

# WTO와 OECD에서의 농업보조금 논의동향

송 주 호 연구 위원  
배 종 하 초빙연구위원

## 연구 담당

송주호	연구위원	연구 총괄, 1장 집필
배종하	초빙연구위원	2장 집필

## 머 리 말

---

국내 농업을 보호하기 위해 지급하는 보조금은 UR 협상이후 국제적인 규율의 적용을 받고 있습니다. 현재 진행중인 DDA농업협상에서는 감축대상 보조금을 추가적으로 대폭 감축하기 위한 논의가 이루어지고 있으며, OECD에서도 각국의 농업에 대한 지원을 국제적으로 비교하기 위한 생산자지지추정치(PSE)를 매년 발표하고 있습니다.

20세기에 들어와 국제 교역을 증진시키기 위한 국제적인 논의는 주로 관세를 감축하고 수출보조금을 제한하는 내용으로 이루어져 왔으나, UR협상 때부터는 국내보조금 정책도 생산을 촉진하는 효과가 있다면 교역을 저해하기 때문에 감축하도록 하는 의무가 WTO 회원국들에 부과되었습니다. 이에 따라 세계 각국은 가격을 지지하는 정책은 감축 혹은 철폐하고, 농가 소득을 직접 지지하는 직불금을 확대해 나가는 것이 최근의 국제적인 추세라 할 수 있습니다.

우리나라는 그동안 UR에서의 보조금 감축한도를 90% 이상 소진해 왔으며, %PSE 수치도 OECD 회원국 중에서 가장 높은 편에 속하는 등 농업보호 수준이 매우 높은 나라로 알려져 있습니다. 최근 국내에서도 우리나라 농업의 선진화 작업의 일환으로 향후 DDA에서의 보조금 추가 감축의무에 대비하고, 다양하게 지급되고 있는 농업보조금의 효율성을 높이는 방향으로 보조금을 개편하는 작업이 진행되고 있습니다. 이 자료가 이런 농업 선진화 작업에 유용하게 쓰이기를 기대합니다.

2009. 7.

한국농촌경제연구원장 오 세 익



## 요 약

---

### 1. WTO 농업 보조금 감축 논의와 시사점

#### □ WTO에서의 농업보조금의 분류와 감축 논의

- DDA에서는 기본적으로 UR 농업협정의 보조금체계를 그대로 유지하고 있음. 국내 보조금은 허용보조금, 감축약속에서 면제되는 보조금(de-minimis, 블루박스), 감축해야 하는 보조금(AMS)으로 대별할 수 있음. 허용보조가 되기 위해서는 1) 무역왜곡 효과나 생산에 미치는 효과가 없거나 있더라도 미미해야 하며, 2) 생산자에 대한 가격지지 효과가 없어야 함.
- DDA에서 UR과 달라진 내용은 무역왜곡보조총액을 신설하고, 보조총액측정치(AMS)에 품목별 한도를 설정하고, 블루박스의 유형을 추가하였음. 무역왜곡보조총액(OTDS: Overall Trade Distorting Support)은 AMS, 최소허용보조(de-minimis), 블루박스를 합한 금액이며, 개별 보조금 감축과는 별도로 OTDS도 삭감해야 함. AMS(Aggregate Measurement Support)는 전체 한도를 삭감해야 하며, 품목별로도 한도를 정해 품목간 전환가능성을 제약하였음. 블루박스의 유형을 한가지 더 신설(생산을 요구하지 않으면서 고정된 면적, 혹은 사육두수를 대상으로 가격과 연계하여 지급 가능)하여 미국의 CCP 제도를 블루박스로 분류 가능하도록 허용함.
- DDA에서는 허용보조 이외의 보조금은 UR보다 한도를 줄이거나 대폭 감축하도록 하고 있음. 선진국의 경우 AMS는 45~70%를 감축해야 하며, 최소허용보조의 한도는 생산액의 5%에서 2.5%로 줄였고, 블루박스에 대해서는 한도를 설정하였음. OTDS도 55~80%를 감축하도록 하고 있음.

## □ 우리나라의 농업보조금 운용실적 및 DDA에서의 한도

- 우리나라는 WTO에 2004년까지의 보조금 지급실적을 통보하였음. AMS 지급실적은 한도대비 평균 92%를 지급하였으며, 품목불특정 보조는 생산액 대비 1.25%를 활용하여 최소허용보조(de-minimis)로 분류되고 있음. 블루박스는 지급실적이 없음.
- 감축대상보조(AMS)를 품목별 지원내역별로 살펴보면, 2004년도에 쌀, 보리, 옥수수, 유채, 콩에 대한 품목특정적인 보조가 최소허용보조수준(생산액 대비 10%)을 초과하여 현행 AMS(Current AMS) 계산에 포함되었음. 2004년까지 우리나라의 현행 AMS는 전부 시장가격지지에 해당하며, 특히 쌀에 대한 AMS는 전체 AMS 사용액의 평균 97%를 차지하는 등 쌀의 비중이 압도적임.
- DDA에서 개도국 지위를 유지할 경우 AMS를 추가로 30% 감축하여야 하므로 우리나라 AMS 중 가장 비중이 큰 쌀의 AMS가 향후 어떻게 될지 추산할 필요가 있음. 2006년도에는 전년도 수확기 쌀 값이 14.3% 하락하여 변동직불제로만 9,007억 원이 지급된 바 있음. 2007년도와 2008년도에는 쌀 값이 회복되어 변동직불금은 DM 이하가 될 것으로 판단되며, 2009년도에는 변동직불금은 한푼도 지급되지 않을 것으로 전망됨.
- 2008년 변동직불금 대상면적을 기준으로 산지가격 변화에 따른 농가수취가격을 시산해 보면 산지가격이 12만 7천 원 이하가 되면 변동직불금이 크게 늘어나 UR에서의 AMS 양허한도를 초과하게 되며, 13만 5천원 이하가 되면 쌀 변동직불금 만으로도 DDA에서의 AMS 양허한도인 1조 430억 원을 초과하게 됨. 따라서 향후 쌀 값 전망여하에 따라 쌀 소득보전직불제를 개편하는 문제가 논의되어야 함.

## □ 주요국의 국내보조금 현황 및 통보내역

- 미국은 2009년 4월 현재 2007년까지의 보조금 집행실적을 WTO에 통보하였는데, AMS 소진율은 약 26%(1996년) ~ 88%(2000년)로서 심한 변동을 보이고 있으며, 품목불특정 보조는 최소허용보조(De-minimis; DM) 범위내에서 운용되고 있음. 블루박스는 1996년에 생산중립적인 직불(비연계소득보조)로 바뀌면서 폐지되었고, 허용보조는 점차 늘어나고 있으며 OTDS보다 금액이 훨씬 많음.
- DDA 협상결과에 따르면 미국은 OTDS를 70% 삭감하여야 하고, AMS는 60%를 삭감하여야 함. 미국의 경우 현재 품목불특정보조로 분류하고 있는 CCP를 DDA가 타결될 경우 새로운 형태의 블루박스로 분류할 것으로 예상되며 이경우 OTDS 수준이 문제가 될 것임. 미국은 1995년부터 2007년까지 7번 150억 달러를 초과한 바 있는데 현재와 같이 곡물가격이 높게 유지된다면 OTDS 감축은 별로 부담이 되지 않을 전망이다.
- EU는 2009년 4월 현재 2005/6년도까지의 보조금 집행실적을 통보하였음. AMS소진율은 42%(2002, 2005년) ~ 69%(1999년)를 보이고 있으며, 현행 AMS금액은 감소추세에 있음. 품목불특정적인 보조는 금액이 매우 낮아 DM으로 분류되고 있고, 블루박스의 비중이 현행 AMS 대비 41%(1999/0년) ~ 87%(2002/3년)까지 되는 등 매우 높게 나타나고 있으며 별로 줄고 있지 않음. 2004년 이후에는 단일농가 직불제도(Single Farm Payment Scheme: SFP, SPS)를 도입하여 AMS 사용액은 더 감소할 것으로 전망되고 있음.
- EU는 국내보조가 많아 DDA협상에서는 감축율이 가장 높은 최상위구간에 해당되어 OTDS는 80%, AMS는 70%를 삭감하여야 함. 하지만 EU는 2003년에 Fischler Reform으로 알려진 개혁안을 통해 단일농가지불제도(Single

Farm payment)를 도입하였고, 2004년에 면화, 올리브, 담배 개혁, 2005년에 설탕개혁, 2007년에 과일과 채소 개혁을 이루었기 때문에 무역왜곡보조금이 크게 감소할 것으로 전망됨. EU가 단일농가직불제도를 허용보조로 통보한다면 DDA에서의 보조금 감축약속을 감당할 수 있을 것으로 보고 있음.

- 일본은 2006년까지 보조금 지급실적을 통보하였음. 그동안의 통보내역을 보면, AMS 소진율은 14%(2006년) ~ 73%(1995년)을 보이고 있는데, 1998년 양정개혁을 통해 쌀 AMS를 블루박스로 전환한 이후 현행 AMS 금액이 대폭 감소하였음. 블루박스는 1998년 도입되었으나 금액이 매우 적음. 허용보조 금액은 점차 줄고 있음.
- 일본은 DDA가 이행되면 OTDS는 70%, AMS는 70%를 삭감하여야 하지만 일본은 현행 제도를 그대로 유지해도 보조금 감축에 부담이 별로 없음.
- 캐나다는 2009년 4월 현재 2004년까지의 보조금 집행 내역을 WTO에 통보하였는데, AMS 소진율은 11%(1997년) ~ 80%(2002년)로서 변동폭이 크며, 2001년과 2002년에 크게 늘었다가 다시 감소하고 있음. 품목불특정적인 AMS 금액이 비교적 커서 2001년과 2002년에는 DM수준을 초과하였으며 블루박스는 지급한 적이 없음.

#### □ 주요국 보조제도와 DDA 보조금 논의의 시사점

- UR보다 DDA에서는 개도국의 입장이 많이 고려되고 있어 형평성이 개선되고 있다고 할 수 있음. UR 당시 주요국의 농업생산액 대비 AMS 양허 한도 설정비율을 살펴보면 EU와 일본은 매우 높고, 미국은 중간, 그리고 우리나라는 매우 낮음을 알 수 있음. 이는 UR에서 1986~1988년도의 보조금 지급실적을 감축기준으로 하였기 때문에 이미 농업부문에 막대한 보조를 지급



하던 선진국들은 유리했고, 우리나라 등 개도국들은 당시 농업부문에 대한 투자와 지원이 아직 낮은 단계였기 때문에 상대적으로 보조금 전체한도(ceiling)가 불리했다고 볼 수 있음.

- DDA에서는 구간별 감축공식과 품목별 한도 설정으로 개도국에게는 UR 당시의 불공정성이 어느 정도 개선될 전망이다. 보조금이 많은 국가는 더 높게 감축하도록 함으로써 불공정성이 어느 정도 개선될 것으로 보임.
- WTO와 OECD에서는 가격지지정책이 무역 왜곡 효과가 가장 크다고 분석하며 생산 중립적(decoupled)인 직접지불제로의 전환을 권장하고 있음.
- 여러 품목별 직접지불제도를 통합하여 농가 단위로 하나의 직접지불제로 운용하면서 품목 특정한 성격을 배제하는 사례가 늘고 있으며, 캐나다의 CAIS제도, EU의 단일 농가직불(Single Payment Scheme)제도, 일본의 품목 횡단적 경영안정대책 등이 대표적임.
- 가격이 아니라 수입을 보장하는 정책으로의 전환이 이루어지고 있음. 농산물 가격을 보장하는 정책은 가격변동이 생산량변동과 반대방향으로 움직이므로 농가의 수입안정이란 측면에서 문제가 제기되어 최근에는 농가의 조수입을 보장하는 정책으로 전환되고 있음.
- 보조금의 분류와 관련하여 품목불특정보조의 활용을 확대할 필요가 있음. 미국의 CCP는 품목 불특정 AMS로 분류하여 DM으로 현행 AMS 계산에서 제외되고 있고, 캐나다의 CAIS도 30% 미만의 손실에 대한 보조는 품목 불특정보조로, 손실 30% 이상에 대한 정부지원은 소득보험/소득안전망 프로그램에 의한 허용보조로 통보하고 있음. 우리나라도 품목불특정보조의 활용 비율이 낮으므로 품목불특정보조의 활용을 제고할 필요가 있음.

- 보조금 형태의 전환도 검토할 필요가 있음. 미국은 종전에 블루박스로 통보되던 부족불지불제도(Deficiency Payment)를 1996년에 폐지하고, 고정금액을 지급하는 허용보조인 생산탄력계약지불제도(Production Flexibility Payment)로 전환하였음. 2002년 도입된 CCP는 목표가격이 있기 때문에 품목불특정보조로 분류하였으나 DDA에서는 다시 블루박스로 분류될 것으로 보임. EU는 블루박스인 직접지불제도를 허용보조인 단일농가지불제도(SPS)로 점차 전환해 나가고 있음. 일본은 1998년에 AMS인 쌀 수매제도를 블루박스로 전환하였으며 2007년도에는 품목횡단적 경영안정제도를 도입하였음.
- 우리나라는 2004년에 AMS에 산입되던 쌀 수매제를 폐지하고 공공비축제로 전환하면서 고정직불은 허용보조로, 변동직불은 품목특정 AMS로 통보할 것으로 예상됨. DDA에서는 품목특정 AMS인 쌀 변동직불을 블루박스로 전환하는 방안의 필요성 여부를 검토할 필요가 있음.

## 2. OECD에서의 보조금 감축논의와 시사점

### □ PSE(Producer Support Estimate)의 역사와 개념

- OECD의 각 회원국은 다양한 농정목표를 가지고 있는 바 국가간 또는 일정기간 동안 지원 수준의 상호비교를 위해서 개발된 지표가 PSE임.
- PSE는 소비자와 납세자로부터 농업생산자에게 이루어진 연간 이전 총액이며 이 금액은 정책의 목표, 성격, 영향에 관계 없이 모든 농업을 지원하는 정책수단에 의해서 발생한 것으로 농가단위(farm-gate level)에서 계산된 것임.

- PSE는 수치로 계산된 지지수준을 반영하고 있으나 개별 농가의 생산이나 소득에 어떤 효과가 있었는지를 파악하는 데는 한계가 있음. 즉, PSE는 정책수단의 특성, 목적, 영향은 고려하지 않고 단순히 농업생산자에게 이전된 것을 측정함.

#### □ PSE의 형성 과정

- OECD에서는 1987년에 최초로 생산자보조상당치(Producer Subsidy Equivalent)를 개발하여 개별 국가의 농업정책을 분석. 생산자보조상당치는 주요품목별로 계산되었으며 이를 바탕으로 전체 농업에 대한 보조상당치도 추정.
- 1999년 PSE를 ‘정책수단의 성격, 목적 또는 생산과 농업소득에 관계없이, 농가수준에서 농업을 지지하는 정책수단으로 인해 소비자와 납세자로부터 농업생산자에게 이전된 금전적 가치의 총액’으로 다시 정의하면서 ‘보조’에서 ‘이전(transfer)’으로 개념이 바뀌었음.
- 그후 2007년 PSE를 일부 수정하였는데 종전보다 직접지불을 더 세분화하고 있음. 이는 각 회원국들이 시장왜곡적인 성격의 정책에서 생산과 연계되지 않는 직접지불정책으로 전환하고 있는 것과 관련 있음. 무엇을 기준으로 줄 것인가, 직접지불을 줄 때의 기준시점, 생산 활동을 하지 않는 경우에도 줄 것인가하는 세 가지의 기준을 가지고 직접지불을 분류하고 있음. 또한 2007년 새로 바뀐 PSE에서는 개별품목에 대한 PSE는 계산하지 않도록 하였음.

#### □ 각국의 PSE 비교

- PSE는 각국의 화폐단위로 계산되고 각 회원국의 농업생산 규모가 다르기 때문에 PSE 자체만으로 농업지지수준을 비교하기는 어려움. 각국을 비교할

때에는 %PSE를 사용하는데 이는 PSE를 농가의 총수입 또는 총생산액으로 나눈 것을 퍼센트로 나타낸 것임.

- %PSE를 보면 국내 농산물 보호를 위해 높은 국경보호수단을 가지고 있는 일본, 스위스, 노르웨이, 한국 등이 높게 나타나고 있음.

#### □ 정책변화에 따른 PSE 구성의 변화

- 국가에 따라 차이가 있기는 하지만 PSE에서 가장 큰 비중을 차지하는 요소는 시장가격지지임.
- 우리나라처럼 관세 수준이 높고 국경보호조치가 많은 국가는 국내외 가격차가 크게 발생하여 시장가격지지가 높게 나타나고 결과적으로 전체 PSE에서 시장가격지지가 비중이 절대적으로 높음.
- OECD 주요 회원국들의 PSE를 볼 경우 전체적으로 시장가격지지는 줄어들고 직접지불이 늘어나는 추세를 보이고 있음.

#### □ 2007년 PSE 분석

- 2007년의 OECD 전회원국의 PSE는 2,582억 달러로 추산. 최근 수년 동안 PSE는 조금씩 감소하는 추세를 보이고 있으며 1986-1988년과 비교할 때 실질적으로는 감소하였음. OECD 전체 PSE 중에서 EU가 52%를 차지하고 있고 일본이 13.6%, 미국이 12.6%를 차지하고 있고 한국은 9.9%로 네 번째로 높은 것으로 나타남. PSE의 내용도 변화하고 있는데 생산과 연계되지 않은 지원이 늘어나고 있는 추세임.
- 2007년 한국의 PSE는 23조 6,648억 원으로 2006년의 24조 641억 원에 비하

면 다소 줄어든 것으로 나타남. 전체 PSE 중 시장가격지지가 21조 5,174억 원으로 91%를 차지하고 있고 정부의 재정지출은 2조 1,470억 원으로 9%를 차지하는데 회원국 중에서 시장가격지지의 비중이 가장 높음.

- 2007년 미국의 PSE는 326억 63백만 달러로 2006년의 308억 60백만 달러에 비하면 다소 늘어난 것으로 나타났으나 2005년에 비해서는 큰 폭으로 감소하였음.
- 2007년 EU의 PSE는 981억 14백만 유로로 2006년의 1,040억 66백만 유로에 비하면 줄어들었으며 최근 PSE는 해마다 조금씩 줄어들고 있는 것으로 나타남.
- 2007년 일본의 PSE는 4조 1,490억 엔으로 2006년의 4조 5660억 엔에 비하면 줄어든 것으로 나타남. 2007년에 세 가지 종류의 새로운 직불제가 도입되었으나 생산과 연계되지 않은 직접지불은 아직 전체 PSE의 6.7%에 불과하여 회원국 중 제일 낮은 국가 중의 하나임.
- 2007년 호주의 PSE는 161억 93백만 호주달러로 2006년의 146억 13백만 호주달러에 비하면 다소 늘어났는데 주로 가뭄 피해 지원 때문인 것으로 나타남. 호주는 OECD 회원국 중 유일하게 PSE 중 시장가격지지가 전혀 없음.

#### □ PSE의 한계

- 지표로 만들기 위해서는 계량화가 전제조건인데 실제 계량화하기 어렵거나 계량화가 지원 수준을 정확하게 나타내지 못하는 경우도 있음.
- 농정개혁 노력과 무관한 인플레이션이나 환율의 변화로 PSE가 일관성을 가지지 못하는 경우 발생. 국가별로 인플레이션율이 다르므로 명목가격으로

할 경우에는 동일 수준의 PSE라 할지라도 시간이 지날수록 격차가 커짐.

- 현행 정책분류는 7개 분야로 나누어져 있으나 일부 회원국들은 현재의 분류가 생산 및 무역왜곡 정도를 제대로 반영하고 있지 못하다는 점에서 이를 개선할 필요가 있다고 지적.
- 조세감면 및 사회보장정책으로 인한 농업으로의 이전은 PSE에 포함되지 않고 있는데 이러한 지원은 농업으로의 이전으로 보기 힘든 점도 있지만 정책 방향을 포괄적으로 다루지 못하고 있다는 지적도 있음.
- PSE가 자원배분의 효율성을 평가하는 지수로는 의미가 있으나 식량안보, 농촌경관, 지역균형발전 등 다원적 기능(multifunctionality)을 반영하지 못하고 있음.

#### □ 시장가격지지를 제외한 PSE 비교

- 한국은 PSE가 가장 높은 국가 중의 하나이므로 PSE만을 놓고 본다면 한국은 농업지원이 굉장히 높은 국가로 평가되고 있음. 그러나 그 내용을 들여다보면 한국의 PSE는 91%가 시장가격지지이고 정부재정지출은 9%에 불과함.
- 농산물 수출국들은 관세가 낮고 국내가격과 국제가격의 차이가 거의 없기 때문에 시장가격지지가 낮게 나타나지만 일본, 스위스, 우리나라와 같이 국내가격이 국제가격에 비해서 높은 나라들은 시장가격지지가 높고 결과적으로 %PSE가 높은 경우가 많음.
- OECD 회원국들은 PSE에서 시장가격지지가 차지하는 비중은 3분의 1 정도 되는데 한국과 일본이 가장 높고 호주가 제일 낮은 것으로 나타남. 시장가격지지를 제외할 경우 %PSE가 가장 높은 국가는 노르웨이, 스위스, 일본,

아이슬란드이고 우리나라는 캐나다 보다 낮고 미국과 비슷한 수준을 보여주고 있는데 전체적으로 평균 정도임.

