

C2002-39/ 2002. 11.

# WTO 농업협상에 NTC 반영 방안

임 송 수 부연구위원

## 머 리 말

WTO/DDA 농업협상이 빠르게 진행되고 있다. 우루과이 라운드(UR)와 달리 지금의 농업협상은 이미 설정된 규범 아래 진행되고 있기 때문에 상대적으로 신속한 진척을 보이고 있다. 그러나 협상의 세부 원칙에 관한 회원국간에 입장 차이는 여전히 존재하며 쟁점화 되고 있다.

지난 몇 년간 농업협상에서 제기된 가장 뜨거운 쟁점 가운데 하나는 농업의 비교역적 사항(NTC)에 관한 것이다. 농업은 농산물뿐만 아니라 식량안보, 환경보전, 경관제공, 농촌개발 등 다양한 공공재의 특성을 지닌 재화와 서비스를 사회에 제공한다. 그러나 외부효과와 불완전한 시장기능으로 인하여 이와 같은 농업의 다원적 기능은 시장실패를 초래하고 있다. 이에 따라 농업의 다원적 기능을 포함한 NTC의 보장이 농정의 목표로서 WTO 농업협상에서 중요한 의제로 제기되고 있는 것이다.

농업협정 제20조는 추후의 농정개혁, 곧 지금의 농업협상에서 NTC가 적절히 고려되어야 한다고 명시하고 있다. 카타르 도하에서 채택된 WTO 각료선언문도 NTC의 중요성을 천명하였다. 이제 남은 과제는 어떻게 NTC를 구체적으로 농업협상에 반영시킬 것인가 하는 점이다.

이 보고서는 우리나라 입장에서 NTC의 개념을 정립하고, 식량안보, 소규모 가족농, 농업경관, 농촌활력 등과 관련된 다양한 지표들을 설정하여 NTC의 구성 요소들을 밝히고 있다. 또한 이러한 NTC 요소들이 앞으로 농업협정에 반영될 수 있는 대안들을 항목별로 제시하고 있다. 아무쪼록 이 보고서가 우리나라의 NTC 개념 설정에 기여하고, 현재 진행 중인 농업협상에서 유용한 기초 자료로 활용되기를 바란다.

2002. 11.

한국농촌경제연구원장 이 정 환

## 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
1. 연구의 필요성 .....	1
2. 연구 목적 .....	2
3. 연구 내용 .....	3
<b>제2장 농업의 NTC에 관한 개념</b> .....	<b>4</b>
1. 배경 .....	4
2. WTO의 접근 방식 .....	5
3. OECD의 접근 방식 .....	7
4. FAO의 접근 방식 .....	11
<b>제3장 우리나라의 NTC 범위</b> .....	<b>13</b>
1. 식량안보(Food Security) .....	13
2. 소규모 가족농(Small Family Farm) .....	18
3. 농업 경관(Agricultural Landscape) .....	23
4. 농촌 활력(Rural Viability) .....	32
<b>제4장 WTO 논의 동향과 쟁점</b> .....	<b>34</b>
1. WTO 농업협상의 진행 현황 .....	34
2. NTC와 관련한 주요 쟁점 .....	36

제5장 NTC를 WTO 농업협정에 반영하는 방안 .....	47
1. 식량안보와 관련한 조치 제안 .....	47
2. 소규모 가족농과 관련한 조치 제안 .....	55
3. 농촌 활력(농촌 개발)과 관련한 조치 제안 .....	61
제6장 요약 및 결론 .....	66
참고 문헌 .....	70

## 표 목 차

표 2-1. 농업생산과 결합된 공공재의 구분 .....	10
표 3-1. 소규모 가족농의 정의 설정을 위한 기준 .....	21
표 3-2. 경상도별 논 면적 .....	24
표 4-1. 농업협상의 절차 .....	35
표 5-1. UR 전후의 농가경제 추이 비교 .....	56
표 5-2. 소규모 가족농에 대한 소득보조의 기준 .....	58
표 5-3. 소규모 가족농을 위한 비연계 소득 보조의 요건 조정 .....	59
표 5-4. 주요 품목의 평균 소득률: '97~'99 평균 .....	64

## 그림 목 차

그림 3-1. 우리나라의 곡물재배 면적 지표 .....	16
그림 3-2. 우리나라의 곡물 생산량 지표 .....	17
그림 3-3. 우리나라의 곡물 재고율 지표 .....	17
그림 3-4. 우리나라의 곡물 자급률 지표 .....	18
그림 3-5. 미국의 농가구조와 농업 생산액 .....	21
그림 3-6. 환경 친화한 논둑의 길이 .....	25
그림 3-7. 제주도의 돌담 길이 .....	26
그림 3-8. 농지의 사용 형태: 확대-축소 지표 .....	27
그림 3-9. 농지의 사용 형태: 집약화-조방화 지표 .....	28
그림 3-10. 농지의 사용 형태: 집중화-한계화 지표 .....	29
그림 3-11. 농지 사용 형태의 다각화 지수 .....	31

# 제 1 장

## 서 론

### 1. 연구의 필요성

농업의 비교역적 기능(non-trade concerns: NTC)은 교역을 통해 성취할 수 없는 농업 고유의 기능이나 역할을 말한다. 우루과이 라운드(UR) 농업협정 서문은 특히 식량안보와 환경보전을 NTC로서 명시하고 있다. 그러나 UR 농업협상 때 일부 회원국들은 식량안보와 환경보전 이외에도 농촌 활력(rural viability)을 NTC의 한 요소로서 주장하기도 했다.

지금 진행되고 있는 WTO 농업협상의 틀에서 NTC가 중요하게 다뤄지는 이유는 다음 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 농업협정 제20조는 앞으로 WTO 협상이 NTC를 고려해야 한다고 명시하고 있다. 또한 2001년 도하(Doha) 각료 선언문에서도 농업협상에서 NTC가 고려될 것이라고 밝히고 있다.

둘째, 농업은 식량공급뿐만 아니라 많은 공공재 특성을 지닌 서비스를 사회에 제공한다는 이른바 농업의 다원적 기능에 관한 논의가 국내외적으로 활기를 띠고 있기 때문이다. 이에 따라 농업의 다원적 기능의 개념을 포괄하는 NTC가 WTO 체제 아래 추진되는 무역 및 농업정책 개혁에 더욱 구체적으로

반영돼야 한다는 주장이 제기되고 있다.

2000년부터 진행되고 있는 WTO 농업협상에서 회원국들은 NTC의 반영 여부에 관해 침묵하게 대립하고 있다. 그러나 NTC를 농업협정에 구체적으로 반영시키는 방안에 대해서는 의견 제시가 거의 없는 상태이다. 다만 허용보조 또는 그린박스 규정이 NTC 요소들을 더욱 구체적으로 반영할 수 있도록 그 기준을 완화되거나 목표화해야 한다는 일반적인 내용들이 제시되고 있을 뿐이다.

NTC를 강조하는 국가인 우리나라, 유럽연합, 일본, 노르웨이, 스위스 모리셔스 등은 WTO 농업협정에서 NTC가 더 이상 선언적인 조항이 아닌 구체적인 조항으로서 반영되어야 한다고 주장한다. 따라서 NTC와 관련된 조항이 기존의 시장접근, 국내보조, 수출보조 등의 틀에 버금가는 하나의 주요 축으로 간주돼야 한다고 주장하고 있다.

반면에 미국, 케언즈 그룹, ASEAN 등은 기존의 농업협정이 NTC를 이미 충분히 반영하고 있기 때문에 추가적인 NTC 조치의 설정이나 구체적인 반영은 필요하지 않다고 대응하고 있다. 특히 이들은 NTC를 명목으로 한 조치들이 일부 회원국들에 의해 농업보호의 수단으로 악용될 수 있으며, 무역 및 농업정책 개혁에 역행하는 결과를 가져올 것이라고 주장한다.

이와 같은 환경에서 우리나라가 NTC와 관련한 WTO 농업협상에 효과적으로 대응하기 위해서는 먼저 NTC의 개념과 범위, 주요 회원국들의 주장 및 주요 쟁점 등을 체계적으로 분석하는 작업이 필요하다. 또한 이를 바탕으로 WTO 농업협정에 NTC를 구체적으로 반영할 수 있는 방안을 도출하는 연구가 필요하다.

## 2. 연구 목적

이 연구의 목적은 WTO/DDA 농업협상의 틀 안에서 NTC의 개념과 범위를 종합적으로 규정하고 관련 주요 쟁점들을 비교 분석함으로써, WTO/DDA 농



업협정에 NTC를 구체적으로 반영하는 방안을 제시하는 데에 있다. NTC의 반영 방안은 회원국 공통의 제안으로 볼 수 있으나, 주로 우리나라의 입장에서 접근한 것이다.

### 3. 연구 내용

보고서의 내용은 다음과 같이 구성돼 있다. 제2장은 농업의 NTC에 관한 개념을 정의하고 있다. 여기서는 WTO, OECD, FAO 등 관련 국제기구들이 농업의 NTC 또는 다원적 기능의 개념에 관해 내린 정의와 논의 동향을 소개하고 있다.

제3장은 우리나라 농업의 NTC 범위를 다룬다. 이 장에서 농업의 NTC로서 제안한 사항들은 식량안보, 소규모 가족농, 농업경관, 농촌 활력(또는 개발) 등이다. NTC별로 다양한 지표들을 설정해 그 변화 추이를 제시하고 설명했다.

제4장은 NTC에 관한 WTO의 논의 동향과 쟁점을 분석한다. 2000년부터 시작된 WTO 농업협상은 제1단계와 제2단계의 논의를 거쳐 2002년 11월 현재 세부원칙(modalities)에 관한 논의를 전개하고 있다. 식량안보, 식품안전, 농촌 개발, 환경, 소비자 정보와 표시제, 개발 박스 등 다양한 NTC 요소들이 논의 과정에서 제시됐으나 이를 농업협정에 구체적으로 반영하는 방안에 대한 논의는 거의 없는 실정이다.

끝으로 제5장은 NTC를 WTO 농업협정에 반영하는 방안에 대한 내용이다. 우리나라의 처지에서 제안할 수 있는 농업의 NTC를 식량안보, 소규모 가족농, 농촌 활력 측면에서 분석해 사안에 따라 시장접근 분야와 국내보조 분야(특히 그린박스 조치)로 나눠 제안했으며, 그 밖에 관련된 협상전략들도 제시했다.

## 제 2 장

# 농업의 NTC에 관한 개념

### 1. 배 경

우루과이 라운드의 결과로 1994년에 체결된 농업협정(Agreement on Agriculture)은 무역 정책과 국내 정책 사이의 연계를 명시하고 국내보조 조치에 대한 규율과 기준을 채택했다는 특징을 지닌다. 그 이전까지 무역자유화와 관련된 국제 규범은 주로 무역정책에만 초점을 두어 왔지만, 국내 농업정책이 국제 무역에 직접·간접으로 영향을 미친다는 점이 인식되면서 WTO는 국내정책에 대한 규범까지 논하게 된 것이다.

그러나 무역자유화와 국내 정책개혁을 통해서 각 회원국의 관심 사항을 모두 다룰 수 없다는 한계와 농업협정의 이행 과정에서 나타날 수 있는 국내 관심 사항에 대한 부정적인 영향도 감안해야 한다는 점이 제기됐다. 이에 따라 무역 및 국내 농업정책에 대한 규범의 설정 과정에서 비교역적 사항(non-trade concerns: NTC)에 대한 적절한 고려와 관심이 필요하다는 점이 인정되게 됐다.

WTO 농업협정의 틀 안에서 NTC의 개념은 식량안보와 환경보전에 국한됐다. 농촌 활력(또는 농촌개발)도 NTC의 한 구성요소로 제기됐으나, 최종 농업

협정에는 명시되지 못했다. 그러나 농업협정의 이행 과정에서 많은 회원국들은 무역 및 국내 농업정책에 대한 규범이 NTC를 효과적으로 다루지 못하고 있다는 문제를 제기했고, 새로운 농업협상에서는 NTC에 대한 범위의 확대와 더욱 자세한 조항이 마련돼야 한다고 주장하기에 이르렀다.

특히 OECD를 중심으로 진행된 농업의 다원적 기능(multifunctionality)에 대한 뜨거운 논쟁은 정치적인 관심을 끌었다. WTO, OECD, FAO 등 국제기구 차원에서 추진된 NTC에 관한 논의는 NTC의 특성뿐만 아니라 NTC의 타당성과 이를 달성하기 위한 효과적인 정책조치 및 시장 중심의 접근방식에 이르기까지 그 폭과 깊이를 더하고 있다.

이제 NTC의 범위는 식량안보와 환경보전뿐만 아니라 식품 안전과 질, 동물복지, 농촌개발, 농업의 다원적 기능 등으로 확대되고 있다. 농업의 다원적 기능은 교역재와 비교역재 모두를 대상으로 하며 이를 각각의 산출물로 구분하지 않고 통합해서 다루는 개념이지만 NTC의 구성요소로 간주하고 있다.<sup>1</sup>

## 2. WTO의 접근 방식

NTC는 우루과이 라운드의 논의 과정을 통해 명확하게 제시됐지만, 그 개념의 근원은 1947년 GATT 협정에서도 찾을 수 있다. GATT 제20조(일반적인 예외사항)는 비록 NTC로 명시하고 있지는 않지만 모두 10개 사항에 대해 GATT 규정의 예외로 인정하고 있다. 예외사항에는 공공의 도덕적인 사항, 동식물과 사람의 생명이나 건강, 특허와 상표 및 저작권 등을 보호하는 조치와 아름답거나 역사성이 있고 또는 인류학적인 가치가 있는 천연자원의 보존 등이 포함된다.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> OECD에서 이루어지고 있는 폭넓은 논의에도 불구하고 WTO 농업협상에서 농업의 다원적 기능이란 용어는 사용되지 않는다. 농업협정에 명시된 대로 NTC의 틀 안에서 논의하기로 했기 때문이다.

<sup>2</sup> 원문은 다음과 같다: "(a) necessary to protect public morals; (b) necessary to protect

WTO 농업협정에서 NTC를 언급하거나 그 개념을 반영한 조항을 찾아보면 다음과 같다.

첫째, 농업협정의 전문(Preamble)이다. 전문은 ‘개혁 프로그램 아래 약속 이행이 식량안보와 환경보호의 필요를 포함한 NTC를 감안해 모든 회원국에 공평하게 이루어져야 한다’고 명시한다.<sup>3</sup>

둘째, 농업협정 제20조이다. 이 조항은 농정개혁을 지속하는 데에서 NTC를 감안해야 한다고 제시하고 있다.<sup>4</sup> 그러나 농업협정 전문과 달리 NTC에 대한 정의나 개념의 예시는 없다.

셋째, 농업협정 제4조 2항과 부속서 5이다. 이 조항은 식량안보와 환경보호 등 NTC 요소들을 반영한 ‘특별조치(special treatment)’에 관해 규정하고 있는데, 이에 따라 우리나라의 쌀은 관세화 유예와 최소시장접근 조치의 대상이 됐다. 곧 우리나라의 쌀은 농업협정이 인정하는 NTC 요소인 식량안보의

---

*human, animal or plant life or health; (c) relating to the importations or exportations of gold or silver; (d) necessary to secure compliance with laws or regulations ... relating to customs enforcement, the enforcement of monopolies ... the protection of patents, trade marks and copyrights, and the prevention of deceptive practices; (e) relating to the products of prison labour; (f) imposed for the protection of national treasures of artistic, historic or archaeological value; (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources...; (h) undertaken in pursuance of obligations under any intergovernmental commodity agreement...; (i) involving restrictions on exports of domestic materials necessary to ensure essential quantities of such materials to a domestic processing industry...; (j) essential to the acquisition or distribution of products in general or local short supply...” [Http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf)*

<sup>3</sup> 원문은 다음과 같다: “Noting that commitments under the reform program should be made in an equitable way among all Members, having regard to non-trade concerns, including food security and the need to protect the environment.”

[Http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf)

<sup>4</sup> 원문은 다음과 같다. “...negotiations for continuing the process will be ... taking into account: ... (c) non-trade concerns ...” [Http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf)

명목으로 특별조치 대상이 된 것으로 볼 수 있다.<sup>5</sup>

끝으로, 기타 조항들이다. 농업협정 제16조는 최빈국과 식량 순수입 개도국에 대해 국내 목표를 달성할 수 있도록 일부 탄력적인 조치들을 허용하고 있다. 또한 제13조는 NTC 요소들을 반영한 조치들과 무역 효과가 적거나 없는 조치를 그린박스의 틀 안에서 허용된 보조로 인정하고 있다.

농업협정뿐만 아니라 TBT 협정은 기술규정이 ‘적법한 목적(legitimate objective)’를 달성하는 데에 필요한 이상으로 무역을 제한하는 것이 되지 않아야 한다고 규정하고 있다. ‘적법한 목적’으로 예시된 것들은 국가안보 보장, 속이는 행위 방지, 사람과 동식물의 건강이나 안전 보호, 환경보호 등이다.

이상과 같은 내용을 정리하면 WTO 체제 아래 NTC 개념이 좁게는 농업협정의 틀 안에서 식량안보와 환경보호로 정의되고 있지만, 넓게는 개도국 우대 조치, 시장접근에 관한 특별조치, 그린박스 조치, TBT 협정 아래 적법한 목적 등 다양한 국내조치와 목표로 확대 해석할 수 있음을 알 수 있다. 특히 WTO/DDA 농업협상 과정에서 NTC로서 추가로 제안된 요소들도 많은데 예를 들면, 식품안전, 농촌 활력(또는 농촌개발), 소비자 정보와 표시제, 동물복지, 개발박스 등이다. 그 밖에 농업의 다원적 기능도 NTC에 포함되는 개념으로 인식되고 있다.

### 3. OECD의 접근 방식

OECD는 WTO 농업협정이 사용하는 NTC에 대해 직접 다루지는 않지만 농업의 다원적 기능(multifunctionality)이란 개념으로 논의를 전개해 오고 있다

<sup>5</sup> 특히 부속서 5는 특별조치 대상 품목에 관한 몇 가지 이행 조건을 명시하고 있다. 이 조건들은 특별조치 대상 품목이 기준 연도(1986-88년)에 국내 소비량의 3% 미만으로 수입된 경우, 수출보조 대상이 아닌 품목, 효과적인 생산 제한 조치가 적용되는 것, 최소시장접근(MMA) 물량이 기준기간의 4%까지 정해질 것 등이다. [Http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf)

(OECD 2001). 이러한 논의의 주된 계기는 1998년 3월에 OECD 농업 각료회의가 채택한 각료 발표문(communique)에서 농업의 다원적 기능을 제시한 것이다. 각료 발표문이 명시하고 있는 다원적 기능은 경관 조성, 토지보전과 재생 가능한 자원의 지속적인 관리 및 생물다양성 보전 등의 환경 이익, 농촌의 사회 경제적 활력에 대한 기여 등이다.

지금까지 OECD의 논의 가운데 농업의 다원적 기능은 다양하게 정의되고 논의돼 왔다. 이에 따라 OECD는 고정된 개념에 대한 정의보다는 일을 추진하기 위한 방편으로 이 용어의 개념(working definition)을 제시하고 있다. 곧 OECD의 정의에 따르면 농업의 다원적 기능은 농업활동이 다수의 산출물(농산물과 비농산물)을 생산함으로써 한번에 사회의 목표에 이바지하는 것을 말한다. 다원적 기능은 농업활동에 중심을 둔 개념으로 생산과정과 그 다수의 산출물의 특성을 말하고 있다. 논의 과정에서 농업의 다원적 기능으로 인용되는 사항은 농촌경관, 문화유산, 환경재(생물다양성, 토지보전 등), 농촌 활력, 식량안보, 동물복지 등이다.

