



학계에서 듣는다.

영남대학교 축산경영학과
조 석 진 교수

I. 문제제기

1986년 9월에 시작된 UR 협상이 막바지에 접어들면서 최근 협상의 초점은 미국이 제시한 관세화(Tariffication)에 집중되고 있으며 어떤 조건에서 관세화를 수용할 것인지에 대한 국별 의견 및 개방계획의 제시를 요구당하고 있다. 즉 UR 협상과 관련한 선택의 폭이 이미 상당히 좁혀진 셈이다. 그러나 관세화는 궁극적으로 수입자유화를 뜻하며 이를 모두 수용할 경우 국내농업은 안락사를 면할 수 없다. 그렇다고 수출국 농업이 경제적 또는 비경제적 측면에서의 농업에 대한 소비자의 수요를 완전히 충족시켜 줄 수도 없다. 따라서 세계적으로 도시국가를 제외한 어떤 나라도 국가가 존재하는 한 농업은 필요하다. 또한 농업은 토지를 주요 생산요소로 한다는 점에서 수입국의 농업이 수출국의 농업과 경쟁에서 이기기는 어렵다. 결과적으로 수입국의 경우 일정규모 이상의 농업생산기반의 유지를 위해서는 농업에 대한 정책적 보호가 불가피하다.

이같은 점을 고려할 때 UR 협상과 관련하여 1차적으로 해야 할 일은 식량안보, 국토의

효율적 활용, 농업순환의 원리 및 소비자 수요라는 측면에서 기간생산부문에 속하는 주요 농산물의 보호를 위한 대내적인 국민적 합의를 도출하는 것이다. 2차적으로는 그같은 국민적합의를 바탕으로 수출국과의 쌍무협상을 통해 주요 농산물에 대한 관세화의 면제를 위해 외교적인 노력을 기울이는 일이다. 그러나 UR 협상이 막바지에 이르기까지 그같은 노력이 제대로 이루어지지 못하고 있음은 안타까운 일이다. 어쨌든 쌀과 대가축을 포함하는 기간생산부문의 관세화는 설사 다른 분야의 협상에서 일부 양보를 하는 한이 있더라도 끝까지 저지되어야 한다.

본고는 상기와 같은 문제의식하에서 국내농업의 기간생산부문이라 할 수 있는 낙농과 관련하여 유제품의 수입개방압력에 대응한 대내외적 방안에 관해 논하고자 한다.

II. GATT UR 협상의 실상

지금까지 GATT UR 협상을 둘러싼 국내의 의견은 크게 두가지로 집약할 수 있다.

첫째는 "한국이 이미 1967년 GATT 회원국

이 되었고 GATT의 근본취지가 자유, 互惠, 무차별의 실현인 만큼 UR협상의 결과에 따를 수 밖에 없다.”는 이른바 『합법적 자유론자』의 의견이고,

둘째는 “UR협상은 국내의 농업환경을 무시한 내정감섭이며 따라서 협상결과를 받아들일 수 없다”는 『감정적 반대론자』이다. 그러나 이 두가지 의견 모두가 현실문제의 해결을 위해 도움이 않된다. 그 이유는 GATT란 결코 전자가 생각하는 것 처럼 국내법과 같이 완벽한 법적 구속력을 지니는 국제조약이 아니며 그렇다고 후자가 생각하는 것처럼 완전히 무시할 수 있는 것도 아니기 때문이다. GATT는 일종의 국제조약이면서 96개 회원국중 하 이티 만이 유일하게 이를 비준하고 있고 정작 주도국인 미국조차 비준하지 않고 있다. 즉 국제조약으로써의 GATT의 성격은 매우 애매모호하다. 그러나 무역을 둘러싼 국제분쟁이 발생할 경우 1차적으로는 GATT에의 제소를 거쳐 당사국간의 합의 논리에 의한 쌍무적인 문제해결의 방법을 취해 왔다. 따라서 대부분의 경우 GATT의 규정이 강자의 논리에 의해 좌우되어 왔음은 부인할 수 없는 사실이다.

