

簡析美韓自由貿易協定於汽車及牛肉議題之進展

鄭琇雲、林于仙

美國於今 (2010) 年 12 月 3 日發表聲明，表示美韓兩國關於美韓自由貿易協定 (Korea - U.S. Free Trade Agreement, 以下簡稱美韓 FTA) 之修正內容，雙方已經達成合意¹，但仍須等待兩國國會批准。關於之前造成協商僵局之汽車與牛肉等議題，雖然在汽車關稅部分有大幅度變更，但就牛肉議題部分，韓國仍然拒絕完全開放市場。

雙方關於此美韓 FTA 之談判自 2006 年 2 月展開，談判於 2007 年 4 月 1 日結束，並於同年 6 月 30 日簽署²，但由於嗣後美國未送國會批准，因此美韓 FTA 迄今尚未生效³。美韓 FTA 為自北美自由貿易協定 (North American Free trade Agreement) 以來，美國所洽談之最大自由貿易協定，對韓國則是次於與歐盟之自由貿易協定的第二大自由貿易協定，若此協定生效，將促使美韓兩國之貿易往來進一步提升，年貿易額預估可達 680 億美金⁴，影響兩國甚鉅。對於美韓 FTA 於 2007 年之談判結果，美國國會大多認為協定內容對美國不利，尤其是牛肉、汽車兩議題上，且談判後期適逢美國國會改選及總統大選，對自由貿易向來採取保守立場之民主黨獲得國會多數，再加上全球金融危機爆發，美國汽車產業重挫及高失業率，使得美韓 FTA 無法在美國國會獲得支持⁵。

美國及韓國針對自由貿易協定之重新討論始於 2010 年初。美國為了達成提升美國就業率及增加出口之目標，總統歐巴馬 (Barack Obama) 決定繼續推動美韓 FTA 之進程，但韓國與歐盟等其他國家地區簽署自由貿易協定亦為加溫因素。韓國方面雖然拒絕美國「重新談判 (renegotiation)」之提議⁶，但認為可透過修

¹ The White House, *Statement by the President Announcing the US-Korea Trade Agreement*, Dec. 3, 2010, at <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/12/03/statement-president-announcing-us-korea-trade-agreement> (last visited Dec. 7, 2010).

² USTR, *United States and the Republic of Korea Sign Landmark Free Trade Agreement*, June 30, 2007, at http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2007/June/United_States_the_Republic_of_Korea_Sign_Lmark_Free_Trade_Agreement.html (last visited Dec. 7, 2010).

³ *Obama Shows Tentative Support for Korea FTA after Summit with Lee*, INSIDE U.S. TRADE, June 19, 2009.

⁴ Bomi Lim, *Obama, Lee Fail to Sign FTA, Talks to Resume After G-20 Summit*, BLOOMBERG, Nov. 10, 2010, at <http://www.bloomberg.com/news/> (last visited Dec. 7, 2010).

⁵ Sukhan Kim, [Viewpoint] *Long Road ahead for Korea-U.S. FTA*, KOREA JOONGANG DAILY, Mar. 1, 2010, at <http://joongangdaily.joins.com/article/> (last visited Dec. 8, 2010).

⁶ Moon Gwang-lip, *Korean, U.S. Lawmakers Ask for Changes to FTA*, KOREAN JOONGANG DAILY, Oct. 21, 2010, at <http://joongangdaily.joins.com/article/> (last visited Dec. 8, 2010).

改協定附屬文件、要求產業自律或其他方式解決問題⁷。歐巴馬總統在今年六月時表示，希望能在今年 11 月赴韓參加 G20 會議時完成協商，並盡速送交國會批准生效，韓國總統李明博 (Lee Myung Bak) 也表示願意就協定相關爭議問題再進行討論⁸。由於美、韓兩國在牛肉、汽車等關鍵議題上仍未能達成共識，於 2010 年 G20 時之協商，情況一度陷入膠著，直至日前雙方代表至美國繼續進行協商後，才於 12 月初發表已達成共識之聲明。

