

세계농업

WORLD AGRICULTURE

2014. Vol. 170

10

해외 농업·농정 포커스

농업법

세계 농식품산업 동향

제분산업

국가별 농업자료

모잠비크

국제기구 동향

OECD · FAO

해외 농업·농정 동향

세계 농업 브리핑

편집자문위원

- 편집자문위원장

한국농촌경제연구원 김태곤 연구위원

- 자문위원

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

☐ 03-2014-10

제 170호

세계 농업
WORLD AGRICULTURE

2014. 10.

KREI
한국농촌경제연구원

『세계농업』은 홈페이지(<http://worldagri.krei.re.kr>)를 운영하고 있습니다.
자료에 대하여 의견이 있으면 연락주시기 바랍니다.

담당 어 명 근 선임연구위원 myongeor@krei.re.kr TEL 02-3299-4364 / FAX 02-962-7340
이 헤 은 전문연구원 flaubert@krei.re.kr TEL 02-3299-4244 / FAX 02-962-7340

1	해외 농업·농정 포커스	
	농업법	
	2014년 미국 농업법의 작물보험과 긴급재해지원제도의 주요 내용과 시사점	임정빈 7
	EU CAP 직불제 개혁의 주요 내용	안병일 25
	일본의 새로운 농업보호와 다원적 기능 직불제	김태곤 39
2	세계 농식품산업 동향	
	제분산업	
	세계 제분산업 동향	윤병삼 63
3	국가별 농업자료	
	모잠비크	
	모잠비크 농업 현황 및 주요 발전전략	정다정 93
4	국제기구 동향	
	OECD·FAO	
	2014년 OECD 회원국의 농업정책 평가	김용택 111
	ICT를 활용한 농업부문 국제개발협력	이효정 137
5	해외 농업·농정 동향	153
6	세계 농업 브리핑	185

1 PART

WORLD AGRICULTURE

해외 농업·농정 포커스

농업법

2014년 미국 농업법의 작물보험과 긴급재해지원제도의 주요 내용과 시사점 | 임정빈

EU CAP 직불제 개혁의 주요 내용 | 안병일

일본의 새로운 농업보호와 다원적 기능 직불제 | 김태곤

2014년 10월호 해외 농업농정 포커스 기획주제로 「**농업법**」을 선정하고, 미국 농업법의 작물보험과 긴급재해지원제도의 주요 내용, EU CAP 직불제 개혁의 주요 내용, 일본의 새로운 농업보호와 다원적 기능 직불제의 주요내용을 살펴본다.

세계농업 HISTORY

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

□ 해외 농업·농정 포커스 (계속)

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

□ 해외 농업·농정 포커스 (계속)

연도별	월별	제 목
2014년	5월	메가 FTA TPP 및 RCEP 논의 동향 미국-EU FTA, TTIP 협상 현황과 전망
	6월	국제농업개발협력 유럽 주요 공여국의 농업 ODA 체계 국제농업개발기금(IFAD)의 사업 추진체계와 전략 미국의 농업부문 ODA 현황과 사례
	7월	협동조합금융 독일 협동조합 금융 네덜란드 협동조합은행 라보뱅크 프랑스 농업협동조합은행의 농업부문 정책 및 동향 일본 협동조합 금융
	8월	농업법 2014년 미국 농업법의 배경과 개요 EU CAP 개혁 주요 배경과 개요 일본 농정개혁 배경과 특징
	9월	농업법 2014년 미국 농업법의 품목별 농가지원 정책의 주요내용 및 시사점 EU CAP 개혁의 주요 내용 일본 경영안정정책의 내용과 특징

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

2014년 미국 농업법 식물보험과 긴급 재해지원제도의 주요 내용과 시사점 *

임 정 빈
(서울대학교 농경제사회학부 교수)

1. 미국의 농업위험관리 체계

미국 농업부 경제조사연구소(USDA ERS)에 따르면 일반적으로 농가는 아래에 같이 크게 다섯 가지 유형의 농업경영상 위험(Risk in Agriculture)에 직면하고 있다고 한다.¹⁾ 첫째 생산위험이다. 이것은 농축산물 생산과정에서 기후 및 병해충 등의 요인으로 인해 발생하는 생산량과 품질의 불확실성에 따라 발생하는 위험이다. 둘째, 가격위험이다. 이것은 농가가 생산한 최종 농작물의 시장가격 혹은 농업생산을 위해 사용되는 농업투입재의 가격변동에 따라 발생하는 위험이다. 셋째, 재정위험이다. 이것은 농가의 농업대출 관련 이자율 변동, 농업자금 접근성 변화 등 농업경영을 위해 필수적인 재무관련 상황 변동에 따라 발생하는 위험이다. 넷째, 제도위험이다. 이것은 세금, 가격 및 소득지지, 환경규제, 식품안전, 노동 및 토지규제 등 정부정책과 제도 등의 변동에 따른 농업경영상 발생 가능한 위험이다. 마지막으로 인적위험이다. 이것은 농가 구성원의 사고, 질병, 사망, 이혼, 인간관계 등의 변화와 불확실성에 따라 발생 가능한 위험이다.

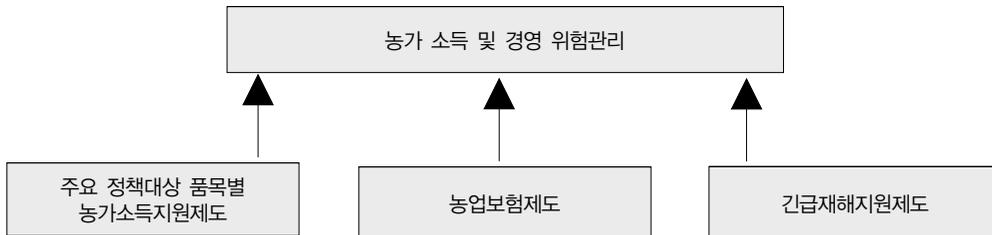
* (jeongbin@snu.ac.kr).

1) (<http://www.ers.usda.gov/topics/farm-practices-management/risk-management/risk-in-agriculture.aspx>).

농업생산자들은 위와 같은 소득 및 경영상의 다양한 위험에 직면하여 영농다각화, 계약 구매 및 판매, 선물 및 옵션시장 활용, 효율적 재무관리, 농외소득 창출 등의 자구적 노력을 하고 있다. 그런데 농업은 다른 산업에 비해 기후 및 병해충 등 인간이 통제하기 어려운 다양한 변수들에 의해 많은 영향을 받을 뿐만 아니라 수급 특성상 가격 불확실성이 매우 크기 때문에 개별 농업생산자가 소득 및 경영위험을 관리하기는 매우 어렵다. 따라서 어느 국가에서나 농업위험관리(farm risk management)를 위한 정책수단을 마련하는 것은 필수적이다.

이런 측면에서 미국은 오래전부터 농업위험관리 정책의 중요성을 인식하여, 1930년대 초부터 주요 품목별 농가지원제도(Commodity Program), 농업보험제도(Insurance), 그리고 긴급재해보전제도(Disaster Payment) 등 세 가지 정책 기둥을 동시에 발전시켜왔다 <그림 1 참조>. 품목별 가격보전제도는 1933년 농업법에서 처음 도입되었고, 농업보험제도는 1938년, 농업재해지원제도의 경우는 보험제도와는 별도로 1973년부터 본격화되었다.

그림 1 미국의 농업위험 관리체계의 세 기둥(pillar)



특히 지난 2월 새롭게 마련된 2014년 미국 농업법(Agriculture Act of 2014)은 작물보험 및 비보험 작물에 대한 긴급재해지원제도 등 농업위험관리 정책을 강화하는 방안으로 성안되었다. 따라서 본고에서는 미국농업위험관리 정책의 핵심장치로 부상한 작물보험제도와 농업관련 긴급재해지원제도의 주요 내용을 살펴보고, 우리 농정에 주는 시사점을 찾아보고자 한다.²⁾

2) 주요 정책대상 품목별 가격 및 수입보전정책은 “2014년 미 농업법의 품목별 농가지원 정책의 주요내용과 시사점”(세계농업 2014년 9월호)을 참조하길 바란다.

2. 미국의 농업보험제도 운용 연왕 및 세계

미국에서 농업보험은 정부의 감독과 지원 속에서 민간보험회사가 농업보험서비스를 제공하고 있다. 농업보험 업무는 농업부(USDA) 산하 기관으로 1996년 설립된 위험관리청(Risk Management Agency, RMA)이 총괄하면서 실제적인 운영과 지원업무는 연방작물보험공사(Federal Crop Insurance Corporation, FCIC)가 담당하고 있다. 농업보험 판매는 제도도입 초기에는 미국 농업부가 직접 하였으나 1980년부터 민간회사가 담당하고 있으며, 현재 16개 민간보험회사가 정부의 승인을 받고 활동하고 있다. 이렇게 실질적 보험판매 업무는 민간보험회사가 전적으로 대행하고 있지만 보험료와 계약조건은 연방작물보험공사(FCIC)가 결정하고, 정책의 중요 결정과 집행은 USDA의 위험관리청(RMA)이 담당한다.

미국 농업보험제도는 가뭄, 홍수, 우박, 바람, 서리, 냉해 등 기상이변이나 병해충 발생 등 예상치 못한 위험으로부터 농가를 보호하기 위해 1938년부터 도입되었다. 1980년까지는 주로 시설피해 보전 위주였으나, 농업의 위험관리가 가장 중요한 정부 역할이란 인식 아래 1980년에 생산손실(단수감소)을 보전하는 방향으로 전환되면서 본격적 농업보험시대가 시작되었고, 1994년에 가격위험을 포함하는 수입보험이 도입되었다. 특히 1994년에는 기초보험제도인 대재해보험(Catastrophic Coverage, CAT) 제도를 도입하였으며, 기존 수량보장 작물보험(Yield Insurance)에 추가하여 수입보험(Revenue Insurance) 상품을 허용하였다.

2000년 이후 농업보험료에 대한 국가보조를 늘리고, 가축보험을 시작하였으며 또한 민간회사가 다양한 보험 상품을 쉽게 제안할 수 있는 길을 마련하였다. 그 결과 1980년대 이전까지 전체 식부면적의 30%수준에도 못 미치던 농업보험가입 면적이 2012년도에는 보험가능 전체 농경지의 약 90%에 해당하는 2억 9,606만 에이커가 농업보험에 가입하였고, 약 122만개의 보험계약이 이루어 졌다<표 1 참조>.

이에 농업보험금액이 2000년 344억 달러 수준에서 2013년 1,237억 달러로 3배 이상 증가하였는데, 이는 정부의 농업보험 지원정책 강화로 인해 농가의 보험가입에 대한 관심이 증대되었기 때문이다. 전체보험료 대비 지급된 보험금으로 표시되는 손해율은 연도별로 차이를 보이고 있으나, 대체적으로 1.0 이하의 양호한 수치를 보이고 있다. 그러나 최근 가뭄 등 자연재해가 많았던 2012년과 2013년의 경우에는 지급보험금이 납입보험료를 초과하여 손해율이 1.0 이상으로 손실이 발생하였다<표 1 참조>.

표 1 미국 농업보험 정책사업 추진 동향

연도	보험가입 건수(천건)	가입면적 (백만에이커)	보험금액 (백만달러)	총보험료 (백만달러)	국가보조금 (백만달러)	지급보험금 (백만달러)	손해율 (지급보험금/ 총보험료)
2000	1,323	206	34,444	2,540	951	2,595	1.02
2005	1,191	246	44,259	3,949	2,343	2,367	0.60
2010	1,141	256	78,095	7,594	4,711	4,251	0.56
2011	1,152	266	114,128	11,958	7,454	10,836	0.91
2012	1,171	282	116,693	11,061	6,943	13,683	1.24
2013	1,223	296	123,764	11,802	7,293	12,048	1.02

자료: USDA RMA(2014), Summary of Business Report

미국의 농업보험은 크게 모든 농가의 가입을 권장하는 기초보험 성격의 대재해보험(CAT)과 농가가 보험유형과 보장수준을 자유로이 선택할 수 있는 작물보험(Crop Insurance)이 있다. 우선 기초보험인 대재해보험(CAT)은 심각한 재해가 발생한 경우 경영회생을 위한 기본적인 지원을 받을 수 있도록 한 제도로서 1994년 제정된 작물보험 개혁법에 의해 도입되었다. 이 보험은 작물수량이 평균 단수의 50%이하로 감소한 경우, 50% 이상 감소한 부분에 대해 해당품목 수확기 평균가격의 55%를 기준으로 보험금을 받는다. 이 보험 상품은 보험료를 전액 연방정부에서 지원하며 농가는 행정비용으로 보험 가입 1개 작물당 300달러의 수수료만을 부담한다(2014년 농업법은 창업농의 경우 CAT 비용납부 면제를 규정). 일반적으로 농업보험의 가입은 원칙적으로 농가들의 자발적인 임의 가입방식이나 2006년도부터 직접지불(DP), 가격보전직불(CCP) 등 농가소득 지원사업의 수혜조건으로 기초보험 성격인 대재해보험(CAT) 이상의 작물보험 가입을 의무화하였고, 2008년부터는 수입지원직불제(SURE)를 받기 위해서도 최소한 대재해보험(CAT) 이상의 작물보험가입을 의무화함으로써 작물보험 가입률을 높이고 있다. 이렇게 이 보험은 기초보험의 성격으로서 모든 농가의 가입이 권고되고 있는데, 2014년 농업법에서도 정책대상품목의 경우 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(ARC) 직불제 수혜대상자가 되려면 이 보험에 의무적으로 가입하여야 한다.

다음으로 농가가 자유로이 선택하는 작물보험은 수량보장보험(Crop Yield Insurance)과 수입보험(Crop Revenue Insurance)으로 구분된다. 미국은 작물단수 감소에 대응하는 전통적인 수량보장보험 외에 다양한 형태의 수입보험을 개발하여 시행하고 있는데, 이는 최근 농가들이 수량보험보다 수입보험을 선호하고 있기 때문이다. 먼저 단수 보

장 작물보험(Crop Yield Insurance)은 자연재해로 인하여 발생한 손실을 단위면적당 생산량을 기준으로 보상하는 상품이다. 단수 보장 작물보험에는 농가별 단수를 기준으로 하는 농가단위 작물보험(Actual Production History, APH)과 지역 평균단수를 기준으로 하는 지역단위 작물보험(Group Risk Plan, GRP)이 있다. 수입보험은 생산량 감소와 가격하락으로 인한 농가의 수입손실을 보상하는 상품이다. 수입보험으로는 대상 작물의 수나 형태에 따라 농장단위 수입보험(Adjusted Gross Revenue, AGR), 소규모농장 수입보험(AGR-Lite), 지역단위 수입보험(Group Revenue Insurance Policy, GRIP), 소득보장(Income Protection, IP), 그리고 수입보증(Revenue Assurance, RA)등 여러 가지 유형이 있으며, 이 중에서 농가가 선택한다. 1990년대 중반 이후 수입보험이 도입되면서 수입보험의 보험가입면적이 급속히 증가하여 2013년도에 전체 보험가입면적 중 수입보험가입면적 차지 비중이 94%로 주종을 이루고 있다. 하지만 수입보험 대상작물은 전통적 수량보험 대상작물에 비해 그 수가 많지 않은데, 이는 수입보험이 적용되기 위해서는 객관적인 생산량 및 가격자료, 농가의 재무자료 등이 구비되어 있어야 하기 때문이다. 수입보험 대상작물은 옥수수, 대두, 밀, 면화, 쌀, 보리, 카놀라, 해바라기 등 주로 선물 거래소에 상장되어 있는 농산물에 대해 운영 중이다.

한편 농업보험에 가입하고자 하는 농가는 자신이 원하는 보장수준을 선택할 수 있다. 보장 수확량 및 수입은 과거 실제평균치의 55~75%수준(일부 주에서는 85% 수준까지)에서 농가가 선택할 수 있으며, 보장수준은 5%단위로 다양하게 운영하여 농가의 선택폭을 확대하고 있다<표 2 참조>. 보험료는 대상작물, 농가특성, 영농방식, 수량 및 수입 보장수준, 예상시장가격 등을 고려하여 결정되고, 농가가 높은 보장수준 및 가격을 선택하면 높은 보험료를 납부한다. 정부는 농가가 민간보험회사에 지불하는 보험료 및 보험회사 운영비용을 보조한다. 미국은 농가가 부담하는 보험료의 일부를 정부가 보조하고 있는데, 정부 보조율은 보장수준에 따라 차이가 있으며, 보장수준이 높을수록 보조비율은 낮아진다. 즉 높은 보장수준을 선택하는 농가는 더 많은 보험료 부담을 가지게 함으로써 역선택(adverse selection)의 발생을 억제하려고 하는 것이다.

표 2 농업보험보장 수준에 따른 보험료 국가보조율

보장수준	55%	60%	65%	70%	75%	80%	85%
보조율	64%	64%	59%	59%	55%	48%	38%

주: 보장수준 80%와 85%는 일부 적용지역에 한함.
 자료: USDA/RMA

농가보험료의 국가보조는 연도별로 차이가 있으나 대체적으로 보험료의 55~65% 정도를 차지하고 있다. 예컨대 2013년도 정부보조금은 72.9억 달러로 전체 농업보험료에서 국가보조금이 차지하는 보조비율은 61.8% 정도 수준이다. 또한 미국 정부는 민간보험회사에 행정 및 운영비를 보조하는데, 일반적으로 농업보험 관련 정부의 지원액 중 절반가량이 농가보험료 보조이고, 나머지 절반가량은 민간보험회사에 대한 행정 및 운영비 보조이다.

이에 따라 대규모 상업농이나 보험회사에 대한 과다 지원이라는 비판의 목소리가 증가해 왔다. 이런 측면에서 2014년 농업법은 농업소득과 농외소득의 합인 조정된 농업총소득(Adjusted Gross Income, AGI)이 75만 달러 이상인 농가의 경우, 정부의 보험료 보조를 15%까지 감축하여 지원할 예정이다. 다만 보험회사들에 대한 행정 및 운영비 지원은 만일 농업보험 운영을 위한 정부보조가 없을 경우 농업보험료가 그만큼 증가할 것이라는 보험회사의 주장으로 인해 2014년 농업법에는 구체적인 보조감축계획이 제시되지 않았다.

농업보험대상 품목은 100개 이상이며 미국에서 생산되는 대부분의 농축산물은 어떠한 형태든 농업보험이 적용되고 있다고 할 수 있다(단, 대부분의 채소는 제외). 전체 농업보험대상품목이 100개 이상이지만 옥수수, 콩, 밀, 면화, 쌀 등 5대 작목이 총 보험금액과 가입면적에서 차지하는 비중이 각각 75%와 80%로 매우 높은 수준이다.

3. 2014년 농업법의 작물보험제도의 주요변화

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.

농업보험에 대한 정책적 관심이 고조된 것은 2008년 농업법에서 종래에 없던 작물보험과 재해지원(Crop Insurance and Disaster Assistance Programs)을 별도 주제 항목(Title XII)으로 설정하여 재해와 가격하락으로부터 농가소득 및 경영을 보호하는 보험제도를 대폭 강화하면서 부터다.

2008년 농업법은 기존의 농업보험의 골격을 유지하면서, 동시에 낙농수입보험 등 신규 보험 상품 도입, 농업긴급재해보상 지원을 받기 위해 작물보험의 가입 의무화와

작물보험 가입 대상품목이 아닌 경우 비보험된 작물지원 프로그램(NAP) 가입의무 등 자연재해 및 시장위험으로 인한 농가 손실에 대한 안정망을 보다 공고히 하였다.

2014년 농업법은 2008년 농업법의 작물보험(Crop Insurance)제도를 대부분 재승인(Title XI)하는 동시에 일부 새로운 작물보험을 도입하면서 이와 관련된 재정지출 확대를 제안하고 있다. 미 의회조사국(CRS) 추정에 의하면 2014년 농업법의 향후 10년간 작물보험관련 재정지출은 약 898억 달러로 영양(title IV) 부문에 이어 두 번째로 많은 것으로 예측되었다. 특히 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. 이로 인해 전체 농업재정지출에서 작물보험관련 지출이 차지하는 비중도 2008년 농업법의 8.6%에 비해 9.4%로 증가되는 것으로 예측되었다<표 3 참조>.

표 3 주요 정책 부문별 향후 10년간 예산소요 추정액 비교(2013-2014)

단위: 억 달러, %

구분	국민영양	작물보험	환경보전	품목지원	합계
2008년농업법지출액 (baseline A)	7,644 (78.6%)	841 (8.6%)	616 (6.3%)	588 (6.0%)	9,729 (100%)
2014년농업법지출액(B)	7,564 (79.0%)	898 (9.4%)	576 (6.0%)	445 (4.6%)	9,564 (100%)
증감액(B-A)	-80	57	-40	-143	-165

자료: CRS(2014), The 2014 Farm Bill: A Comparison of the Conference Agreement with the Senate -Passed(S, 954) and House-Passed(H,R, 2642) Bill.

위와 같이 2014년 농업법은 새로운 보험연계 상품의 신설, 보험대상품목의 확대 등을 통해 작물보험정책을 더욱 강화함으로써 자연재해나 가격하락에 대비하여 농가의 소득과 경영안정화를 도모하고 있다. 특히 2014년 농업법은 면화소득보호계획(Stacked Income Protection Plan, STAX)과 보완적보상옵션(Supplemental Coverage Option, SCO)이라는 두 가지 새로운 작물보험 정책의 신설과 작물보험 대상 품목 확대 등을 통해 농업 보험정책이 미국 농가의 소득 안전망의 중심축임을 보여주고 있다.

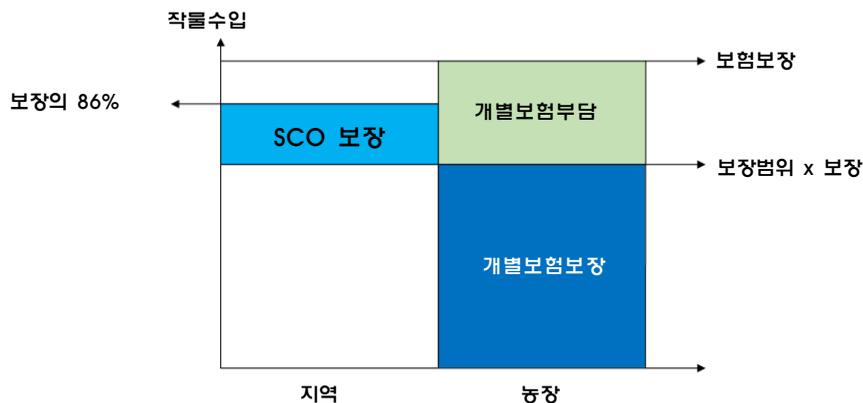
우선 2014년 농업법은 미국-브라질 면화 통상 분쟁³⁾ 대한 WTO 패소판정 결과를 반영하여 품목별농가지원(Title I) 수혜대상에서 빠진 면화의 경우, 면화소득보호계획

3) 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.

(Stacked Income Protection Plan, STAX)으로 불리는 새로운 작물보험정책을 신설하였다. STAX는 면화가 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(ARC) 정책대상에서 제외됨으로써 신설된 면화에 국한된 수입보험정책이다. STAX은 기본적으로 현행 지역(county) 수입 보험 정책인 ARP(Area Revenue Insurance Policy)의 수정된 형태로서 농장수준이 아닌 지역수준의 정보를 이용하여 기대된 지역평균수입의 10%~30% 사이에 ⁸ 해당하는 경미한 손실(shallow loss)을 보상하는 제도이다. 면화생산자는 이 보험만을 단독으로 구매하거나 혹은 다른 작물보험과 연계하여 사용할 수 있다. STAX으로 인한 보험금은 농가 자기부담금(deductible)의 전부 혹은 일부를 지원하는 것이며, STAX 보험료는 농가가 선택한 보장수준이 높을수록 높을 것이며, STAX 가입을 위한 보험료의 80%는 국가가 보조한다(농가 20%부담).

또한 2014년 농업법은 품목별농가지원(Title I)제도에서 가격손실보상(PLC)을 선택한 농가의 경우 선택적으로 보완적보상옵션(Supplemental Coverage Option, SCO)이라는 새로운 보험상품을 구매할 수 있게 하였다. SCO는 작물보험에 가입한 농가가 손실 발생 시에 농가가 부담해야 하는 자기부담금(deductible)을 보상해 주는 작물보험 연계 보험 상품이다. SCO는 기본적으로 농가가 가입한 작물보험의 기준이 단수기준인지 수입기준인지에 따라 단수기준(yield-based)과 수입기준(revenue-based) SCO로 구분되며, 지역수준의 정보를 이용하여 단수 감소와 수입 손실이 기준단수와 기준수입의 14%이상인 경우 작동된다. 따라서 PLC 선택농가가 추가로 SCO에 가입하였다면 농가는 아무리 큰 피해가 발생해도 농가는 기준단수와 수입의 14% 손실만 부담하면 되는 것이다. 예컨대 어떤 농가가 70% 보장수준(coverage) 작물수입보험에 가입하였는데 실제수입이 기

그림 2 작물보험과 연계된 SCO의 작동 원리



준수입의 75%인 경우, 비록 농가는 기준수입보다 25%의 손실을 보았지만 이것은 자기부담금 이내 손실로 기존의 작물수입보험에 의해서는 보상을 받지 못할 것이다. 그러나 SCO에 추가로 가입하였다면 농가는 기준수입의 86%와 실제수입(기준수입의 75%)의 차이인 기준수입의 11%를 보상받아 실제 피해는 기준수입의 14%로 줄어들게 될 것이다<그림 2 참조>. SCO 보험료는 농가가 기존에 가입한 작물보험의 보장수준이 높을수록 낮을 것이며, SCO에 가입하는 농가에 대해 보험료의 65%는 국가가 보조한다(농가 35% 부담).

품목별 농가지원정책인 수입손실보상(ARC)과 면화소득보호계획(STAX) 혹은 보완적 보상옵션(SCO)의 큰 차이는, ARC의 경우 지불상한(12만 5천 달러, 배우자포함 25만 달러)과 농가소득 제한요건(AGI 90만 달러)이 있는 반면에 STAX과 SCO는 일반적인 작물보험과 같이 지불 상한이나 소득제한 조건이 없다는 것이다.

또한 2014년 농업법은 현행보다 높은 수준에서의 보장범위(coverage level)을 전제로 USDA에게 2015년부터 농가가 이용 가능한 땅콩에 대한 수입보험 개발, 특수작물, 축산, 바이오작물 등과 같은 분야에 대해 더 많은 보험정책개발 연구지원을 수행할 것을 제안하고 있다. 예컨대 특수작물(specialty crop) 생산자의 식품안전 및 오염관련 문제로 발생하는 손실을 보상하기 위한 보험연구, 돼지(swine)의 재앙적인 질병으로 인한 농가 손실 보상 보험 연구, 메기(catfish) 양식농가의 시장가격과 생산비용간의 마진 감소에 대응하기 위한 보험연구, 상업적 가금류(poultry) 생산자의 경영 및 사업위험에 대응하기 위한 보험연구, 가금류(poultry)의 재앙적인 질병으로 인한 농가손실 보상 보험 연구, 재생가능한 에너지 원료로서 수수 생산자에 대한 보험연구, 알팔파, 쌀, 땅콩 등에 대한 보험 확충 연구, 기후 및 기상변화에 대응하기 위한 기후보험에 대해 연구를 촉구하고 있다. 이외에도 2014년 농업법은 유기농작물(organic crops)에 대한 작물보험정책을 강화하였다. 유기농작물의 경우 관행작물에 비해 높은 가격과 가치를 반영하여 작물보험이 개선되어야 함을 제안하고 있다.

한편 2014년 농업법은 지금까지 보전(Conservation)의무를 준수하지 않아도 혜택이 주어졌던 작물보험의 경우도 농가가 정부의 작물보험료 지원을 받기 위해서는 침식성이 높은 경작지보호, 습지보존과 토양보존을 의무화 하고 있다. 하지만 기존에 품목별 농가지원정책인 고정직불(DP), 가격보전직불(CCP) 등의 수혜를 받기위해서 이러한 환경보전의무가 요구되었기 때문에 이러한 의무준수규정의 신설이 농가에 큰 부담으로 작용하지 않을 것으로 예상된다. 이것은 작물보험정책을 통한 재정지출 확대에 대한 비

관의 목소리를 줄이고, 작물보험 지원에 대한 국민적 공감대 형성 차원에서 마련된 것으로 판단된다.

2014년 농업법에서 작물보험 정책의 강화는 세계적인 기후변화 및 WTO와 FTA로 인한 무역자유화 가속화 등에 따른 시장 불확실성 증대로 인한 농가경영 위험성 증대와 소득변동성 증가 등 불확실성에 대응하기 위한 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 이에 대한 보완책으로 작물보험에 대한 지원강화가 이루어진 것이다.

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.

특히 2014년 미 농업법의 특징 중 하나는 농가소득안정망 및 위험관리 강화측면에서 전통적인 보험상품 연계 경손보상정책(shallow loss policy)의 출현이라 할 수 있다. 경손보상정책이 출현한 배경은 무엇보다 재정능력이 취약한 농가의 경우 자연재해나 시장위험으로 인한 소득손실은 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 기존의 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 품목별 농가지원정책으로 신설된 수입손실보상제도(ARC)와 함께 전통적 작물보험 연계 상품인 면화소득보호계획(STAX)과 보완적보상옵션(SCO)제도가 탄생한 것이다<표 4 참조>.

한편 최근 미국에서 농업위험관리 수단으로 주요 정책대상 품목별 농가지원정책(Title I) 비해 작물보험(Title XI)정책이 강조되고 있는 것은 농업보험의 아래와 같은 특징과 강점에 기인한다. 첫째, 고정직불금(DP), 유통용자지원제도(ML), 가격보전직불

표 4 2014 미국 농업법의 경손보상정책 비교

구분	보험연계 경손보상 정책		보험비연계 경손보상정책	
	보완적보상옵션 (SCO)	면화소득보호계획 (STAX)	농장기준 수입손실보상 (Farm Level ARC)	지역기준 수입손실보상 (County Level ARC)
기준수입	지역(county) 평균 수입	지역(county) 평균 수입	농장(farm)평균수입	지역(county)평균수입
기준가격	작물보험가격	작물보험가격	최근 5개년 올림픽평균가격	최근 5개년 올림픽평균가격
기준단수	작물보험단수	작물보험단수	최근 5개년 올림픽평균단수	최근 5개년 올림픽평균단수
보상범위	작물보험보장수입~SCO 기준수입의 86%	기준수입의 70%~90%	기준수입의 76%~86%	기준수입의 76%~86%
보상면적	전체식부면적	전체식부면적	기준 식부면적의 65%	기준 식부면적의 85%
보험료 국가보조	65%	80%	해당사항 없음	해당사항없음
SCO 연계 가능 여부	-	SCO 보상과는 연계할 수 없음	SCO 보상과는 연계할 수 없음	SCO 보상과는 연계할 수 없음
지불상한	없음	없음	12만 5천 달러 이내	12만 5천 달러 이내
소득기준 자격요건	없음	없음	농가소득 90만 달러 미만	농가소득 90만 달러 미만

제(CCP), 가격손실보상(PLC)나 수입손실보상(ARC) 등 품목별 농가지원정책들은 정부가 일방적으로 설정한 품목과 지급기준에 따라 소득 및 가격을 지원해 주는 대책이다. 반면에 농업보험제도는 농가가 자발적으로 가입하고 보험료를 지불하여 자신의 농장 특성에 적합한 위험관리서비스를 제공받을 수 있는 맞춤형 제도이다. 둘째, 농업보험은 품목별 농가 지원정책과 달리 소득수준에 따른 가입제한이나 지급한도가 없으며, 농업보험을 용자를 위한 담보물로 사용가능하기 때문에 전업농 혹은 상업적 기업농들이 직면하는 막대한 경영손실에 대한 위험관리 장치로서의 역할을 수행할 수 있다. 셋째, 전통적인 품목별 농가지원제도는 대상품목이 15개 이내 품목으로 제한되고, 전국 평균 수량과 가격을 기준으로 하므로 지역별로 수량과 가격 차이가 큰 농산물에 대해서는 위험관리 장치로서 충분히 기능하지 못할 수 있다. 반면에 농가 스스로 보험료를 부담하면서 보상범위를 선택하는 농업보험의 경우 대부분 작물이 대상이고, 개별농장 혹은 지역의 단수, 선물가격과 예측가격 등을 기준으로 발동되기 때문에 위험관리 장치로서 유용하다는 평가이다. 마지막으로 가격손실보상제(PLC) 등 품목지원정책들은 WTO 농업협정의 감축대상보조(AMS)로 국제통상협상에서 항상 미국이 협상파트너로

부터 공격받는 약점으로 작용하고 있다. 반면에 농업보험제도의 경우 또한 논란의 여지가 있지만, 상대적으로 국제규범에 의해 허용 가능한 위험관리 정책지원이므로 국제사회로부터 미국 농업보조에 대한 비판적 시각을 줄이면서 국내농업보조금의 운영에 신축성을 부여할 가능성이 크다는 것이다.

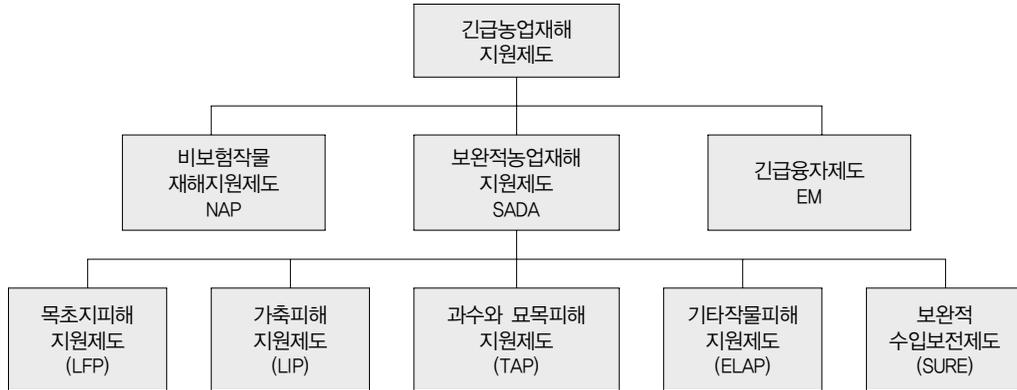
이런 측면에서 미국은 자국 내 농가 소득 및 경영안전망 장치 강화라는 목표를 설정하고, 이러한 목표 달성을 위한 핵심 농정수단으로 농업보험제도의 확충과 이에 대한 지원을 꾸준히 강화하고 있다고 판단된다. 따라서 향후 미국은 농가의 경미한 손실은 품목별 지원정책인 수입손실보상(ARC) 혹은 가격손실보상(RLC)을 통해 지원하며 회복 불가능할 정도의 중손(deep loss)에 대해서는 농가 스스로 일정부분의 보험료를 부담하면서 보상범위를 선택하는 전통적 작물보험과 새롭게 신설된 보험 연계 상품인 면화소득보호계획(STAX)과 보완적보상옵션(SCO)제도를 통해 농가소득 안전망 및 경영위험 관리를 수행해 나갈 것으로 판단된다.

4. 농업긴급재해지원제도(Disaster Payment Program)

미국은 자연재해로부터 극심한 피해를 입은 농가들이 경제적으로 희생할 수 있도록 지원하기 위해 농업보험과는 별도로 농업긴급재해지원(Disaster Payment)제도를 운영하고 있다. 긴급한 농업재해가 발생했을 때 작동되는 주요 제도로는 농업보험 가입대상 품목에 포함되지 않는 농작물의 긴급재해지원을 위한 비보험작물피해보전제도(Non-insured Crop Disaster Assistance, NAP), 보완적농업재해지원제도(Supplementary Agricultural Disaster Assistance, SADA), 그리고 긴급재해융자제도(Emergence Loan)가 있다<그림 3 참조>.

첫째, 비보험작물 재해지원제도(NAP)이다. 이 제도는 1996년 연방농업개혁법(Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996)에 의해 승인된 항구적 제도로서 농업보험의 대상 품목에 포함되지 않아 보험가입을 할 수 없는 작물을 재배하는 농가가 심각한 자연재해로 인한 소득 및 경영손실을 보전하는 목적으로 도입된 것이다. 이 제도는 작물보험 대상에서 제외된 농작물 중에서 상업용으로 생산되고 있는 식용, 사료용, 섬유용 작물, 버섯, 상추, 화훼, 관상식물, 잔디, 수생식물, 인삼, 꿀 등을 대상으로 한다. 농가가 이 제도의 대상이 되기 위해서는 농가가 최소한의 행정비용(service fee)으로 작물당 250달러, 혹은 농가당 750 달러를 선택하여 지불하면 된다. 이 제도의 대상이 되기 위한 가입조건, 발동조건, 보전율은 기초보험인 CAT와 유사하나, CAT는 정부

그림 3 미국의 긴급농업재해 지원제도



가 보험료를 부담하는 보험제도인데 비해 NAP는 보험 대상이 아닌 작물이 대재해를 입었을 경우 정부가 직접 지원해 주는 구제 제도이다. 따라서 CAT는 보험을 관리하는 위험관리청(Risk Management Agency)과 보험회사에서 담당하고 NAP는 품목별 정책지원 등 농가에 대한 지원을 담당하는 농가지원청(Farm Service Agency)에서 관리한다. 이 제도는 2008년 농업법상 자연재해로 50% 이상의 생산량 감소 피해가 발생한 경우 시장가격의 55% 지불율로 평균생산량의 50%까지 보상해주는 지원정책이다.

한편 2014년 농업법은 기존의 비보험작물지원제도(NAP)의 기본 골격을 승인하고, 여러 측면에서 NAP제도의 개선을 통해 농가지원조치를 강화하였다. 우선 2014년 농업법은 비보험작물지원제도(NAP)의 농가지원 강화차원에서 현행 평균생산량의 50% 보장수준을 65%까지 증가시키고, 지불율도 시장가격의 55%에서 100%로 상향 적용하는 새로운 프로그램을 도입하였다. 작물보험과 같이 농가가 보장수준(50%~65% 사이)과 지불율(55~100%)을 추가적으로 구입(Buy-up)할 수 있도록 했다. 다만 기존의 NAP 보다 높은 보장수준과 지불율을 선택한 농가는 보장한도(liability)의 5.25%에 해당하는 고정된 비용을 추가적으로 부담해야 한다. 또한 2014년 농업법은 비보험작물지원제도(NAP) 수혜농가가 부담해야 하는 비용에 대한 면제대상을 기존의 자원빈약농가(limited resource farmer)이외에 창업농과 빈곤농가로까지 확대하였으며, NAP을 통한 지불상한도 10만 달러에서 12만 5천 달러로 상향 조정하였다. 이러한 비보험작물 재배 농가에 대한 긴급재해지원 강화조치는 심각한 농업재해로부터 막대한 손실이 발생하는 농가의 경영안정을 강화하기 위한 것으로 판단된다.

둘째, 보완적농업재해지원 프로그램(SADA)이다. 이 제도는 자연재해가 발생할 때마

다 의회의 승인을 거쳐 작동되던 특별농업재해지원대책을 정해진 조건이 충족되면 자동적으로 보다 신속하게 지원해 줄 수 있도록 2008년 농업법을 통해 한시적으로 2011년 9월 30일까지 도입되었다. 2008년 농업법은 홍수, 가뭄, 가축질병 등 긴급재해, 기상이변, 환경조건 변화에 따른 긴급농업재해가 발생했을 때, 과거와 달리 자동적으로 농가를 긴급지원해 주는 5가지 유형의 보완적 농업재해 지원 프로그램(SADA)을 도입하여 작물, 가축, 과수, 나무 등 생산농가의 소득 안정망을 확충하였다. 2008년 농업법에 의해 시행되는 5가지 유형의 보완적 농업재해 지원 프로그램(SADA)은 다음과 같다. (i) 목초지가 가뭄으로 방목할 수 없게 되거나 건초가 화재로 멸실된 경우 월평균 사료비의 60%(가뭄)와 50%(화재)을 지원하는 프로그램(Livestock Forage Disaster Program, LFP), (ii) 기후조건의 악화나 야생동물의 공격으로 가축 사망률이 평상시 보다 높을 경우 시장가축가격의 75%를 보상해 주는 가축보상직불제(Livestock Indemnity Payments, LIP), (iii) 과수나 묘목이 자연재해로 멸실된 경우 새로 심는 비용의 70%, 제거비용의 50%를 지원하는 프로그램(Orchard and Nursery Tree Assistance Program, TAP), (iv) 가축, 꿀벌, 양식 물고기 등이 자연재해나 질병, 산불 등으로 사망한 경우, LFP와 LIP 등 다른 지원제도에 의해 보전되지 못한 부분에 대해 연간 2천만불 이내에서 추가 지원하는 프로그램(Emergency Assistance for Livestock(ELAP), Honey Bees, and Farm-Raised Fish), (v) 자연재해로 모든 정부지원금을 포함하더라도 농가수입이 현저히 감소한 경우 지원하는 보완적수입보전제도(Supplemental Revenue Assistance Payment, SURE).

한편 2014년 농업법은 보완적농업재해지원프로그램(SADA)을 영구지원 정책으로 전환하였다. 또한 2008년 농업법에서 만들어졌던 보완적 농업재해 지원 프로그램(Supplemental Agriculture Disaster Assistance, SADA) 아래 5개 재해지원 프로그램 중 작물 생산농가의 수입을 추가적으로 보상해 주는 보완적수입지원직불제(SURE)를 제외한 4개의 프로그램을 재승인 하였다. SURE는 연방정부가 재해지역으로 선포한 군(County)이나 인접지역의 군(County)내의 생산농가로서 농장 수입손실이 정상적인 생산연도 대비 농장수입의 50%이상 발생한 농가에 대한 재해지원제도였으나 이번에 폐지되었다. 그러나 2014년 농업법은 품목별 농가지원 정책으로 농장수준의 수입을 보장해주는 수입손실보상(ARC)제도에 이러한 요소가 들어가 있어 이 제도 폐지에 대한 농민들의 반발은 거의 없다. 또한 TAP제도 하에 과수나 묘목이 자연재해로 멸실된 경우 새로 심는 비용의 70%지원 수준을 65%로 하향 조정하는 대신 지원 상한을 10만 달러에서 12만 5천 달러로 상향조정하였다. 아울러 LFP, LIP, ELAP를 통한 농가지원 상한을 10만

달러에서 12만 5천 달러로 증가시켰다. 또한 이러한 보완적 농업재해 지원 프로그램(SADA)의 수혜받기 위해 2008년 농업법상 요구되던 농가의 CAT 이상의 작물보험이나 비보험작물(NAP)지원제도 가입의무가 없어졌다.

셋째, 긴급재해응자제도(EL)이다. 이 제도는 재해지역으로 선포된 지역 및 인근 지역의 피해농가에게 생산시설 복구 및 기본생활 유지를 위한 비용에 대해 저리로 긴급자금 융자해 주는 제도이다. 재해농가는 50만 달러를 초과하지 않는 한도 내에서 시장 금리보다 낮은 금리로 실제 생산 및 시설 피해액의 100%까지 대출 받을 수 있다. 이 제도의 수혜를 받기 위해서는 재해지역으로 선포된 지역 혹은 인접 지역의 가족농으로, 30% 이상의 작물피해 혹은 가축, 축산물, 부동산 및 동산 등이 피해를 입어야 한다.

5. 평가와 시사점

미국은 오래전부터 농가경제의 안정성 확보와 농장경영위험을 축소시키기 위한 농업위험관리정책의 중요성을 인식해 왔으며, 그 핵심적 수단으로 주요 기초농산물을 정책대상 품목으로 설정한 품목별 가격 및 소득지원제도, 농업보험제도, 그리고 긴급 농업재해지원 정책을 사용하고 있다.

미국 농가는 매년 영농 착수 전에 법률적으로 미리 정해진 주요 품목별 가격 및 소득 지원 수준을 미리 알 수 있어 계획적인 영농이 가능한 동시에 사후적으로 극심한 자연재해가 발생하거나 농산물 가격이 급락하면 농업보험, 그리고 보험대상 작물이 아닌 경우 비보험작물피해보전제도(NAP), 긴급재해응자제도(EL), 긴급농업재해지원제도(SADA) 등 농업재해지원제도를 통해 손실된 소득의 상당부분을 보전 받고 있다.

미국의 농업위험관리제도는 정부주도 관리제도와 농가주도 관리제도가 상호 보완하고 있다. ML, CCP, ACRE, PLC, ARC 등 품목별 지원제도는 정부주도의 위험관리 수단이고, 보험제도는 농가의 선택과 부담에 기초한 위험관리 수단이라고 할 수 있다. 그러나 심각한 대재해에 대해서는 정부주도로 CAT, NAP, SADA 등에 의해 작물별 단수 위험 및 농가단위 경영위험을 관리한다. 정부주도의 품목별 지원은 가격하락 위험을 관리하는 수단으로 도입되었으나 단수 위험관리까지 포함하는 형태로 발전하였고, 단수 위험관리 수단이었던 보험제도는 가격 위험관리까지를 포함하도록 발전하였다. 품목별 지원제도가 기본적으로 정부가 미리 설정한 기준년도의 가격과 수입수준을 보장하는 데 그치는데 비해 보험제도는 농가의 선택과 부담으로 정부가 설정한 수준 이

상의 단수와 가격을 보장받을 수 있으므로 상호보완적 관계라고 할 수 있다.

한편 2014년 농업법은 국제 농산물 가격의 상승으로 미국 농가소득이 증가하는 상황에서 농가의 소득 및 경영위험 관리대책을 더욱 강화하는 방향으로 개정되었다. 미국에서는 기뭇, 홍수, 과습, 우박, 바람, 서리 등 기상이변이나 병해충 발생 등 예상치 못한 자연재해와 가격하락 등 농업경영상 위험요인으로부터 농가를 보호하기 위해 미국 농정의 핵심적 수단으로 농업보험 정책을 강화해 나가고 있다. 2014년 농업법상 국민영양지원 프로그램의 뒤를 이어 많은 예산 지출이 이루어지는 부문은 작물보험에 대한 지출이며, 작물보험에 대한 재정지출은 4대 주요 농업정책 부문(국민영양, 농업보험, 품목별 농가지원, 환경보전) 중 유일하게 절대금액이 2008년 농업법에 비해 증가하였다. 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 움직임으로 판단된다. 아울러 기존 농업법상 농가에 대한 대표적 지원정책인 고정직불제 폐지에 대한 농업계 비판의 목소리를 잠재우고, 상대적으로 양호한 농가경제 여건에서 기존의 직접적인 농가 소득 및 가격 지지 정책을 농가의 소득 및 경영 위험 관리 장치로 전환한다는 명목으로 작물보험에 대한 지원강화가 이루어진 것으로 보인다.

2014년 농업법 개정에 따라 향후 미국 농가는 주요 정책 대상 품목에 대한 지원정책인 유통지원융자제도(ML), 가격손실지불제도(PLC), 그리고 수입손실보상지원제도(ARC)를 통해 지원받으면서, 회복 불가능할 정도의 중손(deep loss)에 대해서는 농가 스스로 일정부분의 보험료를 부담하며 보상범위를 선택하는 작물보험과 함께 긴급농업재해지원대책을 통해 농가소득 안전망 및 경영위험 관리를 수행해 나갈 것으로 판단된다.

다만 농가의 보험료 부담이 없는 수입보장(ARC) 지원제도의 시행은 일부 개별 농가의 작물보험 가입을 감소시키는 경향이 있을 것이다. 하지만 이러한 부정적 영향은 ARC가 원천적으로 가지는 한계인 보상기준으로서 식부면적 제한, 소득기준충족 및 지급상한이라는 제약, 농장특성을 반영하지 않는 기준 단수 및 가격의 설정 등을 감안할 때, 농가 입장에서 작물보험이 가지는 장점이 많아 이러한 부작용은 그리 크지 않을 것이라 전망된다.

농업은 다른 산업에 비해 인간이 통제하기 어려운 다양한 변수들에 의해 많은 영향을 받기에 어느 국가에서나 농업위험관리(farm risk management)를 위한 효과적 정책수단의 마련은 매우 중요한 국가과제이다. 이러한 측면에서 전 세계적인 기후변화, 병해충, 가

축질병의 발생빈도가 증가하는 추세 속에서 농가의 소득 및 경영불확실성이 높아지고 있으며, 주요국과의 FTA 체결을 통한 농산물 시장개방의 물결 속에 농가소득 안정망 장치가 미흡한 상황을 감안할 때, 우리의 경우도 보다 확충된 농가의 소득 및 경영 위험관리 방안 마련을 위한 정책적 노력이 요구된다. 농업생산의 불확실성 및 시장위험으로부터 농가의 소득 손실을 보상하기 위한 수입보장 보험 프로그램의 개발 및 긴급재해에 대비한 농업지원프로그램의 확충이 필요하다. 물론 정부의 농업위험관리 정책은 농가 스스로 적극적인 위험회피 행동과 위험회피를 위한 적절한 시장도구의 발전을 저해하지 않는 방향이 되도록 정책 간 상충성을 최대한 줄이면서 주요 품목의 가격하락 및 수입손실 대응 지원, 농업보험, 긴급농업재해지원의 조화로운 정책설계가 요구된다.

특히 농업위험관리 정책수단별 주요 정책 수혜대상 농민을 차별화할 수 있는 맞춤형 정책 설계를 강구해 나가야 한다. 농업직불제도는 보다 장기적이고 평균적인 자료를 가지고, 주요 정책대상 품목에 한해 수혜자격과 지급한도를 정해 지원되는 정책으로 기본적으로 대표적 평균 중소규모 농가의 연도별 수입을 안정화 시키고자하는 대책으로 정립해 나가야 한다. 농업보험 제도는 농업직불정책과 달리 농가소득에 따른 가입제한이나 지급한도에 제한이 없기 때문에 특화된 전업농 혹은 매출액이 큰 상업적 기업농들이 직면하는 위험관리 장치로 역할을 수행하도록 해야 한다. 즉 농가 스스로 일정부분의 보험료를 부담하면서 보상범위를 자율적으로 선택하는 농업보험은 최근의 품목별 농장단수 및 변화하는 가격 상황을 기준으로 발동됨으로써 현실적으로 개별 농장특성에 보다 적합한 위험관리 장치로 매출규모가 큰 전업농이나 기업농들의 농가위험관리 장치로 활용해 나가야 한다.

미국의 경우 현재 농가위험관리 정책의 핵심 수단으로 농업재해보험을 확충해 나가고 있으며, 농업보험대상 품목은 직불제의 수혜를 받는 정책대상 품목(15개)을 포함하여 120개 이상이며 미국에서 생산되는 대부분의 농축산물은 어떠한 형태든 농업보험이 적용되고 있다고 할 수 있다. 농업직불제나 농업보험제도로 대응하기 어려운 긴급하고 심각한 재해로 인한 농가손실을 보전하기 위해 농업재해지원제도(Disaster Payment)를 확충해 나가야 할 것이다. 미국과 같이 홍수, 가뭄, 가축질병 등 긴급재해, 기상이변, 환경조건 변화에 따른 농업재해가 발생했을 때, 농업보험 가입대상 품목에 포함되지 않는 농작물을 위한 비보험작물 재해지원(Noninsured Assistance Program, NAP), 재해농가에 피해복구 및 경영자금을 융자지원 하는 긴급재해융자(Emergency Loans, EL), 그리고 2008년 농업법에 의해 만들어진 보완적 농업재해 지원 프로그램

(Supplemental Agriculture Disaster Assistance, SADA) 등과 같이 농가의 긴급재해발생시 소득 및 경영안정을 위한 긴급지원을 할 필요가 있다.

참고문헌

- 임정빈. 2014. “2014년 미국 농업법의 배경과 개요”. 세계농업 Vol.168. 한국농촌경제연구원.
- 임정빈. 2014. “2014년 미국 농업법의 품목별 농가지원 정책의 주요내용과 시사점”. 세계농업 Vol.169. 한국농촌경제연구원.
- Chite R.M.(coordinator). 2014. The 2014 Farm Bill(P.L. 113-79): The 2014 Farm Bill: Summary and Side-by-Side. Congressional Research Service. Report R43076. Washington D.C.
- Chite R.M.(coordinator). 2014. The 2014 Farm Bill: A Comparison of the Conference Agreement with the Senate Passed Bill(S. 954) and House Reported 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.
- 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. Economic Research Service. 2014, Agricultural Act of 2014: Highlights and Implication, Crop Insurance.
- USDA. Farm Service Agency. 2014 Farm Bill: FACT SHEET.
- USDA. Risk Management Agency. Summary of Business Report for 2000-2014.

EU CAP 직불제 개혁의 주요 내용 *

안 병 일

(고려대학교 식품자원경제학과 교수)

직불제는 CAP의 핵심적인 정책으로 과거 1990년대와 2000년대에도 CAP개혁의 주요 대상이 되어왔으면서도 CAP 예산의 2/3를 직불제에 할당할 만큼 여전히 CAP를 대표하는 정책으로 자리매김하고 있다. 초기에 직불제가 도입될 때에는 가격지지 수준을 축소하는 데에 대한 보상 차원에서 농가에게 직불금을 지급하자는 다소 단순한 차원으로 시작되었기 때문에, 직불제가 지향해야 할 방향이나 지속적인 실시 여부까지는 심도 있게 검토되지 못한 채 시행이 되었다.

따라서 직불제를 언제까지 지속적으로 실시해야 하는지, 가격지지 수준의 축소와 같은 정책변화 혹은 개혁에 대해 농가가 충분히 적응을 했다면 그 이후에도 직불제를 지속해야 하는지, 만일 지속되어야 한다면 직불제가 실시될 수 있는 명분은 무엇이 되어야 하는지, 그 경우 직불금 수준은 어떠해야 하는지, 그리고 농가들에게는 직불금이 어떻게 배분되어야 하는지 등의 문제는 충분히 논의되지 않았지만 언젠가는 해결해야 하는 숙제로 남아 있었다(European Parliament, 2011).

과거 몇 차례의 CAP 개혁에서는 이와 같은 직불제에 관련된 근본적인 문제 하나하나를 모두 검토해서 개혁의 방향을 정한 것이 아니라, 일부만을 혹은 몇몇 문제만을 개

* (ahn08@korea.ac.kr), 본고의 2장은 「Direct Payments in the CAP Post 2013」의 자료를 번역하고 관련 자료를 추가, 해설을 덧붙여 저자가 작성한 것임.

략적으로 검토하여 개혁안을 만든 것이라고 EU스스로는 평가하고 있다(European Parliament, 2011). 또한 2013년 이전까지의 CAP개혁에서 직불제와 관련해서 주로 합의한 내용들은 CAP의 중요한 정책으로 직불제는 존속시켜야 한다는 것이다. 또한 직불제 실시의 목적은 가격지지 정책의 철폐와 같이 더 이상 과거의 농업정책 개혁으로 말미암은 손실에 대한 대가로 농가를 보상하는 차원이 아니라 농업이 직면하는 장래의 도전과제에 효과적으로 대응하게 하고자 하는 것이며, 직불금은 국가 간 및 농가 간에 보다 공평하게 배분되어야 한다는 원칙 정도이었다.

2013년의 CAP 개혁은 이와 같은 합의된 원칙을 바탕으로 각 원칙을 추구하기 위해서는 직불금 수준은 어떻게 되어야 하는지를 향후 7년간에 걸쳐 보다 세밀하게 제시하였다. 이에 덧붙여 2013년 개혁에서는 녹색화(Greening)라는 개념을 직불제에 도입하였고, 회원국 간 직불금의 공평한 재분배 조건을 명문화했으며, 제1기둥(Pillar 1) 및 제2기둥(Pillar 2) 간 직불금이 상호 이전될 수 있는 장치를 마련하였으며, 제2기둥에서는 직불제가 위험관리 수단으로 사용될 수 있도록 하였다.¹⁾ 과거 초기 몇 차례의 CAP개혁이 일정정도 농산물 생산을 늘리도록 작용하는 조치들을 포함하고 있었음에 반해, 2013년 개혁에서는 농산물의 생산과 공급이 시장메커니즘에 의해 조절되도록 하기 위하여 직불제는 생산과 연계가 되지 않는 쪽에 훨씬 큰 무게 중심을 두었다.²⁾

1. Post 2013 CAP 직불제의 주요 특징

2013년의 CAP 개혁에선 직불금은 실제로 농업활동에 종사하는 사람들인 “활동 농업인” 에게만 지급되는 것으로 하였다.³⁾ 이전의 CAP와 비교해서 Post 2013직불제가 가지는 큰 차이점은 크게 네 가지로 요약될 수 있다. 첫 번째는 기존의 CAP에서 운영되어 오던 단일직불제는 기본직불제(Basic Payment Scheme)를 근간으로 하여 대체한 것이다. 둘째는 농업의 환경성을 강화하고자 녹색화(Greening) 직불제를 신설한 것이다. 셋째는 젊은 농가 지원 직불제, 재분배 직불제, 자연적 제약 직불제 등 각국은 자국의 특수한 상황에 따라 취사선택할 수 있고 농가는 요건이 되면 수혜가 가능한 다양한

1) 제1기둥 및 제2기둥은 CAP를 구성하는 양대 정책 틀로써, 제1기둥은 주로 직불제 관련 정책을, 제2기둥은 주로 농촌개발 관련 정책을 포괄하고 있다. 자세한 내용은 안병일 (2014a, 2014b) 참조.

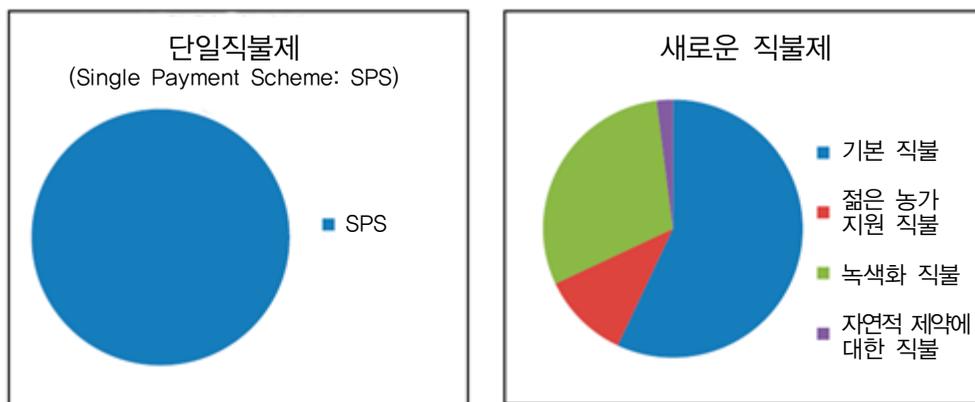
2) 물론 2013년 개혁에서도 커플링 직불제를 실시할 수 있는 여지는 남겨두었다.

3) 활동농업인 조건을 기준으로 하여 EU의 규정에 의하면, 직불금은 농업적 활동이 전체 경제활동 중에서 매우 적은 부분을 차지하고 있는 자연인이나 법인, 주요 사업 목표가 농업적 활동을 포함하고 있지 않는 회사나 법인에게에는 지급되지 못하도록 규정되어 있다.

옵셔널형 직불제를 신설했다는 점이다. 넷째는 농가가 기본직불제 및 옵셔널형 직불제를 수령하는 대안으로 선택할 수 있는 소규모 농가 직불제를 신설했다는 점이다.

