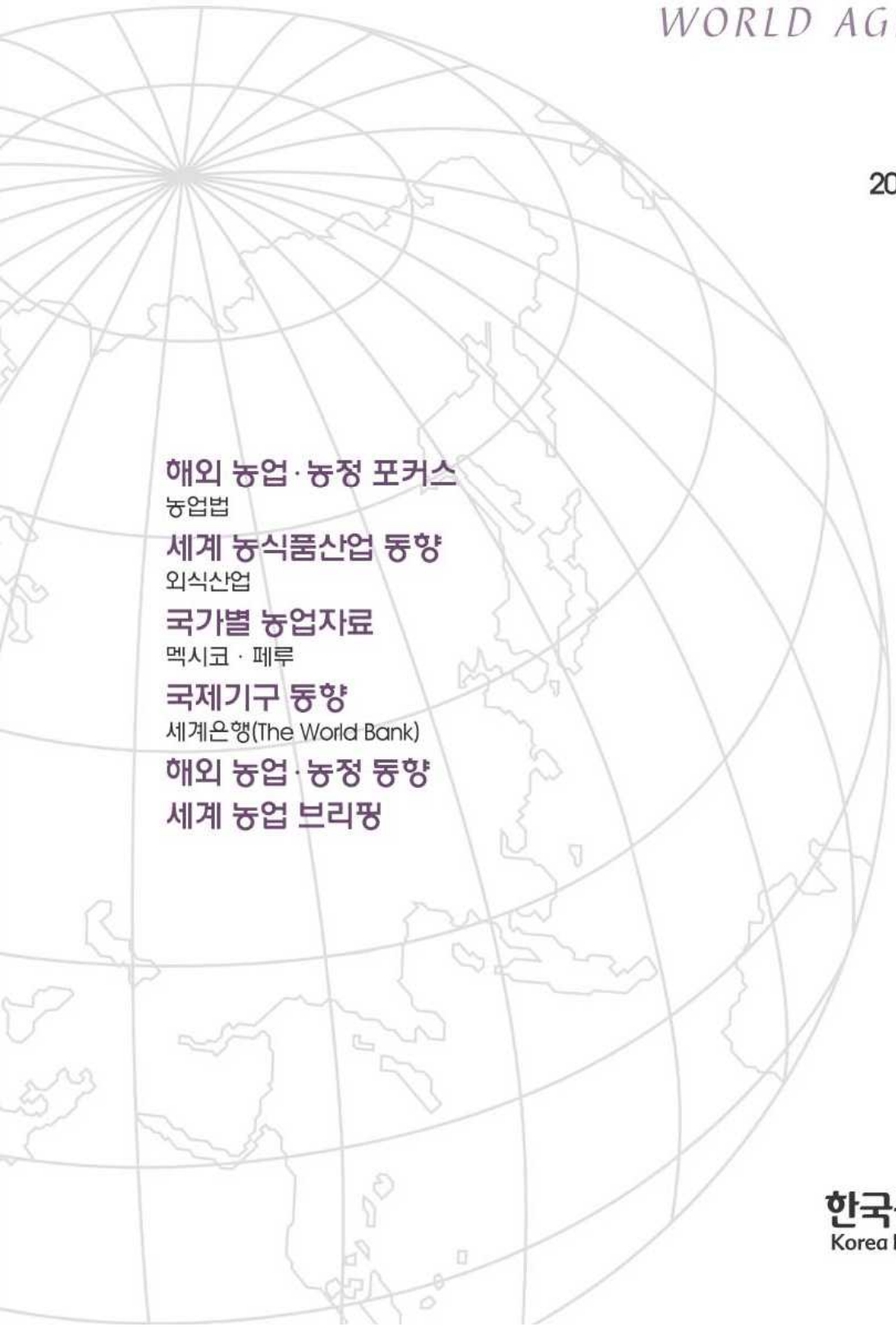
E 03-2014-8

# 세계농업
WORLD AGRICULTURE

2014. Vol. 168 8



해외 농업·농정 포커스
농업법
세계 농식품산업 동향
외식산업
국가별 농업자료
멕시코 · 페루
국제기구 동향
세계은행(The World Bank)
해외 농업·농정 동향
세계 농업 브리핑

한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

편집자문위원

• **편집자문위원장**

한국농촌경제연구원 **김 태 곤** 연 구 위 원

• **자문위원**

한국농촌경제연구원 **허 장** 선임연구위원
한국농촌경제연구원 **김 수 석** 연 구 위 원
한국농촌경제연구원 **박 준 기** 연 구 위 원
한국농촌경제연구원 **마 상 진** 연 구 위 원
한국농촌경제연구원 **민 경 택** 연 구 위 원
한국농촌경제연구원 **이 용 선** 선임연구위원
한국농촌경제연구원 **정 정 길** 연 구 위 원
한국농촌경제연구원 **김 성 우** 부연구위원
고 려 대 학 교 **임 송 수** 교 수
서 울 대 학 교 **임 정 빈** 교 수

Ⓔ 03-2014-8

제 168호

# 세계농업
WORLD AGRICULTURE

2014. 8.

KREI
한국농촌경제연구원

「세계농업」은 홈페이지(http://worldagri.krei.re.kr/)를 운영하고 있습니다.
자료에 대하여 의견이 있으면 연락주시기 바랍니다.

**담 당** 어명근 선임연구위원 myongeor@krei.re.kr TEL 02-3299-4364 / FAX 02-962-7340
이혜은 연 구 원 flaubert@krei.re.kr TEL 02-3299-4244 / FAX 02-962-7340

# 목 차


## 1 해외 농업·농정 포커스

### 농업법

2014년 미국 농업법의 배경과 개요 ····· 임정빈 | 7
EU CAP 개혁 주요 배경과 개요 ····· 안병일 | 53
일본 농정개혁 배경과 특징 ····· 김태곤 | 71

## 2 세계 농식품산업 동향

### 외식산업

세계 외식산업 현황과 전망 ····· 이동소 | 95
세계 외식산업 성장과 트렌드 ····· 김윤진 | 115

## 3 국가별 농업자료

### 멕시코·페루

멕시코 농업 현황 ····· 김윤식 | 133
페루 농업현황 및 시사점 ····· 안수정 | 149

## 4 국제기구 동향

### 세계은행(The World Bank)

세계은행과 글로벌 식량위기 ····· 김용택 | 173

## 5 해외 농업·농정 동향 ····· 197

## 6 세계 농업 브리핑 ····· 221

1 PART

WORLD AGRICULTURE

# 해외 농업·농정 포커스

**농업법**

2014년 미국 농업법의 배경과 개요 | 임정빈

EU CAP 개혁 주요 배경과 개요 | 안병일

일본 농정개혁 배경과 특징 | 김태곤

2014년 8월호 해외 농업농정 포커스 기획주제로 **「농업법」**을 선정하고, 2014년 미국 농업법의 배경과 개요, EU CAP 개혁 주요 배경과 개요, 일본 농정개혁 배경과 특징을 살펴본다.

# 세계농업 HISTORY

## □ 해외 농업·농정 포커스

| 연도별 | 월별 | 제 목 |
|---|---|---|
| 2013년 | 1월 | **직접지불제도**<br>일본의 직접지불제(1): 호별소득보상제도의 성과와 특징<br>EU 직접지불제: 현황과 개혁을 둘러싼 논쟁들<br>캐나다의 농가소득안정 정책 |
| | 2월 | **농업협동조합**<br>프랑스 브레따뉴 채소협동조합연합<br>미국 농업협동조합의 현황과 사례<br>일본 JA전농의 경제사업 활성화 전략 |
| | 3월 | **농업보험제도**<br>미국 작물보험의 유형 및 현황<br>일본의 농업보험: 농업재해보상제도 |
| | 4월 | **식량안보**<br>글로벌 식량위기와 한국의 식량자급률 향상을 위한 현실적 전략<br>자수로 본 세계의 식량안보 추이<br>중국의 식량안보 체계와 시사점<br>EU의 식량안보 논의와 영국의 식량안보 정책<br>일본의 식량안보정책 동향과 시사점 |
| | 5월 | **동남아시아와 아프리카의 농업개발협력**<br>동남아시아 농업개발 협력의 과제와 발전 전략<br>캄보디아의 쌀 증산 및 수출 전략<br>대(對)아프리카 농업 원조의 방향<br>모잠비크 농업과 비료산업 진출기회<br>Ethiopian Agriculture and Development Cooperation |
| | 6월 | **유기농업**<br>세계 유기농산물 생산 동향과 발전 전망<br>세계 유기농식품 시장 동향<br>주요국의 유기농업정책 추진현황 |
| | 7월 | **식품안전**<br>세계 식품안전정책 동향 |
| | 8월 | **Farmer's Market**<br>EU 농식품 직거래와 파머스마켓<br>일본 직거래 확대정책과 직매장 운영의 특징<br>미국 파머스마켓 운영현황과 시사점 |

## □ 해외 농업·농정 포커스 (계속)

| 연도별 | 월별 | 제 목 |
|---|---|---|
| 2013년 | 9월 | **유전자변형농산물(GMO)**<br>GM농산물 무역동향과 쟁점 분석<br>세계 GMO 표시제 현황<br>GMO 표시제 주요 쟁점 |
| | 10월 | **농촌개발정책**<br>미국의 농촌개발정책<br>EU의 농촌개발정책<br>일본의 농촌진흥정책과 시사점 |
| | 11월 | **농업의 6차산업화**<br>일본 6차산업화 정책 동향: 여성농업인 역할을 중심으로<br>일본 6차산업화 마을별 사례<br>중국 농업산업화(農業産業化) 정책 개요<br>중국 농업산업화(農業産業化) 지역사례 연구 |
| | 12월 | **농식품산업의 국제화 전략**<br>국제농업협력 강화 과제와 전략<br>해외농업개발 활성화 과제와 전략<br>농식품 수출 활성화 과제와 전략 |
| 2014년 | 1월 | **유기농식품 인증제도**<br>미국 유기식품 인증제도<br>일본 유기농업 인증제도<br>중국 유기식품 인증제도 |
| | 2월 | **농업예산**<br>일본의 농정개혁과 2014년 농림수산예산<br>미국 농업예산과 성과 평가 |
| | 3월 | **동물복지정책**<br>EU 동물복지정책 동향<br>일본의 동물복지정책과 사례<br>국내 동물복지정책 동향 |
| | 4월 | **식품안전정책**<br>EU 식품안전 정책 동향<br>미국 식품법의 변화<br>일본 식품안전 정책 동향<br>중국 식품안전 정책 현황 |

## ㅁ 해외 농업·농정 포커스 (계속)

| 연도별 | 월별 | 제 목 |
|---|---|---|
| 2014년 | 5월 | **메가 FTA**<br>TPP 및 RCEP 논의 동향<br>미국-EU FTA, TTIP 협상 현황과 전망 |
| | 6월 | **국제농업개발협력**<br>유럽 주요 공여국의 농업 ODA 체계<br>국제농업개발기금(IFAD)의 사업 추진체계와 전략<br>미국의 농업부문 ODA 현황과 사례 |
| | 7월 | **협동조합금융**<br>독일 협동조합 금융<br>네덜란드 협동조합은행 라보뱅크<br>프랑스 농업협동조합은행의 농업부문 정책 및 동향<br>일본 협동조합 금융 |

세계농업 「해외농업농정포커스」 원문자료 http://worldagri.krei.re.kr/web/worldagri/4

# 2014년 미국 농업법의 배경과 개요 *

임 정 빈
(서울대학교 농경제사회학부 교수)

## 1. 서론

3년 이상의 논의 끝에, 2014년 미국의 새로운 농업법이 마침내 발효되었다. 미국 농업법(Farm Bill)은 농업정책의 기본방향과 농가지원의 중점시책을 구체적으로 규정하는 법으로서 농정의 근간이며 지침서다. 미국 농업법은 1933년 처음으로 제정된 이후 변화하는 국내외 경제 및 농업 여건을 반영하여 대략 5년을 주기로 개정되어 왔다.

지난 5년간 미 농정의 근간이었던 2008년 농업법(Food, Conservation and Energy Act)의 시효가 2012년 9월 30일 만료가 예정되어 있었다. 이에 2008년 농업법 기한 만료일 이전까지 최종입법안 마련을 위해 2012년 초부터 새로운 농업법 개정논의가 본격화되어 왔다.

하지만 2012년 연말 예정된 미국 대통령선거와 의회 총선거 등 복잡한 정치적 일정 및 재정절벽과 같은 현안과제에 밀려 새로운 농업법 제정에 실패하면서 2008년 농업법은 시효 기간을 넘겨버렸다. 이에 미 의회는 한시적으로 2008년 농업법을 2013년 9월 30일까지 1년간 연장하고, 최대한 2013년 연말 안에 새로운 농업법을 마련하기 위해 박차를 가하여 왔다.

미 행정부를 비롯한 상하원 모두 신농업법 제정이 너무 지체될 경우 발생할 수 있

* (jeongbin@snu.ac.kr).

는 정치적 부담뿐 아니라 정책 불확실성으로 인한 농업생산자와 농식품 관련 산업계의 의사결정의 혼란 등의 문제점에 대해 잘 알고 있기 때문에 2013년 말까지 합의점을 찾고자 노력해 왔다. 이런 노력의 일환으로 미 상원은 2013년 6월, 하원은 9월 독자적으로 농업법(案)을 가결하였고, 그 후 관례에 따라 상하원 양원 합동위원회에서 2014년 1월 17일 단일한 최종안이 합의되었으며, 2월 7일 오바마 대통령이 서명함으로써 새로운 2014년 농업법(Agriculture Act of 2014)이 발효되었다.

새로운 농업법의 명칭은 '2014년 농업법'(The Agricultural Act of 2014)이며, 2018년까지 유효하다. 이전 2008년 농업법 명칭에 존재하던 식품(Food), 보전(Conservation), 에너지(Energy) 라는 용어가 없어지고 단순하게 농업이라는 명칭을 사용하고 있다. 이는 2012년 이후 신농업 개정과정에서 상하원을 중심으로 농가소득 및 경영안정망 확충 등 농업위험관리 정책이 강조되어 왔다는 측면에서 전통적인 농업유지의 중요성을 부각하고자 한 측면으로 판단된다.

그러나 실제 2014년 농업법의 구조는 2008년 농업법의 골격을 상당 부분 그대로 유지하고 있다. 일부 변화가 있었지만 품목별지지, 환경보전, 농산물무역, 식품영양, 농업신용, 농촌개발, 농업연구, 에너지 등 주요 항목은 그대로 유지시키고 있다. 특히 향후 5년간 4,890억 달러에 달하는 농업예산 지출과 농가의 소득안정망을 더욱 강화하는 방향으로 새로운 농업법이 개정되었다는 측면에서 세계의 주목을 받고 있다.

미국 농업법은 향후 5년간 실시될 정책방향과 시책을 일괄되게 규정하고 있어 규범법과 집행법의 성격을 동시에 가지고 있어 실제 미국 농업법의 내용을 살펴보는 것은 미국의 농업정책 방향을 예측할 수 있는 좋은 시금석이 될 수 있다.

2014년 농업법안의 가장 두드러진 특징은 농가소득 및 농업경영위험관리 강화측면에서 경손보상정책(shallow loss compensation policy)의 개념을 도입하고 있다는 점이다. 국가재정 절감이 미국의 최대 국가과제가 된 상황에서, 농업예산의 상당한 감축 또한 불가피하고, 높은 농산물 가격이 유지되고 있어 농가지원제도에 개혁이 필요하다는 여론에도 불구하고, 농가소득 및 경영안정망 장치가 강화된 2014년 미국 농업법은 우리 농정에도 많은 시사점을 던져주고 있다.

따라서 본고에서는 2014년 농업법 개정을 둘러싼 배경과 특징, 그리고 주요 항목(title)별 내용의 변화를 2008년 농업법과 큰 틀에서 우선 살펴본 후, 우리 농정에 주는 정책 시사점을 찾아보고자 한다.

## 2. 2014년 농업법의 항목별(Title) 재정지출 추정치와 주요 내용

### 2.1. 2014 농업법의 재정지출 변화

미국의 국가채무와 재정적자 문제가 가장 큰 이슈로 부각되고 있는 시점에서 농업개혁을 통한 예산절감 요구가 증대되었지만 2014년 농업법은 당초 예상보다 적은 수준으로 농업부문 재정지출을 줄이는 방향으로 확정되었다. 미국 의회예산국(Congressional Budget Office, CBO) 추정에 의하면 2008년 농업법에 의해 미국 농업정책이 계속 추진될 경우 향후 10년 동안 약 9,729억 달러의 재정지출이 예상된다. 이에 반해 2014년 농업법을 따를 경우 9,564억 달러가 소요되는 것으로 추정하고 있어 향후 10년간 165억 달러의 농업부문 재정지출 감축이 예상된다. 당초 하원 농업법(안)을 따를 경우 518억 달러, 상원 농업법(안)을 따를 경우 178억 달러 예산절감이 예상되었다는 측에서 보면 상원안에 가깝다고 볼 수 있고, 오히려 최종 농업법의 재정 감축 폭이 줄어들었다. 즉 미국의 정부재정 지출 감축을 위한 농업개혁과 농업부문의 역할이 기대되었음에도 불구하고, 2014년 농업법은 거의 기존 수준의 농업재정지출 수준을 유지하겠다는 의지의 표명이라 볼 수 있다.

표 1 2014 농업법 재정지출 소요 예상치 비교(향후 10년간 합계, 2014–23년)

단위: 백만 달러

| 주요 부문 | | 2008년 농업법 유지 기준치(1) | 2014년 농업법 추정치(2) | 기준치와의 차이(1)–(2) | 2014년 농업법 항목별 차지 비중(%) |
|---|---|---|---|---|---|
| I | Commodities | 58,765 | 44,458 | –14,307 | 4.65 |
| II | Conservation | 61,567 | 57,600 | –3,967 | 6.02 |
| III | Trade | 3,435 | 3,574 | +139 | 0.37 |
| IV | Nutrition | 764,432 | 756,432 | –8,000 | 79.1 |
| V | Credit | –2,240 | –2,240 | 0 | –0.23 |
| VI | Rural Development | 13 | 241 | +228 | 0.03 |
| VII | Research | 111 | 1,256 | +1,145 | 0.13 |
| VIII | Forestry | 3 | 13 | +10 | 0.001 |
| IX | Energy | 243 | 1,122 | +879 | 0.11 |
| X | Horticulture | 1,061 | 1,755 | +694 | 0.18 |
| XI | Crop Insurance | 84,105 | 89,827 | +5,722 | 9.39 |
| XII | Miscellaneous | 1,410 | 2,363 | +953 | 0.25 |
| Total | | 972,905 | 956,401 | –16,504 | 100 |

자료: Congressional Research Service (2014), The 2014 Farm Bill(P.L. 113–79): Summary and Side–by–Side.

2014년 농업법은 총 12개 장(Title)으로 구성되어 있는데, 주요 항목별 재정지출 소요액을 비교하면 다음과 같다. 농업법에 의해 향후 10년간 가장 많은 예산 지출 소요가 예상되는 부문은 국민영양(Nutrition, 7,564억 달러), 작물보험(Crop Insurance, 898억 달러), 환경보전(Conservation, 576억 달러), 그리고 품목별농가지원(Commodities, 445억 달러)의 순이며, 이들 4개 부문에 대한 정책지원 금액이 미국 전체 농업부문 재정지출의 99.2%를 차지한다.

주요 항목별로 재정지출 변화를 살펴보면 향후 10년간 2008년 농업법에 비해 2014년 농업법은 품목별 농가지원에서 143억 달러, 국민영양프로그램에서 80억 달러, 환경보전에서 40억 달러 가량의 재정지출 축소가 예상되는 반면에 작물보험에서 57억 달러, 연구개발에 11억 달러, 에너지 분야에 9억 달러, 원예 분야에 7억 달러, 농촌개발 분야에 2억 달러 가량 재정지출액을 증액하였다.

미국에서 향후 10년간 농업관련 예산에서 가장 많은 지출이 예상되는 부문은 2008년 농업법과 마찬가지로 식품영양지원(Nutrition) 프로그램에 대한 지출이다. 식품영양지원 프로그램이 전체농업 지출액에서 차지하는 비중은 79.1%이다. 이는 식품영양지원 정책의 개혁을 통한 재정지출 삭감의 목소리가 커졌음에도 불구하고, 식품가격이 지속적으로 상승하는 상황과 저소득 빈곤층에 대한 대표적 복지지원정책인 식품보조를 계속 유지할 수밖에 없는 정치적 입장이 반영된 결과이다.

식품영양지원 프로그램의 뒤를 이어 많은 예산 지출이 이루어지는 부문은 작물보험(Crop Insurance)이며, 그 뒤를 이어 환경보전(Conservation), 품목별지원(Commodities) 관련 정책부문의 순이다.

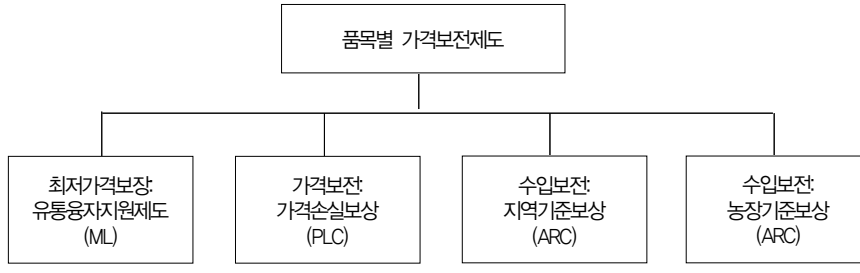
특히 작물보험의 경우 앞서 언급된 미국의 4대 주요 농업지원 부문 중 유일하게 절대금액 측면에서 2008년 농업법에 비해 큰 폭으로 재정지출 증가가 예상된다. 이는 세계적인 기후변화 움직임, WTO와 FTA로 인한 무역자유화 가속화 등에 따른 시장 불확실성 증대로 인한 농가경영 위험성 증대와 소득변동성 증가 등 불확실성에 대응하기 위한 위험관리 장치의 강화 차원으로 판단된다. 또한 가격 및 소득변화와 무관하게 농가에 지급되던 고정 직불에 대한 비판의 목소리를 반영하여 이 정책을 폐지하는 대신 농가의 소득 및 경영안정장치로 전환한다는 명목과 보완책으로 작물보험에 대한 지원 강화가 이루어진 것으로 여겨진다.

## 3. 2014년 농업법의 부문별 주요 내용

### 3.1. 품목별 프로그램(Commodity: Title Ⅰ)

미국 농업의 근간이 되는 주요 기초 농산물에 대해 직접적으로 가격과 소득을 지지하는 품목별 정책(Commodity Programs)은 미국에서 시행하는 농가소득 및 경영 안정정책의 대표적인 제도이다. 이 제도의 도입 목적은 미국 농업의 중심이 되는 핵심적 기초 농산물의 가격하락에 대응하여 농가소득 및 경영을 안정시키기 위한 것이다. 이러한 기초농산물에 대한 가격 및 소득지원정책은 1933년부터 농업조정법에 의해 시행되어 왔으며 시대별 국내외 여건변화에 따라 수정, 보완되어 왔다. 최근 개정된 2014년 농업법은 높은 농산물 가격과 상대적으로 호전된 농가경제 여건을 반영하여 고정 직불제는 폐지하는 대신 기존의 유통융자지원제도(ML)는 존치시켰고, 기존의 가격보전직불제도(CCP)와 수입보전직불제도(ACRE)를 폐지하는 대신 유사한 형태의 가격손실보상(Price Loss Coverage, PLC)과 수입손실보상(Agriculture Risk Coverage, ARC) 정책을 새로이 도입하였다. 참고로 2014년 농업법에서 가격손실보상(PLC)는 하원 농업법안에 기초하였고, 수입손실보상(ARC)은 상원 농업법안에 기초하여 최종타협안으로 마련되었다. 고정직불금 폐지로 인해 앞으로 10년간 500억 달러(연간 50억 달러)의 예산 지출 감소가 예상되며, 이러한 감축분은 새롭게 제안된 품목별 농가지원 프로그램과 작물보험 지원 강화를 위해 사용될 것으로 보인다.

그림 1 2014년 농업법의 품목별 가격 및 소득보전 제도의 4개 구성 요소




이에 따라 2014년 이후 미국의 주요 기초 농산물에 대한 품목별 가격 및 소득 지원은 유통융자지원제도(ML), 가격손실보상(PLC)와 수입손실보상(ARC)을 큰 축으로 시행될 예정이다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2014년 농업법은 기존의 최저가격보장 정책인 유통융자지원제도(ML)를 유지하기로 하였다. 이 제도는 미국의 주요 농산물에 대한 대표적인 가격지지정책으로 1933년부터 유지되어 온 농가소득 및 경영 안전망의 기초이다. 이 제도의 도입 목적은 주요 농산물의 가격하락에 대응하여 농산물가격을 지지함으로써 농가소득을 안정시키기 위한 것으로 시장가격이 융자단가보다 낮으면, 그 차액을 지원하여 융자단가가 사실상 최저보장가격이 된다. 유통융자지원제도(ML)의 대상품목은 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타유지작물, 육지면화(upland cotton), ELS 면화(ELS cotton), 땅콩, 등급양모, 비등급양모, 앙골라 염소의 털(mohair), 꿀, 병아리콩(소형), 병아리콩(대형), 렌즈콩(lentils), 건조완두(dry peas) 등 총 20개 품목이다.

둘째, 가격손실보상제도(PLC)는 2008년 농업법의 가격보전직불제(CCP)와 동일한 개념으로 정책대상 품목을 미리 정해두고 이들 품목의 유통년도 평균 시장가격이 정부가 설정한 기준가격(CCP의 목표가격에 상응)보다 낮을 때 그 차액을 보전해 주는 것이다. 가격손실보상제도(PLC)의 대상품목은 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타유지작물, 땅콩, 병아리콩(소형), 병아리콩(대형), 렌즈콩(lentils), 건조완두(dry peas) 등으로 면화(upland cotton)를 제외하고 2008년 농업법의 CCP 대상품목과 동일하다.[1] 이러한 정책대상 품목별 가격손실보상제도(PLC)를 통한 농가지원은 당해연도 작목별 전국 평균 시장가격이 기준가격(reference price) 이하로 하락하면 발동된다.

셋째, 수입손실보상제도(ARC)는 2008년 농업법에서 처음 도입된 수입보전직접지불제(ACRE)와 유사한 개념으로 수입(revenue)기준 보조금 지급정책이다. 이 제도의 정책대상품목은 가격손실보상제도(PLC) 품목과 동일하며, 농가는 PLC나 ARC 중 하나를 선택할 수 있다. 일단 한 가지를 선택한 농가는 2018년까지 번복할 수 없다. 2008년 농업법의 수입보전직접지불제(ACRE)가 주 수준(state level)에서의 평균수입을 근거로 보장해 주는 것과는 달리 수입손실보상제도(ARC)는 지역단위(county level) 혹은 농장단위(farm level)에서의 평균수입을 근거로 하고, 농가가 지역단위 ARC와 자신의 농장단위 ARC 두 가지 방식 중 하나를 선택하도록 설계되어 있다. 단 지역단위 ARC는 정책대상 품목별로 선택이 가능한 반면에 농장단위 ARC는 농장 내 전체 정책대상 품목을 모두 포함해야 한다. 수입손실보상제도(ARC)는 단위면적당 실제수입(actual crop revenue)이 기준수입(benchmark revenue)의 86%이하로 하락하는 경우 그 차액을 지불하는 제도이며, 지불금

1) 품목별 농가지원 정책대상 품목에서 제외된 면화는 STAX(Stacked Income Protection Plan)으로 불리는 새로운 작물보험 정책의 대상품목으로 전환되었다.

액은 기준수입의 10%를 초과할 수 없다. 즉 지역단위든 농장단위든지 ARC 최대지불금액은 기준수입의 10% 이상을 넘을 수 없다. 따라서 대략적으로 이 제도에 의한 실제 농가수입손실의 보상 범위는 기준 수입의 76%에서 86% 사이에서 이루어질 것이다.

한편 품목별 농가지원 정책의 지급한도와 수혜자격과 관련하여 2014년 농업법은 2008년 농업법에 비해 상대적으로 좀 더 강화된 조치를 취하였다. 2008년 농업법에 의하면 품목별 지원 프로그램의 1인당 수혜한도(cap payments per person)는 고정 직불 4만 달러, 가격보전지불(CCP) 6만 5천 달러, 수입지원직불(ACRE) 7만 3천 달러이며, 유통융자지원(Markering Loan Assiatance)은 상한이 없었다. 하지만 2014년 농업법의 경우 유통융자지원제도(ML), 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(RLC) 지원합계를 기준으로 1인당 12만 5천 달러로 규정하고 있다(땅콩은 별도로 12만 5천 달러의 지급상한이 있다). 또한 2008년 농업법은 농업소득(farm income)이 75만 달러 이상이거나 농외소득(non-farm income)이 50만 달러 이상인 자는 품목별 지원제도의 지급대상에서 제외하였으나 2014년 농업법은 이러한 농업소득과 농외소득 구분을 폐지하는 대신 농업소득과 농외소득의 합인 조정된 농가소득(Adjusted Gross Income, AGI)이 90만 달러 이상인 경우 수혜 자격이 없다. 이렇게 정책대상 품목의 지원합계로 수혜한도를 규정하고 통합된 소득으로 품목별 지원제도의 지급 대상을 제한하는 주요 이유는 고소득 부농과 기업적 상업농, 그리고 부유한 소득자에 대한 정부지출이 증가한다는 비판적 여론을 줄이기 위한 방편이다[2].

2008년 농업법에서 만들어졌던 보완적 농업재해 지원 프로그램(SupplementalAgriculture Disaster Assistance, SADA) 아래 5개 재해지원 프로그램 중 작물 생산농가의 수입을 추가적으로 보상해 주는 보완적수입지원직불제(SURE)를 제외한 4개의 프로그램이 2014년 농업법에서 재승인 되었다. 이 제도는 자연재해가 발생할 시 의회의 승인을 거쳐 작동되던 특별농업재해지원대책을 정해진 조건이 충족되면 자동적으로 작동시켜 보다 신속하게 지원해 줄 수 있도록 2008년 농업법을 통해 한시적으로 2011년 9월 30일까지 도입되었다. 2014년 농업법은 보완적농업재해지원프로그램(SADA)을 영구지원 정책으로 전환하여 긴급재해지원제도를 강화하였다.

낙농정책의 경우 2014년 농업법은 낙농품가격지원제도(Dairy Price Support Program, DPSP), 우유소득손실계약제도(Milk Income Loss Contract, MILC)와 낙농수출보조제도(Dairy Export Incentive Program, DEIP)를 폐지하는 대신 새롭게 낙농생산자마진보호제

2) 다만 농외소득이 없거나 적은 일부 중규모 전업농의 경우에는 오히려 혜택이 증가할 수 있는 측면도 있다.

도(Dairy Producer Margin Protection Program, DPMP)를 도입하여 낙농농가의 소득 및 경영 안정을 도모하고자 하였다. 낙농생산자마진보호제도(DPMP)는 우유평균시장가격에서 평균사료비용을 제외한 단위당 마진이 100파운드 당 4.00 달러 보다 하락하는 경우 최저 마진수준을 보장해주는 것이다. 특히 농가는 100파운드 당 4.00~8.00 달러 사이의 마진을 스스로 결정할 수 있다. 만일 최저 마진 보장수준인 100파운드 당 4.00 달러를 설정한 경우에는 농가가 부담하는 수수료가 없으나 마진 보장수준이 높아질수록 농가가 자체적으로 부담하는 수수료는 높아지도록 설계되었다.

## 3.2. 환경보전(Conservation: : Title Ⅱ)

미국에서 농업생산과 밀접히 연관된 물과 토양의 보전과 관리에 대한 정책적 관심은 1930년대부터 있어 왔지만, 농업법에 명시적으로 보전(Conservation)이라는 독립적 장(Title)을 두고 물과 토양문제를 비롯하여 전반적인 농업자원 및 환경보전을 위해 다양한 형태의 정책이 시행된 것은 1985년 농업법 부터다. 1985년 농업법에서 처음으로 보전(Conservation)이라는 장(Title)하에 휴경에 대한 직접지불정책인 보전유보제도(CRP) 등을 도입한 이후 농업자원과 환경보전을 위한 다양한 정책들이 주기적으로 개정되는 농업법을 통해 재승인, 수정, 신설, 폐지 및 통합되는 과정을 겪어왔다.

특히 미국은 2008년 농업법을 통해 환경보전(Conservation)관련 정부지출 예산을 더욱 확대하여 2008년 40억 달러에서 2012년 60억 달러 이상으로 증액하는 등 농업자원 및 환경보호 프로그램을 확대 및 강화하는 조치를 시행해 왔다. 미국 농무부(USDA)에 의해 관리되는 환경보전프로그램은 크게 휴경농지(land retirement and easement programs) 대상 프로그램과 경작농지(working lands) 대상 프로그램으로 나눌 수 있다. 우선 휴경농지(land retirement/easement) 프로그램은 토지를 휴경하거나 혹은 토지를 숲, 목초지, 습지 등으로 전환하는 장기 보전 대책으로서 임대료지급(rental payment)과 비용분담(cost-sharing)과 같은 인센티브를 제공한다. 주요 휴경 프로그램으로는 보전유보프로그램(Conservation Reserve Program, CRP), 보전유보향상프로그램(Conservation Reserve Enhancement Program, CREP), 습지보전프로그램(Wetlands Reserve Program, WRP), 초지보전프로그램(Grasslands Reserve Program, GRP), 농경지보호프로그램(Farmland Protection Program, FPP) 등이 있다. 특히 CRP는 토지휴경 및 부담완화(land retirement and easement) 프로그램 중 가장 큰 재정지출 규모로 시행되는 제도로서 USDA 전체 보전프로그램 연간 지출액(약 60억 달러)의 1/3(약 20억 달러)을 차지한다.

또한 경작농지(Working land) 프로그램은 토지이용관행을 개선하려는 농민을 돕기 위해 기술보급 및 재정적인 지원을 제공한다. 주요 경작농지 프로그램으로는 환경개선지원사업(Environmental Quality Incentives Program, EQIP), 보전책임제도(Conservation Stewardship Program, CSP), 농업관리지원프로그램(Agricultural Management Assistance Program, AMAP), 야생생물서식지보전장려프로그램(Wildlife Habitat Incentives Program, WHIP) 등이 있다. 특히 EQIP는 경작농지에 대한 보존정책 중 가장 큰 규모로 시행되는 제도이며 또한 전체 USDA 보전프로그램 중 앞의 휴경제도인 CRP에 이어 두 번째로 많은 재정지출을 소요하는 제도이다. 이 제도는 축산 및 작물 생산자의 사용농지 보존 및 환경개선을 목적으로 토양, 지표 및 지하수, 공기의 질을 향상시키고 에너지를 보존하는 경우 기술지원, 비용분담, 인센티브 지급 등을 수행한다. 또한 2008년 농업법에서는 CSP를 도입하여 경작중인 토지에 대하여 다양한 형태의 보전관리(conservation management) 및 토지기반구조설비행위(land-based structural practices)등의 보전정책을 강화하였다. 예

표 2 환경보전 관련 주요 정책과 예산 집행액

단위: 백만 달러

| 구 분 | 2009 지출 | 2010 지출 | 2011 추정 | 2012 예산 |
|---|---|---|---|---|
| Total | 4,905 | 5,656 | 6,145 | 6,588 |
| Conservation Reserve Program | 1,916 | 1,911 | 1,997 | 2,142 |
| Environmental Quality Incentives Program | 1,067 | 1,174 | 1,180 | 1,408 |
| Conservation Technical Assistance | 730 | 762 | 762 | 783 |
| Wetlands Reserve Program | 436 | 630 | 726 | 785 |
| Conservation Security Program | 276 | 222 | 203 | 197 |
| Farm and Ranch Lands Protection Program | 121 | 150 | 175 | 200 |
| Wildlife Habitat Incentives Program | 85 | 83 | 85 | 73 |
| Agricultural Water Enhancement Program | 73 | 72 | 74 | 60 |
| Resource Conservation and Development | 51 | 51 | 51 | 0 |
| Grassland Reserve Program | 48 | 100 | 117 | 67 |
| Watershed Rehabilitation Program | 40 | 40 | 40 | 0 |
| Chesapeake Bay Watershed | 23 | 43 | 72 | 50 |
| Agricultural Management Assistance | 15 | 15 | 15 | 10 |
| Emergency Forest Conservation Reserve Program | 10 | 8 | 9 | 8 |
| Conservation Stewardship Program | 9 | 390 | 601 | 788 |
| Grassroots Source Water Protection Program | 5 | 5 | 5 | 0 |
| Voluntary Public Access and Habitat Incentives Program | 0 | 0 | 33 | 17 |

자료: Monke J. 외(2012a). Budget Issues Shaping a 2012 Farm Bill. June 1. Congressional Research Service, R42484

를 들면 가축분뇨처리시설, 경사지의 계단구축, 목초피복 수로(grassed waterways), 등고선식 초목띠(contour grass strips), 여과띠(filter strips), 방수로웅덩이(tailwater pits), 항구적 야생생물 서식지(permanent wildlife habitats), 건축된 습지(constructed wetlands) 등을 설치 혹은 유지하여 토양, 물, 야생생물 서식 등을 보존하려는 생산자에게 지원하는 제도이다.

미국의 막대한 재정적자와 국가부채로 인한 예산절감이 필요한 시점에서 보전관련 정책들에 대한 재정지출 삭감이 불가피하다는 목소리가 2012년 이후 농업법 개정을 위한 토의과정에서부터 증가해 왔다. 지금까지 미국은 농업자원 및 환경보전이라는 명목으로 매년 60억 달러에 달하는 재정지출과 함께 20여개 가량의 다양한 포트폴리오식 프로그램을 통해 농가의 선택권을 증가시켜 왔다. 그러나 종종 유사하게 중복된 프로그램을 통한 과잉재정지출이라는 점과 더불어 특정 지역과 이슈에 특화된 재정지출이라는 측면에 대한 비판의 목소리가 존재해 왔다.

이에 따라 2014년 농업법은 현행 20개가 넘는 개별 환경보전프로그램을 병합하거나 축소하여 현행 2008년 농업법이 계속 진행되는 경우에 비해 향후 10년간 약 40억 달러 가량의 재정지출 축소가 예상된다.

2014년 농업법에서는 보전프로그램 중 가장 재정지출 규모가 큰 보전유보프로그램(CRP), 환경개선지원사업(EQIP), 보전책임제도(CSP)의 예산지출은 축소되었지만 재승인 되었다. 예를 들어 보전정책프로그램 중 전통적으로 가장 큰 규모로 시행중인 휴경제도인 보전유보프로그램(CRP)은 2014년 농업법에서 재승인 되었지만 CRP 등록면적 한도(acreage enrollment cap)를 2008년 농업법의 3,200만 에이커에서 2,400만 에이커로 2018년까지 단계적으로 축소해 나가기로 했다.

또한 2014년 농업법은 초지유보프로그램(Grasslands Reserve Program, GRP)를 폐지하는 대신 보전유보프로그램(CRP)에 초지면적도 등록 가능한 형태로 통합되도록 하였다. 보전유보프로그램(CRP)에 이어 전체 보전프로그램 중 두 번째로 크고, 경작중인 토지에 대한 보전프로그램 중에서는 가장 큰 규모로 시행중인 환경개선지원사업(EQIP)은 2014년 농업법에서 재승인되었다. 환경개선지원사업(EQIP)과 관련하여 2014년 농업법은 향후 10년간 약 5억 달러의 재정지출 감축을 목표로 하고 있는데 이는 상원의 향후 10억 달러 재정지출 감축 주장과 하원의 환경개선지원사업(EQIP)에 대한 재정지출 유지 제안의 타협안으로 판단된다. 그리고 2014년 농업법은 야생생물 서식지 지원제도(Wildlife Habitat Incentives Program, WHIP)를 폐지하는 대신 환경개선지원사업(EQIP) 재원의 5%를 별도로 야생동물 서식지의 개발 및 개선에 지원 할 수 있도록 하였다. 환경

개선지원사업(EQIP)과 함께 경작 중인 토지에 대한 또 다른 중요한 보전프로그램인 보전책임제도(CSP)는 2014년 농업법에서 등록면적을 연간 약 13백만 에이커에서 10백만 에이커로 축소하는 것으로 재승인되었다.

한편 2014년 농업법은 기존의 여러 보전프로그램을 통합하면서 두 개의 새로운 보전프로그램인 농업보전지역제도(Agricultural Conservation Easement Program, ACEP)과 지역보전협동프로그램(Regional Conservation Partnership Program, RCPP)를 도입하였다. 예를 들어 기존 농경지 보전프로그램인 습지보전제도(WRP), 농지보호제도(FPP), 그리고 초지유보제도(GRP)를 폐지하는 대신 농업보전지역제도(ACEP)로 통합되었다. 또한 2014년 농업법은 기존의 농업용수향상프로그램(Agricultural Water Enhancement Program, AWEP), 체서피크만분수령프로그램(Chesapeake Bay Watershed program, CBWP), 협동보전동반자계획(Cooperative Conservation Partnership Initiative, CCPI), 그리고 오대호유역프로그램(Great Lakes Basin Program, GLBP)을 폐지하는 대신 지역보전협동프로그램(RCPP)로 통합하였다. 지역보전협동프로그램(RCPP)은 국가와 지방정부, 인디안 부족, 농업협동조합, 혹은 여타 보전단체 등이 협력협정(partnership agreements)을 통해 지역과 수계의 보전활동을 추진하는 경우 연방정부의 재원을 지원하도록 하고 있다.

이렇게 2014년 농업의 환경보전관련 부문의 특징은 무엇보다 미국의 재정지출 절감이라는 국가적 과제에 직면하여 중복되거나 유사한 보존정책을 통합하면서 이와 관련된 예산을 축소한다는 것이다. 이런 측면에서 2014년 농업법은 지금까지 보전의무를 준수하지 않아도 혜택이 주어졌던 작물보험의 경우도 정부의 보험료 지원을 받기 위해서는 침식성이 높은 경작지보호, 습지보존과 토양보존을 의무화하고 있다.

## 3.3. 무역(Trade: Title Ⅲ)

미국 농업법에서 무역(trade) 관련 장(title)은 국제식량원조(international food aid)와 농산물 수출지원정책(agricultural export programs) 관련 내용을 주로 다루고 있다. 우선 미국은 전통적으로 PL 480(Food for Peace Act)에 근거하여 대외식량원조 정책을 수행하고 있다. 미국은 단일국가로 매년 세계 전체 식량원조의 50% 가량을 지원하는 세계최대 식량원조국으로서 주로 다음과 같은 세 가지 유형을 통해 대외식량원조정책을 시행해 왔다: 개발도상국에 대한 미국 농산물의 신용(credit) 혹은 양여(grant)(PL 480 Title I), 외국의 긴급 혹은 비긴급 식량 필요에 대한 미국 농산물의 기부(donation)(PL 480 Title II), 그리고 최빈개도국(least-developed countries) 정부가 경제개발 목적으로 자

국 국내에서 판매하도록 미국 농산물을 기부(donation)(PL 480 Title III)이다.

Title I에 의한 식량원조의 주관기관은 USDA 해외농업국(FAS)이며, Title II와 Title III에 의한 주관기관은 국제개발처(United States Agency for International Development, USAID)이다. 특히 미국의 대외 식량원조는 주로 국제개발처(USAID)에 의해 영양부족 및 기아문제로 인해 기타 특수한 구제활동이 요구되는 개발도상국에게 Title II에 의해 인도적인 차원에서 식량 제공이 이루어지고 있다. 미국은 매년 25억 달러의 예산을 PL 480 Title II에 할당하여 긴급구호용, 비긴급 식량원조에 사용하고 있는데, 이는 전체 식량원조 예산의 90% 이상이다. 이러한 미국 정부의 식량원조 프로그램은 전통적으로 자국의 잉여농산물 처분을 통한 국내 농산물가격지지 목적 및 국외 농산물 수출시장 개척이라는 명분에 기초하여 만들어 졌기에 농업법과 밀접히 연계된 역사를 가지고 있다. 따라서 WTO 농업협상에서는 비보조 수출국 모임인 케언즈그룹을 중심으로 미국의 대규모 식량원조와 관련된 제도가 우회적 수출보조에 해당한다는 문제제기가 지속적으로 있었다. 이에 대해 미국은 대규모일지라도 식량원조가 WTO 규정에 부합하여 이루어지고 있으며, 식량부족에 시달리는 국가에 대한 호혜적 지원이라는 입장이다.

2014년 농업법은 기존의 식량원조 프로그램들을 대부분 재승인하고 있으나 일부 내용에 관하여 개정하였다. 우선 2014년 농업법은 미국으로부터 식량 원조를 받은 수혜국이 경제개발을 위한 재정 확보라는 명분으로 식량원조 품목의 판매와 현금화(monetization)에 대한 관행에 새로운 제약조건을 부과하고 있다.

식량원조 품목을 원조대상국에서 판매하여 현금화하는 경우 원조품목 조달부터 수송비용 등을 감안하여 실제가치의 최소 70% 이상에서 판매되어야 할 것을 요구하고 있다. 특히 원조대상국의 농업과 경제에 미치는 영향을 고려하여 공정한 시장가격(fair market value)에서 원조물품이 판매되어야 하며, 이러한 현금화(monetization) 상황을 의회에 보고하도록 하고 있다. 이는 원조물품이 너무 싸게 판매되는 경우 수혜 대상국의 농업에 미치는 부정적 영향을 줄여주기 위한 조치로 판단된다. 또한 2014년 농업법은 긴급 상황이 아닌 식량원조(non-emergency food aid)와 관련하여 2008년 농업법의 일부 내용을 개정하였다. 2008년 농업법은 PL 480의 Title Ⅱ(긴급 및 비긴급식량원조) 지원 금액의 상한을 연간 25억 달러로 하면서, 특히 비긴급식량원조의 연도별 최소지원 금액을 3억 7천 5백만 달러(2009년), 4억 달러(2010년), 4억 2천 5백만 달러(2011년), 4억 5천만 달러(2012년) 이상으로 구체적으로 명시하고 있었다. 이에 대해 2014년 농업법은 비긴급식량원조에 대해 연도별로 정해진 최소 지원 금액를 폐지하는 대신 긴급 상황이

아닌 식량원조(nonemergency food aid)가 전체 식량원조의 최소 20%에서 최대 30%내(최소 3억 5천만 달러 이상)에서 이루어질 것을 규정하고 있다. 그러나 2014년 농업법의 해외식량원조 부문은 아직도 현물원조((in-kind aid) 및 원조물품의 현금화 허용 등 미국의 식량원조 관행을 계속 유지 하고자 하고 있어 미국의 식량원조가 해당국 및 주변지역 농산물시장 교란과 현지 농업인의 생산의욕 감퇴 등의 부작용을 초래하고 있다는 국제사회의 비판을 계속 받을 가능성이 있다. 물론 2014년 농업법에서 식량원조 품목의 판매와 현금화에 대한 관행의 제약조건 부과는 식량원조로 인하여 상업적 거래가 위축되어서는 안 된다는 WTO/DDA 농업협상의 식량원조 관련 협상동향을 일부 반영한 측면도 있다.

한편 미국 농업부문의 장기적인 발전과 농가소득 증대를 위해서 해외 농산물 시장의 확대는 매우 중요하며, 전 세계 인구의 약 96%가 미국 밖에 거주하고 있다는 점에서 미국정부는 해외 농산물 시장의 중요성을 충분히 인식하고 있다. 이에 USDA 해외농업국(FAS)의 주관 하에 미국산 농산물 수출 촉진을 위하여 다음과 같은 다양한 제도를 시행하고 있다.

첫째, 미국은 수출신용보증제도(Export Credit Guarantees Program: ECGP)를 통해 자국산 농산물의 수출 확대를 도모하고 있다. 이 제도는 미국 농산물 수출업자가 자국 농산물을 수출할 경우 수입국 은행이 보낸 신용장을 통해 자국은행으로부터 수출대금을 우선 받게 되는데, 이 과정에서 USDA 산하 상품신용공사(CCC)가 수출업자에게 수출대금을 우선 지불한 자국 민간은행에 대해 대금상환을 보증해주는 것이다. 이러한 수출신용제도 하에서 미국 농산물을 수입하고자 하는 국가는 미국 내 금융기관으로부터 융자를 제공받고, 상품신용공사로부터 지급보증을 받는데, 이런 수출신용보증제도에 따른 지급보증은 다양한 품목의 농산물을 수출하는데 기여했다. 특히 밀, 밀가루, 유지종자, 사료곡물, 면화 등의 미국산 농산물 수출에 상당한 도움이 되었다. 미국은 이러한 수출신용보증제도가 미국산 농산물의 수출촉진에 매우 효과적이며, 비용 측면에서도 효율적인 수단으로 평가하고 있다. 그러나 WTO/DDA 농업협상에서 브라질, 아르헨티나, EU, 호주 등 주요 농산물 수출국들로부터 미국의 수출신용문제도 수출경쟁분야에서 고려해야하고 특히 수출보조와 같은 차원에서 다루어져야한다는 주장에 직면에 있다.

둘째, 미국은 시장접근계획(Market Access Program, MAP)을 통해  미국산 농산물의 상업적 해외 판매 촉진을 꾀하고 있다. MAP은 상업적 농산물 수출시장의 개발, 유지, 확대를 장려하고 소규모 수출업체의 이익을 증대시키며 새로운 시장 개척이라는 목적과

더불어 외국의 불공정 조치에 대응하여 미국 농산물의 상업적 판매를 증대시키기 위한 정책 프로그램이다. MAP하에서 지원되는 활동은 미국 농산물의 해외시장 신규개척·유지·확대 활동을 위한 각종 광고제작 및 분배, 점포 내(in-store) 식품 서비스 판촉, 생산물 진열, 소매, 무역 및 소비자 전시회 참가 수수료 등을 포함하며 상품신용공사(CCC)를 통해 지원한다. MAP 지원 대상 품목은 쌀, 사과, 포도, 밀, 사료곡물, 쇠고기 등을 포함한 약 35개 품목으로 주로 부가가치가 높은 농산물이며, 지원 대상은 농산물 교역단체, 협동조합, 지역교역그룹 등 단체와 소기업으로 분류된 기업들이다.

셋째, 해외시장개발계획(Foreign Market Development Program, FMDP)를 통해 장기적 관점에서 미국산 농산물의 잠재수출시장 개척을 지원하고 있다. 이 정책은 1995년부터 시작된 제도로 단체나 기업이 신규시장을 개척·유지·확대할 경우 지원한다. MAP과 유사한 제도이나 보다 장기적인 시장개척 지원에 중점을 두고 있으며, MAP은 고부가가치 농산물 수출촉진을 주목적으로 하는 반면 FMDP는 주로 일반(bulk or generic) 농산물 수출촉진을 주목적으로 하고 있다. 이러한 측면에서 FMDP는 MAP와 유사한 측면이 있지만 소비재나 특정 상표의 품목에 중점을 두는 MAP와는 달리 FMDP는 벌크(bulk) 품목에 보다 중점을 두고 있는 측면에서 상이하다.

표 3 시장접근계획(MAP)과 해외시장개발계획(FMDP)의 비교

| 구 분 | 시장접근계획(MAP) | 해외시장 개발계획(FMDP) |
|---|---|---|
| 비용부담 | 정부와 사업체 공동부담 | 정부와 사업체 공동부담 |
| 지원 중점대상 | 소비재나 특정품목 | 특정상표가 아닌 벌크 품목 |
| | 단기중기적 시장개척 | 장기적인 시장개척 |

넷째, 기타 수출지원제도로 다음과 같은 것들이 있다. 우선 신시장프로그램(Emerging Market Programs)은 새롭게 개척된 수출시장과의 교역에서 문제될 수 있는 기술적 장애물을 제거하여 미국 농산물의 수출을 촉진한다. 사업타당성 검토, 시장 연구, 산업 부문 이해, 특수한 기술과 비즈니스 워크숍 등이 이러한 기술보조에 포함된다. 고가치견본프로그램(Quality Samples Program)은 교역 및 마케팅 장애를 제거할 목적으로 해외 수입업자에게 미국 농산물의 견본(samples)을 제공하는데 있어 소요되는 비용의 일부를 지원한다. 즉, 해외 수입업자가 미국 농산물의 장점을 잘 이해할 수 있는데 도움을 줄 목적으로 개발된 정책이다.

마지막으로 미국은 자국산 농산물 수출을 극대화하기 위해 이해관계자들에게 해외

시장에 대한 정보제공에 노력을 기울이고 있다. 해외시장 정보와 수출지원 관련 정보는 USDA 해외농업국(FAS)의 무역지원계획실(Trade Assistance and Planning Office, TAPO)과 인터넷[3]을 통해 수출업체와 생산자 등에 배포된다. 특히 해외농업국의 TAPO는 해외농업국과 상품신용공사가 실시하는 수출지원 프로그램에 관한 정보와 더불어 농업무역관(ATO), 농무관 및 조사요원에 의해 수집된 국가별, 품목별 해외시장동향 보고서를 정기간행물(AgExporter 등)형태로 발행하며 또한 인터넷을 통해 수출업체와 생산자들이 수시로 이용할 수 있도록 제공하고 있다. 또한 수입국의 불공정 무역행위와 무역장벽에 관한 실태를 조사하여 이를 해소하기 위한 무역정책 자료를 제공한다. 소기업청(Small Business Administration, SBA)은 자본금 350만 달러 이하의 소규모 농산물 수출업체들을 대상으로 법률적 기술 자문과 수출지원 관련 정보를 제공하고 있다. 이외에도 해외시장 정보제공을 원활히 하기 위해 수출지원센터(US Export Assistance Center)와 수출법률구조네트워크(Export Legal Assistance Network) 등이 설치되어 있다.

2014년 농업법의 수출지원 부문은 상품신용공사(CCC)에 의해 수행 중인 수출신용보장프로그램과 위에 언급한 여러 농산물 수출시장촉진프로그램을 재승인 하였다. 수출신용보장프로그램에 의해 혜택을 받는 농산물 수출액을 현행 55억 달러 수준에서 그대로 유지하기로 승인하였다. 또한 2014 농업법은 MAP을 위해 현행과 같이 연간 2억 달러 상당의 CCC 재원지출을 승인하였으며, FMDP 등 미국 농산물 해외진출 지원 프로그램을 위해 연간 3,450만 달러 수준의 CCC 재원지출도 승인되었다.

한편 2014년 농업법은 대외무역 및 해외농업 관련 차관보직(Under Secretary) 신설을 포함한 USDA의 무역 기능 강화 관련 연구를 수행 할 것을 요구하고 있다. 이는 미국이 자국 농산물의 적극적 해외시장 개척을 통한 수출확대를 위해 USDA 내 농산물 수출업무 담당 실무기관인 FAS의 역할과 기능을 강화 하고자 하는 움직임으로 판단된다. 이러한 측면에서 향후 10년간 무역관련 부문에 약 36억 달러 가량의 재정지출이 예상되며, 이는 기존 2008년 농업법에 비해 약 1억 4천만 달러 가량 증액된 수준이다.

## 3.4. 영양(Nutrition: Title Ⅳ)

미국 농업법에서 영양(Nutrition) 관련 장(title)은 오랫동안 일명 푸드 스탬프 정책(Food Stamp Program)으로 알려지다 2008년 농업법에서 영양보조지원정책(SNAP)으로 개칭된 식품보조지원프로그램을 포함하여 저소득 빈곤층, 실업자, 노약자, 청소년 등

3) (http://fas.usda.gov).

국민의 영양과 건강관련 정책 내용이다.

푸드 스탬프로 알려진 SNAP이 전체 영양(Nutrition) 관련 재정지출의 95%이상의 대부분을 차지하고 있으나 이외에 긴급식품지원제도(The Emergency Food Assistance Program, TEFAP), 신선과채류 프로그램(Fresh Fruit and Vegetable Program), 노령농민시장 영양제도(Senior Farmers' Market Nutrition Program), 지역식량안보(community food security) 및 로컬푸드(locally produced foods) 정책 등도 이에 포함된다.

미국의 식품영양지원제도는 1930년대 후반 저소득 빈곤층 및 실업자들에게 농산물의 구매권을 제공하면서 시작된 매우 오랜 역사를 가진 정책으로 이 부문의 정책수행을 위해 미국 정부는 매년 750억 달러 이상의 예산을 쓰고 있다. 이는 전체 농업예산 지출의 2/3 이상을 차지하는 수준의 큰 금액이다. 특히 영양보조지원제도(SNAP)는 과거 푸드 스탬프의 명칭이 2008년 농업법을 통해 변경된 것으로 저소득 취약계층의 식품구매를 위한 재정지원 제도이며, 과거에 비하여 2008년 농업법은 식품보조의 수혜자격요건을 완화하여 더 많은 가구가 대상자격이 되도록 기준을 변경했다. 또한 식품보조를 물가와 연동시킴으로서 식품가격 상승에 따라 식품보조 지원액이 증가하도록 하였다. 이러한 식품영양 관련 막대한 재정지출로 인해 2014년 농업법 개정 과정에서 SNAP에 의한 예산절감 문제는 가장 뜨거운 이슈 중 하나였다. 식품영양 지원예산과 관련하여 감축에 반대하는 민주당과 예산삭감 폭을 늘리고 도덕적 해이에 대한 감시를 강화하라는 공화당간에 의견 대립이 첨예하게 발생하였다. 이를 반영하듯이 민주당이 장악한 상원과 공화당이 지배하고 있는 하원이 당초 독자적으로 제안한 상하원 농업법안의 큰 차이는 바로 식품영양관련 재정지출에 대한 것이었다.

2014년 농업법은 2008년 농업법에 의해 규정된 대부분의 식품영양지원 프로그램을 재승인하면서도 국가부채 및 재정적자 문제 해소를 위해 재정지출절감의 필요성을 인지하여 영양관련 항목 하 재정지출의 95%이상을 차지하는 SNAP 관련 재정지출을 향후 10년간 86억 달러 감축하기로 하였다. 반면 일부 식품보조지원정책은 6억 달러를 증액함으로써 총 영양관련 재정지출 감축 규모는 80억 달러 수준이다.

특히 SNAP 관련 재정지출 감축은 SNAP을 취급하는 소매상인에 대한 자격요건강화, 식품보조지원쿠폰이나 카드의 부정취급 감시강화, 수혜자격 조건의 강화 등을 통해 이루진다. 예를 들어 담배, 술 등 SNAP이 허용하지 않는 물품 판매액이 전체 매출액의 45%이상인 소매상은 SNAP제도 수행 소매상으로 지원할 수 없게 하고 있다. 2014년 농업법이 SNAP 관련 재정지출의 축소를 지향하고 있는 것과 달리 SNAP에 이어 영양

항목 부문에서 두 번째로 재정지출 규모가 큰 긴급식품지원제도(TEFAP)의 경우 오히려 재정지출이 증가하였다. TEFAP는 USDA가 가공 및 포장 식품을 포함한 농식품을 직접 구매하여 지방정부에 전달하여 줌으로써 지방정부가 해당 지역의 저소득 빈곤층에게 농식품을 지원해 주도록 하는 제도이다. 지방정부는 다시 해당지역의 지역단체, 기관, 협회 등을 선정하여 긴급식품지원이 필요한 지역주민들에게 농식품을 전달하도록 행정조치를 수행한다. 긴급식품지원제도(TEFAP) 수행을 위해 2014년 농업법은 물가상승을 반영하여 향후 5년간은 1억 2천 5백만 달러, 향후 10년간 2억 5백만 달러 증액을 승인하고 있다. 또한 2014년 농업법은 큰 규모의 재정지출은 아니지만 지역공동체 식품보조관련 프로젝트(Community Supplemental Food Projects) 수행과 관련하여 재정지출 증액을 승인하고 있다.

2014년 농업법의 내용을 감안할 때, 미국에서 식품영양정책은 비록 재정지출 금액 감축이 불가피한 상황이지만 앞으로도 미국 농업관련 재정지출에서 가장 많은 예산을 사용하는 부문이 될 것이다. 특히 식품영양지원 프로그램이 농업부문에 지출되는 총 예산에서 차지하는 비중은 오히려 현행 2008년 농업법이 지속되는 경우(78.6%)보다 더 증가한 79.1%로 추정되고 있다.

## 3.5. 신용(Credit: Title Ⅴ)

미국 농업법에서 신용(Credit) 관련 장(title)은 1933년 농업조정법(AAA)이래 정부가 농지 구입자금 및 운전자금을 융자하는 방식 등을 통해 소규모 가족농을 보호하고 농촌지역사회를 유지하고자 하는 목적으로 시행해 온 농업금융(신용) 관련 정책 내용을 다루고 있다.

미국 농업법에서 농업신용(Agricultural Credit) 관련 정책내용은 USDA의 농업신용정책(credit)과 농촌개발정책(rural development) 수행의 항구적 법적 근거가 되는 통합농장 농촌개발법(Consolidated Farm and Rural Development Act, 일명 "ConAct")에 기반을 두고 있다. USDA는 최종적인 대부자로서 정부가 아니면 다른 어느 곳에서 자금조달과 대출보증을 받을 수 없는 농가를 대상으로 한 금융지원 업무를 수행하고 있는데, 이를 USDA의 핵심부서 중 하나인 농가지원국(Farm Service Agency, FSA)에서 담당한다. 이로 인해 FSA 융자를 농민들의 "마지막 의지처" (the last resort of farmers)라 부르고 있다.

USDA의 농업신용정책의 특징은 무엇보다도 수혜대상이 민간금융기관으로부터 융자받기 어려운 가족농에 한정된다는 점과, 신규농가, 사회적 소외농가에 대해 특별배려를 한다는 점이다. FSA의 융자대상은 가족농(family farm)으로 한정되어 있으며, 가족

농 중에서도 시중 은행이나 협동조합 등 민간부문에서는 융자를 받을 수 없는 가족농만을 융자대상자로 한정하고 있다. 융자대상을 이처럼 제한하는 이유는 시장에서 어떤 형태이든 금융기관으로부터 자금을 빌릴 수 있는 농가라면 구태여 정부가 나서서 돈을 빌려 줄 이유가 없기 때문이다. 또한 FSA는 신규농가(Beginning Farmers)와 사회적 소외농가(Socially Disadvantaged Farmers, SDA)에게 융자 시 특별한 배려를 하고 있는 데, 이러한 농가를 목표농가(target farm)로 설정하고 자금용도별 전체 융자재원의 일정비율(40~75%)을 목표농가에 대출하도록 배정하고 있다. 신규농에 대한 자금배정 비율은 농장운영자금 직접융자의 경우 50%, 농장매입자금 직접융자의 경우 75%이다. 사회적 소외농가(SDA)의 경우, 아메리카 인디안, 알라스카 원주민, 아시아 출신, 흑인 또는 아프리카 미국인, 하와이 원주민, 히스패닉 등 혈통이나 종교적으로 소수민족을 말하는데 이들에 대한 융자를 위해서도 재원의 일정비율(예: 인구비례적용)을 유보해야 한다. 참고로 2008년 농업법에서는 농민 대출한도와 운영대출한도를 20만 달러에서 30만 달러로 상향조정, 신규영농 참여자 및 장애자 등 소외자에 대한 농업금융지원 강화, 그리고 보존프로그램에 참여하는 농장주에 대한 융자프로그램을 신규 도입하였다.

한편 2014년 농업법은 현행 2008년 농업법에 의해 규정된 대부분의 농업신용 프로그램을 재승인하고 있으며, 주요 수정된 사항은 다음과 같다. 우선 2014년 농업법은 농업신용대출을 위한 법적수혜자격 및 농지소유자금대출과 관련하여 최근 10년 동안에 최소 3년 이상 영농 충족조건 등에 대해 USDA에 재량권을 부여하고 있으며, 농지소유자금대출과 관련하여 신규농에 대해 특별융자 지원되는 할부상환대출(Down Payment Program)의 최대한도를 증가시키고 있다. 2008년 농업법은 농업자금대출과 관련하여 농민이외에 협동조합, 법인, 협력업체, 신탁 등에게도 자격을 부여하고 있는데, 이러한 것을 USDA 재량으로 할 수 있도록 법적 권한을 부여한 것이다. 신규 창업농에 대한 할부상환대출(Down Payment Program)의 최대한도를 현행 50만 달러인 45% 수준에서 66만 7천 달러인 45%로 상향 조정하였다.

## 3.6. 농촌개발(Rural Development: Title Ⅵ)

미국 농업법에서 농촌개발(Agricultural Credit) 관련 장(title Ⅵ)은 USDA의 농촌개발정책(rural development) 수행의 법적 근거가 되는 통합농장농촌개발법(Consolidated Farm and Rural Development Act, 일명 "ConAct")에 기반을 둔 정책내용을 다루고 있다. 미국의 농촌개발정책은 농촌지역에 전력 및 전화 서비스 공급을 위한 1936년 Rural

Electrification Act로 부터 시작되었으며, USDA를 비롯하여 교통부(Department of Transportation)나 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development)등 다양한 연방정부의 여러 부처가 농촌경제개발을 위한 정책들을 시행하고 있다.

1980년 농촌개발정책법(Rural Development Policy Act(P.L. 96-355)은 USDA를 농촌개발을 위한 선임연방기관으로 정했으며, USDA는 대부분의 농촌개발프로그램을 관리하고, 농촌개발 프로그램 자금의 약 50% 정도를 관장한다. USDA 산하 농촌주택국(Rural Housing Service), 농촌기업 및 조합국(Rural Business- Cooperative Service), 농촌설비국(Rural Utilities Service)을 중심으로 농촌개발관련 다양한 융자와 보조금 프로그램을 운영한다.

한편 USDA 농촌개발 프로그램의 상당부문은 농업법과 크게 관련 없는 지출 부문으로 구성되어 있어 농업법상 지출 비중은 다른 부문에 비해 적은 수준이며, 농업법과 관련된 프로그램은 주로 사업체 및 조합 프로그램(Business and Cooperative Programs)과 연관되어 있다.

사업체 및 조합 프로그램(Business and Cooperative Programs)은 대부분 지역경제 활성화를 위한 농촌개발정책으로서의 주요 사업은 다음과 같다. 첫째, Business and Industry Guaranteed Loans은 고용 증진 등 농촌지역경제 활성화를 위한 사업체 및 산업 대부보증 프로그램으로 전체 사업체 및 조합 프로그램(Business and Cooperative Programs) 지출의 대부분인 70% 가량을 차지하고 있다. 둘째, Rural Business Enterprise Grants(RBEG)은 농촌지역 소규모 사업체 또는 신규 사업체의 개발을 위한 재정지원 프로그램으로 원격교육 네트워크나 재교육 프로그램과 관련된 고용 지원 프로그램이다. 셋째, Intermediary Relending Program(IRP)은 농촌지역 고용 창출과 경제활동 증진을 위해 비영리민간단체, 공공기관, 지역조합 등과 같은 지역조직에 의해 운영되는 대부 프로그램(지역조직 중개 재대부 프로그램)이다. 넷째, Value-Added Producer Grants는 농산물의 부가가치 증진을 위한 사업타당성 검토, 마케팅 계획 등 전반적인 사업계획 수립을 위한 자금과 운전자금에 대한 지원 프로그램으로 개별생산자나 경영체 및 협동조합 등에 지원된다. 다섯째, Rural Economic Development Loan and Grant(REDLG)는 지역공익시설조직의 프로젝트에 대한 자금 지원 프로그램으로, 지원 가능한 프로젝트로는 비즈니스인큐베이터와 관련된 기술 지원, 비영리기구의 일자리 창출을 위한 지역개발 지원, 교육 및 훈련 시설 지원, 보건시설 및 장비 지원, 원격 교육 및 진료 장비 지원 등이다. 이외에도 고부가가치 생산물의 유통을 위한 계획 및 운영 자금 지원을 위한 고부가가치 농산물시장개발보조(Value-Added Agricultural Product Market Development

Grant), 농촌지역 신규기업 유치를 통한 농촌경제 활성화 도모차원에서 농촌지역의 고용 10인 미만 소규모 영세업체에 대한 기술 및 재정 지원을 위한 농촌기업가 및 소규모사업체 지원 프로그램(Rural Entrepreneur and Microenterprises Assistance Program),농촌지역 직업교육을 위한 농촌사업기회지원(Rural Business Opportunity Grants) 사업, 농촌협동조합개발 센터의 설립 및 운영을 위한 농촌협동조합개발지원(Rural Cooperative Development Grants) 사업 등이 있다.

2014년 농업법은 2008년 농업법상 농촌개발(rural development) 프로그램을 대부분 다시 승인하였으나, 유사한 정책들을 통합하면서 보다 강화된 농촌개발 정책을 제안하고 있다. 우선 2008년 농업법상 사업체 및 조합 프로그램(Business and Cooperative Programs)하에 속해 있는 여러 유사 지원정책들을 하나의 광범위한 사업체 및 조합개발지원(Business and Cooperative Development grants) 프로그램으로 통합하였다. 또한 Value-Added Producer Grant Program을 위해 의무적 재정지출을 현행 보다 2백만 달러 가량 증가시킨 6천 5백만 달러로 증액하였고, Rural Economic Development Loan and Grant을 위해 의무적으로 총 1억 5천만 달러에 달하는 재정지출을 승인하였다. 특히 2014년 농업법은 농촌개발의 지원을 받기 위한 농촌지역의 인구기준치를 25,000명에서 35,000명으로 증가시켰다. 2014년 농업법은 미국 농무부(USDA) 장관이 농촌개발 정책 수행의 경제적 평가를 수행할 자료의 수집과 함께 자금지원 양식을 보다 단순화하는 방안을 강구할 것을 권고하고 있다. 즉 농촌개발 부문의 특징은 농촌경제의 활성화와 농촌주민의 삶의 질 향상을 목적으로 농촌개발을 위한 재정지출 증대, 신규지원 프로그램, 농촌개발을 위한 지원양식 간소화 등을 주요 내용으로 하고 있다.

## 3.7. 연구(Research: Title Ⅶ)

2014년 농업법은 USDA가 다양한 법률에 근거하여 수행하고 있는 연구(Research), 지도(Extension), 비정규농업교육(post-secondary agricultural education) 관련 프로그램을 재승인하고 있다. 또한 이와 관련된 활동을 강화하기 위해 재정지출 확대를 승인하고 있다.

우선 2014년 농업법은 2008년 농업법상 대부분의 농업연구, 지도와 교육관련 조항들을 재승인하고 있으며, 2008년 농업법에 비해 농업연구, 지도, 교육관련 정책 강화와 이와 관련된 활동을 위해 예산을 증액하였다.

CBO 추정치에 따르면 2008년 농업법이 계속 추진될 경우 향후 10년간 이 부문에 예상되는 재정지출(1만 1천 1백만 달러)에 비해 11배가 넘는 12만 5천 6백만 달러의 지원

이 이루어진다. 무엇보다 특수작물연구(Specialty Crop Research Initiative) 활동을 위한 의무재정지출(향후 10년간 7만 4천 5백만 달러), 유기농업연구와 지도(Organic Agricultural Research and Extension Initiative) 활동을 위한 의무재정지출(향후 10년간 1억 달러)가 증가되었다. 이는 2008년 농업법에 이어 과거 정책적으로 관심을 크게 받지 못했으나 최근 농업생산자뿐 아니라 농산물 소비자들로부터 높은 관심을 끌고 있는 특수작물과 유기농업에 대한 연구를 촉진시키고자 하는 의도로 판단된다.

또한 2014년 농업법은 신규창업 농업인 및 축산업자 발전프로그램(Beginning Farmer and Rancher Development Program)에 대한 의무적 재정지출을 재승인하고 있으며, 이러한 활동을 위해 향후 10년간 1억 달러가 지원된다. 이는

농업과 축산업에 새롭게 창업하는 초기 농축산인의 성공적 정착을 위해서는 연구, 지도, 교육 기능이 중요하다는 인식에서 비롯된 프로그램이다. 아울러 비영리법인으로 USDA의 연구기능을 보완할 수 있는 식품 및 농업연구재단(Foundation for Food and Agriculture Research) 설립을 위해 2억 달러의 재정지출을 승인하고 있다. 이러한 비영리 연구재단 설립제안은 USDA, 대학, 비영리 연구소, 기업연구소 등 공적기관과 사적기관들의 협동적 연구 촉진을 지원하기 위한 것이다. 다만 연방정부재원을 통한 지원은 오직 비연방기관이나 민간기업 재원의 매칭펀딩이 있는 경우에만 사용가능하도록 하고 있다.

## 3.8. 산림(Forestry: Title Ⅷ)

전통적으로 미국은 사유지 및 공유지의 산림자원에 대한 보전과 지속가능한 이용을 촉진하며, 국가 산림에 대한 국민적 요구에 부응하기 위해 약 2억 에이커에 달하는 전국 산림 및 초지를 효율적으로 관리하기 위한 다양한 정책을 전개해 왔다. 일반적으로 농업법은 산림지원 정책의 근간이 되는 협동적산림지원법(Cooperative Forestry Assistance Act, CFAA)와 건강산림회복법(Healthy Forests Restoration Act of 2003, HFRA)의 주요 내용을 개정하는 작업이다.

대부분의 연방 산림정책 프로그램은 항구적으로 승인된 것으로서 농업법에 의해 재승인이 요구되지 않지만 2014년 농업법은 일부 산림지원 프로그램의 항구적 권한(permanent authority)을 폐지하되, 2014년부터 2018년까지 매년 예산이 할당되는 형태로의 개정을 제안하면서 지원 금액을 증액하고 있다. CBO 추정치에 의하면 2014년 농업법은 산림부문에  대해 2008년 농업법에 비해 향후 10년간 의무적 재정지출이 4배 이상 증액된 1천 3백만 달러가 소요될 것으로 예상하고 있다.

