300톤이 전체 물량의 40% 이상이 될 수 있다. 따라서 최대 낙찰 수량을 300톤 또는 입찰물량의 일정수준(20-30%)으로 정하는 것이 적절할 것으로 보인다. 최대 응찰수량 설정은 공개경쟁 입찰 매매라는 원래 취지와 기업 간의 자유로운 경쟁을 저해할 수 있으며, 수입의무 미이행 기업에 대한 제재시에 다른 기업 명의로 응찰을 하고 수입을 하는 것처럼 차명 입찰을 통한 물량 확보를 막을 방법이 없다는 것이 문제점이다. 그리고 대량 입찰이 없을 경우 TRQ 물량 소진 할 수 없게 될 가능성도 있다.

아세안 국가 대부분이 열대지역에 위치하여 연중 새우 양식이 가능하지만 주요 생산시기는 5월부터 11월까지이다. 기업과 양식장 사정에 따라

46) 일본 농림수산성, ‘농업관련 국제교섭(農業に關する國際交渉について)’ <http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kousyo/wto/w_02_schedule/pdf/h201206_text_gaiyou.pdf#search='TRQ'>(2010년 10월 15일 검색)

다르지만 7월부터 11월까지가 생산과 수출이 가장 많이 되고 있다. 아세안 국가는 저장창고 시설이 거의 없어 생산, 가공, 수출이 거의 동시에 이루어지고 있다. 한국 기업들은 가격이 가장 저렴한 8월에서 11월에 집중적으로 수입을 하고 있다. 한·아세안 TRQ 물량의 공매시기를 결정할 때 베트남과 아세안국가의 생산시기와 한국의 수입패턴을 고려하여야 한다. 베트남의 경우 새우 주요 생산시기는 5월에서 11월이지만 연중 생산이 가능하므로 공매는 분기 또는 반기마다 하여도 무방할 것으로 보인다. 다만 수출 단가를 낮추기 위해서는 이행기간이 아세안 국가 주요 생산시기인 5월에서 11월이 포함되게 하는 것이 필요할 것으로 보인다.

2. 입찰 참가 처벌규정 조정

한·아세안 FTA 수산물 TRQ 수입관리요령 제5조 제3항에서는 ‘추천대행기관과 실수요자간의 계약은「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 관련규정을 준용한다’라고 규정되어 있다. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 계약위반 관련 처벌규정을 살펴보면 ‘계약의 적정한 이행을 해칠 염려가 있거나 기타 입찰에 참가시키는 것이 부적합하고 인정되는 자’에 대해서 2년 이내의 범위 내에서 대통령령이 정하는 바에 따라 입찰참가자격을 제한하도록 하고 있다. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」에서는 위반 사실이 있는 후 지체 없이 1월 이상 2년 이하의 범위 내에서 입찰참가자격을 제한하도록 하고 있다.

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」별표 2에서는 여러 위반행위별로 입찰참가자격 제한사유와 제한기간을 규정하고 있다. 1호에서 7호까지는 건설계약에 관한 부분이고 제8호가 계약의 이행에 관한 부분이다. 가장 중한 2년 동안 낙찰을 할 수 없도록 한 위반행위는 별표 2 제9호의 ‘담합행위를 한 경우’와 ‘담당 공무원 등에게 2억 이상의 뇌물을 준 경우’이다. 낙찰 받은 TRQ 물량의 수입의무를 이행하지 않았을 때 제재할 수 있는 최대 기간은 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙에 의하여 6개월이다. 농안법 제87조 벌칙규정에서 WTO TRQ 물량에 대한 수입추천신청을 할 때에 정한 용도외의 용도로 수입농산물을 사

용한 자에 대하여는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 규정하고 있지만 수입의무 이행에 관한 규정은 없다.

입찰 참가 금지와 관련하여 다른 문제점은 대부분의 규모가 큰 기업들은 현행 제도하에서도 많은 물량을 확보하고 큰 기업이 물량을 많이 가져간다는 비판을 피하기 위해 대리 입찰 또는 자회사 등과 함께 입찰참가를 하고 있다. 따라서 한 개 기업이 수입이행을 못해 향후 2년간 입찰참가를 할 수 없어도 다른 회사를 통해 입찰에 참가할 수 있다. 그러나 수입 미이행 업체 가운데 규모가 작은 업체들은 향후 TRQ 입찰을 하지 않거나, 다른 방법을 통해 입찰에 참가하겠다는 의사를 표시한 기업도 있다.⁴⁷⁾ 다른 방법이란 제재를 받은 업체들이 가족이나 친척 명의로 회사를 설립하여 입찰에 참여하는 것을 말한다. 결국 입찰참가 금지 규정은 사실상 큰 효력이 없는 것으로 보인다.

