

WTO DDA 농업협상과 유가공산업의 대응방향

임 정 빈
경상대학교 농업경제학과

Policy Implications of the Korean Dairy Industry in WTO DDA Agricultural Negotiation

Jeong-Bin Im
Department of Agricultural Economics, Gyeongsang National University

ABSTRACT

The Korean dairy sector has experienced the negative impact with the market liberalization for dairy products as a result of the UR Agreement on Agriculture. Furthermore the current WTO DDA agricultural negotiation seems to make the greater negative impact on the Korean dairy sector. It is because that the ongoing negotiations on agriculture will likely result in further reductions of domestic support as well as reduction of tariffs and expansion of the market access. Therefore it's time for us to prepare the effective measures coping with the movement of the further dairy market liberalization. The main purpose of the study is to summarize and illustrate some of the major issues in the current WTO negotiation on agriculture. Also the paper presents some policy implications and missions so as to minimize the negative impacts of agricultural trade liberalization on the Korean dairy sector.

(Keywords : WTO DDA, Agricultural negotiation, Dairy market liberalization)

I. 서론

국제경제 및 교역질서는 지난 1995년 출범한 WTO 출범으로 다자체제를 통한 세계화(globalization)가 급속히 진행되고 있는 가운데, WTO 다자간 무역협상을 통한 자유무역의 확대와 세계를 하나의 단일한 시장으로 통합시키려는 국제적 움직임이 가속화되고 있다. 특히 2001년 11월 9일부터 14일간 카타르 도하에서 개최된 세계무역기구(WTO) 제4차 각료회의에서 21세기 국제교역질서를 관장하고 새로운 무역규범의 구축을

위한 뉴라운드(일명 도하개발의제(DDA)) 출범이 공식 선언됨으로써 이번 협상이 타결된 후에 세계 경제 및 교역질서는 보다 더 비교우위에 입각한 경쟁체제로 돌입할 것으로 보인다.

21세기 세계경제는 모든 분야에 걸쳐 긴밀하게 하나의 시장으로 통합되어 가는 추세이며, 이는 농·식품산업¹⁾도 예외가 아니다. 특히 WTO체제를 중심으로 진행되고 있는 국제적 시장개방화 움직임은 우리에게 농·식품 무역을 더욱 자유화하고 무역을 왜곡시키는 시장장벽을 철폐해 나가도록 요구하고 있다.

그런데 우리의 대다수 농·식품부문은 국제경쟁력이 취약한 상태이기 때문에 현재 진행 중인 WTO 농업협상 등 국제적 시장 자유화 움직임으로 인해 큰 영향을 받을 것으로 보인다. 따라서 우리나라를 둘러싼

Corresponding author : J.-B. Im, Department of Agricultural Economics, Gyeongsang National University, 900 Gajwa-dong, Chinju-si, Gyeongsangnam-do, 660-701, Korea.

국제적 농산물 시장개방의 확대 추세가 한국 농업에 미칠 효과를 점검하여 부정적 효과를 최소화하고 긍정적 효과를 최대화하기 위한 대응방안 마련이 시급히 요구되는 시점이다.

특히 우리나라의 낙농업과 유가공업은 UR 농산물 협상이 타결되어 1995년부터 유제품 시장이 개방됨에 따라 커다란 변화를 겪고 있다. UR 협상 타결로 1995년 출범한 WTO 체제에서 그 동안 수입제한 되던 탈지분유, 전지분유, 조제분유, 유장분말, 치즈가 1995년 1월 1일부로 개방되었으며, 1996년 7월 1일부터는 버터 연유, 유당 등도 개방됨으로써 국내 유제품시장은 이제 완전히 개방된 상태이다. 이로써 그 동안 정부의 주요 유제품에 대한 수입규제조치로 보호를 받아오던 국내 유가공산업은 가격경쟁력으로 무장한 외국산 유제품과 전면적인 경쟁체제로 돌입하게 되었다. 더욱이 현재 진행 중인 WTO/DDA 농업협상이 타결되면 유제품에 대해 보다 대폭적인 관세인하와 시장접근물량의 확대 등이 예상되어 우리 유가공산업은 새로운 변화를 겪게 될 전망이다.

이에 본 논문은 현재 WTO/DDA 농업협상이 본격적으로 진행되고 있는 시점에서, UR 이후 유제품의 시장 개방 현황과 수급 여건 변화 동향, 그리고 향후 유가공업에 큰 영향을 미칠 WTO/DDA 농업협상의 논의 동향과 쟁점을 살펴 본 후, 이러한 시장개방의 확대추세가 우리 유가공 산업부문에 주는 시사점을 찾아보고자 한다.

II. UR 이후 유제품 시장개방 현황과 수급여건 변화

1. UR 협정의 시장개방 합의내용

UR 농산물협상의 시장개방분야에서 중요한 합의는 모든 비관세장벽을 철폐하고 관세화를 통해 시장개방하며 이를 점진적으로 인하해 나갈 뿐만 아니라 모든 관세를 양허한다는 것이다²⁾. 많은 국가들이 농업분야에서 다양한 비관세조치를 보편적으로 사용하여 왔다는 사실에 비추어 볼 때 근본적인 변화라 할 수

있다. 아래는 농산물 시장개방과 관련하여 국제적으로 합의된 UR 농업협정문의 주요 내용을 살펴본 것이다.

1) 예외없는 관세화

WTO 농업협정은 “예외 없는 관세화”를 기본 원칙으로 하고 있다. 일반 관세로의 전환이 요구되는 조치에는 대표적인 비관세장벽인 수입수량규제를 비롯하여 가변 수입 부과 금제, 최소 수입 가격제, 수입허가 및 인증제, 수출자율 규제 등 일반관세 이외의 비관세장벽이 모두 포함된다.

2) 관세 인하

관세를 인하와 관련해서는 통상적인 관세에 의해서만 보호되던 품목 중에서 양허품목의 경우는 양허세율을 기준으로, 비양허 품목의 경우는 1986년 9월 1일의 실행세율을 기준으로 하여 1995년부터 2000년까지 6년의 이행기간 동안 단순평균 36% 감축하되 품목별 최소 15% 이상 감축이 요구되었다. 그리고 통상관세 이외의 비관세장벽으로 보호되고 있던 관세화 대상품목의 경우는 1986~88년 국내외 평균가격에 기초한 관세 상당치를 산출하여 감축토록 하고 있다. 관세 및 관세 상당치 감축에 있어서는 모든 품목에 대한 일률적인 균등감축이 아닌 품목별 감축비율을 달리 할 수 있도록 하였고 품질 및 품종 차가 있는 경우 관세 상당치를 이해 당사국과 협의하여 조정할 수 있다는 여지를 남겨 두었다. 또한 개도국의 경우는 선진국보다 낮은 감축률과 긴 이행기간을 허용하고 있다. 개도국의 경우는 일종의 특별대우로서 1995년부터 2004년까지의 이행기간동안 선진국의 2/3 수준인 단순평균 24%와 품목별 최소 10%의 관세 감축이 요구된다.

3) 최소 및 현행시장접근 보장

기준기간 동안 수입이 없거나 미미한 품목에 대해서는 1986~88년 평균기준 국내소비량의 3% 이상을 최소시장접근 (Minimum Market Access)으로 보장하고 이를 이행기간 중에 5%까지 확대해야 한다. 또한 기준기간의 수입량이 3% 이상인 품목은 현행시장접근 (Current Market Access)을 인정하고 이를 이행기간 동

1) 농축산물을 원료로 만들어지는 유가공품, 육가공품, 곡물가공품 등 식품산업제품들은 WTO 농업협상 대상품목으로 분류되기 때문에 WTO나 FTA 무역자유화 과정에서 농업부문 협상결과에 영향을 받는다.

