E 03-2014-12

세계농업
WORLD AGRICULTURE

2014. Vol. 172 12

해외 농업·농정 포커스
농업법
세계 농식품산업 동향
유지종자산업
국가별 농업자료
터키 · 몽골
국제기구 동향
FAO
특별기고
WTO
해외 농업·농정 동향
세계 농업 브리핑

한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

편집자문위원

• **편집자문위원장**

한국농촌경제연구원 **김 태 곤** 연 구 위 원

• **자문위원**

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

E 03-2014-12

제 172호

세계농업
WORLD AGRICULTURE

2014. 12.

KREI
한국농촌경제연구원

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

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

목 차

1 해외 농업·농정 포커스

농업법

2014년 미국 新농업법의 주요 개정 내용과 정책시사점 ···· 임정빈 ▌ 7
EU 2014~2020 CAP의 특징과 평가 ····· 안병일 ▌ 47
일본의 정책평가제도와 농정추진의 시사점 ····· 김태곤 ▌ 63

2 세계 농식품산업 동향

유지종자산업

EU 유지종자산업 동향 ····· 윤병삼 ▌ 89
중국 유지종자산업 동향 ····· 권나경 ▌ 117
아르헨티나 유지종자산업 동향 ····· 윤성은 ▌ 139

3 국가별 농업자료

터키 · 몽골

터키 농업 현황 및 시사점 ····· 안수정 ▌ 163
몽골의 농림업 현황 ····· 정승은 ▌ 187

4 국제기구 동향

FAO

지속가능한 식품과 농업 확립을 위한 비전 ····· 김용택 ▌ 211

특별기고

WTO

2014년 WTO/DDA 농업협상 동향 ····· 문한필 · 허동웅 ▌ 237

5 해외 농업·농정 동향 ····· 261

6 세계 농업 브리핑 ····· 289

1 PART

WORLD AGRICULTURE

해외 농업·농정 포커스

농업법

2014년 미국 新농업법의 주요 개정 내용과 정책시사점 ▌임정빈

EU 2014~2020 CAP의 특징과 평가 ▌안병일

일본의 정책평가제도와 농정추진의 시사점 ▌김태곤

2014년 12월호 해외 농업·농정 포커스 기획주제로 **「농업법」**을 선정하고, 2014년 미국 新 농업법의 주요 개정 내용과 정책시사점, EU 2014~2020 CAP의 특징과 평가, 일본의 정책평가제도와 농정추진의 시사점에 대해 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 브레따뉴 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

ㅁ 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
	10월	**농업법** 2014년 미국 농업법의 작물보험과 긴급재해지원제도의 주요 내용과 시사점 EU CAP 직불제 개혁의 주요 내용 일본의 새로운 농업보호와 다원적 기능 직불제
	11월	**농업법** 2014년 미국 농업법 환경보전정책의 주요내용과 시사점 2014~2020 CAP 농촌개발정책의 주요내용 일본의 6차산업화 추진과 특징

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

2014년 미국 新농업법의 주요 개정 내용과 정책시사점*

임 정 빈
(서울대학교 농경제사회학부 교수)

1. 머리말

향후 5년간(2014~2018년) 미국 농정방향과 주요시책을 담은 새로운 농업법(Agriculture Act of 2014)이 2014년 2월 7일 오바마 대통령이 서명함으로써 마침내 발효되었다. 2014년 농업법은 기존 미국 농정의 근간이었던 2008년 농업법(Food, Conservation and Energy Act)의 시효를 1년 6개월이나 연장한 끝에 나온 것이다.

2014년 농업법은 2008년 농업법의 골격을 상당 부문 그대로 유지하고 있다. 일부 변화가 있었지만 품목별지지, 환경보전, 농산물무역, 국민영양, 농업신용, 농촌개발, 농업연구, 에너지 등 주요 항목은 그대로 유지시키고 있다. 특히 재정절감 문제가 국가적 과제로 대두되고, 농산물 가격이 높게 유지되는 상황에서 거의 과거 농업재정지출 수준 유지와 농가의 소득 및 경영 안정망을 더욱 강화하는 방향으로 새로운 농업법이 개정되었다는 측면에서 세계적인 주목을 받고 있다.

2014년 농업법이 정부지원 강화 기조로 돌아선 2008년 농업법의 연장의 성격을 가질 것인지, 아니면 막대한 국가부채와 재정위기, 그리고 높은 농산물 가격으로 인해 호전된 농가경제하에서 국내보조 및 농가지원을 감축하는 개혁기조로 농업정책 방향

* (jeongbin@snu.ac.kr).

이 전환될 것인지를 두고, 미국안팎에서 관심이 높았다. 하지만 2014년 농업법은 농업부문 재정지출을 당초 예상보다 적게 줄이는 방향으로 최종적으로 합의되었다.

2014년 농업법 개정 과정을 살펴보면 농정개혁은 하되 농가소득 및 경영위험에 효과적으로 대응하기 위한 안전망 장치는 지속적으로 튼튼히 확립되어야 한다는 전제하에 논의가 이루어 졌다. 2014년 농업법을 살펴볼 때, 향후 미국의 농업정책은 농가소득 및 경영안정이라는 목표 하에 품목별 가격 및 수입보장지원, 작물보험지원, 저소득계층에 대한 사회복지 및 미국산 농산물 수요촉진 목적의 국민영양지원, 그리고 농업자원 및 환경보전 목적의 보전지원이라는 큰 틀의 농정을 지속적으로 추진하는 동시에 농촌개발, 바이오에너지, 원예 및 특수작물, 연구개발 정책 등 그 동안 상대적으로 소외되었던 부문의 정책강화 요구에 적극 부응하는 방향으로 추진될 것으로 판단된다.

미국 농업법은 1933년 처음으로 제정된 이후 변화하는 국내외 경제 및 농업 여건을 반영하여 대략 5년을 주기로 개정되어 왔다. 특히 미국 농업법은 향후 5년간 실시될 정책방향과 주요 시책을 구체적으로 명시하고 있어 규범법과 집행법의 성격을 동시에 가지고 있다. 이에 2014년 미국 농업법의 내용을 살펴보는 것은 향후 미국의 농정 방향을 예측할 수 있는 좋은 시금석이 될 수 있다.

따라서 본고에서는 2014년 농업법 개정과정에 큰 영향을 미친 주요 환경 요인의 주요 정책 항목별(title) 재정지출 변화의 내용을 전반적으로 살펴본 후, 특히 미국 농업법의 핵심인 품목별 농가지원정책, 작물보험정책, 그리고 환경보전정책의 변화 동향을 검토하고, 이를 바탕으로 2014년 미국 농업법의 특징과 한국 농정에 주는 정책 시사점을 찾아보고자 한다.

2. 새로운 농업법 개정을 둘러싼 환경요인과 재정지출 변화

여기서는 2014년 농업법의 핵심적 변화내용을 이해하기 위해 농업법 개정과정에 영향을 미친 주요 환경과 영향 요인들에 대한 살펴보고, 주요 정책 항목별로 농업재정지출 변화를 2008년 농업법과 비교해 본다.

2.1. 농업법 개정에 영향을 미친 주변 환경과 요인

2.1.1. 국가부채와 재정적자 문제

미국의 막대한 국가부채와 재정적자 문제가 새로운 농업법 논의에서 가장 큰 외부

요인으로 작용하였다. 미국 의회예산처(Congressional Budget Office, CBO)에 따르면 2012년 미국의 국가채무는 15조 달러(GDP의 97.6%)를 넘어섰으며, 재정적자는 1조 894억 달러(GDP의 7%)를 기록하였다. 따라서 미국 정부의 최대 이슈 중 하나는 국가채무와 재정적자의 축소방안이었다. 이런 배경 하에서 2014년 농업법 마련과정에서 농업재정지출 축소 규모가 과거 농업법 개정과정에 비해 훨씬 중요한 현안이었다.

특히 농업부문 재정지출 축소와 관련하여 2014년 농업법 개정과정에서 상하원간 가장 큰 입장 차이를 보였던 항목은 국민영양(Nutrition) 관련 부문이었다. 공화당이 장악하고 있는 하원은 재정지출 과다측면을 이유로 농업부문 전체 예산지출의 80%가량을 차지하는 국민영양지원의 대폭 삭감을 제안한 반면에 민주당이 다수의석을 점유하고 있던 상원과 대다수 농민 단체와 사회복지관련 단체들은 소폭 감축을 주장하였다. 결국 미국 상하원은 최종 농업법 도출을 위한 절충 과정으로 식품보조지원 부문의 재정지출을 향후 10년간(2014-2023)간 약 80억 달러 가량을 감축한다는 데 합의하였다. 또한 2014년 농업법에서 높은 농산물 가격에도 불구하고 농산물 가격이나 농가소득변동과 무관하게 매년 일정한 금액이 지불되고 있던 고정직불제도(연간 50억 달러 수준)를 폐지한 것도 농업부문이 국가 채무 및 재정 절감을 위해 기여해야 한다는 요구를 반영하였다고 볼 수 있다.[1)]

2.1.2. 농산물 가격급등과 양호한 농가경제 상태

일반적으로 농업법 개정 시점에서 주요 농산물의 가격과 농가경제 상황은 농업정책의 방향과 수준 결정에 중요한 영향을 미치게 되어있다. 이러한 측면에서 주요 농산물 가격 상승으로 주요 작물의 시장가격이 목표가격을 대폭 상회하고 있으며, 농가경제가 상대적으로 양호한 상태에서 불필요한 농업보조외 지원을 감축해야 한다는 주장이 대두되었다.

이와 관련하여 2014년 농업법 개정과정에서 농업계와 농업부문에 우호적인 정치권은 높은 농산물 가격과 호전된 농가경제 상황에도 불구하고 농업부문의 속성상 높은 불확실성의 존재와 위험 증대 가능성을 전제로 농가 소득 및 경영안전망(safety net) 장치의 강화가 필요하다는 입장이었다. 반면에 비농업계와 주류 언론을 중심으로 국가재정절감이 시급한 상황에서 높은 농산물 가격과 양호한 농가경제 상황을 감안할 때, 높은 정책비용과 예산을 수반하는 품목별 가격지지 및 농가소득 지원 정책과 작물보험정책을 대폭 개혁할 것을 요구하였다.

1) 2014년 농업법의 품목별 농가지원 정책에 대해서는 뒤에서 보다 구체적으로 살펴본다.

새로운 농업법 개정 작업 초기단계에서는 높은 농산물 가격과 양호한 농가경제 상태에서 국가재정 지출 절감에 농업부문도 일정부문 기여가 필요하다는 측면에서 불필요한 농가지원정책을 감축하는 농정개혁의 필요성에 대한 공감대가 형성되어 갔다. 그러나 이와 비슷한 상황에서 농정개혁을 시도했던 1996년 농업법 이후 농산물 가격 폭락으로 인하여 긴급 농업지원을 거듭 해야 하는 상황으로 내몰렸던 실패 경험을 비추어 농가소득 및 경영 안전망이 약화되어서는 안 된다는 주장도 강하게 제기되었다. 이러한 두 의견이 팽팽히 대립되면서 신농업법 개정과정은 어느 때보다 복잡하고 갈등도 심하였다.

결국 2014년 농업법은 가장 많은 재정지출이 소요되는 국민영양 관련 부문에 대한 소폭의 재정지출 삭감과 함께 가격 및 소득변화와 무관하게 농가에 지급되던 고정직불제(Direct Payment)를 폐지하는 대신 농가의 소득 및 경영위험 관지장치로 전환한다는 명목과 보완책으로 수입보장직불제의 신설과 작물보험에 대한 지원을 강화하는 것으로 타협을 보게 되었다.

2.1.3. 품목정책 개역의 필요성과 품목 간 형평성 요구 증가

농가입장에서 주요 정책대상 품목들의 목표가격을 초과하는 높은 시장가격과 소득수준이 유지되고 있는 상황에서 최저가격을 보장해 주는 유통융자지원제도(Marketing Assistance Loan, ML)와 가격보전직불제(Counter Cyclical Payment, CCP)가 시행되지 않은 상황에서 무용론이 제기되고 있었다. 또한 2008 농업법에서 새롭게 도입된 수입보전직불제(Average Crop Revenue Election, ACRE)는 가격이 높더라도 수확이 부진하여 수입이 하락할 경우를 대비하기 위한 제도이나, 프로그램 내용이 매우 복잡하게 구성되어 있었기 때문에 예상보다 시행결과 농가 참여율이 낮아 개혁의 필요성이 대두되었다.

아울러 농업내부의 형평성 문제를 근거로 2008년 농업법의 개혁을 주장하는 목소리도 커졌다. 우선 농업보조금이 생산 비례적이기 때문에 소농에 비해 대농이 대부분의 지불금을 수령한다는 것이다. 또한 오랫동안 정부 지불금이 제한된 숫자의 주요 정책지원 대상품목(곡물, 유지류, 면화, 우유, 설탕 등)에만 집중되고, 상대적으로 과일, 채소, 축산 등에 대한 지원이 미흡하여 품목별 정부지원 불균형성에 대한 문제 제기가 있어 왔다. 반면에 현상유지를 주장하는 측은 미국 농업정책은 농가 규모와 무관하게 국내 농업생산성 제고, 국제경쟁력 강화, 안정적 식량공급체계 확보를 목표로 하는 것이므로 성공적인 대규모 농가에게 지원을 줄인다면 효율성을 저하시킬 가능성이 있으며, 정책지원 대상품목의 확대는 불가피하게 정부재정 지출의 증가를 우려하였다.

이러한 측면에서 2014년 농업법은 미국의 주요 농산물에 대한 대표적인 가격지지정책으로 1933년부터 유지되어 온 농가소득 및 경영 안전망의 기초인 유통융자지원제도(ML)는 존치시키는 대신 높은 농산물 가격이 유지되는 상황에서 무용론이 제기되던 기존의 가격보전직불제도(CCP)와 수입보전직불제도(ACRE)를 폐지하고, 이와 유사한 개념의 가격손실보상(Price Loss Coverage, PLC)과 수입손실보상(Agriculture Risk Coverage, ARC) 정책을 새로이 도입하였다. 또한 정부 지불금이 쌀, 밀, 옥수수, 대두 등 일부 곡물과 유지류, 면화, 우유, 설탕 등의 주요 정책대상 품목에 집중된다는 비판을 반영하여 2014년 농업법은 대다수의 작물에 적용되는 작물보험제도를 강화하였으며, 원예작물 지원을 위한 예산을 확대하였다. 더불어 특수작물과 축산물 농가의 소득 및 경영안정을 위한 보험개발 연구지원 예산을 증가시켰다.

2.1.4. 국제통상협정 관련 의무 이행 문제

2010년 세계무역기구(WTO) 분쟁해결기구는 미국의 고정직불제가 허용보조가 될 수 없다고 판결하였다[2]. 이에 따라 2014년 농업법은 미-브라질 면화 통상분쟁 대한 WTO 패소판정 결과를 반영하여 고정직불제를 폐지하기로 하였고, 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(ARC) 정책대상 품목에서도 면화를 제외하는 대신에 면화소득보호계획(Stacked Income Protection Plan: STAX)으로 불리는 새로운 작물보험정책을 신설하여, 면화농가의 소득 및 경영안정 장치를 마련하였다.

2.2. 주요 정책 부문별 재정지출 변화

2014년 농업법은 당초 예상보다 농업부문 재정지출을 당초 예상보다 적게 줄이는 방향으로 확정되었다. 미국 의회예산처(CBO)에 의하면 이번에 개정된 2014년 농업법을 따를 경우 향후 10년간 9,564억 달러의 재정지출이 소요되는 것으로 추정하고 있는데, 이러한 수치는 2008년 농업법을 그대로 시행할 경우와 비교할 때, 향후 10년간 165억 달러의 농업부문 재정지출 감축에 해당된다. 2014년 농업법의 농업부문 재정지출 감축 폭은 2008년 농업법에 의한 재정지출의 약 1.7% 감축에 불과한 것이며, 이것도 향후 농산물 가격이 지속적으로 높은 수준을 유지할 것이라는 전망에 기초한 것이다. 만일 앞으로 정책대상 농산물 가격이 크게 하락하는 경우, 2014년 농업법의 농가경영위험관리 전략차원에서 새롭게 제안된 품목별 지원정책과 강화된 작물보험정책에 의

2) 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.

해 오히려 재정지출이 크게 증가할 가능성도 있다. 즉 미국의 정부재정 지출 감축을 위한 농업개혁과 농업부문의 역할이 기대되었음에도 불구하고, 2014년 농업법은 거의 기존과 마찬가지의 농업재정지출 수준을 유지할 것으로 보인다.

2008년 농업법에 비해 2014년 농업법에서 재정지출이 감소되는 부문은 품목별농가지원(Commodities), 환경보전(Conservation)과 국민영양(Nutrition) 등 세 부문에 국한되고, 작물보험((Crop Insurance)을 포함하여 농촌개발, 바이오에너지, 원예 및 특수작물, 연구부문 등 나머지 부문에 대해서는 재정지출이 오히려 증액되었다<표 1 참조>.

한편 2014년 농업법은 총 12개 장(Title)으로 구성되어 있는데, 향후 10년간 가장 많은 예산 지출 소요가 예상되는 부문은 국민영양(Nutrition, 7,564억 달러), 작물보험(Crop Insurance, 898억 달러), 환경보전(Conservation, 576억 달러), 그리고 품목별농가지원(Commodities, 445억 달러)의 순이며, 이들 4개 부문에 대한 정책지원 금액이 미국 전체 농업부문 재정지출의 99.2%를 차지한다<표 1 참조>.

주요 항목별로 향후 10년간 재정지출 변화를 살펴보면 2008년 농업법에 비해 2014년 농업법은 품목별 농가지원에서 143억 달러, 국민영양지원프로그램에서 80억 달러, 환경보전에서 40억 달러 가량의 재정지출을 축소한 반면에 작물보험에서 57억 달러,

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

단위: 백만 달러

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

자료: Chite R.M.(2014), The 2014 Farm Bill(P.L. 113–79): Summary and Side–by–Side.

연구개발에 11억 달러, 에너지 분야에 9억 달러, 원예 분야에 7억 달러, 농촌개발 분야에 2억 달러 가량 재정지출액을 증액하였다<표 1 참조>.

미국 농업관련 예산에서 가장 많은 지출이 예상되는 부문은 2008년 농업법과 마찬가지로 국민영양(Nutrition)지원 프로그램에 대한 지출이다. 국민영양지원 프로그램이 전체농업 지출액에서 차지하는 비중은 79.1%이다. 이는 국민영양지원 정책의 개혁을 통한 재정지출 삭감의 목소리가 커졌음에도 불구하고, 식품가격이 지속적으로 상승하는 상황과 저소득 빈곤층에 대한 대표적 복지지원정책인 식품보조를 계속 유지할 수 밖에 없는 정치적 입장이 반영된 결과로 판단된다. 2014년 농업법은 향후 10년간 국민영양지원 부문에 80억 달러의 예산 감축을 결정하였지만 이것은 당초 하원의 390억 달러, 상원의 39억 달러 가량의 삭감제안에 비추어 볼 때, 상원의 주장이 크게 반영된 결과로 볼 수 있다.

국민영양지원 프로그램의 뒤를 이어 많은 예산 지출이 이루어지는 부문은 작물보험(Crop Insurance), 환경보전(Conservation), 품목별 농가지원(Commodities)의 순이다. 특히 작물보험의 경우 미국의 전통적인 주요 4대 농업지원 정책(국민영양, 작물보험, 환경보전, 품목별농가지원) 부문 중 유일하게 절대금액 측면에서 2008년 농업법에 비해 향후 10년간 57억 달러 정도 큰 폭으로 재정지출이 증액되었다. 이로 인해 전체 농업재정지출에서 작물보험관련 지출이 차지하는 비중도 2008년 농업법의 8.6%에 비해 9.4%로 증가되는 것으로 예측되었다<표 2 참조>. 이는 세계적인 기후변화 움직임, WTO와 FTA로 인한 무역자유화 가속화 등에 따른 시장 불확실성 증대로 인한 농가경영 위험성 증대와 소득변동성 증가 등 불확실성에 대응하기 위한 위험관리 장치의 강화 차원으로 판단된다. 또한 가격 및 소득변화와 무관하게 농가에 지급되던 고정직불에 대한 비판의 목소리를 반영하여 이 정책을 폐지하는 대신 농가의 소득 및 경영안정장치로 전환한다는 명목과 보완책으로 작물보험에 대한 지원강화가 이루어진 것이다.

표 2 주요 정책 부문별 향후 10년간 예산소요 추정액 비교(2014-2013)

단위: 억 달러, %

구분	국민영양	작물보험	환경보전	품목별 농가지원	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: Chite R.M.(2014), The 2014 Farm Bill(P.L. 113-79): Summary and Side-by-Side.

3. 품목별 농가지원 정책(Commodity)

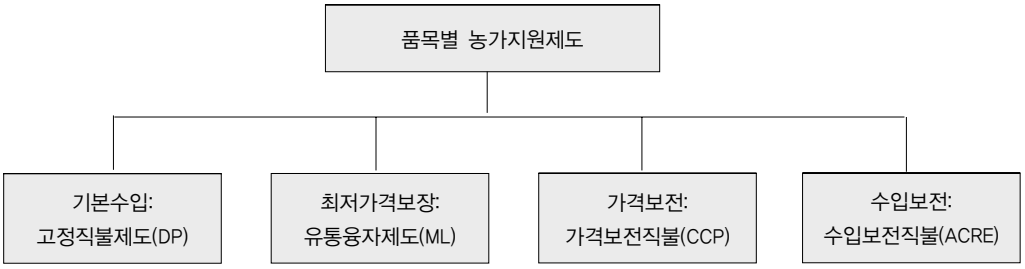
3장에서는 미국 농업법의 핵심인 품목별 농가지원정책, 작물보험정책, 그리고 환경보전정책을 중심으로 2014년 농업법의 내용을 2008년 농업법과 비교 분석하고, 시사점을 찾아보고자 한다.

3.1. 기존 농업법의 품목별 농가지원 제도

미국은 농가소득 유지와 안정을 위해 전통적으로 농가소득의 핵심이 되는 기본 농산물에 대한 직접적인 가격과 소득지지 정책을 추진해 왔다. 이는 미국 농업의 중심이 되는 기초농산물에 대해 가격 및 소득지지를 통해 농가소득 및 경영을 안정시키기 위한 것이다.

이러한 기초농산물에 대한 가격 및 소득지원정책은 1933년부터 농업조정법에 의해 시행되어 왔으며 시대별 국내외 여건변화에 따라 수정 및 보완되어 왔다. 예컨대 지난 5년간 미국 농정의 근간이 되어 온 2008년 농업법은 고정직불제도(Direct Payment, DP), 유통지원융자제도(Marketing Assistance Loan, ML), 가격보전직불제도(Counter Cyclical Payment, CCP), 그리고 수입보전직불제도(Average Crop Revenue Election Program, ACRE) 등 크게 4대 핵심제도를 통해 농가소득 및 경영안정을 도모해 왔다. 이러한 품목별 농가지원 정책은 USDA 농업지원청(Farm Service Agency, FSA) 관장 업무이다(USDA FSA 2014). 2008년 농업법에 의해 2008년부터 2013년까지 시행되어 온 미국의 기초 농산물에 대한 핵심적 농가지원 정책에 대해 차례대로 살펴보고자 한다.

그림 1 2008년 농업법의 품목별 농가지원제도



첫째, 고정직불제도(DP)이다. 이 제도는 당해연도 가격이나 생산수준과 관계없이 정책대상품목에 대해 매년 일정 금액을 지불하는 소득보조로 2002년 농업법을 통해 도

입되었다. 주요 작물의 직불단가는 고정되어 있고, 품목별 생산농가에 대한 직접지불금액은 과거의 식부면적과 단수에 기반을 둔다. 고정직불제 정책대상 품목은 밀, 옥수수, 수수(grain sorghum), 보리, 귀리, 육지면화(upland cotton), 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타유지작물, 땅콩 등 11개이다. 고정직불금은 속성상 생산과 가격과 무관하게 지불되는 것으로 정책대상 품목들에 높은 시장가격이 형성된 경우에도 지급된다. 참고로 실제 2007년 이후 높은 농산물 가격이 유지되는 상황에서 미국 정부의 품목별 농가지원금의 대부분이 고정직불에 의해 지출된 것이었고, 농가에 대한 고정직불금은 연간 50억 달러 수준이었다. 이에 최근 개정된 2014년 농업법은 높은 농산물 가격과 상대적으로 호전된 농가경제 여건을 반영하여 고정직불제를 폐지하였다. 고정직불금 폐지로 인해 연간 50억 달러의 예산 지출 감소가 예상되며, 이러한 감축분은 새롭게 제안된 품목별 농가지원 프로그램과 작물보험지원 강화를 위해 사용될 것이다.

둘째, 유통지원융자제도(ML)이다. 이 제도는 미국의 주요 농산물에 대한 대표적인 최저 가격지지정책으로 1933년부터 유지돼 온 농가소득 및 경영 안전망의 기초이다. 정책대상품목은 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타유지작물, 육지면화(upland cotton), ELS면화(ELS cotton), 땅콩, 등급양모, 비등급양모, 앙골라 염소의 털(mohair), 꿀, 병아리콩(소형), 병아리콩(대형), 렌즈콩(lentils), 건조완두(dry peas) 등 20개다. 이 제도의 도입 목적은 주요 농산물의 가격하락에 대응하여 농산물가격을 지지함으로써 농가소득을 안정시키기 위한 것으로 시장가격이 융자단가 보다 낮으면 그 차액을 지원해 주는 것으로 융자단가가 사실상 최저보장가격이 된다. 하지만 2007년 이후 주요 농산물의 시장가격이 융자단가를 상회함에 따라 이 제도를 통한 농가지원은 작동되지 않았다.

셋째, 가격보전직불제도(CCP)이다. 이 제도는 1973년부터 시행되던 부족불지불제(Deficiency Payment)에 뿌리를 두고 있는데, 정책대상 품목과 목표가격을 미리 정해두고 이들 품목의 유효가격(effective price)이 농업법에 의해 설정된 품목별 목표가격보다 낮을 때 그 차액을 보전해 주는 것이다. 이 때 유효가격은 당해 연도 융자단가(loan rate)와 전국평균 시장가격 가운데 높은 것과 2008년 농업법에서 규정한 해당품목의 고정직접지불 단가를 합한 금액이다. 하지만 생산량 수준에 관계없이 목표가격과 유효가격과의 차액을 지불하는 제도로 생산량이 크게 떨어질 경우 소득이 감소함에도 가격이 올라 과소보상 되고, 반대의 경우는 과대보상 되는 문제가 발생한다는 비판이 있다. 가격보전직불제(CCP) 정책대상품목은 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종), 쌀

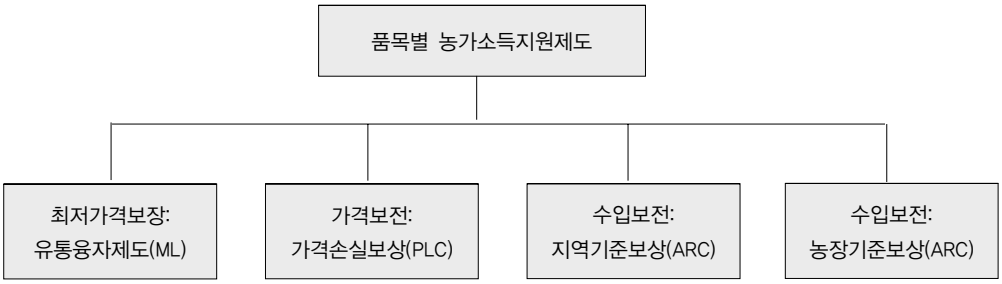
(중단립종), 대두, 기타유지작물, 육지면화(upland cotton), 땅콩, 병아리콩(소형), 병아리콩(대형), 렌즈콩(lentils), 건조완두(dry peas) 등 15개다. 하지만 최근 지속된 높은 농산물 가격으로 시장가격이 융자단가와 목표가격을 상회하는 상황에서 가격보전직불제(CCP)를 통한 정부지원은 거의 이루어지지 않았다.

넷째, 수입보전직불제(ACRE)이다. 앞에서 언급한 가격보전직불제도(CCP)는 단수 수준에 관계없이 목표가격과 유효가격과의 차액을 지불하는 제도로 단수가 크게 떨어질 경우 소득이 감소함에도 가격이 올라 보전액이 줄어들고 반대의 경우는 소득이 증가함에도 보전액이 늘어나는 문제가 있다는 비판이 있었다. 이에 2008년 농업법에서는 가격보전직불제(CCP)의 한계를 보완하는 수입(revenue)기준 지원정책인 수입보전직불제(ACRE)을 신설하여 농가소득 및 경영안정대책을 강화하였다. 가격보전직불제도(CCP)가 목표가격을 보장해주는 것인데 비해 이 제도는 목표수입과 실제수입의 차이를 보전하여 가격과 단수변화를 동시에 보전하여 주는 것이다. 대상품목은 가격보전직불제(CCP) 품목과 동일하며, 농가가 CCP나 ACRE 중 하나를 선택할 수 있도록 하여 농가의 선택폭을 넓혔다. CCP 대신 ACRE제도를 자발적으로 선택한 농가에 대하여 적용하되 이 제도를 선택하면 2008년 법 시행기간 동안 취소할 수 없었다. 이렇게 2008년 농업법에서 새롭게 도입된 수입보전직불제(ACRE)는 가격이 높더라도 수확이 부진하여 수입이 하락할 때를 대비하기 위한 제도인데 시행결과 예상보다 참여율이 낮고, 무엇보다 프로그램 내용이 매우 복잡하게 구성되어 있어 개혁의 필요성이 대두었다. 참고로 2012년도에 가격보전직불제(CCP) 선택농장은 약 160만호에 달하는 반면에 수입보전직불제(ACRE) 등록농가는 14만호에 불과하였다.

3.2. 2014년 농업법의 품목별 농가소득지원 제도

최근 개정된 2014년 농업법은 높은 농산물 가격과 상대적으로 호전된 농가경제 여건을 반영하여 고정직불제는 폐지하는 대신 기존의 유통융자지원제도(ML)는 존치시켰고, 기존의 가격보전직불제도(CCP)와 수입보전직불제도(ACRE)를 폐지하는 대신 유사한 형태의 가격손실보상(Price Loss Coverage, PLC)과 수입손실보상(Agriculture Risk Coverage, ARC) 정책을 새로이 도입하였다. 2014년 농업법에서 가격손실보상(PLC)는 하원 농업법안에 기초하였고, 수입손실보상(ARC)은 상원 농업법안에 기초하여 최종타협안으로 마련되었다(Farmdoc Daily(2014)).

그림 2 2014년 농업법의 품목별 가격 및 소득보전 제도의 4개 구성 요소



아래부터는 좀 더 구체적으로 2014년 미국 농업법에 규정된 품목별 농가소득지원 정책의 주요 내용을 차례대로 살펴보고자 한다.

3.2.1. 유통지원융자제도(ML)

2014년 농업법은 미국의 주요 농산물에 대한 대표적인 가격지지정책인 유통지원융자제도(ML)를 20개 정책대상 품목에 대해 그대로 유지하기로 했다. 면화의 융자단가에 일부 변화를 제외하고 2014년 농업법은 2008년 농업법의 융자단가, 즉 사실상 최저보장가격이 그대로 유지된다. 면화에 대한 융자단가를 현행 부셸당 0.52달러라는 고정가격에서 최근 2년간 세계시장가격의 평균치로 변경시켰다. 단, 면화의 융자단가가 부셸당 최소 0.47달러보다 적지 않고, 최대 0.52달러를 넘지 않아야 한다.

표 3 2014년 농업법의 정책대상 품목별 융자단가

품목	단위t	2008년 농업법	2014년 농업법
밀	$/Bushel	2.94	2.94
옥수수	$/Bushel	1.95	1.95
수수	$/Bushel	1.95	1.95
보리	$/Bushel	1.95	1.95
귀리	$/Bushel	1.39	1.39
쌀(장립종)	$/Hundredweight	6.50	6.50
쌀(중단립종)	$/Hundredweight	6.50	6.50
대두	$/Bushel	5.00	5.00
기타 유지작물	$/Hundredweight	10.09	10.09

표 3 2014년 농업법의 정책대상 품목별 융자단가 (계속)

품목	단위t	2008년 농업법	2014년 농업법
육지면화	$/Pound	0.52	0.45~0.52 Prevailing world price for the two preceding marketing years
ELS 면화	$/pound	0.7977	0.7977
땅콩	$/Ton	355.00	355.00
등급양모	$/Pound	1.15	1.15
비등급양모	$/Pound	0.40	0.40
앙고라염소털	$/Pound	4.20	4.20
꿀	$/Pound	0.60	0.60
병아리콩(소형)	$/Hundredweight	7.43	7.43
병아리콩(대형)	$/Hundredweight	11.28	11.28
렌즈콩	$/Hundredweight	11.72	11.72
건조완두	$/Hundredweight	6.22	6.22

자료: Chite R.M.(2014), The 2014 Farm Bill: A Comparison of the Conference Agreemnet with the Senate Passed Bill(S. 954) and House Reportted Bill(H.R. 2642).

3.2.2. 가격손실보상제도(PLC)

가격손실보상제도(PLC)는 당초 하원이 제안한 것이 채택된 것이다. 이 제도는 2008년 농업법의 가격보전직불제(CCP)와 동일한 개념으로 정책대상 품목을 미리 정해두고 이들 품목의 유효가격(Effective price)이 정부가 설정한 기준가격(CCP의 목표가격에 상응)보다 낮을 때 그 차액을 보전해 주는 것이다. 정책대상품목은 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타유지작물, 땅콩, 병아리콩(소형), 병아리콩(대형), 렌즈콩(lentils), 건조완두(dry peas) 등으로 면화(upland cotton)를 제외하고 2008년 농업법의 CCP 대상품목과 동일하다.[3)]

이러한 정책대상 품목별 가격손실보상제도(PLC)를 통한 농가지원은 당해연도 작목별 전국 평균 시장가격이 기준가격(reference price) 아래로 떨어지면 발동된다.[4)] 그런데 가격손실보상제도(PLC)의 핵심이 되는 품목별 기준가격은 2008년 농업법의 가격보전직불제(CCP)하 목표가격보다 훨씬 높은 수준에서 설정됨으로써 가격하락으로 인한 위

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

4) 품목별 PLC 지불금액= 지불단가 × 기준면적 × 85% × 기준단수, 여기서 지불단가(PLC rate)= 기준가격 - 유효가격(시장가격 혹은 융자단가 중 큰 것)

험에 대한 안정장치를 강화하였다. 2014년 농업법의 가격손실보상제도(PLC)에 의해 농가에 보장되는 기준가격은 2008년 농업법의 목표가격에 비해 적게는 8.1%(땅콩)에서 크게는 121%(보리)까지 인상되었다. 이렇게 과거보다 높은 정부 보장가격의 설정은 고정직불제 폐지에 대한 보상과 현재의 높은 시장가격, 그리고 앞으로도 농산물 가격이 대체적으로 높은 수준을 유지할 것이라는 기대를 반영한 결과로 판단된다.

표 4 2014년 농업법의 가격손실보상제(PLC)와 품목별 기준가격

품목	단위	목표가격 (2008년 농업법)	기준가격 (2014년 농업법)
밀	$/Bushel	4.17	5.50
옥수수	$/Bushel	2.63	3.70
수수	$/Bushel	2.63	3.95
보리	$/Bushel	2.63	4.95
귀리	$/Bushel	1.79	2.40
육지면화	$/Pound	0.7125	–
쌀(장립종)	$/Hundredweight	10.50	14.00
쌀(중단립종)	$/Hundredweight	10.50	14.00
땅콩	$/Ton	495	535
대두	$/Bushel	6.00	8.40
기타 유지작물	$/Hundredweight	12.68	20.15
건조완두	$/Hundredweight	8.32	11.00
렌즈콩	$/Hundredweight	12.81	19.97
병아리통(소형)	$/Hundredweight	10.36	19.04
병아리통(대형)	$/Hundredweight	12.81	21.54

자료: Chite R.M.(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).

3.2.3. 수입손실보상제도(ARC)

수입손실보상제도(ARC)는 상원이 당초 제안한 것이 채택된 것이다. 이 제도는 2008년 농업법에서 처음 도입된 수입보전직불제(ACRE)와 유사한 개념으로 수입(revenue)기준 보조금 지급정책이다.

이 제도에 의한 정책대상품목은 가격손실보상제도(PLC) 품목과 동일하며, 농가는 PLC나 ARC 중 하나를 선택할 수 있도록 하고 있다. 일단 한 가지를 선택한 농가는 번복할 수 없다. 2008년 농업법의 수입보전직불제(ACRE)가 주별(state level) 평균수입을 근거로

보장해주는 것과 달리 수입손실보상제도(ARC)는 지역단위(county level) 혹은 농가단위(farm level)에서의 평균수입을 근거로 하고, 농가가 지역단위 ARC와 자신의 농장단위 ARC 두 가지 방식 중 하나를 선택하도록 설계되어 있다.

수입손실보상제도(ARC)는 단위면적당 실제수입(actual crop revenue)이 기준수입(benchmark revenue)의 86%이하로 하락하는 경우 그 차액을 지불하는 것이다. 이때, 농가는 앞서 언급한 바대로 농장수준(farm level) 혹은 지역수준(county level)에서 계산된 방식 중 하나를 선택할 수 있다.

