

연구자료 D131 / 1998. 6

OECD 농업위원회 논의 동향과 대응 방향

윤 호 섭 연구 위 원



한국농촌경제연구원

비

면

머 리 말

OECD 농업위원회는 농업분야에도 시장경제원리가 중요하다는 인식하에 소득보조정책, 가격지지정책, 수입제한 및 수출보조 등 농산물 무역정책에 대하여 검토하고 있다. 그리고 1987년의 각료급 코뮤니케(Communique)에 나타난 농정개혁의 원칙과 관련하여 OECD는 회원국의 농업정책 및 시장과 무역에 대하여 이행점검(Monitoring)을 하고 있으며, 이를 통하여 덜 왜곡되고 더욱 자유로운 무역체제의 구축을 추구하고 있다. 또한 규제개혁에 관한 논의와 함께, 시장가격지지정책 및 직접지불제가 생산과 소비 및 무역에 미치는 영향과 이전의 효율성을 검토하기 위하여 PEM(Policy Evaluation Matrix: 정책평가행렬)을 개발하고 있다.

이러한 논의 사항들은 향후의 국제농업질서와 직·간접적으로 연관되어 있다. 따라서 OECD 농업위원회에서 논의되고 있는 사항들 특히, 국내 농업에 영향을 미칠 수 있는 사안에 대해서는 철저한 분석이 필요하다. OECD 농업위원회가 현재 추진중인 작업과 앞으로 추진할 과제 등에 대하여 적극 검토하고 대응 방안을 강구해야 한다. 이 자료는 1998년 3월 5일과 6일에 있었던 농업각료회의의 선언문과 “추가적인 농정개혁의 필요성”에 관한 문서, OECD 회원국의 농업정책에 관한 이행점검 보고서의 총괄부분 및 규제개혁에 관한 문서를 소개하고 있다.

이 자료가 OECD 농업위원회의 논의 동향을 이해하는데 유용하게 이용되기를 바란다.

1998. 6

한국농촌경제연구원장 박상우

빈

면

목 차

제 1 장 서론	1
제 2 장 각료급 농업위원회 회의 선언문	5
제 3 장 추가적인 정책개혁의 필요성	
1. 서론	16
2. 국내 압력과 고려사항	19
3. 국제적인 압력과 고려사항	33
제 4 장 회원국의 농정 평가	
1. 경제 및 농산물시장의 배경	43
2. 농업보조의 진전	50
3. 농업정책 개발의 평가	62
4. 당면한 정책 과제	75
제 5 장 규제개혁과 농식품 부문	
1. 서론	83
2. 배경	86
3. 규제 개혁: 농정개혁과의 연계	96
4. 규제 개혁: 새로운 문제	124
5. 요약 및 권고 사항	150
제 6 장 대응 방향	155

표 목 차

제 4 장

표 4-1 OECD의 농업정책 관련 이전액	51
-------------------------------	----

제 5 장

표 5-1 농식품 분야의 경제적 중요성	87
표 5-2 주요 농산물의 Percentage PSE(1995)	90
표 5-3 주요 정책 수단(1995)	92
표 5-4 주요국의 주요 농산물 양허관세 수준(1995)	95
표 5-5 SPS 조치의 정의	112

그림 목 차

제 4 장

그림 4-1 연도별 무역량의 변화율	44
그림 4-2 OECD 국가의 경제지표	44
그림 4-3 유럽연합의 쇠고기 시장	49
그림 4-4 OECD 국별 생산자보조상당치(생산액 대비 %)	52
그림 4-5 OECD 국별 소비자보조상당치(CSE) (생산액 대비 %)	53
그림 4-6 OECD 국별 소비자명목지지계수(CNAC)	55
그림 4-7 OECD국들의 농업지지 구성 내역	56
그림 4-8 OECD 평균 품목별 생산자보조상당치(PSE) (생산액 대비 %)	60

제 5 장

그림 5-1 회원국의 지지 수준(백분율 PSE)	89
그림 5-2 지지(PSE) 구성비 추세	91
그림 5-3 1995년 지지 구성비	91
그림 5-4 백분율 CSE	93
그림 5-5 정부의 식품안전성 규제 형태	128
그림 5-6 식품안전성 규제의 제도적 형태	135

빈

면

제 1 장

서 론

OECD(Organization for Economic Cooperation and Development: 경제협력개발기구)는 1964년 발족 이래 세계 경제발전 및 세계 경제질서의 구축에 선도적 역할을 담당하여 왔다. 물론, 농업분야에서도 세계 농산물 교역질서의 구축과 관련하여 선도적 역할을 하였으며, 이러한 예는 우루과이 라운드 농산물 협상의 출발 배경에서도 찾아 볼 수 있다.

1980년대에 들어와 세계농산물시장에서는 공급과잉의 문제가 대두되었으며, 미국과 EC간에는 농산물 무역에 관하여 마찰이 발생하였다. 이와 같은 농산물의 공급과잉과 무역마찰 문제에 대한 해결방안을 모색하기 위하여 OECD는 1982~87년 기간중 농산물 무역에 관한 검토작업을 실시하였다. 이 검토 결과 각 회원국이 농업보조를 축소하면 생산량이 감소하고 소비량이 증대하면서 공급과잉의 문제에 적절하게 대처할 수 있다는 결론에 도달하였다. 이 분석 결과를 감안하여 1987년 5월의 각료이사회는 농산물 공급과잉의 원인이 각국의 농업보조에 있다는 점과 공급과잉을 해소하기 위해서는 각국이 농업보조수준을 삭감하면서 시장경제원리를 도입할 필요가 있다는 농정개혁의 원칙에 합의하였다. 1987년 6월의 베네치아 정상회담에서도 OECD 각료이사회와 농업개혁 원칙을 지지하였다. 1987년 5월의 OECD 각료이사회와 6월의 베네치아 정상회담의 농정개

혁에 관한 합의는 1987년부터 본격적으로 시작된 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade: 관세 및 무역에 관한 일반 협정)의 우루과이 라운드 농산물 협상에 직접적인 영향을 미친 것으로 알려졌다. 즉, OECD는 GATT의 협상에 앞서 회원국간의 공동전략을 수립하고 다자간 협상의 이론적 틀을 제공하는 역할을 수행하였다.

OECD는 농산물 가격지지와 보조 감축에 따른 효과를 분석하면서 회원국의 농업정책에 관하여 매년 이행점검(Monitoring)을 하고 있다. 이행점검의 목적은 1987년 및 그 이후 각료급 코뮈니케(Communique)에 나타난 농정개혁의 원칙과 행동지침에 대하여 회원국의 정책 변경사항을 검토하는 것이다. 이행점검의 결과는 “Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook”이라는 보고서로 매년 발간되고 있으며, 이를 통하여 덜 왜곡되고 좀 더 자유로운 무역체제를 추구하고 있다.

이외에도 OECD는 비회원국이면서 세계 농산물 교역에서 중요한 역할을 담당하고 있는 국가들의 농업동향도 검토하고 있으며, 여기에는 중국, 러시아 및 아르헨티나 등이 포함되어 있다. 이러한 작업을 바탕으로 OECD는 세계 농산물의 생산, 소비 및 무역에 관한 중기 전망과 함께 세계 농산물 교역질서에 관한 검토작업을 하고 있다. 이러한 검토작업중 중요한 사항은 각료선언문을 통하여 발표되고 있다. 이러한 의미에서 각료 선언문을 살펴보는 것은 중요한 일이다. 특히, 1998년 3월에는 회원국의 농업장관들이 모인 각료급 농업위원회 회의가 있었다. 이는 1992년 이후 6년만에 열리는 회의로서 1999년 말부터 시작될 것으로 예상되는 WTO 차기 협상을 앞두고 열렸다는 점에서 관심이 집중되었다. 따라서 여기서는 농업각료회의에서 발표된 선언문을 살펴보고자 하며, 이와 함께 농업각료회의에서 토의된 “추가적인 농정개혁”에 관한 내용도 살펴보고자 한다.

우리 나라도 1996년 OECD에 가입함에 따라 회원국으로서의 의무를 준수하게 되었다. 즉, OECD가 수행하고 있는 회원국의 농정에 대한 이

행점점을 받게 되었다. OECD 사무국은 한국 농업에 대한 국별검토작업(Country study)을 진행중에 있으며, 1998년 6월중 최종 보고서를 마무리할 예정이다. 따라서 OECD가 수행하고 있는 농정개혁에 대한 이행점점 내용을 살펴볼 필요가 있으며, 이에 따라 여기서는 1997년 5월에 배포된 이행점점 보고서의 총괄 부분을 살펴보고자 한다(보고서에는 회원국의 농정개혁을 OECD 회원국 전체로 본 총괄부분과 국별로 검토한 부분이 있음). 이 보고서가 강조하고 있는 것은 농업정책에 의한 지지수준을 더 감축시키고 보조 방법에 있어서도 직접지불제의 방향으로 전환해야 한다는 것이다. 무역자유화의 측면에서는 더 시장지향적인 정책으로 가야 한다고 부연하고 있다. 회원국들의 농업구조가 더욱 다양해지고 있고, 기술진보에 따라 농업 부문의 전후방 산업이 발달하고 있으며, 환경분야에 대한 관심이 고조되고 있으므로 농촌발전과 연계된 종합적인 농업정책이 필요함을 강조하고 있다.

새롭게 대두되고 있는 분야가 규제개혁이다. 국제적 측면에서 경쟁정책은 모든 회원국의 관심사항이었으며, 양자간/다자간 협정에서 그 중요성이 점증하였다. 이에 따라 경쟁법정책위원회(Committee on Competition Law and Policy)에서 경쟁문제가 다루어지기 시작하였으며, 각국의 상이한 규제 조치가 경쟁과 시장접근을 저해하는 요인중의 하나로 지적되었다. 농업부문의 경우 농업을 보호하는 제도적인 틀(가격관리, 공급관리, 국경조치)이 규제의 초점이 되고 있다. 이에 따라 경쟁문제의 논의가 규제개혁으로 바뀌는 양상이 나타났다. 농업 부문의 경우 규제개혁은 농정개혁을 위한 기본적인 단계로 인식되었다. 이에 농업위원회에서도 규제개혁에 관한 논의가 시작되었다. 농정개혁과 관련하여 본 규제개혁의 논의 대상은 규제가 구조와 성과에 미치는 영향, 무역자유화에 있어서 규제의 역할, 효과적인 경쟁 문제 등이었다. 그리고 새로운 규제개혁의 논의 대상에 식품 안전성 문제와 환경 규제 등이 포함되었다.

우리 나라에서도 규제개혁에 관한 논의가 활발히 진행중에 있으며, 정부도 개혁차원에서 규제를 완화 내지 철폐하는 추세에 있다. 물론, 농업

부문에 존재하고 있던 규제도 완화되고 있다. 이러한 측면에서 OECD에서 논의되고 있는 규제개혁에 관한 내용을 살펴보는 것은 중요하다고 판단된다. 규제개혁을 농정개혁과 연계하여 살펴보고 있는 점도 중요하며, 특히 새롭게 대두되고 있는 식품안전성 규제와 환경규제 등은 우리에게 시사하는 바가 크기 때문이다.

이밖에도 농업과 관련하여 논의되고 있는 사항들이 많이 있다. 농업위원회에서는 농업정책에 관한 이행점검과 관련하여 PSE(Producer Subsidy Equivalent: 생산자 보조상당치) 계산상의 문제점에 관한 논의가 계속되어 왔으며, 무역과 관련하여 비회원국과의 대화 및 수출신용 문제 등이 토의되고 있고, 세계식량수급 및 농산물 시장구조의 장기전망 등을 검토한 미래포럼에 관한 토의도 있었다. 농업위원회/환경위원회 합동 실무작업반에서는 농업과 환경문제를 검토하고 있으며, 과채류의 국제 표준적용, 종자인증, 산림재생산자원의 유통통제, 농업용 트랙터 공인검사를 위한 표준 코드(Code)에 관한 연례회의가 매년 열리고 있다. 물론, 이와 같은 분야의 논의도 계속 주목해야 한다. 그러나 이 보고서에서는 상대적인 중요성을 감안하여 농업각료회의 선언문, 추가적인 농정개혁의 필요성, 회원국의 농정평가 및 규제개혁에 초점을 맞추었다. 그리고 이 4개 분야에 대한 OECD 문서를 가감없이 소개하고자 하였는바, 그 이유는 문서의 일부를 소개할 경우 주요 부분이 빠질 수 있는 오류를 방지하면서 문서가 포함하고 있는 큰 흐름에 해석상 오해를 불러 일으킬 수 있는 가능성을 배제하고자 하였기 때문이다.

제 2 장

각료급 농업위원회 회의 선언문

1. OECD 농업위원회가 1998년 3월 5~6일에 네덜란드의 농업, 자연 관리 및 수산장관인 J. van Aartsen 의장 주재로 파리에서 각료급 회의를 가졌다. 부의장단은 호주의 1차산업 및 에너지장관인 J. Anderson, 미국의 농업장관인 D. Glickman, 일본의 농림수산물 장관인 Y. Shimamura, 유럽집행위원회의 농업 및 농촌개발 담당 집행위원인 F. Fischler로 구성되었다. 이 회의에 앞서 의장은 국제농업생산자연맹(IFAP), 유럽농업연합(CEA)과 의견을 교환하는 유용한 시간을 가졌다.

2. 세계는 세계화와 변모하는 공공의 기대라는 도전에 직면해 있다. 각료들은 최근의 발전, 특히 UR 농업협정과 세계식량정상회담(World Food Summit)의 성과에 비추어 농업식품산업 및 이와 관련된 정책들의 미래 역할을 검토해 보는 것이 시의적절하다고 판단했다. 대부분의 OECD 국가들은 지난 10여년간 그들의 농업정책을 조정하여 왔으며, 많은 국가들이 적극적으로 새로운 시도들을 모색하고 있다. 각료들은 일련의 공동목표(shared goals)와 정책원칙(policy principles)의 채택을 통하여 1987년 OECD 각료이

사회에서 합의된 농업정책의 개혁과정을 진전시키는 것을 받아들였다. 이러한 맥락에서 각료들은 우루과이 라운드(UR) 농업협정 제 20조와 그 속에 포함된 모든 요소들의 조건에 상응하게, 추가적인 무역협상이 지지와 보호의 실질적이고도 점진적인 감축을 통해 근본적인 개혁을 가져오고자 하는 장기적인 목표를 향해 현재 진행중인 과정을 지속키로 예정되어 있음을 주목하였다.

농업정책 개혁에 진전이 있었음

3. 각료들은 OECD 사무국이 마련한 “농업정책의 개혁: 성과 평가”라는 보고서가 논의의 좋은 토대임을 주목하였다. 그들은 농정개혁이 1987년부터 이루어져 왔지만, 아직도 더 해야 할 일들이 남아있다는 사실을 인식하였다. OECD 사무국의 산출 결과에 따르면, 생산자보조상당치(PSE)로 측정된 농업 생산자 지지가 1986~88년 OECD 국가들의 생산액(가치)의 45%에서 1997년에는 35%로 감소되었다. 같은 기간 동안 농업정책으로 인한 소비자 및 납세자로부터의 총이전은 GDP의 2.2%에서 1.3%로 감소하였고, 1997년에는 US\$ 2800억 수준에 이르게 되었다. 그 동안에 가격지지로 부터 생산이나 교역에 왜곡이 덜하고 시장신호(market signal)에 더 큰 영향력을 부여하며 지지의 목적을 보다 효율적으로 달성하는 직접지불 및 기타 정책조치들로의 전환이 어느 정도 있었다. 회원국들은 환경, 농촌개발, 구조조정 문제에 대처하기 위한 농정정책 조치들을 개발하여 왔고, 농업식품산업 전체에 대한 농정개혁의 영향에 대하여 더 많은 관심을 기울여 왔다. 1992년에 OECD 농업 각료들은 이러한 문제에 대한 중요성이 증가하고 있음을 확인한 바 있다.

4. 1994년의 UR 협정은 농산물 무역 및 관련 국내 정책들을 다자간 무역규제라는 포괄적인 영역내로 가져옴으로써 농정개혁의 노정에

주요한 단계가 되었다. 국내 및 무역정책의 개혁을 위한 노력은 1980년대를 특징지웠던 과잉생산이라는 심각한 문제의 축소와 경제적 효율성의 증대, 세계 상품시장의 기능향상, 그리고 국내시장과 세계시장 발전의 관계를 더욱 밀접하게 하는 것에 기여하였다.

추가개혁의 필요성

5. 그럼에도 불구하고, 각료들은 정책개혁이 진행과정에 있고 아직 완결된 것이 아니며, 따라서 해야 할 과제가 있다는 필요성을 인정하였다. 정책개혁의 진전은 국가나 품목에 따라 균등하지 않게 이루어져 왔고, 개혁의 속도는 사회적·경제적 요인들에 의해 영향을 받아 왔다. 일부 국가에서 실질적인 개혁이 있었지만, 다른 국가에서는 여전히 농업분야가 실질적으로 지원을 받고 있고 시장신호에 충분히 반응하고 있지 못한 실정이다. 일부 품목에서는 경제적으로 긍정적, 부정적 영향을 모두 지닐 수 있는 생산제한 프로그램이 계속되고 있다. 대부분의 회원국에서 시장가격지지가 감소하고 있지만, 주요한 지지의 형태로 남아 있다. 많은 농업정책들이 여전히 소비자와 납세자들에게 많은 비용을 부담시키고 있다. 많은 경우에 농업정책들이 의도한 목적을 달성하지 못하거나 가장 효율적이고도 공평한 방법으로 수행되지 못하고 있는 실정이다.
6. 많은 경우에 있어서, 농산물 교역은 상대적으로 높은 수입관세의 규제하에 있다. 수출보조금의 사용은 UR 농업협정하에서 규제를 받고 있으나, 여전히 논쟁거리로 남아 있다. 농산물 수출신용은 아직 규율되지 못하고 있다. 무역에 대한 기술장벽, 위생 및 검역조치, 원산지 상표와 품질기준 및 수출입 독점도 주요한 무역정책의 쟁점이 되었다. 각료들은 농산물 교역정책의 수단들이 국내 농정수단들과 밀접하게 연관되어 있으며 국내정책과 무역정책들의 추가적인 개혁이 양립되어야 함을 상기했다. 이러한 맥락에서 각료들은

UR 농업협정 20조에 언급된 바와 같이 농업정책이 비교역적 관심 사항(non-trade concerns)을 적절히 고려할 필요가 있다는 점에 주목하였다.

새로운 도전의 출현

7. 각료들은 OECD 사무국이 준비한 “농업정책: 추가개혁의 필요성”이라는 보고서와 여기에서 제시된 정책접근방향을 정책개혁의 과정을 앞당기는 논의에서 가치있는 것으로 주목하였다. 각료들은 회원국의 농업식품산업의 역할과 관련하여 농업, 경제, 사회적 상황과 대중의 선호도의 다양성을 인식하면서, 농업이나 농업식품산업에 대한 주요한 도전이 효율적이고도 지속가능한 방법으로, 적절하고 안전한 식량공급이라는 점증하는 요구를 충족해야 한다는 점을 강조하였다.
8. 계속되는 구조조정, 혁신, 그리고 일부 국가 및 분야에서 전후방산업과의 수직적 통합 경향이 농업소득과 관련한 중요한 발전상황이다. 많은 농민들은 상이한 영농방식을 채택하고 대체상품을 개발하며 새로운 시장에 공급함으로써 이러한 발전양상과 시장의 신호에 대응해 왔다. 많은 농가들의 소득원은 점점 다양해지고 있다. 낮은 농업소득의 문제는 주로 특정 농민이나 조건불리지역에 영향을 미치거나 또는 심각하고도 갑작스런 소득 감소의 기간에 발생한다. 이전에 높은 수준의 가격지지와 보호를 받았던 일부 국가의 생산자들은 가격변동이 증가하는 현상에 직면할 수 있다. 생산과 교역에 대한 왜곡을 최소화하는 방법으로 적절한 안전망과 관련 조치들을 제공하는 것은 정부가 특히 가장 취약한 농민들을 지원함에 있어 비용효과적인-방법이 될 것이다.
9. 세계화가 진전됨에 따라 농업식품산업에 대한 해외투자가 증가하

고 있고, 농산품의 교역은 특히 가공식품 분야에서 빠르게 확대되고 있다. OECD 국가들과 非OECD 국가들간의 농업무역과 투자가 긴밀하게 이루어지고 있는 바, 이러한 非OECD 국가들 중에는 농산물 시장에서 주요 국가로 대두되고 있는 일부 아시아와 남미 국가들을 들 수 있다. OECD 국가는 세계식량안보에 기여할 책임을 갖고 있으며, 각료들은 세계식량안보에 관한 1996년 세계식량정상회담 선언과 그때 합의된 행동개혁의 중요성을 강조하였다. 식량안보는 빈곤의 제거, 충분한 식량 생산, 그리고 공정하고 시장지향적인 세계 무역체제의 확보를 포함하는 국가적 및 세계적 노력을 포함하는 다측면적인 접근(multifaceted approach)을 요구하고 있다.

10. 식량과 섬유를 공급하는 기본적인 기능 이외에, 농업활동은 경관 유지, 토양보전, 재생가능한 자연자원의 지속가능한 관리, 생물다양성의 보전 등 환경적 편익을 제공하고, 많은 농촌 지역의 사회·경제적 활력에 기여하고 있다. 많은 OECD 국가에서, 이러한 다기능적 특성(multifunctional character)으로 말미암아 농업은 농촌 지역의 경제생활에 특히 중요한 역할을 하고 있다. 이러한 공공재에 대한 유효한 시장이 없거나 모든 비용과 편익이 내재화(內在化)되지 못하는 경우 정책의 역할이 있을 수 있다. 1987년 OECD에서 합의된 원칙에 따른 농정개혁(목표가 잘 설정된 조치 포함)은 농업분야에서 효율적이고 지속가능한 자원의 이용을 증진 시키면서 농업분야가 농촌 지역의 활력증진에 기여하고 환경 쟁점들에 대처하는 것을 가능하게 할 것이다.

11. 생명공학과 정보기술을 포함한 새로운 기술의 급속한 개발과 보급은 농업식품산업에 있어서 도전과 더불어 기회를 제공하고 있다. 그러나 새로운 기술의 파급효과를 포함한 식품품질기준과 식품안

전성. 농업에 있어서 가축사육 환경기준(animal welfare), 그리고 물, 토양, 동식물의 서식지의 오염 등과 같은 농업이 환경적 손상을 유발하는 경우들에 대한 공중의 관심이 증가하고 있다. 이러한 쟁점들의 대부분은 특정한 경계나 영역을 초월하는 것들이다. 이러한 문제들의 많은 경우 추가적인 연구, 현재의 과학적 지식에 대한 더 나은 이해, 그리고 소비자에 대한 보다 양질의 정보를 필요로 하고 있다.

각료들은 공동목표의 윤곽을 작성하였으며,....

12. 이러한 배경하에서 각료들은 일련의 공동 목표의 틀을 잡고, 이 목표들이 통합적이고 상호보완적인 관점에서 파악되어야 한다는 점을 강조하였다. 회원국 정부는 농업식품산업이 다음과 같은 사항을 보장하기 위한 적절한 틀을 제공해야 한다는데 대하여 폭넓은 합의가 있었다.

- 시장신호에 반응해야 하며:
- 생산자들의 생활 수준 향상을 위한 기회를 제공하기 위하여 효율적이고 지속가능하며 활력있고 혁신적이며:
- 다자간 무역체제에 더욱 통합되고:
- 소비자에게 적절하고 신뢰할 수 있는 식량공급 기회를 부여함으로써, 특히 안전성 및 품질과 관련하여 소비자들의 관심 사항에 부응하며:
- 자연자원의 지속가능한 관리와 환경의 질에 기여하며:
- 농업식품산업의 다기능적 특성(multifunctional characteristics)을 통하여 고용기회의 창출을 포함한 농촌 지역의 사회경제적 발전에 기여하며(이를 위한 정책은 투명해야 함):
- 국가차원 및 세계적인 차원에서 식량안보(food security)에 기여한다.

13. 각료들은 농업식품정책이 농업의 다기능적인 특성을, 투명하고 목표설정적이고 효율적인 방법을 통하여 명백히 하면서 공동 목표간의 내재적인 상호 보완성을 추구해야 한다는 점을 강조했다. 공동 목표를 추구하는데 있어서의 식품안전성, 식량안보, 환경보호, 농촌 지역의 활력에 관해 점증하는 관심사항들이 편익을 극대화하고 가장 비용효율적이며 생산과 교역에 미치는 왜곡을 피하는 방식으로 충족되도록 보장해 줄 수 있는 잘 고안된 정책수단들과 접근방법을 채택하는 것이다.

일련의 정책원칙을 채택하고...

14. 각료들은 미래의 공공정책 역할을 농업식품산업에 경쟁력있고, 시장지향적인 발전을 가져다 주는 적절하고도 구체적으로 대상이 잘 선택된 정책수단들을 통하여 공동 목표의 달성에 기여하는 것으로 파악하였다. 각료들은 농업정책이 농업분야도 그 일부분을 이루고 있는 전체 경제를 형성하는 영향력과 분리될 수 없다는 사실에 주목하고, 농업정책이 사회복지, 고용, 환경 및 지역개발과 같은 분야에서 경제전반에 걸친 정책들과 양립하면서 서로 강화하는 것을 보장해야 할 명백한 필요성이 있음을 주목하였다.

15. 공동 목표를 현실화하려고 노력하는 과정에서, 각료들은 정부가 회원국의 다양한 상황을 고려하면서 정책수단의 선택과 개혁속도에 있어서 융통성을 갖기를 원할 것이라는 사실을 인식하면서, 일련의 정책원칙을 채택하였다. 이러한 원칙은 1987년에 OECD 국가의 각료들이 합의하고 1992년에 농업각료들이 재확인한 농정개혁 원칙에 기초하고 있는 바, 그 내용은 다음과 같다:

- UR 농업협정 20조에 대한 지지와, 동 조항에 의해 예견되는 추가협상의 착수 및 시장신호의 영향력 증대를 허용하는 국내 및

국제정책의 개혁이라는 장기목표에 대한 약속을 재확인하며:

- * 회원국은 근본적인 개혁을 가져오는 보조 및 보호에 대한 실질적이고 점진적인 감축이라는 장기목표가 진행과정에 있음을 인식하면서 아래 사항을 고려하여 동 과정을 계속하기 위한 협상이 이행기간 종료 1년 전에 개시할 것에 합의한다.

가. 그날까지의 감축약속의 이행 과정에서 나타나는 경험:

나. 감축약속이 세계 농산물 무역에 미치는 영향:

다. 비교역적 관심사항(non-trade concerns), 개발도상회원국에 대한 특별 및 차별대우, 공정하고 시장지향적인 농산물 무역체제의 확립 목적 및 이 협정의 전문(前文)에 언급된 기타 목적과 관심사항: 그리고

라. 위에 언급된 장기 목표의 달성을 위하여 필요한 추가적인 약속:

- 추가적인 무역장벽, 새로운 무역 쟁점, 그리고 수출규제 및 수출 신용에 대한 규율문제에 착수하며:
- 특히, 1996년 세계식량정상회담의 로마선언(Rome Declaration)과 행동원칙(Plan of Action)에서 합의된 조치들을 통하여 세계 식량안보를 강화하며:
- 농민이 시장여건의 대응을 용이하게 하는 혁신적인 정책을 증진시키며:
- 구조조정에 따라 영향을 받는 농가, 특히 조건불리지역 농가의 필요를 고려하면서 농업과 농업식품산업의 구조개선을 촉진하며:
- 효율적이고 목표 설정이 잘 이루어진 농업정책조치와 노동력 이동의 원활화, 새로운 시장 기회, (농업부문 내외에서)토지의 대체적 이용(농촌의 쾌적함을 제공)을 통하여 농업식품산업이 농촌 경제의 활력에 공헌하는 것을 증진하고:
- 좋은 농업기법을 장려함으로써 농업 부문의 환경보호와 지속가능

한 자연자원의 관리를 보장하고, 농민이 농업 부문의 환경적 비용과 편익을 모두 고려하여 결정을 내릴 수 있는 조건을 창출하기 위한 조치를 취하며;

- 국제규범의 틀 안에서 식품안전성 규정의 효과성과 신뢰성을 향상시키고, 원산지 및 품질의 기준을 강화하며, 소비자의 정보의 내용과 입수가능성을 향상시킴으로써 소비자의 관심 사항을 고려하며;
 - 공공과 민간 부문의 적절한 연구·개발 노력, 지적재산권 보호에 대한 관심, 공공하부구조와 정보 및 자문·훈련의 향상 등을 통한 농식품 체계의 혁신, 경제적 효율성 및 지속가능성의 증대를 촉진하며;
 - 본 각료선언문의 13항과 완전히 일치하는 방식으로 지역간 불균형을 해소하고 자연자원의 지속가능한 관리를 조장하며 다양한 농업발전전략을 옹호하기 위하여 농업의 다기능적 역할을 보존하고 강화한다.
16. 각료들은 지방과 지역 여건을 고려하는 민·관 그리고 협동단체들의 구상을 결합하기 위한 혁신적인 방식들과 적절한 제도적인 틀을 추구할 것에 합의하였다. 각료들은 비용효과적인 정책수단들을 구상하고 이행하는 과정에서 이러한 수단들이 언급된 목적과 관련하여 정기적으로 점검받고 평가받아야 한다는 데에도 합의하였다. 또한, 각료들은 정책수단들이 국내외적으로 모두 적용되는 수많은 실행기준(operational criteria)들을 충족해야 한다는 데에도 동의했으며, 그 기준은 다음과 같아야 한다:

- 투명할 것: 정책목적, 비용, 편익 및 수혜자가 쉽게 판명되어야 함;
- 목표지향적일 것: 특정한 성과를 지향하고 가능한 한, 생산중립적일 것;

- 경영이 잘 될 것: 명확히 정해진 성과를 달성하는데 필요한 것보다 적은 이점이 제공되어야 함:
- 신축적일 것: 농업여건의 다양성을 고려하고, 변화하는 목표와 우선순위에 대응할 수 있으며 달성코자하는 구체적인 목표에 필요한 기간동안에만 적용할 것:
- 공평해야 함: 산업간, 농민간, 지역간 지지의 배분효과를 고려할 것.

...그리고 OECD의 역할을 약속함

17. 공동 목표의 달성에 기여하기 위하여 OECD가 해야 할 다수의 미래작업에 대한 분야에 합의하였는 바, 이는 OECD 이사회가 결정할 전반적인 작업 프로그램에 반영되어야 한다. 각료들은 OECD에 다음의 사항을 요청하였다:

- 공동 목표, 정책원칙, 그리고 정책수단의 실행 기준에 비추어 농업정책의 발전을 점검하고 평가하기 위한 분석 방법과 수단을 개발한다:
- 非OECD 회원국의 시장발전을 고려하여, 주요한 농산물 시장과 교역의 발전에 대한 분석을 계속하고 강화한다:
- 현재 진행중이거나 새로운 농산물 교역과 국경을 초월한 정책문제 및 이들의 영향을 조사하여, 적합할 경우 WTO의 작업과 중복되지 않는 범위내에서 농산물 무역 자유화에 대한 분석적 지원을 제공한다. 이러한 맥락에서 각료들은 OECD 위원회가 현존 작업범위내에서 다른 forum과의 불필요한 중복을 피하는 가운데 WTO의 다양한 위원회에서 현재 진행중인 정보교환과 분석의 과정에 기여할 수 있는 것에 주목하였다.
- 농업식품산업의 구조조정, 농촌개발, 농가소득, 농업고용, 소득위험관리, 그리고 식량안보와 식품 안전성과 관련된 쟁점들을 해결

하기 위해 현존하는 정책 및 새로운 정책 접근방법을 확인하고 분석하며:

- 국내농업정책 및 농업환경정책, 그리고 무역조치들이 환경에 미치는 영향을 분석하고 측정함으로써 지속가능한 발전을 도모하며;
- 비회원국, 그중에서도 특히, 농업생산과 교역에서 상당한 위치에 있는 국가들과의 적극적인 정책 대화를 증진하며;
- 비정부기구, 특히 농민, 소비자를 포함한 농업식품산업의 다른 주체, 그리고 농업 및 환경과 관련된 주체들과의 대화를 촉진한다.

18. 각료들은 OECD 각료이사회가 공동선언문을 주목해야 한다고 권고하였다.

제 3 장

추가적인 정책개혁의 필요성

1. 서 론

1. “Stocktaking(실적평가)” 보고서는 각료급 정책개혁 압속에 관한 과거의 성과를 검토하였다. 1987년 이래, 다수국가에 있어서 OECD 각료원칙의 방향에서 특히, 시장지향성을 제고하고, 식량 안보, 환경보호 및 농촌개발과 같은 광범위한 목적을 고려하는 방향으로 농정을 개혁함에 있어 진전이 있었다. 시장균형에 상당한 개선이 이루어졌으며, 잉여와 재고수준은 감소되었다. 그러나 여러 국가에 있어서 지지비용은 아직도 높고, 무역왜곡은 상존하며, 정책들이 의도한 목적을 항상 달성하지 못하고 있다. 추가적인 개혁의 이행을 위한 보다 깊은 구상이 EU(유럽연합) 국가들과 일본 등 다수 국가에서 진행되고 있다.
2. 이 보고서는 추가적인 정책개혁을 위한 압력과 선택에 관한 문제를 검토하고 있으며, 개혁을 위한 1987년과 1992년 각료원칙에 부합한 핵심 정책과제에 대한 다양한 견해와 정책적 접근방법을 포함하고 있다. 이 보고서의 목적은 바람직한 결과와 적절한 정책적 대응

에 관하여 각료들이 토론할 수 있는 배경을 제공하는 것이다.

3. 추가적인 농정개혁은 어느 정도 상호 의존적이고 국내외적인 압력의 산물이 될 것이다. 국내 관점에서 보면, 정책결정자는 보다 더 광범위한 목적에서 균형을 취하고, 보다 광범위한 이해 당사자들간의 조정을 이루어야 할 것이다. 이는 정책의 보다 큰 신축성 및 적용가능성, 보다 광범위한 정책적 틀과의 조화, 그리고 농가수준의 농업에서 식품분야와 농촌경제로의 전환 등의 필요성을 유발 할 것이다. 이러한 재편과 함께 농업정책은 농업분야의 보호와 관리에서 개발의 촉진으로 변화되고, 다른 정책들과 보다 더 통합될 것이다.
4. 농정개혁이 진전되고 영농으로부터 얻어지는 소득중 시장을 통한 몫의 비율이 늘어남에 따라, 정부는 급작스럽거나 심각한 소득 손실로부터 일정의 안전장치를 제공하는 방법을 추구하게 된다. 공공재의 공급은 매우 중요한 고려사항이 될 것이고, 농정개혁의 농업 부문 전반에 미치는 영향, 환경, 자원기반의 지속 가능성과 농촌경제에 대한 더 많은 고려가 있어야 할 것이다. 민간과 공공분야간 및 지방정부와 중앙정부간의 협력적인 조정이 여건과 정책 우선순위의 다양성을 반영하는 기회와 약속을 제공한다. 농업정책 개혁은 투자 및 경쟁, 생명공학 및 식품안전성과 같은 분야에서의 새로운 규제 또는 규제 완화를 포함한 규제개혁과 동시에 추진될 필요가 있다.
5. UR 농업협정의 약속이행, UR 협정 20조에 근거한 농업분야의 차기 다자간 무역협상과 같은 국제적인 양상은 개혁의 압력을 증가시킬 것이다. 지역통합협정의 확산, 식품시장의 세계화, 가공상품의 급속한 무역증가, 상이한 국가 기준, 규제, 경제발전단계에 있는 무역상대의 꾸준한 증가, 생명공학, 운송·통신기술의 급속한 발전,

식품가공과 유통산업에서 시장력의 증대, 새로운 식품 생산 및 가공방법, 국경을 초월하는 환경문제의 대처 필요성, 지구 전체의 식량 필요량의 지속적인 증가로부터 발생하는 도전에 대한 대응 필요성 등에 의해 또 다른 중요한 변화가 발생할 수 있다.

6. 농업정책은 점점 더 다양한 목적을 수행하는 방향으로 나가고 있다. “다기능성(Multifunctionality)”이란 용어는 농업이, 잘 정의된 시장이 존재하는 식품과 섬유공급 이외에, 때로는 시장이 없거나 매우 불완전한 시장하에서, 지역개발에 기여하고 환경과 쾌적함이라는 서비스를 창출함으로써 우리 사회에 많은 역할을 한다는 개념을 전달하기 위해서 점점 더 사용되는 경향이 있다. 다기능성과 농정개혁의 추구간에 근본적인 모순은 없다. 오히려 전반적인 지원과 보호수준 감축을 계속 추구하면서도 분명하게 정의된 공공재의 공급과 같은 특정 결과를 목적으로 한 조치를 포함한 개혁은 농업부문의 능력을 여러 가지 목적을 수행하도록 강화할 수 있을 것이다. 미래의 핵심적인 도전은 시장지향도를 제고하기 위한 지속적인 개혁과 ‘다기능성’ 간의 마찰을 최소화하면서 상호 보완성을 모색하는 것이다.
7. 이러한 도전을 제기함에 있어서 회원국간 정치적·경제적·지리적 그리고 사회적 측면의 차이는 인식되어야 한다. 회원국의 농업식품분야와 관련정책 영역은 다른 특성을 가지고 있다. OECD 회원국은 1994년 이래 5개국 이 신규 가입함으로써 증가되었으며, 따라서 다양성도 확대되었다. 비록 정치적 요인이 개혁과정을 제한(또는 가속화)하고 정부가 정책수단의 선택이나 개혁속도에 신축성을 유보할 수 있을지라도, 개혁을 유도하는 원칙은 모든 회원국에게 동일하게 적용되어야 한다.

2. 국내 압력과 고려사항

2.1. 지지수준의 감축

8. 다수의 OECD 국가들에 있어서 1997년 지지수준은 백분율 PSE (OECD 추정치)로는 35%, 총이전액은 US\$ 2,800억(GDP의 1.3%) 수준으로, 이러한 농업지지수준을 감축하라는 강한 압력이 있었다. 지지수준이 높은 국가에 있어서 농업정책과 관련된 총이전액은 1차 농업 부문의 총부가가치와 동등하거나 초과될 수 있다. 배분의 비효율성, 회귀적인 배분 효과, 낮은 이전 효율성과 높은 시장가격지지의 결과 소비자 및 납세자에게 부과되는 비용은 개혁을 지지하는 강한 논쟁을 불러 일으키고 있다. 특히, 개혁이 강도높게 이루어지는 산업의 자립과 향상된 부가가치 및 효율성의 관점에서 농정개혁으로부터 실질적인 이득이 있다.
9. 대부분의 OECD 국가들은 높은 수준의 채무를 줄이고, 장기적으로 인구의 노령화 및 기대의 상승으로 말미암아 야기될 수 있는 재정지출 압력에 대비하기 위한 상당한 재정제약(fiscal restraint)에 직면해 있다. 많은 국가에서 하부구조 및 기술 부문에 대한 투자 수요도 절실해지고 있다. 재정압박은 농업에 대한 지출의 주요 증가분을 제약할 것 같다. 농업이외 부문에서 새로운 또는 증대되는 사회적 관심사항을 충족시키기 위하여 재정지출은 우선순위가 높은 분야로 새로운 초점이 맞추어져야 할 것이다. 따라서 재정제약은 농업정책에 영향을 미치는 거시경제환경 측면에서 중요성이 증가할 것이다.
10. 그러나 사회적 형평성(social equity)이 고려되어야 하며, 이러

한 측면에서 지출삭감은 주의깊게 검토되어야 한다. 경제적 효율성과 경쟁력을 고려하여 조정된 정책은 회원국의 광범위한 중장기적인 사회적 목적에 부합할 필요가 있다. 경제성장의 편익이 사회전반에 어떻게 배분되고 있는가와 조정정책을 통하여 조건불리지역의 한계 농업 생산자와 같이 가장 부정적인 영향을 받는 사람들이 어떻게 다루어지고 있는가에 대하여 더 많은 관심을 가져야 한다.

11. 농업식품분야 전체에 대한 개혁의 편익과 현존하는 지지정책의 높은 비용에도 불구하고, 일부 국가에서는 포괄적이고 신속한 정책 개혁에는 어려움이 있을 수 있다. 경제적·사회적 조정(예를 들면, 고용 충격)과 영향을 받는 사람들의 보상 요구는 높은 비용을 수반할 수 있다. 지지감축에 대한 보상이 무한정 계속되고 실질적인 손실을 반영하지 못한다면, 구조조정은 지연되고 경제적 왜곡은 계속될 것이다. 농식품 분야의 장기적인 경제체질을 위태롭게 할 수 있는 현재의 정책환경을 유지하는 것은 점진적이고 지속적인 개혁보다도 바람직하지 않은데, 이것은 특히 생산자와 가공업자의 국제경쟁력이 약해짐에 따라 아무 것도 하지 않는 비용(현상유지 비용)이 시간이 지남에 따라 증가하기 때문이다.

Box 1. 정책제안

농업정책은 농업지지의 점진적이고 조화로운 감축과 기타 적절한 수단을 통하여 농업식품분야의 시장지향성을 제고시킬 수 있도록 추구되어야 한다. 지지감축에 따른 보상은 수입 손실을 단순히 보장하는 것보다, 조정을 용이하게 하도록 목적이 뚜렷하고 투명성있게 이루어져야 한다. 바람직한 조정이 이루어지고 과잉보상이 이루어지지 않을 것을 보장하기 위하여 보상조치는 주기적으로 평가되어야 한다. 지지감축에 대한 보상은 체감적이고, 구조조정에 필요한 기간 동안만 제공되는 것이 바람직하다.

2.2. 소득지정정책의 효과성, 효율성 및 형평성의 제고

12. 현행 정책의 합리성은 재검토할 필요가 있으며, 특히 10년 전에 설정된 정책영역에 대한 가정에 대해서도 의문이 제기되고 있다. 경제개발, 구조조정, 국내외 시장의 발전, 신기술과 기타 변화가 결합되고 있으며, 따라서 전통적인 정부개입에 대한 원래의 이유가 더 이상 적용되지 않을 수도 있다. 많은 국가에서 농업식품분야의 지속적인 산업화 추세는 농식품부문의 다양성을 증가시키고(생계농으로부터 거대한 기업에 이르기까지), 식품망의 여러 단계를 통합함으로써 전통적인 지지정책의 효과를 저하시켰다. 이러한 요소들은 개혁을 위한 조건을 강화시키고 있다.

