

세계화속의 한국낙농, 무엇이 문제인가! - FTA시대를 맞이하는 한국낙농의 위치와 과제 -



제 2주제

한·미 FTA, 최근 미국의 우유수급 동향 및 전망



조석진
영남대학교자연자원대학교수

I. 머리말

2006년 2월 3일 한·미 양국에 의해 FTA 협상 개시가 선언되었다. 그에 따라 2006년 5월 5일부터 협상이 개시되어 美행정부의 신속처리권한이 종료되는 2007년 6월 말까지 협상을 마무리해야 하는 입장이다. 그런 가운데 한·미 FTA 발표가 있는 후 국내 농업부문의 반발이 점차 심화되고 있다. 이처럼 한·미 FTA를 둘러싸고 농업부문이 우려를 나타내고 있는 것은 무엇보다 미국이 세계에서 가장 큰 농산물 수출국이며, 경쟁력에 있어서도 절대적인 우위에 있기 때문이다. 더욱이 2005년 현재 한국은 미국의 다섯 번째 농산물 수출국이다. 따라서 한·미 FTA가 체결될 경우 한국의 미국산 농산물에 대한 수입확대는 불가피할 전망이다.

한편 한·미 FTA 협상개시 선언이 있는 직후 미국의 낙농연합(NMPF) 및 유제품수출위원회(DEC)는 美무역대표부(USTR)에 한·미 FTA 개시를 적극 지지한다는 서한을 발송하였다. 그 속에

서 NMPF의 회장인 Jerry Kozak는 한국은 미국 낙농산업에 있어서 전략적으로 매우 중요한 나라의 하나라고 지적하였다. 아울러 “한·미 FTA가 적절히 이루어지면, 미국산 유제품의 수출확대가 기대된다”라고 말하였다. 이는 미국의 낙농업계가 한·미 FTA에 거는 기대가 어느 정도인지를 단적으로 나타내는 것이라 할 수 있다. 2004년과 2005년에 한국은 미국으로부터 각각 46백만 달러와 58백만 달러의 유제품을 수입하였으며, 수입액은 점차 증가추세를 나타내고 있다. 따라서 금후 한·미 FTA 체결에 따라 현재보다 관세장벽이 낮아지면, 미국으로부터의 유제품수입이 증가할 전망이다.

본고는 상기와 같은 문제의식 하에서 한·미 FTA와 관련하여 미국 낙농산업의 현황과 전망에 대해 검토하는 것을 목적으로 한다. 이하 Ⅱ에서 미국의 우유수급현황, 낙농정책, DDA 및 FTA에 대한 기본입장 및 다른 나라와의 FTA 체결에 있어서의 미국의 유제품에 대한 협상전략 등에 관해, Ⅲ에서 금후의 전망 및 대응책에 대해 각각 검토한다.

II. 미국 낙농산업 현황

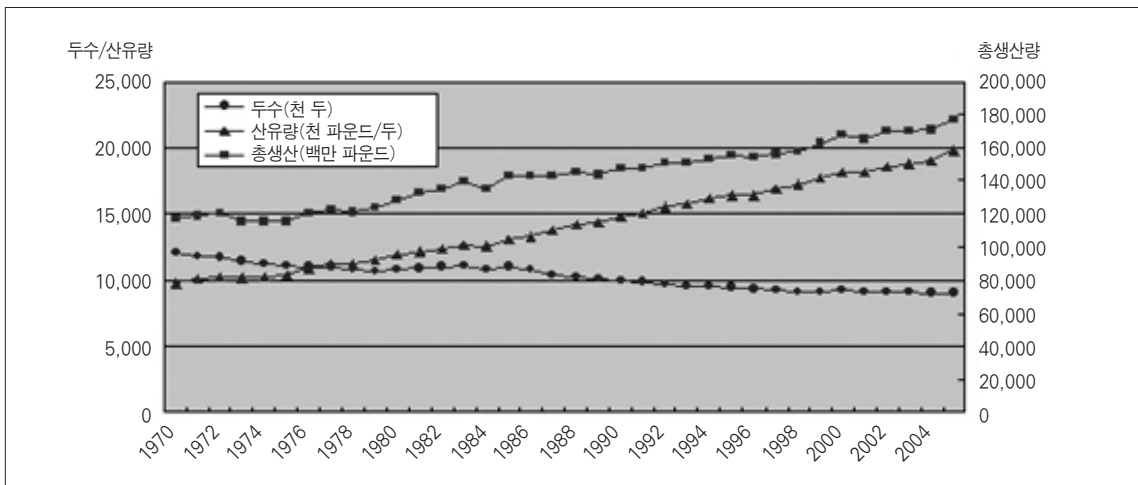
1. 사육두수 및 원유생산량

〈그림 2-1〉는 지난 35년간(1970~2005) 미국의 유우두수, 산유량 및 원유생산 추이를 나타낸 것이다. 여기서 알 수 있듯이 유우두수는 1970년도의 1,200만두에서 2005년 현재 904만두까지 감소하여, 연율 0.81%의 감소율을 나타냈다. 이에 비해 두당 산유량 및 총생산은 같은 기간에 각각 2.05%와 1.19%의 연평균 증가율을 나타냈다. 그 결과 2005년 현재 미국의 두당 산유량 및 총원유생산량은 각각 8,935kg과 79,645천 톤에 달한다. 유우두수는 감소하고 있으나 두당 산유량 및 총생산이 증가하고 있다. 이는 무엇보다 미국 낙농이 뛰어난 기술력을 바탕으로 지속적인 생산성향상을 추구함으로써 경쟁력을 높이고 있음을 의미한다.

