

# 최근 정부의 주류규제 완화방향 옳지 않다



조성기 한국주류연구원 본부장

**최** 근 기획재정부는 시설기준완화를 중심으로 주류산업에 대한 규제완화 정책을 추진하고 있다. 희석식 소주의 시설기준을 130kl에서 25kl로, 맥주는 1,850kl에서 100kl로 대폭 낮추어 중소기업체의 시장진입을 유인하는 대안을 제시한 것이다. 농민주와 민속주 등 기존의 전통주분야는 시설규제를 아예 없앴 것과는 같은 수준이다. 그 폭이 커 시장에 혼란을 줄 것이 우려되기도 하지만 전통적인 주류의 관리원칙을 근본적으로 역행하는 정책이기 때문에 이를 제기하지 않을 수 없다.

지금 정부가 술에 대해 자유화 정책으로 전환할만한 이유가 있는 것일까. 과연 정부의 선택이 옳은 것인가. 술에 관한 한 규제정책을 포기하고 자유화정책을 채택해야 할 특별한 이유가 없다. 시설기준완화는 단순히 시장의 유연하게 한 것이 아니라 주류경쟁정책 자체를 근본적으로 전환하는 시발점이 되고 있다는 것을 지적하고 즉각 철회를 주장하는 바이다.

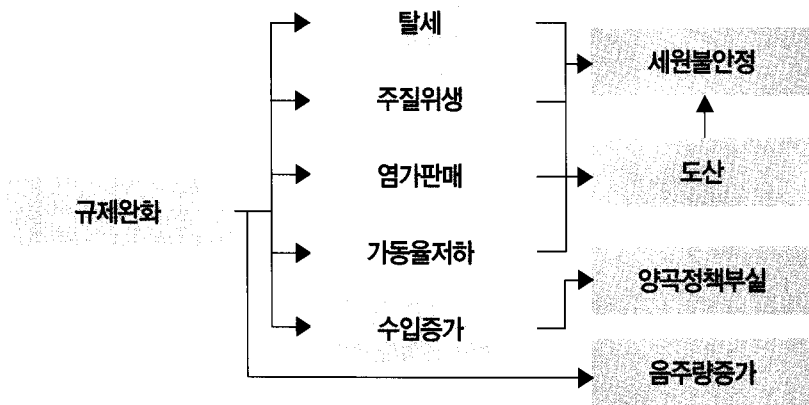
개선안을 보면 기획재정부는 주류시장에 중소기업체가 진입하면 일자리가 늘고, 술의 종류가 늘어나 소비자의 선택권이 다양해진다는 논리를 채용하고 있다. 이는 미시경제학 교과서에 적혀있는 아주 단순한 이론적 논리를 넘어서지 못하는 것이다. 기업수가 늘면 시장경쟁이 제고되어 주류산업이 발전하고 명품이 만들어지며 세계시장까지도 노릴 수 있을 것이라고 판단한 것 같다. 이는 주류시장을 다른 시장과 혼돈하거나 과거 주류시장의 역사를 관찰해 보지도 않은 결과다.

술을 자유경쟁시장에서 생산 유통시키면 장점 보다 부작용이 더 클 뿐만 아니라 술을 과용하여 사회적 피해가 클 가능성이 더 크다. 지금도 술 문제가 적지 않은데 거 늘어난다면 어떻게 될 것인가. 다시 말하면 정부의 이번 제도개선 방향은 산업적으로도 사회적으로도 이롭지 않고 지금까지 유지해온 주류정책의 근간을 흔들게 될 것이 분명하다. 개선이 아니라 개악일 수 밖에 없고, 편익보다 비용이 더 큰 정책을 지금 채택할 이유는 어디에도 없다.

과거 수십년간 정부는 술을 국민건강 뿐 아니라 지역발전 재원과 농가소득증대 및 수출 등과 밀접한 관련성이 있기 때문에 개입을 해 왔다. 또는 소주의 원료인 주정의 경우 안전을 이유로 그 유통을 통제해온 위험물질이기도 하다. 더욱이 술에 대한 개입은 정부와 국민이 모두 공감대를 이룬 것이었고 사회발전에 따라 필요한 만큼 완화해 왔다. 시장리스크를 방지하면서 신중하게 완화를 해 온 것이다. 그러한 역사성이 있는 정책을 하루아침에 그것도, 대폭 바꾸고자 주장하는 이유를 알기 어렵다.