현행제도의 문제점은 미이행의 정도에 관계없이 일률적으로 2년의 입찰참가를 규정하고 있다는 점이다. 이는 행정법상의 일반원리인 「과잉금지의 원칙」에 저촉될 수 있다. 앞에서 살펴보았듯이 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에서는 미이행 사례와 정도를 구분하여 입찰 참가금지를 규정하고 있다. 따라서 수입미이행이 확정되면 지체 없이 1월 이상 2년 이하의 범위 내에서 자격을 제한하도록 하고 제한에 대한 세부기준은 별표에서 정하도록 하는 것이 좋을 것으로 보인다.

세부기준과 관련하여 먼저 낙찰 받은 업체가 수입을 하지 못하는 경우 고의나 악의를 가지고 수입을 하지 않은 경우를 제외하고는 입찰참가 금지 적용을 완화하는 방향으로 제도개선을 하는 것이 필요하다. 낙찰 받은 자의 귀책사유 없이 수입이행을 하지 못한 경우 수입이행보증금 귀속과 입찰참가 제한을 하지 않도록 하고 비고에 귀책사유 없이 수입이행을 하지 못한 경우로 인정 될 수 있는 사례를 구체적으로 나열하여 추천기관이 판단을 하기 쉽게 해야 할 것으로 보인다. 다만 수산물 검사 지연으로 기한을 맞추지 못한 것은 낙찰 받은 자의 귀책사유가 있는 것으로 처리해야 할 것으로 보인다. 입찰 참가 업체들은 수입검사 규정에 대하여 잘

47) 입찰 참가 업체에 대한 전화 설문조사 결과이며 상세한 내용은 박민규(2009) 연구보고서 참조.

알고 있으며 이행 기간 내에 수입신고를 하려면 검사기간을 고려하여 수입을 추진했어야 하기 때문이다.

한·아세안 FTA 수산물 TRQ 수입관리요령 제14조 제3항 제1호를 적용할 수 있는 경우는 수출국가의 소요사태나 기상악화 등 수입 불이행 사유를 객관적으로 증명이 가능한 경우에는 수입금지 적용을 하지 않는 방향으로 운용해야 할 것으로 보인다.

한·아세안 FTA 수산물 TRQ 수입관리요령 제14조 제3항 제2호의 적용에 있어서 현재 과부족 비율을 3%로 인정하여 97%까지 수입을 한 경우 수입을 완료한 것으로 보고 있다. 농산물의 경우 수입권 공매에서는 과부족 비율을 3%까지 인정하고 실수요자 공매에서는 10%까지 인정해주고 있다. 입찰참여 금지 규정 적용에 있어서 과부족 비율을 5-10%까지 탄력적으로 적용하는 것도 필요할 것으로 보인다. 수입업체가 낙찰 받은 물량의 90%까지 이행을 한 경우 수입 금지를 2년간 하는 것이 국익과 개인기업의 발전을 위해 필요한지에 대한 검토가 필요하다. 일반적으로 TRQ 물량을 낙찰 받은 기업은 낙찰 물량 전체를 수입하는 것이 기업에 유리하다. 그럼에도 불구하고 낙찰 물량의 90%를 수입했다는 것은 기업에 손실이 발생한다는 것을 의미하며 수입의무를 성실하게 이행한 것으로 볼 수 있다. 따라서 95-97%를 수입이행완료 기준으로 90%를 수입이행 보증금은 귀속시키되 수입금지 조항 적용을 하지 않는 기준으로 활용하는 것도 필요할 것으로 보인다. 운송 중 감모등 소량 수입미행의 기준도 입찰 공고 때 마다 공고할 필요 없이 기준에 명시하는 것이 좋을 것으로 보인다. 그리고 이러한 사유에 해당되지 않는 경우 수입미이행 비율에 따라 입찰참가 제한 규정을 적용하는 것이 합리적일 것으로 보인다.

