

OECD 농업분야 논의내용과 시사점*

송 주 호

우리나라는 1996년 12월 소위 선진국 모임이라는 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)에 회원국으로 가입한 이래 각 분야에서 적극 활동하고 있으며, 농업분야에서도 OECD농업위원회를 중심으로 산하 작업반회의에 빠지지 않고 참여하고 있다. 이하에서는 최근 OECD에서 논의되는 내용들을 살펴보고 시사점을 제시하고자 한다.

1. OECD의 농업분야 논의구조 및 조직

논의구조

OECD 농업분야 논의는 농업위원회에서 이루어지며, 논의의 큰 방향은 5~6년 주기로 각국의 농업 최고결정자가 참여하는 농업각료회의에서 결정된다.

OECD는 “시장경제” 축진을 통한 세계경제 발전 추구를 목적으로 설립한 경제협력체로 경제정책, 산업, 과학기술, 노동 등 각 분야별 (26개 위원회)로 주요정책 이슈분석에 대한 선도적 역할을 수행하고 있다. 농업분야 논의는 농업위원회에서 이루어지며 논의의 큰 방향은 5~6년 주기로 각국의 농업 최고결정자가 참여하는 농업각료회의에서 결정된다. 농업위원회는 1962년 OECD 최초로 각료회의를 시작하여 총 10번의 각료회의를 진행했는데 가장 최근의 각료회의는 1998년에 개최되었고 현재 2010년 2월에 새로운 각료회의 개최를 계획하고 있다.

* 본 내용은 OECD에서 발간되는 각종 보고서와 농림수산물부의 관련 자료를 참고하여 한국농촌경제연구원 송주호 연구위원이 작성하였다. (jhsong@krei.re.kr, 02-3299-4187)

각료회의를 통해 확인된 농업정책개혁 방향에 따라 농업위원회 차원에서 매 2년 단위 작업 및 예산계획을 확정하며, 확정된 사업계획에 따라 농업위원회 및 산하 작업반에서 의제를 수행하고 사무국이 작성한 보고서를 토대로 회원국들 간의 논의를 거쳐 보완되고 수정된 작업결과물이 일반에 공개(declassification)된다.

농업분야 조직

농업위원회 산하에는 농업정책 및 시장작업반(Agricultural Policy and Market: APM)이 있으며 또한 농업무역합동작업반과 농업환경합동작업반이 있다. 농업무역합동작업반은 무역위원회(Trade Committee)와, 그리고 농업환경합동작업반은 환경정책위원회(Environmental Policy Committee)와 공동으로 운영하고 있다. 농업위원회와 대부분의 작업반은 각각 1년에 2차례 정도씩 회의를 개최하고 있다. 아울러 각종 워크숍과 PSE, AgLink 전문가 포럼 등이 수시로 개최된다.

농업정책 및 시장작업반은 1987년 설립되어 농업정책 점검평가, 농업정책 목적 달성수단 및 분석기법 개발 등을 담당한다. APM 회의는 농업정책 및 농업시장 이슈에 관한 보고서를 검토하고 최종 발간 여부를 결정하는 OECD 농업위원회의 핵심 산하기구이다. 과거에 1년에 2차례씩 개최하던 것을 의제수가 점점 많아져 2008년부터는 1년에 3차례씩 개최하고 있다.

농업무역합동작업반은 1962년에 설립되어 농산물 시장 및 무역정책 모니터링, 농산물 무역 장애요인 등을 검토하며 농업환경합동작업반은 1993년에 설립되어 농업과 환경간의 상호관계 분석, 농업환경지표 개발, 환경적으로 바람직한 농업을 촉진시키기 위한 방안을 강구하고 있다. APM 산하에는 곡물·사료·설탕 품목그룹, 육류·유제품 품목그룹이 있는데 최근 "품목시장그룹"으로 통합이 결정되었다.

농업위원회 사무국은 2006년 무역국(Directorate for Trade)과 식량농업수산물국(Directorate for Food, Agriculture and Fisheries)을 통합한 무역농업국(Trade and Agriculture Directorate: TAD)에 바탕을 두고 있다. 무역농업국 산하에 농업 관련 4개과(농업정책·무역 및 조정, 농업정책 및 환경, 무역 및 시장, 비회원국 농업정책)와 농업기술 관련 협력연구프로그램, 수산관련 1개과 총 60여명으로 구성되어 있다.

농업위원회 산하에는 농업정책 및 시장작업반(APM), 농업무역합동작업반과 농업환경합동작업반이 있다.

2. OECD 농업분야 주요 논의 내용

현재의 농업분야 논의 골격은 1998년 각료회의에서 합의한 공동의 농업정책목표에 기초를 두고 있다. 회원국이 지향해야 할 공동의 농업정책목표는 농업이 ① 시장신호에 반응하면서 다자무역체제에 더욱 통합되어야 하고 ② 식품안전 등 소비자 관심에 부응하면서 농업의 다원적 기능을 통해 농촌지역 사회발전에 기여하도록 설정하고 있다.

이에 따라 농업위원회 차원의 분석 작업은 각 작업반에서의 활동을 통해 ① 농업정책 개혁 ② 농업과 무역 ③ 농업과 환경 ④ 농촌지역 개발로 대변할 수 있다.

