

2019

발간년월 2019년 12월 주 소 49111 부산광역시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

제14호

감 수 홍현표 발행처 한국해양수산개발원 발행인 장영태 홈페이지 www.kmi.re.kr

수산물 원산지 거래 증빙자료의 비치·보관의무 도입방안 연구

임병호 FTA이행지원센터 전문연구원
(bhlhm@kmi.re.kr/051-797-4554)
기해경 FTA이행지원센터 전문연구원
(keehk@kmi.re.kr/051-797-4593)
백진화 FTA이행지원센터 연구원
(jhbaek@kmi.re.kr/051-797-4545)
박혜진 FTA이행지원센터 연구원
(phj4798@kmi.re.kr/051-797-4596)
백준혁 FTA이행지원센터 연구원
(sky3422@kmi.re.kr/051-797-4914)
강한애 FTA이행지원센터 연구원
(kha0908@kmi.re.kr/051-797-4572)
이정미 FTA이행지원센터 연구원
(jmlee@kmi.re.kr/051-797-4906)

우리나라 국민들의 외식 비중이 증가하면서, 농수산물 먹거리에 대한 원산지 표시가 주요 관심사항으로 대두되고 있다. 이와 함께 수산물 원산지 표시와 단속 효율화를 위한 거래 증빙자료 발급·보관의 필요성도 제기되고 있다. 이를 위해서는 원산지 표시 방법의 준수와 이를 뒷받침하는 거래 증빙자료가 적절히 비치·보관되어야 한다. 그러나 현재 법령의 미비 및 관련 업계의 인식 부족 등 원산지 표시의 투명한 이행과 관련한 다양한 문제점이 존재한다.

축산물의 대표 품목인 쇠고기와 돼지고기 등은 농가에서부터 도축장, 식육포장처리 업체, 소매업체(마트, 정육점, 일반음식점, 백화점 등)를 거쳐 최종소비자로 전달되어, 유통단계의 구분이 명확하고 단순한 것으로 나타났다. 또한, 축산물은 식육가공업, 식육포장처리업, 식육판매업 등 발급 의무자가 법령에 규정되어 있어 거래명세서 발급의무의 부과가 가능하고, 거래명세서 발급 및 보관의무와 함께 이력추적 관리제도가 활성화되어 있어, 원산지 표시의 증빙을 확보하는 것도 충분히 가능하다.

그러나 수산물의 경우 축산물과 달리 유통구조가 복잡하고 여러 단계에 걸쳐 있으며, 거래 명세서 등 발급의무자를 명확히 특정하기 어려운 점 등 한계점이 존재한다. 이에 수산물 원산지 표시 거래 증빙자료의 발급의무 부과를 위해서는 관련 법령의 개정이 우선되어야 한다. 수산물 이력관리제도 역시 축산물처럼 의무 이력제도가 시행되고 있지 않아, 이력제도를 활용한 원산지 표시 거래 증빙자료의 발급 및 보관의무 이행에 어려움이 따를 것으로 예상된다.

외국의 경우, 음식점 원산지 표시 의무제도는 EU 일부 회원국에서 운영 중이며, 자율적으로 운영 중인 일본의 경우 원산지 표시 거래 증빙자료의 보관을 권고하고 있다. 원산지 표시와 관련한 국제분쟁인 미국·캐나다의 US-COOL (US Country of Origin Labeling) 사례 분석에서는 수입물품을 내국물품과 차별해서는 안 된다는 내국민대우 조항과, 원산지 표시제도의 도입이 불필요하게 무역을 저해하는 수준으로 간주되어서는 안 된다는 WTO의 원칙을 검토하였다.

우리나라 수산물 원산지 표시제도의 운영 현황을 파악한 결과, 원산지 표시 단속기관인 국립수산물품질관리원의 원산지 표시 위반단속 횟수와 업소 수가 매년 증가하고 있으며, 이와 함께 수산물 원산지 표시의 이행률과 표시율도 2018년 기준 각각 91.1%, 98.2%로 높은 수준인 것으로 나타났다. 반면 음식점과 노점상의 원산지 표시 이행률은 83.2%, 68.0%로 상대적으로 낮은 수준이다. 수산물 원산지 표시 제도의 문제점으로 원산지 거래 증빙자료를 발급·보관할 수 있는 법적 장치의 부재, 불투명한 수산물 유통구조, 활성화되지 못한 수산물 이력제, 음식점과 노점상 등의 낮은 원산지 표시 이행률과 표시율을 제시하였다.

