



유제품 수입 자유화

대응방안

— 일본의 경험을 중심으로 —

서울우유협동조합
부장 이만재

1. 시각과 자세의 전환이 필요하다.

유제품을 포함한 농산물의 시장개방문제에 대하여 우리는 새롭게 분명한 자세를 갖춘 필요가 있다.

지난해 우리나라가 GATT의 11조 이행국이 된 이래 정부관료는 물론 매스컴까지도 마치 1997.6까지 모든 농산물이 수입개방 될 수 밖에 없다는 인식을 하고 있을 뿐 아니라 이를 당연시하고 있음을 우리나라에서만 볼 수 있는 또 하나의 진 풍경이 아닐 수 없다. 이러한 풍조는 지난 30년간 진행되어 온 상공업 중시-농업 경시의 불균형 성장 정책의 자연스러운 결론에서 비롯되었고 여기에 재벌경제의 가세, 미국에 대한 왜소자세 등이 한 몫하고 있음도 주목할 필요가 있다.

농수산물의 시장개방 문제는 국제교역상의 절대적 이행사항은 결코 아니며 그렇게 될 수도 없는 성질의 것이다.

우리나라가 GATT에 가입한 이래 경제발전에는 많은 도움을 받고 그 결과 무역입국에 의한 성장일변도로 치달아 왔으나 GATT를 처음 창설한 미국과 영국은 물론 오늘날 대부분의 가맹국들은 그들 나름대로의 국내산업 특히 농업 보호를 위해 모든 수단과 방법을 동원하여 왔으며 그러한 분위기가 GATT내에 다분히 깔려 있고 실제로 GATT의 현실적 대응 한계로 노정되고 있기 때문에 우리가 마치

고양이 앞의 쥐같은 꼴로 행세할 필요가 없는 것이다.

문제는 앞서 언급한 대로 국내의 문제이다.

말하자면 정부의 낙농업에 대한 유지, 진흥의 지원부와 낙농가, 유업체의 수입개방저지 노력 여하에 달려 있는 것이다.

따라서 낙농인들은 유제품의 수입개방을 반드시 막을 수 있으며 앞으로 여기에 대응하는 여러가지 관련 준비작업을 서두를 필요가 있음을 인식하고 그러한 자세에서 출발하여 이 문제를 생각해야 한다는 점이 무엇보다 중요한 일이다.

2. GATT의 농산물교역에 대한 예외규정과 변천과정

GATT의 기본적 통상이념은 수입수량 규제 폐지, 즉 무역 자유화의 일반원칙과 무차별 대우 적용의 원칙으로 구성되어 있다.

그러나, 예당초 GATT 12~14조의 수입자유화에 대한 예외규정은 영국의 ① 국제수자 적자가 해소될 때 까지의 예외조치 필요성이 대두되어 만들어졌고 한편 미국 의회는 농업생산과 정책을 수입자유화로부터 보호할 필요가 있다고 문제를 제기하여 ② 과잉생산시에 생산조절계획의 원활한 시행을 보장 하기위한 특별한 예외 조치의 설정을 강력히 요

정함으로서 11조 2항의 규정으로 이를 관철시킨 것이다. 이와같이 농산물 교역자유화에 대한 예외조항은 미국과 영국에 의해 만들어진 것이다.

여기서 만들어진 ①의 국제수지 적자 해소가 바로 지금 우리나라가 소위 BOP를 졸업했기 때문에 그와 같은 예외조치에 해당되지 않는다는 것이고 ②의 생산조절이 정부주도로 되어야 한다는 단서가 있어서 일본이 유제품에 대하여 계획생산을 하면서도 이와 같은 예외조치를 인정받지 못하게 된 것들 등의 최근 유제품 수입개방 압력과 밀접한 관계가 있는 것들이다.