CAP개혁 이후에 EU의 농가가 수혜 받게 되는 직불금의 변화는 <그림 1>과 같이 설명될 수 있다. 즉, 기존의 단일직불제하에서 받던 직불금이 기본직불제, 녹색화 직불제, 젊은 농가 지원 직불제 등으로 형태를 달리해서 지급되는 것이다. 한편, 개혁 이전에 비해 직불제에 할당된 예산은 증가한 것이 아니라 사실상 명목가격 기준으로 고정된 것이기 때문에(세계농업정보 2014년 9월호 참조), 개별 농가 간에는 개혁이전과 이후에 직불금 수령액이 차이가 있을 수 있지만, EU전체적으로는 큰 차이가 없다고 할 수 있다.

그림 1 기존 단일직불제와 Post 2013 CAP에서의 직불금 수령 요소 비교 예시



주: 전체 합을 100으로 한 경우를 예시한 것이며, 새로운 직불제에서 기본직불 및 다른 유형의 직불제에 할당되는 예산은 국가마다 상이하기 때문에 일반적으로 나타낼 수는 없는 관계로 비율을 표시하지 않았음.

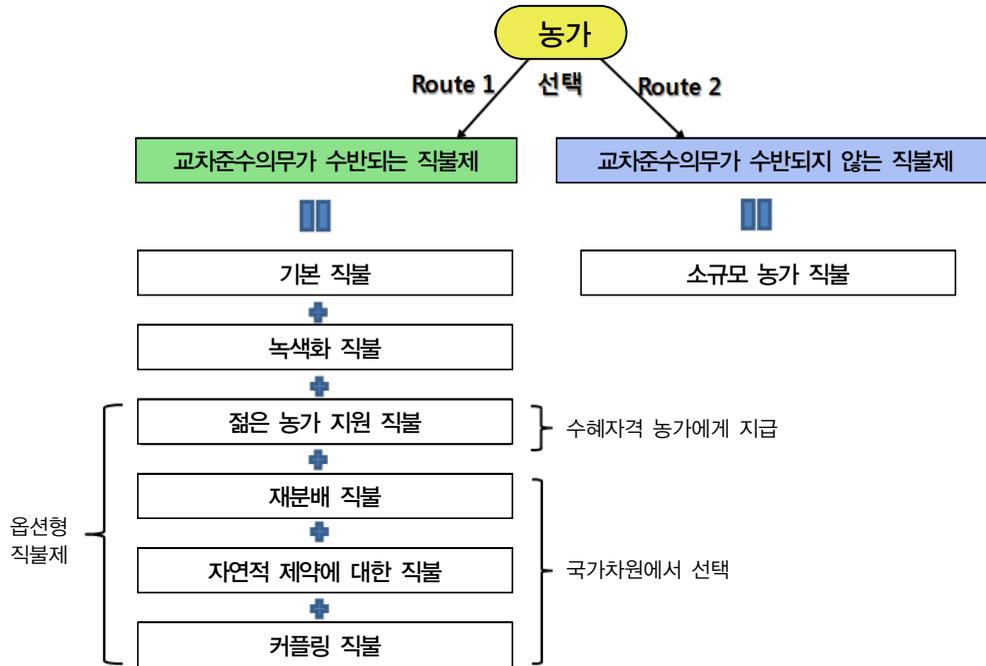
자료: Department of Agriculture, Food and the Marine of Ireland (2014).

<그림 2>는 Post 2013 CAP에서 마련한 직불제의 구조를 보여주고 있다. 먼저 농가는 자신의 영농규모와 직불제 수령 가능액 등을 고려하여 교차준수의무를 이행하는 직불제를 선택할지(Route 1) 아니면 이러한 의무에 대한 이행책임이 비교적 적지만(녹색화 이행의무는 완전히 면제) 수령이 가능한 소규모 농가 직불제(Route 2)를 지원할지를 선택할 수 있다.⁴⁾ 교차준수 의무를 이행하는 조건으로 지급되는 <Route 1>에서의 직불제는 이 Route를 선택한 모든 농가들이 모두 수령하게 되는 기본직불제와 녹색화 직불제에 더하여 젊은 농가지원 직불제, 재분배 직불제, 지역적 제약에 대한 직불제,

4) 교차준수의무는 뒷 절에 자세히 설명되어 있음.

커플링 직불제 등의 옵션형 직불제로 구성되어 있다. 옵션형 직불제 가운데, 재분배 직불, 자연적 제약에 대한 직불, 커플링 직불은 각 회원국이 CAP가 정한 가이드라인에 따라 자국에 맞는 수준으로 신축적으로 직불금의 규모나 대상을 선택하도록 하였다.

그림 2 새로이 교안된 CAP의 직불제



따라서 만일 농가가 교차준수의무를 이행하는 <Route 1> 직불제를 선택했다면, 이 농가는 다양한 교차준수 의무를 이행하는 것을 조건으로 기본 직불제와 녹색화 직불제로부터의 직불금을 수령하게 된다. 만일 해당 농가가 젊은 농가지원 직불금 수혜 조건이 된다면 이로부터도 직불금을 수령할 수 있다. 또한 해당 농가가 속한 회원국이 재분배 직불, 자연적 제약에 대한 직불, 커플링 직불 등의 옵션형 직불제를 시행하기로 결정하고 해당 농가가 이들 직불제의 수혜자격이 된다면, 이들 옵션형 직불제로부터도 직불금을 수혜 받을 수 있다.

1.1. 기본 직불(Basic Payment Scheme)

기본직불은 EU에서 그간 운영해 오던 과거의 단일직불(Single Payment Scheme)과 비슷

한 성격을 가지는 것으로써 CAP 개혁에서 비록 명시는 하지 않았지만, 농가의 소득보전이 주요 목적이다. 단일 직불과 마찬가지로 농가는 경지면적을 기준으로 직불금을 수령받게 되며, 2년 동안 연속해서 경작하지 않는 토지에 대해서는 직불금이 유보된다.

이와 같은 유사성과는 별도로 Post 2013 CAP하의 기본직불제에서는 과거 고정지급율로 지급받던 방식과 달리 당년도 기본직불금 수혜액이 개별 농가에게 지급된 기본직불금 수혜액 평균의 90%에서 100% 구간에 있는 농가는 현행대로 직불금을 수혜받지만, 이 범위 아래에 있는 농가는 직불금이 수혜액이 인상되는 방향으로, 또한 이 범위 위에 있는 농가는 직불금 수혜액이 하향되는 방향으로 매년 조정되게 된다. 또한 기본직불금 수혜액의 상한을 개별농가당 150,000 유로로 설정하였다(그러나, 수혜액이 기본직불금 상한에 도달하였다고 하더라도 녹색화 직불금은 수혜할 수 있음).

단일직불제는 2000~2002년 기간 동안에 경작한 토지면적을 기준으로 지급되었는데, 기본직불은 이와 같은 과거 기준대신, 2013년 현재 단일직불 수혜자격이 있는지의 여부를 점검해서 수혜자격이 있는 토지를 대상으로 지급되는 것으로 하였다.

기본직불제를 수혜받기 위해서는 두 가지 필수 조건을 충족해야 한다. 우선, 농가 스스로 직불금 수혜자격을 부여를 신청해야 하며, 두 번째는 해당 농가가 “활동 농업인” 조건을 충족해야 한다. 활동 농업인이라는 기준 때문에, 실제로 농업에 종사하는 농가나 회사라고 하더라도 공항, 철도사업, 부동산업, 레크레이션 목적의 스포츠업 등에 종사하는 경우는 직불제 수혜 대상에서 제외된다.

기본직불제를 운영하기 위한 예산은 직불제를 위해 각 회원국에 할당된 예산에서 녹색화 직불 및 옵션형 직불제 실시를 위한 예산을 공제하고 난 후의 예산으로 책정된다.

1.2. 녹색화 직불(Green Payment)

녹색화 직불금은 개별 회원국에 할당된 제1기등 예산의 30%를 지급하도록 되어 있다. 녹색화 직불금은 기본직불금을 수혜 받는 토지를 대상으로 지급되며, 기본직불금의 30%로 일률적으로 적용된다.

기본직불금을 수혜 받는 농가는 세 가지 녹색화 의무를 실천해야 하는데, 첫 번째는 여러 작물을 재배하는 다각화 영농이며, 두 번째는 영구 초지의 유지, 세 번째는 생태 초점지역(Ecological Focus Area)의 관리이다. 이러한 녹색화 의무는 비단 기본직불제의 수혜자격이 되는 토지에만 국한되는 것이 아니라 농가가 소유하고 있는 모든 농지에 대해서 실천되어야 한다.

특별한 경우에 한해 이와 같은 세 가지 녹색화 의무가 면제될 수도 있는데, 우선은 유기농법으로 경작하는 지역이다. 그러나 녹색화 의무 면제는 해당 유기농 경작지역에만 해당되며 해당 농가의 나머지 소유지에 대해서는 녹색화 의무가 실천되어야 한다. 두 번째의 경우는 농지의 75% 이상이 영구초지나 사료작물재배를 위해 소유되고 있는 경우이다. 이 경우 영구초지나 사료작물 재배지를 제외한 나머지 토지 면적이 30헥타르 미만이라면 녹색화 의무를 실천하지 않아도 된다. 또한 특정 동식물 보호 구역을 소유하여 해당 보호 규정을 따르고 있는 경우도 녹색화 의무가 면제된다.

작물 다각화 의무는 농가의 경작규모에 따라 그 의무조건과 기준을 달리 규정하였는데, 경작면적이 커질수록 보다 까다로운 조건을 부과하고 있다. <표 1>에 설명된 바와 같이, 10헥타르 이하를 경작하고 있는 농가에게는 이 의무가 면제되며, 10~30헥타르를 경작하고 있는 농가는 최소 두 가지 이상의 작물을 재배해야 하며 이 가운데 한 작물의 재배면적이 총 면적의 75%를 넘어서는 안 된다. 30헥타르 이상을 경작하고 있는 농가는 최소 3작물 이상을 재배해야 하며, 주작물의 재배면적은 75%이하, 두 작물의 재배면적은 95%이하가 되도록 해야 한다.

표 1 작물 다각화 의무기준

경작지 면적	재배 작물의 수	작물재배비율
10헥타르 이하	작물 다각화 의무 면제	
10~30헥타르	최소 2작물 이상 재배	주작물 재배면적이 총 면적의 75% 이하가 되어야 함
30헥타르 이상	최소 3작물 이상 재배	주작물 재배면적이 총 면적의 75% 이하가 되어야 함 상위 2개 작물의 재배면적이 총 면적의 95%이하가 되어야 함.

자료: Department of Agriculture, Food and the Marine of Ireland (2014).

작물다각화 의무는 몇 가지 경우에 면제되는데, 우선 소유면적의 75%이상이 초지 및 사료작물 재배지 이거나 휴경지인 경우, 이러한 용도 이외의 나머지 경작면적이 30헥타르가 안 될 때이다. 또한 경작가능면적의 50%이상이 전년도에 녹색화 직불 대상 토지로 신청하지 않은 상황에서 모든 경작지에 대해 전년도와 다른 작물을 재배한 경우도 이 의무에서 면제된다. 또한 유기농법으로 경작되는 토지에 대해서도 다각화 의무가 면제된다.

녹색화 직불 수혜를 위한 두 번째 의무조건으로 규정하고 있는 영구초지는 5년 이상 윤작지역으로 사용되지 않은 토지를 뜻한다. 영구초지는 사실상 개별농가 단위 보다는 국가단위에서 지정하고 관리하는 것인데, 국가 전체적으로 목표수준 (대개 5%)이

하로 영구초지 비율이 떨어지면, 개별 농가로 하여금 일부 토지를 영구초지로 전환하도록 요구할 수 있다. 즉, 국가가 지정할 경우에 개별 농가는 영구초지로의 전환 의무를 지게 된다.

생태초점지역은 국가차원에서 유지 및 관리되는 것이 아니라 개별 농가차원에 부과되는 의무이다. 15헥타르 이상을 경작하는 농가는 전체 경작지의 5%이상을 생태초점지역으로 유지해야 하는데, 이 비율은 향후 7% 수준으로 상향조정되는 것이 검토되고 있다.

생태초점지역은 휴경지, 테라스, 경관특정지(최대 폭 10미터까지의 울타리, 최대 0.1헥타르까지의 연못, 최대 폭 6미터까지의 실개천, 일렬 혹은 집단적 나무군락, 전통적 석벽), 완충대, 산림지역을 따라 있는 경계지, 서로 다른 작물을 사이사이에 간작하여 토지 전체적으로 표면에 녹색이 유지되는 곳, 농-산림지역, 질소고정 작물 재배지역 등등이다. 이들 생태초점지역은 경계지와 경관특정지를 제외하고는 모두 경작지내에 위치하고 있어야 한다. 생태초점지역 유지 의무가 면제되는 조건은 작물다각화 의무 조건이 면제되는 경우와 동일하다.

1.3. 젊은 농가 지원 직불(Young Farmers Scheme)

새로이 진입하는 젊은 농가를 지원하기 위해 마련한 “젊은 농가 지원 직불”제는 개별 회원국에 할당된 직불금 예산의 최대 2%까지 사용할 수 있도록 규정하였다. 젊은 농가 지원 직불금을 수혜 받으려면 여러 가지 자격 요건을 충족하여야 한다.

우선 기본직불금 수혜자격이 있어야 한다. 다음으로는 40세 이하여야 하며, 직불금 신청당시 생애 최초로 농사를 시작한 농민이거나 신청당시 시점을 기준으로 5년 이내에 농사를 시작한 농민이어야 한다.

이 직불제는 개별 농가 단위로도 수혜 받을 수 있지만, 영농조합과 같이 그룹형태로도 수혜 받을 수 있다. 이 경우 수혜자격이 되는지는 별도의 조항을 두어 규정하고 있는데, 해당 그룹 내에 최소한 한 명 이상의 “젊은 농가”가 소속되어야 있어야 하며, 해당 농가는 재정과 운영면에서 실질적인 권한과 책임을 부담하는 주체여야 한다.

이 직불금은 해당 농가가 농사를 처음 시작한 시점부터 시작하여 최대 5년까지 수혜 받을 수 있다. 또한 이 직불금은 회원국의 결정에 따라 기본직불금의 25%수준까지 지급할 수 있다.

1.4. 재분배 직불(Redistributive Payment)

각 회원국에게는 직불제를 보다 특정한 용도에 맞도록 운영할 수 있게 신축적인 권한이 부여되었는데, 이 중 재분배 직불금은 중소규모 농가에 보다 초점을 맞추어 지원되도록, 예를 들어, 각 농가가 소유한 토지의 1 헥타르에 대해서 지급하도록 운영될 수도 있다. 따라서 재분배 직불금의 수혜 대상이 되는 토지는 그 상한을 30헥타르로 하였다. 재분배 직불제를 운영할 것인가 그렇지 않을 것인가는 개별 회원국이 판단하도록 하였다.

재분배 직불제를 운영할 경우 이 직불금 지급액은 재분배 직불을 제외한 토지 단위당 직불금 지급액 평균의 65%이하가 되도록 규정하였다.

1.5. 자연적 제약에 대한 직불(Natural Constraint Support)

회원국은 자연적 제약에 대한 직불제를 실시할 수도 있는데, 기본직불제의 수혜를 받는 농가가 자연적 제약 지역(Areas of Natural Constraints, ANC)⁵⁾에 있다면, 이들 농가를 지원하기 위해 직불금을 추가로 지급할 수 있다. 그러나 이러한 형태로 지급할 수 있는 직불금 예산은 회원국에 할당된 제1기등 예산의 최대 5%까지이다. 어떤 지역을 일컬어 자연적 제약 지역이라고 규정할지에 대해서는 회원국들 간에 현재 논의를 진행 중이며 2018년까지 기 기준을 마련할 예정으로 알려져 있다.

1.6. 커플링 직불(Coupled Support)

회원국은 필요에 따라, 곡물, 유지, 단백질 작물, 쌀, 너트, 우유 및 유제품, 쇠고기, 올리브오일, 홉, 사탕수수, 과일 및 채소 등에 대해 커플링 직불제를 운영하도록 신축성이 부여되었다. 커플링 직불제는 특정 국가 혹은 특정지역에 사회경제적으로, 혹은 환경적으로 특정작물이 매우 중요하기 때문에 이를 특별히 지원해야 하는 경우에 한해서 운영되도록 하였다. 또한 커플링 직불로 운영할 수 있는 예산은 국가에 따라 약간씩 차이가 있으나 평균적으로 전체 직불금 예산의 약 13%정도까지로 하였다.

커플링 직불은 그 특성상 생산을 자극하고 시장가격을 왜곡하기 때문에 CAP의 규정에서는 필요한 경우에 한하여 최소한으로 운영되어야 한다고 규정하고 있지만, EU 차원에서 회원국이 커플링 직불을 운영하겠다고 통보해 왔을 경우 이를 실질적으로 규제할 수 있을지는 미지수라고 보는 시각이 지배적이다.

5) 과거 "조건불리지역"과 비슷한 개념이나 보다 포괄적인 개념, 세계농업정보 2014년 9월호 참조.

1.7. 소규모 농가 지원 직불(Small Farmer Scheme)

회원국에게 소규모 농가 지원 직불금을 운영할 수 있는 신청할 수 있는 권한이 부여되었는데, 소규모 농가 지원 직불금은 앞서 서술한 바와 같이 기본직불금, 녹색화직불금 및 그 외 다양한 옵션형 직불금을 신청하는 대신, 농가 스스로가 소규모 농가 지원 직불금을 신청하는 경우 회원국은 신청한 농가의 토지규모와는 관계없이 500유로에서 최대1,250유로까지 개별 농가에게 직불금을 지급토록 하는 조치이다.

소규모 직불금의 지급 규정이나 방식은 각 회원국이 선택하도록 하였는데, 예를 들어 해당 농가가 소규모 직불금을 신청하지 않고 기본직불금을 골자로 하는 <Route 1>의 직불제를 신청하였다면 수령할 수 있는 직불금 규모 등이 하나의 대안이 될 수 있다.

이 직불금을 신청한 농가는 녹색화 교차준수 의무가 면제되며 각 회원국은 이러한 형태의 직불제를 운영하는데 필요한 예산은 각 회원국에 할당된 예산의 최대 10%까지만 배정할 수 있도록 하였다.

2. 2014~2020 CAP 직불제에서의 주요 쟁점

2.1. 직불제 실시의 필요성

새로운 CAP에서도 직불제는 CAP의 가장 중요한 정책으로 그 지위를 유지하였다. 앞서 서술한 바와 같이 초기에 직불제 도입은 가격지지 수준 축소에 따른 농가손실 보상을 위한 차원이라는 명분으로 도입이 되었지만, 이제는 이러한 명분은 더 이상 설득력이 없기 때문에 농가를 보상하는 차원에서 직불제가 실시된다고 표면적으로 내세울 수가 없게 되었다.

대신 공공재를 생산하는 농민의 소득은 다른 부문에 비해 현저히 낮기 때문에 이들이 기본적인 공공재를 지속적으로 생산하도록 여건을 조성하기 위해서는 직불제를 통해 농민의 소득 지원을 해야 한다는 논리와 농업경제의 장기 지속가능성과 농업부문의 평탄한 구조조정을 위해서는 직불제가 필요하다는 논리를 2013년의 CAP개혁을 위해 내세우게 되었다. 이에 농가의 소득이 과연 사회의 다른 부문에 비해 낮은가에 대해서는 다양한 연구가 진행되었지만 공통된 의견일치를 보고 있지는 못한 실정이며, 그 보다는 직불제가 실시되지 않을 경우 유럽의 농업부문은 지속가능성에 심각한 타격을 입을 것이라는 데에 대해서 보다 논의가 집중되고 있는 상황이다.

이외는 별도로 농업이 생산하는 기본적인 공공재가 과연 무엇인가에 대한 논의도 진행되어 왔는데, 유럽위원회(EC)에서는 직불제를 통해 지지를 받아야 할 “기본적 공공재”와, 농촌개발정책을 통해 지지를 받아야 하는 “보다 특정적 공공재”를 구분하여 제안하였다. EC에서는 “전 유럽에 걸친 농업지대 관리”가 사실상 기본적인 공공재라고 구분하였으며, 이것은 농업이 보다 특정적 공공재를 생산하기 위한 전제조건이라고 규정하였다. 그러나 사실상 기본적 공공재는 농업이 생산하는 다양한 공익적 측면의 기능을 아우른다고 보는 것이 더 타당하다. 식량안보 기능이 그 대표적인 예가 될 수 있을 것이다.

2.2. 정책의 신축성

2013년의 CAP 개혁에서는 CAP 정책 중에는 전 EU 지역을 포괄하는 공통의 목표를 추구해야 하는 것도 있지만, 개별 국가의 특수한 상황에 맞는 특정의 목적을 위한 것도 필요하기 때문에 정책의 디자인이나 집행에서의 신축성이 필요하다는 점이 강조되었다. 즉, 새로운 CAP에서는 EU 전역에 걸친 공통목표를 추구하기 위한 정책이라면 각 회원국에 골고루 정책수혜가 돌아가는 조건에서야만 실행이 용이할 것이며, 특정국의 특정 목표를 위한 것이라면 일률적인 시행조건보다는 상황에 맞도록 신축성을 부여하는 것이 필요하다고 인식하였다.

예를 들어 농산물 시장과 관련된 정책이라면 EU 역내 전역에 걸쳐 생산자나 소비자 등이 시장가격을 중심으로 수요와 공급을 놓고 경쟁하도록 효율적인 시장을 지향하게끔 하면 되는 것이기 때문에 EU 전체에 걸친 공통목표 추구라는 개념으로 접근할 수 있을 것이다. 그러나 특정지역에만 국한되어 있는 특정 동식물 서식지에 대한 정책은 해당 국가에 맞도록 신축적으로 디자인 되거나 집행되어야 한다는 것을 짐작할 수 있다.

이와 같은 맥락에서 직불제의 구성 요소 중 단위면적 당 지급되는 기본직불제는 특정지역의 특정목표를 추구하기 위한 것이라기보다는 EU전역을 포괄하는 공통의 목표를 추구하는 정책틀이라고 간주할 수 있다. 또한 이 직불제의 재원이 EU의 전 회원국으로부터 조달되는 EU집행 예산으로 충당된다는 점도 이것이 EU 전체의 공통목표를 추구하기 위한 것이라고 간주할 수 있는 또 다른 근거가 될 수 있을 것이다. 물론 직불제라고 해서 모두 EU의 공통 목표를 추구하기 위한 것은 아니며, 특정지역의 특정 정책목표, 예를 들어 특정지역에서 자연적 제약 하에서 영농을 하는 농가에게 지급되는 직불금은 해당 지역에 국한된 정책목표를 달성하기 위한 것이라 할 수 있다.

2.3. 활동농업인

직불금 수혜대상이 되는 활동농업인(Active Farmers)의 범위나 정의를 놓고 많은 논의가 있었다. 활동농업인과 그렇지 않는 농업인을 구분하는 기준으로 여러 가지 기준이 제시되었는데, 첫 번째는 토지를 농업용으로 사용하는지, 그 외 용도로 사용하는지에 대한 것이었으며, 두 번째는 실제 농지를 경작하는 경작자와 농지는 소유하되 경작하지 않는 부재지주(不在地主)에 대한 구분이었고, 세 번째는 영농규모를 기준으로 거대 농장과 정상적 규모의 농장에 대한 구분 및 산업적 영농과 농업적 영농의 구분이다. CAP의 조문 규정에 의하면, 직불금은 농업적 활동이 전체 경제활동 중에서 매우 적은 부분을 차지하고 있는 자연인이나 법인, 주요 사업 목표가 농업적 활동을 포함하고 있지 않는 회사나 법인에게 지급되지 못하도록 규정되어 있다. 여기서 농업적 활동이란, 생산은 당연히 포함되며 수확, 착유, 가축사육, 영농을 위한 가축보유, 농업적 환경적으로 양호한 상태로 농지를 유지하는 것 일체를 포괄하는 사육이나 작물재배를 가리킨다.

사실 농업적 활동이 환경적 공공재를 생산하는 유일한 방법은 아니고 다른 활동도 이러한 공공재를 생산할 수 있는 여지가 있기 때문에 (예를 들어 농지에 나무를 심는 행위 등), 농업적 활동이 CAP의 정책목표로 제시한 “자연자원에 대한 지속가능한 관리”나 “기후변화에 대응” 하는 생산행위 이므로 이에 대해서 직불금을 지급해야 한다는 논리는 명확하게 성립하지는 않는다.

실경작자와 부재지주를 구분해서 실경작자에게 직불금을 지급해야 한다는 논리 역시 일부 허점이 있는데, 그것은 임차 경작자에게 직불금이 지급되면 이것을 예상한 지주는 더 높은 임차료를 징수하려는 경향이 있기 때문이다. 또한 그로인해 농지 가격도 상승하게 되어 직불금의 상당수는 지주에게 귀속되기 때문이다.

2.4. 소규모 농가

2013년의 CAP 개혁에서는 소규모 농가가 녹색화와 같은 교차준수 의무 등을 이행하지 않고서도 직불금을 보다 용이하게 수혜할 수 있도록 소규모 농가에 대한 직불금 조항을 신설하였는데, 이러한 조치가 시행되게 된 배경에는 소규모 농가에 대한 지원은 농촌지역의 활기를 증진시키고 농촌의 경쟁력을 강화시키는데 긍정적으로 작용할 것이라는 논리와, 소규모 농가가 수령하는 직불금은 액수가 적는데 반해 소규모 농가에 대한 교차준수 의무를 이행하는지에 대한 모니터링과 같은 행정 및 관리 비용은 매우 크기 때문에 이들 농가를 대상으로 한 직불제 시행에는 거래비용이 상대적으로 매우

커서 일반 농가와 같은 방식으로 직불제를 시행하는 것은 비효율적이라는 논리가 자리 잡고 있다.

이들 두 가지 논리 가운데, 소규모 농가에 대한 지원이 경쟁력을 향상시킬 수 있다는 논리는, 경쟁력이 없는 농가를 지원함으로써 오히려 구조조정을 저해하거나 농업 및 농촌의 경쟁력을 전반적으로 떨어뜨릴 수 있다는 반론에 직면하였다. 따라서 2013년 CAP 개혁에서 소규모 농가에 대한 직불제 신설은 주로 두 번째 논리, 즉 직불제 시행의 행정비용을 줄이기 위해서라는 측면이 보다 강조되었다.

2.5. WTO의 그린박스 기준과의 부합성

Post 2013 CAP는 커플링 직불제로 명시한 것 외에는 생산량이나 시장가격을 연계로 하지 않은 디커플링 직불제이기 때문에 WTO의 그린박스 즉, 허용보조 카테고리 분류될 수 있을 것이라는 전망이 우세하지만, 이에 대해서 일부 반론을 제기하는 사람도 있다. 예를 들어 개혁 이전의 직불제중 단일직불제 (Single Payment Scheme: SPS)도 WTO에는 허용보조 정책으로 통보했지만 이에 대해 반론을 제기하는 학자들도 있었는데 (Swinbank and Tranter, 2005; Swinbank, 2008), SPS에서 요구하는 농지를 농업적 환경적으로 양호한 상태를 유지하도록 해야 한다는 교차준수의무는 SPS가 결국 생산과 연계될 수밖에 없다고 하는 주장이다.

동일한 맥락에서 Post 2013의 직불제는 그 수혜대상을 “활동농업인”에 국한하고 있기 때문에 이는 생산을 자극하는 효과로 귀결될 수 있다고 일부에서는 주장하고 있다. 더욱이 직불제의 실시 목적 중에 (비록 명시적으로는 제시하지 않더라도) 적절한 농업 생산을 유지하여 식량안보를 확보하겠다는 것도 포함되어 있기 때문에 이러한 반론이 힘을 얻을 수도 있다.

또한 “녹색화”라는 조건도 디커플링 효과를 반감시킨다는 주장이 있다. 녹색화의 요건 중에 중요한 예시로 거론되는 초지의 영구적 유지 및 윤작(Crop rotation)은 가축 사육과 작물재배를 전제로 한 것이기 때문에 녹색화를 조건을 지급되는 직불제 역시 생산과 연계가 되어 있다는 주장이다.

2.6. 커플링 직불제

Post 2013 CAP은 정책에 의한 시장개입의 정도가 오히려 확대되었다는 비판을 피할 수 없게 되었다. 그 까닭은 이는 생산과 연계되는 커플링 직불금의 예산의 상한을

현재보다 확대하기로 하였기 때문이다.

이제까지 EU회원국에서는 공동농업정책 예산의 일부를 생산과 연계된(coupled) 직불제에 사용해 왔는데, 그 비중은 회원국에 할당된 예산의 10%를 상한으로 하고 있었다. 그러나 이러한 상한은 향후의 CAP에서 13%까지 상향 조정되었다.

CAP 조문에서는 이러한 커플링 직불제는 특정지역의 특정 목적을 달성하기 위해 또는 특정 문제를 해결하기 위해 지급하는 것이 허용될 수 있다고 모호하게 규정하고 있지만, 사실상 커플링 직불제를 통해 특정 작물을 보다 더 생산하도록 유도하는 것이 해당 지역의 문제를 해결하는데 얼마나 효과적인가에 대해서는 많은 반론이 제기되고 있다. 농업생산 자체는 다양한 다원적 기능을 제공한다는 측면에서 공공재를 생산하고 이를 통해 해당 지역이 직면하고 있는 문제를 해결하거나 완화하는데 일조할 수 있다는 측면에서는 어느 정도 동의가 이루어질 수 있지만, 특정 작물만을 재배해야만 이러한 다원적 기능이 제공된다는 논리는 성립하기가 매우 어렵다. 따라서 특정 작물과 연계된 커플링 직불은 향후에도 지속적인 비판에 직면할 것으로 예상된다.

3. EU의 직불제 개혁이 주는 시사점

2013년의 CAP의 직불제 개혁은 EU가 직불제를 어떻게 운영해야 하며, 그 존재조건의 정당성을 어떻게 확보할 것인가에 대한 고민의 결과라고 할 수 있다. 사실 녹색화, 재분배직불 등 이번의 CAP개혁에서는 직불제와 관련된 새로운 용어들이 다양하게 등장하게 되고 그 이유 때문에 과거의 직불제와는 적어도 표면적으로는 매우 다른 형태의 직불제 모양새를 갖추게 되었다.

특히 농업이 생산하는 각종 공익적인 기능을 환경 보전 및 유지라는 측면과 연계시켜 “녹색화”라는 개념을 직불제 개혁의 전면에 내세우고 직불제 실시의 근거로 제시한 것은 농업정책에 대한 시각을 크게 전환한 것이라 평가할 수 있다.

직불제 개혁의 이와 같은 표면적인 의미와는 별도로 새로이 마련된 직불제의 내용을 보면, 사실상 과거로부터 실시하던 여러 조치들이 상당수 그대로 반영되어 있다는 것을 알 수 있다. 다만, 기존 정책과의 차이점은 여러 명목으로 또는 여러 형태로 존재하던 지원 제도를 목적을 분명히 하여, 그 목적 하에 재 정렬하고 해당 조치가 어떤 정책목표를 추구하는지를 드러내도록 체계화 하였다는 점이다. 물론 이 과정에서 교차준수 의무 조항의 요건이나 기준 등을 보다 상세히 마련하고 회원국들 스스로에게

다양한 직불제 중 어떤 것을 취사선택하여 운영할지에 대한 권한을 부여할 뿐만 아니라 세부 운영방안을 마련하는 데에서도 일정정도의 역할을 수행할 수 있도록 신축성을 부여하였다는 점은 과거의 CAP보다 크게 발전한 것으로 여길 수 있다.

이번의 직불제 개혁에서는 농업이 제공하는 환경적 공익 기능이 가장 강조되고 있지만, 사실상 농업인에 대한 소득지지는 이보다 더 근본적인 직불제 실시의 배경이라고 할 수 있다. 이번 개혁에 제시된 모든 형태의 직불제는 농업인에 대한 소득지지와 필연적으로 연계되어 있지만, EU에서는 이를 표면에 내세우지 않고 직불제가 추구하는 여러 목표를 세분화하여 직불제 유형을 구분하고 해당 목표를 상대적으로 더 강조함으로써 농업에 대한 일방적인 지원이라는 인식을 불식시키고 일반인들로부터 보다 쉽게 공감을 얻을 수 있도록 디자인 한 것이다.

CAP개혁에서 나타난 직불제가 이와 같이 EU가 세심하게 공들인 노력의 결과라는 점은 우리나라의 직불제 정책이 향후 어떤 철학과 운영방식을 따라야 하는지에 대해서 많은 숙제를 안겨준다. 현재 우리나라가 실시하거나 검토하고 있는 직불제는 “피해보전 직불제” “소득안정화 직불제” 등 그 명칭에서부터 농가에 대한 소득을 지원하는 것이 주 정책목표이자 직불제가 실시되는 배경이라는 인식만을 전달하고 있기 때문이다.

참고자료

- 안병일, 2014a. “EU CAP 개혁의 주요 내용”, 「세계농업」 Vol 169. 한국농촌경제연구원.
- 안병일, 2014b. “EU CAP 개혁 주요 배경의 특징”, 「세계농업」 Vol 168. 한국농촌경제연구원.
- Swinbank, A., and R. Tranter. 2005. Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme Fit within the Green Box? The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy, Vol. 6, pp. 47-61.
- Swinbank, A. 2008. Potential WTO challenges to the CAP. Canadian Journal of Agricultural Economics, Vol. 56, pp. 445-456.
- Department of Agriculture, Food and the Marine of Ireland. 2014. 「CAP 2015, An Introduction to Direct Payment」. Department of Agriculture, Food and the Marine of Ireland.
- European Parliament. 2011. 「Direct Payments in the CAP Post 2013」.

참고사이트

<http://www.dardni.gov.uk/designation-of-areas-of-natural-constraint---paper-to-stakeholders-16-december-2013.pdf>

일본의 새로운 농업보호와 다원적 기능 직불제 *

김 태 곤
(한국농촌경제연구원 연구위원)

1. 머리말

최근 주요 국가의 농정개혁을 보면 공통점과 상이점이 보인다. WTO 체제에서 농업 보호비용의 부담이 소비자부담형 농정에서 재정부담형 농정으로 전환되고 있다. 정책 수단으로서 가격지지제도에서 직접 소득을 지지하는 직접직불제로 변화하면서 시장이나 무역을 왜곡하는 정책에서 생산중립적인 정책으로, 그리고 정책의 대상이 공공재 보호로 전환되고 있다는 점이 공통적이다(矢口芳生, 1998.8). 이러한 점이 세계 농정의 보편적인 흐름이라고 할 수 있다.

일본의 농정도 이와 같은 농정의 ‘국제표준’에 수렴하면서도 일본 고유의 특징도 동시에 나타나고 있다. 일본 농정이 다른 선진국과 차이점은 식량수입국이라는 면에서 식량안보를 중시하고 있는 점, 농업이 가지는 다원적 기능에 무게를 두는 점, 그리고 농지·농도·수리시설 등과 같은 농업자원의 유지와 보전을 중시하는 점 등으로 요약할 수 있다. 농업예산의 제약 속에서도 이와 같은 점을 농업보호의 근거로 하고 있다.

특히 조건이 불리한 중산간지역에 대해서는 이 지역이 국민의 생명과 재산을 지키

* 본고는 전호의 ‘일본의 경영안정정책’과 대비되면서, “일본의 직접지불제도(1): 호별소득보상제도의 성과와 특징”(「세계농업」, 2013.1)에 이어 “일본의 직접지불제도(2)”의 일환으로 작성한 것이기도 하다.
(taegon@krei.re.kr 02-3299-4241).

는 방과제 역할을 한다는 인식하고 있다. 이 지역에서는 평지지역에 비해 고령화가 진전되고 생산조건이 불리하기 때문에 유향농지가 증가하여 다원적 기능이 저하하고 있다. 중산간지역에서 유향농지 발생을 방지하여 다원적 기능을 확보하는 것을 목적으로 농업보호를 강화하고 있다.

그동안 농가의 소득원이나 식량안보면에서 중요한 역할을 한 쌀에 대한 보호를 감축하는 대신 다원적 기능을 증진하는 것에 농정의 무게중심이 이동되고 있다. 즉 다원적기능 직불제가 농업보호의 중요한 수단으로 활용된다는 점에서 관심을 가질 필요가 있다. EU도 2013년 농정개혁에서 종전의 단일직불제를 개편하면서 다원적기능 직불제로 대폭적인 전환을 시도하고 있다.¹⁾ 이러한 점에서 일본과 EU의 정책개혁은 공통점이 있다.

일본 농정의 4대 이념은 식량의 안정적인 공급, 다원적 기능의 발휘, 농업의 지속적인 발전, 농촌 진흥 등으로 농업기본법에서 규정하고 있다. 여기서는 다원적 기능 발휘를 실현하기 위해 지역농업 유지와 농업자원 관리, 생산조건 불리성 보상 등과 관련한 정책에 한정하여 주요 내용과 특징을 정리한다. 이 정책은 식품·농업·농촌정책 등 농정의 3대 영역 중에서 농촌정책의 범주에 포함되며, 직접지불제도가 중요한 정책수단이다.

2. 농업보호의 논리

2.1. 중산간지역의 보호근거

일본에서 중산간지역 직불제를 도입할 때 몇 가지 논쟁이 있었다. 중산간지역에서는 규모 확대에 의한 생산성 향상에는 한계가 있다는 점을 전제로 다원적 기능을 발휘하기 위해서는 평지지역과는 다른 관점에서 새로운 시책이 필요하다는 주장이 제기되었다.

이를 위한 직불제 도입에 적극적인 논점은 생산조건면에서 평지지역에 비해 불리한 점이 많은 중산간지역에서는 적절한 생산활동을 유지하기 위해 보완책을 강구할 필요가 있다는 관점이다. 적절한 생산활동을 통하여 국토·환경 보전, 수자원 함양 등 경제 외적인 가치가 창출되고, 이것은 국민 다수가 혜택을 받는다. 때문에 이러한 공헌을 하는 농가에 대하여 지원할 필요가 있다는 것이다.²⁾

1) 자세한 내용에 대해서는 <김태곤, 2014.1>을 참고하기 바란다.

2) EU의 조건불리지역 직불제는 가격정책이나 소득정책이 가지는 한계를 개선하기 위하여 도입되었다. 가격정책에 의하여 지역 간 격차가 확대되는 것이 불가피하며, 이에 대하여 정책적으로 보완을 한 것이 조건불리지역정책이다. EU의 조건불리지역정책은 직접지불제, 투자 보조, 기타 지원 등으로 구성된다. 미국의 직불제가 가격정책의 모순을 수정한다는 의도가 개입된 반면에 EU는 가격정책의 실패를 사후적으로 보완하기 위하여 조건불리지역 직불제를 도입하였다. 즉 가격정책에 의하여 평지지역과

그리고 수익성이 낮고 겸업기회도 불리한 중산간지역에서 지역사회를 유지하기 위해서는 산업 진흥과 생활환경 정비만으로는 한계가 있다. 그래서 추가적인 수단으로 주민의 정주를 보장한다는 관점에서 직접적인 소득확보에 기여하는 조치로서 직불제를 적극적으로 도입해야 한다는 것이다.

반면에 직불제 도입에 소극적인 의견은 EU형 직불제를 그대로 도입하는 것은 영세한 농업구조를 온존시키고, 농업인의 생산의욕을 감퇴시킬 우려가 있다는 점을 강조한다. 다양한 주민으로 구성되는 지역사회에서 농가만을 지원하는 것에 대하여 지역 주민이 납득할 수 있는 합리적인 이유가 필요하다는 것이다.

특히 일본은 토지이용 면에서 평지지역과 중산간지역간에 EU만큼 큰 차이가 없다는 점을 중시해야 한다는 것이다. 지불 근거를 명확히 하지 않으면 국민 이해를 얻기 어렵다는 점을 강조하고 있다. 지불 근거에 대해서는 생산조건이 불리한 지역에서 농업생산활동이 계속 유지되면 다원적 기능의 저하를 방지한다는 입장에서 중산간지역과 평지지역과의 생산활동에 대한 생산조건 격차를 고려하여 그 범위 내에서 지불단을 설정해야 한다는 것이다. 단지 지급기간은 경영주체가 정착, 농업수익이 향상되고, 생활환경이 정비되어 당해 지역에서 생산활동이 계속적으로 가능하다고 인정할 때까지 실시한다는 원칙이다. 즉 한시적 실시를 전제로 하고 있다(김태곤, 1999).

2.2. 환경농업의 보오근거

환경농업정책은 두 가지 관점의 접근방식이 있다. 농업생산활동은 주변지역에 환경부하를 초래하는 경우가 있는 반면에, 환경편익을 증진하여 다원적 기능을 확산하는 경우도 있다. 전자에 대해서는 이를 경감하기 위하여 정책적으로 개입하는 것으로서 저투입농업이나 유기농업을 유인하는 환경농업 직불제나 환경 규제 등이 있다. 후자에 대해서는 생물다양성 유지나 경관 형성, 조류 서식 등과 같이 편익을 증진하는 것이다. 경관 직불제나 다원적기능 직불제 등이 직접적으로 환경편익을 증진하는 효과가 있다.

환경농업정책은 환경부하를 경감하거나 환경편익을 증진하는 것에 목적이 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 정부가 환경정책을 추진할 때는 일종의 계약방식을 도입한다. 정부는 이행조건을 명확히 규정하여 농가가 이를 실천하는 경우에 한하여 그 대가를 지불한다. 환경농업정책으로서의 직불제는 정부와 이를 실천하는 농가간에 실천내용을 규정한 ‘환경보전계약’을 체결하여 계약대로 의무를 준수하는 경우에 지불

조건불리지역간의 확대되는 지역간 격차를 완화하기 위하여 조건불리지역 직불제를 도입하였다(김태곤, 1999).

된다. 이것은 환경면에서 민감한 지역을 한정하여, 환경보전형 농업을 이행하는 농가와 정부 간 계약이다. 이것을 실천하는 유인수단이 환경보전형농업 직불제이다.

농가는 정부와 체결한 협정에 의하여 특정 수준의 이행조건을 준수해야만 일정한 금액의 보상금을 지급받는다. 이러한 계약의 체결과 이행조건의 실천을 통하여 사회적으로 기대하는 환경보전형효과를 달성하게 된다.

2.3. 다원적 기능의 보호근거

2.3.1. 농업과 다원적 기능

농업은 내부경제효과와 외부경제효과를 동시에 가지고 있다. 외부효과는 농업생산 활동에 수반하여 나타나는 것이어서 외부효과가 발휘되기 위해서는 생산활동이 전제되어야 한다.

농업은 지속적인 생산 활동을 통하여 가격에 반영되지 않는 다원적이고 공익적인 가치를 생산한다. 다원적 기능이란 농업이 생산 활동에 의해 농산물 이외의 다양한 유형·무형의 가치를 창출하는 경제적 활동을 나타내는 개념이다. 이 가치는 지형·기후·역사 등에 따라 국가별로 다양한 형태로 표현되고 있다. 다원적 기능은 일반적으로 농업생산과 결합되어 창출된다는 점(결합생산), 대가를 지불하지 않아도 배제가 불가능한 점(공공성), 그리고 시장에서 가격형성이 곤란한 점(외부경제) 등의 특징을 가진다.

다원적 기능은 농업이 지속적으로 존속되어야만 발휘되는 것이어서 그것이 충분히 발휘되기 위해서는 ‘정책적인 개입’이 불가피하다. 즉 일정 수준의 농업생산이 유지되기 위해서는 국내 농업보호와 국경조치가 필요하다는 주장도 제기된다. 이에 대하여 무역 왜곡적이고 개념이 불투명하다는 비판도 있다.

이러한 논쟁은 농산물 수입국과 수출국간의 시장개방을 둘러싼 협상에서도 빈번하게 나타난다. 농업협상에서 중요하고 어려운 문제는 ‘무역을 왜곡해서는 안 된다는 규범’과 ‘각국의 다양한 농업이 공존해야 한다는 이상’과의 접점을 찾아내는 일이다.

2.3.2. 정책적 지원조건

다원적 기능에 대한 정부지원을 끌어내기 위해서는 이상과 같은 곤란한 점이 있다. 이러한 조건을 만족한다고 해도 정책수단으로서 ① 관세 등의 국경조치, ② 생산에 직결된 정부보조, ③ 시장왜곡도가 없거나 적은 정부보조 등을 어떻게 조합하여 대응하느냐를 검토해야 한다.

정책적 지원이 객관성을 가지기 위해서는 우선 다원적 기능에 대한 평가가 선행되

어야 한다. 평가방법은 대체법이나 CVM 등 다양한 방법이 개발되어 있지만 장단점이 있다. 종합적이고 정확하게 계산하여 객관성을 높이는 것이 선결 과제이다.

다원적 기능에 대한 평가가 이루어진 다음에는 어떻게 보상을 하는가도 중요하다. 특히 가격이나 비용이 지배하는 사회에서 무역의 이익이 환경보전비용으로 전환하는 보장이 있는가도 논쟁의 대상이 된다. 농산물 수입국의 경우는 2중의 손실이 발생한다. 하나는 수입에 따른 가격하락이나 국내생산 축소라는 직접적인 손실이 발생하고, 다른 하나는 국내생산 축소에 따른 다원적 기능 축소라는 손실이 발생한다. 무역의 이익이 이와 같은 2중의 손실보다 큰 경우이면서, 동시에 이익부문에서 손실부문으로 소득의 재분배가 행해지면 그 무역은 정당성을 가지게 된다.³⁾

2.3.3. 정부개입의 구체적 방법

이러한 보상이 행해진다고 해도 이에 대해 납세자의 부담만으로 해결 가능한가라는 문제가 또한 발생한다. 막대한 재정 부담을 고려한다면 국내의 소득재분배라는 정책과 국경조치의 적절한 조합도 필요하다. 국경조치가 없으면 일정 수준의 국내 농업생산을 보장하는 것은 불가능하다.

다원적 기능을 향상하기 위해서는 어떠한 정책수단이 필요한가. 다원적 기능이 발휘되기 위해서는 정상적인 생산 활동의 유지가 필요하고, 이를 위해서는 국경조치를 비롯하여 시장왜곡도가 적거나 없는 국내조치가 필요하다.

국경조치로서 일정 수준의 관세유지가 필요하다. 이를 전제로 국내조치의 방향은 재정이 허용하는 범위 내에서 허용대상정책(green box)을 어떻게 구체화할 것인가이다. 다원적 기능에 대해서는 정밀한 단가 설정은 곤란하다. 기본적으로는 그 지역에 정주자가 있어야 다원적 기능을 유지할 수 있다는 점에 근거한다면 지역주민의 정주나 마을기능의 유지가 가능한 수준 또는 정상적인 생산활동이 가능한 수준 등이 단가설정의 기준이 될 수 있다. 이러한 두 가지 구체적인 지불수준은 납세자의 농업·농촌에 대한 이해의 정도, 재정 상황, 생산자의 생활수준 등을 고려하여 결정할 수 있다. 다만 지불금액은 국가와 지자체가 공동 부담하는 것이 바람직하다.

2.4. 외국과의 생산성 격차에 대한 보전

대부분의 농산물 수입국은 영세한 농업구조의 국가이다. 특히 동아시아의 농업구조

3) 이것은 '칼도어-릭스의 보상이론'에 입각한 논거이다. 자세한 것은 <김태곤 외, 2014, 6>을 참고하기 바란다.

는 영세한 규모이면서 농지가 분산되어 있는 ‘영세·분산 농업구조’이다. 이러한 농업 구조는 서구의 대규모이면서 더구나 농지가 단지화되어 있는 ‘농장제 농업구조’에 비해 경쟁력이 필연적으로 떨어진다.

내수에 한계가 있는 경우 국민경제의 지속적인 성장을 위해서는 FTA 등을 통한 시장개방의 확대가 불가피해진다. 영세·분산 농업구조의 국가에서 시장개방이 확대되면 수입이 증가하고, 이에 따른 가격하락과 소득감소, 나아가 산업축소가 불가피해진다. 이로 인해 수입 증가에 대응한 국내 농업보호를 강화할 여지가 확대된다.

현재 일본은 한·중·일 FTA를 비롯하여, 동아시아포괄적경제동반자협정(RCEP), 환태평양경제동반자협정(TPP) 등 추가적인 시장개방을 위한 협상을 진행하고 있다. 농산물 수입국은 이로 인한 수입이 확대되며 이에 대한 국내 농업대책이 수반되어야 한다.

영세한 농업구조의 국가는 농산물 시장가격이 생산비를 하회하게 되는데, 이 경우 농가에게 소득보상을 행하는 것을 기본으로 하고 있다. 소득보상의 근거는 식량안보 확보나 다원적 기능의 확대에 있다.

그러나 무조건적인 소득보상은 비효율적이다. 농산물 판매가격의 하락이 FTA 결과로서 의무적으로 실시한 관세인하에 따라 나타난 경우에만 보전대상이 된다. 이것은 국제적으로도 통용하는 시장개방에 대응한 국내농업 보호대책의 근거로 작용한다.

3. 다원적기능형 직불제의 주요내용과 특징

3.1. 개요

일본의 직불제는 ‘경영안정형’과 ‘다원적기능형’으로 유형화할 수 있다. 경영안정형은 ① 쌀 직불제(①-1 고정지불, ①-2 변동지불)를 비롯하여⁴⁾, ② 논활용 직불제, ③ 밭작물 직불제, 그리고 ④ 쌀·밭작물 수입보전 직불제가 있다.

다원적기능형은 ① 중산간지역 직불제를 비롯하여, ② 환경보전형농업 직불제, ③ 다원적기능 직불제(③-1 농지유지지불, ③-2 자원향상지불) 등이 있다. 다원적기능형은 농촌정책이나 지역정책의 범주에 포함된다. 단지 농업이 가지는 국토·환경 보전, 수원 함양, 경관·전통문화 계승 등과 같은 본래의 다원적 기능에 대한 보상과는 거리가 있다. 농지나 수리시설 등 농업자원의 장기적인 유지를 목적으로 하여, 이와 관련된 활동

4) 2014년부터 쌀 직불제의 고정지불은 절반으로 감축하고 변동지불은 폐지하는 대신에 일본형 직불제를 구축한다는 의도에서 다원적기능 직불제를 확충하였다.

에 소요되는 비용을 보상한다는 점에서 소극적인 의미의 직불제이다(김태곤, 2014.9).

다원적기능형 직불제는 이상에서와 같이 네 종류의 직불제가 있다. 네 가지 직불금의 수급관계를 보면 각각의 직불제의 수급요건에 해당하는 이행조건을 준수한다면 중복 수급이 가능하다. 예를 들면 중산간지역의 한 농가가 논에서 쌀을 재배하는 경우, 먼저 중산간 직불금을 수급할 수 있고, 다음으로 쌀 고정 직불금도 수급할 수 있다.⁵⁾ 또 여기에 추가하여 친환경농업을 하는 경우 환경보전형농업 직불금, 그리고 다원적기능 직불제의 수급대상이 되는 공동 활동 중에서 농지유지지불이나 자원향상지불 등의 이행조건을 준수하는 경우 해당 직불금을 추가적으로 수급할 수 있다.

일본형 직불제로 분류되는 중산간지역 직불제, 환경보전형농업 직불제, 그리고 다원적기능 직불제의 도입 목적, 주요 내용과 특징 등을 살펴본다.

표 1 일본형 직불제, 2014년

명칭	성립	지원내용	지불대상	다원적기능
다원적기능형 직불제	농지유지지불	신규 다원적 기능을 발휘하는 공동활동 지원 (3,000엔/10a)	활동조직 (농가조직)	다원적 기능을 유지하기 위한 활동 비용
	자원향상지불	개편 지역자원(농지, 수로, 농도 등)의 질적 향상을 도모하는 공동활동 지원 (2,400엔/10a(공동활동))	활동조직 (주민포함)	다원적 기능과 관련한 농촌자원의 질적향상 비용
중산간지역 직불제	유지	중산간지역 등 조건불리지역과 평지 지역과의 생산비 격차 지원 (21,000엔/10a(급경사))	마을협정 개별협정	조건불리지역에서 다원적 기능을 유지하기 위한 영농상의 추가 비용
환경보전형농업 직불제	유지	환경보전효과가 높은 영농활동의 추가적인 생산비 지원 (8,000엔/10a(녹비작물))	농가 (그룹포함)	다원적 기능을 향상하기 위한 활동비용

3.2. 중산간지역 직불제

3.2.1. 목적

중산간지역 직불제는 유희농지의 발생으로 다원적 기능의 저하가 우려되는 중산간 지역에서 생산활동을 지원함으로써 농업경영 유지와 마을 활성화를 목적으로 2000년에 도입되었다. 제도의 추진은 5년마다 제3차 기관에 의한 제도의 평가를 근거로 문제점을 개선하면서, 제1기 대책(2000~2004년)과 제2기 대책(2005~2009년)에 이어서 현

5) 논에서 쌀을 재배하지 않는 대신에 전락작물을 재배하는 경우는 논활용 직불금이나 밭작물 직불금을 수급한다. 또한 밭에서 밭작물 직불제의 대상작물을 재배하면 밭작물 직불금을 수급한다.

제 3기 대책(2010~2014년)이 추진되고 있다. 이 직불제는 쌀 생산조정제도를 제외하면 일본에서 본격적인 직불제로서는 최초라고 할 수 있다.

3.2.2. 이행조건

직불제는 실시효과를 높이기 위하여 이행조건을 엄격히 설정하고 있다. 중산간지역 직불제는 대상농지에 대해 이행조건은 ‘기초단가’와 ‘통상단가’ 등 2단계로 구분하여 설정하고 있다.⁶⁾

경사도와 농지형상 등 대상농지가 있는 지역의 마을을 단위로 기초단가 또는 통상단가의 이행조건을 준수하는 경우에 단가에 따라 직불금이 지불된다. 이행조건은 농지의 유희화를 방지하기 위한 ‘농업생산활동’과 다원적 기능을 유지·증진하기 위한 ‘다원적 기능 증진활동’ 등으로 구분된다.

3.2.3. 지불단가

지불단가는 지원을 받지 않는 평지지역과의 균형을 도모하는 동시에, 생산성 향상 의욕을 저해하지 않는다는 원칙에서 평지지역과 대상농지와의 생산조건 격차(비용차)의 80% 보상을 기준으로 설정하고 있다.

단가는 농지를 논·밭·초지·채초방목지 등 지목별로 구분하되, 경사도에 따라 급경사지와 완경사지 등 2단계로, 다시 이행조건의 준수수준에 따라 기초단가와 통상단가 등 2단계로 나누어 설정하고 있다. 또한 구조개선 등을 촉진하기 위하여 규모 확대, 토지 이용조정, 법인설립 등의 활동을 추가적으로 실시하는 경우는 별도의 가산지불을 실시하고 있다. 대상농가 1호당 수급 상한은 100만 엔이다.

3.2.4. 특징

중산간지역 직불제는 조건이 불리한 지역에서 농업경영과 마을활성화를 지원하여 다원적 기능을 발휘하는 것이 목적이다. 5년마다 제3자 위원회의 평가를 근거로 하여 제도개선을 도모하는 방식을 통하여 농업생산 진흥과 지역활성화 등의 효과가 높게 평가되고 있다.

이행조건 준수수준과 지불단가를 연계하는 방식이나 농지·농도·수로 등의 보전계획 수립, 생산성 향상, 법인화 등 구조개선 활동에 가산 지불하는 방식 등을 통하여 중산간 지역에서도 ‘구조개혁 가속화’라는 개혁노선을 강화한 것 등도 특징이라고 할 수 있다.

6) 제도도입 당시의 이행조건은 통상단가 수준이었으나 이행조건이 지나치게 엄격하다는 제도평가 결과를 반영하여 제2기 대책에서 이행조건의 수준을 낮추는 대신에 단가를 20% 인하하는 기초단가의 이행조건을 신규로 도입하였다.

표 2 기초단가의 이행조건(통상단가의 80%)

요건	활동사항
필수사항(전부실시)	① 마을마스트플랜 작성 ② 경작포기 방지활동 ③ 수로·농도 관리활동
선택적 필수사항(1개이상 선택)	① 국토보전기능을 높이는 활동 ② 보건휴양기능을 높이는 활동 ③ 자연생태계 보전에 기여하는 활동

자료 : 농림수산성 농촌진흥국.

표 3 통상단가의 이행조건

요건	활동항목	
필수요건(전부실시)	① 농지등 보전지도 작성 ② 농지등 보전지도 활동실천	
선택적 필수요건 (A,B,C 중 1개이상 선택)	A 요건 (2개이상 선택)	① 협정농지 확대 ② 기계·농작업 공동화 ③ 고부가가치형 농업 실천 ④ 지역산 농산물 등의 가공·판매 ⑤ 농업생산조건 강화 ⑥ 신규취농자 확보 ⑦ 인정농업자 육성 ⑧ 다양한 경영주체 육성 ⑨ 전업농으로의 규모화 ⑩ 전업농으로의 농작업 위탁
	B 요건 (1개이상 선택)	① 마을단위의 영농조직 육성 ② 전업농의 확보
	C 요건	집단적·지속가능한 체제정비

자료 : 농림수산성 농촌진흥국.

표 4 지목별·이행조건별 지불단가(엔/10a)

지목	구분	기초단가	통상단가
논	급경사지(1/20 이상)	16,800	21,000
	완경사지(1/100~1/20)	6,400	8,000
밭	급경사지(15도 이상)	9,200	11,500
	완경사지(8~15도)	2,800	3,500
초지	급경사지(15도 이상)	8,400	10,500
	완경사지(8~15도)	2,400	3,000
	초지율이 높은 초지	1,200	1,500
채초방목지	급경사지(15도 이상)	800	1,000
	완경사지(8~15도)	240	300

자료 : 농림수산성 농촌진흥국.

3.3. 환경보전형농업 직불제

3.3.1. 도입 목적

농업은 앞에서 언급한 바와 같이 환경에 부하를 가하는 측면과 편익을 증진하는 측면 등 양면성이 있다. 지구온난화 방지나 생물다양성 보전 등에 보다 적극적인 대응이 요구됨에 따라 환경보전형 농업을 확산할 필요성이 높아지고 있다.

이에 대응한 환경보전형농업 직불제는 환경부하는 경감하고 환경편익은 증진하는 농법을 확산하기 위한 직불제이다. 지구온난화 방지효과가 높은 영농활동의 지원과 생물다양성 보전효과가 높은 영농활동의 지원 등 두 가지 측면에서 대응하고 있다.

3.3.2. 경과

환경보전형농업 직불제는 2007년 품목횡단적 경영안정대책과 함께 도입된 농지·물·환경보전 직불제가 새롭게 개선된 직불제이다.

농지·물·환경보전 직불제는 농촌지역에서 농지를 비롯하여, 농업용수와 환경 등을 양호하게 보전하고 질적으로 향상하기 위하여, ① 지역단위의 자원보전 효과가 높은 ‘공동활동’(농촌자원 보전활동)과 ② 개별 농가단위의 선진적인 ‘영농활동’(환경농업 생산활동) 등에 대해 종합적으로 지원하는 정책으로 출발하였다.

이 직불제는 효율적이고 안정적인 농업구조를 실현하는데 불가결한 기반인 농지와 농업용수 등 사회간접자본으로서 농촌자원과 영농활동을 지원하는 ‘농촌정책’의 범주에 포함된다. 구조정책의 대상에서 제외되는 농가가 주로 이 제도의 대상이 된다. 이 제도는 전업농을 대상으로 하는 ‘품목횡단적 경영안정대책’과 농정의 양대 축을 형성하였다. 품목횡단적 경영안정대책은 대상 농가를 일정 규모이상의 전업농에 한정하여 지원함으로써 농업의 구조개혁을 가속화한다는 점에서 ‘산업정책’에 포함된다.