원산지 표시 거래 증빙자료 발급·보관의무 도입에 선행하여 수산물 업계의 인식조사를 수행한 결과 음식점 등 운영자 다수는 원산지 표시를 준수하고 있으나 거래 증빙자료의 보관의무 도입에 대해서는 부정적인 인식이 존재하는 것으로 나타났다. 이는 수산물 매입시 거래명세서를 수취하는 대신 장부기록 후 일괄 정산하는 시스템을 사용하고 있다는 것과, 원산지 표시의 근거로 수산물 매입 시 박스 등 현품에 표기된 원산지 표시를 사용하고 있다는 사실에 근거하는 것으로 분석된다. 이와 같은 관행 속에서 음식점 등 운영자는 영수증 또는 거래명세서의 보관이 번거롭고 관리비용의 상승을 유발하므로 의무도입에 부정적 의견을 제시한 것으로 판단된다.

이에 따라 본 연구는 수산물 원산지 표시 제도를 효과적으로 이행하기 위해, 다음과 같은 세 가지 방안을 제시하였다. 첫째, 거래 증빙자료 발급·보관의무 도입 및 이행을 제도화하기 위해, 수산물 영업의 종류와 범위를 명확히 하고 의무 부과 대상자를 특정하는 법령의 도입과, 의무 보관 대상 수산물의 종류를 단계적으로 적용 확대해 나아가는 방안이 필요하다는 점이다. 둘째, 향후 지속적인 법 개정을 통하여 원산지 표시 대체방안이 가능할 것으로 예상된다. 이같은 대체방안으로는 수산물 이력제의 활성화가 바람직할 것이다. 현재 일부 품목에 한하여 수산물 이력제가 의무 시행되고 있으므로 동 사업의 경과에 따라 원산지 표시 제도 역시 활성화될 수 있을 것이다. 마지막으로 거래 증빙자료 의무도입의 효율적 이행을 위하여 민관 지원 체계 구축을 제시하였다. 민간부문에 대한 거래 증빙자료 전산화 지원은 전산시스템 도입을 통하여 거래의 투명성 확보 및 신속한 단속을 도모해야 할 것이다. 정부부문에 대한 지원책 마련으로서 수산물 원산지 표시 단속업무와, 수산물 원산지 거짓 표시에 대한 단속비용 상향 등으로 원산지 표시 단속 행정인력의 보강이 필요할 것으로 보인다.

이에 따라 본 연구는 세 가지의 정책 시사점을 제시하였다. 첫째, 거래 증빙자료 발급 의무 도입을 위한 후속 단계로서 ‘수산물 품목별 도입 타당성 연구’가 필요하다. 둘째, 원산지 표시에 대한 소비자의 신뢰도 향상을 위하여 수산물의 위생 및 품질 경쟁력을 제고하여야 한다. 셋째, 원산지 표시는 WTO 및 FTA와 같은 국제법과의 정합성을 충분히 검토한 후에 도입되어야 향후 분쟁발생의 가능성을 줄일 수 있다.

수산물 원산지 표시제도의 배경 및 관련 법령

■ 최근 1인 가구가 증가하고 농수산물 먹거리 위생에 대한 우려 등 우리나라 소비자들의 농수산물 안전 및 원산지 표시에 대한 관심도 지속적으로 증대

- 보건복지부 질병관리본부에 따르면, 우리나라 국민들 3명 중 1명은 하루 한 번 이상 외식하는 것으로 조사됨
- 특히 우리나라 국민들은 과거 미국 광우병 사태와 최근 한·일 수산물 분쟁 등 국민건강과 직결되는 이슈로 농수산물 원산지 표시에 대한 관심은 날로 증가하고 있음

■ 원산지 표시는 비특혜 원산지 제도의 하나이며, 관련 법령으로는 「대외무역법」, 「관세법」, 「농수산물 원산지 표시에 관한 법률」 등

- 「대외무역법」은 수출입하는 자의 물품에 대한 원산지 표시이며, 수입 농수산물 원산지 표시에도 적용함
- 「관세법」은 통관 단계 물품의 원산지 표시 확인과 함께, 수입물품 유통이력에 관한 고시에서 수입 유통이력에 관한 사항을 규정하고 있음
- 「농수산물 원산지 표시에 관한 법률」은 농수산물 원산지 표시에 대한 기본법으로, 음식점 등 운영자는 농축산물 8개, 수산물 12개에 대한 원산지 표시 의무가 있음