3. 후속 FTA TRQ 도입 필요성 검토

정부는 TRQ를 도입한 이유는 민감한 수산물을 보호와 수산발전기금의 증대이다.⁴⁸⁾ TRQ 공매대금의 수산발전기금의 편입은 효과가 있는 것으로

48) 정부 보도자료를 인용한 당시의 자료에는 초민감품목으로 분류된 13개 품목에 대하여 TRQ를 도입하기로 했다고 한다.<<http://blog.daum.net/forsea/10814432>>

보인다. 한·아세안 TRQ 공매로 매년 60억에서 90억까지 수산발전기금 증대 효과가 있는 것으로 나타났다.⁴⁹⁾ 농안기금에 비하여 수산발전기금의 규모가 작고 기금 수입원이 다양하지 못한 것이 사실이다.

선행연구에서는 국내생산이 미미하거나 수입의존도가 높은 품목은 TRQ 관리에서 제외시키는 것을 제안하고 있다.⁵⁰⁾ 새우는 수입의존도가 높은 품목이다. 한국에서 1만 5천톤에서 2만톤의 새우가 생산되고 있으나 대부분 젓새우이고, 양식새우는 2천톤 이하이다.⁵¹⁾ 매년 수입되는 새우는 4-5만톤이다. 전체 수입량의 5% 이하만이 국내에서 생산되고 있다.

한·아세안 FTA 타결 당시 각종 자료에는 수산 13품목은 초민감품목으로 분류되어 TRQ 제공대상으로 연간수입량을 제한할 예정이라고 했다. 한·아세안 TRQ 품목 가운데 국내 생산에 영향을 줄 수 있는 초민감 품목은 많지 않다. 한국에서는 질병등의 영향으로 블랙 타이거 새우 종류는 거의 양식되지 않고, 흰다리 새우 종류가 소량 양식되고 있다. 대부분 살아있는 상태로 유통되어 수입새우와 경쟁관계에 있지 않다. 국내 새우의 주요 생산시기는 가을이지만 동남아시아 새우는 봄철에서 가을까지 생산된다. 어선어업으로 생산되는 새우는 양식 냉동 수입새우와 직접적인 경쟁관계에 있지 않다.

초민감품목에 대하여 TRQ를 부여하면 TRQ 물량을 무세 또는 저율관세로 의무적으로 수입해야 한다. 따라서 오히려 수입이 단기간에 증대될 수 있다. 특히 수산물과 같이 양허 관세가 높지 않은 경우 관세 인하로 인한 수입증대 효과가 크지 않을 수 있음에도 TRQ 물량이 수입되어 전체 수입량이 늘어날 수 있다. 그리고 선행 FTA TRQ 품목에 대해서는 후속 FTA에서도 TRQ를 제도를 도입해야 한다. 새우는 중국에서 많이 양식

49) ‘수산물공매납입금수산발전기금지원편입’ 한국수산회 홈 페이지<<http://www.korfish.or.kr>>(2010년 10월 5일 검색)

50) 서진교외(2005) 앞의 보고서 참조. 이 보고서에서는 이 외에도 국내외 가격차의 축소로 수입차익 환수라는 국영무역의 목적달성이 어려운 경우 수입권 공매나 실수요자 배정방식으로 전환하는 것이 필요하고, 수입자격제한, 경쟁 제한적 관행의 개선이 필요하며, 유사품 및 관련제품을 고려한 수입관리 방식의 채택, 고추와 마늘과 같은 주요 양념채소류는 가격안정을 위해서 유통공사에 의한 국영무역 방식과 수입차익 환수를 위한 수입권공매방식을 혼합하여 사용할 것을 주장하고 있다.

51) 어업생산통계 <<http://fs.fips.go.kr/index.jsp>>와 무역협회(www.KITA.net) 통계 참조.

되고 있어 한·중 FTA에서도 TRQ를 도입해야 하고, 한·일 FTA에서도 일본 어선어업으로 생산된 새우에 대하여 TRQ를 실시해야 한다.

