Contents

Opening Session

발표 및 토론(Presentation and Discussion)

좌장: 김호탁 서울대학교 교수
Chair: Ho-Tak Kim (professor, Seoul National University)

환 영 사

안녕하십니까. 모두가 바쁜 시기에 농업정책에 관련한 국제 세미나에 참석해 주신 내외 귀빈 여러분을 진심으로 환영합니다.

오늘 이 세미나는 현재 한국 농업이 처해 있는 여러 가지 어려운 상황을 고려해 볼 때 매우 의미 있는 행사라고 생각합니다. 세계화의 와중에서 전 세계의 농업이 어려움을 겪고 있는 것은 잘 알려진 사실입니다. 그 중에서도 특히 한국을 비롯한 몇 몇 농산물 수입국의 농민들은 국제무역 자유화를 위해 많은 대가를 지불해 왔습니다. 한국 농업은 과거 30 여 년간 세계 농업 역사상 유례가 없는 치열한 구조조정을 통해 전체 산업에서 차지하는 비중을 10 분의 1 로 축소시켜 전체 인구에서 농민이 차지하는 비중도 6 분의 1 로 감소시켰습니다. 이것은 한국이 무역자유화에 대한 확고한 신념을 가지고 있으며 세계무역질서에 부합하는 농산물 시장개방에의 의지를 잃지 않았기에 가능한 일이었다고 생각합니다.

그러나 아직도 한국농업은 영국, 독일, 프랑스의 농민 수를 모두 합친 것보다 많은 농민을 거느리고 있으며 한국농민의 대부분은 60 세 이상이고 반 이상은 여성입니다. 대부분의 OECD 국가의 농가는 소득의 10% 미만을 농업에서 얻고 있지만 한국의 농가는 아직도 소득의 반을 농업에서 얻고 있습니다. 지금 한국의 농업, 농촌, 농민은 계속되는 구조조정과 시장개방의 여파로 심각한 '개혁피로' 증후군을 경험하고 있습니다. 과거에 시행했던 농업정책은 효력을 잃었으며 WTO 에서 권고하는 정책은 늙고 지친 농민들의 공감을 얻지 못하고 있습니다. 한국은 대내적으로는 농민의 요구에 부응하고 대외적으로는 쌀협상과 도하개발아젠다 협상에서 국제적으로 인정 받을 수 있는 농업정책을 수립하여야 한다는 매우 어려운 과제를 안고 있습니다. 한국의 농업이 위기에 처한 적은 과거에도 여러 번 있었지만 지금처럼 농업정책자체가 위태로운 적은 없었다고 생각합니다.

존경하는 내외귀빈 여러분, 그리고 세미나에 참가하시는 발표자와 토론자 여러분! 한국인은 역사는 도전위에서 창조된다는 것을 경험으로 배웠습니다. 도전에 대해 호승심(好勝心)을 가질 때 그것은 우리에게 새로운 기회로 다가올 것입니다. 한국의 농업은 여러분의 고견을 경청하고 배울 준비가 되어있습니다. 부디 훌륭한 발표와 토론을 하여 주셔서 한국농업이 다시 한번 역사를 만들 수 있도록 도와주시기 바랍니다. 끝으로 세미나 발표를 위해 먼

길을 와 주신 맥칼라 교수님, 탕어만 박사님, 왕시밍 교수님과 토론자로서 참석해주신 분들께 감사의 마음을 전하며 환영의 말씀을 마치겠습니다. 감사합니다.

2004 년 9 월 24 일

서울대학교 농업생명과학연구원장 이 무 하

기조연설

세계농업에 대한 WTO 의 비전: 그 근원과 정당성 그리고 한계

이정환(한국농촌경제연구원 원장)

WTO 는 농산물 교역의 완전 자유화, 시장을 왜곡하는 모든 보조금의 철폐를 그 비전으로 하고 있다. 그 비전은 우루과이 라운드의 성공적 타결로 현실화되기 시작하였고 현재 진행 중인 도하개발아젠다에 의해 새로운 발전단계로 진입하려 하고 있다. 과연 WTO 의 비전은 성공할 것인가? 이 비전의 근원은 어디이고, 왜 필요하였고 한계는 무엇인가?

20 세기 세계농업은 생산성의 급격한 향상으로 수요를 초과하는 과잉생산이 이루어지고 농산물 가격은 장기적 하락 추세를 나타냈다. 이에 대응하기 위하여 19 세기 말부터 보호관세가 일반화 되었고 20 세기 초에는 다양한 형태의 물량규제제도가 도입되어 농산물 수입을 직접 규제하기 시작하였다. 그 후 20 세기 중반부터는 국경보호에 그치지 아니하고 국내 시장에 개입하는 갖가지 정책들이 앞 다투어 도입되었다. 농산물 가격을 유지하기 위한 정부 수매제도, 생산보조금제도, 생산조정제도 등이 그것이었다. 보호주의는 여기에 머물지 아니하고 1980 년대 들어 경쟁적으로 수출보조금을 지급하여 국내 과잉 농산물을 밀어내기 시작하였고 여기에 이르러 보호주의는 더 이상 지속되기 어려운 한계에 봉착하게 되었다. 왜냐하면 이제까지의 보호정책이 사회적 손실을 초래하고 기본적으로 국내 생산자와 소비자 혹은 납세자 사이의 소득 재분배에 그치는 것이었지만 수출보조금은 외국의 소비자에 대한 소득 지원이 되기 때문이었다.

드디어 우루과이 라운드가 태동하였고 긴 산고를 겪어 국경보호를 감축하는 시장접근의 개선, 농업생산을 왜곡하는 국내보조금의 감축, 그리고 무역을 왜곡하는 수출보조금의 감축에 합의하여 1 세기 동안 진행된

보호주의의 물결은 일거에 시장주의로 반전되었다. 우루과이 라운드가 세계 농업을 시장지배의 원칙에 따라 재편하는 계기를 마련한 것이라면 도하개발아젠다는 이 원칙의 실질적 발전을 도모하려는 것이며, 이의 성공 여부는 WTO 의 이상과 비전이 성공할 수 있는 것인가를 가름하는 중대한 시금석이 되고 있다. 그런 의미에서 도하개발아젠다는 모든 국가가 좌초시킬 수 없는 세계사적 과정이라고 생각하고 있을 것이며 따라서 성공적 합의에 도달할 수밖에 없을 것이다. 20 세기 보호주의의 실패를 성찰한 토대 위에서 그 필요성을 모든 국가가 인정하고 있기 때문이다.

과연 이 물결의 종착역은 어디인가? 모든 농산물시장의 완전한 자유화에 이를 것인가? 모든 시장이 왜곡적인 보조금의 완전 철폐에 이를 것인가? 이 질문에 자신 있게 답하기는 매우 어렵지만 완전한 자유화와 완전한 철폐에 이르기는 어려울지 모른다. 이 흐름은 언젠가 새로운 흐름에 부딪혀 조정되고 새로운 비전이 형성될 가능성을 배제할 수 없다고 생각한다. 그 지역에서 생산된 특색 있는 음식, 그 음식이 가지고 있는 고유한 향과 맛, 이것은 거부할 수 없는 인류의 귀중한 문화이자 자산이며 세계 모든 소비자의 만족을 위한 조건이 되기 때문에 이러한 조건을 위협하는 자유화는 수용되기 어렵기 때문이다. 또 농업생산 활동은 그 지역의 농촌공간의 모습을 결정하는 가장 중요한 요소이기 때문에 이를 위태롭게 하는 자유화도 수용되기 어려울 것이다. 그러나 상당 기간 이 자유화의 흐름은 지속되고 발전될 것임에 틀림없다. 여기서 강조하고 싶은 것은 이 흐름이 저항과 갈등을 최소화하면서 발전하기 위해서는 두 가지 사항에 대한 국제적 그리고 국민적 이해가 필요하다는 것이다.

먼저 다음과 같은 질문을 생각해 보자. 벨지움과 룩셈부르크, 네덜란드가 연합한 베네룩스 경제연합 이래 유럽경제연합(EEC), 그리고 GATT 협정에서 왜 농산물을 다 같이 예외로 하였던 이유는 무엇일까? 지난 10 여 년간 WTO 체제와 더불어 세계적인 무역 자유화를 이끌고 있는 자유무역협정(FTA)이 현재 250 여 개가 이른다고 하지만 이들 협정이 왜 거의 예외 없이 상당히 많은 농산물에 대해 관세철폐를 유예하거나 예외로 하는 특별조치를 포함하고 있는 것일까? 서두에서 언급한 바와 같이 지난 1 세기 동안 왜 모든 선진국들이 농업보호주의의 늪에 빠져들었던 것일까? 그것은 모두가 무지하였던 소치일까 우연의 일치일까? 그보다 우루과이라운드는 왜 10 년의 세월을 소비하고서야 겨우 타결에 이르렀을까? 도하개발아젠다 칸쿤회의의

결렬을 감수하며 왜 선진국들은 개도국의 국내보조금 감축 요구를 거부할 수밖에 없었을까?

그 이유는 먼저, 농산물 소비구조는 소득증가와 소비자의 기호 변화에 따라 신축적으로 변화되는 반면 농업생산은 그 지역의 기후와 풍토 속에서 이루어지는 자연적 과정으로 생산구조의 변화는 비탄력적이고 완만하고, 따라서 소비구조 변화와 생산구조 변화 사이에는 상당한 시차가 생길 수밖에 없다는데 있다. 이러한 제약은 경제발전 속도가 빠를수록 농산물 수입이 늘어나고 농업생산 비중이 급격히 감소하는 산업구조변화로 나타난다. 이러한 산업구조의 변화에 걸맞은 고용구조 변화가 이루어지려면 노동시장과 농지시장이 활발히 작동하여 부문 간의 노동력이동과 생산주체 간에 농지 소유권과 이용권의 이동이 충분히 신속하게 이루어져야 한다.

그러나 비농업 부문의 노동시장은 농업취업자에 대해 매우 폐쇄적이어서 어느 나라에서나 기존의 농업취업자가 성공적으로 전직, 정착하는 비율은 연간 1 ~ 2%에 불과하고 특히 40 세 이상의 농업취업자의 경우는 1%에 못 미치는 것이 보통이다. 과거에 경제발전론은 부문간의 노동력이동을 통해 고용구조의 조정이 이루어진다고 믿었으나 실제 모든 선진국의 경험은 은퇴와 사망이라는 자연적 세대교체와 신규 취업자의 비농업취업을 통해 고용구조 변화가 실현되고 있음을 보여 주고 있다. 농지시장 역시 매우 불완전한데다 비농업 부문적 수요 증가로 인한 가격 상승과 규제 등으로 농업의 구조조정을 제약하는 중요한 요인으로 작용하여 왔다. 이러한 제약 아래서 선진국들은 100 년, 길게는 200 년 이상의 세월에 걸친 세대교체 과정을 거쳐 현재의 상태에 도달하였다. 그 긴 기간에 서두에서 지적한 국경보호와 국내가격지지 수단을 동원하여 부문간 소득격차의 확대를 방지하였다. 1980 년대 이후에는 생산과 연계된 보조를 점진적으로 축소하는 대신 시장왜곡 효과가 적은 소득보전직불제도를 확대하여 실질적으로는 목표소득을 지지하여왔다. 그런 의미에서 국경보호와 국내보조는 자유화의 고원에 연착륙하기 위한 패러슈트 역할을 하였다고 생각한다.

한국을 비롯한 선발 개도국은 선진국에 비해 매우 짧은 기간에 산업화를 이룩하였고 산업구조변화 속도도 6 ~ 7 배나 빠르게 진행되어 세대교체 과정을 통해 고용구조 조정을 이룰 시간을 갖지 못하였다. 그 결과 1 인당 GDP 의 수준은 높아졌지만 농업의 구조조정은 아직도 많은 시간을 필요로 할 수밖에 없다. 그러나 WTO 체제는 선진국들이 오랜 기간 활용해 온 국경보호와 국내보조정책의 활용을 이들 개도국들에게 똑같이 엄격히 제한하려 하고 있다.

그들이 연착륙에 활용한 패러슈트를 일거에 수거해가려 하고 있는 것이다. 과연 완충장치 없이 한국 등 선발 개도국들이 부문간 심각한 소득격차와 사회적 갈등 없이 농업구조조정을 해낼 수 있을까? 이러한 문제는 중국을 비롯한 후발 개도국들이 현재 실감하고 있지 못하지만 경제발전이 진행됨에 따라 조만간 닥칠 시련이 될 것임에 틀림없다. 그런 의미에서 모든 개도국들이 공통적으로 관심을 가져야 하고, WTO 도 이러한 문제점을 외면해서는 안 된다고 생각한다.

한국의 경우를 보자. '농업문제'가 '산업의 문제'인 것으로 보이지만 40 여 년도 더 전인 1960 년 이전, 국민소득이 100 달러가 안되고 대부분의 국민이 기아로부터의 해방을 위해 몸부림치던 시기에 농사짓기를 시작하여 이제 60 세를 넘겨 아무런 대안이 없는 사람들이 농업취업자의 60%이상을 차지하고, 연간 전직률이 1%에 못 미치는 40 세 이상의 농민이 95%에 이르고 있다는 현실을 이해하고, '농업문제'를 '사람의 문제'이자 '고용의 문제'이고, '시간과의 싸움'이라는 것에 대한 이해가 필요하다. 선진국들은 한국의 농산물 시장개방속도에 신축성이 필요하고, 시장개방 속도가 빠를수록 농가소득과 경영을 안정시키기 위한 직접지불제도의 활용이 불가결하다는 점을 이해해야 한다. 한국의 시장개방 수준이 낮지만 농업취업자 1 인당 보조금 수준은 미국과 EU 의 1/9 수준에 불과하다는 사실을 주목해야 한다. 이러한 불평등을 외면하고 모든 국가가 다 같이 현 수준에서 보조금 지급을 제한하는 것은 공평하고 균형적인 조치라고 할 수 없다. 국내보조금이 선발 개도국보다 더욱 낮거나 전혀 없는 후발 개도국들은 한국의 문제가 곧 그들의 경제사회 발전에 더 심각한 제약요소로 다가온다는 것을 이해해야 한다.

여기서 한국 농업이 WTO 에서 당분간 개도국지위 유지의 필요성과 타당성을 발견할 수 있다. 개도국 유지란 한국 경제사회의 포괄적 발전수준을 규정하는 것이 아니라 농산물 관세와 보조금의 감축 폭을 낮추는 두 개의 선택 - '빠른 감축의 길'과 '느린 감축의 길' - 중 '느린 감축의 길'을 선택하겠다는 매우 단순한 의미라는 것을 이해한다면 쟁점은 왜 낮은 감축률을 적용해야 하는가로 귀착된다. 이것을 논의하려면 WTO 에서 왜 선진국들이 관세와 보조금의 '철폐'를 포기하고 '점진적 감축'을 논의할 수밖에 없는지, 그리고 왜 농산물협상은 별도의 협상틀에 따라 별도의 원칙(modality)을 적용하는가에 주목해야 한다. 100 ~ 200 년 이상 전부터 산업화가 진행되어 세대교체과정을 거치면서 농업구조조정을 이룩하여온 나라들조차 농업에는 별도의 점진적 개방원칙을 적용할 수밖에 없다면, 산업화가 시작된 지 이제 40 년 밖에 안 된

한국이 세대교체 과정을 기다리기 위하여 농업부문에 대해서만 '느린 감축의 길'을 선택하겠다는 것은 WTO 의 논리에 전혀 어긋나는 것이 아니다.

그렇더라도 한국이 어떻게 동남아시아나 아프리카의 국가와 같은 개도국인가라고 비판할지 모른다. 이 비판은 일견 그럴듯하게 보이지만 논의의 본질을 왜곡시키는 대단히 부적절한 것이다. 왜냐하면 한쪽 끝에 소말리아와 같은 국가가 있다면 또 다른 한쪽에는 미국이 있고 한국은 소말리아와 같지도 않고 인도와 같지도 않지만 미국과 같지도 않고 일본과 같지도 않기 때문이다. 산업화 역사가 100 년이 넘은 미국은 UR 때부터 '빠른 감축의 길'을 선택했고, 한국이 가령 2015 년경부터 '빠른 감축의 길'을 선택한다면 아마도 후발 개도국들은 그 후 한참 뒤까지 '느린 감축의 길'을 선택할 수밖에 없을 것이다. 그렇게 각국의 발전 수준에 따라 '빠른 감축의 길'로의 전환 시점이 다를 수밖에 없다는 것일 뿐 한국이 후발 개도국들과 같다는 것은 아니다.

그러나 한국의 농산물 시장은 개방되고 국내 농업정책은 세계적 기준에 부합되도록 꾸준히 개혁되어야 함을 조금도 부정하려고 해서는 안 된다. 농정 담당자들과 농업인들은 이제 정부의 역할과 시장의 역할이 분명히 다르다는 것을 인식하고 종래와 같이 정부가 제공하는 생산지원과 가격지지 수단에 의존하려고 해서는 안 된다.

먼저 산업의 경쟁력과 구조조정은 기본적으로 시장의 힘에 의해 달성된다는 점을 인식하고, 정부는 기술개발과 금융 및 정보기반정비, 노동력의 진입과 퇴출의 장벽을 제거하기 위한 제도 정비와 지원, 농지소유와 이용권의 원활한 유동을 보장하기 위한 제도 정비와 지원 등 개별 농가가 담당할 수 없는 일에 선택적으로 그러나 집중적으로 개입해야 한다.

둘째로 국경보호와 국내 가격지지정책을 적극적이고 능동적으로 축소하고 생산과 연계되지 않는 직접지불제도를 통해 농가의 소득과 경영이 안정되도록 하는데 최우선의 역점을 두어야 한다. 셋째는 한 나라 농업의 존재 목적은 소비자에게 안전한 식품을 공급하는 것이라는 점을 인식하고 소비자에게 우리나라에서 생산 가공된 농산물은 절대로 안전하다고 보장할 수 있는 안전관리 시스템을 확립하여야 한다. 농정이 생산자와 똑같이 소비자 이익을 보호한다는 관점을 분명히 해야 한다. 그것이 장기적으로 생산자 이익을 옹호하는 것이 될 것이다. 끝으로 농촌지역 환경을 아름답고 깨끗하게 보전하여 국민 모두의 생활공간이자 휴양의 공간이 될 수 있도록 국토환경보호 관점을 명확히 하여야 한다. 농지의 질서 있는 이용과 전용,

자연순환시스템을 확립하고 물질균형을 이룩할 수 있도록 과감한 규제와 보상체계를 확립하는 일에 집중적 노력을 경주해야 한다.

WTO는 한국농업에게 정책선택의 신축성을 부여하고, 한국농업은 세계적 기준에 부합하도록 적극적 노력을 경주한다면 선진국들과 같이, 그 보다 훨씬 빨리 농산물시장의 자유화란 고원에 연착륙할 수 있을 것이다. 한국농업은 이미 괄목할 만한 생산성 향상과 구조조정에 성공하였고 앞으로 그 속도는 가속될 수 있을 것이다. 대부분의 국내 소비자들은 우리 농산물을 선택할 것이며, 중국이 한국농업에 심각한 위협이지만 동시에 기회가 될 것이다. 이러한 한국의 성공은 WTO에서 후발 개도국들에게 희망과 용기를 주고 원만한 협상을 촉진하는 계기가 될 것이다.

WTO's Vision for World Agriculture: Its Origin, Justification, and Limitation

Keynote Speech: Jung-Hwan Lee (president, KREI)

WTO's vision is the complete liberalization of the agricultural trade and the abolishment of all subsidies that distort market functions. The vision has begun to be realized with the successful agreement of Uruguay Round (UR) and is about to enter the phase of new development by Doha Development Agenda (DDA) that is under way. Will the vision be successful indeed? Where is its origin, why is it needed, and what is its limitation?

In the 20th century's world agriculture, the rapid productivity increase has caused redundant production exceeding the demand, and the price of agricultural goods is on the way of long-term fall. To cope with such a trend, countries generally have been applying protective duties since the late 19th century and have introduced various volume regulation systems to directly regulate the import of agricultural goods since the early 20th century. Later since the mid 20th, countries have been active in introducing various political measures for intervening in the domestic market, not just for protecting the border, such as subsidies for production, production adjustment, and governmental purchase for maintaining the price. In 1980s, the protectionism has gone farther to actively provide export subsidies and thus to push out the redundant domestic agricultural produce overseas. At this point, the protectionism has come to its limit where it can hardly continue its way, as the export subsidies eventually provide

monetary support for foreign consumers while the previous protectionism policies, causing social losses, have redistributed only the income among the domestic producers, consumers, or taxpayers.

At last, Uruguay Round started and the century's protectionism has made a reverse turn to the market orientation all at once as the countries, after long hardships and pains, have agreed on the reduction of the border protection and domestic/export subsidies that distort the agricultural production and the trade. If UR is said to be an opportunity to reorganize the world agriculture in accordance with the market supremacy principle, DDA will make an effort to contribute to the actual development of the principle. The success of DDA is the essential test case with which we can determine whether WTO's ideal and vision will succeed. In such a context, all countries will probably agree on that DDA is a world-historical process that cannot be stranded and thus will be bound to reach a successful agreement. That's because all countries acknowledge the need for such an agreement on the basis of failure of the protectionism they have experienced in the 20th century.

What is the end of this trend indeed? Will it reach the complete liberalization of the whole agricultural market? Will all countries reach an agreement on the complete abolishment of the distorting subsidies? Although it is extremely hard to answer such questions with confidence, we may not be able to reach the complete liberalization and abolishment. We cannot exclude the possibility that the trend will conflict with a new one and thus get modified to result in the formation of a new vision. For example, local food with its unique fragrance and taste is not only undeniably precious culture and asset of the human being, but also the condition for the satisfaction of all the consumers around the world, and thus any liberalization threatening such a condition will be hardly

acceptable. The agricultural activities are an essential element to shape the local countryside and thus any liberalization disturbing such activities will also be hardly accepted. The liberalization trend, however, will obviously be maintained and developed for a while. To minimize any resistance and conflict against it, we need the international and national understanding for two issues.

First of all, let's think about the following question. Why did all of Benelux Economic Union (union of Luxembourg, Netherlands, and Belgium), EEC, and GATT exclude the agricultural goods from their agreements? Why do almost all the 250 FTAs, even though they are leading the world trade liberalization with the WTO system, include special measures to delay the abolishment of customs and even allow exception for agricultural goods? Why did all the developed countries get swamped in the protectionism for the last century, as mentioned above? Was it the result of their ignorance or just a coincidence? Also, why did it take 10 years for the UR to be concluded? Why advanced countries had no other option but to reject developing countries' request to reduce domestic subsidies at the risk of the DDA Cancun meeting? More than anything else, on the one hand, buying patterns of agricultural products change flexibly according to increases in incomes and change of consumer tastes. On the other hand, agricultural production depends on the nature, such as the climates and environment of the region. It cannot be changed flexibly, and therefore, there is a significant gap between changes of consumer buying patterns and agricultural production. Accordingly, imports of agricultural products increase and the proportion of agricultural production drops when the economy develops rapidly. In order to change the labor structure according to such changes in the industry, the labor market and the

land market should function properly so that the labor transfer among sectors as well as the transfer of land ownership and land usership must be sufficient and rapid.

However, the labor market of non-agricultural sector is not open to people from the agricultural sector, so only 1 to 2 % of farmers successfully move to other sectors annually. In particular, less than 1% of farmers over 40s change jobs successfully. In the past, the improvement of labor structure was believed to be achieved by movement of labor among different sectors. However, the experiences of advanced nations suggest that such changes are caused by natural generation changes like retirement and death, and by employment of new workers in non-agricultural sectors. The land market has also been unstable, and it has also served as a factor to block the changes in the agricultural sector with the regulations and price rises following the increase in demands from the non-agricultural sector. With such limitations, advanced countries have reached the current status after generational changes for the last 100 to 200 years. For the long period of time, they prevented the income gap among different sectors from getting wider through border protection and domestic price subsidies. After the 1980s, they have in reality supported target incomes by reducing subsidies related to production and expanding direct payment for compensating income losses. In that sense, border protection and domestic subsidies have served as a parachute for a soft landing on the liberalization.

Developing countries like Korea have achieved industrialization for a short period of time compared to advanced nations, and the speed of changes in the industrial structure was 6 to 7 times faster. As a result, there was not enough time to stabilize labor structure through generational changes. The per capita GDP increased, but it is expected to take much more time until the structural changes in the agricultural sector takes place.

However, the WTO tries to strictly limit the border protection and domestic subsidies, which has long been freely used by advanced countries, to developing countries. What the WTO is trying to do is to take away from those developing countries the parachute that advanced countries used for their own soft landing. Will developing countries be able to bring successful changes to their agriculture without the significant income gap among sectors and without social problems? Although some developing countries like China do not seem to have realized such problems, such problems will surely come to plague them as their economic development proceeds. In this regard, all developing countries should have interest in this issue, and the WTO is not an exception.

Let's look at the case of Korea. Although it may seem that its 'problems with agriculture' are 'problems of the industry', it is important to realize that more than 60% of farmers are those who started farming before 1960, when the GDP was under 100 dollars and most people were struggling to escape from hunger, and have no other options now as they are already in their 60s. Also, among 95% of the farmers over 40s, less than 1% change their jobs successfully every year. Therefore, it is necessary to see the problems with agriculture from the "human" perspectives and from the employment perspectives, and to realize that tackling those problems requires a long time. Advanced nations should understand that Korea needs some time before opening its agricultural market, and that it is necessary to utilize direct payments in order to stabilize farmers' incomes and farming. Although Korea has not opened its agricultural market fully, the per-capita subsidiary is only one-ninth of that of the US and the EU. Thus, it would be unfair to uniformly limit subsidies of all countries. Developing countries with no or less domestic subsidies than other developing countries should understand that the problem

that Korea is now facing will have significant impact on their own economic and social development.

Here we can see the necessity that Korea should remain as a developing country in the WTO. Maintaining the status as a developing country means taking some more time before reducing the agricultural tariffs and subsidies. Then why lower rate of reduction should be applied? To discuss this issue, we need to find out why advanced nations should give up on the 'abolishment of tariffs and subsidies and choose to discuss 'gradual reduction', and why agricultural negotiations should have a separate modality according to separate negotiation formalities. If even those countries that have succeeded in agricultural restructuring for 100 to 200 years through generational changes along with industrialization should pursue a separate, gradual opening principle, then Korea, which began its industrialization only 40 years ago, would not be opposing to the WTO principle even if it says that it will accept slow and gradual opening of the agricultural sector in order to wait for the generational change to come.

However, some may criticize that Korea is different from other developing countries like those in Southeast Asia and Africa. This may sound plausible, but in fact this is not true and this distorts the truth of the issue. This is because if there is a country like Somalia, then there is the US, and the truth is that Korea is not like Somalia or India, nor is it similar to the US or Japan. The US, whose industrialization was achieved more than 100 years ago, chose to pursue 'fast reduction' after the UR. If Korea chooses 'fast reduction' from 2015, then other developing countries will have no other option but to choose 'slow reduction'. This is to say that countries should have different time frames for 'fast reduction' according to the level of their own development, and this is not to say that Korea is the same as other developing countries.

But we should accept the fact that the Korean agricultural market should be open, and continuous efforts should be made to make the domestic agricultural policy comply with the international standards. Now, the policy makers and farmers should recognize that the government's roles are clearly different from those of the market. Therefore, they should no longer resort to the government's measures to support production and uphold price stability.

First of all, the government should understand that competitiveness and restructuring of the market are attained by the market force. It should intensively intervene in the works that cannot be carried out by individual farms on a selective basis. The government's work should include technology development, financial and information basis enhancement, removal of the obstacles to the free flow of work force, improvement of the systems to facilitate the transfer of farm ownership and utilization rights.

Secondly, priority should be placed on the stabilization of farmers' income and management. They can be achieved through aggressive weakening of the border protection and price support policy, and direct payment system which not related with production.

Thirdly, we should recognize that the agricultural industry exists because it aims to provide consumers with safe food. To that end, a safety control system should be established to guarantee the safety of domestically produced agricultural product. The agricultural authority should make clear its position that it considers consumers' interests as important as the producers'. In the long run, that will help protect producers' interests.

Last but not least, the agricultural authority should make clear that it concerns over

environmental protection, and it tries to preserve the beauty and cleanness of the countryside, in order for people to use it for both living and recreation. Intensive efforts should be made to establish stringent regulations and a compensation system, to efficiently use the agricultural land, stabilize the ecological environment and strike a material balance.

If the WTO gives Korea leeway to select its own policy, and Korea exerts every effort to comply with the international standards, Korea will be able to make a soft-landing in terms of the market opening. The Korean agricultural industry has already seen a considerable improvement of productivity and succeeded in restructuring. And, the sector can be improved even at a faster speed. Most Korean consumers will purchase domestic agricultural product. China poses a significant threat to the Korean market, but at the same time it could serve as an opportunity. Korea’s success will give hopes and courage to less developed nations among the WTO members, and will also facilitate smooth negotiations.

프로그램(Program)

13:00 등록(Registration)

13:20 환영사 및 기조연설(Opening Session)

환영사: 이무하 서울대학교 농업생명과학연구원 원장

Welcoming Address: Moo-Ha Lee (Director of RIALS, SNU)

기조연설: 이정환 한국농촌경제연구원장

Keynote Speech: Jung-Hwan Lee (president, KREI)

14:00 발표 및 토론(Presentation and Discussion)

좌장: 김호탁 서울대학교 교수

Chair: Ho-Tak Kim (professor, Seoul National University)

1. 한국의 농가소득 지지와 농업정책 개혁

   Farm Income Support and Agricultural Policy Reform in Korea

   발표자: 김한호 서울대학교 교수

   Speaker: Hanho Kim (Professor, Seoul National University)

   토론자: 배종하 농림부 국장

   Discussant: Jong-Ha Bae (Director General, Ministry of Agricuture and Forestry)

2. 신성한 상품, 전통적 농업, 식량 안보, 그리고 무역자유화: 한국 등 신흥 부유국의 어려운 선택

   Sacred Commodities, Traditional Agriculture, Food Security and Trade Liberalization: Difficult Choices for Newly Rich Countries Like Korea

   발표자: 알렉스 맥칼라 미국 캘리포니아 대학 교수

   Speaker: Alex F. McCalla (Professor, UC-Davis, USA)

토론자: 송주호 한국농촌경제연구원 연구위원

Discussant: Joo-Ho Song (Senior Fellow, KREI)

3. 중국의 WTO 가입과 농업발전 : 기회, 도전, 전략

   China's Entry into WTO and the Agricultural Development: Opportunity, Challenge and Strategy

   발표자: 왕사명 중국 남경대학교 교수

   Speaker: Siming Wang (Nanjing Agricultural University, China)

   토론자: 김경량 강원대학교 교수

   Discussant: Kyung-Ryang Kim (Professor, Kangwon National University)

4. OECD 국가에서의 WTO 와 농업정책개혁 : 성과와 전망

   The WTO and Agricultural Policy Reform in the OECD Area: Past Achievements and Future Prospect

   발표자: 스테판 탕어만 OECD 식품 농수산국장

   Speaker: Stefan Tangermann (OECD Director, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Germany)

   토론자: 이명헌 인천대학교 교수

   Discussant: Myungheon Lee (Assistant Professor, Incheon University)

18:00 리셉션(Reception)

Farm Income Support and Agricultural Policy Reform in Korea*

Taeho Lee • Hanho Kim(Seoul National University)((

ABSTRACT: In order to prepare for the opening of the agricultural market in the post-UR era, a large scale 'Agricultural Investment and Loan Program' aiming at improving agricultural production structure has been implemented in Korea. However, Korean agriculture is still facing several structural issues causing farm income problems, which in turn are hampering the policy reform directed by the WTO regime. In this paper, some long term policies such as a direct income payment completely decoupled from rice production that does not make farmers stick to rice farming and comprehensive agricultural land policies that guarantee low agricultural land price are suggested.

KEY WORDS: agricultural land policy, agricultural structure, direct payment, farm income support, producer support estimate(PSE)

I. Introduction

Korean agriculture has experienced considerable structural adjustment during last four decades. Along with the adjustment, it has been heavily subsidized. Although the percentage producer support estimate (%PSE) has fallen from 70% in 1986-1988 to 64% in 2001-2003, it is still twice as high as the average of the OECD (TABLE 1). The producer support estimate (PSE) in Korea consists mainly of market price support (MPS) through domestic and trade policy measures. Even though the share of MPS is on the decreasing trend, it is still about 93 percent of total PSE in 2001-2003 (TABLE 1). MPS was the most important policy tool for the Korean government in pursuing its agricultural policy objectives such as farm income support. The Korean government, without clearly specifying the policy target, has used MPS as a panacea which could cure all the problems in agriculture.

Currently, internal and external forces necessitate policy reform in Korean agricultural sector. While the global standards of domestic farm policy demanded by the WTO are the external forces, increasing competition over limited government budget between agricultural

* The paper is prepared for presentation at the KREI – SNU Seminar, Seoul, Korea, September 24, 2004.

** The authors can be reached through aglee@snu.ac.kr and hanho@snu.ac.kr.

and non-agricultural sectors represents the internal forces. Farm income policy has always been at the center of the policy reform issues, and now it is undergoing considerable academic and political debates. This study is motivated mainly by those debates.

TABLE 1: PSE of OECD and Korea (Unit: million US$)

	OECD		Korea	
	1986-88	2001-03	1986-88	2001-03
Total value of production(at farm gate)	596484	673377	16985	25824
Producer Support Estimate(PSE)	241077	238310	12120	17264
Market Price Support(MPS)	186331	148597	11997	16038
Payments based on output	12547	11649	0	0
Payments based on area planted/animal numb	15833	34639	0	345
Payments based on historical entitlements	515	11257	0	0
Payments based on input use	20324	21243	88	454
Payments based on input constraints	2993	7242	0	39
Payments based on overall farming income	2253	3486	35	388
Miscellaneous payments	281	197	0	0
Percentage PSE	37	31	70	64
MPS/PSE(%)	77	62	99	93

Source: OECD database

Some interesting questions to be answered in this study are: i) What problems does Korean agriculture have and what is in the background of the problems? ii) How have the current farm income problems have been formed in the process of economic development and trade liberalization? iii) What are the alternative policy options for farm income problems in Korea under the new global standards required by WTO regime?

The case study of Korean agricultural policy reform will provide us with valuable information since Korea is in a unique position in the sense that it is not only a major importer of agricultural products but also a country still trying to complete its industrialization process through structural adjustment.

II. Structural Adjustment and Agricultural Problem

Korean agriculture has experienced considerable structural changes along with economic development and the process of trade liberalization. In the early 1960s, the agriculture's share of GDP and total employment accounted for almost 50 and 60 percents, respectively. It took only four decades for the shares of GDP and total employment to fall to the current levels of 4.5 and 8 percents, respectively. As shown in TABLE 2, the high speed at which Korean agriculture has been changing seems to be unprecedented in the world. Korean agricultural sector is now

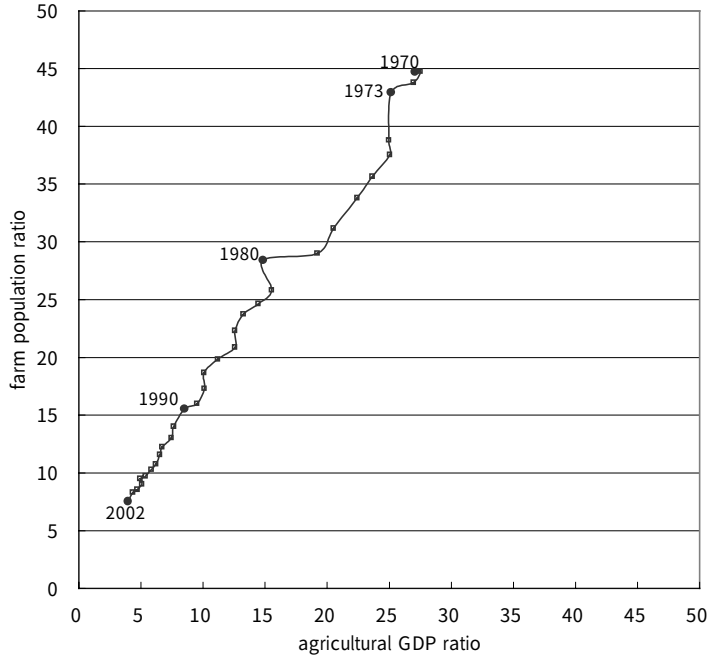
seriously fatigued with the rapid structural changes. FIGURE 1 shows that, due to the fatigue, the speed of adjustment is getting slower (the gaps between the dots in FIGURE 1 are getting smaller) as time goes by. Furthermore, despite the rapid structural changes, Korea still maintains a very large number of very old farmers close to retirement compared to other OECD countries.

TABLE 2: Populations, Employments, Arable Land per Farmer, and International Comparison of Time Required for Structural Changes

Countries	Total population (2002) (thousand)	Agricultural employment (2001) (thousand)	Arable land per farmer (ha) (2001)	Ag. share of GDP			Ag. share of employment		
				year of 40%	year of 7%	years required	year of 40%	year of 16%	years required
Korea	47,430	2,271	0.75	1965	1991	26	1977	1991	14
Japan	127,478	2,608	1.70	1896	1969	73	1940	1971	31
UK	59,287	515	10.97	1788	1901	113	1800	1868	68
Netherlands	16,067	241	3.76	1800	1965	165	1855	1957	102
USA	291,038	2,964	59.11	1854	1950	96	1897	1950	53
Germany	82,414	967	12.22	1866	1958	92	1900	1942	42
Denmark	5,351	106	21.62	1850	1969	119	1920	1962	42
France	59,850	858	21.50	1878	1972	94	1921	1965	44

Source: OECD data base and Lee(1997)

FIGURE 1: Structural Adjustment of Korean Agriculture

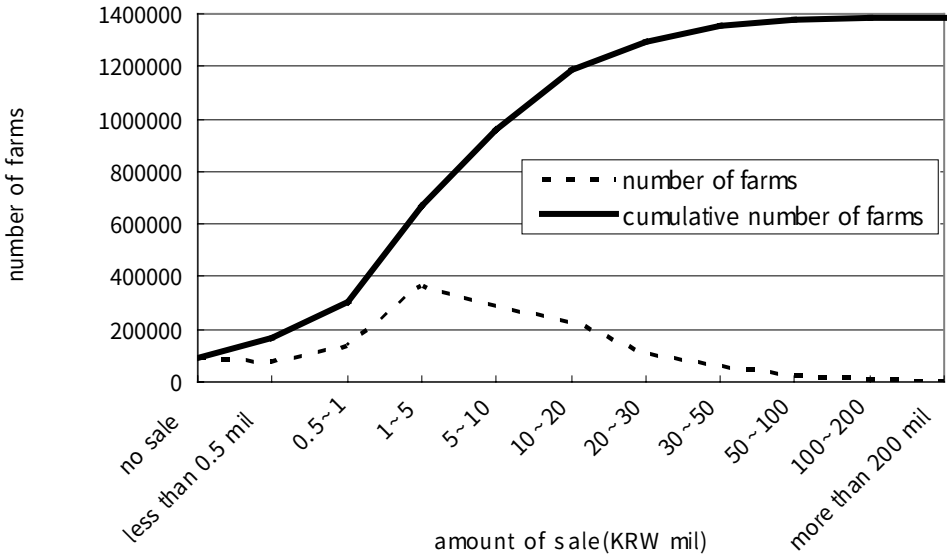


Source: Korean Ministry of Agriculture and Forestry

2.1 Large Farm Employments with Many Small Farms

The share of agriculture in total employment is still near 10% in Korea which is much higher than the average of the OECD. It means that structural adjustment is still underway in Korean agricultural sector. The number of agricultural employment in Korea is almost the same as the total number of German, French, and UK agricultural employment combined together (TABLE 2).

FIGURE 2. Number and Size of Farms('00)



Source: Korea National Statistical Office, Agriculture Census, 2000.

Figure 2 shows that, among 1,400 thousand farms, over 600 thousand farms' sales amount of agricultural products is less than 5 million won (US$4,200). This large number of small farms has important implications for production efficiency and policy effectiveness in Korea. Since 1970s, Korean government has pursued a farm scale enlargement policy to improve production efficiency. Despite of these efforts, the average farm size is still less than 1.5 ha. The ultimate limitation to the expansion of farm size seems to be the large number of farms. It is very difficult to convert market price support (MPS) to direct payments for an agriculture where there exists a large number of small farms. In this context, reducing the number of farms and farm employments is, in general, regarded as the most urgent prerequisite for successful agricultural policy reform in Korea.

2.2 Excess of Old Farmers: An Aftermath to the Rapid Structural Change

Korean agriculture has inherited an excess number of old farmers as an aftermath to the rapid structural change. Currently, over 50% of total farm managers are 60 years old or over

(TABLE 3). The excess of old farmers and the large number of farms gives rise to several problems hindering effective policy reform.

First, it is difficult to reduce the number of farmers under the excess of old farmers. Currently the 'natural exits' by death or retirement has replaced the out-migration as the decisive cause for a decrease in farm labors in Korea (Lee 1997). The rates of 'natural exits' are independent of the changes in agricultural share of total economy, and in general very stable. These stable exit rates may cause the number of farmers to decrease at a steady pace which is disproportionate with the rapid shrink of agricultural share in Korea as shown in TABLE 2. This in turn raises a barrier to new entrance of young farmers. In this context, the aging process in Korean agriculture is expected to continue.

TABLE 3: Farm Manager's Age Distribution(Unit: %)

.

year	total(1000)	under25	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	over70
1990	1767	0.3	1.7	5.3	7.3	9.3	11.8	16.6	16.5	13.0	9.8	8.5
1995	1501	0.1	0.7	2.7	6.3	8.2	10.0	12.5	17.3	17.5	12.1	12.7
2000	1383	0.1	0.5	1.7	4.4	8.0	9.2	11.3	13.9	18.4	16.3	16.4
2003	1264	0.0	0.2	0.7	2.6	6.0	9.6	10.2	12.9	16.7	19.7	21.3

Source: Korea National Statistical Office, Agriculture Census, 2000

Second, land mobility is highly restricted by the large proportion of old farmers. Old farmers with very limited labor mobility have no other choices except farming, which results in very low land mobility. The rigid land mobility is partly responsible for the current high price of farm land. Almost a half of the rice production cost is attributable to rent in Korea. The high price of farm land is regarded as the most restrictive factor in achieving the price competitiveness of rice industry. Due to rigid land mobility, it is very difficult to improve the scale of farms.

2.3 Vulnerable Farm Household Income Structure

The excess of old farmers might have an adverse effect on the income structure of farm household by intensifying the tendency of rice-monoculture. The old farmers tend to stick to rice farming which in general requires less labor compared to other major crops. The government policies have induced the labor saving technology in favor of rice farming as in TABLE 4 for a long time. With this technological condition at hand, the old farmers cannot help but choose rice farming with their infirm labor forces.

TABLE 4: Labor Hours Required for the Cultivation of Major Products (hours / 10 acres)

	Rice	Chinese Cabbage	Red Pepper	Onion	Lettuce (protected farming)	Apple
1981	93(100%)	176(100%)	249(100%)	220(100%)	837(100%)	415(100%)
1995	35(37%)	140(80%)	243(98%)	193(87%)	724(87%)	334(81%)
2001	28(30%)	101(57%)	205(82%)	136(62%)	688(82%)	196(47%)

Source: Korea Rural Development Administration

As a result, rice became a major farm income source which, as a single commodity, accounts for 33 percent of total agricultural production values, and 52 percent of average farm income per farm household (TABLE 5). Combined with the low level of off-farm income, the high dependency of farm income on a single commodity, rice, constitutes very vulnerable farm household income structure. As shown in TABLE 6, Korea has relatively low level of off- farm income compared with other Asian countries of similar agricultural background. Low dependency of farm household income on off-farm sources restricts policy options and makes the burden of government heavier in the process of agricultural policy reform.

TABLE 5: Rice Farming as a Major Income Source

Year	Farm household income (A) (thousand KRW)	Income from farming (B) (thousand KRW)	Income from rice farming (C) (thousand KRW)	Ratio (%)	
				C/A	C/B
1970	256	194	88	34.4	45.4
1980	2,693	1,755	741	27.5	42.2
1990	11,026	6,264	3,097	28.1	49.4
1995	21,803	10,469	3,984	18.3	38.1
2000	23,072	10,897	5,671	24.6	52.0
2001	23,907	11,267	6,051	25.3	53.7

Sources: Korean Ministry of Agriculture and Forestry, ”Major Statistics on Agriculture,” 2002.

TABLE 6: Share of Off-Farm Income in Farm Household Income

Year	Korea(thous. KRW)			Japan (thous. JPY)			Taiwan (thous. NT$)		
	A	B	B/A(%)	A	B	B/A(%)	A	B	B/A(%)
1985	5,736	2,037	35.5	6,916	5,850	84.6	310.6	233.7	78.2
1990	11,026	4,762	43.2	8,399	7,235	86.2	503.8	402.9	79.9
1995	21,803	11,334	52.0	8,917	7,474	83.8	871.1	699.0	80.2
2000	23,072	12,175	52.8	8,280	7,176	86.9	917.6	756.5	82.4
2002	24,475	13,200	53.9	7,163	6,234	87.0	860.8	684.4	79.5

A=farm household income, B=off-farm income(transfer income included)
Sources : Korean Ministry of Agriculture and Forestry, ”Major Statistics on Agriculture,” 2004

Korean government has put much efforts in increasing off-farm income since early 1980s. However, these efforts have not been rewarded satisfactorily. Currently the circumstances to enhance off-farm income are increasingly getting worse. The Korean rural areas do not have comparative advantages in terms of wages or land prices in attracting outside firms that can provide off-farm income opportunities. Currently, many small or medium sized firms are relocating their plants in foreign countries such as China and the ASEAN rather than in domestic rural area.