2. 유제품 생산 및 수출

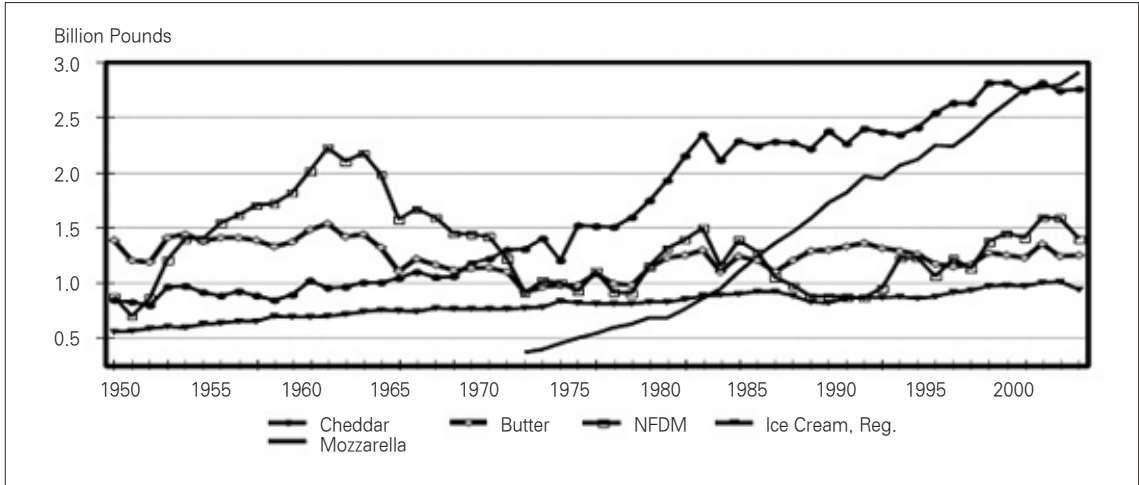
다음의 〈그림 2-2〉는 2004년 현재 미국의 유제품 생산 현황을 나타낸 것이다. 여기서 알 수 있듯이 최근 미국의 치즈생산이 급증하고 있다. 그 중에서도 피자용 모짜렐라치즈의 생산증가가 두드러지고 있다. 2004년 현재 치즈의 총생산은 3,996천 톤으로 총 원유생산량의 52%가 치즈생산에 투입되고 있다. 이에 비해 탈지분유(NFDM)를 포함한 타 유제품 생산은 매우 안정적이다. 이처럼 미국의 치즈생산이 증가하고 있는 것은 미국 내는 물론 주요 선진국의 우유소비가 점차 시유 중심에서 치즈 중심으로 바뀌고 있다는 사실과 무관하지 않다. 그 결과 최근 WTO 체제 출범 이후 미국의 치즈 수출이 안정적으로 증가하고 있다. 이 같은 추세는 금후에도 지속될 전망이다. EU의 수출보조금에 의한 수출이 감소할 경우 미국의 수출량은 더욱 증가할 전망이다. 이는 미국이 호주나 뉴질랜드에 비해 경쟁력은 약하나 이들 두 나라의 수출량에 한계가 있기 때문이다. 따라서 DDA 이후 각국의 관세장벽이 낮아질 경우 미국의 치즈를

〈그림 2-1〉 미국의 유우두수 및 산유량 추이(1970-2005)



자료: USDA

〈그림 2-2〉 미국의 유제품생산 추이(1950~2004)



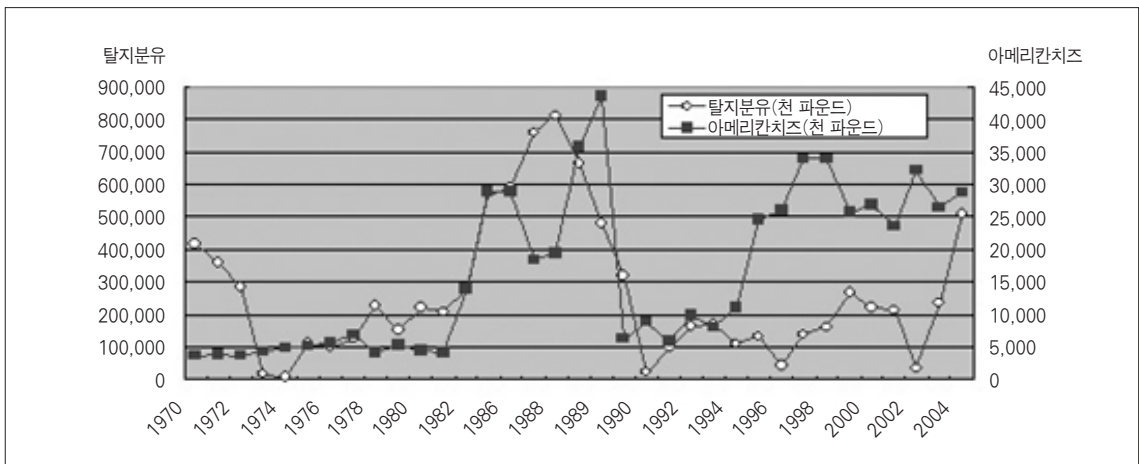
자료: USDA

중심으로 하는 유제품 수출증가가 예상된다.

한편 〈그림 2-3〉은 미국의 탈지분유 및 치즈의 수출추이를 나타낸 것이다. 수출량에 있어서는 탈지분유가 많으나 매우 불안정한 변화를 나타내고 있다. 이에 비해 치즈수출은 WTO 체제가 출범한

1995년 이후 안정적인 수준을 유지하고 있다. 다음의 〈표 2-1〉은 2004년 미국의 유제품 수출현황을 나타낸 것이다. 여기에서 알 수 있듯이 수출량이 많은 품목은 탈지분유, 유장(whey protein), 유당, 치즈 등의 순이다. 이에 비해 요구르트, 버터 등은 수출량은 적으나 최근 수출증가율이 높다.

〈그림 2-3〉 미국의 유제품 수출 추이(1970~2004)



자료: USDA

〈표 2-1〉 미국의 유제품 수출 현황(2004)

품 목	수출량 (M/T)	증감율(2004/2003) (%)
탈지분유	258,447	+75
유장	209,806	+21
유당	155,779	+9
치즈	61,305	+18
음용유 및 크림	27,603	-7
아이스크림	23,831	-18
버터	6,107	+76
요구르트	3,980	+97
버터오일	2,287	-70

자료: US DEC

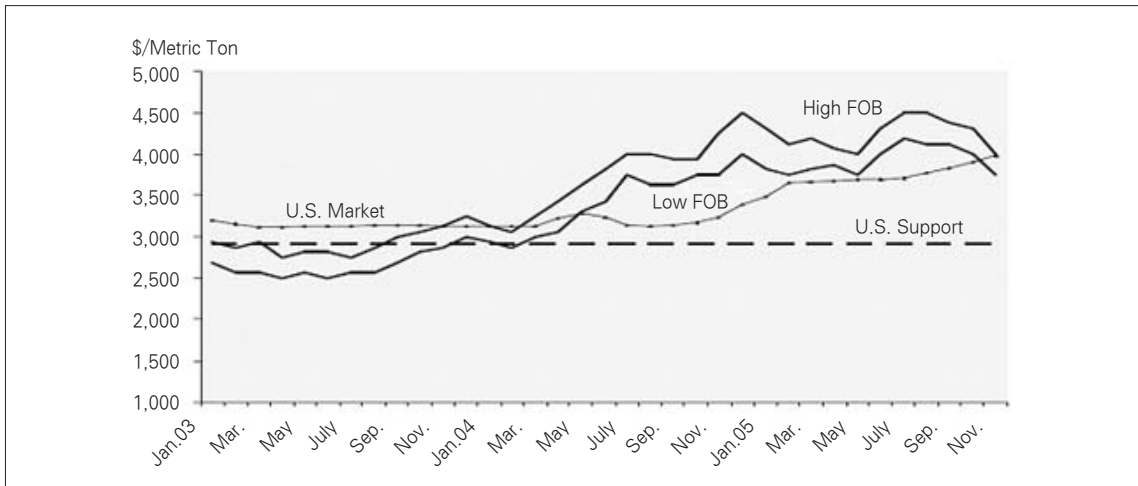
이처럼 미국의 유제품 수출구조가 지금까지 탈지분유 및 유장을 중심으로 이루어져 왔다. 이는 〈그림 2-4〉에서 알 수 있듯이 이들 유제품에 대한 미국의 국제경쟁력이 높기 때문이다. 탈지분유의 경우 〈그림 2-4〉에서 알 수 있듯이 미국내 시장가격이 국제 시장가격을 지배하고 있는 EU의 수출가격(FOB)

에 비해 저렴하다. 이는 미국의 가공원료유에 대한 지지가격이 100파운드당 9. 달러로 매우 낮기 때문이다. 반대로 탈지분유나 유장에 비해 수출량이 적은 치즈는 〈그림 2-5〉에서 알 수 있듯이 미국내 가격이 국제가격을 상회하고 있다.

