

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

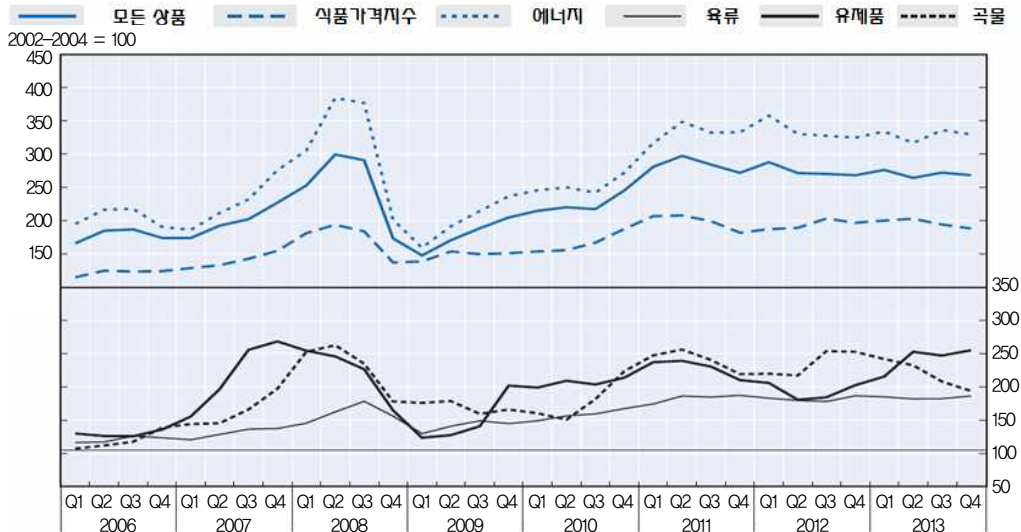
구 분	평균 2001-10	2011	2012	2013
	%			
실질 GDP 성장 ¹				
세계 ²	3.4	3.7	3.1	2.72
OECD ²	1.7	1.9	1.6	1.2
미국	1.6	1.8	2.8	1.7
EU	1.1	1.6	-0.6	-0.4
일본	0.8	-0.6	1.9	1.8
OECD 이외 ²	6.8	6.3	5.1	4-8
중국	10.5	9.3	7.7	7.7
산출 차이 ³	0.3	-1.9	-2.0	-2.6
실업률 ⁴	6.8	8.0	8.0	8.0
인플레이션 ⁵	2.2	2.5	2.1	1.5
재정수지균형 ⁶	-3.9	-6.6	-5.9	-4.8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

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 밭작물 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 밭작물(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 정책목적들을 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'으로 부터 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 관세를 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 측정하는 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.

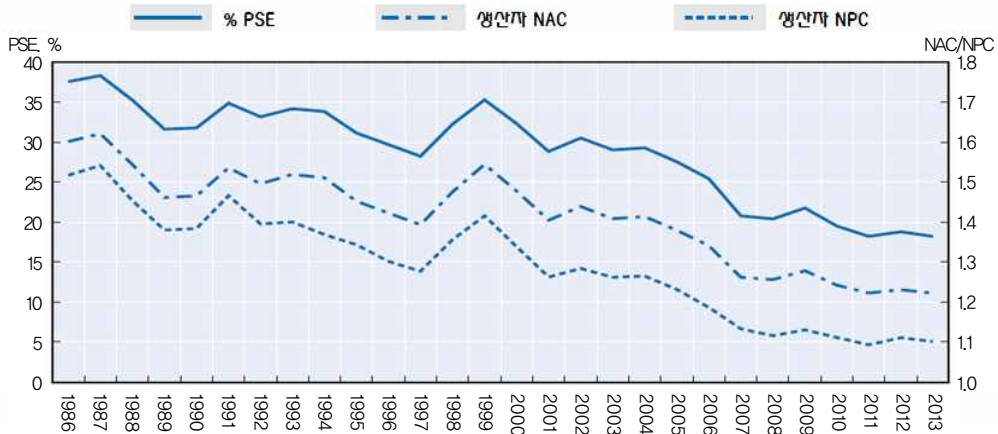
이는 1968-1988년 명목보조계수가 59%였던 때에 비하여 크게 줄어든 것이다. 마찬가지로, 2011-2013년 명목보호계수(NPC)가 1.10이라는 것은 OECD회원국 농가들이 국제 시장가격보다 10% 높은 가격을 받았다는 것을 의미한다.¹⁾

