

OECD 및 WTO 농업 관련 논의 동향*

임 송 수
(고려대학교 식품자원경제학과 교수)

1. 집단행동을 통한 농업환경 공공재 공급에 관한 OECD 보고서

2013년 3월에 OECD는 “집단행동을 통한 농업환경 공공재의 공급”이란 제목의 연구 보고서를 발간하였다(OECD 2013). 이 보고서가 바탕을 둔 프로젝트는 OECD의 농업환경정책위원회(Committee for Agriculture and the Environment Policy Committee) 산하의 “농업과 환경 공동작업반(Joint Working Party on Agriculture and the Environment, JWPAE)”이 추진하였으며, OECD 회원국과 논의를 거쳐 공개된 것이다.

이 보고서는 집단행동(collective action)이 생물다양성이나 경관과 같은 농업환경 공공재의 공급에 어떤 효과를 나타내는지에 관해 분석한 것으로 13개국 대상으로 25개 사례를 검토하였다. 보고서에 포함된 국가는 호주, 벨기에, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 뉴질랜드, 스페인, 스웨덴, 영국이다. 집단행동이란 정치경제학적인 요인을 가지고 농업과 천연자원 문제에 접근한 창의적인 내용으로 구성되어 있다고 판단하여 소개한다.

한국이 사례 대상으로 포함되어 있지 않지만, 한국과 유사한 일본 사례가 있어 이번 호에서는 보고서의 주요 내용과 더불어 일본의 사례를 통해 시사점을 찾고자 한다.

* (songsoc@gmail.com).

1.1. 보고서의 주요 내용

1.1.1. 집단행동의 정의

집단행동은 공통의 목적을 달성하기 위해 단체적으로 이루어지는 행동을 일컫는다. 이 연구에서는 “농업인 집단에 의해 이루어지며, 종종 개인 혹은 단체와 함께 어우러져 지역의 농업환경 문제를 위한 단체 행동”으로 그 의미를 구체화시킨다. 집단행동은 다양한 농업환경 공공재를 공급하고, 농업으로부터 발생한 음(-)의 외부효과를 감소시키기 위해 이루어지고 있다. 집단행동은 대량의 공공재나 클럽재(club goods)가 사회로 공급되는 것을 가능하게 함과 더불어 농업인들이 친환경적인 영농방식을 채택하는데 도움을 준다.¹⁾

1.1.2. OECD 국가에서 집단행동의 종류

농업인, 시민, NGO, 지방정부 등 다양한 형태의 이해당사자들이 집단행동에 참여한다. 일부 행동은 하층 중심의 농업인이 핵심이 되는 반면 정부가 중심이 되어 위로부터 촉진된 집단행동도 존재한다. 농업인이 아니지만 사기업이나 NGO 또한 중재자 혹은 협력자로서 중요한 역할을 한다.

그러나 일반적으로 농업인들이 집단행동의 중심 역할을 수행하면서, 활동에 수반되는 노동과 장비를 제공하는 것이 보통이다. 비 농업인들은 집단행동에 필요한 지식과 전문성을 제공한다. 정부는 집단행동에 직접 참여하기도 하며 혹은 제 3자로서 활동에 도움을 줄 수 있다. 정부는 기술적 지원, 자금 조달 등의 정책적 지지를 보낼 수 있으며, 동시에 서로 다른 집단행동에 영향을 미칠 수 있다.

1.1.3. 집단행동의 장점과 단점

집단행동은 개인행동과 구별되는 다음과 같은 장점을 지닌다.

- ① 농업인은 합법적 범위 내에서 생태 및 지리적으로 적절히 영농관리를 할 수 있다. 이는 다양한 농업환경 공공재가 효율적으로 운영될 수 있도록 도와준다.
- ② 규모의 경제(economies of scale)를 가능케 하여 농업환경 공공재의 공급비용을 낮춘다.

1) 공공재(public goods)에 관한 경제학의 정의는 배제 불가능(non-excludability: 비용을 지급한 사람들만이 누리도록 규정할 수 없는 재화)과 소비 측면에서 비경합(non-rivalry: 한 사람의 소비가 다른 사람들에 의한 소비를 감소시키지 않는 재화)이 존재하는 경우를 말함. 클럽재(club goods)는 비경합적인 특성은 공공재와 같으나, 클럽에 가입한 사람만 사용할 수 있도록 제한할 수 있어 배제 가능한 경우에 해당함.

- ③ 참가자 네트워크를 통해 지식 공유가 가능하며, 이는 농업인의 기술 수용능력을 증가시킨다. 이것은 개인적 행동이었다면 불가능한 거대한 자연자원의 프로젝트를 수행할 수 있게 한다.
- ④ 가치관, 지식, 기술의 차이로 인해 유연하게 다루어지지 못했던 지역의 이슈를 통합적으로 다룰 수 있게 한다.

그러나 집단행동에는 여러 가지 장애물이 존재한다. 첫째, 무임승차(free rider)는 그중 대표적인 문제로, 일부 회원들이 활동에 적극적으로 참여하지 않는 경향을 보이는 것과 관련된다. 이는 특별한 노력 없이도 그들이 다른 사람의 행동으로부터 이득을 얻을 수 있기 때문이다. 따라서 참가자들 사이의 소통과 협력은 이 문제의 극복을 위해 매우 중요하다.

둘째, 초기단계에서 발생하는 거래 비용(transaction cost)도 집단행동의 저해요인이 된다. 이를 해결하기 위해 총이윤이 이러한 초기비용을 회수할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

셋째, 회의적인 시선 또한 집단행동의 성공적 이행을 막는 장벽이 될 수 있다. 따라서 집단행동이 어떤 중요성을 갖는지 대중 인식을 확대 시킬 필요가 있으며, 집단행동의 잠재력을 충분히 설파할 수 있는 과학적 근거를 마련해야 한다.

마지막으로 불확실한 정치적 환경은 농업인들의 참여의지를 꺾는 요인이 될 수 있다.

1.1.4. 집단행동의 성공적 이행을 위한 요소들

집단행동의 성공적 이행을 위한 요소들은 자원의 특성, 집단의 성격, 제도, 외부 환경 등 4가지로 구분해서 살펴볼 수 있으며, 이 요소들은 참가자들이 어려움을 극복하고 더 많은 이득을 얻을 수 있도록 도와준다.