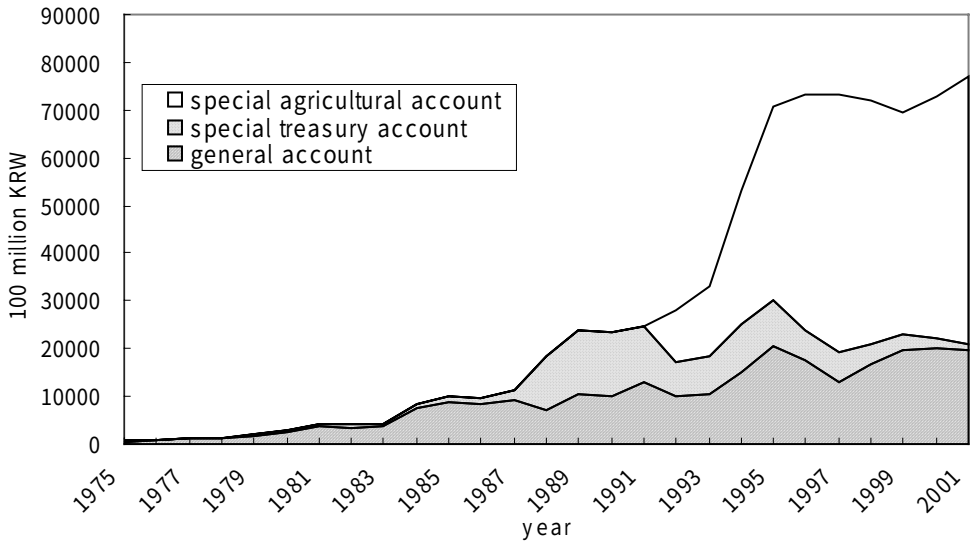
III. Policy for the Post-Uruguay Round Problems

3.1 Agricultural Investment and Loan Program

In 1992 when the UR agreement on agriculture is about to be finalized, the Korean government decided to implement a large scale 'Agricultural Investment and Loan Program' aiming at improving agricultural production structure in preparation for the upcoming agricultural market opening. As shown in Figure 3, the government budget has been sharply increased since 1992, which reflects the budget increase for the Agricultural Investment and Loan Program that is financed by the special agricultural account.

Total fund of 42 trillion won (US$ 35billion) were appropriated for the program during the period of 1992 to 1998. This program has been extended to 2004 with new fund of 45 trillion won (US$ 37.5billion). The major sources of the fund consist of agricultural import tariff revenue, value-added tax revenue from some agricultural inputs like assorted animal feeds, and agricultural land conversion duty. Additional special tax revenue, almost 15 trillion won (US$ 12.5billion) has been also allocated to agricultural investment and loan purposes from 1993 to 2003.

FIGURE 3: The Government Budget for Agriculture



Sources: Korean Ministry of Agriculture and Forestry

However, the effectiveness of the agricultural budget outlay has not increased commensurately with the increase of the budget. For example, in 2002, 8.37 trillion won (US$ 6.9billion) was allocated to agriculture from the funds mentioned above. But, as shown in Table 7, only 38.7 % of total budget was used for the investment and loan activities aiming at

enhancing agricultural competitiveness. Significant amount of the budget(59.5%) is not used for the actual investment or loan purposes, but used for the compensation for past policy failures including farmers' burden relieve and income compensation, budget deficit compensation, grain market intervention, and debt repayments.

TABLE 7: Composition of Agricultural Budget Outlay ('02)

Activities	Outlay (100 million KRW)	Share(%)
Ⅰ. Investment and Loan Activities	**32,429**	**38.7**
◦ production structure improvement and farm mechanization	18,358	21.9
◦ production and marketing improvement	7,861	9.4
◦ technology and information system development	641	0.8
◦ human development; income source development	5,536	6.6
◦ other investment and loan activity	33	0.0
II. Non-Investment and Loan Activities	**49,766**	**59.5**
◦ farmers burden relieve and income compensation	16,166	19.3
◦ budget deficit compensation	2,728	3.3
◦ grain market intervention	9,969	11.9
◦ debt repayments related expenditures	20,903	25.0
Ⅱ. Operational Costs	**1,510**	**1.8**
Total	**83,706**	**100**

* Included only the budget of the Ministry of Agriculture & Forestry (Excluded the budgets of affiliated organizations like Rural Development Administration, Korea Forest Service).

Source: The Korean Ministry of Planning and Budget

3.2 Remaining Problems after the Agricultural Investment and Loan Program

3.2.1 Deterioration of Agricultural Terms of Trade

From early 1990s, right before the implementation of WTO agreements and afterward, the slight increase in the index of average price received by farmers is attributable to the rice which has been under continuous government price support programs. The rice price support was substantial even after the Uruguay Round. Without the increase of rice price the price index for the agricultural products would have declined. However, the prices of vegetable, fruits, livestock animal, which are less important income sources for Korean farmers, have shown sharp declines or fluctuations. Input prices used for agricultural production have increased relatively fast. Especially, the prices for fertilizer, pesticide, farming machinery, and wage have increased approximately as much as 50 percent after 1995.

TABLE 8: Price Indexes Received and Paid by Farmers, and Terms of Trade

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Price Indexes Received	84.5	84.7	91.7	100.0	105.2	102.2	101.9	108.5	109.6	116.4
Rice	84.9	89.1	91.5	100.0	114.9	116.7	124.5	131.4	137.8	135.3
Barley	90.7	95.2	100.0	100.0	100.0	100.0	105.5	110.7	115.2	119.8
Soybean	69.3	78.4	86.3	100.0	103.9	102.7	111.3	142.8	136.0	122.8
Vegetable	80.7	79.9	88.9	100.0	104.6	103.1	105.2	95.7	94.8	106.1
Fruits	65.8	66.4	93.5	100.0	92.5	93.9	93.4	102.0	80.3	61.7
Livestock(Animal)	96.2	88.4	91.0	100.0	100.2	88.3	76.7	96.6	101.1	121.0
Flower	66.0	78.4	83.2	100.0	90.1	93.8	102.6	113.0	95.7	91.2
Price Indexes Paid	90.2	90.9	94.4	100.0	104.3	106.7	118.0	121.2	127.5	139.4
Fertilizer	95.7	96.9	96.9	100.0	100.3	105.8	149.7	149.6	149.6	149.9
Pesticide	95.5	97.9	99.0	100.0	103.7	108.0	140.0	130.7	129.4	132.6
Farming Machinery	130.7	100.6	99.0	100.0	101.6	104.2	153.4	153.8	154.0	154.2
Feed	94.8	95.4	95.6	100.0	104.8	110.5	136.4	109.3	104.8	117.6
Wage Rates	85.4	90.5	93.6	100.0	109.7	116.5	110.5	124.2	140.8	149.1
Terms of Trade	93.7	93.2	97.1	100.0	100.9	95.8	86.4	89.5	86.0	83.5

Source: Korean Ministry of Agriculture and Forestry, "Major Statistics on Agriculture", 2002.

As a result, the terms of trade, defined as the ratio of the prices received by farmers to the prices paid by farmers, have been deteriorated since 1995, falling down to 83.5% in 2001. It is expected that prices of agricultural products would fall as import liberalization proceeds. And the input prices are expected to increase continuously due to the chronic imperfect competition in the input market. The falling trend of the terms of trade does not seem to be reversed in the near future.

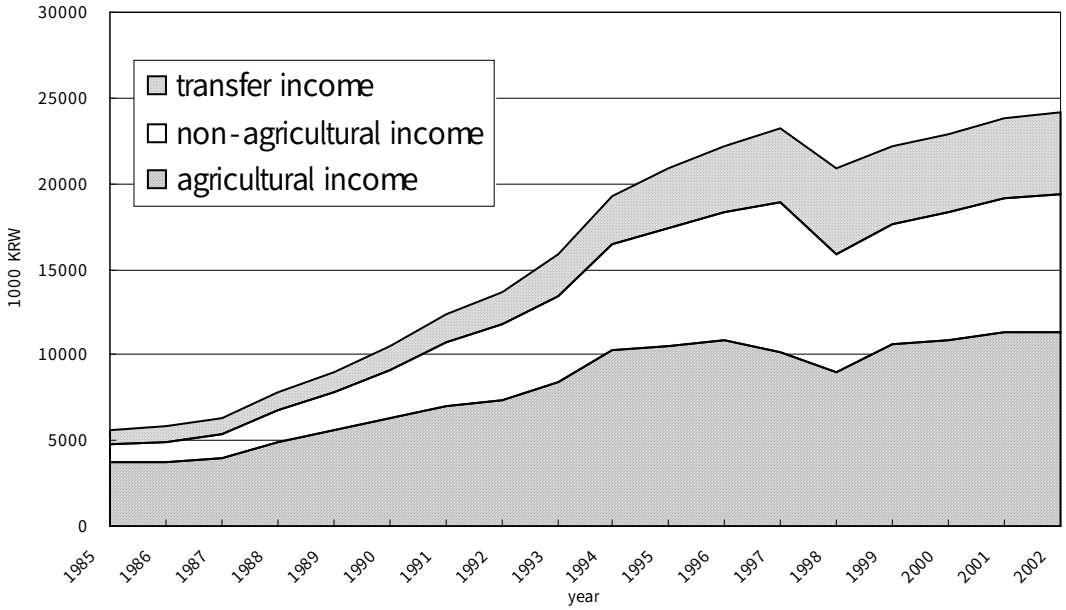
3.2.2 Widening Income Disparity

There was a big change in farm household income growth pattern around 1995. Before 1995 both income from farming and total farm household income were increasing at two digit annual growth rates. However, the growth rates have begun to seriously decline since 1995. In fact, the growth rates of income from farming and total farm household income even fell down to negative levels in 1997 and 1998. Considering that the number of farm household has been decreasing at 3 percent annually on average, the stagnation of income from farming and total farm household income has been even more serious. Several factors might be responsible for such serious income stagnation. Market opening due to the UR, and financial crisis in 1997 might be the most influential factors. The most sudden drop to negative growth rates in 1998 might be due to the financial crisis.

The stagnation of farm household income is clearly identified by comparing it with the urban income. Since the late 1980s, the farm household income has lagged behind the urban labor's household income. However, the gap continued to be widening further after 1995

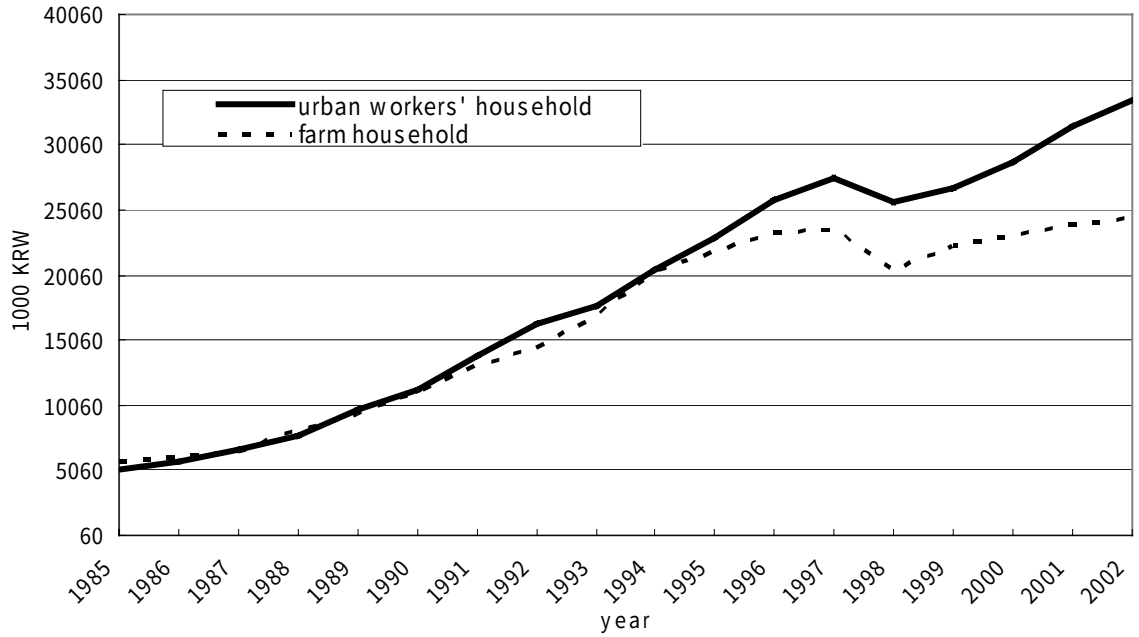
(FIGURE 5). In 2002, the farm household income fell down to 73 percent of urban laborers' household income.

FIGURE 4: Farm Income Trend



Source: Korean Ministry of Agriculture and Forestry

FIGURE 5: Income disparity between farm households and urban laborers' households



Source: Korean Ministry of Agriculture and Forestry

IV. Farm Income support Policy

4.1 A Brief History of Farm Income Support Policies

Until the 1980s farm income policies mainly consisted of market price support programs that included a broad range of policy measures such as the two-tier price for grain and the import restrictions for agricultural products. After the mid 1980s, rural industrialization became a new alternative for price support policy. It was believed that the development of small and medium firms in rural communities could increase rural household income by creating job opportunity. However, the rural industrialization policy was not so successful for the following reasons:

1) In contrast to the relatively decentralized pattern of industrialization in Taiwan and Japan, industrialization in Korea was concentrated in the Seoul and Busan areas. And so was the infra-structure for the industrialization.

2) A depletion of young and productive human capital in rural areas occurred as a result of migration from rural to urban areas (Song, 1991).

In the early 2000s, Korean government began to realize that "The Rural Structural Improvement Project" was not so successful. Though Korean government wanted to see a soft landing of agriculture, the economic indicators of agriculture were set in a crash landing course. As shown above, the scale of farms were not enlarged enough to get the benefit of economies of scale and the structure of agriculture was not adjusted satisfactorily.

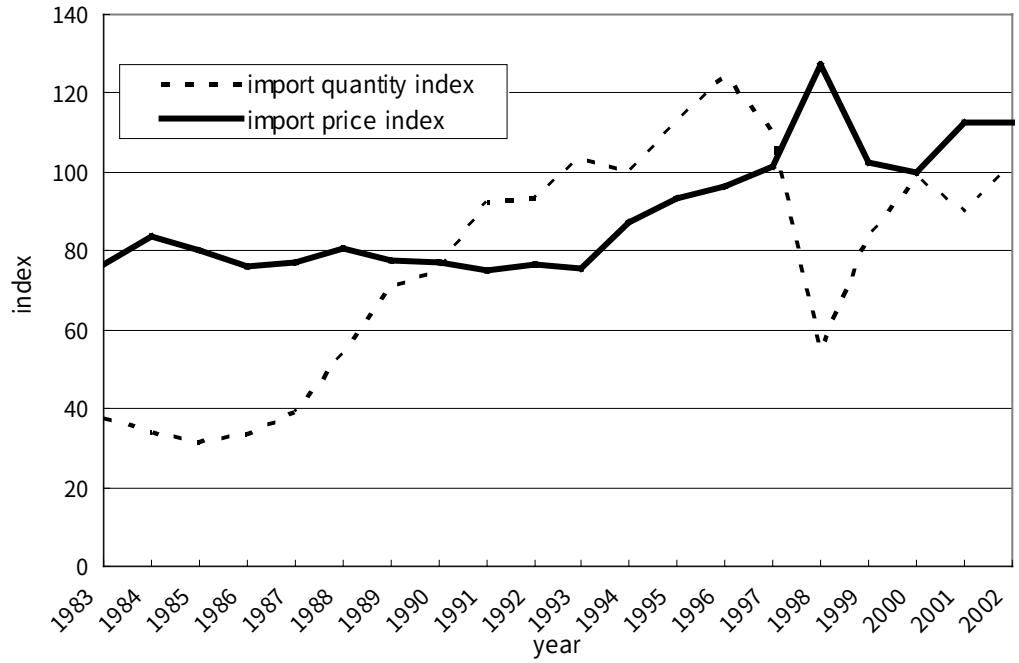
To rectify the problems, the government divides its agricultural policy into three parts—agricultural industry policies, farmer policies, rural community policies. For the agricultural industry policies, the government is trying to get rid of less market oriented programs and promoting "innovative policies that facilitate responsiveness to market conditions by agricultural producers."[1] For the farmer policies and the rural community policies, the government is taking a role of 'the visible hands' and trying to correct the results of market failures in the agricultural sector. The problems such as low farm income, weak agricultural labor power and insufficient farmers' welfare are the major concerns of the government. The farm income support policy is beginning to be used as a comprehensive countermeasure against those major problems.

[1] OECD, Ministerial Communiques Related to Agricultural Policies, 1998, www.oecd.org//agr/ministerial/commune.htm

4.2 Suggestions for Farm Income Support Policy

Since the UR, Korean government tried very hard to rectify the aftereffects of the rapid and compact economic growth on agriculture such as 'large number of farm employments with small size farms,' 'excess number of old farmers,' and 'vulnerable income structure.' The government spent billions of dollars in "The Agricultural Investment and Loan Program" for restructuring of the agriculture. However, farm income growth rate began to slow down in 1994 when the first market opening shock hit the domestic market (FIGURE 4). Figure 6 shows that, in the early stage of agricultural trade liberalization, the market opening power was so strong that both the import quantity and the price went up simultaneously. As we have seen in Table 8 and Figure 5, the deterioration of agricultural terms of trade and the income disparity became eminent after the opening of agricultural product market in 1994.

FIGURE 6: The Import Quantity and Price Index of Agricultural Products



Source: Korean Ministry of Agriculture and Forestry

It is clear that the government policies could not make the agriculture recover from the trade liberalization shock. "The Agricultural Investment and Loan Program" failed in creating appropriate structural changes that are needed for farmers to make sufficient agricultural income. Hence, Korean government has to bear a heavy burden of running farm income programs and agricultural restructuring programs at the same time.

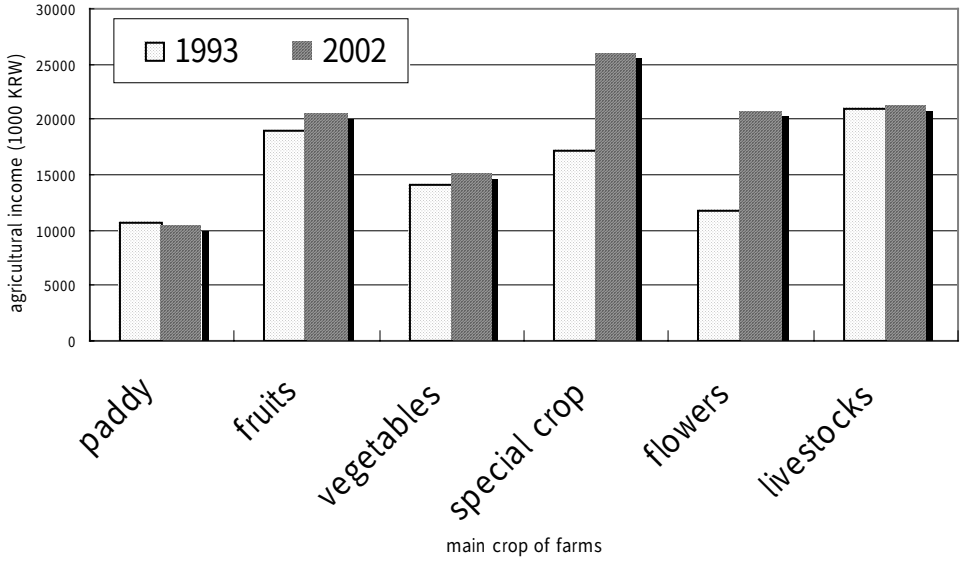
4.2.1 Farm Income Program: Direct Payment for Rice Farmers

Rice is the most special and sensitive agricultural product in Korea. About a half of farm income is generated from rice farming. However, Korean Rice industry suffers from chronic excess supply problems. Although per capita consumption of rice is decreasing very rapidly (137kg in 1979, about 80kg in 2004), old rice farmers do not want to give up rice farming. Furthermore, the mandatory rice import quota (MMA or TRQ) imposed by the UR agreement will be increased substantially after the WTO/DDA negotiation. It is obvious that the domestic price of rice will go down due to the excess supply and so will be the income of farmers.

According to Figure 7, the income from paddy rice farming was decreased during the period of 1993-2002 while the incomes from other farm products were increased. About one half of rice farms had harvested area less than 1.5ha (Figure 8). Table 9 shows that rice took up 33.9% total PSE in 2003. To sum up, rice farmers in Korea are old, poor and with small farms.

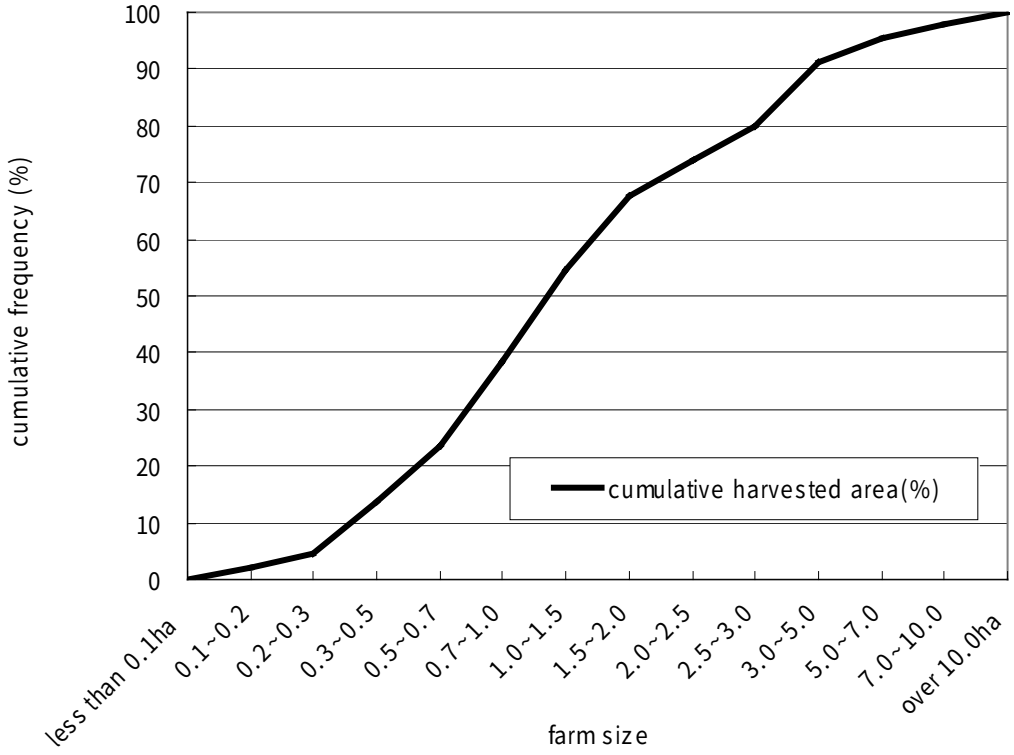
To overcome these problems, various blue box subsidy programs and farm scale improvement programs are tried and implemented. But many of the rice farmers still think that market price support (MPS) is the best policy measure for them. Old farmers are not interested in expanding the size of their farms. Farmers with small farms are not attracted to blue box subsidy that is paid for the area of farms. The farm scale improvement programs are working much slower than expected due to the high price and the low mobility of agricultural land. However, because of the excess supply problem and WTO's criteria for domestic support, MPS is no longer a good policy option for the government.

FIGURE 7: Type of Farms and Agricultural Income



Source: Korea National Statistical Office, Agriculture Census, 2000.

FIGURE 8: Cumulative Distribution of Rice Farm Size ('00)



Source: Korea National Statistical Office, Agriculture Census, 2000.

TABLE 9: The PSE of Agricultural Products in Korea(Unit: million US$)

	1986	1989	1992	1995	1998	2001	2003
rice(A)	4567	8192	8013	8258	4930	6976	5767
barley	214	412	328	322	100	211	143
soybeans	136	334	234	323	160	189	214
milk	335	686	656	762	524	747	811
beef and veal	485	844	1036	1727	646	1073	1204
pig meat	390	525	859	1242	443	252	581
poultry meat	86	295	396	601	159	237	201
eggs	1	174	198	106	88	104	121
garlic	295	608	730	1140	633	54	250
red pepper	467	241	896	1112	354	671	517
Chinese cabbage	67	146	115	158	108	125	131
percentage PSE	66	76	73	72	57	63	60
MPS	9437	18207	18792	23860	11769	15432	15510
PSE(B)	9491	18487	19700	25204	12475	16399	17016
A/B(%)	48.1	44.3	40.7	32.8	39.5	42.5	33.9

Source: OECD data base

At this point, a direct payment completely decoupled from rice production that does not make farmers stick to rice farming can be an effective policy measure. Of course, it is necessary to allow an adjustment period for farmers who want to switch over to other crops or other industries. During the adjustment period, the MPS should be cut down gradually and substituted slowly by appropriate income safety nets or welfare programs

4.2.2 Agricultural Restructuring Program: Agricultural Land Policy

In Korea, the price of agricultural land is so high that a good portion of production cost is paid for rent. For example, in the case of rice, 45.4% of production cost is paid for the paddy field rent (TABLE 10). Also the high price of agricultural land is the worst obstacle for the farm scale improvement policy. The high cost of production and small farm size are the principal causes of farm income problems. The acute rise of agricultural land price in late 1990s considerably worsened farm income situation (FIGURE 9).

Due to the high price of agricultural land, most of the farmers have to expand their farm land by renting rather than purchasing. Hence, the area of agricultural land cultivated by tenant farmers is expanding rapidly. Already 45% of agricultural land is cultivated by tenant farmers. The government is helping many commercial tenant farmers to acquire land through midterm lease/loan programs provided by the farm scale enlargement policy.

However, this tenant farm oriented policy has two shortcomings. The first one is that it is not good for environment-friendly farming. For environment-friendly farming, especially for organic farming, the top soil of the farmland should be tamed carefully. It might not be attractive for tenant farmers to preserve good quality top soil for organic farming since it needs long-term investment.

The second one is that it is not good for direct income payment programs. Direct income payment programs are designed for farmers' benefit not for land owners.' However most of the direct income payment programs are based on the area of farms, the benefit of the payment eventually go into land owners' pocket. If the government wants to support environment-friendly farming and to stabilize tenant farmers' income through direct income payment programs, it is necessary to give up tenant farm-oriented policy. And if the government wants to expand the size of farms without using tenant farm-oriented policy, it is necessary to keep the level of agricultural land price sufficiently low so that the farmers can purchase land more easily.

In order to keep the agricultural land price low, the government may take a three step approach as follows. First, set up a comprehensive national land use plan. Second, according to the plan, implement appropriate legal restrictions on the use of agricultural land. Third, establish

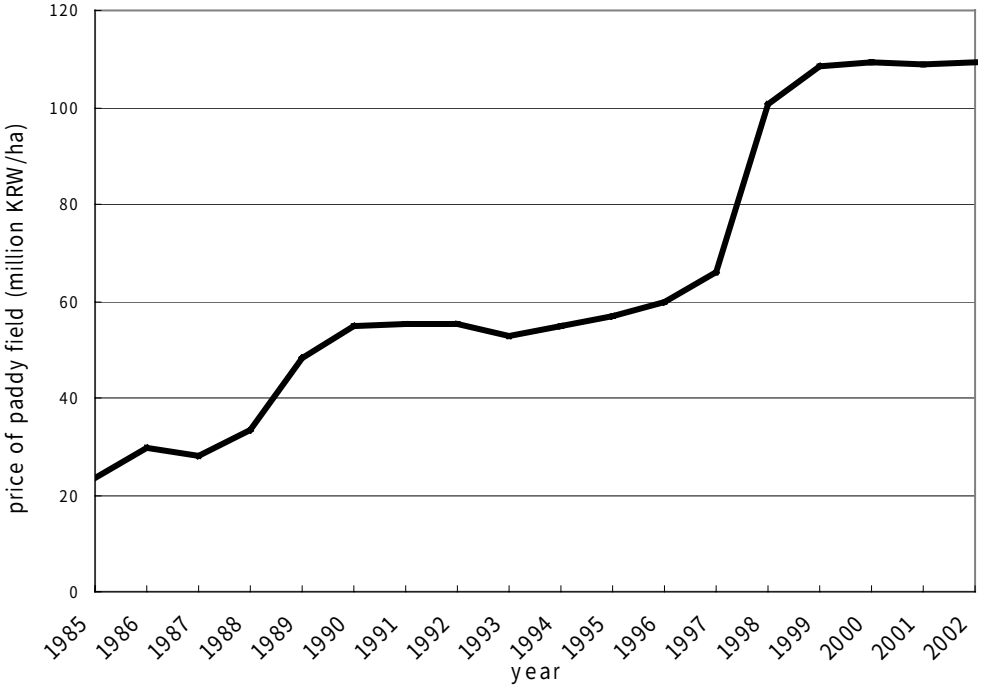
an institution that deals with long term lease/loan program for agricultural land (e.g. a land bank).

TABLE 10: Rice Production Cost

	2001		2002	
	KRW	ratio(%)	KRW	ratio(%)
production cost per 0.1ha	**535,712**	**100**	**529,609**	**100**
- seed	10,065	1.9	9,763	1.8
- fertilizer	23,567	4.4	24,842	4.7
- insecticide	26,024	4.9	22,549	4.3
- tools & machine	80,128	15	80,368	15.2
- wage	115,774	21.6	112,738	21.3
- rent for land	241,006	45	240,639	45.4
- interest	25,989	4.9	24,716	4.7
- others	13,159	2.4	13,994	2.6
production cost per 80kg	**81,371**		**87,995**	

Source: Korean Ministry of Agriculture and Forestry

FIGURE 9: The Trend of Average Agricultural Land Price



Source: Korean Ministry of Agriculture and Forestry

V. Conclusion

After the UR, Korean government and farmers tried hard to restructure the agriculture in preparation for the opening of agricultural market. However, the fast structural adjustment did not solve farm income problems but brought about many controversial issues such as rapidly aging farmers, too many tenant farmers, rice-monoculture, and so on. Those issues are not likely fixed by mid-term policy programs that are only useful for patching up temporary income fluctuations. For a more thorough settlement, it is necessary to implement long term policies such as completely decoupled direct income payment policies and comprehensive agricultural land policies that guarantee low agricultural land price.

For Korean agriculture, 2004 is a year of negotiation. So called "The Rice Negotiation"[2] and the WTO/DDA negotiation is under way. Whatever the results of the negotiations turn out to be, the Korean agricultural market will be opened wider than ever. And Korean farmers will suffer from the reduction of the PSE. If the attempt to the structural adjustment was successful, Korea could open its agricultural market more willingly. However, the negotiations could be enlightening experiences for Korean agriculture. If the government and farmers could learn that all agricultural problems cannot be solved through a few months of negotiation, the government and farmers would concentrate on long term agricultural policies that could transform the agriculture into more efficient industry.

[2] According to the UR agreement on agriculture annex 5 section B, a negotiation on the question of whether there can be a continuation of the minimum market access (MMA) quota for rice shall be initiated and completed within 2004.

References

Agricultural Policy Research Center(2001), Towards a Transformation of Agricultural Policy Paradigm, Monthly Seminar Series No. 100, (in Korean).

Anton, Jesus and Cahill, Carmel(2003), "Designing Optimal Policies to Achieve Domestic Policy Objectives," Paper Presented at the International Conference on Agricultural Policy Reform and the WTO: where are we heading?, Capri, Italy, June 23-26, 2003.

Apedaile, L. Peter and Harrington, David H.(1995), "Structural Policies for Trade Harmony", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Special Issue.

Kim, Hanho and Lee, Yong-Kee, "Agricultural Policy Reform and Structural Adjustment in Korea and Japan," Paper presented at the International Agricultural Trade Research Consortium Symposium entitled "Adjusting to Domestic and International Agricultural Policy Reform in Industrial Countries" held in Philadelphia, June 6-7, 2004.

Lee, Jaeok and Lim, Song-Soo(1999), *Agriculture in Korea*, Korea Rural Economic Institute

Lee, Jung-Hwan(1997), *Structural Transformation in Agriculture*, Korea Rural Economic Institute (in Korean).

Lee, Yong-Kee and Kim, Hanho(2003), "Changes in Korean Agriculture and Implications for Agricultural Policy Reform from Importing Countries' Perspective", *Korean Journal of Agricultural Economics*, Vol. 44, No. 3.

Ministry of Agriculture and Forestry(2004), *Major Statistics on Agriculture.*

Ministry of Agriculture and Forestry(2003), *Major Agricultural Policy Situation* (in Korean).

OECD(2003), *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation.*

OECD(2002), *Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda*.

OECD(1999), *Review of Agricultural Policies in Korea.*

Song, Daehee (1991), *Policy Alternatives for Farm Income Enhancement and Farm Productivity*, Korea Development Institute.

한국의 농가소득 지지와 농업정책 개혁*

이태호 •김한호 (서울대학교)**

초록: *우루과이라운드 이후 한국에서는 농산물 시장 개방에 앞서 농산물 생산구조 개선을 위한 대규모 '농업 투융자 사업'이 이행되었다. 그러나 한국 농업은 여전히 농가소득문제로 야기되는 몇 가지 구조적 문제를 안고 있으며, 이는 WTO 체제 하에서의 정책 개혁을 방해하고 있다. 본 글은 쌀 생산과 완전히 분리되어 농민들이 더 이상 쌀농사에 집착하지 않도록 하는 직접소득지불과 낮은 농지가격을 보장하는 종합농지정책과 같은 장기 정책을 제안하고 있다.*

키워드: *농지 정책, 농업 구조, 직접 지불, 농가소득지지, 생산자 지지 추정치 (PSE)*

I. 머리말

지난 40 년간 한국 농업은 상당히 많은 구조 변화를 겪었으며, 동시에 많은 정부 보조금을 받아 왔다. 비록 %PSE (%producer support estimate)는 1986-1988 의 70%에서 2001-2003 년 64%로 하락하였지만 여전히 OECD 평균의 2 배나 되는 높은 수치를 기록하고 있다(표 1). 한국의 PSE 는 주로 국내 정책과 무역 정책에 의한 시장가격지지(MPS)로 구성된다. 비록 MPS 의 비중이 줄어들고 있기는 하지만 이는 여전히 2001-2003 년 전체 PSE 의 약 93%를 차지하고 있다(표 1). MPS 는 한국 정부가 농가소득지지와 같은 농업정책 목표를 추구하는데 있어 가장 중요한 정책적 도구였다. 명백한 정책 목표를 세우지 못한 채 한국 정부는 MPS 를 마치 농업의 모든 문제점을 해결할 수 있는 만병통치약처럼 사용해 왔다.

현재 한국 농업의 정책 개혁을 요구하는 움직임이 나라 안팎에서 일어나고 있다. WTO 가 요구하는 국내 농업 정책의 국제 기준 부합이 외부적 요소라면, 제한된 정부 예산을 얻어내기 위해 농업부문과 비농업부문이 벌이는 치열한 경쟁은 내부요소라 할

* 본 글은 2004년 9월 24일에 개최될 한국농촌경제연구원-서울대 국제세미나를 위해 준비되었다.

**저자의 이메일 연락처는 다음과 같다: aglee@snu.ac.kr , hanho@snu.ac.kr.

수 있다. 농가소득정책은 항상 정책개혁의 핵심이 되어 왔고, 현재 이에 대한 많은 학술적, 정치적 토론이 진행 중에 있다. 본 연구도 이러한 논의의 일환으로 시작되었다.

표 1: OECD 와 한국의 PSE (단위: 백만 달러)

	OECD		Korea	
	1986-88	2001-03	1986-88	2001-03
Total value of production(at farm gate)	596484	673377	16985	25824
Producer Support Estimate(PSE)	241077	238310	12120	17264
Market Price Support(MPS)	186331	148597	11997	16038
Payments based on output	12547	11649	0	0
Payments based on area planted/animal numb	15833	34639	0	345
Payments based on historical entitlements	515	11257	0	0
Payments based on input use	20324	21243	88	454
Payments based on input constraints	2993	7242	0	39
Payments based on overall farming income	2253	3486	35	388
Miscellaneous payments	281	197	0	0
% PSE	37	31	70	64
MPS/PSE(%)	77	62	99	93

자료: OECD 데이터베이스

본 연구는 몇 가지 흥미로운 질문들에 대한 해답을 찾고자 한다. 우선 i) 한국 농업이 당면한 문제는 무엇이며 이러한 문제가 야기된 배경은 무엇인가?, ii) 현재의 농가소득 문제가 경제 개발 및 무역 자유화의 과정에서 발생했는가?, iii) WTO 체제의 새로운 국제 기준을 준수하면서 한국 내 농가소득 문제를 해결할 수 있는 정책 옵션은 무엇이 있는가?

한국 농업정책 개혁에 대한 사례 연구를 통해 중요한 정보를 밝히고자 한다. 한국은 주요 농산물 수입국이면서 동시에 구조 조정을 통해 산업화 절차를 완성하고자 노력하는 독특한 위치를 점하고 있다.

II. 구조 조정 및 농업에서의 문제점

한국 농업은 경제 개발과 무역 자유화의 과정을 거치면서 상당한 구조 변화를 겪었다. 1960 년대 초 농업은 GDP 및 총 고용에서 각각 50%, 60%를 차지했다. 그 후 40 년 만에 GDP 의 비중과 전체 고용에서 차지하는 비중은 4.5%와 8%로 떨어지게 된다. 표 2 에서 보는 바에 따라 한국 농업은 전세계적으로 유래가 없이 빠른 속도로 변하고 있다. 한국의 농업 부문은 너무나 빠른 구조 변화로 인한 심각한 피로에 시달리고 있다. 그림 1 에서 나타나는 바와 같이 이러한 피로 증상 때문에 개혁/조정의 속도는 시

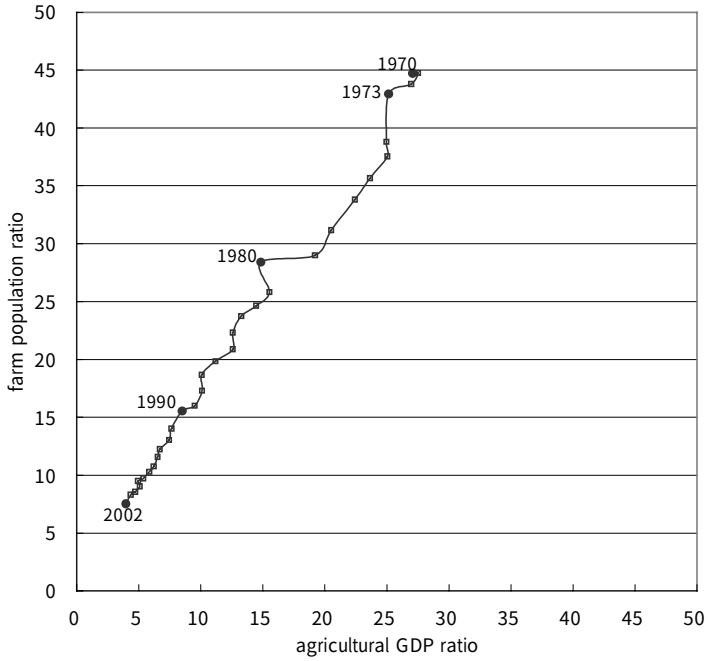
간이 지나면서 더욱 감소되고 있다 (그림 1 에 있는 점들 사이의 간격이 점점 작아지고 있다). 더욱이 빠른 구조적 변화에도 불구하고 한국은 여전히 다른 OECD 국가에 비해 은퇴 연령에 가까운 연로한 농민의 수가 매우 많다.

표 2: 인구, 고용, 농민당 농지, 구조 변화에 필요한 시간에 대한 국제 비교

국가	총인구 (2002) (1,000 명)	농업 고용 (2001) (1,000)	농민 1 인당 농지 (ha) (2001)	GDP 에 대한 평균 비중			고용의 평균 비중		
				40%를 기록한 해	7%를 기록한 해	필요한 기간 (년)	40%를 기록한 해	16%를 기록한 해	필요한 연도
한국	47,430	2,271	0.75	1965	1991	26	1977	1991	14
일본	127,478	2,608	1.70	1896	1969	73	1940	1971	31
영국	59,287	515	10.97	1788	1901	113	1800	1868	68
네덜란드	16,067	241	3.76	1800	1965	165	1855	1957	102
미국	291,038	2,964	59.11	1854	1950	96	1897	1950	53
독일	82,414	967	12.22	1866	1958	92	1900	1942	42
덴마크	5,351	106	21.62	1850	1969	119	1920	1962	42
프랑스	59,850	858	21.50	1878	1972	94	1921	1965	44

자료: OECD 데이터베이스, 이정환 (1997).

그림 1: 한국 농업의 구조 조정

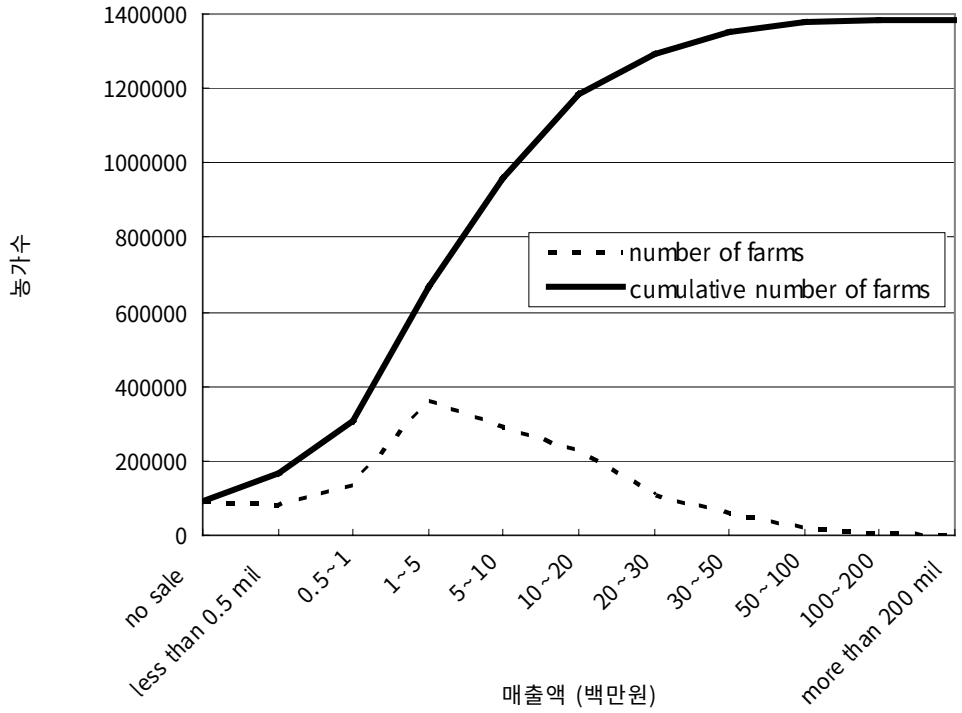


자료: 농림부

2.1 소규모 경작지를 갖는 다수의 농업 인구

한국에서 농업이 차지하는 고용 비중은 전체 고용의 10% 정도로 여전히 OECD 평균보다 높다. 이는 한국의 농업분야가 여전히 구조조정 중에 있음을 의미한다. 한국에서 농업에 종사인구는 독일, 프랑스, 영국의 농업 종사자 수를 모두 더한 숫자와 거의 비슷하다(표 2).

그림 2. 농가 규모 및 수 ('00)



자료: 통계청, 농업총조사, 2000.

그림 2를 보면 총 140만개 농가 중 60만개 농가가 500만원 미만 (미화 4,200달러)의 농산물 매출액을 기록하고 있다. 소규모 농가가 다수를 차지하고 있는 현 상황은 한국의 농업 생산 효율성과 정책 효과에 상당한 영향을 미치고 있다. 1970년대 이후 한국 정부는 생산 효율 향상을 위해 농가 규모 확대 정책을 추진해 왔다. 이러한 노력에도 불구하고 평균 농가의 규모는 여전히 1.5ha 미만이다. 농가 규모의 확대 노력이 궁극적으로 제한적일 수 밖에 없는 것은 농가의 수가 많기 때문이다. 소규모 농가가 다수를 차지하는 농업 환경에서는 MPS를 농가직접지불로 전환하는 것은 힘들다. 이런 맥락에서 농가의 수를 줄여 농업 종사 인구를 줄이는 것은 한국의 농업 정책 개혁을 성공으로 이끌기 위해 가장 먼저 추진되어야 할 우선순위로 간주된다.

2.2 농업 인구의 고령화: 급속한 구조 변화의 결과

한국 농업은 급속한 구조 변화의 결과 농업 인구의 고령화라는 결과를 보게 되었다. 현재 총 농가 경영주의 50% 이상이 60 대 이상 노인이다(표 3). 농업 인구의 고령화 및 다수의 농가가 존재한다는 사실은 효과적인 정책 개혁을 방해하는 몇 가지 문제를 양산했다.

첫째, 노인 인력이 다수를 차지하는 가운데 농업 인력을 줄이는 것이 어려워 지고 있다. 사망이나 은퇴로 인한 '자연 퇴출'이 농촌 이주에 비해 한국 농업 인구 감소의 가장 큰 원인이 되고 있다(이정환 1997). '자연 퇴출' 비중은 전체 경제에서 농업이 차지하는 비중과 관련이 없으며, 일반적으로 일정한 비율로 감소하고 있다. 이렇듯 일정한 퇴출 비율은 표 2 에서 보는 바와 같이 한국에서 농업 비중이 급격히 감소하는 것과는 달리 농민의 수가 일정한 속도로 감소하도록 하고 있다. 이는 신규 젊은 인력이 농업으로 진출하는데 있어 진입 장벽이 되고 있다. 그러나 한국 농업의 고령화는 계속될 것으로 전망된다.

표 3: 농가 경영주의 연령 분포 (단위: %)

.

연도	전체 (1,000)	25 세 미만	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70 이상
1990	1767	0.3	1.7	5.3	7.3	9.3	11.8	16.6	16.5	13.0	9.8	8.5
1995	1501	0.1	0.7	2.7	6.3	8.2	10.0	12.5	17.3	17.5	12.1	12.7
2000	1383	0.1	0.5	1.7	4.4	8.0	9.2	11.3	13.9	18.4	16.3	16.4
2003	1264	0.0	0.2	0.7	2.6	6.0	9.6	10.2	12.9	16.7	19.7	21.3

자료: 통계청, 농업총조사, 2000

둘째, 토지 이동성이 다수의 고령 농민에 의해 제한되어 있다. 제한된 노동 이동성을 갖는 고령 농민은 농업 이외에 다른 선택의 여지가 없기 때문에 매우 낮은 토지 이동성을 초래한다. 경직된 토지 이동성은 어느 정도 농지가격 상승을 조장한다. 한국에서는 쌀 생산 비용의 거의 절반이 농지 임대료로 들어가는 형편이다. 높은 농지 비용은 쌀 산업의 가격 경쟁력을 가장 크게 제한하는 요소로 간주된다. 경직된 토지 이동성 때문에 농가 규모를 확장하는 것은 힘들다.