2) 관세인하와 함께 모든 관세가 양허된다는 부가적 의무는 관세를 제시된 양허 관세율 이상으로 인상하지 않겠다는 약속을 의미한다.

표 1. UR 농업협상의 시장개방 분야 주요 합의사항

주요 항목	합 의 내 용	
비 관 세 조 치	- 모든 비관세장벽의 관세화 - 기준년도 1986~88년 평균 국내외 가격차를 이용한 관세상당치 계산 후 전품목의 관세양허	
관 세 인 하 - 모든 농산물 평균 감축률 - 개별 농산물 최소 감축률	선진국 36% 15%	개도국 24% 10%
시 장 접 근 량 보 장 - 최소시장접근(MMA) - 현행시장접근(CMA)	- MMA: 기준년도 1986~88년 평균 소비량의 3%부터 5%까지 매년 균등 증량 - CMA: 기준년도의 현행 시장접근량 보장 및 확대 유지	
기 준 년 도	- 1986~88년	
이 행 기 간	- 선진국: 1995~2000년(6년간) - 개도국: 1995~2004년(10년간)	

안 유지 및 확대해야 한다. 또한 이들 시장접근 물량에 대해서는 높은 관세가 아닌 저세율에 의한 수입이 보장되어야 하며 이들 시장접근량의 증량은 최혜국대우 원칙에 따라 이행되어야 한다.

2. 우리나라의 유제품 시장개방 내역

WTO 출범 이전까지 우리나라는 탈지분유, 전지분유, 치즈, 버터 등 주요 유제품에 대해 대외무역법과

GATT 규정에 근거하여 국제수지 방어 차원에서 수입제한(일명 BOP 품목에 대한 수입제한)을 시행해 오고 있었다. 그러나 1995년 이후에는 UR 농산물 협상 합의에 따라 그 동안 수입제한해 오던 주요 유제품에 대한 시장개방을 단행하였다.

UR 농업협상 타결 이후 우리나라의 주요 유제품에 대한 시장개방 내역을 정리해 보면 표 2와 같다. 우선 우유와 크림, 치즈, 요구르트, 카세인, 조제분유는 비교적 낮은 단일 관세율만으로 시장을 개방하였다. 반

표 2. 주요 유제품의 UR 이후 시장개방 내역

	관세율(%)		관세할당물량(Tariff Rate Quota)		
	1995 (기준관세)	2004 (양허세율)	1995(톤)	2004(톤)	시장접근 관세율 (%)
탈지분유	220	176	621	1,034	20
전지분유	220	176	344	573	40
연유	99	89	78	130	40
유장분말	99	49.5	32,000	54,233	20
버터	99	89	250	420	40
조제버터	60	54	-	-	-
우유와 크림	47.4	36	-	-	-
치즈	40	36	-	-	-
요구르트	47.4	36	-	-	-
카세인	25	22.5	-	-	-
유당	99	49.5	5,640	9,400	20
조제분유	40	36	-	-	-
혼합분유	40	36	-	-	-

자료 : 농림부, UR 농산물협상 이행계획서, 1995.

면에 탈지분유, 전지분유, 연유, 유장, 버터, 유당 등 6개 품목은 높은 세율을 시장을 개방하되 유제품 수출국들에게 시장접근기회를 보장한다는 측면에서 최소시장접근(MMA) 또는 현행시장접근(CMA)에 의한 관세 할당량을 설정하여 이들 시장접근 물량의 수입에 대해서는 낮은 세율을 부과하는 형태로 시장을 개방하였다. 또한 우리나라 모든 유제품의 관세는 합의된 이행기간 동안(1995~2004년) 매년 약속된 양허 수준까지 인하되고 있으며, 시장접근 물량이 설정된 품목의 관세 할당량도 합의된 약속수준까지 매년 증량되고 있다.

한편 시장접근 물량은 일반적으로 양허한 고율관세에 비해 현저히 낮은 세율이 적용되기 때문에 경우에 따라 막대한 수입차익이 발생하게 된다. 따라서 국내외 가격차가 큰 품목들의 급격한 유입에 따른 국내시장의 혼란을 최소화하고 UR 협정의 원만한 이행을 위해 시장접근물량에 대한 특별한 관리가 요구되었다. 이에 우리나라는 시장접근 물량의 효율적 관리를 위해 WTO 협정내용과 품목별 특성을 종합적으로 고려하여 시장접근 물량이 있는 품목을 지정기관 배정방식(국영무역 혹은 생산자단체), 수입권 공매 및 실수요자 추천방식으로 구분하여 관리해 오고 있다.

현재 시장접근 물량이 설정된 6개 유제품의 경우도 탈지분유, 전지분유, 연유는 수입권 공매방식, 그리고 유장, 버터와 유당은 실수요자 추천방식을 통해 시장접근 물량에 대한 수입이 관리되고 있다. 시장접근물량에 대한 수입권이 공매방식으로 할당되는 탈지분유,

전지분유, 연유는 국내외 가격차가 커 시장접근 물량의 수입으로 수입차익이 크게 발생될 것으로 예상되던 품목들이며, 실수요자 추천방식으로 수입권이 할당되는 유장, 버터와 유당은 시장관리 차원에서 일정한 자격 요건을 갖춘 사람에게 우선적으로 배정하는 방식이다.

특히 시장접근 물량에 수입에 수입권 공매제를 적용함으로써 발생하는 수입차익의 대부분은 축발기금 등의 재원으로서 국내 낙농유제품의 수급관리나 가격안정사업에 사용되고 있다. 하지만 축발기금 조성에 큰 비중을 차지하던 쇠고기 수입부과금(Mark-up) 축소와 돼지고기, 닭고기 등 축산물 수입의 자유화에 따라 축발기금으로 편입되는 수입이익금은 매년 큰 폭으로 줄어들고 있는 실정이다.

한편 우리나라는 TRQ 물량설정 기준년도(1988~1990)와 이행년도와의 시차와 그 동안의 국내 수급 변화로 이행계획서 상의 시장접근 물량이 현실적이지 못한 경우 일부 품목에 대해 시장접근 물량을 증량시켜 운영해 왔는데, 가공유제품의 원료로 사용되는 유장의 경우가 이에 해당된다. 일반적으로 시장접근 물량이 증량되어 운영되는 품목은 대부분 국내 물가안정에 필수적이거나 외화획득용 원자재들이다.

3. UR 이후 유가공업의 여건변화 동향

1) 낙농업의 구조 변화

낙농산업은 1970년대 이후 국민소득수준의 향상,

표 3. 낙농가수와 사육두수의 변화 추이

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
사육두수 (천두)	553	551	544	539	535	544	548	544
낙농가구수 (천호)	24	21	17	16	14	13	13	12
가구당 사육두수	23.5	26.1	32.0	34.4	37.1	40.7	42.7	46.4
착유우 비율(%)	51.7	51.9	51.8	52.1	57.2	52.6	47.8	55.5
두당 산유량 (kg/두)	5,836	5,959	5,882	6,032	6,173	6,591	6,763	7,017

자료 : 농림부. 「농림업 주요통계」, 각 연도.

정책지원의 강화, 우유 유제품 소비의 증가 등에 힘입어 연평균 25% 이상의 고도성장을 하였다. 그러나 UR 농업협상의 타결로 1995년 출범한 WTO체제 이후 유제품시장이 본격적으로 개방되기 시작하면서 낙농업은 양적 성장의 둔화와 더불어 구조조정이 가속화되고 있다.

