

DDA 농업협상과 농업의 다원적 기능

WTO체제의 출범으로 농산물이 국제무역질서에 편입됨에 따라, 농업생산에 비교우위가 없는 수입국들은 시장원리에 따라 농업생산을 축소할 수밖에 없고, 이러한 생산패턴의 변화는 식량생산뿐만 아니라 농업이 제공하는 다른 긍정적 외부효과의 공급 감소도 함께 야기하고 있다. 이러한 상황에서 농산물 생산 및 소비의 효율성 제고에도 불구하고 농산물 무역자유화는 당초의 목적과는 달리 수입국의 후생감소를 초래할 수도 있다는 지적이 제기되면서, 농업의 다원적 기능에 대한 국제사회의 관심이 높아지고 있다.

1. 논의의 배경

1.1. 다원적 기능의 의의

농업의 다원적 기능(multifunctionality of agriculture)이란 일반적으로 농업이 식량생산이라는 고유한 기능 외에 식량안보(food security), 경관(landscape), 홍수조절(flood control), 생물다양성 보호(biodiversity) 등 다양한 기능을 함께 공급하는 현상을 지칭하는 것으로, 최근 들어 농업의 다원적 기능은 농업정책을 논할 때 어김없이 등장하는 주제가 되고 있다.

이렇듯 다원적 기능이 중요한 이슈로 등장한 것은 최근 진전되고 있는 농산물 무역자유화 논의와 밀접하게 관련된다. 농산물 시장개방 이전에는 경쟁력이 낮은 나라에서도 자국 국민의 식량 마련 차원에서 농업을

지속할 수밖에 없었고, 이와 함께 다양한 편익(경우에 따라서는 환경오염과 같은 부정적 외부효과)이 자동적으로 제공되었다. 그러나 WTO체제의 출범으로 농산물이 국제무역질서에 편입됨에 따라, 농업생산에 비교우위가 없는 수입국들은 시장원리에 따라 농업생산을 축소할 수밖에 없고, 이러한 생산패턴의 변화는 식량생산뿐만 아니라 농업이 제공하는 다른 긍정적 외부효과의 공급 감소도 함께 야기하고 있다. 이러한 상황에서 농산물 생산 및 소비의 효율성 제고에도 불구하고 농산물 무역자유화는 당초의 목적과는 달리 수입국의 후생감소를 초래할 수도 있다는 지적이 제기되면서, 농업의 다원적 기능이 국제사회에서 관심을 끌게 되었다.

한편 농업이 다원적 기능을 지닌다는 사실은 국내 농정에 대한 시각에 있어서도 많은 변화를 가져왔다. 농업문제를 시장원리만으로는 해결할 수 없으며, 정부의 적절한 개입이 필요하다는 인식에 이론적 토대를 제공했으며, 한편으로는 현재의 정부 개입이 다원적 기능을 고려할 때 적절한 수준인지에 대한 검증이 필요하다는 공감대를 형성하는 데도 일정 부분 기여했다.

이러한 맥락에서 다원적 기능에 대한 이해는 수입국의 입장에서 다원적 기능을 DDA협상에 어떻게 반영할 것인지와 국내적으로 다원적 기능과 관련된 정책목표를 어떻게 달성할 것인지에 대한 많은 시사점을 제공할 것으로 생각된다.

1.2. OECD의 논의 배경

OECD에서 농업의 다원적 기능이 본격적으로 다뤄지기 시작한 것은 1997년부터이다. FAO 주관으로 열린 1996년 세계식량정상회담(The World Food Summit)의 결과를 OECD의 1997년 농정평가보고서에 어떻게 표현할 것인지를 두고 수출국과 수입국이 대립하였고, 결국 수입국의 입장이 반영되어, 농업의 다기능적 특성(multifunctional character of agriculture)을 고려할 필요가 있다는 점이 식량정상회담의 합의사항으로

소개되었다.

1998년 농업각료회의에서의 선언문 채택과정에서도 농업의 다원적 기능의 개념 수용 여부 및 그 적용방법이 논의의 쟁점으로 부각되었다. 수출국들은 농업보호가 자원배분의 효율성을 저해한다는 점을 강조한 반면, 수입국들은 농업의 다원적 기능 유지가 농정의 목표로 추진되어야 한다는 주장을 폈다. 결국 수입국들의 노력으로, 농업활동은 식량과 의복을 공급하는 기본적 기능(primary function) 이외에 경관 유지, 토양의 보전, 재생가능한 자연자원의 지속가능한 관리, 생물다양성의 보전 등 환경혜택을 제공하고, 많은 농촌지역의 사회·경제적 활력에 기여한다는 점이 각료선언문에 명시되었으며, 농업의 다기능적 특성(multifunctional character)이 향후 회원국들이 농업정책을 통해 추구해야 하는 공동목표 중 하나로 채택되기에 이르렀다.

또한 회원국들은 1999~2002년 OECD 작업계획으로 다원적 기능에 대한 연구를 진행하는 데 합의하였다.