농업의 다원적 기능을 구성하는 핵심 요소는 생산측면과 외부효과(externalities) 및 공공재(public goods) 측면에서 규명할 수 있다.

첫째, 생산 측면에서는 농업에 의해 결합 생산되는 다수의 농산물과 비농산물이 존재해야 한다는 점이다. 농업생산 활동은 농산물뿐만 아니라 상업적인 가치가 부여되지 않는 또는 시장 가격이 형성돼 있지 않은 비농산물이나 서비스를 생산한다. 농산물과 비농산물의 결합성은 농산물 생산의 변화가 이와 결합돼 생산되는 비농산물의 생산 수준도 변화시킨다는 점과 범위의 경제(economies of scope)가 나타날 수 있다는 점을 나타낸다.<sup>6</sup> 농산물과 비농산물 사이의 결합관계에서 지적할 수 있는 또 다른 특징은 이 결합관계가 공간과 규모 및 시간적인 조건에 의해 영향을 받는다는 점이다.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> 범위의 경제(economies of scope)는 생산 과정에서 두 가지 이상의 산출물을 결합해 제공하는 것이 이들을 따로 공급하는 것보다 비용이 싼 경우를 말한다.

<sup>7</sup> 공간 측면에서 비농산물의 제공 비용과 품질은 지역마다 다르게 나타나는데, 이는 지역에 따른 생산성과 규모의 차이, 비농산물에 대한 수요의 변동 등에 의한 것이다.

둘째, 농업생산과 결합된 非농산물은 많은 경우에 외부효과나 공공재의 특성을 지니기 때문에 이들을 대상으로 한 시장이 존재하지 않거나 제대로 작동하지 않는다는 점이다. 외부효과나 공공재 측면의 특성은 시장이 제대로 기능하지 않는 경우에 시장 중심의 조치나 정책조치의 도입이 바람직한가를 판단하는 기준을 제공하게 된다. 곧 외부 효과를 나타내거나 공공재 특성을 지닌 非농산물이 시장실패의 원인이 되는 경우를 밝히고 이를 해결하기 위한 시장 조치나 정책 조치, 곧 정부의 개입을 포함하는 것을 말한다.

특히 농업생산 과정에서 농산물과 결합돼 제공되는 非농산물이나 서비스는 공공재의 특성 기준에 따라 나뉠 수 있으며, 이에 따른 정책 시사점도 도출할 수 있다. 예를 들면, <표 2-1>은 농산물과 결합돼 제공되는 非농산물이나 서비스를 배제성(excludability)과 경쟁성(rivalry)의 기준에 따라 분류한 것으로 이들은 각각의 특성에 따라 순수 공공재, 지역 순수 공공재, 공공자산 자원, 클럽재, 민간재 등으로 나뉜다. 같은 非농산물과 서비스라 하더라도 그 사용 가치(use value)와 비사용 가치(non-use value)에 따라 다르게 분류되기도 한다.

이와 같은 특성 기준에 따른 분류를 통해 얻을 수 있는 정책 시사점은 공공재나 이와 비슷한 특성을 지닌 非농산물과 서비스일수록 적절한 정책 개입이나 해결책이 필요하다는 사실이다. 반대로 민간재나 이와 유사한 특성을 지닌 非농산물과 서비스일수록 시장 수단 중심의 접근이 가능한 것이다.

---

시간 측면은 非농산물의 생산에 필요한 시간, 생산 과정에서 非농산물의 개발 패턴, 영농방식과 체제가 조정되는 속도, 非농산물에 대한 관심의 지속성 등을 말한다.

표 2-1. 농업생산과 결합된 공공재의 구분

	경합하지 않는 경우 (non-rival)	혼잡한 경우 (congestible)	경합하는 경우 (rival)
배제할 수 없는 경우 (non-excludable)	순수 공공재 · 경관(NUV <sup>1</sup> ) · 자연서식지(NUV) · 생물다양성(NUV)	접근할 수 있는 자원 (open access resource) · 식량안보 · 경관(방문자에 의한 UV <sup>2</sup> )	접근할 수 있는 자원
(혜택이 작은 지역 에 한정돼 제공되 는 경우)	지역 순수 공공재 · 홍수 조절 · 토양 보전 · 사태 방지 · 경관(거주자에 의한 UV) · 문화유산(지역 특정 적인 NUV) · 농촌고용과 연계된 양(+의 효과)	-	-
(지역사회의 외부인 만을 배제할 수 있 는 경우)	-	공공자산 자원(common property resources) · 지하수 충전 · 자연서식지(UV) · 생물다양성(UV)	공공자산 자원
배제할 수 있는 경우	자연 서식지(NUV) 생물다양성(NUV)	클럽재(club goods) · 식량안보(특별한 조정 이 이루어진 경우) · 자연서식지(특정 조건 아래 NUV) · 생물다양성(특정 조건 아래 NUV)	민간재 (private goods) · 경관(배제할 수 있다 면 방문자에 의한 UV) · 문화유산(역사적으로 이름난 건물의 UV) · 식량안보(농가에 의 한 UV)

주: 1. NUV는 非사용 가치(non-use value)를 나타내며, 자원의 존재에 대해 사람이 부여하는 존재 가치(existence value)와 미래 세대를 위해 자원을 유지하는 것에 대해 사람이 부여하는 상속 가치(bequest value)로 구성된다.

2. UV는 사용 가치(use value)를 나타내며 실제 사용과 연계된 가치를 말한다.



자료: OECD(2001)

## 4. FAO의 접근 방식

FAO 차원에서 NTC 또는 이와 직접 관련된 논의는 제한된 편이다. FAO는 1999년에 ‘농업과 토지의 다원적인 특성(Multifunctional Character of Agriculture and Land: MFCAL)’이란 개념을 토대로 광범위한 연구를 진행했다(FAO 1999). 그러나 이러한 논의가 OECD 차원에서 논의하는 농업의 다원적 기능과 같은 성격은 아니다.

이 연구 과정에서 FAO와 네덜란드는 지형적인 위치와 농업-생태 구역, 추진력, 농업체제 형태, 규모, 관측 및 영향의 지속 가능성, 사례의 재현 가능성, 얻은 교훈, 연락처, 추가 정보 등에 관한 설문조사에 기초해 구성한 130개 사례연구의 ‘다원적 사례연구(Multifunctional Case Studies: MCS)’ 데이터베이스를 구축했다.

또한 FAO와 네덜란드는 농가, 민간 부문, 대학교, NGO, 정부, 국제기구 등 80개국 1,300명이 참가한 전자회의를 개최해 지역과 농가 수준의 사례를 수집하고 정보를 나누기도 했다. FAO는 UN 지속가능위원회(CSD)의 국가보고서들을 평가하고 설문조사, 지역연구, 문헌검토 등을 통해 지역 수준의 정보를 얻어 이를 반영하기도 했다.

FAO가 채택한 MFCAL 접근방식은 농업과 토지사용과 관련된 모든 환경·경제·사회 기능을 포괄하는 것이다. 이에 대해 두 가지 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, MFCAL은 ‘지속 가능한 농업과 농촌개발(Sustainable Agriculture and Rural Development: SARD)’의 개념에서 발전한 것이다. SARD는 토지, 물, 동식물의 유전자원을 보전하고 환경적으로 침해하지 않으며 기술적으로 적절하고 경제적으로 성장할 수 있고 사회적으로 수용할 수 있는 지속 가능한 개발에 목표를 둔 접근 방식을 말한다. 이에 따라 MFCAL에 기초한 접근방식은 SARD 목표를 달성하기 위한 정책 중심의 분석적인 틀을 제공하고 있다.

둘째, MFCAL의 기본 가정은 농업체제가 본질적으로 다원적인 기능을 가지며, 식량과 섬유 및 에너지를 생산하는 주된 목표 이상의 기능을 항상 수행한다는 점이다.

이상과 같은 FAO의 MFCAL 연구는 다음과 같은 결론을 제시하고 있다.

- ① 지역사회의 적극적인 참여와 지도력이 지속 가능한 농업과 농촌개발을 달성하는 근본적인 요소이다.
- ② 농업과 토지사용에 관한 관심 사항을 집합적으로 다루기 위한 유용한 수단은 농민 단체, 지역 단체, NGO, 민간 및 정부 부문 등을 움직일 수 있는 지역 및 국가 기관이 더욱 활성화되는 것이다.
- ③ 적절한 국가의 정책 환경이 필요하지만, 사회, 경제적 틀에서 효과적인 정책을 개발하고 이행하는 것은 중요한 과제이다.
- ④ 개인부터 국제단체에 이르기까지 모든 수준에서 효율적이고 투명한 정보 교류는 혁신에 대한 참여와 그 소유를 촉진하기 위한 필수적인 요소가 된다.
- ⑤ 농업과 천연자원에 대한 응용연구 및 지역적으로 관련되고 받아들일 수 있는 과학적이고 기술적인 정보가 널리 보급돼야 한다.
- ⑥ 지역 금융기관, 농업의 폭넓은 기능을 가치매김할 수 있는 수단, 투자에 대한 장기적인 평가와 전망 등 경제적인 수단을 발전시켜야 한다.

끝으로 FAO는 농업과 토지 사용의 다양한 잠재 기능들을 개발하고 이 기능들 사이에 나타날 수 있는 상승 효과나 상쇄 효과를 이해할 수 있는 새로운 방법을 찾아내는 것이 과제라고 지적하고 있다.

## 제 3 장

# 우리나라의 NTC 범위

### 1. 식량안보(Food Security)

식량안보에 관한 가장 일반적인 정의는 모든 사람들이 활동적이고 건강한 삶을 위해 충분한 식량에 접근하는 것이다(FAO 1996).<sup>8</sup> 186개국이 참여한 세계 식량정상회의(World Food Summit)는 식량안보의 중요성을 강조하고 2015년까지 영양부족에 처한 인구수를 절반으로 줄인다는 목표를 정한 바 있다. 식량안보를 구성하는 요소 측면에서 식량의 가용성(availability), 식량에 대한 접근성(accessibility), 식량의 활용 가능성(utilization) 등이 제시되기도 한다 (Chung et al. 1997).

UN 일반 이사회는 식량에 대한 권리가 기본적인 인권에 속한다고 선언했으며, 이를 기초로 식량 주권을 존중하기 위해서는 이른바 식량안보의 원칙(principles of food security)이 보장되어야 한다는 주장도 제기됐다(Solagral 2001).

---

<sup>8</sup> 원문은 다음과 같다: “Food security, at the individual, household, national, regional and global levels [is achieved] when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.”

식량안보의 원칙은 다음과 같은 내용을 담고 있다.

- ① 민주적인 의사결정이 작동하기 위해서는 농정 수단의 자유로운 선택이 보장되어야 한다.
- ② 가족농을 보호하기 위해서는 관세를 통한 적절한 국경보호 조치가 이루어져야 한다.
- ③ 사회 및 환경비용이 포함되지 않음으로써 실제 가격보다 낮은 수준에서 이루어지는 무역 곧 식량 덤프(dumping)은 금지되어야 한다.
- ④ 국제 가격의 구조적인 불안정을 상쇄할 수 있는 조치가 가능해야 한다.
- ⑤ 지속 가능한 농업방식이 촉진되어야 한다.
- ⑥ 적절하지 않다고 판단되는 기술을 거부할 수 있는 권한이 보장되어야 한다.
- ⑦ 유전자원에 자유롭게 접근할 수 있어야 한다.

이처럼 제기된 식량안보의 원칙들은 그 타당성에 대해 찬반의 논쟁이 있을 수 있으나, 식량 수입국의 처지에서 판단하면 상당 부분 공감할 수 있는 내용이다. 이를 지금의 WTO 규범과 견주어 보면 식량안보의 확보 측면에서 WTO 규범이 취약하다는 점과 더 나아가 둘 사이에 상충되는 내용도 많다는 점을 알 수 있다.

예를 들면 WTO는 국경조치뿐만 아니라 농정 수단까지 규제하며 가족농 보호를 위한 관세 조치를 인정하지 않는다. 또한 최종제품이 아닌 생산이나 공정방식의 차이에 따라 제품을 차별할 수 없도록 규정한다. 유전자원에 대한 접근도 지적 재산권을 설정해 규제하므로 자유롭지 못한 실정이다.

식량안보는 국가안보의 측면에서 다뤄지기도 한다. 실제로 WTO 농업협상 과정에서 쿠바를 비롯한 11개 개도국은 식량안보에 관한 조치는 국가안보와 연계되는 것이므로 WTO 무역규정에서 예외조치로 인정돼야 한다는 협상 제안서를 제출했다.<sup>9</sup> 식량안보가 국가안보와 직결될 만큼 중요하다는 것을 강조한 것이다.

우리나라의 처지에서도 식량안보는 중요하다. 그렇기 때문에 식량안보는 우리나라 농업 정책의 가장 중요한 목표 가운데 하나로 자리매김하고 있다. 특히 우리나라 지형이나 기후 등에 알맞아 수천 년 동안 이어진 논 농업은 주곡인 쌀을 생산함으로써 식량안보와 밀접한 관계를 지닌다. 최소한 주곡과 연계한 식량안보의 개념은 안전하고 품질 좋은 쌀을 적절한 가격으로 안정되게 충분히 공급하는 것이라고 규정할 수 있다.

현재 쌀은 국내생산을 통해 국내 수요량을 만족시킬 수 있는, 곧 국내 자급률이 거의 100%에 이르는 유일한 곡물이다. 또한 토지 이용 측면에서 논은 경지 면적의 절반을 차지함으로써 자원 및 환경의 지속 가능한 개발에 핵심 구성요소가 되고 있다. 농업 생산액과 소득 측면에서 쌀의 비중은 감소하고 있으나 아직까지 쌀은 농업의 근간이고 주된 소득원이다.

곡물을 대상으로 몇 가지 식량안보의 지표를 선정해 분석한 결과 우리나라의 식량안보 상태는 상당히 취약한 것으로 나타났다. 특히 1970년 이후 곡물의 공급과 관련한 장기적인 추이는 정체 내지 악화되는 모습을 보이고 있다.<sup>10,11</sup>

첫째, 곡물의 재배면적 지표이다<그림 3-1>. 전체 및 1인당 곡물 재배면적

<sup>9</sup> 농업협정에 제출한 협상 제안서로 문서 번호는 <G/AG/NG/W/13>이다<<http://www.wto.org>>.

<sup>10</sup> 곡물을 식량안보의 척도로 삼는 이유는 첫째, 곡물이 사람이 섭취하는 식량 에너지의 50% 정도를 차지하고, 둘째, 상대적으로 저장성이 좋아 안정된 식량 공급원이기 때문이다(Brown and Kane 1994).

<sup>11</sup> 우리나라의 식량안보에 관한 지표 설정에 관한 자세한 논의는 임송수(1999)를 참조하기 바란다.

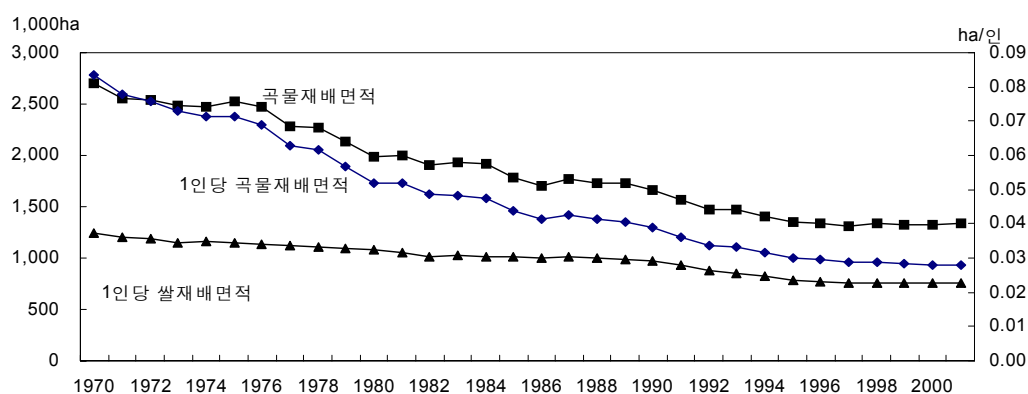
은 1970년 이후 내림세를 나타내고 있으며, 1990년대 중반 이후에 정체된 추이를 보인다.

둘째, 곡물 생산량 지표이다<그림 3-2>. 전체 및 1인당 곡물 생산량은 1970년대 중후반을 정점으로 감소하다가 1990년대 중반부터 약간 개선된 모습을 나타낸다.

셋째, 곡물의 재고율 지표이다<그림 3-3>. 곡물과 쌀의 재고량과 재고율은 1996년 이후 개선되어 쌀의 경우 2001년 FAO 권장 수준인 17-18% 이상을 기록하고 있다.

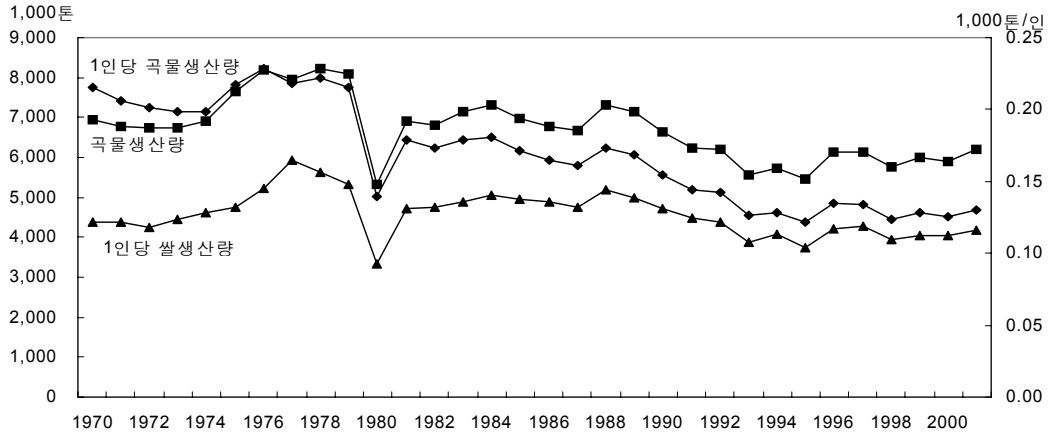
끝으로, 곡물의 자급률 지표이다<그림 3-4>. 쌀의 자급률은 1995-2001년에 단순 평균으로 99%를 기록해 안정된 모습을 나타낸 반면에 전체 곡물에 대한 자급률은 내림세를 지속하면서 2001년 31%를 기록하고 있다.