2.3 취약한 농가 소득 구조

다수의 고령 농민들은 쌀 위주의 단일 경작 추세를 더욱 고착화면서 농가 소득 구조에 악영향을 미칠 수 있다. 고령 농민은 다른 주요 작물에 비해 노동력이 덜 필요한 쌀 경작에 집착하는 경향이 있다. 표 4 에 나타난 바대로 정부는 장기간 동안

쌀 경작에 대한 노동력 절감 기술을 개발해왔다. 이러한 기술 환경 속에서 고령의 농민들은 자신들의 취약한 노동력을 고려할 때 논농사를 선택할 수 밖에 없었다.

표 4: 주요 농작물 경작에 필요한 노동 시간 (시간 / 10 에이커)

	벼	배추	고추	양파	상추 (시설 경작)	사과
1981	93(100%)	176(100%)	249(100%)	220(100%)	837(100%)	415(100%)
1995	35(37%)	140(80%)	243(98%)	193(87%)	724(87%)	334(81%)
2001	28(30%)	101(57%)	205(82%)	136(62%)	688(82%)	196(47%)

자료: 농촌진흥청.

따라서 쌀은 농가 주 소득원이 되었고, 단일 생필품으로 총 농업생산액의 33%와 농가당 평균 농가 소득의 52%를 차지하게 되었다(표 5). 농업외 소득이 낮은 것을 감안하면 농업 소득의 대부분을 하나의 작물인 쌀에 의존하게 됨으로써 농가의 소득 구조는 매우 취약하게 되었다. 표 6 에서 제시한 바에 따라 한국은 비슷한 농업 배경을 갖는 다른 아시아 국가와 비교해 농업외 소득이 비교적 낮은 수준에 머물고 있다. 농가 소득의 일부만을 농업 이외의 소득원에게 얻게 됨으로써 정책의 선택 폭이 제한되고 농업 정책 개혁 과정에서 정부의 부담이 더욱 커지게 되었다.

표 5: 주요 소득원으로서의 쌀농사

연도	농가소득 (A) (1,000 원)	농업 소득 (B) (1,000 원)	쌀농사 소득 (C) (1,000 원)	비중 (%)	
				C/A	C/B
1970	256	194	88	34.4	45.4
1980	2,693	1,755	741	27.5	42.2
1990	11,026	6,264	3,097	28.1	49.4
1995	21,803	10,469	3,984	18.3	38.1
2000	23,072	10,897	5,671	24.6	52.0
2001	23,907	11,267	6,051	25.3	53.7

자료: 농림부, “주요 농업 통계,” 2002.

표 6: 농가소득에서 농업외 소득이 차지하는 비중

연도	한국 (1,000 원)			일본 (1,000 엔)			대만 (1,000 대만 달러)		
	A	B	B/A(%)	A	B	B/A(%)	A	B	B/A(%)
1985	5,736	2,037	35.5	6,916	5,850	84.6	310.6	233.7	78.2
1990	11,026	4,762	43.2	8,399	7,235	86.2	503.8	402.9	79.9
1995	21,803	11,334	52.0	8,917	7,474	83.8	871.1	699.0	80.2
2000	23,072	12,175	52.8	8,280	7,176	86.9	917.6	756.5	82.4
2002	24,475	13,200	53.9	7,163	6,234	87.0	860.8	684.4	79.5

주: A=농가 소득, B=농사외 소득(이전 소득 포함)
자료: 농림부, “주요 농업 통계,” 2004

한국 정부는 1980 년대 초반 이후 농업외 소득 증대를 위해 많은 노력을 기울여 왔

다. 그러나 이러한 노력에 대한 만족할 만한 결과를 얻지는 못했다. 우선, 농업외 소득 증가를 위한 상황이 계속해서 악화되었다. 한국의 농촌 지역은 임금이나 농지 가격 면에서 비교우위를 상실했기 때문에 농업외 소득 기회를 창출할 수 있는 외부 기업을 유치하지 못했다. 현재 많은 중소기업들은 국내 농촌 지역 보다는 중국과 아세안과 같은 외국으로 공장을 이전하고 있다.

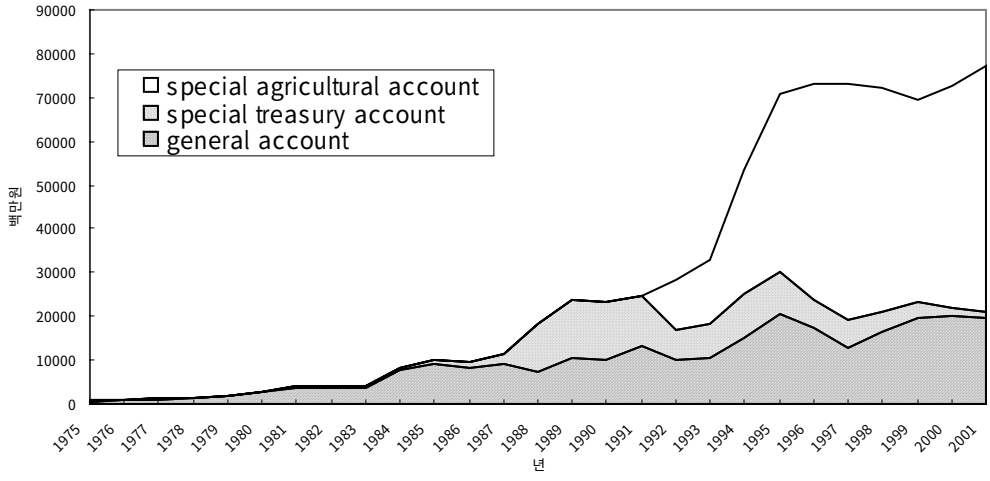
III. 우루과이라운드 이후 문제 해결을 위한 정책

3.1 농업 투융자 사업

1992 년 농업에 관한 우루과이라운드 협상이 거의 종료될 즈음, 한국 정부는 앞으로 다가올 농산물 시장 개방을 대비하는 차원에서 농업생산 구조 향상을 위해 대규모의 '농업 투융자 사업' 이행을 결정했다. 표 3 에서 나타난 것처럼, 정부 예산은 1992 년 이후 급격히 증가하였다. 이는 특별 농업 계정에서 지급되는 농업 투융자 사업 예산이 증가했기 때문이다.

총 42 조원(미화 350 억 달러)이 1992 년에서 1998 년 사이 본 프로그램을 위해 할당되었다. 본 프로그램은 45 조원(미화 375 억 달러)의 신규 자금이 투입되면서 2004 년까지 확대되었다. 본 자금은 주로 농산물 수입 관세소득, 혼합동물사료와 같은 농업 투입물에서 나오는 부가가치세 소득 및 농지 전환세로 충당되었다. 거의 15 조원(미화 125 억 달러)에 달하는 추가 특별 세금이 1993 년부터 2003 년까지 농업 투융자 목적으로 할당되었다.

그림 3: 정부의 농업 예산



자료: 농림부

그러나, 농업 예산 지출의 효율성이 증가된 예산과 더불어 향상되지는 못했다. 예를 들어 2002 년 8 조 3700 억원 (미화 69 억 달러)이 위에서 언급된 예산에서 농업 부문으로 할당되었다. 그러나 표 7 에서 나타난 것처럼 총 예산의 38.7%만이 농업 생산성 향상을 위한 투융자 목적으로 사용되었다. 해당 예산의 상당 부분(59.5%)은 실질적인 투융자 목적으로 사용되지 못했으며 농민 부담 경감, 소득 보상, 예산적자 보충, 곡물시장 개입, 부채 상환과 같은 과거 정책 실패에 대한 배상을 위해 사용되었다.

표 7: 농업 예산 지출 구성 ('02)

사업	지출 (1 억원)	비중(%)
Ⅰ. 투융자 사업	**32,429**	**38.7**
◦ 생산기반조성 농업기계화	18,358	21.9
◦ 생산 및 유통 개선	7,861	9.4
◦ 기술 개발 및 정보화	641	0.8
◦ 인력 개발, 소득원 개발	5,536	6.6
◦ 기타 투융자 사업	33	0.0
II. 투융자외 사업	**49,766**	**59.5**
◦ 농민 부담 경감 및 소득 보상	16,166	19.3
◦ 예산 적자 보상	2,728	3.3
◦ 곡물 시장 개입	9,969	11.9
◦ 부채 상환 관련 비용	20,903	25.0
Ⅱ. 운영 비용	**1,510**	**1.8**
총계	**83,706**	**100**

주: 농림부 예산만 포함됨 (농촌진흥청, 산림청 같은 산하기관의 예산은 제외).
자료: 기획예산처.

3.2 농업 투융자 사업 실시 이후 남아있는 문제점

3.2.1 농업 교역조건의 악화

WTO 협약 이행 바로 전인 1990 년대 초반부터 농가판매가격지수가 약간 상승하였고 이는 쌀이 지속적인 정부의 가격 지원 프로그램의 지원을 받았기 때문이다. 쌀의 경우 우루과이라운드 이후에도 상당한 가격 지원이 제공되었다. 쌀 가격이 상승하지 않았다면 농산물의 가격 지표도 감소했을 것이다. 그러나 한국 농민의 부소득원이던 채소, 과일, 축산물 가격은 급격이 감소하거나 심한 변동세를 보였다. 농산물 생산에 사용된 투입물 가격은 상대적으로 빠르게 증가하였다. 특히 비료, 농약, 농기계류, 임금 비용의 상승은 1995 년 이후 거의 50%에 육박했다.

표 8: 농가판매가격지수와 구입가격지수, 교역 조건

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
농가판매가격지수	84.5	84.7	91.7	100.0	105.2	102.2	101.9	108.5	109.6	116.4
쌀	84.9	89.1	91.5	100.0	114.9	116.7	124.5	131.4	137.8	135.3
보리	90.7	95.2	100.0	100.0	100.0	100.0	105.5	110.7	115.2	119.8
대두	69.3	78.4	86.3	100.0	103.9	102.7	111.3	142.8	136.0	122.8
야채	80.7	79.9	88.9	100.0	104.6	103.1	105.2	95.7	94.8	106.1
과일	65.8	66.4	93.5	100.0	92.5	93.9	93.4	102.0	80.3	61.7
축산물	96.2	88.4	91.0	100.0	100.2	88.3	76.7	96.6	101.1	121.0
원예	66.0	78.4	83.2	100.0	90.1	93.8	102.6	113.0	95.7	91.2
농가구입가격지수	90.2	90.9	94.4	100.0	104.3	106.7	118.0	121.2	127.5	139.4
비료	95.7	96.9	96.9	100.0	100.3	105.8	149.7	149.6	149.6	149.9
농약	95.5	97.9	99.0	100.0	103.7	108.0	140.0	130.7	129.4	132.6
농기계	130.7	100.6	99.0	100.0	101.6	104.2	153.4	153.8	154.0	154.2
사료	94.8	95.4	95.6	100.0	104.8	110.5	136.4	109.3	104.8	117.6
임금	85.4	90.5	93.6	100.0	109.7	116.5	110.5	124.2	140.8	149.1
교역 조건	93.7	93.2	97.1	100.0	100.9	95.8	86.4	89.5	86.0	83.5

자료: 농림부, 농림업 주요통계, 2002.

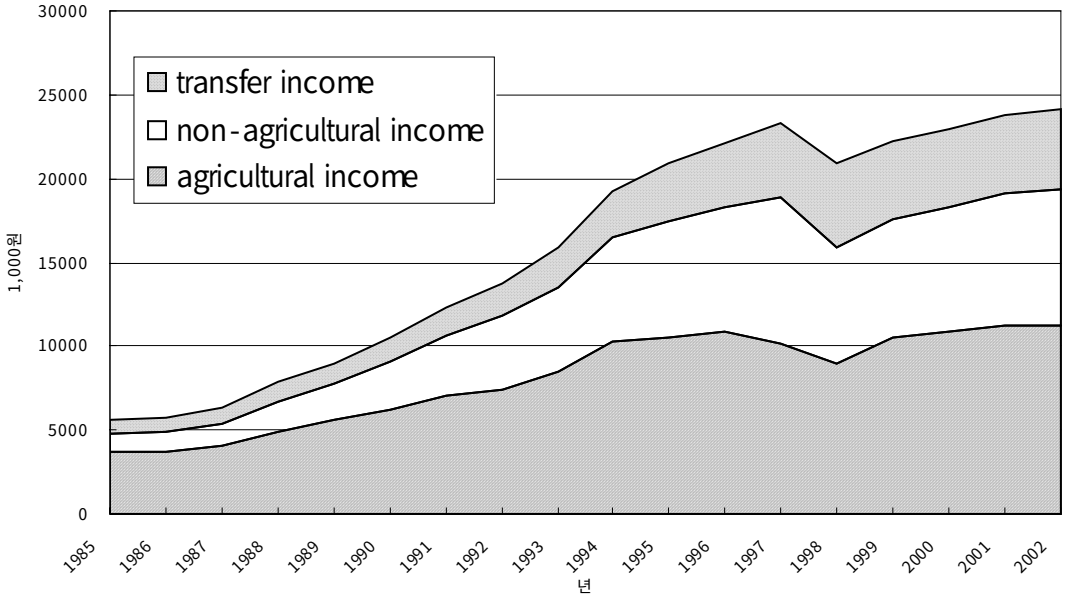
그 결과 농가구입가격에 대한 농가판매가격 비율로 표시된 교역 조건은 1995 년 이후 악화되어 2001 년에는 83.5%로 하락했다. 농산물 가격은 수입 자유화가 진행되면서 보다 하락할 것으로 기대된다. 또한 투입물 가격은 투입물 시장의 고질적인 불완전 경쟁으로 인해 지속적으로 증가할 것으로 예측된다. 교역 조건의 악화는 가까운 미래에 역전될 것 같지는 않다.

3.2.2 확대되는 수입 격차

1995 년 즈음 농가소득 증가에 큰 변화가 생겼다. 1995 년 이전에는 농업에 의한 소득 및 전체 농가소득이 연간 두 자리수로 증가하였다. 그러나 이러한 성장율은 1995 년 이후 급격히 하락하기 시작했다. 농업 부분에서의 소득 증가율과 전체 농가소득의 증가율은 심지어 1997 년과 1998 년에 마이너스로 떨어지게 되었다. 농가의 수가 매년 평균 3% 감소한다는 사실을 감안할 때, 농업 소득 및 전체 농가 소득의 정체는 상당히 심각했다. 이렇듯 심각한 소득 정체가 발생한 데에는 몇 가지 주요한 원인이 있다. 우루과이라운드로 인한 시장 개방 및 1997 년 금융 위기가 가장 큰 원인으로 꼽힌다. 1998 년 성장율은 가장 큰 하락세를 보이며 마이너스를 기록했고 이는 외환위기가 원인이었다.

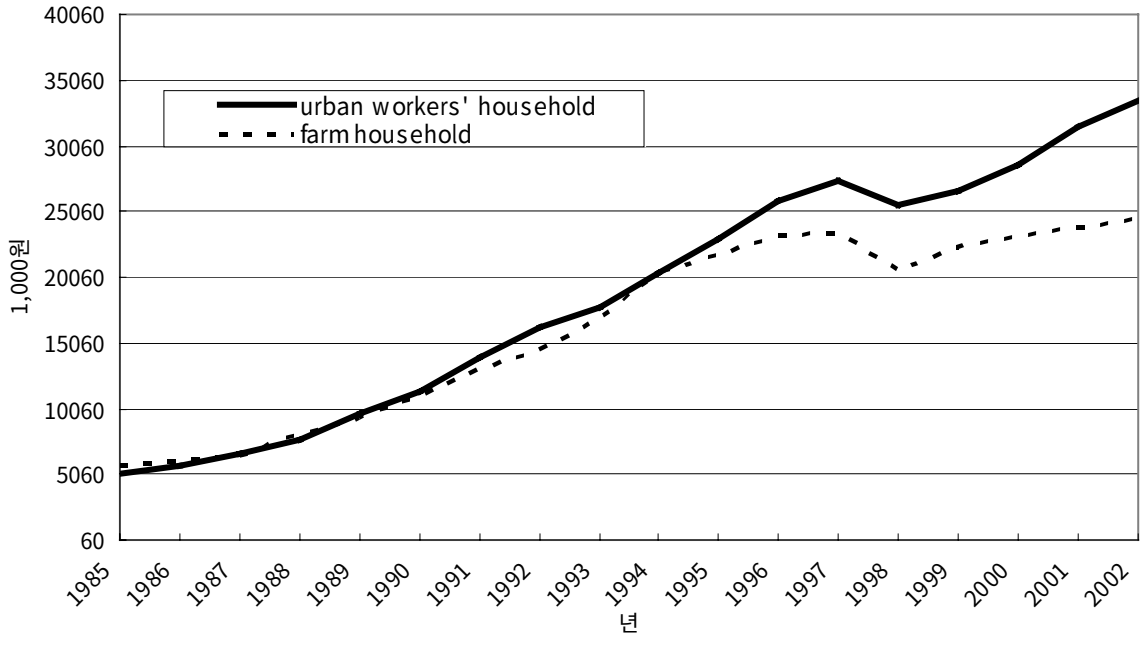
농가소득의 정체는 농가소득을 도시소득과 비교할 때 더욱 확연히 나타난다. 1980 년대 이후부터 농가소득은 도시 노동자 가계 소득보다 뒤쳐지게 되었다. 그러나 이러한 차이는 1995 년 이후 계속 벌어지고 있다(그림 5). 2002 년에 농가소득은 도시 노동자 가계 소득의 73%로 하락했다.

그림 4: 농가 소득 추이



자료: 농림부.

그림 5: 도농간 소득 격차



자료: 농림부

IV. 농가소득지지 정책

4.1 농가소득지지 정책의 역사

1980 년대까지 농가소득 정책은 주로 곡물에 대한 이중 가격제도 및 농산물 수입 제한과 같은 광범위한 정책이 포함된 시장가격지지 프로그램이 대부분이었다. 1980 년대 중반 이후 농촌 산업화는 가격지지정책의 대안이 된다. 중소규모 기업이 농촌지역에 들어서게 되면 고용을 창출하게 되면서 농가소득이 증가할 것으로 믿었다. 그러나 농촌 산업화 정책은 성공하지 못했으며 그 이유는 다음과 같다.

1) 대만, 일본의 산업화는 비교적 지방분산화 패턴을 보였으나 반대로 한국의 산업화는 서울과 부산 지역을 중심으로 추진되었다. 따라서 산업화를 위한 인프라도 이 지역에만 집중되었다.

2) 젊고 생산성 높은 농촌 인력들이 농촌을 떠나 도시로 이동한 결과 노동력이 고갈되었다 (송대희, 1991).

2000 년도 초 한국 정부는 "농촌구조 개선 사업계획"이 성공하지 못했음을 깨닫기 시작했다. 비록 한국 정부가 농업의 연착륙을 원했지만, 농업의 경제 지표는 경착륙으로 치닫고 있었다. 위에서 명시한 바대로 농가의 규모는 규모의 경제의 이점을 누릴 수 있을 만큼 충분히 크지 못했기 때문에 농업 구조는 만족할 만한 수준으로 조정되지 못했다.

이러한 문제를 해결하고자 정부는 농촌 정책을 농촌산업 정책, 농민 정책, 농촌지역 정책의 세 영역으로 세분화하였다. 농촌산업정책에서 정부는 시장지향적이지 못한 프로그램을 폐지하고 "농산물 생산자가 시장 환경에 따라 반응할 수 있는 혁신적인 정책"을 추진하고자 했다.[1] 농민 정책과 농촌 지역 정책의 경우 정부는 보이는 손의 역할을 하고 농업 분야에서의 시장 실패의 결과를 바로잡고자 하였다. 낮은 농가소득, 취약한 농촌인력, 부족한 농민 복지와 같은 문제점들이 정부의 주요 관심사였다. 농가소득지지 정책은 이러한 주요 문제점에 대한 종합적인 조치로 활용되기 시작하였다.

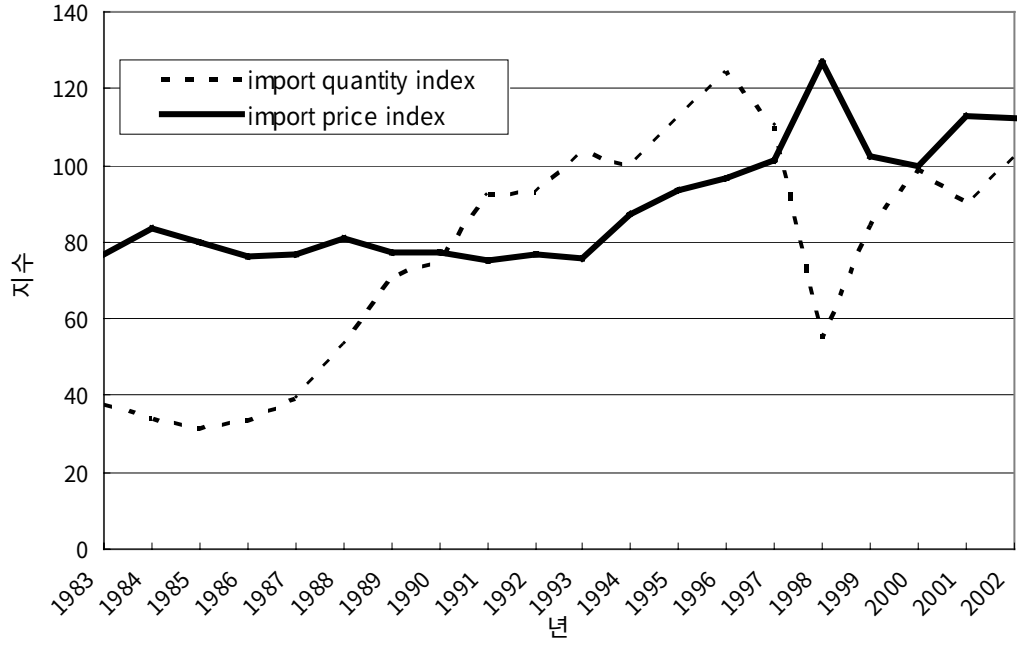
4.2 농가소득지지 정책을 위한 제언

우루과이라운드 이후 한국 정부는 급격한 경제 성장이 농업에 미치는 영향인 '소규모 경지를 갖는 다수의 농업 취업 인구 발생', '노령 농민의 과도한 증가', '취약한 소득 구조'와 같은 문제를 해결하고자 많은 노력을 기울였다. 정부는 수십억 달러를 '농업 투융자 사업'에 사용하면서 농업의 구조 재조정을 꾀했다. 그러나 농가소득 성

[1] OECD, 농업 정책과 관련된 각료 성명, 1998, www.oecd.org//agr/ministerial/commune.htm

장율은 첫 번째 시장 개방 충격이 국내 시장에 미쳤던 1994 년에 둔화되기 시작했다 (그림 4). 그림 6 에 나타난 것처럼 농산물 무역 자유화의 초기에 시장 개방 세력이 강하였고 수입량 및 가격이 동시에 상승하였다. 표 8 과 그림 5 에서처럼 1994 년 농산물 시장 개방 이후 농산물 교역 조건이 악화되었고 소득 격차는 더욱 커졌다.

그림 6: 농산물 수량 및 가격 지수



자료: 농림부

정부 정책이 농업으로 하여금 무역 자유화의 충격에서 회복되도록 하지 못했다는 것이 명백하게 나타났다. “농업 투융자 사업”은 농민이 충분한 농업 소득을 올리는데 필요한 적절한 구조적 변화를 만들지 못했다. 그러므로 한국 정부는 농가소득 프로그램을 운영하면서 동시에 농촌 구조조정 프로그램을 실행해야 하는 큰 부담을 안게 되었다.

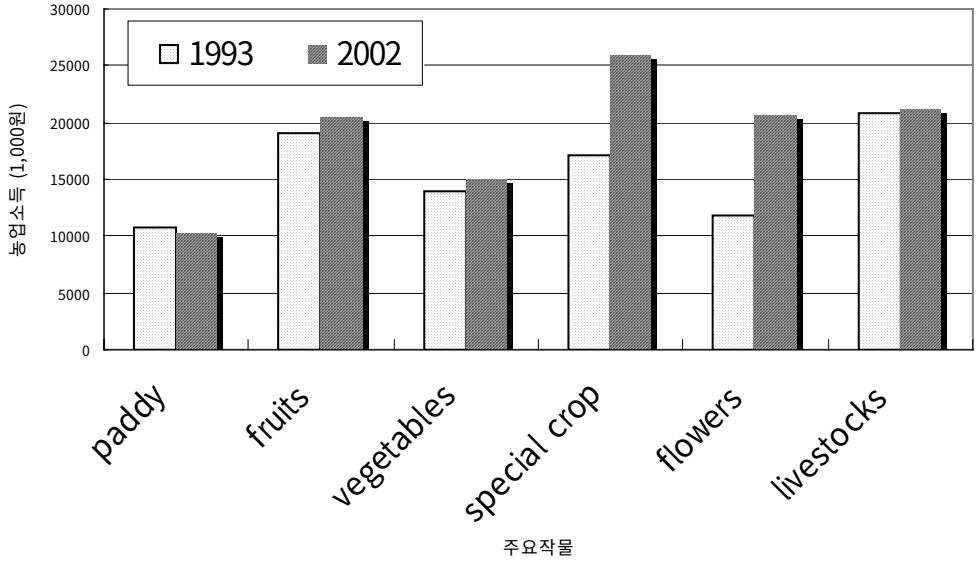
4.2.1 농가소득 프로그램: 쌀 재배 농민에 대한 직접지불

쌀은 한국의 가장 특별하고 민감한 반응을 불러일으키는 농작물이다. 농가 소득의 절반이 바로 쌀 재배에서 창출되고 있다. 그러나 한국의 쌀 산업은 고질적인 과잉 생산으로 어려움을 겪고 있다. 비록 일인당 쌀 소비량이 급격히 줄고 있지만 (1979 년 137kg 에서 2004 년 80kg), 노령의 쌀 재배 농민들은 벼농사를 포기하려 하지 않는다. 더욱이 우루과이라운드 협정에서 정해진 의무수입물량 (MMA 또는 TRQ)은 WTO/DDA 협상 이후 상당히 증가할 것이다. 국내 쌀 가격은 과잉 공급으로 인해 하락할 것이고 고로 농가 소득이 하락할 것은 자명한 일이다.

그림 7 에 따르면 쌀농사 소득은 1993-2002 년 사이 감소했으나 다른 농산물에 의한 소득은 동기간 증가하였다. 쌀 재배 농민의 절반은 1.5ha 이하의 토지를 경작하고 있다 (그림 8). 표 9 를 보면 쌀이 2003 년 총 PSE 의 33.9%를 차지함을 알 수 있다. 다시 말해 한국의 쌀 재배 농민은 노령이고, 가난하며, 농사 규모가 작다고 할 수 있다.

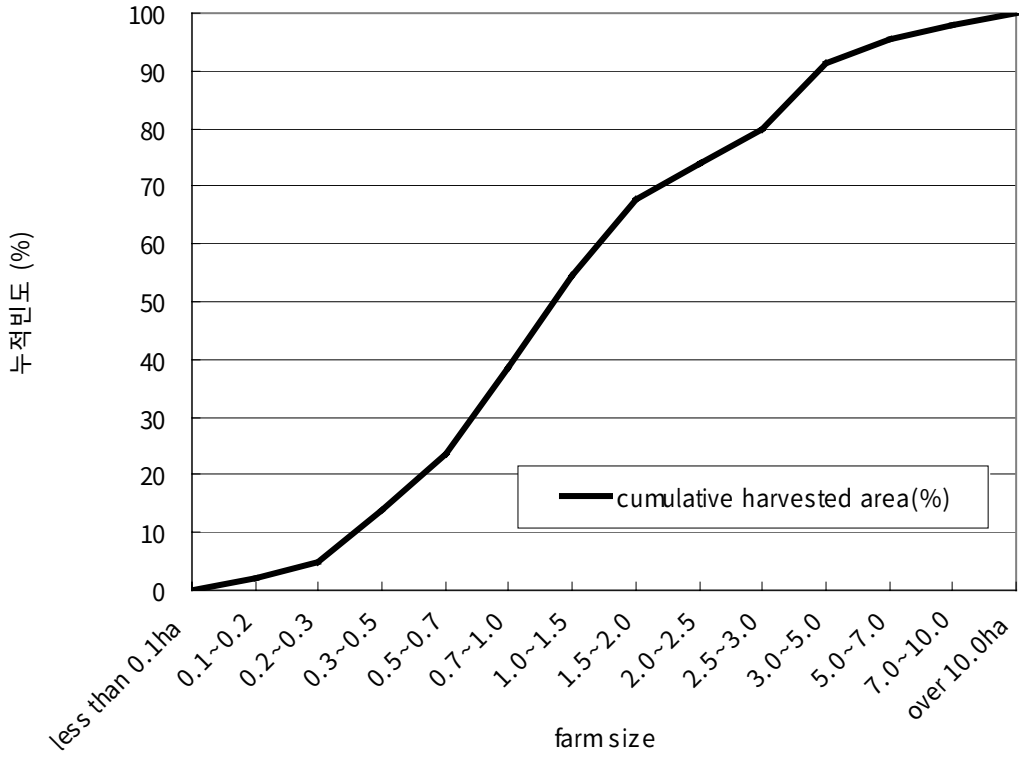
이러한 문제점을 극복하고자 여러 블루박스 보조 및 농가규모 개선사업이 추진 및 이행되고 있다. 그러나 쌀 재배 농민의 대다수는 여전히 시장가격지지(MPS)가 자신들에게 가장 최선의 정책이라 믿고 있다. 노령의 농민들은 자신의 경지 규모 확대에는 관심이 없다. 소규모 농민의 경우 경지의 규모에 따라 보조금이 지급되는 블루박스 보조에 매력을 느끼지 못하고 있다. 농가규모 개선사업은 높은 농지 가격과 낮은 이동성 때문에 기대보다 진전이 더디다. 그러나 과잉 공급 문제와 국내 지원에 대한 WTO 의 기준 때문에 MPS 는 더 이상 정부에게는 좋은 정책 옵션이 될 수 없다.

그림 7: 농가 형태 및 농업 소득



자료: 통계청, 농업총조사, 2000.

그림 8: 쌀 농가 규모의 누적 분포 ('00)



자료: 통계청, 농업총조사, 2000.

표 9: 한국 농산물의 PSE (단위: 백만 달러)

	1986	1989	1992	1995	1998	2001	2003
쌀 (A)	4567	8192	8013	8258	4930	6976	5767
보리	214	412	328	322	100	211	143
대두	136	334	234	323	160	189	214
우유	335	686	656	762	524	747	811
쇠고기	485	844	1036	1727	646	1073	1204
돼지고기	390	525	859	1242	443	252	581
닭고기	86	295	396	601	159	237	201
달걀	1	174	198	106	88	104	121
마늘	295	608	730	1140	633	54	250
고추	467	241	896	1112	354	671	517
배추	67	146	115	158	108	125	131
% PSE	66	76	73	72	57	63	60
MPS	9437	18207	18792	23860	11769	15432	15510
PSE(B)	9491	18487	19700	25204	12475	16399	17016
A/B(%)	48.1	44.3	40.7	32.8	39.5	42.5	33.9

자료: OECD 데이터베이스

현재 쌀 생산과 완전히 분리된 직접지불은 농민들이 계속 벼농사를 고집하지 않도록 할 것이며 효과적인 정책이 될 수는 있다. 물론 다른 작물이나 다른 산업으로 전환을 원하는 농민에게 적응 기간을 주어야 할 것이다. 이러한 적응 기간 동안 MPS 는 서서히 감소해야 하며, 적절한 소득 안전망 또는 복지 프로그램으로 서서히 대체되어야 한다.

4.2.2 농업 구조조정 프로그램: 농지 정책

한국에서는 농지 가격이 높기 때문에 생산비용의 상당 부분은 토지 임대료로 지출된다. 쌀의 경우 생산비용의 45.4%가 논 임대료로 지급되고 있다 (표 10). 높은 농지 가격이 경지 규모 개선 정책의 최악의 장애물이 되고 있는 것이다. 높은 생산비용 및 영세한 농가 규모는 농가소득 문제의 중요한 원인이 되고 있다. 농지가격이 1990 년 후반 급격히 상승하면서 농가소득 상황은 더욱 악화되었다 (표 9).

높은 농지 가격 때문에 대다수의 농민은 구매가 아닌 임대를 통해 농사 규모를 확대해야 한다. 따라서 소작농이 재배하는 농지는 급격히 팽창하고 있다. 이미 농지의 45%는 소작농이 재배하고 있다. 정부는 상업적 목적을 갖는 소작농이 이러한 농사 규모 확대 정책의 일환으로 중장기적으로 임대/융자사업을 통해 농지를 습득할 수 있도록 돕고 있다.

그러나 소작 지향적인 정책은 두 가지 단점을 갖는다. 첫째, 환경친화적인 농사에 적합하지 않다. 환경친화적인 농사 특히 유기농 작물 재배를 위해서는 농지의 표토를 조심스럽게 관리해야 한다. 그러나 이것은 장기 투자를 요하기 때문에 유기농 작물 재배를 위해 양질의 표토를 유지하는 것이 소작농에게는 그리 매력적이지 못하다.

둘째, 직접소득지불 프로그램에 적합하지 않다. 직접소득지불 프로그램은 지주가 아닌 농민의 이익을 위해 고안되었다. 그러나 대부분의 직접소득지불 프로그램은 농사 규모에 기반을 두고 있기 때문에 지주에게 많은 이익이 돌아가게 된다. 만약 정부가 환경 친화적인 농사를 지원하고 직접소득지불을 통해 소작농의 수입을 안정화하고자 한다면 소작 위주의 정책을 포기해야 한다. 만약 정부가 소작 위주의 정책을 사용하지 않고 농사의 규모를 확장하려 하고자 한다면 농지 가격을 상당히 낮춤으로써 농민이 농지를 쉽게 구매할 수 있도록 해야 한다.

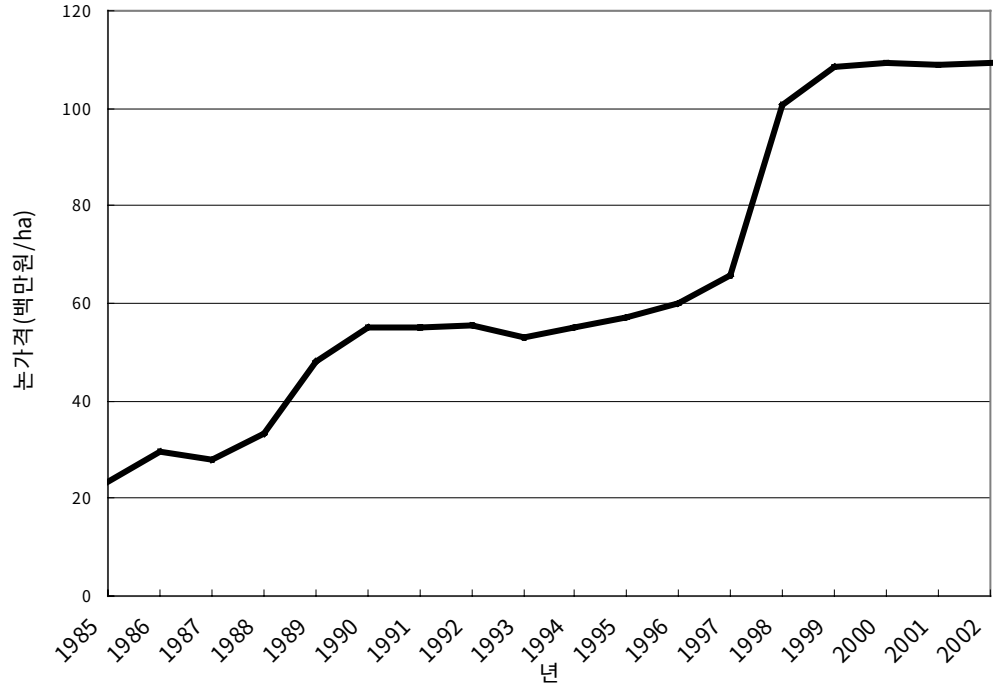
농지 가격을 낮추기 위해 정부는 다음과 같은 세가지 조치를 취할 수 있다. 첫째, 종합적인 국토이용계획을 수립한다. 둘째, 본 계획에 따라 농지 사용에 대한 적절한 법적 규제를 이행한다. 셋째, 농지의 장기 임대/융자사업을 처리할 수 있는 제도를 마련한다 (예를 들어 토지 은행).

표 10: 쌀 생산 비용

	2001		2002	
	원	비중(%)	원	비중(%)
0.1ha 당 생산 비용	**535,712**	**100**	**529,609**	**100**
- 종자	10,065	1.9	9,763	1.8
- 비료	23,567	4.4	24,842	4.7
- 농약	26,024	4.9	22,549	4.3
- 장비 및 기계	80,128	15	80,368	15.2
- 임금	115,774	21.6	112,738	21.3
- 농지 임대료	241,006	45	240,639	45.4
- 이자	25,989	4.9	24,716	4.7
- 기타	13,159	2.4	13,994	2.6
80kg 당 생산 비용	**81,371**		**87,995**	

자료: 농림부

그림 9: 평균 농지 가격 추이



자료: 농림부

V. 맺음말

우루과이라운드 이후 한국 정부와 농민은 다가오는 농산물 시장 개방을 맞아 농업의 구조조정을 위해 많은 노력을 기울였다. 그러나 구조조정이 급격히 진행되면서 농가소득문제는 해결되지 못했고 농업인력의 노령화, 소작농 증가, 쌀 단일작물 재배 등과 같은 논란의 초점이 될 수 있는 많은 문제들이 생겨났다. 이러한 문제들은 수시로 변하는 소득 변동을 해소하기 위한 중기 정책만으로는 해결될 수 없다. 보다 진지한 타결을 위해 생산과 완전히 무관한 직접소득지불 정책, 저가 농지를 보장할 수 있는 종합적인 농지 정책과 같은 장기 정책을 이행해야 한다.

한국 농업에 있어 2004 년은 협상의 해이다. 소위 "쌀 협상"[2]과 WTO/DDA 협상이 진행 중이다. 협상의 결과를 떠나 한국 농업 시장은 그 어느 때 보다 더 개방 될 것이다. 한국 농민들은 PSE 의 감축에 따라 고통 받을 것이다. 만약 구조조정의 시도가 성공적으로 판명이 된다면 한국은 더욱 적극적으로 자국의 농촌 시장을 개방할 수 있을 것이다. 그러나 협상은 한국 농업에 보다 많은 교훈이 되는 경험을 줄 수 있다. 만약 정부와 농민이 모든 농업 문제가 몇 달간의 협상으로 완전히 해소될 수는 없다는 것을 깨닫게 된다면, 이들은 농업을 보다 효과적인 산업으로 변화시킬 수 있는 장기적인 농업 정책에 더욱 관심을 기울일 것이다.

[2] 우루과이라운드 농업협정문의 부속서5(B)에 따르면 쌀의 관세화 유예 지속여부에 대한 협상은 2004년에 시작되어 종료되어야 한다.

참고 문헌

Agricultural Policy Research Center(2001), Towards a Transformation of Agricultural Policy Paradigm, Monthly Seminar Series No. 100, (in Korean).

Anton, Jesus and Cahill, Carmel(2003), "Designing Optimal Policies to Achieve Domestic Policy Objectives," Paper Presented at the International Conference on Agricultural Policy Reform and the WTO: where are we heading?, Capri, Italy, June 23-26, 2003.

Apedaile, L. Peter and Harrington, David H.(1995), "Structural Policies for Trade Harmony", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Special Issue.

Kim, Hanho and Lee, Yong-Kee, "Agricultural Policy Reform and Structural Adjustment in Korea and Japan," Paper presented at the International Agricultural Trade Research Consortium Symposium entitled "Adjusting to Domestic and International Agricultural Policy Reform in Industrial Countries" held in Philadelphia, June 6-7, 2004.

Lee, Jaeok and Lim, Song-Soo(1999), *Agriculture in Korea*, Korea Rural Economic Institute

Lee, Jung-Hwan(1997), *Structural Transformation in Agriculture*, Korea Rural Economic Institute (in Korean).

Lee, Yong-Kee and Kim, Hanho(2003), "Changes in Korean Agriculture and Implications for Agricultural Policy Reform from Importing Countries' Perspective", *Korean Journal of Agricultural Economics*, Vol. 44, No. 3.

Ministry of Agriculture and Forestry(2004), *Major Statistics on Agriculture.*

Ministry of Agriculture and Forestry(2003), *Major Agricultural Policy Situation* (in Korean).

OECD(2003), *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation.*

OECD(2002), *Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda*.

OECD(1999), *Review of Agricultural Policies in Korea.*

Song, Daehee (1991), *Policy Alternatives for Farm Income Enhancement and Farm Productivity*, Korea Development Institute.

SACRED COMMODITIES, TRADITIONAL AGRICULTURE, FOOD SECURITY AND TRADE LIBERALIZATION: DIFFICULT CHOICES FOR NEWLY RICH COUNTRIES LIKE KOREA*

Alex F. McCalla (University of California, Davis)

Abstract

The transformation of Korea from a poor agrarian economy in the 1960s, to a richer, new member of the OECD in less than 40 years was phenomenal. In the transformation, agriculture declined in importance and was buffeted by changes in roles and policy regimes. Korea participated in the Uruguay Round of GATT/WTO negotiations as a developing country but is participating in the Doha Round as a developed country.

These events face Korea with critical challenges of how to respond to pressure to further liberalize access to their markets, while meeting legitimate domestic concerns about:

1) food security – especially concerns about relying on World Markets for an even larger share of domestic consumption;
2) the welfare of Korean farmers and the health of the rural sector;
3) protecting domestic producers and consumers from importing excessive instability from World Markets in terms of prices, trade flows and capital movements.

Korea faces hard policy choices and potentially unpleasant tradeoffs as she prepares for the conclusion of the Doha Round. The paper discusses possible policy choices. These are:

---

* Paper prepared for International Symposium on the "WTO/DDA Negotiations and Agricultural Policy Reform," September 24, 2004, Seoul, Korea. The author has received valuable input from Hyunok Lee and Dan Sumner but takes full responsibilities for errors in facts and interpretation.

Complete liberalization by removing support for the remaining set of protected commodities – rice, barley, meat and milk. Would this be the end of a viable commercial agriculture?

1) Korea could continue to press for a "Food Security Box" where countries are allowed to continue protection of a few "sensitive" commodities. Does Korea's OECD status make this option difficult? Is the status quo an option?
2)Liberalize as in 1), but replace income transfers via border measures and high consumer prices, with direct payments linked to historic land holdings or use world market prices and deficiency payments to transfer income. A less distorting option, which shifts policies from orange to blue/green box.
3) Request a substantial adjustment period, backend loading barrier reductions and investing heavily in the rural sector – research and development, infrastructure, market innovation – and create an agricultural/rural sector which is internationally competitive. Is this option really feasible given Korea's natural resource endowment?

The paper does not provide a silver bullet solution for Korea because there is not one. But it does discuss the advantages and disadvantages of each option. The final choice is, of course, for Korea to make.

I. Introduction

It is a great honor to be invited to address such an important topic at this Symposium. The challenges facing net food-importing countries that are seriously concerned about food security, and have issues of rural income inequality, are real and difficult. It is easy for economists to cite the costs of protectionism and argue for liberalization. But it is difficult for a country to do that in real time because every policy reform produces losers as well as winners. This author has preached liberalization and domestic policy reform for decades but has never had to implement these reforms. Those who invited me to this symposium asked me to discuss what would be "a reasonable response for food-importing countries like Korea" to globalization and trade liberalization. It is a difficult assignment, but I will do my best.

First, let me make my position clear. For nearly forty years I have written about agricultural trade, trade liberalization and domestic policy reform, and rural development in an open economy setting. So in terms of the generic topic, I may have some qualifications. But I have never before visited South Korea (hereafter called the Republic of Korea, or simply Korea), nor have I studied the amazing Korean transformation between 1960 and the 1990s in any detail. Thus, the "like Korea" part of the invitation required a month-long crash course on Korean

development. I now have some understanding of Korea's development, which I hope is sufficiently accurate for me to suggest some policy options for Korea. It is a daunting task and I ask for your patience as I try to make some sensible points.

I plan to approach my task in three stages. First, I will provide a stylized overview of what has happened in Korea in terms of overall development and its implications for the agricultural and rural sector. I will do this by looking at some evolutionary patterns over the past forty years:

1) Macro-economic growth and structural transformation
2) Changing notions about the role of agriculture in economic development
3) Changing notions about food and agricultural policy
4) Changing commitment to the development of Korean agriculture.

If I have Korea's stylized history reasonably correct, I should be able to draw out Korea's current policy challenges in terms of food security. These challenges have, as I see it, at least three major components. First, there are legitimate concerns about over-dependence on offshore sources of food supply. Thus there remains a least a rhetorical commitment to self-sufficiency, even though by the late 1990s, OECD pegged the Korean self-sufficiency ratio of basic foodstuffs at 27%, and I doubt it has risen since. But you say, "We really mean self-sufficiency in our basic foods" which really appears to mean *rice*. Does producing, at very high economic cost, a declining share of Korean diets really provide "food security?" In my view, providing a country's citizens with "food security" is every bit as important a "macroeconomic" policy as are fiscal, monetary or exchange rate policies. Therefore, concerns about over-dependence on offshore food supply are a policy issue that can be legitimately addressed.

The second major concern is about the health of the declining agricultural and rural sector—which, in the words of Dr. Yoo, "… faces continued challenges of survival as globalization inflicts further damage on this sector of the national economy, already weakened by the consequences of swift and intensive industrialization since the 1970s." (Yoo, p. 152) Likewise, rural income inequality is an issue that all OECD countries seem obligated to address.

Third, domestic stability is an emerging issue in many countries—in prices, incomes, and trade—in the face of external instability in prices, trade flows and capital movements. And can a country maintain critical domestic stability if it is small and its borders are wide open?

Finally, if the above are some of the issues facing Korea as the Doha Round proceeds, what are your policy options? Here I am on shaky grounds regarding the specifics for Korea, but I think global experience helps, as it would suggest that there are about four, not-totally independent, options. They are stated as distinctly as possible:

1) Complete agricultural liberalization, removing support for current protected commodities—rice, barley, meat, and milk. This could damage the agricultural sector further by accelerating the already-deteriorating farm income situation, it would likely remove restraints on land use, and it would abandon the notion of a viable commercial agriculture.