■ 음식점에서 판매하는 경우 원산지를 메뉴판 등에 표시해야 하고, 거래 증빙자료를 6개월 간 비치·보관

- 「농수산물 원산지 표시에 관한 법률」에 따라, 음식점 등 운영자는 원산지에 대한 거래 증빙자료를 6개월 간 구비해야 함
- 음식점 등 운영자는 「축산물 위생관리법」과 「가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률」에 따라 발급받은 영수증 및 거래명세서를 의무적으로 보관해야 함

농수축산물 원산지 표시 증빙제도의 비교

■ 축산물은 유통구조가 투명하고, 거래 증빙자료 발급 의무자가 명확하여 음식점 등 운영자의 보관의무 이행이 충분히 가능

- 쇠고기와 돼지고기의 유통단계는 단순하고 대부분 도축장 및 식육포장처리업체를 거쳐 각 유통당사자를 쉽게 확인할 수 있음

- 「축산물 위생관리법」에는 식육가공업자, 식육포장처리업자, 식육판매업자 등 거래명세서 발급의무를 구체적으로 명시함
- 「가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률」에서도 이력관리번호의 발급 의무자와 발급 대상자를 규정하여 원산지 확인이 가능함

■ 그러나 수산물은 유통구조가 불투명하고, 관련 법령에 거래 명세서 등 발급 의무가 존재하지 않아

- 양식 수산물의 산지 위판장 판매비중은 40% 수준이며, 도매단계의 당사자가 다양하여 유통단계가 복잡한 것으로 나타남
- 또한 축산물과 달리 수산물 거래시에는 영수증 또는 거래명세서 발급의무 규정이 없으며, 수산물 이력제 역시 선택적으로 운영 중임

■ 다만 수입유통 이력관리대상에 한하여 수입시부터 의무적으로 이력번호를 신고하도록 규정

- 수입물품 유통이력관리에 관한 고시에 따라 수입 농산물 14개, 수입 수산물 17개 품목 유통이력을 의무적으로 기록하여야 함
- 또한 유통이력을 증빙하기 위한 장부 및 관련 거래명세서 등을 거래일로부터 1년간 보관할 의무가 존재함
- 수입유통 이력관리대상 수산물 중 음식점 원산지 표시 대상 수산물도 일부 포함됨(예: 뱀장어, 미꾸라지, 참돔)

표 1. 농수산물의 원산지 표시에 관한 법률과 관세법 수입유통이력 관리대상 수산물

농수산물의 원산지 표시에 관한 법률 대상수산물	관세법 수입유통 이력관리대상 수산물
<ul style="list-style-type: none"> • 넙치, 조피볼락, 참돔, 미꾸라지, 뱀장어, 낙지, 명태, 고등어, 갈치, 오징어, 꽃게 및 참조기, 수족관 보관 살아 있는 수산물 (가공품 포함): 12개 품목 	<ul style="list-style-type: none"> • 뱀장어, 냉동조기, 향어, 활낙지, 미꾸라지, 냉장명태, 가리비, 돔, 냉동꽃게, 천일염, 냉동꽃게, 염장새우, 냉장갈치, 냉장홍어, 활우렁쉥이, 활머장어, 활방어: 17개 품목
<ul style="list-style-type: none"> • 수입유통이력대상에 포함되는 음식점 원산지 표시 대상 (예: 뱀장어, 미꾸라지, 참돔) 	