2. 개념분석 전개

2.1. 개요

OECD는 다원적 기능의 문제를 실제 정책에 어떻게 반영할 것인지를 다루기에 앞서 1999년부터 2년 동안 정책함의 도출에 필요한 개념분석작업을 진행하였다. 이를 통해 OECD 사무국은 결합성(jointness), 시장실패(market failure), 공공재의 성격(public goods characteristics) 등 세 가지 변수가 정책설계에서 중요한 고려사항이라는 점을 제시하고, 각각의 요소가 정책결정에 주는 영향을 이론적으로 전개하였다.

2.2. 결합성(jointness) 또는 범위의 경제(economies of scope)

결합성이란 농업생산활동으로부터 식량안보, 농촌활력 유지, 농촌경관 보전 등 긍정적 외부효과를 지닌 비시장재(non-commodity output : 이하 NCOs로 표기)¹가 함께 생산되는 현상을 의미하는 것으로 결합성이 강한가, 즉 범위의 경제가 성립하는가의 문제는 긍정적 외부효과를 지니는 NCOs가 농업생산을 통해 공급될 필요가 있는지를 결정하는 데 매우 중요한 개념이다. 현실에서 농업생산을 통해 부수적으로 NCOs가 공급되고 있다고 하더라도, 만일 농산물과 NCOs를 별도로 생산²할 때 비용이 더 많이 들지 않는다면, 굳이 결합생산을 택할 필요가 없기 때문이다.

농산물과 NCOs가 동시에 공급되는 경우의 총비용과 NCOs를 다른 방법으로 공급하고 농산물은 수입하는 경우의 총비용을 비교하여, 전자의 비용이 후자에 비해 작은 경우(경제학적 용어로 범위의 경제가 성립할 때)에만 다원적 기능을 이유로 농업생산을 지원할 수 있다. 반대의 경우라면, 문제의 NCOs는 농업생산 이외의 활동을 통해 공급되는 게 효율성 측면에서 바람직하다.

이해를 돕기 위해 농업의 홍수조절기능을 예로 설명해보자. 논농사 덕분에 홍수가 발생하지 않는 A지역에서 쌀 생산에 드는 비용은 100이며,

-
- 1 OECD는 농업이 제공하는 다양한 기능(multiple outputs) 중에서 긍정적 효과는 Non-commodity outputs(비시장재)로, 부정적 효과는 negative externalities(부정적 외부성)로 표시하고 있다.
 - 2 구분 생산(de-linkage)에는 농업활동과 전혀 무관한 공급원(이를테면 댐건설)을 통한 비농업적 NCOs 공급(Non-agricultural provision)뿐만 아니라, NCOs 공급을 유지하면서 농업생산량을 줄이는 다양한 농업생산기술 또는 영농방법의 사용(예를 들면 조방적 영농기술의 사용)이나 아예 생산하지 않고 생산요소만 유지하는 방법(예를 들면 쌀 농사는 짓지 않고 논둑만 유지·관리하는 경우)을 통한 NCOs 공급도 포함된다.

만약 농사를 짓는 대신 A지역의 홍수를 막기 위해 댐을 건설하는 데 드는 비용이 50이고, 같은 양의 쌀을 수입하는 데 드는 비용은 30이라고 가정해 보자. 이 경우라면 댐을 건설하여 홍수를 조절하고 쌀을 수입하는 것이 비용 면에서 유리하며, 따라서 논농사가 홍수조절기능을 지닌다는 이유로 쌀 농사를 보호하는 것은 이치에 맞지 않는 것이 된다. 그러나 논농사가 홍수조절기능 이외에 수자원 함양, 생물다양성 보존 등 다른 NCOs를 함께 공급한다면 범위의 경제의 존재를 다룰 때 이러한 NCOs의 공급에 소요되는 비용도 함께 고려되어야 할 것이다.

2.3. 시장실패(market failure)

시장실패는 시장기능에 의존할 때, NCOs(또는 부정적 외부효과)가 사회적 필요수준보다 적게(많이) 공급되는 현상을 나타낸다. 농산물 생산량과 NCOs간에 강한 결합성이 존재한다고 하더라도, 시장에서 결정되는 농산물 생산수준(market equilibrium)이 후생의 극대화를 가져오는 최적 생산수준보다 높은 경우라면, NCOs 공급을 목적으로 정부가 개입할 필요가 없을 것이다.

국내 농산물생산이 줄어드는 경우, NCOs로 인한 편익은 감소하겠지만 국내생산가격보다 낮은 국제가격으로 농산물을 공급함으로써 농산물 공급에 드는 비용 또한 감소할 것이며, 또한 농산물 생산이 환경오염 등 부정적 외부효과를 발생시키는 경우라면 농산물의 생산감소는 이러한 부정적 외부효과를 줄이는 데도 기여할 것이다. 만약 현재의 생산수준이 적정 수준을 능가하는 경우라면 농정개혁을 통한 생산비용 감소 효과가 편익 감소(부정적 외부효과 감소로 인한 편익증가분을 제한)효과보다 커 순편익은 증가할 것이며, 따라서 추가적 생산감소가 발생하더라도 시장실패는 발생하지 않을 것이다.