13. 가격지지와 국경보호를 통하여 농가소득 문제를 다루는 것은 일반적으로 적절하지 않다. 상당수의 OECD 회원국에서 지지분을 포함한 평균 농가소득이 비교가능한 비농가보다 높다. 농업소득이 낮더라도 농가의 전체 소득은 농외소득원이 추가됨으로써 증가되기도 한다. 소득격차가 있는 경우, 그 원인은 다양하고(제한된 자원, 부채, 경영부실 및 하부구조) 때로는 지역적(예를 들면, 조건불리지역)이며, 따라서 소득지지에 대한 보다 더 목표지향적인 접근 방법이 요구되고 있음을 시사하고 있다. 비록 주의깊게 목표가 설정되어 있다 하더라도, 장기적인 지원의 효과성은 편익이 토지와 같은 고정자산의 가치로 자본화함으로써 감소될 수 있다. 많은 국가가 전통적인 가족농의 감소에 우려를 느끼지만 신규 가입자는 지지정책으로 인한 순혜택을 거의 받지 못하고 있다. 예를 들면, 할당량 구매는 공급통제가 이루어지는 산업에서 신규 참여자의 부채와 재정적 취약성을 증가시킬 수 있다. 일부 국가에서는, 정책의 초점이 소득지지에서 소득의 안정과 위기관리 쪽으로 전환되고 있는 바, 이는 농장관리에 새로운 가능성을

제공하는 정보기술의 발전에 따른 것이다.

14. 시장가격지지로 인한 농가의 순소득 증가는 낮은 이전 효율성으로 인하여 소비자 및 납세자가 부담하는 비용보다 항상 적은편이다. “누출(leakages)” 때문에 가격지지에 의해 발생하는 이전의 오직 적은 부분만이 추가적인 농가소득으로 귀착된다. 예를 들면, 시장가격지지에 의한 이전의 많은 부분이 투입재 구입에 사용되고 있다. 더욱이 농식품분야내에 있어서도 경제적 효율성에 높은 우선 순위가 주어져야 할 필요가 있다는 인식이 증가하고 있다. 어떤 경우에 있어서는 1차 농업을 지원·보호하기 위해 고안된 정책들이 전·후방산업의 구조 및 성과에 부정적 파급효과를 갖고 있다. 반대로, 생산자 수준의 개혁이 소비자 가격을 자동적으로 끌어 내리지 못하고 후방산업에서 흡수될 수 있다.
15. 시장가격지지가 아직도 지지의 주요 형태이고 다수의 직접소득지 불도 적어도 부분적으로 생산과 연계되어 있으므로, 편익의 대부분은 대농에게 이전되고 대농 중 일부는 상당한 소득과 순자산을 가지고 있다. 이러한 상황은 필요성과 관련하여 지지의 형평성 문제를 제기하고 있다. 이러한 관점에서 목표지향적인 조치의 사용과 개인의 편익에 상한을 설정하는 것은 형평성을 제고시킬 수 있다. 그러나 농업과 비농업부문, 또는 한 국가내에서도 지역간 형평성 문제가 있을 수 있다.
16. 농업내부에서 뿐만 아니라 농업과 기타 경제분야간 형평성에 관해 의미를 갖고 있는 소득과 부(富)의 분배문제는 조세와 사회정책의 틀 안에서도 다루어지고 있다. 사회보장제도는 더 나은 지지목표의 설정과 농가에 대한 최저소득보장을 제공하는 수단이 될 수 있을 것이다. OECD 국가들은 일반적으로 개인보다는 가구라는 명

확하게 정의된 개념에 바탕을 두고 가족소득을 최저보장수준까지 향상시키는 빈곤 구제목적의 정책을 운용하고 있다. 정책 목표가 빈곤을 완화시키기 위한 것이라면 농민을 경제전반에 걸친 최저소득정책에 포함시키는 것이 더 적절할 수도 있을 것이다.

17. 안정(stabilization)은 농산물 시장에 대한 정부개입의 주요 명분 중의 하나가 되어 왔다. 농정개혁이 꾸준히 추진됨에 따라 농산물 생산과 소비의 시장신호에 대한 반응도는 증가하고, 이 결과 공급 통제는 완화 또는 폐지될 수 있다. 종전에 시장에서 높은 수준의 관리 및 보호 대상이었던 농산물 생산자는 국내시장에서 그들이 직면한 가격이 과거보다 더 가변적이라는 것을 발견하게 될 것 같다. 이는 농민의 수익, 투자결정과 장기적인 자원배분에 함축성을 갖는다. 시장에 기초한 메카니즘은 농민으로 하여금 가변성의 증가 및 이와 연관된 위험에 대처하는 것을 돕는 방향으로 발전하고 있다. 정부는 적절한 제도적·규제적 틀을 제공하고, 여러 가지 위기관리 수단을 사용할 수 있도록 농민을 훈련시킴으로써 시장 메카니즘에 기초를 둔 위험관리 수단의 발전을 촉진시킬 수 있을 것이다. 또한 장기적인 시장신호의 전달이 방해받는 것을 최소화하기 위해 고안된 안전망과 재해구조 조치를 제공할 수 있을 것이다.

Box 2. 정책제안

농가소득지지가 필요하다고 여겨지는 경우, 소득지지는 가격보장 또는 생산/생산요소와 연계되는 기타 조치보다는, 가능한 한, 생산중립적인 직접지불 방식으로 점진적으로 전환하여 제공되어야 한다. 지지 목적이 빈곤 또는 저소득의 경감에 있다면, 농가를 일반 사회정책에 포함시키는 것이 더 적절할 수 있다. 목적이 가격과 소득 불안정에 대처하기 위한 것이라면, 소득안정화나 재해구호가 적절한 조치에 포함될 것이다. 그러나, 이러한 조치가 구조조정을 방해해서는 안 되며, 목표설정이 되어야 하고, 투명해야 하며, 보다 더 넓은 경제적·사회적 목적과 일치해야 한다.

2.3. 보다 광범위한 경제적·사회적 목적에의 대처

18. 일반 대중, 압력집단 및 비정부기구가 농업 부문의 정책 우선순위에 미치는 영향이 증대되고 있다. 다양한 정책목표를 다루는 데에 농업정책 수단의 복합성과 다양성이 증가하고 있는 것은 농업정책과 제도의 역할이 더 잘 정립되고, 정책 목표, 평가, 투명성 및 일관성(기타 관련정책들과의 합치)이 개선될 필요가 있음을 의미한다.

2.4. 경쟁력

19. 많은 OECD 회원국들은 그들 경제의 경쟁력을 향상시키는 것을 무역성과, 경제성장, 고용과 소득을 개선시키려는 욕구에 의해 촉발되는 중요한 정책 목표로 보고 있다. 공공 정책의 경험은 정부가 산업을 지지하고 보호해서는 지속적인 성장을 이루기 어렵다는 것을 시사해 주고 있다. 경쟁력에 관한 초점은 정부의 역할을 적절한 기업환경(예를 들면, 효율적인 규제와 틀)을 유지하는 것으로 인식하는 가운데, 산업 주도의 시장지향도, 혁신 및 조정의 중요성을 강조하면서 농식품 분야의 정책개혁에 대한 새로운 시각을 불러 일으키고 있다. 이러한 관점에서 품질, 부가가치 상품 및 지리적 상품 표시의 개발을 통한 상품 차별화가 중요할 수 있다.
20. 경쟁력 향상을 추구하기 위해서는 농업식품산업 전체와 그 구성요소의 관계에 초점을 두어야 한다. 조정 수준은 시장신호를 차단하거나 무역과 투자 장벽으로 작용하는 정책에 의해 방해받지 않은 상태에서 그 산업이 얼마나 신속하고 효율적으로 새로운 시장의 기회에 대응할 수 있는가에 영향을 미친다. 이러한 정책 개혁은 경쟁력의 개선을 자극하는 핵심 요소중의 하나이다.

Box 3. 정책제안

정부는 농업정책을 구상하고 수행하는데 있어서 보다 광범위한 농업식품산업이라는 관점을 채택하고 관련 전후방산업의 효율성과 경쟁력을 저해하는 정책을 피해야 한다...정부는 지속적인 경제성장을 위한 조건, 즉 투명성, 일관되게 적용되는 기술적 규제, 시장접근, 비용 경쟁적인 투입과 기술, 현대적인 하부구조, 연구·개발 지원체계 등을 육성하여 농업식품산업 전반에 걸쳐 혁신과 경쟁력 향상을 조장해야 한다.

2.5. 환경의 질

21. 환경 문제는 비록 국가마다 양상은 다르지만 어디에서나 주요한 관심사항이다. 토지와 수자원에 비하여 인구압력이 높은 국가의 경우, 물 사용의 효율성 증진, 지하수 오염방지, 생물 다양성 보존 또는 가축분뇨 처리에 대한 관심이 높고, 기타 국가에 있어서는 토양침식이 주요 관심사항이 될 수 있다. 일부 국가에 있어서는 환경 문제는 단지 생물리학적, 생태학적 측면만 포함하지만, 또 다른 국가들에 있어서는 경관, 토양보존 및 문화적 특성도 포함하고 있다.
22. OECD 회원국에 있어서 농업활동이 환경에 미치는 효과에 관한 관심이 점차 높아지고 있다. 자원활용의 지속 가능성을 보장하면서 농업의 환경에 대한 긍정적 효과를 증진시키고 부정적 효과를 감소시킴으로써 환경의 질을 향상시킬 필요가 있다는 것이 일반적인 인식이다. 농업 공동체, 농업식품산업 및 정책결정자의 반응은 농업환경 여건의 다양성, 정보의 획득 가능성, 시장과 정책의 역할에 대한 상이한 접근 방법 등이 반영되어 OECD 국가들 사이에서 다양하다. 환경적 편익의 제공은 농업의 다기능성 요소의 하나로 간주하는 경향이 증가하고 있다. 이러한 편익이 시장을 통하여 보상되지 아닐 때, 이러한 편익의 제공은 특정 환경

의 질과 추구되는 편익을 목표로 설정된 정책에 의해서 최상으로 보장될 수 있다.

23. OECD 회원국들이 농업 및 관련 무역정책을 개혁하려는 최근의 노력은 환경에 대해 하나의 기회이자 위기로 보인다. 개혁이 농업지지의 부정적인 환경효과를 줄이고 환경적으로 지속가능한 영농관행으로 전환시키는 계기가 된다면, 이는 환영할 만한 일이다. 그러나 개혁이 의도되지 않은 환경 문제를 야기하거나 또는 농업의 환경 편익을 감소시키는 원인이 될 수 있다는 우려도 있다. 더욱이 농업의 환경적 효과에 대해서는 시장도 존재하고 있지 않다. 부정적 효과의 위험을 최소화하고 환경 편익의 공급을 확보하기 위하여 개혁에는 잘 설정된 농업환경 및 경제전반에 걸친 환경조치가 수반될 필요가 있다. 이러한 정책은 본질적으로 경제적이거나 규제적이 될 수 있으며, 농업활동과 연관될 환경적인 비용 및 편익의 내부화를 추구해야 한다.

24. 많은 OECD 국가들에 있어서 환경 목적으로 농민에게 제공되고 있는 재정적 이전은 적지만 증가하고 있다. 이들 관련 조치들은 농업 부문의 환경 관행을 개선하는데 기여하고 있다. 일부 경우는 협동조합 농민주도 방법의 사용, 공적·사적 방식의 혼용, 농민교육의 강조, 중앙·지방정부 조치간의 균형 등이 효과적일 것 같다. 그러나 최근의 농정개혁에도 불구하고, 농업환경조치의 편익은 계속되는 높은 수준의 생산과 연계된 농업지원으로 말미암아 부분적으로는 상쇄되어 왔을지도 모른다. 많은 경우, 농업과 환경상태간의 관계와, 정책수단이 효과적이고 비용 효율적인지를 보장하기 어려운 지불의 효과를 포함한 정책의 역할에 관한 정보가 부족한 실정이다. 포괄적인 농업환경지표와 같은 새로운 분석도구가 점검과 평가를 위해 필요하다.

25. 오염자 부담원칙은 오염문제를 다루는 유용한 수단으로 간주되어 왔다. 오염자 부담원칙은 환경 비용의 내부화의 개념에 기초하고 있으며, 오염자는 오염방지 및 규제 비용을 부담하고 이러한 비용은 오염을 발생시키는 원인이 된 재화와 용역에 전가되어야 한다는 것을 말한다. 대부분의 다른 산업과 비교해 볼 때, 환경자원에 관한 재산권의 분배는 농민에게 더 혜택을 주는 경향이 있으며, 오염자 부담원칙은 비록 원칙의 적용이 증가하고는 있지만 농업활동에 의한 환경손실과 관련하여 OECD 국가간 적용에 어려움이 있다는 것이 종종 입증되었다. 정책결정자들은 수용 가능한 수준의 환경의 질을 유지하는 데 있어서 “지불할 사람과 지불받을 사람들” 간의 균형 문제에 더욱 적극 대처해야 한다.

Box 4. 정책제안

환경조치가 농업 부문의 다기능성을 반영한 특정 환경적인 결과에 대하여 목표가 잘 설정된 농정개혁과 관련하여 필요할 경우, 환경조치는 투명하고 환경편익을 위한 유인책과 환경손실에 대한 벌과금을 포함해야 한다. 환경조치는 정기적으로 점검되고 평가되어야 한다. 중앙과 지방에서의 혁신적인 조치, 민관 합동계획 및 추가적인 연구·개발, 교육 및 훈련에 기초를 둔 농민간의 협동적 접근 방법이 추진되어야 한다.

2.6. 구조조정

26. OECD 국가의 농업은 복합적인 경제적·사회적, 인구적 영향력, 기술적 변화, 농업정책 개혁의 구체적 과정에 조정해야 하는 압력에 계속 직면하고 있다. 조정의 강도와 속도는 국가간·지역간에 상이하다. 농가수준의 구조조정은 이농, 은퇴, 영농규모 확대, 기계화, 농민이나 농가 가족구성원의 소득원의 다양화를 통하여 이루어지는 경향이 있다. 전후방산업 부문은 농가수준의 운영에 통합되고 있으며, 많은 국가에서 농업식품체계의 모든 수준

에서의 통합이 증대되는 경향을 보이고 있다.

27. 농업 부문 구조조정에 대한 농업정책의 영향은 국가·지역간 그리고 시간의 경과에 따라 상이하다. 정책기조와는 관계없이 1차 농업으로부터 노동력의 손실이 계속되어 왔다. 그러나 농정개혁은 일부 분야, 지역 또는 가족에게 어느 정도의 고통을 주면서 구조조정 압력을 가속화시킬 것으로 보인다. 이러한 고통을 방지·완화하기 위하여 1987년과 1992년의 각료원칙은 구조조정 지원을 위한 강력한 역할을 정책개혁 과정의 중요한 부분으로 보았고, 1997년 각료선언문은 가장 약한 사람들에게 대한 보다 큰 관심을 기울이면서 상품 및 요소 시장의 구조적 경직성을 해결할 필요성을 강조하였다.

Box 5. 정책제안

구조조정 지원은, 필요할 경우, 개혁으로 부정적 영향을 받는 사람들에게 이용할 수 있다. 즉, 이들이 해당분야에 종사하면서 살아갈 수 있도록 하거나 또는 살아갈 수 없는 사람들에게는 퇴출을 유도할 수 있다. 이러한 지원에는 국가 및 지역의 다양한 여건이 반영되어야 하며, 재교육, 이동성의 촉진, 기업가 정신의 함양, 은퇴촉진이 포함될 수 있다. 정책조치가 구조조정을 저해해서는 안 되며 투명하고 공정해야 한다. 구조조정 지원은, 가능한 한, 일반 노동 시장을 포함한 다른 정책 및 사회 정책과 양립할 수 있고 통합되어야 한다.

2.7. 농촌개발

28. 최근들어 정책결정자들은 귀농, 농촌빈곤의 완화, 고용촉진 및 농촌생활편익 환경의 보호와 같은 다양한 목적을 가진 농촌개발이 농업과 농업정책에만 의존할 수는 없으며, 장기간에 걸쳐 유지되어야 하는 다양한 범주의 경제활동을 요구하고 있다는 점을 차츰 인식하고 있다. 그러나 많은 농촌 지역에서 농업은 아직도 고용과 토지사용에 영향을 미치는 중요한 경제활동이다.

29. 조건불리지역은 비록 농업에 의존하고 있을지라도 농업 부문에서 비교우위 및 성장잠재력을 갖지 못할 수 있다. 지리적 조건을 활용한 고품질 생산의 촉진 및 지역 농산품에 대한 특별한 취급을 해 주는 정책은 비교우위를 향상시킬 수 있고, 농촌경제에 파급효과를 미칠 수 있다. 정책결정자의 과제는 자원이 자생력이 없는 활동으로 이동하는 것을 방지하면서 농촌 지역의 경제개발을 촉진하는 것이다.
30. 많은 OECD 회원국에서 가장 효과적으로 농촌개발을 촉진할 수 있는 방법에 대하여 심층적인 검토가 진행되고 있다. 산출과 연계된 정책으로부터 목표 지향적인 농촌개발정책으로 농업정책의 방향을 전환하는 것은 농업의 다기능적 역할을 강화하는 핵심 요소가 될 것이다. 농업조정, 경제적 다양성, 자연자원의 관리, 환경기능의 제고 및 문화·관광·여가의 촉진을 포괄하는 종합적인 접근 방법의 가치에 대한 인식이 증대되고 있다.
31. 1995년 농촌개발에 관한 OECD 고위급 회의는 농업이 농촌 지역에서 분명한 역할을 계속하고 있고, 농업정책이 종합적인 농촌지역 개발전략의 한 구성요소로 인식되어야 한다고 결론을 내렸다. 종합적인 농촌개발정책은 보다 광범위한 비농업활동을 촉진함으로써 농업구조조정을 용이하게 할 수 있다. 이러한 접근 방법은 구조조정으로 방출된 농업노동력이 농촌 지역에 잔류할 수 있는 수단을 제공한다: 부업농에 종사하면서 소농형태로 남아 있는 사람들의 경제 전망을 개선하고, 농촌경제의 일부분을 구성하게 될 새로운 거주자들을 농촌 지역으로 유인한다.
32. 농업각료의 역할에 관한 함축적인 의미가 있다. 일부 OECD 국가들에서 지방분권화의 추세는 계속될 것으로 보인다. 농업과 관

런 활동(예를 들면, 식품산업, 임업, 농촌지역개발)간의 보다 강력하고 보다 공식적인 정책적 연계의 개발이 널리 확산될 것으로 예상된다.

Box 6. 정책제안

농업정책은 앞으로도 중요한 역할을 계속 수행해 나갈 것이지만, 농촌 개발은 그 분야와 그 분야를 구성하는 가구들의 다기능성을 반영하는 종합적인 정책접근방법을 통해서 추진되어야 한다. 정부는, 농식품분야의 다양성과 부가가치를 향상시킴으로써(예를 들면, 고품질 지역특화 농산품의 개발) 요소의 이동성을 촉진하여야 한다. 농촌개발 목적은 농정개혁과 그 분야의 구조조정에 영향을 주어아지, 이를 저해해서는 안된다. 정책개혁과 연관된 농업구조조정은 농촌지역 개발을 위한 보완정책, 특히 하부구조를 개발하고 지방정부의 구상을 함양하는 정책에 의해 용이해 질 수 있다.

2.8. 규제개혁

33. 경제성과, 무역과 투자 및 사회복지 분야에 있어 부적합하고 불필요한 규제의 부정적 영향에 대한 인식이 차츰 높아짐에 따라 규제개혁이 중요한 정치적 의제로 대두되었다. 규제개혁은 그 자체가 “목적”이 아니라 고용증대, 경제성장, 혁신의 증진, 국제경쟁력 및 소비자 선택의 확대와 같은 공공정책의 목적을 확장하기 위한 중요한 “수단”의 하나이다. 보다 적은 정부개입이 요청되는 분야에는 규제완화, 그리고 시장실패가 존재하는 분야에는 규제의 질과 투명성의 제고가 초점이 되고 있다.

34. OECD 각료들은 1997 규제개혁 보고서(1997 Report on Regulatory Reform)에서 제안된 원칙들을 승인했고, 정책권고의 이행에 합의하였다. 이러한 원칙은 모든 산업 및 분야와 정책영역에 적용되는 것으로 간주되었다. 동 권고사항은 양질의 규제와 규제개혁의 원칙을 정립하고, 효과적인 경쟁을 보장하고 무역장벽을

줄이는데 있어서 개혁의 역할을 강조하고 있다. 안전성, 건강, 소비자 보호와 일관성의 필요와 같은 다른 정책 목적과의 연계도 강조되었다.

35. 경쟁을 심화시키는 규제개혁은 이전에 보호를 받아왔던 분야에서 실적을 초래하고, 또한 보다 경쟁적인 시장에서 환경 악화와 안전성의 유지, 건강과 소비자 보호에 관한 우려도 있다는 점이 인식되고 있다. 그러나 개혁이 적절히 이행될 경우 기본적인 사회 목적에 부정적 영향을 야기하지도 않으며, 때에 따라서는 이를 촉진할 수 있다는 것이 경험적으로 나타났다. 정부는 보다 더 경쟁적인 시장의 효과를 점진할 필요가 있으며, 공공의 이익을 보호할 수 있는 추가적인 조치를 취할 필요가 있다. 예를 들면, 보다 더 많은 선택 문제에 직면하게 되는 경우 소비자는 보다 좋은 정보와 신뢰 형성 조치를 필요로 하게 될지 모른다.
36. 농식품산업을 지지하고 보호하는 정책의 제도적인 틀의 중요한 일부분인 몇몇 농식품분야의 규제(예를 들면, 가격관리, 공급통제, 국경조치)의 일부는 시장반응도를 줄이고 무역을 저해한다. 이에 따라 규제개혁은 보다 광범위한 농정개혁의 관점에서 고찰되어야 한다. 농정개혁이 일부 분야에서 농식품분야의 규제완화에 기여하고 있으나, 다른 분야에서는 더 많은 규제가 필요하다는 압력도 증가하고 있다.
37. 인간의 건강과 안전성, 식량안보, 환경보호, 동물사육환경과 생명공학과 같은 많은 공공관심사항의 경우, 농식품은 가장 두드러진 분야의 하나이며, 정부개입의 압력도 높다. 정책결정자의 과제는 규제개혁에 관한 1997년 OECD 각료보고서에 제시된 바람직한 규제의 원칙 및 추가적인 무역자유화를 포함한 농정개혁 목적과

합치되는 방법으로 이러한 공공의 관심을 다루어 나가는 것이다.

38. 정부는 건강과 식품안전성 규정을 제공하는 데 있어서 중요한 역할을 갖고 있다. 정부는 시장실패를 수정하고, 그 영향을 완화하기 위한 규제에 적극적이다. 식품안전성의 경우, 높은 정보비용이 시장실패의 원인이 되고 있다. 경제적 효율성을 보장하고 비용을 최소화하기 위하여 규제는 과학적 지식에 기초해야 하고, 위험평가를 포함한 비용편익 분석의 대상이 되어야 한다. 효과적인 시행도 핵심적으로 중요한 사항이다. 과학적인 증거가 미흡한 신상품과 과학기술의 도입은 규제자에게 특별한 문제를 야기한다. 산업의 행정적 부담과 준수 부담은 투명한 규제의 틀 내에서 충분한 신축성과 책임에 대한 분명한 정의를 제공함으로써 경감될 수 있다. 비록 우선적인 책임은 정부에 있다 하더라도, 공공기준을 보완하는 경우에는 민간의 식품안전성 기준에도 그 역할이 있다. 품질보증과 관련한 규제는 일부 경우 시장의 요구와 소비자 선호를 보다 더 잘 알고 있는 산업분야에서 다루게 할 수도 있다.

Box 7. 정책제안

농업식품분야에 대한 경제적·사회적·행정적 규제는 OECD 각료들이 1997년에 승인하고 이행할 것에 합의한 규제개혁 원칙에 합치되도록 노력해야 한다. 규제개혁은 식품의 안전성 보장에 관한 정부의 효과성을 향상시켜야 한다. 연구 및 향상된 정보는 소비자 요구를 만족시키는데 도움이 될 수 있다. 식품안전에 관한 소비자 수요가 무역과 현재 진행중인 무역자유화 과정과 양립할 수 있도록 (식품무역에 영향을 미치는) 국제적인 조화, 규제의 상호인증 및 적합한 평가절차가 강구되어야 한다.

3. 국제적인 압력과 고려사항

3. 1. 우루과이 라운드 약속사항의 이행

39. 농업에 관한 우루과이 라운드(UR) 협정은 무역정책에 중요한 변화를 가져오고 있다. 비관세장벽은 양허관세로 대체되었으며, 현행 또는 최소시장접근 조항을 통하여 시장접근이 보장되고 증가되었다. 수출보조는 품목별로 금액과 물량규제 부과를 명문화하여 규율되고 있다. AMS로 계측되고 있는 국내지지도 규율되고 있다. 위생 및 검역조치에 관한 UR 협정은 위생 및 검역조치가 국제기준, 지침 또는 권고에 기초하고 더욱 엄격한 기준은 과학적인 근거에 의해 정당화할 것을 요구하고 있다. 이러한 조치들의 복합효과는 농업에 영향을 미치는 무역정책 환경상의 전환이다.
40. 우루과이 라운드 협정의 이행은 점차 국내정책을 결정하는 하나의 요소가 되었다. 다수 국가들이 AMS로 측정되는 국내보조의 감축을 목적으로 한, 국내 정책개혁을 추구하고 있다. 기타 국가들에 있어서 시장접근과 수출보조 약속은 국내 정책결정자들에게 무역왜곡 효과가 적거나 없는 정책을 채택하도록 하고 있다.
41. 매 2년마다 열리는 첫번째 WTO 각료회의가 UR 협정의 이행을 평가하고, 진행중인 협상과 작업계획을 검토할 목적으로 1996년 12월 싱가포르에서 개최되었다. 각료들은 농업에 대한 특별한 토론은 하지 않았지만 WTO 협정에 포함되어 있는 추가적인 협상을 위한 일정에 관한 각료들의 의지가 강조되었으며, 각료들은 제20조에 명시된 위임된 협상을 추진하기에 앞서 WTO 회원국들에게 포함된 쟁점에 대한 이해를 높이고, 그들의 관점에서 이해관계를

명확히 하는데 도움이 되도록 농업협정의 모든 조항에 따라 현행 약속의 이행평가 및 분석과 정보교환 과정을 포함한 농업위원회의 추가작업계획을 승인하였다.

42. 추가적인 반영과 분석이 필요한 다수 쟁점이 UR 농업협정이 이행 되는 과정에서 대두되었다. 시장접근분야에서 최혜국대우 원칙 아래 특혜적인 관세할당, 수입접근의 국영무역기업 할당과 관세 할당량 관리가 포함된다. 수출보조에 있어서는 수출보조 감축약속의 우회조치를 방지하기 위한 일부 개념적인 문제를 명확히 해야 할 필요가 있다. 국내보조 부문에 있어서는 농업협정 제6조5(a)항과 부속서 2에 따라 감축이 면제되는 보조정책이 생산과 무역에 미치는 효과에 대한 분석이 요구되고 있다.
43. OECD 각료들은 1997년 5월 회의에서 WTO와 다자간 무역체제를 지원함에 있어서 OECD의 중요한 역할을 재확인하였다. 차기 다자간 농산물 무역협상이 가까워짐에 따라 국내 농정개혁, 보호의 감축 및 농업의 개방된 다자무역 체계로의 통합에 대한 UR의 영향이 철저히 평가될 필요가 있다. OECD는 이 분야에 대한 경제 제적 분석을 강화함으로써 이 평가과정에 기여할 수 있을 것이다.

Box 8. 정책제안

UR 약속의 완전한 이행은 모든 회원국의 충분한 지지속에서 진행되어야 한다. 농업분야 관련 협정의 경제, 사회, 환경 및 무역효과는 주의깊게 점검·평가되어야 한다. 지지와 보호의 실질적이고 점진적인 감축이라는 장기목표를 추구하기 위하여 이행문제는 WTO 회원국이 협정 20조에 따라 이행기간 종료 1년 전에 시작되어야 할. 차기 협상준비의 지원차원에서 다루어져야 한다.

3.2. 새로운 무역쟁점의 제기

44. 전통적인 무역장벽은 감소되고 있으나 농식품분야에서의 규제조치의 중요성은 점증하고 있다. 정책결정자들의 과제의 하나는 광범위한 식품안전성 분야에 대한 소비자 관심사항을 진행중인 무역자유화 노력에 조화시키고, 특히 어떠한 무역규제 조치도 SPS 협정 및 무역에 관한 기술장벽 협정(TBT)에 합치되도록 보장하는 것이다. “상호인증”과 필요시 식품무역에 관한 규제의 “조화”에 대한 국제적인 노력이 고취되어야 한다. 한 국가내에서, 서로 다르거나 일부 경우에 모순되는 규제의 정비 및 단순화, 그리고 기관간의 중복되는 관할권의 회피에 보다 많은 논의가 있어야 할 것으로 보인다. 그러한 규제의 정비는 상호인증과 조화를 위한 국제적인 노력을 용이하게 할 수 있을 것이다.
45. 우루과이 라운드 농업협정의 수출보조 감축약속은 보조된 투입물이 포함된 가공식품의 수출에 제약을 가하게 될 것으로 전망된다. 가장 많은 영향을 받을 것으로 예상되는 품목은 낙농품, 설탕 및 곡물의 상당량을 혼합하고 있는 품목들이다. 경사관세(tariff escalation)와 경사관세가 무역에 미치는 왜곡 효과의 범위는 가공농산물 및 무역과 관련한 또 하나의 평가과제이다. 가공산업으로부터 보다 시장지향적인 농정개혁을 위한 더욱 강한 압력이 제기될 수 있다.
46. 최근에 NAFTA, CEFTA, AFTA, MERCOSUR, EEA, ASEAN을 포함한 지역 및 기타 무역협정이 증가해 왔다. 다수의 거래집단이 앞으로 확대될 예정이며, 과거와 달리 농업무역이 협정들에 종종 포함되고 있다. 비록 자유로운 무역과 투자가

특혜적인 협정하에 역내 국가들에게 이익을 줄 수도 있지만, 동시에 무역과 투자를 제3국가로부터 유리시킬 수도 있다. 싱가포르 WTO 각료선언은 지역협정이 추가적인 자유화를 촉진할 수도 있고, 후진국, 개도국 및 전환기 경제를 국제무역체제로 통합하는 것을 지원할 수 있을 것이라는 데 주목하였다. 정책결정자는 지역적·다자간 포럼(forum)에서 동시에 무역자유화 과정을 진전시키는 과제에 직면할 것이다.

47. 농산물 국영무역과 수출입 독점이 비록 UR 협정에서 규율되고 있지만, 다수의 OECD 국가에서 운영되고 있다. 만약 이러한 활동들이 시장에서 큰 영향력을 행사하는 경우 수출입 독점은 불공정 무역관행의 가능성을 지니고 있고, 투명성이 결여될 수 있다. 국영무역이 국내 자원배분과 국제무역을 왜곡하는지에 대한 명확한 설명이 요구되고 있다. WTO 실무작업반이 회원국이 국영무역 활동을 통보하는 방법을 검토하고 있다. 경쟁정책이 무역분야에서 특히, 대규모의 사(또는 공)기업이 강력한 시장지배력을 행사하는 분야에서 중요한 과제로 대두되고 있다. 국가들이 지역적인 고품질의 특수한 식품의 생산 및 교역을 발전시키기 위해 노력함에 따라 지적재산권 문제도 대두되고 있다.
48. 수출규제와 조세는 무역자유화의 이익을 침해하고 식량의 수입의존도가 큰 국가들 사이에 식량안보에 관한 우려를 야기할 수 있다. 보다 개방적인 농산물 교역환경하에서 과거보다 수입에 더욱 의존하는 일부 국가는 수출규제의 파괴적인 효과에 대해 보다 깊은 관심을 가져야 할 것으로 보인다. 수출신용은 무역왜곡 효과를 가질 수 있다. 농업은 현재 공식적으로 지지되고 있는 수출신용 지침에 관한 협정에서 면제되어 있으나 OECD의 후원하에 일련의 합의된 지침내에서 적용받도록 하기 위한 협상이 진행중에 있다.

49. 정책변화, UR 이행에 따른 재고의 감소, 기후조건과 수요증가 등을 포함한 요인의 결합은 최근의 세계곡물가격 변동을 크게 하고 있다. 그러나, 시장접근의 증가와 수출보조의 감축을 포함한 무역자유화는 무엇보다도 먼저 국제가격의 안정성 향상에 기여해야 한다. 정책개혁과 무역자유화가 국제가격 변동에 미치는 영향 문제는 연구가 요구되는 복잡한 문제이다. 최근에 관측된 국제적인 가격불안정이 기후와 같은 예측할 수 없는 요소에 기인한 것인가 또는 UR 이행의 과정에서 정부가 취한 정책에서 기인한 것인가? 장래에도 불안정성은 국제 상품시장의 항구적인 특징이 될 것인가?
50. OECD는 무역과 환경 정책의 통합, 양립 및 상호 강화를 촉진함으로써 지속 가능한 개발을 성취하기 위하여 기여해 왔다. 무역의 관점에서 가장 큰 관심사항은 무역에 비관세장벽으로 작용할 수 있는 각기 상이한 국가별 환경기준의 영향이다. 가장 핵심적인 문제는 가공생산공정(PPM)과 관련된 환경조치가 다자간 무역체제의 규칙과 부합하느냐 하는 것이다. OECD 국가들은 수입국가의 관할을 벗어나는 환경 문제를 일방적인 조치로 다루는 것을 피할 것과, 국경을 초월한 환경 문제는 국제적인 합의에 의해 다루어야 한다는 것, 그리고 이러한 원칙이 PPM과 관련된 요구사항에 기초를 둔 일방적인 수입제한에까지 확대되어야 한다는 것에 합의하였다.

Box 9. 정책제안

정부가 다수의 지역협정 및 기타 무역협정내에서 관세나 비관세무역장벽 감축을 시도함에 있어서 다자간 무역자유화의 약속도 동시에 추구하여야 하며, 농·식품분야도 이러한 협정에 포함되어야 한다.

국영무역과 수출입 독점, 공·사적인 대기업은 국내 자원배분과 국제무역을 왜곡시키지 말아야 하며, 그 운영은 투명해야 한다. 수출규제는 수출신용과 마찬가지로 보다 더 엄격히 규제되어야 한다.

정부는 식품안전성에 관한 관심사항을 SPS 및 TBT에 관한 UR 협정과 합치되는 방법으로 추구해야 하며, 국제무역을 불필요하게 규제하는 조치를 취하지 않아야 한다.

환경과 무역의 두 가지 목적을 동시에 지원할 수 있는 정책개발을 위하여 환경정책의 무역에 대한 영향은 초기에 고려되어야 하며, 국제적으로 합의된 원칙이 다자간 환경협약(MEA)에서 무역조치 사용의 지침으로 활용되어야 한다.

3.3. 세계식량안보의 보장

51. 1996년 FAO의 세계식량정상회담은 농수산정책을 위한 중요한 사건이었다. 빈곤을 식량불안의 주요 원인으로 보고, 지속적인 세계 경제성장이 소득향상과 식량에 대한 접근을 제고하는데 결정적인 것으로 파악하였다. 로마선언은 주식을 포함한 식량생산이 자연자원의 지속적인 관리, 생산과 소비의 지속가능하지 못한 방식의 폐지, 세계인구의 점진적인 안정이라는 틀안에서 다가오는 수십년 동안 세계 인구를 부양할 수 있도록 증가되어야 한다는 점을 강조하였다.
52. 참가자들은 “농업의 다기능적 특성을 고려하면서 가계, 국가, 지역, 그리고 전 세계적 차원에서의 적절하고 신뢰할 수 있는 식량 공급이 필수요소이며 해충, 가뭄 및 사막화를 저지할 참여적이고 지속가능한 식량, 농업, 수산업, 임업 및 농촌 개발정책과 관행

을 생산잠재력을 지닌 모든 지역에 걸쳐 추구”한다는데 합의하였다. 또한 공정하고 시장지향적인 세계무역체제를 통하여 만인을 위한 식량안보를 진작시키는데 유익한 “식량, 농업 무역 및 전체 무역정책을 위하여 노력”한다는데 합의하였다.

53. 무역은 경제성장을 촉진시킴으로써 식량안보를 달성하는데 핵심요소의 하나이다. 무역은 공급초과 지역에서 부족지역으로 식량 공급의 효율적인 이전을 증진시키며, 식량수입국에게 국내 생산 부족을 보충하는데 있어 세계시장을 이용함으로써 자립을 가능하게 한다. 식량원조는 항구적인 공급원을 형성하는 것보다는 일시적인 공급부족을 보충하는데 사용되어야 한다. 그러나, 주요 수출국의 정부 과잉재고의 처분을 위해 사용되는 것보다는 가능하다면 지역 자원으로부터 제공되어야 한다. 그러나, 최빈개도국에 있어서는 지속가능한 개발을 촉진하고자 하는 해당 국가들의 자구적 노력과 더불어 OECD 국가들로부터의 양자간, 다자간 원조도 필요할 것이다.
54. 로마선언은 UR 협정의 중요성을 반복해서 강조하였으며, WTO 회원국들은 개혁정책이 최빈개도국과 식량순수입 개도국에게 미칠 가능성이 있는 부정적 효과와 관련된 결정을 충분히 이행할 것과 관련 WTO 규정에 따라 수출제한조치의 사용을 자제할 것을 약속하였다. WTO 회원국은 개혁과정을 지속해 나갈 것을 승인하였으며, 특히 개도국들에게 개혁과정에 대한 정보를 제공하면서 동등한 동반자가 될 수 있도록 보장할 것에 합의하였다.

Box 10. 정책제안

식량안보는 정부의 근본적인 의무이다. 식량안보는 국내외적인 노력을 포함한 다양한 접근 방법이 요구된다: i) 기아의 근본적인 원인인 빈곤의 퇴치: ii) 충분한 식량생산의 보장 및 iii) 세계시장을 통하여 수입필요량에 대한 적절한 접근이 제공되는 공정하고 시장지향적인 세계무역체제를 통하여 만인을 위한 식량안보를 달성하는데 식량, 농업 무역과 무역정책이 기여할 것을 보장: 조사와 지식의 전파는 점증하는 식량수요의 충족에 필수적임.

3.4. 비회원국 경제와의 연계 대두

55. 최근에 다수의 비회원국 경제권(NMEs)이 중요한 수출국으로 등장하였으며, 이들 국가와 OECD 국가간의 무역이 변창하고 있다. 최근의 세계무역은 세계 GDP 증가보다 2배 이상으로 빠르게 증가하고 있으며, OECD 국가와 비회원국간의 무역량은 이러한 성장의 많은 부분을 차지하고 있다. 비회원국에 대한 OECD의 민간 해외투자 비율의 증가와 함께 자본이동에서도 동일한 추세가 나타나고 있다.
56. 이러한 비회원국 경제권은 점진적으로 OECD 국가의 경제성과와 관련되어 있으며, 이러한 비회원국 경제권들과의 무역기회의 이익을 취하는 정책개혁의 중요성이 명백해지고 있다. 1995년 실시된 첫번째의 OECD 연계연구(OECD linkage study)에 나타난 주요 정책적 의미는 세계경제로의 더 완전한 통합을 통한 주요 개도국 경제의 급속한 생활수준 개선이 OECD의 생활수준을 위협하는 것이 아니라 상호이익(예를 들면, 무역확대와 투자기회의 지리적 다양화)을 위한 방대한 기회를 제공한다는 것이다.
57. 중국, 인도, 인도네시아, 브라질과 러시아 등 주요 비회원국 경제의 예상된 지속적인 고도성장이 중기적으로 세계 농업생산과 무역

에 중대한 영향을 가져 올 것이다. “새로운 지구촌 시대를 향하여: 도전과 기회”라는 OECD 연구는 고도성장의 시나리오하에서 i) 식량수요는 인구 및 소득증가와 함께 급속히 증가할 것이며, ii) 비회원국 경제권과의 농업 무역은 국내공급 증가에도 불구하고 크게 확대될 것이며, iii) 동남아시아와 중국은 주요 수입국이 될 것임을 시사하고 있다. 북아메리카와 호주의 저비용 농업생산자들이 이러한 무역증가로 가장 많은 혜택을 얻게 될 것으로 전망된다.

58. 다수 비회원국 경제권에서, 농민에게 과세하고 도시 소비자에게 혜택이 주어지는 가격 및 구매정책이 개혁될 필요가 있다. OECD 국가들은 최상의 선택에 대한 자문을 통하여 도움을 줄 수 있다. 지역적인 조건에 따르면서 빠른 농업성장이 도움이 되는 정책요소에는 농지의 소유권에 대한 규정(예: 중국, 동유럽과 러시아), 농촌하부구조(예를 들면, 관개, 농장-시장간 도로)에 대한 공공투자 확대, 유통구조 개선, 교육, 질, 건강, 안전문제(예: 식품위생 및 수의 서비스)를 다루는 공공서비스의 전반적인 개선 등이 포함된다. 해충에 대한 저항성이 강하고 환경적 압박에 대처할 수 있는 품종개선에 대한 연구는 우선순위가 높으며, 특히 지역적인 노력으로 높은 보수(return)를 가져올 수 있는 아프리카 지역에서 우선 순위가 높다.
59. 유럽연합 국가들과 중앙 및 동유럽 국가(CEEC), 그리고 발틱 국가와의 연계는 장래의 유럽연합 확대 때문에 특히 중요하다. CEEC 국가들의 개혁시작과 소련연방의 붕괴 이래 대부분의 CEEC 국가는 다수의 특혜적인 무역협정으로 지원한 OECD 국가들과의 무역관계를 재정립해 왔다. 그러나 이러한 관계의 재정립이 신생 독립국가연합의 경우는 서서히 이루어졌다. 이러한 전

환과 개발과정에 놓여 있는 어려움이 과소평가되어서는 안된다. OECD 시장에 대한 접근의 개선에 도움을 주기는 하지만, 기본적으로 광범위한 구조조정도 필요하고 무역에 대한 하부구조, 정보, 무역에 대한 정책적 장벽도 많이 남아 있다. 이들 국가들은 급변하는 사정으로 인하여 개발에 대한 철저한 점검이 필요하다.

Box 11. 정책제안

전환기 국가 및 개발도상국들은 더 개방된 무역, 투자체제로부터 혜택을 받을 것이다. 회원국들은 농산물 무역과 필요한 조정수단의 확대, 국내 농업정책의 개혁, 자연자원의 지속적인 관리와 생산성 향상을 조화시키는 농업 관행의 촉진, 재정운영체계의 혁신과 긴밀한 공적·사적 부문의 협력을 통한 개도국의 농업연구 하부구조의 강화, 그리고 제도개선 등 여러 과제에 대한 지식과 경험의 공유 등을 포함해 현재 진행중인 비회원국간의 협조관계를 증대시켜야 한다.