그림 3-1. 우리나라의 곡물재배 면적 지표



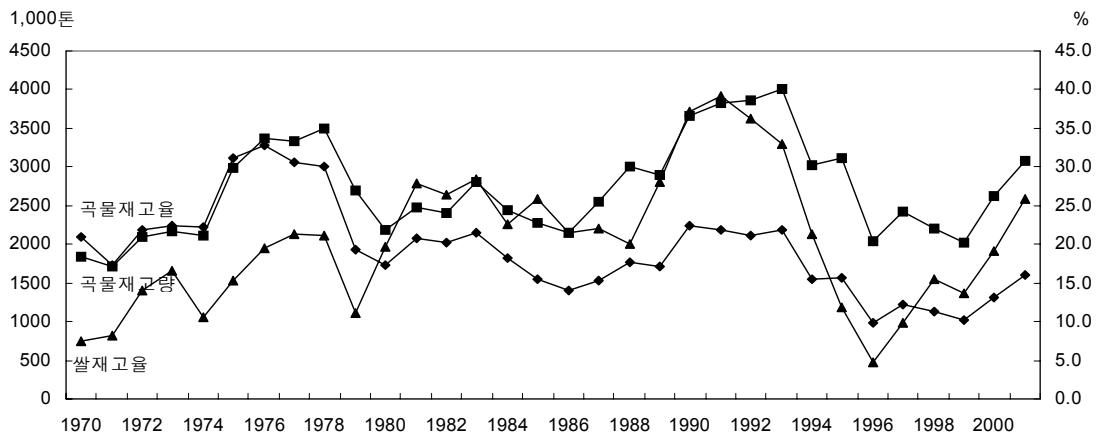
자료: 농림부. 「농림업 주요통계」, 각 연도에서 산출함.

그림 3-2. 우리나라의 곡물 생산량 지표



자료: 농림부. 「농림업 주요통계」, 각 연도에서 산출함.

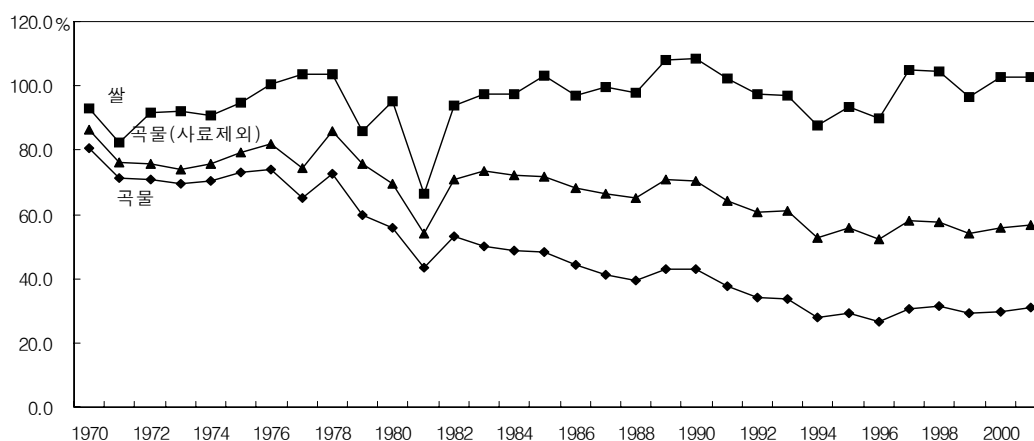
그림 3-3. 우리나라의 곡물 재고율 지표



자료: 농림부. 「농림업 주요통계」, 각 연도에서 산출함.



그림 3-4. 우리나라의 곡물 자급률 지표



자료: 농림부. 「농림업 주요통계」, 각 연도에서 산출함.

## 2. 소규모 가족농(small family farm)

우리나라에 ‘가족농’이란 개념은 없다. 그렇기 때문에 농업경영 단위인 ‘농가’가 경영 형태론 측면에서 ‘가족농’에 해당하는 개념으로 이해된다(김정호 1993).

농가에 대한 정의는 법률적인 것과 통계적인 것으로 구분된다. 법률적인 의미는 가족과 농업생산 단위로서 농업이 주업인 가구단위를 말한다. 통계적인 의미는 농업 경영자와 종사자의 가구 단위를 독립적인 농업경영의 단위로 접근한 것이다.

우리나라뿐만 아니라 미국에서도 ‘가족농’에 대해 일반적으로 통용되는 정의가 없다. 대신에 다양한 개념들이 제시된 상태이다(Richardson 2000). 이 가운데 Knutson, Penn and Flinchbaugh(1997)는 가족농의 조건을 다음과 같이 제시하고 있다.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> 이 기준에 따르면 <그림 3-5>에서 ‘대규모 가족농(large family farm)’과 ‘초대형 가

- ① 대부분의 영농관리와 작업이 경영주와 그 가족에 의해 이루어져야 한다.
- ② 가구와 사업 사이에 밀접한 연계가 있어야 한다.
- ③ 경영주에 의해 관리통제가 이루어져야 한다.
- ④ 가구소득의 대부분이 농업을 통해 획득되어야 한다.

이 밖에도 가족농에 대한 다양한 요건들이 제시되고 있다. 이들을 모아 정리하면 다음과 같다.<sup>13</sup>

- ① 규모가 크면서 가족이 없는 기업을 제외한 모든 농가이다.
- ② 고용된 관리인이나 가족 중심이 아닌 기업농 또는 조합이 없는 농가이다.
- ③ 연간 고용 노동력을 1.5명 미만으로 사용하고 고용된 관리자가 없는 농가이다.
- ④ 연간 고용 노동력이 3.0명 미만이고 가족의 전체 노동력의 최소 50% 이상을 공급하는 농가이다.
- ⑤ 가족 노동력이 1.5-2.0명 미만이고 이와 같은 수준의 고용 노동력이 있고, 시장에서 농산물을 팔고, 스스로 경영하며, 임차지가 크게 높지 않은 농가이다.

---

족농(very large family farm)'만이 가족농에 포함되게 되는데, 1998년 이들이 전체 농가에서 차지하는 비중은 7.5%이고 농업 생산액의 53.1%를 차지한다.

<sup>13</sup> [Http://www.ers.usda.gov/briefing/FarmStructure/familyfa.htm](http://www.ers.usda.gov/briefing/FarmStructure/familyfa.htm)

- ⑥ 농업생산이 경영주의 주된 직업이거나 가계소득의 주요 소득원인 농가로, 경영주, 가족원, 또는 고용 노동력으로서 적어도 절반 이상의 노동시간을 제공하고 3개 이상의 가족 단위에 의해 경영되지 않은 농가이다.

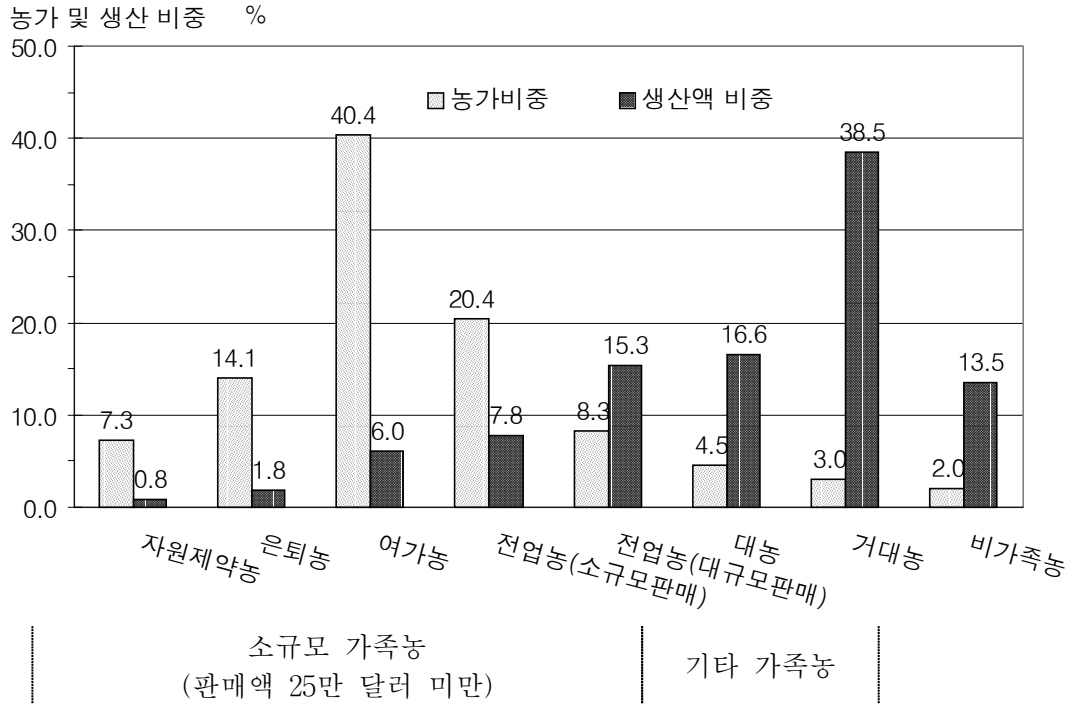
최근에 미국 농무부(USDA)는 <그림 3-5>과 같이 연간 판매액이 25만 달러 미만을 ‘소규모 가족농’, 판매액이 25만 달러에서 50만 달러 미만 사이의 농가를 ‘대규모 가족농’, 판매액이 50만 달러 이상의 농가를 ‘초대형 가족농’으로 분류해 제시했다.<sup>14</sup>

우리나라는 농가 구조에 대해 규모 계층별로 접근하는 경우가 많았으나, 경영규모 측면에서 소규모 가족농으로 정의할 수 있는 일관된 기준이 없는 상태이다. 문헌들을 살펴보면 농가는 경영 규모의 계층에 따라 ‘소농-중농-대농’으로 나누기도 했으며, 경영 규모가 아주 작은 농가는 ‘영세농’으로 불리기도 했다. 또한 ‘소농’에 적용될 수 있는 경영규모의 기준으로 0.5ha 또는 1.0ha가 많이 제시되고 있으나, 일관된 기준으로 볼 수 없다.

이처럼 국내외에서 소규모 가족농에 대한 경영 규모 측면의 일반적인 기준이 없는 상태에서 우리나라의 소규모 가족농에 관한 개념을 설정하기 위해서는 객관적인 기준에 기초해야 할 것이다. 우리나라의 거의 모든 농가는 경영 형태론 측면에서 ‘가족농’에 해당한다고 가정하면 소규모 가족농의 개념은 경영규모 측면의 기준에 따라 설정할 수 있을 것이다.

<sup>14</sup> 이상과 같은 기준에 따르면 <그림 3-5>에서 보듯이 미국의 가족농의 비중은 98%에 이른다. 이로써 거의 모든 미국 농가가 결국 가족농이란 것이고 정부의 정책이 거의 모두 가족농을 위한 것이라고 해석할 수 있다.

그림 3-5. 미국의 농가구조와 농업 생산액



자료: USDA(1998).

경영규모 측면에서 다시 농가당 평균 경지면적과 소득을 소규모 가족농에 관한 세부 기준으로 제시할 수 있다<표 3-1>.

표 3-1. 소규모 가족농의 정의 설정을 위한 기준

세 부 기 준	<0.5ha	0.5-1.0ha	1.0-2.0ha	2.0-3.0ha	3.0ha<
1. 경지면적이 전체 평균보다 낮음.	○	○	△		
2. {(농업소득/농가소득)*100}이 50% 이하	○	○	△		
3. {(농가소득/도시근로자가계소득)*100}이 100% 이하	○	○	○	△	

주: 소규모 가족농에 해당되는 범위는 ○로 표기하고 일부 해당되는 범위엔 △로 표기함.  
 자료: 농림부. 「농림업 주요통계」, 각 연도

첫째, 특정 농가의 경지면적이 우리나라 평균 수준에 미달한다면 이 농가는 소규모 가족농에 포함될 수 있다. 2001년 기준으로 우리나라의 농가당 평균 경지면적은 1.39ha이기 때문에 1.0-2.0ha 이하의 농가가 이에 해당된다.

둘째, 특정 농가의 소득에서 농업소득이 차지하는 비중이 50% 이하이면 이 농가는 소규모 가족농에 포함될 수 있다. 1999년 기준으로 경지면적이 1.0-2.0ha인 농가 계층의 농업소득 비중( $\{\text{농업소득}/\text{농가소득}\} \times 100$ )은 57%로 산출됐고 이 이하의 규모 계층의 비중은 더욱 낮게 나타났다. 이에 따라 농업소득 비중이 50% 이하인 농가당 경영규모 계층은 1.0-2.0ha 이하에 해당된다.

끝으로, 특정 농가의 소득이 평균 도시 근로자 가계소득에 미치지 못한다면 이 농가는 소규모 가족농에 포함될 수 있다. 1999년 기준으로 2.0-3.0ha 계층의 상대적인 농가소득의 비중( $\{\text{농가소득}/\text{도시근로자가계소득}\} \times 100$ )은 111%로 산출됐고 이 이하의 규모 계층의 비중은 100% 미만으로 나타났다. 이에 따라 상대적인 농가소득의 비중이 100% 미만인 농가규모는 2.0-3.0ha 이하 범위에 해당한다.

이상과 같은 세부 기준을 모두 고려할 경우 우리나라 소규모 가족농의 경영규모는 1.0-1.5ha 이하라고 정할 수 있다. 제안된 세부기준을 모두 만족하는 농가에 국한해 소규모 가족농으로 정의하는 이유는 농지와 연계된 농가의 분디 개념을 반영하는 한편 경영규모가 적더라도 농가소득 또는 농업소득이 높은 농업(예: 온실)을 감안하기 위해서이다.

따라서 소규모 가족농은 다음 두 가지 기준으로 정의할 수 있다.

① 소규모 가족농의 경영규모를 1.0ha로 설정하는 경우

이 기준에 따르면 2001년 총 농가 수 135만 호 중에서 소규모 가족농이 차지하는 비중은 63%로 산출된다.

② 소규모 가족농의 경영규모를 1.5ha로 설정하는 경우

이때 소규모 가족농이 총 농가 수에서 차지하는 비중은 78%로 나타난다.

### 3. 농업 경관(Agricultural Landscape)

일반적으로 경관은 ‘자연과 인공 풍경을 포함하며 토지, 동식물 생태계, 인간의 사회적·문화적 활동을 내포하고 있는 개념’으로 정의된다(임승빈 1991). 여기에서 자연 풍경은 지표의 물리적인 특성(토지 고도 및 경사도, 암석 형태, 호수, 강, 해변), 자연적인 초목, 기후 등의 요소로 구성되는 반면에 인공 풍경은 경작지의 공간적인 분포, 농가 건물, 계단식 논과 경사지, 들과 나무집, 울타리와 담, 연못과 산림농장 등의 요소로 구성된다. 또한 경관은 야생 상태, 역사적인 유적지, 문화유산 요소 등 非농업적인 특성과 종종 산재해 있다.

기하학적인 측면에서 경관은 면적과 선 그리고 점의 특성이 결합된 형태로 나타나며, 여러 요소들의 색깔 구성도 전체 풍경에 영향을 미친다(OECD 2001). 경관의 시각적인 특성은 길, 등산로, 소풍장소, 지역 동식물 및 역사적인 건물에 대한 정보 제공 등과 같은 시설의 확충과 연계돼 있는데, 이로써 잠재적인 이용자에 의한 경관의 어메니티(amenity) 가치를 높일 수 있다.

농업과 결합된 또는 농업활동에 의해 창출되는 경관은 다양하게 다뤄지고 있다. 특히 유럽에서 농업 경관은 생물다양성, 문화 및 역사적인 요소, 어메니티와 미적 및 생산적 요소, 오락과 접근, 과학 및 교육 측면의 관심 사항 등의 가치와 연계돼 제시된다. 또한 농업 경관과 결합된 다양한 서비스는 정책 프로그램의 대상이 되고 있다.

반면에 우리나라의 농업 경관에 대한 개념이나 그 구성 요소들에 대한 설정은 상대적으로 빈약하며 농업 경관을 직접 대상으로 하는 정책 프로그램도 거의 없는 실정이다. 이에 따라 우리나라의 농업과 결합된 경관의 구성요소들을 밝히고 그 관계를 규명하며, 사회 최적 수준의 경관 제공을 보장할 수 있도록 알맞은 정책 조치를 시행하는 일이 중요한 과제로 대두된다.

우리나라 특유의 농업 경관 요소들을 밝히고 그 능동적인 변화 추이를 파

악하기 위한 첫 단계로 토지 사용과 연계된 구성요소 측면의 접근방식에 기초해 농업 경관 지표를 설정해 보면 다음과 같다(Lim 2002).

첫째, 계단식 논은 면적이다. 계단식 논은 독특한 경관 가치를 지닐 뿐만 아니라 문화적인 가치와 전통을 나타낸다. 계곡이나 경사지에 위치하고 있어 토양 침식, 산사태, 홍수 등을 방지하는 환경 서비스를 제공한다. 또한 생물 다양성 보전 측면에서도 상대적으로 탁월한 가치를 나타낸다.

계단식 논에 대한 공식적인 정의는 아직 없으며 또한 그 면적에 대한 일관된 자료가 제시되거나 정기적인 조사가 이루어지지 않고 있다. 편의상 7% 이상의 경사를 지닌 논을 계단식 논으로 정의하면 1992년 계단식 논은 면적은 약 26만 ha(전체 논 면적의 20%)에 이르는 것으로 나타난다<표 3-2>.<sup>15</sup> 그러나 상대적으로 높은 관리비용과 노동력 부족 등의 요인으로 계단식 논은 면적은 꾸준히 감소하고 있는 것으로 추정된다.

표 3-2. 경상도별 논 면적

	0~2%	2 ~ 7%	7~15%	15~30%	30~60%	60~100%	전체
논 면적(ha)	550,332	477,677	215,479	44,761	34	1	1,288,249
비중(%)	43	37	17	3	0	0	100

자료: 농촌진흥청(1992)

둘째, 환경에 친화한 영농방식(여기서는 편의상 무농약 및 유기농업으로 한정함)을 채택한 논둑의 길이이다. 논둑은 토양 침식을 막고 홍수를 조절하며 수자원을 함양하고 그 경치는 유럽식 농업의 생울타리와 견줄 수 있다.<sup>16</sup> 또한 논둑은 다양한 동식물의 서식지를 제공하며 사람들에게 농촌의 삶을 연상시키게 하는 한 요소이다.<sup>17</sup>

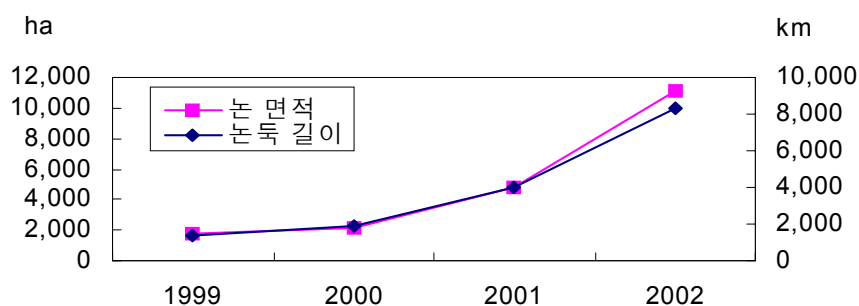
<sup>15</sup> 농촌진흥청(1992)은 1980년대 후반부터 1990년대 초반에 걸쳐 토양 경관에 대한 광범위한 조사를 실시했는데, 이 자료는 그 조사 결과에 기초한 것이다.

<sup>16</sup> 밭 중심의 유럽 농업에서 생울타리는 가장 널리 인용되는 경관 요소 가운데 하나이다.

