

# 멕시코, NAFTA 이후 농업정책 변화

김 윤 식\*

1994년에 미국 및 캐나다와 NAFTA를 체결하면서 멕시코의 농업정책은 큰 변화가 있었다. 기존의 물량 규제는 모두 관세로 전환되었고, 대부분 농산물에 대한 관세는 즉시 폐지되거나 장기간에 폐지되도록 협상이 이루어졌다. 또한 시장개입정책은 생산 중립적인 직접지불제로 전환되었다.

## 1. 농산물 시장개방 추이

멕시코는 1986년에 GATT 가입하였지만, 본격적인 농업 부문 개혁은 1990년 이후에야 시작되었다 (OECD 2006). 1986년에서 1990년까지 정부 경제정책의 핵심은 물가 안정에 있었다. 따라서 일부 농산물의 경우 수입허가제에서 20% 관세로 전환되었다. 이들 품목은 쇠고기, 돼지고기, 치즈, 버터, 요구르트, 수수, 채소유, 열대농산물 등이다. 하지만 대부분의 농산물은 1980년 말까지 관세 및 비관세 장벽 등으로 보호되어 왔다. 2006년 농산물의 38%에 대해 수입허가제가 적용되고 있으며, 이는 전체 수입허가 대상 품목의 66%에 해당된다.

국내 농업정책 개혁과 무역자유화는 1990년대 들어서 본격적으로 시작되었다. 1991년 옥수수과 콩을 제외한 12개 전통적인 농산물의 수량 규제가 철폐

---

\* 한국농촌경제연구원 [yunshik@krei.re.kr](mailto:yunshik@krei.re.kr), 02-3299-4383

되었다. 1994년 NAFTA 체결 이후 모든 무역장벽은 관세화되거나 관세할당 제도(TRQ)로 전환되었다. 대부분 품목의 관세가 철폐되거나 0에 가깝게 감축되었다. 하지만 옥수수, 콩, 우유, 설탕의 4개 품목은 2008년까지 관세가 철폐된다.

미국산 옥수수에 대한 쿼터 내 관세는 0이고, 쿼터 초과물량에 대한 관세는 18%가 적용된다. 다른 국가에 대한 관세는 쿼터 초과물량에 대해서는 194%, 쿼터 내 관세는 0%이 적용된다. 콩은 미국에 대해서는 12%, 타국의 쿼터 초과 물량에 대해서는 125%, 쿼터 내 물량에 대해서는 50%의 관세가 부과된다.

표 1 주요 농산물의 수입관세 체계

	양허관세	실행관세 (2006)		NAFTA 적용세율		관세 폐지 연도
		쿼터 내	쿼터 초과	쿼터 내	쿼터 초과	
<b>TRQ 품목</b>						
옥수수	194%	0%	194%	0%	18%	2008
수수	45%	0% <sup>1</sup>	0-15%	0%	0%	1994
대두	45%	0% <sup>1</sup>	0-15%	0%	0%	2003
밀크파우더	125%	0%	125%	0%	24%	2008
가금육	234%	50%	234%	0%	0%	2003
건조 콩	125%	50%	125%	0%	12%	2008
감자	245%	50%	245%	0%	0%	2003
<b>비TRQ 품목</b>						
밀	67%	67%		0%		2003
보리	115%	115%		0%		2003
쌀	45%	20%		0%		2003
설탕	\$0.36/kg	\$0.36/kg		\$0.078/kg		2008
낙농품	38-45%	10-45%		0%		2003
쇠고기	45%	20-25%		0%		1994
돼지고기	45%	20%		0%		2003
계란	45%	45%		0%		2003
토마토	36%	10%		0%		2003
과일류(사과 등)	45%	20%		0%		2003

주: 1. 연중 수입날짜에 따라 다른 관세 적용.  
 자료: OECD (2006) p.64에서 재구성.

일부 농산물 시장은 NAFTA 체결 이후 바로 자유화되었다. 1994년부터 캐나다와 미국으로부터 수입되는 수수, 참깨, 해바라기 씨 등은 무관세가 적용되었다. 또한 주요 곡물의 종자(보리, 콩, 옥수수, 면화, 해바라기)에 대해서도 무관세가 적용되었다. 1998년부터는 모든 종류의 대두에 대한 관세가 철폐되었다.

