

주류규제 완화정책 추진, 손실이 너무 크다

조성기 | 한국주류연구원 본부장

최근 정부가 왜 갑자기 주류제조면허와 도매면허의 규제를 완화하고 있는 것일까? 이는 소위 신자유주의 경제정책의 기조와 밀접하게 관련된다. 시장에 자유도를 높이면 그만큼 업체간의 경쟁을 통해 시장의 문제를 자동적으로 조절할 것이라는 신념이다. 그런데 과연 그럴까? 특히 주류시장도 다른 시장처럼 그렇게 될 수 있을까?

우리나라 주류산업과 시장에 경쟁을 적극적으로 도입하면 과연 어떤 문제가 발생할까? 사실 주류산업의 정책은 국세청이 총괄 기획관리 해왔다고 보는 것이 틀리지 않다. 즉 통제와 집중을 기조로 사업의 효율과 시장의 안정을 도모한 것이었다. 그러나 최근 정부는 그 골격을 허물고 식품의약품안전청, 보건복지부, 농림수산물부, 여성가족부 등으로 그

역할을 분산하는 정책으로 전환한 것이다.

자유와 분산. 주류시장에 대한 정부의 기본방침이 그렇게 변하고 있다. 그 때 정책목표는 산업경쟁력의 강화와 소비자 선택권의 증가다. 과연 주류산업에서 경쟁을 증가시켜 그러한 정책목표를 달성할 수 있을까? 그 정책 목표가 지금 우리사회에 맞는 것일까? 정부수립 이후 정부가 술에 대해 추진해 온 통제위주의 정책을 지금 바꿔야 할까?

주류제조와 도매에 대한 진입통제 방침은 우리정부가 대체로 고수해온 주류 정책관리 철학이었다. 물론 소용세 전통주는 예외였다. 과거 주류정책의 핵심은 주세보전, 국민건강관리, 불법과 불공정거래 방지 등에 두었다. 최근 그 우선순위가 약간 변화한다. 건강 우선이라는 시대정신에 부응한 것이었다. 하지만 이번에 정부가 추진해 온 것처럼 골격을 바꾸는 급선회는 아니었다.

주류산업의 경쟁력 강화나 주류소비자의 경제적 후생증대는 과거에 부차적 정책성과이었지 골격은 아니었다. 산업의 합리화를 통한 적정 수준의 발전, 소비자의 사회적 후생에 대한 관심 등에 정부는 초점을 두고 있었다. 글로벌사회도 대체로 산업의 경쟁력 발전을 정책목표로 삼지 않는다. 주류의 특성 때문이다.

작년에 세계보건기구(WHO)는 규제정책의 변화는 각국의 사정에 맞추라고 주문하면서 오히려 제조와 도매의 진입통제를 권장하였다. 국민건강에 적신호가 발생할 경우 공공부문에서 대책을 강구하자면 주류수급을 관리하고 있어야 하기 때문이었다. 자유시장의 제품은 갑작스런 통제가 불가능하다는 사실을 이미 선진국에서 경험했었던 것이다.

우리 정부는 제조업체와 도매업체들의 시장진입을 업계 자율에 맡기는 정책으로 급선회 하였는데, 정책의 변화속도가 시장혼란의 속도와 정비례할 수 있음을 간과하면 안된다. 우리의 규제완화는 그 방향성을 선언한지 2년도 채 되지않아 실현되고 있다. 더욱이 전문가, 해당업계 및 소비자들의 의견도 충분히 수렴하지 않았다.

주류제조업은 2010년 연말에 생산시설 용량기준을 대폭 완화하였다. 희석식소주의 진입장벽은 희석조와 검정조 25kl, 맥주의 전발효주 50kl, 후발효조 100kl이상으로 거의 없는 수준이다. 더욱이 면허담당청인 국세청도 과거와 달리 업체의 요청들을 수용하겠다는 입장이다. 주류도매도 근간인 종합주류도매업의 신규진입을 자유화하겠다는 취지하에 2010년 연말, 자본금과 창고면적의 기준을 1차 완화하였다. 뿐만 아니라 금년에는 아예 그 기준을 대폭완화하거나 전면폐지하려는 구상을 가지고 있다.

