

OECD, 최근 논의동향과 2008년 전망

윤 동 진*

선진국 클럽은 그동안 경제협력개발기구(OECD)에 붙여진 수식어였다. 최근 OECD는 스스로 그 한계를 벗어나려 애쓰고 있다. 2차 대전 후 1961년 유럽 경제 재건을 위해 발족한 OECD는 마샬플랜을 계기로 유럽 16개국이 1948년에 유럽경제협력기구(OEEC)를 만들었고, 여기에 미국과 캐나다 등이 참여해 20개국으로 출발¹⁾하였다.

OECD는 그동안 선진국 간 경제협력과 정책협의를 하는 싱크탱크(Think tank) 역할을 해 왔으나 최근 DDA 협상에서 볼 수 있듯이 국제 역학관계 변화에 따라 글로벌 이슈가 복잡·다극화됨에 따라 OECD도 구조적 변화를 모색해야 한다는 고민을 하고 있다. 그래서 지난해 말 회원국을 확대하는 동시에 영향력 있는 비회원국과의 협력을 긴밀히 하자는 중장기 로드맵에 합의하였다. 확대 대상국(Accession countries 5개국)은 러시아, 에스토니아, 이스라엘, 슬로베니아, 칠레이고, 관계 강화대상국(Enhanced engagement countries 5개국)은 브라질, 인도, 중국, 인도네시아, 남아프리카공화국이다. 이는 향후 의사 결정구조나 작업방식 등에 많은 변화를 짐작케 하는 대목이다.

현재 30개 회원국을 유럽 국가와 비유럽 국가, 그리고 후자를 다시 영미권

* OECD 농무관, dongjinyoon@gmail.com

1) 일본 1964년, 핀란드 1969년, 호주 1971년, 뉴질랜드 1973년, 1994년 이후 6개국(멕시코, 체코, 폴란드, 한국, 슬로바키아) 추가가입으로 현재 30개 회원국

(미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드)과 그렇지 않은 국가로 나누면, 한국, 일본, 멕시코, 터키 정도가 남게 된다. 구조적으로 OECD가 유럽의 목소리를 중앙에 담아내고 상당부분 서구의 시각에서 일 해온 배경이라 볼 수 있다.

1. 지구적 사안을 공공부문 중심으로

최근 OECD회의에서 공통적으로 많이 나오는 키워드는 기후변화(climate change), 개발협력(development cooperation), 에너지, 혁신(innovation), 거버넌스 등 우리가 언론에서 접하는 것과 크게 다르지 않다. 다만, OECD의 특징이자 장점은 지구적 사안을 회원국의 정부 정책 전문가들이 주도해 다룬다는 것이다.

이런 점에서 필자는 앞으로 OECD에 선진국 클럽이라는 수식어 보다는 공공부문 또는 정부 부문의 정책연구센터라는 표현이 보다 적절하지 않을까 생각한다. 세계 각국에 유명한 연구소들이 많고 다양한 국제기구들이 존재하지만, 공공부문이 주 고객인 동시에 논의에 주체적으로 참여해서 정책적 고민을 다루는 싱크탱크는 OECD가 대표적이기 때문이다. 그만큼 OECD 통계를 비롯한 각종 분석 결과물을 우리가 쉽게 무시하지 못하는 이유이다.

또 하나 장점은 수평적 이슈에 대한 접근이다. 통계에 따르면 OECD에는 약 200여개의 위원회²⁾, 작업반, 전문가 그룹 등이 있으며 매년 각 회원국 본부에서 약 4만 명이 회의에 참석한다. 이중 회의체 어느 한곳에 한정되지 않고 길게 걸쳐 있는 것이 수평적 이슈이다. 예컨대, 물, 기후변화, 정부개혁, 개발이슈 등이 대표적인 예이다. 이러한 수평적 이슈를 찾아내고 이를 집중적으로 파고드는 접근이 더욱 강화되어야 한다는 견해가 많다. 요컨대, OECD는 정부 정책을 다루는 연구 기관 성격이 강하다고 볼 수 있으며, 글로벌 이

2) Committee라는 명칭을 가진 OECD 공식 위원회는 26개임.

슈에 관해 타 국제연구기관과 어떻게 차별해 나갈 것인지를 고민하고 있는 것이다.

2. 농식품 분야 현황과 도전

농식품 분야에 대해서는 가장 먼저 사무국 조직의 변화를 살펴볼 필요성이 있다. 2006년 말 OECD는 기존 식품농수산물국(Food, Agriculture and Fisheries)과 무역국을 무역농업국(TAD)으로 통합하였다. 예산절감과 시너지 효과 제고라는 것이 그 이유였지만, 그만큼 회원국 정부의 평가에서 좋은 점수를 받지 못했다는 반증일 수도 있다.