농업정책 개혁

OECD의 시장정책 및 작업반(APM)회의에서는 농업정책과 시장에 대한 다양한 분석을 하고 있다.

OECD의 시장정책 및 작업반(APM)회의에서는 농업정책과 시장에 대한 다양한 분석을 하고 있는데, 첫째, 회원국 농업정책을 점검·평가한다. 매년 회원국의 농업정책 개혁·변화를 1998년에 합의한 정책원칙에 따라 검토·평가하는데, 2004년부터는 완전보고서와 요약보고서를 격년으로 발간하고 있다. 특히 각국의 농업에 대한 보호수준을 비교하기 위해 개발된 생산자지지추정치(PSE)에 포함될 농업지원 정책의 생산연계 정도를 파악하기 위해 정책분류 방식의 개선을 추진하고 있다. 또한 비회원국과의 협력강화를 위해 매년 비회원국들 중 일부국들을 대상으로 농업정책에 대한 평가를 실시하고 있다.

둘째, OECD는 다양한 농업정책수단과 정책목표 간의 상관관계를 분석한다. 정책목표를 달성하기 위한 가장 최적의 정책조치를 경제적 분석을 통해 확인하는 작업인데 그동안 생산비연계(Decoupling) 농업지원 정책에 대한 분석 작업, 공공재 공급에 있어 시장실패를 치유하는 정책 등의 효과성 분석 작업, 농가 소득 정책, 효과적인 타겟팅 전략, 주요국의 농정개혁 분석 작업 등을 추진하고 있다.

셋째, 농업정책개혁 달성을 위한 정책·제도 및 지식을 설계한다. 농업의 다원적 기능 달성을 위한 최적의 정책대안, 최적정책 선택시 거래비용의 역할, 다원적 기능의 비정부적 공급방안 등에 대한 연구를 추진하였다. 또한 개혁과정에서 보상의 역할, 정보부족 등 개혁제약요인 극복방안을 연구하고 있다.

넷째, 식품안전 및 농업식품 경제에 대한 정책 접근 분석을 하고 있다. 식인성 질병의 경제적 영향 등 식품안전 관련 분석을 하고 있으며, 소비자 수요의 변화와 식품유통체인의 산업화·집중화 등 식품유통체인의 지속적 변화가 정책에 미치는 영향을 분석하고 있으며 민간표준이 시장접근에 미치는 영향, 민간표준과 정부기준의 역할 등에 대한 연구를 추진하고 있다.

다섯째, 농업정책 변화에 따른 세계농산물시장 중장기 전망을 하고 있다. 향후 5년간 혹은 10년간의 세계 및 주요 농산물생산국의 농산물 생산·소비·교역·가격 등에 대해 전망한 OECD 중장기 농업전망 보고서를 발간한다.

농업과 무역

첫째, 농업과 무역협동작업반에서는 무역자유화의 비용효과를 검토한다. UR 농업협정과 SPS, TBT 협정의 영향을 평가·분석하고 무역자유화의 득실 이해제고 등 주로 시장접근 이슈 분석에 치중하고 있다. 최근에는 수출국들의 무역정책과 관련되는 식량원조의 무역왜곡, 수출경쟁조치들(수출보조, 국영무역, 수출신용 등)의 무

역왜곡정도 분석과 개도국 S/D와 관련되는 특혜/지역협정 영향, 특혜침식에 관한 작업 등을 주로 추진하고 있다. 한편, 무역위에서 개도국 세분화 논의가 여러 차례 시도되었으나 우리나라는 멕시코와 공조하여 논의를 차단하고 있다.

둘째, 비관세장벽에 대한 연구도 점차 확대되고 있다. 원산지와 지리적 표시제, 수출제한, 사회적 관심도와 국제교역에 대한 영향, 동물 질병과 국제무역, 비관세 조치의 비용/편익분석 등이 주요 논의 의제들이다.

비관세장벽에 대한 연구도 점차 확대되고 있다. 원산지와 지리적 표시제, 수출제한, 동물질병과 국제무역, 비관세조치의 비용/편익분석 등이 주요 논의 의제들이다.

농업과 환경

농업과 환경 합동작업반에서는 환경적으로 지속가능한 농업발전을 위한 정책방향을 모색하고 있으며, 농업의 환경성과를 제고하기 위한 정책대안 분석, 농업환경지표 개발, 농업환경연계성 분석모델개발, 농업환경정책 분석, 농업·무역·환경의 관계 종합분석 등을 수행하고 있다. 수입국들의 주장으로 농업의 환경보전기능을 측정하기 위한 국토보전지표와 농장관리지표를 설정하기 위한 작업도 추진하고 있다. 최근에는 바이오 연료지원정책에 대한 경제성 분석, 기후변화와 농업분야의 대응 작업도 추진되고 있다.

농촌지역개발정책

지역개발위원회를 중심으로 회원국 농촌개발정책 사례, 지역·장소에 기반한 정책모델 연구, 농촌개발 거버넌스 분석 등이 추진되고 있다. 우리나라 등 수입국들의 노력으로 농업의 다원적 기능과 연계하여 2005년에 농업위원회 차원에서의 농업과 농촌개발의 조화방안에 대한 워크숍을 개최하였다.

