

OECD, 2006년 11월 농업위원회 논의동향

강 혜 정*

10월 OECD 농업회의 연장선에서 11월 회의 동향은 목표에 상응하는 정책 설계의 특징과 실행방안, 농업정책 설계, 집행, 모니터링에 있어서 정보 부족의 문제, 정책개혁에서 보상의 역할 등에 관한 보고서들을 살펴볼 것이다.

사무국은 OECD 농업 각료선언문(1998년)의 정책실행기준의 하나인 목표에 상응하는 정책(Targeted policy, 이하 목표형 정책)설계에 관한 보고서를 제시하였고 더 나아가 농업정책의 설계, 집행, 점검에서의 정보의 역할, 정보부족의 유형과 원인을 분석하고 이에 대처하는 위한 접근방법을 제시하였다.

또한 사무국은 농업무역자유화 및 농업지원정책의 시장지향적 전환(정책개혁)과정에서 제약요인들을 극복하는 방안으로서 보상정책을 주제로 하여 그 역할, 보상의 수준, 효과적인 활용방법 등에 대해 분석한 보고서를 제시하였다.

1. 효과적인 목표형 정책을 위한 정책설계의 특징

1998년 OECD 농업각료회의는 효과적인 정책 목표의 조건을 다음과 같이 다섯 가지로 규정한 바 있다: ① 투명성(transparency): 정책 목적, 비용, 편익,

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

정책 대상자는 쉽게 판명되어야 한다. ② 목표형(targeted): 특정한 정책 결과를 목표해야 하고, 가능한 생산과 연계되지 않아야 한다. ③ 맞춤형(tailored): 정책 결과를 얻기 위해 필요한 이상의 정책 지원을 제공하지 말아야 한다. ④ 유연성(flexible): 농업 여건의 변화를 반영하고 목적과 우선 순위 및 정책집행 시기를 조정할 수 있다. ⑤ 형평성(equitable): 부문, 농민, 지역간의 보조 분포의 효과를 고려해야 한다. 본 보고서는 위와 같은 OECD 정책 지침에 따라 효율적인 목표형 정책의 설계 및 집행의 필요성과 정책 설계의 특징을 설명하고 있다.

1.1. 목표형 정책의 필요성 및 목적

목표형 정책은 일반 또는 평균 농가 대상의 정책보다 더 낮은 정부 지원으로 원하는 정책 결과를 얻을 수 있다. 즉, 목표형 정책과 맞춤형 정책은 비용 효율적으로 정책 목적을 달성할 수 있다. 어떤 목표형 정책의 혜택을 받은 계층(또는 그룹)은 그 목표형 정책으로 이익을 얻고 다른 그룹도 다른 목표형 정책에 의해 지원을 받아야 정책 수혜의 형평성이 이루어지며 모든 목표형 정책은 성공할 수 있다. 목표형 정책은 정책의 형평성과 효율성을 동시에 얻기 위해 필요한 정책 체계이다.

더 나은 목표형 정책은 전체적인 정부 지원 수준의 감축을 가져오나, 정책 집행과 관련된 거래 비용을 높일 수 있다. 목표 대상별 정책의 집행과 규제 등에 따르는 비용 때문에 평균 정책보다 목표형 정책은 보조 단위(면적 또는 수혜자) 기준으로 더 높은 거래비용이 수반된다. 거래비용은 목표 설정 비용, 목표형 정책의 적격성 평가 비용, 정책 규제 관련 비용 등을 포함한다.

목표형 정책은 정책가가 영향을 미치고자 하는 목표(또는 대상)에 가능한 직접적으로 정책을 집행하는 정책 설계 방식이다. 효과적인 목표형 정책은 투명성(transparency)과 맞춤형(tailoring) 정책과 가까운 개념이다. 특정한 정책 결과를 얻기 위한 선결조건은 정책 목표와 예상 결과가 분명히 규정되어야 한다. 예를 들어, 모든 농가들에게 최저 소득수준을 확보해주는 소득안정정책

은 우선 전체 농가들의 소득수준이 정확히 확인되어야 한다. 그 다음에 최저 소득 수준이 설정하고, 마지막으로 목표소득과 이에 미치지 못하는 소득간의 차이만큼을 소득 보전(transfer)한다. 이러한 정책 결과는 농가소득이 최저 목표소득보다 더 높은 농가는 어떠한 보전도 받지 못하고, 저소득 농가도 목표 소득 이상은 받지 못한다. 이러한 과정은 농가 소득 안정을 추구하면서 소득 보전의 형평성을 유지하기 위해 필요하다. 또 다른 예로, 자연 환경을 복원할 목적으로 농업 환경 정책을 집행할 때 먼저 농약사용 제한 기준 또는 특정 영농 및 경작 기술과 같은 영농 실천 기준이 정의되어야 한다. 이러한 정책수단은 자연환경 복원이 필요한 곳에서만 적용될 것이다. 정책수단에는 규제, 세금, 인센티브제 등이 있다.

1.2. 목표형 정책의 목표 및 대상

목표형 정책의 첫 번째 단계는 정책 목표의 정의, 특히 기대되는 정책의 결과를 설정하는 것이다. 정책 목표들은 개별적으로 설정되어야 한다. 소득 안정 목표는 시장 실패 보완과 관련된 목표와 분리해서 설정되어야 한다. 일반적인(또는 평균적인) 정책 목표는 특정 정책 결과를 유도하기 위한 실행 목표로 전환해야한다. 바람직한 결과는 모니터하고 평가할 수 있는 양의 개념으로 나타낼 수 있어야 하고 선택된 정책 수단들은 특정 정책결과를 추구해야 한다. 개별적 목표형 정책의 문제점은 인센티브를 왜곡할 수 있고 도덕적 해이/역선택 문제가 발생할 수 있으므로, 불필요한 지원을 최소화하기 위해 충분히 동질적인 지역 및 농가그룹을 밝히는 것이 중요하다.

잘 정의된 목적을 가진 정책의 목표율은 바람직한 결과를 얻기 위해 필요한 의도된 정부보조와 총 보조의 비율로 측정된다. 정책 목적이 특정한 정책 결과를 추구하면서 의도하지 않는 보조를 최소화하면서 부정적인 파급효과를 최소화한다면 그 정책은 목표에 상응한 정책이라고 할 수 있다. 의도하지 않은 정책 대상자, 바람직한 정책 결과를 얻기 위해 필요 이상의 지원을 대상자에게 제공하는 것은 적당한 정책이 아니다.

목표형 정책의 대상은 다양하다. 공간적 또는 지역적 차원의 목표형 정책은 정부정책이 필요한 특정한 지역 또는 주에 국한되는 정책이 이라고 할 수 있다. 예를 들어, 조건불리지역, 산간지역, 도서지역, 또는 환경보전 지역 등이 대상이 될 수 있다. 양적 기준으로 정책 목표는 절대적인 양의 개념으로 설정될 수 있다. 예를 들면, 최저 소득 수준, 유지되거나 복원되어야 할 습지의 면적 등이다. 전년 대비 오염 감소율, 생물다양성의 증가율 등과 같이 상대적인 개념으로 목표치를 설정할 수도 있다. 질적 대상으로는 정책 제안 및 건의 등이 해당된다. 목표형 농업정책의 대상자는 흔히 개별 농가, 농가그룹, 또는 농가계층, 농가조합 등이 될 수 있다. 예를 들어 어떤 임계치 이하의 소득을 가진 농가, 자연재해와 같은 특정한 손실로 보상이 필요한 농가, 정착 및 창업 계획을 가지고 있는 젊은 농가, 조기은퇴를 희망하는 고령농가 등이 해당된다.

1.3. OECD 회원국의 목표형 농업정책

OECD 회원국들은 소득, 지역개발, 농업환경 유지 등의 목적을 달성하기 위해 목표형 농업정책을 실시하고 있다. 많은 OECD국가들은 농가소득보장을 위해 노력하고 있으나 목적은 대개 매우 광범위하고 정확한 목표가 정의되지 않고 있다. 많은 경우, 농가의 실제 소득 수준을 확인하고 소득 및 부의 지표로 정의하는데 거의 노력을 기울이지 않고 있다.

정책과 목적의 연결이 애매모호하면 의도한 것과 반대의 효과를 가져올 수 있다. 예를 들어, 소득지지는 종종 생산과 연계되어 제공된다. 그 결과 규모가 큰 농가일수록, 즉 소득과 부의 수준이 높은 농가일수록, 소득지지에 의해 가장 큰 편익을 얻는 반면 중소농들은 혜택을 적게 받는 결과를 초래한다 (OECD, 2003).

OECD 회원국의 농업정책에서 목표형 정책의 대상은 대부분 공간과 인구와 관련되어 있다. 공간적 목표형 정책은 가장 널리 행해지고 있으며 정책목표와 관련된 지역을 정의하기 보다는 행정구역에 따라 지역을 구분할 때 문

제가 발생할 수 있다. 인구(또는 농가) 목표형 정책은 특정한 특징 (경영주 연령, 교육수준)을 가진 농가를 대상으로 정책 목표와 수단을 차별화하는 것이다. 예는 젊은 농가에게 정착금 제공과 융자 이자 감축의 혜택, 농업교육 및 훈련 등을 제공하는 것이다. 조기은퇴계획(예: 55세 이상의 농민)도 이러한 정책 유형에 해당된다.

구체적으로 목표형 농업정책의 예를 살펴보면 다음과 같다. 소득 관련 목표형 농업정책에는 대표적으로 캐나다 농업 소득 안정 프로그램(CAIS), 아이슬랜드의 농가지원 프로그램, 호주의 예외적 환경에 대한 지원, 아이슬랜드의 정책지원계획 등이 해당된다. 농업환경과 지속가능한 자원 관리를 위한 목표형 정책의 예로는 오스트리아의 조건불리지역 직불금, 스위스의 수자원보호 직불금, 영국의 환경 책무 제도, 미국의 보존지정 프로그램, 미국의 환경질 인센티브 프로그램(EQIP) 등이 있다. 농촌개발을 위한 목표형 정책의 대표적인 예는 EU의 리더 프로그램이다.

1.4. 목표형 정책의 설계 전략

일단 정책 수단이 선택되면 규제의 정도 및 예산규모를 설정해야 한다. 정책수단은 소득수준, 생산제약, 지역조건 등에 따라 차별될 수 있다. 정보가 합리적인 거래비용으로 수집되어야 한다. 정책가가 정보를 수집하는 것은 정보의 비대칭성 때문에 어렵다. 정보가 불완전할 때 개별 맞춤형 정책은 높은 거래 비용을 발생시키며, 총 편익을 상쇄할 것이다.

목표형 정책의 프로그램 참여는 자발적 또는 강제적일 수 있다. 목표형 정책들을 집행할 때 거래비용이 발생한다. 목표 설정을 위해 필요한 정보, 자격이 있는 농가 구분, 규제와 정책 결과 모니터링, 개개인의 요구와 정책 관리 등의 비용이다.

OECD가 제안한 거래비용을 줄이는 방법으로 우선 지방 정부기관의 참여의 적정선을 찾는 것이다. 관여 기관이 많으면 거래비용이 발생하므로 이를

줄이고 일관성 있고 투명한 정책을 위해 행정절차의 간소화가 필요하다. 정부기관과 비정부기관의 조화와 역할분담은 경쟁력 증대와 효율성 강화를 위해 필요하다. 두 번째로 상향식(bottom-up approach) 목표형 정책 집행이 효율적이다. 개별 농가가 선택할 수 있는 가능한 정책 목록을 제공하고 농가는 자기의 실정에 맞는 정책을 선택한다. 이 방법은 더 높은 거래비용을 발생시킬 수 있으나 더 정확한 목표형 정책을 위해 필요하다. 프랑스의 지속가능한 농업계약(CAD)와 토지관리계약(CTE)이 상향식 정책의 예라 할 수 있다.

계약은 목표형 정책을 집행하는데 유용한 도구이다. 농업정책의 경우, 계약자는 정부와 정책 참가자(예: 농민, 토지소유자, 농민그룹)이다. 농민과 정부의 계약관계는 책임관계의 공식적인 메카니즘을 설정하는 것으로 모니터링과 규제는 법으로 규정된다. 책임이 농업정책에서 중요시 되어 계약은 점차 중요한 정책수단으로 발전하고 있다. 그러나 계약에 있어서 역선택, 도덕적 해이, 식별가능성 등의 정보비대칭의 문제가 발생할 수 있다. 정보 비대칭성에 의한 거래비용을 줄이기 위한 하나의 대안은 규격화된 계약이다. 이러한 계약은 개별 협상 계약보다 집행비용을 줄인다. 하나의 대안은 메뉴 선택식 계약을 참가자에게 제시하는 것이다. 마지막으로, 계약경매는 농민의 정보를 이끌어 내는 좋은 방법이다.

정책 수혜자의 선택은 적격성 심사에 의해 정해진다. 정보 비대칭성, 불확실성, 그리고 가격이 존재하지 않는 경우에는 경쟁적인 입찰방법도 대상자를 선택하는 방법이 될 수 있다.

모든 목표형 정책은 비용, 편익, 거래비용 측면에서 관리 및 평가되어야 한다. 목표형 정책은 유의한 많은 양의 정보를 요구한다. 문제는 정보가 존재하지 않는 경우와 비대칭성이 발생할 경우이다. 이를 위해 대화를 통한 의견조율 및 협의가 필요하다. 투명성은 정책 목표 설정부터 평가까지의 과정의 모든 단계에서 필요하다.

2. 농업정책 설계, 집행, 모니터링에 있어서 정보 부족의 문제

정책 목표와 수단이 분명히 정해지고 비용 효과적인 정책 집행을 위해서는 정확하고 완벽한 정보가 제공되어야 한다. 그러나 농업정책이 다루는 범위가 넓어지고 복잡해져서 정확한 정보를 얻는 일이 내생적으로 어려워지고 있다. 정책 과정안에 내재된 기술적 관계 또는 결과 예측의 어려움 등에 의해 정보 부족과 정보 비대칭 문제가 발생할 수 있다.

2.1. 정책과정에서 정보의 역할

정확하고 완벽한 정보는 정책의 수립, 이행, 모니터링, 그리고 평가를 위해 필요하다. 목표형 정책과 맞춤형 정책일수록, 정책대상자와 지원수준을 설정할 때 좀 더 상세한 정보가 필요하다. OECD 농업정책의 거래비용 연구와 환경정책의 비용-편익분석 연구 등에서 정책 설계와 집행을 수립, 집행, 평가할 때 양적인 정보의 역할은 중요하다. 정책 영향을 나타내는 양적 지표는 공공 결정 능력을 향상시킬 것이다. 정보는 정책의 불확실성을 줄여주는 자원이다. 많은 정책결과는 확정적인 것이 아니고 확률적인 개념이므로 향상된 정보는 정책 수립 및 집행에 내재된 불확실성을 줄이는데 유용하다. 농업정책에 있어 정보를 얻기 어렵게 된 원인으로는 1) 농업정책의 목표와 관심의 범위의 확장 2) 이러한 목적들과 관련된 정확한 정보를 얻는 내재적 어려움 등을 들 수 있다.

2.2. 정보 부족의 유형과 원인

2.2.1. 정보부족의 주요 유형

(1) 현재 정보의 부족

농업 정책 결정에서 현재 정보 부족의 경우는 정보 관리 문제, 정보의 비대

칭성, 잃어버린 자료 등이다. 여기서 정보 비대칭성은 농업정책에서 농가와 정부 또는 소비자간에 정보의 비대칭성 문제 발생을 의미한다. 예를 들어, 소비자는 (시장 그리고 비시장재를 생산하는) 농가가 제공하는 농산물의 질에 대해 농가와 같은 정보를 가지고 있지는 않는다. 만약 소비자가 어떤 농산물에 대한 품질 특징에 관해 잘 모르면, 소비자는 그 상품에 대한 가치만큼 지불하지 않으려 할 것이고, 이것은 시장이 그 상품 질에 대해 충분한 가치를 부여하지 못하는 것이다. 이런 현상은 고품질 틈새시장을 공략한 생산자에게 부정적인 영향을 미칠 것이다. 반대로 유전자 변형 농산물에 대해 부정적인 소비자가 판매 농산물이 유전자 변형인지에 대한 정보를 알 수 없으면 판매 농가는 이익(rent)을 얻는다.

정책목적이 공적 보조를 통한 농가의 최저 소득을 보장하는 것이라고 하면, 보조의 수혜자가 그들의 정확한 필요를 드러내지 않을 때 정보비대칭에 의한 비효율성은 클 것이다. 농가는 보조금을 지불하는 정부보다는 보전유지 수단들의 기회비용 수준에 대해 더 잘 알고 있을 것이다. 그러므로 농가는 보상수단 또는 보전유지 프로그램을 협상할 때 유리한 위치를 가지고 있다. 따라서 규제자와 토지소유자간의 심각한 정보비대칭성 문제가 발생할 때 효율적인 환경정책 설계는 방해받을 것이다. 따라서 비용-편익 분석에서 정보비대칭에 의한 손실을 고려해야 할 것이다.

농업 자료가 많이 수집될수록 특정한 문제에 대해 농업정책을 적용하는 것은 가능할 것이다. 정부 또는 비정부기관들이 통계자료를 수집할 수 있으나 정확하고 완전한 자료의 부족은 농업정책의 효율성을 저해한다. 예를 들어, 소득보조는 농가 소득의 모든 원천을 고려하지 않는 소득 정보에 근거해서 행해질 때 문제가 발생할 것이다.

(2) 불확실성

정보의 부족 상황이 주로 과거 기록 및 자료 부족을 의미하는 반면, 불확실성은 미래 정보 부족을 나타낸다. 정책가는 어떤 정책을 설계할 경우 미래에

대해 어떤 가정을 할 것이다. 따라서 내재된 불확실성을 다루는 실제적인 접근법이 필요하다.

Kostov and Lingard(2004)은 사회가 어떻게 불확실성을 다루는가를 보여주는 예로 유기농산물의 경우를 제시한다. 유기농법은 농산물에 농약침전물이 남아있어 소비자의 건강을 해칠 위험을 감소시킨다. 따라서 더 비싼 유기농산물을 구매하는 소비자들은 이러한 위험을 피하기 위한 가격 프리미엄을 지불하는 것이라 할 수 있다. 불확실성하에서 정책 결정을 다루는 접근법으로 시나리오 분석을 들 수 있다. 미래에 발생할 가능성이 있는 대안들을 설정하고(가정과 확률의 변화), 가능한 모든 정책 결과를 제시한다.

2.2.2. 농업정책에서 정보 부족의 원인

(1) 정책수단과 관련된 정보 부족

농업정책에 있어 주요 농업정책 수단과 관련된 불확실성은 정부 프로그램과 이런 정책의 농가 수용 능력과의 관계를 나타낸다. 이러한 불확실 원인은 대부분의 국내 정책이 모든 농가에 적용되는 시장지지에서 해당되는 농가에 게만 직접 지불하는 형태로 바뀐 이후로 더 심각하게 나타나고 있다. 정책수단으로 법적 수단을 이용할 때 불확실성은 낮아진다.

(2) 비용 관련 정보 부족

비용 관련 정보 부족은 정책을 지원하는 정부와 이행하는 농가모두에게 발생할 것이다. 비용관련 정보부족을 보면, 정부는 예산비용, 농가는 생산비용, 기회비용, 그리고 정부와 농가 모두에게는 거래비용에 대한 정보 부족이 있다.

(3) 편익 관련 정보 부족

농업정책에 의한 편익은 다른 정책들과도 복잡하게 얽혀있어 편익의 불확실성이 있다.

2.3. 정책관련 정보 수집과 이용에 관한 논쟁

전통적인 정보 출처로는 품목통계, 농가단위 또는 생산자 단위 자료, 전국 단위의 회계자료, 유통, 소비, 식품 영양 자료, 천연자원 자료, 농촌개발자료 등이다. 정부가 농가에게 다양한 형태의 보조를 제공하면, 관련된 보조는 시장과 예산자료를 이용하여 추정될 수 있다. 이것은 OECD가 개별 농산물의 보조 추정치(PSE/CSEs)와 농업의 전체 보조 추정치를 계산하는 접근법이다.

최근 OECD는 정책과 관련된 거래비용을 포함하여 일반적인 비용 추정치를 얻는데 초점을 맞춰왔다. 정책관련 거래비용(PRTCs)은 정책 설계부터 정책 평가에 이르는 모든 단계에서 발생한다. 이 비용은 정부부처, 사부문, 그리고 정책 참여자간의 상호작용을 통해 발생한다. OECD는 PRTC를 계측하는 방법론과 정보를 조사하여 하나의 대안으로 표준비용모델(standard cost model)을 제시하였다. 실제로 많은 국가에서 이 모형으로 산업규제의 행정적 부담을 조사하고 있다. 그러나 이 모형은 노동비용과 집행기관, 계약기관, 그리고 정책대상자(예: 농민)의 지출에 대한 정보가 필요하다.

정책영향 평가와 효율적인 정책 설계는 정보 비대칭에 의해 복잡하고 어려워지고 있다. 정보 비대칭은 전형적인 지주-소작인 문제의 한 측면으로 볼 수 있다. 이 경우 지주는 소작인, 즉 농가와 농산업체의 정책을 설계하고 평가하기 위해 정보가 필요하다. 그러나 문제는 소작인은 지주에게 정보를 제공할 동기를 가지고 있지 않다.

목표형 정책을 실시하기 위해서는 개별 농가의 정보가 필요하나 농가가 필요한 정보를 제공할 수 없는 경우와 또는 제공하기를 꺼려하는 경우가 있다. 정보 제공의 비용이 너무 높거나 정보 제공의 편익 비용이 너무 낮을 때, 그리고 정보제공이 불리할 때, 농가가 정보를 제공할 동기는 감소한다. 이런 경우 정책가는 환경재나 공공재의 경우 산출물의 가치를 결정하는데 어려움을 겪는다.

정보비대칭을 극복하는 중요한 요소 중 하나는 정책가의 목표와 목적을 정책 대상자의 목표와 목적과 가능한 한 같게 맞추도록 하는 것이다. 즉, 정책 대상자가 본인의 정보 노출을 통해 편익과 이익을 얻도록 유도하는 것이다. 동기유발(자극)은 정책 대상자가 정보를 드러내고자 하는데 있어 중요한 역할을 한다.

예를 들어, 농민이 정책가에게 개인적인 정보를 제공하려는 인센티브를 부여하는 *incentive-compatible* 특징이 정책 프로그램을 만들 때 고려되어야 한다. 다른 대안으로 시장 지향적 경매기법이 있다. 또 다른 방법으로 지정학적 정보와 전자자료 등과 같은 가능한 자세하고 객관적인 자료를 이용하는 것이다.

3. 정책 개혁에서 보상의 역할

이 보고서는 정책 개혁(policy reform) 과정에서 보상의 필요성을 밝히고 구조조정에 맞는 보상체계를 제시한다. 구조조정 촉진을 위해 개혁에 의해 피해를 입은 집단을 대상으로 한 과도기적 지원이 필요하다. 구조조정은 효율적인 자원배분, 생산성 및 사회 후생 향상 등의 긍정적인 측면과 그 과정에서 피해를 입는 집단들이 발생할 수 있다는 부정적인 측면 모두 가져온다. 따라서 보상은 구조조정을 저해하지 않으면서도 그에 따른 부정적인 효과를 줄이는 기능을 해야 한다. 합리적이고 적절한 보상은 정책 변화를 촉진시키는 역할을 한다.

정책 개혁과 구조조정에 의해 이득을 본 집단과 피해를 본 집단이 발생하고, 이런 상황에서 보상은 정책적 선택이다. 정책 변화에 의해 농업 투자가 감소하고 매몰비용(sunk cost)이 발생할 수 있으나, 모든 비용을 당연히 보상할 필요는 없다. 보상은 정책 개혁의 실패 가능성을 줄이는 수단으로 정치경제적 입장에서 필요할 수 있다.

과거 많은 국가의 정책 개혁과정에서 보상정책은 시행되었으나 보상의 개념적 근거와 최적 보상 규모에 대한 논의는 부족하였다. 본 보고서는 보상정책의 효율성, 형평성, 그리고 정치경제학적 입장에서 보상의 근거와 체계를 살펴볼 것이다.

3.1. 보상과 관련된 개념의 정의

보상정책은 정책 개혁으로 피해를 입은 집단에게 금전적 이전(transfer)을 제공하는 개념으로 정의된다. 정책 개혁으로 인한 피해는 자산가치의 손실, 경제적 혼란에 따른 비용 또는 직접적인 소득의 감소 등을 말한다.

보상은 한정적인 기간동안 주어진다. 그러나 보상 기간이 반드시 개혁에 수반되는 경제적 조정 기간일 필요는 없다. 보상액의 일괄적 지불(lump-sum payment)이 제한될 경우, 보상은 몇 년에 걸쳐서 시행될 수 있다.

구조조정정책은 외부 충격에 대해 산업이 유연하게 적응하도록 돕는 역할을 한다. 농업의 대표적인 구조조정정책은 농민의 경영 이양 유도과 농업 경쟁력을 향상하기 위한 인적, 물적, 사회 자본의 질 향상 정책 등이다. 예를 들면, 고령농민을 대상으로 한 조기은퇴프로그램과 농민의 교육지원프로그램 운영 및 투자지원 등이 있다. 조정정책에 따라 피해를 입은 집단에 보상을 하는 프로그램도 포함될 수 있으나 보상은 목표가 아니라 보조적인 수단이다. 또한 보상은 항상 금전적 이전과 관련되어 있으나, 구조조정정책은 금전적 이전이 반드시 수반될 필요는 없다.

정책의 개편(re-instrumentation)은 어떤 정책 목표를 지속적으로 유지하기 위해 기존의 정책수단을 새로운 것으로 대체하는 것을 말한다. 예를 들어, 농업 생산자 가격을 지지하기 위한 수단으로 관세정책(tariff)을 부족불지불정책(deficiency payment)으로 대체하는 것이다. 정부 정책 목표는 계속 유지되나 정책 수단이 바람직하지 않을 경우, 이러한 정책의 개편이 일어난다. 정책 개편은 보상요소를 포함할 수 있다.

금전적 보상이 생산자의 은퇴를 유도하고 농가의 경쟁력을 향상시킬 때 이 보상은 구조조정을 돕는 보조수단이 될 수 있다. 단일의 정책으로 적절한 구조조정과 보상을 함께 수행하기는 어렵다. 단일 정책은 생산자들을 과소 또는 과다 보상할 수 있고 또는 산업을 과소 또는 과대 구조조정을 할 수 있다. 보상정책과 구조조정 정책간에는 상당부분 겹치는 부분이 있다. 예를 들어, 보상정책은 현재 수행되고 있는 구조조정정책의 소득조정 및 안정을 위해 시행된다.

이 보고서에서 말하는 정책 변화 또는 개혁은 국내보조의 감축, 가격지지의 감축, 무역협상에 따른 관세 감축, 그리고 공공편익을 위해 생산자에게 새로운 비용을 부과하는 규제 (환경규제) 등을 포함한다. 즉, 생산자 소득의 감소 또는 비용 증대와 관련된 정책 변화를 말한다.

정책개혁 전략은 다양하다. 첫 번째 전략은 보상 없는 점진적인 개혁으로 정부개입은 시간에 따라 줄이면서 충분한 효과를 거두면서 반대 저항을 피할 수 있도록 점진적으로 개혁을 시행한다(squeeze out). 두 번째 전략은 장기간 단계적으로 기존 정책을 철폐하면서 피해 집단에 금전적 보상을 제공하는 것이다(cash out). 단기적 개혁은 단계적 시행 기간 없이 즉시 기존 정책을 철폐 하면서 보상은 있을 수도 없을 수도 있다.

표 1 정책 개혁의 전략

보상의 유무	기간	
	장기	단기
있다	cash-out	buyout
없다	squeeze-out	cut-out

3.2. 보상의 근거

정책 개혁은 그 자체만으로 보상의 근거가 될 수는 없다. 경제는 기술진보

와 다른 외부 영향에 의해 끊임없이 변하고 있고 그 과정에서 이익을 얻은 집단과 피해를 입은 집단이 불가피하게 발생하게 된다. 따라서 경제 변화에 의한 모든 불이익을 보상하는 것은 불가능하며 바람직하지도 않다. 보상은 자체적으로 효율성과 생산성을 향상을 이끄는 시장기능을 약화시켜서 장기적인 농업 경제 성장과 경쟁력을 약화시킬 수도 있다. 그럼에도 불구하고, 보상은 여러 가지 측면에서 필요한 정책 수단이다. 본 보고서에서는 보상의 근거로 사회적 선택 및 선호, 정부 및 법의 의무, 정치경제학적 근거 등을 제시한다.

3.2.1. 사회적 선택

공공 선호의 반영은 민주사회의 정책 결정의 기본 요건이므로, 보상에 대한 사회적 선택 및 선호는 보상의 기본적 근거가 될 수 있다. 사회 선택 이론은 소득 분배의 근거가 될 수 있다. 대표적인 분배기준으로 Rawlsian가 제시한 사회 최하층의 소득을 극대화하는 ‘극대기준(maximum rule)’이 있다. 한편, 소득이 공정하게 분배되지 못하는 ‘무임승차문제(free rider problem)’가 발생할 수 있다. 따라서 개인 소득은 본인 노력에 의해 어느 정도 좌우되므로, 보상은 개인이 제어할 수 없는 소득 감소분에 대해서만 제공되어야한다(Roemer 1993, Fleurbaey 1995, Bossert and Fleurbaey 1996, Fleurbaey and Maniquet 1996, Devooght 2004, Schokkaert and Devooght 2003).

소득변동에 있어 개인이 책임질 수 있는 부분과 제어할 수 없는 부분을 구분하여, 기후변화와 같은 예측할 수 없는 요인에 의한 소득 감소에 대해 보상을 제공하고 개인의 게으름과 나태에 의한 소득 감소에 대해서는 보상하지 않아 개인이 본인의 경영 결정에 따른 결과에 책임을 감수하도록 해야 한다. 이러한 분배 접근법은 개인의 사회적 선택으로 설명될 수 있으나 실제로 현실에서 적용하기는 어렵다.

3.2.2. 정부의 의무

국가의 헌법이나 법률에 규정된 보상정책은 보상의 근거가 될 수 있다. 정

부 수용(government taking)에 의한 재산가치 감소에 대한 보상은 미국에서 가장 발전되었고 헌법에 잘 나타나 있다. 정부의 규제는 개인의 토지 사용권을 제한하고 그 가치를 하락시킨다. 예를 들어, 상수도원에 인접한 농지의 경작을 규제하면 그 농지 가치는 하락한다. 토지가치의 하락은 정부 수용에 따른 보상의 근거가 될 수 있다. 그러나 토지 소유자는 정부 규제가 합리적인 투자 기대에 반한다는 결과를 초래했음을 최소한 입증해야 한다.

정책 개혁에 따라 피해를 입은 집단에게 보상을 제공하는 것은 정부의 의무일 수 있다. 여기서, 의무는 도덕적 의무와 효율성을 증진시킬 의무 등을 말한다.

3.2.3. 정치경제학적 입장

본 논의의 앞서, 정부 정책은 경제 및 정치적 제약하에서 사회적 후생을 극대화하기 위해 선택되어지고 압력집단(pressure group)은 정책 개혁과 사회 편익 분배에 영향력을 가지고 있다고 가정한다. 특정 집단은 어떤 정책을 거부할 수 있는 능력을 가지고 있다고 가정하자. 사회 후생을 증대시키는 정책 개혁이 수행된다면 이 집단은 정책개혁에 의해 손실을 입어서는 안 된다. 그렇지 않으면 이들은 거부권을 행사할 수 있다.

즉, 압력집단이 개혁 과정을 방해하지 않는다는 조건하에 사회적 후생은 극대화 된다. 이 경우 잠재적 파레토 향상을 추구하는 정책은 실질적 파레토 향상을 가져오게 된다. 이와 같이, 특정 집단의 저항 없이 사회 후생 극대화를 추구하는 방법은 피해를 입은 압력집단을 보상하는 것이다. 그러나 이러한 보상은 보상에 따른 자중손실(deadweight loss)과 이전비용(transfer cost)을 고려하더라도 여전히 사회 후생 이익이 발생할 경우에만 시행될 것이다 (정책 개혁 전보다 전체 사회 후생은 향상)

정책 개혁에 따른 편익을 얻기 위해서는 피해를 입은 집단을 보상해야만 한다. 보상 없이는 개혁의 잠재적 편익을 얻는 것은 불가능할 것이다. 압력집

단간의 상호작용을 포함한 일반적인 모형에서, 정책 개혁은 다른 집단들이 경쟁하는 상황에서 사회적 후생 편익을 추구하는 것으로 볼 수 있다.

정책 개혁에 따른 보상은 정치적 균형의 결과일지도 모른다. 이익집단 또는 압력집단은 보다 유리한 조건을 얻기 위해 정치적 압력을 행사하는 상황에서, 보상을 제공할 때 발생하는 자중 비용이 다른 정책 수단 비용보다 더 적을 때 보상은 제공된다.

2002년 영국의 Curry 보고서에서, 저자들은 농업정책이 변화하여 농업생산자들은 시장 지향적으로 변하여 지난 50년간 국가의 중심 산업인 농업이 심각한 위기에 직면하게 되었다고 우려를 나타내면서 정부가 위기에 처한 농업 생산자들을 지원 또는 보상하는 것은 도덕적 의무이라고 주장하였다.

독일 Eucken(1975)은 바람직한 경제 정책의 원칙 중 하나는 ‘Konstanz der Wirtschaftspolitik’, 즉 경제정책은 투자자들이 충분한 확실성을 갖도록 너무 자주 또는 너무 갑자기 변해서는 안 된다는 원칙이다. 이런 원칙이 깨지면 자원은 효율적으로 배분되지 못하며 기대 수익에 손실이 발생하게 된다. 이 경우 보상이 필요하다.

정책개혁에 의해 기업이 투자비용을 회수하지 못할 경우, 이를 ‘stranded cost’라 한다. ‘stranded cost’는 ‘매몰비용(sunk cost)’일 수 있다. 이런 비용을 보상하기 위한 경제적 접근은 모든 집단의 총 기대 수익을 극대화하는 보상액을 선택하는 것이다. ‘stranded costs’을 위한 보상은 단순히 투자비용을 보상하는 차원이 아닌 도덕적 해이(moral hazard)와 전략적 행동과 연결되어 있어 복잡하다. 더 나아가, 영향을 받은 집단들은 전년도 시장가격보다 더 높은 수익 또는 초과 수익이 발생하는 정책 프로그램의 결함에 의해 이미 보상을 받았을 지도 모른다.

3.3. 보상액 산정과 이행

앞장에서는 보상을 제공하는 목적 및 근거에 대해 살펴보았다. 목적이 다르면 정책접근 방법도 다르다. 소득 또는 자산 손실과 개혁에 의한 비용을 보정하기 위해 제공되는 보상은 사회적 이전이다. ‘Agricultural policies in OECD countries: A positive reform agenda(OECD 2002)는 보상 산정과 이행에 대한 지침을 제공한다. 즉, 보상은 정책 개혁에 의해 영향을 받는 집단을 직접 대상으로 하여, 보상 목적에 맞게 일시적으로 비용 효율적으로 시행되어야 한다.

보상비용을 감안하더라도 정책개혁으로 인한 순 사회적 후생은 증가해야 한다. 예를 들어, Dixit와 Norman은 무역자유화의 이익을 일시불 이전(lump-sum transfer), 상품 세금, 보조금 등을 이용하여 피해 입은 집단에 재분배하여 파레토 향상을 이룰 수 있다고 말한다. Feenstra and Lewis(1991)은 보상이 제공될 때 구조조정지원은 파레토 이익을 가져온다고 지적한다. Lawrence and Litan(1986)은 ‘실용적인 자유 무역주의자들’은 무역자유화를 위해 관련 보상 및 지원은 필요하다고 말한다. 그러나 보상을 기대하는 개인들은 전략적으로 과소 투자하여 무역 이익을 얻지 못할 수도 있다(Davidson, Matusz and Nelson, 2004).

보상 프로그램 설계시 고려해야 할 사항

1. 보상의 정도(Degree of compensation)
 - 보상의 규모는 어느 정도가 적당한가? 보상규모는 계측된 피해정도인가 또는 몇 년 동안 계속되는 개혁의 가치인가? 이미 존재하고 있는 일반적인 사회 보상 프로그램은 어떻게 되는가? 어떤 보상정책을 조정해야하는가?
2. 보상의 분배(Distribution of compensation)
 - 영향을 받는 집단들을 모두 동일하게 보상되어야 하는가? 보상의 재분배도 가능한가? 보상의 단위는 개인인가 농가인가? 농업을 이탈한 농가들은 남아있는 농가와 다르게 보상해야 하는가?
3. 보상의 기간(Duration of compensation)
 - 보상의 기간은?(일시불 또는 정해진 기간동안 분배, 또는 시간에 따라 차등 분배) 현금, 채권, 또는 다른 자산 형태 등 어떤 방식으로 지불해야 하는가?
4. 보상의 범위(Scope of compensation)
 - 보상의 수혜자는 어느 범위까지인가(농민, 토지소유자, 농업노동자)? 정책이 의도하지 않은 수혜자들도 보상 받을 자격이 있는가? 신규 농민은 경력 농민과 차등 있게 보상해야 하는가?
5. 보상액 계산의 기초(Basis of calculation of compensation payments)
 - 보상액은 농가당, 헥타르당, 개인당, 또는 다른 자산에 기초하여 계산해야 하는가? 보상액은 관찰되는 피해액인가 또는 기대되는 피해액인가? 개인 또는 지역 또는 국가적 피해를 포함해야 하는가?

3.3.1. 개혁의 저항을 감소시키기 위해 보상을 이용

정책을 변화시키거나 저지하는데 상당한 정치적 영향력을 가지고 있는 이익집단을 보상을 하는 것은 이런 집단의 저항 또는 반대 없이 개혁을 성공시키기 위한 중요한 전략이다. 이때 보상비용을 차감해도 순 후생이익은 있어야 한다. 이것은 잠재적 파레토 효율을 실질적 파레토 향상으로 전환하기 위해 요구되는 조건이다. 그러나 보상 규모는 압력집단의 정치적 영향의 함수이고, 이 경우 과잉 또는 과소 보상이 최적 전략이 될 수도 있다.

보상비용은 시장왜곡으로 인한 자중 손실(세금부과에 의한 시장왜곡 포함)

뿐만 아니라 정부예산손실을 포함한다. 즉, 정부가 세금을 올릴 수 없다면 더 높은 정부 예산 비용을 초래한다. 이런 경우, 보상 기금을 마련하기 위해 부문 특별 과세를 이용할 수 있다. 예를 들어, 미국 담배 정책 개혁과 호주 낙농 개혁 프로그램에서 소비자 과세가 정부 보상 기금을 마련하기 위해 사용되었다. 이러한 부문 접근법은 개혁의 목적과 편익을 왜곡시키고 손상시킬 수 있으므로 일시적으로 시행되어야 한다.

정치경제학 입장에서 보상은 사회 후생 향상을 위해 필요한 비용이다. Foster and Rausser(1991)는 보상이 최소의 비용으로 정치적 합의를 얻는 과정을 설명하였다. 특히, 보상이 집단의 정치적 영향력을 감소시키는 목적으로 이행되면 보상 규모는 상대적으로 작을 것이다. 보상은 이익집단의 동질성을 감소시키고 협동비용을 증가시키는 역할을 할 수 있다. 예를 들어, 규모가 작은 농가들에게 일시불로 보상하는 것은 더 낮은 비용으로 농민 전체집단의 응집력을 줄일 수 있고 대중의 공감에 의한 보상의 근거를 얻을 수 있다. 어떤 하부 집단을 대상으로 하는 목표 보상은 집단을 분열시키는 작용을 할 것이다.

큰 정치적 영향력을 가진 집단의 특징은 집단의 크기, 대중의 공감을 이끄는 능력, 무임승차문제를 극복하는 능력 등이다. 대중의 공감을 가지고 있으면서 산업규모가 작고 동질성이 강한 집단은 조직화와 관리 비용이 낮아 상대적으로 더 영향력을 가지고 있는 경향이 있다. 농업은 이러한 특징 지닌 산업이다. 상대적으로 종사자 수가 적고 심한 내부 경쟁력이 없고 일반 대중의 강한 공감을 얻고 있다.

가중손실은 보상 받은 집단의 실현화된 편익과 납세자가 지불한 비용간의 차이로 볼 수 있다. 이런 차이가 클수록 보상 수혜자들보다 납세자들이 로비를 하고자 하는 인센티브를 더 가질 것이다. Becker(1983)는 가중손실과 압력 집단의 정치적 영향력의 상호작용은 ‘현상유지의 폭정(tyranny of the status quo)’을 가져올 수 있음을 지적한다.

3.3.2. 개혁의 부정적 영향을 감소시키기 위해 보상을 이용

사회적 선호에 의한 보상은 정책 개혁에 의한 특정 집단의 피해를 줄이는데 목적이 있다. 이러한 보상은 개혁전후 소득차이의 실질적 크기와 연결되어 있다. 정책 개혁의 효과를 정확하게 계측하고 보상의 정확한 이행은 정책 목적 수행에서 중요하다. 정확한 보상은 정책의 효과성을 증대시키므로 과잉 또는 과소 보상을 피하는 것이 중요한 과제이다.

정책 개혁의 목표가 잘못되어 있고 이행이 투명하지 않으면 정책 효과는 원래의 의도와 사회적 선호와 다르게 나타날 수 있다. 보상정책의 과거 예에서 보면, 정책 개혁의 효과를 미리 추정하는 것은 예측불가능한 시장의 동태성과 여러 가지 요인으로 인해 매우 어렵다. 보상 전에 영향 및 피해가 관찰되고 평가될 수 있는 사후 보상 접근법은 우월한 방법이나 현실적으로 어렵다. 대안적인 방법은 사전에 미리 이행하는 보상과 피해와 정보를 안 후 이행하는 차후 보상으로 보상체계를 이원화하는 것이다.

효과적인 정책은 시장 왜곡을 최소화하여 가중손실을 줄인다. 일괄지불(일시불 이전)은 투입 또는 산출 시장을 왜곡하지 않는다는 점에서 바람직하다. 효과적인 정책은 또한 보상받는 대상을 분명히 해야 한다. 예를 들어, 목표 보상정책은 우선 정책개혁에 의해 농업에서 이탈된 집단과 개인의 이익으로 농업을 이탈한 농가를 구분해야 한다.

정책 개혁 후에 보상을 받을 수 있는 집단은 개혁의 결과 자산 가치가 하락한 토지의 소유자, 개혁에 의해 농업소득이 감소된 농민, 개혁에 의해 퇴출비용 증대와 소득 감소에 직면한 농업노동자 등이다.

토지소유자는 토지가치가 하락할 때 피해를 입는다. 즉, 개혁전후의 토지가격의 차가 발생한 경우이다. 개혁 후에도 토지는 다른 용도로 사용될 수 있으므로 토지 가치 하락은 품목가격하락 효과보다는 적을 것이다. 이런 이유로

피해액을 계측할 때 토지시장의 유동성을 고려해야 한다.

농가소득은 정책개혁에 의해 영향을 받는다. 그러나 농가소득지지를 위한 보상 정책의 이전 효율성(transfer efficiency: 이전효율은 편익이 의도된 수령자에게 이전되는 크기)은 정책 프로그램에 따라 다르고 완벽할 수는 없다.

개혁은 구조조정을 수반하여 농업에서 일부 노동자가 퇴출되어 다른 부문으로 옮겨갈 수 있다. 일반적으로 노동의 이동은 비용이 따른다. 이러한 비용은 재교육 비용과 다른 작업을 찾는데 걸리는 시간 및 비용, 농촌에서 도시로 이전하는데 드는 재배치 비용 등을 포함한다.

이러한 노동 이동의 비용은 교육 보조와 실업수당 제공 등과 관련된 구조조정 지원을 통해 감소시킬 수 있다. 이러한 조정정책은 농업 노동자들의 실업 비용과 기간을 감소시켜 이탈비용을 줄인다. 실업보험 및 재교육 프로그램 등과 같은 노동 조정 정책들은 많은 국가에서 시행되고 있다. 이탈 농업노동자에 대한 실업정책과 더불어 농업에 남아있는 노동자들의 피해는 보상정책을 통해 보전되어야 한다.

Davidson and Matuz(2002)의 연구에 의하면 보상체계가 갖추어야 하는 세 가지 규칙이 있다. 첫 두 가지는 보상 정책은 일시적이고 목표가 분명히 있어야 한다. 세 번째 규칙은 최적 보상 정책은 평균 이탈 노동자에게 미치는 보상효과는 큰 반면, 한계 이탈 노동자에게 미치는 보상효과는 적어야 한다. 이런 보상정책은 비용절감에 효과적이고 경제적 왜곡과 가중손실을 줄인다.

고용정책의 네 가지 일반적인 형태(실업보험, 교육지원, 임금 보조, 그리고 고용 보조)에 위의 규칙들을 적용할 때, 산업을 이탈하는 집단을 보상하는 최적방법은 일시적인 목표 임금 보조이다(일괄적 지불은 연구에서 고려되지 않았다). 일시적인 목표 고용 보조금은 산업에 남아있는 노동자에게 최적 보상 정책이다. 즉, 이질적인 노동능력에 따라 맞춤형 보상 정책을 시행하는 것이

중요하다. 이상적인 보상 정책 프로그램들은 일시적이고 목표된 대상을 가지고 있다. 경제의 가중손실을 초래하는 왜곡은 가능한 작아야한다. 정책의 목표화(targeting)는 경제 왜곡을 제거하거나 의도하지 않은 집단의 보상 수혜 및 파급효과를 줄여준다.

3.3.3. 정책개혁을 강화하기 위해 보상을 이용

보상은 정책개혁의 강화에 중요한 역할을 할 수 있다. 개혁을 반대하는 압력집단의 영향력을 감소시켜 개혁의 효과를 강화하는 것을 돕는다. 보상의 일괄적 지불(lump-sum payment) 방식은 상대적으로 적은 가중손실을 초래한다. 그러나 다른 형태로 이행되는 보상은 제도적 구조를 변화시켜 개혁의 기간, 압력집단의 동질성 정도, 대중의 공감정도 등을 증가시킨다.

목표 하부 집단에 지불되는 보상은 ('분열과 통치(divide and rule)' 전략) 또한 개혁의 지속성을 위해 필요하다. 목표 보상이 집단의 영향력을 감소시키듯이, 'divide and rule' 전략은 개혁을 후퇴시키는 저항을 감소시킨다. 여기서 보상은 매몰 편익(sunk benefit)이 된다.

Glazer(2003)은 보상의 분배가 합리적이고 적절하면 개혁의 지속성을 강화시킬 수 있다고 말한다.

3.4. 보상의 예

국가별 사례연구는 다음의 사항을 고려해야 한다: ① 정책변화를 이끄는 요인들과 보상을 결정하는 요인들, ② 보상의 기대 효과, ③ 예상 손실에 대한 보상을 포함한 보상체계, ④ 보상이 미치는 영향

OECD 회원국의 보상의 사례는 다음과 같다.

3.4.1. 호주의 2000년 낙농정책 개혁

2000년 7월 이전까지 호주정부는 제조우유에 대해 가격지지제도를 운영했다. 또한 주정부는 우유에 대해 독립적인 가격지지제도를 가지고 있었다. 이

러한 제도들은 2000년 7월에 폐지되었다. 낙농산업조정정책(Dairy Industry Adjustment Package: DIAP)은 호주 낙농산업이 정책 변화에 적응하기 위한 구조조정정책이다. 구조조정정책은 모든 낙농 생산자, 낙농산업 이탈 결정을 한 농민, 낙농이 지역경제의 중심인 지역사회를 대상으로 한다.

3.4.2. 네덜란드의 1998년 돼지사육두수 제한 정책

1998년 돼지에 대해 거래 가능한 사육권리제도를 도입하였다. 이 제도로 전체 돼지사육두수의 10%가 감축되었다. 이 제도의 근간인 법률의 적법성에 대한 논란이 있어왔다. 이에 2001년 고등 법원은 일반적 보상을 기각하였다. 그리고 보상은 전년도 정책 기대에 근거해 투자를 한 농민들의 피해에 대해서만 시행되어야 한다고 결정하였다.

3.4.3. 스웨덴의 1989~1995년 농업정책 개혁

1989년 낙농정책 개혁에 이어 스웨덴 의회는 1990년에 주요 농산물에 대한 국내시장 규제를 완화하였다. 보장가격, 수출보조금, 그리고 관련 행정제도는 5년 동안 철폐되었다. 개혁프로그램의 일부분으로 보상제도가 포함되었다. 가격하락을 보상하기 위한 일시적 소득지불제 등이 있다.

3.4.4. 미국의 2002년 땅콩농가의 지원 정책 변화

2002년 이전까지 땅콩 공급은 생산자 가격지지와 소비자 소득의 안정을 목적으로 시장쿼터에 의해 규제되었다. 그러나 2002년부터 땅콩농가 지원 프로그램들은 대부분의 다른 작물을 위해 사용된 프로그램들로 대체되었다. 쿼터는 철폐되었고 가격과 소득 지지정책으로 시장대출(market loan), 직접지불제(direct payment), 경기조정지불제(counter-cyclical payment) 등이 시행되었다. 보조금은 쿼터철폐에 의한 손실을 보상하기 위해 쿼터 소유자에게 지불되었다.

참고자료

OECD Working Party on Agricultural Policies and Markets, AR/CA/APM(2005)32, AGR/CA/APM(2006)18, AGR/CA/APM(2006)7 발췌정리