제 4 장

회원국의 농정 평가

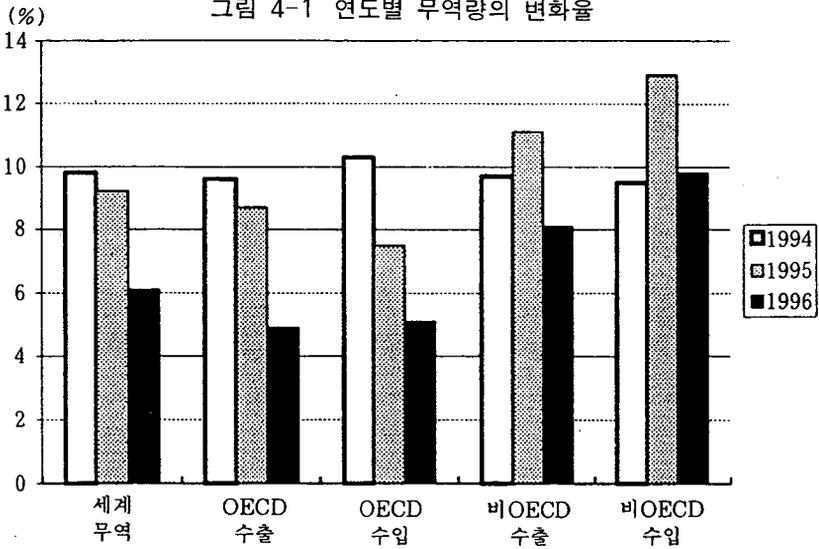
1. 경제 및 농산물시장의 배경

1. 1996년의 세계경제는 OECD 회원국들의 보다 균형된 성장과 함께 전반적으로 완만한 성장을 계속한 것으로 추계되었다. 특히, 비 OECD 회원국들의 경제활동의 강화가 특히 두드러졌다. 세계무역은 1995년에 9% 이상 확대되었으나, 1996년 동안에는 약 7% 수준으로 낮아졌다(그림 4-1). 이러한 둔화의 주요 요인은 비OECD 회원국들의 수입 수요가 완만하였고, OECD 회원국간 무역의 성장도 계속 부진했다는 점 등을 들 수 있다.

1.1. 회원국의 경제회복

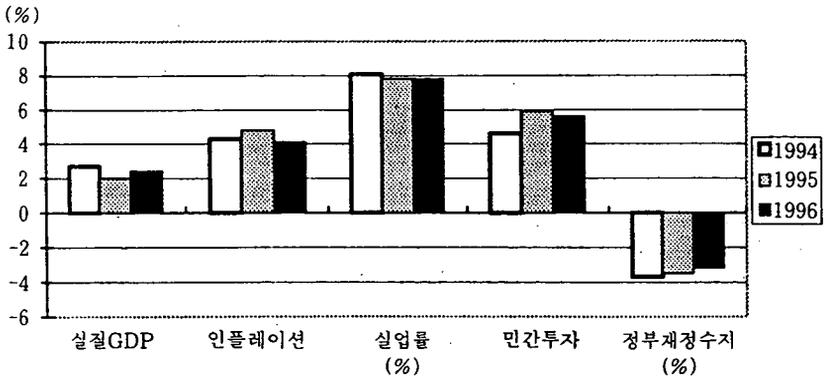
2. 1996년에 OECD 회원국들의 물가상승은 전반적으로 낮은 수준이었고 실업의 증가추세도 멈추었다(그림 4-2). 그러나 경제성장과 노동시장의 성과는 국가별로 차이가 있었다. 1996년 전체 OECD 회원국들의 실질 GDP 성장은 2.5%로 추계되었는바, 이는 1995년에 비해 약간 높은 수준이었고, OECD 회원국들간의 성장도 더

그림 4-1 연도별 무역량의 변화율



주: OECD 총량에는 한국은 제외되어 있음.
 자료: OECD, 「OECD 경제전망 60호」, 1996.12.

그림 4-2 OECD 국가의 경제지표



주: OECD 총액에서 한국은 제외되어 있음.
 자료: OECD, 「OECD 경제전망 60호」, 1996.12.

욱 고른 형태를 나타냈다. 다수의 국가들, 특히 미국은 총생산과 고용에서 강한 성장을 보였다. 대부분의 OECD 국가들은 30년만에 가장 낮은 물가상승률을 기록함으로써 가격안정의 중기 목표를 거의 달성하였다. 1990년대에 평균 10% 이상의 물가상승률을 보인 국가들을 제외하고 GDP 디플레이터의 변화에 의해 측정된 1996년의 물가상승률은 2% 이하로 떨어졌으며, 1997년에도 낮은 수준을 유지하거나 계속 감소할 것으로 추정되고 있다.

3. 다양한 요인에 의해 경제가 향상되었다. 금융시장의 발전이 전반적으로 경제성장에 도움이 되었다. 물가상승률을 감소하려는 지속적인 진전과 건전한 재정의 추구는 대부분의 국가에서 정책 혼합 재균형을 유도하고 있다. 이는 금융시장의 환경에 긍정적인 영향을 미치고 있으며, 캐나다, 멕시코, 그리고 많은 EU 국가들의 단기 이자율이 계속 떨어지고 있다. 일본에서는 단기 이자율이 사상 가장 낮은 수준이었다. 많은 국가에서 1996년 하반기의 장기 이자율의 하락, 환율동향과 활발한 사업투자 등이 또한 경제 개선에 기여하였다.
4. 이러한 경제 개선에도 불구하고, 많은 국가에서 특히, 유럽에서 높은 실업률이 계속되었다. 1996년 OECD 국가들의 고용증가는 1995년과 같은 수준으로 추정되고 있고, 실업률은 8%(36백만명) 수준에 있었다. 대부분의 유럽국가들의 노동시장은 여전히 구조적인 문제를 갖고 있으며, 광범위한 임금 경감에도 불구하고 유럽연합의 평균 실업률은 OECD 국가들의 평균치보다 높은 약 11.5%로 상승한 것으로 추정되었다. 그러나 일부 유럽국가들, 특히 영국, 덴마크, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 그리고 스페인의 1996년의 추정 실업률은 1995년에 비해 감소하였다. 일부 OECD 국가들의 높은 실업률의 지속과 고용의 불안정은 빈곤, 사회적 소외, 그리고 소득격차의 확대와 관련된 문제들에 대한 정책적 관심을 유발

하고 있다.

1.2. 회원국들을 능가하는 비회원국들의 경제 성장

5. 비회원국들의 경제가 비록 회원국들보다 활기차고 더 빠른 속도로 성장하였지만, 1996년 총생산량의 확대는 1995년에 비해 낮았다. 중동부 유럽국가들은 특히 1996년 전반기에 경제활동의 상당한 침체를 겪었다. 당초의 예상과는 달리 러시아와 우크라이나의 총생산량이 계속 감소하였다. 회원국이 아닌 중동부 유럽국가들의 경제성장 속도는 주로 수출부진으로 인해 감소되었다. 한국, 중국 등 역동적인 아시아 국가들의 성장은 과열이 진정되면서 다소 완만해진 것으로 추정되지만 여전히 과거와 같이 높았다. 1996년 아시아지역 개도국들의 GDP 성장률은 평균 6%, 중국의 경우에는 약 10%인 것으로 추정된다. 이에 반해 무역은 이들 국가들의 통화가 일본의 엔화에 비해 평가절상됨에 따른 교역조건의 악화와 일본 제품에 대한 경쟁력의 손실로 인해 약화되었다. 1995년에 부진한 성과를 거두었던 중남부 아메리카의 총생산량은 1996년에 다시 증가하였고 물가상승률은 감소한 것으로 추정된다. 아프리카와 중동지역의 경제여건은 국가들간에 다소 차이는 있지만 계속 개선된 것으로 예상되고 있다.

1.3. 경제개발과 관련된 농정개혁과 구조조정

6. 전반적인 경제여건은 농식품 분야의 구조와 경제성과, 그리고 농업 정책이 개발되고 이행되는 정도에 영향을 미친다. 그러나 OECD 회원국내에서 농정개혁을 위한 거시경제적 진전의 의미는 복잡하다. 경제활동의 강화, 안정된 가격, 그리고 재정강화의 진전은 구조조정과 농정개혁의 이행을 촉진시킬 수 있다. 한편, 많은 OECD 국가내에서 높은 실업률의 지속은 농업자원의 조정을 저해하고 정책개혁에 대한 저항을 유발시켰는데, 그 이유는 농업분야에서 방출

된 자원은 다른 분야에 고용되기 어렵다는 우려 때문이었다. 그러나 농정개혁의 지연은 농업분야가 초과자원을 보유하고 있는 한, 경제성장과 장기적인 고용창출의 유보라는 측면에서 비용이 들지 않는 것은 아니다.

7. 1995년에 발간된 OECD 보고서(OECD Job Study: Implementing the Strategy)에 나타난 실업의 지속적인 감축과 고용창출에 대한 권고는 노동시장 이상의 문제를 다루고 있다. 경제성과의 지속적인 개선을 위해서는, 광범위한 분야에 걸쳐 OECD 국가들의 자원배분을 개선하고 적응의 효율성을 높이기 위한 구조개혁이 필요하다. 주요 정책 문제는 경제효율을 저해하지 않으면서 사회적 목적을 달성하기 위해 경제회복의 혜택을 어떻게 분배할 것인가 하는 점이다. 효과적인 개혁을 통해 소득이전의 단기 조정비용을 관리할 방법을 찾는 일이 정책 결정자들이 직면하고 있는 가장 중요한 과제중의 하나이다.

8. 이러한 점에서 전체 경제성장에 대한 농업의 기여 가능성은 대부분의 OECD 국가들의 농업부문에 대한 높은 지원수준을 감안할 때 매우 중요하다. 농업분야의 구조조정을 촉진하기 위해 OECD 각료선언에 일치되게 사회정책, 훈련 및 교육, 인적·물적자원과 노동정책 등의 농업정책을 개혁하는 것은 전체 경제를 고무시킬 것이다. 그러나 소비자들이 농업정책 개혁의 혜택을 누리기 위해서는 전체 농식품 산업의 효율적 기능에 대한 장애도 다루어질 필요가 있다. 또한 농정 개혁으로 야기되는 구조조정 문제를 다룰 전략이 개발되어야 한다.

1.4. 높은 곡물가격의 농산물시장

9. 충분하지 않은 공급여건, 낮은 수준의 이월재고, 사상 가장 높은 곡물가격 상승 등이 1995/96년 세계시장의 중요한 특징이었다. 이

는 수출보조금의 실질적인 중단으로 이어졌으며, 특히 가축사료와 같은 농산물 시장의 조정을 야기했다. 그럼에도 불구하고 1995/96년 곡물가격의 급등은 주로 기상조건과 같은 단기적인 공급요인에 기인한 것으로 판명되었다. 1996/97년에는 사상 최고의 곡물수확이 예상된다. 일부 소비증가에도 불구하고 연도말 재고량은 다시 증가할 것으로 보이지만, 1994/95년의 재고 수준보다는 낮을 것이다. 주로 OECD 국가들의 생산증대에 기인한 곡물 생산량의 증가는 양호한 기상조건과 곡물정책의 변화, 특히 유럽연합의 휴경제도 완화와 미국에서 농민들에게 부여된 보다 많은 생산 인센티브에 따른 것이다. OECD가 발간한 “1997~2001년의 농업전망”은 1996/97년 이후의 시장 및 가격에 대한 전망을 상세히 다루고 있다.

10. 1996년의 초기 4개월동안 밀과 잡곡의 국제가격은 사상 최고를 기록했지만 하반기에는 다시 떨어졌고, 앞으로도 세계 전체의 생산이 수요를 초과함에 따라 1995/96년의 높은 가격에서 계속 떨어질 것으로 예상된다. 낮은 국제가격은 일부 국가들로 하여금 또 다시 수출보조금의 사용을 유발시켰다. 1996년의 세계 곡물 무역은 주로 중국과 같이 이전에 대규모 수입국이던 국가들의 생산이 증가함에 따라 약간 위축된 것으로 추정된다. 세계 전체의 곡물재고, 특히 밀과 잡곡의 재고량은 아직도 과거에 비해 낮은 수준에 있지만, 곡물의 이월재고량은 4년만에 증가할 것으로 예상된다. 전체 재고수준이 낮기 때문에 상당한 생산감소 또는 돌발적인 수입 수요 증가는 가격의 급등으로 이어질 수 있으며, 특히 저개발 식량수입국에서 식량불안정에 대한 우려를 제기할 것이다.
11. 1996년 유지종자의 총공급량은 충분하지 않았던 것으로 추정된다. 생산이 추정 소비량을 따라가지 못함에 따라, 유지종자의 재고량은 거의 모든 지역에서 최근 2년 연속 감소하였다. 유지종자의 공급

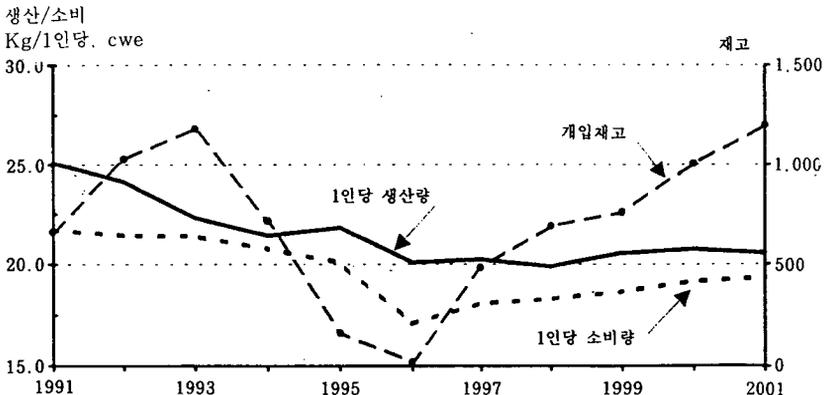
부족과 특히 중국 등 아시아 지역에서 예상되는 수입 수요 증가는 1996/97년 유지종자 가격의 추가적인 상승을 초래할 것으로 예상되었다.

12. 1996년 세계의 설탕 생산은 연속 2년간 증가된 것으로 추정되는 데, 이는 1996/97년의 재고량을 증가시킬 것이다. 최근의 특징은 설탕의 수출 가용성에 영향을 미치고 있는 인도가 상대적으로 높은 비율의 재고를 보유하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고, 1996년의 무역량은 사상 최고를 기록할 것으로 추정된 반면에, 시장가격은 떨어질 것으로 예상되었다.

1.5. 광우병(BSE) 파동...

13. 축산물 시장의 경우 유럽연합에서 광우병 파동으로 인해 쇠고기에 대한 역내수요가 크게 감소하였으며, 쇠고기 수요가 언제 광우병 이전의 수준으로 회복될지는 매우 불확실한 상태에 있다. 이 결과 쇠고기 잉여량과 구매 재고량은 급격하게 증가하였고, 유럽연합의 쇠고기 수출은 붕괴되었다. 소비자들의 선호가 다른 육류로 이동

그림 4-3 유럽연합의 쇠고기 시장



자료: OECD, 「농업전망」, 1997~2001.

함에 따라, 광우병 파동은 소 생산자 가격의 급격한 하락과 다른 육류가격의 상승을 초래하였다. 이러한 상황에 대응하기 위해 유럽연합은 조기유통계획과 송아지 도살계획과 같은 긴급조치에 합의하였다. 광우병 파동이 유럽연합과 스위스 쇠고기 시장에 가장 강력한 영향을 미치는 동안에 국제무역도 영향을 받았다. 광우병에 대한 우려에 대응하여 많은 국가들은 광우병에 감염된 소를 가진 국가들로부터 쇠고기 수입을 일시적으로 중지하였다. 일본과 같은 주요 수입국들의 쇠고기 수요는 광우병 파동에 따라 약화되었고, 무역의 붕괴는 다른 주요 수출국들에게도 많은 영향을 미쳤다. 광우병 파동에도 불구하고 OECD 국가들의 쇠고기 생산은 1996년에 최고 수준에 도달한 것으로 보이고, 1997년에는 호주의 생산 증가가 미국과 유럽연합의 생산 감소를 상쇄함에 따라 상대적으로 안정될 것으로 보인다.

14. 낙농제품 시장의 경우 1996년에는 1990년대 초에 나타난 생산 감소 추세가 멈추었다. 1996년의 생산은 안정된 것으로 보이며, 주로 생산할당량이 없는 국가의 생산증가로 인해 약간 증가한 것으로 추계된다. 1995년에는 낙농품의 국제무역이 증가하였지만, 1996년에는 증가추세가 둔화된 것으로 추계되고 있다. 주로 러시아의 수입 수요가 급증함에 따라 1995년에 버터 가격이 크게 오른 이후 1996년에는 국제가격이 하락한 것으로 추정된다.

2. 농업보조의 진전

2.1. PSE와 CSE의 하향추세

15. 백분율 PSE(생산자보조상당치)로 측정된 전반적인 보조수준은

표 4-1 OECD의 농업정책 관련 이전액

구 분	1986-88	1995p	1996e	1986-88~1999 기간중 변화율 ¹⁾	1995~1996 기간중 변화율 ¹⁾
<u>생산자보조상당치(PSE)²⁾</u>					
PSE (십억 US\$)	159	180	166	4.7	-7.6
(십억 ECU)	144	137	131	-9.4	-4.8
% PSE	45	40	36		
PNAC	1.8	1.6	1.5		
<u>소비자보조상당치(CSE)²⁾</u>					
총CSE (십억 US\$)	-119	-120	-95	-19.8	-20.8
(십억 ECU)	-108	-92	-75	-30.4	-18.4
% CSE	-37	-29	-23		
CNAC)	1.6	1.4	1.3		
<u>총이전액(Transfers)³⁾</u>					
십억 US\$	279	333	297	6.5	-10.8
십억 ECU	253	256	234	-7.5	-8.1
GDP 비율(%)	2.2	1.5	1.3		
1인당 US\$	340	376	334	-1.8	-11.2
1인당 ECU	309	288	263	-14.9	-8.7
<u>참고자료</u>					
GDP(10억 US\$)	12,748	22,386	22,403		
GDP 디플레이터 ⁴⁾	100	133	135		

주: e: 추정치 P: 잠정치.

OECD 총액은 체코공화국, 헝가리, 멕시코, 폴란드는 제외.

1) 총PSE, 총CSE의 변화율 및 총이전액은 반올림하지 않았으며, 모든 화폐가치는 명목가치임.

2) 13개의 공통 농산물을 대상으로 계산.

3) 총이전액은 PSE와 CSE의 합계가 아님. 즉, 총생산액을 포괄하여 PSE와 CSE로 측정된 농업 부문으로의 이전액뿐만 아니라 농업정책과 관련된 기타 이전액도 포함.

4) GDP 디플레이터는 인플레이션이 높은 국가들을 제외한 OECD 총액을 기초로 계산됨(OECD 경제전망, 1996. 12 참조).

자료: OECD 사무국, 1997.

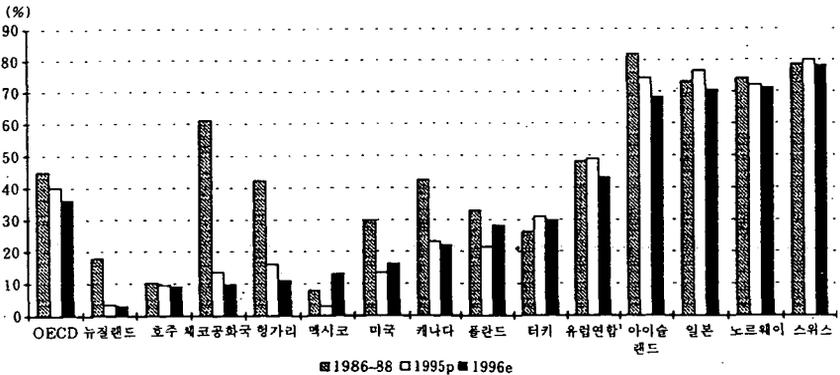
1986~88년 45%에서 1995년 40%로 하락함으로써 그 비율은 작지만 하향 추세에 있었다. 그러나 1996년에는 1984년 이래 가장 낮은 수준인 36%를 기록하였다. 물론, 지난 10여년간에 걸친 PSE 수준의 원천적인 변화요인은 국가별로 시기별로 다르지만 다음과 같은 일반적인 추세에 있음을 알 수 있다.

- 국제가격을 상승시킨 주요 원인이었던 시장가격지지 하락:
- 생산자가격의 안정된 수준에 반영된 정책가격 설정의 자제:

- 높은 국제가격이 전반적인 보조수준에 미친 영향을 일부 상쇄시키고 직접지불의 대폭적인 증가; 그리고
- 시장가격지지로부터 발생하는 소비자에 대한 암묵적 세금의 뚜렷한 감소.

16. PSE의 시장가격지지분을 감축시키는 국제가격의 상승은 특히 1996년에 팔목할 만하였으며, 생산자가격의 상승효과를 증가하였다. 납세자가 부담하는 직접지불과 기타 예산에 의한 지지도 늘어났다. 1996년도의 전반적인 지지수준은 36%였으며, 국가별로 5%에서 80%까지 큰 편차를 보이고 있다. PSE의 추세를 반영하여 생산자명목보조계수(PNAC: 국제시장가격과 관련하여 생산자에 대한 지지의 가치)도 1986~88년도에는 1.8, 1995년에는 1.6, 1996년에는 1.5로 하락하였다. 이 지표도 국가별로 1에서 4의 큰 편차를 보이고 있다.

그림 4-4 OECD 국별 생산자보조상당치(생산액 대비 %)



주: 체코, 헝가리, 멕시코, 폴란드는 OECD 평균에서 제외.
 회원국들은 1996년 수준에 따라 배열.

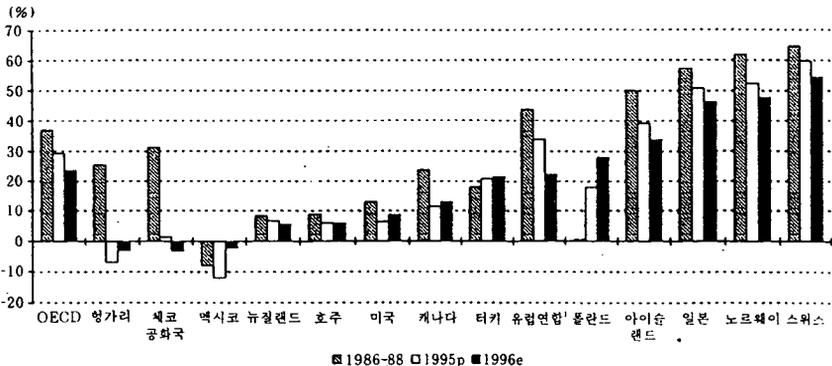
e: 추정치, p: 잠정치

1. EU 회원국: 1996~88: 12개국, 1995 및 1996년: 15개국.

자료: OECD 사무국, 1997.

17. 백분율 CSE(농업정책으로 소비자에게 부과되는 암묵적 세금을 추정)의 하락은 PSE의 하락보다 더 큰 폭이었는데, 이는 최근 지지의 부담이 소비자로부터 납세자로 이전되었기 때문이다. 실제로 백분율CSE는 1986~88년에 37%에서 1995년에 29%로 하락하였고, 1996년에는 높아진 국제가격으로 인하여 23%로 하락하였다. 소비자명목보조계수(CNAC)는 주로 농가수준에서 국내가격과 국제가격간의 관계를 반영하는 것으로써, 소비자가 높은 가격을 지불하고 있는 정도를 나타내는 지표이다. OECD 소비자 명목보조계수에 의하면, 국내가격은 평균적으로 1986~88년에는 세계가격보다 60% 높았으나 1996년에는 단지 30% 높았으며, 국가간에 차이도 크다. 가장 낮은 소비자 명목보조계수는 1.0이며(국내가격과 국제가격이 동일수준), 가장 높은 경우는 2.6이었다.
18. 총생산자보조상당치는 이전된 총가치를 측정하는 것이다. 최근 총 PSE가 급속히 떨어지기는 하였지만 1996년 명목가치로 US\$

그림 4-5 OECD 국별 소비자보조상당치(CSE) (생산액 대비 %)



주: 체코, 헝가리, 멕시코, 폴란드는 OECD 평균에서 제외.
 소비자 가격은 첫 판매시점의 가격, 즉 농가수취가격임.
 e: 추정치, p: 잠정치

1. EU 회원국: 1996~88: 12개국, 1995 및 1996년: 15개국.

자료: OECD 사무국, 1997.

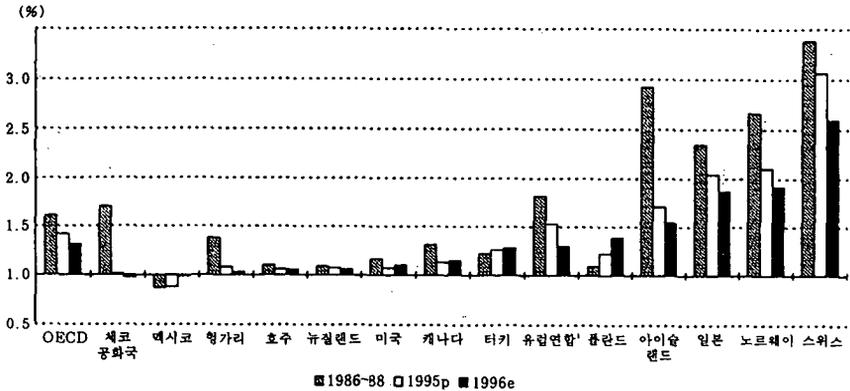
1,660억이며, 이는 1986~88년의 참조기간에 추계된 평균수준보다 5% 정도 증가된 것이다. 그러나 환율변동을 감안하면서 ECU (European Currency Units)로 측정하면 같은 기간동안 9.4% 떨어졌다. 총CSE 즉, 소비자에게 부담된 암묵적 세금은 같은 기간동안 US\$로 현격히 감소하였으며, ECU로는 더 많은 30% 정도 감소하였다. 분석기간동안 OECD 평균 GDP 디플레이터로 측정된 물가상승률은 35%이므로 이전된 절대액을 측정하는 이러한 지표들은 실질적으로 현격하게 감소하였음이 분명하다.

19. 전업농가상당치(Full-time Farmer Equivalent)로 측정된 농가수는 1986~88년 이후 계속 하향추세에 있다. 결과적으로 US\$로 표시된 총생산자보조상당치는 약간 상승하였지만, 이를 농가당으로 계산한 농가당보조상당치는 명목치로 약 30% 증가하였다. 1996년의 추정 전업농가상당치 PSE는 US\$14,000 수준이었고, ECU로 계산해도 실제로 많이 증가하였다. 즉, 1996년에는 명목가치로 1986~88년 수준보다 13% 증가한 ECU 11,400이었다. 단위면적(ha)당 생산자보조상당치는 1996년에 US\$161이며, 이는 1986~88년에 비해 약간 증가한 것이다. 이를 ECU로 계산하면 ECU200이며, 1986~88년과 비교하면 약간 감소한 것이다. <표 4-1>에서 보는 바와 같이 이 기간동안 물가상승률은 35% 수준이었다.

2.2. 지지 구성 비율의 변화

20. 지난 10여년간에 걸친 PSE 및 CSE 변화 추이를 살펴보면 지지의 구성요소에서 커다란 변화가 있었음을 시사하고 있다. 시장가격지지는 1986~88년 65%에서 1996년 59%로 감소하였다. 직접지불은 동기간 동안 총지지의 18%에서 23%로 증가하였다. 이러한 지지구성비의 변화는 우선 1996년도에 국제가격이 높아진데에

그림 4-6 OECD 국별 소비자명목지수(CNAC)



주: 체코, 헝가리, 멕시코, 폴란드는 OECD 평균에서 제외.
회원국들은 1996년 수준에 따라 배열.

NAC가 1보다 적은 것은 국내 가격이 국제가격보다 낮은 것을 의미.

1. EU 회원국: 1986~88: 12개국, 1995 및 1996년: 15개국.

자료: OECD 사무국, 1997.

도 원인이 있으며, 또한 지지정책이 가격지로부터 면적이나 사육두수를 기초로 한 직접지불제도로 전환되고 있기 때문이다. 1995년과 1996년의 매우 높은 국제가격이 장기추세에서 벗어난 것이라고 판명된다면, 최근의 시장가격지지 비율의 급격한 하락도 단기적인 현상이 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 시장가격지지 부분은 감소하고 있는 것이 일반적인 추세였다. 한편, 농업투입재보조나 농업전반에 편익을 주는 일반서비스(연구, 지도 등) 등 기타 재정보조 비율은 그동안 17% 수준에서 유지되어 왔으나, 1996년에는 약간 증가하였다.

2.3. 지지의 다양한 변화

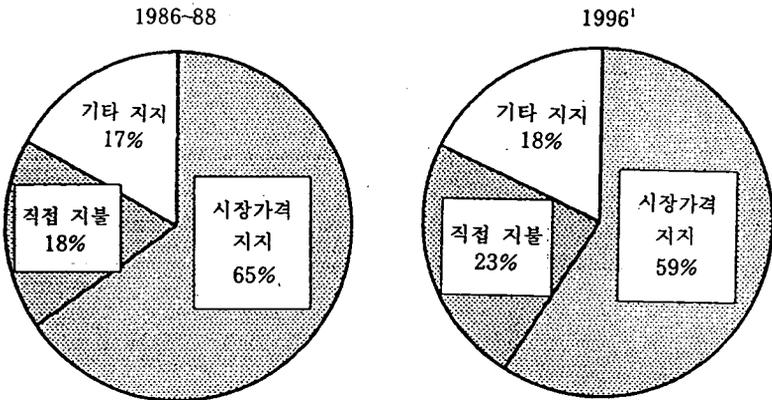
21. 위에서 본 바와 같이 OECD 전체로 나타난 일반적인 추세는 PSE로 측정된 지지의 수준 및 구성의 측면에서 국가간 상품간 시

기간 큰 차이를 나타내고 있다.

22. 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 미국과 같은 나라들은 PSE로 측정된 지지수준이 상대적으로 낮고, 또 1986~88년 이후 전기간 동안 뚜렷이 낮아지는 경향을 기록하였다. 이러한 나라들의 백분율 PSE는 OECD 전체의 평균보다 현저히 낮은 수준이다.

- 호주는 지난 10여년에 걸쳐 비교적 낮은 백분율 PSE 수준을 유지하고 있다. 1996년의 지지수준은 국제가격상승과 지출삭감으로 하락하였다. PSE의 50% 미만이 시장가격지지 부분이고 나머지는 생산투입재 보조, 하부구조 및 일반서비스였다.
- 캐나다의 경우 주요 개혁정책의 일환으로 대규모의 탈농지원이 있었음에도 불구하고, 1996년도에도 PSE의 하향 추세가 계속되었다. 1996년의 백분율 PSE는 1986~88년 수준의 약 절반 수

그림 4-7 OECD국들의 농업지지 구성 내역



주: 1) 1996년도 분은 추정치임. 체코, 헝가리, 멕시코 및 폴란드는 OECD 평균에서 제외.

2) 순생산자부과금과 사료조정액임.

자료: OECD 사무국, 1997.

준이다. 시장가격지지의 구성비가 최근 급격히 감소하여 약 1/3 수준이 되었으며, 직접지불 부분은 약 1/4를 차지하고 있다. 소비자보조상당치도 백분비나 총액에서 급격히 감소함으로써 지난 10년간 소비자들도 혜택을 보았다.

- 뉴질랜드는 OECD내에서 제일 낮은 수준의 지지를 하고 있는 국가이다. 약 50% 이상의 지지가 납세자 부담의 일반 서비스의 형태로 지원되었으며 나머지는 시장가격지지의 형태이고 가금산업의 위생검역조치 때문에 발생하였다.
- 미국의 농업 부문에 대한 지지수준은 계속 감소하였으며, 현재의 백분율 PSE는 10여년전의 1/2보다 약간 상회하는 수준이다. 이는 1996년 신농업법(FAIR Act)하에서 작물농가에게 지출된 지불액이 1995년 최저 수준으로 지불된 부족불지불액보다 많이 증가한 수준이다. 이러한 이유로 차액보상이 높았던 1986~88년보다는 아직 낮은 상태에 있지만 직접지불제의 비율은 1996년 높아졌다.

23. 상기 국가 이외의 다른 국가들은 OECD 평균보다 높은 PSE 수준에서 농업을 지지하고 있다. 전반적인 지지의 안정성은 일부 국가에서 지지구성비의 중요한 변화를 반영하고 있지 못하지만, 1986~88년 이후 지지수준이 유지되고 있거나 감소하였다. 이러한 국가들 모두가 OECD의 평균 수준보다 2배 또는 그 이상의 백분율 PSE를 보고하고 있다.

- 아이슬랜드의 백분율 PSE는 참조기간의 매우 높은 수준에서 다소 균등하게 감소하고 있다. 또한 지지의 구성비도 시장가격지지에서 직접지불로 변화해왔다. 1996년에 PSE는 국제가격의 상승과 아이슬랜드에서는 매우 중요한 양고기 생산자가격의 하락으로 급격히 떨어졌다. 소비자보조상당치 역시 감소하였다.

- 일본의 백분율 및 총PSE는 1986~88년 이후 등락이 있었다. 1996년의 백분율 PSE는 1986~88년수준 보다 약간 하락하였지만, 총PSE수준(자국화폐 기준)은 상당히 낮아졌다. 일본 엔화의 평가절상은 미화로 환산한 PSE가 상당히 증가하였음을 의미한다. 반대로, 1996년의 엔화 평가절하는 일본의 PSE 수준이 낮아진 주요 원인이 되었다. 그러나 아직도 지지 구성비에서는 시장가격지지가 주류를 이루고 있다.
- 노르웨이의 총PSE는 지난 10여년 동안 일정하였으나 백분율 PSE는 약간 감소하였다. 지지 구성비에서는 약간의 변화가 있었는데, 이는 지난 2년 동안 시장가격지지가 하락하고 국제가격이 높았기 때문이다. 그러나 노르웨이는 OECD 국가중에서도 직접지불이 가장 많은 나라임에 주목할 필요가 있다. 따라서 백분율 CSE와 소비자명목보조계수(CNAC)는 PSE에 비하여 낮은 상태에 있다. 그러나 전반적으로 이러한 지표들은 최근에 현저히 낮아졌다.
- 스위스의 PSE는 스위스 화폐로 1996년에 약간 하락하였지만, 1986~88년과 비교하여 큰 변화가 없었다. 구성비면에서는 직접지불제가 다양한 형태로 이루어짐으로써 시장가격지지 비율이 떨어졌다. 특히, 1996년에는 생산자가격이 떨어지고 직접지불이 늘어났기 때문에 총지지에서 시장가격지지는 2/3를 차지하고 직접지불은 1/5로 높아졌다. 한편, 백분율 CSE는 현저히 감소함으로써 소비자의 후생이 증가하였다.

24. 오스트리아, 핀란드, 스웨덴 등을 포함한 EU 15개국은 유럽공동 농업 및 무역정책을 수행하고 있다.

- EU의 백분율 PSE는 1986~88년 이후 계속 변화가 없었으나, 1996년에 뚜렷한 감소가 있었다. 지지에서는 재배면적 또는 가

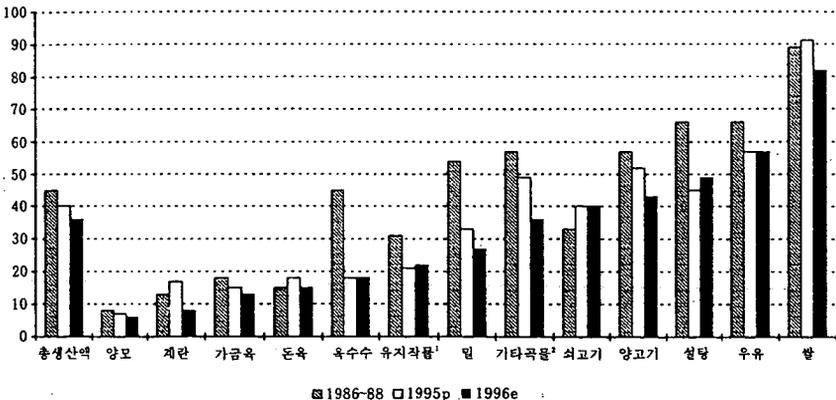
축두수에 근거한 직접지불로의 이행이 두드러졌다. 시장가격지지 비율은 1986~88년에는 총지지의 2/3이상을 차지하고 있었으나 1/2수준으로 감소하였고, 직접지불은 1/3 이상으로 증가하였다. 소비자 측면에서 CSE 역시 점차 떨어지고, 특히 1996년에 큰 변화가 나타나면서 소비자 이익이 향상되었다. EU의 평균 백분율 PSE는 1996년 OECD 평균보다 약 1/5을 상회하고 있다.

25. 나머지 국가들은 높은 인플레이션, 급격한 환율 변동을 겪고 있는 나라들로써, 관리경제에서 시장경제로 전환기에 있거나 농업 부문이 큰 비중을 차지하고 있으며, 심각한 구조조정 문제를 겪고 있는 나라들이다. 이러한 국가들은 그동안 OECD의 평균치보다 비교적 낮은 지지수준을 보여왔다. 이러한 국가들의 경우 장기간에 걸친 지지수준의 비교시 해석상 유의해야만 한다.

- 터키의 경우 최근 경제가 심한 인플레이션을 겪고 있기 때문에 지지의 추세를 언급하는데 어려움이 있다. 그러나 백분율 PSE는 지난 10년 동안 큰 변화를 나타내고 있고, 최근에는 1986~88년 수준보다 높으나 OECD 평균보다는 현저히 낮은 수준이다. 구성비 측면에서는 약 2/3정도가 시장가격지지이고 생산재 투입보조도 상당히 중요한 부분이다. 직접지불은 거의 사용되고 있지 않은 실정이다.
- 멕시코의 경우 최근의 경제불안으로 PSE와 CSE 수준의 변화추이를 논하기 어렵다. 시장가격지지가 중요한 요소이나, 1995년에는 시장가격지지가 부(負)를 기록하기도 하였다. 백분율 PSE와 CSE가 심한 등락을 나타내고 있다. 직접지불제의 중요성이 증가하고 있으며, 1996년에는 직접지불의 비율이 총지지의 40%를 점하였다. 이전에는 이자보전을 포함한 투입재 보조, 사료보조 및 관개사업 등이 중요하였으나, 1996년에 급격히 감소하였다.

- 체코공화국에서는 1989~91년의 전환기 시작이래 총PSE와 백분율 PSE가 급격히 감소하고 직접지불로의 이동이 있었다. 1996년에 백분율 PSE는 OECD 국가들중 가장 낮은 수준이었다. CSE도 같은 추세이나, 소비자 보조에 따라 1996년에 들어서는 양(+)의 수로 돌아섰다.
- 헝가리 역시 1989~91년의 경제개혁 이후 농업 부문에 대한 지원이 감소하였고, 1995년과 1996년에 백분율 PSE는 OECD국가들중 가장 낮은 수준에 속하게 되었다. 시장가격지지가 가장 높은 비율을 차지하였지만, 투입비용을 낮추려는 보조가 증가하고 있다. 백분율 CSE는 시장가격지지의 추세를 반영하고 있다.
- 폴란드의 백분율 PSE와 CSE는 전환기의 시작인 1989년에는 낮거나 부(負)의 수준에서 1996년에는 28%로 높아지는 등 심한 등락을 나타냈다. 농촌하부구조에 대한 지지가 증가함에도 불구하고 시장가격지지가 대표적인 지지에 속한다.

그림 4-8 OECD 평균 품목별 생산자보조상당치(PSE) (생산액 대비 %)



주: 체코, 헝가리, 멕시코, 폴란드는 OECD 평균에서 제외.
 회원국들은 1996년 수준에 따라 배열.

e: 추정치, p: 잠정치.

1. 유지종자류는 유채씨, 콩, 해바라기씨를 포함.
2. 기타곡물은 보리, 귀리 및 수수를 포함.

자료: OECD 사무국, 1997.

26. 품목별로 볼 때, 품목 집단내에서도 큰 변화를 나타내고 있지만, 경종작물과 축산물간에도 1986~88년 이래 큰 변화를 나타내고 있다. 경종작물의 PSE와 CSE는 1986~88년 이후 지속적으로 감소하고 있으며, 특히 1995년과 1996년이 많이 떨어졌다. 작물 내에서는 쌀의 PSE가 높으며, 설탕도 높은 편이다. 우유의 백분율 PSE는 57%이며, 쌀 다음으로 높다. 쇠고기와 송아지 고기의 경우 백분율 PSE 및 PNAC가 증가하였다.

2.3. PSE 변화를 투영하고 있는 총이전액

27. 총이전액(total transfers: TE)은 PSE 보다 더 넓은 지표이다. TE는 농정과 관련한 모든 화폐이전액을 포함하며, PSE에 포함되지 않는 재고, 국내 식품원조 및 기타 지출 등 농정과 관련된 모든 예산지출을 포함하는 것 이외에도 모든 농업생산에 대한 소비자의 부담을 외삽함으로써 추계한다. 미화로 환산한 총이전액은 1986~88년에 비해 1995년에는 20% 증가하였으나 1996년에는 10% 이상 감소하였다. 이러한 1996년도의 하락은 납세자 부담은 변하지 않은 가운데 전적으로 시장가격지지의 축소에 기인하고 있다. ECU 화폐로 환산한 1996년의 총이전액은 1986~88년과 비교하여 8% 하락하였다. 한편, 미화로 환산한 총이전액을 총인구로 나눈 1인당 이전액은 1986~88년에서 1995년 기간에는 증가하였으나, 1996년에는 1인당 334달러로 급격히 떨어졌는 바, 명목적으로 1986~88년 수준을 밀도는 수준이다. ECU 화폐로는 1996년도 총이전액이 1986~88년도에 비해 명목가치상 15% 감소한 것으로 나타났다. <표 4-1>에서 살펴보았던 것과 같이 분석기간 동안의 물가상승률은 35%였다. GDP와 비교한 총이전액의 비율은 1986~88년 2.2%에서 1996년에는 1.3%로 떨어졌다.

3. 농업정책 개발의 평가

28. 앞에서는 PSE로 측정된 지지의 주요 추세와 납세자와 소비자에 대한 지지 부담을 검토하였고, 앞에서 언급한 변화들을 근거로 주요 정책방향을 제시하였다. 여기서는 현재까지 진행된 정책변화를 자세히 살펴보고, 1987년 OECD 각료회의에서 채택되고 그 이후 재확인 되었으며 1992년 농업각료회의에서 발전된 농정개혁원칙에 따라 이들 정책변화들을 평가하고자 한다. 주요 결론은 다음과 같다.

- 시장지향성은 개선되고 있지만, 국가 및 품목에 따라 균등하지 않음;
- 지지수준이 현저히 감축되었지만, 진전은 균등하게 이루어지지 않았음. 한편, 지지수준 감축은 주로 국제시장가격 상승의 결과이기 때문에 지속되지 않을 위험이 있음; 그리고
- 환경 목표 달성, 구조조정 촉진 및 보다 광범위한 농촌개발 관심 사항을 수용하도록 계획된 세계식량안보 및 정책수단 개발에 관심을 제고해야 할 것이다.

3.1. 시장지향성 제고와 지지수준 감축 지향

29. 개혁의 핵심 원칙은 지지수준의 감축 및 시장지향도 제고를 추구하는 것인데, 후자는 지지의 왜곡 완화 및 시장신호로부터 고립의 해소를 통하여 추진하고 있다. 지지수준의 감축은 여러 가지 방법 즉, 국내시장에서 행정가격 및 개입의 축소, 또는 지지분야의 예산지출 감축으로 달성할 수 있다. 국제가격이 상승할 때, 보호되는 분야의 PSE의 시장가격지지 요소는 하락할 것이다. 그러나 시장지향성의 지속적인 개선 때문에, 보호수준은 우루과이 라운드 농산물협상에서 인식된 국내정책구조의 개혁으로 감소될 것이다.