NAFTA는 관세할당제도(TRQ: Tariff Rate Quota)를 처음 도입한 자유무역협정이다. TRQ는 물량에 대한 무역규제를 관세로 전환하기 위한 일종의 중간 단계의 제도로, 수입국이 민감 품목으로 분류한 품목에 대하여 적용하고 있다. NAFTA에서는 쿼터 내 물량에 대해서는 모든 품목에 대하여 관세가 면제되었다. 옥수수와 콩의 쿼터 초과물량에 대한 관세는 15년의 양허 기간에 점차 인하하고 쿼터량도 점진적으로 늘리는 것으로 합의하였다. 일반 보리 및 맥아용 보리에 대해서도 TRQ가 적용되었는데 이 두 품목은 2003년에 완전 자유화되었다.

TRQ 물량은 미국과 캐나다와의 교역량에 따라 정해졌다. 옥수수의 경우 1994년에 미국에 대해서는 250만 톤, 캐나다에 대해서는 1천톤이 배정되었다. 미국과 캐나다에 대한 쿼터 초과 관세는 215% (또는 \$206.40/ton)로 고정되었다. 콩의 경우 미국에 대해서는 5만 톤, 캐나다에 대해서는 1천 5백 톤이 배정되었고, 쿼터 초과 물량에 대한 관세는 139%로 정해졌다. 일반 보리 및 맥아용 보리에 대한 쿼터는 미국에 대하여 12만 톤, 캐나다에 대하여 3만 톤이 배정되었고, 쿼터 초과 물량에 대해서는 일반보리는 128%, 맥아용 보리에는 175%의 관세가 적용되었다.

1995년부터 보리, 옥수수, 콩에 대한 쿼터량이 점진적으로 증가하고 쿼터 초과 물량에 대해 적용되는 관세도 점차 축소되어 왔다. 보리는 2003년 1월에 자유화되었고, 옥수수와 콩은 2007년 12월에 자유화되도록 하였다.

2000년 말까지 쿼터량은 상무부, 농업부, 민간단체 대표들로 구성된 위원회

에서 결정되었다. 멕시코 농업부는 TRQ 물량에 대하여 네 가지 배정방식을 적용하였다. 옥수수과 보리는 직접 배정하는 방식을 채택하였고, 다른 콩은 경매를 통하여 배정하였다.

생계지원청(CONASUPO: the *Compania Nacional de Subsistencias Populares*)은 수입 옥수수의 배분에 1999년까지 간접적으로 개입을 하였다. CONASUPO는 농업부와 함께 토띠야 가격 보조를 위해 수입옥수수의 물량을 배정하였다. 식용으로 배정되지 않은 수입옥수수는 민간 사료업자에게 배분되었다. 멕시코 정부는 옥수수가 킬로그램을 초과하여 수입되었지만, 킬로그램 초과 물량에 적용되는 고율 관세를 적용하지 않았다. 콩은 킬로그램보다 적은 물량이 수입되어 고율 관세가 적용되지 않았다.<sup>1)</sup>

## 2. 국내시장 개입

국내시장 개입과 관련된 가장 대표적인 기관은 CONASUPO이다. CONASUPO는 옥수수와 콩에 대하여 최저가격으로 생산자를 보호하고, 토띠야에 대한 보조로 도시소비자의 구매력을 보호하였다. 1990년까지 CONASUPO는 정부가 정한 가격에 모든 주요 곡물과 채유용 종자를 구매하였다.

1991년에 옥수수와 콩을 제외한 농산물에 대한 시장개입을 중단하고 생산자 가격 지지도 중단하였다. 1990년부터 1998년 기간에는 옥수수와 콩만 구매하고 다른 곡물의 구매는 중단하였다. 이 기간에 CONASUPO의 역할이 점진적으로 축소되었고 1999년에 해체되었다.

---

1) 콩의 수입량이 많지 않은 이유는 멕시코에서 주로 소비되는 콩은 자급이 되고 있기 때문이다.