3. 주요 분야 논의 결과

OECD 회원국 농업정책 점검 평가 및 PSE 개선 작업

1988년 농업각료회의에서 합의한 농업정책개혁목표 달성여부를 검토하여 회원국의 농업정책 개혁을 유도하고 있다. 평가방법은 주로 OECD가 개발한 농업보호수준을 측정하는 지표를 활용한 개량적 평가와 주요 농업정책 수단 등의 변화를 통한 시장지향정도를 파악하여 권고한다.

전반적으로 OECD 평균 농업지지수준은 지속적으로 하락하고 있으나 국가별로 큰 차이를 보인다고 지적하고 있다. %PSE는 OECD 평균 ('86-'88) 37%에서 ('07) 23%로 감소하고 있으며, PSE 수치가 높은 국가로는 아이슬란드, 스위스, 노르웨이, 우리나라, 일본 등이다. 품목별로는 쌀, 설탕, 우유, 양고기 등이 지지 수준이 높다. 생산과 무역 왜곡적 지원조치는 상당히 줄어들고 생산왜곡이 적은 직접지불은 증가하고 있으며, 식품, 환경, 농촌개발 등이 강화 추세에 있다고 평가한다.

OECD는 1987년에 처음으로 PSE 지표를 제시한 이래 최근의 각국의 농업정책 변화에 맞추어 PSE를 개선하는 작업을 진행하고 있다.

OECD는 1987년에 처음으로 PSE 지표를 제시한 이래 최근의 각국의 농업정책 변화에 맞추어 PSE를 개선하는 작업을 진행하고 있으며, 생산 및 무역에 미치는 왜곡 정도의 차이를 반영하여 농업정책을 A부터 G까지 분류하고 있다. 즉 산출량에 기초한 지지를 A로 분류하고, 투입재 사용을 기준으로 한 지지를 B, 현행면적이나 사육두수, 혹은 수입이나 소득에 기초한 지지를 C, 과거 면적이나 사육두수, 혹은 수입이나 소득에 기초한 지지를 D, 과거 면적이나 사육두수, 혹은 수입이나 소득에 기초하고 생산을 요구하지 않는 지지를 E, 품목과 비연계된 기준에 의한 지지를 F, 기타 재정지지를 G로 분류하여 A에 가까울수록 왜곡정도가 심하다고 분류한다.

PSE 추정을 위한 새로운 농업정책 분류표(2007년 이후)

- A. 산출량에 기초한 지지(Support based on commodity output)
 - A1. 시장가격 지지(Market price support)
 - A2. 산출량 기준 지불(Payments based on output)
- B. 투입재 사용기준 지불(Payments based on input use)
 - B1. 가변투입재사용(Variable input use)
 - B2. 고정자본형성(fixed capital formation)
 - B3. 농장서비스(on-farm service)
- C. 현행 면적, 사육두수, 수입, 소득에 기초한 지불 - 생산 요구
 - (Payments based on current A/An/R/I, production required)
 - C1. 현행 수입/소득에 기초(Based on current receipts/income)
 - C2. 현행 면적/가축두수에 기초(Based on area/animal numbers)
- D. 과거 면적, 사육두수, 수입, 소득에 기초한 지불 - 생산 요구
 - (Payments based on non-current A/An/R/I, production required)
- E. 과거 면적, 사육두수, 수입, 소득에 기초한 지불 - 생산 비요구
 - (Payments based on non-current A/An/R/I, production not required)
 - E1. 가변비율(Variable rates)
 - E2. 고정비율(Fixed rates)
- F. 품목비연계된 기준에 의한 지불(Payments based on non-commodity criteria)
 - F1. 장기자원은퇴(Long-term resource retirement)
 - F2. 특정 품목비연계 생산(Specific non-commodity output)
 - F3. 기타 품목비연계(Other non-commodity criteria)
- G. 기타 재정지불

농업이 식량 공급 이외 경관유지, 토양보전, 생물다양성 보전 등 환경혜택과 농촌지역 활성화 기여 등 다원적 기능을 갖고 있다는 사실에 대해서는 모든 나라가 인정하지만, 그 달성방안에 대해서는 첨예하게 대립된다.

농업의 다원적 기능관련 분석

농업은 식량 이외에도 경관유지, 토양보전, 자연자원지속관리, 생물다양성 보전 등 환경혜택과 농촌지역 활성화에 기여하는 등 다원적 기능을 갖고 있다는 사실을 모든 나라가 인정하지만, 다원적 기능 달성방안에 대해서는 수출입국간에 첨예하게 대립된다. 수입국은 다원적 기능 달성을 위해 국내농업의 적정생산기반을 유지해야 한다고 주장하고, 수출국은 다원적 기능은 다른 방식으로 공급이 가능하며 농업의 다원적 기능이 있더라도 무역왜곡수단으로 사용될 우려를 경계하고 있다.

이에 따라 2000~2003년 다원적 기능달성을 위한 최적의 정책방안에 대한 분석작업을 실시하여 정책적 시사점을 도출하였다. 즉, 가급적 정책목표를 명확히 하여

목표달성에 필요한 적정수준으로만 (Targeting: 예를 들어 경관 보전의 경우 해당되는 지역 농가에 경관보전에 필요한 한도만 지원)지원하여야 하며, 가급적 생산과 연계되지 않은 지원(현재 생산조건이 아닌 과거 실적 기준 등)이 바람직하나 각 정책수단 간의 정책관련 거래비용을 포함한 비용편익에 따라 지원방식이 달라질 수 있다고 결론을 내리고 있다.

