

KIEP

오늘의 世界經濟

World Economy Update

제 05 - 09호 / 2005년 4월 15일 발간

한·일 김 수입쿼터 분쟁의 패널 설치와 향후 전망

작성자: 박혜리 무역투자정책실 연구원
【hrpark@kiep.go.kr ☎ 3460-1029】

主要內容

- 지난 3월 21일 개최된 WTO 분쟁조정기구(DSB: Dispute Settlement Body) 회의에서는 한·일간 김 수입쿼터(Import Quota: IQ) 문제를 처리할 패널을 설치하기로 최종 결정함.
- 일본은 지난 1965년 한일 국교 정상화 교섭 이후 40년간 김 수입쿼터제를 운영하여 왔으며, 한국은 수입 할당을 독점적으로 배정받아 왔음.
- 그러나 일본이 2005년부터 김 수입쿼터를 중국에도 할당하기로 결정함에 따라 한국의 대일 수출에 큰 타격이 예상되었고 이에 대한 대응조치로 우리 정부는 지난 2004년 12월 1일 WTO 분쟁해결절차에 의한 양자협의를 요청함.
- 한국은 일본의 수입쿼터 제도가 GATT 1994 11조 2항에 명시되어 있는 수입수량 금지의 예외조건을 충족시키지 못하며, 일본의 수입쿼터 제도운영과정이 불투명하고 행정절차가 합리적이지 못하여 GATT 1994 10조 및 수입허가절차에 관한 협정 1조에 부분적으로 위배된다고 지적하였음.
- WTO 분쟁해결기구가 패널 설치를 결정함에 따라 분쟁 당사국인 한국과 일본의 협의 하에 패널이 구성되고 올해 9월까지 협정위반 여부를 판단하여 분쟁해결기구에 최종 보고할 예정임.

對外經濟政策研究院

1. WTO 한·일 김 수입쿼터(Import Quota: IQ) 분쟁의 패널 설치결정

- 2005년 3월 21일 개최된 WTO 분쟁조정기구(DSB: Dispute Settlement Body) 회의에서는 한·일간 김 수입쿼터(Import Quota: IQ) 문제를 처리할 패널을 설치하기로 최종 결정함.
- 한국은 일본의 김 수입쿼터제가 특정한 이유 없이 수입을 제한할 수 없다는 WTO 협정¹⁾에 위배된다고 판단하여 지난 2004년 12월 1일 일본을 불공정 무역 혐의로 WTO에 제소한 바 있음.
- 분쟁해결절차에 따라 한국과 일본은 2차례 양자협의를 하였으나 합의점을 찾지 못함에 따라, WTO는 패널 설치를 결정하였음.

2. 한·일 김 수입쿼터 분쟁의 배경 및 WTO 제소 개요

가. 한·일 김 수입쿼터 분쟁의 배경

- 1965년 한일 국교 정상화 교섭 당시 양국은 김의 수출입 물량을 연간 250만 속²⁾으로 합의하였음.
- 이후 1978~94년 동안 일본은 냉동망 개발로 자국내 김 생산이 급증하자 김 생산수급 조절을 위하여 김 수입을 억제하여 한국의 대일 김 수출이 중단되었음.
- 1995년 한·일 수산청장간 합의가 이루어지면서 대일 김 수출이 재개되었음.
- 수출 재개 후 일본의 수입 할당량은 연 10%의 비율로 증가하였는데, 2005년의 수입할당량은 400만 속으로 지난해 대비 60% 증가하였음.

1) GATT 11조, 농업에 관한 협정 4조 2항

2) 1속(束) = 100매에 해당

- 그러나 지난 2004년 10월 일본이 2005년부터 중국산 김에 대해서도 수입쿼터 물량을 배정하기로 결정함에 따라, 400만 속은 중국과 한국에 대한 총 할당량으로 한국에 대한 실질적인 할당량은 정해지지 않음.