전환기의 충격을 완화하기 위하여 1991년에 상업화 지원 프로그램 (ASERCA: *Apoyos y Servicios a la Comercializacion Agropecuaria*)이 도입되었다. 특히, 수수와 밀 시장에 대한 CONASUPO의 시장개입이 ASERCA로 전환되었다.<sup>2)</sup> 정부는 이 제도를 통하여 정부의 정책가격과 해당 농산물의 수입가격간의 차이를 보조하였다.<sup>3)</sup> 하지만 보조는 전국적이 아닌 과거 생산이 수요를 초과했던 지역을 대상으로 이루어졌다. 생산자는 국제가격에 생산물을 가공업자에게 팔고 국제가격과 정책가격의 차이를 보전받았다.

1994년까지 농업위원회는 CONASUPO가 적용하는 옥수수과 콩의 정책가격을 고정하였다. 1995년에는 CONASUPO의 역할이 최종구매자로 국한되었다. 이는 CONASUPO를 통한 국내 가격지지를 최소화하기 위한 것이었다. 1996년 들어 국제 옥수수 가격이 크게 하락하자 지원금액이 급속하게 늘어났다. 재정 부담을 줄이기 위해 멕시코 정부는 정책가격과 국제가격 중간에서 국내가격을 지역별로 고정시키고 이 가격과 국제가격과의 차이를 지급하였다. 1996~97년에는 국제가격이 다시 상승하자 가격지지 기준이 무차별가격으로 다시 환원되었다. 무차별 가격은 지역별로 산정되었으며, 일반적으로 시카고 선물거래소 가격과 국제 수송비용 및 저장비용의 평균으로 결정되었다. 1999년에 CONASUPO가 해체됨에 따라 옥수수에 대한 지원도 ASERCA에 통합되었다. 지원 대상은 다른 작물과 같이 과거 생산이 수요를 초과했던 지역이었다.

SERCA를 통해 지원되는 유통지불(*marketing payment*)은 초기에는 지역별로 무차별가격(*indifference price*)보다 높은 가격으로 농산물을 구매하려는 매입자

- 
- 2) 그 외에 면화, 쌀, 대두도 국내 수급에 따라 ASERCA의 보조대상에 포함되기도 하였다. 예를 들어, 쌀 시장은 1990년에 완전 자유화되었지만 1996년에 가격이 폭락함에 따라 정책 대상에 포함되었다. 1997-2000년에는 옥수수 생산자에 대한 지원도 추가되었다.
  - 3) 정부가 기준으로 하는 수입가격은 구매자가 국제가격과 비교하여 국산 농산물이 기꺼이 지불하고자 하는 가격으로 무차별가격(*indifference price*)이라 한다. 국제가격은 수입가격에 수송비용과 저장비용을 합한 가격이다.

에게 지급되었다. 운영 비용을 감축하고 정책을 축소하기 위해 이러한 정책은 1998년에 경매에 참여한 첫 구매자에게 지급하는 것으로 변경되었다. 구매자는 생산자에게 정부가 정한 최저가격을 지급해야 했다. 2000년 12월부터는 기존의 제도를 중단하고 시장 상황에 맞추어 생산자가 스스로 판매하도록 생산자에게 직접 보조금을 지급하였다. 2000-01년에는 주별 평균생산비를 근거로 보조 수준이 결정되었다. 하지만 이 방법은 적절치 않다는 판단에 따라 2002년 여름부터 기존의 무차별가격 방식으로 다시 환원하였다.

1998년에 새로운 주들이 ASERCA의 정책 대상에 포함되었다. 2003년에 ASERCA의 정책 대상이 ‘초과 수확이 있는 주(states with surplus harvest)’에서 ‘초과 생산이 있는 생산자(producers with surplus production)’로 전환되었다. 이는 정책 대상이 일부 주가 아니라 전국의 생산자를 대상으로 확대되었음을 의미한다. 2003년에 대상 품목도 모든 곡물류와 채유종 종자로 확대되었다. 여기에 작물간 왜곡을 제거하기 위하여 식용 건조콩은 제외되었다.

표 2 주요 곡물의 목표소득

	목표 소득		미국 가격(05/06)
	(peso/ton)	(USD/ton)	(USD/ton)
밀	1,800	166.28	131.50
트리티칼	1,800	166.28	n.a.
사료용 밀	1,525	140.88	n.a.
옥수수	1,650	152.42	82.40
수수	1,270	117.32	74.30
면화	-	1,410.96	1,042.80
미곡	2,100	194.00	168.00
대두	3,000	277.14	207.02
새플라워	3,300	304.85	278.00
캐놀라	3,500	323.33	207.23

자료: ASERCA.