- 농업인구 1인당 PSE를 계산하면 한국은 터키, 멕시코, 뉴질랜드를 제외하고는 OECD 국가 중 가장 낮은 수준임.

#### □ 결론 및 시사점

- PSE는 농업에 대한 지원을 파악하는 측정수단으로 널리 쓰이고 있으나 일정 부분 한계를 가지고 있음. 특히 국내가격과 국제가격의 차이를 농업에 대한 지원으로 보는 것에 대해서는 논란이 있을 수 있음.
- 그러나 한국 농산물의 국내가격은 국제가격에 비해 매우 높고 그 결과 PSE 계산에서 시장가격지지가 차지하는 비중이 OECD 국가 중에서도 가장 높은 바, 이를 극복하기 위해서는 첨단 기술의 개발, 생산과 유통 효율의 극대화, 적극적인 해외시장 개척을 통한 수출 증대 등이 이루어져야 함.

ABSTRACT

## Domestic Agricultural Subsidies in WTO and OECD Countries and Implications for Korean Agriculture

The purpose of this study was to compare the agricultural subsidies in major WTO and OECD member countries and draw implications for Korean agriculture.

Every WTO member country should notify its implementation results of domestic subsidy reduction commitment to the WTO for review. This report scrutinizes the notified domestic subsidy documents of major member countries of the WTO to draw implications for Korean agricultural policy. The US classified direct payments as green box, but the WTO panel judged that cotton direct payment did not conform with the green box criteria in the UR agreement. Many countries have reduced market price support and depend more heavily on decoupled income support. Korea should follow the same trend in agricultural policy reform to overcome market opening. Many countries utilized technical tips that can be adopted in calculating Korea's domestic subsidy amount in the future.

The OECD has developed the PSE (Producer Support Estimate) as an indicator to measure the amount of support for agriculture in each country. Even though there have been continuous criticisms about the usefulness, PSE has been used as a tool to compare the significance of market distortion between countries. Korea is known to have the almost highest %PSE figure among the OECD members due to high domestic prices. Thus, domestic policy should be transferred to direct payment from market price support and more endeavor is needed to improve marketing efficiency and high tech development.

Researchers: Song Joo-Ho and Bae Jong-Ha

Research period: April 2009 - July 2009

E-mail address: jhsong@krei.re.kr



## 차 례

---

### 제1장 WTO에서의 보조금 논의

1. WTO/DDA에서의 농업보조금 분류와 감축논의 ..... 1
2. 우리나라의 농업보조금 운용 실적 및 DDA에서의 한도 ..... 4
3. 주요국의 국내 보조금 현황 및 통보내역 ..... 11
4. 주요국 보조제도와 DDA보조금 관련 규정의 시사점 ..... 39

### 제2장 OECD에서의 보조금 논의

1. 농업지지도 측정 필요성 ..... 46
2. PSE(Producer Support Estimate)의 개념 ..... 48
3. PSE 내용의 변화 ..... 55
4. 2007년 PSE 분석 ..... 57
5. 2007년 주요국가의 PSE 분석 ..... 60
6. PSE의 한계 ..... 67
7. 시장가격지지를 제외한 PSE 비교 ..... 70
8. 결론 및 시사점 ..... 75

- 참고 문헌 ..... 77

## 표 차 례

---

### 제1장

표 1-1. UR과 DDA의 보조금 유형별 한도 및 감축률 비교 .....	3
표 1-2. 우리나라의 UR 국내보조 연도별 집행 추이 .....	5
표 1-3. 우리나라의 현행AMS 지급 추이 .....	5
표 1-4. 국내 AMS와 DM의 사용 실적(2004년) .....	6
표 1-5. 우리나라의 허용보조(Green Box) 운영실적(2004년) .....	7
표 1-6. 국내보조 지급한도 감축수준(개도국 기준) .....	8
표 1-7. 쌀 소득보전직불제 연도별 집행 실적 .....	9
표 1-8. 쌀 산지가격별 변동직불금, 고정직불금, 농가수취가격 및 AMS 시산 .....	10
표 1-9. 미국의 국내보조 추이 .....	15
표 1-10. 미국의 품목별 AMS 지급 추이 .....	16
표 1-11. 미국의 품목특정 De-minimis 지급 추이 .....	17
표 1-12. 미국의 품목불특정 De-minimis 지급 추이 .....	18
표 1-13. 미국의 허용보조 지급 추이 .....	18
표 1-14. EU의 국내보조 추이 .....	23
표 1-15. EU의 현행 AMS 지급 추이 .....	24
표 1-16. EU의 품목불특정 보조 지급 추이 .....	25
표 1-17. EU의 블루박스 지급 추이 .....	25
표 1-18. EU의 허용보조 지급 현황 .....	26
표 1-19. EU의 보조금 통보 예상액 .....	27
표 1-20. 일본의 국내보조 추이 .....	30
표 1-21. 일본의 주요 품목별 AMS 지급 추이 .....	31
표 1-22. 일본의 품목 불특정 보조 지급 추이 .....	32

표 1-23. 일본의 허용보조 지급 추이 .....	33
표 1-24. 캐나다의 국내보조 추이 .....	34
표 1-25. 캐나다의 AMS 지급 추이 .....	35
표 1-26. 캐나다의 품목불특정 AMS 지급 추이 .....	35
표 1-27. 캐나다의 허용보조 지급 추이 .....	36
표 1-28. 이스라엘의 국내보조 현황 .....	37
표 1-29. 남아프리카의 국내보조 현황 .....	38
표 1-30. 대만의 국내보조 현황 .....	39
표 1-31. 국가별 감축대상보조금 한도 및 실적(1995년) .....	40
표 1-32. 국가별 감축대상보조금 한도 및 실적(2004년) .....	41
표 1-33. 주요국들의 OTDS, AMS 한도 비교 .....	42

## 제2장

표 2-1. PSE의 변천사 .....	52
표 2-2. OECD 주요 회원국 전체 PSE 중 시장가격지지의 비중 .....	56
표 2-3. 2007년 주요회원국 PSE .....	58
표 2-4. OECD 전체 회원국 PSE의 변화 .....	60
표 2-5. 한국의 PSE .....	61
표 2-6. 미국의 PSE .....	63
표 2-7. EU의 PSE .....	64
표 2-8. 일본의 PSE .....	66
표 2-9. 호주의 PSE .....	67
표 2-10. OECD 주요국의 시장가격지지를 제외한 %PSE .....	73
표 2-11. 1인당 PSE: 시장가격지지 포함한 경우와 제외한 경우 .....	74

## 그림 차례

---

### 제1장

그림 1-1. WTO에서의 국내보조의 종류 .....	2
그림 1-2. 주요 보조정책의 분류 내역 및 변화추이 .....	4
그림 1-3. 미국의 주요품목별 장기 가격 전망 .....	20
그림 1-4. 미국의 쌀 가격 및 정책변수 장기 전망 .....	21
그림 1-5. 일본의 경영안정대책의 대상품목 .....	29
그림 1-6. 주요국의 연도별 AMS 소진율 비교 .....	42

### 제2장

그림 2-1. OECD 주요국가의 PSE 중 시장가격지지의 비율 .....	72
---	----

# 제 1 장

## WTO에서의 보조금 논의

### 1. WTO/DDA에서의 농업보조금 분류와 감축논의

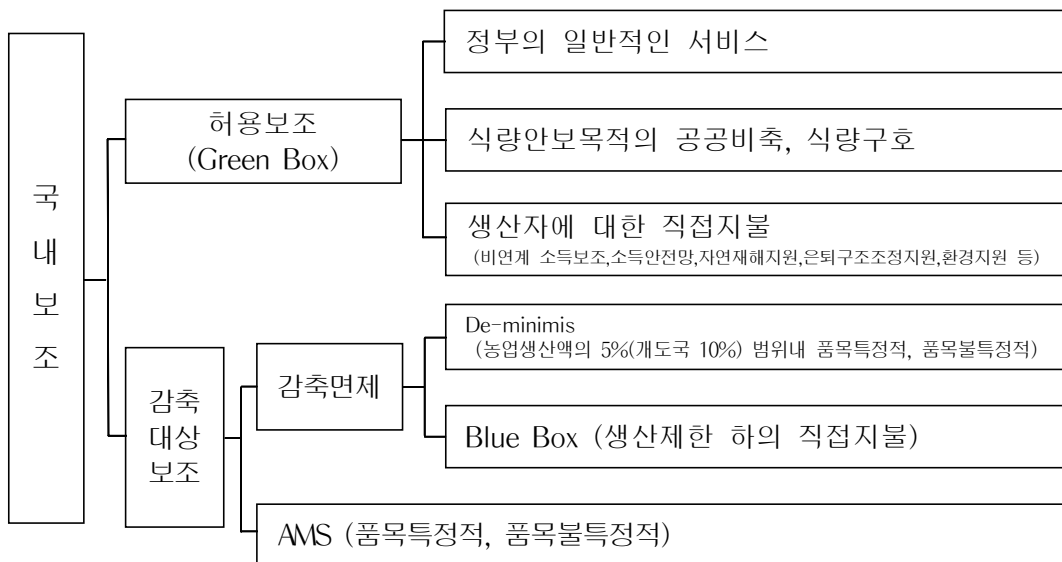
#### 1.1. DDA에서의 국내 농업보조금 분류

- DDA에서는 UR 농업협정의 보조금체계를 그대로 유지하고 있음.
  - 국내 보조금은 허용보조금, 감축약속에서 면제되는 보조금(de-minimis, 블루박스), 감축해야 하는 보조금(AMS)으로 대별할 수 있음.
  - 허용보조가 되기 위해서는 1) 무역왜곡 효과나 생산에 미치는 효과가 없거나 있더라도 미미해야 하며, 2) 생산자에 대한 가격지지 효과가 없어야 함.
- AMS (보조총액측정치)계산은 시장가격지지금액과 감축면제되지 않는 직접지불금액의 합계이며, 시장가격지지= (국내 관리가격 - 국제가격) × 적용물량으로서 실제 재정지출액과는 다른 개념임.
  - ※ 적용물량(eligible production)으로 UR 당시 쌀에 대해 우리나라는 수매물량을 사용하였고, 일본은 전체 생산물량을 사용하였음.
- 허용보조 중에서 생산자에 대한 직접지불은 1) 비연계소득보조, 2) 소득보

협 또는 소득안전망계획에 대한 지원, 3) 자연재해 구호를 위한 지불, 4)탈 농 구조조정지원, 5) 자원폐기 구조조정지원, 6) 투자지원을 통한 구조조정 지원, 7)환경계획 지불, 8) 지역지원 지불로 나누어 짐.

- 개도국에게는 1) 투자지원과 2)저소득 또는 자원빈약생산자에게 제공되는 투입재보조금액은 감축면제 됨.

그림 1-1. WTO에서의 국내보조의 종류



## 1.2. DDA에서의 국내보조금 감축 논의<sup>1</sup>

- DDA에서 UR과 달라진 내용은 무역왜곡보조총액을 신설하고, 보조총액측정치(AMS)에 품목별 한도를 설정하고, 블루박스의 유형을 추가하였음.

<sup>1</sup> DDA 농업협상은 2009년 6월 현재 아직 진행중이며, 여기에서는 2008년 12월 배포된 팔코너 농업협상그룹의장의 4차 모델리티 수정안의 내용을 기초로 분석하였음.

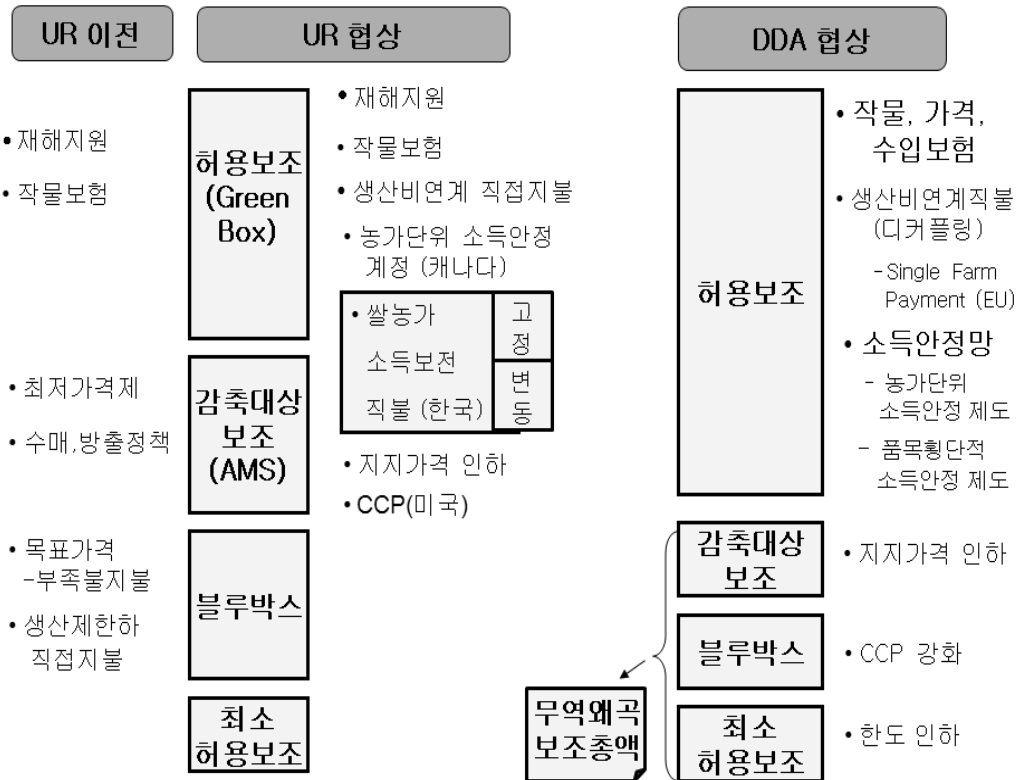
- 무역왜곡보조총액(OTDS: Overall Trade Distorting Support)은 AMS, 최소허용보조(de-minimis), 블루박스를 합한 금액이며, 개별 보조금 감축과는 별도로 OTDS도 삭감해야 함.
  - AMS(Aggregate Measurement Support)는 전체 한도를 삭감해야 하며, 품목별로도 한도를 정해 품목간 전환가능성을 제약하였음.
  - 블루박스의 유형을 한가지 더 신설(생산을 요구하지 않으면서 고정된 면적, 혹은 사육두수를 대상으로 가격과 연계하여 지급 가능)하여 미국의 CCP 제도를 블루박스로 분류 가능하도록 허용함.
- DDA에서는 허용보조 이외의 보조금은 UR보다 한도를 줄이거나 대폭 감축하도록 하고 있음.

표 1-1. UR과 DDA의 보조금 유형별 한도 및 감축률 비교

	선진국		개도국	
	UR	DDA	UR	DDA
AMS 감축율	20%	45~70%	13.3%	30%
de-minimis 한도	생산액의 5%	생산액의 2.5%	생산액의 10%	생산액의 6.7%
블루박스 한도	사용실적	생산액의 2.5%	사용실적	생산액의 5%
OTDS 감축율	-	55~80%	-	36.7%

- 주요국들이 시행한 주요 농업보조금 정책을 WTO에서의 분류방법에 따라 대별하면 아래 그림과 같이 나타낼 수 있음.

그림 1-2. 주요 보조정책의 분류 내역 및 변화추이



## 2. 우리나라의 농업보조금 운용 실적 및 DDA에서의 한도

### 2.1. UR 국내 보조금 운용 내역

- 우리나라는 WTO에 2004년까지의 보조금 지급실적을 통보하였음.
  - AMS 지급실적은 한도대비 평균 92%를 지급하였으며, 품목불특정 보조는 생산액 대비 1.25%를 활용하여 최소허용보조(de-minimis)로 분류되고 있으며 블루박스는 지급실적이 없음.



표 1-2. 우리나라의 UR 국내보조 연도별 집행 추이

단위: 억 원

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
농업총생산액	267,361	290,519	303,884	308,696	331,774	331,395	335,683	334,445	330,163	372,886
AMS 전체 지원한도	21,826	21,056	20,287	19,517	18,748	17,978	17,209	16,439	15,670	14,900
현행 AMS	20,755	19,674	19,370	15,628	15,519	16,909	16,316	15,504	14,717	14,584
감축 면제										
품목특정 DM	334	533	2,620	2,581	817	1,117	1,477	2,870	2,300	1,016
품목불특정 DM	2,488	2,904	3,933	5,255	4,048	4,127	3,981	5,014	4,144	4,372
Blue Box	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTDS	23,577	23,111	25,923	23,464	20,384	22,153	21,774	23,388	21,161	19,972
허 용 보 조	40,106	52,138	58,340	54,064	55,182	51,047	57,347	60,929	57,482	49,210
수 출 보 조	12	24	30	36	149	191	259	266	247	256

- 감축대상보조(AMS)를 품목별 지원내역별로 살펴보면, 2004년도에 쌀, 보리, 옥수수, 유채, 콩에 대한 품목특정적인 보조가 최소허용보조수준(생산액 대비 10%)을 초과하여 현행 AMS(Current AMS) 계산에 포함되었음. 2004년까지 우리나라의 현행 AMS는 전부 시장가격지지에 해당하며, 특히 쌀에 대한 AMS는 전체 AMS 사용액의 평균 97%를 차지하는 등 쌀의 비중이 압도적임.

표 1-3. 우리나라의 현행AMS 지급 추이

단위: 억 원

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	평균
총AMS양허한도	21,826	21,056	20,287	19,517	18,748	17,978	17,209	16,439	15,670	14,900	18,363
현행 AMS합계	20,755	19,674	19,369	15,628	15,518	16,909	16,316	15,504	14,717	14,584	16,897
-쌀	20,161	19,099	18,843	15,098	15,032	16,472	15,829	15,041	14,255	13,708	16,354
-보리	516	509	460	468	487	418	475	457	457	396	464
-옥수수	60	56	57	62	-	-	-	-	-	-	24
-유채	18	10	9	-	-	18	12	6	5	7	9
-콩	-	-	-	-	-	-	-	-	-	473	47

- 그 외 다른 품목특정적인 보조(쇠고기, 우유, 고추, 마늘 등)는 최소허용보조 기준에 미달하여 De-minimis로 통보되었음.
- 품목불특정적인 보조로는 수리시설 유지관리, 종자수급관리, 경영자금 이차보전, 비료판매가격 차손보조 등이 있으며, 최소허용보조기준에 미달하여 De-minimis로 통보되었음.

표 1-4. 국내 AMS와 DM의 사용 실적(2004년)

단위: 억 원

구분	품목	주요 내용	지급액	분류내역
품목 특 정 적 보 조	쌀	시장가격지지 (2004) 변동직불제(2006) ※고정직불금(2005)	13,708 9,007 6,070	AMS AMS 허용보조
	보리, 콩, 옥수수, 유채	시장가격 지지	883	AMS
	쇠고기	송아지 생산안정자금, 품질개선 보조	43 94	DM DM
	우유	원유구매보조	305	DM
	맥주보리, 고추, 마늘, 양파, 사과, 배, 인삼, 임산물 등	용자지원	563	DM
품목불특정 보조		수리시설 유지관리	1,472	DM
		종자수급관리	462	
		종자수매공급	418	
		농축산경영자금이차 보전	529	
		산지전문지원조직	225	
		비료판매가격차손보조	859	
		축산사업자조금	35	
		유통자조금지원	23	
		농업종합자금이차보전	189	
		소계	4,372	

자료: 우리나라의 국내보조 WTO 통보문서(G/AG/N/KOR/37, 2007.2.28)에서 발췌

- 허용보조는 정부 서비스, 생산자에 대한 직접지불, 그리고 개도국 우대보조로 나눌수 있으며 세부 내역별 지출 금액은 아래와 같음.

표 1-5. 우리나라의 허용보조(Green Box) 운영실적(2004년)

단위: 억 원

구분	세부항목	지금액	비고	
정부 서비스	일반 서비스	조사연구사업	2,787	
		검역방제사업	1,193	
		교육훈련사업	491	
		지도자문사업	595	
		검사	1,160	
		시장정보및판촉지원	171	
		하부구조사업	21,142	배수개선, 도로, 도매시장 건설 등
		식량안보목적의 공공비축	1,620	쌀, 보리의 보관 및 취급비용
		국내식량구호	147	초등생급식지원
		소 계	29,306	
생산자에 대한 직접지불	비연계소득보조	9,896	고교등록금, 부채농지원, 농어민연금제, 탈농고령자지원, ('06 쌀 고정직불제)	
	소득보험 및 소득안전망	0		
	자연재해구호지원	2,011	재해복구비, 재해보험, 가축공제	
	구조조정투자지원	5,966	3년 이상 휴경지원 및 항구적 가축폐기지원	
	환경보전지원	853	친환경직불 등	
	기 타	336		
	소 계	19,062		
개도국 우대보조	투자지원	26		
	자재지원	516		
	소 계	542		
허용보조 전체 합계		48,910		

## 2.2. DDA에서의 국내보조 한도

- DDA가 이행될 경우 보조금 형태별로 감축해야 할 한도를 아래와 같이 추산할 수 있음.
  - 각 보조금별 감축한도에 대한 부담정도는 국내 보조금 정책에 따라 크게 의존함.