그렇지 않으면 생산자들은 국제가격신호로부터 계속 보호받을 것이며 소득이전은 국제가격이 하락할 때 증가할 것이다. 지원 방식에 전환이 있으면, 개선도 성취될 수 있을 것이다. 생산자에 대한 직접지불은 더욱 투명하고 소비자가 부담하지 않으며, 저소득 소비자에게 큰 부담을 주고 있는 시장가격지지보다 덜 역행하고 있다. 직접지불제가 저소득 농가 또는 각료원칙에서 제안된 구조조정 에 따라 영향을 받는 사람들과 같은 특정 문제를 목표로 할 경우 생산의 왜곡은 완화될 것이고 전반적인 지지수준은 감소될 것이다.

30. 정책변경에 따라 1986~88년 이후 지지수준의 감축과 시장지향성의 개선이 어느 정도 이루어졌을까? 많은 국가들은 행정가격 수준에 관심을 가지고 있는 한 상당한 자제를 하고 있다. 상대적으로 오랜 기간동안 지지가격은 명목가액으로 일정하였으나, 또한 상당히 감축되는 경우도 있었다. 1990/1991년부터 1996 FAIR Act가 제정되기까지 미국은 주요 정책 작물과 우유의 지지가격을 동결하였다. 일본은 행정가격을 여러번 동결하거나 감축하였으며, 스위스는 최근 몇년 동안 정책결정가격을 낮추기 위한 포괄적인 정책을 시행하였다. 유럽연합도 많은 지지가격들을 일정 수준에서 유지하거나 1992 개혁 관점에서 감축하였지만, 1995년의 농업금융개혁때까지 농업금융체계가 작동하고 있는 방식 때문에 개혁의 효과가 생산자에게 충분히 전달되지 못하였다. 노르웨이 역시 지난 몇년 동안 가격 완화 및 인하정책을 시행하였다. 신규 회원국가운데 폴란드는 최근 수년 동안 통제가격이 현저히 상승되면서 PSE로 측정된 총지지수준에서 시장가격지지의 비중이 매우 높고 또한 증가하고 있다. 멕시코는 1989년 이후 점진적으로 국내 지지가격을 철폐하였으며 1996년에는 모든 지지가격이 실제적으로 폐지되었다.

31. OECD 국가에서 이러한 가격변화와 함께 기타 시장개입도 개혁되거나 완화되었으며 정부는 원하지 않는 물품의 최종 구매자가 되는 것을 원하지 않는 경향이 나타났다. 정부의 개입조건은 유럽연합내에서 강화되어 왔다. 미국의 농작물 최저가격수준-정부가 농민으로부터 재고를 구매하는 용자가격은 지난 수년 동안의 시장가격 수준에 따라 결정되었다.
32. 1996년 변화는 이러한 일반적 경향을 강화하고 있다. 대부분의 OECD 지역에서 정책결정가격은 동결되거나 하락되었다. 유럽연합내에서 모든 행정가격은 시장 ECU로 볼 때 동결되었으며(쌀가격은 하락됨), 농업금융체계의 개혁은 행정가격이 연간 가격고정의 관점에서 설정된 수준에서 벗어나는 범위가 더욱 적어지는 것을 의미하고 있다. 스위스는 대부분의 생산물에 대해서 행정가격의 10% 감축 개혁을 지속적으로 추진하고 있고, 노르웨이는 1996년에 대부분 품목들의 지지가격을 낮추었다. 그러나 일부 가격 인상도 있었다. 미국, 캐나다 및 노르웨이의 경우, 우유 또는 우유조제품의 지지가격은 조금씩이지만 상승하였다.
33. 이러한 관점에서 기타 다른 조건들이 일정하다면, 위에서 언급된 가격변동은 지지수준의 상승을 억제하거나 감소시킬 것이나, 시장지향도에 대한 효과는 국경조치가 완화되는 정도에 달려 있다. 관세화는 역행할 수 없는 중요한 이점을 가지고 있고, 원칙적으로 시장지향도의 향상을 유도하는 중요한 조치이다. 그러나 실제로 우루과이 라운드 협정하에서 비관세장벽을 대체하는 관세는 많은 경우에 국내 생산자가 국제가격으로부터 고립될 정도로 매우 높은 수준이다. 그럼에도 불구하고, 최소접근협정의 결과로 지금까지의 폐쇄시장을 열 수 있게 한 것은 국내정책도 세계시장변동으로부터 고립된 채로 수립될 수 없다는 것을 의미한다. 수출보조금의 금액

과 물량에 대한 제한은 무역의 흐름과 시장점유율에 변화를 가져오고 있다. 이러한 측면에서, 우루과이 라운드는 시장지향도의 향상을 가져오고 있다.

3.2. 공급통제에 대한 신뢰

34. 과거 10년 동안 농업정책의 특징은 공급관리정책이 일반화 되었던 것이다. 주어진 가격수준에서 이러한 정책은 생산수준과 예산지출을 제한할 수 있지만, 시장지향도를 향상시킨다고 말할 수는 없다. 공급통제도 지역, 사회 및 환경 목표와 관련되어 있다. 장기간 동안 공급관리정책의 사용이 증가했으나, 최근 수년 동안 이런 제한들이 일부 완화되고 있다. 미국에서는 거의 완전히 생산중립적이며 체감적인 직접지불제로의 전환과 관련하여 재배면적 감소계획은 폐지되고 있다. 이러한 변화는 시장지향도를 향한 중요한 진전을 나타내고 있고, 공급관리와 관련된 많은 왜곡현상을 제거시킬 것이다. 유럽연합의 휴경비율은 CAP(공동농업정책) 개혁이 시작될 때 설정된 초기의 15%에서 5%로 감소되었다. 그러나 공급제한의 완화는 높은 가격과 높은 직접지불액을 배경으로 이루어지고 있다. 더욱 일반적으로 많은 국가들은 낙농 및 설탕를 계속 높은 수준으로 관리하고 있다. 가격과 생산 모두 정책적으로 결정되고, 지지 및 보호 수준은 높다. 이러한 분야는 행정가격을 일정 수준에서 유지하거나 감축하는 일반 규정에서 일부 예외로 취급되고 있다.

3.3. 무역자유화의 진전

35. 1996년에도 우루과이 라운드 농산물 협정의 이행은 계속되었으며, 국내정책의 주요 결정 요인중의 하나였다. 많은 국가들은 우루과이 라운드 농산물 협정을 포함한 개혁에 대한 국내의 압력에 대응하기 위한 국내정책 개혁을 추진하고 있다. 일본, 한국, 노르

웨이 및 스위스가 여기에 해당된다. 관세율 할당제가 이행되지 않는 몇몇 중요한 사례가 있었지만 최소접근 약속에 따라 새로운 무역기회가 창출되고 있다. 많은 문제점이 최소접근 조항의 이행에 따라 발생하고 있고, 이러한 문제는 WTO 싱가포르 각료회의의 문맥에 기술되어 있다. 지난해 높은 수준의 국제가격은 몇몇 국가들이 그들의 모든 수출보조금 허용수준을 특히, 곡물에 대하여 사용할 필요가 없었다는 것을 의미하였다. 많은 국가들은 국내 공급의 보장과 국내곡물가격이 국제시장에서 나타나고 있는 기록적인 수준까지 오르는 것을 방지하기 위하여 수출세를 부과하고 있다. 수출제한과 수출세는 왜곡된 정책이며, 잠재적으로 무역질서를 문란시킨다. 더욱이, 이러한 정책에 의존하는 것은 식량수입에 크게 의존하는 국가들의 식량안보에 대한 우려를 증대시킬 수 있다.

36. WTO 후원하에 진행되고 있는 무역자유화와 함께 쌍무 및 지역협정이 계속 확대되고 있다. 무역 창설과 무역 다변화와 관련한 효과의 균형은 명확하지 않다. 최근의 지역협정들은 농산물 무역에 대하여 양보하려는 경향을 반영하면서, 과거보다 훨씬 많이 농업을 포함시키는 경향이 있다.

3.4. 직접지불제로의 전환

37. 지난 10년 동안 농정에서 나타난 변화의 주요 특징은 아마도 직접지불제로의 전환이었다. 이러한 변화를 옹호하면서, 각료들은 직접소득지지는 생산 또는 생산요소와 관련되지 않아야 한다고 제안하였다. 직접소득지지는 저소득 농민, 특별히 조건이 불리한 지역의 농민, 또는 농업부문의 구조조정에 따라 영향을 받는 농민의 욕구를 충족시키기에 적당할 수 있다. 직접소득지지가 목표 지향적이어야 한다는 것이다. 최근에는 직접지불제가 특히 환경 및 농촌개발과 관련된 농업의 다양한 역할들을 반영하고 강화하는 수단

으로 사용되고 있다.

38. 현재 시행중인 새로운 정책들이 각료들이 확인한 특징들을 포함하는 정도에는 많은 차이가 있다. 다른 한편으로, 생산과 전적으로 연결된 지불을 제공하는 정책들은 실질적으로 없지만, 생산 또는 생산요소들과 연결되어 있지 않은 정책도 거의 없다. 후자의 경우 시장지향도는 면적과 두당 지급액을, 작물 또는 작물군의 식부면적, 또는 과거 특정시점에서 등록된 가축두수와 같은 고정된 역사적 변수와 관련시켜 달성되었다. 이러한 정책의 시장지향도 크기는 특히 지불한도가 개별농가에 적용되는가 또는 지역 혹은 국가 수준에 적용되는가에 좌우된다. 그러나 이러한 정책들은 한계 수준에 있는 농업생산을 증대시키는 정책적 유인책을 약화시키거나 제거하고 있지만, 이러한 정책들은 생산이 요구되거나 자원이 생산을 유지하기 위하여 요구되는 정도까지 생산과 연계되어 있다. 따라서 이와 같은 정책들은 지불금이 없이 시행되는 경우보다 더 많은 산출수준을 초래할 수 있다. 많은 경우 직접지불은 어떤 환경작용을 수행하는가에 좌우되고 있다.
39. 최근에 직접지불은 때로 시장가격지지의 축소분에 대한 보상으로 지급되어 왔지만, 보상이 성격상 일시적이고 생산과 관련되지 않는 경우는 거의 없다. 더욱이 생산과 연계된 보상정책은 대농이 많은 이전소득을 받는 상황을 영속시키고 있다. 그러나 지원의 부담이 납세자에 전가되고 농업정책의 분배 효과가 명확해지면서 투명성은 점점 증가하고 있다. 다른 한편으로, 소수의 혁신적 정책이 개발되었는데, 이러한 정책은 소득지지보다는 소득안정에 초점을 두고, 품목별 접근보다는 농가별 접근을 채택했으며, 농민에게 재정적으로 이러한 정책에 기여할 것을 요구하고 있다.

40. 1996년에 직접지불은 절대액 및 총지지의 비율에서 증가하였다. 새로운 모든 정책은 하나 또는 다른 종류의 지불한도를 포함하고 있고, 실질적으로 모든 정책은 생산과 연계된 가격지지 수준이 축소되고 있는 상황에서 시행되었으며, 따라서 시장지향도 제고에 기여를 할 것이다. 상당한 정도의 시장지향도를 허용하면서 FAIR 법의 이행하의 부족불지불제를 대체한 미국의 생산신축성 계약 (Production Flexibility Contract: PFC)의 지불은 체감적이고 한시적이라는 바람직한 특징을 가지고 있다. 가장 큰 생산자가 가장 많은 지불액을 받는 경향은 과거 제도에서 적용되었던 지불액보다 적은 개별 지불액의 한도를 적용함으로써 완화될 것이다. 멕시코의 지방에 대한 직접지지정책(PROCAMPO)은 생산과 연계되지 않았는바 즉, 과거 일정한 기간에 주요 작물을 재배한 토지면적에 기초한 정보(hectare)당 지불액이 허용되고 있다. 한가지 조건은 토지가 농업 또는 임업용으로 이용되거나 승인된 환경정책하에 있어야 한다는 것이다.

41. 캐나다에서 곡물수송보조금의 폐지에 따라 허용되고 있는 보상은 바람직한 특징을 많이 포함하고 있는 바 즉, 생산 중립화가 상당한 정도 달성되었고, 조정정책은 일시적이며, 다른 조건들이 일정하다면, 영향을 받는 분야에 대한 지지를 대폭 감소시킬 것이다. 다른 한편으로, 유럽연합의 높은 가격은 면적기준 지불액이 개입 가격 인하에 따른 보상액을 상회한다는 것을 의미하고, 휴경조건의 추가적인 완화는 최소생산제한만이 다음 계절의 면적 지불과 관련된다는 것을 의미한다. 기타 많은 국가들은 다양한 시장지향도와 함께 시장가격지지를 직접지불로 대체하고 있지만, 전반적인 지지수준의 감축은 거의 없는 실정이다. 이것은 스위스 및 노르웨이의 경우이다. 한국은 처음으로 직접지불정책을 시행하였다. 구조조정 목표를 추진함에 있어 고령농민은 은퇴하고 그들의 경작지

를 젊은 농민들이 경작할 수 있도록 촉구하고 있다. 체코 공화국은 가장 최근에 가입한 신규 회원국가중 상당한 정도까지 직접지불제도를 실시하고 있는 유일한 국가이다.

3.5. 부문에 걸친 효과에 관심 고조

42. 많은 요소들이 농업정책 입안자들에게 농업-식품 분야 전체에 대한 개입 효과를 인식하게 해주고 있다. 이러한 요소에는 농업과 전후방 산업간의 통합의 증가, 식품의 생산과정과 방법에 관한 소비자의 인식 및 관심제고, 가공농산물의 무역이 급증하면서 농산물 무역중 가공농산물의 비중이 증가하고 있는 것들이 있다. 주요 분야의 광범위한 정책개혁을 시작한 정부들은 이러한 조치가 해당 분야의 다른 부분의 구조와 성과에 미치는 충격을 고려해야만 하였다. 개혁의 효과는 어느 정도 후방산업의 움직임에 달려있고, 특히 비경쟁적인 소비자들이 시장가격지지의 감소로 인한 혜택을 보지 못하고, 해당산업 자체도 국제시장 성장의 참여에 방해될지 모른다는 인식이 증가하고 있다.

43. 가장 최근에 이러한 국면들은 식품안전성 정책들을 강화하고, 신규 규제와 감시 체계는 적용할 제도들을 개발하는 정책적 구상에 반영되었다. 정부는 후방 가공산업 및 유통분야의 현대화와 경쟁력 제고를 위하여 지원하고 있다. 수출국 정부는 후방산업이 세계 시장에서 나타나고 있는 기회들을 이용할 수 있는 경제 및 규제환경의 창조를 포함한 농업-식품 분야에 대한 역할을 찾고 있다. 이것은 시장개방조치에 대한 압력 유지 및 식품안전성, 환경 또는 기타 관심사항을 구실로 한 새로운 무역장벽에 대한 저항 압력을 포함하고 있다. 정부 역시 상표부착과 기타 수단을 통하여 소비자로의 정보 흐름을 개선하고, 적절한 경우 표준의 조화 또는 상호인정을 지향함으로써 무역을 촉진시키는 역할을 하고 있다. 후방

산업에 대한 긴급구조 보조도 특히, 광우병 위기 이후 최근에 나타난 변화의 한 특징이다.

3.5. 환경에 대한 관심 고조

44. 최근의 정책개발의 두드러진 특징은 유익한 환경효과를 증진하고 해로운 환경효과를 줄임으로써 농업의 환경성과를 높이고 자원의 용의 지속가능성을 보장하는데 대한 관심이다. 이것은 특히, 농업 활동이 농민의 비용 또는 시장가격에 충분히 반영되지 않은 해롭거나 유익한 효과를 발생시키는 경우이다. OECD 회원국간에 농업체계 및 영농관행과 관련된 환경효과면에서 상당한 차이가 있으며, 이중 일부는 비농업에서 발생하고 있다. 농민이 자연자원의 질과 양을 유지하는 영농관행을 수용하는 유인은 농민이 이용가능한 재정자원, 영농활동의 환경적 비용 및 혜택에 관한 농민의 인식, 농정 및 환경정책에 따라 영향받는 효과가 시장에서 반영되는 정도에 따라 좌우된다. 그러나, 시장이 불완전할 때, 사회가 요구하는 환경의 적절한 질적 수준을 반영하고 농민에게 이전하는 데에는 어려움이 있다. 이러한 경우 집단적 행위가 정당화될 수 있으며, 이는 공공정책의 문제이다.
45. 공공정책이 정당화될 때, 농업과 환경정책 조치들의 결합은 주의 깊게 계획되고 시행되며, 환경의 질을 향상시키기 위하여 감시되고 평가될 필요가 있다. 지방, 지역 및 자발적 접근방법에 걸쳐 폭 넓은 접근방법이 이용가능한 바, 여기에는 연구결과의 보급, 교육과 훈련, 규제조치 및 농민에 대한 재정적 유인책과 억제책 등이 있다.
46. 어떤 환경에서 농업정책 특히, 품목과 관련된 지지 및 농자재에 보조금을 지원하는 농업정책은 환경을 해치는 영농관행에 기여하

고 있다. 환경에 유익할 수 있는 환경준수 요구조건을 필요로 하고 있는 직접지불을 포함하여 시장가격지지에서 직접지불로 전환되고 있다. 일부 국가들은 공해와 같은 유해한 환경산물을 완화하고, 쾌적한 환경을 생산하기 위한 유인책을 주기 위하여 생산자에 지불하고 있다. 1996년에 환경을 개선하기 위하여 OECD 국가들의 대부분의 지불은 정보 또는 가축의 두수당이였다. 일부는 규제 조치와 특히 농약, 비료 및 가축 폐기물의 사용과 관련하여 전 경제에 걸친 환경정책에 의존하고 있다. 일부 국가에서 지역화되는 환경적 관심사항에 대처하기 위하여 협동조합 농민 주도의 접근방법의 사용은 중요하였다. 많은 국가에서 농업연구, 훈련 및 자문이 환경적 관심사항을 점증적으로 강조하였다.

47. 때로는 환경적 성과를 개선시키기 위한 농업환경조치들의 효과는 이러한 조치들이 농업을 지원하기 위한 정책과 함께 시행될 때 타협되었다. 산출물 및 투입물과 관련된 지지조치의 축소를 통한 농정개혁은 환경관심사항에 관하여 농민에게 정당한 유인책을 제공하는데 기여할 것이라는 일반적인 인식이 있다. 그러나 개혁은 부분적으로 시장이 불안정하기 때문에 바람직한 환경효과 수준을 달성하는데 충분하지 않을 수 있다. 환경에 대한 일부 정책조치들은 목표들이 투명하고, 환경 성과에 목표지향적이며, 특별한 환경적 상황에 잘 맞는 반면, 다른 조치들은 그렇지 않으면서 환경적 손해와 관련된 관련 비용에 대한 전반적인 평가없이 시행되고 있다. 일부 국가에서 이러한 조치들은 국가적 또는 지역적 수준에서 균일하게 적용되고 있지만, 그 효과는 지역에 집중되거나 지역 특정적이다.

48. 1996년 9월 헬싱키에서 개최된 농업의 환경적 혜택에 관한 OECD 세미나는 농업의 지속가능성의 향상과 환경적 성과의 개

선을 위한 정책조치를 계획하고 이행할 때, 농업의 유익하고 유해한 환경적 효과들이 모두 고려되어야 한다는 것을 강조하였다. 이와 관련하여, OECD 국가들은 농업을 포함한 모든 부문에 걸쳐 부정적인 효과를 피하기 위하여 오염자 부담원칙을 적용하기로 약속하였다. 농업부문에서 이 원칙을 이행하는데 다소 어려움이 있을 지라도, 이러한 방향에서 노력해야 한다. 환경서비스가 영농으로부터 동시에 생산되고 이러한 환경서비스를 보상하기 위한 시장이 존재할 때, 시장 자체가 환경적 편익을 가져오고 영농소득에 기여할 것이라고 세미나 동안에 인식되었다. 국가에 따라 다른 좋은 영농관행의 환경적 산물을 기초로 하여 유익한 효과를 유해한 효과와 구분할 참조 표준이 필요하다는 것은 일반적 합의사항이다. 참조 수준의 필요성에 대한 일반적 이해가 있다. 참조 수준을 초과하는 환경적 편익의 공급에 대한 지불이 이루어질 수 있는바, 시장에서는 보상될 수 없다. 그리고 오염자 부담원칙의 준수는 참조 수준에 근거해야 한다. 그러나 지불이 환경목표들을 달성하기 위하여 사용될 경우, 가능한 한 생산물량 또는 생산형태, 또는 환경적 성과와 직접 관련이 없는 생산요인 보다는 환경적 성과 또는 환경적 성과를 결정하는 농민들의 관행과 관련하여 지불이 이루어져야 한다.

49. 농업에 대한 환경지표의 계산과 환경에 대한 정책분석 및 평가는 OECD와 OECD 국가에서 현재 진행되고 있는 한편, 농업과 농업환경 상태간의 관계 및 농업-환경 지불의 환경적 효과의 이행 점검에 대한 더 많은 정보와 자료가 필요하다. 이는 정책조치들이 비용-효과적이고, 농정개혁의 다른 편익과 합치되는 환경적 목표를 달성하도록 고안된 것을 보증하는데 도움이 될 것이다.

3.6. 구조조정 지속

50. OECD 회원국들의 농업분야는 다양한 경제, 사회 및 인구학적 영향과 농정개혁의 특별한 과정에 조정해야 하는 어려움에 계속 직면하고 있다. 조정의 강도와 속도는 국가간 지역간에 차이가 있다. 농가수준에서의 구조조정은 노동력의 유출, 경영규모 확대, 기계화 등을 통하거나, 농민 소득원 또는 농가 구성원의 다양화를 통하여 이루어지는 경향이 있다. 전방 및 후방산업 분야는 농가수준의 경영과 더욱 통합되어 가고, 농업-식품체계의 모든 단계에서 더욱 집중되는 추세가 많은 국가에서 나타나고 있다.
51. 농업정책 개혁이 진행됨에 따라, 여러 국가들은 구조조정 지원 문제에 대해 서로 다른 태도를 취해왔지만, 경제 전체적으로 이익이 되는 정책개혁들은 일부 하위 부분, 지역 또는 일부 인구에 다소의 어려움을 줄지도 모른다고 광범위하게 인식되고 있다. 생산과 관련된 정책들이 농업분야에서 노동력의 손실을 막는데 실패한 것은 더욱 확실해졌다. 농업부문 외부로 부터의 농자재 구입이 농가 조수입의 큰 비중을 차지하고 있기 때문에, 생산과 지지정책의 이전 효율은 낮다. 다시 말하면, 이러한 정책과 관련된 이전중 상대적으로 적은 부분이 실질적으로 추가 순수소득으로 전환되고 있다. 이러한 요소들 때문에 기타 더욱 목표지향적인 조치들이 농가가 농업 또는 농촌지역의 잔류를 돕는데 더욱 성공적인 것이라는 인식을 갖도록 하였다. 산출물 또는 투입물 수준과 직접적인 관련이 적은 지원정책으로 점진적으로 전환하고 농촌개발에 대한 관심을 고조하는 것이 이러한 변화를 반영하는 것이다.
52. 수 많은 특별 조치들이 시행되고 있다. 일부 유럽연합 회원국들은 농지가 장기간 자생할 수 있는 잠재력을 가진 젊고 잘 훈련받은

농민들에 의해 경작되도록 하는 조치와 관련하여 일정기간 동안 농민들을 대상으로 조기은퇴제도를 시행하였다. 한국은 최근에 이러한 제도를 마련하였다. 젊은 농민들을 위한 설비와 설립 지원 역시 활용되고 있다. 농가구원들이 농업내외에서 경제활동을 다각화하는데 도움이 되는 특수한 정책의 예들이 있다. 교육과 재훈련은 일부의 구조조정 정책에서 중요한 요소들이다. 많은 국가에서 토지개혁은 구조조정을 촉진하기 위한 것이었던 반면, 다른 국가들에서는 재정적 인센티브가 토지의 장기 임대를 촉진시키는데 사용되었다. 이 정책들의 명확한 목적 달성과 농촌개발의 기여에 대한 효율성과 효과를 이해하는데 많은 분석이 필요하다.

53. 면밀한 목표설정은 구조조정 정책이 바람직한 구조조정을 금지하거나 지연시키기 보다는 오히려 촉진시키고, 이러한 정책이 일반적인 경제정책 및 특별한 농정개혁과 일치하고 있는가를 확인할 필요가 있다. 해결방안이 부문특정적일 필요는 없다. 노동시장과 기타 경직성에 대한 대응은 농업 조정문제의 해법에 중요한 부분일 수 있다. 특히, 농가 가족이 광범위한 안전망과 노동시장 정책의 대상으로 적합하다는 것을 확인하는 것은 중요하다.

3.7. 농촌개발에서 농업의 역할에 대한 이해 증진

54. 농촌개발과 농촌의 생존능력이 농업과 농업정책에만 의존하는 것이 아니라 장기간에 걸쳐 지속가능한 광범위한 경제활동들을 요구하고 있다는 것을 정책결정자들은 최근에 더욱 인식하게 되었다. 많은 국가에서 시행되고 있는 농업 정책 특히, 산출물과 관련된 지지에 대한 강조는 이와 같이 광범위한 목표를 달성하는데 도움이 되지 않는다는 데 대한 인식도 증가하고 있다. 농촌개발에 대한 관심도 유익하다고 증명된 최근에 발생했던 재편성에 의심할 여지없이 영향을 주었다. 흥미있는 사항은 많은 국가에서 농업부

문의 활동을 지방에 이양하는 분권화였다. 농촌개발을 가장 잘 촉진하는 방법에 관한 깊은 논의가 유럽연합을 포함한 많은 OECD 회원국에서 진행되고 있으며, 산출물과 관련된 농업수단으로부터 광범위한 접근방법으로 정책을 재편성시키는 문제가 이러한 논의의 핵심사항이 되고 있으며, 정책결정자는 납세자와 소비자에게 계속 많은 지출을 부담시키는 발전 불가능한 활동에 자원이동을 촉진시킴으로써 새로운 경제왜곡을 발생시키지 않은 방법으로 농촌경제의 개발을 용이하게 해야 하는 도전에 직면하고 있다.

4. 당면한 정책 과제

55. 정부예산에 대한 압력, UR에서 취해진 농업분야의 약속, 덜 규제적인 경제를 통하여 경제적인 성과를 제고하고자 하는 전반적인 욕구, 현재 진행중인 다자간 무역자유화의 노력 등이 농정개혁에서 주요 원동력이었으며, 앞으로도 계속 원동력이 될 것이다. 정책개혁의 일반적인 목표는 가격지지의 점진적인 축소, 생산과 관련성이 보다 적은 예산으로 뒷받침되는 조치로 전환하는 것이다. 지난 10년 동안 전반적인 경제, 무역관계, 기술 및 정보에 있어서의 발전은 농업-식품분야 및 농업정책분야에 대한 틀을 변화시키고 있다. 일반 대중의 태도와 관심, 이익집단과 비정부기구의 영향력은 정책의 우선순위 결정에 영향력을 증가시키고 있으며, 정책결정자들에게 새로운 도전을 부여하고 있다. 최근에 나타나고 있는 놀라운 발전중의 하나는 농업, 환경 및 농촌경제 등 다양한 목적을 추구하는 보다 폭 넓은 농업정책조치들이 출현하고 있다는 점이다.

4. 1. 정책의 새로운 역할?

56. 농업은 변화하고 있고, 농자재를 공급하는 전방산업, 식품가공 및

유통부문 후방산업과 보다 밀접하게 통합되고 있다. 또한, 기술변화와 세계화는 농업분야의 구조와 본질을 변화시키고 있으며, 이는 농업과 다른 농업식품망사이의 경계를 변화시키고 있다. 평균적으로 볼때, 많은 OECD 국가에 있어서 농가소득의 가장 큰 몫은 농외소득이 차지하고 있다. 많은 농민이 그들의 농업자원을 대체상품과 대체활동들로 다양화하여 사용하는 것을 모색하고 있다. 더욱이 최근의 5개국 신규가입을 포함한 OECD 회원국의 확대는 경제 및 농업환경의 다양화를 확장시키고, 많은 국가간에 농업분야의 구조적인 차이 즉, 상업농과 생계농간의 차이로 특징지을 수 있는 차이가 조명되었다. 지구 차원의 식량안보 문제는 세계식량정상회의에서 특별한 주목을 받았다. 이러한 발전들은 농업정책뿐만 아니라 농촌개발, 사회적 후생, 무역 및 경쟁정책과 관련되어 있다.

57. 농정개혁과 관련하여 시장지향적인 방향으로 더 많은 것이 수행될 필요가 있다. 정책결정자들이 직면하고 있는 도전 중의 하나는 (시장실패가 있는 경우)정책개입을 요구할 수 있는 합법적인 대중의 관심이 존재하는 시기를 결정하는 것이다. 시장과 정책의 역할간의 관련성을 정의하는 것은 적절한 제도적, 법적인 틀속에서 목표지향적인 정책조치들을 정의할 필요성과 연관되어 있다.
58. 이미 시행되었거나 시행 중에 있는 정책개발과 장래에 정책대안에 대해서도 좀 더 나은 평가를 할 필요가 있다. 예를 들면, 이러한 평가는 농가소득, 구조조정, 환경의 질, 농촌개발, 무역 및 세계시장의 기능에 관한 영향을 분석할 필요가 있다. 이는 가장 비용-효과적인 농업 및 관련 정책조치들을 확인하는데 도움이 될 것이다.

4.2. 규제개혁에 관심 증가

59. 경제분야에 대한 규제의 질의 향상은 OECD 국가들에 있어 광범

위한 관심사항이다. 그러나, 시장에서는 고려될 수 없는 외부효과가 존재하는 경우 규제를 증가시키는 압력도 있다. OECD는 경제 전반에 걸쳐 규제개혁에 대한 주요한 연구를 추진해 왔다. 이러한 연구의 핵심은 ① 규제와 규제개혁의 경제적인 평가 및 그리고 규제개혁 과정이 경제적인 성과의 향상과 사회적인 결속, 안전성, 건강에 대한 고려 및 환경보호를 포함하여 다른 정책목표들과 균형을 이루는 방법에 대한 평가를 제공하고, ② 규제조치를 보다 잘 고안하고 실행을 확인하는 것이다.

60. 농업-식품분야에 있어 후방산업의 여러부문의 규제에 영향을 미치는 많은 정책개발이 있었다. 1996년의 광우병 파동은 식품 안전성에 대한 관심을 증대시켰다. 캐나다, 아일랜드, 한국 그리고 미국을 포함하는 수많은 국가들은 식품 안전성을 포괄하는 새로운 제도적인 협정을 준비했거나 또는 법률적인 틀을 개정하였다. 영국을 포함한 다른 국가들은 제도적인 협정을 개정하고 있다. 효율성 증진, 또는 다양한 비용 회수를 통하여 등급과 검사와 같은 농업부문에 대한 일반적인 서비스의 예산비용을 줄이려는 노력이 계속되고 있는 것 등이 수많은 예이다. 호주, 뉴질랜드 그리고 캐나다의 일부 유통위원회가 책임과 효율성을 강화하는 관점에서 운용되도록 규제의 틀을 검토해 왔다.
61. 농업-식품분야와 관련된 규제개혁은 폭넓은 농업개혁의 관점에서 검토되어야 한다. 농정개혁이 일부 영역에서 농업-식품분야의 점진적인 규제완화에 기여하는 반면, 다른 분야에는 규제를 강화해야 한다는 압력이 증가하고 있다. 건강과 안전성, 환경보호, 동물에 대한 권리와 생물학적 기술에 대한 통제와 같은 분야에 대중적인 관심이 증가하고 있고, 농업-식품분야는 가장 가시적인 분야의 하나이며 정부개입의 압력도 높다. 흔히, 이와 같은 법적인 관심

에 대한 반응은 일부 사례에서 볼 수 있듯이, 외부 규제당국이 농업-식품분야에 부과하는 새로운 규제조치들을 포함하고 있으며, 정책 일관성을 보증하기 위해 협의할 필요성이 증가하고 있다. 정책결정자들은 농정개혁 목적과 양립할 수 있는 방법으로 이러한 문제에 대처해야 하는 도전에 직면하고 있다.

4.3. 식품 안전성에 관심 증가

62. 1996년의 주요 사건은 식품 안전성 문제에 관심이 증가하였다는 것이며, 이는 정책결정자들의 주목을 끌기 시작하였다. 광우병 파동은 쇠고기와 기타 농산물 시장과 관계되고 있을 뿐만 아니라, 농산물이 생산, 가공, 유통되는 방법에 대한 문제를 제기하였다.
63. 생산자, 소비자, 무역과 관련된 식품 안전성과 품질 문제는 동물에 성장호르몬의 사용, 동식물 종에 대한 유전자 변형 및 소비식품의 원산지 확인과 관련되어 있다. 최근에 식품자체가 보유하고 있는 세균 감염의 몇가지 사례가 관심을 고조시켰다. 정책결정자들은 많은 영역의 문제를 축소시키고 여러 과제들을 제기하고 있다: 농업-식품 생산자들의 관심과 소비자 식품 안전성 사이의 이해 충돌 가능성은 적절한 제도적, 규제적 정보공유 환경에 관한 문제를 제기하고 있으며: 재산권보호, 합리적인 수준의 경제 및 행정비용으로 식품 안전성에 관한 합법적인 소비자의 관심사항을 제기하는데 있어서의 균형상의 어려움, 공공과 민간의 메커니즘과 접근방법간의 책임의 적절한 분담, 국내 기준의 상호인정과 표준의 국제조화간의 이해결의 문제 등도 제기되고 있다.
64. 식품 안전성 문제에 대해 적절한 대응을 강구하는데 있어 정책결정자들이 직면하는 중심적인 문제 중의 하나는 다양한 연계성에 관한 문제(예를 들면, 광우병과 인간의 퇴행성 질병간의 관계)와

인간과 환경에 있을지 모를 위험수준(예를 들면, 유전자 변형물질과 관계됨)에 대한 부적절한 과학적 지식 수준이다. 이러한 것은 조사, 훈련, 자문, 정보공유와 관련된 정책 및 농업, 건강, 무역과 관련되어 있는 정책들 사이의 일관된 접근의 필요성을 지적하고 있다. 또한, 보다 많은 관심이 소비자를 위해 식품의 내용물, 농산물 생산과정, 기본적인 농산물의 원산지에 관한 상품정보가 제공되어야 한다는 것을 시사하고 있다.

4.4. 국제무역 의제의 확대

65. UR 농산물 협정의 결론은 수출보조와 생산과 무역을 왜곡하는 국내조치를 축소하고 농산물의 시장접근을 증가시키는 과정으로 나타나고 있다. 이러한 노력이 이러한 영역들에서 추가적인 진전을 위하여 필요하다. 그러나 그 이외의 전반적인 무역문제 즉, 위생 및 검역조치, 환경기준, 품질표준, 지역무역협정, 국영무역과 유통체계와 같은 문제들이 차기에 정책결정자들의 관심영역이 될 것으로 보인다. 농업에 관한 우루과이 라운드 협정에서 합의되었듯이 농산물 수출신용을 포함한 협정에 대한 협상이 대부분의 OECD 회원국들 사이에서 진행중에 있다. 이전에 농산물 무역에 영향을 미쳤던 비관세 장벽은 UR 협정의 관세화 과정에서 제거된 반면, 이와 같이 출현하고 있는 문제들 중 일부가 다자간 무역체계에서 또 다른 장벽으로 작용할 위험이 존재하고 있다.
66. 최근에 지역무역협정이 확대되었는 바, 북미자유무역협정(NAFTA), 중부유럽자유무역협정(CEFTA), 동남아시아국가연합(ASEAN) 자유무역협정 등을 예로 들 수 있다. 많은 무역집단들이 향후에도 계속 확대되고 과거와 달리 농산물 무역이 포함되고 있다. EU나 APEC과 같은 보다 광역적인 지역경제협력 집단들 또한 중요하고, EU의 회원국은 증가하였다. 보다 자유로운 무역과 투자가

장려되고 있는 것과 동시에 우대 협정은 무역과 투자를 제3의 국가들로 다변화시킬 수 있다. 세계경제의 세계화와 관련하여 정책 결정자들은 다자간 무역자유화 약속을 추진하는 다양한 합의 및 협정내에서 무역자유화 과정을 진전시켜야 하는 도전에 직면하고 있다.

67. 흔히 농산물을 포함하는 국영무역 수입과 수출 독점이 UR 협정하에서 일부 규율되었지만, 몇몇 OECD 국가들을 포함하여 국제무역에서 계속되고 있다. 일부 국가들은 수출과 수입 독점 관행으로 인한 잠재적인 효과에 대하여 관심을 나타내고 있다. 국영무역이 국내경제의 장애물로 작용하고 국제무역을 왜곡하는지에 관하여 분명히 할 필요가 있다. 국영무역 기업에 관하여 WTO 실무작업반은 각국의 국영무역 활동의 고지방법과 이러한 고지방법의 투명성 제고를 위한 방안을 검토할 것을 위임 받았다.
68. 지구차원의 식량안보 문제는 1996년 로마에서 개최된 세계식량정상회의(WFS) 동안에 주목을 받았다. 전세계 인류에게 안전하고 적절한 식량을 공급할 수 있는 방안들이 제기되었다. 빈곤퇴치는 전세계의 영양개선을 위한 주요한 전제조건으로써 확인되었다. 참석자들은 “가구, 국가, 지역 및 세계 수준에서 적절하고 신뢰할 수 있는 식량공급이 필수적이며, 농업의 다기능적 특성을 고려하여 해충, 한발, 사막화 현상과 싸워야 하는 잠재력이 높고 낮은 지역에서 참여적이며 지속가능한 식량, 농업, 수산업, 임업 및 농촌개발 정책을 추구할 것”을 약속하였다. 경제성장을 위한 무역의 역할처럼 식량안보를 성취하는데 있어서 농산물 무역의 특별한 역할이 지적되었다.
69. OECD 회원국과 비회원국의 정책결정자들은 필요한 생산증가가

자원의 지속성을 유지하면서 효과적으로 성취되어야 한다는 도전에 직면하고 있다. 일부 빈곤한 개발도상국의 경우, 지속가능한 발전을 위한 그들의 노력을 지원하기 위하여 OECD 국가들로부터 쌍방 및 다자간 지원이 요구되고 있다. OECD에서 “세계화와 OECD와 비OECD 국가사이의 관계”에 대한 주요한 연구가 진행중이고, 이는 1997년 OECD 각료급 이사회에 제출될 것이다. 식량과 농업은 이러한 연계에서 중요한 동적인 요소이다.

70. 농정개혁과 무역자유화가 상품가격의 불안정을 가져올 수 있는 영향에 관심이 증가하고 있다. 만약에 가격변동이 증가한다면, 농민들의 수익, 생산과 투자 결정, 장기적인 자원 때문에 어떠한 현상이 나타날 것인가? 무역 특히 식량을 수입에 크게 의존하고 있는 국가들에 있어 무역이 갖는 의미는 무엇인가? 많은 OECD 국가들은 농민과 정부 모두 소득안정화 조치, 재난구조계획, 선물시장에 농민들의 참여 고취, 전자정보체계 및 공공부문과 민간부문 재고의 적절한 역할 검토 등을 통하여 위험을 보다 잘 관리할 수 있는 방법들을 모색하고 있다. 상품가격 움직임에 대한 정책개혁과 가격불안정성에 대한 여러 가지 혁신적인 정책 및 시장접근의 영향에 대하여 보다 많은 분석이 필요하다.

4.5. 결론

71. 1996년에 OECD 회원국은 1995년에 결정된 정책개혁을 계속 강화하고 이행하였으나, 새롭고 근본적인 정책변화를 추진한 해는 아니었다. PSE로 측정된 지지는 급격하게 감소하였으나, 이는 낮은 가격지지 때문이라기 보다는 높은 세계가격 때문에 시장가격 지지분이 떨어진 것이었으며, 따라서 추가적인 진전의 여지는 남아있다. 곡물가격은 이미 떨어지기 시작하였으며, 이는 지난 2년 동안 상품시장의 발전이 다소 예외적이었으며, 따라서 정책개혁

과정이 완화되는 신호로 간주되어서는 안된다는 것을 시사하고 있다. 소비자보다는 납세자들이 농업정책의 재정에 보다 점차적으로 큰 비율을 지불하고 있다. 생산과 덜 연계된 지지를 향한 움직임이 있고 환경, 구조조정 및 농촌개발에 관심이 증가하고 있지만, 보다 큰 노력은 전반적인 지지수준을 계속적으로 감축하도록 정책 조치들이 목표화될 필요가 있다. 새로운 문제와 도전들이 향후 수 년동안 정책결정자들의 관심을 끌 것이다. 이러한 문제들에 대처하기 위하여 개발된 정책조치와 접근방법들이 농산물 무역자유화를 포함한 농정개혁의 계속되는 과정과 일치하게 보증하는 것이 중요할 것이다.

제 5 장

규제개혁과 농식품 부문

1. 서 론

1. OECD 회원국의 농식품 부문의 지지와 보호수준 및 그 구성은 국가간 상품간에 큰 변화를 나타내고 있지만, 일반적으로 높은 수준에 있다. 회원국들은 농정을 개혁할 것을 약속하였고 최근에는 지지수준의 감축과 무역자유화를 확대하는 방향으로의 진전도 있었다. 이러한 추세는 아직도 수행해야 할 일도 많고 정부개입도 보편적인 현상이지만 현재도 계속되고 있다. 본 연구의 초점은 농업지정정책 자체가 아니며, 오히려 농식품부문을 지지하고 보호하는 제도적인 틀을 형성하고 있는 규제(가격관리, 공급통제, 국역조치)가 초점이다. 지지정책과 이와 관련된 규제들은 해결할 수 없을 것처럼 연계되어 있으며, 따라서 규제개혁은 농정개혁을 향한 기본적인 단계이며, 농정개혁의 산물이 될 수 있다. 더욱이, 농식품부문의 전통적인 보호조치가 농정개혁과 우루과이 라운드 협정의 결과 그 중요성이 감소됨으로써 보호를 제공하는 또 다른 규제조치들에 대하여 더욱 세밀한 검토가 필요하게 될 것이다.

2. 농식품분야에서 이와 동등하게 중요한 문제는 새로이 대중적 관심의 대상이 되고있는 더 많은 규제를 향한 압력에 대한 정부의 적절한 대응이다. 식품안전성은 항상 주요 관심사항이었으나, 여러 국가에서 식품자체가 갖고 있는 질병(식품보유질병)에 대한 최근의 경험 때문에 정부조치를 위한 소비자들의 요구가 증가하였다. 농업활동이 제공하는 환경서비스(예를 들면, 조경, 생물다양성, 토지보전)에 대한 사회인식도 증가하고 있으나, 해로운 농업화학제의 사용을 줄이고 토지사용을 더 많이 규제해야 한다는 등의 환경적 관심사항도 증가하고 있다. 식량안보, 영양, 생물학적 기술 및 동물의 후생도 일반 대중을 대신하여 정부가 관여해야 한다는 압력이 대두되는 분야이다. 이러한 경우의 문제는 규제철폐(deregulation)의 문제가 아니라, 부정적인 파급효과를 최소화하면서 효과적이며 효율적인 방법으로 필요한 규제를 가장 잘 확보하는 것이다.