우리나라의 1989년도 BOP졸업과 같은 여건은 1950년대 전반에 구라파의 서독, 프랑스, 덴마크, 네델란드 등이 무더기로 BOP를 졸업하면서 GATT 11조국이행에 따른 농산물 수입자유화 의무가 발생되었고 이때부터 GATT의 농산물 무역문제가 크게 대두되기 시작하였던 것이다. 그래서 이들 서구 제국들도 EC의 발족으로 EC 공동농업정책에 의해 다수의 농산물을 자유화 하였지만 수입과점금지수, 역내 농산물 가격지지 정책등으로 사실상 수입을 불가능하게 만들었고, 스위스와 같이 EC에 가입하지 않은 국가는 GATT 가입시에 아예 농산물에 대한 GATT 11조의 적용은 자국의 농업 및 농업정책 수행권란, 즉 농산물 자급원칙, 안보상등의 이유로 자유화 불가능을 전제, 그러한 11조 의무를 이행하지 않겠다는 조건을 GATT 가입의정서(加入議定書)에 못박고 이를 인정받았다.

일본이 1955년 GATT 가입당시 일본의 국제수지는 적자구조였고 흑자로의 반전, 소위 BOP졸업에 대한 전망이 거의 불투명하여 GATT 11조국 이행은 마치 타산지석으로 여겼고 우리나라가 1967년 GATT 가입시에도 이와 같은 분위기가 었기 때문에 그에 대응하는 조치는 전혀 고려치 않았던 것이다.

서구제국이 농산물 수입자유화 의무이행을 위반하면서 계속 규제를 하고 있는 농산물, 즉 수입수량 규제 잔존품목(輸入數量 規制 殘存品目)이 GATT에 통보를 함으로서 상대 가맹국으로부터 자유화 요구가 없는한 계속 개방을 유보할 수 있는 근거를 만들

어 준것은 1960년의 GATT 총회에서의 일이다.

당연히 이러한 행정적 수단을 이용해서 농산물의 수입수량 규제 잔존품목을 가지고 있는 나라들은 GATT에서 영향력이강한 선진국들 미국, 영국, 서독, 프랑스, 이태리등이고 일본도 현재 22개 품목을 가지고 있는 것이다. 이들은 모두 서로가 그러한 품목을 가지고 있어서 GATT내에서 상호 자유화 요구가 별로 없게 되었고 1960년대 이후 GATT에 규제 실시 내용만 홍보하고 계속 규제를 해오고 있다.

미국도 1933년의 농업법을 내세워 농산물 수입 개방 의무를 영구적으로 면책(免責) 받는 웨이버(Waiver) 수단을 취득하고 있다.

1963-1967에 진행된 케네디 라운드에서는 주로 관세인하에 초점이 맞추어졌고 실제 효과를 보았으나 농산물의 자유화 문제는 협상대상이 되지 않았고 다만 이때 호국에의해서 시장접근 가능성(Access 개선)의 확대가 처음 발의 되었다.

1973년부터 개시된 동경 라운드에서는 주로 비관세 장벽의철폐가 다루어졌다. 석유파동, 식량파동등이 줄이어 터져 70년대의 세계 경제 상황으로 지지부진하던 동경 라운드가 본격 협상되기 시작하였은 1979년 부터였고 이 때가 바로 일본이 쇠고기, 오렌지 등 농산물 13개 품목 자유화 압력을 미국으로 부터 받기 시작하였다.

이 당시 일본의 대미 무역 흑자는 100억 달러 정도였고 미국도 일본이 세계 경제 무대에서 지금까지 GATT 체제내에서 얻은 이득에 대한 응분의 댓가를 요구하기 시작한 것이다.

사실상 위에서 살펴본 농산물 교역과 각국의 대응과정에서와 같이 일본이 1963년에 BOP를 졸업한 이후 그 때(1979년)까지는 농산물에 대한 특히 쇠고기, 유제품등에 대한 수입개방 압력을 본격적으로 받지는 않았던 것이다. 일본으로서는 거의 20년을 버틸 수 있는 시간을 번 셈이다.

잘 알려진 바와 같이 70년대는 석유, 식량파동과 더불어 농산물에 대한 수출보조금, 생산비보조금, 수입장벽보호등으로 미국, EC등 세계 선진국들의 농산물 생산은 과잉되고 농산물의 국제무역 질서는 혼란

에 빠져들게 되고 미국, EC의 농업보조금, 과잉 농산물에 대한 재고 부담등에 재정적인 한계에 부딪치게 된 기관이었다.

