

OECD 생산자지지추정치(PSE) 를 통해 본 각국의 농업지원*

배종하

1. 왜 농업지지도를 측정하는가?

농업지지도를 계량적으로 측정하는 방법으로 가장 널리 활용되고 있는 것이 OECD의 생산자 지지추정치(Producer Support Estimate)이다.

60년대부터 서서히 번져나간 미국과 EU를 중심으로 한 선진국의 시장가격지지는 과잉 생산을 유발하여 세계농산물시장을 심각하게 왜곡시켰다. 80년대 중반에는 곡물가격이 바닥에 이르러 중소수출국가들에게 많은 고통을 안겨주었다. 그 결과 80년대 중반부터 농업개혁의 목소리가 커졌고 우루과이라운드를 거치면서 농산물 무역과 농업에 대한 지원을 규제하는 WTO 농업협정이 만들어졌다. 세계 각국은 WTO 농업협정에 합치하기 위해 농업개혁을 하게 된다. 이 과정에서 모든 국가들의 공통된 목표는 농업정책의 발전과 변화를 평가하고 농업지원의 성격과 내용을 파악하여 무역을 왜곡시키는 보조는 줄이고 장기적으로 시장 중심의 교역질서를 확립해 나가는 것이다.

이를 위해서는 농업지지도를 측정할 수 있는 계량적 수단이 필요하였다. 계량적 수단을 이용해 스스로 농업지지도를 측정함은 물론이고 각국 간 정책비교가 가능하고 다양한 정책의 효율과 효과를 비교해 볼 수 있다. 농업지지도를 계량적으로 측정하는 것은 쉬운 일이 아니지만 현재까지 측정하는 방법으로 가장 널리 활용되고 있는 것이 OECD의 생산자 지지추정치(PSE: Producer Support Estimate)이다.

OECD는 1986년부터 회원국의 PSE를 측정하고 있는데 회원국뿐만 아니라 비회원국까지 포함하여 43개국의 PSE를 해마다 계산하고 있다. 현재 사용되고 있는 PSE는 각국의 정책 변화, 정책 환경의 변화, PSE 개념 자체의 변화 등을 반영하여 그 동안 몇 차례 변형을 거쳤다.

2. PSE의 개념과 변화

* 본 내용은 OECD 생산지원추정치 관련 각종 자료를 참고하여 한국농촌경제연구원 글로벌연구협력본부 통상팀 배종하 초빙연구위원이 정리하였다.(jhbae@krei.re.kr, 02-3299-4341)

PSE의 개념

PSE에서 지원 (support)이라 함은 정부정책으로 인해 생겨나는 다른 분야로부터 농업으로 이전되는 총이전액 (gross transfer)이다.

PSE에서 지원(support)이라 함은 정부정책으로 인해 생겨나는 다른 분야로부터 농업으로 이전되는 총이전액(gross transfer)이다. 여기에는 재정지출뿐만 아니라 국경보호, 조세감면, 신용보증 등 금전적인 이전이 아니더라도 이전으로 추정되는 모든 것을 포함함으로써 농업에 대한 지원을 포괄적으로 나타내 준다. 여기서 이전은 소비자로부터의 이전과 납세자로부터의 이전 두 가지로 나누어진다.

PSE는 수치로 계산된 지지수준을 반영하고 있으나 이로 인해 개별 농가의 생산이나 소득에 어떤 효과가 있었는지를 파악하기는 어렵다. 즉, 이전의 종류에 따라 생산자의 소득에 직접적으로 영향을 미치거나 생산량에 영향을 주는 것도 있지만 그 영향이 크지 않은 것도 있다. 이처럼 정책에 따라 효과가 다른데 단순히 PSE 지표만으로는 정책 효과를 측정하는데 한계가 있다. 예를 들어 투입재에 대한 보조는 투입재 가격의 상승을 초래할 가능성이 높고 그 결과 생산자에 미치는 영향은 당초 정책이 의도했던 것보다는 훨씬 작을 수 있다. 이처럼 PSE는 정책수단의 특성, 목적 또는 영향은 고려하지 않고 단순히 농업생산자에게 이전된 것을 측정하며 모든 이전액은 농가수준(farm gate)에서 측정된다. 예를 들어 시장가격지지를 계산할 때 측정기준이 되는 가격은 농가의 수취가격이다.

PSE의 역사

1999년 도입된 생산자지지추정치(이전 개념인 생산자보조상당치(PSE)는 기존의 정책수단을 제거할 경우 감소될 농업수입을 보상하기 위해 농민들에게 지불할 금액으로 정의되었다.