표 3에서 보는 바와 같이, 1995년 WTO 출범 이후 시장개방이 본격화되면서 젖소 사육농가 수는 1995년 2만4천호에서 2002년에 1만2천호로 급격히 감소하였으며, 사육두수도 같은 기간 동안 55만3천두에서 54만4천두로 감소 추세에 있다. 하지만 1995년 착유우 두수는 28만6천두에서 2002년 30만2천두로 증가하여, 같은 기간동안 착유우 비율이 51.7%에서 55.5%로 증가하였다. 젖소의 생산성을 보여주는 지표인 두당 산유량도 1995년 5.8톤 수준에서 꾸준히 증가하여 7톤에 이르고 있다. 젖소 사육농가와 사육두수의 감소 추세에도 불구하고 이러한 착유우 두수 증가와 두당 생산성 증가에 따라 국내 원유생산은 지속적인 증가 추세에 있다. 한편 WTO 출범 이후 젖소 사육두수 감소에 비해 사육농가의 감소가 훨씬 큰 폭으로 이루어져 호당 사육두수는 1995년 23.5두에서 지속적으로 증가하여 2002년에는 46.4두에 달하고 있다. 낙농업도 유제품 시장개방의 확대에 따라 규모화가 급속히 진전되고 있으나 아직도 낙농선진국에 비해서는 매우 영세한 실정이다.

2) 국산 원유의 초과 공급구조

앞에서 살펴본 것처럼 UR 협상이 타결되어 1995년 유제품시장이 개방됨에 따라 우리나라의 낙농업은 커다란 구조변화를 겪고 있으며, 원유수급에 불균형 문제가 심화되고 있다. 국내 낙농업은 사실상 시유용 원유 생산에 국한됨에 따라 시유 수요를 초과하는 원유 생산으로 심각한 수급불균형 문제를 야기하고 있다. 특히 국내의 가격차로 인해 국산 원유를 이용한 유제품 생산이 어려운 가운데 이루어지고 있는 혼합분유, 유당, 유장 등 원료 유제품의 수입 증대와 치즈, 버터 등 가공유제품의 시장개방으로 원유와 분유의 재고가 증가하고 있다.

표 4에서 보는 바와 같이, 유제품의 수입이 매년 증대되어 국내산 원유의 수요가 감소하는데도 불구하고 국내 원유 생산량은 증가 추세에 있다. 우유생산량은 IMF 외환위기를 겪은 1997년을 제외하고 1995년 199만8천톤에서 2002년 253만7천톤 수준으로 연평균 3.5%씩 증가하였다. 우유의 소비량은 1995년 214만4천톤에서 2002년 3092만7천톤 수준으로 증가하여 연평균 5.4%씩의 증가세를 보이고 있다. 하지만 UR 이후 유제품의 수입개방으로 인해 우유로 환산한 유제품의 수입량이 1995년 19만6천톤에서 2002년 64만6천톤 수준으로 연평균 18.6%씩 급격히 증가하고 있다. 우유로 환산한 유제품의 수입량은 UR 농업협정 이행 이후 현재까지 7년 동안 3배 이상 증가함으로써 국내

표 4. 우유의 수급상황(원유기준)

(단위 : 톤)

연도	공 급				수 요			자급율
	이월 재고	생산 (A)	수입	총계	소비 (B)	연말 재고	1인당 소비 (kg)	(A)/(B) (%)
1995	15,170	1,998,445	195,876	2,209,491	2,143,841	65,650	47.8	93.2
1996	65,650	2,033,788	474,635	2,574,023	2,465,363	108,660	54.5	82.5
1997	108,660	1,984,023	444,495	2,537,178	2,451,237	85,941	53.3	80.9
1998	85,941	2,027,210	281,680	2,394,831	2,298,922	95,909	49.2	88.2
1999	95,909	2,243,941	455,900	2,795,750	2,752,179	43,571	58.6	81.5
2000	43,571	2,252,804	639,617	2,935,992	2,806,598	124,480	59.2	80.3
2001	124,480	2,338,874	652,584	3,115,938	3,045,732	70,206	64.3	76.8
2002	70,206	2,536,648	646,461	3,253,315	3,092,279	161,036	63.9	82.0
연평균 증가율 (%)	-	3.5	18.6	-	5.4	-	4.2	-

자료 : 농림부, 「농림업 주요 통계」, 각 연도.

산 원유의 자급율은 1995년 93.2% 수준에서 2002년 82% 수준으로 하락하였으며, 향후 해외 유제품의 지속적인 수입량 증대가 예상됨에 따라 자급율은 계속 감소할 것으로 전망된다. 1995년 시장개방 이후 2002년까지 원유의 소비량 증가율이 생산량 증가율에 비해 높았지만 같은 기간동안 외국산 유제품의 수입증가율이 더욱 큰 폭으로 증가하였기 때문에 원유 재고량은 1995년 6만6천톤 수준에서 2002년 16만1천톤 수준으로 급격히 증가하였다.

우유의 1인당 소비량은 1995년 47.8kg에서 2002년 63.9kg으로 매년 증가하고 있으며, 음용 유용 소비비율은 감소하는 대신 가공용 비율이 크게 증가하고 있다. 1995년에 음용유용이 총 우유 소비량의 76.9%를 차지하였으나, 소득증가에 따른 소비패턴의 변화와 유제품 수입량 급증으로 음용유 비율이 2002년에 61.3%로 감소하였으며, 향후 소비패턴을 고려할 때 음용유용 비율은 지속적으로 감소할 전망이다. 하지만 음용유의 특성상 수입이 어렵기 때문에 국내 원유 생산량에서 시유 소비량이 차지하는 비중은 계속 증대될 전망이다. 국산 원유의 수요처가 주로 시유용 수요에 국한됨에 따라 UR 이후 유제품의 수입 증가는 불가피하게 국내 가공유제품 생산에서 국산 원유의 사용비율을 감소시키고 있으며, 이로 인해 분유의 재고량을 증가시키고 있다. 2002년도 분유재고량은 사상 최대인

13,600톤 수준이었다.

UR 이후 유제품 시장의 개방에 따른 가장 큰 변화는 유제품의 수입이 계속 증가되어 국산 원유의 수급 불균형이 심화되었으며, 앞으로 특단의 대책 수립 없이 WTO DDA 농업협상 타결로 더 큰 폭의 유제품 시장개방이 이루어진다면 원유의 수급불균형문제는 더욱 심화될 전망이다.

3) 가공유제품 소비의 확대

현재 국내 유가공품의 주종을 이루고 있는 시유(백색시유+가공시유) 소비량은 백색시유의 소비 감소에도 불구하고 가공시유의 소비량 증가로 조금씩 증가하고 있다. 하지만 2000년 이후 전체 시유 소비량은 감소 추세에 있으며, 전체 원유 소비량에서 차지하는 시유 소비량의 비중도 매년 크게 감소하고 있다. 1994년에 전체 원유 납유량에서 81% 가량을 차지하던 시유의 비중은 2002년 66%로 크게 감소하였다. 시유 다음으로 큰 비중을 차지하는 발효유의 경우는 건강음료 선호경향에 힘입어 꾸준히 소비가 늘어나고 있다.

