

## 대두 수입관리제도 개선방안

송 성 완 / 한국식품공업협회 업무부 과장

### I. 서 론

관세할당제(TRQ)는 시장접근물량에 대하여는 낮은 관세를 부과하고, 이를 초과하는 물량에 대하여는 높은 관세를 부과함으로써 관세할당량 수입에 대하여 수입차액을 발생시키고 있다. 따라서 이렇게 수입된 농산물은 시장접근물량 수입자와 거기에서 제외된 그룹간의 사회적 갈등을 초래할 우려가 매우 크다.

그러나 각 국은 다양한 관세할당량(TRQ) 수입관리 제도를 도입하여 수입 농산물을 관리하고 있다. 우리나라의 경우도 품목의 특성에 따라 국영무역, 수입권공매, 실수요자추천 등 다양한 방식으로 TRQ물량을 관리하고 있다. 이중 국영무역 품목으로 수입관리되고 있는 식품제조용 대두는 농수산물유통공사가 독점적으로 수입하면서 대두 수입원가와 공급가격간의 과도한 수입차익을 환수하고 있으며, 이에 따라 대두관련 식품산업은 원료 조달과 관련하여 형평성

과 효율성, 그리고 책임성에 있어 많은 불이익을 당하고 있는 실정이다.

정부의 이러한 수입관리제도에 대하여 국내적으로는 시장원리를 해친다는 지적(공정거래위원회)과 국제적으로는 여러 수출국들이 대두관련 TRQ 관리의 공정성, 투명성, 효율성 등에 문제를 제기한 상태이며, 이와 관련하여 현재 진행중인 WTO 농업협상에서는 TRQ관련 규정을 강화하고자 하는 움직임이 본격화되고 있다.

따라서 본고에서는 이상과 같은 국내외 여건을 고려하여 현재 구영무역으로 수입관리되고 있는 식품제조용 대두에 대한 수입관리 개선방안을 제시하여 소비자보호는 물론 식품제조업체의 원료 선택권 보장과 원료조달의 효율성 증진, 그리고 식품 산업간 경제왜곡현상이 개선됨으로써 식품산업이 안정적으로 발전하고, 나아가 국민경제가 건전하게 발전할 수 있도록 정책제언을 하고자 한다.

## II. 대두 수입관리 현황

### 1. TRQ 도입배경

우루과이 라운드(UR) 협상결과 우리나라는 수입을 제한해 오던 품목은 관세화 방식으로 시장을 개방하되 일정기간 동안 수입이 없거나 미미한 품목에 대해서는 1986~88년 평균기준 국내소비량의 3% 이상을 최소시장접근 물량(MMA)으로 보장하고, 이를 이행기간 중에 5%까지 확대하고, 1986~88 기간 동안 수입량이 국내소비량의 3% 이상인 품목은 현행시장접근 물량(CMA)으로 인정하고 이를 이행기간 동안 유지 또는 확대키로 하였다.

이렇게 설정된 시장접근물량(MMA, CMA)은 높은 관세가 아닌 저세율에 의한 수입기회가 보장되고 이러한 시장접근물량을 초과하여 수입되는 물량에 대해서는 국내외 가격차 방식에 의해 산출된 고율관세(관세상당치)가 부과된다. 즉, 관세할당제는 이중관세제도로서 양허된 시장접근물량까지는 낮은 관세율이 적용되고, 그 이상을 초과하여 수입되는 물량에 대해서는 높은 관세율이 적용된다.

관세할당물량은 이러한 최소시장접근물량과 현행시장접근 물량이 모두 해당되며, UR 농산물 협정에 의해 합의된 관세할당제도는 수출국들에게는 수출기회를 보장하고, 수입국에게는 비관세장벽의 관세화과정에서 야기되는 과도한 수입증가로 인한 피해를 줄이기 위한 방편으로 생긴 수출입국간 타협의 산물이다. 즉, 관세할당제도는 수입쿼터를

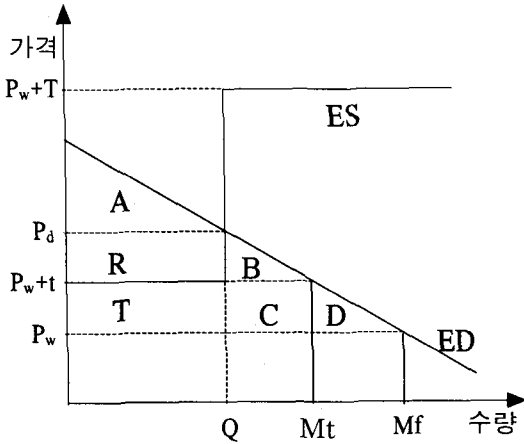
초과하는 수입에 대해 고율 관세가 적용되지만 관세만이 수입을 제한하는 효과를 나타내며, 수입허가, 수입면허 등 수량적인 규제가 없으므로 무역왜곡 효과가 적은 방식이라 할 수 있다.

그러나, 시장접근물량을 초과하는 양에 부과되는 고율관세가 수입금지적으로 높은 경우에는 사실상 수량제한과 같은 수입금지적 효과를 나타내며, 수입쿼터제와 달리 쿼터제도 보다 큰 무역기회를 보장할 조건은 관세상당치(또는 초과 물량에 적용되는 고율관세)가 국내외 가격차보다 낮아야 한다는 것이다.