PSE의 역사는 80년대 초반으로 거슬러 올라간다. 70년대와 80년대 미국과 EU의 보조금 경쟁으로 지지가격이 올라가고 그 결과 과잉생산된 농산물이 국제시장에 덤핑으로 판매되는 사태로 시장이 심각하게 왜곡되자 각국에서 비난과 반성의 목소리가 나오기 시작했다. 그 결과 1982년 OECD 장관회의에서 농업보조를 측정하는 적절한 수단을 마련하는 것이 필요하다는 공감대가 이루어져 생산자보조상당치(Producer Subsidy Equivalent)가 고안되었다. 생산자보조상당치는 영어 약자가 PSE지만 현재 사용되고 있는 생산자지지추정치(Producer Support Estimate)와는 다르다.

처음 만들어질 당시 생산자보조상당치(PSE)는 기존의 정책수단을 제거할 경우 감소될 농업수입을 보상하기 위해 농민들에게 지불할 금액으로 정의되었다. 이는 1970년대 초 Tim Josling 교수가 FAO 연구에서 농업보조 측정을 위해 사용하기 시작한 개념에 바탕을 둔 것이며 OECD에서는 1987년에 최초로 생산자보조상당치를 사용하여 개별 국가의 농업 정책을 분석하였다. 생산자보조상당치는 주요 품목별로 계산되었으며 이를 바탕으로 전체 농업에 대한 보조상당치도 추정하였다.

우루과이라운드가 끝나면서 90년대 초반 여러 국가들은 농업협정에 합치하는 방향으로 '개혁'작업을 했으며 그 결과 시장원리에 부합하고 무역왜곡을 줄이는 새로운 정책들이 많이 도입되었다. 이에 기존의 PSE에도 이러한 변화를 반영할 필요성이 있어 OECD 사무국은 PSE의 새로운 개념과 관련해 많은 논의를 했으며 그 결과 1999년 명칭 자체를 Producer Support Estimate으로 바꾸고 몇 가지 개선조치를 취하였다.

특히 눈에 띄는 변화는 기존의 5개 정책분류를 7개로 세분한 것이다. 이는 우루과이라운드의 결과, 몇몇 국가의 정책변화를 반영한 것이라고 할 수 있다. 우루과이라운드 이후 미국과 EU의 생산제한직불(Blue Box)제도가 새로 생겼고 이를 반영하기 위한 것이 식부면적과 가축두수를 기준으로 하는 직접지불(C)이다. 허용보조에 포함된 생산비연계소득지원

(decoupled income support)과 환경직불(payments under environmental programmes)을 반영한 것이 현재 생산이 아닌 과거실적을 기준으로 하는 직접지불과 투입제 사용을 제한하는 직접지불(F)이라고 할 수 있다.

일반서비스지원(General Services Support Estimate)을 독립지표로 새로 설정하여 PSE에서 제외시켰다. 일반서비스는 연구 및 개발, 교육 및 훈련, 검사서비스, 인프라 개선, 공공비축, 유통 지원 등인데 이는 사실상 개별 농가에 대한 지원으로 보기 어렵다고 판단하여 제외시킨 것으로 보인다. 따라서 현재의 PSE는 정부가 제공하는 인프라 성격의 서비스는 포함되지 않고 생산자가 개별적으로 받는 지원만을 측정하고 있다. 또한 PSE를 ‘정책수단의 성격, 목적 또는 생산과 농업소득에 관계없이 농가수준에서 농업을 지지하는 정책수단으로 인해 소비자와 납세자로부터 농업생산자에게 이전된 금전적 가치의 총액’으로 정의하여 ‘보조’에서 ‘이전(transfer)’으로 개념이 바뀌었다.

PSE를 ‘정책수단의 성격, 목적 또는 생산과 농업소득에 관계없이, 농가수준에서 농업을 지지하는 정책수단으로 인해 소비자와 납세자로부터 농업생산자에게 이전된 금전적 가치의 총액’으로 정의하여 ‘보조’에서 ‘이전(transfer)’으로 개념이 바뀌었다.

표 1 PSE의 변천사

1987	1999	2007
A. 시장가격지지	A. 시장가격지지	A. 생산량과 관련된 지원
B. 직접지불	B. 직불(생산량 기준)	B. 투입제보조
C. 투입제 보조	C. 직불(식부면적, 가축두수 기준)	C. 직불(현재 A, An, R, I 기준)
D. 일반서비스	D. 직불(과거 실적 기준)	D. 직불(과거 A, An, R, I 기준)
E. 기타	E. 투입제 보조	E. 직불(과거 A, An, R, I 기준) ※ 생산 불필요
	F. 직불(투입제 사용제한)	F. 품목불특정 지원
	G. 기타	G. 기타

주: A: area(면적), An: animal numbers(가축수), R: receipts(조수입), I: income(소득)

PSE의 구성은 2007년에 다시 바뀌게 되는데 1999년의 틀을 그대로 유지하면서 직접지불을 좀 더 세분화하고 개념을 약간 바꾸는데 이 또한 각국의 정책변화를 염두에 둔 것이다. 우선 시장가격지지와 생산량을 기준으로 하는 직불을 합쳐 ‘생산량과 관련된 지원’이라는 항목을 새로 만들었다. 생산량을 기준으로 하는 직불은 거의 모든 국가에서 줄이고 있거나 없어졌기 때문에 별도의 카테고리로 존치시킬 필요성이 없어졌다. 식부면적이거나 가축두수를 기준으로 하는 직접지불은 범위를 넓혀 조수입이나 소득도 기준에 포함시켰는데 이는 최근 미국에서 일정 수준 조수입을 보장하는 소득안정제도가 논의된 바 있고 캐나다의 소득안정장치 등을 포함시키기 위한 것이다.