가. 자원체계의 특성

- ① 집단행동의 성공적 이행을 위해 지역 자원에 대한 정확한 지식이 필요하다.
- ② 집단행동은 사법적으로 정해진 관할 영역이 아닌 자연 서식지나 분수령과 같은 생태적·지리적 범주에 근거하여야 한다.
- ③ 참가회원들의 활동에 동기부여를 할 수 있도록 긍정적인 결과와 이득을 가시화하는 게 필요하다.

나. 집단의 특성

- ① 집단 활동에 있어서 신뢰, 네트워크, 지원 제도 등은 사회적 자본을 축적하는데 가장 기본이 된다. 호혜를 통해 더 높은 수준의 협력을 이끌어 낼 수 있다.
- ② 집단의 규모가 클수록 기능적 측면에서 더 효율적이며 규모의 경제로 인해 비용을 절감할 수 있다.
- ③ 집단의 관심사와 정체성이 일치되는 것은 활발한 집단행동을 위해 중요하다.
- ④ 농업인 혹은 제3의 단체에 의한 리더십은 높은 수준의 실행력을 위해 반드시 필요하다.
- ⑤ 집단의 소통에 있어서 얼굴을 맞대고 하는 의사소통이 효율이 높다.
- ⑥ 참가자들은 집단행동의 목표와 관련 지역의 이슈를 공유하고 이해해야 한다.

다. 제도

- ① 집단의 자율적인 규범관리는 집단행동에 양(+)의 영향을 미친다. 광범위성 때문에 해당 집단에게 해당되지 않는 규범이 존재한다면, 농업인들의 참여의지가 저해될 수 있다.
- ② 집단의 규모가 클수록 적절한 관리 체계가 중요하다. 집단이 합법적인 형식을 갖추게 되면, 집단이 더욱 견고한 제도와 재정적 근간을 갖추는데 도움을 준다.
- ③ 감시와 제재는 무임승차와 규칙위반을 방지하기 위해 필요하다.

라. 외부 환경

- ① 높은 거래 비용이 필요한 초기단계에서는 정부와 민간단체로부터 재정 지원이 매우 중요하다.
- ② 협력단체 혹은 중재자로부터 지원은 해당 이슈와 정책 조치에 관한 정보를 제공함으로써 집단행동을 도울 수 있다.
- ③ 지방정부와 중앙정부간의 협력이 중요하다. 지방정부는 일반적으로 지역에 관한 현황을 더욱 자세히 알고 있으며, 이에 대해 중앙정부는 국가적 프로그램을 통해 협조할 수 있다.

1.1.5. 집단행동을 촉진하는 정책의 방향

농업인들이 스스로 집단행동의 어려움을 극복해 나가는 것이 바람직하지만, 일부의 경우에는 과학 지식, 기술 정보, 재정 지원 등과 같은 외부의 도움이 필요할 때가 있

다. 집단행동으로부터 파생한 총 이윤이 비용을 회수하는 선에서 정부가 올바른 수행력을 갖도록 정책 조치들을 취해야 한다.

이를 위한 정책 방향에 대해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

- ① 집단행동과 관련한 정책 조치는 심의 단계에서 충분한 심사 과정을 거쳐야 한다.
- ② 집단행동을 위해서는 종합적인(holistic) 접근방식이 필요하다.
- ③ 초기의 지원, 특히 재정 지원은 중요하다.
- ④ 기술 지원은 농업인들의 자율적인 능력을 향상시킬 수 있다.
- ⑤ 사회적 네트워크와 제도는 정책이라는 연결고리를 통해 강화될 수 있다.
- ⑥ 중재자와 협력 단체들 간의 협력은 매우 중요하다.
- ⑦ 지방과 중앙 정부 간의 협력이 반드시 필요하다.
- ⑧ 집단행동의 비용 효율을 평가하는 작업이 필요하다.

1.2. 일본의 정책 사례

여기서는 집단행동과 관련한 일본의 세 가지 정책 사례를 소개한다. 이는 시가현(Shiga Prefecture) 정부가 시행해 온 것으로, ① 농업관련 생물다양성 보전 정책, ② 농업 오수의 재활용 정책, ③ 토지, 물, 환경의 보전 및 개선 조치 정책 등이다.

1.2.1. 농업관련 생물다양성 보전 정책

가. 개요

시가현의 생물다양성 정책은 2006년부터 개시되었고, 2009년에는 전국지자체협회(National Governors' Association)에서 최고의 정책상을 수상하였다. 이 상은 현 단위 정부에 의해 실시된 가장 혁신적인 정책에 부여된다.

이 정책은 배수 터널 근처에 경작지를 소유했던 농업인들에게 농업환경보조를 지급하는 방식으로 행해졌다. 이는 수심을 높이기 위해 다수의 농업인들이 정책에 참여해야 했기 때문이다. 구체적으로는 비와 호수(Lake Biwa)의 토착종 물고기들이 좀 더 나은 번식환경을 위해 논으로 옮겨지도록 하는 것이다. 이러한 생물다양성 보전 정책이 없었더라면, 당시 호수에 남은 물고기들은 블랙배스(black bass)와 같은 외래종에 의해 우점 당했을 것이다<그림 1 참조>.

그림 1 일본 시가 현의 어도 설치 사례



자료: 시가현 (http://www.pref.shiga.lg.jp/g/noson/fish-cradle/yurikagosuidenmai.html).

나. 집단행동을 통해 공급된 공공재

이 정책에 의해 시가 현의 생물다양성이 보전되었고 정부가 농업인들에게 지급한 보조는 정당화되었다. 정부의 처지에서 보전된 생물다양성으로부터 얻은 것은 순수 공공재로서 특징을 지닌 농업환경의 보전이었다. 반면에 정책 조치에 의해 높아진 수심은 농업인들의 쌀 생산성을 저하시키는 음(-)의 영향을 미쳤다.

당시 ha 당 33,000엔(약 37만원)인 보조는 논이 높아진 수심으로 인한 추가적 비용에 근거해서 산출되었다. 정책의 결과는 상당히 고무적이었다. 2006년에 이 정책이 실시된 이후, 참여지역은 2005년 약 1ha에서 2006년 40ha 로, 2011년에 100ha로 점차 증가했다.