사실 규제완화론자들과 규제유지 또는 강화론자들은 각각 다른 입장을 가지고 있어 타협이 어렵다. 완화론자들은 시장이 문제를 모두 해결할 것이라고 보고, 규제론자들은 정

부의 통제가 더 문제를 잘 해결한다고 보기 때문이다. 목표는 같은데 선택하는 정책도구가 정반대다. 그 상황은 주류에 대해서도 같다.

규제폐지의 시장성과에 대한 정답은 결국 시장주체들의 실황을 토대로 찾아야 한다. 진입규제를 풀어 신규 소주업체가 시장에 진입할 경우 소비자들의 반응은 어떨까. 모두 잘 알다시피 오랜기간 소비자의 소주에 대한 만족도가 높은 수준(71점)이다. 이는 컴퓨터나 승용차 보다도 높다. 이는 소비자가 현재품의 가격과 품질에 대해 대체로 만족하고 있음을 의미한다. 게다가 소주제품은 차별화가 쉽지않다. 신규업체는 실제로 제품차별화보다는 유통력을 통해 진입할 수 밖에 없을 것이다. 신규 진입의 결과는 산업의 경쟁력강화나 시장안정이라기 보다 유통경쟁의 격화에 그치기 쉽다.

맥주는 어떤가. 규제완화론자들은 부정하겠지만 시장을 보면 맥주소비자들도 현재품의 가격과 품질에 대체로 만족한다. 일부 소비자들이 맛과 향이 다양한 맥주를 원하고 있지만 일부소비자에 불과하다. 새 맥주는 가격이 지금보다 거의 2배일 확률이 높다. 원료비용과 규모의 비경제가 예상되기 때문이다. 그 가격대와 품질을 선택할 수 있는 소비자의 수가 적고, 품질이 유사한 수입맥주와의 경쟁도 더 커지고 있다. 신규 맥주업체는 시장확보가 어려워 경영상 곤란에 처하게 되기 쉽다. 정부가 바라던 경쟁력 제고나 일반 소비자들의 선택권 제고와는 거리가 먼 결과가 발생하게 되는 것이다.

이웃 일본의 사례를 보더라도 맥주시장의 신규진입은 성사되기 어렵다. 일본의 맥주시장도 우리처럼 소수의 대형업체가 시장을 나누고 있다. 중소형 맥주사가 200개 이상 존립하고 있지만 시장점유율은 2-3%수준에 불과하다. 소형업체의 생산량은 대부분 100kl 이하다. 절반이상이 결손기업과 저수익기업인 현실이다. 소수의 신규기업 만이 지역거점을 토대로 생존하게 될 뿐이다. 일본맥주의 글로벌 경쟁력은 소수의 대형업체에서 나오고 있는 것이다.

막걸리나 전통주는 어떤가. 전통주 세계화를 위해 수많은 탁주업체가 시장에 진입하고 있다. 정부도 전통주 육성을 위해 기술개발과 자금지원에 나서고 있다. 문제는 수요다. 탁주수요가 지난 2년간 팽창하였지만 제품속성상 현재 출고액 기준 5,000억원의 규모를 크게 넘기는 어렵다. 기타 전통주도 시장전체 잠재수요가 3%정도이므로 추가수요를 기대하기 어렵다. 전통주 시장의 실태를 볼 때 전통주 시장의 팽창은 입증하기 어렵다. 역시 막걸리와 탁주 시장도 지금 이상 신규진입의 시장성과에 희망을 걸기 쉽지않다.

시장수요를 기준으로 할 때 신규기업의 시장성공은 운이 좋은 극히 소수업체에 불과할 것이라는 결론이다. 이때 정부가 자금지원을 한다면 일시적인 효과일 뿐 결국 무용지물이 되고 말 것이다. 이는 정책적인 낭비의 발생을 의미하는 것이다. 이쯤 되면 신규진입의

허용이 산업경쟁력 강화나 소비자 선택권 제고와 무관하다는 결론을 도출할 수 있지 않을까.