## 3.9. 에너지(Energy: Title Ⅸ)

2002년 농업법(Farm Security and Rural Investment Act of 2002)에서 에너지(energy)라는 장(Title IX)이 명시적으로 처음 포함된 후, 2008년 농업법에 이어 2014년 농업법에서도 독립적인 장으로 에너지 관련 내용이 포함되어 있다. 이렇게 에너지 관련 내용이 미국 농업법에서 논의되고 있는 배경은 무엇보다 전통적인 화석원료 에너지 자원인 석유 등의 연료가격 상승으로 에너지 위기가 고조됨에 따라 농업기반 바이오 연료와 재생가능 에너지에 대한 정책적 관심이 고조되었기 때문이다. 농업기반 바이오연료 지원 정책은 미국의 에너지수입 의존도를 줄이고자 하는 목적이며, 이와 동시에 농업기반 바이오 연료 생산과 소비 촉진을 통한 새로운 농작물에 대한 수요 창출이 농촌경제 발전에 도움이 될 것이라는 정책적 공감대가 형성되었기 때문이다.

USDA는 농업법의 에너지 항목에 근거하여 여러 정책프로그램을 통해 농업기반 바이오연료 및 재생가능 에너지에 대한 연구를 지원하고, 개발 위험을 분담하며, 재생가능한 에너지 시스템 도입을 촉진시키기 위한 보조금, 대출, 대출보증 등의 정책을 수행하고 있다. USDA의 바이오에너지 관련 정책은 바이오 연료 생산 및 이용 촉진을 목적으로 하고 있으며, 특히 최근까지 옥수수전분에서 얻은 바이오에탄올, 파쇄목(wood chips) 등 섬유질(cellulosic)에 기반을 둔 바이오에탄올, 콩에서 얻은 바이오디젤의 생산 증대와 소비 촉진 정책에 초점을 두고 있다.

2014년 농업법은 모두 현행 농업법의 대부분의 에너지 관련 정책프로그램을 재승인하면서 이와 관련된 재정지출 증액을 승인하고 있다. CBO 추정치에 따르면 2008년 농업법이 계속 추진될 경우 향후 10년간 이 부문에 예상되는 의무적 재정지출(2억 4천 3백만 달러)에 비해 4배 이상 증액된 11억 2천 2백만 달러의 지원이 이루어진다.

한편 농업법의 에너지관련 정책 적용으로 이득을 보는 그룹은 지주, 곡물생산농가, 바이오에탄올 투자자이며, 손해를 보는 계층은 높은 가격으로 식품을 구매해야 하는 소비자들과 사료곡물을 구매하는 축산 농가들이다. 납세자는 농업보조를 줄이는 측면에서 이득을 보나 바이오연료 생산보조를 부담해야 하므로 순효과는 불확실하다.

## 3.10. 원예(Horticulture: Title X)

2008년 농업법(Food, Conservation, and Energy Act of 2008)에서 처음으로 원예 및 유기농업(Horticulture and Organic Agriculture)이라는 독립적인 제10장(Title X)으로 명시적으로 포함된 후, 2014년 농업법에서도 독립적인 장으로 원예(Horticulture) 관련 부문이 독

립적으로 마련되었다.

이렇게 원예 및 유기농업 관련 내용이 미국 농업법에서 논의되고 있는 배경은 무엇보다 과일, 채소, 견과류, 화훼, 종묘와 같은 원예 및 특수작물(specialty crop)과 유기농산물이 전통적으로 미국의 품목지원 프로그램의 수혜 대상은 아니었지만, 전체 농작물 판매액의 거의 절반을 차지하는 중요 품목으로 부상하고 있고, 소비자들도 이들 품목에 대한 관심이 높아지고 있기 때문이다. 물론 과거 농업법에서도 보전, 무역, 연구, 영양관련 항목(title)에서 원예 및 특수작물, 유기농업에 대한 정책적 지원내용이 제한적으로 언급되었다.

특히 미국 농업정책의 품목 간 형평성 고려차원에서 2008년 농업법부터 본격적으로 원예작물과 유기농업을 별도의 항목(Title X)으로 취급하면서  본격적으로 과일, 채소 등 원예 및 특수작물 생산자와 유기농업에 대한 정책적 지원이 제공되기 시작하였다. 미국에서 이와 관련하여 가장 중요한 정책프로그램은 2004년 특수작물경쟁력법(Specialty Crops Competitiveness Act of 2004)에 의해 만들어진 연방 정부가 주에 지급하는 특수작물 정액교부금(specialty crop block grant program) 사업으로 이 프로그램 하에서 각 주는 특수작물의 경쟁력 강화를 위해 유통연구와 판매증진 보조금을 지원받고 있다. 이 프로그램을 위해 2004년 특수작물경쟁력법은 FY 2006 ~ FY 2008 동안 매년 700만 달러를 배정했는데, 2008년 농업법은 의무적인 재정지출로 규정하고, FY 2008에는 1,000만 달러, FY2009에는 4천 9백만 달러, FY 2010 ~ FY 2012 기간에는 매년 5천 5백만 달러를 배정하였다. 이외에도 과일·채소의 생산자의 식품안전, 해충 및 질병 관리 부분 지원, 유기농으로 전환하는 농가에 대한 지원이 이루어지고 있다. 신속한 식물병해충 발견을 위한 USDA와 주정부의 협력적 활동지원, 국외 병해충의 위협 발견 및 경감 프로그램, 병해충 출현과 전파위험 경감용 '검사기반증명시스템'(audit-based certification system) 개발을 위해 특수작물 생산자에게 자금과 기술지원 목적으로 2008년에서 2012년 동안 2억 700만 달러의 의무적 재정자금을 지원하였다. 특수작물산업이 무병해충식물원물질(pest-and disease-free plant source material)을 얻을 수 있는 센터를 설립하기 위해 2008년에서 2012년 동안 2천만 달러를 지원하였다. 한편 신선채소와 과일 소비 촉진을 위해 USDA 영양프로그램이 구매할 신선 과일과 채소의 양을 증가시켰으며, 기존의 '직거래장터진흥제도'(Farmers' Market Promotion Program)를 강화하기 위해 2008년에서 2012년 동안 3천 3백만 달러를 지원하였다. 다만 이 프로그램 재정지원 금액의 10%는 연방정부의 영양프로그램 수혜자가 직거래장터(farmer's market)에서 그

들의 전자카드 사용을 가능하도록 하는데 지출한다는 조건을 달았다.

2014년 농업법의 원예(Title X) 관련 조항은 2008년 농업법의 대부분의 원예 및 유기농업 지원 정책프로그램을 재승인하면서 이와 관련된 재정지출을 확대할 예정이다. CBO 추정에 의하면 2014년 농업법은 원예 및 특수작물과 유기농업 정책 지원을 위해 향후 10년간 2008년 농업법에 비해 6억 9천 4백만 달러가 증가한 17억 5천 5백만 달러의 재정지출이 필요한 것으로 파악된다.

2014년 농업법의 원예(Title X) 관련 조항은 크게 유통 및 판매 촉진, 유기농인증, 통계와 정보, 병해충관리, 식품안전 및 품질표준, 지역식품(local foods) 정책으로 구성되어 있으며, 2008년 농업법의 정책이 재승인 되는 동시에 재정지출 증액을 통해 정책강화가 이루어진 주요 프로그램은 다음과 같다.

첫째, Specialty Crop Block Grant Program은 주정부의 특수작물의 유통 및 판매증진, 연구, 병해충관리, 식품안전 목적의 프로젝트 지원 사업으로 2008년 농업법상 연간 5천 5백만 달러 수준의 재정지원이 이루어지고 있었는데, 2014년 농업법은 이 정책을 재승인하면서 연간 지원 금액을 7천 250만 달러(2014-2017년)와 8천 5백만 달러(2018년) 수준으로 상향 조정하였다.

둘째, Farmers' Market Promotion Program(FMPP)은 농업생산자와 소비자 간 직거래 기회 확대를 위해 2008년 농업법상 연간 1천만 달러의 재정지원이 이루어지고 있었는데, 이 프로그램과 관련하여 2014년 농업법은 연간 3천만 달러의 의무적 재정지원으로 상향 조정하였고, 연간 1천만 달러의 재량적 예산지원도 승인하였다.

셋째, National Organic Program (NOP)는 유기농산물에 대한 국가 표준 개발과 적용을 위해 2008년 농업법상 연간 1천 1백만 달러 수준의 재정지원이 이루어지고 있었는데, 이 프로그램과 관련하여 2014년 농업법은 1천 5백만 달러의 예산지원과 함께 5백만 달러의 의무적 재정지원을 승인하고 있다.

넷째, Plant pest and disease Control programs은 특수작물의 병해충 조기 예찰 및 경보 시스템 구축을 위해 2008년에서 2011년까지 매년 5천만 달러, 2012년은 5천 5백만 달러가 지원되었다. 이 프로그램과 관련하여 2014년 농업법은 이 정책과 disaster prevention program을 통합하여 2014년에서 2017년까지는 연간 6천 250 달러, 2018년은 7천 5백만 달러 지원을 승인하였다.

이외에 Market News for specialty crops은 특수작물의 시장정보 수집과 배포를 위해 현재 연간 9백만 달러의 재정지원이 이루어지고 있는 데, 2014년 농업법은 이 프로그램

을 동일한 수준에서 지원할 것을 승인하고 있다.

위와 같이 2014년 농업법은 채소, 과일 등 원예작물과 특수작물, 그리고 유기농업에 대한 정책적 지원이 한층 강화되었다. 이는 품목 간 정책수혜의 불공정성에 대한 비판의 목소리를 잠재우면서 농가의 현금 소득 작목으로 각광받고 있는 원예 및 특수 작목에 대한 정책적 관심 증대에 부응하는 방향이다. 더욱이 최근 유기농산물에 대해 생산자와 소비자들의 관심이 증대하면서 유기농업에 대한 지원은 계속 확대될 것으로 보인다.

## 3.11. 작물보험(Crop Insurance: Title XI)

작물보험은 연방작물보험법(Federal Crop Insurance Act)에 의해 항구적으로 보장된 프로그램으로 농업법이 개정되지 않는 경우 기존 작물보험제도에 의한 지원수준으로 정책집행이 보장된다. 하지만 미국은 작물보험 관련 새로운 환경변화를 반영하여 농업법에서 일정수준의 수정과 변경을 통해 개정을 해오고 있다.

미국에서 농업보험제도는 가뭄, 홍수, 과습, 우박, 바람, 서리 등 기상이변이나 병해충 발생 등 예상치 못한 농업 경영상 위험으로 부터 농가를 보호하기 위한 것으로 1938년에 도입된 역사가 깊은 제도이다. 농업보험상품의 종류는 다양한 재해(multiple peril)로 인한 수량감소를 보전해 주는 전통적인 작물보험(crop insurance)과 1994년 보험개혁법에 의해 1996년부터 시작된 수입보험(revenue insurance)으로 크게 구분된다. 농업보험의 대상품목은 옥수수, 밀, 콩 등 100여개 이상의 작물을 대상으로 하고 있어 채소류를 제외한 미국에서 재배되고 있는 농작물의 대부분이 어떠한 형태이든 농업재해보험이 적용되고 있다고 할 수 있다.

미국에서 농업보험의 가입은 원칙적으로 농가들의 자발적인 임의 가입방식으로 농가가 부담하는 보험료의 일부를 정부가 보조하고 있으며, 보험료 보조수준은 평균적으로 전체 보험료의 50~60% 정도이다.

농업보험에 대한 정책적 관심이 고조된 것은 2008년 농업법에서 종래에 없던 작물보험과 재해지원(Crop Insurance and Disaster Assistance Programs)을 별도 항목으로 설정하면서 재해와 가격하락으로부터 농가소득 및 경영을 보호하는 보험 제도를 대폭 강화하면서 부터이다. 2008년 농업법은 기존의 농업보험의 골격을 유지하면서, 동시에 낙농수입보험 등 신규 보험 상품 도입, 농업재해보상 지원을 받기 위해 작물보험의 가입을 의무화, 작물보험 가입 대상품목이 아닌 경우 비보험된 작물지원 프로그램(NAP) 가입의무 등 자연재해 및 시장위험으로 인한 농가의 손실을 강화하는 안전망을 보다

공고히 하였다.

2014년 농업법은 2008년 농업법의 작물보험(Crop Insurance)제도를 재승인하는 동시에 일부 새로운 작물보험을 도입하면서 이와 관련된 재정지출을 확대를 승인하였다. 2014년 농업법은 향후 10년간 작물보험관련 재정지출로 57억 2천 2백만 달러가 소요될 예정이며, 이것은 2008년 농업법 대비 57억 달러 가량 증가된 규모로 영양(title IV) 부문에 이어 농업부문에서 두 번째로 규모가 큰 재정지출이다. 특히 2008년 농업법에 비해 2014년 농업법에서 가장 큰 폭의 재정지출 증액이 이루어 진 것이 바로 작물보험 관련 부문이다. 이로 인해 전체 농업재정지출에서 현행 2008년 농업법이 계속 진행되는 경우 작물보험관련 지출이 차지하는 비중이 8.6%인 점에 비해 2014년 농업법은 9.4%로 증가하는 것으로 예측되었다.

2014년 농업법에서 작물보험관련 지출 증가분은 주로 새롭게 마련된 두 가지 농업보험제도에 기인한다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 2014년 농업법의 품목별농가지원(Title I) 대상에서 제외된 면화의 경우 면화소득보호계획(Stacked Income Protection Plan, STAX)으로 불리는 새로운 작물보험정책의 적용을 받게 된다. STAX는 상원의 ARC와 하원 농업위의 RLC의 정책대상품목에서 제외된 면화에 국한된 수입보험정책이다. STAX은 기본적으로 현행 지역(county)수입보험 정책인 GRIP(Group Revenue Insurance Policy)의 수정된 형태이다. STAX은 농장수준이 아닌 지역수준의 정보를 이용하여 기대된 지역평균수입의 10~30% 사이에 해당하는 경미한 손실(shallow loss)을 보상하는 제도이다. 면화생산자는 이 보험만을 단독으로 구매하거나 혹은 다른 작물보험과 연계하여 사용할 수 있으며, 이 경우 STAX로 인한 보험금은 농가 자기부담금(deductible)의 전부 혹은 일부를 지원하는 것이다. STAX 가입을 위한 보험료의 80%는 국가가 보조하며(즉, 농가 20%부담), 보험금의 지급상한은 없다. 둘째 2014년 농업법은 가격손실보상(PLC)을 선택한 농가의 경우 선택적으로 보완적 보상옵션(Supplemental Coverage Option, SCO)이라는 새로운 보험 상품을 구매할 수 있게 하였다. SCO는 손실 발생 시 작물보험에 가입한 농가가 부담해야 하는 자기부담금(deductible)을 보상해 주는 작물보험 연계 보험 상품이다. SCO는 기본적으로 농가가 가입한 작물보험의 기준이 단수기준인지 수입기준인지에 따라서 단수기준(yield-based)과 수입기준(revenue-based) SCO로 구분되며, 지역수준의 정보를 이용하여 단수와 수입 손실이 기준단수와 기준수입의 14%이상인 경우 작동된다.  따라서 PLC 선택농가가 추가로 SCO에 가입하였다면 농가는 아무리 큰 피해가 발생해도 농가는 기준단수와 수입의 14%에

해당하는 손실만 부담하면 되는 것이다. SCO 보험료는 농가가 가입한 작물보험의 보장수준이 높을수록 낮을 것이며, SCO에 가입하는 농가에 대해 보험료의 65%는 국가가 보조한다(농가 35% 부담). 품목별 농가지원정책의 수입손실보상(ARC)과 보완적 보상옵션(SCO)의 큰 차이는, ARC의 경우 지불상한(12만 5천 달러, 배우자포함 25만 달러)과 농가소득 제한요건(AGI 90만 달러)이 있는 반면에 SCO는 일반적인 작물 보험과 같이 지불 상한이나 소득제한 조건이 없다는 것이다.

이외에도 2014년 농업법은 특수작물(specialty crops)과 유기농작물(organic crops)에 대한 작물보험정책을 강화하였다. 유기농작물의 경우 관행작물에 비해 높은 가격과 가치를 반영하여 작물보험이 개선되도록 하고 있다.

위와 같이 2014년 농업법에서 작물보험 정책의 강화는 세계적인 기후변화 및 WTO와 FTA로 인한 무역자유의 가속화 등에 따른 시장 불확실성 증대로 인한 농가경영 위험성 증대와 소득변동성 증가 등의 문제점에 대응하기 위한 것으로 이는 농업위험관리정책의 강화 움직임과 맥을 같이하는 것으로 판단된다. 2014년 농업법에서 고정직불 폐지 등으로 인한 농업계의 불만을 줄이면서 기존의 직접적인 농가 소득 및 가격지지 정책을 농가의 소득 및 경영안정장치로 전환한다는 명목과 보완책으로 작물보험에 대한 지원강화가 이루어진 것이다. 특히 2014년 농업법의 품목별 지원정책과 작물보험의 내용을 종합적으로 고려해 볼 때, 미국은 주요 정책대상품목 생산농가의 소득 및 경영 불확실성을 축소시키기 위한 안정망 장치 수단으로써 전통적인 가격하락 대응 지원제도(마케팅론과 PLC) 유지와 함께  수입기준 직불(revenue based payments, ARC)과 작물보험정책의 강화를 도모하고 있음을 알 수 있다.

## 3.12. 기타(Miscellaneous: Title XII)

2014년 농업법의 기타(Miscellaneous) 장(Title XII)은 축산(livestock), 사회적 약자와 자원부족 생산자(socially disadvantaged and limited-resource producers), 그리고 기타(other miscellaneous) 등의 분야를 포함한다.

우선 2014년 농업법은 2008년 농업법에서 처음으로 독립 장(Title XI)으로 규정되어 있던 축산(Livestock) 관련 조항 중 가축위생보호, 축산정보의 소비자 전달 체계, 원산지표시(Country-of-Origin Labeling) 관련 내용들은 대부분 재승인하고 있다. 축산관련 질병관리 프로그램인 양돈분야 선모충 인증 프로그램(trichinae certification), 수생 동물 건강 프로그램, 브루셀라(brucellosis), 소결핵(bovine tuberculosis), 그리고 다른 주요 동물 질병

에 대한 연구를 위한 보조금 프로그램, 국가 양산업 개선 센터(National Sheep Industry Improvement Center)에 대한 지원 프로그램이 모두 승인되었다. 그런데 특이한 점은 2008년 농업법에서 육류에 대한 원산지 의무표시 제도(COOL) 시행 이후 국제 규범과의 합치성 논란을 고려한 USDA가 이 정책이 WTO 원산지 규정과 일치하기 위한 방법과 소규모 육류 및 가금육 생산자, 소비자, 가공업자에 미치는 경제적 영향에 대한 보고서를 신농업법 발효 후 180일 이내에 제출할 것을 요구하고 있다.

또한 2014년 농업법은 사회적 약자와 자원이 부족한 생산자(socially disadvantaged and limited-resource producers)를 지원하기 위해 USDA내에 설치된 "Office of Advocacy and Outreach"의 운영과 재정지출을 재승인하였다. 소규모 농축산인과 신규창업 농축산인을 위한 사무국(Office of Small Farms and Beginning Farmers and Rancher) 운영을 재승인하였다. 이 사무국은 2008년 농업법에서 소수이면서 자원이 빈약한 농축산인들이 USDA의 정책수혜를 받을 수 있도록 보장하기 위한 목적으로 설립하였는데, 연간 2천만 달러의 재정지원이 이루어졌다. 2014년 농업법은 소규모 농축산인과 신규창업 농축산인을 위한 사무국 운영을 위해 연간 3천만 달러(의무적 지출 1천만 달러와 재량적 예산 지출 2천만 달러)을 승인하고 있으며, 이러한 특별 수혜집단의 범주에 군대에서 퇴역한 농축산인을 추가하였다.

## 4. 2014년 농업법 개정에 영향을 미친 주변 환경과 요인

미국 농업법은 1933년 처음으로 제정된 이후 변화하는 국내외 경제 및 농업 여건을 반영하여 대략 5년을 주기로 개정되어 왔다. 따라서 위에 언급한 2014년 농업법의 핵심적 변화내용을 이해하기 위해서는 무엇보다 이번 농업법 개정과 주요 항목별 정책결정과정에 영향을 미친 주요 요인들에 대해 살펴 볼 필요가 있다.

### 4.1. 국가부채와 재정적자 문제

미국의 막대한 국가부채와 재정적자 문제가 2014년 농업법 논의에서 가장 큰 외부 영향요인으로 작용하였다. 미국 의회예산처(CBO)에 따르면 2011년 미국의 국가채무는 15조 달러(GDP의 97.6%)를 넘어섰으며, 재정적자는 1조 894억 달러(GDP의 7%)를 기록하였다. 따라서 미국 정부의 최대 이슈 중 하나는 국가채무와 재정적자의 축소방안이었다. 이런 배경 하에서 농업재정의 지출규모와 관련된 문제가 2014년 농업법 마련

과정에서 과거 농업법 제정과정에 비해 훨씬 중요한 현안이었다. 그 이유는 국가적 현안과제인 국가채무 및 재정적자 감축이라는 문제 해결을 위해 모든 부문에 대한 예산지출 감축이 요구되는 시점에서 농업부문에 대한 과다한 예산책정은 현실적으로 매우 어려운 상황이었다. 이러한 측면에서 2014년 농업법 개정과정에서 상하원간 가장 큰 입장 차이를 보였던 항목은 식품영양지원 부문이었다. 즉 미국의 국가채무와 재정절감이 불가피한 상황에서 식품보조지원금에 대한 삭감 폭이 논란의 핵심이 되었다. 특히 공화당이 장악하고 있는 하원은 재정지출 과다측면을 이유로 현재 농업부문 예산지출의 80%가량을 차지하는 식품영양보조지원(일명 푸드 스탬프)의 대폭 삭감을 제안한 반면에 민주당이 다수의석을 점유하고 있는 상원과 대다수 농민 단체와 사회복지 관련 단체들은 소폭 감축을 주장하며 크게 하원 주장에 반발하였다.

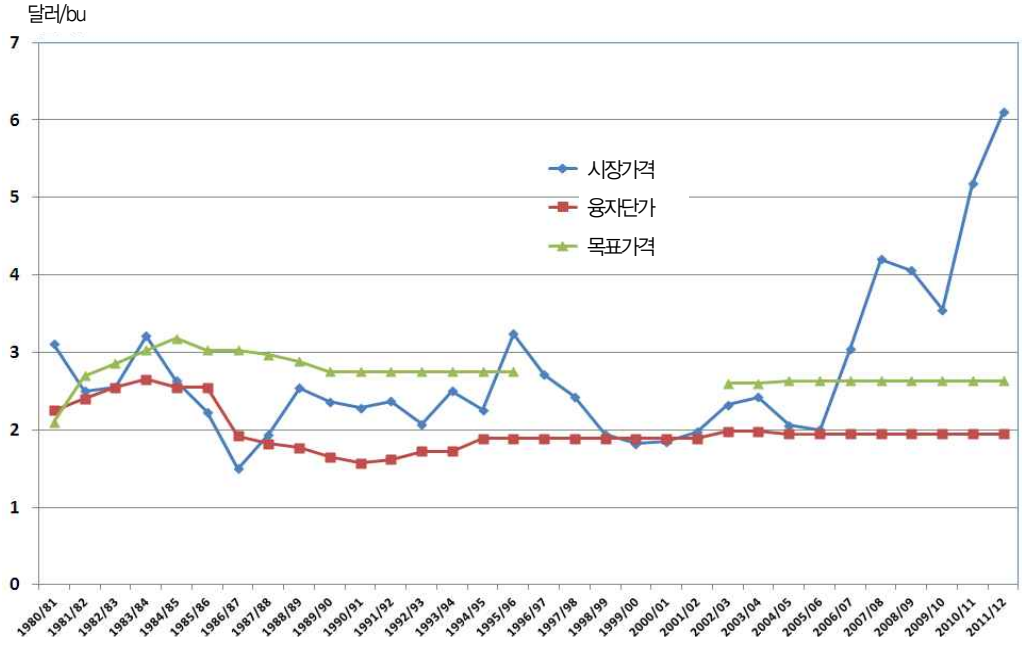
이에 대해 민주당 출신 오바마 대통령은 만일 식품보조지원제도가 대폭 삭감된 상태에서, 2014년 농업법 개정안이 마련될 경우, 거부권을 행사할 것이라는 입장을 표명한 바 있다. 결국 미국 상하원은 최종 농업법 도출을 위한 절충 과정으로 식품보조지원 부문의 재정지출을 향후 10년간(2014~2023)간 약 80억 달러 가량을 감축한다는 데 합의하였다. 하지만 이것은 당초 하원의 390억 달러, 상원의 39억 달러 가량의 삭감제안에 비추어 볼 때, 상원의 주장이 크게 반영된 결과로 볼 수 있다.

## 4.2. 농산물 가격 급등과 양호한 농가경제 상태

미국 농업법은 농업부문의 경제여건변화를 감안하여 만들어 진다. 따라서 주요 품목의 가격과 농가경제 상황 변화는 새로운 농업법 내용에 중요한 영향을 미치게 되어 있다. 그런데 주요 농산물 가격 상승으로 주요 작물의 시장가격이 목표가격을 대폭 상회하고 있으며, 농가경제가 양호한 상태에서 불필요한 농업보조를 감축하는 농정개혁이 필요하다는 주장이 대두 되었다.

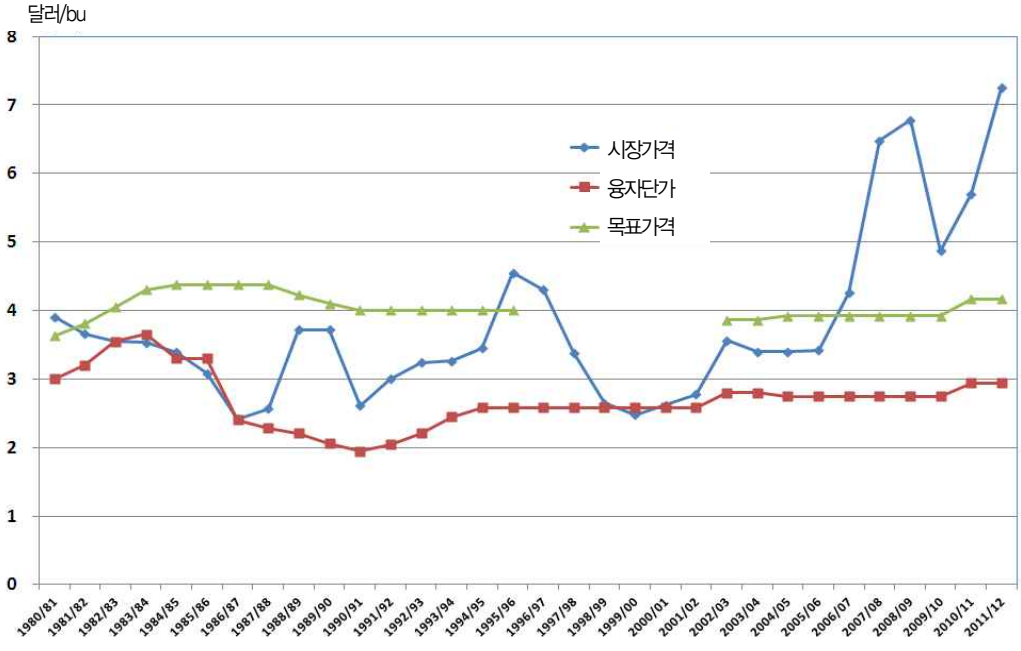
이에 대해 신농업법 개정과정에서 농업계와 농업부문 우호적 정치권은 높은 농산물 가격과 호전된 농가경제 상황에도 불구하고 농업부문의 속성상 높은 불확실성의 존재와 위험 증대 가능성을 전제로 농가 소득 및 경영안전망(safety net) 장치의 강화가 필요하다는 입장이었다. 반면에 비농업계와 주류 언론을 중심으로 국가 재정절감의 필요성과 상대적으로 양호한 농가경제 상황을 감안할 때 높은 정책비용과 예산을 수반하는 현행 품목별 가격지지 및 농가소득 지원 정책과 작물보험정책을 대폭 개혁할 것을 요구하였다.

그림 2 미국 옥수수 시장가격 및 융자단가와 목표가격 추이




자료: USDA data(2012).

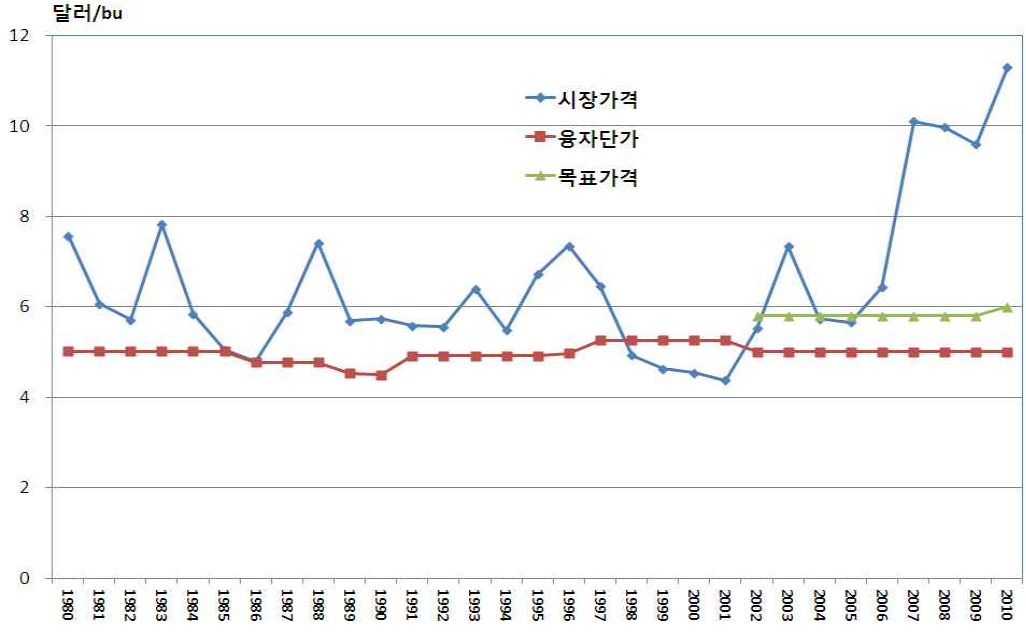
그림 3 미국 소맥 시장가격 및 융자단가와 목표가격 추이




자료: USDA data(2012).

2007년 세계적 곡물파동 이후 옥수수, 밀, 콩, 쌀 등 주요 농산물의 농가 판매가격이 융자단가는 물론 목표가격을 대폭 상회하고 있었다. 옥수수의 경우 융자단가는 1.95달러/bu, 목표가격은 2.63달러/bu인데 반하여 2011년 농가판매액은 6.1달러/bu가 되어 목표가격의 2배가 넘었다. 소맥은 융자단가는 2.94달러/bu, 목표가격은 4.17달러/bu인데 반하여 2011년 농가 판매가격은 7.25달러/bu으로 목표가격보다 74%나 높았다. 대두 역시 2010년 농가 판매가격이 목표가격보다 88% 높았다.

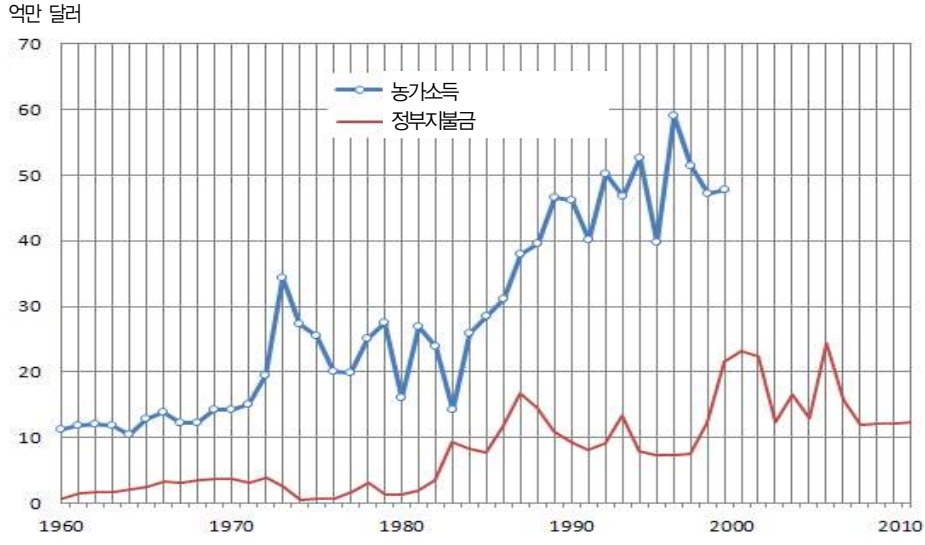
그림 4 미국 대두 시장가격 및 융자단가와 목표가격 추이




자료: USDA data(2012).

그 결과 농가소득(net farm income)의 변화는 심하지만 매우 양호한 편이었다. 2010년 순농가소득은 816억 달러로, 이는 전년대비 31% 상승한 것이고 과거 10년 평균대비 26% 상승한 것이지만, 시장가격과 투입재 비용의 불안정성 등의 문제로 인하여 농가소득의 변동이 심하다. 또한 세계적 금융위기 상태에서도 농가의 부채상태는 과거에 비해 건전한 상태였다. 농민들의 부채상태(debt position)를 보면 세계적 금융위기 기간에도 상당히 양호한 상태를 보여주는데, 이는 자산가액에 비해 부채가 낮음을 나타낸다. 농가의 자산에 대한 부채비율은 약 12% 수준으로서 거의 역사적 최저수준에 이르고 있었다. 따라서 높은 소득수준과 낮은 부채수준을 강조하는 비농업계와 주류 언론

그림 5 농가 순소득과 정부지불금, 1960–2010




자료: USDA data(2010).

그림 6 농가 자산대비 부채비율, 1960–2010

자료: USDA data(2010).

측은 더 이상의 농업보조가 필요하지 않다고 주장하고, 심한 소득 변동성과 생산비 상승 추세를 강조하는 농업계 및 농업부문 우호세력인 정치권 측은 오히려 더욱 강력한 소득 및 경영 안전망이 필요하다고 주장하였다.

이렇게 높은 농산물 가격과 양호한 농가경제 상태에서 국가재정 지출 절감에 농업부문도 일정부문 기여가 필요하다는 측면을 비추어 보았을 때, 불필요한 농가지원정책을 감축하는 농정개혁의 필요성에 대한 공감대가 형성되어 갔다. 그러나 동시에 이와 비슷한 상황에서 농정개혁을 시도했던 1996년 농업법 이후 농산물 가격 폭락으로 인하여 긴급 농업지원을 거듭 해야 하는 상황으로 내몰렸던 실패 경험을 비추어 보았을 때, 농가소득 및 경영 안전망이 약화되어서는 안 된다는 주장도 강하게 제기되었다.

이러한 두 의견이 팽팽히 대립되면서 신농업법 개정과정은 어느 때보다 복잡하고 갈등도 심하였다. 하지만 상하원은 고정직불제와 가격보전직불제(CCP)를 폐지하는 대신 농가소득안전망 및 위험관리 강화측면에서 경손정책(shallow loss policy)을 도입하는 것으로 타협을 보게 되었다. 즉 2014년 미국 농업법의 특징 중 하나는 농가소득안정망 및 위험관리 강화측면에서 경손보상정책(shallow loss policy)의 출현이라 할 수 있다. 경손보상정책이 출현한 배경은 무엇보다 자연재해나 시장위험으로 인한 소득손실은 재정능력이 취약한 농가의 경우 지속가능한 영농활동에 치명적이기 때문에 작물보험에 의해 보상되지 못하는 농가손실 부문을 지원해야 한다는 명분이다. 예컨대 작물보험의 보상범위가 일반적으로 70% 내외수준으로 만일 농가손실이 자기부담금(deductible)보다 적은 수준에서 발생하는 경우 농가는 이러한 손실을 작물보험을 통해 지원 받지 못하거나 작물보험에 의해 보상을 받더라도 손실의 30%정도는 농가가 스스로 부담해야 했다. 이러한 자기부담금내에서 발생하는 손실을 일반적으로 경손(Shallow Loss)이라 말하며, 이렇게 작물보험에 의해 보상되지 못하는 농가손실 부문을 지원해야 한다는 경손보상정책의 개념을 반영하여 농업위험지원제도(ARC)와 보완적보상옵션(SCO)제도, 그리고 면화소득보호계획(STAX)이 탄생한 것이다.[4] 즉 미 상하원 양원이 확정한 2014년 농업법은 농정개혁은 하되 농가소득 및 경영위험에 효과적으로 대응하기 위한 안전망 장치는 지속적으로 튼튼히 확립되어야 한다는 측면에서 합의가 이루어진 것이다.

## 4.3. 품목정책 개역의 필요성과 품목 간 형평성 요구 증가

정부 농업지불금이 2007년 이후 매년 120억 달러 수준에서 안정적으로 유지되고 있는데, 이는 가격이나 소득 변동과 무관하게 매년 일정한 금액이 지불되고 있는 고정직불금(연간 약 50억 달러)과 환경보전직불금(연간 약 70억 달러) 때문이었다. 이러한 현

4) 이러한 경손보상정책에 대한 구체적 내용에 대해서는 지면관계상 본 고 이후에 작성될 예정인 2014년 미국 농업법의 품목별 농가소득지원제도와 작물보험제도를 참고하길 바란다.

상의 원인은 무엇보다 시장가격이 정부의 가격지지 발동수준(trigger)을 초과하여, 가격과 연동된 보조프로그램(유통융자지원, 가격보전직불)은 필요 없거나 사용되지 않았기 때문이다. 따라서 목표가격을 초과하는 높은 시장가격과 소득수준이 유지되고 있는 상황에서 농산물 가격과 농가 소득 변동과는 무관하게 지급되고 있는 고정직불제도(Direct Payment)가 과다한 지원이라는 비판이 고조되었다. 농가입장에서는 최저가격지지제(loan rate)와 가격보전직불제(CCP)가 시행되지 않은 상황에서 무용론이 제기되고 있었다. 또한 2008년 농업법에서 새롭게 도입된 수입보전직불제(Average Crop Revenue Election, ACRE)는 가격이 높더라도 수확이 부진하여 수입이 하락할 경우를 대비하기 위한 제도이나, 프로그램 내용이 매우 복잡하게 구성되어 있었기 때문에 예상보다 시행결과 농가 참여율이 낮아 개혁의 필요성이 대두되었다. 아울러 농업내부의 형평성 문제를 근거로 2008년 농업법의 개혁을 주장하는 목소리도 커졌다. 우선 농업보조금이 생산 비례적이기 때문에 소농에 비해 대농이 대부분의 지불금을 수령한다는 것이다. 또한 오랫동안 정부 지불금이 제한된 숫자의 주요 정책지원 대상품목(곡물, 유지류, 면화, 우유, 설탕 등)에만 집중되고, 상대적으로 과일, 채소, 축산 등에 대한 지원이 미흡하여 품목별 정부지원 불균형성에 대한 문제 제기가 있어 왔다. 물론 현상유지를 주장하는 측은 미국 농업정책은 농가 규모와 무관하게 국내 농업생산성 제고, 국제경쟁력 강화, 안정적 식량공급체계 확보를 목표로 하는 것이므로 성공적인 대규모 농가에게 지원을 줄인다면 효율성을 저하시킬 가능성이 있으며, 정책지원 대상품목의 확대는 불가피하게 정부재정 지출의 증가를 우려하였다.

이러한 측면에서 2014년 농업법은 높은 농산물 가격과 상대적으로 호전된 농가경제 여건을 반영하여 가격 및 소득과 무관하게 지급되던 고정직불제를 폐지하였다. 다만 미국의 주요 농산물에 대한 대표적인 가격지지정책으로 1933년부터 유지되어 온 농가소득 및 경영 안전망의 기초인 유통융자지원제도(ML)는 존치시키는 대신 높은 농산물 가격이 유지되는 상황에서 무용론이 제기되던 기존의 가격보전직불제도(CCP)와 수입보전직불제도(ACRE)를 폐지하는 대신 유사한 형태의 가격손실보상(Price Loss Coverage, PLC)과 수입손실보상(Agriculture Risk Coverage, ARC) 정책을 새로이 도입하였다. 또한 품목별 농가지원 정책의 지급한도와 수혜자격과 관련하여 2014년 농업법은 2008년 농업법에 비해 상대적으로 좀 더 강화된 조치를 취하였다. 예를 들어 2008년 농업법에 의하면 품목별 지원 프로그램의 1인당 수혜한도(cap payments per person)는 고정직불 4만 달러, 가격보전지불(CCP) 6만 5천 달러, 수입지원직불(ACRE) 7만 3천 달러

이며, 유통융자지원제도(Markering loan assiatance) 지원은 상한이 없었다. 하지만 2014년 농업법은 이와 관련하여 마케팅론(ML), 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(RLC) 지원 합계를 기준으로 1인당 12만 5천 달러로 규정하고 있다. 또한 2008년 농업법은 농업소득(farm income)이 75만 달러 이상이거나 농외소득(non-farm income)이 50만 달러 이상인 자는 품목별 지원제도의 지급대상에서 제외하였으나 2014년 농업법은 이러한 농업소득과 농외소득 구분을 폐지하는 대신 농업소득과 농외소득의 합인 조정된 농가소득(adjusted gross income, AGI)이 90만 달러 이상인 경우 수혜 자격이 없다. 이렇게 정책대상 품목의 지원합계로 수혜한도를 규정하고 통합된 소득으로 품목별 지원제도의 지급대상을 제한하는 주요 이유는 고소득 부농과 기업적 상업농, 그리고 부유한 소득자에 대한 정부지출이 증가한다는 비판적 여론을 줄이기 위한 방편이다. 또한 정부 지불금이 쌀, 밀, 옥수수, 대두 등 일부 곡물과 유지류, 면화, 우유, 설탕 등의 주요 정책대상 품목에 집중된다는 비판을 반영하여 2014년 농업법은 원예작물 지원을 위한 예산을 확대하였다. 더불어 특수작물과 축산물 농가의 소득 및 경영 안정을 위한 보험개발 연구지원 예산을 증가시켰다.

## 5. 국제통상협정 관련 의무 이행 문제

2010년 세계무역기구(WTO) 분쟁해결기구에서 미국의 고정직불제가 허용보조가 될 수 없다고 판결하였다. 2002년 이후 브라질은 지속적으로 미국 정부가 면화 생산농가에 지불하는 고정직불금이 국제적으로 합의된 농업보조 감축약속 위반이라 주장해 왔다. 이에 대한 분쟁해결을 담당해온 WTO는 2010년 최종적으로 미국 정부가 고정직불금 지급 조건으로 채소 등 일부 작물의 재배를 제한하기 때문에 생산중립적이지 않기 때문에 허용보조가 될 수 없다는 판정을 내렸다. 높은 면화 가격이 유지되고 있으며, 농가경제가 상대적으로 양호한 상태와 맞물려 고정직불이 WTO 규정과 불합치 된다고 판결 받았으므로 적어도 고정직불과 면화보조금에 대한 정책변화가 불가피하게 되었다.

이에 2014년 농업법은 미-브라질 면화 통상 분쟁[5] 대한 WTO 패소판정 결과를 반영하여 고정직불제를 폐지하고, 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(ARC) 정책대상에서 면화를 제외시켰다. 대신 면화소득보호계획(Stacked Income Protection Plan,

5) 2010년에 WTO 분쟁해결기구는 브라질이 제소한 미국 정부의 면화보조금에 대해 농가에 지급하는 고정직불금 수혜 조건으로 과수와 채소 등 일부 작물의 재배를 제한하는 것이 생산 중립적이지 않기 때문에 허용보조금이 아니라 판정하였다.

STAX)으로 불리는 새로운 작물보험정책을 신설하여, 면화농가의 소득 및 경영안정 장치를 마련하였다. STAX는 면화가 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(ARC) 정책대상에서 제외됨으로써 신설된 면화에 국한된 수입보험정책이다. STAX는 기본적으로 현행 지역(county)수입보험 정책인 ARP(Area Revenue Insurance Policy)의 수정된 형태로서 농장수준이 아닌 지역수준의 정보를 이용하여 기대된 지역평균수입의 10%~30% 사이에 해당하는 경미한 손실(shallow loss)을 보상하는 제도이다. 면화생산자는 이 보험만을 단독으로 구매하거나 혹은 다른 작물보험과 연계하여 사용할 수 있으며, 이 경우 STAX로 인한 보험금은 농가 자기부담금(deductible)의 전부 혹은 일부를 지원하는 것이다. STAX 가입을 위한 보험료의 80%는 국가가 보조한다(농가 20%부담).

## 6. 농업과 농가소득 지원에 대한 미 의회의 호의적 시각

지금까지 미 의회는 전통적으로 농가의 소득 및 경영 안전망 장치 마련을 위한 정부 재정지출의 필요성을 인식하여 미국 농업의 근간이 되는 정책대상품목에 대한 지원에 적극적이었다. 이러한 전통에 기초하여 상하원은 각자의 농업법안을 만들어 왔다. 상원은 2013년 6월 10일 자체농업법안(S. 954, Agricultural Reform, Food and Jobs of Act of 2013)을 통과시켰으며(찬성 66표, 반대 27표), 하원에서는 2013년 7월 11일 자체농업법안(HR 2642, Federal Agricultural Reform and Risk Management)을 승인하였다(찬성 216표, 반대 208표). 이렇게 상하원간 독립적으로 발의된 농업법안에 대해 상하 양원간의 이견조정과 의견 절충을 위해 상하원 합동위원회가 구성되어 최종법안이 2014년 1월 27일 마련되었다. 상하원 합동위원회에서 마련한 최종 농업법안에 대해 하원은 1월 29일(찬성 251표, 반대 166), 상원은 2월 4일(찬성 68표, 반대 32표) 각각 본회의에서 수용함으로써 2014년 농업법안을 마련하였다.

한편 2013년에 제안된 상·하원의 새로운 농업법안은 모두 고정직불제를 폐지한다는 점에서 같은 의견을 보였다. 고정직불제를 폐지하자는 제안은 국가채무의 증가, 높은 농산물 가격과 농가소득이 유지되는 상황임에도 불구하고 주요 품목에 대해 고정적으로 지불되는 직불제(DP)에 대한 비판적 시각을 반영한 것이다. 하지만 2008년 농업법의 가격보전직불제(CCP)와 수입보전직접지불제(ACRE)라는 이름은 폐지하는 대신에 개념적으로는 유사한 가격보장과 수입보장 농가지원 프로그램을 제안하고 있다. 하원 농업법안은 현행 2008년 농업법에서 가격보전직불제(CCP)와 수입보전직접지불제

(ACRE)와 유사한 형태의 가격손실보상제도(Price Loss Coverage Payment, PLC)와 수입손실보상제도(Revenue Loss Coverage Payment, RLC)를 제안하면서 둘 중 하나를 농가가 선택하는 형태의 농가지원제도를 제안하였다. 반면에 상원 농업법안은 하원 법안이 농가에게 가격보장과 수입보장 중 하나를 선택하는 메뉴방식을 제안한 것과 달리 가격의 급격한 하락에 대응한 가격위험지원제도(Adverse Market Payment, AMP)와 농가수입보장을 위한 농업위험지원제도(Agriculture Risk Coverage, ARC)를 동시에 모두 적용할 것을 제안하였다.

상하원 합동위원회는 타협안으로 2008년 농업법상 가격보전직불제(CCP)는 폐지하는 대신 이와 유사한 가격하락 대응 직불제로 하원이 제안한 가격손실보상제도(PLC)를 채택하기로 하였고, 수입보전직접지불제(ACRE)를 폐지하는 대신 상원이 제안한 농업위험지원제도(ARC)를 채택하기로 하였다. 이러한 새로운 농가지원 정책 도입 제안은 최근 지속적으로 높은 수준을 유지하고 있는 농산물 가격으로 시장가격이 목표가격을 상회하는 상황에서 가격보전직불제(CCP)와 수입보전직접지불제(ACRE)가 발동되지 않는 실효성 문제에 대한 비판의 목소리를 수용하는 대안으로 고안된 것이다. 특히 현행 제도를 폐지할 경우 발생할 수 있는 농업계의 불만을 줄이면서, 농가의 소득 및 경영 안전망장치를 강화하고자하는 고민에서 만들어진 것이다. 미 의회가 가격이나 작황에 관계없이 지급되던 고정직불제를 폐지하는 대신에 가격하락이나 단수감소 등의 요인으로 발생 가능한 농가의 손실을 보전하는 농가소득 안정망을 더욱 강화함으로써 미 의회가 농업부문 지원의 중요한 후원세력임을 재차 입증하게 되었다.

이렇게 상·하원이 타협안으로 마련한 새로운 가격 및 소득지원 정책은 높은 불확실성과 위험에 노출된 농업의 특성을 반영하여 농업경영 및 농가소득위험을 축소하고, 일정수준의 농가수입을 보장하는 바람직한 조치라는 찬성 측 의견이 있으나, 동시에 국가 재정절감 필요에 대한 공감대 형성 노력에 역행하는 처사로 고정직불제, 가격보전직불제 등 기존 농가지원정책 폐지의 대체수단으로 만들어진 또 다른 형태의 농가지원 수단이라는 비판의견이 존재한다.

## 7. 2014년 농업법의 특징과 시사점

2014년 농업법은 세계적 재정위기 속에 미국정부 또한 재정절감이 미국의 최대 과제가 된 시점에서, 농업예산도 상당한 감축이 불가피하고, 특히 주요 농산물의 가격이

상승하여 시장가격이 정부의 목표가격을 대폭 상회하여 농업보조금 감축이 필요하다는 공감대가 형성되고 있었다.

하지만 2014년 농업법 개정 과정을 살펴보면 농정개혁은 하되 농가소득 및 경영위험에 효과적으로 대응하기 위한 안전망 장치는 지속적으로 튼튼히 확립되어야 한다는 전제하에 논의가 이루어 졌다. 특히 농가에 대한 직접 소득 및 가격 지원보다는 수입 및 경영을 안정화 시키는 위험 관리로서의 정책전환을 강조하면서 기존의 품목별 지원정책을 개혁하는 대신에 생산위험과 가격위험 등의 문제점에 동시에 대응할 수 있는 수입에 기반을 둔 제도(revenue based program)를 새롭게 만들어 냈다. 이는 농업은 특성상 기후, 병해충, 가축질병 등 인간이 통제하기 어려운 변수들에 의해 크게 영향을 받기 때문에 자연적으로 생산량, 가격, 소득이 불안정하며, 특히 현재 높은 농산물 가격에도 불구하고, 전 세계적인 기상이변과 경제 불안, WTO와 FTA 등을 통한 본격적인 농산물 무역자유화 움직임 속에서 농가 소득 및 경영 불확실성 심화되고 있는 현상에 대응할 필요가 있다는 인식 때문인 것으로 판단된다.

예컨대 2014년 농업법은 높은 농산물 가격과 상대적으로 호전된 농가경제 여건을 반영하여 고정직불제는 폐지하는 대신 기존의 유통융자지원제도(ML)는 존치시켰고, 기존의 가격보전직불제도(CCP)와 수입보전직불제도(ACRE)를 폐지하는 대신 유사한 형태의 가격손실보상(Price Loss Coverage, PLC)과 수입손실보상(Agriculture Risk Coverage, ARC) 정책을 새로이 도입하였다. 또한 2014년 농업법은 품목별 지원정책(Title Ⅰ)중에서 고정직불제와 CCP의 폐지 등으로 인한 농업계의 불만을 줄이면서 기존의 직접적인 농가 소득 및 가격지지 정책을 농가의 소득 및 경영안정장치로 전환한다는 명목과 보완책으로 작물보험에 대한 지원강화가 이루어졌다. 2008년 농업법에 비해 2014년 농업법에서 주요 농업정책 분야 중 유일하게 가장 큰 폭의 재정지출 증액이 이루어진 것이 바로 작물보험 관련 부문으로 57억 달러 정도 증액되었다.

이에 따라 농업부문 지원에 대한 강한 개혁을 통해 큰 폭의 예산절감이 필요하다는 비농업부문의 목소리에 비해 예상보다 소폭의 예산감축이 전망되며, 향후 10년 동안 9,564억 달러, 매년 약 956억 달러 가량의 예산이 농업부문에 지출될 것으로 예상된다.

2014년 농업법의 또 다른 특징은 농가소득안전망 및 위험관리 강화측면에서 경손정책(shallow loss policy)의 출현이다. 경손보상정책은 최근 지속된 높은 농산물 가격과 농가소득이 유지되는 상황임에도 불구하고 주요 품목에 대해 고정적으로 지불되는 직불제(DP)에 대한 비판적 시각과 시장가격이 목표가격을 상회하는 상황에서 CCP와 ACRE

가 발동되지 않는 실효성 문제에 대한 비판의 목소리를 수용하는 대안으로 고안된 정책수단이다. 경손보상정책이 출현한 배경은 무엇보다 작물보험의 보상범위가 일반적으로 70~85% 수준으로 만일 농가손실이 자기부담금(deductible)보다 적은 수준에서 발생하는 경우 농가는 이러한 손실을 작물보험을 통해 지원 받지 못하거나 작물보험에 의해 보상을 받더라도 손실의 15~30%는 농가가 스스로 부담해야했다. 이러한 자기부담금내에서 발생하는 손실을 일반적으로 경손(Shallow Loss)이라 말하며, 이렇게 작물보험에 의해 보상되지 못하는 농가손실 부문을 지원해야 한다는 명분으로 2014년 농업법은 경손보상정책을 새롭게 제안하였다. 따라서 향후 미국은 농가의 경미한 손실은 품목별 지원정책인 상원의 ARC 혹은 하원 RLC를 통해 지원하며 회복 불가능할 정도의 중손(deep loss)에 대해서는 농가 스스로 일정부분의 보험료를 부담하면서 보상범위를 선택하는 현행 작물보험을 통해 농가소득 안전망 및 경영위험 관리를 수행해 나갈 것으로 판단된다.

2014년 농업법을 살펴볼 때, 향후 미국의 농업정책은 농가소득안정이라는 목표 하에 ①품목별 수입보장제도, 작물보험, 농업재해대책 등 농업위험관리정책, 저소득계층에 대한 사회복지 및 미국산 농산물 수요촉진 목적의 ②식품영양지원 정책, 그리고 농업자원 및 환경보전 목적의 ③보전정책이라는 세 개의 큰 틀의 농정을 지속적으로 추진하는 동시에 농촌개발, 바이오에너지, 원예 및 특수작물, 연구개발정책 등 그 동안 상대적으로 소외되었던 부문의 정책강화 요구에 적극 부응하는 방향으로 추진될 것으로 판단된다. CBO 추정치에 의하면 현행 2008년 농업법에 비해 2014년 농업법에서 재정지출이 증가되는 부문은 전통적 농업정책 중에서는 유일하게 작물보험부문이며, 나머지는 모두 그 동안 상대적으로 소외되었던 농촌개발, 바이오에너지, 원예 및 특수작물, 연구부문 등이다. 따라서 한국의 농업부문도 쌀 중심의 농정에서 탈피할 필요가 있으며, 특히 농촌주민의 삶의 질 향상과 관련된 농촌개발 정책, 대부분의 화석에너지(석유나 석탄)를 수입에 의존하는 높은 대외종속성 경감과 관련되는 재생 가능한 바이오에너지 정책, 최근 국내외적으로 수요가 증가하고 있는 원예 및 특작류에 대한 정책, 그리고 고부가가치 농식품 산업으로의 전환과 관련된 연구개발정책 등 사회적 기대와 시대조류를 반영한 정책전환 노력이 요구된다.

2014년 농업법은 정부지원 강화 기조로 돌아선 2008년 농업법의 연장의 성격을 가질 것인지, 아니면 막대한 국가부채와 재정위기, 그리고 호조건의 농가경제하에서 국내보조 및 농가지원을 감축하는 개혁기조로 농업정책 방향이 전환될 것인지를 두고,

미국안팎에서 관심이 높았다. 하지만 2014년 농업법은 결국 당초 예상보다 적은 수준의 농업부문 재정지출을 감축하는 방향으로 최종 합의되었다. 2014년 농업법의 농업부문 재정지출 감축은 2008년 농업법에 의한 재정지출의 약 1.7% 감축에 불과한 것이며, 이것도 향후 농산물 가격이 지속적으로 높은 수준을 유지할 것이라는 전망에 기초한 것이다. 만일 앞으로 정책대상 농산물 가격이 크게 하락하는 경우, 2014년 농업법의 농가경영위험관리 강화차원에서 새롭게 제안된 품목별 지원정책과 작물보험정책에 의해 오히려 재정지출이 크게 증가할 가능성도 있다.

이러한 측면에서 아직도 미국 농업정책 결정의 기조는 무엇보다도 자국 내 농업상황을 우선적으로 고려하면서 농가소득 및 경영안전망 장치를 강화해 나간다는 것을 기본 골격으로 추진되고 있다고 볼 수 있다. 이는 주로 속성상 대외적인 국제 규범보다는 국내 정치상황에 민감하면서 농업에 대해 우호적인 입장을 가질 수밖에 없는 의회의 권한이 어느 국가보다 강하다는 측면과 더불어 건국 이래 전통적으로 가족농에 대한 보호가 농정의 기본 철학으로 자리 매김하고 있는 미국의 특성이 반영된 결과로 판단된다.

국제 농산물 가격의 상승으로 농가소득이 증가하는 상황에서 농가의 수입 및 경영위험 관리대책을 강화하는 방향으로 성안된 2014년 농업법은 한국의 농업부문에 다음과 같은 시사점을 제공한다. 우선 WTO나 FTA를 통한 무역자유화 물결 속에서 쌀을 제외한 품목에 있어서 농가소득 안전망 장치가 미흡하며, 최근 기후변화, 병해충, 가축질병의 발생 빈도가 증가하는 추세에서 농가의 소득 및 경영불확실성이 높아지는 상황을 감안할 때, 농가의 소득 및 경영 위험관리 방안 마련을 위한지속적인 지원과 노력이 요구된다. 특히 농업생산의 불확실성 및 시장위험으로부터 농가의 소득 손실을 보상하기 위한 수입보장지원 프로그램의 개발 및 농업재해 프로그램의 확충이 필요하다.

우리나라의 경우 농작물 관련 보험시스템을 현재보다 더 체계화・선진화・규모화할 필요가 있으며, 농업보험 및 농업재해관련 재원을 확대하되 재정부담의 효율성과 효과성 증진 차원에서 정책수혜자들의 도덕적 해이(moral hazard)와 역선택(adverse selection)의 문제를 방지하기 위한 방안 마련이 필요하다. 이를 위해 우선 공정하고 객관성 있는 엄격한 보상평가체제를 구축하고, 농업재해보험제도와 개별적으로 시행되는 정책 상호간의 연계가 필요하며, 특히 각 정책 간에 상충성이나 중복 수혜 문제가 발생하지 않도록 할 필요가 있다. 예컨대 향후 추진되는 다양한 농가소득 및 경영안정 직불제, 혹은 농업긴급재해보상 지원 대책 수립 및 운영 시 농업보험 가입자를 우선

정책대상자로 하고, 농가가 입은 피해나 손실에 대해서는 1차적으로 '농업보험'으로 대응하고, 이것으로 부족한 부분을 농가소득 및 경영안정 직불제와 긴급피해복구지원 대책을 통해 보완적으로 농가손실을 지원하는 체제를 모색할 필요가 있다. 미국의 경우에도 농가소득 지원 프로그램의 지불단가 산정 시 작물보험으로 인해 수혜 받은 보험금을 항상 고려함으로써 중복 수혜를 방지하고 있으며, 특히 2014년 농업법에서는 품목별 지원 부문의 수입보장지원제도와 작물보험의 연계를 통해 농가 소득 및 경영안정장치를 강화해 나가고 있다.

한편 앞으로도 식품영양지원제도는 미국 농업예산 지출의 가장 큰 부문을 차지하는 주요 정책으로 지속될 것이며, 미국 농정의 또 다른 하나의 중심축으로서의 역할을 수행할 것으로 보인다. 미국에서 식품영양지원 정책은 자국 농산물의 수급과 가격안정에 중요한 역할을 하는 수요정책의 일환으로, 이 프로그램은 저소득 빈곤층과 취약계층, 그리고 청소년의 건강과 영양을 우선적으로 국내산 농산물로 지원한다는 훌륭한 명분과 취지를 가지고 간접적으로 농가를 지원하는 정책수단으로 자리매김해 왔다. 또한 이 제도는 농업정책이자 사회안전망 정책으로 농업지원과 투자에 대한 사회적 정치적 갈등을 해소하고 국민적 공감대를 형성하는데 긍정적 역할을 해 오고 있다고 평가된다. 이러한 측면에서 한국의 경우도 미국의 식품영양지원제도와 같은 농산물 수요정책을 농정의 핵심적 영역으로 적극적으로 발굴하고 구상하는 발상의 전환이 필요하다. 특히 조만간 미국, EU, 호주, 중국 등 주요국과의 FTA 체결로 인한 농산물 시장개방의 심화로 인한 피해가 상대적으로 적은 품목으로 생산 집중 현상이 예상되는 상황에서 농가의 피해를 줄이는 방편의 하나가 바로 어떤 형태로든 국산 농산물의 국내소비를 안정화 시키는 길이기 때문이다. 전 세계적인 경제위기로 인하여 지속적으로 증가하는 저소득 빈곤층 및 청소년을 위해 국산 농산물의 구매력을 지원해 줌으로써 국민건강 및 영양개선에 이바지 하게 하는 동시에 농업생산의 지속가능성을 담보하는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 향후 이와 같은 프로그램의 성공적인 정착은 현재 농업지원과 투자에 대한 사회적 논란과 갈등이 증가하는 시점에서 간접적으로 농업지원에 대한 국민적 공감대를 형성하는데 있어 긍정적 역할을 할 것으로 판단된다.

아울러 미국 농정에서 환경 및 자연자원 보전(Conservation)과 관련된 정책의 중요성이 높아졌으며, 이를 반영하여 현재 USDA는 농업자원과 환경보전을 목적으로 광범위한 보전정책(conservation programs)을 시행하고 있다. 재정지출 절감이라는 국가적 과제에 직면하여 중복되거나 유사한 보전정책을 통합하면서 이와 관련된 예산을 향후 10

년간 약 40억 달러 가량 축소하였으나 2014년 농업법에서도 보전(Conservation) 관련 재정지출 규모는 영양(Nutrition)과 작물보험(Crop Insurance)에 이어 세 번째로 많은 재정지원이 승인되었다(향후 10년간 약 576억 달러). 농업자원 및 환경보전정책의 추진에 USDA는 연간 60억 달러의 예산과 USDA 소속 공무원의 약 40% 가량을 투입하고 있으며, 이러한 보전활동과 정책 수행은 비농업부문의 농업지원에 대한 비판적 목소리를 줄이면서 농업부문지원에 대한 국민적 공감대 형성에 기여하고 있는 것으로 평가된다. 따라서 우리나라의 경우도 농업부문의 예산지원에 대한 국민적 공감대 형성과 비농업부문의 비판적 목소리를 줄이기 위한 방안으로 농업자원 및 환경보전을 농정의 가장 중요한 목표 중 하나로 설정하고, 이러한 보전정책에 대한 집행기능을 강화하기 위해 제도와 조직을 강화해 나갈 필요가 있다.

다음으로 2014년 농업법이 WTO 체제에 주는 시사점은 다음과 같다. 미국의 2014년 농업법상 현재 진행 중인 DDA 농업협상과 연관되는 부문은 국내보조, 식량원조, 바이오에너지, 원산지표시 등이라 할 수 있다. 우선 국내보조와 관련하여 2014년 농업법은 2008년 농업법의 DP, CCP와 ACRE를 명목상 폐지하는 대신 개념적으로는 동일한 가격보장과 수입보장 농가지원 프로그램을 채택하였으며, 최저가격 보장제도인 융자단가제도는 계속 유지하고, 작물보험정책은 오히려 강화하였다. 특히 품목별 가격지지정책으로 새롭게 신설된 PLC의 핵심이 되는 품목별 기준가격은 2008년 농업법의 CCP 목표가격보다 훨씬 높은 수준에서 설정됨으로써 가격하락으로 인한 위험에 대한 안전장치를 강화하였다. 또한 품목별 지원 정책(Title I)에서 제외된 면화는 STAX으로 불리는 새로운 작물보험 정책(Title XI)의 대상품목으로 승인되어 브라질의 면화분쟁 이행약속 의무수준에 못 미친다는 불만제기가 있다. 미국의 높은 국내 농업보조금에 대한 국제적 비판의 목소리와 WTO DDA 농업보조금 협상동향을 감안한 일부 개혁이 있었으나 DDA 농업보조금 분야 협상의 쟁점인 품목별 농가지원 프로그램과 작물보험 프로그램은 오히려 강화된 측면이 있다. 특히 국가재정이 부족하여 농업부문에 대해 지원을 거의 하지 못하는 개도국들과 비보조 수출국인 케언즈 그룹들의 불만은 지속될 전망이다.

또한 식량원조와 관련하여 2014년 농업법은 식량원조 품목의 판매와 현금화에 대한 새로운 제약조건 부과 등 일부 국제사회의 비판의 목소리와 WTO DDA 협상동향을 반영한 개정이 있으나 원칙적으로 현물원조 위주의 기존 식량원조 프로그램들을 재승인하고 있다. 미국의 식량원조 정책은 원칙적으로 국내산 농산물을 사용한다는 원칙을 고수해 왔으며, 종종 상품신용공사(CCC)가 보유한 잉여농산물의 처분을 목적으로

운영되어 왔기에 WTO 농업협상에서 미국의 대규모 식량원조와 관련된 제도가 우회적 수출보조에 해당한다는 문제제기가 지속적으로 있었다. 2014년 농업법은 현물원조, 원조물품의 현금화 허용 등 미국의 식량원조 관행을 계속 유지하려 하고 있어 미국의 식량원조는 해당국 및 주변지역 농산물시장의 교란 및 현지 농업인의 생산의욕 감퇴 등의 부작용을 초래하고 있다는 국제사회의 비판을 계속 받을 가능성이 있다. 이에 현재 DDA 농업협상에서 국제식량원조의 규율 강화 움직임에 미국은 수세적인 입장에서 대응할 수밖에 없을 것으로 전망된다.

2014년 농업법은 옥수수, 콩 등 농산물을 이용한 바이오에너지 생산과 이용 촉진을 위해 현행 시행중인 재생에너지 관련 정책프로그램을 재승인하고, 이와 관련된 정부지원을 확대해 나갈 것을 제안하고 있다. 하지만 2008년 세계 식량시장 위기 이후부터 최근의 국제 식량가격 상승의 원인중 하나가 미국 등 주요 식량수출국의 바이오연료 생산촉진 정책 때문이라는 식량수입국의 비판의 목소리가 증대하고 있다. 이에 WTO 협상차원에서 향후 이와 관련된 논의가 공식적으로 촉발될 것으로 판단된다. WTO 농업협상 측면에서 볼 때, 바이오연료의 생산이나 소비 촉진을 위해 제공되는 국내보조는 WTO 농업협정문에 의해 감축되어야 하는 규율에 제한을 받지 않고 있으며, 옥수수와 같은 곡물이나 바이오소재로부터 생산된 바이오에탄올에 대해서는 아직도 정확한 상품 및 관세분류코드(HS)가 없는 실정이다. 따라서 앞으로 바이오에탄올에 대한 명확한 상품분류를 바탕으로 보조나 관세를 WTO 규범 안에 논의하는 작업이 이루어질 전망이며, 이러한 움직임 가운데서 미국은 식량수입국들로부터 많은 비판을 받을 가능성이 높다. 특히 국제 식량가격이 높은 수준을 유지하고 있는 현 상황에서 미국과 같은 농산물 수출국들의 바이오연료 생산 및 소비 촉진 정책이 국제 식량가격 상승을 부채질하고 있다는 측면을 감안하였을 때 한국과 같은 농산물 수입국들은 빠른 시일내 이와 관련된 합리적인 국제 규범 정립을 촉구할 필요가 있다.

그리고 2008년 농업법 규정에 따라 미국이 시행한 육류 원산지표시제도(COOL)에 대해 캐나다와 멕시코가 WTO에 제소한 분쟁에서 미국의 패소함에 따라 향후 정책변경이 불가피한 상황이다. 미국이 2008년 농업법에 따라 시행한 원산지표시제도는 육류,[6] 어패류(자연산과 양식 구분), 상하기 쉬운 과채류, 견과류,[7] 인삼 등에 대해 원산지 국가를 표시하도록 하는 제도로, 소비자들이 자신이 구매결정을 할 때 참고할 수 있는 추가적인 정보를 제공한다. 즉 원산지표시제도는 해당 제품의 원산지 국가에 대한 신

6) (쇠고기, 양고기, 돼지고기, 닭고기, 염소고기).
7) (땅콩, 피칸, 마카다미아 너트).

뢰성 있고 정확한 정보를 제공함을 목적으로 하고 있다. 특히 육류 원산지표시제에서 미국산이라는 표시는 오직 미국에서 태어나고, 사육되고, 도축된 경우에 한해 사용할 수 있다는 규정이 제정되었으며, 이 조건을 만족하지 못한 육류는 어떠한 형태이든 상관없이 수입국을 표시하도록 하였다.

이에 대해 캐나다와 멕시코는 이 같은 미국의 육류 원산지표시제가 북미자유무역협정(NAFTA)에 부정적 영향을 주고 세계무역기구(WTO) 규범에 위반된다며 WTO 분쟁해결기구에 제소하였다. 예를 들어 캐나다에서 수입한 송아지를 미국에서 사육하여 도축한 경우 지금까지 미국산으로 표시하던 관행에서 "캐나다 및 미국산"으로 표시되어야 하므로 무역장벽으로 작용할 수 있다는 것이다.

미국의 육류 원산지표시 제도와 관련하여 WTO의 분쟁해결기구는 2011년 11월 캐나다와 멕시코의 손을 들어주면서 미국의 육류 원산지 표시제도는 WTO 규정 위반이라고 판정한 바 있으며, 미국은 이에 대해 항소하였다. 미국의 항소에 의해 다시 진행된 WTO 분쟁해결기구 항소 패널은 2012년 12월 4일 다시 미국의 패소를 판정하면서 육류 원산지 표시규정을 2013년 5월 23일까지 수정하도록 권고하였다.

WTO 분쟁해결기구가 미국의 육류 원산지 표시 규정이 캐나다와 멕시코를 부당하게 차별하고 있다고 판결한 주요 이유는 캐나다 및 멕시코산 육류를 미국산과 별도 관리하도록 한 미국의 육류 원산지 표시규정이 육가공업자의 비용 부담으로 이어져 수입 물량이 감소하는 요인으로 작용한 다는 점이다. 이런 측면에서 2014년 농업법은 육류에 대한 원산지 의무표시 제도(COOL)가 WTO 원산지 규정과 일치하기 위한 방법에 대한 보고서를 신농업법 발효 후 180일 이내에 미 농업부(USDA)가 의회에 제출할 것을 요구하고 있다.

## 참고 문헌


이정환, 고영곤, 김한호외 (2012), 2008년 미국 농업법 이행 상황과 신농업법 논의동향 분석연구, GS&J 인스티튜트 연구용역보고서, 농림수산식품부

임정빈, 안동환. 2009, "미국 2008년 농업법의 특징과 농가지원정책의 변화", 한구국제농업개발학회지, 21권 3호

송주호, 임정빈, 이현옥, 대니얼섬너. 2012, 2012년 미국 농업법(Farm Bill) 제정 동향과 시사점, 한국농촌경제연구원

Chite R.M.(coordinator). 2013. The 2013 Farm Bill: A Comparison of Senate-Passed S. 954 and the House Agriculture Committee's H.R. 1947 with Current Law. Congressional Research Service. Report R43076. Washington D.C.

Chite R.M.(coordinator). 2014. The 2014 Farm Bill(P.L. 113-79): The 2014 Farm Bill: Summary and Side-by-Sid. Congressional Research Service. Report R43076. Washington D.C.

Chite R.M.(coordinator). 2014. The 2014 Farm Bill: A Comparison of the Conference Agreemnet with the Senate Passed Bill(S. 954) and House Reportted Bill(H.R. 2642). Congressional Research Service. Report R43076. Washington D.C.

Dennis A. Shields and Randy Schnepf. 2012. Farm Safety Net Provisions in a 2012 Farm Bill: S. 3240 and H.R. 6083. Congressional Research Service. Report R42759. Washington D.C.

Emily J. Goff. 2012. Shallow Loss: The 2012 Farm Bill's New Subsidy Program. Heritage Foundation. Issue Brief. No. 3662.

Monke J., Stubbs C. and Aussenberg R.A. 2012. Possible Extension or Expiration of the 2008 Farm Bill. March 26. Congressional Research Service, R42442, Washington D.C.

USDA. Economic Research Service. Farm Program Atlas.
(www.ers.usda.gov/Data/FarmProgramAtlas/Atlas.html)

USDA. Economic Research Service. 2008 Farm Bill Side by Side"(http://www.ers.usda.gov/FarmBill/2008/~)

USDA. Farm Service Agency. 2014 Farm Bill: FACT SHEET .

USDA (2012), FY2013 Budget Summary and Annual Performance Plan.