그 결과 미국의 Waiver(수입의무면제)및 EC의 수출보조금과 수입과징금 등 완전한 자유무역을 표방하는 GATT 본래의 취지에 어긋나는 불법의 합법화가 자행되어 왔다. 그러나 이들 두 강대세력은 상대국에 대해서는 이를 인정하지 않고 있음을 알 수 있다. 결국 GATT는 국제정치와 국제경제의 접점에 위치하는 국제조약으로 그 자체를 완전히 부정도 긍정도 할 수 없는 존재이다. 그러나 한가지 분명한 사실은 농업문제에 관해 만일 미국의 주장이 그대로 반영된 UR협상의 타결이 이루어질 경우 미국은 협상타결을 기뻐하기 전에 수입국들의 국내사정이 이를 지킬 수 없음에 따른 GATT체제 자체의 붕괴가능성마저 감수해야 한다는 점이다. 따라서 금년 말을

시한으로 하고 있는 UR협상과 관련하여 다음과 같은 세가지의 시나리오를 생각할 수 있다.

첫째는 미국의 주장이 다소 완화된 형태의 타결이고,

둘째는 협상기간의 연장이며,

셋째는 협상의 결렬 및 그에 따른 GATT체제의 붕괴이다.

그러나 사실상 세번째의 가능성은 현실성이 희박하다. 이는 어느 한 나라의 반대로 인해 UR협상이 결렬될 경우 그로 인한 전 세계의 지탄을 면할수 없기 때문이다. 따라서 어떤 형태로든 타결가능성이 높으나 문제는 미국의 주장을 어디까지 완화시키느냐에 달려 있다고 생각된다. 어쨌든 지금까지의 상황으로 볼 때 UR협상이 어떤 형태로 타결되든 그 자체가 이미 국내농업, 농업정책 및 농민의 사고방식에 미친 영향은 지대하며 앞으로도 엄청난 변화를 야기시킬 것이 확실시 되고 있다.

한편 이같은 점을 고려할 때 한국은 이미 1989년에 GATT 11 조국으로 이행하면서 부여받은 유예기간과 현재 문제시되고 있는 관세화와 관련하여 태도를 분명히 함으로써 앞으로의 UR협상에 있어서 유리한 선택을 해야 할 것이다. 이 과정에서 농산물의 수입자유화는 1차적으로 국내문제이며 2차적으로는 수출국과의 쌍무적인 문제임을 명심해야 한다. 동시에 정부는 한 나라의 경제가 분배문제를 걱정하는 순간부터 GNP의 성장은 의미를 상실함을 인식하고 국제화시대를 맞아 도, 농간의 소득격차 해소를 포함하는 농업의 본질적인 문제해결을 위한 정치적인 대 결단을 요구당하고 있음을 직시할 필요가 있다.

Ⅲ. 유제품에대한 수입개방압력과 대응방안

UR협상이 어떤 형태로 타결되든 국내 농업의 국제화는 피할 수 없으며 이는 현재 많은 문제를 안고 있는 국내 낙농업에대해서 커다

란 위협이 아닐수 없다. UR 협상의 타결에 따라 최악의 경우 유제품수입이 자유화되면 국내의 낙농은 시유생산에 국한될 수 밖에 없으며 경우에 따라서는 시유마저 값싼 환원유에 의해 잠식당할 우려가 있다. 그러나 미국이나 EC 역시 국제경제력이 없음을 고려할 때 이들 두 수출국의 보조수준이 완전 철폐되면 현재와 같은 국내·외의 가격차는 상당수준까지 좁혀질 수 있을 것이다. 따라서 현재의 덤핑가격을 기준으로 유제품시장의 개방을 고려하는 것은 잘못된 선택이다. 이는 경쟁력이 높은 뉴질랜드나 호주의 생산량에는 한계가 있으며 궁극적으로 국제시장가격은 미국과 EC에 의해 좌우될 가능성이 높기 때문이다. 상업베이스에 의한 정상가격을 전제로 할 때 국내의 낙농은 EC를 경쟁대상으로 삼을 수 있다.