지금까지의 사례연구나 문헌으로는 농업의 다양한 기능 중 부정적 외부효과(수질오염)는 결합성이 입증되나 대부분의 외부효과와 농업생산물의 결합성은 약하며, 결합성과 시장의 실패가 존재하더라도 대부분이 순수공공재가 아니기 때문에 정부의 직접개입보다 시장조성이나 민간·지방 정부에 의한 공급을 권장하고 있다. 따라서 다원적 기능을 공급하기 위한 정책수단 선택은 농산물 생산과 비시장재와 결합성의 존재, 시장실패, 공공재 성격에 대한 실증적 분석과 정책관련 거래비용 등을 포함한 비용/편익 등에 대한 실증분석의 문제로 남겨놓아 수출입국간 상호 유리한 방향으로 해석할 여지를 남겨 놓았다.

농업지원정책의 생산비연계성(Decoupling)에 관한 분석

각국이 시행하고 있는 농업지원 정책(시장가격지지, 직접지불 등)의 상대적 생산비연계정도를 체계적으로 분석하여 정책수단 선택 지침을 제공하기 위해 디커플링에 대한 분석을 하였다.

분석 결과 농업지원정책의 생산무역영향은 직접적 상대가격 변화에 의한 생산영향 이외에도 간접적인 방법으로 다양하게 나타나며, 생산연계가 적은 정책일수록 소득이전 효율성은 높아진다는 것을 재확인하였다. 모든 농업 특정적 정책은 위험효과 등을 고려할 경우 어느 정도 생산에 연계되어 있으며, 생산연계성이 적더라도 지원규모가 크면 생산영향이 크기 때문에 정책 설계시 집행기준과 지원규모를 명확히 할 필요가 있고 생산과 무역에 대한 영향을 줄이기 위해 정책목표와 정책수단의 집행기준과 지원규모를 명확히 하는 것이 좋다고 권고하고 있다. 동시에 목표지향적 정책설계를 함에 있어 정책수단 간의 거래비용을 포함한 모든 비용/편익을 고려해야 한다고 결론내리고 있다.

농업환경정책의 효과성 분석 논의

환경적으로 지속가능한 농업을 위해 농업환경 합동작업반에서는 환경과 농업에 관한 논의를 시작하였는데 논의분야는 크게 농업정책의 환경영향분석 수단개발, 농업환경정책의 환경영향 규명작업, 농업무역자유화의 환경영향분석 등으로 이루어지고 있다.

OECD 회원국의 주요 농업환경정책수단은 크게 경제적 수단, 직접규제, 자문과 제도 조치로 분류한다.

환경적으로 지속가능한 농업을 위해 농업환경 합동작업반에서는 농업정책의 환경영향분석 수단 개발, 농업환경정책의 환경영향 규명작업, 농업무역자유화의 환경영향분석에 대해 논의를 한다.

- 경제적 수단 : 친환경 농업경영을 장려하기 위한 환경과 관련 농가소득 등에 영향을 미칠 수 있게 하는 조치로 ① 농업환경 직접지불(친환경시설 투자지원 등), ② 환경세나 부과금(농약환경세 등), ③ 거래권제도(오염원배출거래권)
- 직접규제 : 법률규제조치(상수원 보호구역 환경보호법률 등), 농업지원수혜조건 환경기준준수(Cross-compliance)
- 자문, 제도조치 : 환경성과를 달성하기 위한 각종 연구개발, 기술지원과 지도, 라벨링과 인증제도 등

농업환경지표는 회원국 농업환경 추세변화 분석 및 농업의 환경영향을 평가하기 위해 지난 10년간 개발되어 왔으며(현재 33개 개발), 각 회원국에게 공통으로 적용될 수 있고 측정가능성이 큰 지표들인 핵심지표(농약사용, 수질지표 등)와 각국의 농업환경여건에 따라 일부 지역이나 국가에만 적용될 수 있는 지역지표 개발로 나누어 추진되고 있다. 수입국들을 중심으로 다원적 기능을 반영하기 위해 노력한 결과 환경 긍정적 지표도 상당부분 개발하였으나 현실적으로 환경편의 측정의 어려움, 회원국 간의 비교가능성 제약 등으로 핵심지표에 반영은 되지 못하고 있다.

2008~2017 OECD-FAO 농업전망

2017 유통연도를 예상해 볼 때 밀과 옥수수 가격은 2005년과 2007년 사이의 가격 수준이 될 것으로 보인다. 사료로 이용되던 곡물의 바이오 연료 수요는 지난 2년만큼 빠르게 증가하지 않지만 2007년부터 2017년까지 거의 2배 증가할 것으로 보인다. 2017년까지 유지작물 및 유지작물 가루가격은 현재 수준보다 낮지만 비교적 높은 수준을 유지하고 식물성 기름은 지속적으로 높은 수준을 유지할 것이다. 바이오연료용 식물성 기름의 사용은 2005년부터 2017년까지 식물성 기름 수요량 증가의 1/3 이상을 차지할 것이다. 다른 용도의 수요량은 2005년 92백만 톤에서 2017년 122백만 톤으로 33% 증가할 것이다

정책 포럼: 기후변화와 농업

기후변화가 작물 생산량에 미치는 변화 이외에도 생산 불안정성과 사회적 위험, 무역 등의 연계에서 발생할 충격은 더 복잡하다고 할 수 있다. 농업으로 인한 온실가스 배출은 전체 배출량의 평균 10~12%를 차지하며, 이 중 75%가 EU-15개국과 미국의 배출량이다.