반면에 농지·물·환경보전 직불제는 목적이나 지원 방법이 현재 실시되고 있는 중산간지역 직불제와 유사하다. 그러나 중산간지역 직불제는 평지지역과 중산간지역과의 생산조건 격차를 보완하는 것이지만 농지·물·환경보전 직불제는 평지지역은 물론 중산간지역도 대상이며, 자원의 보전활동에 대한 지원이라는 점에서 차이가 있다.

농지나 농업용수 등 농업자원과 농업생산 환경을 보전하거나 향상하기 위하여 농지·물·환경보전 직불제는 추진방식에서 ‘자원보전’과 ‘환경보전’이라는 두 가지 정책영역을 하나로 통합한 것이다.

각각의 영역이 가지는 특성을 확충하기 위하여 2011년 이를 다시 분리하여, 환경보

전 영역은 환경보전형농업 직불제로 개편되었다. 2014년 자원보전 영역은 자원향상지불로 개편되어 농지유지지불과 함께 다원적기능 직불제로 전환되었고, 환경보전형농업 직불제는 계속되고 있다.

3.3.3. 주요 내용

(1) 대상농가

대상농가는 화학비료 및 화학합성 농약의 사용을 도도부현별로 결정된 관행보다 50% 이상 절감한 활동 또는 유기농업을 행하는 농가(농업생산법인 포함), 마을영농, 농업인그룹 등이다.

(2) 대상활동

대상활동은 ‘전국공통활동’으로 피복작물 재배, 탄소저류효과가 높은 퇴비의 수질보전에 기여하는 시비, 유기농업 실시 등이며, 이 외에도 ‘지역특인활동’으로 도도부현이나 시정촌별로 실시하는 특정 활동도 대상이 된다. 먼저 ‘피복작물 재배’의 경우는 주작물의 재배기간 전후에 녹비작물을 재배하되, 적절한 재배관리를 행하면서 수확 후 작물 전체를 토양에 환원하는 것을 요건으로 한다.

또한 ‘탄소저류효과가 높은 퇴비의 수질보전에 기여하는 시비’의 경우는 ① 탄질비(C/N Ratio) 10 이상의 퇴비로서 부숙(腐熟)한 것을 사용할 것, ② 퇴비시비 후 재배작물이 벼인 경우는 10a당 1.0톤 이상, 기타 작물인 경우 1.5톤 이상 시비할 것, ③ 토양진단을 실시하여 질소 및 인산의 성분량이 필요 성분량을 초과하지 않도록 시비관리계획에 따라 적절한 퇴비를 사용할 것 등의 요건을 설정하고 있다.

그리고 ‘유기농업’에 대해서는 주작물에 대해 화학비료와 농약을 사용하지 않는 활동으로 한정한다.⁷⁾ 구체적으로는 ① 주작물의 ‘생산과정 등’⁸⁾에서 화학비료 및 농약을 사용하지 말 것, ② 도도부현의 ‘지속성이 높은 농업생산방식의 도입에 관한 지침’(도입지침)에 정해진 토양개량기술, 화학비료 절감기술, 화학합성농약 절감기술 모두를 사용하지 말 것, ③ 유전자조작기술을 사용하지 말 것 등의 요건을 부과하고 있다.

3.3.4. 특징

환경보전형농업 직불제는 지구온난화 방지효과와 생물다양성 보전효과가 높은 영

7) 통상 영농관리에서 화학비료나 농약 중 하나를 사용하는 작물, 수경재배작물, 영년생작물은 제외한다.

8) ‘생산과정 등’이란 주작물의 생산과정(주작물 생산자에 의한 종자, 종묘 및 수확물의 조제를 포함) 및 전작의 수확 후에서 당해 주작물의 식부까지의 포장관리를 말한다.

농활동 등을 지원한다. 대상 활동은 전국공통활동으로 피복작물 재배, 탄소저류효과가 높은 퇴비의 시비, 유기농업 등의 활동이나, 도도부현 또는 시정촌별로 실시하는 지역 특인활동 등을 대상으로 한다.

지불금액은 활동별로 지불단가에 실시면적을 곱하여 계산하며, 비용은 국가와 지자체(도도부현, 시정촌)가 각각 50%를 부담한다.

표 5 환경보전형농업 직불제 대상활동

구 분	대상활동	지원단가(엔/10a)
전국공통활동	피복작물	8,000
	탄소저류효과가 높은 퇴비의 수질보전에 기여하는 시비	4,400
	유기농업 (메밀 등 잡곡 사료작물)	8,000 (3,000)
지역특인활동	대상활동·지불단가는 승인을 받은 도도부현별로 차이 상세한 것은 도도부현 및 시정촌별로 결정	

자료 : 농림수산성 경영국.

3.4. 다원적기능 직불제

3.4.1. 도입 목적

일본 정부는 2013년 12월 농업을 성장산업으로 견인하기 위하여 ‘농림수산업·지역의 활력창조 플랜’을 결정하였다. 강한 농림수산업과 아름답고 활력 있는 농산촌을 만들기 위하여 산업정책과 지역정책을 병행하되, 다원적 기능을 유지·발휘하여 농산촌의 활성화를 도모한다는 의도에서 일본형 직불제를 창설하면서 다원적 기능 직불제를 도입하였다.

농업과 농촌은 원래 국토보전을 비롯하여, 수원함양, 경관형성 등 다원적 기능을 가지고 있으며, 이러한 이익은 국민 전체가 널리 혜택을 받고 있다. 최근 농촌지역의 고령화나 인구감소 등의 요인으로 다원적 기능의 발휘에 장애가 발생하고 있고, 또한 농도나 수로 등 농업자원의 유지관리에 대한 부담을 늘어남에 따라 전업농의 규모확대에도 영향을 미치고 있다.

이에 다원적 기능을 발휘하기 위한 공동활동이나 영농활동 등을 지원하여 다원적 기능이 확산되고 후계자 육성 등 구조개혁을 실현한다는 목적에서 다원적 기능 직불제를 도입하게 되었다.

3.4.2. 주요 내용

(1) 지원대상자

보조금의 지불은 농업인 등이 공동으로 실시하는 지역활동을 대상으로 한다. 대상자는 지역의 농업인만으로 구성되는 농업인조직, 지역주민참가조직(농업인·지역주민·농업단체 등), 도시농촌교류조직(농업인·지역주민·도시주민·소방단·주민회 등) 등이다. ‘농지유지지불’과 ‘자원향상지불’ 등 두 가지 지불이 있다.

(2) 농지유지지불의 대상 활동

농지유지지불은 농도나 수로 관리 등 ‘지역자원의 기초적 보전활동’과 농촌의 구조변화에 대응한 ‘지역자원의 적절한 보전관리를 위한 추진활동’ 등이 대상이 된다. 먼저 지역자원의 기초적 보전활동은 지역자원에 대한 점검활동, 연간 활동계획 수립, 조직운영을 위한 연수, 농지사면 풀베기·저수지 풀베기·수로 청소·농도 관리 등의 실천활동이 대상이 된다. 또한 지역자원의 적절한 보전관리를 위한 추진활동은 구조변화에 대응한 체제 확충이나 강화, 보전관리구상 작성 등이 대상이 된다.

(3) 자원향상지불의 대상 활동

자원향상지불은 농도·수로 등의 경미한 보수, 경관형성 등 농촌환경의 양호한 보전을 의미하는 지역자원의 질적 향상을 도모하는 공동활동을 지원 대상으로 한다. 또한 농지 주변의 수로나 농도 등의 보수나 경신에 의한 시설의 장기보전을 위한 활동도 대상이 된다.

구체적인 활동내용을 보면, ① 시설의 경미한 보수는 논두렁, 밭사면, 수로 및 부대시설, 농도 및 부대시설, 제방 및 부대시설, 기능진단 및 보수기술 연수 등이 포함된다. ② 농촌환경보전활동에는 생태계 보전·수질 보전·경관형성 및 생활환경 보전·자원 순환 등에 관한 계획 수립과 실천 활동, 계발 및 보급 등이 포함된다. 이 외에도 다원적 기능의 증진을 도모하는 활동으로 유희농지의 효율적인 활용, 농지주변의 공동 활동 강화, 지역주민에 의한 관련시설 시공, 재해방지 강화, 다양한 농촌 환경 보전활동, 의료·복지와의 연계, 농촌문화 계승을 통한 지역공동체 강화, 기타 지방자치단체가 인정하는 활동 등 지역단위의 활동을 장려하되 지역의 지혜나 노력을 기반으로 한 다양한 활동을 지원하고 있다.

(4) 업생계결 및 지불단가

다원적기능 직불금을 수급하기 위해서는 활동조직과 지자체간에 협정을 체결해야

한다. 먼저 지역주민은 활동조직을 설립해야 한다. 이 조직이 활동계획서를 작성하여 당해 지자체와 협정을 체결하고, 신청서를 제출한 후 활동을 실시하면서 기록한 활동 내용을 보고하면 직불금을 지급할 수 있다.

직불금의 재원은 국가와 지자체(도도부현, 시정촌)가 50%씩 공동으로 부담하는 것을 원칙으로 하되, 지방부담을 경감하기 위하여 지방교부세로 충당하고 있다. 활동별 지불단가는 <표 6>과 같다. 자원향상지불은 농지유지지불을 전제로 하여 지급하며, 공동 활동과 시설의 장기보전활동까지 실시하면 도부현의 경우 논에서 10a당 9,200엔을 지급한다.

3.4.3. 특징

다원적 기능은 농지가 농지로서 성실하게 경작되고 농도나 수로 등의 농업자원이 적절하게 이용·보전되어야만 충분히 발휘된다. 다원적 기능 직불제는 일본 농정에서 약간 특별한 의미를 가진다. 농업의 채산성이 떨어지는 가운데 농가의 고령화가 빠르게 진전됨에 따라 농지가 불성실하게 경작되고 농도나 수로 등 농업자원의 유지·관리에 문제가 발생하고 있다. 이러한 우려에 대응한 정책적 개입이 다원적 기능 직불제이다.

다원적 기능 직불제는 농지·수로·농도 등의 지역자원을 보전하는 활동에 대한 직접 지불이다. 보전활동은 농가만이 아니라 지역주민도 참가하는 공동 활동이다. 또한 활동조직을 만들어서 활동계획을 작성한 후 지자체와 협정을 체결하는 방식을 통하여 직불제의 실천효과를 높이고 있다는 점 등이 특징이다. 지역자원을 지역주민의 활동에 의해 보전·관리한다는 점은 국가기관이 관리하는 것 보다는 적은 비용으로 효율적으로 관리할 수 있다는 점과 지역에서 주민참가가 일상화됨에 따라 지역공동체가 형

표 6 다원적기능 직불제 지불단가(엔/10a)

구분		① 농지유지지불	② 자원향상지불 (공동활동)	①,②의 실시경우	③ 자원향상지불 (시설장기보전)	①,②,③의 실시 경우
도부현	논	3,000	2,400	5,400	4,400	9,200
	밭	2,000	1,440	3,440	2,000	5,080
	초지	250	240	490	400	830
홋카이도	논	2,300	1,920	4,220	3,400	7,140
	밭	1,000	480	1,480	600	1,960
	초지	130	120	250	400	620

주 : (1) ②의 자원향상지불(공동활동)은 ①의 농지유지지불과 함께 실시하는 것이 기본.
 (2) ③의 자원향상지불(시설장기보전)은 수로·농도 등 시설 노후화부분의 보수·시설경신.
 (3) ①, ②, ③을 함께 실시하는 경우 ②의 단가는 75%를 적용.

자료 : 농림수산업성 농촌진흥국.

성된다는 점 등의 효과가 나타난다.

특히 지역에서 농지는 대규모 전업농에게 집중되어 효율적으로 이용되고 농업자원은 지역주민이 관리하게 되면, 전업농과 영세·고령농간에 새로운 유대도 형성된다. 즉 농촌지역에서 다원적 기능의 유지·발휘, 마을주민의 공동활동에 의한 전업농 지원, 전업농 이외의 농가를 포함한 지역주민에 의한 6차산업화, 도시농촌 교류 등이 활발해지면 농촌지역이 활성화된다. 다원적 기능 직불제는 이와 같은 다양한 효과를 기대한다. 이러한 관점에서 보면 다원적 기능 직불제의 지불단가는 본래의 다원적 기능에 대한 평가를 반영한 높은 수준의 단가가 아니라 공동 활동에 대한 노력비 수준이라는 점에서 개선의 여지는 있다.

4. 특징과 과제

4.1. 새로운 정책의 필요성

일본에서 농가의 고령화 진전, 후계자 부족, 그리고 시장개방 확대 등에 따른 경영 불안이 가중되어 불성실한 경작이 나타나고 농업이 축소되는 문제가 나타나고 있다.

또한 앞으로 WTO 체제에서 FTA 등의 형태로 추진되는 글로벌화에 대한 대응이 요구되는 가운데, 장기적으로 농업·농촌의 활력을 유지하고, 식량자급률 향상을 지향하는 동시에, 농업이 가진 다원적 기능을 발휘하기 위해서는 적절한 농업보호정책이 요구되고 있다.

미국과 EU 등 선진국에서는 20세기 말 이후 WTO 체제의 출범과 함께 새로운 농업 보호정책으로 소비자부담형의 가격지지제도에서 재정부담형의 직접지불제도로 대폭 전환해 왔다. 최근 직불제는 종래의 생산중립적인 방식에서 경영안정을 위한 생산과 연계한 직불제, 그리고 농업·농촌이 제공하는 다원적 기능을 유지·증진하는 방식으로 향하고 있다. 특히 후자는 새로운 농업보호 수단으로 활용되는 측면이 있다. 이러한 점에서 2013년 EU의 직불제 개혁과 일본의 직불제 개혁은 유사한 면이 있다.

4.2. 다원적 기능형 직불제의 특징

일본의 직불제는 2000년 중산간지역 직불제를 시작으로, 2007년 품목횡단적 경영안정대책과 농지·물·환경보전 직불제, 그리고 2010년 쌀에 대한 호별소득보상제도 시범사업, 2011년 호별소득보상제도의 전면 실시, 2014년 쌀 직불제의 대폭 축소와 다원적

기능 직불제의 확충으로 개편되어오고 있다.

다원적기능형 직불제는 중산간지역에서 농업생산활동(중산간지역 직불제), 자연환경의 보전에 기여하는 생산 활동(환경보전형농업 직불제), 그리고 농지·수로·농도 등 농업자원을 보전·관리하는 지역공동활동(다원적기능 직불제)을 대상으로 하되, 수로·농도·농지 사면 등의 기능을 유지하는 활동(농지유지직불)과 이러한 기능을 증진하기 위한 개량·보수 등의 활동(지원향상직불) 등 광범위한 활동을 대상으로 하고 있다. 이와 같은 활동이 중복하는 경우는 다원적 기능을 더욱 확산한다는 점에서 직불금도 중복 지불하는 가산방식을 채택하고 있다.

다원적 기능 직불제는 외부경제효과에 대해 직접 작용하여 농지 유희화의 요인이 되는 생산조건의 불리성을 직접적으로 보완하여 적절한 농업생산활동을 유지하게 함으로써 다원적 기능을 유지하고 발휘하도록 하는데 효과적인 수단이 된다. 다원적 기능은 국민에게 많은 혜택을 주고 있고, 식량의 공급기능과 함께 발생하는 극히 중요한 기능이다. 이러한 기능에 근거하여 장기적으로 국민이 그 혜택을 누릴 수 있도록 국가와 지자체 등이 집중적이고 효과적으로 지원하여 그 기능을 확산해야 한다. 농업의 다원적 기능을 확산하기 위해 지역의 귀중한 자원인 농지를 포함한 농업자원의 보전활동을 지역주민에 의한 공동 활동으로 실천하고, 이것이 양호한 지역사회를 유지하는 동시에 농지의 효율적인 이용에 기여하는 것에 집중한다는 점에 특징이 있다.

4.3. 다원적 기능의 활성화를 위한 과제

농업은 국민에게 식량을 공급하여 식량안보에 기여하는 동시에, 국토 보전, 홍수 방지, 생물다양성 유지 등 다양한 기능을 제공하고 있다. 그러나 시장개방이 확대됨에 따라 수입 농산물의 영향으로 농산물 가격은 하락하고 농업소득은 감소하여 경영불안이 가중되고 있는 것이 사실이다. 농업생산의 지속과 다원적 기능의 발휘가 우려되는 것이 현실이다.

장기적으로 다원적 기능이 확산되기 위해서는 몇 가지 조건이 필요하다. 첫째 농지의 성실한 이용이 전제되어야 한다. 농지는 식량안보의 기반이면서 다원적 기능의 원천이다. 농지는 장기간 국가의 재정투자와 농업인의 노력이 누적되어 이루어진 결과물이다. 따라서 농지는 전업농의 규모 확대, 신규진입농가나 도시주민의 이용 등 언제든지 이용이 가능하도록 국민공유 재산으로 보전하되, 그 보상으로 직불제가 확충되어야 한다.

둘째 농업은 식량을 생산하는 것만이 아니라, 환경부하나 환경편익을 배려하여 다원적 기능의 증진을 중시해야 한다. 직불제로 대응하는 경우 지원조건으로서 이행조건의 강화가 전제되어야 한다. 특히 생물다양성이나 농촌경관 등을 배려한 농법은 새로운 가치를 창조한다는 점을 중시할 필요가 있다.

셋째 다원적 기능에 대해서는 이를 적절히 평가하여 활성화하기 위해서는 국민 전체가 농업·농촌을 지원하는 선택과 집중이 필요하다. 다원적 기능은 농산물 가격에 반영되지 않고 지금까지 무상으로 국민에게 제공되어 왔다. 이러한 기능을 유지하기 위해서는 모든 농지를 대상으로 한 직접지불이 필요하다. 농지에 대한 성실경작을 기본으로 하면서 농지와 논두렁·밭사면 관리, 수로와 농도 등 농업자원 보전 등을 포함하여 잡초 관리, 폐비닐·폐농약병 수거와 같은 환경정비 등 환경부하를 경감하고 환경편익을 증진하는 활동을 대상으로 하여, 그 기능을 적절히 평가하여 지불단가에 반영할 필요가 있다.

마지막으로 공동체 회복과 공동체에 의한 지역자원 관리를 고려하면 다원적 기능 직불제의 공동 활동 범위를 확대하는 방안에 대해서도 검토할 필요가 있다. 농촌사회가 고령화함에 따라 고령자에 대한 사회복지 서비스의 수요가 늘어난다. 사회적 약자에 대한 안부 확인을 비롯하여, 간병·장보기·급식 등 고령자 복지활동, 도농교류 등에 대한 직접지불방식을 도입함으로써 농촌지역의 삶의 질 향상이나 복지농촌 실현이 가능하다. 이것은 과도한 시장개방이나 규제완화에 의해 농촌지역이 소외되면서 의료·간병·장보기 등의 서비스가 부실해지는 현상에 대한 적절한 대응방식이 된다.

참고문헌

- 김태곤. 2014.9. “일본 경영안정정책의 내용과 특징”. 「세계농업」 제169호. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2014.1. “주요국가의 농가지원제도 : 미국·EU·일본을 중심으로”. 「농업전망 2014(Ⅱ)」 한국농촌경제연구원.
- _____. 2002.6. 「일본의 중산간농업 직접지불제». 한국농촌경제연구원.
- _____. 2001.12. “일본의 농업정책전환과 WTO농업협상 전략”. 임정빈 편. 「주요국의 농정변화와 WTO농업협상과의 관계분석». 한국농촌경제연구원.
- _____. 2000. “일본의 중산간지역 직접지불제”. 「농촌경제」. 제23권 제1호. 한국농촌경제연구원.
- _____. 1999. “농정개혁의 국제적인 동향과 직접지불제도”. 「농촌경제」. 제22권 제1호 (1999년 봄). 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2014. 6. 「밭농업 및 조건불리지역 직불제 개선방안». 한국농촌경제연구원.
- 矢口芳生.1998.8. “WTO農業協定下の農村社會・地域資源保全”. 「農業經濟研究」 第70卷 第2號. pp.78-86.
- 小田切徳美. 2014.3. “活力創造プラン農政と地域政策”. 「ポストTPP農政：地域の潜在力を活かすために」. 農文協.

2 PART

WORLD AGRICULTURE

세계 농식품산업 동향

제분산업

세계 제분산업 동향 | 윤병삼

2014년 10월호 세계 농식품산업 동향 기획주제로 「제분산업」을 선정하고, 세계 제분산업 동향에 대해 소개한다.

세계농업 HISTORY

□ 세계 농식품산업 동향

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

□ 세계 농식품산업 동향 (계속)

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

□ 세계 농식품산업 동향 (계속)

연도별	월별	제 목
2014년	5월	열대과일산업 미국 오렌지산업 동향 칠레 포도산업 동향 필리핀 바나나산업 동향
	6월	양념채소산업 세계 건고추산업 동향 세계 마늘산업 동향 세계 양파산업 동향
	7월	양봉산업 세계 및 국내 양봉산업 동향 호주-뉴질랜드 양봉산업 동향
	8월	외식산업 세계 외식산업 현황과 전망 세계 외식산업 성장과 트렌드
	9월	식품제조업 세계 식품제조업 동향과 산업구조 주요국 식품제조업 현황과 트렌드

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

세계 제분산업 동향 *

윤 병 삼
(충북대학교 농업경제학과 교수)

전 세계 인구 중 소맥(밀)을 주식으로 하는 인구는 30억 이상이고, 쌀과 옥수수를 주식으로 하는 인구는 각각 20억, 10억으로 알려져 있다.

제분산업은 인류의 주식을 공급하는 주요 산업이지만, 여러 가지 극복해야 할 도전과 과제에 직면해 있다.

우선 제분산업은 곡물업과 마찬가지로 전반적으로 수익률이 낮은데다가 전 세계적으로 생산시설 과잉으로 인해 폐업하거나 통합되는 제분소가 늘어나고 있으며, 제분회사 간 경쟁이 날로 치열해지고 있다.

원료를 공급하는 소맥시장은 가격변동성이 증대되었고, 높은 에너지 비용은 공장가동의 효율성 증대를 요구하고 있으며, 제품에 대한 안전성 등 소비자의 요구는 나날이 증대되고 있는 실정이다.

본고에서는 세계 제분업 현황 및 소맥분 교역 동향에 대해 개괄적으로 살펴보고자 한다.

* (bsyoon@chungbuk.ac.kr).

1. 세계 제분업 연망

1.1. 북미

북미제분업자협회(NAMA; North American Millers' Association, 2010)에 따르면, 북미지역에는 45개의 제분회사와 170개의 제분공장이 운영되고 있다. 북미제분업자협회(NAMA) 소속의 제분회사들은 미국 내 38개 주와 캐나다에 분포하고 있고, 일간 8만 톤의 생산능력을 보유하고 있으며, 제분업계 총생산량의 95%를 차지한다.

미국의 대표적인 제분회사 가운데는 ADM Milling Company, Barilla America, Inc., Bartlett Milling Company, C.H. Guenther & Son, Inc., Cereal Food Processors, Inc., ConAgra Mills, F.M. Brown's Sons, Inc., Hopkinsville Milling Company, Horizon Milling/Cargill, Inc., Italgiani USA, Jiffy Mixes 등이 있다. 미국 내 3대 제분회사(Horizon Milling/Cargill, Inc.,

그림 1 북미지역의 제분공장 분포도



자료 : North American Millers' Association(NAMA; www.namamillers.org)

ADM Milling Company, ConAgra Mills)의 제분 설비용량을 모두 합치면 총용량의 56%를 차지하고, 10대 제분회사의 설비용량은 총용량의 83%를 차지하는 한편 24대 제분회사의 설비용량은 총용량의 94%를 차지한다(NAMA, 2010).

표 1 미국의 소맥 및 소맥분 생산 동향

단위: 톤, %

연도	소맥 생산량	제분용 소맥사용량	제분수율	소맥분 생산량	제분부산물 사료생산량
1995	59,404,000	23,658,819	74.5	17,630,636	7,144,328
1996	61,982,000	23,897,613	75.5	18,042,816	7,041,882
1997	67,536,000	24,109,164	76.0	18,331,618	6,886,228
1998	69,327,000	24,368,424	74.3	18,094,435	6,954,947
1999	62,567,284	24,978,826	74.8	18,686,554	7,040,124
2000	60,639,374	25,715,592	74.3	19,108,486	7,374,115
2001	52,999,933	24,876,466	73.8	18,348,764	7,274,979
2002	43,703,970	24,206,352	74.0	17,903,291	6,892,994
2003	63,803,254	24,200,201	74.3	17,972,010	7,029,371
2004	58,697,040	23,842,555	74.9	17,868,137	6,763,793
2005	57,241,990	24,061,753	74.5	17,915,674	6,826,308
2006	49,216,041	24,345,508	75.2	18,297,508	6,916,164
2007	55,820,360	25,141,006	75.6	18,998,081	7,102,877
2008	68,016,100	24,711,619	76.4	18,882,279	6,752,816
2009	60,365,730	24,387,230	77.1	18,808,570	6,460,338
2010	60,062,410	24,544,621	77.1	18,932,764	6,480,196
2011	54,413,310	24,365,321	76.7	18,676,439	6,402,193
2012	61,677,387	25,089,214	76.0	19,067,436	6,637,342
2013	57,966,658	24,821,354	77.3	19,196,664	6,199,653

자료 : USDA, Wheat Yearbook, August 12, 2014.

<표 1>에서 보는 바와 같이 2013년 기준 미국의 소맥 생산량은 약 5,800만 톤이고, 이 가운데 42.8%인 약 2,500만 톤이 소맥분을 생산하는데 이용되었다. 한편 <그림 2>에서 보는 바와 같이 소맥 생산량은 작황에 따라 연도별로 적잖은 차이를 보이는 반면 제분용 소맥 사용량은 2,400~2,500만 톤 수준에서 거의 변화가 없고, 소맥분 생산량도 1,800~1,900만 톤 수준에서 거의 변화가 없음을 확인할 수 있다. 최근 미국 제분업계의 제분수율(milling yield)은 76~77% 수준을 유지하고 있고, 제분 부산물을 이용한 사료 생산량은 6백만 톤 수준을 유지하고 있다.

그림 2 미국의 소맥 및 소맥분 생산 동향(1995~2013년)

단위: 톤

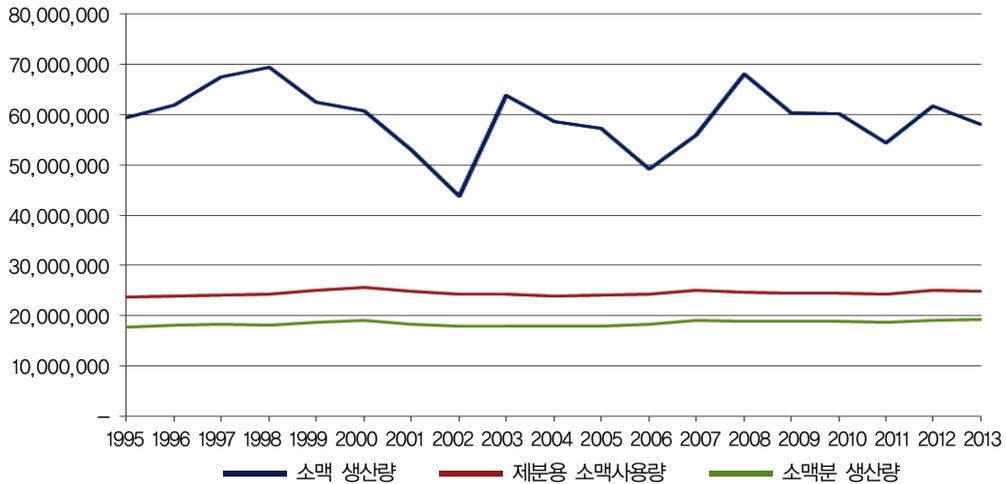


표 2 미국의 소맥분 수급 동향

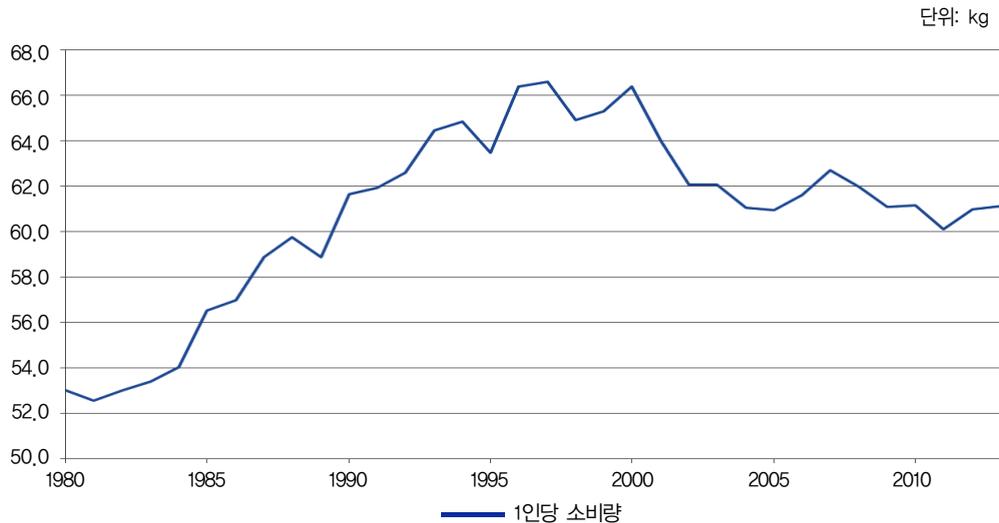
단위: 톤

연도	소맥분 생산량	소맥분 및 제품 수입량	총공급량	소맥분 수출량	소맥분 제품 수출량	국내 소비량	1인당 소비량(kg)
1995	17,630,636	404,519	18,035,156	1,071,170	38,894	16,925,093	63.5
1996	18,042,816	388,933	18,431,749	483,126	39,982	17,908,641	66.4
1997	18,331,618	393,783	18,725,401	500,677	52,939	18,171,784	66.6
1998	18,094,435	442,039	18,536,474	563,066	61,379	17,912,030	64.9
1999	18,686,554	421,630	19,108,184	793,721	74,057	18,240,406	65.3
2000	19,108,486	438,440	19,546,926	725,953	76,788	18,744,184	66.4
2001	18,348,764	459,511	18,808,275	476,602	76,883	18,254,791	64.0
2002	17,903,291	512,167	18,415,458	418,500	121,710	17,875,248	62.1
2003	17,972,010	505,548	18,477,558	261,629	179,328	18,036,601	62.1
2004	17,868,137	486,521	18,354,658	233,709	211,454	17,909,495	61.1
2005	17,915,674	510,832	18,426,506	169,946	215,029	18,041,531	61.0
2006	18,297,508	532,514	18,830,022	154,752	266,120	18,409,150	61.6
2007	18,998,081	522,142	19,520,223	304,202	294,198	18,921,823	62.7
2008	18,882,279	490,864	19,373,143	223,403	280,275	18,869,466	62.0
2009	18,808,570	467,778	19,276,348	268,096	242,118	18,766,134	61.1
2010	18,932,764	508,305	19,441,069	317,712	178,284	18,945,073	61.2
2011	18,676,439	530,613	19,207,052	286,173	163,992	18,756,887	60.1
2012	19,067,436	543,913	19,611,349	272,026	176,628	19,162,695	61.0
2013	19,196,664	556,826	19,753,490	239,306	170,313	19,343,871	61.1

주: 소맥분을 이용한 제품 가운데는 semolina, pasta, bulgur, couscous 등이 포함된다.
 자료: USDA, Wheat Yearbook, August 12, 2014.

<표 2>에서 보는 바와 같이 2013년 기준 미국의 소맥분 총 공급량은 19,753,490톤, 국내 총 소비량은 19,343,871톤을 기록하였다. 한편 2013년 기준 1인당 소맥분 소비량은 61.1kg을 기록하였다. <그림 3>에서 보는 바와 같이 미국의 1인당 소맥분 소비량은 1990년대 후반까지 지속적으로 증가해오다가 1997년 66.6kg을 정점으로 차츰 감소하기 시작하여 최근에는 61kg 수준을 기록하고 있다.

그림 3 미국의 1인당 소맥분 소비량 동향(1980~2013년)



자료 : USDA, Wheat Yearbook, August 12, 2014.

1.2. 유럽

유럽제분업자협회(European Flour Millers Association, EFMA)에 따르면, 유럽지역에는 3,800개가 넘는 제분회사들이 운영되고 있다. 유럽제분업자협회(EFMA)는 26개국의 정회원국과 2개국의 준회원국(스위스, 터키)으로 구성되어 있으며, 유럽 전체 제분업 생산량의 90% 이상을 차지한다. 유럽의 제분산업은 연간 약 4,500만 톤의 소맥(soft wheat) 및 호밀(rye)을 가공하여 약 3,500만 톤의 소맥분을 생산하며, 600가지 이상의 고급 소맥분을 생산해낸다.

유럽 제분산업의 연간 매출액은 150억 유로(€)이고, 연간 고용인원은 약 45,000명에 달한다. 유럽의 제분설비 가동률은 평균 65% 수준으로 설비 과잉상태에 놓여 있다. 유럽의 소맥분 생산량은 지난 6년 동안 4,000만 톤에서 3,400만 톤 수준으로 하락하였다.

표 3 유럽(EU-27)의 소맥 생산량(1990~2013년)

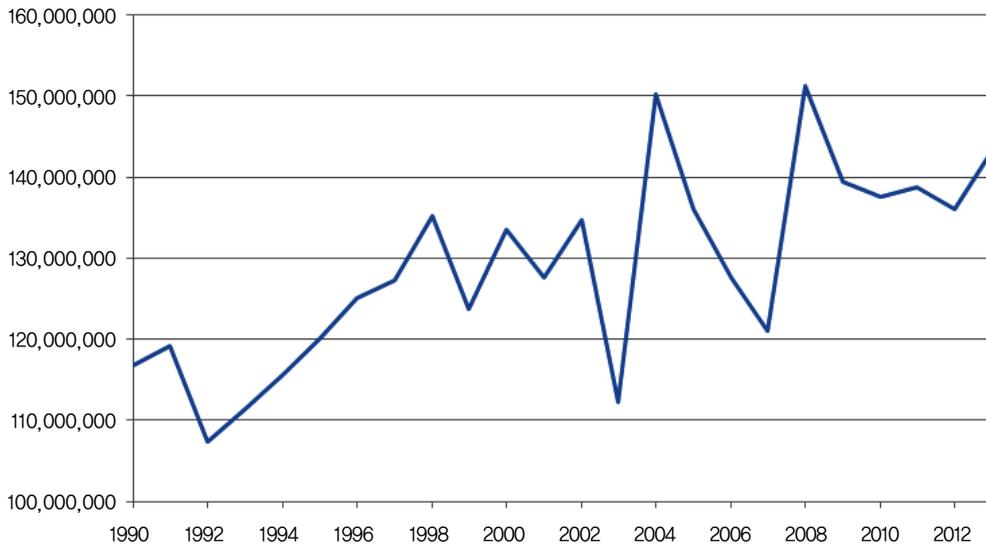
단위 : 톤

연도	생산량	연도	생산량	연도	생산량
1990	116,801,454	1998	135,125,815	2006	127,539,612
1991	119,254,058	1999	123,704,693	2007	121,103,975
1992	107,348,357	2000	133,460,034	2008	151,199,820
1993	111,460,773	2001	127,551,536	2009	139,480,285
1994	115,615,693	2002	134,619,904	2010	137,574,235
1995	119,984,045	2003	112,279,948	2011	138,761,229
1996	125,090,055	2004	150,247,151	2012	136,081,303
1997	127,214,777	2005	136,029,874	2013	143,333,229

자료 : FAOSTAT(<http://faostat.fao.org/>)

그림 4 유럽(EU-27)의 소맥 생산량 동향(1990~2013년)

단위: 톤



자료 : FAOSTAT(<http://faostat.fao.org/>)

전체 소맥분 소비량 가운데 가정에서 소비되는 소맥분의 비율도 2006년 18%에서 2012년 12%로 하락한 반면 제빵회사의 소맥분 사용비율은 보다 증가하였다. 이와 같은 소비추세는 소비자들이 보다 다양하게 가공된 제빵 및 제과 제품을 원하고, 고령인구의 증가로 가정에서 직접 빵을 굽는 비율이 줄어들고 있기 때문이다.

표 4 유럽의 소맥분 이용 현황

구분	비율(%)
제빵회사(industrial bakeries)	30
소규모 베이커리(small bakeries)	30
비스킷 제조회사(biscuits and rusk manufacturer)	14
슈퍼마켓 내 베이커리(bakeries in supermarkets)	12
가정용 밀가루(household flour)	12
기타(other uses)	5

자료 : European Flour Millers Association(EFMA, www.flourmillers.eu).

세계 소맥분 수출시장에서 유럽이 차지하는 비중은 최근 11% 수준으로 감소하였다. 그 이유는 지리적으로 가까운 터키와 카자흐스탄이 세계 소맥분 수출시장에서 선두 지위를 차지하게 되었기 때문이다. 터키와 카자흐스탄은 유럽의 주요 소맥분 수출시장인 아프리카, 중동 등에 지리적으로 가깝게 위치해 있을 뿐만 아니라 유럽에 비해 인건비, 에너지 비용 등이 상대적으로 저렴하여 비교우위를 확보할 수 있게 된 것이다. 또한 터키와 카자흐스탄 정부는 농업 및 농산업을 지원하기 위해 다양한 지원책을 마련하여 시행하고 있다.

1.3. 아시아

1.3.1. 중국

중국은 13억이 넘는 인구를 보유한 나라로 인구의 절반 이상이 소맥분을 소재로 한

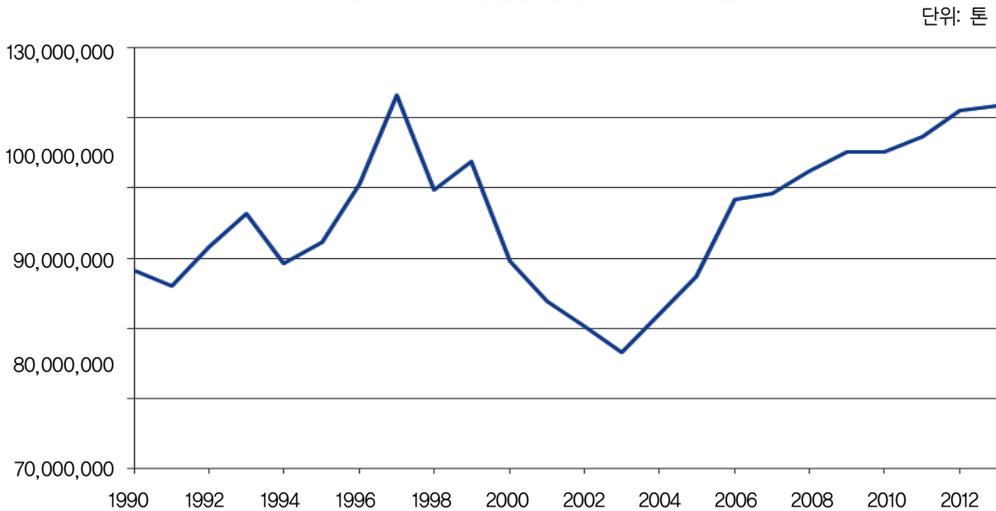
표 5 중국의 소맥 생산량(1990~2013년)

단위: 톤

연도	생산량	연도	생산량	연도	생산량
1990	98,231,940	1998	109,726,066	2006	108,466,271
1991	95,953,581	1999	113,880,088	2007	109,298,296
1992	101,591,334	2000	99,636,127	2008	112,464,292
1993	106,394,921	2001	93,873,234	2009	115,115,364
1994	99,301,440	2002	90,290,262	2010	115,186,178
1995	102,211,429	2003	86,488,264	2011	117,414,034
1996	110,569,193	2004	91,952,238	2012	121,029,859
1997	123,290,085	2005	97,445,196	2013	121,726,500

자료 : FAOSTAT(<http://faostat.fao.org/>)

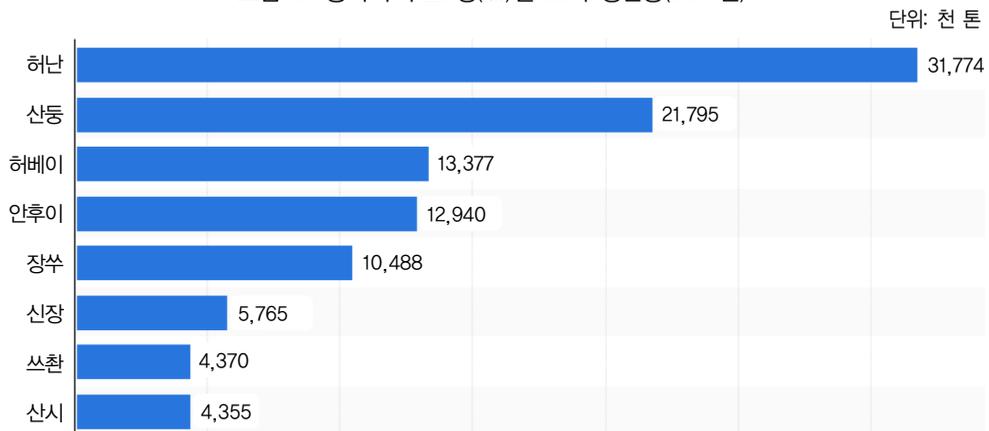
그림 5 중국의 소맥 생산량 동향(1990~2013년)



자료 : FAOSTAT(<http://faostat.fao.org/>)

식품을 소비하고 있다. 중국은 또한 세계 최대의 소맥 생산국으로 최근에는 1억 2천만 톤이 넘는 생산량을 기록하였다. 중국에서 생산되는 소맥의 70%는 반경질소맥(semi-hard wheat; 단백질 함량 11~12%)으로 국수 등 면류를 만드는데 적합하다. 나머지는 경질소맥(hard wheat; 단백질 함량 12~13%)이 15%, 그리고 연질소맥(soft wheat; 단백질 함량 10~11%)이 15%를 차지하고 있다(Li, 2012).

그림 6 중국의 주요 성(省)별 소맥 생산량(2012년)



자료 : Statista, Wheat Production by Province in China in 2012.

<그림 6>에서 보는 바와 같이 2012년 소맥 총생산량 121,030천 톤 가운데 허난성이 26.3%인 31,774천 톤, 산둥성이 18.0%인 21,795천 톤, 허베이성이 11.1%인 13,377천 톤, 안후이성이 10.7%인 12,940천 톤, 그리고 장쑤성이 8.7%인 10,488천 톤의 소맥을 생산하였다.

<그림 7>에서 보는 바와 같이 중국의 주요 소맥 생산지역은 베이징에서 양쯔강에 이르는 평야지역, 즉 허베이성(Hebei, 하북성), 산둥성(Shandong, 산둥성), 허난성(Henan, 하남성), 장쑤성(Jiangsu, 강소성), 그리고 안후이성(Anhui, 안휘성)에 이르는 지역이다.

그림 7 중국의 주요 소맥 생산지역



자료 : USDA, Wheat Production by Province in China, 2012.

중국에는 4만개가 넘는 제분소가 있으나, 대부분은 매우 영세한 실정이다(Rabobank, 2012). 3만개가 넘는 제분소는 마을 단위의 소규모 제분소로 일일 가공능력이 50톤 이하이고, 연간 가동 일수가 90일도 채 되지 않는다. 그리고 다른 5천개의 제분소는 일일 가공능력이 200톤 이하에 지나지 않는다.

다른 통계에 의하면, 중국에는 4,245개의 등록된 제분소가 운영되고 있다(Li, 2012). 그 중 2,000~3,000개는 일일 가공능력이 50~200톤이고, 500~1,000개는 일일 가공능력이 200~400톤이며, 350개의 제분소는 일일 가공능력이 400~1,000톤 수준이다. 대규모 제분공장 가운데는 Wudeli Flour Mill Group이 일일 21,000톤의 가공능력을 보유하고 있고, COFCO(中糧) Flour Mill Group은 일일 13,000톤의 가공능력을 보유하고 있는 한편, Yihai Kerry Flour Mill Group은 일일 10,000톤의 가공능력을 보유하고 있다.

중국 제분업계의 총 가공능력은 약 2억 5천만 톤에 이르는 것으로 추산된다. 그러나 실제로 제분되는 양은 연간 6천만 톤에서 8천만 톤 사이에 그치고 있다. 이러한 사실은 중국 제분업계에 생산시설의 과잉이 존재하며, 제분업체간의 경쟁이 매우 치열하다는 것을 말해준다.

<표 6>에서 보는 바와 같이 중국에서 소비되는 소맥분의 35%는 국수(麵)를 만드는데 이용되고 있고, 30%의 소맥분은 소가 들지 않은 찰빵을 만드는데 이용되고 있다. 그리고 20~25%의 소맥분은 만두, 소가 든 찰빵 등을 만드는데 이용되는 한편 10~15%의 소맥분은 비스킷, 케이크, 쿠키 등과 같은 서양식 제과를 만드는데 이용되고 있다(Li, 2012).

표 6 중국의 소맥분 용도 현황

구분	비율(%)
국수(麵; noodle)	35
(소가 들지 않은) 찰빵(steam bread)	30
만두, (소가 든) 찰빵(dumpling, baozi-steam stuffed-buns)	20~25
서양식 제과(western bread, biscuit, cake and others)	10~15
기타(other uses)	4

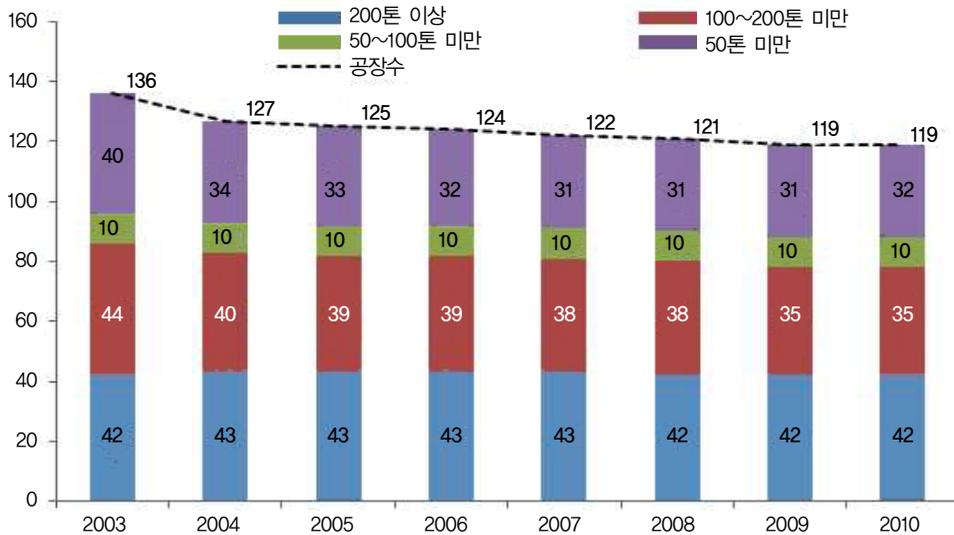
자료 : Li, Dongsen, "China Flour Milling Industry," 2012.

1.3.2. 일본

일본의 제분회사는 2010년 기준 94개, 제분공장은 119개이다. 제분공장의 수는 2003년만 하더라도 136개가 있었으나, 2010년에는 119개로 줄어들었으며, 이러한 감소 추세는 향후에도 지속될 전망이다. <그림 8>에서 보는 바와 같이 제분공장 규모별로는 일일 가공능력 기준 50톤 미만의 제분공장이 31개소, 50~100톤의 제분공장이 10개소, 100~200톤의 제분공장이 36개소, 그리고 200톤 이상의 제분공장이 42개소를 차지한다.

그림 8 일본의 제분공장 수

단위 : 개



자료: Nippon제분(日本製粉; Nippon Flour Mills Co., Ltd.; www.nippon.co.jp).

일본의 제분업계에서는 이른바 ‘Big 4’로 알려진 4개의 제분회사, 즉 Nisshin제분(日清製粉; Nisshin Flour Milling Inc.), Nippon제분(日本製粉; Nippon Flour Mills Co., Ltd.), Showa산업(昭和産業; Showa Sangyo Co., Ltd.), 그리고 Nitto Fuji제분(日東富士製粉; Nitto Fuji Flour Milling Co., Ltd.)의 비중이 매우 높다.

일본 제분업계의 시장점유율은 2010년 기준 대형제분업체 4개사(Big 4)가 75.6%, 그 외 중소기업이 24.4%를 차지하였다. 대형제분회사별로는 Nisshin제분 37.5%, Nippon제분 22.9%, Showa산업 8.0%, 그리고 Nitto Fuji제분 7.2%의 순서이다.

일본은 매년 4~5백만 톤의 소맥을 해외에서 수입하고 있는데, 이는 일본 전체 소맥 수요량의 약 85%에 해당한다. 일본은 우리나라와 마찬가지로 미국, 캐나다, 호주에서 대부분의 소맥을 수입하고 있다. 2011년 기준 국가별 소맥 수입량 비중은 미국 58.0%, 캐나다 23.4%, 호주 18.4%이다.

<표 7>에서 보는 바와 같이 일본의 소맥분 생산량은 490만 톤 수준으로 연간 큰 변동이 없는 편이다. 용도별 소맥분 생산량 비중은 제빵용 40%, 제면용 34%, 과자용 12%, 가정용 3%, 기타 11%이다.

표 7 일본의 용도별 소맥분 생산량(2000~2010년)

단위: 천 톤

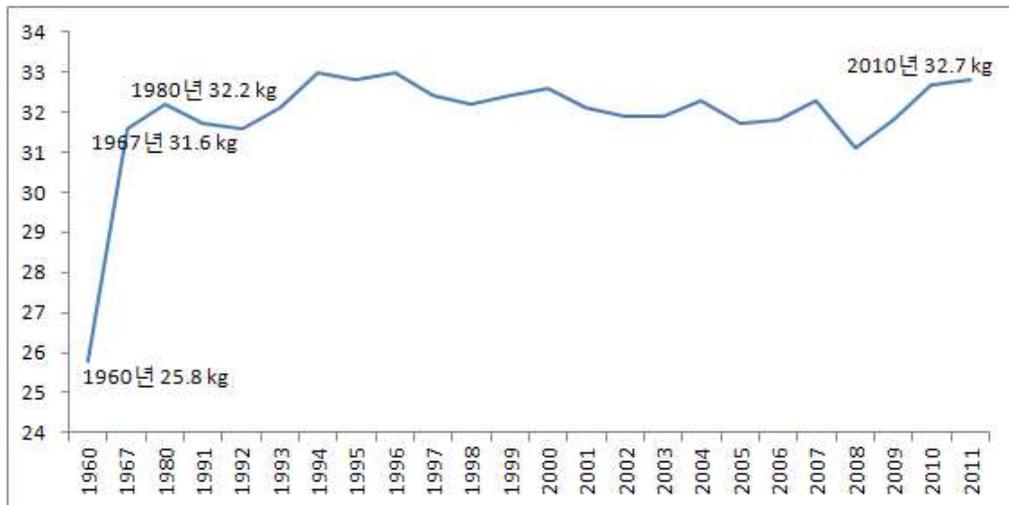
연도	제빵용	제면용	과자용	가정용	기타	합계
2000	1,972	1,654	589	141	571	4,927
2001	1,981	1,631	602	139	556	4,909
2002	1,961	1,636	594	149	569	4,909
2003	2,012	1,646	607	149	578	4,992
2004	2,004	1,635	604	151	571	4,965
2005	2,017	1,594	592	138	563	4,904
2006	2,012	1,591	584	145	567	4,899
2007	2,015	1,599	590	153	567	4,924
2008	1,920	1,570	562	147	527	4,726
2009	1,920	1,655	563	141	539	4,818
2010	1,961 (40.0%)	1,682 (34.3%)	580 (11.8%)	133 (2.7%)	551 (11.2%)	4,907 (100.0%)

자료 : 일본 종합식료국, '제분공장실태조사,' 2011.

일본의 1인당 연간 소맥분 소비량은 2010년 기준 32.7kg이다. <그림 9>에서 보는 바와 같이 일본의 1인당 연간 소맥분 소비량은 1960년 25.8kg에서 1967년 31.6kg으로 급격하게 늘어난 후 32kg 수준에서 큰 변동을 보이지 않고 있다.

그림 9 일본의 1인당 연간 소맥분 소비량 변화 추이

단위: kg



자료 : 일본 농림수산성, 식품수급표.

1.3.3. 안국

한국의 제분산업을 대표하는 한국제분협회 소속의 제분회사는 8개가 있고, 제분공장은 11개가 있다. 구체적으로는 대한제분(주), 동아원(주), 대선제분(주), (주)삼양밀맥스, 한국제분(주), CJ제일제당(주), 삼화제분(주), 영남제분(주)의 8개 제분회사가 있다. 한국의 제분공장 수는 1970년 23개에서 2000년 10개로 감소한 후 2001년부터 11개를 유지하고 있다. <표 8>에서 보는 바와 같이 한국 제분업계의 연간 가공능력은 3백만 톤 수준이고, 가공실적은 2백만 톤 수준이며, 가동률은 72.7%를 기록하였다.

표 8 한국의 연도별 소맥 가공능력 및 가공실적

단위: 개, 톤, %

연도	제분공장수	가공능력	가공실적	가동률(%)
1965	22	1,412,000	405,000	28.7
1970	23	1,822,000	1,228,000	67.4
1975	16	2,062,000	1,420,000	68.9
1980	13	2,842,000	1,906,000	67.1
1985	13	2,829,000	2,076,000	73.4
1990	12	3,141,000	2,035,000	64.8
1995	11	3,102,000	2,154,000	69.4
1998	10	3,055,500	2,190,000	71.7
1999	10	2,896,500	2,342,000	80.8
2000	11	2,896,500	2,403,000	83.0
2001	11	3,055,500	2,360,000	77.2
2002	11	3,055,500	2,299,000	75.2
2003	11	3,055,500	2,270,000	74.3
2004	11	3,055,500	2,347,000	76.8
2005	11	3,055,500	2,262,000	74.0
2006	11	3,082,500	2,259,000	73.3
2007	11	3,082,500	2,142,000	69.5
2008	11	3,082,500	2,037,000	66.1
2009	11	3,082,500	2,047,000	66.4
2010	11	3,082,500	2,172,000	70.5
2011	11	3,018,300	2,194,000	72.7

자료 : 한국제분협회(www.kofmia.org).

<표 9>에서 보는 바와 같이 한국은 매년 200~250만 톤의 소맥을 수입하고 있는데,

수입 대상국은 미국, 캐나다, 호주의 3개국에 집중되어 있다. 1985년 이전에는 소맥을 전량 미국에서 수입하다가 이후 수입선 다변화가 진행되었다. 2011년에는 2,317천톤의 소맥 수입량 가운데 미국 52.6%, 캐나다 41.2%, 호주 6.2%의 비중을 보였으나, 여전히 북미지역에 편중되어 있는 상황이다.

표 9 한국의 원산지별 소맥 수입량

단위: 톤, %

연도	미 국	호 주	캐나다	러시아	기 타	합 계
1965	432,000	-	-	-	-	432,000
1970	1,122,000	-	37,000	-	-	1,159,000
1975	1,339,000	-	-	-	-	1,339,000
1980	1,876,000	-	-	-	-	1,876,000
1985	1,917,000	31,000	-	-	-	1,948,000
1990	1,769,000	315,000	9,000	-	-	2,093,000
1995	1,452,000	613,000	56,000	-	-	2,121,000
1998	1,297,000	719,000	130,000	-	-	2,146,000
1999	1,353,000	909,000	123,000	-	-	2,385,000
2000	1,329,000	1,036,000	140,000	-	-	2,505,000
2001	1,313,000	957,000	140,000	-	-	2,410,000
2002	1,259,000	967,000	143,000	-	-	2,369,000
2003	1,250,000	884,000	125,000	-	-	2,259,000
2004	1,287,000	1,018,000	108,000	-	-	2,413,000
2005	1,187,000	1,023,000	95,000	-	-	2,305,000
2006	1,117,000	1,019,000	108,000	-	-	2,245,000
2007	1,176,000	799,000	95,000	-	-	2,070,000
2008	1,474,000	660,000	141,000	-	2,000	2,277,000
2009	1,062,000	790,000	145,000	6,000	2,000	2,005,000
2010	1,057,000	941,000	136,000	9,000	1,000	2,144,000
2011	1,219,000 (52.6%)	954,000 (41.2%)	143,000 (6.2%)	- (0.0%)	1,000 (0.0%)	2,317,000 (100.0%)

자료 : 한국제분협회(www.kofmia.org).

<표 10>에서 보는 바와 같이 한국의 소맥분 생산량은 2011년 기준 1,731천 톤이다. 종류별 소맥분 생산량은 중력분이 1,246천 톤(72.0%)으로 가장 많고, 강력분이 295천 톤(17.0%), 그리고 박력분이 190천 톤(11.0%)이다. 제분업체별 소맥분 생산실적은 2011

년 기준 대한제분이 441천 톤으로 가장 많고, CJ제일제당이 429천 톤, 동아원이 282천 톤, 삼양밀맥스가 169천 톤의 순서이다.

표 10 한국의 종류별 소맥분 생산량

단위: 톤

연도	중력분	강력분	박력분	혼합분	전립분	합 계
1977	1,288,000	68,000	28,000	-	-	1,384,000
1980	1,331,000	88,000	50,000	-	-	1,469,000
1985	1,299,000	178,000	137,000	-	-	1,614,000
1990	996,000	235,000	214,000	61,000	6,000	1,512,000
1993	999,000	234,000	215,000	53,000	15,000	1,516,000
1994	976,000	247,000	237,000	60,000	8,000	1,528,000
1995	1,010,000	263,000	265,000	67,000	2,000	1,607,000
1998	1,097,000	263,000	234,000	57,000	1,000	1,652,000
1999	1,170,000	280,000	266,000	59,000	-	1,775,000
2000	1,201,000	300,000	284,000	36,000	-	1,821,000
2001	1,182,000	303,000	293,000	-	-	1,778,000
2002	1,133,000	316,000	306,000	-	-	1,755,000
2003	1,116,000	318,000	304,000	-	-	1,738,000
2004	1,165,000	323,000	303,000	-	-	1,791,000
2005	1,104,000	316,000	303,000	-	-	1,723,000
2006	1,120,000	309,000	302,000	-	-	1,731,000
2007	1,084,000	293,000	270,000	-	-	1,647,000
2008	1,078,000	286,000	211,000	-	-	1,575,000
2009	1,136,000	294,000	186,000	-	-	1,616,000
2010	1,236,000	294,000	198,000	-	-	1,728,000
2011	1,246,000 (72.0%)	295,000 (17.0%)	190,000 (11.0%)	-	-	1,731,000 (100.0%)

자료 : 한국제분협회(www.kofmia.org).

우리나라는 경제성장에 따른 소득증대로 인하여 식생활이 다양화되면서 빵류, 면류, 과자류 등의 소비가 증가하고 있으며, 이와 더불어 소맥분의 소비량도 증가하고 있다. <표 11>에서 보는 바와 같이 소맥분 총소비량은 2000년대 들어와 180만 톤을 돌파하여 2011년에는 186만 톤 수준을 유지하고 있다. 소맥분 소비량 가운데 98.3%가 국내에서 가공, 판매된 것이고, 나머지 1.7%는 수입된 것이다. 소맥분의 용도별 소비현황을 살펴보면, 2009년 기준 제면용이 전체의 44.2%로 가장 많이 차지하고, 기타 17.8%, 제

빵용 12.9%, 제과용 8.0%, 사료용 6.3%의 순이다.