한편 무엇보다도 국민소득의 증가, 외식산업의 성장과 식생활 패턴의 서구화에 힘입어 치즈, 버터 등 가공유제품의 소비가 크게 확대되고 있다. 또한 유제품 시장개방이후 다양한 형태의 가공유제품의 수입확대와 유통체간의 치열한 판촉경쟁도 가공유제품의 소

표 5. 주요 유제품 소비동향

(단위 : 톤)

구분	1994	2002	증감율(%)
백색시유	1,376,868	1,362,107	-0.2
가공시유	175,897	302,222	8.0
발효유	524,407	535,407	0.3
조제분유	25,472	18,059	-4.8
전지분유	3,544	8,463	13.2
탈지분유	19,433	33,929	8.3
연유	3,301	3,750	1.8
버터	3,034	6,569	11.7
치즈	13,182	52,356	21.8
음용유 비율(%)	76.9	61.3	-3.2
가공용 비율(%)	23.1	38.7	7.7

자료 : 2003 식품유통연감으로부터 재구성.

비확대에 일조하고 있는 것으로 보인다. 특히 1994년부터 2002년 동안 치즈의 연평균 소비증가율은 21.8%로 가장 큰 성장세를 보이고 있다.

4) 유제품의 수입 증대

UR 농업협정 타결로 1995년부터 유제품의 시장이 개방됨에 따라 혼합분유, 유장 유당 등 원료 유제품뿐만 아니라 치즈, 버터조제품 등 가공유제품의 수입이 급격히 증대하고 있다. 2002년 기준으로 수입 물량 측면에서는 유장, 치즈, 혼합분유, 유당, 조제버터 등의 순으로 수입이 많이 이루어졌으며, 연평균 수입증가율 측면에서는 1994년부터 2002년까지 치즈, 버터, 유장, 조제버터, 혼합분유, 유당 등의 순으로 증가율이 컸다.

이러한 유제품 수입증가는 주로 UR 이후 설정된 시장접근 물량에 대한 낮은 세율로의 수입기회 보장과 관세 감축 등 시장개방의 영향에 기인한다. 특히 다른 유제품에 비해 상대적으로 낮은 세율로 개방이 이루어진 치즈, 그리고 유사 대체품에 비해 낮은 세율로 수입이 개방된 버터조제품과 혼합분유의 수입증가는 현저하다.

UR 협상 결과 탈지 및 전지분유의 관세율은 1995년 220%에서 2004년까지 176%로 인하되는 반면에 이들 품목의 유사 대체품인 혼합분유의 관세는 같은 기간 동안 비교적 낮은 세율인 40%에서 36%로 감소된다. 버터의 경우도 1995년 99%에서 2004년까지 89%로 인하되는 반면에 버터조제품의 관세는 같은 기간

동안 60%에서 54%로 감소하게 되었다. 이러한 유사 대체품간의 관세율 격차문제로 인해 관세율이 낮은 품목의 수입이 급증하고 있다. 최근의 원유 수급 불균형 문제도 근본적으로는 국내외의 현격한 가격차로 인해 국산원유를 이용한 유제품생산이 사실상 어려운 가운데 수입된 분유 또는 혼합분유를 이용한 유제품생산이 주종을 이루고 있기 때문이며, 특히 분유의 대체재인 혼합분유의 수입이 낮은 세율로 개방되어 수입이 급증한 것이 주요 요인이라 할 수 있다.

현재 국내외의 현격한 가격차를 감안할 때 분유의 수요자인 유업체, 제빵 및 제과업체가 국산분유의 사용을 기대하는 것은 어려운 실정이며, 향후 WTO DDA 협상에 따라 국내의 가격차가 더욱 크게 발생할 경우 저가 유제품의 수입은 계속 증가할 전망이다.

Ⅲ. WTO DDA 농업협상의 논의 동향과 쟁점

1. WTO 농업협상 동향

2001년 11월 카타르 도하에서 세계무역기구(WTO) 제4차 각료회의에서 21세기 국제교역질서를 관장하고 새로운 무역규범의 구축을 위한 뉴라운드(DDA: 도하 개발의제) 출범이 공식 선언되었다. 이에 따라 DDA 출범과 관계없이 자동협상 의제(Built in Agenda)의 하나로서 이미 2000년 3월부터 진행되어온 WTO 농업협상은 다양한 분야를 포함하는 DDA 협상의 일부로 본격적인 세부원칙(Modality) 수립에 대한 협상이 진행 중에 있다.

당초 WTO/DDA 농업협상계획에 의하면 2003년 3월말까지 관세·보조금 감축 등에 대한 세부원칙(Modality)을 확정하고, 9월 멕시코 칸쿤에서 개최되는 제5차 WTO 각료회의에서 합의된 세부원칙을 각료회의를 통해 추인을 받은 후, 이를 바탕으로 각국별 시장개방 이행계획서를 제출하여 2004년 12월말까지 협상을 종결할 예정이었다. 하지만 각국의 첨예한 의견대립으로 농업을 포함한 주요 협상분야에서 예정된 기한 내에 협상 세부원칙에 대한 구체적인 합의에 도달하지 못하였다. 또한 세부원칙 확정이라는 당초 목표치를 하향 조정하고 진행된 칸쿤 각료회의에서 분야별 협상의 기본골격(framework)마저도 회원국간 절충점을 찾지 못해 합의도출에 실패함으로써 내년 말

표 6. 주요 유제품 수입 추이 (단위 : 톤)

구분	1994	2002	증감율
탈지분유	10,254	4,160	-12.1
전지분유	1,327	1,073	-3.0
카제인	5,945	5,324	-1.6
유장	16,234	32,204	10.3
버터	515	1,081	11.2
조제버터	7,913	14,707	9.3
치즈	3,121	29,228	37.7
유당	11,424	15,588	4.5
혼합분유	15,562	24,304	4.8

자료: 농림부 축산국, 축산경영과(2003).

까지 모든 협상분야의 일괄타결을 목표로 진행된 DDA 협상은 당초 목표시한보다 상당기간 길어질 것으로 보인다.

전 분야에 걸친 DDA 다자간 협상의 진전을 위한 돌파구를 마련할 것으로 예상되던 2003년 9월 칸쿤 각료회의에서 각료선언문 채택이 무산됨에 따라 DDA 농업협상도 당분간 교착상태에 빠질 것으로 보인다. 하지만 각료회의의 폐막 공동성명에서도 나타났듯이 이번 협상에서 각료선언문이 채택되지 못하였음에도 불구하고 향후 DDA 협상의 조속한 진전을 위한 주요국들과 국제사회의 움직임이 가속화될 것으로 보인다.

WTO DDA 농업협상은 UR 농업협상과 마찬가지로 시장접근, 국내보조, 수출경쟁분야를 협상의 3대 핵심의제(three pillars)로 삼아 진행되고 있다. 다만 금년 3월 제시된 DDA 농업협상 의장초안(수정안)이나 9월 칸쿤 각료회의에서 제시된 농업분야 협상초안 등 최근 협상동향을 고려하면 DDA 협상의 농업개방방식과 수준은 UR 보다 훨씬 개혁적이며, 최근 국제사회에서 목소리가 커진 개도국의 입장을 고려하여 개도국에게는 여러 가지 차별적이고 특별한 대우를 제공할 것으로 보인다.

한편 지금까지의 협상동향을 살펴볼 때, 미국 및 농산물 수출국 그룹인 케임즈(Cairns) 그룹 국가들은 지난 UR협상이 농업개혁과 무역자유화에 미친 효과가 미미했다고 평가하며, 금번 뉴라운드 WTO 농업협상에서 실질적이고 가시적인 무역창출 효과를 얻기 위해 수입국들의 대폭적인 시장개방이 필요함을 강력히 주장하고 있다. 반면에 우리나라를 비롯한 일본 등 농산물 수입국들은 UR 이후 농산물 관세인하 등 시장접근의 개선과 농업보조금의 감축 이행으로 수출국의 이해가 충분히 반영되었다고 평가하며, 신축적이고 점진적인 농업개혁 접근방식을 채택하자는 입장을 견지하면서, 특히 농업보호의 이론적 기초가 되는 비교역적 고려사항(Non-trade concern) 및 농업의 다원적 기능을 부각시키는데 주력하고 있다.