농업은 온실가스 경감에도 기여할 수 있다. 유기 토양, 가축사육에서 나온 유기 퇴비 활용, 목초지 개선, 바이오 에너지 작물 생산 등이 그 예이다. OECD 환경전망에서 2030년에는 경제성장과 인구성장으로 현재보다 50% 많은 농작물 생산이 요구된다고 지적하고 있으며, 이에 대해 어떤 조치도 취해지지 않으면 환경에 대한 부하는 매우 커질 것이라고 경고하고 있다.

농업은 온실가스 경감에도 기여할 수 있다. 유기 토양, 가축사육에서 나온 유기 퇴비 활용, 목초지 개선, 바이오 에너지 작물 생산 등이 예이다.

비관세장벽에 대한 논의

OECD는 전통적으로 WTO협상에 이론적으로 기여해 왔으며 UR협상의 영향 평가, PSE 개선 등의 분석,特惠무역 협정의 활용도 분석, 수출경쟁 조치 검토 등을 수행하였다. 2004년에는 DDA 협상의 진전에 따라 다양한 관세감축 방식에 따른 영향분석을 실시하려 하였으나 우리나라를 포함하여 많은 나라가 협상결과를 예단할 수 있다고 반대함으로써 비관세 장벽에 대한 분석을 확대하고 있다.

최근에 논의된 비관세조치의 경제적 분석에서는 비관세조치의 비용과 편익을 동시에 분석함으로써 종래 비관세조치의 무역측면만을 고려하던 연구와 달리 시장의 실패와 정보 불완전성이 존재하는 상황에서는 오히려 비관세조치가 사회적 후생을 증가시킬 수 있다는 점을 제시하고 있다. 즉 교역제한 조치는 공급체인에서의 다양한 이해관계자들에게 서로 다른 영향을 미치기 때문에 이를 종합적으로 고려해야 한다고 주장한다.

4. 우리나라 농정에 대한 OECD의 평가와 권고

안국 농정에 대한 평가

OECD는 1998년에 한국농업정책에 대한 "한국농업정책 검토" 보고서를 출간하고 10가지 정책 권고를 제시하였다.

전반적으로 한국 정부는 여러 측면에서 OECD 농업장관회의에서 제시한 투명성, 목표지향성, 맞춤형, 유연성, 형평성 원칙을 대체로 준수하면서 농업정책을 이행해 왔다. 특히 2005년부터 2014년까지 쌀 관세화유예를 인정한 쌀 협상이 타결된 이후 2005년부터는 쌀에 대한 직접지불제가 도입되었다. 생산, 가공, 유통의 인프라 개선을 위해 여러 가지 종합농업투자계획이 이행되었고 이는 효율성 향상에 기여하였다. 노동생산성과 토지 생산성이 상승했으며 거의 모든 쌀은 현대화된 미국종합처리장(RPC)에서 처리되고 있다.

상당량의 축산물도 축산물종합처리장(LPC)이나 현대화된 도살장에서 처리된 후 박스육(box meat) 형태로 유통되고 있다. 종합자금제 도입과 농업프로젝트 이행 매뉴얼 공개를 통해 예산배정 프로세스의 투명성이 향상되었다.

친환경 농업 진흥 노력을 통해 전체 농산물에서 친환경농산물이 차지하는 비중이 증가했다. 화학비료 지원금제도를 2005년 철폐하여 비료가격이 18% 인상되었고 그 결과 비료와 농약사용이 감소하였다.

농지사용 및 소유에 대한 규제가 보다 시장지향적으로 개정되었다. 농지보유한도 규제가 2002년 농지법의 개정으로 철폐되었다. 최근의 개혁조치는 토지 사용법

률에 유연성을 주면서도 경자유전의 헌법 원칙을 지키고자 하였다. 예를 들어, 농업기업이 2002년부터 농지를 소유할 수 있게 되었고, 비농민도 2003년부터 주말농장 목적으로 최대 0.1ha의 농지를 보유할 수 있게 되었다. 농지은행제도가 2005년에 도입되어 농장의 규모증대와 농지소유자간의 농지이동성이 증대되었다.

2004년 쌀 협상과 일부 FTA가 이행되는 과정에서 농산물시장 개방이 심화되었다. 특히, 한-미 FTA의 경우 상당한 시장개방을 유도하고 국내시장의 경쟁을 증가시킬 것이다. 이러한 환경은 한국의 농식품 부분의 현대화에 기여하고 효율성을 강화하고 식품가격인하를 통해 소비자 권익을 신장시킬 것이다.

