

OECD, 2006년 10월 농업위원회 논의동향

강 혜 정*

OECD 농업위원회의 농업정책 및 시장작업반 회의가 지난 10월 22일부터 25일까지 파리 OECD 본부에서 개최되었다. 이번 회의에서는 17개 의제에 대해 논의하였으며, 주요 내용으로는 새로운 생산자지지추정치(PSE:: Producer Support Estimate) 분류안 확정, 멕시코 농정개혁 검토, 정책관련 거래비용과 다원적 기능 등에 대한 논의가 있었다.

OECD의 각국 농업정책 평가시 농업보호수준의 지표로 사용되는 PSE에 포함되는 정책의 분류방식과 품목별 PSE 표시방식에 대하여 4차례의 전문가회의를 통해 합의한 내용을 금번 회의에서 확정하였다. 이에 따라 2007년 OECD 회원국 농업정책 점검 및 평가보고서는 금번에 확정된 전문가회의 권고안의 정책분류와 품목별 PSE 표시방식에 따라 작성될 예정이다.

멕시코의 자발적 요청과 재정지원에 따라 작성된 멕시코 농업정책 보고서를 검토하고 금번 회의에서의 회원국들의 의견을 반영하여 사무총장 책임 하에 발간하기로 결정하였다. 멕시코 농업장관, 주 OECD 멕시코 대사 등이 참가하여, 사무국이 작성한 보고서를 중심으로 지난 15년간의 멕시코 농업정책 개혁에 대하여 논의하였다.

정책관련 거래비용의 견지에서 유형별 정책의 효율성을 검토한 정책관련

* 한국농촌경제연구원 kang@krei.re.kr, 02-3299-4286

거래비용 보고서가 농산물수출국과 수입국간 상반된 입장에 따라 3년간의 논의를 거쳐 금번에 공개 승인되었다. 동 보고서는 다원적 기능 공급과 관련된 정책의 경우 생산과 연계된 지원이 효율적일 수 있음을 시사하는 내용을 포함하여 발간될 예정이다.

1. PSE 전문가회의 권고보고서(Report and recommendations from the meetings of PSE experts)

OECD 사무국은 2003년 이래 새로운 PSE 정책분류를 중심으로 PSE 개선을 추진해 왔다. 기존 PSE 정책분류는 지불의 제공요건에 따라 시장가격지지를 포함하여 7가지 범주, 16가지 항목으로 구성되었으나, OECD 사무국의 PSE 정책 재분류안은 6가지 범주, 12가지 항목으로 분류하여 보다 명확하게 생산연계성을 표현하려는 시도이다.

2006년 5월 농업정책·시장작업반 및 농업위원회 회의에서 EU측이 품목별 PSE 계산방식에 강한 이의를 제기함에 따라 2006년 ‘OECD 농업정책 점검 및 평가 보고서’는 품목별 PSE 수치를 삭제하고 발간되었으며, 품목별 PSE 분류 문제가 쟁점화되었다. 사무국은 품목생산과 직접 연계되지 않은 농업지원정책을 할당하여 품목별 PSE를 계산하는 것에 반대하는 EU측 의견을 수용하는 대안을 제시하고 전문가등의 조속한 합의를 요청하였다. 전문가들은 품목관련 PSE 표시방식을 ‘단일품목에 대한 지원’, ‘품목군에 대한 지원’, ‘모든 품목에 대한 지원’, ‘기타지원’ 등 4가지 항목으로 구분하여 표시하는 방안에 합의하였다. 전문가 합의안에 따르면 단일품목에 대한 지원정책은 품목지원액이 표시되나, 나머지 지원정책은 품목별로 할당되지 않고 사업총액으로 나타내어 품목과의 관련이 사라진다.

‘단일품목에 대한 지원’(transfers to single commodity)에는, ① 품목생산기준 지불(시장가격지지·특정품목의 현재생산기준 지불), ② 단일품목에 대한 투

입재사용기준 지불, ③ 단일품목에 대한 현재 면적·사육두수·수취액·소득 기준 지불, ④ 단일품목에 대한 현재조건이 아닌 면적 등 기준 지불 (품목생산 필요) 이 포함되며, ‘품목군·모든 품목에 대한 지원(transfers to group/all commodity)’에는, ② 품목군·모든 품목에 대한 투입재사용기준 지불, ③ 품목군·모든 품목에 대한 현재 면적·사육두수·수취액·소득기준 지불, ④ 품목군·모든 품목에 대한 현재조건이 아닌 면적 등 기준 지불(품목생산 필요), ‘기타 지원(other transfers)’에는, ⑤ 현재조건이 아닌 면적·사육두수·수취액·소득기준 지불, 품목생산 불요, ⑥ 품목기준과 무관한 지불(장기자원은 퇴기준·비사장재기준)이 포함된다.