2) At the other extreme, Korea could argue, along with other developing countries, for a *Food Security Box* into which you can put a few sensitive commodities, those that a country deems critically necessary for political and economic stability. Therefore, Korea could continue border protection for rice and effective protection for meat and dairy—with all of the associated well-known costs of these distortions. This is a status quo option.

3) Liberalize as in (1) by getting rid of orange box policies—tariff rate quotas, quotas, two price schemes, but commit to improving rural incomes by replacing current transfers to farmers from consumers via high prices with direct income transfers or at least deficiency payments, to allow domestic consumers to benefit from lower world prices. This is the "best" second-best policy of a decoupled income transfer.

4) Argue for a slow, or backend loaded, transition from where you are now (status quo or option 2) to number three by investing heavily in the rural sector—research and development, infrastructure, market innovation—and creating a rural sector that is internationally competitive. In all likelihood the sector would not produce much rice, but could generate improved incomes by serving niche markets in fruits, vegetables and animal products. I don't know whether this is a feasible option because my knowledge of Korea is insufficient to judge what different configurations of Korean agriculture are possible. It is for you folks to tell me how realistic this is. This is the "invent a competitive agriculture" option, which appears to be favored in the Yoo paper.

II. Four Threads of Korean Evolution—1950-2000s

A. Economic Growth and Structural Transformation

In 1960, South Korea was one of the poorest countries in the world, with per capita GDP less than that of most countries in Sub-Saharan agriculture and in India. In 1970, per capita GDP was only 277$US, but by 2002, it exceeded $10,000—twenty times more than many African countries such as Malawi and Zambia. Korea went through an incredible period of rapid sustained growth, with GDP growth of 9 percent per year from 1963-1990 (a powerful

growth rate where GDP doubles in eight years, ten times in twenty seven years, and thirty times in forty years). Per capita GDP grew at a phenomenal seven percent. According to OECD, it was "…highest sustained level of economic growth ever achieved" (OECD, p. 22).

Over the same period, the Korean economy was transformed from an agrarian economy, with more than sixty percent of its labor force in agriculture – and that sector contributing nearly thirty-seven percent of GDP (Moon and Kang), to an economy with all the characteristics of a rich OECD country. Even in 1970, agriculture still employed almost fifty percent of the labor force and contributed twenty–six percent of GDP. By the turn of the century, the agriculture labor force was less than ten percent of the total and agriculture's contribution to GDP was less than five percent.

The economic transformation in Korea occurred in less than a lifetime (less than forty years), extremely rapid if we remember that the same transformation took more than one hundred years in the United States and Canada. At its peak, agriculture was supplying large numbers (380,000) of educated workers per year for rapidly expanding, export-led industrialization.

As someone who has followed and written about the agricultural transformation and the demographic transition, I recite these numbers because the pace and magnitude of the Korean transformation was clearly phenomenal. It should not be surprising that the evolution of concepts like food security, agricultural development and policies towards the rural sector, likewise, also changed rapidly. Let us look at each separately, though they are clearly interconnected.

B. Role of Agriculture in Industrial Growth

In the 1950s and 1960s, Korea was typical of most developing countries in that its taxed a large agricultural sector heavily by maintaining low grain prices (using PL480 imports), by maintaining an overvalued exchange rate, and by high levels of industrial protection.

While I haven't found an estimated Producer Subsidy Equivalent (PSE) for Korea in the late 1950s and 1960s, it must surely have been significantly negative. A strategy of import substitution industrialization required what Diao. Dyck, Lee, Skully and Somwaru called the "three lows": low grain prices, low interest rates, and a low exchange rate (i.e., an overvalued domestic currency" (p. 3). In a poor country with a dominant single food grain like rice, rice prices were an adjunct to monetary policy. After 1954, US PL 480 grain shipments, which were basically free, kept grain prices low, permitting low wages for competitive industrial production. The impact of low prices on agriculture was acceptable because the import substitution model of development being followed assigned agriculture the limited role of being a source of labor, tax revenue, and food for industrial development.

But over a very short period of time, 1969-1971, Korea switched from taxing agriculture to subsidizing agriculture and rapidly achieved some of the highest PSEs among OECD countries. Korea's PSE reached fifty-five in 1979 and peaked at eighty-two percent in 1995. This is frequently a second extremely rapid transformation that occurs as countries become rich. They switch from taxing to subsidizing agriculture (Anderson and Hayami).

Moon and Kang argue that three distinct policy regimes characterized Korea's development from 1950 to 1986. They identified four sets of policy objectives, which sometimes conflicted and that had received different weights in each regime. These policy objectives are:

1) Farm income improvement and food self-sufficiency
2) Foreign exchange savings
3) Price stability, urban consumer welfare
4) Government costs

Their proposed regimes are:

Regime 1	1950-1969	Import substitution industrialization, priorities – low consumer prices, low government costs, tax agriculture.
Regime 2	1970-1975	A switch to an export-oriented growth strategy and domestic food self-sufficiency using a two-price scheme. High farm prices, still lower consumer prices at high government costs.
Regime 3	1976-1986	More complex policy regime concerned about reducing the budgetary cost of self-sufficiency and encouraging structural adjustments in agriculture.

Table 2-3, reproduced from their work, shows their estimates of changes in the weights given to various objectives by government over the period.

Table 2-3. Relative Importance of Policy Objectives, 1950-1986

(by numerical weight)

Objective	1959-1969	1970-1975	1976-1986
Farm income, food self-sufficiency	0.3	0.5	0.2
Foreign exchange	n.a.	0.2	0.2
Price Stability, urban consumer welfare	0.5	0.3	0.3
Government Costs	0.2	n.a.	0.3

n.a. Not available

Source: Author's estimate

From: Moon and Kang, p. 28

Clearly, Korea's rapid changes in policy direction were driven by both internal and external factors. A US policy decision to charge hard currency for PL 480 shipments in the late 1960s greatly increased foreign exchange costs of food imports. This, coupled with rising domestic concerns about rural incomes, caused a radical shift from food security based on concessional imports to food security produced by domestic self-sufficiency. To accomplish this, farm prices were raised substantially in the third five-year plan. However, to prevent these higher prices from being fully passed to urban industrial workers, a two-price scheme was introduced, with the predictable impact of rapidly increasing government fiscal costs. In Regime 3, as the costs became more onerous, policy was modified to allow relatively free import of some commodities such as wheat, corn, and soybeans, while continuing to ban imports of rice and barley. The government also began to invest more in rural development. So, over time, the expected role of agriculture in economic development was constantly being changed.

C. Changing Notions About Food And Agricultural Policy

Over the last 40-50 years, the policy instruments used to influence agricultural also changed. In the early years the focus was on reducing costs of production (i.e., R&D) [1950-1969]. This policy was augmented by rising price supports, and increased availability of inputs, such as fertilizer, to encourage expanded production by raising farm profitability in the early 1970s. But efficiency of production was limited by small farm size, lack of rural infrastructure and

inadequate rural institutions. Thus, rural policy in more recent years has focused on rural income parity by encouraging rural industrialization and investing in infrastructure. You all know the story better than I do, so there is no need to continue.

D. Changing Commitment to the Development of the Rural Sector.

Korea is a very rugged country, with only twenty percent of its land area suitable for agriculture, and urban and industrial development is continuously encroaching on that area. Therefore, there is growing concern about the health of rural communities and about rural land use. There is also concern about the fiscal costs of current agricultural policy that continues to include very high rice price support. The rural situation is further complicated by the fact that Korea has liberalized significant portions of the agricultural sector to meet its commitments to the WTO, while leaving other sectors protected. It appears to be the case that the policy debate is increasingly focused on developing a holistic policy for the rural sector. In recent years, more rural income has come from government transfers and off-farm employment than from farming.

Thus, the persistent question is: what should be the future direction when legitimate concerns about food security, rural income, and instability have persisted through a constantly changing set of policy regimes? It is to this issue I now turn.

lll. Major Policy Concerns for the Rural/Agricultural Sector.

A. Food Security

Korea has a legitimate policy concern about food security, but it is surely a much more complex issue than equating food security with self-sufficiency. Policies of border control, high farm prices and lower prices for consumers are prohibitively expensive if attempted for the widening range of high-income consumer's food demands. Further, at the same time, it is clear that maintaining basic food grains self-sufficiency provides a smaller and smaller share of Korea's total food supply. Further replacing levy markups and quotas for beef, veal, pork, and chicken with substantially increased tariffs, and continuing to use Tariff-Rate Quotas (TRQs) for dairy products, leaves Korea increasingly vulnerable to WTO pressure for substantial reductions in tariff peaks in these products plus opening the market for more rice imports.

So the issue is: should a country like Korea pursue a truly open economy food security strategy and import perhaps ninety percent of its food supply? It would thus be vulnerable to

supply and price instability in world markets for even the most basic of commodities. Few countries, with the exception of city-states like Singapore and Hong Kong have ever done that. The United Kingdom came close before World War l, but retreated to encouraging greater domestic production in the 1920s and 1930s.

But it is also clear that the economic costs of current policies are high – and rising. There are no end of economists who have persisted in pointing this out qualitatively and quantitatively (See Beghin and Bureau; Beghin, Bureau and Park; Diao, et al; Sumner, Lee and Hallstrom). But most of these analysts also suggest that there are alternative policies that would reduce the costs of economic distortions while maintaining production of basic goods and improving rural incomes. We will come back to explore these options in the next section.

B. Rural Welfare

A second policy concern that has persisted through all of the changing Korean policy mix is that of the income position of rural dwellers, and in particular, small farmers. The land reform of 1949 provided an equitable distribution of assets for small scale agriculture, but technology, urbanization, changing consumer demands and fragmentation of holdings have rendered the sector inefficient and slow to respond to changing circumstances. The result is that farm-generated income is a declining share of farm household income, now only about forty percent, about comparable to the share from non-farm sources. The remainder (twenty percent) comes from government income transfers. Thus, it is clear that high commodity prices over the last twenty years have not improved farm household income (See OECD, p. 38).

The farm income dilemma is exacerbated by shifting consumption patterns, with rising income and urbanization. Per capita consumption of rice declined twenty-five percent between 1970 and 1997, while meat consumption has increased 550 percent and dairy products consumption increased thirty-three times. Vegetable consumption has tripled, while fruits consumption increased four times. With these changes in consumption patterns, supporting farm income through the prices of a few basic commodities makes less and less sense.

But there is not an OECD country that does not seek to transfer income to the rural sector. So the challenge for Korea appears to be how—not whether.

C. Stability.

The final issue that I note is obvious and of growing concern. The more one opens an economy to global market forces, the more one becomes influenced by global events. Low global commodity prices could see domestic markets flooded with low price imports, as has

happened in India, among others. The consequence is to reduce domestic farm incomes and build costly stocks. Supply instability or, in the extreme, unavailability, is also worrisome, especially if one is importing specialty commodities with thin markets. Unspoken, in many cases, is the ultimate concern that foreign suppliers would hold small countries hostage with threats of cutting off supplies.

Should not countries have legitimate rights to use policies that mitigate the importation of instability from world markets? This is a policy concern that some claim becomes more acute the more countries liberalize. This is a complicated argument to make. It is generally accepted that a world market where borders are managed by quantitative restrictions is more unstable than a liberalized world market. Therefore, at the global level, trade liberalization should reduce global price instability. However, if countries such as Korea have been managing internal prices, then opening the market could bring increased domestic instability, even if world prices are more stable. Nevertheless, it is an issue most countries express concern about because it represents a loss of domestic control of internal food and farm prices.

lV. Policy Options: Is There An Easy Solution?

Let me initiate this discussion with a short story about one of my old professors who was a major figure in US agricultural policy debates. Professor Willard Cochrane began his Graduate Policy Class each term by debunking the "Under the Rock Theory" of agricultural policy. The theory was that if you looked under enough rocks in the pasture you would find a perfect agricultural policy everyone would like. His contention was that there was no perfect policy for US agriculture. Unfortunately, there probably is not one for Korea, either.

Policy choice involves accepting tradeoffs that, by definition, means that there will always be losers as well as winners. Economic improvement (Pareto improvement) is said to occur if gainers can fully compensate losers and still come out ahead. On net, countries should benefit from expanded trade, but there will always be losers in those sectors with few products with comparative advantage. Thus, in countries with limited agricultural endowments, agriculture may be a potential losing sector. If a country is a net importer of food, however, lowering border protection will clearly benefit consumers. This, in a simplistic way, is the dilemma Korea faces. Therefore, what are the possible policy options?

Let me begin by presenting the two extreme options and then let me explore a couple of intermediate options.

1) Complete the Liberalization of the Agricultural Sector

Korea has substantially liberalized the import of many commodities, including wheat, corn,

oils seeds, tropical fruits and vegetables and many others. But the few that remain protected are big ones – rice, barley, meat and milk. Of these, rice dominates – more than 50% of land use, about 1/3 of farm income – but the shares of livestock products in farm value are rising, so the current regime of effective protection will become more important as time passes. Therefore, the "free trade" options would involve opening the rice market beyond the current low level of guaranteed access and substantially reducing and eliminating tariffs on livestock and poultry products, including dairy. There are, however, serious questions about what would survive of Korean agriculture if, even after a significant period of adjustment, protection was removed. Korea has had almost 10 years since the Uruguay Agreement on agriculture to begin to explore alternative policies for rice, yet as far as I can see, there seems to be a very strong desire to continue to protect rice and a growing livestock industry.

I am not sufficiently knowledgeable about Korean agriculture to know what would be the consequences, in terms of production patterns and incomes, of phased liberalization, but surely with the agricultural economic capacity contained in Korean institutions, such an analysis should be possible. Maybe one already exists that I don't know about, but it would seem to me a comprehensive attempt to model impacts of liberalization would be useful. Because without careful analysis, the implied threat that liberalization would destroy what is left of Korean agriculture is likely very powerful in sustaining current policy.

2) Push for a "Food Security" Box

As a developing country in the Uruguay Round, Korea seemed to support the notion of an exemption for developing countries for indefinite protection of "food security sensitive products". After all, what is so bad about each country being able to protect a few sacred commodities? Even the US has its own – sugar, dairy and cotton – to mention a few. But if every country protects its most important commodities, surely the world market would be a mosaic of varying degrees of protection such that the notion of a freely working world agricultural market is no longer possible. Thus, it is the cumulative effect of everybody protecting their pet products that leads to strong opposition to a world market of national exceptions. Those who remember the battles over guaranteed minimum access for exporters to closed markets for rice and meat in Asia, know how intense those feelings are. One possible option would be to provide access to imports into Korea equivalent to the share trade is of global production. If, for example, rice trade were 25 mmt, and global production 500 mmt, Korea would permit imports equivalent to 5% of Korean consumption of rice and likewise for other protected commodities.

But Korea now is classified as a developed country; therefore arguing for a Food Security Box is likely to be difficult. Further, such an option would continue the economic distortions that are so costly to Korean consumers and, in fact, to Korean income growth (See Beghin et al,

2003, and Diao et al, 1999). If consumption patterns continue to shift, the costs to consumers of rice support will decline, but those for livestock will rise. Again, it is not for me to tell Korea what to do. If the objective is to perpetuate Korean agriculture as it is, it may be a defensible, but increasingly costly, option. If the objective is to transfer income to the rural sector, there are clearly less trade-distorting ways to do it, as we discuss in the next option.

3) Liberalize and Transfer Income by Alternative Means

Economists and trade policy-makers have argued frequently that if nations wish to help agriculture that they should do it in a way that minimizes economic/trade distortions. This is the notion of decoupling, and it is deeply embedded in the Uruguay Round Agreement in Agriculture. The WTO is not telling nations, like Korea, they cannot subsidize agriculture. Rather, they are saying; if you do it, do it in the most effective way. It would be perfectly legal under WTO for Korea to transfer income to rice farmers as long as it was not linked to production, i.e., a direct payment linked to land or historic production levels. The European Union is increasingly doing this. If Korea did not want to make direct payments, allowing rice prices to fall to world levels and compensating farmers with deficiency payments is still less distorting than current policies. Further investments/subsidies identified as Green Box could contribute to R & D, infrastructure, conservation and land improvement as part of a structural adjustment policy for the rural sector.

What I am saying is that there are WTO legal ways of supporting rural rice producers. The downside is that more of the costs of support are transferred from consumers to taxpayers and therefore become transparent. Further, this option would require sustained and, probably, rising fiscal costs. Therefore, one must ask if this option is fiscally sustainable in the long run. There are clearly other instruments of transfer that could be used, but those selected for Korea would need to fit Korean's specific circumstances.

4) Request Delayed Adjustment and Invest in Long-Term Revamping of Korean Agriculture

This is the option favored, I believe, by Dr. Yoo in his thoughtful paper on a topic very similar to mine. He argues for substantial analysis and research on what activities have the potential of being globally competitive and then investing to develop "...the sector as a viable and prosperous part of the national economy." (Yoo, p. 53) A program of sectoral revitalization could well be used to seek a longer adjustment period or, at a minimum, allow back-end loading of the dismantling of current grains policy. It would, of course, also require reducing tariff protection in the livestock sector. This option is not costless in fiscal terms, but if the investment paid off in creating a viable agriculture, it would at least have an end in sight which neither option 2 or 3 have.

Dr. Yoo has a well thought out list of seven strategies that could be pursued by Korea to revitalize the rural sector. He concludes that increased competitiveness is the only way to help.

It should be seen as an opportunity that requires creative policies.

I do not have sufficient knowledge of Korean agriculture to know if this is a viable option and, if so, what agriculture would look like. It might be that small-scale rice producers would not be competitive on world markets although Kwon and Lee's analysis find evidence that lower yielding areas did improve their productivity, at least in the period studied. Korean rice yields are not particularly high by world standards, and are well below California yields. Also, costs of production might not be competitive with Thailand or Vietnam. If not rice, what would be grown? Would it be specialized products for niche domestic and international markets? I cannot answer these questions, but I am sure the capabilities to address these questions are in this room. Hopefully, such analysis already exists.

This option would require careful analysis, substantial investment and the political will to stay the course for the long-term. The hopeful part is that every country has a comparative advantage in doing some things. The challenge is to find out what they are.

V. Closing Thoughts

Clearly, the options proposed neither exhaust all options, nor are they mutually exclusive. There are many possible combinations that could be considered. Complete liberalization for some more commodities, direct payments for others, restructuring for other sub-sectors, and land conversion to environmental and recreational services for marginal areas. What this says, of course, is that there is no "silver bullet" solution for Korea and this paper has not proposed one. Hopefully, laying these four options, plus discussing some of their advantages and disadvantages, will contribute to your on-going debate about future directions. Progress will come when all concerned are prepared to openly analyze and debate all options. Only then can Korea make its final choice.

I want to close with a story that I hope makes my final point. When I was Dean of Agriculture at UC Davis 30 years ago, the University of California received rice research funds from a check-off (levy) on each bag of rice produced in California. At an early meeting of the Research Advisory Board, the University proposed some of the funds be spent on alternatives to burning rice straw. Every fall, the skies in the Sacramento Valley were blackened by smoke and ugly particulates from burning rice straw. It seemed to us that eventually burning would be outlawed and that it was best to be prepared. The industry absolutely refused, saying; if we support the research it will show weakness in our fight to do whatever we want with our straw.

Burning rice straw has now been phased out under Legislative edict and alternatives are still

being sought. The rice industry lost at least ten years because of their attitude. Yet in agricultural communities around the world, I hear people refusing to discuss policy options to current programs because they don't want to be seen as less than fully committed to the defense of their current programs. There has been little real debate on alternatives to sugar programs in the US, for example. How much serious analysis and debate has taken place in Korea about significant alternatives to a policy of self-sufficiency in rice? I don't know, but this Symposium is clearly a major step in that direction and I hope I have contributed to moving the debate forward. Thank you for inviting me. I wish you good success in your deliberations.

Thank you

REFERENCES

Agriculture and Agri-Food Canada, South Korea: *Agri-Food Country Profile*. February 2003, http://ats.atr.ca

Anderson, Kym and Yujiro Hayami, *The Political Economy of Agricultural Protection*. London: Allen and Unwin, 1986.

Beghin, John C. and Jean-Christophe Bureau, "The Cost of Food Self-Sufficiency and Agricultural Protection in South Korea." *Iowa Ag Review Online*. Winter 2002, Vol. 8, No. 1.

Beghin, John C., Jean-Christophe Bureau and Sung Joon Park, "Food Security and Agricultural Protection in South Korea," *AJAE,* August 2003, Vol. 85, No. 3, pp. 618-632.

Diao, Xinshen, John Dyck, Chinkook Lee, David Skully, and Agape Somwaru, "Structural Change and Agricultural Protection: The Costs of Korean Agricultural Policy 1975 and 1990," Washington, DC: Economic Research Service, USDA, May 1999.

Kwon, Oh Sang and Hyunok Lee, "Productivity Improvement in Korean Rice Farming: Parametric and Non Parametric Analysis" *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 2004, Vol. 48, No. 2, pp. 323-346.

Moon, Pal-Yong and Bong-Soon Kang, 1991 "The Republic of Korea," in Krueger, Anne O.,

Maurice Schiff and Alberto Valdes, Eds. *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy,* Vol. 2, pp. 15-66. Johns Hopkins University Press/World Bank.

OECD, *Review of Agricultural Policies in Korea.* Paris: National Policies and Agricultural Trade, Organization for Economic Cooperation and Development 1999.

Rae, Allan N. and William C. Bailey, *Farm and Food Industry Reforms in the Republic of Korea.* Center for Applied Economics and Policy Studies, Massey University, Palmerston North, New Zealand, September 1997.

Sumner, Daniel A., Hyunok Lee and Daniel G. Hallstrom, "Implications of Trade Reform for Agricultural Markets in Northeast Asia: a Korean Example," *Agricultural Economics*, Vol. 21 (1999) pp. 309-322.

Yoo, Chul Ho, "Korea's Agricultural Strategy in the Globalization Era," O. Yul Kwon, Sung-Hee Jwa and Kyung-Tae Lee, Eds. *Korea's New Economics Strategy in the Globalization Era.* Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2003, pp. 133-154.

신성한 상품, 전통적 농업, 식량 안보, 그리고 무역 자유화: 한국 등 신흥 부유국의 어려운 선택*

알렉스 맥칼라 (캘리포니아 대학교)

I. 머리말

오늘 국제 심포지엄에서 연설 할 수 있게 되어 무한한 영광으로 생각한다. 식량 순수입국은 식량 안보와 농촌 소득 불균형이라는 해결하기 힘든 과제를 안고 있다. 이러한 문제에 대해 경제학자들이 보호무역의 비용이나 무역 자유화를 언급하는 경우가 많다. 그러나 실제로 실천의 측면에서는 어려움이 많다. 모든 정책 개혁에는 수혜를 입는 사람이 있는가 하면 피해를 보는 사람도 있기 때문인 것이다. 나는 지난 수십 년간 무역 자유화와 국내 정책개혁을 부르짖어 왔지만 개혁을 이행하는 위치에 있었던 적은 없다. 오늘 저는 본 심포지엄에서 한국과 같은 식량수입국이 세계화와 무역 자유화를 어떻게 대처해야 할 것인가에 대해 논의해 줄 것을 요청 받았다. 어려운 과제이지만 최선을 다해 답변해 보려 한다.

우선 나의 기본 입장은 다음과 같이 설명할 수 있을 것이다. 지난 40 여 년 동안 나는 농산물 무역, 무역 자유화, 국내 경제개혁, 개방 경제 체제에서의 농촌 개발에 대한 저술활동을 해 왔으며 따라서 일반적인 논의에 대해서는 이를 언급할 자질이 된다고 생각한다. 그러나 나는 남한 (이하 대한민국 또는 한국이라 함)을 방문한 적도 없고 1960 년대와 1990 년대 사이 눈부신 한국의 경제 성장과 변신에 대해 연구한 적도 없기 때문에, “한국과 같은 국가”라는 특수한 적용을 위해 지난 한달 동안 한국 발전에 대해 집중적으로 공부했음을 밝힌다. 그래서 지금은 한국의 경제 발전에 대해 보다 잘 알게 되었고 이를 기초로 한국에 대한 정책 제안을 하려고 하는 것이다. 비록 힘드시겠지만 제 정책 제안을 끝까지 들어 주실 것을 요청하는 바이다.

나는 3 단계 접근 방법을 취하고자 한다. 첫째, 전반적인 개발과 개발이 농업 및

* 본 글은 2004년 9월 24일 서울에서 개최될 “WTO/DDA 협상 및 농업정책 개혁”에 대한 국제 심포지엄을 위해 준비했습니다. 원고 작성을 위해 이현옥님과 Dan Sumner의 도움을 받았으며, 사실에 대한 오류와 해석에 대한 모든 책임을 질 것입니다.

농촌에 미친 영향이라는 측면에서 지난 40 년 동안의 발전 과정을 살펴보고, 한국에서의 상황을 개괄해 볼 것이다.

1) 거시 경제적 성장 및 구조 변화
2) 경제 개발에서 농업의 역할에 대한 개념 변화
3) 식량 및 농업 정책에 대한 개념 변화
4) 한국 농업개발에 대한 의지 변화

위에 나열된 한국의 농업 변화가 맞는다고 가정하고, 식량 안보라는 측면에서 한국이 당면한 현 정책 과제를 언급하겠다. 최소한 3 가지의 주요 정책 과제가 있을 수 있다.

첫째, 해외 식량자원에 대한 높은 의존도는 우려할 만한 현실이라고 지적할 수 있다. 1990 년대 말까지 OECD 가 한국의 기초 식량작물에 대한 자급자급률을 27%로 정하기는 했지만, 여전히 식량 자급자족을 지지하는 주장이 제기되고 있습니다. 그러나 자급률이 실제로 얼마나 상승했는지는 의문의 여지가 있다. 만약 "한국은 기초 식량작물에 대해 자급자족하고 있다"고 했을 때 이는 *쌀*에 국한된다고 생각된다. 한국인의 주식에서 차지하는 비중이 점점 줄고 있는 작물을 매우 높은 경제 비용으로 생산하는 것이 과연 "식량 안보"를 확보하는 것 일까? 내 견해로는 한 국가의 "식량 안보"는 재정, 화폐, 외환 정책만큼이나 중요한 "거시경제" 정책이다. 따라서 해외 식량자원 공급에 과도하게 의존하는 것에 대한 우려는 정책적으로 해결할 수 있는 과제라 생각된다.

둘째, 우려는 감소하는 농업 및 농촌 부문의 건전성에 대한 것으로, 유철호박사의 말씀을 인용하자면 "세계화가 농업 부문에 심각한 피해를 주면서 1970 년대 이후 이미 급격하고 집중적으로 전개된 산업화로 인해 약해진 농업은 생존이라는 과제에 직면하게 되었다" (유철호, p 152)는 것이다. 따라서 농촌 소득 격차는 모든 OECD 국가가 해결해야 할 문제라고 볼 수 있다.

셋째, 국제 가격, 무역 흐름, 자본 이동이 불안정하면서, 대부분의 국가는 가격, 소득, 무역에서의 국내 안정이라는 과제를 안고 있다. 만약 국가의 규모가 작고 국경이 모두 개방된 경우 국내 안정을 유지할 수 있을까?

마지막으로 도하협상이 진행되고 있는 가운데 만약 한국이 위에서 언급한 문제에 당면해 있다면 어떠한 정책을 선택해야 할 것인가? 한국의 특별한 상황에 대해 나름대로의 근거에 기초하고 있지만 전세계에 걸친 경험에 기초하여 4 가지 제안을 하고자 한다. 이들은 어느 측면에서 서로 연관되어 있는 것이다.

1) 현재 보호대상이 되고 있는 항목인 쌀, 보리, 밀, 우유에 대한 보조 철폐하고 완벽한 농산물 무역 자유화를 실시할 수 있다. 이는 이미 취약한 농가소득상황을 악화시킴으로써 농업부문에 타격을 줄 수 있으며, 따라서 농지 사용에 대한 규제를 해소하여 실현 가능한 상업 농업에 대한 개념을 종식시킬 것이다.

2) 다른 극적인 예로 한국은 다른 개도국과 함께 몇 가지 민감한 항목을 *식량안보박스*에 포함시켜 줄 것을 주장할 수 있다. 이들 항목들이 정치 경제 안정에 핵심적인 작물임을 주장하는 것이다. 따라서 한국은 쌀에 대한 국경 보호를 유지하고 및 육류와 유제품을 효과적으로 보호할 수 있다. 그러나 이러한 왜곡이 초래하는 비용을 감내해야 한다는 점을 지적할 수 있다. 이는 현상을 유지하기 위한 정책들이다.
3) 오렌지 박스 정책들, 예를 들어 관세쿼터, 쿼터, 이중가격정책을 없애는 방법으로, 첫 번째 방법과 같이 자유화를 단행하나 현재 소비자에게 높은 가격을 부과하여 농민에게 소득을 이전하는 방법에서 직접소득이전이나 아니면 부족한 소득에 대한 지불 방법을 통해 농가 소득을 향상시키는 것을 들 수 있다. 이를 통해 국내 소비자는 저가 수입 농산물의 혜택을 볼 수 있다. 이는 생산과 무관한 소득이전 정책 중 가장 좋은 "차선"이라 할 수 있다.
4) 연구개발, 인프라, 시장 혁신 등 농업분야에 많은 투자를 하고 국제적으로 경쟁력 있는 농업을 만들어 현재의 상황 (현상유지, 2 번 제안)에서 3 번으로 천천히 변화할 수 있도록 할 수 있다. 그렇게 되면 농촌은 쌀을 많이 생산하지는 않지만 과일, 야채, 축산물과 같은 틈새시장을 공략함으로써 수입을 증대할 수 있다. 내가 한국에 대한 지식이 부족한 관계로 한국 농업의 가능한 모습에 대해 타당한 안을 제시했는지는 모르겠으나 이 제안이 얼마나 현실적인지는 여러분께서 내게 말씀해 주셔야 할 것으로 생각된다. 이는 "경쟁력 있는 농업"을 만드는 방법으로 유 박사의 글에서 선호되었던 방법이기도 하다.

II. 한국 변화의 4 가지 흐름—1950-2000 년대

A. 경제발전과 구조변화

1960 년 한국은 세계 빈국 중 하나로 일인당 GDP 는 대부분의 사하라 사막 이남의 농업국가와 인도보다도 낮았다. 1970 년대 일인당 GDP 는 미화 277 달러에 불과했다. 그러나 2002 년에 들어 말라위나 잠비아와 같은 대다수 아프리카 국가의 20 배에 달하는 미화 1 만 달러를 기록하고 있다. 한국 경제는 놀라운 속도로 성장했고 1963 년에서 1990 년 사이 매년 9%의 GDP 성장을 기록하였습니다 (8 년 만에 GDP 가 2 배가 되고, 27 년 만에 10 배가 되고 40 년 만에 30 배가 될 수 있는 높은 성장률임). 일인당 GDP 역시 7%라는 경이로운 수준으로 상승했습니다. OECD 에 따르면 "지금까지 있었던 경제 성장 중 가장 놓은 수준의 지속적인 경제 성장률" 이었다.(OECD, p. 22).

동기간 동안 한국 경제는 농업인구가 전체 노동력의 60% 이상을 차지하고 농업이 GDP 의 거의 37%에 달하던 (문팔용, 강봉순) 농업국가에서 모든 부문에서 부유한 OECD 국가와 같은 국가로 변신하였다. 1970 년도만해도 총 노동력의 거의 50%가 여전히 농업에 종사하고 있고 농업은 GDP 의 26%를 차지하고 있다. 20 세기 말까지 농업 노동력은 전체 10% 미만으로 농업이 GDP 에서 차지하는 비중은 5% 미만으로 떨어진 것으로 나타나고 있다.

한국의 경제 변화는 한 세대 이내(40 년 이전)에서 진행되었다. 동일한 변화가 미국이나 캐나다에서는 100 년 이상에 걸쳐 진행된 것과 비교하면 얼마나 빠른지 짐작할 수 있을 것이다. 경제 발전이 가장 빨랐던 때에는 연간 다수의 고급인력들이 (380,000 명) 농업 부문에서 빠르게 확장되는 수출기반의 산업 부문으로 이동했다.

농업의 변화와 인구 이동을 지켜보고 이에 대한 책을 저술했던 제가 이러한 숫자를 제시하는 것은 한국의 변화가 그만큼 급속도로 전개되었음을 강조하기 위함이다. 이러한 환경 속에서 식량안보, 농업발전, 농촌 정책과 같은 개념 역시 빠르게 진화하였으며 이는 전혀 놀라운 만한 일이 아니다. 비록 이들이 서로 연결되어 있기는 하지만 각각의 상황을 한번 살펴보도록 하겠다.

B. 산업 발전에 대한 농업의 역할

1950 년대와 1960 년대 한국은 다수의 개도국과 마찬가지로 낮은 곡물가를 유지하고 (PL480 수입), 고 평가된 환율을 적용하고, 산업을 과도하게 보호하며, 농업 분야에 많은 세금을 부과하였다.

1950 년대에서 1960 년대 후반에 해당하는 한국의 PSE (Producer Subsidy Equivalent)를 찾아보지는 않았지만 아마도 상당한 마이너스를 기록했을 것이다. 수입 대체 산업화 전략은 Diao. Dyck, Lee, Skully and Somwaru 가 언급한 것처럼 “3 가지 저가정책”이 요구되었다. 즉 낮은 곡물가, 낮은 금리, 낮은 환율 (일례로 고평가된 국내 화폐 (p. 3))이 필요했다. 쌀과 같은 단일 식량작물을 많이 경작하고 있는 가난한 국가에서 쌀 가격은 화폐정책과 거의 비슷하다. 1954 년 이후 미국의 PL480 에 따른 곡물 수입은 기본적으로 무상으로 제공되어 곡물가격을 낮을 수준으로 유지하였고 고로 낮은 임금을 받고도 경쟁력 있는 산업 생산을 할 수 있었다. 낮은 가격이 농업에 미치는 영향은 수용 가능했으며, 이는 뒤따르게 될 개발에 대한 수입대체모델이 농업에 대해 산업 발전을 위한 노동력, 세수, 식량의 원천이 되도록 하는 제한된 역할을 부여하였기 때문이다.

그러나 1969 년에서 1971 년까지 단기간 동안 한국은 농업에 세금을 부과하는 정책에서 보조금 지급으로 선회했고, 그 결과 OECE 국가 중에서도 높은 PSE 를 기록하게 되었다. 한국의 PSE 는 1979 년에는 55%, 1995 년 82%로 그 정점에 달하게 됩니다. 이는 국가가 부유하게 되면서 생기게 되는 두 번째로 급격한 변화이다.

국가는 농업을 과세의 대상이 아닌 보조의 대상으로 보기 때문인 것이다. (Anderson and Hayami)

문팔용과 강봉순에 따르면 1950 년에서 1986 년까지 한국의 발전을 정의할 수 있는 세가지 독특한 정책이 있다. 이들은 때때로 상충되기도 하면서 각각의 제도에서 다른 가중치가 적용 되는 4 가지 정책 목적을 정의하였다. 이러한 4 가지 정책 목적은 다음과 같다.

1) 농가소득향상 및 식량 자급자족
2) 외화 저축
3) 가격안정, 도시 소비자 복지
4) 정부 비용

이들을 기초로 제안된 정책은 다음과 같다.

제도 1	1950-1969	수입대체 산업화, 우선순위 – 낮은 소비자 가격, 낮은 정부비용, 농업에 대한 과세
제도 2	1970-1975	수출지향적인 성장전략과 이중가격 정책을 사용한 국내 식량자급자족. 높은 농산물 가격, 낮은 소비자 가격, 정부 고비용.
제도 3	1976-1986	자급자족에 대한 예산 삭감 및 농업의 구조조정을 촉진하기 위한 더욱 복잡한 정책 제도

표 2-3 을 보면 해당 기간 동안 정부가 설정한 여러 목표에 따라 이들의 가중치가 변경되는 것을 볼 수 있다.

표 2-3. 정책 목표의 상대적 중요도, 1950-1986

(수적 가중치)

목표	1959-1969	1970-1975	1976-1986
농가소득, 식량 자급자족	0.3	0.5	0.2
외환 거래	n.a.	0.2	0.2
가격 안정, 도시 소비자 복지	0.5	0.3	0.3
정부 비용	0.2	n.a.	0.3

n.a. 없음

자료: 저자의 추정

발췌: 문팔용, 강봉순, p. 28

한국의 급격한 정책 방향 선회는 국내외적 요인에 따른 것이었다. 우선 1960 년대 후반 미국은 PL480 에 의해 무상 제공되는 농산물을 유료화하기로 했으며 이는 식량 수입을 위해 보다 많은 외화를 사용해야 했음을 의미한다. 이와 더불어 농촌 소득에 대해 국내 우려가 증폭되면서 허가 (concessional) 수입에 기초를 둔 식량안보는 국내 자급자족에 의한 식량안보로 급격히 선회하였다. 이를 위해 농산물 가격은 세 번에 걸친 5 개년 계획이 진행되는 동안 상당히 상승했다. 그러나 높은 농산물 가격이 도시노동자의 생활비 상승으로 이어지는 것을 막기 위해 이중 가격 정책을 도입하였고 정부의 재정 비용은 급격히 상승했다. 제도 3 에서 보면 비용이 증가할수록 정책은 밀, 옥수수, 대두와 같은 일부 품목에 대해서는 상대적으로 자유로운 수입을 허락하는 반면 쌀과 보리 수입은 계속 금지하는 쪽으로 변경되었다. 정부는 또한 농촌 개발을 위해 보다 많은 투자를 시작했다. 이처럼 시간이 지나면서 경제 개발에서 농업의 역할은 계속 바뀌어 왔다.

C. 식량 및 농업 정책에 대한 개념 변화

지난 40-50 년간 농업에 영향을 주기 위해 사용되어온 정책 도구도 바뀌었다. 초기에는 생산비용 절감이 가장 중요했다(예, R&D) [1950-1969]. 이 정책은 1970 년대 농가 생산성을 향상시켜 생산을 확대하기 위해 가격 지원을 늘리고 비료와 같은 투입재의 가용성이 증가하면서 더욱 확대되었다. 그러나 생산효율은 영세한 농가규모, 농촌 인프라부족, 부적절한 농촌제도에 의해 제한될 수밖에 없었다. 따라서 최근의 농촌 정책은 농촌 산업화를 촉진하고 인프라 투자를 통해 농촌소득의 불균형을 극복하는 것에 초점을 맞추게 되었다. 이점에 대해서는 저보다 여러분이 더 잘 아시기 때문에 더 이상 설명은 생략하기로 하겠다.

D. 농촌 개발 의지의 변화

한국은 산지가 많은 지형으로 국토의 20%만이 농지로 사용될 수 있으며, 도시 및 산업 개발이 계속되면서 농지를 잠식하고 있다. 따라서 농촌사회의 건재와 농지 사용에 대한 우려가 높아가고 있다. 쌀에 대해 높은 보조금을 지급하는 현행의 농업 정책으로 인한 높은 재정 비용에 대해서도 우려의 목소리가 높다. 또한 WTO 의무를 이행하고자 한국이 농업 개방을 확대하고 다른 부문은 계속 보호무역 체제하에 두려고 함으로써 현재의 농촌 상황은 더욱 복잡해지고 있다. 정책 논의의 초점은 계속해서 농업 부문의 종합적인 정책을 개발 쪽으로 맞추어지고 있다. 최근 농가소득 중 농사에서 기인한 소득보다 정부이전소득 및 농업 외 고용으로 인한 소득이 더 상승하고 있다.

식량안보, 농가소득, 불안정에 대한 우려가 정책이 지속적인 변경되는 가운데 더욱

심화되고 있습니다. 그렇다면 '과연 미래에는 어떠한 방향으로 나아가야 할 것인가' 라는 질문은 하지 않을 수 없다. 그럼 지금부터 이 문제를 조명하기도 하겠다.

III. 농촌/농업에 대한 주요 우려 사항

A. 식량안보

한국은 식량안보에 대해 우려해 왔으며 이는 합당한 것이다. 그러나 식량안보 확보가 단순히 식량자급자족을 의미하지 않으며 이보다 더 복잡한 것이다. 국경 통제 및 농산물 가격 이중화 정책은 고소득 소비자의 식량 소비가 다양한 경우 비용이 많이 들게 되어 지속적인 이행이 불가능하다. 동시에, 기본 식량작물의 자급자족은 한국의 전체 식량 공급에서 점점 더 적은 부분을 차지하게 될 것이다. 쇠고기, 돼지고기, 닭고기에 대한 부과세(levy markup)와 쿼터를 높은 관세로 대체하고, 유제품에 대해서는 TRQ (Tariff-Rate Quota)를 사용하게 된다면 한국은 해당 품목에 대해 관세 상한선을 낮추고 쌀시장을 더욱 개방하라는 WTO 의 압력을 받게 될 것이다.

따라서 한국이 당면한 문제는 진정한 개방 경제 체제에서의 식량안보 정책을 따라 식량 공급의 90%를 수입해야 하는가에 있을 것이다. 그렇게 된다면 가장 기본적인 품목에 대해서도 세계 시장의 가격 변동에 의한 공급 및 가격 불안에 노출될 수 밖에 없다. 싱가포르와 홍콩과 같은 일부 도시 국가를 제외하면 완벽한 농산물 무역 자유화를 시행하는 국가를 거의 찾아볼 수 없다. 영국의 경우 세계 1 차 대전 직전까지는 완전 자유화에 근접했으나 1920 년대와 1930 년대 국내 생산을 더욱 증가하는 쪽으로 선회하였다.

그러나 현행 정책에 따른 경제 비용이 매우 높으며 계속 증가하고 있는 것 또한 명백한 사실이다. 이에 대한 정량적, 정성적 측면을 경제학자들이 계속 지적해 왔습니다. (Beghin and Bureau; Beghin, Bureau and Park; Diao, et al; Sumner, Lee and Hallstrom). 대부분의 분석가들은 경제 왜곡에 의한 비용을 감소시키면서 동시에 기본 품목을 계속 생산하고 농가 소득을 향상시킬 수 있는 대안이 있다고 주장한다. 그렇다면 이러한 정책 대안으로는 어떤 것들이 있는지 알아보기로 하자.

1) 농촌 복지

둘째, 변화하는 한국의 정책 속에서 농촌 거주자 특히 소규모 농민의 소득 수준이 우려 되고 있다. 1949 년 실시된 토지개혁으로 소규모 농업을 위한 자산의 공평 분배가 단행되었으나, 기술부족, 도시화, 변화하는 소비자 수요 및 소규모 농지

소유로 인해 농업은 변화하는 환경에 대해 더디고 비효율적인 대응을 할 수밖에 없었다. 그 결과 농업소득이 농가소득에서 차지하는 비중은 점점 줄어 들어 현재 농업 외 소득과 거의 비슷한 40%에 달하고 있다. 나머지 농가소득(약 20%)은 정부수입이전으로 충당되고 있다. 따라서 지난 20 년 동안의 농산물 고가 정책이 농가수익 향상에 기여하지 못했다는 것이 명백하다. (OECD, p. 38)

농업소득 딜레마는 소득이 증가하고 도시화 진행으로 소비 패턴이 바뀌면서 더욱 심각해졌다. 1970 년과 1997 년 사이 일인당 쌀 소비량은 25% 감소하였고, 반면 육류 소비량은 550%, 유제품 소비는 33 배나 증가하였다. 채소와 과일 소비는 각각 3 배, 4 배로 증가하였다. 소비 패턴의 변화가 생기면서 몇 가지 기초품목의 고가 정책을 통해 농업소득을 지원하던 정책은 점점 설득력을 잃게 되었다.

많은 국가들이 농촌으로의 소득 이전을 위한 방법을 모색하고 있다. 따라서 한국이 당면한 과제는 이전을 할 것인가의 여부가 아니라 그 방법론에 있어 보인다.

2) 안정성

마지막 이슈는 누구나 알고 있는 것으로 이에 대한 우려가 점점 증가하고 있다. 한 국가가 자국 경제를 국제 시장에 개방하면 할수록 해당 국가는 국제 정세의 영향을 더욱 많이 받게 된다. 국제 기초 품목 가격이 낮으면 국내 시장은 저가의 수입 농산물로 넘쳐나게 되며, 이는 여러 곳에서 이미 발견된 바 있으며, 특히 인도에서는 상황이 심각하다. 그 결과 국내 농업소득이 감소하고 값비싼 작물을 재배하게 된다. 극적인 예로 만약 작은 규모의 시장을 위해 특정 농산물을 수입하는 경우 공급불안에 대한 우려가 있다. 대다수의 경우에 있어 외국 공급자가 소규모 국가에게 식량 공급 중단을 볼모로 위협을 할 수 있다는 우려는 공론화 되어 있지 않다.

국가가 국제 시장의 불안을 줄일 수 있는 정책을 취할 수 있도록 하는 권한을 주어야 하지 않을까? 이는 보다 많은 국가들이 자유화를 단행 할수록 더욱 필요한 정책이라고 말하는 사람들도 있다. 그러나, 비록 설명하기는 복잡해도 국경을 양적인 규제로 관리하는 것이 자유화된 세계 시장보다 더욱 불안정하다는 것이 일반적인 논의이다. 국제적인 차원에서 무역 자유화는 국제가격불안 요소를 줄여 주기 때문이다. 그러나 만약 한국과 같은 국가에서 국내 가격을 관리하는 경우 시장 개방은 비록 국제 가격이 안정되더라도 국내 가격 불안을 더욱 증폭시킬 수 있다. 그럼에도 불구하고 대다수의 국가들은 국내 식량 및 농산물 가격의 통제권을 상실한다는 측면에서 개방에 대한 우려를 표하고 있다.

IV. 정책 선택: 쉬운 해결책이 있는가?

본 논의를 위해 미국 농업정책 논의에 주요 인사이셨던 제 오래 전 은사님에 대해 이야기 할까 한다. 윌라드 코취렌 교수는 대학원 농업 정책 수업에서 농업 정책의 “바위 밑 이론”의 허점을 지적하며 매 학기를 시작하셨다. 이론인 즉 만약 들판에 있는 바위를 충분히 들쳐 본다면 모든 사람이 좋아할만한 완벽한 농업정책을 찾을 수 있을 것이라는 것이다. 코취렌 교수는 미국 농업정책에서 완벽한 정책이란 없다고 주장하고 있다. 유감스럽게도 한국의 경우에도 완벽한 농업정책은 없을 것 같다.