다. 집단행동

배수 터널 근처에 경작지를 소유했던 모든 농업인들의 동의를 구해야 하기 때문에 집단행동은 조직화가 필요하였다. 만약 그 중 한명의 농업인이라도 수심을 높이지 않았다면, 정책은 실현되기 어려웠을 것이다. 시가 현 정부는 의무적인 집단행동을 요구하지 않았지만, 현재 모든 협약은 농업인 집단에 의해 시행되고 있다. 이것은 시가 현의 어떤 농장도 개인의 관점에서 배수 터널 근처의 논을 경작하지 않을 것이기 때문이었다.

현재 32개의 집단이 총 117 ha, 또는 집단마다 평균 4ha를 관리하고 있다. 각각의 논이 표준 크기가 100m×30m(0.3)ha인 것을 감안한다면, 개별 프로젝트 구역에서 평균 13개 구획(plot)의 논이 있다는 것을 알 수 있다. 각각의 논은 서로 다른 농업인에 의해

경작되며, 13명의 농업인이 협동해 프로젝트를 수행한다.

라. 집단행동의 비용과 편익 및 사회적 자본

생물다양성 보전정책의 집단행동에는 물리적인 요건이 포함되었기 때문에 일차적으로 자발적인 성격을 띠었다. 이론 상 동일한 배수 터널지역에 속한 농업인 집단은 그들이 이 프로젝트에 참여할 것인가 여부를 비용과 편익(33,000엔/ha)을 고려해 결정한다. 총 비용은 개별 농업인이 감수해야 했던 추가 비용과 집단행동의 조직화에 수반된 거래 비용을 포함한다. 추가 비용은 그들 경작지의 물리적 환경에 영향을 받았으며, 이로써 농경지가 경사지에 위치해 있을 때는 평지의 경우보다 더 큰 비용을 초래 했다.

거래비용은 사회경제적 상황을 반영한다. 예를 들면, 만약 배수관을 따라 농업인들이 다른 품종의 쌀을 경작하고 있다면 경작 주기의 차이로 인해 협력적인 행동이 더욱 어려웠을 것이다. 일부 농업인들이 논에서 물을 뺄 때 또 다른 쪽에서는 논이 담수를 원할 수 있기 때문에 이러한 불일치가 배수 터널의 수심을 맞추는 것을 더욱 어렵게 만든다. 이에 대한 양적 자료는 아직 충분치 않지만, 강력한 사회적 자본(social capital)은 이와 같은 거래비용을 감소시킬 수 있을 것이다. 시가 현의 경우에는 전체 농가 중 겸업농가(part-time farmer)의 비중이 90%로 일본 안에서 가장 높았다. 이는 많은 농업인들이 여전히 원래 거주지에 살고 있어 사회적 자본이 강하게 남아 있었으므로 농업인들이 집단적으로 행동하는 것을 수월하게 할 수 있었음을 뜻한다.

마. 지방 정부

생물다양성 보전정책의 집단행동이 자발적이었지만 시가 현 정부 또한 집단행동을 조직화하는데 중요한 역할을 했다. 첫째, 정부는 전통적으로 농업인이 스스로 조직체계를 만들도록 지원하는 정책을 실시하였다. 예를 들면, 많은 농업 지도사업(agricultural extension service)이 지역사회 중심의 농장(community-based farm)을 설립하는데 기여하였다. 현재 시가 현에 400여개가 넘는 지역사회 중심의 농장이 운영되고 있으며, 이는 일본 전체 농가의 10% 이상을 차지한다. 이는 현의 농지 면적이 전국에서 차지하는 비중인 1%보다 훨씬 높은 수치이다.

둘째, 시가 현 정부는 이 정책을 시행하기 위해 상당량의 인적 자원을 확보함으로써 각각의 지역에 집단을 형성하기 위한 보조 인력을 파견했다. 시가 현 정부의 각 지역 사무소마다 일정 수의 직원들이 농업인들을 도와주기 위해 배정되었다.

셋째, 농업인들을 조직화하기 위한 직접적인 지원 이외에도 시가 현 정부는 이 정책

을 위해 고안된 환경 표시제(eco-labelling)를 이끄는 데도 상당한 기여를 했다<그림 2 참조>. 환경 표시제를 통해 시가 현 지역의 쌀의 품질을 높이고 기존의 쌀 가격보다 높게 유지될 수 있을 것이란 기대가 있었고, 이는 농업인들의 참여 동기를 높이는 또 다른 요인이었다. 환경 표시제는 어느 정도의 집단행동을 필요로 하는데, 표시제가 효력을 발휘하기 위해서는 일정량 이상의 해당 쌀이 생산되어야 하기 때문이다.

그림 2 일본 시가현 쌀의 환경 표시제



자료: 시가현 <<http://www.pref.shiga.lg.jp/g/noson/fish-cradle/yurikagosuidenmai.html>>.

1.2.2. 농업 오수의 재활용 정책

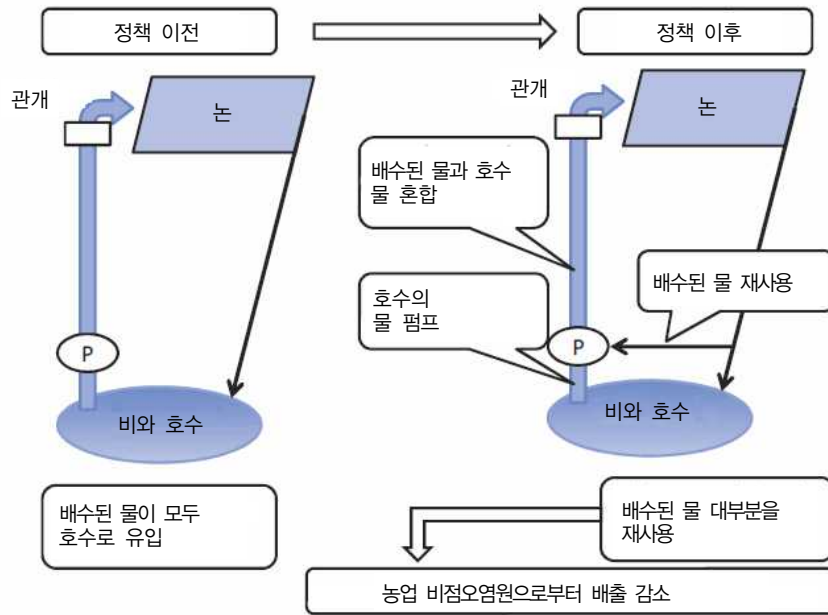
가. 개요

이 정책은 2004년에 시가 현 정부에 의해 도입되었다. 이 정책의 목표는 일부 관개 지구(irrigation district)가 논으로부터 배수된 물을 재사용하도록 함으로써 비와 호수로 유입되는 농업 오수를 감소시키는 게 목적이다<그림 3 참조>.