현재 관세가 20%인 TRQ 품목의 공매납입금이 11~15%라고 가정할 때 현행 관세의 5~9%는 수입업자가 이익을 보게 된다. 그러나 국내 수입새우 제품 가격은 변동이 없게 된다. 가장 이상적인 방법은 수입을 자유화하여 사회적 후생이 증대하여 발생한 잉여를 세금으로 징수하고 국가 예산으로 수산발전기금을 지원하는 것이 좋은 방법이다. 물론 관세 인하 내지 철폐로 인한 사회적 후생 내지 잉여는 측정하기가 어렵다. 그리고 관세는 일반 국고로 편입되고 이를 수산발전기금에 재정으로 투입을 하는 것은 국가의 여러 우선순위에 밀려 어려운 일이 될 수 있다. 그리고 새우 유통업자 또는 최종 제품 판매업자가 가장 많은 이익을 보겠지만 정확하게 누가 이득을 얼마만큼 보는지 알 수 없다. 그러나 관세를 철폐하면 물가가 낮아지고 더욱 더 많은 사람이 교역 및 최종 제품 판매에 종사를 하여 사회적 후생이 증가한다.

V. 결 론

FAO 통계에 따르면 한국은 2008년 세계 15위의 수산물 생산국가이며, 2007년 약 30억불의 수산물을 수입하여 세계 9위의 수산물 수입국이고 약 10억불의 수산물을 수출하여 26위의 수산물 수출국이다.⁵²⁾ 한국 수산물이 세계 수산물 생산과 무역에서 차지하는 비중이 낮은 수치는 아니다. 한국은 2000년 이전까지 수산물 무역수지 흑자를 유지했다. 매년 비슷한 규모의 수출을 하고 있으나, 생활 수준의 향상에 따라 수입은 급격하게 늘어 무역수지 적자가 계속되고 있다. 한국의 수산물이 관세외에 다른 보호 장치가 없고 농산물에 비해 관세 수준도 낮지만, 시장 개방이 한국 수산업의 발전을 저해하고 있는 가장 큰 요인은 아닌 것으로 보인다.

관세부과의 주요 목적은 국내산업 보호와 재정수입 확보이지만, 국가 경제규모가 커짐에 따라 재정수입을 목적으로 하는 관세는 중요성이 감

52) FAO, *Yearbooks of Fishery Statistics 2007-2008* <[ftp://ftp.fao.org/fi/stat/summary/a3ybc.pdf](http://ftp.fao.org/fi/stat/summary/a3ybc.pdf)>

소하고 있다. 결국 관세의 가장 큰 목적은 국내산업 보호이다. 그러나 FTA 수산물 TRQ의 국내 수산업 보호의 효과는 크지 않은 것으로 보인다. 한국 수산물 관세가 10-20%이며 산술평균 관세율이 약 18%로 농산물에 비하여 높지 않기 때문이다. 그리고 수산물의 국내외 가격차이가 크기 때문에 수입업자가 수입을 결정할 때 현재의 관세수준은 큰 고려 요소가 아니다. 수입국 생산현황, 국내수요, 환율등이 수산물 수입에 오히려 더 큰 영향을 미친다. 수산물 TRQ는 관세가 없는 쿼터내 물량으로 인하여 수산물 수입을 일시적으로 증대시키는 작용을 한다. 물론 TRQ 공매납입금을 수산발전기금에 납입하여 수산업 발전을 위하여 사용할 수 있다. 그러나 기금 집행의 경직성으로 인하여 FTA 체결로 인하여 직접적으로 피해를 받는 분야에 사용할 수 없는 한계도 있다. TRQ는 많은 집행 비용이 발생하고 공매 참여자와 수입업자에게 많은 불편을 초래한다. TRQ는 경제학적으로 사회적 잉여가 완전하게 분배되지 않는 단점도 있다.

TRQ 보다는 관세 인하가 사회적 생산성을 높이고 분배정의를 실현할 수 있다. NAFTA에서 처음 도입된 TRQ는 NAFTA와 WTO 모두 농산물 무역장벽을 관세로 전환하는 기간동안 한시적으로 사용하였다. 한국 수산물 FTA TRQ의 경우에도 종료 기간을 명확히 하는 한편 TRQ로 통한 기금 목표를 정하여 한시적으로 운영하는 것이 바람직할 것으로 보인다. TRQ에 의한 기금의 확대보다는 FTA로 인하여 피해를 받는 수산분야에 정부 예산으로 직접 지원을 하고, 경쟁력이 없는 수산업 분야의 구조조정을 하고 지속가능한 수산업을 추진해야 할 것으로 보인다.