本文以下將針對牛肉和汽車議題進行說明，並分析美韓雙方在此些議題上之立場，最後做一結論。

牛肉議題

牛肉為美國對韓國重要出口產品之一，而此次美韓 FTA 之牛肉議題，著重於韓國是否願意開放全年齡美國牛隻之肉品進口。在 2003 年美國發生狂牛病病例後，許多亞洲國家即禁止美國牛肉之進口，直至今日，韓國也僅開放 30 個月齡以下牛隻之特定部位肉品進口，並全面禁止牛肉加工產品進口⁹。然於美國狂牛病發生前，韓國僅次於日本和墨西哥，為美國牛肉第三大進口國，2003 年之進口額達 7 億 4200 萬美金¹⁰，而根據美國肉類出口協會 (U.S. Meat Export Federation) 之資料，今年前九個月美國對韓國出口之牛肉達 3 億 6700 萬美金，較 2009 年同時期成長 181%¹¹，且美國牛肉占韓國進口牛肉量 37%，僅次於澳洲牛肉¹²，顯見韓國市場對美國牛肉之重要性逐漸增加。然由於美國牛肉之進口問題在韓國境內具高度敏感性，囿於國內對食品安全關注之強大壓力，韓國在此議題上之態度亦較強硬。

依 2007 年簽署之美韓 FTA 內容，韓國雖然對可進口之美國牛肉在牛齡上設限，但會在 15 年內，以每年減少 2.5% 之比例，逐步移除對美國牛肉 40% 的進口關稅¹³，但此回美國堅持韓國須移除對牛齡之限制。在協商過程中，除了要求韓

⁷ 「應盡快促進韓美 FTA 的批[准]」，韓國中央日報，2010.02.02，網址：<http://chinese.joins.com/big5/> (最後瀏覽日：2010.12.08)。

⁸ USTR, *Kirk Comments on U.S.-Korea Free Trade Agreement*, June, 2010, at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2010/june/kirk-comments-us-korea-free-trade-ag> (last visited Dec. 5, 2010).

⁹ USDA, *Export Requirements for the Republic of Korea*, KS-88 (Oct. 8, 2010), at http://www.fsis.usda.gov/regulations_&_policies/Republic_of_Korea_Requirements/index.asp (last visited Dec. 5, 2010).

¹⁰ Mark Drajem, *U.S. Beef Exporters Urge Speed, Not Changes, in South Korean Trade Accord*, BLOOMBERG, Nov. 10, 2010, at <http://www.bloomberg.com/news/> (last visited Nov. 24, 2010).

¹¹ U.S. Meat Export Federation, *Leading Markets for U.S. Beef Exports, January – September 2010*, at <http://usmef.org/> (last visited Nov. 24, 2010).

¹² Bomi Lim & Nicholas Johnston, *U.S., South Korea Fail to Agree on Trade Pacts on Cars, Beef*, BLOOMBERG, Nov. 11, 2010, at <http://www.bloomberg.com/news/> (last visited Nov. 24, 2010). Korea Meat Trade Association, at <http://www.kmta.or.kr/eng/sub4-1.html?scode=212&kej=eng> (last visited Dec. 11, 2010).

¹³ Mark Drajem, *supra* note 10.

國開放全牛齡牛肉之進口外，美國也提出希望韓國能加快牛肉關稅減免之時程、開放更多可進口之牛肉部位、以及開放以 30 個月齡以下牛肉製成之加工產品進口等要求，以期在韓國牛肉市場無法達成完全開放之情況下，仍能為美國牛肉業者帶來更多短期利益¹⁴。在歐巴馬總統今年前往韓國前，美國貿易代表 Ron Kirk 即表示，自 2007 年以來，牛肉議題持續無任何進展，而牛肉議題正是美韓 FTA 送國會前必須再行談判的議題之一，而美國財政委員會 (Finance Committee) 主席 Max Baucus 則強調若此限制不能移除，美韓 FTA 不可能得到國會的支持¹⁵。Baucus 認為 30 個月限制之移除，不僅是為了美國牛肉業者之利益考量，對於未來美國要求其他對美口牛肉進口設限的國家 (如日本、中國等) 開放市場時，亦具有示範性之作用¹⁶。

對於前述牛肉進口爭議問題，美國國內牛肉業者則有不同考量，有認為不需要在此時要求韓國完全開放市場者。由於加拿大、澳洲現也分別與韓國進行自由貿易協定之談判，如果韓國與加拿大、澳洲之談判先於美韓 FTA 完成，將使得加、澳兩國之牛肉業者取得優於美國之競爭地位；反之，美國業者則能優先享有低關稅優勢¹⁷。此外，美國業者也擔心繼續與韓國在此承諾問題上僵持，將會拖延整體美韓 FTA 通過之時程，且可能會造成韓國消費者對美國牛肉之抵制等反效果¹⁸。美國之牛肉出口有超過 90% 以上是來自 30 個月齡以下之牛隻¹⁹，在 30 個月齡以上牛隻肉品僅占出口少數之情況下，對於美國牛肉業者來說，較諸爭取全牛齡牛肉之市場開放，盡快就此美韓 FTA 達成協議，使其可享有市場進入優惠才更具實益。