표 2 1998년 OECD 정책권고 및 이행된 정책

정책권고	이행된 정책
(1) 직접지불제도 확대	다수의 직불제도 도입: 경영이양 직불제(1997), 친환경농업 직불제(1999), 친환경축산 직불제(2004), 조건불리지역 직불제(2004), 경관보존 직불제(2005), 논 농업 고정 및 변동직불제
(2) 시장개방노력 증대	우루과이라운드협정 이행(1995-2004) 2004년 쌀협상결과 이행(2005-2014) 한-칠레(2004), 한-싱가포르(2006), 한-EFTA (2006), 한-아세안(2007)과의 FTA 이생 한-미 FTA 체결 (2007)
(3) 식량안보를 위한 대안	추곡수매제도 폐지 및 공공비축제도 도입(2005)
(4) 후방산업 개발	식량유통제도 구조조정(1998) 지역농업 클러스터 프로그램 도입(2005)
(5) 투입제에 대한 보조금 삭감	농기계 구매 보조금 폐지(2001) 화학비료 보조금 폐지(2005)
(6) 기반시설 개선	도매시장에서 전자입찰제도 도입(1999) 농산물 전국 전자시장(e-market)제도 도입 (2000)
(7) 효과적인 구조조정정책 이행	농장의 규모화 프로젝트 시작 (1988) 농지은행제도 도입 (2005)
(8) 지속가능한 농업 진흥	친환경농업 직불제(1999) 및 친환경축산 직불제(2004) IPM 및 INM 도입(1993) 화학비료 및 농약보조금 폐지(2005)
(9) 규제개혁 촉진	여러 차례의 농지법 개정을 통해 최대농지보유규모의 확대(1999, 2002, 2006)
(10) 정책이행의 투명성 증대	총경영자금조달제도 도입(1999) 종자펀드와 인삼펀드를 농산물가격안정화펀드로 통합(2000) 농업프로젝트 평가시스템 개정(2005)

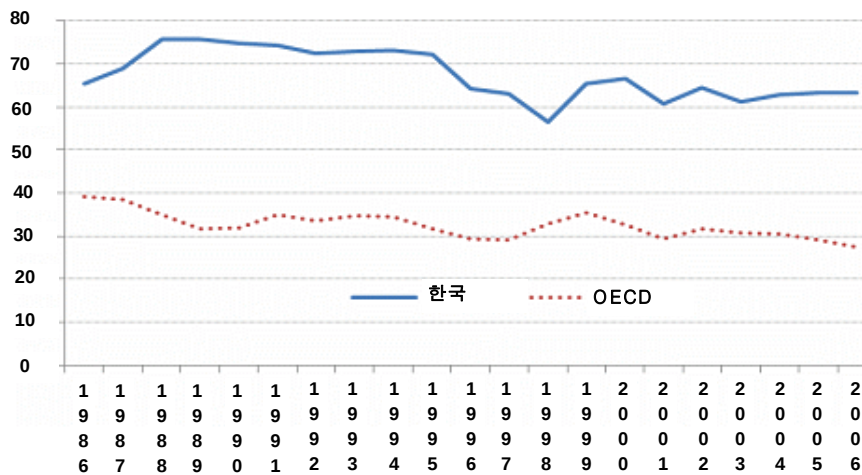
자료: OECD 2008. Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Korea

지속적 개혁의 필요와 권고사항

이러한 발전에도 불구하고, 농업이 보다 시장을 지향하고 국가경제 발전에 기여할 수 있도록 추가 개혁이 불가피하다. 한국의 생산자지지추정치 비율은 다른 OECD 국가 평균과 대비할 때 높은 편으로 대부분의 지지는 시장가격지지 (MPS) 형태로 제공되고 있다.

농업이 보다 시장을 지향하고, 국가경제 발전에 기여할 수 있도록 추가 개혁이 불가피하다. 한국의 생산자지지추정치 비율은 다른 OECD 국가 평균과 대비할 때 높은 편이다.

그림 1 한국과 OECD 평균 PSE 비율(1986-2006)



자료: OECD 2008. Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Korea

한국 농업은 보다 효율적이고 현대화된 산업으로 발전하여 국가경제와 지역사회에 긍정적인 기여를 해야 한다. 이 같은 맥락에서 OECD는 한국의 추가 정책개혁과 관련해 몇 가지 권고를 한다.

- 1) 한국 농업의 PSE 비율은 OECD 국가 중 4위로 높은 편에 속한다. 생산과 연계되지 않는(decoupled) 한시적인 직접지불을 통해 국내외 가격격차를 줄일 수 있다.
- 2) 지속적으로 농업시장개방을 위해 노력해야 한다. FTA와 DDA를 성공적으로 마무리짓고 관세 상한을 낮추어 전체 교역을 증대시켜야 한다.
- 3) 쌀 생산을 장려하는 변동직불제도를 재검토해야 한다. 목적과 대상을 명확하게 결정하여 고정직불제가 농지가격에 영향을 주거나 지주를 지원하지 않도록 해야 한다.
- 4) 음용우유가격이 시장에서 결정되도록 하며, 국내에서 생산되는 음용우유는 음용우유의 수입시 직면하는 운반 제약성에 따른 프리미엄만 부과할 수 있도록 해야 한다.
- 5) 농가소득은 도시가구 소득의 78%에 불과하여 농가소득원을 다양화하려는 노력이 필요하다. 지역특산물을 활용하여 농산업 및 농촌관광을 촉진하는 것이 예가 될 수 있다.

