

외국의 낙농산업 정책방향

이 만 재
서울우유협동조합
지도부장

1. 대응 자세의 전환

유제품을 포함한 농축산물의 시장 개방 압력 문제에 대하여 우리 농민들과 관련 산업에 종사하는 각계 각층의 인사들은 새로운 시각과 자세를 갖추어야 한다.

지난해 우리나라가 가트의 11조 이행국이 된 이래 정부관료는 물론 매스컴까지도 마치 1997년 6월까지 모든 농산물이 수입개방 될 수 없다는 인식을 하고 있을 뿐 아니라 이를 당연시하고 있음은 우리나라에 서만 볼 수 있는 또 하나의 진풍경이 아닐 수 없다.

이러한 풍조는 지난 30년간 진행되어온 상공입증 시-농업경시의 불균형 성장 정책의 왜소 자세등이 한 몫하고 있음도 주목할 필요가 있다.

농산물의 시장 개방 문제는 국제 교역상의 절대적 이행 사항은 결코 아니며 그렇게 될 수도 없는 성질의 것이다.

우리나라가 가트에 가입한 이래 경제 발전에 많은 도움을 받고 그 결과 무역 입국에 의한 성장 일변도로 치달아 왔으나 가트를 처음 창설한 미국과 영국은 물론 오늘날 대부분의 가맹국들은 그들 나름대로의 국내산업 특히 농업 보호를 위해 모든 수단과 방법을 동원하여 왔으며, 그러한 분위기가 가트내에 다분히 깔려있고 실제로 이에 대한 가트의 현실적 대응 한계도 노출되고 있기 때문에 우리나라 정부가 농축산업을 포기하지 않는 한 우리가 마치 고양이 앞의 쥐 같은 꼴로 행세할 필요가 없는 것이다.

문제는 앞서 언급한 대로 국내의 문제이다.

말하자면 정부의 낙농업에 대한 의지, 진흥 의지 여부와 낙농가, 유업체의 수입개방 저지 노력여하에 달려있는 것이다. 따라서, 낙농인들은 유제품의 수입 개방을 반드시 막을 수 있으며, 앞으로 여기에 대응하는 여러가지 관련 준비작업을 서두를 필요가 있음을 인식 하고 그러한 자세에서 출발하여 이 문제를 생각해야 한다는 점이 무엇보다 중요한 일이다.

가트란 것은 국제 교역상의 편의를 위해 서로 약속을 하는 하나의 협상 기구에 불과하다. 말하자면 국가간의 무역을 원활히 하기 위한 신사협정 같은 것이다.

그러나, 그것이 처음 만들어 지면서부터 서방 강

대국들의 자국 무역편의와 국내 산업보호 위주(적어도 농축산물에 관한한)로 전개되어 왔고, 그것이 오늘날까지 존속되면서 경제불력간 힘의 경쟁으로 대립되어 있고 그것을 소위 우투과이라운드는 공식적 협상 테이블에 올려 놓고 있는 것이다. 이렇듯 농축산물의 무역 자유화 문제는 가트라는 협정에 절대적 문제로 걸려있는 것은 결코 아니며 그것은 그나라 정부가 농축산업을 얼마나 중요시하고 보존 시킬 필요성은 깨닫고 있느냐 하는데 결정적인 문제가 걸려 있는 것이다.

이러한 문제는 1, 2차 대전이후 서방 선진 국가들의 식량자급, 농업보존, 환경보전 등에 관한 기본 인식 확보와 관련하여 농축산업의 발달이 선진국의 기본 조건이 되다시피한 결과를 두고 보아도 금방 이해할 수 있는 것이다.

더우기 선진국형 기초 식량의 하나인 유제품의 자급을 위하여 낙농산업을 보호하고 가트 내에서 선진 각국이 모두가 낙농에 대한 특별 보호 조치를 취하고 있는 점은 우리가 유제품 수입개방에 대응하는 좋은 무기가 될 수도 있다.

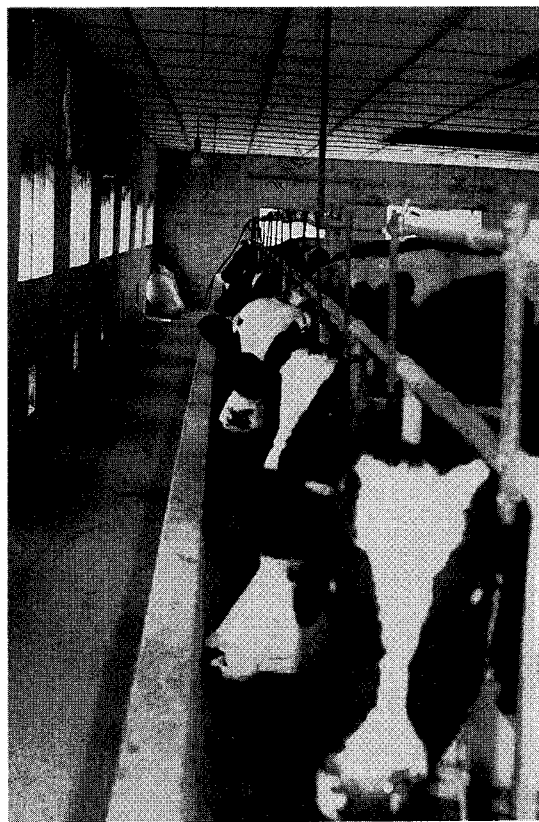
그러나 우리나라 정부가 그러한 인식을 갖게 하고 국민들의 이해를 구하기 위하여 당사자인 낙농가나 대부분 농민들의 노력 없이는 아무리 개방 압력을 막을 수 있는 좋은 방법이 있어도 소용없는 것이 된다.