따라서 관세장벽인하 또는 수출보조금이 지급되지 않는 한 당분간 수출증가는 어렵다. 따라서 2004년을 기점으로 최근 미국의 원유가격이 하락하고 있는 가운데 미국산 유제품의 수출확대를 위해 생산자단체가 자조금을 재원으로 수출보조금을 지급함으로써 수출을 늘리고 있다.¹⁾ 2005년 7월과 11월에 한국으로 수출된 총 526톤의 미국산 체다 치즈는 CWT의 수출보조금에 의한 것이었다. 이 같은 생산자단체의 자조금에 의한 수출은 WTO상 합법임을 감안할 때 금후 귀추가 주목된다.

한편 다음의 〈표 2-2〉는 한국에 대한 미국의 유

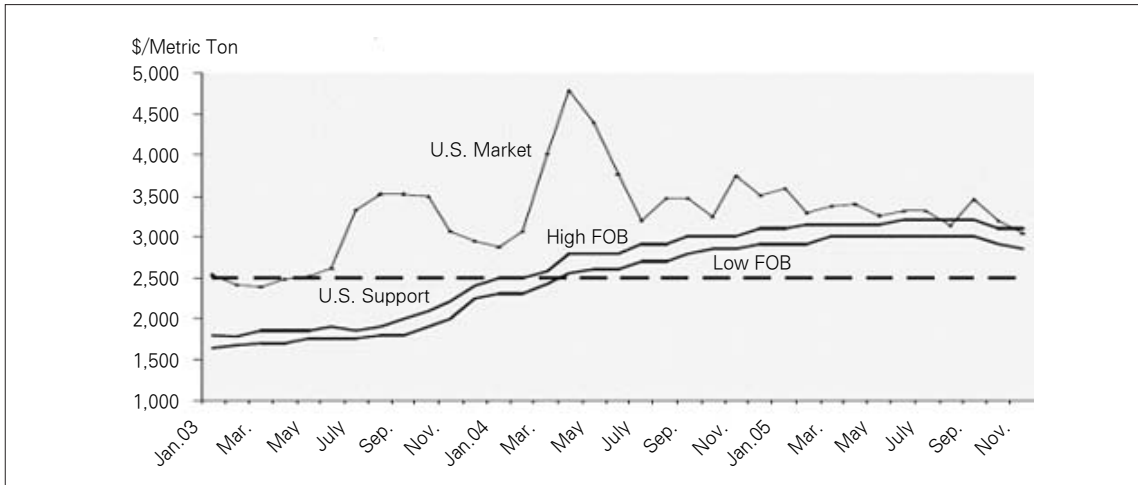
〈그림 2-4〉 탈지분유의 가격추이



자료: US DEC

1) 2003년 7월부터 CWT(Cooperative Working Together)를 통해 원유수급불균형에 따른 유가하락을 방지하기 위한 생산자단체의 자조활동이 전개되었다. 이는 자조금을 재원으로, 유우도태 및 유제품수출 장려금지급을 통해 원유가격안정을 도모하기 위한 활동이다.

〈그림 2-5〉 치즈의 국제가격 추이



자료: US DEC

제품 수출현황을 나타낸 것이다. 여기서 알 수 있듯이 2004년 현재 한국은 미국으로부터 유장, 치즈,

〈표 2-2〉 미국의 한국에 대한 유제품수출 현황(2004)

품 목	수 출 량 (M/T)	증감율(2004/2003) (%)	미국산/전체수입 (%)
유 장	11,078	-11	30.9
치 즈	4,111	+20	9.9
유 당	6,122	-3	41.7
아이스크림	642	+21	-

자료: US DEC

유당, 아이스크림 등을 수입하고 있다. 그 중 수입량이 가장 많은 것은 유장이며, 수입비중이 가장 큰 것은 유당으로 2004년 전체 유당수입량(14,672톤)의 41.7%를 차지하고 있다. 그러나 금후 한 미 FTA 체결에 따라 관세인하가 실시될 경우 〈표 2-3〉에 제시된 주요 유제품에 대한 관세수준이 인하됨에 따라 현재 주로 뉴질랜드, 호주, EU 등에 의존하고 있는 유제품 수입의 상당 부분이 미국으로 전환될 가능성이 높다.

Ⅲ. 미국의 낙농정책

1. 연방우유유통명령(FMMO)

이 제도는 1937년에 제정된 농산물유통법(Agricultural Marketing Agreement Act of 1937)을 근간으로 하며, 2003년 현재 원유생산량의 약 76%가 FMMO에 의해 유통된다. FMMO 제도는 낙농가가 생산한 시유용원유(Class I)에 대해 최저가격보장을 통해 불리한 낙농가의 거래교

〈표 2-3〉 주요 유제품의 시장접근물량 및 세율(2004)

품 목	양허세율 (%)	MMA내 세율(%)	MMA 초과 세율(%)	MMA 물량 (M/T)	수입량 (톤)
탈지분유	-	20	176	1,034	4,389
유 장	-	20	49.5	54,233	35,861
유 당	-	20	49.5	9,400	14,672
혼합분유	36	-	-	-	29,612
치 즈	36	-	-	-	41,351

자료: 낙농편람(농림부)

섭력을 보완함으로써 시장의 안정을 기하기 위한 조치이다. 아울러 지역적으로 다른 음용유용 원유 수요에 기인하는 생산자수취가격의 차이에 따른 불만을 해소함으로써 생산기반을 안정적으로 유지하기 위한 조치이다.

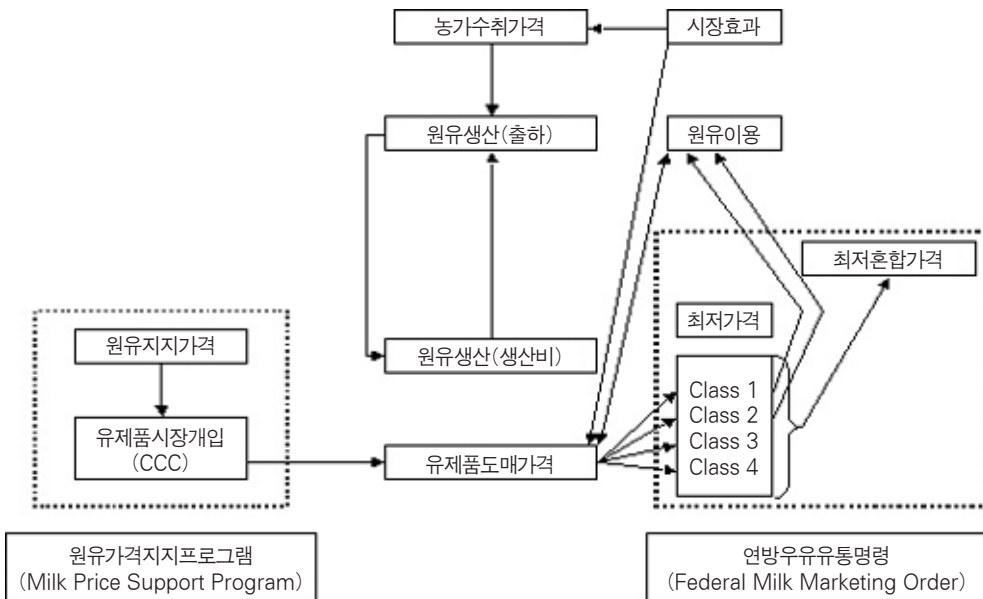
그 같은 목적달성을 위해 FMMO는 매월 시유용 원유에 대해 최저가격을 발표하며, 유업체는 그 이상의 원유가격을 지불해야 한다. 또한 FMMO 하에서 시유용원유의 최저가격은 가공원료유인 Class III 및 Class IV 가격 중 높은 가격에 각 Order 지역의 특성을 고려한 차액(Class I differential)을 가산하여 산출한다. 그러나 실제로는 시장의 공급상황에 따라 대부분 수취가격이 최저가격을 상회하며, 이 부분을 'over-order-payment'라 한다. 이 경우 지역에 따른 차이는 곧 지역별 원유수급의 차이에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 이 과정에서 가공원료유인 Class III 및