최근 정부가 추진하고 있는 주류제조 시설규제 완화는 그 자체로도 문제가 있지만 더 큰 문제는 주류에 대한 제반 규제완화의 신호탄의 구실을 할 것으로 보이는 것이다. 정부가 희석식 소주와 맥주에 대해 설정해 놓은 지금의 시설기준은 단순히 그 주종에 대한 진입장벽을 의미하는 것이 아니다. 그 시설기준은 오늘날 주류산업의 제반법규와 제도, 시장구조, 소비자 선호, 품질과 가격시스템, 원료조달 등 주류시스템을 유지하는 중요한 노드였던 것이다. 그 노드가 풀어지면 나머지 시스템이 변화할 수밖에 없는 것이다.

### 규제완화의 역효과 발생메커니즘



간단히 몇 가지 사실만을 살펴보더라도 그러한 선택은 간단치 않은 실패를 예고한다. 시설 기준완화가 되어 중소기업체가 진입하여 경쟁상태로 변화하게 되면 제조와 관련된 제반 규제를 추가 완화할 수 밖에 없을 것이다. 먼저 희석식 소주와 맥주의 원료에 대한 정책을 변경하게 될 가능성이 크다. 특히 해외기업과의 역차별을 고려하면 주류원료와 관련된 농가지원책도 포기해야 할 수 있다. 간단한 일이 아니다. 주정이나 원료용 곡물의 해외 수입관련 정책도 변화가 예상된다. 기회가 생기게 되니 해외국가들의 관세장벽 변화요구도 거세어 질 수 밖에 없다.

중소기업체의 진입은 주먹구구로 보더라도 새로 진입한 업체의 절반이상이 도산하거나 경영상 문제가 발생할 것을 예상할 수 있다. 중소기업체의 도산이나 경영부실은 우선 저질주류의 생산, 탈세의 유혹, 가격경쟁의 혼란 등이 발생하는 것을 의미할 것이다. 이는 더 나아가 세원자체가 불안정하게 되는 것을 의미한다. 거의 3조원에 달하는 주세는 전액 지역발전의 중요한 재원으로 요긴하게 사용되고 있다. 그 재원이 불안정해지는 것은 국가의 중요한 정책기반이 흔들리게 되는 것이다.

또한 주류업체의 시설투자는 지금도 과잉상태인 것으로 진단되고 있다. 게다가 인구가 더 줄어들 것으로 예상되고 있고, 향후 10년 후에는 주류수요의 감소 수준이 심각해 수 있다. 지금도 설비가동률이 70%아래로 내려가고 있고, 그 하락추세는 보다 빨라질 가능성이 있다. 시설기준완화는 이러한 조건에 있는 주류제조업에 새 기업이 진입하게 되는 것이다. 산업의 추가 설비 과잉투자는 불 보듯 뻔하다. 신규업체는 기존업체들 보다 작아 모든 분야에서 규모의 경제효과를 보기 어렵다. 그때 신규업체의 경쟁력하락과 전체 산업의 과잉설비는 누구나 예상할 수 있다.

이같은 문제의식을 받아들이지 않고 규제완화를 주장하는 논리는 무엇인가. 시장에 진입하는 기업이 주류시장에 대한 정보를 충분히 가지고 있다는 것이다. 현명한 신규진입자가 현명할 시장활동을 할 것이라는 것이다. 원료, 제조, 유통 등에 관한 모든 준비를 철저히 하고 사업을 시작하니 극히 일부에만 문제가 발생할 것이고, 그러한 문제는 자유시장에서는 시장효율성 제고를 위해 불가피한 피해라는 것이 시장규제 완화를 주장하는 측의 의견이다. 너무나 추상적이지 않은가. 이 경우 정부는 책임회피의 비난에 노출될 것이다.

그렇다면 과연 외국의 주류규제정책은 어떠한가. 사실 술은 전세계적으로 진입규제를 오히려 강화하고 있는 재화이다. 소비분야 뿐만 아니라 제조와 유통분야에 대해 강력한 규제가 필요하다는 것은 세계가 인정하고 실천하고 있는 보편적 사실이다. 그 전통이 제조부문에 대해 면허규제와 생산량규제 등으로 실행되고 있는 것이다. 특히 선진국의 경우 소비규제를 강화하고 제조

## 주류제조 및 판매면허 규제현황비교

|    | 오스트리아 | 캐나다  | 중국 | 덴마크 | 핀란드 | 프랑스 | 독일  | 아일랜드 | 일본    | 멕시코 |
|----|-------|------|----|-----|-----|-----|-----|------|-------|-----|
| 제조 | ○     | ○    | ○  | ×   | ○   | ○   | ×   | ○    | ○     | ○   |
| 판매 | ○     | ○    | ○  | ○   | ○   | ○   | ×   | ○    | ○     | ○   |
|    | 뉴질랜드  | 노르웨이 | 한국 | 러시아 | 싱가폴 | 스웨덴 | 스위스 | 태국   | 영국    | 미국  |
| 제조 | ○     | ○    | ○  | ○   | ○   | ○   | ×   | ○    | ○(허가) | ○   |
| 판매 | ○     | ○    | ○  | ○   | ○   | ○   | ×   | ○    | ○     | ○   |

※ 자료 : WHO (규제 있음 ○, 없음 ×)

시설규제가 낮은 경우는 품질과 위생여건도 갖추었고 주세문제도 없도록 시장을 이미 정리정돈해 놓은 조건을 형성하고 있음이다. 조건이 다른 국가에서 정책을 바꿀 때는 분명한 이유와 공감대 구성이 선행되어야 한다.