또한 개도국들은 UR 협상의 이행 결과 개도국 관심품목의 수출은 축소된 반면 수입이 증가하여 개도국 경제발전에 오히려 어려움이 가중되고 있다고 강조하며 이번 협상에서는 선진국들의 대폭적인 보조금과 관세 감축 및 시장접근기회 확대를 통해 개도국 농산물의 수출기회를 실질적으로 증진시키는 방안이 마련되어야 함을 주장하고 있다. 특히, 개도국들은 현재

WTO 협정문상 개도국 우대조치에 대한 규정은 명문상으로만 있으며 실질적 개도국 이익 증대를 위한 실효성이 부족함을 지적하며, 실질적 개도국 우대조치 마련을 강력히 주장하고 있는 중이다. 특히 인도, 브라질, 중국 등이 주도하는 수출개도국그룹(G-22)의 부상으로 과거 미국과 EU 주도의 WTO 협상구도에 상당한 변화를 초래하고 있으며, 이들 그룹은 개도국의 실질적 이익을 위해 선진국의 대폭적인 시장개방과 보조금 감축을 최대 목표로 삼고 있다.

한편 칸쿤 각료회의를 계기로 농업협상의 이해그룹은 미국-EU의 협상 주도국(G-2), 한국, 일본, 노르웨이, 스위스 등 농산물수입국 그룹(G-10), 인도, 브라질, 중국 등 수출개도국그룹(G-22) 등으로 협상구도가 새롭게 개편되고 다극화되었으며, 각 이해그룹별로 핵심쟁점인 관세와 보조금의 감축폭과 방식, 개도국 우대 등에 대해 입장이 첨예하게 대립하고 있어 최종 합의까지는 상당한 진통이 예상된다. 하지만 아무튼 지금까지 진행상황에 비추어 볼 때, 향후 결정될 DDA 농업협상의 세부원칙은 UR 협상에 비해 보다 개혁적인 시장개방 방식의 채택과 개도국에 대한 우대조치 확대라는 두 가지 특징을 가질 것으로 보인다.

2. 주요 의제별 협상쟁점

1) 시장개방분야

시장개방 분야에서 가장 중요한 협상쟁점은 관세감축 폭과 방식, 복잡한 관세제도의 간소화 방안, 그리고 관세 쿼터의 확대 및 수입관리규정의 개선, 국영무역기업의 투명성 확보 등 시장접근 물량 관리방식의 규율 강화방안 등이 주요 쟁점으로 부각되고 있다.

미국, 캐나다, 호주 등 농산물 수출국들은 협상제안서를 통해 우선 농산물 관세 수준이 공산품에 비해 매우 높기 때문에 관세를 대폭 삭감할 수 있는 공식에 의한 관세인하를 주장하고 있으며, 국영무역 등을 통한 시장접근물량에 대한 수입관리가 무역을 왜곡하거나 제한시키므로 이에 대한 명확한 규정제정이 필요할 뿐만 아니라 시장접근물량의 대폭 확대를 요구하고 있다. 특히, 새로운 WTO 농업협상에서 농산물 수출국들은 시장접근 개선을 위해 UR 협상 타결 이후 국제적으로 만연하고 있는 농산물에 대한 국가간, 품목간 관세격차문제, 주요 민감 품목에 대한 수입국의 고율관세 및 가공단계에 따른 관세누진 문제, 관세부

표 7-1. WTO DDA 농업협상 의장의 관세감축 초안(2003년 3월)

선진국				개도국			
관세율	감축률		이행기간	관세율	감축률		이행기간
	평균	최소			평균	최소	
90% 초과	60%	45%	5년	120% 초과	40%	30%	10년
15~90%	50%	35%		60~120%	35%	25%	
15% 이하	40%	25%		20~60%	30%	20%	
				20% 이하	25%	15%	
				특별품목(SP) []개	10%	5%	

주: 특별품목(SP)은 개도국의 식량안보나 농촌개발, 농촌지역 주민의 생활보장차원에서 핵심적인 작목으로 향후 협상을 통해 정해될 예정이다.

표 7-2. 칸쿤 각료회의의 시장개방분야 초안(2003년 9월)

분야	주요 내용	비고
관세감축 및 TRQ 증량	<p>(1) 관세인하방식은 총 품목을 3가지 유형으로 구분하여 인하, 철폐(①, ②, ③중 선택, ④는 전체 품목)</p> <p>① 총 품목의 ()% : 평균()%, 최저()% 인하. 저관세 수입량(TRQ)과 조합</p> <p>② 총 품목의 ()% : ()% 미만으로 인하(관세 상한 설정)</p> <p>③ 총 품목의 ()% : 관세 철폐</p> <p>④ 전체 품목평균 인하율 : ()% 이상</p> <p>(2) 향후 협상에서 관세 상한을 결정, 이를 초과하는 품목은 다음 ①, ②, ③ 중에서 선택</p> <p>① 관세 상한까지 인하</p> <p>② 수출국과의 협상에서 당해 품목의 TRQ 증량, 또는 다른 품목의 TRQ 증량</p> <p>③ 비교역적 관심사항(NTC)에 근거하여 극히 한정된 품목에 한하여 ①, ②를 적용하지 않고 (1)의 관세인하방식만을 적용</p> <p>(3) TRQ의 관세율 감축율과 물량 확대·신설 요건은 향후 협상에서 결정</p>	<p>• ()내 수치는 향후 협상에서 결정</p> <p>①은 UR 방식 원용</p> <p>②은 스위스공식</p> <p>③은 무관세 원칙</p> <p>• ③의 추가 여부에 대해서는 각료회의에서 결정</p>

주: 개도국에게는 감축폭과 이행기간 등에 특별 우대조치 부여.

과의 단순성과 투명성 확보문제, 관세쿼터(TRQ) 물량의 낮은 수입이행률 제고문제 및 수입관리방식 규율 강화 문제 등의 해결을 우선적 협상 목표로 제시하고 있다.

이에 반해 한국, 일본, EU, 노르웨이, 스위스 등 농산물 수입국들은 관세 감축이나 시장접근 기회의 확대 등 시장개방의 폭과 방식은 각국의 여건과 농업이 갖는 다원적 기능 등을 고려하여 모든 회원국이 수용할 수 있는 범위에서 신축적이고 점진적으로 이루어

져야 한다는 견해를 표명하고 있다. 또한 농산물 수입국들은 UR 이후 비관세장벽의 철폐의 대가로 출현한 관세할당제도가 농산물 교역확대와 수출국의 이익에 크게 기여해 왔음을 전제로 각국에서 활용하고 있는 다양한 관리방법은 각각 장단점이 있으며 각국의 시장여건과 품목특성이 반영된 결과이므로, 이를 제약하는 엄격하고 획일적인 규범 제정은 바람직하지 않음을 강조하고 있다.

이번 WTO 농업협상에서 시장개방과 관련하여 어

편 방식이 선택될 것인가를 현 시점에서 정확히 예측하는 것은 불가능하다. 다만 최근 협상을 적극적으로 주도하는 수출국들의 대폭적인 시장개방 방식 채택 주장에 비추어 볼 때 동경라운드에서 공산품 관세인하에 이용된 스위스 공식과 같은 관세인하 공식의 출현가능성이 높아지고 있다.