이는 호수로 유입되는 화학물질을 감소시키기 위해 1970년대에 실시했던 시가 현 정부의 노력으로부터 출발했다. 초기의 목표는 강력한 규제를 통해 하수처리시설이나 제조업 공장과 같은 점오염원에 의한 배출량을 감소시키는 것이었다. 결과적으로 호수로 유입되는 점오염원의 총 배출량은 점차적으로 감소했다. 그러나 이러한 정책 조

치가 마련된 뒤, 농업과 같은 비점오염원에도 문제가 제기되었다. 결국 2003년에 화학제 투입량을 기존보다 50% 감소시킨 농가에 농업환경 보조를 지급하는 법안이 현 의회를 통과했다.

그림 3 일본 시가 현의 농업 오수의 재활용 체제



자료: OECD(2013).

화학제 투입량을 포함한 배수를 재활용한다면 호수로 유입되는 총 오염물질을 점차적으로 감소시킬 수 있다는 것이 근본개념이었다. 그런데 관개시설을 통해 배수를 재활용하는 것은 모든 농가들이 같은 관개수로를 사용한다는 조건하에 가능한 것이었기 때문에, 이를 위해서 집단행동을 촉진시키기 위해 맞춤형 체제(built-in mechanism)가 구상되었다.

이 정책을 촉진시키기 위해 시가 현 정부는 관개를 통해 배수를 재활용한 지역에 50%의 추가비용에 해당하는 금액을 지급하기로 결정했다.

나. 집단행동을 통해 감소된 음(-)의 외부효과

관개 구역을 조성키 위해서 농업환경 보조가 지급되었다. 가장 근본적 목표는 농업으로부터 발생한 음(-)의 외부효과를 감소시키는데 있다.

다. 집단행동

보조 협약은 현 정부와 관개구역 사이에서만 이루어졌기 때문에 개별 농가는 이 프로젝트에 참여하지 못했고 이에 따라 자동적으로 집단행동이 이루어지게 되었다. 또한, 재활용 시설이 관개구역 단위로 소유와 작동 및 관리되었으므로 관개구역을 대상으로 하는 정책 협약이 정당화될 수 있었다.

현재까지 시가 현 정부는 7개의 관개 구역과 협약을 맺었다. 이 관개 구역은 빗물이 모이는 3,600ha 정도의 넓이를 차지하고, 16,700명이 넘는 농업인이 참여한다. 정책의 결과는 상당히 고무적이었으며 이 정책이 도입되기 전보다 8배 많은 배수량이 재활용되고 있다.

라. 지방 정부

앞에서 소개했듯이, 시가 현 정부는 이 정책을 집단적인 협약으로 고안했다. 이것은 관개 구역이 재활용 시설을 소유하고 작동시키는 것을 정당화시켰다. 이는 개별 농가나 비공식적인 농업인 집단과 협약을 성사시키는 것이 거의 불가능하였기 때문이기도 했다. 집단 협약의 경우 상대적으로 적은 거래비용이 발생한다는 사실도 정책 결정 과정에서 고려되었다.

마. 거래 비용

집단 협약에 관한 주요 의문점은 “어떻게 각각의 관개구역이 참가 농업인들의 동의를 얻는데 수반되는 거래비용을 감소시킬 수 있었나” 하는 것이다. 기존에 발행된 수리권(water rights)은 관개구역의 필요 수량을 공급하는데 충분했다. 이에 따라 참여 농가는 재활용된 물을 필요로 하지 않았다. 더욱이 시가 현 정부에 의해 관개구역으로 지급된 보조는 각 농가가 감수해야 할 어떠한 추가비용도 포함하고 있지 않았기 때문에 참여 농가로부터 동의를 구하는 것은 이 정책을 실시하는데 있어 상당한 어려움으로 작용했을 것으로 보인다.

바. 제도적 접근

이 정책의 제도적 접근은 매우 성공적이었다. 이 프로젝트에 참여한 모든 관개 구역은 일정한 결정 수립과정을 통해 참가자들의 동의를 구할 수 있었다. 1947년에 제정된 토지개량법(Land Improvement Law)에 따르면, 모든 지역은 각 지역의 전체 농가 혹은 그들의 대표가 참여하는 일반회의(general conference)를 1년에 최소 1번 이상 가져야 했다. 이러한 회의들은 주요한 사항을 결정하는데, 특히 이번 정책에서는 관개구역이 그들의 농업인 회원들의 동의를 구하는 장소로 활용했다.

1.2.3. 토지, 물, 환경의 보전 및 개선 조치에 관한 정책

가. 개요

2007년에 농업정책 개혁의 일부분으로 농림수산성(MAFF)은 상기 정책을 시행하였다. 이 정책은, ① 대규모 농가의 토지 자원에 집중하여 농업 생산성 향상, ② 구조 조정 과정에서 영향을 받을 수 있는 농촌의 작은 마을의 보전에 초점을 두었다. 이러한 두 가지 초점은 두 정책의 중점 목표로 설정되었는데, 특히 “토지, 물, 환경의 보전 및 개선 조치에 관한 정책(MCILWE)”은 두 번째 목표의 핵심이었다.

MCILWE은 두 가지 종류의 보조로 나누어졌다. 첫 번째 보조는 관개수로 시설을 보전하기 위해 지급되었다. 두 번째는 농가가 농지에 사용되는 화학 투입재를 50% 가량 줄이게 함으로써 농업환경을 보전하기 위해 지급되었다.