현시점에서 개방 압력을 막기 위한 노력에 가장 큰 장애물은 압력 국가의 압력 단체이기도 하나 그보다 더 무서운 장애물은 수입개방을 부채질하는 국내재벌의 숨은 활동이며 또 농축산업 포기론을 주장하는 경제부처 각료들의 태도이다.

여기서도 국내의 힘의 경쟁, 즉 파워 게임이 작용하고 있다. 따라서 수입개방 압력에 대응하기 위한 낙농가, 농민의 할일은 대정부, 대국민, 대재벌과의 이해, 협력, 압력 등의 수단을 동원한 파워 게임에서의 승리를 얻는 길 밖에 없다.

농민은 가트니, 우투과이 라운드니, 비오피니 따위의 용어는 내세울 필요가 없다. 그러한 내용은 정부가 해야할 일이다. 국민의 한 구성원으로서 권익을 찾는 노력만 있으면 된다.

그러한 노력은 합법적이고 능률적인 이론의 정리도 필요하고 정치적 투쟁도 필요한 것이지만 우선 무



엇보다 중요한 것은 실질적인 낙농가, 농민의 조직과 단결이 필요하다. 그것은 미국, 구라파, 일본등의 예를 굳이 들지 않더라도 낙농가, 농민의 조직이 지금같이 와해되어 있는한 결코 이 모든 일들을 하나도 해결해 낼수 없기 때문이다.

2. 가트의 예외 규정과 변천 과정

가트의 기본적 통상 이념은 수입 수량 규제 폐지, 즉 무역 자유화의 일반 원칙과 무차별 대우 적용의 원칙으로 구성되어 있다.

그러나 가트는 농축산물에 대한 교역상 예외 조항을 허용하고 있다.

예당초 가트 12~14조의 수입 자유화에 대한 예외 규정은 영국의 ① 국제수지 적자가 해소될때 까지의 예외조치 필요성이 대두되어 만들어 졌고 한편 미국 의회는 농업 생산과 정책을 수입자유화로 부터 보호할 필요가 있다고 문제를 제기하여.

② 과잉 생산시에 생산 조절 계획의 원활한 시행을 보상하기 위한 특별한 예외 조치의 설정을 강력히 요청함으로써 11조 2항 규정으로 이를 관철시킨 것이다.

이와같이 농산물 교역 자유화에 대한 예외 조항은 미국과 영국에 의해 만들어진 것이다.

여기서 만들어진 ①의 국제수지 적자 해소가 바로 지금 우리나라가 소위 비오피 졸업을 했기 때문에 그와 같은 예외 조치에 해당하지 않는다는 것이고 ②의 생산조절이 정부 주도로 되어야 한다는 단서가 있어서 일본이 유제품에 대하여 계획 생산을 하면서도 이와같은 예외 조치를 인정받지 못하게 된 것들등의 최근 유제품 수입개방 압력과 밀접한 관계가 있는 것들이다.

우리나라 1989년도 비오피 졸업과 같은 여건은 1950년대 전반에 구라과의 서독, 프랑스, 덴마크, 네덜란드등이 무더기로 비오피를 졸업하면서 가트 11조국 이행에 따른 농산물 수입 자유화 의무가 발생되었고 이때부터 가트의 농산물 무역 문제가 크게 대두되기 시작하였던 것이다.

그래서 이들 서구 제국들은 EC의 발족으로 EC공동농업정책에 의해 다수의 농산물을 자유화 하였지만, 수입 과징금 징수, 역내 농산물 가격 지지 정책 등으로 사실상 수입을 불가능하게 만들었고, 스위스같이 EC에 가입하지 않은 국가는 가트 가입시에 아예 농산물에 대한 가트 11조의 적용은 자국의 농업및 농업정책 수행권란, 즉 농산물 자금 원칙, 안보상등의 이유로 자유화 불가능을 전제, 그러한 11조 의무를 이행하지 않겠다는 조건을 가트 가입 의정서(加入 議定書)에 못박고 이를 인정 받았다.

일본이 1955년 가트 가입당시 일본의 국제 수지는 적자 구조였고 흑자로의 발전, 소위 비오피 졸업에 대한 전망이 거의 불투명하여 가트 11조국 이행은 마치 남의 일로 여겼고 우리나라의 1967년 가트 가입시에도 이와 같은 분위기였기 때문에 그에 대응하는 조치는 전혀 고려치 않았던 것이다.

서구 제국이 농산물 수입 자유화 의무 이행을 위반하면서 계속 규제를 하고 있는 농산물, 즉 수입수량 규제 잔존 품목을 가트에 통보함으로써 상대 가맹국으로부터 자유화 요구가 없는 한 계속 개방을 유보할

수 있는 근거를 만들어 준것은 1960년의 가트 총회에서의 일이다.