결론적으로 2007년의 PSE 분류방식은 종전보다 직접지불을 더 세분화하고 있는데 이는 각 회원국들이 시장왜곡적인 성격의 정책에서 생산과 연계되지 않는 직접지불정책으로 전환하고 있는 것을 보여주고 있으며 이 가운데 크게 세 가지의 기준을 가지고 직접지불을 분류하고 있다.

첫째 직접지불을 무엇을 기준으로 줄 것인가 하는 문제이다. 과거에는 생산량을 기준으로 하는 경우가 많았으나 최근 들어 회원국들은 생산량(output), 식부면적(area), 사육두수(animal numbers), 조수입(receipts), 소득(income) 등 다양한 기준을 채택하고 있다. 생산량을 기준으로 할 경우 가장 시장을 왜곡시키는 효과가 높으므로 점차 다양한 기준들을 사용하여 시장왜곡을 줄이려고 노력하고 있다.

둘째, 직접지불을 줄 때 현재 상황을 기준으로 하느냐 아니면 과거 일정 시점이나 기간을 기준으로 하느냐 하는 문제인데 이 역시 과거를 기준으로 하는 것이 생산과 연계를 단

PSE의 구성은 2007년에 다시 바뀌게 되는데 1999년의 틀을 그대로 유지하면서 직접지불을 좀 더 세분화하고 개념을 약간 바꾸는데 이 또한 각국의 정책변화를 염두에 둔 것이다.

절시키는 정책이라고 할 수 있고 미국이 1996년 농업법에서 처음 정책으로 채택한 후 과거를 기준으로 직접지불 규모를 정하는 정책들이 나타나고 있다.

셋째, 생산 활동을 하지 않는 경우에도 줄 것인가 하는 것이다. 이에 대해 최근에는 비록 현재 생산을 하지 않는 경우에도 조건을 갖추면 지급대상이 되도록 함으로써 생산과 연계를 단절시키려는 노력들이 이루어지고 있다고 할 수 있다.

또한 2007년 새로 바뀐 PSE에서는 개별품목에 대한 PSE는 계산하지 않도록 하였다. 대신 PSE를 단일품목지원(Single Commodity Transfer), 여러품목지원(Group Commodity Transfer), 모든품목지원(All Commodity Transfer), 기타지원(Other Transfers to Producers)으로 구분하는 방법을 도입하고 있다. 실제 정책을 보면 한 품목만을 대상으로 하지 않고 여러 품목에 걸쳐 있거나 아예 품목을 지정하기 어려운 품목불특정지원도 있는데 이런 경우 PSE 계산에 어려움이 있어 그동안 품목별 계산방식에 대해서 논란이 있었다. 또 최근 회원국들의 상당수 정책이 특정품목과 연계를 약화시키는 방향으로 바뀌면서 여러 품목을 대상으로 하는 정책들이 늘어났다. 이러한 변화를 고려하여 품목별 PSE 계산을 없앤 것이다.

PSE는 각국의 화폐단위로 계산되고 각 회원국의 농업규모가 다르기 때문에 PSE 자체만으로 농업지지수준을 비교하기는 어렵다. 각국을 비교할 때 사용하는 지표는 %PSE로서 PSE를 농가의 총수입 또는 총생산액으로 나눈 것이다.

PSE 계산 결과를 보면 주로 일본, 스위스, 노르웨이, 한국 등이 가장 높은 %PSE를 나타내고 있는데 주원인은 시장가격지지 때문이다. 반면에 호주, 뉴질랜드 등 농산물을 적극적으로 수출하는 국가들은 낮게 나타나고 있다.

정책변화에 따른 PSE 구성의 변화

PSE에서 가장 큰 비중을 차지하는 요소는 시장가격지지이다. 시장가격지지는 국내가격과 국제가격의 차이로 계산되므로 정부의 재정지출과 관계없이 결정된다. 우리나라처럼 관세가 높은 국가는 전체 PSE에서 시장가격지지가 차지하는 비중이 절대적으로 높다. 정부의 적극적인 정책없이 단순히 국경보호조치만으로 생겨나는 가격차도 PSE로 계산하고 있기 때문에 우리나라 같은 경우 국내정책의 개혁만으로 PSE를 낮추는 것은 불가능하다.