더욱이 세계보건기구(WHO)의 금년 5월 총회에서는 제조와 유통분야에 대해 규제를 강화해야 한다는 주장을 음주폐해를 줄이기 위한 세계전략의 하나로 채택하고 있다. 각국 정부가 각국의 처지에 맞도록 선택하지만 가능한 경우 판매 뿐 아니라 생산과 유통부문에 대해서도 특히 면허제를 통해 규제를 강화할 것을 권유하고 있다.

주류에 대한 규제는 미국, 유럽, 일본 등 주요국가에서도 예외가 아니다. 즉, 누구나 쉽게 술을 제조 유통할 수 없다는 것이 그 취지다. 생산과 유통부문 규제에 예외적인 국가는 극소수로 독일, 덴마크, 스위스 정도다. 그러나 그 국가들은 제각기 그럴만한 이유가 있다. 독일은 유명한 맥주순수 등 당장에 규제가 없어도 될 정도로 강력한 품질관리 체제를 오랫동안 실행했고, 그 성과를 이루고 있다. 덴마크는 사회시스템 자체가 전반적으로 자유화 되어 있어 주류만이 예외일 수 없는 상황이다. 스위스는 주류제조를 정부가 관장하고 있는 특수한 경우다. 즉 특별한 경우를 제외하고는 주류제조는 규제를 통해 관리하는 경우가 일반적이다. 사족이지만 덴마크의 유명한 음주문제는 규제가 없는 시스템이 그다지 효과적이지 않음을 시사한다.

주류제조업의 시설기준이 갖는 의미는 시설기준을 대폭 낮추거나 없앨 때의 시장상황을 예측해 보면 쉽게 알 수 있다. 시설규제완화는 바로 면허규제 소멸과 유사한 시장상황 변화를 가져올 것이다. 정부의 정책이 시장진입을 목표로 하고 있으므로 시설기준만 맞으며 진입을 허용할 것으로 예상되기 때문이다. 이에 대한 대안으로 일본과 같이 시설규제를 완화하더라도 면허는 쉽게 내주지 않을 경우 문제예방이 하지만 발표된 자료는 그러한 아이디어가 전혀 없다. 현재로는 바로 신고제와 다름없는 규제완화상태를 예상할 수밖에 없다.

### 국내 주류의 소비지만족도 조사결과(2009)

|   |         |       |
|---|---------|-------|
| 1 | 소 주     | 75.54 |
| 2 | 맥 주     | 75.51 |
| 3 | 와인(과실주) | 74.53 |
| 4 | 위스키/브랜디 | 72.92 |
| 5 | 청 주     | 66.11 |
| 6 | 약 주     | 66.60 |
| 7 | 탁 주     | 68.42 |

시설기준은 사실 전체 주종에 해당한 것이 아니었다. 정부가 그동안 설정한 현 수준의 시설기준을 희석식 소주와 맥주에 국한 된 것이었다. 정책적으로 의사결정을 한 후 특별히 규제를 하며, 시장안정화 정책을 도모한 것이었다. 그 결과 희석식 소주와 맥주가 현재와 같은 저렴한 가격수준에서 우수한 품질을 유지하게 되었던 것이다. 소위 소주 10사와 맥주 2사 체제는 정부와 국민이 선택한 정책이지 제조업체들의 기득권을 주기 위한 것은 아니다. 어떤 정부가 정책을 선택할 때 업계의 기득권을 위해 의사결정을 하겠는가. 품질과 기술, 소비자 선호, 음주건강, 원료 등의 적정조건을 상정하고 결정한 것이다.

정부는 규제와 동시에 증류식소주, 탁주, 소규모 맥주 등 대부분의 주종에 대해 진입규제를 설치하지 않고 있었다. 게다가 교역자유화 이후 해외로부터 와인, 맥주, 사케, 증류식 소주 등이 다량 수입되고 있다. 우리나라에는 실제로 다양한 맥주가 판매되고 있고, 구미와 일본, 중국 등지에서 많은 술이 수입되고 있다. 이 같은 상황을 볼 때 술에 대해 소비자 선택권이 미흡하다는 주장은 다수가 아닌 소수의 의견에 불과하다. 더욱이 기존 희석식소주와 맥주에 대한 소비자 만족도 조사결과는 가격과 품질 등 모두를 고려한 지표로 75점에 달하는 높은 수준이다. 이는 자동차나 핸드폰 등 우리나라가 세계적으로 앞선 상품과 유사한 수준이다. 소비자가 만족하고 있는 데 소비자선택권이 없어 불만이 크다는 주장은 근거가 없다고 보는 것이 옳다.