사무국은 OECD 각국 농업정책 평가시 농업보호수준의 지표로 사용되는 PSE에 포함되는 정책분류 및 품목별 생산자지지 추정치 표시방식에 대해 수차례 전문가회의에서 합의한 내용을 금번 작업반회의에서 확정할 것을 요청하였다. 회원국들은 작업반회의, 농업위원회 및 전문가회의 등 수차례의 논의를 거친 PSE 분류개선안에 기본적으로 동의하면서 일부 추가적 의견을 제시하였다. EU는 새로운 PSE 계산 방식의 일관성 유지와 투명성이 필요성을 강조하였으며, 뉴질랜드는 새로운 분류 및 계산방식이 전보다 체계적임을 지적하였다. 스페인은 PSE 정책분류 중 투입재기준 지불항목에 대해 투입재 사용의 제약으로 분류하는 것이 어려우므로 집행 분류 방식의 유연성이 필요함을 지적하였다. 회원국들의 합의에 따라 2007년 OECD 회원국 농업정책 점검 및 평가보고서는 새로 변경된 PSE 정책분류와 품목별 PSE 분류방식에 따라 작성될 예정이다.

표 1 PSE의 현행분류와 개정분류안(2006. 10)의 비교

현행분류방식	개정분류방식(2006. 10월)
A. 시장가격지지 (22,063)	A. 품목생산기준 지불 (22,063) A1. 시장가격지지 (22,063)
B. 생산기준 지불 (0) B1. 생산비제한적 지불 B2. 생산제한적 지불	B. 투입재사용기준 지불 (622) B1. 가변투입재사용 (311) B2. 고정자본형성 (198) B3. 농가서비스 (36)
C. 면적·사육두수 기준 지불 (25) C1. 면적·사육두수 비제한적 지불 (16) C2. 면적·사육두수 제한적 지불 (9)	C. 현재 면적·사육두수·수취액·소득기 준 지불 (575) C1. 단일품목 (16) C2. 일부품목 (9) C3. 모든품목 (550)
D. 과거실적 기준 지불 (614) D1. 과거재배 및 사육실적 기준 지불 (614) D2. 과거 지원프로그램 기준 지불	D. 현재기준이 아닌 면적·사육두수·수취 액·소득기준 지불, 생산필요 (0)
E. 투입재 사용기준 지불 (523) E1. 가변투입재 사용기준 지불 (309) E2. 농가서비스 사용기준 지불 (36) E3. 고정투입재 사용기준 지불 (178)	E. 현재기준이 아닌 면적·사육두수·수취 액·소득기준 지불, 생산불요(614)
F. 투입재 사용억제기준 지불 (99) F1. 가변투입재 사용억제 지불 (2) F2. 고정투입재 사용억제 지불 (97) F3. 집합투입재 사용억제 지불	F. 품목기준이 아닌 지불 (0) F1. 장기자원은퇴 F2. 특정 비시장재 공급 F3. 기타 비시장재 공급
G. 농가소득 기준 지불 (550) G1. 농가소득 기준 지불 (550) G2. 최저소득보장 기준 지불	G. 기타
H. 기타	

주: ()은 2005년 10억 단위의 우리나라 재정지불액을 나타낸다.

2. PSE 측치시 농업용 유류세 면제액과 지방정부의 농업부문 지출액 포함에 관한 논의(Coverage issues in the measurement of PSEs sub national expenditures and fuel tax concessions)

사무국이 각국의 유류세 면제액과 지방정부 지출액이 PSE 데이터에 포함되는지 여부를 조사한 결과를 제시하고, 향후 유류세 면제액을 PSE 데이터에 포함시키는 작업방향을 안내하는 보고서를 제시하였다. 보고서는 유류세 면제가 존재한다고 알려진 EU 15개국 중 12개국, 비EU 8개국 중 7개국의 면세액 현황과 PSE 데이터 포함여부를 새로이 규명하였다. 사무국은 지속적으로 농업용 유류세 면제액과 지방정부의 농업 지출을 모든 회원국들의 PSE 계산에 일률적으로 포함시키려는 시도를 해왔으며, 금번에는 이와 관련된 회원국들의 PSE 계산 현황을 파악하여 제시하고 회원국들의 추가자료제출을 요청하였다.