우선 개별농가의 농장수준(farm level)정보를 이용해서 수입이 보장되는 농가단위 ARC의 작동원리는 다음과 같다: 개별농장 단위 ARC 지불금액= (기준수입×86%- 실제수입)×지불면적, 여기서 기준수입(benchmark revenue)은 최근 5개년 올림픽 평균 가격과 단수를 이용한 농장수입이고, 지불면적은 농가의 정책대상품목 기준 식부면적의 65%이다. 둘째, 지역수준(county level) 정보를 이용해서 수입이 보장되는 수입손실보상제도(ARC)는 다음과 같이 작동된다. 지역ARC 지불금액= (기준수입×86%- 실제수입)×지불면적, 여기서 기준수입(benchmark revenue)은 최근 5개년 올림픽 평균 가격과 단수를 이용한 지역단위 수입이고, 지불면적은 농가의 정책대상품목 기준 식부면적의 85%이다. 단 농정단위든 지역단위든 ARC 최대지불금액은 기준수입의 10% 이상을 넘을 수 없다. 따라서 실제 이 제도에 의한 농가수입손실의 보상 범위는 기준 수입의 76%에서 86% 사이에서 이루어질 것이다.

따라서 2014년 농업법의 수입손실보상제도(ARC)는 2008년 농업법의 수입보전직불제(ACRE)가 획일적으로 주 수준(state level)에서의 평균수입을 근거로 보장해주는 것과 달

표 5 2014년 농업법의 수입손실보상제도(ARC)

구분	농장 ARC	지역 ARC
기준	농장단위	지역(county) 단위
기준수입 (Benchmark Revenue)	최근 5개년 올림픽평균 수입 (농장평균단수×시장평균가격)	최근 5개년 올림픽평균 수입 (지역평균단수×시장평균가격)
지급발동조건 (Payment Trigger)	실제 농장수입(farm revenue)이 농장 기준수입의 86%보다 낮을 때	실제 지역수입(county revenue)이 지역 기준수입의 86%보다 낮을 때
보상범위 (Payment Coverage)	실제농장수입이 농장기준수입의 76%와 86% 사이에서 발생한 손실에 대해 보상	실제지역수입이 지역기준수입의 76%와 86% 사이에서 발생한 손실에 대해 보상
보상지불면적 (Payment Acre)	2008년 농업법상 수혜자격이 있는 식부면적의 65% 혹은 2009년~2012년 동안 식부면적을 기준으로 갱신 가능	2008년 농업법상 수혜자격이 있는 식부면적의 85% 혹은 2009년~2012년 동안 식부면적을 기준으로 갱신 가능

자료: Chite R.M.(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).

리 농장단위(farm level) 혹은 지역단위(county level)에서의 평균수입을 근거로 보상하기 때문에 농가의 입장에서는 자신의 농장 특성에 맞게 정책프로그램을 선택할 수 있는 더 많은 기회를 제공받고 있다고 할 수 있다.

그런데 미국에서 대부분의 농가는 주요 정책대상 품목들에 대해 작물보험에 가입하여 70%내외의 보상범위에서 가격이나 단수가 떨어졌을 때 보상을 받고 있다. 아울러 2014년 농업법의 ARC제도에 의해 농가기준 수입의 76%에서 86% 사이에서 이루어지는 경미한 손실은 정부가 다시 보상해주게 된 것이다. 즉 만일 농가가 75% 보상수준의 수입보험에 가입하고, 농장단위 ARC를 선택한 경우 농가는 아무리 큰 피해가 발생해도 농가는 기준수입의 14% 손실만 자신이 부담하면 되는 것이다.

이러한 관점에서 보면 2014년 미국 농업법의 특징 중 하나는 농가소득안정망 및 위험관리 강화측면에서 이러한 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(Goff(2012)). 예컨대 작물보험의 보상범위가 일반적으로 70% 내외수준으로 만일 농가손실이 자기부담금(deductible)보다 적은 수준에서 발생하는 경우 농가는 이러한 손실을 작물보험을 통해 지원 받지 못하거나 작물보험에 의해 보상을 받더라도 손실의 30%정도는 농가가 스스로 부담해야 했다. 이러한 자기부담금내에서 발생하는 손실을 일반적으로 경손(Shallow Loss)이라 말하며, 이렇게 작물보험에 의해 보상되지 못하는 농가손실 부문을 지원해야 한다는 경손보상정책의 개념을 반영하여 수입손실보상제도(ARC)가 탄생한 것이다. 미국 농가소득안정망 확충 차원에서 고안된 대표적 경손보상정책(shallow loss policy)인 수입손실보상제도(ARC)는 고정직불제(DP)와 수입보전직불제(ACRE)에 대한 대체수단으로 만들어진 것이다.

3.2.4 평가와 시사점

위에서 살펴본 2014년 미국 농업법의 품목별 농가소득지원정책의 주요 내용에 대한 평가와 정책 시사점은 다음과 같다.

첫째, 농가소득 안정망 장치의 강화이다. 가격이나 작황에 관계없이 지급되는 고정직불제는 폐지하였으나 가격하락이나 단수 감소에 의한 농가의 소득 손실을 보전하는 유통지원융자제도(ML), 가격손실보상제도(PLC), 그리고 수입손실보상제도(ARC) 등 농가소득 안정망 제도가 큰 틀에서 그대로 유지되거나 오히려 강화되었다.

둘째, 경손보상정책의 출현이다. 2014년 농업법의 특징 중 하나는 농가소득안전망 및 위험관리 강화측면에서 경손정책(shallow loss policy)의 출현이다. 예를 들어 대표적 손실보상정책인 수입손실보상제도(ARC)는 고정직불제(DP)와 가격보전직불제(CCP), 수입보전직접지불제(ACRE) 폐지에 대한 대체수단으로 최근 지속된 높은 농산물 가격과 농가소득이 유지되는 상황임에도 불구하고 주요 품목에 대해 고정적으로 지불되는 고정직불제(DP)에 대한 비판적 시각과 시장가격이 목표가격을 상회하는 상황에서 CCP와 ACRE가 발동되지 않는 실효성 문제에 대한 비판의 목소리를 수용하는 대안으로 고안된 정책수단이다.

셋째, 지역별 농가지원 불균형 문제해소이다. 현행 작물보험은 대규모 자연재해 피해가 자주 발생하는 주나 지역의 농가에게 혜택이 집중되는 불균형 문제가 있었었다. 하지만 수입손실보상제도(ARC)의 시행으로 지역 간 정부지원의 불균형이 해소될 수 있다고 기대하고 있다. 이러한 수입보상정책은 미국 내에서 평균적으로 농가 손실이 상대적으로 적어 작물보험의 혜택이 적었던 중서부(mid-west) 지역에 더 많은 혜택을 줄 것으로 기대된다.

넷째, 품목별 농가지원 정책의 지급한도와 수혜자격과 관련하여 2014년 농업법은 2008년 농업법에 비해 상대적으로 좀 더 강화된 조치를 취하였다. 2008년 농업법의 품목별 농가지원 프로그램의 1인당 수혜한도(cap payments per person)는 고정직불 4만 달러, 가격보전지불(CCP) 6만 5,000달러, 수입지원직불(ACRE) 7만 3,000달러이며, 유통지원융자제도(ML)의 상한이 없었다. 하지만 2014년 농업법은 이와 관련하여 유통지원융자제도(ML), 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(RLC) 지원합계를 기준으로 농민 1인당 12만 5,000달러로 규정하고 있다. 또한 2008년 농업법은 농업소득(farm income)이 75만 달러 이상이거나 농외소득(non-farm income)이 50만 달러 이상인 자는 품목별 지원제도의 지급대상에서 제외하였으나 2014년 농업법은 이러한 농업소득과 농외소득 구분을 폐지하는 대신 농업소득과 농외소득의 합인 조정된 농가소득(adjusted gross income, AGI)이 90만 달러 이상인 경우 수혜 자격이 없다.

이렇게 정책대상 품목의 지원합계로 수혜한도를 규정하고 통합된 소득으로 품목별 지원제도의 지급 대상을 제한하는 주요 이유는 고소득 부농과 기업적 상업농, 그리고 부유한 소득자에 대한 정부지출이 증가한다는 비판적 여론을 줄이기 위한 방편으로 평가된다.

4. 작물보험제도

4.1. 기존 농업법의 작물보험제도

미국은 오래전부터 농업위험관리 정책의 중요성을 인식하여, 가뭄, 홍수, 우박, 바람, 서리, 냉해 등 기상이변이나 병해충 발생 등 예상치 못한 위험으로 부터 농가를 보호하기 위해 1938년부터 작물보험제도(Crop Insurance)를 도입하여 운영해 오고 있다. 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 타이틀 항목(Title XII)으로 설정하여 재해와 가격하락으로부터 농가소득 및 경영을 보호하는 보험제도를 대폭 강화하면서 부터다.

1980년까지는 주로 시설피해 보전 위주였으나, 농업의 위험관리가 가장 중요한 정부역할이란 인식 아래 1980년에 생산손실(단수감소)을 보전하는 방향으로 전환되면서 본격적 농업보험시대가 시작되었고, 1994년에 가격위험을 포함하는 수입보험이 도입되었다. 특히 1994년에는 기초보험제도인 대재해보험(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 6 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 6 참조>.

표 6 미국 농업보험 정책사업 추진 동향

연도	보험가입 건수(천건)	가입면적 (백만에이커)	보험금액 (백만 달러)	총보험료 (백만 달러)	국가보조금 (백만 달러)	지급보험금 (백만 달러)	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 보험상품은 보험료를 전액 연방정부에서 지원하며 농가는 행정비용으로 보험 가입 1개 작물당 300달러의 수수료만을 부담한다. 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(Actural 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 선물거래소에 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 7 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 7 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% 수준으로 매우 높은 수준이다.

4.2. 2014년 농업법의 작물보험제도

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 국민영양지원 부문에 이어 두 번째로 많은 것으로 예측되었다. 특히 2008년 농업법에 비해 2014년 농업법에서 주요 농업정책 분야 중 유일하게 가장 큰 폭의 재정지출 증액이 이루어 진 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 2 참조>.

2014년 농업법은 새로운 보험연계 상품의 신설, 보험대상품목의 확대 등을 통해 작물보험정책을 더욱 강화함으로써 자연재해나 가격하락에 대비하여 농가의 소득과 경

영안정화를 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 농업보험정책이 미국 농가의 소득 안전망의 중심축임을 보여주고 있다.

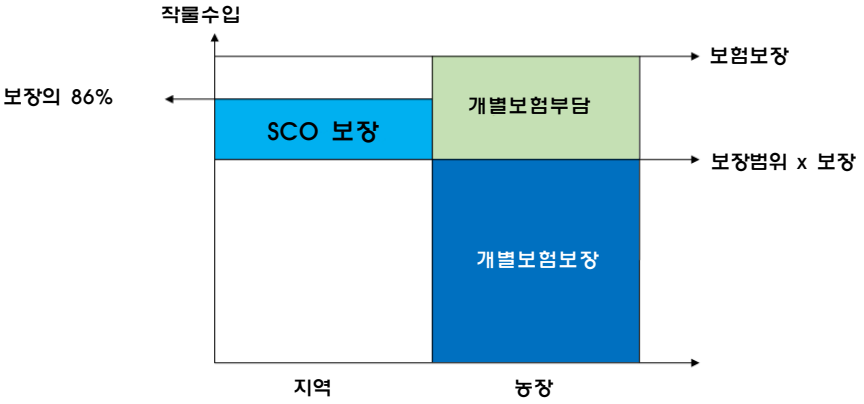
우선 2014년 농업법은 미-브라질 면화 통상 분쟁[5] 대한 WTO 패소판정 결과를 반영하여 품목별농가지원(Title I) 수혜대상에서 빠진 면화의 경우, 면화소득보호계획(STAX)으로 불리는 새로운 작물보험정책을 신설하였다. STAX는 면화가 가격손실보상(PLC)와 수입손실보상(ARC) 정책대상에서 제외됨으로써 신설된 면화에 국한된 수입보험정책이다. STAX은 기본적으로 현행 지역(county) 수입보험 정책인 ARP(Area Revenue Insurance Policy)의 수정된 형태로서 농장수준이 아닌 지역수준의 정보를 이용하여 기대된 지역평균수입의 10%~30% 사이에 해당하는 경미한 손실(shallow loss)을 보상하는 제도이다. 면화생산자는 이 보험만을 단독으로 구매하거나 혹은 다른 작물보험과 연계하여 사용할 수 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(SCO)이라는 새로운 보험 상품을 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 기준수입의 75%인 경우, 비록 농가는 기준수입보다 25%의 손실을 보았지만 이것은 자기부담금이내 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 3 참조>.

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

SCO 보험료는 농가가 기존에 가입한 작물보험의 보장수준이 높을수록 낮을 것이며, SCO에 가입하는 농가에 대해 보험료의 65%는 국가가 보조한다(농가 35% 부담).

그림 3 작물보험과 연계된 SCO의 작동 원리



품목별 농가지원정책인 수입손실보상(ARC)과 면화소득보호계획(STAX) 혹은 보완적 보상옵션(SCO)의 큰 차이는, ARC의 경우 지불상한(12만 5,000달러, 배우자포함 25만 달러)과 농가소득 제한요건(AGI 90만 달러)이 있는 반면에 STAX과 SCO는 일반적인 작물 보험과 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, 알파파, 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 작물보험 정책을 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 비판의 목소리를 줄이고, 작물보험 지원에 대한 국민적 공감대 형성 차원에서 마련된 것으로 판단된다.

4.3. 평가와 시사점

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.

특히 2014년 미국 농업법의 특징 중 하나는 농가소득안정망 및 위험관리 강화측면에서 전통적인 보험상품 연계 경손보상정책(shallow loss policy)의 출현이라 할 수 있다. 과거 미국 농가는 작물보험에 가입했더라도 약정한 보상수준에 따라 손실의 30%정도는 농가가 스스로 부담해야 했다. 이렇게 작물보험에 의해 보상되지 못하는 농가손실부문을 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 8 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), 유통융자지원제도(ML), 가격보전직불제(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 융자를 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, 전국평균 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 협상파트너로부터 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.

표 8 2014 농업법의 경손보상정책 비교

구분	보험연계 경손보상 정책		보험비연계 경손보상정책	
유형	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~ SCO기준수입의 86%	기준수입의 70%~90%	기준수입의 76%~86%	기준수입의 76%~86%
보상면적	전체식부면적	전체식부면적	기준 식부면적의 65%	기준 식부면적의 85%
보험료 국가보조	65%	80%	해당사항없음	해당사항없음
SCO 연계 가능 여부	–	SCO 보상과는 연계할 수 없음	SCO 보상과는 연계할 수 없음	SCO 보상과는 연계할 수 없음
지불상한	없음	없음	12만 5천불 이내	12만 5천불 이내
소득기준 자격요건	없음	없음	농가소득 90만 달러 미만	농가소득 90만 달러 미만

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.

5. 환경보전정책

5.1. 기존 농업법의 환경보전정책

미국 농업부(USDA)는 자연자원 및 환경보전 측면에서 비옥한 토양과 깨끗한 물과 공기는 농업생산과 농가경제에 매우 필수적인 조건이라는 측면에서 농업자원과 환경보전을 목적으로 20개 이상의 광범위한 환경보전정책(Conservation Programs)을 시행하고 있다.[6)]

미국 농업부의 1980년대 초반까지 환경보전정책은 농업생산성 증진을 위한 토양침식의 방지와 농업용수의 원활한 공급에 초점을 두어왔다. 하지만 이러한 두 축의 정책이 농업활동으로 인한 환경보전문제를 충분히 다루지 못한다는 인식하에 1985년 농업법에서 보전(Conservation)이라는 독립적 장(Title Ⅱ)을 마련 한 이후 농업자원 및 환경보전을 위한 다양한 프로그램을 지속적으로 증가시켜왔다. 예를 들어 1985년 농업법은 환경적으로 민감한 농지를 10~15년간 휴경하는 경우 농가에 보조금을 지급하는 보전유보제도(Conservation Reserve Program, CRP)를 도입하였고, 이후 이 제도는 미국 환경보전정책의 핵심이 되었다. 1990년 농업법은 습지보전제도(Wetlands Reserve Program, WRP)을 도입하였다. 1996년 농업법은 경작농지를 대상으로 하는 환경개선지원제도(Environmental Quality Incentives Program, EQIP)와 야생동식물서식지장려제도(Wildlife Habitat Incentive Program, WHIP)를 신설하였고, 농지가 비농업용지로 전환되는 것을 막기 위해 지방정부와 비정부기구가 농지를 구매하여 휴경할 경우 이를 지원하는 농

6) 미국 농업부(USDA)내에서 농업자원관리 및 환경보전 업무는 자연자원보전청(Natural Resources Conservation Service, NRCS)에 의해 대부분의 프로그램이 운영되고 있으며, 농업지원청(Farm Service Agency)은 가장 큰 보전정책인 보전유보제도(CRS)를 담당한다. 이외에 환경보전을 위한 연구 및 교육을 위해 농업연구청(Agricultural Research Service, ARS), 경제연구청(Economic Research Service, ERS), 그리고 산림청(Forest Service, FS) 등이 관여한다.

지보호제도(FPP)을 마련하였다. 2000년 농업법은 전통적으로 작물보험가입이 적은 16개주의 농업생산자들의 환경보전관리 비용의 일부를 지원해 주는 농업관리지원제도(Agricultural Management Assistance Program, AMA)를 신설하였었고, 2002년 농업법는 수계별로 별도의 환경보전 활동을 지원하는 보전보장지원제도(Conservation Security Program, CSP)와 초지보전계획(Grassland Reserve Program, GRP)이 새롭게 도입하였다. 2008년 농업법은 보전보장지원제도(Conservation Security Program, CSP)를 보전책임제도(Conservation Stewardship Program, CStP)로 대체하여 경작중인 토지에 대한 보전정책을 강화했다. 특히 2008년 농업법은 지금까지 농업법 중에서 환경보전(Conservation)관련 정부지출 예산을 가장 크게 확대하였는데, 2008년 40억 달러에서 2012년 65억 달러 수준으로 환경보전지원 예산을 증액하여 환경보호 프로그램을 강화하는 조치를 시행해 왔다. 이렇게 미국 농업부가 관할하는 농업자원 및 환경보전 프로그램의 증가와 예산증액 추세는 미국 내 환경보호 단체와 비농업부문의 자연자원 및 환경 보전에 대한 요구 증가를 반영한 것이다

미국 농업법에 근거하여 농업부(USDA)에 의해 추진되고 있는 자원 및 환경보전 관련 주요 정책 유형은 아래 <표 9>와 같다. 우선 미국의 농업자원 및 환경보전 관련 정책은 크게 농가지원정책의 수혜를 받기 위한 기본적 의무준수 차원의 규제정책과 함께 독자적인 지원정책으로 나누어진다. 농업법에 의한 환경보전을 위한 규제정책으로는 모든 농민이 준수해야 하는 의무 규정으로 토양침식성이 높은 경작지보호(Sodbuster)와 습지보호(Swampbuster)제도가 있다. 이는 원칙적으로 정부의 농업정책으로부터 수혜를 받는 농민에게 침식성이 높은 작물 경작지보호와 습지보호를 의무화하는 것이다. 이렇게 미국 정부가 시행하는 농업정책의 수혜를 받기 위해 환경보전 의무준수(Conservation Compliance) 조항을 두고 경작지보호(Sodbuster)와 습지보호(Swampbuster)를 의무화를 규정한 것은 1985년 농업법에서 처음 도입된 후 지금까지 계속 시행되고 있다. 우선 침식우려지(highly erodible land, HEL)에 작물을 재배할 경우 농업부 산하기관인 자연자원보전청(NRCS)으로부터 승인받은 보전조치(approved conservation system)를 수행해야 하며, 그렇지 않을 경우 정부의 농가 지원정책인 고정직불, 마케팅론, 가격보전직불(CCP) 등의 각종 혜택을 받을 수 없다. 또한 습지를 보호하지 않고 배수, 평탄작업 등을 통하여 개발한 후 영농행위를 하는 경우도 미국 정부의 각종 농가지원 혜택을 받을 수 없도록 하고 있다.

표 9 미국의 농업자원 및 환경보전 관련 주요 정책

정책 유형		정책의 종류
규제정책 (의무준수)	– 토양침식 방지	– 경작지보호제도(Sodbuster)
	– 습지 보전	– 습지보호제도(Swampbuster)
지원정책	– 휴경농지 대상	– 보전유보제도(CRP) – 습지보전제도(WRP) – 농목축지보호제도(FPP) – 초지보전제도(GRP)
	– 활용(경작)농지 대상	– 환경개선지원제도(EQIP) – 보전책무제도(CStP) – 야생동식물서식지장려제도(WHIP) – 농업관리지원제도(AMA)
	– 보전기술지원	의무준수 및 기술지원제도(CTA)
	– 긴급재해보전지원	– 긴급보전지원제도(ECP; Emergency Consrvation Program) – 긴급수계지역보호제도(EWP: Emergency Watershed Protection Program)
	– 기타지원정책	– 체사픽만 수계보호제도(Chesapeake Bay Watershed Program) – 협동적환경보전지원제도(Cooperative Conservation Partnership Initiative) – 5대호지역보전제도(Great Lakes Basin Program) 등

자료: Stubbs(2013)로 부터 재구성.

농업자원 및 환경보전을 위한 지원정책은 규제정책과 달리 농가의 자유의사에 따라 참가 여부를 결정하게 되며, 대상 토지의 경작여부와 정책목적에 따라 농지은퇴지원제도(Land-retirement programs), 경작농지지원제도(Working-land programs), 그리고 긴급재해보전지원제도(Emergency Programs), 기술지원프로그램(Technical Assistance Programs)과 기타 환경보전지원제도(Other Conservation Program) 등 크게 5개 유형으로 구분된다.

첫째, 농지은퇴지원제도(Land-retirement programs)는 일반적으로 농지를 농업생산으로부터 장기간 은퇴시키는 조치인데 최소한 10년 동안이며, 어떤 경우에는 영구히 은퇴시키는 경우도 있다. 이렇게 농경지을 경작하지 않고 보전하는 경우 농가에게 임대료 수준의 직불금을 지원하는 대표적 제도로 보전유보사업(CRP)과 습지보전사업(WRP)이 있다. 또한 농지를 농업용으로 유지할 목적으로 구매자금을 지원하는 농축지보호제도(Farm and Ranch Lands Protection Program, FPP)와 목초지를 보전하기 위해 고안된 초지유보제도(Grassland Reserve Program, GRP) 등도 여기에 속한다. 2012년 기준으로 전체 65억 달러의 전체 환경보전지원예산의 42%가 농지은퇴지원 사업부문에 사용되었다 <표 10 참조>.

둘째, 경작농지지원제도(Working-land programs)는 생산에 투입된 경작농지에 친환경적 영농활동을 이행하는 농민들에게 비용보전과 기술적, 금융적 지원을 해주는 것이다. 이렇게 토지를 경작하되 친환경적 방식으로 관리하는 경우 그 소요경비의 일부를 지원하는 제도로는 보전책무제도(CStP), 환경개선지원제도(EQIP), 야생동식물서식지장려제도(WHIP), 농업관리지원제도(AMA) 등이 있다. 2012년 기준으로 전체 65억 달러의 전체 환경보전지원예산의 39%가 경작농지지원 사업부문에 사용되었다.

셋째, 농업자원과 환경보전을 위한 의무준수 및 기술지원프로그램(Compliance・Conservation Technical Assistance, CTA)은 정부 정책의 수혜를 받기 위해 의무적으로 준수해야하는 사항을 농민들이 지키도록 하게 하는 기술적 지원을 포함하여 토지소유자들에게 지역의 특성과 토지사용유형에 적합한 과학적 기술과 정보지원, 그리고 토양, 공학, 생물학 등 관련 전문가 지원 등이 있다.

넷째, 긴급재해보전지원제도는 긴급한 자연재해로 파괴된 농지를 복구하는 농민을 지원하는 긴급농지보전지원제도(Emergency Consrvation Program, ECP)와 긴급한 자연재해로부터 수계지역의 생명과 재산 위협을 줄이기 위해 지원을 하는 긴급수계지역보호제도(Emergency Watershed Protection Program, EWP)가 있다.

다섯째, 농업자원과 환경보전 지원정책의 마지막 부류는 주요 유역에 대한 보전과 보호를 위한 제도와 주요 지역별 자원보전을 위한 것으로 체사픽만 수계보호제도(Chesapeake Bay Watershed Program)와 협동적환경보전지원제도(Cooperative Conservation Partnership Initiative) 등이 있는데 일반적으로 주요 수계지역의 홍수보호, 물 공급, 수질보전이나 지역 공동체를 지원하는 제도이다.

표 10 전체 환경보전 지출대비 정책 유형별 차지 비중(2012년 기준)

단위: 백만 달러, %

전체	농지은퇴 지원	경작농지 지원	의무준수 및 기술지원	긴급재해 지원	수계지역 지원
6,588	2,773	2,535	845	390	45
비중	42.1%	38.5%	12.8%	5.9%	0.7%

자료: Stubbs(2013), Agricultural Conservation: A Guide to Programs, CRS 40763 등에서 재가공.

2012년 기준으로 총 65억 88백만 달러의 전체 환경보전관련 사업비에서 차지하는 정책 유형별 차지 비중은 농지은퇴제도(42.1%), 경작농지제도(38.5%), 의무준수 및 기

술지원(12.8%), 긴급재해지원제도(5.9%)의 순이다. 개별 정책별로는 보전유보제도(CRP), 환경개선지원제도(EQIP), 보전책무제도(CStP), 환경보전 의무준수 및 기술지원사업(CAT), 그리고 습지보전제도(WRP)의 순으로 규모가 크다<표 11 참조>.

표 11 주요 환경보전 정책별 지출예산액

단위: 백만 달러

구 분	2009	2010	2011	2012
Total	4,905	5,656	6,145	6,588
Conservation Reserve Program	1,916	1,911	1,997	1,975
Wetlands Reserve Program	436	630	726	588
Farm and Ranch Lands Protection Program	121	150	175	145
Grassland Reserve Program	48	100	117	65
Environmental Quality Incentives Program	1,067	1,174	1,180	1,408
Conservation Stewardship Program	9	390	601	788
Wildlife Habitat Incentives Program	85	83	85	73
Agricultural Management Assistance	15	15	15	10
Conservation Technical Assistance	730	762	762	783
Agricultural Water Enhancement Program	73	72	74	60
Resource Conservation and Development	51	51	51	0
Watershed Rehabilitation Program	40	40	40	0
Chesapeake Bay Watershed	23	43	72	50
Emergency Forest Conservation Reserve Program	10	8	9	8
Conservation Stewardship Program	9	390	601	788
Grassroots Source Water Protection Program	5	5	5	0
Voluntary Public Access and Habitat Incentives Program	0	0	33	17

자료: USDA, Budget Summary and Annual Performance Plan 각 연도로부터 재구성.

5.2. 미국의 농업자원 및 환경보전정책의 특징

5.2.1. 포트폴리오 접근(Portfolio Approach)에 따른 보전정책의 강화

미국은 농업자원 및 환경보전 문제를 다루는데 있어서 농지은퇴제도, 경작농지제도, 보전기술지원, 긴급재해지원 등 다양한 메뉴방식을 통해 농가에게 상당한 신축성을 부여하고 있다. 대부분의 생산자는 자신들의 농장여건에 따라 정부지원을 받을 수 있는 다양한 보전정책 선택의 가능성을 부여받고 있으며, 자신의 환경개선노력 정도에

따라 정부의 지원을 받을 수 있는 선택권을 가진다.

즉 농민들이 자신의 여건에 맞는 농업자원 및 환경보전(conservation) 노력에 대해 자발적인 선택에 의해 정부지원을 받을 수 있도록 하는 포트폴리오 접근(Portfolio Approach)을 취하고 있다.

이러한 상황을 반영하듯이 미국 농업법에서도 보전(conservation)프로그램을 농업보전 포트폴리오(agricultural conservation portfolio)라 부르고 있다. 농지은퇴제도(Land retirement programs)는 일반적으로 농지를 농업생산으로부터 장기간 제외시키는 조치인데 최소한 10년 동안이며 어떤 경우에는 영구히 제외시키는 경우도 있다. 경작농지제도(Working-land programs)는 실제 생산에 투입된 농지에 보전적 영농행위를 도입하고 이행하는 농민들에게 기술적, 금융적 지원을 해 준다. 농지보호제도(Agricultural land preservation programs)는 농지를 농업용으로 유지하기 위하여 농지 사용권(예를 들면 개발권)을 구매하고, 보전기술지원(Conservation Technical Assistance)은 농장의 환경적 개선을 원하는 농민에게 USDA는 기술적 지원을 제공한다.

보전정책에 있어서 이러한 "portfolio" 접근은 농업-환경문제를 다루는데 있어서 상당한 신축성을 부여하면서 대부분의 생산자는 자신의 농장의 특성과 여건, 영농규모 및 경영구조 등의 차이에 따라 연방정부의 메뉴방식의 보전지원을 받을 수 있는 선택권을 가지게 된다.

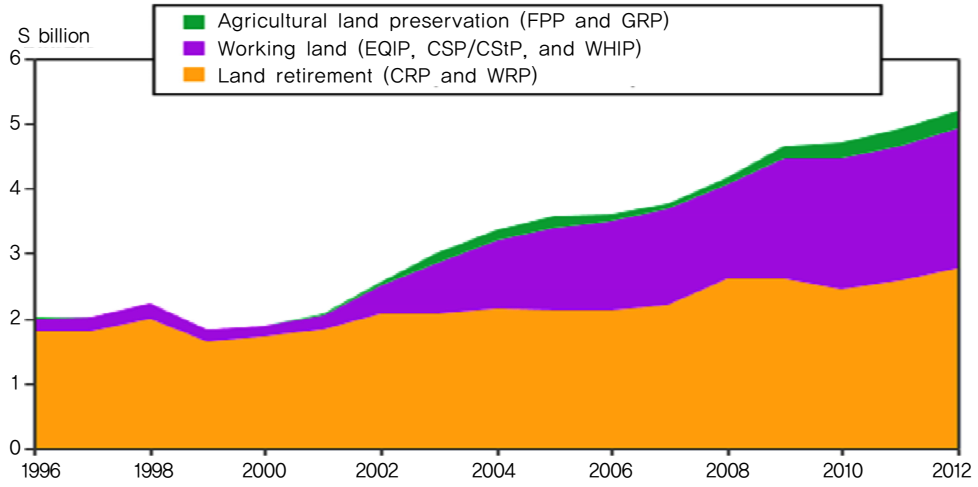
5.2.2 경작농지보전(working-land conservation)에 대한 정책 강화

위에서 언급한 포트폴리오 접근에 따른 환경보존정책의 시행과 함께 미국 농업자원 및 환경보전정책의 또 다른 특징은 최근 들어 경작농지보전에 대한 지출 증대 및 정책이 강화되고 있다는 것이다.

물론 아직도 미국 농업자원 및 환경보전지출의 중심은 농지은퇴제도를 통한 휴경제도인 보전유보사업(CRP)이 중심이지만 실제 경작되는 농지에 대한 자원 및 환경보전사업인 환경개선사업(EQIP), 보전보장사업(CSP)이나 보전책무사업(CStP), 야생서식지보호사업(WHIP) 등이 포함되는 경작농지보전 지출이 지속적으로 확대되고 있다. 2002 농업법 이전에는 보전정책(conservation programs)에 사용되는 정부재정지출의 대부분이 휴경농지(land retirement · easement) 프로그램에 돌아갔으나 최근에는 경작농지(working lands) 보전 정책으로 재원 투입이 증가하는 추세이다.

그림 4 미국의 농업자원 및 환경보전사업별 사업비 지출 추이(1996년~2012년)

단위: 10억 달러



Source: CBO Cost Estimates of Farm bill and USDA, Budget Summary and Annual Performance Plan.

5.2.3. 환경보전 의무준수와 연계한 여타 농업정책 시행

미국은 농업자원 및 환경보전 프로그램의 실효성을 높이기 위해 보전의무준수조항(Conservation Compliance)을 두고, 농가가 침식가능성이 있는 경작지보호(Sodbuster)와 습지보전을 위한 습지보호(Swampbuster) 조치를 시행하지 않을 경우 정부의 농가 지원정책인 마케팅론, 직접지불, CCP 등의 각종 혜택을 받을 수 없게 하고 있다. 미국 농업부(USDA)는 자신들이 수행 중인 농업자원 및 환경보전 프로그램의 실효성을 높이기 위해 보전의무준수조항(Conservation Compliance)을 두고, 농가가 침식가능성이 있는 경작지보호(Sodbuster)와 습지보전을 위한 습지보호(Swampbuster) 조치를 시행하지 않을 경우 정부가 농가에 지원하는 주요 혜택을 받을 수 없게 하고 있다. 이러한 토양보호(Sodbuster), 습지보호(Swampbuster) 조치 등 농가의 환경 보전의무준수(Conservation Compliance)는 1985년 농업법에서 처음 도입된 후, 지금까지 계속 시행되는 제도로 이를 위반할 경우 미국 정부의 각종 농가지원 혜택을 받을 수 없도록 하고 있다.

5.3. 2014년 농업법의 환경보전 정책의 주요변화

5.3.1. 환경보전 관련 재정 지출 축소

미국의 막대한 재정적자와 국가부채로 인한 예산절감이 필요한 시점에서 보전관련

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

이에 2014년 농업법은 우선 현행 20개가 넘는 개별 환경보전프로그램을 병합하거나 축소하여 현행 2008년 농업법이 계속 진행되는 경우에 비해 향후 10년간 약 40억 달러 가량의 농업자원 및 환경보전관련 재정지출을 축소하였다.

하지만 2004년 농업법상 환경보전(Conservation: Title Ⅱ)관련 지출은 국민영양(Nutrition, 7,564억 달러), 작물보험(Crop Insurance, 898억 달러)에 이어 세 번째로 많은 576억 달러 가량 재정지출이 예상된다. 향후 10년간 환경보전관련 재정지출은 전체 지출액(9,564억 달러)의 6%에 해당하는 금액이며 2008년 농업법이 지속되는 경우 전체지출에서 차지하는 비중(6.3%)보다는 낮은 수준이나 연간 57억 달러 이상을 환경보전(Conservation)관련 사업에 재정지출을 승인함으로써 2008년 농업법과 마찬가지로 세 번째로 많은 재정지출이 소요됨을 알 수 있다. 즉 비록 재정절감이 미국의 최대 과제가 되어 농업예산도 상당한 감축이 불가피하였지만 농업자원 및 환경보호 프로그램을 주요한 농업정책 사업의 하나로 지속적으로 추진하고자 함을 알 수 있다.

5.3.2. 주요 환경보전 프로그램의 재승인

2014년 농업법에서는 환경보전관련 재정지출은 축소하고 있지만 보전프로그램 중 가장 재정지출 규모가 큰 정책인 보전유보프로그램(CRP), 환경개선지원사업(EQIP), 보전책임제도(CStP)를 재승인하고 있다.

우선 환경보전정책프로그램 중 전통적으로 연간 20억 달러가량의 가장 큰 규모로 시행중인 휴경제도인 보전유보프로그램(CRP)은 2014년 농업법에서 재승인되었다. 하지만 CRP 등록면적 한도(acreage enrollment cap)를 2008년 농업법의 3,200만 에이커에서 2,400만 에이커로 2018년까지 단계적으로 축소해 나가기로 했다. 실제 휴경제도인 보전유보프로그램(CRP)의 면적 한도 축소는 최근 높은 농산물 가격, 휴경에 대한 낮은 보상율을 감안할 때 불가피한 조치였다. 2014년 농업법의 CRP 등록면적 한도 축소로 인해 향후 10년간 33억 달러의 재정지출 절감이 예상된다. 또한 2014년 농업법은 초지유보프로그램(Grasslands Reserve Program, GRP)를 폐지하는 대신 보전유보프로그램(CRP)

에 초지면적도 등록 가능한 형태로 통합되도록 하였다.

둘째, 보전유보프로그램(CRP)에 이어 전체 보전프로그램 중 두 번째로 크고, 경작중인 토지에 대한 보전프로그램 중에서는 가장 큰 규모로 시행중인 환경개선지원사업(EQIP)은 2014년 농업법에서 재승인되었다. 환경개선지원사업(EQIP)과 관련하여 2014년 농업법은 2014년 13억 5,000만 달러에서 시작하여 2018년 17억 5,000만 달러까지 매년 사업예산을 증가시켜 향후 5년간 약 80억 달러의 재정지출을 승인하고 있다. 또한 2014년 농업법은 2008년 농업법과 마찬가지로 환경개선지원사업(EQIP) 관련 전체 재정지출의 60%를 축산업 부문에 사용하도록 하고 있다. 아울러 2014년 농업법의 환경개선지원사업(EQIP) 관련 중요한 변화는 야생생물 서식지 지원제도(Wildlife Habitat Incentives Program, WHIP)를 폐지하는 대신 환경개선지원사업(EQIP) 재원의 5%를 별도로 야생동물 서식지의 개발 및 개선에 지원 할 수 있도록 하고, 기존 창업농과 자원빈약농가이외에 군대로부터 퇴역한 농민과 목장주의 경우도 환경개선지원사업(EQIP)의 비용분담지원을 90%까지 받을 수 있도록 확대하였다. 이외에도 2014년 농업법은 환경개선지원사업(EQIP)의 지급상한을 기존 30만 달러에서 45만 달러로 증액하였다.