당연히 이러한 행정적 수단을 이용해서 농산물의 수입수량 규제 잔존 품목을 가지고 있는 나라들은 가트에서 영향력이 강한 선진국들 미국, 영국, 서독, 프랑스, 이태리 등이고 일본도 현재 22개 품목을 가지고 있는 것이다.

이들은 모두 서로가 그러한 품목을 가지고 있어서 가트내에서 상호 자유화 요구가 별로 없게 되었고 1960년대 이후 가트내 규제 실시 내용만 홍보하고 계속 규제를 해오고 있다.

미국은 1933년의 농업법을 내세워 농산물 수입개방 의무를 영구적으로 면책(免責)받는 웨이버(Waiver)수단을 취득하고 있다.

1963년—1967년에 진행된 케네디 라운드에서는 주로 관세 인하에 초점이 맞추어 졌고 실제 효과를 보았으나 농산물의 자유화 문제는 협상 대상이 되지 않았고 다만 이때 호주에 의해서 시장 접근 가능성(Access 개선)의 확대가 처음 발의 되었다.

1973년부터 개시된 동경라운드에서는 주로 비관세 장벽의 철폐가 다루어 졌다. 석유파동, 식량파동 등이 줄이어 터진 70년대의 세계 경제 상황으로 지지부진 하던 동경라운드가 본격 협상되기 시작한 것은 1979년부터였고 이때가 바로 일본이 쇠고기, 오렌지 등 농산물 13개 품목 자유화 압력을 미국으로 부터 받기 시작한 시기였다.

이당시 일본의 대미무역 흑자는 100억 달러 정도였고, 미국은 일본이 세계 경제 무대에서 지금까지 가트체제 내에서 얻은 이득에 대한 응분의 댓가를 요구하기 시작한 것이다.

사실상 위해서 살펴본 농산물 교역과 각국의 대응 과정에서와 같이 일본이 1963년에 비오피를 졸업한 이후 그때(1979년)까지는 농산물에 대한 특히 쇠고기, 유제품등에 대한 수입개방 압력을 본격적으로 받지는 않았던 것이다.

일본으로서는 거의 20년을 버틸 수 있는 시간을 번 셈이었다.

잘 알려진 바와 같이 70년대는 석유, 식량 파동과 더불어 농산물에 대한 수출보조금, 생산비 보조금, 수입 장벽 보호등으로 미국, EC등 세계 선진국들의

농산물 생산은 과잉되고 농산물의 국제 무역 질서는 혼란에 빠져들게 되고 미국, EC의 농업 보조금 과잉 농산물에 대한 재고 부담등에 재정적인 한계에 부딪치게 된 기간이었다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 “농업 무역의 자유화 증진을 통하여 농업무역에 영향을 미치는 모든 조치들이 새로운 가트 규칙 또는 규율에 통제 받을 수 있도록” 다자간 협상을 벌이기로 한것이 우루과이라운드이며 또한 이 협상에서 농업 부문의 목표 요지이다.

즉, 수입제한 뿐아니라 국내 보조금을 포함한 농업 보호 조치의 축소와 식품위생, 동식물의 검역 규정의 통일등 농산물 무역에 악영향을 미치는 모든 사항을 최소화 하는 것을 과제로 하고 있다.

그러나, 이 우루과이 라운드의 고민은 참가 각국이 처해있는 다양한 농업 사정을 반영한 제안들이 있기 때문에 이러한 격심한 의견 차이를 여하히 좁힐 수 있느냐 하는 문제에 봉착해 있다.

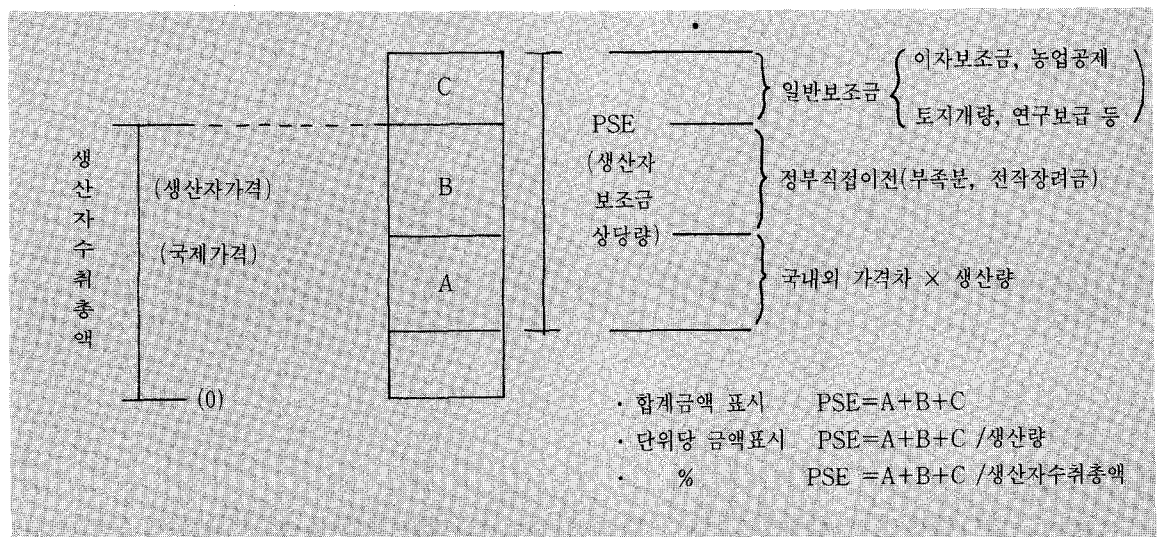
농산물 수출 국가들인 케안즈 국가군(호주, 캐나다, 태국등 14개국)은 일정 기간내 농업보호-농업보조금 및 수입장벽-을 완전히 철폐할 것을 주장하고 있는가 하면, EC, 북구제국은 케안즈, 즉 미국의 제안을 즉각 거부하면서 농업 보호 정책의 필요성을 인정하고 그러한 농업보호 완전 철폐는 불가능하고 점진적으로 삭감해 나갈것을 주장하고 있다.