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

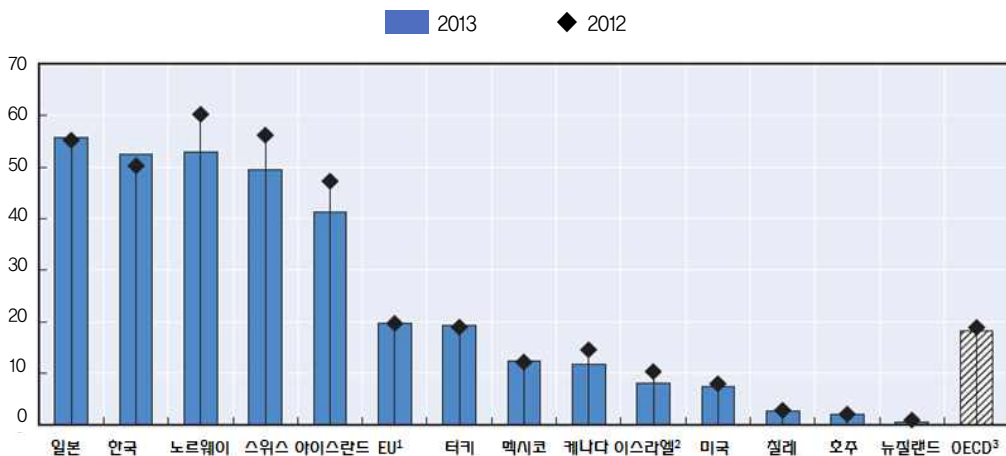
1) 1986-88기간 동안 거의 50%가 넘었다.

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 생산지지추정치(2012, 2013)

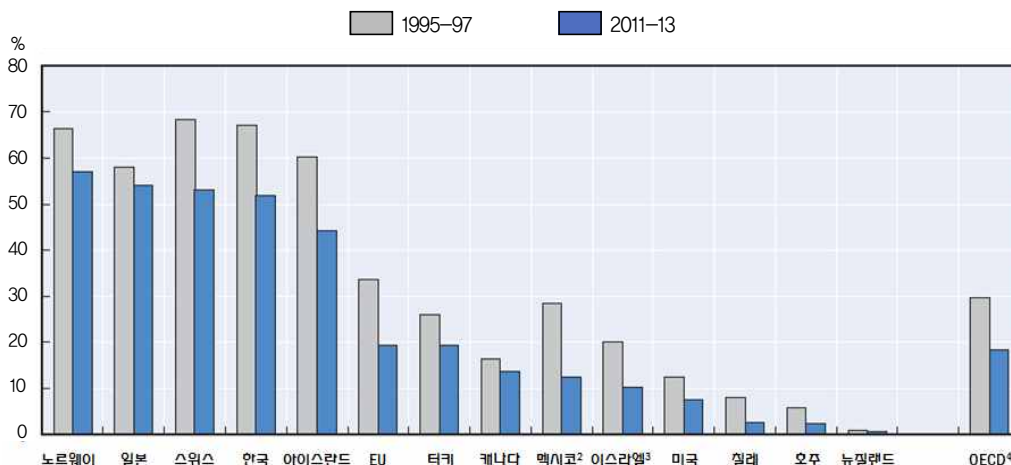


1990년대 후반기와 비교할 때 모든 OECD 회원국의 생산자보조액은 낮아졌다. 뉴질랜드, 호주, 칠레는 2011-2013년 총 농가수취액이 3%보다 적은 한쪽 끝에 있으며 다른 한쪽 끝에는 보조금이 농가수취액의 절반 이상을 차지하는 노르웨이, 일본, 스위스, 한국 등이 있다. 그리고 아이슬란드는 2011-2013년 생산자보조는 평균 44%이었다. <그림 3>에서 보는 바와 같이 그래프의 양쪽 끝 사이로 다른 모든 OECD 국가들이 있으며 이 범위 안에 보조지원액이 넓게 퍼져있다. 예를 들면 2011-2013년간 유럽연합과 터키는 19%이었지만 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