<표 11>과 <그림 10>에서 보는 바와 같이 소맥분의 1인당 연간 소비량은 2000년 34.8kg에서 2011년 33.4kg으로 10년 동안 1.4kg 감소하였으나, 1990년 이후 식생활 패턴 변화와 밀가루 용도가 다양화되면서 과거 수준을 유지하고 있다.

표 11 한국의 연도별 소맥분 소비량

단위: 톤

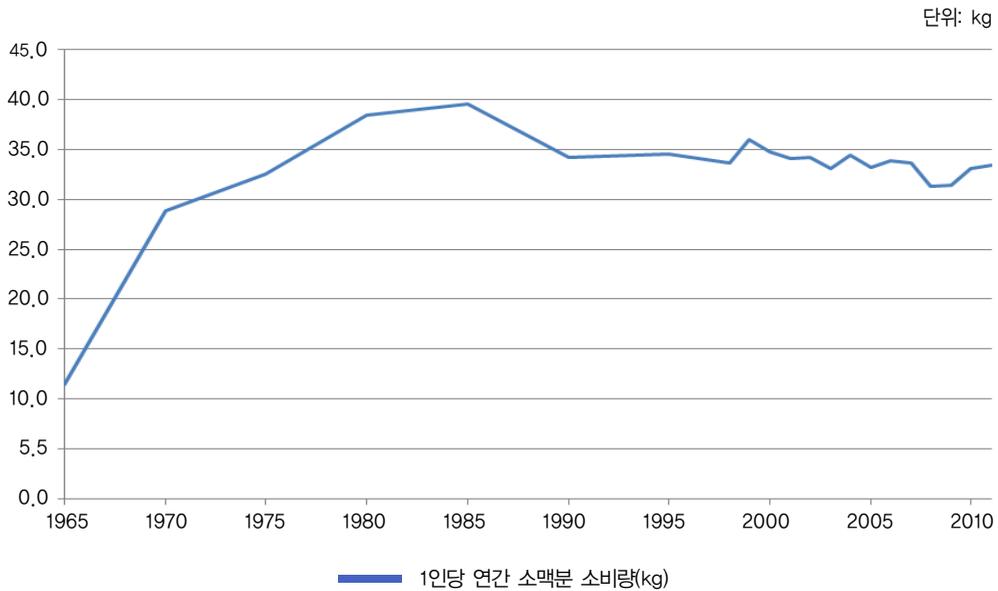
연도	국내가공 판매량	수입량	총소비량	1인당 소비량(kg)
1965	333,000	-	333,000	11.5
1970	927,000	-	927,000	28.8
1975	1,147,000	-	1,147,000	32.5
1980	1,462,000	-	1,462,000	38.4
1985	1,610,000	-	1,610,000	39.5
1990	1,520,000	-	1,520,000	34.2
1995	1,611,000	-	1,611,000	34.5
1998	1,632,000	-	1,632,000	33.6
1999	1,770,000	-	1,770,000	36.0
2000	1,803,000	1,000	1,804,000	34.8
2001	1,779,000	1,000	1,780,000	34.1
2002	1,778,000	2,000	1,780,000	34.2
2003	1,733,000	5,000	1,738,000	33.1
2004	1,792,000	13,000	1,805,000	34.4
2005	1,708,000	27,000	1,735,000	33.2
2006	1,737,000	35,000	1,772,000	33.9
2007	1,662,000	72,000	1,734,000	33.6
2008	1,558,000	60,000	1,618,000	31.3
2009	1,615,000	73,000	1,688,000	31.4
2010	1,728,000	73,000	1,801,000	33.1
2011	1,834,000 (98.3%)	32,000 (1.7%)	1,866,000 (100.0%)	33.4

주: 1) 1인당소비량 = 총소비량 / 추계인구(통계청 자료)

2) 국내가공판매량은 2009년까지는 판매량 기준이며, 2010년도부터는 생산량 기준임.

자료 : 한국제분협회(www.kofmia.org)

그림 10 한국의 1인당 연간 소맥분 소비량 변화 추이



자료 : 한국제분협회(www.kofmia.org).

2. 세계 소맥분 교역 동향

세계 시장에서 소맥분보다는 곡물 그 자체로서의 소맥이 보다 많이 교역된다. 그 이유는 첫째, 소맥분에 대한 수입관세율보다 소맥에 대한 수입관세율이 더 낮기 때문이다. 둘째는 물류 및 품질상의 문제이다. 소맥분은 소맥에 비해 운송의 어려움이 더 클 뿐만 아니라 유통기한도 더 짧기 때문이다. 전 세계 소맥분 교역량은 소맥 교역량의 6~8%를 차지해 왔으며, 매년 커다란 변화를 경험하지 않았다(FAO, 2009). 일반적으로 소맥의 교역량이 증가하면 소맥분의 수출량이 줄어들고, 반대로 소맥의 교역량이 감소하면 소맥분의 수출량이 증가하는 경향을 보여 왔다.

2.1. 세계 소맥분 수입 동향

<표 12>에서 보는 바와 같이 2013년 전 세계 소맥분 수입량은 10,859,067톤을 기록하였으며, 2011년에는 12,426,029톤으로 최고치를 기록하였다. 한편 <그림 11>에서 보는 바와 같이 세계 소맥분 수입량 및 수입액은 매년 지속적으로 증가하는 추세이다.

표 12 소맥분의 주요 수입국 및 수입량 동향(수입물량 기준)

단위: 톤

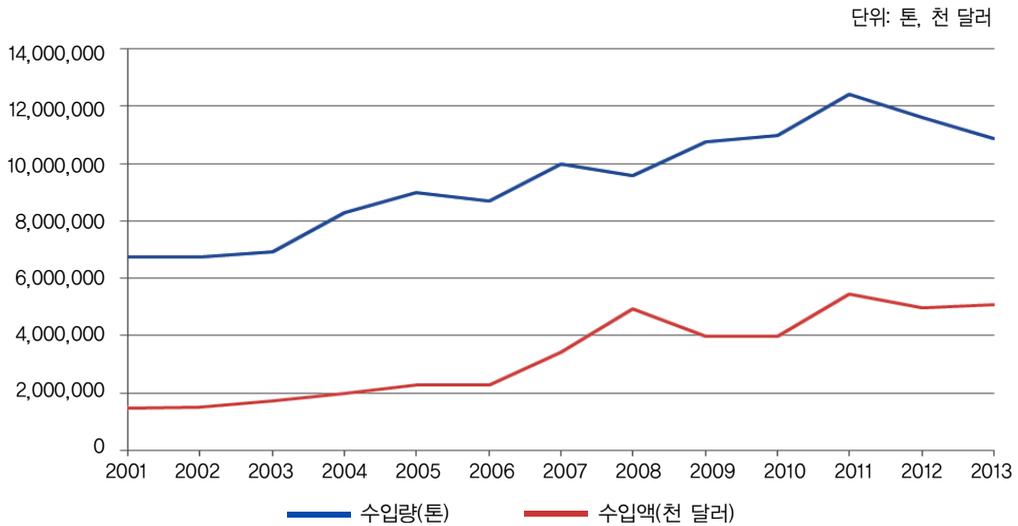
국가/연도	2003	2005	2007	2009	2011	2013	비중(%)
아프가니스탄	-	-	-	1,135,409	684,041	1,040,244	9.6
우즈베키스탄	94,442	410,863	750,185	935,581	1,144,289	977,829	9.0
이라크	221,364	1,217,760	538,651	806,965	894,815	971,456	8.9
앙골라	254,112	318,406	319,271	379,249	440,736	531,139	4.9
네덜란드	344,214	332,561	329,572	328,376	448,735	358,472	3.3
시리아	316	6,880	5,272	1,185	8,259	269,999	2.5
말레이시아	18,475	32,432	54,153	163,663	231,641	269,555	2.5
타지키스탄	111,677	375,014	524,181	395,446	334,516	243,896	2.2
홍콩	162,405	172,859	189,931	174,648	173,342	238,153	2.2
프랑스	167,679	177,531	155,142	186,018	191,797	222,848	2.1
인도네시아	343,145	477,977	580,937	646,711	680,125	205,447	1.9
태국	47,873	101,160	179,026	116,913	215,294	191,062	1.8
브라질	24,230	28,196	625,736	637,537	701,464	189,290	1.7
소말리아	645	103,960	93,447	81,794	104,476	188,775	1.7
필리핀	6,605	26,853	113,840	91,500	129,324	185,311	1.7
기니	-	44,377	75,020	-	125,045	182,512	1.7
벨기에	129,936	142,485	155,759	209,023	198,273	178,676	1.6
북한	49,315	111,545	146,098	98,865	133,556	175,722	1.6
미국	191,639	181,650	173,468	143,122	170,764	173,650	1.6
아일랜드	115,683	106,757	113,333	157,180	107,629	163,455	1.5
기 타	4,648,686	4,636,404	4,878,823	4,074,976	5,307,908	3,901,576	35.9
세계 전체	6,932,441	9,005,670	10,001,845	10,764,161	12,426,029	10,859,067	100.0

주: 비중(%)은 2013년 수입량을 기준으로 한 것이다.

자료: International Trade Centre(ITC), Trade Map(www.trademap.org).

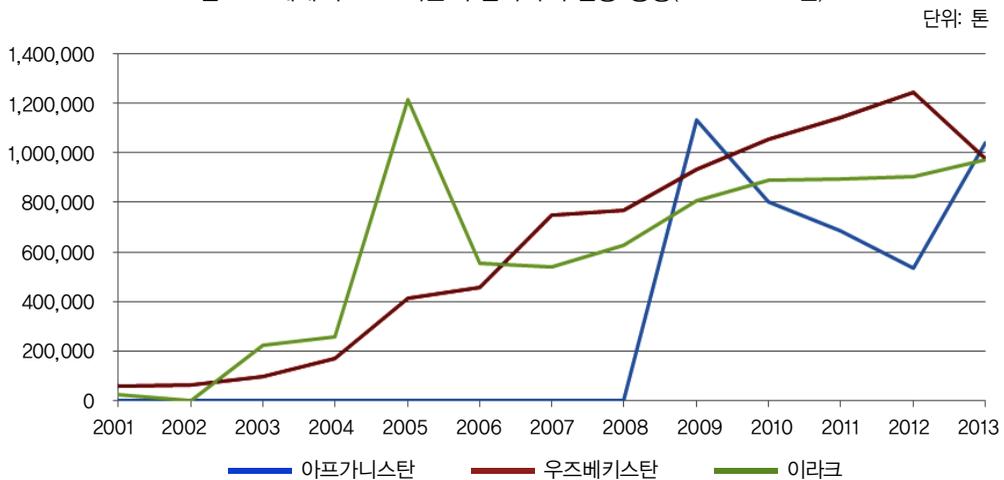
소맥분의 수입물량을 기준으로 할 때 최근 수입량이 가장 많은 나라는 아프가니스탄(9.6%)이다. 그 뒤를 이어 우즈베키스탄(9.0%), 이라크(8.9%), 앙골라(4.9%), 네덜란드(3.3%)의 순서로 많은 수입량을 나타내고 있다. 이들 5개국의 소맥분 수입량은 전 세계 소맥분 수입량의 3분의 1 이상(35.7%)을 차지하고 있다. 한편 시리아의 소맥분 수입량이 최근 크게 증가하는 추세에 있다.

그림 11 세계 소맥분 수입량 및 수입액 동향(2001~2013년)



자료 : International Trade Centre(ITC), Trade Map(www.trademap.org).

그림 12 세계 주요 소맥분 수입국의 수입량 동향(2001~2013년)



자료 : International Trade Centre(ITC), Trade Map(www.trademap.org).

<그림 12>에서 보는 바와 같이 세계 주요 소맥분 수입국 가운데 이라크와 우즈베키스탄의 수입량은 매년 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 한편 아프가니스탄은 세계 식량위기(food crisis)가 발생한 2008년에 소맥분을 수입하기 시작하여 수입량이 급격히 증가하였으며, 급기야 2013년에는 전 세계적으로 가장 많은 양의 소맥분을 수입하기에 이르렀다.

<표 13>은 소맥분의 수입금액을 기준으로 한 수입 동향을 보여주고 있다. 2013년 전 세계 소맥분 수입액은 5,081,155천 달러를 기록하였으며, 2011년에는 5,456,112천 달러로 최고치를 기록하였다. 최근 몇 년 동안 소맥분의 수입액이 가장 많은 나라는 단연 이라크(9.2%)다. 그 뒤를 이어 아프가니스탄(6.7%), 우즈베키스탄(5.3%), 앙골라(4.9%), 소말리아(4.1%)의 순서로 많은 수입액을 나타내고 있다. 이들 5개국의 소맥분 수입액은 전 세계 소맥분 수입액의 약 3분의 1(30.2%)을 차지하고 있다.

표 13 소맥분의 주요 수입국 및 수입액 동향(수입금액 기준)

단위: 천 달러

국가/연도	2003	2005	2007	2009	2011	2013	비중(%)
이라크	41,065	257,854	174,131	286,088	408,377	469,846	9.2
아프가니스탄	-	-	-	359,929	220,048	338,128	6.7
우즈베키스탄	24,899	66,430	160,629	223,725	324,675	271,482	5.3
앙골라	55,046	76,409	118,182	130,296	212,807	250,479	4.9
소말리아	90	26,598	29,185	31,149	53,360	209,394	4.1
네덜란드	95,669	93,020	127,389	129,461	195,938	185,087	3.6
말레이시아	4,137	8,861	18,142	52,129	113,091	149,112	2.9
미국	67,959	71,687	88,611	99,947	122,877	130,592	2.6
프랑스	47,253	57,563	79,547	87,373	107,948	128,370	2.5
홍콩	55,703	62,851	73,460	93,411	109,406	127,435	2.5
시리아	81	745	1,023	485	3,315	113,203	2.2
브라질	5,636	6,000	175,866	194,363	300,979	101,444	2.0
아일랜드	35,677	38,540	53,912	101,113	66,169	96,616	1.9
태국	11,795	27,607	58,919	48,050	108,795	96,198	1.9
벨기에	38,657	42,157	66,615	84,678	84,898	87,303	1.7
타지키스탄	30,829	48,690	101,117	99,309	101,929	86,808	1.7
기니	-	12,431	20,216	-	48,547	86,453	1.7
인도네시아	75,325	128,009	180,317	223,184	281,758	82,074	1.6
북한	7,760	23,408	35,898	32,778	55,162	79,651	1.6
필리핀	1,174	6,236	35,154	29,831	55,158	76,688	1.5
기타	1,140,375	1,237,876	1,826,799	1,683,064	2,480,875	1,914,792	37.7
세계 전체	1,739,130	2,292,972	3,425,112	3,990,363	5,456,112	5,081,155	100.0

주: 비중(%)은 2013년 수입금액을 기준으로 한 것이다.

자료: International Trade Centre(ITC), Trade Map(www.trademap.org).

2.2. 세계 소맥분 수출 동향

<표 14>에서 보는 바와 같이 2013년 전 세계 소맥분 수출량은 11,316,097톤을 기록하였으며, 2011년에는 12,762,454톤으로 최고치를 기록하였다. 한편 <그림 13>에서 보는 바와 같이 전 세계 소맥분 수출량 및 수출액은 매년 지속적으로 증가하는 추세에 있다.

소맥분의 수출물량을 기준으로 할 때 최근 수출량이 가장 많은 나라는 단연 터키(19.0%)이다. 그 뒤를 이어 카자흐스탄(16.4%), 독일(6.5%), 파키스탄(5.9%), 프랑스(4.9%), 벨기에(4.6%)의 순서로 많은 수출량을 나타내고 있다. 특히 터키와 카자흐스탄

표 14 세계 주요 소맥분 수출국의 수출량 동향(수출물량 기준)

단위: 톤

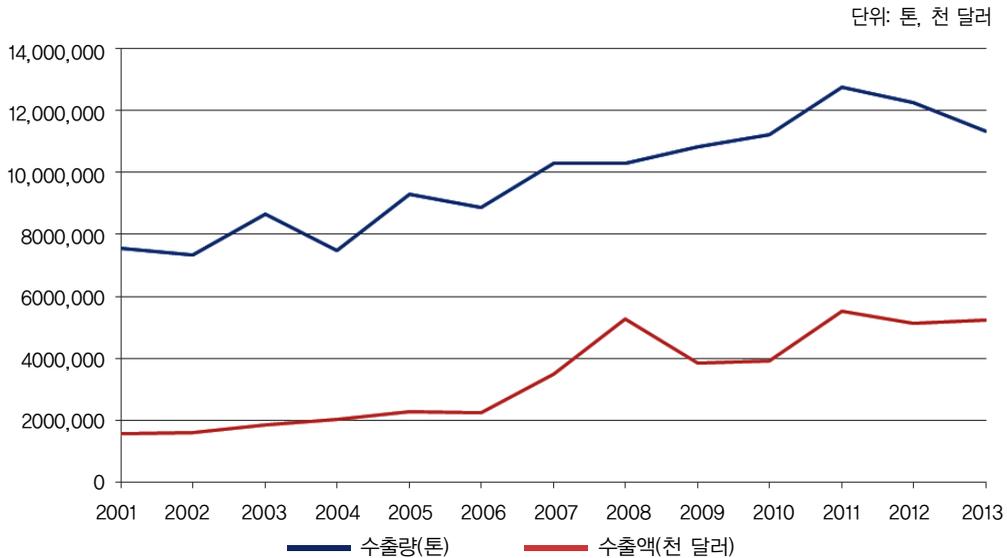
국가/년도	2003	2005	2007	2009	2011	2013	비중(%)
터키	593,365	1,980,054	1,216,893	1,806,858	1,984,727	2,144,521	19.0
카자흐스탄	211,515	931,894	1,454,233	2,247,828	1,901,847	1,858,790	16.4
독일	533,693	523,848	506,895	544,270	610,287	735,881	6.5
파키스탄	365,866	501,278	468,011	3,230	1,238,354	668,255	5.9
프랑스	771,594	614,176	614,214	653,807	579,501	553,657	4.9
벨기에	794,656	706,593	708,739	619,410	523,623	515,901	4.6
인도	551,916	54,429	34,602	28,292	67,857	364,763	3.2
영국	102,243	121,548	140,648	176,818	236,365	290,316	2.6
중국	275,497	341,835	735,910	236,627	288,289	275,847	2.4
미국	261,506	163,917	324,760	268,662	286,397	239,980	2.1
우크라이나	2,584	17,400	87,574	166,944	119,532	214,057	1.9
헝가리	114,552	26,392	82,577	120,993	152,135	181,831	1.6
일본	318,718	289,920	255,403	185,410	191,480	168,205	1.5
모로코	105,154	67,422	104,905	67,820	93,371	153,054	1.4
남아공	44,307	20,398	4,669	37,241	69,620	150,571	1.3
세르비아	-	31,566	142,142	155,300	121,002	146,903	1.3
오만	-	92,344	78,442	59,891	57,233	141,906	1.3
캐나다	204,138	205,523	201,353	153,522	157,951	138,514	1.2
스페인	187,072	181,335	131,553	106,067	173,538	135,917	1.2
러시아	288,567	230,962	274,063	386,244	599,528	116,401	1.0
기타	2,919,671	2,213,222	2,722,013	2,789,077	3,309,817	2,120,827	18.7
세계 전체	8,646,614	9,316,056	10,289,599	10,814,311	12,762,454	11,316,097	100.0

주: 비중(%)은 2013년 수출량을 기준으로 한 것이다.

자료: International Trade Centre(ITC), Trade Map(www.trademap.org).

2개국의 소맥분 수출량은 전 세계 소맥분 수출량의 3분의 1 이상(35.4%)을 차지하는 한편, 상위 5개국(터키, 카자흐스탄, 독일, 파키스탄, 프랑스)의 소맥분 수출량은 전 세계 소맥분 수출량의 절반 이상(52.7%)을 차지하고 있다.

그림 13 세계 소맥분 수출량 및 수출액 동향(2001~2013년)



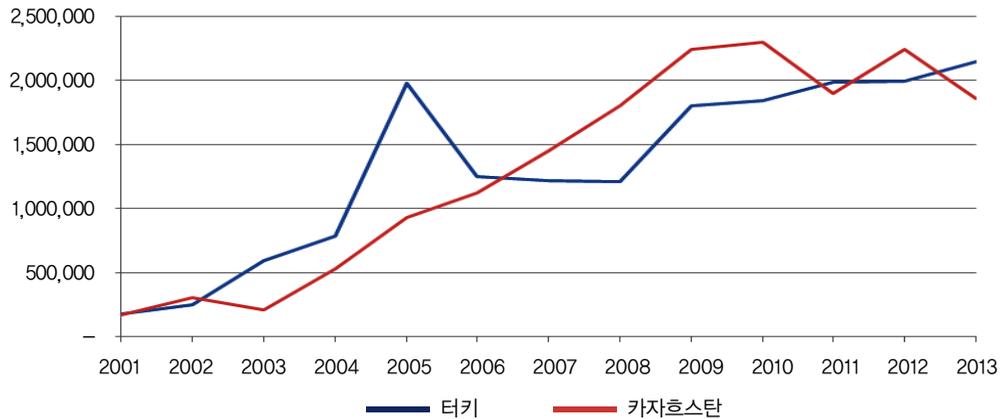
자료 : International Trade Centre(ITC), Trade Map(www.trademap.org).

<그림 14>에서 보는 바와 같이 지난 10여 년 동안 터키와 카자흐스탄의 소맥분 수출량은 괄목할 만한 성장을 이루었다. 2001년에 터키와 카자흐스탄은 각각 171,841톤과 171,276톤의 소맥분을 수출하였으나, 2013년에는 각각 2,144,521톤과 1,858,790톤의 소맥분을 수출하여 10배가 넘는 성장을 기록하였다.

<표 15>은 소맥분의 수출금액을 기준으로 한 수출 동향을 보여주고 있다. 2013년 전 세계 소맥분 수출액은 5,239,375천 달러를 기록하였으며, 2011년에는 5,517,122천 달러로 최고치를 기록하였다. 최근 몇 년 동안 소맥분의 수출액이 가장 많은 나라는 단연 터키(18.1%)다. 그 뒤를 이어 카자흐스탄(11.0%), 독일(7.0%), 프랑스(5.4%), 벨기에(5.2%)의 순서로 많은 수출액을 나타내고 있다. 이들 상위 5개국의 소맥분 수출액은 전 세계 소맥분 수출액의 절반가량(46.7%)을 차지하고 있다.

그림 14 터키와 카자흐스탄의 소맥분 수출량 동향(2001~2013년)

단위 : 톤



자료 : International Trade Centre(ITC), Trade Map(www.trademap.org).

표 15 세계 주요 소맥분 수출국의 수출액 동향(수출금액 기준)

단위: 천 달러

국가/년도	2003	2005	2007	2009	2011	2013	비중(%)
터키	111,482	426,152	424,486	581,471	891,814	947,437	18,1
카자흐스탄	57,678	142,307	339,122	574,450	551,192	574,997	11,0
독일	147,770	145,462	200,411	222,727	283,137	365,784	7,0
프랑스	198,923	157,845	242,549	259,418	296,939	281,421	5,4
벨기에	200,604	196,586	281,418	248,488	250,072	271,956	5,2
파키스탄	50,304	101,099	100,898	934	351,781	208,393	4,0
오만	0	24,043	23,739	22,866	28,326	189,783	3,6
영국	31,813	47,891	71,799	100,428	145,184	171,863	3,3
중국	59,706	85,667	210,520	96,003	143,429	149,379	2,9
인도	71,220	14,197	13,250	12,018	32,399	145,673	2,8
미국	74,714	49,677	125,942	132,282	154,697	133,976	2,6
캐나다	73,224	80,946	96,009	98,872	107,882	101,638	1,9
모로코	31,463	18,240	43,724	24,368	46,787	78,838	1,5
남아공	12,701	5,276	2,424	22,333	45,571	76,130	1,5
이탈리아	99,747	82,327	52,215	33,223	55,323	73,281	1,4
일본	80,213	72,924	65,740	58,380	72,730	71,980	1,4
우크라이나	640	3,057	29,685	38,725	41,474	71,177	1,4
헝가리	24,408	6,299	30,288	39,757	71,840	71,123	1,4
스페인	57,086	50,091	49,767	39,689	80,888	62,756	1,2
러시아	49,384	42,847	92,444	121,495	214,178	57,222	1,1
기 타	400,255	540,836	976,420	1,134,474	1,651,479	1,134,568	21,7
세계 전체	1,833,335	2,293,769	3,472,850	3,862,401	5,517,122	5,239,375	100,0

주: 비중(%)은 2013년 수출금액을 기준으로 한 것이다.

자료 : International Trade Centre(ITC), Trade Map(www.trademap.org).

<표 16>과 <그림 15>에서 보는 바와 같이, 세계 최대의 소맥분 수출국인 터키는 2013년 2,200만 톤 이상의 소맥을 생산하였을 뿐만 아니라 200만 톤 이상의 소맥분을 수출하였다. 또한 터키는 매년 3~4백만 톤의 소맥을 수입하고 있는데, 이것은 소맥을 수입하여 가공한 후 소맥분을 수출하도록 장려하는 정부 정책에 기인한다. 터키의 주요 소맥분 수출시장은 이라크, 리비아 등 중동지역, 북아프리카지역, 그리고 인도네시아, 필리핀, 태국 등 동남아시아지역이다. 특히 이라크는 터키 소맥분 수출량의 40% 이상을 차지하는 최대시장이다.

표 16 터키의 소맥 생산량(1990~2013년)

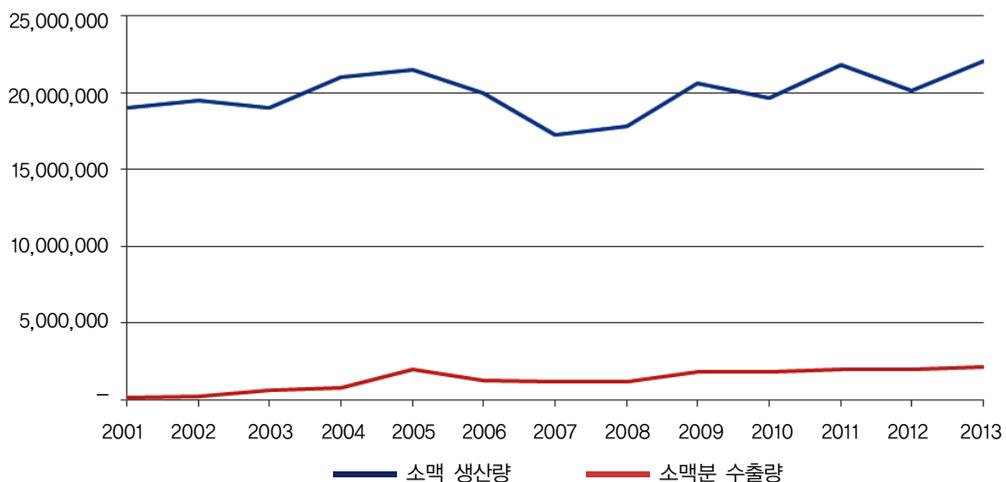
단위: 톤

연도	생산량	연도	생산량	연도	생산량
1990	20,022,000	1998	21,011,000	2006	20,010,000
1991	20,418,496	1999	18,008,800	2007	17,234,000
1992	19,318,000	2000	21,008,600	2008	17,782,000
1993	21,016,000	2001	19,007,000	2009	20,600,000
1994	17,514,000	2002	19,508,000	2010	19,674,000
1995	18,015,000	2003	19,008,200	2011	21,800,000
1996	18,515,000	2004	21,000,000	2012	20,100,000
1997	18,663,400	2005	21,500,000	2013	22,050,000

자료 : FAOSTAT(<http://faostat.fao.org/>)

그림 15 터키의 소맥 생산량 및 소맥분 수출량 동향(2001~2013년)

단위: 톤



자료 : FAOSTAT(<http://faostat.fao.org/>), International Trade Centre(ITC), Trade Map(www.trademap.org).

터키에는 약 1,200개의 제분소가 있으나 대부분이 영세한 편이고, 시설 가동률이 평균 45%에 지나지 않아 상당한 생산시설 과잉 상태에 놓여 있다. 터키 제분업계의 연간 총생산능력은 3,000만 톤으로 추산된다. 터키의 1인당 연간 소맥 소비량은 250kg에 이른다.

<표 17>와 <그림 16>에서 보는 바와 같이, 세계 2위의 소맥분 수출국인 카자흐스탄은 2013년 약 1,400만 톤의 소맥을 생산하였을 뿐만 아니라 약 190만 톤의 소맥분을 수출하였다. 카자흐스탄의 소맥 생산량은 기후여건에 따라 연간 변동이 심한 편이지

표 17 카자흐스탄의 소맥 생산량(1990~2013년)

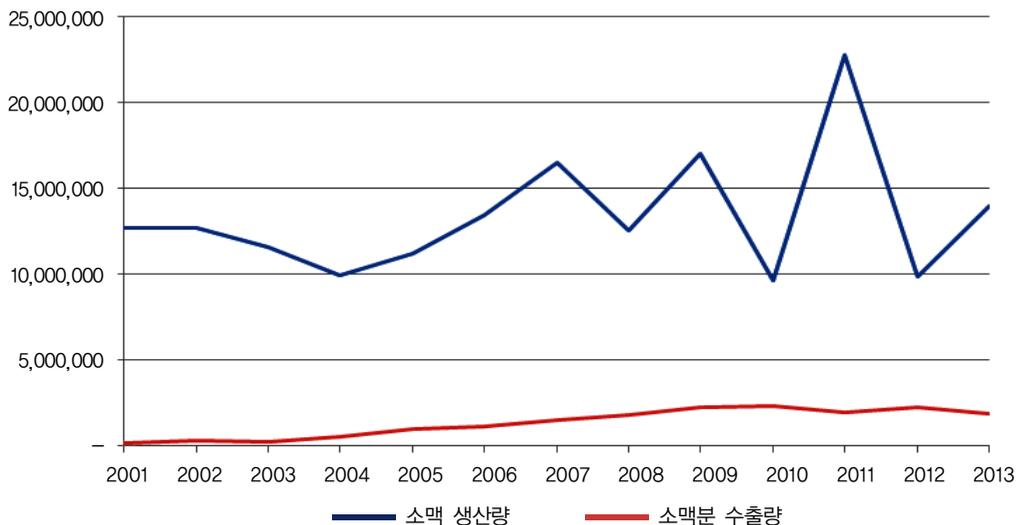
단위: 톤

연도	생산량	연도	생산량	연도	생산량
1990	-	1998	4,746,300	2006	13,460,500
1991	-	1999	11,241,900	2007	16,466,870
1992	18,285,008	2000	9,073,500	2008	12,538,200
1993	11,585,000	2001	12,706,800	2009	17,052,000
1994	9,052,000	2002	12,699,975	2010	9,638,400
1995	6,490,000	2003	11,537,400	2011	22,732,070
1996	7,678,070	2004	9,936,932	2012	9,841,300
1997	8,954,950	2005	11,198,400	2013	13,940,800

자료 : FAOSTAT(<http://faostat.fao.org/>)

그림 16 카자흐스탄의 소맥 생산량 및 소맥분 수출량 동향(2001~2013년)

단위: 톤



자료 : FAOSTAT(<http://faostat.fao.org/>), International Trade Centre(ITC), Trade Map(www.trademap.org).

만, 소맥분 수출량은 매년 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 카자흐스탄의 주요 소맥분 수출시장은 아프가니스탄, 아제르바이잔, 이란, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 중국 등이다. 카자흐스탄에는 2000년에 2,300개의 제분소가 있었으나, 제분소간의 통폐합이 활발하게 이루어지면서 2010년에는 383개로 감소하였다. 카자흐스탄 제분업계의 연간 생산능력은 총 1,200만 톤으로 추산된다.

참고문헌

- FAO. 2009. FAO Agribusiness Handbook: Wheat Flour. FAO.
- Li, Dongsun. 2012. "China Flour Milling Industry." European Flour Millers 2012. September 25, 2012.
- Miller, J. C. 2010. "American Flour Millers: Issues and Perspectives." North American Millers' Association.
- Rabobank. 2012. "China's Wheat Milling Sector." Rabobank Industry Note #337. October 2012. Rabobank.

참고사이트

- European Flour Millers Association(EFMA) (www.flourmillers.eu/)
- FAOSTAT (faostat.fao.org/)
- North American Millers' Association(NAMA) (www.namamillers.org/)
- Turkish Flour, Yeast and Ingredients Promotion Group (www.tfyi.gov.tr/)

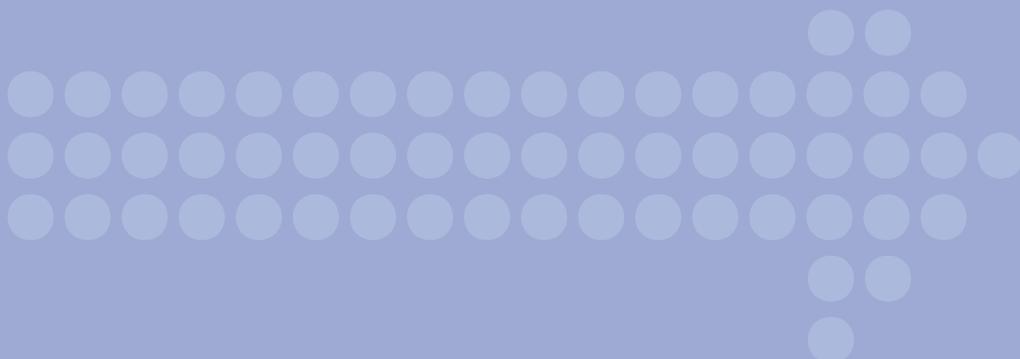
3 PART

WORLD AGRICULTURE

국가별 농업자료

모잠비크

모잠비크 농업 현황 및 주요 발전전략 | 정다정



세계농업 HISTORY

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

□ 국가별 농업자료(계속)

연도별	월별	제 목
2013년	12월	네덜란드·인도 네덜란드 농업 현황 인도 농업·농정 동향
	1월	라오스·스페인 라오스의 화전농업 스페인 농작물재해보험 현황 및 시사점
2014년	2월	러시아 연해주·일본 러시아 연해주 농업현황과 한국의 진출 전략 일본 농업 6차산업화 정책 현황과 과제
	3월	호주·베트남 호주 쇠고기 생산 동향 베트남 농업 개황
	4월	미얀마·필리핀 미얀마 농업 현황 및 농업부문 투자정책 식량안보와 필리핀 쌀 사례
	5월	우즈베키스탄·스위스 우즈베키스탄 농업개황과 농업 진출 전략 스위스 농업경제 및 정책 동향
	6월	콩고민주공화국·우간다 콩고민주공화국 농업 현황과 과제 우간다 농업 현황
	7월	에티오피아 에티오피아 농업 실태 및 전망
	8월	멕시코·페루 멕시코 농업 현황 페루 농업현황 및 시사점
	9월	이탈리아·덴마크 이탈리아 농업 현황 덴마크 농업 현황

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

모잠비크 농업 현황 및 주요 발전전략 *

정 다 정
(한국농촌경제연구원 연구원)

1. 일반경제 연망

1976년과 1992년 사이에 발생하여 16년간 수많은 사상자를 발생시키고 주요 사회 기반 시설을 파괴한 내전의 아픈 역사를 가지고 있는 모잠비크는 현재 아프리카 대륙에서 정치적으로 가장 안정된 국가 중 하나이며, 연평균 7%대의 견고한 경제성장률을 유지하고 있다. 특히 최근 초대형 가스전이 연이어 발견되어 해외직접투자(FDI)의 유입이 증대되고 대규모 자원개발 프로젝트가 추진됨에 따라 경제성장이 지속될 것으로 전망된다. 모잠비크 경제에 대한 긍정적인 전망은 많은 투자자들을 모잠비크로 불러들이고 있으며 한국도 모잠비크의 발전 잠재력을 인지하여 교통 및 산업·에너지 분야를 중심으로 양국 간의 경제협력을 강화하고 있다.

산업 구조를 살펴보면 2013년 기준으로 농업이 GDP의 28.7%를 차지하고 제조업과 서비스업이 각각 24.9%와 46.4%를 차지하는 등 비교적 다각화된 구조를 보인다. 특히 다른 아프리카 국가들에서는 GDP에서 농업의 비중이 감소하는 반면 모잠비크에서는 2000년대 이후 증가추이를 보이고 있다. 같은 시기 평균 농업성장률은 6~7%대를 유지하고 있다.

한편, 대외거래에서는 만성적 무역수지 적자가 심화되고 있는데 이는 자원개발 관

* (dajung@krei.re.kr 02-3299-4153).

련 자본재 및 원자재의 수입 확대 때문으로 분석된다. 주요 수출 품목은 알루미늄(813백만 달러), 액화천연가스(224백만 달러), 전력(197백만 달러)이며, 주요 수입 품목은 기계류(945백만 달러), 알루미늄 원료(466백만 달러), 차량(382백만 달러)의 순이다. 모잠비크의 주요 수출국은 스칸디나비아 국가, 남아공, 짐바브웨, 스페인, 포르투갈 순이며 주요 수입국은 남아공, 포르투갈, 미국, 인도, 스칸디나비아 국가 순이다.

고채무저소득국(HIPC) 및 다자국제금융기구 채무구제(MDRI)를 통해 대규모 외채 탕감을 받았음에도 불구하고 모잠비크의 외채잔액은 증가추세이며, GDP 대비 총 외채잔액 비중은 최근 5년간 연평균 50%를 선회한다. 또한 2012년도 국가 예산 중 대외원조의 비율이 40%를 기록하는 등 모잠비크 경제는 대외 의존도가 높다는 취약성을 가지고 있으며, 여전히 모잠비크는 UN이 지정한 최빈개도국(Least Developed Countries, LDCs)의 하나이다.

표 1 모잠비크의 주요 경제지표 추이 (2010~2013)

구분	경제지표	단위	2010	2011	2012	2013
국내 경제	GDP	억 달러	95	126	142	147
	1인당 GDP	달러	442	571	634	640
	경제성장률	%	7.1	7.3	7.4	7.0
	국내총투자/GDP	%	21.3	36	48.3	48.7
	소비자물가상승률	%	12.7	10.4	2.1	5.5
대외 거래	환율(달러당, 연중)	MT	32.6	27.3	29.8	30.0
	경상수지	백만 달러	-1,523	-2,996	-5,168	-5,883
	상품수지	백만 달러	-1,179	-2,249	-2,698	-3,148
	수출	백만 달러	2,333	3,118	3,470	3,920
	수입	백만 달러	3,512	5,368	6,168	7,068
	서비스수지	백만 달러	-719	-794	-	-
	자본수지	백만 달러	1,476	2,211	-	-
	FDI 순유입	백만 달러	1,018	2,263	5,218	
외채 현황	외환보유액	백만 달러	2,099	2,428	2,723	2,504
	총외채잔액	백만 달러	6,145	6,344	7,327	7,919
	총외채잔액/GDP	%	64.3	50.5	50.2	50.1
	외채상환액/총수출	%	32.3	11.8	15.4	15.7

자료: 수출입은행 해외경제연구소, 2013.

더불어 1일 소득이 1.25달러 이하인 절대빈곤계층비율이 2008년 기준으로 전체 인구 대비 54%에 이르는 등 경제성장의 혜택은 인구 전체에 고르게 분배되지 못하고 있다. 특히 농촌지역의 빈곤문제가 심각한데 전체 빈곤가구의 70% 이상이 농촌지역에 거주

하고 있다. 농업활동이 농촌인구의 주요 식량원이자 소득원이지만 낙후된 농업 기반 시설과 기술, 시장접근의 어려움으로 농업생산성은 낮다.

2. 농업 현황

2.1. 농업 여건

2.1.1. 농업 인구

모잠비크는 전체 노동인구 1,197만 명 중 약 80%가 농업에 종사하고 있는 농업중심 국가이다. 특히 농업인구 중 여성의 비율이 65.21%에 달하는데 이 수치는 2000년대 이후로 증가추이를 보인다. 이를 통해 모잠비크의 농업 발전에서 여성의 역할이 매우 중요함을 예측할 수 있다. 한편, 총 인구대비 농촌인구의 비중은 68%에 이르는데 이 수치는 모잠비크의 경제성장과 더불어 감소추세를 보이고 있음을 확인할 수 있다.

표 2 모잠비크의 농업·농촌인구 구성 (1998~2013)

구분	단위	1998	2003	2008	2013
총 인구	백만 명	17.35	19.87	22.76	25.83
총 인구대비 농촌인구 비중	%	71.26	70.37	69.45	68.31
총 노동인구	백만 명	8.20	9.28	10.49	11.97
농업인구	백만 명	7.1	7.3	7.4	7.0
- 총 노동인구 대비 비중	%	83.10	82.08	81.00	79.75
- 여성인구 비중	%	64.11	64.63	65.07	65.21

자료: FAOSTAT, 2014.

2.1.2. 농지 및 농가 구조

풍부한 노동력과 더불어 광활한 토지 면적은 모잠비크 농업발전을 위한 중요한 자산이다. 특히 <표 3>에서 확인할 수 있듯이 경작가능 토지와 다년생작물 경작지의 합이 국토 면적의 7.56%에 불과해 향후 농지개발의 잠재력이 크다. 모잠비크 농업부에 의하면 향후 개발 가능한 토지가 약 696만 ha에 이를 것으로 분석된다. 특히 북동부 열대 사바나 지역 미개간지의 농업생산 증대 가능성이 클 것으로 예측된다.

농가구조를 살펴보면 모잠비크 전체 3.6백만 농가 중 99%는 소규모 농가이며 1% 정도가 중대형 규모의 농가이다. 소규모 농가의 생산액은 모잠비크 농업 생산의 95%를 차지하고, 나머지는 생산액은 400개 정도의 상업농이 환금·수출작물 재배를 통해 창출한다. 소규모 농가 중 24.1%에서는 여성 농장주가 생산을 주도한다.

표 3 모잠비크의 국토현황 및 경지면적 (2012)

구분	면적(백만 ha)	구성비(%)
총 면적(total area)	78,64	100
경작가능 면적(arable land)	5,65	7,18
다년생작물 경작지(permanent crops)	0,30	0,38
숲 지대(forest cover)	38,60	49,08
기타	34,09	43,35

자료: FAOSTAT, 2014.

2.1.3. 지역별 농업 여건

모잠비크의 농업생태 지역은 온도와 강수량 등에 따라 크게 북부(니아사, 카보델가도, 남플라), 중부(잠베지아, 테테, 마니카, 소팔라), 남부(인합바네, 가자, 마푸토)로 구분된다<그림 1 참조>. 남부 지역은 건조하고 가뭄발생이 잦은 반면, 북부 지역은 강수량이 많고 토지가 비옥하여 모잠비크의 농업생산 대부분이 이곳에서 이루어진다.

그림 1 모잠비크 주(州) 지도



자료: CEPAGRI, 2009.

북부 지역의 연간 강수량은 1,000~1,800mm이며 이 지역에서는 카사바와 옥수수 등 모잠비크의 주요 식량작물 뿐 아니라 목화, 캐슈너트, 땅콩 등 환금작물이 재배되고 있다. 특히 니아사 주는 중부의 테테 주와 더불어 모잠비크 최대의 담배 산지이다. 하지만 우수한 농업생태 환경에도 불구하고 미개간 경지의 비중이 높으며 따라서 향후 농지개발의 가능성도 높다고 할 수 있다.

중부 지역의 강수량은 연간 1,000~1,200mm이며 북부 지역과 마찬가지로 비옥한 토양을 갖추고 있어 농업에 유리하다. 이 지역에서 주로 재배되는 식량작물은 카사바, 옥수수, 콩, 수수, 기장, 쌀 순이다. 특히 중부의 해안지대는 코코넛 뿐 아니라 여러 종류의 원예작물의 주요 생산지역이다.

남부 지역은 토양이 건조하며 가뭄 발생의 위험이 높아 중부 및 북부 지역과 비교할 때 농업생산량이 상대적으로 낮다. 그러나 인접국인 남아공과 가까워 농업 투입재 조달이 용이하며 비교적 농업 기반시설이 잘 갖추어져 있다는 장점도 가지고 있다. 한편으로 남부지역은 목축업에 적합한 건조지대를 갖추고 있고 이 지역의 가축들은 질병 취약성이 비교적 낮아 모잠비크 축산업의 중심지이다.

2.2. 농업 생산

2.2.1. 생산 현황

모잠비크에서 가장 많이 생산되는 농산물은 모잠비크인들의 주식인 카사바이다. 2012년 카사바는 약 1천만 톤이 생산되었으며, 이는 2008년도 생산량보다 147% 증가한 규모이다. 쌀 생산량도 2008년에서 2012년 사이에 177% 증가하였다.

반면 <표 4>에서 확인할 수 있는 것처럼 고구마, 코코넛 등 주요 농산물의 생산은 답보상태를 보이고 있다. 옥수수, 수수의 생산량은 2008년에서 2011년까지 증가 추이를 보이다 2012년에 최악의 가뭄을 맞으면서 생산량이 2008년에 비해 각각 29.8%, 36.8% 감소하였다. 본 사례를 통해 파악할 수 있듯이 열악한 농업 기반시설 및 자연재해에 대한 취약성이 농업 생산성 증가를 가로막는 주요인으로 지적된다.

실제로 모잠비크 농민들의 농업자재 및 서비스의 사용률이 매우 낮는데, 2008년 기준으로 화학비료 사용률은 4%, 농약 사용률은 7%, 축력 이용률은 11%에 그친다. 2007년도 기준 관개면적은 전체 가경지의 13.2%에 그치며, 관개시설의 대부분이 강수량이 불규칙한 중·남부에 위치하고 있다. 특히 가자, 잠베지아, 테테, 마니카 주에 관개시설이 집중적으로 위치해 있다.

표 4 모잠비크의 생산량기준 주요 농산물 (2008-2012)

(단위: 천 톤)

	품목	2008	2009	2010	2011	2012
1	카사바	4,054	5,670	9,738	10,093	10,051
2	사탕수수	2,451	2,207	2,720	3,396	3,393
3	옥수수	1,676	1,612	2,089	2,178	1,177
4	고구마	902	900	920	860	900
5	바나나	245	280	320	340	470
6	콩(건조)	129	130	180	200	281
7	쌀	101	179	257	271	280
8	코코넛	265	270	277	266	270
9	토마토	136	155	185	195	250
10	수수	378	384	388	409	239
11	기타 두류	190	195	205	229	235
12	신선채소	177	185	195	200	210
13	감자	119	145	178	189	205
14	목화씨	125	125	-	70	173
15	신선과일	124	130	-	133	128
16	참깨	-	-	-	104	117
17	땅콩	102	97	157	95	112
18	돼지고기	111	93	132	98	101
19	목화섬유	-	-	195	200	88
20	동부	-	-	-	-	85

주: 2012년도 생산량 기준 상위 20개 품목을 중심으로 작성
 자료: FAOSTAT, 2014.

2.2.2. 농작물

모잠비크의 주요 농작물은 생산액 기준으로 카사바 10억 5천만 달러, 콩 1억 4천만 달러, 바나나 1억 3천만 달러, 목화섬유 1억 2천 5백만 달러 순이다. <표 4>에서 볼 수 있듯이 생산량 기준으로 주요 농작물은 카사바 1천만 톤, 사탕수수 330만 톤, 옥수수 120만 톤, 고구마 90만 톤, 바나나 47만 톤 순이다.

모잠비크의 주식인 옥수수와 카사바는 전 지역에 걸쳐 생산되며 특히 잠베지아, 남풀라, 카보델가도 주 등 중북부 지역의 생산량이 많다. 북부 지역에서는 농가의 절반 정도가 수수를 재배하고 있으며 중부의 잠베지아와 소팔라 주에서는 고구마와 쌀이 광범위하게 재배된다. 남부지역에서는 인함바네주를 제외하고 땅콩이 농가의 중요한 식량 작물이다.

표 5 모잠비크의 주요 농작물 (2012)

단위: 천 달러, 천 톤, ha

	품목	생산액	생산량	재배면적
1	카사바	1,049,996	10,051	762,598
2	콩(건조)	137,581	281	759,313
3	바나나	132,367	470	62,000
4	목화섬유	125,770	88	-
5	기타 두류	123,060	235	340,000
6	사탕수수	111,446	3,393	45,917
7	토마토	92,391	250	30,000
8	옥수수	91,508	1,177	1,572,009
9	잎담배(가공 전)	86,726	-	54,000
10	참깨	77,711	117	220,000

자료: FAOSTAT, 2014.

카사바의 생산은 해안지역에 특히 집중되어 있으며, 옥수수는 주로 중북부 내륙지역과 고위도 지역에서 생산된다. 모잠비크 북부는 탄자니아 남부와 함께 동남 아프리카 최대의 옥수수 생산지대로 꼽히는 한편 2012년도 옥수수 생산량 급감 사례에서도 살펴볼 수 있듯이 가뭄 등 자연재해에 취약하다.

식량작물 가운데 쌀은 모잠비크의 토양과 기후가 그 재배에 적합하여 생산 확대 가능성이 높다. 쌀 연간 생산량은 1ha당 1톤에서 5톤에 이르기까지 다양한데 이는 관개 시설의 차이에서 비롯된다. 한편으로 쌀 생산량이 국내소비량을 따라가지 못해 모잠비크 쌀 소비의 상당부분은 수입에 의존하고 있다. 2000년에서 2009년 사이에 쌀 국내 소비량은 23만 9천 톤에서 45만 5천 톤으로 약 90%가 증가한데 반해 같은 시기 생산량은 12만 4천 톤에서 17만 9천 톤으로 약 44% 증가하였다. 따라서 모잠비크 정부는 쌀 산업 발전을 위한 투자를 장려하고 있으며, 세계은행과 국제미곡연구소(International Rice Research Institute)는 각각 모잠비크 내 관개시설 향상과 벼 육종에 관한 협력 프로젝트를 운영하고 있다.

한편, 모잠비크의 전통적인 현금작물로는 목화, 담배, 캐슈너트, 사탕수수, 차 등이 있다. 이들의 재배면적은 모잠비크 전체 농지면적의 5%, 생산액은 농업 GDP의 약 5%를 차지하는데, 다른 아프리카 국가들과 비교하면 현금작물 재배면적의 비중이 적은 편이다. 캐슈너트는 주로 소자작농에 의해 경작이 이루어지고 있으며 면화와 담배는 계약재배를 통해 생산된다.

2.2.3. 축산분야 생산

모잠비크의 주요 축종은 닭(산란계, 육계), 소, 돼지, 염소이다. 국민소득의 증가에 따라 축산물에 대한 수요가 지속적으로 증가하고 있으나 자본 및 기술 부족으로 공급이 수요를 따라가지 못하고 있다. <표 6>에서 확인할 수 있듯이 2008년에서 2013년 사이 주요 축종 별 사육두수는 소 36%, 닭 5%, 돼지 10% 증가하였으며 염소 두수는 10% 감소하였다. 가축은 주로 소자작농 농가에서 소규모로 사육되고 있으며, 기업형 사육은 미미하다.

표 6 모잠비크 주요 축종별 사육현황 (2008~2013)

품목	2008	2010	2011	2012	2013
소 (두)	1,240,340	1,277,044	1,400,000	1,689,097	1,690,000
닭 (천수)	18,000	23,922	22,000	18,876	19,000
돼지 (두)	1,539,362	1,340,712	1,375,000	1,688,125	1,700,000
염소 (두)	4,843,907	3,907,483	4,000,000	4,333,782	4,350,000

주: 2009년도 자료는 데이터가 2010년도 데이터와 같아 제외함
 자료: FAOSTAT, 2014.

닭고기는 모잠비크 국민들이 가장 좋아하는 음식 중 하나로, 닭 사육 마릿수는 2013년 기준으로 1천 9백만 수이다. 닭고기 소비는 2000년부터 2010년 사이에 3만 5천 톤에서 4만 2천 톤으로 21% 증가하였으며, 2020년에는 소비량이 13만 7천 톤에 이를 것으로 예측된다. 하지만 공급이 수요를 충족시키지 못하여 <표 7>에서 확인할 수 있듯이 닭고기 수입액이 큰 폭으로 증가하고 있다. 특히 수입에 있어 남아공에 대한 의존도가 매우 높는데, 국내 소비 뿐 아니라 짐바브웨 등 아프리카 주변국의 닭고기 소비가 증가하고 있음을 고려할 때 양계산업을 전략적으로 발전시킬 필요가 있다.

표 7 모잠비크 육류(닭고기, 쇠고기) 수입 추이 (2007~2011)

(단위: 천 달러)

품목	2007	2008	2009	2010	2011
닭고기	10,463	13,775	17,152	22,752	22,938
쇠고기	2,017	1,407	2,492	4,842	4,852

자료: FAOSTAT, 2014.

소의 경우 방목중심의 조방적 경영에 의한 사양에 의존하고 있으며 사육 두수가 꾸준히 상승하고 있지만 쇠고기 수입량 또한 2007년과 2011년 사이에 2배 이상 증가하였음을 알 수 있다. 소규모 가족축산농가가 쇠고기 시장 공급의 60~70%를 담당하고

있는 한편 남아공 등 외국자본의 대규모 농장이 모잠비크 내에 진출하여 시장가격 형성에 영향을 행사하고 있다.

돼지의 경우 1994년 구제역 확산에 의해 생산기반이 붕괴되어 2000년대 중반까지 사육두수의 감소 추세가 계속되었다. 하지만 2010년 이후로 사육두수가 증가추이를 보이고 있다. 모잠비크 내 돼지 산업의 지속적인 발전을 위해서는 구제역 방역을 위한 예방 교육과 관련 시설 정비를 위한 지속적인 재원 확보가 중요할 것으로 사료된다.

2.3. 농산물 수출입

모잠비크의 전체 수출규모에서 농산물이 차지하는 비중은 약 15%이다. 주요 농산물 수출품은 액수를 기준으로 앞담배(2억 2천만 달러), 분밀당(9천 8백만 달러), 캐슈너트(4천 6백만 달러), 목화섬유(4천만 달러), 참깨(3천만 달러) 순이며, 단위가격이 가장 높은 품목은 캐슈너트(shelled)이다. 주요 수출 품목은 대부분 가공 전 단계의 농작물이며 대두유, 팜유, 밀가루 등의 가공품목을 수입한다.

모잠비크의 주요 농산물 수입 품목은 밀(9천 2백만 달러), 대두유(6천 6백만 달러), 기타식품(6천 3백만 달러), 대두박(5천 3십만 달러), 팜유(5천만 달러) 순이다. 특히 모잠비크는 밀과 쌀 등 주요 식량작물의 부족분을 수입에 의존한다. 따라서 쌀과 밀의 수급이 국제 곡물가격의 변동에 민감하게 영향을 받을 수밖에 없는 구조이다. 2010년에는 모잠비크에서 식량가격 인상에 항의하는 시위가 벌어져 13명의 사망자가 발생한 사태는 식량작물 시장의 취약성을 보여준다.

표 8 모잠비크의 주요 농산물 수출 (2011)

	품목	수출량(톤)	수출액(천 달러)	단위가격(달러/톤)
1	앞담배(가공 전)	52,734	216,945	4,114
2	분밀당	151,130	98,897	654
3	캐슈너트(with shell)	35,802	46,519	1,299
4	목화섬유	16,486	40,088	2432
5	참깨	25,871	30,781	1,190
6	캐슈너트(shelled)	3,464	20,908	6,036
7	밀가루	37,817	19,736	522
8	당밀	126,379	14,538	115
9	바나나	49,309	10,618	215
10	정제설탕	11,114	6,798	612

자료: FAOSTAT, 2014.

3. 농업개발 관련 주요 전략

3.1. 모잠비크 정부 5개년 계획(2010-2014)

모잠비크 정부의 5개년 계획(Five Year Plan 2010-2014)은 농촌의 중점 개발을 근간으로, 지속가능하고 빈곤친화적인(pro-poor) 경제발전을 통한 빈곤퇴치와 삶의 질 개선을 기본목표로 설정하였다. 모잠비크는 5개년 계획달성을 위해 사회기반시설과 기본 공공서비스(basic social services) 투자 확대가 필수적이라는 인식 하에 투자 유치를 위한 노력을 전개하고 있다.

세부적으로는 거시경제 운용, 국영기업, 농업, 도로, 에너지 등 주요 산업분야별로 구체적인 달성 목표치를 제시하였다. 특히 농업분야에서는 농업생산성 향상과 유통·저장시설의 확대를 위한 세부 목표치를 <표 9>과 같이 제시하였다.

표 9 모잠비크의 정부 5개년 계획의 농업분야 주요 목표치

분야	세부지표	2009년 (기준연도)	2014년 (목표연도)
농업	식량안보 위기에 처한 인구 수	400,000명	200,000명
	옥수수 생산성	1,2톤/ha	1,8톤/ha
	쌀 생산성	1,2톤/ha	1,8톤/ha
	재조림(reforestation) 면적(공용 토지)	1,000ha	13,000ha
	재조림(reforestation) 면적(민간 토지)	10,000ha	28,000ha
저장시설	참고 용량	437,000톤	493,000톤
	곡식 저장고(사일로) 용량	131,000톤	196,000톤

자료: 전해린·장종문, 2012.

3.2. 모잠비크 빈곤감축이행전략(2011~2014)

모잠비크 빈곤감축이행전략(Poverty Reduction Action Plan, PARP)의 주요 목표는 빈곤 친화적인 경쟁성장을 통해 빈곤율을 2009년 54.7%에서 2014년 42%로 감소시키는 것이다. 이의 달성을 위한 3대 기본목표로 ① 농업과 수산업분야 생산성 증가 및 생산량 확대, ② 일자리(고용) 창출, ③ 사회적 서비스로의 접근성과 서비스 질 향상을 설정하였다. PARP는 3대 기본목표 달성을 위한 88개의 세부 사업을 선정하고, 정부 예산의 50% 이상을 집중적으로 지원하고 있다.

3.3. 모잠비크 농업발전전략(2010~2019)

모잠비크 정부는 PARP의 프레임워크 하에서 농업 분야의 번영과 경쟁력 향상, 지속 가능성 확보를 위해 농업발전전략을 수립하였다. 이 전략의 목적은 사회적 참여 및 양성평등을 보장함으로써 경쟁적이고 지속가능한 방식으로 식량안보 확보 및 농가소득 증대를 실현하는 것이다. 세부 목표로는 ① 농업 생산성·생산량 향상 및 경쟁력 확보, ② 시장 접근 및 유통을 위한 사회기반시설과 서비스 개선, ③ 토지, 수자원, 산림, 야생동물 이용의 지속가능성 확보, ④ 농업투자에 기여하는 법적 프레임워크와 정책 확보, ⑤ 농업관련 제도(institutions)의 강화를 설정하였다. 이에 따라 각 분야에 대한 구체적인 목표치를 제시하였는데 자세한 내용은 <표 10>과 같다.

