

OECD, 농업보조에 대한 입장

WTO 출범후 세계 각국은 시장왜곡적 농업보조정책을 줄일 것을 합의하고, WTO 무역협상을 통해 세부적인 감축방법을 정하였다. 그리고 이를 바탕으로 자국의 정책을 전환해가고 있다. 하지만 허용 가능한 보조의 범위와 개념이 명확하지 않아 각국간 이견이 발생하고 있는 것이 사실이다. OECD 농업위원회의 농업보조에 대한 견해를 소개한다.

1. 농업보조의 개념

선진국들은 농업보조에 얼마의 자금을 투입하는가? 이는 최근 무역협상에서 중대한 문제의 하나이다. 유럽연합(EU) 무역집행위원인 파스칼 라미(Pascal Lamy)는 최근 WTO 일반위원인 Supachai Panitchpakdi가 3,000 달러라는 논쟁의 여지가 있고 현혹된 수치를 ‘농업보조’의 정도를 나타내는 측정치로 사용한 것에 대해 비난하였다. 3,000억 달러라는 수치는 OECD에서 발표한 것으로 OECD는 이러한 주제의 유사한 정보들을 측정 발표하는 유일한 국제기관이다. 이러한 측정치의 뒤에는 무엇이 있는가?

OECD의 목적은 농업정책을 통해서 이전되는 자금의 총량을 측정하는 것이다. 많은 국가들이 관세와 수출보조금을 통해 농산물 가격을 지지하거나 농업생산자들에게 자금을 직접지불함으로써 농업생산자를 보조한다. 이 두 가지 형태의 보조방식을 통한 자금 이전량을 합쳐 생산자보조측정치(Producer Support Estimate : PSE)라고 부른다.

그러나 이외에도 정부는 ‘일반서비스’의 형태로 농업을 보조하기도 한다. 예를 들면, 연구개발, 자문시스템, 식품검사 등이 있다. OECD는 이러한 보조에 사용되는 예산도 모두 측정하여 일반서비스 보조추정치(General Services Support Estimate : GSSE)라 부른다. 또한 몇몇 국가는 식량보조를 통해 빈곤층에게 자금을 이전하기도 한다. 생산자보조, 일반서비스보조, 빈곤층에 대한 납세자의 자금이전을 모두 합한 것이 OECD의 총보조금추정치(Total Support Estimate : TSE)이다. 이 척도는 1980년대 중반이후 매년 발표되고 있고 모든 OECD 가입국가들이 받아들이고 있다. 이와 같은 방식으로 측정된 수치는 현실을 현혹시키기는 커녕, 농업정책을 통해 이전되는 자금의 전체 가치를 정확히 반영한다.

2. 가맹국의 보조금 총액

2002년 OECD 가입국의 농업보조 총액은 3,180억 달러였다. 이중 550억 달러는 위에서 언급한 일반서비스 형태의 보조로 사용되었다. 또한 280억 달러는 가난한 소비자에게 지급되었는데, 이는 주로 미국의 푸드스탬프제도를 통한 것이었다. 그러나 2,350억 달러라는 거금이 생산자에 대한 직접적인 보조(PSE)로써 사용되었는데, 그중 1,480억 달러는 관세와 수출보조금을 통해 가격을 높게 유지하는데 사용되었고, 나머지 870억 달러는 정부가 생산자에게 직접지불한 금액이다.

다른 관점에서 본다면 이러한 생산자보조금액은 세계 주요 선진국 평균 농업생산자소득에서 1달러당 31센트가 정부보조에서 온 것임을 의미한다. 나머지 69센트만이 시장에서 온 것이다.

이와 같은 수치가 시장이 제공하지 못하는 목적을 수행하기 위해 사회가 지불하길 원하는 가격이라면 위와 같은 정책들은 의미가 있을지도 모른다. 하지만 사실 많은 가격지지정책들은 환경이나 식품안전성의 개선 없

이 단순히 생산자들이 시장수요보다 많은 양을 생산하도록 독려할 뿐이다. 이러한 정책들이 OECD 가맹국간 뿐만 아니라 OECD 가맹국과 개도국간에 긴장상태를 유발하는 무역왜곡효과를 가져온다.