Class IV의 가격은 일종의 성분가격(Milk Component Pricing: MCP)으로, 유제품에 대한 가격지지제도와 밀접하게 연계되어 있다.

〈그림 3-1〉은 FMMO와 가격지지제도의 상호관계를 도시한 것이다. 여기서 알 수 있듯이 가격지지 프로그램에 의해 Class III 및 Class IV의 가격이 결정되면, 그로부터 Class I의 최저가격이 결정되고, 최종적으로는 지역의 시유수요를 반영한 수급 상황에 따라 생산자 수취가격이 결정된다. 생산자의 최종 수취가격은 Order 단위로 용도별 혼합가격의 형태로 지급된다. 그 경우 원유의 등급별 용도는 다음과 같다.

- Class I : 음용유
- Class II : 액상스크림, 요구르트, 기타유제품(아이스크림, cottage 치즈 등)
- Class III : 크림치즈 및 기타 가공치즈류
- Class IV : 버터 및 건조유제품류

〈그림 3-1〉 미국의 FMMO와 가격지지제도의 상호관계



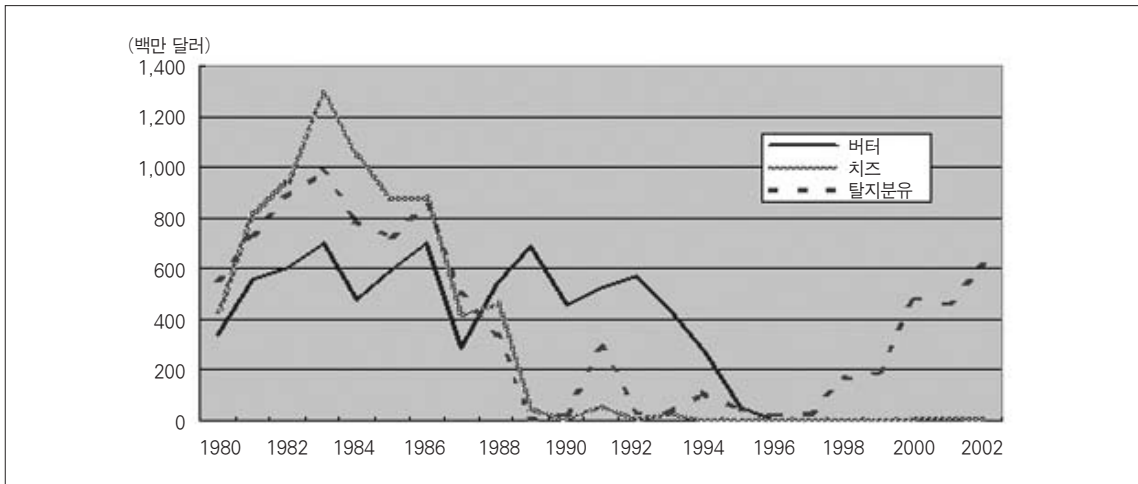
2. 원유가격지지프로그램(Milk Price Support Program: MPSP)

이 제도는 1933년 농업조정법(Agricultural Adjustment Act of 1933)에 근거하며, 1949년 농업법(Agricultural Act of 1949)을 통해 원유가격 지지의 정당성을 부여하였다. 이 법에 따라 농무장관은 상품 신용 공사(Commodity Credit Corporation: CCC)로 하여금 유제품시장(버터, 탈지분유, 치즈)에 개입하여 가공원료유가격을 일정 수준 이상 유지하도록 되어 있다. 이 제도의 시행 초기에는 지지가격수준이 패리티(parity)가격과 연계되어 있었다. 그러나 수급불균형이 심화된 1980년대 초부터는 CCC가 매입한 유제품 재고수준과 연계하여 지지가격이 설정되어 왔다. 그 후 1996년 농업법에 의해 가격지지제도의 철폐를 결정하였다. 그러나 2002년 농업법에서 다시 이 제도를 2007년까지 유지할 것을 결정하였으며, 지지

수준은 원유 100파운드 당 9.9달러에 고정시켰다. 다음의 <그림 3-2>는 가공원료유 가격지지를 위한 CCC의 시장개입상황을 나타낸 것이다.

여기서 알 수 있듯이 원유수급불균형이 심화된 1980년대 중반을 전후해서 CCC의 시장개입이 가장 빈번했음을 알 수 있다. 최근에는 버터 및 치즈의 매입은 거의 없으며, 탈지분유를 중심으로 매입이 이루어지고 있다. 이는 WTO 체제가 출범한 1995년 이후 탈지분유의 대체재이며, 일종의 혼합분유인 MPC(Milk Protein Concentrate)의 수입 증가에 기인하는 바가 크다. 즉 미국은 UR 농산물 협상에서 한국이 혼합분유에 대해 그랬던 것처럼 MPC에 대해 적절한 국경조치를 취하지 않았다.²⁾ 그 결과 MPC의 수입이 급증하면서 대체재인 탈지분유의 수요감소로 CCC에 의한 매입이 늘어나고 있다.

<그림 3-2> CCC에 의한 시장개입



자료: USDA, FSA

2) 현재 MPC 1kg 당 관세는 0.0037 달러에 불과해 무관세나 다름없다.