이러한 문제를 해결하기위해서 “농업 무역의 자유화 증진을 통하여 농업 무역에 영향을 미치는 모든 조치들이 새로운 GATT 규칙 또는 규율에 통제 받을 수 있도록” 다자간 협상을 벌이기로 한것이 우루과이 라운드이며 또한 이 협상 농업 부문의 목표 요지이다. 즉 수입제한 뿐만아니라 국내보조금을 포함한 농업보호 조치의 축소와 식품위생, 동식물의 검역 규정의 동일등 농산물 무역에 악영향을 미치는 모든 사항을 최소화 하는것을 과제로 하고 있다.

그러나 이 우루과이 라운드의 고민은 참가 각국이 처해있는 다양한 농업사정을 반영한 제안들이 있기 때문에 이러한 격심한 의견차이를 여하이 좁힐 수 있느냐하는 문제에 봉착해 있다.

미국을 비롯한 농산물 순 수출국가들인 케인즈 국가군 (호주, 캐나다, 태국등 14개국)은 일정기간내 농업보호-농업보조금 및 수입장벽-를 완전히 철폐할 것을 주장하고 있는가 하면, EC, 북구제국은 케안즈, 즉 미국의 제안을 즉각 거부하면서 농업보호정책의 필요성을 인정하고 그러한 농업보호 완전철폐는 불가능하고 점진적으로 삭감해 나갈것을 주장하고 있다.

또 일본도 기본식량의 자국내 생산에의한 식량 안전보장, 국토의 환경보전등 농업 고유의 비경제적인 다양한 역할을 충분히 고려해야 하며 따라서 농업보호 철폐는 불가능하다고 단호한 결심을 표명하고 있고 여기에 한국, 스위스가 같은 입장에 있다. 지난해

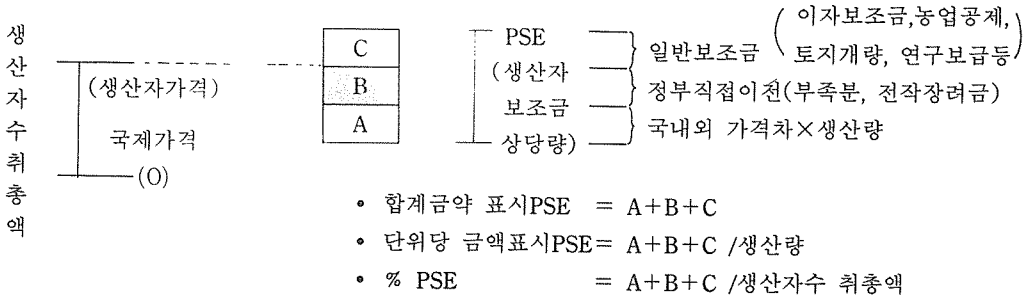
9월의 농업협상그룹 회의에서 일본의 기본적인견 제시 내용은 ① 일본은 비무역적 관심사항 중에서 특히 식량 안전보장을 중요시 한다. ② 식량 안전보장의 획득 수단으로는 비축보유, 안정적 수입확보, 생산 잠재력의 유지 등이 있으나 해외 의존도가 높은 식량 수입국은 최소한의 기초식량에 관하여는 필요한량의 국내 생산능력을 유지 하는 것이 필요하다는 것이 글자로 되어있다.

일본은 또 이와관련하여 GATT 규정의 수정부분에 대한 의견을 ① 수입수량 제한 조치에 관한 현행의 가트 11조 요건을 개선함과 동시에 웨이버(Waiver) 등에 근거한 인정되고 있는 제한사항도 GATT 규정에 추가 삽입 해야하며 ① 식량부족 위기에 처한경우 식량 수출을 금지할 수 있도록 한 규정을 수정해야하며 ③ 수출보조금도 단계적 삭감을 통하여 철폐해야하며 ④ 무역을 왜곡시키는 영향을 주는 국내보조금은 그 영향을 경감 시키도록 GATT 규정에 삽입한다.

단, 생산 기반 정비사업, 과잉 농산물의 생산 조절 등에 대한 보조금은 그 대상에서 제외시킨다는 것으로 제시하였다.