관세할당제를 통한 수입관리제도는 자유무역이나 관세만을 통한 수입제도에 비해 수입량을 감소시키고 따라서 시장개방의 경우에 비해 수입국의 국내가격을 상승시키게 된다. 이는 생산자(농민)에게는 이익이 되나 소비자에게는 손실이 되며, 국가 전체적인 사회적 후생은 감소하는 효과로 나타나는 것이 일반적이다. 다음 그림에서 주어진 국제가격,  $P_w$ 에서 관세할당제에 의해 나타나는 수입국의 가격은  $P_d$ 이며, 수입량은  $Q$ 이다. 자유무역을 통한 수입량은 주어진 국제가격하에서  $M_f$ 이고, 낮은 단일관세하의 수입량은  $M_t$ 이다.

따라서, 자유무역에 비해 관세할당제로 발생하는 사회후생감소의 크기는 삼각형 B, C, D이며, 관세에 의해서만 수입을 규제하는 경우에 비해서 관세할당제의 시행으로 야기되는 사회후생감소는 삼각형 B이다. 관세할당제의 운영을 통한 관세수입 및 수입차액(부가금 수입)은 각각 사각형 R과 T이다.

## 2. TRQ 관리방식



따라서, 시장접근물량의 수입으로부터 발생하는 부가금 수입 또는 수입차액의 환수문제는 경제주체별로 이해가 상충되는 문제점이 있다.

관세할당제는 시장접근물량(TRQ)에 대하여는 낮은 관세를 부과하고 이를 초과하는 물량에 대하여는 높은 관세를 부과함으로써 관세할당량 수입에 대하여 수입차액(그림에서 사각형 면적 R)의 발생을 가능하게 한다. 또한 이렇게 수입된 농산물은 국내산과 가격차가 현저하여 국내시장을 교란시키고 시장접근물량 수입자와 거기에서 제외된 그룹간에 사회적 갈등을 초래할 우려가 크다. 따라서 각국은 다양한 관세할당량 수입관리 제도를 도입하여 수입 농산물을 관리하고 있다.

표 1. WTO 회원국의 수입관리방식별 관세할당제 현황, 1995-99

	연도별 관세할당제 해당 품목수				
	1995	1996	1997	1998	1999
관 세 only	650	637	668	649	643
선 착 순	102	104	148	148	147
수입허가	314	323	325	326	337
공 매	32	30	50	56	56
과거실적	47	61	66	75	75
국영무역	22	22	21	20	21
생산자단체	8	8	8	8	9
기 타	20	21	15	15	15
혼합방식	55	57	60	61	59
불 특 정	9	10	6	6	6

자료 : WTO(2000), G/AG/NG/S/8, Tariff Quota Administration Methods and Tariff Quota Fill

우리 나라는 UR 농산물협상의 관세 화조치에 따라 67개 품목(현재는 63개)에 대해 관세할당량을 설정하고 WTO 협정과 품목별 특성, 국내외 수급 사정 등을 고려하여 여러가지 방법(국영무역, 수입권공매, 실수요자 추천 등)으로 수입물량을 관리하고 있다. 우리 나라 이행계획서상에 시장접근물량이 책정되어 있는 품목은 63개 품목(군)이며, HS10 단위로는 188개이다. 이들 품목의 시장접근물량에 대한 저율관세에 의한 수입추천, 수입 이익금 징수의 근거는 양곡관리법, 축산법, 농안법등 6개 개별법률에 신설하였고, 시장접근물량의 구체적인 수입관리에 관한 사항은 농림부장관에게 위임되어 있다. 즉, 개별법률의 위임에 의거 “농축산물 시장접근물량 양허관세추천 및 수입관리요령”(농림부고시)을 제정하여 시장접근물량을 관리하고 있다.

2000년의 경우 64개 품목, 8,878천톤을 시장접근물량으로 설정하여 국영무역, 수입권공매, 실수요자배정방식 등으로 수입관리하고 있다.

#### <국영무역 : 지정기관 배정방식>

대상품목은 쌀, 보리, 고추, 마늘, 양파, 생강, 감자(종자용 이외), 오렌지, 감귤류, 천연꿀, 인삼, 잣 등 MMA 관련 품목과 대두, 낙화생, 녹두, 팥, 메밀, 참깨 등 CMA 관련 품목 등 총 17개 품목이며, HS10단위로는 74개 품목이다.

UR 타결 당시에는 18개 품목이었으나 2001년부터 쇠고기가 제외되었으며, 이들 품목은 국영무역기관이 시장접근물량을 독점적으로 수입하여 판매하고 이익금을 수입관리비용이나 농안기금 등

에 적립하여 농업투자 재원으로 활용하고 있다. 한편, 정부는 전문성을 존중하여 해당품목을 수입하던 기존의 기관을 수입기관으로 지정하였으며, 농수산물유통공사, 제주감귤협동조합, 산림조합 등 지정된 5개기관만이 수입할 수 있으나 대부분의 품목은 농수산물유통공사가 수입관리하고 있다. 쌀은 조달청에서 수입물량을 관리하다 최근 농림부로 수입관리 주체가 이전되어 농수산물유통공사가 대행하고 있으며, 오렌지, 감귤류, 잣, 인삼 등은 수입개방으로 직접 피해를 입는 생산자를 대표하는 단체가 수입하고 있다.