첫 번째 보조는 배수와 관개 수로의 보수 공사에 관련한 지자체와 협약을 체결한 후, “지역행동그룹(local action groups)”에 지급되었다. 이러한 보조는 배수와 관개 시설의 유지를 위한 평균 비용에 근거하고 있다. 평균 비용은 연간 ha 당 66,000엔(약 74만원)으로 추정되었고, 비용의 1/3가량은 농가가, 나머지는 MAFF와 관련 지자체(현과 시)가 부담하도록 하였다.

두 번째 보조는 2004년에 시가 현 정부가 실시된 정책과 유사한 형태로 지급되었다. 이는 화학제 투입량의 사용을 50% 감소시킨 농가들이 부담한 추가 비용만큼을 농가에 지급하는 것이었다.

나. 집단행동을 통해 보존된 공유자원(common pool resource)

여기서는 농업 생산시설을 보존하기 위한 첫 번째 유형의 보조에 초점을 두고 살펴보고자 한다. 이론 상 관개수는 민간재(private goods)인 반면에 배수시설은 소비의 측면에서 경합성과 비배제성을 가지는 공공재 특성을 가진다. 곧 너무 많은 사용자가 있을 때 시설이 혼잡해지나, 기술 측면에서 다른 이용자의 배수 사용을 막을 수 없다. 이 보고서에서는 혼동의 여지를 없애기 위해 이번 관개와 배수 시설의 보존 정책이 공공재의 제공과 관련하였다고 정의하고 있다.

다. 집단행동

2011년에 시행된 MCILWE에 따르면 약 2만 개의 지역행동그룹이 지정된 활동을 수행하였다. 이는 140만 ha에 걸쳐 분포하며, 이는 일본 내 전체 농업진흥지역(agricultural

promotion area)의 35%에 해당하는 규모이다. 시가 현에서는 같은 해에 791개의 지역행동그룹이 왕성한 활동을 펼쳤으며, 이는 33,000ha 또는 현 내 농업진흥지역 농지의 67%에 해당하는 규모였다. 이 규모는 현 단위 정부 중 가장 높은 기록이다.

지역행동그룹의 68% 정도가 농촌 마을의 경계를 따라 형성되었고 18%는 두 단위 이상의 마을에 걸쳐 구성되었다. 농촌 마을은 가장 기본적인 단위로 평균 100가구와 30ha의 농가 규모를 지닌다. 그들은 법적으로 설립된 조직이 아니지만, 그들 스스로의 자치권을 갖고 있으며 몇몇 경우에는 시 정부의 대안적 집단으로 행동하기도 했다. 대다수 지역행동그룹이 실제로는 농촌 마을과 동등하게 연결되어 있다는 사실은 MCILWE가 집단행동의 유지 또는 강화에 기여했음을 뜻한다. 농촌 기반의 농업조직이나 마을 밖의 민간 비영리 단체들 또한 지역행동그룹과 협력하고 있다.

라. 사회 네트워크

집단행동은 매우 장기간에 걸친 제도적인 구성에 근거했다. 긴밀히 연결된 사회적 네트워크는 지역행동그룹에 따라 구성되었다. 분포에 따른 관개배수 시설은 각각의 농촌 마을에 의해 유지되었고 지리적 측면에서 이와 동등한 지역행동그룹의 생성을 이끌어 내는데 상당한 도움을 주었다.

마. 정부의 지원

MCILWE이 시행되기 전에는 각각의 마을 거주자들이 대부분의 보수 공사를 담당했다. 당시 점진적인 인구감소로 이러한 보수공사가 어려워지는 점을 감안하여 보수 활동을 지원하기 위한 정책이 실시되었다. 그 결과 이 정책은 시설들의 적절한 유지에 상당한 기여를 했다. 반면에 자발적으로 제공되고 있었던 보조는 집단행동에 음(-)의 영향을 미칠 수도 있었다. 예를 들면, 만약 거주자들을 위한 지원이 보수의 수단으로 이용되었다면 활동에 참여하지 않는 사람들이 생길 위험요소가 생기는 것이었다. 이는 집단행동을 지원하는 어떠한 정책도 이미 자리를 잡고 있는 집단행동을 방해하지 않는 선에서 정책의 목표를 명확히 하면서 설계되어야 함을 뜻한다.

또한, 과연 중앙 정부는 집단행동을 장려하기 위한 정책을 설계하는데 있어서 최상의 위치에 있느냐 하는 것도 관심사항이다. 각각의 농촌 마을 단위는 고유의 역사 및 사회 배경을 가지고 있으므로 이것이 정책에 반영되어야 한다. 지방 정부는 이러한 정보와 경험을 제공하는 데에서 더 나은 조건을 가졌다. 따라서 중앙 정부에 의해 이러한 지원 정책이 설계될 때는 지방정부의 제도 체제를 반드시 정책에 포함시켜야 한다.

1.2.4. 비교 분석

<표 1>은 위에서 소개한 세 가지 정책을 비교한 결과이다. 이는 예비적으로 정책 시사점을 제공하기 위해 작성되었다.

이번 연구를 통해 얻은 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 집단행동의 크기를 결정 짓는 것은 규모의 경제로 감소하는 공공재의 공급비용이다. 그러나 집단의 규모가 커질수록 공급자를 조직화하는데 소요되는 거래비용도 함께 증가한다. 이러한 요소들을 균형 있게 조정하는 것이 과제이다.

둘째, 중앙 및 지방정부의 역할에 관련해 고려해야 할 사항이 있다. 위의 표에서 지방정부의 역할은 더욱 강화되어야 한다. 이는 나중에 분권화와 관련된 광범위한 논의가 필요함을 뜻한다.