그러나 낙농이 토지이용형농업이란 점을 고려할 때 수입유제품과의 경쟁에 견딜 수 있는 길은 오로지 『우유의 자질향상』과 『사양관리 기술의 고도화』를 통한 비용절감 및 제품의 『안전성』과 『고품질』이라는 무형의 부가가치의 창출을 통한 철저한 차별화를 실현하는 것이다. 이하 점증하는 유제품에 대한 수입개방 압력과 그에 대해 대내·외적 대응방안에 관해 검토하기로 한다.

1. 대외적 대응방안

1) 현행 GATT 체제하에서의 대응

한국은 이미 1967년에 GATT에 가입하였으며 지난 1988년 11월 및 1989년 10월에 각각 IMF 8조국과 GATT 11조국으로 이행되었다. 따라서 1997년 7월 이후부터 원칙적으로 모든 농산물에 대한 수입자유화의무를 질 수 밖에 없는 입장이다. 한편 현재 진행중인 UR 협상에서는 관세화를 강요당하고 있는 실정이다. 따라서 앞으로 상기의 두가지중 어느 것을 선택할 것인가에 대한 태도를 분명히 할 필

요가 있다고 생각된다. 그러나 궁극적으로 어떤 선택을 하든 유제품에 대한 수입자유화압력에 효율적으로 대처하기 위해서는 1차적으로 현행의 GATT 규정을 최대한로 활용하기 위해 필요한 대내·외적 조치를 취하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위해서 우선적으로 고려되어야 할 점은 GATT 11조(수량제한의 일반적 금지)의 예외조치인 2항(C)의 원용을 위한 대내적 조치으로써 이는 곧 국내시장에 『경제제한요소』를 남겨둘 필요가 있음을 뜻한다.

구체적으로 이는 정부주도의 생산조정을 뜻하며 강제성을 띄어야 하고 생산조정이 없는 경우에 비해 반드시 국내생산이 억제되고 있을 경우에 한해서 수입제한조치를 정당화할 수 있는 것으로 해석되고 있다.

캐나다의 경우 가공원료유에 대한 공급관리 제도의 일환으로 1970년 11조 2항(C)(i)를 적용하여 자발적으로 GATT에 통보함으로써 유제품에 대한 수입제한을 정당화 하고 있다. 캐나다는 그 외에 계육 및 계란에 대해서도 1976에 동일한 조치를 취하고 있다. 캐안그룹에 속하는 캐나다가 UR 협상에 있어서 미국이 주장하는 11조 2항의 폐지에 대해 반대하고 있는 것도 바로 그같은 이유에 기인한다.

이와 관련하여 우리는 다음 사항에 유의함과 동시에 일본 등 낙농을 위한 생산여건이 불리한 나라들과 공동보조를 취할 필요가 있다. 즉 1988년 2월 일본의 12개 품목에 대한 수입제한조치와 관련하여 GATT 이사회는 탈지분유 및 버터를 포함하는 유제품의 수입제한이 위반이란 판정을 내렸다. 그같은 판정을 받은 이유중의 하나가 유제품은 “가공품의 수입 제한을 실시할 경우 가공초기부터 보존이 어려우며 생선품과도 직접 경쟁관계에 있는 품목에 한한다.”라는 조건을 만족시키지 못한다는 이유 때문이었다. 그러나 버터와 탈지분유를 이용해 환원유를 생산할 경우 이는 시유와 직접적인 경쟁관계에 있을 뿐 아니라 성분조차 동일하다. 따라서 유제품에 대한 GATT의 해

석은 수정될 필요가 있으며 이를 위한 수입국의 공동대처가 필요하다.