WTO 농업협정에서는 정부의 적극적인 가격지지정책이 있을 경우에만 시장가격지지가 있다고 보고 단순한 국내외 가격 차이를 시장가격지지로 보지 않는다. 우리나라의 경우 과거 쌀수매정책은 정부가 수매가격을 정하므로 시장가격지지로 분류되었다. 그러나 2005년부터 정부가 가격을 정하지 않고 시중가격으로 구매하여 식량안보를 위해 일정물량을 비축하는 공공비축제도(public stockholding)로 전환함으로써 이 정책은 시장가격지지가 아닌 식량안보를 위한 물량비축으로 분류되었다. 시장가격지지는 감축대상정책이나 공공비축은 농업협정에서 허용하고 있는 정책이기 때문에 감축할 의무에서도 면제되었다. 이처럼 WTO 농업협정은 정부의 적극적인 시장개입이 있어야 시장가격지지가 있다고 보나 PSE를 계산함에 있어서는 정부정책 여부에 관계없이 국내가격과 국제가격의 격차를 시장가격지지로 보는 점이 큰 차이점이다. 대체로 농산물 수출국들은 관세가 낮고 국내가격과 국제가격의 차이가 거의 없기 때문에 시장가격지지가 낮게 나타나지만 일본, 스위스, 우리나라와 같이 국내가격이 국제가격에 비해 높은 나라들은 시장가격지지가 높고 결과적으로 %PSE가 높은 경우가 많다.

PSE는 각국의 화폐단위로 계산되고 각 회원국의 농업규모가 다르기 때문에 PSE 자체만으로 농업지지수준을 비교하기는 어렵다. 각국을 비교할 때 사용하는 지표는 %PSE로서 PSE를 농가의 총수입 또는 총생산액으로 나눈 것이다.

WTO 농업협정은 정부의 적극적인 시장개입이 있어야 시장가격지지가 있다고 보나 PSE를 계산함에 있어서는 정부정책 여부에 관계없이 국내가격과 국제가격의 격차를 시장가격지지로 보는 점이 큰 차이점이다.

3. 2007년 PSE 연왕

2007년의 OECD 전회원국의 PSE는 2,582억달러로 추산되었다. 최근 수년 동안 PSE는 조금씩 감소하는 추세를 보이고 있으며 1986~88년과 비교할 때 9% 증가하였는데 명목가치 임을 감안할 때 실질적으로는 감소하였다. PSE를 보면 EU가 전체의 52%, 일본이 13.6%, 미국이 12.6%를 차지하고 있으며 한국은 9.9%로 네 번째로 높은 것으로 나타났다. 그런데 일본, 미국, EU는 PSE 중에서 시장가격지지가 차지하는 비중이 1/3 정도에 불과하나 한국은 91%를 차지하고 있어 그 구성면에 있어 상당한 차이를 보여주고 있다.

표 2 2007년 주요회원국 PSE

구 분		1986-88	2005	2006	2007p
호주	백만달러	1,014	1,372	1,506	1,872
	%PSE	7	4	6	6
캐나다	백만달러	6,048	6,497	7,240	7,001
	%PSE	36	22	23	18
유럽연합 ¹⁾	백만달러	98,585	130,824	130,622	134,318
	%PSE	40	32	31	26
아이슬란드	백만달러	193	247	215	212
	%PSE	76	70	68	61
일본	백만달러	49,535	44,576	39,239	35,230
	%PSE	64	54	51	45
한국	백만달러	12,055	23,526	25,282	25,461
	%PSE	70	62	63	60
멕시코 ²⁾	백만달러	8,364	4,960	6,136	6,053
	%PSE	28	13	15	14
뉴질랜드	백만달러	432	138	96	82
	%PSE	10	1	1	1
노르웨이	백만달러	2,800	3,050	3,007	2,803
	%PSE	70	67	65	53
스위스	백만달러	5,385	5,591	4,880	4,180
	%PSE	77	68	62	50
터키	백만달러	3,118	12,615	10,810	13,438
	%PSE	16	25	20	21
미국	백만달러	36,782	41,024	30,860	32,663
	%PSE	22	15	11	10
OECD ³⁾	백만달러	239,269	272,076	257,287	258,236
	%PSE	37	28	26	23

주: 1) 1986-94년에는 EU12개국이었음(1990년부터 구 동독포함), 1995-2003년 15개국, 2004-2006년 25개국, 2007년부터는 27개국임. 2) 멕시코는 1986-88년이 아닌 1991-93년임.

3) 오스트리아, 핀란드, 스웨덴은 OECD 토탈에 가입되어 있었고, 유럽연합에는 1995년부터 가입함. 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로박은 OECD 토탈에 가입되어 있었고, 유럽연합에는 2004년부터 가입함. 여기에서 OECD 토탈이라는 것은 유럽연합 가입국이지만 OECD에 가입하지 않은 국가는 제외함.