3. 직접지불

농업 내의 타 부문(옥수수, 밀 등)에 대한 연방정부의 가격지지정책은 일찍이 1970년대에 이미 직접지불 형태로 전환되었다. 이에 비해 낙농부문에 대한 가격지지가 직접지불의 형태로 전환된 것은 2002년 농업법을 통해서이다. 그 이전에 3년(1999~2001)에 걸쳐 원유가격하락에 따른 낙농가의 손실보전을 위해 낙농시장손실지원(Milk Market Loss Assistance: MILC) 프로그램에 의해 직접지불이 이루어졌다. 그러나 낙농부문에 대한 직접지불이 본격적으로 이루어지게 된 것은 2002년 농업법을 통해서이다. 즉, 우유소득손실계약(Milk Income Loss Contract: MILC)을 통해 음용유용원유(FMMO Class I)의 100파운드 당 Boston 가격이 목표가격(target price)인 16.94 달러를 하회할 경우 그 차액의 45%를 직불금으로 지불한다. MILC의 계약생산자 1인당 연간 240만 파운드(1,080 톤)까지 직불금이 지급되며, 이는 경산우 128두 규모에 해당한다. 이 제도의 실시기간은 3년간(2002. 8~2005. 9)이다. 그러나 2005년 농업법(Agricultural Reconciliation Act of 2005)에 의해 2007년 9월까지 연장되었다. 이 제도는 직불금 대상이 1인당 연간 240만 파운드로 제한됨에 따라 Wisconsin, New York, Pennsylvania, Minnesota 등 소규모 낙농이 중심인 지역에 매우 유리하게 작용하고 있다. 이에 비해 대규모 낙농이 중심인 California, Idaho, Washington, New Mexico 등의 낙농가는 상대적으로 불리한 입장이다. 따라서 대규모 낙농가를 중심으로 적용대상 물량의 확대를 요구하고 있는 실정이다.

4. 낙농수출촉진프로그램(Dairy Export Incentive Program: DEIP)

DEIP가 시작된 것은 미국의 원유수급불균형이 심화된 1985년이다. 당시 이는 막대한 수출보조금을 통해 국제시장을 교란시키는 EU에 맞서 미국의 유제품수출을 촉진하기 위해 취해진 조치이다.

DEIP의 대상 유제품은 버터, 탈지분유, 치즈 등 3개 품목으로, 전술한 CCC의 매입대상 유제품과 동일하다. DEIP에 의해 수출보조금이 지급된 품목별 수출량 및 금액을 나타낸 것이 다음의 <표 3-1>이다. 여기서 알 수 있듯이 DEIP에 의한 수출이 가장 많은 것은 분유이다. 그러나 DEIP를 통한 수출보조금은 WTO 규정상 감축대상이다. 따라서 DEIP를 통한 유제품수출은 금후 점차 감소할 전망이다. 그러나 수출보조금을 가장 많이 지출하는 나라는 EU이며, EU 또한 수출보조금을 감축하지 않을 수 없다. 그 같은 의미에서 금후 EU의 수출보조금에 의한 유제품수출이 감소할 경우 미국의 수출증가가 예상된다.

5. 정책운영의 문제점

전술한 바와 같이 미국의 낙농부문에 대한 지지정책은 매우 다양하다. 따라서 때로는 서로 다른 정책간의 충돌로 인한 혼선이 빚어지는 경우가 있으며, 그 대표적인 예가 MILC와 CCC에 의한 매입정책이다. 즉, MILC를 통한 가격지지정책은 낙농가에 대한 일종의 소득안전망(income safety net)이라 할 수 있다. 공급과잉 또는 소비부진에 의한 수급불균형으로 원유가격이 하락할 경우 불가피하게 생산조정을 실시하지 않을 수 없다. 그러나 MILC 프로그램이 작동됨에 따라 낙농가는 생산량과 결부된 소득보전을 받음으로써 생산감축을 소홀히 하게 된다. 그 결과 과잉생산이 지속됨에 따라 원유가격이 일정 수준 이하로 하락하면, 이를 막기 위해 CCC에 의한 시장개입이 불가피하게 된다. 그 결과 원유가격하락을 막기 위한 재정지출 및 수출

보조금을 통한 덤핑수출을 강요당하는 모순이 발생하게 된다. 이는 서로 상충되는 두 가지 정책을 병행함으로써 공급과잉을 유발하기 때문이다.

〈표 3-1〉 DEIP를 통한 유제품수출 현황

연도	물 량(톤)			보조금지금액 (천 달러)
	버 터	치 즈	탈지 및 전지분유	
1987	0	0	287	289
1988	0	0	10,660	8,050
1989	0	0	0	0
1990	5,015	0	0	9,246
1991	11,070	2,000	17,400	39,261
1992	18,045	3,772	56,072	75,996
1993	14,149	4,205	168,243	161,797
1994	28,602	2,013	102,909	117,615
1995	38,550	3,425	204,261	140,225
1996	0	2,491	22,472	20,424
1997	18,003	3,650	117,216	121,462
1998	6,959	4,017	107,098	110,160
1999	395	2,779	133,148	145,308
2000	5,298	6,012	83,694	77,322
2001	0	3,030	55,451	8,488
2002	0	1,222	85,251	54,615
2003	10,000	2,272	73,883	31,526

자료: USDA

IV. DDA, FTA에 임하는 미국의 입장

1. DDA 협상과 미국의 기본전략

2004년 7월 DDA 협상과 관련한 기본골격(modality)에 대한 합의가 이루어졌으며, 이 과정에서 미국은 농산물무역과 관련하여 2단계의 협상 전략을 제시했다고 볼 수 있다.

첫째, 제1단계는 향후 5년 이내에 무역왜곡적인 각종 지지정책 및 관세장벽의 대폭적인 완화라 할 수 있다.

둘째, 5년에 걸친 제1단계 조치가 이루어진 후 또 다시 5년에 걸쳐 남아 있는 무역왜곡적인 조치

를 완전히 철폐하는 것이다.

한편 2005년 9월 14일 부시대통령은 “미국은 지구상에서 가난의 고통을 일시적이 아니라 영구히 제거시키기 위해 싸울 것이며, 무역확대를 통해 보다 큰 부를 창출하는 것이 이를 위해 가장 확실한 길이고, DDA 협상은 이 같은 목표달성을 위해 가장 유망한 방법이다.”라고 말함으로써 DDA 협상에 임하는 미국의 의지를 단적으로 나타내고 있다.

상기와 같은 기본전략 하에 주요 쟁점사항에 대해 지금까지 미국이 제시한 기본입장을 살펴보면 다음과 같다.

1) 시장접근(Market Access)

이와 관련한 미국의 기본입장은 모든 WTO 회원국들이 2004년 7월에 합의된 기본골격을 바탕으로 과감히 관세장벽을 철폐하는 것이라 할 수 있다. 이와 관련하여 미국은,

- 관세감축: 선진국은 관세수준에 따라 55~90%의 범위 내에서 감축
- 관세상한: 최고 관세를 75% 이내로 제한
- 민감품목: 민감품목의 수를 관세대상 품목의 1%로 제한함과 동시에 민감품목의 관세할당(TRQ)을 확대
- 특별 및 차별대우: 개도국에 대해서는 낮은 감축률과 보다 긴 조정기간을 인정함으로써 민감한 부문에 대해 적절한 보호조치 강구

2) 수출경쟁(Export Competition)

수출보조금의 조속한 철폐 및 이를 위해 2010년까지 다음과 같은 조치가 이루어져야 한다.