1980년대 이후 주요국의 농정개혁과 다자간 시장개방 협상은 OECD와 WTO의 공조 속에 진행되었다. 세세한 부분의 토론과 쟁점 등은 여전하지만 큰 흐름이 그러하였다는 의미이다. 즉, OECD가 운을 띄우면 WTO가 이를 받아서 활용하는 방식이다.

UR 농산물 협상은 미국과 유럽연합(EU)의 농업보조금 분쟁이 직접 원인이었던 것처럼 이를 풀어가는데 과정 또한 블루박스로 대표되는 양대 축의 합의(compromise)가 전체 협상타결의 중요한 분기점일 수밖에 없었다. 그러나 우리가 목격하고 있듯이 UR을 연결시키는 DDA농업협상은 그 맥락과 구조가 사뭇 달라졌다. 아직도 주요국 중심의 사전 정지작업이 일반적이지만, 참여 세력이 늘고 이해관계가 다기화 되면서 더욱 복잡해 진 것이다.

한편, UR 이후 10여 년의 이행기간을 지내면서 자의반 타의반으로 정책을 개혁하고 효율화 하려는 시도는 일상화되었다. EU의 공동농업정책(CAP)개혁, 미국의 농업법(Farm Bill), 그리고 일본과 우리나라의 농정개혁도 그 연장선상에 있었다고 볼 수 있다. 결론적으로 OECD 농업위원회를 둘러싼 환경은 변화해왔다. 예전만큼 WTO협상과 긴밀하게 영향을 주고받을 위치에 있지 못할

뿐만 아니라 농정개혁의 감시자로 OECD를 바라보는 시선이 곱지 않은 않다.

어느 조직이나 새로운 이슈와 영역을 개척하지 못하면 뒤떨어지게 된다. 각료들이 관심을 가질 만한 주제, 정책 담당자(Policy maker)들이 공통적으로 고민하는 부분을 끌어주어야 주의를 끌고 참여를 촉발할 수 있다. 물론 OECD와 WTO협상과의 연계성은 아직 유효하며 국익차원에서 보면 중요한 요소가 분명하다. 그렇다 하더라도 OECD 농업분야는 수출국과 수입국간의 이해대립과 긴장이 너무 지배적인 느낌이다. 앞으로 OECD가 공공부문의 정책 싱크탱크로 자리매김하고자 할 때 재고가 필요한 부분이다. 약해진 협상의 연계고리를 다시 세우기보다 국가별 농업정책의 특수한 사정을 감안하는 가운데 분야별 정책 비교연구를 통해 잘한 정책을 서로 배우고 정책 비전을 구현하는데 필요한 지혜를 모으는 데 역점을 두어야 한다고 본다.

예컨대, OECD의 분석가들은 회원국 농정당국의 정책적 고민을 경험적 사례와 이론적 분석을 통해 연구하고 시사점을 추출하되, 정책의 도입과 실천 부분은 책임을 담당하는 회원국 정부에 맡기는 것이 바람직하다. 이러한 점에서 올해 초 농업 위원회 전문패널³⁾의 건의내용은 주목할 만하다. 패널보고서는 OECD가 예전처럼 효과가 떨어지는 정책을 비판하기보다 성공 정책사례를 확산시켜나간다는 자세로 임해 줄 것과 현행 2년 단위 예산 및 업무계획(PWB)⁴⁾과 병행하여 5년 단위의 중기 전략계획을 수립할 것을 권고하는 한편, 회원국 본부와의 연계, 작업의 momentum 유지, OECD내의 visibility 제고 등을 위해 최소 5년에 한번은 농업 각료회의⁵⁾를 개최해야 한다고 제안하였

3) 동 패널은 EU, 미국, 일본의 전직 고위관료 3인(프란츠 휘츨러 전 농업담당 집행위원, J.Penn 전 차관, Azuma 전 차관)이 작성하였고, 농업정책과 식품정책을 둘러싼 대내외 환경변화를 고려하여 향후 OECD 농업위원회가 취해야 할 작업우선순위와 접근방식을 권고하고 있음.

4) 2003년부터 OECD의 Program of Work and Budget은 복년제 예산시스템을 따르고 있음.

5) 농업각료회의는 '87년과 '92년, '98년에 열렸음. '92년 회의는 UR타결 분위기에 영

다.

아울러, 주요 분야별 우선 연구과제를 아래와 같이 제시하였다.