美國牛肉之進口問題，在韓國國內已轉變為政治問題，在 2008 年時韓國雖曾一度准許所有美國牛肉進口，但隨即遭到數萬國內人民之抗議，李明博總統也為此道歉。在此國內壓力下，韓國在牛肉議題之談判立場較汽車議題強硬，因此在 12 月 3 日的補充協議中雖然對汽車議題有所妥協，但並未鬆動其原來對美國牛肉之立場²⁰。

汽車議題

汽車為美韓兩國重要產業之一，汽車議題也是此次重行協商中雙方最關注之問題，主要重點乃於美國希望韓國市場可進一步開放，並爭取更多保護美國汽車

¹⁴ *U.S. Pushes South Korea for Near-Term Beef Concessions in FTA Talks*, INSIDE U.S. TRADE, Nov. 24, 2010.

¹⁵ Mark Drajem, *supra* note 10.

¹⁶ Jamie Strawbridge, *U.S., South Korea Fail to Reach Breakthrough on Beef, Autos in Seoul*, INSIDE U.S. TRADE, Nov. 11, 2010.

¹⁷ Bomi Lim & Nicholas Johnston, *supra* note 12.

¹⁸ Jamie Strawbridge, *supra* note 16.

¹⁹ Bomi Lim & Nicholas Johnston, *supra* note 12.

²⁰ *U.S., Korea Strike Supplemental FTA Deal On Autos, Get Wide Support*, INSIDE U.S. TRADE, Dec. 3, 2010.

產業之條件。其實 2007 協議簽署後，美國汽車業者對於協議之內容即已不滿，主要因為美韓兩國汽車貿易明顯失衡之結果（2006 年時韓國總共出口超過 70 萬輛汽車至美國，同一時期，美國卻只出口約 4 千輛至韓國），使得原來雙方立即調降關稅之協議，會使得韓方汽車產業受惠較大（70 萬汽車中之 90% 將立即獲得免稅待遇）；美國汽車業者本來建議美國貿易談判代表署採取有條件降稅模式，即以韓國汽車市場達可測量的、相當的、且持續之開放作為美國降稅的前提，也就是利用所謂的「市場開放表現模式 (performance-metric approach)」計算美國降稅之幅度，但美國行政部門於 2007 年協議中卻未接受這樣的建議，以致引發諸如福特、通用汽車之不滿²¹。再加上金融危機後，美國汽車產業遭受前所未有之衝擊，甚至成為政府紓困之對象，因此包括美國聯合汽車工會 (United Auto Workers, UAW) 及福特汽車公司 (Ford Motor Company) 在內之業者團體此次皆發表聲明，希望能延緩美國降稅時程，對於韓國嚴格汽車產業標準影響美國汽車進口之情況，也要求能予以改善俾爭取到較公平之競爭機會²²。職是之故，美國於此次協商中即以這些為訴求重點，而美國於 12 月 3 日協議後所發表之聲明中所附之「透過美韓 FTA 增加美國汽車出口以及國內就業」之背景資料 (fact sheet)，也點出了此次協議與 2007 年協議不同處正是在：汽車關稅調降之遞延、汽車環保與安全標準符合之彈性以及汽車產業防衛機制三方面²³。

汽車關稅調降之展延

依照原簽署之美韓 FTA 內容，協定生效後，美國將立即取消對韓國汽車零組件及排氣量 3,000c.c. 以下汽車之關稅（現行稅率為 2.5%），對 3,000c.c. 以上之汽車關稅也會在協定生效後三年內移除，對於卡車 25% 之稅率也會在十年內逐步減免至零²⁴；韓國方面則會在協定生效後立即取消對美國汽車之關稅（現行稅率為 8%），並立即取消對卡車、汽車零組件之關稅²⁵。美國汽車工會此回本要求相關降稅能等到美國國內汽車產業（自金融海嘯）完全復原後再實施²⁶，故此次協

²¹ Report of the Industry Trade Advisory Committee on Automotive Equipment and Capital Goods (ITAC 2), International Trade Administration, Apr. 27, 2007, at http://www.ustr.gov/webfm_send/2177 (especially the attachment, which contains specific separate comments by General Motors Corp. and Ford Motor Corp). 通用汽車之立場雖較福特為中性，但也同樣同意 2007 協議使韓國汽車業受惠較大。

²² U.S., *Korea Auto Differences were Major Reasons for Breakdown of Talks*, INSIDE U.S. TRADE, Nov. 18, 2010.