%PSE는 23%로 2005년, 2006년에 비해 낮게 나타나고 있는데 이는 주로 농산물의 국제 가격이 상승하여 시장가격지지가 줄어든 데 기인한 것이다. 장기적으로 볼 때 2007년의 %PSE는 1987년 PSE를 계산하기 시작한 이래 가장 낮은 수치이다. 국가별로는 뉴질랜드, 호주가 각각 1%, 5%로 낮고 아이슬란드, 노르웨이, 한국, 스위스, 일본은 50%를 넘고 있다. 미국과 멕시코는 OECD 전체 평균의 절반 수준이며 캐나다와 터키는 평균 수준, EU는 평균보다 약간 높은 수준을 나타내고 있다.

PSE의 내용도 변화하고 있는데 생산과 연계되지 않은 지원이 늘어나고 있다. 생산과 직접 연계된 직불금은 거의 없어지거나 큰 폭으로 줄어들었고 그 대신 식부면적, 가축 두수, 소득, 조수입과 연계된 지원이 늘어나고 있다.

PSE의 내용도 변화하고 있는데 생산과 연계되지 않은 지원이 늘어나고 있다. 생산과 직접 연계된 직불금은 거의 없어지거나 큰 폭으로 줄어들었고 그 대신 식부면적, 가축 두수, 소득, 조수입과 연계된 지원이 늘어나고 있다. 그 뿐만 아니라 아예 생산을 하지 않더라도 과거 실적을 기준으로 해서 지급되는 직불금 비중이 높아지고 있다. 이처럼 생산과 관계 없이 지불되는 직접지불은 농업 이외 용도로 쓰여질 수 있는 돈이므로 직접지불이 과연 농업에 대한 지원인가, 즉 이러한 직불이 PSE에 포함되어야 하는가 하는 의문도 생길 수 있다. 더구나 생산 자체를 필요로 하지 않는 직접지불은 농업에 종사하지 않더라도 자격만 갖추면 지급되므로 이러한 돈을 '농업에 대한 지원'으로 봐야할 것인지 더 연구가 필요한 분야라 할 것이다.

표 3 OECD 전체 회원국 PSE의 변화

단위: 백만달러

구 분	1986-88	2005	2006	2007p
총농업생산액	591,839	834,679	858,328	1,015,910
PSE	239,269	272,076	257,287	258,236
생산량과 관련된 지원	196,715	163,172	139,520	132,014
투입재보조	20,129	27,593	29,360	32,485
직불(현재 A, An, R, I 기준)	18,666	38,100	29,182	27,728
직불(과거 A, An, R, I 기준)	533	717	820	1,527
직불(과거 A, An, R, I 기준) * 생산 불필요	2,080	38,819	53,642	60,634
품목별특정 재정지출	935	4,027	4,811	3,744
기타	210	-352	-48	104
% PSE	37	28	26	23

주: A: area(면적), An: animal numbers(가축수), R: receipts(조수입), I: income(소득)

2007년 한국의 PSE는 23조 6,648억원으로 2006년의 24조 641억원에 비하면 다소 줄어든 것으로 나타나고 있다. 전체 PSE 중 시장가격지지가 21조 5,174억원으로 91%를 차지하고 있고 정부의 재정지출은 2조 1,470억원으로 9%를 차지하는데 회원국 중에서 시장가격지지의 비중이 가장 높다. 시장가격지지는 국내정책과 관계없이 국내생산자가격과 국제가격의 차이에 의해서 결정되는 것임에도 불구하고 %PSE를 계산하는데 결정적인 영향을 미치고 있다.

표 4 한국의 PSE

단위: 십억 원

구 분	1986-88	2005	2006	2007p
총농업생산액	13,624	35,995	35,710	37,396
PSE	9,621	24,096	24,064	23,665
생산량과 관련된 지원	9,527	21,394	21,746	21,517
투입재보조	66	535	535	646
직불(현재 A, An, R, I 기준)	28	1,548	1,032	758
직불(과거 A, An, R, I 기준)	0	0	0	0
직불(과거 A, An, R, I 기준) * 생산 불필요	0	614	751	743
품목별특정 지원	0	5	0	0
기타	0	0	0	0
% PSE	70	62	63	60

주: A: area(면적), An: animal numbers(가축수), R: receipts(조수입), I: income(소득)

* 한국의 경우 '생산량과 관련된 지원' 은 전부 시장가격지지임.

한국의 2007년 전체 PSE 중 시장가격지지가 21조 5,174억원으로 91%를 차지하고 있고 정부의 재정지출은 2조 1,470억원으로 9%를 차지하는데 회원국 중에서 시장가격지지의 비중이 가장 높다.

전반적으로 국제곡물가격의 상승으로 2007년에는 거의 모든 회원국의 PSE가 낮아졌으나 한국은 다른 회원국에 비해 PSE 감소폭이 낮다. 2007년에는 밀, 보리, 콩, 우유의 국제가격이 크게 상승하였는데 이들 품목의 비중이 다른 회원국에 비해 상대적으로 낮기 때문인 것으로 분석되고 있다. 쌀은 국제가격의 상승에도 불구하고 국내가격이 10.2% 올라 시장가격지지가 2006년보다 늘어났다. 2008년에는 환율이 크게 올랐고 쌀을 비롯한 곡물의 국제가격도 상승하였으므로 PSE가 큰 폭으로 줄어들 것으로 전망된다.