3. 정부개입은 적용된 조치의 수준에 관계없이 때로는 농식품분야 즉, 농업, 식품가공업 및 후방산업(upstreams: 농용자재)에 걸쳐 효과가 나타나고 있다. 그러나 이 연구는 농식품 분야의 규제에 관한 포괄적인 검토를 하기 보다는 오히려 농업 및 농업의 전후방산업과 관련된 일부 주요 규제문제를 검토하고 있다. 배경부분(background section)은 농식품부문의 경제적 중요성, OECD 농정개혁 방향의 원칙과 정부개입 현황을 요약한 다음 규제개혁에 관한 논의를 하고 있다. 이 장의 주요 내용은 두가지로 나누어진다. 첫째는 현재 진행중인 농정개혁의 과정과 규제개혁의 연계성을 다루고 있으며, 두 번째는 2가지의 중요한 새로운 규제 문제 즉, 환경규제와 식품안전성 규제에 초점을 두고 있다.

Box 1. 규제와 규제개혁은 무엇인가?

OECD 회원국들의 매우 상이한 규제체계에 적용할 수 있는 규제에 관하여 일반적으로 수용되고 있는 정의는 없다. OECD의 작업에서 “규제”는 정부가 기업과 국민에게 부과한 요구사항에 따른 다양한 수단의 습과 관련된 다. 규제는 법과 공식·비공식 명령 및 모든 단계의 정부가 발표한 하위규정, 그리고 정부가 규제권을 위임한 비정부 또는 자체규제기구가 발표한 규정 등을 포함하고 있다. 규제는 다음과 같은 3가지로 구분된다.

● 경제적 규제

경제적 규제는 가격설정, 경쟁, 시장진출입과 같은 시장결정사항에 직접 개입한다. 개혁은 규제완화(deregulation)와 효율성을 도모하는 규제의 사용을 통하여 경쟁과 혁신에 대한 장벽을 축소하고 시장기능에 관한 규제의 틀을 개선함으로써 경제적 효율성의 증대를 도모한다.

● 사회적 규제

사회적 규제는 건강, 안전성, 환경 및 사회적 결집과 같은 대중의 관심사항을 보호한다. 사회적 규제의 경제적 효과는 2차적 관심사항이거나 예상조차 할 수 없을 수 있으나, 중요할 수 있다. 개혁은 규제가 필요한 것인가를 증명하고, 더 적은 비용으로 더욱 신속성 있고 단순하며 효과적인 시장유인책과 목표에 기초한 접근방법과 같은 규제적/비규제적 수단의 고안을 도모하고 있다.

● 행정규제

행정규제는 정부가 정보를 수집하고 개인의 경제적 의사결정에 개입하는 과정 등을 통하여 소위 번문목레(red tape)라고 불리우는 탁상업무와 행정적인 수속이다. 행정규제는 민간부문의 성과에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 개혁은 더 이상 필요로 하지 않는 것들을 철폐하고, 필요한 것들은 단순화하며, 적용의 투명성 제고를 도모하고 있다.

OECD 작업에서 규제개혁은 규제의 질을 개선하는 변화 즉, 규제의 성과 또는 비용-효과성 및 관련된 정부수속을 촉진하는 변화와 관련하여 사용되고 있다. 개혁은 단일규제의 개정, 전체 규제 체계 및 관련기관의 재조정, 또는 규제를 제정하고 개혁을 관리하는 과정의 개선을 의미할 수 있다. 규제완화(deregulation)는 규제개혁의 일부이며, 경제적 성과를 제고하기 위한 부문의 규제의 전면적 또는 부분적 철폐와 관련된다.

2. 배 경

2.1. 농식품부문의 경제적 중요성

4. OECD 국가에서 농업의 경제적 중요성은 GDP 또는 전체고용중 농업 부문의 비중 등에서 감소하고 있다. 그러나 소비 유형이 변화하고 전문화가 증가함에 따라 식품 가공업의 중요성은 증대하고 있다.
5. 1994년 OECD 국가에서 GDP중 농식품부문의 비중은 4.4%였으며, 농업 부문만은 1.7%였다¹(이 자료에서 농식품부문은 농업, 식품 가공과 생산요소(upstream) 산업을 포함하며, 경제적 중요성에 관한 자료에서는 생산요소 산업을 포함하지 않음). 그러나 OECD 국가간에 큰 차이가 있는 바, 스위스의 농업 부문 비중은 1.4%로 가장 낮고 터키는 12.5%로 가장 높다. 농업에 대한 지지가 큰 국가의 경우 농업 부문의 순부가가치는 적으며 극단적인 경우 부(負)를 나타내고 있다. 고용이나 GDP 비중 측면에서 식품가공산업의 경제적 중요성은 80년대 중반이후 상대적으로 안정되어 있다.
6. 1994년 OECD 국가에서 농업의 총민간고용 비율은 8.1%였으나 가공 산업은 2.2%였다. 영농 종사자의 수는 기술 향상과 전문화에 따라 급격히 감소하였으며, 대부분의 OECD 국가에서 5% 수준에 있다(미국은 2.9%이고 터키는 45%임).

¹ 후방산업은 포함안됨.

표 5-1 농식품 분야의 경제적 중요성

	1980~82	1990~92	1994
GDP중 농업 비율	3.2	2.1	1.7
총민간고용중 농업 비율 ¹⁾	9.5	8.0	8.1
GDP중 가공산업 비율	3.0	2.7	2.7
총민간고용중 가공산업 비율	2.5	2.2	2.2
소비자지출중 식품비율	23.8	17.5	17.1
OECD 수입중 농산물 비율 ²⁾	17.7	16.1	16.2

1) 농업, 임업, 사냥, 어업.

2) 가공 및 비가공 농산물과 농업 원료.

자료: Agricultural Policies, Markets and Trade in OECD Countries: Monitoring and Evaluations, 1996.

7. 소비자 지출항목에서 가장 큰 비중 중의 하나는 식품이다. 따라서 농정개혁이 식품 안전성, 품질 및 선택 기회 등과 같은 주요한 사항에 영향을 주지 않으면서 가격을 낮출 수 있다는 사실이 소비자들에게는 중요한 관심 사항이다. 그러나 생산자 수준에서의 개혁은 소비자 가격의 하락을 가져오는 것이 아니라 전후방 산업에 흡수되고 있음이 밝혀졌다. 국제 무역에서 농산물 비중은 중요하며, 최근의 다자간 무역자유화의 진전에 따라 이 비중은 점진적으로 증가하였다. 관세 장벽이 낮아지면서 국제무역에 대한 규제 효과는 증가할 것이다.

2.2. OECD 회원국의 농정개혁 원칙

8. OECD는 1987년의 각료 선언과 그 이후 회의에서 재확인된 원칙에 따라 농업 지지의 감축과 투명성 제고를 주창하고 있다. 이 원칙은 경제 왜곡을 최소화하는 방향에서 개혁을 구상하고 시행해야 한다는 중요성과 함께, 농업, 환경 및 사회/농촌정책간에 연계를 고려해야 할 필요성을 인식하고 있다.

9. 구조조정, 국제/국내시장 발전, 신기술 및 다른 산업의 변화들은

농식품산업에 변화를 가져왔으며, 따라서 정부는 농업정책에 대한 전통적인 접근을 재고하게 되었다. 규제 및 직접지불제와 같은 경제적 수단을 위한 역할이 있는 반면에, 시장에 기초하고 시장에서 작동하고 있는 다른 접근 방법들은 산업의 자립도 제고를 고취하며 경제적 왜곡을 최소화하면서 동일한 정책 목표를 성취할 수 있다. 이미 일부 OECD 국가에서 시행 중인 이러한 접근들은 교육과 기술을 통한 농민의 숙련도 제고(농업 및 농외작업), 협동적인 유통 활동의 고취 및 선물시장 이용과 보험 등 위험 축소 전략을 더 많이 이용하는 것 등을 포함하고 있다. 농민과 농업 관련 전후방 산업간의 연계가 강화되면서 농업이 더욱 산업화될수록, 수직적 협조와 계약 협정의 잠재적인 효과에 더 많은 관심을 기울여야 한다. 이와 동시에 효과적인 경쟁 정책의 중요성이 대두된다(참조: 3.3)

10. 각국 정부는 농식품부문의 규제 구조와 관련된 경제적 비효율성을 최소화할 수 있는 방법과 농식품분야를 규제하는데 있어서 정부가 갖고 있는 역할이 무엇인가를 결정하기 위한 검토를 시작하였다. 예산 적자와 같은 실질적인 문제 때문에 정부 개입에 있어 새롭고 자원이 덜 드는 방법을 추구하면서 비용회수정책(cost recovery programmes)을 도입해야만 하였다. 동시에, 각국 정부는 일부 규제가 최근에 진행되고 있는 기술 진보와 세계화의 현실성을 반영하지 못함을 인지하고 있다.

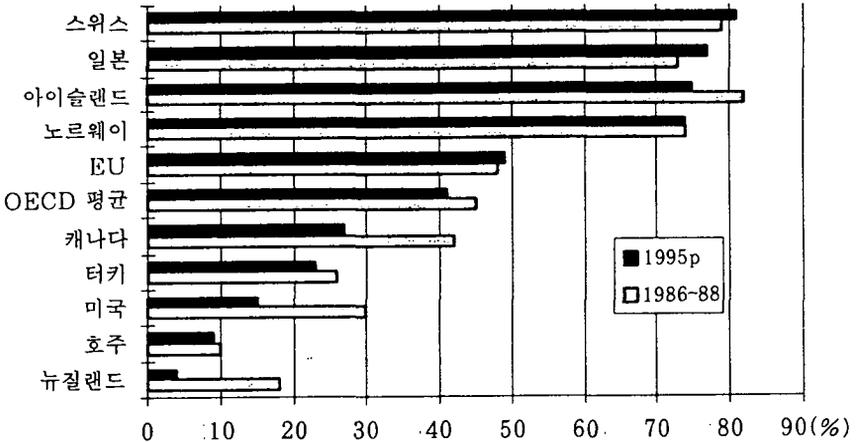
2.4. 정부 개입 수준

11. OECD 회원국에서 농식품부문의 정부 개입과 규제는 광범위하나 규제 지표는 입수되지 않고 있다. 그러나 왜곡 및 개입의 일부 정후는 PSE 및 NAC로 측정된 지지 수준에서 유도될 수 있다². 지

² PSE/CSE를 이용한 국가간 상품간 지지수준의 비교는 정책과 상품의 포함 범위 및 자료 입수의 정도에 한계를 가질 수 있다.

지 조치의 경제적 효율성이 주목할 만하게 변하기 때문에 지의 구성 요소를 검토함으로써 추가적인 정보를 입수할 수 있다.

그림 5-1 회원국의 지지 수준(백분율 PSE)



주: 1) 1995년은 잠정치임.

2) EU 회원국: 1986~88: 12개국, 1995: 15개국.

자료: OECD 사무국, 1996.

12. OECD 회원국에서 농업 지지는 광범위하다. 1994년 농정과 관련된 총이전액(Total transfer)은 US\$3,360억이고 Total PSE는 US\$1,820억으로 추정되었다. 1995년 OECD 전체로 볼 때, 농정과 관련된 총이전액은 GDP의 1.7%였으며, 이는 1986~88년과 비교시 2.5% 감소한 것이었다. 크기와 관련하여 볼 때, GDP에 대한 농업부문 총이전액의 비율은 GDP중 농업 부문의 총부가가치의 비율보다 약간 높았다. 물론, 지지 수준은 국가간에 차이가 있다. 즉, 뉴질랜드와 호주에서 농식품부문에 대한 지지가 가장 낮고 정부 개입도 제한적인 반면에, 스위스, 일본, 아이슬란드 및 노르웨이 등에서는 지지 수준이 높고 생산과 가공 단계에 대한 정부 개입이 복잡

표 5-2 주요 농산물의 Percentage PSE(1995)

	밀	기타 곡물	쌀	설탕	우유	쇠고기	양고기	돼지고기	가금류	평균
호 주	6	4	6	9	25	5	7	5	4	9
캐 나 다	29	20	na	17	62	14	na	16	15	27
EU-15	47	61	61	59	63	65	59	9	26	49
아이슬랜드	na	na	na	na	83	65	70	66	87	75
일 본	103	99	97	71	90	46	na	67	13	77
뉴질랜드	1	1	na	na	2	2	2	1	63	4
노르웨이	68	73	na	na	80	75	82	45	59	74
스 위 스	81	81	na	85	84	88	81	55	88	81
터 키	-6	0	na	28	52	50	27	na	5	23
미 국	23	13	40	36	44	5	6	4	5	15
OECD 평균	36	49	93	50	60	40	48	16	13	41

주: na는 생산이 없거나 생산량의 비율이 미미한 경우.

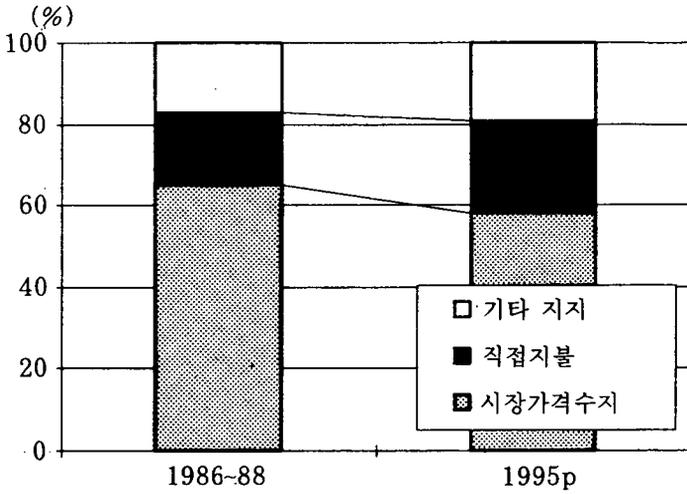
기타 곡물에 옥수수는 포함 안됨.

자료: OECD(1996). Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Evaluation.

하다. 농업 지지는 상품간 국가간에 따라 큰 변화를 나타내고 있다.

13. 지지 수준과 이러한 지지의 이전 방법에 따라 전후방 산업에 대한 영향이 결정되고 있다. 불행하게도, 이러한 지지는 무역 장벽, 가격 통제 및 기타 정부의 시장 개입에 따른 시장가격지지를 통하여 이루어진다. 높은 수준의 국내가격을 유지하기 위하여, 가격 관리 및 공급 관리와 같은 시장 개입이 요구되며, 이와 같은 두가지 방법은 농식품 부문 전체에 큰 영향을 줄 가능성이 있다. 다른 형태의 지지는 수혜자에게 지지를 이전하는데 있어서 더욱 효율적인 것으로 고려되고 있는 바, 특히 직접지불제가 이에 해당된다. OECD의 권고에 따라 회원국에서 직접지불제의 비중이 점진적으로 증가하고 있다.

그림 5-2 지지(PSE) 구성비 추세

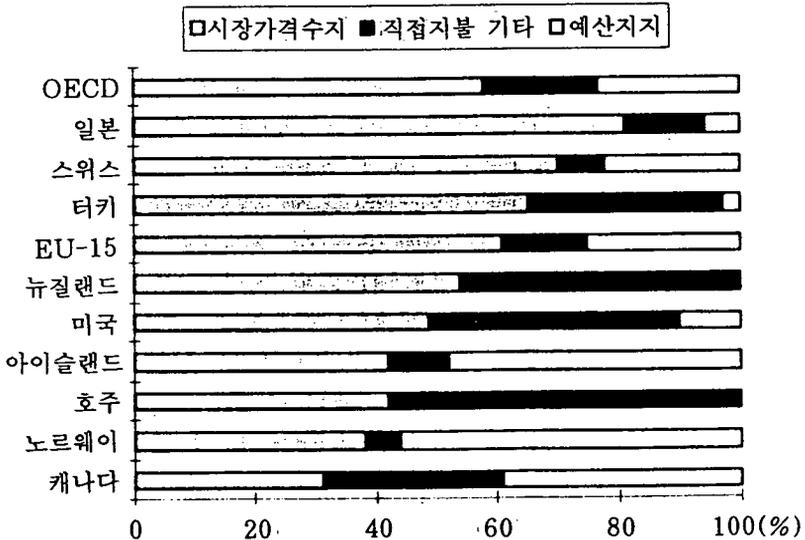


주: 1) 1995년은 잠정치임.

2) EU 회원국: 1986~88: 12개국, 1995: 15개국.

자료: OECD 사무국, 1996.

그림 5-3 1995년 지지 구성비



자료: OECD 사무국, 1996.

표 5-3 주요 정책 수단(1995)

	밀	기타 곡물	설탕	쌀	우유	쇠고기	양고기	돼지고기	가금류
호 주	MB	MB	T.MB	T	T.TQ SC.MB	-	-	-	-
캐나다	DP.ST	T.DP	T.DP	n.a.	T.TQ. SC.P. MB	DP	n.a.	DP	T.TQ. SC.P. MB
EU	T.TQ. SC.P. DP.EX	T.TQ. SC.P. DP.EX	T.TQ. SC.P. EX	T.TQ. SC.P. DP.EX	T.TQ. SC.P. EX	T.TQ. SC.P. EX	T.TQ.P DP (EX)	T.TQ EX	T.TQ. EX
아이슬랜드	n.a	n.a	n.a.	n.a.	T.TQ. SC.P. DP	T.TQ. P	T.TQ.P DP. (EX)	T.TQ	T.TQ.P
일본	T.TQ.P DP.ST	T.TQ.P DP.ST	T.P.DP	P.SC. DP.ST	T.TQ.P SC.DP. ST.MB	T.P.DP MB	n.a.	T.P. MB	T.MB
멕시코	T.TQ. DP.GS	T.TQ. DP.EX	T.(TP). P.EX	DP	T.TQ. ST	T	T	T.TQ	T.TQ
뉴질랜드	-	-	n.a.	n.a.	MB	MB	MB	MB	MB.T
노르웨이	T.DP.P ST	T.DP.P ST	n.a.	n.a.	T.TQ. SC.P. DP.EX	T.P.DP EX	T.TQ. P DP.EX	T.P.DP EX	T.P.EX
스위스	T.TQ.P DP.SC. GS	T.P.DP	T.DP.P SC.EX GS	n.a.	T.TQ.P DP.SC. EX.GS	T.TQ.P DP.EX GS	T.TQ. P DP.EX	T.TQ. P DP.EX	T.TQ.P DP
터키	ST.T. EX	MB.T	ST.T. SC.EX	n.a.	T.DP	T.DP	T	n.a.	T.EX
미국	T.DP. SC.P.EX	DP.SC. P.EX	T.SC.P	T.DP. SC.P.EX	T.TQ.P.E X	T.TQ	T	(EX)	T.EX

- : 정부개입	SC : 공급관리	MB : 유통/생산자 위원회
T : 관세	DP : 직접지불	GS : 소비자 보조
TQ : 관세할당	EX : 수출보조	n.a. : 생산없음 또는 총 생산가치
P : 가격관리	ST : 국영무역	가 무시할 정도로 작음.

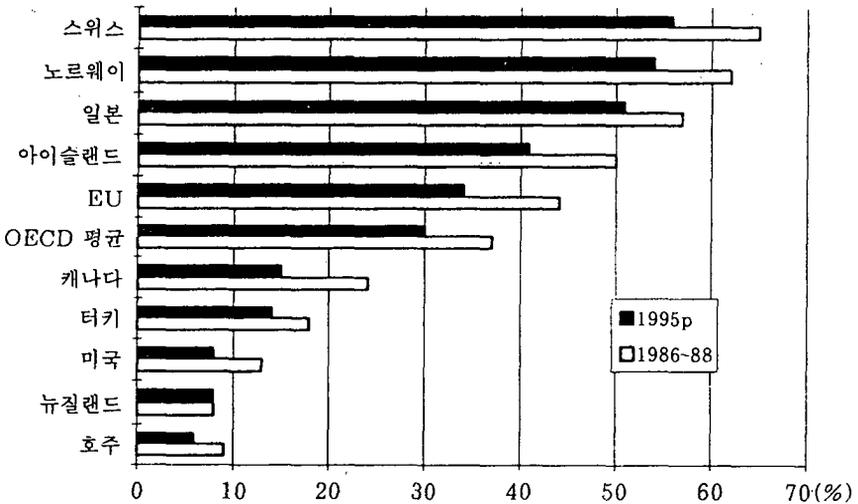
주: 1) ()는 규정은 있으나 1995년에 적용 안됨.

2) 기타 곡물에 옥수수는 포함 안됨.

자료: OECD 사무국. 1996.

14. 소비자보조상당치(CSE)는 국내 소비자로부터 생산자에 대한 전가액 및 납세자로부터 농산물 소비자에 대한 상쇄전가액(offsetting transfers)을 측정한다. 절대액으로 볼 때, 통상 소비자로부터의 전가액이 납세자로부터의 전가액보다 크며, 따라서 CSE는 농정으로 소비자에게 부과된 암묵적 세금이다.

그림 5-4 백분율 CSE



주: 1) 1995년은 잠정치임.

2) EU 회원국: 1986~88: 12개국, 1995: 15개국.

자료: OECD 사무국, 1996.

2.4. 시장 접근의 문제

15. 농식품분야에서 시장 접근은 국내외적으로 많은 경우에 있어서 제한되고 있다. 국내적으로 볼 때, 공급 관리는 생산자의 생산할 수 있는 자유를 제한하며, 제도적 지역적 협정은 일부 경우에 있어서 생산자가 그들의 상품을 어디서 누구에게 팔 수 있을 것인가를 선

택하는데 제약 요인이 되고 있다. 공급 관리는 농업 지지가 지불되는 동물의 수에 제한을 두거나 또는 생산자가 사용하는 토지를 제한할 것을 요구하고 있다. 그리고 농가규모(farm size)에 대한 제한이 사용되어 왔으나, 지금은 대체로 철폐되었다. 생산 할당이 생산량과 연계되는 경우, 대부분의 경우 거래 가능하나 지역적 제약 및/또는 가격 제약을 받을 수 있다. 생산할당이 거래가능한 경우, 이는 지지수준에 따라 주목할만한 자산을 나타낼 수 있다. 만약 생산할당이 이에 수반된 토지와 관련하여서만 거래가능할 경우, 생산할당은 인위적으로 토지가치를 상승시킨다. 이러한 실체가 없는 자산을 판매하는 문제에 있어서, 부(富)와 관련하여 누가(지주 또는 생산자) 이익을 보는지 결정하기는 어려울 수 있다. 이러한 문제는 법적인 분규와 시장효율성을 손상시키는 규제를 유발한다.

16. 이러한 공급 관리는 생산 단계의 신속성뿐만 아니라 전방산업(downstream)의 신속성도 제한하며, 다국적 식품가공업이 지역적으로 생산/가공할 것인가 또는 완성품을 선적할 것인가를 결정할 때 결정적인 변수로 작용한다. 농산물의 제한적인 공급은 경우에 따라 경쟁가격으로 추가적인 원료의 구입을 불가능하게 하기 때문에 농식품분야의 경쟁을 제한하는 요인이 된다. 예를 들면, EU에서의 국별낙농할당(national dairy quota)은 낙농업이 수출을 통하여 다른 EU 시장에서 경쟁할 수 있는 가능성을 제한하고 있다.
17. 농산물 무역에 영향을 주는 외부 무역장벽은 아직도 광범위하다. 우루과이 라운드 농업협정 이전에는 비관세 장벽이 농산물 무역에 광범위하게 사용되었다. 이러한 비관세 장벽은 농산물 및 가공 농산물에 적용되었다. 우루과이 라운드 농업협정의 이행과 함께 대

부분의 비관세 장벽은 철폐되고 양허관세로 대체되었으며, 따라서 국경 조치의 투명성은 크게 제고되었다. 그러나 우루과이 라운드 농업협정 이후의 관세 수준은 많은 경우 높으며, 약속된 감축에도 불구하고 이행기간³ 종료 시에도 아주 높은 상태로 남아 있을 것이다. 수출 보조와 시장을 왜곡하는 농업 지지도 축소되었으며, 이는 농식품분야와 농산물 무역의 경제적 왜곡 수준을 낮추는데 있어 주요한 단계인 것이다. 농산물 수입에 의존하고 있는 국가에게는 대단히 중요한 수출금지과 수출제한 문제가 또한 제기되었다.

표 5-4 주요국의 주요 농산물 양허관세 수준(1995)

	양 허 관 세 수 준				
	EU	일 본	미 국	호 주	노르웨이
1. 버터	254.0 %	657.0 %	138 %	N.C.	434 %
2. 쇠고기	174.0 %	93.0 %	31.1 %	무관세	405 %
3. 밀	173.0 %	280.0 %	7.7 \$/t	무관세	495 %
4. 설탕	274.0 %	252.0 %	216.0 %	53.0 %	0.1 NKr/kg
5. 채소(신선)	19.2 %	5.3 %	9.7 %	4.4 %	6.7 NKr/kg
6. 채소(가공)	20.0 %	25.0 %	8.8 %	10.3 %	9.6 NKr/kg
7. 과일(신선/냉장)	20.7 %	12.7 %	6.1 %	2.2 %	2.0 NKr/kg
8. 과일쥬스	55.7 %	33.6 %	13.5 %	18.1 %	7.8 NKr/kg

주: 1) 일부 품목의 경우 종량관세가 적용됨. 표에서는 수입가격이 입수가 가능한 경우 수입가격을 이용하여 종가세로 전환하였음.

2) 과채류의 관세율은 단순평균이며, 일부 경우에 있어서 품목군내에서 관세율에 커다란 차이가 있음.

3) 일부 경우 적용 관세가 양허관세보다 낮음을 주목해야 하며, 관세 할당량때문에 제한된 수량은 낮은 관세로 수입될 수 있음.

자료: 품목 1~4: OECD(1995), 우루과이 라운드: OECD 회원국에서 농업 협정 효과의 예비 평가.

품목 5~8: OECD(발간 예정), 우루과이 라운드와 가공농산물.

³ 이행기간은 선진국의 경우 6년(1995~2000)이고, 개발도상국의 경우 10년(1995~2004)임.

18. 관세 할당(Tariff rate quotas)은 우루과이 라운드 농업협정 이전에 수입이 없었거나 최소한의 수입이 있었던 경우 현존하는 수입을 유지하고 시장접근을 증대시키기 위하여 설정되었다. 이러한 관세할당하에서 수입이 이행되기 위한 방법은 관심 있는 규제 문제이다.

3. 규제 개혁: 농정개혁과의 연계

현존하는 규제는 항상 새로운 규제를 가져오는 바, 그 이유 중의 하나는 규제 자체로 인하여 발생하는 문제들을 해결하기 위해서이다. 조치들은 거의 철폐되지 않고 있다. 이러한 방법으로 규제 체계는 관련 행위자 및 이익 집단의 어느 누구에 의한 완전한 통제의 상실을 나타내면서 그 크기와 복잡성이 증가하고 있다.

“농업부문 규제체계의 발전: 스웨덴의 경우”에서

19. 농업정책은 식량 안보, 가격 안정, 농촌/구조개발, 환경 및 소득 목표 등과 같은 다양하면서 때로는 서로 상충하는 목표들을 추구하는 역할을 수행하여 왔다. 이러한 목표들은 각국의 역사적 및 문화적 조건들을 어느정도 반영하고 있다. 다양한 정책과 제도적 협력이 1차 산업부문에 추구하고 있지만, 모두가 1차 산업부문에 이행되는 것은 아니다. 농업정책은 식품망(food chain) 전체(전후방 산업)의 구조와 경제적 효율성에 영향을 주고 있다. 이러한 영향의 크기는 사용된 정책 수단, 농식품부문의 구조적 특성 및 식품망의 경쟁 수준에 따라 결정된다. 이러한 요인들은 농식품부문의 구조적 특성이 때로는 정책 수단의 결과이듯이 상호 연관되어 있으며, 구조적 특성과 정책 수단 모두 농식품분야 전체의 경제적 효율성 및 경쟁 수준과 관계를 가지고 있다.

3. 1. 규제가 구조와 성과에 미치는 영향

20. 농업 부문에 보조를 주기 위한 조치들은 수적으로 증가하였으며 복잡해지고 있다. 국가 당국은 (낮은 국제 시장가격과 관련하여) 국경보호라는 방법에 의한 시장가격지지와 가격보증제를 통하여 농업 부문을 보호하여 왔다. 시장 접근을 제한하고(관세와 비관세 장벽) 국내가격을 국제가격보다 높게 유지함으로써, 각국 정부들은 농가 소득을 보호하고 자급을 유지하고자 하였다. 이러한 지지는 생산자를 보호하는데 효과적이며 예산 중립적이고 중앙정부비용이 많이 소요되지 않으므로 널리 이용되었다. 점진적으로 다양한 부수효과가 농식품분야의 모든 단계에서 현실화됨으로써 시장 가격지지는 더 많은 정부 개입과 규제를 초래하고 있다.
21. 부정적인 부수효과 중의 하나는 세계 시장가격보다 높은 수준의 가격에서 발생하는 초과생산이다. 농산물 재고가 증가함으로써 각국 정부는 때때로 수출 보조를 하였으며, 이에 따라 세계 시장상황은 더욱 불안정하게 되었다. 예산 지출(수출 보조)을 축소하고 국내 가격을 국제가격보다 높게 유지하기 위하여 다양한 경제적 규제(예를 들면, 공급관리와 시장관리)가 주요 농산물에 도입되었다. 대부분의 경우 이러한 조치들은 현존하는 조치들을 강화하거나 새로운 접근 방법을 도입하는 등 추가적인 규제를 초래하였으며, 이에 따라 행정비용이 추가되고 준수비용도 증가하였다.
22. <표 5-2>와 <표 5-3>을 비교할 때, 예외가 있기는 하지만 사용된 정책수단의 수와 지지수준간에는 일반적인 관계가 있음을 알 수 있다. 그러나 각 조치들이 지지수준의 차이를 나타낼 수 있는 것처럼 문제를 너무 단순화시키지 않는 것이 중요하며, 관련 규제 조치들은 시행에 따라 크게 변하고 있다. 정책 수단간의 다양한

상호작용과 보완성 때문에 정부 개입과 경제적 성취도에 대한 정부 개입의 효과를 자세하게 분석하는 것은 어렵다. 그러나 대부분의 회원국에서 농업정책의 시행을 위해서는 광범위한 규제가 요구되고 있음은 명확하다. <표 5-3>에 나타난 정책조치들이 모든 규제 수단은 아니다. 그러나 이러한 조치들의 사용은 다양한 규제적 개입을 가져오고 있다. 농업 부문에서 지지 정책과 규제간의 연계성 때문에 규제 개혁은 경우에 따라 농정개혁과 관련하여 검토되어야 한다.

3.1.1. 공급 관리

23. 농식품부문에 가장 잘 설정된 경제적 규제중의 하나가 공급 관리이다. 여러 회원국에서 많은 상품의 지지 수준이 높기 때문에, 공급 관리는 차선책으로써 경제적 왜곡을 축소시킬 수 있으나, 이러한 조치는 경제적 왜곡을 최소화하면서 시장 메커니즘이 더 잘 작동될 수 있는 방향에서 시행되어야 한다
24. OECD 회원국의 주요 수량적 제한은 산출물의 할당과 농지의 휴경(set-aside)이다. OECD 회원국에서 시장가격지지 또는 직접 지불을 수령하는 농민은 일정한 산출물 또는 투입물 기준에 부응해야 한다는 것이 점증하고 있는 추세이다. 이러한 조치들은 국내 과잉을 제한하고, 지역적/사회적 목표를 촉진하며, 무역 충격을 완화하고 농업 예산 지출을 억제하기 위하여 도입되었다.
25. 이러한 수량적 제한의 사용에 관한 OECD의 연구에 따르면, 수량적 제한 조치들은 해당 상품의 시장을 왜곡시킬 수 있을 뿐만 아니라 경쟁 상품과 투입물에도 “파급효과”가 나타나고 있는 반면에, 시장지향도의 개선에는 기여가 거의 없다는 점이다. 수량 제한은 자원 이용과 다른 부문(관련된 전방 산업의 경쟁, 환경)에

나타나는 의미 등에 따라 생산의 요소집약도를 변화시킬 수 있다. 더욱이, 산출물 할당을 배분하고 운용하는데 소요되는 행정 비용은 주목할만하다.

Box 2. 낙농분야 농업지지정책의 효과

낙농 분야의 정부 개입은 광범위하나, 엄격한 공급 관리의 형태는 아니다. 최근에 낙농 분야의 지지는 PSE로 측정시 OECD 회원국에서 총지지의 30% 또는 연간 US\$500억에 육박하고 있다. 최근 OECD는 일부 회원국의 낙농 정책이 낙농 산업의 경제적 효율성과 구조에 미치는 효과를 검토하였다.

● 구조에 미치는 영향

- 자원 배분: 수출보조를 유발하는 우유의 초과생산, 초과가공능력, 할당 가치에 자본화된 지지
- 지역 배분: 공급 관리와 가격 관리는 지역 조정을 저해
- 활동의 규모: 규모의 경제가 제약됨
- 시장력: 시장 지배의 예 - 집중

● 성과에 미치는 영향

- 상품가격: 가공단계에서 비효율성이 때로 우유생산자에게 전가(낮은 가격).
 더욱이, 가공산업은 원유에 높은 가격 지불
- 경제적 효율성: 경쟁의 최소화로 낮음
- 산업의 적응성: 제약적 체계는 적응성의 지체 및 일부 경우 혁신의 부족을 초래

자료: OECD(1996), 낙농정책 개혁.

26. OECD에서 공급 관리에 관한 입수 가능한 자료에 따르면, 역사적으로 공급 관리 정책은 농식품분야의 경제 왜곡을 최소화시키는 기준을 충족시키면서 시장 메커니즘의 기능을 제고하는 방향으로 시행되지 않았음을 나타내고 있다. 공급 관리가 아직도 자주 사용

되고 있지만, 시장가격지지가 계속 높은 수준에 있음에도 불구하고 공급 관리의 modalities에 있어 일부 완화가 나타나고 있다.

3.1.2. (규제)변화 압력

27. 전통적인 농산물가격과 소득지지정책의 유형이 저소득 농가의 후생을 제고하는 등 본래의 목표를 성취하는데 최선책임가에 대해 의문이 증가하여 왔다. 전반적인 지지 수준의 감축과 함께 지지의 목표를 향상시키는 것은 생산, 소비 및 무역에 대한 왜곡을 최소화하면서 지지 정책의 이전 효율을 제고시키는 것으로 간주되고 있다⁴. 재정이 뒷받침되는 농업지지정책으로의 전환과 함께 투명성은 제고되고, 농식품분야의 모든 단계에서 정책 구상, 비용 및 편익에 관하여 더 주의하려는 현상이 나타나고 있다.

28. 여러 가지 구조적 요인에 따라 지지의 80%까지가 의도했던 수혜자(농민)에게 소득의 증가 형태로 이전되지 않고 있는 것으로 믿어진다. 이러한 “누수”의 대부분은 전후방 산업에 기인하는 것으로 믿어진다. 농업 지지의 가장 효율적인 형태는 생산과 연계되지 않는 직접지불이며, 시장가격지지는 가장 낭비적인 것으로 보인다. 따라서 시장가격지지에서 직접지불로 전환하는 것은 농업 분야뿐만 아니라 농식품분야 전체에 주요한 영향을 줄 수 있다. 그러나 각각의 지지조치는 시행과 기타 상황에 따라 주목할만한 차이가 예상될 수 있으므로 경우별로 평가되어야 할 필요가 있다. 1980년대 후반 이후, Total PSE중 직접지불의 비중이 18%에서 23%로 증가하였으나, 불행하게도 생산과 연계되지 않은 지지의

⁴ OECD의 조사에 따르면, 시장가격지지가 의도된 수령자에게 편익을 전가하는데 있어 가장 비효율적인 방법이면서, 지지정책의 이전효율성은 주목할만하게 변화하고 있음(참고 3.3).

비중은 비록 증가하고 있으나 아직도 낮은 수준이다. 총지지의 몫으로서 직접지불의 이용이 증가할 뿐만 아니라 직접지불의 종류도 증가하면서, 더욱 복잡한 규제 환경을 유발하고 있다.

29. 시장가격지지는 통상 소비자가 부담하고 예산은 뒷받침되지 않으므로, OECD 국가에서 가장 높은 지지를 받고 있는 품목들이 공급 및 시장/가격관리에 크게 의존하고 있는 것은 놀라운 일이 아니다. 시장가격지지가 예산의 뒷받침보다는 덜 가시적이므로, 다른 형태의 지지와 같은 세밀한 검토는 받고 있지 않았다. 그러나 시장가격지지를 낮추려고 결정할 때, 직접지불이 때로는 시장가격지지의 감소분을 보충하는 수준에서 책정되었다. 전반적인 지지가 유지되고 있으나, 대부분의 경우 경제적 효율성과 투명성은 증가하고 있다.
30. 농정과 관련된 규제는 소비자 수요의 진전과 생산 및 식품가공의 신기술에 따른 기회를 이용하려는 농식품부문의 능력을 때로 억제하고 있다. 규제된 시장은 시장력(market forces)에 대한 반응과 새로운 시장기회를 자본화하는데 효율적이지 못함이 증명되었다. 정부가 가격지지는 상품명세를 축소시킬 수 있고 품질보증(등급화) 정책은 상품을 하나 또는 소수의 등급으로 만드는 경향이 있다. 이러한 규제는 시장반응을 축소시킬 수 있으며, 때로 이러한 “단일치수(one-size-fits-all)” 접근은 변화하는 시장국면에서 부적절하다고 산업대표들은 주장하고 있다. 예를 들면, 많은 회원국들의 낙농 산업은 저지방 낙농품에 대한 소비자 수요에 대한 반응이 느리며, 가공업자들은 지지가격 체계가 지방함유량에 기초하고 있기 때문에 부분적으로는 고단백 원자재(raw material)를 요구하고 있다. 이러한 경우, 산업자체는 널리 퍼져있는 있는 소비자 이익보다는 더욱 효과적인 목소리를 낼 수 있는 규제개혁을 추진하였다.

Box 3. 1992년의 공동농업정책(CAP) 개혁

1992년 곡물 생산의 지지에 관한 공동농업정책은 크게 개혁되었다. 이 개혁은 우루과이 라운드 농업협정의 변화에 따라 어느 정도 영향을 받으면서 여러 가지 목적과 효과를 포함하고 있다.

직접지불제가 점진적으로 축소된 시장가격지지를 보충하기 위하여 도입되었다. 직접지불제의 도입으로 곡물에 대한 수출 보조의 필요성이 감소하였으며, 가금류, 돼지, 쇠고기 및 식품가공산업의 요소 비용이 감소되었다. 이러한 변화로 우루과이 라운드에서 수출 보조와 국내 지지에 대한 EU의 감축 약속은 쉽게 이행되었다(직접지불은 감축 약속에서 제외되었음).

세계 곡물가격의 상승과 함께, 직접지불제는 생산자에게 초과 보상을 가져오게 되었다. 잠정 추계에 따르면, 생산자 가격은 실제로 3% 상승하였지만, 곡물 생산자는 의도하였던 관리 가격의 감축보다 약 US\$40억이나 초과된 지불을 받았다.

31. 차이는 있으나, 회원국들은 농촌 경제 및 환경 보존과 같은 정책 목표의 부합과 관련하여 농업정책을 검토하고 있다. 이러한 광범위한 정책적 압력의 증거로써, 많은 회원국의 농업 장관들은 농촌 개발 정책의 책임을 지고 있는 반면에, 최근 OECD 환경 장관들은 “농업지정정책을 조정하고 농업에서 환경 목표를 충족하는 영농방법을 제고함으로써 추가적으로 커다란 진전”을 할 수 있음을 제안하였다.
32. 직접지불제의 경제적 효율성 증가에도 불구하고, 행정비용이 때때로 고려될 수 있는 사항이다. 직접지불제가 시장가격지지를 대체하거나 보완하는 경우, 특히 직접지불이 단수, 동물의 수 또는 농지를 휴경시키는 경우에 기초할 때 규제체계는 더욱 복잡하게 된다. 따라서 경제적 효율성의 증대를 상실하지 않으면서 행정 및

준수 비용을 최소화하기 위해 지지체계의 구상시 주의해야 한다.
이러한 측면에서 비용-편익 분석의 이용은 매우 유용하다.

Box 4. 행정 및 준수 비용

스웨덴과 핀란드가 EU에 합류하고 공동 농업정책을 준수하게 되었을 때, 농업정책의 행정은 더욱 자원이용적인 형태가 되었다. 스웨덴의 농업위원회는 160명을 추가적으로 고용해야 하였으며, 따라서 SEK 6.000만(ECU 700만)의 중앙행정 비용이 증가하였다. 유사한 증가 현상이 핀란드에서도 있었다. 그리고 농민들도 과거보다 더 복잡한 지지 조치에 대처하기 위하여 상담자를 고용할 필요성이 있었다. 지도 기관도 정책의 변화를 농민들에게 교육시키기 위하여 더 많은 자원을 투입하였다.

Box 5. 내부 시장의 단순화 입법(SLIM)

유럽 위원회(European Commission)는 아주 복잡한 규제와 관련된 경제 비용과 다양한 국별 입법 및 공동체 수준에서 부적절한 조치가 내부 시장의 기능에 어떠한 손해를 미치고 있는지에 대하여 주목하였다. 정치적인 합의가 점증함으로써 단순화 입법 쪽을 선호하게 되었으며, 특히 이러한 경향은 경제적 비용을 감축하고 유럽 산업의 경쟁력을 고취하며 고용 잠재력을 제고하는데 중요한 것으로 간주되고 있다.

1993년, 위원회는 다양한 주제와 문제에 대한 현재의 EU 법률을 단순화하는 계획을 제시하였으며, 그 이후 식품에 대한 법률을 단순화하기 위하여 여러 명령이 채택되었다. 가까운 장래에 식품 법률, 수의 서비스, 식품 건강에 관한 규칙(역내 및 제3국 수입과 관련하여)을 위하여 추가적인 단순화 조치가 준비되고 있다.

자료: 유럽공동체위원회, 내부시장단순화 입법(SLIM): 시범사업
위원회가 이사회 및 유럽의회에 보낸 서신, 1996.5.8.

33. 대부분의 경우 농업지지정책은 식품망을 통하여 전가되고 있는 생

산자 단계에서 매우 높은 가격을 유발하였으며, 결국은 소비자에게 높은 가격을 가져왔다. 지지정책의 개혁은 농가단계의 가격에 영향을 미치고, 소비자에 대한 가격효과는 농식품부문과 소매부문의 구조에 좌우되고 있다. 높은 가격과 농업생산의 경직성은 농식품부문의 경쟁에 영향을 주며, 식품가공산업의 전략을 심각하게 제약한다. 지역분배, 활동규모, 식물이용, 상품혁신, 산업의 적용성은 1차 생산(primary production)(농업생산을 의미하는 것으로 판단됨)의 특성에 영향을 주는 정책에 따라 영향을 받을 수 있다. 그러나 식품가공부문이 농업지지정책에 완전히 반대하는 것은 아니다.