자료: 저자 작성

수산물 원산지 표시제도의 문제점

■ 수산물 거래명세서 등 발급의 법적 근거 부재

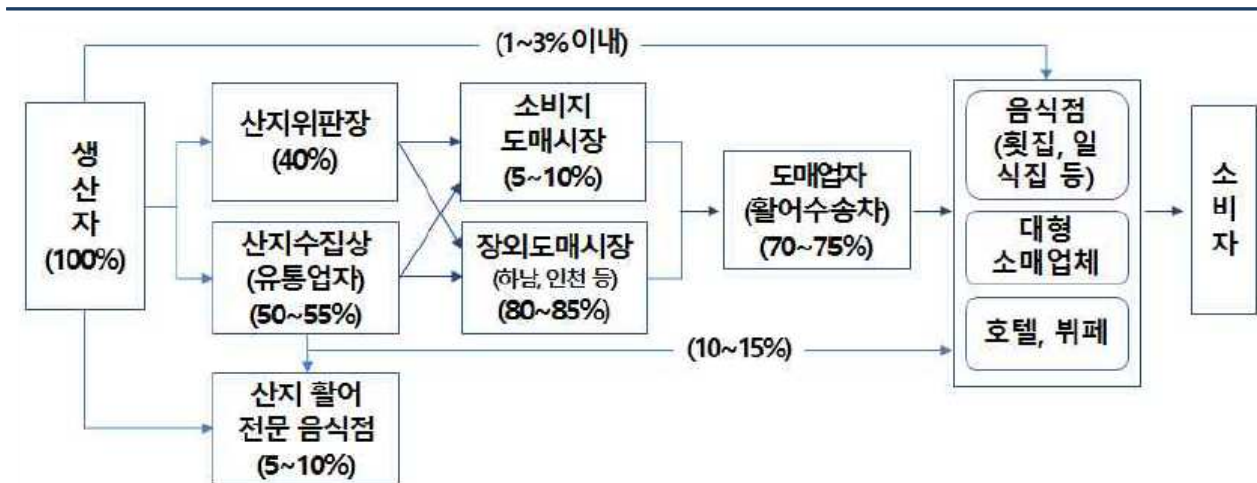
- 「농수산물의 원산지 표시에 관한 법률」 제8조에서 원산지 표시 증빙자료로 다른 법령에 따른 거래명세서 등의 보관을 의무화하고 있음

- 그러나 수산물은 관련 법령에서 원산지 표시 증빙의 근거가 될 수 있는 서류 발급의무가 없어, 보관 의무 역시 이행될 수 없음
- 발급의무의 부재로 인한 문제로 원산지 표시가 의심스럽다고 판단되는 경우에도 직접 근거가 없어 거짓 표시 입증에 많은 어려움이 발생함

■ 불투명한 수산물 유통구조

- 축산물과 달리 수산물은 단일화된 유통창구가 존재하지 않는 등 유통구조가 복잡하고 불투명함
- 양식 수산물은 유통과정 도소매업자들의 기능과 역할이 불분명하고 중복적이라서, 거래 명세서 등 발급 당사자를 명확히 규정하는 것이 곤란함

그림 2. 양식수산물의 일반적인 유통경로



자료: 해양수산부 「수산물 생산 및 유통산업 실태조사」, 2018. pp. 51.

■ 수산물 이력제와 음식점의 원산지 표시 이행률의 저조

- 수산물 이력번호에는 원산지 정보를 포함하고 있어 거래 증빙으로서 활용이 가능하나, 아직까지 수산물 이력제 참여업체 비중은 높지 않은 상황임
- 음식점과 노점상은 원산지 이행률과 표시율이 상대적으로 낮은 수준이며, 유통 마지막 단계에 위치하여 증빙자료가 제대로 발급·보관되지 않은 것에 원인이 있을 것으로 예상됨

수산물 원산지 표시 거래 증빙자료 비치·보관의무 인식조사

■ 음식점 등 업계는 현실적으로 장부거래를 주로 이용하므로 의무도입 시 거래 증빙서류의 보관 및 관리에 비용이 발생

- 수산물 음식점 등 운영자는 매입 시 박스에 표시된 원산지를 메뉴판 등의 원산지 표시에 대한 근거로 사용하는 관행이 많음
- 이에 거래 증빙자료 보관의무 도입 시 보관 및 관리비용이 발생하기 때문에 거래 증빙자료 의무도입을 부정적으로 인식하고 있음

■ 유통업계는 수산물 원산지 표시, 소비자 신뢰도 향상 등의 긍정적 인식과 함께, 재고관리 비용의 상승으로 가격경쟁력 저하 등 부정적 인식이 공존

- 기존 관세법 준수업체 또는 전산화된 수입업체는 거래 증빙자료의 의무도입에도 별도의 추가부담을 인식하지 않는 것으로 조사됨
- 그러나 소규모 영세기업 또는 재래시장 등에서는 재고관리 비용 및 생산단가 증가 등으로 수산물 가격경쟁력 저하를 우려함

■ 정책당국은 보관의무의 도입으로 원산지 표시 단속 효율성 증가가 예상되지만, 자율적인 발급·보관을 위한 대체방안도 함께 검토 필요

- 영수증 또는 거래명세서 등 원산지 표시 거래 증빙자료 보관의무 도입은 원산지 표시 단속의 효율성을 크게 증가시킬 것으로 예상됨
- 그러나 거래 증빙자료의 보관이 아니더라도 원산지 표시 거래 증빙 확인이 가능한 대체 방법을 모색할 필요가 있음
- 예를 들어, 수입 농수산물인 경우, 관세법에 따른 ‘수입유통이력제’ 또는 향후 수산물 유통이력제가 대안이 될 수 있음