# EU CAP 개혁 주요 배경과 개요 *

안 병 일
(고려대학교 식품자원경제학과 교수)

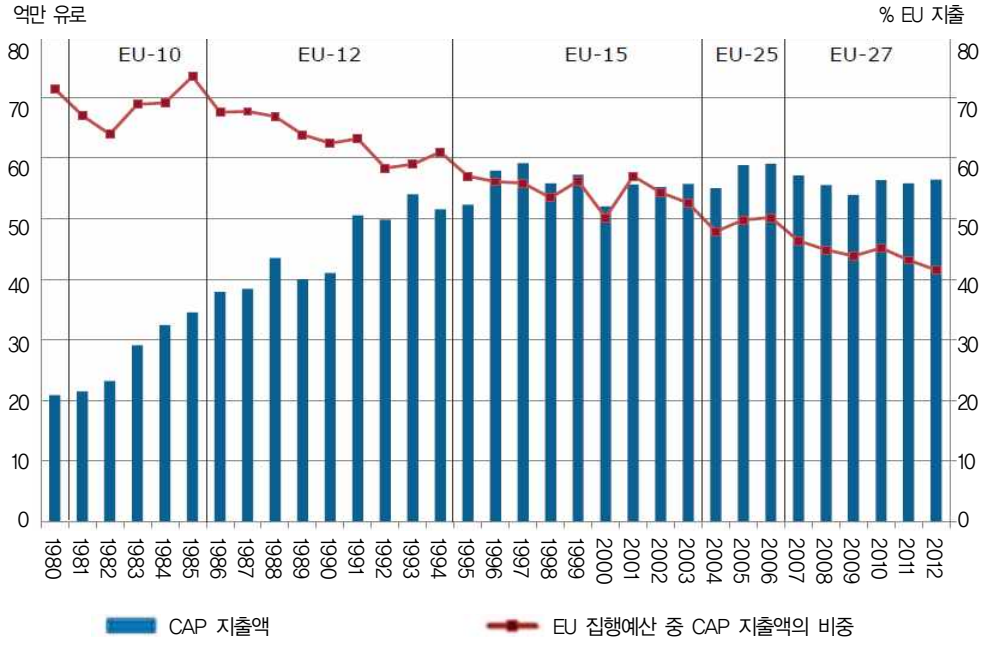
EU의 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)은 유럽 각국이 공동의 농업분야 목표를 추구하기 위해 실시하고 있는 농업정책으로 EU의 행정부에 해당하는 유럽집행위원회(European Commission, EC)에 의해 집행되고 있는 정책이다. CAP는 그 역사가 50년이 넘었으며 미국의 농업법과 함께 세계 농산물 시장 및 농산물 교역 그리고 세계 각국의 농업정책에 가장 큰 영향을 미치는 농업정책으로, CAP가 새로이 개혁될 때마다 그 개혁의 배경과 파급영향에 대해서 많은 나라들이 주목하고 있으며 각국의 농업정책에도 많은 시사점을 던져 주고 있다.

초기의 EU의 집행예산은 대부분이 CAP를 위한 용도로 사용될 정도로 유럽 각국은 공동농업정책의 중요성에 공감하였다. 즉, 1980년을 기준으로 볼 때 CAP예산은 EU 집행예산의 액 70%를 차지할 정도로 대부분의 유럽연합 예산은 CAP를 위한 용도로 사용되었다. 또한 EU의 CAP예산의 절대적인 액수도 1990년대 중반까지 지속적으로 증가했다(명목가격 기준으로 1980년 약 200억 유로에서 1997년 약 600억 유로).

CAP 예산은 1990년대 후반 이후 현재까지 그 액수는 증가하지 않고 있으며 평균 약

* (ahn08@korea.ac.kr). 본고는 주로 위키피디아(http://en.wikipedia.org/wiki/Common_Agricultural_Policy) 의 자료와 EC의 『IMPACT ASSESSMENT: Common Agricultural Policy towards 2020 』 의 자료를 토대로 필자가 작성한 것임.

그림 1 EU의 CAP 예산 및 전체 EU 집행 예산에서의 CAP 예산비중



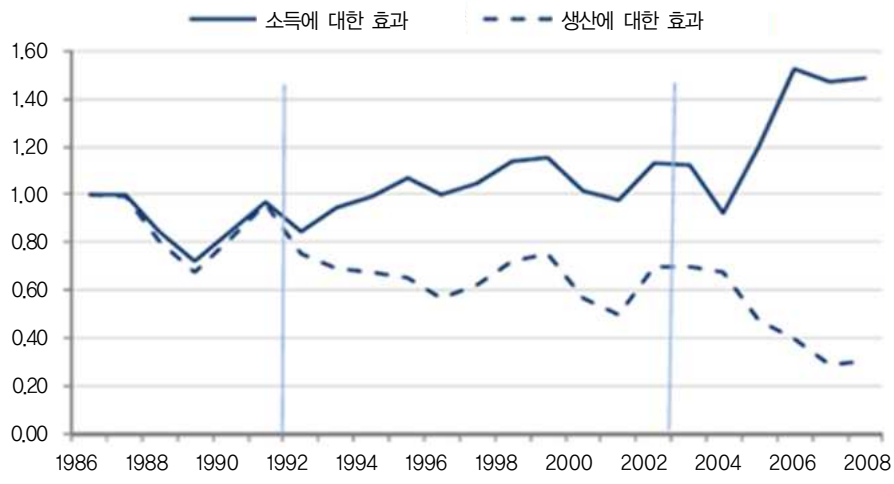

자료: European Commission(2012).

550억 유로수준에서 등락을 보이고 있다. 이에 따라 2012년 기준으로 CAP예산이 EU 집행예산에서 차지하는 비중은 약 40%수준, 2013년 기준으로는 38%까지 감소하였다. 그러나 여전히 EU의 집행예산 중 단일 산업에 집행되는 예산으로는 최대의 금액과 비중을 차지하고 있기 때문에 EU의 정책에서 가장 중요한 정책이 CAP라고 할 수 있다.

현재 EU의 농업부문은 EU 전체 GDP의 약 1.6%, 총 고용인원의 약 5.4%를 담당하고 있으며, 이와 같은 농업부문의 기여율은 점차 하락하는 추세이다. 한편 농경지(임야포함)는 전체 EU 면적의 84%를 차지하고 있기 때문에 토양관리와 천연자원 보전에 대한 농업부문의 역할은 보다 중요해 지고 있는 추세이다.

CAP가 유럽의 농업부문에 미친 효과는 EC에서 분석하여 제공한 <그림 2>에 잘 나타나 있다. 1986년도의 생산량 수준과 농가의 소득수준을 기준으로 할 때, CAP로 말미암아 농가 소득은 등락을 반복하긴 했지만 지속적으로 상승하였다. 반면, 생산량 수준은 지속적으로 감소하였다. 이것은 그간의 CAP 개혁이 생산을 지지하는 쪽에서 농가의 소득을 지지하는 쪽으로 변화되어 왔기 때문이다.

그림 2 CAP가 EU의 농업에 미친 효과




주: 소득에 대한 효과는 생산자잉여를 기준으로 작성된 것임.
자료: EC, 2011. *IMPACT ASSESSMENT: Common Agricultural Policy towards 2020*, EC.

# 1. CAP의 발전과정 및 주요 개혁

## 1.1. CAP 태동의 배경

CAP는 제2차 세계대전 이후 심각한 식량부족문제를 겪던 유럽 각국이 공통으로 농산물에 대한 관세를 철폐하는 등 유럽전역에 이르는 공동시장을 창설하려는 노력의 일환으로 1950년대 후반~1960년대 초반에 태동하였다. 그러나 농업문제에는 매우 민감한 이슈들이 복합되어 있고 농민들로부터의 정치적인 압력도 여러 측면에서 작용하여 CAP가 실제로 작동하는 데는 수년의 시간이 걸렸는데, 이 과정에서 각 유럽 회원국들의 농업분야에 대한 철학과 정치적 배경 등의 차이를 최대한 극복하고 공통적인 견해를 도출하려는 노력을 경주하였다.

1957년에 체결된 로마조약은 구주경제공동체(EEC)를 창설하고 유럽 공동시장(Common Market)을 창설하기 위한 기초를 마련하였는데, 이 조약은 공동시장을 넘어 현재의 EU 시스템에 이르기까지 유럽 국가들이 농업에 대해 공통적으로 견지하고 철학을 확고히 하였다. EEC 각 회원국들은 경제공동체를 창설하는데, 고용측면의 농업의 역할이 매우 중요하며 이를 위해서는 농업부문의 소득이 향상될 필요성이 있다는

것을 공감하였다. 그러나 농업부문의 소득향상은 각 회원국이 개별적으로 달성하기에는 한계가 있어 공동으로 대응하는 것이 필요하고 이에 따라 CAP가 태동하게 된 것이다. 이와 같은 공통적인 이해를 바탕으로 1962년 CAP가 출발하게 되었고 이때 CAP의 기본 운영 원칙으로 농산물의 단일시장 형성, 역내농산물 우선, 공동재정부담이라는 3개의 원칙을 채택하였다.

> 로마 조약의 Article 39에 초기의 CAP 목적이 다음과 같이 규정되어 있다.
>
> 1. 기술 진보를 촉진하고 생산 요인의 최적 이용(특히 노동 쪽에서)을 보장함으로써 생산성을 높인다.
> 2. 농업종사자의 소득을 증대시켜 적절한 생활수준을 보장한다.
> 3. 농산물 시장을 안정화한다.
> 4. 농산물 공급에 대한 접근 가능성을 확대한다.
> 5. 소비자에게 합리적인 가격으로 식량을 공급한다.

CAP는 그 태동 초기에 종종 EU에서 가장 영향력이 큰 국가들인 프랑스와 독일간의 이해가 상호보완적으로 작용하여 만들어진 산물이라고 설명되기도 하였는데, 그 이유는 공동시장을 창설하여 산업화가 가장 진전된 독일은 주로 공업제품을 프랑스에 파는 대신에 EU 집행예산에 대해 가장 많은 금액을 기부하는 한편, 프랑스는 이와는 반대로 CAP로부터 가장 많은 금액을 수혜 받을 수 있었기 때문이었다. 그러나 2005년을 기점으로 해서 프랑스 역시 EU 집행예산에 대한 순수혜국에서 순기부국으로 그 위치가 바뀌었으며, 현재에는 농업의 비중이 큰 스페인, 그리스, 포르투갈 등이 순수혜국의 위치에 있다. 영국과 같이 CAP로부터의 수혜액이 작은 나라들은 CAP에 대해 비판적인 입장을 취하고 있다.

## 1.2. 시기별 주요 CAP 개혁

CAP는 농업과 농민, 그리고 세계 농산물 교역질서의 변화 등 농업을 둘러싼 대내외적 환경이 변함에 따라 태동 이후 현재까지 여러 차례의 개혁을 EU 자체로부터 그리고 EU 역외국으로부터도 요구받아 왔다.

2차 대전 이후 식량공급이 충분치 않은 상황에서 농가들에게 더 많은 식량을 생산토록 유도하기 위해 농산물 가격을 높은 수준으로 지지하는 한편 국경보호를 통해 역외 농산물이 EU 지역으로 수입되는 것을 막는 한편 잉여 농산물은 수출보조금을 통해 역외로 수출하고자 했던 것이 초기 CAP가 태동하던 시점에서의 주요 관심사였다. 이와 같은 사회적 관심사와 정책목표는 CAP을 통해 충분히 달성되었으나, 오히려 1980

년대에 이르러서는 만성적인 농산물 과잉생산문제에 봉착하게 되었다. 1968년의 Mansholt Plan은 이와 같은 과잉생산문제를 앞서서 지적하고 CAP 개혁의 필요성을 지적한 것이었다. 그러나 과잉생산 문제 대한 심각성 보다는 농민들의 정치적인 요구가 더 컸기 때문에 Mansholt Plan에서 제시한 개혁안은 동의를 얻는데 실패하였다.

CAP에 대한 개혁 논의가 본격적으로 시작된 것은 1992년에 이르러서였는데, 이때까지는 간간히 현안문제 위주로 CAP의 주요 규정을 개정하려는 시도가 있었다. 1984년에 낙농가들에게 우유생산 쿼터제를 도입한 것, 1988년에 개별 농가당 보조금 수혜액의 상한선을 도입한 것 등이 대표적이다.

1970년대~1980년대의 농산물 과잉생산문제는 과잉농산물 처리문제 뿐만 아니라 국제 시장 가격의 왜곡, 과도한 예산비용까지 수반하게 되어 소비자들과 납세자들은 더 이상 CAP에서 추구하는 생산보조 정책을 지지하지 않게 되었다. 이와는 별도로 농업이 환경문제에 미치는 영향과 관계에 대한 사회적인 관심이 증가하게 되어 어떤 형태로든 농업정책에 환경문제를 포함해야 하는 상황이 전개되었다.

이와 같은 배경에서 도입된 개혁이 1992년의 맥셔리(MacSharry) 개혁이다. 이 개혁에서는 가격지지와 같은 형태의 품목 지원에서 소득지지 형태의 농가지원으로 보조의 양상이 근본적으로 바뀌게 된다. 이러한 지지 형태의 변화는 농산물 가격을 높게 지지함으로 인해 소비자들이 비싼 농산물을 구매하게 되고 그 결과 생산자인 농민을 소비자들이 지지해 주는 "소비자들로부터 농민에게로의 이전"에서 직접 농가를 상대로 소득을 보전해 주는 "납세자들로부터 농민에게로의 이전"이라는 의미를 내포하는 것이었다. 이러한 변화로 말미암아 정책으로 인한 농산물 가격 왜곡 효과가 매우 적어지기 때문에 CAP가 소비자들에게 직접적으로 미치는 영향은 차단되게 된 것이다.

1992년의 개혁은 그러나 모든 가격지지를 폐지할 만큼 획기적인 것은 아니었고, 가격지지 수준을 점진적으로 낮추어 가는 것을 표방하였다. 그 대신 주요 품목에 대해 직불제를 실시하게 되었다. 그리고 이 때 도입된 직불제는 이후의 모든 개혁에서 핵심을 이루는 CAP 정책으로 자리 메김 하였다. 또한 직불제는 이후 농업생산 뿐만 아니라 농촌개발, 환경보전과 같은 다른 정책목표를 달성하기 위한 수단으로까지 확대되었다. 이후 직불제는 2000년대의 CAP 개혁에서는 시장가격이나 생산과 연계되지 않는 디커플링 직불제로 발전하게 된다.

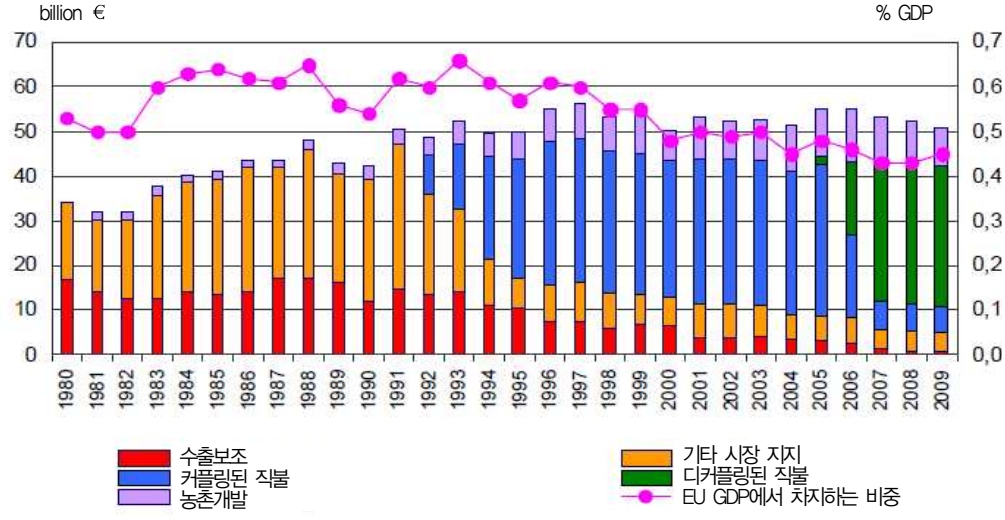
1999년의 개혁은 1992년 개혁의 연장선상에서 CAP 정책을 두 개의 기둥 (pillar)으로 구분하여 첫 번째 기둥은 농업생산과 관련된 보조 정책을 망라하는 것으로, 두 번째

기둥은 농촌개발과 관련된 정책을 망라하는 것으로 재편하였다. 두 번째 기둥의 농촌개발 정책에서는 다양한 농촌개발 정책을 적극적으로 유도하는 것 이외에도 농가들로 하여금 다각화를 하도록 장려하거나 구조조정을 지원하는 정책까지 포함되었다.

표 1 2000년 이전까지의 주요 CAP 개혁

| 시기 | 개혁(안) 명칭 | 주요특징 | 경과 |
|---|---|---|---|
| 1968 | Mansholt Plan | · CAP개혁을 최초로 주장 | · 유럽집행위원 Mansholt에 의해 제안<br>· CAP로 인한 농산물 과잉생산문제 지적, CAP로 인한 농가의 소득향상효과가 제한적임을 지적<br>· 개혁안이 받아들여지지 않음 |
| 1968 ~1992 | | · 현안문제 위주로 CAP의 주요 규정을 개정하려는 시도 | · 1984년에 낙농가들에게 우유생산 쿼터제 도입<br>· 1988년에 개별 농가에게 보조금 수혜액 상한제 도입 |
| 1992 | MacSharry 개혁 | · 농산물 과잉생산문제를 해결하려는 의도에서 출발<br>· 보다 시장지향적 CAP로의 개혁<br>· 디커플링 제도 도입 | · 보다 시장 지향적으로 CAP를 개혁<br>· 곡물에 대해서는 지지 수준을 29%, 쇠고기에 대해서는 지수수준을 15% 삭감.<br>· 휴경에 대한 보상제도 도입<br>· 폐업지원제도 및 산림녹지화 보상 프로그램 도입<br>· 디커플링된 농가 소득 보전 지원 정책 도입 |
| 1999 | Agenda 2000 | · CAP를 생산보조와 농촌개발이라는 두 개의 지주(pillar)로 구분 | · 다양한 농촌개발 지원정책이 도입됨 (다각화에 대한 지원, 젊은 농가 지원, 농가를 그룹핑)<br>· 모든 회원국에 농업-환경조치를 의무화<br>· 곡물, 우유, 유제품, 비육우에 대한 시장 가격지지는 축소<br>· 농가를 직접적 대상으로 하는 지지는 증가 |

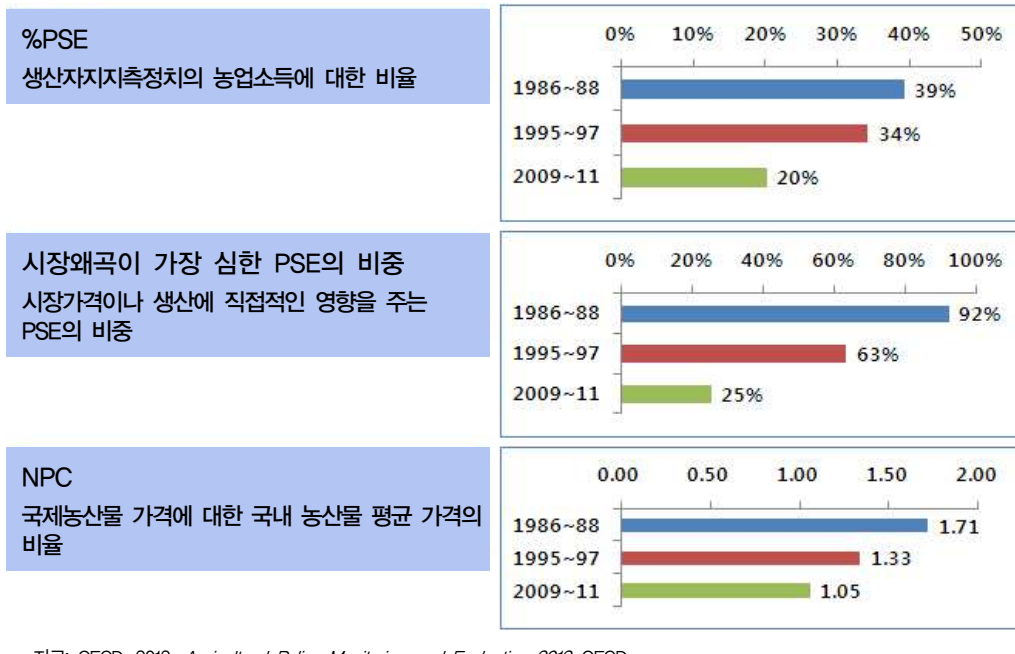
그림 3 CAP 항목별 지출액 추이




자료: EC, 2011. *IMPACT ASSESSMENT: Common Agricultural Policy towards 2020*, EC.

품목지지에서 농민에 대한 지지로 보조정책이 변함에 따라, CAP예산에서 차지하는 시장가격지지(<그림 3>에서 보면 Market support)액수는 줄어드는 반면 직불금 지출액은 늘어나는 추세로 나타난다. 특히 2005년 이후에는 생산과 연계되지 않는 디커플링 직불제가 생산과 연계된 커플링 직불제를 급격하게 대체하는 것으로 나타난다. 또한 이와 같은 CAP 개혁으로 말미암아, OECD에서 평가하는 생산자보조측정치(Producer Support Estimate: PSE)[1]는 1986~1988기간 전체 농업생산액의 39%에서 2009년~2011년 20%로 절반가까이 낮아졌으며, 생산자보조 중에서 가격지지와 같은 시장왜곡을 가져오는 보조의 비율(<그림 4>에서 보면 Potentially most distorting support)은 1986~1988 기간 동안에 전체 PSE의 92%에서 2009~2011년 전체 PSE의 25%로 크게 낮아졌다. 또한 직접적인 가격지지가 축소됨으로 말미암아 국제가격 대비 국내농산물 평균 가격의 비율을 나타내는 NPC(Nominal Protection Coefficient)는 1986~1988 기간 1.71에서 2009~2011년 1.05로 역시 크게 낮아졌다.

그림 4 OECD에서 평가하는 EU의 유형별 농업보조




자료: OECD, 2012, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2012*, OECD.

1) PSE는 농업정책으로 말미암아 발생한 농가에 대한 지지 수준을 측정하는 것으로, 정부로부터의 직접적인 보조금 수혜액 뿐만 아니라, 국경보호 등을 통해 해외의 농산물이 국내시장에 반입되지 않을 경우(혹은 관세부과 등으로 인해)에 나타나는 동일 품목 농산물의 국내외 가격차 등도 합산하여 계산된다.

2000년대 들어서의 CAP 개혁은 보다 시장 지향적이며 경쟁력이 강화되도록 농업분문을 유도하는 것에 중점이 두어졌다. 이와 동시에 지속가능한 농업과 농촌지역의 활력을 되찾기 위한 정책도 다수 포함되게 되었다. 가장 두드러진 것은 직불제를 현재의 생산량이나 시장가격과는 관계없이 과거 재배면적이나 과거 직불제 수령액 등을 기준으로 지급하는 디커플링 직불제로의 변환이다.

2003년 개혁은 직불제 개혁으로 특징지을 수 있다. 즉, 디커플링 직불제를 확대적용하고 직불제를 품목단위로 지급하던 것을 농가단위나 지역단위로 통합하여 지불하는 Single Payment Scheme(SPS) 형태로 전환하고 직불제 수혜 농가에게는 다양한 환경적, 식품안전적, 동물복지형 생산과 같은 교차 준수 의무를 부과하였다. 이후의 개혁은 2003년의 시장지향적 CAP 개혁의 연장선상에서 직불제 상한의 적용 (2007년), 설탕보

표 2 2000년 이후의 주요 CAP 개혁

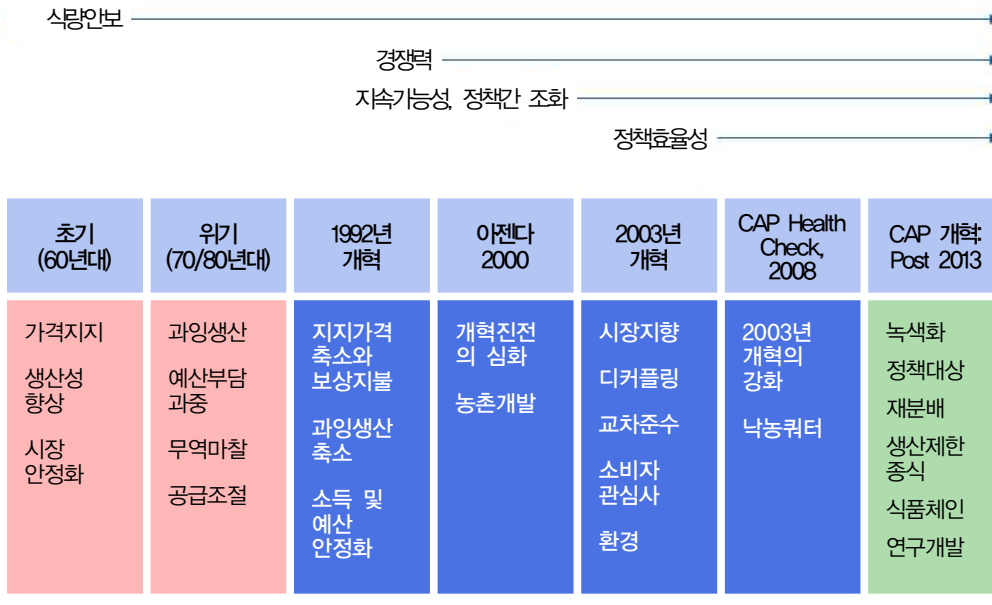
| 시기 | 개혁(안) 명칭 | 주요특징 | 경과 |
|---|---|---|---|
| 2003 | EC 보고서 2003 | · EU집행예산 부족사태에 직면하여 예산의 효율적 집행을 위해 CAP 개혁을 주장 | |
| | Single Payment Scheme (SPS) | · 효율적 예산 집행을 위해 디커플링 형태로 보조금 정책 전환 제안 | · 품목단위에서 농가단위로 보조금을 통합, 정책 수혜대상을 변경<br>· 보조금 수혜 농가에게는 교차준수 의무를 부과: 환경, 식품안전 및 동물복지 표준의무 사항 준수 |
| 2006 | Sugar regime 개혁 | · 설탕에 대한 보조금 축소, 설탕분야 보조금에 대한 최초의 개혁 | · EU는 전 세계에서 사탕무를 가장 많이 생산하는 지역인 관계로 1992년/1999년 시장가격지지 축소의 대상 품목에서 제외어 옴<br>· 2006년 Sugar regime 개혁에서는 설탕에 대한 가격지지를 향후 4년간 36% 축소하기로 함 |
| 2007 | 직불제 상한 도입 개혁 | · 개별 농가(토지소유자), 농장 단위에 대한 직불제 수혜 상한액 도입 | · 직불제 상한은 30만 파운드로 제한 |
| 2008 | CAP Health Check | · 농가들로 하여금 시장 시그널과 변화된 환경에 보다 잘 적응하도록 하려는 의도에서 몇몇 개혁정책을 도입 | · 휴경제 폐지, 우유생산 쿼터는 2015년까지 단계적으로 증량하여 2015년에 폐지, 시장개입정책은 안전망 확보라는 차원에서 접근<br>· 농가에 대한 직불금을 축소하여 농촌개발 기금으로 이전: 기후변화, 물 관리, 생물다양성 보호, 녹색에너지 등에 대한 목적으로 사용 |
| 2013 | 2013 이후 CAP | · 생산중심적 정책에서 농가에 대한 지원 정책중심으로 전환 | · 새로운 CAP는 2014년부터 2020년까지 적용<br>· 직불제 중심 정책(제1기둥)과 농촌개발정책(제2기둥)의 두 개 부문은 그대로 유지<br>· 농가단위 직불제(Single Farm Payment)혹은 지역단위 직불제를 기본직불제로 개혁<br>· 녹색화, 젊은 농민에 대한 지원, 소규모 농민 지원 등의 개념을 새로이 도입<br>· 교차의무준수 강화 |

조금 개혁(2006), 우유생산쿼터 폐지 제안 및 직불금 축소(CAP Health Check, 2008) 같은 일련의 과정이 진행되어 왔다.

상황변화에 따른 CAP의 발전 과정은 EC에 의해 <그림 5>와 같이 제시되고 있다. 즉, CAP는 식량의 안정적인 공급을 목적으로 초기에 태동했기 때문에 초기의 CAP는 식량안보에 중점을 둔 가격지지와 식량 증산 정책이 주를 이루었다. 그러나 농산물이 과잉생산 되고 이에 따른 예산부담이 커지면서 농업부문에도 시장과 경쟁원리가 도입되어야 한다는 필요성에 공감하여 1992년 개혁에서는 경쟁력강화라는 개념이 CAP에 추가적으로 반영되게 된다. 이후 1999년 개혁(Agenda 2000)에서는 지속가능한 농업과 CAP 정책상호 간, CAP 정책과 EU 정책간의 공조성이 강조된다. 2003년의 개혁에서 최근의 개혁까지는 CAP 정책의 효율성이 가장 큰 이슈로 강조되고 있다.

이와 같이 시대에 따라 CAP는 농업을 둘러싼 상황변화에 대응하고자 여러 가지 새로운 측면을 강조해 왔지만, CAP가 태동할 때부터 중시해 왔던 농업의 식량안보와 같은 역할은 여전히 최근의 CAP 개혁에서도 반영되고 있으며, 시대에 따라 새로이 강조할 측면들이 추가로 CAP 개혁에 반영되고 왔다고 보는 것이 타당하다.

그림 5 시대와 상황변화에 따른 CAP의 발전과정




자료: (http://ec.europe.eu/agriculture/cap-history).

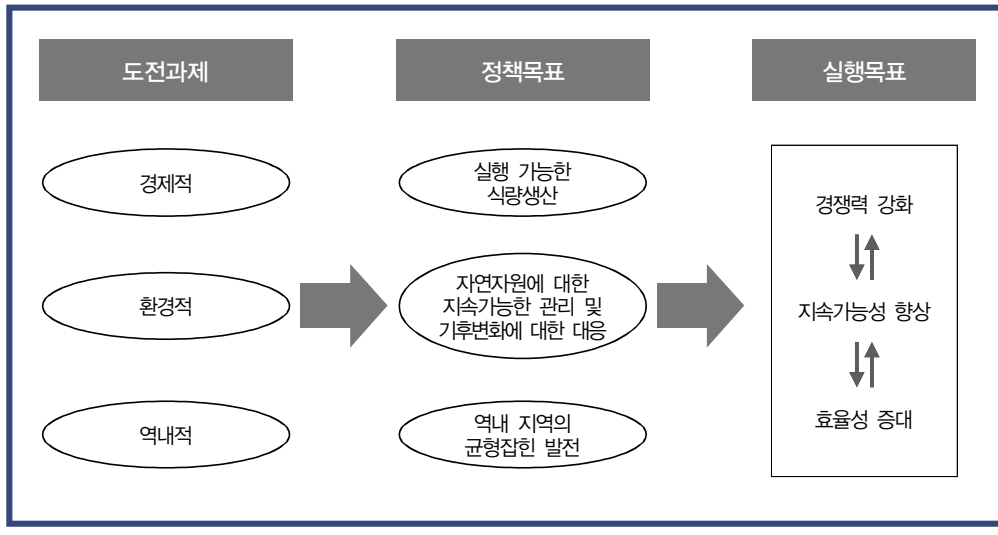
# 2. 2013년 CAP 개혁 과정의 주요 경과

## 2.1. 2013 CAP 개혁의 목표

2013년의 CAP개혁은 2010년부터 시작되어 3년 여 간의 수많은 논쟁과 검토 끝에 완성된 것으로써, 1962년 CAP가 태동한 이후 처음으로 CAP의 모든 조항과 정책들이 검토되는 등 CAP 개혁 역사상 가장 획기적이고 전격적인 것이었다. 따라서 2013년의 CAP개혁은 이전의 개혁과는 달리 유럽집행위원회 (EC)와 유럽연합 의회가 공동으로 개혁 작업을 진행하였다. CAP개혁은 2014~2020년 EU의 집행 예산 계획을 수립하는 것과 공조하여 진행되어 왔는데, EC가 제안한 대부분의 개혁조치들은 유럽연합 의회에서 승인되었다.

2013년의 CAP 개혁은 1992년 개혁 이후 줄곧 견지되었던 "보다 시장지향적인 농업정책"으로의 개혁 연장선상에 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 농업생산자에 대한 소득보조와 안전망 장치 제공, 환경적 교차준수 요구조건 강화, EU 전 지역을 아우르는 농촌개발 정책을 상호 통합 하는 것 등이 이전의 개혁에 비해 보다 더 강조되어 있다. 또한 WTO 등 외부환경 변화에 따라 품목단위의 지원에서 농가단위로의 지원, 보다 농지에 근거를 둔 지원이라는 이전의 개혁에서 추구하던 방향도 그대로 유지되고 있다.

그림 6 2014-2020 CAP의 개혁 목표




자료: European Commission, 2013. *Overview of CAP Reform 2014-2020*, European Commission.

농업을 둘러싼 대내외적 도전과제에 농가들이 보다 잘 대응하고 농업정책 또한 다른 EU의 정책과 잘 조화되도록 하기 위해서 2013년 CAP 개혁에서는 세 가지 장기 목표를 설정하였다. ① 실행 가능한 식량 생산, ② 자연 자원에 대한 지속가능한 관리 및 기후변화에 대한 대응, ③ 역내지역의 균형적인 발전 등이 그것이다. 즉, 농업생산성을 유지하는데 결정적인 역할을 하는 자연 자원을 잘 보전함과 동시에 안전하고 질 높은 식량을 보다 안정적으로 생산하도록 농업을 유도해야 하고 농촌지역은 다시 활력이 넘치는 곳으로 만들어야 하는데, 이를 위해서는 한정된 예산을 집행하는데 보다 더 효율을 기해야 하는 상황인 것이다.

## 2.2. CAP 주요 정책 분야

CAP 2014-2020에서는 이전과 같이 크게 두 개의 기둥(Pillar I, Pillar II)으로 나누어 정책을 구성하고 있다. 먼저 제1 정책 기둥에 해당하는 농가에 대한 직접적 보조이다. 농가들이 CAP으로부터 직불금을 수혜 받는 근거는 농가가 지속가능한 영농을 실천하는 데에 따른 대가라는 것이다. 따라서 농가는 식량안전, 환경보호, 동물복지 의무를 준수해야만 직불금을 수혜 받을 수 있다. 이와 같이 지급되는 직불금은 CAP예산의 약 70%을 차지하게 되며, 전액이 EU의 집행예산으로부터 충당된다. 특히 직불금 수혜를 위해서는 농가들이 환경적 교차 준수 사항을 의무 이행하는 것을 요구하고 있는데, 토양 질 보전, 생물다양성 보호, 다각화 영농, 목초지 보존, 농장에 대한 생태지역 보전 의무 등을 지게 된다.

제 II 정책 기둥인 농촌개발과 관련해서는 농가들이 농장근대화와 경쟁력 강화를 위한 정책지원을 받게 된다. 그러나 이러한 지원 역시 농가로 하여금 환경을 보전하고 농촌사회의 활력을 되찾을 수 있는 다양한 농업/비농업적 활동을 하도록 하는 조건에서 수혜 받게 된다. 농촌개발과 관련한 정책지원 예산은 CAP 예산의 약 20%를 차지하는데, 예산의 일부는 회원국의 기부를 통해 조달되며 다년간의 프로그램 하에서 집행된다.

정책 기둥 I, II의 양자와는 직접적인 관계가 없으나 다른 CAP의 다른 중요한 정책 수단 중의 하나는 시장지지 정책이다. 이는 예를 들어 자연재해 같은 상황이 발생했을 때 직접적으로 농가를 지지하는 정책인데, 이러한 정책에 할당되는 예산은 CAP예산의 약 10% 정도 이다.

CAP 2014-2020에서는 위에서 논의한 바와 같이 정책 영역을 구분하고 있으나, 이들 영역은 상호 밀접히 관련되어 있다고 여겨진다. 예를 들어, 직불제는 농가의 소득을

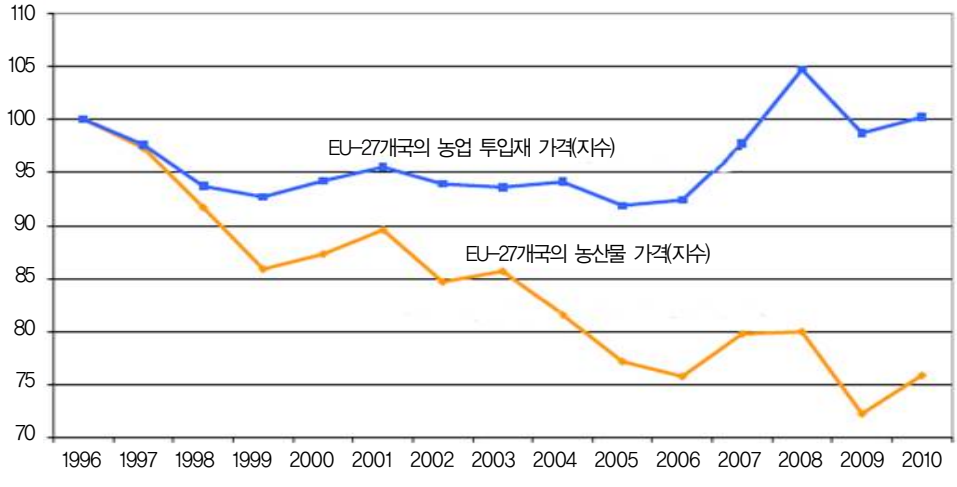
보전해 주고자 하는 것이 가장 큰 목적이지만, 직불금 수혜를 위해서는 다양한 교차준수 의무를 이행해야 하고, 이러한 교차 준수는 결국 농촌지역사회의 발전으로 이어질 수 있다는 것이다. 또한 농촌개발 정책 하에서 지원되는 경쟁력 강화나 농장 근대화 정책은 농가로 하여금 소득을 높일 수 있도록 유도함과 동시에 이 역시 교차 준수 의무를 통해 농촌지역의 발전에도 기여할 수 있다는 것이다.

## 2.3. 2013 CAP 개혁을 초래한 배경

2013년 개혁의 배경으로 거론되는 것은 세 가지 측면에서의 농업 내·외부적 환경변화였다. 첫째로는 경제적인 측면에서의 변화인데, 식량안보 및 세계화 문제의 중요성 증대, 농업생산성의 정체 내지는 하락 문제, 식량가격의 불안정성 문제, 생산요소가격 상승으로 인한 농업 생산비 상승 문제, 식량 공급망에서 농산자인 농민의 역할 저하 문제 등이다.

특히 최근의 국제 곡물가격 상승은 단기적인 현상이 아니라 국제시장에서의 수요가 꾸준히 증대되는 반면 공급은 이에 미치지 못하는 구조적인 문제라는데 인식의 공감대가 형성되었으며, 가격상승과 함께 수반되는 농산물가격의 불안정성은 식량안보에 심각한 저해 요인으로 작용하고 있는 실정이다. 여기에 농산물 생산요소 가격의 상승은 농가들로 하여금 안정적으로 농업생산을 하는데 커다란 제약요인으로 작용하고 있는 상황이다. 예를 들어, EU 지역에서 2004-2010년 기간에 농산물 가격은 1986-2003 기

그림 7 EU-27개국에서의 농업투입재 가격 및 농산물 가격의 변화추이



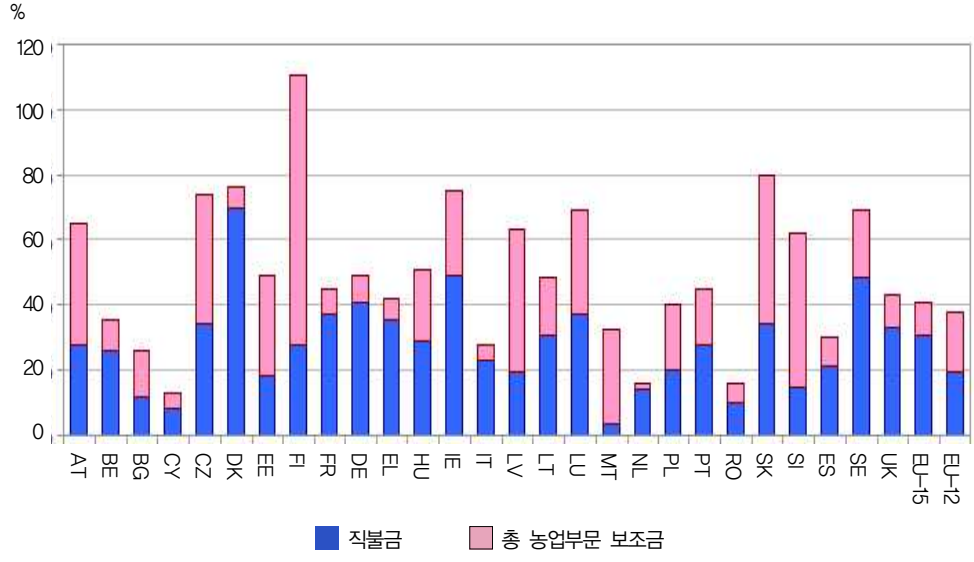

자료: EC, 2011. *IMPACT ASSESSMENT: Common Agricultural Policy towards 2020*, EC.

간 대비 50%가 상승하는데 그친 반면, 에너지 가격은 220%, 비료가격은 150% 등 상대적으로 농업 투입재 가격이 급상승하였다.

이와 같은 농산물 가격의 상대적 하락과 농업 투입재 가격의 상대적 상승으로 말미암아 2000년대 이후 EU 역내의 농업부문 실질 부가가치는 13%하락하였으며 (90년대를 기준으로 한다면 30% 하락), 그 결과 농업에의 투자를 유도하기가 점점 어려워지는 상황이 초래되고 있어 식량 공급체인에서 농업부문의 역할이 점점 감소하고 있는 상황이다. 특히 최근 들어서는 20% 이상의 EU 지역의 농가가 과거 3년전에 비해 30%이상 소득이 줄어들었다고 응답할 만큼 경영위험에 처해 있는 농가도 다수인 것으로 분석되고 있다.

이러한 배경에서 식량의 위기상황에 필요한 안전망(Safety net) 장치로써의 식량안보 개념, 농산물 가격과 투입재 가격의 괴리로 말미암아 농가의 소득은 농업소득에만 의존할 수 없는 상황을 보완하기 위한 디커플링 직불제와 같은 개념이 2013년의 CAP 개혁에서 강조되기에 이른 것이다 (2007~2009 기준으로 EU-12개국의 농가소득 대비 농업보조금 수혜액은 약 40%, 농업소득 대비 직불금 수혜액은 약 20% 정도인 것으로 분석된다<그림 8 참조>.

그림 8 EU 지역의 농업소득 대비 CAP로 부터의 보조금 및 직불금 수혜액의 비중(2007–2009)




주: AT, BE, BG, CY, CZ, DK, EE, FI, FR, DE, EL, HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SI, ES, SE, UK 각각은 에스토니아, 벨기에, 사이프러스, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 룩셈부르크, 몰타, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 영국을 나타냄.

자료: EC, 2011. *IMPACT ASSESSMENT: Common Agricultural Policy towards 2020.* EC.

2013년 개혁의 배경으로 두 번째로 거론되는 것은 환경적 측면의 변화인데, 자원의 효율적 사용에 대한 요구 증대, 토양과 수질 보전 문제, 서식지와 생물다양성에 대한 위협 문제 등이다.

집약적 농업은 토질을 저하시키고 온실가스도 보다 많이 방출시키며 농약과 비료의 과다 사용으로 말미암아 수질을 악화시키고 대기도 오염시키는 등의 문제를 초래한다. 이러한 영농 관행은 단기적으로는 농업생산성을 증대시킬 수 있을지 모르나 장기적으로는 생산성 하락을 필연적으로 초래하기 때문에 우려되는 문제라고 할 수 있다. EU에서의 농업생산성은 이미 정체되기 시작했고 그에 따라 지속가능한 농업에 대한 관심과 요구가 꾸준히 증대되어 왔다. 따라서 환경을 보전하는 형태의 농업, 생산량을 극대화시킬 수 있는 지역에 집중하여 집약적 영농을 하는 대신, 조건불리 지역에는 환경 보전적인 기능을 보다 강화하는 형태로의 경작 패턴의 변화등이 모색되어 왔다. 이러한 배경에서 농가들이 직불금을 수혜 받는 대신 토앙보전, 생물다양성 보호, 목초지 보전 같은 환경을 보전하는 교차준수 의무를 이행해야 한다는 정책이 디자인 되게 된 것이다.

CAP 2014-2020 수립의 세 번째 배경으로 거론되는 것은 EU내 지역적 측면의 문제인데, 인구공동화나 산업재편 등의 사회 경제적 변혁이 일어나는 농촌지역 문제이다.

EU지역 내에서 지역 간, 도농 간 소득수준이나 발전 격차는 큰 편이다. 예를 들어 EU 27개국 지역의 54%가 농촌지역으로 구분되는데, 이 지역 거주자는 EU 전체 거주자의 약 19%이며 이 지역의 평균 소득은 EU 전체 평균의 68% 수준이다. 농촌지역에는 전업농의 비율이 적고 여전히 겸업농(part-time farmers)의 비율이 높기 때문에 이들에게 적절한 소득기회를 제공하거나 지역산업을 창출하는 것이 중요한 정책과제가 되었다. 이러한 배경에서 농가들을 구조조정을 촉진하고 소농을 지원하는 정책이 2013년의 CAP 개혁에서 등장하게 되었다.

## 2.4. 2013 CAP 개혁에 대한 이해당사자들의 견해[2)]

2013년의 CAP 개혁을 위해 EC에서는 2010년 11월부터 2011년 1월까지 EU회원국, EU 자문위원회를 포함한 다양한 이해당사자들로부터 개혁의 목표 및 방향에 대한 의견수렴을 진행하였다. 수렴된 의견의 44%는 농업과 농산물 가공 부문으로부터 접수되었으며, 50%는 각국정부, 지자체, 환경단체, 싱크탱크 및 민간 연구고서, 소비자 단체 등으로부터 접수되었고, 12%는 보건관련 기관, 수자원관리 기관 등으로부터 접수되었

2) http://ec.europa.eu/agriculture/events/cap-towards-2020_en.htm 에서 발췌, 요약한 것임

다. 제시된 의견의 종류는 500여 가지가 넘었는데, 이들을 크게 유형화 하면 대략 7가지로 정리할 수 있다.

첫째, 농업분야에 제기되고 있는 다양한 도전과제를 해결하기 위해서는 두 개의 기둥(pillar)으로 구성되어 있는 현재의 CAP 정책은 강력하게 유지되어야 한다.

둘째, 이해당사자들은 보조의 대상에 대해서는 매우 다양한 견해를 피력하였다. (특히 직불제와 보조금 상한에 대한 재설정 문제에 대해서 의견이 다양하였다)

셋째, 현재의 두 개의 CAP 정책 기둥은 기후변화 대응과 환경보전을 위한 정책에 중요한 역할을 수행할 것이다. (이에 대해 농민들은 현재의 정책만으로도 충분히 이와 같은 정책목표가 충분히 달성되고 있다고 생각하는 반면, 일반 대중은 기둥 I 하에서의 보조정책은 환경적, 기후 대응적 정책목표를 달성하기 위해 보다 효과적으로 사용될 여지가 많이 남아있다고 생각하고 있다.)

넷째, CAP는 농산물시장과 가격 안정화 역할을 수행해야 한다.

다섯째, EU의 모든 회원국들은 성장과 개발에 대한 혜택을 골고루 누려야 한다.

여섯째, CAP는 EU 다른 정책들 (환경, 보건, 무역, 개발 정책 등)과 보다 긴밀히 연계되어야 한다.

일곱째, 혁신, 경쟁력 있는 경영체 육성, 공공재 생산 및 제공 등은 Europe 2020 전략에 CAP를 보다 잘 적응시키게 하는 수단이 될 것이다.

## 3. EU의 CAP 개혁이 주는 시사점

CAP는 역내 농산물 시장을 보호하고 식량생산을 증진시키려는 의도에서 농산물 가격지지를 근간으로 하여 태동하였으나, CAP 시작 이후 50여년이 지난 지금은 농산물 생산 정책뿐만 아니라, 환경보호, 농업인 소득 보전, 지속가능한 농업, 농촌개발, 지역간 균형개발, 식량안보 등 매우 많은 이슈들을 망라하고 있다.

현재의 CAP가 이와 같이 매우 다양한 영역을 아우르게 된 것은, 그간의 농업을 둘러싼 상황 변화에 대응하여 꾸준히 개혁을 진행해 온 것이 가장 큰 이유라고 할 수 있을 것이다. 그러나 최근의 CAP 개혁이 다른 나라의 농업정책에 큰 참고가 되는 이유는 특정국이나 특정지역에 국한되지 않는 농업을 둘러싼 공통적인 이슈를 반영하여 수립되었다는 점 때문이다.

EU는 현재 28개국의 회원국을 거느린 세계 최대의 단일 공동시장이다. 따라서 공동

정책을 수립하기 위해서는 회원국 모두의 지지와 동의를 얻어야만 한다. 즉, 어느 특정국에만 우호적이거나 어느 특정 측면만 강조되는 것이 아니라 회원국 모두가 공감할 수 있는 정책이어야만 합의를 이룰 수 있는 것이다.

다양한 특징과 농업상황 그리고 다양한 경제적 여건을 가진 다수의 EU 역내 회원국들의 동의를 얻은 농업정책이라는 점을 고려해 볼 때, 이는 비단 유럽지역 국가들만이 합의할 수 있는 내용이 아니라 전 세계적인 차원에서도 쉽게 다른 나라들의 공감을 얻을 수 있는 정책이 될 가능성이 크다는 점을 유추할 수 있다. 따라서 이번 CAP 개혁에서 새로이 도입된 여러 정책과 개념들은 향후 세계 여러 나라의 농업정책 수립과 변화를 리드하는 방향타가 될 것으로 보인다.

2013년의 CAP 개혁은 농산물시장에 직접 개입하는 것은 필요한 경우에만 국한하여 최소화 하겠다는 의지가 명백히 드러난다. 이러한 측면에서 아직도 많은 농업부문 예산이 시장수급이나 가격과 연계된 직불제에 할당되고 있는 우리나라에 의미하는 바가 크다고 하겠다.

2013년의 CAP 개혁에서는 정책수혜를 받기 위한 조건으로 농민들에게 다양한 환경보전적, 지역개발적 교차준수의무를 강화하고 있다. 교차 준수의무는 식량을 생산하는 농업 본원적 기능 이외에도 농업의 여러 가지 공공재 생산 기능을 보다 명확히 하고 이를 납세자에게 각인시킴으로 인해 농가에게 지급하는 직불금이 정당한 가치가 있는 것이라는 인식을 심어주는 긍정적인 기능을 한다. 최근 들어 우리나라에서 농업에 대한 각종 지원정책을 두고 소비자 단체나 시민단체 일각에서 과도한 지원 내지는 퍼주기라는 식의 주장이 제기되는 배경에는 농업이 제공하는 공공재에 대한 인식 부재가 자리 잡고 있다. 따라서 우리나라에서도 농업인들에 대한 교차준수 의무를 다양한 농업의 공익적 기능과 연계시켜 개발하는 것이 필요하다고 하겠다.

최근 들어 EU의 CAP 개혁에서 강조되고 있는 것은 정책의 효율성에 대한 강조이다. 효율적인 정책집행을 위해서는 기 시행된 정책 및 앞으로 시행될 정책에 대한 효과를 엄밀하게 평가하는 것이 필요한데, 최근의 개혁에서는 이와 같은 정책효과에 대한 평가 결과를 제시하여 이해 당사자들의 의견수렴 과정과 동의를 이끌어 내는 과정을 보다 용이하게 진행하였다. 향후 시행될 CAP 2014~2020에서는 정책효과를 극대화하기 위해 정책의 수혜대상과 목표를 명확히 하는데 이전의 개혁에 비해 보다 많은 노력을 기울였다. 특히 2013년의 개혁에서 보다 적극적으로 제시한 정책 목표 가운데 하나인 "녹색화" 로 말미암아 향후 정책효과를 평가하는 데에는 농가의 소득이나 가격 안정,

식량의 안정적인 생산 이외에도 농업이 수행하는 비시장적 기능도 포함될 것  임을 시사하고 있다. 이와 같은 점은 많은 다원적 기능을 수행하고 있지만 이에 대한 가치가 제대로 반영되는 형태로 정책목표가 설정되지 않고 주로 시장에서 평가되는 지표를 중심으로 정책목표가 설정되고 있는 우리나라 농업정책에도 의미하는 바가 크다고 하겠다.

## 참고자료


이상만. 2012. “EU 공동농업정책 개혁동향”, 세계농업 143호. 한국농촌경제연구원.

European Commission. 2011. *IMPACT ASSESSMENT: Common Agricultural Policy towards 2020.* European Commission.

European Commission. 2013. *Overview of CAP Reform 2014-2020*. European Commission.


## 참고사이트


http://en.wikipedia.org/wiki/Common_Agricultural_Policy

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_en.htm

http://ec.europa.eu/agriculture/events/cap-towards-2020_en.htm

# 일본 농정개혁 배경과 특징 *

김 태 곤
(한국농촌경제연구원 연구위원)

## 1. 머리말

일본 농업은 시장개방과 수요 감소 등에 의한 농산물가격 하락을 비롯하여, 농가인구 감소와 고령화, 농지면적 감소와 경지이용률 하락 등의 요인으로 농업생산액은 1990년을 정점으로 감소를 계속해오고 있다.

이러한 추세 속에서도 최근 지역에 따라 새로운 현상이 나타나고 있다. 쌀 생산의 과잉으로 인한 쌀 농가의 소득이 감소하는 반면, 채소와 과수 농가의 소득이 증가하고, 지산지소(地産地消, 로컬 푸드)가 확산되면서 농가의 산지 직판장에서의 매출액이 빠르게 늘어나고 있다.

이와 동시에 안전한 농산물과 식품에 대한 소비자의 관심에 높아지는 것을 배경으로 농업의 6차산업화가 활기를 띄면서 농업을 기반으로 한 고용과 부가가치가 새롭게 창출되고 있다. 한편 지역에서는 농업과 식품제조업, 식품소매업 또는 외식업 등 지역단위 농공상 연대를 통한 새로운 비즈니스 모델이 출현하고 있다.

그리고 농외 기업의 농업 진입도 활발하게 전개되고 있다. 특히 지역의 식품제조업이나 토건업이 고용 유지나 부가가치 창출을 위해 농업에 진입하는 현상이 확산되고,

* (taegon@krei.re.kr 02-3299-4241).

외식업 체인점이 원료농산물을 확보하기 위한 목적으로 농업생산을 담당하는 사례도 늘어나고 있다.

일본에서 농업경영은 단순히 농업생산의 영역을 넘어서서 가공이나 직접 판매 등의 분야로 비즈니스가 확대되면서 고용과 부가가치를 창출하고 있다. 이를 계기로 농업의 성장가능성을 높이 평가하여 건강산업, 에너지산업, 기반시설 산업 등과 함께 미래 성장산업으로서 가능성을 보여주고 있다. 최근 농정개혁과 농협 개혁을 단행하는 등 농업성장을 견인하기 위한 새로운 시도를 하고 있다.

농업은 그동안 축소산업화하면서 방어적인 대책을 중심으로 보호되어 왔다. 최근 현장에서 나타나는 새로운 현상을 적극적으로 평가하여 성장산업으로 발전하기 위한 규제완화와 구조개혁을 단행하는 등 공격적인 정책으로 전환하고 있다. 일본은 TPP와 FTA에 의한 시장개방 확대에 대응하면서 농업과 농촌을 국가 활력의 원천이 될 수 있도록 농식품에 대한 새로운 수요개발, 소비와 공급을 연결하는 가치사슬 구축, 농업이 가지는 다원적 기능 발휘, 그리고 생산현장에서의 구조개혁 촉진 등 전 방위에 걸쳐 공격적인 정책을 추진하고 있다.

본고에서는 일본의 농정개혁의 전개와 주요내용, 배경, 추진방식과 특징 등에 대해 정리한다. 이에 근거하여 농산물 수입국으로서의 한국 농업에 주는 시사점을 살펴보고자 한다.

## 2. 농정의 전개 과정

### 2.1. 시장 개방에 대응

#### 2.1.1. 신 정책의 추진

일본의 농정개혁은 WTO나 FTA 등에 대응하여 국내 농업의 경쟁력을 강화하거나 개방에 의한 피해를 최소화하기 위한 것에 특징이 있다. 세계적으로 20세기 말에서 21세기 초반까지 급격한 농정개혁이 이루어지고 있다. 일본도 우루과이 라운드(UR)에 대비하여 1992년 '새로운 식량·농업·농촌정책의 방향'이 하나의 전환점이 된다.[1] 이것을 소위 '신정책'이라고 하며, 이를 계기로 새로운 농업기본법을 제정하는 동시에, 기본법에 근거하여 정책 추진방식도 달라진다.

1) 원어는 식료(食料)이며, 식료란 주식 이외에 육류, 채소, 수산물 등을 포괄하는 개념으로서 주식인 '식량' 또는 그 가공품인 '식품' 등과는 다른 개념이다. 여기서는 편의적으로 식량이라는 용어로 사용한다.

### 2.1.2. 농정의 3대 영역

신정책에서는 농정을 식량정책, 농업정책, 농촌정책 등 세 영역으로 구분하여 추진하고 있다. 식량정책은 식량의 안정적인 공급과 식량 공급력 강화를 도모하는 등 식량안전보장을 포괄하는 개념이다. 농업정책은 농업종사자수가 감소하는 가운데 의욕이 있는 다양한 농업후계자의 확보·육성(구조정책), 시장원리의 활용과 의욕 있는 경영주체의 경영안정을 위한 소득확보정책(경영정책), 국민의 수요에 입각한 다종다양한 식량생산, 환경보전에 유의한 지속적 농업생산을 위한 농법 추진(생산정책) 등을 대상으로 한다. 그리고 농촌정책은 농업·농촌의 다원적 기능을 중시하여, 아름답고 살기 좋은 농촌공간을 창조하기 위한 종합적인 농촌정비 추진과 중산간지역대책 등을 대상으로 한다.

### 2.1.3. 농정의 4대 이념

신정책에 이어서 1999년에 제정된 농업기본법에서는 농정의 4대 이념, 식량·농업·농촌기본계획, 기본시책 등을 규정하고 있다. 식량의 안정적인 공급, 다원적 기능의 발휘, 농업의 지속적인 발전, 농촌 진흥 등을 농정의 4대 이념으로 설정하고, 각 이념에 따라 기본적인 시책의 방향을 제시하고 있다.

표 1 정책영역별 주요시책

| 정책영역 | 시책 |
|---|---|
| 식량정책 | ① 농식품 안전과 소비자 신뢰 확보<br>② 국산 농산물을 축으로 한 식품과 농업의 연계 강화<br>③ 식품산업의 지속적인 발전과 새로운 전개<br>④ 종합적인 식량안전보장 확립<br>⑤ 수입국으로서 식량안전보장의 중요성을 고려한 국제협상 대응 |
| 농업정책 | ① 경영안정대책의 강화<br>② 다양한 경제활동에 의한 소득 증대<br>③ 의욕 있는 다양한 농가에 의한 농업경영 추진<br>④ 우량농지 확보와 효율적인 이용 촉진<br>⑤ 농업재해에 의한 손실 보전<br>⑥ 농작업안전대책의 추진<br>⑦ 농업생산력 강화를 위한 생산기반 정비<br>⑧ 지속적인 농업생산을 지원하는 활동 추진 |
| 농촌정책 | ① 농업 · 농촌의 6차산업화<br>② 도시와 농촌의 교류<br>③ 도시 및 주변지역의 농업 진흥<br>④ 마을기능 유지와 지역자원 · 환경 보전<br>⑤ 농산촌활성화비전 수립 |
| 3정책 횡단시책 | ① 기술 · 환경정책 등의 종합적인 추진<br>② 농업을 지원하는 다양한 연계축 구축 |

주 : 영역별 시책은 2010년 기본계획에 근거하여 구분한 것임.

먼저 '식량의 안정적인 공급'에 대해서는 식량은 인간의 생명 유지에 불가결한 것이고, 국민 생활의 기초로서의 중요성을 감안하여 장기적으로 양질의 식량이 합리적인 가격에서 안정적으로 공급되어야 한다는 점을 강조한다. 특히 세계 식량수급 및 무역이 불안정한 요소를 가지고 있는 것을 감안하여, 식량 공급은 국내 농업생산을 기본으로 하고, 수입과 비축을 적절히 조합하는 방안을 강구하고 있다. 또한 유사시에도 국민이 최소한도로 필요로 하는 식량은 국민의 생활 안정에 지장이 생기지 않도록 공급이 확보되어야 한다는 유사시 식량안보 개념도 포함하고 있다. 식량의 안정적인 공급

표 2 농정개혁의 전개과정

| 구 분 | 주요 정책 | 비 고 |
|---|---|---|
| 1992 | ○ '새로운 식량·농업·농촌정책의 방향' 결정 | ○ 시장개방에 대응한 농정개혁 방향제시 |
| 1999 | ○ '식량·농업·농촌기본법' 제정<br>– 농정의 4대 이념 제시<br>① 식량의 안정적인 공급<br>② 다원적 기능발휘<br>③ 농업의 지속적 발전<br>④ 농촌 진흥<br>– 기본계획 수립, 정책의 지속적인 추진 | |
| 2000 | ○ '식량·농업·농촌기본계획' 결정<br>– 10년간 농정방향·시책 제시, 5년마다 개정<br>– 식량자급률 목표설정 | |
| 2005 | ○ '식량·농업·농촌기본계획' 1차 개정 | |
| 2007 | ○ 3대 개혁 추진<br>– '품목횡단적 경영안정대책' 시행<br>– '농지·물·환경보전 직불제' 시행<br>– '쌀 정책개혁' 추진 | |
| 2009 | ○ 민주당 정권공약(매니패스토)<br>– 목적 : 격차 축소·식량안보·지역사회 유지<br>– 수단 : 호별소득보상제도, 농산어촌 6차산업화 | ○ 정권교체 |
| 2010 | ○ '식량·농업·농촌기본계획' 2차 개정<br>– 자급률 목표 상향조정<br>– 호별소득보상제도 도입<br>– 농산어촌 6산업화 추진<br>– 식품의 안전성 확보<br>○ 쌀호별소득보상모델사업 실시 | ○ 민주당의 정책개혁<br>○ 4대 이념 유지 |
| 2011 | ○ 호별소득보상제도 전면실시<br>○ 6차산업화 실시 | |
| 2013 | ○ '일본재흥전략' 수립<br>– 농업의 성장산업화<br>○ '농림수산업·지역활력창조플랜' 제시<br>– 강한 농림업, 활력 있는 농산촌 실현 | ○ 자민당의 정책개혁<br>○ 아베노믹스 추진 |
| 2014 | ○ '공격적 농림수산업의 실현을 위해서' 제시<br>– 2015년 식량·농업·농촌기본계획에 반영 | |

은 농업의 생산성 향상을 촉진하면서 농업과 식품산업의 건전한 발전을 도모한다는 점에서 중요한 의의가 있다.

둘째 '다원적 기능의 발휘'에 대해서는 국토 보전을 비롯하여, 수원 함양, 자연환경 보전, 양호한 경관 형성, 문화 계승 등 다원적 기능은 농촌지역에서 농업생산활동이 행해짐으로써 발생하는 것이고, 이러한 기능은 국민생활이나 국민경제의 안정에 기여하는 역할을 감안하여 장래에도 적절하고 충분히 발휘되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

셋째 '농업의 지속적 발전'에 대해서는 농업은 식량이나 기타 농산물 공급기능과 다원적 기능의 발휘라는 점에서 중요한 의미가 있다. 그래서 농업자원과 경영주체가 확보되어 지역 특성에 따라서 바람직한 농업구조를 확립하는 동시에 농업의 자연순환기능이 유지되어 지속적인 발전을 도모해야 한다는 점을 강조하고 있다.

마지막으로 '농촌 진흥'에 대해서는 농촌지역은 농업인을 포함한 지역주민의 생활의 장이다. 농업이 가지는 식량, 기타 농산물의 공급기능, 다원적 기능 등이 충분히 발휘될 수 있도록 농업생산기반 정비, 생활환경 정비, 기타 복지향상 등에 의해 농촌 진흥이 도모되어야 한다는 것이다.

그리고 4대 이념간의 관계에 대해서는 '농업의 지속적인 발전'과 '농촌 진흥'을 통하여 '식량의 안정적인 공급'과 '다원적 기능의 발휘'를 도모한다는 인과관계이다. 즉 '식량의 안정적인 공급'과 '다원적 기능의 발휘'가 '농업의 지속적인 발전'과 '농촌 진흥'보다 상위의 개념이다. 이러한 관계의 정책 이념은 식량·농업·농촌기본계획에 반영되어 지금까지 계속되고 있다.

## 2.2. 농정추진방식 전환

식량·농업·농촌기본법에는 농정의 4대 이념 이외에 기본계획을 수립하여 정책을 계획적으로 추진하도록 하고 있다는 점이 또 하나의 특징이다. 즉 정부는 식량, 농업 및 농촌에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위하여  식량·농업·농촌기본계획(기본계획)을 수립하도록 하고 있다.[2)]

2) 원래 농업 내지 농정의 방향을 제시하는 기본법에 구체적인 시책이나 예산까지 포함할 것인가, 아니면 이에 대해서는 개별법으로 할 것인가에 대한 논쟁이 있었다. 일본의 기본법 제정과정에서는 기본법으로서의 성격을 명확하게 해 두되, 용이하게 개정할 수 없도록 하여 정책의 연속성을 중시한다는 입장에서 중장기적인 정책방향 제시와 구체적인 시책에 대해서는 '기본계획'에 포함하는 추진방식을 선택하여 정책의 방향성과 연속성을 유지하는 법적 효과를 기대하였다. 단지 예산 문제에 대해서는 제도적으로 법률에 규정하는 것에는 한계가 있기 때문에 정책 실시에 필요한 재정상의 조치는 매년 강구하도록 규정하는 것으로 하였다. 한편 정책의 방향을 제시하는 것이라면 법률이 아닌 형식으로도 가능하지만 법률이라는 형태로 함으로써 행정부를 비롯하여 입법부·사법부를 포함한 국가 전체가 이를 이행할 의무가 생기게 된다는 점에 의의를 두고 있다. 또한 농정의 헌법과 같은 성격의 법률이라고 하지만 헌법의 규제를 받는다는 면에서는 다른 법률과 마찬가지이다. 단지 각종 시책의 방향을 규정

기본계획에는 다음과 같은 사항을 포함한다.

① 식량, 농업 및 농촌에 관한 시책에 대한 기본방침

② 식량자급률 목표

③ 식량, 농업 및 농촌에 관하여 정부가 종합적이고 계획적으로 강구해야 할 시책

④ 기타 식량, 농업 및 농촌에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위해 필요한 사항 등이다.

기본계획은 대체로 농업을 둘러싼 정세 변화를 감안하고, 또한 정책 효과에 관한 평가를 근거로 하여 향후 10년간의 정책방향과 시책을 제시하되 5년마다 경신을 하도록 하고 있다. 10년간의 정책 제시와 5년마다 경신이라는 기본계획에 의한 추진방식이 정책의 연속성과 여건변화의 반영이라는 양면성을 가지고 있다.

## 2.3. 자급률 목표설정과 달성방법

### 2.3.1. 자급률 목표

기본계획은 2000년 제정된 이후 2005년 1차 개정, 2010년 2차 개정의 과정을 거치고 있다. 기본계획에서 중요한 내용은 식량의 안정적인 공급이라는 정책 이념에 근거하여 자급률 목표설정과 이를 실현하기 위한 연도별 공정관리 실시에 있다.

자급률 목표는 실현 가능한 생산과 소비수준을 감안하여 자급률 목표를 설정한다. 2005년 계획에서는 2015년 목표연도로 하여 실현 가능한 수준으로 45%를 결정하였다. 그러나 2010년 계획에서는 2020년 목표로 50%로 상향 조정하여 연도별로 정책평가를 실시하고, 정책개선을 시도하는 등의 조치를 강구하여 자급률 향상에 노력하고 있다.

현재의 자급률 목표는 2010년 기본계획에서 결정된 것이며, 열량기준으로 2020년 50%(기준년도(2008년) 41%), 생산액기준으로 70%(동 65%), 그리고 사료자급률은 38%(동 26%)로 설정하고 있다.

### 2.3.2. 목표달성을 위한 수단

자급률 목표를 달성하기 위하여 구체적인 수단으로서 ① 경영체 육성, ② 농지 확보, ③ 예산 확보 및 목표달성 공정표 등을 제시하고 있다.

---

하고 있다는 면에서 개별 농업법률에 대해서 우위를 가진다는 점 등이 기본법이 가지는 특징이다.

표 3 자급률 목표, 2020년

| 구 분 | | 기준년도 (2008) | 목표연도 (2020) |
|---|---|---|---|
| 자급률목표 (%) | 열량기준자급률 | 41 | 50 |
| | 생산액기준자급률 | 65 | 70 |
| | 사료자급률 | 26 | 38 |
| 품목별생산량목표 (만 톤) | 쌀 | 882 | 975 |
| | 주식용 | 881 | 855 |
| | 사료용 | 0.9 | 70 |
| | 가루용 | 0.1 | 50 |
| | 소맥 | 88 | 180 |
| | 메밀 | 2.7 | 5.9 |
| | 대두 | 26 | 60 |

자료 : 農林水産省, 2010.3.

자급률을 향상하기 위해서는 생산·소비 양면에서 과제를 제시하고, 생산자·소비자·국가가 연대하여 목표수치를 달성하는 체제를 갖추고 있다. 생산면의 과제는 우선 품목별로 목표년도의 단수와 경작 면적에 근거한 '생산노력목표'를 설정하여 품목별로 달성하는 계획이다. 구체적으로는 경영체 육성, 우량농지의 확보와 경지이용률 증대, 증산대상 품목의 한정, 그리고 관련 예산확보 등의 시책이 동원된다.

### (1) 경영체 육성

인력 또는 경영체 육성과 관련하여서는 직접지불로서 경영안정을 보장하고 있다. 현행 직불제의 대상농가는 종전의 품목횡단적 경영안정대책과는 달리 판매농가 전체를 대상으로 한 점도 식량안보와 지역사회 유지를 중시하고 있기 때문이다.

자급률 목표를 달성하기 위해 대상농가는 개별 경영체를 비롯하여, 조직경영체로서 마을영농, 신규취농, 농외기업의 농업 진입 등 다양한 형태의 경영체가 육성 대상이 되고 있다.

### (2) 농지 확보

2008년 현재 농지면적은 463만ha이나 최근 농지면적 감소가 둔화하는 현상을 고려하여 2020년 461만ha의 농지를 확보한다는 목표다. 농지를 확보하기 위해서는, ① 우량농지에 대해서는 전용을 억제하고, ② 유휴농지의 발생을 억제하며, ③ 기존의 유휴농지에 대해서는 재생을 촉진하는 방안을 강구한다.

또한 경지이용률을 2008년 현재 92%에서 2020년 108%로 높여 총경작면적을 2008년 426만ha에서 2020년 495만ha로 늘려서 자급률 목표를 달성한다는 계획이다.

### ⑶ 대상품목

대상품목은 수요가 증가하면서 일본 국내에서 생산이 가능한 품목을 전략품목으로 지정하여 증산을 도모한다. 이러한 품목에 대해서는 직접지불제를 통하여 생산을 장려한다.

① 맥류(소맥, 대맥), 대두, 사료작물
② 신규수요미 : 사료용쌀, 가루용쌀, 연료용쌀, 청벼, 가공용쌀
③ 메밀, 유채, 기타 지역특산품 등

특히 증산을 장려하는 품목은 쌀이다. 현재 주식용 쌀은 과잉이지만 농업생산자원이라는 면에서 보면 쌀이 가장 안정적이고 생산량도 높다. 그래서 쌀을 용도별로 구분하여, 주식용 쌀은 감산을 하고, 대신에 수요가 늘어나는 사료용 쌀, 가루용 쌀, 가공용 쌀의 생산을 대폭 늘려 자급률을 향상한다는 전략이다. 사료용 쌀은 2008년 0.9만 톤에서 2020년 70만 톤으로 증산하고, 가루용 쌀은 2008년 0.1만 톤에서 2020년 50만 톤으로 증산한다.

### ⑷ 예산 확보

자급률 목표는 생산기반 정비, 각종 직불제에 의한 경영안정, 국내산 농산물의 소비확대 등을 통하여 달성한다. 농림수산성은 이와 관련한 예산을 식량안정공급 관련예산으로 분류하여 별도로 총액을 발표하고 있다. 2011년도 식량안정공급 관련예산은 1조 1,587억에 달한다.

일본의 자급률 목표 설정이 가지는 의미는 식량주권에 대한 국민의 요구를 지표화하여 농업보호의 근거를 마련하였다는 점에서 중요한 의의가 있다. 50%의 열량기준

표 3 자급률 목표달성을 위한 목표 및 주요시책

| 구 분 | 목표 · 시책 | 비고 |
|---|---|---|
| 경영체 육성 | · 직접지불제로 경영안정 확보<br>– 판매농가 전체를 대상<br>– 영세규모 농가의 조직화 | · 생산의 안정성보장<br>· 전략작물 생산 확대 |
| 농지 확보 | · 농지면적 목표<br>– 2008년 463만ha, 2020년 461만ha<br><br>· 경지이용률 목표<br>– 2008년 92%, 2020년 108% | · 전용 억제, 경작포기지 발생억제, 기존 경작포기지 재활용<br>· 직접지불제로 2모작 유도 |
| 예산 확보 | · 식량안정공급 관련예산<br>– 매년 1조엔 이상 확보목표 | · 2011년 농림수산예산<br>– 2조 3,267억 엔 |

목표자급률의 달성 가능성은 매우 낮다. 그렇지만 자급률의 장기적인 하락은 일단 제동이 걸리고 40% 전후를 유지하는 효과는 나타나고 있다.

## 2.4. 농업의 성장산업화

### 2.4.1. 일본재흥전략 수립

일본 농정은 신정책이후 기본법 제정, 그리고 그 이후의 농정개혁은 시장개방에 대한 구조개혁이나 경쟁력 강화라는 적극적인 면이 일부 있기는 하지만 전반적으로는 농가경영안정 등 방어적인 입장이 일관적이었다.

그러나 2013년 '일본재흥전략'에서는 새로운 반전이 나타나고 있다. 농업을 성장 가능성이 높은 산업으로 판단하고 규제완화와 구조개혁을 통하여 성장을 견인하여 성장의 성과를 더욱 확산한다는 전략이다. 개혁의 추진방식은 종전의 자민당·농림수산성·농협 등 3자 협의방식에서 총리 주도로 진행하되, 대학이나 기업 등 민간의 의견을 반영하여 대담한 개혁을 추진하고 있다.[3)]

정책개혁을 추진하는 체제로는 총리부에 산업정책을 검토하는 '산업경쟁력회의', 성장산업을 추진하는데 장애가 되는 제도와 규제를 검토하는 '규제개혁회의'를 두고, 자민당에 산업경쟁력회의와 규제개혁회의에서의 검토를 근거로 하여 산업정책과 지역정책 등 양면에서 추진방안을 다루는 '농림수산업·지역활력창조본부'를 설치하고 있다. 또한 농림수산성에는 수출확대, 6차산업화 등 농림수산업을 산업으로서 강화하는 정책과 다원적 기능을 발휘하는 지역정책 등 양면에서 구체적인 시책을 개발하는 '공격적농림수산업추진본부'를 설치하여 검토를 지원하고 있다.