34. 전방산업의 가공업자들은 인위적인 높은 원자재(raw material) 가격 때문에 경쟁적 열위에 있을 수 있음을 인식하면서, 농업생산자에 대한 가격지지는 때로 국내 식품 가공업자를 위한 무역보호와 함께 보완되었다. 이 결과 회원국의 식품가공산업은 외부 경쟁에 대하여 높은 관세의 형태로 주목할 만한 보호를 받고 있다⁵. 그리고 식품가공에서의 경쟁은 가공과 분배부문의 경쟁정도에 따라 제도적인 협정과 공급관리로 인하여 일부 경우 감소되었다. 이러한 조치들은 가공 부문을 목표로 한 것은 아니며, 오히려 농업부문을 위한 것이다. 농업정책의 이러한 부수 효과 때문에 가공업자들은 지지정책을 유지하거나 또는 증대시키기를 원하는 생산자의 로비력에 그들의 로비력을 추가할 것이다. 그러나 여러 국가에서 영업중인 가공업자는 국제 무역을 저해하기보다는 오히려 시장지향정책을 선호하고 있다는 것은 놀라운 일이 아니다.

⁵ 가공농산물에 대한 관세확대는 식품산업을 보호하고 있는 일부 회원국에서 주목할만한 사항이다. 이러한 예는 원료를 개도국에서 수입하고 있는 경우 많이 나타나고 있는 바, 커피, 카카오 및 과채류 등에서 찾아볼 수 있다.

Box 6. 캐나다의 규제 개혁

캐나다에서는 범정부차원에서 1992년 규제 개혁이 시작되었다. 농식품분야의 규제는 적정한 기준과 대비하여 평가되었다. 구식으로 간주되었던 규제는 철폐된 반면에 다른 규제들은 새로운 환경을 더 잘 반영하기 위하여 보완되었다. 검토 과정에서 주요한 원칙이 나타났다. 이 중의 하나는 건강보호 및 안전성이 정부의 1차적 책임이라는 것이었다. 다음은 정부개입이 시장활성화에 필수적이지 않는 한, 품질과 효력 목표는 시장의 힘으로 성취되어야 한다는 것이었다. 이러한 개입은 거래상대방이 정부의 확인을 요구하는 경우 필요할 수 있다. 또 다른 주요 원칙은 규제비용은 규제체계의 수혜자가 부담해야 한다는 것이었다.

규제개혁의 결과는 산업의 더 많은 개입을 포함하였다. 일부 경우(예를 들면, 쇠고기 등급화) 자율규제를 향한 움직임이 있었다. 일반적으로 농식품부문은 규제의 구상단계에서 발언권이 강화되었으며, 다양한 규제 조치의 필요성과 효과에 대하여 적극적으로 검토하고 있다. 이러한 추세는 수혜자지불원칙의 적용과 밀접하게 관련되어 있으며, 이 원칙은 가능한 접근방법들을 평가함에 있어서 시장의 힘이 작용하는데 도움이 되었다.

규제의 검토후 나타난 수혜의 사례는 “낮은-위험” 상품 영역에서 찾아볼 수 있다. 최근에 캐나다로 식물을 수입하기 위하여 18,000개 이상의 허가가 필요하였으나, 이러한 검토 결과 위험 수준은 이전에 인지하였던 수준보다 크게 낮아졌고 연간 수입 허가의 필요성도 4,000개로 감소되었다.

캐나다의 규제 개혁 과정과 관련하여, 단일창접근(single-window access) 원칙이 적용될 것이다. AAFC의 검사 및 동식물 건강서비스, Health Canada와 Fisheries and Oceans Canada는 하나의 기관인 식품검사청(Canada Food Inspection Agency)으로 통합될 것이다. 이러한 통합은 식품 검사에 관한 연방 정부 총비용을 약 10% 감소시킬 것으로 예상되고 있다. 이러한 기관의 출현은 HACCP의 이행을 위한 수순으로 간주되며, 이는 캐나다의 소비자를 보호하며 국제 시장에 접근을 고취하는데 결정적인 것으로 간주되고 있다(참조 4.1).

3.1.3. 뉴질랜드의 경험

35. OECD 회원국에서의 농업지지의 변화는 1980년대 중반의 뉴질랜드처럼(실질적으로 모든 지지 철폐) 급진적이지도 않으며 광범위하지도 않다. 뉴질랜드의 생산자 지지수준(percentage PSE)은 1980년대 초의 30%에서 5% 미만으로 감소하였다. 가격통제 및 공급관리와 같은 정부개입도 철폐되었고 관세도 많이 축소되었으며, 이러한 변화는 농식품분야 및 이와 관련된 행정기관에도 엄청난 구조적 변화를 가져왔다.
36. 농업은 뉴질랜드 경제에서 매우 중요한 산업이었다. 이는 주로 좋은 가격에 충분한 수량의 수용을 보증하였던 영국 시장으로의 산물 수출에 근거하였다. 그러나 영국이 1974년 유럽공동체에 합류함으로써 뉴질랜드 상품의 수용을 더 이상 보증할 수 없게 되었으며, 따라서 수출업자들은 비록 매력이 떨어지지만 다른 시장을 개척해야만 했다. 1980년대 초반에 농가에 대한 지지가 증가하였으나, 구조조정에 대한 추진력이 부가되면서 거의 대부분이 철폐되었다. 이와 동시에 광범위한 개혁이 타부문에서도 추진중에 있거나 계획되었다. 농업이 경제의 중추적인 역할을 담당하고 있으므로 농업이 정부 지지에 의존하지 않고도 장기적으로 경쟁력을 가질 수 있도록 하는 방법 외에는 선택의 여지가 거의 없었다.
37. 농가수준과 농촌사회에서 가격지지와 투입물 보조의 철폐는 수익성을 갑작스럽게 떨어뜨렸다. 지가는 50% 하락하였으며, 이는 농업부문 부채 증권에 심각한 문제를 유발하였다. 농민들은 불요불급한 모든 지출(비료, 수리유지비, 토지 개발, 자본 투자, 고용노동-이러한 지출이 대폭 삭감됨)을 유보시켰으며, 이는 농촌 사회에 심각한 승수 효과를 동반하였다. 농촌지역의 많은 소기업,

특히 농업투입물과 서비스를 취급하는 소기업이 문을 닫았다. 농식품부문의 고용은 10% 이상 하락하였으며, 많은 사람들이 도시 지역에서 직업을 찾을 수 없었기 때문에 정부 복지에 의존하였다. 정부는 부채 재조정(20% 경감)을 하였으며, 결국에는 5%의 농장만이 팔렸다. 농촌사회에서 농외소득이 점차적으로 중요하게 되었다. 1980년대 중반에 농업지지가 철폐되었을 때, 농업부문보다도 농촌사회가 더욱 심각한 영향을 받은 것으로 보였다.

38. 육류가공부문에서 가공 회사의 약 25%가 문을 닫았으며, 축산물과 밀접한 관계에 있으며, 더욱 작고 첨단 기술을 갖고 있는 많은 회사들로 대체되었다. 양고기의 경우 현재는 더 많은 수량이 수출되기 전에 가공되고 있으나, 1970년대 중반에는 거의 모든 양고기가 지육 상태로 수출되었다. 오늘날에는 수출의 25% 미만이 영국으로 수출되고 있다. 영국의 유럽공동체 합류 당시 뉴질랜드 우유의 대부분은 버터, 탈지분유 및 치즈로 가공된 후 영국으로 수출되었다. 낙농산업에서의 팔목할 만한 합리화는 1970년대 초반의 변화와 1980년대 중반의 지지의 철폐를 수반하였다. 양고기의 경우처럼, 기타 다른 시장이 고려되어야만 하였고 상품 개발의 확대는 상품의 다양성을 수반하면서 80개국 이상으로 수출되었다. 농가 소유 협동조합에 기초한 낙농업은 첨단 장비에의 투자 및 대규모 유가공 공장(dairy plants)을 건설하면서 변화하는 환경에 적응하고 있다.
39. 농수산부(Ministry of Agriculture and Fisheries)에도 주요 행정적 변화가 있었으며, 고용인의 수는 5,600명에서 2,400명으로 감소하였다. 현재 남아 있는 것은 정책 자문, 품질보증 서비스, 국제 협상, 긴급상황 관리 및 적은 수의 허가 관리 등 일부 핵심적인 사항들이다. 뉴질랜드 농업에서 잔존하는 정부의 주요

·개입사항은 금액 기준으로 뉴질랜드 농산물(원예작물 포함) 수출의 80%에 영향을 주고 있는 수출독점/생산자 위원회의 존속이다.

40. 이와 같은 수출 독점에 대하여 일부 전문가들은 시장 왜곡을 시킨다고 비판하고 있으며, 유통/생산자 위원회들의 존속이 뉴질랜드 경제 개혁의 방향과 일치하지 않을 수 있음을 지적하고 있다. 계속되는 협정이 시장에 주는 잠재력의 크기는 시장의 힘의 존재와 시장왜곡(예를 들면, 시장접근의 제한, 관세율, 수출보조금)의 정도에 좌우된다. 문제가 되고 있는 협정하에서 시장의 힘이 상대적으로 약하거나, 정부개입으로 시장이 아주 많이 왜곡되어 있는 경우, 이러한 정책이 경쟁에 미치는 한계효과는 크지 않을 수도 있고 평가하기도 어렵다.

41. 개혁 이후 10년 이상동안 뉴질랜드 농산물 수출은 정부 지지가 매우 적은 수준이나, 아직도 경쟁력이 있다. 농가형태에서 가족자작농이 절대적이다: 현재 농식품분야의 고용은 개혁이전의 수준에 근접하고 있으며, 총 농산물 생산은 아직도 1984년 수준보다 낮지만 품질은 좋아졌고 상품의 다양성도 제고된 것으로 사료되고 있다. 지가도 실질가격으로 1984년 가치로 회복되었으며 농가는 이윤을 제고하였다. 오늘날 농산물은 총수출에서 55~60%를 차지하고 있다. 오늘날 뉴질랜드는 양고기와 낙농품에서 세계 최대의 수출국이며, 양모는 두번째 수출국이다.

42. 뉴질랜드 농정개혁의 정책적 교훈은 다음과 같다.

- 농업 분야의 지지가 감소되었을 때, 농식품분야 전체가 영향을 받음.
- 국제시장의 신호에 농식품분야를 노출시키면서 효율성과 경쟁력은 제고됨.

- 국제 경쟁력이 있는 영농은 정부 지지 없이도 수익성이 있음.
- 긴장된 변화 과정에도 불구하고, 사람과 조직은 예상보다 더욱 탄력성이 있었음.
- 농기업 관리는 제고됨.
- 품질이 더욱 중요시 됨: 품질은 생산자가 결정하는 것이 아니라 소비자가 결정함.
- 규제가 완화될 때, 혁신과 구조조정이 제고됨.
- 경제전반에 걸친 규제 철폐는 농식품부문의 조정을 용이하게 함.

3.2. 농산물 무역자유화에 있어서 규제 개혁의 역할

43. OECD 국가의 수입중 농산물 수입 비중은 괄목할 만하다(표 5-1 참조). 식품 가공과 운송의 기술 진보 및 소비자 기호의 변화에 따라 최근에 가공 농산물의 비중이 증가하고 있다. 농산물 무역은 수많은 국제논의중 오랫동안 민감한 문제였다. 개도국과의 관계와 함께 식량 안보 및 환경문제는 농산물 무역과 서로 얽혀 있는 고려 사항 중의 일부이다.
44. 우루과이 라운드 농업협정은 특히 비관세장벽을 관세화로 대체함으로써 농산물 무역에서 다자간 규칙을 강화하는데 중요한 계기가 되었다. 수출 보조와 국내 지지의 감축 약속은 최소한의 기준기간의 수입 수준을 유지하기 위하여 관세화된 상품에 관세 할당량이 설정되었으며, 우루과이 라운드 농업협정 이전에 시장접근이 없었거나 최소인 경우, 최소접근기회가 제공되어야 한다.
45. 위생검역 규정, 기술적 무역장벽 및 분쟁 해결 절차와 같은 농업에 영향을 미치는 기타 무역 관련 쟁점 사항이 WTO 후원 아래 특별 협정으로 제출되었다. 관세 장벽과 수출 보조가 낮추어짐으로써 “규제 보상(regulatory compensation)”에 대한 압력이

UR 협정의 예상되는 이익을 축소시킬 수 있다. 정책결정자는 지지와 보호의 감축이라는 장기적인 목표를 향하여 전진하면서 이러한 문제를 어떻게 취급할 것인가에 대한 도전을 받고 있다.

3.2.1. SPS 및 TBT 협정

46. 우루과이 라운드 이전에는 기본적인 GATT 규칙이 SPS 문제에 적용되었다(예를 들면, 외국 공급업자로부터의 수입품에 대한 비차별적 대우 및 수입품이 국내 생산품보다 비우호적이지 않게 취급되어야 한다는 것). 그러나 이러한 규칙도 예외가 있는 바, 그 예외는 일부 국가에 인간, 동물 또는 식물의 생활과 건강을 보호하기 위한 필요한 조치를 취할 수 있도록 허용한 것이었다(단, 이러한 조치들은 현재의 동일한 조건들이 위장된 무역제약이 아닌 국가간에 있어서 부당하게 차별하지 않는 경우에 한함). 이는 국내산에 요구되는 것보다 더 엄격한 SPS 규정이 수입품에 적용될 수 있음을 의미한다.
47. SPS 규정이 우루과이 라운드 농업협정의 시장접근 약속의 성공을 방해하기 위한 방법으로 이행될 수 있음을 인지하면서, 협상 상대는 가능한 한 잠재적으로 회피할 수 있는 길을 설치하였다. SPS 조치의 적용에 관한 협정(SPS 협정)의 기본적인 목적은 각국 정부가 그들이 적절하다고 생각하는 건강 보호 수준을 제공하기 위한 주권을 유지하면서, 이러한 주권이 보호주의 목적으로 오용되지 않으며 무역에 불필요한 장벽을 유발하지 않도록 하기 위한 것이다.
48. 더 세부적으로는 각국은 그들의 조치를 국제 기준, 지침 및 권고(화합)에 기초할 것을 요청받고 있다. 그러나 일부 국가는 과학적으로 정당화할 수 있고 적절한 위험 평가 및 실제 위험 등에 기초

하고 있다는 조건하에서 더 수준 높은 조치를 유지하거나 도입할 수 있다. 식품의 안전성 또는 동식물 건강에 있어서 동일한 수준을 제공하는 방안을 결정함에 있어서 각국 정부는 가장 덜 무역 제한적인 조치를 취해야 한다. 만약 다른 국가가 그들이 채택하고 있는 조치가 동일한 건강 보호수준을 제공하고 있음을 보여준다면, 이는 동일한 것으로 수용되어야 한다.

49. 투명성을 제고하기 위하여 각국은 SPS 요구사항 중 무역에 영향을 미치는 새로운 사항 또는 변경 사항을 다른 국가에 통보해야 한다. 각국은 새로운/현존하는 조치에 관한 더욱 많은 정보에 대한 요청에 부응하기 위하여 “안내소(Inquiry Point)”의 설치를 요구받고 있다.
50. 무역의 기술적 장벽에 관한 WTO 협정(TBT 협정)과 함께, 동경 라운드에서 합의되었던 “1979 TBT 협정” 또는 “표준 Code”를 분명히 하고 강화하기 위한 주목할 만한 진전이 있었다. 주요 개선 사항은 기술적 규제와 적합성 평가 절차(conformity assessment procedure)가 무역에 불필요한 장벽을 가져오지 않음을 보증하기 위하여 의무를 강화하였다: 이러한 의무를 지방 정부 당국 및 비정부기관까지 확대; 타국의 기술 규정, 표준 및 적합성 평가 절차 등의 상호 인정의 증진; 자발적인 표준화 작업에 새로운 규율의 부과
51. 모든 WTO 회원국은 자동적으로 TBT 협정의 서명국이다(“표준 Code”에는 45개국 서명). 농산물의 특별한 중요성에 관한 협정의 한 가지 혁신적인 사항은 TBT 협정이 생산물의 특성과 함께 과정과 생산 방법에 관한 기술 규정을 포괄하고 있다는 점이다. TBT 협정은 기술 규정의 적용시 무역에 대한 불필요한 장애를 가져오지 않도록 하고 있으나, “반드시 필요한 것이 무엇인가”에

대한 정의는 아직도 불명확하며, 따라서 회피할 가능성을 제공할 수 있다. SPS와 TBT 협정간에 중요한 차이점은 TBT 규정은 과학적 증거에 기초하는 것에 대한 명확한 요구 사항이 아직도 없다는 점이다.

표 5-5 SPS 조치의 정의

보호목적의 조치	원 천
인간/동물 건강	첨가물, 오염균, 독소 또는 식품에서 질병을 발생시키는 기관에서 발생하는 위험
인간 건강	동식물이 보균한 질병(zoonoses)
동식물 건강	해충, 질병 또는 질병을 야기하는 기관
국가	해충의 등록 및 확산 등으로 발생한 손해

자료: WTO(1994), 이면보고서 : 위생 및 검역조치의 적용에 관한 협정내역, 제네바.

52. SPS 협정은 상기 표에서 SPS 조치의 정의를 충족하는 기술 규정 등을 포함하여 모든 규정을 포괄하고 있다. 단순하게, 이러한 유형의 조치가 TBT 협정에 포함될 것인가를 결정하며, 이러한 조치의 목적은 조치가 SPS 협정에 종속될 것인가를 결정하는 것과 관련된다(WTO, 1997). SPS와 TBT 규정간에 중복은 없으나, SPS와 TBT를 포함하는 문제는 아주 복잡하며 많은 경우 관련되어 있다. 이러한 문제를 포함하여 분쟁을 관할하는 panel은 일부 남아있는 불확실한 문제를 명확히 할 것을 요구하고 있다.

53. 미국 농무성의 경제조사국(ERS)은 최근에 농산물 무역에서 직면하고 있는 TBT와 SPS 규칙의 확산 문제를 검토하였다. 이 조사 결과, 1996년 US\$ 50억 정도의 미국 농산물 수출이 기술적 장벽으로 위협을 받거나 제한되거나 또는 봉쇄되었다. 이러한 장벽의 대부분은 식물건강과 식품 안전성 문제들과 함께 SPS 협정의

범주에 들어가는 것으로 판명되었다. 가장 영향을 받는 것으로 판명된 상품군(群)은 추정된 무역효과의 순서에 따라 가공품, 곡물 및 유지종자, 그리고 동물성 상품이었다.

3.2.2. 조화 - 규정의 국제제휴

54. SPS 및 TBT 협정의 추천과 관련하여, 규제 목적의 관점에서 국제 표준을 사용해야 한다는 중요성은 이미 기세를 얻고 있다. 조화는 무역을 왜곡시키는 규제 장벽을 제거하는 가장 효율적인 방법이며, 제한된 자원의 관점에서 각국 정부는 규정을 입안하는데 있어 비용 효과적인 방법을 위하여 국제 표준을 따를 수 있다. 그러나 문화, 전통 및 정치 등에 기초한 국가간 차이 때문에 적어도 단기간에는 SPS 또는 TBT 규정에 관한 원대한 조화를 이룰 것 같지는 않다. 그리고 SPS 수준은 국가간에 차이가 있으며, 이로 인하여 조화를 시도함에 있어 어려움이 부가되고 있음을 주목해야 한다. 또한 규제 체계를 변경하는 비용도 매우 높을 수 있다. 장기적으로 볼 때, 국제 표준에 기초한 조화 작업은 점진적으로 개별 국가의 법제화 작업으로 들어갈 수 있다. 농산물에 있어서 규정의 상호 인정과 협조가 상품의 다양성 및 국가 특정한 환경에 따른 소비자 수요를 충족시키기 위하여 더 적절한 것으로 간주되는 경우, 산물 상품과 관련된 특성의 조화 문제가 가공품의 경우보다 많을 것으로 보인다.

55. SPS 규정의 조화는 국제적으로 인정된 표준, 추천 및 지침에 기초해야 한다. SPS 협정도 식품 안전성용으로 Codex Alimentarius Commission(Codex), 동물 건강용으로 the International Office of Epizootics(OIE) 및 식물 건강용으로 International Plant Protection Convention(IPPC)(GATT, 1994a)를 인정하고 있다. 조화가 달성되지 않은 경우, 수출국이 수입국에게 수입

국의 위생 및 검역상 적절한 보호 수준에 달성할 수 있음을 객관적으로 보여준다면, 이러한 조치가 그들 자신의 것 또는 타국과의 동일한 물품의 무역에서 사용되고 있는 방법과 다르다 하더라도, 각국은 “다른 회원국과 동등한 SPS 조치를 수용해야 한다”. 이 협정은 상술된 SPS 조치의 동등성의 인정에 관하여 각국이 다자간/양자간 협정을 성취할 것을 촉구하고 있다.

56. 이러한 측면에서 Codex는 농식품분야의 규제를 구상하는데 중점적 사항이 될 것으로 보인다. 따라서 최근에는 Codex의 자료를 보완하는 것이 적어도 그들의 의제를 촉진하고 그들의 추천 및 권고가 고려되기를 원하는 다양한 농식품 산업에서 주요 관심 사항이 되었다. 이러한 예로써 낙농 산업을 세밀히 감시하고 있는 낙농품 Codex의 자료 보완을 들 수 있다.
57. EU내에서는, 완전한 조화에 대한 초기 시도가 이루어질 수 없음을 확인한 후 조화와 상호 인정이 이용되고 있다. 식품 안전에 관한 일부 속성을 조화하는 조치가 통상 최소 가공 및 상품 안전성 기준 형태로 EU내에서 무역을 촉진하기 위하여 취해졌다. 이중적인 화해 방법도 아직까지 충분히 조화된 유럽 시장을 만들고 있지 못하지만, 이는 다른 지역적 집단화보다는 이상적인 것에 더 근접한 것이다. 국가간 화해가 유사한 문화, 정치 및 경제적 특성과 함께 더욱 유연하게 작용함으로써, 제안된 EU 확대는 이러한 과정의 역동성을 복잡하게 할 수 있다. 조화를 위한 압력은 EU 기준을 신규 가입자에게 일방적으로 확대하는 결과를 가져올 듯 하며, 이러한 국가들은 상당한 비용을 써야 할 것이다. NAFTA는 가능하다면 Codex와 같은 국제 표준의 사용을 권고하고 있다.
58. SPS와 TBT의 규제 체계가 국가간 다양할 뿐만 아니라, 일부 국

가 내에서는 규제의 복잡성도 주목할 만하다. 예를 들면, 미국에

Box 7. 살충제 등록 - 국제화의 예

모든 OECD 회원국에서의 농업용 살충제 규제과정은 인간의 건강과 환경에 대한 잠재적인 부정적 효과를 광범위하게 시험하고 난 후 상품등록을 하고 있다. 목표는 해충통제의 편익과 관련하여 살충제가 수용할 만한 것인가를 설정하는 것이다.

살충제 등록은 정부와 기업 모두에게 매우 자원집약적인 것이며, 최근까지 각국은 이러한 과정을 개별적으로 수행하였다. 그러나 지금은 이러한 과정이 EU내의 조화된 체계의 도입과 OECD 회원국의 살충제 프로그램 구상으로 변화하고 있다. EU내에서 농업용 살충제 규제는 이러한 살충제를 시장에 진열하는 것과 관련하여 훈령 91/414/EEC의 도입으로 주요한 개혁을 단행하게 되었다. 개별적으로 수행된 살충제 평가 대신에, 이러한 부담은 공동평가작업으로 모든 국가간에 분담되고 있으며, 산업체는 활성적인 성분의 등록을 위하여 자료를 한번 제출할 것을 요구받고 있을 뿐이다.

OECD 살충제 프로그램을 통하여, 살충제 등록절차에 관한 폭넓은 국제조화가 성취중에 있다. 회원국은 각국의 검토과정을 촉진하기 위하여 각국의 살충제 평가자료를 이용할 수 있도록 하는 작업을 수행하고 있다. 이 작업은 시험방법의 조화, 적용된 위험평가 방법 및 구조, 규제자 평가보고서의 세부내용과 수준 등을 포함하고 있다. 등록 목적으로 규제기관에 자료를 제출하기 위한 format industry uses도 조화되고 있다. 이는 동일한 살충제를 많은 국가에 등록하기를 원하는 회사가 각국에 동일한 자료를 제출할 수 있으며, 따라서 시간과 비용을 절약할 수 있음을 의미한다.

식품의 살충제 허용수준 또는 수용가능한 수준의 설정이 등록과정과 연계되어 있다. EU와 살충제 프로그램을 통하여, 각국은 식품의 살충제 최대잔류한도(MRL: Maximum Residue Limits)를 설정하기 위한 근거로 사용될 자료 요구사항의 국제적 조화를 향하여 활동하고 있다. SPS 협정의 적용과 관련하여 농산물의 살충제 잔류량의 국제표준으로서 Codex Alimentarius Commission MRL의 새로운 현황을 근거로하여 이러한 작업은 매우 중요하다.

는 농산물 수출입과 관련하여 TBT 문제를 취급하는 기관이 여러 개 있으며, 경우에 따라 각 기관은 위험을 평가하고 규정을 개발하고 이행하는데 있어 서로 다른 방법을 갖고 있다. 따라서 모든 요구 사항을 충족시키는 것은 어려운 일이다. 규제의 틀을 국내의 수준에서 단순화하고 협력하는 것은 농산물 무역을 용이하게 할 잠재력이 있다.

3.2.3. WTO 분쟁 해결 절차

59. 분쟁 해결 절차의 개선은 식품의 무역을 용이하게 하는데 중요한 요소이다. 1948년 이후 GATT 시대에는, GATT panel에 앞서 오직 한 건의 SPS 분쟁이 있었다. 새로운 WTO 분쟁 해결 방법에 따라 6개 이내의 SPS 불만이 공식적으로 제기되었다. 이와 같이 불만의 수가 증가된 이유 중의 하나는 분쟁 해결 절차의 개선 때문이나, 이와 함께 더욱 중요한 것은 새로운 SPS 협정이 과학적 원칙에 기초하지 않은 조치들에 도전할 수 있는 근거를 제공하고 있기 때문이다. 모든 WTO 분쟁은 처음에 협의과정에서 처리되고 있다. 이 단계에서 합의가 되지 않을 경우, 특정한 경우를 검토하기 위하여 WTO panel이 설치될 수 있다.

60. WTO 분쟁 해결 절차에 의존하는 단순한 협박 때문에 각국은 인간, 동물 또는 식물 건강을 보호하고자 하는 새로운 규정을 수정하거나 이행할 경우 조심스럽게 행동하고 있는 것으로 보인다. TBT 및 SPS 규정에 대한 고지 의무 사항의 증가 때문에, 각국은 현재의 규정을 수정하거나 새로운 규정을 시행할 경우 유의해야 한다.

3.2.4. 관세할당량 및 배분 방법

61. UR의 완료와 함께, 기준기간에 존재했던 시장접근기회를 유지하

기 위하여 관세 할당량이 관세화 품목에 설정되었다. 접근의 증대를 보장하기 위하여 참조기간 예상 소비량의 30~50%에 부응하는 최소접근기회가 과거에〔금지 관세(prohibitive tariffs) 또는 NTB 등의 이유로〕 폐쇄되었던 시장을 개방시켰다⁶. 수입 허가를 할당하는 방법의 선택이 규제와 경제적 관점에서 관심을 증대시키고 있다.

62. 수입 허가의 할당에 다양한 방법이 사용되고 있으며, WTO하에서 허용되는 방법과 이 방법들의 왜곡 및 차별효과에 관하여 토의가 진행 중에 있다. 가장 보편적인 2가지 할당 방법은 역사적 성과와 “선착순” 원칙에 기초하는 것이다. 그러나 가격이 저렴한 수입품의 경제적 지대는 소비자/납세자에게 혜택을 주기보다는 수입업자가 차지하고 있다. 일부 정부(노르웨이, 아이슬란드, 스위스, 한국)는 수입허가를 경매하면서 경제지대를 확보하고 있다. 이 국가들은 경매가 경제적으로 효율적이며 관리하기 쉽고 (신규 참여자에게) 공정하다고 믿고 있다. 또 다른 국가들은 수입허가를 경매하는 것이 WTO 규칙하에서 적법한 것인가에 의문을 제기하면서, 할당량 관세율(in-quota tariff rates) 이상의 수입품에 대해서는 “세금”을 도입하고 있다.

63. 기타 사용된 방법으로는 국내산을 일정량 구매한다는 조건하에 수입 허가를 배분하거나 또는 가공 부문에 국내산을 이용하게 하는 방법들을 들 수 있다. 일부 경우에 있어서 단일 개체(기구 또는 생산자/가공업자 협회 등)에게 수입이 할당되는 경우도 있다. 수입 허가를 단일개체에 할당하는 것이 WTO 규칙과 일치하는지의 여

⁶ 이행기간 만료시까지 최소접근은 기준기간(1986~88) 국내소비량의 5%가 될 예정이다.

부와 관계없이, 이러한 협정이 이용될 경우 소비자/납세자가 혜택을 볼 수 있는가에 대한 의문이 남아 있다. 그리고 외국상품에 의한 경쟁압력은 축소되고, 따라서 소비자 가격은 필요수준보다 높아진다.

3.3. 효과적인 경쟁을 위한 보완 조치

64. 특정 부문에 대한 정부 개입은 경쟁 정책의 목표와 상충할 수 있다. 산업 특정적인 정책의 의도나 효과는 때로 경쟁을 제한한다. 경쟁법과 관련하여 농식품분야에 적용된 부분적 예외 및 특별 규칙이 많이 있다. 철저한 예외가 생산 농업 부문을 제한하고 일부 경우 1차 가공 부문을 제한하며, 일반적으로는 농정의 이행과 관련이 있다. 비경쟁적 행위의 금지 및 전방 농식품 산업의 합병 검토에 적용되는 기준은 회원국간에 차이가 있는 바, 이는 경쟁정책의 발전상태와 시행절차를 반영하고 있는 것이다.
65. 최근의 농정개혁의 주요 목적은 시장을 왜곡시키는 규제를 축소하고 변화하는 정책의 틀 내에서 경쟁적인 시장의 힘을 촉진시키는 것이다. 경쟁기관은 현재 정책의 비경쟁적 효과를 강조하고 이와 관련된 비용을 발표함으로써 이러한 과정에 유용한 기여를 할 수 있다. 회원국 중 사례는 경쟁 정책과 농정개혁(규제 완화)간의 보완관계의 근거를 제공하고 있다.
66. 농정개혁과 경쟁정책간의 연계의 또 다른 예가 캐나다이다. 경쟁 정책국은 최근에 농정의 변화와 관련하여, 특히 GATT와 NAFTA 합의 및 규제 개혁과 관련하여 농식품분야의 경쟁 정책에 관한 2개의 연구를 의뢰하였다. 이는 캐나다 경쟁 당국이 농정 개혁에 관한 공공의 토의에 더욱 적극적으로 임하고 있다는 징후인 것이다.

67. 첫 연구(1994)는 국제 경쟁과 국내 경쟁의 결과를 추론하고 농정 개혁의 많은 분야를 규명하는 등 농업정책을 검토하였다. 두 번째 연구(1995)는 경쟁 정책의 효과 측면에서 농정개혁의 최근 추세를 검토하였다(예를 들면, 공급 관리 체계의 변화, 규제 개혁, 서부곡물운송보조금의 철폐). 두 연구 모두 국내 경쟁이 국제 경쟁을 증진시킴을 지적하였다. 이들 연구에 의하면, 농식품분야에서의 국제 경쟁이 국내 경쟁을 제한하는 공공정책으로 제한을 받게 되는 경우, 시장의 힘에 더 의존하고 경쟁 정책을 적용하고 시행하는 것이 고려되어야 한다는 것이다.
68. 농식품분야의 특별취급의 사례는 EU의 경쟁법에서 찾아볼 수 있다. 기본 법률에 의하면, 통상적인 경쟁규정은 (CAP내에서) 시장 내 공동기구와 조합의 경우를 제외한 부문에 적용되고 있다. 가격과 경쟁의 자유에 관한 1986년 법이 농식품부문에 적용되고 있지만, 과채류 및 담배부문에 예외가 있다(이 부문에는 전문적인 기구가 시장의 공동기구내에서 시장을 관리함). 이러한 협정은 부문 전체로 편익이 있을 때 허용될 뿐이며, 경쟁을 제거하지도 않는다. 1996년 경쟁규정에 관한 2가지 예외가 채택되었다. 그 첫째는 일시적이며 심각한 위기국면에서 카르텔 협정을 허용하는 것이며, 두 번째는 틈새시장(niche market)과 관련된다(틈새시장 내에서는 그 하부 부문에 경쟁이 존재하는 한 협정이 서명될 수 있다).
69. 프랑스 경쟁위원회의 최근 판정은 가격고정, 가격에 영향을 주기 위한 공급관리 및 진입제한을 금지하는 경쟁법의 적용을 명확히 하였다. 위원회는 수직통합체계를 갖고 송아지 고기를 생산하는 회사들에 제재를 가하였는 바, 그 이유는 이 회사들이 가격에 영향을 행사하기 위하여 양축되고 있는 수많은 송아지와 회원들이

공급을 규제하고 있는 Cantal 치즈 전문기구를 통제하였기 때문이다. 상표부착 가공부문의 진입 규정을 갖고 있는 전문기구들은 진입 기준이 기술적이고 비차별적인 방법으로 이행됨으로써 비경쟁적인 행위를 하고 있는 것으로 고려되지는 않았다. 이러한 경우들은 경쟁의 도가 측정되고 농식품부문에서 경쟁규칙에 관한 정보를 제고할 필요성이 있는 관련된 시장의 정의와 같은 수많은 문제들을 제기하고 있다.

70. 규제 개혁과 경쟁 정책에 관한 1992년 OECD 연구는 “특정 부문의 정부 규제가 철폐되는 경우 경쟁 정책이 우월적 지위와 반경쟁적 수평협정의 남용을 방지하기 위하여 엄격하게 적용되어야 함”을 지적하고 있다. 정부의 진입규제장벽이 완화됨으로써 우월적 지위의 회사들은 새로운 경쟁의 증가에 따라 그들 자신의 자제를 위한 방법을 찾아볼 것으로 예상할 수 있다. 그리고 규제정책하에서 협력적인 협정을 이용하고 있는 기업들은 이러한 협력(특히 규제 완화시기에)이 계속될 것을 기대할 것이다. 그러나 경쟁 정책의 엄격한 시행은 이러한 오래된 관행을 포기하는데 도움을 줄 수 있다.

71. 규제개혁 이후의 경쟁법 시행의 증대 필요성에 관한 사례가 영국의 우유유통위원회(Milk Marketing Boards)에 대한 최근의 규제 철폐에서 찾아볼 수 있다. 이 위원회는 생산자로부터 우유를 구매하는 유일한 구매자이고 가공업자에게 우유를 판매하는 유일한 판매자였다. 1994년 이 위원회의 해체와 함께, 생산자들은 60년만에 처음으로 그들의 우유에 대해 입찰하는 수많은 회사와 직면하게 되었다. 이러한 변화는 비효율적인 가공업자를 보호하고, 혁신을 제한하며 가치를 제고하는 가공 공정의 발전을 저해하는 가격 체계에 종지부를 가져왔다(영국은 탈지분유와 같은 저부가가

치 상품을 수출하고 요구르트와 같은 값이 비싸고 신선한 우유 제품을 수입하였음).

72. 그러나 가공업자와 대처하는데 있어서 생산자간에 시장력의 손실에 관한 관심도 있었다. 생산자는 자발적인 생산자 소유의 조합을 설립하여 어느 정도 시장력을 유지하였으며, 그중 가장 큰 조합이 영국 우유 시장의 약 50%를 점유하고 있는 Milk Marque이다. 실제 발생한 사건은 원유(raw milk) 가격이 많이 상승하였다는 점이다. 이는 아마도 가공업자가 이윤이 더 생기는 부문으로 우유를 할당하고, 제한된 국내 원유 공급에서 그들의 할당 비율을 증대시키려는 노력의 결과로 보인다. 생산자 가격의 상승은 생산자 조합의 판매력때문일 것이라는 관점도 있었으며, 정부는 이러한 상황을 점검할 것이라고 발표하였다. Milk Marque는 경쟁법의 적용을 받고 있으며, 소비자 불만에 대한 조사이후 판매체계의 변화에 관한 보장을 공정거래 사무총장에게 하였다.
73. 스웨덴의 개혁 경험은 농정개혁을 효율적인 경쟁을 보증하기 위한 조치와 연계하는 것에 대한 중요성을 보여주고 있다. 1989년에 임명된 경쟁위원회는 대부분의 식품 시장이 충분히 경쟁할 수 없음을 찾아내고 농식품부문의 내부 규제 철폐와 관련하여 강화된 경쟁법을 논의하였다. 생산자 조합이 1차가공을 지배하였고, 인수/합병을 통하여 전방산업 시장의 지배력이 커지고 있었다. 조합 밖의 많은 시장은 대부분 1개 또는 2개 회사가 지배하였고, 가격 담합이 비일비재하였다. 이 결과 전방부문의 가공업자, 도매업자 및 소매업자들은 도입 중인 개혁의 혜택을 얻을 수 있음을 느끼게 되었다.
74. 1991년, 수직적 가격 담합 및 시장 분리와 같은 반경쟁적 행위를

제한하는 식품 분야의 특별 법률이 도입되었으나, 실제로는 시행되지 않았다. 경제전반에 적용되는 새로운 경쟁법이 1993년에 시행되었으며, 이를 통하여 가격에 관한 반경쟁적 협정과 시장분할 및 시장에서의 우월적 지위 남용을 금지하였다. 그러나, 1994년 농식품부문을 위한 새로운 규정이 도입되었으며, 농업기관 또는 그들의 부속기관내에서 협동의 형태는 새로운 법률에서 제외되었다. 금지조항은 시장에서 조합의 회원에 관한 자유로운 이동을 금지하거나 손상하는 협정(예를 들면, 특정기관과 관련된 의무에 관

Box 8. 농산물 및 식품의 경쟁에 관한 스웨덴 위원회

1995. 1. 1일 스웨덴이 EU에 합류하였을 때, 식품 가격은 떨어질 것으로 예상되었다(일부는 식품 가격의 하락이 EU 합류의 주요 이유 중의 하나라고 함). 가입 이후 첫 일년 동안 식품 가격은 예상한 만큼 하락하지 않았으며 일부 경우에 있어서는 전혀 떨어지지 않았다. 이에 따라 스웨덴의 식품 무역에서 경쟁이 부족하다는 의문이 제기되었다. 그리고 이를 검토하기 위하여 농산물 및 식품 무역의 경쟁에 관한 위원회가 설치되었다.

위원회의 조사 결과, 공동농업정책이 EU의 식품 부문에서 경쟁의 부족을 구성하는 요인중 가장 중요한 것임이 판명되었다. 이에 따라 동 위원회는 다음을 권고하였다.

- 잠재적/실질적인 우월한 위치를 점유하고 있는 기업들을 포함한 장기적으로 독점적인 협정은 허용되어서는 안됨:
- 시장에서 강력한 위치를 갖고 있는 도매업자가 (수직적으로 통합된) 소매업자에게만 배달하는 것은 허락되지 아니함:
- 물량과 기타 비용 관련 환불(rebate)의 경우를 제외하고 기업간 차별의 가능성을 배제하는 “가장 우호적인 기업” 원칙이 적용되어야 함.

자료: “kad konkurrens i handeln med livsmedel. Statens offentliga utredningar, 1966:144 N” lngs-och handelsdepartementet. Stockholm

Box 9. 네덜란드의 낙농 조합

네덜란드의 낙농 산업은 조합을 통하여 운영되는 오랜 전통을 갖고 있다. 3개의 주요 조합(Campina Melkunie, Friesland Dairy Food, Coberco)은 모든 우유 공급의 80% 이상을 통제하고 있으며, 이 결과 시장은 과점 상태에 있다. 낙농가들은 차별적인 힘을 갖는 시장 기능을 수행하기 위하여 매우 조직적인 조합을 발전시켜 왔다. 이 조합들은 품질 표준에 기초하여 회원간에 가격차별을 할 수 있는 권한을 갖고 있다(사실은, 낮은 품질의 상품을 생산하는 생산자는 조합에서 추방될 수 있음). 또한 조합들은 시장조건과 성취될 수 있는 투자에 대한 대가에 따라 우유 및/또는 새로운 회원을 받을 것인가 말 것인가를 결정할 수 있다. 회원의 자유로운 진입과 모든 품질의 우유를 수용하는 전통적인 조합 정책이 이윤을 추구하는 정책으로 대체되었다.

주요 시장의 조합기업 비중

생 산	백분율(%)	수 출	백분율(%)
국내생산우유의 징수	84	우유 및 크림	84
가공된 신선 우유	86	탈지분유	100
치즈	92	분유	99
버터	96	농축우유	96
분유	69	버터 및 버터기름	100
농축된 우유제품	90	치즈	98

자료: Produktschap voor Zuivel, 1993.

한 사항)과 경쟁이 어느 정도 제한되는 경우의 가격에 관한 협동에 적용된다.

75. 1995년 및 1996년에 농식품부문의 효율과 경쟁조건을 제고하기 위하여 농식품 생산과 분배의 다양한 측면을 검토할 여러개의 위원회가 설치되었다. 그 중 한 위원회는 1996년에 보고서를 제출하였으며, 식품산업에서의 경쟁증대를 위한 수많은 권고를 하였다(Box 8).

76. 많은 회원국에서 협동조합은 그 자체가 경쟁 문제이다. 생산자 조

합은 경쟁정책하에서 오랫동안 특별 취급을 받아 왔으나, 협동조합의 시장의 힘이 증대하고 협동조합의 역할이 전통적인 역할에서 이익을 극대화하는 협력의 방향으로 전환함에 따라 이러한 특별 취급이 검토 대상이 되고 있다. 경쟁 정책의 조심스러운 적용이 필요한 바, 그 이유는 생산자 조합이 전방 산업(downstream industries)의 과점적 힘을 “상쇄”하는 역할과 분산된 농민의 이익을 촉진하는 역할을 수행하고 있기 때문이다. 그러나 덴마크, 스웨덴 및 네덜란드와 같은 일부 나라에서는 생산자 조합이 다양한 분야에서 생산물 시장 또는 1차가공의 80~90% 까지 통제하고 있다. 이러한 사실이 전체적인 경제 효율과 소비자 이익에 손상을 초래하는 경쟁 정책의 부족을 시사하고 있다(참고 Box 9).

77. 경쟁 정책의 관점에서 볼 때, 문제는 조합의 존재(또는 시장 위치)가 아니라 시장에서의 행위이다. 조합이 가격 고정, 시장 분할, 산출물 제한 및 기타 반경쟁적 행위에 관하여 다른 기업들과 동등하게 규제 받아야 한다는 의견이 강하다. 예를 들면, EU의 경쟁법하에서 조합들은 농산물의 경우 규정 26/62에 따라 제한된 예외 조치를 받고는 있으나, 다른 기업들과 마찬가지로 동등하게 취급되고 있다.