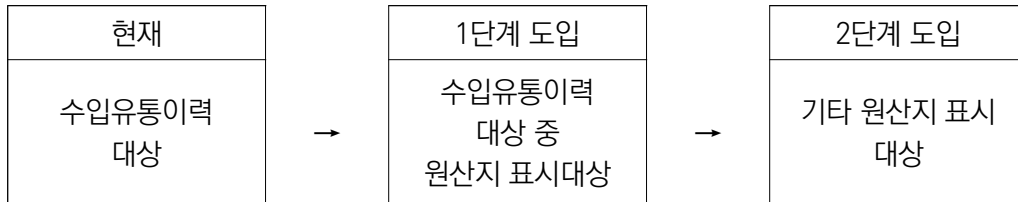
수산물 원산지 거래 증빙자료 비치·보관의무제 도입 방안

■ 수산물 유통구조를 반영한 법령의 마련

- 일방적인 의무의 부과만이 원산지 표시 단속 효율화 방안은 아니며, 가능한 이러한 의무의 부과가 제대로 작동할 수 있도록 관련 법령 개정이 필요함
- 현재 수산물 유통단계에 있는 영업자들의 영업의 범위와 종류 등을 명확히 하여 거래 증빙자료의 발급 의무 대상자를 특정하는 것이 필요함

- 또한 거래 증빙자료를 보관해야 하는 수산물의 종류를 단계적으로 확대하여, 유통판매업자가 거래 명세서의 발급에 어려움이 없도록 법령을 개정 및 도입하는 방안을 제시하도록 함

표 2. 거래증빙자료 의무발급·보관대상 적용 및 확대방안



자료: 저자 작성

■ 원산지 표시 대체방안(수산물 이력제 등)의 활성화

- 현재 굴비와 생굴에 한하여 수산물 이력제가 시범적으로 의무 시행되고 있어 동 사업의 경과에 따라 원산지 표시제도 역시 활성화가 될 수 있을지 주목됨
- 또한 수입수산물에 적용되는 수입 이력관리 제도는 현재 의무적으로 이행되고 있어, 원산지 표시 거래 증빙자료로 활용이 가능함
- 특히, 2020년부터 수산물 수입 이력관리 업무가 관세청에서 해양수산부로 이관됨에 따라 각 당국에서 관할하는 두 개 법령의 효율적 집행이 예상됨

■ 효율적 이행을 위한 민관 지원체계의 구축

- 원산지 표시 전산 시스템 구축을 위하여 자금이 부족한 영세기업 또는 재래시장 자영업자에게 거래 증빙자료 전산화를 위한 지원책 마련 필요함
- 거래 증빙자료의 확인 등 수산물 원산지 표시 단속 업무량의 증가 및 원산지 표시 단속 비율 증가 예정에 따라 단속 행정인력의 보강 필요함

KMI 현안연구 요약보고서

구분	제목	발행일
제1호	해양관광 경쟁력 지수 개발 연구	2019.09.04.
제2호	고등어류 수급통계 개선방안	2019.09.05.
제3호	해수욕장의 사회약자 포용성 증진 방안	2019.09.10.
제4호	수산물품질관리사 제도 활성화 방안	2019.09.11.
제5호	항만 대기질 특별법 이행에 공공 데이터 연계·활용 필요	2019.09.17.
제6호	한국산 수산물의 글로벌 브랜드화, '차별화된 브랜드 정체성 정립' 요구	2019.09.20.
제7호	해양플라스틱 문제 해결 산업계와의 협력이 관건	2019.09.23.
제8호	수산분야 블록체인기술 도입에 관한 연구	2019.11.05.
제9호	USMCA 수산분야 협정문 분석 및 시사점	2019.11.06.
제10호	해운 조세제도 개선 방안 연구	2019.11.08.
제11호	어촌뉴딜 300사업 성과평가 체계 구축	2019.11.15.
제12호	극동러 진출 우리 화주·물류 기업의 물류 애로사항 분석 및 개선방안	2019.11.16.
제13호	지역 해양수산 산업역량 지표 개발을 위한 기초 연구	2019.11.17.

URL: <https://www.kmi.re.kr/>