또 우루과이 라운드에서 농업협상의 최종목표인 “농업보호의 상당정도의 점진적삭감”은 종합 계량방식(AMS)을 채택케 함으로서 특정 전략적이고 식량자급대상 기본품목을 계속해서 보호할 수 있는 길을 터 놓을 필요가 있다는 의견도 제시하고 있다. AMS 방식의 개념은 (그림 1)과 같으며 이와 같은 생산과 보조금의 국가별 규모는 (표 1)과 같다.

(그림1) OECD-경제개발 협력기구의 AMS 방식의 개념)



(표1). 선진제국의 농산물 P S E값 (%)

(1981년도)

국 별	유제품	소고기·송아지고기	쌀	전작물평균
미 국	48.8	9.5	5.4	16.0
캐나다	66.5	13.1	12.5	23.9
E C	68.8	52.7	25.0	42.8
오스트레일리아	77.9	42.9	39.4	42.8
뉴질랜드	18.0	12.5	-	15.5
북구제국	70.8	61.6	33.4	56.1
지중해제국	68.4	17.6	39.7	26.1
일본	76.1	54.9	48.4	59.4
OECD평균	63.5	30.0	26.6	32.1

생산자 보조금 상당량 (PSE-Producer Subsidy Equivalent)은 정부의 생산농가 지원 정책으로 농가의 소득 유지를 보증해 주는 것을 측정하여 보조금에 상당하는 총량을 계산하여 표시하는 수치이다.

한편 미국의 상황은 케인즈의 리더로서 농업보조 전면 철폐를 주장하고 있기는 하지만 우루과이 라운드에 올해 말까지 시한이 되어 있기 때문에 미국내 법(농업보호법등)들을 개정해야하는 어려움이 있기도 하다.

앞으로 우루과이 라운드 협상에서 유제품 수입 개방 압력문제와 관련되는 점은 ① 낙농 보호 수준과 AMS 방식에 의한 계량여부 ② GATT 규정의 개선 -특히 11조 2항의 내용 ③ 액세스 개선 ④ 식량안보, 기본식량확보등의 개념 채택여부 등이므로 우리의 입장으로서 우루과이 라운드의 협상결과에 귀를 기울일 필요가 있다.

만일 협상결과가 상기 사항에서 긍정적으로 받아들여진다면 우리나라의 유제품 수입 개방 문제는 물론 나머지 수입억제 농산물까지도 한시름 놓을 수 있는 길이 있지 않을까 기대된다.

3. 유제품 수입개방 협상을 통한 일본의 경험과 대응

일본은 70년대 초반에 석유 파동에 따른 국내시장 안보론의 대두로 그 때 까지의 농산물 시장개방 작

업을 중단하였는데 이때 22개의 잔존 수입제한 품목에 불만을 품은 미국이 1986년에 그 중 12개를 골라서 GATT 위반으로 제소 함으로서 유제품도 여기 포함되어 협상 테이블에 놓이게 된 것이다. 미국이 제소한 12개 품목은 (표 2)와 같으며 그 중 잡두(雜豆)와 낙화생은 부당(위반 혐의), 나머지 분유와 연유를 포함한 10개 농산물이 모두 위반 판결을 받았다. (표 3 참조) 이유는 연유, 유제품은 GATT 11조 2항(C)의 농산품이 아니고 그 가공품인 것이라는 점이다. 또 생산제한(계획생산)도 정부에 의해서 실시되고 있지 않다는 점이다. 더우기 국가 무역품목인 탈지분유도 위반판결을 받았다는 것은 일본의 입장으로는 충격이 아닐수 없었다. 국가무역품은 국내 농업정책상 국가가 스스로 그 품목을 직접 통제 하는 것이기 때문에 수입개방 압력에 강력한 대응 수단이요 협상 카드였으나 일본의 탈지분유는 국가무역품이라 하더라도 GATT 규정 제 11조 2항(C)의 요건 (표4 참조)을 갖추지 못하면 위반이라는 결론을 내리게 된 것이다.

사실상 12개 품목은 앞서 논의한 「잔존 수입제한 품목」으로서 일본이 BOP졸업이후 22개 잔존 수입제한 품목으로 된 것 중의 품목이기 때문에 GATT 제 11조 1항의 위반 품목이고 일단 상대국의 제소가 있으면 GATT 위반 제정(裁定)판결을 받을 가능성이 높기 때문에 GATT 제소전에 상대국과 외교적 교섭과 조정을 끈질기게 추진하여 해결해야 한다는 뼈저린 경험을 하게 된 것이다.