일본재흥전략에서 제시한 4대 성장산업은 ① 건강수명 연장에 따른 건강의 선순환 구축(건강산업), ② 재생가능 에너지 수급의 실현(에너지산업), ③ 안전·편리한 차세대 기반시설 구축(사회기반시설산업), 그리고 ④ 지역자원을 활용한 농업·관광의 성장산업화(농업) 등이다. 2014년 6월에 일본재흥전략을 개정하여 10대 개혁 과제를 제시하였다.[4)] 농업과 관련한 과제는 '공격적인 농림수산업 추진'이다.

한편 농업부문의 성장을 견인하기 위해서는 2013년 12월 '농림수산업·지역 활력창

3) 총리부의 '일본경제재생본부', '산업경쟁력회의', '규제개혁회의', '농림수산업·지역활력창조본부' 등이 개혁 작업을 진행하고, 농림수산성은 '공격적농림수산업추진본부'를 설치, 개혁의 내용을 정책에 반영하거나 입법조치를 포함하여 실행하고 있다.

4) 10대 개혁과제는 ① 기업통치 강화, ② 공적·준 공적 자금 운용방식 개선, ③ 벤처·창업 가속화, ④ 성장지향적 법인세 개혁, ⑤ 과학기술혁신 추진과 로봇혁신, ⑥ 여성의 활약추진, ⑦ 유연·다양한 근무방법 실현, ⑧ 외국인재 활용, ⑨ 공격적인 농림수산업 추진, ⑩ 건강산업 활성화와 양질의 개호서비스 제공 등이다.

조플랜'을 제시하였다. 향후 농림수산성은 농정개혁을 지속적으로 추진하기 위해서 개별적인 입법조치를 단행하면서 2015년 3월에 개정되는 '식량·농업·농촌기본계획'에 반영해 나간다는 계획이다.

### 2.4.2. '농림수산업 · 지역활력창조플랜' 의 주요내용

(1) **목적**

창조플랜은 농정개혁의 혁신적인 사항들이다. 농업의 비즈니스화를 통하여 고용과 부가가치를 창출하여 새로운 성장 동력을 확보하는 것이 주요 내용이다. 창조플랜에는 농림업을 산업으로서 경쟁력을 강화하는 정책(산업정책)과 국토보전 등 다원적 기능을 확산하는 정책(지역정책) 등 2가지 측면을 병행하고 있다.

농산촌이 가진 잠재력을 발휘하고, 경영감각을 가진 우수한 농림업인을 육성하면서, 새로운 도전을 지원하는 제반 환경을 정비함으로써 강한 농림업과 아름답고 활력 있는 농산촌을 구축하여 향후 10년간 농업·농촌 소득을 배가한다는 것이 목적이다. 이를 실현하기 위해, 첫째 국내외에 새로운 농식품 수요를 확장하고, 둘째 수요와 공급을 연결하여 부가가치를 향상하기 위한 가치사슬을 구축하는 등 수입을 증대하는 활동을 추진하는 동시에, 셋째 농업과 농촌이 가지는 다원적 기능을 유지·발휘하고, 넷째 농지중간관리기구를 통한 규모화와 단지화를 도모하여 생산비 절감과 경영안정을 도모하는 등 4대축으로 설정, 많은 성과를 올리고 이러한 성과를 국민 전체가 실감하도록 한다는 것이다. 구체적인 추진을 위한 방향과 수치목표 등은 다음과 같다.

(2) **추진방향**[5]

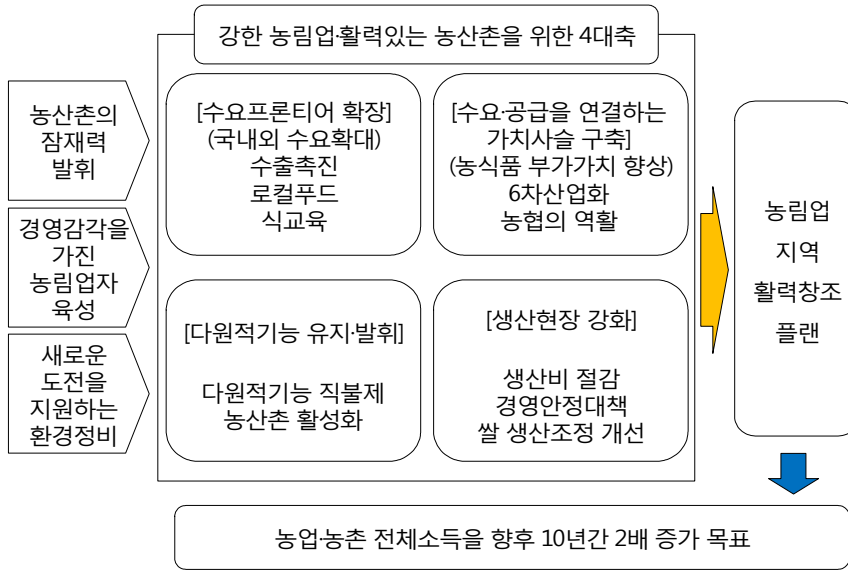
국내외 수요 확장을 위한 수출촉진, 로컬 푸드, 식육(食育) 등 추진한다. 상세 내용을 살펴보면, 농식품 수출을 2016년 7,000억 엔, 2020년까지 1조 엔으로 증대시키고, 국가별·품목별 수출전략 수립·실행, 2015년까지 학교급식에 국산농산물 사용비율을 80%로 향상, 향후 10년간 가공·업무용 채소 출하량을 50% 증가 등을 목표로 하고 있다. 시책 내용에는 'FBI'에 의한 일본의 식문화·식산업의 글로벌화 추진,[6] 학교급식, 로컬 푸드, 식육(食育) 등을 통한 국내 농산물 수요를 증대하고, 새로운 국내 수요에 대응한 농식품의 생산·개발·보급체제 확립, 국내외 수요를 개발하기 위한 식품의 안전과 소비자 신뢰 확보를 담고 있다.

---

5) 농림수산업 · 지역활력창조본부, 2013.12.

6) 해외 음식점에 일본 식문화 · 식자재 보급(Made From Japan), 일본 식문화 · 식품산업의 해외진출(Made By Japan), 일본 농식품 수출(Made In Japan) 등을 포함.

그림 1 농림업 · 지역 활력창조플랜의 개요




자료 : 농림수산업 · 지역활력창조본부, 2013.12.

6차산업화 추진을 위하여 6차산업화 시장규모를 2020년까지 10조 엔으로 확대, 차세대 시설원예거점 정비지구에 화석연료 사용비율을 5년간 30% 절감, 재생가능에너지의 발전(發電)을 위해 2018년까지 전국에 100개 지구 설치, 2018년까지 바이오매스 산업도시 100개 지구 구축을 목표로 하고 있다. 6차산업화 추진을 위한 시책에는 농공상 연대, 의복식농(의료·복지·식품·농업) 연대의 6차산업화, 이종산업 융합연구 등을 추진, 차세대 시설원예 등 생산·유통시스템 고도화, 신품종·신기술 개발·보급 및 지적 개산의 종합적 활용 도모, 농림업의 건전한 발전과 조화된 재생가능에너지 도입을 촉진, 식품감모 절감 추진 등에 대한 내용이 담겨 있다.

농지중간관리기구에 의한 농업구조 개혁과 생산비 절감을 위하여 향후 10년간 전업농의 농지 점유율이 전농지의 80%를 차지하는 농업구조 확립, 향후 10년간 자재·유통 등 산업계의 노력도 반영하여 전업농의 쌀 생산비를 전국평균 대비 40% 절감, 2011년 쌀 생산비(현미 60kg)는 16,000엔이며, 이를 2020년 9,600엔으로 절감하여 쌀 관세철폐 등에 대비, 향후 10년간 법인 경영체 수를 5만 법인으로 증가시키는 것을 목표로 하고 있다. 동 내용 추진을 위한 시책에는 '농지중간관리기구'에 의한 전업농의 규모화·단지화, 유휴지 발생 억제·방지 등 도모, 법인경영, 대규모 가족농, 마을영농, 신규취농,

기업의 농업 진입 등 다양한 경영체 육성·확보, 고부가가치화·생산비 절감에 기여하는 농지의 대구역화와 수리시설 정비 등 촉진, 경제계와 연대하여 생력재배기술 및 품종을 개발하고, 생산자재비 절감, 첨단기술농업 확립 추진 등의 내용이 담겨있다.

경영안정대책 개선 및 다원적 기능 직불제 도입을 위하여 쌀 농업의 구조적인 적자분(표준판매가격이 표준생산비를 하회하는 부분)을 보전하는 쌀 고정지불(15,000엔/10a)을 2014년 7,500엔으로 감액하여 2017년까지 계속하고, 2018년에 폐지한다. 당년도 판매가격이 표준판매가격을 하회하는 부분을 보전하는 쌀 변동지불은 2014년부터 폐지한다. 2010년산 변동지불 금액은 15,100엔/10a이며, 2011년산과 2012년산은 가격상승으로 발동되지 않았다. 논에서 사료용 쌀 증산을 위한 직불금을 증액하고, 밭작물 직불제는 현행대로 유지한다. 쌀 직불제의 감액·폐지에 대한 보상대책으로 다원적 기능과 연계한 직불제를 도입한다. 다원적 기능 직불제는 농지, 수로, 저수지 등의 관리에 소요되는 비용을 보전함으로써 농업의 유지를 지원한다.

농산촌 활성화를 위하여 2020년까지 전국의 도농 교류인구를 1,300만 명까지 증가시킨다는 목표를 세우고 있다. 또한 복지, 교육, 관광, 지역 만들기와 연계한 도농 교류 등 추진, 도농교류의 우량사례를 발굴하여 네트워크화, 소비자·주민의 욕구에 근거한 도시농업 진흥, 역사적 경관, 전통, 자연 등 보전·활용 등을 통하여 농산촌을 활성화, 인구감소에 대응한 지역커뮤니티 활성화, 조수피해대책 추진 등을 시책으로 내세우고 있다.

농업의 성장산업화를 위하여 60년만의 농협개혁을 추진하고, JA 전중의 해체 또는 지배구조 전환, JA 전농의 주식회사화 등에 대해서는 향후 5년간 검토를 거쳐 결정한다.

## 3. 농정개혁의 배경

### 3.1. 농업의 축소산업화

농정개혁의 배경에는 취약한 농업구조가 있다. 영세하고 분산된 농업구조가 공업화와 도시화의 진전 속에서 농가인구와 농지 등 농업자원이 도시로 이동하여 농업자원이 축소되었다. 이러한 가운데 글로벌화가 빠르게 추진되는 과정에서 수입 농산물의 영향으로 농업성장이 정체하고 농가소득이 감소하는 결과가 나타났다. 이에 대응하여 그동안 경쟁력을 강화하고 경영안정을 도모하기 위하여 농정개혁이 반복되어 추진되어 왔던 것이다.

일본에서 농가 수는 1950년 최고 618만호에서 2010년 253만호로 지난 60년간 60%나 감소하였다. 농업취업인구는 1960년 최고 1,454만 명에서 2013년 239만 명으로 줄어들었다. 농지면적은 1961년 최고 609만ha에서 2013년 454만ha로 감소하였다. 또한 경지이용률은 1956년 최고 138%에서 2012년 92%로 떨어지는 등 농업자원의 감소가 급격하게 진행되고 있다.

이와 동시에 농업생산액은 1984년 최고 11조 7,171억 엔에서 2012년 8조 5,251억 엔으로, 쌀은 1984년 최고 3조 9,300억 엔에서 2012년 2조 286억 엔으로, 채소는 1991년 최고 2조 8,005억 엔에서 2012년 2조 1,896억 엔으로, 축산은 1984년 최고 3조 2,897억 엔에서 2012년 2조 5,880억 엔으로 각각 감소의 길을 걷고 있다. 이리하여 2011년 현재 농업생산액은 GDP의 1.0%, 농업취업자수는 총취업자의 3.3%, 농업예산은 국가예산의 2.2% 수준에 머물고 있다.

## 3.2. 자급률 하락

농업자원의 감소로 국내 농업생산력이 저하하는 가운데 식생활 소비패턴의 변화로 인하여 자급률은 계속 하락하여 왔으나, 자급률 목표를 설정하여 생산을 장려한 결과 최근 하락에 제동은 걸리고 있다.

열량기준 자급률은 1970년 60%에서 2000년 40%로 감소하였으나 이후 자급률 향상을 위해 노력한 결과 2012년 39%(생산액기준 68%)를 유지하고 있다. 2020년 자급률 목표는 50%(생산액기준 70%)이다.

식생활 소비패턴이 변화함에 따라 국민 1인당 1년간 소비량은 품목에 따라 늘어나거나 줄어들고 있음에도 불구하고 국내 생산이 신축적으로 대응하지 못해 자급률 하락을 초래하고 있다. 예를 들면 1인당 쌀 소비량은 1962년 최고 118kg에서 2012년 56.3kg으로 감소하였으나 공급과잉이 계속되고 있고, 축산물(육류 및 계란)은 1965년 55.9kg에서 2012년 136.2kg으로, 유지류는 1965년 6.3kg에서 2012년 13.6kg으로 증가한 결과로 수입 의존도가 높아지고 있다.

## 3.3. 쌀 과잉과 논 농업 정체

일본은 인구의 고령화와 총인구 감소가 동시에 진행된다. 따라서 쌀 수요가 지속적으로 감소하여, 총 소비량(현미)은 1963년 최고 1,128만 톤에서 2013년 785만 톤으로 감소하였다. 여기에 1995~98년간 관세화 유예의 대가인 MMA 쌀 수입이 계속되고 있

다. MMA 수입쌀은 2000년 이후 매년 77만 톤(2013년 수요량의 9.8%에 상당)이 수입되어 재고를 늘리고 있다.

쌀 재고는 누적되어 2014년 6월말 현재 정부 재고 91만 톤, 민간재고 222만 톤, 합계 313만 톤에 달한다. 그동안 쌀 생산조정을 실시하였음에도 불구하고 소비 감소에 의한 쌀 과잉은 계속되고 있어 생산조정의 효과는 더 이상 기대하기 어려운 단계에 이르렀다. 이것이 쌀 정책개혁의 요인으로 작용하였다.

## 3.4. 농업경영구조의 변화

쌀 과잉에 의한 가격하락이 계속되는 가운데, 새로운 현상으로서 주로 영세규모 농가, 고령자·여성 농업인들로 구성되는 지연성 조직경영체인 '마을영농'(마을단위 영농조합법인)이 늘어나고 있다.

마을영농은 주식용 쌀 이외의 사료용·가공용 쌀, 채소, 대두 등의 복합경영, 또는 가공·직거래 등 다각경영을 통하여 고부가가치를 실현하는 효과가 인정되어 최근 직불제로서 마을영농의 법인화 등을 지원하고 있다.

마을영농의 수는 2005년 10,063개 조직에서 2014년(2월 1일 현재) 14,717개 조직으로 늘어나고 있으며, 이중에 법인 수는 22.1%에 달한다. 특히 최근 증가세가 빨라지고 있는 것은 직불제의 대상으로 인정함으로써 영세농가의 조직경영체로서 그 역할이 기대되고 있기 때문이다.

또한 경지면적과 농가수가 동시에 감소하는 가운데 농가수 감소가 급격하여 토지이용형 농업의 호당 경영규모는 서서히 확대되고 있다.

호당 경영규모는 1995년 1.20ha(도부현 0.92, 홋카이도 12.69)에서 2013년 2.39ha(도부현 1.72, 홋카이도 25.82)로 최근 확대 속도가 빨라지고 있다. 2020년 경영규모 전망은 판매농가 2.60ha, 주업농가 7.70ha이다. 원예나 축산 등 자본집약적인 시설형 농업의 규모는 빠른 속도로 확대되고 있다. 호당 농가소득은 2011년 463만 엔(중 농업소득 120만 엔)에서 쌀 직불제 등의 영향으로 2012년 476만 엔(동 135만 엔)으로 증가하는 현상이 나타나고 있다.

그리고 6차산업화와 관련하여 농가 주도의 산지직판장을 통한 '직거래' 매출액이 급증하고, 채소·과일·축산 등 자본·기술 집약 부문에서는 '농외기업과의 연대'(농상공연대) 등 지역단위에서 고용과 부가가치를 창출하여 지역 활성화를 도모하는 새로운 비즈니스로서 주목을 끌고 있다.

6차산업화는 지역단위의 농가주도로 농산물 생산에서 가공·직거래·교류 등으로 비즈니스 영역을 확대하여 고용과 부가가치를 창출하는 비즈니스 형태이다. 농상공 연대는 지역단위에서 농업과 토건업·식품제조업·외식업 등이 연대하는 비즈니스 형태로서, 고용·부가가치·지역수요 등을 창출하여 지역 활성화에 기여하고 있다.

## 4. 특징과 시사점

WTO 체제에 대응한 일본의 농정개혁은 1992년 '새로운 식량·농업·농촌정책의 방향(신정책)에서 시작한다. 농정을 식량정책·농업정책·농촌정책 등 세 영역으로 구분하여 정책방향을 제시한 것이 특징이다.

영역별 목적을 보면, 식량정책은 국민에게 식량을 안정적으로 공급하는 것이며, 농업정책은 경영안정과 농업의 지속적 발전을 도모하는 것이다. 그리고 농촌정책은 자원 보전과 국토의 균형 있는 발전을 도모하여 농촌 진흥과 다원적 기능 발휘를 중시하고 있다. 농정 추진은 1999년 제정된 새로운 기본법에서는 정책 추진방식과 관련하여 농정의 4대 이념을 제시하고, 이에 근거하여 10년 정도의 중장기 정책방향으로서 '기본계획'을 수립하되, 5년마다 경신하는 추진방식을 도입하였다. 이를 통하여 정책의 일관성과 연속성이 유지되고 있다.

농정의 4대 이념은 ① 식량의 안정적인 공급, ② 다원적 기능발휘, ③ 농업의 지속적 발전, ④ 농촌 진흥 등이며, 특히 '식량의 안정적인 공급'과 '다원적 기능 발휘'를 농정의 최상위 이념으로 설정하고 있다. 즉 정책추진은 '이념·기본계획·개별시책' 이라는 방식으로 실시됨에 따라 '계획적이고 일관성 있는' 농정전개를 보장하는 근거가 되고 있다.[7] 농정개혁의 배경에는 농업의 식량 공급력 저하, 농업종사자의 고령화와 과소화, 농지 유휴화와 같은 농업자원 유실 등의 문제가 확산되고 있다는 점에 대한 위기감이 작용하였다.

최근 생산현장에서 조직경영체가 등장하고 6차산업화가 확산되는 한편, 기업의 농업 진입 등도 활발하게 전개되는 등 이것이 새로운 피가 되어 소득 향상과 지역활성화의 효과가 나타나고 있다. 농업의 6차산업화는, ① 지역주민이 주도로 하여, ② 지역자원을 활용하여, ③ 지역단위에서 고용을 확보하고 소득을 창출하여 자급률을 향상

7) 자민당에서 민주당으로의 정권교체 이후에도 농정이념은 그대로 유지되어 정권교체기에도 동일한 4대이념 아래서 정책의 강약에 대한 변화만 있었다.

하고 지역 활성화를 도모하는 효과가 있다. 농가 주도의 산지직판장을 통한 직거래 매출액이 급증하고, 채소·과일·축산 등 자본·기술 집약 부문에서는 '농외기업의 농업 진입' '농가와 기업 간의 연대' 등 새로운 경영형태가 나타나고 있다. 이러한 현상을 지원하는 것이 6차산업화와 농상공연대, 지산지소(地産地消) 등이다.

2013년 결정된 일본재흥전략에서는 농업을 성장산업으로 견인하기 위해 '구조 개혁'과 '규제 완화'를 동시에 추진하고 있다. 이를 통해 농업경영의 자유도를 제고하고, 일반기업의 농업 진입을 촉진하고, 농협에 대해서는 새로운 역할을 부여하고 있다. 앞으로 농림업을 산업으로서의 경쟁력을 강화하는 정책(산업정책)과 다원적 기능을 확산하는 정책(지역정책)을 병행하여 성장을 도모하는 전략이 추진되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

농업의 성장산업화를 위한 정책개혁의 4대축은 ① 농식품의 국내외 수요확대(수출촉진, 로컬 푸드, 식육), ② 수요·공급을 연계한 가치사슬 구축(6차산업화 및 농협개혁에 의한 농산물 부가가치 향상), ③ 다원적 기능 유지·확산(다원적 기능 직불제 도입, 농산촌 활성화대책), ④ 생산현장 강화(농지중간관리기구 활용에 의한 생산비 절감, 경영소득안정정책, 쌀 생산조정 폐지) 등으로 요약할 수 있다. 특히 생산현장에서는 전업농에 대한 농지집중, 쌀 정책 개혁, 6차산업화 등을 통하여 2020년 농업·농촌지역 소득을 2배 향상한다는 목표이다.

성장산업화를 위한 농정개혁에서도 농정이념과 관련하여 식량의 안정적인 공급과 다원적 기능을 중시하는 방향으로 추진되고 있다. 즉 농업의 '국민에게 식량을 안정적으로 공급하고 다원적 기능을 제공하는 역할'을 강조하여 농업보호의 근거를 마련하였다는 점에서 일본은 미국·EU 등과는 다른 접근방법이다.

쌀 과잉문제 해결과 논 농업 진흥을 위하여 쌀 용도를 '주식용'과 '신규 수요용'(사료용, 가공용 등)으로 구분하여, 주식용은 '감산'하는 대신, 신규 수요용은 '증산'을 장려하는 등 논이 가지는 높은 생산력을 활용하여 자급력을 향상하는 전략에 대해서는 유사한 문제를 안고 있는 한국 농업에 시사하는 바가 크다.

단지 FTA 등에 의한 글로벌화가 급속하게 추진되는 가운데 시장개방에 의한 수입증가가 자급률 향상을 제약하고 있는 것은 사실이다. 시장개방 확대와 자급률 향상의 양립이 최대의 과제이다.

## 참고문헌

김태곤. 1996.4.「WTO 체제에 대응한 일본의 농정전환에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.

김태곤. 2009.10. "일본의 정권교체와 농정전망". (농정연구속보). 한국농촌경제연구원.

김태곤 외. 2009.12.「농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구」. 한국농촌경제연구원.

日本 農林水産省. 2010.3.「食糧·農業·農村基本計劃」.日本 農林水産省

日本 總理府. 2013.6.「日本再興戰略」. 日本 總理府.

日本 總理府. 2014.6.「日本再興戰略」改訂. 日本 總理府.

## 참고사이트

日本 農林水産省 (www.maff.go.jp)

2 PART

WORLD AGRICULTURE

# 세계 농식품산업 동향

**외식산업**

세계 외식산업 현황과 전망 | 이동소

세계 외식산업 성장과 트렌드 | 김윤진

2014년 8월호 세계 농식품산업 동향 기획주제로 **「외식산업」**을 선정하고, 세계 외식산업의 현황과 전망, 세계 외식산업의 성장과 트렌드에 대해 소개한다.

# 세계농업 HISTORY

## □ 세계 농식품산업 동향

| 연도별 | 월별 | 제 목 |
|---|---|---|
| 2013년 | 1월 | **와인산업**<br>세계 와인산업 동향<br>EU 와인산업 동향<br>북 · 남미 와인산업 동향<br>신흥 와인 생산국의 와인산업 동향 |
| | 2월 | **전분산업**<br>세계 전분산업의 동향<br>세계 전분의 유형별 소비 동향 |
| | 3월 | **사료산업**<br>세계 사료산업의 동향과 전망<br>일본 사료산업의 동향과 시사점<br>중국 사료산업의 동향 |
| | 4월 | **곡물수송**<br>미국 곡물 수송 전망 |
| | 5월 | **면화산업**<br>세계 면화산업 현황 및 전망<br>중국 면화산업의 동향과 전망<br>미국 면화산업 동향<br>브라질 면화 생산과 정책 동향<br>**곡물수송**<br>해외농업개발의 현황과 확보곡물의 비상시 해상운송(안)<br>세계 곡물 유통, 물류 산업 동향 및 발전 방향 |
| | 6월 | **낙농산업**<br>EU의 낙농정책 변화와 영국의 낙농정책<br>미국 낙농산업 수급 현황 및 자조금제도 구조<br>호주와 뉴질랜드의 낙농산업 동향<br>일본 낙농 근대화를 위한 정책 방향과 시사점 |
| | 7월 | **화훼산업**<br>네덜란드 화훼산업 현황과 특징<br>중국 화훼산업 현황<br>케냐 화훼산업 동향<br>북미지역 화훼산업 동향 |
| | 8월 | **유지종자산업**<br>세계 유지종자산업 동향<br>브라질 유지종자산업 동향<br>인도 유지종자산업 동향<br>미국 유지종자산업 동향 |

## ㅁ 세계 농식품산업 동향 (계속)

| 연도별 | 월별 | 제 목 |
|---|---|---|
| 2013년 | 9월 | **양돈산업**<br>미국 양돈산업 동향<br>중국 양돈산업 동향과 전망<br>EU 양돈산업 동향<br>칠레 양돈산업 동향과 시사점<br>일본 양돈산업 동향 |
| | 10월 | **담배산업**<br>세계 담배산업 동향<br>세계 잎담배 생산 동향<br>세계 담배가공산업 동향 |
| | 11월 | **곤충산업**<br>곤충산업 현황과 전망<br>농업부문 곤충자원 활용현황과 시사점<br>중국 곤충산업 동향 |
| | 12월 | **주류산업**<br>세계 주류시장 동향<br>독일 주류시장 동향<br>미국 주류시장 동향<br>일본 주류시장 동향<br>중국 주류시장 동향 |
| 2014년 | 1월 | **종자산업**<br>세계 종자시장 동향과 전망<br>미국 종자산업 동향<br>EU 종자산업 동향<br>일본 종자산업 동향 |
| | 2월 | **바이오매스**<br>영국·독일 바이오매스에너지 활성화 정책 현황<br>일본 바이오매스 이용 실태와 정책<br>국내 바이오매스 이용 실태와 활성화 방안 |
| | 3월 | **카카오산업**<br>가나 카카오 생산 동향 |
| | 4월 | **펄프제지산업**<br>유럽 펄프제지산업 동향<br>아시아 펄프제지산업 동향<br>북미 펄프제지산업 동향 |

## □ 세계 농식품산업 동향 (계속)

| 연도별 | 월별 | 제 목 |
|---|---|---|
| 2014년 | 5월 | **열대과일산업**<br>미국 오렌지산업 동향<br>칠레 포도산업 동향<br>필리핀 바나나산업 동향 |
| | 6월 | **양념채소산업**<br>세계 건고추산업 동향<br>세계 마늘산업 동향<br>세계 양파산업 동향 |
| | 7월 | **양봉산업**<br>세계 및 국내 양봉산업 동향<br>호주 · 뉴질랜드 양봉산업 동향 |

세계농업 「세계 농식품산업 동향」 원문자료 http://worldagri.krei.re.kr/web/worldagri/5

# 세계 외식산업의 현황과 전망*

이 동 소
(한국농촌경제연구원 연구원)

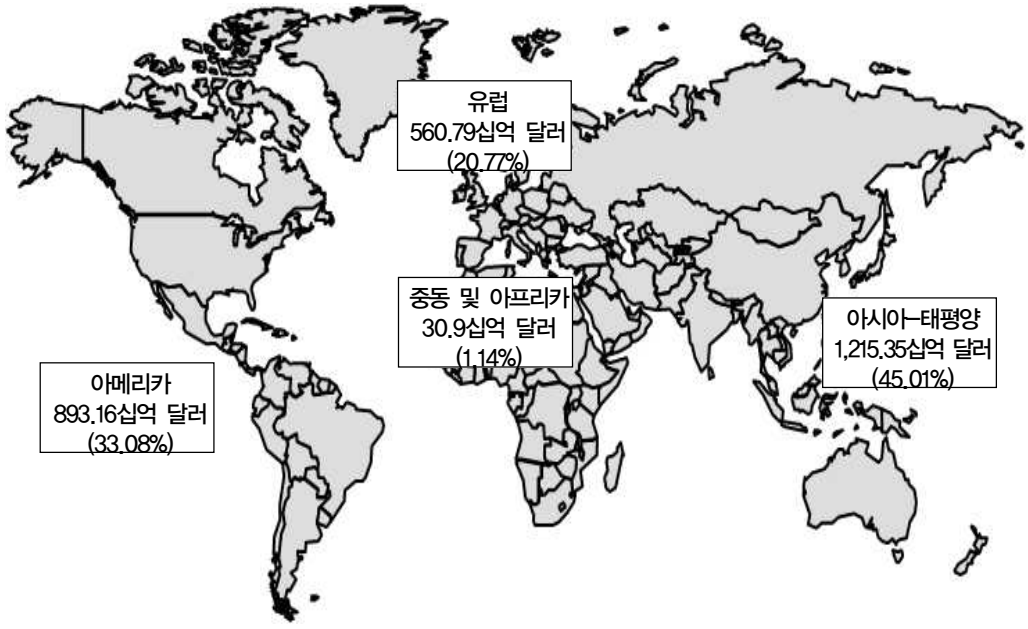
## 1. 세계 외식산업의 현황

### 1.1. 세계 외식산업의 현황

시장조사기관 테크나비오(TechNavio)社의 보고에 따르면 2013년 기준 세계 외식시장 매출액은 2조 7천억 달러로 2018년까지 5.78%의 연평균 성장률(Compound Annual Growth Rate)을 기록하여 2018년에 3조 5,756억 달러에 이를 것으로 전망하고 있다. 세계 외식시장은 꾸준한 성장세를 보일 것으로 보이며, 인구학적 요인의 변화와 건강에 대한 관심 증대, 건강한 삶의 추구 등의 영향을 받을 것으로 보인다. 또한 경제 성장에 따른 가처분 소득의 증가로 인해 외식에 대한 소비자의 수요는 꾸준히 증가할 것으로 예상된다. 지역별로 살펴보면 아시아-태평양 지역이 2013년 기준 세계 외식산업의 약 45.0%를 차지하는 것으로 나타났으며, 그 뒤를 이어 아메리카 지역, 유럽지역, 중동 및 아프리카 지역 순이었다. 세계 외식산업은 산업의 성숙단계로 접어든 유럽 및 북미의 저성장 선진시장과 인도, 중국 등 막대한 인구와 높은 경제 성장률을 기록하고 있는 아시아-태평양지역의 고성장 신흥시장으로 양분되는 모습이다.

* (petit211@krei.re.kr 02-3299-4322). 본고는 Technavio의 *Global Foodservice Market 2014-2018(2014)* 자료를 바탕으로 작성되었음.

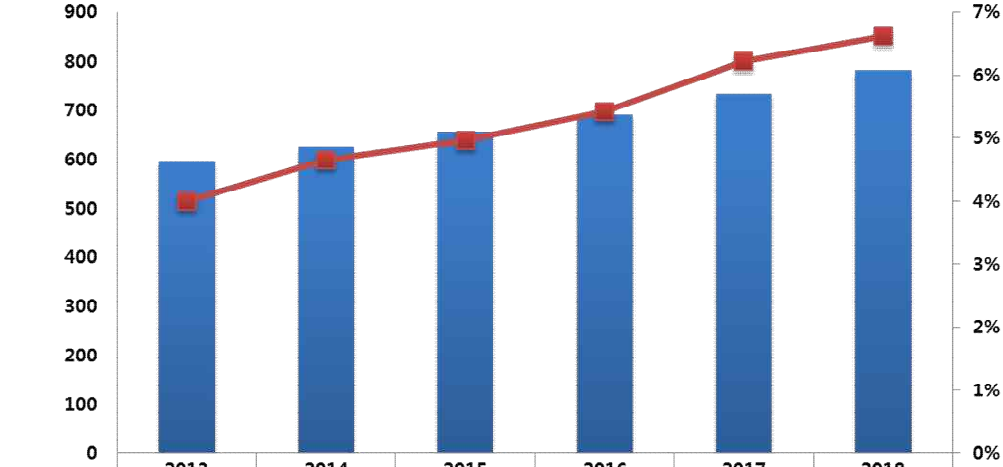
그림 1 지역별 외식시장 규모와 차지 비중(2013년 기준)




자료: Technavio(2014).

그림 2 외식산업 방문 고객 수 전망(2014-2018년)

단위: 십억 명




| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 고객수 | 595.68 | 623.35 | 654.25 | 689.65 | 732.56 | 781.06 |
| 성장률 | 4% | 4.65% | 4.96% | 5.41% | 6.22% | 6.62% |

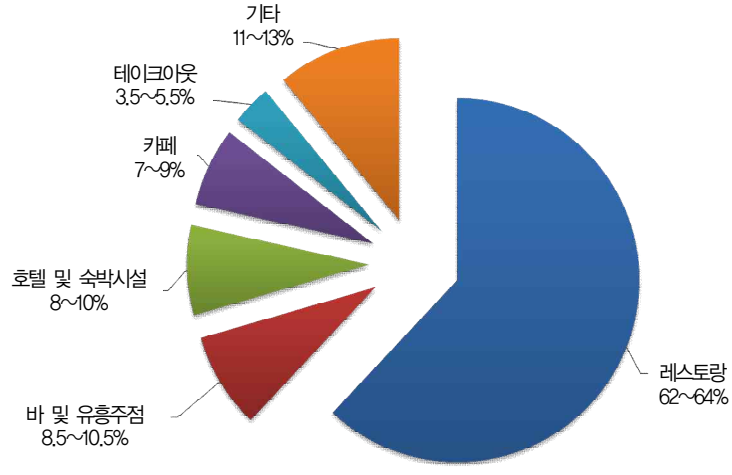
자료: Technavio(2014).

외식업의 고객 수 기준으로 살펴보면, 2013년 총 고객 수는 5,956.8억 명이며, 2018년까지 연평균 5.6% 증가하여 2018년에 7,810.6억 명에 이를 것으로 전망된다. 인구학적 요인 및 식습관의 변화, 인구 증가 등으로 인해 신흥시장에서 높은 증가율을 보일 것으로 전망된다. 하지만 식품 안전과 높은 위생 수준을 유지하기 위한 비용의 증가로 인해 이들 지역의 외식산업 성장에 저해요인으로 작용할 것으로 보인다.

외식산업을 상업용 외식과 비상업용 외식 부문으로 구분하여 살펴보면 2013년 기준 상업용 외식의 매출액은 2조 1,237억 달러로, 전체 매출액의 78.7%를 차지하는 것으로 나타났다. 반면 비상업용 외식의 매출액은 5,765억 달러로 전체 매출액의 21.3%를 차지하였다.

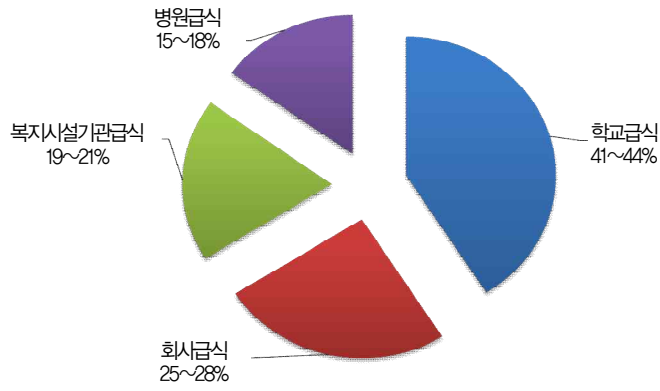
상업용 외식부문을 일반 음식점인 레스토랑(Restaurant), 호텔 및 숙박시설(Hotels and Lodging), 카페(Cafe), 바 및 유흥주점(Pubs, Nightclubs and Bars), 기타(Others)로 구분할 수 있으며, 2013년 기준 시장규모는 레스토랑이 62~64%, 기타 11~13%, 바 및 유흥주점 8.5~10.5%, 호텔 및 숙박시설 8~10% 순으로 나타났다. 그리고 비상업용 외식부문은 학교급식이 전체의 41~44%, 회사급식이 25~28%, 복지시설기관 급식이 19~21%순으로 나타났다.

그림 3 상업용 외식 부문별 매출액 비중(2013년 기준)




자료: Technavio(2014).

그림 4 비상업용 외식 부문별 매출액 비중(2013년 기준)




자료: Technavio(2014).

## 1.2. 주요국 외식산업의 현황

### 1.2.1. 우리나라

우리나라 외식산업의 연간 매출액은 2012년 기준 63조 1,195억 원으로 전년대비 5.8% 증가하였다. 사업체수는 전년대비 2.6% 증가한 451,338개, 종사자수는 3.5% 증가한 134만 7,209명으로 나타났다. 이는 국내 경기 하락에 따른 실업률 증가와 베이비부머 은퇴 등 임금노동자들이 비자발적으로 자영업시장에 진입함에 따라 가족경영 음식점이 증가하였기 때문인 것으로 보인다.

표 1 외식산업의 사업체 수, 종사자 수 및 매출액 변화

단위: 개, 명, 백만 원, %

| 구분 | 사업체 수 | 전년 대비 증감률 | 종사자 수 | 전년 대비 증감률 | 매출액 | 전년 대비 증감률 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2006 | 420,817 | 1.4 | 1,174,545 | 0.4 | 42,905,284 | 12.5 |
| 2007 | 423,628 | 0.7 | 1,214,358 | 3.4 | 47,917,210 | 11.7 |
| 2008 | 420,708 | −0.7 | 1,213,326 | −0.1 | 51,941,895 | 8.4 |
| 2009 | 421,856 | 0.3 | 1,233,084 | 1.6 | 56,120,621 | 8.0 |
| 2010 | 425,856 | 0.9 | 1,248,545 | 1.3 | 55,527,218 | −1.1 |
| 2011 | 439,794 | 3.3 | 1,301,278 | 4.2 | 59,637,095 | 7.4 |
| 2012 | 451,338 | 2.6 | 1,347,209 | 3.5 | 63,119,481 | 5.8 |

주: 주점 및 비알코올음료업 제외
자료: 통계청(www.kosis.kr). 2014. 「도소매업조사」, 「경제총조사」.

국내 외식산업은 2012년 기준 종사자 수 4인 이하 사업장이 전체의 87.5%를 차지하는 반면, 20인 이상의 사업장은 0.6%에 불과하다. 이는 외식산업이 가족경영 형태나 생계형 중심의 영세한 산업구조임을 의미한다. 표준산업분류에 따라 업종별로 현황을 살펴보면 한식 음식점은 29만 5,348만 개로 전체의 65.4%를 점하고 있으며 이 중에 종사자 수 4인 이하 사업장의 비중이 89.3%로 소규모 사업장의 비중이 높은 것으로 나타났다. 반면, 서양식 음식점 종사자 수 4인 이하 사업장의 비중이 68.4%로 한식 음식점업과 다른 양상을 보이는데, 이는 식생활의 서구화와 대기업의 서양식 패밀리레스토랑 운영 등의 영향 때문인 것으로 생각된다. 매출액 측면에서는 한식 음식점업과 기타 음식점은 각각 35조 1,784억 원, 14조 1,285억 원으로 전체 외식업 매출액의 55.7%, 22.4%를 차지하는 것으로 나타났다.

표 2 표준산업 분류에 따른 외식산업 사업체 수, 종사자 수 및 매출액 현황(2012년 기준)

단위: 개, 명, 십억 원, %

| 구분 | | 사업체수 | 비중 | 종사자수 | 비중 | 매출액 | 비중 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 일반 음식점업 | 한식 음식점업 | 295,348 | 65.4 | 813,743 | 60.4 | 351,784 | 55.7 |
| | 중식 음식점업 | 21,680 | 4.8 | 75,417 | 5.6 | 30,106 | 4.8 |
| | 일식 음식점업 | 7,211 | 1.6 | 32,952 | 2.4 | 21,697 | 3.4 |
| | 서양식 음식점업 | 9,175 | 2.0 | 63,067 | 4.7 | 34,470 | 5.5 |
| | 기타 외국식 음식점업 | 1,503 | 0.3 | 7,518 | 0.6 | 3,582 | 0.6 |
| | 계 | 334,917 | 74.2 | 992,697 | 73.7 | 441,638 | 70.0 |
| 기관구내 식당업 | 기관구내식당업 | 6,955 | 1.5 | 42,342 | 3.1 | 47,003 | 7.4 |
| 출장 및 이동음식업 | 출장 및 이동음식업 | 496 | 0.1 | 2,388 | 0.2 | 1,269 | 0.2 |
| 기타 음식점업 | 제과점업 | 14,799 | 3.3 | 60,352 | 4.5 | 39,698 | 6.3 |
| | 피자 햄버거 샌드위치 및 유사 음식점업 | 13,711 | 3.0 | 73,708 | 5.5 | 34,236 | 5.4 |
| | 치킨 전문점 | 31,139 | 6.9 | 67,868 | 5.0 | 26,586 | 4.2 |
| | 분식 및 김밥 전문점 | 45,070 | 10.0 | 96,113 | 7.1 | 30,071 | 4.8 |
| | 그 외 기타 음식점업 | 4,251 | 0.9 | 11,741 | 0.9 | 10,694 | 1.7 |
| | 계 | 108,970 | 24.1 | 309,782 | 23.0 | 141,285 | 22.4 |

주: 주점 및 비알코올음료업 제외
자료: 통계청(www.kosis.kr). 2014.「도소매업조사」.

외식업 업태별 사업체 비중은 한식이 65.4%, 피자·햄버거·치킨·분식 등의 기타 음식점이 24%로 그 다음을 차지하는 것으로 나타났다. 2006년과 비교해 중식, 서양식 음식업 등의 사업체 비중은 감소한 반면, 기관 구내식, 일식, 기타 외국음식점의 비중은 증

가하였다. 이는 식품소비 패턴의 다양화와 외식 선호현상, 국내 거주 외국인 증가 등으로 민족고유 전통음식(ethnic food)에 대한 수요가 증가하였기 때문인 것으로 보인다.

표 3 외식산업 업종별 사업체 비중 추이

단위: %

| 구분 | 2006년 | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 연평균 증가율 (2006~2012) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 한식 | 65.2 | 65.2 | 66.5 | 66.1 | 66.1 | 65.8 | 65.4 | 1.2 |
| 중식 | 5.4 | 5.3 | 5.2 | 5.1 | 4.9 | 4.9 | 4.8 | -0.7 |
| 일식 | 1.3 | 1.5 | 1.4 | 1.5 | 1.5 | 1.5 | 1.6 | 5.4 |
| 서양식 | 2.4 | 2.4 | 2.1 | 2.0 | 1.9 | 1.9 | 2.0 | -1.8 |
| 기타 외국식 | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 23.5 |
| 기관구내식 | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.1 | 1.3 | 1.5 | 11.4 |
| 출장 및 이동 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 1.9 |
| 기타 | 24.7 | 24.3 | 23.5 | 23.9 | 24.2 | 24.3 | 24.1 | 0.8 |
| 합계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 1.2 |

자료: 통계청(www.kosis.kr). 2014.「도소매업조사」,「경제총조사」.

매출액 측면에서 한식의 매출액 비중은 2007년 이후 감소하는 추세를 보이고 있는 반면, 기타 외국식과 기관 구내식당업은 증가하는 추세를 보이고 있다. 특히, 기타 외국식 음식점은 2006~2012년에 매출액이 연평균 30.4% 증가하는 등 다른 음식점업에 비해 빠르게 성장하는 추세를 나타내고 있다.

표 4 외식산업 업종별 매출액 비중 추이

단위: %

| 구분 | 2006년 | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 연평균 증가율 (2006~2012) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 한식 | 59.9 | 62.5 | 60.7 | 60.2 | 58.1 | 56.8 | 55.7 | 5.4 |
| 중식 | 5.1 | 5.0 | 5.2 | 5.5 | 4.6 | 5.0 | 4.8 | 5.4 |
| 일식 | 2.9 | 3.0 | 3.8 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 3.4 | 9.9 |
| 서양식 | 5.1 | 5.0 | 4.9 | 5.1 | 5.5 | 5.4 | 5.5 | 7.9 |
| 기타 외국식 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.6 | 30.4 |
| 기관구내식 | 5.0 | 5.0 | 5.3 | 5.0 | 6.4 | 6.2 | 7.4 | 13.8 |
| 출장 및 이동 | 0.4 | 0.3 | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | -6.2 |
| 기타 | 21.3 | 18.8 | 19.6 | 20.4 | 21.5 | 22.6 | 22.4 | 7.5 |
| 합계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 6.6 |

자료: 통계청(www.kosis.kr). 2014.「도소매업조사」,「경제총조사」.

외식업의 고용 비중은 한식점의 비중이 약 60.4%로 가장 높고, 기타 음식점이 23.0%로 두 번째로 높은 비중을 차지하고 있다. 2006년에 비해 한식, 중식, 출장 및 이동 음식점업 등의 고용 비중은 감소한 반면, 기관 구내식, 기타 외국식점의 비중은 증가하였다.

표 5 외식산업 업종별 고용 비중 추이

단위: %

| 구분 | 2006년 | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 연평균 증가율 (2006~2012) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 한식 | 62.2 | 62.1 | 62.9 | 62.2 | 61.9 | 61.0 | 60.4 | 1.8 |
| 중식 | 6.1 | 5.9 | 5.8 | 5.7 | 5.7 | 5.7 | 5.6 | 0.9 |
| 일식 | 2.2 | 2.6 | 2.3 | 2.3 | 2.3 | 2.4 | 2.4 | 4.1 |
| 서양식 | 4.5 | 4.6 | 4.3 | 4.4 | 4.3 | 4.5 | 4.7 | 3.1 |
| 기타 외국식 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.5 | 0.6 | 23.2 |
| 기관구내식 | 2.6 | 2.7 | 2.8 | 2.9 | 2.8 | 2.9 | 3.1 | 5.9 |
| 출장 및 이동 | 0.3 | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | -5.9 |
| 기타 | 22.0 | 21.6 | 21.3 | 21.9 | 22.3 | 22.9 | 23.0 | 3.1 |
| 합계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 2.3 |

자료: 통계청(www.kosis.kr). 2014.「도소매업조사」,「경제총조사」.

### 1.2.2. 미국

미국의 외식산업은 미국 내 노동시장의 9% 이상을 차지하는 주요 취업직군으로 2012년 소비기준 외식산업 규모는 6,820억 달러로 추산된다. 2000~2008년 기간 동안 연평균 4.7%의 성장률을 기록하였으나 이후 외식산업의 성숙단계 진입, 금융위기로 인한 소비심리 위축 등으로 인해 2008~2012년 기간 동안 연평균 3.6%의 성장률을 기록하였다.

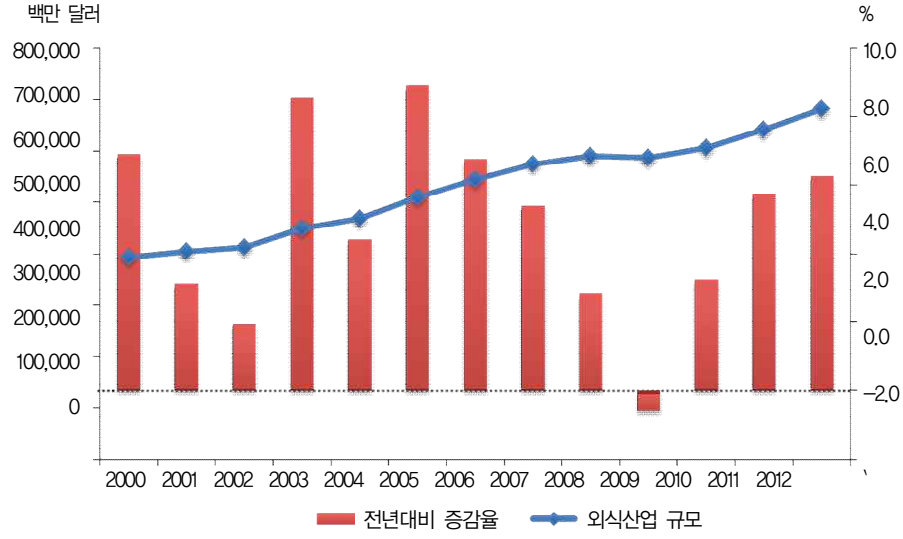
표 6 미국의 외식산업 규모(소비기준) 및 전년대비 증감율

단위: 백만 달러, %

| 구분 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 매출액 | 509,643 | 544,157 | 573,484 | 589,655 | 586,317 | 605,455 | 640,121 | 680,239 |
| 전년대비 증감율 | 8.9 | 6.8 | 5.4 | 2.8 | -0.6 | 3.3 | 5.7 | 6.3 |

자료: USDA(2014).

그림 5 미국의 외식산업 규모(소비기준) 및 전년대비 증감율




자료: USDA(2014).

2012년 기준 외식 유형별 소비 지출액을 살펴보면, 상업적 음식점(Commercial restaurants)이 4,994억 달러로 전체 외식 소비 지출액의 77.5%를 차지하는 것으로 나타났다. 상업적 음식점은 풀 서비스 레스토랑(Full-service restaurants)과 리미티드 서비스 레스토랑(Limited-service restaurants)을 포함한다. 풀 서비스 레스토랑은 레스토랑을 방문한 모든 고객에게 필요한 모든 서비스를 제공하는 형태를 말한다. 리미티드 서비스 레스토랑은 한정된 서비스를 제공하며, 카페테리아, 뷔페, 그릴뷔페와 스낵 및 음료 전문점 등이 포함된다. 풀 서비스 레스토랑은 소비 지출액의 41.6%, 리미티드 서비스 레스토

표 7 미국의 외식 유형별 소비 지출액 비중 변화 추이

단위: %

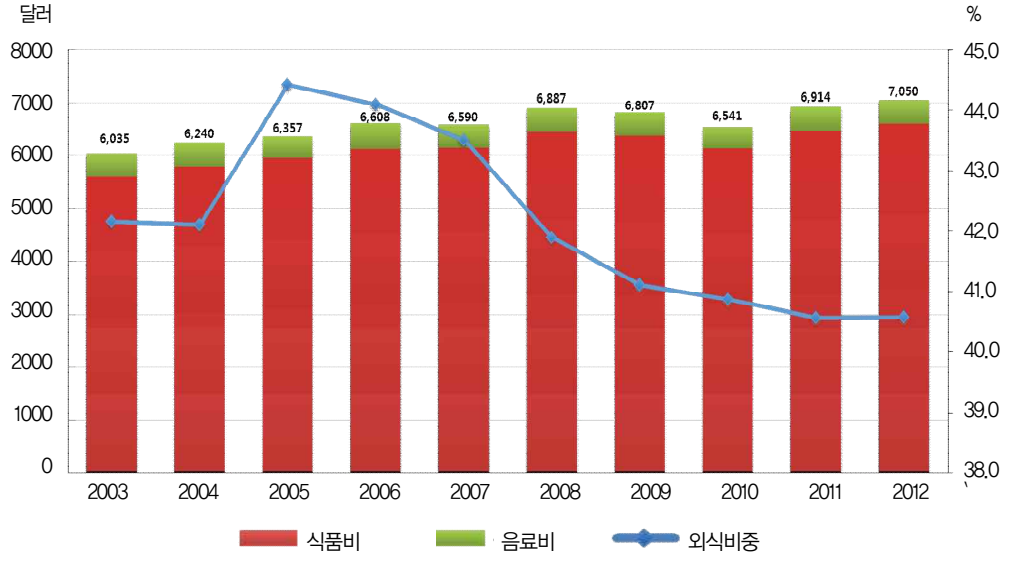
| 구분 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 풀 서비스 레스토랑 | 40.8 | 41.2 | 41.7 | 41.0 | 40.4 | 40.0 | 40.6 | 41.6 |
| 리미티드 서비스 레스토랑 | 36.1 | 35.6 | 35.1 | 35.7 | 36.1 | 36.5 | 36.3 | 35.9 |
| 호텔 및 숙박시설 | 5.1 | 4.9 | 4.7 | 4.7 | 4.6 | 4.5 | 4.3 | 4.1 |
| 학교급식 | 6.6 | 6.6 | 6.7 | 6.9 | 7.4 | 7.5 | 7.5 | 7.2 |
| 군대전용 | 2.3 | 2.3 | 2.3 | 2.3 | 2.4 | 2.5 | 2.5 | 2.4 |
| 기타 | 9.2 | 9.4 | 9.4 | 9.3 | 9.1 | 9.0 | 9.0 | 8.8 |
| 합계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

자료: USDA(2014).

랑은 35.9%를 차지하는 것으로 나타났다. 그리고 군대 전용 음식점은 전체 소비 지출액의 2.4%로 상대적으로 낮은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

미국의 가구당 연간 월평균 식음료품 소비 지출액은 2003년 이후 꾸준히 증가하다가 2008년 금융위기로 인한 경기침체로 2010년 6,541달러로 감소하였다. 이후 경기 회복에 따라 소비 심리가 개선되어 연평균 5.9% 성장률을 보이며 2012년 식음료품 지출액은 7,050달러를 기록하였다. 이 중 식료품에 대한 소비 지출액은 6,599달러이며, 식료품 소비 지출액 중 외식비 지출액은 2,678달러로 전체 식료품 지출액의 40.6%를 차지하는 것으로 나타났다.

그림 6 미국 가구의 연간 월평균 식음료품 지출 추이




자료: Bureau of labor statistics(2014),

### 1.2.3. 일본

일본의 외식산업은 1990년대 버블경제 붕괴와 인구 감소 추세로 인해 성장세가 둔화하는 추세를 보이고 있다. 1990년대 후반까지 꾸준한 매출 성장세를 보였으나 2000년대 들어 감소하기 시작했으며 최근 몇 년간은 감소세가 다소 둔화되는 움직임을 보이고 있다. 일본 외식산업총합조사 연구센터에 따르면, 2013년 외식시장의 전체 매출액은 23조 9,046억 엔으로 전년대비 2.9% 증가한 것으로 나타났다.

표 8 일 본 외식산업 매출액 추이

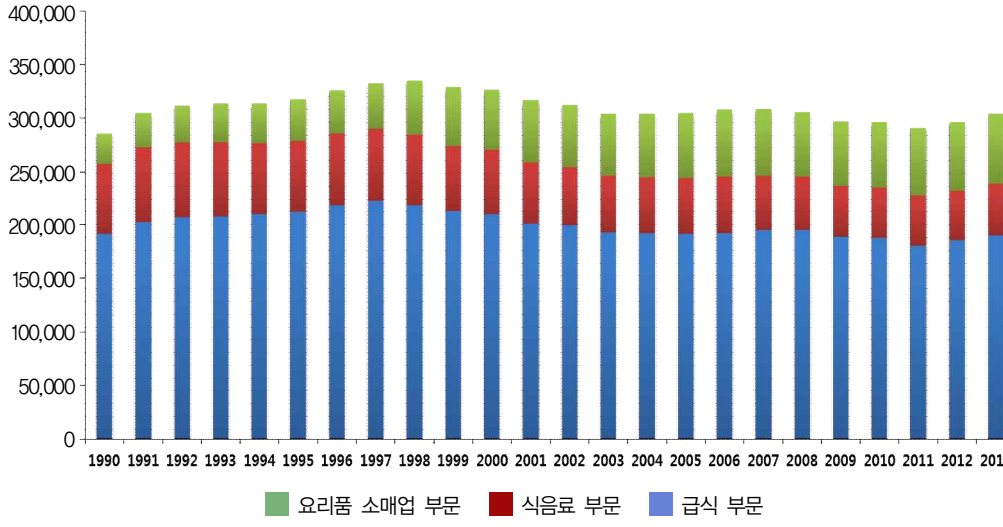
단위: 천 엔

| 구분 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 급식부문 | 195,191 | 189,038 | 187,555 | 181,261 | 185,795 | 190,706 |
| 식음료 부문 | 49,877 | 47,561 | 47,332 | 47,021 | 46,519 | 48,340 |
| 요리품 소매업 부문 | 55,313 | 55,682 | 56,893 | 57,783 | 59,461 | 59,746 |
| 외식산업 계 (요리소매업 포함) | 300,381 | 292,281 | 291,780 | 286,065 | 291,775 | 298,792 |

자료: 일본외식산업총합연구센터(2014).

그림 7 일본 외식산업 매출액 추이

단위: 천 엔




자료: 일본외식산업총합연구센터(2014).

일본 외식시장은 크게 급식부문과 식음료부문, 요리품 소매업 부문으로 분류할 수 있다. 레스토랑, 숙박시설, 학교, 사업소, 병원급식 등을 포함한 급식부문의 시장 규모는 19조 706억 엔으로, 전체 시장의 80%를 차지하는 것으로 나타났다. 급식부문을 일반음식점인 레스토랑, 소바·우동집, 스시집, 숙박시설 등을 포함한 영업급식과 학교, 사업소, 병원 등의 급식을 하는 단체급식으로 나누어 살펴보면, 단체급식은 2013년에 전년대비 0.2% 감소한 3조 3,131억 엔을 기록했으며 전체 시장의 13.9%를 차지하는 것으로 나타났다. 특히 학교 급식은 아동 인구 감소 등으로 인해 전년대비 0.5% 감소한 4,880억 엔으로 나타났다.

식음료부문은 2013년 기준 전체 외식산업 시장규모의 20.2%를 차지하고 있으며, 전년대비 3.9% 증가한 4조 8,340억 엔을 기록하였다. 카페는 전년대비 4.0% 증가한 1조 602억 엔을 기록하였다. 또한 이자카야, 요정/바 등의 매출액은 전년대비 각각 3.2%, 4.1% 증가한 것으로 나타났다.

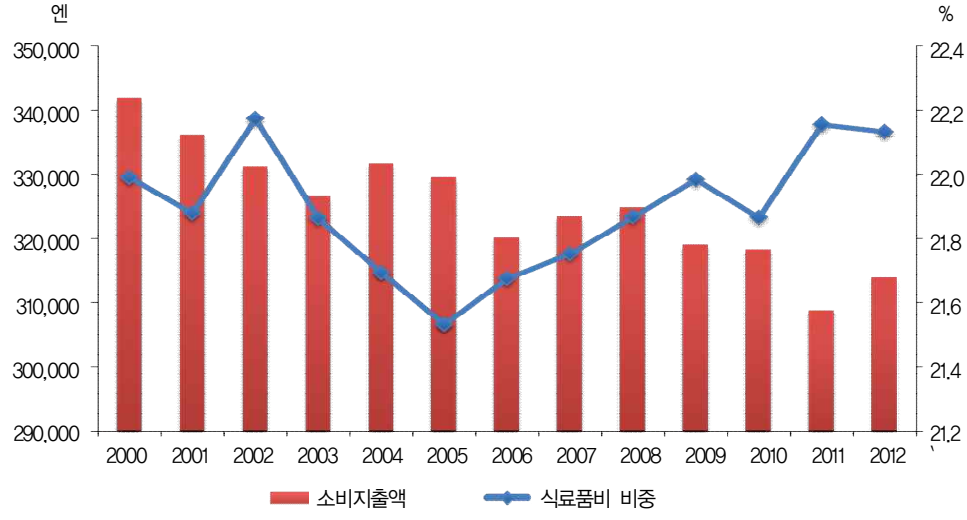
일본 근로자가구의 연간 월평균 가계소비지출은 2000~2012년 기간 동안 연평균 0.7% 감소한 것으로 나타났다. 2003년부터 증감을 반복하면서 2012년에는 전년보다 1.6% 증가한 31만 3,874엔을 기록하였다. 2012년 기준 일본 가계의 월평균 소비지출 중 식료품 지출액은 6만 9,469엔으로 전체의 22.1%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 소비지출액에서 차지하는 식료품의 비중은 지난 12년간 21~22%대를 유지되는 것으로 나타났다.

표 9 일본 연간 월평균 가계소비지출액 추이(근로자가구)

단위: 천 엔

| 구분 | 2006년 | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 연평균 증가율 (2005~2012) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 소비지출액 | 320,231 | 323,459 | 324,929 | 319,060 | 318,315 | 308,838 | 313,874 | -0.5% |
| 식료품비 | 69,403 | 70,352 | 71,051 | 70,134 | 69,597 | 68,420 | 69,469 | -0.7% |
| 비중 | 21.7% | 21.7% | 21.9% | 22.0% | 21.9% | 22.2% | 22.1% | - |

그림 8 일본 연간 월평균 가계소비지출액 추이(근로자가구)




주: 2인 이상(농림어가 세대포함) 세대임.
자료: 일본 총무성, 가계조사연보.

### 1.2.4. 중국

중국의 외식시장 규모는 2010년 매출액 기준으로 약 3,300억 달러로 추정되며, 향후 연평균 9.2% 성장하여 2015년에는 약 5,187억 달러에 이를 것으로 전망된다. 중국 외식시장은 풀 서비스 레스토랑(Full-service Restaurant)이 전체의 72%를 차지하며, 패스트푸드(Fast Food)가 전체의 24%를 점하는 것으로 나타났다. 그 외 카페·바(Cafe·Bar), 간이음식점(Street Stalls·Kiosk), 배달/포장 음식점(100% Home Delivery·Takeaway)는 각각 2% 이하의 비중을 차지하는 것으로 나타나 전체 시장대비 매우 작은 규모이다. 2005~2010년까지 모든 외식시장 부문이 성장하였으며, 특히 배달·포장 음식점이 가장 높은 성장세를 보였다. 배달·포장 음식점은 전체 시장규모에서는 매우 미미한 수준이나 2005~2010년 기간 동안 연평균 35.2%의 높은 성장률을 기록하였다. 이러한 추세는 2015년까지 지속되어 2010~2015년 연평균 성장률은 타 부문보다 높은 13.2%를 기록할 것으로 전망된다(한식재단, 2013).

표 10 중국의 외식시장 규모 및 전망

단위: 백만 달러, %

| 구분 | 시장규모 | 비율 | 연평균 복합성장률(CAGR) | |
|---|---|---|---|---|
| | | | 2005~2010 | 2010~2015 |
| 외식산업 전체 | 333,385 | 100.0 | 9.2 | 9.2 |
| 카페/바(Cafe/Bars) | 6,189 | 1.9 | 6.4 | 9.7 |
| 풀 서비스 레스토랑 (Full service Restaurant) | 240,771 | 72.2 | 8.9 | 7.9 |
| 패스트푸드(Fast Food) | 80,585 | 24.2 | 10.5 | 9.1 |
| 길거리/간이음식 (Street Stalls/Kiosks) | 5,822 | 1.8 | 8.5 | 5.2 |
| 배달/포장 전문음식점 (100% Home Delivery/ Takeaway) | 18 | 0.0 | 35.2 | 13.2 |

자료: 한식재단(2013).

### 1.2.5. 영국

영국의 외식시장 규모는 2010년 매출액 기준으로 약 53,371백만 파운드로 추정되며, 유럽 경기침체 장기화 조짐으로 인해 마이너스 성장을 기록할 것으로 전망된다. 영국 외식시장은 2005~2010년 기간 동안 연평균 -9.0% 성장하였으며, 2010~2015년에는 감소세가 다소 줄어들어 연평균 -3.7% 성장할 것으로 예상된다. 영국 외식시장은 풀 서비스 레스토랑(Full-service Restaurant)이 전체의 29.1%를 차지하며, 카페·바(Cafe·Bar)가 27.2%, 패스트푸드(Fast Food)가 25.6%의 비중을 점하는 것으로 나타났다.

풀 서비스 레스토랑은 2005~2010년 기간 동안 연평균 -5.35% 성장하였으나, 그 간

의 감소세를 회복하여 향후 약 1.52% 성장할 것으로 전망된다. 배달·포장 음식점(100% Home Delivery·Takeaway) 시장은 꾸준히 성장할 것으로 보이며, 이러한 추세는 2015년까지 지속되어 2010~2015년 연평균 성장률은 3.63%를 기록할 것으로 예상된다. 카페·바(Cafe·Bar)는 2005~2010년간 연평균 -24.84% 성장률을 기록하는 등 큰 폭의 감소세를 보였으며, 향후에도 지속되어 연평균 -14.17%의 성장률을 보일 것 예상된다.

표 11 영국의 외식시장 규모 및 전망

단위: 백만 파운드, %

| 구분 | 시장규모 | 비율 | 연평균 복합성장률(CAGR) | |
|---|---|---|---|---|
| | | | 2005~2010 | 2010~2015 |
| 외식산업 전체 | 83,392.2 | 100.0 | -8.98 | -3.71 |
| 배달 · 포장 전문음식점 (100% Home Delivery · Takeaway) | 8,854.4 | 10.6 | 9.51 | 3.63 |
| 카페/바(Cafe · Bars) | 22,684.1 | 27.2 | -24.84 | -14.17 |
| 풀 서비스 레스토랑 (Full service Restaurant) | 24,272.7 | 29.1 | -5.36 | 1.52 |
| 패스트푸드(Fast Food) | 21,350.8 | 25.6 | -3.52 | -2.13 |
| 셀프 서비스 식당 (Self-Service Cafeterias) | 1,706.9 | 2.0 | 33.14 | -0.95 |
| 길거리 · 간이음식 (Street Stalls · Kiosks) | 4,523.3 | 5.4 | 5.43 | -2.21 |

자료: 한식재단(2013).

## 2. 세계 외식산업 전망

2014~2018년 전망기간 동안 외식산업은 꾸준히 성장할 것으로 예상되며, 아시아-태평양 지역이 가장 높은 성장률을 보일 것으로 전망된다. 아시아-태평양 지역은 많은 인구수와 경제 성장에 따른 가처분 소득의 증가 등의 요인으로 동기간동안 연평균 7.49% 성장할 것으로 예측되며, 2018년에는 1조 7,445억 달러에 이를 것으로 보인다. 이는 전 세계 외식시장 규모의 약 48.8%에 해당되는 수치이다. 특히 중국, 인도 등 신흥시장의 가처분 소득 증가와 높은 인구 증가율로 외식 수요가 꾸준히 증가할 것으로 보인다.

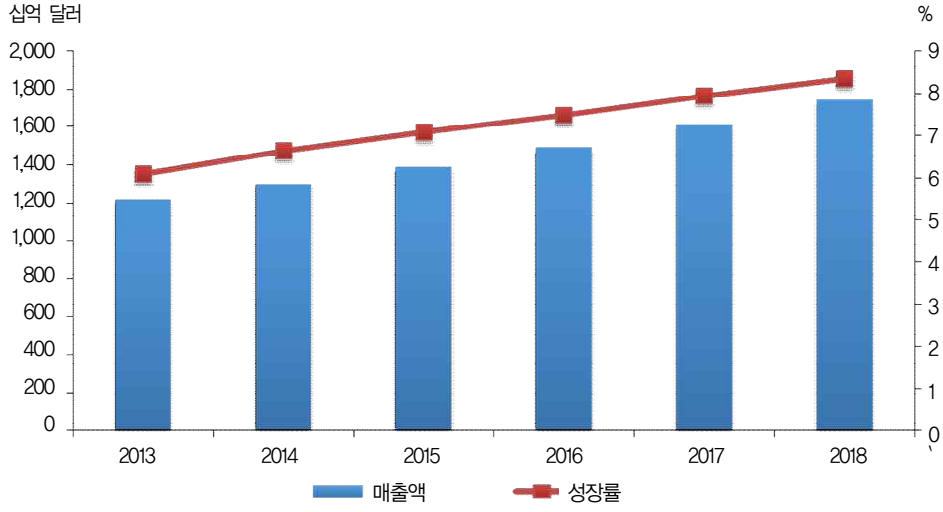
표 12 아시아-태평양 지역 외식시장 규모 전망(2014-2018년)

단위: 십억 달러, %

| 구분 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 매출액 | 1,215.35 | 1,295.80 | 1,387.56 | 1491.25 | 1609.86 | 1744.25 |
| 성장률 | 6.08 | 6.62 | 7.08 | 7.47 | 7.95 | 8.35 |

자료: 한식재단(2013).

그림 9 아시아-태평양 지역 외식시장 규모 전망(2014-2018년)




자료: Technavio(2014).

아메리카 지역의 경우 2013년 외식시장 규모는 8,931억 달러이며, 전망기간 동안 연평균 4.52% 성장하여 2018년에 1조 1,143억 달러에 이를 것으로 예상된다. 아메리카 지역은 특히 레스토랑 부문의 성장이 두드러질 것으로 예상된다. 그러나 북미 지역의 경우 정부의 규제 강화와 외식산업의 성숙단계 진입에 따른 업체 간 경쟁 심화 등으로 외식산업 발전을 저해하는 요인으로 작용할 전망이다.

표 13 아메리카 지역 외식시장 규모 전망(2014-2018년)

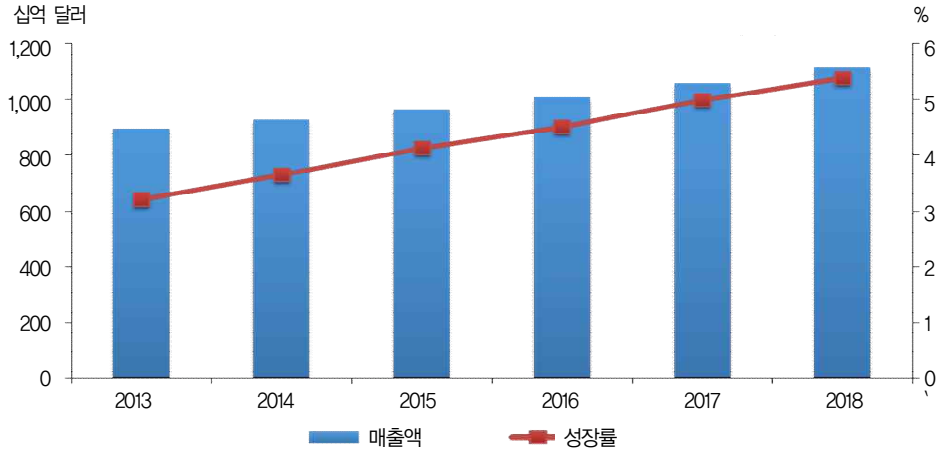
단위: 십억 달러, %

| 구분 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 매출액 | 893.16 | 925.65 | 963.79 | 1007.12 | 1057.35 | 1114.32 |
| 성장률 | 3.21 | 3.64 | 4.12 | 4.50 | 4.99 | 5.39 |

자료: 한식재단(2013).

유럽지역은 전망기간 동안 연평균 3.76% 성장하여 2018년 외식시장 규모는 6,744억 달러로 전망된다. 이는 전 세계 외식시장의 18.9%에 해당되며, 2013년 20.8%에 비해 약 1.9% 감소한 수치이다. 유럽지역은 특히 상업적 외식부문이 높은 성장을 보일 것으로 전망된다. 하지만 아메리카 지역과 마찬가지로 외식산업의 성숙단계 진입에 따른 경쟁 심화와 외식산업과 관련된 이해관계자들에 대한 정부 규제로 인해 외식시장 성장에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

그림 10 아메리카 지역 외식시장 규모 전망(2014–2018년)




자료: Technavio(2014).

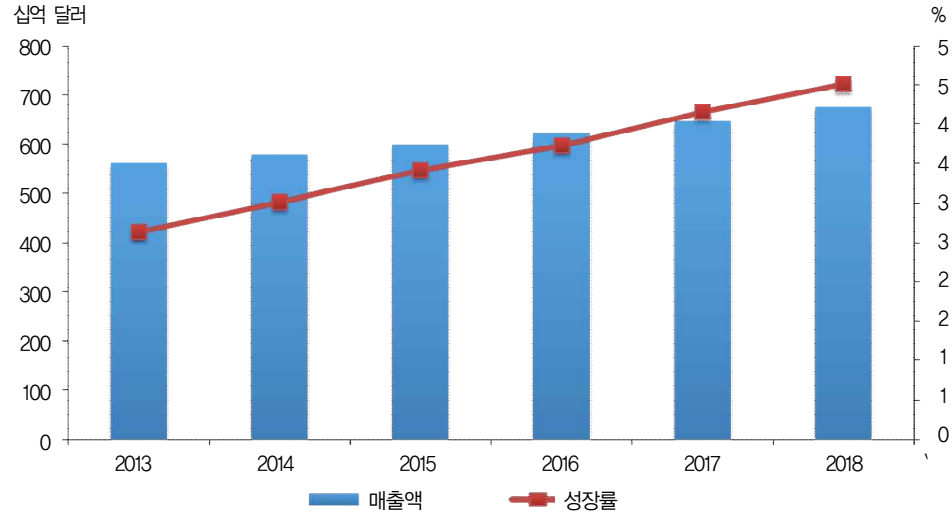
표 14 유럽 지역 외식시장 규모 전망(2014–2018년)

단위: 십억 달러, %

| 구분 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 매출액 | 560.79 | 577.68 | 597.68 | 619.65 | 645.35 | 674.45 |
| 성장률 | 2.64 | 3.01 | 3.41 | 3.73 | 4.15 | 4.51 |

자료: 한식재단(2013).

그림 11 유럽 지역 외식시장 규모 전망(2014–2018년)




자료: Technavio(2014).

중동 및 아프리카 지역의 경우 2013년 외식시장 규모는 309억 달러로, 전체 시장의 1.14%에 불과하였다. 하지만 전망기간 동안 아시아-태평양 다음으로 높은 연평균 6.63%의 성장률을 기록할 것으로 보이며, 2018년에는 426억 달러에 이를 것으로 예상된다. 중동 및 아프리카 지역은 산업 발전초기단계로, 타 지역과 비교해서 시장규모가 매우 적은 편이다. 하지만 가처분 소득의 증가와 환대산업(Hospitality Industry)의 성장, 그리고 레스토랑 부문의 성장 등으로 인해 외식산업이 빠르게 성장할 것으로 기대된다.