결과적으로 볼 때 새로운 중소기업체의 시장진입으로 일자리나 소비자 선택권이 늘어날 것이라는 기획재정부의 입장은 현재 시장상태를 관찰할 때 탁상공론임이 분명하다. 재고해 보아도 주질의 안정적 유지 곤란, 고가로 인한 경쟁력 상실, 시장 불안정으로 세입 불안정 등이 예상되므로 정책성공은 기대하기 어려워진다. 설사 성공한다고 하더라도 국민건강 위해성이 증가되므로 받아들이기 어려운 제안이 된다.

백보 양보하여 시장에서 일부 업체가 생존 가능성을 상정해보자. 경험적으로 볼 때 새로 사업을 시작하는 중소맥주업체의 건강한 생존율은 절반이 안 된다. 지난 10년간 일본의 중소맥주업체들은 20%가 넘게 도산하였다. 남아 있는 업체들의 경영상태에 대한 일본국세청의 조사결과는 남은 업체 중 절반정도가 부실 적자업체라는 것이다. 더욱이 일본 국세청이나 공정거래위원회는 이들의 염가 불공정판매, 위생안전문제의 주기적 발생, 세원 및 고용불안정 등에 대한 우려로 골머리를 앓고 있다. 이들이 성업 중이라는 일부 보고서는 현황파악을 정확하게 하지 않은 결과다.

그래도 또 절반이하라도 그나마 생존가능하다면 그것으로 소비자 선택권은 늘어나는 것이라고 반문장할 수도 있을 것이다. 그 또한 열 가지 중 한 가지를 얻기 위해 아홉 가지를 버리는 나쁜 선택이 아닌가 한다. 그 경우 상대가 술이고 주류시장이라는 사실을 정책당국자들이 알고 있는 것이 아닌가 한다. 주류업체가 시장에 새로 진입할 때 늘어나는 것은 술에 대한 수요증가와 술문제의 증가다. 아시아 제일의 1인당 음주량과 폭음실적을 가지고 있는 우리나라가 영국, 독일, 덴마크 등과 같은 유럽권 국가들 수준으로 음주량이 늘어나는 것은 또 하나의 비극을 잉태하는 것이다. 비극의 시나리오를 보고도 이번 정책안을 그대로 받아들여서는 어렵다. 부작용의 가능성이 높게 예상되는 정책이 수용되서는 안된다. 다행히 아직 제안 중인 이번 시설기준 완화안은 즉각 철회되는 것이 옳다.

끝으로 규제완화로 수출용 제품개발에 성공하여 해외명주들과 어깨를 나란히 할 가능성에 대해 언급할 필요가 있다. 주류업체의 성공 비즈니스모델은 규제완화 속에서 작동하지 않았다는 것이 서구의 경험이다. 위스키, 와인, 맥주 등 서구의 세계적 명주가 어떠한 환경에서 탄생하였는가를 살펴보면 세계화의 조건을 어렵지 않게 유추할 수 있다. 세계화란 결국 원가절감 경쟁력 가진 기존업체가 국산농산물을 사용하여 고품질 주류를 생산하고 글로벌 유통망을 통해 전세계의 시장으로 진출하는 것이다.

이 같은 경우는 새로 탄생한 중소기업체를 자유로운 환경에서 방치했을 때 이를 수 있는 시장성과는 아니다. 물론 역사는 하루아침에 이루어지는 것이 아니고 희망을 버릴 이유는 없지만 21세기 무한경쟁시대에 술에 대해 그 같은 투자를 오랫동안 새롭게 할 이유는 없다. 차라리 세계시장으로 내보내려면 지금 수출을 성공적으로 하고 있는 희석식소주와 맥주에 대해 지원책을 강구하는 것이 옳지 않을까. 선택과 집중을 분명히 해야 할 시점, 주류정책의 근간을 흔드는 전환은 바람직하지 않다. 과연 무엇을 위한, 누구를 위한 주류제조 시설규제 완화인가를 정부는 보다 신중해야 재고해야 할 것이다. 이번 제도개선안은 성공과 실패, 그 어느 경우에도 문제다. 진입규제완화의 신호로 당장에 얻게 되는 것은 시장혼란과 실패 뿐이다.