표 1 일본의 3개 사례 비교

구 분	농업 관련 생물다양성 보전 정책	농업 오수의 재활용 정책	토지, 물, 환경의 보전 및 개선 조치
집단행동	농민들이 함께 논에 물꼬기가 살 수 있도록 배수로의 물높이를 높임	농민들이 함께 관개로 이용하기 위하여 오수를 재활용	농촌의 작은 마을 주민들이 공유자원인 관개와 배수시설을 함께 유지 보수
집단행동자	농업인	농업인과 관개구역	농업인, 비농업인, 농업기관, 민간 비영리 단체(NPO)
조직된 단체 수	32개 그룹	7군데 관개 지역	일본 내 20,000개 그룹 시가 현 내 791개 그룹
평균규모	4ha	670ha 회원 1,300명	53ha (훗카이도 제외) 농민 58명, 비농민 12명
정부 농업 정책	농업환경 보조	농업환경 보조	관개 및 배수시설의 자발적 관리
농업환경 정책의 정당성	순수 공공재의 유형인 생물다양성의 보전	화학비료 절감과 관련된 환경 이익이 순수 공공재 보소는 전반적인 농업 지원정책의 맥락에서 정당함	농림수산성의 보소는 관개 및 배수 시설 유지를 위한 지원의 일부로 볼 수 있음.
집단행동 장려방법	농업 및 배수로와 관련된 물리적 조건은 자동적으로 집단행동을 필요로 함.	현 정부와 관개지역 간의 집단계약	농림수산성과 지역 행동그룹 간의 집단 계약
중앙정부의 역할	해당 없음	해당 없음	정책수립 비용의 33% 지원
지방 정부의 역할	정책 수립, 보조 제공 기술적 서비스 제공	정책 및 제도 설계 보조 제공	정책 수립과 무관 비용의 33% 지원
집단행동에 영향을 미치는 요인	거래비용에 영향을 미치는 물리적 조건 지방정부가 집단행동을 촉진해 온 역사	지방정부의 전략적 의도가 기존 제도 하에서 가능해야 함 이는 거래비용의 절감에 기여할 수 있음	비공식적·역사적 네트워크가 주된 요인
농민들의 집단행동 참여에 영향을 미치는 요인	정책이 자발적 행동에 의존하고 있기 때문에 사회적 신뢰가 중요, 실제로 이웃과 협력하여 소요되는 비용보다는 협력의 이익을 중요시 함	관개지역의 농민들이 공식적인 절차를 통하여 의사표현이 가능한가가 중요	각 마을의 역사적·사회적 배경이 의사결정에 큰 영향을 미침 사회적 규범

자료: OECD(2013).

2. WTO의 EU 농식품 무역정책 검토

WTO는 무역정책 검토제도(Trade Policy Review Mechanism, TPRM)를 통해 모든 회원국의 무역정책을 정기적으로 모니터링 해오고 있다.²⁾ 검토의 횟수는 회원국의 경제규모에 따라 다르게 설정되어 있는데, EU, 미국, 일본, 중국의 경우 2년마다, 그 다음 16개 회원국은 4년마다, 나머지는 6년마다 실시된다. 참고로 한국은 1996년부터 4년에 한 번씩 TPR를 받고 있으며, 가장 최근 보고서는 2012년 8월에 공개되었다.

이번 호에서 다루는 EU에 대한 TPR는 2013년 5월에 발표된 내용이다(WTO 2013).³⁾ 이 보고서 내용 중 수출보조, 시장접근, 국내보조 등 WTO 농업협정의 이행사항을 중심으로 살펴보고자 한다.

2.1. 전제 농업부문의 변화

농업은 EU-27개국의 총부가가치(Gross Value Added, GVA)에 1.3%를 차지하고, 총 고용에 5% 정도 기여한다.⁴⁾ 농업의 중요성은 역내 회원국에 따라 상당히 다양하다. 농업의 총부가가치는 2008년 금융위기 이후 감소하였지만, 2009년부터 빠르게 회복하여 2011년에는 사상 최고치를 경신하였다.

농산물의 총 가치(value)는 2011년에 3,624억 유로를 기록하였고, 2006년 이래 오름세를 나타내고 있다<표 2 참조>. 이러한 가치의 증가는 대부분 생산의 증가보다는 가격이 오른 것에서 기인하였다.

2.2. 수출보조

수출보조는 주로 닭고기, 계란, 육우, 가공돈육 등과 농업협정 상 부속서 1 이외의 상품(Non-Annex I: 달걀을 포함한 가공식품)에 사용되고 있으나, 2007년 이후 지속적으로 감소하고 있다<표 3 참조>.

2.3. 시장접근

지난 10년 동안 이루어진 공동농업정책(CAP) 개정은 시장접근 문제를 직접 다루지

2) WTO의 TPR 웹사이트 참조 <http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tpr_e.htm>.

3) EU의 TPR 보고서는 다음 웹사이트에 게재되어 있음. <http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp384_e.htm>.

4) 이에 관한 자세한 정보는 EUROSTAT 웹사이트 참조

<<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>>.

않았다. 그러나 일반특혜관세제도(Generalized System of Preference) 아래 특혜협정의 변화와 양자 간 무역협정의 결과로 시장접근에 대한 변화가 나타났다. 또한, 바나나에 관한 무역협정은 새로운 양허관세를 설정하였고, 관세감축을 예시하였다. 2008년 1월 이후 ACP(Africa, Caribbean and Pacific Islands) 수출은 무관세-무쿼터의 혜택을 받는다.

표 2 EU의 품목별 농업 생산 가치

단위: 100만 유로

분류	2006	2007	2008	2009	2010	2011
총 농산물의 가치	301,938	332,883	350,789	309,058	331,200	362,416
우유	43,890	48,592	52,801	41,932	47,583	53,094
돼지	31,442	29,717	32,716	31,638	30,942	34,656
소	29,655	30,099	30,877	28,306	28,232	31,006
밀	15,732	23,184	25,462	17,058	22,569	26,925
신선 채소	28,424	29,631	29,403	27,132	29,407	26,867
사료 작물	18,926	21,816	24,713	25,341	25,041	26,569
원예	18,546	19,883	20,365	19,566	20,449	20,409
닭	13,438	15,934	17,525	16,535	17,105	19,503
포도주	12,891	13,765	13,780	13,261	12,949	14,910
옥수수	7,204	9,701	9,843	7,457	9,840	13,618

자료: WTO(2013).

표 3 EU의 수출보조 추이

단위: 100만 유로

분류	2007	2008	2009	2010	2011
곡물	41.80	9.70	0.85	-0.37	0.05
쌀	0.05	0.00	-0.03	0.00	0.01
설탕	509.34	501.34	179.11	9.80	1.48
과일과 채소	21.74	18.60	5.16	0.39	0.05
포도주	14.03	14.54	7.34	0.00	0.00
우유와 유제품	513.38	28.83	181.10	186.44	5.42
육우	31.72	23.10	21.48	16.67	46.14
소	14.53	10.05	10.16	8.68	9.64
돈육	20.33	99.04	59.95	18.76	19.12
달걀	4.80	4.34	3.14	1.97	2.78
닭고기	86.04	97.16	91.56	90.67	81.70
Non-annex I 제품	185.16	118.12	89.68	51.35	12.74
총 수출보조	1,442.92	914.82	649.52	384.35	179.12

자료: WTO(2013).