셋째, 환경개선지원사업(EQIP)과 함께 경작중인 토지에 대한 또 다른 중요한 보전프로그램인 보전책임제도(CStP)는 2014년 농업법에서 등록면적을 연간 약 12.8백만 에이커에서 10백만 에이커로 축소하는 것으로 재승인되었다. 이러한 보전책임제도(CStP)하 등록면적 축소로 인해 향후 10년간 23억 달러 가량의 재정절감이 예상된다. 다만 보전책임제도(CStP)의 지급상한은 2008년 농업법과 마찬가지로 기존 20만 달러가 유지된다.

5.3.3. 환경보전 프로그램의 통합

2014년 농업법은 기존의 여러 보전프로그램을 통합하면서 두 개의 새로운 보전프로그램인 농업보전지역제도(Agricultural Conservation Easement Program, ACEP)과 지역보전협동프로그램(Regional Conservation Partnership Program, RCPP)를 도입하였다.

우선 농업보전지역제도(ACEP)는 기존 농경지 보전프로그램인 습지보전제도(WRP), 농지보호제도(FPP), 그리고 초지유보제도(GRP)를 폐지하는 대신 이들 기존 제도들을 통합한 것이다. 이 제도는 속성상 일시적이 아닌 장기적(혹은 영구적)인 농업용지 및 천연자원 보전을 목적으로 하고 있으며, 천연자원과 농지 및 습지의 보전을 위해 주정부, 지방정부, 인디안 부족, 혹은 여타 단체나 개인 등이 농지와 습지를 구매하거나 보전조치를 시행할 경우 비용을 지원한다. 농업보전지역제도(ACEP)는 크게 두 개 유형으로 구분되는데, 하나는 농지보전지역제도(Agricultural Land Easement, ALE)이고, 다른

하나는 습지보전지역제도(Wetland Reserve Easement, WRE)이다. 농지보전지역제도(ALE)는 기존 농경지 보전프로그램인 농지보호제도(FPP)와 초지유보제도(GRP)를 통합한 것이고, 습지보전지역제도(WRE)는 기존 습지보전제도(WRP)를 계승한 형태다. 영구보전계약 지역은 평가를 통해 보전 및 복구를 위한 비용의 75%에서 100%까지 지원되고, 30년 장기보전계약 지역의 경우 보전 및 복구비용의 50%에서 75%까지 지원된다. 2014년 농업법은 농업보전지역제도(ACEP)와 관련하여 연도별로 차이가 있지만 향후 5년간 약 20억 3천만 달러의 재정지출을 승인하고 있다.

둘째, 2014년 농업법은 기존의 농업용수향상제도(Agricultural Water Enhancement Program, AWEP), 체사픽만수계보호제도(Chesapeake Bay Watershed program), 협동적환경보전지원제도(Cooperative Conservation Partnership Initiative), 그리고 5대호지역보전제도(Great Lakes Basin Program)을 폐지하는 대신 지역보전협동프로그램(RCPP)으로 통합하였다. 지역보전협동프로그램(RCPP)은 국가와 지방정부, 인디안 부족, 농업협동조합, 혹은 여타 보전단체와 개별농업생산자 등이 협력협정(partnership agreements)을 통해 지역과 수계의 보전활동을 추진하는 경우 연방정부의 재원을 지원하도록 하고 있다. 지역보전협동프로그램(RCPP)의 수혜를 받기 위해서는 미국 농업부(USDA)가 선정한 중요보전지역(Critical Conservation Area, CCA)에서 협력협정(partnership agreements)을 통해 지역과 수계의 보전활동을 추진해야 하고, 정부에 의한 사업지원기간은 일반적으로 5년간(1년 연장가능)이다. 2014년 농업법은 지역보전협동프로그램(RCPP)을 위해 전체 이용 가능한 환경보전(Conservation) 재정지출의 7%와 추가적으로 연간 1억 달러 가량의 재정지출을 자연환경 보전을 위해 선정된 프로젝트 지역에 사용할 수 있도록 하고 있다. 프로젝트 지역이란 자격요건이 되고, 연방이나 주 정부 수준에서 공개경쟁을 통해 환경보전사업지구로 선정된 지역을 의미한다.

이렇게 2014년 농업의 환경보전관련 부문의 특징은 무엇보다 미국의 재정지출 절감이라는 국가적 과제에 직면하여 중복되거나 유사한 보존정책을 통합하면서 이와 관련된 예산을 축소한다는 것이다.

5.3.4. 작물보험 수혜를 위한 보전의무 준수 규정 도입

앞서 언급한 바와 같이 미국 농업부(USDA)는 보전의무준수조항(Conservation Compliance)을 두고, 농가가 침식가능성이 있는 경작지보호(Sodbuster)와 습지보전을 위한 습지보호(Swampbuster) 조치를 시행하지 않을 경우 주요 농가 지원정책인 마케팅론, 직접지불, CCP 등의 각종 혜택을 받을 수 없게 하고 있다. 그런데 2014년 농업법은

1996년 농업법 이후부터 지금까지 보전의무를 준수하지 않아도 혜택이 주어졌던 작물보험의 경우도 정부의 보험료 지원을 받기 위해서는 침식성이 높은 경작지보호, 습지보존과 토양보존을 의무화하였다.[7)]

5.4. 평가와 시사점

미국은 다양한 포트폴리오식(Portfolio Approach) 농업자원 및 환경보전이라는 명목으로 매년 60억 달러에 달하는 재정지출과 함께 20여개 가량의 다양한 보전 프로그램을 통해 농가의 선택권을 증가시켜 왔으나 종종 유사 중복된 프로그램을 통한 과잉재정지출의 문제, 그리고 특정 지역과 이슈에 특화된 재정지출에 대한 비판의 목소리가 존재해 왔다. 특히 미국의 막대한 제정적자와 국가부채로 인한 예산절감이 필요한 상황에 직면하여 2014년 농업법 개정을 위한 토의과정에서 보전관련 정책들에 대한 재정지출 삭감이 불가피하였다.

이에 따라 2014년 농업법은 현행 20개가 넘는 개별 보전프로그램을 병합하거나 축소하는 동시에 현행 2008년 농업법이 계속 진행되는 경우에 비해 향후 10년간 40억 달러 가량 재정지출을 축소하였다. 하지만 2014년 농업법에서도 보전(Conservation) 관련 재정지출 규모는 영양(Nutrition)과 작물보험(Crop Insurance)에 이어 세 번째로 많은 재정지원이 승인되었다.

2008년 농업법상 보전프로그램 중 가장 규모가 큰 보전유보프로그램(Conservation Reserve Program, CRP), 환경개선지원사업(Environmental Quality Incentives Program, EQIP), 보전책임제도(Conservation Stewardship Program, CSP)는 규모는 축소되었지만 유사한 형태로 재승인되었다. 다만 현재와 같이 높은 농산물 가격이 유지되는 경우 농가의 입장에서 휴경농지프로그램(land retirement program)보다는 경작농지제도(Working-land programs)을 선호할 것이므로 2014년 농업법은휴경농지 프로그램(land retirement program)은 크게 축소하는 대신 상대적으로 경작농지보전사업을 위한 정부 재정 지출은 적게 감축하는 방향으로 확정되었다. 이로 인해 미국 의회조사국(CRS) 추정에 의하면 2014년 농업법은 역사상 처음으로 전체 환경보전프로그램 지출액에서 경작농지를 대상으로 하는 보전사업이 차지하는 비중이 휴경농지를 대상으로 하는 사업 프로그램보다 큰 54%를 차지할 것으로 예상하고 있다.[8)]

7) 2014년 농업법에서 작물보험에 가입하는 농가가 정부의 보험료 지원을 받기 위해서는 보전의무 준수를 이행해야 한다는 새로운 규정 도입은 상원안에 기초한 것이다.
8) Stubbs(2014), Conservation Provisions in the 2014 Farm Bill(P.L. 113-79), 페이지 3.

2014년 농업법은 기존의 다양한 보전프로그램을 성격에 맞도록 통합하여 두 개의 새로운 보전프로그램인 농업보전지역제도(Agricultural Conservation Easement Program, ACEP)과 지역보전협동프로그램(Regional Conservation Partnership Program, RCPP)을 새롭게 도입하였다. 기존 농지 및 습지 장기 보전프로그램인 습지보전제도(WRP), 농지보호제도(FPP), 그리고 초지유보프로그램(GRP)를 폐지하는 대신 농업보전지역제도(ACEP)로 통합하였다. 또한 Agricultural Water Enhancement Program(AWEP), Chesapeake Bay Watershed Program(CBWP), Cooperative Conservation Partnership Initiative(CCPI), 그리고 Great Lakes Basin Program(GLBP)은 폐지하는 대신 2014년 농업법은 지역보전협동프로그램(RCPP)으로 통합되었다.

미국 정부는 1985년 농업법 이래 침식성이 높은 경작지보호, 습지보전과 토양보전 의무를 성실히 이행하지 않는 농가의 경우 연방정부의 품목정책지원, 보전정책지원, 재해지원, 융자지원의 수혜대상에서 제외해 왔는데, 2014년 농업법은 지금까지 보전의무를 준수하지 않아도 혜택이 주어졌던 작물보험의 경우도 정부의 보험료 지원을 받기 위해서는 침식성이 높은 경작지보호, 습지보전과 토양보전을 의무화 하였다. 이는 정부의 다양한 정책 수혜를 받는 농가들에게 환경보전의무를 강화함으로써 농업지원에 대한 국민들의 공감대를 형성하기 위한 노력의 일환으로 판단된다.

미국 농정에서 환경 및 자연자원 보전(Conservation)과 관련된 정책의 중요성이 높아졌으며, 이를 반영하여 현재 USDA는 농업자원과 환경보전을 목적으로 광범위한 보전정책(conservation programs)을 시행하고 있다. 농업자원 및 환경보전정책의 추진에 USDA는 연간 약 60억 달러의 예산과 USDA 소속 공무원의 약 40% 가량을 투입하고 있으며, 이러한 보전활동과 정책 수행은 비농업부문의 농업지원에 대한 비판적 목소리를 줄이면서 농업부문지원에 대한 국민적 공감대 형성에 기여하고 있는 것으로 평가된다.

6. 요약 및 결론

2014년 농업법 개정 과정을 살펴보면 농정개혁은 하되 농가소득 및 경영위험에 효과적으로 대응하기 위한 안전망 장치는 지속적으로 튼튼히 확립되어야 한다는 전제하에 논의가 이루어졌다. 특히 농가에 대한 직접 소득 및 가격 지원보다는 수입 및 경영을 안정화 시키는 위험 관리로서의 정책전환을 강조하면서 기존의 품목별 지원정책을 개혁하는 대신에 생산위험과 가격위험 등의 문제점에 동시에 대응할 수 있는 수입에 기

반을 둔 제도(revenue based program)를 새롭게 만들어 냈다. 예컨대 2014년 농업법은 높은 농산물 가격과 상대적으로 호전된 농가경제 여건을 반영하여 고정직불제는 폐지하는 대신 기존의 유통융자지원제도(ML)는 존치시켰고, 기존의 가격보전직불제도(CCP)와 수입보전직불제도(ACRE)를 폐지하는 대신 유사한 형태의 가격손실보상(Price Loss Coverage, PLC)과 수입손실보상(Agriculture Risk Coverage, ARC) 정책을 새로이 도입하였다.

또한 2014년 농업법은 품목별 지원정책(Title Ⅰ)중에서 고정직불제와 CCP의 폐지 등으로 인한 농업계의 불만을 줄이면서 기존의 직접적인 농가 소득 및 가격지지 정책을 농가의 소득 및 경영안정장치로 전환한다는 명목과 보완책으로 작물보험에 대한 지원 강화가 이루어졌다. 2008년 농업법에 비해 2014년 농업법에서 주요 농업정책 분야 중 유일하게 가장 큰 폭의 재정지출 증액이 이루어 진 것이 바로 작물보험 관련 부문으로 57억 달러 정도 증액되었다.

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

2014년 농업법은 정부지원 강화 기조로 돌아선 2008년 농업법의 연장의 성격을 가질 것인지, 아니면 막대한 국가부채와 재정위기, 그리고 양호한 조건의 농가경제하에서 국내보조 및 농가지원을 감축하는 개혁기조로 농업정책 방향이 전환될 것인지를 두고, 미국안팎에서 관심이 높았다. 하지만 2014년 농업법은 농업부문 재정지출을 당초 예상보다 적게 줄이는 방향으로 최종적으로 합의되었다.

이러한 측면에서 아직도 미국 농업정책 결정의 기조는 무엇보다도 자국 내 농업상황을 우선적으로 고려하면서 농가소득 및 경영안전망 장치를 강화해 나간다는 것을 기본

골격으로 추진되고 있다고 볼 수 있다. 이는 주로 속성상 대외적인 국제 규범보다는 국내 정치상황에 민감하면서 농업에 대해 우호적인 입장을 가질 수밖에 없는 의회의 권한이 어느 국가보다 강하다는 측면과 더불어 건국 이래 전통적으로 가족농에 대한 보호가 농정의 기본 철학으로 자리 매김하고 있는 미국의 특성이 반영된 결과로 판단된다.

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

아울러 미국 농정에서 농업자원 및 환경보전(Conservation)과 관련된 정책의 중요성이 높아졌으며, 이러한 농업자원과 환경보전 활동관련 정책 수행은 비농업부문의 농업지원에 대한 비판적 목소리를 줄이면서 농업부문지원에 대한 국민적 공감대 형성에 기여하고 있는 것으로 평가된다. 따라서 우리나라의 경우도 농업과 농촌부문의 예산지원에 대한 국민적 공감대 형성과 비농업부문의 비판적 목소리를 줄이기 위한 방안으로 농업자원 및 환경보전을 농정의 가장 중요한 목표 중 하나로 설정하고, 이러한 보전정책에 대한 집행기능을 강화하기 위해 제도와 조직을 강화해 나갈 필요가 있다.

참고 문헌

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

이정환, 고영곤, 김한호 외. 2012. 「2008년 미국농업법 이행 상황과 신농업법 논의동향 분석연구」. GS&J 인스티튜트 연구용역보고서, 농림수산식품부.

임정빈, 안동환. 2009. "미국 2008년 농업법의 특징과 농가지원정책의 변화". 한국국제농업개발학회지. 제21권 제3호. 한국국제농업개발학회.

임정빈. 2014. "2014년 미국 농업법의 배경과 개요". 「세계농업 」Vol. 168. 한국농촌경제연구원.

_____. 2014. "2014년 미국 농업법의 품목별 농가지원 정책의 주요 내용과 시사점". 「세계농업」 Vol. 169. 한국농촌경제연구원.

_____. 2014. "2014년 미국 농업법 작물보험과 긴급재해지원제도의 주요 내용과 시사점". 「세계농업」 Vol. 170. 한국농촌경제연구원.

_____. 2014. "2014년 미국 농업법 환경보전정책의 주요 내용과 시사점". 「세계농업」 Vol. 171. 한국농촌경제연구원.

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

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

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

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

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

Farmdoc Daily. 2014. 2014 Farm Bill Conservation(Title Ⅱ) Programs. University of Iilinonois

Farmdoc Daily. 2014. ARC-PLC Decision: Why It Differs from the ACRE-DCP Decision. University of Iilinonois.

Farmdoc Daily. 2014. Agriculture Risk Coverage and Price Loss Coverage in the 2014 Farm Bill . University of Iilinonois.

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

Monke J. 2014. Budget Issues That Shaped the 2014 Farm Bill. Congressional Research Service, R42484, Washington D.C.

Stubbs M. 2012. Agricultural Conservation and the Next Farm Bill.
Congressional Research Service, R42093, Washington D.C.

Stubbs M. 2013. Agricultural Conservation: A Guide to Programs, Congressional Research Service, R40763, Washington D.C.

Stubbs M. (2014), Conservation Provisions in the 2014 Farm Bill(P.L. 113-79), April 24. Congressional Research Service, R43504, Washington D.C.

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

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

_____. Economic Research Service. 2014, Agricultural Act of 2014: Highlights and Implication, Crop Insurance. USDA.

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

_____. Budget Summary and Annual Performance Plan. Annual Year. USDA.

_____. Risk Management Agency. Summary of Business Report for 2000-2014. USDA.

EU 2014~2020 CAP 특징과 평가 *

안 병 일
(고려대학교 식품자원경제학과 교수)

EU 농업정책의 근간을 이루는 CAP(Common Agricultural Policy)는 2차 세계대전 이후의 식량부족 문제를 해결하고자 1950년대 후반~1960년대 초반에 태동한 이래로 농산물 과잉생산문제를 해결하기 위한 1968년의 Mansholt 개혁, 낙농가 우유쿼터제 도입 및 개별농가에 대한 보조금 상한제 도입 등 주요 현안문제에 대한 1992년까지의 간헐적·부분적인 개혁, 1992년의 보다 시장지향적 CAP체제로의 전환을 위한 MacSharry개혁 등 농업 및 농산물 시장을 둘러싼 사회경제적 상황변화에 따라 꾸준히 주요 조문과 내용이 개혁되어 왔다.

2013년의 CAP개혁은 이와 같은 일련의 CAP 개혁 노력들의 연장선상에서 2014년부터 2020년까지 EU의 농업정책이 지향하는 내용을 망라한 것으로서 수년간의 집중적인 논의, 사상 처음으로 유럽집행위원회(EC)와 유럽연합 의회가 공동으로 개혁 작업을 진행, 이해당사자들로부터의 의견수렴, 그리고 이제까지의 CAP 조항과 내용을 전면적으로 검토하여 수립된 대대적인 조치였다.

2013년에 개혁되어 향후 공동농업정책으로 작용할 새로운 2014~2020 CAP으로 불

* (ahn08@korea.ac.kr).

리며, 이는 크게 직불제를 주요 내용으로 하는 제1기둥(Pillar 1)과 농촌개발정책을 주요 내용으로 하는 제2기둥(Pillar 2)으로 구분되는데, CAP를 두 개의 기둥으로 구분한 것은 1999년에 단행된 Agenda 2000 개혁으로 거슬러 올라간다. 당시 CAP 개혁에서는 다양한 농촌개발정책을 제2기둥이라는 큰 범주로 분류하여 소속시키고, 시장에 개입하거나 농가에 대한 소득을 보전하는 등의 정책은 제1기둥의 정책으로 분류하여 농업정책 체계를 이원화 하였다.

1. 2013년 CAP 개혁의 주요 배경

CAP을 두 개의 기둥(Pillar) 체제로 전환한 Agenda 2000개혁 이외에도 2013년의 개혁이 있기 전까지 크게 다섯 차례의 CAP개혁이 진행되었는데, 이들 대부분의 개혁에서는 제1기둥의 정책들이 주요 대상이었다. 이러한 기조는 2013년의 개혁에서도 이어져 주 개혁 대상은 제1기둥의 정책이었으며, 농촌개발을 주요 내용으로 하는 제2기둥의 정책들은 정책목표만 일부 변경되었을 뿐, 실질적인 내용에서는 그 틀이 대부분 그대로 유지되었다.[1)]

그림 1 CAP 개혁의 주요 배경 및 결과



2003년의 개혁에서는 EU농업을 보다 시장지향적으로 만들기 위해 품목단위로 지급하던 직불제를 농가단위나 지역단위로 통합하여 지불하는 단일직불제(Single Payment Scheme, SPS) 형태로 전환하였으며, 2006년의 개혁에서는 설탕에 대한 가격지지 보조금을 축소하였고, 2007년 개혁에서는 직불제 수령액의 상한을 도입했으며, 2008년의 개혁에서는 휴경제를 폐지하고 우유생산쿼터를 폐지하는 내용을 도입하였다. 이와 같이

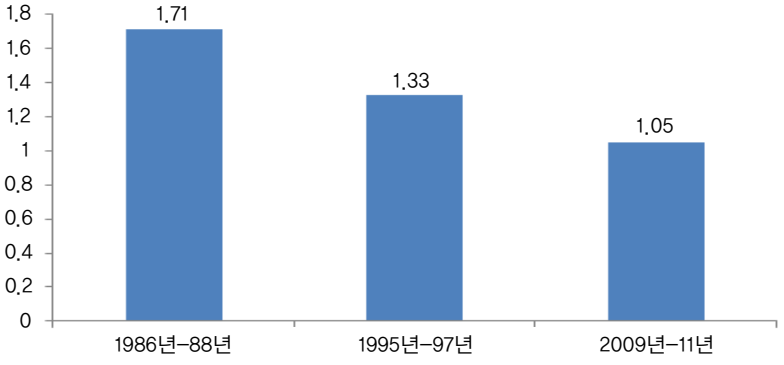
1) 2014~2020 CAP의 농촌개발 정책에서 주요 정책목표로 제시한 것은 역내 지역의 균형적인 발전이다.

2000년 이후의 CAP개혁이 대부분 제1기둥의 정책에 집중되게 된 배경에는 크게 네 가지 요인이 작용해 왔다.

우선 CAP가 태동한 이래 가장 중요한 목표였던 “안정적인 식량확보”는 더 이상 CAP가 추구해야할 목표가 아니게 되었다. 즉, 농업을 둘러싼 상황이 변하여 CAP로 말미암아 오히려 농산물 과잉생산문제가 초래되고 이로 인해 예산부담까지 가중되는 등의 부작용이 초래되었다. 따라서 안정적인 식량생산을 달성하기 위해서는 인위적으로 가격이나 생산을 보조하는 등의 수단을 통해서 농산물이 보다 많이 생산되도록 하는 것이 아니라, 농가가 주어진 여건에서 농업생산을 안정적으로 유지하도록 해야 한다고 인식이 전환되었다. 즉, 농가의 영농여건을 안정적으로 유지시켜 주는 것이 필요하다는 공감대 위에, 직접적으로 가격을 지지하거나 보다 많은 농산물이 생산되도록 투입재 등을 보조하는 것에서 시장을 왜곡시키지 않는 디커플링 직불제로 전환된 것이다.

제1기둥의 정책들이 그간 꾸준히 개혁되어온 두 번째 배경에는 시장지향적 농업추구라는 사회 경제적 요청이 이었다. 농산물 가격을 높게 유지하는 것은 단기적으로는 농민들의 소득을 지지해 주는 효과가 있으나 장기적으로는 농업의 경쟁력을 저하시킬 뿐만 아니라 소비자들로 하여금 비싼 농산물을 구매하도록 만들어 부정적인 효과를 초래하였다. 따라서 이와 같은 부정적인 효과를 제거하고 농업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 농산물 가격이 시장에서 형성되도록 해야 하며, 이 과정에 정부의 개입은 최소화해야 한다는 공감대가 형성되었다. 이러한 배경에서 나타난 개혁조치가 가격지지와 같은 생산보조 정책의 폐지이다. 2013년 CAP 개혁의 결과 EU의 농업정책에서 사실상 명목적인 투입재 보조 정책은 없으며, 품목단위로 지급되는 가격지지 형태의 보조는 특수한 경우에 한해 일부 품목에만 적용하도록 제한을 두었다(CAP 예산의 일부 (10%내외) 이러한 시장 지향적 개혁조치의 결과 OECD가 평가하는 EU 역내 농산물의 농가 수취가격은 국제가격과 비교했을 때 거의 차이가 없을 만큼의 수준으로 하락하였다<그림 2 참조>.

그림 2 EU 역내 농가수취가격의 국제가격에 대한 비율



자료: OECD, PSE data base.

CAP 개혁의 세 번째 주요 배경으로 작용한 것은 농약이나 비료 침출수 유출, 축산 분뇨, 토양침식 등 농업이 환경에 가하는 부하가 커지게 되면서 농업생산이 환경에 초래하는 부정적 효과는 긍정적 효과 못지않게 크다는 우려가 커진 것을 들 수 있다. 따라서 EU에서는 농업생산이 환경을 보전하면서 지속가능한 방식으로 전환되어야 한다는 인식을 하기에 이르렀고, 보다 적극적으로는 기후변화에 대응하는 능력도 제고해야 한다는 필요성에 공감하였다. 이를 위해서 농업이 환경에 주는 부담을 최소화하는 대신, 농업의 환경적인 성과를 높이는 다양한 조치들을 농업정책의 주요 대상으로 편입하기에 이르렀고, 이들은 대부분은 환경적 교차준수 의무 조항과 녹색화 관련 농촌개발 정책으로 나타나게 되었다.

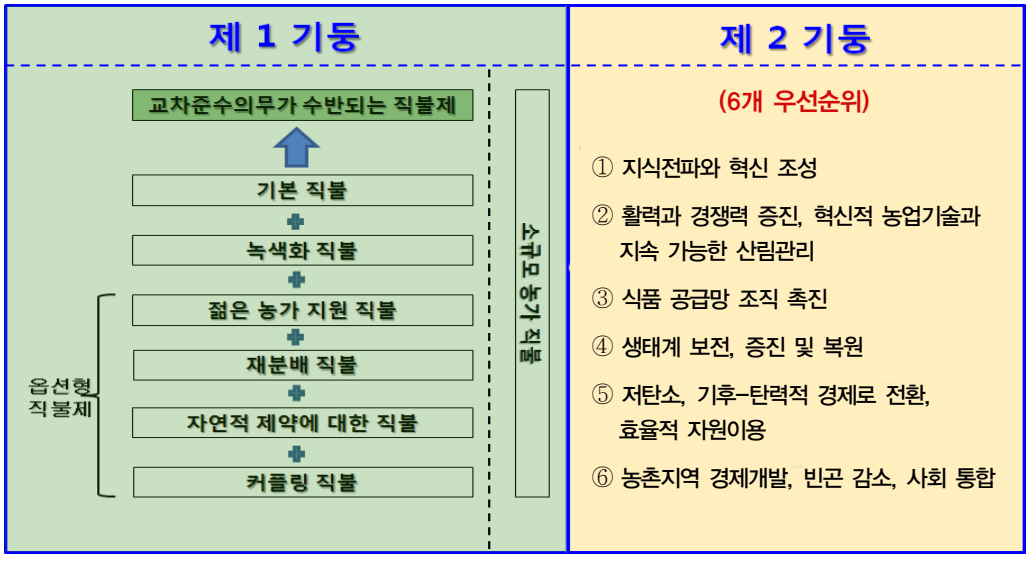
2000년대 중반이후 EU재정에 대한 우려가 급속히 커지기 시작하면서 CAP예산의 보다 효율적인 집행에 대한 요구도 증가하기 시작하였다. 이러한 배경에서 CAP가 의도하는 정책목표를 보다 효과적으로 달성하고자 예산집행방식을 단순화 하고, 정책수혜대상을 보다 명료히 하는 쪽으로 개혁이 진행되었다. 예산집행방식을 단순화한 것은 품목단위별 직불제에서 농가단위나 지역단위 직불제로 전환한 Single Payment Scheme(SPS)이나 2013년 개혁의 소규모 농가지원 직불제가 그 대표적인 예라 할 수 있다. 또한 정책수혜대상을 보다 명료히 한 것은 수혜자격 요건을 세심하게 마련하려는 노력에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 2013년의 개혁에서는 실제영농에 종사하는 "활동농업인"만을 직불제 수혜대상으로 제한하였고, 활동농업인의 범위나 정의에 대해서도 CAP에서 상세히 규정하였다. 또한 직불제에 대해 고유의 정책목표를 분명히 하고자 안정적 농업생산 유지를 목표로 한다는 의미에서 "기본직불제" 농업의 환경적 성과를

추구한다는 의미에서 “녹색화 직불제”, 소규모 농가를 지원한다는 목표를 추구하기 위해 “소규모 농가 지원 직불제”, 신규 취농이나 영농후계자를 지원한다는 의미에서 “젊은 농가 지원 직불제” 등으로 구분하였다.

2. 2014~2020 CAP의 두 기둥별 세부 정책

전술한 바와 같이 2014~2020 CAP에서는 1999년 Agenda 2000 개혁 이후 유지되어 온 CAP의 두 기둥 체제를 유지시켰으며, 이 가운데 제1기둥은 대부분 농가에 대한 직접적 보조를 내용으로 하고 있고 제2기둥은 농촌개발정책을 주요 내용으로 하고 있다. 2014~2020 CAP에서는 명시적으로 큰 틀에서 세 개의 정책목표를 제시하였는데, i) 실행 가능한 식량 생산, ii) 자연 자원에 대한 지속가능한 관리 및 기후변화에 대한 대응, iii) 역내지역의 균형적인 발전이다.[2] 이들 세 개의 정책목표 가운데, 식량생산 유지와 지속가능한 농업 실현을 위해서 제1기둥의 정책들을 디자인 했으며, 기후변화 대응과 균형발전을 위해서는 제2기둥의 정책들을 동원하도록 하였다.

그림 3 2014~2020 CAP의 기본 구조



2) 세계농업 168호 참조.

이러한 세부정책 디자인 과정에서 2013년의 CAP 개혁은 이전에 비해 농업정책을 바라보는 시각에서 큰 차이가 나타나는데, 그것은 농업 및 농산물을 어떻게 바라볼 것인가에 대한 문제이다. 즉, 이전의 CAP에서도 농업이 가지는 다양한 비교역적기능들을 중시하긴 하였지만, 2013년의 CAP개혁에서는 농업과 농산물을 사적 재화인 동시에 공공재로 바라보고자 하는 시각이 매우 두드러진다. 이러한 측면은 2014~2020 CAP에서 녹색화 직불제를 신설한 것에서 단적으로 드러난다.

2.1. 제1기둥의 정책들: 직불제

2.1.1. 주요 특징

2014~2020 CAP의 직불제는 이전의 농가단위나 지역단위로 지불하던 Single Payment Scheme(SPS)를 대체하여 보다 다양하고 취사선택이 신축적인 형태로 전환되었다. 가장 중요한 특징 몇 가지를 열거하면, 우선 직불제 형태를 다양화 했다는 것을 들 수 있다. 과거 직불제 개혁이 품목중심에서 농가중심으로 그 형태를 단순화 했다면, 2013년의 개혁에서는 직불제를 통해 추구하고자 하는 정책목표에 따라 기본직불제, 녹색화 직불제, 젊은 농가 지원 직불제, 재분배 직불제, 자연적 제약에 대한 직불제, 소규모 농가 지원 직불제, 커플링 직불제 등 직불제의 종류만 7가지로 늘어났다.

직불제 개혁의 두 번째 특징으로 들 수 있는 것은 직불제 운영방식에 대한 신축성 부여이다. 신축성은 농가가 지급받고자 하는 직불제를 선택하는데 있어서도 부여되었으며, 국가가 운영하고자 하는 직불제를 선택하는데 있어서도 부여되었다. 국가는 일종의 옵션형 직불제라 할 수 있는 재분배 직불, 자연적 제약에 대한 직불, 젊은 농가지원 직불, 일부 품목에 대한 커플링 직불제에 대해 이들 직불제를 운영할 것인지 여부와, 운영한다면 예산은 어느 정도 할당할 것인지(각 직불제에 대해 예산 상한은 정해져 있음) 등을 신축적으로 선택할 수 있게 되었다. 개별 농가는 교차준수의무가 수반되는 직불제 조합을 선택할 것인지, 아니면 교차준수의무가 수반되지 않는 직불제를 선택할 것인지를 결정할 수 있다. 교차준수의무가 수반되지 않는 직불제는 소규모농가 직불제인데, 농가가 만일 이 직불제 수혜를 선택하면, 기본직불, 녹색화 직불, 그 외 옵션형 직불제 수혜자격에서 제외된다.

2014~2020 CAP 직불제의 세 번째 특징으로 들 수 있는 것은 다양한 직불제 형태가 말해주듯이, 직불제를 통해 추구하고자 하는 목표를 구체화하고 다양화 했다는 것이다. 기본직불제는 기존의 단일직불제(SPS)를 주로 대체하는 성격의 것으로서 농가 소

득 지지와 식량의 안정적 생산을 추구하기 위한 목적이 가장 크며, 녹색화 직불제는 지속가능한 농업과 농업의 환경적 성과를 제고하기 위한 목적으로 도입된 것으로 볼 수 있다. 또한 역내 균형발전을 위한 목표로 신설된 것이 재분배 직불제이며, 과거 조건불리지역에 대한 직불제도 그대로 계승하여 자연적 제약에 대한 직불제로 그 명칭을 바꾸었다. 그 외 후계 인력확보를 목적으로 젊은 농가 지원 직불제도 신설하였다.

표 1 2014~2020 CAP 직불제의 주요 특징

특징	내용
직불제의 다양화	• 기본직불제, 녹색화 직불제, 젊은 농가 지원 직불제, 재분배 직불제, 자연적 제약에 대한 직불제, 소규모 농가 지원 직불제, 커플링 직불제
직불제 운영방식의 신축성 부여	• 국가: 재분배직불, 자연적 제약에 대한 직불, 커플링 직불에 대해 운영여부 및 예산 배분에 대한 선택권 보유(CAP의 가이드라인 준수)
	• 개별농가: 교차준수 의무가 수반되는 직불제를 선택할 것인지, 교차준수 의무가 수반되지 않는 직불제를 선택할 것인지 선택권 보유
직불제 목표의 구체화	• 식량의 안정적 생산; 기본직불제 • 지속가능 농업, 농업의 환경적 성과 제고: 녹색화 직불제 • 역내균형발전: 재분배직불, 자연적 제약에 대한 직불 • 소규모 농가 보호: 소규모 농가지원 직불 • 후계인력 확보: 젊은 농가 지원 직불

2.1.2. 직불제의 주요 내용

2014~2020 CAP에서 도입한 7개 직불제의 수혜자격 및 수혜규모는 <표 2>와 같이 요약된다. 기본직불제는 2013년 기준으로 단일직불제 수혜자격을 보유하고 있어야 하며 활동농업인 기준을 충족하는 농가에게 지급되며, 개별 농가당 지급되는 직불금 상한은 150,000유로로 설정하였다.[3] 특징적인 것은 과거와 달리 직불금 수혜의 형평성을 높이기 위해 개별 농가에 지급된 기본직불금 수혜액의 평균을 계산하여 이를 기준으로 해당 농가에 지급된 직불금이 평균의 90%에 미치지 못하는 농가는 차년도에는 직불금이 인상되는 방향으로, 100% 이상인 농가는 차년도에는 직불금이 줄어드는 방향으로 매년 조정되도록 한 것이다.

녹색화 직불금은 2014~2020 CAP에서 가장 두드러진 특징이며, 수혜 대상은 기본직불금 수혜자격을 보유한 농가가 된다. 녹색화 직불금을 수령하기 위해서는 세 가지 의무를 실천해야 하는데, 다각화 영농, 영구초지의 유지, 생태초점지역의 관리가 그것이

3) 활동농업인의 정의는 CAP 조문에 규정되어 있는데, 이에 대한 주요 내용은 영농에 종사하고 있다고 하더라도 농업활동이 전체 경제활동에서 매우 적은 부분을 차지하고 있는 자연인이나 법인을 활동농업인의 범주에서 제외시키는 것이다.

다. 그러나 유기농법으로 경작하거나, 농지의 75%이상을 영구초지나 사료작물재배에 할당하는 경우 등은 녹색화 의무에서 면제된다. 생태초점지역에 대한 규정은 개별 농가 차원에서 일정규모 이상의 농지를 경작하는 농가는 그 농지의 일부분을 생태초점지역으로 유지하도록 하고 있다.[4)]

젊은 농가지원 직불제는 후계 인력을 확보하고자 하는 목적에서 도입된 것으로 40세 이하이며, 이 직불금 신청 당시 농사를 시작한지 5년 이내의 농가이어야만 수혜자격이 부여되며, 각 회원국에 할당된 직불금 예산의 최대 2%까지 지급할 수 있도록 규정하였다. 재분배 직불제는 각 회원국이 도입여부를 결정할 수 있으며, 중소규모의 농가에 대해 기본직불금 이외에 추가적인 직불금을 지급하는 것으로, 상한은 토지 단위당 재분배 직불금을 제외한 지급액의 평균 65%이하가 되어야 한다. 회원국은 또한 자연적 제약이 있는 지역에 대해 추가적인 직불금을 지급할 수도 있는데, 이러한 용도로 각 국가가 운영할 수 있는 예산은 회원국에 할당된 직불금 예산의 최대 5%까지이다.

2014~2020 CAP에서는 품목단위로 지급하는 커플링 직불제를 과거 CAP에 이어 존

표 2 2014~2020 CAP 직불제별 수혜자격 및 수혜규모

직불제	수혜자격	예산/수혜규모
기본직불 (Basic Payment Scheme)	• 2013년 현재 단일직불 수혜자격 보유 농가 • 활동농업인	개별 농가당 150,000유로
녹색화직불 (Green Payment)	• 기본직불금 수혜 농가 • 녹색화 의무 (다각화 영농, 영구초지의 유지, 생태초점지역 관리)	제1기둥 예산의 30% 할당
젊은 농가 지원 직불 (Young Farmers Scheme)	• 기본직불금 수혜농가 • 40세 이하 • 신청당시 5년 이내에 농사를 시작한 농가	회원국별 직불금 예산의 2%까지 사용 가능
재분배 직불 (Redistributive Payment)	• 회원국이 운영여부를 결정	토지 단위당 직불금 지급액의 평균 65%이하가 되도록 운영
자연적 제약에 대한 직불 (Natural Constraint Support)	• 기본직불금 수혜농가 • 자연적 제약지역에서 영농을 하고 있을 것	제1기둥 예산의 최대 5%까지
커플링 직불 (Coupled Support)	• 회원국이 운영여부를 결정	일부 품목에 국한 직불금 예산의 13% 이하가 되도록 규정
소규모 농가 지원 직불 (Small Farmer Scheme)	• 농가 스스로 선택	제1기둥 예산의 최대 10%까지 운영 가능 500유로~1,250유로 지원

4) 생태초점지역은 휴경지, 테라스, 경관특정지, 완충대, 산림지역 경계지, 질소 고정 작물 재배 지역 등등을 일컫는다.(세계농업 170호 참조).