표 1-6. 국내보조 지급한도 감축수준(개도국 기준)

단위: 억 원

구분	개도국 기준 적용시			
	감축기준		감축수준	이행할 수준
총 AMS	UR 최종양허 수준	14,900	30% 감축	10,430
품목특정 DM	당해연도 품목별생산액의 10%	32,305 <sup>1)</sup> (’95~’04 평균 생산액)	33.3% 감축	생산액의 6.7% (21,537)
품목불특정 DM	당해연도 농업총생산액의 10%	32,305 (’95~’04 평균 생산액)	33.3% 감축	생산액의 6.7% (21,537)
블루박스	한도 설정 (’95~’04 평균 생산액의 5%)			16,152
OTDS	AMS, De-minimis, Blue box 합계	95,662 (기준기간: ’95~’04)	개별보조금 한도 합계	69,656
			36.7% 감축	60,554

## 2.3. AMS의 지급 전망

- DDA에서 개도국 지위를 유지할 경우 AMS를 추가로 30% 감축하여야 하므로 우리나라 AMS 중 가장 비중이 큰 쌀의 AMS가 향후 어떻게 될지 추산할 필요가 있음.
  - 2004년 양정개혁으로 쌀의 AMS계산방법이 시장가격지지(국내외 가격

차에 적용물량을 곱한 금액)에서 비면제 직접지불(변동직불금)로 바뀌었음. 결과적으로 쌀의 AMS 계산이 1년씩 순연되었으며, 쌀의 AMS 계산은 수확기 쌀 값에 크게 의존하게 되어 변동폭이 커지고 있음.

- 2006년도에는 전년도 수확기 쌀 값이 14.3% 하락하여 변동직불제로만 9,007억 원이 지급된 바 있음. 2007년도와 2008년도에는 쌀값이 회복되어 변동직불금은 DM 이하가 될 것으로 판단되며, 2009년도에는 변동직불금은 한푼도 지급되지 않을 것으로 전망됨.

표 1-7. 쌀 소득보전직불제 연도별 집행 실적

구분		'05년	'06년	'07년	'08년	'09년(p)
논면적 (천ha)		1,115	1,105	1,084	1,070	
고정 직불	대상면적(천 ha)	1,007	1,024	1,017	1,016.5	1,012.5
	지급단가(천원/ha)	600	700	700	700	700
	지급단가(원/80kg)	9,836	11,475	11,475	11,475	11,475
	집행(백만원)	607,024	718,397	712,004	-	-
변동 직불	지급면적(천 ha)	138	940	951	945	943
	수확기 쌀값(원/80kg) (04년산)	161,630	140,028 (05년산)	147,715 (06년산)	150,810 (07년산)	162,307
	지급액(원/80kg)		14,071	7,537	4,907	0
	집행(백만원)	2,916	900,669	437,038	279,161	0

- 2008년 변동직불금 대상면적을 기준으로 산지가격 변화에 따른 농가수취가격을 시산해 보면 산지 가격이 12만원/80kg 되어도 농가수취가격(산지가격+변동직불금+고정직불금)은 16만2,571원으로 목표가격대비 95.6%수준이 됨.
  - 산지가격이 12만 7천 원 이하가 되면 변동직불금이 크게 늘어나 UR에서의 AMS 양허한도를 초과하게 되며, 13만 5천 원 이하가 되면 쌀 변동직불금 만으로도 DDA에서의 AMS 양허한도인 1조 430억 원을 초과하게 됨.
  - 산지 가격이 15만 6천 원을 상회하면 변동직불금 지급은 없음.
  - 따라서 향후 쌀 값 전망여하에 따라 쌀 소득보전직불제를 개편하는 문제가 논의되어야 함.

표 1-8. 쌀 산지가격별 변동직불금, 고정직불금, 농가수취가격 및 AMS 시산

산지가격 (80kg)	변동직불금 (80kg)	고정직불금 (80kg)	농가수취가격 (80kg)	농가수취가격 /목표가격, %	AMS 금액 (억원)
120,000	31,096	11,475	162,571	95.6	17,925
121,000	30,246	11,475	162,721	95.7	17,435
122,000	29,396	11,475	162,871	95.8	16,945
123,000	28,546	11,475	163,021	95.8	16,455
124,000	27,696	11,475	163,171	95.9	15,965
125,000	26,846	11,475	163,321	96.0	15,475
127,000	25,146	11,475	163,621	96.2	14,495
128,000	24,296	11,475	163,771	96.3	14,005
129,000	23,446	11,475	163,921	96.4	13,515
130,000	22,596	11,475	164,071	96.5	13,025
131,000	21,746	11,475	164,221	96.6	12,535
132,000	20,896	11,475	164,371	96.6	12,045
133,000	20,046	11,475	164,521	96.7	11,555
134,000	19,196	11,475	164,671	96.8	11,065
135,000	18,346	11,475	164,821	96.9	10,575
136,000	17,496	11,475	164,971	97.0	10,085
137,000	16,646	11,475	165,121	97.1	9,595
138,000	15,796	11,475	165,271	97.2	9,105
139,000	14,946	11,475	165,421	97.3	8,615
140,000	14,096	11,475	165,571	97.3	8,125
141,000	13,246	11,475	165,721	97.4	7,635
142,000	12,396	11,475	165,871	97.5	7,145
143,000	11,546	11,475	166,021	97.6	6,655
144,000	10,696	11,475	166,171	97.7	6,165
145,000	9,846	11,475	166,321	97.8	5,675
146,000	8,996	11,475	166,471	97.9	5,185
147,000	8,146	11,475	166,621	98.0	4,696
148,000	7,296	11,475	166,771	98.1	4,206
149,000	6,446	11,475	166,921	98.1	3,716
150,000	5,596	11,475	167,071	98.2	3,226
151,000	4,746	11,475	167,221	98.3	2,736
152,000	3,896	11,475	167,371	98.4	2,246
153,000	3,046	11,475	167,521	98.5	1,756
154,000	2,196	11,475	167,671	98.6	1,266
155,000	1,346	11,475	167,821	98.7	776
156,000	496	11,475	167,971	98.8	286
157,000	0	11,475	168,475	99.1	0

### 3. 주요국의 국내 보조금 현황 및 통보내역

#### 3.1. 미국

##### 가. 미국의 보조금 정책의 변천과정

- 최저가격제도와 목표가격의 운영(1933년 농업법)
  - 미국은 1933년부터 기본 농산물에 대하여 비상환용자제도(Non Recoursive Loan Rate System)를 도입하여 최저가격을 보장해 왔으며, 패리티 지수에 의한 농가소득지지방식을 도입하였음.
  - 그 후 1973년부터는 주요 곡물에 대하여 목표가격을 설정하고 시장가격이 이에 미달할 때는 부족분을 지급해주는 부족불제도(Deficiency Payment Program)를 운영하여 왔음.
  - 1994년에 종료된 UR 협상에서 국내보조금을 감축하도록 규정되었는데, 비상환용자제도는 시장가격을 지지해 주는 대표적인 정책으로 품목특정 AMS로 분류되고, 부족불제도는 생산제한계획하의 직접지불제도로써 감축하지 않아도 되는 블루박스로 분류되었음.
- 고정형 직접지불제도의 도입(1996년 농업법)
  - 1995년과 1996년에 국제곡물 가격이 상승하자 미국은 1996년 Farm Bill에서는 부족불제도를 폐지하고 생산과 가격에 연계되지 않은 고정형 직접지불인 생산탄력계약지불(Production Flexibility Contract: PFC) 제도를 도입하였음.
  - 이 PFC 정책은 생산비연계소득보조(Decoupled Income Support)로서 허용보조로 통보되었으나 이 제도는 시장가격이 하락할 때는 부족불제도에 비해 농가소득을 충분히 지지해 주지 못한다는 비판을 받았고, 1990년대 후반에 국제 곡물가격이 하락하자 미국은 2000~2002년까지 시장

가격과 연동된 시장손실지원(Market Loss Assistance: MLA)을 추가로 지원하였음.

○ 목표가격제도의 부활(2002년 농업법)

- 결국 2002년 Farm Bill에서는 MLA와 생산탄력계약지불을 폐지하고 대신 경기상쇄직불(Counter Cyclical Payment: CCP)를 도입하여 목표가격을 보전하는 방향으로 다시 전환하였음.
- 미국의 CCP는 목표가격과 시장가격의 차액을 전액 보전한다는 점에서 목표가격과 시장가격과의 차액의 85%만을 보전하는 국내 쌀소득보전직불제와 다름. 하지만 미국의 목표가격은 대체로 생산비 수준에서 결정되는 반면, 우리나라의 쌀 목표가격은 종전 평균가격에 수매제의 효과까지 합한 금액이라는 점과, 미국의 CCP는 경작면적의 85%에만 적용하지만 우리나라 쌀소득보전직불제는 경작면적 전체를 대상으로 한다는 점에서 상이함.

○ 가격 대신 수입을 기준으로 하는 수입안정 제도의 도입(2008 농업법)

- CCP에서는 가격이 정부 보조금 지급의 판단 기준이므로 실제 농가수입이 증대되는 경우에도 보조금이 지급될 수 있는 불합리한 면이 있음. 가격이 하락한 이유가 생산량이 늘어났기 때문이고, 이때 생산량 증대폭이 가격 하락폭보다 크다면 농가소득은 늘어날 수도 있으나 CCP는 지급됨.<sup>2</sup> 반대로 자연재해 등으로 생산량이 대폭 줄었으나 가격이 소폭 오르는 경우에는 농가소득은 감소되나 CCP는 지급되지 않음.
- 옥수수·콩·밀 등 주요 작물의 경우 전 세계의 생산량과 비교하여 미

<sup>2</sup> 농산물 수요가 비탄력적일 경우 일반적으로 생산량 증대폭보다 가격하락폭이 크다고 할 수 있으나, 외국으로의 수출비중이 높은 경우에는 국내 가격 하락폭이 적을 수도 있음. 실제로 미국의 경우 2004년 옥수수 풍년으로 옥수수 가격이 하락하였으나 농가 수입은 줄지 않았는데도 CCP가 지급되었으며, 반대로 2005년도에는 가뭄으로 옥수수 수확이 줄어 가격이 올랐으나 농가수입은 줄었는데도 CCP는 지급되지 않았음(Babcock et.al. 2005).



국 내 생산량의 비중이 높아 미국 내의 작황이 세계가격(혹은 미국 내 가격)에 영향을 미치는 경우가 많음. 전통적인 미국의 가격지지정책은 평균 시장가격이 목표가격보다 낮을 때 지급하지만, 사실상 과잉생산(단 보당 수량이 좋아서)으로 시장가격이 낮아졌다면 농가의 수입은 평년보다 낮아지지 않았을 수도 있다는 사실을 고려하지 않음.

- 이러한 문제 때문에 2008 농업법(Farm Bill)에서는 작물평균수입보장제도 (Average Crop Revenue Election: ACRE)를 신설하여 2009년부터 운용하도록 하였음. 농가는 ACRE 제도와 CCP 제도 중 하나를 선택하여야 함.
- ACRE는 실제 가격과 생산단수에 의존하기 때문에 품목특정적이며, AMS에 산입되어야 할 것으로 판단됨.

#### <ACRE 제도의 개요>

- 대상 작물 및 제약요인
  - CCP 대상작물(밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 면화, 쌀, 땅콩, 콩, 기타 유지작물 등)과 동일
  - ACRE에 가입하면 고정직접지불의 20%와 용자지불의 30%가 삭감됨.
- 발동 기준
  - 「주(State)단위 실제수입」이 「주단위 보장수입」보다 적고, 「농가 실제 수입」이 「농가 보장 수입」보다 적어야 지급
  - \* 주단위 실제수입: 주단위 당해연도 단수 × (연평균 국내가격과 용자단가 중에서 높은 것)
  - \* 주단위 보장수입: 90% × 주단위 기준단수(5개년 올림픽 평균단수) × 목표가격(2년 평균 국내가격)
  - \* 농가 실제수입: 농가 당해연도 단수 × (연평균 국내가격과 용자단가 중에서 높은 것)
  - \* 농가 보장수입: 농가별 기준단수(5개년 올림픽 평균단수) × 목표가격 (2년 평균 국내가격)
- 농가수취 수입보전직접지불액 = 83.3%('12년 85%) × 농가재배면적 × 농가별 기준단수 ÷ 주단위 기준단수 × [ (주단위 보장수입 - 주단위 실제수입)과 주단위 보장 수입의 25% 중 적은 것]

#### 나. 미국의 국내 보조금 통보내역

- 미국은 2009년 4월 현재 2007년까지의 보조금 집행실적을 WTO에 통보하였는데, 지난 13년간의 통보내역을 개괄적으로 보면
  - AMS 소진율은 약 26%(1996년) ~ 88%(2000년)로서 심한 변동을 보이고 있으며,
  - 품목불특정 보조는 최소허용보조(De-minimis; DM) 범위내에서 운용되고 있으며,
  - 블루박스는 1996년에 생산중립적인 직불(비연계소득보조)로 바뀌면서 폐지됨.
  - 허용보조는 점차 늘어나고 있으며 OTDS보다 금액이 훨씬 많음.
  
- 미국은 1996년부터 종전의 부족불지불제도(블루박스)를 폐지하고 도입한 고정직불제도를 허용보조인 비연계소득보조로 통보하였고, 2002년에 도입된 CCP(변동직불)는 가격과 연동되기 때문에 품목불특정 AMS로 분류하였음
  - 미국의 주장은 고정직불제도는 과거의 면적과 단수를 기본으로 하고 있고, 과거 경작한 품목의 생산을 조건으로 하지 않기 때문에 허용보조로 분류한다는 것인데, 대체작물을 일부 제한(직불제 대상농지에 과일과 채소 작물 재배 금지)하기 때문에 허용보조에 해당하는지 여부에 대해서는 비판의 소지가 많음<sup>3</sup>.
  - CCP는 DDA에서는 ‘생산을 요구하지 않는 블루박스’로 분류될 전망이다.

---

<sup>3</sup> 미국과 브라질 간의 WTO 면화보조금 분쟁에서 미국의 면화보조금은 WTO 규정의 허용보조 요건을 충족하지 않는다고 판시되었음. 만일 고정직불제도를 허용보조가 아닌 AMS로 산입한다면 미국의 AMS 감축약속은 1995~2004년까지의 10년 동안 4번이나 한도를 초과한다는 주장이 있음(Blandford and Orden 2008).

표 1-9. 미국의 국내보조 추이

단위: 백만 달러

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
농업총생산액	190,110	205,701	203,884	190,886	184,735	189,520	198,503	193,151	215,291	234,094	231,885	246,425	307,041
AMS 전체지원한도	23,083	22,287	21,491	20,695	19,899	19,103	19,103	19,103	19,103	19,103	19,103	19,103	19,103
무역왜곡보조총액(OTDS)	14,731	7,095	7,057	15,149	24,297	24,143	21,458	16,328	10,186	18,087	18,918	11,343	8,520
현행 AMS	6,214	5,898	6,238	10,392	16,862	16,803	14,413	9,637	6,950	11,629	12,938	7,742	6,260
감면보조													
품목특정 DM	101	83	252	173	29	63	217	1,590	435	680	118	171	237
품목불특정 DM	1,386	1,115	567	4,584	7,406	7,278	6,828	5,101	2,801	5,778	5,862	3,430	2,023
블루박스	7,030	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
허용보조	46,041	51,825	51,252	49,820	49,749	50,057	50,672	58,321	64,062	67,425	71,829	76,035	76,162
생산자직불	2,152	7,441	8,493	9,149	9,006	9,126	7,542	10,051	10,744	10,366	9,821	11,075	11,007

주: 미국은 유통연도를 사용함. 쇠고기 1월, 밀 6월, 쌀 8월, 콩 9월 등 품목별로 시작일이 다름.

- 미국의 OTDS는 AMS와 품목불특정 DM이 주요 구성요인인데, 국제 곡물 가격의 수준과 반대 방향으로 움직임.
  - 국제 곡물 가격이 높았던 1996년부터 1998년까지는 OTDS 금액은 낮았으며, 국제 곡물가격이 낮았던 1999년부터 2001년까지는 OTDS 금액은 높아졌음.
- 현행 AMS의 주요 내역은 시장가격지지와 비면제직접지불(Loan Deficiency Payment 등)인데, 지난 10년간의 AMS 지급추이를 보면 국제곡물가격의 등락과 반대방향으로 움직이며 국제 곡물가격이 매우 낮았던 2000년도에는 88%까지 소진한 바 있음.
  - 2005년 현재 시장가격지지 대상품목은 우유, 설탕이며, 비면제직접지불 대상품목은 보리, 옥수수, 면화, 낙농, 쌀, 땅콩, 콩, 설탕, 밀 등임.

- 현행 AMS 계산에 산입되는 품목은 해마다 다른데, 주로 옥수수, 콩, 밀, 쌀 등 곡물류와 면화, 땅콩, 낙농품 등임.

표 1-10. 미국의 품목별 AMS 지급 추이

단위: 백만 달러

품목	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
사과					99	175							
살구						2							
보리				84	40	70				83	46		
옥수수				1,534	2,554	2,757	1,270			3,059	4,490		
면화			466	935	2,353	1,050	2,810	1,187	435	2,238	1,621	1,365	
크랜베리					20								
낙농	4,655	4,691	4,456	4,560	4,660	5,070	4,483	6,305	4,737	4,663	5,149	5,044	5,017
완두콩									14	32	37	30	
천연꿀						29							
렌즈콩								2			11	14	
캐놀라				8	39	82	23				14		
크랜비					1	2	0	0		0			
아마인				2	11	25	12						
머스타드씨					1	0							
유채					0	0	0						
잇꽃씨						3		2					
해바라기씨					143	161	55						
모헤어	15				2	2		5	4	3	2	1	1
귀리				20	31	45							
땅콩	415	299	306	340	349	438	305	66			89		
쌀					435	624	763	712	503	131	133		
양							22	23			-		
사탕수수				63	154	84				130	140		
대두				1,275	2,856	3,606	3,610						
설탕	1,091	908	1,011	1,055	1,207	1,177	1,061	1,328	1,250	1,282	1,199	1,280	1,236
담배					924	519							
밀				516	974	847							
양모	38				9	33		8	7	7	7	7	7
합계	6,214	5,898	6,238	10,392	16,862	16,803	14,413	9,637	6,950	11,629	12,938	7,742	6,260
지원한도	23,083	22,287	21,491	20,695	19,899	19,103	19,103	19,103	19,103	19,103	19,103	19,103	19,103

자료: 미국의 WTO 통보문서

- 보조금이 지급되기는 하지만 연도별로 해당 품목생산액의 5% 미만이 지급되어 최소허용보조(DM)에 해당되는 보조금은 아래표와 같음.

표 1-11. 미국의 품목특정 De-minimis 지급 추이

단위: 백만 달러

품목	1995	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
보리	0.9	3.7			16.4	3.9	0.1			9.5	0.4
블루베리 (야생)						0.2	-	-	-		
쇠고기	-	-	-	-	-	136.0	-	-	-		
옥수수	32.1	150.0				187.1	232.6			18.6	17.4
면화	32.0										207.9
돼지고기			123.2	-	-	-	-	-	-		
가축						1,110	0.8	1.8	0.3		
리치							0.1	0.1	-		
해바라기씨	0.2	0.4	21.5			0.0	0.3	-	18.2		
양과				10.0	-	-	-	-	-		
땅콩							21.0	32.2		18.3	2.6
감자				25.7	-		0.7				
쌀	11.6	6.4	20.8							2.9	3.6
양				10.0			-	14.0	-		
사탕수수	0.5	1.6			5.8	3.9	17.1			4.6	0.1
대두	16.3	45.3				52.5	24.6	505.9	69.2	64.8	5.2
담배	1.7	7.7	7.5		1.3	70.4	19.0	20.4	-		
밀	5.0	36.5			189.4	22.4	107.4	90.6	28.9	2.3	
합계	101	252	173	63	217	1,590	435	680	118	121	237

주: 1,000만 달러 이하는 생략함.

자료: 미국의 WTO 통보문서

- 품목불특정 AMS에는 관개배수시설지원, 작물보험지원, 1998~2001년의 작물시장 손실지원직불(Crop Market loss assistance payments)과 2002년 이후의 CCP가 있는데 합계금액이 DM이 되어 당년도 AMS(Current AMS)에서 누락되었음.

표 1-12. 미국의 품목불특정 De-minimis 지급 추이

단위: 백만 달러

구 분	1995	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
관개배수사업	380	380	316	300	300	300	269	269	240	240
작물보험지원	913	636	1,396	1,770	2,889	1,862	1,123	756	1,613	801
작물시장 손실지원	-	-	5,463	4,640	-	-	-	-	-	-
경기순환상쇄 직불(CCP)	-	-	-	-	1,804	544	4,288	4,749	1,488	893
소계	1,386	1,115	7,278	6,828	5,101	2,801	5,778	5,862	3,430	2,023
지원한도(5%)	9,506	10,285	9,476	9,925	9,658	10,765	11,705	11,594	12,321	15,352

자료: 미국의 WTO통보문서

○ 허용보조에는 국내식량구호(food stamp)사업과 비연계소득보조, 자연재해 지원, 환경보전 지원 등이 있음.