그 결과 이제 일본의 농업은 국제사회에서 GATT 체제내의 수입개방 압력으로 부터의 도피처를 잃고만 것이다.

그러나 일본정부는 GATT의 제정에 일괄 수락은 하였지만 탈지분유와 전분등 2개 품목은 일본의 기본식량과 기간 농산물 이기 때문에 「수입 자유화가 지극히 곤란」하다는 이유로 자유화 하지 않을 것임을 결정하고 있다.

이들 두 품목은 모두 복해도를 주 생산지로 하고 있고 만일 이 것들이 수입개방될 경우 일본은 복해도를 포기하는 것이며 그것은 바로 일본의 국토 일

(표2) 미국의 대일(対日) GATT 23조 2항 제소 품목(12품목)

세 번 (HS기초)	품 목	품 목 설 명	세 번 (HS기초)	품 목	품 목 설 명		
04.02	무당연유등	<ul style="list-style-type: none"> • 연유, 탈지분유, 전지분유, 웨이등 	22.05	토마토 주스	<ul style="list-style-type: none"> • 과실을 으깨고 부셔서 만든것 (푸레) 및 이것을 농축시킨것 (페이스트) 으로 주스의 원료 • 후르쯔팔프는 과실을 으깨고 부셔서 만든것 으로 주스의 원료 (푸레보다 거칠음) • 밀감 과즙에는 사과, 포도 등이 있음 		
04.06-30	가공치즈						
07.13	잡두	<ul style="list-style-type: none"> • 완두콩, 누에콩, 강낭콩, 팥이 여기에 포함됨 					
11.08	전분등	<ul style="list-style-type: none"> • 수입품은 타피오카 전분등 • 국산은 고구마 전분 					
12.02	낙화생(기름을 짜기위한것은 제외)						
16.02	쇠고기, 돼지고기 조정품	<ul style="list-style-type: none"> • 콘비프, 런천리트, 시즈드비프 등 • 포도당은 전분이원료, 유당은 우유에 포함된 당분 (유당의 함유율이 90%에 달하지 않는것) 				22.06	토마토 케찹 토마토 소스
17.02	포도당					22.08	
20.07	유당 등	21.03					
20.08	파인애플 조정품 후르쯔 팔프	19.01				그외의 조제 식료품	
20.09	밀감 과즙	21.06					
22.04		<p>◇주) <input type="checkbox"/> 이 유제품의 대상 품목임.</p>				<ul style="list-style-type: none"> • 아이스크림 믹스 및 육아용 조제분유 • 그외의 우유 주성분으로 되는 조제 식료품, 설탕의 중량 비율이 50% 이상의 조제 식료품. 	

(표2-1) 농림수산물관계의 국가무역 품목 ('88년 2월 현재)

품 목	실시기간	근 거 법	수입무역령상의 조치	비 고
<ul style="list-style-type: none"> • 우유(02.01) 탈지분유 전지가당 연유 탈지 가당연유 • 버터 밀크 파우더 전분유(全粉乳) 웨이파우더 (04.02) (04.04) • 버터 (04.05) 	축산진흥사업단	축산물의 가격안정등에 관한 법 가공원료유 생산자 보급 금등 잠정 조치법	IQ	
<ul style="list-style-type: none"> • 메스린 (10.01) • 보리,쌀보리 (10.03) • 쌀 (10.06) 	식 료 청	식관법(食管法)	IQ	
<ul style="list-style-type: none"> • 생사 (50.01) 	잠사 설탕류 가 격 안정 사업단	견사 가격안정법	2호 승인(AA) (사전 허가)	

타기관 소관의 국가 무역 품목

품 명	실시기간	근거법	수입무역령상의 조치
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 입담배 ◦ 염 ◦ 알콜 ◦ 아편 	일본 담배산업 주식회사 통 산 성 후 생 성	담배산업법 염전매법 알콜전매법 아 편 법	IQ