<표 1> 일본 김 수입쿼터 추이

(단위: 만 속)

연도	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
할당량	20	33	40	57	69	120	150	180	210	240	400

자료: 해양수산부

<표2> 최근 김 수입쿼터 할당내역

(단위: 만 속)

연도	총량	수요자할당	상사할당	선착순 할당
2001	150	94	24.2	31.8
2002	180	112	30.2	37.8
2003	210	130	36.2	43.8
2004	240	148	48.3	43.7
2005	400	244	97.0	59.0

자료: 해양수산부

- 주: 1) 수요자 할당: 수산청 허가서에 따라 주로 생산자단체에 할당하는 방식으로 양국의 업계단체가 관리함.
 2) 상사할당: 수산청 허가서에 의거하여 일정기간 동안의 수입통관실적에 따라 할당하는 방식임.
 3) 선착순할당: 당해품목의 기준에 따라 일정 할당한도에 도달할 때까지 신청하는 선착순에 따라 할당하는 방식임.

□ 일본 내 일본산 김의 판매량은 1억 200만 속으로 전체 시장의 98%를 차지하고 있으며, 한국산 김의 판매량은 수입쿼터제로 인하여 240만 속 (2004년 기준)으로 2%에 불과함.

- 일본은 금액기준으로 대만과 함께 한국의 2대 주요 김 수출 지역이기 때문에[<표 3>참조], 일본의 수입쿼터 할당의 변화는 한국의 김 수출량에 적지 않은 영향을 줄 것으로 예상됨.

<표 3> 한국의 김 수출 내역(2004년 기준)

물량기준(톤)		금액기준(만 불)	
국가	무게(비중)	국가	금액(비중)
미국	3,618(54%)	대만	1,613(37%)
일본	622(9%)	일본	1,323(31%)
대만	568(8%)	미국	471(11%)
총수출	6,730	총수출	4,320

자료: TRADE 수산물수출입 정보시스템. <http://trade.suhyup.co.kr/>

나. WTO 제소 개요

- 일본은 지난 40년간 수입쿼터제를 통하여 자국의 김 수입을 제한하여 왔으나 수출을 재개한 1995년부터는 한국에 모든 수입 할당량을 배정하였기 때문에 우리 정부는 이를 문제 삼지 않았음.
- 그러나 일본 정부가 2005년부터 김 수입쿼터를 중국에도 할당하기로 결정하고 특히 최근 일본 김 업체의 중국 투자진출이 늘면서 중국산 김 생산량이 급속히 증가하여 일본 김 시장에서 중국과의 경쟁 심화가 예상되었음.
- 우리 정부는 이에 따른 피해가 예상되자 WTO에 일본 김 수입쿼터를 제소하기로 결정하였음.
- 우리 정부는 일본의 김 수입쿼터제도가 GATT 1994 11조 및 농업에 관한 협정 4조 2항에 위배되며 일본의 수입쿼터제 운영의 불투명한 행정 절차 또한 GATT(1994) 10조 3항과 수입허가절차에 관한 협정 1조에 부분적으로 위배된다는 주장 하에, 2004년 12월 1일 일본정부에 WTO 분쟁해결절차에 의한 양자협의를 요청하였음.
- 한국정부의 WTO제소는 일본의 김 수입쿼터 제도의 철폐를 요구하기 위하여 결정된 것임.