농업부문 유류세 면제액을 PSE 계산에 포함시키는 사안에 관하여, 일부 회원국들은 공평한 국가간 비교를 위해 자료가 충실히 제출되어야 한다는 입장을 피력하였으며, 일부회원국들은 조세체계의 다양성으로 인한 현실적인 문제점을 지적하였다. 캐나다, 호주, 스페인, 노르웨이 등은 사무국 제안을 환영하였으며, 또한 모든 회원국들이 자료를 모두 제공하는 것이 공평하며, 국가간 비교를 위해 필요하다고 강조하였다.

반면, 프랑스, 일본, 한국, 덴마크, 미국, 벨기에 등 다수 국가들은 각국의 조세체계가 복잡하고, 유류세는 여러 세금과 연계되어 있어 유류세만을 측정하고 자료를 집계하는데 한계가 있음을 설명하고, 국가간 조세체계의 차이로 국가간 비교의 어려움을 지적하였다. 사무국은 회원국들의 의견을 고려하면서 각국의 조세체계를 살펴보고 유류세를 추정하는 방법을 설계할 것이며,

개별적으로 회원국들과 접촉하여 필요한 자료를 수집하여 작업을 진행시키겠다고 설명하였다.

회원국들은 지방정부의 농업 지출이 원칙적으로 PSE계산에 포함되어야 한다는 점에 동의하면서도, 현실적인 문제점을 지적하였다. 뉴질랜드, 호주, 캐나다 등은 사무국 제안을 환영하였으며, 특히 뉴질랜드는 농업보조의 투명성을 강조하고, WTO에서는 이미 지방정부 보조를 통보하도록 하고 있다고 지적하였다. 스페인은 대부분의 농업 지출은 중앙정부에서 지출되며 지방정부는 협조하는 차원이므로 지방정부 지출 보고의 유용성에 의문을 피력하였으며, 일본은 여러 농업 지출이 중앙정부와 지방정부 지출과 연계되어 있어 구분이 어려우므로 지방정부 농업 지출이 이중 계산될 수 있음을 우려하였다. 프랑스는 PSE에 하위정부의 지출을 포함하는 것에 반대하지 않으나 각국이 일관되게 자료를 제공하고 또한 자료 수집의 정확성을 높이는 것이 중요하다고 강조하였다.

3. 멕시코 농정검토(Agricultural policy in Mexico)

멕시코 정부의 요청과 자금지원에 따라 1990년부터 2005년까지의 멕시코 농업정책을 검토하고 OECD기준에 따른 권고를 제시하는 보고서가 검토되었다. 사무국은 멕시코 농업정책 현황을 조사하고 PEM 모형을 이용하여 지난 15년간의 멕시코 농업개혁정도를 계측하여 향후 정책개혁 방향을 제시하였다. 이번 회의에서는 멕시코 농림부장관이 참석하여 본 보고서의 평가와 멕시코 농업 및 정책에 대한 질문에 대해 답변하였다.

보고서는 멕시코가 1990년대 초 이후 개입주의 정책을 줄여 'OECD 각료회의의 공동목표와 정책원칙'에 부합되도록 한 점을 긍정적으로 평가하면서도, 잔존한 무역장벽(생필품공사를 통한 보조 등)을 제거하고, 목표소득과 에너지 보조를 대체할 것, NAFTA이행기 종료(2008년)에 맞추어 PROCAMPO이라는

생산지원 프로그램의 목표를 농가소득, 농업환경 등에 입각하여 확인하고 이 목표를 직접 지향할 것, 공동토지소유와 사적토지소유제한을 제거하고 에히도스(ejidos)를 민간화 할 유인을 창출 할 것 등 멕시코 농업정책 개혁에 대한 권고를 제시하였다.

전체 인구의 29%가 농촌에 거주하는 멕시코의 사적(개인) 토지 소유 제약은 효율적인 자산분배를 방해하고 투자와 토지가치를 제약한다. 또한 여전히 남아있는 공동체 토지인 에도스(ejido)는 농업발전과 자원관리를 제약한다. 수자원 같은 천연자원의 이용은 대부분 계측되어있지 않고 재산권이 보장되지 않아 이용정도를 파악하기 어렵다.

대부분 농업정책은 소득 분배에 초점을 맞추고 있고 생산지원 프로그램인 PROCAMPO도 그렇다. 농업개혁의 가장 큰 장애물은 여전히 존재하는 무역장벽, 생산과 연계된 지불(Target income), 그리고 새로운 에너지 보조금이다. 이러한 정책들은 소비자와 세금지불자의 비용에 비해 농가에게 편익을 제공하지 못한다. 이러한 의도되지 않은 결과는 시장 왜곡, 자원고갈, 편익의 부적절한 분배 등을 가져온다.