또한 매년 발표되던 정책가격은 각 품목에 대하여 5년간 동안 사전에 제시하는 것으로 바뀌었다. 2003년에 채택된 새로운 제도는 ‘목표소득(Target Income)’으로 알려져 있다. 목표소득은 품목마다 다르게 결정된다.

목표소득제도는 일종의 부족불 지불이다. 따라서 시장가격이 목표소득의 최저가격보다 낮다면, ASERCA는 보상보조가격(complementary support price)을 지급한다. 보상가격은 수확 전에 확정되며, 잠재적인 구매자가 지불하고자 하는 가격에 근거하여 계산된다. 보상가격이 사전적으로 결정되기 때문에 사후적으로 계산된 가격과 차이가 있을 수 있다.

생산자가 시장 상황에 반응하도록 하기 위하여 정부는 수확한 농산물을 생산자가 판매하였음을 증명하는 것을 의무화하였다. 이 제도 하에서는 지역마다 최대 단수가 정해진다. 생산자의 단수가 이보다 높다면 보조금은 줄어든다. 하지만 최대 단수는 매년 갱신되도록 되어 있다. 이런 방법으로 이 제도는 생산성 향상에 대한 인센티브를 주고 있다.

2005년에 ASERCA에 의해 지출된 금액은 약 65억 페소로 이는 농업부 예산의 14%에 해당된다. 이 중 시장개입 지출액은 43억 페소에 달한다 <표 3>.

표 3 유통지불 보조에 따른 품목별 지원 규모

단위: 백만 페소

	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
쌀	18	28	69	127	92	17	72	92
밀	1	542	767	951	1,219	910	64	459
수수	19	3	123	701	299	544	37	543
옥수수	-	-	825	2,018	1,404	1,070	1,337	2,196
대두	71	29	-	51	-	-	4	76
새플라워	-	7	-	55	44	182	229	176
면화	-	130	-	258	207	3	382	713
땅콩	-	-	-	4	-	-	-	-
보리	-	-	-	1	4	-	0.2	-
캐놀라	-	-	-	1	-	0.1	0.4	5
코프라	-	-	-	15	-	-	-	-
트리티칼	-	-	-	-	-	1	-	-
콩	-	-	-	511	-	198.1	-	-
기타	-	68	-	-	89	147	-	-
합 계	109	807	1,784	3,797	3,359	3,072	2,125	4,260

자료: ASERCA, Informes de Gobierno.

### 3. 농업 직접지원 프로그램 (PROCAMPO)

소득 보조 정책인 농업 직접지원 프로그램(PROCAMPO: *Programa de Apoyos Directos al Campo*)은 NAFTA로 인해 낮아질 무역보호와 직접가격지지 정책 폐지에 농가들이 대처할 수 있도록 NAFTA가 발효되기 수개월 전인 1993년 10월에 시작되었다. PROCAMPO는 기존의 가격지지정책을 대체하는 생산 중립적인 정책으로써, 미국과 캐나다 생산자와의 경쟁에 직면해 있는 주요 곡물 생산자의 소득을 지지하면서 다른 작목으로의 전환을 유도하는 것이 주요 목적이었다.

대상 농산물은 보리, 콩, 옥수수, 면화, 쌀, 수수, 대두, 해바라기 씨, 밀 등이다. PROCAMPO의 목표는 네 가지로 농가의 생활수준을 향상시키고 유통구조를 현대화하여 국제 경쟁력을 제고하고, 농지 전환이 가능한 지역을 중심으로 고소득 작목으로의 전환을 유도하는 것이다. 또한 선진기술을 도입하여 효율성과 생산성을 높이고, 숲이나 토양 및 수질 등 자연자원을 보존하는 것도 목적에 포함되어 있다.