표 10 모잠비크의 농업개발전략 핵심 지표 및 목표

목표	지표	기준 (2010)	2011	2012	2013	2014	2015	2020	
농가 소득 식량 안보 영양 확보	농업부문 성장률(%)	6.1	최소 연간 7%						
	영양부족 인구(천 명)	400	350	-	-	-	200	200	
농업 생산성	연간 곡물 생산량(천 톤)	1,612	2,089		2,178		1,177		
	주요 곡물 연간 생산량(천 톤)								
	옥수수	2,166	2,283	2,400	2,600	2,740	3,000	4,000	
	쌀	260	308	338	371	391	450	5,100	
	밀	13	22.5	23.0	23.2	23.5	25.0	30.0	
	콩	378	422	450	480	500	500	750	
	사탕수수	257	288	310	310	310	310	550	
	카사바	9,200	11,700	13,000	14,700	15,000	15,000	20,000	
	주요 식량작물의 생산성(톤/ha)								
	옥수수	1.1	1.2	1.3	1.5	1.7	1.8	2.0	
	밀	1.8	1.8	1.8	1.9	2.0	2.0	2.0	
	쌀	1.1	1.2	1.3	1.6	1.7	1.8	2.0	
	주요 현금작물의 연간 생산량(천 톤)								
	캐슈너트	96	98.0	103.0	112.0	120.0	-	120.0	
	면화	70	75.8	83.4	91.7	120.0	-	120.0	
	대두	20	20	21	23	25	-	35	
	담배	70	73	76	80	83	-	100	
	채소와 과일의 연간 생산량(천 톤)								
	바나나	35	40	45	50	55	-	70	

표 10 모잠비크의 농업개발전략 핵심 지표 및 목표 (계속)

목표	지표	기준 (2010)	2011	2012	2013	2014	2015	2020	
농업 생산성	감자	186	203	230	250	250	-	300	
	토마토	195	200	205	215	220	-	400	
	양파	80	93	108	126	140	-	160	
	전체 가축 수(백만 두)								
	소	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	2.0	3.0	
	닭	17.9	18.3	18.3	18.7	19.1	-	30.0	
	농업 서비스 및 기반시설 관련								
	정부지원대상 농민(천 명)	432	487	531	545	582	-	600	
	관개지역 면적(천 ha)	0.8	2.5	3.3	5	5.5	-	5	
	관개시스템 사용률(%)	60	65	70	80	85	90	90	
	운반용 가축 수	9,777	10,777	11,777	12,777	13,777	14,777	20,000	
종자 생산기관 수	631	757	908	1,098	1,200	1,200	1,500		
시장 접근성	도로개선 유지보수 면적	-	-	-	-	-	-	-	
	주간 SIMA뉴스 구독가능 지역	-	-	-	-	-	-	-	
천연 자원	재조림 된 숲 면적(ha)	15.7	23.0	29.0	33.0	37.0	-	60.0	
	공인된 토지 단체 수	25	35	45	55	65	70	100	
기관	생산자단체 수	4,277	4,872	6,072	7,272	8,472	9,700	13,000	

자료: Ministry of Agriculture, 2010: 수성엔지니어링, 2011에서 재인용.

4. 시사점

노동가능 인구의 약 80%가 농업에 종사하고 있으며, 전체 빈곤가구의 70% 이상이 농촌지역에 거주하고 있는 모잠비크의 지속적인 경제성장과 빈곤감소를 위해서는 농업·농촌의 발전이 필수적이다.

긴 내전을 겪으면서 모잠비크의 농촌은 대부분 붕괴되었으나 1992년 내전 종료 이후 농업기반시설의 복구와 재배면적 확대에 따라 농업 생산량 또한 점차적으로 증가하게 되었다. 하지만 관개시설 등 농업 기반시설 및 기술 낙후 등의 요인으로 모잠비크의 농산물 생산량은 증가하는 수요를 따라가지 못하고 있다. 농업금융, 기술지도 서비스로의 접근성도 각각 전체 농가의 5%, 14%로 낮은 실정이다.

그럼에도 불구하고 모잠비크는 중·북부 지역에 비옥한 미개간 토지를 갖추고 있고

남아공, 탄자니아, 짐바브웨 등 잠재적인 농산물 수출시장도 보유하고 있어 향후 농업 발전을 기대해 볼 수 있는 국가이다. 따라서 농업분야 발전을 위한 국내외 투자 및 자연재해에 대비한 농업 기반시설 개선 및 관련 기술 발전·보급이 절실하다.

한국정부는 모잠비크의 성장잠재력을 높이 평가하고 모잠비크와의 대외협력을 강화하고 있다. 농림축산식품부는 2010년부터 2013년까지 12억 원 규모의 ‘모잠비크 영농기술 보급 및 농업생산성 증대사업’을 추진하여 모잠비크 마라케니 지역에 영농교육센터를 설립하였고, 2014년부터 2017년까지 영농기술 교육훈련, 시범사업(양계)을 통한 소득창출, 시범농가에 대한 농자재 지원을 주요 내용으로 하는 27억 원 규모의 후속사업을 추진할 계획이다. 또한 대표적인 민관협력 사업으로 한국국제협력단-포스코-기아대책이 2011~2012년 총 4억 원 규모의 ‘모잠비크 마나짜 지역 빈곤퇴치 지원 사업’을 실시하여 새마을 농업훈련원 운영을 통해 농업기술을 전수하고 지역 소득증대에 기여하고 있다.

하지만 농업분야 협력 강화에도 불구하고 한-모잠비크 협력은 교통 및 산업·에너지 분야에 집중되어 있다. 모잠비크 경제 성장이 균형적으로 이루어지고 성장의 혜택이 국민들에게 보다 고르게 돌아갈 수 있기 위해 농업·농촌분야에서의 협력과 투자가 강화되어야 한다. 16년간의 내전이 종식된 후 어렵게 얻은 평화의 결실이 모잠비크 전체의 번영으로 이어지길 기대해본다.

참고문헌

- 관계부처 합동. 2012. 모잠비크 국가협력전략 2013-2015.
- 수성엔지니어링. 2011. 『모잠비크 농업투자환경 조사보고서』. 수성엔지니어링.
- 전혜린·장종문. 2012. 『모잠비크의 주요 산업: 전력산업, 농업을 중심으로』. 전략지역
심층연구 12-21. 대외경제정책연구원.
- 한국수출입은행 해외경제연구소. 2013. 「2014 세계국가편람」. 한국수출입은행.
- AfDB. 2014. *African Statistics Yearbook 2014*. African Development Bank Group: Tunis. AfDB.
- CEPAGRI. 2009. *Agribusiness Opportunities*. Ministry of Agriculture.
- _____. 2012. *Agricultural Investment Opportunities in Mozambique*. Ministry of Agriculture.
- IFAD. 2011. *Republic of Mozambique: Country Strategic Opportunities Programme*. IFAD: Rome.
- Ministry of Agriculture. 2010. *Strategic Plan for Agricultural Development: PEDSA 2010-2019*.

참고사이트

- 식품저널 (www.foodnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=51418)
- 포스코블로그 (blog.posco.com)
- 한국국제협력단 통계사이트 (stat.koica.go.kr)
- CIA The World Factbook (www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook)
- DAK개발협력연대 (dak.koica.go.kr)
- FAOSTAT (faostat.fao.org)
- World Bank Data (data.worldbank.org)

4 PART

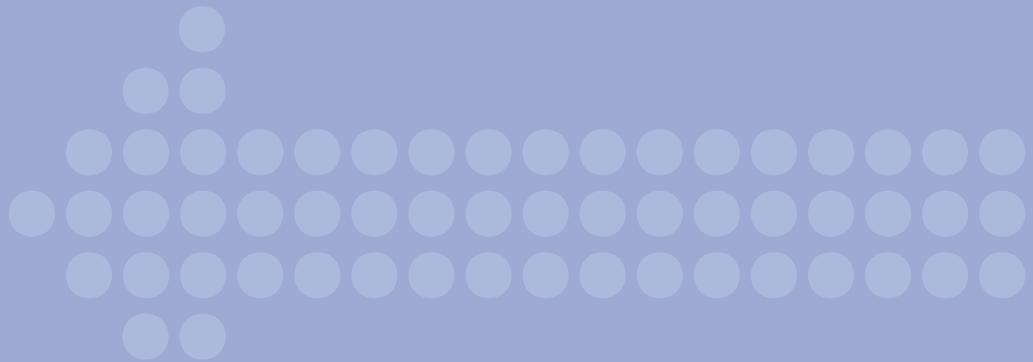
WORLD AGRICULTURE

국제기구 동향

OECD·FAO

2014년 OECD 회원국의 농업정책 평가 | 김용택

ICT를 활용한 농업부문 국제개발협력 | 이효정



세계농업 HISTORY

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

□ 국제기구 동향 (계속)

연도별	월별	제 목
2014년	1월	세계무역기구(WTO) WTO 발리 각료회의 합의문 WTO/DDA 발리패키지 타결과 향후 전망
	2월	경제협력개발기구(OECD) OECD 농업투자정책 논의 동향 농업분야 무역원활화 지표 개발
	3월	국제연합(UN) UN 세계 가족농의 해: 가족농의 의미와 가치
	4월	경제협력개발기구(OECD) OECD 식품쓰레기 감소 방안 논의 동향
	5월	국제식량정책연구소(IFPRI) · 기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC) IFPRI의 세계식량정책보고서와 IPCC의 기후변화보고서
	6월	경제협력개발기구(OECD) 영세농 문제와 식품쓰레기 정책에 관한 OECD 논의 동향
	7월	UN환경계획(UNEP) · 세계은행(The World Bank) · UN식량농업기구(FAO) UNEP의 세계 토지사용에 관한 평가 세계은행과 FAO의 도시농업 논의 동향
	8월	세계은행(The World Bank) 세계은행과 글로벌 식량위기
	9월	OECD · FAO Outlook OECD · FAO 농업 전망 2014~2023

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

2014년 OECD 회원국의 농업정책 평가 *

김 용 택
(전남대학교 초빙교수)

1. 경제와 시장의 주요 변화

2013년 세계경제는 천천히 회복되었으나 경제성장은 잠재성장률보다 낮았고 중국을 제외한 주요 신흥국들의 재정 여건은 악화되었다<표 1 참조>. 미국의 긴축 금융정책으로 말미암아 외부 자금조달이 필요한 주요 신흥국들(브라질, 인도, 인도네시아, 남아프리카, 터키)의 통화가치는 하락하였다. 결국 세계 경제성장은 늦어졌고, 미국의 통화정책과 신흥국의 재정 간의 상호 연계에 관하여 우려가 높아졌다.

대부분의 유럽 지역은 낮은 소득 성장, 높은 실업률, 부동산 가치 하락 등으로 소비증가가 약하게 나타났다. 미국과 일본은 노동시장이 개선되고 자산가치가 올라가 가계수요는 회복되었지만, OECD 국가들의 평균 실업률은 8%에 이르고 있어 고용개선이 중요한 정책 과제로 남아있다. 경제 활동이 지속적으로 위축되는 유럽에서 실업률은 더욱 문제가 되고 있다. 2013년 전체 실업률이 늘어났을 뿐만 아니라 벨기에, 핀란드, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드 등 일부 유럽연합(EU) 회원국들의 경우

* (yongkimus@gmail.com).

OECD는 매년 회원국들의 농정 변화와 보조수준의 변화를 평가하는 보고서를 발간한다. 이 원고는 OECD가 2014년도 9월에 2014년 회원국들의 농정 변화와 보조수준의 변화를 평가한 보고서인 Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014를 요약 정리한 것임.

표 1 OECD 국가들의 주요 경제지표 변화

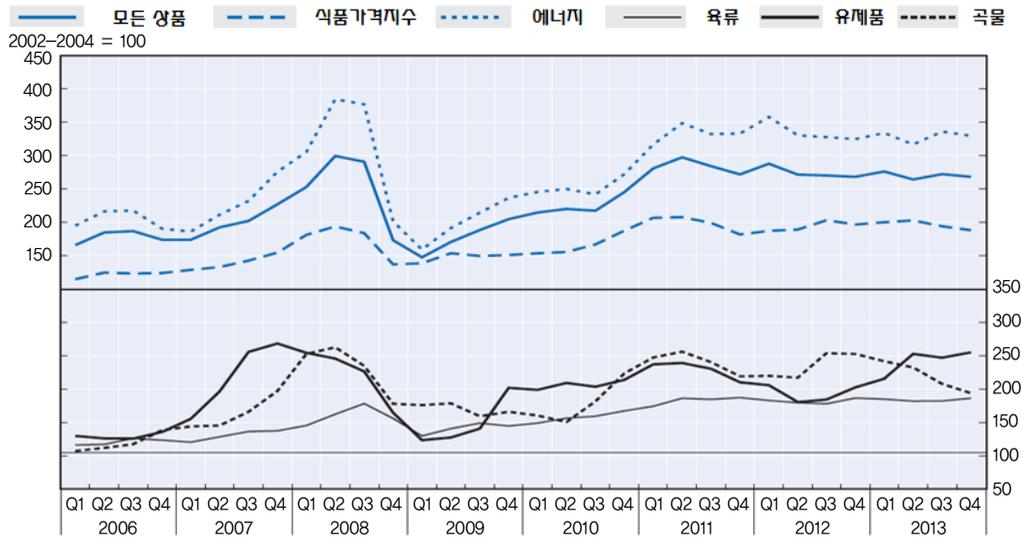
구 분	평균 2001-10	2011	2012	2013
	%			
실질 GDP 성장 ¹				
세계 ²	3.4	3.7	3.1	2.72
OECD ²	1.7	1.9	1.6	1.2
미국	1.6	1.8	2.8	1.7
EU	1.1	1.6	-0.6	-0.4
일본	0.8	-0.6	1.9	1.8
OECD 이외 ²	6.8	6.3	5.1	4-8
중국	10.5	9.3	7.7	7.7
산출 차이 ³	0.3	-1.9	-2.0	-2.6
실업률 ⁴	6.8	8.0	8.0	8.0
인플레이션 ⁵	2.2	2.5	2.1	1.5
재정수지균형 ⁶	-3.9	-6.6	-5.9	-4.8
양해 각서 항목				
세계 실질 무역 성장	4.9	6.3	3.0	3.0

일부 고용이 개선되었으나 여전히 실업률이 높은 편이다. 미국의 실업률은 약 6%로 떨어졌지만 과거에 비하면 여전히 높은 수준이다. 장기 실업률이 높게 유지되면서 세계 여러 나라에서 젊은 세대가 경제성장의 둔화로 인하여 가장 많은 피해를 받는 세대가 되었다. 이와 같은 산업 및 서비스 부문의 고용 감소는 농업의 구조 변화를 둔화시킬 것으로 전망된다.

세계 무역은 세계 GDP 증가와 비슷한 속도로 성장하였다. OECD 국가들의 수출증가율은 전반적으로 둔화되었는데 이는 최근 몇 년 동안의 OECD 국가들 특히 유럽 지역의 수입수요가 감소하여 신흥국가들의 수요가 줄었기 때문이다.

전반적으로 에너지가격은 큰 변화를 보이지 않고 있다<그림 1 참조>. 천연가스와 석탄가격이 하락한 반면, 석유(브렌트 가격)의 현물가격은 배럴당 105 달러 이상이었다. 미국에서 새로운 에너지생산이 크게 증가하면서 서부 텍사스산 원유가격(WTI)은 브렌트유 가격보다 대체로 낮은 수준을 유지하였다. 2009년부터 미국의 천연가스가격이 하락하고, 석유가격과 동조화 현상을 보이지 않지만 다른 나라들의 경우는 여전히 석유와 가스가격이 함께 움직이는 동조화 현상을 보이고 있다(IMF, 2013). 이렇게 가스가격이 서로 다르게 변하는 것은 농업생산의 주요 요소인 질소 비료가격에 큰 영향을

그림 1 상품가격지수의 변화 (2006-2013)



미치므로 보다 많은 관심이 필요한 과제이다.

신흥국가들의 성장 둔화가 상품(원료)가격에 영향을 미치고 있다. 특히 2013년에 광물가격이 감소한 이유는 최근 몇 년간 광산에 대한 대규모 투자가 늘어나면서 공급이 지속적으로 증가한 반면, 중국 수요가 정체되었기 때문이다. 세계 식량가격지수는 2012년과 2013년 사이에 큰 변화를 보이지 않았지만, 주요 작물가격과 축산물가격은 다른 추세를 보였다. 2013년 한 해 동안 곡물가격과 종자가격은 감소하였다. 옥수수 시장가격은 2014년 하반기 풍작에 대한 기대감으로 빠르게 하락하였다. 전년도 높은 가격으로 생산자들이 공급량을 늘린 이후에 이 같은 가격 하락이 나타났다. 그리고 2013년에 주요 곡물 생산국들이 풍작을 이루면서 밀과 옥수수 생산량이 사상 최고치에 달했다. 지난 일 년 동안 쌀 생산량이 증가하고 재고가 빠르게 늘어나면서 쌀 가격은 하락하였다.

2013년에 설탕시장은 공급 과다로 인하여 가격이 하락 추세를 보이고 글로벌 재고도 늘어났다. 설탕가격과 잡곡가격이 낮아져 세계 에탄올생산이 증가하였다. 반면, 유럽경제의 불경기로 인하여 바이오디젤 수요가 감소하면서 바이오디젤 생산이 정체되었다. 주요 곡물가격들과는 대조적으로, 2013년의 고기가격은 상승하였다. 특히 미국에서 몇 년에 걸쳐 축산물시장이 감소하면서 축산물 두수가 예상보다 천천히 회복되고 상대적으로 쇠고기 공급도 줄어드는 결과가 나타났다. 세계 가금류 가격은 브라질

산 가금류 가격이 높아지면서 동반 상승하였다. 돼지고기가격의 상승으로 유럽연합의 공급이 축소되었다. 2013년에 유제품가격이 크게 상승한 이유는 수요가 안정적으로 증가한 이유도 있지만 중국에서 거의 6%에 달하는 공급 부족 때문이었다. 이로 인하여 미국, EU, 뉴질랜드, 호주와 같은 주요 유제품시장의 공급은 줄어들고 전 세계 유제품 수요는 늘어났다.

2. 외원국별 농업정책의 주요 변화

2.1. 외원국들의 새로운 농업정책체계

2013년과 2014년 초에 여러 OECD 국가들이 새로운 농업정책체계를 수립·시작하였다. 일부 국가는 이전의 개혁 방향을 지속하거나, 일부 국가들은 개혁에 보다 집중하면서 농업정책체계를 재조정하였다.

캐나다는 Growing Forward 2(이하 GF2)라는 농업정책체계를 수립하고 농업부문 내에서 연방정부의 정책과 주정부의 정책 및 지역정책들을 새롭게 연결하는 체계를 확립하였다. GF2는 이전 체계를 기반으로 수립되었지만, 정책 우선순위가 높은 3개 분야인 혁신, 경쟁력과 시장개발, 적응력과 산업능력 등을 강조하고 있다. 새로운 체계는 자원의 보다 효율적이고 책임성 있는 이용을 강조하고 있다. 또한 새로운 체계는 더욱 목표 지향적이고 협력과 결과중심을 강조하는 방식이며 시장을 기반으로 한 정책체계를 강조한다. GF2는 혁신, 마케팅, 경쟁력을 지원하기 위하여 세 가지의 새로운 연방 프로그램을 도입하였다. 연방 정부는 생물리학의 연구와 다른 관련 활동으로 이 프로그램을 지원한다. 이 정책체계는 지방정부와 지역 단위에 위험하지 않는(Non-risk) 관리프로그램을 기획·시행할 수 있는 신축성을 지니고 있다. 대부분의 농가 단위의 환경정책은 지방정부가 설계·관리한다. 주요 지원정책은 경영위험관리 하에서 다루어진다. 소득 감소, 공동 금융저축, 생산보험보조의 경우에는 이러한 조치를 지원하고 자연재해의 경우에는 보조를 제공한다. 농업부문의 생산성과 지속가능성에 정책 초점을 맞추는 것은 올바른 방향이지만 구조조정, 생산성 향상 및 경쟁력 강화를 제한하여 유제품산업과 양계산업에 개입하는 것은 이와는 다른 방향이다.

유럽연합은 계속하여 2013년 12월에 입법 과정을 끝낸 공동농업정책 2014-2020의 시행에 관한 세부규칙을 제정하고 있다. CAP 2014-2020의 시행은 2015년 1월에 완전 시행하는 것을 목표로 2014년 1월에 시작되었다. 기존의 법률 체계와 2015년부터 새롭

게 시행되는 CAP요소들의 격차를 해소하기 위하여 2014년에는 과도기 규정이 적용된다. CAP는 향후에도 두 개의 축으로 구성된다. 제1축(Pillar 1) : 이 기준에 의한 사업은 모두 EU 예산으로 조달되며 농가와 시장대책을 지원하며 유럽연합 회원국들과 공동으로 재정 지원하는 제2축(Pillar 2) 사업들은 농촌개발과 농업환경대책 및 자연제약이 있는 지역을 지원한다. 회원국들은 특정한 제한과 조건 내에서 두개의 축으로 시행하는 사업에 자금을 지원하는 것이 가능하다. CAP의 전체 예산은 2011년 불변가격으로 지난 6년간 예산인 3,630억 유로(5,050억 달러) 보다 낮은 수준이다. 새로운 CAP의 중요한 요소로서 회원국 내와 회원국 간 모두에 직접지불의 재분배가 포함되어 있다. 소위 말하는 기본지불제도(Basic Payment Scheme)하의 직접지불에 내부통합(internal convergence)을 도입함으로써, 국가 단위나 지역 단위에서 면적당 균일한 요율(flat rate)을 적용하려고 한다. 소위 지불의 외부통합이라는 것은 회원국 간에 균일 요율을 적용하기 위하여 동일한 원칙을 적용한다. 또한 기본지불제도를 보다 신축적인 제도로 만들기 위하여 수혜자당 특정 값 이상으로 수령하는 금액의 축소, 수혜자 당 첫 헥타르는 좀 더 많은 금액을 지원하는 옵션, 젊은 농가에 대한 의무적 추가지원과 소액의 직접 보조를 받는 소농들에 대한 지원 절차의 간소화 등을 도입하였다. 농업의 환경 기여를 높이기 위하여 직접지불의 30%를 특정 농법에 지불하거나 작물 재배의 다양화, 영구 목초지의 유지 및 환경관리 집중지역의 설정 등을 도입하였다. 회원국들은 대안으로 국가인증제도를 시행할 수 있는 신축성을 갖게 되었다. 또한, 기존의 상호 준수조건이 다시 정의되었고, 계속하여 직접 지불에 적용된다. CAP 2014-2020에서 직접지불제도가 “보다 균일화”가 되었지만, 회원국들은 구체적인 시행, 특히 제2축(Pillar 2) 대책을 실행하는 사업을 정의할 수 있어 보다 신축적으로 운영할 수 있게 되었다. 이와 같은 신축성에는 국가예산의 13%까지 특정 농산물을 지원할 수 있거나 단백질 작물에 추가적으로 2%를 배정하는 것 등이 포함된다. 우유쿼터는 2015년 3월 31일에, 설탕쿼터는 2017년 9월에 종료될 예정이다. 2014-2020에 대한 시장의 공동조직(The Common Organisation of Markets)는 공공부문의 개입과 민간 재고를 위한 지원을 포함하여 시장 개입에 대한 기존 대책을 유지하였다. 제 3국 무역(Third-country trade)은 특정 농산품들에 대한 수입과 수출 라이선스, 그리고 수입 관세, 관세 할당관리 등을 조건으로 정하였다. 비록 수출환급이 제로로 설정되어 있지만, 나중에도 이를 사용할 수 있는 조건을 부가시켰다. CAP 2014-2020에서는 생산자단체 승인 규정이 과일과 야채 이외의 품목까지 확장되었다. 유럽연합의 자금혁신과 연구에 관한 중요한 계획인 Horizon(수평)

2020 하에서, 2014년에서 2020년까지 "식량 안보, 지속가능한 농업, 해양 및 해양 연구 및 바이오 경제"를 위하여 38억 유로의 예산을 책정하였다. 그 결과 농업, 식품 및 바이오 경제를 위한 연구와 혁신자금이 두 배로 증가할 것으로 예상된다. 유럽 연합은 지난 수년 동안 무역을 왜곡시키는 지원을 상당히 감소시켰다. 그러나 CAP 2014-2020은 회원국들이 특정 상품과 생산이 연계된 대책을 다시 도입할 수 있도록 더 많은 신축성을 제공하였다. 회원국들이 장기적인 생산성, 수익성, 지속가능성과 경쟁력을 높이는 조치에 보조를 집중하는 것이 더 나은 조치가 될 전망이다.

일본은 2013년 12월에 2011년 소득보조지불제를 도입한 이후 처음으로 주요 농업정책의 변화를 발표하였다. “농업, 임업 및 어업 및 지역사회에 활력을 창출하기 위한 계획”은 지난 20년간 농업생산과 농업소득이 크게 감소한 것에 대응하여 농업부문의 활성화를 목표로 설정하였다. 이 계획은 중핵 농가(잠재적 자립가능 농가)지원을 지속하려는 조치이다. 이 계획으로 일본의 쌀 정책이 크게 바뀔 것으로 예상된다. 쌀 생산을 제한하고 가격을 균형가격 이상으로 유지하려는 쌀 생산물량의 쿼터 배정은 2018년 3월까지 단계적으로 폐지될 것이다. 쌀과 발작물 지불에 관해서는 수많은 변화가 계획되었다. 2014년부터 쌀 생산 직접지불이 절반으로 줄어들고, 2018년에 이르러서는 아예 폐지된다. 쌀 가격조건부 지불은 2014년에 폐지될 예정이다. 동시에 다양한 작물을 재배하기 위한 (예를 들면 사료용 쌀) 인센티브는 쌀 생산으로부터 타 작물생산으로 전환하려는 농가를 지원하기 위하여 물량 기준의 지불제도 뿐만 아니라 지불 금액도 증가시킬 예정이다. 기타 변경 사항으로는 발작물(밀, 보리, 콩, 사탕무, 녹말, 메밀, 유채 등)에 대한 직접지불과 소득을 기반으로 하는 지불제도(쌀, 밀, 보리, 대두, 사탕무 및 전분 감자를 생산하는 생산자에 적용가능)가 도입될 것으로 예상된다. 2014년에 관 배수시설과 같은 농촌기반시설을 포함하여 농촌 자원을 유지함에 종사하는 지역사회 단체에 대하여 새로운 지불제도가 도입될 것으로 예상된다. 이와 같은 개혁과 함께 식품, 농업 및 농촌지역정책을 시행하기 위한 국가체계인 식품, 농업 및 농촌지역을 위한 기본법이 수정될 예정이다. 쌀 생산농가에 대한 소득지지제도의 폐지와 쌀 생산쿼터의 단계적 폐지는 더욱 시장지향적인 제도로 나가기 위한 첫 시도이다. 그러나 이런 정책 패키지는 사료용 쌀, 밀, 대두와 같은 작물이 보다 다양해질 것이고, 쌀 가격이 높게 유지될 것으로 예상된다. 또한 농지유동화도 더욱 권장될 예정이다.

멕시코는 2013년 12월에 식품과 농업부문에 대한 새로운 정책체계를 승인하였다. 이 체계는 향후 6년에 걸쳐 확장될 예정으로 생산성, 경쟁력, 지속가능성, 형평성과 식

량 안보의 보장 등과 같은 다양한 정책 목표를 포괄하는 정책체계이다. 가장 중요한 변화는 오랫동안 유지해왔던 직접지불프로그램(PROCAMPO)을 2014년부터 대체하는 새로운 프로그램으로 생산적 직접지불프로그램(Productive PROAGRO)을 수립한 것이다. 현행 지불제도는 기존 수혜자들이 PROCAMPO의 기득권을 가지는 반면, 새로운 지불제도 하에서는 농가의 생산과 생산을 늘리는 특별조치와 연계되어 있다. 이와 같은 정책변화는 생산과 생산요소들에 대한 지원을 다시 연결시키고 투입부문과의 연계를 증가시킴으로써 이전 효율을 줄인다. 그러나 대신에 농업보조를 농업부문의 장기적 생산성, 지속가능성과 수익성에 대한 전략적 투자에 집중한다. 이와 같은 방향에는 토지의 사적소유에 관한 제약을 제거하는 것도 포함된다.

스위스는 2014-2017년을 위한 새로운 정책체계를 채택했다(Politique Agricole 2014-2017). 주요 정책목표는 변하지 않았지만 식량안보, 천연자원의 효율적이고 지속가능한 이용, 문화 경관의 유지, 농촌에서의 농업의 역할 보장을 강조한다. 이런 정책개혁은 직접지불제를 새롭게 구축 조정하기 위한 것으로 각종 대책의 효율성과 유효성을 향상시키고, 여러 정책목적에 대상으로 한 지불제를 확립하기 위한 것이다. 주요 변경 사항으로는 일반 면적지불의 억제와 특정 농법을 지지하기 위하여 지불을 재배정한 것이다. 또 다른 중요한 변화는 일반적인 가축사육두수(general headage payments to ruminants) 지원방식에서 우유 생산과 소고기 생산을 위한 목초지 지원방식으로 변경한 것이다. 이와 같은 직접지불제의 개혁으로 말미암아 보조금이 축산물 생산과 유제품 생산으로부터 경작지로 재분배하는 결과를 가져오고 그 결과 보조금이 산과 고지대로부터 저지대로 전환될 전망이다. 환경적 상호준수조건은 새로운 지불제도에서도 유지된다. 매년 이 지불제도에 배정된 예산은 전 기간 내 안정적으로 남아있다. 새로운 정책체계는 축산부문에 가장 많은 영향을 줄 것으로 예상된다. 직접지불 지원방식이 가축사육두수에서 토지면적으로 바뀌게 되면서 생산자는 토지를 보다 조방적으로 이용할 것으로 예상된다. 이는 산지에서 특히 방목 밀도를 감소시킬 것으로 예상된다. 일반 평지에서의 직접지불제도의 주요 변화는 일부 목초지용 토지 이용에서 작물생산용으로 전환하는 현행 면적지불방식으로 전환하는 것이다. 새로운 정책체계는 현행 기존의 외국과의 경쟁으로부터 스위스의 농업을 보호하고 소비자와 가공 산업의 가격을 높이는 국경보호의 높은 수준을 변경하지 않을 것이다.

미국은 2014년 2월 7일에 새로운 농업법 (the Agricultural Act of 2014)을 제정하였다. 2014년 농업법은 상품 프로그램에 많은 변화를 가져다 줄 것이다. 즉 과거 생산을 근

거로 운영하는 연간 고정지불제도와 순환대응지불제도(Countercyclical Payments) 및 평균작물수입선택 프로그램(the Average Crop Revenue Election programme)이 종료되고 Title I 프로그램이 적용된 면화를 대상에서 제외하는 것이다. 동시에, 새로운 작물보험 옵션이 추가되었다. 두 개의 새로운 프로그램인 ‘가격손실 충당’ 및 ‘농업위험 충당’으로부터 작물의 시장개발에 따르는 위험을 관리할 수 있는 대책을 도입하였다. 또한 2014 농업기본법은 유제품 가격지원 프로그램을 종료하고 낙농 생산자에 대한 새로운 수입 보호프로그램을 도입하였다. 보존 프로그램들이 간소화 되었으며 프로그램의 대상이 특용작물, 유기농 농가, 바이오에너지, 농촌개발, 그리고 신규 농가와 목장주까지 확대되었다. 2014 농업법은 대체적 영양지원프로그램(the Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP)의 몇 가지 조항을 수정하였다. 또한 법안은 가축과 과수원, 묘목, 포도 나무, 관목들을 대상으로 한 사업인 대체적 자연재해 지원(the Supplemental Disaster Assistance)을 개정하였다. 농가판매가격 또는 소득과 관계없이 농가보조를 끝내는 것은 긍정적 변화지만 새로운 프로그램의 궁극적인 경제적 파급영향은 좀 더 지켜봐야 한다. 특히, 수입과 소득의 위험에 대한 재정을 지원하는 보험을 강조하는 것은 이러한 대책들의 비용 효과에 대한 엄격한 평가가 필요하다. 이런 정책의 혜택을 받으려면 높은 비용이 들 수 있고 가격이 과거 높은 수준에서 떨어질 때 보다 높은 비용을 동반할 수도 있다.

2.2. 세계무역기구 다자협상에서의 농업정책 논의

2013년 12월 인도네시아 발리(Bali)에서 열린 WTO 가입국의 장관급 회의에서 농업 무역과 농업부문에 대한 국내보조에 관한 다자간 규칙에 관련된 여러 조치와 선언들이 발표되었다. 발리에서 제안된 안건들은 도하안건 보다 훨씬 적은 범위를 다루었지만, 협상에 대하여 새로운 자극을 주었다.

임시 "평화조항(peace clause)"은 일부 국가들이 추구하는 예외 조항에 관하여 합의함으로써 우루과이협상의 현행 조항으로부터 식량안보를 목적으로 한 식량 확보에 대하여 보다 많은 신축성을 허용하였다. 더 강한 통지와 투명성 요구는 공공부문의 재고에 대한 “평화 조항” 합의의 일부분이며, 또 발리에서 제안한 안건의 다른 요소로 관세율 쿼터관리와 수출경쟁에 대한 검토가 포함되어있다. 만약 이러한 요구 사항이 완전히 존중되면 투명성이 크게 향상될 것이다.

식품과 농산물의 무역은 무역촉진협정의 대상이 된다. 이는 비용을 절감하고 병목

현상을 제거하며 배송 시간을 단축하기 위해 국경조치에 대한 개혁이 필요하다. 이 합의는 구속력 있는 협약과 “최선의 노력”이란 의미가 합해 진 것이며 투명성과 일정한 적용조항을 재확인하고 재강화 하지는 것이다. 식품과 농산물의 교역이 증가하면 개발도상국들이 이익 볼 가능성이 있지만 무역 촉진과 시간 상 나타나는 실제 결과는 채택된 일정에 따르게 될 것이다.

OECD 지표는 농업정책보조에 대한 계량적 평가를 제공한다. 이들 지표들은 다른 나라에서 적용된 지원대책의 다양성을 표시해 주고 지지정책의 다른 차원에 초점을 맞춘 다른 지표를 가지고 여러 나라와 시간을 비교하는 것이다. 농가 총수입의 백분율로 만들어진 생산자지지추정치(%PSE)는 농업생산자를 지지하는 정책적 노력을 계측하는 OECD의 주요 지표이다.

2.3. 외원국별 생산자보조

OECD 국가들에 있어 총 농가수취액의 약 1/6은 농가를 지원하는 공공정책에 기인한 것이다. 이는 백분율 생산자지지추정치(% PSE)로 표시된다. 2011-2013년 OECD 국가 평균은 18%와 19% 사이에 있었다<그림 2 참조>. 금액으로 보면 2013년 생산자보조상당치(PSE)는 총 2,580억 달러 또는 1,940억 유로이었다. 2011-2013 기간 OECD 평균 % PSE는 18%로 대부분 1990년대 중반 이후에 감소하였는데 1986-1988년은 37%, 1995-1997년은 약 30% 이었다.

생산자보조가 장기적으로 하락하는 추세는 %PSE를 보완하는 다른 지표로 알 수 있다<그림 2 참조>. 명목보조계수(NAC)가 1.23이라는 것은 2011-2013년 동안 세계시장 가격을 적용하고 예산 보조가 없을 경우에 비하여 OECD 국가들의 총 농가수취액이 평균 23% 높았다는 것을 의미한다.

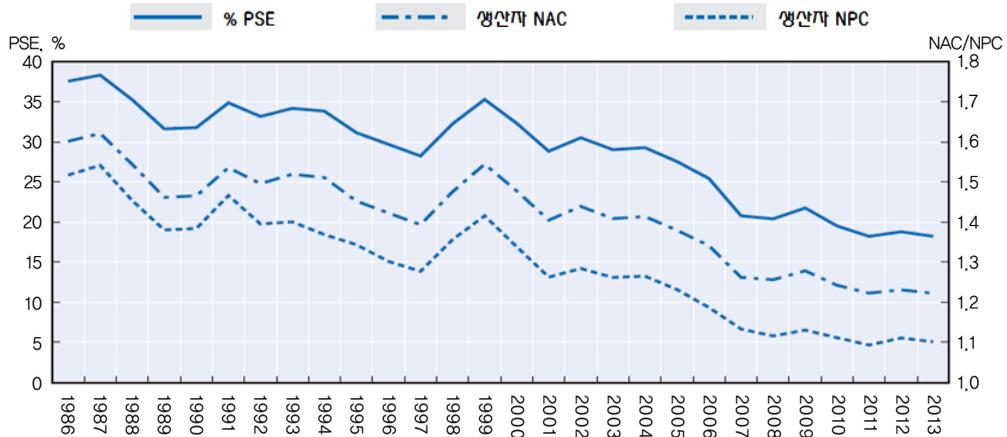
이는 1968-1988년 명목보조계수가 59%였던 때에 비하여 크게 줄어든 것이다. 마찬가지로, 2011-2013년 명목보호계수(NPC)가 1.10이라는 것은 OECD회원국 농가들이 국제 시장가격보다 10% 높은 가격을 받았다는 것을 의미한다.¹⁾

최근에는 생산자보조가 감소 추세를 보이는 것은 상대적으로 높은 세계상품가격 때문이다. 국제가격이 높은 관계로, OECD 회원국들은 국내가격지지정책으로 이전액을 적게 지불했으며 그 결과 생산자보조가 감소한 결과를 가져왔다.

회원국별로 생산자보조는 크게 차이가 있다. 이스라엘과 캐나다는 생산자보조가 각

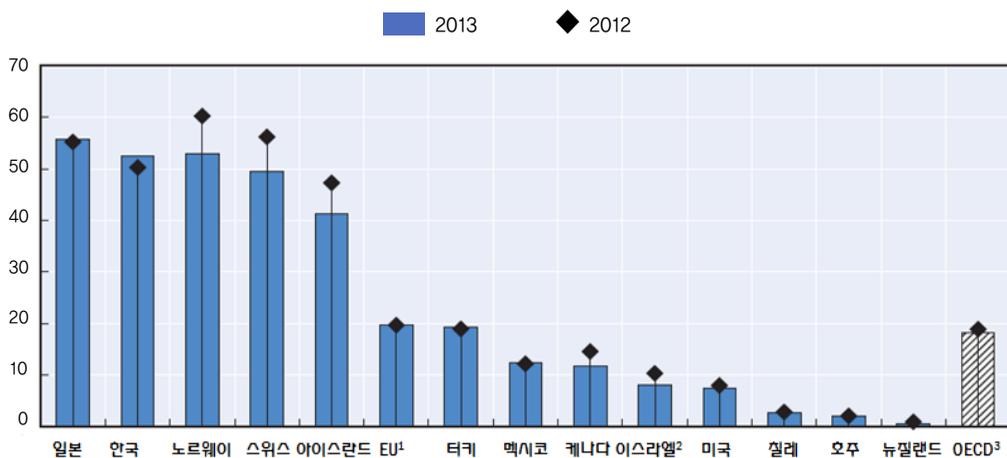
1) 1986-88기간 동안 거의 50%가 넘었다.

그림 2 OECD 국가들의 농가지원 지표들의 변화 (1986-2013)



각 약 2%와 3% 포인트까지 떨어졌고, 아이슬란드, 노르웨이, 스위스는 약 6% 포인트 이상까지 감소하였다. 한국의 2013년도 보조는 전년도에 비하여 크게 증가하였다. 기타 국가들은 총 농가수취액의 비율로서 본 생산자보조의 변화는 상대적으로 작다<그림 3 참조>. 이와 같은 결과가 나타난 것은 예산 지출의 감소로 2013년의 보조금이 크게 감소한 캐나다를 제외하고 주로 국제시장가격이 변하였기 때문이다. 대부분의 회원국에서 시장가격지지가 감소한 것은 유제품과 소고기의 국제가격이 높았고 축산물과 일부 과일의 국제가격이 이보다는 약간 낮았기 때문이다.

그림 3 회원국별 생산자지지추정치(2012, 2013)

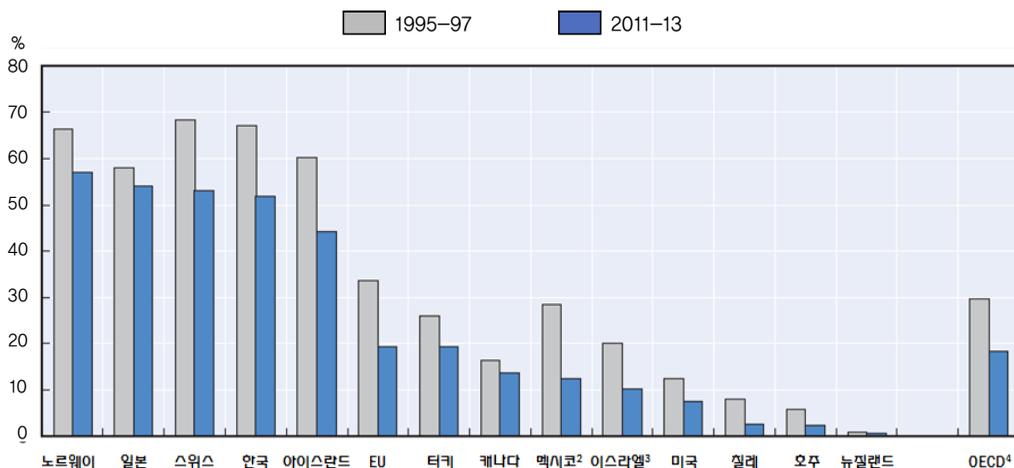


1990년대 후반기와 비교할 때 모든 OECD 회원국의 생산자보조액은 낮아졌다. 뉴질랜드, 호주, 칠레는 2011-2013년 총 농가수취액이 3%보다 적은 한쪽 끝에 있으며 다른 한쪽 끝에는 보조금이 농가수취액의 절반 이상을 차지하는 노르웨이, 일본, 스위스, 한국 등이 있다. 그리고 아이슬란드는 2011-2013년 생산자보조는 평균 44%이었다. <그림 3>에서 보는 바와 같이 그래프의 양쪽 끝 사이로 다른 모든 OECD 국가들이 있으며 이 범위 안에 보조지원액이 넓게 퍼져있다. 예를 들면 2011-2013년간 유럽연합과 터키는 19%이었지만 미국은 8% 등과 같이 보조지원액이 넓게 퍼져있다. 멕시코와 캐나다는 보조 수준이 약 12~14% 내에 있다. 화폐가치로 볼 때 유럽연합의 경우는 OECD 농업보조의 약 40% 가량을 차지하고 생산보조는 약 19%로 OECD 평균에 가깝다. 이와 같이 OECD 국가 간 보조수준이 크게 차이 나는 것은 소비자와 납세자로부터 농업부문으로 소득이전을 유도하는 정책을 결정하는 경제적, 사회적, 정치적 선택의 차이 때문이다.

2.4. 외원국별 지원방식

보조가 어떻게 구성되었는지는 분명 보조 수준보다 중요하다. 보조는 시장가격을 지지하거나 투입비용을 줄이는 보조금을 제공함으로써 이루어진다. 보조방식은 면적 당, 가축두수 당 또는 농가소득의 추가지불방식(top-up방식)의 형태를 취한다. 농가가 실제로 생산 여부와 상관없이도 보조가 이루어질 수 있으며 특정 생산방식과 연계하여 보조할 수도 있다. 지원방식의 차이는 농업생산과 무역소득에 각기 다른 영향을 미치기

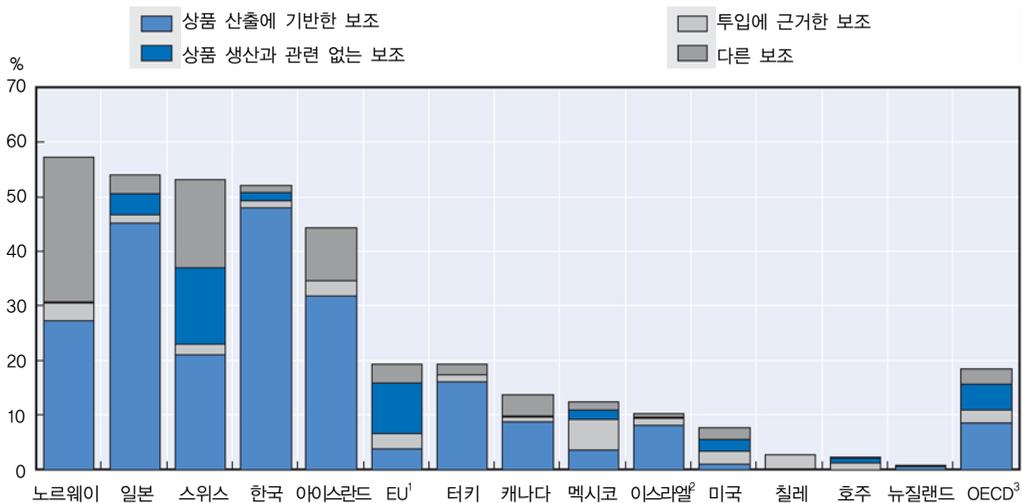
그림 4 국가별 생산자지지추정치(총 농가수취액의 비율, 1995-1997년과 2011-2013년 비교)



때문에 이 같은 구분이 중요하다. 일부 보조는 특정 목표와 수혜자를 대상으로 적용하는 것이 적합하다. 예를 들어, 영농 지역, 가축 수, 농장소득을 근거로 보조하는 경우 목표대상으로 구체적인 농장 또는 지역을 설정할 수 있고, 보조액은 상황에 따라 조정할 수 있다.

반면, 일괄 가격보조(blanket price support)는 수혜자를 차별적으로 지원할 수 없다. PSE의 구성을 보면 OECD 회원국들이 각기 다양한 보조대책을 적용하고 있음을 보여준다<그림 5 참조>.

그림 5 회원국별 생산자지지지추정치 구성, 2011-2013(총 농가수취액의 비중)



일부 국가는 산출에 근거한 지원을 유지하고 있는데 이는 잠재적으로 생산과 무역의 왜곡을 초래한다. 이런 보조의 대부분은 국경보호와 국내가격 통제 및 톤당 보조금을 지원하는 방식으로 이루어진다. 한국의 경우 2011-2013년 이 같은 방식의 보조가 총 PSE의 90%를 넘었고, 터키, 일본, 이스라엘의 경우는 약 80%, 아이슬란드의 경우는 70% 이상, 캐나다의 경우는 60% 이상이었다. 노르웨이와 스위스는 약 40%에서 50% 사이 이었다.

일부 OECD국가들은 투입을 기반으로 한 보조방식을 적용한다. 칠레의 농가보조는 총 농가수취액의 약 3%만이었고 거의 대부분은 투입재 보조이었다. 칠레의 보조는 투입재 보조와 함께 주로 소농을 대상으로 다양한 영농서비스 보조가 이루어진다.

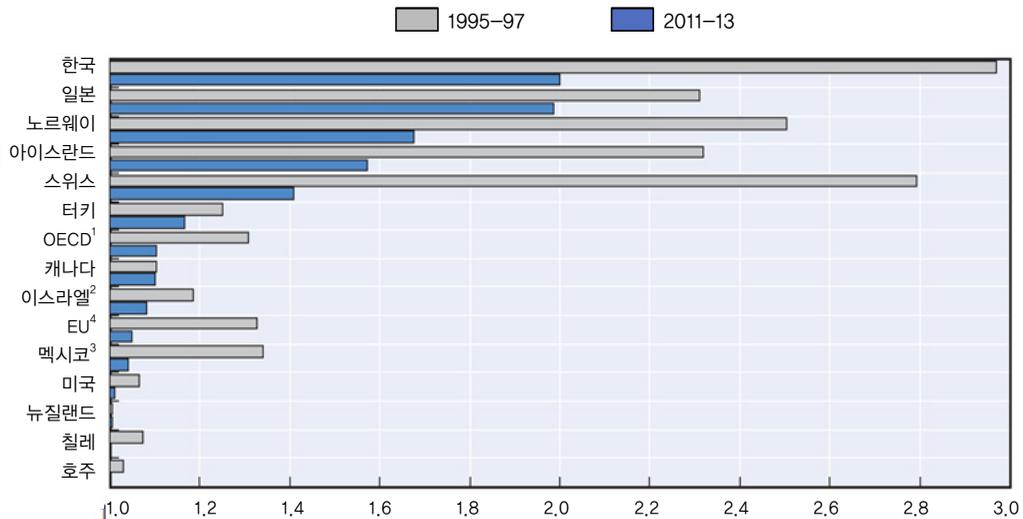
멕시코의 시장가격지지는 생산자보조의 1/4를 넘는 두 번째로 큰 보조이지만 투입

보조가 전체 PSE의 45%를 차지한다. 멕시코는 투입보조를 대부분 영농투자와 농가의 에너지비용 절감, 보험비용, 가격위험 분산비용 등의 용도로 활용한다. 투입 보조가 총 농가수취액의 약 12% 수준이지만, 이 중에서 에너지비용에 대한 보조가 가장 왜곡된 보조이다. 다른 OECD 회원국들은 면적, 가축두수, 농가소득이나 농가수입액을 근거로 생산자를 지원한다.

2.5. 회원국들의 농업보조규모

왜곡된 조치들의 대부분은 농가가 수취한 농산물가격에 반영되어 있고 생산자 명목 보호계수(NPC)으로 측정할 수 있다. 거의 모든 OECD 회원국의 농업보호수준은 줄어들었다<그림 6 참조>.

그림 6 회원국별 생산자명목보호계수, 1995-1997년과 2011-2013년



과거 가격지지가 높았던 나라들의 국내시장보호는 크게 하락하였다. 5개 국가는 1990년 중반에 국내가격이 국제가격보다 두 배 이상으로 높았으며, 한국과 스위스의 경우 거의 3배나 높았다. 한국과 일본의 경우, 국내가격이 국제가격의 거의 두 배 되지만, 노르웨이, 아이슬란드, 스위스의 경우 2011-2013년 국내가격이 국제가격보다 단지 68%, 57%, 41%만 높은 수준까지 크게 감소하였다(NPCs 값이 각각 1.68, 1.57, 1.41). 이와 같은 명백한 개선에도 불구하고 국내가격의 왜곡은 모든 나라에 나타나고 있

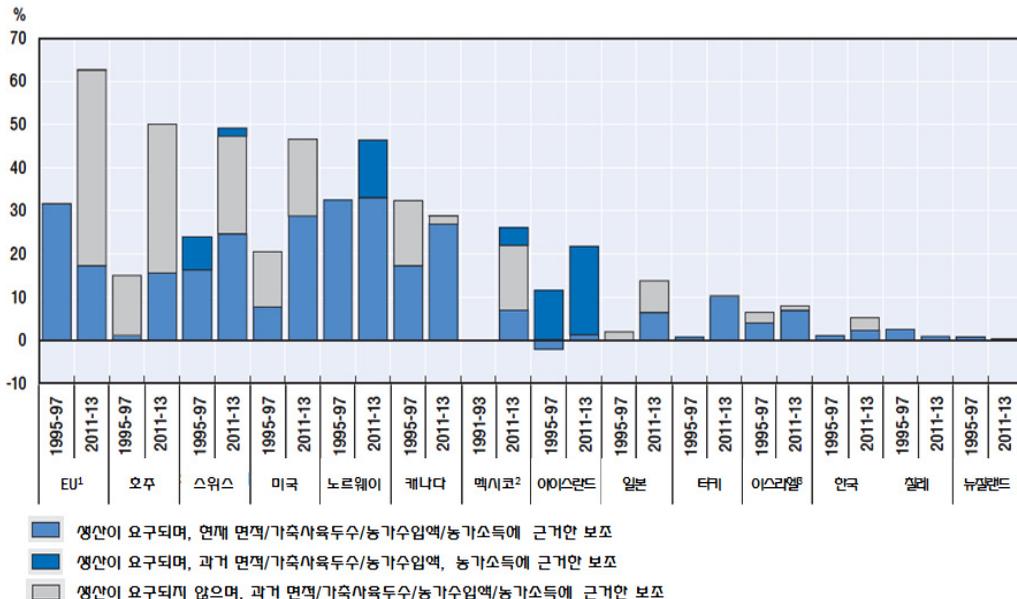
다. 유럽연합의 경우, 내수가격과 국제가격의 차이가 1995-1997년의 33%에서 2011-2013년 5%까지 떨어진 것에서 보듯이 주요 농산물에 대한 시장제도의 개혁을 통하여 국내 가격을 국제가격수준까지 떨어뜨렸다. 이스라엘의 경우 같은 기간 동안 가격 차이를 19%에서 8% 까지 떨어뜨린 것은 제법 인정할 만한 수준이다. 더 중요한 것은, 호주, 칠레, 멕시코, 뉴질랜드, 미국의 생산자가격이 평균적으로 국제가격과 비슷하다는 것이다.

2.6. 생산과 보조의 분리

OECD 회원국들은 가격지지에서 벗어나 주로 직접지불을 통하여 농가를 지원하는 방식을 도입하였다. 지불을 결정하는 방식으로는 면적, 가축두수, 농가소득이나 농가 수입액을 기반으로 할 것인지 아니면 현재 또는 과거치를 기준으로 할 것인지 등 지불결정기준에 많은 변화가 있었다. 또한 지불을 인정하는 조건들도 고려되었다. 농가들이 보조를 받기 위해서는 실제로 농작물을 생산할 수도 있고 안 할 수도 있다.

모든 지불의 기준과 지급액은 생산규모와 구성에 미치는 영향에 따라 결정된다. 거의 모든 OECD 회원국들은 실제 생산과 관계없이 지불, 가축두수, 농가수입액 또는 농가소득기준 등을 기준으로 지불하는 방식을 활용한다. OECD 회원국 전체에서 면적,

그림 7 회원국별 면적, 가축사육두수, 농가수입액, 농가소득을 근거한 보조 수준과 구성
1995-1997년과 2011-2013년, 총 생산자보조의 비중

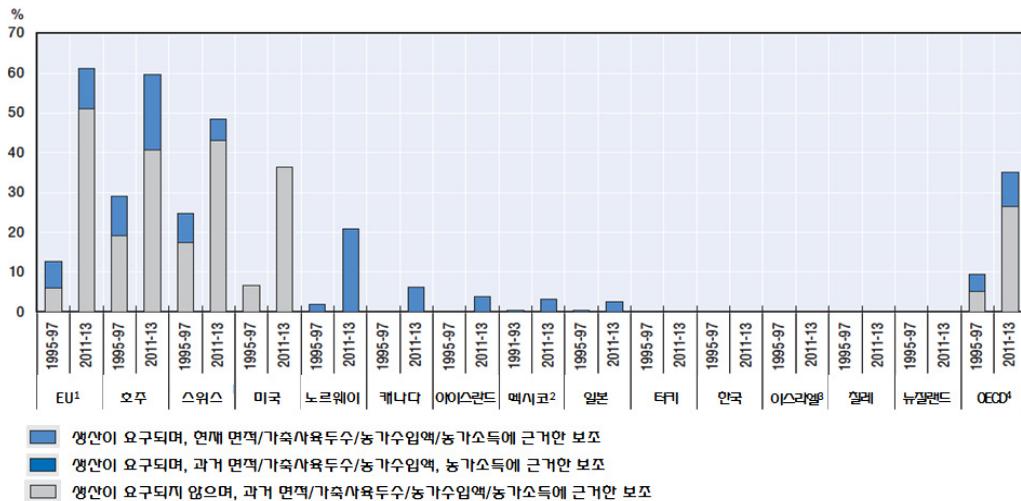


가축두수, 농가수입액, 농가소득을 근거로 지원하는 비율이 1986-88년 OECD PSE의 9% 비중에서 1995-1997년에는 19%, 2011-2013년에 39%까지 올랐다.

<그림 7>은 유럽연합의 경우 2011-2013년간 총 PSE의 60% 이상이 이와 같은 방식으로 바뀌면서 대부분의 OECD 회원국에서도 이 같은 변화가 일어났음을 보여준다. 산출량에 근거한 보조 의존도가 여전히 높은 한국과 일본도 보조가 산출량과 연계되지 않는 지불제를 도입했다. 캐나다와 멕시코의 경우, 면적, 가축사육두수, 농가수입액, 농가소득을 근거로 한 지불이 총 생산자지원액의 28%와 26%를 차지하였다. 일부 중요한 프로그램²⁾은 보조와 농가의 생산을 연계시키지 않고 있다<그림 7 참조>.

생산자들이 보조를 받기 원한다면 환경과 농촌 어메니티 및 동물복지를 개선하는 활동을 해야 한다. 1995-1997년에 이런 조건부 지원의 비중이 10%에 불과하였지만 2011-2013년에는 OECD 농가지원의 1/3 이상으로 바뀌었다. 대부분 지불적용기준을 보다 폭 넓게 설정해 놓고 추가 조건을 설정한 후 이 추가 조건이 충족되면 지원하는 방식을 채택하였다. 면적이나 사육두수 및 소득수준 등과 같은 기준으로 전체 지불액을 수령하기 위해서는 농가들은 ‘준수사항(cross-compliance)’이라 불리는 조건을 준수해야 한다. 유럽연합과 스위스에서는 지불의 2/3 가량이 이 같은 준수사항을 요구하고 있으며 미국은 약 절반가량, 칠레는 1/3 이상을 요구하고 있다.

그림 8 특정농업 채택 조건부 보조, 1995-1997년과 2011-2013년 (총 생산자보조의 비중)



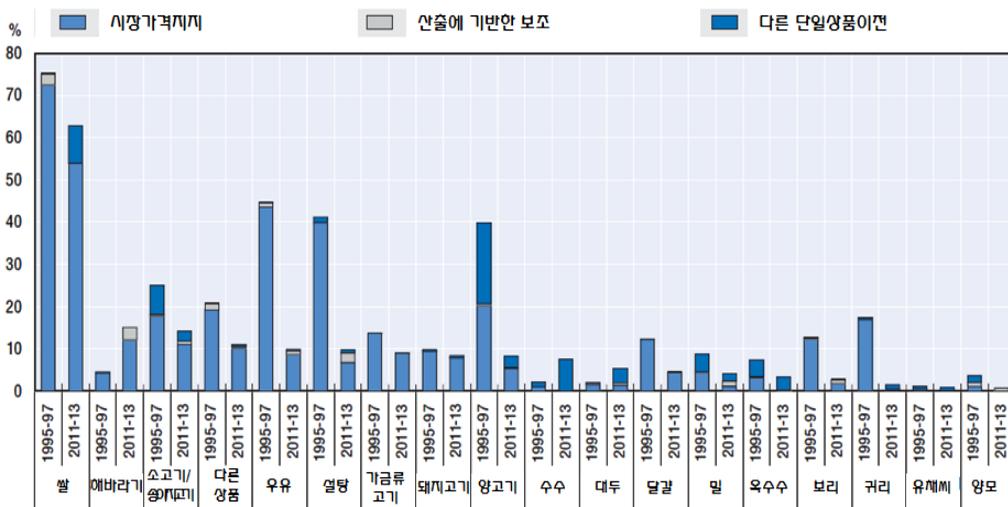
2) 예를 들면 유럽 연합의 단일지불제도, 미국의 직접지불제도, 멕시코의 직접지불제도(PROCAMPO), 스위스의 면적지불제도, 호주의 예외적 환경지불제도와 친환경 지불제도 등.

대부분의 회원국은 농가가 자발적으로 특정 농법을 채택하도록 유도한다. 대부분의 조건들은 농업환경(agri-environmental)과 연관되어 있다. 많은 국가들이 이 같은 농업환경적직접지불의 비중을 크게 늘렸지만 호주, 미국, 유럽연합은 이 비중을 전체 지원의 10% 이하로 유지하고 있고, 일부 회원국은 아예 이런 인센티브를 제공하지 않고 있다.

보조 방식을 시장가격지지에서 산출량과 연계되지 않는 지불로 전환하면서 생산자의 작부체계에 신축성을 높였다. 예를 들면, 특정 농산물과 연계된 지원방식은 농가가 지원을 받으려면 해당 농산물을 반드시 생산해야만 한다. 그러나 산출량과 연계되지 않는 지불방식은 지정된 작물 범위 내에서 특정 작물을 재배하거나 아예 이 같은 구분도 없이 특정 작물을 재배하는 것도 인정하는 것이다. 이는 지원 받는 농가가 스스로 작부체계를 결정하는 자유를 갖게 되는 것이다. 이는 시장가격의 신호가 생산결정을 유도하는 역할을 강화한 것이다. 보조와 특정 농산물 생산과 연계하는 것이 상당히 약화 되었는데, 이는 1980년대 후반 이후 시장가격지지이 하락한 때문이다.

단일상품이전(SCT)지표는 특정 농산물과 직접 연계되는 지원 수준을 측정하고, 특정 농산물에 인센티브를 제공한다. <그림 9>에서 보는 바와 같이, 다른 지원 형태는 특정 농산물 형태로 추가 제공되는 반면(예를 들어, 특정 재배면적이나 가축형태를 근거로 지불하는 것 등), 이와 같은 이전은 주로 시장가격지지와 생산량(톤) 기준의 지불 형태로 구성되어 있다. 총체적으로 볼 때 1986-1988년에 OECD국가 총생산지원의 88%가 특정 농산물 이전 방식이었다. 그러나 이 같은 방식의 비중은 1995-1997년에 75%,

그림 9 단일상품이전액, 1995-1997년과 2011-2013년(상품 총수취액의 비중)



2011-2013년에 53%까지 하락하였다. 특정 상품 보조방식에서 쌀만이 2011-2013년 농가 총수취액의 거의 2/3 비중을 차지하였다. 다른 농산물의 경우 SCTs는 농산물 수입액의 15% 이하 수준이었다. 과거 특정 농산물 지원방식에 크게 의존하였던 우유와 설탕의 경우, SCTs는 농산물 수입액의 약 10%까지 감소하였는데 이는 1980년대 후반 50~60%, 1990년대 중반 40-45%였던 것과 비교할 때 아주 크게 하락한 수준이다.

최근 생산자보조의 수준과 구성이 주로 정책효과가 나타나는 시장조건에 따라 결정되었음을 알 수 있다. 2000년 후반 이후에 농산물가격은 역대 가장 높은 수준을 기록하였다. 특히 시장가격지지의 축소는 정책결정이 변할 것일 뿐만 아니라 국제가격 상승이 반영된 결과이다. 많은 경우, 가격지지프로그램은 시장에서 순환적으로 작동하며 가격이 높은 기간에는 효과가 별로 없다. 보조가 현재 시장가격과 크게 연계되지 않는 나라는 가격지지 프로그램의 효과가 크게 나타나지 않지만 현재 높은 가격이 하락할 경우, 국내가격 지지대책과 국경보호가 중요한 역할을 담당하고 보조도 늘어날 수 있다.

2.7. 일반서비스 보조

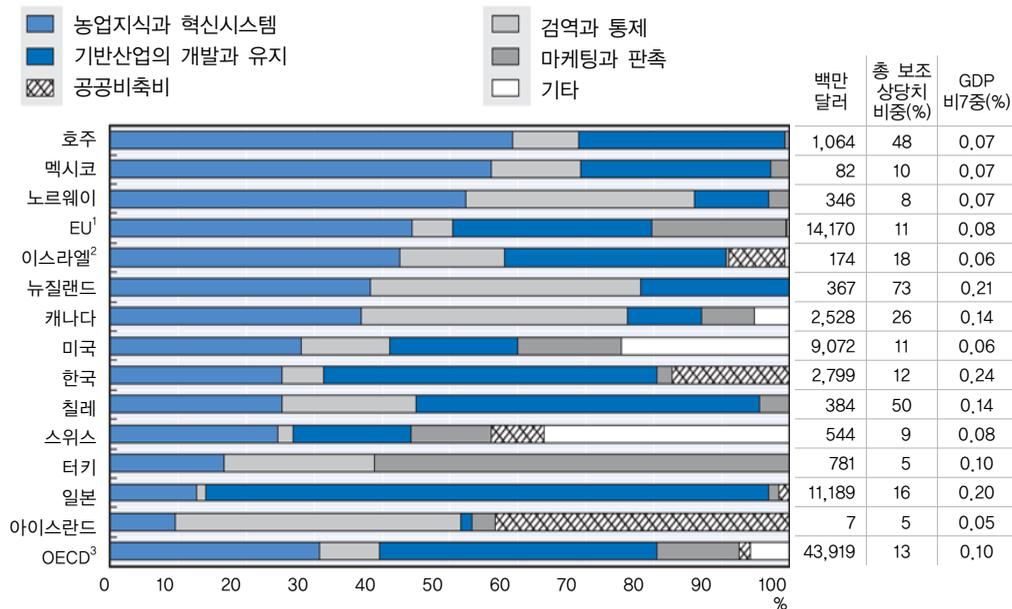
농업부문은 개별생산자들에 대한 보조(PSE)뿐만 아니라, 공공부문의 농업연구개발, 훈련, 검사, 마케팅과 홍보, 공공비축 등과 같은 서비스를 통하여 보조를 받는다. 일반서비스 지지추정치(General Service Support Estimate, GSSE)는 관련된 화폐이전을 측정하는 것이다. GSSE 계측 방법론은 지표와 지표의 구성요인을 보다 명백하게 하기 위하여 계속 수정되어 왔다. 이 같은 수정 작업으로 지금은 전후방산업에 대한 보조를 배제하고 GSSE를 보다 명확히 정의할 수 있게 되었다.

OECD 회원국의 일반서비스 지출은 1986-1988년과 비교할 때 2011-2013년에 거의 두 배 이상(달러로 환산) 증가하였는데, 이들 증가의 대부분은 1990년대 중반 이후에 이루어진 것이다. 농업부문 총 보조 중에 GSSE의 비중은 1986-88년의 9%에서 1995-1997년에 13.5%까지 상승하였고, 2011-2013년에는 12.7%로 다소 하락하였다. 1990년대 중반 이전에 농업보조에서 GSSE의 비중이 증가했다는 것은 부분적으로는 PSE가 하락했다는 것을 의미한다. 그러나 1990년대 중반에 비하여 2011-2013년에 총보조에서 일반서비스에 대한 정부지출이 낮아졌다는 것은 실질가격으로 지출이 감소했다는 것을 의미한다. 이 같은 감소는 생산보조 보다 농업부문에 대한 투자 증가로 인한 경쟁력과 생산성이 향상되었기 때문일 수 있다. 그러나 일부 국가에서는 이와 같은 서비스를 민관협력사업을 포함하여 민간부문에서 제공하는 비중이 늘고 있다.

뉴질랜드에서는 2011-2013년에 일반서비스 보조 비중이 73%로 농업보조 중에서 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 호주와 칠레에서는 전체 보조의 약 50%에 달하였고, 캐나다에서는 26%를 차지하였다. 모든 OECD 회원국에서 1980년대 이후에 총 보조에서 차지하는 GSSE 비중이 증가하고 있지만 2011-2013년에는 5%와 18%사이에 놓여 있다. 2011-2013년 농업의 경우 일반서비스의 비중은 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있다. 뉴질랜드(0.21%), 한국(0.24%), 아이슬란드(0.2%)를 제외하고 대부분의 국가에서 농업의 일반서비스가 GDP에서 차지하는 비중이 0.5%와 0.15%사이에서 놓여 있다. OECD 회원국들은 일반서비스 보조에 대하여 서로 다른 우선순위를 가지고 있다<그림 10 참조>.

호주, 멕시코, 노르웨이, 유럽연합, 이스라엘은 2011-2013년에 농업지식과 혁신시스템에 대한 보조가 가장 높은 비중을 차지하는 일반서비스였다. 일본, 한국, 칠레의 경우, 기반시설에 대한 지출 특히 관개 시스템에 대한 지출이 가장 높은 비중을 차지한다. 캐나다와 뉴질랜드의 경우 지식과 혁신시스템 및 검역서비스의 비중이 각각 40%를 차지하여 일반서비스 보조의 중요한 부분을 차지한다. 아이슬란드의 경우 일반서비스 보조의 대부분은 검역서비스(42%)와 재고관리(43%)로 할당되었다. 또한 칠레와 노르웨이는 검역에 대한 보조가 20% 이상을 차지하고 있어 일반서비스 보조에서 중

그림 10 일반서비스 지지추정치의 구성 (2011-2013) GSSE의 비중(%)



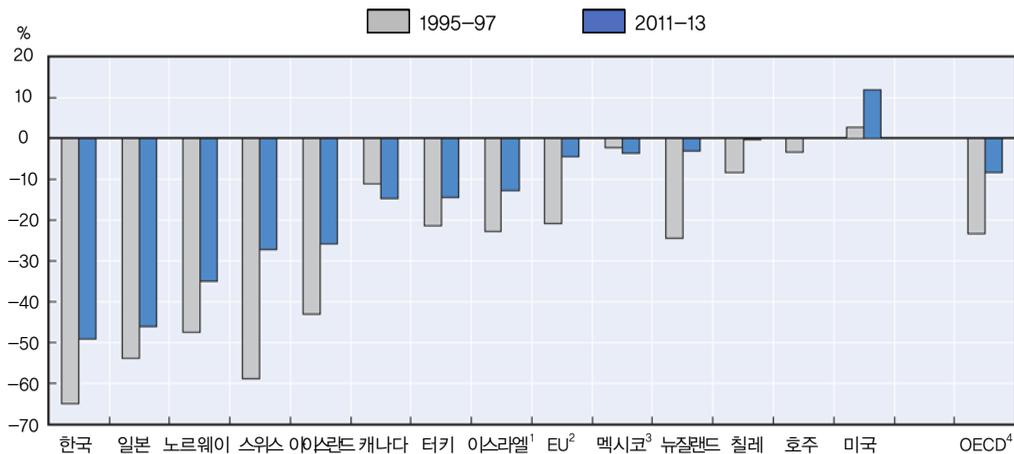
요한 부분을 차지하였다. 터키의 경우 2011-2013년에 총 GSSE의 약 60%가 공기업의 시장서비스이었으며 시장개입으로 인한 손실 충당, 의무적 손실, 자산 투입 등을 마케팅과 관측 서비스로 구분하고 있다. 정부의 일반서비스 보조는 대부분 생산자그룹, 가치사슬, 프로그램 홍보에 대한 보조와 같이 가공과 마케팅 보조로 활용되고 있으며 비중은 유럽연합 20%, 미국 15%, 스위스 12% 등이었다. 마지막으로, 미국의 일반서비스 지출은 상대적으로 다양한 서비스에 균등히 분배되고 있다<그림 10 참조>.

2.8. 가격지지의 축소와 소비자

소비자들은 국내시장에서 국제수준보다 높은 가격으로 농산물을 구입하여 생산자를 지원한다. 소비자 지지추정치(% CSE)는 소비 지출(농가 판매로 계측된)의 비율로서 농산물 가격을 지원하기 위한 소비자 비용의 화폐가치를 나타낸다. % CSE가 마이너스라는 것은 농산물가격 보조정책으로 세금이 부과되었다는 것을 의미한다. 그러나 소비자들은 가공업자에 예산으로 직접보조를 주거나 식품보조 프로그램과 같은 다양한 형태로 일부 보상을 받을 수 있다. 국내 식품보조 프로그램들을 통하여 소비자에게 직접 보조하여 세금을 상쇄하게 하는 시스템을 갖춘 미국을 제외하고는 모든 OECD국가들은 소비자에게 세금을 부과한다. 최근에 미국의 % CSE는 1995-1997년의 3%에서 2011-2013년의 12%까지로 더 늘어났다.

다른 나라들 또한 다양한 소비자 보조를 지원하는데 예를 들어 유럽연합과 멕시코

그림 11 회원국별 소비자지지추정치, 1995-1997년과 2011-2013년(소비자 지출액 비중, 농가판매가격)



의 가공업자에 대한 보조, 식량원조 프로그램, 한국의 우유소비 보조, 아이슬란드의 모직물에 대한 소비자 보조, 노르웨이의 밀가루와 곡물관련 식품에 대한 보조가 있다. 하지만 이러한 보조는 전체 소비자가격에 대한 과세의 일부분을 상쇄시킬 뿐이다. 지난 수십 년간 농산물가격에 대한 보조가 줄었기 때문에, %CSE가 약간 마이너스로 줄어들면서 농업보조에 대한 소비자 기여 역시 감소하였다<그림 11 참조>. 1990년대 중반 이후 %CSE가 크게 줄어든 나라는 스위스, 한국, 노르웨이, 아이슬란드, 유럽연합, 이스라엘 등이며 이들 나라에서 10% 이상의 차이가 발생하였다. 이는 대부분의 회원국들이 시장가격 개입정책에서 벗어나고자 일관된 노력을 하였기 때문이다. 캐나다는 %CSE가 1995-1997년에 -11%이었으나 가공류 가격을 국제가격 이상으로 올린 정책으로 -15%까지 증가하였다. 이는 농업보조에 대하여 소비자 부담이 줄어드는 추세와 일치되지 않는 것이다<그림 11 참조>.

전반적으로 시장가격지지이 감소함에도 불구하고, 가격에 의한 농업보조에 크게 의존하는 국가들의 소비자들은 농업보조에 따른 높은 비용을 계속 부담하고 있다. %CSE 계측에 따르면, 소비자들의 추가 부담 비용(농가판매가격으로 계측)은 2011-2013년에 한국과 일본에서 농산물 총 소비의 약 1/2, 노르웨이는 1/3보다 약간 높은 수준, 아이슬란드와 스위스에서 약 1/4를 차지하였다.

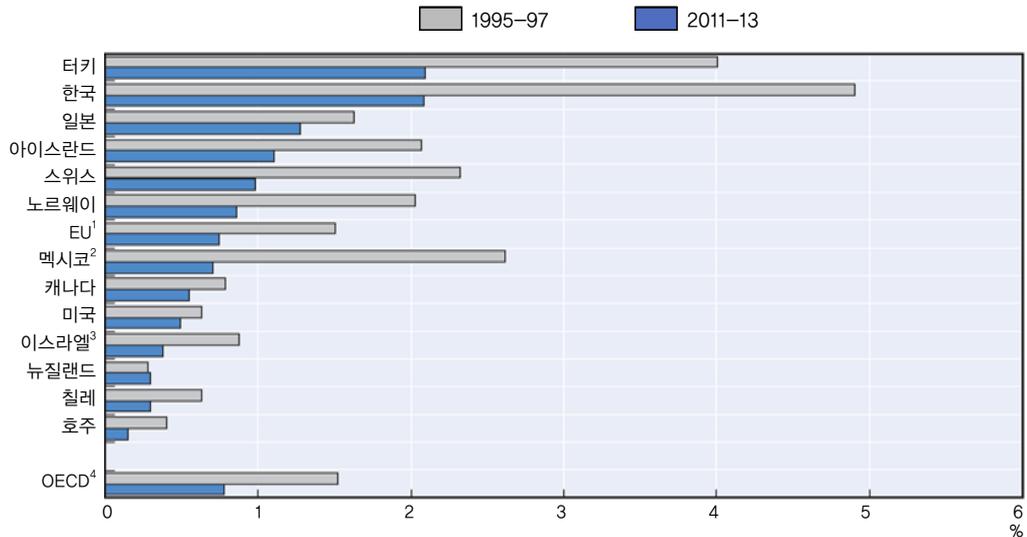
2.9. 국민소득 대비 총보조

총 지지추정치(TSE)는 소비자에 대한 예산 보조뿐만 아니라 농업생산자들에 대한 개인적 이전(PSE)과 공동 이전(GSSE)의 합계를 나타내는 보조로 종합적인 지표이다. TSE의 추세는 %TSE를 통하여 더욱 잘 평가할 수 있다. 예를 들면 TSE 값은 GDP의 백분율로서 표시할 수 있다<그림 12 참조>.

2013년 전체 OECD의 %TSE는 0.8%인데, 이는 농업보조정책으로 인한 총 이전금액이 OECD 회원국 총 GDP의 0.8%를 차지한다는 의미이다<그림 12 참조>. 장기적으로 볼 때 OECD 회원국들의 평균 % TSE가 1986-1988년의 2.8%에서 1995-1997년 1.5%로, 2011-2013년 0.8%까지 하락하고 있어 농업부문에 대한 총 보조의 상대적 규모가 계속 하락하고 있다. 이러한 감소 추세는 전체 경제에서 농업 부문의 중요성이 감소되고 있음을 반영하는 것이며 모든 OECD 회원국에서 나타나고 있는 사실이다.

1995-1997년 이후 농업보조의 비중이 감소하였다는 사실에도 불구하고 터키와 한국의 농업보조의 비중은 2011-2013년에 OECD 평균의 두 배인 2.1%를 기록하였다. 터키

그림 12 회원국별 총 지지추정치, 1995-1997년과 2011-2013년 (GDP 비중)



의 경우, 2012년 농업이 전체 경제에 차지하는 비중이 GDP의 9%였다. 따라서 터키의 농업보조가 상대적으로 낮은 수준이더라도 농업의 비중이 훨씬 작은 나라들인 노르웨이, 스위스, 한국, 일본보다 더 많은 보조 부담을 갖고 있다.

2.10. OECD 외원국들의 보조 방식과 다른 신흥경제국들의 보조 방식

OECD의 조사에 따르면 주요 신흥 국가들(브라질, 중국, 인도네시아, 카자흐스탄, 러시아, 남아프리카, 우크라이나)의 농업정책은 OECD 회원국들의 농업정책과 다른 추세를 보여준다. 1980년대와 1990년대의 경제 개혁에 따라, 이들 국가에서는 종전의 농업 규제 시스템을 해체하고 주로 자유화가 이루어졌다. 일부 국가는 개혁 초기에 얼마동안 농산물 가격에 높은 세금을 부여한 결과 농산물 가격이 국제가격 이하로 떨어졌다. 그러나 최근에는 신흥 경제국들의 농업보조가 특히 중국과 인도네시아에서 증가하고 있다. 이는 최근 늘어난 예산 가용성, 농업과 농촌개발 중시로 정책우선순위의 변화, 식량안보대비 강화(이들 국가에서는 자급자급률 관점의 시각을 강조하는 경향) 등이 반영되었기 때문이다. 농가 보조가 늘지 않은 나라는 러시아와 남아프리카 공화국이다. 러시아는 1990년 중반 이후부터 같은 수준인 총 농가수취액의 15%를 보조지원하며, 남아프리카 공화국은 농업부문에 대한 시장개입을 개혁하는 원칙에 따라 보조가 감소하는 나라이다.

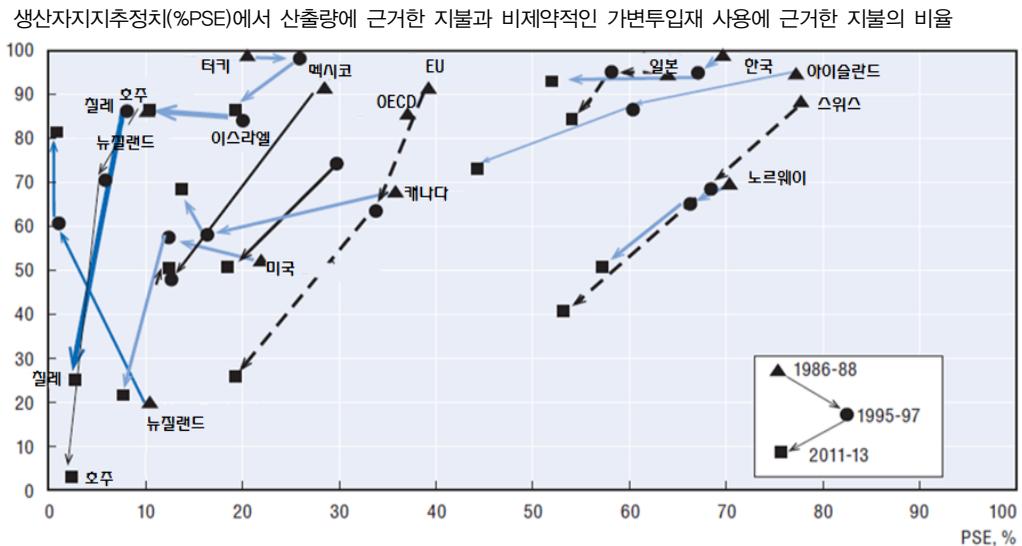
3. 지원과 개혁의 평가

회원국들의 농업정책이 얼마나 개혁되었는지는 보조의 수준과 구성요소를 평가하여 파악할 수 있는데 이는 시간에 따라 PSE 데이터베이스 상의 정책지표들이 얼마나 변했는지를 파악하여 알 수 있다.

농업정책의 개혁이 이루어진 지난 20년간은 생산과 무역 왜곡을 줄이는 정책으로 나아갔다. 그리하여 농업정책의 개혁은 농업 지원의 수준과 구성요소의 변화를 반영한 결과로 나타났다. 지원 수준은 % PSE으로 표시되고, 지원의 구성요소는 PSE(시장가격지, 산출량에 근거한 지불, 비제약적인 가변투입재 사용에 근거한 지불 등)에서의 생산과 무역 왜곡의 비중으로 표시된다.

<그림 13>은 1986-1988년, 1997-1999년, 2011-2013년의 세 기간에 초점을 맞추면서, 지원에 대한 이중 차원의 입장을 잘 보여주고 있다. 남서 방향을 향한 그래프의 움직임은 이 두 개의 차원에서의 변화 상황을 알 수 있다.

그림 13 생산자보조의 수준과 구성 변화



OECD 회원국들은 경우 대체로 보조 수준이 감소하는 동시에 왜곡이 적은 보조방식을 도입하였다. 보조 수준은 1986-88년과 2011-13년 사이에 거의 절반 정도가 감소하였으며, 같은 기간 생산과 무역을 왜곡시키는 보조의 비중은 86%에서 51%로 감소하

였다. 1995-1997년 이후에 개혁은 더 가속되었으며 2000년 초반부터 세계 상품가격의 강한 상승 추세에 힘입어 개혁이 더 탄력을 받았다<그림 13 참조>.

뉴질랜드의 생산자보조는 1990년대 중반 이후로 거의 제로 수준을 유지하고 있다. 호주와 칠레는 보조 수준을 낮게 유지하고 보조의 구성을 크게 개선하는 방향으로 개혁을 하였다. 유럽연합과 미국은 보조의 구성요소를 개선하고 보조수준을 축소하기 위하여 상당한 수준으로 개혁을 단행하였다. 이것이 유럽연합의 가장 두드러진 특징이다. 또한 노르웨이는 총보조의 절반 정도, 스위스는 총보조의 40%까지 왜곡된 보조의 비중을 줄였다. 이들 나라들의 보조 수준은 크게 줄어들었지만 여전히 OECD 국가 중에서 보조 수준이 가장 높은 나라에 속하고 있다. 아이슬랜드는 보조 수준을 줄였지만 구성은 크게 변하지 않았다. 한국과 일본 또한 대단히 높은 수준의 보조를 줄이고 있지만 보조의 구성에 관한 개선은 여전히 미비한 상태이다. 캐나다는 1986-1988년 1995-1997년 사이에 보조 수준을 줄였으나 보조의 구성에 큰 변화가 없이 안정적 추세를 보이고 있다. 하지만 캐나다의 대부분 보조가 시장조건과 농가소득수준의 변화에 의존하고 있으며 대부분의 시장왜곡이 3개 상품의 오래된 공급관리체계에 기인하고 있다. 멕시코의 경우, 보조 수준은 약간 높아졌으나 1990년대 초반 이후에 (잠재적인) 대부분의 왜곡 보조 비율이 생산자에 대한 총보조의 절반까지 줄어들었으나 낮은 수준으로 남아 있다. 마지막으로 터키의 지원수준에 약간의 변화가 있었으며 이스라엘은 지원 수준이 약간 하락하였다. 그러나 이들 양 국가들의 잠재적 왜곡지원의 비율은 여전히 높은 수준을 유지하고 있다.

OECD국가들의 개혁의 파급 영향들을 계측하는 정책평가모델(Policy Evaluation Model, PEM 모델³⁾)에서 개발된 지표들에 따르면, 생산 결정과 보조가 연계되지 않는 방식에서 가장 큰 진전을 이룬 나라는 유럽연합, 미국, 스위스 등이었다. 정책체계상 소득이 전효율성에 가장 큰 개선이 이루어진 나라는 유럽연합, 멕시코, 미국 등이었다. 이들은 상당한 지불이 생산과 관계없으며 시장가격지지수준이 크게 낮아졌거나(EU) 오랜 기간 낮은 수준을 유지한 나라(US)이다. 캐나다는 소득이전효율성에 관한 한 진전이 크게 이루어지지 않았다. 일본과 한국은 1997-1999년부터 최근까지 보조와 생산의 연계를 비동조화하는 제도와 소득이전효율성 분야에서 효율성을 개선하였다.

3) PEM은 참여국들의 농산물시장과 정책에 대하여 체계적인 설명을 제공한다. PEM은 7개의 OECD 국가나 지역(캐나다, 유럽연합, 일본, 한국, 멕시코, 스위스, 미국)과 6개의 상품시장 모델(밀, 잡곡, 유채, 쌀, 우유, 소고기)와 투입요소시장을 다룬다. 그리고 PSE 분류에 따라 정책을 구분한다. PEM은 중기(中期)의 영향을 계측하는 부분균형모형이다. OECD(2011, b)는 정책 영향지표를 계산하는 방법을 포함하여 PEM의 가장 최신의 모델을 제시하였다.

유럽연합에서 직접지불의 30%는 환경과 기후에 기여하는 정도를 기준으로 특정 농법에 대한 조건부 지불이다. 환경에 추가적인 편익을 주거나, 농가와 가치사슬에 대한 투자를 촉진시키거나, 농촌경제발전에 도움을 주는 다양한 활동에 대하여 제2축에서 더 많은 자금을 활용할 수 있도록 하였다. 그리고 특별 자금이 농촌경제와 농식품분야에 장기적 편익을 제공하는 혁신에 배정되어 있다. 스위스의 새로운 직접지불제도는 특정 농법을 지지하고 보조와 축산생산을 연계시키지 않기 위하여 만들어졌다. 캐나다의 사업체계 역시 새로운 농식품과 기술의 개발과 적응을 통하여 농식품분야가 기회에 적응하고 확보하는 능력을 강화하는 장기 투자에 중점을 두고 있다. 일본의 새로운 계획들은 중핵 농가(잠재적 자립농가) 지원에 중점을 두고 있다. 새롭게 설정된 직접지불제도들은 농가의 생산 결정에 더 많은 유연성을 주지만 시장신호를 여전히 왜곡하고 있다. 멕시코의 새로운 정책체계는 왜곡된 시장과 소득이전효율성이 줄어드는 잠재적 위험을 고려한 가운데 토지생산성을 개선하기 위하여 보조와 농법의 채택을 다시 연계하고 있다. 미국의 경우 목표로 설정되지 않은 소득보조를 없애는 일과 위험관리보조를 강화하는 방향은 효율성, 시장 왜곡, 소득이전효율성 측면에서 비용과 편익 모두를 갖고 있다.

일본과 스위스는 주요 개혁을 도입하지 않은 다른 OECD국들과 같이 시장가격지지에 지속적으로 의존하는 농업 정책을 유지하고 있다. 캐나다의 경우, 공급관리정책으로 인하여 상당한 수준의 시장가격이 지지되고 있다. 특히 유제품 분야에서 시장가격 지지가 크게 이루어지고 있다. 시장가격지지가 유럽연합에서는 크게 감소하였지만, 일부 산업부문을 크게 보호하기 위하여 관세할당과 국내대책을 지속하고 있으며 대부분의 직접지불제도는 특정 소득기준과 연계되어 있지 않다.

OECD 회원국들은 시장왜곡이 적으면서 소득을 농가에 보다 효율적으로 이전하는 농업보조방식에 명백한 진전을 이루었다. 그러나 추가적으로 정책적 관심을 두어야 할 과제는 2010년 OECD 농업각료회의에서 제기된 정책우선순위이다(OECD, 2010). 생산자보조제도가 개혁되어 특정 상황을 반영하여 특정 결과, 인구 또는 지역을 대상으로 한 생산자보조가 제시되었으며 조건부 지불제를 허용하고 있다.

소득이전과 특정 결과를 목표로 설정할 때 보다 효율성이 개선되어야 한다. 또한 공공자금은 장기적으로 농식품부문의 생산성, 지속가능성, 수익성을 향상시키는 지식, 교육, 전략적 기반시설 투자에 활용되어야 한다. 장기적으로 농업 생산성과 지속가능성을 향상시키려면 혁신에 보다 관심을 높여야 한다. 혁신을 위하여 민간자금과 공공

자금을 유동화 하는 것이 중요한 도전과제로 남아있지만, 지식과 서로 다른 이해관계자를 연결하는 수요에 잘 반응하는 연구개발체계를 수립하고 국가 간의 유관협력을 개선하는 지식과 혁신제도를 잘 확립하면 많은 성과를 거둘 수 있다.

올바른 정책결정과 경영의사결정을 하기 위해서는 좋은 정보가 필요하다. G20가 주도하는 농산물 시장정보시스템(Agricultural Market Information System, AMIS)⁴⁾은 몇 가지 주요 농산물에 대한 시장정보의 투명성을 높이는데 크게 기여한다. 이전의 G20 농업 최고과학자 회의(Meetings of Agricultural Chief Scientists)에서 논의된 바와 같이, 동식물육종에 대한 기초연구분야에 정보와 농업기술과 생산시스템에 대한 정보를 개발·공유하면 많은 것을 이룰 수 있다. 농민과 비전문적 이용자를 위하여 보다 혁신적인 해결책을 도출할 수 있도록 객관적인 증거를 바탕으로 정보의 질을 개선하고 접근성을 높이는 것이 중요하다.

농업이 늘어나는 세계 인구에 충분한 식량을 공급하고 경제성장과 일자리 창출에 충분히 기여하기 위해서는 재정자원과 인적자원을 유치하고 혁신적인 사업개발을 촉진하도록 하는 보다 폭 넓은 정책 환경이 개선될 필요가 있다. 다른 정책(거시경제, 무역 구조적, 사회적, 환경적, 기타 등등)들과 일관성을 유지하면서 구조조정의 장애요인을 줄여나가는 종합적 접근방식은 대부분 나라들이 현행 농업정책을 잘 조정하는 것보다 더 효과적인 방안이 될 수 있다.

4) 자세한 내용은 <http://www.amis-outlook.org/amis-about/en/>을 참조.

참고 문헌

- FAO. 2014. FAO Food Price Index dataset, Rome: www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en.
- IMF. 2013. Commodity Market Review (from World Economic Outlook, October 2013), Washington: The International Monetary Fund, www.imf.org/external/np/res/commod/pdf/cmr/cmr1013.pdf.
- OECD. 2002. Frascati Manual: Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development, 6th edition, OECD publishing, Paris, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264199040-en>.
- OECD. 2008. Agricultural Policy Design and Implementation. A Synthesis, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/243786286663>.
- OECD. 2010. Communiqué from the Ministers, OECD Agriculture Ministerial, 25-26 February, Paris, www.oecd.org/tad/communiquedfromtheministers-meetingofthecommitteeforagricultureatministeriallevel.htm.
- OECD. 2011a. “Long-Term Trends in Agricultural Policy Impacts”, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 45, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgdp5zw179q-en>.
- OECD. 2013a. OECD Economic Outlook, Vol. 2013/2, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2013-2-en.
- OECD. 2013b. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013: OECD Countries and Emerging Economies, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2013-en.
- OECD. 2013c. “Producer and Consumer Support Estimates”, OECD Agriculture Statistics Database, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MON20123_2.
- OECD, FAO. 2013d. OECD-FAO Agricultural Outlook 2013, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2013-en.
- OECD. 2014. “Producer and Consumer Support Estimates”, OECD Agriculture Statistics Database, <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-en>.
- OECD. Dot.Stat: Harmonized Unemployment Rates, accessed 7 April 2014, <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=21760>.
- World Trade Organization. 2013. Bali Ministerial Declaration and Decisions, Geneva. http://wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/balipackage_e.htm.

ICT를 활용한 농업부문 국제개발협력 *

이 효 정
(한국국제협력단 농림수산전문관)

1. 서론

1.1. 개발도상국 농업·농촌발전을 위한 ICT의 역할 및 보급 현황

개발도상국의 농촌 커뮤니티는 농지면적의 감소, 병해충 관리, 기후변화로 인한 기상재해 등의 전통적인 주제에서부터 농업의 산업화와 이로 인한 새로운 가치사슬의 형성, 시장정보의 부재, 나아가 2050년에 92억 명에 달할 것으로 예상되는 세계 인구의 식량안보 문제 등 다양한 분야에 걸친 도전과제에 직면해있다. 정보통신기술 (Information and Communication Technology, 이하 ICT)은 이렇게 다양한 문제 해결을 위한 효과적인 방안으로 인식되고 있으며, 그 중요성과 역할에 대한 관심이 확대되어 가는 과정에 있다.

본고에서는 농업 생산지원을 위한 기술정보접근성, 시장접근성, 금융접근성 등 세 영역에서 ICT 기술이 어떠한 역할을 해왔는지에 대한 FAO의 보고서¹⁾를 중심으로 소개하고자 한다.

본고에서 언급하는 ICT의 범위에 대해 간략하게 정의하고 넘어가고자 한다. ICT는 통상적으로 정보통신분야에서 하드웨어와 소프트웨어를 통칭하는데, 전통적으로 농촌

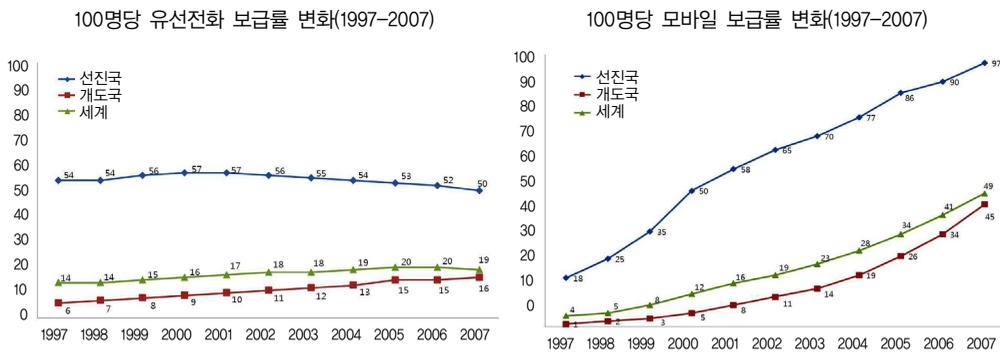
* (hyojunglee@koica.go.kr)

1) FAO, 2013, *ICT uses for inclusive agricultural value chains*, Rome: FAO.

지역에서 정보를 제공하는 수단은 TV, 라디오, 신문, 농업지도사(extensionist) 등이었으나, 최근에는 인터넷과 모바일 등이 주요 논의 대상이 된다. 본고에서는 최근 개발협력분야에서 다루는 개발을 위한 커뮤니케이션(Information and Communication Technology for Development, ICT4D)을 주로 의미하게 된다.

Goyal and Gonzales-Velosa (2012)의 연구에 따르면, 1998년부터 2008년까지 10년간 중남미 지역의 휴대전화 보급률은 3.4%에서 86.3%로 급증했다. 또한 아프리카 지역에서는 1999년 10%에 불과하던 휴대전화 서비스구역은 2008년에는 65%까지 증가하였으며, 1998년부터 2008년까지 남미지역의 인터넷 보급률은 4.7%에서 27.3%로 증가했다. 이렇듯 개발도상국에서도 빠르게 증가하는 ICT의 보급은 농촌지역에서도 의미 있는 변화를 가져오는데, 도시지역보다 상대적으로 낮은 인구밀도, 부족한 기반시설 및 정보접근성을 ICT 기술로 보완하고 있는 것이다.

그림 1 전 세계 유선전화와 모바일 보급률의 변화



자료: FAO(2013).

<그림 1>은 1990년대 이후 전 세계 유선전화와 모바일 보급률의 변화를 보여준다. 개도국에서는 왼쪽 그림에서 보는 것과 같이 유선전화 보급률은 정체거나 감소경향을 나타내는 반면, 오른쪽 그림과 같이 모바일 보급률의 급증하는 것을 볼 수 있다. 이는 개도국이 선진국이 보여준 발전단계를 건너뛰어 발전한다는 것을 말해준다. 여전히 개도국은 선진국에 비해 전체적인 모바일 보급률은 낮지만, 유선전화에 비해 상대적으로 저렴한 투자비용으로 인해 모바일의 보급이 빠르게 증가하는 것으로 보고되었다(FAO, 2013). 그러나 <표 1>에서 보는 바와 같이 개도국은 여전히 선진국에 비해 기술적으로 뒤쳐져 있어, 광대역 수준의 기술보급은 향후 10년 이내에 가능할 것으로 전망된다.

표 1 개발도상국 농촌지역의 ICT 기술의 적용 예시

기간	지역 통신센터·가구당 정보접근 게이트웨이	서비스 종류 예시
현재	모바일 음성, SMS	SMS기반의 정보 제공, 음성/SMS기반의 무역 정보
5년 후	인터넷 속도 56kbps	스트리밍 오디오, 라디오, email, 웹사이트, SNS, 메시지
10년 후	광대역 속도 2Mbps	스트리밍 비디오, 인터넷TV, 실시간 온라인 경매 및 settlements

자료: FAO(2013).

2. 본론

2.1. ICT를 활용한 농업기술 정보 제공

ICT는 모든 농업의 생산가치사슬 단계에서 적용되지만, 이 장에서는 농업의 생산성 향상, 수량 증대 등에 ICT 기술이 어떠한 기여를 했는지 특징을 설명하고자 한다.

먼저 단기 생산성 증대를 목적으로 하는 정보는 즉각적이고 빠른 커뮤니케이션이 필요하다. 특히 기상 및 병해충 발생 정보는 농민이 현장에서 바로 대응함으로써 손실을 줄이거나 생산성을 높일 수 있다. 칠레의 양식프로젝트(*The Chilean Aquaculture Project*)는 매일 해수면 온도, 녹조류 밀도 등의 정보를 제공하여 어업에 치명적인 녹조발생 등에 즉각적으로 대응할 수 있도록 도와준다. 인도의 *e-Sagu* 프로젝트에서는 농민이 직접 전송한 디지털 사진을 바탕으로 식재시기 및 수확기 판정, 살충제 및 비료의 사용법 등에 대한 자문을 곧바로 받을 수 있다. 스리랑카의 *e-Dairy* 프로젝트는 웹과 모바일 기술을 활용한 낙농 생산성 증대 사업으로, 전체 낙농가의 53%가 젖소 불임으로 생산성이 낮다는 것에 착안하여 인공수정의 적절한 시기와 방법을 직접적으로 기술 지도함으로써 우유 생산이 30% 증대하였다.

장기적으로 생산성 증대를 위해서는 농업 훈련, 교육, 지도 등의 면대면 대응방식이 가장 효과적이며, 부가적으로 인터넷을 통한 원거리 원격교육 등이 시행되고 있다. 2004년 국제반건조지역작물재배연구소(International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics, ICRISAT)에서는 온라인 아카데미(Virtual Academy)를 설립하여 21개 마을 여성농민을 대상으로 분야별 전문가가 오디오 및 비디오 컨퍼런스를 통해 가뭄, 재배기술, 병해충 제어, 토양 비옥도 등의 정보를 제공하였다. 이 과정을 수료한 한 여성농민은 현재 전문가들의 원격 지원을 통해 내건성 작물 재배 사례, 시장가격과 기상 정보 등의 경험과 지식을 다른 농민들과 공유하며 사업을 지속해가고 있다.

인도의 Kisan Call Center 사례

- 설립연도 및 장소 : 2008년 Madhya Pradesh 주
- 설립목적 : 소농 대상, 농업관련 각종 질의에 대한 효과적이고 효율적이며 즉각적 대응을 위해 설립
- 운영방식 : 30명의 인원. 지역의 언어로 대담. 전화, 컴퓨터 등 지원.
 - 질의의 종류와 정보제공 수준에 따라 USD 1~2(Rs 40~80)의 이용요금 부과
- 분야 : agronomy, 원예, 식물병리, 토양, 축산, 병해충, 농경제, 농장 경영, 식물 유전육종
- 운영성과 : 설립첫해 50개 지구에서 20만 명의 농민에게서 질의. KCC는 단기 생산성 증대 및 위기관리 정보, 주제별 전문가들이 매주 컨퍼런스를 통한 장기 농업정보 제공 활동 등을 수행해 옴.
- 단점 및 보완사항 : 고도의 전문성을 요하는 담당자의 인력에 기반을 두므로 전문 인력의 공급 부족과 높은 운영비용이 문제점으로 지적됨.

ICT를 활용하여 농업기술 정보를 제공하는 것의 가장 큰 장점은 접근성에 있다. 사용자가 원하는 종류와 시기에 적절한 정보제공이 가능하며, 대부분 공공부문에서 제공되는 정보이기 때문에 비용이 적게 든다. <표 2>는 아시아 지역에서 지원되는 ICT를 활용한 농업지도 관련 서비스 현황이다. 웹사이트나 모바일을 통해 여러 가지 다양한 분야의 정보가 제공되고 있으나, 주요 이용대상인 농민들의 문맹률이 높은 점은 해결해야 할 과제이다. 이들은 주변의 지인의 도움으로 문자 메시지나 인터넷을 이용하고 있는 수준으로, 상호음성응답(Interactive Voice Response, IVP) 서비스 등의 기술로 보완하고 있다.

표 2 ICT를 활용한 아시아 지역 농업지도 서비스 현황

국가	협업체 명	URL	정보제공 방법
방글라데시	Agriculture Information Service of the Department of Agriculture through Agricultural Information Communication Centres (AICCs)	http://www.ais.gov.bd (in Bengali)	웹사이트 SMS

표 2 ICT를 활용한 아시아 지역 농업지도 서비스 현황 (계속)

국가	협업체 명	URL	정보제공 방법
인도	Krishi Vigyan Kendra, AGRISNET, several NGOs and the private sector	http://vkvk.iitk.ac.in (ICAR) http://agmarknet.nic.in (가격정보) http://mcxindia.com (상품거래) http://reutersmarketlight.com/index.html (민간) http://agricoop.nic.in/dacdivision/guidelines10.pdf (중앙정부) http://agritech.ac.in (농업대학) http://iksl.in (민관협력)	웹사이트 모바일
라오스	Lao44 (Lao Information, communication, knowledge)	http://www.lao44.org	온라인, 오프라인, SMS
말레이시아	Tanyalah Doktor, Agfood, eNelayan, ePengastiharan, eAquaculture	http://www.zpmc.com.my/product/solution.htm	-
네팔	Nepal wireless network project, rural information centres by High Level Commission for IT (HLCIT)	http://www.olenepal.org	-
파키스탄	National radio network, 'Sohni dharti' exclusive TV channel, toll free help services	-	라디오, TV, 전화
스리랑카	Cyber extension (MOA), toll free agricultural advisory service 1920	http://www.agridept.gov.lk/index.php/en/cyber-extension	모바일, 전화, CD를 활용한 오프라인 정보

자료: Gerard Sylvester (2013)

2.2. ICT 기술을 활용한 시장 접근성 향상

농민은 판매를 위해 상품(투입재 및 생산물)의 가격 정보, 공급업자, 구매업자, 물류·저장·유통업자들과의 네트워크 및 정보교류 등이 필요하다. 또한 가공 및 수출을 위해서는 품질 향상을 위한 경영 정보까지 포괄적으로 요구된다. 이중 농업 가치사슬 확대를 위한 가장 보편적인 ICT 활용 분야는 정기적으로 소비자에게 제공되는 가격정보이다.

인쇄물이나 라디오, TV를 통해 제공되던 가격정보가 ICT 서비스를 통함으로써, 가격의 투명성을 높이고, 농민이 판매 협상 시 유리한 위치에 설수 있게 되었다. 가상무역(Virtual Trading Floor)을 통해 판매자와 구매자가 직접 만나지 않고도 농산물의 거래가 가능해졌으며, 중매인을 통한 거래에서 오는 수수료와 가격 횡포를 방지할 수 있는 유익한 수단이 되기도 한다. ICT 서비스를 통한 농산물 거래의 기회요인은 다음과 같다.

첫째, 시간 및 비용 효율성이 높다. ICT 기술을 활용하면 특히 시장 정보에서 소외되어온 빈농이 정보접근에 대한 권한이 높아지고, 이에 따라 적절한 판매시기를 스스

로 결정함으로써 원하는 가격에 상품을 판매할 수 있으며, 거래 비용과 물류비용을 줄일 수 있게 된다.

둘째, 전반적인 가치사슬이 증대된다. 가격정보, 거래 흐름(transaction history)이 투명해짐으로써 이해관계자간에 신뢰가 축적되어 생산가치사슬 전반에 걸친 효율성이 증대될 뿐만 아니라 비즈니스 추진의 방식 또한 향상될 수 있다. 업무의 투명성이 높아지면서 채무 불이행의 요소가 줄어들면서 시장의 기능이 장기적으로 활성화되는 선순환 구조가 만들어지는 것이다.

셋째, 기술의 발전을 가져온다. FAO(2013)는 이것을 "Smart technology"라고 표현했는데, 이는 가치사슬 단계별 필요한 정보를 적정한 ICT 기술을 활용하여 전달한다는 것을 의미한다. 케냐의 *Soko Hewani*社は 라디오나 신문 같은 전통적인 채널을 보완하는 형식으로 ICT 기술을 활용하고 있다.

2.3. ICT 기술을 활용한 금융접근성 개선

농촌지역에서는 저축그룹(savings group)이 형성되어 비제도권 금융서비스를 활용하기도 한다. 저축 금액이 적어도 거래가 되고, 이용이 편리한 장점에도 불구하고, 제도권 금융기관과 비교할 때 안정성 측면에서 우려되는 점이 많다. ICT 기술의 발전은 이렇듯 제도권-비제도권 금융기관 간 통합적 서비스를 제공하는 역할을 하고 있다. ICT를 활용한 송금서비스에서 가장 많이 알려진 사례가 케냐의 M-PESA이다. 도시로 이주한 노동자들이 고향에 송금하기 위해 이용되는 본 서비스는 이용이 편리하고, 신뢰성이 높으며 이용요금이 저렴한 장점이 있다. M-PESA는 저축과 같은 새로운 비즈니스로 영역을 확장하고 있다.

ICT를 활용한 서비스가 확대되면서 지점을 개설하거나 인력을 고용하는데 필요한 비용이 절감되며, 시장 가격제공, 구매자-판매자간 중계수수료 등이 투명하게 운영된다.

금융서비스의 가치사슬 확대를 위한 ICT 기술 솔루션은 송금, 지불, 신용, 저축, 보험, 금융상품 등 다양한 형태로 지원된다. 농촌지역 커뮤니티가 금융에 대한 접근성이 향상됨으로써 금융시장의 규모가 확대되는 기회가 되기도 한다.

그라민재단(Grameen Foundation)의 Community Knowledge Workers 사례

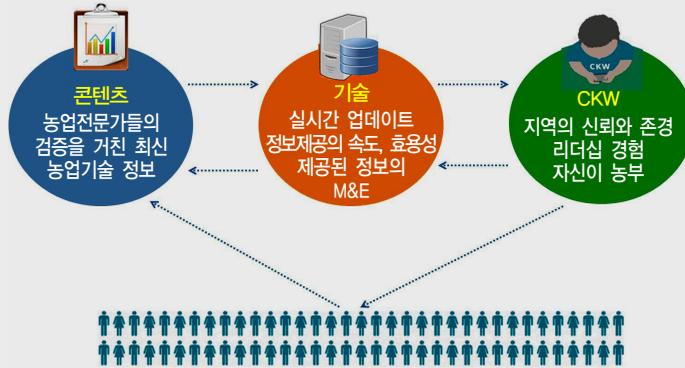
□ 사업개요

- (설립배경) 전체 인구의 70% 가량이 농업에 종사하는 우간다에서는 생산성 증대에서부터 시장접근성까지에 필요한 정보가 부족하여 농민이 빈곤의 악순환 구조에 있었음. 이를 해결하기 위해 43개 District 농촌지역 커뮤니티를 대상으로 ICT에 기반한 농업정보 제공하는 사업으로 2009년 시작함.
- (우간다 농업의 문제점) 수량증대를 위한 농업기술 정보 부족
 - 윤작과 테라싱, 최신 가격, 기상, 지역의 공급업자 및 서비스 제공업자, 병해충 관리 등
- (해결방안) 모바일에 기반한 실시간 농업정보제공
 - 작물재배 및 축산 수량 증진, 가치사슬 확대를 위한 지역의 시장과 연결
 - 소규모 비즈니스, 잉여생산물에 대한 판매, 비즈니스 확장, 생활수준 개선

□ 추진절차

- (추진절차) 선발 → 훈련 → 배치
- (선발) 리더십, 신망, 열정 등을 근거로 지역 커뮤니티 내에서 선발
 - 업무 미션은 전환에이전트(transformation agents)로서 역할
- (훈련) 4일간의 훈련을 통해 1차적인 역할을 수행하고 이후 재교육(Refresher trainings)을 3~6개월마다 시행
 - 구글, 빌게이츠 재단, WB 등 민·관 공여사이트가 제공한 스마트폰과 태양광 충전(solar charging station), 무게측정을 위한 저울 등을 다루는 법과 기초적인 농업기술 훈련
- (배치) 모바일활용 교육 훈련받고 커뮤니티로 돌아가 활동 시작
 - 서비스 제공회수에 따라 급여를 받으며 모바일머니로 이체
 - 휴대전화 요금의 일부를 보조하는 것으로 임금을 대체함(전체 이용요금 40불에서 20불을 보조하고 20불은 CKW의 소득으로 배분함).

그림 2 Community Knowledge Workers 사업수행 개요도



□ 사업의 성과

- (사업수혜자)
 - CKWs 1,222명
 - 전국 43개 지구 21,709개 마을
 - 관리 등록된 농민 수 209,470명, 수혜 농민수 1,047,350명, 여성농민 35%
- (농업분야 성과)
 - 농산물 판매가격 38% 증가
 - 농촌지도 서비스 접근성 34% 증가
 - 시장가격에 대한 정보접근성 45% 증가
 - 영농활동에 대한 긍정적 인식 변화 38%

□ 사업파트너

- 재정지원 파트너 : MTN, KIVA, 빌게이츠재단, 우간다 농업지원국(The National Agricultural Advisory Services, NAADS)
- 기술파트너: google, Sales Force
- 콘텐츠 파트너: 우간다 기상청, 국립농업연구청(National Agricultural Research Organisation, NARO), FIT Uganda, UVA(Uganda Veterinary Association)
- Clients: USAID, WB, ODI, IFAD, NAADS, World Cocoa Foundation, MercyCorps 등 23개 기관 및 NGO

3. 결론: 통합적 농업 가치사슬 증진을 위한 ICT 활용 방안

ICT의 보급은 개발도상국의 농업·농촌 발전에 여러 관점에서 기여하게 되는데, 그 중 정보접근과 소통에 상대적으로 소외되어 왔던 농민들에게 이를 원활하게 함으로써 소득이 증대되도록 한 것이 가장 중요한 점이다. 같은 맥락에서, 옥스팜(Oxfam)은 아래 <표 3>와 같이 모바일을 통해 농업분야가 갖게 되는 기회요인을 12가지로 제시하고 있다.

표 3 모바일 기술을 통한 농업분야 12가지 기회요인

구분		내용
금융서비스 접근성 향상	모바일 결제시스템	농업 활동 맞춤형 금융서비스의 접근성 및 적합성 증가
	소액보험(Micro-insurance) 시스템	
	Micro-lending 플랫폼	
농업정보 제공	모바일 정보플랫폼	농민 대상 농업기술, 상품 가격, 기상 예보 등의 정보 제공
	농민 헬프데스크	
공급사슬 효율성 증진을 위한 데이터 가시성 향상	스마트 물류	단계별 공급사슬의 적절한 운영 유통 물류 효율성 향상
	추적시스템	
	공급자 네트워크의 모바일 경영	
	유통부문 네트워크의 모바일 경영	
시장 접근성 향상	농업 무역 플랫폼	상품 교환 또는 무역 기회 증대
	농업 감독 플랫폼	
	농업 물물교환 플랫폼	

자료: 옥스팜 웹사이트(www.oxfam.org)

소농, 특히 여성 농민의 경우 농업 가치사슬로 편입되는 기회를 ICT 기술을 통해 확대시킬 수 있으며, 이러한 정보접근 기회의 확대는 생계향상과 직결되고, 나아가 식량 안보 문제 해결에 중요한 역할을 하게 된다. 위에서 소개한 그라민재단의 사례에서 CKW 로 활동하는 여성농민이 35%에 이르렀으며, 이들은 직접적으로 가정의 생계향상에 기여하여 가정 내 권한이 높아진 것을 알 수 있었다. 또한 ICT는 민관협력을 통한 비용효과성 제고와 통합적 농업가치사슬 확대에 기여하는데 역할을 하고 있는데, 기상, 농업기술, 시장가격 정보 등은 공공재로 인식되고 있으나, 민간부문과의 협력을 통한 다양한 사업이 추진되고 있기도 하다.

세계은행(World Bank)은 농업분야에서 ICT 적용 시 유의해야할 사항들에 대해 다음과 같이 지적한다(The Guardian, 2013.1.24).

첫째, 기술 하나만으로 충분한 것이 아니다. 여러 사례에 따르면 ICT를 적용함에 있어 단지 기술이 있는 것만으로는 사업을 성공시킬 수 없었으며, 성과 측정과 평가(M&E), 엔드유저의 역량 등이 잘 훈련되었을 때 사업의 지속가능성이 높았다. 이는 곧 잘 훈련된 팀이 필요함을 의미한다.

둘째, 복잡한 ICT기술 또는 복잡한 플랫폼만이 능사는 아니다. USAID(미국국제원조처)의 대표적인 농업프로그램인 Feed the Future 에서는 전통적인 방식과 결합시켜 사업을 수행했는데, 예를 들어 현장에서 수집한 기초데이터는 엑셀을 통해 관리하고, 이를 드롭박스를 통해 실시간 무료로 제공함으로써 농가단위의 실제 활용도를 높였다.

셋째, 지역의 맥락을 읽는 것이 중요하다. 각 지역마다의 상황(전기, 젠더 이슈, 제한된 네트워크 보급률, 지역 언어 등)에 따라 가용한 자원이 다르므로, 이에 대한 고려가 선행되어야 한다. 단 한가지의 정답이 있는 것이 아니라 지역의 환경, 정책, 마케팅, 인센티브 등 커뮤니티 일원들의 참여를 이끌어내기 위한 다양한 장치는 지역의 맥락에 맞게 변형되어야 한다.

넷째, 데이터의 통합 및 보완문제를 간과해서는 안 된다. 전문가들은 개별적인 데이터 관리가 통합적 관리에 도움이 된다는 사실을 직시해야 할 것이다.

중요한 것은 이러한 혁신이 어느 순간에 이루어지는 것이 아니고 지속적으로 진화해왔다는 것이다. 오디오를 활용한 농업기술 지도(오디오북, 라디오 방송)는 문맹률이 높은 지역에서 효율적인 전달 수단이 되었으며, 비디오가 등장함으로써 효율이 배가되었다. 콜센터를 이용해 실시간 쌍방향 소통이 가능해졌고, 이제는 기상, 병해충, 가격 등의 예측치를 제공함으로써 농민이 스스로 역량을 개발하고 판단할 수 있는 위치로 역할을 확대 재정립해나가고 있는 것이다. 이러한 일련의 진화과정 속에서 가장 핵심적인 역할을 해온 것이 ICT 기술이며, 역할의 방향과 깊이는 더욱 성장해나갈 수 있을 것으로 예상된다.

참고문헌

FAO. 2013. *ICT uses for inclusive agricultural value chains*. Rome: FAO.

Gerard Siverster (Ed.). 2013. *Information and communication technologies for sustainable agriculture: Indicators from Asia and the Pacific*. FAO.

참고사이트

UN FAO (www.fao.org)

Grameen Foundation (www.grameenfoundation.org)

OxFam (www.oxfam.org)

The Guardian(2013.1.24.) (<http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2013/jan/24/data-collection-evaluation-technology-agriculture>)

부록: 농업가치사슬에 있어 단계별 ICT 혁신 사례

1. 정보제공서비스 (농업생산성 향상)

프로젝트명	국가	사업개요	ICT 활용 방식
Nokia Life Tools	인도	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시작년도: 2009년 ◦ 사업내용: 시장, 투입재 가격, 날씨, 농업기술 등의 정보제공/부가가치 서비스 등의 교육 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 모바일 어플리케이션 다운로드 ◦ SMS로도 정보 제공
National Farmers' Information Service (NAFIS)	케냐	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시작년도: 2008년 ◦ 사업내용: 유선전화선나 모바일을 통해 음성기반의 정보 제공, 병해충 발병, 기상 정보, 작물별 재배 적정 지역 정보 등 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 유선전화, 모바일 ◦ 문자를 영문/스와힐리어 음성으로 변환
Kisan Call Center (KCC)	인도	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시작년도: 2004년 ◦ 사업내용: 유선전화망 이용, 농민 대상 농업기술(원예작물, 병해충, 토양, 축산, 농장 경영 등)을 해당 지역 언어로 정보제공 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ LAN, 광대역전화망
Nutrient Manager for Rice Mobile (NMRiceMobile)	필리핀	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시작년도: 2010년 ◦ 사업내용: 쌀재배시 특정 장소에 대한 영양관리(Site-specific nutrient management, SSNM) 정보제공, 농민이나 지도직 공무원이 전화하여 지역의 코드를 입력하면 휴대전화로 해당지역 맞춤형 시비법 문자 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ SMS, 모바일 어플리케이션
e-Dairy	스리랑카	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시작년도: 2009년 ◦ 사업내용: 웹 또는 모바일을 통해 낙농가의 원유생산 지원, 모바일 SMS를 바탕으로 인공수정 적기 판정 등에 대한 정보 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ SMS, 모바일
The Talking Book	가나	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시작년도: 2009년 ◦ 사업내용: 이동식 오디오컴퓨터에 지역 언어로지역의 농업정보를 녹음하여 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 이동식 컴퓨터(녹음기)
e-Arik	인도	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시작년도: 2007년 ◦ 사업내용: 출판물, CD, 신문 등을 지역의 정보센터(Local village knowledge center)에 보급함 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 인터넷
Agrarian Information System (SIA)	페루	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시작년도: 2004년 ◦ 사업내용: 농민대상 장기훈련/농업정보 및 통신시스템 구축/ 작물재배 시기 결정, 관개 및 물조합 관리/유선전화 인프라가 부족하므로 wifi를 12개 마을에 구축하여 사업지원 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 인터넷
e-Srilanka	스리랑카	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시작년도: 2003년 ◦ 사업내용: 농촌지역 600개 콜센터를 통해 정부자료를 포함한 다양한 정보원으로부터 농업기술 정보 제공. 대부분 콜센터는 "Youth Manager"가 운영함. Skype를 통한 쌍방교육을 Mortuwa 대학과 공동으로 운영하기도 하며, 시험을 통과하면 정부가 주는 자격증을 수여받음. 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 콜센터를 통한 컴퓨터 및 인터넷 활용

2. 시장접근성 개선(농산물 가격 및 무역정보 제공)

프로젝트명	국가	사업개요	ICT 활용 방식
DatAgro	칠레	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시작년도: 2009년 ◦ 사업내용: 협동조합의 농민들은 DatAgro를 통해 공급 및 생산 가격을 지역/국제 시장 단위로 제공 받으며, 기상 정보 등도 포함됨 	◦ SMS
Livestock Information Network and Knowledge System (LINKS)	케냐, 에티오피아	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시작년도: 2007년 ◦ 사업내용: 가축의 판매 및 가격 정보제공, 정보원은 주로 지역의 가축 마케팅 담당자임 	◦ GPS 활용, 모바일, SMS, 위성 라디오 등 다양한 방식으로 정보 제공
M-Farm	케냐	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시작년도: 2010년 ◦ 사업내용: 모바일 문자를 통해 시장가격정보제공, 농민이 수신번호 3535로 SMS를 전송하면 가격정보, 종자 등의 투입재 가격 및 시장정보를 제공함. 	◦ SMS
Cell Bazaar	방글라데시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시작년도: 2006년 ◦ 사업내용: P2P 접근방식, 20개 이상의 농산물 거래채널을 확보, 중개함 	◦ SMS, WAP 어플리케이션
Mobiashara	나이지리아	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시작년도: 2010년 ◦ 사업내용: village promoter(소매상)을 활용하여 농민이 모바일을 통해 비료 등의 투입재를 주문하고 구매할수 있도록 지원함. 결제는 M-PESA, Airtel, MTN와 같은 모바일결제 시스템을 활용함. 	◦ SMS, 인터넷 등
Livestock Identification Trace-back System (LITS)	보츠와나	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시작년도: 2003년 ◦ 사업내용: RFID(Radio-frequency Identification)기술을 활용해 135,000두의 소를 개별적으로 관리함. 수집된 데이터는 보츠와나 국가 저네의 육류 수출 산업(특히 대 EU)에 있어 정확한 정보전달과 수역시스템 개선에까지 활용되고 있음. 	◦ RFID tags, 스캐너, 가축 인벤토리 DB

3. 재정접근성 개선(저축, 보험, 신용 등)

프로젝트명	국가	사업개요	ICT 활용 방식
Banking Correspondents	브라질	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시작년도: 2000년 ◦ 사업내용: 2008년 160,000개의 에이전트 양성, 국가 전체적으로 1천만 계좌 이상을 운영하고 있으며, 2009년에는 28억건의 거래가 이루어짐. 	◦ 모바일, VSAT
BASIX Sub-K	인도	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시작년도: 2010년 ◦ 사업내용: 반경 1km이내에 있는 농촌지역 주민이 금융서비스에 접근성을 높이기 위해 20불까지 수수료로 0.2불로 경감해줌. 	◦ 모바일, IVR
East Africa Voluntary Savings and Loans Associations(VSLAs)	르완다	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시작년도: 2011년 ◦ 사업내용: 자발적인 저축과 대출연합(VSLAs)를 통해 동아프리카 지역의 제도권 은행시스템간 연계 시도, 각 VSLA는 은행에 독립된 계좌를 개설해서 모바일폰을 통해 관리함, 각각의 회원들은 개인의 모바일을 통해서 계좌로 이체하여 저축하는데, 개인 저축액보다 규모의 경제가 되어 이자율도 높게 받을 수 있음 	◦ 모바일, SMS

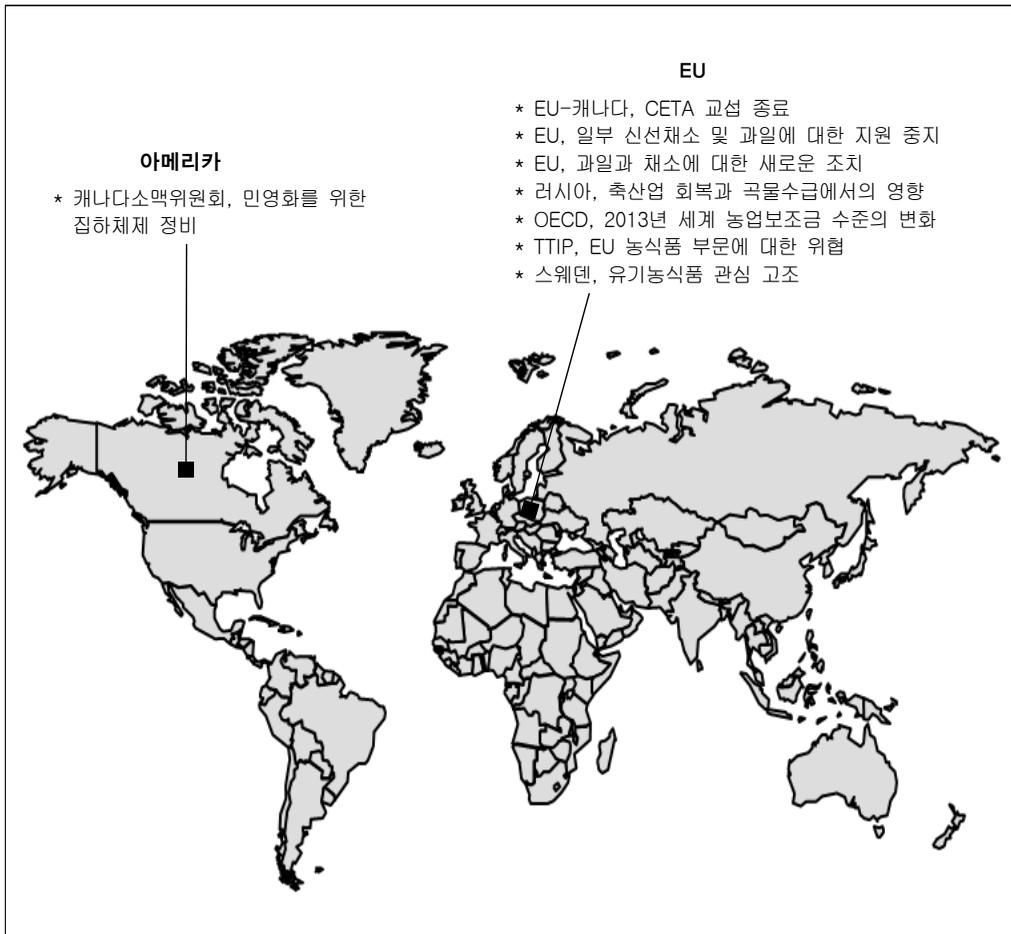
5 PART

WORLD AGRICULTURE

해외 농업·농정 동향

1. EU-캐나다, CETA 교섭 종료
2. EU, 일부 신선채소 및 과일에 대한 지원 중지
3. EU, 과일과 채소에 대한 새로운 조치
4. 러시아, 축산업 회복과 곡물수급에서의 영향
5. 캐나다소맥위원회, 민영화를 위한 집하체제 정비
6. OECD, 2013년 세계 농업보조금 수준의 변화
7. TTIP, EU 농식품 부문에 대한 위협
8. 스웨덴, 유기농식품 관심 고조

해외 농업·농정 동향 (2014. 10)



EU-캐나다, CETA 교섭 종료

□ EU-캐나다 CETA 교섭 종료

- EU와 캐나다는 9월 26일, 캐나다 오타와에서의 정상회의를 개최하고 쌍방의 포괄 적경제무역협정(Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) 교섭 종료를 확인하는 동시에 현재 문서를 공포함.
 - EU집행위원회는 이후, 문서의 법적인 점검 작업과 EU의 공용어 24개 국어로 번역 작업을 거쳐, 2015년 하절기 정식 조인을 목표로 함.
 - 한편 2009년 12월 발효된 리스본조약(Treaty of Lisbon)¹⁾에 의해, CETA에는 투자 보호 규정이 규정되어 있음.
 - 투자가 대 국가 간 분쟁해결제도를 둘러싸고, 기업의 국가에 대한 소송이 용이해지는 등의 우려와 관련하여 특히 독일이 강하게 반발하는 사태가 발생하여 교섭 종료임에도 불구하고 가조인(假調印)은 보류함.

□ 오타와 정상회의, CETA 교섭 종료 확인

- EU와 캐나다는 9월 26일, 유럽이사회 상임 의장과 EU집행위원회의 위원장 및 캐나다의 하퍼 총리는 ‘캐나다-EU 관계의 신시대’라고 제목을 붙인 선언에 서명하였음.
 - 이것은 EU-캐나다 정상회의에서 역사와 가치관을 공유하는 전략적 파트너십 강화와 심화를 약속하는 것으로 EU와 캐나다의 전략적 파트너십 협정인 CETA 교섭 종료를 확인하고 이것을 축하하였음.
- 금번 정상회의에서는 2013년 10월 18일 원칙 합의한 CETA 교섭 종료에 따라 당초, CETA 가조인이라고 보이지만, CETA에 포함되는 투자보호규정의 취급을 둘러싸고, 다국적기업에 지나치게 강력한 권한을 제공한다는 비판과 노동법이나 환경

1) 2005년 프랑스와 네덜란드의 국민투표에서 부결되어 무산된 유럽헌법조약을 대체하는 조약으로 2009년 12월 1일에 발효되었음. 정식 명칭은 유럽연합 개정조약(EU reform treaty)임. 유럽연합 27개 회원국 정상들이 2007년 10월 포르투갈의 수도 리스본에서 열린 정상회담에서 최종 합의한 뒤 같은 해 12월 공식 서명하여 보통 리스본조약이라고 부름. 유럽연합은 2004년 6월 18일 브뤼셀에서 열린 정상회담에서 유럽헌법조약에 대하여 합의하였으나, 2005년 프랑스와 네덜란드의 국민투표에서 부결되어 무산되었음. 이에 유럽헌법조약에서 유럽연합에 초국가적 지위를 부여하기 위하여 국가와 국가, 공휴일 등을 제정하기로 한 규정 등을 삭제하고 다른 조항들을 개정하여 새롭게 합의한 것이 동 조약임.

규제, 데이터 보호, 식품기준에 관한 법제를 지나치게 경시하고 있다는 의견 등이 있어 최종적으로 보류되었다고 보임.

- 금번 정상회의 2일전 배포된 언론보도용 기술 브리핑에서 EU측 수석교섭관은 가조인은 교섭 종료 시 문서안(案)을 확인하는 것에 지나지 않으며 아직 최종적인 문서가 아니라는 견해임.
 - 통상적인 경우라면 가조인 후 문서 내용에 관하여 법적인 점검 작업이 이루어지고 EU측에서는 공용 24개국 언어로 번역된 후 정식조인이 될 것임.
 - 금번 CETA의 가조인은 보류되었지만 교섭이 종료한 취지는 금번 정상회의 선언에서 확인되어, 2015년 여름경 정식조인과 2016년 잠정적용 시작을 목표로 삼고 있다고 보임.
- 가조인은 없었지만 교섭 종료 시점에서의 CETA 문서안(案)은 EU집행위원회의 웹사이트를 통하여 공표되었음.
 - 공표된 문서안은 1,634페이지에 달함. CETA교섭의 결과로 EU집행위원회가 발표한 개요는 다음과 같음.
 - 단, 아직 법적으로 구속력을 가지는 것이 아니며 법적인 점검 작업과 각국의 비준 수속을 근거로 하여 처음으로 정식 내용이 되는 취지를 보충하고 있음.

□ 발효 7년 후 모든 공업제품 관세철폐

- 모두의 공업제품의 관세가 폐지되면, EU의 수출업자는 연간 약 4억 7,000만 유로의 절약 효과가 있게 됨.
 - CETA 발효 직후 대부분의 관세가 폐지되며 7년 후에는 EU-캐나다 간에는 공업제품의 관세가 없어짐.
 - 관세폐지는 농업이나 식품분야에도 적용됨. EU의 농산품 및 식품의 약 92%는 캐나다에 무관세로 수출할 수 있게 됨.
- 농업시장 개방은 가격 저하에 맞추어 소비자에게 보다 많은 선택사항을 제공함. 고품질식품의 주요 생산자로서 EU는 캐나다의 고소득시장으로의 접근 개선으로 이익을 얻을 수 있음.
 - 교섭의 성과는 특히 EU의 주요 수출 관심사의 하나인 농산물 가공품에 대해서도 초래됨. 이들 제품에 대한 캐나다 측 대부분의 관세가 철폐되는 것으로

EU의 식품가공산업은 상당한 이익을 얻을 것으로 예상됨.

- 와인과 증류주(spirits) 등은 그 밖의 관련 무역장벽 제거에 의하여 캐나다 시장으로의 접근을 대폭 개선하여 관세철폐를 보완함.

○ EU측 쇠고기, 돼지고기, 스위트콘(sweet corn), 캐나다 측 유제품과 같은 민감 품목의 취급에 대하여 특혜적 접근 할당량은 제한됨. 가금류나 알류 등은 자유화되지 않음.

- EU의 수입 청과물을 관리하는 참여가격제도는 유지됨.
- 관세폐지의 혜택으로 EU의 가공 산업은 캐나다의 어류제품시장으로의 보다 좋은 접근이 가능해짐.
- 더불어 지속가능한 어업도 관리·감시 조치 및 위법·무보고·무규칙(IUU) 어업으로의 대책을 통하여 발전시킨다.

□ EU기업, 모든 정부 수준의 공공조달 참여 가능

○ EU기업은 CETA에 의하여 캐나다의 모든 정부 수준 공공조달에 대한 입찰이 가능해짐. 이것에는 대규모 공공지출 책임을 갖는 캐나다 주정부(府)가 포함됨. 2008년 EU캐나다의 공동 연구에 의하면, 캐나다 연방정부 수준에서의 조달 계약 총액은 연간 150억~190억 캐나다달러에 달한다고 추산되고 있음.

- 기타 정부 수준에서의 조달 계약액은 동 금액을 크게 초과한다고 함.
- 예를 들면, 캐나다의 지방자치단체에서의 2011년 조달액은 1,120억 캐나다달러로, 캐나다 GDP의 약 7%에 상당한다고 추산되었음.
- EU기업은 캐나다 해당 수준에서의 공공조달시장에 참여하는 최초의 외국기업이 됨. 캐나다가 유사한 기회를 제공하는 것에 합의한 국제협정은 동 협정 이외에는 없음.
- EU기업이 이러한 새로운 기회의 이익을 효과적으로 얻을 수 있도록 하기 위하여 캐나다는 모든 입찰 정보를 통합하는 ‘단일 인터넷 조달 웹사이트’도 창설할 예정임.

○ 무역상 기술 장벽협정(Technical Barriers to Trade, TBT)에 관한 장은 기술적인 규제에서의 투명성 향상과 EU-캐나다 간 보다 긴밀한 연락 촉진을 도모한다는 규정을 포함하고 있음.

- 쌍방은 관계되는 표준책정기관 간 관계를 한 층 강화하는 것에도 합의하였음. 협정서의 부속서는 쌍방 간 적합성 평가 승인 개선의 개선을 도모하게 됨.
- 기술규제나 표준, 적합성평가 방법(마킹 및 라벨 표시 규정 포함)에 대처하는 비용을 삭감하는 것으로, CETA가 무역을 촉진하고 산업계 전체 이익을 가져오게

됨. 추산에 의하면, 이것으로 EU GDP는 연간 최대 290억 유로 증가한다고 함.

□ 기(既) 상표등록 지리적 표시, 20년 기한 제한 이용가능

- CETA는 지적재산권에 관하여 EU와 캐나다 간 보다 대등한 경쟁 환경을 창출함.
 - 예를 들면, EU의 의약품 분야는 캐나다 측 특허제도의 발전에 의하여 명확한 이익을 얻을 수 있음. 또한 유럽의 혁신 및 수공업품, 브랜드는 위법적인 복제 상품으로부터 지금까지의 이상으로 보호됨.
- CETA에서 합의한 규칙은 EU의 농가 및 식품을 생산하는 소기업에도 이익을 가져다 줌.
 - CETA는 특정한 지리적 기원을 가지는 많은 유럽 농산품에 대하여, 캐나다 시장에서의 특별한 지위를 인정하는 동시에 보호해 줌.
 - 그러나 파다노(grana Padano) (이탈리아 북부 포강(Po River) 유역에서 생산되는 하드 치즈), 로크포르(Roquefort)(프랑스 남부 미디=피레네지역 아베론산의 푸른 곰팡이 치즈), 에리어 카라마타스 올리브(그리스 가라마타산 올리브), 아세트 발사믹 디 모데나(이탈리아 모데나산 아세토트 발사믹식초)와 같이 지리적 표시(Geographical Identification, GI) 이용에 따라 유럽 지역의 전통적인 수입 제품은 캐나다 시장에서 보호됨.
 - 동 합의는 장래의 GI 목록에 다른 제품 명칭을 추가할 여지도 남기고 있음. 프로슈토 디 파르마(Prosciutto di Parma) (이탈리아 파르마산 생햄)이나 프로슈토 디 생 다니엘(Prosciutto di San Daniele) (이탈리아 생다니엘산 생햄)과 같이 유명한 EU의 GI는 최종적으로 캐나다 시장에서의 판매 시 사용을 인정받았지만, 20년간까지의 기한으로 제한됨. 동 명칭은 캐나다에서는 이미 상표로 등록되고 있어 그 취급에 관해서는 기술적인 과제로서 교섭이 계속되고 있음.

□ 전문직 자격의 상호 승인, 양우 공동 작업으로 보류

- EU GDP의 약 50%는 서비스무역의 자유화로부터 얻을 수 있을 것으로 예상됨.
 - CETA는 금융 서비스나 통신, 에너지, 해상수송과 같은 주요 분야에서 캐나다 시장으로의 접근을 창출하는 것으로 유럽 기업에 새로운 기회를 가져다 줌. 협정이 완전 실시되면, EU의 GDP는 연간 58억 유로 증가할 것이라고 전망됨.

- CETA는 주요기업의 종업원이나 서비스 제공자의 EU-캐나다 간 일시적 이동을 용이하게 함.
 - 특히, 해외에서 사업을 시작하는 기업에게는 더욱 중요함.
 - 회계나 건축, 엔지니어링과 같은 다양한 특정 분야의 전문직이 컨설팅 서비스를 일시적으로 제공하는 것도 용이하고, 건축이나 엔지니어링 분야에서는 판매 후 유지보수 및 감시의 이행을 쉽게 할 수 있음.
- CETA는 전문직 자격의 장래 상호승인의 체계를 제공하고 있음. 현시점에서는 특히 국경을 초월하는 서비스 제공 시 전문직이 일관된 요건이 결여되어 있는 것이 장애가 되고 있음.
 - CETA 하에서 EU와 캐나다가 관계되는 전문직 단체나 당국은 자격의 상호승인을 위한 기술적 상세 사항에 대하여 한층 더 공동 작업을 할 수 있는 여지가 있음.

□ CETA, 투자보호 규정을 교섭 종료한 최초의 무역협정

- CETA는 EU역외에서 투자하는 EU기업에게 광범위한 이익을 가져다주는 최초의 무역 협정이 됨.
 - EU가 리스본 조약 하에서 투자에 관한 새로운 권한을 획득한 것으로 가능해짐. 2013년 10월 최종합의에 이른 EU와 싱가포르의 FTA에도 투자보호 규정이 있지만, 동 시점에서는 투자보호 규정 부분만 계속 교섭 중이었지만, 아직 교섭이 종료되지 않음.
 - 이러한 의미에서 CETA는 투자보호 규정의 교섭을 종료한 최초의 무역 협정이 됨. CETA는 캐나다 시장에 참여하는 투자가의 장벽을 제거 및 경감하였음. 또한 협정은 캐나다에 있어서 EU의 모든 투자가가 함께 공평하게 대우 받도록 보장하고 있음.
 - 투자 환경을 개선하고 모든 투자가에게 확실성을 제공하기 위하여 EU와 캐나다는 국내외 투자가의 무차별대우 등 주요원칙을 약속함. 또한 EU와 캐나다는 외국주식의 보유에 관하여 새로운 제한을 부과하지 않도록 약속하고 있음.
- EU와 캐나다 쌍방은 강력한 법제도를 구축하고 있어 투자가는 실제로 자신들에게 발생할 수 있는 우려를 국내 사법제도에 회부할 수 있음.
 - 그러나 외국투자가가 차별대우 등으로부터 적절하게 보호되는 것을 항상 보장하는 것이 아님.

- 예를 들어, 정부는 적절한 보상 없이 외국투자자에게 소유권을 접수할 가능성이 있음. 또한 투자자는 투자처의 국내재판소에서 호소할 수 있는 제약에도 직면하고 있음. 이러한 우려를 가진 투자자에 대한 국제적 중재를 관리하는 규칙은 전통적으로 EU 가맹 각국에 양국 간 투자 협정에 의해 보호되어 왔음.
- CETA는 EU가맹국의 경험과 전통 하에서 구축되고자 함. 가장 중요한 것은 투자 보호 규정이 규제하는 정부의 권리를 충분히 보호하고, 공공정책의 목적을 만족하고, 이러한 규칙의 남용을 확실히 막을 수 있는 강한 추가 보장을 EU가 도입했다는 것임.

□ EU의 식품관련 규제 및 환경규제, CETA 발효 우에도 유지

- CETA는 경제이익이 민주주의나 소비자의 건강과 안전, 사회나 노동자의 권리, 환경을 희생시키는 것이 아니라는 것을 명확하게 하기 위한 모든 필요한 보증을 포함하고 있음.
- CETA는 최종적으로 EU 가맹국과 캐나다 간 8개의 기존 양국 간 투자 협정은 변경됨. 이러한 점에서 CETA는 EU에 대하여, 투자보호 규정이나 투자자 대 국가의 분쟁해결제도의 남용을 막기 위한 새로운 보증을 도입하는 기회를 제공함.
 - EU집행위원회는 투자에 관하여 표명된 공공의 우려²⁾를 매우 진지하게 검토하였음. 개선된 투자가 대 국가 분쟁제도는 보다 명확한 규정을 기초로 하고 있음.
 - 또한 동 제도는 행동 규범이나 분쟁에 대한 정부의 관리, 방법의 충분한 투명성을 포함하고 있음.
 - CETA 하에서 투자자는 참된 국가규제 행동에 도전할 수는 없음. 공공이익을 규제하는 정부의 권리는 영향을 받지 않는다고 함.
- CETA는 EU의 식품관련 규제나 환경규제에 영향을 주지는 않음. 캐나다 제품은 관련 EU의 규제를 만족하는 경우에만 어떠한 예외도 없이 EU에 수입하고, 판매할 수 있음.
 - 예를 들면, CETA는 성장 호르몬이나 유전자변형(GMO)작물을 포함하는 쇠고기 규제에 영향을 주지 않음.
 - 또한 장래의 규정 책정에 관한 특별한 규제를 도입하는 것도 아님. EU와 캐나다 쌍방은 환경이나 건강, 안전과 같은 공공의 이익분야에서 자유롭게 규제할

2) '공공의 우려'란 투자보호 규정이나 투자자 대 국가의 분쟁해결제도에 대하여 NGO 등으로부터 표명되어 온 다양한 우려를 가리킨다고 보임.

권리를 유지함.

○ CETA에서 EU와 캐나다는 지속가능한 발전의 원칙과 목적에 대한 강한 약속을 재 확인하였음.

- CETA의 무역과 지속가능한 개발의 장(章)은 협정의 이행과 감시에 EU와 캐나다의 시민사회 대표를 관여시키는 효과적인 구조를 세우고, 정부협이나 전문가 패널을 포함한 전용 중재 구조를 포함함.

※ 자료: JETRO(2014.09.29)

EU, 일부 신선채소 및 과일에 대한 지원 중지

□ EU집행위원회의, 일부 신선채소 및 과일 지원 조치에 대한 변경 발표

- EU집행위원회는 9월 10일, 러시아 정부가 발동한 EU 포함한 5개국 및 지역으로부터의 농산물 수입 금지 조치에 대해 8월 30일 도입한 토마토나 당근 등 일부 신선채소 및 과일에 대한 지원 조치를 중지한다고 발표함.
 - 과거의 수출 실적과 비교하여 부적합한 신청이 많아 조치를 유지할 수 없게 되었기 때문에 경험을 근거로 한 새로운 조치를 발표한다고 함.

□ 새로운 지원 조치를 근일 중에 발표

- EU집행위원회는 9월 10일, 러시아 정부가 8월 7일에 발표한 EU로부터의 농산물 수입 금지 조치와 관련하여 9월 18일에 발표한 일부 신선채소 및 과일에 대한 1억 2,500만유로의 지원 조치를 중지하기로 결정함.
- 동 지원 조치는 2014년 8월 29일자 EU집행위원회위임규칙 (EU)No932/2014로, 8월 30일에 발효되었고, 복숭아와 천도복숭아 생산자에 대해서는 8월 11일부터, 토마토, 당근, 흰양배추, 피망, 꽃양배추, 피클용 작은 오이, 버섯, 사과, 서양배, 베리류, 포도, 키위의 생산자에 대해서는 동 18일부터 소급 적용되었음.
- 그러나 일부 제품에 대해서는 신청된 숫자가 EU의 러시아로의 연간 평균 수출의 몇 배에 달하는 사례가 발생하여 부적합한 신청이 많이 몰려왔기 때문임.
 - 이러한 이유로 EU집행위원회는 동 지원 조치를 중단하게 되었다고 설명함. 아장스 유럽(Agence Europe)의 9월 11일자 보도에 따르면, 부적합 신청은 주로 폴란드에서의 신청으로, 폴란드에서의 신청만으로 전 지원 예산액의 87%에 달한다고 언급하며 금번 결정으로 연결되었다고 함.
- 러시아의 수입 금지 조치로 영향을 받은 모든 가맹국에서의 대상제품에 대한 실제 지원 조치를 연기하고, 해당시장을 안정화시키기 위하여 EU집행위원회는 과거 수 주간 경험을 근거로 하여 보다 확고한 조치를 발표한다고 함.

- EU집행위원회 농업·농촌개발 담당 위원은 EU집행위원회는 계속하여 러시아의 제재 조치로 중요한 시장을 갑자기 상실한 생산자를 지원할 것이며 동 계획에 계속적으로 효과적인 새로운 계획을 수일 내에 발표할 것이라고 언급함.

□ 리투아니아 및 폴란드, 수출입금지 조치의 영향 가장 커

- EU집행위원회가 9월 3일에 발표한 러시아에서 수입 금지한 농산품의 2013년 수출액 실적을 살펴보면, 리투아니아가 9억 2,200만 유로로 최대, 뒤를 이어 폴란드가 8억 4,000만 유로를 차지하였음.
 - 러시아의 제재 조치의 영향을 가장 크게 받은 국가는 이 두 나라로, 폴란드에서의 지원 요청액이 커지는 것은 어느 정도까지는 상정 내의 상황이었다고 함. 동 2개국에 독일, 네덜란드, 덴마크, 스페인, 벨기에, 핀란드 등이 많은 영향을 받고 있음.
- EU집행위원회의 분석에 의한 러시아로의 수출액을 살펴보면 리투아니아와 폴란드는 과일 및 채소, 독일과 덴마크는 육류, 네덜란드와 핀란드는 유제품이 각각 크게 나타났음.

□ 9월 5일부터 버터 등의 저장 지원 조치 적용 시작

- 8월 28일에 발표된 버터나 탈지유(skim milk)파우더, 일부 치즈를 대상으로 하는 민간 조작자에 의한 저장 지원 조치에 대해서는 9월 5일자 EU관보에 게재하였고, 6일(치즈만 8일)에 발효되었음.
 - 버터는 2014년 9월 4일자 EU집행위원회실시규칙 (EU)No947/2014에 의해, 탈지유파우더에 대해서는 9월 4일자 EU집행위원회실시규칙 (EU)No948/2014에 의해 구속력 있게 하였음.
 - 9월 4일자 EU집행위원회위임규칙 (EU)No949/2014에 의해, 버터와 탈지유파우더에 대한 정부의 개입 기간을 2014년 말까지 연장하였음.
 - 또한 일부 치즈에 대해서는 9월 4일자 EU집행위원회규칙 (EU)No950/2014에 의하여 구속력을 갖게 하였음.

※ 자료: JETRO(2014.09.19)

EU, 과일과 채소에 대한 새로운 조치

□ EU, EU집행위원회의 과일 및 채소 생산자 보상을 위한 새로운 조치

- EU집행위원회는 EU의 과일과 채소 생산자들을 보상하기 위한 새로운 조치가 다음 주 초에 나올 예정이라고 언급함.
 - 이전에 시행 중이던 지원을 철회시키기로 한 유럽위원회의 결정을 따르기로 한 것임.
 - 프랑스 스트라스부르(Strasbourg)에서 개최된 본회의 토론에서 EU 농업위원 다치안 치올로슈(Dacian Cioloș)는 새로운 조치가 근시일내 발표될 것이라고 언급함.
- EU는 낙농업분야를 지원하기 위해 긴급조치를 취하기로 함(버터, 탈지분유, 그리고 치즈 부문을 위한 개별저장지원금(Private Storage Aid)). 또한 복숭아, 과일, 채소 생산자에 대한 보상체계도 채택하였음.
- EU집행위원회는 부패하기 쉬운 과일이나 채소 생산을 위한 비상 시장 조치와 관련하여 폴란드에 대한 EU 기금사용 의심으로 인하여 일시적으로 중단하였음.
 - 이와 관련하여 EU집행위원회 농업위원회 총국의 전문가들은 회원국들에게 부패하기 쉬운 과일이나 채소시장을 지원하는 새로운 방법을 제시하였음.
 - 철회 조치 대상 상품은 토마토, 당근, 양배추, 고추, 양배추, 오이, 오이피클, 버섯, 사과, 배, 테이블포도, 키위와 붉은 열매들(딸기, 라즈베리, 블랙커런트, 블랙베리, 구스베리, 건포도 등)이었음.
- 새로운 프로그램은 이전과 매우 유사하지만, 더욱 정확해졌으며 잘못된 주장을 피하기 위하여 각 회원국에게 적합한 보조 양을 정의한 부록을 포함할 예정임.
 - 적정한 양은 지난 해 러시아로 수출한 양을 기준으로 결정하게 됨.
 - 원조의 비율은 초기에 발표한 방법과 동일함. 더불어 모든 회원국들로부터 생산자에게 지급될 기본 준비금이 있음.
- 새로운 규정이 EU의 공식 저널에 발표되면, 그것은 즉시 발효될 것임.

□ 유럽 의회 의원(MEP), 더욱 많은 지원 요청

- 본회의에서 유럽국민당(EPP)의 새로운 농업위원회 의장은 생산자들을 보상하기 위한 EU 자금이 CAP 예산 이외의 곳에서 지원되어야 한다고 주장함.
 - 할당된 자금이 충분하지 않다는 것이 이유임. 즉 자금이 현재 생산자에게 취해진 금수조치의 규모와 영향을 고려해볼 때 충분하지 않다고 부언함.
 - 또한 농업위원회는 농민을 지원하는 데 필요한 재정 지원의 부담을 전적으로 농업 예산에서 감당하게 하면 안 되고, EU 예산의 다른 부분에서 추가 자금이 지拂되어야 하며, 현재 EU 자금은 생산자들의 막대한 손해를 배상하기에 충분하지 않다고 강조함.
 - 농부들이 러시아 금수 조치로 인한 어떠한 재정상 부담도 지지 않게 하여야 하며, 반드시 추가적인 자금 조달에 성공해야 한다고 덧붙임.
- 유럽보수개혁 그룹(European Conservatives and Reformists Group, ECR)의 폴란드인 비타(Beata Barbara Gosiewska)는 위원회는 조치를 취하는 척 하고 있지 말고 실질적으로 농민을 지원을 해야 하며, 위원회가 러시아의 금수 조치에 의해 영향을 받는 농민을 위한 보상금으로 쓰려던 양은 처음부터 터무니없이 적은 액수임을 지적함.
 - 또한 농부들로부터의 신청 중지 결정은 매우 부끄러운 일이며 이는 결국 농부들에게 아무런 도움을 주지 못하는 것이라고 언급함.
- 농업위원회 위원들은 이달 초에 처음으로 EU집행위원회에게 보상을 늘리도록 요청하였음.
- EU 농업장관은 9월초 농업위원회에 더욱 많은 자금을 지원하도록 하고, EU집행위원회에 EU 농업예산이 아닌 외부로부터 자금을 보장해달라고 요청함.

□ 쉽지 않은 지원

- 다치안 치올로슈(Dacian Cioloș)는 유럽 의회 의원(MEP)에 대하여 농업부문을 보상하기 위한 자금을 다른 EU 예산에서 가져오는 것을 정당화하기는 쉽지 않을 것이라고 언급함.
 - EU집행위원회는 회원국과 의회에 의해 제공되는 예산만을 관리하므로 만약 공동 입법자가 계속하여 가능한 마진을 저지시킨다면, 더 이상 자금을 제공할 수 없게 됨. 우리가 보상을 하는 경우, 우리는 한계를 넘어 위기 위기준비금을

사용해야 할 것이라고 설명함.

- EU의 농민조직 Copa-Cogeca는 CAP 위기 준비금은 러시아의 금수 조치로 인한 손실을 보상하기에 충분하지 않을 것이라고 경고함.
- 다치안 치올로슈(Dacian Ciolos)는 이러한 보상을 어디에 요청하여야 하는지 결정하기 위해서가 아닌 주어진 예산 제약과 예산 제한 내에서 어떻게 재정을 관리할지를 결정하기 위해 정치 토론을 해야 한다고 강조함.
 - 또한 위원회는 이런 재정적인 지원이 진정성 있는 도움이 되려면 이러한 보상이 농민들에게 신속하게 전달되어야 하기 때문에 빠른 결정이 내려져야 한다고 강조함.
 - 2009년 유제품 생산자들을 위한 재정적 보상이 위기가 발생한 지 1년 후 결정되어 많은 유제품 생산자들이 파산했던 ‘2009년 낙농 위기’와 같은 상황은 피해야 한다고 언급함.
- EU집행위원회는 농식품 활성화 방안을 위한 총 3,000만 유로에 해당하는 추가 CAP기금을 발표하였음.

※ 자료: Agra Europe Weekly(204.09.19)

러시아, 축산업 회복과 곡물수급에서의 영향

□ 러시아, 신형 곡물수출국으로 재등장

- 일찍이 소련은 축산물을 기본적으로 국내에서 생산하여 국민에게 저렴하게 공급하는 정책을 추진하고 있었으며, 부족한 사료곡물을 대량으로 수입하여 세계 곡물 시장에 큰 영향을 끼치고 있었음.
 - 소련이 붕괴되고 2000년대가 되면서 러시아는 신흥곡물수출국으로서 곡물시장에 재등장하였음.
 - 그 배경으로는 1990년대의 시장 경제 이행 과정에서 축산업이 크게 축소된 결과, 사료곡물 수요가 격감하는 한편, 2000년대에는 곡물생산이 회복기에 접어들어 곡물수출이 가능해졌음.
 - 2000년대 후반 이후, 러시아의 축산업도 회복하면서 이것이 러시아의 곡물수급에 어떠한 영향을 미치는지, 러시아는 향후 곡물 대수출국으로 존속할 수 있는지 여부에 대한 의문이 생김.

□ 농우사료 소비량 변동 요인 분석

- 러시아 농업기업의 농후사료 소비량 변동을 중심으로 분석하였음.
 - ‘농후사료’란 곡물이나 착유박 등 영양가 높은 사료로, 대부분은 곡물임(러시아 연방 농업부 문서에서는 농후사료에서 곡물이 차지하는 비율은 75%정도라고 함).
 - ‘농업기업’이란 소련 시대의 콜호즈(колхоз, kolkhoz)³⁾ 등을 전신으로 하는 대규모 법인형태의 농업생산주체이며, 1990년대 이후 러시아의 축산물 생산량 및 사료소비량의 증감은 주로 농업기업에서 발생하였음.
 - 그렇기 때문에 농업기업의 농후사료 소비량 변동 요인을 분석하면, 동 시기의 대체적인 러시아의 사료곡물소비량 변동 요인을 파악할 수 있음.
- 축산업에서 사료소비량 변동 요인으로는 축산물 생산량과 축산물 생산 사료 요구

3) 구소련의 집단 농장. 협동조합 형식에 따라 농민들이 집단 경영을 실시함. 주요 생산 수단은 사회화 된 생산 집단에 의해 이루어지며 수익은 각자의 노동에 따라 분배됨.

율이 중요함.

- 사료요구율이란 축산물 1단위를 생산하기 위해서 필요한 사료의 양으로, 수치가 작을수록 가축이 사료를 축산물로 전환되는 효율이 높은 것을 의미함.
- 러시아의 농후사료 소비량의 변화에 대하여 두 요인이 어떻게 기여하고 있는지 파악하는 것은, 향후 러시아의 곡물수급을 고려할 수 있어 큰 의미를 가짐.
- 특히 중요한 것은 사료요구율임. 축산물의 생산량이 증가하면 사료소비량은 증가하지만, 사료요구율 저하가 진행된다면 사료소비량의 증가 폭은 작아지기 때문임.

○ 러시아 농업기업에서 1990년대 농후사료 소비량의 감소와 2000년대 후반 이후의 회복으로 주요 축산물 종류별 그 생산에 관련되는 농후사료 소비량의 변화를 ‘축산물 생산량’, ‘농후사료 요구율’이라는 두 요인으로 분해하여 검토함.

- 결과는 후술하는 1990년대(1990~2000년)의 변화와 2000년대 후반 이후(2005~2012년)의 변화임.
- 농후사료 소비량은 1990년대에 격감한 하였고 2000년대 후반 이후 증가폭은 작

표 1 러시아의 농업기업의 농후사료소비량 변동요인

단위: 천 톤, %

구분	농후사료 소비량변동	합계 기여율(%)	축산물생산량 변동기여분	합계 기여율(%)	농후사료요구 변동기여분	합계 기여율(%)
1990~2000년						
총량	▲49,273	100.0	▲46,977	95.3	▲2,296	4.7
우유	▲12,429	25.2	▲10,388	21.1	▲2,041	4.1
쇠고기	▲11,736	23.8	▲10,727	21.8	▲1,009	2.0
돼지고기	▲14,107	28.6	▲17,448	35.4	3,341	▲6.8
가금육	▲4,199	8.5	▲3,427	7.0	▲772	1.6
계란	▲3,626	7.4	▲2,550	5.2	▲1,076	2.2
2005~2012년						
총량	9,937	100.0	13,718	138.1	▲3,781	▲38.1
우유	877	8.8	313	3.1	564	5.7
쇠고기	73	0.7	▲397	▲4.0	470	4.7
돼지고기	3,020	30.4	6,732	67.8	▲3,712	▲37.4
가금육	5,653	56.9	6,352	63.9	▲699	▲7.0
계란	316	3.2	734	7.4	▲418	▲4.2

주: ‘총량’에는 기재를 생략한 양, 산양의 농후사료소비량이 포함되어있음.

자료: 러시아연방통계청 웹사이트 데이터에서 ‘에너지 수요 변동요인분석법-안전요인분석법과 간이법’(2001)의 완전요인 분석법에서 계산한 것임.

았음. 그 이유는 소가 1990년대에 축소된 채 계속하여 침체되었고, 반대로 성장한 양계의 사료요구율은 낮았으며 양돈에서의 사료요구율도 크게 저하되었음.

표 2 러시아의 농업기업의 축산물 생산량과 농후사료요구율

단위: 백만 톤, 농후사료요구율은 단위 없음

	1990		2000		2005		2012	
	축산물 생산량	농후사료 요구율						
우유	42,5	0,4	15,3	0,3	14	0,4	14,8	0,4
쇠고기	5,3	2,9	1,4	2,6	1,1	2,9	1	3,4
돼지고기	2,8	6,9	0,6	8,8	0,8	6,3	2,1	3,7
가금육	1,8	3,5	0,8	3	1,6	2,4	4,4	2,1
계란	2,2	3,5	1,4	3	1,6	2,4	2	2,1

주 (1) '축산물생산량'은 육류에 대해 증체 중량, 우유, 계란에 대해서는 생산량(계란은 개수의 통계치를 1개 60g으로 증량환산)
 (2) '농후사료요구율'은 축산물별 대응하는 농후사료소비량을 축산물생산량에서 제외한 산출. 가금에 대해서는 육류·알류별 농후사료소비량 데이터를 입수하지 못하여 일본 국내 상황을 참조하여 육류와 알류의 사료요구율은 같다고 가정한 것임.
 자료: 러시아연방 웹사이트.

□ 1990년대(1990~2000년)의 변화

- 1990년대에는 농업기업의 농후사료 소비 총량이 4,927만 톤 감소하였음.
 - 가장 크게 기여한 것은 소로 농후사료 소비량의 감소는 우유, 쇠고기 총 합계로 2,417만 톤, 기여율은 49%이었음.
 - 양돈의 감소량은 1,411만 톤, 기여율은 28.6%이었음.
 - 모두 농후사료 소비량 감소의 주요인은 축산물 생산량의 감소이었으며, 농후사료요구율이 높은 수준이었던 것이 농후사료소비량의 감소를 증폭시켰음.

□ 2000년대 후반 이후(2005~2012년)의 변화

- 동 시기에는 농업기업의 농후사료 소비 총량은 994만 톤 증가하였음.
 - 가장 크게 기여한 것은 양계이며, 농후사료 소비량 증가는 육류, 알류 총 합계로 597만 톤, 기여율은 60.1%에 이르렀으며, 대부분을 차지하는 565만 톤은 가금육생산에 영향을 미치는 증가이었음.
 - 양돈의 농후사료 소비량 증가는 302만 톤, 기여율은 30.4%이었음.
 - 모두 축산물 생산량 증가에 기인하는 농후사료 소비량 증가가 농후사료 요구율의 저하에 의해 빠져 농후사료 소비량 증가가 억제되었음. 계속된 소 부문

의 정체는 농후사료 소비량 증가에 많은 기여를 하지 못하였음.

□ 농후사료요구를 변동 배경

- 2000년대 후반 축산업이 본격적으로 회복한 기본적인 이유는 러시아 경제의 성장과 소득수준 향상 진행으로 침체되어있던 육류 등의 수요가 회복된 것임.
- 이러한 상황에서 일부 대규모 농업기업이 중심이 되어 사육 주기가 짧고, 비교적 단기간에서 투자를 회수할 수 있는 양계, 양돈을 중심으로 투자를 진행하였음.
 - 최신 설비 및 사육 관리 기술을 도입하면서 생산을 확대한 것이 이들 부문의 생산 회복과 생산성 향상으로 연결되었다고 사료됨.
- 정책면에서는 연방정부가 중심이 되어 이자 조성 용자를 적극적으로 제공하고 육류의 관세할당제도(일정 수량범위 내 수입에는 저율, 범위를 초과한 수입에는 고율의 관세를 적용하는 구조)를 도입하고, 가금육이나 돼지고기에서는 저세율 범위를 축소하여 수입 압력의 경감을 도모에 기여했다고 사료됨.
- WTO 가입 합의에서 가금육의 관세할당제도는 대체적으로 유지되고 있음. 돼지고기는 관세율 인하 및 향후 관세할당제도 폐지 등 큰 양보를 했지만, WTO 가입 후에도 동식물위생검역 조치에 의한 돼지고기의 수입 억제가 계속되고 있음.
 - 이러한 부문에서는 수입에 의해 국내생산이 WTO 가입 이전보다 크게 영향을 받을 가능성은 현재로서는 낮다고 사료됨.
- 한편 소는 이러한 변화가 진행되고 있지 않음. 투자의 회수 기간이 장기간에 걸치면서 위험요소가 크기 때문에 신규투자가 진행되지 않았고, 양계나 양돈과 같은 집중적 투자에 의한 거대경영의 창설이라는 방식이 소에서는 효과적이지 않았다는 것 등이 지적되었음.
 - 쇠고기의 관세할당제도 운용은 엄격하지 않으며 저세율 범위는 WTO 가입 합의 이전부터 서서히 확대되었음.
 - 우유 및 유제품의 주된 수입선은 EU 및 벨라루스였음. EU로부터는 2015년 생유 쿼터제(quota system) 폐지로 수출 압력이 높아질 것이 예상됨.
 - 벨라루스에서는 관세 동맹 하에서 국산보다 저렴한 가격으로 여겨지는 제품이 무관세로 수입되고 있음.
 - 소는 내외 환경이 엄격하여 생산 회복은 용이하지 않음 전망임.

□ 러시아, 축산 회복 및 곡물 수출 확대 목표

- 러시아는 축산 회복과 곡물수출 확대를 목표로 삼고 있음. OECD-FAO의 전망에서도 러시아의 축산물 생산은 소도 포함시켜 확대하였고 사료곡물소비량은 증가하지만, 곡물생산도 확대되고 있기 때문에 곡물수출은 확대할 것이라고 전망하고 있음.
 - 만일 곡물생산이 확대되지 않고 축산만이 확대된다면 곡물수출은 감소할 것임.
- 러시아의 곡물수확량은 딱 한 번 2008년에 1억 톤을 넘었지만, 그 후 기후에 의한 변동이 커 2009~2013년 평균 8,300만 톤(최고 9,700만 톤, 최저 6,100만 톤)으로 순조롭게 증가하고 있다고는 할 수 없음.
 - 한편 축산부문에 소의 회복은 실제로는 어려울 전망이며 가금육, 돼지고기의 생산 증가나 쇠고기 및 유제품 수입으로 보충하게 될 가능성도 있음.
 - 양계 및 양돈에서의 사료요구율이 이미 상당히 저하되고 있어, 돼지를 중심으로 한층 저하될 여지도 있어 현재 상태 정도의 곡물생산량 하에서도, 어느 정도 지속적인 곡물수출은 가능하다고 전망됨.
 - 1,000만 톤을 넘는 규모의 곡물수출을 유지하기 위해서는 곡물생산의 확대가 필수적임. 러시아가 향후 곡물수출대국으로 존속하고자 한다면, 축산의 한층 높은 생산성 향상과 더불어 기후 의존이 강한 수확량을 안정적으로 증가하지 않는 곡물생산으로부터의 벗어나는 것이 중요한 과제임.
- 금년 8월 7일, 러시아는 우크라이나 위기에 따른 대(對) 러시아 경제 제재를 실행한 미국, EU 등에 대하여 육류, 유제품, 채소 등의 식품 수입을 1년간 금지하는 조치를 발효함. 향후 동향이 주목됨.

※ 자료: Primaff(2014.09.29)

캐나다소맥위원회, 민영화를 위한 집하체제 정비

□ CWB, 전매제 폐지 후 자유거래제 순조롭게 이행

- 캐나다소맥위원회(Canadian Wheat Board, CWB)의 전매제 폐지로부터 2년이 경과함. 밀의 자유거래제로의 이행은 순조롭게 진행되고 있음.
 - 한편, 2013~2014 수확 연도 (2013년 8월~2014년 7월)에는 많은 작물이 전년 대비 대폭적으로 수확이 증가하였지만, 겨울에 혹독한 추위로 다양한 문제가 발생함.

□ CWB, 수송선 구입 및 철도 주식 취득

- 캐나다 연방정부는 2012년 8월 CWB에 의한 전매제 폐지와 함께 CWB에 민영화를 위하여 5년간의 준비 기간을 주었음.
 - CWB는 전매제 폐지 당초, 곡물의 집하 및 수출에 있어서 리처드슨 인터내셔널(Richardson International)이나 카길(Cargill)과 같은 민간 기업의 집하·수출 시설에 의존하고 있었는데 서서히 곡물집하 관련 시설을 취득 및 정비하고, 중견곡물기업으로의 전환을 진행하였음.

표 1 CWB의 곡물집하관련 시설 등 취득 상황

시기	장소	내용	보관능력
2011년 2월	온타리오주 선더베이	2척의 운송선 구입. 2014년부터 운행예정	N.A.
2013년 11월	온타리오주 선더베이, 퀘벡주 로아리비에라, 마니토바주 알렉산더	수출터미널 매수. 매수한 자산 중에는 반송엘리베이터 등이 포함	수출터미널: 13만 톤
2014년 3월	마니토바주 블룸	반송엘리베이터 건설 발표	3만 3,900톤
2014년 4월	사스카치완주 코론제	반송엘리베이터 건설 발표	4만 2,000톤
2014년 6월	사스카치완주 닷즈랜드	반송엘리베이터를 포함한 엘리베이터 구입	7만 8,000톤
2014년 6월	사스카치완주 리더	그레이트샌드 터미널(GST) 매수. 사스카치완주 내에서 약 200km 운행노선을 가진 그레이트샌드철도 주식의 과반수 포함	2만 3,400톤

자료: CWB 보도자료를 참조로 작성.

□ 민영화 실행기안 2017년 8월

- 캐나다 정부는 CWB에 대하여, 자사 양도기한 등을 포함하는 민영화 계획을 2016년 8월까지 책정하도록 요청하였음. CWB는 2017년 8월이 실행 기한으로 민영화를 위한 준비를 진행하고 있음.
- 민영화를 위한 또 하나의 움직임으로 CWB가 2013년부터 시작한 농가대상 보통주(株)(equity) 프로그램이 있음.
 - 이것은 CWB의 경영에의 농가의 참여를 촉진하기 위하여 농가가 1톤의 작물을 CWB에 넣을 때마다 CWB는 농가에게 5캐나다달러⁴⁾의 보통주를 주고, 농가가 CWB 주주의 일원이 되는 프로그램임.
 - 동 프로그램의 도입으로 CWB가 민영화된 후 농가는 주식의 배당 등 혜택을 받는 것이 가능해짐.
- CWB는 곡물기업, 가공 식품기업, 상사, 은행, 벤처캐피털과 같은 기업이나 투자자에게도 접근하고 있음. 이미 35~40개사의 투자자에게 접촉하고 있으며 1개사 혹은 복수의 기업·투자자로부터 투자를 받고, 민영화를 순조롭게 이끌고자 함.
 - CWB에 따르면, 투자에 관심을 갖고 있는 기업에는 캐나다 국내 기업뿐만 아니라 미국을 비롯한 외국기업, 또한 곡물기업에 한정되지 않고, 사용하는 곡물원료의 안정적인 확보를 목표로 하고 있는 가공식품기업도 포함되어 있다고 함.
- 한편 민영화 후 판매에 영향을 미치는 CWB의 연합제가 그대로 존속할지 여부는 대주주가 되는 기업 및 투자자의 전략에 맡길 수 있게 됨.
 - 현재 시점에서 CWB는 연합제의 유일한 제공자이며, 농가 내에는 연합제에서 어느 정도 수요가 존재하고 있지만, 다른 곡물기업이 연합제를 제공하지 않고 있어 CWB 민영화 후에 주도권을 쥐는 대주주 기업의 경영 전략에 따라 연합제의 재검토가 있을 가능성도 있음.

□ 곡물수송 지연 기사와

- 2013/2014 수확연도(2013년 8월~2014년 7월)의 농작물 생산량은 전년대비 25.8% 증가한 9,656만 톤으로 대풍작이었지만, 예년의 이상기온인 혹독한 추위의 겨울과 겹쳐 캐나다의 곡물수송에 예상 밖의 큰 영향을 주었음.

4) 1캐나다달러는 한화로 955.08원임(2014년 10월 2일 기준).

- 캐나다의 철도 시스템은 캐네디언 내셔널 레일웨이(Canadian National Railway, CNR)와 캐네디언 퍼시픽 레일웨이(Canadian Pacific Railway, CPR) 두 개사에 의해 독점되고 있으며 동 두 개사가 캐나다 서부와 동부를 연결하는 중요한 철도수송망을 깔고 있음.
 - 혹독한 추위에서는 기관차의 제동이 어려워지기 때문에 각 철도회사는 안전 확보 문제로 차량편성을 짧게 하고 천천히 운행하여야 함.
- 2014년 1월에는 집산지 사일로(terminal elevator)나 반송 엘리베이터에서의 혼잡이 가시화되어 곡물생산자는 수확한 곡물을 국제시장에 보내기 위하여 3개월에서 6개월 정도를 기다려야 하는 사태가 되었음.
- 캐나다 두류협회는 2월 3일, 캐나다 의회 하원의 농업·식량상설위원회에서 같은 시기까지 화물열차 5만 1,000대 분의 작물(450만 톤)의 수송 재고가 발생하였고 계획대로 시장에 수송할 수 없게 되었다고 밝힘.

□ 수송력 증강을 위하여 공정철도법 시행

- 캐나다 정부는 3월 7일, CNR과 CPR의 양 철도회사에 대하여, 4주일에 걸쳐 1주당 최저 50만 톤의 곡물 수송을 실시할 수 있도록 수송량을 증강하고, 곡물의 수송량을 매주 보고하도록 명령함.
 - 또한 수송량이 50만 톤에 달하지 않을 경우에는 1일당 최대 10만 캐나다 달러의 벌금을 부과하도록 하였음.
- 캐나다 정부는 3월 26일, 캐나다곡물법과 캐나다교통법을 개정하는 ‘곡물 농가를 위한 공정철도법’을 캐나다 의회 하원에 제출하였음.
 - 동법 개정의 목적은 곡물을 보다 신속하게 시장에 수송, 공급망의 투명성을 높이고, 농가와 수송회사와의 계약 관계 강화에 있음.
- 당초 수송량의 의무부과 기간은 3월 10일에서 6월 7일까지이었지만, 공정철도법 시행으로 8월 3일까지 연장되었음.
 - 캐나다 정부는 8월 1일, 동 의무부과를 11월 29일까지 연장한다고 발표함. 의무부과를 연장함으로써 지난 시즌에 발생한 곡물의 수송 지연을 방지하고자 함.

□ 곡물 수송 지연, 곡물 농가 자금 융통에도 막대한 영향

- 곡물 수송 지연 문제는 농가의 자금융통에도 큰 영향을 주었음. 농가는 수확한 곡

물을 철도 등을 통해 시장으로 운반 및 매각하는 것으로 수입을 얻고 있는데, 수송 지연으로 인하여 수송 및 매각되어야 할 곡물 재고가 쌓였음.

- 농가는 매년 봄이 되면, 경작을 위한 종자나 비료, 다양한 농기구를 구입하지만, 쌓인 재고 곡물을 자금화 하는 것이 늦어져 종자, 비료, 농기구 구입 자금이 부족하게 되었음.

- 캐나다 정부는 농가의 자금유통을 지원하기 위하여 신청자 1인당 최대 40만 캐나다 달러의 대부가 가능한 융자제도를 준비하였는데, 2014/2015년도는 융자 대부 시작 후 불과 2주 만에 2,300호의 농가가 신청하여 총 1,830만 캐나다 달러의 대부가 이루어짐. 곡물 수송 지연 문제는 농가의 경영에도 큰 영향을 끼치고 있음.

※ 자료: JETRO(2014.09.22)

OECD, 2013년 세계 농업보조금 수준의 변화

□ OECD, 2013년 농업정책 지연 및 정부지원프로그램 미미

- 새로 발표된 보고서에 따르면 작년에 시장지향방향으로의 글로벌 농업 정책들의 진행이 지연되었고, 2013년 OECD 국가의 정부 지원프로그램은 총 농장 수입금의 6분의 1에 해당됨.
- OECD 2014 농업 정책 모니터링 및 평가 보고서에서는 세계에서 부유한 국가들이 예전에 비해 (상대적 측면에서) 농업 지원 부문에 있어서 훨씬 적은 돈을 지출하고 있지만, 지난해 명확한 하향 추세가 보이지는 않았다고 언급함.
 - 또한 2013년 무역을 왜곡시키는 형태의 지원(예-직접시장간섭)은 총 생산자지추정치(Producer Support Estimate, PSE) 수치의 51%를 차지했다고 함.
- OECD에 따르면, 지난해 대체로 순조로웠던 상품 시장은 농업 지원 수준을 유지하는데 도움이 되었다고 함.
 - 내년 이맘때쯤 2014년 수치가 계산되면, 러시아의 수입 금지가 어느 정도로 지원 수준을 재기시켰는지 확인하게 될 것임.
- 전반적으로 2013년 OECD에서 생산자지추정치(PSE)⁵⁾에 의해 측정된 농업 생산자에 대한 지원은 2억 5,800만 달러 정도 가치에 해당하는 금액이었음.
 - 이것은 농가총수익의 18.2%에 해당함. 이것은 2012년 18.8%에서 약간 낮은 수준임.
 - 이는 OECD가 1980년대 중반에 지원을 측정하기 시작했을 때 수준의 절반에 해당하는 수준이라고 함.

□ EU, OECD 평균보다 약간 높은 지원

- PSE로 측정한 EU에서의 지원 수준은 19.8%로 OECD의 평균보다 약간 높았음. 이것은 전년도 19.6%에서 약간 상승한 정도임.

5) PSE는 OECD가 모든 종류의 농업조수입에 대한 정부정책의 효과를 측정할 때 쓰는 오래된 도구임.

- PSE 비율에 기초하면, EU는 계속적으로 미국(7.4 %)이나 캐나다(11.6%)보다 더 많은 농민을 지원하고 있음.
 - OECD 국가 중 농장에 대한 지원을 가장 많이 하고 있는 곳은 일본(55.6%), 한국(52.5%), 노르웨이(52.9%), 스위스(49.4%)가 해당됨.
 - 반면 가장 적게 지원하는 국가는 뉴질랜드(0.5%), 호주(1.9%), 칠레(2.7%) 순이었음.
- 동 보고서는 OECD 국가들만을 다루고 있기 때문에 인도, 중국, 러시아와 같은 신흥 국가들의 변화하는 농업지원정책에 대한 변화는 게재하고 있지 않음.

□ OECD 사무총장, 농업정책 개선 중요과제

- OECD 사무총장은 기자회견에서 아직 더 미세한 조정이 필요하지만, 농장 부문에서의 높은 가격과 높은 소득은 농업 정책의 새로운 개혁에 적합한 조건을 만들었다고 언급함.
 - 또한 이것은 생산과 무역 왜곡의 지원이 농산물 가격 하락 시 이를 약간 뒷받침해주는 역할을 할 수도 있다는 것을 의미한다고 부언함.
- 현재 EU 정책 발전의 공평한 평가로 간주될 수 있는 OECD 보고서는 회원국들에게 과거 농장 지원 개혁을 통합하고 높은 비용과 시장 혼란을 야기할 수 있는 생산과 지원의 비동조를 피하라고 언급하고 있음.
- OECD 사무총장은 천연자원, 토지, 물, 생물학적 다양성의 지속 가능한 이용을 보장하는 것은 OECD 국가의 농업 부문에 중요한 과제이며, 국가의 천연자원 관리에 대한 정책 접근은 매우 상이하지만, 전반적으로 정책방향에서 목표가 잘 정립된 농업환경정책은 아주 적다고 지적함.