- 2002년부터 국내 식량구호와 환경보전지원 금액이 대폭 늘어나는 등 허용보조의 금액이 점차 늘고 있음.

표 1-13. 미국의 허용보조 지급 추이

단위: 백만 달러

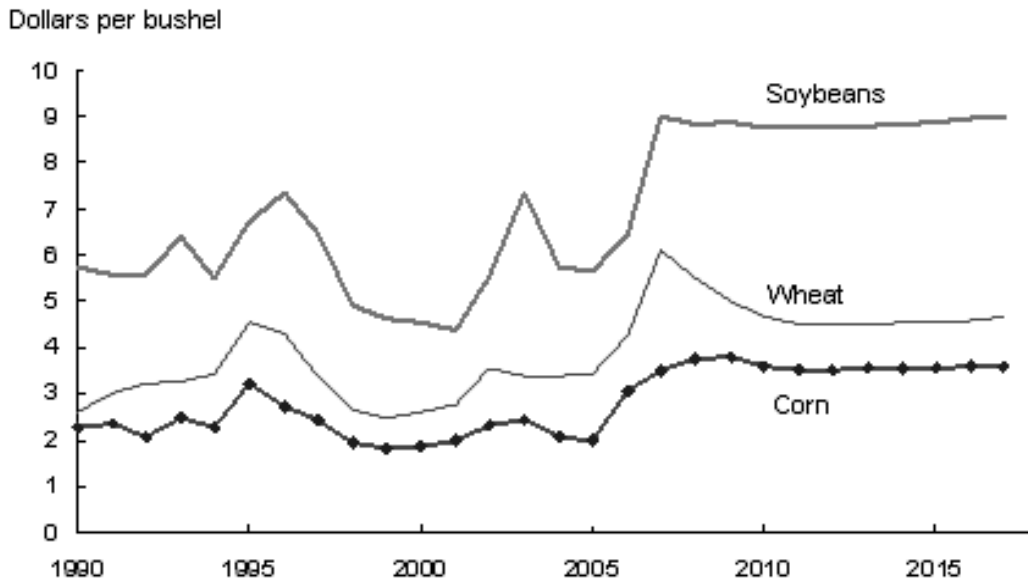
구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
일반 서비스	6,419	6,550	6,796	7,225	7,694	8,554	9,214	10,258	10,942	11,198	11,345	10,783	10,747
국내식량구호	37,470	37,834	35,963	33,487	33,050	32,377	33,916	38,013	42,376	45,861	50,672	54,177	54,408
비연계소득보조	-	5,186	6,286	5,659	5,471	5,068	4,100	5,301	6,488	5,270	6,164	6,145	6,130
자연재해구호 지원	102	156	161	1,412	1,635	2,141	1,421	2,121	1,694	1,964	169	1,068	926
자원폐기지원을 통한 구조조정	1,732	1,732	1,691	1,688	1,434	1,476	1,624	-	-	-	-	-	-
투자지원을 통한 구조조정	84	88	89	93	134	132	106	124	112	93	79	136	124
환경보전지원	234	279	266	297	332	309	291	2,505	2,450	3,039	3,400	3,726	3,827
합계	46,041	51,825	51,252	49,861	49,750	50,057	50,672	58,322	64,062	67,425	71,829	76,035	76,162

자료: 미국의 WTO통보문서

#### 다. 미국의 국내보조 감축의무 및 전망

- DDA 협상결과에 따르면 미국은 OTDS를 70% 삭감하여야 하고, AMS는 60%를 삭감하여야 함.
  - OTDS 기준액은 48,224백만 달러이고, 이행연도말 한도는 14,467백만 달러이며.
  - AMS 기준액은 19,103백만 달러, 이행연도말 한도는 7,641백만 달러임.
  
- 미국의 경우 현재 품목불특정보조로 분류하고 있는 CCP를 DDA가 타결될 경우 새로운 형태의 블루박스로 분류할 것으로 예상되며 이 경우 OTDS 수준이 문제가 될 것임. 미국은 1995년부터 2007년까지 기간동안 7번 150억 달러를 초과한 바 있는데 현재와 같이 곡물가격이 높게 유지된다면 OTDS 감축은 별로 부담이 되지 않을 전망이다.
  
- 한편, 미국의 새로운 2008 농업법(Farm Bill)에서는 종전의 품목 프로그램을 대부분 유지하였고, 새로이 수입보장제도(ACRE: Average Crop Revenue Election)를 도입하였음. ACRE는 CCP와 달리 품목별로 이동평균 가격과 단수에 영향을 받으므로 품목특정적인 보조가 될 가능성이 높음.
  - 이 경우 품목별 AMS상한과 전체 AMS한도가 부담으로 작용할 수 있는데, 곡물가격이 현재와 같이 높은 수준을 유지한다면 큰 문제는 없을 것으로 보임.

그림 1-3. 미국의 주요품목별 장기 가격 전망

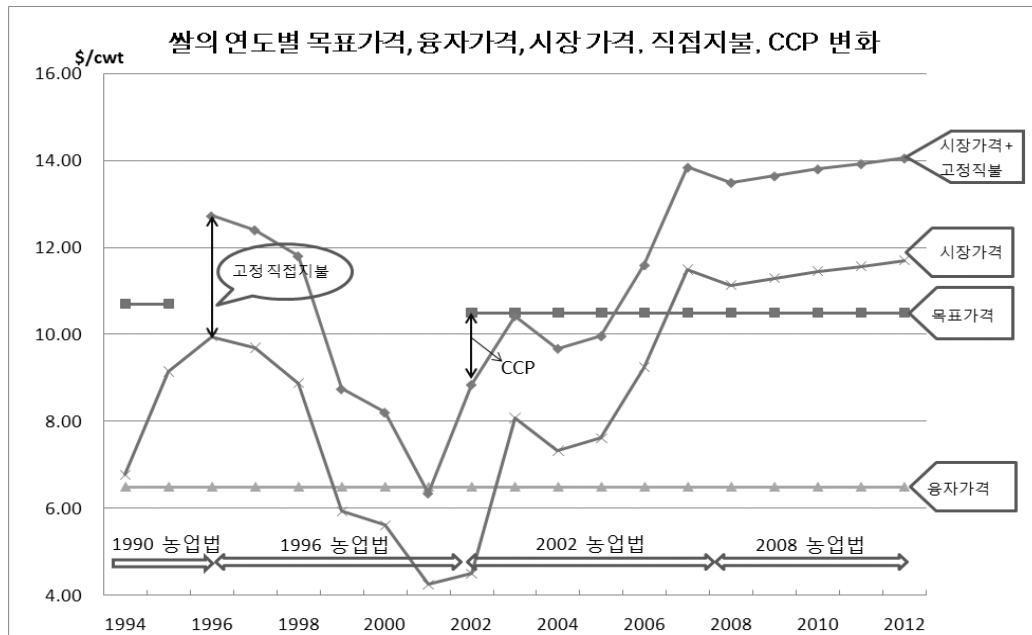


자료: USDA/ERS. 「미국의 2017년까지 농업전망 (2008년 2월)」

- 미국의 쌀의 연도별 목표가격과 용자가격, 20012년 까지의 시장가격 전망과 직접지불액, 그리고 CCP 지급액을 살펴보면 <그림 1-4>와 같으며, 시장가격이 목표가격을 초과할 것으로 예상되어 당분간은 CCP 지급은 없을 것으로 전망됨.



그림 1-4. 미국의 쌀 가격 및 정책변수 장기 전망



### 3.2. EU

#### 가. 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP)의 주요내용

- EU는 원래 가격지지 정책(수매정책) 및 국경보호조치(가변 부과금)를 통해 높은 역내 농산물 가격을 유지하고, 잉여 농산물은 수출보조를 통해 외국에 처분하여 왔음.
  - 그러나 UR 협상에서 관세를 낮추고, 국내보조금과 수출보조금을 감축하도록 함에 따라 1988년 CAP 개혁에서 품목별 수매물량을 제한하고 실효개입가격을 인하하였으며, 1992년 CAP 개혁에서는 가격지지를 낮추는 대신 블루박스(생산제한하의 직접지불)에 해당하는 직접지불제도를 신규 도입하였음.

- 1999년에 발표된 Agenda 2000에서는 품목별 지지가격을 3년에 걸쳐 추가로 인하하고 그 대신 직접지불금액을 증가하였음.
- 2003년의 CAP 중간평가에서도 다시 품목별 지지가격을 추가(버터 25%, 탈지분유 15% 등)로 인하하였으며, 2005년부터 생산과 분리되고 과거 실적에 기준한 단일 농가 지불제도(Single Farm Payment Scheme: SFP 혹은 SPS로 표현)를 도입하기로 하였음.
  - 이 제도는 곡물, 쇠고기, 낙농제품 등 17개 주요 품목군별로 생산량이나 면적과 연계 지불하던 직접지불제도를 생산과 분리(Decoupling)하여, 과거(2000~2002년) 실적을 기준으로 농가단위로 통합하여 지급하는 직접지불제도로써 EU는 이를 허용보조로 판단하고 있음.
  - 그러나 Swinbank and Tranter(2005)는 미국의 면화보조금과 같이 SPS도 대상토지에 과수와 채소를 심지 못하게 하므로 허용보조로 인정하기 어려운 면도 있다고 주장함.
- 곡물분야는 농가별로 기준연도에 지급받던 곡물별 보조금을 합산하여, 평균 보조금을 경지면적으로 나누어 단위면적당 보조금액을 결정하였고, 육류분야는 기준연도에 지급받았던 각종 보조금을 합산하여 두당 보조금으로 환산하였으며, 향후 각 작목이나 축종별 생산에 관계없이 보조금을 지급하도록 하였음.
  - 다만 농지유희화, 품목별 수급불균형 등 Decoupling의 부작용을 감안, 곡물분야 보조금의 25%, 육류분야 보조금의 40%는 생산과 연계된 보조금 지급을 허용(Partial Decoupling)하여 2006년 혹은 2007년부터 시행하기로 하였음.

#### 나. EU의 국내보조금 통보내역

- EU는 2009년 4월 현재 2005/6년도까지의 보조금 집행실적을 통보하였음.
  - AMS소진율은 42%(2002, 2005년) ~ 69%(1999년)를 보이고 있으며, 현

행 AMS금액은 감소추세에 있음.

- 품목불특정적인 보조는 금액이 매우 낮아 DM으로 분류되고 있고,
- 블루박스의 비중이 현행 AMS 대비 41%(1999/0년) ~ 87%(2002/3년)까지 되는 등 매우 높게 나타나고 있으며 별로 줄고 있지 않음.

- OTDS는 연도별 편차는 있으나 최근의 CAP개혁을 반영하여 점차 감소되는 추세에 있음. 2004년 이후에는 단일농가 직불제도(Single Farm Payment Scheme: SFP, SPS)를 도입하여 AMS 사용액은 더 감소할 것으로 전망되고 있음.<sup>4</sup>

표 1-14. EU의 국내보조 추이

단위: 백만 유로

구 분	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06
농업총생산액	207,400	219,700	217,800	213,500	233,700	243,359	246,418	242,955	267,388	278,696	271,594
AMS전체지원한도	78,672	76,369	74,067	71,765	69,463	67,159	67,159	67,159	67,159	67,159	67,159
무역왜곡보조 총액(OTDS)(A)	68,995	73,040	70,970	67,313	54,779	66,437	63,840	55,159	57,715	60,493	43,123
감축보조 (AMS)	47,526	51,009	50,194	46,683	47,886	43,654	39,281	28,490	30,880	31,214	28,427
감 면 보 조											
품목특정 DM	-154	-201	-154	-222	-109	23	260	1,004	901	955	192
품목 불특정 DM	777	711	486	348	291	537	574	938	1,052	1,087	1,059
블루박스 (Blue Box)	20,846	21,521	20,443	20,504	19,792	22,223	23,726	24,727	24,782	27,237	13,445
허용보조 (Green Box)	18,718	23,628	18,167	19,168	21,916	21,848	20,661	20,404	22,074	24,391	40,280
생산자직불 (B)	13,422	16,756	12,353	13,855	16,342	16,815	14,764	14,873	16,696	16,672	32,285

주: EU도 유통연도를 사용하며 시작일은 품목마다 다름. 03/04년부터는 EU25로 확대된 수치임.

<sup>4</sup> Swinbank and Tranter(2005)는 미국의 면화보조금과 같이 SPS도 대상토지에 과수와 채소를 심지 못하게 하므로 허용보조로 인정하기 어려운 면도 있다고 주장함.

- AMS를 지급한 것으로 통보한 품목들은 다양한데, 주로 곡물, 설탕과 분유, 버터, 그리고 쇠고기에 대해서는 가격지지정책을 통해 지원하고 있으며, 우유, 건초, 바나나, 담배, 쇠고기에 대해서 비면제직접지불로 지원하고 있음.

표 1-15. EU의 현행 AMS 지급 추이

단위: 백만 유로

품목	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06
참밀	2,593	2,963	2,861	3,091	2,923	2,271	1,237	1,395	1,455	1,842	1,707
보리	2,247	2,683	2,703	2,686	2,541	2,195	1,640	1,633	1,860	2,081	1,800
옥수수	786	936	1,045	952	1,003	707	380	379	391	500	478
호밀	317	296	313	330	290	238	213	161	243	0	0
라이밀	151	197	231	254	256	210	179	181	275	370	356
쌀	507	540	511	438	393	393	397	406	421	19	
백설탕	5,971	5,896	5,867	5,811	5,758	5,809	5,732	5,604	5,610	6,969	6,674
탈지분유	1,806	1,660	1,516	1,508	1,371	1,508	1,371	1,645	1,602	1,216	996
버터	4,210	4,210	4,210	4,210	4,444	4,444	4,444	4,444	5,012	4,084	4,077
쇠고기	13,962	13,787	13,525	13,375	13,089	11,190	9,709	0	0	0	0
건초	297	297	307	307	313	306.3	317	317.9	319	223	150
올리브유	1,380	1,873	2,268	1,798	2,070	2,070	2,676	2,123	2,649	2,556	
담배	1,040	1,005	870	910	985	964	951.6	950	924	917	811
바나나	203	207	208	178	234	327	212.3	255	233	175	88
사과	2,517	2,101	1,953	1,918	2,192	2,249	2,060	2,119	2,625	2,769	2,614
배	742	595	612	551	603	629	543	596	584	659	637
복숭아	449	469	228	400	587	503	472	453	398	550	558
포도	375	221	232	223	219	213	217	168	185	195	216
오렌지	329	454	423	277	430	424	321	309	329	420	418
오이	656	435	611	589	575	539	535	593	781	748	720
토마토	2,190	4,880	4,531	2,105	2,518	2,655	1,944	1,972	1,888	1,643	1,866
와인	1,706	1,937	1,937	1,828	2,052	807	892				960
면화	800	773	809	715	624	795	575	731	769	725	740
가공용 토마토	343	320	336	402	345	298	367	269	316	379	345
합계	47,526	51,009	50,194	46,683	47,886	43,654	39,281	28,490	30,880	31,214	28,427
지원 한도	78,672	76,369	74,067	71,765	69,463	67,159	67,159	67,159	67,159	67,159	67,159

주: 품목당 금액이 연간 200백만 유로 이하인 것은 생략함.

자료: EU의 WTO 통보문서

- 품목불특정 보조는 비료, 작물보험 등에 지급되고 있으며 금액이 2003/4년의 경우 농업생산액 대비 0.4% 정도로 매우 작아 DM으로 통보되고 있음.

표 1-16. EU의 품목불특정 보조 지급 추이

단위: 백만 유로

지원사업	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06
비료 보조	40	1	-	0	0	-	-	-	-	-	-
보험 보조	118	102	28	35	21	277	278	595	631	629	635
이자 특혜	618	599	458	313	270	260	295	302	350	457	337
기타	-	8	-	-	-	-	-	41	71	-	87
합계	777	711	486	348	291	537	574	938	1,052	1,087	1,059
지원한도	10,370	10,985	10,890	10,675	11,685	12,168	12,321	12,148	13,369	13,935	13,580

자료: EU의 WTO 통보문서

- EU는 블루박스를 많이 활용(OTDS의 29~45% 수준)하고 있으며, 경종작물에 전체 BB의 약 70% 정도, 그리고 소에 대해 약 30%를 지급하고 있음.

표 1-17. EU의 블루박스 지급 추이

단위: 백만 유로

지원사업	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06
재배면적 제한하의 지원	15,648	17,193	16,191	15,978	15,128	16,825	18,144	16,268	17,074	17,574	8,264
사육두수 제한하의 축산지원	5,197	4,328	4,252	4,526	4,664	5,398	5,582	8,459	7,708	9,663	5,182
합계	20,846	21,521	20,443	20,504	19,792	22,223	23,726	24,727	24,782	27,237	13,445

- 허용보조에는 다양한 사업이 포함되어 있는데, 미국과 달리 2004/5년까지는 현행 AMS보다도 금액이 적다는 것이 특징임. 2005년부터는 SPS가 본격 시행되어 비연계소득보조가 급격히 늘어나고 있음.

표 1-18. EU의 허용보조 지급 현황

단위: 백만 유로

지원사업	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06
일반서비스	5,007	6,472	5,523	5,018	5,277	4,743	5,636	5,229	5,016	5,681	5,671
식량안보목적의 공공비축	-	-	-	19	20	19	18	24	55	32	60
국내식량구호	289	400	295	276	278	270	243	278	307	313	328
비연계소득보조	245	221	215	129	958	493	166	2	9	90	14,734
소득보험 및 소득 안전망 사업	-	717	0	-	-	5	11	0	9	90	8
자연재해구호지원	329	376	328	183	366	391	399	811	706	406	399
생산자은퇴지원을 통한 구조조정	149	1,728	620	709	793	663	802	849	814	800	772
자원폐기계획을 통한 구조조정	1,026	1,528	332	428	122	88	92	110	123	221	112
투자지원을 통한 구조조정	6,603	4,972	4,897	5,401	5,745	6,210	5,355	5,265	6,822	6,691	7305
환경보전 지원	2,783	4,224	3,687	4,965	5,459	5,725	5,519	5,010	5,234	5,420	5,558
지역원조사업	2,289	2,990	2,271	2,041	2,900	3,239	2,420	2,826	2,980	3,133	3,397
합계	18,718	23,628	18,167	19,168	21,916	21,848	20,661	20,404	22,074	22,698	38,343

자료: EU의 WTO 통보문서

#### 다. EU의 국내보조 감축 전망

○ EU는 국내보조가 많아 DDA협상에서는 감축율이 가장 높은 최상위구간에 해당되어 OTDS는 80%, AMS는 70%를 삭감하여야 함.

- EU의 기준 OTDS는 UR Bound AMS 67.2 billion 유로와, 1995-2000 평균생산액의 10%인 22.3 billion 유로, 그리고 블루박스 통보액 평균 20.9 billion 유로를 합해 110.3 billion 유로이며, 이행연도 말에는 OTDS는 22 billion 유로, AMS한도는 이행연도말에 20.1 billion 유로가 되어야 함.

- EU는 2003년에 2003 Fischler Reform으로 알려진 개혁안을 통해 단일농가 지불제도(Single Farm payment)를 도입하였고, 2004년에 면화, 올리브, 담배 개혁, 2005년에 설탕개혁, 2007년에 과일과 채소 개혁을 이루었기 때문에 무역왜곡보조금이 크게 감소할 것으로 전망됨.
- Josling and Swinbank(2008)는 EU가 아직 WTO에 통보하지 않은 2004/5년, 2005/6년, 2006/2007년의 EU 보조금을 추산(Shadow Notification)하였는데, 상당수의 블루박스 보조금이 허용보조로 전환될 것임을 알 수 있음<sup>5</sup>.

표 1-19. EU의 보조금 통보 예상액

단위: 10억 유로

	실제 통보액		통보추산액	
	2003/4	2004/5	2005/6	2006/7
Green Box	22.1	22.1	32.5	36.6
Blue Box	24.8	24.3	11.0	3.6
Current AMS	30.9	32.9	29.0	25.8
UR Bound AMS	67.2	67.2	67.2	67.2
OTDS	56.7	59.1	41.9	31.3

자료: Josling and Swinbank (2008)

- 또한 Josling and Swinbank(2008)는 EU가 단일농가지불제도를 허용보조로 통보한다면 2013/4년에 AMS는 16.4 billion 유로, 블루박스는 0.2 billion 유로, 허용보조는 57.9 billion 유로로서 DDA에서의 보조금 감축약속을 감당할 수 있을 것으로 보고 있음.

<sup>5</sup> 2009년 6월 현재에는 EU는 2995/6년까지의 국내보조 집행실적을 통보하였음.

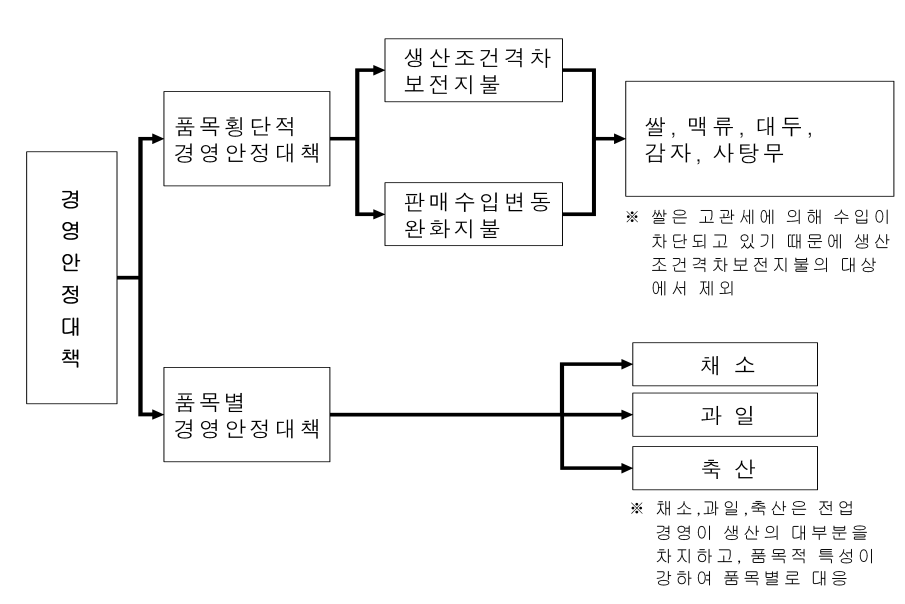
### 3.3. 일본

#### 가. 농업보조금 지원정책

- 일본도 농가소득 안정을 위해 그동안 품목별로 가격과 소득정책을 실시하여 왔음.
  - 1998년도에는 양정개혁을 통해 정부에 의한 쌀 유통제도를 민간자율 유통으로 바꾸고 쌀에 대한 보조가 AMS에서 블루박스정책으로 전환되었음.
  - 2007년부터는 품목별 가격/소득정책을 품목횡단적 경영안정대책과 품목별 경영안정대책으로 구분 실시하고 있음.
  - 품목횡단적 경영안정대책은 복합경영의 성격이 강한 쌀, 맥류, 대두, 감자, 사탕무 등 다섯 품목을 묶어 경영체단위로 조수입을 합산하여 직접 지불금액을 결정·지급하는 것이며, 품목적 성격이 강한 채소, 과수, 축산은 품목별로 경영안정 대책을 실시하고 있음.
  
- 일본의 품목횡단적 경영안정정책은 일정 조건을 갖춘 농가만을 대상으로 하며, 두 가지 대책으로 나누어져 있음.
  - 하나는 시장개방과 관세감축에 의해 외국과의 생산조건 격차가 현저한 품목에 대해서는 그 격차를 직접지불로 보전하는 정책(생산조건 개선대책)이고, 다른 하나는 가격변동에 의해 소득이나 수입에 변동이 생길 경우 그 차액의 일정비율을 변동형직불로 보전하는 제도(수입변동영향 완화대책)임.
  - 이 경우 대상품목별로 당해 연도의 조수입과 기준기간 평균 조수입(과거 5년 중 최고, 최저연도를 제외한 3개년 평균)과의 차액을 경영체별로 합산하여 수입 감소액을 산정하고, 이 금액의 90%에 대해서는 적립금의 범위 내에서 보전함.
  - 기준수입은 도도부현별로 설정하며, 적립금은 대상 품목별 기준기간의 평균 수입의 10% 감소에 대응할 수 있는 금액으로 하고, 정부 75%, 생산자 25%의 비율로 각출함.



그림 1-5. 일본의 경영안정대책의 대상품목



자료: 박성재 등(2006)

나. 일본의 보조금 통보내역

- 일본은 2006년까지 보조금 지급실적을 통보하였음. 그동안의 통보내역을 보면,
  - AMS 소진율은 14%(2006년) ~ 73%(1995년)을 보이고 있는데, 1998년 양정개혁을 통해 쌀 AMS를 블루박스로 전환한 이후 현행 AMS 금액이 대폭 감소하였음.
  - 품목 특정한 보조 가운데 DM으로 분류된 금액과 품목불특정적인 AMS의 금액이 매우 적음.
  - 블루박스는 1998년 도입되었으나 금액이 매우 적음.
  - 허용보조는 점차 금액이 줄고 있음.
  
- OTDS는 현행 AMS의 감소와 같이 크게 감소하고 있음.

표 1-20. 일본의 국내보조 추이

단위: 10억 엔

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
농업총생산액	10,450	10,249	9,832	9,944	9,418	9,122	8,881	8,926	8,901	8,786	8,806	8,290
AMS 총지원한도	4,801	4,635	4,470	4,304	4,138	3,973	3,973	3,973	3,973	3,973	3,973	3,973
무역왜곡보조총액 (OTDS)(A)	3,545	3,367	3,207	892	873	834	790	860	746	717	699	679
현행 AMS	3,508	3,330	3,171	767	748	709	667	730	642	608	593	571
감면 보조												
품목특정 DM	13	11	12	53	10	11	12	23	18	24	23	19
품목불특정 DM	24	26	24	22	22	21	20	20	18	17	18	19
블루박스 (Blue Box)	0	0	0	50	93	93	91	87	68	68	65	70
허용보조 (Green Box)	3,169	2,826	2,652	3,002	2,679	2,593	2,547	2,275	2,086	2,094	1,916	1,802
생산자직불 (B)	393	406	376	337	315	369	404	491	448	411	423	405

주: 일본은 대부분 4월 1일 시작되는 회계 연도를 사용함. 일부 품목(전분, 설탕, 견사)은 유통연도를 사용함.

○ AMS 지급실적을 보면 1998년 이후 감축약속에 대한 부담 없이 운용하고 있음.

- 시장가격지지로 설탕, 감자, 고구마, 우유, 쇠고기, 돼지고기 등을 지원하였고, 비면제직접지불로 밀, 보리, 콩, 우유, 쇠고기 등을 지원하여 2006년에 현행 AMS로 5,712억 엔을 지원하였음.

- 일본의 시장가격지지 계산방식에서 특이한 점은

1) 쌀의 경우 정부의 구매비중은 1990년대 초 20% 미만이었으나 AMS 계산시 국내외 가격차에 전체 생산물량을 곱해 줌으로써 쌀의 기준 AMS를 2조 8,701억 엔으로 크게 늘릴 수 있었음. 우리나라는 수매물량만을 곱해주어 쌀의 기준AMS는 2조 1,093억 원으로 일본보다 상대적으로 작아졌음<sup>6</sup>.

2) 보리와 밀의 경우 시장가격지지 대상물량을 1999년까지는 전체 생산물량을 적용하다가 2000년부터는 정부 구매물량을 적용하여 대상물량을 변경하였음.

(밀: 1999년- 583,100톤, 2000년- 23,500톤, 보리: 1999년- 205,300톤, 2000년- 11,400톤)

3) 쇠고기의 경우 외부참조가격을 계산할 때 쇠고기 수입가격에 품질격차계수 2.0을 곱함. 이렇게 품질격차 계수를 설정함으로써 국내외 가격차를 축소하였고 매년 통보하는 쇠고기 AMS 금액을 줄일 수 있었음<sup>7</sup>.

○ 품목별 감축대상 보조금중 DM을 초과하여 지급한 품목으로는 쌀(1997년까지), 밀, 대두 등 주요 작물과 우유, 쇠고기, 돼지고기 등 축산물이 있음.

표 1-21. 일본의 주요 품목별 AMS 지급 추이

단위: 10억 엔

품목	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
밀	55	60	69	68	69	78	82	85	103	95	95	93
보리	25	26	21	16	22	11	11	11	14	11	10	11
쌀	2,662	2,557	2,398	-	-	-	-	-	-	-	-	-
대두	2	3	5	7	10	16	19	27	28	28	26	26
설탕	59	49	54	60	55	54	55	55	58	59	57	52
전분	22	18	21	20	16	16	18	19	17	16	15	14
우유	152	153	150	148	142	130	36	54	31	27	27	29
쇠고기	206	171	166	166	168	147	193	226	132	116	110	94
돼지고기	323	292	286	281	265	255	252	253	259	257	252	253
합계	3,508	3,330	3,171	766	748	709	667	730	642	608	593	571
지원한도	4,801	4,635	4,470	4,304	4,138	3,973	3,973	3,973	3,973	3,973	3,973	3,973

자료: 일본의 WTO 통보문서.

<sup>6</sup> 하지만 우리나라는 기준연도를 UR협상의 공식인 1986~1988년이 아닌 1989~1991년을 사용하였고, 쌀의 경우에는 1993년 자료를 이용한 수치를 ( )에 표기하였고, 이 ( )안의 숫자를 적용하여 보조금 감축약속을 이행하였음.

<sup>7</sup> 일본은 이런 방식을 OECD에서도 생산자 지지추정치(PSE)를 계산할 때 이용함으로써 PSE 수치를 낮추고 있음.

- 품목불특정 보조로는 농작물보험에 대한 지원이 있으며 금액이 적어 DM으로 통보되고 있음.

표 1-22. 일본의 품목 불특정 보조 지급 추이

단위: 10억 엔

지원사업	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
농업보험계획	24	26	24	22	22	21	20	20	18	17	18	19
DM지원한도	523	512	492	497	471	456	444	446	445	439	440	-

자료: 일본의 WTO 통보문서.

- 허용보조는 점차 줄어들고 있는 추세임. 일반서비스에 대한 지출이 가장 큰 비중을 차지하며, 은퇴농가 지원과 환경보전 지원이 늘고 있음.
  - 일반서비스에 대한 지출가운데에서도 사회간접자본(관배수 시설, 농촌도로, 경지합병 등)에 대한 지출 비중이 매우 높아 2006년의 경우 전체 일반서비스 비중의 55%, 전체 허용보조의 43%를 차지함.
  - 쌀의 전작프로그램과 논외 기능유지를 위한 지원금을 환경프로그램으로 통보하고 있음.

표 1-23. 일본의 허용보조 지급 추이

단위: 10억 엔

허용보조	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	평균
일반서비스	2,688	2,332	2,182	2,594	2,308	2,173	2,095	1,743	1,604	1,652	1,465	1,374	2,018
식량안보목적의 공공비축	60	62	67	57	47	46	43	36	32	28	25	21	44
국내식량구호	28	27	26	14	9	5	5	5	3	3*	3	3	11
자연재해구호 지원	68	66	62	59	58	56	54	54	48	48	49	50	56
구조조정	118	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	118
생산자 은퇴 지원 구조조정	-	98	91	85	85	88	98	163	158	157	156	156	121
자원폐기계획을 통한 구조조정	10	1	1	1	1	1	0	0	-	-	-	-	1
투자지원을 통한 구조조정	117	108	90	77	54	55	42	31	24	23	20	7	54
환경보전지원	81	133	133	116	117	136	176	210	195	167	177	170	151
지역원조사업	-	-	-	-	-	33	33	33	23	17	22	22	26
합계	3,169	2,826	2,652	3,002	2,679	2,593	2,547	2,275	2,086	2,094	1,916	1,802	2,471

자료: 일본의 WTO 통보문서.

#### 다. 일본의 국내보조 감축 전망

- 일본은 DDA가 이행되면 OTDS는 70%, AMS는 70%를 삭감하여야 함<sup>8</sup>.
  - 기준 OTDS는 UR 양허 AMS 3조 9,729억 엔과 1995~2000년 평균생산액의 10%인 9,836억 엔, 그리고 블루박스 통보액보다 농업생산액의 5%가 크므로 4,918억 엔을 합해 5조4,484억 엔이며, 이행년도 말에는 OTDS는 1조 6,345억 엔이 한도임.
  - AMS 한도는 이행년도 말에 1조 1,919억 엔이 되어야 함.

<sup>8</sup> 일본의 AMS 감축률은 원래는 세부원칙 4차 수정안 para 13 (b)에 따르면 60%가 되어야 하지만 para 14에서 최종양허 AMS가 평균생산액의 40%를 초과하면 상위구간의 감축률을 적용한다는 규정에 따라 70%를 감축해야 함.

- 일본의 2006년도 OTDS 사용액이 6,790억 엔, AMS 사용액이 5,710억 엔에 불과하므로 일본은 현행 제도를 그대로 유지해도 보조금 감축에 부담이 별로 없음(Yamashita 2008).

### 3.4. 캐나다

- 캐나다는 2009년 4월 현재 2004년까지의 보조금 집행 내역을 WTO에 통보 하였는데, 그동안의 보조금 통보내역을 살펴보면
  - AMS 소진율은 11%(1997년) ~ 80%(2002년)로서 변동폭이 크며, 2001년과 2002년에 크게 늘었다가 다시 감소하고 있음.
  - 품목불특정적인 AMS 금액이 비교적 커서 2001년과 2002년에는 DM수준을 초과하였으며 블루박스는 지급한 적이 없음.
- OTDS는 AMS의 증가와 품목불특정 AMS의 증가로 늘어나고 있음.

표 1-24. 캐나다의 국내보조 추이

단위: 백만 달러

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
농업총생산액	25,816	28,015	29,015	28,739	28,630	31,747	33,504	33,740	34,431	34,283
AMS 전체지원한도	5,197	5,017	4,838	4,659	4,480	4,301	4,301	4,301	4,301	4,301
무역왜곡보조총액 (OTDS)(A)	2,033	1,760	1,486	1,877	2,041	2,298	3,082	3,830	3,005	3,185
현행 AMS	777	619	522	776	906	848	2,824	3,450	1,585	1,358
감축 면제										
품 목 특 정 DM	302	355	177	216	203	243	258	380	286	176
품 목 불 특 정 DM	954	787	787	885	933	1,207	-	-	1,134	1,651
블루박스 (Blue Box)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
허용보조 (Green Box)	2,098	1,995	1,235	1,300	1,749	2,315	1,716	1,707	3,402	4,101
생산자직불(B)	909	845	72	95	459	1,011	347	328	1,906	2,340

주 1) 2001, 2002년 품목불특정 AMS는 de-minimis는 한도 초과로 현행 AMS로 산입되었음.

- 현행 AMS에 산입되는 품목으로는 연도별로 다르기는 하지만 옥수수, 대두, 쇠고기, 우유 등이 있음.

표 1-25. 캐나다의 AMS 지급 추이

단위: 백만 달러

품목	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
귀리	-	-	-	-	18	19	-	-	-	26
옥수수	-	-	-	92	148	190	159	83	90	198
대두	-	-	-	-	42	105	87	-	-	-
콩류(건조)	-	-	4	-	-	-	-	9	-	-
담배	-	-	-	-	-	21	-	-	-	39
쇠고기	-	-	-	-	-	-	-	-	945	453
돼지고기	-	-	-	159	160	-	-	-	-	-
양	5	5	6	5	7	8	10	11	17	14
우유	772	614	512	520	532	506	484	388	533	559
품목불특정 AMS	-	-	-	-	-	-	2,085	2,959	-	-
전체 AMS 합계	777	619	522	776	906	848	2,824	3,450	1,585	1,358
지원한도	5,197	5,017	4,838	4,659	4,480	4,301	4,301	4,301	4,301	4,301

주: 2001, 2002년 품목불특정 AMS는 de-minimis 한도 초과 이유로 AMS로 산입되었음.

자료: 캐나다의 WTO 통보문서

- 캐나다의 품목불특정 AMS는 2001년과 2002년을 제외하고는 금액이 작아 DM으로 분류되었음.

표 1-26. 캐나다의 품목불특정 AMS 지급 추이

단위: 백만 달러

지원사업	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
품목불특정 DM	954	787	787	885	933	1,207	-	-	1,134	1,651
지원한도	1,291	1,401	1,451	1,437	1,431	1,587	1,675	1,687	1,722	1,714

주 1) 2001, 2002년 품목불특정 AMS는 각각 20억 8,500만 달러, 29억 5,900만 달러로 한도 초과 이유로 AMS로 산입되었음.

자료: 캐나다의 WTO 통보문서

○ 캐나다의 허용보조에는 비연계소득보조와 소득보험 및 소득안전망사업이 큰 비중을 차지하고 있음.

- 1991년도에는 순소득안정계정(Net Income Stabilization Account: NISA)을 도입하였고, NISA의 단점을 보완하여 2004년도에는 농업소득안정계정(Canadian Agricultural Income Stabilization: CAIS)을 도입하여 실시하고 있음.
- CAIS는 ‘재해(소득 수준이 70% 이하로 하락할 경우)’와 ‘안정화(소득수준을 70~100%까지 보장)’ 개념을 결합하여 정부의 부담비율을 차등화하였고, WTO 협정에 따라 소득수준이 70% 이하로 하락할 경우에 대한 지원은 허용보조로 통보하고 있고, 소득수준이 70%를 초과하는 부분에 대한 정부지원은 품목불특정 AMS로 통보하고 있음.<sup>9</sup>

표 1-27. 캐나다의 허용보조 지급 추이

단위: 백만 달러

지원사업	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
일반 서비스	1,189	1,150	1,163	1,205	1,290	1,304	1,369	1,379	1,496	1,761
비연계소득보조	889	763	2	-	-	360	-	-	1,420	954
소득보험 및 소득 safety-net 사업	-	63	57	75	430	577	303	296	441	1,344
생산자은퇴지원을 통한 구조조정	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-
환경보전지원	17	17	12	20	28	73	40	27	39	38
지역원조사업	-	-	-	-	-	1	4	5	6	5
기타	2	2	1	1	1	0	-	-	-	-
합계	2,098	1,995	1,235	1,300	1,749	2,315	1,716	1,707	3,402	4,101

<sup>9</sup> 캐나다는 2007년부터 기존의 CAIS를 다시 수정하여 15% 이하의 작은 농업소득변동부분에 대하여는 농업투자계정(AgriInvest)으로, 15% 이상의 손실에 대하여는 농업소득안정계정(AgriStability)으로 각각 구분하여 시행하고 있음(오내원 등 2008).



### 3.5. 이스라엘

- 이스라엘은 UR 협상에서 대체로 개도국 조항을 적용하였는데, 시장접근분야의 관세화유예에 관한 특별대우에서만 양고기와 일부 유제품(우유와 크림 파우더 그랜들, 가공치즈 등)에 대해 선진국 조항인 ST Annex 5 A조항을 적용하였음.
- 국내 보조금분야에서는 개도국 조항을 적용하여 2004년까지 매년 AMS한도를 감축하였음. Current AMS 소진율은 AMS 한도의 50~60% 정도로서 다소 여유가 있게 운용하고 있음.

표 1-28. 이스라엘의 국내보조 현황

단위: 백만 달러

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
농업총생산액	3,474	3,711	3,522	3,533	3,164	3,375	3,311	3,239	3,533	3,907
AMS 전체지원한도	645	637	628	620	611	603	594	586	577	569
무역왜곡보조총액 (OTDS)	676	680	660	497	349	401	339	275	306	341
감축보조(AMS)	461	501	524	412	257	325	259	248	282	329
감축면제보조										
품목특정 De-minimis	66	48	26	26	31	45	28	20	16	10
품목불특정 De-minimis	149	131	109	60	60	31	52	7	7	1
블루박스 (Blue Box)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
허용보조 (Green Box)	292	414	338	294	288	316	353	263	257	261

주: 이스라엘은 개도국으로 De-minimis 지원한도가 농업총생산액의 10%임.

### 3.6. 남아프리카

- 남아프리카는 UR 협상에서 선진국 조항을 적용하였으며, AMS 소진율은 2001년 이후 0%를 유지하고 있음.

표 1-29. 남아프리카의 국내보조 현황

단위: 백만 랜드

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
농업총생산액	31,180	35,504	47,728	42,702	44,319	48,990	53,689	56,616	55,890	57,264
AMS 전체지원한도	2,435	2,351	2,267	2,183	2,099	2,015	2,015	2,015	2,015	2,015
무역왜곡보조총액 (OTDS)	2,238	2,810	2,499	861	798	449	0	0	0	0
감축보조(AMS)	1,640	1,938	2,198	820	790	439	0	0	0	0
감축면제보조										
품목특정 De-minimis	100	242	0	0	0	0	0	0	0	0
품목불특정 De-minimis	498	630	301	41	8	10	0	0	0	0
블루박스 (Blue Box)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
허용보조 (Green Box)	2,767	2,257	2,507	2,495	2,586	2,723	3,024	3,951	4,536	4,782

### 3.7. 대만

- 대만은 2002년에 WTO에 가입하면서 매우 불리한 조건을 수용하였는데 de-minimis를 선진국과 같은 조건인 농업생산액의 5%로 인정받았음. 대만의 AMS소진율은 50% 미만으로 DDA에서도 큰 부담은 없는 편임.

표 1-30. 대만의 국내보조 현황

단위: 백만 대만달러

구 분	2002	2003	2004
농업총생산액	257,626	260,852	288,241
AMS 전체지원한도	14,165	14,165	14,165
무역왜곡보조총액 (OTDS)	8,636	8,411	5,701
감축보조(AMS)	7,057	7,534	4,758
감축면제보조			
품목특정 De-minimis	406	367	318
품목불특정 De-minimis	1,173	510	625
블루박스 (Blue Box)	0	0	0
허용보조 (Green Box)	26,009	26,974	31,767

주: De-minimis 지원한도가 농업총생산액의 5%임.

#### 4. 주요국 보조제도와 DDA보조금 관련 규정의 시사점

##### 4.1. 보조금에 관한 선진국과 개도국간의 형평성 개선

□ UR 당시 국내보조금 한도설정은 선진국에 매우 유리하였음.