한편 효율적인 생산조정을 위해서는 전국규모의 생산자단체의 구성을 통한 수량할당제(Quota System)를 도입할 수 밖에 없으며 이를 위해서는 어떤 형태로든 정부의 개입을 통한 유인제공이 불가피하다. 그러나 문제는 생산할당제도와 생산성향상이 양립될 수 없다는 점이다. 즉 생산성이 낮은 농가는 가격지지로 인해 좀처럼 탈락되지 않을 뿐 아니라 생산성이 높은 농가도 규모효과를 충분히 발휘할 수 없다는 문제를 내포한다. 따라서 이를 보완하기 위해서는 생산농가의 할당량에 대한 권리의 매매를 인정함과 아울러 『이중가격, 이중할당제』를 실시하는 문제도 동시에 고려할 필요가 있다. 즉 권리의 매매를 인정함으로써 생산성이 높은 농가로 하여금 규모효과를 발휘할 수 있는 여건을 조성하는 것이다. 이를 위해서는 상기와 같은 생산조정을 위한 구체적인 방안을 현재 입법예고중인 『낙농진흥법 개정법률(안)』속에 명시할 필요가 있다. 이와 관련하여 우리는 일본이 1988년 미국과의 쇠고기협상에서 수입자유화를 결정하면서 UR협상의 진행과정임에도 불구하고 우유 수송아지를 포함한 모든 송아지에 대해 1990년부터 부족지불제도의 실시를 결정한 사실을 상기할 필요가 있다.

2) 유제품의 선별적 제한수입의 확대
뉴질랜드를 제외하고는 유제품의 수입을 완전히 자유화하고 있는 나라는 없다. 이는 우유가 지니는 상품적 특성 및 대부분의 국가에 있어서 낙농이 기간생산부문으로써 대단히 중요하기 때문이다. 한국 역시 대부분의 유제품은 현재 수입제한품목으로 되어 있으며 유가공협회의 수입추천이 있어야만 수입이 가능하다. 그러나 현행 제도하에서도 조제분유 및 사료용 유장분말의 수입은 꾸준히 증가되어 왔으며 앞으로도 그러한 추세는 계속될 것으로 보

인다. 이같은 점을 고려할 때 최근과 같이 국내의 수급불균형이 심화될 경우에는 단기적으로 사료용 유제품의 수입대체를 위해 국산분유를 사용하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 그 외에 최근 소비증가와 함께 앞으로도 상당한 잠재수요가 예상되는 치즈에 대해서는 국내·외의 가격차를 고려하여 가공용 커어드 및 자연치즈의 제한적 수입확대를 실시함으로써 개방압력을 사전에 완화시키는 노력이 필요하다.

한편 1985년에 이미 수입이 자유화된 이래 최근 수입이 극격히 증가하고 있는 것이 사실이다. 따라서 그에 대한 감시체계의 확립과 아울러 적절한 행정지도가 요망된다. 그 외에 HS 분류상 21.06의 범주에 속하며 주로 쿠키, 비스켓 등의 과자생산에 사용되는 버터조정품(조정식용유지)을 포함하는 각종 위장유제품의 수입감시를 철저히할 필요가 있다.

2 대내적 대응방안

국제화시대를 맞아 국내의 낙농이 살아남기 위해 필요한 조건은 무엇보다 효율과 경쟁의 추구를 통한 비용절감 노력이다. 특히 이같은 비용절감을 위해서는 생산자와 유업체가 상호 보완관계를 의식하고 공동노력을 기울일 필요가 있으며 정부는 그같은 노력이 결실을 맺을 수 있도록 급변하는 현실을 수용할 수 있는 제도의 보완을 포함한 전국적인 지원을 해야한다. 소비자 역시 수입 유제품에 대한 안전성감시 및 국산유제품의 품질향상을 위한 역할분담에 동참할 필요가 있다. 이같은 측면에서 급후 점증하는 수입개방압력하에서 필요한 각자의 역할분담을 요약하면 다음과 같다.