#### <수입권공매>

대상품목은 UR 타결 당시 돼지고기, 닭고기, 참기름, 대추, 전지분유, 연유, 밤(이상 MMA 품목), 탈지분유(CMA 품목) 등 8개 품목이었으나 돼지고기와 닭고기가 1997년 7월부터 시장이 완전히 개방되어 현재는 6개 품목(HS10단위 기준으로는 16개 품목)으로 축소되었다. 수입권 공매의 대상품목은 국영무역 대상으로 제시되지 않은 품목 중에서 국내외 가격차가 커 시장접근물량의 수입으로 수입차익이 크게 발생하는 품목이 대부분이다. 따라서, 대외 통상압력과 대내적 수입관리의 효율성 제고의 차원에서 기존 지정기관에서 독점적으로 수입관리 되던 품목 중 일부를 단계적으로 공매로 전환할 것을 검토하고 있다. 즉, 참깨, 생강, 메밀, 땅콩 등이 공매제도 도입 대상이다(참깨는 1996년, 생강은 1998년 일부 도입되었음). 수입주체는 축산물유통사업단, 산림조합 등 3개 공매주관기관에서 선정하고 있다.

<실수요자 배정>

배정방식은 자격제한 방식과 신청순 방식이 있다. 자격제한 방식은 국내산을 구매한 실적, 가공시설 확보 등 일정한 자격을 가진 자로 제한하여 물량을 배정하는 방식이며, 신청순 방식은 누구나 필요한 사람은 신청순서에 따라 물량을 배정 받을 수 있는 방식이다. 자격제한 방식은 수입차액에 대한 징수 없이 실수요자에게 배정되며 품목에 따라서는 상당한 수입차액이 발생하고 있다. 신청순 방식은 주로 시장성이 없거나 수요가 적은 품목을 대상으로 하고 있다.

- 신청순 : 조란, 감중, 묘목, 뽕나무, 감자(종자용), 고구마, 종자용 조, 밀전분, 참깨유박 등 최소시장접근물량

(MMA) 품목과 기타서류, 매니옥펠리트, 종자용 호밀, 종자용 귀리, 종자용 옥수수, 종자용 수수, 감자분, 인조꿀, 누에고치 등 현행시장접근물량(CMA) 품목임.

- 수입자격 제한 품목 : 과거수입실적에 따라 실수요자에게 수입권이 배분되는 품목으로 골분, 종우, 종돈, 녹차, 사료용 근채류, 맥아, 변성전분, 고구마전분, 유당, 에틸알콜, 기타배합사료, 보조사료 등 최소시장접근물량(MMA) 품목과 종계, 유장, 버터, 매니옥, 맥주맥, 옥수수, 기타가공곡물, 유(꿀)분, 생사 등 현행시장접근물량(CMA) 품목임(오렌지주스는 1997년 7월 완전 수입개방으로 제외).

표 2. 관세할당 품목 수입 방법

구 분	품 목	추천대행기관	비 고	
총 계	188품목	21기관		
국영무역 (지정기관배정)	쌀, 보리 등 74(17)품목	농림부, 유통공사, 농협, 제주감협, 산림조합 등	지정된 기관만이 수입 판 매 및 수입이익금 징수	
수입권공매	분유, 참기름 등 16(6)품목  * 대추, 밤 포함	축산물유통사업단, 산림조합등 3개 공매주관기관	수입권공매 주관기관이 주 최하는 공매에 참가하여 낙찰 받아야만 수입가능 공매대금납부	
실수요자 배정	소 계	98(40)품목	18기관	
	자격 제한	옥수수, 종우, 종돈, 전분류등 70(22)품목	유가공협회, 사료협회, 단미사료협 회, 종축개량협회 등	국내산 구매, 가공시설확 보등 일정한 자격요건 이 있는자에게 배정
	신 청 순	종자용호밀, 묘목류 등 28(18)품목	종자관리소, 대한잡사회 등 9기관	신청순물량배정

자료: 농림부

※ HS 분류단위 기준이며, ( )속은 품목 단위임.

표 3. 관세할당량 수입방식별 품목 분류(2001년)