- 수출보조금: 모든 수출보조금의 완전철폐
- 수출신용: 모든 수출신용에 대해 상환기간을 최고 180일로 하는 내용을 포함하는 상업배이스의 수출신용에 일치하는 규정을 수립
- 국영무역: 국영무역에 의한 새로운 수출규정을

신설함으로써 국영무역에 의한 수출의 독점적 적지위 폐지, 수출보조금지급 중지 및 투명성 의무 확대

- 수출세: 가공품의 수출장려를 위한 차별적인 과세조항 폐지
- 식량원조: 식량원조에 대한 규정 마련 및 만성적인 식량부족국가에 대한 긴급 식량원조를 저해하는 장애요인 제거

3) 국내보조(Domestic Support)

미국은 모든 WTO 회원국에게 무역왜곡적인 모든 국내보조의 과감한 삭감을 요구함과 아울러 국내보조수준이 높은 나라일수록 보다 많은 삭감이 필요하다는 입장이다. 아울러 타 회원국들이 농산물협상과 관련해 미국의 이익에 반하지 않는다는 점을 조건으로, 향후 5년 이내에 다음과 같은 요건을 이행할 것을 제안하고 있다.

- Amber Box: 미국의 경우 국내보조총액측정치(AMS)를 60% 삭감하고, 품목특정보조에 대해서는 1999~2001년을 기준으로 제한
- Blue Box: 기본골격협약에서 농업총생산액의 5%까지 허용하기로 한 것을 2.5%로 제한
- De minimis: 무역왜곡적인 허용보조를 50% 삭감. 그에 따라 선진국은 5%에서 2.5%로, 개도국은 10%에서 5%로 각각 감축
- Overall Cut: 미국의 경우 모든 수준의 무역왜곡적인 지지를 53% 감축
- Harmonization: EU 및 일본에게 허용된 국내보조총액측정치(AMS)를 83% 감축하고, 모든 수준의 무역왜곡적인 지지를 75%(일본은 53%) 감축. 그렇게 함으로써 EU와 미국간 허용된 국내보조총액측정치(AMS)의 불균형을 현재의 4 : 1에서 2 : 1로 감소시키게 될 것임
- Green Box: 현 기준에 변화가 없음
- Litigation protection: 만일 어느 한 나라가

무역왜곡적인 지지를 합의된 수준 이하로 유지할 경우 합의사항을 보호하기 위한 평화조항을 신설

2. FTA와 유제품에 대한 처리

유제품은 각국의 농업에 있어서 매우 민감한 품목이라 할 수 있다. 따라서 대부분의 FTA 체결에 있어서도 유제품은 제외 또는 재협의 및 단계적인 관세철폐의 방법을 채택하고 있다. 이와 관련하여 미국은 입장은 협상 상대에 따라 일정하지 않다. 즉, 자국의 낙농산업에 대해 유리 또는 불리한가에 따라 내용이 다르다는 점을 유의할 필요가 있다. 이 같은 점을 감안할 때 한 미 FTA에 관한 한 미국의 입장에서는 유제품을 반드시 포함시키려 할 것이다. 이는 전술한 바와 같이 미국낙농가연합(NMPPF) 회장이 한 미 FTA 개시 발표 직후 미무역대표부(USTR)에 보낸 서한에서도 잘 나타나 있다. 그러나 세계 각 국은 유제품에 대해 다양한 국경조치를 통해 수입을 억제함으로써 자국의 낙농을 보호하고 있다. 이는,

첫째, 우유가 이미 국민의 기초식량으로 정착하였다는 측면에서 기초식량에 대해 일정 수준 이상의 자급률 유지가 불가피하다는 가치판단에 따른 것이다.

둘째, 우유는 생산물의 특성상 저장성이 없기 때문에 수급불균형이 발생할 경우 유제품생산을 통한 수급조절기능을 유지하기 위한 것이다.

이상과 같은 이유로 인해 대부분의 FTA에 있어서도 유제품에 대한 관세철폐에 대해 매우 저항이 강하며, 협상대상에서 제외되는 경우가 많다. 다음의 <표 4-1>은 세계 주요 FTA에 있어서 유제품에 관한 협상내용을 정리한 것이다.

〈표 4-1〉 주요 FTA 협정에 있어서 유제품의 처리내용

구 분	FTA별 처리내용
유제품을 제외시킨 경우	- 북미자유무역협정(NAFTA): 캐나다·멕시코 및 캐나다·미국 간의 FTA에서 유제품을 제외 - 남미남부공동시장(MERCOSUR): 파라과이·브라질간 유제품을 제외 - 구주경제영역(EEA): EU와 중구 및 동구 간에 농산물은 기본적으로 제외 - 미국·호주 FTA: 유제품 제외
재협외 품목으로 남긴 경우	- EU 멕시코간의 FTA협정에서 유제품을 재협외 품목으로 처리. 한 칠레 FTA에 있어서 유제품을 DDA 협상 이후에 협의
단계적인 관세철폐를 선택한 경우	- 북미자유무역협정(NAFTA): 미국 멕시코간에 있어서 미국과 멕시코는 각각 10년 및 15년에 걸쳐 유제품에 대한 관세할당 및 관세철폐 - 미국·칠레 FTA에 있어서 미국은 유제품에 대한 관세할당도입 및 일반수입 유제품에 대한 세율은 7년 거치 후 5년에 걸쳐 철폐 - 호주·타이 FTA에 있어서 유제품에 대한 관세할당도입 및 일반수입관세는 20년에 걸쳐 철폐
완전자유화를 실시한 경우	- 싱가포르·호주 FTA - 싱가포르·미국 FTA

자료: 『畜産の情報(海外編, 2004. 1)』, 農畜産業振興機構

여기서 알 수 있듯이 대부분의 FTA에 있어서 유제품에 대한 처리는 다음 몇 가지로 구분된다.

첫째, 유제품을 제외시키는 경우이다. 이와 관련하여 유의할 점은 동일 국가라 하더라도 FTA의 상대에 따라 유제품을 협상대상에서 포함시키거나 제외시키고 있다는 점이다. 즉 미국의 경우 북미자유무역협정(NAFTA)에 있어서 캐나다의 반대로 캐나다와는 유제품을 제외시킨 반면 멕시코와는 포함시켰다는 점이다. 그뿐 아니라 미국은 호주와의 FTA에 있어서도 자국의 낙농보호를 위해 유제품을 제외시켰다.

둘째, 재협외 품목으로 남긴 경우이다. 이는 유제품이 대부분의 국가에 있어서 민감한 품목인 만큼 현재 진행 중인 다자간협상인 DDA 협상결과에 따라 처리하겠다는 것으로 볼 수 있다. 한 칠레 및 EU 멕시코 FTA가 이에 속한다.

셋째, 단계적인 철폐를 선택한 경우이다. 이는 FTA가 기본적으로 모든 재화에 대한 관세철폐를 원칙으로 하고 있으나 그에 따른 충격을 감안하여 점진적으로 관세를 철폐함으로써 충격을 완화하기 위한 조치라 할 수 있다. NAFTA에 있어서 미국 멕시코간, 미국 칠레간 및 호주 타이간의 FTA가 이에 속하며, 철폐기간은 10년 전후이다.

넷째, 완전자유화를 실시한 경우이다. 이는 도시국가인 싱가포르와의 FTA에서 볼 수 있다. 이는 싱가포르의 경우 토지이용형농업인 낙농이 성립되지 않는 도시국가라는 점에서 불가피하게 유제품을 수입에 의존할 수밖에 없기 때문이다. 그뿐 아니라 싱가포르는 유제품원료의 수입을 통한 가공무역을 실시하기 때문에 유제품까지를 완전자유화품목에 포함시키고 있다고 할 수 있다.