2) 국내보조분야

국내보조 분야에서는 허용보조(Green Box) 기준의 재검토, 감축대상보조(Amber Box)의 감축폭 및 감축방식, 그리고 생산제한 직접지불(Blue Box)의 폐지 여부 등이 협상쟁점이 되고 있다.

농산물 수출국들은 그들의 제안서를 통해 UR 협정문에 명시된 허용보조의 요건이 느슨하여 감축대상 정책이 허용보조로 분류되는 등 많은 문제가 발생하므로 허용대상 정책의 요건을 강화해야 한다고 주장하고 있으며, AMS 감축방식도 현행 총액감축 방식이 아닌 품목별 감축방식을 도입해야 하고 감축폭도 더 확대해야 한다고 주장하고 있다. UR 농업협정에 의하면 국내보조와 관련된 정책은 생산 및 무역에 미치는 영향 유무에 따라 허용대상(Green Policy)과 감축대상(Yellow Policy)으로 분류하되, 허용대상기준을 충족시키지 못하는 모든 국내보조는 감축대상보조로 간주하여 감축의무를 부과하였다. 그러나 농산물 수출국들은 현행 허용대상보조와 감축대상보조간의 구분이 모호하기 때문에 많은 국가들이 성격상 감축보조대상 보조금임에도 불구하고 허용대상 정책으로 분류하여 지원을 계속하거나 오히려 보조수준을 높이고 있다는 판단 아래 새로운 WTO 협상에서는 허용보조의 기준

표 8-1. WTO DDA 농업협상 의정의 국내 보조 감축 초안 (2003년 3월)

구 분	선진국	개도국
감축률	60%	40%
이행기간	5년	10년

을 강화하고 구체화하여 이러한 관행을 없애야 한다는 주장을 펴고 있다. 반면에 농산물 수입국들은 각국의 농업정책 목표 수행의 신축성 확보 측면과 농업의 비교역적 기능 등을 고려해 볼 때, 오히려 현행 허용보조의 요건은 너무 엄격하다는 판단아래 현행 허용보조 요건의 융통성 있는 조정과 내용의 확대가 필요하다는 주장을 펴고 있다.

또한 국내보조의 감축과 관련하여서도 농산물 수출국들은 현행 총액을 기준으로 감축하는 방식은 품목간 보조의 융통성을 발휘할 수 있기 때문에 종종 특정 품목에 보조금을 집중시킴으로써 생산과 무역을 왜곡시킬 수 있는 여지가 크므로 품목별로 대폭적인 감축약속이 이행되어야 함을 주장하고 있다. 이에 반해 농산물 수입국들은 국내보조 감축의 신축성 확보와 국내 농업에 미치는 부정적 영향을 최소화한다는 차원에서 수출국이 주장하는 품목별 감축방식과 대폭적인 국내보조 감축에 반대하고 있다.

3) 수출보조분야

수출보조는 시장 왜곡 효과가 가장 크고 직접적이라는 측면에서 수출보조의 완전 철폐문제와 수출신용에 대한 규율 문제가 가장 큰 협상 쟁점이다.

표 8-2. 칸쿤 각료회의 국내보조분야 초안(2003년 9월)

분야	주요 내용	비고
국내보조	(1) 감축대상 보조금의 감축방식 ◦ 최종 양허 AMS 기준으로 감축 - []% ~ []% 감축 ◦ 품목별 상한을 설정 - []년 동안의 품목별 평균 AMS 수준을 상한 (2) 블루박스 보조금의 감축방식 ◦ 2000-02년 평균 농업총생산액의 5% 이하로 인하 (3) 최소허용보조: []% 감축 (4) 감축보조총액의 상한 설정 -(1)+(2)+(3)보조 총액을 2000년기준 최소 []% 감축 (5) 허용대상 보조금의 요건 강화 측면에서 향후 결정	생산 및 무역왜곡적 보조수준이 더 높은 국가가 더 많이 감축하도록 함

케언즈그룹 국가들은 수출보조가 농산물 시장을 가장 왜곡시키고 있고, 특히 개도국의 농산물 수출에 부정적 영향을 미치고 있으므로 완전 철폐되어야 함을 주장하고 있는 반면에 수출보조금을 가장 많이 지급하고 있는 EU는 점진적인 감축을 주장하고 있으며, 특히 미국의 수출신용제도와 일부 케언즈그룹 국가의 수출국영무역을 통한 우회적인 수출보조도 동시에 취급되어야 함을 주장하고 있다³⁾. 수출보조는 국내보조보다 시장왜곡효과가 크고 직접적이라는 측면에서, 수출보조로 가장 큰 피해를 보고 있는 호주, 뉴질랜드 등 케언즈 그룹 국가들은 수출보조의 완전 철폐를 주장하고 있으며, 이러한 주장에 미국이 동조하고 있는 상황이다. 그러나 EU는 자국의 농업정책의 근간을 이루고 있는 수출보조의 완전 철폐는 수용키 어려울 뿐만 아니라 오히려 수출보조가 수입개도국에 이익이 될 수도 있음을 주장하며 UR 방식에 의한 점진적인 감축을 제안하고 있다.

한편 EU와 케언즈 그룹은 수출신용은 수출보조와 마찬가지로 농산물 교역을 왜곡시키는 조치로서 WTO 차원에서 규율마련과 제도 철폐가 필요하다는 입장이나 수출신용제도를 가장 많이 이용하고 있는 미국은 수출신용제도가 우회적인 수출보조로 사용되지 않는 한 계속 유지 가능하다는 입장으로 사실상 반대의를 표명하고 있는 중이다.

이외에도 한국, 일본 등 농산물 수입국들이 주장하는 수출제한과 수출세에 대한 규제 강화 문제도 새로운 쟁점으로 떠오르고 있다. 현재 이러한 조치에 대한 규율이 마련되어 있지 않기 때문에 수출국이 자의적으로 이러한 조치를 취할 수 있다. 이에 따라 수입국들은 수출국들이 수출을 제한하거나 수출세를 부과할 경우 국제가격의 상승이나 수요 물량 확보의 어려움 등 수입국에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위한 구속력 있는 규율 마련을 주장하고 있으나 수출국들은 이 문제에 대해 소극적인 입장을 보이고 있다.

4) 개도국 우대

지난 UR 농업협정에는 여러 분야에서 걸쳐 개도국에 대해 감축폭이나 이행기간 등에 대해 우대조치를 포함하고 있다. 즉, 관세와 보조금 감축의 폭과 이행기간에 대해 특별한 개도국우대를 시행하고 있다. 그러

나 개도국들은 UR 협정 이행 이후 개도국의 경제적 어려움은 가중되었으며 선진국 시장 장벽은 더욱 높아져 개도국 농산물의 선진국 시장진입 기회가 오히려 더 좁아졌다는 주장이다. 따라서 개도국들은 금번 WTO 농업협상의 주요 과제로 개도국의 선진국시장에 대한 실질적 시장접근 기회 증대를 위한 획기적인 특별하고 차별적 대우가 반드시 추가되어야 한다는 것이다. 이를 위해 개도국 주요 수출 농산물에 부과되는 관세의 대폭적 인하, 시장접근 물량의 특혜적 배분, 국내보조 사용의 융통성 부여, 선진국의 재정적, 기술적 지원 등을 요구하고 있다. 이에 대해 선진국들은 원칙적으로 개도국의 주장에 이해를 표명하면서도 구체적인 개도국 우대 조치 및 방안 마련에는 소극적이기 때문에 상당한 진통이 예상된다.