- 6) 농촌정책은 농업정책과는 구분되어야 하며 농외소득을 통해 농가소득을 보충할 기회를 제공할 수 있다. 이를 위해 농촌경제를 활성화 하고 교육, 교통, 보건, 주택인프라에 대한 투자를 통해 농촌지역 선호도를 높일 수 있다.
- 7) 한국의 평균농장 규모는 1.4ha에 불과하여 규모의 경제를 실현할 수 없으므로 농장규모화에 초점을 맞추어야 한다.
- 8) 대상 범위가 넓은 현재의 농가에 대한 정의는 재검토될 필요가 있다. 농가를 비즈니스 지향적인 농가로 재정의하는 경우 지원왜곡 감소, 효율적인 토지 이용, 부당한 사회비용의 절감을 꾀할 수 있다.
- 9) 한국의 비료 및 농약사용량은 세계적으로 매우 높은 편이다. 화학약품의 사용이 환경을 파괴할 수 있기 때문에 비료 및 농약사용을 줄여야 한다.
- 10) 안전한 양질의 농산물 제공이 농정의 목표가 되어야 한다. 향후 인증제도를 간소화하고 농식품에 대한 신뢰도를 높이며 품질을 향상시켜야 한다.
- 11) 한국음식에 대한 홍보를 확대해야 하며 전통식품의 장점을 홍보하고 국내시장에 대한 프리미엄상품을 개발하려는 노력이 지속해야 한다.
- 12) 농업생산, 마케팅, 농가수입과 관련된 컨설팅 제공을 위해 정책적 노력을 기울여 농업부문의 기업가정신을 고양해야 하며 농업생산망의 전방산업 및 후방산업의 효율성개선 노력도 지속되어야 한다.

한국 정책입안자들은 농업이 국내외 소비자들이 모두 선호하는 고품질의 상품을 생산할 수 있는 산업으로 발전할 수 있다는 비전을 가져야 한다.

5. OECD 논의결과와 시사점

농식품 분야의 변화

2006년 OECD는 기존 식품농수산국과 무역국을 무역 농업국으로 통합하였다.

2006년 OECD는 기존 식품농수산국(Food, Agriculture and Fisheries)과 무역국을 무역 농업국(TAD)으로 통합하였다. 반대의견도 많았지만 예산 절감과 시너지효과 제고를 위한 것이라고 하였다. 하지만, OECD 농업부문이 상황변화에 적절히 대응하지 못했기 때문에 조직이 축소된 것이라는 비판도 있다. OECD 농업분야 회의에서는 항상 수출국과 수입국간에 첨예하게 의견이 대립되어 소모적인 논쟁이 지루하게 반복되는 경우가 많았다.

이런 점에서 2008년 초 농업 위원회 전문패널¹⁾의 건의내용은 앞으로 OECD의 작업에 새로운 방향을 제시하고 있다. 패널보고서는 OECD가 개혁실패 사례보다는 성공사례를 장려하고 확산해야 한다는 전제하에 국가별 비교연구에 우선순위를

1) 동 패널에는 EU, 미국, 일본의 전직 고위관료 3인(프란츠 휘츨러 전 농업담당 집행위원, J.Penn 전 차관, Azuma 전 차관)이 참여하였는데, 농업정책과 식품정책을 둘러싼 대내외 환경변화를 고려하여 향후 OECD 농업위원회가 취해야 할 작업의 우선순위와 접근방식을 권고하고 있다.

두어야 하며, 새로운 이슈를 효과적으로 다루기 위해 다른 기구와의 수평적 협동 연구를 확대하고, 현행 2년 단위 예산 및 업무계획과 병행하여 5년 단위 중기 전략 계획을 수립할 것을 권고하였다. 2008년 10월에 개최된 농업위원회에서도 그동안의 농업위원회와 산하 작업반활동에 대한 심사평가를 통해 정책분석 및 접근방법 개선 강구, 의장단 조정기능 강화, 타부문과 수평적 업무연계 확대, 글로벌 포럼에 더욱 긴밀히 참여 등을 권고하고 있다.

과거 OECD는 무역자유화를 옹호하는 내용의 보고서를 많이 발간하여 수입국과 수출국들 간의 심한 대립구도를 조장한 바 있다. 그러나 2008년도에 APM이나 농업위원회에서 다룬 의제들을 보면 알 수 있듯이 OECD에서의 논의는 현재 세계적으로 이슈가 되는 사항들(식품산업, 농촌개발, 위험관리 연구 등)에 대해 적기에 정책적으로 대응할 수 있도록 선도적인 연구들을 많이 수행하고 있다. 따라서 우리도 OECD논의를 방어적으로 대응하던 자세에서 벗어나 적극적으로 참여하여 참고할 만한 점들을 발굴하고 국내에서 활용할 필요가 있다.

과거 OECD는 무역 자유화를 옹호하는 내용의 보고서를 많이 발간하여 수입국과 수출국들 간의 심한 대립구도를 조장한 바 있다.