<p>주제어 : 관세할당, 자유무역협정, TRQ, 할당관세, 수산물, 한·아세안 FTA, 한·EFTA, 공매납입금, 수산발전기금, 농안기금, NAFTA, GATT, 농안법, FTA 특별법</p>

참 고 문 헌

- 박동규, 「콩 생산안정 및 TRQ 물량 관리방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 박민규, 「한·아세안 수산물 관세율할당(TRQ)제도 신규 도입에 따른 운용 평가 및 향후 추진 방향」 연구보고서, 인하대학교, 2008.
- _____, 「수산물 TRQ의 효과적 관리방안」, 농림수산식품부, 2009.
- 임정빈, 「농산물 관세할당제도의 국제적 이행실태와 WTO 규정」, 통상법률 통권 제62호, 법무부, 2005.
- 임정빈·이재욱·어명근. 「우리나라 농산물 시장접근물량 관리방식의 개선방향」, 한국농촌경제연구원, 2000.
- 서진교 외, 「TRQ 관리제도의 효율적 개선 방안」 연구보고서, 한국농촌경제연구원, 2004.
- David W. Skully, *Economics of Tariff-Rate Quota Administration*, Economic Reaserch Service USDA, 2001
- FAO, *Yearbooks of Fishery Statistics*, 2007, 2008.
- GATT Panel Report, *Japan - Trade in semi-conductors*, 1988,
- Jasper Womach. "Report for Congress: Agriculture: A Glossary of Terms, Programs, and Laws", Congressional Research Service, 2005
- John H. Jackson et al, *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials and Text* 5th ed. 2009.
- U.S. *Proposal for Tariff Rate Quota Reform*, G/AG/NG/W/58, 2000.
- U.S. ITC, *Potential Impact on the U.S. Economy and Selected Industries of the North Americcan Free-Trade Agreement* 9-1 USITC Pub. 2596, Inv. No. 332-337, 1993.
- WTO, *Agriculture Negotiations: Backgrounder: Market Access: Tariffs and Tariff Quotas*. 2004
- _____, *Handbook on Accession to the WTO*, 2007.
- _____, *Revised Draft Modalities for Agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.46 December 2008

WT/DS27/AB/R, *European Communities - Regime For The Importation, Sale
And Distribution Of Bananas*, 1997.

WT/DS69, *European Communities - Measures Affecting the Importation of
Certain Poultry Products*, 1998

일본 농림수산성 홈페이지<<http://www.maff.go.jp>>

한국 수산회 홈페이지<<<http://www.korfish.or.kr>>

OECD, Glossary of Statistical Terms<<http://stats.oecd.org/glossary>>

USDA Economic Research Service <<http://www.ers.usda.gov>>

WTO<<http://www.wto.org>>

A Study on Fishery Tariff Rate Quota Administration Legal Regime

Park, Min-Gyu*

During the Uruguay Round, members agreed to a tariff rate quota (TRQ) system as the most appropriate method to ensure market access during the transition from an agricultural trading system of complex tariffs and non tariff barriers to a tariff only regime. The majority of members' TRQs have implemented effectively. However, certain administrative practices of member countries have hampered the performance of some TRQs, accounting for the lower rates at which they have filled and diminishing the market access they were designed to afford.

Korea agreed fishery TRQ(frozen mackerel product) with European Free Trade Association (EFTA) for the first time in Korea FTA system. Korea also introduced some shrimps and squids TRQ with ASEAN countries. And it can be found in the KORUS FTA and Korea-EU FTA.

The objective of TRQ for the exporting countries is to increase market access and to reduce barriers to trade. Importing country can protect its domestic market by allowing certain low in quota rate import while maintaining high out quota tariff rate. TRQ is trade barriers as a result it should be used as an interim function to increase markets access while phasing out tariff barriers. However, Korean fishery TRQ's primary purpose is collecting import mark-up and protection function of TRQ is minimal. The mark-up was paid into a fishery development fund. The stated purpose of which is to provide support to the whole domestic fishery industry not specific sectors supposed to be affected pursuant to the FTA Implement Act.

Because of its short history Korea fishery TRQ need to be amended legal and administrative regime. WTO agricultural TRQ administrative procedure is

* Associate Professor, Law School, Inha University

relatively well organized. FTA fishery sector TRQ administrative system should follow agricultural precedents. And it should be implemented in limited period of time and phased out after 10 - 15 years.

Key Words : Tariff Rate Quota, WTO TRQ, FTA TRQ, Korea-ASEAN FTA, NAFTA, Import mark-up, Quota Rate, Fishery Development Funds