- GATT 1994 11조는 수출입에 있어 수량제한의 일반적 폐지에 대한 조항으로 체약국은 타체약국의 물품수입에 대하여 관세, 조세, 과징금, 할당제(쿼터) 등을 통한 어떠한 금지나 제한도 설정할 수 없다고 규정하였음.
- 농업에 관한 협정 4.2조에서는 예외적으로 규정된 경우를 제외하고는 일반관세로 전환하도록 요구된 어떠한 종류의 조치(수입수량제한, 수출자율규제, 임의적인 수입허가, 최소수입가격 등)도 유지 또는 이용할 수 없음을 명시하고 있음.
- 김 수입량을 제한하는 수입쿼터제가 WTO협정에 위배된다는 한국 정부의 주장에 대하여 일본은 수산업 자원보호를 목적으로 하는 정부조치의 수단으로서의 수량제한은 WTO하에서도 예외로 인정하고 있다고 주장하고 있음.
- 수량제한 금지에는 여러 가지 예외³⁾가 허용되고 있는데, 일본은 자국의 김 수입쿼터제가 이러한 예외조항 중 2항 (C)의 (i)에 해당된다고 주장함.
- GATT 1994 10조는 각 체약국이 법이나 규정 등을 공정하고 합리적으로 운영해야 할 의무가 있음을 명시하고 있음.
- 수입허가 절차에 관한 협정에 1조 2항은 수입허가제도시행을 위한 행정절차가 무역왜곡을 방지하고 개도국의 경제적 필요를 고려해야 한다고 규정함.
- 한국정부는 일본의 김 수입쿼터제도의 행정절차가 불투명하게 운영되고

3) 식료품, 국내농업정책의 일환으로서의 수입제한, 기본생산품 중 체약국단의 승인을 얻은 경우. GATT 11조 1항은 수출입 수량제한의 일반적 폐지를 규정하고 있으며 2항은 이에 대한 예외규정으로 (a) 식료품의 부족을 방지하기 위한 일시적 수출 제한 (b) 국제무역에서 상품의 분류, 등급 또는 판매에 관한 기준 적용을 위해 필요한 수출입의 제한 (c) 농산품이나 수산품에 대하여 다음 목적을 위한 정부조치 실시에 필요한 경우; (i) 시장판매 또는 생산이 허가된 동종 국내 생산품의 수량, 또는 동종 국내 생산품이 없을 경우, 동 수입품으로 직접적으로 대체할 수 있는 국내 생산품의 수량을 제한하는 경우 (ii) 동종 국내 생산품의 일시적 과잉상태 또는 동종 국내 생산품이 없는 경우 수입품으로 대체할 수 있는 국내 생산품의 일시적 과잉상태를 무상이나 낮은 가격으로 국내소비자에 제공함으로써 제거하고자 하는 경우 (iii) 생산품의 국내생산이 근소한 경우 생산의 대부분을 수입에 의존하는 동물성 생산품에 있어서 동 생산허용량을 제한하는 경우.

있어 위 조항에 부분적으로 위배되는 것으로 판단함.

- 한국의 제소로 양국 정부는 지난해 12월 23일과 1월 21일 서울과 제네바에서 협의를 가졌으나 입장 차이를 좁히지 못하였고 1월 28일 한일 수산당국간에도 이에 대한 논의를 벌였으나 합의점을 찾지 못함.
- 해양수산부는 WTO 분쟁해결절차 규정상에 명시된 협의기간(60일)이 2005년 1월 31로 종료되자 2월 4일 WTO에 패널설치를 요구함.
- 2월 17일 WTO 분쟁해결기구 회의가 개최되었으나 일본의 거부로 양자협 의는 무산되었고 3월 21일 개최된 2차 회의에서 패널 설치가 결정됨.⁴⁾

<표 4> 한·일 김 수입쿼터 분쟁 개요

시기	개요
2004년 10월	일본의 중국에 수입쿼터 할당 발표
2004년 12월 1일	한국이 일본정부에 WTO 분쟁해결절차에 의한 양자협의 요청
2004년 12월 23일	양국 정부 1차 협의
2005년 1월 21일	양국 정부 2차 협의
2005년 1월 28일	수산당국간 협의
2005년 1월 31일	협의기간 종료
2005년 2월 4일	한국이 WTO 패널 설치 정식요청
2005년 2월 17일	WTO 분쟁조정기구(DSB) 회의에서 논의
2005년 3월 21일	WTO 분쟁조정기구(DSB) 회의에서 패널설치 최종 결정

자료: 저자 작성

다. 한국의 WTO 분쟁 역사와 성과

- 1995년 WTO가 출범한 이래 2004년말까지 WTO에 제소된 분쟁건수는 총 324건임.
- 이 중 한국은 33건⁵⁾(제소 20건, 피제소 13건)의 분쟁에 포함되어 분쟁해

4) WTO 분쟁해결절차 규정에 따르면 제소국이 2차회에 걸쳐 패널설치를 요구하면 자동적으로 이를 승인하게 되므로 동 회의에서 패널 설치가 결정됨

결절차를 비교적 적극 활용해온 국가로 평가됨.