OECD 논의 대응 및 적극적 활용을 위한 제언

OECD의 주요 활동은 각국이 세계경제의 일원으로서 다른 나라와 공존하면서 상호 이익이 되는 경제정책을 추진하도록 각종 정책 권고를 하는 것이다. 하지만 수도작 위주의 작부체계를 갖고 있으며 소농 위주의 우리나라 농업정책은 미국이나 EU, 오세아니아 국가들의 정책과 같을 수 없다. 따라서 우리나라도 OECD 논의에 적극 참여하여 우리나라의 입장을 충분히 알리고 함께 해결방안을 모색할 필요가 있다.

전통적으로 OECD는 각국의 농업보호정도를 PSE 수치를 사용하여 평가한다. 우리나라는 PSE가 아이슬란드, 노르웨이, 스위스와 같이 가장 높은 나라에 속한다. 일본의 경우에는 우리보다 농산물 가격이 높음에도 불구하고 국내산 쇠고기가 수입쇠고기와 품질이 다르다는 점을 인정받아 PSE 수치가 우리보다 낮게 나타나고 있는 점은 참고할 만하며 우리도 PSE를 낮추는 노력을 해야 한다. 다행히 금년도에 우리나라의 쇠고기가 수입 쇠고기와 품질격차가 있다는 우리의 주장이 OECD 실무자들에게 공감대를 얻고 있어 조만간 좋은 결과를 얻을 수 있을 전망이다. 앞으로 다른 품목들에 대한 검토도 병행되어야 한다.

OECD에서의 논의가 단지 논의로만 끝나는 것이 아니라 국내농정 개혁이 실질적으로 지향해 나가야 할 방향으로 활용하려는 의지와 노력이 필요하다. OECD와 WTO에서 권장하는 생산과 연계되지 않는 직접지불의 확대, 정책 목표를 구체적으로 설정하고 정책대상을 명확히 하는 노력, 정책개혁에 따른 보상방안, 위험관리 정책, 농촌 소득제고 정책방안 등 OECD가 권고하는 정책들에 대해 우리나라의 상황을 반영하여 보다 진지하게 도입가능성을 검토해야 한다.

우리나라의 OECD에 대한 체계적인 연구는 매우 부족한 실정이며 장기적으로 전문가를 양성할 계획수립이 절실하다. 아직까지 우리나라에서 OECD 농업분야 논의에 대응하는 방식은 구체적 계획이나 종합적인 전략 없이 단편적으로 대응해오고 있는 실정이다. 정부 담당자도 1~2년 마다 수시로 바뀌고 연구기관이나 학계에서도 관련 전문가가 부족하며 관심도가 낮은 실정이다. 의제별로 2~3년 동안 논의가 진행되는데 하나의 의제를 처음부터 종료될 때까지 일관성있게 담당하는 체계가 마련되어 있지 않는 현실이다.

금년 한국농촌경제연구원은 OECD와의 공동세미나 개최, 자체예산을 이용한 수시과제를 수행하여 어느 정도 OECD 논의에 체계적으로 대응할 수 있었지만 내년 이후에는 장기적 계획이 없다. 농림수산식품부의 OECD 담당자가 1명으로 줄어들고 OECD 농무관 자리도 폐지될 계획으로 있어 정책적 관심도는 앞으로 더욱 저하될 것으로 보인다. 내년에는 한국이 OECD 농업위원회 부의장이 될 차례이지만 지금같은 상황에서 제대로 부의장국 역할을 할 수 있을지 의문이며, 획기적인 변화가 없는 한 OECD논의의 참여도는 앞으로 더욱 낮아질 것으로 우려된다.

따라서 앞으로 OECD 에서의 논의에 적극 참여하여 우리의 입장을 반영하고 우리나라에도 OECD의 논의사항을 전파할 수 있는 획기적인 대책을 수립해야 한다. 정부와 연구원의 OECD 관련예산을 대폭 확충하여 매년 계속과제로 수행할 수 있도록 장기적인 대응체제가 필요하다.

OECD에서의 논의가 단지 논의로만 끝나는 것이 아니라 국내 농정 개혁이 실질적으로 지향해 나가야 할 방향으로 활용하려는 의지와 노력이 필요하다.

참고자료

- 김창길, 김태영, 정은미. 2006. 『OECD 농업환경지표개발 논의에 대응한 농업환경지표개발과 과제』. 한국농촌경제연구원 C 2006-48.
- 농림부 2007. OECD 농정연구회 창립회의 자료. 2007. 8. 국제협력과
- 송양훈, 임정빈 2005. “OECD PSE 비율추정방식의 평가와 개선방안: 한국 PSE를 중심으로” 농업경제연구 제 46권 제 4호(2005. 12) pp. 167-193
- 송주호, 성명환, 이용연 2007. “OECD 정책평가모형 운영체계 구축과 한국농정평가 대응방안” 한국농촌경제연구원 C50/2007.12
- 송주호, 정호근, 윤형현 2008. “ 2008 OECD 농업분야 논의 대응”. 한국농촌경제연구원 (발간예정)
- OECD. 2003 Multifunctionality: the Policy Implications.
2008. Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Korea
2008. OECD Agricultural Policies 2008: At a glance
2008. Synthesis Report: Policy Design and Implementation
2008. The OECD-FAO Agricultural Outlook,2008-2017