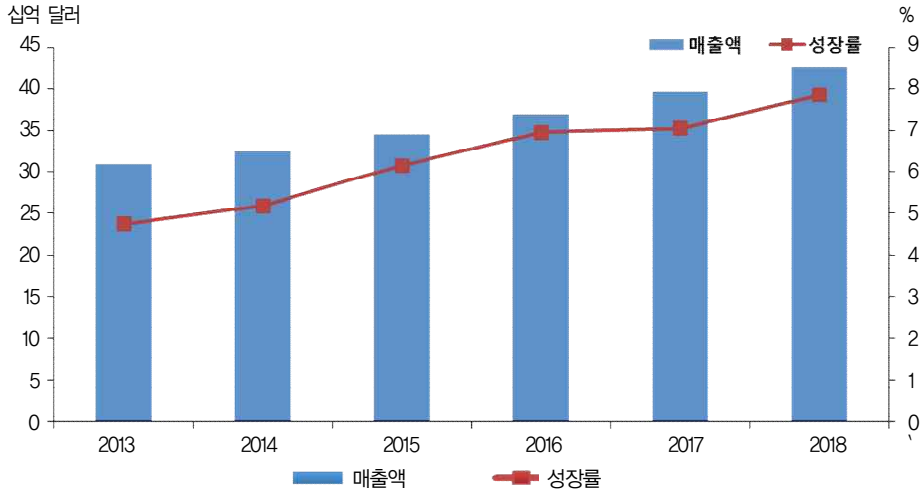
표 15 중동 및 아프리카 지역 외식시장 규모 전망(2014-2018년)

단위: 십억 달러, %

| 구분 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 매출액 | 30.9 | 32.5 | 34.5 | 36.9 | 39.5 | 42.6 |
| 성장률 | 4.75 | 5.18 | 6.15 | 6.96 | 7.05 | 7.85 |

자료: 한식재단(2013).

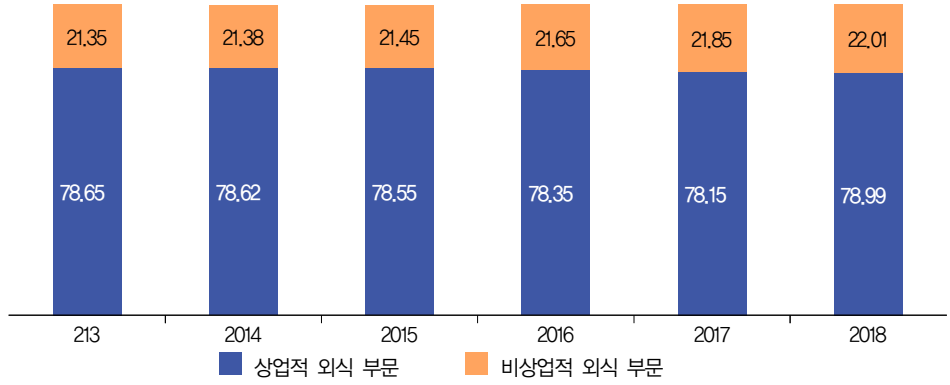
그림 12 중동 및 아프리카 지역 외식시장 규모 전망(2014-2018년)




자료: Technavio(2014).

다음으로 외식산업 부문별 전망을 살펴보면 비상업적 외식 부문이 상업적 외식 부문에 비해 더 빠르게 성장하여 전체 외식시장에서 차지하는 비중이 증가할 것으로 예상된다. 이는 비상업적 외식 부분의 학교급식시장의 성장과 상업적 외식 부문의 패스트푸드시장이 성숙단계에 진입함에 따라 성장이 정체되었기 때문으로 보인다. 따라서 전체 외식시장에서 상업적 외식 부문이 차지하는 비중은 2013년 78.7%에서 2018년 78.0%로 0.7% 감소할 것으로 전망된다.

그림 13 외식산업 부문별 외식시장 비중 전망(2014–2018년)




자료: Technavio(2014).

상업적 외식 부문의 시장규모는 2013년 2조 1,237억 달러이며, 전망기간 동안 연평균 5.6%를 성장하여 2018년에 2조 7,886억 달러에 이를 것으로 전망된다. 상업적 외식 부문은 꾸준한 성장세를 기록할 것으로 보이며, 특히 중국, 인도 그리고 걸프협력회의(GCC) 국가 등 신흥시장을 중심으로 높은 외식 수요 증가가 성장을 견인할 것으로 보인다. 또한 이들 국가 이외의 개발도상국들의 가처분 소득 증가와 레스토랑 부문의 성장, 그리고 맞벌이 가구의 증가 역시 상업적 외식 부문의 성장에 영향을 줄 것으로 보인다. 하지만 높은 물가 상승률, 세계 경제의 변동성, 그리고 엄격한 정부 규제는 성장을 저해하는 요인으로 작용할 전망이다.

표 16 상업적 외식부문 규모 전망(2014–2018년)

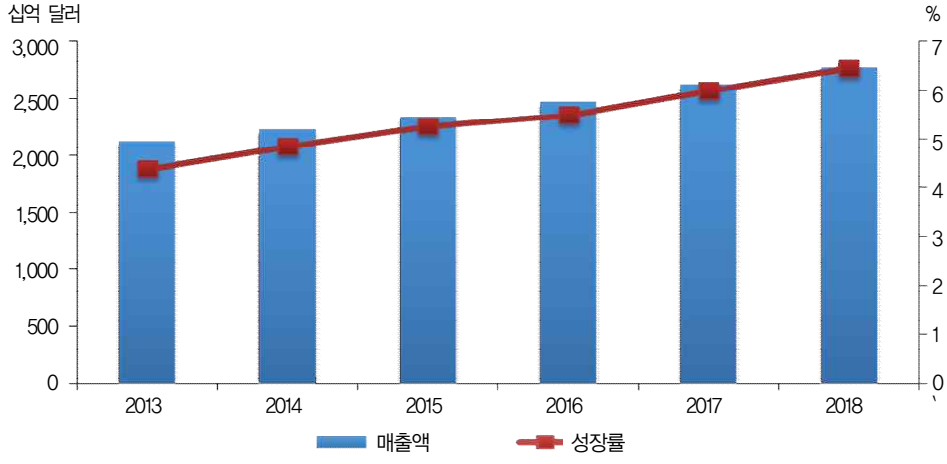
단위: 십억 달러, %

| 구분 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 매출액 | 2,123.71 | 2,226.23 | 2,343.31 | 2,471.88 | 2,619.63 | 2,788.63 |
| 성장률 | 4.38 | 4.83 | 5.26 | 5.49 | 5.98 | 6.45 |

자료: 한식재단(2013).

비상업적 외식 부문의 경우 학교급식부문과 개발도상국 중심으로 단체급식시장의 성장으로 꾸준한 성장세를 기록할 것으로 보인다. 비상업적 외식 부문의 시장규모는 2013년 5,765억 달러이며, 전망기간 동안 연평균 6.42%를 성장하여 2018년에 2조 7,886억 달러에 이를 것으로 전망된다. 특히, 학교급식부문이 비상업적 외식 부문의 주요 캐시 카우(Cash Cow) 역할을 담당할 것으로 보인다. 하지만 노동비용의 증가와 정부 규제는 비상업적 외식 부문의 성장을 가로막는 장애요인으로 작용할 것으로 보인다.

그림 14 상업적 외식부문 규모 전망(2014–2018년)




자료: Technavio(2014).

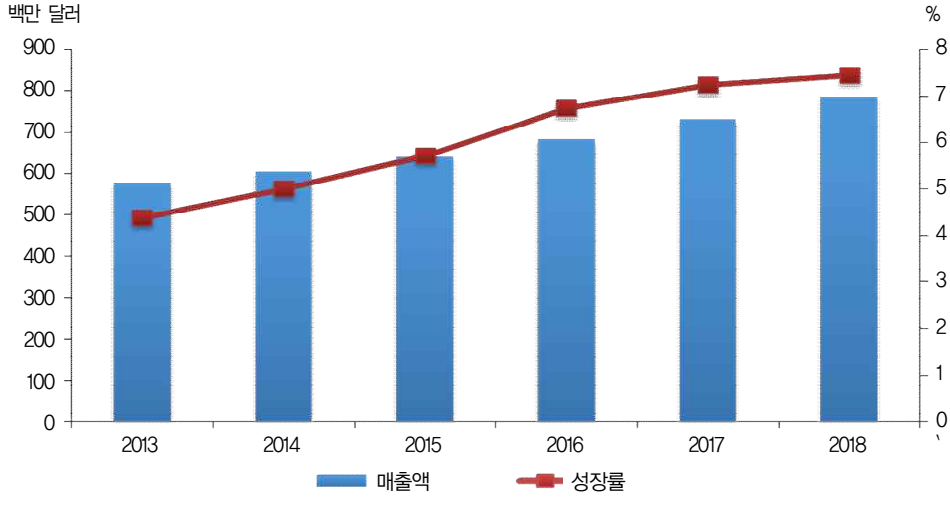
표 17 비상업적 외식부문 규모 전망(2014–2018년)

단위: 십억 달러, %

| 구분 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 매출액 | 576.49 | 605.40 | 639.90 | 683.04 | 732.43 | 786.99 |
| 성장률 | 4.38 | 5.01 | 5.70 | 6.74 | 7.23 | 7.45 |

자료: 한식재단(2013).

그림 15 비상업적 외식부문 규모 전망(2014–2018년)




자료: Technavio(2014).

## 참고문헌

삼일회계법인. 2013.「2012 해외 도시별 정보전략 조사(칭다오)」. 한식재단·농림축산식품부.
삼일회계법인. 2013.「2012 해외 도시별 정보전략 조사(런던)」. 한식재단·농림축산식품부.
Technavio. 2014. *Global Foodservice Market 2014-2018.* Technavio.
Bureau of Labor Statistics. 2014. *Consumer Expending Survey*. Bureau of Labor Statistics.
USDA. 2014. *Economic Research Food Expenditure Series*. USDA.

## 참고사이트

일본외식산업총합연구센터(www.anan-zaidan.or.jp)
일본 총무성 (www.soumu.go.jp) 각 년도.「가계조사연보」.
한국 통계청(www.kosis.kr). 각 년도.「도소매업조사」,「경제총조사」.

# 세계 외식산업 성장과 트렌드 *

김 윤 진
(한국농촌경제연구원 연구원)

## 1. 세계 외식산업 성장

### 1.1. 시장 성장 동인

세계 외식산업 시장은 최근 중요한 몇몇 요인들에 의해 크게 성장 하였다. 이러한 세계 외식산업 시장의 괄목할 만한 성장의 주요 동인(動因) 중 하나는 상업적 외식업 부문의 급격한 성장에 있다. 특히 레스토랑, 카페와 같은 외식업의 하위 부문의 발달은 세계 외식산업의 성장에 직접적으로 기여하였다. 상업적 외식업 부문의 급격한 성장과 더불어 산업의 성장을 이끈 다른 주요 요인들로는 소비자의 가처분 소득의 증가와 소비자의 생활 방식의 변화 그리고 선진국의 식품 유통 산업의 포화 등이 있는데 이들 동인별 해당 산업성장에 미친 영향은 다음과 같다.

#### 1.1.1. 상업적 외식업 부문의 빠른 성장

상업적 외식업 부문은 세계 외식산업 시장 성장의 80% 이상을 차지하면서, 이 부문의 빠른 성장이 시장의 주요 성장 동인으로 꼽히고 있다. 특히 레스토랑 업종의 하위 분류인 패스트푸드와 카페가 70% 이상의 시장 점유율을 나타내며 두드러진 속도로

* (mindy33@krei.re.kr 02-3299-4026).

성장하고 있다. 이들 패스트푸드와 카페 등의 빠른 성장세는 외식산업 부문의 성장을 가속화 시키면서 전 세계 외식산업 시장을 성장시키고 있다.

### 1.1.2. 가처분 소득의 증가

미국과 유럽의 선진국 지역 소비자들의 가처분 소득이 증가하고, 경제위기 이전 수준으로 경기가 회복되면서, 이들 국가들의 경제는 불황으로부터 점차 벗어나고 있다. 상대적으로 소비수준이 높은 선진국뿐만 아니라, 개발도상국들의 중산층들도 빠르게 성장하면서 이들 지역 소비자들의 가처분 소득도 함께 증가하고 있다.

특히 APAC(Asia, Pacific and Africa Collections) 지역의 경우 인구 대국인 인도와 중국 소비자들의 가처분 소득이 증가하였고, 유럽과 남미의 경우 폴란드와 브라질과 같은 국가들의 소비자들의 가처분 소득 역시 높아지고 있다.

전 세계 인구의 상당수를 차지하는 인도와 중국이 속한 APAC 지역은 외식산업의 가장 큰 시장으로 성장할 것으로 평가되며, 중동 및 아프리카(The MEA region)지역은 향후 두 번째로 빠르게 외식산업 시장이 성장할 것으로 예상되고 있다. 전 세계적인 소비자 가처분소득의 증가는 외식산업의 성장을 가속화 시키고 향후 지속적으로 시장을 자극할 것으로 예측된다.

### 1.1.3. 생활 방식의 변화

현대의 소비자들은 자신들의 생활에서 발생하는 여러 책임과 의무감에 시간적으로는 물론 정신적, 육체적으로 휘둘리면서 식사를 준비하는 것에 상대적으로 여러 제약을 느끼고 있다. 따라서 이들은 식사 준비는 물론 음식 구입을 할 때에도 편리성과 용이성을 중요시 생각하게 되었다. 외식업소(foodservice outlets)는 소비자들에게 집 앞까지 그들이 선택하고 주문한 음식을 제공하면서 고객의 편리성을 충족시키기고, 바쁜 소비자들의 식사문제를 해결해 주기위해 노력하고 있다.

노동시장에 참가하고 있는 소비자들 역시 음식을 조리하거나 준비하는데 시간적 제약으로 준비가 간단하면서도 끼니는 해결할 수 있는 음식에 대한 요구가 높아지고 있다. 이러한 소비자의 요구들은 외식업체들이 제품의 선택폭을 넓이는 유인으로 작용하면서 전 세계 외식산업 시장 성장에 일조하고 있다.

### 1.1.4. 선진국의 식품유통 산업의 포화

선진국들의 식품 유통산업은 그 동안 상당 수준으로 성장해 왔다. 또한 신흥 국가들

의 식품 유통산업도 상대적으로 느린 속도지만 꾸준히 성장하고 있다. 그 결과 식품회사들이 식품유통산업에서 높은 이윤을 얻는 것이 어려워지면서, 상대적으로 큰 업체들은 외식산업 시장에 새롭게 진입함으로써 그들의 활동영역을 확대시키고 있다.

그 결과 식품 유통산업이 레드오션으로 전락함에 따라 식품관련 업체들이 외식산업으로 참여를 확대시키면서 외식산업의 성장에 요긴하게 작용하고 있으며, 이는 외식산업 시장에서 업체들이 성장하기 위한 엄청난 기회를 제공하고 있다. 결국 선진국들의 식품유통산업이 포화상태에 이르면서 외식산업 공급업체로 전환하고자 하는 수요를 가속화시키면서, 세계 외식시장의 성장 동인이 되고 있다.

## 2. 세계 외식산업 성장 동인과 저해요인

### 2.1. 성장 동인과 영향력

상기 언급된 외식산업 시장의 성장 동인들은 현재 시장에 다양한 영향을 미치는 것으로 평가된다. 이러한 동인들의 영향력 평가를 위해 Technavio가 세계 외식산업 시장과 연관된 주요 통계 자료를 수집하고, 수집된 데이터를 다양한 방법으로 분석하였다. 시장 동력을 시장의 미시·거시적 지표와 세계 외식산업의 정성적, 정량적 분석에 입각하여 분석하였다. 정량분석은 표본 추출 기법과 다양한 추정을 응용을 포함하였으며, 정성적 분석은 기본적인 인터뷰와 조사, 그리고 벤더들과의 면담자료를 이용하였다. 다방면의 포괄적 분석을 시도하기 위해 세계 경제 상황과 미시적 지표의 영향도 시장을 평가하는 과정에서 고려되었다.

이러한 결과로 도출된 성장 동인들의 영향력 정도는 시장에 미치는 영향의 강도와 지속기간을 척도로 1에서 5까지 점수화하여 평가되었으며, 아래와 같이 범주화하였다. 이러한 과정의 결과로서 수렴된 데이터는 전문가들의 의견을 통해 타당성을 검증하였다. Technavio 분석을 시작으로 다방면에 걸친 포괄적인 분석을 제공한다. 세계 경제 상황과 미시적 지표의 영향도 시장을 평가하는 과정에서 고려되었다.

- 낮음: 시장 전망에 영향력이 없거나, 약함.
- 보통: 시장에 미치는 영향력이 보통
- 높음: 시장 성장에 강력하게 영향을 미침.

### 2.1.1. 비상업적 소비자와 상업적 소비자에 미치는 영향

1점에서 5점으로 수치화한 영향력의 정도를 기준으로 평가하였을 때, '외식산업 부문의 빠른 성장'이 비상업적 소비자에 미치는 영향력의 정도는 4점보다 높게 나타나, 비교적 높게 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 상업적 소비자의 경우에 외식산업 부문의 빠른 성장이 미치는 영향력은 약 3.5점이 넘는 보통수준으로 나타났다.

'가처분 소득의 증가'는 비상업적, 상업적 소비자 모두에게 4점이 넘는 영향력의 정도를 나타내 비교적 높은 영향을 미치는 것으로 보이며, '변화하는 생활 방식'의 경우 비상업적 소비자에게는 높은 영향력을 미치지만, 상업적 소비자에는 미치는 영향력이 3.5점으로 보통수준으로 나타났다.

'선진국 식품유통산업의 포화'는 비상업적 소비자에게 미치는 영향력의 정도가 4점에 못 미치는 수준으로 나타났으며, 상업적 소비자에게 영향력이 4점이 넘는 높은 수준으로 나타났다.

표 1 소비자 유형에 따른 영향력 정도

| 동 인 | 주요 소비자 유형에 따른 영향 | |
|---|---|---|
| | 비상업적 소비자 | 상업적 소비자 |
| 상업적 외식산업 부문의 빠른 성장 | 낮음 1 2 3 4 5 높음 | 낮음 1 2 3 4 5 높음 |
| 가처분소득의 증가 | 낮음 1 2 3 4 5 높음 | 낮음 1 2 3 4 5 높음 |
| 생활방식의 변화 | 낮음 1 2 3 4 5 높음 | 낮음 1 2 3 4 5 높음 |
| 선진국의 식품유통산업의 포화 | 낮음 1 2 3 4 5 높음 | 낮음 1 2 3 4 5 높음 |

자료: Technavio(2014).

### 2.1.2. 지역별 영향력 정도

#### (1) APAC과 미주(Americas)

'외식산업 부문의 빠른 성장'은 APAC지역에 4정도의 영향력을 미치는 것으로 나타났으나, 미주(Americas)지역에는 4보다 낮은 정도의 영향력을 미치는 것으로 나타났다.

'생활 방식의 변화'의 경우 APAC 지역에는 4보다 못 미치는 수준의 영향력을 보였

으며, 미주(Americas) 지역에는 4에 가까운 영향력을 미치는 것으로 나타났다.

'선진국의 식품유통산업의 포화'가 APAC과 미주(Americas)지역에 미치는 영향력의 정도는 4가 넘어 비교적 영향력이 높은 것으로 나타났다.

표 2 지역별 영향력 정도 (APAC vs Americas)

| 동 인 | 지역별 영향 | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | APAC | | | | | | Americas | | | | | |
| 상업적 외식산업 부문의 빠른 성장 | 낮음 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 높음 | 낮음 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 높음 |
| 가처분소득의 증가 | 낮음 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 높음 | 낮음 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 높음 |
| 생활방식의 변화 | 낮음 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 높음 | 낮음 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 높음 |
| 선진국의 식품유통산업의 성숙(포화) | 낮음 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 높음 | 낮음 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 높음 |

자료: Technavio(2014).

### (2) 유럽(Europe)와 중동 및 아프리카(MEA)

'외식산업 부문의 빠른 성장'은 유럽과 중동 및 아프리카지역에 4정도의 영향력을 미치는 것으로 나타났으며, '가처분 소득의 증가'는 유럽지역의 외식산업 부분에 5에 가까운 높은 영향력을 가지는 것으로 평가된다. 중동 및 아프리카 지역의 외식산업에도 4정도의 영향력을 가지는 것으로 나타났다.

'생활 방식의 변화'의 경우 유럽지역에는 4를 웃도는 영향력을, 중동 및 아프리카지역에는 4에 가까운 영향력을 미치는 것으로 나타났다. '선진국 식품유통산업의 포화'는 유럽에는 4가 넘는 영향력을, 중동 및 아프리카지역은 4.5에 가까운 높은 영향력을 가지는 것으로 나타났다.

표 3 지역별 영향력 정도 (유럽 vs MEA)

| 동 인 | 지역별 영향 | |
|---|---|---|
| | 유럽 | MEA |
| 상업적 외식산업 부문의 빠른 성장 | 낮음 1 2 3 4 5 높음 | 낮음 1 2 3 4 5 높음 |
| 가처분소득의 증가 | 낮음 1 2 3 4 5 높음 | 낮음 1 2 3 4 5 높음 |
| 생활방식의 변화 | 낮음 1 2 3 4 5 높음 | 낮음 1 2 3 4 5 높음 |
| 선진국의 식품유통산업의 성숙(포화) | 낮음 1 2 3 4 5 높음 | 낮음 1 2 3 4 5 높음 |

자료: Technavio(2014).

## 2.2. 외식산업 시장의 성장 저해요인

세계 외식산업 시장에 다양한 성장 동인들이 작용해 왔을지라도, 역으로 또한 외식산업 시장의 성장 저해요인들도 역시 존재한다. 예를 들면 노동력에 대한 엄청난 수요는 높은 이직율과 선진국가의 값비싼 임금 때문에 시장 성장에 주요 장애물이 되고 있다. 위생과 음식의 질을 유지하는데 소요되는 비용 역시 높아지면서 시장 성장을 저해시키는 또 다른 주요 원인중 하나이다. 이밖에 세계 외식산업 시장의 업체들이 부딪치고 있는 과제들로는 업체 간 치열해지는 경쟁, 재료 및 원료 오염의 위험, 강화된 정부규제 및 지침 등이 있다.

### 2.2.1. 막대한 노동력에 대한 요구

세계 외식시장이 맞닥뜨린 주요 과제 중 하나는 막대한 노동력에 대한 수요이다. 외식시장은 다양한 부문에서 유기적으로 일할 수 있는 수많은 숙련 노동자를 필요로 한다. 그러나 외식산업 내에 존재하는 높은 성장기회와 넓어진 직업선택의 가능성은 업체들이 경험이 많고 교육을 받은 기술을 갖춘 노동자의 고용을 유지하는데 어려움으로 작용하고 있다. 이러한 외식산업의 노동집약적 특성은 세계 외식산업 시장의 성장을 저해하고 있으며, 이는 향후에도 지속될 것으로 전망된다.

### 2.2.2. 식품 위생, 유지, 질 보증을 위해 증가된 비용

세계 외식산업의 업체들은 위생 기준과 보존 제공되는 음식의 질을 충족시키기 위해 소요되는 비용이 지속적으로 증가할 것이다. 오늘날 소비자들은 건강에 대한 높은 관심을 자기고 있으며, 저렴하고, 합리적인 비용으로 이용 가능한 질 좋은 음식을 추구한다. 그러나 외식업체 경영자들은 소비자들이 원하는 음식의 가격과 질을 양립하여 제공하는데 어려움이 있다. 그 결과 업체들은 이윤을 낮춰야 하며, 이러한 이윤 저하는 외식산업 시장 성장에 부정적으로 작용하고 있다. 게다가 외식산업은 가격중심 산업이기 때문에, 이는 제품에 소요되는 비용에 관계없이 소비자들을 끌어들이기 위해 가격을 낮추도록 작용할 수밖에 없다. 이렇게 발생한 가격적 압박은 세계 외식시장 성장에 가장 주요한 저해요인 중 하나로 평가된다.

### 2.2.3. 업체 간 치열한 경쟁

세계 외식시장에는 무수히 많은 크고 작은 업체들이 존재하기 때문에 상당히 세분화되어 있다. 모든 업체들은 각각의 경쟁 업체들과 소비자의 수요를 충족시키기 위해 치열하게 경쟁한다. 게다가 외식산업의 범주는 상당히 다양하기 때문에, 모든 업체들은 자신들의 시장영역과 사업 범위 안에 있는 소비자들의 구미를 맞추기 위해 부단히 노력한다. 그러나 한정된 소비자에 비해 다수의 업체들이 존재하기 때문에 소비자의 충성도를 지속적으로 유지하는데 어려움이 있다. 게다가 음식이라는 제품의 특성상 차별화가 쉽지 않으며, 한계가 있기 때문에 외식산업 시장 내의 업체들이 보유한 서비스와 제품의 질을 가지고, 타 업체들과 끊임없는 경쟁을 하도록 유도하고 있다. 그러므로 외식업체들은 높은 이윤을 창출을 야기하는 가치 있는 고객을 유지하고 시장에서 자신들의 확고한 발판을 얻기 위해, 소비자 지향적인 메뉴와 서비스를 소비자들에게 제공하기 위해 끊임없이 경쟁을 할 수 밖에 없다.

### 2.2.4. 재료 및 원료 오염의 위협

대부분 업체들은 식재료와 제품, 그리고 다른 원료들을 제 3의 공급업자들에게 구입하거나 공급 받다. 그러나 이 과정에서 공급업체들의 부적합한 취급은 음식 오염 및 부패를 야기하는데 원료에 의한 음식 오염 및 부패는 식품 안전성과 질에 지대한 영향을 미친다. 이러한 경우 업체들은 제품을 준비하는 과정에서 대체 원료를 찾아야하는 데, 제품 준비의 지연은 물론, 이에 따른 고객 불만족, 그리고 잠재적 소비자의 손실을 야기한다. 이는 궁극적으로 경영과 판매에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다.

그러므로 재료와 원료의 오염으로 인한 업체들에게 야기되는 위험은 세계 외식시장이 부딪히는 또 다른 주된 저해요인중 하나로 꼽힌다.

### 2.2.5. 엄격한 정부 규제 및 가이드라인

세계 외식시장의 업체들은 각각의 당국이 제시하는 엄격한 규율과 규제를 엄수해야 한다. 이러한 규제들은 신규 업체들이 진입하고자 할 때 규제와 허가, 기타 관리 문제, 음식의 질과 안전성 등과 관련된다. 특히 캐나다식당·식사용역위원회(The Canadian Restaurant and Foodservice Commission)와 캐나다 식품검역청(The Canada Food Inspection Agency, CFIA)은 북미 대륙의 외식산업을 규제하는 중요한 역할을 하고 있는데, 이러한 기관들은 제공된 음식의 유형, 음식의 안정성, 위생 등은 물론 메뉴판에 음식의 정보가 적절히 제공되었는지에 대해서도 엄격한 규제를 둔다. 국가별로 까다롭고 엄격한 규제를 준수하는 것은 업체들에게 상당히 힘든 업무이기 때문에 신규 업체의 진입을 저지하면서 시장에서 발생 가능한 혁신의 걸림돌이 되고 있다.

## 2.3. 성장 동인들과 과제들이 야기하는 영향

앞서 기술한 조사방법을 원용하여, 시장 성장을 견인한 요인들과 성장 저해 요인들이 현재 시장에 야기하는 영향을 강도와 지속기간을 척도로 1~5점으로 평가하였으며, 영향력 정도를 다음과 같이 범주화시켰다.

· 영향력 낮음: 시장에 미치는 영향력이 없거나, 미미한 수준
· 영향력 보통: 시장에 미치는 영향력이 보통 수준
· 영향력 높음: 시장 성장에 미치는 영향력이 상당 수준
· 영향력 매우 높음: 시장 성장에 미치는 영향력이 매우 높은 수준

### 2.3.1. 성장 동인들의 영향

'상업적 외식업 부문의 급격한 성장'과 더불어 산업의 성장을 이끈 다른 주요 요인들로는 소비자의 '가처분 소득의 증가'와 소비자의 '생활 방식의 변화' 그리고 '선진국의 식품 유통 산업의 포화' 등이 있는데, 이들이 현재의 시장과 향후 성장에 미칠 영향에 대한 평가는 다음과 같다.

'상업적 외식업 부문의 급격한 성장'은 현재 2013년 그 영향력은 높은 수준이지만 2015년과 2018년 시장 성장에 상당히 높은 영향력을 미칠 것으로 예측된다. '가처분 소득의 증가'와 '선진국의 식품 유통 산업의 포화'는 2013년과 2015년 시장 성장에 상

당 수준의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 2018년에는 그 강도가 더욱 높아져 시장 성장에 매우 높은 영향력을 미칠 것으로 예측된다. '생활 방식의 변화'는 2013년 기준 시장에 미치는 영향이 미미한 수준이지만, 2015년 시장의 성장에 미치는 영향력이 상당히 높아지며, 2018년 세계 외식산업 시장의 성장에 미치는 영향력이 매우 높을 것으로 평가 된다.

#### 2.3.2. 저해 요인들의 영향

세계 외식산업의 성장에 저해요인으로 꼽히는 요인들로는 '막대한 노동력에 대한 요구', '업체 간 치열해지는 경쟁', '식품 위생, 유지, 질 보증을 위해 증가된 비용', '강화된 정부규제 및 지침'등이 있다. 이들이 해당 산업의 성장에 미치는 영향력은 다음과 같다.

'강화된 정부규제 및 지침'은 2013년 시장의 성장에 매우 높은 영향력을 미치고 있으나, 향후 그 정도가 비교적 약화될 것으로 평가된다. 이와 반대로 '업체 간 치열한 경쟁'은 2013년 시장 성장에 미치는 영향력이 상당 수준으로 높았으나, 2015년과 2018년에는 영향력의 정도가 매우 높아질 것으로 평가된다.

'노동력에 대한 요구'와 '식품 위생, 유지, 질 보증을 위해 증가된 비용'의 경우 2013년 시장에 미치는 영향력은 보통수준 평가되었으나, 점차 영향력의 강도가 높아지면서 2015년에는 상당한 수준으로 영향력을 미치고, 2018년 시장 성장에 매우 높은 영향력을 미칠 것으로 평가되고 있다.

## 3. 세계 외식산업 시장의 트렌드

### 3.1. 세계 외식산업 시장의 전반적 트렌드

시장이 직면하고 있는 저해 요인들에도 불구하고, 세계 외식산업 시장은 지속적인 성장세를 보여주고 있는데 이는 새롭게 발현하고 있는 변화의 기운 때문이다. 세계 외식산업 시장에서 발견되고 있는 주요 동향 중 하나는 소비자의 생활방식, 전 세계적으로 증가하고 있는 고령화된 인구, 여성노동인력의 증가에 의해 야기된 소비자 인구학적(demographic)적 변화이다. 이 밖에 시장에서 새롭게 나타나고 있는 또 다른 주요 변화는 소비자의 주문에 맞춤화되고, 요리 과정을 직접 요청하여 제공되는 음식 수요 증가이다.

### 3.1.1. 소비자의 인구통계학적 변화

노령화된 인구는 건강하고, 음식준비에 소요되는 시간을 줄일 수 있는 만들어진(ready-made)음식에 관심이 많으며, 약 28세부터 49세까지의 중간 연령층들 역시 과중한 업무량과 부모로써의 책임감에 따른 압박감의 증가 때문에 만들어진(ready-made)음식에 대한 의존도가 지속적으로 높아지고 있다. 최근에 북미와 유럽의 경우 가구당 평균 인원이 1,2인으로 가구의 크기가 축소하고, 여성노동인구가 증가하면서 바로 먹을 수 있는 만들어진 음식(ready-made)에 대한 수요는 더욱 증가하고 있다. 또한 전 세계 인구의 생활방식 변화는 레스토랑, 카페, 패스트푸드 체인점에 대한 수요의 증가에도 영향을 미치고 있는데, 특히 개발도상국의 가처분소득 증가는 이러한 제품들의 소비를  확대시키고 있다. 전 세계적으로 변화하는 소비자 인구통계학적 특성은 향후 세계 외식 시장의 성장을 이끌 것으로 예상된다.

### 3.1.2. 신축적인(flexible) 메뉴와 배달 음식에 대한 높아지는 수요

오늘날 소비자들은 가정과 온라인 배달서비스와 같은 배달 음식과 신축적이고 다채로운 메뉴를 선호하고 있다. 미국 통계청은 최근 미주의 소비자들이 식사시간 사이에 간단하게 끼니를 때우는 경향이 있어, 하루 종일 음식과 음료를 섭취하고 있다고 언급하였다. 이러한 섭취습관을 가진 소비자들은 메뉴가 무엇인지 또는 시간에 관계없이 그들의 요구를 충족시킬 음식을 구입하면서 자신들의 식사를 맞춤화하길 원한다. 이와 같이 자신의 음식 주문과정에서 본인이 관여하고, 대안으로서 배달 음식의 선택이 다양해지는 새로운 변화는 향후 세계 외식산업 시장을 활성화 시킬 것으로 기대된다.

### 3.1.3. 맞벌이 가구의 증가

경기불황과 여성의 사회진출 비율이 높아지면서 맞벌이 가구가 증가하여, 가처분 소득이 늘어나 예산제약에 비교적 자유롭게 음식을 소비할 수 있게 되었다. 전체 가족 구성원 중 노동시장에 참가하는 구성원의 비율이 증가하면서, 이들 가족의 가처분 소득 규모는 이전의 대가족 보다 높아졌다. 더욱이 1,2인으로 구성되어 있는 규모가 작은 가구들은 장시간의 노동과 식습관의 변화 때문에 식사 준비와 같은 가사에 시간과 노력을 상대적으로 덜 쓰려고 하면서, 외식에 대한 수요가 높아지고 있다. 또한 높아진 가처분 소득으로 보다 풍요로운 생활을 영유할 수 있고, 값비싼 레저 활동과 취미생활을 즐길 수 있게 되었는데, 이러한 부분에서도 외식이 중요한 역할을 한다. 가구의 노동력 비중이 높아지고, 풍요로운 생활이 가능하면서 해외여행이 증가하였는데, 해외여행으

로 소비자는 음식에 대한 기호가 더욱 다양해지고, 각국의 다채로운 요리에 대한 수요를 더욱 자극받게 되었다. 결국 맞벌이 가구 또는 노동시장에 참가하는 가구 구성원의 비율 증가는 향후 세계 외식산업 시장의 성장에 주요한 원동력이 될 것으로 기대된다.

### 3.1.4. 건강을 중요시하는 인구의 증가

최근 전 세계적으로 당뇨, 알레르기 그리고 비만과 같은 각종 질병과 건강이상을 야기하는 문제들이 빈번하게 발생하면서 화두가 되고 있다. 따라서 소비자들은 점차 자신과 가족의 건강을 중요시하고, 질병·질환에 걸리지 않기 위해 건강한 식단을 따르려고 노력한다. 건강을 중시하는 사람들은 필수 영양소가 적절하게 포함되면서도 칼로리는 낮은 음식을 요구하고 있다. 소비자의 건강에 대한 욕구는 간편하지만 건강식이면서 저지방의 심장에 좋은 음식에 대한 수요를 증가시키고 있다. 이러한 트렌드를 감지한 많은 레스토랑과 패스트푸드 체인점들은 그들이 제공하는 메뉴에 건강식을 추가로 제공하고 있으며, 북미와 유럽에서 일고 있는 저지방 저칼로리 음식의 높은 인기는 건강식에 대한 높은 수요를 견인했다. 전 세계적으로 건강에 대한 높아진 관심과 이를 중시하는 소비자의 증가는 향후 세계 외식산업 시장의 성장을 이끌 것으로 기대된다.

## 3.2. 국가별 트렌드

### 3.2.1. 미국의 외식 트렌드

외식연감(2013)에 따르면, 최근 미국의 외식트렌드를 지역산 식재료에 대한 선호, 영양소에 대한 관심 증대, 에스닉 푸드 선호, 편리하고 작은 음식에 대한 선호 증가로 특징짓고, 다음과 같이 분석하였다.

#### (1) 지역산 식재료의 선호

미국은 소비자뿐만 아니라 외식업체, 요리사 모두가 지역내 식재료를 선호하는 분위기가 증가하고 있다. 미국레스토랑협회(NRA)의 설문조사 결과를 보면 소비자의 70%가 지역산 식자재를 사용하는 식당을 더 선호한다고 응답하였으며, 요리사들도 지역산 식재료를 선호한다는 응답이 89%에 달한다. 이러한 트렌드는 hIGH-END RESTAURANT는 물론 패스트푸드에서도 지역산 식자재 사용까지 확장되고 있다.

#### (2) 영양에 대한 관심

지난 수십 년간 미국의 소아비만과 음식과 관련한 각종 성인병과 같은 질병이 국가

적 문제로 대두되면서 최근 새로운 영양소에 대한 관심도 함께 증가하고 있다. 미국(RNA)의 설문조사에서 외식을 할 때 자녀의 영양을 고려하는 균형 잡힌 식사인지를 고려한다는 응답자가 72%에 달하며, 영향과 건강을 고려하고 있다는 응답자도 72%에 달해 이전과 달리 외식을 할 때 건강과 영양측면이 중요한 요소가 되고 있으며 특히 아이들의 건강에 직결되는 영양소에 많은 관심이 높다는 것으로 해석 된다. 이러한 풍조는 외식시장의 경쟁에서 살아남기 위해 식당은 메뉴의 영양성분 표시에 관심을 가지고 홍보수단으로 사용하고 있다. 또한 건강식의 인기는 유기농 음식시장에도 영향력을 확장하여, 유기농 시장의 성장에도 일조하고 있다.

#### (3) 에스닉 푸드(ethnic food )의 인기

미국에서는 다양한 문화와 특징을 살린 민족요리가 각광을 받고 있는데, 에스닉 푸드(ethnic food )는 웰빙이자, 헬스 푸드로 인식되면서, 건강에 관심이 높아지는 소비자의 수요를 충족하면서 인기를 얻고 있다. 2004년 이후 인기가 급증하며, 2009년에는 에스닉 푸드 시장이 22억 달러에 달하였다. 이러한 에스닉 푸드 시장은 지속적으로 성장할 것으로 평가되고 있으며, 에스닉 푸드 시장 중 히스패닉 음식이 미국 에스닉 푸드 시장의 62%를 차지하고 있는 것으로 평가된다.

#### (4) 편리하고 작은 크기의 음식 선호

전 세계의 추세와 비슷하게 미국도 가구당 인원의 축소, 노동인구 비중 증가, 레저와 같은 다채로운 여가활동의 확대로 테이크아웃과 배달음식에 대한 선호가 높아지고 있다. 또한 바쁜 출근길 차에서 식사를 해결할 수 있는 'ON THE GO' 도 지속적으로 늘어나고 있다. 아침식사를 식당에서 해결하기보다, 테이크아웃 하는 비중이 증가하고 있어, 이동이 용이한 음식이 미국 외식산업 시장의 주요 트렌드로 부각되고 있다. 이러한 추세와 함께 한입크기로 간편히 먹을 수 있는 사이즈의 음식에 대한 선호도 증가하고 있는데, 이는 바쁜 생활 속에서의 음식을 통한 건강유지와 운동 부족으로 인한 체중 유지에 관심을 가지는 현대인의 생활 방식과 식습관을 반영하는 것으로 보인다.

### 3.2.2. 일본의 외식 트렌드

일본 사회경제생산성본부 레저백서는 일본인이 가장 선호하는 레저형태가 외식으로 선정되었다고 발표했으며, 외식연감(2013)에 따르면 최근 일본은 독신가구의 수가 크게 증가하여, 외식으로 식사를 해결하는 인구가 늘었으며, 생활 방식과 식습관의 변

화로 일반인들의 외식비중은 지속해서 증가할 것으로 예상하면서 일본 외식산업의 트렌드를 고령화 사회의 확산, 건강과 안전 지향성, 주문제작 가능형태의 선호로 다음과 같이 요약하였다.

**(1) 외식 비율의 지속적 증가**

여성의 사회진출 확대, 1인 가구의 증가, 24시간 쉴 새 없이 돌아가는 생활방식으로 직접 요리하는 것에 부담을 갖기 시작하면서, 가정에서 식사를 해결하는 비중이 계속적으로 감소하고 있다. 테이크아웃 및 배달음식, 중식, 외식에 대한 수요 증가는 이러한 트렌드를 반증하고 있다. 실제로 닛케이레스토랑의 조사 결과, 주요도시의 중식 이용횟수는 지방의 2배를 상회하고 있으며, 이용 금액은 3배 수준으로 나타났다. 특히 3~40대 여성의 이용률과 이용금액이 압도적으로 높게 나타나, 일본 내 이러한 트렌드가 앞으로 외식산업의 성장과 수요를 지속적으로 창출할 것으로 보인다.

**(2) 고령와 추세**

이미 고령화 사회에 돌입한 일본은 2015년 65세 이상의 인구가 3,300만 명으로 전체 인구의 26.4%를 차지할 것으로 예상되며, 2030년에는 그 비율이 31.8%까지 증가할 것으로 예측된다. 고령인구 대다수는 단독가구가 될 가능성이 높으며, 이러한 실버세대의 단독가구는 외식비율이 상대적으로 높아, 외식산업 전반에 미치는 영향이 클 것으로 보인다.

**(3) 건강과 안전 지향성**

일본은 건강하고 안전한 식재료 조달에 대한 관심과 균형잡인 영양소가 고려된 메뉴, 건강 지향적 메뉴, 위생적인 조리기술이 일찍이 발달하였으며, 이 과정에서 외식의 역할도 점차 증대할 것으로 평가된다. 더욱이 2011년 동일본 대지진으로 인한 건강과 안전에 대한 관심이 증대되었으며, 이와 같이 식재료 안전에 대한 높아진 관심은 식재료 원자재가격 상승을 유발하여, 소비자 양극화 현상을 더욱 극명하게 나타낼 것으로 보인다.

**(4) 주문제작(customize)에 대안 수요 증가**

불황속 일본소비자는 기왕 무리해서 외식을 한다면, 지불 금액 이상의 가치와 효용을 얻고자 하는 심리적 특성을 갖고 있다, 이러한 심리가 업계에 반영되어, 음식의 양과 맛, 재료의 선택 등 소비자의 취향과 기호에 맞춰 주문제작할 수 있는 메뉴가 각광받고 있다. 일본 대중 음식인 라멘과 돈부리 전문점에서는 특정 소재 및 토핑을 추가하거나, 소비자가 원하는 소스를 선택할 수 있게 하는 주문 방식을 가용하는 업소들은

더욱 늘어날 것으로 보인다.

### 3.2.3. 중국의 외식 트렌드

거대한 넓이의 영토를 가진 중국은 다양한 지형과 기후를 가지고, 한족을 비롯한 56개의 소수민족을 포함한 다민족 국가다. 따라서 이와 같은 역사적. 지리적, 민족적 특성은 식문화와 외식문화에도 적잖은 영향을 미치면서 폭넓은 재료와 다양한 맛, 풍부한 영양, 손쉽고 합리적 조리법, 다채로운 외양 등의 특징들을 잘 보여준다. 외식연감(2013)은 이러한 중국 외식의 트렌드를 중국의 경제성장과 이에 따른 소비자의 가처분 소득의 증가, 그리고 급변하는 서구식 생활 방식과 맞물려 다음과 같이 분석하였다.

#### (1) 생활과 소비수준의 증가

경제가 급성장하면서 중국 소비자들의 생활과 소비수준도 동반 상승함에 따라 건강과 미용에 대한 관심이 증가하였다. 녹색 식품과 생식, 보양식, 저칼로리의 다이어트 식품에 대한 관심도 커지면서 수요가 높아지는 등 웰빙 트렌드에 대한 관심과 함께 수요가 증가하고 있다.

#### (2) 서양식의 선호

젊은 층을 중심으로 서양 문화에 대한 흡수와 관심이 높아지면서 이는 음식영역에도 확대되면서 패스트푸드 프랜차이즈가 급성장하고 있다. 또한 중심도시의 소비자들의 생활과 비즈니스 환경이 서구식으로 변화하면서 하루 3끼의 식사 습관도 바뀌게 되었다. 이로써 24시간 영업을 하는 패스트푸드 프랜차이즈가 증가하고, 소비자의 요구를 충족시키는 새로운 형태의 레스토랑도 등장하고 있다.

#### (3) 기타

외식문화가 성숙해지고 전문화되면서, 서비스에 대한 요구수준도 높아졌다. 따라서 다양한 국가의 다채로운 음식에 대한 관심으로 확대되면서 광활한 대륙의 동서남북 지역별 요리도 새로운 트렌드로 주목받고 있다.

## 참고문헌

한국외식정보(주). 2013.「2013 한국외식연감」제16권 제1561호. 한국외식정보.

Technavio. 2014. *Global Foodservice Market 2014-2018.* Technavio.

3 PART

WORLD AGRICULTURE

# 국가별 농업자료

## 멕시코 · 페루

멕시코 농업 현황 | 김윤식

페루 농업현황 및 시사점 | 안수정

# 세계농업 HISTORY

## ㅁ 국가별 농업자료

| 연도별 | 월별 | 제 목 |
|---|---|---|
| 2013년 | 1월 | **인도네시아**<br>인도네시아의 농업 및 농식품 교역 |
| | 2월 | **프랑스 · 필리핀**<br>프랑스의 농업과 농정<br>필리핀의 식량지급 정책 |
| | 3월 | **덴마크 · 캄보디아**<br>덴마크 농업의 이해 –농업발전 과정의 도전과 대응사례<br>캄보디아 농업 잠재력과 정책 방향 |
| | 4월 | **인도**<br>인도 농업의 개황 및 정책 |
| | 5월 | **우크라이나**<br>우크라이나의 농업 현안과제와 한국의 투자진출 전략 |
| | 6월 | **스위스**<br>스위스 농업 개황 및 농정개혁 |
| | 7월 | **러시아 · 호주**<br>러시아 아무르주 농업 현황<br>러시아 남부지역 농업 현황<br>호주 서부지역 농업 현황 |
| | 8월 | **탄자니아 · 프랑스**<br>탄자니아 농업 개황<br>프랑스 농작물 보험제도 동향 |
| | 9월 | **영국 · 우간다**<br>영국 농업 동향과 시사점<br>우간다 농업 개황 |
| | 10월 | **르완다 · 칠레**<br>르완다 농업 현황<br>칠레 농업 현황 |
| | 11월 | **태국**<br>태국 농업 개황 |

## □ 국가별 농업자료 (계속)

| 연도별 | 월별 | 제 목 |
|---|---|---|
| 2013년 | 12월 | **네덜란드·인도**<br>네덜란드 농업 현황<br>인도 농업·농정 동향 |
| 2014년 | 1월 | **라오스 · 스페인**<br>라오스의 화전농업<br>스페인 농작물재해보험 현황 및 시사점 |
| | 2월 | **러시아 연해주 · 일본**<br>러시아 연해주 농업현황과 한국의 진출 전략<br>일본 농업 6차산업화 정책 현황과 과제 |
| | 3월 | **호주 · 베트남**<br>호주 쇠고기 생산 동향<br>베트남 농업 개황 |
| | 4월 | **미얀마·필리핀**<br>미얀마 농업 현황 및 농업부문 투자정책<br>식량안보와 필리핀 쌀 사례 |
| | 5월 | **우즈베키스탄 · 스위스**<br>우즈베키스탄 농업개황과 농업 진출 전략<br>스위스 농업경제 및 정책 동향 |
| | 6월 | **콩고민주공화국·우간다**<br>콩고민주공화국 농업 현황과 과제<br>우간다 농업 현황 |
| | 7월 | **에티오피아**<br>에티오피아 농업 실태 및 전망 |

세계농업 「국가별 농업자료」 원문자료 http://worldagri.krei.re.kr/web/worldagri/6

# 멕시코의 농업 현황 *

김 윤 식
(경상대학교 식품자원경제학과 교수)

## 1. 농업 연왕

### 1.1. 일반 연왕 및 농업 여건

멕시코는 미국 남부의 중앙아메리카에 위치한 국가로 국토 총면적은 1,972,550㎢으로 면적상으로는 세계 14번째로 큰 나라이지만, 전체 면적의 70%가 산지와 사막으로 이루어져 실제 농업용으로 사용할 수 있는 면적은 그리 많지 않다. 특히 농경지는 서북부지역 및 동부 해안지역을 중심으로 집중 분포되어 있다.

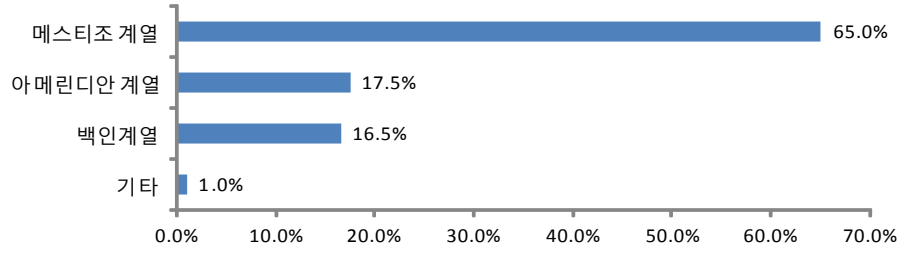
또한 해발고도가 낮은 평지와 산지가 혼합되어 있을 뿐만 아니라, 북회귀선이 지나가는 위치에 있어 다양한 기후가 나타나고 있다. 특히, 해발고도가 500m 이하 지역은 열대, 500~2,000m 지역은 온대, 2,000m 이상인 지역은 한랭기후를 가진다. 인구는 주로 온대와 고지대에 집중 분포되어 있는데, 멕시코의 수도이자 인구가 가장 많이 거주하고 있는 멕시코시티도 해발고도가 2,280m로 기온이 연중 16~18℃를 유지함으로 사람이 거주하기에 적합한 기후이다. 평균기온은 온대지역이 21~24℃이며, 열대지역은 25~27℃, 한랭지역은 18℃ 이하로, 농업은 열대지역에서 많이 이루어진다. 과거 온대지역을 중심으로 재래종 옥수수 재배가 많았었지만, NAFTA 체결 이후 옥수수 수입이

* (yunshik@gnu.ac.kr).

크게 늘어나면서 온대 및 산간지역의 옥수수 재배는 크게 줄어들었다.

인구는 1억 1,233만 명(2010년 인구센서스)이며, 인종별로는 메스티조가 전체의 65%로 가장 많고, 아메린디안 17.5%, 백인이 16.5%를 차지하고 있다.

그림 1 멕시코의 인구 구성




자료: 2010 Census.

미국과 접하고 있는 북부지역은 전체면적의 40%, 인구의 19%를 차지하고 있으며, NAFTA 이후 미국과의 교역이 증가하고 제조업이 빠르게 성장하면서 멕시코 경제에서 차지하는 비중도 급등하였다. 이에 반해, 남부지역은 산간지역에 고산지역도 많고 농경지 면적도 작아, 북부지역과 비교해 경제적으로 매우 낙후되어 있다. 남부 고산지역은 주로 소규모 농지에서 재래종 옥수수, 재래종 콩, 스쿼시 등이 재배되는데, 생산량 자체가 많지 않은 생계형 농업이 주를 이루고 있어 경제적으로 매우 어려운 상황에 놓인 주민들이 많다. 소규모 농지에서 생산된 농산물 가운데, 자가소비를 제외한 잉여 농산물을 시장에 판매하여 현금을 확보하는데, 생산량 자체가 워낙 적은 상황이라 시장에 판매하는 물량도 많지 않다. 이러한 지리적 특성에 의해 지역간 경제적 불평등이 확대되고 있다.

북부지역은 NAFTA 체결 이후 외국인직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)가 집중되면서 생산성이 크게 개선되었다. 평지가 많고, 농업용 기반시설도 잘 갖춰져 있어, 상업용 농작물 재배가 주를 이루고 있다. 특히, 멕시코 내 농경지 가운데 20~25%가 관개시설을 갖추고 있는데, 이 관개시설의 대부분이 북부지역에 설치되어 있다. 2000년대 초반 관개면적 비중이 6% 미만이었던 것과 비교하여 크게 늘었지만, 대부분 북부지역에 집중되었다. 이 지역의 농산물은 주로 미국으로 수출을 목적으로 재배된다.

## 1.2. 주요 농산물 생산

멕시코의 주요 농산물 생산은 2000년 이후 전반적으로 증가세이다. 2000년대 초반 1,700만 톤 수준에 머물던 옥수수(maize)는 2010년대에 2,200만 톤을 넘어선 후 다소 정체를 보이고 있다. 옥수수는 멕시코 내에서 가장 중요한 곡물 가운데 하나로, 전체 농경지의 60%에 가까운 면적에서 옥수수 재배가 이루어지고 있다. 멕시코 사람들이 섭취하는 칼로리의 9%가 옥수수를 통해 이루어지며, 단백질은 14%를 옥수수가 공급하고 있다.

최근 들어, 생산량이 크게 늘어난 것은 사탕수수(sugarcane)이다. 2000년대 초반에 4,400만 톤 수준이던 사탕수수 생산량은 2010년에 5,000만 톤을 넘어섰고, 2012년에는 5,100만 톤에 육박할 만큼 생산량이 급증하였다. 콩(beans)은 2000년대에 비해 생산량이 늘었지만 연간 변동성이 큰 것으로 나타났다.

밀 생산량은 큰 변화가 없었지만, 채소류 생산은 크게 늘었다. 주로 미국으로의 수출이 활발한 품목들의 생산이 늘었는데, 토마토, 고추류, 딸기 등이 대표적이다. 2000년에 비해, 토마토는 28.8%, 고추류는 37.2% 늘었고, 특히 딸기는 155.7%가 늘어 2배 이상 폭발적으로 생산량이 늘었다.

표 1 멕시코의 주요 농산물 생산 추이

단위: 1,000M/T

| 구 분 | 2000 | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|
| 사탕수수 | 44,100,000 | 51,645,544 | 50,421,619 | 49,735,273 | 50,946,483 |
| 옥수수 | 17,556,900 | 19,338,700 | 23,301,879 | 17,635,417 | 22,069,254 |
| 밀 | 3,493,210 | 3,015,177 | 3,676,707 | 3,627,511 | 3,274,337 |
| 콩(건조) | 887,868 | 826,892 | 1,156,251 | 567,779 | 1,080,857 |
| 토마토 | 2,666,280 | 2,800,115 | 2,997,641 | 2,435,788 | 3,433,567 |
| 고추류 | 1,734,630 | 1,617,264 | 2,335,562 | 2,131,740 | 2,379,736 |
| 딸기 | 141,130 | n.a. | 226,657 | 228,900 | 360,426 |

자료: FAOstat.org

과일 가운데에서는 아보카도의 생산량이 가장 빠르게 증가하였다. 아보카도는 미국으로의 수출이 많은 과일로 2000년에 비해 45%나 생산량이 급증하였다. 다음으로 생산량이 많이 늘어난 과일은 레몬과 라임류로, 이 과일도 수출이 많은 품목 가운데 하나이다. 망고와 구아바는 2000년에 비해 12.9% 늘었다. 이에 반해, 오렌지 생산량은 다소 늘었다가 2012년에 큰 폭으로 감소하였다.

표 2 멕시코의 주요 과일류 생산 추이

단위: 1,000M/T

| 구 분 | 2000 | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|
| 망고, 구아바 | 1,559,351 | 1,679,472 | 1,632,649 | 1,827,314 | 1,760,588 |
| 아보카도 | 907,439 | 1,021,515 | 1,107,135 | 1,264,141 | 1,316,104 |
| 레몬&라임 | 1,661,220 | 1,806,784 | 1,891,403 | 2,147,740 | 2,070,764 |
| 오렌지 | 3,812,683 | 4,112,711 | 4,051,631 | 4,079,678 | 3,666,790 |
| 바나나 | 1,863,252 | 2,250,041 | 2,103,361 | 2,138,687 | 2,203,861 |

자료: (FAOstat.org).

축산물은 전반적으로 생산량이 늘었다. 축산물은 전체 농업생산액의 30% 정도를 차지하고 있다. 육류 가운데 닭고기 생산량이 53.3%로 가장 많이 늘었으며, 소고기 생산량도 37.1%로 이전에 비해 크게 늘었다. 소는 지역별로 사육하는 품종에 차이가 있는데, 북부지역에서는 헤리퍼드종(Hereford), 앵거스종(Angus), 샤롤레이종(Charollais) 등의 품종이 사육되고 있으며, 중부지역에서는 크리올로종(Criollo) 품종, 남부지역에서는 제부종(Zebu) 품종이 많이 사육되고 있다. 전체 사육두수 가운데, 북부지역이 30%, 중부지역이 26%, 남부지역이 44%를 차이하고 있다.

돼지고기와 계란 생산량도 2000년에 비해 20% 이상 증가했으며, 우유는 16.9% 증가하였다. 우유 생산에 목적으로 많이 재배되는 소 품종은 홀스테인(Holstein) 계열의 낙농우가 가장 많다. 낙농우 사육두수는 북부지역이 42%, 중부지역이 48%, 남부지역이 10%를 차지하고 있다.

멕시코 전체적으로 사료용 곡물이나 초지가 부족한 상황으로, 정부는 1990년대 이후부터 사료용 곡물 재배를 많이 권장하였다. 이에 따라, 식용 옥수수를 재배하던 농경지가 목초지나 사료용 곡물 재배지로 전환되는 경우가 많았다.

표 3 멕시코의 주요 축산물 생산 추이

단위: 1,000M/T

| 구 분 | 2000 | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|
| 소고기 | 1,608,100 | 1,796,400 | 1,998,100 | 2,190,100 | 2,205,440 |
| 닭고기 | 1,819,400 | 2,431,990 | 2,675,803 | 2,757,986 | 2,789,500 |
| 돼지고기 | 1,024,242 | 1,089,167 | 1,173,678 | 1,201,629 | 1,238,517 |
| 우유 | 9,311,444 | 9,868,301 | 10,676,691 | 10,724,288 | 10,880,870 |
| 계란 | 1,787,942 | 2,024,723 | 2,381,375 | 2,458,732 | 2,318,261 |

자료: FAOstat(2012).

전반적으로 볼 때, 멕시코의 곡물, 채소류, 과일류, 축산물 등의 생산량은 2000년대 들어서 전 품목에서 증가하고 있다. NAFTA체결 이후 미국으로의 수출이 늘어난 것도 멕시코의 농업 생산이 늘어나는 데 크게 기여한 것으로 보인다. 또한 생산성 높은 품종으로의 교체, 관개시설 도입에 따른 생산성 향상 등도 멕시코 농업의 성장에 크게 기여한 것으로 보인다.

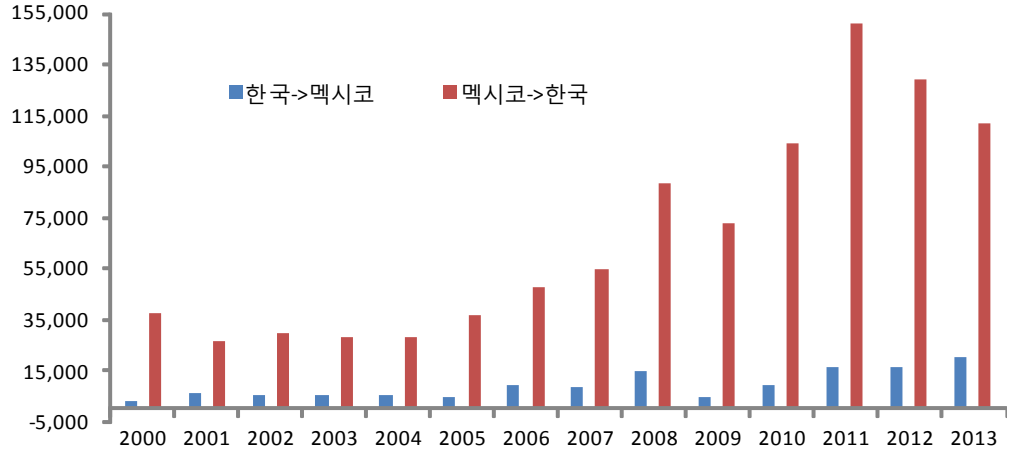
## 1.3. 우리나라와의 교역

멕시코와 우리나라 사이의 농수축산물 교역 상황을 보면, 2000년대 중반 이후 급증하는 현상을 보이고 있다. 특히, 수출보다 수입이 큰 폭으로 늘고 있다. 우리나라에서 멕시코로의 수출은 2000년 이후 조금씩 증가하다가 2010년 들어서면서 빠르게 증가하면서 1,500만 달러를 넘어섰다. 2000년부터 2013년까지 수출은 연간 15%씩 증가하였다.

반면, 멕시코로부터의 수입도 빠르게 증가하였다. 특히, 금액 차원에서 2010년에 1억 달러를 넘어섰고, 2011년에는 1억 5천만 달러를 초과하였다. 이후 다소 수입이 감소하고 있지만, 여전히 1억 달러 이상을 유지하고 있다. 최근 들어서는 국내 육류가격이 상승하면서 육류 수입이 늘어나는 추세를 보이고 있다. 농축수산물의 무역수지만을 고려하면, 우리나라의 대(對)멕시코 무역적자는 1억 달러에 가까울 만큼 적자가 심각한 상황이다.

그림 2 우리나라와 멕시코 사이의 농수축산물 교역 현황

단위: 천 미국달러




자료: 농수산물유통공사 (www.kati.net).

## 2. 농정 변화

멕시코의 농업정책은 1980년 이후 급격한 변화를 겪었다. 초기 멕시코의 농정은 농지의 공정 분배를 목표로 하고 있었고, 여기에 농민이 농지를 소유하되 매매나 임대를 할 수 없도록 함으로써 농민 중심의 농업을 실현하려고 하였다. 이러한 농정은 에히도(ejido)라는 독특한 농지제도로 구체화되었다. 에히도 제도는 1934년 농지개혁과 더불어 도입되었는데, 농민이 특정 농지를 이용하겠다고 정부에 요청을 하면, 정부는 자문 등을 거쳐 청원을 한 농민에게 농지 이용권을 주었다. 농지 소유권은 원래의 지주가 가지고 있지만, 농지 이용권은 농민이 가지는 제도였다. 특히, 2년 이상 농지를 활용하지 않는 한 농민은 영원히 농지를 이용할 수 있었고, 자녀에게 물려주는 세습도 인정되었다.

### 2.1. 농지제도의 개혁

시간이 지남에 따라, 에히도 제도는 처음의 의도와는 달리 다양한 문제점을 일으켰다. 먼저 멕시코의 농가가 급증하였고 농지를 요청하는 농민도 급증함에 따라, 농민에게 나누어줄 수 있는 농지 규모도 줄어들었다.

농지 규모가 작아지면서 가족 단위로 재배할 수 있는 농지도 작아져 농가의 소득을 개선하는 데 별다른 기여를 하지 못했다. 많은 사람들이 작은 농지를 바탕으로 생계를 유지해야 했기 때문에 농가의 상황은 개선되기보다는 오히려 악화되었다. 또한 시간이 지남에 따라 생산성이 높은 농지가 우선적으로 분배됨에 따라 점차 생산성이 나쁘거나 위치가 좋지 않는 농지가 분배되면서 농민들의 불만이 고조되었다. 더욱이 에히도 제도 아래에서 농민은 농지 소유권을 가지고 있지 않았기 때문에, 금융기관에 담보로 제공할 수 없었고 신용을 대출 받을 수도 없었다. 더욱 큰 문제는, 농민은 농지 소유권은 없고 이용권만 가지고 있었기 때문에, 농지에 적극적으로 투자를 하지 않았다. 관개시설을 설치하는 데도 소극적이었으며, 농지의 생산성을 높일 수 있는 농지 개량에도 적극적이지 않았다.

그에 따라 멕시코 농업의 생산성은 지속적으로 하락하였고, 1960년대 후반에는 식량을 자급하지도 못할 만큼 생산성이 악화되었다. 그에 따라, 멕시코 농정의 초점은 에히도 제도의 개혁과 농업의 생산성을 높이는 데 맞춰졌다.

이후 멕시코에서의 농정 개혁은 이 두 가지에 초점을 맞추어 2000년대까지 지속되

었다고 할 수 있다. 에히도 제도는 1991년에 공식적으로 폐지되었는데, 당시 멕시코 농촌지역 농경지의 55%가 에히도 제도에 따라 운영되고 있었다. 이후 1990년대 들어서면서 본격적으로 에히도 제도에 대한 개혁이 도입되었다. 농민의 청원에 따라 재분배되던 농지 정책은 폐지되었고, 에히도 농지에 대한 개인권리도 인정되었다. 그에 따라, 에히도 농지의 매매와 임대가 허용되었고, 금융기관에 담보물로 제공되는 것도 허용되었다. 또한 에히도 농지를 대상으로 한 협동조합 설립도 허용되었다. 이런 일련의 농지 개혁은 1994년 NAFTA가 체결되기 이전 상당부분 완료되었다.

표 4 농지의 소유권 변화

단위: ha, %

| 구분 | 소유권 유형 | | | | 합계 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 에히도(개인) | 공동체 | 민간 | 공공 | |
| 1991년 총 조사 | 30,031,644 | 4,338,099 | 70,493,493 | 1,315,198 | 106,179,434 |
| 2007년 총 조사 | 37,009,850 | 3,783,889 | 69,672,269 | 492,580 | 110,958,557 |
| 증가율 | 23.2 | -12.8 | -1.2 | -62.5 | 4.5 |

자료: 배찬권 외 (p. 68)에서 재인용.

이러한 농지개혁 과정에서 에히도 농지의 개인 소유가 크게 늘어났다. 1991년과 2007년에 이루어진 농업총조사에 따르면, 공동체 소유의 농지와 공공기관 소유의 농지가 각각 12.8%와 62.5%로 크게 줄어들었고, 대신 개인에게 소유권이 주어진 에히도 농지의 비중이 23.2%로 크게 늘어난 것으로 나타났다. 에히도 제도의 개혁 이후, 민간 소유의 농지 소유가 많이 늘어나고 있는 것을 알 수 있다.

## 2.2. 대내외 농정의 변화

농업부문에서의 멕시코 개혁은 대부분 1990년대에 이루어졌다. 멕시코 농정의 변화는 내부적인 부분과 외부적인 부분으로 나누어볼 수 있다.

내부적인 요인은 에히도 농지제도의 한계와 그로 인한 각종 문제점이 대두되면서 개혁의 필요성이 크게 제기되었다. 이런 이유 때문에, 멕시코 정부는 1980년대 후반부터 시작하여 1990년에 초가 되면 본격적인 농업 내부개혁에 착수하여 1992년에 거의 마무리된다.

표 5 멕시코의 농업부문 주요 개혁 및 자유화 내용

| 정책 | 주요 내용 | 시행연도 |
|---|---|---|
| 농산물 수입규제 완화 | 1990~91년 농산물 수입허가제 폐지<br>1991~94년 농산물 관세화 (0~20%) | 1986~1994 |
| 농업 관련 국영기업 민영화 | 국영 종자, 비료산업, 창고설비 민영화<br>담배, 설탕, 커피 관련 국영판매기업 청산 | 1988~1989 |
| 농지 재산권 개혁 | 토지 재분배 정책 종결<br>에히도 토지 개인권리 인정<br>에히도 토지 매매, 임대, 담보 제공 허용<br>에히도 토지 관련 조합 설립 가능 | 1992 |
| 생산자가격 지원 폐지 | 1989~2001 농산물 생산자가격 지원 폐지<br>CONASUPO 청산(1999년) | 1989~2001 |
| NAFTA | 수출 및 수입 허가제 폐지<br>농산물 관세화<br>15년 이내 모든 관세 폐지 및 민감품목 할당관세<br>국내보조금, SPS, 원산지, 포장 등 개입 인정<br>WTO/UR과의 일치성 | 1994년 |

자료: 배찬권 외 (p. 59)에서 재인용.

내부 개혁이 어느 정도 이루어지자, 멕시코 정부는 외부적인 요인도 적극 농업부문에 도입하기 시작하였다. 바로 미국 및 캐나다와 자유무역협정(NAFTA)을 체결하는 것이었다. 미국과의 자유무역협정은 농업부문의 희생이 불가피한 상황이었지만, 멕시코 정부는 NAFTA 체결에 적극적으로 나섰고, 그와 동시에 농업 내부의 개혁도 함께 추진하였다. NAFTA 체결 이전부터 멕시코 정부는 농산물의 수입자유화를 적극 추진하였고, 1991년에는 허가제로 운영되던 농산물 수입을 전면 폐지하였다.

먼저 멕시코는 NAFTA 협상과정에서 농업부문의 개방을 큰 폭으로 수용하였다. 모든 품목을 관세화하였고, 관세화율도 0~24% 정도로 낮은 수준으로 결정하였다. 가장 민감한 품목으로 분류되었던 옥수수에 대해서도 쿼터 초과 수입량에 대해서 24%의 관세가 적용되었으며, 관세 폐지도 NAFTA 발효 15년 후인 2008년에 완료되는 것으로 타결이 이루어졌다. 대부분의 품목들이 발효 즉시 관세가 폐지되었으며, 민감품목으로 분류되었던 완두콩, 가금육, 감자, 밀, 보리, 쌀, 낙농제품, 계란, 토마토, 과일류 등의 관세는 NAFTA 발효 후 10년 뒤인 2003년에 관세가 모두 철폐되었다. 또한 이들 품목보다 민감성이 더 높은 것으로 평가되었던 밀크파우더, 완두콩(건조), 설탕 등의 관세도 15년 후 2008년에 모두 철폐하는 것으로 협상이 이루어졌다. 따라서 2008년 이후 미국으로부터 수입되는 농축산물 가운데 관세가 부과되는 품목은 하나도 없다고 할 수 있다.

NAFTA 체결을 기점으로 멕시코 농업 내부의 개혁도 빠르게 진행되었다. 가장 먼저 국내 농업보조에 핵심적인 역할을 해왔던 CONASUPO를 1999년에 해체하였다. CONASUPO는 생산자로부터 농산물을 비싼 가격에 구매한 이후, 소비자에게는 저렴하게 판매하는, 일종의 생산자와 소비자 보호기관이었다. 이와 유사한 기관들이 대부분 그렇듯이, 사업량이 많으면 많아질수록 이들 기관들의 재정 부담 또한 기하급수적으로 커지기 때문에, 장기간 지속하기는 어려운 정책이다.

CONASUPO가 헤체되는 것에 대비해, 수입가격과 국내가격 차이를 보전해주는 ASERCA가 1991년에 새롭게 도입되었다. CONASUPO가 국내 생산자와 소비자를 직접 보호하는 정책이었다면, ASERCA는 수입 농산물에 일정한 보조를 함으로써 국내 농산물시장을 보호하고자 하는 정책이었다. 이러한 정책 변화에 따라, 멕시코 내 농산물 생산자가격은 하락했음에도 소비자가격은 이전보다 크게 오르는 일이 발생하였다. 따라서 CONASUPO의 폐지 이후 생산자와 소비자 모두 정부에 대한 불만이 고조되었다.

이 외에도 우리나라의 직접지불제에 해당되는 PROCAMPO도 NAFTA 체결 직전인 1993년 10월에 도입되었다. PROCAMPO는 주요 작물(주로 흰 옥수수) 재배 농가에게 직접 현금을 지불하는 정책으로, 당초에는 2008/09년 가을 및 겨울 작물까지만 지원하는 것으로 돼 있었다. 하지만 펠리페 칼데론 행정부(2006~2012년) 시절, 약간의 수정을 거쳐 2012년까지 연장하는 것으로 결정되었고, 이후에도 이 제도는 지속되고 있다. 지원금액은 1~5ha 사이의 농지를 경작하는 농민에게 ha당 최대 1,300페소(100.77달러/ha) 수준이다.

## 3. 주요 농업지표의 변화

멕시코 농업은 1990년대 여러 차례에 걸친 개혁 및 개방 정책 이후 성장률이 개선되었다. 특히, NAFTA 체결 이후인 1990년대 후반에는 농업 성장이 정체 혹은 감소하기도 하였지만, 2000년대 후반 들어서는 성장률이 점차 빨라지고 있다. 하지만 전체 경제에서 농업이 차지하는 비중은 지속적으로 줄어들어 1980년대에 6.3%이던 비중은 2000년대 들어 3%대로 줄어들었다.

표 6 멕시코의 농업GDP 평균성장률 및 전체 GDP에서의 농업 비중

단위: %

| 구 분 | 농업 | | 농작물 및 축산물 | |
|---|---|---|---|---|
| | GDP | 비중 | GDP | 비중 |
| 1980~1988 | - 0.1 | 6.3 | 0.9 | 3.7 |
| 1989~1993 | 1.3 | 6.3 | 2.3 | - |
| 1994~1998 | - 1.7 | 5.3 | - 2.5 | 3.5 |
| 1999~2004 | 0.4 | 3.7 | - 0.7 | 2.4 |
| 2005~2008 | 5.1 | 3.6 | 8.1 | 2.2 |

자료: 배찬권 외 (p. 62)에서 재인용.

농업부문의 성장률이 최근 들어 개선되고 있음에도, 전체 경제에서 차지하는 비중이 낮아지고 있다는 것은, 농업 이외 부문이 농업부문보다 훨씬 빠르게 성장하고 있음을 의미한다. 특히, NAFTA 체결 이후 북부지역을 중심으로 급속하게 늘어난 마킬라도라(maquiladora)가 제조업 성장에 큰 기여를 하였다.