수입관리방식		MMA	CMA	비 고
국영무역 17(74)		· 12개그룹 62개세번  쌀(16), 보리(8), 고추(4), 마늘(4), 양파(2), 생강, 감자(종자용이외), 오렌지, 감귤류(3) 천연꿀, 인삼(19), 잣(2)	· 5개그룹 12개세번  대두(2), 낙화생(3), 녹두·팥(4), 메밀(2), 참깨	○감자는 자격제한 없는 실수요자 추천으로 운영 ○보리는 사료용으로 추천
수입권공매 6(16)		· 5개그룹 12개세번  연유(4), 전지분유(3), 참기름, 밤(2), 대추(2)	· 1개그룹 4개세번  탈지분유(4)	
실수요자 추천 40(98)	자격 제한 22(70)	· 13개그룹 30개세번  종우(3), 종돈, 골분, 녹차(2), 사료용근채류(3), 맥아(2), 변성전분(8), 매니옥전분, 고구마전분, 유당(2), 에틸알콜, 기타배합사료, 보조사료(4)	· 9개그룹 40개세번  종계(3), 유장(7), 버터(2), 매니옥(4), 맥주맥, 옥수수(7), 기타가공곡물(11), 육(골)분, 생사(4)	○이익금부과없이 실수요자 에게 배정
	신청순 18(28)	· 9개그룹 17개세번  조란, 잠종, 묘목류(4), 뽕나무, 감자(종자용), 고구마(4), 조(종자용), 밀전분(3), 참깨유박	· 9개그룹 11개세번  매니옥펠리트, 기타서류, 호밀(종자용), 귀리(종자용), 종자용옥수수(2), 수수(종 자용), 감자분(2), 인조꿀, 누에고치	○시장성이 없거나, 수요가 적은 품목을 신청순 배정
63(188)		39(121)	24(67)	

자료 : 농림부

※ 2개이상의 수입관리방식이 존재하는 품목은 주된 방식으로 분류

### 3. TRQ 수입현황

2000년의 경우 시장접근물량이 설정된 64개 품목 가운데 37개 품목의 시장접근물량의 수입비율은 95% 이상으로서 매우 높은 수입 이행실적을 보이고 있다. 품목기준으로는 64개 품목 중 37개 품목이 95%이상 이행하였으나, 선착순 18개 품목 제외시 46품목 중 31개 품목이 이행완료 되었으며(1999년과 동일수준), 95%이상 이행 품목은 국영무역 관련 10개 품목, 수입권공매 품목 3개 품목, 실수요자배정 18개 품목 등이다. 물량기준으로는 8,878천톤 중 10,614

천톤('99년도는 10,564천톤) 이행되어 119.5%를 이행하여 물량기준 이행율은 100%를 초과하며, 이는 쿼터량이 증량되어 수입된 물량이 포함되었기 때문이다. TRQ 설정 기준년도(1986~88)와 이행 년도와의 시차와 그 동안의 국내수급 변화로 이행계획서상의 시장접근물량이 현실적이지 못한 경우 정부는 시장접근물량을 증량시켜 운영하는 등 많은 시행착오를 경험하고 있으며, 대부분 국내 물가안정과 외화획득용 원자재의 원활한 공급을 위한 목적으로 증량하여 왔다고 주장하고 있다.

표 4. 품목별 TRQ 수입 이행 현황

		이행완료(95%이상)	70%이상	30%이상	30%이하
계		37	6	5	16
국영 무역 (18)		쇠고기(100), 마늘(100), 녹두·팥(150.8), 잣(100), 겉보리(108.9), 쌀(100), 메밀(99.7), 대두(136.0), 낙화생(95.8), 참깨(1,037.6)	천연꿀(77.2), 생강 (71.8), 오렌지(81.4)	감자(60.5), 양파(57.2), 고추(51.0), 인삼(47.0)	감귤(27.1)
수입권 공매(6)		탈지분유(92.3), 참기름(99.3), 대추(99.9),			전지분유(12.7), 연유(18.0), 밤(5.3),
실 수 요 배 정	자 격 제 한 (22)	종돈(105.0), 중계(125.2), 유장(96.0), 버터(100), 골분(96.0), 메니옥(554.9), 녹차(100), 맥주맥(186.7), 옥수수(126.6), 맥아(169.5), 감자전분(172.8), 메니옥전분(129.2), 고구마전분(365.5), 사료용근채류(1,457.7), 유당(196.6), 에틸알콜(98.9), 육·설육(50.0), 보조사료(519.1)	기타가공곡물(83.7), 기타배합사료(82.3)	생사(63.3)	종우(2.1),
	선 착 순 (18)	기타서류(100), 호밀(211.8), 귀리종자(93.3), 옥수수종자(120.2), 수수종자(113.9), 감자분(60),	밀전분(70.8)		조란·잠종·과수묘목·뽕나무·고구마·조종자·인조꿀·참깨유박(0), 감자종자(8.1), 메니옥펠리트(1.6), 누에고치(3.2)

자료 : 농림부

표 5. 2000/01 주요 품목의 관세할당량 증량 현황

(단위 : 톤)

구분	품 명	2000년				2001년		
		C/S	증량	계(A)	이행실적	C/S	증량	계(B)
농 업 용 자 재	옥수수 (사료용)	4,721,100	3,378,900	8,100,000	6,463,445	4,721,100	3,048,900	7,770,000
	대두 (사료용)	846,365	593,635	1,440,000	1,148,268	846,365	603,635	1,450,000
	겉보리	19,390	30,610	50,000	21,000	20,438	29,562	50,000
	보조사료	3,429.8	19,570.2	23,000	23,000	3,615.2	26,384.8	30,000
	근채류 (사료용)	26,420.7	397,279.3	423,700	317,871	27,848.8	399,951.2	427,800
가 공 원 료	옥수수	1,381,000	677,613	2,058,613	2,058,613	1,381,000	757,028	2,138,028
	대 두	185,787	128,713	314,500	294,553	185,787	128,713	314,500
	팔	12,508.4	6,491.6	19,000	18,868	13,054.8	5,945.2	19,000
	맥주맥	30,000	26,000	56,000	56,000	30,000	62,000	92,000
	맥 아	40,000	28,000	68,000	68,000	40,000	50,580	90,580
	참 깨	6,731	63,269	70,000	70,000	6,731	72,869	79,600
	유 당	7,728.9	8,471.1	16,200	16,000	8,146.7	9,453.3	17,600