정책을 선택할 때는 잃는 것이 있으면 얻는 것도 있다는 사실을 전제로 받아들여야 한다. 다시 말해 승리자와 실패자를 명확히 구분할 수 없다는 것이다. 수혜자가 실패자를 완벽하게 보상해 주고도 여전히 앞으로 나아갈 여지가 있을 때 경제 발전(Pareto improvement)이 있다고 말한다. 다시 말해 확대된 무역을 통해 다수의 국가들이 이익을 보지만, 그 중에서 경쟁 우위가 있는 제품을 거의 갖고 있지 않는 국가의 경우 실패자가 될 수도 있다는 것이다. 따라서 농업 자원이 제한된 국가의 경우 농업은 실패자가 될 수 있는 잠재적인 요소이다. 그러나 이 국가가 식량 순수입국이 되는 경우, 국경 보호를 낮춤으로써 소비자가 이득을 볼 수 있게 된다. 한국이 처한 딜레마를 간단한 방법으로 설명해 보았습니다. 그렇다면 한국은 어떤 정책을 취할 수 있을것인가?

우선 두 가지 극단적인 정책을 제시해보고, 2-3 가지 중도적인 정책을 제시해 보겠다.

1) 농산물 무역 완전 자유화

한국은 밀, 옥수수, 유지 작물(oil seeds), 열대과일, 채소 등을 비롯한 다수의 품목 수입을 상당히 자유화하였다. 그러나 아직도 규모가 큰 작물인 쌀, 보리, 육류, 우유 시장은 보호하고 있다. 물론 쌀은 전체 농지의 50%에서 재배되고 있고 농업 소득의 약 1/3 을 차지하고 있어 대표적 작물이라 할 수 있지만, 축산물이 차지하는 비중도 증가하고 있다. 따라서 시간이 지남에 따라 효과적인 보호를 할 수 있는 제도의 중요성이 더욱 커질 것이다. 따라서 “자유 무역”을 선택하는 경우 현재의 낮은 수준의 접근성을 초월해 쌀시장 개방 및 유제품을 포함한 가축 및 가금육 제품에 대한 관세의 감축 및 폐지를 고려해야 할 것이다. 그러나 만약 보호막을 없애는 경우 비록 상당한 적응 기간이 있겠지만 한국의 농업 중 살아남을 수 있는 분야가 얼마나 될 것인가라는 질문을 하지 않을 수 없다. 우루과이라운드 농업협정이 체결된 이후 지난 10 년 동안 한국은 쌀에 대한 대체 정책을 모색하기 시작했으나 내가 보는 견지에서는 여전히 쌀과 증대되고 있는 축산물 산업을 보호하려는 의도가 강하게 나타나고 있다.

제가 한국 농업에 대해 완벽하게 알지는 못하기 때문에 단계적인 자유화를 단행했을 경우 생산 패턴과 소득 측면에서 어떤 결과가 초래될지 알 수는 없지만, 한국의 제도에 포함되어 있는 농업경제의 잠재력으로 볼 때 이런 분석이 가능하리라

본다. 이미 있으나 내가 단순히 알지 못하는 것인지 모르겠지만, 제가 보기에는 자유화가 미칠 영향에 대한 모델링을 하려는 종합적인 시도가 필요하리라 본다. 치밀한 분석 없이 무역자유화가 한국 농업의 나머지 부분에 타격을 줄 것이라는 잠재된 위협에만 집착하는 경우 현재의 보호주의 정책을 지속시킬 수 있기 때문이다.

2) “식량안보” 박스의 추진

우루과이라운드에서 개도국의 지위를 갖는 한국은 개도국에 대해 “식량안보와 밀접히 관련된 제품”을 무한히 보호할 수 있도록 하는 예외 규정을 지지하고 있다. 각각의 국가가 몇 가지 중요하다고 생각하는 농작물을 보호할 수 있도록 할 경우 어떤 악영향이 생길까? 심지어는 미국도 설탕, 유제품, 면화의 경우 이를 보호하고자 하고 있다. 그러나 모든 국가가 자국에게 가장 중요한 품목을 보호하도록 할 경우 세계 시장은 정도가 상이한 여러 보호정책이 혼재하는 모자이크의 모습을 갖게 될 것이고 그 결과 자유로운 이동이 보장되는 농업시장의 개념은 불가능하게 된다. 따라서 모든 이가 자국이 원하는 품목을 보호하고자 하는 경우 이는 결국 개별국가에 대한 예외가 적용되어 국제 시장에 강력한 반대 세력이 생기게 될 것이다. 아시아의 폐쇄된 쌀과 육류 시장에 대해 수출국가가 최소한의 시장접근을 요구했던 치열한 상황을 기억하는 분이 있다면, 상황이 어떻게 될 지 충분히 짐작할 수 있을 것이다. 이에 대한 해결책으로 한국으로 전체 생산에서 무역이 차지하는 비율만큼만 수입을 허가할 수 있을 것입니다. 예를 들어 쌀 무역이 25mmt 이고 세계 전체 생산량이 500 mmt 인 경우 한국은 한국 내 쌀 소비의 5%에 해당하는 규모만큼만 쌀 수입을 허가하며 기타 보호대상이 되고 있는 품목에 대해서도 이를 적용할 수 있다.

그러나 한국은 현재 선진국으로 분류되어있기 때문에 식량안보 박스를 주장하기는 어려울 것이다. 또한 이런 정책은 한국 소비자에게 값비싼 대가를 치르게 하여 결국 한국의 소득 증가에 악영향을 미칠 경제 왜곡이 지속되도록 할 것이다 (Beghin et al, 2003, and Diao et al, 1999). 만약 소비 패턴이 계속해서 바뀌는 경우, 쌀 보조를 위한 소비자 비용은 감소하겠지만 축산물 보조 비용은 증가할 것이다. 내가 한국이 무엇을 해야 한다고 설교하는 것은 아니지만, 만약 한국 농업을 현 상태로 유지하는 것이 목적이라면 보다 방어적인 자세를 취해야 할 것이나 이는 계속해서 많은 비용을 요구할 것이다. 만약 소득을 농촌으로 이전하는 것이 목표라면 이것은 보다 무역을 덜 왜곡시키는 방법으로 달성될 수 있다. 이에 대해서는 다음 정책 옵션에서 다룬다.

3) 무역 자유화 및 대안을 이용한 소득 이전

경제학자들과 무역 정책 입안자들은 만약 국가가 농업분야를 지원하고자 한다면 경제/무역 왜곡을 최소화하는 방법이어야 한다고 주장해 왔다. 이것이 바로 생산과 무관한 보조 개념으로 우루과이라운드 농업협정에 깊숙이 자리잡고 있다. WTO 에서 한국과 같은 국가에게 농업 보조를 중지하라고 말하지는 않는다. 오히려, 만약 농업을

보조를 하는 경우 보다 가장 효과적인 방법으로 하라는 것이다. WTO 체제하에서도 한국은 소득을 쌀 재배 농민에게 이전할 수 있으며, 농지 혹은 과거생산 기준에 따른 직접지불과 같이 생산에 연동되어 있지 않다면 문제될 것이 없다. EU 국가들도 이를 적극적으로 사용하고 있다. 만약 한국이 직접지불을 원치 않는다면, 쌀 가격을 세계시장 가격 수준으로 떨어뜨리거나 농민에게 부족한 소득만큼을 보상할 수 있을 것이며, 이는 현재의 정책보다는 왜곡적인 요소가 적다. 또한 그린박스로 명명된 투자/보조금 조치는 R&D, 인프라, 보존, 농지개선을 유도하기 때문에 농업 부분에 대한 구조조정 정책의 일환이 될 수 있다.

정리하자면 WTO 체제 안에서도 쌀 재배 농민을 보조할 수 있는 합법적인 수단이 있다는 것이다. 문제는 이러한 보조 비용을 소비자가 아닌 납세자가 지불하게 되면서 더욱 투명하게 드러난다는 것이 단점이라 하겠다. 또한 이 방법을 사용할 경우 재정비용이 지속적으로 증가할 것이다. 이러한 정책이 과연 재정적인 측면에서 장시간 지속될 수 있을 것인가에 대해 질문을 던질 필요가 있다. 분명 소득 이전을 할 수 있는 다른 방법이 있을 것이다. 그러나 한국이 사용하는 방법은 한국이라는 특정한 상황에 맞추어져야 할 것이다.

4) 조정 지연 요청 및 한국 농업의 장기 구조조정에 대한 투자

제 논문과 비슷한 주제로 쓰신 논문에서 유철호 박사가 선호한 방법이기도 하다. 유 박사는 전세계적으로 경쟁력을 가질 수 있는 활동에 지속적인 분석 및 연구를 할 것과 “국가 경제에서 성장하고 번성하는 부분으로 발전시키기 위한 투자가 필요하다”고 언급했다(유철호, p. 53). 농업 분야의 부활을 위한 사업을 시행하여 장기 구조조정을 추진할 수 있으며, 최소한 현행 곡물 정책을 해체할 수 있는 토대를 마련할 수 있을 것이라는 것이다. 물론 축산물 분야의 관세 장벽을 감축해야 한다. 본 정책은 재정적인 부담을 초래하기는 하지만, 만약 투자가 발전 가능한 농업을 만들 수 있다면 정책 제안 2 나 정책제안 3 으로서는 불가능했던 왜곡 상황의 종료라는 목적을 달성할 수 있다.

유박사님은 한국 정부가 농촌 부흥을 위해 취해야 할 7 가지 전략을 제시하였고, 경쟁력 향상만이 살 길이다라고 결론을 내렸다. 우리는 이것을 창조적인 정책을 요구하는 기회로 보아야 할 것이다.

내가 한국 농업에 대해 충분한 지식이 없는 관계로 이러한 방법이 실현 가능한지는 모르겠지만, 만약 실현 가능하다면 농업은 어떤 모습으로 바뀌게 될까요? 비록 권오상과 이현옥의 연구 분석결과 수확량이 적은 지역의 생산성이 최소한 연구기간 동안에 향상되었다고 하지만, 소규모 쌀 재배 농민은 세계시장에서 경쟁력을 갖지 못할 것이다. 세계기준으로 볼 때 한국의 쌀 수확량이 특히 많은 것은 아니며, 캘리포니아 보다 훨씬 낮습니다. 또한 생산 비용은 태국과 베트남에 비해 높다. 만약 쌀을 재배하지 않는다면 대신 무엇을 재배해야 할까요? 틈새 국내외 시장을 겨냥한 특화작물을 길러야 할까? 이 자리에서 이에 대한 답변을 하지는

않겠다. 그러나 이 방안에 계신 분들이 본 질문을 해결할 수 있는 있을 것이라 생각한다. 이에 대한 연구 분석이 이미 되어 있기를 바란다.

이 방안을 이행하기 위해서는 주의 깊은 분석, 충분한 투자 및 장기간 꾸준히 추진할 수 있는 정치적인 의지가 요구됩니다. 모든 국가가 이를 실행함에 있어 비교 우위를 갖고 있기를 바랍니다. 문제는 어떠한 비교 우위를 가지고 있는지 찾아내는 것입니다.

V. 맺음말

내가 제안한 정책들은 다른 정책을 무의미하게 하거나 서로 상반되지 않기 때문이 서로 혼합하여 사용할 수 있다. 일부 품목에 대해서는 완벽한 시장 개방 정책을, 다른 품목에 대해서는 직접지불을, 다른 하부 분야에서는 구조조정을, 농촌 변두리 지역은 환경 및 위락 시설로 토지를 변경하는 것 등 다양한 정책이 사용될 수 있다. 물론 한국 농촌 문제를 모두 해결할 수 있는 "만병통치약"은 없으며, 내가 이런 만병통치약을 제시해 주지도 못한다. 지금까지 4 가지 정책을 제시하고 이들의 장단점을 논의하였는데, 여러분이 앞으로 계속될 논의의 방향을 설정하는데 도움이 되었기를 바란다. 모든 관련인사들이 열린 마음으로 모든 가능성을 분석하고 토의한다면 반드시 진전이 있을 것이며, 한국은 최종 선택을 할 수 있을 것으로 생각된다.

마지막으로 소개해 드릴 이야기가 있다. 30 년 전 제가 UC Davis 의 농과 대학 학장으로 있을 때, 캘리포니아 대학이 캘리포니아에서 생산된 모든 쌀에 대해 부과된 비용으로 조성된 쌀 연구 기금을 받은 적이 있다. 연구자문단과 회의를 열고, 대학 측은 기금의 일부를 볏짚 태우기에 대한 대안 연구에 사용할 것을 제안하였다. 가을마다 세크라멘토 계곡의 하늘은 볏짚을 태우는 연기와 검댕이로 검게 변했습니다. 우리는 결국 볏짚을 태우는 것이 금지될 것이고 연구를 준비하는 것이 좋을 것이라 생각했다. 그러나 업계의 강한 반대에 부딪쳤다. 만약 업계에서 이 연구를 지원하게 되면 볏짚을 마음대로 처분하고자 하는 자신들의 입지가 약하게 보일 수 있다는 것이 이유였다.

결국 볏짚 태우기는 법에 의해 점차 폐지되었고, 여전히 대안이 모색되고 있습니다. 쌀 업계는 결국 자신들의 태도 때문에 10 년이라는 세월을 낭비했다. 그러나 전세계적으로 농민들은 현재 프로그램을 대체할 수 있는 정책 논의를 거부하고 있다. 현행 프로그램을 지키려는 의지가 약해 보이는 것을 원치 않기 때문인 것이다. 미국의 경우 설탕 정책의 대안에 대한 논의가 그 동안 부족했다. 한국에서는 쌀의 자급자족 정책에 대한 대안이 얼마나 진지하게 분석되고

논의되었는가? 이에 대해 내가 잘 알지는 못하지만 오늘 이 자리는 보다 활발한 정책 논의를 위한 중요한 자리이며, 내가 이러한 논의가 진전이 되는데 조금이나마 도움이 되었기를 바란다. 초청해 주신 것에 대해 감사를 표한다. 여러분의 연구가 성공적이기를 바란다.

참고 문헌

Agriculture and Agri-Food Canada, South Korea: *Agri-Food Country Profile*. February 2003, http://ats.atr.ca

Anderson, Kym and Yujiro Hayami, *The Political Economy of Agricultural Protection*. London: Allen and Unwin, 1986.

Beghin, John C. and Jean-Christophe Bureau, "The Cost of Food Self-Sufficiency and Agricultural Protection in South Korea." *Iowa Ag Review Online*. Winter 2002, Vol. 8, No. 1.

Beghin, John C., Jean-Christophe Bureau and Sung Joon Park, "Food Security and Agricultural Protection in South Korea," *AJAE,* August 2003, Vol. 85, No. 3, pp. 618-632.

Diao, Xinshen, John Dyck, Chinkook Lee, David Skully, and Agape Somwaru, "Structural Change and Agricultural Protection: The Costs of Korean Agricultural Policy 1975 and 1990," Washington, DC: Economic Research Service, USDA, May 1999.

Kwon, Oh Sang and Hyunok Lee, "Productivity Improvement in Korean Rice Farming: Parametric and Non Parametric Analysis" *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 2004, Vol. 48, No. 2, pp. 323-346.

Moon, Pal-Yong and Bong-Soon Kang, 1991 "The Republic of Korea," in Krueger, Anne O., Maurice Schiff and Alberto Valdes, Eds. *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy,* Vol. 2, pp. 15-66. Johns Hopkins University Press/World Bank.

OECD, *Review of Agricultural Policies in Korea.* Paris: National Policies and Agricultural Trade, Organization for Economic Cooperation and Development 1999.

Rae, Allan N. and William C. Bailey, *Farm and Food Industry Reforms in the Republic of Korea.* Center for Applied Economics and Policy Studies, Massey University, Palmerston North, New Zealand, September 1997.

Sumner, Daniel A., Hyunok Lee and Daniel G. Hallstrom, "Implications of Trade Reform for Agricultural Markets in Northeast Asia: a Korean Example," *Agricultural Economics*, Vol. 21 (1999) pp. 309-322.

Yoo, Chul Ho, "Korea's Agricultural Strategy in the Globalization Era," O. Yul Kwon, Sung-Hee Jwa and Kyung-Tae Lee, Eds. *Korea's New Economics Strategy in the Globalization Era.* Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2003, pp. 133-154.

China's Entry into WTO and the Agricultural Development: opportunity, challenge and strategy

Siming Wang (Nanjing Agricultural University)

1. China's entry into WTO: an opportunity to speed up the transition from the command economy to the market

For years there have been heated debates regarding China's entry into WTO and its latent impacts. Many hold that China was protecting its industry at the expense of agriculture. With the entry of WTO, foreign agricultural commodities would flow into Chinese market and Chinese farmers might lose as many as sixteen million jobs. In their view, China's entry into WTO was as foolish as to try to play with wolves. These worries and considerations are reasonable, however shortsighted. Though the shocks from WTO accession are real for a certain period of time, the long-term benefits will outweigh the disadvantages.

If the present economic reform is a kind of revolution for China, then the revolution was initiated from 1978. China's accession into WTO was just a continuation of this evolution, not a fundamental shift from the previous efforts. A long-term view may help understand China's contemporary policies and institutions.

China's rural market and agricultural trade emerged as early as two thousand years ago and it further flourished in Ming and Qing dynasties. According to statistics, during the early 19th century, China's grain in trade accounted for 10.5% of the total output, cotton 26.3% and raw silk 92.2%.[3]

Though China's domestic rural market developed relatively early and prosperous, the agricultural foreign trade had been minimal. Only from the mid 19th century, China was forced to open to the outside world after defeat in the Opium War with the British in 1840.

---

[3] Wu Chengming: *China's Capitalism and Domestic Market*. China Social Science Press. 1985. pp 251,253

Table 1. Percentage of the agricultural export in the total export

(1873-1910)

Year	Agricultural export of the total
1873	2.6
1893	15.6
1903	26.8
1910	39.1

From the above table, one can see that China's agricultural export increased from 2.6 % in 1873 to 39.1 % in 1910. Domestic market also expanded considerably. The grain for sale was about 10% in 1840, it increased to 15.8% in 1897 and further to nearly 30 % in 1936. [4] Actually for the rural subsistence, grains were the least commercialized farm products in the country. According to John L. Buck's survey of 22 provinces in 1933, the most commercialized agricultural products were tobacco, peanuts and rape seeds (76-60%), and then followed by cotton (37%).[5]

However, China's endeavor to foster a market economy came to a halt with the founding of People's Republic of China in 1949. To accelerate the industrialization China decided to follow the former Soviet pattern in economic development. Landlords, merchants and foreign capitalist interests were expropriated and a comprehensive system of "planning economy" or command economy was established, which had been implemented for nearly three decades. During the movement of collectivization 130 million family farms were transformed into 26000 people's communes with an average size of 6700 workers. During the following twenty years rural market disappeared and commercial economy was severely damaged.

Table 2. The amount of grain purchase of the total output (1952-1978)

(unit: 10000 tons)

Year	Output	Purchase	P/O
1952	16391.5	3327.0	20.3
1957	19504.5	4804.0	24.6
1965	19452.5	4668.5	25.0
1970	23995.5	5443.5	22.7
1978	30476.5	6174.0	20.3

From table 2, it can be seen that within twenty six years the rate of agricultural commercial economy had remained stagnant, even lower than that of 1930s.

---

[4] Wu Chenming: *China's Capitalism and Domestic Market*. China Social Science Press. 1985. p272

[5] John Lossing Buck: *Land Utilization in China*. University of Nanking. 1937. p 235

China was relatively isolated from the booming world economy and its share of world trade fell and it was cut off from foreign investment. Resources were allocated by government directives and regulations. Market forces played a negative role. Hence there were common inefficiencies in the production process and general neglect of consumers' welfare.

The result of developing industry at the expense of farmers and agriculture caused China deeply stuck in the mud of economic depression and political struggles, which brought China close to collapse. To get out of the chaos, Mr. Deng Xiaoping launched the economic reform in 1978, which was firstly started from the rural. Collective agriculture was abandoned and farmers regained control and management of their land and rural markets reappeared. Due to the loosening of the rigid state monopoly of foreign trade and the autarkic policy of self-reliance, China's foreign trade increased dramatically than before. From 1978 to 1988 agricultural products for market increased to 62.1 % of the total, while grain to 34.9%.[6] In 1988 China's income from agricultural export (raw products and processed products) amounted 19.4 billion US dollars, accounting 47% of the total export incomes. China's share of world trade rose from 0.8% in 1978 to 3 % in 1995. During the past twenty five years China's agriculture has grown with the annual rate of 6%, a widely-recognized good performance. According to the research by Lardy (2001), the market economy in Chinese agriculture increased dramatically during the past twenty years, from 6% in 1978, 40 % in 1985 to 83 % in 1999.[7]

In 1992 China has set its goal of establishing an aggregate system of market economy and it has been moving along the way. China's per capita income rose by 6 % a year from 1978 to 1995, six times as fast as the world average. So for China, to get into the WTO is in accordance with China's development goal and consistent with the sequence of the undergoing reform. It will afford China an excellent opportunity to accelerate its transformation from the command economy to the market and better integrated into the world economy.

China's accession to WTO will not only be a catalyst for the development of market economy, it will also improve China's export environment, help China more easily absorb foreign fund, advanced technology and management experiences so that China can better use both domestic and international resources and markets to raise its competitiveness in agriculture. That's why China would like to experience fifteen years of hard negotiations to be one of the members of this organization.

---

[6] *The Agriculture in Contemporary China*. Contemporary China Press. 1992. p 371

[7] Lardy, N. *Integrating China in the Global Economy*. Washington, D.C. : Brookings Institution. 2001

2. Challenges China may face in the WTO era

Though to swim into the wave of globalization is consistent with the goal of Chinese development, the course is not easy. There are quite a number of challenges lying in front of Chinese government.

Probably the biggest challenge is not from the tariff rate or quotas of certain items of farm products. Actually the WTO shocks are not as terrible as many Chinese scholars and governmental officials predicted. According to statistics, China's agricultural export increased 13 % in 2002 than that in 2001, from 11.5 billion US dollars in 2000 to 13 billion US dollars in 2002, while agricultural import increased only 3.5 %, from 10.4 billion US dollars in 2000 to 10.8 billion in 2002. The foreign trade in food grains, edible oils and cotton did not have much impact on domestic prices.

The real challenge for China is also not to the farmers or agribusiness. Because the WTO agreements are results of the negotiations among the member countries and it is the duty of the government to comply and implement these agreements and regulations. Hence the management institution and policy choices of the government will have much deeper impacts on domestic agricultural development. For single farmers, agribusiness or agro-traders are usually passive adapters of the policy. They always make relevant adjustments of their structure of production and the distribution of resources according to the changes of the policy. If related policies and institutional environment are extremely unfavorable, they would get away from farming and leave the social responsibilities such as food safety and environmental protection to the government. The government has no choice, but to readjust the policy and improve the environment for agricultural development. Hence, to some extent, whether the government can make institutional innovation and readjust its agricultural policies in time will determine the orientation of agricultural development in the future.

Obviously China has not well prepared for the big transformation. It is well-known that China implemented the command economy for nearly thirty years. The whole economic and political systems were established on that basis. During the past twenty five years of economic reform, China's agriculture has undergone two distinctive stages. The first is from 1978 to the mid of 1990s, policy targeted the supply of farm produce. Since mid-1990s, it entered the second stage, with the policy shifting from the stress of quantitative growth to tackling agricultural competitiveness and raising farmer's incomes. Though considerable progress has been made, a series of problems still lie ahead of farmers and government.

(1)The biggest challenge comes from the institutional innovation and a fundamental change of the way of management.

At first, the command economic system still hinders the evolution of market economy

During the practice of command economy, government had a tight control of the whole process of production and marketing. What to grow and how much were all decided by the governments. Though, comparing with the situation twenty years ago Chinese farmers have a piece of land in the terms of usage right and more freedom in production and marketing, especially in cash crops, they still face many non-economic restrictions both from the government and institution. In the mid of 1990s China tried to make an experimental opening of the grain market, however the vicious inflation forced the government to abandon the reform and returned to the former practice. Until now, besides a few prosperous coastal areas such as Shanghai, Jiangsu, Zhejiang and Guangdong, grain markets are not open in most of provinces in the middle and western China. Governors are still responsible for grain security and the inter-provincial trades of grains are usually made by provincial governments through negotiations. The prices of silkworm cocoons and chemical fertilizers are frequently decided by the governments. Many local governments are still used to control the production of some staple products such as grains, cotton as well as chemical fertilizers. At present, rate of grain commercialization is only 35 %.

Secondly, the management institution is not adaptive to the development of market economy and many laws and regulations are inconsistent with the agreement of WTO. Due to historical reasons, the management of pre-mid-post-production of agriculture has been responded by over a dozen of ministries and departments, and local protectionism and industrial monopoly prevail in every parts of the country. All this makes the cost of policy-decision, implementation and coordination extremely high and seriously harms the agricultural competitiveness. Though China initiated its economic reform from agriculture, the reform for agricultural decision-making and the way of management lag far behind other economic sectors. Measures for command economy are still taken from time to time by the local governments.

China has been protecting its agriculture by way of high tariffs, the management of quotas and licenses, and the monopoly operation of foreign trade by the state-owned companies. For example, in 1999 the common import tariff for wheat, rice and soybean were as high as 180%. The WTO agricultural agreement demands high duty reduced and non-tariff measures tariff-fixed. Since the prices of major agricultural products in China are lower than those in the international market, it is hard for China to protect its agriculture by way of tariff. Imports of lower priced food grains will force down domestic prices, cutting the direct income of the farmers from food grains.

(2) Past industrial/urban-oriented policies weakened the competitiveness of Chinese agriculture and left a series of problems for rural development.

For thousands of years, China had been a country of agriculture. Due to the increasing pressure of population, China's agriculture had been long grain-growing dominated. As late as in 1952, China's industry only accounted for 17% of economy, while agriculture 58.6%.

The long time dual economic system with the city separated from the countryside and the national strategy of priority development of heavy industry seriously constrained urbanization. From 1950 to 1980, China's industry increased eighteen times, at an annual rate of 11% and agriculture's share of GDP fell from 58% to 30%, however, the agricultural labors in the total workforce did not change much, it just fell 6 points, from 83% in 1952 to 77% in 1975. From 1952 to 1979 China's rural population decreased less than 1%, from 87.5% to 86.8%. [8] Right now the rate of China's urbanization is only 32 %, lagging 20 percent behind most countries with the same industrial level.

Today there are still over 900 million people living in the rural area. Large quantities of labors redundant in farming seriously hindered the growth of agricultural productivity. According to statistics, the productivity of agriculture comparing with that of industry has been falling since 1990s, which has widened the gap between countryside and the city. From the below table, one can see that on the contrary to the escalating of farm employment, China's labor productivity has been at a very low level. In 1933 it was 7.2% of that of the United States, while in 1994 it fell down to 1.6%. At present, the available cultivated land for per farm household is only half acre, one two-hundredth to one three-hundredth of the U.S., Canada, and Australia. If China could not reduce the number of farmers and increase relative scale of the farms, it would be unrealistic to improve its labor productivity in agriculture.

Table 3. A comparison of farm employment and labor productivity between China and United States

(1933-1994)(at 1987 US prices)

Year	Farm employment		Value per person engaged		
	China	US	China	US	China/US
	000s		$	$	%
1933	166545	8722	341	4754	7.2
1952	161097	5946	323	6130	5.1
1957	172301	5052	351	7607	4.6
1975	262740	2931	312	15838	2.0
1978	256747	2723	338	15414	2.2
1987	268728	2106	524	29342	1.8
1994	279487	2114	646	39421	1.6

Angus Madison: *China's Economic Performance in the Long Run*. P 112

[8] The State Bureau of Statistics: *China Statistical Yearbook.* China Statistical Press.

Table 4. International Comparison of Agricultural productivity

(per agricultural worker)

Countries	Cultivated area (hectare)	Grain produced (kilogram)	Meat produced (kilogram)
World average	1.21	1703	154
China	0.29	1194	136
The U.S.A.	66.81	100695	10211
Japan	1.07	3410	931
Australia	117.76	46572	6923
India	0.76	884	9
Brazil	3.89	2764	446

<*Agricultural Economics Manuscripts*> 1998. No.5

Too many redundant labors stagnant in rural area also worsen the situation of farmer's incomes in China. In a shortage economy, increasing agricultural production is in accordance with the intention of raising farmers' incomes. However, things might be different in a surplus economy. In spite that the agricultural output has been increasing, the increasing pace of farmers' incomes has been slowing down since the mid 1990s. According to statistics, in 1983 farmers' per capita net income increased a peak of 53.2 %, but it plummeted to 31.4 % in 2001.

In addition, the urban-oriented focus also established different systems of rural and urban labors in dealing with employment, education, and medical care, widening the discrepancy in the formulation and accumulation of human capital in the countryside and the city. At present, China is still a relatively poor country. Its per capita income is only 11 % of that in the United States and 22 % of that in Korea. According to international standard, China still has one hundred million rural people living under the impoverished line, one thirteenth of the world total.

(3)The agricultural production structure needs to be readjusted.

Before 1980, there were few non-agricultural industries in the countryside. Rural economy was by nature agricultural economy. And the problem of agricultural economy was that of grain production. So for hundreds of years grain crop growing accounted for 80-90% of the total cultivated land.

Table 5. China's Agricultural Structure (1952-1980)

Year	% of Ag GDP in the total	% of Ag labor in the total	crop growing	forestry	husbandry	fishery	% of grain acreage in the total
1952	50.5	83.5	85.9	1.6	11.2	1.3	87.8
1957	40.3	81.2	82.7	3.3	12.2	1.9	85.0
1965	37.9	81.6	82.2	2.7	13.4	1.8	83.5
1975	32.4	77.2	81.0	3.1	14.2	1.7	81.0
1980	30.1	72.1	75.6	4.2	18.4	1.7	80.1

A Complete Statistics of Rural Economy of Chin a(1949-1986). China Agricultural Press. 1989

Only from 1981 China began to shift its "grain priority" policy and made some adaptive changes to the structure of agricultural production. Considerable developments have been seen in forestry, husbandry, fishery as well as some agricultural sidelines. However, until now crop growing still occupies 55% of the agricultural production, among which grain production still accounts for 67%. There's still a long way to adjust the structure of agricultural production.

Probably the negative impact of China's accession to WTO on the most impoverished farmers of the remote areas is minimal, for they seldom take part in the marketing activities. The most unfavorable impact might be on the middle-income farmers of the North, Northeast and Northwest of China. These areas are major producing regions of wheat, corn and soy beans.

(5) Environmental protection will be a big challenge for the sustainable development of China.

For historical reasons, there has been a severe intension in the ratio of agricultural resource and population. China's per capita water resource is only one fourth of the world average, per capita arable land one third, and per capita forest resource one seventh. The supply-oriented policy in the past decades or thousands of years focused on quantities has been exacerbating the exploitation of natural resource and brought great pressure for environmental protection. Since 1980s China has been the biggest user of chemical fertilizer and pesticides and its amount of chemical fertilizer per unit of cultivated land is about 2.5 times of that in the United States and the world average and 4 times of that in India. Because of too frequent and intense agricultural activities, soil erosion has become worse and worse and every year about five billion tons of soil eroded away, accounting for 19.2 % of the world total.[9] In addition, there are about 13.5% of Chinese land deserted at the present and the desertification expanded at an annual speed of 1500 square meters, three times faster than one hundred years ago. Hence it's really a tough work

[9] Sun Hongliang: *Theories and Methods of Ecological Agriculture*. Shandong Science and Technology Press.1993. p 83

for China to balance the economic growth and environmental protection in the future.

In one word, what China's WTO accession has brought is a need of a further reform, especially change of the previous institution and the way of management. It depends whether China can establish a whole set of highly effective agricultural macro systems to manage its agriculture and select industries and technologies with comparative advantage to boost up its international competitiveness.

3. Strategies for China's agricultural development in the future

Since WTO's commitments are in general identical with the targets of China's economic reform, China should take the chance to deepen its reform and readjust its policies to improve the macro economic environment and its competitive capabilities. During the transformation considerations should be given to the following aspects.

(1) Institutional innovation and reforming the way of management

To establish an effective and integrated agricultural management system, China should further reduce state intervention in agricultural production and marketing, quicken the growth of product, land, capital and labor and other factor markets and the construction of the farm product quality control and quarantine and information systems and bring into play the market forces in resource distribution.

It includes the following points:

The institution of management: from separation to integration

In order to eliminate departmentalism, industrial monopoly and local blockage it is necessary for China to restructure the government to form an integrated department of agricultural management, which could be responsible for the decision-making and management of all the industrial chains related to agriculture such as supplying of production materials, agricultural production, trading of agricultural commodities, and the processing of agricultural products. Many present domestic laws and regulations that are inconsistent with WTO agreements have to be discarded or modified as early as possible.

The function of the government: from control to service

Nobody can do everything well at the same time. The government should not play both the judge and the player. It should focus its function on service, leaving practical economic operation to farmers and agribusiness. The government may play a better role in providing farmers with public goods or services such as market information, technical popularization,

quarantine, agricultural disease and pest prediction, disaster relief, and the construction of infrastructure. New employment policy should be made and the rural social security system needs to be established.

Decision-making: from arbitrary judgment to consultation

All public policies represent interests of different interest groups. They are generally results of concessions of the interest groups. If there's no representative taking part in the process of policy making, interest discrimination easily occurs. While a policy is made in short of real information it might face a series of problems after it is put into operation. Transparency of policy-making is a good way to reach common knowledge and makes it more efficient to implement. So to change the present situation, China should encourage the establishment of farmers' organizations in national, local and industrial levels and let the representatives of these organizations take part in the consultation related to rural and agricultural development.

Professional organizations: from emerging to maturity

In a market economy, small farmers face a series of difficulties in competition with big farmers and agricultural corporations. To solve the contradictions between petty production and big market, China needs to stimulate agricultural cooperatives and farmers' associations and let farmers' organizations play greater role in agricultural production, processing and marketing as well as the coordination between farmers and the government.

(2) Readjustment of the structure of agricultural production

Agricultural products can be divided into two categories. One is land intensive produce such as corn, wheat, dry land rice, cotton, rape seed and sugar. The other is labor intensive produce such as most animal by-products, vegetables, fruits, flowers and agricultural processed products. Because of the inelasticity of cultivated land, China has been laying great emphasis on raising land productivity. Right now its per unit farm output is close to the levels developed countries. This means that there is little potential to improve agricultural efficiency by raising per-unit output. However, China has abundant people. China's comparative advantage lies in full utilization of its rich labor resource. As the production of the land intensive products is restricted by the amount of arable land, the opportunity cost of domestic resources is higher than the international market. Generally speaking, most of China's staple grain crops are no longer competitive in world market except high quality rice. At present, the domestic price of wheat is 25% higher than the international price, corn 30% higher, and soy bean 32% higher. Obviously there is no comparative advantage. However, the international prices for labor intensive farm products are much higher than those in the Chinese market. Hence, it is wise for China to shift

its policy from previous “import substitution” to “export-stimulating” and to make full use of its comparative advantage by developing labor-intensive commodities. Even for the sake of grain safety China need not overemphasize the complete self-sufficiency. It can change the “grain safety” policy to “food safety” and increase fodder imports to expand husbandry, which has greater comparative advantage in world competition.

Actually, China has been trying to do so. From 1980 on, China has made tremendous progress in readjustment of structure of agricultural production. Crop growing decreased from 75.6% in 1980 to 55.2% in 2001, among which grain production decreased from 80% to 68%, while the vegetable and fruit production increased from 2% to 12%. Husbandry increased from 18.4 % to 30.4 %, while fishery from 1.7 % to 10.8%. In early 1980s grain export still accounted for nearly 45% of the total agricultural export, while in late 1990s animal, horticultural and aquatic products already amounted 80 % of the total agricultural export. No doubt, further readjustment is still to be made in the future.

(3) To improve agricultural competitiveness, China also needs to change the previous policy of governmental assistance from the field of trading to that of production.

a. To increase investment in infrastructure such as the construction of grain field, road and hydraulic facilities.

b. To increase investment of science and technology and rural education so as to lower the cost of production and improve the quality of the products. Though China’s labor intensive agricultural commodities have some considerable advantage in price, they are usually offset because of the small scale, low quality and high pollution. Increasing investment in science and technology is a good way to solve these problems. However, the present situation is not satisfactory. In late 1990s the percentage for China’s investment in agricultural science and technology to total agricultural value accounted for 0.20 to 0.23 %, less than one tenth of the average of the developed countries, even lower than that of the average of the 30 low income countries.

c. To establish the systems of quality standard and quality detection of agricultural products.

d. To establish marketing and information systems of agricultural products so that farmers may get to know the changes of prices and adjust their production in time.

e. To rebuild rural technical extension system, provide farmers better varieties and strains, and popularize agricultural science and technology.

f. More attention should be paid to the processing of farm products so as to have them value added.

g. To Improve and build financial and insurance systems to stabilize agricultural production.

(4) To strengthen agricultural ecological development.

As noted earlier, one of results of the quantity-oriented policy during the past decades led to a serious deforestation, soil erosion, pollution, and the expansion of desertification, which are severely endangering the environment and the sustainability of Chinese agriculture. In order to reverse the trend, China should carry forward its good tradition of organic farming and advocate ecological agriculture as well as pay more attention to forestation, water control and other environmental construction.

(5) For a long time, the designing of Chinese agricultural policy were based on the setting of shortage, hence the target of the policy was how to meet basic demands of the society. Institution, technology and resource distribution were all developed around this target, which helped form a supply and quantity-oriented agricultural system. Little consideration was put to product quality, farmers' incomes and ecological protection. However, since mid-1990s, agricultural output has generally met the demand and surplus occurred in some parts of the country and for certain items of products. Then agricultural policy has been changed from the previous single target of quantity to multi-targets. How to raise farmers' income and to lessen the pressure for the environment comes to draw more and more attention of the government.

(6) Efforts should be made to develop secondary and tertiary industries to accelerate the transfer of rural labors.

In China, rural population occupies over 70% of the population, among which about there are over four hundred million labors. Though with development of the economic reform China's pace for urbanization is much faster than ever before, the present situation still lags far behind other countries with the same development level. From the below table one can see that the percentage of agriculture in the total added value decreased from 56% to 30%, that of non-farm sectors increased from 44 % to 70%. However, the agricultural labors still accounts for 66.5% of the total rural workforce. The deviation widened from 23% in 1990 to 36% in 2001.

Table 6. Rural industries and the structure of the labor force

Year	Value added(%)			Structure of labor force(%)		
	First industry	Second industry	Third Industry	First industry	Second industry	Third industry
1990	56.3	23.5	20.2	79.4	14.1	6.5
1992	44.2	33.9	21.9	77.9	13.6	8.5
1995	39.7	40.1	20.7	71.8	17.0	11.2
1998	35.5	42.3	22.2	70.1	18.1	11.8
2001	30.5	46.1	23.4	66.5	18.2	15.3

Zhu Xigang: *Technological Innovation and Adjustment of Agricultural Structure*.

China Agricultural Science and Technology Press. 2004. p134

If farmers could not be transferred into non-farm sectors, it's hard to expand the scale of the farm and the low income problem for most farmers could not be solved. Chinese government is aware of the problem and is taking active steps to accelerate urbanization and try to increase the rate of urbanization to 70% in 2030.

China had been the biggest economy in the world for nearly two millennia. Its share of world GDP was almost one third as late as in 1820s. But by the late 19th century its position was taken by the United States and the country was disintegrated. In 1950s its real per capita income fell from parity to a quarter of the world average. One of the major reasons for China's decline was its long-term isolation from the outside world. Only by the late 1970s China came to recognize the past mistakes and started the economic reform. During the past twenty five years China has been making great effort to integrate itself into the world economy by expanding exports and imports and attracting foreign capital. Obviously, China's accession into WTO will be a catalyst for its transformation from the previous command economy to the market. Though there are a series of problems lying ahead, the trend of development is irreversible.

중국의 WTO 가입과 농업발전: 기회, 도전, 전략

시밍 왕(난징 농업대학교)

1. 중국의 WTO 가입: 통제경제에서 시장경제로의 전환을 가속화 할 수 있는 기회

지난 몇 년간 중국의 WTO 가입과 그에 따른 여파를 둘러싸고 열띤 논쟁이 진행되었다. 대다수 사람들은 중국이 농업을 희생하여 자국의 산업을 보호하려 한다고 생각한다. WTO 에 가입하는 경우 외국 농산물이 중국 시장에 유입되고, 이는 농민들로부터 약 1,600 만개의 일자리를 빼앗을 수 있다. 이러한 견해에서 보면 중국이 WTO 에 가입하려는 것은 늑대와 거래를 하려는 것과 다를 바 없는 어리석은 짓이다. 이러한 우려가 타당하기는 하나 그렇게 오래가지는 않을 것이다. WTO 가입으로 인한 단기간의 충격은 피할 수 없겠지만, 장기적으로 볼 때 이익이 불이익을 능가할 것이기 때문이다.

현재 중국에서 진행되고 있는 경제 개혁이 일종의 혁명에 비유될 수 있다면 이러한 혁명은 1978 년부터 시작되었다. 중국의 WTO 가입은 이런 진화의 연속선 상에 있는 과정에 불과하며 과거의 노력과 완전히 다른 궤도로 전환하는 것은 아니라 할 수 있다. 장기적인 안목에서 본다면 중국의 현 정책과 제도를 이해할 수 있을 것이다.

중국의 농촌 시장 및 농산물 교역은 2000 년 전부터 시작되었고 명, 청 왕조 때 번성하였다. 통계를 보면 19 세기 초반 중국의 무역에서 곡물은 총생산의 10.5%를 차지했고, 목화는 26.3%, 원사는 92.2%를 차지했다.[10]

비록 중국의 국내 농촌 시장이 상대적으로 일찍 발전하여 번성하였지만 외국과의 농산물 거래는 극히 제한되어 왔다. 19 세기 중반이 되어서야 중국은 1840 년 영국과의 아편전쟁의 패배로 인해 어쩔 수 없이 바깥 세상에 문호를 개방하게 되었다.

표 1. 전체 수출에서 농산물 수출이 차지하는 비중

(1873-1910)

연도	총 수출 중 농업 수출 비중
1873	2.6
1893	15.6
1903	26.8
1910	39.1

[10] 우천명: 중국의 자본주의와 국내 시장. 중국사회과학 출판부. 1985. pp 251,253

위 표에 나타난 바와 같이 중국의 농산물 수출은 1873 년 2.6%에서 1910 년 39.1%로 증가하였다. 국내시장은 크게 팽창하였다. 상업용 곡물은 1840 년의 약 10%에서 1897 년에는 15.8%로 증가하였고 1936 년에는 거의 30%에 육박하게 되었다[11] 사실 농촌의 자급자족으로 곡물은 그 동안 중국에서 가장 상업화가 저조한 농산물이었다. 존 L. 버크가 1933 년 22 개 성을 조사한 결과 상업화된 농산물로는 담배, 땅콩, 평지씨 (76-60%) 그리고 목화가 있었다 (37%).[12]

그러나 시장 경제를 활성화하려는 중국의 노력은 1949 년 중화인민공화국이 설립되면서 중단된다. 산업화를 촉진하고자 중국은 구 소련의 경제개발 모델을 따르기로 한 것이다. 지주, 상인, 외국 자본가의 재산이 몰수되고, "계획 경제" 혹은 통제 경제 시스템이 수립되어 거의 지난 30 년 동안 이행되어왔다. 집단농장 운동이 진행되는 동안 1 억 3,000 만 가족농들은 하나에 6700 명의 노동자로 구성된 26,000 개의 코뮨으로 변형되었다. 그 후 20 년 동안 농촌 시장은 사라졌으며, 상업 경제는 심한 타격을 입었다.

표 2. 총 생산에서 차지하는 곡물 구매 양 (1952-1978)

(단위: 10000 톤)

연도	총생산	구매	비율
1952	16391.5	3327.0	20.3
1957	19504.5	4804.0	24.6
1965	19452.5	4668.5	25.0
1970	23995.5	5443.5	22.7
1978	30476.5	6174.0	20.3

표 2 에서는 지난 26 년간 농촌 경제 성장이 정체되어 왔으며, 심지어 1930 년대보다 낮은 것을 알 수 있다.

중국은 상대적으로 호황을 누리고 있는 세계 경제에서 고립되어 있었으며, 세계 무역에서 차지하는 비중이 줄어 들었고, 외국인 투자를 받지 못했다. 자원은 정부의 지시와 규제에 의해 배분되고, 시장 기능이 제대로 작동하지 못했다. 따라서 생산 과정에 비효율이 흔히 발생했고 소비자들의 복지를 무시하는 풍조가 만연하게 되었다.

농민과 농업을 희생하여 산업을 발전시킨 결과 중국은 경기 침체와 정치 분쟁의 진흙탕 속에서 더욱 헤어날 수 없게 되었다. 이러한 혼란에서 벗어나고자 덩 샤오핑은 1978 년 경제 개혁을 단행, 최초로 농촌발 개혁을 실시하였다. 집단 농장이 폐쇄되고, 농민들은 자신의 토지를 관리할 수 있게 되었으며, 농촌 시장이 다시 등장하였다. 정부가 강력히 통제하던 해외 무역 및 자급자족 정책이 완화되면서 중국의 해외 무역은 이전에 비해 급격하게 증가하였다. 1978 년에서 1988 년까지 상업용 농산물은 전체

[11] 위천명: *중국의 자본주의와 국내 시장*. 중국사회과학 출판부. 1985. p272
[12] 존 L. 버크: *중국에서의 토지 사용*. 난징 대학. 1937. p 235

농산물의 62.1%로 증가했고, 곡물은 34.9%로 증가하였다.[13] 1988 년 중국의 농산물 (미가공 및 가공 제품) 수출 수입은 총 수출 수입의 47%에 달하는 미화 194 억 달러를 기록했다. 세계 무역에서 중국이 차지하는 비중은 1978 년의 0.8%에서 1995 년 3%로 증가하였다. 지난 25 년 동안 중국의 농업은 매우 좋은 실적인 연간 6%의 성장을 보였다. 라디 (2001)의 연구에 따르면 중국 농업에서의 시장 경제는 지난 20 년간 급격히 증가해 1978 년에 6%에서 1985 년에는 40%로, 1999 년에는 83%를 기록하였다.[14]

1992 년 중국은 시장 경제 시스템을 구축하겠다는 목표를 세우고 목표 달성을 위해 차근차근 진행해 왔다. 중국의 1 인당 국민소득은 1978 년에서 1995 년까지 세계 평균의 6 배에 달하는 연간 6% 의 증가세를 보였다. 따라서 중국의 WTO 가입은 중국의 개발 목표 달성 및 개혁 수순과 일치하는 것으로 볼 수 있다. WTO 가입을 통해 중국은 통제경제에서 시장경제로의 이행을 가속화 할 수 있으며 세계 경제에 보다 잘 편입할 수 있는 좋은 기회를 창출할 수 있다.