또 일본은 기본 식량의 자국내 생산에 의한 식량 안전보장, 국토의 환경보전등 농업 고유의 비경제적인 다양한 역할을 충분히 고려해야 하며 따라서 농업 보호 철폐는 불가능하다는 단호한 결심을 표명하고 있고 여기에 한국·스위스가 같은 입장에 있다. 지난해 9월의 농업 협상그룹 회의에서 일본의 기본적인 견제 시 내용은 ① 일본은 비무역적 관심사항중에서 특히 식량 안전 보장을 중요시 한다. ② 식량안전보장의 획득 수단으로는 비축보유, 안정적 수입 확보, 생산 잠재력의 유지등이 있으나 해외 의존도가 높은 식량 수입국을 최소한의 기초 식량에 관하여는 필요한량의 국내 생산 능력을 유지하는 것이 필요하다는 것이 골자로 되어 있다.

일본은 또 이와 관련하여 가트 규정의 수정 부분에 대한 의견을 ①수입 수량 제한 조치에 관한 현행의 가트 11조 요건을 개선함과 동시에 웨이브(Waiver) 등에 근거한 인정되고 있는 제한사항도 가트 규정에 추가 삽입해야 하며 ②식량 부족 위기에 처한 경우 식량 수출을 금지할 수 있도록 규정을 수정해야 하며 ③수출 보조금은 단계적 삭감을 통하여 철폐해야 하며 ④무역을 왜곡 시키는 영향을 주는 국내 보조금은 그 영향을 경감시키도록 가트 규정에 삽입한다.

단, 생산 기반 정비 사업, 과잉 농산물의 생산 조절 등에 대한 보조금은 그 대상에서 제외 시킨다는 것 등으로 제시하였다.

(그림1) OECD -경제개발 협력기구의 AMS 방식의 개념



또 우루과이 라운드에서 농업 협상의 최종 목표인 “농업 보호의 상당 정도의 점진적 삭감”은 종합 계량 방식(AMS)을 채택케 함으로서 특정 전략적이고 식량자급 대상인 기본 품목을 계속해서 보조할 수 있는 길을 터놓을 필요가 있다는 의견도 제시하고 있다.

(AMS)방식의 개념은(그림1)과 같으며 이와 같은 생산자 보조금의 국가별 규모는 (표1)과 같다.

(표1) 선진제국의 농산물 PSE값(%) (1981년도)

국별	유제품	쇠고기·송아지고기	쌀	전작물평균
미국	48.2	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 농업보조 전면철폐를 주장하고 있기는 하지만 우루과이 라운드가 올해 말까지 시한이 되어 있기 때문에 미국내법(농업보호법)들을 개정해야 하는 어려움이 있기도 하다.

앞으로 우루과이 라운드 협상에서 유제품 수입 개방 압력 문제와 관련된 점은 ① 낙농보호 수준과 AMS방식에 의한 계량 여부 ② 가트 규정의 개선—특히 11조 2항의 내용 ③ 액세스 개선 ④ 식량안보, 기본 식량 확보등의 개념 채택여부등이므로 우리의 입장으로서 우루과이 라운드의 협상 결과에 귀를 기울일 필요가 있다.

만일, 협상 결과가 상기 사항에서 긍정적으로 받아 들여진다면 우리나라의 유제품 수입개방 문제는 물론 나머지 수입 억제 농산물 까지도 한시름 놓을

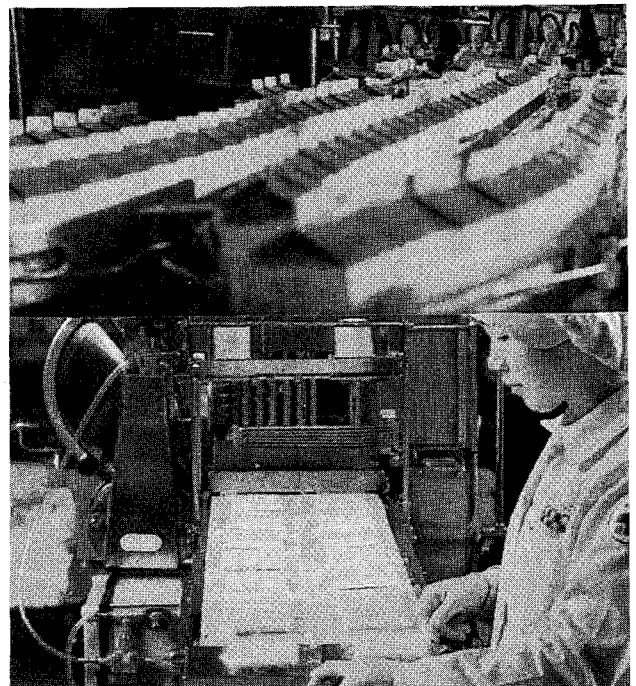
수 있는 길이 있지 않을까 기대된다.