(표3) GATT 이사회의 제정 내용

(제정 내용) (보기 : 0위반 △부당)

0	분유, 연유	① ② ③ ④
0	가공 치즈	② ④
0	우유 조제품	③ ⑥
0	fruits-puree, paste	⑤ ⑥
0	파인애플 통조림등	② ④ ⑥
0	비통조림 과즙	④ ⑥
0	토마토 소스, 케찹	④
0	전분	③ ④ ⑥
0	포도당	④ ⑥
△	잡 두	⑦
△	낙화생	⑦
0	기타 조제 식료품	④ ⑥

(제정 사유)

- ① 국가 무역의 운영에 의한 수입제한 원칙 폐지
- ② 농산물에 대한 예외로서 요건을 갖추면 수입제한을 인정하지만, 수입 금지는 인정하지 않음.
- ③ 예외 적용 요건으로 정부에 의한 생산제한을 실시하지 않음.
- ④ 가공품 수입제한의 경우, 가공 초기에 보존하지 않아도 되는 신선품과 직접 경쟁하는 것으로 한정되지만 이 요건을 충족시키지는 않음.
- ⑤ 가공품 수입제한은 신선품, 초기 가공의 수입제한의 없는 경우 필요성을 인정치 않음.
- ⑥ 수입허가 수량, 가격의 공표를 실시하지 않음.
- ⑦ 제한이 없는 경우에 기대할 수 있는 수입 수량보다 적지 않다는 것을 증명한다면 수입제한을 정당화 할 수 있음

(표) GATT 제11조 2항 (C)에 근거한 수입제한

1. 수량 제한의 일반적 금지 (GATT 제11조 1항)
관세 이외의 수입제한 조치는 원칙적으로 금지
2. 상기의 예외 (농수산물에 대해서는 수입제한으로 다음의 요건에 적합할것. GATT 제11조 2항 (c) (i)
 - (1) 그 대상이 농수산물인것
농수산물을 가공한 산품의 경우는 (i) 보존이 가능하지 않는것(ii)신선품과 직접 경합할 수 있는 것
 - (2) 국내 생산제한 조치를 실시하기 위해서 필요한 것이어야 한다.
이 경우 당해 생산제한 조치는 다음의 적합한 것이어야 함.

- ① 정부의 조치인 것
(생산자 단체의 의한 자주적 생산 제한은 정부의 조치에 해당 되지 않음)
(사과와 바나나)은 포함되지 않는다.)
- ② 대상 산품은 수입제한의 대상 산품과 동종, 산품인것
(실용상 동일한 것에 한정된다. 단순히 경합하는 상품 (사과와 바나나)은 포함되지 않는다.)
- ③ 그 실시에 따른 국내 생산이 실효적으로 제한되어 있는 것
(현실적 생산 억제 : 벌과금 조치에 의한 실효성 담보)
- ④ 수입과 국내 생산의 비율을 제한이 없는 경우보다 적게 하지 말것
(최소 액세스스 요건)

부를 포기하는 중대한 정치, 사회문제가기 때문이다.
이와 같은 GATT 규정위반 품목에 대한 GATT 재정에 거부할 경우 제소국(提訴國)은 대상요구(代償要求)를 하고 이를 인정하고 있으므로 그 교섭에서 일본은 유제품에 대하여 아이스크림, 냉동요구르트

등 5개의 고 부가가치 유제품을 2년후 (1990년)에 자유화하고 액세스개선을 병행하는 것으로 미·일협상에서 타결 됨으로서 당분간 유제품과 전분의 수입 자유화는 늦추어 진것이다.

토막상식

발효유 (醱酵乳, Fermented Milk)

노새, 말, 소, 염소, 들소 등에서 얻은 젖은 세균이나 효모의 혼합물에 의해 젖산으로 바뀌는데, 어느 경우에는 알코올로 변하게 된다.

Busa (터어키), Cieddu (이탈리아), Dadhi (인도), Keifir (발칸), Kumiss (시베리아 및 아시아의 초원지대), Le-ben 이집트), Mazun (알메

니아), Skyr (아이슬랜드), Mast (이란), Crowdies (스코틀랜드), Kuban, Yoghurt 등이 발효유에 해당되는 것이다.