속시켰는데, 대상이 되는 품목은 곡물, 유지, 쌀, 우유, 쇠고기, 사탕수수, 과일 및 채소 등이다. 커플링 직불제로 운영할 수 있는 예산은 회원국에 할당된 직불금 예산의 약 13%정도 이다. 소규모 농가 지원 직불금은 소규모 농가로 하여금 교차준수의무를 이행하지 않아도 되는 대신 기본직불, 녹색화 직불 등 여러 가지 직불금을 중첩해서 지급하지 않고 토지규모와 관계없이 농가당 일정액을 지급하는 내용으로 규정되어 있다. 소규모 직불제를 신설한 이유는 소규모 농가의 경우 직불제 수령을 위한 제반 여건을 충족하기도 상대적으로 어려울뿐더러, 정부당국에서도 이를 모니터링하는 행정비용이 크기 때문에 정책집행의 효율성을 기하기 위한 것이다.

2.2. 제2기둥의 정책들: 농촌개발정책

2014~2020 CAP에서 규정하고 있는 제2기둥의 농촌개발 정책은 세부 내용에서 보면 사실상 1999년의 Agenda 2000의 개혁조치에서 도입된 농촌개발정책과 큰 차이가 없이 유지되고 있다. 농촌개발정책에서 가장 두드러지게 살펴볼 수 있는 특징은 제1기둥과 달리 CAP에서 특정한 세부정책들을 일일이 규정하고 있는 것이 아니라, EU에서 추구하는 공통의 목표를 달성하는 수단으로써 인정되면, 각 회원국이 독자적으로 세부 프로그램을 입안하여 실행하도록 하고 있다는 점이다. 따라서 CAP은 세부 정책조치들이 디자인되고 집행되는 가이드라인의 역할을 하고 있다.

2014~2020 CAP에서는 각 회원국이 <표 3>에 제시된 농촌개발 6개의 우선순위 중에서 최소한 4개 이상의 우선순위를 충족하는 내용으로 독자적인 농촌개발 프로그램을 수립하도록 하고 있다. 이때 각 회원국이 수립하는 농촌개발 정책은 국가전략계획(National Strategy Plan, NSP)으로 불리며, 때로는 개별회원국만이 아니라 여러 회원국에 걸쳐 공동으로 전략이 마련되는 경우도 있다.

2014~2020 CAP 농촌개발 정책에서 제시한 6개의 우선순위는, i) 농업, 산림, 농촌지역에 대한 지식전파와 혁신 조성, ii) 모든 지역의 모든 형태의 농업에 대해 활력과 경쟁력을 증진하고, 혁신적 농업기술과 지속 가능한 산림관리를 촉진, iii) 농산물 가공 및 마케팅, 동물복지 및 농업의 위험관리를 포함하는 식품 공급망 조직 촉진, iv) 농업과 산림 생태계 보전, 증진 및 복원, v) 농업과 임업분야가 저탄소, 기후 탄력적 경제로 전환될 수 있도록 지원하고 효율적 자원이용 촉진, vi) 농촌지역의 경제개발, 빈곤 감소 및 사회 통합 촉진 등이며, 각 우선순위별 세부 정책분야는 <표 3>과 같다.

표 3 2014~2020 CAP 농촌개발 정책 우선순위별 세부 정책 분야

우선순위	세부정책 분야
농업, 산림, 농촌지역에 대한 지식전파와 현신 조성	• 혁신 촉진 및 농촌지역의 기식기반 분야 • 농업과 임업간의 현신 연계 및 연구 강화 • 농업과 임업분야의 평생교육 및 취업훈련 강화
모든 지역의 모든 형태의 농업에 대해 활력과 경쟁력을 증진하고, 혁신적 농업기술과 지속 가능한 산림관리를 촉진	• 구조변화에 직면한 농가들에 대한 구조조정 촉진 (시장에 주로 참여하지 않는 농가, 특정 분야에 적극적인 시장지향적 농가, 다각화가 필요한 농가 등) • 농업분야의 연령구조 균등화 촉진
농산물 가공 및 마케팅, 동물복지 및 농업의 위험관리를 포함하는 식품 공급망 조직 촉진	• 지역시장이나 비교적 짧은 식품공급망 형성, 농가그룹이나 농민기구 연계 등을 촉진 하는 등의 수단을 통해 농민들을 식품 공급망에 보다 잘 통합시키는 것 • 농가의 위험관리 지원
농업과 산림 생태계 보전, 증진 및 복원	• 생물다양성의 유지 및 복원(NATURA 2000 지역 및 자연적가치가 높은 농업지역(High Nature Value farming), EU 전체의 경관 유지 포함) • 수자원 관리 개선 • 토양관리 개선
농업과 임업분야가 저탄소, 기후 탄력적 경제로 전환될 수 있도록 지원하고 효율적 자원이용 촉진	• 농업분야에서의 물 사용 효율성 증대 • 농업과 식품가공 분야에서의 에너지 사용 효율성 증대 • 바이오경제(bio-economy)를 위한 재생가능 에너지원, 부산물, 쓰레기, 잔여물 및 비식품 원료의 공급과 사용을 촉진 • 농업에서의 질소산화물이나 메탄 발생 감축 • 농업과 산림에서의 탄소격리 촉진
농촌지역의 경제개발, 빈곤 감소 및 사회 통합 촉진	• 새로운 소규모 기업이나 일자리를 창출, 다각화를 촉진 • 농촌의 지역개발 촉진 • 농촌의 ICT 품질, 접근성 및 사용 제고

2014~2020 CAP의 농촌개발 정책은 과거 CAP에서 추구하던 농촌개발 정책과 크게 두 가지 측면에서 차이가 난다. 첫 번째는 과거에 비해 농촌개발이 지향해야 하는 우선순위의 분야를 늘렸다는 것이다. 이는 2013년의 CAP 개혁에서 농촌개발 정책이 보다 전략적으로 접근해야 한다는 문제의식에 따른 것이었다.

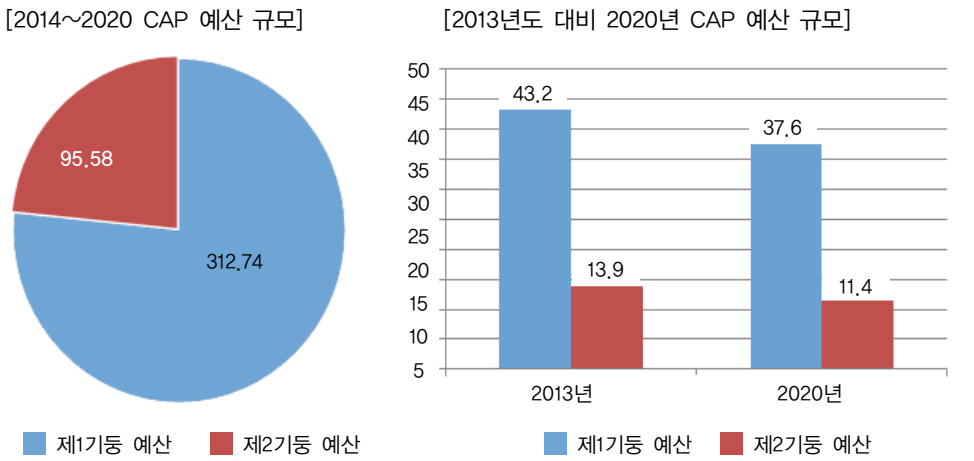
과거에 비해 차이가 나는 두 번째 특징은 제2기둥의 농촌개발 정책에서 제1기둥의 정책목표와 공통되는 영역을 선별하여 양 기둥 간에 (특히 제2기둥에서 제1기둥으로) CAP 예산이 일부 이전될 수도 있도록 신축성을 부여했다는 점이다. 예산 이전이 허용되는 공통정책목표는 환경보전, 젊은 농가 지원, 자연적 제약에 대한 지원, 소규모 농가 지원 등이다. 양 기둥 간에 이전이 허용되는 범위는 15%이내이며 구체적으로 어느 정도의 예산을 이전할 것인지는 각 회원국이 자율적으로 결정하도록 각 국의 특수성을 감안하였다. 양 기둥 간에 이와 같이 예산이 이전되도록 허용한 이유는 각 회원국의 상황이 다르기 때문에 정책이 집중하고자 하는 분야나 우선순위도 다르고 그 때문에 필요한 예산도 서로 다르기 때문이다.

3. 2014~2020 CAP의 예산 구조

2014~2020 CAP에 할당된 예산은 4,083억 1,000만 유로로 책정되었다. 이 가운데, 제1기둥 예산은 3,127억 4,000만 유로, 제2기둥 예산은 955억 8,000만 유로이다. 이와 같은 CAP 예산 규모는 비록 과거에 비해서 축소되긴 했지만 전체 EU 집행 예산에서 35% 이상을 차지하는 것으로 단일 산업부문에 대한 예산으로는 최대 규모이다.

그림 4 2014~2020 CAP 예산 구조

단위: 십억 유로



자료: EC, 『Overview of CAP Reform 2014~2020』, Agricultural and Rural Convention 2020, 2013.

연도별 기준으로 보면, CAP 예산은 2013년에 비해 줄어들어 2020년에는 제1기둥 예산이 376억 유로, 제2기둥 예산이 114억 유로에 이를 것으로 전망된다. 이러한 예산 기준은 2013년에 비해 각각 13%, 18%가 줄어든 수준이다.

<표 4>는 EU 28개국에 대한 2014~2020 기간의 직불금 및 농촌개발정책 예산분배 내역이다. 가장 많은 예산이 할당된 나라는 프랑스로, 549억 5,900만 유로가 할당되었으며, 그 뒤를 이어 독일 (387억 9,300만 유로), 스페인 (374억 5,800만 유로), 이탈리아 (333억 9,100만 유로), 폴란드 (290억 2,700만 유로) 등이 많은 예산이 할당된 국가이며, 에스토니아, 사이프러스, 룩셈부르크, 몰타 등이 가장 적은 예산이 할당된 국가들이다. 전체 직불금 및 농촌개발 국가 간 할당액에서 프랑스, 독일, 스페인, 이탈리아, 폴란드 5개국이 차지하는 비중은 약 56%에 이를 정도로 상위 5개국의 영향력이 크다.

직불금 예산 할당액 기준으로 상위 5개 국가는 프랑스, 독일, 스페인, 이탈리아, 영

국이며, 농촌개발 예산 할당액 기준으로 상위 5개 국가는 폴란드, 이탈리아, 프랑스, 스페인, 독일이다.

표 4 2014~2020 CAP의 국가 간 직불금 및 농촌개발 예산 할당 내역

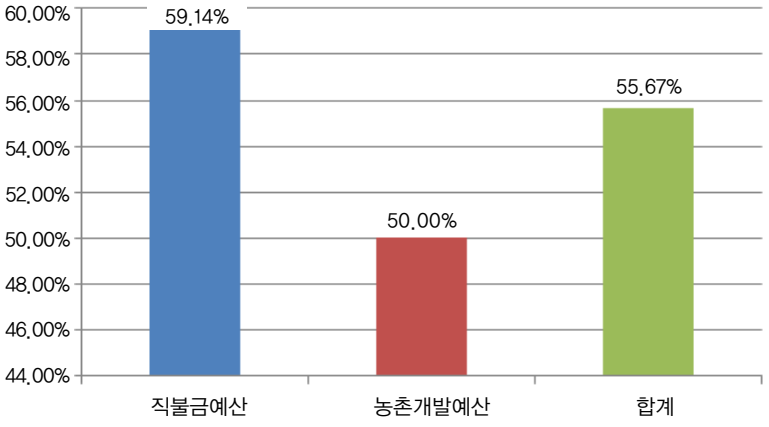
단위: 천 유로

국가	직불금예산 할당액	농촌개발예산 할당액	합계
그리스	12,008,814	4,195,961	16,204,775
네덜란드	4,574,822	607,305	5,182,127
덴마크	5,416,776	629,401	6,046,177
독일	30,575,263	8,217,851	38,793,114
라트비아	1,414,559	968,982	2,383,541
루마니아	10,490,677	8,015,663	18,506,340
룩셈부르크	201,186	100,575	301,761
리투아니아	2,729,773	1,613,088	4,342,861
몰타	29,772	99,001	128,773
벨기에	3,146,401	551,791	3,698,192
불가리아	4,540,080	2,338,784	6,878,864
사이프러스	299,817	132,214	432,031
스웨덴	4,186,841	1,745,315	5,932,156
스페인	29,168,134	8,290,829	37,458,963
슬로바키아	2,314,380	1,890,235	4,204,615
슬로베니아	819,386	837,850	1,657,236
아일랜드	7,279,467	2,189,985	9,469,452
에스토니아	837,894	725,887	1,563,781
영국	21,410,993	2,580,157	23,991,150
오스트리아	4,154,440	3,937,552	8,091,992
이탈리아	22,962,052	10,429,711	33,391,763
체코	5,241,918	2,170,334	7,412,252
크로아티아	1,065,058	2,325,173	3,390,231
포르투갈	3,469,555	4,057,788	7,527,343
폴란드	18,086,468	10,941,202	29,027,670
프랑스	45,049,511	9,909,731	54,959,242
핀란드	3,142,188	2,380,408	5,522,596
헝가리	7,622,306	3,455,336	11,077,642
기술적지원		238,943	238,943
합계	252,238,531	95,577,052	347,815,583

자료: REGULATION (EU) No 1305/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 december 2013.

2014~2020 CAP 예산 할당에서 상위 5개국이 차지하는 비중은 직불금 예산의 경우 약 60%에 이르며, 농촌개발 예산의 경우 약 50%에 이르는 등 상위 국가들의 수혜비율이 매우 높다. 이들 상위 수혜국 가운데 프랑스는 그 수혜규모가 가장 커서, EU 전체 직불금 예산의 약 17.8%, 농촌개발 예산의 약 10.4%, 두 개를 합산한 예산의 약 15.8%를 차지할 정도로 비중이 막대하여 사실상 2013년 CAP개혁의 최대 수혜자는 프랑스라는 지적도 잇따르고 있다.

그림 5 2014~2020 CAP 예산에서 상위 5개국이 차지하는 비중



4. 2014~2020 CAP 평가 및 시사점

EU는 세계 최대의 단일 공동시장으로서 회원국은 28개국이며, 각 나라는 경제적, 사회적, 그리고 농업여건이 모두 상이하다. 따라서 2013년의 CAP개혁에서도 이와 같은 다양한 회원국의 이해관계를 조율하고자 3년간의 의견수렴과정을 거쳤다. 이 과정에서 모든 회원국의 동의를 얻어낼 수 있도록 농업정책에 대한 공통의 문제의식을 도출했으며, 그 결과가 2014~2020 CAP의 3대 목표로 제시된 "실행 가능한 식량 생산", "자연 자원에 대한 지속가능한 관리 및 기후변화에 대한 대응", "역내지역의 균형적인 발전"이다. 사실 EU가 CAP를 개혁하고자 했던 배경으로 작용한, 농산물 과잉생산, 농업의 환경에의 도전, 예산부담 가중 등의 문제는 비단 EU만의 문제가 아니라 세계에서 공통으로 안고 있는 문제이다. 이러한 의미에서 2014~2020 CAP는 향후 다른 나라의 농업정책 수립에도 매우 중요한 시사점을 제공하며, 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예

상된다.

특히 농업정책을 시행하는 주요 근거로 식량의 안정적 생산이나 농가소득지지라는 과거의 협소한 농업중심 시각에서, 녹색화 직불제에서 드러나듯이 환경적인 공공재를 생산해 내는 주체가 농업이고 따라서 이러한 공공재를 생산하는 대가로서, 혹은 이러한 공공재를 보다 더 효과적으로 생산하도록 하기 위해, 정책적 지원이 필요하다는 인식의 전환은 매우 획기적이다. 이러한 인식의 전환은 우리나라가 향후 농업정책에 대한 철학을 마련하는 데 매우 중요한 의미를 던져 주고 있다. 우리나라는 여전히 농가소득 지지나 시장수급 및 가격 안정이 농정의 주요 목표가 되고 있기 때문이다.

2014~2020 CAP에서 나타나는 또 다른 두드러진 특징은 기존의 정책을 통합하여 정책집행방식을 단순화 했다는 것이다. 즉 제1기둥의 거의 모든 예산은 직불제 형태로 집행되며, 수혜자격이 주어지면 지급이 개시되도록 하였다. 이와 같이 단순화된 정책은 정책집행의 효율성을 가져올 것으로 기대된다. 다양한 정책수단을 동원할 경우에 나타나는 정책간 부조화, 목표의 상충, 중복 수혜 등의 문제를 회피할 수 있고 오히려 정책목표 달성이 보다 용이해 질 수 있는 것이다. 이러한 측면에서 보면 지나치게 세분화 되어 있고 그에 따라 행정비용이나 정책집행 비용도 크게 발생하고 있는 우리나라의 농업정책과 EU의 CAP은 크게 비교된다.

CAP의 농촌개발 정책이 EU차원보다는 개별 회원국이나 지역단위에서 자율적으로 세부정책이 디자인되고 집행되고 있다는 것 또한 눈여겨 볼만한다. 이는 EU역내의 매우 다양한 배경을 가진 회원국 간에 일률적인 농촌 개발정책을 실시하기에는 그 부작용이 더 크다는 인식 때문인데, 이러한 문제의식은 우리나라에서도 일부 참고할 만하다. 즉, 경우에 따라서는 지방자치단체로 하여금 지역실정에 맞는 농촌개발 정책을 실시할 수 있도록 신축성을 부여하는 것이 정책집행의 효율성을 높이고 정책목표를 보다 용이하게 달성할 수 있도록 하기 때문이다.

참고자료

안병일. 2014. “EU CAP 개혁의 주요 배경의 특징”. 「세계농업」 Vol 168. 한국농촌경제연구원.

안병일. 2014. “EU CAP 개혁의 주요 내용”. 「세계농업」 Vol 169. 한국농촌경제연구원.

안병일. 2014. “EU CAP 직불제 개혁의 주요 내용”. 「세계농업」 Vol 170. 한국농촌경제연구원.

안병일. 2014. “EU 2014~2020 CAP 농촌개발정책의 주요 내용”. 「세계농업」 Vol 170. 한국농촌경제연구원.

Agricultural and Rural Convention 2020. 2013. “ CAP and Rural Development Policy reform deal for 2014~2020”.

REGULATION (EU) No 1307/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 december 2013.

REGULATION (EU) No 1305/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 december 2013.

EC. 2014. Overview of CAP Reform 2014~2020. EC.

참고사이트

http://capreform.eu/the-cap-budget-in-the-mff-part-3-pillar-2-rural-development-allocations/

http://capreform.eu/archives-2/

일본의 정책평가제도와 농정추진의 시사점 *

김 태 곤
(한국농촌경제연구원 연구위원)

1. 머리말

일본의 농정을 이해하는데 또 하나 도움이 되는 것이 정책평가제도이다. 정책은 기획 입안되어 실시되면서 평가가 행해지고, 그 결과가 다음 정책에 반영·개선되는 순환과정을 거치면서 그 효과를 높여 나간다. 이와 같은 정책의 입안(plan), 실시(do), 평가(check), 개선(action)이라는 순환과정에서 평가제도가 중요한 역할을 한다.

정책평가제도는 총무성 관할이다. 총무성은 평가제도의 전담조직으로서 정부 부처별로 스스로 실시하는 정책평가를 연락 조정하면서 통일성과 객관성을 유지하는 역할을 한다. 그리고 실제 정책평가는 개별 부처별로 이루어지며, 평가 결과는 정책에 반영되고 다음 년도 예산에도 연계된다.

한편 농정부문에서는 이와 같은 국가에 선행하여 정책평가제도가 실시되고 있다. 글로벌화가 급진전되는 가운데 국제협상의 투명성 요구나 식품안전성을 둘러싼 정보공개, 지역 간 및 품목 간 이해관계 조정의 필요성 등을 배경으로 하여 농림수산성은 다른 행정기관에 선행하여 평가제도를 도입하여 실시하고 있다.

여기서는 먼저 일본의 정책평기제도에 대해 정리한다. 다음으로 실제 평가사례로서

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

농업정책에 대한 평가 제도를 중심으로 살펴본다. 평가제도가 도입된 배경, 평가방법, 평가결과, 또한 평가결과가 다음의 정책이나 예산에 어떻게 반영되는지에 대해 그 실태를 정리한다. 마지막으로 일본 농정이 함의하는 시사점을 제시한다. 시사점은 정책평가 제도를 비롯하여, 그동안 네 차례에 걸쳐 정리한 일본 농정에 대해[1] 그 특징을 요약한 후 한국의 농업문제 해결이라는 관점에서 정리한다.

2. 정책평가제도의 개요

2.1. 도입 배경

특정 정책이 국민의 비판을 받는 경우가 자주 있다. 시장개방이 빠르게 진행되어 국경장벽이 낮아지고 고령화하는 사회에서 국민들이 직면하는 리스크는 점점 높아지는 동시에 빈발해진다. 정부는 경제와 산업, 사회복지, 지역사회 등 전 방위에 걸쳐 다양한 안전망을 구축하여 대응해도 실패한 정책은 나타난다. 예를 들면 일자리가 줄어들어 실업이 높아지는 문제를 비롯하여, 고령화에 따른 복지서비스의 사각지대가 나타나는 문제, 그리고 이와 연동하여 지역에서 활기가 쇠퇴하여 침체하는 문제 등이 확산되고 있는 점이다.

이러한 문제에 대응하면서 예산제약을 극복하기 위하여 정책평가가 요구된다. 정부는 스스로 정책의 성과에 대해 객관적으로 평가하여 국민에게 보여줄 필요가 있다. 정책평가제도를 도입하여 개별 정책에 대해 목표수치를 설정하여, 시간이 경과함에 따라 평가하고, 평가 결과는 국민에게 공표하여 비판을 받거나 개선하는 과정을 거치게 된다.

일본의 정책평가제도는 2002년에 도입되었다. 총무성 행정평가국이 담당하며, 실제 평가업무는 개별 부처별로 실시한다. 각 부처는 소관 정책에 대해서 스스로 평가한다. 농림수산성은 이미 2001년부터 정책평가를 실시해 왔다. 총무성이 담당하는 평가제도의 개요를 살펴보고, 구체적인 평가방법이나 평가 결과에 대한 정책개선, 그리고 예산에 대한 반영 등에 대해서는 농림수산성의 사례로서 정리한다.

1) 세계농업을 통하여 정리한 일본 농정은 "일본의 농정개혁의 배경과 특징"(2014. 8), "일본의 경영안정정책의 내용과 특징"(2014. 9), "일본의 새로운 농업보호와 다원적기능 직불제"(2014. 10), "일본 농업의 6차산업화의 추진동향과 특징"(2014. 11) 등이다. 이를 종합하여 농가소득 감소와 양극화, 일자리 축소, 쌀 과잉과 논농업 정체, 지역경제 쇠퇴 등 일본과 유사한 문제에 직면하고 있는 한국 농업에 몇 가지 시사점을 제시한다.

2.2. 도입 목적

정책평가제도는 '행정기관이 행하는 정책의 평가에 관한 법률'(정책평가법)에 근거하여, 정부 부처별로 스스로 정책 효과를 분석하고 평가하여 그 결과를 다시 정책의 기획 입안이나 실시에 반영하여 개선하는 것을 목적으로 한다.

정책평가제도는 중앙부처 개혁의 일환으로서 2001년 1월에 전 부처에 도입되었다. 2001년 6월에는 제도의 실효성을 높여 국민의 신뢰를 향상하기 위해 관련 법률을 제정, 2002년 4월부터 정책평가가 실시되고 있다.[2)]

2.3. 실시 경과

정책평가제도가 실시되기까지의 과정을 보면, 우선 1999년 12월 행정개혁회의가 중앙부처의 조직개편을 제안하는 최종 보고서에서 조직개편과 함께 정책평가제도 도입을 건의하였다. 이를 계기로 하여 2001년 1월 정책평가제도 도입을 결정하였고, 동년 6월 '정책평가법'이 제정되어, 동년 12월 각의에서 '정책평가에 관한 기본방침'이 결정, 2002년 4월 정책평가법이 시행된 후 계속되고 있다. 시행 3년이 지나면서 2005년 12월 정책평가에 관한 기본방침이 개정되었다. 이어서 2007년 10월에는 규제 사전평가제도, 2010년 5월에는 조세특별조치에 관한 정책평가제도가 각각 도입되었다.[3)]

2.4. 제도 체계

2.4.1. 해당 부처의 평가

개별 정책에 대한 평가 작업은 정부 부처별로 정책을 기획하고 입안하여 수행하는 입장에서 소관 정책을 스스로 평가하는 것을 기본으로 한다. 또 정책을 소관 하는 각 부처와는 달리 총무성이 국가의 평가전담조직 역할을 하고 있다. 총무성은 각 부처가 담당할 수 없거나 각 부처에 의한 정책평가만으로는 충분히 달성할 수 없는 경우 이를 보완하는 역할을 한다.

각 부처가 행하는 정책평가에 대해 살펴본다. 각 부처는 관련 정책에 대하여 신속하

2) 정책평가는 '행정기관이 행하는 정책의 평가에 관한 법률'(2001.6)에 근거하며, 평가방법은 '정책평가에 관한 기본방침'과 '정책평가 실시에 관한 가이드라인' 등에 구체적으로 제시되어 있다.

3) 조세특별조치는 특정인에게 세금부담을 경감하여 일정한 목적을 실현하기 위한 경제활동을 유도하는 산업정책의 수단으로 활용되고 있다. 조세특별조치는 세금부담 공평원칙의 예외적인 행위이다. 때문에 이것이 정당화되기 위해서는 그 적용 실태나 효과가 투명하게 공개되어 납세자가 납득할 수 있어야 한다. 이러한 이유로 조세특별조치를 신설하거나 확장 또는 연장할 때에는 이 조치의 필요성이나 유효성에 대해 가능한 한 객관적인 자료에 근거하여 사전·사후 정책평가를 실시하여 그 효과를 정책결정의 판단자료로 활용할 필요가 있다. 그래서 2010년 5월부터 각 부처에 조세특별조치에 관한 정책평가가 의무화되었다.

게 그 정책효과를 파악, 이것을 기초로 하여 필요성, 효율성 또는 유효성 등의 관점이나 기타 당해 정책의 특성에 따라 필요한 관점에서 소관 정책을 평가하고, 그 평가 결과를 당해 정책에 적절히 반영되도록 하고 있다.[4)]

2.4.2. 총무성의 평가

평가전담조직으로서 총무성은 각 부처가 담당할 수 없거나 각 부처에 의한 정책평가만으로는 충분히 달성할 수 없는 평가를 효과적·효율적으로 행하는 관점에서 다음과 같은 평가를 실시한다. 즉 총무성은 필요하다고 인정할 때에는 해당 부처에 대해 당해 평가결과를 정책에 반영하기 위해 필요한 조치를 강구하도록 권고하고, 당해 권고내용을 공표한다.

또한 총무성은 매년 당해 연도 이후의 3년간의 평가계획을 수립하고, 이를 행정평가 프로그램에 게재해야 한다. 총무성은 각 부처가 행하는 평가 작업에 대해 가급적 통일성이나 종합성을 확보하기 위한 평가와 정책평가의 객관적이고 엄격한 실시를 담보하기 위한 평가활동을 중시한다.

2.4.3. 제3자 평가기관 설치

총무성은 제3자 평가기관으로 '정책평가·독립행정법인 평가위원회'를 두어 조사 심의를 실시하도록 한다. 이 위원회는 정책평가에 관한 기본적인 사항, 각 부처의 정책에 대해 통일적·종합적인 평가 또는 정책평가의 객관적이고 엄격한 실시를 담보하기 위한 평가관련 중요 사항에 대해 조사 심의하고 의견을 제시하는 역할을 한다.

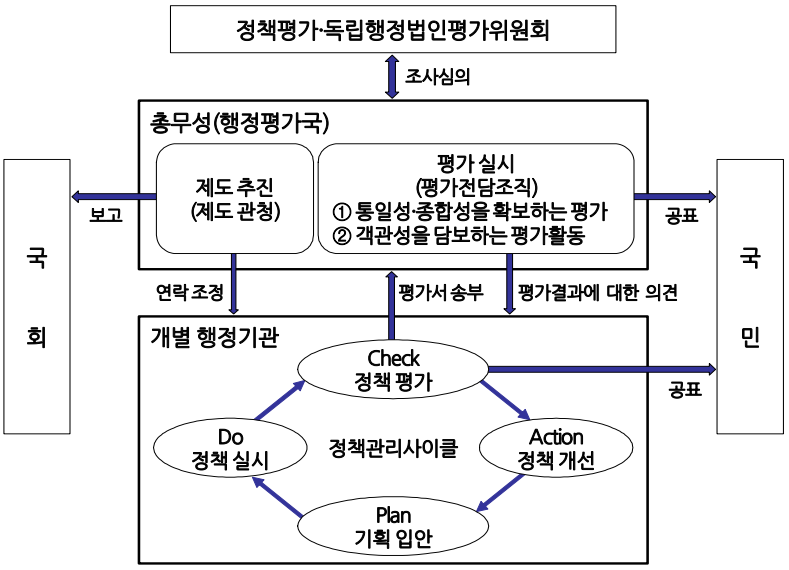
2.4.4. 평가결과의 공표

총무성은 매년 각 부처가 실시한 정책평가 및 총무성이 실시한 정책평가 실시상황, 그리고 평가결과의 정책에 대한 반영상황 등에 관한 보고서를 작성하여 이를 국회에 보고하고 국민에게 공표한다<그림 1 참조>.

---

4) 구체적인 평가 작업을 보면, ① 기본계획 및 실시계획 수립(각 부처는 당해 기관이 실시하는 정책에 대하여 3년 이상 5년 이하의 기간별로 계획기간이나 계획기간 내에서 사후평가 대상정책 등 당해 기관의 정책평가에 관한 기본적인 사항을 정하는 정책평가에 관한 기본계획 수립. 또한 사후평가에 대해서는 그 구체적인 방안 등을 정한 사후평가 실시에 관한 계획(실시계획)을 매년 결정, ② 사전평가 실시(각 부처는 국민생활 또는 사회경제에 상당 정도 영향을 미치는 정책 또는 거액의 비용을 소요하는 정책이고, 동시에 평가 방법이 개발되어 있는 것으로서, 연구개발, 공공사업, 정부개발원조, 규제 및 조세특별조치법 등 관련 정책에 대해서는 사전평가를 의무화), ③ 평가서 작성 및 공표(각 부처는 정책평가를 행한 때에는 정책평가 관점, 정책효과의 파악방법과 그 결과, 학식경험자의 의견활용에 관한 사항, 정책평가 결과 등을 기재한 평가서를 작성하여 총무성 장관에게 송부, 당해 평가서 및 그 요지 공표), ④ 정책평가 결과의 정책에 대한 반영상황 공표(각 부처는 평가서 공표와 함께 적어도 매년 1회 당해 부처의 정책평가 결과의 정책에 대한 반영상황에 대해 총무성 장관에 통지·공표) 등의 과정을 거친다.

그림 1 정책평가제도 체계



자료 : 総務省行政評価局. 2011.12.

3. 농림수산성의 정책평가

3.1. 정책평가의 목적

농림수산성은 다른 부처에 선행하여 정책평가제도를 도입하여 실시하고 있다. 소관 정책에 대하여 스스로 평가하여 결과를 정책에 반영하는 것이 목적이다. 구체적으로는 ① 객관적이고 엄격한 정책평가를 실시하여, ② 그 결과를 정책에 적절히 반영하고, ③ 정책평가에 관한 정보를 공표함으로써, ④ 효율적인 행정을 추진하고, ⑤ 정부가 가진 제 활동에 대하여 국민에게 설명하는 책무를 철저히 하는 것에 있다.[5]

이와 같은 목적을 달성하기 위하여 각 부처는 그 소관 정책에 대하여 적절한 시기에 정책효과를 파악하고 이를 기초로 하여 필요성과 효율성 등의 관점에서 스스로 평가를 행한다.[6] 정책평가 방식은 평가시기에 따라 정책결정 이전에 실시하는 '사전평가'와 정

5) 이것은 정책평가법 제1조 및 기본방침에 근거하며, 농림수산성은 물론 전 부처에 동등하게 적용된다.
6) 평가대상정책은 정책평가법에 의무화되어 있는 것으로서 ① 주요 정책(사후평가), ② 일정한 요건을 만족하는 공공사업, 연구개발, 정부개발원조, 규제, 조시특별조치법(사전평가), ③ 정책결정후 5년간 미착수 또는 10년이 경과해도 완료하지 않는 정책(재평가) 등이다.

책결정 이후에 실시하는 '사후평가'가 있다. 평가방식은 실적평가방식, 사업평가방식, 종합평가방식이 있어 정책의 특성에 따라 적적한 방식을 선택한다<표 1 참조>

또한 평가결과에 대해서는 단순히 정책결정의 결과만을 공표하는 것이 아니라 정책의 기획단계, 실시단계, 평가단계와 각 단계에서 그 내용을 국민에게 공개하여 지속적으로 정책을 개선해 나가도록 하고 있다.

표 1 정책평가방식

평가방식	대상정책	시기	목적	방법
실적평가	주요 일반정책	사후	○ 정책의 지속적인 개선 또는 개선에 기여	○ 사전에 목표를 설정, 달성 정도를 정기적으로 평가
사업평가	개별 사무사업	사전 사후	○ 사무사업의 채택여부 또는 선택에 기여	○ 정책효과나 소요비용 등을 추계·측정하여 평가
종합평가	시대별 중요과제 (특정테마)	사후	○ 문제점 등을 파악하여 원인을 종합적으로 분석	○ 정책효과 발현상황을 다양한 각도에서 파악, 평가

자료 : 農林水産省. 2014.10.

3.2. 제도도입의 배경

일본의 농촌은 고도성장기를 통하여 풍요로운 사회를 형성하여, 도시 제조업의 구매력을 가지면서 도농상생의 기반을 장기적으로 유지해 왔다. 또한 일본은 세계적으로 장수 국가에 속한다. 장수의 요인은 보건위생, 의료충실, 일본형 식생활 등을 들고 있다. 풍요로운 농촌이 일본 경제가 번성하게 하는 조건이 된 것이다.

그러나 고도성장이 끝나고 안정성장기로 접어들면서 시장개방의 충격이 가해짐에 따라 종래와 같은 농업·농촌의 존재는 변질되고 있다. 식량자급률이 떨어지고 농가소득이 감소하면서 농촌사회는 활력이 저하하는 문제가 확산되고 있다. 우루과이 라운드(UR) 대책이 정책 효과에 의문이 제기되면서 농정에 대한 국민의 비판이 강해지고 있다. 여기에 가축질병이 빈발하고 농식품 위장표시 문제 등이 노출됨에 따라 소비자의 농정에 관심과 감시도 높아지고 있다.

특히 농업은 산업계로부터 비판의 표적이 되어왔다. 일본에서 경쟁력이 높은 자동차나 가전 등의 산업을 중심으로 구조개혁을 단행하여 국가의 성장을 주도해야 한다는 주장이 등장하기도 하였다. 그러나 지금은 대부분의 산업이 중국이나 아시아로 이전하는 현상이 나타나 상황은 반전되고 있다.

이러한 우여곡절을 거치면서 농림수산성은 전체 행정기관이 정책평가제도를 도입

하기 이전부터 개별적으로 정책평가를 실시하였다. 6조 100억 엔에 달하는 UR 대책비에 대한 평가를 비롯하여, 개별정책에 대해서는 2000년 정책에 대하여 평가에 착수하여 2001년 7월 평가결과를 제시한 바 있다.

농림수산성이 다른 부처에 비해 평가 제도를 빨리 도입하게 된 것에는 몇 가지 배경이 있다(尾野村. 2002). 첫째 환경단체와 농정과의 갈등을 들 수 있다. 시마네현이나 사가현 등에서 행해진 간척사업의 중단이나 역간척 사태가 발생하는 등 현장에서 이해당사자간에 갈등이 나타나기 시작하였다. 간척사업은 식량부족시대에 농지를 확보하기 위한 수단으로 등장한 대규모 공공사업이었다. 그러나 쌀이 오히려 과잉문제로 전환되고 환경단체의 환경영향평가 요구, 지역주민의 반발 등에 직면함에 따라 사업계획을 공개하면서 전문가나 제3자 기관의 의견을 듣고서 사업의 계속 여부에 대해 객관적으로 판단을 해야 할 필요성이 있었기 때문이다.

둘째 농업관련 국회의원(농림족의원)의 압력과 행정부간의 이해관계의 상충이 있다. 그동안 정책 결정에 있어서는 행정부, 의회, 농업단체 등 3자가 협력하여 추진해온 결과 농업보호의 수준을 높여온 것은 사실이다. 시장개방 확대나 농산물 가격결정, 지역의 정책사업 등을 둘러싸고 행정부와 의회 간 이권 다툼이 치열해짐에 따라 이러한 압력에 대해 억지력을 만들기 위해서는 객관적인 정책추진의 근거로서 평가제도가 요구되었던 것이다.

셋째 농업예산이 지속적으로 감소하는 가운데 효율적인 예산 집행의 필요성이 요구된 점도 있다. 일본의 농림수산예산은 1982년 3조 7,010억 엔을 정점으로 계속 감소하여 2014년도는 2조 3,267억으로 떨어지고 있다. 이러한 감소 속에서도 농가경영안정이나 소득을 지지하기 위한 직불제와 보험제도 등으로의 예산 증액이 요구됨에 따라 예산을 알뜰하게 사용할 필요성이 높아졌다. 그래서 평가 제도를 통하여 공공사업을 축소하는 대신에 직불제 등으로의 전용을 시도하고 있다.