<sup>17</sup> 인터넷에서 '논둑' 용어로 찾기를 시행해서 얻은 약 700개 사이트를 살펴본 결과,

논둑의 길이는 논 면적과 필지 수를 기초로 김선관(2002)에서 제시된 수식을 활용해 산출했다<그림 3-6>.

그림 3-6. 환경 친화한 논둑의 길이



자료: 농림부<<http://www.maf.go.kr>>와 토지정보센터<<http://lic.mogaha.go.kr>>가 제공하는 자료를 기초로 산출함.

환경에 친화한 논둑의 길이는 1999년에 1,417km에서 2002년에 8,280km로 증가한 것으로 나타났다. 이는 환경에 친화한 영농방식을 채택한 논 면적이 같은 기간에 0.16%에서 1.03%로 늘어난 결과이다. 앞으로도 환경에 친화한 영농방식을 채택한 논 면적의 증가가 예상되기 때문에 그 논둑의 길이는 오름세를 지속할 것으로 전망된다.

셋째, 제주도 지역의 밭과 과원을 둘러싼 돌담의 길이이다. 제주도의 돌담은 독특한 농업 경관을 제공한다. 돌담은 동물의 침입으로부터 작물을 보호하고 토양 침식과 풍식을 방지하며 야생 동식물의 서식지를 제공하고 사회문화적인 가치를 제공하는 등 다양한 기능을 나타낸다.<sup>18</sup>

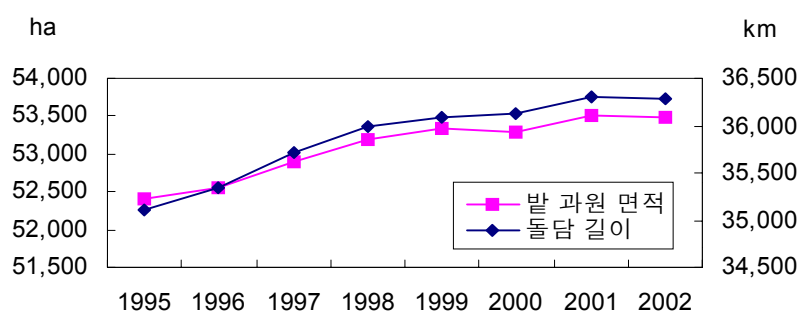
논둑에서 서식하는 동식물은 개구리, 콩, 반딧불이, 다양한 잡초 등 매우 다양한 것으로 나타났다.

<sup>18</sup> 돌담과 연계한 생태적인 기능에 대한 연구는 아직 미흡한 실정이다.



논둑의 경우와 마찬가지로 밭과 과원 면적 및 그 필지 수를 바탕으로 돌담의 길이를 산출했다<그림 3-7>.

그림 3-7. 제주도의 돌담 길이



자료: 농림부<<http://www.maf.go.kr>>와 토지정보센터<<http://lic.mogaha.go.kr>>가 제공하는 자료를 기초로 산출함.

1995-2002년에 제주도의 돌담의 길이는 35,116km에서 36,293km로 증가한 것으로 나타났다. 이는 같은 기간에 밭 면적은 5% 감소했으나 감귤 재배면적이 18% 증가한 결과이다. 그러나 앞으로 과잉생산 문제를 안고 있는 감귤의 재배면적의 추가 증가는 기대하기 어렵기 때문에 돌담의 길이도 정체 또는 감소할 것으로 보인다.<sup>19</sup>

넷째, 농지의 사용 형태이다. 농지의 사용 형태는 농업 경관의 전체 스톡에 영향을 미치기 때문에 중요하다(OECD 2001). 경관의 구성요소로서 농지와 그 구성요소의 변화는 다른 경관을 창출한다. 예를 들면 집약적인 영농방식의 채택은 투입재의 과다 사용과 작물의 균질화(homogenization)로 생물 다양성이나 서식지 측면에서 음(-)의 효과를 나타낼 수 있다.

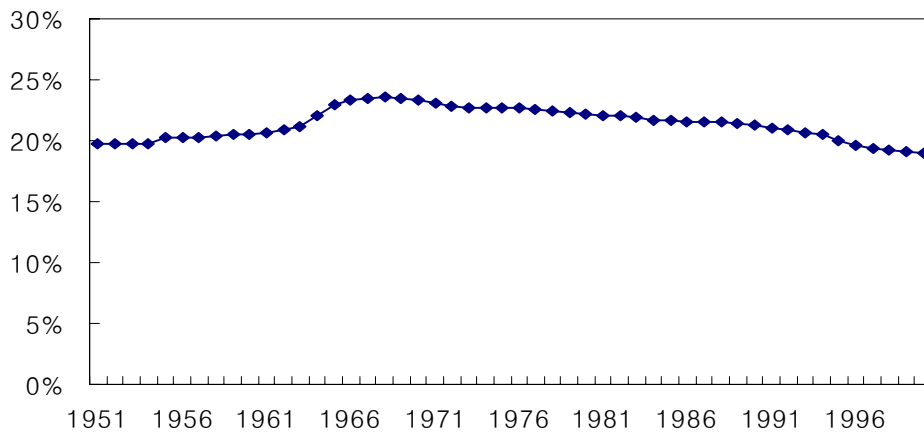
<sup>19</sup> 돌담은 농업생산과 결합돼 있기 때문에 농업생산이 전제되지 않은 채 독립적으로 돌담을 유지하는 것은 비용이나 효과 측면에서 한계가 있을 것으로 내다보인다.

농지의 사용 형태에 관한 지표는 다시 다음과 같은 세부 지표로 나뉘 접근할 수 있다.

### ① 확대-축소 지표

이 지표는 경지면적이 전체 면적에서 차지하는 비중으로 정의된다<그림 3-8>. 1960년대 말 이후 경지면적의 비중은 꾸준히 감소해 1968년에 최대 24%에서 2000년에 19%까지 감소했다. 특히 1999-2000년에 각각 13,000ha의 경지가 비농업용으로 전환됐다. 이러한 지표 추이는 농업 경관의 물리적인 스톡(stock)이 감소하고 있음을 뜻한다.

그림 3-8. 농지의 사용 형태: 확대-축소 지표



자료: 농림부. 「농림업 주요 통계」, 각 연도

### ② 집약화-조방화 지표

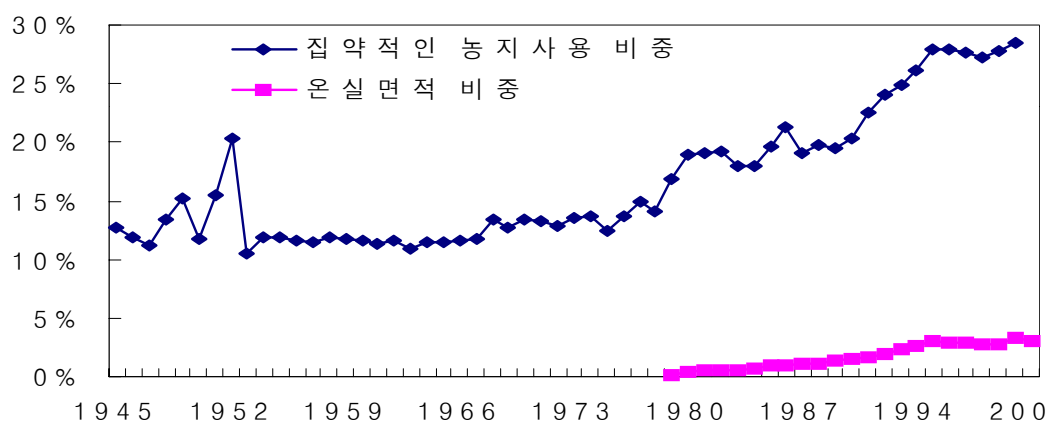
이 지표는 전체 경지면적에서 집약적으로 투입재를 사용하는 경지면적의 비중으로 산출된다<그림 3-9>. 편의상 투입재는 화학 비료에 한정했으며 그

집약적인 사용은 질소(N)-인산(P)-칼리(K)의 성분량 기준으로 10a 당 각각 10 kg 이상을 시비하는 것으로 가정했다. 이 기준을 적용하면 9개의 작목 그룹(미곡, 맥류, 두류, 서류, 잡곡, 특작, 채소, 과실, 온실 작물) 가운데 4개(잡곡, 온실 작물, 채소, 과실)가 집약적인 투입재 사용 작물로 구분된다. 1970년대 초반 이후에 집약적인 농지 사용 형태를 나타내는 농지의 비중은 최소 13%에서 200년에 28%까지 증가했다. 과실과 채소 및 온실 재배면적의 증가, 경영규모의 확대 등은 더욱 집약적인 관리방식을 가져온 것으로 판단된다.

또 다른 세부지표는 온실 면적이 전체 경지면적에서 차지하는 비중이다. 특별히 온실 면적을 고려한 것은 온실이 시각적인 측면에서 농업 경관에 음(-)의 영향을 미치기 때문이다. 이 세부지표도 1979년 이후에 계속 증가하면서 0.2%에서 3.3%까지 그 비중이 확대됐다.

이상과 같은 지표로 얻을 수 있는 집약화 추이는 농업경관에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 판단된다.

그림 3-9. 농지의 사용 형태: 집약화-조방화 지표

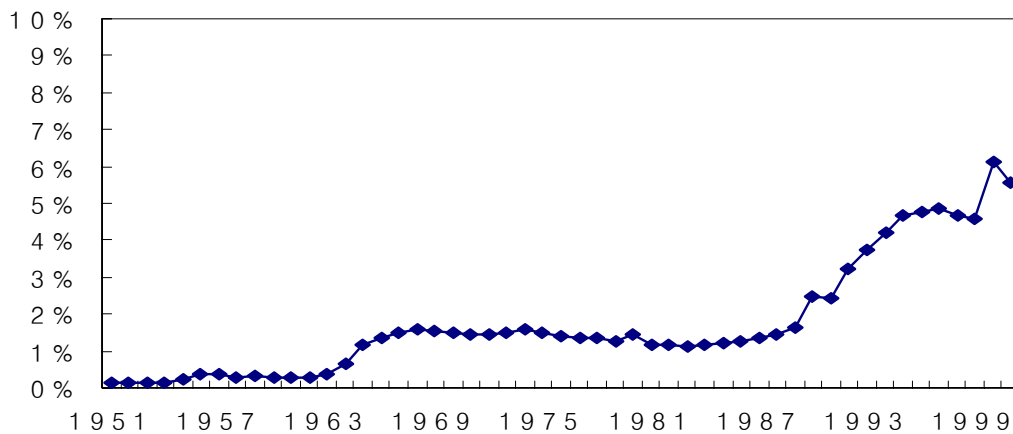


자료: 농림부. 「농림업 주요 통계」, 각 연도

### ③ 집중화-한계화 지표

이 지표는 전체 농가에서 대규모 농가가 차지하는 비중을 말한다<표 3-10>. 대규모 농가는 편의상 3ha 이상의 경지면적을 경영하는 농가로 가정했다. 이 기준을 적용하면 대규모 농가의 비중은 차츰 증가해 2000년 5%에 이르는 것으로 산출된다. 농가 경영규모의 꾸준한 상승은 경쟁력과 효율을 높이기 위한 집중화와 분업화에 따른 결과로 해석할 수 있다. 이전의 경우와 마찬가지로 농지 사용 측면에서 집중화는 경관의 구조의 동질화를 초래함으로써 경관의 질에 음(-)의 영향을 가져온다. 또한 집약적인 경영방식과 연계된 집중화는 환경 스트레스를 높이는 요인이 되기도 한다.

그림 3-10. 농지의 사용 형태: 집중화-한계화 지표



자료: 농림부. 「농림업 주요 통계」, 각 연도

농지 사용형태에 관한 지표들을 종합하면, 지난 50년 동안에 우리나라의 농지 사용은 축소-집약화-집중화의 형태를 보이고 있으며 이는 농업 경관의 위협 요인이 된다고 할 수 있다. 특히 비농업용으로 농지의 전용이 늘고 있는 것은 경관의 물리적인 스톡을 고갈시키고 집약적인 영농과 영농의 집중화

로 인한 균질화는 농업과 연계한 생태 환경의 질을 떨어뜨린다고 평가할 수 있다.

다섯째, 농지 사용의 다각화이다. 농지의 다각화 지표는 다양한 형태의 농지 사용이 농업 경관의 특성을 개선시킬 수 있다는 가정에서 설정됐다. 다양한 형태의 농지 사용과 작물 재배는 농업 경관 요소들의 복잡성, 이질성, 계절성 등을 높이게 되고 이로써 서식지의 다양성과 생물다양성에 기여하게 된다. 계절별 또는 작물별 다각화는 시각적인 경관을 증진시키기도 한다.

그러나 주의할 점은 다각화가 자동으로 또는 언제나 더 나은 경관 요소를 창출한다고 할 수 없다는 것이다. 지역의 특성과 조화된 다각화가 전제되어야 하기 때문이다. 예를 들면 제주도의 초원은 비록 균질화된 경관 요소라고 할 수 있지만 구릉지에서 탁 트이고 아름다운 경관을 제공한다.

농지의 사용형태 측면에서 다각화를 계량하기 위해 다음과 같은 지수를 활용했다(Tauer and Selekta 1994).

$$I_{\phi} = (\sum S_i^{\phi})^{\frac{1}{(1-\phi)}}, \quad i=1,2,\dots,n$$

위 식에서  $i$ 는 대상을 나타내며,  $S_i$ 는  $i$ 의 비중을 나타낸다.  $\phi$ 는 계수로서  $\phi \geq 0$ 이고  $\phi \neq 1$ 이며, 대상의 수(number)와 고른 정도(evenness) 사이의 가중치가 된다.  $\phi$ 가 클수록 고른 정도에 대해 강조하는 것이고  $\phi=0$ 이면 대상의 수만을 감안하는 것이다.

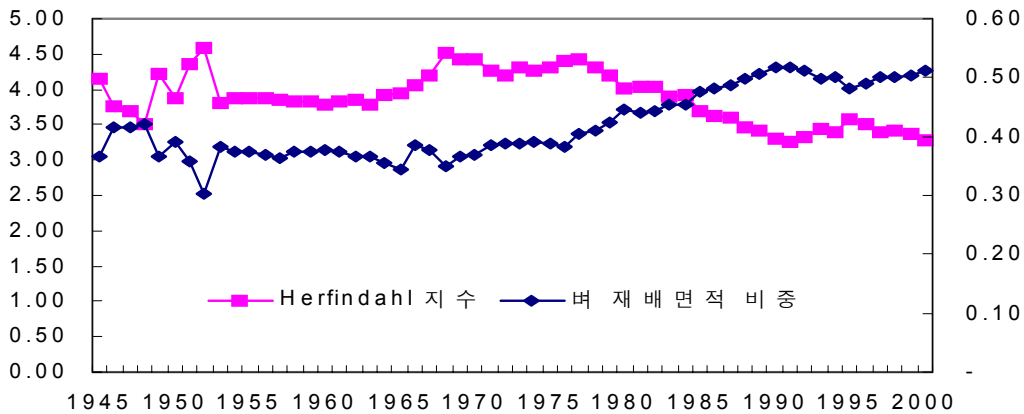
만약  $\phi=2$ 이면 위 식은 아래와 같이 허핀달 지수(Herfindahl index)의 역수가 된다.<sup>20</sup>

$$I = \frac{1}{\sum S_i^2}$$

<sup>20</sup> 허핀달 지수는 산업의 집중화를 측정하는 수단으로 많이 활용된다(Escalante and Barry 2001).

이 지수를 적용해 10개 작목 그룹(미곡, 맥류, 두류, 서류, 잡곡, 특작, 채소, 과실, 빵발, 온실작물)의 농지 사용 형태가 얼마나 다각화돼 있는가를 살펴보면 <그림 3-11>과 같다.

그림 3-11. 농지 사용 형태의 다각화 지수



자료: 농림부. 「농림업 주요 통계」, 각 연도

다각화 지수는 1968년 이후에 감소 추이를 보이고 있다. 지수의 감소는 농지의 사용 형태가 다각화되지 못하고 집중화 또는 균질화되고 있음을 뜻한다. 이는 잡곡, 밀, 콩 등이 수입에 의해 대체되고 보리, 구근류, 빵나무 등에 대한 시장수요가 감소함에 따라 그 재배면적의 비중이 줄었기 때문이다. 또한 경쟁력과 현대화 중심의 생산구조 개편은 상업성 작물 생산의 확대로 연결되면서 농지 사용 형태의 집중화가 초래되고 있는 것으로 판단된다.

한편 전체 경지면적에서 벼 재배면적이 차지하는 비중으로 산출한 벼의 집중화 지수는 같은 기간에 꾸준히 상승하고 것으로 나타나 쌀 생산을 중심으로 한 농지 사용의 집중화가 이루어지고 있음을 알 수 있다<그림 3-10>. 이는 같은 기간에 벼 재배면적은 안정적인데 반해 전체 경지면적이 감소하고 있기 때문이다. 따라서 농지 사용 형태의 다각화 측면에서 농업 경관은 점차

위협을 받고 있는 것으로 해석할 수 있다.

#### 4. 농촌 활력(Rural Viability)

농업은 농촌 지역과 사회의 경제적·사회적 활력에 기여한다. 특히 농업은 노동, 토지 등과 같은 투입재 사용을 통해 고용을 창출하고 지역경제의 전후방 산업을 활성화시킴으로써 농촌 활력에 이바지한다.

넓은 의미에서 농촌 활력은 농촌 삶의 '매력(attractiveness)'과 관련된 개념으로 볼 수 있는데, 이를 정확하게 정의하거나 측정할 수 있는 방법은 아직 제시되지 않고 있다(OECD 2001). 지금까지 논의된 지표들은 주로 소득 수준, 고용 및 소득창출 가능성, 물리적인 하부구조, 사회자본, 환경의 질, 경관을 포함한 농촌 어메니티 등을 포함한다.

농업이 농촌 활력에 미치는 영향은 주로 농업 고용과 소득창출 효과, 그리고 경관 및 농촌 어메니티의 제공 측면에서 접근할 수 있다. 경관 측면에 앞서 다뤘기 때문에 여기서는 농업과 연계된 인구학적 측면과 소득 측면에서 농촌 활력에 대한 지표들을 설정해 분석하고자 한다(농림부 2002).

첫째, 농가인구의 구성비이다. 농가인구의 구성비는 인구학적인 측면에서 농업의 비중 또는 중요도를 나타내는 지표이다. 이 지표는 1995년에 11%에서 2001년에 8.3%로 감소한 것으로 나타나고 있다.<sup>21</sup>

둘째, 농림업 취업자의 구성비이다. 이는 농업에 의한 고용 창출 효과를 반영하는 지표이다. 1995-2001년에 이 지표의 값은 12%에서 10%로 감소했다. 이는 거시적인 관점에서 농업의 고용 효과가 감소함을 뜻한다.

셋째, 농가의 교역조건이다. 농가의 교역조건은 농가 판매가격과 구매가격의 비율로 정의된다. 1995년 기준으로 2001년에 농가의 교역조건은 84로 나타

<sup>21</sup> 이러한 비중은 WTO 개도 회원국 전체와 비교할 때 8번째로 낮은 수준에 속한다  
<<http://www.fao.org/>>.

나 상대적으로 악화됐음을 알 수 있다.