농산물 관세는 평균 8.6%인데 비농산물의 6.5%보다 높은 수준이다. 관세율 수준은 품목마다 상당히 상이하다. 관세율 형태 또한 많은 경우 비종가세(non-ad valorem)인데 이는 상품의 유형별로 다양할 뿐만 아니라 보호의 정도도 상품마다 다르게 적용된다. 과일과 채소와 같은 일부 농산물에는 계절관세가 적용된다. 그러나 유럽집행위원회(Commission; 이하 “집행위원회”)는 종가세의 경우 그 자체가 복잡하지 않으나, 증가하는 농산물 가격이 이러한 관세를 통한 상대적인 보호의 정도를 감소시킨다고 지적하였다. 높은 국제가격에 대응한 곡물 관세는 낮은 수준으로 책정될 수 있고, 경우에 따라 무관세가 적용되어 왔다.

EU는 2010년 기준으로 112개의 관세할당(tariff quota, TRQ)을 공지했다. 집행위원회는 일부 쿼터의 변화는 EU의 확대와 GATT 제28조(양허의 수정)에 따른 결과로 설명하고 있다. 쿼터가 작은 품목의 경우 틈새시장과 같은 상업적인 기회가 될 수 있다고도 지적하였다.

TRQ를 분배하고 관리하는 방법은 다양하다. 일부는 수출국가에 쿼터를 할당(country-specific quota)하거나 아니면 모든 잠재적인 수출 공급자(global quota)에 개방한다. 쿼터 내 수입에 대한 허가는 몇 주에서 일 년에 이르기까지 그 유효기간이 다양하다. 쿼터는 수요, 과거 수입경력, 선착순 등 다양한 방식으로 배분된다.

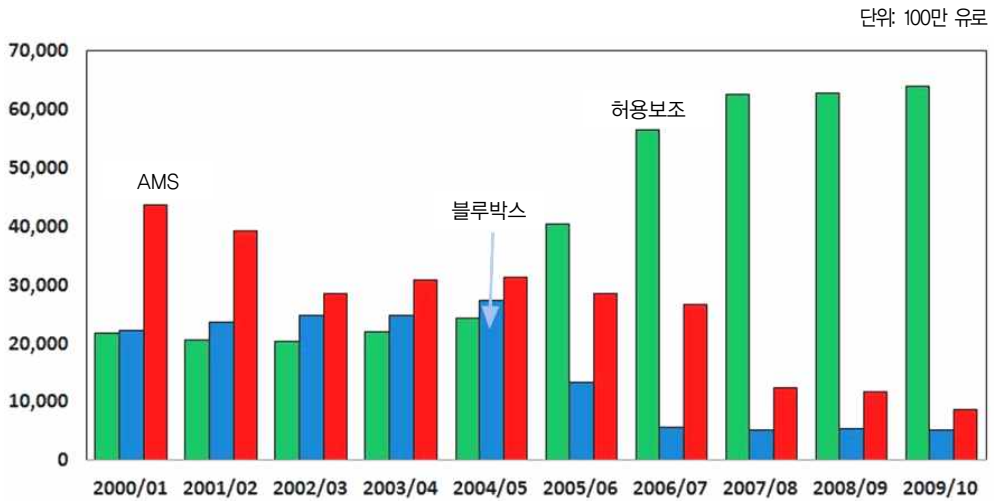
쿼터 충족률(fill rate)은 품목에 따라 다르다. 2010년 기준으로 112개 TRQ 중 34개만 완전히 충족되었고, 9개는 80-99%에 속했다. 충족률이 1% 미만인 것은 31개나 되었는데, 이 중 선착순 방식으로 쿼터가 배정된 경우는 19개였다.

UR 협정에서 EU는 539개 관세라인(tariff line)에 대해 특별농산물세이프가드(Special Agricultural Safeguard, SSG)를 시행할 수 있는 권한을 보장받았다. 그러나 SSG의 실제 사용은 제한된 품목에 한정하여 실시되었다. 가격에 기반한 SSG는 닭, 칠면조, 설탕제품에 대해 거의 지속적으로 실시되었다. 2008년에는 추가적으로 달걀에 대해 SSG가 발동된 적이 있다. 정기적으로 과일과 채소에 대하여 발동 기준물량을 추산하였으나 물량에 기초한 SSG를 발동한 적은 없다.

2.4. 국내보조

EU는 2010년까지 국내보조 이행사항을 WTO에 통보하였다<그림 3 참조>. 2001년 이후 감축대상보조(AMS), 2005년 이후 블루박스(Blue Box)의 내림세가 각각 뚜렷하고, 허용보조(Green Box)는 2008년까지 오름세를 보이다가 최근엔 정체된 모습을 나타낸다.

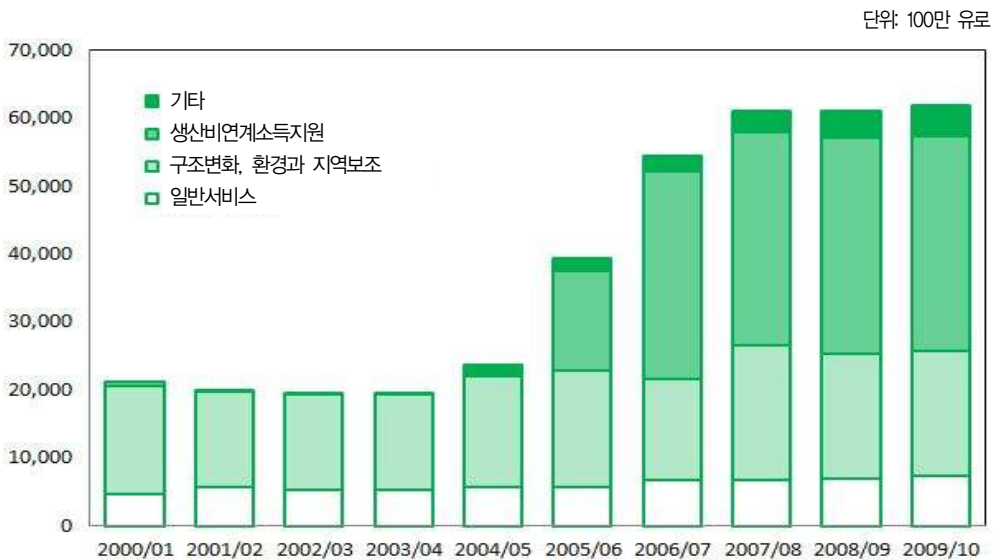
그림 3 EU의 국내보조 운용 추이



자료: WTO(2013).