3.3. 정책평가의 실시

3.3.1. 평가방법

농림수산성은 대신관방에 '평가개선과'를 설치하여 정책평가를 담당하고 있다. 평가개선과는 정책평가를 계획적으로 추진하기 위하여 3년 내지 5년 기간의 '기본계획'과 이를 반영한 1년 단위의 '실시계획'을 수립하고 있다.

정책평가체계는 <표 2>와 같이 농정의 이념에 해당되는 '대목표' 하에서 '중목표',

'정책분야'로 구분하고, 각 정책분야별로 목표를 실현하기 위해 강구하는 법제도와 예산사업 등을 표시하는 '정책수단'으로 구성되어 있다.[7]

정책평가는 평가의 대상이 '정책' 단위이다. 정책의 범위를 한정할 필요성이 생긴다. 정책의 범위는 '정책', '시책', '사무사업'으로 구분하여 생각하는 것이 이해하기 쉽다. 이들 3자는 서로 목적과 수단과의 관계를 가지면서 전체로서는 하나의 체계를 형성한다. 즉 '정책'이란 특정 행정과제에 대응하기 위하여 '기본적인 방침'을 실현하는 것을 목적으로 하는 일단의 행정활동을 말한다. '시책'이란 기본적인 방침에 근거하여 구체적인 방침을 실현하는 것을 목적으로 하는 일단의 행정활동이며, 정책을 실현하기 위한 '구체적인 방안이나 대책'을 말한다. '사무사업'은 구체적인 방안이나 대책을 구현하기 위한 '개별 행정수단의 기초적인 단위'를 말한다(総務省. 2011.12).[8]

정책체계가 전체로서 목적과 수단과의 관계로 성립되어 있으면 평가대상이 되는 정책이 어떤 목적을 가지고 어떠한 수단을 사용하여 실시되는가가 명확해지기 때문에 객관적인 평가를 가능하게 한다. 이와 같은 정책체계를 사례로서 살펴보면, <표 2>에서 대목표와 중목표는 사명이나 이념에 해당되며, 정책분야별로 하나의 정책체계를 형성한다. <표 3>에서 '⑨ 농업·농촌의 6차산업화 추진'을 정책이라고 한다면, '(1) 농가의 가공·판매 분야로의 진출활동 촉진' 등이 시책이고, 본문에서 언급한 '6차산업화 정비지원사업' 등이 사무사업으로서 피라미드 형태를 가지는 정책체계가 된다.

이와 같은 정책체계가 평가대상이 되며, 각 정책분야를 담당하는 소관과는 평가시트에 따라 정책 목표, 그 목표달성도를 계측하기 위한 실적치와 목표치, 실현한 목표달성도의 요인분석을 기입하여 각국의 평가담당과에 제출하는 과정을 거친다.

각국 평가담당과는 제출된 정책시트에 대해 실적치의 파악방법이 적절한지, 분석방법이 타당한지 등에 대해 심사를 그친 후 국별 정책평가보고서를 작성하여 평가개선과에 제출한다. 평가개선과는 각 국에서 제출된 평가보고서와 정책시트에 대해 평가가 객관적으로 행해졌는지, 또한 평가결과가 타당한지를 심사한 후 목표에 대한 달성정도에 따라 등급을 매기고,[9] 필요성과 효율성의 관점에서 각 정책을 평가한다. 평가결과에 따라서는 정책의 폐지까지도 검토한다.

---

7) 예를 들면 〈표 1〉의 평가체계에 의하면 중목표 1, 2, 30이 각각 식량정책, 농업정책, 농촌정책의 영역이며, 식량정책의 '① 식품안전과 소비자의 신뢰 확보' 정책분야에는 다시 30개의 정책수단으로 구성되어 있다.

8) 실제 현실의 정책은 상대적이면서 다양한 형태를 가진다. 시책이 복수의 계층으로 구분되는 경우도 있고, 사무사업이 존재하지 않는 경우도 있다.

9) 등급에 대해서는 목표대비 달성정도가 ① 90% 이상을 'A'(대체로 효율), ② 50% 이상 90% 미만을 'B'(효율성 향상이 필요), ③ 50% 미만을 'C'(효율성에 의문) 등 3 등급으로 분류한다. 평가결과가 C 등급의 정책에 대해서는 충분한 요인분석을 실시하고, 당해 정책의 필요성을 고려하여 '폐지'하는 것에 대해서도 검토하도록 하고 있다.

표 2 농업정책의 평가체계 사례

대목표(사명)	중목표	정책분야
농산물의 안정공급 확보 농업의 발전 농촌의 진흥 농업의 다원적기능 발휘	(1) 농산물의 안정공급 확보 (식량)	① 식량 안전과 소비자의 신뢰 확보 ② 국산 농축산물을 축으로 한 식품과 농업의 연계 강화 ③ 식품산업의 지속적인 발전 ④ 종합적인 식량안전보장 확립(※)
	(2) 농업의 지속적인 발전 (산업·인력·생산기반)	⑤ 의욕이 있고 다양한 농업인에 의한 농업경영 추진 ⑥ 우량농지의 확보와 효율적인 이용 촉진 ⑦ 농업생산 강화를 위한 농업생산기반의 보전관리 및 정비 ⑧ 지속가능한 농업생산을 지원하는 활동 추진
	(3) 농촌의 진흥 (산업·농촌기능)	⑨ 농업·농촌의 6차산업화 추진 ⑩ 도시와 농촌의 교류 및 도시와 그 주변지역의 농업 진흥 ⑪ 농촌 마을기능의 유지와 지역자원·환경의 보전
	(4) 횡단적인 정책	⑫ 농림수산분야의 연구개발(※) ⑬ 농림수산분야의 지구환경대책(※) ⑭ 정책니즈에 대응한 통계작성 및 이용 추진(※) ⑮ 농림수산행정의 적절하고 효율적인 실시(※)

주: ※ 표는 종합평가 실시대상 정책분야.
자료: 日本農林水産省. 2014.6.

3.3.2. 평가결과

이상과 같은 심사과정을 거친 평가결과는 최종적으로는 국민 관점에서 검증하는 과정을 거친다. 정책이 보다 효율적으로 개선을 할 수 있도록 학식경험자의 의견을 듣는다. 민간의 전문가들로 구성된 '농림수산성정책평가 제3자위원회'의 의견을 청취하여 공표된다. 단지 위원회는 부처 내부의 평가위원회이기 때문에 소비자나 생산자의 의견을 반영한 평가와는 거리가 있어 앞으로 개선의 여지는 있다(尾野村. 2002).

각 연도별 평가결과는 다음 년도 예산요구 등의 시기에 맞추어 공표된다. 2013년 정책에 대한 평가결과는 2014년 8월에 공표되었다. 임야청과 수산청 소관의 임업정책과 수산정책을 제외한 농정(식량, 농업, 농촌, 횡단정책)의 대상은 4개 중목표, 21개 정책분야, 521개 정책수단일람표를 작성하여, 이 중에서 정책평가는 정책평가체계상의 정책분야와 개별 정책수단 중 정책평가법상에서 평가가 의무화되어 있는 것을 대상으로 한다.

실제로 2013년 정책평가 사례를 살펴보자. <표 2>에서 중목표 (3) 농촌의 진흥 영역의 정책분야 ⑨의 '농업·농촌의 6차산업화 추진'에 대한 평가결과를 정리한 것이 다음의 <표 3>과 같다.

6차산업화는 최근 농림수산성의 핵심 정책이다. 6차산업화의 전체 시장규모는 2010년 1조 엔에서 2020년까지 10조 엔으로 성장할 것으로 전망하고 있다. 6차산업화와 관

련한 정책분야 ⑨는 농가의 가공·판매 분야로의 진출 촉진, 로컬푸드에 상당하는 지산지소 추진, 바이오매스나 태양광·물·바람 등 농촌 유래의 자원을 활용한 신산업 창출 등 3분야로 구분하여, 각각의 정책목표와 이를 확인하는데 필요한 지표로서는 고용수와 사업 수입 등을 포함한 14개 지표로서 평가하고 있다.

정책평가 결과는 목표치에 비해 2013년도 정책의 실적치는 대체적으로 효율적이라는 'A'의 평가를 내리고 있다. 그러나 학교급식의 지역산 농산물 사용비율이나 바이오에탄올 제조비용 등 2가지 항목은 'C'라는 낮은 수준의 평가를 받고 있다. 특히 학교급식에 대해서는 지역 농산물을 사용하는 우량사례에 대한 정보를 수집하여 보급하고는 있기는 하지만 학교급식에 대한 지역 농산물의 생산·공급 체제가 충분히 구축되지 않는 것이 요인이 되어 실적이 낮은 수준이다. 또한 바이오 에탄올 제조비용에 대해서는 사료가격과 원유가격이 상승하여 원료가격과 연료비가 높은 수준으로 유지된 영향을 받아서 제조원가가 상승하였다고 분석하고, 대책으로서는 열효율 회수를 개선하고 연료를 전환하는 등의 활동을 하고 있지만 원가상승 요인이 크게 작용한 결과로 비용절감이 미흡했다는 요인분석을 하고 있다.

전체적인 정책분야 ⑨의 달성정도는 '상당정도 진전'으로 평가하고 있다. '상당정도 진전'이란 일부 또는 전체 지표로는 목표를 달성하지는 못했지만 주요한 측정지표는 대체로 목표에 근접하고 있으며, 현행 활동을 계속한 경우 목표달성에 상당한 기간을 요한다는 평가이다. 이에 대한 판정기준은 'B' 또는 'C' 등급을 포함하지만 주요 지표 중에서 'A' 또는 'B' 등급이 절반 이상이면서 'C' 등급이 4분의 1 이하이어야 한다.

3.3.3. 평가결과의 반영

정책평가 결과는 정책평가법 제11조 규정에 근거하여 정책에 반영하도록 되어 있다. 전년도 정책평가 결과는 다음 년도 예산요구에도 반영되도록 8월 중에는 공표되어야 한다. 2013년도 정책평가 결과 중에서 앞에서 언급한 정책분야 ⑨의 '농업·농촌의 6차산업화 추진'에 대해서는 다음과 같은 조치를 강구하고 있다(農林水産省. 2014.6).

먼저 정책수단으로서의 사업별 조치를 보면 '6차산업화 정비지원사업'은 '사업 전체의 획기적인 개선'이라는 결과를 내리고 있다.

2013년도에 종료하기로 되어 있는 이 사업은 예정대로 종료한다. 또한 외부전문가의 '지역자원 활용이라는 면에서 보면 국가사업으로 추진할 필요성을 찾기 어렵다. 만약 한다고 해도 지자체 단계에서 구체적으로 대응하는 것이 바람직하다'는 지적에 근거하여 2014년도 예산요구 시에는 국가에 의한 직접 시설정비에 대한 지원은 중지하되, 도

도부현에 대한 교부금인 '6차산업화 네트워크 활동교부금'으로 실시하는 것으로 개선하고, 2014년도 예산요구를 결정하였다.

둘째 '소수력(小水力) 등 재생가능 에너지 도입추진사업'은 '사업 전체의 획기적인

표 3 정책분야 ⑨(농업·농촌의 6차산업화 추진)의 2013년도 정책평가 결과

목표	지표	기준치 (연도)	목표치 (연도)	전년도 실적치	2013년도		
					목표치	실적치	달성정도
(1) 농가의 가공·판매 분야로의 진출활동 촉진							
① 농촌지역의 고용과 소득 확보	㉠-1 6차산업 고용수	18.2만 명 (2011)	전년대비증가 (각 연도)	20.7만 명 (2011)	전년대비 증가(2012)	23.2만 명	A
	㉠-2 6차산업 사업수입	876만 엔 /업체(2011)	전년대비증가 (각 년도)	815만인 /업체(2011)	전년대비 증가(2012)	886만 엔 /업체	A
	㉡ 6차산업 시장규모	1조엔 (2011)	3조엔 (2015)	1조엔 (2011)	– (2012)	2조엔	A
	㉢ 지식재산 발굴· 활용에 의한 매출확대	0 (2012)	5억 엔 (2015)	–	–	–	–
	㉣ 농산물 수출액	4,454억 엔 (2009)	1조엔 (2020)	4,497 억 엔	–	5,505 억 엔	A
	㉤ 식물 신품종 품종등록에 관한 평균 심사기간	2.7년 (2009)	2.3년 (2014)	2.34년	2.38년	2.48년	B 69%
(2) 지산지소 추진							
① 직판장 운영과 판매력 강화 ② 지역농산물 학교급식 확대	㉠ 연간 판매액 1억 엔 이상의 연중 영업직판장 비율	16% (2006)	50% (2020)	17%	31% (2012)	17%	B 55%
	㉠ 학교급식에 지역 농산물 사용비율	25% (2010)	30% (2015)	25.7%	27% (2012)	25.1%	C 5%
(3) 농촌에 유래하는 자원의 활용 촉진							
① 농촌자원을 활용한 신산업창출	㉠ 바이오에탄올 제조비용	211엔/L (2011)	140엔/L (2016)	201엔/L	전년대비 감소	214엔/L	C 문제 있음
	㉡ 재생가능에너지 활용, 농업발전을 모하는 지구수	–	100지구 (2018)	–	–	6지구	A
	㉢ 6차법에 의한 연구 개발·성과 이용사업계획 인증	–	10건/년	9건	10건	5건	B 50%
	㉣ 신사업관련 인재육성 수	–	480명 (2014)	141명	140명	144명	A 103%
	㉤ 지역식재 5할이상 사용한 창작요리 매출액	–	6.8억 엔 (2015)	4.2억 엔	2.0억 엔	2.2억 엔	A 110%
	㉥ 소수력발전 등 재생가능 에너지 도입을 위한 계획 작성 지역수	–	약 1,000지구 (2016)	179지구	400지구	851지구	A 213%
정책분야 ⑨의 목표달성 정도					상당정도 진전		

자료: 日本農林水産省, 2014.8.

개선'이라는 결과가 나왔다. 외부 전문가는 상세한 조사결과를 공표하고, 민간기업의 진입을 촉진하는데 그치기 바라며, 소량의 발전(發電)에 대해서는 비효율성이 높아지는 경향이 있어 보조를 피해야 한다. 사업 자체는 필요하지만 장래 건설 시에 국고부담은 불필요하다는 의견에 근거하여 각 도도부현이 수립한 마스터 플랜을 공표하고, 효율적인 소수력 등의 발전이 도입되도록 가능성 검토나 조사 설계 단계에서 기준이 되는 비용 등의 조건 설정 및 향후 시설정비에 대한 보조와 고정가격매수제도와 조정을 행하고 2014년도 예산요구를 결정하였다.

셋째 2013년도에는 6차산업화의 확산에 의해 농산물 직판장이나 농산물 가공 등의 활동을 하는 사업체 수는 크게 증가하였다. 그러나 아직 소규모 활동이 많기 때문에 사업체당 사업수입은 전년에 비해 약간 감소하였다. 때문에 2014년도 예산에서는 6차산업화를 추진하는 사업체의 수입을 확대하기 위해 농업인과 2·3차 산업의 다양한 사업자가 연대하는 사업에 대해 신상품 개발, 판로 개척, 시설정비에 대한 지원 등을 확충하였다.

4. 정책평가의 효과

정책평가는 다양한 목적을 가지는 정책이나 사업에 대하여 적시에 그 성과와 문제점을 파악하고, 이를 기초로 하여 정책의 필요성을 비롯하여 효율성과 지속성 등을 유지 향상하는 것에 목적이 있다. 정책은 예산의 제약 속에서 경제적 성과의 향상(효율성), 사회적 서비스의 충실(공익성), 그리고 이에 근거하여 정책·사업의 항구적인 유지(지속성) 등이 요구된다.

정책평가는 <그림 1>의 하단부에서와 같이 '기획(Plan)→실시(Do)→평가(Check)→개선(Action)'이라는 PDCA 정책관리 사이클 속에서 제도화된 시스템이다. 이 과정에서 평가의 객관성을 담보하는 평가활동이 요구된다.

또한 정책평가에 관한 일련의 정보와 정책평가 결과에 대해서는 국민에게 공개됨으로서 정책을 수정하거나 개선하여, 행정이 가지는 국민에 대해 정책 설명의 책임이 향상된다. 정책관리의 사이클 속에 포함되어 있는 정책평가는 이 사이클이 효율적으로 기능하게 되면 정책의 품질 향상, 행정의 정책형성능력 향상, 직원의 의식개혁 등이 행하여져 국민 본위의 효율적·고품질 행정과 국민적 시점에 선 성과중시 행정을 실현하는 효과를 기대할 수 있다는 점에서 중요한 의의가 있다.

5. 농정추진의 시사점[10)]

5.1. 농업의 성장산업화

일본의 농정 추진은 1999년에 제정된 새로운 기본법에서 농정의 4대 이념을 제시하고, 10년 정도의 중장기 정책방향으로서 '기본계획'을 수립하되, 5년마다 경신하는 추진방식을 도입하였다. 이를 통하여 정책의 일관성과 연속성이 유지되고 있다.

농정의 4대 이념은 식량의 안정적인 공급, 다원적 기능발휘, 농업의 지속적 발전, 농촌 진흥 등이며, 특히 '식량의 안정적인 공급'과 '다원적 기능 발휘'를 농정의 최상위 이념으로 설정하고 있다.

농정개혁의 배경에는 농업의 식량 공급력 저하, 농업종사자의 고령화와 과소화, 농지 유휴화와 같은 농업자원 유실 등의 문제가 확산되고 있다는 점에 대한 위기감이 작용하였기 때문이다. 이러한 위기적인 상황은 우리나라와 유사하다는 점에서 문제해결에 시사점을 얻을 수 있다.

최근 생산현장에서 조직경영체가 등장하고 6차산업화가 확산되는 한편, 기업의 농업 진입도 활발하게 전개되는 등 이것이 새로운 동력이 되어 소득 향상과 지역활성화 효과가 나타나고 있다. 6차산업화는 농가 주도의 산지직판장을 통하여 매출액이 급증하고, 채소·과일·축산 등 자본·기술 집약부문에서는 농외기업의 농업진입, 농가와 기업 간의 연대 등 새로운 경영형태가 나타나고 있다. 이러한 현상을 지원하는 것이 6차산업화와 농상공연대, 지산지소(local food) 등이다.

도시부문의 성장정체와 함께 이러한 농촌현장에서의 현상을 동력으로 하여 농업을 성장산업으로 견인할 필요성이 제기되고 있다. 이를 위해 농업부문의 구조개혁과 규제완화를 추진하고 있다.

농업경영의 자유도를 높이는 동시에, 일반기업의 농업 진입을 촉진하고, 농협에 대해서는 새로운 역할을 부여하고 있다. 농업을 산업으로서의 경쟁력을 강화하는 정책(산업정책)과 다원적 기능을 확산하는 정책(지역정책)을 병행하여 성장을 도모하는 전략이 추진되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

농업의 성장산업화를 위한 정책개혁의 4대축은, 첫째 농식품의 국내외 수요확대(수출촉진, 로컬 푸드, 식육(食育)), 둘째 수요와 공급을 연계한 가치사슬 구축(6차산업화

10) 시사점에 대해서는 정책평가제도를 포함하여 〈주 1)〉에서 언급한 일본 농정에 대해 정리한 결과에 근거하여 그 특징을 요약 정리한다.

및 농협개혁에 의한 농산물 부가가치 향상), 셋째 다원적 기능의 확산(다원적기능 직불제 도입, 농산촌 활성화대책), 넷째 생산현장 강화(농지중간관리기구 활용에 의한 생산비 절감, 경영소득안정정책, 쌀 생산조정 폐지) 등으로 집약된다. 특히 생산현장에서는 전업농에 대한 농지집중, 쌀 정책 개혁, 6차산업화 등을 통하여 2020년 농업·농촌지역 소득을 2배로 향상한다는 목표를 설정하여 노력을 집중하고 있다.

쌀 과잉문제를 해결하고 논농업을 진흥하기 위하여 쌀 용도를 '주식용'과 '신규 수요용'(사료용, 가공용 등)으로 구분하여, 주식용은 감산하는 대신, 신규 수요용은 증산을 장려하는 등 논이 가지는 높은 생산력을 활용하여 자급력을 향상하는 전략에 대해서는 유사한 문제를 안고 있는 한국 농업에 시사하는 바가 크다.

FTA와 TPP 등에 의한 시장개방이 급속하게 확대되면서 수입 농산물이 증가하는 상황 속에서 농업경영의 안정을 도모하고 국내 농산물의 생산증진을 통하여 자급률을 향상하는 것이 새로운 과제이다.

5.2. 농업경영안정의 강화

일본의 직불제는 농가에게 '생산비' 수준의 목표가격을 보전하여 경영안정을 보장하는 '경영안정형'과 다원적 기능을 확산하기 위하여 그 활동비용을 보전하는 '다원적 기능형' 등으로 구분된다. 최근 논농업 활성화를 목적으로 쌀 직불제를 폐지하는 등 경영안정형에서 다원적기능형으로 전환되는 특징이 있다.

2011년도 직불제 예산은 농림수산예산의 40.4%로 대폭 확대하여 계속되고 있다. 확대된 배경에는 두 가지 의미가 있다. 하나는 시장개방의 영향으로 나타나는 피해를 보전하여 경영안정을 도모하고 자급률을 향상한다는 목적이다. 다른 하나는 TPP와 같은 추가적인 시장개방에 대비하여 경영안정을 위한 조건을 정비한다는 의미이다.

쌀에 대해서는 종전의 감산 일변도에서 지역의 주요 소득원이면서 수요가 증가하는 작물을 전략작물로 지정하여 증산하고, 생산조정을 폐지하여 작목선택의 자율성을 제고하는 방향으로 정책전환을 단행하고 있다.

소득증대는 기본적으로 구조개혁에 의한 생산비 절감, 6차산업화에 의한 부가가치 향상 등에 의해 가능해진다. 농업의 성장산업화를 위한 구조개혁이 경영불안을 가져올지 아니면 경영안정에 기여할지 주목할 점이다.

5.3. 다원적 기능의 확산과 새로운 농업보호

농가의 고령화와 후계자 부족이 가속화되는 가운데, 시장개방 확대 등에 따른 경영불안이 가중되어 불성실한 경작이 나타나고 농업이 축소되는 문제가 나타나고 있다. 앞으로 WTO 체제에서 FTA 등의 형태로 추진되는 글로벌화에 대한 적극적인 대응이 요구된다. 이러한 가운데 장기적으로 농업·농촌의 활력을 유지하고, 식량자급률 향상을 지향하는 동시에, 농업이 가진 다원적 기능을 발휘하기 위해서는 적절한 농업보호 정책이 요구되고 있다.

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, 신규 진입농가나 도시주민의 이용 등 언제든지 이용이 가능하도록 국민공유 재산으로 보전하되, 그 보상으로서 직불제를 확충할 필요가 있다.

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. 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.

넷째 공동체 회복과 공동체에 의한 지역자원 관리를 고려하면 다원적기능 직불제의

공동활동 범위를 확대하는 방안에 대해서도 검토할 필요가 있다. 농촌사회가 고령화함에 따라 고령자에 대한 사회복지서비스 수요가 늘어난다. 사회적 약자에 대한 안부확인을 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.

이상과 같은 조건을 전제로 다원적기능 직불제나 고령화에 대응한 사회적 과제를 해결을 목적으로 한 공익형 직불제를 확충함으로써 농업이 가지는 새로운 가치를 창출하는 동시에 농업의 지속적인 발전을 가능하게 한다.

5.4. 6차산업화로 농업성장 견인

6차산업화는 농촌지역에서 일자리를 만들고 부가가치를 창출하는 것에 목적이 있다. 일본에서 6차산업화는 두 개의 시기로 구분할 수 있다. 1기는 1990년대 초반이후 6차산업화를 추진하는 기반을 구축한 시기이고(기반구축기), 2기는 농상공연대법이 제정된 2008년 이후 6차산업화법과 펀드법, 지리적표시제도 등에 의하여 이종산업 간의 연대와 혁신을 강화한 시기이다(혁신강화기).

먼저 1기에는 6차산업화가 실시되기 이전에 자구책으로 지역단위에서 생산자와 소비자가 연대하는 지산지소 운동이 추진되었다. 지산지소는 지역단위에서 농식품의 수요확대를 기대하는 생산자와 안전한 농식품의 공급과 지역경제의 활력 회복을 희망하는 소비자 간의 연대운동이다. 이 운동에서 판매의 장으로서 '직판장'의 존재가 중요하다. 직판장이란 생산자와 소비자가 얼굴을 맞대고 거래하는 장이면서 관광이나 교류 등에 관한 정보교환의 장이기도 하다.

직판장 시설은 농협이나 지자체가 설치하고, 운영은 지역의 농가그룹, 여성이나 고령자 그룹, 제3섹터 등이 담당하는 것으로 분담하고 있다. 이러한 방식이 농가의 초기 투자부담을 경감한다는 점에서 중요한 의미가 있다. 이 단계에서 중요한 역할을 하는 것이 지역농협이다. 직판장의 설치나 운영, 영세·고령 농가에 대한 생산·출하 지도 등이 산지에서 기반정비에 크게 기여하였다. 전국적인 직판장 망이 구축되면서 소비자의 지역농산물에 대한 선호와 구매가 높아지고, 나아가 지자체나 농협의 지원과 지도 등이 6차산업화가 성장산업으로 전환하는 생태계를 형성하였다는 점에서 중요한 의의가 있다.

불황이 장기적으로 계속되고 고령화가 진전됨에 따라 직판장간의 경쟁이 치열해지면서 매출액 신장을 제약하기 시작하였다. 이러한 상황을 타개하기 위하여 소비자 니즈나 사회 트렌드 등의 변화에 대응한 제품이나 서비스를 개발하여, 합리적인 가격으로 공급하는 혁신(Innovation)이 필요해졌다. 기업이 가진 자본력이나 제품개발력, 판매망 등을 활용하여 지역경제의 정체를 해결하면서 중소기업의 불황을 해결하려는 시도가 농상공연대이다. 이것이 2기로 방향을 전환한 배경이다.

전반적으로 농식품 수요가 정체되는 가운데 지역 간 경쟁이 치열해지는 상황에서 6차산업화가 수익성을 가지면서 지속성을 유지하기 위해서는 몇 가지 조건이 있다. 먼저 지역에서 고령자나의 여성의 참여와 이들이 가진 지혜를 활용할 필요가 있다. 농산물 가공이나 판매, 교류 등의 업무는 고령자나 여성에게 적합한 일거리이다.

둘째 지역자원을 소재로 해서 어떤 제품이나 서비스를 제공할 것인가를 결정해야 한다. 지역사례에서와 같이 다품목 적량생산(지역복합영농)으로 할 것인가, 단일 품목(주산지)으로 하되 다양한 제품 개발로 대응할 것인지에 대한 판단이 필요하다. 6차산업화의 원료조달 기지로서 1차산업을 진흥하기 위해서는 적절한 지역농업디자인이 필요하다.

셋째 판매방법은 지산지소와 연계한 산지직판장으로 한정할 것인지, 전국을 대상으로 판매를 확장할 것인지를 결정해야 한다. 지역 사례에서 보면 새로운 용도 개척에 의한 수요 확대, 관광과 연계한 판로 확대, 수출에 의한 판로 확대 등 판매문제의 해결이 압도적으로 다수이다. IT를 활용한 생산과 판매는 5% 미만에 불과하다. 지산지소 또는 로컬푸드와 같이 판매지역이나 구매계층을 한정하는 집중전략이 유리하다.

넷째 어떤 단계에서 어떠한 활동을 통하여 가치를 부여할 것인가도 중요하다. 소비자는 생물다양성을 배려한 쌀 생산이나 기러기나 오리 등 철새와 공생하는 농업에 대해 높은 가치를 부여하는 경향이 있다. 농업이 형성하는 경관을 유지하기 위해 지역농산물을 높은 가격으로 구매하는 경우도 있다. 경쟁력을 향상하기 위해서는 비용절감을 실현하는 생산방식과 소비자 니즈나 사회 트렌드를 고려한 제품이나 서비스의 차별화도 필요하다.

다섯째 6차산업화를 촉진하기 위해서는 자금 지원만이 아니라 창업계획 수립단계부터 창업에 대한 지도, 경영지도, 제품개발이나 판로 등에 대한 각종 정보제공 등 사업체의 전후좌우에서 다양한 지원이 요구된다. 특히 지자체와 지역농협의 역할이 중요하다. 농협은 조합원의 권익을 향상하면서 지역사회에 공헌한다는 관점에서 사명감을 가지고 적극적으로 개입할 필요가 있다는 점에서 적극적인 개입이 필요하다.

5.5. 정책평가제도의 도입과 의의

농업은 정책수요에 비해 예산제약을 강하게 받고 있다. 동시에 시장개방에 대응한 국내 보완대책이나 직접지불제 등의 납세자 부담형 농정이 강화됨에 따라 정책효과를 둘러싸고 비판도 높아지고 있다. 이에 대응하여 효율적인 정책추진이 요구됨에 따라 정책평가제도의 도입이 필요해진다.

정책평가제도는 다양한 목적을 가지는 정책이나 사업에 대하여 그 성과와 문제점을 파악하고, 이를 기초로 하여 정책의 필요성을 비롯하여 효율성과 지속성 등을 유지하는 것에 목적이 있다. 예산제약 속에서 정책의 경제적 성과를 향상하고(효율성), 사회적 서비스를 확충하여(공익성), 그 성과를 항구적으로 유지하는(지속성) 방안이 요구된다.

정책평가제도는 정책의 기획과 입안(Plan), 정책 실시(Do), 정책 평가(Check), 정책 개선(Action)'이라는 정책관리의 사이클 속에서 제도화된 시스템이다. 또한 정책평가에 관한 일련의 정보와 정책평가 결과에 대해서는 국민에게 공개됨으로써 정책을 수정하거나 개선하여 국민에 대해 정책을 설명하는 책임이 향상된다.

정책관리의 사이클 속에 포함되어 있는 정책평가는 정책의 품질 향상, 행정의 정책형성능력 향상, 직원의 의식개혁 등이 행하여져 국민 본위의 효율적이고 고품질 행정과 국민적 시점에 선 성과중시 행정을 실현한다는 점에서 중요한 의의가 있다.

참고문헌

김태곤. 2014.11. “일본 농업의 6차산업화의 추진동향과 특징”.「세계농업」제171호. 한국농촌경제연구원.

_____. 2014.10. “일본의 새로운 농업보호와 다원적기능 직불제”. 「세계농업」제170호. 한국농촌경제연구원.

_____. 2014. 9. “일본의 경영안정정책의 내용과 특징”. 「세계농업」제169호. 한국농촌경제연구원.

_____. 2014. 8. “일본의 농정개혁의 배경과 특징”. 「세계농업」제168호. 한국농촌경제연구원.

尾野村裕治. 2002.「食と農の政策評価」. 家の光協会.

總務省行政評價局. 2011.12. “政策評価Q&A”. 總務省.

總務省政策評価ポータルサイト(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/portal/index.html). 總務省.

農林水産省. 2014.10. “政策評価について”. 農林水産省.

_____. 2014.8. “2013年度実施施策に係る政策評価書”. 農林水産省.

_____. 2014.6. “2013年度に実施した政策評価の結果の政策への反映状況について”. 農林水産省.

2 PART

WORLD AGRICULTURE

세계 농식품산업 동향

유지종자산업

EU 유지종자산업 동향 | 윤병삼

중국 유지종자산업 동향 | 권나경

아르헨티나 유지종자산업 동향 | 윤성은

2014년 12월호 세계 농식품산업 동향 기획주제로 **「유지종자산업」**을 선정하고, EU 유지종자산업, 중국 유지종자산업 및 아르헨티나 유지종자산업 동향에 대해 소개한다.

세계농업 HISTORY

ㅁ 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

ㅁ 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
	10월	**제분산업** 세계 제분산업 동향
	11월	**제당산업** 세계 설탕 수급 및 주요국 동향 브라질 설탕 및 에탄올산업 동향 태국 설탕산업 동향

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

EU 유지종자산업 동향*

윤 병 삼
(충북대학교 농업경제학과 교수)

유럽의 유지종자산업은 지난 10여년에 걸쳐 많은 변모를 겪어왔다. EU의 유지종자 생산량, 수입량 및 소비량이 모두 크게 증가하였을 뿐만 아니라 식물성 유지 및 유박의 생산량, 수입량 및 소비량도 모두 크게 증가하였다. EU는 유지종자, 식물성 유지 및 유박의 순수입국으로서 국제시장에 지대한 영향을 미치고 있다. EU는 유채, 해바라기 등 주요 유지작물의 주요 생산국이자 소비국이다. EU의 유지종자산업은 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP), 바이오연료(특히 바이오디젤)정책 등에 의해 많은 영향을 받아왔다. 본고에서는 EU의 유지종자, 식물성 유지 및 유박의 생산, 수출입 및 소비 동향에 대해 상세하게 고찰하고자 한다.

1. EU의 유지종자산업 동향

1.1. 생산동향

<표 1>에서 보는 바와 같이 EU(EU-27)[1]의 유지종자 생산량은 2013년 기준 총 3,139만 9,000톤에 달한다. 이 가운데 유채가 2,084만 7,000톤(66.4%)으로 가장 많고, 그 다음으로 해바라기씨 869만 7,000톤(27.7%), 대두 117만 1,000톤(3.7%), 목화씨(棉實) 54만 6,000톤(1.7%), 그리고 아마씨(linseed) 13만 8,000톤(0.4%)의 순이다.

* (bsyoon@chungbuk.ac.kr).
1) EU의 변천 과정과 회원국(EU-28)은 아래의 표와 같다.

EU는 세계 최대의 유채 생산국이며, 유채는 EU 유지종자 생산량의 3분의 2를 차지한다. EU의 유채 생산량이 크게 증가하게 된 것은 2003년 5월 바이오연료 지침 'Directive 2003/30/EC'이 제정된 이후이다. 이 지침은 EU의 각 회원국들이 2010년까지 전체 수송용 화석연료(휘발유 및 디젤)의 5.75%를 바이오연료로 대체하기 위해 범국가적인 조치

표 1 EU의 유지종자 생산량(2000~2013년)

단위: 천 톤

연도	유채	해바라기	대두	목화씨	아마씨	기타	합계
2000	9,047	3,196	1,068	840	217	0	14,368
2001	8,845	3,035	1,205	842	130	0	14,057
2002	9,295	2,702	790	785	109	0	13,681
2003	9,568	2,552	470	740	161	1	13,492
2004	15,513	6,296	1,030	837	166	1	23,843
2005	15,643	5,717	1,098	873	189	0	23,520
2006	15,985	6,362	1,258	595	173	1	24,374
2007	17,839	4,852	851	584	106	0	24,232
2008	18,766	6,649	745	482	93	1	26,736
2009	21,375	6,881	911	400	109	1	29,677
2010	20,305	6,866	1,000	385	168	9	28,733
2011	19,044	8,187	1,213	575	161	35	29,215
2012	19,271	6,700	819	271	125	0	27,186
2013	20,847	8,697	1,171	546	138	0	31,399
비중(%)	66.4	27.7	3.7	1.7	0.4	0.0	100.0

주: 1 2000년부터 2003년까지는 EU-15를 기준으로 한 통계이고, 2004년 이후부터는 EU-27을 기준으로 한 통계이다.
2 비중(%)은 2013년 생산량을 기준으로 한 것이다.
자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

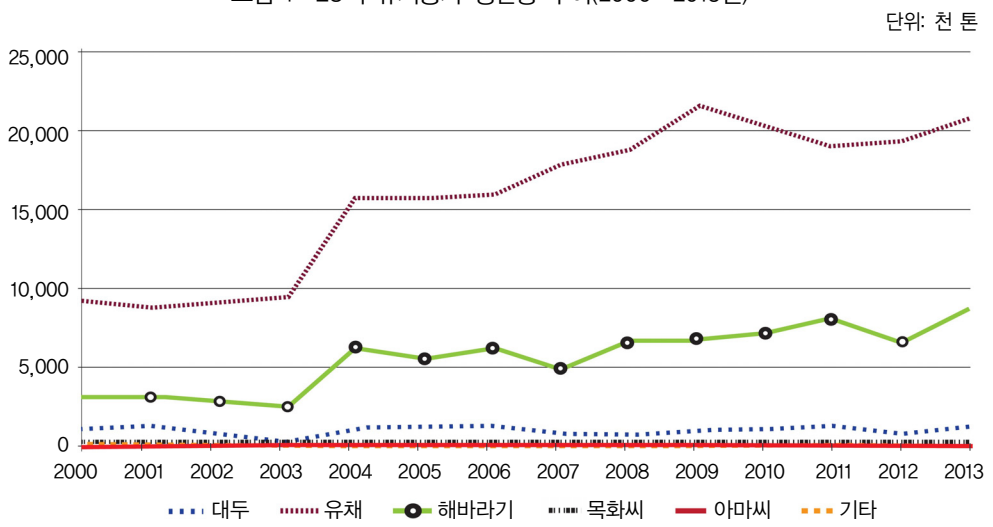
■ EU-12(1993년 11월 1일~1994년 12월 31일)
벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 영국
■ EU-15(1995년 1월 1일~2004년 4월 30일)
EU-12 + 오스트리아, 핀란드, 스웨덴
■ EU-25(2004년 5월 1일~2006년 12월 31일)
EU-15 + 사이프러스, 체코, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아
■ EU-27(2007년 1월 1일~2013년 6월 30일)
EU-25 + 불가리아, 루마니아
■ EU-28(2013년 7월 1일~현재)
EU-27 + 크로아티아



자료 : EU(http://europa.eu), BBC News Europe(www.bbc.com).