3. 유제품 수입 개방 협상을 통한 일본의 경험과 교훈

일본은 70년대 초반에 석유 파동에 따른 국내식량 안보론의 대두로 그 때까지의 농산물시장 개방 작업을 중단하였는데 이때 22개국의 잔존 수입제한 품목에 불만을 품은 미국이 1986년에 그중 12개를 골라서 가트 위반으로 제소함으로써 유제품도 여기 포함되어 협상 테이블에 놓이게 된 것이다.

미국이 제소한 12개 품목은 (표 2)와 같으며 그중 잡두(雜豆)와 낙화생은 부당(위반 혐의), 나머지 분유와 연유를 포함한 10개 농산물이 모두 위반 판결을 받았다. (표 3참조) 이유는 연유, 유제품은 가트 11조 2항(C)의 농산물이 아니고 그 가공품인것이라는 점이다. 또 생산제한(계획 생산)도 정부에 의해서 강제성을 가지고 실시되고 있지 않다는 점이다. 더기 국가 무역 품목인 탈지분유도 위반 판결을 받았다는 것은 일본의 입장으로는 충격이 아닐 수 없었다.

국가 무역품은 국내 농업 정책상 국가가 스스로 그 품목을 직접 통제하는 것이기 때문에 수입개방 압력



에 강력한 대응 수단이요 협상 카드였으나 일본의 탈지분유는 국가 무역품이라 하더라도 가트 규정 제 11조 2항(C)의 요건 (표 4참조)을 갖추지 못하면 위반이라는 결론을 내리게 된 것이다.

사실상 12개 품목은 앞서 언급한 “잔존 수입제한 품목”으로서 일본의 비오피 졸업 이후 22개 잔존 수입제한 품목으로 된것 중의 품목이기 때문에 가트 제 11조 1항의 위반 품목이고 일단 상대국의 제소가 있으면 가트 위반 재정(裁定)판결을 받을 가능성이 높기 때문에 가트 제소전에 상대국과 외교적 교섭과 조정을 끈질기게 추진하여 해결해야 한다는 뼈저린 경

험을 하게 된 것이다.

그 결과 이제 일본의 농업은 국제 사회에서의 가트 체제내의 수입개방 압력으로 부터의 도피처를 잃고만 것이다.

그러나, 일본 정부는 가트의 재정에 일괄 수락을 하였지만 탈지분유와 전분 등 2개 품목은 일본의 기본 식량과 기간 농산물이기 때문에 “수입 자유화가 지극히 곤란”하다는 이유로 자유화하지 않을 것임을 결정하고 있다.

이들 두 품목은 모두 복해도를 주 생산지로 하고 있고 만일 이것들이 수입개방될 경우 일본은 복해도

(표2)미국의 대일(對日)GATT 23조 2항 제소 품목(12품목)

세 번 (HS기초)	품 목	품 목 설 명
04.02 04.04 04.06-30	무당연유등 가공 치즈	연유, 탈지분유, 전지분유, 웨이등
07.13	잡두	· 완두콩, 누에콩, 강남콩, 팥이 여기에 포함됨.
11.08	전분등	· 수입품은 타피오카 전분등 국산은 고구마 전분
12.02	낙화생(기름을 짜기위한 것은 제외)	
16.02	쇠고기, 돼지고기 조제품	· 콘비프, 런천머트, 시즌드비프등
17.02	포도당, 유당등	· 포도당은 전분이 원료, 유당은 우유에 포함된 당분(유당의 함유율이 90%에 달하지 않는 것)
20.07	후르쯔푸레, 후르쯔페이스트	· 과실을 으깨고 부셔서 만든것(푸레) 및 이것을 농축시킨것(페이스트)으로 주스의 원료
20.08	파인애플 조제품, 후르쯔 팔프	· 후르쯔팔프는 과실을 으깨고 부셔서 만든것으로 주스의 원료(푸레보다도 거칠음)
20.09		
22.04	밀감 과즙	· 밀감 과즙에는 사과, 포도등이 있음
22.05	토마토 주스	
22.06		
22.08		
21.03	토마토 케찰 토마토 소스	
19.01 21.06	그외의 조제 식료품	· 아이스크림 믹스 및 육아용 조제분유 그외의 우유 주성분으로 되는 조제 식료품, 설탕의 중량 비율이 50% 이상의 조제식료품

* 주 이 유제품의 대상 품목임.

(표3) GATT 이사회의 재정 내용 (보기 : 0위반, △부당)

재정	품 목	재정사유
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, 케첩	④
0	전분	③ ④ ⑥
0	포도당	④ ⑥
△	잡두	⑦
△	낙화생	⑦
0	기타 조제 식료품	④ ⑥

(재정 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 충족 시키지는 않음.
- ⑤ 가공품 수입제한을 신선품, 초기 가공의 수입제한이 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.