중국의 WTO 가입은 시장 경제의 촉매가 될 수 있을 뿐 아니라 중국의 수출 환경도 개선될 수 있고 중국이 보다 쉽게 외국 자본, 선진 기술 및 경영 경험을 받아 들여 보다 효율적으로 국내외 자원 및 시장을 이용, 농업 분야 경쟁력을 키울 수 있다. 이러한 이유로 중국은 WTO 회원국이 되고자 지난 15 년 동안 힘겨운 협상 과정을 겪어 온 것이다.

2. WTO 시대의 중국의 당면 과제

세계화의 물결에 편입하는 것이 중국 개발 목표와 일치하는 것이라 해도 그 과정이 쉽지만은 않을 것이다. 중국 정부가 감당해야 하는 과제들이 산적해 있다.

관세율이나 일부 농산물에 대한 쿼터를 가장 큰 과제로 볼 수 없다. 실제로 WTO 충격은 여러 중국 학자와 정부 관료가 예견해왔던 것인 만큼 그렇게 심각하지는 않다. 통계에 따르면 중국의 농업 수출은 2001 년과 비교해 2002 년에는 13% 증가하였고 금액으로 환산하면 2000 년 미화 115 억 달러였던 것이 2002 년에는 미화 130 억 달러로 증가하였고, 농산물 수입은 2000 년 미화 104 억 달러에서 2002 년 미화 108 억 달러로 3.5% 증가하였다. 곡물, 식용유, 목화 부분에서의 해외무역은 국내 가격에 큰 영향을 미치지 않았다.

농민이나 농업관련사업 역시 중국이 직면하는 당면과제는 아니다. WTO 협정은 다자 회원국 간 협상의 결과물이고, 이러한 협정과 규제를 준수하고 이행하는 것은 정부의 의무이기 때문이다. 따라서 정부의 경영 제도 및 정책 선택이 국내 농업 개발에 보다 큰 영향을 미칠 것이다. 개별 농민, 농업관련사업이나 농산물 무역업자는 일반적으로 수동적으로 정책을 받아들이는 사람들이다. 이들은 항상 정책의 변화에 맞추어

---

[13] *중국 농업의 현재*. 현대 중국 출판사. 1992. p 371

[14] 라디 N. *중국 경제의 세계 경제로의 통합*. 워싱턴 D.C. : 부루킹스 연구소. 2001

자신의 생산 및 자원 배분 구조를 적절히 조정한다. 만약 관련 정책 및 제도 환경이 상당히 부정적인 경우 이들은 농업에서 손을 떼고 식량 안보, 환경 보호와 같은 사회적 책임을 정부에게 떠 넘길 것이다. 정부는 선택의 여지 없이 정책을 재조정하고 농업 발전을 위한 환경을 개선 할 수 밖에 없다. 따라서 어느 정도는 정부가 제도 혁신을 단행하고 시의 적절하게 농업 정책을 재조정하느냐의 여부에 따라 미래 농업 발전의 향배가 결정될 것이다.

물론 중국이 이렇듯 엄청난 변화에 잘 대비한 것은 아니었다. 중국이 거의 30 년 동안 통제경제를 실시해 왔다는 것은 누구나 잘 아는 사실이다. 경제 및 정치 시스템도 이러한 기조에 맞추어 구축되었다. 경제 개혁이 실시된 지난 25 년 동안 중국의 농업은 2 단계를 거쳐왔다. 첫 번째 단계는 1978 년에서 1990 년대 중반까지 진행되었고 농산물 공급 위주의 정책이 실시되었다. 1990 년대 중반 이후 중국은 2 단계로 접어들면서 농업 정책은 양적인 성장을 강조하는 기조에서 농업 경쟁력 향상 및 농가 소득 증가 쪽으로 이동하게 되었다. 비록 상당한 진전이 있었지만 농민과 정부 앞에는 아직 해결해야 할 문제가 산적해 있다.

(1) 가장 큰 과제는 제도 혁신과 근본적인 경영 방법의 변화이다.

첫째, 통제경제가 시장경제로의 전환을 여전히 방해하고 있다.

통제경제하에서 중국 정부는 생산 및 판매의 모든 과정을 철저히 규제할 수 있었다. 무엇을 얼마나 생산하는가는 모두 정부가 결정하였다. 20 년 전의 상황과 비교해 현재 중국 농민은 땅을 소유하고 있고 상업용 작물에 대한 생산과 판매 결정을 자유롭게 내릴 수 있다. 그러나 이들은 여전히 정부와 제도에 의한 경제 외적 분야의 규제를 받고 있다. 1990 년대 중반 중국은 곡물 시장에 대한 실험적인 개방을 단행하고자 하였으나 급격한 물가상승으로 인해 개혁을 포기하고 다시 이전 방식으로 돌아간 적이 있다. 현재까지 상하이(Shanghai), 지앙수(Jiangsu), 쩌지앙(Zhejiang), 광동(Guangdong)과 같은 부유한 해안 일부 지역을 제외하면 중국 중부와 서부에서는 곡물 시장이 아직 발전되지 못했다. 정부관료가 여전히 곡물 수급 안정에 개입하고 있으며, 성간 곡물 거래는 보통 성정부가 협의를 통해 결정한다. 누에고치와 화학 비료의 가격도 보통 정부가 결정한다. 다수의 지방 정부는 여전히 곡물과 같은 일부 주식, 목화, 화학비료 생산을 통제하고 있다. 현재 곡물의 상업화는 단지 35%에 불과하다.

둘째, 관리 제도는 시장 경제의 발전을 수용하지 못하고 있으며, 대다수의 법률 및 규제는 WTO 협정과 일관되어 있지 않다. 오랜 역사를 거치는 동안 중국 농업의 모든 생산 관리는 십 여 개의 부처와 부서가 담당하게 되었고, 지역 보호주의 및 상업 독점이 국가 전역에 편재해 있다. 이 때문에 정책 결정, 이행, 조정 비용이 상당히 높으며, 이는 농업 경쟁력에 악영향을 미치고 있다. 비록 중국이 농업의 경제 개혁을 시작하였지만 농업 의사결정 및 경영방식에서의 개혁은 다른 경제 부문에 비해 크게 뒤쳐져 있다. 지방 정부는 여전히 통제 경제 조치를 취하고 있다.

중국은 높은 관세, 쿼터 및 수입허가 관리, 국영 기업에 의한 해외 무역 독점 운영 방식을 통해 자국 농업을 보호해 왔다. 예를 들어 1999 년 밀, 쌀, 대두에 대해 180%에 달하는 단일 수입관세를 부과한 바 있다. WTO 농업 협정은 중국 관세의 삭감 및 비관세 정책을 관세 정책으로 변환할 것을 요구하고 있다. 중국의 주요 농산물 가격이 국제시장 가격보다 낮기 때문에 중국이 관세를 이용하여 자국의 농업을 보호하기는 힘들다. 식량작물을 낮은 가격으로 수입해 오는 경우 국내 가격이 하락하여 농민이 식량작물에서 직접 벌어들일 수 있는 직접 수입이 감소할 것이다.

(2) 과거 산업과 도시 지향적인 정책을 취하면서 중국의 농업 경쟁력이 약화되었고 농촌 발전에 많은 문제점이 생겼다.

지난 수 천년 동안 중국은 농업국가였다. 인구증가로 인해 중국의 농업은 식량작물(곡물) 생산에 주력해 왔다. 1952 년에 접어들면서 비로서 중국 산업이 전체 경제의 17%를 점할 수 있게 되었고, 당시 중국 농업은 58.6%를 차지했다.

오랜 시간 동안 도시와 농촌을 분리하는 경제 이원화 정책이 실시되고 중공업 우선 발전 정책이 실시되면서 도시화가 진행되지 못했다. 1950 년에서 1980 년까지 중국의 산업은 연간 11%의 성장률을 보이며 18 배 팽창하였지만, 농업이 GDP 에서 차지하는 비중은 58%에서 30%로 하락하였고, 노동력 중 농업 인구가 차지하는 비중이 바뀌면서 1952 년 83%에 달하던 1 차 산업 인구는 1975 년 6%가 하락한 77%를 기록하였다. 1952 년에서 1979 년까지 중국의 농촌 인구는 87.5%에서 86.6%로 1% 미만이 감소했을 뿐이다.[15] 현재 중국의 도시화는 32%로 동일한 산업 수준을 갖는 대부분의 국가에 비해 20% 뒤져있다.

현재 농촌지역에는 아직 9 억 명 이상이 거주하고 있다. 국가 노동력의 대부분이 농업에 종사하면서 농업 생산성 향상이 저해되고 있다. 통계에 따르면 산업 생산성에 비해 농업 생산성은 1990 년대 이후 하락세로 돌아섰고, 농촌과 도시의 생산성 차이가 점점 커지고 있다. 아래 표를 보면 농촌지역의 고용이 증가하고 있는 반면 중국의 노동생산성은 매우 낮은 수준에 머물러 있음을 알 수 있다. 1933 년 미국 노동 생산성의 7.2%였던 중국의 노동생산성은 1994 년에는 1.6%로 하락하였다. 현재 농민 가구당 가용한 농지는 0.5ha 에 불과하며, 이는 미국, 캐나다, 호주의 0.02%에서 0.03%에 불과하다. 만약 중국이 농민의 수를 줄이고 농장의 상대적 규모를 증대시키지 못한다면 농업에서의 노동생산성 향상은 달성될 수 없다.

[15] 국가 통계청: *중국 통계 연감.* 중국 통계청 출판부. 1981. Ⅴ 1-3

표 3. 중국과 미국의 농업 고용 및 노동 생산성 비교

(1933-1994)(1987 년 미국 가격 기준)

연도	농업 고용		일인당 생산 가치		
	중국	미국	중국	미국	중-미 비율
	1,000 명		달러	달러	%
1933	166545	8722	341	4754	7.2
1952	161097	5946	323	6130	5.1
1957	172301	5052	351	7607	4.6
1975	262740	2931	312	15838	2.0
1978	256747	2723	338	15414	2.2
1987	268728	2106	524	29342	1.8
1994	279487	2114	646	39421	1.6

앵거스 메디슨: *중국의 장기 경제 성과.* P 112

표 4. 농업 생산성의 국가간 비교

(농업 종사자 일인당 기준)

국가	농지 (ha)	곡물 생산(kg)	육류 생산(kg)
세계 평균	1.21	1703	154
중국	0.29	1194	136
미국	66.81	100695	10211
일본	1.07	3410	931
호주	117.76	46572	6923
인도	0.76	884	9
브라질	3.89	2764	446

< *농업 경제학 사본* > 1998. No.5

농촌지역에 잉여인력이 많기 때문에 중국 농가소득 상황이 악화되고 있다. 결핍 경제의 경우 농가소득 증가에 대한 의지를 보일수록 이에 비례해 농업 생산이 증가한다. 그러나 잉여 경제의 경우 상황은 다르다. 농업 총생산이 증가하고 있지만 농가소득의 증가 속도는 1990 년 중반 이후 둔화되었다. 통계에 따르면 1983 년 농민 일인당 순수입은 53.2%라는 최고치의 증가를 보였으나 2001 년도에는 31.4%로 하락하였다.

도시 지향적인 정책은 또한 고용, 교육, 의료보장제도를 다루는데 도시와 농촌간 각기 다른 노동정책을 수립함으로써 도시와 농촌 간의 인적자원 형성 및 축적상 큰 괴리를 가져왔다. 현재 중국은 여전히 상대적으로 가난한 국가로, 일인당 국민소득은 미국의 11%, 한국의 22%에 불과하다. 국제 기준에 따르면 중국은 현재 1 억의 농촌 인구가 빈곤선 이하의 생활을 하고 있으며 이는 전체 세계 빈곤층의 1/13 에 달하는 수치이다.

(3) 농업 생산 구조의 개선이 필요하다.

1980 년 이전 농촌지역에는 농업 이외의 산업이 거의 전무하였다. 농촌 경제는 본질상 농업 경제를 의미했다. 농업 경제의 문제점은 곧 곡물 생산의 문제점으로 인식되었다. 따라서 수 백 년 동안 곡물 생산이 전체 농지의 80-90%를 차지하였다.

표 5. 중국의 농업 구조 (1952-1980)

연도	전체 GDP 에서 농업이 차지하는 비중	전체 노동력에서 농업이 차지하는 비중	작물 재배업	임업	축산업	어업	전체 농지에 대한 곡물 생산 농지의 비중
1952	50.5	83.5	85.9	1.6	11.2	1.3	87.8
1957	40.3	81.2	82.7	3.3	12.2	1.9	85.0
1965	37.9	81.6	82.2	2.7	13.4	1.8	83.5
1975	32.4	77.2	81.0	3.1	14.2	1.7	81.0
1980	30.1	72.1	75.6	4.2	18.4	1.7	80.1

중국 농촌 경제에 대한 제통계 (1949-1986). 중국 농업 출판부. 1989

1981 년부터 비로소 중국은 "곡물 우선" 정책에서 선회하기 시작하여 농업 생산 구조의 변화를 일부 수용하게 된다. 임업, 축산업, 어업 및 기타 농업관련 부문에서 상당한 진전이 있었다. 그러나 현재까지 작물 재배는 농촌 생산의 55%를 차지하고 있으며, 이중 곡물 생산이 여전히 67%를 차지하고 있다. 농업 생산 구조를 조정하기 위해서는 아직 갈 길이 멀다.

아마도 중국의 WTO 가입은 오지의 가난한 농민에게는 거의 악영향을 미치지 않을 것이다. 이들은 시장 활동에 거의 참여하고 있지 않기 때문이다. 가장 큰 부정적인 영향을 받는 계층은 중국의 북부, 북동부, 북서부에 위치한 중산층 농민이 될 것이다. 이 지역은 현재 밀, 옥수수, 대두와 같은 작물을 주로 재배하고 있다.

(5) 환경 보호는 중국의 지속 가능한 발전을 위해 해결해야 할 가장 큰 과제이다.

역사적으로 볼 때 농업 자원과 인구의 비율간에는 밀접한 관련이 있었다. 중국의 일인당 수자원은 세계 평균의 1/4 밖에 되지 않으며, 일인당 경작지는 1/3, 일인당 임업 자원은 1/7 에 불과하다. 공급위주의 정책이 지난 수 십 년간 아니 수 천 년간 시행되면서 양적 생산에 집중해 왔고 이는 자연 자원의 고갈을 초래했으며 근래 들어 환경 보호에 대한 목소리가 더욱 강화되고 있다. 1980 년 이래 중국은 화학비료와 농약의 최대 사용국가로, 단위 농경지당 화학비료 사용은 미국과 세계 평균의 2.5 배, 인도의 4 배에 달했다. 빈번하고 강도 높은 농업 활동 때문에 토양 유실이 심각해졌고, 매년 50 억 톤의 토양이 유실되었다. 이는 세계 전체 토양 유실의 19.2%에 달하는 수치

이다.[16] 또한 현재 중국 토지의 약 13.5%가 버려져 방치되고 있고, 사막화는 100 년 전보다 3 배나 빠른 연간 1,500 평방미터로 진행되고 있다. 따라서 중국이 경제 성장과 환경 보호 사이에 균형을 잡는 것이 더욱 힘들게 되었다.

한마디로 중국의 WTO 가입은 추가적인 개혁, 특히 기본 제도와 경영 방식의 변화를 요구할 것이다. 중국이 고효율의 거시적인 시스템을 구축하여 농업을 관리하고 경쟁우위를 갖는 산업 및 기술을 선택해 국가의 국제 경쟁력을 향상시킬 수 있느냐가 관건이 될 것이다.

3. 미래 중국 농업 발전을 위한 전략

WTO 가입이 중국의 경제 개혁 목표와 일치하는 만큼 중국은 이번 기회를 빌어 개혁을 심화하고 정책 개정을 통해 거시경제환경과 경쟁력 제고를 유도하고자 한다. 이러한 변환기에 다음과 같은 측면이 반드시 고려되어야 한다.

(1) 제도 혁신 및 관리 방법 개혁 도모

효과적이고 통합된 경제관리 시스템 구축을 위해 중국은 농업 생산과 마케팅에 있어 국가 개입을 축소하고, 농산물, 농지, 자본, 노동력 및 기타 요소의 성장을 가속화하고, 농산품 품질 관리, 검역, 정보 시스템을 구축하고, 시장 원칙에 의한 자원 분배가 활성화될 수 있도록 한다.

이를 위해서는 다음의 노력이 필요하다.

관리 제도: 분리에서 통합으로

관료주의, 독점 및 지역 폐쇄주의를 근절하기 위해 중국은 정부 개혁을 단행하여 농업 관리를 관장하는 통합 부서를 구축하고, 본 부서로 하여금 생산재료 공급, 농업 생산, 농산물 거래, 농산물 가공을 포함한 농업 관련 모든 사업에 대해 의사 결정을 내리고 관리할 수 있도록 한다. 대다수의 현행 국내 법과 규제는 WTO 협정과 일관되지 않기 때문에 철폐하거나 하루 빨리 개정되어야 한다.

정부의 역할: 통제에서 지원으로

한 사람이 한번에 모든 일을 할 수는 없다. 이와 마찬가지로 정부가 심판과 선수의 역할을 동시에 수행할 수는 없다. 오히려 정부는 서비스 제공에 초점을 맞추고 실제 경제 운영은 농민과 농업관련 사업체가 담당할 수 있도록 한다. 대신 정부는 농민에게 시장 정보 제공, 기술 배포, 검역, 전염병 예측, 재난 구호, 인프라 구축과 같은 공공 서비스를 제공함으로써 보다 나은 역할을 수행할 수 있다. 새로운 고용 정책을 마련하고 농촌 지역의 사회 안전망 시스템을 구축해야 한다.

---

[16] 선 홍리앙: *생태 농업의 이론과 방법*. 상동 과학기술 출판부.1993. p 83

의사결정: 자의적 판단이 아닌 협의 체제로

모든 공공 정책에는 여러 이익 단체의 이해관계가 반영된다. 이는 이해 집단간 합의의 결과이다. 만약 정책결정 과정에 참여하지 못하는 경우 자신의 이익을 반영하지 못하는 상황이 발생하게 된다. 정책이 실제 정보에 대한 인식 없이 구축되는 경우 실제 집행이 될 때 많은 문제를 야기할 수 있다. 정책결정의 투명성이 보장되면 지식을 공유할 수 있고 이행 시 효율도 높일 수 있다. 따라서 현재의 상황을 바꾸려면 중국은 국가, 지역, 산업 차원에서 농민 조직이 구성되도록 이를 장려하고 이들 기관의 대표들이 농촌 및 농업 발전과 관련된 협의에 참여할 수 있도록 해야 한다.

전문 기관: 시작 단계에서 성숙단계로

시장 경제에서 소농들은 대규모 농민과 농업관련기업과의 경쟁에서 많은 난관에 봉착한다. 소규모 생산과 대규모 시장 사이의 괴리를 해결하기 위해 중국은 농업 협동조합 및 농민 협회 구축을 촉진하고 농민 조직이 농업 생산, 가공, 판매 및 농민과 정부간의 조정에서 보다 큰 역할을 담당하도록 한다.

(2) 농업 생산 구조 재조정

농산물은 두 가지로 분류된다. 하나는 옥수수, 밀, 쌀, 목화, 평지씨, 설탕과 같은 토지 집약적인 농산물이며, 다른 하나는 대다수의 가축 부산물, 채소, 과일, 원예, 농산물 가공 제품과 같은 노동 집약적 제품이다. 농지의 비탄력성 때문에 중국은 토지 생산성에 중점을 두어 왔다. 현재 중국의 단위 농업 생산량은 선진국 수준에 도달해 있다. 이는 곧 단위 생산량 증가를 통한 농업 효율성 향상의 여지가 아주 적다는 것을 의미한다. 그러나 중국은 어마어마한 인구를 보유하고 있다. 중국의 비교우위는 이렇듯 풍부한 노동 자원을 충분히 이용하여 얻을 수 있다. 토지 집약적 농산물 재배는 한정된 농지의 양에 의해 제한을 받기 때문에 국내 자원의 기회 비용이 국제 시장보다 더 높아진다. 다시 말해 중국의 식량 작물의 대다수는 양질의 쌀을 제외하면 세계시장에서 더 이상 경쟁력이 없다는 것을 의미한다. 현재 밀의 국내 가격은 국제 시세보다 25% 높고, 옥수수와 대두는 각각 30%, 32%가 높다. 따라서 경쟁 우위도 없는 것이다. 그러나 노동집약적인 농산물의 경우 국제 가격이 중국 가격 보다 훨씬 높다. 따라서 중국은 기존의 “수입 대체”에서 “수출 촉진”으로 정책의 기조를 선회하는 것이 좋으며 노동 집약적인 작물을 재배함으로써 비교우위를 최대한 이용하는 것이 현명하다. 주식 자립성을 확보하는 측면에서 주식의 자급자족을 너무 극단적으로 강조할 필요는 없다. 오히려 “주식 안보” 정책을 “식량 안보”로 바꾸고 사료 수입을 늘려 세계 경쟁에서 보다 큰 경쟁우위를 갖는 축산업을 확대할 수 있다.

사실 중국은 이러한 정책을 시도해 왔다. 1980 년부터 지금까지 농업생산 구조 재조정을 단행, 상당한 진전을 보았다. 작물 재배는 1980 년도 75.6%에서 2001 년 55.2%

로 감소하였고, 이중 주식 곡물 생산은 80%에서 68%로 감소한 반면 채소와 야채 생산은 2%에서 12%로 증가하였다. 축산업도 18.4%에서 30.4%로 증가하였고, 어업은 1.7%에서 10.8%로 증가했다. 1980 년대 초 곡물 수출은 총 농산물 수출의 거의 45%를 차지하였으나, 1990 년대 후반에는 축산, 원예, 수산물이 총 농산물 수출의 80%를 점하고 있다. 그러나 명백한 것은 향후에도 추가적인 재조정이 여전히 필요하다는 것이다.

(3) 농업 경쟁력 향상을 위해 중국은 기존의 지원 정책을 교역이 아닌 생산 부분에 맞추어야 한다.

a. 논, 도로, 관계 시설의 구축과 같은 인프라 구축에 대한 투자를 증대한다.

b. 과학기술 및 농촌 교육에 대한 투자 증가를 통해 생산비용 절감과 농산물 품질의 향상을 꾀한다. 비록 중국의 노동 집약적 농산물은 가격측면에서 상당한 경쟁우위를 갖고 있으나 적은 규모, 저품질, 심각한 공해로 인해 이러한 장점이 상쇄되고 있다. 과학기술에 대한 투자 증가는 이러한 문제를 해결할 수 있는 좋은 방법이다. 그러나, 현재 상황은 만족스럽지 않다. 1990 년대 후반 전체 농업 생산액에 대한 농업 과학기술분야의 투자는 0.20~0.23%에 불과하며 이는 선진국의 평균의 1/10 에도 미치지 못하는 수준이다. 심지어 30 대 저소득 국가의 평균에도 미치지 못한다.

c. 농산물 품질 관리 및 품질 점검 시스템을 구축한다.

d. 농산물 마케팅 및 정보 시스템을 구축하여 농민이 가격 변동 정보를 알고 생산 시기를 조절할 수 있도록 한다.

e. 농촌 기술 확산 시스템을 구축하고, 농민에게 보다 다양한 작물과 종자를 제공하며 과학기술을 확산한다.

f. 농산물 가공에 보다 심혈을 기울여 부가가치를 창출한다.

g. 금융 및 보험 시스템을 구축하고 개선하여 농산물 생산을 안정화한다.

(4) 농업 생태를 강화한다.

이미 언급한 바와 같이 지난 수 십 년간 생산량 증대를 지향해온 결과 산림감소, 토양 유실, 공해, 사막화의 확산과 같은 심각한 환경파괴가 초래되었고, 중국 농업의 지속성이 위협 받고 있다. 이러한 상황을 반전시키고자 중국은 유기농 농업의 전통을 유지하고, 친환경 농업을 지향하며, 산림 증식, 수자원 통제, 환경 재건에 보다 많은 관심을 기울여야 한다.

(5) 오랫동안 중국 농업 정책은 생산량이 부족한 환경에 맞추어져 왔고 그 결과 정책의 목표는 사회의 기존 수요를 어떻게 충족시키느냐였다. 제도, 기술, 자원배분은 이러한 목표 아래 진행되었고 자연스럽게 공급기반의 양적 팽창을 지향하는 농업 시스템의 구축으로 이어졌다. 반면 농산물 품질, 농가소득, 생태계 보

호는 고려되지 못했다. 그러나 1990 년 중반 이후 농업 생산량이 수요를 만족시키면서 국가의 일부에서 일부 농산물의 잉여가 발생하였다. 이에 따라 농업 정책은 양적 팽창에서 여러 목표로 다각화되고 있다. 농가소득 향상과 환경 파괴를 줄일 수 있는 방법의 연구 또한 정부의 큰 관심사가 되고 있다.

(6) 2, 3 차 산업을 개발하여 농촌 노동력의 산업 전환을 가속화시켜야 한다.

중국에서 농촌 인구는 전체 인구의 70% 이상을 차지하고 있으며, 4 백만 명의 노동력을 보유하고 있다. 경제 개혁이 진행되면서 중국의 도시화가 그 어느 때 보다 빠른 속도로 진행되고 있으나 개발 수준이 동일한 다른 국가에 비해 아직 뒤처져 있다. 아래 표에서 나타나듯이 농업이 창출한 총 부가가치 생산에 대한 기여는 56%에서 30%로 감소하였고, 비농업 분야에서의 부가가치 창출은 44%에서 70%로 증가하였다. 그러나 농업 종사자는 여전히 전체 농촌 노동력의 66.5%를 차지하고 있다. 농업 인구의 타 산업으로의 전환은 1990 년의 23%에서 2001 년에는 36%로 증가했다.

표 6. 농촌 산업 및 노동력 구조

연도	부가가치 (%)			노동력 구조 (%)		
	1 차 산업	2 차 산업	3 차 산업	1 차 산업	2 차 산업	3 차 산업
1990	56.3	23.5	20.2	79.4	14.1	6.5
1992	44.2	33.9	21.9	77.9	13.6	8.5
1995	39.7	40.1	20.7	71.8	17.0	11.2
1998	35.5	42.3	22.2	70.1	18.1	11.8
2001	30.5	46.1	23.4	66.5	18.2	15.3

주 시강: *기술 혁신 및 농업 구조 조정.*

중국 농업 과학기술 출판부. 2004. p134

농민이 비농업 분야로 전환하지 못하는 경우 농장 규모의 확산은 어려우며 농민의 저임금 문제는 해결될 수 없다. 중국 정부는 이 문제를 잘 인지하고 있으며, 도시화를 촉진하기 위해 적극적인 조치를 취하는 동시에 도시화 진행을 2030 년까지 70%대로 끌어올리기 위한 노력을 기울이고 있다.

중국은 거의 2000 년 동안 세계에서 가장 큰 경제 대국이었다. 1820 년도만 해도 세계 GDP 의 1/3 을 차지했었다. 그러나 19 세기 후반에 들어서며 중국의 경제적 지위는 미국에 밀리게 되었고, 국가는 분열되었다. 1950 년도에 중국의 일인당 실질 국민소득은 세계 평균치에서 세계 평균의 1/4 로 하락하였다. 중국의 경제적 지위가 추락한 가장 큰 이유는 세계 경제로부터의 장기간 고립을 들 수 있다. 1970 년대까지 중국은 과거의 실수를 깨닫고 경제 개혁을 단행하기 시작하였다. 지난 25 년 동안 중국은 수출 및 수입을 증대하고 외자를 유치하는 등 세계 경제로의 재편입을 위한 많은 노력을

기울였다. 중국의 WTO 가입이 과거 통제 경제 시스템에서 시장경제로 전환 할 수 있는 촉매가 될 것이라는 사실은 의심할 여지가 없다. 비록 앞으로 많은 난관에 부딪히겠지만 이러한 흐름은 되돌릴 수 없는 대세이다.

THE WTO AND AGRICULTURAL POLICY REFORM IN THE OECD AREA : PAST ACHIEVEMENT AND FUTURE PROSPECTS

Stefan Tangermann (OECD)

Paper prepared for the International Symposium on "The WTO/DDA Negotiations and Agricultural Policy Reform" jointly held by the Korea Rural Economic Institute and the Seoul National University Research Institute for Agriculture and Life Sciences Seoul, 24 September 2004

This paper is largely identical to a paper presented to the conference on "Developing Countries in the Doha Round: Agricultural Trade, Services Trade and Member-Driven Governance of the WTO" Robert-Schuman Centre for Advanced Studies at the European University Institute Florence (Italy), 2-3 July 2004

Helpful comments on an earlier draft from Carmel Cahill and Dimitris Diakosavvas are gratefully acknowledged.

Introduction

The Uruguay Round (UR) Agreement on Agriculture (AoA) was the first serious attempt at overcoming the large distortions to international trade in agricultural products and the resulting

discrimination against agricultural exporters. It changed the treatment of agriculture in the international trading order fundamentally. For the first time in the history of the GATT it brought agricultural policies and trade under operationally effective disciplines. This progress was not easily achieved. The negotiations on agriculture were controversial, complex and strenuous. At a number of junctions, the whole UR was on the brink of failure because of agriculture, and it was not before a settlement was found for the agricultural issues that the overall round came to a conclusion.

However, any hopes that the UR might have put agricultural issues in the WTO to rest were soon to prove futile. In the ongoing Doha Development Agenda (DDA) negotiations, agriculture is again at the forefront, and progress or hold-ups in the talks on farm trade once more impact decisively on the fate of the negotiations overall. It was not before agreement on the agricultural elements was reached, after serious tensions and protracted negotiations, repeatedly on the brink of collapse, that the overall framework agreement of July 2004 could be concluded in Geneva, clearing the way to a continuation of the DDA negotiations. The framework agreed for agriculture in Geneva is a significant and welcome step forward and contains a number of rather promising elements, in particular the pledge to eliminate, by a date to be agreed, export subsidies and other export competition measures. However, even this hard fought accord obviously is still far away from the full modalities with numerical reduction commitments that WTO Members had originally hoped they could agree already by March 2003.

Why is it that agriculture is again so difficult in this round of negotiations? Has the UR, in spite of all its success, left too much unfinished business in agriculture? Have the new rules not worked well? Or were reduction commitments a problem? Where are the priorities for this round of negotiations, and is there a chance that progress will be made? In discussing such questions, this paper will first take a look at what the UR has achieved, in terms of how agricultural policies in the OECD area have developed after the new AoA was agreed. Finding that progress was limited, the paper will then address the question of whether this was due to the rules agreed in the UR, or to the quantitative parameters in the reduction commitments. Focusing on the reduction commitments, the paper will then argue that priority should be on reducing border measures and output payments. Regarding the future of the rules, some comments will also be made on the economics of the relationship between export competition and domestic support. The paper ends on some concluding remarks.

Agricultural Policies in the OECD Area After the Uruguay Round

The preamble of the Uruguay Round Agreement on Agriculture (AoA) identifies the long-

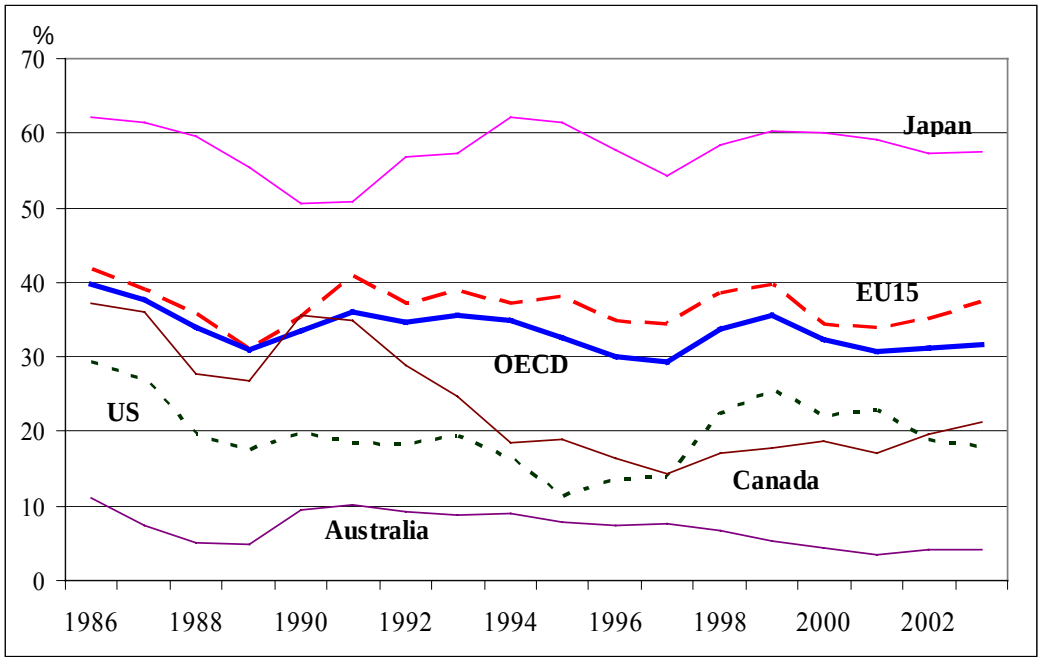
term objective of establishing "a fair and market-oriented agricultural trading system and .. a reform process" providing "for substantial progressive reductions in agricultural support and protection". Have agricultural policies of the industrialized countries achieved these objectives? Indicators of farm support as calculated regularly by the OECD should provide some insight.

OECD summarizes the policy-induced transfers directly affecting the revenue of individual farmers in the Producer Support Estimate (PSE), the most prominent indicator in the family of OECD's agricultural support statistics. The PSE can be expressed as an absolute sum of money, showing that in 2003 the 30 member countries of the OECD[17] transferred US 257 billion to their farmers. More telling than this absolute amount is the share in farmers' revenues that it represents, the %PSE. In 2003, this indicator stood at 32%. In other words, out of each dollar of revenue for the average farmer in the OECD area, 32 cents resulted from government policies, while only the remaining 68 cents came from the market. This is only a marginal decline compared to the situation at the beginning of the UR (1986-88), when the PSE in the OECD area stood at 37%.

A closer look at support developments over time actually shows that most of this slight decline in the %PSE for the aggregate of OECD countries was achieved during the first half of Uruguay Round negotiations, from 1986 to 1989. Since that time, the support level has fluctuated somewhat, but not shown any obvious downward trend (Graph 1). However, there were significant differences among countries. In some cases, support has declined substantially over the last 15 years. In other countries, though, a declining support level in earlier years was later followed by a rise in support. Overall, after the reduction commitments of the Uruguay Round AoA entered into force, i.e. after 1995, farm support in the OECD area has not decreased. As a matter of fact, it is precisely during this period that support noticeably increased in some OECD countries.

[17] Out of the 30 member countries of the OECD, 15 are member states of the European Union. In measuring agricultural support, the EU is treated as one aggregate, because all EU countries are covered by the Common Agricultural Policy.

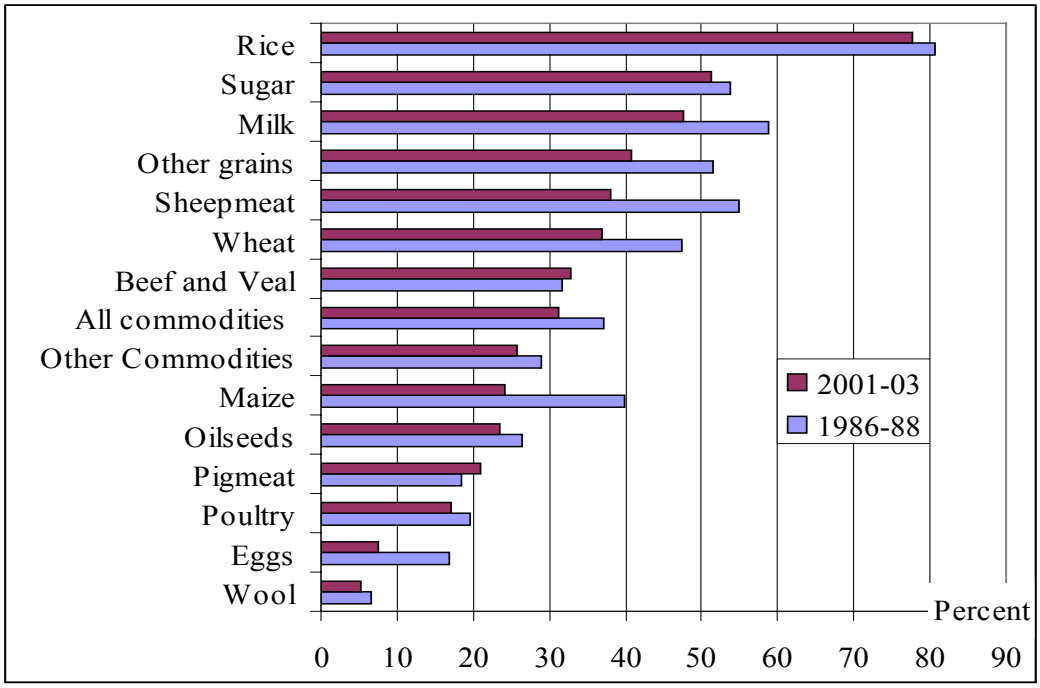
Graph 1: Farm Support in the OECD Area and Selected Member Countries, %PSE



Source: OECD, PSE/CSE database, Paris, 2004.

The commodity composition of support, has also not changed much after the Uruguay Round (Graph 2). The three products receiving the highest support levels remain rice (around 80% PSE), sugar and milk (the two latter around 50% PSE).

Graph 2: **Producer Support Estimate by Commodity**
(OECD average as % of value of gross farm receipts)



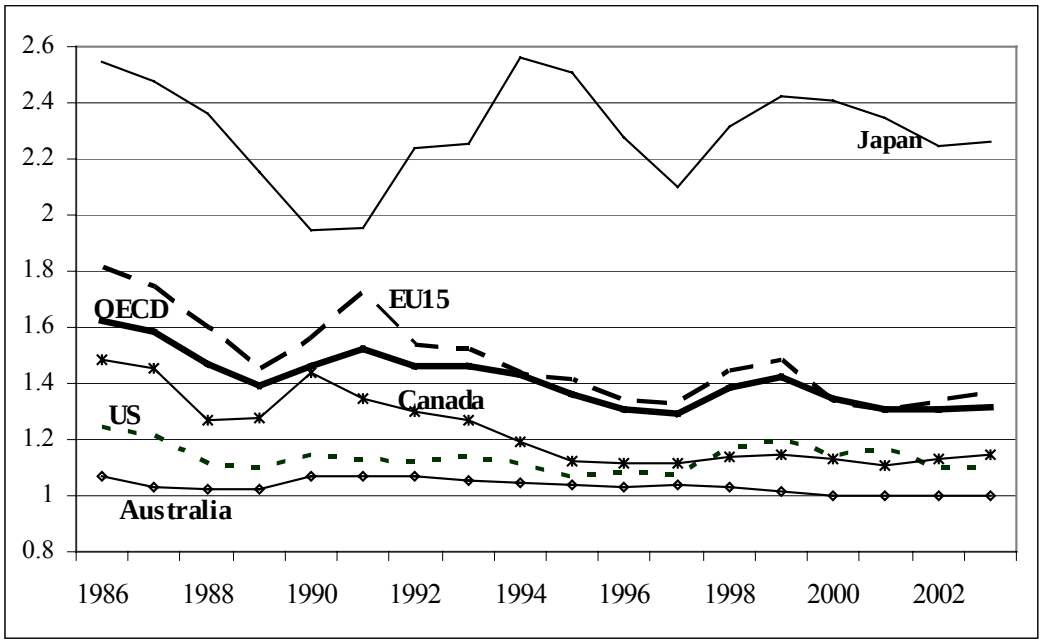
Source: OECD, PSE/CSE database, Paris, 2004.

What about the Uruguay Round's objective of a reduction in the level of agricultural protection? The relevant indicator here is the Producer Nominal Protection Coefficient (NPC*p*), measuring the ratio between the average price received by producers (at farm gate), including payments per tonne of current output, and the border price (measured at the farm gate). As portrayed in Graph 3, more progress has been made on this count for the OECD area overall. While in 1986 domestic producer prices in OECD countries were on average 63% above world market prices, by 2003 that gap had halved, to 31%. Again, a good part of this decline occurred while the Uruguay Round negotiations were still going on. But before the implementation period started, in 1994, OECD domestic producer prices were still 43% above the international market level, and thus further progress was indeed made during the implementation period. As in the case of support levels, there are obvious differences in market protection among individual OECD countries, and also the development over time has differed significantly among countries. However, overall, there has been notable progress in the OECD area towards less market protection.

The decline in the level of market protection for OECD agriculture, with significantly less decrease in support levels, indicates that some re-instrumentation of policies must have occurred over time. This change in policy structure is also apparent in the evolution of the composition of the various measures that provide transfers directly to individual farmers, as captured in the

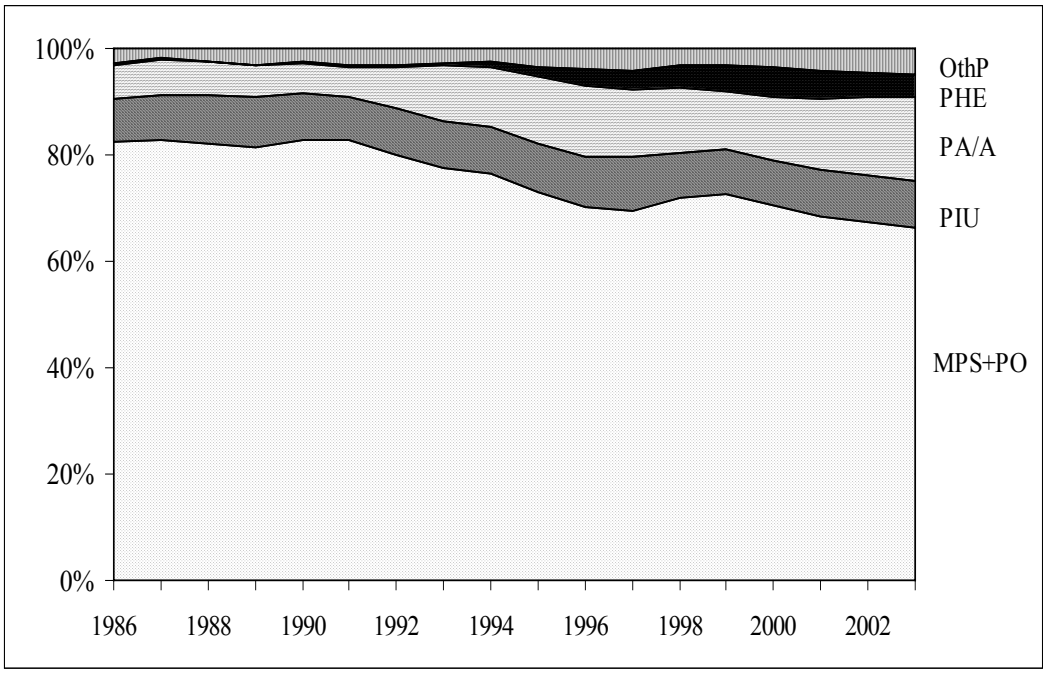
Producer Support Estimate (Graph 4). In particular, the share of overall OECD producer support that comes in the form of market price support (MPS) and payments per tonne of output (PO) has declined significantly over time, from 83% in 1986 to 66% in 2003, and mirrors the reduction in market protection. This decline is an important development, as market price support and output payments are among the most production and trade distorting instruments of agricultural policy (OECD, 2001a). However, for the same reason, it is also noteworthy that two thirds of OECD producer support still come in this form.

Graph 3: Producer Price Protection in Selected OECD Countries (Producer Nominal Protection Coefficient), Average over All Products



Source: OECD, PSE/CSE database, Paris, 2004.

Graph 4: Composition of Producer Support Estimate, OECD Aggregate
(Share of individual policy instruments in overall PSE)



Note: For an explanation of acronyms, see text.
Source: OECD, PSE/CSE database, Paris, 2004.

Payments based on input use (PIU), also strongly market distorting (OECD, 2001a), have exhibited a roughly constant share of aggregate producer support, at 9% in 2003. The share of payments based on area planted and animal numbers (PA/AN) in aggregate producer support has expanded, mainly since the early 1990s. In 2003, such area and livestock payments accounted for a share of 16% in aggregate OECD producer support. These types of payment, while somewhat decoupled from production, can still have significant effects on markets and trade, but are less distorting than market price and output support (OECD, 2001a). Still more decoupled and less distorting are payments based on historical entitlements (PHE), another category of measures whose share in producer support expanded at the expense of market and output support and in 2003 stood at 4% of producer support.

Overall, since the early 1990s, a noticeable shift in OECD agricultural policy composition has taken place, with some movement away from strongly distorting price and output support, towards more decoupled, and hence less production and trade distorting, measures. The extent to which this happened has differed markedly among countries. For example, in Japan, 97% of all producer support still comes in the form of price support, output and input payments, unchanged from the mid-1980s. On the other hand, in the United States, the share of these distorting forms of support in the PSE has declined somewhat (from 70% in 1986-88 to 65% in

2001-03), and in the EU it was reduced significantly (from 96% to 68%). Policy changes continue, but not all countries go in the same direction. For example, the US Farm Bill, passed in 2002, locked in the higher levels of support provided in preceding years through ad hoc payments, and was a step backwards from the decoupling of support (OECD, 2003a). Conversely, the reform of the EU's Common Agricultural Policy, decided in 2003, while maintaining a higher level of support than in the US, made a further significant step towards decoupling support from production (OECD, 2004).

In summary, the record is mixed regarding the extent to which the objectives of the Uruguay Round AoA have been achieved among OECD countries, if seen from the perspective of the support indicators as used in OECD's work on monitoring and evaluation of agricultural policies. Overall, the level of agricultural support has declined somewhat since the beginning of the Uruguay Round negotiations. Progress was more pronounced regarding the nature of policy instruments used. The most production and trade distorting policies, i.e. market price support and output payments, have declined noticeably, and have given place to forms of support that are more decoupled from production decisions. On the other hand, price and output support, as well as payments based on input use, still account for by far the largest share of all agricultural support in the OECD area, jointly making up for three quarters of producer support. Within these overall trends in the OECD area, there are obvious differences among individual countries. In particular, producer support has significantly decreased in some countries, while in other countries is has remained at high levels, and progress towards decoupling support from production has been uneven across countries.