자료 : 농림부

#### 4. 대두 수입관리 현황

대두의 국내 자급률은 식용의 경우 30%, 사료용을 포함할 경우 9.1% 이하이며, 생산량이 지속적으로 감소해오고 있다. 국내 농업생산에서 차지하는 비중은 1% 수준이다. 국내외 가격차는 5배 정도이고, TRQ 물량을 초과하는 경우에 부과되는 고율관세(관세상당치)는 503.2% 혹은 kg당 988원(2001년)이다. 2004년에는 관세가 487%(또는 kg당 956원)로 낮

아지며, 관세할당물량은 103만톤으로 2004년까지 고정되어 있으나 매년 일정량을 증량하여 운용하고 있다. 따라서 실제 수입량은 2000년의 경우 140만톤을 초과하고 있다.

대두의 수입은 가격조절용인 경우 유통공사에서 직수입하여 공매 또는 직배 공급하고 있는데 직배업체에는 연식품연합회(두부용), 장류조합(장류용), 식품공업협회(두유용), 제일메주조합(메주용) 등이다. 한편, 대두박 조절용의 수입은



농수산물유통공사에서 대두박 제조업체에게 추천대행하고, 종자용은 농업진흥청에서 신청순으로 실수요자(종자회사, 농협, 제주교역)에게 추천하고 있다. 채유 및 탈지대두박용은 대두가공협회에서 대두 3사(제일제당, 신동방, 삼양사료)에 물량을 배정하여 대두 3사가 직접 수입하고 있다.

일반 내수용은 두부용, 장류용, 두유용, 메주용 등으로 용도를 제한하고 있으며, 이와 같은 사유로 대두관련 고율관세를 회피하기 위하여 대두분말의 수입이 급격히 증가하고 있다.

한편, 2000년도 대두 수입현황을 살펴보면, 총 수입물량은 149만톤으로서 이중 실수요자 배정방식으로 수입되는 채유 및 탈지대두박용 대두(HS1201001000)는

114만톤이며, 국영무역(지정기관배정 방식)으로 수입되는 식품제조용 대두(HS1201900000)는 36만톤이었다. 농수산물유통공사가 국영무역으로 수입하는 식품제조용 대두의 공급가격은 '98년. 2. 22까지는 410원/kg이었으나 '98년 환율인상(1,800원/\$)을 이유로 700원/kg으로 대폭 인상하였다. 그러나 '99년 이후 대두의 수입가격은 280원/kg으로 대폭 인하되었으나 이의 공급가격은 660원/kg을 유지하였다. 특히, 2001년부터는 non-GMO대두를 공급하면서 730원/kg으로 공급하고 있는 실정으로 대두관련 가공업체에서는 대두가격인상 및 GMO표시와 관련하여 기업경영에 상당한 어려움을 겪고 있다.

표 6. 용도별 대두 수입관리 현황

수입자	유통공사	실수요업체	일반수입업체	실수요업체	종묘회사
용도	가공용 및 식용	가공용	가공용 및 식용	사료용	종자용
세율	양허세율(5%)	양허세율(5%)	일반관세(508.6%)	할당관세(1%)	할당관세(0%)
추천	-	유통공사	-	대두가공협회	-
수입방법	지정기관배정(국영무역)	실수요자배정	-	실수요자배정	-
주요공급업체	식품공업협회, 연식품조합, 메주조합, 두채조합, 장류조합	제일제당, 신동방, 삼양유지(장류박, 콩단백)		제일제당, 신동방, 삼양유지	종묘판매상

자료 : 농수산물유통공사

표 7. 연도별 대두 수입현황

HS번호	품명	'98		'99		2000	
		물량	금액	물량	금액	물량	금액
1201001000	채유및탈지대 두박용	1,089,205	293,069	1,143,073	247,543	1,136,784	249,775
1201009000	기타(OTHER)	323,806	86,077	298,044	63,916	355,444	78,461
계		1,413,011	379,146	1,441,117	311,459	1,492,228	328,236

자료 : 무역통계년보, 관세청, 각년도

### III. 대두 수입관리의 문제점

#### 1. TRQ 수입관리의 문제점

관세할당량 수입에 의한 수입차익의 환수와 그 귀속은 경제, 사회, 정치적 측면 등 여러 가지 문제를 초래할 소지가 있다. 생산자 보호와 소비자 보호, 형평성과 효율성의 선택에도 논란의 여지가 있다. 또한 국내적으로 시장원리를 해친다는 지적과 국제적으로 여러 수출국들이 TRQ 관리의 공정성, 효율성 등에 문제를 제기한 상태이며 이와 관련하여 새로운 규율을 마련하고자 하는 시도도 주목할 필요가 있다.