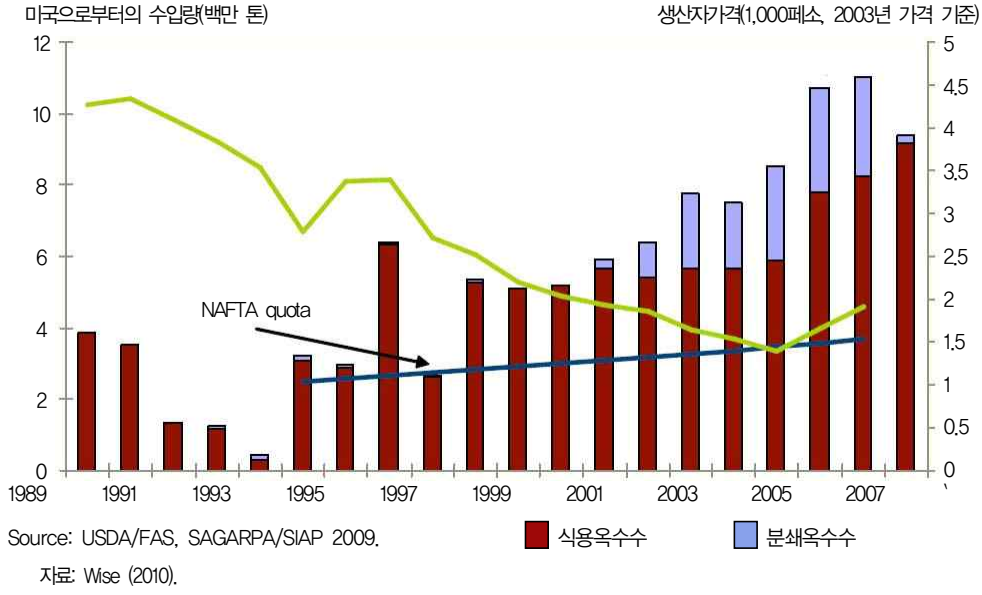
마킬라도라는 NAFTA 체결에 따른 무관세 혜택을 보려는 다국적 기업들이 미국과의 국경지역에 설립한 대규모 조립공장을 의미하는데, 이곳에서는 외국에서 수입한 부품들을 멕시코의 저렴한 노동력을 활용하여 완제품을 조립하였다. 이렇게 조립한 완제품들은 멕시코산으로 인정되어, 무관세 혹은 상대적으로 저렴한 관세만 부과 받고 미국으로 수출되었다. 따라서 중국이 제조업으로 성장하기 이전까지, 멕시코의 마킬라도라는 멕시코의 제조업과 멕시코 경제를 성장시키는 데 큰 역할을 하였다. 이러한 영향으로 농업부문의 성장에도 불구하고, 전체 경제에서 농업부문의 비중은 지속적으로 줄어들었다.

또한 농업 내부적으로도 품목 간 불균형이 심화되었다. NAFTA체결 이후 외국인 직접 투자가 많이 이루어진 부문과 미국으로의 수출이 크게 늘어난 품목들이 생산은 크게 늘었지만, 그렇지 못한 품목들의 생산은 상대적으로 정체되었다. 따라서 농업 전체 성장률은 개선되었지만, 이러한 성장률은 수출 중심 품목에서 주로 나타난 결과이기 때문에, 멕시코 내수용 품목들의 성장은 상대적으로 뒤쳐졌다고 할 수 있다. NAFTA 체결 이후 수출이 많이 늘어난, 육류, 아보카도와 같은 과일, 딸기 등의 채소류 등이 멕시코 전체 농업의 성장을 이끌었다고 할 수 있다.

이러한 변화는 Yunez(2012)에서 구체적으로 확인된다. Yunez에 따르면, 금액 기준으로 할 때, 전체 농업생산액에서 농작물 비중은 1980~1993년에 평균적으로 30% 수준

이었으나 2005~2008년에는 20% 수준으로 줄어들었다. 이에 반해, 축산물의 비중은 같은 기간 6%에서 12%로 상승하였다. 그만큼 축산물의 성장이 빨랐다고 할 수 있다.

그림 3 멕시코 옥수수 생산자가격의 추이와 미국으로부터의 옥수수 수입

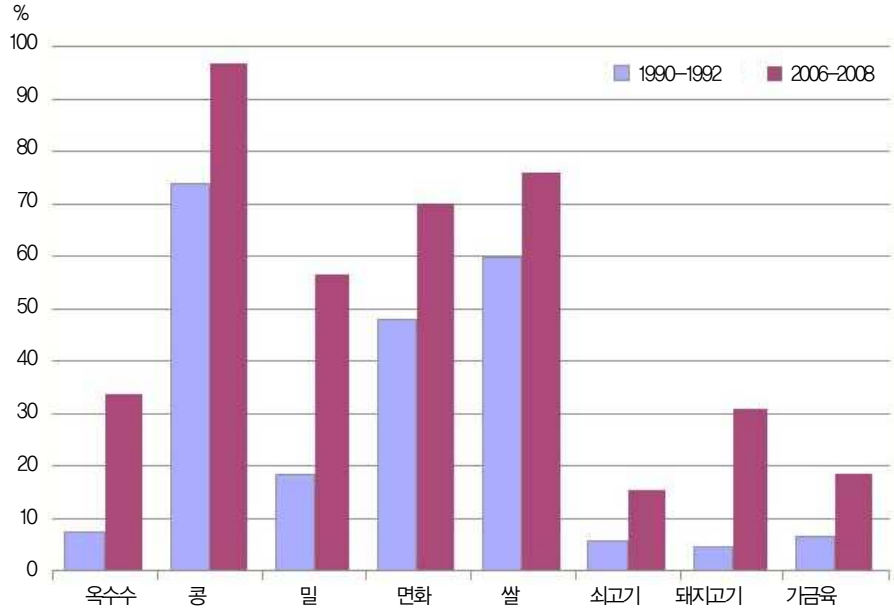



자료: Wise (2010).

또한 NAFTA 이후 멕시코 농산물 가격이 미국산 농산물 가격 수준으로 하락한 것도 멕시코 농업이 겪은 큰 변화 가운데 하나였다. Yunez(2012)에 따르면, 밀, 옥수수, 유지종자 등의 가격은 CONASUPO 폐지 이후 지속적인 하락 추세를 보여, 미국산 농산물 가격에 장기적으로 수렴하는 것으로 나타났다.

CONASUPO가 폐지되지 않았더라면 농산물 가격 하락 추세는 덜 했을 수도 있다. 하지만 CONASUPO의 폐지로 정부 보조로 높게 유지되던 국내 가격은 급격히 떨어지기 시작했고 이것은 주요 농산물, 그 가운데에서도 옥수수 생산농가에 큰 영향을 미쳤다. 실제 Wise(2010)의 분석에 따르면, 이러한 국내 요인에 덧붙여, 농산물 수입도 큰 폭으로 늘어나면서 국내 농산물 가격 하락을 더욱 떨어뜨린 것으로 나타났다. 즉, 대부분의 농산물 가격은 미국산 농산물 가격으로 수렴한 것으로 나타났다. 따라서 멕시코 농민들은 정부 보조 폐지와 미국산 농산물의 수입 급증으로 가격이 폭락하면서 이중고에 시달려야 했다.

그림 4 멕시코 주요 농축산물의 해외 의존도 변화




Source: USDA FAS Production, Supply and Distribution Online, 2009.
자료: Wise (2010).

주요 곡물의 해외 의존도도 높아졌다. 1990년대 초반 10% 미만이었던 옥수수의 해외 의존도는 2006~2008년에는 30% 이상으로 높아졌고, 콩의 해외 의존도는 90%를 넘어섰다. 해외 의존도가 20% 미만이던 밀 또한 2006~2008년이 되면 60% 근방까지 급증하였다. 이러한 현상은 면화, 쌀, 쇠고기, 돼지고기, 가금육 등을 포함한 주요 농축산물에서 골고루 나타났다. 주요 농축산물의 해외 의존은 거의 대부분 미국에 대한 의존이었다. 옥수수만 보더라도, NAFTA 체결 이후 미국으로부터의 수입이 급증하였고, 이것은 멕시코가 옥수수 소비의 상당 비중을 미국에 의존하게 되었다는 것을 의미한다. 따라서 멕시코 농업은 NAFTA 이후 생산량이 많이 늘어나기는 했지만, 그와 동시에 해외 의존도 또한 크게 높아졌다고 할 수 있다. 특히, 가축 사육이 늘어나면서 사료 곡물 수요가 급증하였고, 이러한 수요는 곧 곡물의 수입 증가로 이어졌다. 또한 빈부격차도 농축산물의 해외 의존도를 높이는 데 기여하였다. 소득이 적은 사람들은 품질을 떠나 가격이 저렴한 식재료를 구매할 수밖에 없었기 때문에, 이러한 수요 또한 해외 수입을 늘리는 데 일정 부분 기여했다고 할 수 있다.

농촌인구와 농업 고용의 변화도 상당히 흥미롭다. 멕시코의 농촌지역 인구는 1980

년에 2,930만 명에서 2009년에 2,980만 명으로 약간 증가했지만, 농업부문 고용은 2000년에 670만 명에서 2010년 580만 명으로 줄어들었다. 이것은 두 가지로 해석할 수 있는데, 하나는 농촌에 거주하지만 제조업 등의 다른 업종에 종사하는 사람 수가 늘어났다고 해석할 수 도 있고, 농촌지역에 광범위한 수의 실업자들이 존재한다고 해석할 수 도 있다. 북부지역의 경우에는 전자의 가능성이 높지만, 남부지역의 경우에는 후자의 가능성이 더 높다고 할 수 있다.

또한 전체 인구에서 농촌인구가 차지하는 비중도, 이미 앞서 경제성장 과정을 겪은 나라들과 같이, 지속적으로 줄어드는 추세를 보이고 있다. 1980년에 농촌인구는 43.5%로, 전체 인구의 절반 가까운 사람들이 농촌에 거주했지만, 2000년에 되면 이 비중은 23.1%로 떨어진다. 전체 인구가 빠르게 증가했을 뿐 아니라, 기존 농촌인구의 절반 이상도 농촌을 떠났음을 의미한다. 이러한 현상은 경제가 성장한 대부분의 나라에서 나타나는 모습이다. 다만, 멕시코의 경우에는 농업 내부의 개혁과 더불어 NAFTA가 체결되면서, 이러한 과정을 더욱 가속시켰다고 할 수 있다.

지역 간 소득 격차도 이전보다 더 확대되었다. Baylis 등(2012)에 따르면, NAFTA 체결 이후 미국과의 교역이 크게 늘어난 국경지역의 소득은 8%가 증가한 데 반해, 농업 중심의 남부지역의 소득은 0.1% 늘어나는 데 그쳤다. 이미 이전에도 남부와 북부 사이의 소득 격차가 벌어진 상황에서, NAFTA 이후 소득 격차가 더 확대되었다는 것을 의미한다. 이것은 농업 및 제조업 등 전 분야에 걸쳐 나타난 현상이다. 마킬라도라를 중심으로 성장한 제조업은 고용과 수출을 늘림으로써 북부지역의 소득이 늘어나는 데 크게 기여했으며, 농업 내부적으로도 미국 수출이 가능한 채소와 과일류를 중심으로 생산이 늘어나면서 농업 내부의 소득도 늘어났다. 특히, 임금 수준을 보더라도, 고숙련 노동이 많았던 북부지역의 임금 상승률이 남부지역보다 높았다. 따라서 남부지역은 경제 전체적인 측면뿐만 아니라, 농업 내부적으로도, 북부지역과 비교할 때 소득 격차가 더 확대되었다고 할 수 있다.

## 4. 요약 및 결론

멕시코는 개도국 차원에서 미국과 처음으로 FTA를 체결했다는 점에서, 미국과의 FTA 체결을 앞두었을 때 우리나라에게 많은 관심을 받았다. 특히, 농업이 취약한 우리나라 입장에서 1994년에 이미 미국과 FTA를 체결한 멕시코의 사례는 큰 관심의 대상

이었다. 하지만 몇 가지 측면을 고려할 때, 멕시코가 우리나라에 줄 수 있는 시사점은 한계가 있다. 가장 큰 차이점은 지리적 거리였다. 멕시코는 미국과 국경을 맞대고 있는 국가로, 멕시코에서 저렴하게 생산된 농산물이 언제든지 미국시장으로 수출될 수 있었고, 미국 시장에서의 수입도 상대적으로 자유로웠다.

NAFTA 체결 이후 멕시코 농업의 발전과정을 보면, 이러한 지리적 특성을 잘 살리는 방향으로 발전했음을 알 수 있다. 수출이 상대적으로 수월했던 채소와 과일류 중심으로 북부지역에서 생산되어 미국으로 수출되었다. 대신, 지리적으로 미국과 떨어져 있던 남부지역은 NAFTA의 혜택을 크게 보지 못했다는 것이 대체적인 의견이다. 이로 인해, 지역 간 경제적 격차는 이전보다 더욱 확대되었다.

또한 미국으로부터의 농산물 수입도 크게 늘었다. 특히, 멕시코인들의 주식인 토르티야(Tortilla)의 재료인 옥수수의 경우, 미국으로부터의 수입이 급증하면서, 멕시코의 옥수수 재배농가의 수익을 크게 악화시켰다. 주요 농축산물의 미국 의존도도 크게 올라갔다. 전반적으로 보면, NAFTA 체결 이후 지역과 품목에 따라 NAFTA의 혜택이 달라졌다고 할 수 있다.

우리나라의 경우, 미국과 지리적으로 멀리 떨어져 있기 때문에, 우리나라가 수출할 수 있는 농축산물의 종류도, 미국으로부터 수입할 수 있는 품목도, 멕시코와 같을 수 없다. 현재 미국으로부터 수입이 많은 농축산물은 소고기, 돼지고기, 체리, 오렌지 등이다. 또한 우리나라에서 미국으로 수출할 수 있는 품목은 매우 제한적이다. 따라서 멕시코의 사례가 우리나라 농업에 일정한 함의를 주는 것도 분명히 있지만, 우리나라의 상황은 멕시코와는 많이 다르다고 할 수 있다.

## 참고문헌

김윤식 외. 2006.「NAFTA 이후 멕시코 농업의 변화 분석」. P87. 한국농촌경제연구원.

배찬권 외. 2012.「NAFTA 체결 이후 멕시코 경제의 변화와 정책 시사점」. 대외경제정책연구원.

명진호 외. 2012. "NAFTA 발효 이후 멕시코 대외경제 동향과 시사점.“「Trade Focus」. 한국무역협회.

Baylis, K., R. Garduno, and G. Piras. 2012. "The Distributional Effects of NAFTA in Mexico: Evidence from a Panel of Municipalities." Regional Science and Urban Economics 42:286-302.

USDA/FAS. 2012. PROCAMPO 2013 Subsidy Program Changes. GAIN Report MX3012.

Yunez. 2012. The Effects of Agricultural Domestic and Trade Liberalization on Food Security: Lessons from Mexico. Centro de Estudios Economicos, El Colegio de Mexico.

Wise, A. Timothy. 2010. Agricultural Dumping under NAFTA: Estimating the Costs of U.S. Agricultural Policies to Mexican Producers. Mexican Rural Development Research Report. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

## 참고사이트

농수산물유통공사 (www.kati.net)

한국무역협회 (www.kita.net)

FAO. FAOSTAT (www.fao.org)

# 페루 농업현황 및 시사점*

안 수 정
(한국농촌경제연구원 연구원)

## 1. 페루 개관

남아메리카 대륙 태평양 연안에 위치한 페루는 풍요로운 기후와 풍토의 환경과 잉카제국으로 알려져 있는 국가이다. 현재 페루의 주요 도시 중 하나인 꾸스코(Cusco)를 중심으로 13세기 잉카제국이 건설되었고, 15세기에는 안데스를 중심으로 현재 에콰도르, 볼리비아, 콜롬비아, 아르헨티나, 칠레 일부까지 점령하여 영토를 확장하며 위세를 떨치던 곳이기도 하다. 하지만, 잉카제국의 영토 확장의 꿈은 스페인의 점령으로 중단되었고, 독립 이후에도 수차례의 쿠데타와 정국의 혼란 끝에 현재 오얀타 우말라(Ollanta Humala) 대통령 하에 안정화에 도입하고 있는 중진국이다.[1)]

페루는 개발도상국으로 13.7%의 극빈층을 포함하여 전체인구의 약 40%가 빈곤층으로 집계되고 있다. 국토면적이 한반도의 약 6배의 크기이지만, 인구는 한국의 60%인 약 3,000만 명으로 스페인어와 케츄아어, 아이마라어를 사용하고 있다. 전체 인구의 45%가 원주민이고, 백인과 원주민의 혼혈인 메스티조가 37%, 백인 15%, 기타인종 3%로 다양한 인종으로 구성되어 있다. 1인당 GDP는 6,797달러(2013년 기준)로 대다수의 경제활동 인구가 농업에 종사하고 있고, 농가인구는 825만 명으로 총인구의 34%에 달하며, 전체

* (crystalism14@krei.re.kr, 02-3299-4034).
1) 주페루대사관 자료 참조(http://per.mofa.go.kr/korean/am/per/information/life/index.jsp#M12)

국토면적 대비 농지는 3%, 목축업은 22%, 산림지역은 66%를 차지하고 있다.[2)]

페루의 경제는 상당부분 수출에 의존하고 있으며, 2006년에 체결한 미국과의 자유무역협정을 시작으로 지속적인 경제성장을 해오고 있다. 올 해 3년째가 되는 한국과의 자유무역협정도 페루의 경제에 긍정적인 영향을 미치고 있고, 추후에도 교역은 더욱 증가할 것으로 예상된다. 최근 페루의 경제는 에너지 및 광업 분야 중심의 적극적인 외국인 투자 유치 정책으로 중남미 국가 중 최고 성장률인 8% 대 성장을 기록하였다. 이러한 성장에도 불구하고, 교육의 질과 명확한 유통망의 부재, 정보의 비대칭성으로 인해 야기되는 문제들은 여전히 해결해야할 과제로 남아있다.

## 1.1. 페루의 농업

페루는 열대기후만 있는 것이 아니라, 안데스 산맥의 영향으로 다양한 기후를 갖고 있다. 정글기후부터 사계절 내내 얼음이 있는 안데스 산맥까지 다양한 기후와 함께 동식물의 종류도 다양하다. 이러한 풍요로운 환경 가운데 페루는 기원전부터 농업중심

그림 1 페루 잉카 Moray 농업연구소의 계단식 논

자료: (www.ayni-peru.com/sacred-valley/).

2) CIA the World Factbook. (https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pe.html).

사회로 발전해 왔다.

페루에는 과거 농업중심 사회였음을 보여주는 흔적들이 남아있는데 현존하는 잉카 제국 농업연구소 'Moray'가 그 예이다. 계단식 논으로 이루어진 Moray 연구소는 세계적인 규모의 잉카 농업 연구소로 잉카시대 사람들은 가장 아래쪽의 밭과 가장 위쪽에 위치한 밭의 기온차에 따라 일정온도에서 잘 자라는 작물에 대해 연구하여 그 결과를 토대로 대중들에게 농업기술과 기온에 맞는 농업기술을 전파하였다. 과거 스페인 점령 시 Moray를 본 스페인 군대는 콜로세움과 같은 원형 경기장으로 착각했을 정도로 그 규모가 크고, 장엄하였다고 한다.

그림 2 페루 지도

자료: USDA, Economic Research Service.

페루는 '기후와 종의 다양성(Biodiversity)'이라는 이점을 갖고 있음에도 불구하고, 현재 550만 ha의 농지 중 약 270만 ha만 농지로 사용되고 있다. 이 중 농업에 대한 집중적 투자 수혜 지역인 10만 ha의 농지는 주로 해안가에 위치하고 있으며, 아스파라거스,

파프리카, 감귤류, 아티초크, 망고 등 선진 기술을 이용한 수출용 농작물이 재배되고 있다. 반면, 260만 ha의 농지는 대부분 조방농업의 형태로 쌀, 면, 사탕수수, 옥수수, 커피와 감자를 재배하거나, 농촌지역 극빈층에게는 자급자족을 위한 생계형 농지로 사용되고 있다. 2013년을 기준으로 페루 GDP는 1만 1,100달러로, GDP에서 농업이 차지하는 비중은 6.2%[3]이고, 수도인 리마를 벗어나면 지역 GDP 대비 농업의 비중은 20~60%로 농업에 대한 의존도가 높음을 알 수 있다.[4] 지난 12년 간 페루의 농업은 연간 평균적으로 4.3%의 성장세를 이어왔고, 전체 인구의 3분의 1 수준인 천만 명에 가까운 인구가 농업에 종하사고 있다. 7백만 개의 일자리를 창출하고 있을 만큼 경제에 톡톡한 역할을 하고 있지만, 지역 간 소득 격차가 큰 양상을 보이고 있다. 해안 지역과 내륙 쪽에 위치한 씨에라(Sierra) 지역의 농가당 소득을 비교하면, 연간 1,800 달러의 차이가 나타나고 있다. 농촌 거주자의 60%가 일일 소득 4 달러 이하로 살아가고 있고, 나머지 30%는 일일 소득 4~10 달러 사이로 농촌지역의 빈곤문제는 심각하다.

페루 농업은 빈곤문제와 더불어 낙후된 기술로 인한 생산량 저하, 소농 위주의 생산으로 인한 거래비용 상승, 가뭄으로 약해진 토양, 염도와 침식 문제, 물 부족, 연결망의 부재 등으로 그 발달이 저해되고 있다. 그럼에도 페루의 농업은 구리, 금 등의 천연자원 다음으로 가장 중요한 교역대상품목으로, 나라경제와 식량안보에 중추역할을 하고 있다.

페루 농업의 발전 가능성은 무한하나, 그 동안은 주변국에 비해 농업관리에 소홀해왔다. 최근 세계 경제위기로 식량가격이 폭등하고, 기후변화로 식량문제에 대한 우려의 목소리가 높아지자 농업에 대한 관심을 갖고, 변화와 혁신을 조금씩 시도하고 있다. 최근 농업의 발전을 위해 몇 가지 정책을 시도하고 있는데, 다음 장에서 좀 더 살펴보도록 한다.

## 1.2. 페루 농정 개요

페루의 농업 정책의 핵심은 농촌지역의 개발을 골자로 하고 있다. 농업 분야는 농촌의 개발과 밀접한 관계가 있기 때문에, 정부는 최근 몇 년간 농업관련 민간 및 국책연구기관의 설립을 추진해왔다. 2003년 "농업유관기관의 발전과 강화를 위한 법"이 제정

3) CIA the World Factbook.

4) World Bank(2013). *International Bank for Reconstruction and Development Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US $40 Million to the Republic of Peru for a National Agricultural Innovation System Support Project*. The World Bank. p.12.

되면서, 생산 및 판매력 향상을 위해 농업인들이 협력하고 조직화할 것을 촉진하였다. 페루 정부가 설립한 주요 농업 연구기관은 다음과 같다.[5)]

### 1.2.1. 농업혁신국책연구소(National Institute for Agrarian Innovation, INIA)

페루의 각 지역에 위치하고 있는 연구기관으로, 농업인들에게 식물육종과 지식 및 기술을 전파하는 데 그 목적을 두고 있다.

### 1.2.2. 씨에라 수출기관(Sierra Exportadora)

2006년에 공공법 제 28,890조 하에 설립된 공공기관으로, 안데스 지역 인구의 시장 접근성을 높일 수 있는 경제활동을 촉진하여 빈곤을 줄이고자 설립하였다. 주로 새로운 기술을 소개하고 농촌지역 인구의 삶의 질을 높여주기 위해 노력하며, 안데스 부근 15개 지역에 위치하고 있다.

### 1.2.3. 천연자원국책연구소(National Institute for Natural Resources, INRENA)

토양자원과 수자원을 관리하는 대표적인 기관이지만, 충분한 기술력이 없기 때문에 전국에서 연구가 수행되고 있지 않다.

페루의 농업인들은 정부로부터 받는 보조금이 없다. 그래서 농림부는 2007-2011년 전략계획을 수립하여 6가지 전략을 실천할 것을 약속하였다. 첫 번째는 수자원관리를 통해 관개시설의 효율성을 높이는 것, 두 번째는 외부 시장접근을 가능케 하여 경쟁력을 높이는 것이며, 세 번째는 소농을 위한 금융서비스와 보험 상품을 개발하는 것이다. 네 번째는 정보의 비대칭성을 없애고, 농업 가치 사슬에 참여할 수 있도록 시스템을 개발하는 것, 다섯 번째로 농업혁신을 도모하고, 마지막으로 안데스와 열대우림지역과 같은 빈곤지역에 정부가 개입하여 개선하는 것이었다.[6)]

2013년 10월 3일, 페루 농림부 장관 Milton von Hesse는 농림부 산하 "MINAGRI"라는 브랜드를 출시하며 국내 농업분야의 발전을 도모하겠다고 밝혔다.[7)] 이번에 발표된 농업정책은 농업과 관개시설 현대화 사업에 중점을 두고 있는데, 특히 농업, 축산업, 임산업의 발전을 도모하고, 2013년 농림부 예산의 절반 이상을 농촌지역 관개시설 현대화에 투자하겠다는 내용을 담고 있다. 이들에게 가장 필요한 것은 물이고, 물은 농업

5) Tobias Schweizer(2009). Agricultural Potential of Bioenergy Production in Peru. Master thesis. University of Hohenheim.
6) Tobias Schweizer(2009).
7) Ministerio de Agricultura y Riego(페루 농림부).
(http://www.minag.gob.pe/portal/notas-de-prensa/notas-de-prensa-2013/9660-ministro-milton-von-hesse-lanzo-marca-minagri)

의 중추역할을 하고 농업발전을 위해 가장 중요한 핵심임을 깨달은 것이다.

이외에도 농림부에서 강조한 정책 중 하나는 바로 재해보험이다. 기후변화로 식량의 수확량이 줄어들고 식량가격이 폭등하여 식량안보를 위협하고 있는 가운데 작물 재해보험은 필수정책 중 하나이다. 페루는 AGROBANCO[8]와 협력하여 출시한 재해보험을 통해 41만 4천 ha의 농경지에 22만 4천 명의 농업인에게 피해 농경지에 대한 복구 비용을 지불하였다. 수혜작물은 사료용 귀리, 코코아, 커피 ,보리, 건조 콩, 바나나, 퀴노아, 밀 등이고, 냉해피해를 입은 알티플라노 남부지역에도 긴급 예산이 투입되었다.[9]

## 2. 페루의 농산물 생산 및 교역

### 2.1. 농산물 생산

페루에서 주로 생산되는 농축산물은 2012년도 생산량을 기준으로 사탕수수, 감자, 쌀, 플랜틴 바나나(Plantain),[10] 우유, 옥수수, 닭고기 등 이다. <표 2>에서와 같이, 이 농산물은 페루의 주요 식량으로 내수용으로 생산된다. 페루 사람들은 옥수수, 감자, 쌀과 같은 식량작물을 주로 섭취하는 데, 저지대에서는 옥수수를 가루로 만든 다음 죽을 끓여먹고, 옥수수를 재배할 수 없는 고산지대에서는 감자를 재배하여 섭취한다. 다른 지역에서 생산되는 다양한 농산물을 섭취할 수도 있지만, 유통망과 도로 기반이 잘 갖추어지지 않은 페루는 주로 지역산물을 섭취하고 있다.

<표 1>을 보면 주요 농산물의 생산량은 과거 5년 동안의 흐름을 보았을 때 비슷한 수준을 유지하고 있는데, 이는 페루 농업 분야의 기술·환경이 과거에 머물러 있기 때문이다. 페루는 기후변화와 인구증가에 대해 대응하지 않고, 농업분야 개발에 소홀히 여긴 결과, 초과 수요분을 국외에서 대량 수입해야하는 결과를 초래하였다. 쌀과 옥수수의 수입량은 2012년 기준 각각 253천 톤과 1,847천 톤으로, 식량안보 면에서 취약한 상태임을 보여주고 있다. 반면, 페루 국내에서 감자와 쌀, 닭고기, 포도, 감귤류의 생산량은 증가하고 있는 추세이다. 감자와 쌀은 주요 식량원인 만큼 생산량을 높이기 위한 연구도 집중적으로 이루어지고 있다. 닭고기의 경우, 생산비용이 많이 드는 소고기와 돼지고기의 대체품으로 수요 증가와 함께 공급이 증가하고 있는 추세이다. 포도와 감

8) 페루 농업분야 발전을 위한 금융서비스를 지원하는 농업은행으로, 2007년 7월 21일 법인으로 설립되었다.
9) Ministerio de Agricultura y Riego(페루 농림부).
10) 일반 바나나보다 크기가 크고 껍질이 질기며 전분함량이 많아 가열하여 익혀먹는 바나나로, 아프리카 동부와 중부, 아시아 일부지역에서 주식으로 이용한다.

표 1 페루의 주요 농산물 생산현황

단위: 천 톤

| | 품목 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 전년대비 증감률(%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 사탕수수 | 9,396 | 9,937 | 9,855 | 9,885 | 10,369 | 4.9 |
| 2 | 감자 | 3,597 | 3,765 | 3,814 | 4,072 | 4,475 | 9.9 |
| 3 | 쌀 | 2,776 | 2,991 | 2,831 | 2,624 | 3,043 | 16.0 |
| 4 | 플랜틴 바나나 | 1,793 | 1,867 | 2,007 | 1,967 | 2,000 | 1.6 |
| 5 | 우유 | 1,566 | 1,652 | 1,678 | 1,746 | 1,799 | 3.1 |
| 6 | 옥수수 | 1,481 | 394 | 408 | 368 | 362 | △1.7 |
| 7 | 닭고기 | 879 | 966 | 1,021 | 1,085 | 1,172 | 8.0 |
| 8 | 카사바 | 1,172 | 1,166 | 1,240 | 1,116 | 1,118 | 0.3 |
| 9 | 양파(건조) | 642 | 606 | 724 | 727 | 775 | 6.7 |
| 10 | 오렌지 | 380 | 378 | 395 | 419 | 425 | 1.4 |
| 11 | 파인애플 | – | – | – | 400 | 415 | 3.6 |
| 12 | 아스파라거스 | 328 | 314 | 335 | 392 | 377 | △4.0 |
| 13 | 포도 | 223 | 264 | 280 | 297 | 365 | 23.0 |
| 14 | 옥수수(그린) | 374 | 394 | 408 | 368 | 362 | △1.6 |
| 15 | 망고, 망고스틴, 구아바 | 323 | 171 | 458 | 355 | 355 | – |
| 16 | 달걀 | 267 | 269 | 285 | 318 | 314 | △1.1 |
| 17 | 고구마 | 190 | 263 | 263 | 299 | 304 | 1.7 |
| 18 | 커피콩(볶지 않은 것) | 274 | 243 | 265 | 332 | 303 | △8.5 |
| 19 | 감귤류 | 187 | 166 | 221 | 236 | 281 | 19.1 |
| 20 | 아티초크 | – | 116 | – | 150 | 141 | △5.9 |

주: 2012년 생산량 기준 상위 20위까지 집계한 주요 농산물의 생산량
자료: FAOSTAT.

표 2 페루의 주요 농산물 생산, 수출 및 국내소비량 비교

단위: 천 톤

| | 품목 | 생산량 | 수출량 | 수입량 | 국내소비량 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 사탕수수 | 10,369 | 100 | 0.096 | 10,269.096 |
| 2 | 감자 | 4,475 | 26 | – | 4,449 |
| 3 | 쌀 | 3,043 | 50 | 253 | 3,247 |
| 4 | 플랜틴 바나나 | 2,000 | 122 | – | 1,878 |
| 5 | 우유 | 1,799 | 6 | 3 | 1,796 |
| 6 | 옥수수 | 362 | 9 | 1,847 | 2200 |
| 7 | 닭고기 | 1,172 | 3 | 27 | 1,196 |

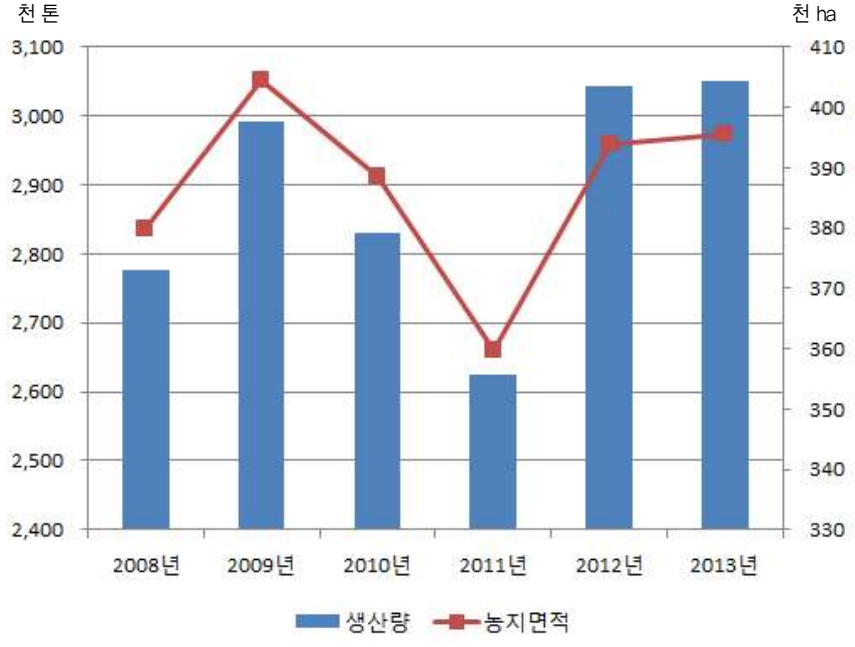
주: 2012년 기준.
자료: FAOSTAT, UN Comtrade.

귤류의 경우, FTA 효과의 일환으로 수출량이 증가하면서 2012년도 생산량은 각각 전년 대비 23%, 19.1% 증가하였다.

### 2.1.1. 곡물

페루에서 주로 생산하는 곡물은 쌀과 옥수수이다. 또한, 생산량이 많지는 않지만 안데스 지역에서만 생산되는 슈퍼 푸드로 불리는 퀴노아 주 생산지이기도 하다. 하지만 페루에서 가장 많이 생산되는 곡물은 쌀로, 페루 사람들은 한국과 같이 쌀을 주식으로 한다. 2012년도 쌀 생산량은 전년 대비 16% 증가하였지만, 과거 5년 동안 쌀 생산량은 불안정하였다. 이는 전통적인 과거 농법에 의존하여 생산성이 떨어지고, 많은 농가들이 지식이나 기술 부족으로 예상치 못한 기후변화에 대처하지 못하였기 때문이다. <그림 3>을 보면 2011년 쌀 생산량이 262만 4천 톤으로 급감하였는데, 이는 재배면적이 감소하였고, 페루 북부지역의 가뭄으로, 모내기가 늦춰져 수확이 지연되었기 때문이다. 2012년에는 전년도에 늦은 모내기에 따른 수확량 증가로 전년 대비 생산량이 16.0% 증가하였고, 2013년에도 그 추세를 이어 비슷한 양인 305만 1천 톤을 수확하였다.

그림 3 페루 쌀 생산량과 농지면적 현황




자료: FAOSTAT.

쌀에 대해 관심은 많지만 기술과 지식이 없어 농지면적대비 생산량이 적은 페루는 한-페루 수교 50주년을 기념하여 2013년 11월 한국의 농촌진흥청과 기술협력센터인 KOPIA 설립을 위한 MOU를 체결하였다.[11] 페루의 주식인 쌀, 감자와 퀴노아 등의 품종개량과 농기계 개발, 전문가 파견, 유전자원 교환, 농업인 교육 등 농업기술 공유를 통해 농업생산성을 높이고, 식량문제 해결에 도움이 될 것으로 예상된다.

쌀에 이어 생산량이 많은 옥수수이다. 저지대에 거주하고 있는 페루 사람들은 주로 옥수수죽을 주식으로 섭취하기 때문에 수요가 높은 편이다. 2012년 기준 페루 국내 옥수수 수요량은 220만 톤에 이르지만, 생산량은 2009년 급격히 감소한 이후로 평균 36만 2천 톤 수준의 생산량을 유지하고 있어 국내 공급을 상당히 초과하고 있다. 2012년을 기준으로 국내 수요량을 채우기 위해 페루는 옥수수 184만 7천 톤을 수입하였다. 이처럼, 옥수수는 국내 수요량의 84%를 수입에 의존하고 있어 향후 국제옥수수 가격 상승에 큰 타격을 입고, 국내 식량 안보에 위기가 될 것이다.

표 3 페루 주요 곡물 생산 현황

단위: 천 톤

| 품목 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 전년 대비 증감률 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 쌀 | 2,776 | 2,991 | 2,831 | 2,624 | 3,043 | 16.0% |
| 옥수수 | 1,481 | 394 | 408 | 368 | 362 | △1.7% |

자료: FAOSTAT.

주요 농산물 통계에는 집계되지 않았지만, 페루 농산물 중 가장 중요한 의미를 갖고 있는 곡물이 있다. 바로 '퀴노아(Quinoa)' 이다. 페루는 세계 2위의 퀴노아 생산국(2012년 기준)으로, 퀴노아를 볶아 가루로 만든 다음 빵을 해먹거나, 수프, 파스타, 시리얼, 맥주나 전통음료인 치카의 형태로 이용해왔다. 이런 퀴노아는 잉카시대 이전까지만 해도 안데스 지역 모든 국가의 주요 식량으로 이용되어 왔다. 지금도 콜롬비아부터 아르헨티나, 칠레 서부에 이루기까지 주로 소농들에 의해 재배되고 있다.

FAO 통계에 따르면, 1992년과 2010년 사이 퀴노아 주요 생산국인 볼리비아, 페루와 에콰도르의 생산량은 2-3배 증가하였다. 2009년 한 해 동안 안데스 지역의 생산량만 보더라도 7만 톤에 육박한다. 이러한 증가 추세는 최근 퀴노아의 영양학적 가치가 알려지면서, 다른 곡물 대비 저칼로리, 고단백인 퀴노아를 찾는 국가가 늘어나고 있음을 시사하고 있다. 퀴노아는 볼리비아, 페루, 에콰도르에서 프랑스, 영국, 스웨덴, 덴마크,

11) 서울경제. (economy.hankooki.com/lpage/society/201311/e20131127190136120400.htm).

네덜란드, 이탈리아 등 약 70개국으로 수출되고 있고, 케냐와 인도, 미국에 성공적인 시험재배를 통해 생산지를 넓혀가고 있다. 인기에 힘입어 FAO는 2013년을 '세계 퀴노아의 해'로 지정하며, 쌀과 밀가루에 이은 새로운 곡식으로 자리매김하고 있다. 한국에서도 전라북도 임실군농업기술센터를 중심으로 2014년 성수면 도인리 마을에서 퀴노아 시범사업을 추진 중이다.[12)]

표 4 세계 3대 퀴노아 생산국의 생산 현황

| 순위 | 국가 | 생산량(톤) | 농지면적(ha) |
|---|---|---|---|
| 1 | 볼리비아 | 50,488 | 74,204 |
| 2 | 페 루 | 52,129 | 44,868 |
| 3 | 에콰도르 | 800 | 1,250 |

주: 2013년 기준.
자료: FAOSTAT.

페루 농림부 또한 퀴노아 생산과 발전정책에 초점을 두고 2013년 안데스 지역의 식량안보와 경제 발전을 위해 아메리카 대륙에서 가장 큰 규모의 국립 퀴노아 연구센터를 설립하였다. 페루는 앞으로 세계의 이목을 집중시킬 퀴노아 생산과 연구의 거점지로서 그 발전 가능성은 무궁무진할 것으로 기대된다.

### 2.1.2. 과일

페루는 다양한 기후로 인해 많은 종류의 과일이 생산되고 있다. 일반 국제시장에 알려지지 않은 페루 고유의 과일인 "카무카무"부터 잉카시대의 마지막 금이라고 불리는 "루쿠마"까지 그 종류는 매우 다양하다. 페루의 주요생산 과일은 오렌지, 파인애플, 포도, 망고(망고스틴, 구아바 포함), 레몬(라임 포함), 사과 등이다. 특히 포도와 망고는 자유무역협정 체결에 따라 수요증가로 생산이 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

남미에서 칠레와 함께 와인의 고장으로 불릴 만큼 페루는 많은 포도를 생산하고 있다. 포도농가는 페루의 해안을 따라 자리 잡고 있다. 주요 포도생산지역은 수도인 리마에서 남쪽으로 300km 떨어진 곳에 위치한 이카(Ica)이다. 최근에는 북쪽 해안에 위치한 피우라와 람바예케에서도 포도농가와 포도생산량이 급증하고 있는 추세이다. 페루에서 주로 생산되는 포도의 품종은 레드 글로브(검붉은색의 지름 24~28mm)이고, 크림슨 시들레스, 플레인 시들레스와 톰슨 시들레스 등을 생산하는 농가도 소수 있다.

12) 전북도민일보. (http://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1035372)

표 5 페루 주요 과일 생산 현황

단위: 천 톤

| 품목 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 전년대비 증감률 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 오렌지 | 380 | 378 | 395 | 419 | 425 | 1.4% |
| 파인애플 | – | – | – | 400 | 415 | 3.6% |
| 포도 | 223 | 264 | 280 | 297 | 365 | 33.0% |
| 망고, 망고스틴, 구아바 | 323 | 171 | 458 | 355 | 355 | – |
| 레몬(라임) | 234 | 208 | 233 | 225 | 234 | 4.2% |
| 사과 | 135 | 137 | 144 | 150 | 147 | △1.6% |

자료: FAOSTAT.

페루의 포도농가 역시 생산량을 증대를 위한 대책마련이 시급한데, 가장 큰 문제는 바로 해충이다. 페루의 온화한 기후에 따른 해충피해는 생산량 감소로 이어져왔고, 다행히도 최근 들어 연구기관을 통해 해충에 저항성이 있는 품종을 개발 중에 있다.

포도 다음으로 페루에서 많이 생산되는 과일은 망고(망고스틴, 구아바 포함)와 파인애플이고, 레몬(라임 포함)과 사과는 소비량이 많은 과일에 속한다. 특히 페루산 라임은 페루 고유의 품종인 리몬 페루아노(Limon Peruano)로, 직경 3~4cm 둘레로 크기가 작고, 신맛과 산성이 매우 강해 페루요리에 자주 이용된다. 과일이 풍족한 나라 페루는 무엇보다도 생산성을 높이는 데 초점을 두고 연구하고 있다. 페루가 축복받은 과일의 다양성에 비해 생산성이 떨어지기 때문에 앞으로도 꾸준한 농업연구가 요구된다.

### 2.1.3. 축산물

페루는 현대식 고기소생산 체계가 없어 소고기에 대한 국내 수요를 자체적으로 감당하지 못하고 있다. 게다가 시중에 유통되는 대부분의 소고기 상품은 늙은 소가 많아 상품의 질이 현저히 떨어진다.

세계의 육가공처리 시설은 발전을 거듭하고 있지만, 새로운 기술을 적용하는데 매우 느린 점도 페루가 가진 단점 중 하나이다.

페루에서 주로 사육되는 소의 품종은 "크리올로(Criollo)"로 페루 토착종이지만, 특화된 육우에 비해 생산이나 질적인 면에서 비효율적이다. 육우는 해안가, 고산지대, 정글 등 세 지역에 따라 품종이나, 환경조건, 사료, 시설 및 사양방법이 다르다. 해안지역에서는 주로 상품으로 출시되기 직전의 육우들이 비육을 위해 사육되기 때문에 옥수수 스톡이나 밀 겨, 목화씨를 사료로 공급하고, 육가공공장으로 이송된다. 고산지대에서

는 젖소와 육우를 사육하며, 이 지역의 소들은 고산지역 시장에서 거래되어 해안지역으로 이송된다. 대부분의 목장은 생산설비가 잘 갖춰져 있지 않고, 낙후된 시설을 오랫동안 사용하기 때문에 위생상의 문제와 만정적인 질병에 노출되어 있다. 정글지역에서는 농사와 같은 경제활동의 일환으로 소를 키우며, 자체적으로 소비하는 데에도 사용한다.

반면, 닭고기는 수요 증가에 따라 생산량이 날로 급증하고 있다. 올 해에도 페루의 가금육 분야는 5%대의 성장률을 전망하고 있으며, 이는 생산비용이 많이 들고, 소고기와 돼지고기의 대체식품으로 생산비용이나 판매가격면에서 생산자와 소비자 모두의 니즈를 충족시킬 수 있기 때문이다.

## 2.2. 농산물 교역

페루는 1995년 1월 WTO에 정식 가입함으로써 국제시장에 편입하였다. 페루는 세계 56위의 수출국으로 2014년 기준 총 18개의 무역협정을 체결하고, 17개의 협정이 발효되었다.[13] 1997년 안데스공동체의 관세동맹 및 자유무역지역 창설 협정에 가입하였으며, 이후 2009년 3월 칠레를 시작으로 싱가포르, 미국, 캐나다, 중국, 태국, EU, EFTA, 일본, 한국, 코스타리카, 파나마와 과테말라와 FTA를 체결하여 시행 중에 있으며, 온두라스와 엘살바도르와 2010년 11월 FTA협상을 시작하여 현재에도 협상을 진행 중이다. FTA를 통해 페루는 비교우위를 가지는 아스파라거스, 아보카도, 망고, 설탕, 바나나 등의 농산물을 수출하여 이득을 보고 있고, 외국인 및 외국기업의 투자유치와 시장진출 확대를 통해 빠르게 성장하고 있다.

### 2.2.1. 수출

페루의 주요 수출국은 중국, 미국, 스위스 외 중남미에 위치한 페루의 주변국임을 알 수 있다. 이 국가들을 대상으로 페루는 주로 광물자원 및 유전자원과 농산물을 수출한다. 페루의 가장 큰 교역 상대국은 중국으로 2013년 기준 페루의 전체 수출액의 17.63%를 차지하고 있다. 중국이 주로 수입하는 농산물은 포도, 아스파라거스, 아보카도 등으로 특히 포도는 페루 전체 수출량의 약 14%를 중국이 수입하고 있다.

페루의 주요 수출 농산물은 커피(볶지 않은 것), 기타 야채, 포도, 아스파라거스, 아보카도, 고추(후추), 망고(망고스틴, 구아바 포함), 우유, 기타 과일, 플랜틴 바나나이다.

13) KOTRA Global Window.
(http://www.globalwindow.org/quasar_jsp/inc/gw_downloadpdf.htm?fileName=/gw_files/NationPDF/101056/101056_204_5040584.pdf).

표 6 페루의 수출대상국별 수출실적

단위: 백만 달러

| 순위 | 수출대상국 | 수출액 | | | 점유율(%) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 |
| 1 | 중국 | 6,960.53 | 7,778.96 | 7,338.40 | 15.18 | 17.1 | 17.63 |
| 2 | 미국 | 5,851.86 | 6,075.27 | 7,308.95 | 12.76 | 13.35 | 17.56 |
| 3 | 스위스 | 5,916.57 | 5,068.11 | 3,029.82 | 12.90 | 11.14 | 7.28 |
| 4 | 캐나다 | 4,230.70 | 3,426.77 | 2,688.13 | 9.23 | 7.53 | 6.46 |
| 5 | 일본 | 2,174.85 | 2,577.38 | 2,227.80 | 1.74 | 5.67 | 5.35 |
| 6 | 브라질 | 1,273.15 | 1,406.81 | 1,693.58 | 2.78 | 3.09 | 4.07 |
| 7 | 칠레 | 1,978.31 | 1,976.57 | 1,670.01 | 4.31 | 4.34 | 4.01 |
| 8 | 스페인 | 1,673.24 | 1,835.65 | 1,565.19 | 3.65 | 4.04 | 3.76 |
| 9 | 한국 | 1,694.60 | 1,527.38 | 1,542.59 | 3.7 | 3.36 | 3.71 |
| 10 | 독일 | 1,900.00 | 1,849.19 | 1,170.19 | 4.14 | 4.06 | 2.81 |
| | 10개국 합계 | 33,653.80 | 33,522.08 | 30,234.66 | 73.39 | 73.68 | 72.64 |
| | 총수출대상국 합계 | 45,859.90 | 45,498.16 | 41,630.04 | 100 | 100 | 100 |

자료: World Trade Atlas, KOTRA Global window에서 재인용.

표 7 페루의 주요 수출 농산물과 상위 수출 대상국

단위: 천 톤, 달러

| 순위 | 품목 | 1위 | 2위 | 3위 |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 커피콩(볶지 않은 것) | 독일 (29.2%) | 미국 (23.4%) | 벨기에 (17.2%) |
| 2 | 채소 기타 | 미국 (60.5%) | 네덜란드 (13.6%) | 영국 (7.8%) |
| 3 | 포도 | 미국 (29.7%) | 네덜란드 (14.2%) | 홍콩 (10.4%) |
| 4 | 아스파라거스 | 미국 (60.6%) | 네덜란드 (13.6%) | 영국 (7.9%) |
| 5 | 아보카도 | 네덜란드 (45.3%) | 스페인 (23.3%) | 미국 (15.9%) |
| 6 | 고추, 후추(건조) | 이탈리아 (46.0%) | 네덜란드 (23.7%) | 스페인 (15.2%) |
| 7 | 망고, 망고스틴, 구아바 | 네덜란드 (40.0%) | 미국 (32.4%) | 영국 (7.0%) |
| 8 | 우유 | 베네수엘라 (87.8%) | 아루바 (5.0%) | 퀴라소 (2.4%) |
| 9 | 과일 기타 | 네덜란드 (36.5%) | 러시아 (23.4%) | 영국 (14.5%) |
| 10 | 플랜틴 바나나 | 네덜란드 (56.3%) | 미국 (21.2%) | 일본 (8.1%) |

주: 2011년 기준 수출실적임.
자료: FAOSTAT.

이 농산물들은 주로 해안가에 위치한 지역에서 재배된다. 이 지역은 관개시설을 비롯한 전반적인 농업환경이 잘 구축되어 있으며, 집약적으로 생산을 하는 지역인 만큼 고산지대나 정글지역에 위치한 농가들보다 신식의 기술을 도입하여 부가가치를 높이고 있다. 내수용과 수출용 농산품은 생산체계가 다르기 때문에 산품의 질 또한 다르다.

페루의 농산물 교역은 대부분 유럽국가와 미국과 이루어지고 있다. 주로 네덜란드, 미국, 독일, 영국에 농산물을 수출하고 있으며, 우유만 예외로 페루의 주변 국가로 수출되고 있다. 페루에서 가장 많은 양을 수출하고 있는 품목인 커피(볶지 않은 것)는 독일, 미국, 벨기에서 주로 수입하고 있다.

국가별로 주요 수출 품목들을 살펴보면, 미국은 기타 야채, 포도, 아스파라거스를 주로 수입하고 있고, 네덜란드는 아보카도, 망고(망고스틴, 구아바 포함), 과일식품과 플랜틴 바나나를 대량 수입하고 있고 있다.

### 2.2.2. 수입

페루의 산업은 대부분 선진국이나 신흥국에 비해 뒤쳐져 있다. 신기술을 도입하는데 오래 걸리고, 유통망이 제대로 갖추어져 있지 않아 비교우위가 낮은 농산물들은 주로 수입에 의존하고 있다. 페루의 주요 수입대상국은 <표 8>와 같다.

표 8 페루의 수입대상국별 수입실적

단위: 백만 달러

| 순위 | 수입대상국 | 수입액 | | | 점유율(%) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 |
| 1 | 미국 | 7,391.85 | 8,024.15 | 8,821.72 | 19.45 | 18.86 | 20.2 |
| 2 | 중국 | 6,370.83 | 7,819.08 | 8,391.37 | 16.76 | 18.38 | 19.22 |
| 3 | 브라질 | 2,436.16 | 2,581.60 | 2,343.35 | 6.41 | 6.07 | 5.37 |
| 4 | 에콰도르 | 1,874.74 | 2,045.18 | 1,932.11 | 4.93 | 4.81 | 4.42 |
| 5 | 멕시코 | 1,378.22 | 1,674.68 | 1,819.89 | 3.63 | 3.94 | 4.17 |
| 6 | 독일 | 1,123.42 | 1,523.42 | 1,616.73 | 2.96 | 3.58 | 3.70 |
| 7 | 한국 | 1,491.01 | 1,648.37 | 1,590.50 | 3.92 | 3.87 | 3.64 |
| 8 | 아르헨티나 | 1,837.70 | 1,951.40 | 1,565.57 | 4.84 | 4.59 | 3.59 |
| 9 | 콜롬비아 | 1,463.97 | 1,567.17 | 1,468.19 | 3.85 | 3.68 | 3.36 |
| 10 | 일본 | 1,309.28 | 1,503.14 | 1,438.87 | 3.45 | 3.53 | 3.30 |
| | 10개국 합계 | 26,677.19 | 30,338.20 | 30,988.30 | 70.2 | 71.31 | 70.97 |
| | 총수출대상국 합계 | 38,010.56 | 42,546.07 | 43,669.92 | 100 | 100 | 100 |

자료: World Trade Atlas, KOTRA Global window에서 재인용.

미국과 중국, 독일, 한국, 아르헨티나, 일본과 같은 선진국에서부터 브라질, 에콰도르, 멕시코, 콜롬비아와 같은 주변국으로부터 국내의 부족한 수요량을 충당하고 있다. 페루는 위의 국가들로부터 주로 자동차, TV와 같은 중공업 제품들을 수입하고 있고, 국내 공급을 초과하는 농산물도 수입하고 있다. 페루가 수입하는 농산물 상위 10개 품목은 <표 9>과 같다.

표 9 페루의 주요 수입 농산물과 상위 수입 대상국

단위: 천 톤, 달러

| 순위 | 품목 | 1위 | 2위 | 3위 |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 옥수수 | 미국 (79.0%) | 브라질 (9.8%) | 파라과이 (7.8%) |
| 2 | 밀 | 미국 (55.8%) | 캐나다 (32.4%) | 아르헨티나 (5.9%) |
| 3 | 대두 깻묵 | 파라과이 (39.8%) | 볼리비아 (27.2%) | 아르헨티나 (21.0%) |
| 4 | 대두유 | 아르헨티나 (84.3%) | 미국 (9.0%) | 브라질 (3.5%) |
| 5 | 생면(Cotton lint) | 영국 (100%) | – | – |
| 6 | 조제식품 기타 | 칠레 (31.6%) | 미국 (20.4%) | 스페인 (9.7%) |
| 7 | 정제설탕 | 콜롬비아 (47.4%) | 과테말라 (27.7%) | 브라질 (23.4%) |
| 8 | 고무(Rubber Nat Dry) | 과테말라 (59.2%) | 인도네시아 (14.6%) | 베트남 (9.9%) |
| 9 | 팜유 | 에콰도르 (100%) | – | – |
| 10 | 맥아(Malt) | 칠레 (57.4%) | 캐나다 (20.6%) | 미국 (11.4%) |

주: 2011년 기준 수출실적임.
자료: FAOSTAT.

페루에서도 옥수수와 밀이 생산되지만, 국내 수요를 감당할 수 없어 옥수수와 밀은 주요 수입 품목 중 1, 2위를 차지하는 농산물이다. 2011년 페루의 국내 옥수수 생산량은 36만 8천 톤으로, 190만 9천 톤을 추가적으로 수입하여 시장에 공급하였다. 페루 국내 수요량의 19%를 국내에서 생산하고, 81%를 수입으로 채우고 있는 셈이다. 밀도 마찬가지이다. 2011년 페루의 밀 생산량은 21만 4천 톤으로, 국내 수요량을 채우기 위해 168만 3천 톤이 수입되었는데, 이는 전체 수요량의 87%에 해당하는 양이다. 밀의 경우, 페루에서 거의 생산하지 않기 때문에 새로운 기술을 도입하지 않고 있으며, 무관세로 수입되고 있다.

<표 9>은 페루의 주요 수입 농산물의 수입대상국을 보여주고 있다. 미국은 페루의 거대 교역국가로, 옥수수(79.0%)와 밀(55.8%)의 수입량을 상당부분 미국에 의존하고 있다. 그리고 영국에서 수입하는 생면(Cotton lint)을 제외하고는 나머지 주요 수입 농산물들은 남아메리카 대륙의 주변 국가들로 부터 수입하고 있다.

페루의 주요 수입 농산물은 옥수수, 밀, 쌀과 같은 농산물로 식량작물의 수입의존도가 높은 것으로 나타난다. 국내에서 퀴노아에 대한 연구와 생산량 증진에 노력하고 있지만, 한 가지 작물에 의존하는 것은 기후변화가 심화되고 농산물에 각종 병해충이 기성인 요즘 매우 위험한 농업환경이다. 특히 옥수수와 밀, 쌀은 국제사회에서도 각 국이 자국의 식량안보를 위해 무역협정에서 관세유예나 양허제외로 두는 품목들이다. 최근 국제 곡물가격의 변동성이 심화됨에 따라 페루의 식량안보 강화를 위해서라도 주요 식량의 자급률을 높일 필요가 있을 것이다.

### 2.2.3. 한국과의 교역관계

2011년 8월 1일자로 발효된 한-페루 FTA로 인해 한국과 페루의 2013년 교역량은 2012년 대비 10% 이상 증가하였다. 하지만 한국은 대(對)페루 수입액이 21% 증가하여 무역수지는 5억 4,300달러의 적자를 기록하였다.

표 10 한국과의 무역통계

단위: 백만 달러, %

| 연도 | 수출 | | 수입 | | 수지 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 금액 | 증가율 | 금액 | 증가율 | 금액 |
| 2010 | 944 | 47.2 | 1,039 | 13.0 | -94 |
| 2011 | 1,368 | 44.8 | 1,950 | 87.7 | -583 |
| 2012 | 1,473 | 7.7 | 1,639 | -15.9 | -167 |
| 2013 | 1,440 | -2.2 | 1,983 | 21.0 | -543 |

주: 2014년 자료
자료: 한국무역협회 KOTIS, KOTRA Global window에서 재인용.

한국의 대(對)페루 수출 품목은 대부분 중공업 품목으로 승용차, 칼라 TV, 건설 중장비, 기타석유화학제품 등인데 대부분 수출 감소세에 있어 적지 않은 피해가 예상된다. 한-페루 FTA를 통해 외국인 투자가 개방되면서, 페루에는 한국기업들이 많이 진출해 있다. 주요 한국의 페루 투자기업으로는 삼성, SK, LG, 대우, POSCO 등의 대기업과 석유공사, 수산업 및 자동차 트레이딩과 관련된 기업으로 페루에서 제 2의 시장을 개척하고 있

다. 페루 유전개발에 SK, 대우, 석유공사가 아마존 지역 8광구에 투자하였고, 수산자원이 풍부한 페루에서 오징어, 게맛살 등을 생산, 가공하여 한국으로 수출하고 있으며, 최근 일부 업체들은 수산물 양식분야에도 진출하고 있다. 현대, 기아 자동차가 현지 딜러 체제로 운영하고 있으며, 페루 자동차 시장의 약 30%를 차지하고 있다.

반면, 한국의 대(對)페루 수입 품목은 광물과 농산물로 아연광의 경우 전년 대비 1.9배나 증가한 4,494만 6천 달러를 수입하였다(2014년 2월 기준).[14] 천연가스, 동광, 기타 금속광물, 아연광, 나프타, 은, LPG와 같이 에너지와 광물자원으로 주로 수입하며, 수산가공품과 커피류, 과실류와 같은 농수산품도 다량 수입하는 품목이다. 어느 해보다 수입과일 인기 상승이 지속된 2014년 2월 페루산 과실류의 수입액은 전년 동월 대비 28% 증가한 1,029만 달러였다. 앞으로도 한국의 對페루 광물자원 및 농수산물의 수입과 페루의 대(對)한국 중공업 화학제품 수입 상승세는 지속될 것으로 보인다.

## 3. 시사점

페루는 한 국가 안에 다양한 기후와 토양이 분포되어있는 농업 분야에서 잠재력이 매우 높은 국가이다. 그럼에도 페루의 농산물 교역실태를 살펴본 결과 국가의 이점을 최대한 발휘하지 못하고, 대부분 수입에 의존하고 있음을 발견하였다. 이러한 점에서 식량안보지수도 187개국 중 80위(2011년 기준)[15]로 매우 취약한 수준임을 알 수 있었다. 페루의 농업 경쟁력은 매우 약하다. 대부분이 낙후된 농기계와 전통 농법에 머물러 있고, 최근까지 그럴듯한 농업정책이 없었던 점으로 보아, 정부의 농업에 대한 관심도 거의 없었다고 본다.

한국과 페루는 2011년 5월 31일 FTA를 체결하고, 2012년 3월 1일자로 발효되어 활발한 교역이 이루어지고 있다. 2013년 11월 농촌진흥청은 국내 농업 분야에서도 페루의 잠재력을 발견하고, 한국-페루 수교 50주년과 정부의 '중남미 지역의 전략적 경제협력 추진 정책'에 맞춰 농업기술협력을 위한 해외농업기술개발(KOPIA) 센터를 개소하였다. 이는 페루가 한국의 농업발전 경험을 높이 사 페루의 농업 생산성을 높이기 위한 연구사업과 농업기술 이전, 페루 내 연구원 교육, 전문가 파견 등을 추진하여 페

14) KOTRA Global Window.
http://www.globalwindow.org/quasar_jsp/inc/gw_downloadpdf.html?fileName=/gw_files/NationPDF/101056/101056_302_5050420.pdf

15) Food Security Portal. (http://www.foodsecurityportal.org/peru).

루의 식량문제를 해결하고 농가소득을 향상시키는 데 도움을 주기 위함이다.

이렇게 페루는 농업발전과 식량안보를 위한 첫 걸음을 내딛었다. 과거 잉카제국 시대에 Moray 농업연구소를 통해 일찌감치 농업연구에 대해 열정을 쏟았던 것과 같이 이번 센터 설립이 페루 농업발전에 또 다른 도약점이 되지 않을까 생각한다. 페루의 농업발전을 위해서 추가적으로 요구되는 것들이 있다. 확실만 유통망 구축과 정보의 교류이다. 해안지역을 제외한 고산지대나 정글지역의 농가들은 농산물 가격이나 농업과 관련된 전반적인 정보를 접하기 어렵고, 이로 인해 수확물을 중간상인에게 넘길 때, 헐값으로 넘기는 경향이 있다. 그 대표적인 예가 커피이다. 농가는 농산물 가격에 대한 정보를 갖고 있지 않기 때문에 중간상인이 요구하는 가격에 산품을 매도하고, 기후변화에 대응하는 신기술이나 날씨예보와 같은 정보를 접하지 못해 받는 폐해를 겪고 있다.

페루의 농업분야에는 앞으로 수행해야할 과제들이 많다. 그 만큼 발전할 여지와 성장 가능성도 높다는 것을 시사한다. 한국과의 교류를 통해 페루의 농업연구 발전을 이루고, 유통망 구축과 정보의 교류를 통해 농업의 생산성을 높이고 농산물의 품질을 향상시킬 수 있을 것이다. 궁극적으로는 농업의 발전이 농가의 빈부격차를 줄이고, 농가소득향상과 국가경제 발전을 이루는 페루의 미래를 기대할 수 있을 것이다.

## 참고문헌


Gaspar E. Nolte. 2013. *Annual Grape Report*. USDA Foreign Agricultural Service.

Gaspar E. Nolte. 2011. *Updated Rice Report*. USDA Foreign Agricultural Service.

Jordan R. and Olav K. 2013. *Climate Risk Management for Agriculture in Peru: Focus on the Regions of JUNÍN and PIURA*. UNDP.

Birgit M. et al. 2010. *Peru: An Emerging Exporter of Fruits and Vegetables*. USDA.

World Bank. 2013. *International Bank for Reconstruction and Development Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US $40 Million to the Republic of Peru for a National Agricultural Innovation System Support Project*. The World Bank.


## 참고사이트


Agrochart.com (www.agrochart.com/en/news/news/110314/peru-grain-and-feed-annual-mar-2014/)

Ayni Peru Expedition (www.ayni-peru.com/sacred-valley/)

CIA The World Factbook (www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pe.html)

FAOSTAT (faostat.fao.org/)

Food Security Portal (www.foodsecurityportal.org/peru)

Global Trade Information Services, Inc. (www.gtis.com/gta/)

Ministerio de Agricultura y Riego(페루 농림부)
(www.minag.gob.pe/portal/notas-de-prensa/notas-de-prensa-2014/11096-peru-y-corea-acuerdan-cooperacion-para-el-uso-de-tecnologia-agricola)

The Beefsite (www.thebeefsite.com/articles/3539/peru-beef-overview-2012)

UN Comtrade (comtrade.un.org/)

USDA Foreign Agricultural Service (www.fas.usda.gov)

USTR (www.ustr.gov/countries-regions/americas/peru)

WATTAgNet.com (www.wattagnet.com/Peru%E2%80%99s_poultry_sector_to_grow_5_percent_in_2014__Scotiabank_says.html)

WTO (www.wto.org)

서울경제 (economy.hankooki.com/lpage/society/201311/e20131127190136120400.htm)

전북도민일보 (www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1035372)

주페루 대사관 (per.mofa.go.kr/korean/am/per/information/life/index.jsp#M12)

한·중남미태평양 경제협력센터 (koreaperu.com/)

4 PART

WORLD AGRICULTURE

# 국제기구 동향

세계은행(The World Bank)

세계은행과 글로벌 식량위기 | 김용택

# 세계농업 HISTORY

## ㅁ 국제기구 동향

| 연도별 | 월별 | 제 목 |
|---|---|---|
| 2013년 | 1월 | **아시아개발은행(ADB)**<br>식량의 안정적 공급을 위한 아시아의 농업 · 농촌개발 |
| | 2월 | **세계무역기구(WTO)**<br>WTO 농업분야 논의 동향 |
| | 3월 | **경제협력개발기구(OECD)**<br>OECD 국제식량안보 논의동향 |
| | 4월 | **유엔무역개발회의(UNCTAD), 경제협력개발기구(OECD)**<br>UNCTAD와 OECD 논의 동향 |
| | 5월 | **지구환경기금(GEF), 농식품 국제포럼(GFFA)**<br>국제기구 논의 동향 |
| | 6월 | **경제협력개발기구(OECD), 아시아개발은행(ADB)**<br>경제협력개발기구(OECD) · 아시아개발은행(ADB) 동향<br>OECD의 농산물 수출제한조치 조사 · 분석 결과(1) |
| | 7월 | **유엔식량농업기구(FAO), 경제협력개발기구(OECD)**<br>FAO 2013년 통계연감 : 기아와 지속가능성 문제<br>OECD 농산물 수출제한조치 조사 · 분석 결과(2) |
| | 8월 | **세계무역기구(WTO), 세계은행(The World Bank)**<br>WTO 및 세계은행 농업관련 논의 동향 |
| | 9월 | **경제협력개발기구(OECD), 세계무역기구(WTO)**<br>OECD 및 WTO 농업 관련 논의 동향 |
| | 10월 | **아시아개발은행(ADB), UN식량농업기구(FAO)**<br>ADB 및 FAO 농업 관련 논의 동향 |
| | 11월 | **경제협력개발기구(OECD)**<br>2013년 OECD 회원국의 농정 검토와 평가 |
| | 12월 | **세계은행(The World Bank)**<br>세계은행의 위험관리 분석 |

## □ 국제기구 동향 (계속)

| 연도별 | 월별 | 제 목 |
|---|---|---|
| 2014년 | 1월 | **세계무역기구(WTO)**<br>WTO 발리 각료회의 합의문<br>WTO/DDA 발리패키지 타결과 향후 전망 |
| | 2월 | **경제협력개발기구(OECD)**<br>OECD 농업투자정책 논의 동향<br>농업분야 무역원활화 지표 개발 |
| | 3월 | **국제연합(UN)**<br>UN 세계 가족농의 해: 가족농의 의미와 가치 |
| | 4월 | **경제협력개발기구(OECD)**<br>OECD 식품쓰레기 감소 방안 논의 동향 |
| | 5월 | **국제식량정책연구소(IFPRI) · 기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC)**<br>IFPRI의 세계식량정책보고서와 IPCC의 기후변화보고서 |
| | 6월 | **경제협력개발기구(OECD)**<br>영세농 문제와 식품쓰레기 정책에 관한 OECD 논의 동향 |
| | 7월 | **UN환경계획(UNEP) · 세계은행(The World Bank) · UN식량농업기구(FAO)**<br>UNEP의 세계 토지사용에 관한 평가<br>세계은행과 FAO의 도시농업 논의 동향 |

세계농업 「국제기구 동향」 원문자료 http://worldagri.krei.re.kr/web/worldagri/7

# 세계은행과 글로벌 식량위기*
## – 세계은행 그룹의 글로벌 식량위기 대응 –

김 용 택
(전남대학교 농업경제학과 교수)

## 1. 글로벌 식량위기와 세계은행의 대응 프로그램

### 1.1. 글로벌 식량위기

2007년 초와 2008년 중반사이에 국제 식량 가격과 국제 농산물 가격이 2배 이상 뛰었다. 또한 국제 쌀 가격은 몇 개월 만에 두 배로 올랐다. 오랫동안 국제식량가격이 낮은 수준에서 안정적으로 유지되었기 때문에 많은 국가들은 식량가격이 급등하는 것을 전혀 예상하지 못하였다. 식량가격 급등과 동시에 석유가격까지 빠르게 오르면서 상황은 더 악화되었다. 식량가격이 높으면 농가는 유리하지만, 비료 가격이 크게 오르면서 농가에 유리한 효과가 상쇄되었다.

특히 식량가격의 상승은 소득의 대부분을 식량 구입에 사용하고 가격 상승을 극복할 수단도 갖지 못한 개도국의 가난한 이들에 큰 충격을 주었다. 2008년 현재 하루에 1.25달러 미만으로 생계를 유지하는 이가 전체 개도국 인구의 22.4%에 달하였으며, FAO는 2007년 현재 9억 2천 3백만 인구가 영양 결핍에 처해 있다고 발표하였다. 세계은행의 연구에 따르면 글로벌 식량위기가 있었던 2008년에 1억에서 2억 인구가 더욱

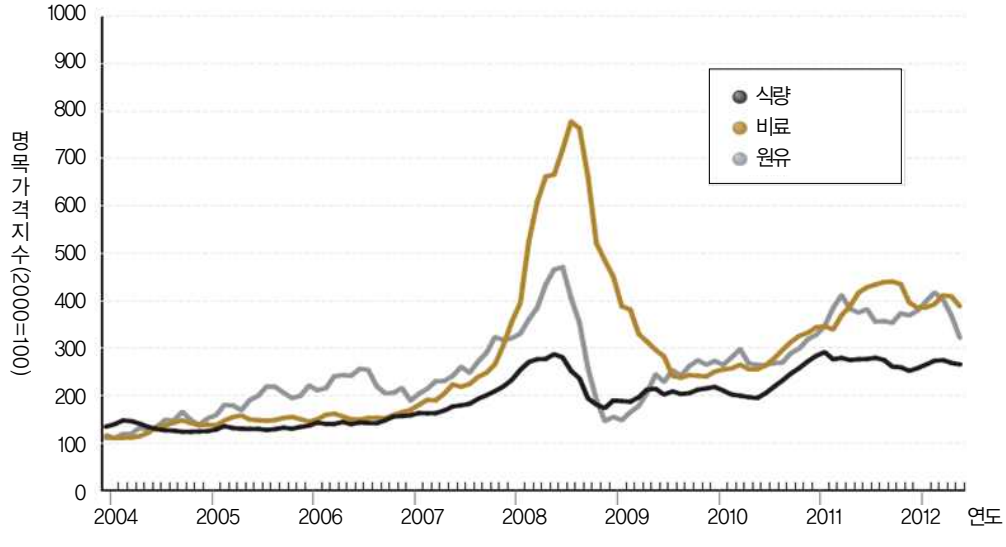
* (yongkim@krei.re.kr). 본고는 세계은행 독립평가단이 2013년 6월에 발간한 "The World Bank Group and The Global Food Crisis : An Evaluation of The World Bank Group Response" 중에서 단기 대응대책에 대한 평가를 중심으로 작성되었음.

빈곤해졌으며 영양 결핍[1] 인구는 6천 3백만 명에 달하였다. 2008년 중반에 들어서 식량가격과 연료가격이 떨어졌지만 2010년 6월과 2011년 6월의 가격 상승으로 식량가격의 불안정성을 다시금 나타내었다. 2008년 4분기에 모든 이의 관심이 글로벌 경제위기와 경제 불황으로 바뀌었다. 경제 불황으로 인하여 저소득 국가의 빈곤층은 더욱 어려워졌고, 부유한 국가의 국민들도 경제 불황을 실감하게 되었다.

2007년부터 FAO와 세계은행의 전문가들은 식량가격의 상승에 대하여 깊은 관심을 보였지만, 실제로 국제적 대응이 시작된 것은 2008년부터이다. 2008년 세계은행과 국제통화기금(IMF) 및 개발위원회는 개도국의 농업생산성을 향상시키기 위하여 즉각적인 조치를 취할 것과 동시에 중장기적인 노력을 기울이는 "글로벌 식량정책에 대한 뉴딜"을 제안하였다. 그리고 식량가격의 급상승에 큰 영향을 받는 나라를 즉각 지원하기 위하여 국제원조기관 세계식량계획(WFP)에 대한 지원을 요청하도록 하였고, 세계은행 그룹은 농업개발지원을 적극 확대하였다.

한편 유엔은 고위급회담을 개최하고 종합적인 행동계획을 수립하였으며 그 결과 여러 국제회의, 국제세미나, 워킹그룹 등이 출범되었다. 세계은행 그룹, IMF, G-7/8 및

그림 1 비료, 식량, 석유 가격의 변화 추이(2004 - 2012)




1) 장기간에 걸친 적절치 못한 음식물섭취 또는 영양소 이용장해의 결과로 생체가 에너지 또는 필수영양소의 결핍을 초래한 상태. 음식물 섭취가 전체적으로 부족한 것을 좁은 의미의 저영양이라고 한다. 영양부족은 부족한 영양소로 인하여 단백질 결핍증(콰시오커), 비타민 결핍증(각기병, 펠라그라, 괴혈병, 야맹증, 구루병 등), 미네랄 결핍증(티타니, 골연화증, 철결핍성 빈혈, 갑상선종 등)으로 분류된다. 영양결핍이라고도 한다.

G-20 등은 주로 실천적 행동계획을 수립하였고 아울러 재원 확보계획도 수립하였다. 또한 최근에 행동계획의 실행에 집중하고 있다.

## 1.2. 세계은행의 글로벌 식량위기 대응 프로그램

세계은행의 글로벌 식량위기 대응프로그램(GFRP)은 초기 자금을 12억 달러로 2008년 5월 시작하여 3년간 시행된 프로그램이다. 이 프로그램은 20억 달러까지 확대되었으며 2012년 6월까지 연장되었다. 글로벌 식량위기 대응프로그램으로 다음과 같은 사업들이 시행되었다.