이상에서 알 수 있듯이 기존의 FTA에 있어서 유제품은 대부분의 경우 제외 또는 점진적인 관세철폐가 지배적임을 알 수 있다. 이 같은 조치는 재론할 필요 없이 유제품이 대부분의 국가에 있어서 매우 민감한 품목으로 국내농업에 미치는 영향이 크기 때문이다. 그러나 그 경우의 유제품은 분유, 치즈, 버터와 같은 저장이 가능한 유제품무역과 관련된 조치이다. 이 같은 점을 감안할 때 한 미 FTA에 있어 한국은 유제품을 제외시키는 것이 마땅하다. 이는 현재 진행 중인 DDA 협상에 있어서도 EU 및 일본을 포함한 대부분의 수입국이 유제품을 민감품목에 포함시켜 자국의 낙농을 보호하려는 것과 궤를 같이 한다고 할 수 있다. 만일 쇠고기를 포함한 육류수입을 자유화하였기 때문에 같은 축산물인 유제품도 자유화가 불가피하다는 논리를 편다면 이는 매우 위험한 발상이다. 그것은 무엇보다 유제품의 경우 시유를 제외하면 수입품과 국내산의 동질성이 매우 강하기 때문이다.

더욱이 금후 유제품소비가 치즈를 포함하는 고급 유제품을 중심으로 이행할 전망이다. 따라서 유제품을 관세철폐대상에 포함시키거나 현행 관세를 대폭 축소할 경우 국내 낙농의 공급조절이 어려울 뿐 아니라 낙농업의 급격한 축소균형이 불가피하다. 그 같은 의미에서 한미 FTA에 있어서 한국은 미국이 호주와의 FTA 체결에 있어서 자국에 불리한 유제품을 제외시킨 것처럼 유제품을 반드시 제외시킬 필요가 있다.

3. 유제품무역자유화가 각국의 낙농산업에 미치는 영향

〈표 4-2〉는 유제품무역자유화 또는 농산물무역자유화를 실시할 경우 어떤 결과가 초래될 것인가에 대한 최근의 연구결과이다. 즉, 〈표 4-2〉는 모든 나라가 낙농 및 농업부문에 대한 관세, 생산제한 및 각종 지지정책을 철폐할 경우 낙농부문에 어떤 변

〈표 4-2〉 무역자유화가 각국의 원유가격 및 생산에 미치는 영향(%)

국 별	유제품무역자유화		농산물무역자유화	
	원유가격	원유생산	원유가격	원유생산
미국	-11.4	-5.7	-8.8	-7.3
EU	-9.4	-3.2	-6.6	-4.3
일본	-7.4	-1.8	-7.4	-3.1
캐나다	-11.5	-2.9	-8.5	-3.4
멕시코	14.2	3.5	20.7	3.9
브라질	4.2	1.1	8.6	0.7
아르헨티나	27.1	6.3	31.1	5.5
중국	7.3	1.8	10.2	1.9
호주	34.1	7.7	37.3	7.3
뉴질랜드	33.2	7.5	35.9	7.4
한국	-47.6	-14.8	-46.1	-14.9
기타	9.2	2.3	8.4	2.8

자료: Suchada Langley et. al.(USDA 2005).

화가 야기되는가를 모의실험(simulation)을 통해 검토한 것이다. 그 결과 이 같은 규제완화 조치가 유제품에 국한되든 전체 농산물로 확대되든 낙농산업에 미치는 영향이 가장 큰 나라가 한국인 것으로 나타났다.

더욱이 이 같은 연구가 미농무성(USDA)에 의해 실시되었다는 점에서 한 미 FTA와 관련하여 매우 중요한 의미를 지닌다. 이 같은 연구결과를 감안할 경우 미국은 유제품 수출확대를 위해 유제품을 반드시 관세철폐대상에 포함시키려 할 것이고, 한국은 이를 저지하지 않을 수 없다. 그러나 전술한 바와 같이 미국 스스로가 다른 나라와의 FTA에 있어서 자국의 낙농산업에 불리한 경우 유제품을 제외시키고 있다. 따라서 한국도 한 미 FTA에 있어서 미국에 비해 매우 불리한 유제품을 협상대상에서 제외시킬 필요가 있다. 이는 최근과 같이 심각한 수급불균형이 지속되고 있음을 감안할 때 미국산 유제품에 대한 관세철폐는 낙농업의 생산기반파괴로 이어질 수밖에 없기 때문이다.

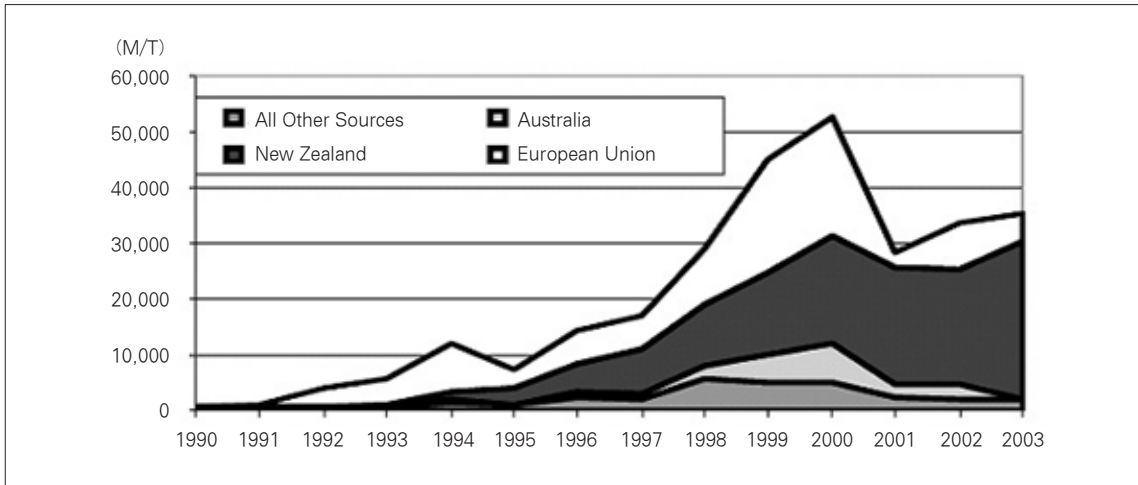
아울러 최근의 환율하락이 지속됨을 감안할 때 낙농부문의 경쟁력제고는 금후 국내낙농이 해결해야 할 가장 중요한 당면과제의 하나이다. 이를 위해서는 낙농가와 유업체가 함께 생산성향상에 매진할 필요가 있다.

4. MPC(Milk Protein Concentrate) 문제

1995년 WTO 체제의 출범 이후 미국 낙농은 값싼 MPC 및 카제인의 수입증가로 많은 어려움을 겪고 있다.³⁾ 다음의 〈그림 4-1〉은 미국의 MPC 수입추이를 나타낸 것이다. 여기서 알 수 있듯이

3) MPC는 HTS(Harmonized Tariff Schedule)상 '0404.90.10' 으로 구분되며, 유단백질 성분이 40~90%에 달하고, 유단백질 성분이 90% 이상인 것은 Casein으로 구분된다.