Rules or Reduction Commitments – Where is the Problem?

In spite of some progress, and notwithstanding more recent reform decisions such as those taken in the EU, one cannot say that the AoA has resulted in a fundamental liberalization of agriculture in the OECD area. This lack of deep change has caused some disappointment, not the least among developing countries, and such frustration has added to the tensions about agriculture that have plagued a good part of the DDA negotiations, most noticeably at Cancùn. Why is it that the significant progress made on agriculture in the UR has not yielded more in terms of actual policy change and liberalization? There are several conceivable reasons.

One possibility is that countries have simply disregarded the new disciplines in agriculture established in the UR. However, that does not appear to have been the case, as shown, for example by the fact that discussions in the WTO Committee on Agriculture regarding implementation of the AoA have gone reasonably smoothly. Also, there has been only a limited

number of formal disputes regarding central provisions of the AoA. Some of these disputes may have an important bearing on future dealings with agriculture in the WTO, and we shall have to come back to this below. But overall there is no reason to suggest that the AoA did not have much effect because many governments have ignored its provisions.

This leaves us with two alternative potential explanations. First, the new rules on agriculture agreed in the UR might have been deficient and left too many loopholes. Second, the quantitative reduction commitments for tariffs and subsidies established under the AoA may have been too generous and allowed too much scope for continuing to provide high levels of protection and support. Depending on which of these two potential explanations is considered dominant, the priorities of those parties who want to make more progress in the current round of negotiations would have to focus on either refining the rules or agreeing deeper cuts. Let us therefore explore these two potential explanations, in reverse order.

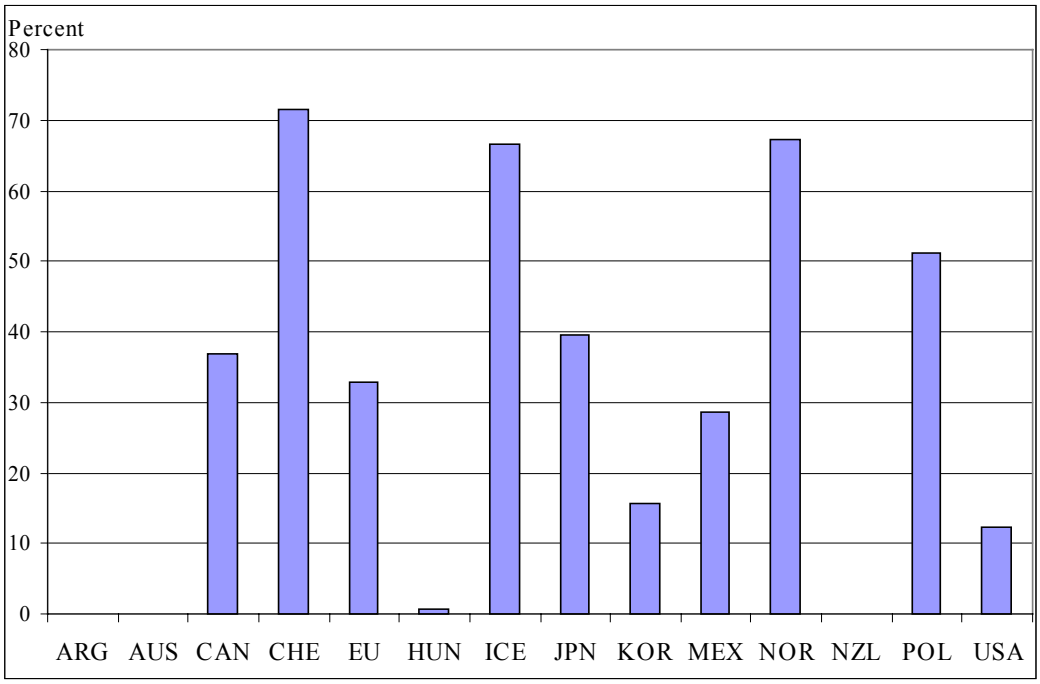
Did the quantitative commitments agreed in the UR contain so much "water" that even the reductions agreed in the Uruguay Round did not yet effectively constrain policies? This was obviously true in many cases, as shown in a number of analyses (for example, OECD, 2001b, 2002a and 2002b; and Diakosavvas, 2004). Let us consider just a few indicators.

Regarding market access, many tariffs in agriculture are still very high indeed. In the schedules of several OECD countries, a substantial share of all agricultural tariff lines exhibits mega-tariffs with rates above 100% (Graph 5). Indeed, many of these tariffs are simply prohibitive, and hence reducing them, in a given range, does no more than squeeze some of the economic water out of these tariffs, without affecting domestic price levels and trade flows. This was a major reason why exporting countries were keen to have minimum access commitments agreed in the Uruguay Round. However, it has turned out that many of these newly established tariff rate quotas, even where within-quota tariffs were significantly below "normal" tariffs, have not so far been fully utilized (OECD, 2002a). There is much speculation and political argument about the reasons for such low fill rates, and a lot of research remains to be done in this regard.

In the case of domestic support, the situation is simply that commitment levels were set at such high levels that in many cases both their original and the reduced final levels provided more room for manoeuvre than actual policies required. This is shown by the large percentage of all country/year observations in which only rather small shares of the domestic support commitments were actually utilized. On aggregate, in the OECD area, the level of Current Total AMS was no higher than 56% of the AMS commitments on average in the years 1995 to 1999, and only 45% in 2000 (Graph 6). It is, though, interesting to note that, even though the domestic support commitments agreed in the WTO were not binding in many countries, the actual level of accountable domestic support as defined under WTO rules still declined during the implementation period, and substantially more than the level of economic support as measured

by OECD. Of course, when interpreting this finding one has to keep in mind that market price support, an important element in the Current Total AMS, is, for WTO purposes, measured between administered prices and fixed external reference prices. Another interesting finding is that the total level of green box support in the OECD area has remained roughly constant since the beginning of the AoA implementation period. In other words, for the OECD aggregate, one does not find a significant shift of support into the WTO green box. This holds true even if one disregards for a moment domestic food aid in the US, a significant share of all green box notifications. Usage of the *de minimis* provisions, though, has increased somewhat recently for the OECD aggregate. Of course, these developments of OECD aggregates hide significant differences in the usage of the domestic support commitments across individual countries. For example, in the US, Current Total AMS has risen from 27% of the domestic support commitment to 88% in 2000 and 75% in 2001.

Graph 5: Mega-Tariffs in Selected Countries, Percentage of Agricultural Tariff Lines in 2000

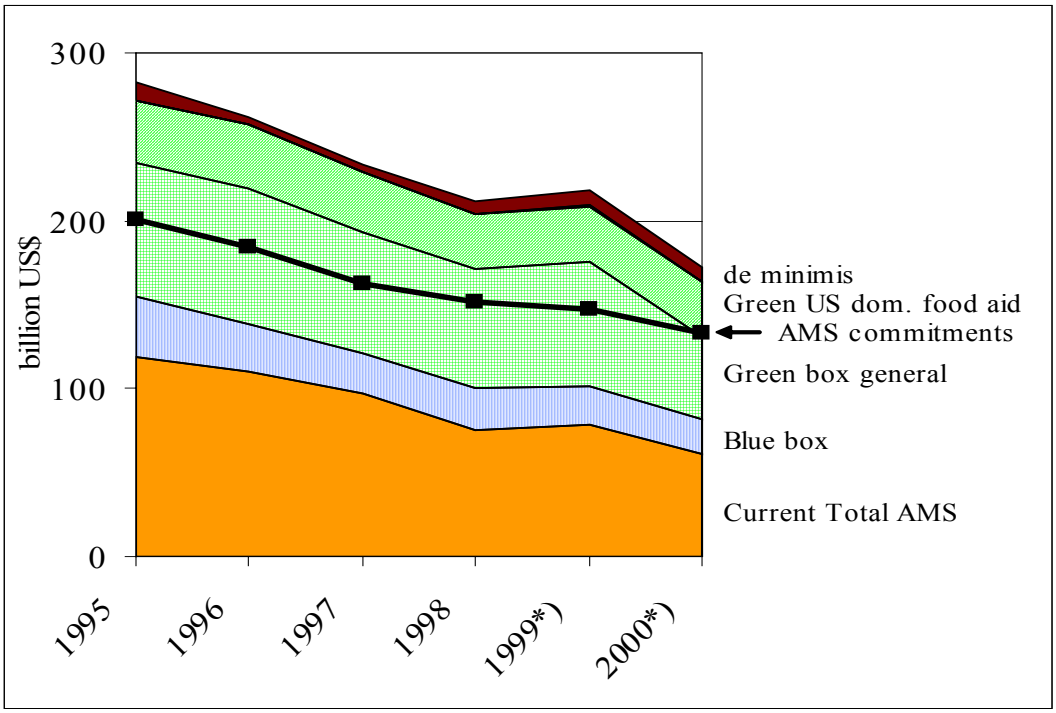


Megatariff is defined as a tariff equal or greater to 100%.
Source: OECD calculations based on 3 152 tariff lines from the AMAD database.

The commitments on export subsidization are generally considered to have been the most binding of all the new quantitative disciplines agreed in the UR. A look at the aggregate usage of export subsidy outlays as notified by all WTO Members, in comparison with aggregate commitments, does not appear to confirm this view (Graph 7). It is evident, though, that the EU

had the lion's share in all notified export subsidies. And for the EU, the export subsidy commitments have indeed constrained the room for manoeuvre in several commodity sectors, as shown by the high degree to which quantity commitments were used for a number of products (Graph 8). On the other hand, there are also product sectors in the EU where the export subsidy commitments have been far less than fully utilized in recent years. Generally, use of export subsidies by the EU, and hence in the WTO overall, has declined noticeably in recent years. In addition to international market developments, reforms in the EU's Common Agricultural Policy have contributed to this decline. The WTO was a factor that contributed to these reforms (Moyer and Josling, 2002) and to policy changes in other countries, and in that sense the UR did have an effect on the actual development of agricultural policies.

Graph 6: Domestic Support and WTO Commitments, OECD Aggregate

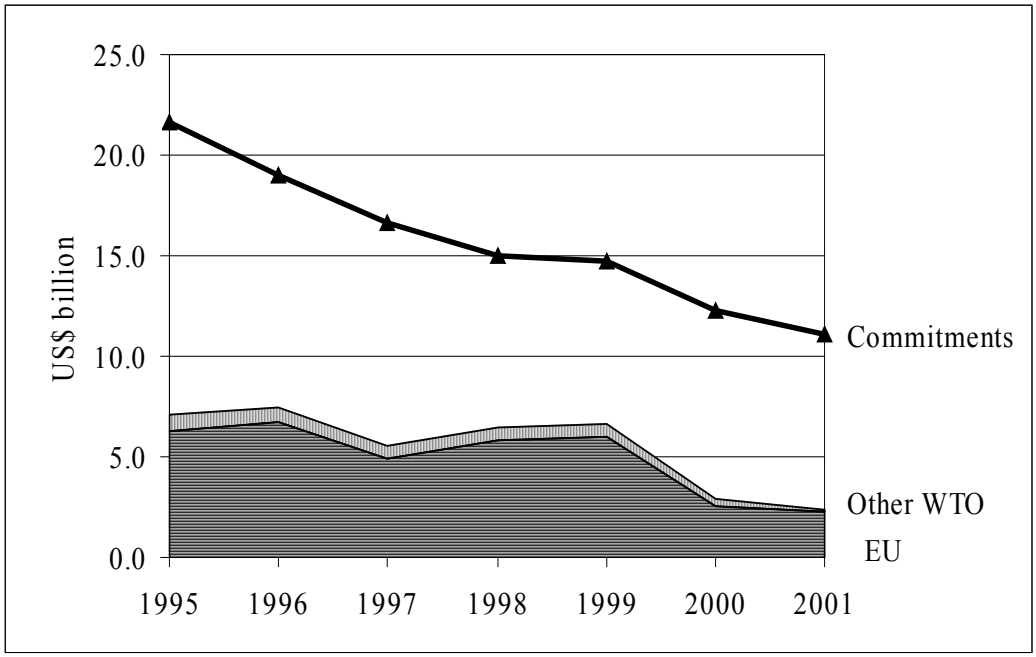


*) 1999 and 2000 notifications do not include Hungary, Mexico and Switzerland, 2000 notifications do not include Canada and Japan.

Note: Domestic support levels notified by the individual OECD countries, as well as their AMS commitments have been converted into US$ using current exchange rates for the years concerned.

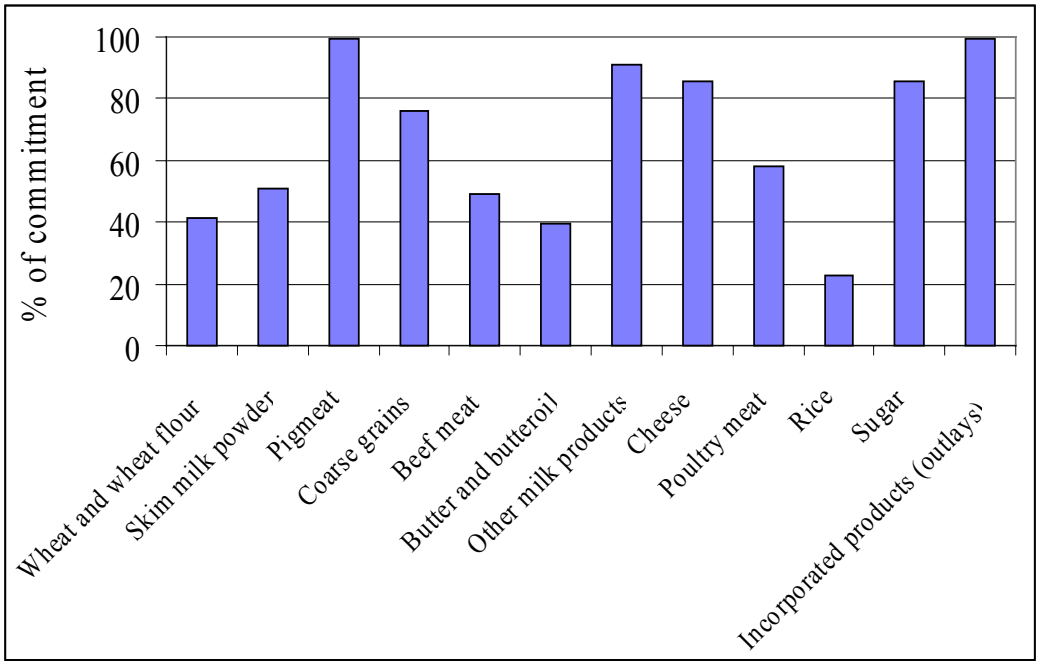
Source: WTO notifications.

Graph 7: Outlays on Export Subsidies: Aggregate Commitments for All WTO Members



Note: 1999, 2000 and 2001 notifications do not include Cyprus and Venezuela, 2000 and 2001 notifications do not include Australia.
Source: WTO notifications.

Graph 8: Export Subsidisation by the EU: Utilization of Quantity Commitments, Average 2000-02, Selected Products



Source: WTO notifications of the EU.

Overall, many of the new quantitative commitments on agriculture that were agreed in the UR did not constrain policies, and this appears to be the primary reason why the AoA has not yet resulted in more significant changes in agricultural policies in the OECD area. The non-binding character of the new commitments may have been the price that had to be paid during the Uruguay Round for the acceptance of a wholly new legal framework in the WTO for agricultural trade and policies. But further progress on reduction commitments can be made in the current round of negotiations, and a few comments on that subject will be made in the following section.

While the many of the quantitative reduction commitments agreed in the UR obviously contained much water, it cannot be said that the rules embodied in the AoA exhibited many loopholes. It appears that overall they have worked reasonably well, although some issues did indeed become apparent. For example, the rules on domestic support make it possible to reduce notified support by changing commodity programmes such that an administered price is eliminated without much effect on actual producer prices received. This possibility was used in some cases, and contributed to the decline in current total AMS shown in Graph 6. Also, certain issues regarding the interpretation of the rules on export subsidies have become apparent in dispute cases. Moreover, after overt export subsidies were subjected to disciplines in the AoA,

an equivalent coverage of other forms of export competition has become an issue in the current round of negotiations. These issues regarding rules on export competition will be discussed in a later section.

Reduction Commitments: Focus on Border Measures and Output Payments

Given that existing quantitative commitments still contain substantial amounts of water, it is reassuring that there appears to be essentially universal acceptance in the current round of negotiations of the need to agree on further substantial reductions. Indeed, proposals tabled so far appear to suggest that cuts this time may eventually be deeper than in the UR. Moreover, in the framework accord of July 2004, agreement has now been reached that export subsidies and other forms of export competition will finally be eliminated. Though full blown negotiations on numerical reduction parameters still have to start, growing attention has been paid in recent months to market access issues, in particular the formulae for tariff cuts. This is a positive development in the sense that there is a great deal of merit in giving priority to the reduction of border measures in agriculture.

OECD research, and the policy conclusions drawn from it – agreed among all OECD member countries –, suggest that price support provided to domestic producers, maintained behind border protection and export subsidies, is ineffective and inefficient in achieving the objectives of agricultural policies. Hence, from a purely domestic perspective, the reduction of border measures is a priority in agricultural policy reform. The same holds true for government payments per tonne of output or per unit of input. It is easy to see why.[18]

The most important objectives pursued by governments in agriculture fall into either of two categories, support to farm income and correction of market failures. Regarding farm income, price and output support is unnecessary, inefficient and inequitable. It is unnecessary because there is not a general farm income problem in the OECD area. In many OECD countries, incomes of farm households are in line with, or above, incomes in the rest of the economy, and where incomes of farm households lag behind, the margin is not big. Price and output support is an inefficient means of supporting farm incomes because only a small share of the money transferred to agriculture through these policies ends up in the farmer's pocket. In a typical

[18] The following paragraphs provide a brief overview of some of the major points made in the report on "Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda" (OECD, 2002c). That report also provides quantitative information that underpins the arguments advanced here, and makes reference to other OECD reports dealing with these issues in more detail.

situation, one extra dollar transferred to agriculture through price support adds no more than 25 cents to the income of farm operators. The remaining 75 cents end up in the hands of landlords and in the input industry, or evaporate through extra resource costs (OECD, 2003b). The reason is that price and output support provides an incentive for farmers to expand output, and in order to do so farmers demand more land and intermediary inputs. This also drives up prices of all these inputs. Hence, a significant share of the extra receipts farmers receive when their selling prices are supported ends up as higher expenditure on inputs. The net result is that no more than a quarter of the extra transfer to farmers from consumers and taxpayers through price support actually results in extra income for the farm operator and his or her family. Finally, farm income policy through price and output support is inequitable as this support is distributed across farms in essentially the same way as production volume, rather than in accordance with needs. The largest farms receive the largest sums of support, and those are not typically the farms owned by the poorest farmers most in need of income support. The 25% largest farms in the EU receive 70% of all government support, and in the U.S. the 25% largest farms even get 90% of support (OECD, 2003b). The irony is that a policy arguably pursuing equity objectives has rather inequitable results.

As far as the correction of market failures is concerned, agricultural policies pursue objectives related to positive and negative externalities (e.g. the effects of agricultural production on biodiversity and the environment) and public goods (e.g. maintenance of a pleasing landscape or providing food security). However, price and output support is not really doing a good job when dealing with such market failures (OECD, 2003c). Negative externalities, such as those resulting from an expansion and intensification of agricultural production, are often actually made worse through such policies. Positive externalities and any public goods that agriculture can provide usually do not come in anything like a fixed proportion with agricultural output, and hence output raising policies such as price and output support often make little, if any, contribution to attaining such objectives, and are in most cases less efficient than payments made directly dependent on the delivery of such services. In only very specific and probably rare cases may the transaction costs involved in making such targeted payments be so high that output support is the preferable approach. In other words, border policies, implemented to provide price support, and output-related domestic payments rarely do a good job in pursuing objectives related to the multifunctional characteristics of agriculture.

What is the alternative to price and output support, in dealing with agricultural issues that cannot be left to the market? Decoupling support from production is a first, very useful step in improving the domestic functioning of agricultural policy. As far as farm incomes are concerned, decoupled payments have at least the advantage that their transfer efficiency is better. For example, compared with price or output support, payments based on historical entitlements can

get double the amount across to farm operators per dollar spent by consumers and taxpayers. Targeting payments directly to the objectives pursued is another very helpful step, because in nearly all cases this is significantly more efficient than supporting farm prices and output.

Hence, for purely domestic reasons, it is promising to move from border measures and output-related payments to payments decoupled from production and targeted to specific objectives. In the context of international trade, a second big advantage of such policy reform is that distortions of production, markets and trade are reduced. This is why the reduction of border measures, i.e. tariffs and export subsidies in all forms, as well as the reduction of payments per unit of output or input, merits priority.

As far as the WTO categories of domestic support are concerned, policy reform in this direction also means moving support out of the amber (and possibly the blue) box and into the green box. In this context, concern is often voiced, in particular from the side of developing countries, regarding the phenomenon of "box shifting" (see, for example, Jank and Jales, 2003). In its simplest form, this criticism suggests that it doesn't matter in which form the governments of rich countries subsidise their farmers – all forms of support distort trade. Shifting support from the amber or blue box into the green box, as allowed by the AoA, doesn't improve the conditions on international markets, the criticism goes, and should therefore not be allowed. There is a grain of truth in this view. It is certainly the case, as confirmed by OECD research, that any payment made to a farmer is likely to have some effect on production. In that sense, a policy change that moves support from the amber to the green box is unlikely to eliminate, in a strict quantitative sense, all production and market effects. But OECD research has also shown that the production impacts of strongly decoupled policies, such as payments based on historical entitlements, and not related to current prices, are orders of magnitude below those of typical amber box measures, such as administered market prices and output payments (OECD, 2001a). From that perspective, any "box shifting" of this nature is beneficial for international markets as well as for the domestic economy. Such policy reform should, therefore, be encouraged. At the same time, along with policy reform in this direction, support can also be reduced because, as argued above, decoupled and targeted payments are more effective regarding both farm incomes and dealing with market failures.

Rules: The Support Jungle

As far as refinement of the rules in the AoA is concerned, it appears that the spotlight is on those regarding export competition. How can rules be formulated that extend beyond overt export subsidies and establish equivalent disciplines for other policies with potentially similar

effects, such as export credits, food aid and state trading enterprises? In addition, there is also the more fundamental issue of the definition of an export subsidy, or more specifically of what the relationship is between domestic support and export competition. This issue figured in the dispute on Canada's dairy policies, and from the media news on the as yet unavailable interim reports of the panels dealing with US cotton policies and the EU sugar regime, it appears that this issue played a role in those cases, too.

Negotiators in the UR aimed at a comprehensive set of rules and agreed separate disciplines for the three areas of market access, domestic support and export competition. Given the mechanics of economic relationships, it was clear from the beginning that there are overlaps between these three areas. For example, a domestic administered price above the world market level (covered under the AoA rules on domestic support) can be sustained only behind tariff protection (covered under rules on market access). If this price support results in surplus supplies on the domestic market, exports can only take place with export subsidies (covered under the rules on export competition). In such cases, a given economic phenomenon, resulting in a trade distortion, is disciplined, in the AoA, by more than one rule. The advantage may well be that this creates multiple security.

On the other hand, there are alternative policies with rather similar effects that the AoA covers in different parts of its rules, with the result that different reduction rates and degrees of stringency may apply. For example, a government payment per tonne of output has the same effect on domestic supply (though not on domestic demand) as an equivalent level of price support. However, while in an exporting country with domestic price support the exported share of domestic production is subject to the (product-specific) commitments on export subsidies, an output payment, including that on exported output, is submerged into the sector-wide commitment on domestic support. It would be difficult to argue that this is equivalent treatment of alternative forms of policies with essentially the same effects.

In the same context, it is clear that a watertight distinction between domestic support and export support is difficult to strike in exporting countries. Essentially, export support is the tip of the iceberg of domestic support. What makes a policy have an effect on exports is the incentive it provides, at the margin, to domestic producers (and/or any disincentive to domestic consumers). The implication for rule design is obvious: The tighter the disciplines are on domestic support, and in particular on domestic support for exported output, the less there is a need to rely on rules regarding export competition. In principle, appropriate disciplines on domestic support could substitute for export competition disciplines.

The same logic can also be extended to the relative effects of alternative forms of export competition. What counts here is the extra amount of output that is shipped abroad, over and

above of what would be the case in the absence of the policy measure concerned.[19] In the final analysis, this depends on any extra incentives to produce that domestic farmers receive as a result of the policy measure concerned. Even though the measure is implemented at the point of export (as opposed to a payment to domestic farmers), any incentive to domestic producers, and hence any additional exports, can only originate from an increase in the price these producers receive. In other words, a policy that does no more than make it easier for the importing country to buy the produce concerned, without raising the producer price in the exporting country, will not result in an expansion of exports from the country pursuing that policy.[20] From this perspective, too, it can be said that a tight discipline on domestic support (the "iceberg") might well capture the export competition phenomenon (the "tip of the iceberg"). Hence, sufficiently stringent and demanding rules on domestic support could well bring about equivalent discipline for all forms of export competition, without the need for specific provision regarding the individual export competition measures. Moreover, the link with tariffs, emphasized above, is relevant here too. In the absence of tariffs, domestic market prices cannot be lifted up by any policies. This adds further weight to the priority focus on market access.

Conclusions

The AoA concluded in the UR was a big step forward. Almost half a century after the formation of the GATT, it brought to an end the era in which agriculture had escaped most international disciplines. The price paid for this leap forward was a relatively generous set of quantitative reduction commitments that have often not yet constrained actual policies. In spite of this generosity, the existence of the new rules and commitments has already triggered some important policy reforms. And more reforms will follow if further reductions are agreed in the current round of negotiations.

In this round, agriculture is again one of the most difficult items on the negotiating agenda. Does that say the Uruguay Round has failed on agriculture? Quite the contrary. The AoA has laid the foundations that allow negotiators in this round to focus on the rates of reduction to be agreed. In the UR, agriculture was difficult because it was not clear how the rules should be formulated. In the DDA round, agriculture is difficult because the serious reduction business is

---

[19] In addition, there are also issues such as market displacement, which are not discussed here.

[20] As a matter of fact, this policy may allow the importing country to import more than it might otherwise have done, thereby raising global import demand. This would allow all exporters to ship more, including the exporting country pursuing the policy concerned.

about to begin. In that sense it can also be read as a reassuring sign that agriculture is generally considered to be one of the most challenging elements of the DDA negotiations: governments are aware of the fact that only a big step forward towards reducing protection and trade distorting support will be considered sufficient progress, and they are concerned about the political implications.

At the same time, the current difficulties should not cloud the historical perspective: the process of reform has much advanced. Anyone who in the mid-1908s, in the run-up to the UR, would have predicted that 20 years into the future the issue would not be whether there should be any effective disciplines on agriculture, but whether tariffs on farm products, all meanwhile bound, should be reduced according to the Swiss formula or by a flat rate of possibly 36%, or by some combination of these and other elements, would most certainly have been considered a naïve optimist.

It is appropriate that focus in the negotiations should turn to market access. Price support behind border protection and export subsidies, as well as other forms of directly output-related support, are neither effective nor efficient in reaching the objectives of agricultural policies. It is in the domestic interest of countries in the OECD area to reform these policies, and to move in the direction of decoupled and targeted payments, while at the same time achieving their policy objectives in agriculture with lower levels of support. It is good to know that such policy reforms, in the best domestic interest, also have the double benefit of greatly reducing distortions of production, markets and trade. Agricultural policy reform, therefore, has the potential of generating a win-win situation in the DDA negotiations: national policies become more effective, and in the WTO they allow to make progress, both in agriculture and in other sectors.

As far as WTO rules on agriculture are concerned, the situation is not static, either. An extension of rules on export competition is envisaged, to create equivalence between disciplines for export subsidies and those for export credits, food aid and exporting state trading enterprises, including the pledge to finally eliminate all such forms of government influence on export competition. At the same time, some findings in recent dispute cases have thrown new light on the relationships between domestic support and export competition. Conceptual thinking may be required on how the various support policies affect markets, and how these market effects can be disciplined in an equivalent way.

References

Diakosavvas, D. (2004), The Uruguay Round Agreement on Agriculture in Practice: How Open Are OECD Markets? In: M. Ingco and A. Winters (eds.), Agriculture and the New Trade Agenda. Cambridge: Cambridge University Press.

Jank, M.S., and M. de Queiroz Monteiro Jales (2003), On Product-, Box-, and Blame-Shifting: An Assessment of the Cancun Frameworks for WTO Negotiations on Agriculture. Paper presented at the Second IDB-CEPII Conference on "Economic Implications of the Doha Development Agenda for Latin America and the Carribean", Washington D.C., October 6-7, 2003.

Moyer, W., and T. Josling (2002), Agricultural Policy Reform. Politics and Process in the EU and US in the 1990s. Aldershot: Ashgate.

OECD (2001a), The Market Effects of Crop Support Measures. Paris: OECD.

OECD (2001b), The Uruguay Round Agreement on Agriculture. An Evaluation of its Implementation in OECD Countries. Paris: OECD.

OECD (2001c), Multifunctionality: Towards an Analytical Framework. Paris: OECD.

OECD (2002a), Agriculture and Trade Liberalisation. Extending the Uruguay Round Agreement. Paris: OECD.

OECD (2002b), Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation. Paris: OECD.

OECD (2002c), Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda. Paris, OECD.

OECD (2003a), Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation. Paris, OECD

OECD (2003b). Farm Household Income: Issues and Policy Responses. Paris, OECD

OECD (2003c), Multifunctionality: The Policy Implications. Paris: OECD.

OECD (2004), Analysis of the 2003 CAP Reform, Paris, OECD.

OECD 국가에서의 WTO 와 농업정책개혁: 성과와 전망

스테판 탕어만 (경제협력개발기구)

본 글은 2004 년 9 월 24 일 한국농촌경제연구원과 서울대 농업생명과학연구원이 공동 주최하는 "WTO/DDA 협상 및 농업정책 개혁" 국제 심포지엄을 위해 준비했습니다.

본 글은 "도하 협상에서의 개발 도상국: 농산물 무역, 서비스 무역, 회원국이 주도하는 WTO 운영"에 대해 2004 년 7 월2-3 일 이탈리아 플로렌스에서 개최된 회의와 관련해 유럽 대학 협회 심화학습을 위한 로버트 슈만 센터에 제출한 글과 내용이 매우 유사합니다.

초고 작성에 도움을 주신 카멜 카힐님과 드미트리 디아코사바스님께 깊은 감사 말씀 드립니다.

이 글에 언급된 견해는 저자 본인의 견해로 OECD 와 그 회원국의 입장을 대변하는 것이 아님을 밝힙니다.

머리말

우루과이라운드(UR) 농업협정(AoA)은 해외 농산물 무역에서의 심각한 왜곡을 해소하고 농산물 수출국에 대한 차별을 철폐하려는 최초의 의미 있는 시도였다. 이는 해외무역 질서에서 농산물에 대한 처우를 근본적으로 수정하였다. GATT 역사상 처음으로 농업 정책과 무역을 하나의 원칙 안에서 통제할 수 있게 됨으로써 이를 효과적으로 운영할 수 있게 되었다. 이러한 성과를 얻기까지 그 과정은 그리 쉽지 않았다. 농업에 대한 협상은 많은 논란을 야기했고, 매우 복잡했으며, 많은 노력이 요구되었다. 전체 우루과이라운드가 농업 부문에서의 난황으로 실패로 끝날 위기에 몰린 적도 여러 번 있었다. 본 협상이 종료될 수 있었던 것은 농업 관련 문제에 대한 타협안이 도

출되었기 때문이다.

그러나 우루과이라운드가 WTO 내의 농업 문제를 해결했다라는 희망은 얼마 가지 않아 사실이 아님이 판명되었다. 계속된 도하 개발 어젠다 (DDA) 협상에서 농업이 다시 화두가 되었고, 농산물 무역에 대한 회의의 진전과 정체가 전체 협상의 운명을 결정하는 중대한 영향을 미치게 되었다. 첨예한 긴장감과 지지부진한 협상이 지속되고 협상 결렬의 위험마저 감도는 가운데, 결국 농업 부문에서 결론에 도달했고, 2004 년 7 월에 최종 기본안이 제네바에서 도출될 수 있었다. 이는 DDA 협상이 지속될 수 있는 토대를 마련하였다. 제네바에서 마련된 농업 기본안은 중대하고 환영 받을만한 진척으로, 합의한 특정일까지 수출보조금 및 기타 수출 경쟁조치를 철폐하겠다는 약속을 포함해 상당히 고무적인 요소가 많이 포함되어 있었다. 그러나 이렇게 힘겹게 얻어낸 동의는 여전히 WTO 회원국들이 2003 년 3 월까지 협의할 수 있을 것이라 믿었던 당초의 일정 보다 훨씬 늦은 것이었다.

농업이 다시 넘기 어려운 장애물로 등장한 이유는 무엇인가? 만약 그간 이룬 모든 성과에도 불구하고 우루과이라운드가 농업에서 미완의 결과만을 남겨 놓을 것인가? 새로운 질서가 그다지 효과를 보지 못했는가? 아니면 감축 약속이 문제가 되었나? 본 협상의 우선 순위는 무엇이며 앞으로 협상이 진전될 가능성은 있는가? 본 글은 이러한 질문에 대해 논의하는 가운데 우선 새로운 AoA 가 체결된 이후 OECD 내의 경제 정책이 어떻게 전개되었는지 알아보면서, 우루과이라운드의 성과가 무엇인지 살펴보겠다. 제한적인 성과만이 있었다는 것을 염두에 두고, 본 글은 이것이 우루과이라운드에서 합의된 규칙 때문에 비롯되었는지 아니면 감축 약속에서 부여된 감축량에 대한 부담 때문이었는지 그 여부를 알아볼 것이다. 본 글에서는 감축 의무에 초점을 맞추어 국경 조치 및 생산기반 지급을 최우선으로 생각해야 한다는 것을 주장하고자 한다. 또한 규칙의 미래와 관련해 수출경쟁과 국내보조 사이의 경제적 관계에 대해서 알아보고 결론을 맺겠다.

우루과이라운드 이후 OECD 지역의 농업 정책

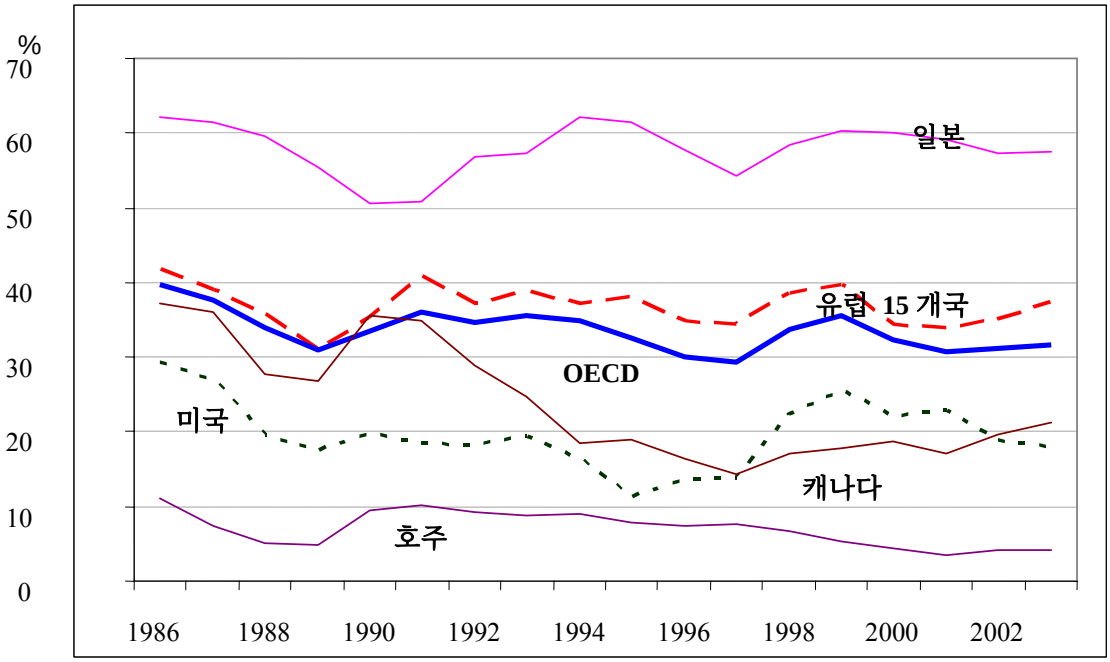
AoA 서문에는 공정하고 시장 지향적인 농산물 무역 체계와 개혁을 수립하는 장기 목적과 이를 위해 농업지원과 보호를 실질적으로 상당수준 감축하는데 있음을 밝히고 있다. 산업 국가들의 농업 정책이 이러한 목표를 달성하였는가? 농업 지원요소는 OECD 가 정기적으로 측정하는 농업 지원을 일컫는 것으로 우리는 이를 통해 약간의 통찰력을 얻을 수 있다.

OECD 는 생산자 지지 추정치(PSE: Producer Support Estimate)에 근거하여 개별 농민 소득에 직접적인 영향을 주는 정책에 의한 이전을 정리해 보았다. PSE 는 OECD 의 농촌지원통계 중 가장 뛰어난 지수이다. 화폐가치로 측정된 PSE 에 따르면, 2003 년도

OECD 의 30 개 회원국은 자국 농민에게 미화 2,570 억 달러[21]를 제공했다. 절대 금액에 비해 농민 소득에서 어느 정도의 비율을 차지하는지를 나타내는 %PSE 는 보다 정확한 정보를 제공한다. 2003 년 %PSE 는 32%를 기록하였고, 이는 곧 OECD 지역 회원국 농민의 모든 평균 수익 1 달러에서 32 센트는 정부 정책으로 발생했으며, 나머지 68%는 시장에서부터 생성되었음을 의미한다. 이는 우루과이라운드 (1986-88)가 시작될 때의 상황과 비교해 봤을 때 거의 유사한 수치이다. 당시 OECD 지역 내의 %PSE 는 37%였다.

시간 경과에 따른 지원 형태의 변화 추이를 살펴보면 OECD 총 회원국에서 %PSE 가 약간 감소한 것은 1986 년에서 1989 년으로 우루과이라운드의 상반기 동안이었다. 그때부터 지원수준이 약간 변동되었으나 감소 경향은 보이지 않았다(그림 1). 그러나 국가간에는 상당한 차이가 나타났다. 어떤 국가의 경우 지난 15 년 동안 지원이 상당히 감소하셨다. 초기에 지원 수준이 상당히 감소하다가 보고서에서처럼 나중에 지원을 늘린 경우도 있다. 전반적으로 우루과이라운드 AoA 의 감축 의무가 예를 들어 1995 년에 효력을 발생한다고 했을 때 OECD 지역 내 농가지원은 감소하지 않았다. 실제로 이 기간 일부 OECD 국가에서의 지원은 눈에 띄게 증가 하였다.

그림 1: OECD 국가의 농촌 지원 및 % PSE 로 표시된 국가 내 소득

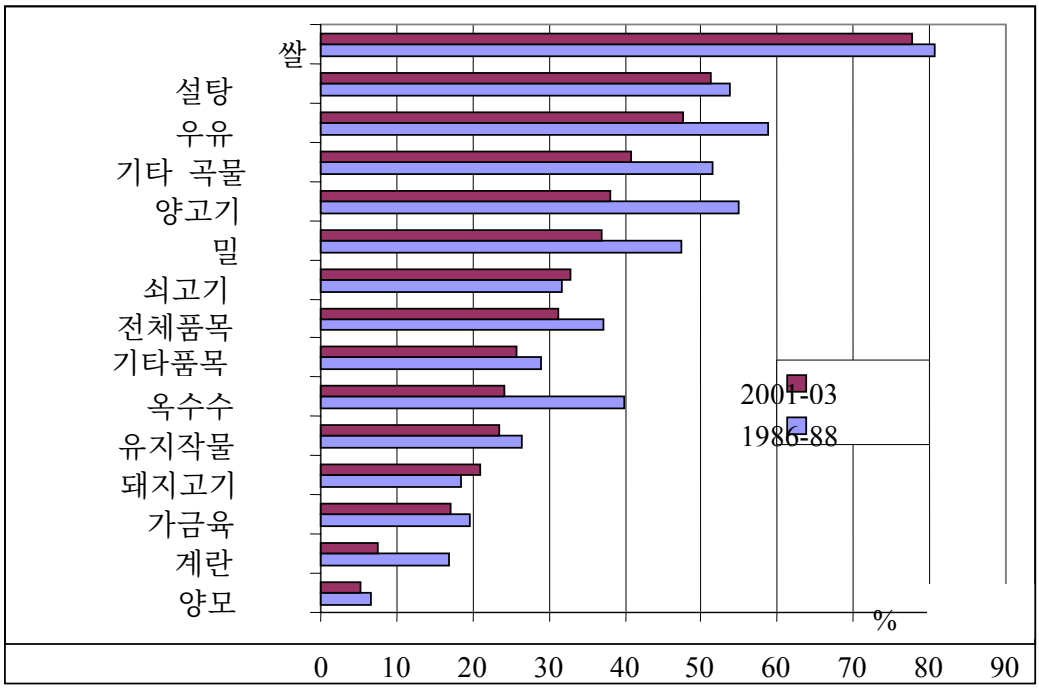


자료: OECD, PSE/CSE 데이터베이스, 2004 년 파리.

[21] OECD 30개 회원국 중 15개국이 EU 회원국이다. 농업 지원을 측정하는데 있어 EU는 모든 EU 회원국이 공통농업정책의 영향을 받기 때문에 하나의 단위로 간주된다.

각 품목에 대한 지원 구성비를 보면 우루과이라운드 이후 크게 변하지 않음을 알 수 있다(그림 2). 가장 많은 지원을 받고 있는 3 가지 농산물은 쌀(80% PSE), 설탕, 우유(나머지 설탕과 우유는 거의 50%)이다.

그림 2: 품목 별 PSE (OECD 평균 총 농가수취액 비중 (%))



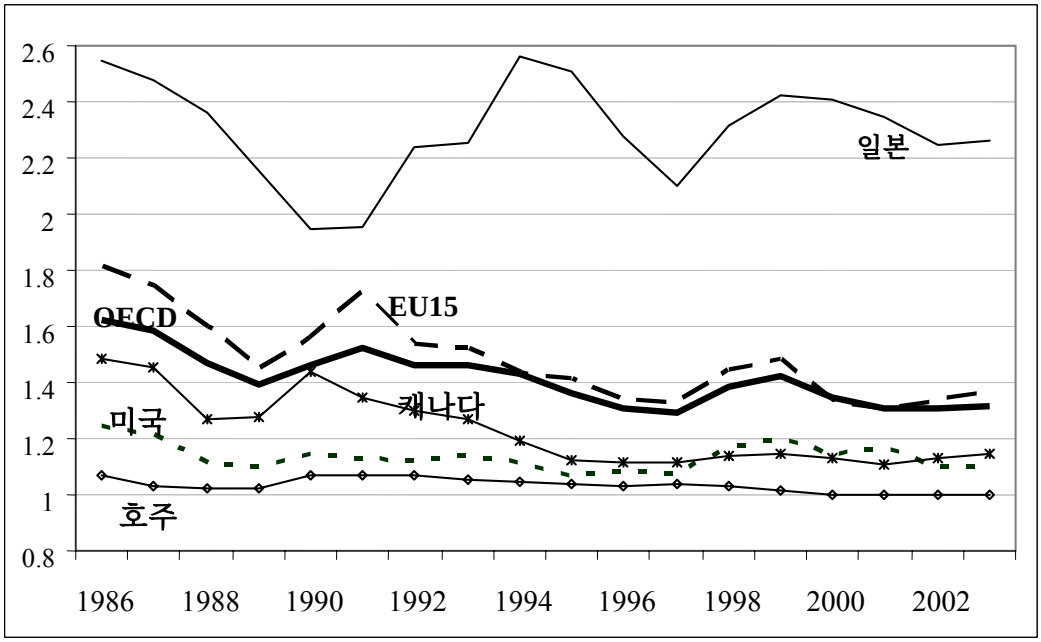
자료: OECD, PSE/CSE 데이터베이스, 파리, 2004.

농업 보호 수준을 낮추려고 했던 우루과이라운드의 목표는 무엇인가? 관련 지표로는 현 생산량의 톤당 정부지출을 포함해 생산자가 받게 되는 평균 가격 (농가판매 단계)과 국경 가격 (농가판매 단계) 사이의 비율을 측정한 생산자 명목 보호계수(NPC*p*)가 있다. 그림 3 에서도 나타난 바와 같이 OECD 국가 전체 수치는 계속 개선되고 있다. 1986 년 OECD 국가의 국내 생산자 가격은 세계 시장 가격보다 평균 63% 높았으나 2003 년까지 가격은 31%로 절반이 되었다. 또한 이러한 감소세의 상당부분은 우루과이 협상이 여전히 진행중인 기간에 발생하였다. 이행되기 전인 1994 년 OECD 국내 생산자 가격이 여전히 국제 시장 수준보다 43% 높았고, 이행 기간에도 추가적인 진전이 있었다. 지원 수준의 경우 개별 OECD 국가 간 시장 보호에서는 명백한 차이가 있었고, 또한 장기간에 걸친 보호 역시 국가마다 달랐다. 그러나 시장 보호를 줄이려는 측면에서 OECD 지역 내 상당한 진전이 있었다.