### 1.2.1. 글로벌 식량이니셔티브

국제금융공사(IFC)가 2008년 중반부터 주도하였으며 단기적 대응 사업으로 다양한 활동과 사업을 시행하였다. 이 사업에는 농산물 교역자금의 확장, 지역단위의 식량공급 증가, 농가생태기준의 지원, 투자환경의 개선, 세계은행 그룹의 국제개발기금의 운영자금과 장기 농기업자금의 확대, 민간자산운영자금(private equity funds)와 직접투자를 통한 농기업 자산투자의 확대 등이 포함되어 있다.

### 1.2.2. 글로벌 농업과 식량안보프로그램(GAFSP)

동 프로그램은 2010년 4월에 시작되었으며 원조 성격으로 200억 달러를 농업개발과 식량안보를 지원하기 위한 것이다. 9개 원조국(donor)은 2012년 7월 30일까지 이 프로그램에 12억 4천 5백만 달러를 요청하였으며 이들 자금 중 공공부문에 9억 4천백만 달러, 민간부문[2]에 2억 6천 8백만 달러 지원을 지정하였다.

### 1.2.3. 농산물 가격 위험관리

동 프로그램은 2011년 6월에 발표되었으며, 불안정한 식량가격으로부터 생산자와 소비자를 보호하기 위하여 초기에 40억 달러를 제공하였다. 이런 종류의 프로그램으로는 처음으로 농산물가격의 불안정을 해소하기 위하여 헷징 수단(hedging instruments) 활용을 개선하고자 하였다. 특히 밀, 설탕, 우유, 소고기, 옥수수, 콩, 쌀과 같은 식품가격의 상승으로부터 소비자를 보호하고자 하는 프로그램이다.

2) GAFSP의 민간부문 지원은 국제금융공사(IFC)가 운영 관리한다.

### 1.2.4. 아프리카 경종프로그램(Horn of Africa Program)

동 프로그램은 2011년 7월에 도입되었으며, 총 5억 달러의 예산을 가뭄 때문에 어려움을 겪는 국가를 지원하는 것이다. 동 프로그램은 2011년 9월에 19억 달러 규모로 확대되었으며 단기와 장기 지원이 모두 가능한 프로그램이다. 식량위기에 직접 대응하지는 않지만 식량위기를 겪고 있는 나라를 사업대상으로 선정하고, 식량안보와 사회안전망 구축 및 농업 개발 등을 사업 목적으로 정하고 있다.

세계은행의 식량위기관리 프로그램(GFRP)은 식량위기를 겪고 있는 나라에 다양한 분야에 신속하고 집중적으로 자금과 위기 관리메뉴를 제공한다는 측면에서 글로벌 금융기관 중 특별한 프로그램이라고 할 수 있다. GFRP는 식량 위기 극복을 위하여 세계은행의 정규적인 장기 농업개발프로그램과 사회보호프로그램 및 정책 자문 등을 제공한다.

세계은행은 유엔의 고위급 실무회담과 G-8과 G-20에 적극 참여하여 국제사회의 식량위기 대응과 보조를 맞추었다. 또한 단기적인 지원프로그램을 기획·실행하여 폭 넓은 위기대응 프로그램을 체계적으로 구축하였다. 지난 몇 년간 세계은행은 GFRP사업을 통하여 얻어진 교훈을 반영하여 국제개발협회(IDA)의 식량위기 대응 창구(Crisis Response Window, CRW)와 국제개발협회의 즉각적인 대응체계(Immediate Response Mechanism, IRM) 등과 같은 새로운 프로그램을 개발하였다. 이로써 세계은행 그룹은 갈수록 증가하는 식량위기관리 수요에 보다 효과적으로 반영하는 능력을 키워나가게 되었다.

## 2. 세계은행의 글로벌 식량위기 대응프로그램 평가

### 2.1. 평가 항목

세계은행이 글로벌 식량위기 대응 프로그램에 관하여 평가한 내용은 다음과 같다.

(1) 세계은행 그룹은 글로벌 식량위기에 어떻게 대응 했는가 ?
(2) 세계은행 그룹은 식량위기에 직면한 국가들이 글로벌 식량위기의 단기적 영향을 어떻게 효과적으로 인식하도록 도와주었는가?
(3) 세계은행 그룹이 글로벌 식량위기의 전후에 미래에 닥칠 글로벌 식량위기에 대한 대응력을 높이기 위한 활동에 얼마나 적극 참여 했는가 ?

세계은행이 적용한 평가 체계는 아래 <표 1>과 같으며 적용한 주요 평가 방법은 아래 <표 2>와 같다.

표 1 세계은행의 글로벌 식량위기 대응 프로그램의 평가체계

| 해당 국가의 정부 | 세계은행 그룹의 대책 | 기타 개발파트너 |
|---|---|---|
| 국가 개발우선순위, 정치경제적 요인 | | |
| 가격 변동성과 단기적 사회경제적 파급영향을 다루는 일관성 있는 정책 및 프로그램 | 중간성과 | |
| • 신속한 평가완료 및 식량위기 취약국가 확인<br>• 식량가격과 정책변화 : 조세율과 관세 감축, 가격보조 개혁<br>• 사회안전망 도입 및 개혁<br>• 원조국간 의견조정 강화<br>• TA/정책 분석 지원 | • 식량안보 개선을 위한 단기와 중기 대책 | |
| 과정 지표 | 지표 | |
| • 위기 대응속도(월)<br>• 자금 배정 속도(월) | • 국내 식량가격지수<br>• 식량작물 산출지수<br>• 사회보장프로그램 수혜자 수 (전체 취약계층인구 대비 비중)<br>• 가난하고 취약한 빈곤가계 확인 능력<br>• 서비스 전달 능력 | |

표 2 세계은행 글로벌 식량위기 대응사업 평가의 기본 구성요소

| 평가 방법 | 주요 적용 내용 |
|---|---|
| GFRP사업 포트폴리오에 대한 담당자 면담 조사 (Desk Review) | • 35개국 55개 사업<br>• 지원 형태 구분을 위한 사업 심층 분석<br>• 완료된 18개 사업<br>• GFRP 사업 목록과 포트폴리오 분석 |
| 국제금융공사의 식량위기 대응과 관련 자문활동 분석 | • GFI에서 IFC의 투자목적 조사<br>• 식량위기 중요성<br>• 식량위기에 대한 자문 범위와 효과성 |
| 세계은행과 국제금융공사의 농업사업과 사회안전망 사업에 대한 담당자 면담조사 (Desk Review) | • 최근 2개 농업, 농기업, 사회안전망 관련 사업에 대한 IFC 평가를 위한 데이터베이스 구축과 분석<br>• 대상 시기: 2006-2011(518개 농업사업, 200개 사회안전망 사업<br>• 농업포트폴리오 요약<br>• 사회안전망 요약 |
| 농업사업 및 사회안전망 구축사업의 분석 자문 | • 891개 농업 사업에 대한 분석과 자문<br>• 289개 사회안전망사업에 대한 분석, 자문<br>• 시기 : 회계연도 2006-2011년 |
| 현지 사례조사 및 세계은행 평가단의 사업성과 평가보고서 | • 총 20개국에 대한 심층 조사<br>• 9개국 현지 사례조사<br>• 11개 담당자 조사<br>• GFRP 사업과 관련하여 단기사업 평가<br>• 세계은행 농업 및 사회안전망 활동 및 분석 평가<br>• IEG 현지사례조사는 대상 국가 중 4개국 GFRP 사업을 대상 |
| • 파트너 기관 담당자, UN 시스템 밖, 해당국가 관리자, 현지 면담 조사 | |

세계은행의 글로벌 식량위기 대응 프로그램 평가는 글로벌 식량위기에 취약한 나라의 위기관리 대책의 유효성(effectiveness)을 평가하며 농업개발사업과 사회안전망 사업을 평가하기 위하여 성과 체계를 이루는 투입과 산출 및 중간성과 등을 평가한다. 이와 같은 단기와 장기

위기관리 프로그램은 궁극적으로 빈곤 완화, 경제성장, 식량안보 개선 등에 기여하게 된다.

## 2.2. 평가 범위

이 평가는 2개의 평가를 주축으로 한다. 하나는 세계은행의 GFRP사업과 국제금융공사의 글로벌 식량이니셔티브(Global Food Initiative)를 중점 대상으로 2007~2008년의 글로벌 식량위기에 대한 즉각적인 대응 대책을 평가하는 것이다. 다른 하나는 글로벌 식량위기 이후 국제금융공사의 위기관리 프로그램을 포함하여 세계은행이 승인한 농업개발사업과 사회안전망사업을 검토하고, 미래 식량위기관리체계를 구축하고자 하는 중기 사업을 평가한다. 농업개발사업과 사회안전망사업을 평가하는 시기는 식량위기 발생 3년 전부터 2012년 6월까지로 정하였다.

이 평가는 세계은행그룹이 글로벌 식량위기를 효과적으로 대응하기 위하여 주요 원조국과 국제기구들 예를 들면 유엔의 고위급 정상회담(the United Nations High-Level Task Force on the Global Food Crisis), 로마 주재 식량위기 관련 위원회(the Rome-based Committee on Food Security), UN식량농업기구(FAO), 국제농업개발기금(the International Fund for Agricultural Development, IFAD), 세계식량계획(World Food Program, WFP), 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF), 지역개발은행(regional development banks), 민간 기관(private sector organizations) 및 경제개발협력기구(OECD) 등과 얼마나 잘 공조하였는지를 평가한다. 또한 관련 사업들이 시행시기가 얼마 지나지 않아 장기 식량위기 대응사업은 이 평가에서 제외한다. 세계은행의 이번 평가를 위한 사례 연구한 국가는 다음 <표 3>과 같다.

표 3 지역별 사례조사 및 담당자 면담조사 국가

| 지역 | 현지 사례조사 국가 | 담당자 면담조사 국가 |
|---|---|---|
| 아프리카 | 케냐 | 브룬디 |
| | 라이베리아 | 에티오피아 |
| | 마다가스카르 | 모잠비크 |
| | 시에라리온 | 르완다 |
| | 탄자니아 | 세네갈 |
| 동아시아, 태평양 | 필리핀 | 라오스 |
| 동유럽, 중앙아시아 | 타지키스탄 | 키르기스스탄 |
| 라틴아프리카, 캐리비안 | 온두라스 | 니카라과 |
| 중동, 북아프리카 | | 지부티[*1)] |
| | | 예멘 |
| 남아시아 | 네팔 | 방글라데시 |

주: GFRP 사업평가에서 현지 사례조사도 시행함.

## 2.3. 글로벌 식량위기 대응 프로그램의 기획, 실행, 결과

GFRP사업은 2008년 5월에 극심한 식량위기에 처하여 세계은행 그룹의 국제개발협회(IDA)의 자금을 받는 국가들을 지원하기 위하여 시작되었다. 사업 목적은 가격 정책과 시장 안정, 사회안전망 구축, 국내 식량생산 확대와 유통 개선을 통한 식량위기 해소, 미래 식량위기에 대응한 장기 대응능력 배양 등이다. 동 사업은 35개국 55개 사업에 12억 3천 9백만 달러를 약속하였으며 지원액의 절반 이상은 방글라데시, 에티오피아, 필리핀, 탄자니아 등에 지원되었으며, 식량위기에 취약한 나라를 주요 사업대상으로 정하였다.

GFRP사업의 목적은 전반적으로 식량위기 관리 사업으로 적합하였지만, 사업의 유효성 측면에서 해당 국가에 적합하지 않는 사업이 일부 있었고 일부 사업은 장기 과제만을 다루기도 했다. 평균적으로 볼 때 GFRP는 일반적인 세계은행 사업에 비해 빠르게 준비되고 실행되었지만, 긴급활동 준비만도 3개월 이상이 걸렸다. 또한 전반적으로 준비 기간과 사업운영의 성과와는 트레이드 오프(trade off)[3] 관계를 보였다.

기획단계에서부터 기존 세계은행사업에 식량위기관리사업을 부가시키는 것은 불만족한 성과를 가져올 것이 예상되었고 또한 다양한 사업들이 포함되면서 복잡성이 증가하여 이들 사업을 감독·평가하는 것이 어려웠다. 사업이 종료된 21개 사업의 2/3는 대체로 만족 또는 그 이상으로 평가되었고, 대체로 준비가 잘 되었으며 다른 GFRP 사

### GFRP가 제안한 주요 정책 대안

1. 식량가격정책 및 시장안정화
   가. 식량가격정책 : 위기대응대책, 구조 전환, 장기대책
      - 신속한 평가와 분석 지원, 국가 식량정책 수립, 정보 및 자문제공
   나. 식량시장 안정화
      - 조세 및 무역정책; 식량가격 보조; 곡물비축제도, 가격위험관리, 식량생산의 조기 경보 및 기후위험관리, 양자 또는 지역 간 무역진흥, 기술지원과 인프라 투자를 위한 재원 조달

2. 국내 식량생산 및 유통대책
   가. 농업생산체계 정비
      - 농자재(종자, 비료) 접근성 강화, 취약가구 가축 관리, 소규모 관개시설개선, 농가 정보제공 강화
   나. 수확 후 손실 및 유통 손실 축소
   다. 금융 및 위험관리수단 강화
      - 농업생산자, 식품가공업자, 무역업자에 금융이용 확대 및 개선

3. 사회보장
   가. 신속한 대응 진단
   나. 가장 취약한 계층에 대한 단기 지원
      - 이전 프로그램(현금 이전, 푸드시스템, 식품배급), 학교 급식; 공공서비스, 영양 및 건강 증진 프로그램
   다. 사회보장프로그램 강화

3) 두 개의 정책목표 가운데 하나를 달성하려고 하면 다른 목표의 달성이 늦어지거나 희생되는 경우의 양자 간의 관계.

업보다 빠르게 사업성과를 보였으며 기한 내에 사업을 완료하였다. 세계은행은 식량위기에 대응하는 많은 국제기구들(예를 들면 글로벌 식량위기 고위급회담의 회원, 국제개발은행) 중의 하나이며 세계은행의 독립평가단(IEG)이 평가한 사례 국가를 방문한 결과 확인된 것으로 세계은행은 해당 국가들과 잘 공조하면서 사업을 진행하였다.

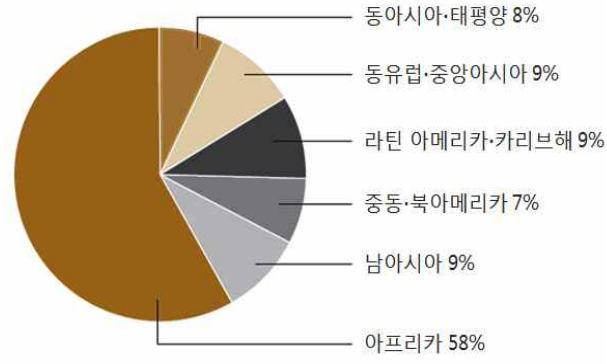
GFRP가 제안한 주요 정책 대안은 이하와 같다.

GFRP 사업의 지역별 분포와 지역별 지원 금액은 아래 <그림 2>와 같다.

그림 2 GFRP 사업의 지역별 분포와 지역별 지원 금액

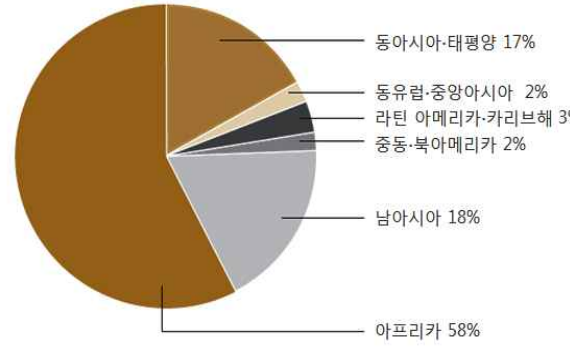
GFRP 사업 (n=55)

| 지역 | 사업 수 |
|---|---|
| 아프리카(AFR) | 32 |
| 동아시아·태평양 (EAP) | 4 |
| 동유럽·중앙아시아 (ECA) | 5 |
| 라틴 아메리카·카리브해 (LCR) | 5 |
| 중동·북아메리카 (MNA) | 4 |
| 남아시아(SAR) | 5 |




GFRP 총 지원액 ($ 2,239 Billion US)

| 지역 | GFRP 지원 금액 |
|---|---|
| 아프리카(AFR) | 715.7 |
| 동아시아·태평양 (EAP) | 210 |
| 동유럽·중앙아시아 (ECA) | 26 |
| 라틴 아메리카·카리브해 (LCR) | 42 |
| 중동·북아메리카 (MNA) | 23.4 |
| 남아시아(SAR) | 221.8 |
| **합계** | 1238.9 |

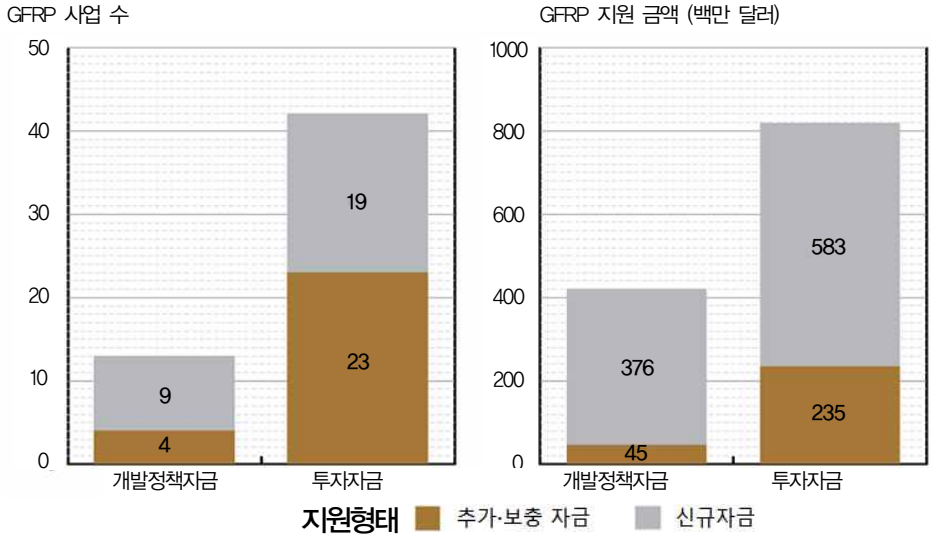


또한 국가별 식량위기 취약도에 따른 GFRP 자금지원액 차이는 아래 <표 4>와 같으며 자금 지원형태별 GFRP 사업과 지원액의 차이는 <그림 3>과 같다.

표 4 국가별 식량위기 취약 수준에 따른 GFRP 자금지원액

| 취약수준 (추정) | 사업 수 | 경제 수 (# of Exonomies) | 총 지원약속 | |
|---|---|---|---|---|
| | | | 백만 달러 | 비중(%) |
| 가장 취약 | 23 | 15 | 370.7 | 29.9 |
| 취약 | 21 | 13 | 801.8 | 64.7 |
| 다소 취약 | 9 | 6 | 58 | 4.7 |
| 기타 | 2 | 1 | 8.4 | 0.7 |
| 총계 | 55 | 35 | 1,238.9 | 100 |

그림 3 자금 지원형태별 GFRP 사업과 지금약속금액




또한 GFRP가 제안한 다양한 대책들은 아래 <표 5>와 같다.

표 5 GFRP사업의 분야별 대책

| GFRP사업의 분야 | | |
|---|---|---|
| 가격 정책 및 시장안정화 | 식량접근 용이, 빈곤계층의 영양에 대한 파급효과의 최소화를 위한 사회 안전 | 국내 생산 확대 및 유통 대책 |
| 조세 및 관세 감축(5개국) | 현물 지원 및 식품지원 프로그램(21개국) | 소농의 종자 및 비료 이용 개선(24개국) |
| 가격 위험 관리(2개국) | 공공작업 창출 - 고용(10개국) | 소규모 관개시설 개선(5개국) |
| | 조건부 현금 이전(3개국) | |
| | 일반 가격 보조(1개국) | |

2009년부터 2011년까지 농업공급 및 사회보장 프로젝트의 제안, 승인, 효과에 걸린 기간(중간 값)은 아래 <표 6>에 표시한 바와 같다.

표 6 농업사업과 및 사회보장사업의 제안, 승인, 효과에 걸린 기간(2009~2011년, 중간 값)

| 프로젝트 유형 | 사업제안과 승인간의 기간 (일) | | 사업승인과 효과간의 기간 (일) | |
|---|---|---|---|---|
| | 사회보장 | 농업 | 사회보장 | 농업 |
| 아프리카 GFRP사업 | 83 | 81 | 30 | 14 |
| 아프리카의 세계은행사업 | 209 | 217 | 127 | 136 |
| 모든 GFRP 사업 | 74 | 81 | 32 | 34 |
| 총 세계은행사업 | 164 | 238 | 115 | 133 |

## 2.4. 평가 결과

### 2.4.1. 기획 단계의 적절성과 효과성

세계은행의 현행 독자적인 사회안전망 구축 사업은 식량위기의 단기적 파급영향을 해소하기 위하여 적절한 지원을 제공하였다. 에티오피아에서 GFRP사업은 현행 생산적 사회안전망 구축사업에 추가 자금을 지원하였다. 식량가격의 급등 당시에 에티오피아의 460만 명이 심각한 식량 불안정을 경험하였기 때문에 이 사업은 매우 적절한 사업으로 평가된다. 탄자니아의 2차 사회서비스 대책기금(Tanzania Second Social Action Fund)은 수혜자 가구에 사회경제 서비스를 제공하고 소득 창출기회를 개선시키는 것이었다. 이 사업은 사회복지개발과(Department of Social Welfare and Development)가 국가 사회보호 사업을 제공하였으며 식량보조 사업에 대한 지침을 제공하고 조건부 현금보조를 제공하였다.

국가별로 자금 지원이 식량가격에 미치는 파급효과가 다르게 나타났다. 당초 세금 수준이 낮은 경우는 국내 세금부과 수준과 관세율 수준을 낮추는 조치가 소비자 식량가격에 영향을 주지 못했다. 많은 저소득국가의 경우 식량의 총비용(소매)에 세금부과 수준이 작은 비중을 차지하는 경우가 있었으며 최저 빈곤층은 아예 수입 식량을 소비하지 않는 경우도 있었다. 브룬디의 경우 관세율과 거래세를 낮추어야 한다는 논리는 관세율과 거래세를 낮추지 않을 경우 국내 식량가격이 높아지고 그 결과로 저소득층의 식량소비가 줄어들고 기아가 늘어나며 더 많은 이들이 빈곤 계층으로 떨어져 결국 사회 불안정으로 이어질 것이기 때문이었다.

그러나 사업 대상인 13개 식량작물을 보면 경우 이들 식량작물은 수입되지 않거나 빈곤층이 소비하지 않는 작물이었다. 결국 소비세를 면제해주는 지부티 식량위기 대응대책 개발정책 원조사업(Djibouti Food Crisis Response Development Policy Grant)은 그 효과를 보지 못했다. 대조적으로 필리핀의 GFRP사업의 경우, 필리핀 정부는 개인 쌀 수입업자에 대하여 일시적으로 수입제한을 풀었으며 동시에 대규모 계약 참여를 제한하였다. 이런 조치들은 국내 식량가격을 낮추는 데 도움을 주었으며 글로벌 쌀시장에 대한 투기 기회를 줄임으로써 식량가격의 취약성을 줄여주었다.

일부 식량위기 대응사업은 장기 대응사업이었으며 대부분 사업들이 농업 관련 사업으로 식량위기에 즉각 대응하고자 하는 사업은 없었다. 아프가니스탄, 모잠비크, 네팔, 세네갈, 탄자니아의 프로젝트는 장기적 관개개선사업과 긴급 사업이 아닌 사업으로 기획되었다.

그러므로 국제개발협회의 GFRP사업(IDA/GFRP)이 제공하는 지원은 단기적으로는 식량가격을 낮추지 못하였으며 가난한 소비자의 식량안보에 즉각적인 파급영향을 주지 못했다. 아프가니스탄의 경우, 과거에 시행된 국가결속프로그램(National Solidarity Program)하의 사업으로 확정되었지만 자금이 지원되지 않았던 500개의 소규모 관개사업 중에 474개가 GFRP사업으로 지원하게 되었다. 이처럼 GFRP사업의 직접적인 영향은 현행 프로그램의 범위를 확대시켰지만 관개 배수개선사업의 계획이 2년간이나 소요되었기 때문에 단기적으로 식량가격에 미친 영향은 무시할 정도였다. 모잠비크의 경우, 5차 빈곤완화 지원 금융(Fifth Poverty Reduction Support Credit)에서의 GFRP사업은 농업생산 증가와 식량가격 급등에 대한 취약성을 줄이는 것이었다. 이를 위한 정책으로는 관개 건설과 개선, 종자개량과 같은 최신 생산기술에 대한 접근 강화, 농업예산의 비중을 2008년에 4.7%에서 2009년에 최소 6%, 2010년에 7%까지 상향 조정 등이 있다. 이런 조치들은 경제 성장과 빈곤 해소를 위하여 사업 범위를 넓힌 사업이었으며 GFRP사업은 식량위기와 에너지 위기에 대한 긴급 대응대책이기보다는 단기적인 식량안보 개선과 관계없이 정부 예산을 지원하는 것이었다.

### 2.4.2. 성과 체계

일반적으로 투자에 대한 성과는 사업에 따라 큰 차이가 난다. GFRP사업의 경우 사업목적이 명확히 설정되지 않거나 성과지표의 결여 등과 같은 문제점이 나타났다. 저소득국가의 소규모 정책 사업을 위하여 고안된 정책들은 기획 단계에 문제가 있었다. 적절한 성과체계를 갖고 시행된 프로젝트는 활동과 예상된 성과 사이에 명확한 인과

관계를 보여주는 성과지표를 갖고 있었다.

명확한 인과관계를 보여주는 성과지표를 활용한 두 개의 개발정책 사업은 필리핀(2억 달러)과 방글라데시(1억 3천만 달러)사업으로 사업의 성과는 만족할만한 수준이었다. 이는 대규모 개발정책 사업을 받는 나라들이 보다 효과적인 점검·평가체계를 가지고 있다는 사실을 반영하는 것이다. 일부 개발정책사업의 경우 세계은행의 사업운영이 원조국의 성과평가체계 하에 엄격히 관리되었으며 사전 대책과 성과가 이와 같은 엄격한 체계로부터 만들어졌다.

그러나 다음과 같은 문제점들이 지적되기도 하였다. 예를 들어 5백만 달러 규모의 지부티 개발정책원조사업(Development Policy Grant)의 경우는 예상된 성과를 식량수입의 의존을 일부 줄이는 것(somewhat reduced)으로 모호하게 설정하였으며 수산물 생산 규모의 확대 이외에 정책이 얼마만큼의 감축을 가져다주는 것인지 구체적으로 언급하지 않았다. 모잠비크의 5번째 빈곤완화 지원 금융(Poverty Reduction Support Credit 5)의 정책 목표는 옥수수와 쌀 종자생산이었다. 이 사업은 사업예산 배정과 종자 생산의 증가나 식량가격 상승에 대하여 명백한 인과관계를 보여주고 있지는 않다. 많은 경우 GFRP의 개발정책사업자금은 단순히 현행 사업에 정책 지원과 제도 개선을 위하여 추가자금을 배정한 것이다. 온두라스와 말리의 경우 자금지원은 단순히 현행 사업에 추가로 자금을 지원한 것이다. 이들 사업에 있어 식량가격에 정책과 관련된 부분을 줄이거나, 시장에 식량공급을 확대하거나, 빈곤계층에서 가장 가난한 이들의 실질소득을 증가시키는 사업들이 크게 주목받지 못하였다. 마지막으로 대부분의 개발정책사업의 주요 목적은 건강, 교육, 사회안전망, 농업 등에 대하여 자금을 확보하고 제도나 정책개혁을 실행하기보다는 식량위기가 가난한 계층에 미치는 영향을 해소하기 위한 것이었다.

### 2.4.3. 준비 기간

GFRP 사업은 일반 사업의 절차보다는 빠르게 진행되었지만, 대부분 긴급한 상황을 대처할 만큼 빠르지 못하였다. 회계연도 2009~2011년간 세계은행의 사업 진행에 걸린 236일과 비교할 때, 회계연도 2008~2011년간 55개 GFRP 사업의 진행 기간(중간 값)은 71일이었다. 그러나 여기서 중간 값이란 지부티(Djibouti)의 식량위기 개발정책 원조사업(Food Crisis Development Policy Grant)의 13일부터 라오스의 지역사회 영양사업(Lao PDR Community Nutrition Project)의 406일에 이르기까지 매우 폭넓은 범위에서의 중간 값을 가리킨다. 사업의 29%만이 한 달 이내에 사업을 준비하였고, 1/3은 3달 이상 걸렸으며 3개 사업은 준비만도 1년 이상이 걸렸다.

### 2.4.4. 사업 시작의 유효성

세계은행 사업의 포트폴리오 평가는 초기에 사업 기획을 잘 하였는지 사업의 품질을 평가하는 것이 중요하다. 비록 절차가 빠르게 진행되더라도 경험과 지식을 잘 활용하면 사업성과를 충분히 거둘 수 있다. GFRP 사업들은 추가 사업이나 보완 사업의 성격을 지니었으며 원래 진행 중인 사업과 조화되도록 하였다. 이미 진행 중인 프로젝트는 대부분 잘 진행되고 있는 상태이나 기존 사업과 별로 연계되지 않는 사업에 추가 자금을 지원하면 여러 분야가 복잡하게 연결되어 궁극적으로는 사업성과가 나빠진다.

여러 산업분야를 다루는 팀은 현재 시행 중인 GFRP 사업을 기획하지만 단기 대응 같은 사업은 빈곤, 농업, 사회안전망을 다루는 한 부서가 실행한다. 어떤 국가는 부처별 협력이 잘 이루어지지만 어떤 국가는 부처별 협력이 잘 이루어지지 않는다. 예를 들면 온두라스 재정부문 금융사업(Honduras Financial Sector Credit)에 1천만 달러의 추가 자금을 제공했으나 특별 사업에 자금을 제공했다는 기록을 찾을 수 없었다. 마찬가지로 리비아 지역사회 역량강화 프로젝트 II(Liberia Community Empowerment Project II) 중에서 현금지급 공공사업(cash-for-work program), 소규모 사회기반시설과 농촌지역사회 서비스에 중점을 둔 전형적인 지역사회개발사업에 추가 자금을 제공했다는 기록을 찾을 수 없었다.

마지막으로 모잠비크의 5번째 빈곤완화 지원금융사업(Fifth Poverty Reduction Support Credit)는 국내 종자생산과 농업성장을 위한 GRFP 사업이었다. 빈곤완화 지원금융사업(PRSC)에 GFRP 사업을 부가한 것은 상대적으로 실행이 간단하지만, 기존 사업에 추가 자금을 지원하거나 지원 자금을 정부 예산의 일부분으로 활용하는 방식으로는 당초 의도한 성과를 거두기 어렵다.

GFRP 사업은 세계은행의 기본지침을 따르게 되어 있지만 사업 진행이 잘 이루어졌는지 진행성과를 고려하면 종합성과에 문제가 발견되기도 한다. 이런 문제로 GFRP 사무총장과 은행의 조정위원회는 국가별 담당팀에 사업이 GFRP의 목적과 부합되는지를 재확인하였다.[4)]

세계은행의 지역관리팀은 프로젝트 검토 기준으로 지역활동위원회(ROC)나 지역 신속대응위원회(RRRC)를 활용하였다. 프로젝트 제안서와 검토과정에 대한 평가는 "위기에 대한 긴급 대응"(운영 정책 8.00)과 같은 지침에 따라 사업이 열성적으로 진행되고 승인되었음을 보여 주었다. 그러나 과정에 있어 일부 문제점도 나타났다.

4) 2008년 10월 7일 이사회에 보고된 내용.

일부 GFRP 사업은 준비 기간 동안에 충분히 검토하지 않아 사업의 효과를 제대로 얻지 못했다. 예를 들면 1억 달러 브룬디 사업은 사업 제안부터 사업 승인까지 19일밖에 걸리지 않았다. 그러나 독립평가단은 빠른 기간 동안 검토한 관세율과 조세 감소가 효과적이지 않았다고 밝혔다. 지부티의 경우, 5백만 달러 식량위기 관리정책 개발원조(Food Crisis Response Development Policy Grant)는 13일에 처리되었으나 앞에서 언급한 것과 같은 문제점이 나타났다. 83일 동안 준비한 2억 5천만 달러 에티오피아 비료프로젝트는 농가에 비료를 적기에 공급해야 하는 물류 과제를 제대로 검토하지 않았다. 단지 소수의 프로젝트만이 제3자 검토(peer review)를 거쳤다. 이는 프로젝트가 빠르게 진행되면서 검토를 제대로 하지 못했거나 사업의 많은 부분이 추가 재원이거나 보완 재원이어서 국별 담당자가 사업관리의 독점적 책임을 갖고 있었다는 것을 말해 준다. GFRP 사업으로 시행되는 부분이 기존 사업과 아주 다른 사업이라고 하더라도 이들 활동에 있어서 제3자 검토가 좀처럼 적용되지 않는다.

이처럼 여러 사업들에서 제3자 검토의견이 무시되면서 성과에 관한 논란이 발생하였다. 예를 들어 에티오피아 비료프로젝트(2억 5천만 달러)는 은행의 고위 임원으로부터 많은 문제를 지적받았다. 지부티 개발정책사업(Djibouti DPO) 역시 심각한 의문이 제기 되었으며, 사업제안서를 검토한 이들은 온두라스 재무부서 개발정책사업의 논리가 변경되어야 한다고 지적하였다.

일부 사업은 기획단계에 취약점을 드러냈다. 온두라스의 경우 실제로 GFRP 사업과 기존의 시행사업과 관계없는 1차 실용적 재정개발정책(First Programmatic Financial Sector Development Policy Credit a financial sector DPO)에 GFRP 자금을 추가하였다. 에티오피아의 경우 물류에 대한 검토가 충분히 이루어지지 않았다. 국제개발기금이 2억 5천만 달러를 지원하는 비료지원 사업의 목적은 2009~2010년 생산을 증대하여 소농들에게 화학비료를 공급하는 것이었다. 그러나 정부의 비효율적인 비료조달 관리로 인하여 파종시기가 종료될 때까지 농가에 비료가 공급되지 않았다. 더욱이 이런 조치로 말미암아 공기업 민영화를 통하여 에티오피아의 비료유통을 개혁하려고 했던 지난 10년간의 노력이 수포로 돌아갔다. 또한 중앙아프리카 공화국의 GFRP 농업사업의 경우도 초기 시행단계부터 정부 조달 과정을 좀 더 꼼꼼히 따졌다면 사업실행이 지연되는 것을 피할 수 있었다. 대조적으로 케냐의 고아와 취약아동을 지원하는 5천만 달러의 조건부 소득이전사업은 이사회 승인을 얻는 데 1년이 걸렸고 2013년 12월까지 사업이 종료되지 않았다.

지침에 따라 준비하는 것은 문제가 없지만 절차를 진행 할 시간이 부족한 경우 심각한 문제를 야기할 수 있다. 2010년 12월 GFRP의 진행보고서에 따르면 사업을 빠르게 진행하기 위하여 감독 관리에 필요한 추가 자원을 배분하지 못했음을 지적하고 있다. 이미 승인이 난 사업들을 짧은 기간 내에 준비하려면 어쩔 수 없이 일부 사업들을 조정하고 관련 사업을 보다 집중적으로 감독해야 하지만 이런 기능을 수행하도록 추가 예산이 배분되었다는 것을 어디서도 찾아 볼 수 없었다.

### 2.4.5. 점검 평가

개별적으로 시행되는 GFRP 사업은 점검 평가과정이 필요하지만, 현재 진행되고 있는 사업에 부수적인 사업으로 시행하는 경우는 별도의 점검 평가과정이 없다. 후자의 경우는 기존 사업에 있는 평가과정을 따르며 별도로 평가하는 경우는 일부 이다. 예를 들면 2008년 GFRP 사업이 예멘의 3차 사회자금(Third Social Fund)에 1천만 달러를 추가 지원하였는데 이미 4억 7천 3백만 달러 사업이 있었으며 2009년 완료 때에는 6억 9천 4백만 달러짜리 사업이 되었다. 이 사업의 목적은 관개지역의 노동집약적인 공공서비스를 제공하고 높은 식량가격과 에너지 가격으로 고통 받는 예멘의 빈곤층을 확인하기 위하여 가구조사를 지원하는 것이었다. 세계은행의 독립평가단(IEG)의 사업완료보고서(ICR)에 따르면 이 사업에 심각한 기술적 문제가 있었고 추가적인 GFRP 사업 부분에 대해서는 별도 평가를 하지 않았음을 밝혔다. 비슷한 사례로 GFRP 사업으로 지원한 라이베리아, 네팔, 탄자니아 사업, 케냐의 농자재 공급사업, 온두라스 사업 등이 있다.

완료된 GFRP 사업 중에서 제대로 평가된 사업은 많지 않았으며 수혜자의 복지에 미친 영향을 평가한 사업은 소수이었다. 독립평가단이 평가한 21개 GFRP 사업 중에서 2/3는 평가결과가 중간 또는 무시할 정도(modest 또는 negligible)이었다. 매우 짧은 준비기간에는 긴급 사업의 성과를 적절히 평가할 만한 충분한 시간이 주어지지 않았다.

### 2.4.6. 위험 요인

GFRP 사업들은 설정된 성과체계에 잠재되어 있는 많은 위험요인을 충분히 고려하지 못하였다. 잠재적 위험요인으로는 추가 자원의 활용, 고객 전달역량, 수혜자 그룹 선정, 부적절한 기획 등을 들 수 있다. 이들 위험요인들을 적절히 관리하지 못한 문제의 사례로 케냐 농자재공급사업을 들 수 있다. 사업에 대한 평가과정이 없었기 때문에 사업자 선정에 있어 문제가 있음을 알았지만 이를 계량 평가하지 못하였다. 세계은행의 임원은 비수혜자 그룹의 사업 수혜비중은 5% 정도라고 하였지만, 이를 객관적으로

증명할 만 것은 아무것도 없었다.

독립평가단이 검토한 사업지침에 따르면 사업 실행기간에 재정관리 전문가가 배정되어야 한지만, 독립평가단은 이 지침이 적용된 증거를 발견하지 못하였다. GFRP 사업은 세계은행의 "식량위기와 긴급 상황에 대한 빠른 대응대책(Rapid Response to Crises and Emergencies)" (OP 8.00) 하에서 운영되었기 때문에 재정 관리과 조달에 있어 다른 긴급조치와 같은 신축성을 부여받았다. 독립평가단은 21개 GFRP 사업 중에서 관리가 적절히 이루어진 것은 5개 사업, 부적절한 관리가 이우어진 것은 4개 사업, 12개 사업은 성과를 평가할 정보조차 없는 사업으로 평가하였다.

### 2.4.7. 감독과 기안 내 사업완료

대부분의 개별 GFRP 사업들은 정기적으로 잘 관리되었지만, 다른 사업에 부가된 GFRP 사업은 대체로 감독이 부적절하게 이루어졌다. 대부분의 개별 GFRP 사업에는 실행상태보고서(ISR)가 정기적으로 작성되었으나, GFRP 사업의 절반 이상은 기존 사업의 감독 보고를 따른 현행 사업에 GFRP 사업이 부가된 사업이었다. 이들 사업들의 실행상태보고서는 상대적으로 비중이 적은 GFRP 사업의 성과를 평가하지 않았다.

GFRP 사업의 1/3은 사업 종료 시기를 연장해야만 하였고 일부 사업은 사업 종료를 1년 이상 연장하였다. 단지 25개 GFRP 사업(45%)이 보고서가 준비될 때에 완료되었다. 전체 사업의 1/3에 해당하는 18개 사업은 종료 시기를 연장하였고 12개 사업은 1년 이상을 연기하였다. 연장기간은 4개월부터 36개월까지였으며 평균적으로는 17개월이었다. 오랜 기간에 걸쳐 사업을 완료했다는 것은 일부 GFRP 사업이 단기 식량위기 해소 방안으로 적합하지 않았음을 암시한다.

### 2.4.8. 사업 조정

긴급 사업의 일관된 공조체제를 유지함에 있어서는 국제 공조가 유리하지만 대부분의 긴급 사업들은 개별 국가내의 공조체계로 사업이 시행되었다. 식량위기 대응에 대한 공조체계 평가는 국제 공조평가와 국가 내 공조평가 등 2개로 이루어졌다.

#### (1) 국제간 사업조정

2008년 전반기에 글로벌 식량안보위기에 대한 유엔 사무총장의 고위급 회담이 출범하였다. 이를 시작으로 세계은행을 포함하여 많은 국제기관들이 식량위기에 대한 대응책을 마련하기 시작하였다. 고위급 회담에는 관리 국장이 대표로 참석하였지만 매일 업무 연락은 GFRP 사무국장이 담당하였다. 고위급 회담은 글로벌 차원에서 식량가

격의 불안정과 식량공급의 가용성 (특히 취약 계층에 대한)에 대하여 지속적인 관심을 표명함에 매우 적절한 기구이었다. 고위급 회담에서 개발된 종합적 위기 대응대책은 식량위기에 취약한 계층을 대상으로 즉각 조치가 이루어지도록 하였으며 장기 대응력 강화에도 기여하고 있다. 종합 위기대응대책은 세계은행의 임직원과 다양한 분석의 지원을 받았다. 종합 위기대책은 유엔이 식량안보와 영양안보를 개선하기 위하여 관련 국가와 이해당사자를 보다 효과적으로 자문할 수 있도록 2010년에 개편되었다.

고위급 회담에서 개발된 로드맵은 2009년 G-8 (Aquila), 2009년 G-20 (Pittsburgh), 2011년 G-20 (Pittsburgh)로 이어졌으며 최초로 G-20 농업각료회의에 반영되었다. 이 로드맵에서 세계은행의 GFRP 사업과 피츠버그에서 있었던 G-20의 제안을 반영하는 글로벌 농업 및 식량안보프로그램(Global Agriculture and Food Security Program, GAFSP)의 전략을 반영하였다. 세계은행의 대응대책은 자체 규정(institutional mandate) 안에 9개 분야에 걸친 종합 대응대책을 모두 포함하고 있다.

고위급회담의 참여 기관들은 제각기 1개 또는 2개 분야를 전담한다. 예를 들면 UN 식량농업기구(FAO)와 국제농업개발기금(IFAD)은 소농에 중점을 두면서 식량위기 이슈를 정책, 운영, 연구 등을 담당한다. 유엔아동기금(UNICEF)은 아동의 영양 이슈를, 국제통화기금(IMF)은 사업의 재정비용을 담당한다. 세계은행은 이들 기관의 전문가를 연계시키는 능력을 갖고 있다. 또한 세계은행은 농업과 사회안전망에 대한 단기 대응능력을 담당하였다. 그러나 대조적으로 로마에 있는 국제기관들은 보다 좁은 분야를 전담하였다. 예를 들면 세계식량계획(WFP)는 사회안전망 자체를, 국제통화기금은 사회안전망의 재정측면을 전담하였다. 세계은행의 전담 분야와 비슷한 분야를 다룬 기관은 지역에 초점을 맞춘 지역 개발은행들이었다.

세계은행은 GFRP 사업과 산업부문과 관련된 사업을 실행할 때 세계은행이 보유하고 있는 다양한 전문분야를 연계시킬 수 없었다. 그 이유는 첫째, 세계은행은 제도적으로 포괄적인 활동을 할 수 없기 때문에 농업과 사회안전망 분야를 효과적으로 연계시킬 수 없었다. 둘째, 일부 사업은 실제 성과가 나타나려면 오랜 기간이 걸리기 때문이었다. 많은 사업들이 빠르게 시행되었지만, 일부 사업은 자금이 신속히 지원되지 않았고 성과도 신속히 나타나지 않았다. 그리고 일부 사업들은 여전히 시행 중에 있다. 이와 같은 결과가 나타난 것은 상당부분 다른 개발원조 기관(FAO나 WFP)과는 달리 대부분의 세계은행 사업들은 정책과 제도 운영능력이 미흡한 저소득국가가 시행하기 때문이다.

표 7 국제기구들의 종합대책

| | 식량과 영양의 신속한 활용 | | | | 장기적 식량과 영양 안보 | | | | 세계 정보 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 식량 원조 | 소농 생산 | 무역, 조세정책 | 거시 효과 | 사회 보장확대 | 소농 유지 | 식량 시장정보 | 바이오 연료합의 | |
| FAO | | × | | | | × | | × | × |
| IFAD | | × | | | | × | | | |
| IMF | | | × | × | × | | | × | × |
| OCHA | × | | | | | | | | |
| OECD | | | | | | | | × | |
| UNCTAD | | | × | | | × | × | × | |
| UNDP | | | × | | × | × | | × | |
| UNEP | | | | | × | × | | × | |
| UNHCR | × | | | | × | | | | |
| UNICEF | × | | | | × | | | | |
| WB | × | × | × | × | × | × | × | × | × |
| WFP | × | × | | | × | | | | |
| WHO | × | | | | | | | | × |
| WTO | | | × | | | | × | | |
| 총계 | 6 | 4 | 5 | 2 | 7 | 6 | 3 | 7 | 7 |

### (2) 국가 내 사업조정

국가 내 사업조정 차원에서 세계은행의 공조 평가는 원조효과성과 국가별 원조전략(CAS)을 수립하는 과정 평가로 가능하다. 원조 효과성의 최우선순위는 해당 국가의 주인의식(ownership), 효과적인 내부 공조체계, 성과 등이다. 최근 세계은행은 파리선언 점검 평가 조사[5]에서 높은 점수를 받았다. 세계은행의 국가별 원조효과성 평가방법은 국별 지원전략 평가(CAS Retrospectives)가 잘 제시하고 있다. 2009년 평가(Retrospective)에서는 식량위기 대응 대책으로 2가지 관점을 강조하였다. 첫째 관점은 식량위기와 에너지 위기 및 글로벌 금융위기 관점에서 현재 국가별 지원전략(CAS)과는 완전히 다른 형태로서, 보다 신축적인 국별 지원전략이 필요하다는 점이다. 두 번째 관점은 파트너십과 조정에 관해서 세 가지 요점을 강조하였다. 첫째는 세계은행의 우선순위와 트레이드 오프 관계가 있음을 명시하는 것으로 예를 들면 원조국과 다른 파트너들 활동과의 연계, 둘째는 정부 정책의 전략으로 자금과 정책을 보다 효과적으로 설정하기 위한

5) 글로벌 차원에서 원조효과성에 대한 평가하는 중요한 과정이며 76개 국가들이 이 조사에 응하고 있으며 90% 국가가 참여하였다.

수단으로 원조지원의 도식화("donor mapping"), 셋째는 원조를 받는 수혜국의 우선순위에 따른 자원 배분 등의 세 가지 관점이다. 20개국 사례연구에 의하면 국가별 지원전략, 차관 서류, 파트너 서류, 세계은행의 식량위기 대응대책 등은 해당국의 국가별 지원전략에 반영되었다. 현지 사례조사가 이루어진 9개국의 상황을 보면 이들 국가들에는 식량부족이 만성적으로 존재하며 글로벌 식량위기로 상황이 더 악화되었다는 것이다. 대체로 세계은행의 프로그램과 다른 원조국의 프로그램 간에는 일관성이 있음을 확인하였다.

현지 조사가 이루어진 9개국은 글로벌 식량위기 대응대책 수립이란 차원에서 서로 다른 여건에 처해 있었으며, 대응해야 할 다양한 정책과제를 갖고 있었다. 국가 소득은 브룬디의 170~200달러에서부터 필리핀의 2,060달러에 이르고 있다. 5개 최빈국 중에 4개국은 분열된 나라이었다.

국가별로 많은 차이가 있음에도 불구하고 독립평가단이 방문한 나라들의 사례를 살펴보면 세계은행이 국제기관들과 효과적으로 공조해 왔음을 알 수 있다. 세계은행은 원조효과성 이슈에 관하여 여러 원조국과 공동으로 사업을 진행해 왔다. 예를 들면 니카라과와 필리핀에서 세계은행은 다른 은행들이 어떻게 사업을 시행하는지, 지원기관간에 일관성은 잘 유지되는지 등을 지속 점검하여 다른 기관들의 사업 진행을 잘 파악하고 있었다. 타지키스탄에서도 글로벌 식량위기에 대응하기 위하여 세계은행과 다른 기관들이 공동 대응하는 기반을 잘 구축해 놓았다. 그러나 라이베리아와 네팔의 경우는 원조국간에 많은 의견 차이가 있었다. 특히 사회안전망 구축과 관련하여 의견 차이가 많았다. 그럼에도 세계은행은 원조지원 프로그램 간에 일관성을 유지하기 위하여 많은 노력을 해 왔다.

국제금융기관들은 국가별 지원프로그램에 관하여 서로 다른 진단을 하고 있지만 국제기관 상호간에 많은 협력을 하고 있다. 식량위기 대응과 관련하여 국제통화기금은 농업과 사회안전망 구축과 관련하여 수혜대상을 넓게 정하기보다 보다 좁게 설정할 것을 강조하였다. 또한 국제통화기금은 2008~2010년 추가 재정지원을 결정하는 과정에서 식량위기보다는 연료가격의 상승이나 금융위기의 영향을 강조하였다. 세계은행은 아시아개발은행이 적극 활동하는 네팔, 필리핀, 타지키스탄에서 아시아개발은행(ADB)과 공조하였다. 아시아개발은행은 식량위기보다는 재정위기를 더 강조하였다.

세계은행의 독립평가단이 미주개발은행(Inter-American Development Bank, IDB)과 공동으로 연구한 나라는 니카라과[6]이다. 또한 독립평가단이 유럽부흥개발은행(European

Bank for Reconstruction and Development, EBRD)과 공동 연구한 나라는 타지키스탄이었다. 유럽부흥개발은행은 식량과 관련된 주제를 다루지 않는다. 고위급 회담 회원국의 식량위기 작업에서 나타난 바와 같이 로마에 주재하는 국제기관들은 식량 및 농업개발사업을 위하여 효과적으로 의견을 조정한다. 농업 투입재 제공에 있어 세계식량계획의 경우 학교 급식 프로그램에 관한 의견조정이 필수적이다. 세계은행이나 다른 국제기관들은 농정 개혁에는 제한된 지원만을 하였는데 이는 농업 관련 정치경제 상황이 너무 복잡하고 식량위기를 겪는 동안 다양한 이해그룹을 다루는 것을 주저하였기 때문이다.

글로벌 식량위기 동안 세계은행은 UN식량농업기구와 공동으로 라이베리아, 네팔, 타지키스탄, 필리핀에 대한 연구를 수행했다. 케냐, 마다가스카르, 니카라과, 기타 나라에 공동으로 자금을 지원하였다. 그러나 니카라과 사업에서는 UN식량농업기구가 시행하는 사업을 잘 이해하지 못하여 의견교환이 잘 이루어지지 못했으며 케냐 사업에 있어서는 공동 재원 마련에 다소 논란이 있기도 했다. 세계은행과 세계식량계획은 많은 사업에서 효과적으로 공조하였다. 세계식량계획과 공조한 방식은 두 가지인데, 하나는 네팔에서 적용된 방식으로 세계식량계획과 UN식량농업기구가 이미 개발한 사업의 규모를 확대하는 방식이며, 다른 하나는 세계은행이 재원을 마련하고 세계식량계획이 실행하는 방식이다. 따라서 후자 방식에서의 문제점은 재원 마련이었다.

라이베리아 사업에서는 평가과정과 시기적절한 의견교환에 문제가 있었으며 브룬디 사업에서는 GFRP 사업에 대한 원조 동의가 명확하게 이루어지지 않았다. 세계은행과 국제농업개발기금은 네팔을 포함하여 여러 나라에서 공동으로 분석 작업을 시행하였다. 국제농업개발기금은 식량위기 동안에 마다가스카르, 네팔, 필리핀, 타지키스탄, 탄자니아에서 새로운 사업을 시행했지만, 세계은행과 국제농업개발기금이 공동으로 프로젝트를 수행한 것은 네팔 사업이었다. 많은 원조국들이 사회안전망 구축과 관련된 연구를 시행하여 원조국간의 의견 조정이 어려웠다. 국제개발협회의 자금을 이용할 수 있는 9개국 중에서 5개국은 분열 국가였다, 이들 나라에서의 공통 사업은 세계식량계획이 주도하고 많은 유엔 기관들이 참여한 학교 급식프로그램이었다.

세계은행은 국제개발협회 자금을 이용할 수 있는 다른 4개국에 다른 접근방식을 적용하였다. 마다가스카르에는 식량, 탄자니아에는 사회서비스 제공관련, 케냐와 타지키스탄에서는 초기 사회 안전 프로그램을 지원하였다. 이들 사업 중 일부사업들의 경우

6) IDB는 사회보장과 농업부문에서 다양한 프로그램을 시행하고 있다.

다른 기관들과 공조하였다. 세계은행은 사회안전망 구축사업을 지지하는 원조국과 같은 보조를 맞추었다. 그러나 필리핀의 경우는 예외였는데 이는 필리핀이 중간 소득국가로 GFRP 사업을 적용할 수 있는 나라 중에 실행능력, 자원이용, 발전의 정도 등에서 아주 예외적인 국가이었기 때문이다.

## 3. 요약 및 정책 제안

전 세계의 많은 개발도상국은 2007~2008년의 예상치 않았던 국제곡물가격의 급등으로 말미암아 큰 고통을 겪었다. 이에 대응하여 세계은행 그룹의 국제부흥개발은행(IBRD)과 국제개발협회가 시행한 프로그램은 단기지원프로그램, 빠른 차관과 원조지원 프로그램(fast-track program), 글로벌 식량위기 대응 프로그램(Global Food Response Program, GFRP) 등이었다. GFRP의 목적은 첫째, 식량위기에 직면한 개도국 정책담당자에게 식량위기를 극복하기 위한 정책수단들을 제안·권고하고, 둘째, 미래에 닥칠 식량위기에 대한 대응력을 높이기 위하여 농업 발전과 사회안전망 구축에 대한 지원을 확대하는 것이었다. 국제금융공사는 농기업과 농산물무역업자들에 단기와 중기 유동성을 제공하였으며 농산물시장 참여자에게 여러 유인책을 제공하였다.

이번 평가는 국제식량위기에 대한 단기 대응과 미래 식량위기에 대한 대응력을 높이기 위한 세계은행 그룹의 사업을 평가하는 것이다. 세계은행 그룹은 식량위기에 취약한 나라를 지원하는 단기 프로그램을 제공하였다. 세계은행의 단기 자금으로 35개국을 지원하였으며 이 자금의 약 60%는 사하라이남 아프리카 국가를 지원하였고, 특히 방글라데시, 에티오피아, 필리핀, 탄자니아 등 4개국을 집중 지원하였다. 지원이 빠르게 이루어지면서 일부 사업에 지원의 효과성 문제와 기획력 부족으로 사업 실행이 늦어지는 문제도 나타났다.

세계은행의 단기 사업은 식량공급 확대를 위한 농업 투입재 보조, 유통지원, 사회안전망을 구축하기 위한 현물 지원 및 공공지원 등이 있었다. 공공지원사업과 학교급식 사업은 세계식량프로그램과 공동으로 사업을 시행하였으며 가장 취약한 계층인 유아와 모유 여성을 지원한 것은 일부 국가에서만 이루어졌다.

세계은행의 중기 사업은 대출자금의 확대, 농업 생산력 확대 및 식량위기 대응력 개선 등이었다. 세계은행의 농업 대출은 해당 국가 분석의 미흡과 자원과 기술의 제약으로 제대로 운영되지 못했다. 사회 보장 측면에서 식량위기 대응력은 위험 요소가 남아

있지만 저소득 개발도상국의 영양 개선은 전망이 밝다. 신속한 사회대응력 강화 프로그램(Rapid Social Response Initiative)은 저소득 개발도상국의 식량위기 대응능력을 향상시켰고 미래에 닥칠 식량위기에 대해서도 대응능력을 높였다.

국제금융공사는 단기 지원을 통하여 국제개발협회의 지원을 받을 자격이 있는 나라의 비중을 높이는 한편, 농기업의 가치사슬에서의 유동성 확대를 위하여 농기업의 무역자금, 운영자금, 도매자금을 확대하였고 그 결과 고객으로부터 좋은 반응을 얻었다.

이와 같은 시행 경험으로부터 다음과 같은 중요한 5개 교훈을 도출하였다. 첫째, 식량위기에 대한 대응력을 높이기 위해서는 구체적인 전략체계 수립이 필요하지만 사업의 유효성 개선에는 충분하지 않았다. 둘째, 사업 지원규모가 확대되면 관련 행정비용 예산도 함께 늘려야 한다. 셋째, 추가 자금 규모가 소규모이었기에 많은 나라들이 식량위기를 해소할 수 있을 만큼의 충분한 지원을 받을 수 없었다. 넷째, 자금 확대가 효율적 사용으로 연결되려면 적절한 분석 능력과 인력 지원이 뒤따라야 한다. 마지막으로 식량위기에 대한 단기 대응체계를 잘 확립하기 위해서는 식량위기 발생 이전에 취약 계층을 보호하는 사회안전망 체계를 갖추고 있어야 한다.

이와 같은 교훈을 바탕으로 다음과 같은 권고사항을 도출할 수 있다. 첫째, 식량위기 대응 프로그램에 행정관리비용을 고려해야 한다. 둘째, 식량위기 대응 프로그램이 잘 운영되려면 사업의 절차에 대한 질적 개선이 필요하다. 셋째, 식량위기에 가장 취약한 계층[7]을 사업 대상으로 설정하기 위해서는 식량위기관리 프로그램에 영양개선사업을 포함해야 한다. 넷째, 영양 개선과 식량위기 대응프로그램의 종합적인 파급효과를 점검하기 위해서는 지원 대상국가와 개발 파트너들과 적극적인 공조가 필요하고 사업 결과를 체계적으로 보고하는 과정이 필요하다.

## 참고문헌

World Bank. 2014. *The World Bank Group and The Global Food Crisis : An Evaluation of The World Bank Group Response.* World Bank.

7) 특히 2세 미만의 유아 및 임산부, 모유 여성 등.

5 PART

WORLD AGRICULTURE

# 해외 농업·농정 동향


1. 캐나다, 식품안전법 신 규제안(案)
2. EU, 낙농정책개혁 낙농패키지 개요
3. EU, EU집행위원회 의장 EU 법규 재검토
4. EU-美, TTIP의 식품안전초안 유출
5. 유럽 옴부즈맨, TTIP 투명성 제고 요청
6. 베트남, 럼동성 농업분야 투자 유망

# 해외 농업·농정 동향 (2014. 8)

# 캐나다, 식품안전법 신 규제안(案)

## 캐나다, 식품안전법 의견공모절차 진행

❍ '캐나다인을 위한 식품안전법' 시행 (2015년 6월의 시행 예정)을 위하여 캐나다 식품검역청(Canadian Food Inspection Agency, CFIA)이 신규 제안의 정비를 진행하고 있는 가운데 다양한 심의 과제에 관한 의견공모절차(Public Comment)가 이루어지고 있음.

## 규제 개역 구체화 및 심의 과제 확대

❍ CFIA는 2007년의 '식(食)과 소비자의 안전행동 계획'의 지침을 2015년에 시행 예정인 '캐나다인을 위한 식품안전법'에서 구체화한다고 밝힘.

- 식품안전법 및 규제안의 구체화와 함께 공공의견공모절차의 접수를 하는 심의 과제가 증가함.
- 2013년 10월 시점에서 식품규제체계의 근대화와 법령시행 및 준수의 촉진 등이었지만, 2014년 7월 시점에서는 외국식품안전제도평가 체계, 식품 프로그램의 체계, 위험분석의 강화, 민간부문의 인증 활용, 인용에 의한 규칙의 문서구성 등이 새로운 검토 항목으로 추가됨.
- 논의의 내용도 법 규제에서 신 규제 운용에서의 영향이 상정(想定)되는 다양한 사항으로 확대됨.

## 무역 규모 및 국제기준 준수

❍ 새롭게 추가된 항목인 '외국식품안전제도평가 체계'는 타 국가의 식품안전제도가 캐나다의 기준을 만족하는지 여부에 대한 판단 기준을 나타내고 있음.

❍ CFIA는 본건 관련 국제협약에 관한 관할 관청이 되며 상대국과의 무역 규모 및 동국(同國)의 규제 준수 경위에 근거하여 각국의 제도를 평가함.

- 제도 평가 대상은 수출국식품안전관리 시스템이 확립된 국가(수출입에 관한 감시 권한 포함), 국내의 식품안전관리제도가 제정 중에 있어도 상품별 수출관리 제도가 구축되어 있어, 사회기반 및 감시 요소가 캐나다 기준에 적합하다고 판단되는 국가임.

## ❑ 평가 원칙

❍ CFIA는 제도 평가 시 이하의 원칙을 적용함.

- 식품안전: 제도평가에 의해 캐나다의 식품안전을 유지하고, 식품안전관리를 강화함.
- 성과기반: 상이한 식품관리제도라도 동등한 공중위생 및 소비자보호 성과를 낼 수 있음.
- 증거기반: 수출국의 법규, 제도와 운용, 공중위생에 대해 엄격한 평가를 한 후, 수입국의 미생물학적 기준, 농약 및 동물용 의약품의 최대잔류 한계 등 식품안전기준을 충족함.
- 신뢰성: 수출국이 수입국의 위험 관리 강화로 연결되는 정보를 제공하거나, 위반이 있을 경우에 즉시 대책을 강구할 수 있도록 본 평가 제도에 의해 수출국 측의 관리에 대한 신뢰가 높아지도록 함.
- 유연성: 식품안전제도는 계속하여 발전하는 것이므로 2개국 간 계속적인 협의를 통하여 제도 평가의 유지관리를 함.
- 투명성: 제도평가의 기준이나 논리적 근거를 문서화하고 투명성을 유지함.
- 국제적 일관성: 제도평가는 국제적인 기준 및 가이드라인에 근거하여 국제적 권리 및 의무에 편승함.
- 호혜성: 2개국 양국은 유익한 성과를 목표로 함.
- 제3기관의 대처: 협의국의 식품안전관리제도평가 시 시험이나 검사 등 제3기관이 정부 관리 기관으로 인식되는 경우에는 제3기관을 포함하는 경우도 있음.

## ❑ 평가 순서

❍ 제도평가의 범위는 캐나다와 협의국 쌍방 동의에 의하여 실시함. 범위는 식품안전평가제도를 구성하는 요소나 식품의 종류로 예를 들면 수출관리 등 제도의 일부 요소 경우나 특정 식품에 한정하는 경우도 있을 수 있음.

- 제도평가에 관한 협의는 CFIA 혹은 수출국 관할 관청 중 한 곳이 주도하고, 상호의 제도평가도 한 국가만의 제도평가이어도 상관없음. 평가 순서는 사전평가, 평가, 유지관리 등 3단계를 검토함.

❍ 사전평가

- 평가 협의 시 충분한 기반이 있는지 판단하기 위하여 이하의 기준에 대해 사전에 심사를 함.
- 사전 심사는 캐나다와 협의국과의 무역 규모, 협의국의 식품관리제도에 관한

경험, 지견, 신뢰성의 정도, 제도 평가를 통한 자원의 최적화 도모, 협의국의 지금까지 식품평가제도를 준수 여부 등에 대한 것임.

❍ 평가

- 협의국의 관할 관청과 의견 교환을 한 후, 식품안전제도의 운용 상황을 심사하기 위하여 협의국내에서 이하와 같은 내용을 중심으로 평가함.
- 상세내용은 제도에 관한 입법 기반, 기관의 상세(관할 관청의 구성 등), 식품검사프로그램, 시행 및 준수 프로그램, 프로그램 평가 및 검사 감사, 식품에 관련 질환 및 발생, 시험소나 인재 등의 과학적 허용 능력 및 제도의 평가나 인증, 인재의 육성과 능력, 프로그램 자원, 관계자와의 투명성과 협조, 국제적 제휴 및 협조, 장관이 지적하는 기타 요소 등을 평가함.

❍ 유지관리

- 협의국의 관할 관청과 효과나 실적에 대하여 정기적으로 확인하고, 제도평가가 무효가 되었을 경우, CFIA가 당초의 목적을 달성하지 못하였다고 판단된 경우 재평가를 실시함.

## ❑ 미국과는 이미 상호인증에 관한 검증 시작

❍ '외국식품안전제도평가 체계'는 2014년 5월 27일에 공개되어, 8월 29일까지 의견공모절차를 통하여 접수함. 동 문서에 의하면, 미국 식품의약국(Food and Drug Administration, FDA)과는 이미 상호인증에 관한 검토를 실시하고 있음.

## ❑ 의견공모 반영한 신 규제 초안 공개

❍ 캐나다 식품검역청(CFIA)은 5월 22일, '캐나다인을 위한 식품안전규제' 초안을 공개하였음.

- 동 규제는 2015년 6월 시행 예정인 '캐나다인을 위한 식품안전법' 하에 제정되는 것으로, 예방 철저 등에 초점을 맞추어 식품안전 강화 및 입법 권한 정비 강화 등을 구체적으로 규정하고 있음.

❍ '캐나다인을 위한 식품안전규제' (Safe Food for Canadians Act, SFCA) 시행 준비는 '식품규제 체계의 근대화' 및 '법령시행 및 준수 촉진'이라는 제목의 심의 과제 하에서 2013년부터 순차적으로 진행되어, 검토 과제 33점에 대하여 CFIA가 2013년

11월말까지 의견을 공모하였음.

- 약 2,100명의 관계자로부터 의견 청취 이외에 웹사이트에는 업계단체, 개인, 외국 정부 등으로부터 78개의 의견이 접수되었고, CFIA는 2014년 5월 22일, '캐나다인을 위한 식품안전규제' 초안(이하 신 규제안)을 공개함.

## ❑ 신(新) 규제의 초점은 예방 철저, 책임소재의 명확화 및 기준의 일관성

❍ 신 규제안의 골자는 다음과 같음.

- 예방에 초점을 맞추어 규제 대상자가 식품안전 위험을 신속하게 경감
- 안전한 식품가공 시 업계의 책임 명확화
- CFIA가 과학적 및 위험에 근거하여 일관된 검사 체제 구축
- 규제 시행 시 상품 구분 없이 일관된 접근 채용(몰수 등)
- 식품안전 이외의 요소도 지금까지의 각종 다른 규제와 비교하여 일관된 필요 요건 제시

❍ 발표된 신 규제안 개요에는 신식품검사 체계의 핵심이 되는 각 요소인 면허 요건, 수출입 및 주(state) 사이의 거래, 이력추적제(traceability), 식품안전요건, 예방 관리 계획 등에 대해 설명하고 있음.

❍ 면허 요건

- 신 규제안 하에서는 수입자, 수출용 혹은 주(state) 사이의 거래용 식품가공자, 수출증서를 필요로 하는 수출자는 면허 취득이 필요함. 신청 시 사업주소, 주요 사업내용에 대한 정보제공, 상품의 종류나 사용용도 등 상세정보가 요구되는 경우도 있음.
- 만약 위반이 인정되는 경우에는 장관이 면허를 취소할 수 있음. 예를 들면, 건강에 위협을 줄 수 있다고 판단되는 사례가 발생하는 경우, 즉시 면허가 취소되어 영업 활동이 정지됨.

❍ 수출입 및 주(state) 사이의 거래

- 수출입 혹은 주(state)를 이동하는 상품의 가공에 대해서도 면허 보유자가 하도록 제안하고 있음. 현재 양념류를 시작으로 수입 후 캐나다 국내에서 가공하여 처음으로 판매용 기준을 충족하는 상품도 존재함.
- 식품안전법 시행 후에도 이러한 수입 방법을 계속할 수 있도록 신 규제안에

서는 '가공용'으로 라벨 표시를 의무화한 후, 수입일로부터 3개월 이내에 규제 준수를 전제로 수입 허가하는 것을 검토하고 있음.

- 알코올과 식품 첨가물에 대해서는 각각의 방법에 의해 규정되어 있어 SFCA의 대상에서 제외하는 것도 제안됨.

❍ 이력추적제(Traceability)

- 신 규제안에서는 식품의 국제규격인 CODEX 규격에 의해 확립된 이력추적제의 국제기준의 적용이 검토되고 있음.
- 동 기준에서는 입수한 원재료 등이 1단계 전 사업자에게 소급(遡及)하여 사업자가 제품으로 출하한 것의 이동경로를 1단계 후의 사업자가 추적할 수 있도록 요구함. 최근 리콜이 발생하는 경우에 정확한 정보수집에 많은 시간이 필요한 사례가 있었음.
- 이러한 사태를 방지하기 위하여 신 규제에서 사업자는 CFIA의 요구에 따라 영어나 프랑스어로 된 전자 문서로 정보를 제공하고, 기록을 3년간 보관하도록 함. 또한 정보는 캐나다 국내에서 접근 가능하도록 요청함.

❍ 식품안전요건

- 신 규제안 하에서는 취급상품이나 경영 규모에 관계없이, 상품가공이나 농산품 생산 시 제조 공정이나 위생 관리 등을 비롯한 7개의 최저 요건을 충족시키는 제안을 함.
- 최저요건에 추가하여 식품별로 더욱 상세한 요건을 가미하도록 검토하고 있어, 알류, 어류 육류 등의 예를 제시하고 있음.

❍ 예방관리계획(Preventive Control Plan, PCP)

- 예방관리계획의 적용 대상은 상품의 수입자 또는 주(state) 간 거래를 하는 사람, 주를 이동하여 소비자에게 직접 청과물 판매를 하는 사람, CFIA로부터의 증서를 필요로 하는 수출업자 등임. 예방관리계획은 국제적인 식품안전규격(HACCP)의 원칙에 근거하여 실시되도록 검토됨.

## SFCA, 2015년 6월 이후 시행 가능성

❍ 신 규제안의 공개에 따라, 의견공모는 2014년 8월 29일까지 접수될 것임. 접수한 의견은 2014년 가을에 관보 I을 통하여 공표되며, 75일간의 접수기간을 거쳐 관보

II에 최종판이 공개될 예정임.

❍ '캐나다인을 위한 식품안전법'은 2015년 6월 시행 예정임. 단, 동 법의 시행이 당초 예정된 2015년 초에서 6개월 후로 연기된 것을 고려하면, SFCA의 시행 시기는 더욱 늦어질 가능성도 있음.

※ 자료: JETRO(2014.07.16, 2014.07.17)

# EU, 낙농정책개혁 낙농패키지 개요

## ‘낙농 패키지(Milk Package)’의 목적

❍ EU의 낙농생산은 가장 중요한 기초 식량 중 하나인 우유 및 유제품을 국민에게 제공하고, 조건불리지역의 유용한 이용과 지역사회기능 유지 등 다양한 책무를 지고 있음.

- 낙농정책은 계속하여 개편이 이루어졌던 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)의 역사 속에서도 오랜 기간 개혁의 손길 닿지 않는 성역 가운데 하나였음.
- EU는 2004년 유제품 개입 가격인하를 시작으로 낙농분야에도 시장의 생산·판매 체제를 도입하기 위하여 정책전환을 모색하게 되었음.

❍ 결국 2015년 4월 이후, ‘생유쿼터제도’가 폐지되었음. 본 제도는 역내 생유생산을 억제하기 위하여 1984년에 도입된 이래, 유제품의 재고 조정과 역내 유가의 안정화에 크게 공헌해 온 EU 낙농정책의 대들보임.

- 동 정책을 철폐한다는 금번 결정은 EU 낙농정책의 역사에 큰 고비가 되는 중요한 개혁이라고 할 수 있음.

❍ 생유쿼터제도 폐지에 따른 유가 하락이나 생산 구조에 대한 영향을 근거로 하여 EU는 낙농경영안정화를 위한 새로운 대책을 제시하고 있음.

- ‘낙농 패키지’[1]는 생유거래 시 생산자의 지위향상을 위한 일련의 개정 규칙으로 구체적인 내용은 <그림 1>과 같음.

❍ 유럽의 국가와 지역에 따라 생산자와 유업업체 간 불공정 거래 관행이 정착되어 있는 사례가 종종 발생함.

- 이러한 경우 유가와 수요의 변화에 따른 경제적 위험은 과점화 된 유업·소매

1) 통칭 “Milk Package”라 불림. 정식으로는 ‘생유 및 유제품 부문에 있어서의 계약 관계에 관한 개정 규칙 제261/2012호’(Regulation(EU) No 261/2012 of the European Parliamentand of the Council of 14 March 2012 amending CouncilRegulation (EC) No 1234/2007 as regards contractualrelations in the milk and milk products sector). 2012년 3월 발효됨.

자본에 압도적으로 거래 교섭력이 약한 생유생산자에게 과중한 부담이 되는 경향이 있음.

- '낙농 패키지'의 목적은 불공정 거래 관계를 바로잡기 위하여 생산자 조직의 확대와 기능 강화를 촉진하는 것임.
- EU의 주요 관계자들은 최근 엄격한 CAP 재정 하에서 향후 역내 생유공급 기반을 안정적으로 확보하기 위해서는 생산자가 조직화되어 시장에서 중심이 되어 자립하고, 거래상 모든 문제를 스스로 해결하는 힘을 배양하는 것이 필요하다고 강조하고 있음.

## ❑ 낙농 패키지의 주요 내용

❍ 낙농 패키지 제1장: 생유거래의 계약화

- 생산자와 생유구입자(유업 등)와의 합의에 의한 계약서에 따라 생유거래 하도록 의무화함. 계약서는 이하의 내용을 만족하여야 함.
- 생유 인도전에 작성
- 이하의 모든 사항을 포함하는 서면에 의한 것
  - · 유가가 고정 가격이라면 그 수준, 변동 가격이라면 구체적 산정 방법
  - · 생유의 인도 수량과 시기
  - · 6개월 이상의 계약 존속 기간 또는 기간을 정하지 않은 경우에는 계약해제 조항
  - · 결제 기일과 방법,
  - · 생유 반송의 준비 방법
  - · 불가항력 사태 발생 시 대응 규칙

- 단, 이것은 생산자의 이익을 지키기 위한 규칙이기 때문에 낙농협계 유업 등과의 거래에서는 종래의 관행을 우선하거나, 생산자측이 규칙의 적용을 거부하는 것도 인정됨.