끝으로, 도시와 농촌 거주 가계의 소득격차이다. 이는 농촌의 매력과 관련되며 도시와 농촌 사이의 소득 측면의 형평성 또는 더 나아가 국토의 균형발전 정도를 나타내는 중요한 지표로 볼 수 있다. 이 지표는 1995년에 95%에서 2001년에 76%로 줄어들어 도농 사이에 경제적인 불균형이 심화되고 있음을 보여 주고 있다.



## 제 4 장

# WTO 논의 동향과 쟁점

### 1. WTO 농업협상의 진행 현황

WTO 농업협상은 농업협정 제20조에 명시된 추가 개혁 계획에 따라 우루과이 라운드의 이행기간이 끝나는 2000년부터 다시 시작됐다<표 4-1>. 이른바 제1단계 농업협상(2000년 3월~2001년 3월)은 우루과이 라운드 농업협정의 틀 안에서 관련 의제들에 관해 논의했는데, 회원국들은 자국의 입장을 담은 제안서를 제출했다.

제2단계 농업협상(2001년 3월~2002년 2월)은 제1단계 논의에서 다룬 의제들에 대한 세부적인 내용에 관해 논의했다. 특히 NTC와 관련한 논의는 제1단계 논의와 달리 구체적인 NTC 요소들에 대해 개별적으로 접근했다.

현재 농업협상은 세부원칙(modalities)을 설정하는 단계에 와 있다. 곧 농업협상을 통해 WTO는 2003년 3월까지 회원국의 약속 이행 공식과 기타 세부원칙을 결정해야 한다. 또한 WTO 도하(Doha) 각료회의의 결과에 따라 회원국들은 2003년 9월에 열릴 예정인 제5차 WTO 멕시코 각료회의에 종합적인 이행계획서(안)를 제출해야 한다. 그 후 2005년 1월 1일에 일괄타결 방식에 의한 전체 협상의 일부로서 농업협상을 완료한다는 계획이다.

표 4-1. 농업협상의 절차

	제1단계 (Phase 1)	제2단계 (Phase 2)	세부원칙 설정 (modalities)
기간	2000년 3월~2001년 3월	2001년 3월~2002년 2월	2002년 3월~2003년 3월
회의 수	7	8(공식+비공식)	6(공식+비공식)
제출된 제안서 수	45	107	-
제안서 제출국 수	121	-	-
주요 의제	수출보조와 경쟁 수출제한과 수출세 시장접근: 관세, TRQ 시장접근: 특별긴급조치 국내보조 개도국 NFIDC 결정문 전환국 경제 NTC 동물복지 및 식품품질 평화조항	TRQ 관리 관세율 감축대상 국내보조 수출보조와 수출신용 국영무역 및 무역단일 창구 수출세와 제한 식량안보 식품안전 농촌개발 지리적 표시제 허용보조 블루박스 보조 특별긴급조치 환경 무역선호 식량원조 소비자정보 및 표시제 분야별 추진 개발박스, 특별우대조치	수출보조, 수출경쟁, 수출세와 수출제한 시장접근 국내보조

주: DDA를 출범시킨 도하(Doha) 각료회의는 2001년 11월에 개최됨.  
자료: WTO(2002)를 기초로 정리함.



## 2. NTC와 관련한 주요 쟁점

### 2.1. 제1단계 농업협상

제1단계 협상에서 NTC는 포괄적인 개념으로 다뤄졌다. 이 협상에서 우리나라를 비롯한 9개 회원국들은 NTC를 강조하는 내용의 제안서를 제출했다. 이 제안서들이 제시한 NTC는 식량안보, 환경보전, 구조조정, 농촌개발, 빈곤경감 등으로 농업협정이 예시한 식량안보와 환경보전의 범위보다 폭넓은 내용이다. 이 밖에도 제1단계 논의 가운데 나타난 두드러진 특징은 38개국 그룹이 NTC에 관한 회의에서 발표된 논문들을 담은 노트를 2000년 9월 회의에 제시한 점이다.<sup>22</sup> 이 노트는 농업의 다원적 기능에 관한 회의 결과를 반영함으로써 폭 넓고 다양한 접근방식이 포함돼 있고 많은 회원국들이 공동으로 제출했다는 점에서 주목을 끌었다.

제1단계 논의 가운데 NTC에 대한 회원국들의 입장 차이는 분명하게 나타났다. 농업협정에 명시된 대로 거의 모든 회원국들은 농업의 NTC를 인정하고 있으나, NTC를 효과적으로 다루기 위한 정책 조치에 대해서는 다른 의견을 나타냈다. 특히 NTC를 위한 보조 조치 측면에서 무역에 영향을 미치는 보조나 허용보조(또는 그린박스) 이외의 추가 보조가 필요한지에 대한 논의가 쟁점이 됐다.

일부 수출국들은 NTC에 직접 목표를 설정한 허용보조를 통해 NTC를 더욱 효과적으로 달성할 수 있다고 강조했다. 이에 따라 식량안보를 위한 재고, 생산자에 대한 직접 지불, 구조조정 지원, 안전망 제도, 환경제도, 지역보조제

<sup>22</sup> 38개 회원국은 Barbados, Burundi, Cyprus, Czech Republic, Estonia, EU, Fiji, Iceland, Israel, Japan, Korea, Latvia, Liechtenstein, Malta, Mauritius, Mongolia, Norway, Poland, Romania, Saint Lucia, Slovak Republic, Slovenia, Switzerland, Trinidad, Tobago 등이다.

도 등의 그린박스 조치들이 농업생산을 자극하거나 가격에 영향을 미치지 않으면서도 NTC의 달성에 이바지할 수 있는 조치라고 주장했다.

반면에 우리나라, 일본, 노르웨이 등 이른바 NTC 국가들은 NTC가 생산과 밀접하게 연계돼 있기 때문에 NTC를 위해서는 생산에 기초하거나 생산과 연계한 보조가 필요하다고 강조했다. 특히 우리나라와 일본 등은 논이 토양침식을 막는 기능을 하기 때문에 보존돼야 한다고 주장했다.

NTC와 연계한 국내보조와 관련해 유럽연합은 해당 기능에 초점을 맞춘 이른바 목표화된 접근방식을 주장했고 이러한 조치가 투명하고 최소의 무역왜곡을 가져와야 한다고 밝혔다. 예를 들면 환경보전을 위한 조치는 환경보전 정책조치를 통해 다뤄져야 한다는 것이다.

개도국들의 NTC에 대한 입장은 대체로 수출국과 수입국의 처지에 따라 상반된다. 특히 많은 개도 수출국들은 그린박스의 틀 밖에서 NTC를 다루고자 하는 시도는 부유한 나라에 특별우대 조치를 추가하는 것이라고 강력하게 비난했다. 또한 일부 회원국은 산업이나 서비스 등 다른 경제활동도 같은 NTC를 갖기 때문에 WTO가 이 문제를 다루려면 모든 협상 분야에서 NTC를 다뤄야 한다는 주장도 제기했다.

## 2.2. 제2단계 협상

제2단계 협상은 제1단계와 달리 NTC의 구성요소별로 논의를 전개했다. 제1단계 협상에서 다룬 NTC의 총괄적인 논의를 기초로 NTC로 제안됐거나 밝혀진 여러 개별적인 주제별로 논의했다. 다음은 주제별로 논의된 내용을 요약한 것이다.

### 2.2.1. 식량안보<sup>23</sup>

식량안보는 이전의 농업협상이나 국제논의에서와 마찬가지로 가장 활발하

<sup>23</sup> 제안서를 제출한 회원국은 일본, 미국, 12개 개도국(Cuba, Dominican Republic, El Salvador, Honduras, Kenya, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Peru, Sri Lanka, Venezuela, Zimbabwe) 등이다.

게 논의된 주제 가운데 하나이다. 시간 측면에서도 회원국들은 가장 오랫동안 이 주제에 대해 논의했다. 이는 식량안보가 농업협상에서 매우 중요한 의제임을 나타내는 것이다.

식량안보에 관한 논의의 핵심은 식량안보를 위해 국내 생산을 보호할 필요가 있는가 하는 점이다. 특히 국내 생산을 유지하거나 촉진하는 정책 조치가 정당하다고 볼 수 있는가 하는 문제도 제기됐다. 일반적으로 많은 회원국들은 식량안보의 수단인 국내 생산과 재고 및 국제 무역의 적절한 조합을 통해 식량안보 문제에 접근해야 한다는 데에 이견을 보이지 않았다. 다만 이러한 식량안보를 위한 수단 가운데 강조하는 부문이 다르다.

예를 들면 급진적인 자유화를 요구하는 회원국들은 시장왜곡이 식량안보를 위협하기 때문에 무역자유화와 시장 중심의 접근을 채택해야 한다고 주장한다. 반면에 수입 개도국들과 일부 선진국들은 시장실패와 불리한 기후변동, 수출 금지 등과 같은 위험요인이 존재하는 한 적절한 정책 조치와 국내 생산을 통해 식량안보를 보장해야 한다는 입장이다.

일부 유럽 회원국들은 국제 무역과 관련 점진적인 자유화가 더욱 바람직하다고 밝혔다. 이에 반해 일부 개도국들의 입장은 선진국에 의한 시장 왜곡과 보조가 계속되고 있는 상황에서 자국의 외환 부족과 소규모 생계 농가를 지원하기 위해 정부의 국제무역 개입이 필요하다고 주장했다.

식량안보 문제를 단기와 장기로 구분해 접근해야 한다는 주장도 제기됐다. 일부 회원국들은 목표화된 식량 원조를 통한 접근이 단기에 적절하고 장기에는 무역 자유화에 의한 접근이 최선이라고 밝혔다. 그러나 시장에 완전히 의존한다면 지역별 생산특화가 나타나게 되고 이에 따라 기후변동 등과 같은 예견하지 못한 일이 발생한다면 식량 부족의 위험이 증가할 수 있기 때문에, 점진적이면서도 이러한 영향들을 관측하는 접근방식이 최선이라는 주장도 제기됐다. 다른 회원국들은 소득 증대가 식량안보의 장기적인 해결책임에 동의하면서도 단기에는 식량 순수입 개도국 및 최빈 개도국(NFIDC & LDC)에 대한 마라케시 각료선언문과 식량원조 및 기타 비상조치들이 결합돼 적용돼야 할 것으로 주장했다.

식량안보를 보장하기 위한 수단인 국제 재고비축과 순환식 기금(revolving fund)에 대해서 일부 회원국들은 국제 비축제도를 만들자고 제안했다. 특히 많은 개도국들은 식량이 부족할 때 식량수입 개도국과 최빈 개도국들이 식량 구입자금을 빌려 사용할 수 있는 안전망 형태의 순환기금을 제안했다. 그러나 새로운 기금 형성에 의문을 제기하는 회원국들은 지금의 세계은행과 IMF 제도를 선호한다고 밝혔다.

## 2.2.2. 식품안전<sup>24</sup>

식품안전 문제가 농업협상에 대두된 것은 처음이다. 식품안전에 대해 회원국들은 소비자들이 보호돼야 한다는 원칙에 동감하면서도 이러한 보호 조치가 위장된 보호주의가 되지 않아야 한다는데 공감을 나타냈다. 문제는 SPS 협정 가운데 제5조 7항이 적절한 균형을 이루는데 충분한가 하는 점이다.<sup>25</sup>

이와 관련해 유럽연합은 SPS 조항에 있어 예방원칙에 대한 분쟁해결 패널과 상소기구의 해석을 지지하려면 WTO 회원국이 합의한 양해서(Understanding)가 필요하다고 주장하고 양해서 작성과 관련한 제안서를 제출했다. 이에 대해 일부 회원국은 이 문제가 농업협상이 아닌 SPS 협정 아래 다뤄져야 한다고 대응했다.

일본도 유럽연합과 같이 식품안전에 대한 문제를 농업협정이 다뤄야 한다고 강조했다. 일본은 GMO에 대한 소비자의 새로운 관심 사항, 최근의 광우병 및 다이옥신 사태 등을 사례로 제시했다. 또한 이러한 문제들은 OECD, Codex, WTO 등에서 다뤄지고 있기 때문에 관련 국제기구 사이에 공조가 필요하다고 주장했다.

<sup>24</sup> 제안서를 제출한 회원국은 유럽연합과 일본이다.

<sup>25</sup> 원문은 다음과 같다: “*In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, ... Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time.*”

이처럼 일부 회원국들은 양해서를 통해 식품안전에 대한 문제를 분명히 함으로써 소비자들에게 올바른 신호를 줄 수 있다고 주장했다. 반면에 다른 나라들은 이러한 사항이 SPS와 TBT 위원회에서 다뤄질 사항이라는 반응을 보이며 농업협상 소관이 아니라고 대응했다.

### 2.2.3. 농촌개발<sup>26</sup>

제2단계 협상에서 농촌개발에 관련한 의제는 식량안보와 마찬가지로 활발한 논의 대상이었다. 회원국들의 제안서 및 관련 논의가 상대적으로 오래 진행됐으며 특히 개도국들은 이 의제에 높은 관심을 나타냈다. 이는 농촌개발이 특히 개도국에 중요하다는 것을 나타낸다. 반면에 선진국에 있어 농촌개발은 개도국의 의제와 다른 모습을 나타냈다.

일부 개도국들은 식량안보, 농촌빈곤 등의 문제를 농촌개발과 연계해 제기하고 이를 위한 특별한 조항이 필요하다고 주장했다. 특별 조치에 포함되는 사항은 추가적인 전환 기간을 허용하는 것과 개발박스(development box) 조치를 그린박스에 추가하는 것 등이다.<sup>27</sup> 또한 농촌개발의 이름으로 목록화(positive list)된 접근방식이 제안되기도 했다. 이는 각 회원국이 농업협정의 규정에 적용될 농산물 목록을 제시하는 것이다.

일부 선진국과 개도국은 농촌 빈곤 문제를 다룰 수 있는 탄력적인 조치가 허용되더라도 시장 중심의 접근과 왜곡 철폐가 필요하다고 강조했다. 이는 농촌개발을 위한 정책 조치가 개별 국가 수준에서 도입되더라도 다른 나라에 피해를 주지 말아야 하며, 목표에 맞춘 비연계된 형태의 투명한 조치가 필요하다는 주장이다. 또한 농촌개발과 연계한 조치는 국경이나 생산 조치가 아니어야 한다는 점도 강조됐다.

반면에 다른 나라들은 농촌개발이 개도국에만 적용되는 의제가 아님을 상

<sup>26</sup> 제안서를 제출한 회원국은 Cyprus, 9개 개도국(Cuba, Dominican Republic, El Salvador, Honduras, Kenya, Pakistan, Sri Lanka, Zimbabwe), 노르웨이, 일본 등이다.

<sup>27</sup> 개발박스는 식량안보, 빈곤경감, 농촌개발 등의 목적으로 개도국이 활용하는 보조를 말하는데, 일부 개도국들은 이러한 조치들이 허용 보조로 분류돼야 한다고 제안했다.



기시키고 선진국의 경우에도 농촌개발 문제를 다룰 수 있는 적절한 정책 수단이 허용돼야 한다고 주장했다. 특히 이들은 농촌개발을 위한 가격 및 생산 측면의 정부 개입이 필요함을 밝혔다.

#### 2.2.4. 환경<sup>28</sup>

환경에 대한 논의의 핵심은 포괄적인 무역 자유화와 그린박스 조치가 환경에 대한 관심 사항을 다루는 데 과연 적절한가에 대한 것이다. 다시 말하면 농업의 특수성에 따라 일부 국내 보조 조치가 직접 생산과 연계돼 제공되는 것이 필요한지에 대한 것이다.

수출국들은 환경을 빌미로 추가적인 그린박스 조치를 도입하려는 시도에 경계를 나타내고 지금의 조항이 다양한 환경 문제를 다루는데 충분하다는 입장을 나타낸다. 반면에 수입국들은 무역자유화가 자동으로 환경을 개선하는 효과를 나타내지 않는다는 사실에 근거해 환경 조치에 대한 정당성을 주장하고, 생산과 연계돼 제공되는 환경 서비스를 목표로 한다면 생산과 연계된 보조 조치가 필요하다고 밝혔다. 곧 지금의 그린박스 조치는 생산이나 가격과 연계된 조치를 포함하지 않고 있기 때문에 농업생산과 연계된 환경 문제를 다루기에 충분하지 않다는 입장이다.<sup>29</sup>

#### 2.2.5. 소비자 정보와 표시제<sup>30</sup>

일반적으로 소비자 정보와 표시제는 소비자의 알 권리 및 구매 권리와 연관된다. 곧 소비자에게 정확하고 투명한 정보를 제공함으로써 소비자로 하여금 그 선호에 따라 제품에 대해 알고 구매하도록 보장하자는 것이다. 특히 일부 회원국들은 자발적 또는 강제적 표시제가 동물복지나 유전자 변형 생물

<sup>28</sup> 제안서를 제출한 회원국은 케언즈 그룹, 일본, 노르웨이 등이다.

<sup>29</sup> 무역자유화와 환경의 연계에 관한 논의는 현재 WTO 무역환경위원회(Committee on Trade and Environment: CTE)가 다루고 있기 때문에 CTE의 논의 결과가 앞으로 농업협상에 반영될 수 있을 것이다.

<sup>30</sup> 제안서를 제출한 회원국은 유럽연합, 스위스 등이다.

체(GMO)에 관한 정보 등 NTC를 다룰 수 있는 주요한 방식이라고 주장했다. 표시제는 동물복지나 지속 가능한 농산물 생산에 관해 소비자들이 선택할 수 있도록 하며, 표시된 상품에 대해 소비자에게 확신을 주기 때문에 시장접근을 개선하는 효과를 나타낼 수 있다고 밝혔다. 그러나 표시제와 관련한 쟁점은 지금의 WTO 규정이 동물복지와 같은 공정이나 생산방식의 차이에 따른 차별적인 조치를 인정하지 않는다는 점과 표시제의 기준과 같은 기술규정은 TBT 위원회에서 다룬다는 점이다.

유럽연합은 표시제와 그린박스 조치를 통해 동물복지 문제에 접근해야 한다고 제안했다. 이는 동물복지 기준을 지킴에서 발생하는 비용과 생산에 미치는 영향을 그린박스 조치로 보상할 수 있어야 한다는 주장이다. 일부 회원국들은 동물복지가 주로 부유한 나라의 관심 사항이며 더 나은 복지 수준은 보조 없이도 성취할 수 있는 것이라고 대응하고 있다.

또한 많은 다른 회원국들은 표시제가 농업협상의 대상이 아니라 TBT 위원회 소관이고 식품 안전은 SPS 위원회와 Codex의 식품표시 위원회 등에 속한다고 주장했다.

### 2.2.6. 개발 박스<sup>31</sup>

개발 박스(development box)에 대한 논의는 주로 개도국 특별우대 조치(S&D)의 일부분 또는 그 연장선에서 제기됐다. 논의의 핵심은 농업협상 결과에 있어 개도국 문제를 어떻게 다룰 것인가 하는 점이다. 이와 관련해 다음 세 가지 쟁점으로 제기됐다.

첫째, 특정 농산물에 대한 개도국의 특별 보호나 보조를 모든 감축의무에서 면제시킬 것인가 아니면 자유화 과정에서 단순히 탄력적인 조치를 인정하는 것이 더욱 효율적인가 하는 점이다. 이에 대해 한 제안서는 특정한 조치

<sup>31</sup> 제안서를 제출한 회원국은 9개 개도국 그룹(Cuba, Dominican Rep, El Salvador, Honduras, Kenya, Migeria, Pakistan, Sri Lanka, Zimbabwe), 스위스, 모리셔스, 일본 등이다.