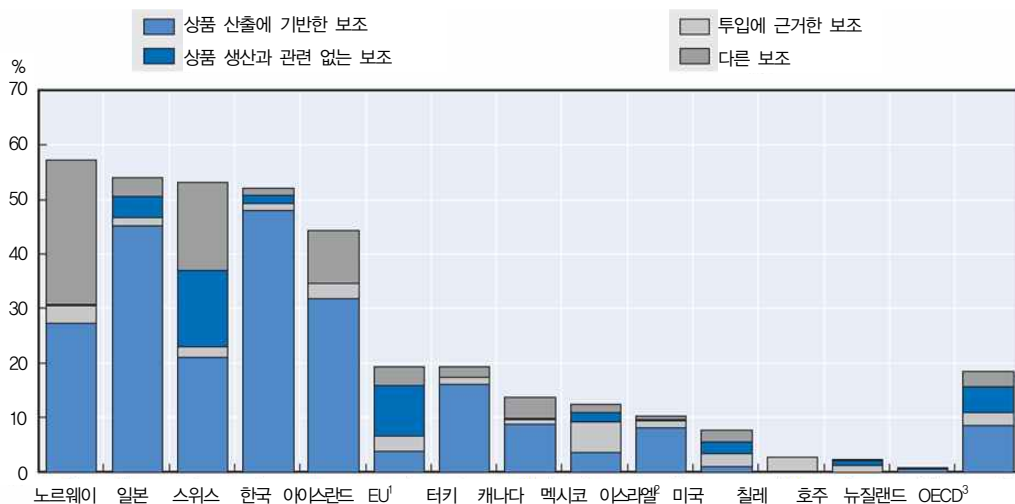
그림 4 국가별 생산자지지추정치(총 농가수취액의 비율, 1995-1997년과 2011-2013년 비교)



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 생산자지지추정치의 구성, 2011-2013(총 농가수취액의 비중)



일부 국가는 수출에 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.

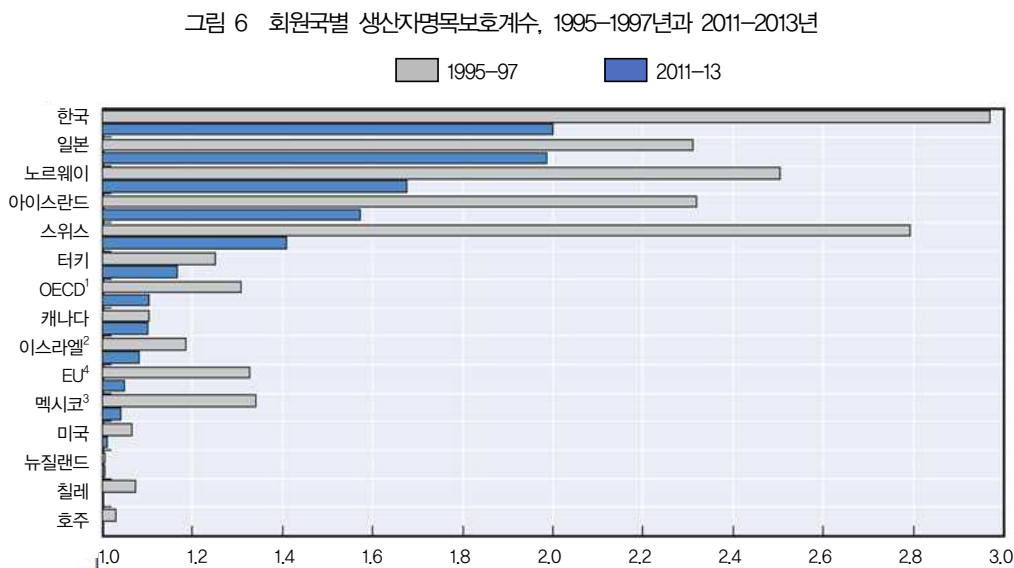
일부 OECD국가들은 투입을 기반으로 한 보조방식을 적용한다. 칠레의 농가보조는 총 농가수취액의 약 3%만이었고 거의 대부분은 투입재 보조이었다. 칠레의 보조는 투입재 보조와 함께 주로 소농을 대상으로 다양한 영농서비스 보조가 이루어진다.