를 취해야 한다고 명시하였다. EU 회원국들이 이러한 지침을 충족시키기 위해 다양한 조치를 취한 결과 바이오디젤의 원료인 유채 생산량이 크게 증가하였다.

그림 1 EU의 유지종자 생산량 추이(2000~2013년)



자료 : Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu)

<표 2>에서 보는 바와 같이, EU에서 유채의 최대 생산국은 독일(578만 4,000톤)과 프랑스(436만 9,000톤)이며, 영국, 폴란드, 체코 등이 그 뒤를 잇고 있다. 그리고 EU에서 해바라기의 주요 생산국은 루마니아(213만 5,000톤), 불가리아(180만 2,000톤), 프랑스(158만 톤), 헝가리(147만 톤), 스페인(102만 9,000톤)이다. 한편 EU에서 대두의 최대 생산국은 이탈리아(69만 톤)로 EU 대두 생산량(117만 1,000톤)의 절반 이상을 차지하며, 그 다음으로 루마니아, 오스트리아, 프랑스, 헝가리 등이 뒤를 잇고 있다. EU의 유지종자 생산국 분포를 살펴보면, 유채의 주요 생산국들이 주로 북유럽에 위치하는 한편, 해바라기의 주요 생산국들은 주로 남유럽 및 동유럽에 위치하고 있다고 할 수 있다.

1.2. 수출입 동향

<표 3>에서 보는 바와 같이 EU의 유지종자 수입량은 2013년 기준 총 1,773만 4,000 톤을 기록하였다. 이 가운데 대두가 1,292만 8,000 톤(72.9%)으로 가장 많고, 그 다음으로 유채 372만 9,000 톤(21.0%), 아마씨 51만 6,000 톤(2.9%), 해바라기씨 33만 5,000 톤(1.9%), 그리고 땅콩 7만 4,000 톤(0.4%)의 순이다.

표 2 EU의 국가별 유지종자 생산량(2012~2013년)

단위: 천 톤

국가/품목	유채		해바라기		대두	
	2013년	2012년	2013년	2012년	2013년	2012년
EU-15						
독일	5,784	4,820	46	62	0	0
프랑스	4,369	5,483	1,580	1,575	110	104
이탈리아	50	30	224	241	690	433
네덜란드	10	12	0	0	0	0
벨기에	61	62	0	0	0	0
영국	2,128	2,566	0	0	0	0
아일랜드	48	20	0	0	0	0
덴마크	686	478	0	0	0	0
그리스	8	8	100	25	0	0
스페인	108	52	1,029	610	1	1
포르투갈	0	0	12	20	0	0
오스트리아	199	150	51	53	83	104
스웨덴	332	318	0	4	0	0
핀란드	80	74	0	0	0	0
EU-12						
폴란드	2,582	1,900	4	0	0	0
체코	1,443	1,127	47	55	14	5
슬로바키아	374	312	196	187	40	20
헝가리	527	400	1,470	1,320	82	62
에스토니아	174	163	0	0	0	0
라트비아	299	303	0	0	0	0
리투아니아	550	553	0	0	0	0
슬로베니아	15	10	1	0	0	0
루마니아	685	150	2,135	1,200	151	90
불가리아	335	280	1,802	1,348	0	0
EU-27	20,847	19,271	8,697	6,700	1,171	819

자료 : Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

EU에서 대두는 유채나 해바라기에 비해 재배면적 및 생산량이 매우 미미한 수준으로 2013년 기준 전체 유지종자 생산량의 3.7%에 불과하다. 그러나 EU에서 대두에 대한 수요는 가축 사료용 대두박에 대한 수요가 매우 크기 때문에 부족분을 수입으로 충당하고 있다. 대두박은 가축사료에 이용되는 단백질 공급원으로 가장 선호되며, EU

에서 소비되는 식물성 유박의 60%를 차지한다. 대두박의 대부분은 수입된 대두를 EU 내에서 가공하고 남은 부산물이거나 해외에서 직접 수입한 대두박이다. EU에서 가공되는 전체 대두 가운데 EU내에서 생산되는 대두의 비중은 10% 미만이며, 가축사료에 이용되는 대두박의 70% 이상은 수입 대두박으로 충당된다.

표 3 EU의 유지종자 수입량(2000~2013년)

단위: 천 톤

연도	대두	유채	아마씨	해바라기	땅콩	기타	합계
2000	14,825	886	491	2,117	223	257	18,816
2001	18,147	1,172	628	1,748	251	250	22,196
2002	18,475	690	643	1,428	315	189	21,740
2003	17,448	304	642	1,849	294	180	20,717
2004	14,777	278	640	1,173	302	289	17,459
2005	14,671	173	522	920	295	268	16,849
2006	14,127	692	595	640	276	171	16,501
2007	15,064	497	756	507	298	114	17,236
2008	15,298	1,990	585	334	253	59	18,519
2009	12,590	2,658	412	593	73	98	16,424
2010	13,089	1,943	520	231	70	163	16,016
2011	12,141	2,691	446	394	73	158	15,903
2012	11,860	3,536	533	233	61	108	16,331
2013	12,928	3,729	516	335	74	152	17,734
비중(%)	72.9	21.0	2.9	1.9	0.4	0.9	100.0

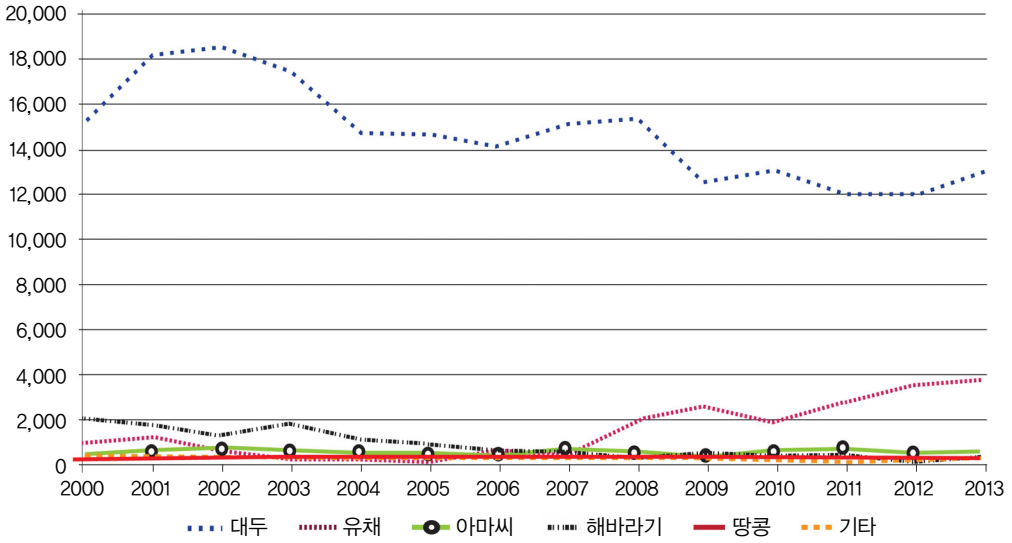
주: 비중(%)은 2013년 수입량을 기준으로 한 것이다.
자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

국제시장에서 교역되는 대두는 대부분 GMO(Biotech) 종자에서 생산된 것이므로 EU에 수입되는 대두도 GMO 대두라고 할 수 있다. EU에 대두를 수출하는 최대 수출국으로는 브라질을 들 수 있는데, 브라질은 EU 대두 수입량의 절반가량을 차지한다. 그 다음으로는 파라과이와 우크라이나가 점차 시장점유율을 높여가고 있다. 한편 북미지역에서는 미국과 캐나다가 EU에 지속적으로 대두를 수출하고 있다.

EU의 유지종자 수입량 가운데 두 번째를 차지하는 유채는 대부분 호주와 우크라이나에서 수입된다. 그 외에 러시아, 몰도바, 세르비아, 카자흐스탄 등에서도 소량의 유채가 수입된다. 캐나다는 GMO 유채를 주로 생산하는데, GMO 유채는 EU에서 아직 사용이 승인되지 않고 있기 때문에 캐나다산 유채의 수입량은 많지 않은 실정이다.

그림 2 EU의 유지종자 수입량 추이(2000~2013년)

단위: 천 톤



자료 : Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

표 4 EU의 유지종자 수출량(2000~2013년)

단위: 천 톤

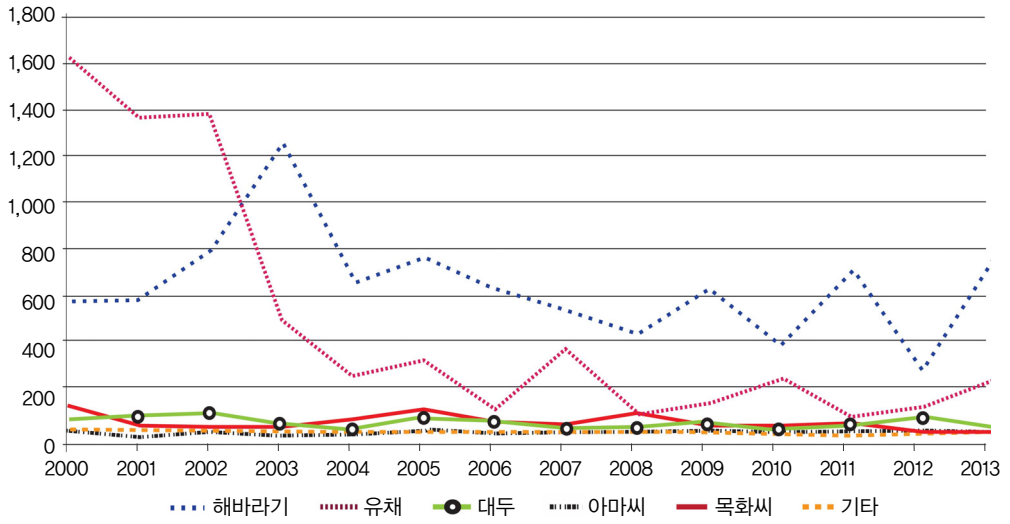
연도	해바라기	유채	대두	아마씨	목화씨	기타	합계
2000	581	1,614	72	6	126	0	2,399
2001	581	1,370	65	5	45	3	2,069
2002	796	1,381	71	6	27	2	2,283
2003	1,263	490	54	7	26	2	1,842
2004	656	243	21	5	59	4	988
2005	763	310	62	6	103	6	1,250
2006	632	97	54	3	48	5	839
2007	539	368	23	6	35	6	978
2008	436	85	39	8	84	3	654
2009	629	132	38	8	37	0	845
2010	386	242	27	11	34	13	713
2011	700	76	48	8	33	4	869
2012	272	122	69	22	0	3	488
2013	750	228	20	9	0	4	1,011
비중(%)	74.2	22.6	2.0	0.9	0.0	0.4	100.0

주: 비중(%)은 2013년 수출량을 기준으로 한 것이다.
자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

<표 4>에서 보는 바와 같이 EU(EU-27)의 유지종자 수출량은 2013년 기준 총 101만 1,000 톤으로, 이 가운데 해바라기씨가 75만 톤(74.2%)으로 가장 많고, 그 다음으로 유채 22만 8,000 톤(22.6%), 대두 2만 톤(2.6%)의 순이다. EU에서 수출하는 해바라기씨와 유채의 주요 수입국은 터키, 이스라엘, 노르웨이, 스위스 등이다.

그림 3 EU의 유지종자 수출량 추이(2000~2013년)

단위: 천 톤



자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

1.3. 가공 동향

<표 5>에서 보는 바와 같이 EU(EU-27)의 유지종자 가공량은 2013년 기준 총 4,376만 2,000 톤을 기록하였다. 이 가운데 유채가 2,314만 9,000 톤(52.9%)으로 가장 많고, 그 다음으로 대두 1,322만 6,000 톤(30.2%), 해바라기씨 593만 9,000 톤(13.6%), 아마씨 55만 6,000 톤(1.3%), 그리고 목화씨 37만 7,000 톤(0.9%) 순이다. EU에서 유채를 가장 많이 가공(crush)하는 나라는 독일이며, 그 다음으로는 프랑스, 베네룩스(벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크), 폴란드, 영국 등이다. 유채를 가공하여 생산된 유채유의 최대 수요처는 바이오디젤산업 부문이며, 유채박은 EU가 육류 및 낙농제품의 주요 생산국이자 수출국인 만큼 축산부문에서 주로 이용된다. 그리고 대두를 가공하는 주요국은 스페인, 독일, 베네룩스(벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크) 등이다. 한편 해바라기씨를 가공하는 주요국은 프랑스, 스페인, 루마니아, 헝가리, 베네룩스(벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크), 이탈리아 등이다.

표 5 EU의 유지종자 가공량(2000~2013년)

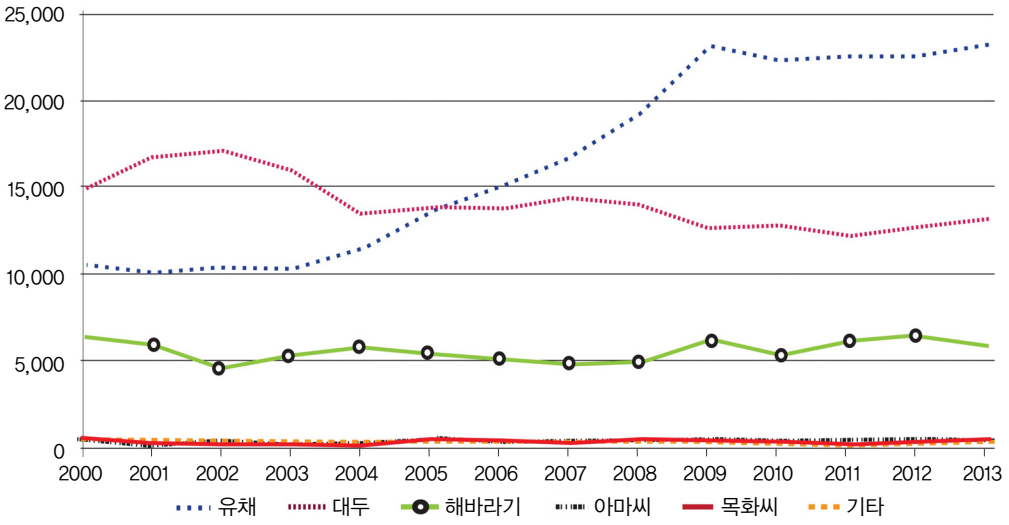
단위: 천 톤

연도	유채	대두	해바라기	아마씨	목화씨	기타	합계
2000	10,605	14,979	6,426	624	779	497	33,910
2001	10,053	16,734	5,806	538	740	475	34,346
2002	10,513	17,056	4,543	587	712	447	33,858
2003	10,355	15,926	5,230	517	624	419	33,071
2004	11,408	13,285	5,876	481	609	419	32,078
2005	13,404	13,739	5,460	443	522	455	34,023
2006	14,987	13,671	5,247	526	451	467	35,349
2007	16,675	14,308	4,954	613	331	437	37,318
2008	19,205	13,915	4,902	559	274	449	39,304
2009	22,980	12,500	6,240	381	293	499	42,893
2010	22,250	12,612	5,434	451	339	439	41,525
2011	22,296	12,106	6,248	514	301	485	41,950
2012	22,492	12,558	6,479	583	252	670	43,034
2013	23,149	13,226	5,939	556	377	515	43,762
비중(%)	52.9	30.2	13.6	1.3	0.9	1.2	100.0

주: 비중(%)은 2013년 가공량(crushing)을 기준으로 한 것이다.
자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu)

그림 4 EU의 유지종자 가공량 추이(2000~2013년)

단위: 천 톤



자료 : Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

2. EU의 식물성유지산업 동향

2.1. 생산 동향

유지종자(oilseeds)를 분쇄(crushing) 또는 압착(pressing)하는 가공과정을 거쳐 식물성 유지(油脂; oil)와 유박(油粕; meal)을 얻게 되는데, 그 비율은 원료가 되는 유지종자에 따라 달라진다. <표 6>에서 보는 바와 같이, 전 세계적으로 재배되는 유지종자 가운데 유지함량이 가장 높은 것은 코코넛 과육을 말려서 만든 코프라(copra; 62%)이고, 그 다음으로 팜핵(palm kernel; 45%)과 유채(39%)이다. 반면 유지함량이 가장 낮은 유지종자는 목화씨(棉實)와 대두로 각각 15%와 19% 수준이다. 대두는 유지함량이 낮은 대신 유박함량은 다른 유지종자들보다 훨씬 더 높다. 대두를 분쇄하는 가공과정에서 79%의 유박(대두박)이 만들어지는 반면 다른 유지종자들은 33~59%의 유박이 만들어진다.

표 6 주요 유지종자별 유지(oil) 및 유박(meal) 함량

구분	유지함량	유박함량
코프라(copra)	62%	33%
목화씨(면실; cottonseed)	15%	45%
팜핵(palm kernel)	45%	53%
땅콩(peanut)	33%	39%
유채(rapeseed)	39%	59%
대두(soybean)	19%	79%
해바라기씨(sunflower seed)	41%	44%

<표 7>에서 보는 바와 같이 EU(EU-27)의 식물성유지(vegetable oils) 생산량은 2013년 기준 총 1,550만 5,000 톤을 기록하였다. 이 가운데 유채유가 974만 6,000 톤(62.9%)으로 가장 많고, 그 다음으로 해바라기유 274만 2,000 톤(17.7%), 대두유 246만 3,000 톤(15.9%), 옥배유 28만 6,000 톤(1.8%), 그리고 아마유 18만 5,000 톤(1.2%)의 순이다.

EU에서 유채유의 생산량이 크게 증가하게 된 것은 바이오디젤 생산을 위한 유채유의 수요가 크게 증가하였기 때문이다. 2011년 EU에서 바이오디젤 생산을 위해 사용된 원료(feedstock)의 구성 비중을 살펴보면, 유채 66.8%, 대두 10.2%, 재활용 식용유 9.3%, 팜유 6.6%, 기타 7.1%로 나타났다(FEDIOL, 2012).

표 7 EU의 식물성유지 생산량(2000~2013년)

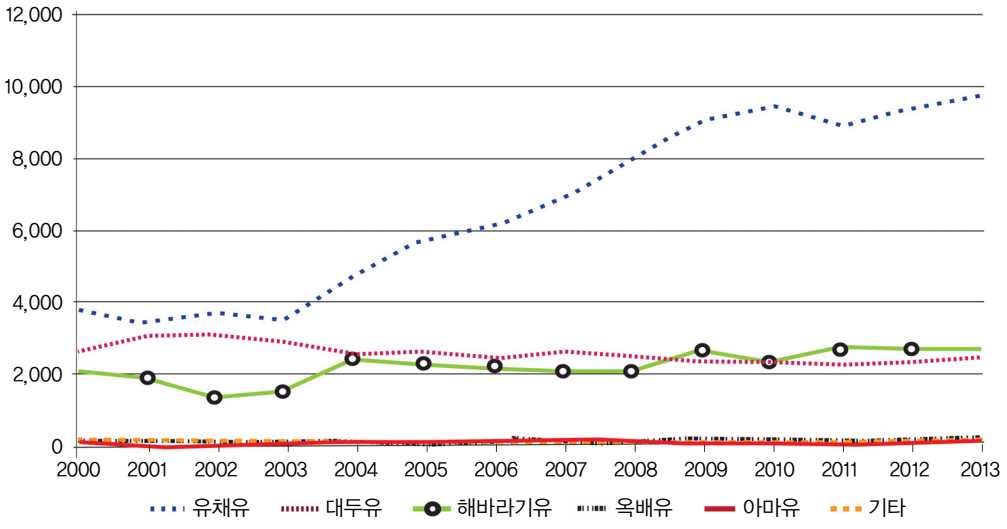
단위: 천 톤

연도	유채유	해바라기유	대두유	옥배유	아마유	기타	합계
2000	3,743	2,071	2,714	201	204	187	9,120
2001	3,477	1,887	3,036	205	175	141	8,921
2002	3,668	1,337	3,071	208	191	123	8,598
2003	3,605	1,547	2,876	197	168	122	8,515
2004	4,764	2,466	2,552	199	161	149	10,291
2005	5,715	2,281	2,641	200	149	127	11,113
2006	6,136	2,239	2,533	231	183	111	11,433
2007	6,773	2,149	2,593	225	201	84	12,025
2008	7,914	2,065	2,524	233	204	64	13,004
2009	8,995	2,653	2,361	244	143	53	14,449
2010	9,419	2,391	2,368	208	155	83	14,624
2011	8,874	2,739	2,277	185	187	90	14,352
2012	9,344	2,729	2,343	204	202	74	14,896
2013	9,746	2,742	2,463	286	185	83	15,505
비중(%)	62.9	17.7	15.9	1.8	1.2	0.5	100.0

주: 비중(%)은 2013년 생산량을 기준으로 한 것이다.
자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

그림 5 EU의 식물성유지 생산량 추이(2000~2013년)

단위: 천 톤



자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

<표 8>에서 보는 바와 같이 EU의 국가별 식물성유지 생산량을 살펴보면, 유채유는 독일의 생산량이 가장 많고, 다음으로 프랑스, 폴란드, 영국, 벨기에 등의 순이다. 해바라기유의 최대 생산국은 프랑스이며, 다음으로 헝가리, 스페인, 루마니아, 불가리아 등의 순이다. 한편 대두유는 독일의 생산량이 가장 많고, 다음으로 스페인, 네덜란드, 이탈리아 등의 순이다.

표 8 EU의 국가별 식물성유지 생산량(2012~2013년)

단위: 천 톤

국가/품목	유채유		해바라기유		대두유	
	2013년	2012년	2013년	2012년	2013년	2012년
EU-15						
오스트리아	139	117	55	41	8	10
독일	3,787	3,615	138	163	630	596
벨기에	567	579	5	0	0	17
덴마크	168	182	0	0	0	12
스페인	36	35	433	482	615	583
핀란드	90	98	5	0	7	2
프랑스	1,926	1,862	527	550	97	119
그리스	12	6	34	35	50	50
아일랜드	0	0	0	0	2	0
이탈리아	38	32	126	152	266	277
네덜란드	356	371	229	215	470	408
포르투갈	48	73	107	99	120	91
스웨덴	116	110	0	0	4	2
영국	749	736	0	0	122	127
EU-12						
체코	390	365	32	23	7	6
에스토니아	29	28	0	1	0	0
헝가리	84	56	472	390	13	11
라트비아	43	54	0	0	1	2
리투아니아	82	84	2	2	1	1
폴란드	928	822	0	18	9	3
슬로베니아	2	2	0	0	0	0
슬로바키아	48	40	19	20	5	6
불가리아	25	20	244	199	1	0
루마니아	86	57	313	339	37	19
EU-27	9,746	9,344	2,742	2,729	2,463	2,343

자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

2.2. 수출입 동향

<표 9>에서 보는 바와 같이 EU(EU-27)의 식물성유지 수입량은 2013년 기준 총 992만 5,000 톤을 기록하였다. 이 가운데 팜유가 690만 9,000 톤(69.6%)으로 가장 많고, 그 다음으로 해바라기유 86만 4,000 톤(8.7%), 코프라유 72만 4,000 톤(7.3%), 팜핵유 54만 7,000 톤(5.5%), 그리고 대두유 31만 1,000 톤(3.1%) 순이다.[2)]

EU의 팜유 수입량은 2003년 330만 톤에서 2013년 690만 톤으로 지난 10년 동안 두 배 이상 증가하였다. 이러한 팜유 수입량 증가는 네덜란드의 로테르담 항구를 통하여 팜원유(crude palm oil, CPO)의 수입이 크게 증가한데 기인한다. 현재 로테르담항의 팜유 정제 시설용량은 연간 2백만 톤이 넘는 것으로 추정된다. 지난 2000년 이후로 EU의 팜원유(CPO) 수입량은 110만 톤에서 540만 톤으로 증가한 반면 정제팜유(refined

표 9 EU의 식물성유지 수입량(2000~2013년)

단위: 천 톤

연도	팜유	해바라기유	코프라유	팜핵유	대두유	기타	합계
2000	2,454	254	760	455	193	562	4,678
2001	3,002	235	813	468	340	496	5,354
2002	3,135	696	784	596	358	454	6,023
2003	3,286	640	831	607	303	417	6,084
2004	3,397	588	685	644	112	283	5,709
2005	4,202	912	778	653	272	341	7,158
2006	4,572	1,340	743	592	950	893	9,090
2007	4,502	1,228	780	638	961	727	8,836
2008	4,941	1,101	700	605	1,075	715	9,137
2009	5,418	927	653	623	531	662	8,814
2010	5,414	1,001	841	529	690	664	9,139
2011	4,930	756	651	546	739	878	8,500
2012	5,729	1,020	649	456	365	643	8,862
2013	6,909	864	724	547	311	570	9,925
비중(%)	69.6	8.7	7.3	5.5	3.1	5.7	100.0

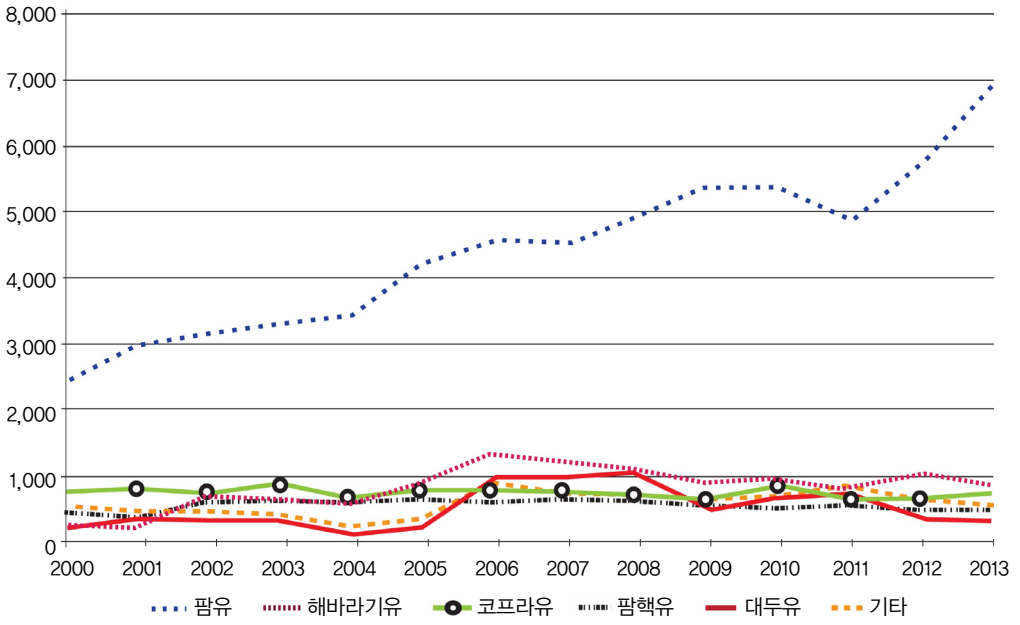
주: 비중(%)은 2013년 수입량을 기준으로 한 것이다.
자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

2) 팜유(palm oil)는 팜 열매의 과육(pulp)에서 기름을 추출하는 반면 팜핵유(palm kernel oil)는 팜 열매의 핵과(核果; kernel)에서 기름을 추출한다.

palm oil)의 수입량은 100만 톤에서 150만 톤 수준으로 유지되어왔다. EU에 수입되는 팜유는 주로 인도네시아와 말레이시아에서 생산된 것이다. 팜유는 다른 식물성유지에 비해 상대적으로 가격이 싸기 때문에 식품가공 및 배합사료 부문에서 사용량이 꾸준히 증가해왔다. 한편 팜유는 산업용, 특히 열병합 발전(combined heat and power, CHP)을 위한 연료 및 바이오디젤 원료로도 많이 이용되는데, 2013년 EU의 산업용 팜유 사용량은 약 290만 톤(바이오연료용 150만 톤, 기타 산업용 140만 톤)으로 추정된다.

그림 6 EU의 식물성유지 수입량 추이(2000~2013년)

단위: 천 톤



자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

<표 10>에서 보는 바와 같이 EU(EU-27)의 식물성유지 수출량은 2013년 기준 총 198만 톤을 기록하였다. 이 가운데 대두유가 88만 5,000 톤(44.7%)으로 가장 많고, 그 다음으로 유채유 50만 7,000 톤(25.6%), 해바라기유 31만 1,000 톤(15.7%), 팜유 16만 6,000 톤(8.4%), 그리고 옥배유 3만 4,000 톤(1.7%)의 순이다.

EU에서 수출되는 대두유는 대부분 수입대두를 가공하여 만들어진 대두유를 재수출하는 것이다. EU에서 대두유를 수출하는 주요국은 스페인, 독일, 베네룩스(벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크)인데, 이 나라들은 대두를 많이 가공하는 나라들이기도 하다. 대두

표 10 EU의 식물성유지 수출량(2000~2013년)

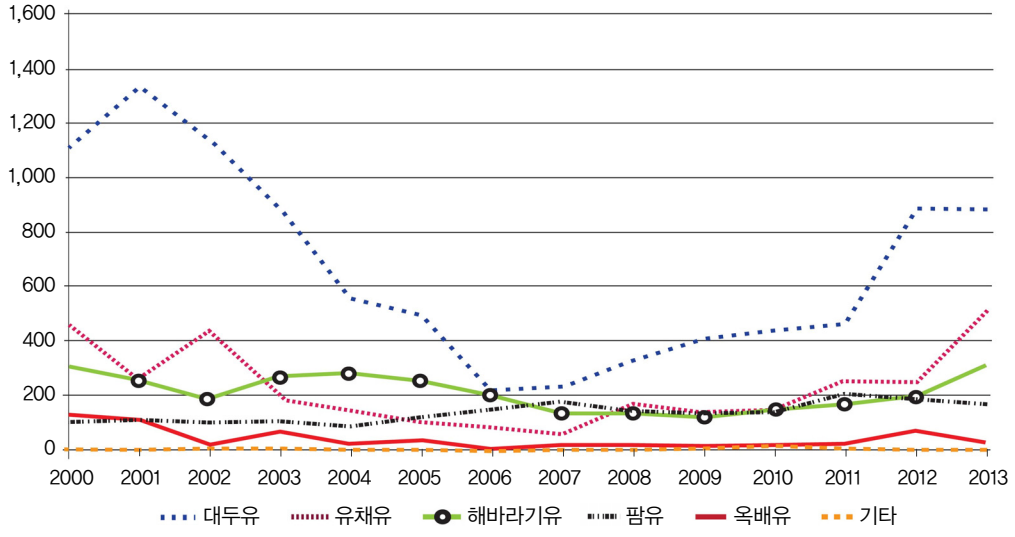
단위: 천 톤

연도	대두유	유채유	해바라기유	팜유	옥배유	기타	합계
2000	1,103	460	315	106	127	0	2,221
2001	1,338	262	259	105	108	3	2,186
2002	1,142	427	186	104	21	2	1,996
2003	893	186	270	109	65	2	1,632
2004	571	149	285	91	27	4	1,214
2005	490	107	256	125	33	6	1,080
2006	225	85	199	146	10	5	721
2007	245	62	140	180	19	6	700
2008	332	162	131	138	18	3	826
2009	413	140	121	134	13	0	874
2010	437	153	153	140	25	13	964
2011	470	263	174	209	30	4	1,211
2012	895	254	200	188	78	3	1,678
2013	885	507	311	166	34	4	1,980
비중(%)	44.7	25.6	15.7	8.4	1.7	0.2	100.0

주: 비중(%)은 2013년 수출량을 기준으로 한 것이다.
자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

그림 7 EU의 식물성유지 수출량 추이(2000~2013년)

단위: 천 톤



자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

를 가공하여 만들어진 대두박은 EU내에서 가축사료로 이용되는 반면 상당량의 대두유는 알제리, 남아프리카공화국, 모로코, 이란, 튀니지, 앙골라 등으로 재수출된다.

2.3. 소비 동향

<표 11>에서 보는 바와 같이 EU(EU-27)의 식물성유지 소비량은 2013년 기준 총 2,239만 1,000 톤을 기록하였다. 이 가운데 유채유가 878만 4,000 톤(39.2%)으로 가장 많고, 그 다음으로 팜유 674만 3,000 톤(30.1%), 해바라기유 324만 4,000 톤(14.5%), 대두유 163만 4,000 톤(7.3%), 그리고 코프라유 69만 8,000 톤(3.1%)의 순이다. 2011년 기준 EU의 식물성유지 소비량을 용도별로 살펴보면, 식용이 54%로 가장 많고, 그 다음이 바이오디젤용 32%, 화학, 화장품 등의 산업용 7%, 그리고 사료용 4%로 나타나고 있다(FEDIOL, 2012).

표 11 EU의 식물성유지 소비량(2000~2013년)

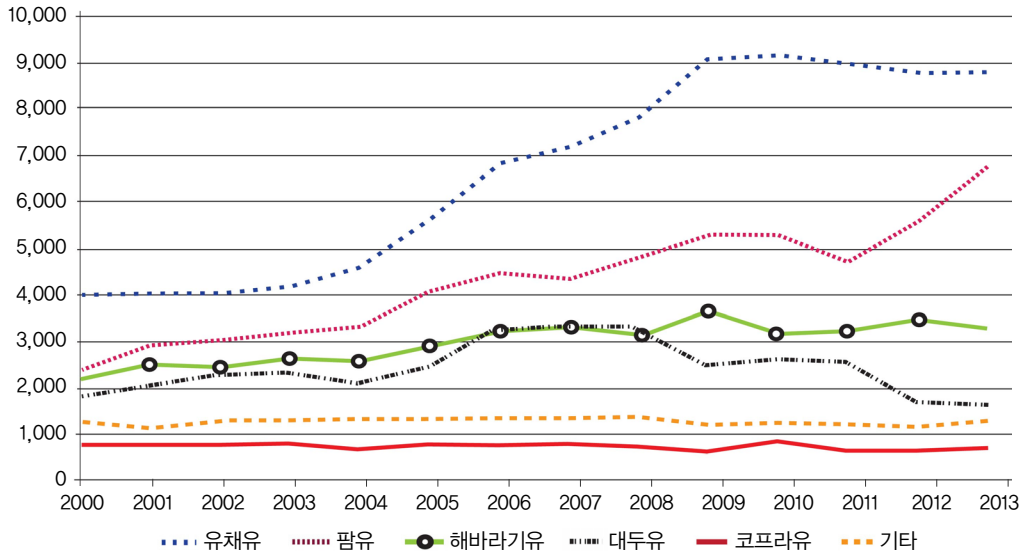
단위: 천 톤

연도	유채유	팜유	해바라기유	대두유	코프라유	기타	합계
2000	3,985	2,348	2,570	1,804	775	1,229	12,711
2001	4,041	2,897	2,495	2,038	783	1,158	13,412
2002	4,008	3,031	2,453	2,287	742	1,352	13,873
2003	4,147	3,177	2,611	2,286	790	1,253	14,264
2004	4,602	3,306	2,523	2,093	670	1,287	14,481
2005	5,603	4,077	2,914	2,423	774	1,304	17,095
2006	6,864	4,426	3,227	3,258	742	1,294	19,811
2007	7,144	4,321	3,306	3,309	776	1,334	20,190
2008	7,855	4,803	3,101	3,267	698	1,356	21,080
2009	9,034	5,284	3,648	2,479	641	1,206	22,292
2010	9,110	5,274	3,145	2,621	827	1,167	22,144
2011	8,945	4,721	3,193	2,546	638	1,181	21,224
2012	8,818	5,541	3,475	1,688	634	1,123	21,279
2013	8,784	6,743	3,244	1,634	698	1,288	22,391
비중(%)	39.2	30.1	14.5	7.3	3.1	5.8	100.0

주: 비중(%)은 2013년 소비량을 기준으로 한 것이다.
자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu)

그림 8 EU의 식물성유지 소비량 추이(2000~2013년)

단위: 천 톤



자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

3. EU의 식물성유박산업 동향

3.1. 생산 동향

식물성유박(vegetable meals)은 가축사료에서 매우 중요한 단백질 및 에너지원으로 활용된다. EU는 전통적으로 가축, 가금(家禽) 및 낙농업이 발달한 지역으로 사료원료에 이용되는 식물성유박의 소비량도 많은 지역이다.

<표 12>에서 보는 바와 같이 EU(EU-27)의 식물성유박 생산량은 2013년 기준 총 2,765만 4,000 톤을 기록하였다. 이 가운데 유채박이 1,296만 3,000 톤(46.9%)으로 가장 많고, 그 다음으로 대두박 1,033만 6,000 톤(37.4%), 해바라기박 343만 7,000 톤(12.4%), 옥수수박 36만 5,000 톤(1.3%), 그리고 아마박 33만 7,000 톤(1.2%)의 순이다. 식물성유박 가운데 유채박의 생산량이 가장 많은 것은 EU의 유지종자 가운데 유채의 생산량이 가장 많은 것과 일맥상통한다.