#### <국내적 문제: 공정위 지적 사항 등>

국내에 공급되는 수입 대두는 착유 3사에 공급되는 1%(또는 5%) 관세만 부과되는 경우와 가공식품용(두부, 두유, 장류 등)으로 5% 관세에 수입 차액이 더해진 경우로 구분된다. 여기에 부과되는 수입차액은 수입원가보다 많아 100% 이상의 관세가 부과되는 것과 같다. 이러한 공급방식의 이원화는 대두

가공업체간, 산업간에 심각한 불균형을 초래하고 있으며, 형평성에서도 어긋나고 있다. 이는 산업의 균형발전, 경제정의 실현 등을 위해서도 반드시 시정되어야 할 것이다.

한편, TRQ 물량을 지정기관을 통해 독점적으로 수입하거나 수입자격을 제한하는 방식으로 수입을 관리하는 것은 공정거래의 원칙을 위반한다고 공정거래위원회가 지적하고 있다. 품목에 따라 수급관리가 불필요한 품목에 대한 수입추천과 수입관리가 지속되는 것도 문제점으로 지적하고 있다.

- 국내 생산이 미미하고 수입의존도가 높아 국내 생산자에게 미치는 영향이 적은 품목(13개) : 유장, 유당, 매니옥, 매니옥전분, 밀전분, 감자분, 녹차, 누에고치, 생사 등
- 저율의 관세에도 불구하고 시장접근 물량의 수입실적이 미미한 품목(17개) : 전지분유, 연유, 조란, 잠종, 묘목류, 감자, 고구마, 인삼, 인조꿀 등
- 국내외 가격차가 크지 않아 농업보호의 필요성이 작은 품목(5개) : 천연꿀, 땅콩, 골분, 육분, 기타 배합사료

- 축산법에 의해 수입대상 규격이 정해져 있고 수입신고가 의무화된 품목(3개) : 종우, 종돈, 종계

또한, 국영무역 방식이 불필요한 품목으로 국내 생산량이나 가격불안정이 적은 품목으로 메밀, 생강, 낙화생, 참깨, 팥, 오렌지, 감귤류 등 7개 품목을 지적하였으며, 불공정 및 경쟁제한적 관행이 적용되는 품목으로 물량배정 과정에서 불공정 관행이 우려되는 품목(4개)으로 쌀, 쇠고기, 대두, 고구마전분과 수입자격, 수입물량, 자격제한 등 경쟁제한적 관행이 우려되는 품목(2개)으로 쌀, 버터를 제시한 바 있다.

#### <대외적, 국제적 문제: 농업협상 및 WTO 규정 관련>

UR협상 타결 이후에도 수출국들은 TRQ 제도하에서 수출에 상당한 어려움을 겪고 있음을 지적하고, 다시 시작된 농업협상에서는 TRQ 관리방법을 규율할 수 있는 구체적인 규범의 제정이 필요하다고 주장하고 있다. 미국은 수입관리방식이 TRQ의 수입에 미치는 영향을 검토하고 이를 바탕으로 관리방식을 규율할 수 있는 새로운 규범과 규칙을 제정하자고 주장하고 있으며, EU는 UR협상 결과 TRQ제도가 도입되었으나 농업협정문에서 TRQ 관리방법을 구체적으로 규정하고 있지 않아 회원국들은 그동안 GATT 제13조의 수정과 TRQ의 투명하고, 무차별적인 수입관리를 위해 관련 규정의 보완이 필요하다고 주장하고 있다.

- 수입권 배분, 수입허가 : 무역왜곡 없이 점진적으로 시장접근 기회를 제공하는 방식이나 해당 품목의 특수한

시장상황에 따라 일정한 제한을 둘 필요가 있음(예; 수입권의 유효기간에 관한 규정 도입, 최소 또는 최대 수입량, 수입권의 전매 허용 등)

- 과거 수입실적에 기초한 수입권 배분 : 수입권 과다신청의 폐단은 없으나 변화된 경제상황을 반영하지 못함
- 공매 : 신속적이고 투명하며 무차별적인 수입관리 방식으로 수입업자간의 경쟁을 유발하여 쿼터의 소진율을 높임. 그러나 다수의 동질적인 수입업자가 참여해야 한다는 전제가 요구됨. 관리가 단순한 장점이 있음.

한편, 케언즈 그룹은 TRQ 관리방식의 추가적인 규정의 제정이 필요하고, 시장접근물량의 대폭적인 증량을 주장하고 있다.

## 2. 과도한 수입차액 환수

수입차익금의 환수는 대부분 국영무역에 의해 조성된 후 농안기금, 축발기금, 잠업기금, 감귤기금, 인삼산업발전기금, 산림개발기금 등에 편입되어 국내 수급관리와 가격안정사업에 사용되고 있다. 기금 조성에 가장 크게 기여하고 있는 품목은 참깨와 대두이며, 이중 대두의 경우 '95-'98 기간중 950억원이 농안기금으로 조성된 바 있다.

착유용을 제외한 식용 및 가공용 대두의 수입은 2000년의 경우 35만톤을 넘고 있다. 평균 수입 가격은 톤당 28만원 정도로 추정되며, 업체에 공급되는 가격은 톤당 66만원으로 그 차액이 톤당 38만원에 달하고 있다.