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 계측할 수 있다. 거의 모든 OECD 회원국의 농업보호수준은 줄어들었다<그림 6 참조>.



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

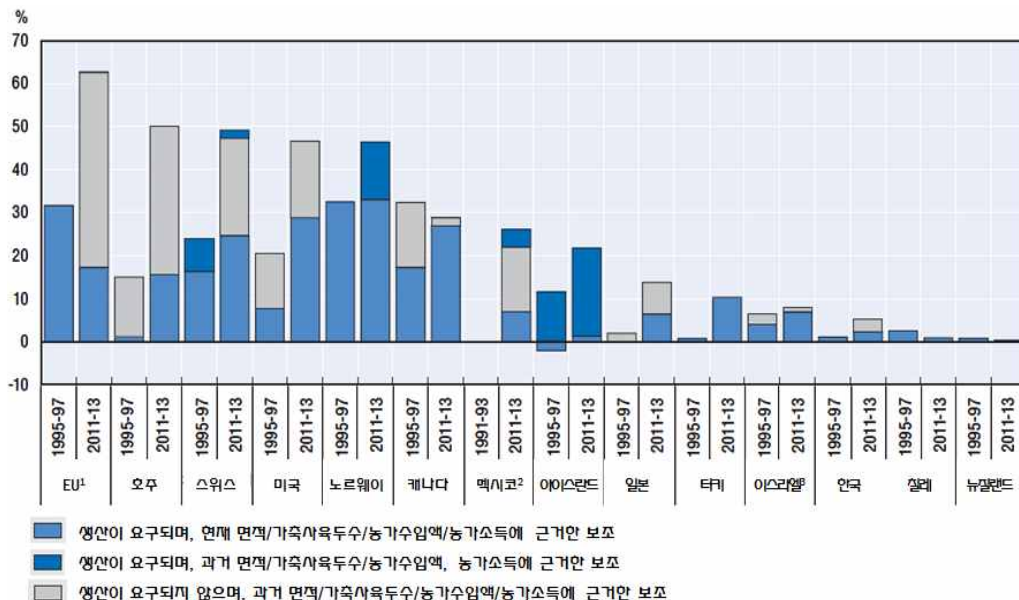
다. 유럽연합의 경우, 내수가격과 국제가격의 차이가 1995-1997년의 33%에서 2011-2013년 5%까지 떨어진 것에서 보듯이 주요 농산물에 대한 시장제도의 개혁을 통하여 국내 가격을 국제가격수준까지 떨어뜨렸다. 이스라엘의 경우 같은 기간 동안 가격 차이를 19%에서 8% 까지 떨어뜨린 것은 제법 인정할 만한 수준이다. 더 중요한 것은, 호주, 칠레, 멕시코, 뉴질랜드, 미국의 생산자가격이 평균적으로 국제가격과 비슷하다는 것이다.