- <표 5>에 따르면 한국은 WTO 회원국 중 미국, EC, 캐나다에 이어 브라질, 인도와 함께 4번째로 분쟁해결절차를 많이 활용한 국가임

<표 5> WTO 회원국별 분쟁 해결 활용빈도

순위	국 가	제 소	피 소	계
1	미국	22	35	57
2	EC	24	16	40
3	캐나다	14	8	22
4	한국	7	5	12
5	브라질	10	2	12
6	인도	8	4	12
7	일본	7	4	11
8	아르헨티나	2	6	8

자료: 외교통상부

주 : 패널보고서 기준임(양자협의 단계에서 해결된 분쟁은 포함되지 않음)

□ WTO 출범 초기에는 우리나라는 미국, 캐나다, EU 등 선진국들로부터 제소를 당하는 피제소 국가였음.

- 그러나 1997년 우리나라가 미국을 제소한 DRAM 반덤핑 분쟁 이후 WTO 차원에서 적극적으로 대응하고 있음.

□ 1995년 이후 한국은 제소한 7건에서 모두 승소, 피제소 5건 중 2건에서 승소하였음.

- 특이할 만한 사항은 피제소국으로서 신공항건설공단과 관련된 정부조달분쟁⁶⁾과 조선분쟁 등에서 승소하였다는 점으로 보통 제소국의 승소확률이 높은 점을 감안하면 주목할만한 성과임.

5) 당사자 참여 분쟁, 양자협의 단계에서 해결된 분쟁, 제3자 참여 분쟁 등을 모두 포함한 내역임.

6) 미국은 1997년 9월 WTO 정부조달위원회 회의에서 신공항건설공단이 입찰과정에서 외국기업을 차별한 것은 협정위반이라며 1999년 2월 WTO에 제소함. 패널은 인천국제공항 조달을 담당한 한국공항공단과 신공항건설공단 및 인천국제공항공사에 WTO 정부조달협정에 양허된 기관이 아니므로 동 협정상의 의무가 발생하지 않으며 따라서 이는 규정위반이 아니라고 판정

- 피소국으로서 승소한 것은 부당한 통상압력이 WTO 분쟁해결절차를 통해 해결 될 수 있음을 시사함.

<표 6> 우리나라가 참여한 주요 WTO 분쟁

	분쟁 내용	시기	분쟁번호	상대국	결과
제소	DRAM 반덤핑	1997.8	DS99	미국	승소
	스테인레스 반덤핑	1999.7	DS179	미국	승소
	탄소강관 세이프가드	2000.6	DS202	미국	승소
	Byrd 수정법	2000.12	DS217/234	미국	승소
	철강 세이프가드	2002.3	DS248/249/251/252/253/254/258/259	미국	승소
	Hynix DRAM 상계관세	2003.8	DS296	미국	승소
	칼라 TV 반덤핑	1997.7	DS89	미국	조치철회
	합성섬유 반덤핑	2000.12	DS215	필리핀	조치철회
피소	주세분쟁	1997.4	DS75/84	EC, 미국	패소
	혼합분유 세이프가드	1997.8	DS98	EC	패소
	쇠고기 수입규제	1999.2	DS161/169	호주, 미국	패소
	신공항건설공항 정부조달	1999.2	DS161/169	미국	승소
	조선보조금	2002.10	DS273	EC	승소
	농산물 검사/검역	1995.4	DS3/41	미국	양자합의
	식품유통기한	1995.5	DS5	미국	양자합의
	먹는 샘물 수입제도	1995.11	DS20	캐나다	양자합의
	통신장비 조달제도	1996.5	DS40	EC	양자합의

자료: 외교통상부

3. 한일 김 분쟁의 향후 전망과 시사점

□ 김 수입쿼터에 대한 분쟁은 한일간에 WTO에 제소된 첫 번째 사례임.