※ 자료: Agra Europe Weekly(204.09.05)



TTIP, EU 농식품 부문에 대한 위협

□ 유럽의회 농업위원회, 농업분야 TTIP로 자유화될 경우 심각한 위협 직면

- 유럽의회 농업위원회의 새로운 연구에서 EU의 농업분야 중 특히 육우산업이 미국과의 무역에서 범대서양무역투자동반자협정(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)으로 인해 자유화 될 경우 심각한 위협에 직면할 것이라고 경고함.
- 유럽의회 농업위원회에 의한 연구는 향후 TTIP가 수유용 암소 부문에 심각한 부정적 결과를 가져올 것이라고 하였음. 또한 에탄올 가금류, 곡류(특히 옥수수수와 저품질 밀)의 수입 증가로 인한 영향을 받을 것이라고 하였음.
 - 또한 EU의 농업 부분에서 규제 및 행정 장벽이 해결되지 않는다면 관세율 인하로부터 아주 제한된 이득만 기대해야 할 것이라고 덧붙임.
 - 그 중 EU가 TTIP를 통해 수출 증가를 기대할 수 있는 부문은 낙농업 분야임. 또한 와인, 알코올, 설탕 그리고 바이오디젤을 포함한 가공생산물 분야에서도 수출 증가를 기대해 볼 수 있음.
- EU와 미국 협상 자들은 9월 달 말에 회합하여, 양측 규제의 적합성(regulatory coherence)과 위생 및 식물위생 조치에 관한 협정(Sanitary and PhytoSanitary measures, SPS협정)에 관한 제안을 교환할 예정임.
 - 이미 이전에 관세철폐와 무역상 기술장벽협정(Technical Barriers to Trade, TBT)에 관한 계획은 교환되었으나 EU는 미국의 제안에 모두 만족스럽지는 않았음. 미국은 가까운 미래에 새로운 계획을 가지고 올 것임.
- 서비스와 투자에 관한 제안도 서로 교환되었음. 현재는 TBT에 관한 부분의 통합 협정문만 동의된 상황임.

□ 규제융합 필요

- 농업위원회의 연구에 따르면 만약 무역이 규제융합 없이 자유화될 경우, 몇몇 분야에 있어서 EU 생산자들이 반경쟁적인 효과에 직면하게 될 것이라고 언급함. 예

를 들어, 미국과 비교하면 EU의 생산자들은 EU의 규제를 따르면서 발생하는 추가적인 비용으로 손해를 입을 수 있음.

- 이것은 유전자 변형 생물체(Genetically Modified Organism, GMO), 살충제, 육류 분야의 식품 안전 측정에 관한 EU의 제약들과 많은 관련이 있음.

○ 만약에 규제융합이 큰 규모로 이뤄진다면, 이것은 현재 규제 체계의 기반으로 삼고 있는 기존 EU의 예방 및 위험관리정책을 약화시켜 EU의 법률에 큰 변화를 가져올 것임.

○ 연구보고에서는 TTIP가 현재 무역 전반에 걸쳐 25%의 해를 끼치고 있는 비관세조치를 줄인다면, EU의 농식품 분야의 수출은 60% 증가하고, 동 분야 EU의 수입은 120% 증가할 것이라고 전망함.

- EU의 붉은 고기(404% 증가), 설탕(297%), 흰색 고기(289%), 유제품(240%)에서 가장 큰 수출 이윤이 있을 것으로 보임.

□ 유럽 의회 의원(MEP)의 논쟁

○ 한편, 금번 농업위원회 회의에서 유럽 의회 의원(Member of the European Parliament, MEP)은 농업 부문에서 EU-US 간 거래의 장점과 단점에 대한 간단한 토론을 개최하였음.

○ 사회민주그룹(The Socialists and Democrats Group, S&D)의 전 농업위원회 의장 파올로 데 카스트로(Paolo De Castro)는 미국은 수출 지향적이고 EU가 농업 부문에서 TTIP를 통한 이득을 얻을 준비가 잘되어 있다고 언급함.

○ 유럽보수개혁당(European Conservatives and Reformists, ECR)의 짐 니콜슨은 TTIP는 유럽에 있어서 무시하기에는 너무 중요하기 때문에 협상자들이 EU 농민의 이익을 고려하면서 신중하게 진행해야 한다고 주장함.

○ 유럽 국민당(European People's Party, EPP) 당원인 Daniel Buda는 러시아의 수입 금지로 인한 현재 EU 농업 부문의 위기는 TTIP 협정과 다른 큰 수출시장을 찾는 것에 대한 중요성을 보여준다고 언급함.

○ 녹색당(The European Federation of Green Parties) / EFA(European Free Alliance) 그룹의 브로니스 로프(Bronis Rope)는 EU와 미국의 농식품 부문의 구조가 상이하고 TTIP의 효과는 회원국 간 서로 다를 수 있다고 강조함.

- 또한 난해하겠지만 협상가들이 국가 간에 이득을 균등하게 배분하는 방법을 모색해야한다고 지적함.

○ 동 문제는 회원국들이 서로 자국의 경제에 있어서 농식품 무역의 중요도가 크게 상이하기 때문에, TTIP 협상 과정에서 농업 무역 정책 문제에 대한 민감도가 불균일하게 분포되어 있다고 보고 있음.

※ 자료: Agra Europe Weekly(2014.09.05)

스웨덴, 유기농식품 관심 고조

□ 스웨덴 유기농식품의 인기 고조로 전년대비 12.6% 증가

- 스웨덴에서 유기농식품의 인기는 고조되고 있으며, 2013년 매출은 전년대비 12.6% 증가하였다고 함. 가격은 일반의 식품과 비교하여 20%에서 2배정도 높지만, 소매점 및 공공시설에서도 판매량은 급증하고 있음.

□ 유기농식품의 정의는 EU규칙에 준거

- 스웨덴에서의 유기농식품(스웨덴어로는 에콜로지컬(ecological) 식품)의 정의, 생산, 표시, 관리 등 상세 내용은 EU규칙에 준거하고 있음.
 - 유기농식품은 재배 과정에서 화학 비료 등을 사용하지 않고 있는 농작물을 일컫음. 물론 유전자변형 및 방사선 조사(照射) 등과 같은 행위는 불허함.
 - 축산물의 경우는 유기적으로 생산된 사료만으로 사육할 수 있으며, 항생물질 등 의약품 투여는 특별한 경우에만 한정하고 있음.
 - 이러한 방법으로 생산된 유기농식품은 인증기관에서 유기농식품이라는 것을 인정하고 인정품은 오가닉(organic) 로고를 첨부하여 판매됨.
 - 인정 기관은 Kiwa Sverige, SMAK, HS Certifiering, Valguard, ProSanitas Certifiering 등 5개 기관이 있음.

□ 대형 슈퍼에서의 매출이 주체

- 유기농식품의 판매가 급증하고 있는 가운데, 유기농식품의 동향을 분석하고 있는 에코웹(Ekoweb)에 따르면, 2013년 유기농식품의 매출은 116억 스웨덴 코로나⁶⁾(SEK)로 전년대비 12.6% 증가함.
 - 모든 식료품 판매 중 유기농식품이 차지하는 비율은 4.3%로, 전년과 비교하여 0.5포인트 확대되었음. 소매점이나 공공시설(학교나 간병 시설의 급식, 공무원 용의 식당 등), 호텔·레스토랑 등에서 순조롭게 매출이 상승하고 있음.

6) 1스웨덴 코로나는 한화로 147,29원임(2014년 10월 6일 기준).

- 시장별 판매상황을 살펴보면, ICA (26%), COOP (19%), Axfood (7%) 등 대형 슈퍼마켓 체인이 주체이며, 공공시설(16%), 주류판매소(9%), 호텔·레스토랑(7%) 등의 순임.
 - ICA에서는 2013년 유기농식품의 매상은 전년대비 18% 증가, COOP에서는 22%증가하였음.
 - COOP에서는 2014년 상반기 유기농식품 매상고가 전년 동기대비 43% 증가하였으며, COOP의 전 식품매상고에 7.6%을 차지하였음.
 - 그 배경으로는 COOP가 ‘금주의 유기농식품’의 가격을 반값으로 한 적이 있는데 가격이 높으면 유기농식품을 멀리하는 경향이 있던 소비자들이 다수 구입하였다고 함.
- 상품 종류별 점유율을 살펴보면, 유제품·치즈·알류는 27%, 채소 15%, 과일 10%), 빵·곡류 9%, 무알코올(non alcohol) 음료 9%, 커피·홍차·코코아 6%, 설탕·잼·벌꿀·과자 6% 등의 순이었음.
- 2013년에는 유기농식품에 관한 두 개의 큰 조사가 이루어짐. 하나는 농업청(Jordbruksverket)에서 조사한 ‘먹을거리의 나라 스웨덴 프로젝트’의 일환의 청년소비자 조사에서 식품에 관하여 중요하다고 생각되는 요소에 유기농식품이 3위를 차지하였음. 1위는 맛있는 것, 2위는 건강한 것이 차지하였음.
 - 또 하나의 조사는 웹 조사 회사 클린트(Clint)에 의한 조사로, 응답자의 64%가 일생적으로 유기농식품을 구입하고 있다고 응답하였음. 유기농식품 구입은 연령별 모든 층에 걸쳐 있지만, 여성의 비율이 71%로 남성이 차지한 58%를 상회하였음.

□ 일반식품 대비 20% 및 2배 높은 가격

- 유기농식품의 가격은 대개 단가가 높음. 일본무역진흥기구(JETRO)가 2014년 8월 초에 조사한 가격에서 유기농이 아닌 식품과 비교하여 20%에서 2배 정도 높았음.
 - 그래도 많이 판매되고 있는 이유는 소비자의 환경 및 안전의식 고조와 함께 단순히 유기농식품이 맛이 좋기 때문이라는 이유도 있음.
- 많은 코뮌(commune)(市)이 학교나 서비스 하우스 등 시(市)의 시설에서 유기농식품 제공을 시정 목표로 내세우고 있음. 앞서 기술한 COOP의 전략 등과 함께 향후 유기농식품의 판매는 계속하여 성장할 전망이다.

표 1 유기농식품과 비유기농식품의 가격비교

단위: 코로나

구 분	유기농식품	비유기농식품
알류(1개당)	3.99	2.24
바나나(1kg당)	23.9	19.9
사과(1kg당)	34.9	22.9
우유(1리터당)	10.9	8.1
밀가루(1kg당)	13.45	6.15
저민 쇠고기(1kg)	116.0	69.9
와인(적포도, Notre Dame de Cousignac, 750ml, 2013)	72	n,a(주)

주: 동종의 와인은 아님.

자료: 2014년 8월 스톡홀름시부의 ICA(저민 쇠고기, 와인 제외), 스톡홀름시내 COOP(저민 쇠고기), 국영주류판매점(와인)에서 조사.

※ 자료: JETRO(2014.09.19)

자료 작성: 이혜은 전문연구원, 전유정 인턴연구원

6 PART

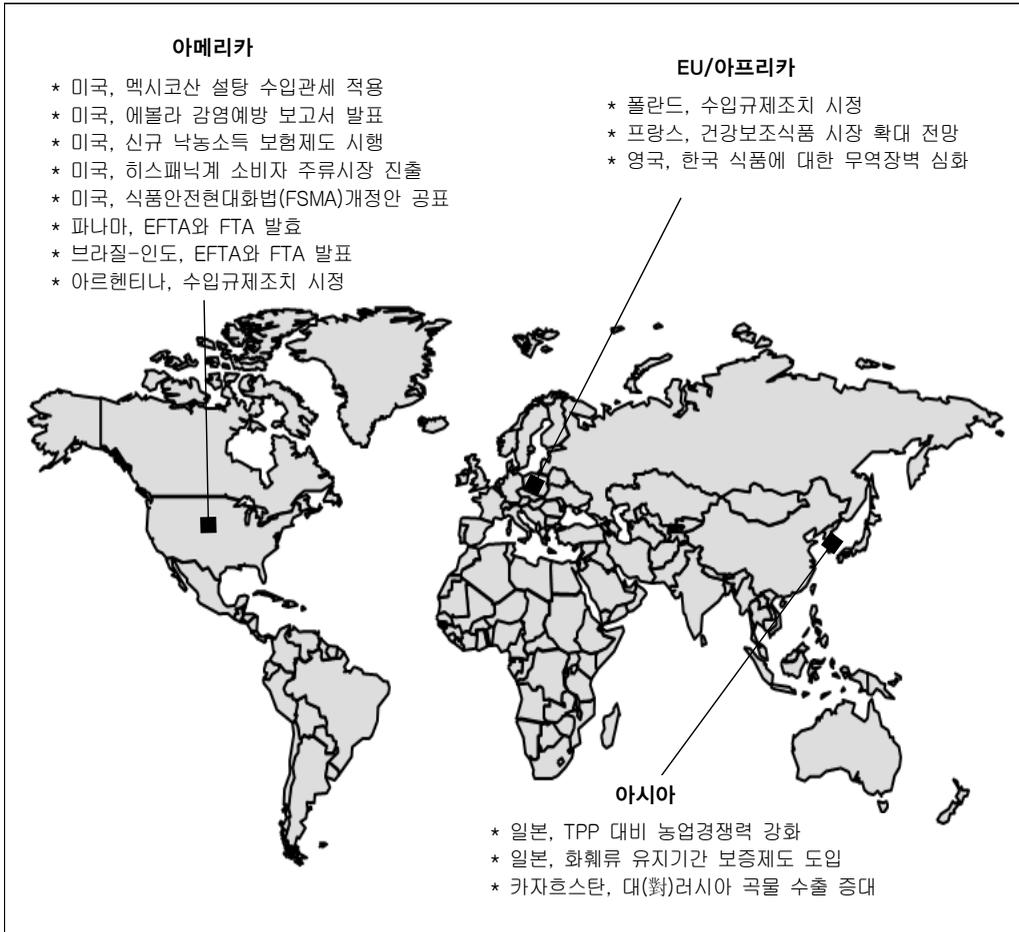
WORLD AGRICULTURE

세계 농업 브리핑

주요외신동향



세계 농업 브리핑 (2014. 10)



1. 아시아/오세아니아

□ 일본, 경작 포기농지 과세 강화

- 일본 농림수산성(農林水産省)은 농지 집적축진을 목적으로 농지중간관리기구(농지집적은행)를 통해 임대한 농지에 대해 고정 자산세를 면제하고 임대하지 않는 경작포기농지에 대해서는 고정 자산세를 인상하는 세제 개정을 요청함.

* 세계 농업 브리핑의 보다 자세한 내용은 세계농업 홈페이지(<http://worldagri.krei.re.kr>)를 참조하시기 바랍니다.

- 농지은행지원제도는 농업 경쟁력 강화 방안의 하나로, 적극적인 검토가 이루어질 것으로 예상되며 동 제안의 실현 여부는 금년 연말에 결정됨.
- 고정자산세는 지방세의 일종으로 보유하고 있는 토지·가옥·유형의 상각자산 등의 고정자산을 과세 대상으로 하는 명목상의 재산세임.
 - 토지는 농지와 택지에 관계없이 원칙적으로 1.4%의 고정자산세가 부과됨.
 - 농지는 농업에만 이용 용도가 한정되어 있기 때문에 택지에 비해 평가기준(매매가격)이 낮아 자산세도 적음.
- 농지중간관리기구(농지집적은행)는 지역 내에 분산되어 있는 농지나 경작 방치농지를 일괄적으로 임차하여 대규모 농가나 농업생산법인 등에 임대하는 기관임.
 - 향후 10년간 대규모 생산자에게 농지의 약 80%를 집약할 계획에 있음.
- 일본의 호당 평균 경작 농지면적은 약 2ha로 평균 50ha이상인 프랑스나 독일에 비해 압도적으로 작음.
 - 현재 경작포기농지 약 40ha를 집약하여 경제성 있는 농업을 실현함으로써 젊은 세대나 기업의 농업 참여를 유도할 계획임.
- 금년 초부터 전국 각지에서 시행되었으며 일부 자치제에서는 농지를 임차하겠다는 희망자가 크게 증가하는 추세임. 2014년도 농지은행 관련 예산은 약 300억 엔이며, 내년도 예산안은 756억 엔으로 약 2배 증가하였음.
 - 고정자산세를 2배로 인상하면 약 15억 엔, 3배 인상하면 약 30억 엔의 증세가 예상될 전망이다.
 - 또한 농지은행 활성화를 위해 농지를 장기적으로 임대 계약한 농가나 지역에 대해 연간 최대 70만 엔의 협력금을 지원하는 제도를 마련하고자 함.
- 일본 전국에 약 40만 ha의 경작포기농지는 대부분 농지를 상속받았음에도 불구하고 타 분야 종사 등의 이유로 경작하지 않는 비농가 보유분으로 조사됨.
 - 연간 보유비가 저렴하여 농지를 방치하거나, 농지가 상업시설 또는 도로확장 등의 용도로 전환될 경우 가격 상승을 기대하여 계속 보유하는 경우가 대다수임.
- 최근 일본은 농업부문에 적극적으로 참여하고자 하는 기업들이 증가하고 있으며 농지이용 효율화 및 농업경쟁력 제고를 위해 과감한 정책을 시도 중임.
 - 일본과 유사한 환경에 있는 한국도 기업의 농업 참여를 적극 유도하여 국제 경쟁력을 강화하고 농산물 수출기반을 확대하는 데 총력을 기울여야 할 것임.

※ 자료: 농수산식품유통공사(2014.09.12)

□ 인도네시아, 식음료산업 매출액 증가

- 인도네시아 식음료협회(Gabungan Pengusaha Makanan dan Minuman Seluruh Indonesia, GAPMMI)는 금년 식음료산업 시장 매출액이 전년대비 17%증가하여 942조 루피아(IDR) 수준에 달할 것으로 전망함.
 - 총 매출액의 60%는 상반기에 달성된 것으로 추정됨.
 - GAPMMI 아디 룩만 회장은 “르바란(Lebaran) 전후로 판매량이 급속히 늘었다. 하지만 루피아 약세에 따른 수입원재료 가격 인상과 원자재 가격이 침체되어 구매력이 저하될 것”이라고 우려를 표명하며 “하반기 성장률은 전년 동기 대비 6~7%로 지난해 이뤘던 9%보다는 둔화될 가능성이 있다”고 설명함.
- 식음료에 대한 수요 증가로 식음료업계 기업들은 투자를 확대하여 생산량을 증가시키고 있음. 건면제조회사인 띠가 빠랄스자뜨라(TPS)푸드는 금년 설비투자액을 전년대비 16%증가 하였으며 총 9,400억 루피아 중 식품부문에 3,500억 루피아를 사용하기로 결정하였음.
 - 이 금액은 전년대비 5배 증가한 금액임.
 - 한편, 인도푸드 속세스 막무르사(社) 산하의 CBD 기업은 일본의 아사히 그룹 홀딩스와 협력하여 녹차와 커피음료를 제조·판매하고 있으며, 신제품 생산도 계획하고 있는 것으로 나타남.

※ 자료: 농수산식품유통공사(2014.09.18)

□ 일본, 화훼류 유통기간 보증제도 도입

- 금년 10월부터 장기간 보관이 가능한 화훼류의 유통을 확대하고자 새로운 인증 제도가 도입될 예정임. 일정한 품질관리기준을 설정하고 그 기준을 충족한 생산, 유통, 소매의 각 사업자와 단체를 인증하는 구조임.
 - 꽃의 보존성 형상은 소비확대에 필수적이며 동 제도 보급은 일본산 화훼류 품질 향상으로 이어질 것으로 기대되고 있음.
 - 생산자는 절화 판매에 유리하게 작용할 가능성이 있어 인증 취득에 적극적인 반응임.
- 인증 제도는 일본 농림수산성이 2014년도부터 시작한 ‘화훼 장기보존성 향상 대책 실증 사업’의 일환으로 만들어졌으며 제도의 운영은 MPS JAPAN(주)가 맡고 있음.
 - 제도의 창설을 위해 생산자, 화훼 도소매업자, 전문가 등으로 구성된 검토 위

- 원회를 구성하여 35개 이상의 산지를 방문하고 국화, 장미, 카네이션 등 25개 품목 이상 90품종 이상에 대하여 실증시험을 실시할 계획임.
- 생산, 유통단계에 있어 장기간 보존 실증을 실시한 후에 소매점 30점포 이상에서 5~7일간의 장기간 보증판매를 시행하고 전년대비 3%의 판매액 증가를 도모하고 있음.
 - 인증의 총칭은 ‘플라워 매니지먼트’이며 사업자별로 생산자는 플라워매니지먼트 프로덕트(FMP), 유통 가공업자는 플라워 매니지먼트 트레이드(FMT), 플라워매니지먼트 스토어(FMS)로 유통마크를 차별화함.
 - 캐치 프레이즈(catch phrase)를 ‘정확한 품질관리로 꽃에 활기를 릴레이 합시다’로 선정하여 인증마크를 결정하였으며 10월에 열리는 아시아 최대 화훼 전시회인 동경국제플라워엑스포(IFEX2014)에서 정식 출시(launching)하기로 하고 사업을 본격화할 계획임.
 - 인증기준은 사업자에 따라 다름. 예를 들어 생산자가 대상인 FMP에서는 전처리제 사용 유무, 채화일 기록 등 4항목을 필수사항을 정하고 전 19항목, 110점 만점 중 70점 이상을 합격기준으로 하고 있음.
 - 산지 인증제도에 대한 기대도 높아 국화의 국내 최대 산지인 아이치현(愛知縣) 출하연합은 FMP에 따라 9월 상순에 작업 공구에 부착하는 세균 측정을 실시함.
 - 향후 총 73군데의 생산자를 조사하여 품질 향상을 도모할 계획이며 수치화·정량화된 분석을 통해 농가의식 향상을 기대하고 있음.
 - 소매업체의 기대 또한 높은 편임. 히로시마 시내에 6개 점포를 전개하는 ‘플라워샵 미야모토’는 2011년부터 이미 유지 기간 보증 판매를 실시하고 있어 판매액은 매년 3%씩 상승함.
 - 점포에서의 판매기간을 3일 이하로 하여 4일째에는 폐기하고 있음.
 - 직원들이 폐기물이 나오지 않게 꽃다발로 사용하거나 궁리하는 것을 통해 의식이 바뀌었다고 함.
 - 꽃의 보존성 향상은 소비 확대에 필수 요건이며 인증 제도의 보급으로 일본산 절화의 보존성 향상과 더불어 소비자의 국내산 화훼 구매확대를 목표로 하고 있음.
 - 향후 보다 많은 화훼 관계자 및 소비자를 대상으로 포스터, 스티커, 전단지 등의 홍보 활동도 실시할 예정임.
 - 과거에는 꽃집에서 산지를 선택하여 구입하는 소비자는 없었으나 인증제도가

보급되면 소비자들이 국내산 꽃을 식별할 수 있는 지리적표시제 기능을 할 가능성이 높음.

- 한국 화훼도 품질향상과 더불어 유통기간의 확대를 위한 연구 노력이 필요할 것으로 판단됨.

※ 자료: 농수산식품유통공사(2014.09.30)

2. 아메리카

□ 미국, 멕시코산 설탕 수입관세 적용

- 미국은 멕시코산 설탕에 ‘부당지원 수입관세’를 적용할 예정이라고 밝혔음.
 - 금번 조치는 캔디류 및 음료의 가격 상승으로 이어질 전망이다며 멕시코의 보복성 형태로 액상과당 등 원료 가격 상승이 예상됨.
 - ‘부당지원 수입관세’가 적용될 경우 허쉬(Hershey Co)와 몬델리즈 인터네셔널(Mondelez International)사 등의 캔디류 제조업체들은 감미료를 더 높은 가격에 구매하게 됨.
- 미국 설탕 생산업자들은 멕시코 정부의 보조·지원으로 멕시코산 설탕이 저렴하게 수입되면서 약 10억 달러의 손해를 입었음을 주장하며 부당한 경쟁에 대한 불만을 제기하였음.
 - 설탕류 수입관계자는 멕시코산 설탕 수입관세는 최대 17.01%의 수준일 것으로 예상함.
- 멕시코 설탕 상공회의소는 멕시코 설탕 생산업자들은 수입관세 적용을 받아들이는 입장이나 최소 100만 톤의 수출량은 할당되어야 할 것이라고 입장을 표명함.
 - 멕시코는 미국의 조치에 대해 보복성 대응을 시도할 것으로 보이며 액상과당 및 주요 원료가격이 상승할 수 있다고 밝혔음.
 - 중재 하에 결정된 사안이라도 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement, NAFTA)에서 합의된 경제 관계를 약화시킬 뿐만 아니라 설탕 수입에 제재가 가해질 것이라고 밝혔음.
 - 외국무역협의회(National Foreign Trade Council)는 금번 조치의 수혜자는 생산업자들이며 높은 가격에 대한 부담은 소비자에게 전가될 것으로 보고 있음.
- 전 세계적으로 설탕이 과잉 공급되면서 지난 3월 미국 내에서는 공급량을 제한

하였고 이후 국내 가격은 18% 상승하였음.

- 설탕가격은 공급에 매우 탄력적으로 반응하기 때문에 설탕가격은 수입관세의 작은 변화에도 큰 폭으로 상승할 수 있음.
- 현재 한정된 공급량에 의한 가격 상승에 관세로 인한 가격 상승이 가중될 경우 소비자가격은 더 크게 상승할 것으로 보임.

※ 자료: 농수산식품유통공사(2014.08.31)

□ 미국, 에볼라 감염예방 보고서 발표

- 세계 보건기구(World Health Organization, WHO)는 최근 아프리카 국가 등지에서 발생한 에볼라 바이러스(ebola virus)가 음식물 섭취에 미치는 영향에 관한 보고서를 발표함.
 - 과거 발생한 에볼라 바이러스는 감염된 야생동물을 사냥, 도살, 가공하는 과정에서 감염되었음.
 - 그러나 최근 발생한 에볼라 바이러스는 사람사이의 직접적인 접촉을 통해서도 감염되기 때문에 각별한 주의가 필요함.
 - 에볼라 바이러스는 비인간 영장류(non-human primates), 박쥐, 소형 설치류 등에도 발생할 수 있음.
- WHO는 금번 발표한 보고서에서 에볼라 바이러스는 일정 온도이상에서 조리한 음식을 섭취하는 것만으로 감염되지 않으며 건강에 아무런 지장이 없다고 밝혔음.
 - 규칙적인 손 씻기, 감염 또는 병든 동물들과 접촉 시 입고 있던 옷을 갈아입는 것도 에볼라 바이러스를 예방하는 방법임.
 - 부득이하게 에볼라 바이러스 발생지역으로 여행을 떠날 경우 덜 익은 음식, 특히 육류 섭취를 피해야 함.
 - 불가피한 상황이 아닐 경우 라이베리아, 기니, 시에라리온 등 에볼라 바이러스 발생 국가들의 방문은 피할 것을 권고함.

※ 자료: 농수산식품유통공사(2014.09.01)

□ 미국, 신규 낙농소득 보험제도 시행

- 미국 농무부는 최근 낙농가의 원유가격 하락과 사료가격 인상 등으로 낙농가 소득인 감소될 경우 이를 보전하는 신규 소득 보험 제도를 시행한다고 밝혔음.

- 동 제도는 금년 초에 개정된 농업법(Farm Bill)에 의해 시행되고 있으며 기존의 원유가격 소득 손실 계약 제도를 대체한 것임.
- 소규모 낙농가들의 원유가격과 사료가격 사이의 편차가 일정수준 이하로 떨어질 경우 피해를 보상하게 됨.
- 낙농가 보험 가입 편의성을 위해 미국 농무부 홈페이지는 각 상황별 예상보험 프로그램 정보를 제공하고 있음.
 - 금년도에 가입한 낙농가들은 최소 2018년까지 보험을 유지하도록 명시하고 있으며 매년 관리비용으로 100달러를 자가 부담해야 함.
- 미국 농무부는 동 제도를 시행함으로써 미국 4만 6천여 낙농가들의 사료가격 인상 등 경제적 위험을 최소화할 수 있을 것으로 기대함.
 - 금년에 개정된 미국 농업법에는 유제품 기부 프로그램이 포함되어 있음.
 - 또한 낙농가 수익성 악화 시 연방정부 예산으로 유제품을 구매해 사회봉사단체에 지원하고 있음.

※ 자료: 낙농진흥회(2014.09.11)

□ 파나마, EFTA와 FTA 발효

- 유럽자유무역연합(European Free Trade Association, EFTA)은 아이슬란드, 리히텐슈타인, 노르웨이, 스위스 등 4개국으로 구성되어 있으며 전체 GDP가 약 1조 2,000억 달러, 1인당 GDP는 5만 달러에 달함.
 - EFTA는 인구규모에 비해 1인당 국민소득이 높은 강소국들의 협력체로서 파나마에는 수출의 기회이자 유럽시장 진입의 발판이 될 전망이다.
- 2011년 11월부터 논의가 시작되어 6차례에 걸친 협상 끝에 지난 8월 22일 결의안이 채택되었고 무역협정 발효가 확정됨.
 - 노르웨이는 8월 19일, 스위스와 리히텐슈타인은 8월 29일, 아이슬란드는 9월 5일 순차적으로 FTA가 발효됨.
 - 금번 협정은 시장개방 외에 지적재산권, 투자, 전자상거래, 지속가능 개발, 국가 협력 및 정부조달사업 등 13개 조항으로 이루어진 포괄적 협상임.
- EFTA와 파나마 코스타리카는 모든 공산품의 수입을 2029년까지 단계적으로 관세 철폐하기로 하고 농산물에는 양허관세를 적용함.
 - 파나마의 수출에 유리한 품목인 해산물, 열대과일(바나나, 수박, 멜론 포함),

호박, 파인애플, 참마의 뿌리 등에 무관세를 적용하고 열대과일 주스나 닭고기 제조품과 같이 취약한 품목군은 제외함.

- 코스타리카의 경우 바나나에 최저 수출가격을 보장하기로 결정함.
- 서비스 교역은 서비스 무역에 관한 일반 협정(General Agreement on Trade in Services, GATS)의 전반적인 내용을 따르기로 함.
- 파나마와 EFTA간 상품무역은 2009년 이후 40% 이상 증가하였으며 2013년 교역액은 5억 4,000만 달러임. EFTA 시장에서 파나마 상품의 영향력은 미미하지만 파나마 전체 수입액 중 EFTA의 수입은 6순위에 해당되며 3%의 비중을 차지하고 있음.
 - 한편 코스타리카와 EFTA간 상품무역은 80% 이상 증가하였고 양국의 교역액은 2013년 기준 2억 6,000만 달러임.
 - 코스타리카 전체 무역량 대비 EFTA 무역량은 크지 않은 편이나 빠르게 증가하고 있는 실정임.
- EFTA의 주요 수출 품목은 시계와 약학제품이며 주요 수입 품목은 과일, 견과류, 커피, 차, 향신료, 보석용 원석 등임. 반면 코스타리카의 대EFTA 주요 수출 품목은 바나나(50%), 커피(25%), 야자유(18%)이고 파나마의 대EFTA 수출 품목은 코코아와 커피임.
- 2013년 한국의 대파나마 수출액은 3억 4,800만 달러로 전체 파나마 수입액 중 2.7%를 차지하고 있으며 EFTA의 대파나마 수출액은 3억 8,700만 달러로 3.13%를 차지함.
 - 한국이 파나마에 주로 수출하는 품목은 자동차 및 자동차부품, 철강제품, 원자로·보일러와 기계류 및 부분품, 각종 화학공업생산물, 고무타이어 등임.
 - 한국이 파나마에 수출하는 상위 20개 품목 중, EFTA와 경합되고 금번 FTA 체결을 통해 관세 철폐를 적용받게 된 품목은 기술집약적 상품 분야가 대부분임 (HS code 8429, 8418, 8414, 8421, 8431, 8531, 8538, 7308, 7307, 7326).
- 기술집약적 상품 분야가 주요 경합품목으로 파악되는 만큼 철강제품과 기계부품 등에서 품질개선 및 시장경쟁력 강화가 권고됨.
 - 다행히 파나마의 주요 제조업 상품에 대한 관세가 낮은 상태이기 때문에 EFTA와 경합하는 제품이라 할지라도 금번 FTA로 인한 파나마 시장진출의 영향은 한국 기업에 미칠 타격은 크지 않을 것으로 예상됨.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.09.17)

□ 브라질-인도, EFTA와 FTA발요

- 남미 4개국(브라질, 아르헨티나, 우루과이, 파라과이) 공동시장인 메르코수르(Mercosur)는 2004년 인도와 특혜무역협정(Preferential Trade Agreements, PTA)을 체결함.
 - 최근 브라질 언론은 “브라질을 포함한 메르코수르 국가는 신흥경제국 인도와의 PTA 체결을 통해 거대 개발도상국 권역간의 교류를 실현하고 선진국에 대한 무역의존도를 낮추기 위해 노력했으나 PTA 협정이 발효되기 시작한 2009년 이후 브라질의 대(對)인도 수출량은 현저한 변화가 없다”고 보도함.
- 대인도 수출이 증가한 품목은 석유와 설탕뿐이며 두 품목은 당초 협정 대상에 포함되지 않았으므로 PTA 협정으로 인한 무역증가효과는 미미한 것으로 분석됨.
 - 석유와 설탕은 브라질의 대인도 수출에서 절반 이상을 차지하는 품목으로 2014년 1~7월 기준, 브라질의 대인도 총 수출액 25억 달러에서 두 품목을 제외한 수출액은 9억 달러에 불과함.
 - 석유와 설탕을 제외한 나머지 수출 품목은 최근 수년간 오히려 감소하는 추세를 보임.
- 브라질의 대인도 수출량이 증가하지 않은 주요 원인은 관세 특혜 협정에 포함된 품목 때문인 것으로 분석됨.
 - 브라질의 대인도 수출량을 좌우하는 품목인 석유와 설탕의 경우 PTA 협정에 포함되지 않았으며 관세혜택을 받고 있는 450개의 품목은 양국간 무역이 크지 않음.
 - 브라질 통상 개발 산업부(Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC)는 PTA 협정의 수혜범위를 확대할 목적으로 공청회를 열었으나 양국간 민감 분야에 대한 의견 차이로 협상 범위 확대 진전은 없었다고 발표함.
- PTA는 FTA 이전 단계로 일부 품목에만 관세 특혜를 부여하는 좁은 범위의 협정임. 그러나 추후 FTA로 확대 발전해나갈 수 있는 여지가 있기 때문에 중요함.
 - 메르코수르-인도 PTA 협정은 450개 품목으로 제한되어 있어 매우 소극적인 협정으로 간주됨.
 - 한편, 메르코수르-인도 PTA는 인도와 남미경제블록간 FTA로 확대될 수 있는 협정으로 특히, 미주 대륙을 제외한 국가와 최초로 맺은 협정이라는 점에서

의의가 있음.

- 브라질 정부의 무역협정체결에 대한 매우 소극적인 태도에 대해 자국 국민과 산업계는 비판과 자성의 목소리가 일고 있음.
 - 상파울루산업연맹(FIESP)은 미국, 일본 등 EU국가와 체결하는 무역협정은 국제무역에서 중요한 부분이나 브라질은 협상 대상국에서 스스로를 제외하고 있다고 주장함.
 - 브라질 정부는 수출확대 제고 방안을 내놓지 못하면서도 보호주의를 강화하는 등 소극적인 자세로 일관해 옴.
- 한편, MDIC는 지속적인 수출부진과 수입 증가로 인한 국내 제조업 경쟁력 약화 문제가 대두되면서 자국산 원재료 의무 사용 등의 수입 규제를 강화함. 무역수지 회복을 위해 보호주의 무역정책은 더욱 강화될 전망이다.
 - 브라질에 투자 중인 한국 기업은 브라질 정부의 통상정책 변화에 주의를 기울일 필요가 있으며 수입규제 강화 시에는 신속하고 적절한 대응책을 마련해야 할 것임.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.09.17)

□ 미국, 이스패닉계 소비자 주류시장 진출

- 미국 시장조사 전문 업체 패키지 팩츠(Packaged Facts)에 따르면 이스패닉계 소비자 라티노(Latino)의 식품소비 패턴이 변화하고 있으며 이러한 구조변화는 주류시장과 동일하게 나타나고 있다고 함.
 - 최근 이스패닉 소비자들은 식료품에 지출한 비용 중 가공된 채소 및 냉동식품, 캔(통조림) 식품 등의 가공식품을 구매하는데 대부분을 사용하는 것으로 나타났음.
 - 또한 다른 미국소비자들의 구매패턴과 비슷하게 신선 재료 및 신선 육류 소비가 감소한 것으로 나타났음.
- 이스패닉 소비자들은 출신 국가에 따라 식품선호에 차이가 있음. 그러나 패키지 팩츠(Packaged Facts)에서 발표한 ‘미국 내 이스패닉 식품 구매자(Hispanic food shoppers in the US)’ 보고서에 의하면 “그들은 미국 로컬 식생활 습관과 다르지 않으며 푸에르토리코(Puerto Rico)와 도미니카 공화국(Dominican Republic) 출신 라티노들은 뉴욕 중심가에 집중적으로 거주하고 있어 뉴욕 로컬 식습관과 비슷하

다”고 조사됨.

- 히스패닉 소비자들의 주류 시장 소비 또한 비슷한 패턴으로 변화되고 있는 이유는 문화적 적응 및 활발한 교류 때문임.
 - 예를 들어 푸에르토리코인은 미국에 정착한지 오래되어 라티노 그룹보다는 주류시장과 더 비슷한 식습관을 보이고 있음.
 - 반면 멕시코 음식처럼 특정 음식은 라티노 그룹 중에서도 멕시코인들의 구매 욕이 가장 높음.
- 히스패닉 인구 사이에서도 식품선호도에 대한 차이는 존재하나, 히스패닉과 다른 일반 소비자간 격차는 어느 정도 지속되고 있는 실정임.
 - 히스패닉 식품 소비자는 전체 식품 구매비용을 가공 식품에 지출하고 있으나 푸에르토리코인 및 몇몇의 멕시코인을 제외한 대부분의 라티노 그룹은 절대적으로 구매하지 않는 제품(예: 피넛버터, 프레첼 및 피클 등)도 있음.
- 미국 내 스페인어 사용은 히스패닉 인구들의 경험에 많은 영향을 미치고 있으나 최근 데이터에 따르면 히스패닉 식품 소비자에게 스페인어 영향력은 점차 감소하고 있다고 밝힘.
 - 응답자 중 36%만이 스페인어로 된 광고에 영향을 받거나 귀를 기울이는 것으로 조사됨.
 - 문화적 변화로 인해 히스패닉 소비자들의 구매패턴이 주류시장과 비슷해지고 있다고 하지만 아직은 스페인어에 대한 익숙함 또는 선호가 높기 때문에 스페인어 라벨링 부착 및 광고는 필요함.

※ 자료: 농수산물식품유통공사(2014.09.26)

□ 미국, 식품안전현대화법(FSMA)개정안 공표

- 지난 9월 19일, 미국 식품의약국(Food and Drug Administration, FDA)은 4가지 개정된 식품안전현대화법(Food Safety Modernization Act, FSMA)을 공표함.
 - 공표된 4가지 식품안전현대화법은 농식품 안정성, 식품 대상 예방통제, 동물사료 대상 예방 통제, 해외 공급업체 입증 프로그램에 관한 내용이 포함되어 있음.
- 농식품 안전성법 중에서는 농업용수의 안전성을 결정하는 데 있어 조금 더 유연한 기준을 적용하기로 했고, 미국 정부는 생거름을 사용하고 재배과정에서 소오되는 적정 시간 간격을 결정하기로 함.

- 한편, 식품과 동물사료를 대상으로 하는 예방통제법에서는 식품 및 동물사료 생산 시설 대상 시제품과 시설환경에 대한 요구사항을 개정하고 공급자를 통제하는 법을 시행하기로 결정함.
 - 추가적으로 의약품 제조 품질 관리(Good manufacturing practice)의 요구사항 일부를 수정해 동물 사료에서도 적용할 수 있는 법안을 신규 도입할 예정이라고 FDA는 보고함.
 - 해외공급업체 입증 프로그램(foreign supplier verification program)은 해외공급업체와 연관된 잠재적인 위험을 대상으로 종합적인 분석을 추가하고 수입업자들을 위해 적합한 공급업체입증을 결정할 때 유연한 기준을 적용할 것이라고 덧붙임.
 - FDA는 기존 법안에 대한 의견 제출은 더 이상 받지 않으며 연방공보에 게재된 후 75일간 수정된 법안에 대한 의견 제출기간(Comment period)을 둘 예정임.
- ※ 자료: 농수산물식품유통공사(2014.09.29)

3. 유럽/아프리카

□ 아르헨티나, 수입규제조치 시정

- 2012년 5월 25일, EU는 아르헨티나의 수입규제가 일련의 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade)조항들을 위반한다고 판단하여 WTO 분쟁조정기구(Dispute Settlement Body, DSB)에 제소함.
 - 주요 제소국은 EU이며 호주, 캐나다, 중국, 에콰도르, 과테말라, 인도, 이스라엘, 일본, 대한민국, 노르웨이, 사우디아라비아, 스위스, 대만, 태국, 터키, 미국이 제 3자로 분쟁에 참여함.
 - 2013년 5월 EU, 일본, 미국은 WTO내 특별 협의체(Special Group) 구성을 제안하였고 주요 3개국 대(對)아르헨티나 무역 분쟁으로 확대되었음.
- 주요 제소국가들은 아르헨티나의 사전수입신고제(Declaración Jurada Anticipada de Importación, DJAI)가 GATT 협약 제 11조 1항과 부합하지 않고 DJAI 운영과정은 GATT 제 10조 3항을 충족하지 않으며 DJAI 절차와 정보 제공은 GATT 제 10조 1항에 일치하지 않는다고 지적함.
 - 아르헨티나의 무역관련 요구사항(Trade-related Requirements Measure, TRRs)은 아르헨티나 정부가 무역수지 적자를 해소하고 수입대체 비중을 증가시키기

위합임을 지적함.

- TRRs는 아르헨티나가 수입을 제한하기 위해 수입업자에게 적용시키는 다섯 가지 무역 장벽 조치(수입물량 또는 금액제한, 대아르헨티나의 대한 투자 통제, 아르헨티나 자재 사용, 투자수익금 회수규제, 수출액에 상응하는 수입액 유지)로 법률적으로 제정되어 있지 않음.

▪ 특히 제품 생산에 아르헨티나 자재를 포함시켜야 하는 조치는 수입품목으로 하여금 아르헨티나 시장에서 국산품목에 비해 평등하게 경쟁할 수 있는 공정성을 지양하고 최혜국대우(most favored nation treatment, MFN)에 어긋나는 조치이며 GATT 제 3조 4항과도 부합하지 않는다고 지적함.

- WTO 분쟁조정기구는 제 19조 1항에 따라 아르헨티나로 하여금 GATT 조약 준수에 위배되는 조치들을 수정할 것을 지시함.

▪ 아르헨티나 경제정책 및 개발 계획부 에마누엘 알바레스(Emmanuel Alvarez) 장관은 DJAI 규제는 GATT 제8조에 의거한 관세 및 모두에게 적용되는 수입신고절 차이므로 수입을 규제할 목적이 없으며 TRRs은 제소국가들의 근거가 하나의 통일된 규제가 있음을 증명하지 못하고 특정 사업자 또는 산업에서 발생한 경우이기 때문에 일반화시킬 수 없다고 주장함.

- 아르헨티나는 약 60일간의 항소기간이 주어지며 이후 분쟁조정기구 항소 패널에서 30일간의 심의기간을 가질 예정임.

- 만약 아르헨티나에 불리한 최종판결이 나올 경우 DJAI를 포함한 수입정책의 전반적인 수정이 불가피함. 2015년 1월에는 최종판결이 나올 것으로 예상됨.

▪ 아르헨티나 수출협회는 WTO의 판결로 단기적으로는 MERCOSUR-EU FTA에 영향을 미칠 것이며, 현 수입규제를 기한 내 수정하지 않을 시 제소국가들로부터 무역보복조치는 불가피할 것임.

- 이는 약 50억 달러의 아르헨티나 수출액을 감소시킬 것으로 예상됨.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.09.01)

□ 폴란드, 수입규제조치 시정

▪ 지난 8월 7일, 러시아는 서방의 경제제재에 대한 보복으로 EU, 미국, 호주, 캐나다, 노르웨이 등에서 농식품 수입을 1년간 금지한다고 발표함.

- 로이터(Reuters)통신에 따르면 EU 국가 중 러시아의 농식품 수입에서 차지하는

- 비중이 가장 큰 국가는 독일이고, 그 다음은 폴란드로 조사됨.
 - 금번 러시아의 수입금지조치는 폴란드 경제에 큰 타격을 미칠 것으로 예상됨.
- 2013년 러시아 전체 농수산물 수입은 100억 달러이며 독일로부터의 수입은 18억 3,000만 달러, 폴란드는 15억 5,000만 달러임. 2009년 이후 폴란드의 대러시아 농산물 수출은 지속적으로 증가하는 추세이며 2013년 기준 농식품 수출은 전체 GDP의 0.3%에 달하였음.
 - 특히, 폴란드의 대러시아 유제품 수출은 1억 9,300만 달러 이상으로 약 10%의 비중을 차지하고 있어 가장 크게 타격을 받을 것으로 예상됨.
 - 폴란드의 치즈와 커드(curd)의 주 수요처는 유럽이었으나 2013년 러시아 수요 증대로 인해 폴란드 유제품의 세계 최대 수출국이 되었음.
 - 유제품기업협회 대표는 “작년 러시아연방과의 교역에서 유제품 분야의 활약이 컸으며 올해 연초에는 전년대비 수출성장률이 두 배에 이를 정도였다. 특히 치즈는 러시아 수출 유제품의 70%를 차지하고 있어 유제품분야에 대한 타격이 클 것이다”라고 밝힘.
- 프랑스 은행 크레딧 아그리콜(Credit Agricole)은 러시아 금수조치로 인해 폴란드 GDP 성장률 및 물가지수는 각각 약 0.2%p, 0.5%p 감소하고 러시아로 흘러들어 가던 막대한 물량이 중단됨에 따라 운송업 부문도 위축될 것이며, GDP성장률 감소에도 영향을 줄 것이라고 예상함.
 - 내수시장 가격에도 영향을 미칠 것으로 보이며 인플레이션율은 0.5%p 정도 낮아질 것으로 예상함.
 - 이로 인해 인플레이션율은 사상 최저치를 기록하고 디플레이션 추세가 길어질 전망이다.
- 폴란드 농산물 중 대러시아 수출이 차지하는 비율을 고려해볼 때 배, 사과, 토마토, 양배추, 채소, 치즈, 쇠고기 등이 가격에 직접적 피해를 줄 것으로 보이고 단기적으로는 치즈와 쇠고기 가격 급락이 예상됨.
 - 무엇보다 금번 제제 조치가 에너지 분야에도 영향을 미칠 경우 상황은 더욱 심각해질 것으로 예상됨.
- EU는 러시아의 금수조치로 인해 어려움을 겪고 있는 농업인에게 1억 2,500만 유로 규모의 긴급 피해보상 대책을 발표함.
 - 보관이 어렵고 부패·변질의 위험이 있으며 단기간에 타(他)국가로 대체 수출

이 불가능한 사계절 품목(토마토, 당근, 꽃양배추, 오이, 버섯, 사과, 배, 포도, 키위, 딸기류 등)을 대상으로 지원할 계획임.

- EU 농업총국은 시장가격 지지를 위해 과일과 채소의 공급 감소 조치도 병행될 것으로 보이며 해당 채소와 과일을 학교 및 병원 등에 무상공급하고 수확포기(폐기 포함) 등 시장에서 격리되는 물량은 보상 대상에 포함시킬 예정임.
 - 보상자금은 11월 말까지 생산농가에 지원할 예정이며 폴란드 정부도 EU 집행위에 보상을 신청한 상태로 현재 1억 2,500만 유로를 확보하였음.
 - EU의 추가적인 보상지원은 물론 러시아 수출의존도가 높은 다른 품목에 대해서도 지원하는 방안을 계획 중에 있음.
- 러시아 수입금지 조치는 폴란드 농가에 막대한 피해를 입힐 것으로 예상되며, 폴란드 경제부는 EU집행위원회에 러시아의 금수조치 관련 WTO에 제소할 것을 요청한 상태임.
 - 한편, 농산물 수입의존도가 높은 러시아 또한 국내 생산 농가에 부정적 영향을 미칠 것이며 공급부족 및 초과수요로 인한 가격 급등 현상이 예상됨.
- 금번 수입금지 대상은 러시아와 관세동맹국인 벨라루스나 카자흐스탄을 경유하면 러시아 시장 진입이 가능할 것으로 보이나 어려움이 예상됨.
 - 향후 폴란드의 대체시장 발굴 및 러시아의 대체수입처 발굴에 주목하고 지속적인 모니터링을 실시해야 하며 국내 농식품 기업의 러시아 수출시장 확대 방안을 마련할 필요 있음.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.09.11)

□ 프랑스, 건강보조식품 시장 확대 전망

- 지난 9월 15일, 프랑스 식품전문지 프로세스(process)는 경제조사업체 엑세르피(Xerfi)가 최근 발표한 보고서를 인용하여 건강식품 시장이 확대될 전망임을 보도함.
 - 프랑스 건강식품 시장은 몇 년 동안 어려움을 겪었으나 2014~2016년 평균 3% 이상 시장 규모가 증가할 것으로 예상됨.
 - 2014년 한 해 동안 4.5% 증가하고 2015년, 2016년에는 약 3% 증가할 것으로 전망됨.
 - 이는 아코파마(Arkopharma), 오에노비올(Oenobiol) 등 건강식품 전문기업의 적극적인 홍보·마케팅 실현의 결과라고 볼 수 있음.

- 또한 다이어트식품의 경우 2014년 2% 상승, 2015년과 2016년에는 평균 3.5% 상승할 것으로 전망됨.
 - 프랑스 연구기관(Precepta)에 따르면 ‘설탕 조절 기능 및 글루텐프리(Gluten free)식품의 다양화’로 인한 건강식품의 소비가 증가될 것으로 조사됨.
- 식물성스테롤(phytosterol)강화제 또는 유아용 식품시장 침체에도 불구하고 올바른 먹을거리를 위한 소비자 단체(Bleu-Blanc-Cœur)의 다양한 홍보 활동으로 인한 긍정적인 결과라 볼 수 있음.
 - Precepta는 IT의 기술을 이용하여 생산자와 유통자들이 소비자에게 접근하는 방법을 개선하고자 노력하고 있으며 관련 기업들은 소셜 네트워크나 인터넷 등의 활용을 권장함.

※ 자료: 농수산식품유통공사(2014.09.19)

□ 영국, 한국 식품에 대한 무역장벽 심화

- 영국으로 수출되는 대표적인 한국식품 김치와 일부 채소 및 어류를 원료로 하는 식품에 대한 수입규제로 한·EU FTA 이후에도 수출여건이 개선되지 않고 있다는 업계의 불만이 증가하고 있음.
 - 한·EU FTA에서 한국산 식품의 대부분은 무관세이고 영국 또는 EU에서 한국산을 특정해 조치한 공식적인 규제도 없음.
 - 그럼에도 불구하고 까다로운 통관요건을 한국 식품 조사가 충족하기에는 역부족이며 무역장벽으로 작용한다는 지적이 증가함.
- 김치의 주원료인 배추는 영국 환경부가 ‘식물위생’을 이유로 원래 목재류에 해당하는 규제인 열처리증명서(Phytosanitary Certificate)를 적용시키고 있는데 한국의 김치 제조업체는 인증을 획득하기 위한 시간 및 비용부담 때문에 영국 수출을 포기하는 경우가 많음.
 - 열처리 인증은 영국 환경부에서 벌목 및 펄프 가공회사에 요구하는 목재의 위생적 가공을 위한 인증임.
 - 영국 세관에서는 배추와 같은 식용 채소 또한 이 인증 해당범위에 포함시키므로 이 인증을 보유한 업체에서 사용한 배추가 아니라면 영국으로 수출되는 김치에 포함될 수 없음.
- 생산량이 많은 중국의 대형 식품업체는 열처리 인증을 보유한 경우가 많아 한국의

김치 제조사는 중국산 배추를 사용해 포장만 한국에서 하거나 주문자 상표 부착품(original equipment manufacturing, OEM)으로 중국 공장에서 수출하는 편을 택하고 있어 김치는 중국산으로 간주되고 있어 한-EU FTA 관세 특혜를 받지 못하고 있음.

- 멸치액젓과 같은 어류는 EU에 등록된 어선으로 잡은 경우에만 영국에 반입 가능하며 한국의 불법어업국 인식 때문에 한국에서 수입되는 수산물은 세관에서 집중단속하고 있음.

- 김치에 사용되는 멸치액젓은 수산물이라는 이유로 일반식품에는 적용되지 않는 건강안전인증(Health Certificate)이 요구되고 있으며 멸치를 잡는 어선이 합법적 어업수행 어선임을 증명하는 EU 어획인증서(Catch Certificate)를 획득해야 하기 때문에 대규모 선단을 보유한 대형 수산 업체를 제외한 대부분의 중소 기업으로부터 공급받은 액젓을 사용하는 김치는 영국 수출 불가능함.

- 한국은 수년전부터 불법어업국 혐의를 받아왔으며 공식적인 불법어업국 지정은 피했으나 여전히 EU 차원에서 한국산 수산물에 대한 배타적 인식이 강함.

- 영국 세관에서 한국산 수산물은 어획인증서(Catch Certificate) 보유 여부를 100% 검사하고 있음.

- 한국산 김치에 사용되는 수단(Sudan)색소는 영국에서 인증 여부를 불문하고 통관을 원천적으로 불허하며 한국 제조사에서는 우회가 어려워 중국산으로 대체하는 추세임.

- 영국 식품 수입업체 K사에 따르면 한국 업체가 생산하는 김치에 붉은 색을 내기 위해 사용하고 있는 수단색소는 건강안전의 이유로 통관이 불가능하다고 설명함.

- 그러나 한국 김치 제조사는 100% 수단색소를 사용하고 있고 비용 측면에서 다른 대체재가 없어 통관이 가능한 색소를 사용하는 중국산을 사용할 수밖에 없음.

- 이러한 이유로 영국으로 수입되는 김치는 영국 통관이 가능한 요건으로 제조된 중국산에 한국 브랜드만 붙여 들어오거나 OEM방식으로 중국에서 선적하게 되므로 사실상 한국산 김치가 영국으로 수입되는 경우가 거의 없는 상황이라고 함.

- 최근 우크라이나 사태 이후 영국의 대(對)러시아 경제제재에 대한 무역보복조치로 영국산 식품 수입을 금지하였음. 금번 조치로 내수시장에 덩핑되고 있으며 전반적인 수출여건이 악화되었음.

- 영국 환경식품농무부(Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA)

- 가 8월 27일 공개한 보고서에 따르면, 러시아의 수입금지 조치로 인해 수출길이 막힌 영국 식품의 잉여 생산 물량은 약 1억 파운드(lb) 규모로 추정됨.
- 생산지는 잉여 물량을 국내시장에 풀고 있어 육류와 유제품 등 주요 식품의 가치가 평균 20%에서 최대 40%까지 하락할 것으로 예상함.
 - 과잉공급 상태인 영국 식품시장은 한국산을 포함한 해외 식품의 수입을 줄이고 있어 한국산 식품의 대(對)영 수출 감소가 우려됨.
- 파운드화(GBP)가 약세를 유지하고 있고 영국 현지 식품가격이 폭락하는 상황에서 한국산 식품 일부 품목을 제외하고는 FTA 관세인하효과를 제대로 누리지 못하는 경우가 많아 가격경쟁력 확보에 어려움이 예상됨.
 - 대형 슈퍼마켓(SSM)이 식료품 유통시장의 80% 이상을 점유하는 영국시장은 2012년 전후로 시작된 유통체인 간 가격경쟁의 지속으로 8월 17일까지 12주 동안 전년 동기대비 매출 성장률이 0.8%에 그쳐 영국 물가상승률(2.4%)에 크게 못 미치고 있으며 이는 10년 이래 최저의 성장세임.
 - 시장조사기관 칸타 월드패널(Kantar Worldpanel)에 의하면 동 기간 영국 20대 식품유통체인에서 팔린 식료품의 마진율이 전년 동기 대비 약 7.5% 감소하는 것으로 조사됨.
 - 1억 파운드에 달하는 과잉 생산된 영국 식품이 내수시장에 풀리고 있으나 유통업체들은 지속적으로 가격경쟁을 하고 있으며 담합 가능성도 적어 인화된 마진율 향상을 통한 판매가격 안정화 효과를 기대할 수 없으며 영국시장 전반에 걸쳐 덤핑수준의 판매가 이뤄지고 있다고 지적함.
 - 영국 통관규제 완화 위한 정부 차원의 노력과 한국기업의 현지 인증 요건 관심도 제고가 필요함.
 - 영국으로 수산물 또는 수산물을 원료로 사용한 식품을 수출하려면 필히 어선이 EU 어획인증서(Catch Certificate)를 받은 수산업체가 생산한 것이어야 하므로 실질적으로 대규모 선단을 보유한 대기업이 아닌 일반 중소기업은 불가능함.
 - 또한 인증 검사는 세관에서 특정국을 대상으로 자의적 판단 하에 검사를 실시하는데, 한국의 경우 잠재적 불법어업국이라는 이유로 항상 검사의 대상이 된다는 것이 현지 식품 수출입 업계의 큰 불만임.
 - 영국 세관에 확인한 결과 한국은 세계 3위의 어업대국이기 때문에 가나, 쿼라소 등 국가와 함께 작년 11월부터 예비 불법어업국으로 지정된 상태이고, 단순히 물

량 때문에라도 한국산에 대한 검사를 소홀히 할 수는 없다는 입장임.

- 다만, 한국 정부가 2015년부터는 불법어업국 지정을 막기 위해 매일 어선별 어획량을 감시하는 전자 조업일지 시스템을 도입하기로 함에 따라 향후 한국산에 대한 통관절차 완화가 가능할 수도 있을 것이라는 의견이 있음.

- 영국으로 수산물을 수출하려는 식품업체는 되도록 해당 식품이 EU 어획인증서(Catch Certificate)를 받았는지를 확인해야 하고, 수출업체도 사전에 Health Certificate를 사전에 획득해야 통관거부 리스크를 최소화 할 수 있음.

▪ 통관장벽만 허물어지면 김치와 같은 저장식품류의 영국시장 전망은 밝은 편임. 금융위기 이후 영국의 식품 소비둔화 추세는 유통사의 경쟁적 가격인하정책에도 개선 가능성이 낮으며 향후 영국시장에서는 가격과 유통기한에 상대적으로 둔감한 포장식품이 선호될 전망이다.

- 영국 농민연대(National Farmers Union) 자체 조사에 따르면, 영국 소비자의 식재료에 대한 인식이 금융위기를 거치면서 크게 변화해 장기보관이 가능한 저장식품류의 2013년 매출이 2009년에 비해 4.1% 증가를 보였음.

- 지난 2013년 한 해 동안 영국 내 20대 식품 유통체인에서 가장 큰 매출 증가세를 보인 포장식품은 즉석라면(22.5%), 기타 건국수류(19.8%), 과자(10.1%), 육류통조림(9%), 어육통조림(4.5%) 순으로 나타났음.

- 컨설팅 기관 딜로이트(Deloitte)의 2014년 영국 식재료 시장 전망 보고서는 영국가정에서 금융위기를 거치면서 항상 신선한 상태로 주기적으로 구매해야 하는 식재료를 기피하는 대신 장기간 보관에 용이한 포장식품을 선호하는 경향이 강하며 결과적으로 영국 식품시장의 수입의존도에 영향을 줄 것이라고 분석됨.

▪ 영국에서 과일부문을 제외한 모든 자연식품(fresh foods)은 내수의 절반 이상을 점유하는 자급가능 시장을 형성하고 있으나 포장식품의 경우 국내생산은 20%에 불과하기 때문에 포장식품 선호현상은 대외수입증가 현상으로 이어질 가능성이 크기 때문에 저장식품 비중이 높은 한국식품에 기회로 작용될 것으로 예상됨.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.10.02)

자료 작성: 이해은 전문연구원, 박한울 연구원

E 03 세계농업 제170호 (2014. 10)

등 록 제6-0007호 (1979. 5. 25)

인 쇄 2014년 10월

발 행 2014년 10월

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.