표 12 EU의 식물성유박 생산량(2000~2013년)

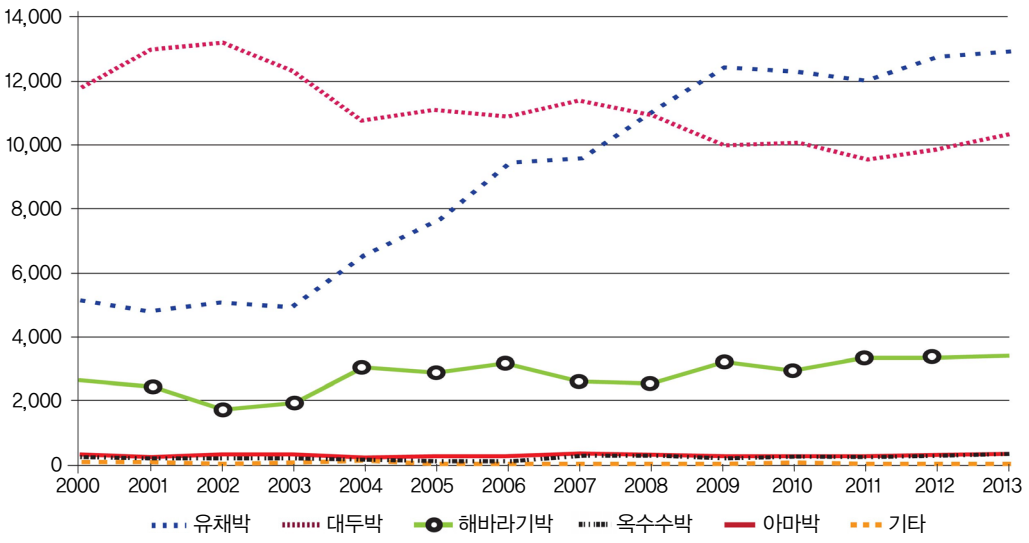
단위: 천 톤

연도	유채박	대두박	해바라기박	옥수수박	아마박	기타	합계
2000	5,106	11,722	2,615	257	384	187	20,532
2001	4,788	12,998	2,418	266	328	141	21,158
2002	5,066	13,209	1,772	284	355	123	21,032
2003	4,992	12,303	1,984	269	312	122	20,207
2004	6,528	10,697	3,129	266	298	149	21,264
2005	7,727	11,141	2,907	272	276	127	22,626
2006	9,523	10,887	3,183	346	326	111	24,520
2007	9,608	11,308	2,621	328	362	84	24,413
2008	11,022	10,879	2,467	342	342	64	25,209
2009	12,383	9,994	3,276	306	261	53	26,341
2010	12,309	10,101	3,000	320	269	83	26,194
2011	11,998	9,652	3,375	229	314	90	25,745
2012	12,729	9,946	3,352	338	371	74	26,886
2013	12,963	10,336	3,437	365	337	83	27,654
비중(%)	46.9	37.4	12.4	1.3	1.2	0.3	100.0

주: 비중(%)은 2013년 생산량을 기준으로 한 것이다.
자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu)

그림 9 EU의 식물성유박 생산량 추이(2000~2013년)

단위: 천 톤



자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu)

<표 13>에서 보는 바와 같이 EU의 국가별 식물성유박 생산량을 살펴보면, 유채박은 독일, 프랑스, 폴란드, 영국, 벨기에, 체코 등의 순으로 많은 생산량을 나타내고 있다. 그리고 대두박은 독일, 스페인, 네덜란드, 이탈리아, 포르투갈, 영국 등의 순으로 많은 생산량을 나타내고 있다. 한편 해바라기박은 프랑스, 헝가리, 스페인, 루마니아, 네덜란드, 불가리아 등의 순으로 많은 생산량을 보이고 있다.

표 13 EU의 국가별 식물성유박 생산량(2012~2013년)

단위: 천 톤

국가/품목	유채박		대두박		해바라기박	
	2013년	2012년	2013년	2012년	2013년	2012년
EU-15						
오스트리아	202	159	34	50	67	51
독일	4,986	4,770	2,610	2,503	173	204
벨기에	737	792	0	71	8	0
덴마크	271	295	0	53	0	0
스페인	54	54	2,575	2,535	503	561
핀란드	118	127	32	5	8	0
프랑스	2,389	2,584	386	480	680	680
그리스	16	9	225	222	51	54
아일랜드	0	0	10	0	0	0
이탈리아	52	44	1,177	1,226	192	218
네덜란드	487	490	1,879	1,644	315	270
포르투갈	73	112	563	425	149	139
스웨덴	170	161	16	10	0	0
영국	986	969	498	552	0	0
EU-12						
체코	578	541	30	29	41	28
에스토니아	38	37	0	0	0	1
헝가리	121	81	57	0	570	472
라트비아	58	73	2	8	0	1
리투아니아	110	114	6	3	2	2
폴란드	1,280	1,141	40	12	0	23
슬로베니아	2	3	0	0	0	0
슬로바키아	71	59	21	30	24	25
불가리아	37	30	4	2	266	215
루마니아	127	85	170	86	388	409
EU-27	12,963	12,729	10,336	9,946	3,437	3,352

자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

3.2. 수출입 동향

<표 14>에서 보는 바와 같이 EU(EU-27)의 식물성유박 수입량은 2013년 기준 총 2,384만 7,000 톤을 기록하였다. 이 가운데 대두박이 1,743만 1,000 톤(73.1%)으로 가장 많고, 그 다음으로 해바라기박 276만 7,000 톤(11.6%), 팜핵박 264만 1,000 톤(11.1%), 유채박 97만 톤(4.1%), 그리고 면실박 1만 2,000 톤(0.1%)의 순이다.

EU에 수입되는 대부분의 대두박은 남미의 브라질과 아르헨티나에서 공급되며, 그 외에 미국, 인도 등에서도 일부 대두박이 수입되고 있다. 특히 인도에서 EU로 수입되는 대두박의 양은 브라질이나 아르헨티나에서 수입되는 양에 비하면 절대적으로 작은 수준이지만, 최근 몇 년 동안 그 양이 크게 증가하였다. 인도는 EU에 Non-GMO(Non-biotech) 대두박을 공급하는 나라로 각광받고 있다. 한편 해바라기박은 흑해연안의 우크라이나와 러시아, 그리고 아르헨티나에서 주로 수입되고 있다.

표 14 EU의 식물성유박 수입량(2000~2013년)

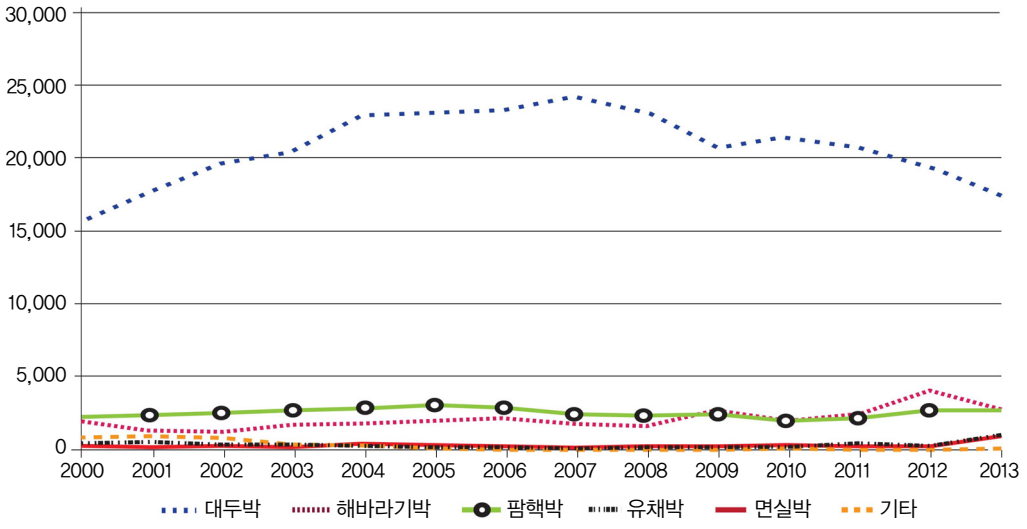
단위: 천 톤

연도	대두박	해바라기박	팜핵박	유채박	면실박	기타	합계
2000	15,840	1,950	2,289	803	139	849	21,870
2001	17,870	1,424	2,249	533	207	887	23,170
2002	19,605	1,290	2,442	488	164	601	24,590
2003	20,352	1,712	2,587	413	100	349	25,513
2004	22,954	1,835	2,763	126	72	187	27,937
2005	23,220	1,946	3,036	137	37	125	28,501
2006	23,405	1,943	2,902	87	24	132	28,493
2007	24,321	1,736	2,342	109	7	86	28,601
2008	23,119	1,659	2,299	140	6	33	27,256
2009	20,629	2,588	2,464	159	8	39	25,887
2010	21,519	1,912	1,919	170	3	90	25,613
2011	20,766	2,394	2,127	218	96	88	25,689
2012	19,330	4,077	2,726	214	4	22	26,373
2013	17,431	2,767	2,641	970	12	26	23,847
비중(%)	73.1	11.6	11.1	4.1	0.1	0.1	100.0

주: 비중(%)은 2013년 수입량을 기준으로 한 것이다.
자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

그림 10 EU의 식물성유박 수입량 추이(2000~2013년)

단위: 천 톤



자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

표 15 EU의 식물성유박 수출량(2000~2013년)

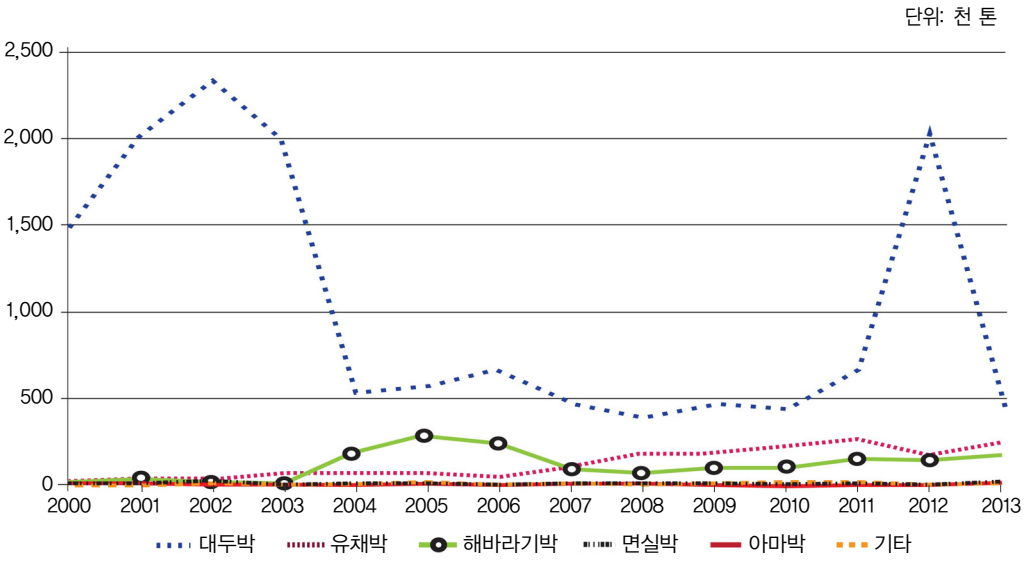
단위: 천 톤

연도	대두박	유채박	해바라기박	면실박	아마박	기타	합계
2000	1,475	10	13	2	1	0	1,501
2001	2,011	35	28	1	2	0	2,077
2002	2,326	46	13	7	2	1	2,395
2003	1,965	71	6	4	2	1	2,049
2004	546	73	193	0	1	0	813
2005	563	69	293	2	1	0	928
2006	664	49	231	0	1	0	945
2007	473	114	72	0	1	0	660
2008	394	192	58	0	1	0	645
2009	461	187	98	0	1	0	747
2010	449	224	101	0	1	0	775
2011	652	273	146	2	2	0	1,075
2012	2,032	180	139	0	2	0	2,352
2013	455	245	175	22	2	0	899
비중(%)	50.6	27.3	19.5	2.4	0.2	0.0	100.0

주: 비중(%)은 2013년 수출량을 기준으로 한 것이다.
자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu)

<표 15>에서 보는 바와 같이 EU(EU-27)의 식물성유박 수출량은 2013년 기준 총 89만 9,000 톤을 기록하였다. 이 가운데 대두박이 45만 5,000 톤(50.6%)으로 가장 많고, 그 다음으로 유채박 24만 5,000 톤(27.3%), 해바라기박 17만 5,000 톤(19.5%), 면실박 2만 2,000 톤(2.4%), 그리고 아마박 2,000 톤(0.2%)의 순이다. EU에서 수출되는 유채박은 노르웨이, 모로코, 스위스, 이스라엘 등으로 수출되며, 해바라기박은 터키와 이집트로 주로 수출된다.

그림 11 EU의 식물성유박 수출량 추이(2000~2013년)



자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

3.3 소비 동향

<표 16>에서 보는 바와 같이 EU(EU-27)의 식물성유박 소비량은 2013년 기준 총 5,060만 2,000 톤을 기록하였다. 이 가운데 대두박이 2,731만 2,000 톤(54.0%)으로 가장 많고, 그 다음으로 유채박 1,368만 8,000 톤(27.1%), 해바라기박 602만 9,000 톤(11.9%), 팜핵박 264만 1,000 톤(5.2%), 그리고 옥수수박 36만 5,000 톤(0.7%) 순이다.

EU에서 가축사료에 대두박을 많이 소비하는 나라들은 동시에 가축, 가금(poultry) 및 낙농분야의 주요 생산국들이기도 하다. EU에서 가축사료에 소비되는 대두박의 70% 이상이 스페인, 독일, 프랑스, 베네룩스(벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크), 이탈리아, 영국에서 소비된다. 한편 축산사료에서 대두박의 소비 비중이 가장 높은 것은 양계사료이며, 그 다음으로 양돈사료, 축우사료의 순이다. 양계사료에서는 영양적인 측면 때문에

표 16 EU의 식물성유박 소비량(2000~2013년)

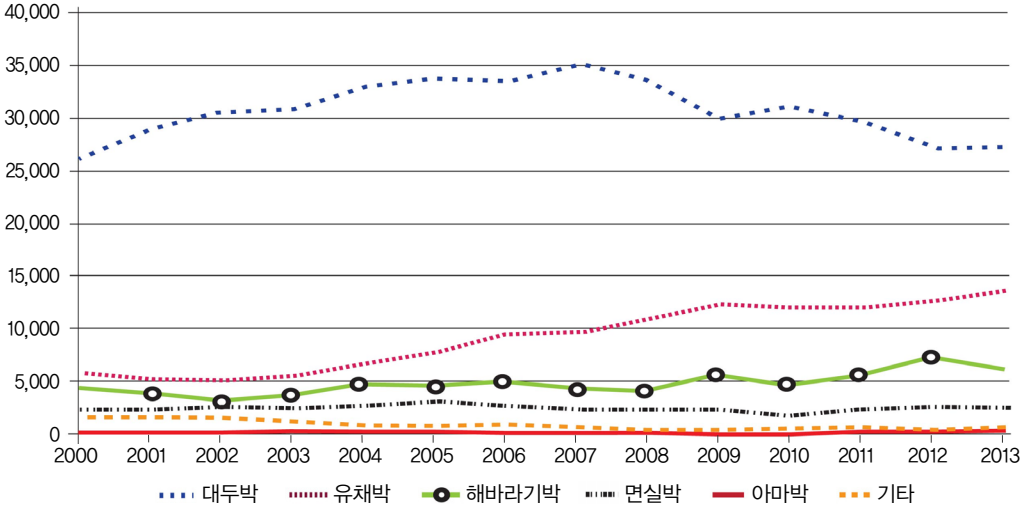
단위: 천 톤

연도	대두박	유채박	해바라기박	팜핵박	옥수수박	기타	합계
2000	26,087	5,899	4,552	2,289	357	1,717	40,901
2001	28,857	5,286	3,814	2,249	354	1,691	42,251
2002	30,488	5,508	3,049	2,444	331	1,407	43,227
2003	30,690	5,334	3,690	2,586	282	1,089	43,671
2004	33,105	6,581	4,771	2,763	274	894	48,388
2005	33,798	7,795	4,560	3,036	276	734	50,199
2006	33,628	9,560	4,895	2,902	346	737	52,068
2007	35,156	9,603	4,285	2,342	328	640	52,354
2008	33,604	10,970	4,068	2,299	342	537	51,820
2009	30,161	12,355	5,766	2,464	306	428	51,480
2010	31,171	12,255	4,811	1,919	320	556	51,032
2011	29,766	11,943	5,623	2,127	229	671	50,359
2012	27,244	12,763	7,290	2,726	338	545	50,906
2013	27,312	13,688	6,029	2,641	365	567	50,602
비중(%)	54.0	27.1	11.9	5.2	0.7	1.1	100.0

주: 비중(%)은 2013년 소비량을 기준으로 한 것이다.
자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

그림 12 EU의 식물성유박 소비량 추이(2000~2013년)

단위: 천 톤



자료: Eurostat(epp.eurostat.ec.europa.eu/), FEDIOL(www.fediol.eu).

대두박을 다른 유박으로 대체하기가 가장 어렵다. EU의 많은 지역에서는 경제적 여건상 가금류와 같은 보다 저렴한 육류의 소비가 선호되고 있는 현실이기도 하다.

EU에서 유채박에 대한 수요는 낙농부문의 확대에 의해 주도되고 있다. 가축사료에서 유채박에 대한 선호도는 나라마다 다르다. 독일, 프랑스, 베네룩스(벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크), 영국과 같이 유채를 가공해온 역사가 오래되고 낙농부문의 생산량이 많은 나라에서는 유채박이 많이 사용되고 있다. 한편 가축사료에 해바라기박을 많이 사용하는 나라는 스페인, 프랑스, 베네룩스(벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크), 이탈리아, 영국, 헝가리 등이다.

4. EU의 바이오연료산업 동향

4.1. 바이오연료 관련 주요 정책

유채 및 유채유의 생산량 증가를 가져온 EU의 바이오연료(Biofuels)산업은 다양한 정책 및 프로그램에 의해 뒷받침되고 있다. 특히 EU 바이오연료 시장에 영향을 미치고 있는 주요 법령은 바이오연료 지침(Biofuels Directive)으로 알려진 'Directive 2003/30/EC'와 재생에너지 지침(Renewable Energy Directive; RED)으로 알려진 'Directive 2009/28/EC', 그리고 연료품질지침(Fuel Quality Directive)인 'Directive 98/70/EC'의 세 가지라고 할 수 있다.[3)]

첫째로, 바이오연료 지침 'Directive 2003/30/EC'은 2003년 5월 8일에 제정되었으며, 공식명칭은 '수송부문에서 바이오연료 및 기타 재생연료의 이용을 촉진하기 위한 지침(Directive on the promotion of the use of biofuels and other renewable fuels for transport)'이다. 이 지침은 그 명칭에서 내포하듯이 EU의 수송부문에서 바이오연료의 이용을 촉진하기 위해 만들어졌다. 구체적으로 이 지침은 EU의 각 회원국들이 2010년까지 전체 수송용 화석연료(휘발유 및 디젤)의 5.75%를 바이오연료로 대체하기 위해 범국가적인 조치를 취해야 한다고 명시하고 있다. 이 지침은 2005년 말까지 중간목표치인 2%의 달성을 요구하였다. 이러한 지침을 충족시키기 위해 EU 회원국들이 다양한 조치를 취함으로써 EU 바이오연료산업의 기반이 마련되었다.

둘째로, 2009년 4월 유럽이사회(European Council)는 기후변화에 적극 대처하기 위한 노력의 일환으로 'EU 에너지 및 기후변화 패키지(EU Energy and Climate Change Package)'를 채택하였다. 이 패키지는 온실가스 감축, 신재생에너지, 그리고 에너지 효율을 테마로

3) 연료품질지침 'Directive 98/70/EC'는 'Directive 2009/30/EC'에 의해 수정되었다.

2020년을 겨냥한 '20/20/20' 목표를 설정하였다.

첫째, 2020년까지 1990년 수준에 비해 온실가스 발생을 20% 감축한다.

둘째, 2020년까지 에너지 효율의 개선을 통하여 에너지 소비를 20% 감축한다.

셋째, 2020년까지 EU 에너지 총사용량에서 재생에너지의 비중을 20%로 확대한다. 20%의 재생에너지 목표에서 수송연료의 10%는 바이오연료, 전기, 수소 등과 같은 재생에너지로 충당되어야 한다.

위에서 열거한 '20/20/20' 목표 가운데 세 번째인 20%의 재생에너지 달성 목표는 이른바 재생에너지 지침(Renewable Energy Directive, RED)으로 알려진 'Directive 2009/28/EC'에 반영되었다. 재생에너지 지침(RED)의 공식명칭은 '재생자원으로부터 만들어진 에너지 이용의 촉진에 관한 지침(Directive on the promotion of the use of energy from renewable sources)'이다. 과거 바이오연료 지침 'Directive 2003/30/EC' 하에서 각 회원국들은 바이오연료 사용 기준(5.75%)을 자발적으로 준수(indicative goals)하면 되었지만, 재생에너지 지침(RED) 'Directive 2009/28/EC' 하에서는 각 회원국들이 10%의 사용 기준을 의무적으로 준수(mandatory goals)해야 한다는 점에서 분명한 차이가 있다. 이와 같은 재생에너지 사용 기준은 바이오에탄올, 바이오디젤을 포함한 바이오연료의 수요를 확대하는 중요한 기반으로 작용하고 있다.

재생에너지 지침 'Directive 2009/28/EC'은 수송연료의 10%는 바이오연료와 같은 재생에너지(renewable energy)로 충당되어야 한다고 명시하면서 2세대 바이오연료(second-generation biofuel)에 대해서는 그 인정비율을 2배로 하여 지속가능성을 강화하였다. 즉, 10%의 목표를 달성하는데 있어서 2세대 바이오연료는 전통적인 1세대 바이오연료보다 2배의 가중치를 인정받도록 한 것이다.

1세대 바이오연료(first-generation biofuel 또는 conventional biofuel)는 옥수수, 소맥, 사탕수수, 사탕무 등으로부터 바이오에탄올을 생산하고, 대두, 유채, 팜(palm) 등에서 짜낸 기름으로 바이오디젤을 생산하였다. 그런데 이러한 작물은 인간이 식량으로 사용할 수 있는 것이기에 1세대 바이오연료에 대한 수요의 확대는 곡물가격 상승에 따른 식량위기를 초래하는 한편 생태계를 파괴한다는 비난에 직면하게 되었다. 따라서 2세대 바이오연료(second-generation biofuel 또는 advanced biofuel)는 인류의 식량 또는 가축의 사료와 경합되지 않는 원료의 사용에 초점을 맞추고 있다. 2세대 바이오연료는 옥수수 잎이나 줄기, 왕겨, 스위치그래스(switchgrass), 폐목재 등으로부터 리그닌(lignin), 헤미셀룰로오스(hemicellulose), 셀룰로오스(cellulose) 등을 추출해낸 다음 단당류인 글루코오스

(glucose)로 전환시켜 바이오에탄올을 생산하는 한편 해조류, 폐유(waste oil) 등으로부터 바이오디젤을 생산한다. 2세대 바이오연료는 바이오매스로부터 유용한 원료를 추출해 내기가 훨씬 더 어렵다는 문제점을 안고 있다.

셋째로, 2009년 4월 채택된 'Directive 2009/30/EC'는 연료품질지침(Fuel Quality Directive) 'Directive 98/70/EC'를 수정, 보완하였다. 이 지침은 휘발유와 디젤의 품질규격을 상세히 정하는 한편 모든 연료공급자(정유회사)가 시장에 공급하는 모든 범주의 연료에 대해 2020년까지 온실가스 배출을 6% 감축하도록 명시하고 있다. 이러한 지침은 화석연료에 비해 온실가스 감축효과가 더 높은 바이오연료의 수요를 확대하는 방향으로 작용할 것이다. 아울러 연료품질지침 'Directive 2009/30/EC'는 바이오에탄올이 산소첨가제(oxygenate)로 사용될 경우 10% 이하로 혼합되도록 제한하고 있다. 이러한 혼합비율 제한은 특정 국가에서 향후 바이오에탄올 이용의 증가를 제한하게 될 수 있다. 한편 바이오디젤에 대한 품질규격은 산화안정도(酸化安定性; oxidation stability) 또는 동절기 연료 안정성(winter fuel stability)을 이유로 바이오디젤에 함유되는 대두유 또는 팜유의 비중을 제한하고 있다.

4.2. 바이오연료 생산 및 소비 동향

<표 17>에서 보는 바와 같이 EU의 바이오디젤 생산량은 2013년 기준 약 110억 리터를 기록하였다. EU내 바이오디젤 정제시설의 수는 266개이고, 시설용량은 약 260억 리터이며, 정제시설의 가동률은 42% 수준으로 낮은 편이다. 바이오디젤 원료로는 유채유가 560만 톤 사용되어 전체 원료 사용량의 58%를 차지하였다. 지난 10년간 EU의 바이오디젤 원료 사용비중을 살펴보면, 유채유가 55~65%, 대두유가 20~30%, 팜유가 5~15%, 그리고 재활용식용유 및 동물성지방이 10%를 차지하였다.

<표 18>에서 보는 바와 같이 EU의 바이오디젤 생산량은 2013년 기준 108억 8,000만 리터(약 110억 리터)를 기록하였다. 이 가운데 독일이 31억 8,000만 리터(29.2%)로 가장 많고, 그 다음으로 프랑스 19억 3,000만 리터(17.7%), 베네룩스 18억 2,000만 리터(16.7%), 그리고 폴란드 7억 4,000만 리터(6.8%)의 순이다.

한편, <표 19>에서 보는 바와 같이 EU의 바이오디젤 소비량은 2013년 기준 122억 2,000만 리터(약 122억 리터)를 기록하였다. 이 가운데 독일이 25억 1,000만 리터(20.5%)로 가장 많고, 그 다음으로 프랑스 25억 리터(20.5%), 이탈리아 12억 2,000만 리터(10.0%), 스페인 10억 5,000만 리터(8.6%), 그리고 폴란드 8억 4,000만 리터(6.9%)의 순이다.

표 17 EU의 바이오디젤 생산 및 수급 동향(2008~2014년)

단위: 백만 리터

연도	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
기초재고	0	1,100	805	530	560	820	490
생 산	9,550	9,860	10,710	11,040	10,475	10,890	10,890
수 입	2,020	2,190	2,400	3,160	3,290	1,415	1,740
수 출	70	75	115	100	115	415	230
소 비	10,400	12,270	13,270	14,070	13,390	12,220	12,280
기말재고	1,100	805	530	560	820	490	600
생산능력(production capacity)							
정제시설의 수	232개	240개	252개	266개	265개	266개	266개
시설용량	17,970	22,600	23,190	25,020	26,310	26,030	26,030
가동률	53.1%	43.6%	46.2%	44.1%	39.8%	41.8%	41.8%
원료 사용량(feedstock use; 1,000톤)							
유채유	6,040	6,300	6,880	6,550	6,100	5,600	5,500
팜유	600	550	500	650	900	1,410	1,500
재생식용유	320	330	500	700	780	960	1,000
대두유	960	1,000	1,100	1,000	700	880	900
동물성지방	350	350	300	420	370	370	375
해바라기유	130	170	150	240	270	280	260
기타	0	0	0	80	130	130	120

주: 2014년의 수치는 예측치(forecast)이다.
자료: USDA FAS, "EU-28 Biofuels Annual 2014," GAIN Report No. NL4025, July 3, 2014.

표 18 EU의 주요 국가별 바이오디젤 생산 동향(2008~2014년)

단위: 백만 리터

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
독일	3,250	2,600	3,180	3,400	2,950	3,180	3,180
베네룩스	430	840	910	960	1,360	1,820	1,990
프랑스	2,000	2,370	2,260	1,770	1,870	1,930	1,930
스페인	280	690	1,040	790	550	670	740
폴란드	310	420	430	410	670	740	740
영국	450	400	230	230	320	340	340
포르투갈	160	290	400	390	370	360	360
이탈리아	760	900	910	700	330	340	340
기타	2,830	2,540	2,660	2,660	1,695	2,320	2,260
합계	9,550	9,860	10,710	11,040	10,475	10,880	10,880

주: 2014년의 수치는 예측치(forecast)이다.
자료: USDA FAS, "EU-28 Biofuels Annual 2014," GAIN Report No. NL4025, July 3, 2014.

표 19 EU의 주요 국가별 바이오디젤 소비 동향(2008~2014년)

단위: 백만 리터

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
프랑스	2,390	2,620	2,580	2,580	2,500	2,500	2,500
독일	3,060	2,860	2,930	2,760	2,810	2,510	2,390
이탈리아	810	1,310	1,670	1,853	1,620	1,220	1,220
스페인	640	1,170	1,550	1,730	1,590	1,050	1,050
폴란드	540	600	780	1,080	840	840	850
영국	1,020	910	970	1,020	560	600	680
베네룩스	410	740	540	560	610	650	670
오스트리아	460	590	600	580	580	570	580
스웨덴	100	170	230	290	390	400	410
포르투갈	170	290	420	400	380	360	360
기타	800	1,010	1,000	1,217	1,510	1,480	1,530
합계	10,400	12,270	13,270	14,070	13,390	12,220	12,280

주: 2014년의 수치는 예측치(forecast)이다.

자료: USDA FAS, "EU-28 Biofuels Annual 2014," GAIN Report No. NL4025, July 3, 2014.

5. 요약

EU는 유지종자 가운데 유채, 해바라기 등의 생산량이 가장 많은 지역이다. EU의 유지종자 생산량은 2003년 이후 바이오연료 관련 주요 정책들이 연이어 입안되면서 지속적으로 증가하고 있는 추세다. 유지종자를 가공하는 과정에서 식물성 유지(oil)와 유박(meal)이 결합적으로 생산된다. 유채유, 해바라기씨유 등과 같은 식물성 유지는 식용으로 이용될 뿐만 아니라 바이오디젤(biodiesel)의 원료로도 이용된다. 한편 대두박, 유채박 등과 같은 식물성 유박은 가축의 단백질 공급원 및 에너지원으로서 가축사료에 주로 이용된다.

EU의 바이오연료 관련 정책들은 식물성 유지 소비량의 지속적인 증가를 유발할 것으로 예상되는 한편 축산업의 성장은 가축사료에 이용되는 식물성 유박의 소비량을 지속적으로 증가시킬 것으로 예상된다. 따라서 중장기적인 관점에서 볼 때 EU에서 유채, 해바라기 등 유지종자의 생산량, 소비량 및 수입량은 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

참고문헌

FEDIOL, Food, Feed and Fuels: A Deeper Look, 2012.

USDA FAS(Foreign Agricultural Service), "EU-27 Oilseeds and Products Annual 2013," GAIN Report No. AU13002, April 5, 2013.

USDA FAS(Foreign Agricultural Service), "EU-28 Oilseeds and Products Annual 2014," GAIN Report No. AU1407, March 31, 2014.

USDA FAS(Foreign Agricultural Service), "EU-27 Biofuels Annual 2013," GAIN Report No. NL3034, August 13, 2013.

USDA FAS(Foreign Agricultural Service), "EU-28 Biofuels Annual 2014," GAIN Report No. NL4025, July 3, 2014.

USDA FAS(Foreign Agricultural Service), "Oilseeds: World Markets and Trade," November 10, 2014.

참고사이트

Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/)

FEDIOL (http://www.fediol.eu)

중국 유지종자산업 동향*

권 나 경
(식품안전정보원 연구원)

1. 중국의 유지작물 수급 현황

1.1. 생산

중국에서 유지작물(유지종자)은 재배규모, 재배업 생산액, 농민의 취업 기여도 측면에서 식량작물 다음으로 큰 비중을 차지하고 있어 중국 농업과 경제 발전에서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 중국의 주요 유지작물은 대두, 유채, 땅콩, 목화씨 등으로 이들 작물의 재배면적과 생산량이 전체 유지작물의 90% 이상을 차지하고 있다.

중국의 유지종자 생산량[1]을 살펴보면, 1991/92년과 2004/05년 유지종자 생산량은 3,631.1만 톤에서 5,944.5만 톤으로 약 64% 증가하였다. 2004/05년 유지종자 생산량은 역대 최고 기록을 세웠지만, 이후 점차 하락세를 보이기 시작하여 2007/08년 5,213.5만 톤까지 감소하였다.

2008/09년 다시 5,855.9만 톤으로 생산량이 다소 회복되었으나 2009/10년과 2010/11년 생산량은 모두 전년대비 감소하였다. 하지만 2011/12년과 2012/13년에는 재배면적이 감소했음에도 불구하고 단수가 증가하면서 생산량은 2년 연속 늘어났다. 국가식량·식

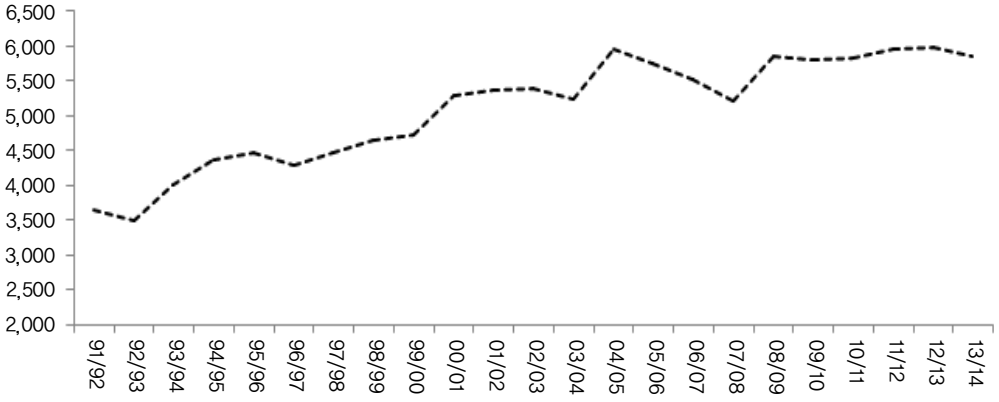
* (nkkwon@foodinfo.or.kr)

1) 일반적으로 중국 통계에서는 유지종자 생산량에 대두와 목화씨를 포함하지 않고 있으나(대두와 목화씨 생산량은 별도 제시), 본고에서는 필자가 대두와 목화씨 생산량까지 포함하여 계산함.

용유정보센터(國家糧油信息中心/China National Grain and Oils Information Center)는 2013/14년도 중국의 유지종자 생산량을 대두와 목화씨 생산량 감소를 반영하여 전년 대비 2.1% 감소한 5,845.9만 톤으로 예상하였다. 중국의 유지종자 생산은 재배수익 하락과 수입량 증가 등의 영향으로 점차 감소하고 있는 추세이다.

그림 1 중국의 유지종자 생산량 변화 추이(1991/92-2013/14)

단위: 만 톤



주: 2013/14년도 생산량은 추정치임
자료: 國家糧油信息中心. 『油脂油料市場供需狀況月報』 第176期 (2014年 11月 20日)

표 1 주요 유지작물의 재배면적

단위: 만 ha

연도	대두	유채씨	면화	땅콩	해바라기씨	참깨
2010/11	851.6	737.0	484.9	452.7	98.4	44.7
2011/12	788.9	734.7	503.8	458.1	94.0	43.7
2012/13	717.4	743.2	468.8	463.9	88.9	43.7
2013/14	679.1	751.9	434.6	463.3	92.3	41.9

주: 2013/14년도 재배면적은 추정치임
자료: 國家糧油信息中心. 『油脂油料市場供需狀況月報』 第176期 (2014年 11月 20日)

중국 유지종자 생산량의 90% 이상을 차지하고 있는 대두, 유채씨, 땅콩, 목화씨의 2012/13년도 생산량은 각각 1,305.0만 톤, 1,400.7만 톤, 1,669.2만 톤, 1,230.5만 톤이며 이들이 전체 생산량에서 차지하는 비중은 각각 22%, 24%, 28%, 21%이다. 이들 작물의 재배구조를 살펴보면, 중국의 주요 대두 생산지는 흑룡강(黑龍江)성과 안휘(安徽)성으로 두 지역의 대두 생산량이 전체 생산량에서 차지하는 비중은 각각 37%, 12%이다.

중국의 주요 유채씨 생산지는 호북(湖北)성과 호남(湖南)성으로 두 지역의 유채씨 생산량이 전체 생산량에서 차지하는 비중은 각각 16%, 16%이다. 중국의 주요 땅콩 생산지는 산동(山東)성과 하남(河南)성으로 두 지역의 땅콩 생산량이 전체 생산량에서 차지하는 비중은 각각 17%, 22%이다. 중국의 주요 목화씨 생산지는 신강위구르자치구(新疆維吾爾自治區), 산동성, 하북(河北)성으로 세 지역의 목화씨 생산량이 전체 생산량에서 차지하는 비중은 각각 37%, 15%, 12%이다.