이와 같이 멕시코 농정을 평가한 사무국은 향후 농업개혁에 대해 다음과 같은 지침을 제시하였다. 첫째, 잔존하는 무역장벽을 제거하고, 생산과 연계된 지불과 에너지 보조금을 다른 정책으로 대체한다.

둘째, PROCAMPO의 목적을 명확히 하고 그 목표 달성을 위한 정책을 시행한다. 이런 과도기적 프로그램은 개혁 전 정책보다는 정책의 투명성을 강화하고 생산 관행의 왜곡을 최소화한 소득이전이라는 점에서 더 나은 정책으로 평가되나, 정책 프로그램의 보완은 여전히 필요하다. PROCAMPO가 만료되는 시점이 다가옴에 따라 농촌빈곤경감, 생산자에게 효율적인 소득 이전, 지속가능한 자원이용, 토지의 사유화 촉진 등을 지향하는 효율적인 정책 프로그램이 필요하다.

셋째, 정책결정의 제도적 구조의 조정이 필요하다. 6년마다 바뀌는 연방정부의 정치적 성향에 따라 달라지는 농업정책 즉, 농업정책의 정치적 영향을 최대한 줄여야 한다. 효율적인 정책결정 과정이 정착되고 신뢰성 있는 농업 조사와 자료 수집이 우선시 되어야 한다.

넷째, 국가전체적인 자원 이용정도를 파악하고 사적 및 공적 재산을 강화해야 한다. 오염자 부담, 이용자 부담 원칙을 수용하고 있으나, 정책집행은 아직 미흡한 편이다. 따라서 정착한 자원 이용 정도를 계측하는 시스템이 필요하다. 또한 농업발전을 위해 사적 재산을 강화시키는 방안이 강구되어야 한다.

다섯째, 토지사유화가 정착되어야 한다. 멕시코는 공동적 토지 소유제를 제거하고 토지의 사유화를 제약을 제거하고 토지 사유화에 의한 인센티브를 부여할 필요가 있다. 마지막으로 전체적인 농업발전을 위한 지원이 필요하다. 공공투자 증대에 의한 검사서비스, 시장정보, 정보기술, 연구 및 기술발전을 향상시킬 수 있다. 지속적인 하부구조 투자는 유용하며, 관개시설과 특정 품목에 대한 집중적인 투자보다는 전체 농업발전을 위한 투자분배가 필요하다.

4. 정책관련 거래비용(Policy related transactions costs)

정책관련 거래비용의 정의, 문헌검토, 측정, 감축방안 등에 관하여 포괄적으로 검토하고, 정책선택을 위해 동일한 성과를 가져오는 여러 정책유형(decoupled/coupled, targeted/untargeted policy)의 비용을 비교하는 보고서의 공개승인을 논의하였다.

동 보고서는 과거 OECD의 다원적 기능에 대한 분석에서 거래비용의 중요성이 발견됨에 따라 작업이 시작되었으며, 보고서 초안은 소득정책에 초점을 둔 분석을 통해 생산과 연계되지 않은 목표에 상응하는 지불(Decoupled,

Targeted Payment)이 가장 효율적이라는 결론을 제시한 바 있다. 이후 지난 작업반회의 등에서 우리나라, 일본, 노르웨이, 스위스, EU등이 다원적 기능을 강조하는 방향의 의견을 제기하여 상당부분 농산물 수입국측 입장이 반영되어 서면에 의한 공개승인절차를 진행하였으나 미국과 캐나다가 공개승인 반대 의견을 제시하여 이번회의에서 재논의 되었다.

금번에 논의된 최종보고서는 정책의 목적을 소득정책과 다원적 기능 공급을 위한 정책(시장실패치유 정책)으로 구분하여 각각 총비용을 분석하였다. 비용분석에 분리비용(Delinkage Cost)을 포함토록 함으로써 농업생산과 다원적 기능의 결합성이 있을 경우 생산과 연계된 지원이 생산비연계지원보다도 비용효과적일 수 있다는 점을 제시하였다. 논의과정에서 보고서의 공개승인을 주장하는 농산물 수입국측 입장과 비용분석결과에 이견을 제시하는 농산물 수출국측 의견이 대립하였다.