²³ The White House, Fact Sheet: *Increasing U.S. Auto Exports and Growing U.S. Auto Jobs through the U.S.-Korea Trade Agreement*, Dec. 3, 2010, at <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/12/03/statement-president-announcing-us-korea-trade-agreement> (last visited Dec. 7, 2010).

²⁴ KORUS FTA Final Text, Tariff Schedule of the United States, USTR, at http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/korus/asset_upload_file199_12753.pdf (last visited Dec. 7, 2010).

²⁵ KORUS FTA Final Text, Tariff Schedule of Korea, USTR, at http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/korus/asset_upload_file786_12756.pdf (last visited Dec. 7, 2010).

²⁶ U.S., *Korea Auto Differences were Major Reason for Breakdown of Talks*, *supra* note 22.

商之初，美國行政部門原要求免稅措施延至協定生效十年後再行實施，但韓國並不同意²⁷。

12 月 3 日之協議則是雙方各讓一步。關於汽車及零組件，美國於協定生效後 5 年內仍可持續課徵 2.5% 之關稅，且不再以排氣量作為區分標準；韓國則在協定生效後立即將關稅從現行的 8% 減為 4%，並在第 5 年完全移除²⁸。卡車部分，美國於協定生效後 8 年內仍可持續課徵 25% 之關稅，但須在協定生效後 10 年內完全移除；而韓國則維持其於 2007 年之承諾，於協定生效後立即免除現行 10% 之卡車關稅²⁹。而在協商之初著墨不多的電動車 (electric car) 及充電式油電混和車 (plug-in hybrid) 部分，由於歐巴馬政府立下了支持美國綠能技術之目標，故此回最後也成為重點：依原簽署美韓 FTA，美韓雙方會在協定生效後十年內降低電動車之關稅，本次修正為韓國在協定生效後即將現行關稅稅率由為 8% 調降為 4%，且雙方皆須在協定生效起五年內完全免除對電動車之關稅³⁰。

汽車安全與環保標準符合之彈性

關於韓國汽車產業標準規範部分，韓國對美國之要求做出讓步，使美國汽車在出口至韓國時，在必須符合之產業標準規範上較有彈性。美國於此次協商之初，即表示韓國在安全標準 (safety standards)、燃料效能標準 (fuel efficiency standards) 及排放標準 (emission standards) 等方面過於嚴苛，使得美國車難以進入韓國市場³¹，或是為了出口至韓國，必須另外做整車調整，而大幅增加出口成本。鑒於韓國與歐盟前所簽署之自由貿易協定中，韓國給予歐盟較有利之檢查標準，因此美國希望韓國能比照之，也給予美方同樣有利之標準規範，韓國當時即表示願意就此讓步³²。

在安全標準方面，依原本簽署之美韓 FTA，每年出口 6,500 輛以下汽車至韓國之廠商，必須符合韓國汽車安全標準 (Korea Motor Vehicle Safety Standards, KMVSS) 中全部共 42 項標準，或美國聯邦汽車安全標準 (U.S. Federal Motor Vehicle Safety Standard, US FMVSS) 兩者其中之一，但出口 6,500 輛以上汽車者，則必須符合韓國汽車安全標準³³。此次協商結果，韓國將上述出口額度調高為 25,000 輛，是原美韓 FTA 之四倍；換言之，美國單一廠商出口至韓國之車輛若

²⁷ Bob Davis, *U.S.-Korea Pact Hinges on Autos*, THE WALL STREET JOURNAL, Dec. 3, 2010, at <http://online.wsj.com> (last visited Dec. 7, 2010).

²⁸ The White House, Fact Sheet: *Increasing U.S. Auto Exports and Growing U.S. Auto Jobs through the U.S.-Korea Trade Agreement*, *supra* note 23.

²⁹ *Id.*

³⁰ *Id.*

³¹ Jamie Strawbridge, *supra* note 16.

³² *Id.*

³³ KORUS FTA Final Text, Section 20 Environment, Confirmation Letter (Equivalence in Environmental Laws), USTR, at http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/korus/asset_upload_file717_12727.pdf (last visited Dec. 5, 2010).

每年未達 25,000 輛，大可選擇符合美國汽車安全標準已足³⁴。

在環保標準方面，依原本簽署之美韓 FTA，美國廠商依其每年出口至韓國之汽車數量之不同，須每部車均符合（銷售量在 4,500 輛以下者）「低排放」標準、或車隊之排放平均值（Fleet Average Non-Methane Organic Gas）須符合「低排放/超低排放」標準（銷售量在 4,501 至 10,000 輛）或「超低排放」標準（銷售量逾 10,000 輛者）³⁵。為了降低出口量並不大之美國廠商符合韓國之環保排放標準之行政成本，在不影響韓國維繫其環保目標之前提下，韓國於此次協商中同意彈性處理，亦即若美國出口至韓國之汽車能達到韓國 2007 年後所定之環保規範中所設目標值之 119%，即可認為符合韓國關於燃料使用效能和溫室氣體減排等環保標準³⁶。

汽車產業之防衛措施

本次協議中針對汽車產業設置了專屬的防衛措施規定，程序設計上也更有助於快速且有效地因應協定生效後汽車進口量可能之激增。2007 年美韓 FTA 中，原本沒有針對汽車產業之防衛機制，而僅有一概括性之防衛措施，且該防衛措施只能在協定生效後的 10 年間採取，實施期間並不得超過 3 年，同時，對於已經完全免除關稅之商品無法採取此防衛措施³⁷。此次協商之初，美國提出欲比照其與他國簽署 FTA 時為紡織品所設之專屬防衛機制，在美韓 FTA 中也設置一專屬汽車之防衛機制³⁸；對於美國此項主張，韓國當時並未正面給予回應³⁹。

此次協商之結果設置了汽車專屬防衛措施，不但於個別汽車產品完全免除關稅後 10 年內仍可採取防衛措施，且實施期間可長達 4 年；此外，不同於協定中一般防衛機制須給予補償的規定，此項專屬防衛機制在實施兩年內，不必給予關稅減免或其他任何之補償；同時在可實施之次數上，若大量進口造成產業嚴重損害之情形重複發生，尚可針對同一產品採取一次以上之防衛措施；甚至在實施期間不須逐步調降關稅⁴⁰。在程序方面也減少了某些步驟使之得以較速實施，而提供業者更快速之救濟⁴¹。

³⁴ The White House, Fact Sheet: *Increasing U.S. Auto Exports and Growing U.S. Auto Jobs through the U.S.-Korea Trade Agreement*, *supra* note 23.

³⁵ KORUS FTA Final Text, Section 20 Environment, *supra* note 33.

³⁶ The White House, Fact Sheet: *Increasing U.S. Auto Exports and Growing U.S. Auto Jobs through the U.S.-Korea Trade Agreement*, *supra* note 23.

³⁷ *Id.*

³⁸ 事實上，此種防衛機之效果如何曾遭到質疑，因依過去實務，美國只在中美洲自由貿易協定（Central American Free Trade Agreement, CAFTA）中發動過一次，因此有認為即使納入此防衛機制，也可能因甚少使用而欠缺實益。Jamie Strawbridge, *supra* note 16.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ The White House, Fact Sheet: *Increasing U.S. Auto Exports and Growing U.S. Auto Jobs through the U.S.-Korea Trade Agreement*, *supra* note 23.

⁴¹ *Id.*

結論

美韓 FTA 此次補充協議，於牛肉議題上雖未取得更進一步成果，但在汽車議題則有相當之進展。儘管雙方行政部門似乎認為這是個可接受之妥協⁴²，但由韓國國內某些國會議員宣稱此次補充協議盡予美國好處乃是羞辱式的協議⁴³，以及美國參議院財委會主席 Baucus 議員聲稱除非牛肉議題有所進展，否則將杯葛到底看來⁴⁴，雙方國會是否能於明年順利批准，仍有待觀察。



⁴² 有以為韓國並未於 G-20 峰會中與美國達成協議，並非是因為認為美國要求逾其底限，而是為避免予國內屈從美國壓力之印象，以免引發國內在 G-20 期間藉機示威而影響 G-20 之舉行。

⁴³ Jung Ha-Won, *S.Korean Lawmakers: US Trade Deal is 'Humiliating'*, AFP, Dec. 5, 2010, at http://news.yahoo.com/s/afp/20101205/wl_asia_afp/skoreaustradefda/print (last visited Dec. 11, 2010).

⁴⁴ *Baucus to Oppose Korea FTA Unless More Progress Made on Beef Issue*, INSIDE U.S. TRADE, Dec. 9, 2010.