위에서 예로 든 홍수조절기능의 경우를 살펴보면, 만약 현재의 쌀 한 단위의 생산감소로 발생하는 홍수조절기능에 대한 사회적 가치감소가

100이고 쌀 생산 한 단위 감소로 절감되는 생산자비용이 500일 때 수입 쌀 한 단위의 가격이 400 이하라면, 농산물 생산이 감소하더라도 시장실패는 발생하지 않으며 이 경우라면 정부 개입은 정당화될 수 없다.

2.4. 공공재 특성(public good characteristics)

외부성으로 인해 시장실패가 일어나는 경우라도 정부는 문제가 되는 외부성(externalities)을 내부화하려는 노력을 먼저 행해야 한다. 이때 정부 정책은 문제가 되는 외부성의 성격에 따라 달라질 것이며, 이러한 이유로 다원적 기능 논의에서도 공공재의 성격이 문제가 된다. 농업의 다원적 기능에 있어서도 비경합성과 비배제성 정도는 NCOs에 따라 다양한 편차를 보인다. <표 1>에서 보듯이 배제가 완전히 불가능하고 비경합적인 순수공공재적 특성의 NCOs가 있는가 하면, 배제는 가능하나 경합성이 완전하지 않은 클럽재나 공유재산적 성격의 NCOs도 존재한다. 다양한 NCOs 중 소비로부터의 배제가 가능한 클럽재³나 공유재산적 성격의 NCOs에 대해서는 시장실패가 발생하는 경우에도 정부의 공급보다 민간에 의한 NCOs 공급(non-governmental provision)이 더 효율적일 수 있다는 것이 OECD의 결론이다.

3. 실증분석(개념적 틀의 적용에 관한 OECD workshop)

OECD사무국은 다원적 기능의 개념 분석모형의 검증을 위하여 2001년 7월 실증분석 관련 워크숍을 개최하였다. OECD는 시간부족으로 개념분석에서 제시한 각 요소별로 새롭게 실증분석을 실시하지는 못하고, 대신 워크숍을 통해 회원국들의 기존 연구결과를 보고하도록 하였다. 6개 분과로 나누어 진행된 워크숍에서는 4인의 전문가 보고서를 포함하여 총 18개의 보고서가 발표되어, 생산의 결합성(jointness), 시장실패의 발생 여

3 클럽재는 사유재와 공공재의 성격을 동시에 갖고 있는 재화나 기능을 말한다.

부, 시장실패에 대한 다양한 대안, 거래비용 등이 논의되었다.

결합성에 대한 논의에서는 농업생산량의 변화가 다원적 기능의 공급량과 어떤 관계가 있는지에 대한 논의가 진행되었다. 결합성의 원인에 대해 환경오염 등 부정적 외부효과의 경우에는 농업생산량과 결합성이 명확하나, 홍수조절이나 농촌 고용 등 NCOs는 생산량 자체⁴보다는 농지와 같은 농업자원과의 결합성이 높다는 분석결과가 제시되었다.

<표 1> 공공재적 특성에 따른 NCOs 구분

	비경합적 (non-rival)	혼잡발생가능 (congestible)	경합적 (rival)
배제 불가능 (non-excludable)	순수공공재 (pure public goods) 예) 비사용가치(non-use value)로서의 경관, 자연서식지, 생물다양성		
(편익이 특정 지역에 제한되는 경우)	지역공공재 (local public goods) 예) 홍수조절기능, 토양보호, 경사도보존, 사용가치로서의 경관, 문화유산, 농촌고용		
(커뮤니티 외부인에 대해서는 배제가 가능한 경우)		공유재산(common property resources) 예) 지하수 보존, 사용가치로서의 자연서식지 및 생물다양성	
배제 가능 (excludable)		클럽재(club goods)	사유재(private goods)

4 NCOs의 공급과 농업생산량과의 직접연관성에 대한 실증분석사례로는 우리나라의 경우 회귀절세인 두루미의 서식처인 철원에서 두루미 개체수와 단위면적당 벼 낱알수 간에 밀접한 상관관계가 있다는 연구결과가 유일한 사례로 보고되었다.

이에 대해 결합성의 원인과 관련한 문제는 지형적, 공간적, 사회적 맥락의 특수성에 영향을 받는 것이므로 하나의 결론을 제시하는 것이 불가능하다는 지적이 있었다. 한편 NCOs의 농업생산과의 분리(de-linkage) 가능성에 대해서 토지와 같은 생산요소를 생산과 무관하게 유지하려는 노력을 통해 NCOs와 농업생산의 분리가 가능하다는 주장이 제기된 반면, 수입국을 중심으로 여러 가지 기능(multiple NCOs)을 개별적이 아니라 집합적으로 고려할 경우 범위의 경제가 발생할 가능성이 커진다는 주장이 제기되었다.