따라서, 산술적으로 단순 계산을 할 경우 2000년에 수입차액으로 징수된 기

금은 1,300억원 이상으로 추정되며, 농안기금으로 적립된 금액과 상당한 차이를 나타내고 있다. 대두 수입에 의한 농안기금 적립액은 1997년을 예외(168억원에 그침)로 할 경우 연 평균 350억원 정도이다(1998년의 경우 468억원). 이는 대두 수입관리를 보다 효율화할 경우 현재보다 훨씬 낮은 가격으로 공급될 수도 있음을 나타내고 있다.

### 3. 원료 선택권 보장 미흡

대두는 용도별(장류, 두부, 두유, 대두유 등)로 가공적성이 상이하나 현재 수입되는 대두는 성분차이에 따른 등급이 아닌 외형적 상태(파립, 이물질, 이색립 등)에 의한 등급인 USNO1품종만이 수입되고 있다.

표 8. 수입차익의 징수 및 기금조성 내역

단위: 백만원, %

구 분	1997	1998	증감율
수입차익 징수	403,072	208,073	△48
국 영 무 역	377,826	192,240	△49.1
수 입 권 공 매	25,246	15,833	△37.3
기 금 조 성	403,072	208,073	△48.4
농 안 기 금	205,887	187,435	△ 9.0
축 발 기 금	164,607	14,293	△91.3
잠 업 기 금	168	-	-
감 굴 기 금	32,576	6,307	△80.6
인삼산업발전기금	49	38	△22.4
산림개발기금	△47	-	-

자료: 농림부

즉, 두부, 두유 등은 단백질을 주로 이용하고, 대두유는 지방만을 주로 가공에 이용함에도 현재 농수산물유통공사에서는 용도별 가공적성을 전혀 고려하지 않고, 대두유(착유용)를 생산하는데 적합한 착유용 대두만 수입하여 두부 및 장류, 두유업체 등에 공급하고 있다. 이는 두부 및 장류, 두유의 가공수율을 낮추고, 가공공정을 연장시켜 가공비용 증가는 물론 다양한 대두가공식품의 개

발을 저해시키고 있다. 반면, 일본의 경우는 미국 5대호 주변의 대두가 단백질 함량이 높다고 하여 이 지역에서 생산된 것만을 두부용으로 공급하고 있다.

한편, 대두 및 대두가공식품은 GMO 함유와 관련하여 표시를 하여야 하나 NON-GMO대두의 불안정한 구분유통 체계하에서 표시의무자인 식품업체의 원료 선택권이 전무한 실정이다. GMO

대두의 구분유통체계가 미흡한 상황에서 유전자재조합 DNA가 검출될 경우 그 책임은 전적으로 식품업체에 전가될 것이다. 따라서, GMO표시 대상자인 식품업체가 스스로 원료(대두)를 선택할 수 있도록 원료 선택권이 반드시 보장되어야 할 것이다.

#### 4. 대두분말의 수입증가

NON-GMO의 대두 공급가격이 730원/kg으로 대폭 인상되자 일부 제조업체에서는 대두와 관련한 고율관세를 회피

목적으로 대두분말(HS1208100000)을 관세 3%로 수입하여 미숫가루, 어묵, 장류 등의 원료로 사용하고 있으며, 특히, 2001. 5. 12 두부제조에 대두분말을 사용할 수 있도록 식품의 기준 및 규격이 개정되면서 대부분말의 수입이 급격히 증가하고 있다. 현재 대두분말의 공급가격은 500~600원/kg이나 일부 수입업체에서는 지속적으로 가격을 인하하여 공급하고 있으며, 이에 따라 대두분말의 수입이 금년 5월이후 급격히 증가하고 있다(전년 동기대비 60% 증가).

표 9. 월별 대두분말의 수입현황

단위 : 톤, 천\$

월별		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	계
2000	물량	821	580	309	374	463	65	256	198	275	243	365	243	4,194
	금액	362	229	138	150	172	29	105	77	121	96	142	105	1,726
2001.1	물량	497	421	480	121	525	553	808	970	1,012	-	-	-	5,387
	~9	금액	214	183	206	54	223	237	339	405	405	-	-	-

자료 : 무역통계월보, 관세청, 각년도

### IV. 대두 수입관리 개선방안

#### 1. 국내적 고려 요인

첫째는 효율성이다. 현행의 농수산물 유통공사를 통한 독점적 대두 수입은 수출입업자간의 정보 교환 부족, 경쟁제한 등에 의한 비효율성이 내재되어 있다. 과거수입실적에 입각한 수입권의

배분은 변화된 무역여건을 반영하지 못하고 기존 수입업자의 기득권을 인정하는 결과를 초래하여 비효율적으로 운용될 소지가 있다.

일례로 농안기금 적립액과 대두 가공업체들이 부담하는 수입차액(국제가격과 수입업체 인수가격과의 차이를 이용한 추정액)과의 차이에서 볼 수 있듯이 수입관리비용과 농안기금의

적립액 등의 운용에 있어 그 효율성에 많은 의문이 제기되고 있다.