(표4) GATT 제 11조 2항(C)에 근거한 수입 제한

1. 수량 제한의 일반적 금지(GATT 제 11조 1항)
 관세 이외의 수입제한 조치는 원칙적으로 금지

2. 상기의 예외(농수산물에 대해서는 수입제한으로 다음의 요건에 적합할것. GATT 제 11조 2항(c)(i))

(1) 그 대상이 농수산물인것
 농수산품을 가공한 상품의 경우는 (i)보존이 가능하지 않는것 (ii)신선품과 직접 경쟁할 수 있는 것

(2) 국내 생산제한 조치를 실시하기 위해서 필요한 것이어야 한다.
 이 경우 당해 생산제한 조치는 다음의 요건에 적합한 것이어야 함.

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

를 포기하는 것이며, 그것은 바로 일본의 국토 일부를 포기하는 중대한 정치, 사회문제가기 때문이다.

이와 같이 가트 규정 위반 품목에 대한 가트 재정에 거부할 경우 제소국(提訴國)은 대상 요구(代償要求)를 하고 가트는 이를 인정하고 있으므로 그 교섭에서 일본은 유제품에 대하여 아이스크림, 냉동 요

구르트 등 5개의 고 부가가치 유제품을 2년후(1990년)에 자유화하고 액세스 개선을 병행하는 것으로 미일 협상에서 타결됨으로서 당분간 유제품과 전분의 수입자유화는 늦추어진 것이다. 미·일 협상에서 일본이 개방한다는 유제품은 사실상 수입이 곤란하거나 일본 시장에서 영향이 적은 것들로서 이들이 만

일 100% 수입 대체가 된다하더라도 그 량은 국내 총 원유 생산량의 11% 수준에 불과하다. 일본의 입장으로는 탈지분유는 끝까지 막겠다는 것으로 그것은 탈지분유의 주 생산지인 북해도를 지키겠다는 것과 같은 의미가 있는 것이다.

그러면 미국이 왜 제소국으로 대상 요구를 끝까지 주장하며 일본의 낙농시장 개방확대를 더욱 강경하게 밀어 붙이지 않았을까?

그것은 두가지 측면에서 생각할 수 있다. 하나는 미국의 낙농이 국내 자급용이지 수출형 산업이 아니라는 점과 다른 하나는 미국 쇠고기 수출이 곤란해질 것을 우려한 점 등이다.

일본의 낙농이 위축될 경우 200만 두나되는 젖소가 저렴한 값으로 대량 공급된다면 미국의 쇠고기 수출은 어렵게 된다는 것이다.

여기서 우리는 앞으로 유제품 수입개방 관련 대응 및 협상 테이블에서 이와 같은 사례를 심사숙고하여 활용할 가치가 있을 것이다.

또 한가지 고려할 사항은 일본의 경제규모가 이미 너무 강대하여 대미 무역흑자규모가 500-600억 불에 달하기 때문에 미국이 만일 일본에 대하여 제재 조치를 가하면 일본도 역제재를 강화할 능력이 있다는 점이다.

일본이 이와 같이 지금까지 가트 및 대미 협상에서 유제품에 관하여는 ① 국가무역품으로 지정시행 ② 부족분 지불제 도입 등 정부 재정 지원 ③ 계획 생산 등 국내 생산제한 등을 주요 협상 카드로 사용하여 왔으나 가트 규정의 이해와 해석, 그 방법상의 문제(계획 생산이 정부에 의해 강제성을 가지고 시행되고 있지 않다는 점등) 등으로 효과적인 대응에는 실패하였지만 일본 정부도 강력한 낙농유지, 보호의지를 가지고 가트와 미국에 대하여 개방 거부를 한 것이다.

그러나 그러한 정부의 의지가 저절로 생겨난 것은 결코 아니며 낙농가들의 결사적인 노력의 결과로 보아야 한다.

1980년대 중반 일본 여당인 자민당은 “이제 농민으로부터의 지지는 무시해도 괜찮다”는 오판으로 국회의원 선거에 참패 당한것도 작용하였지만 보다 중요한 원인은 전국에 6만 6천 밖에 되지 않는 낙농가가

일치 단결하여 강력한 정치 활동을 하고 있기 때문이다.

일본에는 현재 18개의 전국규모 낙농가 단체가 있고 기능별로 분업화되어 있으나, 이들의 정치적 활동은 전국 낙농협회로 뭉쳐져 있다.

전국 낙농협회는 일본 낙농정치 연맹을 두고 있으며, 여기서는 낙농정치회를 만들어 국회의원을 200명이나 가입 시켰고 얼마전 이들 모임에 국회의원이 모두 참석하는등 막강한 정치적 실력을 행사하고 있다.

이들 낙농가 조직의 행동 대원들은 낙농 청년 연맹의 대원들이다.

이들은 국회의원 선거에 직접 뛰어 효과적인 선거 결과를 얻고 있다.