- 이번 사례는 향후 양국간 통상마찰이 발생될 경우 모델로서 참조될 것이므로 협의단계에서 이행단계에 이르기까지 전략적인 접근이 필요함.

- 특히 양국은 올해 안에 한·일 FTA의 조기타결을 목표로 협상을 서두르고 있기 때문에 분쟁해결과정과 결과에 많은 관심이 집중되고 있음.

□ 한일간 김 수입쿼터 분쟁은 공중도덕, 보건, 환경문제 같은 예외적인 경우를 제외하고는 수입물량을 규제할 수 없다는 WTO 규정에 위배되는 바, 한국의 승소 가능성이 높음.

- 그러나 분쟁해결기구의 결정은 권고 사항일 뿐 강제력이 없어 WTO 분쟁 해결 역사를 살펴보면 강대국들은 WTO에 제소당하여 패소한 이후에도 이에 불복하거나 이행을 지연하는 경우⁷⁾가 많았음.

- 따라서 한국이 승소하더라도 일본이 분쟁해결기구의 결정사항을 쉽게 수용하지 않을 것으로 예상되기 때문에, 일본의 상소나 보상조치에 대비하여 협상력 확보와 정보수집 등 철저한 준비가 필요함.

□ 패널 설치 결정되면 조사와 판정을 담당하는 3~5인의 패널을 임명하고 패널 위원들은 협정의 위반여부를 가리며, 위반으로 판단되는 경우 시정을 요구하는 중재 권고를 내림.

7) 사례로 1997년 11월 미국의 부당한 반덤핑 관세 부과에 대하여 한국 정부는 미국을 WTO에 제소하여 99년 승소하였으나 미국은 여러 가지 이유를 들어 반덤핑 관세 철폐를 지연시키다가 2000년 10월에야 이를 철폐하였음. 또한 2000년 12월 미국 세관이 외국 업체로부터 거둔 반덤핑 및 상계관세 부과금을 국내 피해업체들에게 재분배하도록 규정하는 Byrd 수정법의 발효에 대하여 일본, 캐나다, EC 등 9개국과 공동으로 WTO에 제소하였으며, 2003년 6월 WTO는 동 수정안이 WTO협정에 위배되므로 12월까지 철폐하라는 최종판정을 하였으나 미국은 이를 지키지 않았으며 현재 우리나라는 이에 대한 무역 보복을 준비 중임.

- 패널 심리는 통상 6~9개월이 소요되므로 금년 하반기경 판정결과가 나올 것으로 예상되며, 최종결과 이전에라도 양국의 협의가 이루어지면 제소는 철회될 수 있음.
- WTO협정문은 그 성격상 회원국간의 동의로 이루어진 약속이므로 그 내용의 의미가 불명확한 부분(Gray Area)이 많음.
- 통상문제의 대부분이 이러한 부분에서 발생하고 있으나, 규정에 위반되는 즉시 통상마찰로 이어지는 것이 아니라 자국의 이해관계에서 불리할 때 마찰로 불거지게 됨.
- 이러한 현상은 WTO 분쟁해결절차가 국익확보 차원에서 활용되고 있음을 말해주며 따라서 우리나라도 통상문제에 있어 Gray Area를 적극적으로 해석하여 WTO 분쟁해결절차를 효과적으로 활용해야 함.
- 무역 분쟁은 국제통상무대에서 언제나 발생할 수 있는 일이며 분쟁해결절차는 국익확보 차원의 합법적인 과정이라는 인식으로의 전환이 필요함.
- 본 김 수입쿼터 분쟁도 철저한 사전준비와 협상력을 발휘하여 강대국의 통상압력에 맞대응할 수 있는 좋은 사례를 만들어야 함.