❍ 낙농 패키지 제2장: 생유생산자의 조직화

- 현행의 EU경쟁법이나 농협 관련 규칙 등 묶기를 넘고, 생유 생산자의 조직 확대를 허용하는 규정되어 있음.
- EU에서는 농업분야의 생산자 조직 결성이나 생산자 조직간 제휴가 정식으로 인가될 수 있는 것은, 이사회 규칙 제1234/2007호 제122조에 규정된 품목 및

각국의 국내법이 정하는 품목에 한정되어 있음.

- 낙농 패키지에서는 이 품목 리스트에 '생유 및 유제품(milk and milk products)'을 추가하는 동시에, 다음의 요건을 충족하면 생유생산자 조직 결성 및 생산자 조직 간 제휴를 인가하게 됨.
- 생산자에 의한 자발적 결사
- 이하의 모두 또는 일부를 결사 목적으로 하는 것
  - 수량 또는 품질을 수요에 대응한 생산 계획
  - 생산물의 공동 집하 및 공동 판매
  - 생산 코드 최적화 및 생산자 가격 안정화

- 단, 생산자 조직이 지나치게 거대화되어 시장이 적정한 경쟁성이 손상되지 않도록 거래량의 상한이 마련되어 있음.
- 어떤 생산자 조직에 1개 계약의 총 거래량이 EU 역내의 총생산량의 3.5%를 넘지 않는 동시에 해당생산자 조직이 소속된 국가 총생산량의 33%[2]를 넘지 않도록 함.
- 상한량은 유럽의 주요 유업이 평균적인 생유 취급 규모와 동등한 정도로 설정되어 있어 보다 소규모 유업 등에서는 경쟁 조건의 중대한 침해가 생길 경우에는 별도의 구제 조치를 강구할 수 있음.

❍ 낙농 패키지 제3장: 관련 사업의 업종 횡단적 통합

- 관련 사업에는 생유생산·가공·유통 판매 부문 이외에 이하와 같은 다양한 사업 분야도 포함됨.
  - 생유거래 정보의 수집·분석 등을 하는 정보부문
  - 제품판매 등에 관한 컨설팅 부문
  - 소비 보급·광고 사업부문
  - 신규수요·무역 시장개척에 관한 사업부문
  - 생유의 공정거래에 관한 감사 부문
  - 제품개발이나 품질향상에 관한 연구 부문
  - 낙농품 식품기능 강화에 관한 연구 부문
  - 식품안전이나 동물복지에 관한 연구 부문
  - 제품의 품질보유에 관한 연구 부문

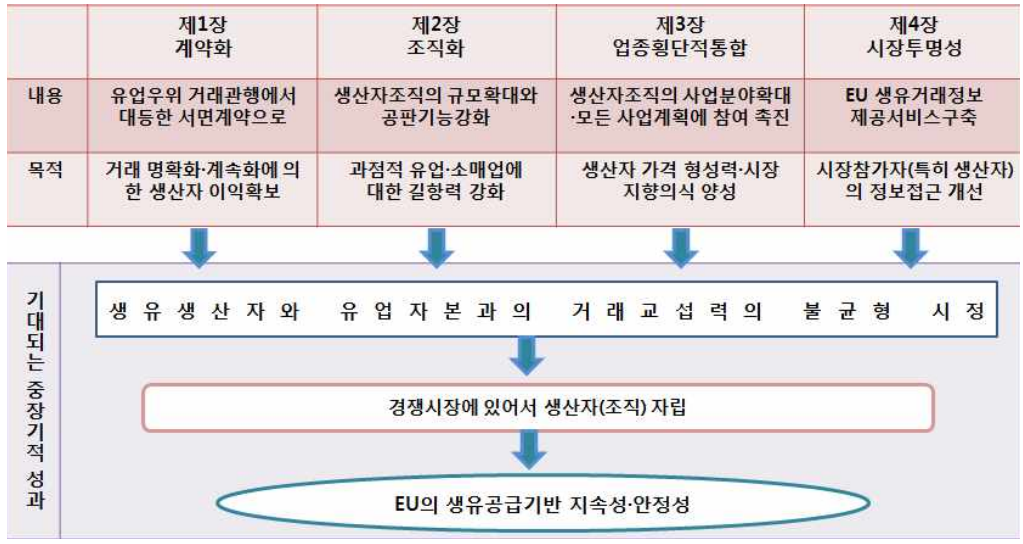
2) 연간 생산량이 50만 톤 이하인 국가에서는 총생산량에 45%.

· 유기낙농의 보호 보급 사업부문
· 자원순환·저환경부하 낙농의 보호 보급 사업부문

- 특히, 생유 생산과 가공 부문이 통합하면, 생유를 보존 가능한 유제품으로 가공하여 어느 정도 출하 조정이 가능해지 때문에 생산자의 거래 교섭력 강화에는 큰 효과가 있음.

❍ 낙농 패키지 제4장: 시장 투명성 촉진
- EU 전체를 아우르는 생유거래 정보제공 서비스 구축을 제언하고 있음. 정보 접근 개선은 시장참가자가 이윤획득 기회를 효율적으로 활용하기 위하여 중요함.
- 특히 생산자는 유가 형성의 투명성 향상으로 거래 교섭력이 보완되거나, 수요에 따른 공급 조정을 포함하는 보다 정확한 경영 판단을 촉진하는 것으로 연결될 것임.

그림 1 낙농패키지의 내용




자료: Primaff(2014.07.25).

## ❑ 향후 전망

❍ 낙농 패키지는 2020년까지의 한시법(限時法)임. 시책의 수행 상황 및 효과에 관한 중간보고(2014년 6월, 2018년 12월 등 2회)가 실시되어 그 평가 내용에 따라 필요한 추가 조치나 수정을 검토하게 됨.

❍ 또한 낙농 패키지의 네 분야 중 '계약화' 부분은 EU 전역에서 실시되는 통일 규칙이 아닌 각국의 재량으로 비준여부를 결정하게 됨.

- 이것은 국가에 따라 낙농산업의 역사나 구조가 지극히 다양한 점을 배려한 조치임.
- 예를 들면, 프랑스와 같이 치즈에 강한 브랜드성을 가지는 특산물이 있는 경우에는 생산자 조직의 힘이 효율적으로 작용하고 있지만, 반대로 영국과 같이 오히려 생산자 조직의 시장영향력을 억제하여 시장지상주의를 기본 축으로 강력했던 낙농산업을 되찾고자 하는 국가도 있기 때문임.

❍ 향후 각국이 '낙농 패키지'에 어떻게 대처하고 있으며, 할당제도 폐지 후 시장 환경 변화에 어떻게 대응하고 있는지 계속하여 동향을 주시할 필요가 있음.

※ 자료: Primaff(2014.07.25)

# EU, EU집행위원회 의장 EU 법규 재검토

## EU집행위원회 의장, EU 법규 재검토

❍ EU집행위원회 의장에 새롭게 선출된 장 클로드 융커(Jean-Claude Juncker) 의장은 유전자변형(GM)작물에 반대하는 회원국의 의견이 고려될 수 있도록 EU 법규를 재검토하기로 함.

- 의장은 유럽의회에서 위원회 다수의 반대가 있음에도 불구하고 새로운 생물체를 수입 시 법률적으로 권한을 부여하도록 강요하고 있는 현재의 법체계가 합당하지 않다고 언급함. 이는 유럽의회의 임명 승인 이전에 2014~2019 위원회의 정치적 가이드라인을 밝힌 것임.
- 또한 위원회는 민주적으로 선출된 정부의 다수 의견을 제공하는 입장에 있어야 하며 우리가 먹는 음식과 우리가 사는 환경에 대한 안전성을 위해서는 더욱 그렇다고 강조함.

❍ EU의 GMO 제정법에 따르면, EU집행위원회는 유럽식품안전청(European Food Safety Authority, EFSA)의 위험평가에 따라 승인을 제안함. 그리고 회원국들은 그 제안을 받아들이거나 거절하기 위한 투표에서 가중 다수결(Qualified Majority)[3] 원칙이 적용됨. 만약에 가중 다수결에 실패하면, 위원회는 그것을 승인을 할 수 있음.

- 이러한 결과는 최근 NK603 옥수수에 대한 수입 승인 갱신에서와 같이, 최근 몇 년 동안의 모든 GMO 승인 신청 시 발생하였음. 회원국 다수가 GM 작물 승인에 반대할 때, 가중투표제도는 임계값에 도달할 충분한 투표가 없다는 것을 의미함.

❍ EU 회원국들은 6월에 국가의 의사결정에 자율성을 더해 줄 GM 작물 재배를 승인을 위한 규칙 검토 계획을 지지하였음.

❍ 정부는 공동입장에 거의 3년 동안 동의하지 않았음. 그리고 경작 승인을 둘러싼 Dow/DuPont'의 GM 옥수수 '1507' 논쟁이 촉매 작용을 하였음. EU집행위원회는 19

3) 유럽연합(EU) 각료이사회의 의사결정방식이다. 유럽연합 회원국의 인구 또는 영향력을 감안하여 회원국마다 다르게 할당된 투표수를 합산하여 가결여부를 결정한다.

개 회원국들이 반대표를 던졌음에도 불구하고 GM 옥수수 '1507'을 EU에서 두 번째로 재배 승인한 것임.

## ❑ 승인 과제(Approval backlog)

❍ EU집행위원회 의장은 동 GM승인에 관련하여 생물공학 산업발전에 대한 우려가 커질 것이라고 언급함.

- 위원회는 6월에 몇몇 GM 작물에 대한 인허가 절차 지연에 대해 이의 제기를 받은 바 있었음. 현재 8개 GM작물에 대한 수입허가와 Dow/DuPont의 1507 (Herculex I) 옥수수의 재배 승인이 포함되어 있음.
- European food and feed groups인 Coceral, Fediol 및 FEFAC는 EU집행위원회 의장 임명식 전날, 콩, 옥수수와 기타 고단백 제품 등 8개 수입승인 허가를 촉구함.
- GM 제품 허가 승인 지연은 유럽국가 이외의 국가에서 공급하고 있는 GM 포함 제품 때문에 무역 분쟁이 야기될 수도 있다고 하였음. 어떤 수입 승인은 2013년도 말부터 최종허가를 기다리고 있음.

❍ 승인을 대기 중인 GM 작물 8개는 이하와 같음.

- Monsanto의 dicamba-tolerant MON87708 soyabeans.
- glyphosate-tolerant and high oleic acid Vistive Gold (MON87705) soyabeans.
- drought-tolerant Drought Gard (MON87460) maize
- DuPont's acetolactate synthase herbicide-tolerant and high oleic acid Optimum GAT (305423) soyabeans
- BASF's imidazolinone herbicide-tolerant Cultivance (BPS-CV127-9) soyabeans
- Bayer CropScience's insect-resistant and glufosinate-tolerant T304-40 cotton, component of its TwinLink cotton.
- Bayer's glufosinate-tolerant Liberty Link T25 maize(허가 갱신)
- Monsanto's glyphosate-tolerant GT73 oilseed rape(허가 갱신)

❍ EU집행위원회 의장은 이제 GMO 책임을 맡고 있는 건강과소비자보호국(Directorate-General for Health and Consumers)을 포함한 EU 집행위원회 팀을 구성한다고 함.

## EU, GM작물 재배 상황

❍ 몬산토(Monsanto)의 MON 810 GM 옥수수는 현재 EU에서 유일하게 상업적 재배를 승인받은 GM 작물임.

- EU집행위원회의 최근 통계에 따르면, GM 작물을 재배하고 있는 지역이 2011~2012년 11만 4,700ha에서 2012~2013년 13만 2,000ha로 확대되었다고 함.

❍ MON 810은 1998년 허가받은 이후 EU의 7개 국가에서 재배되고 있음.

- 스페인이 주를 이루고 있으며, 2012년 스페인은 EU에서 MON810을 재배하는 전 지역의 88%(11만 6,300ha)를 차지하였음.
- 그 뒤를 이어 폴란드가 2.3%로 3,000ha, 슬로바키아공화국 0.2%로 200ha, 루마니아 0.2%로 200ha이었음.
- 독일은 2008년 3,400ha에서 작물을 재배한 이후 더 이상 GM작물을 재배하지 않는다고 함.

❍ 또한 2010년과 2012년 사이에 체코(150ha), 스웨덴(80ha)과 독일에서는 승인된 GM 감자(Amflora)의 제한적 상업 재배가 있었으나, 계속된 GM 반대자들의 여론으로 제조사인 BASF는 생산물을 철수하였음.

❍ 2012/2013 전 세계 GM 작물 재배면적은 1억 7,020만 ha이었는데, 이 가운데 GM 대두가 8,070만 ha, GM 옥수수가 5,520만 ha에서 재배되었음.

- 미국은 세계에서 가장 큰 GM 작물 재배국으로 전 세계 재배의 40.8%를 차지하고 있으며, 그 뒤를 이어 브라질이 21.5%, 아르헨티나가 14%를 차지하고 있음.

※ 자료: Agra Europe(2014.07.25)

# EU-美, TTIP의 식품안전문제 관련 초안 유출

## EU-미국, TTIP의 SPS 초안 유출

❍ EU집행위원회의 향후 EU-미국 간 범대서양무역투자동반자협정(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)의 위생 및 식물위생 조치에 관한 협정(Agreement on the application of Sanitary and PhytoSanitary measures, SPS 협정) 문제에 관한 초안이 유출됨.

❍ EU집행위원회는 현재 협상자들과 위생 및 식물위생 조치에 관한 협정 요소를 포함하여 규제의 정합성(regulatory coherence)에 관한 제안 교환을 목표로 9월까지 미국과의 협의를 준비하고 있었음.

❍ 시장접근에 관한 초기의 미국의 제안이 EU를 만족시키지 못했지만, 무역상 기술장벽협정(Technical Barriers to Trade, TBT) 및 시장접근에 대한 초기의 제안은 이미 교환됨.

❍ SPS 문제에 대해 금번 유출 된 문서는 단지 부분적인 문서이지만, 그 부분적인 문서에 주요 목표가 제시되어 있음.
- 자국 영역에서의 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하는 각 권리를 유지하면서 EU와 미국 간의 통상의 편의를 도모한다는 목표를 언급함.

❍ 유출된 초안의 내용은 1998년부터 당사국들이 EU-미국 수의과학협정(Veterinary Agreement)에 따를 것이라는 것임. TTIP가 발효되면 수의과학협정은 더 이상 유효하지 않을 것이라는 내용이 유출된 것임.
- 유출된 부분의 조항에는 동물 복지, 수출 인증; 수입 검사·수수료, 투명성, 보호 및 비상조치, 동등성 및 시스템 인식, 지역 조건에 대한 적응, 검사 및 확인 조항이 포함되어 있음.

❍ 일부 시민단체가 우려하고 있는 주목할 만한 조항은 국제식품규격(Codex Alimentarius)이 채택한 허용 오차 및 최대 잔류 수준을 EU와 미국이 채택하여 12개월 내에 양국 간 무역에 적용하는 '무역 원활화 조건'임.

- EU의 환경보호단체인 '대지의 친구(Friend of the Earth Europe, FoEE)'에 따르면, 이것은 EU의 시민들이 미래에 심각하게 오염된 식품을 먹을 수도 있다는 것을 의미 한다고 언급함
- EU는 국제식품규격보다 엄격한 기준을 가지고 있음. FoEE는 EU의 식품 중 농약의 오염 허용 수준은 국제식품규격에서 정한 것보다 훨씬 낮다고 강조함.

❍ 동 문건 유출은 위생검역조치를 위하여 각 당국의 SPS 협정을 감독, 실행하며 그 과정에서 발생할 수 있는 문제들을 검토할 각 당국의 통상대표를 포함한 '공동 관리위원회'가 설립될 것을 예견하고 있음.

## ❑ 투명성 우려

❍ 동 문건은 과거 TTIP의 투명성에 매우 비판적이었던 NGO 농업무역정책연구원(The Institute for Agriculture and Trade Policy, IATP)에 의해 유출되었음.
- IATP는 협약 문서의 초안이 식품안전 부분 관련 무역에 영향을 받는 대중에게 공개되지 않고 남아있다고 강조함.
- 또한 협상은 건강과 우리가 원하는 농업을 위한 적절한 보호 관련 공개토론 대신, 비밀리에 진행되고 있으며 기업의 무역 고문들에게 크게 의존하고 있다고 덧붙임.

❍ 브뤼셀에서 개최된 제6차 TTIP협상에서 공적정보의 부족은 새로운 유럽 의회, NGO 그리고 더 많은 정보가 공유되기를 원하는 시민단체와 함께 중심 주제였음.

※ 자료: Agra Europe(2014.08.01)

# 유럽 옴부즈맨, TTIP 투명성 제고 요청

## ❑ 유럽 옴부즈맨, TTIP의 투명성 향상 요구

❍ 유럽 옴부즈맨(European Ombudsman)[4]은 향후 TTIP에 대한 EU의 '협상 지침'의 제시를 허용하도록 회원국에게 요청함.

- 또한 옴부즈맨은 EU집행위원회에 시민단체의 투명성에 대한 불만 개선 요구에 대응하여 TTIP 문서에 대한 대중접근(public access)을 개선을 강력히 권고함.

❍ TTIP로 EU집행위원회와 미국은 잠재적으로 유럽과 북미의 농식품 분야에 큰 경제적 향상을 가져올 것이라고 기대됨.

- 일부는 진전되고 있지만, 아직 많은 장애물이 남아 있고 EU는 미국의 초기 시장 접근 제안을 거부하였음.

❍ 제6차 협상은 유럽의회 의원과 시민단체로부터 거래가 EU의 높은 환경 기준, 건강 기준 및 소비자 규격을 낮출 것이라는 우려 속에서 투명성을 제고를 위해 새로운 요청을 받음.

❍ 투명성 제고를 위하여 EU의 기관과 단체의 실정에 대한 불만을 감시하는 역할을 담당하고 있는 옴부즈맨은 유럽이사회와 EU집행위원회 등을 조사하게 되었음.

## ❑ 유럽이사회 및 EU집행위원회에 요청

❍ 옴부즈맨은 향후 TTIP를 위한 EU의 '협상 지침'을 제시하도록 유럽이사회에 요청함.

❍ EU집행위원회는 EU의 모든 무역거래와 관련하여 사전에 정부가 동의한 후 협상 지침을 기준으로 의회를 대신하여 협상하게 됨.

- 옴부즈맨은 EU의 어떠한 협상 지침도 의회에 의해 게재되지 않았고, 협상 지침이 인터넷에 유출되었다고 지적함.
- 옴부즈맨은 의회가 17페이지의 문서를 게재하여야 한다고 지적함. 또한 그들의 게재가 어떠한 공익, 사익의 보호에 해가 되지 않을 것이며 필연적으로 향

4) 유럽 옴부즈맨(European Ombudsman): 유럽연합 기구의 행정권 남용을 견제하는 역할을 함.

후 협약을 위한 전례를 만드는 것이라고 주장함.

❍ 옴부즈맨은 의회에 9월 30일까지 문제에 대한 회신을 요청하는 서한을 보냄. 또한 서한에 대한 회신내용은 게재한다고 함.
- EU집행위원회는 TTIP 문서 및 회의의 세부 내용을 더욱 오랜 기간 대중들이 접근할 수 있도록 요청함. 옴부즈맨은 이를 위한 실행방안을 제안함.

## ❑ 시민에 대한 잠재적 영향

❍ 옴부즈맨 관계자는 두 기관 모두 투명성과 TTIP에 대한 시민 참여 촉진을 위하여 상당히 노력했음을 인정함.

❍ 옴부즈맨 관계자는 현 단계에서 모든 협상문서가 게시될 수 없다는 것에 동의하지만, 지연과 특정 이해 관계자에게 부여되는 TTIP 문서 접근 특권과 관련된 주요 문서가 드러나지 않은 것에 대한 우려가 발생했다고 언급함.
- 또한 국민의 삶에 영향을 미치는 공익과 TTIP의 잠재적 영향을 감안할 때, 두 EU기관에게 그들이 주도적으로 투명성 정책을 시행하도록 강력히 권고한다고 강조함.

❍ FoEE는 옴부즈맨의 투명성 요구가 투명성을 필요로 하는 시민사회에 아직 해답을 찾지 못했다는 주장에 반색을 표함.

❍ 옴부즈맨 관계자는 EU-미국 간 무역 거래는 지금까지 협상된 것 중 최대 규모의 자유무역협정이며, 대서양의 양 지역 시민 삶의 거의 모든 면에 영향을 미칠 것이며, 시민들은 그들을 대신한 협상자들에 의해 어떤 것들이 협상되었는지 알 권리가 있다고 강조함.

※ 자료: Agra Europe(2014.08.01)

# 베트남, 럼동성 농업분야 투자 유망

## 베트남 지역 중 최대 농업생산액

❍ 럼동성은 베트남 중남부에 위치하고, 해발고도 800~1,500m 고원 지대에 위치하고 있음. 연간 평균 기온은 18~25℃이며 특히 성도(省都)인 다랏시(Đa Lạt市)는 피서지로 널리 알려져 있음.

- 2013년에는 400만 명을 넘는 관광객이 방문하여 관광 산업이 성황을 이루었음. 또한 서늘한 기후를 이용한 채소나 꽃의 산지로도 유명하여, 베트남 국내 최대 농업생산액을 자랑하고 있음.

## 입주 가능한 공업단지는 한 곳

❍ 럼동성에서 가동 중인 공업단지는 후호이와 록손 등 두 곳임. 후호이는 임대 가능한 토지가 없기 때문에 록손에만 입주 가능함.

- 록손의 토지 임대료는 저렴하고 신규 진출 기업에 대하여 법인세가 10년간은 20%(2016년부터는 17%)임. 그 기간 중 2년간은 면세, 4년간은 세율의 50%가 면세됨. 또한 일부업종에 대해 11년간 토지 임대 요금이 무료인 우대 제도도 있음.

❍ 대부분의 기업은 럼동성의 투자 환경에 대한 문제점으로 사회기반시설의 미정비라고 응답함.

- 어떤 기업은 도로상황은 해마다 악화되고 있어, 몇 년 전과 비교하여 2시간 이상 더 걸린다는 의견도 있었음. 또한 요즘은 적재 제한 검사 강화의 영향으로 시간이 더 지체된다고 함.

❍ 호치민에서 동부 돈나이성 자우자이 간 고속도로의 건설이 예정되어 있어 호치민과 돈나이성 론타인 간 일부구간이 2014년 1월에 개통되었음. 나머지 론타인에서 자우자이 간 고속도로가 개통되면 교통 개선이 예상됨.

## 호치민 근교보다 높은 인건비

❍ 노무면(勞務面)에서의 과제는 인재의 확보, 인건비 상승 등을 들 수 있음. 럼동성

내에는 대학이 두 곳으로, 전문지식을 갖춘 인재나 외국어로 대화할 수 있는 인재의 확보는 어렵다고 함.

- 또한 최저 임금 구분은 낮지만 기업이나 공업단지관리위원회에 따르면, 노동자의 평균 임금은 월 400만~500만동[5]이라는 회답이 많았고 호치민시 근교 공업단지보다 높아지고 있음. 또한 수확 시기 등 농번기에 일시적으로 많은 노동자를 확보하기 위해서는 그 이상의 임금이 필요하다고 함.

- 농업생산은 어느 정도 정리된 토지가 필요하며, 농업을 시작할 때에는 토지의 확보가 큰 문제가 됨. 베트남 현지에서 농업을 하고 있는 외국인 투자 기업에 따르면, 그 기업은 1990년대에 진출했기 때문에 양질의 토지를 확보할 수 있었지만, 현재 다랏시 근교에서 이러한 규모의 토지를 확보하는 것은 어렵다고 언급함.
  - 또한 토지의 확보 시 베트남 관계부처에 상의했지만, 희망하는 토지를 소개해 주지 않아 기업 스스로 확보했다고 토로함.

- 럼동성 인민위원회의 관광·무역·투자 촉진 센터에 토지 확보의 문제점을 논의한 결과, 실제로 투자하고 싶은 기업이 있을 시 자세한 조건을 청취한 후 토지 소개는 가능하지만, 다랏시 근교나 공항 근처의 토지는 확보가 어렵기 때문에 정리된 토지는 교외에 위치한 곳일 가능성이 높다고 설명함.

## 외국계 투자기업 110개사 진출

- 럼동성 인민위원회에 따르면, 럼동성에는 외국인 투자 기업이 110개 사 진출하고 있으며 그 가운데 일본계기업은 10개라고 언급함.

- 럼동성 인민위원회는 투자 시 많은 과제가 발생하지만, 남부지역이 온난한 기후와는 상이한 서늘한 기후를 이용한 농업 및 식품가공과 같은 업종에 진출할 수 있어 럼동성에 우위성이 있다고 강조함.

※ 자료: JETRO(2014.07.18)

자료 작성: 이혜은 연구원, 전유정 인턴연구원

5) 1동은 한화로 0.05원 2014년 8월 8일 기준.

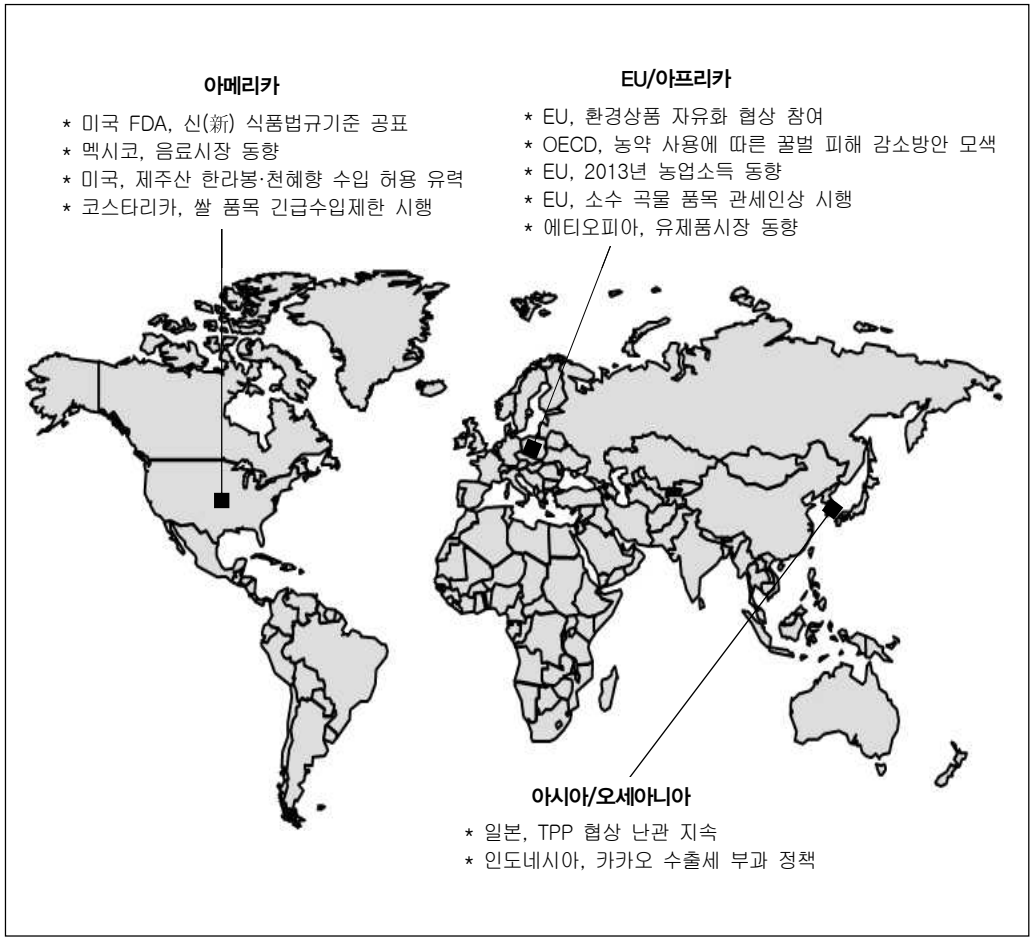
6 PART

WORLD AGRICULTURE

# 세계 농업 브리핑

주요외신동향

# 세계 농업 브리핑 (2014. 8)




## 1. 아시아/오세아니아

### □ 일본, TPP 협상 난관 지속

▪ 지난 7월 12일, 일본은 캐나다에서 개최된 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP) 수석교섭관 회의에서 협상에 난항을 겪음.

* 세계 농업 브리핑의 보다 자세한 내용은 세계농업 홈페이지(http://worldagri.krei.re.kr)를 참조하시기 바랍니다.

- 12개 회원국은 연내 합의를 목표로 하고 있지만, 과제 해결을 위한 장애물이 여전히 높은 상황임.
- 21개 분야 가운데 노동 및 검역 등 12개 분야는 사실상 협의가 마무리되었음.
- 한편 일본과 미국의 관세 협의, 지적재산권, 환경 등 민감한 분야는 난항이 계속되어 보류상태임.

▪ 수석회의에서 남은 과제는 각료회의에서 협의를 진행할 것으로 보임.
- 이번 수석교섭관 회의는 연말을 목표로 TPP를 조율·정리하기 위해 개최된 것임.
- 동 회의에서는 정치적 판단이 필요하지 않은 실무자 수준의 과제를 서둘러 마무리함.
- 일부 과제에 실무자 간 상세한 협의를 한 후 남은 과제는 각료회의에서 정치적 차원 협의로 마무리함.
- 그러나 당초 목표와 달리 각료 회의 개최 이전 수석회의를 다시 한 번 개최하여 협상이 필요한 상황임.
- 실무자 수준에서도 추가 협의가 필요한 네 가지 난항분야가 보류된 상태임.

▪ 관세 이외에 지적재산권, 환경, 국유기업 등 난항 3개 분야의 협상은 요원한 상태로, 미·일 등 선진국과 개발도상국 간 의견 차이가 큰 것이 주원인임.
- 관세 분야의 경우, 일본은 금번 회의에서 미국과 농업분야 협상을 제외하고 모든 참가국과 협의한 상황임.
- 그러나 미국과 농산물 관세 협상은 14~15일 워싱턴에서 재개하기로 함. 협의 마무리까지 난항이 계속될 것으로 예상되며 다른 참가국과 최종 교섭도 미·일 간 협의결과에 따라 달라질 것임.
- 한편 지적재산분야에서 가장 논란이 되는 의약품 개발 데이터 보호기간 및 환경 분야는 이번 회의에서 협의되지 않았음.

▪ 농산물 관세에서 양보하지 않는 일본, 중간선거 이전에 정치적 판단이 둔화된 미국, 급격한 개혁을 주저하는 개발도상국 등 3자 견제 하에 협상이 진행되지 못하고 있음.
- 일정 분야에서 진전이 있었던 협상이었음에도 3자간 견제로 난항 분야가 현저하게 드러나는 계기가 되었음.
- 종반에 가까워질수록 난항분야에서 이해 대립이 뚜렷해짐.
- 협상에 시간이 걸리는 것은 통상교섭의 일반적인 형태지만, 시간이 걸리는 만큼

새로운 쟁점들이 불거져 나와 논의가 진행되지 못하는 상태라 볼 수 있음.

- TPP 교섭은 합의 목표시기를 설정하면서 진행해 왔지만, 지속적으로 반복·지연되는 상황으로 연내 합의라는 목표 달성은 더욱 어려워질 전망임.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.07.15)

## □ 인도네시아, 카카오 수출세 부과 정책

- 인도네시아 정부는 부가가치가 낮은 자원 수출 경제에서 탈피하기 위해 노력 중임.
- 인도네시아는 풍부한 천연자원을 보유한 국가로 원자재에 대한 세계 수요 증가에 따라 지난 10년간 높은 경제 성장률을 기록함.
  - 생산량을 기준으로 한 주요 자원에는 팜오일(1위), 주석(2위), 니켈(2위), 고무(2위), 카카오(3위), 동(3위), 석탄(5위) 등이 있음.
  - 인도네시아 경제 구조는 1차 산업 비중이 높고 제조업과 서비스업의 비중이 상대적으로 낮음.
- 인도네시아 정부는 자원의 부가가치 향상, 세수 확보 및 관련 산업 육성을 목표로 부가가치가 낮은 자원의 수출 의존형 경제에서 벗어나기 위한 정책을 추진 중임.
  - 올해 1월부터 이슈가 된 미가공 광물 수출 제한 조치, 카카오 수출세 부과 등이 인도네시아 정부의 자원 부가가치 향상 및 관련 산업 육성 정책의 일환임.
  - 특히 2013년 세계 원자재 수요 감소에 따라 원자재 가격이 하락하고 경상수지 적자 폭이 확대되고 성장이 둔화되면서 인도네시아의 자원 수출의존형의 경제 구조적 문제가 부각됨.
- 2013년 인도네시아의 카카오 생산은 48만 톤으로 인도네시아는 코트디부아르, 가나 다음으로 세계 3위의 생산국임.
  - 인도네시아 농업부에 따르면 인도네시아의 카카오 농장규모는 약 185만 ha에 이르는 것으로 추산됨.
- 인도네시아는 가공 공장 부족으로 부가가치가 적은 원두 형태 카카오를 수출함.
  - 2009년 인도네시아에서 생산된 카카오 콩의 28%만이 가공산업으로 유입됐으며 잔량은 전부 수출됨.
  - 당시 인도네시아 카카오 가공 공장은 5개뿐이었으며 생산량은 14만 톤에 불과하였음.
- 한편 인도네시아의 경쟁국인 말레이시아는 2009년 기준 카카오 생산량이 3만 톤에 불과하나 생산량은 40만 톤에 달함.

- 인도네시아 정부는 세수 확보와 제조업 육성을 목적으로 2010년부터 카카오 국제시세를 네 구간으로 나누어 수출관세 부과정책을 시행하며, 인도네시아 정부는 해당 정책으로 부가가치가 더 높은 카카오 가공식품 수출 확대를 기대함.

▪ 가격별 수출관세를 살펴보면 기준가격이 2,000달러 미만은 0%, 2,000~2,750달러 미만은 5%, 2,750~3,500달러 미만은 10%, 3,500달러 미만은 15%임.

▪ 원두 수출은 하락, 가공식품 수출은 증가하였고 2억 4,000만 달러에 이르는 외국인투자 유입 효과를 거두었음.

- 수출량의 경우, 2010~2013년 사이 카카오 원두는 56% 감소한 반면, 동일한 기간 카카오 가공제품은 101% 증가하였음.
- PT Cargill Indonesia(미국), PT Barry-Comextra(스위스), PT Asia Cocoa Indonesia(말레이시아), PT Jebe Koko(말레이시아) 총 4개 기업이 인도네시아 카카오 가공산업에 투자하면서 인도네시아는 단순 카카오 생산국에서 버터, 카카오 파우더 등 카카오 가공식품의 생산 중심지로 부상함.
- 인도네시아 정부 및 업계 관계자는 카카오 원두에 대한 수출세 부과로 원두가 해외에 수출되지 않고 자국 가공산업으로 유입되면서 외국인 투자가 확대되었으며 이로 인해 가공산업이 발전할 수 있었다는 의견임.

▪ 인도네시아 카카오 가공산업 외국인 투자 현황을 살펴볼 때, 주요 투자 기업은 PT Cargill Indonesia, PT Asia Cocoa Indonesia, PT Barry-Comextra 등이며 이들 기업의 투자규모는 각각 1억 2,400만, 5,000만, 4,160만 달러 수준임.

▪ 하지만 인도네시아 카카오협회(Askindo)는 수출세가 인도네시아 카카오 가공기업에 불리하게 작용하고 있다고 주장함.

- 인도네시아 카카오 협회장은 외국기업의 투자로 카카오 가공산업은 발전한 반면 인도네시아 카카오 가공산업은 기업은 현재 카카오 부족분을 호소하고 있다고 밝힘.
- 협회장은 또한 정부의 수출세 부과정책으로 외국기업만 혜택을 보고 있다며 자국 기업에도 안정적인 원재료 공급이 될 수 있도록 인도네시아 정부는 카카오 수출세를 폐지해야 한다고 주장함.

▪ 인도네시아 정부의 자원 부가가치 향상 및 관련 산업육성정책으로 카카오 가공산업 등 일부 산업은 투자 효과를 본다고 할 수 있음.

- 하지만 이러한 정책은 일부에게만 혜택이 돌아갈 수 있기에 정부는 신중하게 접근해야 함.

▪ 한편 세계은행은 이번 미가공 수출 금지 조치로 인도네시아 2014년 경제성장률이 인도네시아 중앙은행 예상치인 5.5~5.9%에 못 미치는 5.3%에 머무를 것으로 전망하였음.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.07.30)

## 2. 아메리카

### □ 미국 FDA, 신(新) 식품법규기준 공표

▪ 미국 식품의약국(Food and Drug Administration, FDA)은 대중의 식품법규에 대한 지속적인 이해와 시행을 위해 새로운 식품법규기준을 발표하였음.
  - 해당 법규는 주, 시, 소규모 지역의 관리 기관 등 광범위한 지역에서 시행 중이었으며, 보다 과학적이고 기술적인 기반을 바탕으로 모든 정부 기관이 식품관리 권한을 가질 수 있도록 지원할 계획임.

▪ 이러한 기준을 통하여 관련 규제 기관들은 새로운 식품 안전 법규를 개선시킬 수 있으며 미국 식품규제 정책에 맞춰나갈 수 있게 됨.
  - 검색 가능한 데이터베이스를 보유한 이번 시스템은 대중이 가질 수 있는 새로운 식품 혹은 시행에 대한 궁금증을 해결할 수 있음.
  - 또한 미국 전역에 식품법규에 대한 투명성을 확보하고, 새로운 혹은 변경된 법규 사항을 지속적으로 업데이트할 수 있을 것으로 예상함.

▪ 우선적으로 이번 새로운 식품법규 기준을 이용하는 사용자들은 향후 20가지가 넘는 이슈들을 찾아볼 수 있을 것으로 기대됨.
  - 주요 이슈로는 '안전을 위해 온도 조절이 필요한 보관 식품', '맨손으로 조리완료상태식품 접촉', '위생관리와 복장관리를 통한 식품 오염 예방' 등이 있음.

▪ FDA는 미국 내 식품업체에 대한 규제 사항과 새로운 식품법규가 시행되는데 중요한 요소들을 추가할 계획임.
  - 이번 식품법규기준은 자주 받는 질문(FAQ)들 또한 확인할 수 있으며 간단한 등록 절차를 거친 후, 사용자는 데이터베이스를 이용해 식품법규를 검색, 확인, 저장할 수 있음.

※ 자료: 농수산식품유통공사(2014.07.04)

## □ 멕시코, 음료시장 동향

▪ 멕시코의 음료시장 규모(주류, 청량음료, 차류)는 약 300억 달러로 추정되며, 중남미에서 브라질에 이어 규모가 두 번째로 큼.

▪ 올해 시행되는 세제 개혁으로 고칼로리 음료에 특별소비세(Impuesto Especial sobre la Produccion y Servicios, IEPS)가 신설됨. 설탕이 함유된 청량음료에는 리터(ℓ)당 1페소의 세금이 부과돼 올해 음료 생산업체의 매출액이 소폭 감소함.

- 이러한 특별소비세는 제품가격 인상으로 이어져 소비자의 불만이 고조됨. 그러나 6개월이 지난 현재, 음료 판매가 기존 수준으로 회복되고 있음.
- 멕시코는 비만율이 세계 최고 수준인 국가로 저칼로리 음료에 대한 수요가 증가하며, 이러한 세제 개혁의 영향으로 일반 청량음료의 가격이 인상되어 저칼로리 음료 수요는 더욱 증가하였음.

▪ 멕시코의 인구 구조도 음료시장에 긍정적으로 작용함.

- 음료 소비율이 높은 24세 이하의 인구가 전체의 50%에 달할 만큼 젊은 층의 인구가 높음.
- 이러한 추세는 2018년까지 지속될 것으로 예상되며, 음료시장은 더욱 성장할 것으로 기대됨.

▪ 멕시코 음료 제품 시장을 SWOT(Strength, Weakness, Opportunity, Threat) 분석하여 다음과 같은 결과를 도출하였음.

▪ 강점 부문은 다음과 같음.

- 멕시코의 1인당 청량음료 소비가 중남미 국가들 중 가장 높음.
- 멕시코는 최대 맥주 소비국으로 1인당 맥주의 소비가 높으며, 멕시코의 주류 시장은 성장세가 지속되고 있음.
- 관광산업이 발전함에 따라, 청량음료와 알코올음료의 판매 역시 증가하고 있음.
- 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreements, NAFTA)으로 인해 미국시장과의 접근이 용이해 대미 음료 수출량이 높음.
- 인구수가 증가함에 따라 음료산업 역시 증가하고 있는 추세임.

▪ 약점 부문은 다음과 같음.

- 멕시코인들은 저축 습관이 없기 때문에 경제 상황이 악화될 경우 우선적으로 음료 등의 소비가 감소하는 경향이 있음.
- 멕시코의 주류 시장은 맥주가 차지하는 비중이 높아 기타 주류 시장이 진입

하기 어려움.

▪ 기회 부문은 다음과 같음.

- 2009년, 미국의 에너지 드링크 제품이 멕시코시장에 들어온 이후로 에너지 드링크가 큰 인기를 얻고 있음.
- 비만율이 멕시코 내 사회적 이슈로 대두되자, 저칼로리 음료에 대한 수요가 증가하고 있음.
- 생과일주스, 비타민 음료와 같은 건강 음료 시장이 확대되고 있음.

▪ 위협 부문은 다음과 같음.

- 건강에 대한 관심이 청량음료의 판매 수요를 줄일 수 있음.
- 설탕이 함유된 청량음료에 대한 특별소비세가 부과되면서 청량음료 판매에 악영향을 미칠 수 있음.
- 치안불안정 등으로 관광산업에 악영향을 미칠 경우, 음료에 대한 수요도 전반적으로 감소할 우려가 있음.

▪ 2013년 멕시코의 주류시장 규모는 약 140억 달러로 집계되었으며, 이는 전년 대비 8.5% 증가한 것임.

- 시장조사기관인 유로모니터(Euromonitor)에 따르면, 2018년 시장 규모는 220억 달러까지 증가할 것으로 예상됨.

▪ 주류시장에서 가장 높은 비중을 차지하는 품목은 맥주로, 2013년 맥주시장 규모는 120억 달러에 달해 전체 주류시장의 86%에 달함.

- 특히 멕시코의 경우 맥주 소비량이 높으며, 젊은 층의 인구 비중이 높아 이러한 맥주 소비는 지속적으로 증가해 시장 규모가 2018년에 190억 달러까지 늘어날 전망임.
- 또한 멕시코 내 코로나(corona)를 비롯한 유명 맥주제품을 다수 생산해 멕시코의 맥주산업은 지속적으로 성장할 것으로 전망됨.

▪ 와인 및 증류주(데킬라) 등의 시장 규모는 낮은 편이지만, 중산층 증가로 구매력이 강화되면서 제품군의 시장 규모도 증가하는 추세라 할 수 있음.

▪ 멕시코의 청량음료 소비는 세계 최고 수준으로, 중남미 내 1인당 탄산음료 소비가 가장 높음.

- 특히 코카콜라 수요가 가장 높은데, 멕시코는 1년간 1인당 콜라 소비량이 675병으로 미국 394병, 브라질 229병보다 훨씬 높은 수준임.

▪ 2013년 멕시코 청량음료시장 규모는 약 135억 달러로, 전년 대비 5% 상승함.
  - 올해 시행된 세재개혁으로 설탕이 가미된 청량음료의 경우 ℓ당 1페소의 세금을 납부해야하기 때문에 청량음료 가격이 인상됨.
  - 이에 올해 초 판매가 소폭 감소했지만 점차 회복세를 보이고 있음.
▪ 한편 멕시코 내 비만이 사회적 이슈로 대두되고 비만의 원인은 고칼로리 식음료 때문인 것으로 여기기 때문에 청량음료에 비판적 인식이 일고 있음.
  - 하지만 최근 코카콜라 제로, 라이트 등 저칼로리 청량음료가 대거 판매돼 일반 청량음료의 대체제로 여겨지고 있어, 실질적인 청량음료시장 규모에 큰 영향을 미치지 않을 것임.
▪ 멕시코 내 커피 및 차 음료시장 규모는 여타 음료 제품에 비해 그 규모가 작은 편임.
  - 2013년 커피 및 차 시장 규모는 3억 달러 수준으로 커피가 대부분을 차지함.
  - 멕시코 내에서 차를 마시는 문화가 아직 발달하지 않았으며, 대부분 차보다 커피를 선호하기 때문인 것으로 분석됨.
  - 아울러 멕시코가 커피 생산국임에도 불구하고 1인당 커피 소비는 여타 커피 생산국에 비해 낮은 수준임.
▪ 현재 커피 및 차 시장 규모는 작은 편이지만, 최근 멕시코 내 비만 및 건강 문제가 대두되고 있어 장기적으로 보았을 때, 제품 수요는 지속적으로 증가할 전망임.
  - 시장조사기관인 유로모니터에 따르면, 2018년 커피 및 차 시장 규모는 6억 달러까지 증대되어 2013년 대비 77% 증가할 것으로 예상됨.
  - 특히 차 시장 중 허브티와 녹차에 인지도가 높아져 이에 대한 수요가 증대될 전망임.
▪ 현재 멕시코 내 한국 음료 제품 진출 상황은 다소 저조한 편임.
  - 멕시코 내 한국계 유통업체를 통해, 한국 제품이 수입되어 일부 편의점, 백화점 등에 공급되지만 판매율은 높지 않음.
  - 한국 제품에 인지도가 저조하다는 점, 이미 구축된 대형 업체의 제품 점유율이 높기 때문인 것으로 분석됨.
  - 멕시코에 진출한 한국 음료의 경우 멕시코 현지인이 아닌 대부분의 교민이 구입하고 있는 실정임.
▪ 한국 음료 제품을 효과적으로 멕시코 내에서 홍보하기 위해서는 전시회에 참가하는 것이 가장 좋음.
  - 멕시코 구매자의 경우 제품 맛을 가장 중요시하기에 전시회에 직접 참가하여

구매자를 발굴하는 것이 가장 현실적인 방안이라 할 수 있음.

- 실제로 지난 6월 주멕시코 한국 대사관과 KOTRA 멕시코시티 무역관은 멕시코 식품전시회(Expo Alimentaria)에 한국 음료, 주류업체와 함께 시음회를 개최하여 다수의 구매자에게 호평을 받은 바 있음.

▪ 멕시코의 음료시장 규모는 약 300억 달러로, 중남미에서 두 번째로 규모가 큼.

- 멕시코의 인구 구조는 음료 소비율이 높은 젊은 층의 비중이 높아, 멕시코 음료시장은 지속적으로 성장할 것으로 예상됨.

▪ 멕시코 내 비만과 건강에 관심이 증대되면서, 저칼로리 및 건강음료에 수요가 증가할 것으로 보임.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.07.16)

## □ 미국, 제주산 한라봉 · 천예향 수입 허용 유력

▪ 2013년 7워 29일, 미국 농무부 산하 동식물검역소(Animal and Plant Health Inspection Service, APHIS)에서 한국산 한라봉과 천혜향 수입을 제한적으로 허용하였음.

- 변경된 규정안은 미국 관보에서 확인 가능하며, APHIS는 최종 의견수렴과정을 거친 후 발표할 예정임.

▪ 2010년 감귤(온주밀감)수출이 재개되었고, 우리 정부는 한라봉과 천혜향 수입 허용을 요구하였음.

- 한국산 감귤에서 궤양병이 발생하면서 2003년에 수출이 중단되었으나, 미국과 검역협상을 통해 한국산 감귤에 대해서만 수출이 재개되었음.
- 2011년 우리 정부는 한라봉과 천혜향에 수입 허용을 요구했고 미국은 두 품종에 해충위험분석(Pest Risk Analysis, PRA)을 실시하였음.

▪ APHIS는 한라봉과 천혜향에 감귤과 동일한 검역조건으로 수입허용을 제안하였고 미국 농무부는 동 제안을 받아들여 제한적으로 수입을 허용하였음.

- 미국 농무부는 감귤, 한라봉, 천혜향 수출을 허용하는 동시에 상업적 배송만을 받아들였음.
- 미국 내 판매 또는 유통을 목적으로 검역관이 수량, 포장유형, 생산자 및 포장시설 표시, 도매상 또는 소매상과 위탁서류 등을 검토하여 수입량을 결정하게 됨.

▪ 2012년 미국의 귤 생산량은 약 50만 톤으로 2007년 대비 약 2배 상승하였고, 온주밀감, 한라봉, 천혜향 등의 만감류는 전혀 생산되지 않고 있음.

- 미국은 주로 한국과 일본으로부터 귤을 수입하고 있으며 연평균 수입량은 약 14만 톤에 달함.
- 2013년 수입량은 3만 7,000여 톤으로 전년대비 23.5% 증가하였음.

▪ 한국은 2010년 11월 감귤에 대한 수출이 재개된 이후 수출량이 증가세를 보이고 있음.
- 2013년 수출량은 1,400톤으로 전년대비 115% 증가하였음.
- 우리나라 귤 주산지인 제주농협의 감귤수출량도 2011년 429톤, 2012년 464톤 2012년 529톤으로 지속적으로 증가하고 있음.

▪ 미국 농무부에 따르면 미국환경보호청(Environmental Protection Agency, EPA)의 잔류농약 허용기준이 완화되면서 감귤, 한라봉, 천혜향 등에 대한 교역이 활성화 될 것으로 전망됨.
- 한국의 내수 수요가 안정적이고 공급이 한정적이기 때문에 수입량이 최대 2,000톤 수준으로 미국 감귤산업에 미치는 영향은 낮을 것으로 전망됨.

▪ 미국 소비자 과일 전체 섭취 중 시트러스(Citrus) 과일이 20%를 차지하고 있으며 감귤에 대한 선호도 높은 것으로 나타남.
- 미국 농무부가 발표한 감귤류 수입보고서에 따르면 오렌지 섭취량 다음으로 감귤에 대한 선호도가 높은 것으로 나타났음.

▪ 경기 회복, 건강에 대한 관심 고조로 과일 소비는 증가할 것으로 전망됨.
- 금융위기 이후 미국에서는 식품 소비 지출을 줄이면서 과일 섭취량이 감소하였으나 경기가 회복되고 건강에 대한 관심이 고조되면서 과일소비는 증가할 것으로 판단됨.
- 한국산 과일의 우수성에 대한 홍보·마케팅을 통한 소비층 확대가 요구됨.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.08.05)

## □ 코스타리카, 쌀 품목 긴급수입제한 시행

▪ 코스타리카는 자국 쌀 생산업자의 이익을 대변해 우루과이와 아르헨티나를 상대로 WTO에 긴급수입제한조치((Safeguard)신청서를 제출하였으며, 2014년 7월 현재 조사 중에 있음.
- 주요 내용은 우루과이와 아르헨티나산 도정미의 수입관세를 현행 35%에서 72%로 인상하는 것임.

▪ 금번 긴급수입제한조치 신청의 주요 원인은 쌀 고정가격제로 인한 수입급증에 있음.

- 코스타리카는 생산자를 보호하기 위한 목적으로 쌀 고정 가격제도를 시행하고 있음.
- 동 제도는 '정조(精粗, 수확해 탈곡하지 않은 벼) 구매 하한가'와 최종소비자를 위한 '정미(精米, 탈곡된 벼) 판매 상한가'를 규정하고 있으며 자국 법에 의해 정조는 전량 자국산 구매를 원칙으로 하고 있음.
- 이로 인해 현지유통업자는 생산업자로부터 하한가로 정조를 구매한 후, 상한가로 최종소비자에게 판매하는 이중고를 겪고 있음.
- 코스타리카 쌀과 수입산 쌀의 가격 격차가 확대되어 상대적으로 가격이 낮은 도정미의 수입이 급증하였음.
- 자국산 도정미의 시장점유율 감소 및 생산농가들의 소득감소로 부정적 영향을 미쳤음.

▪ 최근 3년간 코스타리카 쌀 생산량은 감소하는 추세를 보이는 반면, 수입도정미의 비율은 2011년 7%에서 2013년 22%로 증가하였음.
- 전체 쌀 수입액은 2013년 약 181억 2,600만 달러이며 국가별 쌀 수입동향을 보면 2013년 니카라과가 6,400만 달러로 가장 많았음.
- 관세동맹에 속하지 않은 아르헨티나와 우루과이가 각각 6,100만 달러와 4,600만 달러로 그 뒤를 이었음.

▪ 금번 취해진 긴급수입제한조치는 한국에 직접적인 영향은 없을 것으로 판단됨.
- 코스타리카로 수출하는 주요 품목은 자동차, 절장, 합성수지, 인쇄회로 등임.
- 농산물 수출실적은 매우 미비한 상황이며, 수입제한조치가 취해진 상품의 수출은 이루어지지 않고 있어 한국기업에 직접적인 피해는 없을 것으로 전망됨.
- 하지만 코스타리카로의 수출이 2009년 1억 2,000만 달러에서 2013년 2억 3,000만 달러로 약 92.5% 증가한 만큼 관세, 비관세 장벽 등의 무역장벽에 대비할 필요가 있음.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.08.06)

## 3. 유럽/아프리카

### □ EU, 환경상품 자유화 협상 참여

▪ EU 집행위원회는 7월 3일 보도 자료에서 7월 중 EU 및 13개 세계무역기구(World Trade Organization, WTO) 회원국 간 환경상품에 관한 무역 자유화 협상을 개시한다고 발표함.

- 동 협상 관련 EU측 입장 및 동향을 이하와 같이 보고함. 2014년 1월 다보스 포럼을 계기로 EU는 한국, 호주, 캐나다, 중국, 코스타리카, 대만, 홍콩, 일본, 뉴질랜드, 스위스, 싱가포르 등 13개 WTO 회원국과 '환경 상품 이니셔티브'를 발표하였음.

▪ EU측은 환경상품을 녹색성장, 환경보호, 기후변화 대응 및 지속가능발전에 기여하는 상품 및 기술로 정의함.

- 공기 및 물 정화, 폐기물 관리, 에너지 효율성 증진, 대기 오염 통제, 태양광·풍력·수력 등 신재생 에너지 관련 상품 및 기술을 예로 언급함.
- 상기 관련, EU측은 환경상품 및 서비스의 정의 및 실제 포함되는 상품 관련 업계 및 시민들의 여론 수렴을 위해, 지난 6월5일에 개시한 공공협의를 7월 31일까지 진행함.
- 협상의 첫 단계에서는 2012년 9월 아시아태평양경제협력체(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)에서 2015년까지 최대 5%의 관세 감축을 약속한 54개의 환경상품의 관세 철폐 논의에 집중됨.

▪ EU는 협상의 기본 목표는 환경상품에 대한 관세 철폐이며, 새로운 기술 및 새로운 상품이 추가될 수 있는 협정(living agreement)을 추구함.

- 환경 관련 서비스 자유화 및 비관세 장벽(국내부품 사용 의무, 투자 제한 등) 문제도 함께 다룰 것을 희망함.
- 도하개발어젠다(Doha Development Agenda, DDA) 의제 중 '환경 상품 및 서비스 관련 관세 및 비관세 장벽의 감축 및 제거' 관련 협상을 촉진시킬 수 있기를 기대함.

▪ 현 단계에서는 제한적인 참여국의 숫자로 인해, 복수국간무역협정(Plurilateral Trade Agreement, PTA)의 형태를 띠고 있음.

- 하지만 회원국들의 참여가 바람직한 결과를 얻기 위한 충분한 양을 의미하는 크리티컬 매스(critical mass)에 도달하여 최혜국대우(Most Favored Nation

treatment, MFN) 원칙에 따라 전 WTO 회원국에게 혜택이 확대되고, 궁극적으로 WTO 협정에 편입될 수 있어야 함.

▪ 기타 EU는 전 세계 환경상품 교역 1위이며, 중국이 2위에 해당함.

- 54개 APEC 환경상품 목록 기준으로, 2013년 EU의 대(對)세계 환경상품 수출은 710억 유로, 수입은 340억 유로에 달함.

※ 자료: 주유럽연합대표부(2014.07.11)

## □ OECD, 농약 사용에 따른 꿀벌 피해 감소방안 모색

▪ 2006년 이후 꿀벌군집붕괴현상(Colony Collapse Disorder) 등 꿀벌 감소가 세계 여러 나라에서 사회적 문제로 부각되고 있음.

- OECD는 2009년 농약 사용에 따른 꿀벌 등 화분매개충 피해를 예방하기 위한 농약 위해성 관련 사업에 착수 중임.
- 2014년 상반기 OECD는 정보공유 웹사이트 구축 등을 완료하고, 관련 시험지침 개발도 본격적으로 진행 중임.

▪ 다음에서는 꿀벌 등 화분매개충의 농약 위해성 관리 필요성과 그간의 OECD 관련 사업내용을 정리함.

▪ 인류 식량의 상당수가 곤충 등이 매개하는 꽃가루받이에 의존하고 있음.

- UN식량농업기구(United Nations Food and Agriculture Organization, FAO)에 따르면, 세계 식량의 90%에 해당하는 약 100종의 농작물 중 71%가 벌에 의해, 유럽에서만 264종의 농작물 중 84%가 곤충 등에 의해 꽃가루받이가 이루어짐.
- 꽃가루받이(수분)는 꽃가루를 수술에서 암술로 옮겨 과일이나 씨앗이 생산되도록 하는 과정으로, 주로 곤충에 의해 이루어지며 꽃의 꿀 등을 찾는 동물에 의해 이루어짐.

▪ 화분매개충은 꽃가루받이 서비스를 제공하는 곤충으로 벌(bee)이 가장 중요한 역할을 하며, 그 외 나비, 나방, 파리 등도 포함됨.

▪ 꿀벌 등 곤충들이 담당하는 꽃가루받이 서비스의 경제적 가치는 1,530억 유로에 이르며, 이는 세계 식량가치의 약 9.5%에 해당됨.

- 꽃가루받이 의존적 작물의 톤당 생산가치(평균 761유로)가 그렇지 않은 작물의 생산가치(평균 151유로) 보다 5배 이상 높음.
- 꿀벌 등은 꽃가루받이 서비스 외에도 상업적인 농업에도 기여하여 꿀, 왁스,

프로폴리스 등의 원료를 제공함.

▪ 화분매개충의 꽃가루받이는 생태계의 생물다양성과 유전적 복원력 유지에도 기여함.
- 꽃가루받이는 야생식물의 증식을 촉진하고, 꽃가루받이가 잘 이루어진 꽃이 더 많은 씨앗을 생산하며, 개화와 열매 맺는 시기간의 간격을 줄여 각종 질병 등 위험에 노출될 위험성을 감소시킴.

▪ 화분매개충, 특히 꽃가루받이에서 가장 중요한 역할을 하는 꿀벌의 감소는 전 세계적으로 관찰되고 있음.
- 유럽의 경우 프랑스, 벨기에, 스위스, 독일, 영국, 네덜란드, 이탈리아, 스페인 등에서 주로 양봉이 재개되는 초봄에 비정상적으로 꿀벌의 군집이 약해지고 벌들이 죽는 현상이 보고되고 있음.
- 미국에서는 1980년대 이후 꿀벌이 지속적으로 감소함. 특히 2006~2007년 겨울 동안 양봉가들로부터 30~90%의 벌집 손실이 보고되었으며, 이중 50%가 꿀벌군집붕괴현상(Honeybee Colony Collapse Disorder, CCD)으로 보고됨.

▪ 꿀벌군집붕괴현상이란 한 벌집의 어른 일벌집단이 갑자기 사라져(벌집 주변에는 죽은 일벌 소수만 확인) 벌집에 꿀과 꽃가루 등이 상대적으로 풍부하게 남아 있지만 일벌이 없는 상태에서 남아 있는 여왕벌과 봉아(알에서 성충이 되기까지의 새끼)가 벌집을 유지하지 못하고 붕괴하는 일련의 과정을 의미함.
- 아시아에서는 중국, 일본 등에서 벌집의 급격한 손실이 보고된 바 있음.

▪ 꿀벌 감소의 원인으로는 아래와 같은 다양한 요인이 작용하는 것으로 복합적으로 추정되며, 아직 확실한 원인이 밝혀지지 않음.
- 첫째는 서식지 파괴로 서식지 훼손, 외래종 침입, 환경오염 등이 있음.
- 둘째는 농업 관행과 관련된 것으로 농약 등 화학물질 항공 살포, 씨앗코팅 등에 사용되는 살충제(네오니코티노이드) 사용 등이 있음.
- 셋째는 양봉 관행과 관련된 것으로 바로아진드기(varroa mites) 등 꿀벌 기생충 억제 위한 화학물질 사용, 설탕물 등 저단백 식이, 수송, 벌집 분리 등이 있음.
- 마지막으로 개화시기의 단축 등 꿀벌 활동기간 변화 등의 기후변화가 요인으로 작용함.

▪ 농약에 대한 기존 연구결과와 꿀벌군집붕괴현상과 같은 유형의 꿀벌 피해 등은 꿀벌 등에 대한 농약의 위해성 평가 및 관리의 필요성을 제기하는 바임.
- 농약 사용과 꿀벌 감소의 인과관계가 명확히 밝혀져 있지 않으나, 일부 네오

니코티노이드 침투살충제(systemic insecticide)는 실험실 조건에서 방향감각 상실, 뇌대사 장애 등을 유발시킬 수 있음.

- 농약이 꿀벌 등에 미치는 위해성(risk)은 '농약이 꿀벌 등에 미치는 고유한 독성(hazard)'과 '꿀벌 등이 농약에 노출되는 정도(exposure)'에 의해 결정됨. 위해성(risk)은 유해성(hazard)에 노출(exposure) 수치를 곱한 값임.
  - 농약 자체의 유해성과 달리, 노출은 농약의 제형 및 적용방식에 따라 노출경로와 노출량 등이 매우 다양하여 사전예방적인 차원에서의 정책 개입 여지가 상대적으로 큼.
- 규제당국은 농약 사용으로 인한 편익과 비용을 고려해 관리대책을 결정하는 바, OECD 회원국에서는 주로 농약 표지, 최적관리기법(Best Management Practices, BMP) 등 비표지 저감, 교육 및 훈련 등의 대책을 추진 중에 있음.
  - 농약 표지(pesticide labelling)는 농약사용법 표지를 통해 유해성, 적용방법, 응급정보, 위해성 저감 정보(예: 개화된 작물에는 사용하지 말 것) 등을 관련 규정에 따라 의무적으로 전달하는 것임.
  - 비표지 저감(non-label mitigation)은 농약 살포 장비, 기술 등 보다 광범위한 농약 최적관리기법 등의 정보 제공을 통해 추가적인 노출 저감을 유도하는 것임.
  - 교육 및 훈련(education and training)은 '훈련 및 인증 프로그램' 등을 통해 농약 사용자의 농약 표지와 저감 조치에 관한 이해 증진을 도모하는 것임.
- OECD는 농약 등 화학물질 안전성을 담보하면서 화학물질 안전성 규제가 무역장벽으로 작용하지 않도록 회원국 간 규제 조화를 도모할 계획임.
  - 핵심 이행수단으로 OECD시험지침에 따라 OECD 우수실험실운영기준을 충족하는 실험실에서 작성된 화학물질평가 자료를 회원국 간 상호인증(Mutual Acceptance of Data, MAD) 규정으로 운영할 계획임.
- OECD는 MAD 등 화학물질프로그램을 통해 중복시험을 줄이고 작업을 공유하여 회원국 정부와 산업계에 2010년 기준 연간 1억5천만 유로의 비용을 절감한 것으로 평가함.
- 2009년 OECD에서 17개 회원국 대상으로 화분매개충 관련 농약의 시험, 연구, 정보관리체계 등에 관한 설문조사를 실시한 결과, 모든 회원국에서 농약 등록 시에 꿀벌 등에 대한 독성시험결과를 요구하나, 주로 급성 경구 및 접촉 독성에 국한되며, 20%만이 현장 (field) 독성시험자료를 검토하는 것으로 파악됨.

- 대다수의 회원국에서 OECD 시험지침의 치사량 이하 저농도에서 나타나는 농약으로 인한 꿀벌피해 평가에 적절하지 않다는 의견을 제시함.
- 1998년, OECD는 농약 독성 시험지침과 관련, 꿀벌 급성경구독성시험지침(TG213), 꿀벌 급성접촉독성시험지침(TG214)을 마련하였음.
- 대부분의 회원국에서 취하고 있는 위해성저감 조치는 강제적 농약 라벨링(표지) 제한과 이와 병행한 교육, 훈련이라고 답변하였음.

▪ 2010년 이후 OECD 화학물질위원회(Chemical Committee) 산하 농약작업반 및 국가 시험지침프로그램 조정자 작업반에서 OECD 회원국 간 정보공유, 신규 시험지침 개발 사업을 추진 중에 있음.

- 화분매개충 사고정보시스템(Pollinator Incidents Information System)은 국가 관련 당국간 꿀벌 등의 농약 중독사고 정보를 신속히 교환하기 위한 시스템으로 2014년 3월에 개시하였음.
- 화분매개충 농약위해성 관리 웹사이트는 각 회원국 간 위해성 저감 조치(사전예방적 표지, 사용 제한, 교육 교재, 통합 농약관리 등)를 공유하기 위한 시스템으로 2014년 4월 개시하였음.
- 그 밖에 OECD 회원국들의 추가 시험 필요 등의 수요를 반영하여 총 5개의 시험지침 및 지침문서를 마련한 바 있음.

▪ 향후 회원국 정책수요(need)와 실행가능성(feasibility)을 고려한 우선순위에 따라 시험지침 및 위해성평가 방법 개발을 지속할 계획임.

- 최근의 합동회의 결과 회원국들의 우선순위는 '어른꿀벌에 대한 10일 실험실 독성시험', '꿀벌의 발전단계별 실험실 독성시험', '반야외 조건하에서 꿀벌 터널시험', '꽃꿀과 꽃가루의 잔류 농약 추정법', '꿀벌(성충·유충)·호박벌·단독벌·살포 농약·토양·종자처리용 농약에 대한 위해성평가체계 마련', '위해성평가의 불확실성 연구' 등의 순임.

▪ 사전예방적인 차원에서 꿀벌 등 화분매개충에 대한 농약 노출을 저감하기 위한 회원국들의 동향에 주목할 필요가 있음.

▪ OECD의 신규 시험법 개발에 따른 시험 기반시설 및 전문 인력 확충 등 국내 시험기관의 사전 훈련과 준비가 필요함.

※ 자료: 주OECD대표부(2014.07.18)

## □ EU, 2013년 농업소득 동향

- EU의 농업소득은 2011, 2012년에 증가하였으나 2013년에는 1.3% 정도 감소한 것으로 나타남.
  - 회원국별 편차가 큰 편으로 네덜란드, 루마니아, 스페인에서는 10% 정도 농업 수입이 증가하였으나 에스토니아(-17%), 프랑스(-16%), 크로아티아(-16%)에서는 크게 감소하였음.
  - EU 농업생산액은 전년에 비해 변동이 없으나 축산물은 1.5% 증가한 반면 채소는 1.1% 감소하였음.
- 곡물생산면적은 3% 증가하였으며 생산량은 8% 정도 증가하여 3억150만 톤이 생산되었음.
- 와인과 포도주스용 포도원액 생산은 12% 감소하였으며, 특히 프랑스에서 크게 감소(21%) 하였음.
  - 올리브오일 생산은 38% 감소하였는데 이는 올리브 수입이 75% 증가한 것에 기인함.
- 소 사육두수는 0.5% 증가하였으나 쇠고기 수출은 30% 감소하였음. 2013년 쇠고기 생산은 3% 정도 감소할 것으로 전망됨.
- 동년 돼지고기(-1.2%), 양고기(0.8%) 생산 역시 소폭 감소가 예상되며, 닭고기는 소폭 증가(1%)할 것으로 전망됨.

※ 자료: 주유럽연합대표부(2014.07.24)

## □ EU, 소수 곡물 품목 관세인상 시행

- 2014년 7월 16일 EU 집행위는 옥수수, 수수, 호밀에 대해 현행 0 유로/톤의 관세를 5.32유로/톤으로 인상하여 부과한다고 발표하였음.
- 동 조치는 관련규정(Implementing Regulation (EC) No 643/2011)과 낮은 시장 가격을 반영하여 결정되었으며 동 곡물들은 수출시 관세 환급 대상에서도 제외될 것임.
  - 국제곡물이사회(International Grains Council)는 2014년 옥수수 생산이 9만 6,300만 톤으로 지난해에 이어 두 번째로 높은 수준일 것으로 전망함.
  - 이러한 전망에 따라 옥수수 시장가격은 특히, 미국시장에서 급격하게 하락하여 2014년 7월 1일 203달러/톤(본선적재가격(Free on Board, FOB) 기준)으로 2010년 8월 이래 가장 낮은 수준임.
  - 참고로 2013년 7월 1일에는 304달러/톤 수준이었음.

- EU는 관세와 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)에 따라 모든 곡물에 대해 관세를 양허하였으나, 일부 품목에 대해서는 부과되는 관세에 차이를 두었음.
  - 이는 미국과의 블레어하우스(Blair House)협정에 따른 것으로 특정 곡물에 대해서는 개별 세계참조가격에 기초하여 자동적으로 관세율을 결정함.
  - 관세율은 효과적인 EU 개입가격에 1.55배를 한 가격과 로테르담 항구의 운임·보험료포함 인도조건(Cost Insurance and Freight, CIF) 수입 가격과의 차이에 기초하여 결정함.
- 2010년 8월 17일 이후 옥수수 관세율은 제로(0) 유로/톤으로 부과되었으며 수수와 호밀에 대해서는 2010년 10월 19일부터 제로(0) 유로/톤으로 부과되었음.
  - 2011년 7월 1일부터 수수와 호밀의 대표 CIF 가격이 옥수수 대표 CIF 가격과 같게 되었으며, 그날부터 수수와 호밀에 대한 관세는 옥수수와 동일하게 됨.
- 다만 이러한 조치에도 불구 개별 관세할당(tariff quota)은 영향을 받지 않음.
  - 옥수수에 대한 무관세 쿼터 물량인 27만 7,988톤은 매년 1월1일 부터 개방되며, 2014년에는 7월 4일에 동 물량이 소진됨.

### □ 에티오피아, 유제품시장 동향

- 에티오피아에서 생산되는 우유는 자급자족(68.4%), 판매(14.6%), 송아지 수유(17%)에 사용됨.
  - 이중 판매에 사용되는 우유의 70% 가량은 도시에서 소비되고 있음. 한편 에티오피아의 유제품 생산 환경은 열악한 실정임.
- 아직 가공유 및 정제유 및 유제품 등의 생산시설이 부족함.
  - 다른 국가에서 젖소 한 마리당 우유를 하루에 약 20~25리터(ℓ) 생산하는 데 비해 에티오피아는 아직 한 마리당 5ℓ가량 생산함.
  - 이는 젖소의 영양 부족과 기술 부족에 기인함.
  - 에티오피아 현지에서는 현재 10개 업체가 경쟁 중이며, 몇몇 마을에는 우유 협동조합이 조성됨.
- 에티오피아 정교회에서는 1년 중 230일가량이 금식임.
  - 에티오피아 인구의 약 60%를 차지하는 정교회는 금식기간 육류 및 유제품을 소비하지 않음.
  - 이에 따라 같은 기간 소비뿐만 아니라 생산도 위축돼 상당 기간 우유 품귀현

상이 나타남.

- 에티오피아에서는 불안정한 수급현상이 나타남에도 불구, 유제품 수요는 계속해서 증가 중임.
  - 젊은 층을 중심으로 금식 기간을 잘 지키지 않는 경향도 나타남.
- 에티오피아 우유 소비량은 연간 19ℓ로 사하라 이남 아프리카 국가(연간 36ℓ)에 비해 낮은 편임.
  - 이는 주로 에티오피아 정교회의 긴 금식 기간으로 인함.
  - 하지만 소득 증가 및 영양에 대한 관심 증가로 우유 소비량은 증가 추세임.
  - 아프리카 연합(African Union, AU)과 유엔 아프리카 경제위원회 본부(Economic Commission for Africa, ECA) 및 각종 NGO와 외국계 회사의 진출로 수요는 꾸준히 늘어나나 생산은 이를 따라오지 못하는 실정임.
- 에티오피아는 아프리카 최대의 가축 두수를 보유하고 있음.
  - 회계연도 2012/2013년도 에티오피아의 소, 양, 염소 두수는 각각 5,400만, 2,550만, 2,410만에 달함.
- 에티오피아 낙농업의 낮은 생산성은 주로 가축의 영양 상태 부실에 기인함.
  - 이에 따라 이를 개선해 더 높은 생산성 및 품질을 내고자 노력 중임.
- 에티오피아 국세·관세청 자료에 따르면 우유 및 기타 유제품 수입량은 지난 6년간 약 68% 증가함.
- 한편 유제품 관련 기계의 경우, 착유기(HS Code 843410) 수입은 지난 5년간 약 63배 증가하였고, 낙농기계(HS Code 843420) 수입은 2009~2012년까지 약 13배 증가하였다가 2013년 들어 감소함.
- 에티오피아는 아프리카 최대의 가축 두수를 보유하고 있으나, 영양 상태 부실 및 기술 부족 등으로 유제품 생산이 떨어짐.
  - 영양에 대한 인식 부족 및 긴 금식기간 등으로 아직 소비가 적은 편이나 소득 증가 및 보건의식 증가에 따라 수요가 늘어나고 있음.
  - 이에 우리 기업이 착유기, 낙농기계 등의 기계 및 유가공 기술 등을 제공해 생산성을 높인다면 시장 진입이 가능할 용이해 질 것으로 예상됨.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.07.22)

자료 작성: 이혜은 연구원, 서강철 연구원, 박한울 연구원

E 03 세계농업 제168호 (2014. 8)

등 록 제6-0007호 (1979. 5. 25)
인 쇄 2014년 8월
발 행 2014년 8월
발행인 최세균
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기로 117-3
전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6950
http://www.krei.re.kr
인쇄처 동양문화인쇄포럼 전화 02-2242-7120 팩시밀리 02-2213-2247
E-mail: dongyt@chol.com

**ISSN 2288-5587**

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 우리 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.