(1) 대내 농업 및 식품정책

연례 정책검토 및 모니터링(M&E)과 이에 활용되는 PSE(농업생산자 지지 추정치)를 지표 사용자와 외부상황 변화를 고려해 지속적으로 보완해 나가는 한편, 국가별 비교연구(inter-country comparison)에 우선순위를 두어야 한다. 예컨대, 토지(이용과 관리, 시장, 자유화 정도 등), 푸드 체인을 통한 정책 전달, 계약 및 수직 계열화, 농업 또는 농업인 관련 법적 사회적 재정적 이슈, 수평적 통합, 위험관리정책 등이 이에 해당한다.

(2) 농식품 무역정책

DDA 협상결과에 대한 분석계획을 유지하는 동시에 농식품 가공품에 대한 교역통계 및 교역규범이 제대로 갖춰지지 못하고 있어 이에 대한 관심이 요구되며, 정책 담당자들이 필요로 하는 분야로는 비관세조치(NTM), 그린박스 개념의 구체 명료화(non or minimal trade-distorting의 심화검토), 비교역적 관심 사항(NTC; 교역자유화로 인한 NTC의 위협과 사회적 valuation), 자유화 진전에 따른 위험관리이슈, RTAs와 다자무역규범 등에 우선순위를 두어야 한다.

(3) 농식품 기술혁신(innovation)

에너지 안보, 기후 변화 등 정책환경의 변화 속에서 사회적 요구를 만족하는 동시에 생산성 향상을 도모하기 위한 방안이 중요해지고 이에 따라 농업 기술 혁신이 주요 정책이슈로 등장할 전망이다. 혁신을 촉진하기 위해 환경적, 사회적 측면을 아우르는 보다 종합적 접근이 요구되는 가운데 생산성향

향을 미쳤으나 '87년 각료회의 내용을 재확인하고 있어 '87년과 구분하지 않는 것이 일반적임.

상(혁신인센티브, 지식재산권 이슈), 민간과 공공의 바람직한 역할분담(새로운 형태의 파트너십 가능성), biotechnology(회원국 간 정책비교), 경쟁촉진의 측면, 환경사회적 영향평가방법 등에 연구의 우선순위를 두어야 한다.

(4) 농업과 환경

농업은 외부효과에 따른 시장실패의 전형적 사례임에 주목하는 한편, 환경문제에 대한 국제적 관심고조를 감안할 때 정책영역에서 농업과 환경문제가 부각되도록 노력해야 하며 농업정책의 환경적 영향측정을 위해 지표개발 작업을 지속적인 추진하고 한계 또는 불리한 조건 속에서 이루어지는 농업경영, 경관보전 등에 대한 비교연구, 생물 다양성 보전과 증진을 위한 적극적 정책 개발, 물 관리의 문제 등에 우선순위를 두어야 한다.

(5) 에너지와 바이오매스

에너지원으로서 농업과 관련 다양한 정책이슈가 나오고 있고 또 앞으로 지속될 전망이다. 제2세대 바이오연료에 연구 초점을 맞추는 것이 바람직하다. 사회적, 환경적, 식량안보의 맥락을 포괄하여 바이오 에너지 문제가 다루어져야 하기 때문에 OECD내 타 위원회와 공동연구 수행이 필요함을 강조하는 한편, 우선되어야 할 연구 과제로는 제1세대 바이오연료가 농업과 시장에 미치는 영향, 제2세대 바이오연료를 위한 정책, 그 밖의 바이오매스 정책(바이오가스, 전기생산 등), 식량과 바이오에너지의 경쟁관계 등을 열거하였다.

(6) 기후변화

각국이 동 사안에 전향적으로 빠르게 대처해야 한다는 요구가 존재한다고 전제하면서, 농업은 지구온난화에 직접 노출되어 있어 농업방식과 동식물 질병전파 면에서 중요한 영향을 미칠 것이라고 지적하였다. 기후변화 예측가능성이 낮아지는 반면 농식품 시장의 안정성은 떨어지게 될 것이며 온실가스에 대한 농업의 양측면(온실가스 배출측면과 이를 치유하는 측면)을 고려한 정책이 필요하다. 이에 따라, 다른 위원회와의 공동연구가 필요하며 우선과제로 기후변화가 농업과 식품생산에 미칠 영향, 농업과 기후변화(영향측정법, 절감

법, 사회·환경, 사회적 효과), 기후변화 시대에 따른 농업의 기회(저소모경작, 휴경, 메탄저장, 탄소배출시장측면) 등에 주안점을 두어야 한다.