PROCAMPO는 초기에 1993년 8월 이전 3년 동안 9개 곡물(옥수수, 밀, 콩, 쌀, 수수, 대두, 면화, 새플라워, 보리)을 재배하던 토지소유주에게 지급되었다. 이 제도는 15년간 지속되는 프로그램으로 NAFTA 체결에 따른 무역자유화가 완료되는 2008년에 종료되며, 파종기에 ha 단위로 지급된다. 2005/06년까지 지급되는 단가는 실질가격으로 고정되어 있어 물가의 변동에 영향을 받지 않으며, 이 후에는 일정 비율로 단가가 감소하도록 설계되어 있다. 멕시코 농업부는 1994년과 1995년에 프로그램에 초기 등록하지 않은 농가를 대상으로 등록할 수 있는 기회를 준 적이 있다. 하지만 많은 농가가 등록을 하지 않아 2003년에 대상 농가들에게 다시 등록할 기회를 주었다. 2003년에는 특히 1~5ha 사이의 농가들이 등록하도록 적극 유도하였다.



표 4 PROCAMPO 지원액, 1994~2005년<sup>1</sup>

단위: 페소/ha

	가을-겨울 (Autumn-winter)	봄-여름 (Spring-Summer)	천수답지역 <sup>2</sup> (Preferential Payment)	일반 지급 (Normal Payment)
1994	1,416	1,502	-	-
1995	1,254	1,379	-	-
1996	1,060	1,166	-	-
1997	995	1,143	-	-
1998	980	1,104	-	-
1999	958	1,083	-	-
2000	974	1,071	-	-
2001	1,012	1,079	-	-
2002	999	1,052	-	-
2003	979	-	1,156	1,015
2004	948	-	1,174	980
2005	963	-	1,160	963

주 : 1 2005년 100을 기준으로 GDP 물가지수로 디플레이트하였다.

2 천수답지역의 봄과 여름 시기를 대상으로 한 직접지불로 2003년에 시작되었다.

자료 : OECD (2006) p.68에서 재인용.

지급액이 현재의 생산이 아니라 과거의 토지 이용에 연결되게 함으로써 현재 생산되는 농산물과의 연계성을 끊고 농가가 고소득 작물로 전환하도록 설계되었다. ha당 지원액은 생산성과 관계없이 동일하게 지급되며, 다른 작물로 전환한 경우에도 지급된다.

또한 이 제도는 수확물을 판매하는 사람이 아닌 소유 농가에 보조금을 지불함으로써 빈곤농가를 지원해주는 역할도 하고 있다. 직접지불의 최소 지원 면적은 1ha로 1ha 미만의 농지를 소유한 농가도 1ha에 해당되는 보조금을 받도록 하였다. 또한 1~5 ha 사이의 농가 소유주에게는 일반 지원 단가보다 높은 단가가 적용되었다. 1995년에 대상 농산물이 좀 더 확대되었다.

PROCAMPO에 의한 총지출액은 실질가격을 기준으로 할 때 최근에는 큰 변화가 없다. 2005년에 PROCAMPO의 지출액은 약 140억 페소였고 이는 농

업부 (SAGARPA) 예산의 1/3에 해당되는 액수이다. 최근에는 새로운 규정을 도입하여 장래 투자계획을 제출하면 생산자는 미래에 받을 금액을 현재가치로 전환한 만큼 수령할 수 있다. 2005년에 지급된 금액의 12%가 이렇게 지급되었다. 1994년 이후 PROCAMPO 지출액은 농업 GDP의 약 5% 수준이다.

1990년 이후 멕시코 농업정책에서의 변화를 정리하면 다음과 같다 <표 5>. 1990년대 멕시코 농업정책에서 가장 큰 변화는 내부적으로 가격지지 및 소비자 보조를 폐지하고 직접지불로 전환한 것과 외부적으로 미국 및 캐나다와 NAFTA를 체결한 것을 들 수 있다.

표 5 멕시코 농업정책 변화

연도	주요정책 변화
1991	정부수매와 소비자 보조를 하던 CONASUPO를 대체하기 위하여 ASERCA 설립
1993	수입허가제(import permit) 폐지
1994	NAFTA 발효, PROCAMPO를 통한 직접지불 시작
1994-96	폐소화 위기
1995	우루과이 라운드 농업협정 발효
1999	CONASUPO 폐지
2001	목표가격(target price) 도입
2003	4개 품목(옥수수, 설탕, 밀크파우더, 건조 콩)을 제외한 전 품목에 대한 관세 철폐, 목표소득(target income) 도입
2008	옥수수, 설탕, 밀크파우더, 건조 콩에 대한 관세 철폐

참고자료

김윤식 「NAFTA 체결에 따른 멕시코 농업의 변화분석」 (한국농촌경제연구원, 2006. 10) 재정리