○ UR 당시 주요국의 농업생산액 대비 AMS 양허 한도 설정비율을 살펴보면 EU와 일본은 매우 높고, 미국은 중간, 그리고 우리나라는 매우 낮음을 알 수 있음.

- 이는 UR에서 1986~1988년도의 보조금 지급실적을 감축기준으로 하였기 때문에 이미 농업부문에 막대한 보조를 지급<sup>10</sup>하던 선진국들은 유리했

고, 우리나라 등 개도국들은 당시 농업부문에 대한 투자와 지원이 아직 낮은 단계였기 때문에 상대적으로 보조금 전체한도(ceiling)가 불리했다고 볼 수 있음.

표 1-31. 국가별 감축대상보조금 한도 및 실적(1995년)

구분	미국 (백만 달러)	EU(95/96) (백만 유로)	일본 (10억 엔)	한국 (억 원)
농업총생산액(A)	190,110	207,400	10,450	267,361
AMS양허한도(B)	23,083	78,672	4,801	21,826
현행AMS(C)	6,214	47,526	3,508	20,755
최소허용보조	1,487	623	37	2,822
블루박스	7,030	20,846	0	0
OTDS(D)	14,731	68,995	3,544	23,781
B/A(%)	12.1	37.9	45.9	8.2
C/B(%)	26.9	60.4	73.1	95.1
D/A(%)	7.7	33.3	33.9	8.9
D/B(%)	63.8	87.7	73.8	109.0

- UR 이행 초년인 1995년을 보면 EU는 농업생산액의 37.9%를 AMS 상한으로 설정하고 있으며, 일본은 45.9%, 미국은 12.1%, 우리나라는 8.2%에 불과함.
- 2004년에는 농업생산액 대비 AMS상한이 EU는 25.1%, 일본은 45.2%, 미국은 8.2%, 우리나라는 4.0%로서 우리나라는 더욱 불리하게 되었음.

<sup>10</sup> 미국과 EU는 블루박스에 해당하는 금액을 AMS 감축기준에 포함하되 현행 AMS 계산에서는 제외하기로 합의(1992. 블레어 하우스 합의) 함으로써 AMS 양허 한도가 높아지고 현행 AMS 소진율은 낮아졌다고 할 수 있으며, 일본의 경우는 쌀에 대해 생산량 전량을 대상물량으로 하여 AMS 한도를 높인 기술적인 이유도 있음.

표 1-32. 국가별 감축대상보조금 한도 및 실적(2004년)

구분	미국 (백만 달러)	EU (백만 유로)	일본 (10억 엔)	한국 (억 원)
농업총생산액(A)	234,094	267,388	8,786	372,886
AMS양허한도(B)	19,103	67,159	3,973	14,900
현행AMS(C)	11,629	30,880	608	14,584
최소허용보조	6,458	1,953	41	5,388
블루박스	0	24,782	68	0
OTDS(D)	18,087	57,715	649	20,513
B/A(%)	8.2	25.1	45.2	4.0
C/B(%)	60.9	46.0	15.3	97.9
D/A(%)	7.7	21.6	7.4	5.5
D/B(%)	94.7	85.9	16.3	137.7

○ 결과적으로 AMS 소진율도 통보기간 평균 EU는 60%, 일본은 30%, 미국은 54%인데 반해 우리나라는 92%에 달하고 있어 우리나라만 AMS 한도가 실질적인 보조금 제약 요인이었음을 알 수 있음.

- AMS 소진율은 연도별로 변화를 보이고 있는데, 2004년에 AMS 소진율이 EU는 46%, 일본은 15%, 미국은 61%인데 반해 우리나라는 98%에 달하고 있음.

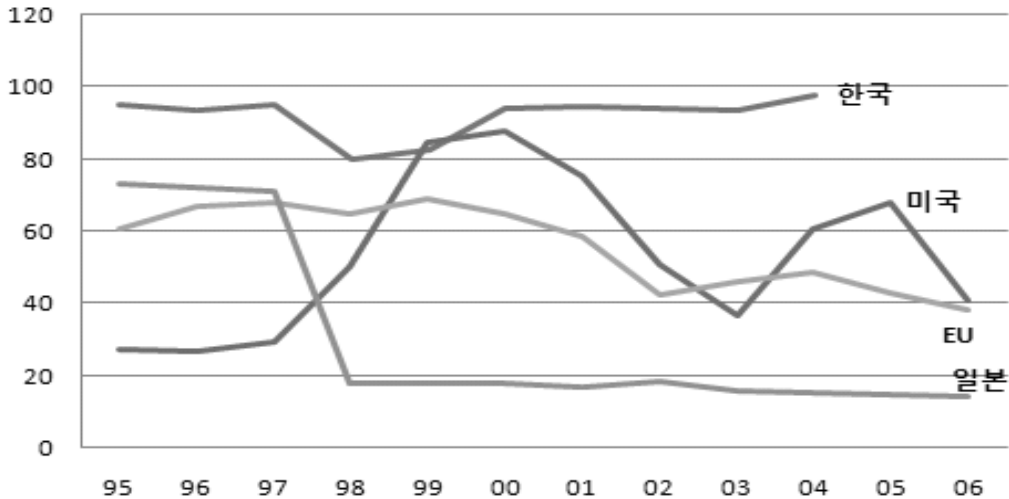
- 다만, 우리나라는 2004년에 양정개혁을 통해 쌀에 대해 변동직불제가 신설되어 2005년부터 AMS 운용에 다소 여유가 생기고 있음.

□ DDA에서는 구간별 감축공식과 품목별 한도 설정으로 개도국에게는 UR 당시의 불공정성이 어느 정도 개선될 전망이다.

○ 보조금이 많은 국가는 더 높게 감축하도록 함으로써 불공정성이 어느 정도 개선될 것으로 보임. 우리나라의 경우 OTDS 비율은 미국이나 EU보다 높게 유지할 수 있으며, AMS 한도 비율도 다른 나라와의 격차가 감소되었음.

그림 1-6. 주요국의 연도별 AMS 소진율 비교

단위: %



- DDA 협상에서는 AMS와 BB의 품목별 상한을 설정하고 있는데, 선진국의 경우 UR 이행기간 중 통보한 금액의 평균이 상한인데 비해, 개도국은 평균 통보액 이외에도 품목별 생산액의 20%를 대안으로 선택할 수 있어 신규 품목에 AMS를 지급할 수 있는 융통성이 높아졌음.

표 1-33. 주요국들의 OTDS, AMS 한도 비교

단위: 10억 유로

	감축률 (%)		농업생산액 (A)	이행연도 말 한도		비율 (%)	
	OTDS	AMS		OTDS(B)	AMS(C)	B/A	C/A
EU	80	70	2,674억 유로	220억	201억	8.2	7.5
미국	70	60	2,341억 달러	145억	76억	6.2	3.3
일본	70	70	8조 7860억 엔	1조 6,340억	1조1,920	18.6	13.6
한국 (개도국)	36.7	30	37조 2,886억 원	6조 602억	1조 430	16.3	2.8

주: 농업생산액은 2004년도 기준임(EU는 2003/4년도).

## 4.2. 보조금 운용의 융통성 확보 노력 필요

### □ 생산과 무역에 대한 왜곡이 적은 정책으로의 전환

- WTO와 OECD에서는 가격지지정책이 무역 왜곡 효과가 가장 크다고 분석하며 생산 중립적(decoupled)인 직접지불제로의 전환을 권장하고 있음. OECD는 PSE 계산시 생산과 무역왜곡 정도에 따라 농업정책을 분류하고 있음.
  - 산출량(output)을 기준으로 하는 시장가격지지정책, 투입재 사용량을 기준으로 하는 직접지불, 생산을 요구하면서 현행 면적을 기준으로 하는 직불, 과거 면적을 기준으로 하는 직불, 생산을 요구하지 않는 직불 순으로 왜곡정도가 약해진다고 분류하고 있음.
- 여러 품목별 직접지불제도를 통합하여 농가 단위로 하나의 직접지불제로 운용하면서 품목 특정한 성격을 배제하는 사례가 늘고 있으며, 캐나다의 CAIS제도, EU의 단일 농가직불(Single Payment Scheme)제도, 일본의 품목 횡단적 경영안정대책 등이 대표적임.
  - EU의 단일 농가직불제도, 일본의 품목횡단적 경영안정대책 중 생산조건 격차 개선대책의 직접지불금은 허용보조인 생산비연계 소득보조(decoupled income support)로 통보할 것으로 예상함.
  - 우리나라도 한-미 FTA 농업분야 보완대책 (농림부, 2007. 11)에서는 직접지불제를 장기적으로 농가단위 소득안정제<sup>11</sup>로 흡수하고, FTA로 인한 피해를 보전하기 위한 FTA 소득보전직불제도도 장기적으로 농가단위 소득안정제로 대체해 나간다는 농정목표를 발표한 바 있음.

<sup>11</sup> 농가단위 소득안정제의 주요 내용에 대해서는 박성재 등(2006) 참조. 농림부는 농가단위 소득안정제도를 일정연령 미만 일정규모 이상 주업농에 대해 당해 연도 농업소득(조수입)이 기준소득보다 낮아질 때 그 격차의 일부(예; 80%)를 보전하는 제도로 정의하고 있음 (농림부 2007. 11).

#### □ 가격이 아니라 수입을 보장하는 정책으로의 전환

- 농산물 가격을 보장하는 정책은 가격변동이 생산량변동과 반대방향으로 움직이므로 농가의 수입안정이란 측면에서 문제가 제기되어<sup>12</sup> 최근에는 농가의 조수입을 보장하는 정책으로 전환되고 있음.
  - 캐나다의 CAIS제도, 미국의 ACRE제도, 일본의 품목횡단적 경영안정대책 중 수입변동완화대책 등은 가격이 아니라 농가의 조수입을 보장함.
- 우리나라도 한-미 FTA 대책의 피해보전직불제에서는 가격기준이 아닌 조수입기준으로의 전환을 계획하고 있음.

#### □ 보조금의 분류와 관련하여 품목불특정보조의 활용을 확대

- 미국의 CCP는 품목 불특정 AMS로 분류하여 DM으로 현행 AMS 계산에서 제외되고 있고, 캐나다의 CAIS도 30% 미만의 손실에 대한 보조는 품목 불특정보조로, 손실 30% 이상에 대한 정부지원은 소득보험/소득안정망 프로그램에 의한 허용보조로 통보하고 있음.
- 우리나라도 품목불특정보조의 활용비율이 낮으므로 품목불특정보조의 활용을 제고할 필요가 있음. 농가단위 소득안정제가 도입되어 30% 미만의 손실도 보전하게 되면 이부분에 대한 지출은 품목불특정보조로 분류할 수 있을 것으로 판단됨.

<sup>12</sup> 실제로 미국의 경우 2004년 옥수수 풍년으로 옥수수 가격이 하락하였으나 농가 수입은 줄지 않았는데도 CCP가 지급되었으며, 반대로 2005년에는 가뭄으로 옥수수 수확이 줄어 가격이 올랐으나 농가수입은 줄었는데도 CCP는 지급되지 않았음(Babcock et.al. 2005).



## □ 보조금 형태의 전환

- 미국은 종전에 블루박스로 통보되던 부족불지불제도(Deficiency Payment)를 1996년에 폐지하고, 고정금액을 지급하는 허용보조인 생산탄력계약지불제도(Production Flexibility Payment)로 전환하였음. 2002년 도입된 CCP는 목표가격이 있기 때문에 품목불특정보조로 분류하였으나 DDA에서는 다시 블루박스로 분류될 것으로 보임.
- EU는 블루박스인 직접지불제도를 허용보조인 단일농가지불제도(SPS)로 점차 전환해 나가고 있음.
- 일본은 1998년에 AMS인 쌀 수매제도를 블루박스로 전환하였으며 2007년에는 품목횡단적 경영안정제도를 도입하였음.
- 우리나라는 2004년에 AMS에 산입되던 쌀 수매제를 폐지하고 공공비축제로 전환하면서 고정직불은 허용보조로, 변동직불은 품목특정 AMS로 통보할 것으로 예상됨. DDA에서는 품목특정 AMS인 쌀 변동직불을 블루박스로 전환하는 방안의 필요성 여부를 검토할 필요가 있음.

## 제 2 장

### OECD에서의 보조금 논의

#### 1. 농업지지도 측정 필요성

##### 1.1. 역사적 배경

- 60년대부터 서서히 번져나간 미국과 EU를 중심으로 한 선진국의 시장가격 지지는 과잉생산을 유발하여 세계농산물시장을 왜곡.
  - 70년대와 80년대 미국과 EU의 보조금 경쟁으로 가격지지가 올라가고 그 결과 과잉생산된 농산물이 국제시장에 덤핑으로 판매되는 사태로 시장 왜곡이 심각함.
  - 80년대 중반에는 곡물가격이 바닥에 이르렀으며 이로 인해 중소수출국가들은 많은 고통을 겪었음.
  - 시장이 심각하게 왜곡되고 곡물가격이 하락하자 각국에서 비난과 반성의 목소리가 나오기 시작함.
  
- 그 결과 80년대 중반부터 농업개혁의 목소리가 시작되어 우루과이라운드를 거치면서 농산물무역과 농업에 대한 지원을 규제하는 WTO농업협정이 만들어지고 세계 각국은 WTO농업협정에 합치하기 위해 농업개혁을 하게 되었음.

- 이 과정에서 농업정책의 발전과 변화를 평가하고 농업지원의 성격과 내용을 파악하여 무역을 왜곡시키는 보조는 줄이고 장기적으로 시장 중심의 교역질서를 확립해 나가는 것은 모든 국가들의 공통된 목표임.
- 그런데 실질적으로 농업개혁의 성과를 평가하기 위해서는 농업의 보호 수준이나 지원 정도를 측정할 수 있는 계량적 수단이 필요
  - 농업에 대한 지원의 형태가 다양하여 정확하게 지원 수준을 비교할 수 있는 지표가 부재
  - 이러한 배경 속에 농업에 대한 지원과 보호를 측정할 수 있는 계량적 지표로 생산자보조상당치(Producer Subsidy Equivalent)가 OECD에 의해 고안되었음.
  - 생산자보조상당치(Producer Subsidy Equivalent)는 1999년 생산자지지추정치(Producer Support Estimate)로 바뀌면서 개념 상 다소 변화가 있었지만 기본적으로 농업에 대한 지원과 보호를 측정하는 수단임에는 변화가 없음.

## 1.2. 지표의 필요성 및 활용도

- OECD의 각 회원국은 다양한 농정목표를 가지고 있음. 식량부족 또는 과잉 문제의 해결로부터 식품안전관리, 환경보전, 농촌의 삶의 질 향상 등 다양한 목표를 가지고 있는 바 국가간 또는 일정 기간 동안 지원 수준의 상호비교를 위해서는 지표 개발 필요함.
- 개발된 지표는 크게 네 분야에서 유용하게 활용할 수 있음.
  - 각국의 농업보호수준을 측정할 수 있음. 완벽한 측정수단이 될 수는 없지만 지금까지 가장 널리 쓰이는 수단으로 농업의 보호로 인한 시장왜곡에 대한 논의와 함께 시장왜곡 성격의 보조를 없애 나가는 근거로 활용되고 있음.

- 각국의 농업정책의 변화를 정확하게 평가할 수 있음. 80년대 이후 주요 회원국들은 농정개혁을 지속적으로 추진해 왔으며 특히 농업을 다자무역체제의 테두리 안으로 끌어들이기 위해 많은 노력을 했는데 그 성과가 어느 정도인지 평가할 필요성이 있었음.
  - 공통된 지표로 각국의 농업정책을 평가함으로써 국가간 정책을 비교하고 정책의 성과에 대해 토론할 수 있는 기회를 제공함. 이를 통해 각국은 새로운 정책 개발, 효과적인 예산 집행을 달성할 수 있음.
  - 지표를 계산하는 과정에서 만들어진 데이터베이스는 각국의 정책의 효과와 효율성을 위한 연구에 활용할 수 있음. 궁극적으로 이러한 연구는 각국의 정책을 발전시키는데 도움을 줄 수 있음.
- OECD는 1986년부터 회원국의 PSE를 측정하고 있는데 회원국뿐만 아니라 비회원국까지 43개국의 PSE를 해마다 계산하고 있음.
- 현재 사용되고 있는 PSE는 각국의 정책 변화, 정책 환경의 변화, PSE 개념 자체의 변화 등을 반영하여 그동안 몇 차례 변형을 거쳤음.

## 2. PSE(Producer Support Estimate)의 개념

### 2.1. PSE의 정의

- PSE는 소비자와 납세자로부터 농업생산자에게 이루어진 연간 이전 총액이며 이 금액은 정책의 목표, 성격, 영향에 관계 없이 모든 농업을 지원하는 정책 수단에 의해서 발생한 것으로 농가단위(farm-gate level)에서 계산된 것임.
- PSE에서 지원(support)이라 함은 정부정책으로 인해 농업 이외 분야로부터 농업으로 이전되는 총이전액(gross transfer)

- 기본적으로 정부의 재정지출이 가장 중요한 요소이나 재정지출뿐만 아니라 국경보호, 조세감면, 신용보증 등 금전적인 이전이 아니더라도 이전으로 추정되는 모든 것을 포함함으로써 농업에 대한 지원을 포괄적으로 포함
  - 이전은 크게 소비자로부터의 이전과 납세자로부터의 이전 두 가지로 나누어짐.
- PSE는 수치로 계산된 지지수준을 반영하고 있으나 이로 인해 개별 농가의 생산이나 소득에 어떤 효과가 있었는지를 파악하기는 어려움.
- 이전의 종류에 따라 생산자의 소득에 직접적으로 영향을 미치거나 생산량에 영향을 주는 것도 있지만 그 영향이 크지 않은 것도 있음.
  - 이처럼 정책에 따라 효과가 다른데 단순히 PSE 지표만으로는 정책 효과를 측정하는 데 한계가 있음.
  - 예를 들어 투입재에 대한 보조는 투입재 가격의 상승을 초래할 가능성이 높고 그 결과 생산자에 미치는 영향은 당초 정책이 의도했던 것보다는 훨씬 작을 수 있는 것임.
- 결과적으로 볼 때 PSE는 정책수단의 특성, 목적, 또는 영향은 고려하지 않고 단순히 농업생산자에게 이전된 것을 측정
- 모든 이전액은 농가수준(farm gate)에서 측정함. 예를 들어 시장가격지지를 계산할 때 측정기준이 되는 가격은 농가의 수취가격임.

## 2.2. PSE의 형성 과정

- 1986년 처음 만들어질 당시 생산자보조상당치(Producer Subsidy Equivalent)는 기존의 정책수단을 제거할 경우 감소될 농업수입을 보상하기 위해 농민

들에게 지불할 금액으로 정의

- 이는 1970년대 초 Tim Josling 교수가 FAO 연구에서 농업보조 측정을 위해 사용하기 시작한 개념에 바탕을 둔 것임.
- OECD에서는 1987년에 최초로 생산자보조상당치(Producer Subsidy Equivalent)를 사용하여 개별 국가의 농업정책을 분석
  - 생산자보조상당치는 주요품목별로 계산되었으며 이를 바탕으로 전체 농업에 대한 보조상당치도 추정

### 2.3. 1999년 PSE 개념 재정립

- 우루과이라운드가 끝나면서 90년대 초반 여러 국가들은 농업협정에 합치하는 방향으로 ‘개혁’작업을 추진했으며 그 결과 시장원리에 부합하고 무역왜곡을 줄이는 새로운 정책들이 많이 도입되었음.
- 이에 기존의 PSE에도 이러한 변화를 반영할 필요성이 있어 OECD 사무국은 새로운 개념의 PSE와 관련된 많은 논의를 했으며, 그 결과 1999년 명칭 자체를 Producer Support Estimate로 바꾸고 몇 가지 개선조치를 취하였음.
- PSE를 ‘정책수단의 성격, 목적 또는 생산과 농업소득에 관계없이, 농가수준에서 농업을 지지하는 정책수단으로 인해 소비자와 납세자로부터 농업생산자에게 이전된 금전적 가치의 총액’으로 정의하여 ‘보조’에서 ‘이전(transfer)’으로 개념이 바뀌었음.
- ‘이전(transfer)’의 결과로 발생하는 ‘보조상당치’가 정책에 따라 서로 다르고, 일부 ‘이전’은 생산에 대한 보조라기 보다는 서비스의 제공, 인프라 또

는 공공재를 통한 외부효과를 창출하는 성격을 가지고 있어 보다 중립적인 'support'라는 용어를 사용하게 되었음.

- 기존의 5개 정책분류를 7개로 세분하였는데 이는 80년대 중반부터 다양하고 새로운 지원정책들이 여러 국가에서 도입되었기 때문임.
  - 대표적인 예로 우루과이라운드 이후 미국과 EU의 생산제한직불(Blue Box)제도가 새로 생겼고 이를 반영하기 위한 것이 식부면적과 가축두수를 기준으로 하는 직접지불(C)임.
  - 현재 생산이 아닌 과거실적을 기준으로 하는 직접지불(표1의 D)과 투입재 사용을 제한하는 직접지불(표1의 F)은 WTO 농업협정의 허용보조(Green Box)에 포함된 생산비연계소득지원(decoupled income support)과 환경직불(payments under environmental programmes)을 반영한 것이 이라고 할 수 있음.
- 종전 생산자보조상당치에서는 포함되었던 일반서비스지원(General Services Support Estimate)을 독립지표로 새로 설정하여 PSE에서 제외시켰음. 일반서비스는 연구 및 개발, 교육 및 훈련, 검사서비스, 인프라 개선, 공공비축, 유통 지원 등임.
  - 생산자 개인에 대한 지원이 아니라 불특정다수에 대한 지원이고 보조적 성격보다는 농업 인프라를 위해서 정부가 제공하는 서비스이므로 개별 농가에 대한 지원만을 측정하는 새로운 개념의 PSE에서 제외시켰음.
- <표 1>에서 나타난 PSE 구성요소들을 볼 때 시장가격지지를 제외한 모든 항목은 정부의 재정지출로 구성되어 있다고 할 수 있음.
  - 시장가격지지는 정부의 재정지출과 관계 없이 국내가격과 국제가격의 차이를 생산량으로 곱해서 계산하는데 국내외 가격차는 주로 국경보호 조치에 의해서 발생한다는 가정 하에 가격 차이를 생산자에 대한 지원으로 보는 것임.

- 정부의 재정지출에서는 소득과 직접 관련이 있는 직접지불의 비중이 크게 늘어나고 있음.

표 2-1. PSE의 변천사

1987	1999	2007
A. 시장가격지지	A. 시장가격지지	A. 생산량과 관련된 지원
B. 직접지불	B. 직불(생산량 기준)	B. 투입재보조
C. 투입재 보조	C. 직불(식부면적, 가축두수 기준)	C. 직불(현재 A, An, R, I 기준)
D. 일반서비스	D. 직불(과거 실적 기준)	D. 직불(과거 A, An, R, I 기준)
E. 기타	E. 투입재 보조	E. 직불(과거 A, An, R, I 기준) ※ 생산 불필요
	F. 직불(투입재 사용제한)	F. 품목불특정 지원
	G. 기타	G. 기타

주: A: area(면적), An: animal numbers(가축수), R: receipts(조수입), I: income(소득)

#### 2.4. 2007년 PSE개념 재정립

- PSE의 구성은 2007년에 다시 바뀌게 되는데 이 또한 각국의 정책변화를 염두에 둔 것임.
  - 1999년의 틀을 그대로 유지하면서 직접지불을 좀 더 세분화하여 지불기준에 따라 다양화하면서 개념을 약간 바꾸는데 이 또한 각국의 정책변화를 염두에 둔 것임.
- 우선 시장가격지지와 생산량을 기준으로 하는 직불을 합쳐 ‘생산량과 관련된 지원’이라는 항목을 새로 만들었음.



- 생산량을 기준으로 하는 직불은 거의 모든 국가에서 줄이고 있거나 없앴기 때문에 별도의 카테고리로 존치시킬 필요성이 없어졌음.
- 식부면적이나 가축두수를 기준으로 하는 직접지불은 범위를 넓혀 조수입이나 소득도 기준에 포함시켰음.
  - 최근 미국에서 일정 수준의 조수입을 보장하는 소득안정제도가 2008년 농업법에 도입되었으며 캐나다의 소득안정장치도 이와 유사한 성격의 제도임.
- 결과적으로 2007년의 PSE 분류방식은 종전보다 직접지불을 더 세분화하고 있는데 이는 각 회원국들이 시장왜곡적인 성격의 정책에서 생산과 연계되지 않는 직접지불정책으로 전환하고 있는 것을 보여주고 있음.
- 2007년 개정된 직불제의 분류방식에 의하면 크게 세 가지의 기준을 가지고 직접지불을 분류하고 있음.
- 첫째 직접지불을 어떤 기준으로 줄 것인가 하는 문제임. 과거에는 생산량을 기준으로 하는 경우가 많았으나 최근 들어 회원국들은 생산량(output), 식부면적(area), 사육두수(animal numbers), 조수입(receipts), 소득(income) 등 다양한 기준을 채택하고 있음.
  - 생산량을 기준으로 할 경우 가장 시장을 왜곡시키는 효과가 높으므로 점차 다양한 기준들을 사용하여 시장왜곡을 줄이려고 노력하고 있음.
- 둘째, 직접지불을 줄 때 현재 상황을 기준으로 하느냐 아니면 과거 일정 시점이나 기간을 기준으로 하느냐 하는 문제임.
  - 이 역시 과거를 기준으로 하는 것이 생산과 연계를 단절시키는 정책이라고 할 수 있고, 미국이 1996년 농업법에서 처음 정책으로 채택한 후 과거를 기준으로 직접지불 규모를 정하는 정책들이 나타나고 있음.

- 셋째, 생산 활동을 하지 않는 경우에도 줄 것인가 하는 것임.
  - 이에 대해서도 최근에는 비록 현재 생산을 하지 않는 경우에도 조건을 갖추면 지급대상이 되도록 함으로써 생산과 연계를 단절시키려는 노력들이 이루어지고 있다고 할 수 있음.
  
- 또한 2007년 새로 바뀐 PSE에서는 개별품목에 대한 PSE는 계산하지 않도록 하였음.
  - 대신 PSE를 단일품목지원(Single Commodity Transfer), 여러품목지원(Group Commodity Transfer), 모든품목지원(All Commodity Transfer), 기타지원(Other Transfers to Producers)으로 구분하는 방법을 도입하고 있음.
  - 실제 정책을 보면 한 품목만을 대상으로 하지 않고 여러 품목에 걸쳐 있거나 아예 품목을 지정하기 어려운 품목불특정지원도 있는데 이런 경우 PSE 계산에 어려움이 있어 그동안 품목별 계산방식에 대해서 논란이 있었음.
  - 또 최근 회원국들의 상당수 정책이 특정품목과 연계를 약화시키는 방향으로 바뀌면서 여러 품목을 대상으로 하는 정책들이 늘어났기에 이러한 변화를 고려하여 품목별 PSE 계산이 크게 의미가 없는 상황임.
  
- 2007년 PSE에는 정책의 집행기준을 알 수 있게 하는 꼬리표(label)가 도입되었음.
  - 꼬리표는 여섯 가지로 분류되는데 지불금액의 한도 여부, 직접지불에 부가된 조건 여부 등을 보여줌.

### 3. PSE 내용의 변화

#### 3.1. 각국의 PSE의 비교 방법

- PSE는 각국의 화폐단위로 계산되고 각 회원국의 농업생산 규모가 다르기 때문에 PSE 자체만으로 농업지지수준을 비교하기는 어려움.
- 각국을 비교할 때에는 %PSE를 사용하는데 이는 PSE를 농가의 총수입 또는 총생산액으로 나눈 것을 퍼센트로 나타낸 것임.
- PSE 계산 결과를 보면 농산물 수입을 많이 하고 국내 농산물 보호를 위해 높은 국경보호수단을 가지고 있는 일본, 스위스, 노르웨이, 한국 등이 높게 나타나고 있음.
  - 이들 국가는 국내가격과 국제가격의 차이가 커서 시장가격지지(Market Price Support)가 높게 나타나기 때문임.
  - 반면에 호주, 뉴질랜드 등 국내외 가격차가 적은 낮게 나타나고 있음.

#### 3.2. 정책변화에 따른 PSE 구성의 변화

- 국가에 따라 차이가 있기는 하지만 PSE에서 가장 큰 비중을 차지하는 요소는 시장가격지지임.
- 우리나라처럼 관세 수준이 높고 국경보호조치가 많은 국가는 국내외 가격차가 크게 발생하여 시장가격지지가 높게 나타나고 결과적으로 전체 PSE에서 시장가격지지 비중이 절대적으로 높음.
  - 정부의 적극적인 정책이 없이 단순히 국경보호조치만으로 생겨나는 가

격차를 PSE로 계산하고 있기 때문에 우리나라 같은 경우 국내정책의 개혁으로는 PSE를 낮추는 것은 불가능함.

- WTO 농업협정에서는 정부의 적극적인 가격지지정책이 있을 경우에만 시장가격지지가 있다고 보고 단순한 국내외 가격 차이를 시장가격지지로 보지 않음.

○ OECD 주요 회원국들의 PSE를 볼 경우 전체적으로 시장가격지지는 줄어들고 직접지불이 늘어나는 추세를 보이고 있음.

표 2-2. OECD 주요 회원국 전체 PSE 중 시장가격지지의 비중

국가	1986-88	2005	2006	2007p
호주	48.8%	4.8%	0.1%	0.0%
캐나다	51.5%	45.2%	53.9%	41.3%
유럽연합27	85.8%	46.3%	40.2%	36.1%
유럽연합25	85.8%	46.3%	40.2%	35.6%
유럽연합15	85.8%	45.8%	39.5%	36.1%
아이슬란드	90.9%	50.2%	48.9%	41.8%
일본	89.6%	88.4%	87.8%	85.2%
한국	99.0%	88.8%	90.4%	90.9%
멕시코	82.1%	28.1%	36.3%	27.3%
뉴질랜드	13.7%	51.0%	56.8%	45.5%
노르웨이	48.2%	45.2%	44.1%	32.5%
스위스	82.7%	53.0%	46.3%	33.8%
터키	66.7%	76.3%	62.8%	64.6%
미국	37.1%	20.5%	20.0%	36.2%

## 4. 2007년 PSE 분석

### 4.1. 전체 현황

- 2007년의 OECD 전회원국의 PSE는 2,582억 달러로 추산
- 최근 수년 동안 PSE는 조금씩 감소하는 추세를 보이고 있으며 1986-1988년과 비교할 때 명목상으로는 9% 증가하였는데 실질적으로는 감소하였음.
- PSE를 보면 전체 총액 중에서 EU가 52%를 차지하고 있고 일본이 13.6%, 미국이 12.6%를 차지하고 있고 한국은 9.9%로 네 번째로 높은 것으로 나타남.
  - 일본, 미국, EU는 PSE 중에서 시장가격지지가 차지하는 비중이 3분의 1 정도에 불과하나 한국은 91%를 차지하고 있어 그 구성면에 있어서는 상당한 차이를 보여주고 있음.
- 전체 회원국의 %PSE는 23%로 2005년, 2006년에 비해 낮게 나타나고 있는데 이는 주로 농산물의 국제가격이 상승하여 시장가격지지가 줄어든 데 기인.
- 장기적으로 볼 때 2007년의 %PSE는 1987년 PSE를 계산하기 시작한 이래 가장 낮은 수치임.
- 국가별로는 뉴질랜드, 호주가 각각 1%, 5%로 낮고 아이슬란드, 노르웨이, 한국, 스위스, 일본은 50%를 넘고 있음.
  - 미국과 멕시코는 OECD 전체 평균의 절반 수준이며 캐나다와 터키는 평균 수준, EU는 평균보다 약간 높은 수준을 나타내고 있음.

표 2-3. 2007년 주요회원국 PSE

		1986-88	2005	2006	2007p
호주	백만달러	1,014	1,372	1,506	1,872
	%PSE	7	4	6	6
캐나다	백만달러	6,048	6,497	7,240	7,001
	%PSE	36	22	23	18
유럽연합 <sup>13</sup>	백만달러	98,585	130,824	130,622	134,318
	%PSE	40	32	31	26
아이슬란드	백만달러	193	247	215	212
	%PSE	76	70	68	61
일본	백만달러	49,535	44,576	39,239	35,230
	%PSE	64	54	51	45
한국	백만달러	12,055	23,526	25,282	25,461
	%PSE	70	62	63	60
멕시코 <sup>14</sup>	백만달러	8,364	4,960	6,136	6,053
	%PSE	28	13	15	14
뉴질랜드	백만달러	432	138	96	82
	%PSE	10	1	1	1
노르웨이	백만달러	2,800	3,050	3,007	2,803
	%PSE	70	67	65	53
스위스	백만달러	5,385	5,591	4,880	4,180
	%PSE	77	68	62	50
터키	백만달러	3,118	12,615	10,810	13,438
	%PSE	16	25	20	21
미국	백만달러	36,782	41,024	30,860	32,663
	%PSE	22	15	11	10
OECD <sup>15</sup>	백만달러	239,269	272,076	257,287	258,236
	%PSE	37	28	26	23

<sup>13</sup> 1986-1994년에는 EU는 12개국이었음(1990년부터 구 동독포함). 1995-2003년 15개국. 2004-2006년 25개국. 2007년부터는 27개국임.

<sup>14</sup> 멕시코는 1986-1988년이 아닌 1991-1993년임.

## 4.2. 2007년 PSE의 내용 분석

- PSE의 내용도 변화하고 있는데 생산과 연계되지 않은 지원이 늘어나고 있는 추세임.
  - 생산과 직접 연계된 직불금은 거의 없어지거나 큰 폭으로 줄어들었고 그 대신 식부면적, 가축 두수, 소득, 조수입과 연계된 지원이 늘어나고 있음
  - 그뿐만 아니라 아예 생산을 하지 않더라도 과거 실적을 기준으로 해서 지급되는 직불금 비중이 높아지고 있음.
  - 이처럼 생산과 관계없이 지불되는 직접지불은 농업 이외 용도로 쓰여질 수 있는 돈이므로 직접지불이 과연 농업에 대한 지원인가, 즉 이러한 직불이 PSE에 포함되어야 하는가 하는 의문도 생길 수 있음.
  - 생산 자체를 필요로 하지 않는 직접지불은 농업에 종사하지 않더라도 자격만 갖추면 지급되므로 이러한 돈을 ‘농업에 대한 지원’으로 봐야할 것인지 연구가 필요한 분야임.

---

<sup>15</sup> 오스트리아, 핀란드, 스웨덴은 OECD 토탈에 가입되어 있었고, 유럽연합에는 1995년부터 가입함. 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아는 OECD 토탈에 가입되어 있었고, 유럽연합에는 2004년부터 가입함. 여기에서 OECD 토탈이라는 것은 유럽연합 가입국이지만 OECD에 가입하지 않은 국가는 제외함.

표 2-4. OECD 전체 회원국 PSE의 변화

(단위: 백만달러)

	1986-88	2005	2006	2007p
총농업생산액	591,839	834,679	858,328	1,015,910
PSE	239,269	272,076	257,287	258,236
생산량과 관련된 지원	196,715	163,172	139,520	132,014
투입재보조	20,129	27,593	29,360	32,485
직불(현재 A,An,R,I 기준)	18,666	38,100	29,182	27,728
직불(과거 A,An,R,I 기준)	533	717	820	1,527
직불(과거 A,An,R,I 기준) ※생산 불필요	2,080	38,819	53,642	60,634
품목불특정 재정지출	935	4,027	4,811	3,744
기타	210	-352	-48	104
% PSE	37	28	26	23

주: A: area(면적), An: animal numbers(가축수), R: receipts(조수입), I: income(소득)

## 5. 2007년 주요국가의 PSE 분석

### 5.1. 한국

- 2007년 한국의 PSE는 23조 6,648억 원으로 2006년의 24조 641억 원에 비하면 다소 줄어든 것으로 나타남.
- 전체 PSE 중 시장가격지지가 21조 5,174억 원으로 91%를 차지하고 있고 정부의 재정지출은 2조 1,470억 원으로 9%를 차지하는데 회원국 중에서 시



장가격지지의 비중이 가장 높음.

- 전반적으로 국제곡물가격의 상승으로 2007년에는 거의 모든 회원국의 PSE가 낮아졌으나 한국은 다른 회원국에 비해서 PSE 감소폭이 낮음.
  - 2007년에는 밀, 보리, 콩, 우유의 국제가격이 크게 상승하였는데 이들 품목의 비중이 다른 회원국에 비해 상대적으로 낮기 때문인 것으로 분석
  - 쌀은 국제가격의 상승에도 불구하고 국내가격이 10.2% 올라 시장가격지지가 2006년보다 더 늘어났음.
- 2008년에는 환율이 크게 올랐고 쌀을 비롯한 곡물의 국제가격도 상승하였으므로 PSE가 큰 폭으로 줄어들 것으로 전망.

표 2-5. 한국의 PSE

(단위: 십억원)

	1986-1988	2005	2006	2007
총농업생산액	13,624	35,995	35,710	37,396
PSE	9,621	24,096	24,064	23,665
생산량과 관련된 지원	9,527	21,394	21,746	21,517
투입재보조	66	535	535	646
직불 (현재 A,An,R,I 기준)	28	1,548	1,032	758
직불 (과거 A,An,R,I 기준)	0	0	0	0
직불 (과거 A,An,R,I 기준) ※생산 불필요	0	614	751	743
품목불특정 지원	0	5	0	0
기타	0	0	0	0
% PSE	70	62	63	60

주: A: area(면적), An: animal numbers(가축수), R: receipts(조수입), I: income(소득)

\* 한국의 경우 '생산량과 관련된 지원'은 전부 시장가격지지임

## 5.2. 미국

- 2007년에 주요한 정책변화는 없으며 2002년 농업법은 2007년까지 적용될 예정이었으나 차기 농업법 입법이 늦어져 2002년 농업법이 2008년까지 연장 적용됨.
- 2007년 미국의 PSE는 326억 63백만 달러로 2006년의 308억 60백만 달러에 비하면 다소 늘어난 것으로 나타났으나 2005년에 비해서는 큰 폭으로 감소하였음.
- 전체 PSE 중 시장가격지지는 118억 34백만 달러로 91%를 차지하고 있고 정부의 재정지출은 2조 1,470억 원으로 36.2%를 차지하고 있는데 이는 2006년의 61억 78백만 달러에 비해서 크게 증가
- 전반적으로 국제곡물가격의 상승으로 %PSE가 11%에서 10%로 하락하여 OECD 회원국 중 세 번째로 낮은 수준이나 낙농분야와 설탕은 높은 시장가격지지를 유지하고 있음.
- 80년대와 비교할 때 현재 생산과 연계된 직접지불은 크게 줄어들고 생산과 관련 없는(생산 여부에 관계 없이 지급되는) 직불이 늘어나고 있음.

표 2-6. 미국의 PSE

(단위: USD million)

	1986-88	2005	2006	2007p
총농업생산액	143,469	234,652	246,198	310,563
PSE	36,782	41,024	30,860	32,663
생산량과 관련된 지원	16,556	14,562	8,082	12,296
투입재보조	7,061	9,423	9,443	9,257
직불(현재 A,An,R,I 기준)	12,234	3,868	3,240	1,802
직불(과거 A,An,R,I 기준)	0	0	0	0
직불(과거 A,An,R,I 기준) ※생산 불필요	338	10,917	7,692	7,069
품목불특정 지원	592	2,253	2,402	2,239
기타	0	0	0	0
% PSE	22	15	11	10

주: A: area(면적), An: animal numbers(가축수), R: receipts(조수입), I: income(소득)

### 5.3. EU

- 2007년 1월 루마니아와 불가리아가 새로운 회원국으로 가입하여 회원국이 27개국으로 늘어남.
- 2007년 EU의 PSE는 981억 14백만 유로로 2006년의 1,040억 66백만 유로에 비하면 줄어들었으며 최근 PSE는 해마다 조금씩 줄어들고 있는 것으로 나타남.
- 전체 PSE 중 시장가격지지가 353억 98백만 유로로 36.1%를 차지하고 있어 미국과 비슷한 수준임.

- 생산과 연계되지 않은 생산중립적인 직불제가 전체 PSE의 50.8%를 차지하고 있으며 비중은 점점 늘어나는 추세임.
- 설탕부문의 개혁으로 지지가격이 낮아지고 그대신 생산 여부에 관계없이 지급되는 직접지불이 도입되었음.
- 포도주와 과일분야 개혁안도 회원국 간 합의하여 2008년부터 생산 여부에 관계없이 지급되는 직접지불 도입 예정임.

표 2-7. EU의 PSE

(단위: EUR million)

	1986-88	2005	2006	2007p
총농업생산액	211,380	271,435	278,248	318,773
PSE	89,534	105,264	104,066	98,114
생산량과 관련된 지원	81,713	53,924	43,249	36,057
투입재보조	4,428	10,412	11,049	12,250
직불(현재 A,An,R,I 기준)	3,127	23,961	17,353	16,327
직불(과거 A,An,R,I 기준)	0	0	2	2
직불(과거 A,An,R,I 기준) ※생산 불필요	0	0	0	0
품목불특정 지원	301	1,299	1,839	1,071
기타	-36	-421	-150	-46
% PSE	40	32	31	26

주: A: area(면적), An: animal numbers(가축수), R: receipts(조수입), I: income(소득)

## 5.4. 일본

- 2007년에 세 가지 종류의 새로운 직불제가 도입되었으나 생산과 연계되지 않은 직접지불은 아직 전체 PSE의 6.7%에 불과하여 회원국 중 제일 낮은 국가 중의 하나임.
  - 과거 경작실적을 기준으로 하는 직불제, 생산액 또는 판매액을 기준으로 하는 직불제, 소득 손실을 보상하는 직불제 등
  - 특정 품목의 생산 기준 직불제는 폐지
- 2007년 일본의 PSE는 4조 1,490억 엔으로 2006년의 4조 5660억 엔에 비하면 줄어든 것으로 나타남.
- 전체 PSE 중 시장가격지지가 3조 5,330억 엔으로 78.7%를 차지하고 있어 한국 다음으로 높은 시장가격지지를 나타내고 있음.
- 2005~2007년 기간 동안 농업인들의 수취가격은 평균 국제가격의 1.9배임.
- 작물 중에서는 쌀이 가장 보호를 많이 받는 것으로 나타났음.
- 생산과 무역을 왜곡하는 보조금은 조금씩 줄이고 있으며 시장원리를 점차 도입하고 있으나 아직도 지지수준은 OECD 국가 중에서 가장 높은 편에 속함.

표 2-8. 일본의 PSE

(단위: JPY million)

	1986-88	2005	2006	2007p
총농업생산액	10,610	8,489	8,310	8,504
PSE	7,236	4,908	4,566	4,149
생산량과 관련된 지원	6,709	4,568	4,240	3,687
투입재보조	299	140	130	181
직불(현재 A,An,R,I 기준)	0	30	24	13
직불(과거 A,An,R,I 기준)	0	0	0	0
직불(과거 A,An,R,I 기준) ※생산 불필요	228	171	172	267
품목불특정 지원	0	0	0	0
기타	0	0	0	0
% PSE	64	54	51	45

주: A: area(면적), An: animal numbers(가축수), R: receipts(조수입), I: income(소득)

## 5.5. 호주

- 2007년 호주의 PSE는 161억 93백만 호주달러로 2006년의 146억 13백만 호주달러에 비하면 다소 늘어났는데 주로 가뭄 피해 지원때문인 것으로 나타남.
- 가뭄이 심해서 2007년에 가뭄구호지원이 도입되었고 물관리정책을 개혁하기 위해 새로운 수자원관리정책(National Water Initiative)을 도입하였음.
- 설탕산업의 개혁이 지속 추진되고 식품산업의 경쟁력 강화, 동물복지 향상 등을 추진하고 주요 무역상대국들과 자유무역협정 체결을 강화하였음.

- PSE 중 시장가격지지는 전혀 없어 호주의 농업은 시장경제 원리에 충실하다고 평가됨.
  - 80년대에는 시장가격지지가 조금 있었으나 2006년 이후 시장가격지지는 없어져 국내가격과 국제가격은 동일한 수준을 유지하고 있음.

표 2-9. 호주의 PSE

(단위: AUD million)

	1986-88	2005	2006	2007p
총농업생산액	19,904	38,417	34,330	38,327
PSE	1,440	1,802	2,000	2,238
생산량과 관련된 지원	703	87	1	0
투입재보조	484	887	1,190	995
직불(현재 A,An,R,I 기준)	3	41	39	59
직불(과거 A,An,R,I 기준)	0	4	0	0
직불(과거 A,An,R,I 기준) ※생산 불필요	250	782	770	1,183
품목불특정 지원	0	0	0	0
기타	0	0	0	0
% PSE	7	4	6	6

주: A: area(면적), An: animal numbers(가축수), R: receipts(조수입), I: income(소득)

## 6. PSE의 한계

### 6.1. 다양한 농업환경, 계량화의 어려움

- 농업 지원의 성격을 분석하여 무역을 왜곡시키는 지원은 점차 줄여나가고 시장원리가 지배하도록 하여 자원의 최적배분이 이루어지고 공정하고 자유로운 무역질서를 구축해 나가기 위해 PSE라는 지표를 만들어 지금까지 활용.

- 그러나 각국의 다양한 농업여건, 정책 환경에서 나오는 여러 종류의 다양한 정책을 하나의 지표로 묶어서 비교한다는 것은 쉽지 않음.
- 지표로 만들기 위해서는 계량화가 전제조건인데 실제 계량화하기 어렵거나 계량화가 지원 수준을 정확하게 나타내지 못하는 경우도 있음.

## 6.2. 인플레이션, 환율

- 농정개혁 노력과 무관한 인플레이션이나 환율의 변화로 PSE가 일관성을 가지지 못하는 경우 발생함.
- 국가별로 인플레이션율이 다르므로 명목가격으로 할 경우에는 동일 수준의 PSE라 할지라도 시간이 지날수록 격차가 커짐.
- 환율의 변화도 여러 가지 문제점을 야기하는데 환율의 변화에 따라 자국통화, 달러, 유로로 나타낸 지지추세 양상이 달라지기도 함.
  - 환율이 변하면 자국 화폐로 표시한 국제가격이 달라져 시장가격지지가 변하게 됨.
- 장기간 농업지지 수준을 비교하고자 한다면 인플레이션의 차이와 환율의 진폭을 제거할 수 있어야 함.
  - 인플레이션을 보정하기 위해 디플레이터를 쓰거나 환율 진폭을 제거하는 방안으로 참조 환율(reference exchange rate)을 쓰는 방안이 검토되고 있으나 아직 실용화되지는 못함.



### 6.3. 정책의 분류

- 현행 정책분류는 7개 분야로 나누어져 있으나 일부 회원국들은 현재의 분류가 생산 및 무역왜곡 정도를 제대로 반영하고 있지 못하다는 점에서 이를 개선할 필요가 있다고 지적.
- 정책분류에 관해서는 사무국을 중심으로 지속적인 논의가 있어왔고 실제로 그동안 몇 차례의 개선조치가 있었으나 PSE 수치 만으로 정책의 변화를 파악하기는 어려움.

### 6.4. 조세감면 및 사회보장정책

- 조세감면 및 사회보장정책으로 인한 농업으로의 이전은 PSE에 포함되지 않고 있는데 이러한 지원은 농업으로의 이전으로 보기 힘든 점도 있지만 정책 방향을 포괄적으로 다루지 못하고 있다는 지적도 있음.
- 반면에 환경정책 등 공공재 공급 성격을 가지는 정책은 이전이 아니라 공공재 공급에 대한 정당한 대가라는 점에서 PSE에서 제외시켜야 한다는 주장도 있음.
- 이처럼 PSE에 포함시킬 정책의 범주에 대해서도 계속 논란이 있음.

### 6.5. 농업의 다원적 기능

- PSE가 자원배분의 효율성을 평가하는 지수로는 의미가 있으나 식량안보, 농촌경관, 지역균형발전 등 다원적 기능(multifunctionality)을 반영하지 못하고 있음.

- 계량화 중심으로 지표가 작성되고 있어 식품안전과 같이 경제적 효율성과 관련 없는 정책목표에 대해서 정당하게 평가하지 못하고 있음.
- 최근 OECD에서 다원적 기능의 계량화에 대한 작업이 이루어졌음을 감안할 때 앞으로 PSE를 개선할 시점에 검토할 과제임.

## 7. 시장가격지지를 제외한 PSE 비교

### 7.1. 시장가격지지로 인한 과장된 농업보호

- 한국은 PSE가 가장 높은 국가 중의 하나이므로 PSE만을 놓고 본다면 한국은 농업지원이 굉장히 높은 국가로 평가되고 있음.
- 그러나 그 내용을 들여다보면 <표 4>에 나타나 있듯이 한국의 PSE는 91%가 시장가격지지이고 정부재정지출은 9%에 불과함.
- 보조금의 정의에 따라 보조금의 범위가 달라지지만 상식적으로 생각하는 보조금은 정부 재정을 통해서 농업에 지원되거나 이전되는 금액을 의미함.
- WTO 농업협정에서도 국내보조(Domestic Support)는 재정정책을 통한 지원을 포괄하고 있으며 재정정책과 관계없이 국경보호에 의해서 발생하는 국내가격과 국제가격의 차이는 국내보조에 포함시키지 않고 있음.
- 국내외 가격차이를 포함한 PSE를 농업보호로 보는 것은 다소 편향된 시각을 가질 수 있고 한국처럼 국내외 가격차이가 큰 국가는 실제보다 지나치게 과장되는 측면이 있음.

## 7.2. WTO에서는 공공비축 정책은 허용정책으로 분류

- 우리나라의 경우 과거 쌀수매정책은 정부가 수매가격을 정하고 일정물량을 매입함으로써 가격지지효과가 발생하므로 WTO 농업협정에서 시장가격지지로 분류되어 감축의무 발생
  - 1995년부터 2004년까지 이행계획에 따라 시장가격지지 실제 감축
- 감축의무 발생으로 더 이상 쌀수매정책을 지속하기 어려움에 따라 2005년부터 공공비축제도(public stockholding)로 전환
  - 정부가 가격을 정하지 않고 시중가격으로 구매하여 식량안보를 위해 일정물량을 비축
  - 시장가격지지는 감축대상정책이나 공공비축은 농업협정에서 허용하고 있는 정책이기 때문에 감축할 의무에서 면제.
- 이처럼 WTO 농업협정은 정부의 적극적인 시장개입이 있어야 시장가격지지가 있다고 보나 PSE의 개념에 의하면 정부의 적극적인 시장개입 여부에 관계없이 국내가격과 국제가격의 격차를 시장가격지지로 보는 점이 큰 차이점
- 농산물 수출국들은 관세가 낮고 국내가격과 국제가격의 차이가 거의 없기 때문에 시장가격지지가 낮게 나타나지만 일본, 스위스, 우리나라와 같이 국내가격이 국제가격에 비해서 높은 나라들은 시장가격지지가 높고 결과적으로 %PSE가 높은 경우가 많음.

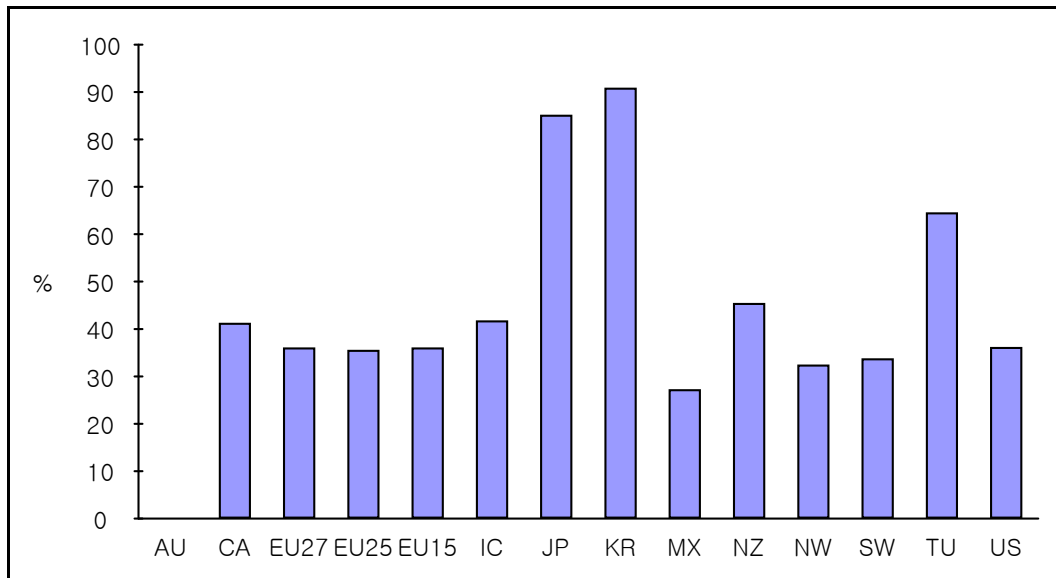
## 7.3. 주요 국가의 시장가격지지 비교

- <그림 2-1>을 보면 OECD 회원국들은 PSE에서 시장가격지지가 차지하는

비중은 3분의 1 정도 되는데 한국과 일본이 가장 높고 호주가 제일 낮은 것으로 나타남.

- 스위스, 아이슬란드도 국내외 가격차가 크지만 생산과 연계되지 않은 생산중립적인 직접지불제가 많이 도입(스위스 52%, 아이슬란드 22%)되면서 상대적으로 시장가격지지 비중이 낮아졌고 아이슬랜드는 생산과 연계된 재정지출(31%)이 상당한 비중을 차지하고 있음.

그림 2-1. OECD 주요국가의 PSE 중 시장가격지지의 비율



- 시장가격지지를 제외한 순수한 재정지출을 통한 농업에 대한 지원이나 이전을 파악해 본 결과 2007년 통계를 기준으로 시장가격지지를 제외하고 계산한 주요 OECD 회원국들의 PSE와 %PSE는 <표 2-10>와 같음.

표 2-10. OECD 주요국의 시장가격지지를 제외한 %PSE

	1986-88	2005	2006	2007
호주	3.7%	4.5%	5.8%	5.8%
캐나다	21.0%	13.7%	11.7%	12.1%
EU-27	6.0%	20.8%	22.4%	19.7%
EU-25	6.0%	20.8%	22.4%	20.1%
EU-15	6.0%	21.1%	22.4%	20.3%
아이슬란드	7.4%	53.1%	52.9%	54.5%
일본	7.1%	6.7%	6.7%	7.2%
한국	0.7%	7.5%	6.5%	5.7%
멕시코	5.3%	10.2%	10.4%	11.0%
뉴질랜드	9.8%	0.7%	0.4%	0.4%
노르웨이	57.3%	58.6%	57.7%	56.1%
스위스	15.4%	46.7%	50.2%	49.1%
터키	5.6%	6.4%	8.2%	8.2%
미국	16.1%	13.9%	10.0%	6.7%

- 시장가격지지를 제외할 경우 스위스, 노르웨이, 아이슬란드가 가장 높은 %PSE를 보여주고 있음.
- EU가 20% 내외로 높은 편이고 한국은 호주와 비슷한 수준으로 5.8%이며 미국이나 일본보다도 낮음.
- 한국의 %PSE는 국내가격과 국제가격의 격차 때문에 높아진 것이며 정부의 재정지출이 많아서 높아진 것이 아님을 볼 수 있음.
- 시장가격지지를 제외할 경우 PSE는 전혀 다른 양상을 보이고 있는데 일반적으로 농업에 대한 보조 수준을 얘기할 때에는 정부의 재정지출을 기준으로 판단하는 것이 널리 쓰이는 기준이라 할 수 있음.
- 특히, 정부의 특별한 가격지지정책이 없는 상황에서 국내외 가격차를 전부 농업에 대한 지원으로 보는 것은 현실을 왜곡할 수 있음.

#### 7.4. 농업인구 1인당 PSE

- 우리나라가 농업에 과도하게 보조금을 지급하고 있다는 지적과 관련하여 실제로 농업인구 1인당 지원을 얼마나 받고 있는지 계산해 본 것이 <표 2-11>임.
- 시장가격지지를 포함할 경우 가장 높은 국가는 노르웨이, 스위스, 일본, 아이슬란드이고 우리나라는 캐나다 보다 낮고 미국과 비슷한 수준을 보여주고 있는데 전체적으로 평균 정도임.

표 2-11. 1인당 PSE: 시장가격지지 포함한 경우와 제외한 경우

(단위: 달러)

	1인당 PSE	1인당 PSE (시장가격지지 제외)
호주	1,608	1,531
캐나다	9,151	5,011
유럽연합 25개국	5,524	2,964
아이슬란드	11,227	5,594
일본	11,444	1,329
한국	7,228	811
멕시코	224	161
뉴질랜드	425	208
노르웨이	14,878	8,159
스위스	13,249	6,229
터키	616	146
미국	7,039	5,594

- PSE에서 시장가격지지를 제외했을 경우 우리나라의 1인당 지원액은 터키, 멕시코, 뉴질랜드를 제외하고는 가장 낮은 수준을 보여주고 있음.
  - 농업지원이 없다고 주장하는 호주도 우리의 두 배에 달하고 캐나다와 미국은 6~7배, 노르웨이는 무려 10배에 이르고 있음.

- 이런 점들을 감안할 때 우리나라의 농업지원, 특히 정부의 재정지출이 높다는 지적에 대해서는 사실을 바탕으로 재검토 할 필요 있음.

## 8. 결론 및 시사점

- PSE는 1986년에 만들어져 지금까지 농업에 대한 지원 수준을 측정하는 지표로 쓰이고 있음. 그동안 개념을 새로이 정립하면서 두 차례 수정되었으며 그 과정에서 각국의 농업정책의 새로운 변화를 수용하기 위해 노력하였음
  - 특히 최근 OECD 회원국들은 시장을 왜곡하는 가격지지를 줄이고 생산과 연계되지 않은 다양한 직불제를 많이 도입하고 있어 이와 관련 직불제를 세분하고 있음.
- PSE는 농업에 대한 지원을 파악하는 측정수단으로 널리 쓰이고 있으나 일정 부분 한계를 가지고 있음.
- 특히 국내가격과 국제가격의 차이를 농업에 대한 지원으로 보는 것에 대해서는 논란이 있을 수 있음.
  - 우리나라처럼 국내외 가격 차이가 큰 국가는 PSE가 매우 높게 나오고 있어 농업에 대한 지원이 아주 높은 것으로 인식될 수 있음.
  - 그러나 일반적으로 농업에 대한 지원이라고 함은 정부의 재정지출로 인한 지원을 일컫는 것인 바, PSE에서 시장가격지지를 제외하고 보는 것이 일견 타당하다는 주장도 가능.
- 한국의 경우 90년대 초반에 들어서 농업의 경쟁력을 높이고 구조조정을 하기 위한 투융자가 큰 폭으로 늘어났으며 이러한 노력은 2004년부터 2013년까지 119조 투융자계획으로 이어지고 있음.

- 그러나 한국의 농업은 천부적인 여건이 어려워 경쟁력을 높이기도 쉽지 않고 또 농업 자체의 특성상 구조조정 속도도 느린 실정임
- 한국의 농업여건에 대해 충분히 이해하지 못한 사람들은 농업에 투자가 이루어졌지만 그 효과는 미미하여 재정이 과다하게 투자되고 있다는 비판을 해왔음.
  - 이러한 비판들은 그 나름대로 충분히 근거가 있다고 할 수 있으나 정부의 재정지출 측면에서 본다면 한국은 다른 선진국들과 큰 격차를 보이고 있음을 알 수 있음.
  - 따라서 ‘한국은 농업에 지나치게 많은 보조금을 주고 있다’는 주장에 대해서는 보는 시각에 따라 반론을 제기할 여지가 있음.
- 그러나 한국 농산물의 국내가격은 국제가격에 비해 매우 높고 그 결과 PSE 계산에서 시장가격지지가 차지하는 비중이 OECD 국가 중에서도 가장 높은 것은 사실임.
  - 그만큼 국내시장은 왜곡되어 있다고 할 수 있으며 앞으로 다자무역협상과 자유무역협정 체결로 무역장벽은 점점 낮아진다는 점을 고려할 때 경쟁력을 낮추어 가는 노력은 배가되어야 할 것임.
  - 이를 위해서는 첨단 기술의 개발, 생산과 유통 효율의 극대화, 적극적인 해외시장 개척을 통한 수출 증대 등이 이루어져야 함.



## 참고 문헌

---

- 농림부. 2007. 11. 한-미 FTA 농업분야 보완대책.
- 안병일 외. 2008. OECD PSE의 효과적 측정을 위한 방안. 경상대학교 산학협력단.
- 임송수. 2003. “우리나라 개도국지위 전망과 대책.” KREI 정책토론회자료.
- Babcock, B.A. and C.E. Hart. 2005. “Safety Net Design for the New Farm Bill.” *Iowa Ag Review Center for Agricultural and Rural Development*. Vol 11. No.3.
- FAO. 2007. *Statistical Year Book*. <[http://www.fao.org/es/ess/yearbook/vol\\_1\\_1/site\\_en.asp?page=resources](http://www.fao.org/es/ess/yearbook/vol_1_1/site_en.asp?page=resources)>.
- OECD. 2008 a. *Agricultural Policies in OECD Countries at a Glance*.
- \_\_\_\_\_. 2008 b. *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Korea*.
- \_\_\_\_\_. 2008 c. *OECD’s Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support: Concepts, Calculations, Interpretation and Use (The PSE Manual)*.
- Swinbank, A., tranter, R. 2005. “Decoupling EU Farm Support: Does the new single Payment scheme Fit within the Green Box?” *The Estey Centre Journal of International law and Trade policy*. 6(1): 47-61.
- USDA/ERS 2008. *Agricultural Projection to 2017*. February, 2008
- \_\_\_\_\_. various years. *Rice Situation and Outlook Report*.
- WTO. 2008. Revised Draft Modalities for Agriculture, TN/AG/W/4/Rev.4.
- \_\_\_\_\_. 한국의 국내보조금 WTO 통보문서. G/AG/N/KOR/7, 10, 14, 18, 24, 31, 37.
- \_\_\_\_\_. 미국의 WTO 통보문서. G/AG/N/USA/5, 17, 27, 36, 43, 51, 60.
- \_\_\_\_\_. EU의 WTO 통보문서. G/AG/N/EEC/12, 16, 26, 30, 38,49,51, 53 .
- \_\_\_\_\_. 일본의 WTO 통보문서. G/AG/N/JPN/ 21, 34, 47, 61, 72, 98, 108, 124, 129, 132, 137.
- \_\_\_\_\_. 캐나다의 WTO 통보문서. G/AG/N/CAN/17, 35, 37, 43, 49, 53, 60, 66, 69, 71.

---

연구자료 D273

WTO와 OECD에서의 농업보조금 논의동향

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)  
인 쇄 2009. 7.  
발 행 2009. 7.  
발행인 오세익  
발행처 한국농촌경제연구원  
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102  
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>  
인 쇄 크리커뮤니케이션  
02-2273-1775 [cree1775@hanmail.net](mailto:cree1775@hanmail.net)

- 
- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-