〈그림 4-1〉 미국의 MPC 수입추이(1990~2003)



자료: USDA

WTO 체제가 출범한 1995년을 기점으로 미국의 MPC 수입이 꾸준한 증가추세를 나타내고 있다. 이 같은 현상은 두 가지 이유에 기인한다.

첫째, 미국이 UR 협상에서 MPC에 대한 국경조치를 소홀히 하였기 때문이다. 그 같은 의미에서 이는 한국의 혼합분유 문제와 매우 유사하다고 할 수 있다. 1994년 이전까지 MPC의 생산기술인 환외여과(ultra-filtration)가 초기 단계에 있었을 뿐 아니라 MPC의 수입 또한 매우 미미했다. 따라서 미국은 UR 협상에서 이들 제품에 대한 관세를 kg당 0.37센트로 매우 낮게 설정했으며, 관세할당(TRQ)도 설정하지 않았다. 그러나 최근 MPC는 유단백질의 함양에 따라 식품산업에 있어서 매우 다양하게 사용되고 있다. 미국의 경우 수입된 MPC의 62%가 가공치즈의 원료로 쓰이며, 이는 유단백질 성분이 70~79%의 제품(MPC 70)이다. 그 외 24%는 특수 영양식(유아식, 노인용 영양음료, 스포츠용 영양식, 다이어트용 음료, 스낵류, 커피크림, 냉동디너제품), 사료 및 공업부문에서 사

용된다. 그러나 미국 내에서는 이 같은 수요를 충족할 만큼의 MPC 생산이 이루어지지 않기 때문에 대부분 수입에 의존하고 있다. 이 과정에서 탈지분유의 대체재로도 사용됨에 따라 궁극적으로 생산자 유가에도 영향을 미치게 된다.

둘째, 미국의 FMMO와 연계된 가격지지제도와 불가분의 관계에 있다. 즉, 미국의 유업체가 MPC 생산을 위한 신규투자를 하기보다는 탈지분유를 생산하여 CCC의 구매에 응하는 것이 유리하기 때문이다. 따라서 MPC 수입이 늘어날수록 대체관계에 있는 탈지분유에 대한 CCC의 구매량이 늘어날 수밖에 없는 실정이다. 〈그림 3-2〉에서 1995년 이후 CCC의 탈지분유 구매량이 늘어나고 있는 것은 그 같은 이유에 기인하는 바가 크다.

그 같은 의미에서 MPC 문제는 미국의 유제품에 대한 허술한 국경조치 및 대내적인 가격지지제도와 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다. 그 결과 지난 4년간(1994~1997) 연평균 18,900톤의 MPC가

수입되었으며, 그 후 4년간(1998~2001)은 연평균 48,150톤이 수입되었다. 그로 인해 지난 8년간(1994~2001) 미국의 낙농가가 입은 손실 총액은 무려 11.2억 달러에 달하는 것으로 알려지고 있다. 아울러 MPC 수출이 대부분 수출국의 직 간접적인 보조금에 의해 이루어지고 있다. 그뿐 아니라 같은 기간 미국은 MPC의 수입증가로 대체재인 탈지분유의 재고가 늘어나자 CCC에 의한 매입증가로 890백만 달러의 납세자부담이 발생하였다.

이상과 같은 이유로 인해 마침내 MPC에 대한 관세를 재조정을 목적으로 2002년 5월에 하원 소위원회에 관련법안(H.R. 1786)이 최초로 제출되었다. 그 주된 내용은 현재 kg당 0.37센트로 되어 있는 MPC에 대한 관세를, 유단백질 성분이 90% 미만인 제품은 1.56 달러, 90%를 상회하는 제품은 2.16 달러로 상향 조정한다는 것이다. 아울러 MPC와 유사한 입장에 있는 카제인에 대해서도 kg당 관세를 2.16 달러의 관세를 부과한다는 것이다. 이에 대해 MPC 및 카제인을 원료로 사용하는 미국 내의 종합식품회사들이 반대하고 있다. 즉, 그 같은 관세를 재조정이 미국의 소비자이익에 반할 뿐 아니라 WTO 규정에도 위배된다는 것이다. 그 후 이 문제는 2005년 9월 상원에도 관련 법안(H.R. 521)이 제출된 상태다. 그러나 생산자단체의 지지와 식품업체의 반대가 맞서는 가운데 현재까지 결론을 내리지 못하고 있다.

한편 유사한 문제를 안고 있는 한국으로서는 미국이 금후 이 문제에 어떻게 대처할 것인가를 예의 주시할 필요가 있다. 만일 DDA 협상과정에서 미국이 MPC에 대한 관세를 재조정 및 관세할당(TRQ)의 설정을 시도할 경우 한국도 혼합분유(0404.90.0000 및 1901.90.2000)에 대한 HS Code의 재분류 및 우유성분 함량에 따른 관세율 재조정 및 관세할당(TRQ)의 설정이 불가피하다.

V. 맺음말

2005년 12월의 WTO 홍콩각료회의에 따라 2006년 4월까지로 예정되어 있던 DDA 협상의 기본골격(modality)의 세부사항에 대한 합의가 실패로 끝났다. 그러나 지금까지의 합의결과를 감안할 때 농업 내부에서 무역장벽이 가장 높은 것으로 인식되고 있는 낙농부문의 대폭적인 규제완화가 불가피하다. 그런 가운데 한 미 양국은 2007년 5월 5일 한미 FTA 협상개시에 돌입하였다. 이 같은 상황에서 미국 낙농업체가 한 미 FTA에 거는 기대가 매우 크다. 2006년 2월 3일 한 미 양국 정부에 의한 한미 FTA 개시선언 직후 미국의 낙농가연합(NDFA) 및 유제품수출위원회(USDEC)는 한미 FTA를 적극 지지한다는 내용의 서한을 무역대표부(USTR)에 발송하였다. 아울러 그 속에서 한미 FTA가 적절히 타결될 경우 미국의 유제품수출에도 상당한 도움이 될 것임을 분명히 하였다. 2005년에 한국은 미국으로부터 5천 8백만 달러의 유제품을 수입하였으며, 이는 2004년에 비해 26.0%가 증가한 것이다.

이 같은 점을 감안할 때 한 미 FTA가 타결될 경우 관세인하에 따라 치즈를 중심으로 하는 미국산 유제품의 수입증가가 불가피할 전망이다. 그뿐 아니라 DDA 협상을 통해 낙농부문에 대한 규제완화가 실시될 경우 한국은 낙농부문에 대한 충격이 가장 큰 나라로 예측되고 있다. 이 같은 대외적인 여건변화에 효율적으로 대응하기 위해서는 무엇보다 현재 진통을 겪고 있는 낙농제도개혁이 선행되어야 한다. 아울러 경쟁력제고 및 대외적인 협상을 유리하게 이끌어 가기 위해 정부, 유업체, 생산자단체 및 학계의 지혜를 모으기 위한 공동노력이 절실하다. ☹