5) 농업의 비교역적 기능(NTC)

한국을 비롯한 EU, 일본, 노르웨이, 스위스 등이 주장해 온 농업이 갖는 식량안보, 환경보전, 농촌개발 등의 다원적 기능에 대한 고려와 농업협정 반영 문제는 최근 30여개국 이상의 개도국들이 이에 대해 관심을 표명함에 따라 또 다른 협상쟁점으로 새로운 국면에 접어들었다. 농업의 비교역적 기능(NTC)주장 국가들은 농업이 식량공급기능 이외에 환경보전, 농촌개발, 농촌고용 등 다양하고 부수적인 긍정적 기능을 가지고 있으나 현행 농업협정문에는 이러한 점들이 충분히 반영되어 있지 않다는 주장이다. 이에 따라 이를 반영할 수 있도록 허용보조 요건의 신속적 조정, 일정 수준의 국내농업생산 유지를 위한 감축대상조치의 사용 및 국경보호조치가 필요하다는 입장이다. 반면에 수출국들은 농업의 다원적 기능 혹은 비교역적 기능이 농업에 대한 보호와 지원을 강화하는 논리로 사용되어서는 안되며, 현행 농업협정문의 허용대상정책의 범위 내에서도 충분히 반영될 수 있기 때문에 새롭게 이에 대한 고려는 필요 없다는 입장이다.

3. 향후 협상전망

현재 진행 중인 WTO DDA 농업협상에서 각국이 처한 상이한 농업 환경과 여건에 따라 선진·개도국간, 그리고 농산물 수출입국간에 많은 분야에서 첨예

3) WTO 농업협정문에 수출신용에 대한 규제를 마련하도록 되어 있으나 미국의 소극적인 태도로 OECD에서의 규범 제정은 진전이 없는 상태이다.

하게 입장이 대립하고 있는 중이며, 협상의제별로 최종합의에 이르기까지는 상당한 논란이 예상된다. 이는 거의 모든 WTO 회원국에게서 농업이 지니고 있는 정치 및 사회적 민감성으로 인해 선뜻 합의를 이룰 수 없기 때문이다. 하지만 대부분의 WTO 회원국들이 각자의 필요에 의해 21세기를 국제무역질서를 관장할 DDA 협상의 성공적 타결을 희망하고 있어, 앞으로 실무협상을 통해 농업협상을 비롯한 민감한 협상분야에 대한 세부원칙 도출을 위한 주요국간의 집중적인 의견결충이 이루어질 전망이다. 지난 9월 제5차 WTO 각료회의 폐막시에 내년 3월 홍콩에서 각료급회의를 다시 하기로 상당한 의견을 모은 것으로 알려져 2004년 3월이 다시 한 번 DDA 협상의 흐름을 결정짓는 분수령이 될 것으로 예상된다.

향후 WTO 농업협상에서 농산물 수출국들은 교역장벽이 되는 관세·보조금의 대폭적인 삭감을 주장하면서 가능한 빠른 시일 내 분야별 구체적 약속수준 도출을 위한 전략마련에 주력할 것으로 예상되고, 이에 반해 농산물 수입국들은 신축적이고 점진적인 개혁추진이라는 기본 입장에 자국 농업보호 차원에서 농업의 비교역적 기능 반영을 위한 공동전략 수립에 노력할 것으로 보인다. 이외에도 최근 들어 국제협상의 장에서 더 이상 선진국들의 들러리로 머물지 않고 실질적인 개도국 우대조치 확보와 개도국의 이익을 위해 목소리를 높이고자 하는 개도국과 기존의 협상주도세력인 선진국간의 대립 양상도 협상을 어렵게 하는 요인이 될 전망이다.

이렇게 현재 추진되고 있는 WTO 농업협상은 관세, 보조금 등 분야별 시장개방 폭과 속도에 관해서 그룹별로 혹은 국가별로 각자의 이해에 따라 상이한 입장을 보이고 있는데, 앞으로의 협상진행 양상은 최대한 빠른 시일 내에 급진적인 개혁안을 도출하려는 농산물 수출국들과 가급적 점진적이고 신축적인 농업개혁 추진 방안을 원하는 수입국간의 공방이 계속될 것으로 보인다. 그러나 WTO 체제에서 진행되는 농산물 협상의 기본 목표가 농업분야에도 자유무역과 시장경제 원리에 입각한 무역질서의 구축에 있기 때문에 이번 협상의 결과도 그 방향으로 조금 더 나아가는 것이 될 것임이 분명하다고 보여지므로 우리나라와 같은 농산물 수입국들의 협상여건은 매우 어려울 것으로 전망된다. 특히, 새로운 농업협상은 과거 UR 협상과 달리 이미 정해진 농업개혁의 원칙에 따라 시장개방과 보

조감축의 폭을 결정짓는 구체적이고 실질적인 협상이므로 앞으로 협상결과가 농산물 수입국에 미치는 부정적 영향은 UR 협상보다 클 것으로 예상됨에 따라 이에 대한 대비책 마련이 절실히 요구된다.

IV. 유가공업에 주는 시사점 및 대응방향

UR 이후 유제품 시장의 개방으로 국내 낙농업 및 유가공업은 커다란 변화를 겪고 있다. 더욱이 현재 진행 중인 WTO DDA 농업협상의 동향을 살펴 볼 때, 금번 협상의 결과는 지난 UR 협상에 비해 보다 개혁적인 시장개방 방식의 채택이 예상된다. 따라서 우리 낙농업과 유가공업계는 빠른 시일내 효과적인 대책 마련이 요구된다. 특히 WTO DDA 농업협상은 아직 구체적인 시장개방 골격과 원칙을 확정하지 못한 상태이지만 앞으로 확정될 DDA 농업협상 분야 중에서 우리 유가공업부문에 가장 큰 영향을 미칠 부문은 관세감축, 시장접근물량 확대와 관리방법의 개선 등이 논의되는 시장접근분야에 대한 협상결과이다.

WTO 체제를 중심으로 이루어지고 있는 유제품의 시장개방 확대로 발생할 부정적 영향을 최소화하기 위해서는 무엇보다 생산비용 절감 및 생산성 향상, 그리고 유통 효율성 증대 방안 등 근본적인 가격 및 품질 경쟁력 제고 대책을 모색해야 한다. 특히 낙농업과 유가공업은 산업적으로 전후방 연관관계를 가지고 있기 때문에 WTO 체제를 중심으로 이루어지는 본격적인 개방체제에서 두 산업의 지속적 성장과 발전을 위해서는 어느 한쪽의 경쟁력 강화 노력만으로 실효성을 거두기 어렵다는 점을 인식하고 접근하여야 할 것이다.

1. 국산원유의 수급안정화 방안의 마련

UR 이후 시장개방에 따른 가장 큰 변화는 유제품의 수입이 계속 증가하여 국산 원유의 수급불균형 현상이 심화되었다는 것이다. 국내의 가격차로 인해 국내산 원유는 주로 시유용으로만 사용되고 있으며, 유가공품은 수입산 분유와 조제분유를 사용하고 있는 실정으로 분유의 재고가 누증되고 있다. 이것은 또한 유가공업체의 수익성 악화에 원인이 되고 있다.