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

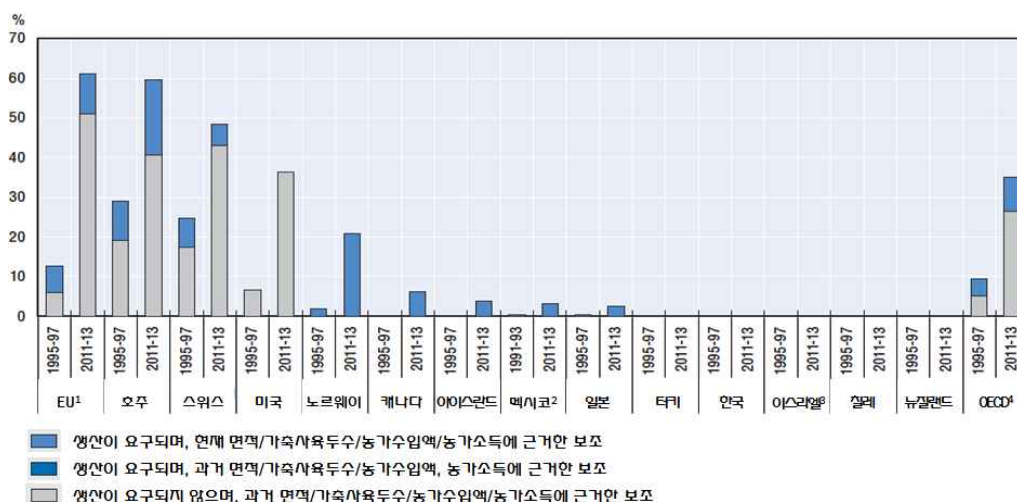


가축두수, 농가수입액, 농가소득을 근거로 지원하는 비율이 1986-88년 OECD PSE의 9% 비중에서 1995-1997년에는 19%, 2011-2013년에 39%까지 올랐다.

<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)



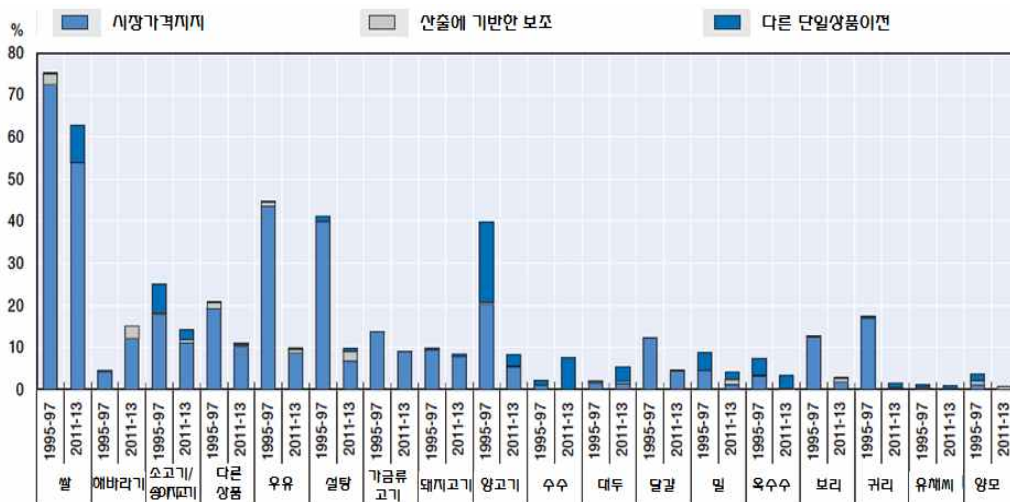
2) 예를 들면 유럽 연합의 단일지불제도, 미국의 직접지불제도, 멕시코의 직접지불제도(PROCAMPO), 스위스의 면적지불제도, 호주의 예외적 환경지불제도와 친환경 지불제도 등.

대부분의 회원국은 농가가 자발적으로 특정 농법을 채택하도록 유도한다. 대부분의 조건들은 농업환경(agri-environmental)과 연관되어 있다. 많은 국가들이 이 같은 농업환경직접지불의 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 반면에(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