보다는 폭넓은 유연성을 제시하는 것이 좋다는 의견을 제시했다. 개발 박스 조치는 저소득 농민과 주곡의 안정된 공급에 초점을 두는 것으로써 주곡에 대한 약속 이행 면제, 관세율 인상을 위한 재협상 허용, 주곡을 보호하기 위한 단순한 세이프가드 허용, 선진국에 의한 농산물 '덤핑(dumping)' 수출 금지, 국제 식량안보 기금 등을 포함해야 한다는 것이다.

거의 모든 회원국들은 개도국에 대한 특별 조치의 필요성에 대해 인정하고 있다. 특별 조치 가운데 가장 높은 공감대를 형성하고 있는 부분은 개도국의 선진국 시장에 대한 접근기회 확대와 기술 지원 등이다.

둘째, 식량안보와 농촌개발 등 개발 박스를 구성하는 요소로 볼 수 있는 것들에 대해 개도국에만 허용할 것인가 아니면 체제 전환국이나 선진국의 경우에도 포함시킬 것인가 하는 점이다. 이에 대해 여러 개도국들은 개발 박스 조치가 개도국에만 적용되는 특별한 조치이기 때문에 선진국에 적용되지 않는다고 주장했다. 반면에 일부 회원국들은 식량안보나 농촌개발 등 개발 박스가 포괄하는 내용은 개도국뿐만 아니라 선진국에도 해당되는 사항이기 때문에 선진국을 배제하는 것은 부당하다고 반박했다.

셋째, 개발 박스와 관련된 조치들을 모든 개도국에 허용할 것인가 아니면 특별 우대조치가 필요한 특정 그룹의 개도국에만 허용할 것인가 하는 점이다. 어떤 그룹이 무슨 특별한 조치의 혜택을 누릴 것인가에 대한 의견은 다르게 나타났다. 특히 여러 개도국 및 개도국 그룹들은 특별한 조치들이 개도국 사이의 무역을 해칠 것이며, 도하 각료회의가 제시한 개혁 방향 곧 모든 WTO 회원국에 적용되는 보조와 보호 감축을 통한 시장 중심의 농업무역 체제의 구축과 맞지 않는다고 반대 입장을 나타냈다.

이와 같은 개발 박스와 관련된 논의에서 가장 중요한 쟁점은 개도국에만 적용되는 관련 조치 곧 개도국과 선진국 사이에 다른 형태의 규정을 설정하는 것이 과연 WTO 규범과 일치하는가 하는 점이다. 이에 대해 일부 선진국을 비롯한 여러 회원국들은 회의적인 입장을 보이고 있다. 이들은 무역에 영향을 주는 조치를 도입하는 것에 반대했다. 또한 개발 박스 조치의 일환으로 개도국들이 자국의 관세율을 높이는 것보다 보조금에 의해 낮은 가격으로 수

출되는 품목에 대해 상계관세를 부과하는데 오히려 목표를 두는 것이 바람직하다고 주장도 제기됐다.

## 2.3. 주요 그룹의 입장 비교와 평가

### 2.3.1. NTC 국가들

우리나라를 비롯해 유럽연합, 일본, 모리셔스, 노르웨이, 스위스 등 이른바 NTC 국가들은 각 국이 다양한 NTC를 적절히 다룰 수 있도록 농업협정이 허용해야 하고 이를 위한 농업협정의 보완이 필요하다고 주장한다. NTC 국가들이 주장하는 NTC 관련 일반적인 목표는 다음과 같다.

- ① 농촌개발과 농촌의 사회 경제적인 활력의 강화
- ② 식량안보의 보장
- ③ 환경보전의 촉진
- ④ 다양한 농업 형태의 공존 추구

NTC 국가들 가운데 NTC 관련 정책의 도입과 시행 측면에서 가장 앞서 있다고 평가받는 유럽연합의 경우, 이미 공동농업정책(CAP)의 틀 안에서 농업의 NTC를 다루는 다양한 정책 조치들을 채택한 상태이기 때문에 가격이나 생산에 큰 영향을 미치지 않는 선에서 목표화되고 투명한 정책 조치가 필요하다는 입장을 보이고 있다. 더욱이 유럽연합의 농업위원회는 2002년 9월에 발표한 CAP 중간점검(mid-term review: MTR)에서 농가당 작물이나 프로그램에 따라 지원받는 모든 보조를 통합해 비연계 직접 지불 형태로 지불하도록 제안한 상태이다. 이러한 내용을 담은 MTR이 채택된다면 새로운 CAP의 틀 안에서 제공되는 국내보조는 사실상 지금의 블루박스 중심의 조치에서 그린

박스로 전환되는 것이다. 이에 따라 NTC의 많은 부분이 지금의 그린박스의 범위 안에서 다뤄질 수 있을 것으로 보인다. 다만 동물복지, 소비자 정보 및 표시제, 식품안전 등 유럽연합이 제기하고 있는 새로운 NTC 요소들에 대해서는 추가 조항이나 기존 규정의 조정이 필요하다고 제안된 상태이다.

NTC로써 농업의 다원적 기능을 강조하며 관련 논의에서 주도적인 역할을 하고 있는 노르웨이의 경우는 유럽연합과 조금 다른 입장을 보이고 있다. 노르웨이는 NTC의 보장을 가장 강력하게 요구하는 회원국 가운데 하나이나 이를 보장하기 위한 방편으로 기존 그린박스 규정의 개정이나 새로운 조항의 설정을 제안하지는 않고 있다. 이는 두 가지 측면에서 해석할 수 있다.

첫째, WTO 농업협상에서 노르웨이가 가장 중점을 두고 있는 분야는 시장 접근 분야이기 때문에 NTC와 연계한 시장접근 조치의 개정을 요구하고 있기 때문이다. 노르웨이는 식량안보, 농업의 다원적 기능 등을 보장하기 위한 방편으로 수출용 농산물과 국내 소비용 농산물에 대한 관세율을 다르게 설정할 수 있도록 허용돼야 한다고 주장했다.

둘째, WTO 농업협상의 실질적인 측면에서 그린박스 규정의 개정이나 추가가 어렵다고 판단하고 있기 때문이다. 특히 NTC의 명목으로 기존의 그린박스 조치의 확대에 대해 많은 수출국들과 개도국들이 반대하고 있다는 점이 반영된 것으로 볼 수 있다.

### 2.3.2. 미국 및 케언즈 그룹

미국과 케언즈 그룹은 농업이 NTC와 다원적 기능을 제공한다는 사실을 인정하되 이에 대한 추가적인 정책 조치의 도입에 대해서는 회의적인 입장을 나타낸다. 이들이 대체로 인정하는 NTC 구성요소는 농업협정이 명시한 환경 보호와 식량안보 등이고 일부 수출 개도국들은 농촌개발에도 동의하고 있다. 그러나 농업에 의해 창출되는 고용 효과와 같은 농촌개발 기능은 농업에 의해서만 제공되는 것이 아니라는 주장과 함께 회의적인 의견이 제기되기도 한다.

미국과 케언즈 그룹은 NTC를 다루는 정책 조치가 시장에 최소의 영향만을 미쳐야 하고 생산과 연계되지 않은 지불 등 명확하게 정의된 기준에 따라

집행돼야 한다고 주장한다.

### 2.3.3. 개도국

NTC의 틀 안에서 개도국들은 식량안보와 농촌개발에 초점을 두고 논의를 전개하고 있다. 개도국들이 강조하는 농업과 연계된 NTC는 다음과 같다.

- ① 소농과 가족농에 대한 보호 조치
- ② 농촌 거주자를 위한 고용기회 제공
- ③ 농촌개발의 촉진
- ④ 국내생산의 보호와 수입 통제
- ⑤ 빈곤 타파

이러한 NTC를 달성하기 위한 방편으로 개도국들은 개도국만이 활용할 수 있는 우대조치를 요구한다. 또한 개도국의 농촌개발을 다룰 수 있는 탄력적인 정책조치들이 허용돼야 한다고 주장한다. 특히 인도는 NTC의 한 요소인 식량안보에 대한 접근이 선진국과 개도국의 경우에 같지 않다는 점을 지적하면서 차별된 개도국 우대조치를 강조했다.

그러나 대부분의 선진국들은 NTC 등을 포함한 개도국 우대조치에 찬성하면서도 개도국과 선진국에 적용되는 규정 등 기존의 농업협정을 이분법적으로 나누는 것에는 반대한다는 입장을 보이고 있다.

## 제 5 장

# NTC를 WTO 농업협정에 반영하는 방안

### 1. 식량안보와 관련한 조치 제안

#### 1.1. 논리적 배경

식량안보는 이미 WTO 농업협정에서 NTC의 한 구성요소로서 언급되고 있고 있다. 농업협정이 언급하고 있는 NTC 내용과 관련 규정을 살펴보면 다음과 같다.<sup>32</sup>

첫째, 전문(Preamble)은 개혁 프로그램 아래 약속 이행은 식량안보와 환경 보호의 필요를 포함한 NTC를 반영하는 것이어야 한다고 밝히고 있다.<sup>33</sup>

둘째, 제12조 1항(a)은 수출금지나 제한을 시행할 경우 수입국의 식량안보에 미치는 영향을 고려해야 한다고 명시했다.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> 농업협정에서 NTC란 단어가 직접 사용되고 있는 조항은 전문, 제20조 (c)항, 부속서 5 Section A 제1조 (d)항 등이다.

<sup>33</sup> 원문은 다음과 같다: “Noting that commitments under the reform programme should be made in an equitable way among all Members, having regard to nontrade concerns, including food security and the need to protect the environment...”

셋째, 부속서 2(Annex 2) 3항에 따라 식량안보의 목적으로 시행하는 공공 비축제도는 국내보조 감축의무 대상에서 제외된다.

끝으로, 부속서 5는 식량안보와 환경보호와 같은 NTC의 요소를 반영한 특별조치(special treatment)를 명시하고 있다. 특히 B항은 우리나라와 필리핀의 주곡(쌀)에 대해 최소시장접근(MMA)에 대한 특별조치(이행기간 10년 동안 국내소비량의 4%)를 규정하고 있다.

그러나 이러한 조치들이 농업협정이 명시하고 주장하는 것과 달리 NTC의 한 요소로서 식량안보를 충분히 고려하거나 구체적으로 반영한 것이라고 보기 어렵다. 그 이유를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 농업협정은 식량안보에 대해 언급하고 있으나 이에 대한 정확한 정의를 내리지 않고 있다. 이에 따라 농업협정이 식량안보를 달성하는 구체적인 정책 수단을 제시하는 데에는 한계를 지닐 수밖에 없다.

둘째, 식량안보의 문제는 개도국뿐만 아니라 선진국에도 같이 적용될 수 있는 사항이다. 그러나 식량안보에 대한 농업협정의 일부 조항은 사실상 일부 회원국이나 개도국에만 적용되고 있는 실정이다.

셋째, 식량안보를 달성하기 위해서는 국내생산, 재고, 무역 등이 조화롭게 추구되어야 하며, 더욱이 국내생산을 통한 접근에 정책의 우선순위가 주어져야 한다. 그러나 식량안보를 달성하기 위한 조치로 농업협정이 인정하고 있는 사항에는 국내생산 측면의 접근방식이 거의 포함돼 있지 않다.

끝으로, 농업협정은 식량안보에 중요한 주곡과 기타 작물 사이를 구분하지 않는다. 이처럼 주곡과 주곡이 아닌 작물을 동일한 규정 아래 다룬다는 사실은 농업협정이 주곡 측면의 식량안보를 거의 고려하지 않음을 뜻한다.

2001년 11월 Doha 각료 선언문은 농업협정이 명시하고 있는 것과 마찬가지로 NTC에 관한 회원국들의 제안서 내용이 지금의 WTO 협상에서 고려될

---

<sup>34</sup> 원문은 다음과 같다: “the Member instituting the export prohibition or restriction shall give due consideration to the effects of such prohibition or restriction on importing Members’ food security...”



것이라고 밝히고 있다.<sup>35</sup> 그러나 지금의 농업협상은 농촌개발과 더불어 주로 개도국의 우대조치의 틀 안에서 식량안보 문제에 접근하는 경향을 보이고 있기 때문에 개도국뿐만 아니라 모든 회원국의 식량안보를 보장할 수 있는 진전된 조치가 필요할 실정이다.

## 1.2. 농업협정에 반영하는 방안

### 1.2.1. 기본적인 접근 방식

앞에서 지적했듯이 지금의 농업협정은 식량안보와 관련해 주곡과 기타 농산물을 구분하지 않는다. 그러나 식량안보를 보장하기 위해서는 주곡 중심의 정책 조치가 필요하다. 우리나라를 비롯한 많은 나라들이 주곡에 대한 수매 또는 가격보장이나 목표가격 설정 등을 통해 주곡의 안정적인 공급에 초점을 맞추고 있는 사실도 주곡 중심의 식량안보 보장정책이 필요함을 시사해 준다.

이를 바탕으로 식량안보를 보장하는 정책 조치 측면의 기본적인 접근방식을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 식량안보에 가장 직접 연결되는 주곡을 다른 농산물과 구분하고 주곡에 대한 지원은 감축대상에서 제외하는 것이다. 이는 식량안보를 달성하기 위해서는 국내생산의 유지가 가장 우선해 추구돼야 한다는 점을 강조하는 것이다.

주곡을 정의하는 것은 기후, 지형, 토지사용 형태, 환경, 소비자의 선호, 전통, 문화 등 회원국의 자연 조건과 사회경제적 요인 등에 따라 다르게 나타날 수밖에 없다. 따라서 WTO 차원에서 주곡에 대한 공통의 기준을 설정하기 보다 각 회원국이 곡물 가운데 1~2개 품목을 주곡으로 설정할 수 있도록 자기선언 방식의 접근이 바람직할 것이다.

<sup>35</sup> 원문은 다음과 같다: “We take note of the nontrade concerns reflected in the negotiating proposals submitted by Members and confirm that nontrade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture.” [Http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm)

식량안보의 작물을 곡물로 한정하는 것은 주곡에 초점을 둔 접근이고 식량의 유용함 측면에서 에너지 효율이 높아야 한다는 점을 반영한 결과이다. 이와 더불어 식량안보 측면에서 주곡은 국내소비를 목적으로 해야 하며, 자급수준 이상으로 생산되지 않아야 한다는 조건 또는 초과 생산에 대해서는 특별조치를 적용하지 않아야 한다는 조건을 충족시켜야 한다는 방식으로 설정하는 것이 바람직하다. 특별조치로 인해 자급수준 이상의 곡물이 생산된다면 그 수준 이상부터는 식량안보 목적에 부합된다고 볼 수 없기 때문이다.

농업협정 부속서 5는 NTC 목적으로 선정한 특별조치 대상 품목에 대해 언급하고 있다. 비록 이러한 기준을 식량안보 목적의 주곡 선정에 그대로 적용하는 데에는 한계가 있으나 적어도 농업협정 안에서 특별조치 대상 품목을 제시했다는 사실은 주곡 선정이 기술적으로 가능하다는 점을 나타내는 것으로 받아들일 수 있다.<sup>36</sup>

둘째, 식량에 대한 주권의 확립과 국가안보 차원에서 식량안보에 접근하는 것이다. 특히 남과 북이 대치하고 있고 잠재적인 남북의 식량수요까지 감안해야 하는 우리나라의 처지에서 식량안보는 곧 국가안보와 직결된다고 볼 수 있다. 이에 따라 GATT XXI조의 안보예외 조항에 기초해 식량안보와 관련된 국내 조치는 무역규제 대상에서 제외하는 것이 바람직하다.

## 1.2.2. 시장접근 분야

시장접근 분야에서 식량안보의 보장을 위한 조치로 제안할 수 있는 것은 다음 두 가지이다. 아래의 제안 ①과 ②는 독립적인 제안이지만, 경우에 따라서는 보완적인 조치로 제시할 수 있을 것이다.

<sup>36</sup> 농업협정 부속서 5의 Section A가 제시한 선정된 품목은 기준연도(1986~88년)에 수입이 국내 소비량의 3% 미만일 것, 수출보조가 제공되지 않을 것, 효과적인 생산 조정조치가 시행될 것, 식량안보·환경보전 등과 같은 NTC가 반영될 것 등을 들고 있다.

### ① 쌀에 대한 관세화 유예 지속

우리나라는 농업협정 부속서 5 Section B에 따라 주곡인 쌀에 대해 관세화 유예가 주어지고 있는 만큼 UR 이행기간(1995~2004년) 이후에도 이러한 조치가 같은 맥락에서 지속될 수 있어야 한다.

### ② 주곡에 대한 관세율 설정의 배려

식량 수입국이 국내생산의 유지를 통해 식량주권의 보장과 식량안보의 달성을 추구할 수 있도록 주곡에 대한 관세율의 양허 수준은 다른 농산물과 견주어 유리하게 설정할 수 있도록 배려함이 필요하다. 이러한 틀에서 주곡에 대한 관세율은 국내가격 수준이 세계가격에다 관세율을 부과한 수준과 일치하는 수준에서 정해져야 한다.

## 1.2.3. 국내보조 분야

국내보조 분야에서 식량안보의 목적으로 제안할 수 있는 조치는 다음 세 가지이다.

### ① 주곡에 대한 보조조치는 모든 감축대상 보조에서 제외

주곡에 대한 보조는 생산보조, 투입재 보조, 직접 지불 등 그 특성이나 종류와 상관없이 감축대상 보조(AMS)의 산출에 포함시키지 않는 것이 바람직하다. 그러나 보조 수준이 크다면 생산 및 가격에 미치는 영향이 클 수 있기 때문에 적절한 상한 설정이 필요하다.<sup>37</sup> 이와 같은 보조의 상한은 기준연도의

<sup>37</sup> 생산이나 가격에 미치는 영향이 적다고 인식되고 있는 생산자에 대한 직접 지불의 경우에도 그 지불 규모가 크고 지속된다면 부(wealth)의 효과나 위험감축 효과 등에 의해 생산이나 가격에 실제로 영향을 미친다는 주장도 제기되고 있다.

보조금 규모로 정할 수 있다. 예를 들면, 식량안보가 달성됐다고 간주할 수 있는 기준 기간의 보조금 규모를 기준으로 상한을 설정하되 인플레이션을 반영하고 국내 생산량이 소비량을 초과하는 경우에 그 초과분에 대한 보조(또는 그 비율만큼)는 감축대상 보조로 재분류하는 방법이다.

### ② 주곡에 대한 최소 허용보조(*de minimis*)의 적용 완화

현재 품목 특정 *de minimis*가 생산액의 10%(개도국 대상)으로 정해져 있는데 이를 유지 또는 완화하는 것이 바람직하다. 예를 들면, 개도국의 *de minimis* 수준을 현재 생산액 대비 10%에서 20%로 증가시키는 것을 상정할 수 있다.

우리나라 쌀의 경우 그 시장가격 지지 수준이 생산액에서 차지하는 비중은 1995년에 29.6%, 1996년에 28.3%, 1997년에 21.9%, 1998년에 16.4%를 기록했기 때문에 지금의 10% 기준에 부합하지 않아 감축대상 보조에 포함되고 있다. 그러나 예시한 것과 같이 이 기준이 완화될 경우 지금과 같은 수급여건이라면 쌀에 대한 보조가 *de minimis*에 포함될 수 있게 된다.