시장실패의 문제에 대해서는 농산물가격의 하락이 NCOs의 공급량에 미치는 영향 및 NCOs에 대한 수요측정문제가 중점적으로 다뤄졌다. 농산물 가격하락이 가변투입요소, 고정투입요소, 생산기술에 미치는 영향을 각각 검토한 결과, 고정투입요소가 농업으로부터 이탈되어 NCOs의 공급이 감소할 가능성이 가장 큰 것으로 나타났으나, 농업생산자의 가격변화에 대한 행태 변화 등에 대한 추가연구가 필요한 것으로 분석되었다. 또한 NCOs 수요 측정에 대해서는 농업생산이 제공하는 여러 가지 기능에 대한 단일 수요 측정의 문제 및 한계가치 분석 등이 논의되었다.

NCOs의 공급 대안에 대한 논의에서는 공공재적 특성에 따라 시장기능 활용(market creation), 계약공급(contractualization), 정부의 정책개입 중 어떤 방식이 사용되고 있는지가 분석되었다. NCOs 중에는 순수공공재에 해당하는 사례가 적어, 대부분의 경우 시장수단을 통한 해결방식이 가능할 것임에도 불구하고 이에 대한 회원국들의 노력이 부족하다는 주장이 제기되었으며, 이에 대해 NCOs의 공공재적 특성과 여러 NCOs 상호연관성, 농업인의 사회적 책임감 등도 고려되어야 한다는 지적이 있었다.

거래비용에 대한 논의에서는 비정부 공급과 관련된 거래비용의 감소방안, 정책 관련 거래비용 등이 논의되었다. 노르웨이는 정책의 목적이 구체화될수록 거래비용은 체증하기 때문에 정부정책의 구체화수준을 적절

히 조절하는 것이 필요하다고 설명하고, NCOs 자체에 대한 보조금 지불보다는 농지에 대한 보조금지불이 거래비용을 최소화하고 NCOs 공급을 높일 수 있는 방안이라고 주장하였다.

워크숍에서 회원국들과 사무국은 다원적 기능에 관한 실증분석사례에 대한 연구가 불충분해서 OECD의 개념분석 틀의 현실 적용가능성이 제한적이기는 하지만 그래도 유용함을 확인하고, 후속작업으로 정책조합(policy mix)의 제시를 중심으로 하는 정책제안작업을 진행하는 데 합의했다.

4. 정책제안

4.1. 거래비용을 고려하지 않는 경우의 최적 정책 대안

개념분석 결과에 따르면 다음의 3단계 질의에 대해 모두 긍정적인 답변이 내려질 때에만 정부에 의한 다원적 기능 공급(governmental provisions)이 정당화될 수 있다.

① 기술이나 영농방법(farming practice)의 변경 또는 더 낮은 가격의 농업 외의 공급원을 통해서도 변화시킬 수 없는 강한 결합성(strong jointness)이 다원적 기능과 농산물 생산 사이에 존재하는가? 결합성이 약한 경우라면, 쌀 농사를 짓지 않고 댐을 건설(또는 경우에 따라서는 논둑만 유지·관리)하거나, 우유는 생산하지 않고 초지만 유지·관리하는 등 농업생산활동과 무관한 다른 공급원을 통해 다원적 기능을 공급하는 것이 비용 면에서 효율적이며, 따라서 농업생산과 관계없이 지급되는(de-linked) 논둑 또는 초지에 대한 보조금 지불이 최적 정책이 된다.

② 다원적 기능과 관련하여 시장실패(market failure)가 발생하는가? 시

장실패가 존재하지 않는 경우라면 정부가 개입하지 않더라도 적절한 수준의 다원적 기능 공급이 보장되므로 정부의 정책이 필요하지 않다.

③ 시장 창출 및 민간 공급 등 효율성 측면에서 우월한 비정부적 대안(non-governmental option)은 없는가? 이 경우라면 시장실패를 치유하기 위해 정부는 직접 공급 대신 민간 공급을 유도하는 정책을 사용할 필요가 있다. 예를 들어 아름다운 목초지에 대해 입장료를 내는 사람에게 제한적으로 접근을 허가하는 방법이나, 농촌지역에 세워지는 호텔에 대해 수익금의 일정액을 경관을 제공한 농민에게 지불하도록 하는 방법을 통해, 정부가 직접 NCOs를 공급하지 않더라도 NCOs가 민간에 의해 자율적으로 공급할 가능성이 존재한다면 정부는 이러한 방법이 가능하도록 법적 제도적 장치 개선을 통해 민간 공급을 간접적으로 지원하는 것이 효율성 측면에서 바람직하다.

한편 위의 세 가지 질문에 대해 모두 긍정적인 답이 도출되어 정부에 의한 NCOs 공급이 필요한 경우에도, 구체적 정책대안은 공급측면에서의 결합성의 본질(결합성의 원인 및 결합성이 발생하는 범위) 및 수요측면에서의 공공재의 성격(순수공공재인가 지역공공재인가)에 따라 달라져야 한다.