모든 낙농가 단체의 현관 입구에는 “수입개방 특별 대책 위원회”라는 간판을 내걸고 부심하고 있다. 한편 낙농가 수입압력 반대 결의대회를 위한 기금을 7억원 조성하고 대미 농업압력단체와 현지 방문 교섭 활동도 벌였다.

또한가치 중요한점은 일본의 낙농가들과 정부는 수입개방을 무조건 막기만 하겠다는 자세가 아니라 국제 경쟁력 향상을 위해 노력하겠다는 태도도 아울러 가지고 있다는 것이다.

우선 정부도 일반 농업예산을 지난 3년간 매년 3%씩 감액하였으나 낙농부문은 '90년도 예산에 약 3,100억원으로 전년도 수준을 계속 유지하고 축산진흥사업단 예산에서는 전년대비 5.3배 증액된 800억원을 편성하였다.

예산증가 초점은 생산성 향상, 유질개선, 환경보전등에 두었다.

예를들면 낙농생산 경영대책비 690억원(전년대비 10배증액), 생유 수급조정 기금 514억원, 경영 진단 지도 92억원, 우유유통 소비 대책 117억원, 환경보전 목장이전 대책 보조 90억원, 생산성 향상 용자 1,127억원(3년거치 10년 상환, 무이자)등이다. 물론 원유 가격 보조금(부족분 지불금)1,266억원과 학교 우유 급식 보조 280억원은 별도 계상되어 있다.

우리나라의 낙농관련 정부예산에 비하면 천지 차이가 아닐수 없다.

그래서 생산성, 유질(乳質), 생산구조 개선등을

EC 수준으로 하겠다는 목표를 세웠고 1985년도의 수준은 이미 EC를 능가하였다.

즉, 호당 사육두수는 30.4두(초임포함 성우)-북해도의 경우 53.2두-이고, 경산우 두당 산유량은 6,130킬로-북해도 6,483킬로-이며 세균수는 90%가 30만/ml, 체세포수는 30만 이하로 되어 있다.

특히, 유질은 세계 최고 수준으로 한다는 구호를 내걸고 소비자들에게는 국산 유제품이 우수하고 안전하다는 홍보를 하여 큰 효과를 얻고 있다.

생산기술 측면에서도 수정란 이식 2등분은 이미 상업화 되었고 향후 16등분까지 가능하다고 한다. 이와같은 노력을 하는 낙농가는 매우 부지런하고 열심히 공부한다.

필자가 북해도에 방문한 당시('90.2.2)마침 샷바로에서는 낙농 종합 연구소 주최로 후리스톨 우사에 관한 토론회가 있었는데 약 200여명의 낙농가가 참석하여 어찌나 열심히 듣고 토론하는지 약두시간 반동안 잠담하는 자는 한명도 없었고 끝까지 자리를 꼭 지키고 토론 내용을 기록하고 단상의 발표자로 부터 눈을 떼지 않아 마침 맨앞줄에 앉아 있던 필자는 너무나 진지하고 조용한 분위기가 깨질까봐 화장실에 가기가 어려워 참을 수 밖에 없었던 경험을 하였다.

이들의 말대로 세계 최고의 기술 수준으로 최대의 생산성과 최고의 유질을 만들 수 있는 가능성이 충분하다고 느껴진다.

한편 정부와 낙농가, 유업에서는 공동 노력으로 유가의 하향조정, 소비확대 노력등으로 대외 경쟁력을 강화해 나가고 있다.

우선 가격면에서 가공용 원유의 정부 보증가격을 1983년 이후 3년간 동결한후 1985년 이후 계속 하향 조정하였다.

즉, 1985년에 키로당 90.07엔 하던 보증가격이 1989년에는 11.4% 낮은 79.83엔이 되었다.

따라서 같은 기간중 음용유의 소비자 가격도 8.7% (1ℓ 용)나 인하 되었다.

또 소비 신장을 위하여 정부 40%, 낙농가 유업체 각 30%씩 부담하여 자조금을 조성하여 우유의 칼슘과 유지방의 우수성을 홍보함으로써 최근 3년간 음용유 소비신장이 12.7%나 늘어났고 발효유는 36.4%나 신장되었다.

이상과 같은 일본의 낙농 상황이 시사하는 교훈을 요약하면

① 북해도를 낙농지대로 설정, 정책 개발해 두었다.

② 정부는 낙농산업을 보호, 유지한다는 의지가 선명하다.

③ 막강한 낙농가 단체가 단결하여 강력한 정치력을 행사하고 있다.

④ 유업체는 낙농가와 협력관계를 가지고 생산성 향상, 유질개선, 소비확대, 수입개방 대응 등의 사안에 공동 대처하고 있다.

⑤ 일본의 경제 규모가 수입개방 압력에 강력한 대응 방어가 되고 있다.

⑥ 수입개방 대응 문제는 어디까지나 국내 문제가 우선된다는 결론을 얻고 있다는 것 등이다.

4. 실무적 대응 반안의 검토와 낙농가의 역할

서두에 언급한 바와같이 유제품의 수입개방 대응 문제는 낙농가와 관련자 모두의 자세에 달려 있다해도 과언이 아니다. 우리가 가트 11조국이 되었다고 무조건 개방 할 수 밖에 없다는식의 정부 태도가 먼저 고쳐져야 할 것이고 낙농가들도 허탈해할 것이 아니라 정부와 여당이 낙농가를 무시 못할 정도로 단결하여 대처해야 할 것이다.