우리 사회나 정부가 그리는 주류산업의 모습은 과연 무엇일까. 주류산업의 경쟁력을 높이고, 다양한 술을 마시고, 우리 술로 세계시장을 석권하는 것일까. 세계시장을 석권하는 주류업체는 하루아침에 이루어 지지않고, 주류산업의 경쟁력도 단기간에 쉽지않다. 고금의 경험이다. 각국 소비자들의 주류선호도 쉽게 변화 시키기 어렵다. 음주문화와 소비습관도 정책의 힘으로 간단히 변하지 않는다. 일부 또는 일시적인 수요를 실제 수요로 착각할 때 정책실패가 예기된다. 외국에 타국의 술이 진입할 때 시장성공 소요기간은 예상보다 길다. 시장이 행정가의 탁상에서 결정되는 것은 아니다.

만에 하나 변화에 성공하더라도 소위 중독성이 있고 사회적 피해가 검증되고 있는 주류의 산업경쟁력을 높이고, 소비자에게 선택의 기회를 늘려주는 것, 경쟁으로 가격을 인하시키는 것 등이 필요한 일인지에 대해 사전에 국민의 의사를 물어야 할 것이다.

제조업체간의 경쟁이 커지면 원료구매, 판매, 서비스경쟁도 늘어난다. 무엇보다 가장 먼저 가격인하 경쟁이 예상된다. 우리나라의 희석식 소주와 맥주의 제품 및 선호특성상 가격인하가 우선적이라는 것이다. 도매업체가 늘어날 때 제조업체들의 판매비용이 상승하고, 제조업체들의 이윤율이 낮아진다. 이때 산업의 경쟁력과는 무관한 현상이 발생할 것이다. 비정상적 거래와 탈법거래가 그것이다. 품질개선이 일시에 곤란한 주류시장에서 과연 경쟁수단으로 선택되는 것이 가격인하이다. 마케팅 비용의 증가, 이윤의 감소, 경영악화, 불법 비정상 거래발생의 수순은 불보듯 뻔 한 것이 작금의 시장현실이다. 결국 산업경쟁력은 하락하고, 시장은 불안정해질 것이다.

주류업체들의 경영악화는 당장 고용과 조세문제로 이어지게 될 것이다. 통상 경영합리화를 통한 고용감축과 경쟁적 이윤인하로 인한 조세수입의 감소는 시장의 정상적 변화로 볼 수 있을 것이다. 문제는 생존을 위한 불법 및 비정상적 거래로 인한 시장혼란과 세원감소다. 정부의 정책변화로 시장이 불안정해 질 것을 쉽게 예측할 수 있는데도 정책을 강행할 이유가 무엇일까. 바라는 경쟁력 강화와 소비자 선택이 쉽게 가능하지도 않고, 그 자체가 바람직하지도 않을 때는 더욱 그러하다. 더욱이 원가이하의 덤핑가격 발생과 그로 인한 소비자들의 건강악화는 누가 책임질 수 있을까.

주류가격 인하로 인한 유해성 증가의 증거는 많다. 서구의 글로벌 업체들도 저알코올 탄산주류를 생산하고, 가격인하 제품들을 대폭 늘렸을 때 청소년음주가 증가하여 사회적 지탄의 대상이 되었다. 광고와 마케팅 경쟁도 더 치열해져 선정적 광고의 문제, 끼어팔기, 텀주기, 판매용품 대신공급하기 등의 문제가 늘어났다. 주세수입의 감소는 우리나라의

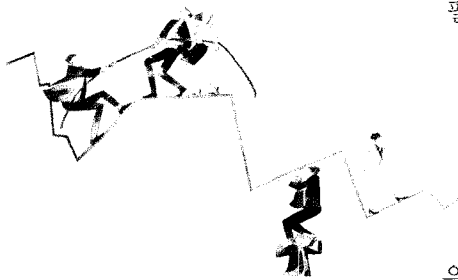
경우 지방정부의 지역발전 고갈로 나타나게 된다.