4. PSE의 연계

각국의 다양한 농업여건, 정책 환경에서 나오는 여러 종류의 다양한 정책을 PSE라는 하나의 지표로 묶어서 비교한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.

앞에서도 말했듯이 농업 지원의 성격을 분석하여 무역을 왜곡시키는 지원은 점차 줄어 나가고 시장원리가 지배하도록 해 자원의 최적배분이 이루어져 공정하고 자유로운 무역 질서를 구축해 나가기 위해 PSE라는 지표를 만들어 지금까지 활용되고 있다. 그러나 각국의 다양한 농업여건, 정책 환경에서 나오는 여러 종류의 다양한 정책을 하나의 지표로 묶어서 비교한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 그 뿐만 아니라 지표로 만들기 위해서는 계량화가 전제조건인데 실제 계량화하기 어렵거나 계량화가 지원 수준을 정확하게 나타 내지 못하는 경우도 있다. 따라서 현행 PSE는 몇 가지 점에서 한계를 가지고 있다.

첫 번째는 농정개혁 노력과 무관한 인플레이션이나 환율의 변화로 인한 문제점이다. 국가별로 인플레이션율이 다르므로 명목가격으로 할 경우에는 동일 수준의 PSE라 할지라도 시간이 지날수록 격차가 커질 수 있다. 환율의 변화도 여러가지 문제점을 야기한다. 환율의 변화에 따라 자국통화, 달러, 유로로 나타낸 지지추세 양상이 달라지기도 한다. 또 환율이 변하면 자국 화폐로 표시한 국제가격이 달라져 시장가격지지가 변하게 되는 문제가 있다. 장기간 농업지지 수준을 비교하고자 한다면 인플레이션의 차이와 환율의 진 폭을 제거할 수 있어야 한다. 인플레이션을 보정하기 위해 디플레이터를 쓰거나 환율 진 폭을 제거하는 방안으로 참조 환율(reference exchange rate)를 쓰는 방안이 검토되고 있으나 아직 실용화되고 있지는 못한 실정이다.

둘째, 정책분류의 문제이다. 현행 정책분류는 7개 분야로 나누어져 있으나 일부 회원국 들은 현재의 분류가 생산 및 무역왜곡 정도를 제대로 반영하고 있지 못하다는 점에서 이를 개선할 필요가 있다고 지적하고 있다. 정책분류에 관해서는 사무국을 중심으로 지속적인 논의가 있어왔고 실제로 그동안 몇 차례의 개선조치가 있었다. 그러나 PSE 수치에 정책의 변화가 잘 나타나지 않는다는 불만이 있는 것도 사실이다.

셋째, 조세감면 및 사회보장정책으로 인한 농업으로의 이전은 PSE에 포함되지 않고 있는데 이러한 지원은 농업으로의 이전으로 보기 힘든 점도 있지만 정책방향을 포괄적으로 다루지 못하고 있다는 지적도 있다. 반면에 환경정책 등 공공재 공급 성격을 가지는 정책 은 이전이 아니라 공공재 공급에 대한 정당한 대가라는 점에서 PSE에서 제외시켜야 한다는 주장도 있다. 이처럼 PSE에 포함시킬 정책의 범주에 대해서도 계속 논란이 있다.

끝으로 농업의 다원적 기능(multifunctionality)에 대한 고려가 미흡하다는 점이다. PSE가 자원배분의 효율성을 평가하는 지수로는 의미가 있으나 식량안보, 농촌경관, 지역균형발 전 등 다원적 기능을 반영하지 못하며 식품안전과 같이 경제적 효율성과 관련없는 정책 목표는 정당하게 평가하지 못한다는 점이다. 최근 OECD에서 다원적 기능의 계량화에 대 한 작업이 이루어졌음을 감안할 때 차후 검토될 과제가 아닌가 생각된다.

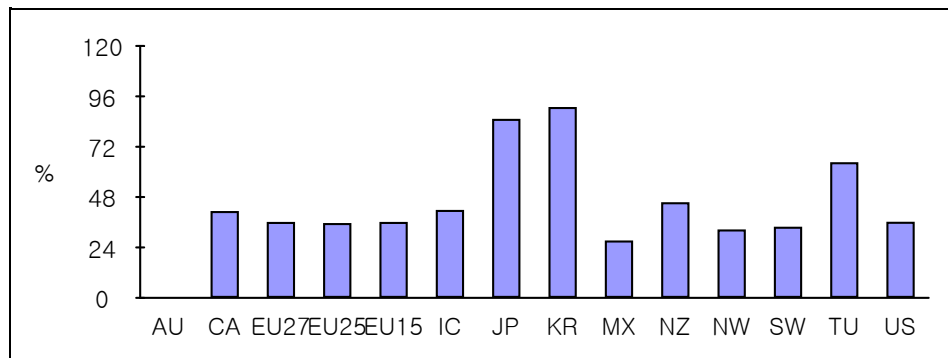
5. 다른 시각에서 본 PSE

시장가격지지를 제외한 PSE 비교

WTO 농업협정의 국내보조는 재정정책과 관계없이 국경보호에 의해서 발생하는 국내가격과 국제가격의 차이는 포함시키지 않고 있다. 이를 고려할 때 한국의 PSE는 다소 과장된 측면이 있다.