캐나다와 미국은 비용효과분석 부분에 분리비용이 포함됨으로써 가정적이고 자의적인 분석이 이루어지고 보고서가 체계적이지 않게 되었다고 주장하고 해당 부분을 삭제하거나 다시 논의할 것을 요청하였고, 반면 우리나라, 일본, EU집행위, 스위스, 노르웨이 등은 동 보고서의 작성목적이 기본적으로 다원적 기능과 관련된 사항임을 지적하고 캐나다와 미국의 주장이 뒤늦은 시기에 이루어졌음을 비판하였다. 찬반논의를 거쳐 회원국들은 특히 반대견해가 집중된 비용분석 부분과 분리비용을 반영하는 비용분석 그림을 삭제하지 않되, 동 비용분석 그림을 부록으로 옮기는 조건으로 공개승인에 합의하였다.

참고자료

http://www.mofat.go.kr/ek/ek_a003/ek_oeoe/ek_02.jsp 발췌정리

부 록

1. OECD 연혁

2차 대전후 서유럽국가의 경제재건을 위한 미국 원조의 효율적인 활용을 위해 1948년 4월 16일 16개 서유럽국가들로 구성 (독일과 스페인 추후 가입) 된 OEEC(유럽경제협력기구: Organisation for European Economic Cooperation)가 프랑스 파리에서 발족하였다. 이 기구는 이후 발전하여 1961년 9월 30일 OECD(경제협력개발기구: Organization for Economic Cooperation and Development)로 확대·개편되었다. 출범당시 OECD는 18개 OEEC 회원국 및 미국, 캐나다 등 20개국으로 구성되었고 피원조 기구에서 복합적 기능의 경제협력체로 변화하여 세계경제질서 구축의 선도적 역할을 하고 GATT의 무역협상 주도, 냉전체제하에서 대개도국 원조를 확대하였다. 이 후 일본(1964), 핀란드(1969), 호주(1971) 및 뉴질랜드(1973)가 추가 가입하였다. 1989년 이후 비회원국과의 협력관계를 확대하고 아시아 신흥공업국들의 비중 증대로 대화 필요성 인식과 중남미 및 구동구 공산권 ‘전환경제국’ 들과 냉전체제 붕괴 후 정책대화 실시의 목적으로 1997년 9월 비회원국협력위원회(CCN) 및 1998년 1월 비회원국협력센터(CCNM)를 설치하였다.

1994년 이후 6개 국가의 신규가입으로 회원국은 30개국으로 확대되었고, 이 후 멕시코(1994. 5), 체코(1995. 12), 헝가리(1996. 5), 폴란드(1996. 11), 한국(1996. 12) 및 슬로박 공화국(2000. 12)이 가입하였다. 현재 OECD는 유럽, 북미, 아·태지역 등 세계 3대 경제지역의 주요 국가들이 모두 참여하는 주요 선진국가 모임으로 OECD 회원국 경제규모는 세계경제의 약 80%, 교역량의 75% 점유하고 있다.

2. OECD 농업위원회

OECD 농업부문의 전문위원회 기구로 농업위원회(Committee for Agriculture)가 있다. 농업위원회는 회원국의 농업과 식량정책의 조화 있는 발전도모와 회원국의 농업정책에 대한 검토와 농산물 수급전망 및 대처방안 강구하기 위해 설립되었으며 산하기구로 농업정책 및 시장에 관한 작업반 (APM, Working Party on Agricultural Policies and Markets), 농업·무역 합동 작업반 (Joint Working Party on Agriculture and Trade), 농업·환경 합동 작업반 (Joint Working Party on Agriculture and Environment)이 있다. 농업정책 및 시장에 관한 작업반은 1987년 9월 30일 설립되었고 농업정책에 관한 점검, 농산물 중기 수급전망, 농업정책 개혁의 목적달성을 위한 제수단 및 분석기법, 지표 등을 개발하는 기능을 한다.

OECD의 농업개혁을 나타내는 대표적인 지표는 생산자지지 추정치(PSE:Producer Support Estimate)와 소비자지지 추정치(CSE:Consumer Support Estimate)이며, 분석모형으로는 정책평가행렬(PEM:Policy Evaluation Matrix)이 사용되고 있다. 이 밖에 농업·무역 합동 작업반은 농산물 시장 및 무역정책에 관한 점검(monitoring), 농산물 교역상의 장애요인 분석하고 검토하는 작업을 주로 하고 농업·환경 합동 작업반은 농업과 환경간의 상호관계 분석, 농업환경지표(AEI) 개발, 환경적으로 바람직한 농업을 촉진하기 위한 방안 강구 등의 기능을 수행한다.