NCOs와 농산물 사이에 직접적 연관관계(direct linkage)가 존재한다면, 정부의 정책은 농업생산과 연계된 보조금정책이 바람직할 것이다. 그러나 결합성이 농산물과 NCOs간의 공동의 투입요소(non-allocable inputs)를 매개로 간접적으로 발생하는 것이라면 정부의 NCOs 공급은 공동의 투입요소에 대한 보조금정책을 통해 이뤄져야 한다.

결합성의 본질에 대한 실증분석에 따르면 대부분의 경우, 농산물과 NCOs의 결합성은 주로 토지와 같은 공동의 투입요소(non-allocable inputs)의 사용에서 발생하는 것으로 확인되었으며, 따라서 농산물과 NCOs의

결합성은 둘 사이의 연관관계라기보다는 공동의 투입요소를 매개로 한 간접적 연관관계(indirect linkage)로 해석될 수 있다. 예를 들면 서구유럽 국가에서 주장하고 있는 목초지 경관은 울타리나 초지와 같은 불변투입 요소와 목장의 소 같은 가변투입요소와 관련되지 최종 농업산출물인 우유나 쇠고기 생산량과 바로 연결되는 것은 아니라는 것이다. 이러한 경우라면 경관유지를 위한 정부 정책은 우유나 쇠고기에 대한 시장가격지나 생산연계 보조가 아니라 초지나 울타리에 대한 보조금 및 목초지에 방목되는 소에 대한 보조금 지불 정책이 되어야 한다. 물론 이 경우 목초지에 방목되는 수가 너무 많아지면 오히려 경관을 해친다는 점에서 정부는 일정 수 이하의 소에 대해서만 보조금을 지급함으로써 경관이 훼손되지 않도록 해야 한다.

다만 식량안보의 경우에는 다른 NCOs와는 달리 그 자체가 농산물 생산량과 밀접하게 연관된다는 점에서 농산물 생산량이 경계수준(threshold level)에 이를 때까지는 농산물 생산량과 식량안보간 직접적 연관성이 있으나, 그 수준을 초과하는 경우에는 직접적 연관성이 있는 것으로 보기 힘들다는 잠정 결론에 도달한 상황으로, 현재의 생산수준이 과연 경계수준을 초과하고 있는지에 대한 추가적 검증이 필요한 것으로 분석되었다. 따라서 현재의 생산량이 경계수준 이하인 경우에는 생산량과 연계된 보조금정책이 최적 대안이 될 수 있다. 그러나 경계수준은 국가별로 수급 상황, 생산여건 등에 따라 다르게 결정될 수밖에 없어, 식량안보와 농산물생산간의 결합생산의 본질에 대한 일반화된 실증분석결과를 얻기는 힘들다고 할 수 있다.

한편 결합성이 발생하는 지역이 광범위한가 또는 국지적인가에 따라, 최적정책 대안이 달라진다. 결합성이 광범위한 지역에서 발생하는 순수 공공재의 특성을 지니는 NCOs에 대해서는 전국적으로 일률적인 조건을 적용하는 직접지불도 최적정책일 수 있다. 반면 결합성이 국지적으로 발생하는 경우라면 해당지역에 대한 제한적 직접지불이 최적정책이 된다.

또한 공공재의 성격 또한 최적정책의 결정에 영향을 준다. 순수공공재와 달리 지역공공재인 경우에 NCOs 공급에 필요한 재원은 지방정부에 의해 조달되는 것이 바람직하다.

<표 2>는 거래비용을 고려하지 않는 경우 다원적 기능에 대한 최적 정책이 무엇인지를 종합적으로 보여준다.

<표 2> 거래비용을 고려하지 않는 경우의 최적 정책 조합

			동일한 성격의 공공재들로 구성된 복합 NCO			
			순수공공재	지역공공재	클럽재(민간재)	공유재산
약한 결합성 (범위의 경제가 존재하지 않는 경우)			중앙정부의 NCO 공급자에 대한 농업비연계 직불정책	지방정부의 NCO공급자에 대한 농업비연계 직불정책	지방정부의 제도 지원을 통한 클럽 창출 정책	NCO사용과 관계된 규칙의 제정
강한 결합성 (범위의 경제)	시장실패가 없는 경우		정책불필요	정책불필요	정책불필요	정책불필요
	시장실패	광범위한 지역	중앙정부의 NCO연계 지역특정 직불 정책 또는 모든 지역에 일률적인 직불 정책	지방정부의 NCO연계 지역특정 직불정책	지방정부의 제도 지원을 통한 클럽 창출	NCO사용과 관계된 규칙의 제정
		제한적 지역	중앙정부의 NCO연계 지역특정 직불정책			
		광범위한 경우와 제한적인 경우의 혼합	지역특정 직불 정책과 모든 지역에 일률적인 정책의 혼합			