지원 수준이 거의 감소하지 않았으나 OECD 농업에 대한 시장 보호 수준이 하락한 것으로 보아 시간이 지나면서 정책 변화가 있었음을 짐작할 수 있다. 생산자 지지 추

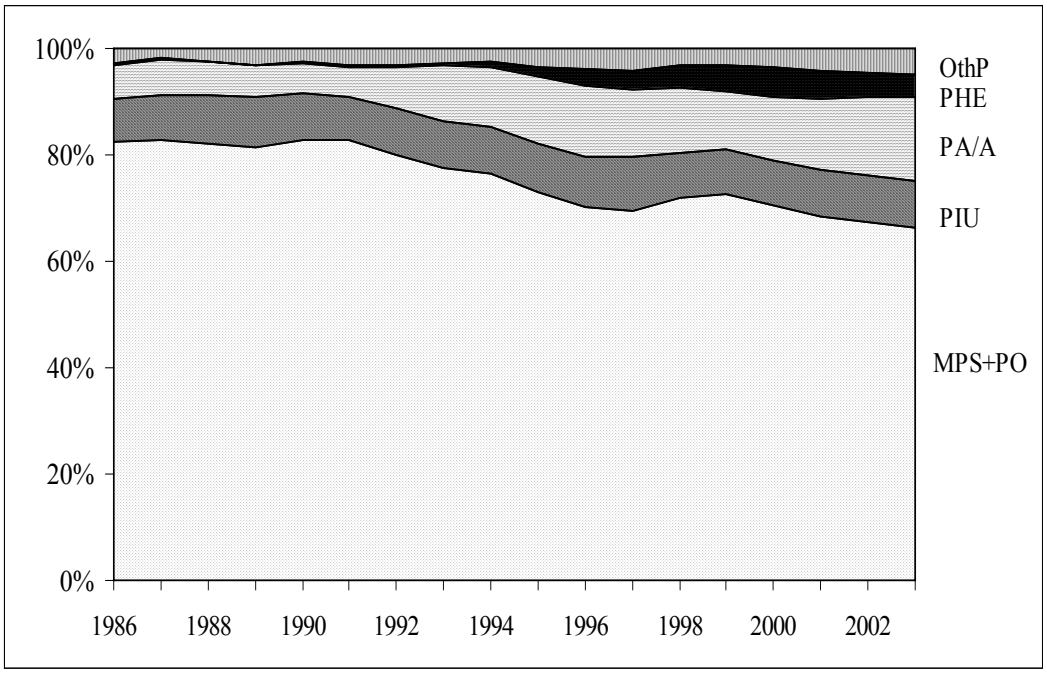
정치에 나타난 바와 같이(그림 3), 개별 농민에게 직접 소득이전을 제공하는 다양한 조치들이 전개됨에 따라 이런 정책구조가 변화된 것으로 판단된다. 특히 시장가격지지(MPS)와 생산량(PO) 톤 당 지불의 형태를 띠던 전체 OECD 생산자 지지 비율이 크게 감소하여 1986 년의 83%에서 2003 년에는 66%로 떨어졌다. 이는 시장 보호가 줄었음을 나타낸다. 이러한 감소는 시장가격지지와 생산량 기준 보조금 지불이 가장 생산과 무역을 왜곡할 수 있는 농업 정책(OECD, 2001)에 속하기 때문에, 이러한 감소는 매우 중대한 결과라 할 수 있다. 그러나 여전히 OECD 생산자 지원의 2/3 는 여전히 이러한 형태로 제공되고 있다는 사실도 언급할 필요가 있다.

그림 3: OECD 국가 내의 생산자 가격 보호 (생산자 명목 보호 계수), 모든 품목에 대한 평균



자료: OECD, PSE/CSE 데이터베이스, 파리, 2004.

그림 4: 생산자 지지 추정치 구성요소, OECD 종합
(전체 PSE 에서의 개별 정책 비율)



주: 약자에 대한 설명은 텍스트 참조.
자료: OECD, PSE/CSE 데이터베이스, 파리, 2004.

투입재 사용기준 직접지불(PIU)은 역시 강력한 시장 교란(OECD, 2001a)을 유발할 수 있으며, 총 생산자 지지에 대해서는 2003 년 대략 9%로 거의 일정한 비율을 차지하고 있다. 경지면적과 가축두수 기준 직접지불(PA/AN)이 총 생산자 지지에서 차지하는 비율은 1990 년대 초기부터 확대되어 왔다. 2003 년 면적 및 가축두수 기준 직접지불은 OECD 생산자 지지의 16%에 해당한다. 이러한 종류의 지급은 생산과 분리되어 있지만 여전히 시장 및 무역에 심각한 영향을 미치고 있다 (OECD, 2001a). 과거 실적 (historical entitlements, PHE) 기준 지불은 더욱 생산과 분리되고 왜곡이 적은 방법으로, 시장 및 생산기준지지의 대가로 생산자 지지에서 차지하는 비중이 확대되었다. 2003 년 생산자 지지의 4%를 기록했다.

1990 년대 초반부터 OECD 의 농업 정책 구성에 눈에 띄는 변화가 있었다. 일부 조치들은 상당히 무역 왜곡적인 가격 및 생산량 보조에서 보다 생산과 분리되어 생산 및 무역 왜곡이 덜 발생하는 방향으로 전개되었다. 발생 정도는 국가마다 확연히 다르게 나타나고 있다. 예를 들어 일본에서 모든 생산자 지원의 97%는 여전히 가격 지지, 생산 및 투입 연동 지불의 형태로 나타나고 있으며 1980 년대 중반부터 이런 추세는 변하지 않고 있다. 반면 미국에서는 PSE 에서 왜곡을 초래하는 지지형태가 차지하는 비율은 다소 감소했으며 (1986-88 의 70%에서 2001-2001 년 65%), 유럽에서도 상당부분 감소하였다 (96%에서 68%). 정책 변화가 계속되고 있지만 모든 국가가 같은 방

향으로 움직이는 것은 아니다. 예를 들어 2002 년 통과된 미국의 농업법은 긴급 지불을 통해 과거 수년간 제공된 높은 보조 수준을 유지했고, 생산과 분리된 지원으로부터 역행하는 수단이었다(OECD, 2003a). 반면 EU 의 공동농업정책 개혁은 2003 년에 단행되었고, 미국보다 놓은 수준의 지원이 그대로 유지 되는 반면 생산과의 연동보다는 분리된 지원 쪽으로 상당히 선회했다는 점에서 큰 의미를 갖는다(OECD, 2004).

정리하자면 농업 정책의 점검과 평가에 대한 OECD 의 작업에서 사용된 것처럼 지원이라는 차원에서 보았을 때 우루과이라운드 AoA 의 목적이 OECD 국가 내에서 어느 정도 달성이 되었는가에 대해서는 의견이 분분하다. 전반적으로 농업 지지의 수준은 우루과이라운드 협상이 시작된 이래 약간 감소하였다. 정책 도구의 성격에 대해서는 진전이 있었다. 시장가격지지 및 생산량 연동 지불과 같은 생산 및 무역을 크게 왜곡시키는 정책들이 눈에 띄게 감소하고 있으며, 생산과 더욱 분리된 지지 형태로 가고 있다. 반면 가격 및 생산량 연동 지지, 투입재 사용에 기준한 지불은 여전히 OECD 지역 내에서 실시되는 모든 농업지원 중 가장 큰 부분을 차지하고 있다. OECD 국가에서 나타나는 전반적인 경향을 보면 개별 국가간의 차이가 확연하다는 것이다. 특히 생산자지지의 경우 일부 국가에서는 급속도로 감소하고 있는 반면 다른 국가에서는 아직도 높은 수준을 보이고 있으며, 생산과 연동된 지지를 중단하려는 노력은 국가마다 각기 다른 속도의 진도를 보이고 있다.

규정인가? 감축 의무인가? – 문제의 근원

일부 개선이 되었고, EU 에서 실시된 개혁을 비롯해 최근 개혁 결정이 내려졌음에도 불구하고 AoA 가 OECD 지역에서의 근본적인 농업 자유화를 가져왔다고 말할 수는 없다. 근본적인 변화가 부족했기 때문에 개발 도상국의 실망의 빛이 역력했다. 이러한 실망은 농업에 대한 갈등을 심화시켜 DDA 협상의 상당 부분에 영향을 미쳤고 칸쿤 회의에서 상당한 영향을 가져온 것으로 알려져 있다. 우루과이라운드의 결과 농업 부문에서 상당한 진전이 있었음에도 불구하고 실제 정책 변화와 자유화라는 측면에서는 성과를 거두지 못했다. 왜일까? 여기에는 몇 가지 이유가 있다.

우선, 국가들은 우루과이라운드에서 수립된 새로운 농업규범을 무시하였기 때문으로 볼 수 있다. 그러나 주지하는 바와 같이 이것이 원인인 것처럼 보이지는 않는다. 예를 들어 AoA 의 이행을 위한 WTO 농업 위원회의 토의는 매우 순조롭게 진행되었다. 또한 AoA 의 핵심 규정에 대해 공식적인 분쟁건수가 발생한 것은 일부에 불과했다. 이러한 일부 분쟁은 WTO 내에서 향후 농업을 다루는 모습을 짐작할 수 있었으며, 여기에 대해서는 차후에 자세히 설명하겠다. 그러나 다수의 국가들이 새로운 규정을 무시했기 때문에 AoA 가 별다른 영향력을 미치지 못했다라고 말할 수는 없다.

그렇다면 이 상황을 설명할 수 있는 두 가지 타당한 이유는 다음으로 압축된다. 첫째, 우루과이라운드에서 합의된 새로운 농업에 대한 규칙은 부족한 점과 허점이 많다는 것이다. 둘째, 관세 및 보조금에 대한 감축 의무가 AoA 하에서 부여되었으나 이는 너무나 관대한 처사였기 때문에 여전히 높은 수준의 보호와 지지가 제공되었다는 것이다. 이 두 가지 가능한 이유 중 어느 것이 보다 직접적인 원인인지 알아야 향후 협상에서 보다 많은 진전을 달성할 수 있을 것이다. 이해 당사자들은 규정을 새롭게 다듬거나 혹은 대폭적인 감축에 합의하는데 중점을 두어야 할 것이다. 따라서 이 두 가지 타당한 이유 중 먼저 두 번째 이유부터 살펴보기로 하겠다.

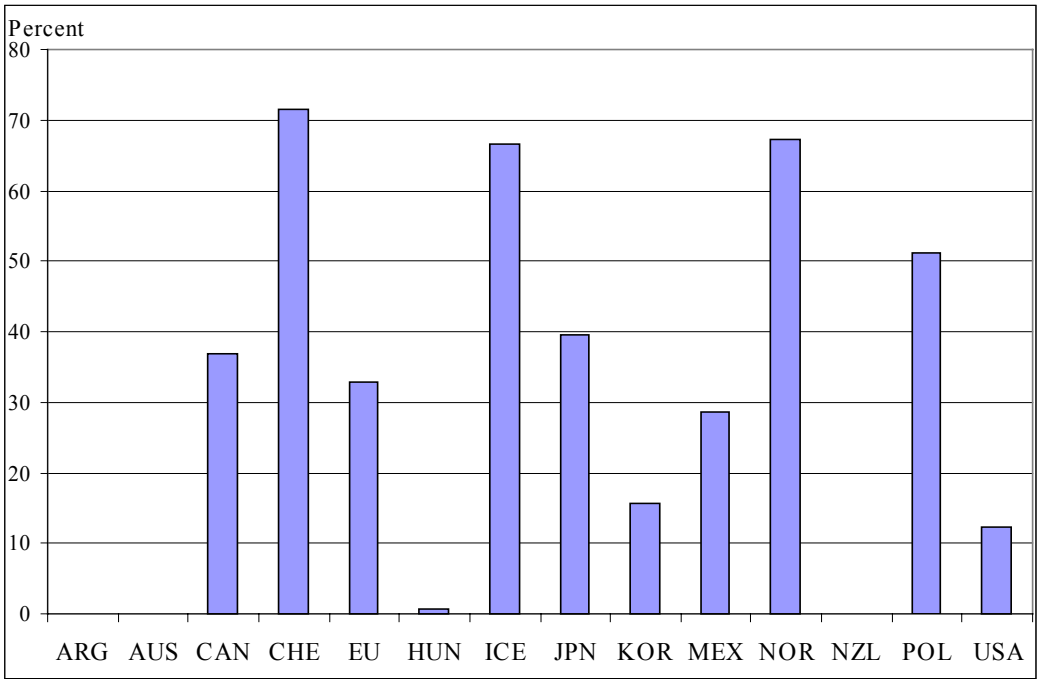
우루과이라운드에서 합의된 양적 감축약속이 너무 느슨해서 회원국의 정책을 효과적으로 구속시키는데 역부족이었다는 것이 사실일까? 여러 경우에 있어 이는 사실이며 다수의 분석 보고서에서도 이를 확인할 수 있다 (예를 들어 OECD, 2001b, 2002a, 2002b와 Diakosavvas, 2004). 이를 뒷받침 해주는 몇 가지 지표를 들어 보겠다.

시장 접근 관련 다수의 농업 관세는 여전히 매우 높은 장벽으로 존재한다. 다수 OECD 국가의 이행계획서를 보면, 모든 농산물 관련 관세의 비율이 100%를 상회하는 고관세(mega-tariff)를 보인다(그림 5). 사실 이러한 관세는 엄청나게 높은 것으로, 주어진 범위로 관세를 줄이는 것은 관세에서 약간의 거품을 제거하는 것이며 국내 가격 및 무역의 흐름에는 큰 영향을 미치지 않는다. 높은 관세로 곤란을 겪는 수출국은 우루과이라운드에서 합의된 최소 시장접근 약속에 큰 관심을 갖는다. 그러나 결국 새롭게 수립된 시장접근물량(TRQ)은 쿼터 내 관세가 (within-quota tariff)가 “일반” 관세 보다 훨씬 낮음에도 불구하고 지금까지 충분히 이행되지 못해왔다(OECD, 2002a). 이렇듯 낮은 이행률(fill rate)에 대해 의혹과 정치적 분쟁이 농후한 가운데 이 분야에 대한 조사가 필요하다.

국내 보조의 경우 의무 수준이 너무 높게 책정되어 있어 대부분의 경우 초기 수준 및 최종감축수준이 실제 정책이 요구한 것 보다 더 많은 운신의 폭을 허용하게 되었다. 이는 매우 작은 규모의 국내 보조의무가 이행된 국가 혹은 해당 연도에서 상당히 높은 비율로 나타나고 있다. 전체적으로 볼 때, OECD 지역에서 현행 총 AMS의 수준은 1995년에서 1999년 사이의 평균 AMS 의무의 56% 이하였고, 2000년 수치의 45%에 불과했다(그림 6). 비록 WTO에서 합의된 국내보조 의무가 다수의 국가에서 구속력이 없지만, WTO 규칙 아래서 정의된 바대로 구속력 있는 국내보조의 실제 수준은 이행 기간 동안 여전히 감소했고, OECD가 조사한 바에 따르면 경제적 지지 수준보다 훨씬 감소하였다. 물론 이를 해석하는데 있어서 현행 총 AMS (Current Total AMS)의 중요한 요소인 시장가격지지는 WTO의 목적을 위해서는 관리가격 (administered price)과 고정 참고가격 사이에서 측정되어야 함을 기억해야 한다. 또 다른 흥미로운 사실은 OECD 지역의 허용대상 보조(green box)의 전체 수준이 AoA 이행이 시작된 이래 거의 변화가 없다는 것이다. 달리 말해 OECD 전체로 보면 보조의 상당 부분이 WTO 허용대상 보조로 이동하지는 않았다. 비록 모든 허용대상 보조 통보의 상당 부분을 차지

하는 미국에서의 국내 식량 원조를 무시하더라도 이는 여전히 사실이다. 대다수 OECD 회원국이 최소허용보조(*de-minimis)*를 사용하는 경우가 최근 증가함을 알 수 있다. OECD 총합이 증가하고 있기 때문에 개별 국가 사이에서 나타나는 국내 지원 의무를 사용함에 있어서의 심각한 차이점은 나타나지 않고 있다. 예를 들어 미국에서 현행 총 AMS 는 국내보조 의무의 27%에서 2000 년에 88%, 2001 년에 75%로 상승했다.

그림 5: 해당 국가의 고관세 현황, 관세화대상 농산물의 비중 (2000 년)

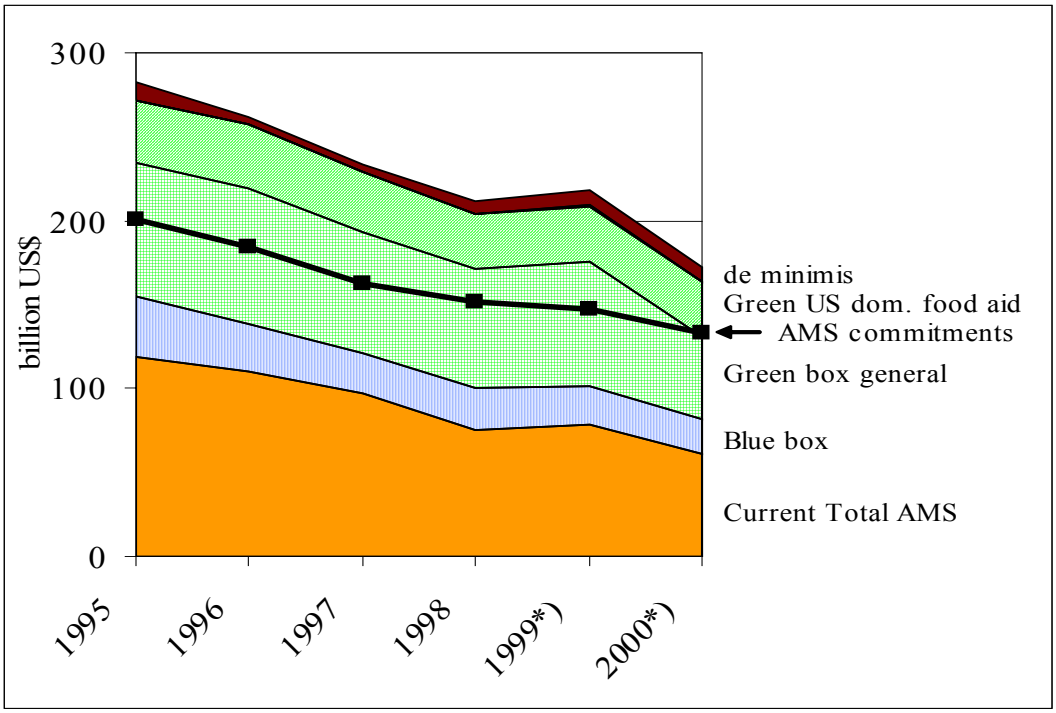


주: 고관세란 100%혹은 100%보다 큰 관세를 말한다.
자료: AMAD 데이터베이스에서 추출한 3,152 개의 관세라인을 기초로 한 OECD 통계.

수출 보조금 지급 관련 의무는 일반적으로 우루과이라운드에서 협의된 새로운 양적 원칙 중 가장 구속력이 있는 것으로 간주된다. 수출 보조금 지급의 전체 사용 빈도를 보면 WTO 회원국들이 지적한 바와 같이 전체 의무와 비교했을 때 이러한 견해가 맞다는 것이 확실하지 않다(그림 7). 그러나 EU 는 밝혀진 수출 보조금 지급건 중 가장 많은 부분을 차지하고 있음을 확연히 알 수 있다. EU 의 경우 수출보조금 약속의 경우 일부 생필품 부분에서 운신의 폭이 줄어들었고, 이는 다수의 제품에 대해서도 정량적인 약속을 하는 것으로 나타나고 있다 (그림 8). 반면 EU 에서는 수출 보조금 약속이 최근 별로 사용되지 않는 분야가 있다. 일반적으로 EU 가 사용한 수출 보조금은 최근 눈에 띄게 감소하였고 이는 WTO 에서 전반적으로 감지되고 있다. 국제 시장 상황뿐 아니라 EU 의 공동 농업 정책 개혁이 진행되면서 이러한 감소가 촉진되고 있다. WTO 는 이러한 개혁을 돕는 동인이며 (Moyer and Josling, 2002), 다른 국가에서의

정책 변화를 유발하고 있다. 이 때문에 우루과이라운드는 농업 정책을 마련할 때 영향력을 행사할 수 있다.

그림 6: 국내보조 및 WTO 약속, OECD 전체

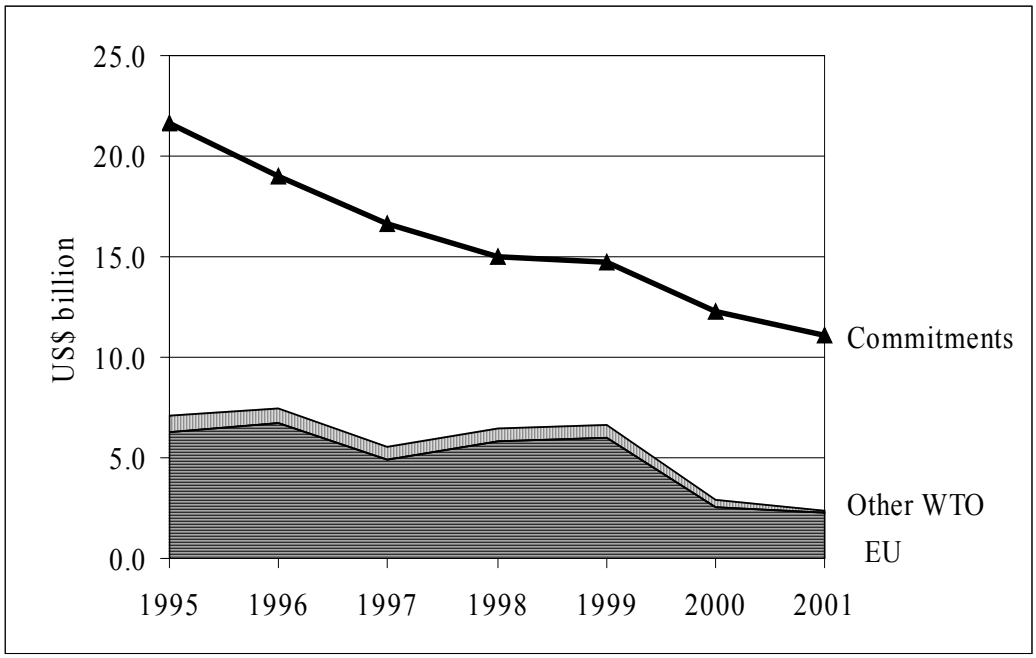


주 1) 1999 년과 2000 년 통보는 헝가리, 멕시코, 스위스를 포함하지 않았다. 2000 년 통보에는 캐나다와 일본이 포함되어 있지 않다.

주 2): 개별 OECD 국가가 발표한 국내 보조 수준과 이들의 AMS 약속은 해당 연도의 환율을 이용해 미화로 표시되었다.

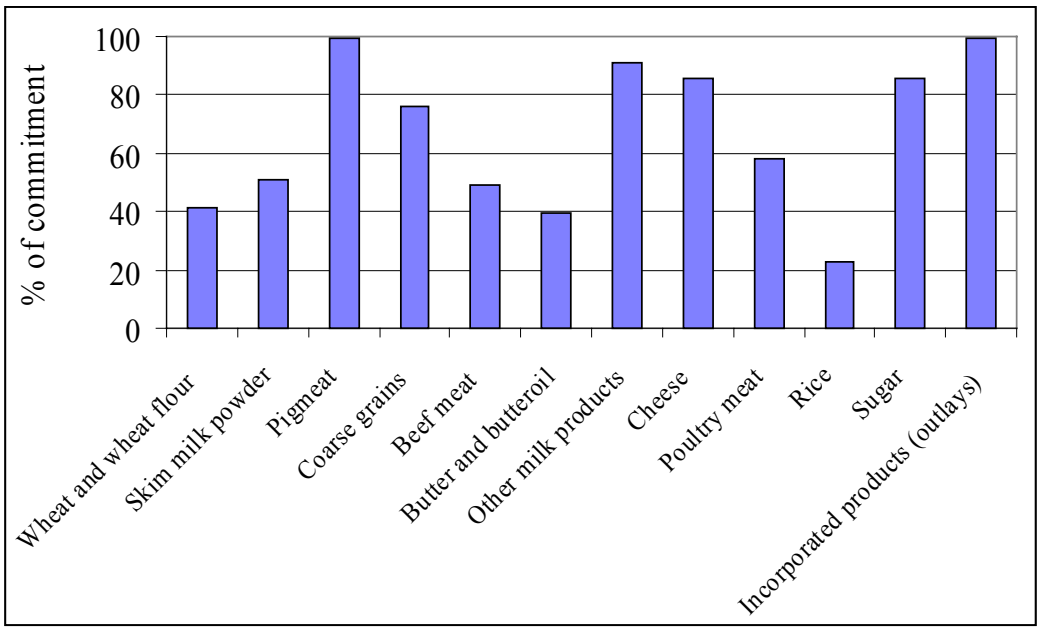
자료: WTO

그림 7: 수출 보조금 지원: 모든 WTO 회원국의 총 약속



주: 1999 년, 2000 년, 2001 년 통보에는 사이프러스와 베네수엘라가 포함되어 있지 않다.
2000 년과 2001 년도 통보에는 호주가 포함되어 있지 않다..
자료: WTO

그림 8: EU 의 수출 보조금 지금 현황: 약속이행실적, 2002-02 평균.



자료: EU 에 대한 WTO 통보자료

우루과이라운드 농업협상에서 양적 감축약속이 합의되었음에도 불구하고 정책은 구속을 받지 못했다. 이것이 바로 AoA 가 OECD 지역에서 농업 정책을 크게 변화시키지 못한 주요 원인으로 거론되고 있다. 새로운 의무가 법적 구속력을 갖지 못했고, 이는 WTO 농산물 무역 및 정책에 대해 새로운 법적 토대를 받아들인 결과 치러야 했던 대가였다. 그러나 감축 의무에 대해서는 현재 협상에서 진전을 볼 수 있으며, 이 주제에 대한 일부 의견에 대해서는 다음 장에서 거론하기로 하겠다.

우루과이라운드에서 합의한 양적 감축약속이 상당한 수준을 내포하고 있는 반면, AoA 규정들은 허점이 많다고 말할 수는 없다. 비록 일부 문제가 남아있기는 하지만 전체적으로 잘 적용 되고 있다. 예를 들어 국내보조 규정에 따르면, 실제 생산자 가격에 대한 효과 없이 관리가격이 철폐되도록 품목별 정책을 변화시킴으로써 통보된 보조를 감축할 수 있다. 다른 경우에서도 적용되어 그림 6 에 나타난 현행 총 AMS 를 줄이는 역할을 담당했다. 또한 수출 보조금에 대한 규칙을 해석하는데 있어 일부 문제가 분쟁 사례를 통해 명백히 나타나고 있다. 또한 명백한 수출 보조가 AoA 에서 규범화의 대상이 된 이후 다른 비슷한 형태의 수출 경쟁에 대한 내용이 현재 진행중인 협상의 주요 쟁점이 되었다. 수출 경쟁 규칙과 관련된 이러한 이슈들은 본 글의 뒤 부분에서 거론하기로 하겠다.

감축 약속: 국경 조치 및 생산 기준 보조 중심으로

기존의 양적 감축약속이 상당한 수준을 포함한다는 점을 고려할 때 현재의 협의에서 추가 감축에 대해 합의에 도달할 필요가 있다는 것에 대해서는 전체적인 동의가 있을 것으로 본다. 사실 지금까지 제시된 제안을 보면 이번 감축은 우루과이라운드에서 제시된 것 보다 더 큰 것 같다. 또한 2004 년 7 월에 합의된 기본합의안에서 수출보조와 다른 형태의 수출경쟁을 철폐하는 것에 대한 합의가 있을 것으로 본다. 비록 어느 정도 감축할 것인가에 대한 본격적 논의가 시작된 것은 아니지만 최근 시장 접근 문제, 특히 각국 감축 공식에 대해 많은 관심이 쏠리고 있다. 이는 농산물 분야에서 국경 조치를 제거하는 것에 초점을 맞추는 경우 많은 이익이 있다는 점을 고려하면 긍정적인 사건이라 하겠다.

OECD 조사 및 이를 바탕으로 모든 OECD 회원국간에 합의된 정책 결론에 따르면 국경 보호 및 수출 보조와 별개로 유지되고, 국내 생산자에게 제공된 가격지지가, 농산물 정책의 목표 달성에도 비효율적이라고 권고한 바 있다. 따라서 전적으로 국내용이 목적이라면 국경조치를 감축하는 것이 농업 정책 개혁에 최우선 과제라고 본다. 이는 생산량 톤 당 혹은 투입 단위당 정부가 지급한 보조금에도 마찬가지로 적용된다.

그 이유는 매우 간단하다.[22]

농업분야에서 각국의 정부가 추진하는 가장 중요한 목표는 두 가지 분야로 요약된다. 농가소득 보장과 시장 실패 교정을 지원하는 것이다. 농가소득 보장을 위해 가격과 생산량을 지원하는 것은 불필요하고 비효율적이며 불평등하다. OECD 지역 내 일반적으로 농가소득 문제는 없기 때문이다. 대다수 OECD 국가에서 농가 소득은 다른 경제 분야의 소득과 비슷하거나 더 높은 수준이며, 농가 소득이 떨어지더라도 그 차이가 그리 크지는 않다. 가격 및 생산보조는 농가 소득 지원을 위한 방법으로는 비효율적이며 이는 본 정책을 통해 농업으로 이전되는 금전적 지원의 아주 적은 부분만이 농민의 주머니로 가기 때문이다. 일반적인 경우 가격 지원으로 농가에 1 달러의 수익이 추가적으로 발생했다고 할 경우 이중 25%만이 농가 소득에 더해지게 된다. 나머지 75%는 결국 땅 주인이나 투입 산업으로 흘러가거나 투입 자원 비용으로 사라지게 된다(OECD, 2003b). 이런 가격과 생산 보조 방법은 농민이 생산량을 늘릴 유인이 발생함에 따라 생산량을 늘리기 위해 농민은 더 많은 토지와 중간 투입물을 사용하기 때문이다. 이렇게 되면 투입물의 가격이 상승하게 되고, 판매가 지원으로 농민이 추가적으로 올리게 되는 소득의 상당 부분은 결국 상승된 투입물 가격에 대한 비용으로 지출되는 것이다. 결국 가격지지를 통해 소비자와 납세자로부터 흘러온 농민에게 창출된 추가 소득의 25% 만이 농민과 그의 가족에게 돌아가게 된다. 가격 및 생산 보조를 통한 농가소득보장 정책은 불평등을 야기한다. 이런 형태의 지원은 필요에 의해서라기보다는 생산량에 따라 지원이 배분되기 때문이다. 규모가 큰 농장일수록 더 많은 지원을 받게 되며, 많은 지원을 받는 농장은 해당 소득 지원이 가장 필요한 가장 빈곤한 농민이 소유하는 농장이 아닌 경우가 많다. EU 에서 규모가 큰 상위 25%의 농장이 전체 정부 지원의 70%를 받고 있으며, 미국의 경우 상위 25%의 농장이 정부 지원의 90%를 가져가고 있다(OECD, 2003b).

시장 실패를 교정함에 있어 농업 정책은 긍정적, 부정적 외부효과(예를 들어 생물다양성 및 환경에 농업이 미치는 영향) 및 공공재(환경 보존 혹은 식량 안보 제공)와 관련된 목적을 추구한다. 그러나 가격 및 생산 보조는 상기의 시장 실패를 교정함에 있어 별다른 성과를 내지 못한다(OECD, 2003c). 농업 생산 확대 및 집중화로 야기될 수 있는 부정적인 외부 효과들은 실제로 이런 정책을 취함으로써 더욱 악화된다. 농업이 가져올 수 있는 긍정적인 외부효과 및 공익적 기능의 경우 농업 생산물의 양과 비례하여 발생하는 것은 아니며, 따라서 생산량 증대를 위한 가격 및 생산보조는 소기의 목적 달성에 그다지 많은 도움을 주지 못하며, 대부분의 경우 서비스 제공에 따라 직접지불을 제공하는 것보다 효율이 더 낮게 된다. 일부 특이한 경우 예를 들어 매입 계획에 포함된 거래 비용이 너무 높을 경우 생산보조가 선호되는 방법일 수 있다.

---

[22] 본 글의 뒤 부분에는 "OECD 회원국의 농업 정책: 긍정적인 개혁 의제" (OECD, 2002c)에 대한 보고서에서 제시된 주요 내용이 언급되어 있다. 본 보고서는 본 글의 주장을 지지하는 정량적 정보를 제공하고 있으며, 비슷한 문제를 보다 상세히 다루고 있는 다른 OECD 보고서를 언급하고 있다.

다시 말해 가격지지를 제공하기 위해 이행된 국경조치와 생산량과 관련된 국내 직접지불은 농업의 다기능과 관련된 목적을 추구하는데 있어 효과적이지 못하다는 것이다.

그렇다면 시장에 맡겨 둘 수 없는 농업 문제를 처리함에 있어 무엇이 현재의 가격 및 생산보조 정책의 대안이 될 수 있을까? 생산에 대한 지원을 중단하는 것이 농업정책의 국내 기능을 향상시키는데 있어 가장 우선적으로 취해져야 한다. 농가소득의 경우 생산량에 기초한 보조가 더 이상 제공되지 않을 경우 효율이 더 좋아질 것이다. 예를 들어 가격 또는 생산 보조에 비해 과거실적(historical entitlement)에 바탕을 두고 지불을 하는 경우 소비자와 납세자가 지출한 1 달러에 대해 농민이 더 많은 금액을 가져갈 수 있게 된다. 지급 대상에게 직접 지불하는 것 역시 매우 유용한 방법이다. 모든 경우에 있어 이는 농산물 가격 및 생산량 지원에 비해 훨씬 더 효율적이다.

따라서, 국내적으로 국경조치와 생산기준보조를 사용하지 말고, 생산과 분리되고 특정 목적에 맞추어진 지급 방식으로 변경하는 것이 좋다. 국제무역이라는 맥락에서 볼 때 이러한 정책 개혁을 통해 생산, 시장, 무역의 왜곡을 줄일 수 있다. 이러한 이유로 관세와 같은 국경 조치나 모든 형태의 수출보조 정책을 감축하는 것 그리고 생산 또는 투입재 기준 보조를 줄이는 것이 좋은 것이다.

국내보조에 대한 WTO 의 분류를 보면 정책 개혁이라 함은 엠버박스(블루박스)에서 그린박스로 이동하는 것을 의미한다. 이런 맥락에서 볼 때 특히 “박스 전환” 현상에 대한 개도국의 우려가 커지고 있다(Jank and Jaless, 2003). 이들의 우려를 간단하게 정리해 보면 이러한 현상에서 부자 국가의 정부는 어떤 형태로든 자신의 농민에 대한 보조금을 줄 것이며, 모든 형태의 지원은 무역을 왜곡할 수 있다는 것이다. 엠버박스 혹은 블루박스에서 그린박스로 지원을 변경하는 것은 AoA 가 허가하는 것이나, 이는 국제 시장의 환경 개선에 도움이 되지 않으며 고로 허락되어서는 안 된다는 것이다. 이러한 견해가 완전히 틀린 것만은 아니다. OECD 조사에서 확인한 바와 같이 농민에게 재정 지원이 제공되면 이는 생산에 영향을 미칠 수 있다는 것은 확실하다. 이러한 맥락에서 지원을 엠버박스에서 그린 박스로 이동하는 정책 변경은 정량적 측면에서 봤을 때 모든 생산 및 시장 영향을 제거할 수는 없다. 그러나 OECD 조사에서는 또한 현재가격이 아닌 과거실적에 근거한 직접지불과 같이 디커플링 정책의 생산효과는 관리시장가격과 생산보조와 같은 엠버박스의 효과보다 작다는 것이다(OECD, 2001a). 따라서 모든 “박스 전환”은 국제 시장뿐 아니라 국내 경제에도 도움을 주게 되므로 이러한 정책 개혁은 따라서 독려되어야 한다. 이러한 방향으로 정책 개혁을 실시하면서 동시에 지원을 줄일 수 있을 것이다. 이미 언급된 대로 생산과 연계되지 않고 목표가 뚜렷한 지원을 제공하는 경우 더욱 효과적으로 농가소득을 증대할 수 있고 시장 실패를 처리할 수 있기 때문이다.

규칙: 지원의 숲

AoA 의 규칙을 정제함에 있어 수출경쟁 관련 문제를 어떻게 해결할 것인가가 초미의 관심사가 되고 있다. 수출보조, 이와 유사한 효과를 갖는 수출신용, 식량원조, 국영무역 등의 정책에 대한 동등한 규범을 수립하기 위해서 규정이 어떻게 마련될 수 있는가? 또한 이제는 수출보조를 어떻게 정의할 것인가라는 근본적인 문제를 해결해야 하며, 특히 국내보조와 수출경쟁을 어떤 관계로 유지해야 하는가에 대한 문제도 해결되어야 한다. 이는 이미 캐나다의 유제품 정책에 대한 논쟁에서 제기되었고, 미국의 면화 정책과 EU 의 설탕관련 제도를 다루는 패널의 아직 발표되지 않은 중간 보고서에 따르면 이 문제가 큰 역할을 할 것으로 보인다.

우루과이라운드의 협상단들은 종합적인 일련의 규칙 제정을 목표로, 시장접근, 국내보조, 수출경쟁의 세분야 각각에 대해 원칙적인 동의를 이룩하였다. 경제 관계라는 역학에서 볼 때 처음부터 이 세 분야 사이에는 중복되는 부분이 있었다. 예를 들어 국내에서 세계 시장보다 높은 수준으로 가격이 책정된 경우 (국내보조에 대한 AoA 규정 부문) 이는 관세 보호가 되는 경우에만 (시장접근에 대한 규정 부문) 지속될 수 있다. 만약 가격 지원으로 인해 잉여 공급이 국내시장에 발생하는 경우 수출은 수출 보조금을 통해 발생할 수 있다 (수출경쟁에 대한 규정 부문). 이러한 경우 무역 왜곡을 가져올 수 있는 경제 현상은 AoA 의 규정에 의해 처벌된다. 이로써 다중 보안이라는 이익을 얻을 수 있다.

반면 AoA 의 규정에 포함되고 유사한 효과를 갖는 대안 정책들이 있으며, 이들은 각기 다른 감축효과나 엄격함의 정도를 적용할 수 있다. 예를 들어 정부가 생산량 1 톤에 대해 지급하는 금액은 국내 공급(비록 국내 수요가 아니라 해도)에 있어 가격 지원과 동일한 수준의 영향을 미친다. 그러나 국내 가격 지원을 받는 수출국의 경우 국내 생산의 수출 분량은 수출 보조금(특정 제품에 대한) 한도에 따라 제약을 받으며, 수출된 생산량을 포함한 생산기준지불은 국내보조에 대한 전반적인 약속이 되어버린다. 이것이 동일한 효과를 갖는 정책의 대안이라고 말하기에는 어폐가 있다.

이와 같은 맥락에서 국내보조와 수출보조 사이에 명백한 경계선을 긋는 것은 수출국에게 힘겨운 일이 되었다. 특히 수출보조는 국내보조의 빙산의 일각에 불가하다. 수출에 영향을 줄 수 있는 정책이란 일정부분 국내 생산업자에게(그리고/또는 국내 소비자에게 어느 정도 불이익을) 이익을 줄 수 있어야 한다. 규칙을 고안하는데 있어 그 결과는 분명하다. 규칙이 국내보조, 특히 수출용 농산물에 대한 국내보조에 대한 규칙이 엄격하면 할수록 수출경쟁과 관련된 규칙에 의존할 필요가 없어진다. 원칙적으로 국내보조에 대한 적절한 규칙이 있는 경우 이것이 수출 경쟁에 대한 규칙을 대신할 수 있다는 것이다.

동일한 논리가 대체할 수 있고 수출경쟁 형태의 상대적 결과에까지 확장될 수 있

다. 중요한 것은 해외로 수출될 수 있는 농산물의 추가 물량과 관련된 정책이 부재했을 경우[23] 어느 정도나 추가적으로 해외 수출이 가능한가 이다. 최종 분석 시 이는 국내 농민이 관련 정책의 결과 수령할 수 있는 추가 생산 인센티브에 따라 다르다. 조치가 수출 시점에(국내 농민에게 지불되는 시점이 아니라) 이행되더라도 국내 생산자와 모든 추가적인 수출에 대한 인센티브는 이러한 생산자가 받는 상승된 가격이 그 원인이 된다. 다시 말해, 수입국이 관련 농산물 구매를 쉽게 할 수 있는 정책으로 수출국의 생산자 가격을 상승시키지 않는 경우 이 정책을 따르는 국가로부터 수출이 증가하지 않을 것이다.[24] 이러한 견지에서 보면 국내 지원 (“빙산”)에 대한 철저한 규제는 모든 형태의 수출 경쟁에 대한 비슷한 규제 역할을 하면서도 개별 수출 경쟁 조치 (“빙산의 일각”)에 대한 특정 규정을 마련할 필요가 없도록 한다. 더욱이 위에서 강조한 바대로 관세와 연결되는 부분이 있다. 관세가 없는 경우 국내 시장 가격은 어떤 정책을 이용해도 상승될 수 없다. 이 경우 시장접근을 우선적으로 생각해야 한다.

맺음말

우루과이라운드에서 결정된 AoA 는 커다란 진전이라 할 수 있다. GATT 출범 이후 거의 반세기 만에 농업이 거의 모든 국제 규제를 피할 수 있었던 시대가 막을 내렸기 때문에다. 이러한 약진의 대가로 비교적 느슨한 물량 감축의무가 부여되었고 이는 아직 실제 정책을 구속하지 못했다. 느슨하긴 하지만 새로운 규칙과 의무가 부여됨에 따라, 중요한 정책개혁이 이미 촉발되었다. 그리고 현재 진행되는 협상에서 추가 감축이 결정 되는 경우 후속 개혁이 뒤따를 것이다.

이번 회의에서 농업은 또다시 협상 의제 중 가장 다루기 힘든 주제가 되었다. 그렇다면 우루과이라운드가 농업에 대해서는 성과를 거두지 못하게 될 것인가? 대답은 정반대이다. AoA 는 협상가들이 감축비율에 대해 집중적으로 논의할 수 있도록 그 토대를 구축하였다. 우루과이라운드에서 농업은 어려운 주제이다. 어떻게 규칙을 세울 것인가가 분명하지 않기 때문이다. DDA 협상에서도 농업은 어려운 주제이며 이는 상당한 감축 논의가 시작되어야 할 것이기 때문에 더욱 그렇다. 따라서 농업이 DDA 협상에서 가장 힘든 부분이 될 것으로 일반적으로 인식하고 있다는 것은 좋은 징후일 수 있다. 정부는 보호주의를 축소하고 무역 왜곡을 줄이려는 노력이 결국 성공을 보장할 것이라는 사실을 알면서도 이에 따른 국내 정치적 여파에 대해 우려를 표하고 있다.

그러나 현재의 어려움 때문에 역사적인 성과를 간과해서는 안 된다. 개혁의 과정

---

23 본 글에서는 언급되지 않았지만 시장 전이와 같은 문제도 있다.

24 사실 본 정책은 수입국이 필요한 이상을 수입하도록 할 수 있어서 국제 수입 수요를 상승시킨다. 이는 관련 정책을 추구하는 수출국을 포함해 모든 수출국이 보다 많은 제품을 선적하도록 할 것이다.

이 훨씬 성숙해 지고 있다. 우루과이라운드를 앞둔 1980 년도 중반에만 해도 향후 20 년간의 문제는 농업에 대한 효과적인 원칙을 세우는 것이 아니라 농산물에 대한 관세를 정하는 것이며, 스위스 원칙에 의거하거나 또는 일률적으로 36% 를 감축하거나 이 두 가지 요소를 함께 혼합해야 한다고 믿었다면 매우 순진한 낙관론자로 생각되었을 것이다.

협상의 초점은 시장접근에 맞추어 질 것이다. 국경보호나 수출보조 이면의 가격 지원과 모든 형태의 농산물 관련 직접지원은 농업 정책의 목적을 달성하는데 효과적이지도 효율적이지도 않다. OECD 지역 국가의 국내 이익을 위해 이러한 정책을 개혁하고 생산과 분리된 지급 및 선별적 지급 정책의 방향으로 나아가는 동시에 낮은 수준의 지원을 제공함으로써 농업 정책 목표를 달성할 수 있어야 한다. 이러한 정책 개혁이 실시된다면 생산, 시장, 무역의 왜곡을 현격히 줄일 수 있다. 따라서 농업정책개혁은 DDA 협상에서 윈-윈 상황을 연출할 가능성이 크다. 국가 정책의 효율이 높아지고, WTO 에서는 농업과 동시에 다른 부문에서 성과를 올릴 수 있다.

WTO 농업 규정을 보면 상황이 그리 정적이지만은 않다. 우선 수출경쟁 규칙의 확대가 예상된다. 이는 수출 보조금 규제와 모든 형태의 정부 영향력을 철폐한다는 약속을 포함해 수출신용, 식량원조, 수출국영무역기업에 대한 규제를 서로 동일하게 만들 것이다. 동시에 최근 논쟁이 되고 있는 사건은 국내보조와 수출경쟁간의 관계를 재조명하고 있다. 여러 지원 정책이 시장에 어떤 영향을 미칠 것인가, 이러한 시장의 현상을 동일한 방법으로 규제할 수 있을까에 대해 생각해 볼 필요가 있다.

참고 문헌

Diakosavvas, D. (2004), The Uruguay Round Agreement on Agriculture in Practice: How Open Are OECD Markets? In: M. Ingco and A. Winters (eds.), Agriculture and the New Trade Agenda. Cambridge: Cambridge University Press.

Jank, M.S., and M. de Queiroz Monteiro Jales (2003), On Product-, Box-, and Blame-Shifting: An Assessment of the Cancun Frameworks for WTO Negotiations on Agriculture. Paper presented at the Second IDB-CEPII Conference on "Economic Implications of the Doha Development Agenda for Latin America and the Carribean", Washington D.C., October 6-7, 2003.

Moyer, W., and T. Josling (2002), Agricultural Policy Reform. Politics and Process in the EU and US in the 1990s. Aldershot: Ashgate.

OECD (2001a), The Market Effects of Crop Support Measures. Paris: OECD.

OECD (2001b), The Uruguay Round Agreement on Agriculture. An Evaluation of its Implementation in OECD Countries. Paris: OECD.

OECD (2001c), Multifunctionality: Towards an Analytical Framework. Paris: OECD.

OECD (2002a), Agriculture and Trade Liberalisation. Extending the Uruguay Round Agreement. Paris: OECD.

OECD (2002b), Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation. Paris: OECD.

OECD (2002c), Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda. Paris, OECD.

OECD (2003a), Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation. Paris, OECD

OECD (2003b). Farm Household Income: Issues and Policy Responses. Paris, OECD

OECD (2003c), Multifunctionality: The Policy Implications. Paris: OECD.

OECD (2004), Analysis of the 2003 CAP Reform, Paris, OECD.