특히 허용보조 중 생산 비연계 소득지원(Decoupled Income Support: 직접지불)이 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다<그림 4 참조>.

그림 4 EU 허용보조의 구성



자료: WTO(2013).

OECD도 EU의 농정평가 보고서를 발간하고 있다. OECD는 농업 생산자로의 이전되는 금액은 생산자 보조 상당치(PSE)로 측정하고 지표화 하고 있다. PSE는 감축대상 보조(AMS)와 그 산정방식이 다르므로 이 두 자료를 비교할 수 없다. OECD의 총 PSE는 “그 특성이나 목적, 농업생산이나 소득에 미치는 영향과 관계없이 농업을 보조하는 정책수단에서 발생하는, 소비자와 납세자에서 농업생산자로 이전된 연간 화폐가치를 농가 수준에서 측정한 것”이다.

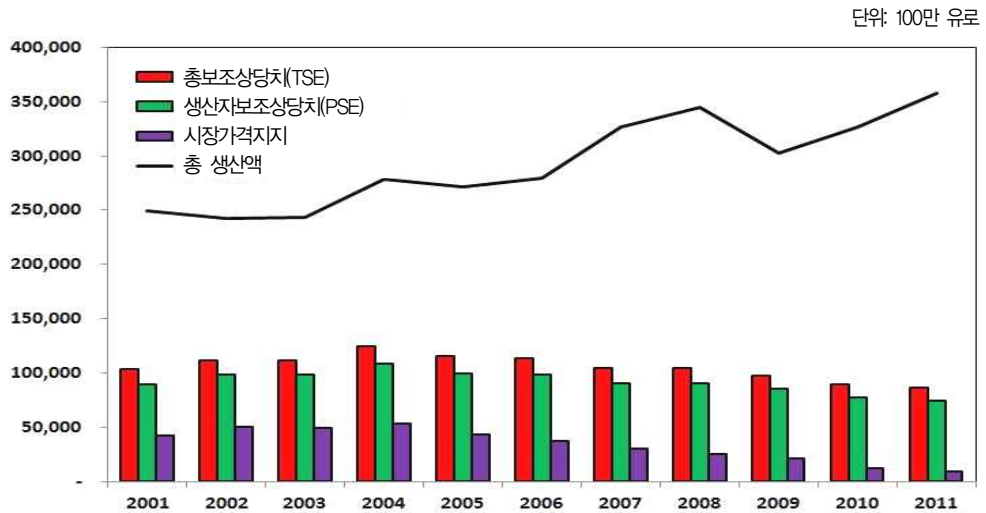
이는 시장가격 지지, 재정에 의한 보조, 예산수익의 손실 등을 포함하는데, 곧 현재 생산, 투입재 사용, 재배면적·가축두수·판매액·소득, 농산물 이외의 기준 등에 기초한 정책조치에 따라 발생하는 소비자와 납세자로부터 농업 생산자로 총 이전을 말한다. 이에 따라 PSE는 관세와 TRQ 뿐만 아니라 투입재 보조, 가격이나 생산과 연계된 직접지불, 가격이나 생산과 연계되지 않은 직접지불 등 시장접근 정책에 의해 발생하는 이전 가치의 측정을 포함한다.

PSE와 AMS의 추정 방법은 상당히 다르나, 두 지표의 추이는 비슷하다. PSE는 절대 규모와 농가 소득에서 차지하는 비중 측면에서 모두 내림세를 보이고 있다. CAP 개혁이 보조의 감축에 기여하였지만, 국제가격의 상승과 수매가격(intervention price)의 인하도 국내가격과 국경가격의 격차를 해소하는데 유효하였다. 이는 생산자의 명목보호계수(Nominal Protection Coefficient)로 확인할 수 있는데, 그 값이 1.03으로 낮아진 것은 국내외 가격 격차가 거의 같음을 나타낸다. 시장가격보조(Market Price Support)가 전체 농업보조에서 차지하는 비중 또한 감소하고 있다<그림 5 참조>.

농가 판매액에서 보조가 차지하는 비중은 2004년에 33%에서 2011년에 18%로 낮아졌다. 보조의 형태도 변화되었는데, 2003년까지 절반이 넘는 PSE는 시장가격보조(MPS)였으나, 수매가격의 감소와 국제가격의 상승으로 말미암아 그 비중은 2011년에 12% 미만으로 감소하였다.

같은 기간에 면적 기준 또는 가축 두수 기준의 직접지불(Blue Box)은 감소한 반면에 비연계 직접지불은 증가하였다. 이러한 보조 구조의 변화는 품목별 이전을 감소시키는 결과를 가져왔다. 그러나 농업보조의 절대적인 규모는 아직 높은데, PSE가 740억 유로(약 107조 원) 이상이고 TSE가 860억 유로(약 125조 원)에 이른다. 이에 대해 집행위원회는 EU의 PSE 비중인 18%는 OECD 평균인 19%와 비슷하고, TSE가 GDP에서 차지하는 비중인 0.7%는 OECD 평균인 1.0%보다 낮다고 지적하였다.

그림 5 EU 농업보조의 추이



자료: WTO(2013).

참고문헌

OECD. 2013. *Providing Agri-environmental Public Goods through Collective Action*. Paris, OECD.
 WTO. 2013. *Trade Policy Review: European Union*. Trade Policy Review Body, WT/TPR/S/284.

참고사이트

일본 시가 현 영문 홈페이지 (www.pref.shiga.lg.jp/multilingual/english)
 통상관련 용어집 (www.wtodda.net/etc.php?menu=02)
 OECD PSE 데이터베이스
 (www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm)