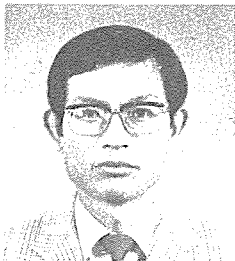
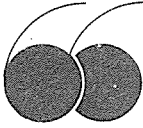


乳製品輸入開放 壓力과 對應策



嶺南大學校 農畜產大學
教授 趙 錫 辰

I. 漸増하는 農産物輸入開放壓力

1980년대에 들어와서 국제농산물시장을 둘러싼 국가간의 긴장은 과거 어느때보다 고조되고 있다. 한편 이같은 현상은 주로 다음 몇가지 요인에 기인하는 것으로 생각된다.

첫째는 대부분이 선진국그룹에 속하는 수출국들이 自國의 높은 農産物價格 技術政策에 따른 과잉농산물을 국제시장을 통해 처분하려는 의도 때문이다.

둘째는 1972년에서 1974년사이에 발생한 세계적인 흉작과 제1차 석유파동으로 인한 국제곡물시장의 가격폭등 이후 수입국들이 여러 형태의 非關稅障壁을 높여 自國의 농업을 보호하려는 의도가 강하게 작용하고 있기 때문이다.

세째는 당사국간의 貿易收支不均衡의 심화 때문이다.

농업을 둘러싼 이같은 국제환경의 변화속에서 한국농업 역시 그 영향을 받지 않을 수 없다. 최근 미국, 호주 및 뉴질랜드로부터 제기되고 있는 쇠고기에 대한 수입개방압력은 대내적으로 당사자인 생산농민은 물론 많은 관심있는 사람들의 우려를 자아내고 있는 것이 사실이다. 이같은 현상은 앞으로 더욱 심화될 것으로 예측되며 그 대상은 단지 쇠고기 뿐 아니라 그의 많은 농산물에 대해서도 수입개방압력이 점증할 것으로 생각된다. 그중에서도 쇠고기 이상으로 우리의 관심을 끄는 품목이 유제품이다. 현재로는 표면상 드러나지 않고 있을 뿐 언젠가는 가까운 장래에 수입개방압력이 정식으로 제기될 것이 明藥觀火한 일이다. 특히 최근 미국의 새로운 綜合貿易法案의 통과는 무역면에서 對美依存度가 높은 우리로서는 커다란 위협이 아닐 수 없다. 현재 미국 및 호주에 의해 GATT에 提訴되어 있는 쇠고기에 대한 수입개방문제는 물론이려니와 앞으로 미국이 유제품을 포함한 다

른 농산물에 대한 수입개방과 綜合貿易法案을 결부시킬 경우 이는 지금까지 外輸依存型 경제성장을 추구해온 한국경제에 대해 대내외적으로 심각한 문제를 야기시킬 가능성이 높다. 한국농업을 둘러싼 이같은 외적인 환경의 변화에 대해 우선 우리는 그 배경을 정확히 알고 국내농업의 발전 및 식량의 안정적 공급이란 차원에서 國民的合議에 입각한 일정한 價値判斷의 기준에 따라 대내외적으로 적절한 장·단기의 대응책을 마련할 필요가 있다.

II. 農業에 대한 올바른 視覺定立의 필요성

오늘날 농산물의 수입확대와 관련한 정책접근이 국내농업의 역할을 단순히 과거와 같이 식량공급에만 국한시킨다거나 또는 그 경우 필요한 식량의 절대량을 최소 비용으로 확보한다는 이른바 經濟合理主義에 입각한 比較優位論을 내세워 평가하려는 방향으로 치닫고 있는 것은 한국농업의 장래를 위해 결코 바람직하지 못하다. 이는 무엇보다 지금까지의 경제정책이 오로지 성장에만 치우침에 따라 농업이 지니는 非貨幣的價値에 대한 과소평가의 결과로 볼 수 있다. 농업부문의 역할은 단순히 식량생산을 위한 것만이 아니라 장기적으로 국민생활 환경의 보존이라는 또다른 중대한 역할을 수행하게 됨을 인식할 필요가 있다. 경제합리주의에 입각한 비교우위를 내세워 농산물의 수입확대를 추진해 나아간다면 지속적인 경제성장을 추구하기 위해서는 상당기간동안 外需依存型 경제구조를 탈피하기 어려우며 그로인한 무역수지 불균형의 해소를 위해서는 현재 국내에서 생산되고 있는 거의 모든 농산물은 장차 수입에 의존해야 한다는 극단적인 상황까지도 배제할 수 없다. 물론 한국농업의 상당부분이 국제적으로 볼 때 파괴되고 있다든가 비교우위가 없다는 사실 자체를 부인하는 것은 결코 아니다. 그렇다고 일정규모 이상의 농업생산기반을 파괴하면서까지

농산물의 수입확대를 추진한다는 것은 장기적으로 볼 때 심각한 문제를 야기시킬 우려가 있다. 즉 장차 고도 문명사회로의 移行에 따라 농업생산을 위한 녹지공간의 확보가 단지 농민의 所得創出만을 위한 공간이 아닌 국민 모두의 건전한 생활환경 보존을 위해 필요한 生活空間이며 그 자체가 곧 국민생활의 一部라는 사실 때문이다. 우리 경제가 아직 선진국 수준에 진입하지 못한 상황에서 녹지공간에 대한 폭발적인 수요에 직면하고 있음은 누구나 인정하는 사실이다. 무분별한 농산물 수입확대에 따라 만일 농업생산 기반이 점차 파괴된다면 이는 다시 회복시킬 수 없을뿐 아니라 수입할 수도 없으며 건강한 자연을 구하려는 도시생활자의 한계비용은 점차 커질 것이다.

결국 경제합리주의에 입각한 GNP 至上主義만이 국민생활수준의 척도가 될 수는 없다. 농업부문에 대한 그같은 시각의 전환을 전제로할 때 우리 모두는 다소의 비용을 부담하더라도 일정규모 이상의 농업생산기반을 유지해야 한다는 점에 대해서 국민적 합의를 도출해 내는데 노력해야 한다.

III. 國際乳製品市場의 動向과 國內酪農業의 國際競爭力

1. 價格技術政策과 乳製品의 需給不均衡

낙농업은 대부분의 선진국 농업에 있어서 대단히 중요한 위치를 차지하고 있다. 그런만큼 각국은 각종의 가격지지정책 및 국경보호조치를 통해 낙농업을 보호하고 있으며 보호수준도 가장 높다. 그 대표적인 나라가 EC, 캐나다 및 미국으로 이들 국가의 낙농업에 대한 생산자 보조수준은 국내의 다른 어떤 농업부문보다도 월등히 높다. 이는 낙농부문의 주생산물인 우유가 지니는 상품적 특성에 기인하는 바도 있으나 무엇보다 낙농이 농업부문에서 차지하는 중요성이 그만큼 크기 때문이다. 그 결과 EC 및 미국의 유제품 생산은 국내수요를 훨씬 초과하는 과잉생산을 유발시키고 있는 실정

이다. 동시에 각국은 과잉유제품의 해소를 위해 수입시에는 각종 과징금 제도를 수출시에는 수출 보조금 제도를 실시함으로써 수요측면에서는 국내소비를 위축시키고 공급측면에서는 과잉생산을 초래하여 국제시장 가격의 하락을 부채질하는 모순을 낳고 있다. 그 중심적인 역할을 수행하고 있는 나라가 EC 및 미국으로 이들 나라는 자국의 과잉생산을 국제시장을 통해 처분하기 위해 무역수지 불균형을 심화시키고 있는 무역상대국에 대해 수입개방압력을 가하고 있는 실정이다. 한편 그같은 수입개방압력을 직접 혹은 간접적으로 받고 있는 나라들을 보면 일본, 한국, 대만등 모두가 미국과 EC에 대해 무역수지흑자를 기록하고 있는 나라들임을 알 수 있다.

2. 主要乳製品價格의 國際比較

환율의 변동, 제품의 다양성 및 국가간의 낙농을 둘러싼 각종 가격지지정책의 차이등으로 인해 정확한 가격비교에는 어려움이 있으나 국가별 가격수준의 비교를 통해 국내 낙농업의 국제경쟁력에 관한 대략적인 정보를 얻을 수 있다. 다음의 표 1은 1987년 현재 주요 유제품인 버터와 탈지분유에 대해 국내의 공장도가격과 미국 및 EC의 지지 가격 수준을 비교한 것이다.

표 1. 주요 유제품 가격의 국제비교(1987년)

구 분	버 터	탈지분유
한국공장도 가격(₩/KG)	3,789	4,070
미국CCC 매상가격(\$/KG)	3,061	1,750
EC개입가격(ECU/KG)	3,132	1,740
환율이 1달러당 700원 경우:		
미국CCC 매상가격(₩/KG)	2,143	1,225
국내가격에 대한비율(%)	(57)	(30)
EC개입가격(₩/KG)	2,484	1,380
국내가격에 대한비율(%)	(66)	(34)

자료: MMB, "EEC Dairy Facts and Figures."
USDA "Dairy Situation and Outlook Report."

위의 표1에서 알 수 있듯이 환율을 1달러당 700원으로 가정했을 경우 국내의 버터 및 탈지분유의 공장도가격에 비해 미국과 EC의 지지가격 수준은 각각 57~66% 및 30~34% 정도이다. 물론 이는 수출국의 수출보조금까지를 감안한다면 그 차이는 더욱 확대될 것이 분명하다. 한편 고급 유제품인 치즈의 소비자가격을 보면 미국 및 EC의 가격이 국내가격의 약 50%전후를 나타내고 있다.

현재 연간 국민 1인당 우유 소비량이 불과 32kg임을 감안할 때 장기적으로 고급 유제품에 대한 국내수요는 상당한 증가가 기대된다. 따라서 앞으로 수입개방압력이 본격화될 경우 이를 어떻게 수용할 것이며 국내외의 가격차를 어떤 방법으로 좁혀 나아갈 것인가 하는 문제는 장기적으로 국내 낙농업의 지속적인 발전을 위해 지극히 중요한 과제이다. 1987년말 현재 미국에 대한 무역수지 흑자가 96억 달러에 달하고 있으며 EC제국에 대해서도 전체적으로 흑자를 기록하고 있고 그 폭의 확대가 예상됨을 고려하면 그에 대한 대응책을 한 발 앞서 강구할 필요성이 더욱 커지고 있다.

IV. 輸入開放壓力에 대한 對應策

1. 乳製品의 選別的制限輸入

현재 유제품은 수입제한 승인품목으로 수입을 위해서는 유가공협회의 수입추천을 필요로 한다. 1987년말 현재의 수입실적을 수입물량의 크기순으로 보면 유장분말(11,219톤), 카제인(5,508톤), 유당(4,721톤), 탈지분유(547톤) 및 전지분유(205톤) 등으로 되어 있으며 이들의 수입량은 매년 증가 추세를 보이고 있다. 그중에서도 조제분유 및 사료용 유장분말, 공업용 유당과 카제인의 수입은 꾸준한 증가를 보여 왔으며 이같은 추세는 앞으로도 지속될 것으로 보여진다. 따라서 가공산업 분야에서 중간재로 사용되는 유제품에 대해서는 최종제품의 소비자가격을 고려해서 일정 한도내에서 수입을 확대시켜 나감으로써 수입개방압력을

사전에 완화시키는 효과를 거둘 필요가 있다. 단 이 경우 일정한 사용목적하에 수입된 유제품이 다른 용도로 전용되는 일이 없도록 철저한 감시체제를 확립하여 국내 낙농업에 대한 피해를 최소화시키는 노력이 필요함은 재론의 여지가 없다. 또한가지 유의할 점은 擬裝乳製品이라 할 수 있는 코코아調整品 및 調整食用油脂 등에 대한 수입 감시를 철저히 할 필요가 있다. 前者는 그 성분이 粉乳 90%와 코코아 10%로 구성되어 있고 주로 초콜레이트의 원료로 사용되고 있다. 後者는 버터 70%와 식물성유지 30%로 구성되어 있고 비스킷 등 과자원료로 사용되고 있다. 따라서 이같은 擬裝乳製品이 지나치게 많이 수입될 경우 이는 자연 국내 낙농부문에 적지않은 영향을 미칠 것으로 생각된다.

2. 乳價體系의 再確立

일부 유제품의 선별적인 수입확대와 아울러 국내의 우유소비가 市乳 중심에서 점차 고급 유제품으로 移行되어 감에 따라 원유에 대한 용도별 가격체계의 조정이 불가피하다. 즉 지금까지 일원화되어 있는 생산자 유가를 용도별로 가공원료유와 시유로 二元化 시킴과 동시에 前者에 대해서는 가격지지제도를 실시하여 생산농가를 보호할 필요가 있다. 단 이 경우 수요가 보다 탄력적인 가공원료유에 대한 지지가격 결정은 수입 유제품과의 가격차를 고려하여 점차 국제가격 수준에 접근시켜 나가는 노력이 필요하다.

한편 原乳에 대한 용도별 差等價格制度를 효율적으로 실시하기 위해서는 현재 각 유업체간에 중복되어 있는 집유로선을 재정비하여 集乳一元化를 통한 混合乳價制의 도입이 불가피할 것으로 생각된다.

3. 生産費節減을 통한 競爭力提高

우유가 이미 우리 식생활에서 빼어놓을 수 없는 필수식품으로 정착했을뿐 아니라 유제품에 대한 수입개방압력이 고조되고 있음을 감안할 때 생산비를 포함한 제비용의 절감을 위한 노력이 절실히

요구된다. 이는 무엇보다 국내의 유가정책이 언제까지고 보호에만 치우칠 수 없는 현실이라는 점과 궁극적으로는 效率과 競爭을 추구하는 것만이 점증하는 수입개방압력하에서 국내 낙농업이 살아남을 수 있는 필수조건이기 때문이다. 한편 생산비절감을 통한 경쟁력제고를 위해서는 다음과 같은 노력이 필요하다.

첫째, 새로운 기술개발이 요구되며 이를 위해서는 정책적인 차원에서의 재정 및 금융적인 뒷받침이 필요하다.

둘째, 경영자의 경영능력향상을 통한 생산비절감이 요구된다. 낙농은 경영이 많은 하부구조로 구성되어 있으므로 경영자로서의 생산자의 의사결정이 생산에 미치는 영향이 농업내부의 어떤 분야보다도 크다. 필자의 연구에 의하면 경영능력의 향상을 통해 총 생산비의 약 10%까지 절감이 가능한 것으로 나타났다. 따라서 미래지향적인 농가라면 적어도 경영능력의 향상을 위한 노력이 필요하다. 한편 이를 위해서는 정책적으로 지금까지의 기술위주의 경영지도에서 탈피하여 보다 적극적인 경영능력향상을 위한 지도를 강화할 필요가 있다. 이와함께 유가공업체에 있어서도 유통구조 및 경영개선을 통한 소비자가격의 인하와 제품의 품질향상을 위한 노력이 병행되어야 한다.

셋째, 투입요소가격의 인하를 통한 생산비 절감 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 구입사료 및 농기구등 생산비에 대한 영향이 큰 原材料에 대한 수입관세의 과감한 인하 내지는 철폐, 생산 및 유통에 관한 각종 법적규제의 완화, 환율변동에 따른 수입요소가격 인하분의 신속한 반영 등을 실시할 필요가 있다. 한편 기계화 및 시설의 현대화에 따른 감가상각비의 증가를 억제하기 위해서는 규모확대가 바람직하나 이는 현실 여건상 제약이 많다. 따라서 이를 극복하기 위해서는 지금까지의 個別經營單位로부터 지역실정에 맞는 生産單位의 형성을 통해 그 지역내의 기계, 시설 및 노동력을 효율적으로 활용하기 위한 共同利用組織의 구성이 필요하다.

네째, 현재 대도시 주변에 밀집되어 있는 생산농가의 適地로의 이동이 바람직하다. 궁극적으로 젓소는 사육면에서 인간식량과 경합관계를 유발시키지 않는 초식가축이라 할 수 있다. 그러나 오늘날 국내의 대부분의 생산농가는 대도시 주변에 立地해 있으면서 농후사료 위주의 사육을 실시하고 있는 관계로 생산비의 증가는 물론 畜産公害를 심화시키고 있다. 뿐만아니라 이는 전국토의 70% 이상이 산지인 우리의 여건을 고려할 때 국토의 효율적인 활용 및 낙농이 수행하여야 할 본래의 역할이란 측면에서도 바람직하지 못하다. 따라서 장기적으로 국내의 낙농은 適地로의 이동과 함께 초지낙농으로의 점진적인 전환이 필요하다. 또한 이는 점증하는 수입개방압력에 대응하여 국내의 유가를 보다 국제가격에 접근시켜 나아갈 수 있는 근본적인 대책이기도 하다. 그러나 이를 위해서는 생산자 스스로의 노력은 물론 낙농이 농업의 基幹生産部門이란 점을 고려해서 일관성 있는 장·단기의 정책적 뒷받침과 여건조성이 선행되어야 함은 재론의 여지가 없다. 특히 이동에 따른 稅制면에서의 배려와 초지조성을 촉진할 수 있는 제도적 보완조치등이 필요하다.

4. 消費促進을 위한 弘報活動의 強化

전술한 原乳의 用途別差等價格制 및 混合乳價制의 실시를 전제로 할 경우 수요의 가격탄력성이 큰 가공원료유의 가격에 비해 市乳의 가격이 높은 관계로 市乳의 소비증가는 곧 생산자 수취가격의 상승을 의미한다. 따라서 市乳 소비를 촉진시키기 위한 조직적이고 구체적인 홍보활동의 강화가 필요하다. 이를 위해서는 현재와 같이 제품의 差別化를 위한 경쟁적인 乳業體別 홍보활동이 아닌 생산농가와 업체가 동참하는 효율적인 방안이 강구되어야 한다.

5. 乳製品輸入窓口的 一元化 및 制度的補完措置

유제품시장의 개방확대에 따른 무분별한 수입을 지양하고 효율적인 수급조절을 위하여 수입창구를 일원화하는 것이 바람직하다. 이와함께 현재

보사부에서 관장하고 있는 유제품의 제조허가를 우유수급의 主務部處인 농수산부로 이관하는 문제를 검토할 필요가 있다. 만일 식품위생상 문제가 있다면 유제품의 효율적인 수급관리를 위해 허가결정 이전에 농수산부와 긴밀한 협조체제를 구축하는 제도적 보완조치가 필요하다.

V. 結 論

유제품에 대한 수요증가, 국내외의 심한 가격차, 날로 증가하는 무역수지흑자 및 그에 따른 수입개방압력의 증대라는 여건 변화속에서 이제 국내의 낙농업은 커다란 도전에 직면하고 있는 것이 사실이다. 이같은 여건변화에 슬기롭게 대처하면서 국내 낙농업의 장기적인 발전방향을 모색하기 위해서는 생산자 업체, 정부 및 소비자 모두의 올바른 사실인식과 현명한 판단이 요구된다. 이를 위해서는 무엇보다도 장차 국내 농업생산부문이 과거와 달리 단순한 농산물의 生産空間으로서뿐만 아니라 국민생활의 건전한 생활공간으로서의 역할이 기대되며 그에 따라 일정규모 이상의 농업생산기반의 보존이 필요하다는 농업을 보는 시각의 전환을 전제로 농산물 수입정책이 실시되어야 한다.

한편 유제품의 수입개방압력에 대해서는 전술한 전제하에서 낙농이 농업의 중요한 基幹生産部門이란 인식하에 수입이 불가피한 경우에는 일관성 있는 장·단기의 제도적 보완조치가 선행되어야 한다. 동시에 수입결정에 있어서는 현재 유제품의 국제시장가격이 수출국의 국내가격을 훨씬 밑도는 덤핑가격이란 점을 고려할 필요가 있다. 또한 국제사회에 있어서의 GATT의 규정이 아무리 強者の 論理에 의해 좌우되고 있다 하더라도 아직 우루과이라운드의 최종타결을 앞에 둔 현시점에서 우리는 지난 2월 일본이 자국의 낙농을 보호하기 위해 GATT 이사회에서 결정된 유제품에 대한 수입개방 裁定案을 거부한 사실도 아울러 상기할 필요가 있다.