4.2. 최적 대안 선택에서의 거래비용의 의의

이상에서 고찰한 정책 제안내용은 거래비용을 고려하지 않은 상태에서 가장 효율적인 정책이다. 그러나 NCOs 공급에 따르는 정책설계, 시행, 모니터링 비용 등 정책 관련 거래비용(policy transaction costs)이 정책대안 별로 크게 차이가 난다면, 효율성 측면에서의 최적 정책이 위에서 제시된 내용과 달라질 수 있다. 즉 거래비용의 크기에 따라서는 위에서 제시되고 있는 목표지향적 정책이 시장가격지거나 생산량 연계 보조금정책에 비해 효율적이지 못한 경우가 있을 수 있다. 이 문제는 현실적으로는 각각의 정책대안간 효율성 차이를 상쇄하고도 남을 만큼 거래비용간 차이가 클 것인가에 대한 검증이 필요함을 의미한다. 거래비용의 존재는 이외에도 공공재 공급주체에 대한 결론에도 영향을 줄 수 있다. 클럽재나 공유재산 성격의 공공재라고 하더라도 민간 공급이 가능하기 위한 정보수집·시장형성·품질보증·클럽 등 조직결성 등에 드는 비정책적 거래비용이 큰 경우에는 민간 공급보다는 정부 공급이 효율적일 수도 있다.

4.3. 국제적 파급효과(spillover-effects)에 대한 고려

이상의 정책제안은 일국의 국내 정책목표 달성, 즉 국가의 후생증진에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 WTO체제하에서는 다원적 기능 관련 정책시행이 농업생산에 영향을 주고, 이것이 다시 무역에 영향을 주는 국제적 파급효과(spillover effects)를 지닌다는 점 또한 정책결정에 있어 중요한 고려사항이 아닐 수 없다. 정부의 정책이 생산이나 무역에 영향을 주게 되는 경우 NCOs 공급을 위한 정부정책으로 인한 대외적 파급효과를 어떻게 해석할 것인가 국제사회에서는 문제가 된다. 만약 범위의 경제가 존재하지 않아 농업생산활동과 분리된(de-linked) NCOs 공급이 가능한 경우라면, NCOs에 대한 정부 지원이 농산물의 생산, 더 나아가 무역에 영향을 주지 않겠지만, 그렇지 않은 경우라면 정부의 정책은 생산이나 무역에 크든 작든 영향을 주게 된다. 그러나 이 경우에도 정부의 정책이

NCOs 자체에 초점을 두고 적절한 지역수준에서 이루어진다면 불필요한 생산이나 무역효과를 최소화할 수 있다. 예를 들어 지리적으로 한정된 농지를 대상으로 영농방법에 대해 조건을 부여하는 방식으로 목표지향적 보조금정책을 시행하는 경우라면, 생산증가 유인이 훨씬 줄어들고, 국제적 분쟁 가능성이 줄어들 것으로 예상할 수 있다.

그러나 국내적으로 최적인 것으로 결정된 정책대안이 생산 및 무역에 대한 효과가 큰 경우에는 자국의 최적 정책을 추구할 권한과 국제적으로 무역에 대한 효과를 최소화할 의무간에 충돌이 발생할 가능성이 존재하며, 이 경우에는 부정적 또는 긍정적 외부성을 내부화하기 위한 조치를 포함하여 부정적 파급효과를 최소화하기 위한 노력을 행했는지가 문제될 것이다.

5. 향후 작업방향

정책합의보고서에도 불구하고, 현실에서 문제가 되고 있는 다원적 기능의 최적대안 결정은 결합성에 대한 검증, NCOs에 대한 수요 및 공급비용의 측정, 정책 또는 비정책 거래비용 측정 등 개별국가 수준 또는 지역 수준에서의 실증적 연구결과에 의존할 수밖에 없다. 특히 거래비용은 목표지향적 정책과 생산량과 연계된 보조금정책 또는 시장가격지지정책 중 어떤 정책이 효율적인지를 결정하는 데 있어 매우 중요한 변수라는 점에서 거래비용에 대한 연구가 가지는 의의가 매우 크다. 이러한 맥락에서 OECD 농업위에서는 2003~04년 동안 정책대안간 거래비용을 비교하기 위해 실증분석을 진행하고, 이를 바탕으로 정책합의를 도출할 예정이다. 동시에 법적·제도적 접근을 중심으로 다원적 기능의 민간 공급을 활성화하는 정책방안에 대한 연구가 2003~04년 작업계획으로 포함되어 있어 향후 이 분야에 대한 추가적 연구가 진행될 예정이다.

6. 농업의 다원적 기능과 DDA 농업협상에 대한 시사점

6.1. 다원적 기능과 비교역적 관심사항간의 관계

현재 진행 중인 DDA농업협상에서는 농업의 다원적 기능이란 용어 대신에 비교역적 관심사항(Non Trade Concern: NTC)이란 개념이 사용되고 있다. 사실 WTO협상에서도 농산물 수입국들은 농업이 여러 가지 공익적 기능을 제공하므로 농업은 타 산업과 같이 비교우위론의 대상이 되어서는 안되며 특별 취급되어야 한다는 논리로 다원적 기능이란 용어를 비교역적 관심사항이란 용어보다 선호하면서 초기에는 이 용어를 자주 사용하였다. 그러나 이러한 다원적 기능이란 용어를 농업보호의 기본논리라고 생각한 수출국들은 이 용어의 사용에 거부반응을 보였다.⁵ 따라서 수출국들이 강하게 반대하는 용어를 협상문구에 추가하기는 곤란하게 되었으며 결국은 UR 때 이미 합의된 개념인 비교역적 관심사항을 다원적 기능을 대신하는 개념으로 이번 DDA협상에서도 다시 사용하게 되었다.