둘째로 형평성이다. 수입되는 대두의 연간 총량 150만톤 가운데 80%가 넘는 착유용 및 사료용은 관세 1%(일부는 5%)만 부과되어 매우 낮은 가격에 공급되는 반면 두부제조용, 두유 제조용, 장류 제조용 등으로 공급되는 식용 대두는 관세 5% 이외에 수입원가보다 높은 수입차액(2000년의 경우 톤당 38만원 추정, 관세로 환산할 경우 136%)을 부과하여 국내 대두제품에 대한 소비자간 그리고 대두제품 생산자간 형평성을 심각하게 손상시키고 있다. 이는 국내 유통질서와 산업간 균형발전을 해치고, 소비자의 선택권을 제한하는 등 시장왜곡을 심화시키는 요인으로 작용하고 있다.

## 2. 국제적 고려 요인

### <WTO 농업위원회의 TRQ 관련 논의 동향>

WTO 농업위에서는 우리 나라의 TRQ 관리와 관련하여 쇠고기, 오렌지, 생사 등 일부 품목의 수입물량 관리를 생산자 단체가 담당함에 따라 시장접근 물량의 투명성과 공정성 유지가 어렵고, 이에 따라 해당품목의 수출국에 피해를 입힐 가능성을 지적하고 있으며, 특히, 국영무역 및 수입권 공매제도에 대하여는 GATT 제2조(양허표), 제8조(수수료 및 부과금) 위반가능성을 지적하고 있다.

### <WTO 농업협상 진행>

현재 진행중인 WTO 농업협상에서는 TRQ 관리와 관련하여 수출국들을 중심으로 수입관리 제도의 투명성, 효율성이

제고되어야 한다는 주장이 제기되어 TRQ 관련 규정을 강화하고자 하는 움직임이 본격화되고 있다. 따라서 TRQ 물량의 확대와 TRQ에 적용되는 관세율 인하도 예상되고 있다.

## 3. 개선 방안

이상과 같은 국내외 여건을 고려하여 대두수입 관련 지정기관배정방식(국영무역)은 저율관세(5%)에 의한 실수요자 배정방식으로 전환되어야 한다. 제도의 개선은 산업의 균형발전, 소비자의 선택권 보장, 가공업체의 원료 선택권 보장, 시장의 효율성 증진, 경제왜곡 현상 제거 등을 통한 국민경제의 건전한 발전에 기여하는 방향으로 이루어져야 하며, 공정거래위원회에서도 시장접근 물량의 수입관리에서 수입자격을 제한하거나 물량배정 과정에서 경쟁제한적인 관행이 많아 수입관리의 투명성이 보장되지 않는 대표적 사례로 대두의 수입관리를 지적한 바 있어 대두관련 수입관리제도는 국내 식품산업간 형평성 유지와 수입의 효율성 제고 등 합리적인 수입물량 관리방식으로 개선되어야 할 것이다.

왜냐하면, 대두박을 사료로 공급하는가의 여부에 따라 차별적으로 수입차액이 부과되는 것은 부당하다. 두부, 두유, 장류, 대두유 제조 등 대두 가공제품 생산후 발생하는 대두박은 어느 업체나 사료용으로 공급이 가능하며, 실제로 사료용으로 공급을 하고 있다. 그러나 착유시설 여부에 따라 대두 수입을 차별화하는 것은 정부의 수입관리제도가 얼마나 형평성에 어긋나 있느냐를 단

적으로 보여주고 있는 한 예이다.

또한, 현재의 대두 수입제도하에서는 미국산 착유용대두 일변도의 수입관행이 이루어질 수 밖에 없다. 대두는 대두제품의 종류에 맞는 품종과 생산지역이 존재하며, 이를 간과할 경우 대두제조·가공업의 생산성과 효율성은 크게 떨어질 수밖에 없다. 즉, 장류용은 단백질 함량이 높은 대립종으로 흡수율과 무름성이 좋아야 하고, 두부제조용은 수용성 단백질과 지방 함량이 높아야 한다. 두유용은 단백질 함량이 높은 대립종으로 외피가 얇은 것이어야 하며, 콩나물 콩은 소립종으로 발아율이 높은 것이어야 한다. 그러나 현재의 대두 수입관리는 대두의 성분 차이를 고려하지 않은 외형상(파립, 이물질, 이색립 등)의 등급규정에 의한 USNO1만 수입하고 있어 다양한 대두제품의 개발을 저해하고 있다. 이에따라 대두제품의 수율을 낮추고, 가공공정을 연장시켜 생산

비를 높이고, 국제 경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하여 산업발전과 국민경제 발전을 저해하고 있다.

또한, 정부는 대두 및 대두가공식품에 대하여 GMO표시제도를 시행함으로써 농수산물유통공사가 공급한 NON-GMO대두에서 GMO대두가 혼합되어 있거나 이를 사용한 가공식품에서 GMO 성분 검출시 그 책임은 전적으로 식품업체가 질 수밖에 없는 현실임을 감안할 때, 제조업체들의 원료 선택권을 보장하고, 생산성을 향상시켜 식품산업의 경쟁력을 제고 시키기 위해서는 반드시 실수요자 배정방식으로 대두 수입관리제도가 개선되어야 할 것이다.

그러나, 일시적으로 이와 같은 수입관리배정방식의 전환이 어렵다면, 대두수입과 관련하여 수입관리의 효율화를 통하여 과도한 수입차액을 낮추는 방안을 강구하는 것도 차선책으로 검토해 볼 필요가 있을 것이다.