시장안정은 업체간 공정경쟁이 이루어지고, 강력한 법의 시행으로 불법과 비정상적 거래가 없을 때 가능하다. 그 조건이 갖추어 졌을 때 경쟁을 늘려도 무방하다. 그렇지만 주류시장의 안정화가 정부의 관측대로 그렇게 빨리 올 것인가. 시장안정 조건에 소요되는 시간은 예측이 불가능하다. 그 기간동안의 시장혼란에 과연 누가 책임을 질 것인가.

시장통제를 하루아침에 풀어 시장의 문제를 해결할 수 있겠다는 입장은 일부 시장경제학자나 탁상행정예 익숙한 행정가나 가능한 일이다. 주류시장의 작동을 이해한다면 정책 변화에 신중할 수 밖에 없다. 더욱이 반세기 동안 꾸준히 관리하던 시장은 그 나름대로의 선순환 메커니즘이 있다. 그 속의 문제는 그 규칙속에서 치유하는 것이 더 쉽고 빠르다. 현재의 규칙속에서 치밀한 변화관리 프로그램을 짜고 정상화가 가능한 부분부터 시차적으로 자유화해가면 피해를 줄일 수 있다.

술은 의존성을 가진 물질이기 이전에 소비자 스스로 통제가 쉽지 않은 제품이다. 우리 국민의 폭음율은 OECD국가 중 수위에 위치하고 있다. 청소년과 여성의 음주율과 음주량이 늘고 있다. 음주관련 사고도 해가 거듭될 수도 늘고 있다. 이런 시점에 주류제품의 다양화와 산업경쟁력 강화정책은 시의적절치 못하다. 소비규제 강화 뿐 아니라 제조 도매 규제도 유지하는 것이 맞을 것이다.

득보다 실이 크다면 정책추진을 재고하는 것이 옳을 것이다. 전통적인 정책의 기초를 다잡는 일은 지금 그다지 어렵지 않을 것이다. 이웃 일본의 경우 외관상 규제를 풀었지만 강력한 행정지도로 시장과 소비실태를 감안하여 면허관리를 한다. 각국마다 자국에 맞는 정책수단을 선택한다. 우리도 우리시장과 산업, 소비자에 맞는 정책을 선택해야 옳다. 제조면허는 산업과 시장의 예상변화를 충분히 점검하고, 이해관계자의 논의를 거쳐 허용해야 할 것이다. 도매면허는 규제를 풀기 보다 오히려 피면허자의 자격관리, 즉 인적 규제를 강화하여 불법과 비정상거래를 근원적으로 막는 규칙이 필요하다.



현단계 우리 주류산업의 경쟁력과 품질이 결코 낮지 않다. 소비자들의 선택권도 그다지 좁지 않다고 본다. 물론 글로벌 경쟁이 더 치열해지는 상황이므로 업계가 더 노력해야만 하는 것은 사실이다. 당장에 세계화를 할 수 있는 주류는 국

내시장에서 성공하고 있는 주류임을 간과해서는 안될 것이다. 물론 전통주의 육성을 등한시해서도 안 될 것이다. 하지만 단기에 성공할 수 있다는 생각에도 무리가 있음을 간과하지 말아야 한다. 맥주의 선택권 확대도 일본방식이 보다 더 효과적일 수 있다. 신규 중소기업의 한계를 직시해야 할 일이다.

지금은 진입규제와 같은 시장의 구조를 적극 건드릴 때가 아직 아니다. 규제를 풀다면 제조방법 등 시장노력에 보탬이 되는 분야가 그 대상일 수 있다. 소위 소프트규제를 풀고 하드규제는 시장여건을 보아가며 완화를 고려해야 한다. 시장정상화를 예상할 수 없을 때 경쟁이 낳는 피해를 예상해야 한다. 현재의 경쟁구도 하에서 산업과 시장을 발전시키고 국민건강, 주세보전, 공정거래 등의 목표를 달성해야 한다. 규제완화는 시기상조다. 백보 양보해도 속도가 너무 빠르다.