NTC와 Multifunctionality는 약간은 다른 개념이다. NTC는 교역에 대한 고려 이외에 비교역적인 사항까지 고려해서 협상이 이루어져야 한다는 의미이기 때문에 상품교역 이외에 많은 것을 망라하는 포괄적인 개념이다.⁶ 최근 현안으로 대두되고 있는 식품안전문제, 동물복지문제, 지리적

5 심지어 일부는 Multifunctionality라고 표현하지 않고 “M으로 시작되는 단어”라고 지칭하기도 하였다.

6 NTC란 용어는 UR 농업협상에서 처음 사용되었으나 그 개념의 근원은 1947년 GATT협정에서도 찾을 수 있다. GATT 제20조(일반적인 예외사항)는 비록 NTC로 명시하고 있지는 않으나 공중의 도덕적인 사항, 동식물과 사람의 생명이나 건강, 유한 천연자원의 보존, 가치가 있는 국보급의 보호, 공급이 부족한 상품의 획득 또는 분배를 위해 필요한 조치 등을 GATT 규정의 예외로 인정하고 있다

표시제 등은 비교역적 관심사항에 포함된다고 볼 수 있으나 농업의 다원적 기능이라고 보기에는 어려운 항목이다. 그렇지만 식량안보, 환경보전, 농촌활력 유지, 생물다양성 유지, 농촌경관 등은 양쪽 모두에 속하는 개념이라고 할 수 있다.

UR 농업협정문에는 식량안보와 환경보호를 NTC의 예로 명시적으로 언급하면서 협상에서 NTC를 고려한다고 규정하고 있다. 그러나 실제로 NTC는 협상결과에 구체적으로 많이 반영되지 않았고 선언적 의미에 불과했다는 평을 받고 있다. 식량안보 목적의 공공 비축을 허용보조로 인정하고, 관세화의 예외조치 등의 조항에 일부 반영되어 있는 정도이다. 한편 UR농업협정문 제20조에서는 차기 협상에서 NTC를 고려하도록 규정하고 있다. 그리고 지난 2001년의 카타르 각료선언문에도 농업협상은 회원국들이 제출한 협상제안서에 반영된 비교역적 관심사항에 주목하고 UR농업협정문에 규정된 대로 비교역적 관심사항이 고려되어야 한다고 기술하고 있다.

이러한 근거규정을 바탕으로 수입국들은 이번 DDA협상에서는 NTC를 구체적으로 반영시키기 위해 끊임없는 노력을 경주하여 왔다. 우리나라, 일본, EU, 스위스, 노르웨이, 모리셔스를 주축으로 하는 NTC friends들은 NTC가 선진국들만의 배부른 소리라고 비판적으로 바라보는 개도국들의 지지를 얻기 위해 NTC 관련 국제회의를 4번이나 개최하여 국가별 발전 정도에 따라 관심의 초점은 다르겠지만 NTC는 모든 나라에 농산물 무역 자유화에 수반되는 문제점들을 완화할 수 있는 공통개념이라는 점을 부각시키기 위해 노력하였다. 그리고 회의에서 제시된 의견들을 요약하여 WTO에 제안서 형태로 제출하였다.

한편 농산물 수출국들은 NTC를 달성하는 방법에 대해서 WTO 규정에 일치시키고(WTO consistent), 목표가 분명해야 하고(targeted), 투명하며(transparent), 생산과 무역을 왜곡하지 않는(non trade distorting) 수단을 통

해야 한다고 주장하고 있어서 수입국들과 큰 입장차이를 보이고 있다.

2003년 3월 하빈슨 농업위원회 특별회의 의장이 제시한 모델리티 초안에는 NTC가 선진국에는 별로 반영되지 않았고, 개도국 우대형태로는 많이 반영되어 있다. 즉 선진국에 적용될 수 있는 NTC로는 동물복지 관련 지불을 허용보조의 요건에 추가시킨 정도이며 그밖에 식품안전, 지리적 표시제, 라벨링 등의 NTC에 대해서는 추가적인 고려가 필요하다고 추상적으로 표현하고 있을 뿐이다. 그러나 개도국의 경우에는 식량안보, 농촌 개발, 생계유지를 위해 필요한 경우 특별품목(Special Products: SP)으로 지정해서 관세감축률에 획기적인 특혜(일반적으로 개도국의 경우에도 관세율이 120%를 초과하는 고관세품목의 경우 최소 30%를 감축해야 하나, 특별품목의 경우에는 최소 5%만 감축 가능)를 부여하고 있으며, 또한 저율관세쿼터(Tariff Rate Quota) 증량의무도 면제하고 있다. 또 식량안보를 목적으로 하는 주국의 국내 생산기반 유지를 위한 보조와 농촌활력과 문화유산 유지를 위한 소규모 가족농에 대한 보조도 허용보조에 새롭게 추가하는 등 상당히 구체적인 고려를 하고 있다.