1) 생산농가

우유, 유제품은 이미 우리 식생활에서 빼놓을 수 없는 필수식품으로 정착하였을 뿐 아니라 대외적으로는 국제화를 강요당하고 있다.

따라서 궁극적으로 효율과 경쟁의 추구를 통해 적정가격에 적량을 안정적으로 공급하기 위해 다음과 같은 생산농가의 자구적 노력이 절실히 요구된다.

(1) 생산비절감노력

국내의 생산여건 속에서 비용절감을 통한 경쟁력향상을 위해서는 무엇보다 전술한 『유우의 자질향상』과 『사양기술의 고도화』를 실현시키는 것이 첩경이다. 한편 이를 위해서는 사료급여의 효율성제고 및 자가배합체계 확립, 분만간격의 단축, 사고율의 저하, 수태율 향상, 노동절약적 기술의 도입 및 농기계 공동이용조직의 결성 등을 들 수 있다. 그 외에도 최근 각광을 받고 있는 수정란이식과 같은 새로운 기술을 적극 도입할 필요가 있다.

(2) 부가가치의 실현

우유, 유제품은 식품중에서도 고급재에 속하며 수요의 소득탄력성이 높을 뿐아니라 선도유지를 요하는 제품이다. 따라서 소비자 입장에서 다소 가격이 비싸더라도 보다 품질이 우수하고 안전한 제품을 원하게 된다. 이 같은 제품 자체의 특성을 고려할 때 생산농가는 소비자가 원하는 제품에 안전성과 고품질이라는 무형의 부가가치를 창출시켜 적정가격에 적량을 공급할 수 있는 생산체계를 유지할 필요가 있다. 이와 함께 자조금제도의 확립을 통해 유업체와 공동으로 국산 유제품의 소비촉진을 위한 홍보활동의 강화 및 낙농가의 권익보호를 위한 각종제도의 개선을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

2) 유업체

유업체 역시 생산농가와와의 경합이 아닌 보완관계를 인식하고 상호 신뢰를 바탕으로 궁극적인 소비자가격의 인하를 위해 다음과 같은 노력을 기울일 필요가 있다.

(1) 비용절감

국내 낙농의 경쟁력향상을 위해서는 생산농가만의 노력으로는 부족하며 유업체가 이에 동참하여 생산농가의 비용절감이 유통마진으로 흡수되는 것을 막아야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 시설의 적정규모 유지 및 적정배치를 통한 경영합리화 노력이 필요하며 정상이윤의 추구를 경영목표로 삼아야 한다. 그 외에 유통체계의 재 정비를 통한 유통비용의 절감노력이 필요하다. 즉 현재 대부분이 가공공장→대리점→배달원→소비자의 형태로 공급되고 있는 시유의 유통체계를 점차 가공공장→슈퍼→소비자와 같은 직판체계로 전환하는 노력이 요구된다.

(2) 다양한 제품개발을 통한 수요창출

소비계층의 기호에 맞는 새로운 제품개발을 통해 수요를 확대시켜 나아가갈 필요가 있다. 동일제품이라 할지라도 성별 및 연령계층별 기호를 고려한 다양한 제품개발이 요구된다. 이를 위해서는 현재와 같이 자사제품의 차별화를 위한 경쟁적인 과다광고를 지양하여 불필요한 비용을 소비자에게 전가시킴으로써 소비를 위축시키는 우를 범해서는 않된다. 더구나 대부분의 유제품에 대한 수요가 가격탄력적임을 고려할 때 가격인상은 곧 매출감소로 직결됨을 인식할 필요가 있다.

3) 정부

정부는 전술한 바와 같이 국내 낙농의 국제화를 맞아 유제품에 대한 수입제한을 정당화하는데 필요한 대내·외적인 제도의 개선 및 생산조정을 위한 유인제공 이외에도 다음과 같은 역할분담에 동참할 필요가 있다.

(1) 각종제도의 개선

낙농의 적지로의 이동 및 공해방지와 관련한 필요한 정책적 여건조성이 절실하다. 특히

낙농단지의 조성을 위해 필요한 국유림의 효율적활용, 초지조성의 활성화, 규모확대를 위한 토지유동화 및 금융지원제도의 확립과 함께 필요한 사회간접투자가 병행될 필요가 있다.

한편 지난 9월 5일 정부는 송아지에 대한 보장가격제도를 포함하는 축산법 개정법률안을 입법예고 하였다. 이 제도는 이미 1984년말 암소에 대한 도축연령제한제도를 철폐시킴과 동시에 실시되었어야 마땅하나 늦게나마 실시의지를 표명한 것은 국내의 우육생산기반안정을 위해 다행스런 일이다. 그러나 이 제도의 실시의 관련하여 한우 뿐아니라 유우수송아지도 대상에 포함시킬 필요가 있다. 이는 장기적으로 한우육의 차별화에 따른 축소균형의 불가피성을 극복하고 우육공급원이 다변화를 통해 가격안정과 동시에 낙농을 유.육복합경영으로 유도함으로써 경쟁력을 제고시킬 수 있다는 점에서 필요하다.

(2) 기술개발지원사업의 강화

국제화시대를 맞이하여 불리한 국내의 생산여건을 극복하기 위해 필요한 것은 무엇보다 기술집약적인 생산체계의 확립이다. 그중의 하나가 바로 전술한 수정란이식기술이라 할 수 있다. 이 기술이 실용화될 경우 유우의 배를 빌어 부가가치가 높은 한우를 생산함으로써 낙농가를 유.육복합경영으로 유도할 수 있다. 그뿐아니라 유우의 갱신을 위해서는 필요한 암송아지 만을 선별적으로 생산함으로써 유우상각비를 크게 줄일 수 있다. 그러나 미래지향적인 국내농업이 기술집약적이기 위한 노력은 개인의 한계를 벗어나는 경우가 대부분이다. 따라서 정책은 바로 국내농업의 경쟁력향상을 위해 장기적인 안목에서 첨단기술의 농업부문 활용을 적극 지원함은 물론 인적자원의 양성을 위해서도 필요한 지원을 아끼지 말아야 한다.

4) 소비자

소비자 역시 장기적인 측면에서 국내 낙농의 중요성을 인식하고 국산유제품의 품질향상과 수입 유제품의 안전성 감시를 위한 역할분담에 동참할 필요가 있다. 특히 최근 미국내에서 유우에 대한 비유 및 비육 촉진제로 사용되고 있는 일종의 성장호르몬인 BST(Bovine Somatotropin)의 인체에 대한 유해성 문제로 논란이 일고 있는 만큼 미국으로부터 수입되는 우육 및 유제품, 특히 부정유통되고 있는 유제품에 대해 관심을 가질 필요가 있다. 또한 이와 관련하여 EC 1989년 이후 미국과의 무역마찰에도 불구하고 미국으로부터 BST를 사용한 쇠고기의 수입을 금지하고 있다는 점도 상기할 필요가 있다. 특히 유제품은 선도유지를 필요로 하는 만큼 수입유제품의 경우 유통과정에서의 변질을 막기 위한 조치가 불가피하며 이는 곧 안전성과 직결된다. 그러나 세관의 검역기능을 지나치게 강화할 경우 이는 무역마찰을 야기시킬 우려가 있어 한계성을 지닌다. 결과적으로 수입축산물에 대한 생산환경을 전혀 알수 없는 상황에서 세관의 검역기능이 불완전할 때 소비자는 직접적인 피해를 입게된다. 따라서 소비자는 국제화시대를 맞아 국산유제품의 품질향상과 수입유제품의 안전성감시를 위한 역할분담에 적극적으로 참여하여 스스로의 권익을 보호할 필요가 있다.