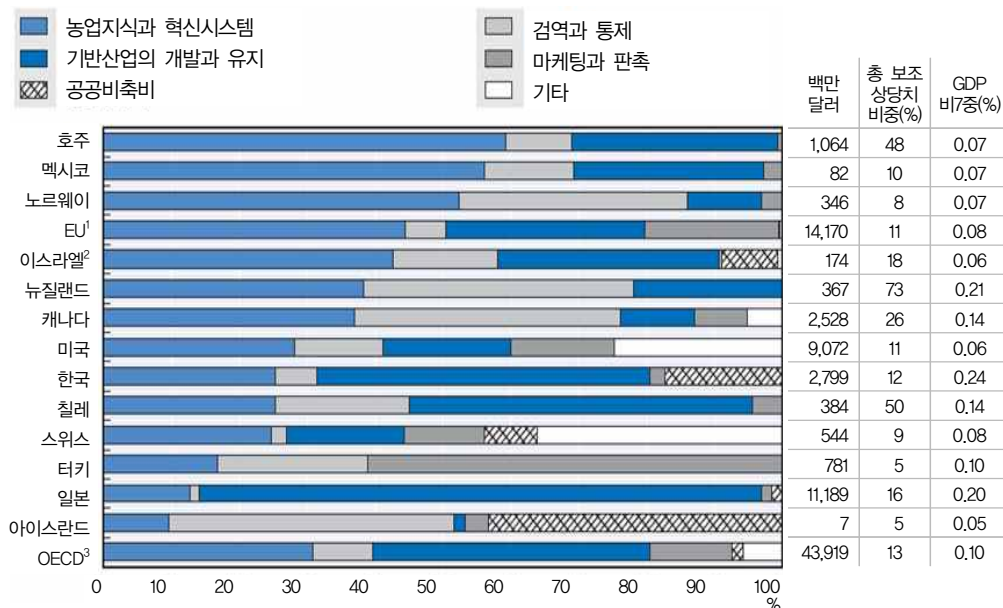
농업부문은 개별생산자들에 대한 보조(PSE)뿐만 아니라, 공공부문의 농업연구개발, 훈련, 검사, 마케팅과 홍보, 공공비축 등과 같은 서비스를 통하여 보조를 받는다. 일반서비스 지지추정치(General Service Support Estimate, GSSE)는 관련된 화폐이전을 측정하는 것이다. GSSE 계측 방법론은 지표와 지표의 구성요인을 보다 명백하게 하기 위하여 계속 수정되어 왔다. 이 같은 수정 작업으로 지금은 전후방산업에 대한 보조를 배제하고 GSSE를 보다 명확히 정의할 수 있게 되었다.

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(%)



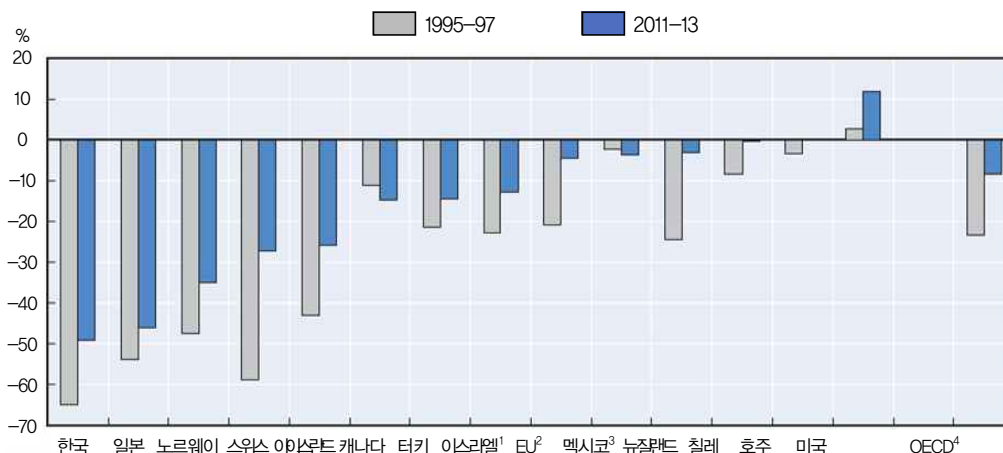
요한 부분을 차지하였다. 터키의 경우 2011-2013년에 총 GSSE의 약 60%가 공기업의 시장서비스이었으며 시장개입으로 인한 손실 충당, 의무적 손실, 자산 투입 등을 마케팅과 판촉 서비스로 구분하고 있다. 정부의 일반서비스 보조는 대부분 생산자그룹, 가치사슬, 프로그램 홍보에 대한 보조와 같이 가공과 마케팅 보조로 활용되고 있으며 비중은 유럽연합 20%, 미국 15%, 스위스 12% 등이었다. 마지막으로, 미국의 일반서비스 지출은 상대적으로 다양한 서비스에 균등히 분배되고 있다<그림 10 참조>.