수입국들은 DDA 농업협상에서 NTC를 반영하기 위해서는 UR방식을 기본으로 점진적, 신축적인 농정개혁을 추구해야 한다고 주장하여 왔는데, 현재의 의장초안은 관세나 보조금 감축률이 UR방식보다 3배나 높은 대폭 감축을 요구하고 있어 강력히 반발하고 있다. 즉 다양한 각국 농업의 공존을 위해서는 점진적인 감축이 필요한데 의장초안의 감축률에 따르면 농업생산여건이 불리한 나라들의 농업은 단기간내 붕괴가 불가피하기 때문에 수용하기 곤란하다는 입장이다.

우리나라의 입장도 기본적으로는 다른 수입국들과 같지만 만약 개도국 지위를 유지할 경우에는 특별품목이라든가 주국생산기반 유지를 위한 보조, 소규모 가족농에 대한 보조가 가능하다는 점에서 다른 선진 수입국들과는 사정이 다르다. 따라서 우리나라는 NTC friends국가들과 공조관계

를 유지하면서 전반적인 관세나 보조금 감축률을 낮추는 데 노력하면서 한편으로는 다른 개도국들과도 공조하여 특별품목 개념이 협상타결시까지 유지되고 우리나라에 유리한 내용으로 세부규정이 만들어지도록 노력하는 등 양면전략을 구사하고 있다.

6.2. DDA 농업협상에의 시사점

이번 OECD에서 합의된 다원적 기능에 관한 보고서의 내용이 DDA협상에 어떻게 영향을 미칠지에 대해서는 두고 보아야겠지만, 그동안의 열띤 논의과정에서 보고서의 내용이 많이 완화된 수출국, 수입국 모두 원용가능하기 때문에 어느 한쪽에 결정적인 유리한 영향은 미치지 않을 것으로 판단된다.

즉 수출국이나 OECD 사무국 입장에서는 농업의 다원적 기능이 이를 근거로 모든 농업보호정책의 정당성을 주장할 수 있는 전가의 보도는 아니며, 꼭 필요한 경우에 생산이나 무역에의 왜곡을 최소화하는 목표지향적인 정책으로 한정적으로 추구해야 한다고 주장할 근거를 확보했다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 내용은 이미 UR 농업협정문에 생산에 영향을 미치지 않는, decoupled된 보조금은 허용보조로 분류하고, 생산이나 가격에 영향을 미치는 보조정책은 감축대상 보조금으로 구분했다는 점에서 새로운 내용은 아니다.

수입국 입장에서는 다원적 기능에 대한 연구결과 정부가 농업부문에 개입해야 하는 필요성에 대해 보편적으로 인정받지 못하고, 다원적 기능의 성격에 따라 항상 최적의 대안을 찾아야 한다는 결론이 도출되어 만족스럽다고는 할 수 없다. 그러나 내수용으로 적정수준을 국내 생산하는 경우에는 값싸게 수입하는 것보다 오히려 공익적 기능들을 효율적으로 공급하는 방안이 될 수도 있으며, 최적의 정책 선택은 거래비용에 관한 각국의 실증분석을 통해 판단할 사항이라는 결론은 앞으로 협상에서 계속 활용할 수 있다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다. DDA협상에서

노르웨이와 우리나라가 무역왜곡효과가 적은 내수용 품목에 대해서는 수출용보다 국내보조금 감축시 우대해야 한다고 주장한 것은 OECD 연구결과와 맥을 같이하는 것이라고 볼 수 있으나 WTO에서는 내수용과 수출용의 구분이 현실적으로 쉽지 않다는 이유로 의장 초안에는 반영되지 않았다.

결국 다른 많은 OECD 분석보고서와 마찬가지로 다원적 기능에 관한 연구결과도 농업부문에다 무역자유화나 시장지향정책의 원칙을 적용하면서 한편으로는 농업이라는 특수성을 인정하여 모호한 결과를 제시하고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 한편으로는 농업협상의 가장 핵심이 되는 민감한 문제를 수많은 토론과 수정을 거쳐 이론적으로 체계를 확립하고 합의를 이끌어내었다는 점에서 높이 평가할 만하며, 앞으로 관련된 부수 연구들(거래비용에 관한 연구, 비정부기구에 의한 공공재 공급방안, 비농업정책을 통한 농업문제 해결방안 등)이 진행될수록 더욱 유용한 연구가 될 것이다.

우리 정부는 이러한 모든 논의 과정에 적극 참여하여 농업이 갖고 있는 여러 공익적 기능으로 인해 농업부문에 대해서는 점진적인 무역자유화가 이루어져야 한다는 입장을 최대한 반영시킴으로써 국제경쟁력이 취약한 우리농업이 DDA 협상에서도 살아 남을 수 있는 이론적 토대가 마련되도록 노력할 것이다.

(송주호 jhsong@krei.re.kr 02-3299-4187 농산업경제연구센터)