### ③ 그린박스 조치 가운데 식량안보 목적의 공공재고에 대한 규정의 조정

현재 그린박스의 틀 안에서 식량안보 목적의 공공재고 조치는 시중가격을 기준으로 구매하고 방출하도록 하고 있으며 관리가격으로 집행할 경우 세계 가격 수준과 그 차이만큼이 AMS에 포함되게 된다. 그러나 식량안보 목적의 주곡에 대한 재고관리는 관리가격에 기초해 운용하되 감축대상에 포함되지 않도록 하는 대신에 재고량은 적정 수준을 초과할 수 없도록 제한하는 방안이 바람직하다.

여기에서 적정 수준의 재고량은 FAO가 권장하는 수준, 곧 국내 소비량의 17~18%가 기준이 될 수 있을 것이다. 또한 적정 수준 이상의 재고관리 비용은 감축대상 보조로 분류할 수 있을 것이다.

### 1.3. 기타 협상전략과 과제

식량안보는 우리나라를 비롯한 많은 수입 개도국뿐만 아니라 선진 수입국에 있어서도 중대한 관심 사항이기 때문에 이러한 남북(South-North)의 요구를 모두 수용할 수 있는 장치 마련이 필요하다. 앞에서 지적했듯이, 개발 박스의 핵심은 식량안보이고 식량안보는 남북 모두에게 해당되는 관심 사항이기 때문에 개발 박스를 통한 공감대 형성이 가능할 것이다. 그러나 많은 개도국들은 개발 박스가 개도국에만 적용돼야 한다고 주장하고 있는 실정이다(Green and Priyadarshi 2001).

이러한 여건에서 개발 박스에 대한 우리나라의 접근 방식은 우리나라의 개도국 지위 유지와 밀접한 관계가 있으며, 이에 따라 다음과 같이 다른 시나리오를 설정할 수 있다.

#### ① 우리나라가 개도국 지위를 유지하는 경우

개발 박스는 정책 조치의 유연성을 확보할 수 있는 수단이 되므로 이를 지지하는 것이 바람직하다. 개발 박스는 허용보조의 확대 차원에서 그린박스에 포함시키는 방법, 개도국 우대조치 조항(농업협정 제6조 2항)에 넣는 방법, 다른 국내보조 관련 박스와 같이 독립적인 박스로 설정하고 허용보조로 인정하는 방법 등으로 설정될 수 있다. 이러한 접근방법에 따른 우리나라의 손익의 차이는 거의 없다고 판단된다.

#### ② 우리나라가 개도국 지위를 잃게 되는 경우

우리나라가 개도국 지위를 더 이상 유지하지 못할 경우에는 위의 ①과 같은 제안은 해당되지 않을 가능성이 높게 된다. 이에 따라 다음과 같은 세 가지 대안을 상정할 수 있다.

제1대안: 개발 박스에 선진 수입국의 식량안보 사항이 함께 포함될 수 있도록 노력

제2대안: 선진 수입국의 식량안보 사항이 개발 박스 안에 통합되지 않을 경우, 개발 박스의 허용과 별도로 개도국 이외 회원국의 식량안보에 대한 관심 사항을 다룰 수 있는 이른바 ‘식량안보 박스(food security box)’의 설정 주장<sup>38</sup>

제3대안: 식량안보 박스는 독립된 국내보조 조치로 분류되거나 그린박스의 연장선에서 수용

우리나라의 처지에서 NTC 가운데 식량안보가 차지하는 비중이 상대적으로 높은 만큼 농업협상 가운데 식량안보에 대한 특별한 조치가 필요함을 강조하고 관련 회원국들과 공감대 형성을 위해 주도적인 역할 수행이 필요하다. 개발 박스의 틀 안에서 식량안보를 다루는 방식은 개도 수입국들과 공조체제를 강화하는 형태의 윈-윈(win-win) 전략을 추구하는 것이 바람직할 것이다.

한편, 식량안보 박스의 틀 안에서 식량안보를 다루는 방식에 있어서는 일본, 노르웨이, 스위스 등 선진 수입국들과 공조체제를 강화함으로써 관련 조치가 독립적인 형태로도 설정될 수 있도록 추진하는 것이 바람직하다.

<sup>38</sup> 인도는 개도국 입장에서 식량안보 박스의 개념을 제시했는데, 이는 ‘생계형 소농과 국가적인 수요를 충족시킬 수 있는 충분한 식량작물의 생산에 대한 수단들을 보전하는 것’이라고 밝히고, 개도국의 식량안보는 선진국의 NTC 틀 안에서 보는 식량안보와 다르다고 강조함(G/AG/NG/W102; 2001년 1월 15일). [Http://www.wto.org/](http://www.wto.org/).

## 2. 소규모 가족농과 관련한 조치 제안

### 2.1. 논리적 배경

다른 농업형태와 비교할 때 소규모 가족농(SFF)이 사회에 제공하는 NTC는 상대적으로 크다. 그러나 시장에서 이러한 서비스에 대한 적절한 보상이 이루어지지 않기 때문에 이른바 시장실패가 발생하게 된다.<sup>39</sup> 소규모 가족농과 연계된 NTC는 다음과 같다.

- ① 지속 가능한 농업과 농촌의 촉진
- ② 생물다양성 보전, 경관 및 서식지 제공 등 환경 서비스의 창출

---

<sup>39</sup> 이와 같은 주장은 소규모 가족농이 채택하는 영농방식, 의사결정, 농경지 이용 형태 등이 지속 가능한 농업이나 환경 서비스 제공과 같은 공공의 효용까지 고려해 이루어진다는 일반적인 사실에 근거한 것임. 반면에 기업농은 상대적으로 공공의 효용보다는 기업의 이해관계에 따라 의사결정을 한다고 볼 수 있다.

<sup>40</sup> 미국 농무부는 소규모 가족농이 지니는 공공적인 가치를 다음과 같이 제시하고 있다(USDA 1998).

- ① 소유, 작물재배 체제, 경관, 생물학적 조직, 문화와 전통 등의 다양한 농가구조에 의한 생물다양성과 다양한 농촌경관과 열린 공간 제공 등에 대한 기여
- ② 책임 있는 천연자원의 관리를 통해 얻는 환경 이익
- ③ 분산화된 토지소유를 통해 농촌 지역 거주민에게 더욱 공정한 경제적인 기회를 제공하고 더 많은 사회자본을 형성하는 기능
- ④ 가족을 위한 삶의 터전 제공
- ⑤ 농민시장이나 직거래 등을 통해 소비자로 하여금 식품과 농업, 그리고 자연에 개인적으로 연계될 수 있도록 지원
- ⑥ 지역경제의 기반 제공

## ③ 지역의 균형 발전에 대한 기여

## ④ 전통문화와 가치 계승에 대한 기여

소규모 가족농은 농정개혁과 무역자유화의 추진 과정에서 상대적으로 소외되고 빠르게 붕괴되고 있다. 이에 따라 소규모 가족농에 의해 제공되는 NTC의 공급이 사회적정 수준에 미치지 못할 위험에 놓여 있으며, 이에 대한 적절한 정책 조치의 부재는 이른바 정책실패를 발생시키게 된다.

가격 경쟁력과 규모의 경제 중심의 구조조정과 농정개혁, 그리고 시장개방의 확대는 소규모 가족농의 유지 기반을 약화시킨 한편 기업농의 진출 확대와 시장 장악력 증대를 부추기고 있다. 또한 본격적인 농정개혁과 UR 이후 무역자유화의 촉진은 소규모 가족농의 농가경제를 더욱 악화시킴으로써 지속 가능한 농업체제에 의한 NTC 공급을 위협하고 있다. 이처럼 소규모 가족농과 연관된 농가경제의 붕괴 조짐은 비단 농산물 수입국뿐만 아니라 수출국에서도 나타나고 있는 공통된 문제이다.

UR 전후에 나타난 우리나라의 농가경제의 변화 추이를 비교하면 <표 5-1>과 같다.

표 5-1. UR 전후의 농가경제 추이 비교

연도	총 농가수 (천호)	3ha 이상 농지소유 농가 비중(%)	1ha 이하 농지소유 농가 비중(%)	다각화 지수	농가 교역조건	도농 소득 격차(%)
1989	1,772	1.6	60.8	3.4	95	98
1995	1,501	4.7	57.6	3.6	100	95
2001	1,354	5.5	61.2	3.2	84	76

자료: 농림부(2002)를 기초로 산출함.

첫째, 총 농가 수가 꾸준히 감소하고 있다.

둘째, 농가구조의 양분화 현상이 진행되고 있다. 농가규모 측면에서 3ha



이상을 소유한 농가가 총 농가 수에서 차지하는 비중은 증가하고 있으며 1ha 이하의 농가 비중 또한 1995년 이후 오히려 증가하는 것으로 나타났다.

셋째, 농지 이용의 집약화와 집중화가 이루어지고 있다. 앞에서 살펴보았듯이, 9개 작물(그룹)에 대해 농경지 이용의 다각화 정도를 알아보기 위해 다각화 지수(Herfindahl index)를 산출한 결과 지수의 값이 1995년 이후에 감소하는 것으로 나타났다.

넷째, 농가 교역조건은 악화되고 있다. 특히 농가 교역조건은 1995년까지 개선되다가 그 후에 크게 악화되고 있다.

끝으로, 도시근로자 가구와 농가의 소득 격차가 커지고 있다. 이러한 도농 사이의 소득 격차는 특히 수입개방이 본격화되기 시작한 1995년 이후에 더욱 두드러지게 나타나고 있다.

이상과 같은 농가경제의 추이는 국내에서 지속 가능한 농업의 기반이 위축되고 있음을 나타낸다고 해석할 수 있으며, 특히 기반이 취약한 소규모 가족농의 경우에 내적·외적 위협 요인이 더욱 크다고 볼 수 있다. 이에 따라 소규모 가족농에 의해 제공되는 NTC는 위축되고 있다고 평가할 수 있다.

참고로 세계 최대 농산물 수출국인 미국의 경우에도 국내 농정개혁과 무역자유화의 촉진과 더불어 가족농의 붕괴가 심각한 사회 문제로 나타나고 있다(Levins 2002). 1999년 기준으로 약 220만 농가가 있는데, 농가 소득의 90% 정도가 농외소득으로 구성된다(Fluharty 2001). 1998년 기준으로 연간 판매액이 25만 달러 미만의 소규모 가족농이 전체 농가 수에서 차지하는 비중은 약 91%이며, 소규모 가족농에 의한 생산이 농업 총 생산액에서 차지하는 비중은 33% 정도로 알려져 있다(Hoppe et al. 2001).

## 2.2. 농업협정에 반영하는 방안

소규모 가족농에 대한 정책 조치는 허용보조인 그린박스의 틀 안에서 접근할 수 있다. 농업협정 부속서 2에 따라 그린박스에 해당하는 보조 조치는 무역효과와 생산 효과가 최소 수준이어야 하며, 정부의 공공 재정계획에 의한 지원과 생산자에 대한 가격지지 효과가 없어야 한다.

이러한 그린박스 조치의 틀 안에서 소규모 가족농에 대한 사항은 다음 두 가지로 제안할 수 있다.

① ‘생산자에 대한 직접 지불’의 한 구성요소로 독립된 항목으로 추가

이 방안은 가칭 ‘소규모 가족농에 대한 소득보조(*Payments for small family farms*)’란 새로운 조항으로 그린박스 조치에 덧붙이는 것이다. 이 방안이 기존의 그린박스 규정인 제6항 ‘비연계 소득보조(*Decoupled income support*)’나 제7항 ‘소득 안전망(*Income safety net program*)’ 등과 차별되게 적용되기 위해서는 새로운 기준의 제시가 필요하다<표 5-2>.

표 5-2. 소규모 가족농에 대한 소득보조의 기준

수혜 대상 (자격)	· 기준 기간에 소규모 가족농의 소득(또는 생산) 수준
보조 조건	· 기준 기간 이후 특정 연도의 생산량이나 생산형태와 연계되지 않음.
보조 규모	· 평균 도시가계소득 수준을 기준으로 경영규모별 소규모 가족농의 소득 수준이 일정한 평형을 유지하도록 보조규모를 설정함.

소규모 가족농에 대한 조치의 수혜 대상 또는 기준은 농가 소득 수준으로 제시했다. 이는 농가의 소득요인이 소규모 가족농의 지속 가능성에 중요한 요인이 된다고 판단하기 때문이다. 보조의 조건은 그린박스 조치의 일반 원칙에 준해서 기준 기간 이후 특정 연도의 생산량이나 생산형태(가축단위 포함)와 연계되지 않은 것으로 정하는 것이 좋을 것이다. 보조의 규모는 평균 도시가계소득 수준과 연계시킨다는 점에서 기존 조치와 차별된다.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> 그러나 이러한 방식이 기준 기간 이후 특정 연도의 국내외 가격과 연계되지 않아야 한다는 원칙과 상충되는 측면이 있다. 이에 대해 소규모 가족농과 연계된 NTC에 대한 특별한 배려 차원임을 강조할 수 있을 것이다.

## ② 소규모 가족농의 조치를 구체적으로 반영

이 방안은 실질적인 접근 방식으로 소규모 가족농과 관련된 사항이 그린 박스 제6항 ‘비연계 소득보조(*Decoupled income support*)’ 등에 구체적으로 반영될 수 있도록 그 적용 요건을 완화하거나 조정하는 것을 말한다<표 5-3>. 기존의 보조 조건에서 국내 또는 국제가격과 연계되지 않아야 한다는 조항은 삭제함으로써 평균 도시가계소득 수준과 연동시켜 소규모 가족농의 소득과 형평성을 유지할 수 있다.<sup>42</sup>

표 5-3. 소규모 가족농을 위한 비연계 소득 보조의 요건 조정

	기존의 기준	조정 방향
수혜 대상 (자격)	기준 기간에 소득, 생산자, 생산수준 등	변함없음
보조 조건	기준 기간 이후 특정 연도의 생산량이나 생산 형태를 기준으로 하거나 연계하지 않음.	변함없음
	기준 기간 이후 특정 연도의 국내 또는 국제가격을 기준으로 하거나 연계하지 않음.	삭제함
	기준 기간 이후 특정 연도에 사용되는 생산요소를 기준으로 하거나 연계하지 않음.	변함없음
	보조의 조건으로 농산물 생산을 요구하지 않음.	삭제함
보조 규모	해당 없음.	해당 없음

보조의 조건으로 농산물 생산을 요구하지 않는 것은 삭제해야 하는데, 이는 소규모 가족농에 의한 NTC의 공급이 농업생산과 강한 결합 생산관계를 나타내기 때문이다. 또한 농업생산과 연계되지 않고 독립적으로 제공되는

<sup>42</sup> 삭제가 어려울 경우 기준 연도를 탄력적으로 조정할 수 있도록 제안하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

NTC는 농업생산과 연계되어 제공되는 NTC와 질적인 측면과 사회 문화적인 측면에서 다르기 때문이다.<sup>43</sup>

### 2.3. 기타 협상전략과 과제

새로운 소규모 가족농에 대한 조항의 도입 또는 기존 조치의 조정 등의 방식으로 소규모 가족농과 연계된 NTC를 그린박스 조치에 반영하는 것은 일부 규정의 원칙과 상충되는 측면이 있기 때문에 어려운 협상이 될 것으로 예상된다. 이에 따라 소규모 가족농에 대한 특별한 배려의 필요성, 기존의 농업협정에 NTC 사항에 대한 구체적인 조치가 미흡하다는 점, 소규모 가족농의 NTC와 농업생산 사이에 나타나는 강한 결합 생산 관계 등을 강조하면서 부각시키는 노력이 필요하다.

위와 같은 제안들과 더불어 고려할 수 있는 차선의 접근방법은 소규모 가족농에 대한 고려사항이 개도국 우대조치에 추가되도록 제안하는 것이다. 소규모 가족농과 관련된 문제는 남-북과 수출국-수입국 모두에 공통으로 나타나는 문제인 만큼 그린박스의 틀보다는 개도국 우대조치 아래 포함시키는 것도 용이한 방법일 수 있다. 그러나 이 방식은 우리나라가 WTO에서 개도국 지위를 유지한다는 가정아래에서만 유효한 것이므로 지금과 같이 불투명한 상태에서는 차선책일 수밖에 없다.

---

<sup>43</sup> 소규모 가족농에 의해 제공되는 대부분의 NTC는 농업생산과 결부돼 있기 때문에 NTC를 고려하는 차원에서 도입하는 이 조치의 목적에 부합하기 위해서라면 농산물 생산이 보조 조건에 포함돼야 할 것이다. 또한, 역설적으로 말하면, 농산물을 생산하지 않는 생산자는 더 이상 소규모 가족농에 속하지 않기 때문에 소규모 가족농을 대상으로 한 이러한 정책조치의 수혜자가 될 수 없다.

### 3. 농촌 활력(농촌 개발)과 관련한 조치 제안

#### 3.1. 논리적 배경

농촌 활력과 관련된 중요한 과제는 한마디로 농촌의 상대적 빈곤을 줄이는 것이라고 할 수 있다. 세계 전체의 인구에서 약 75%의 빈곤층이 농촌에 거주하는 것으로 알려져 있으며, 이에 따라 특히 개도국에서 농업은 빈곤 문제를 효과적으로 다루는데 중요한 기능을 담당하고 있다.

농촌 개발의 경험과 역사는 경제성장 과정에서 농업 생산성의 증대가 필요하다는 교훈을 준다. 이들을 정리하면 다음과 같다.

- ① 농업의 성장 없이 지속적인 경제 성장을 이룩한 나라는 없다.
- ② 투입재 보조, 관개 지원 등 적절한 보조 조치를 활용함으로써 지속 가능한 농업 성장을 달성할 수 있었다.
- ③ 농업 생산성과 생산을 증진하기 위해서는 농업 생산과 연계된 정책조치가 유효했다.

그럼에도 불구하고 농업협정은 농촌 활력을 촉진하기 위한 충분한 유인책을 제시하지 못하고 있다. 농업협정은 과잉생산 문제를 해결하는 데에 초점을 두고 있기 때문에 특히 개도국들에 중요한 생산성이나 생산 증대와 관련된 보조의 사용을 억제하고 있다. 많은 나라의 관심은 농업 부문의 잠재력을 강화하기 위한 생산성 증대 및 다각화 등을 통한 환경 서비스의 강화에 있으며 이를 통한 고용효과, 소득증대 효과 등을 통해 농촌 활력을 촉진하는 데에 목표를 두고 있다.

농업협정의 국내보조 규정은 감축대상 보조, 허용보조 등 정책조치의 기준에 초점을 두고 있는 반면에 정책조치로 인한 영향에 대해서는 별로 고려하지 않고 있으므로 회원국 수준에서 농촌 개발을 위한 정책의 신축성은 기준을 어기지 않는 한도 안에서만 확보할 수밖에 없다. 농업협정 가운데 특히 허용보조의 경우 지원 조건이 엄격해 우리나라의 처지에서 농촌 개발 목적으로 이를 활용하는 데 한계가 있다.