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 소비지지추정치, 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.

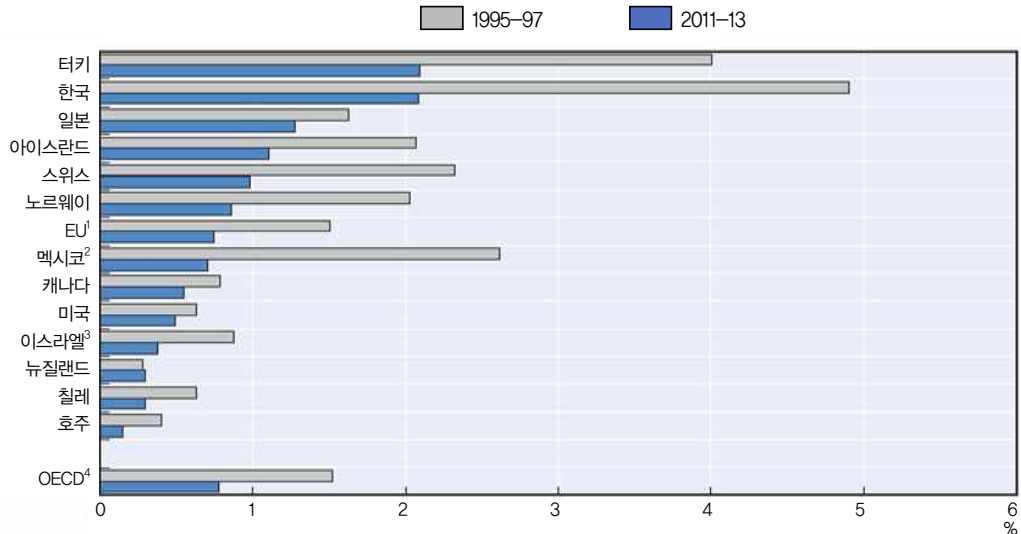
2.9. 국민소득 대비 총보조

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 회원국들의 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.

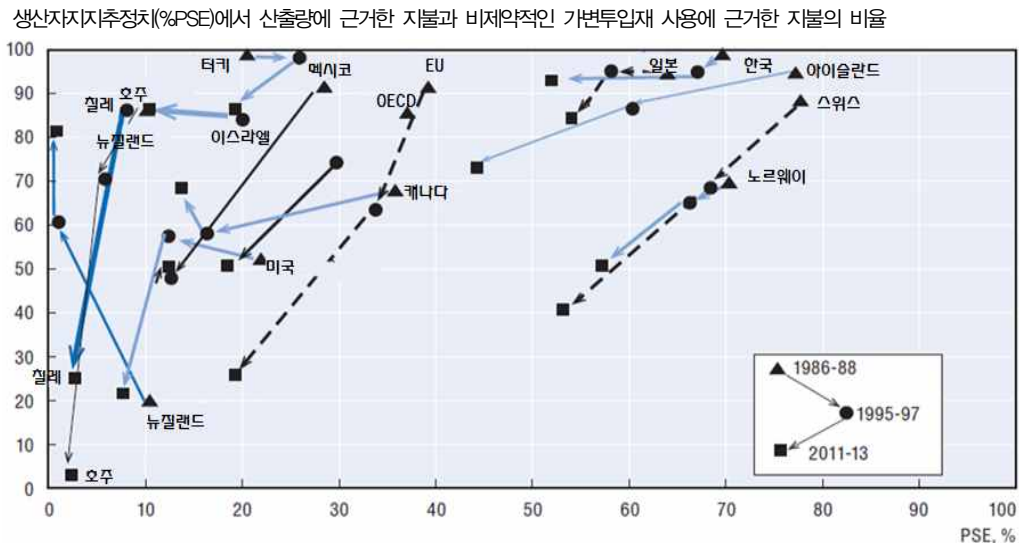
3. 지원과 개혁의 평가

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(시장가격지지, 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 시장가격지시수준이 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)과 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.