국내 유가공업의 안정적인 발전과 관련하여 가장

중요한 것은 국산 원유의 수급안정에 대한 것이다. 하지만 앞으로 특단의 대책 수립 없이 WTO DDA 농업협상 타결로 더 큰 폭의 유제품 시장개방이 이루어진다면 원유의 수급불균형문제는 더욱 심화될 전망이다. 따라서 빠른 시일 내에 원유수급의 불안정성을 해소할 수 있는 제도적 방안이 마련되어야 할 것이다. 원칙적으로 시장원리에 맞는 가격결정체계를 적용함으로써 원유 수급에 시장논리를 도입시키되, 이로 인해 발생하는 낙농가들의 피해는 직접지불과 같은 형태로 보상하는 방안이 고려되어야 할 것이다. 특히 적정한 가격에 원유의 수급을 안정화 시키기 위해서는 낙농업의 구조조정을 통한 경쟁력 강화와 함께 원유의 계획생산체제 도입이 필요하다.

2. 유가공품의 수요 확대방안의 마련

유가공업계와 생산자단체, 정부가 공동으로 우유 소비확대 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 유가공업체들은 국내 원유를 이용한 다양한 유가공품을 개발하고 보급하는 노력을 경주하여야 할 것이다. 국내 원유가 시유용으로만 사용될 경우 계절별 수급불균형에 따른 원유가격의 하락으로 국내 낙농기반은 급격히 붕괴될 수 있으며, 이로 인해 시유용 생산에 필요한 국산원유의 공급이 부족한 상황이 발생할 수 있을 것이다. 따라서 유가공업체에서 저가의 수입 유제품을 이용한 유가공품의 생산방식에서 탈피해 국산 원유를 이용한 다양한 고급 유가공품의 개발과 시장개척 노력을 경주해야 할 것이다. 특히 소득이 증가함에 따라 건강(health), 안전(safety)에 대한 소비자 요구가 증대하고 있다. 이러한 소비자들의 식품소비패턴 변화 추세에 부응하는 다양한 유제품 개발 노력과 품질 고급화 노력이 요구된다. 또한 우리 유제품의 소비자가 국내뿐만 아니라 해외에도 존재한다는 인식을 가지고 해외 시장개척에도 노력을 경주할 필요가 있다.

3. 유제품 관세체제 및 시장접근물량 관리제도의 정비

UR 농업협정 타결 이후 국제 농산물 교역은 관세에 의한 보호만이 인정되는 추세이기 때문에 전반적인 우리나라 유제품 관세체제의 정비방안 마련이 요구된다. 현재 우리나라의 관세체제는 기본적으로 중

가세 위주로 단순화되어 있을 뿐만 아니라 대다수 농산물의 경우 가공도가 증가할수록 관세가 낮게 책정되어 있거나 유사대체품간의 관세격차문제에 의해 실질적인 산업보호에 어려움이 있는 실정이다. 단순가공 유제품에 낮은 관세가 부과됨으로써 다른 성분과 혼합하거나 냉장처리 등의 단순처리를 통해 높은 관세를 회피하는 수입이 급증하여 국내 기초 산업에 피해를 가져오는 경우가 자주 발생하고 있다. EU로부터 혼합분유의 수입급증으로 인해 분유의 재고 증가와 국내 해당 산업이 큰 피해를 보고 있는 것이 대표적인 사례이다. 따라서 국내 낙농 및 유가공업 피해를 최소화하기 위한 종합적인 관세체제 개편이 필요하다.

지난 UR 농업협상은 비관세장벽을 관세로 전환시에 일종의 이중관세제도인 관세할당제(Tariff rate quotas: TRQ) 방식을 통해 양허된 시장접근 물량에 대해서는 낮은 관세를 부과하고, 이를 초과하는 물량에 대해서는 높은 관세를 부과할 수 있도록 했다. 이로 인해 낮은 세율로의 수입이 보장된 시장접근 물량의 수입시에 발생 가능한 국내의 가격차에 상응하는 수입 차액(Rent)의 분배문제와 이들 물량이 해당 산업에 미칠 수 있는 부정적 영향을 최소화하기 위해 각국은 국영무역, 공매 등 다양한 수입관리방식을 운영해 오고 있다. 예를 들어 우리나라의 경우도 유제품 시장접근 물량의 효율적 관리를 위해 현재 시장접근물량이 설정된 6개 유제품 중 탈지분유, 전지분유, 연유는 수입권공매 방식, 그리고 유장, 버터와 유당은 일정한 자격을 갖춘 실수요자에게 추천방식을 통해 시장접근 물량에 대한 수입이 관리되고 있다. UR 농업협정에서는 TRQ 관리방법을 구체적으로 규정하고 있지 않았기 때문에 각 회원국들은 자국의 상황에 따라 다양한 TRQ 관리방법을 운영해 왔다.

그런데 현재 WTO DDA 농업협상에서 농산물 수출국들을 중심으로 우리나라를 비롯한 수입국들이 운영하고 있는 다양한 시장접근 물량의 관리방식의 무역왜곡 가능성으로 인해 농산물 이행계획서에서 양허된 내용을 침해할 우려가 있음을 지적하며, 수입관리제도가 투명하고 공정한 방식으로 이루어져야 한다고 강조하고 있다. 즉 시장접근물량 관리방식의 규율강화 움직임이 태동하고 있다. 예를 들어 우리나라가 운용하고 있는 국영무역 및 수입권 공매제도는 GATT 제2조(양허표), 제8조(수수료 및 부과금) 위반 가능성이 높다는 수출국의 주장이 제기된 바 있다. 물론 이상

의 문제는 비단 우리나라뿐만 아니라 수입물량을 관리하는 여러 국가와 관련된 공통적 관심사항으로 앞으로 DDA 농업협상의 주요 쟁점으로 부각될 전망이다. 따라서 우리나라 유제품 수입물량관리제도의 타당성 및 실리 확보를 위한 논리 개발이 시급한 실정이다.

4. 가능한 소폭의 유제품 시장개방을 위한 노력

WTO DDA 협상 등 국제적인 무역자유화 협상에서 협상결과를 우리에게 최대한 유리한 방향으로 도출하는 것은 막대한 정부재정이 투입되는 어떠한 국내정책보다 중요한 측면이 있다. 따라서 WTO 등 국제적인 통상협상에서 우리가 주장하는 점진적이고 신축적인 농업개혁이 이루어지도록 효과적인 협상전략의 마련과 우리의 통상이익을 극대화하기 위한 협상력 강화가 요구된다. 가능한 한 수출국이 주장하는 바와 같은 급격한 시장개방이 이루어지지 않고 수출국과 수입국의 이해가 균형 되게 반영되는 협상결과가 도출되도록 최선의 노력을 다해야 할 것이다.

V. 참고문헌

1. 이재욱, 임정빈. 2002. 『주요국 WTO농산물협상 제안서 분석 및 대책수립』. 한국농촌경제연구원.
2. 임정빈. 2003. "세계농산물 교역질서의 변화와 대응 방안," 농업경영연구포럼 발표자료.
3. 임정빈. 2000. "WTO 출범 이후 시장접근관리방식의 국제적 비교와 정책적 함축성," 농촌경제.
4. 임정빈. 2000. "차기 농산물 관세인하 협상과 정책 과제". 『농업경제연구』, 41(2), 한국농업경제학회.
5. 한두봉. 2002. "개방화시대 유가공산업의 과제" 한국유가공기술과학회 2002년 추계학술대회 발표논문.
6. 농림부. 2002/2003. 농림업주요 통계.
7. 농림부. 1994. UR 농산물협상 이행계획서.
8. 2003 식품유통연감. 식품저널.
9. 유가공협회 홈페이지 통계자료. www.dairy.or.kr
10. 낙농육우협회 홈페이지 통계자료. www.korea dia.or.kr
11. 한국농촌경제연구원. 2002/2003. 농업전망자료.