분명한 것은 농업정책에 소요되는 비용이 얼마나 되는지 알아보는데 있어서 단지 정부의 비용만을 고려하는 것보다 전체적인 관점의 보조비용을 고려하는 것이 중요하다는 것이다. 2002년 EU가 생산자보조를 위해 사용한 1,070억 유로 중 610억 유로는 관세와 수출보조금으로 인해 높은 농산물가격을 지불한 소비자의 주머니에서 나온 것이고, 나머지 460억 유로는 세금에서 충당한 것이다.

미국의 총농업보조액 400억 달러 중 150억 달러는 소비자로부터 온 것이고, 250억 달러는 납세자로부터 온 것이다. 일본에서는 농업보조액 5조 5,000억 엔 중 5조 엔이 소비자에게서 받은 것이고, 나머지 5,000억 엔이 납세자에게서 충당한 것이다.

3. 정부보조의 효과

농업정책은 다양한 형태를 가질 수 있지만 대부분 매우 비슷한 효과를 가져온다. 이것이 OECD가 생산자보조측정치에 가격지지를 통한 보조와 더불어 정부의 생산자 직접지불액도 포함시킨 이유이다. 예를 들어, 미국은 밀 1톤당 생산자에게 정부재정에서 일정금액을 지급함으로써 농업생산자를 보조하고 있다. 이러한 정책은 소비자 지불가격의 상승 없이 생산자 수취가격을 상승시킨다.

일본은 소비자 지불가격과 생산자 수취가격을 동시에 상승시키는 수입 관세를 부과하고 있다. 이 두 경우에 있어서 최종 결과는 생산자가 시장에서 거래되는 가격보다 높은 가격을 받는다는 것이다. 정부지불을 통한 가

가격의 상승인가, 무역관세를 통한 가격의 상승인가에 관계없이 주어진 가격의 상승이 국내생산, 무역, 농업소득에는 미치는 효과는 완전히 동일하다.

그러나 모든 형태의 정부지출이 왜곡효과를 가져오는 것은 아니다. 예를 들어 몇몇 국가는 현재 생산자에게 생산에 상관없이 고정된 직접지불을 하고있다. 이러한 지불은 생산물의 양에 따라 지불하는 방식보다 생산확대 효과가 적다. 허용대상보조를 구분하는 핵심은 정부의 직접지불과 가격지지의 차이가 아니라, 시장을 왜곡시키는 정책과 효과적인 방법으로 정책목적 달성을 달성하는 동시에 시장의 힘을 보다 덜 방해하는 정책과의 차이이다.

문제는 OECD 30개 가입국에서 세 분야의 농업보조가 여전히 가격지지, 생산과 연계된 직접지불과 같은 시장왜곡효과가 큰 정책을 통해 이루어진다는 사실이다. OECD는 이러한 보조정책들은 환경보호나 식품안전과 같은 농업정책 입안자들이 주장하는 목적을 달성하는데 비효율적이라고 보고있다. 이러한 정책은 무역협상이 중요한 가장 큰 이유이고, 국내 정책개편에서 일차적으로 고려해야 할 사항이다. 유럽과 기타 지역에서 시장왜곡과 비효율적 보조를 줄이는 과정이다. 하지만 너무 느리게 진행되고 있다. 세계 선진국으로써 세계 무역협상이 진전되길 원한다면 고통을 참고, 자국내 농업보조의 어려운 핵심문제에 뛰어들어야 한다.

생산자에 대한 직접지불을 통해 납세자가 제공하는 것만이 진정한 보조라고 주장하는 것은 옳지 않다. 사실 농업생산을 위해 인위적으로 가격을 높임으로써 소비자가 지급하게 하는 보조는 단지 무역왜곡적일 뿐이다. 이러한 형태의 보조는 WTO 협상에서의 긴급한 제재가 필요하다. 이제는 비효율적이고, 비용이 큰 정책들의 뿌리를 뽑고 진정한 자국의 목표를 실제로 달성할 수 있는 정책들에 관심을 기울일 시기이다.

자료: Just Food
(채종현 pooh4514@hotmail.com 02-952-0729 지역아카데미)