4. 규제 개혁: 새로운 문제

좋은 규제를 위한 3가지 원칙

- 1) 먼저 적은 것을 생각할 것: 소규모 기업이 대처할 수 있어야 함
- 2) 비례성: 편익은 비용을 초과해야 함
- 3) 목표에 근거: 세부적인 규칙은 아니더라도 목표를 규정

“좋은 규제: 점검표”에서
(영국정부)

4. 1. 식품 안전성 규제⁷

78. 식품안전성 규제는 인간의 건강과 안전을 보호하기 위하여 시행되고 있다. 소비자들이 식품의 안전성과 품질에 관한 관심이 증대하고 정보도 많아짐으로써 농식품 분야에서의 규제 강화 압력이 대두되고 있다. 규제를 강화하고 현재의 규제도 더 엄격히 시행하라는 압력이 식품 자체가 갖고 있는 질병의 가시적인 출현으로 기세를 얻게 되었다(광우병, E.coli, salmonella, camphylobacteria, listeria). 안전한 식품의 제공이 중요하다는 협정이 있지만, “합리적인” 안전에 도달해야 하는 방법, 사용될 규제 방법 및 규제 비용의 부담에 관해서는 다양한 의견이 존재하고 있다. 식품 안전성 규제가 과도하게 부담이 되는 것으로 인지됨으로서 식품체계에 부과된 부담에 관한 관심도 있다. 이러한 이분법의 문제를 해결하기 위한 시도의 반영으로써, 식품 안전성 규제보다는 좋은 식품 안전성 규제에 관심이 전환되고 있다. 이러한 관점에서 좋은 규제는 의도된 성과를 성취하는 것이며, 이 경우 최소의 비용으로 식품 안전성을 개선하는 것 즉, 사회전체로 순편익을 극대화하는 것이다.
79. 최근 식품이 갖고 있는 질병(식품보유질병)의 돌연한 출현으로, 소비자 신뢰의 붕괴에 따른 경제적 효과는 눈에 거슬리게 나타났으며, 산업들은 규제 강화에 더욱 민감하게 되었다(참고 Box. 10). 이러한 질병의 출현에 대한 규제의 실패 여부 및 규제 체계의 변화에 대한 정당성 여부 등은 문제로 남아 있다. 식품 안전성

⁷ 이 부분은 다음과 같은 2개의 OECD 자문관 보고서(발간예정)에 크게 의존하였음:

- 1) Costs and Benefits of Food Safety Regulations: Fresh Meat Hygiene Stand and in the European Union, by Dr. Spencer Henson, Center for Economic Research(CeFER) Department of Agricultural and Food Economics, The University of Reading, UK.
- 2) Uses of Food Labelling Regulation, by Dr. Julie A. Caswell, Department of Resource Economics, University of Massachusetts, Amherst, USA.

규제에 대한 압력이 점증함과 동시에, 식품 안전성 규제가 WTO의 SPS나 TBT와 같은 국제 표준에 부응하는 것을 보증해야 하는 책임도 정부에 있다⁸.

Box 10. 소비자 신뢰의 경제적 중요성 - 광우병의 경우

광우병(BSE)은 1986년 11월 영국에서 처음으로 판명되었다. 이 질병은 scrapie(BSE와 유사한 질병)에 오염된 양 폐기물의 육분 및 골분을 포함한 사료 소비를 통하여 발병된 것으로 알려졌다. 광우병 상황으로 일반 대중의 관심이 증가하였으며, 1996년 3월 Creutzfeldt-Jakob병(CJD)(인간의 스펀지형 뇌염 형태)의 새로운 변종이 발견되었다는 발표와 함께 새로운 국면을 맞이하였다. 이 발표의 결론은 다음과 같다.

“현재의 자료상 연계에 관한 직접적이 증거가 없고 신뢰할 만한 대안도 없지만, 가장 그럴듯한 설명은 이러한 경우들이 1989년의 특정한 소의 폐기물(SBO: Specified Bovine Offal) 금지가 도입되기 전에 광우병에 노출된 것과 연계되었다는 점이다. 이것이 커다란 관심을 유발한 원인이다”

이 발표는 유럽의 쇠고기 시장에 혼란을 초래하였으며 유럽 연합의 소비자들은 쇠고기 소비를 대폭 축소하였다. 1995년과 비교하여 1996년의 EU 쇠고기 소비량은 15% 감소된 것으로 추정되었다(OECD, 1977a). 수많은 국가들이 모든 유럽연합의 쇠고기 시장을 폐쇄시켰으며 쇠고기 가격은 급격히 떨어졌다. 그 이후 각국 및 EU 당국이 취한 조치와, 프랑스, 벨지움, 이태리 등에서 도입하였고 덴마크와 스페인에서 고려 중인 국가 원산지 쇠고기 상표 등의 조치에 힘입어 소비자의 신뢰는 어느 정도 회복되었다. 낮은 쇠고기의 가격과 관련하여 쇠고기의 소비도 일부 회복되었다.

소비자의 신뢰를 유지하는 경제적 중요성은 광우병 조치와 관련된 EU의 예산 비용에 잘 나타나 있듯이 주목할 만한 사항이다. 1996년의 경우 ECU 13억(US\$ 16억)이 EU 예산에서 조달되었다. 국가적으로 조달된 자금이 영국과 스위스에서는 대단하였다.

⁸ 참고 3.2. 우루과이 라운드 농업협정 이후 감축된 보호에 대한 보상 압력에 관한 토론에서.

4.1.1. 왜 식품 안전성 규제인가?

80. 식품 안전성의 경우에서 높은 정보 비용이 시장실패의 원인이라고 일반적으로 인식하고 있다. 이 결과 정부는 불안전성을 수정하고 그 효과를 완화하려는 시도로 식품 안전성을 위한 시장규제에 적극적이다. 현재 상황과 규제철학에 따라 정부는 규제체계를 사용한다. 이러한 규제체계의 궁극적 목표는 중요한 품질수준의 확보 또는 소비자 기만을 방지하는 것이다. 그러나 시장실패가 존재한다는 사실은 식품 안전성 규제의 형태로 정부개입을 위한 충분조건은 아니다. 특정 개입 또는 규제가 긍정적인 순편익을 가져오는 것으로 사료되는 경우에는 시행되어야 한다.
81. 정부개입이 긍정적인 순편익을 가져올 것인가를 검토하기 위하여, 다른 선택의 경우에 대한 비용-편익 계산이 요구된다. 이러한 선택에는 소비자 교육, 품질 인증 및 상표 부착 식품의 품질과 안전성에 관한 책임법(liability laws) 및 법적 규제 등이 포함된다. 비용 추계시에는 준수 비용뿐만 아니라 행정 비용도 포함되어야 한다. 건강 또는 안전과 관련된 조치들을 포함하여 비용-편익 분석의 중요한 부분은 위험평가이다. 위험이 주목할 정도로 큰 경우 정부개입은 정당화될 수 있다.
82. 식품보유질병의 위험축소와 관련된 편익을 확인하는 것은 상대적으로 용이한 일이나, 이의 계량화는 문제이다. 계량화를 위해서는 식품보유질병 발생률의 축소, 그 이후 인간의 건강 악화 및 생명손실 발생률의 축소, 문제가 된 식품보유질병의 결과 건강 악화 또는 생명손실로 인하여 소비자에게 부가된 비용 등의 자료가 요구된다. 대부분의 경우, salmonella와 같은 상대적으로 평범한 식품보유질병의 경우에서조차 이러한 자료가 입수가능하지 않은 상황이다. 그러나 식품

보유질병과 관련된 비용이 주목할 정도라는 것은 명백한 사실이다.

- 83. 미국에서 농업과학 및 기술 위원회가 설립한 특별 작업팀의 조사 결과 매년 650만건에서 3,300만건의 식품보유질병과 이와 관련된 사망이 9,000여건이 발생할 수 있음을 시사하고 있다. 미국 농무성의 경제 조사국은 식품보유질병과 관련된 경제적 비용이 매년 US\$ 56~94억 사이인 것으로 추계하고 있다.

4.1.2. 정부의 역할

- 84. 식품과 관련된 사항에 관한 정부 역할은 품질(등급), 안전성 및 상표 부착에 관한 표준을 고안하고, 점검하며 시행하는데 있어서 중요하다. 이러한 작업은 국가기관의 개입이 경우에 따라 비용이 많이 들기 때문에, 때로는 자원 집약적이며 논쟁 거리이다. 최근에 이 분야의 정부 역할이 재검토 중이며, 국제적 조화와 상호 인정의 중요성이 무역량의 증가와 시장의 세계화 때문에 점점 더 중요해지고 있다. 정부가 입법 역할을 갖는 경우를 결정하기 위하여 공공재를 제공하는 규제와 수혜자가 지불해야 하는 민간의 혜택을 논의하는 규제간에 구분이 있어야 한다. 대부분의 경우 건강과 안전성 규제는 공공재를 제공하는 반면에, 등급화와 같은 품질 보증과 관련된 규제같은 다른 종류의 규제는 대부분의 경우 산업에 맡겨지고 있다[산업(industry)은 시장 요구 조건과 소비자 기호에 관하여 더 좋은 정보를 갖고 있음].

그림 5-5 정부의 식품안전성 규제 형태

개 인 수 준				
낮음				높음
정 보	표		준	
	목 표	성 과	명 세 (specification)	
				사전승인

85. 이와 관련하여 정부 역할의 검토는 산업의 자립과 경제 효율의 제고로 나타나야 한다. 예를 들면, 캐나다의 경우 농식품 분야에서 등급과 품질 보증에 관한 정부 역할이 규제개혁의 틀 속에서 검토되었다. 이 결과 산업(industry)은 국내 수요자의 요구에 따라 품질 등급을 하는데 있어서 더 큰 재량권을 갖게 되었다(참고. Box 6). 또 다른 중요한 정부역할은 규제의 틀 속에서 책임의 명확한 구분이 존재하고 계속적으로 보완되어야 함을 보증하는 것이다.

4.1.3. 상표부착 규제의 역할

86. 식품의 상표부착 규제가 구매결정과정에서 소비자에게 정보를 제공하고 시키는 도구로서 및 식품 안전성을 위하여 시장에 영향을 주는 수단으로서 사용될 수 있다. 상표부착 규제가 다른 규제 형태에 보완 또는 대체수단으로서 사용될 수 있지만, 이 규제는 식품 안전성 분야에서 널리 이용되는 규제수단은 아니며 회사들이 식품 안전성에 관하여 자발적인 상표부착을 하는 것도 확산되지 않은 상황이다. 예외가 있는 바, 이는 농약 잔류수준에 대한 식품 안전과 부분적으로 관련된 “유기”라는 상표부착이다. 현재까지 상표부착 정책의 초점은 강제적인 상표부착 요구사항보다는 회사들이 상표를 자발적으로 사용하는 것을 규제하는데 있었다.

87. 일반적으로 정부는 식품안전을 위한 규제(예를 들면, 표준)에서 직접적인 형태에 더 많이 의존하며, 상표부착 정책은 적게 사용되었다. 이러한 접근방법의 합리화는 직접규제가 모든 소비자를 위한 안전성에 더욱 확실하고 일관된 최소 표준을 가져올 수 있기 때문이다. 규제자들은 직접규제용 대체상표부착 및 시장의 수요의 힘이 회사들로 하여금 더욱 안전한 상품을 공급하게 하는 적절한 유인을 수반하지 못할 것임에 관심이 있었다. 또한 규제자들은 상표부착 정책이 교육수준이 높고 부유한 사람들이 상표정보를 더욱

잘 사용할 수 있고 더욱 안전한 상품을 이용할 수 있기 때문에 덜 교육받고 가난한 사람보다 더욱 보호되고 있는 것과 함께 소비자 그룹간 불평등한 보호수준을 가져 온다는 것에 대하여 관심을 가지고 있었다.

88. 정부는 식품 안전성을 위하여 다른 유형의 규제에 대한 보완수단으로서 상표부착 정책의 사용과 관련하여 다양한 정책을 추구하였다. 상표부착의 보완적인 사용방법중의 하나는 직접규제로 설정한 최소수준이상에서 안전성 수준을 차별화하는 것이다. 이러한 유형의 상표부착은 주요한 건강 위협의 확인을 요구하고 있다: 상표부착을 해야 할 만큼 중요한 위협과 관련한 안전성 향상의 명세서(예를 들면, 소비자들이 구매결정에 기초하기를 원할 수 있는 실질적인 향상을 나타내야 함): 소비자에게 안전성을 효과적으로 전달하는 상표 고안. 이러한 분야의 정책 구상은 도전받을 수 있다. 예를 들면, 식품보유질병 수준이 상품이 가공공장을 떠난 이후 변화할 수 있기 때문에 질병수준의 정확한 상표부착이 어려울 수 있다. 이로 인하여 안전성 수준이 분배단계에서 측정되고 상표가 부착되어야 한다는 문제가 제기된다. 일부 경우에 있어서, 정부는 상표부착은 품질관리상의 어려움 또는 차별화 속성이 표준 상품과 관련하여 진정한 안전성 차이를 나타내지 못하기 때문에 기만적일 수 있다고 믿으면서, 이러한 유형의 상품부착을 적극적으로 단념하였다.

89. 식품 안전성 분야에서 상표부착과 관련한 두 번째의 보완적인 사용은 상품의 안전사용에 관하여 소비자를 교육시키는 것이다. 정부는 식품에서 모든 식품보유질병을 제거하는 것이 경제적으로 또는 기술적으로 가능하다고 간주하지 않을 수 있다. 그리고 현재 존재하고 있는 식품보유질병에서조차 식품이 식품서비스 종사자

또는 소비자가 적절히 취급하고 요리한다면 먹기에는 안전할 수 있다. 이러한 상황에서 식품보유질병의 축소를 위해서 사용자에게 안전한 사용법을 알려주는 상표가 다른 유형의 규제보다 더 효과적일 수 있다.

4.1.4. 식품안전표준의 비용과 유형

90. 식품안전표준은 식품공급자의 측면에서 활동의 자유를 제약하는 정도의 차이에 따라 수많은 형태를 취할 수 있다. 일반적인 원칙으로서, 공급자가 명시된 규제목표를 충족하는 방법을 선택하면서 공급자의 자유를 극대화 시키는 것이 바람직하다. 이는 공급자로 하여금 명시된 규제 표준에 부응하면서 가장 효율적인 방법을 시행하고 준수기술의 혁신을 촉진함으로써 준수비용을 최소화할 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 일반적인 원칙은 시행당국에게 더 많은 비용을 부과하고 공급자가 규제표준을 충족하는데 충분하다고 판단되는 수준이상으로 불확실성을 상쇄하려는 준수방법과 관련하여 더 준수하려는 경향 때문에 상쇄될 수 있다.

91. 비용-효과성 측면에서, 불안정한 것으로 판단되는 식품을 공급하는 것이 불법으로 간주되는 목표표준(target standards)은 식품안전성 규제에서 바람직한 접근방법으로 보인다. 이러한 방법하에서는 회사들이 회사들의 비용구조하에서 가장 효율적인 준수방법을 시행할 수 있기 때문이다. 그러나 목표표준은 시행당국과 공급자 모두에게 많은 정보비용(information cost)을 부과할 수 있으며, 일부 경우 효율성 소득을 초과할 수 있다. 많은 식품보유위험의 경우에서 인간의 건강악화와 특정위험에의 노출간의 상관관계는 공간 및 또는 시간에 따라 분리되어 있다. 이러한 상황에서 가장 명확한 표준의 위반조차도 도전받지 않을 수 있는바, 그 이유는 예산에 제약받는 시행당국이 재판에서 이길 가능성이 매우

높지 않는 한 어떠한 행동을 추구하는데 질색일 것이기 때문이다. 그리고 회사들은 표준의 위반에 대한 보장책으로서 준수에 필요한 것을 초과하여 시행하는 경향이 있을 수 있다.

92. 성과표준(performance standards)의 이행비용은 목표표준의 경우보다 더욱 많이 소요되는바, 그 이유는 규제자들이 규제목표를 기초로 수용할 수 있는 성과의 질을 공급자에게 사전에 결정해야 하기 때문이다. 그러나 많은 경우, 예를 들면 시장내 회사들 또는 이 회사들이 생산하는 상품들이 동질적인 경우, 개개의 공급자보다는 오히려 하나의 중앙기관이 수행한 작업과 관련하여 규모의 경제가 있을 것이다. 더욱이, 표준의 위반이 발생한 시기를 결정하는 것도 일반적으로 용이하고 비용이 덜 소요되는데, 그 이유는 성과표준이 더욱 근접하게 정의되어 있고 준수사항도 생산지점에서 직접 점검할 수 있기 때문이다. 성과표준은 목표표준보다 더 정확하게 허용될 수 있는 회사들의 행위를 정의하고 있으므로, 회사들이 가장 효율적인 준수방법을 결정하는데 있어서 신속성이 적으며, 따라서 준수비용이 상승하는 경향이 있다. 그러나 회사에 요구된 행위가 더 정확하게 정의되어 있으므로 성과표준과 관련된 불확실성은 그만큼 적다. 따라서 정보비용은 낮아지는 경향이 있으며, 회사들이 과잉으로 준수하는 경향도 적다.
93. 명세표준(specification standards)은 목표 또는 성과 표준보다도 더 정확하게 정의되어 있으며, 식품의 본질 및/또는 생산과정에 관한 일련의 포괄적인 규칙까지 설정하였다. 따라서 어느시기에서든지, 생산물 또는 생산과정이 표준에 부응하는지를 결정하는 것과 관련한 시행기관 및 준수를 이행하기 위하여, 해야할 일과 관련된 공급자 모두를 위하여 명세표준과 관련한 불확실성은 적다. 그러나, 이러한 정확한 성격의 결과로서 명세표준은 기술의

Box 11. 식품안전성 규제 : EU의 신선육류 위생 표준

1964년에 설정된 신선육류 위생에 관한 원래의 규정에 취해졌던 수많은 수정사항이 1991년에 하나의 훈령(91/497)으로 통합되었으며, 국내시장에서만 거래되었던 신선육류 기술사항까지 포함하는 것으로 확대되었다. 매우 제한적인 예외를 두고, EU내의 모든 도살장, 절단작업장 및 냉동 상점들은 신선육류용 EU 위생표준을 충족시켜야 한다. 이 훈령은 EU내의 모든 공장에서 신선육류의 도살, 가공, 저장 및 운송을 위한 구조, 위생 및 검사의 최소표준을 설정한 명세 표준이다.

EU내 모든 공장의 위생 및 검사표준의 조화로부터 얻을 수 있는 주요 3가지 편익은 다음과 같이 판명될 수 있다.

- 신선육류의 소재지에서 전반적인 최소 위생수준을 제고
- EU내 신선육류의 거래 용이
- 신선육류 부분의 합리화 용이

회원국간 및 어떠한 회원국내의 종사자들간에 분배효과의 잠재력도 확실히 있다. 훈령 91/497이 시행된 1991년에 EU에 등록된 공장의 총수와 도살장 부분의 구조에 중요한 차이가 있다.

회 원 국	총 수	EC승인(비율)	회 원 국	총 수	EC승인(비율)
벨지움	463	23.8	아일랜드	730	5.6
덴마크	229	19.6	이태리	1,180	27.5
프랑스	491	57.8	룩셈부르크	6	100.0
서 독	3,000	9.3	네덜란드	159	49.7
동 독	76	4.0	포르투갈	325	0.3
영 국	779	10.3	스페인	1,420	4.9
그리스	355	2.0			

훈령 91/497 이전에 EC-등록을 하지 않은 공장들은 이 훈령으로 다른 회원국에 수출이 가능하다 할지라도 자신의 여건에 따라 품질향상 비용이 경제적으로 생존할 수 있는 것으로는 생각하지 않았다. 따라서 이 훈령은 EC-등록한 공장(통상 큰 공장)과 비교하여 EC-등록을 하지 않은 공장(통상 소규모공장)에 불이익을 줄 것이다. 장기적으로 볼 때, 이 훈령은 대부분의 회원국에서 설정된 합리화 과정까지 확대될 것으로 보이며, 이에 따라 이부분의 종사자의 수는 감소되고 상대적으로 적은 수의 공장으로 전체 생산은 집중될 것이다.

자료 : Spencer Henson. 식품안전성 규제의 비용과 편익 : EU 내에서의 신선육류 위생표준. 자문관 보고서, 1997.

발전과 함께 구식화되는 경향이 있고, 따라서 규칙적으로 보완될 필요성이 있다. 명세표준의 정확한 성격은 상대적으로 간단한 식품안전성 목표조차 세부적인 투입물 및/또는 생산변수로 전화시킬 필요성이 있으므로 규제기관의 이행비용이 높음을 의미한다. 그러나 일단 이행되면, 명세표준은 시행하기가 상대적으로 용이하다. 명세표준의 세부적인 성격은 준수비용을 결정해야 할 회사의 정보 비용을 최소화하는 반면에, 회사가 특정비용구조에 따라 준수방법을 채택하는데 있어서 신축성은 적다.

94. 식품안전성 규제는 잠재적으로 식품산업 특히 중소기업에 높은 준수비용을 부과할 수 있으며, 일부 경우 소비자 가격을 상승시키고 혁신을 저해할 수 있다. 따라서 정책결정자는 최소의 비용으로 바람직한 식품 안전성 수준을 성취하는 규제형태를 채택하는 것이 중요하다. 식품 안전성 표준과 관련된 준수 비용이 통상 시행비용을 초과하고 있으므로, 표준의 신축성이 표준의 목표를 기초로하여 가능한 한 극대화되어야 한다.

4.1.5. 민간규제

95. 식품 안전성 규제의 적정수준은 대중 건강에 대한 현존하는 위험 수준과 규제의 형태에 관한 결정 및 민간규제에 대한 공공규제의 역할에 좌우된다. 많은 회원국에서 새로운 규제 형태는 공공 식품 안전성 규제에 명시된 요구사항을 보완하고 만회하는 것을 발전시키고 있다. 이러한 유형의 규제형태가 공공의 관심보다는 민간의 관심에 기초하고 있지만, 성취된 식품 안전성 수준의 관점에서 성과는 유사할 수 있다.
96. 식품 안전성에 관한 민간규제는 2가지 유형이 있다. 그 첫째는 비정부 산업기구가 자발적으로 채택하고 설정한 표준인 자율규제이

고, 두번째는 시장에 의해 식품회사에 부과된 요구사항인 시장규제이다. 대부분의 경우 규제의 형태는 정부행위의 대체가 아니라 공공규제와 공존하는 것이다. 일부 경우 민간규제는 시장이 정부행위의 위협에 대하여 반응하는 것이다. 민간규제의 핵심적 특성은 표준의 공식화 및 시행의 1차적 책임은 정부기관보다는 오히려 거래협회 또는 시장에서의 우월적 참여자와 같은 민간기관에 달려있다. 그러나 이것이 시장에서 활동하고 있는 회사들이 표준의 준수여부를 선택시 공공규제의 경우보다 더 많은 자유를 갖고 있음을 반드시 의미하지는 않는다. 시장의 힘 때문에 회사들이 준수해야 한다는 압력은 정부 시행기관의 법정행위에 의한 위협만큼 클 수 있다.

그림 5-6 식품안전성 규제의 제도적 형태

제 도 적 협 정		
공 공	민 간	
직접정부규제	시장규제	산업자율규제

97. 자율규제나 시장규제의 차이는 자율규제에 따른 표준이 자발적인 반면에 시장규제에 따른 표준은 회사들이 활동하고 있는 시장이 회사들에게 부과하고 있다는 점이다. 시장 식품 안전성규제의 가장 일반적인 형태는 주요 소비자들이 회사에 부과한 명세서이다. 예를 들면, 영국의 다수의 소매업자들은 자체 상표를 갖고 있는 상품의 공급자에게 엄격한 상품 및 가공 표준을 부과하고 있다. 여기에는 공공규제에 의한 요구사항을 초과하는 세부적인 위생 표준이 포함되어 있다. 이러한 혁신은 정부 표준이 최고 수준이기 보다는 최저 수준이 되고 있음을 시사하는 것이다.

98. 위생표준의 경우, 소매업자들은 표준이 충족되었음을 보증하는 신용을 거래가 발생하기 전에 충족되어야하는 요구사항으로 간주하고 있다. 이러한 신용은 3가지 형태가 있을 수 있다.
- 소매업자 신용: 소매업자가 공급업자를 검사하고 표준을 감사함.
 - 간접 신용: 소매업자가 제3자에게 공급업자를 검사하게하고 소매업자 표준을 감사함.
 - 제3자 신용: 공급업자는 소매업자가 승인한 제3자의 승인을 받아야 하며, 따라서 공급업자는 제3자의 검사 및 표준에 따라 감사를 받음.
99. 개별적 소매업자가 부과한 표준은 물론 다를 수 있고, 따라서 공급업자는 동시에 수많은 표준(일부는 서로 상충할 수 있음)에 대하여 신용을 받아야 한다. 각각의 경우 공급업자가 신용비용을 부담한다. 이는 국내 공급업자 및 외국의 공급업자에게도 적용된다.
100. 민간 표준의 발전은 식품 안전성 규제의 향후 방향과 관련하여 중요한 문제를 제기하고 있다. 첫째, 민간 표준은 식품공급을 규제하는 책임을 공공기관에서 민간회사로 전환시키고 있음을 나타낸다. 이로 인하여 식품 안전성 규제의 정도가 대중의 관심사항보다도 민간에 의존하고 있다는 문제가 제기되고 있다. 둘째, 공공규제의 최고수준에 있는 민간 규제의 성장이 공급업자가 준수해야만 할 식품 안전성 규제범주를 증가시키고 있다. 이로 인하여 식품체계의 전체적인 규제부담이 크게 증가하고 있다.
101. 광범위한 정부규제의 준수에 따른 규모의 경제는 잘 문서화되어 있다. 특정한 규제의 준수에 있어 규모의 경제가 있는 정도에서, 소규모 회사는 대규모 회사보다 단위당 비용이 높음을 감수해야 할 것이다. 이는 규모의 비경제 축소 및/또는 큰 회사와 관련된

긍정적인 규모의 경제의 증가를 통하여 발생할 수 있다. 규모의 경제는 새로운 요구사항을 처리하는 능력과 준수자원への 접근에 영향을 주는 준수과정과 관련된 중요한 고정비용과 관련되어 있다. 이러한 규모의 경제는 시장에서 회사의 크기 분류에 중요한 영향을 미치고 있다.

4.1.6. 국제적 측면의 식품 규제 - 변화의 압력

102. 조화와 상호 인정이 우루과이 라운드 SPS 협정에서 옹호되었으며, 식품 안전성 규제를 과학에 기초해야 한다는 각국 정부의 노력이 우루과이 라운드 협정이 시행에 들어간 후 증가하여 왔음도 명백하다. 규제의 관점에서 볼 때, 식품 안전성 표준의 조화 및/또는 상호 인정은 매우 바람직하나, 관련된 비용이 특히 조화가 시도될 경우 고려되어야 한다. 장기적으로 볼 때, 국제표준에 기초한 조화가 국내 입법으로 도입될 수 있다.
103. 문제는 식품 안전성 규제가 이동하는 목표가 될 수 있다는 점이다. 식품의 품질과 안전성에 대한 수요는 소득의 증가와 함께 계속 증가할 것이며, 이러한 수요는 국가 식품 규정의 변화로 나타날 것이다. 이러한 변화로 조화 노력을 먼저 할 수 있고, 무역에서 상대적으로 변하지 않는 영향을 갖고 있는 국가 요구사항을 그대로 놓아 둘 수 있다. 이러한 경우, 상호 인정이 국제 수준에서 식품 안전성 규제를 조정함에 있어 좀 더 적절한 방법이 될 수 있다고 지적되었다. 이러한 조정은 각국 내에서 표준과 절차를 조정하려는 노력의 증대와 일치해야 한다.

4.1.7. 자발적/강제적 조치

104. 최근의 재미있는 추세는 공공규제가 민간규제로 나타난 규제를 효과적으로 따라가고 있다는 것이었다. 단적인 예가 공공 식품

안전성 규제의 공통적인 형태로 되어가고 있는 HACCP에 기초한 관리체계의 요구사항이다⁹. HACCP는 안전식품의 성과목표를 달성하기 위하여 자발적인 과정지향적 관리도구로서 개발되었다. 이러한 접근방법의 중요한 특성은 신축성이다 : 수많은 일반적 관리 원칙이 명시되었고, 이 체계가 적용되고 있는 상황에 맞게 채택될 수 있다. 그러나 공공규제 형태로서 HACCP 표준은 2가지의 아주 다른 형태를 취할 수 있다.

- 성과표준: 관리자는 HACCP에 기초한 관리체계를 시행해야 하나, 이 체계의 정확한 특성은 세부적으로 명시되지 않음.
- 명세표준: 관리자는 규제체계하에서의 세부적인 명세사항에 부응하는 HACCP에 기초한 관리체계를 시행해야 하며, 과정표준으로 간주됨.

105. 특정한 생산간의 차이를 적절히 감안하지 않은 매우 규정적인 과정표준이 설정된 경우, HACCP의 가장 중요한 편익중의 하나인 신축성이 억제될 수 있다. 이에 따라 식품 안전성을 보증하는 메커니즘으로서 HACCP의 효력을 제한할 수 있고, 회사들에게 불필요하게 높은 준수비용을 부과할 수 있다.

106. HACCP 원칙은 Codex(1993)와 OECD 국가에서 채택되었다 (미국은 1992년, EU는 육류의 경우 1992년, 그리고 모든 식품에 대해서 1993년, 캐나다와 호주는 모든 식품망에 HACCP에

⁹ Harzard Analysis and Critical Control Points(HACCP)는 식품 안전성을 보증하는 과정지향적 접근방법이다. 7가지 원칙은 ① 위험분석의 수행, ② 물리적·생물학적·화학적 위험의 규제임계점 규명, ③ 각 규제 임계점과 관련된 예방조치의 임계한도 설정, ④ 규제 임계점 점검 요구사항 설립, ⑤ 수정사항의 결정 및 수행, ⑥ 기록체계 설정, ⑦ 증명절차 수행 등이다.

근거한 접근 방법을 설정하였음). Codex가 HACCP 원칙을 채택하였으나, 시행 지침에는 많은 것을 제공하지는 않고 있다. HACCP는 그 요소가 세부적으로 명시되었는지에 따라 과정지향적 또는 성과지향적 조치가 될 수 있다.

107. 각국은 HACCP에 관하여 Codex를 따를 수 있으나, 아직도 각기 다른 규제 조치를 갖고 있다. 성과 기준은 국가간 조화에 따라 더 준수할 수 있고 무역과 기술 혁신에 더 전도성이 있는 것으로 사료된다. 그 이유는 이러한 기준이 최근의 무역협정에서 과정 기준에 관하여 더 고취되어 있기 때문이다. HACCP의 시행이 세계적으로 조화된 방법으로 적용된다면 무역을 용이하게 할 수 있으나, 다른 국가의 채택을 고려하지 않고 도입된다면 무역장벽이 될 수도 있다.

4.1.8. HACCP와 미국의 육류 산업

108. 미국 농무성의 최근 분석에 따르면, 미국의 육류 및 가금류와 관련된 식품보유질병의 연간 비용은 US\$ 11~41억 정도이다. 미국에서 1993년 E.coli 0157:H7이 돌출한 이후, 현재의 육류 검사 법률을 개정하려는 시도가 여러 번 있었으나, 새로운 안전성 규정의 형태, 책임 기관 및 육류 산업에 대한 비용 문제 때문에 이러한 시도는 실패하였다. 미국 농무성의 식품안전 및 검사국(Food Safety and Inspection Service)은 최근에 식품 안전성의 제고를 위하여 모든 육류 가공업자에게 HACCP 계획을 발전시킬 것을 요구하였다. 이러한 규제 활동은 입법적 변화를 동반하지 않았다.

109. 3~4년간의 단계적 도입 기간이 예견된다. 육류 산업에 대한 상당한 비용도 명확하나, 미국 농무성이 발간한 비용-편익 분석에 따

르면, HACCP 체계의 결과로 식품보유질병이 축소된다면 공공의 건강과 경제적 수혜를 가져올 것이라고 한다. 소규모 회사에 과중한 부담을 피하기 위하여, 검사 요구 사항은 일정 기간 내의 검사의 수보다는 생산량에 기초하고 있다. 그리고 가장 중요한 것은 HACCP 체계의 도입으로 소비자의 신뢰를 유지되고 식품보유질병의 잠재적 출현을 감소시키는데 도움이 될 것이라는 점이다.

110. 최근의 한 논문은 미국 농무성의 분석을 비판하였다. HACCP 체계를 운용하는 식품 산업의 비용은 미국 농무성의 추계치보다 훨씬 많은 것으로 나타났으며, 건강과 관련한 수해도 과장된 것으로 사료된다. 그리고 구상(명령과 규제) 표준의 선택도 경제적 유인책과 연계된 성과 기준보다 덜 효과적이기 때문에 비판받았다. HACCP의 강제적 이행에 관한 일부 비판에 따르면, 새로운 체계의 강제적 성격은 충분히 인식되고 있지 않음이 나타났다. 그리고 HACCP 체계의 초기 비용은 소기업이나 대기업 모두에게 비슷하며, 따라서 중소기업이 불리하다는 점이다.
111. 주목할 만한 무역상의 이점이 특히 HACCP를 채택하려는 국제적인 움직임과 관련하여 성취될 것으로 예상된다. 일부 주요 거래 당사자에 대한 수출은 용이하여질 것으로 예상되며, HACCP가 시행되고 있는 국가로 부터의 수입에 대한 검사 필요성은 축소될 것이다. 미국은 아마도 3~4년간의 단계적 도입 기간을 허용하면서, 이러한 기준이 미국으로 수입되는 육류에 적용될 것이다. 이는 다른 식품 안전 규정을 적용하고 있는 국가로부터 미국 시장에 접근하는 것에 대하여 제약 효과를 나타낼 수 있다.

4.1.9. 생물학적 기술

112. 생물학적 기술은 농업 생산성을 크게 증대시킬 잠재력을 가지고

있다. 생산성 제고는 단수의 증가, 투입 비용의 저하, 작물 이용의 다양성, 가공업자/소비자의 요구를 충족하는 고부가가치 상품의 개발, 곤충과 잡초를 규제하는 새로운 방법 등과 같은 요인에서 얻을 수 있다. 농업 부문에서 생물학적 기술의 이용은 증가하여 왔으며, 슈퍼마켓 선반에 오르는 생물학적 기술에 따른 새로운 식품과 식품 성분의 수는 급속하게 증가하였다. 그러나 “생물학적 기술”이라는 말은 논쟁거리이며 많은 규제 문제를 초래하고 있다.

113. 예를 들면, 1993년 미국 당국은 우유 생산의 증가를 위하여 성장 호르몬인 bST(bovine somatotropin)의 사용을 승인하였다. 이러한 승인 이후에 유제품 상표 부착, 동물의 건강 문제 및 경제적 효과에 관한 논쟁이 뒤따랐으며, 대중매체들도 광범위하게 취급하였다. Flavr Savr™ 토마토가 1994년 시장에서 유전 공학적으로 나타난 채소 또는 과일이 되었을 때, 대중매체의 주목을 받았다. 미국에서 규제적 승인에 대한 요구가 토마토, 감자, 옥수수, 호박, 칸타루프(메론 종류) 및 딸기 등을 포함하여 유전 공학적으로 나타난 수많은 과채류에 있었거나 곧 있을 것이다.
114. 생물학적 기술을 농업에 응용시, 여러 개의 규제 기관을 포함하여 일부 규제의 어려움과 복잡한 규제 환경이 초래되었다. 일반의 관심이 식품 안전성, 환경적 위험과 생물학적 기술의 윤리적 문제에 집중되는 경우(적어도 북유럽에서), 규제 환경은 영향을 받는다. 예를 들면, 생물학적 기술 식품의 유통과 관련된 조심스러운 규제가 유럽연합내에서 시행되었으며, 미국과 유럽 연합간에 최근의 무역 마찰에서 주요 문제가 되었다.
115. 생물학적 기술이 미국, 캐나다, 호주에서처럼 더 공통적으로 적

용될 경우, 규제 환경은 생물학적 기술의 이용과 이로 인한 상품의 유통에 관하여 더욱 환영받을 것으로 보인다. 유럽 연합의 규제에 관한 최근 보고서는 규제가 현존하는 기술을 지향하고 새로운 기술에 지향하지 않음으로서 EU의 생물학적 기술의 이용이 저해 받고 있다고 지적하고 있다. 생물학적 기술의 이용에 부정적으로 영향을 미치고 있는 규제의 예는 상표 부착과 상품 검사 요구 사항이다. 규제 제약의 결과, 유럽 기업의 경쟁력은 장기적으로 부정적 영향을 받을 것으로 알려져 있다.

116. 새로운 상품, 특히 유전적인 수정에 기초한 상품의 도입과 함께 식품 안전성에 대한 관심과 엄격한 위험 평가 절차의 필요성이 제기되었다. 이러한 관심은 생물학적 기술의 이용이 전통적인 생산 방법과 다르고 따라서 다른 상품이면서 경우에 따라 덜 안전한 상품이 생산될 수 있다는 인식에 기초한 것이다.
117. 1986년 OECD 이사회 권고는 재조합된 DNA의 사용을 규제하는 특별 입법에 과학적 근거가 있음을 주목하였고, 생물학적 기술과 식품 안전성에 관한 WHO와 FAO간의 협의의 결론은 새로운 생물학적 기술의 사용으로 생산된 식품이 전통적인 기술로 생산된 식품보다 덜 안전할 것은 아니라는 점이었다.
118. 현대적 생물학적 기술의 응용을 통하여 생산된 식품을 평가하는데 있어서 WTO, FAO 및 OECD는 경우별로 비교 접근법을 옹호하였다. OECD는 생물학적 기술에 연유한 식품의 안전성을 결정하기 위한 가장 실질적인 접근 방법으로서 실질적인 동등 (substantial equivalence)의 개념을 촉진시켰다. 만약 새로운 식품이 실질적으로 동등한 것임을 나타낼 수 있다면, 추가적인 평가는 필요하지 않다. 반대로 잘 정리된 차이가 존재한다면,

이는 안전성 평가의 초점이 되어야 한다. 유전적으로 수정된 기관을 포함하고 있는 일부 식품이 후자의 범주에 포함될 가능성이 있다.

119. “실질적인 동등”의 개념은 1996년 WHO/FAO협약에 의하여 추가적으로 진전될 것이며, 결국에는 Codex에 포함하기 위하여 Codex 위원회의 지침도 준비될 것이다. 이 협약이 성공적이고 생물학적 기술로 생산된 식품에 대한 과학적 안전성 평가를 위한 지침에 관하여 Codex 위원회 내에서 합의가 이루어진다면, 이러한 제품의 국제 무역 및 유통은 훨씬 용이하여질 것이다.
120. 유럽 연합에서 생물학적 기술의 제품에 대한 유통을 규제 성격으로 제한하고 있는 예는 유전적으로 수정된 옥수수 종자와 bST이다¹⁰. 새로운 유전 공학적 옥수수 종자는 농민들이 사용하고 있는 “광범위한 영역의”(모두 죽임) 잡초 제거제에 저항성이 있으며, 재배 농가는 잡초 제거제를 옥수수를 죽이지 않고도 옥수수에 살포할 수 있다. 잠재적인 단수의 증가는 15~20% 수준이다. 이와 유사하게, bST를 사용함으로써 젖소의 산출량은 15~20% 증가할 수 있다. 따라서 과학적 또는 윤리적인 문제가 대두되고 있다. 생물학적 기술과 연계된 생산성 제고는 생산의 증가 때문에 전통적인 지지 정책에 부담이 되는 경우 생산 할당 및 기타 생산 관리와 같은 문제를 제기할 수 있다.

¹⁰ Bovine Somatotropin(bST)는 1993년 이래 미국과 기타 여러 국가에서 우유생산에 사용되고 있는 소의 성장 호르몬이다. 발효기술을 이용하여 생산되고 우유생산의 효율성을 증대시키기 위하여 젖소에 주사되고 있는 bST에 참고하기 위하여 rbST라는 용어가 사용되고 있다.

Box 12. 소비자와 생물학적 기술에 기초한 식품

소비자는 현대적인 생물학적 기술을 사용하여 생산된 식품을 판별하는 상표의 형태로 투명성을 제고할 것을 요구하고 있다.

미국의 식품의약국(FDA)은 특정 식품이 그 식품의 전통적인 것과 물질적으로 다르지 않다면, 강제적인 상표 부착은 요구되지 않으며, 두 제품의 건강성(영양과 안전성)에 차이가 없음을 나타내는 어구(語句)를 쓰지 않는다면 오해될 수 있다는 입장을 채택하고 있다. 한 가지 예로 낙농업계는 “bST를 사용하지 않는 소에서 나온 우유”와 같은 어구를 낙농 제품에 상표로 부착할 수 있으나, 이러한 어구가 bST로 처리된 소와 처리되지 않은 소간의 우유에 주요한 차이가 없음을 명확히 해야 한다는 점이다.

유럽의 소비자 기구는 유전적으로 수정된(Genetically modified: GM) 대두를 포함하고 있는 식품에 상표를 부착할 것을 요청하였다. 콩은 수많은 식품에 사용되고 있으므로, 식품업계는 총괄적인 상표 부착 요구 사항에 저항하였다. 이러한 어려움에 덧붙여, GM과 비GM 대두의 차별은 미국 농민들에게는 불가능한 것으로 생각되었다. 일부 소매업자들은 소비자에게 명확한 정보를 제공하지 않을 경우의 부정적인 반응을 걱정하게 됨으로써 소비자 기구의 요청을 지지하였다.

노르웨이와 뉴질랜드 식품 소매업자들은 생산자가 GM 대두와 다른 대두를 분리할 의사가 없다면, GM 대두와 대두박을 포함한 식품의 불매를 지지하였다.

자료: Brewer M.S., and Kendall, P(1994). The Position of the American Dietetic Association: Biotechnology and the Future of Food; and Agra Europe(1996). Transgenic soybean harvest reopens biotech row, August 23.

4.2. 환경 규제

121. 농업활동은 환경에 광범위한 긍정적·부정적 효과를 가져오고 있다. 영농체계는 전통적인 조경을 유지하고, 자연 서식지 및 생물 다양성을 보존하며, 수자원 및 토지자원의 지속가능한 관리에 기

- 여하고 있다. 일부 농업 관행은 수자원의 오염 및 고갈, 토양 손실 및 악화, 산림 벌채, 식물과 동물 종의 소멸 등과 같은 환경 문제와 관련될 수 있다. 이러한 효과는 시장 실패 (예를 들면, 정보 부족, 다양한 외부 효과의 시장 부족) 및 정책 조치와 관련된다. 외부 효과는 자원 사용으로 인한 사회적 비용/편익이 가격에 반영되지 않을 때 발생한다. 많은 경우 환경 비용과 편익은 농식품 가격에 충분히 반영되지 못하고 있다.
122. 농업부문에서 환경규제가 폭 넓게 적용되고 있으며, OECD 회원국에서도 그 범주를 확대시켜야 한다는 압력이 점점증하고 있다. 환경손실이 심하여 자원 손실이 복구될 수 없는 경우, 그 결과가 상대적으로 나타나고 성과에서도 다양성이 거의 없는 경우 및 경제조치에 사용되는 비용이 환경적 수혜를 초과하는 경우 규제조치가 시행되었다.
123. 위에서 언급한 바와 같이, OECD 농산물 시장은 시장가격지지, 무역 장벽, 예산에 근거한 지불 및 투입물 가격의 저평가 등과 같은 다양한 공공정책 때문에 경제적으로 심각하게 왜곡되어 있다. 이러한 정책이 해로운 화학제 사용의 증가, 한계지까지의 영농 확대 및 작부 체계의 변화 등을 초래함으로써 환경적 손실이 초래될 수 있다. 이러한 상황에서 직접지불과 같은 조치와 함께 규제는 지지정책으로 발생한 해로운 환경 효과를 축소하려는 시도이다.
124. 규제를 실시하는데 있어서의 어려움은 농가의 다양한 상황들을 어떻게 평가할 것인가의 문제였다. 규제들은 엄격하여지고 환경효과를 축소하는 비용에서 농가간의 차이를 무시함으로써 경제 왜곡을 초래하는 경향이 있다. 경제 조치가 자원 배분을 더 좋은

방향으로 유도하고 있는 반면에, 경제 조치로 발생하는 편익과 비교하여 방대한 정보의 요구 및 높은 거래 비용 때문에 경제 조치가 때로는 시행되지 않고 있다. 경제 수단을 보완하는 규제 개혁은 더욱 비용 효과적인 환경 개선을 초래할 가능성도 있다.

125. 그러나 환경적 손해를 축소하기 위해서는 농업 보조금의 축소가 필요하다. 생산 감축과 연계된 보조금은 과잉 생산의 축소 및 해로운 화학제 사용의 감소를 가져올 수 있다. 산출물 또는 구입하는 투입물 사용과 연계되지 않은 정책 조치들은 환경적 손실의 위험을 축소할 잠재력을 가지고 있다. OECD 지역에서 행하여지고 있는 농정개혁의 일부로서, 일부 국가는 생산과 연계된 지지를 (일부 경우 환경조건과 연계하여) 직접지불로 전환하였으며, 투입물에 대한 보조도 감축하였다.

126. 시장 실패에 대한 한가지 대응 방법은 농민의 활동이 환경 손실을 유발할 때, 경제적 벌금을 부과하거나 또는 농민에게 오염활동의 비용을 충족시키도록 요구하는 것이다(예를 들면, OECD의 오염자 부담 원칙의 적용). 그러나 해로운 외부효과를 확인하고 추정하며, 비용을 적절히 할당하기 위해서는 추가적으로 많은 작업이 필요하다. 더욱이, 일부 정부는 환경 친화적인 방법의 채택으로 손실된 소득을 농민에게 보상하고 있다.

127. 농업 부문에서 환경 규제의 2가지 예는 살충제 사용과 토지 사용 관리에서 찾아 볼 수 있다.

4.2.1. 살충제 정책

128. 살충제는 산출물과 상품의 품질에 병충해를 감소시키며, 따라서 농민에게 경제적 편익을 주고 있다. 그러나 살충제는 환경의 질,

식품 안전성, 인간과 야생 동물의 건강과 관련하여 잠재적으로 부정적 효과를 초래할 수 있다. 살충제 규제는 환경문제를 평가하는 규제적 접근에서 나타나는 일부 문제를 설명하고 있다.

129. 규제 조치는 지역 또는 국가 내에서 살충제의 등록, 분배 및 유통을 통제하는 제도를 포함하고 있다. 농장 내에서 사용 수준과 방법의 규제: 잔류물 및 폐기물과 관련된 조치. OECD 회원국은 통상 식품 및 물의 농약 잔류 허용 수준에 관한 표준을 갖고 있으며, 이러한 표준은 때로 국제 표준과 관련되어 있다.
130. 표준 규제 절차는 제안된 살충제의 시험과 등록에서 출발하고 있다. 살충제의 등록은 통상 특정 기간동안 유효하며, 그 이후에는 재등록이 요구되고 있다. 이는 최근의 과학 및 기술발전과 관련하여 살충제를 재평가함으로써 안전성을 확보하는데 있으나, 행정비용은 증가하였다. 채소와 같은 특정 농작물에 사용하는 살충제의 수는 제한적인 경향이 있는 바, 그 이유는 초기 검사 비용이 크고 특정작물의 시장이 상대적으로 적기 때문이다(참고 Box 7). 살충제의 사용이 수용불가능한 환경적 또는 건강에 위험을 초래한다면, 규제과정에서 살충제 사용의 완전한 금지까지 가능하다.
131. 최근 OECD 회원국들은 종합 병충해 관리(IPM: Integrated Pest Management)의 사용 및/또는 농업부문에서 전반적인 살충제 사용의 감소를 목표로 한 다양한 위험축소 프로그램을 시작하였으며, 이는 많은 국가에서 중요하고 새로운 정책방향을 나타내고 있다. 이러한 접근 방법에는 환경친화적 영농에 대한 보조, 생물학적 병충해 관리의 이용, 종합적 또는 유기적 방법을 이용하여 생산한 상품에 환경상표 부착(eco-labelling), 살충제

에 대한 세금, 농민의 살충제 사용 보고, 강제적 목표를 띄고 있는 살충제 사용 감소 프로그램 등이 있다.

132. 일부 OECD 회원국들은 살충제 사용을 축소하기 위한 대규모 국가 계획을 시작하였다. 스웨덴, 덴마크, 네델란드가 이러한 작업을 하고 있는 첫 국가군이었으며, 1980년대 중반이래 스웨덴은 총 살충제 사용량의 65%를 축소하였으며, 덴마크와 네델란드는 40%를 축소하였다. 그러나, 전반적인 살충제 사용의 축소에 관한 측정이 반드시 위험축소를 나타내는 좋은 지표는 아니라는 인식하에서, 회원국들은 정부가 전반적인 위험추세에 대한 믿을만한 조치를 만들기 위하여 살충제 사용의 수량과 조건에 관한 정보를 갖고 가장 중요한 위험에 관한 정보(예를 들면, 살충제 위험지표)를 결합할 수 있는 경우에 의한 체계를 발전시킬 계획을 세우고 있다.

133. 향후에는 생화학적 기술과 살충제의 정확한 사용을 가능하게 하는 신기술의 사용을 통하여 병충해 저항성이 있는 작물로 인한 혜택을 기대할 수 있다. 그리고 기술진보에 따른 더 많은 정보의 입수로 인한 혜택도 있을 것이다. 더욱이 농업정책이 생산에 덜 기초함으로써 (예를 들면 생산 중립적인 예산 지불과 연계된 상품 생산으로부터 전환), 살충제 사용은 감소할 가능성이 있다.

4.2.2. 토지 사용 및 관리에 관한 규제

134. OECD 회원국에는 토지 사용과 관리에 관한 환경 규제의 수가 증가하고 있다. 이러한 규제들은 토지 전환 정책 또는 농장 관리 관행의 수정 등에서 나타나는 것처럼 일시적/영구적 토지 사용의 변화를 초래하고 있다(동물 폐기물 생산 및 처리의 규제; 사료와 풀 먹이는 관행; 동물 밀도(密度) 등 포함).

135. 일부 국가의 토지 전환 정책하에서 농민들은 농지를 생산 활동에서 제외시킴으로써 재정적 지원을 받고 있다. 주요 규제는 Vegetated cover의 설정이다. 이러한 cover(차폐물)는 환경의 질(예를 들면, 토양의 영양물)을 복원하거나 또는 새로운 토지 사용(예를 들면, 산림 또는 마초생산)을 촉진할 수 있었다. 그러나, 이러한 정책들은 다른 목적을 갖는 경우가 있다. 많은 경우에 있어서 1~5년 동안의 토지 전환은 특정 농산물의 공급을 규제하기 위한 것이며, 이러한 경우 환경 규제는 휴경기간 중 농지가 악화되는 것을 막기 위한 목적인 것이다.
136. 토지사용규제는 가격지지정책에서 발생하는 문제를 수정하기 위하여 시행되었다. 특정 작물에 대한 보조금은 한계지까지 생산을 확대하며, 따라서 환경적 손실을 방지하기 위하여 정부의 조치를 촉구하고 있다. 농업 부문에서 정부개입의 결과로 가격 왜곡이 축소된다면, 토지 사용과 관리를 위한 환경 규제를 설정하려는 압력은 감소할 것으로 예상된다(참고 Box 10). 다른 경우에 있어서, 토지사용규제는 주로 다양한 경제주체간에 토지사용에 관한 상충하는 압력이 발생하는 경우 즉, 인구가 밀집된 지역에서 일반적으로 일어나는 경우 주로 발전되어 왔다. 이러한 관심사항과 관련하여 구획정리 및 물리적 계획 입법이 광범위하게 채택되었으며, 이는 농촌지역을 농업지역으로 계획하고, 경우에 따라 비농업 개발을 때로 아주 심하게 제약하는 특별한 환경규정을 부과함으로써 도시확대를 축소시킬 수 있다.

Box 13. 캐나다의 자원 보전 정책

1988년, 캐나다 정부는 위험이 높은 토지의 토양 악화를 축소하고 야생 서식지를 개선하기 위하여 항구적 차폐물 정책(Permanent Cover Programme: PCP)을 도입하였다. 캐나다 정부는 토양 자원을 미래를 위하여 보존되어야 할 공공재로 간주하였고, 한계지에서 곡물 생산을 포기하는 농민에게 보상할 의사가 있었다. 주로 서부곡물운송법(WGTA)에 의한 정부 보조에 따라 지원된 한계지에서 곡물이 재배되었다.

PCP 계획하의 규정은 마초 또는 산림이 이전에 연년생 작물에 이용되었던 토지에 설정되어야 하는 것을 포함하였다. 정부는 1회에 한하여 농민에게 지불하였고, 식물차폐물(plant cover)을 심는 비용에도 재정적으로 기여하였다. 토양학자가 매우 부식하기 쉬운 것으로 간주한 토양만이 고려되었다. 이 정책에 따라 연년생 작물에서 풀에 기초한 이용(장기적으로 볼 때 경제적으로 생존할 수 있고 환경적으로 더욱 바람직함)으로 전환하는 농민에게 재정적 지원이 이루어졌다.

1994년에 수행된 조사에서 PCP 참가자의 약 3/4이 운용비의 절감을 보고하였으며, 1/2 이상이 농가 순소득의 증가를 보고하였다. 한계지에서 곡물을 생산하는 유인책이 1995/96년의 WGTA의 철폐와 함께 축소됨에 따라 보존 조치에 대응할 필요성이 축소될 것으로 예상되고 있다. 캐나다의 예는 정부가 가격 왜곡을 제거함으로써 농업 부문에서 지속 가능한 개발을 유도할 수 있음을 보여주고 있다.

5. 요약 및 권고 사항

137. 규제개혁의 진행: 농정개혁을 위한 1987 OECD 각료 원칙(그 이후 각료 커뮤니케에서 재확인됨)은 농식품 부문 전체의 경쟁을 강화하기 위하여 농업 지지의 점진적이고 조화된 감축을 통하여 시장지향도의 제고를 추구하고 있다. 시장반응도를 축소하

고 무역을 억제하는 많은 규제(예를 들면, 가격 관리, 공급관리, 국경조치)가 농식품 부문을 지지하고 보호하는 제도적인 틀이다. 따라서 규제개혁은 폭 넓은 농정개혁의 관점에서 조명되어야 한다. 이러한 목표를 향한 움직임으로 OECD 회원국에서 농식품분야의 규제가 일부 완화되었지만, 개혁의 목표는 느리고 정부 개입 수준은 아직도 높은 편이다.

138. 새로운 규제 압력: 농정개혁이 일부 분야에서 농식품 부문의 점진적인 규제완화에 기여하고 있는 반면에, 다른 분야에서는 더 많은 규제가 있어야 한다는 압력도 점증하고 있다. 인간의 건강과 안전성, 환경보호, 생물학적 기술의 통제를 포함한 많은 새로운 대중적 관심사항 중에서 농식품은 가장 가시적인 분야의 하나이며 정부개입의 압력도 높은 편이다. 이러한 입법적 관심사항에 대한 반응은 때로 새로운 규제조치를 포함하고 있다. 일부 경우에 있어서 외부규제 당국은 농식품 부문에 이와 같은 새로운 규제를 부과하고 있는 바, 이에 따라 정책의 일관성을 위한 협의의 필요성이 증가하고 있다. 정책결정자는 농정개혁 목표와 부합할 수 있으면서 최선의 규제관행과 일치하는 방법으로 이러한 문제에 대처해야 한다.

5. 1. 주요 정책 사항:

- 농업지지정책과 이와 관련된 규제조치들은 특정한 1차 생산자에게 혜택을 주고 있는 반면에 관련 전후방산업의 비용을 증가시키고, 공급을 제한하며 공장의 크기 등에 영향을 주는 등 전후방산업의 구조와 성과에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 더욱이, 식품망의 어느 한 단계에서 정부가 개입할 경우 때로는 또 다른 단계에서 정부 개입이 필요하게 된다(예를 들면, 유통위원회, 수입허가, 수출상환). 농업정책은 경우에 따라 농촌개발, 식량안보, 환경보호 및 소

등목표와 같은 여러 가지 목표를 추구해야 한다. 따라서 언급된 농가수준 목표에 대해서만 정책과 규제를 평가하는 것은 불충분할 수 있다.

- 농식품부문에서 규제개혁의 속도는 주로 농정개혁 원칙을 향한 진도에 좌우되고 있다. 규제개혁의 진전은 이러한 움직임을 고취하고 용이하게 하려는 지속적인 노력의 산물일 것이다. 광범위한 정책개혁이 많은 국가에서 어려움에 직면하고 있는 것으로 나타나고 있기 때문에, 각국 정부는 때로 경제 효율성을 즉시 향상시킬 수 있는 규제완화(예를 들면, 더욱 신속적인 생산할당 협정, 분배망의 규제완화)를 포함하는 덜 포괄적인 정책개혁을 추구하고 있다.
- 규제개혁은 중요한 무역 편익을 포함하고 있다. 농식품부문의 전통적인 무역장벽이 축소됨으로써 정책결정자는 비관세 무역장벽이 필수불가결한 식량안보와 기술적 규제라는 구실로 이용되지 말아야 할 것을 보증해야 한다. 식품무역을 관장하는 규제의 상호인정과 적절한 경우 조화에서의 국제 노력은 무역 편익을 증대시킬 것이다. 국내에서 규제의 조정과 단순화 및 당국간 책임의 중복성 회피를 위하여 더 많은 주의가 필요하다. 이러한 조정은 국제 화해 과정을 용이하게 한다.
- 원래의 농업정책의 의도 또는 효과는 일반적으로 생산자의 보수를 증대하고 위험을 축소하는 수단으로써 때로 경쟁을 제한하는 것이다. 이 결과, 경쟁법과 관련하여 농식품부문(본래는 생산농업 및 일부 경우 1차가공)에 적용되고 있는 부분적인 예외 또는 특별규정이 많이 있다. 그 동안의 경험에 따르면, 경쟁에 관한 이러한 제한은 시장의 힘에서 불충분한 운용을 격리하고, 혁신을 제한하며 부가가치의 개발을 저해하는 등 식품망의 다른 연계부문에서 부정적

인 효과를 가져올 수 있음을 보여주고 있다. 따라서 시장지향도의 제고를 향한 농정개혁은 이와 같은 예외조항과 특별규정을 축소하거나 철폐해야 하는 것이다.

- 다른 경우에 있어서, 농식품부문의 정부개입은 원래 시장경쟁의 부족에 대응하여 시행되고 있다. 산업구조가 시간의 경과에 따라 크게 변화하는 경우(예를 들면 농민협동조합의 기구 확대, 전방산업의 집중도 확대), 시장의 힘의 재균형 필요성은 재평가되어야 한다. 시장의 힘의 균형을 보호할 목적인 농업정책이 철폐되거나 개혁되는 경우, 효과적인 경쟁확보를 위하여 보완조치가 필요할 수 있다.
- 농업활동은 환경에 수혜적 효과와 해로운 효과를 모두 가지고 있으며, 농정에서 환경문제에 관한 더 많은 강조도 있었다. 환경 편익의 제공 또는 환경 손해를 완화하기 위한 지불과 환경규제들의 농업부문에 미치는 효과는 증대하고 있다. 그러나 규제조치를 포함하여 농업-환경조치의 편익중 일부는 적어도 생산과 연계된 농업지지의 높은 수준으로 일부 상쇄되어 왔다. 환경의 질을 개선하기 위하여 효과적인 규제조치의 역할이 중요하나, 이 조치는 환경목표와 일치하는 농업지지정책의 개혁과 결합되어야 한다.
- 건강과 식품안전성 규제는 공공재를 제공하며 정부는 입법 역할을 수행하고 있다. 또한 민간의 식품 안전성 표준 역할 특히, 공공표준에 대한 보완재로서의 역할도 있다. 품질보증 표준과 같은 기타 규제들은 대부분의 경우 시장요구사항과 소비자 기호에 대하여 더 많은 정보를 갖고 있는 산업부분에 맡겨져 있다. 어떠한 경우이든지 간에 규제의 틀 내에서 충분한 신축성과 책임에 대한 명확한 정의를 확보함으로써 행정 및 준수부담을 제한하는데 조심해야 한다.

5.2. 정책 권고사항

- 농정개혁은 경제적 규제를 완화하고 농식품분야의 경쟁을 제고해야 한다. 대부분의 OECD 회원국에서 시장가격지로부터 더욱 시장 지향적인 정책수단으로 전환하고 있는 것은 올바른 방향의 첫단계이다.
- 정부는 식품무역을 관장하고 있는 상호인정과 적절한 경우 조화에 의한 노력을 확대해야 한다. 정부는 또한 국내 규제의 조정과 단순화를 용이하게 하고 규제기관간 책임의 중복을 피해야 한다.
- 농업정책은 일부 경우 시장의 힘의 균형을 보호할 목적을 갖고 있다. 이러한 정책이 철폐되거나 개혁되는 경우, 정부는 효과적인 경쟁을 확보하기 위하여 동일한 목적의 조치를 취해야 한다.
- 환경의 질을 개선하기 위하여 정부는 생산과 연계되지 않은 지지의 방향에서 농정을 개혁하면서 규제적/비규제적 조치를 사용해야 한다.
- 정부는 식품 안전성 규제에 대하여 비용-편익 분석을 하고 신축성 있는 규제접근방법을 사용하면서 식품 안전성 규제를 시험된 시장 실패(예를 들면, 높은 정보비용) 분야에 한정함으로써 식품 안전성 규제의 효과성과 효율성을 확보할 필요가 있다.

제 6 장

대응 방향

OECD 농업위원회는 농업분야에서도 시장경제원리가 중요하다는 인식 하에 농가소득보조정책, 가격지지정책, 수입제한 및 수출보조 등 농산물 무역정책에 대하여 검토하고 있다. 이러한 OECD 농업위원회의 활동을 중요하게 검토해야 하는 이유중의 하나는 OECD 농업위원회가 국제농산물질서를 선도하고 있기 때문이다. 이러한 사례로 인용될 수 있는 것이 1993년 12월 타결된 우루과이 라운드(Uruguay Round: UR) 농산물 협상이다. 1986년 9월 우루과이의 Punta del Este(Punta del Este)에서 열렸던 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade: 관세 및 무역에 관한 일반 협정)회의에서는 시장접근 및 수출경쟁에 관한 규칙의 강화, 신규과세의 부과금지 및 농산물 보호를 축소함으로써 농산물 무역의 자유화를 향한 새로운 질서의 정립을 선언하였다. 여기서 주목해야 할 사항은 1986년 9월 이전에 OECD가 이러한 문제와 관련하여 수행했던 활동이다. OECD는 1982~87년 기간중 농산물 무역에 관한 검토작업을 수행하였다. 이러한 검토 결과 OECD는 모든 회원국이 농업보조를 하고 있으며, 각 회원국이 농업보조수준을 축소하면 생산량이 감소하고 소비량이 증대하면서 공급과잉의 문제에 유효적절하게 대처할 수 있다는

결론에 도달하였다. 이를 기초로 1987년 5월의 각료이사회는 농산물 공급과잉의 원인이 각국의 농업보조에 있다는 것과 공급과잉을 해소하기 위하여 농업보조수준을 삭감하면서 농업 부문에도 시장경제원리를 도입할 필요가 있다는 농업개혁의 원칙에 합의하였다. 이러한 농업개혁에 관한 합의는 1987년부터 본격적으로 시작된 우루과이 라운드 농산물 협상에 상당한 영향을 미친 것으로 인식되고 있다.

1987년의 각료급 코뮌িকে(Communique)에 나타난 농정개혁의 원칙과 관련하여 OECD는 회원국의 정책상의 변화를 검토하기 위하여 회원국의 농업정책 및 시장과 무역에 대한 이행점검(Monitoring)을 하고 있다. 즉, OECD는 “Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook”이라는 보고서의 발간을 통하여 시장지향적 정책, 수급전망, 소득보조, 환경 및 지역개발 등을 평가하며, PSE (Producer Subsidy Equivalent: 생산자보조상당치)와 CSE (Consumer Subsidy Equivalent: 생산자보조상당치)를 사용하여 농업보조수준을 추계하고, 이를 통하여 덜 왜곡되고 더욱 자유로운 무역체제의 구축을 추구하고 있다. 특히, 회원국의 농정을 점검하고 평가하는 수단의 하나로서 농업보조의 추정 및 분석방법을 향상시키려는 노력을 계속하고 있으며, 이러한 예로서 TT(Total Transfer: 총이전액) 개념을 도입하고 PSE/CSE의 추계방법을 개선하려는 시도 등을 들 수 있다.

또한 농정개혁과 관련하여 생산감축, 생산자채의 감축을 통한 공급관리, 직접소득보조의 역할 등을 검토하고 있으며, 농정개혁이 농업고용 및 관련 분야에 미치는 영향에 관한 이해를 증진시키는데 노력하고 있다. 이러한 농정개혁과 함께 규제개혁에 관한 논의도 병행되고 있다. 즉, 회원국들이 지지수준을 감축하고 무역 자유화를 추진하고 있지만, 아직도 정부개입이 보편적인 것은 농업을 지지하고 보호하는 제도적인 틀 때문이라는 인식하에 규제에 대한 논의가 진행중에 있다. 지지정책과 관련되어 있

는 규제들은 해결할 수 없는 것처럼 연계되어 있으며, 따라서 규제개혁은 농정개혁을 향한 기본적인 단계라고 보고 있다. 더욱이 농업 부문의 전통적인 보호조치가 우루과이 라운드 농산물 협상의 결과 그 중요성이 감소됨으로써 보호를 제공하는 또 다른 규제 조치들에 대하여 검토가 필요하다는 인식이 존재하고 있다.

이밖에도 시장가격지지정책 및 직접지불제가 생산과 소비 및 무역에 미치는 영향과 이전의 효율성을 검토하기 위하여 PEM(Policy Evaluation Matrix: 정책평가행렬)을 개발하고 있다. EU(European Union: 유럽연합)와 NAFTA 국가(미국과 캐나다 및 멕시코)를 중심으로 진행되고 있는 PEM 작업은 시장가격지지정책과 직접지불제의 효과를 계량화하고 있으며, 향후에는 OECD의 이행점검작업에 통합될 것으로 예상되고 있다. 현재까지 나타난 결과는 직접지불제가 시장가격지지보다 생산과 소비 및 무역을 덜 왜곡시키고 농가에 대한 이전효율성도 높다는 것이다. 이 작업은 현재 분석중인 작물의 수가 적고 분석대상 국가도 적다는 측면에서 계속 확대될 것으로 예상되며, 특히 앞으로의 차기 다자간 농산물 협상에 이용될 수 있다는 가능성을 내포하고 있다.

위와 같이 OECD 농업위원회에서 논의되고 있는 사항들은 앞으로의 국제농업질서와 직·간접적으로 연관되어 있다. 따라서 우리는 OECD 농업위원회에서 논의되고 있는 사항들에 대하여 주의깊게 검토하고, 특히 국내 농업에 영향을 미칠 수 있는 사안에 대해서는 철저한 분석이 필요하다. 즉, OECD 농업위원회가 현재 추진중인 작업과 앞으로 추진할 과제 등에 대하여 적극 검토하고 대응 방안을 강구해야 할 것이다. 이러한 측면에서 본 자료는 1998년 3월 5~6일에 있었던 농업각료회의의 선언문과 “추가적인 농정개혁의 필요성”에 관한 문서, OECD 회원국의 농업정책에 관한 이행점검 보고서의 총괄부분 및 규제개혁에 관한 문서의 전문을 소개하고자 하였다. 이 4개 분야에 대한 OECD 문서를 가감없이 소개한

이유는 문서의 일부만 소개하거나 요약할 경우 주요 부분이 빠질 수 있고, 또한 해당 문서가 포함하고 있는 큰 흐름이 누락될 수 있는 가능성이 있기 때문이다.

OECD 각료선언문은 OECD내에서 토의되고 있는 중요한 사항들을 축약적으로 내포하고 있다는 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 특히, 1998년 3월의 각료급 농업위원회 회의는 1992년 이후 6년만에 열리는 회의로서 1999년 말부터 시작될 것으로 예상되는 WTO 차기 협상을 앞두고 열렸다는 점에서 관심이 집중되었다. 주지하다시피, OECD의 운영이나 활동은 회원국간의 협상이나 교섭보다는 의견교환 및 토의과정에서 각 회원국의 주장이 상호 반영되도록 하고 있다. 따라서 각료급 농업위원회 회의의 선언문도 각료급 회의 이전의 농업위원회 회의에서 토의과정을 통하여 회원국들의 의견이 반영되었다. 특히, 우리 나라는 1996년의 세계식량정상회담에서 합의된 로마선언과 행동계획 등을 인용하면서 식량안보의 중요성을 강조하였으며, 이러한 우리의 주장에 EU와 일본 등이 동조하면서 식량안보를 OECD의 향후 연구과제의 하나로 포함시키는 성과를 거두었다. 그러나 식량안보에 대한 접근에 있어 농산물 수출국들과 수입국들간에는 큰 차이가 있다. 즉, 수출국들은 보다 자유로운 무역을 통하여 식량수입국들이 식량의 안정적 확보를 이룩할 수 있다는 견해를 갖고 있는 반면에, 수입국들은 자국의 식량증산을 통하여 식량안보를 확립하기를 바라고 있다. 따라서 우리가 식량안보의 중요성을 계속 강조하기 위해서는 식량안보의 개념을 보다 잘 정립하고, 이를 국제적으로 인정될 수 있도록 하는 노력이 뒤따라야 할 것으로 판단된다.

농업활동의 경관유지, 토양 보전 및 환경적 편익 등을 포함하는 농업의 다원적 기능도 우리 나라가 강조한 사항중의 하나로서, 일본과 EU도 우리와 입장을 같이 한 것으로 알려졌다. 이밖에도 우리 나라는 농업정책의 신축성과 형평성 등을 강조하였고, 조건불리지역의 농가에 대한 특별한

고려가 필요하며, 농업 부문의 구조조정과 함께 식품산업 구조개선의 촉진문제도 언급하고, 이러한 사항들을 선언문에 삽입시키는데 기여하였다.

그러나 선언문에 포함된 내용이 내포하고 있는 시사점에 대한 추가적인 검토는 필요할 것이다. 예를 들면, 무역에 대한 기술장벽, 위생 및 검역조치, 원산지 상표와 품질기준 및 수출입 독점 문제 등이 무역정책의 쟁점으로 지적되었으며, 따라서 이러한 문제가 계속 논의될 것으로 보인다. 즉, 이러한 분야에 대한 국내 현황을 파악하고, 수출국들의 논리를 검토하면서 우리의 대응 논리를 개발해야 할 것이다. 농가소득의 저위(나아가서는 도농간의 소득 격차 문제)는 일부 농민이나 조건불리지역의 농민으로 한정하려는 듯한 표현도 주의깊게 검토할 사항이다. 특히, 선언문이 농업 부문의 시장신호의 반응과 다자간 무역체계의 통합 강화 등을 언급하고 있으며, 또한 정책수단이 투명하고 목표지향적이어야 함을 강조하고 있는 것도 시사하는 바가 크다.

이와 함께 농업각료회의에서 토의된 “추가적인 정책개혁의 필요성”에 관한 문서도 중요한 시사점을 내포하고 있다. 예를 들면, 농가소득 문제를 들 수 있다. 즉, 이 문서에서는 농가소득 문제를 가격지지와 국경보호를 통하여 취급하는 것은 적절하지 않다고 지적하고 있다. 이는 OECD가 가격지지는 직접지불제보다 생산과 무역을 왜곡시키는 정도가 크며, 따라서 농업지지방식을 직접지불제로 전환할 것을 권고하고 있는 것과 연계하여 볼 수 있다. 즉, 농가소득과 관련된 농정의 수단을 직접지불제로 전환하려는 움직임이라고 해석할 수 있다. 그러나 본 문서는 소득 분배문제는 조세와 사회정책으로도 다루어질 수 있으며, 사회보장제도는 농가에 대한 최저소득보장을 제공하는 수단이 될 수 있다고 지적하고 있다. 즉, 농업지지의 목적이 저소득 수준을 완화하는데 있다면, 농가를 사회정책의 대상에 포함시킬 것을 권고하고 있다. OECD 회원국중 사회보장제도가 발달한 국가의 경우 조세와 사회보장제도를 통하여 소득의 형평성 및 농

가소득 문제에 접근하는 것이 가능할 수도 있을지 모르나, 우리 나라와 같이 사회보장제도의 도입이 초기단계인 경우 농가소득문제는 농업정책으로 접근해야 할 것으로 판단된다. 만약, 농가소득문제를 사회보장정책을 통하여 해결하려 할 경우, 농가소득 문제에 대한 관심은 상대적으로 적어지고 농정의 수단도 상당히 제한될 가능성이 존재할 것이다. 따라서 소득의 분배문제에 관한 세밀한 검토가 계속 요구될 것으로 판단된다.

소득과 관련된 또 다른 문제로 OECD는 상당수의 회원국에서 농가소득이 비교가능한 비농가소득보다 높다고 지적하고 있는 점이다. 그러나 우리 나라의 경우 농가소득은 아직도 비농가소득보다 적으며, 특히 농가소득에는 이전소득도 포함되어 있는 점을 고려할 때 순수한 농가소득은 비농가소득보다 더욱 낮아질 것이다. 따라서 우리 나라는 OECD가 지적하고 있듯이 농가소득지지에 대하여 목표지향적인 방법을 사용하기에는 아직은 이른 상황이라고 판단된다. 즉, 우리의 경우 전반적인 농가소득의 제고문제가 선결과제라고 볼 수 있다. 이밖에도 OECD는 농업지지의 감축과 관련하여, 지지감축에 대한 보상은 체감적이고 구조조정에 필요한 기간만 제공하는 것이 바람직하며, 보상조치도 주기적으로 평가되어야 한다고 권고하고 있다. 이러한 OECD의 주장도 우리 농업지지정책과 비교할 때, 세밀한 검토가 필요할 것으로 판단되는 분야이다.

환경정책과 관련하여 위 문서는 “환경조치는 환경편익을 위한 유인책과 환경손실에 대한 벌과금을 포함해야 한다”고 지적하고 있다. 환경손실에 대한 벌과금의 문제는 원칙적으로 동의할 수 있고 동의해야 하는 문제이다. 그러나 우리의 농업환경과 농가의 소득수준 등을 고려할 때는 더욱 세밀한 검토가 필요할 것으로 판단된다. 예를 들면, 축산폐수를 발생시키는 농가에 대하여 벌과금을 부과할 수 있을 것인가의 문제가 대두된다. 그리고 벌과금을 부과한다면, 이를 어떻게 축산물 가격에 반영할 것인가의 문제도 검토되어야 할 문제이다.

OECD는 수출규제는 무역자유화의 이익을 침해하고 식량의 수입의존도가 큰 국가에게 식량안보에 관한 우려를 야기시킬 수 있다고 지적하고 있다. 이와 관련하여, 곡물자급율이 30%를 밑도는 우리의 경우 곡물의 안정적 도입을 위하여 세계 각국의 수출규제에 관하여 관심을 갖지 않을 수 없다. 따라서 우리는 수출국들의 농산물 수출규제의 현황과 빈도 및 유형 등에 대한 종합적인 분석 작업을 수행할 필요가 있다. 예를 들면, 수출국들이 국내가격의 안정을 위하여 수출규제를 하는 경우를 들 수 있다. 이러한 수출규제에 관한 작업을 식량수입국들이 갖고 있는 식량확보의 불안감과 연계시켜 식량안보의 확립 필요성에 대한 국제적으로 수용될 수 있는 논리를 개발할 필요가 있다.

그리고 무역자유화가 국제 농산물 가격의 안정에 미치는 효과도 우리를 포함한 식량수입국들이 분석해야 할 분야라고 생각된다. OECD 문서도 우루과이 라운드 협정의 이행에 따른 재고의 감소와 기후 조건 및 수요 증가 등이 1995~96년에 곡물가격을 상승시켰다고 지적하고 있다. 따라서 이러한 요인들을 분석하여 우루과이 라운드 협정의 이행에 따른 곡물재고의 감소 또는 무역자유화의 진전이 국제 농산물 가격의 상승에 미친 영향도 무역자유화에 거부반응을 갖고 있는 식량수입국들이 관심을 가져야 할 분야라고 판단된다.

OECD는 식량원조는 일시적인 공급부족을 보충하기 위하여 사용되어야 하며, 수출국의 정부 과잉재고를 처분하기 위하여 사용되기보다는 지역 자원으로 제공되어야 한다고 지적하고 있다. 식량원조도 정부재고의 처분보다는 상업적 거래에 바탕을 두어야 함을 시사하고 있는 것이며, 따라서 이와 관련된 부문도 주의깊게 검토되어야 할 분야라고 판단된다. 그 이유는 북한은 1990년대에 들어오면서 식량부족으로 어려움을 겪고 있으며, 우리는 정부재고를 이용하여 북한을 지원한 사례가 있으며 향후 북한에 식량원조를 하게 될 경우 정부재고가 이용될 가능성이 높기 때문이다. 이

상이 “추가적인 정책개혁의 필요성”에 관한 문서와 관련된 주요 검토사항 중의 일부이다. 이밖에도 이 문서에 포함된 문장 하나 하나에 대한 주의 깊은 검토가 필요할 것으로 판단된다.

우리 나라도 1996년 OECD에 가입함에 따라 회원국으로서의 의무를 준수하게 되었다. 이에 따라 OECD가 수행하고 있는 회원국의 농정에 대한 이행점검도 받게 되었다. 그리고 OECD 사무국은 한국 농업에 대한 국별검토작업(Country study)을 진행중에 있으며, 1998년 6월중 최종 보고서를 작성할 예정인 것으로 알려져 있다. 따라서 OECD가 수행하고 있는 농정개혁에 대한 이행점검(Monitoring and Evaluation) 내용을 살펴볼 필요가 있다. 주지하다시피, OECD가 회원국의 농정개혁에 대하여 이행점검을 하는 주요 목적은 1987년 및 그 이후 각료급 코뮤니케에 나타난 농정개혁의 원칙과 행동지침에 대하여 회원국의 정책 변경 사항과 지지수준을 검토하는 것이다. 여기서는 1997년 5월에 배포된 이행점검 보고서의 총괄 부분을 살펴보았다. 이 문서가 강조하고 있는 것은 농업정책에 의한 지지수준을 더 감축하면서 지지 방법도 시장가격지대로부터 직접지불제로 전환해야 한다는 것으로 요약할 수 있다. 무역자유화의 측면에서는 더욱 시장지향적인 정책으로 가야 하며 시장신호가 잘 작동하게 해야 한다고 부연하고 있다. 회원국들의 농업구조가 더욱 다양해지고 있고, 기술진보에 따라 농업 부문의 전후방 산업이 발달하고 있으며, 환경분야에 대한 관심이 고조되고 있으므로 농촌발전과 연계된 종합적인 농업정책이 필요함을 강조하고 있다.

이러한 내용을 포함하고 있는 OECD의 회원국에 대한 이행평가 문서는 농업위원회의 토의과정을 거친 후, OECD의 내부절차에 따라 보고서의 형태로 매년 발간되고 있다. 특히, 이 보고서는 회원국의 농정 변화상황과 함께 농업보호수준을 측정하는 수단중의 하나인 PSE/CSE를 이용하여 회원국의 지지수준을 평가하고 있다. 농업도 무역자유화의 진전에

따라 국가간 상호의존도가 증가되는 추세에 있으므로, 외국의 농업 특히, OECD 회원국의 농업을 이해하는데 있어 OECD의 회원국에 대한 이행점검 보고서의 중요성은 증가할 것이다. 이러한 의미에서 OECD의 회원국에 대한 농정이행평가와 이를 기초로 발간되는 “Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook”이라는 보고서를 계속 검토해야 하며 특히, 우리와 이해관계가 많은 국가들에 대해서는 더욱 세밀한 검토가 필요할 것이다.

새롭게 대두되고 있는 분야가 규제개혁이다. 국제적 측면에서 경쟁정책은 모든 회원국의 관심사항이었으며, 양자간/다자간 협정에서 그 중요성이 입증하였다. 즉, 각국의 상이한 규제 조치가 경쟁과 시장접근을 저해하는 요인중의 하나로 지적되었으며, 이에 따라 경쟁법정책위원회(Committee on Competition Law and Policy)에서 경쟁문제가 다루어지기 시작하였다. 농업 부문의 경우 경쟁정책을 검토하는 이유는 회원국의 농업 부문에서 공통된 사항인 정부개입이 시장접근을 제한하고 있으며, 경쟁정책과 농정개혁간에 존재하는 주요 원칙은 자원의 효율적 배분이고, 그동안 농업 부문은 경쟁법으로부터 특별히 예외되거나 범위가 축소되어 왔으며, 농업 부문에서 공통적인 수출입 독점과 가격협정 등 영업제한적인 활동은 UR 협정에 포함된 관세/비관세 장벽에 관한 국제적인 합의의 효과를 저하시킬 가능성이 있기 때문이다. 이러한 측면에서 농업분야에 대한 경쟁문제가 검토되기 시작하였으며, 이 과정을 통하여 경쟁 규범을 정립하고 국제경쟁규범에 관한 국제협력을 증진시키는 방안 등이 논의되었다. 이러한 논의를 통하여 가격관리, 공급관리 및 국경조치와 같은 농업을 보호하는 제도적인 틀이 논의의 초점이 되었으며, 이에 따라 경쟁문제의 논의가 규제개혁으로 바뀌고 농업위원회에서도 규제개혁에 관한 논의가 시작되었다. 농업 부문의 경우 규제개혁은 농정개혁을 위한 기본적인 단계로 인식되었다. 농정개혁과 관련하여 본 규제개혁의 논의 대상은 규제가 구조와 성과에 미치는 영향, 무역자유화에 있어서 규제의 역할, 효과적인 경쟁

문제 등이었다. 그리고 새로운 규제개혁의 논의 대상에 식품 안전성 문제와 환경 규제 등이 포함되었다. 식품의 안전성 규제는 인간의 건강과 안전을 보호하기 위하여 시행되고 있으며, 소비자들의 식품 안전성과 품질에 관한 관심이 증대하고 정보도 많아짐으로써 식품분야에서의 규제 강화 압력이 대두되고 있다. 농업활동은 전통적인 조경을 유지하고 자연서식지 및 생물다양성을 보존하는 등 환경에 긍정적 측면이 있지만, 다른 한편으로는 해로운 화학제 사용의 증가 및 한계지까지의 영농확대 등으로 환경적 손실도 초래하고 있다. 따라서 농업이 환경에 미치는 효과에 대한 종합적인 검토 작업이 진행중에 있으며, 농업부문에서 환경규제의 예로 살충제 사용과 토지이용관리를 들고 있다.

우리 나라에서도 규제개혁에 관한 논의가 활발히 진행중에 있으며, 정부도 개혁차원에서 규제를 완화 내지 철폐하는 추세에 있다. 물론, 농업 부문에 존재하고 있던 규제도 완화되고 있다. 이러한 측면에서 OECD에서 논의되고 있는 규제개혁에 관한 내용을 살펴보는 것은 중요하다고 판단된다. 규제개혁을 농정개혁과 연계하여 살펴보고 있는 점도 중요하며, 새롭게 대두되고 있는 식품안전성 규제와 환경규제 등은 우리에게 시사하는 바가 클 것으로 판단된다.

이상에서 언급한 내용들은 OECD 농업위원회에서 논의중인 내용들의 일부분일 뿐이다. 따라서 OECD 농업위원회 및 그 산하 작업반에서 논의되고 있는 다양한 주제에 관하여 적극적으로 참여하고, 필요시 우리의 입장을 반영하는 것은 매우 중요한 일이다. 즉, OECD 농업위원회의 활동에 적극적으로 참여해야 하며, 이를 위해서는 관련조직과 인력의 확대가 필요하다고 판단된다.

OECD는 문서제조기라고 불리울 정도로 많은 문서를 생산하고 있을 뿐만 아니라 방대한 정보를 축적하고 있다. 농업부문의 경우 농업의 경제

계정, PSE/CSE, 및 AGLINK와 관련된 자료만도 방대한 것으로 판단되고 있다. 이러한 방대한 자료를 바탕으로 회원국은 물론 비회원국의 농업에 관한 자료를 생산하고 있으며, 세계 농업에 관한 중기전망 자료도 발표하고 있다. 그리고 동유럽국가의 농업정책 및 무역발전이 동·서 농업 및 무역관계에 미치는 영향도 검토하고 있으며, 러시아 농업의 이해를 촉진하기 위하여 토양비옥도와 농업자재의 무역 등 농업부문에 관한 깊이 있는 연구도 수행하였다. 이밖에도 세계 최대의 인구를 보유하고 있으면서 국제 농산물 시장에서 주요 역할을 담당하고 있는 중국 농업에 대한 연구도 하고 있다. 따라서 OECD가 보유하고 있는 방대한 자료를 최대한 활용하고, 이를 우리 농정에 반영하는 것이야말로 OECD 가입이 갖는 의미일 것이다. 이를 위해서는 우선 농림부의 OECD 관련 인력과 조직이 확충되고, OECD의 농업활동과 관련된 단체간에 유기적인 협조체계가 활성화되어야 하며, OECD 활동에 전념할 수 있는 전문가도 육성되어야 한다. 또한, OECD 농업위원회가 세계농업을 선도하고 있다는 측면을 고려할 때, 학계에서도 OECD의 농업관련 활동에 관심을 갖고 더 많은 연구가 수행될 수 있는 환경이 조성되어야 할 것이다. 특히, OECD가 추진하고 있는 PEM 작업은 시장가격지정정책과 직접지불제와 같은 정책이 생산과 소비 및 무역에 미치는 효과를 측정하는 작업이므로 농업경제학계도 충분히 관심을 가질 수 있는 분야이며, 이러한 학계의 관심 제고가 우리의 농정을 선진화하는데 필요할 것으로 판단된다.

참 고 문 헌

AGR/CA(96)22/REV2. "REGULATORY REFORM AND THE AGRO-FOOD SECTOR". May, 1997.

C/MIN(97)19. "AGRICULTURAL POLICIES IN OECD COUNTRIES: MONITORING AND EVALUATION, 1997". May, 1997.

SG/COM/NEWS(98)22. "MEETING OF THE COMMITTEE FOR AGRICULTURE AT MINISTERIAL LEVEL". Mar, 1998.

AGRICULTURAL POLICY REFORM: Stocktaking of Achievements. OECD. Mar, 1998.

연구자료 D131

OECD 농업위원회 논의 동향과 대응 방향

찍은날 1998. 6. 퍼낸날 1998. 6.

발행인 박 상 우

펴낸곳 한국농촌경제연구원(3299-4000)

☎☎☎-☎☎☎ 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 제5-10호(1979. 5. 25)

찍은곳 (주)문 원 사 739-3911~5

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