지금과 같이 단결되지 못하고 지도자들이 감투 싸움이나 하고 이런에만 눈이멀어 있다면 또 낙농가들이 열심히 노력하지 않는다면 우리나라 낙농은 자멸할 수 밖에 없을 것이다.

수입개방 대응을 위한 방안은 대체로 두 갈래로 생각할 수 있다.

하나는 정부가 정책적으로 가트 협상에서 대처할 일이고 다른 하나는 낙농가, 유업체가 자구적 노력으로 정부가 움직이도록 하고 또 스스로 생산성 향상, 유질개선, 원가절감, 소비홍보등을 통하여 경쟁력을 높여가고 국민 소비자들로부터 국산 유제품의 우수성과 안전성을 인정 받는 일이다.

먼저 정부로서는 가트 11조국이 되어 국제 수지 악화를 이유로 자유스럽게 허용 받아온 수입억제 조치

를 앞으로는 구체적인 가트의 예외 면책 조항을 적용하여 가트로부터 승인과 양해를 구해야 할 것이다.

유제품 수입개방과 관련하여 고려할 수 있는 사항을 검토해 보면 다음과 같다.

(가) 수량제한 철폐의무에 대한 예외 규정(가트 제 11조 2항 및 제 17조)

이것은 농산물에 관한 특별 조항으로 제 11조 2항에서의 ① 국내 생산 제한 ② 과잉 생산 억제 등의 정부조치 시행등의 경우에 적용된다.

이를 위해서는 일본의 실패 경험에 비추어 정부가 직접 우유의 계획 생산 체계를 구축, 실시함으로써 이를 적용할 수 있을 것이다.

이 경우 반드시 낙농가의 조직이 전국 일원화될 필요가 있고 이를 위한 정부의 재정적 지원이 필수적일 것이다.

또 이와 동시에 제 17조의 국가 무역에서 정부 직접 소비로 유제품을 소비하는 방법, 즉 군용, 형무소, 기타 복지시설등에 대한 유·무상 공여로 유제품을 공급함으로써 국내 잉여 유제품과 수급 조절용 수입 유제품(정부가 직접 수입)등을 이용함으로써 수입 수량을 효율적으로 제한할 수 있을 것이다.

한편 만일 요점과 같이 국제 수지가 계속 악화될 경우 일시적으로 잠정 수입제한이 될 수도 있는 점을 고려하여 활용할 수 있다.

(나) 조부(祖父)조항과 잔존 수입 제한 품목

이것은 가트 가입당시 국내법이 우선 규정한 내용이 가트 규정에 맞지 않을 경우 정부 재량에 의해 수입 규제의 해제가 불가능한 경우 수입개방 예외를 인정 받을 수 있다.

낙농 진흥법은 우리나라가 가트 가입당시 1967.4 보다 3개월전인 1967.1에 제정 시행되었는데 그 내용에 수량 규제를 규정한 내용과 정부 재량으로 수입 규제 해제가 잔존 수입 제한 11개국 이행때 수입자유화 약속외의 잔존 수입 제한 품목을 두는 것으로 대개의 선진국들은 이를 그 나라의 주요 농산물에 적용하고 있다.

이 방법이야 말로 정부가 의지만 있다면 유제품을

여기에 포함시킬 수 있을 것이다.

(다) 면책조항(Escape Clauses)

① 긴급 수입 제한 조치(Safe Guards)-제 19조
이는 "수입국의 동종(同種)산품 또는 직접적 경쟁 산품의 국내 생산업자에게 심각한 피해를 주거나 줄 우려가 있을 때" 개방 의무를 정지시킬 수 있는 조항이다.

② 반 덤핑 및 반덤핑코드-제 6 조

이것은 "수입국 산업에 대한 실질적인 피해를 야기하거나 피해를 줄 우려가 있을 때"로 상기의 긴급 수입제한 조치에 비슷한 규정으로 수입제한 조치를 할 수 있다.

(라) 수입 개방 의무 면책(Waiver)-제 25조 5항

이것은 현실적으로 우리가 적용하기 어려운 조항으로 미국등 강대국들이 가트 초기에 남용하여 지금까지 적용하고 있다.

미국이 유제품에 대하여 수입규제 하는 대표적 사례이다.

(마) 관세 번호(HS)의 재분류

이는 유제품의 다양한 품목을 현재 분류에서 보다 더 세분하여 "기타"로 분류될 수 있는 모든 유제품을 재분류하여 확실하게 제한될 수 있도록 해야 할 것이다.

이상의 수입개방에 대응하는 실무적 방법들이 있으나 이것은 정부가 할일로서 낙농가는 이러한 방법의 적용 개발을 위하여 투자하고 정부가 의지를 가지고 노력하도록 응원해야 할 것이다.

한편 일본이나 EC와 같이 생산성 향상, 유질개선, 공동소비 홍보, 생산조절 등을 위한 노력도 동시에 추진해야 한다.

재삼 바라건대 이 모든 노력과 방법도 낙농가의 단결과 조직적 협력이 이루어지지 않는다면 아무것도 할 수 없게 된다는 사실을 명심하고 실천해 주기 바란다.