첫째, 소득 안전망 조치의 한계이다. 소득 안전망 조치에 관한 규정은 평균 농업 조수입이 30% 이상 감소했을 때 그 손실분의 70% 미만 수준에서 보상하도록 정하고 있다. 그러나 소득률이 낮은 품목의 경우(예: 양돈 약 20%) 농업조수입이 30% 미만으로 감소하면 음(-)의 소득이 발생하게 되지만 그 소득안정 조치를 발동할 수 없게 된다(오내원 등 2001).<sup>44</sup>

둘째, 조건 불리지역에 대한 지불의 한계이다. 기존의 조항은 조건 불리지역에서 농업생산을 지탱함에 따라 발생하는 추가 비용이나 소득 손실분의 범위 안에서 지원하도록 규정하고 있다. 그러나 농가로 하여금 삶의 질을 추구할 수 있는 여건이 열악한 환경에서 이러한 지원 수준은 농업활동을 지속하도록 하는데 충분한 유인책이 되지 못하는 것이 보통이다. 특히 조건 불리지역은 인구 감소, 소득원 제약, 취약한 산업기반 등으로 인한 공동화 현상이 나타나 국토의 균형발전이나 농업의 다원적 기능 유지에 음(-)의 영향을 미칠 수 있으므로 다른 지역이나 정책 대상보다도 더욱 특별한 조치가 필요하다.

## 3.2. 농업협정에 반영하는 방안

### 3.2.1. 기본적인 접근 방식

농촌 활력을 위한 필요조건은 적절한 농업생산과 활동이 유지돼야 한다는 점이다. 특히 개도국의 경우 농업 부문의 생산 잠재력이 실현될 수 있도록

<sup>44</sup> 1993~97년에 농가의 평균 농업소득이 30% 이상 감소한 경우는 확률적으로 5년에 한번 정도인 것으로 나타났다(오내원 등 2001).

촉진하는 것이 농촌 활력의 핵심이라고 할 수 있다. 그렇다면 농업활동이나 생산과 연계된 새로운 정책 조치가 허용돼야 한다. 또한 기존의 허용보조 조치를 조정함으로써 농촌 활력에 실질적으로 활용될 수 있도록 유도해야 할 것이다.

### 3.2.2. 새로운 조치의 허용

농촌 활력(개발)의 명목으로 지원하는 조치는 허용보조로 인정할 것을 제안한다. 그러나 농촌 활력과 관련된 조치는 지역의 특성에 따라 다양하게 나타날 뿐만 아니라 환경보조 조치 등 기타 조치들과 연계된 부분이 있기 때문에 그 정확한 범위를 설정하는데 어려움이 따른다. 이에 따라 앞에서 논의한 대로 농촌 활력은 농촌의 고용 창출과 직접 연관된 분야로 한정해 접근하는 것이 조치들 사이의 중복을 피하는 방법이다.

이러한 틀에서 본다면 고용 창출효과와 소득 효과를 위해 농가의 고용임금에 대한 지원(일종의 투입재 보조)은 허용조치로 인정하는 것이 바람직하다.

### 3.2.3. 그린박스 조치에 대한 기준의 조정

농촌 활력을 촉진하기 위해서는 기존의 소득 안전망 조치의 기준을 완화하는 것이 필요하다. 이를 위해 다음 두 가지의 조정을 제안할 수 있다.

#### ① 발동 기준의 완화

평균 농업 조수입이 30% 이상 감소할 때 발동할 수 있는 현행 기준을 15% 이상 감소하는 경우로 그 발동 기준을 완화하도록 제안한다. 우리나라의 경우 발동 기준이 15%로 설정된다면 1997~99년 자료를 평균해 산출한 소득률에 근거할 때 비육우와 육계를 빼 거의 모든 품목에 대해 농업 조수입이 음(-)이 되지 않도록 조치를 강구할 수 있게 된다<표 5-4>.

#### ② 보상 수준의 증대

농업 조수입 감소분의 70% 미만 수준에서 보상하도록 하는 현재의 기준을 감소분의 100%까지 보상할 수 있도록 상향 조정하는 것이 필요하다. 이로써 품목을 다각화하지 않아 품목 사이에 소득의 상쇄 효과를 꾀할 수 없는 농가의 경우 소득 불안정 요인을 해소할 수 있을 것이다.

표 5-4. 주요 품목의 평균 소득률: '97~'99 평균

품 목		소득률(%)	품목		소득률(%)
곡류	쌀	74	과수	사과	61
	겉보리	59		배	66
	콩	72		감귤	67
		노지포도		73	
노지채소	가을무	73	축산	비육돈	19
	가을배추	75		비육우	14
	마늘	71		육계	14
	양파	72		낙농	39
시설채소	딸기(반축성)	56	기타	인삼	61
	시설상추	50			
	오이(축성)	56			

자료: 오내원 등(2001)

농촌 활력을 촉진하기 위한 제안으로 소득 안전망에 관한 조치 이외에 조건 불리지역에 대한 지불 기준을 완화하는 것도 필요하다. 조건 불리지역에서 농업활동을 하는 농가에 대해서는 일반 농가의 소득 수준 이상을 보장할 수 있도록 해야 한다. 이는 앞에서 제안한 소규모 가족농을 보호하기 위한 조치 가운데 도시 근로자 가계소득과 농가 소득의 형평성을 맞추는 것과 마찬가지로 일반 농가와 조건 불리지역의 농가 사이의 소득의 형평성을 맞추는 것으로 볼 수 있다.



### 3.3. 기타 협상전략과 과제

농촌 활력 문제는 개도국이나 선진국의 구분 없이 중요한 사항이기 때문에 이를 촉진하는 방안에 대해 공감대를 넓히고, 입장이 같은 회원국들과 공조 체제를 유지함으로써 구체적인 조치가 채택되고 조정될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

## 제 6 장

# 요약 및 결론

WTO 농업협정의 틀 안에서 NTC는 교역을 통해 성취할 수 없는 농업 고유의 기능이나 역할을 뜻한다. UR 농업협정 전문은 농업의 NTC로서 식량안보와 환경보전을 명시하고 있다. 그러나 농업협상 과정에서 WTO 회원국들은 이보다 더욱 확대된 NTC 요소들을 제안하고 있다. 예를 들면, 식품안전, 농촌 활력(농촌 개발), 소비자 정보와 표시제, 동물복지, 개발박스 등이다. 또한 OECD는 농업의 다원적 기능(multifunctionality)의 개념 아래 농업생산과 결합돼 제공되는 다양한 공공재적 특성 곧 경관 조성, 토지보전과 재생 가능한 자원의 지속적인 관리 및 생물다양성 보전 등의 환경 이익, 농촌의 사회 경제적 활력 등에 대한 기여 등을 분석적인 틀 안에서 연구함으로써 WTO의 NTC 논의에 이론적인 근거를 제공했다.

WTO 농업협정 제20조는 농정개혁을 지속하는 데에서 NTC를 감안해야 한다고 밝히고 있다. 새로운 무역 라운드를 출범시킨 2001년 도하(Doha) 각료 선언문도 농업협상에서 NTC가 고려될 것이라고 명시하고 있다. 이에 따라 NTC는 지금 진행 중인 농업협상에서 중요한 의제로 논의된다.

2000년 3월부터 시작된 농업협상에서 NTC는 가장 오래 그리고 가장 집약적으로 논의된 의제 가운데 하나이다. 식량안보, 식품안전, 빈곤경감, 농촌개발, 환경, 소비자 정보와 표시제, 개발 박스 등에 다양한 NTC 요소들이 제시됐으며, 이들을 농업협정의 틀 안에서 수용하는 방식에 대한 논의가 쟁점이

되고 있다.

우리나라를 비롯해 유럽연합, 일본, 모리셔스, 노르웨이, 스위스 등 이른바 NTC 국가들은 각국이 다양한 NTC를 적절히 다룰 수 있도록 WTO가 허용해야 하고 이를 위한 농업협정의 보완이 필요하다고 주장한다. 반면에 미국 및 케언즈 그룹은 농업이 NTC와 다원적 기능을 제공한다는 사실은 인정하되 이에 대한 추가적인 정책 조치의 도입에 대해서는 회의적인 입장을 나타낸다. 개도국들은 식량안보와 농촌개발에 논의 초점을 두고 개도국만이 활용할 수 있는 우대조치 안에서 이러한 NTC가 허용돼야 한다는 입장이다. 이처럼 농업의 NTC를 둘러싼 회원국들의 상반된 입장과 제안은 이와 관련된 농업협상이 쉽지 않을 것임을 시사해 준다.

우리나라의 농업과 연계한 NTC와 이를 구성하는 요소들도 다양하게 설정될 수 있다. 또한 NTC의 추이는 지표의 설정을 통해 살펴볼 수 있다.

첫째, 식량안보이다. 쌀과 곡물의 재배면적 지표, 생산량 지표, 재고율 지표, 자급률 지표 등을 설정해 그 추이를 살펴본 결과, 장기적으로 우리나라의 식량안보는 취약하고 위협을 받고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 소규모 가족농이다. 우리나라에 소규모 가족농에 대한 정확한 정의는 없다. 그러나 경영규모, 농업소득 대 농가소득의 비율, 농가소득 대 도시근로자 가계소득의 비율 등을 기준으로 소규모 가족농의 개념을 정의하면 1.0ha 또는 1.5ha 이하의 경영규모를 갖춘 농가가 해당된다. 소규모 가족농의 소득 측면의 지표는 취약한 것으로 나타났다.

셋째, 농업 경관이다. 우리나라 농업에서 농업 경관에 대한 개념은 아직 부족하다. 그러나 경사도 7% 이상의 계단식 논, 환경 친화한 영농방식을 채택한 논둑의 길이, 제주도 밭과 과원 주변의 돌담 길이, 농지의 사용 형태(확대-축소 지표, 집약화-조방화 지표, 집중화-한계화 지표 등), 농지 사용의 다각화(Herfindahl 지수) 등을 농업 경관의 구성요소로 정의했다. 논둑 등 일부를 제외하면 대부분의 경관 요소들은 악화 내지는 위협받고 있는 것으로 드러났다.

끝으로, 농촌 활력(농촌 개발)이다. 농촌 활력은 다른 NTC와 밀접하게 연관돼 있기 때문에 여기서는 고용 및 소득 창출 효과에만 초점을 맞췄다. 농가

인구의 구성비, 농림업 취업자의 구성비, 농가의 교역조건, 도농 소득격차 등의 지표를 설정해 산출한 결과, 농촌 활력은 악화되고 있는 것으로 나타났다.

이처럼 우리나라 농업의 NTC가 위축 내지 악화되고 있는 상황에서 농업 고유의 NTC를 지탱하고 발전시키기 위해서는 적절한 정책 조치가 마련돼야 할 것이다. 특히 WTO 농업협정의 틀 안에서 추진되고 있는 농정개혁과 무역자유화 과정에서 NTC의 적절한 반영은 우리 농업의 지속 가능한 발전을 위해 반드시 필요하다.

이에 따라 지금의 WTO 농업협정 또는 협상에서 NTC를 반영하기 위한 방안을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 식량안보에 대한 제안이다. 식량안보를 보장하기 위한 우선순위는 주곡의 국내생산을 통한 안정적인 식량공급에 있으며, 우리나라의 경우 식량안보가 곧 국가안보와 직결된다는 점이 인정돼야 할 것이다. 이에 따라 시장접근 분야에서 주곡인 쌀에 대한 관세화 유예(부속서 5 Section B)는 지속돼야 한다고 제안한다.

국내보조 분야에서는 주곡에 대한 지원을 허용 보조로 인정하되 생산 및 가격에 미치는 영향을 최소화하는 차원에서 기준연도와 인플레이션을 감안한 상한 설정이 필요하다. 또한 주곡에 대한 최소 허용보조(de minimis)의 기준은 생산액의 10%에서 20%로 완화하는 방식도 제안할 수 있다. 끝으로 그린박스 조치 가운데 식량안보 목적의 공공재고에 관한 규정은 주곡의 적정 재고량(소비량의 17-18%)의 한도 안에서 지금의 시중가격이 아닌 관리가격으로 집행할 수 있도록 해야 한다고 제안한다.

둘째, 소규모 가족농에 대한 제안이다. 소규모 가족농은 지속 가능한 농업과 농촌의 근간이며 다양한 NTC 기능을 사회에 제공하고 있는 만큼 이들에 대한 특별 조치가 허용돼야 한다. 이를 위해 그린박스 조치의 일환으로 ‘소규모 가족농에 대한 소득보조(payments for small family farms)’의 조항을 새로 만들고 평균 도시가계소득 수준에 연동시킨 소득 보조가 소규모 가족농을 대상으로 집행될 수 있도록 제안한다. 또는 기존의 그린박스 제6항 ‘비연계 소득보조(decoupled income support)’ 조항을 조정해 농업생산을 조건으로 평균 도

시가계소득 수준에 연동된 지원이 가능하도록 제안한다.

끝으로, 농촌 활력에 대한 제안이다. 농업의 성장은 지속 가능한 경제 성장의 필요조건이며, 농업 성장을 위해서는 농업 생산성과 생산 증진을 위한 적절한 정책 조치가 유효하다. 이는 농촌의 활력 유지와 직결되며, 따라서 적정 수준의 농업생산과 활동이 유지될 수 있도록 배려해야 한다. 이를 위해 농촌의 고용 창출과 소득효과 차원에서 농가의 고용임금에 대한 보조(일종의 투입재 보조)가 허용될 수 있도록 제안한다.

또한 그린박스 제7항 ‘소득 보험과 소득 안전망(income insurance and income safety-net)’의 요건 가운데 조치의 발동 기준인 평균 농업 조수입의 30% 이상 손실을 15%로 완화할 것을 제안한다. 보상 수준도 현행 수입 감소분의 최대 70%에서 100%까지 상향조정할 것을 제안한다.

이상과 같은 농업의 NTC와 관련한 제안들은 지금의 WTO 농업협정의 원칙이나 정신과 일치하지 않는 면이 있다. 예를 들면, 그린박스 조치는 무역이나 생산 효과가 없거나 최소한이어야 하며 생산자에 대한 가격보조 효과가 없어야 한다는 원칙아래 설정된 것이나, 위의 일부 제안들은 농업의 NTC 기능을 유지하고 촉진하기 위해서는 생산이나 소득과 연계된 조치들이 필요하다는 입장이다. 이러한 주장은 지금의 농업협정이 NTC 기능을 충분히 고려하지 않고 있다는 사실에서 비롯된 것이다. 특히 WTO 체제 아래 추진하고 있는 농정개혁과 무역자유화로 우리 농업 및 농촌의 붕괴 위험이 커지고 있는 실정에서 농업이 제공하는 다양한 NTC 기능의 가치를 인정하고 보전하기 위해서는 지금보다 더욱 확충된 조치의 허용이 필요하다고 판단되기 때문이다.

지금 진행 중인 WTO 농업협상에서 NTC에 관한 사항이 주요 쟁점이 되고 있는 만큼 관련 회원국 사이의 공조체제 구축 등을 통해 이에 능동적으로 대응하는 전략이 필요하다. 이와 더불어 농업의 NTC 기능 제공에 대한 국민의 공감대 형성과 더욱 적극적인 국내 농업정책 차원의 수용도 검토해야 할 과제이다.

## 참고 문헌

- 김선관. 2002. “농업경관지표 연구 개발.” 「농어환경의 계량화 평가를 위한 OECD 농업환경지표 개발 및 대책연구」. 농업과학기술원.
- 김정호. 1993. 「농가의 정의에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원 연구보고 278.
- 농림부. 2002. 「농림업 주요통계」.
- 농촌진흥청. 1992. 「한국의 토양경관」. 토양설문자료 No.13.
- 오내원, 최경환, 김태곤, 오현숙. 2001. 「경영체별 소득안정화 방안 연구」. 한국농촌경제연구원 용역보고서 C200130.
- 임송수. 1999. “식량안보에 관한 쟁점 검토.” 「농촌경제」 22권 1호: 4564.
- 임승빈. 1991. 「경관분석론」. 서울대학교 출판부.
- Brown, Lester and Hal Kane. 1994. Full House; 김성문 외 (옮김) 1997. 「풀 하우스: 인구, 식량, 환경」, World Watch Institute.
- Chung, K., L. Haddad, J. Ramakrishna and F. Riely. 1997. “Identifying the Food Insecure: The Application of Mixed Method Approaches in India.” International Food Policy Research Institute, Washington DC.
- Escalante, C. and P. Barry. 2001. “Farm-Level Evidence on the Risk Balancing Hypothesis from Illinois Grain Farms.” Selected Paper to be presented at 2001 American Economics Association Annual Meeting, August 5-8, 2001, Chicago, Illinois.
- FAO. 1999. “Cultivating Our Futures: Taking Stock of the Multifunctional Character of Agriculture and Land.” Paper prepared for FAO/Netherlands Conference on The Multifunctional Character of Agriculture and Land. 1217 September 1999 Maastricht, The Netherlands.
- FAO. 1996. “Food Security: Some Macroeconomic Dimension.” The State of Food and Agriculture 1996, Rome.
- Fluharty, Charles W. 2001. The Case for Attention to Rural Entrepreneurs. [Http://www.rupri.org/presentations/jeffcity061802.pdf](http://www.rupri.org/presentations/jeffcity061802.pdf)

- Green, Duncan and Shishir Priyadarshi. 2001. "Proposal for a 'Development Box' in the WTO Agreement on Agriculture." CAFOD Policy Paper, Oct. 2001.
- Hoppe, R., J. Johnson, J. Perry, P. Korb, J. Sommer, J. Ryan, R. Green, R. Durst, and J. Monke. 2001. "Structural and Financial Characteristics of U.S. Farms: 2001 Family Farm Report." ERS Agriculture Information Bulletin No. 768.
- Knutson, R.D., J.B. Penn, and B.L. Flinchbaugh. 1997. Agricultural and Food Policy. 4th edition, Prentice Hall Publishing.
- Levins, Richard A. 2002. Innovative Farmers of Ohio. [Http://www.ifoh.org/new\\_page\\_8.htm](http://www.ifoh.org/new_page_8.htm)
- Lim, SongSoo. 2002. "Indicators for Agricultural Landscapes and Policy Implications: A Korean Perspective." Paper presented in the NIJOS/OECD Workshop on Agricultural Landscape Indicators, 79 October, 2002, Oslo, Norway.
- OECD. 2001. Multifunctionality: Toward an Analytical Framework. Paris.
- Richardson, James W. 2000. "Can (Should) We Save the Traditional Family Farm?" Paper presented in AAEA Preconference Workshop on the Policy Issues in the Changing Structure of the Food System.
- Solagran. 2001. Deregulation and Food Security: A Negative Result. [Http://www.alliance21.org/en/proposals/finals/final\\_OMCagri\\_en.pdf](http://www.alliance21.org/en/proposals/finals/final_OMCagri_en.pdf)
- Tauer, L. and T.B. Seleka. 1994. Agricultural diversity and Cash Receipt Variability for Individual States. Cornell Agricultural Economics Staff Paper No. 94-1. New York.
- USDA. 1998. A Time to Act. USDA National Commission on Small Farms.
- WTO. 2002. WTO Agricultural Negotiations: The Issues, and Where We Are Now. [Http://www.wto.org](http://www.wto.org).

C2002-39

WTO 농업협상에 NTC 반영 방안

---

등록 제5-10호(1979. 5. 25)

인쇄 2002년 11월      발행 2002년 11월

발행인 이 정 환

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000      팩시밀리 02-965-6950, 965-8401

인쇄 (주)문원사 02-739-3911~5

---

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.