한국은 PSE가 높은 순위로 따지자면 늘 앞자리를 차지해왔다. 이런 결과만을 놓고 본다면 한국은 농업지원이 굉장히 높은 국가로 평가된다. 그러나 그 내용을 들여다보면 <표 4>에 나타나 있듯이 한국의 PSE는 91%가 시장가격지지이고 정부재정지출은 9%에 불과한 실정이다. 일반적으로 보조금이라고 하면 정부가 재정정책을 통해서 농업에 지원되는 것을 말하고 WTO 농업협정에서도 국내보조(Domestic Support)에는 재정정책을 통한 지원을 포괄하고 있으며 재정정책과 관계없이 국경보호에 의해서 발생하는 국내가격과 국제가격의 차이는 포함시키지 않고 있다. 이러한 점을 감안할 때 PSE는 다소 과장된 측면이 있고 한국처럼 국내외 가격차이가 큰 국가는 실제보다 지나치게 과장되는 측면이 있다고 할 수 있다.

그림 1 OECD 주요국가의 PSE 중 시장가격지지의 비율



정부의 특별한 가격지지정책이 없는 상황에서 국내외 가격차를 전부 농업에 대한 지원으로 보는 것은 다소 무리가 있다고 할 수 있다.

<그림 1>을 보면 OECD 회원국들의 PSE에서 시장가격지지가 차지하는 비중은 1/3 정도 되는데 한국과 일본이 가장 높고 호주가 제일 낮은 것으로 나타나고 있다. 이러한 점을 감안하여 시장가격지지를 제외한 PSE를 측정하고 비교해 보는 작업을 통해 순수한 재정지출을 통한 농업에 대한 지원이나 이전이 얼마나 이루어지는가를 파악해 보는 것도 의미있는 작업이라고 할 것이다. 2007년 통계를 기준으로 시장가격지지를 제외하고 계산한 주요 OECD 회원국들의 PSE와 %PSE는 아래 <표 5>와 같다.

<표 5>를 보면 시장가격지지를 제외할 경우 스위스, 노르웨이, 아이슬란드가 가장 높은 %PSE를 보여주고 있으며 EU가 20% 내외로 높은 편이다. 한국은 호주와 비슷한 수준인 5.8%이며 미국이나 일본보다 낮다. 결국 한국의 %PSE는 국내가격과 국제가격의 격차 때문에 높아진 것이며 정부의 재정지출이 많아서 높아진 것이 아님을 볼 수 있다. 이처럼 시장가격지지 계산에 따라 많은 편차를 보이는데 일반적으로 농업에 대한 보조 수준을 언급할 때에는 정부의 재정지출을 기준으로 판단하는 것이 널리 쓰이는 기준이라 할 수 있다. 특히, 정부의 특별한 가격지지정책이 없는 상황에서 국내외 가격차를 전부 농업에 대한 지원으로 보는 것은 다소 무리가 있다고 할 수 있다.

표 5 OECD 주요국의 시장가격지지를 제외한 %PSE

구 분	1986-88	2005	2006	2007
호주	3.7%	4.5%	5.8%	5.8%
캐나다	21.0%	13.7%	11.7%	12.1%
EU-27	6.0%	20.8%	22.4%	19.7%
EU-25	6.0%	20.8%	22.4%	20.1%
EU-15	6.0%	21.1%	22.4%	20.3%
아이슬란드	7.4%	53.1%	52.9%	54.5%
일본	7.1%	6.7%	6.7%	7.2%
한국	0.7%	7.5%	6.5%	5.7%
멕시코	5.3%	10.2%	10.4%	11.0%
뉴질랜드	9.8%	0.7%	0.4%	0.4%
노르웨이	57.3%	58.6%	57.7%	56.1%
스위스	15.4%	46.7%	50.2%	49.1%
터키	5.6%	6.4%	8.2%	8.2%
미국	16.1%	13.9%	10.0%	6.7%

농업인구 1인당 PSE

우리나라가 농업지원에 과도하게 보조금을 지급하고 있다는 지적과 관련하여 실제로 농업인구 1인당 지원을 얼마나 받고 있는지 계산해 본 것이 <표 6> 이다. 시장가격지지를 포함할 경우 가장 높은 국가는 노르웨이, 스위스, 일본, 아이슬란드이고 우리나라는 캐나다보다 낮고 미국과 비슷한 수준을 보여주고 있는데 전체적으로 평균 정도이다.