(7) 농촌정책

비농업분야로의 노동력 유출, 투입재의 외부 의존 경향이 강화되는 한편, 전체 식품체인(food supply chain)으로의 통합이 심화되고 있다고 하면서 지역 경제에서 중요성은 낮아지고 있음을 인정하였다. 따라서 농촌정책은 농업을 넘어 농촌 지역경제를 대상으로 해야 한다고 하면서 타 위원회와의 협조가 필수적임을 강조하였다. 사무국 내에서도 관련업무가 나뉘어 있어 정비할 필요성이 있으며 농업위원회가 적극적으로 역할을 수행해야 한다. 우선되어야 할 주제로는 농업과 식품부문의 인력 전망 및 분석(유출입, 고령화, 지역별 인력 불균형, 계절노동력, 기술습득, 임금측면 등의 회원국별 현황과 경향, 정책비교), 글로벌시대 농촌지역의 미래(사회·경제적 역할), 농촌지역 적정 인프라 공급을 위한 정책, 통합방식의 농촌정책 실행을 위한 조직화 및 실천 방안(회원국의 상향적 전략사례 등)을 열거하고 있다.

실제 농업위원회에서 건의사항들이 얼마나 채택이 될 지는 회원국에 달려 있겠으나 농업 각료회의 초기개최 문제는 이미 지난해 11월 제149차 농업위원회에서 다수 회원국의 공감대를 얻은 바 있다. 따라서 올해 OECD의 농업 분야에 대한 논의는 현행 2007~2008년 예산 및 업무계획에 포함된 내용을 중심으로 다루겠지만 그 이면에는 차기 각료회의 성과물을 어떻게 준비하고 담아낼 것인가에 관심이 모아질 전망이다.

-
- 6) 최근 OECD논의는 2-3년간 지속되는 특성이 있으며, 지난해와 올해에 걸쳐 농정개혁 종합보고서, 비관세교역조치, 농촌경제에서 농가와 농식품산업의 역할, risk management 위험관리기법, 구제역 발생시 예상되는 시나리오, DDA협상관련 평가와 분석, 바이오에너지, 농산업과 기후변화, 지속가능한 농촌개발 등에 대한 연구과제를 수행하고 있음.

표 1 2008년 OECD 주요 일정 및 의제

	1~7월	8~12월
APM (농정 및 농산물 시장작업반)	45차(2.19~20), 46차(5.21~23) 한국 한국농정보고 승인, 일본농정 초안 농정개혁 종합보고서, 물 보조금 산정, 농촌 경제와 농식품산업, 지속가능 농촌개발, 마이 오 에너지, 계약을 통한 위험관리 6차 PSE 전문가(3.14~15) 품목 그룹회의(3.27~28) 곡물, 사료, 설탕, 육류 및 낙농시장 전망	47차(10.13~15) 추가일정 예상
JWP (농업·무역 작업반)	59차(5.19~20) NTM 비관세교역조치, 표준, Social concerns에 대응한 규제와 교역영향, 특혜교역협정, '85년 이후 농산물 교역패턴의 변화, 구제역 발생시 예상 시나리오, DDA협상 관련 평가와 분석 등 사례중심 분석계획	60차(10.16~17)
A&E (농업·환경 작업반)	26차(7.1~3) 환경기준 준수조건부 지원(ECC), 바이오에너 지, 농정과 환경영향분석(SAPIM), 농지이용, 농 업용수이용과 환경, 정책기획 및 집행지침서 등 사례중심 분석계획/ECC워크샵 (일시 미정)	27차(12.1~3)
COAG (농업위원회)	150차(5.13~16) '09~'10업무계획, 농업각료회의, 맨데이트 승 인, A5및 E5 등 관련, 비회원국협력, 정책포럼 및 정책레터 등 A5: 러시아, 에스토, 이스라엘, 슬로베, 칠레 E5: 브라질, 인도, 인니, 중국, 남아공	151차(11.17~19) 글로벌 포럼 (11.20~21)
TDP (농촌지역 정책작업반)	국제 컨퍼런스(퀵론, 4.3~4) 주제: 농촌지역 공공서비스 적정 공급방안 국가별 농촌정책 현황 및 시사점 '06(독일, 멕시코) '07(화란,핀란드,스코틀랜드)	10차 미정 스페인,이태리,중국, 사례발표 및 논의
기타	제 22차 농약작업반(2.12~13) 트랙터 코드 정례회의(2.26~27) 14차 신종 식품및 사료안전성T/F(4.8~10) 101차 수산위원회(4.28~30)	생물자원관리 연구협력(12.12) 102차(10.20~22)