표 6 1인당 PSE: 시장가격지지 포함한 경우와 제외한 경우

(단위: 달러)

구 분	1인당 PSE	1인당PSE(시장가격지지 제외)
호주	1,608	1,531
캐나다	9,151	5,011
유럽연합25개국	5,524	2,964
아이슬란드	11,227	5,594
일본	11,444	1,329
한국	7,228	811
멕시코	224	161
뉴질랜드	425	208
노르웨이	14,878	8,159
스위스	13,249	6,229
터키	616	146
미국	7,039	5,594

PSE에서 시장가격지지를 제외했을 경우 우리나라의 1인당 지원액은 터키, 멕시코, 뉴질랜드를 제외하고는 가장 낮은 수준을 보여주고 있다.

PSE에서 시장가격지지를 제외했을 경우 우리나라의 1인당 지원액은 터키, 멕시코, 뉴질랜드를 제외하고는 가장 낮은 수준을 보여주고 있다. 농업지원이 없다고 주장하는 호주도 우리의 2 배에 달하고 캐나다와 미국은 6~7배, 노르웨이는 무려 10배에 이른다. 이런 점들을 감안할 때 우리나라의 농업지원, 특히 정부의 재정지출이 높다는 지적이 과연 타당한 것인지 다시 한 번 생각해 봐야 할 것이다.

6. 결론 및 시사점

PSE에서 시장가격 지지의 비중이 매우 높다는 것은 국내시장이 그만큼 왜곡되어 있다는 것이며, 앞으로 다 DDA 협상 및 FTA 체결로 무역장벽이 낮아진다는 점을 고려할 때 경쟁력을 높이기 위한 노력은 배가되어야 할 것이다.

PSE는 농업에 대한 지원이 얼마나 이루어지고 있는가를 파악해 볼 수 있는 중요한 측정 수단으로 널리 쓰이고 있는데 현재까지는 이보다 더 정치하고 적절한 측정수단은 없다고 할 수 있다. 하지만 PSE도 일정 부분 한계를 가지고 있다. 원인을 따지지 않고 국내가격과 국제가격의 차이를 농업에 대한 지원으로 보는 것에 대해서는 많은 논란이 있을 수 있다. 특히 우리나라처럼 국내외 가격 차이가 큰 국가는 PSE가 매우 높게 나오고 있어 농업에 대한 지원이 아주 높은 것으로 인식될 수 있다. 그러나 일반적으로 농업에 대한 지원이란 함은 정부의 재정지출로 인한 지원을 일컫는 것인 바 PSE에서 시장가격지지를 제외하고 보는 것이 일견 타당하다는 주장도 가능한 것이다.

한국의 경우 90년대 초반에 들어서서 농업의 경쟁력을 높이고 구조조정을 하기 위한 투융자가 큰 폭으로 늘어났으며 이러한 노력은 2004~2013년 동안 119조 투융자계획으로 이어지고 있다. 그러나 한국의 농업은 천부적인 여건이 어려워 경쟁력을 높이기도 쉽지 않고 농업 자체의 특성상 구조조정 속도도 느리다. 한국의 농업여건에 대해 충분히 이해하지 못한 사람들은 농업에 투자가 이루어졌지만 그 효과는 미미하여 재정이 과다하게 투자되고 있다는 비판을 해 왔다. 이러한 비판들은 그 나름대로 충분히 근거가 있다고 할 수 있으나 정부의 재정지출 측면에서 본다면 한국은 다른 선진국들과 큰 격차를 보이고 있음을 알 수 있다. 따라서 ‘한국은 농업에 지나치게 많은 보조금을 주고 있다’는 주장에 대해서는 보는 시각에 따라 반론을 제기할 여지가 있다는 점을 지적하고 싶다.

그러나 한국 농산물의 국내가격은 국제가격에 비해 매우 높고 그 결과 PSE 계산에서 시장가격지지가 차지하는 비중이 OECD 국가 중에서도 가장 높다. 그만큼 국내시장은 왜곡되어 있다고 할 수 있으며 앞으로 다자무역협상과 자유무역협정 체결로 무역장벽이 점점 낮아진다는 점을 고려할 때 경쟁력을 높이기 위한 노력은 배가되어야 할 것이다. 이를 위해서는 첨단 기술의 개발, 생산과 유통 효율의 극대화, 적극적인 해외시장 개척을 통한 수출 증대 등이 이루어져야 한다.

참고자료

- 안병일 외. 2008. OECD PSE의 효과적 측정을 위한 방안, 경상대학교 산학협력단
- 임송수. 2003, “우리나라 개도국지위 전망과 대책,” KREI 정책토론회자료.
- FAO. 2007. Statistical Year Book. http://www.fao.org/es/ess/yearbook/vol_1_1/site_en.asp?page=resources
- OECD. 2008. Agricultural Policies in OECD Countries at a Glance
- OECD. 2008. Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Korea
- OECD. 2008. OECD’s Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support: Concepts, Calculations, Interpretation and Use (The PSE Manual)