표 2 중국 대두의 지역별 재배면적 및 생산량

단위: 만 ha, 만 톤

구분	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
대두 재배면적				
총 재배면적	851.6	788.9	717.4	679.1
하북성	14.8	13.6	12.8	12.5
산시성	19.5	19.8	20.0	20.0
내몽고	81.2	68.8	61.7	56.4
요녕성	12.3	12.0	11.6	11.5
길림성	37.7	30.5	23.0	21.5
흑룡강성	354.8	320.2	266.4	243
안휘성	93.9	88.6	87.7	85.7
산동성	15.7	15.6	14.6	14.6
하남성	45.3	44.6	46.1	44.4
기타	176.4	175.2	173.5	169.5
대두 생산량				
총 생산량	1,508.3	1,448.5	1,305	1,195.1
하북성	27.7	29.5	25.9	24.4
산시성	15.5	16.2	18.2	20.8
내몽고	133.4	137.2	122	119.7
요녕성	34.1	34.1	31.2	28.4
길림성	86.6	78.8	40.8	45.4
흑룡강성	585.0	541.3	463.4	386.7
안휘성	119.8	107.5	113.0	107.0
산동성	38.6	40.6	37.4	35.8
하남성	86.4	88.0	78.1	72.9
기타	381.2	375.3	374.9	354.0

주: 2013/14년도 재배면적 및 생산량은 추정치임
자료: 國家糧油信息中心. 『油脂油料市場供需狀況月報』 第176期 (2014年 11月 20日)

표 3 중국 유채씨의 지역별 재배면적 및 생산량

단위: 만 ha, 만 톤

구분	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
유채씨 재배면적				
총 재배면적	737.0	734.7	743.2	751.9
내몽고	22.3	21.9	27.1	27.9
강소성	46.0	44.1	42.1	41.4
안휘성	69.1	64.0	61.0	56.8
강서성	54.6	54.3	55.2	54.8
하남성	39.3	38.4	38.0	37.1
호북성	116.0	114.1	116.7	122.6
호남성	108.9	116.7	120.1	126.0
사천성	94.7	96.4	98.1	99.8
귀주성	47.9	48.9	49.7	50.7
기타	138.1	135.9	135.3	134.8
유채씨 생산량				
총 생산량	1,308.2	1,342.6	1,400.7	1,445.8
내몽고	22.4	24.0	30.7	33.7
강소성	112.4	105.2	109.1	113.3
안휘성	133.7	122.8	134.3	130.0
강서성	63.8	66.7	68.8	70.4
하남성	88.9	77.3	87.6	89.8
호북성	232.6	220.4	230.0	250.5
호남성	166.6	182.0	178.6	194.6
사천성	205.2	214.4	222.1	224.0
귀주성	51.6	71.8	78.2	81.8
기타	230.9	258.0	261.3	257.7

주: 2013/14년도 재배면적 및 생산량은 추정치임
자료: 國家糧油信息中心, 『油脂油料市場供需狀況月報』 第176期 (2014年 11月 20日)

표 4 중국 땅콩의 지역별 재배면적 및 생산량

단위: 만 ha, 만 톤

구분	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
땅콩 재배면적				
총 재배면적	452.7	458.1	463.9	463.3

(계속)

구분	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
땅콩 재배면적				
하북성	36.7	36.0	35.5	35.6
요녕성	33.2	37.7	36.0	34.2
강소성	10.3	10.0	9.6	9.4
안휘성	19.5	18.9	18.7	18.7
산동성	80.5	79.7	78.7	78.0
하남성	98.9	101.1	100.7	103.7
호북성	18.9	19.2	24.0	20.0
광동성	32.9	33.4	34.3	35.1
사천성	25.9	25.9	26.2	26.0
기타	95.8	96.2	100.2	102.6
땅콩 생산량				
총 생산량	1,564.4	1,604.6	1,669.2	1,697.2
하북성	129.2	128.9	126.9	130.1
요녕성	96.1	116.5	116.5	111.3
강소성	37.7	37.0	36.0	35.3
안휘성	86.4	84.3	86.9	88.7
산동성	339.0	338.6	348.7	345.7
하남성	427.6	429.8	454.0	471.4
호북성	64.4	68.7	74.3	68.1
광동성	87.1	90.9	95.5	99.8
사천성	61.5	62.8	64.8	65.4
기타	235.2	247.1	265.5	281.4

주: 2013/14년도 재배면적 및 생산량은 추정치임
자료: 國家糧油信息中心. 『油脂油料市場供需狀況月報』 第176期 (2014年 11月 20日)

표 5 중국 면화(목화씨)의 지역별 재배면적 및 생산량

단위: 만 ha, 만 톤

구분	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
면화 재배면적				
총 재배면적	484.9	503.8	468.8	434.6
하북성	58.2	63.3	57.8	48.3
산시성	5.9	5.3	3.7	2.3
강소성	23.6	23.9	17.1	15.5

(계속)

구분	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
면화 재배면적				
안휘성	34.4	35.0	30.5	28.5
산동성	76.6	75.3	69.0	65.0
하남성	46.7	39.7	25.7	18.7
호북성	48.0	48.9	47.3	41.6
호남성	17.5	19.2	17.2	16.0
신강	146.1	163.8	172.1	171.8
기타	27.9	29.4	28.4	26.9
목화씨 생산량				
총 생산량	1073.0	1186.0	1230.5	1133.8
하북성	102.6	117.6	101.5	82.3
산시성	12.4	11.4	8.5	5.6
강소성	47.0	44.4	39.6	37.6
안휘성	56.9	68.0	52.9	45.2
산동성	130.3	141.2	125.6	111.8
하남성	80.5	68.8	46.3	34.1
호북성	85.0	94.6	98.1	82.7
호남성	40.9	40.9	45.2	35.8
신강	446.2	521.6	637.0	633.2
기타	71.3	77.4	75.8	65.5

주: 2013/14년도 재배면적 및 생산량은 추정치임
자료: 국가양유정보센터. 「유자유지종자시장 수급 상황 월보」 제174기 (2014년 9월 10일)

중국 식용식물유의 주요 공급원은 초본(草本)유지작물과 목본(木本)유지작물로서, 현재 중국의 유지종자 생산 및 소비는 초본유지작물 위주이다. 초본유지작물에는 1년생 유지작물인 대두, 유채, 땅콩, 참깨, 해바라기, 아마 등이 포함되며, 이들의 착유량이 국산 식용식물유의 78.2%를 차지한다.[2] 2012/13년도 중국의 식용식물유 생산량은 2,371.5만 톤으로, 이 중 대두유 1,155.5만 톤, 유채유 587.9만 톤, 면실유 143.0만 톤, 땅콩유 245.1만 톤, 팜유 0.0만 톤이며 전체 식용식물유 생산량에서 각 품목이 차지하는 비중은 각각 48.7%, 24.8%, 6.0%, 10.3%, 0.0%로 대두유 생산량이 가장 많고 팜유는 전량 수입에 의존하고 있다.

2) 王漢中·殷豔. 2014. "我國油料産業形勢分析與發展對策建議." 『中國油料作物學報』 pp.417~418

표 6 중국의 식용식물유 생산량

단위: 만 톤

	대두유	유채유	면실유	땅콩유	팜유	기타 유지	총합
2000/01	348.9	468.9	94.5	211.1	0.0	83.1	1,206.5
2001/02	341.5	413.2	114.8	212.3	0.0	87.9	1,169.7
2002/03	483.9	354.4	109.5	220.5	0.0	106.6	1,274.9
2003/04	460.8	392.8	108.8	207.9	0.0	109.3	1,279.6
2004/05	609.0	447.4	139.2	214.2	0.0	112.2	1,522.0
2005/06	638.3	457.6	123.3	209.5	0.0	127.2	1,555.9
2006/07	627.5	401.0	158.0	179.6	0.0	137.8	1,503.9
2007/08	703.5	385.2	153.4	179.6	0.0	158.7	1,580.4
2008/09	782.5	465.6	149.5	204.8	0.0	166.8	1,769.2
2009/10	915.0	589.9	132.6	214.8	0.0	180.0	2,032.3
2010/11	1,005.0	487.6	123.5	234.7	0.0	200.0	2,050.8
2011/12	1,100.0	533.4	135.2	238.1	0.0	220.0	2,226.7
2012/13	1,155.5	587.9	143.0	245.1	0.0	240.0	2,371.5
2013/14	1,232.0	637.7	133.9	252.0	0.0	250.0	2,505.6

주: 2013/14년도 생산량은 추정치임
자료: 國家糧油信息中心. 『油脂油料市場供需狀況月報』 第176期 (2014年 11月 20日)

1.2. 소비

중국 경제가 급속히 발전하고 국민 생활수준이 점차 향상됨에 따라, 중국의 유지작물 및 식용식물유의 소비 또한 점점 증가하고 있는 실정이다. 품목별 소비 동향을 살펴보면, 2012/13년도 중국의 대두 소비량은 7,450만 톤으로 전년대비 5.1% 증가하였다.

이 가운데 종자용(감모 포함) 소비량은 50만 톤(0.7%), 식용 및 산업용 1,000만 톤(13.4%), 착유용 6,300만 톤(84.6%)(이 중, 국산 400만 톤(5.4%), 수입산 5,900만 톤(79.2%)), 사료용 100만 톤(1.3%)을 차지하였다. 2012/13년도 유채씨 소비량은 1,715만 톤으로 전년대비 10.6% 증가하였다. 이 가운데 착유용 소비량이 1,620만 톤(이 중, 국산 1,300만 톤, 수입산 320만 톤 차지)(94.5%(75.8%, 18.7%), 종자용 및 감모량이 95만 톤(5.5%)을 차지하였다. 2012/13년도 땅콩 소비량은 1,618만 톤으로 전년대비 2.8% 증가하였다. 이 가운데 식용 소비량은 750만 톤(46.4%), 착유용 778만 톤(48.1%)(이 중, 국산 770만 톤(47.6%), 수입산 8만 톤(0.5%)), 종자용 70만 톤(4.3%), 감모 및 기타 20만 톤(1.2%)을 차지하였다. 2012/13년도 목화씨 소비량은 1,273만 톤으로 전년대비 4.8% 증

가하였다. 이 가운데 종자용 소비량이 28만 톤(2.2%), 산업용 및 기타 120만 톤(9.4%), 착유용 86.4%), 감모 25만 톤(2.0%)을 차지하였다.

표 7 중국의 대두 소비량

단위: 만 톤

구분	2011/12	2012/13	2013/14
총 소비량	7,090	7,450	7,948
종자용 및 감모	60	50	48
식용 및 산업용	980	1,000	1050
착유용	6,000	6,300	6,700
– 국산 대두	400	400	300
– 수입 대두	5,600	5,900	6,400
사료용	50	100	150

주: 2013/14년도 소비량은 추정치임
자료: 國家糧油信息中心. 『油脂油料市場供需狀況月報』 第176期 (2014年 11月 20日)

표 8 중국의 유채씨 소비량

단위: 만 톤

구분	2011/12	2012/13	2013/14
총 소비량	1,550	1,715	1,825
착유용	1,480	1,620	1,740
– 국산 유채씨	1,280	1,300	1,340
– 수입 유채씨	200	320	400
종자용 및 감모	70	95	85

주: 2013/14년도 소비량은 추정치임
자료: 國家糧油信息中心. 『油脂油料市場供需狀況月報』 第176期 (2014年 11月 20日)

표 9 중국의 땅콩 소비량

단위: 만 톤

구분	2011/12	2012/13	2013/14
총 소비량	1,574	1,618	1,640
식용	730	750	760
착유용	756	778	800
– 국산 땅콩	750	770	790
– 수입 땅콩	6	8	10
종자용	68	70	60
감모 및 기타	20	20	20

주: 2013/14년도 소비량은 추정치임
자료: 國家糧油信息中心. 『油脂油料市場供需狀況月報』 第176期 (2014年 11月 20日)

표 10 중국의 목화씨 소비량

단위: 만 톤

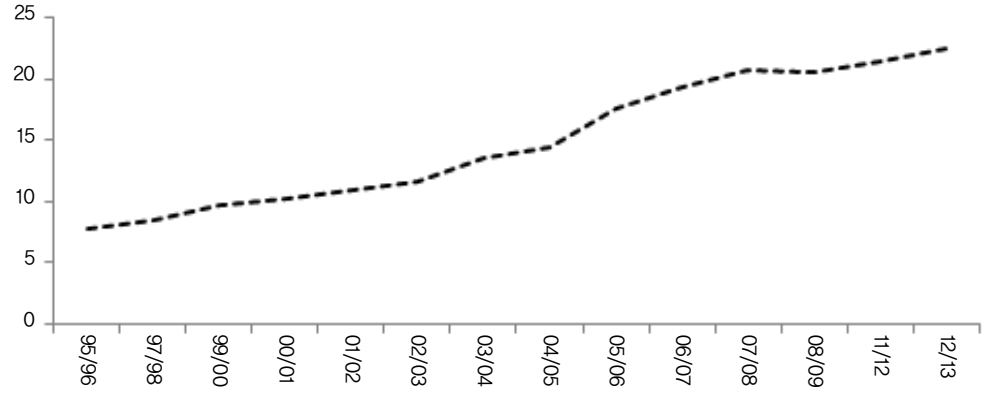
구분	2011/12	2012/13	2013/14
총 소비량	1,215	1,273	1,975
종자용	30	28	25
산업용 및 기타	120	120	900
착유용	1,040	1,100	1,030
감모	25	25	20

주: 2013/14년도 소비량은 추정치임
자료: 國家糧油信息中心. 『油脂油料市場供需狀況月報』 第176期 (2014年 11月 20日)

2012/13년도 중국의 식용유 소비량은 전년대비 5.1% 증가한 3,040.8만 톤으로 이를 중국 인구 13.5억 명으로 나누면 1인당 평균 연간 소비량은 22.5kg이다. 이는 전년대비 1.1kg 증가한 수준이다. <표 11>에서 볼 수 있듯이, 중국의 1인당 평균 연간 식용유 소비량은 1995/96년 7.7kg에서 2012/13년 22.5kg으로 14.8kg(+192.2%) 증가하였다.[3)]

그림 2 중국의 1인당 평균 연간 식용유 소비량(1996~2013년)

단위: kg



자료: 王瑞元. 2014. "2013年我國食用油市場供需分析和國家加快木本油料産業發展的意見." 『中國油脂』(2014年 第39卷 第6期)의 표 참고

3) 王瑞元. 2014. "2013年我國食用油市場供需分析和國家加快木本油料産業發展的意見." 『中國油脂』(2014年 第39卷 第6期) p.4.

1.3. 수출입

중국 식용유 시장의 공급 수요를 충족시키기 위하여, 2013년 중국의 유지종자 및 식물유 수입량은 계속해서 증가추세를 보이고 있다. 중국 해관총서(海關總署)에 따르면, 2013년 중국은 대두 6,337.5만 톤, 유채씨 366.2만 톤, 땅콩 1.9만 톤, 참깨 44.1만 톤, 아마씨 18.1만 톤을 수입하였다. 식물유는 대두유 115.8만 톤, 팜유 597.9만 톤, 유채유 152.7만 톤, 땅콩유 6.1만 톤, 기타 식물유 55.7만 톤, 마가린 24.6만 톤을 수입하였다. 중국은 대두와 팜유의 수입의존도가 각각 80%, 100%로, 중국은 세계 제1의 대두 수입국이자 세계 제2의 팜유 수입국이다.

2014년 유지종자 및 식물유 수입 동향을 살펴보면, 중국은 2014년 1월부터 9월까지 대두 5,274.4만 톤, 대두유 257.3만 톤을 수입하였으며 대두 17.6만 톤을 수출하였다. 같은 기간, 유채씨 390.6만 톤, 유채유 63.6만 톤을 수입하였고 팜유 393.6만 톤, 식용식물유 51.5만 톤, 식물유 60.8만 톤을 수입하였다.

표 11 중국의 대두 및 유채씨 수입량

단위: 만 톤

연도	대두	유채씨
1996	110.8	0.0
1997	279.2	5.5
1998	319.6	138.6
1999	431.5	259.5
2000	1,041.6	296.9
2001	1,393.7	172.4
2002	1,131.5	61.8
2003	2,074.1	16.7
2004	2,022.9	42.4
2005	2,659.0	29.6
2006	2,827.0	73.8
2007	3,082.1	83.3
2008	3,743.6	130.3
2009	4,255.2	328.6
2010	5,479.7	160.0
2011	5,264.0	126.2
2012	5,838.4	293.0
2013	6,337.5	366.2

자료: 國家糧油信息中心. 『油脂油料市場供需狀況月報』 第176期 (2014年 11月 20日)

표 12 중국의 식물유 수입량

단위: 만 톤

연도	대두유	팜유	유채유	기타 식물유	총 수입량
1996	129.5	101.2	31.6	1.7	264.0
1997	119.3	114.6	35.1	6.0	275.0
1998	82.9	93.0	28.5	1.7	206.1
1999	80.4	119.4	6.9	1.3	208.0
2000	30.8	139.1	7.5	9.9	187.3
2001	7.0	151.7	4.9	3.8	167.4
2002	87.0	222.1	7.8	4.3	321.2
2003	188.4	332.5	15.2	5.7	541.8
2004	251.7	385.7	35.3	3.8	676.5
2005	169.4	433.0	17.8	1.1	621.3
2006	154.3	508.2	4.4	4.6	671.5
2007	282.3	509.5	37.5	10.4	839.7
2008	258.6	528.2	27.0	2.5	816.3
2009	239.1	644.1	46.8	20.2	950.2
2010	134.1	569.6	98.5	24.0	826.2
2011	114.3	591.2	55.1	19.2	779.8
2012	182.6	634.1	117.6	25.7	960.0
2013	115.8	597.9	152.7	55.7	922.1

자료: 國家糧油信息中心. 『油脂油料市場供需狀況月報』 第176期 (2014年 11月 20日)

2. 중국 유지종자산업 발전의 제약 요인[4)]

2.1. 유지종자 및 유지종자제품의 수입 증가

전 세계 경제가 글로벌화되어 감에 따라 중국의 유지종자산업은 점점 더 치열해져 가는 글로벌 경쟁 속에 놓이게 되었다. 외국의 저가 유지종자 및 유지종자제품이 중국에 대량 유입되면서 수입산 대두, 팜유, 유채씨가 중국의 유지종자 내수소비시장을 잠식해가고 있다. 비록 중국이 세계적인 유지종자 생산대국이자 소비대국으로서 국제무역에 있어 매우 중요한 위치를 차지하고 있지만, 중국의 대두, 유채씨, 팜유 등 주요 유지종자의 수입은 해외유지종자(식물유)기업들에 장악당하여 유지종자의 국제

4) 중국 유지종자산업 발전의 제약 요인은 "我國油料産業形勢分析與發展對策建議(王漢中·殷豔, 2014)"를 참고하여 작성함.

거래에서 중국의 가격 결정 주도권이 약화된 지 오래다. 미국의 농산물 다국적기업은 이미 전 세계 대두시장의 90% 이상을 독점하고 있으며, 현재 4대 글로벌 곡물기업이 중국 대두 수입의 약 80%를 장악하고 있다. 또한 중국의 식물유 제품에 대한 가격 결정 주도권 또한 취약할 뿐만 아니라 해외시장에 과도하게 의존하고 있어 중국 식물유업계와 국가 식용유 공급 안전을 위협하고 있다. 전형적인 사례를 예로 들면, 2004년 대두선물가격의 상승은 중국 착유업계의 대규모 손실과 함께 업계 위축을 가속화시켰다. 통계에 따르면, 2004년 중국의 대두 수입은 2003년보다 톤당 약 120달러를 더 지불하였다. 이를 연간 수입량 2,100만 톤을 기준으로 계산해 보면 1년간 252억 달러를 더 지불한 셈이다. 국제시장의 가격 변동, 투기 등의 영향으로 중국의 유지종자 가격 등락이 더욱 극심해졌으며 이는 중국의 유지종자 재배면적과 생산량에도 지대한 영향을 미치고 있다.

표 13 중국 주요 유지종자제품의 수입의존도

단위: %

연도	유지종자	대두	유채씨	식물유	팜유	대두유	유채유
2006	34.8	62.3	8.1	62.1	100.0	87.4	15.6
2007	43.3	75.9	7.1	67.9	100.0	98.4	13.7
2008	46.5	79.9	22.1	73.8	108.9	104.3	31.8
2009	51.0	84.7	14.4	70.0	97.1	101.3	27.8
2010	48.9	79.4	6.3	65.6	98.5	96.7	16.5

자료: "當前我國油料產業安全形勢分析與政策建議(趙麗佳, 2012)"의 표 재인용

2.2. 생산기술의 낙후

동북(東北)지역에서 생산되는 대두와 내몽고(內蒙古)지역에서 생산되는 유채를 제외하고, 기타 지역에서 생산되는 유지작물은 대부분 재배규모가 작고 재배방식이 전통적이며 기계화 수준이 높지 않아 관련 기술의 보급과 유지종자 재배에 대한 농민의 적극성에 부정적인 영향을 미치고 있다. 현재 중국의 유지종자생산기지는 수공업 위주이고 대량의 노동력이 요구되는데, 일반적으로 노동력 비용이 생산비의 60% 이상을 차지한다. 또한 유채의 기계화 직파 비중이 20%도 안 되고 기계화 수확율도 10%에 못 미친다. 땅콩의 경우, 종합기계화수준이 40%를 약간 초과하고 기계화 수확율은 약 20%에 불과하다.

2.3. 낮은 생산성

중국 유지종자 주산지의 대규모 노동력이 도시로 이전되고 있으며 유지종자 생산의 기계화 수준도 낮아 노동력 비용이 빠르게 상승하고 있다. 또한 최근 몇 년간 화학비료, 농약, 농업용 디젤유 등 농업생산재 가격이 빠르게 상승하면서 유지종자 생산비용은 대폭 증가한 반면 재배수익은 하락하였다. 중국 국가발전개혁위원회(National Development and Reform Commission) 통계에 따르면, 2006년부터 2011년까지 주요 유지작물의 생산비는 매년 증가해 왔다. 대두는 2006년 2,874위안/ha에서 2011년 4,737위안/ha으로 64.8% 증가하였고, 땅콩은 2006년 6,625.5위안/ha에서 2011년 12,042위안/ha으로 81.8% 증가하였으며, 유채는 2006년 4,017위안/ha에서 2011년 7,515위안/ha으로 87.1% 증가하였다. 이에 따라, 대두의 순이익은 2008년 최고치인 2,677.5위안/ha에서 2011년 1,830위안/ha까지 하락하였으며, 유채의 순이익은 2008년 최고치인 4627.5위안/ha에서 2011년 319.5위안/ha까지 하락하였다.

2.4. 동계(同季)작물 간의 경쟁 심화

비교수익은 농민이 재배 작물을 선정하는데 중요한 근거가 된다. 최근 몇 년간, 유지종자와 동계작물 간의 경쟁이 나날이 치열해지고 있는 가운데 유채와 동계작물 관계인 밀, 대두와 동계작물 관계인 옥수수와의 수익 격차가 점점 벌어지고 있다. 중국 국가발전개혁위원회 통계에 따르면, 2011년 유채의 평균 순이익은 319.5위안/ha으로 밀의 평균 순이익인 1,768.5위안/ha을 훨씬 밑돌았으며, 유채의 비용이익률(profit rate of cost)도 3.6%로 16.6%인 밀보다 훨씬 낮은 수준이었다. 대두의 경우, 2011년 평균 순이익은 1,830위안/ha으로 옥수수의 평균 순이익인 3,946.5위안/ha을 훨씬 밑돌았으며, 대두의 비용이익률도 25.0%로 옥수수의 34.4%보다 낮은 수준이었다. 특히, 최근 몇 년간 중국 정부가 밀, 옥수수 등 식량작물에 대한 보조금을 확대하면서 유채와 밀, 대두와 옥수수 간의 수익 격차는 더욱더 커지고 있는 실정이다.

2.5. 자연재해의 빈번한 발생

세계적인 기후 온난화와 기상 이변의 발생 빈도가 높아짐에 따라 유지종자의 생산에 영향을 미치는 가뭄, 홍수, 고온, 동해(냉해)의 피해 빈도와 강도가 다소 높아졌다. 유지작물은 농한기 밭, 건조한 땅, 알칼리성 토양, 척박한 땅에 주로 분포하여 재해저항성이 낮은 편이다. 2008년 남방지역에 장기간 저온·냉해가 지속되면서 20개 지역의

작물피해면적은 1,180만 ha, 직접적 경제 손실은 1,111억 위안에 달하였으며, 재해지역의 유채 단수는 전년대비 10% 이상 감소하였다. 통계에 따르면, 1978~2008년 30년간 중국의 자연재해 피해 면적은 상승 추세(특히, 1985~2002년)를 보였다. 유채를 예로 들면, 기후 변화는 유채의 병충해 발생 시기를 앞당기고 피해 정도를 가중시켰으며, 특히 균핵병 및 식엽성 해충의 피해를 더욱 심각하게 만들었다. 또한 운남고원(雲貴高原)과 사천분지(四川盆地)에서는 산성비로 인한 토양 산성화가 유채의 뿌리혹병(Plasmodiophora brassicae Woron)을 나날이 심화시키고 있다.

2.6. 정책 지원의 부족

2008년 발표된 "국가 식량안전 중장기 계획 강요(2008~2020년)(國家糧食安全中長期規劃綱要(2008~2020年))"에서는 식용식물유의 안전을 국가식량안전의 중요한 요소로서 포함시켰으나 실제 국가가 제정한 식량정책은 유지작물에까지 미치지 못하였으며 유지작물에 대한 국가의 지원과 보호정도도 매우 낮은 수준이다. 예를 들면, 유지작물 중 유채, 대두, 땅콩만이 우량종 보조금을 지원받고 있고 이들의 지원범위도 주산지로 제한적이다. 기타 재배보조금과 가공, 유통, 무역 등 영역에서의 지원정책 또한 매우 취약한 실정이다.

3. 중국 유지종자산업의 주요 정책

3.1. 우량종보조금지원정책

최근 몇 년간, 중국 정부는 유지종자 재배에 대한 농민의 적극성을 고취시키고 유지작물의 생산량을 늘리기 위하여 일련의 생산장려정책을 실시하였다. 2007년 국무원이 발표한 "유지종자 생산 발전 촉진에 관한 의견(關於促進油料生產發展的意見)"에서는 다음과 같이 언급하고 있다. "유지종자의 생산과 공급은 반드시 국내시장에 입각하고 국내외 시장과 국내외 자원을 충분히 활용하여 지속적으로 늘어나고 있는 수요를 충족시켜야 한다. 유지종자 생산 발전을 위해 식량작물 및 면화와의 경쟁을 피하고 단수 증가에 주력하며, 품종구조와 지역분포를 합리적으로 조정하는 동시에 동북(東北) 및 내몽고(內蒙古)의 고(高)유지 대두(유지함량이 21% 이상, 단백질 함량이 38%가 넘는 대두로서 주로 착유용으로 사용), 장강유역(長江流域)의 쌍저 유채(雙低油菜/유채유의 에루스산 함량이 3% 미만, 유채깻묵의 글루코시놀레이트 함량이 30

μmol/g 미만인 유채 품종), 황회해(黃淮海) 채유용 땅콩, 특색 유지종자 등의 우수산업 벨트 육성에 주력해야 한다."

이에 중국 정부는 유지종자의 우량종 보조금 지원 규모와 대상 작물의 범위를 점차 확대해 나가고 있다. 먼저 중국은 2002년부터 대두 우량종 보조금 지원 정책을 시행하였다. 보조금 대상 지역은 동북 3성(흑룡강성, 길림성, 요녕성)과 내몽고의 고유지 대두 생태적합지역이며 보조금 기준은 무(畝 ≒0.067ha)당 10위안, 보조금 대상 품종은 고유지 대두이다. 2002년 중국은 대두 우량종 보조금 예산으로 1억 위안을 배정하였고 보조면적은 1,000만 무(약 66.7만 ha)였다. 2003년 보조금 규모는 2억 위안으로 늘어났으며 보조면적도 2,000만 무(약 133.3만 ha)로 증가하였다. 2004년부터 2007년까지는 매년 각각 1억 위안의 예산이 투입되었고 보조면적도 1,000만 무(약 66.7만 ha)였다. 2008년 초, 국무원은 대두의 우량종 보조금 규모를 4억 위안으로 대폭 확대하였으며 보조면적도 4,000만 무(약 266.7만 ha)로 늘려 보조금을 지원받는 면적은 중국 전체 대두 파종면적의 31%를 차지하게 되었다. 대두 우량종 보조금 지원 정책은 대두의 단수 증가와 품질 향상에 긍정적인 영향을 미치고 있다.

유채 우량종 보조금 지원 정책은 2007년 처음 시행되었다. 보조금 대상 지역은 장강유역의 쌍저 유채 우위지역으로 강소(江蘇)성, 절강(浙江)성, 안휘(安徽)성, 강서(江西)성, 호북(湖北)성, 호남(湖南)성, 중경(重慶)시, 사천(四川)성, 귀주(貴州)성, 운남(雲南)성, 하남(河南)성의 신양(信陽)지역을 포함하며 보조면적은 1억 무(약 666.7만 ha), 보조금 기준은 무당 10위안이다.

면화 우량종 보조금 지원 정책도 유채와 함께 2007년부터 시행되었다. 보조금 대상 지역은 황회해, 장강유역, 신강(新疆) 3대 면화주산지로서 하북성, 산동성, 하남성, 강소성, 안휘성, 호남성, 호북성, 신강 등 8개 지역을 포함한다. 보조금 규모는 5억 위안, 보조면적은 333만 무(약 222.2만 ha), 보조금 기준은 무당 15위안이다.[5)]

3.2. 임시수매비축정책

중국은 2008년부터 일부 농산물의 가격 하락 및 판매난 문제를 해결하여 농민의 이익을 보호하기 위하여 옥수수, 대두, 유채씨 등에 대해 임시수매비축을 실시함으로써 각 품목의 주요 시장 조절 수단으로 활용하고 있다.

중국 정부는 2013년에 이어 2014년에도 유채 농가의 이익 보호와 식용유시장의 공

5) 바이두 백과(농작물 우량종 보조 정책) (http://baike.baidu.com/view/9492417.htm?fr=aladdin).

급 및 가격 안정을 위하여 유채(기름) 임시수매비축안을 내놓았다. 국가발전개혁위원회·국가식량국·재정부·중국농업발전은행은 2014년 5월 30일 국무원의 승인을 받아 "2014년 국가임시비축 유채씨(유) 수매업무 시행에 관한 통지(關於切實做好2014年國家臨時存儲菜籽(油)收購工作的通知)"를 발표하였다. "통지"에 따르면, 유채씨 수매량은 총 500만 톤(유채유로 환산할 경우, 약 166.7톤)이고 수매가격(국가표준 3등급 품질 기준, 각 등급간 가격차는 0.04위안/kg)은 5.1위안/kg이다. 수매대상지역은 내몽고, 장소성, 절강성, 안휘성, 강서성, 하남성, 호북성, 호남성, 중경시, 사천성, 귀주성, 운남성, 서장, 섬서성, 감숙성, 청해성,신강지역이다. 중국비축식량관리총공사(Sinograin)가 임시수매비축업무를 담당하며 2014년 유채씨의 국가임시수매비축 시행 기한은 겨울파종 유채씨 주산지역(강소성, 절강성, 안휘성, 강서성, 하남성, 호북성, 호남성, 중경시, 사천성, 귀주성, 운남성, 섬서성, 감숙성)은 2014년 6월 1일부터 9월 30일까지, 봄파종 유채씨 주산지역(내몽고, 서장, 섬서성, 감숙성, 청해성, 신강지역)은 2014년 9월 1일부터 2015년 2월 28일까지이다.

대두도 유채씨와 마찬가지로 2008년부터 임시수매비축을 시행하였으나 중국 정부는 2014년부터 대두의 임시수매비축을 더 이상 시행하지 않고, 대신 대두목표가격정책을 시행하기로 결정하였다.

표 14 대두와 유채씨의 임시수매비축가격 추이

단위: 위안/kg

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
대두	3.70	3.74	3.80	4.00	4.60	4.60	–
유채씨	4.40	3.70	3.90	4.60	5.00	5.10	5.10

주: 2008/09년 대두의 비축 형식은 임시비축과 중앙비축이며, 나머지는 모두 임시비축임
자료: 필자 정리.

3.3. 대두목표가격정책

2014년 1월 19일 중국공산당 중앙위원회와 국무원이 공동 발표한 '중앙 1호 문건(中央1號文件)'에서는 2014년 동북지역과 내몽고의 대두, 신강지역의 면화를 대상으로 목표가격 보조금 정책을 시범적으로 실시한다고 언급하였다. 이에 따라, 2014년부터는 기존의 대두임시수매비축정책을 더 이상 시행하지 않고 대신 대두목표가격정책을 실시한다.

국가발전개혁위원회·재정부·농업부는 국무원의 승인을 받아 2014년도 대두의 목표가격을 4,800위안/톤으로 결정하였다. 이는 2013년 임시수매비축가격보다 톤당 200위

안 인상된 수준이다. 2014년 대두목표가격정책의 실시로 그동안 실시되었던 임시수매 비축정책이 취소되면서 대두 생산자는 시장가격으로 대두를 판매하게 되었다. 시장가격이 목표가격보다 낮을 경우 국가는 목표가격과 시장가격의 차액, 재배면적, 생산량 또는 판매량 등의 요인을 고려하여 대상지역 생산자에게 보조금을 지급한다. 구체적인 보조금 지급 방법은 해당 대상지역에서 제정하고 대외적으로 공표한다.[6]

3.4. 농업보험 보조금지원정책

2007년 국무원이 발표한 "유지종자 생산 발전 촉진에 관한 의견(國務院辦公廳關於促進油料生產發展的意見)"에서는 유지종자 생산을 지원하기 위한 주요 조치 중 하나로서, 유지종자의 생산리스크를 줄이고 농민의 재배수익을 안정시키기 위해 국가는 유지작물을 농업보험[7]의 범위에 포함시키고 보험료 보조금을 지급할 것을 언급하였다.

농업보험 보조금지원정책이 처음 시행된 2007년 중국 정부는 국가재정 10억 위안을 투입하여 6개 지역(내몽고, 길림성, 강소성, 호남성, 신강, 사천성)의 식량작물 5종(옥수수, 벼, 대두, 밀, 면화)을 대상으로 보험료 보조금을 지급하였으며, 당시 농업보험의 보험료 수입은 51.8억 위안에 달하였다[8]. 이후 2008년 중국 재정부는 "중앙재정 재배업보험 보험료 보조금 관리 방법(中央財政種植業保險保費補貼管理辦法)"을 발표하고 재배업보험 보험료 보조 대상에 대두, 땅콩, 유채 등 유지작물을 포함시켰다. "2013년 중앙재정 농업보험 보험료 보조 관련 사항에 관한 통지(關於2013年度中央財政農業保險保費補貼有關事項的通知)"에 따르면, 재배업 보험은 성급 재정이 최소 25%를 보조하는 것과 동시에 중앙재정이 지역별로 구분하여 동부지역은 35%, 중서부지역은 40%를 보조한다. 이밖에, 신강생산건설병단(新疆生產建設兵團)[9], 중앙 직속 개간지구, SINOGRAIN 북방농업개발유한공사(中儲糧北方農業開發有限公司/국유기업), 중국농업발전그룹유한공사(中國農業發展集團有限公司/국무원 국유자산감독관리위원회가 직접 관리하는 중앙농업기업)의 농업보험 보험료 보조비율은 65%이다.

현재 중국 중앙재정이 보조하는 농업보험 보험료 보조 품종은 유지작물을 포함한 15종에 달하며 농업보험을 실시하는 지역은 전국적으로 확대되었다. 중국은 보험료

6) 국가발전개혁위원회 홈페이지(http://www.sdpc.gov.cn/xwzx/xwfb/201405/t20140517_611901.html).
7) "농업보험조례(農業保險條例)" 제2조 규정에 따르면, 농업보험이란 농업생산과정에서 보험목적물에 약정된 자연재해, 우발적 사고, 유행성 전염병 또는 질병 등 사고로 인하여 피보험자의 재산상 손실이 초래되었을 경우 보험공사가 농업보험계약에 근거하여 배상을 담당하는 보험활동을 가리킴. 여기서 말하는 농업은 재배업, 임업, 축산업, 어업이 포함됨.
8) 바이두 백과(농업보험) (http://baike.baidu.com/view/405584.htm).
9) 신강생산건설병단(新疆生產建設兵團)은 신장위구르자치구에 위치하며 중국 최대의 변경지역 개간을 위한 군(軍), 정(政), 기업(企)이 연합된 특수한 사회조직을 가리킴.

보조금에 대한 관리를 강화하고 재정자금 사용의 효율성을 높이기 위하여 2013년부터 산시성, 내몽고, 흑룡강성, 강소성, 절강성, 안휘성, 호북성, 호남성, 해남성, 사천성 10개 지역을 대상으로 농업보험 보험료 보조 성과 평가를 시범적으로 실시하고 있다.

3.5 무역정책

지난 10 몇 년간, 중국 유지종자 및 유지가공품의 무역정책은 상당히 개방되어 유지·유지종자의 생산량이 급속히 증가하는 결과를 가져왔다.

1996년 중국은 대두를 포함한 몇 종의 유지종자제품에 대하여 할당량(quota)내외의 수입관세율을 각각 규정하였으나 대두 수입에는 실제로 적용되지는 않았다. 대두 수입은 3%의 관세와 13%의 부가가치세를 징수할 뿐, 어느 정도의 대두를 수입할 것인가는 무역상이 시장 상황과 국내 수요에 따라 자체적으로 결정하였다. 대두유, 유채유, 팜유 등 식물유의 수입에 있어서는 관세할당제를 채택하였다. 할당량 내에서 수입할 경우 13~20%의 관세와 13%의 부가가치세를 내야하고, 할당량 외에서 수입할 경우 60~190%의 관세를 내야했다.

2001년 중국이 세계무역기구(WTO)에 가입하면서 5년 동안 시장개방 과도기를 갖기로 WTO와 합의하였고, 이후 과도기가 종료된 2006년 중국은 대두, 유채씨, 땅콩에 대하여 각각 3%, 9%, 10%의 수입관세, 식물유에 대해서는 9%의 단일수입관세를 시행하여 더 이상 할당량의 제한을 받지 않게 되었다. 또한 2008년 중국은 식용유 수출입 정책을 두 차례 조정하였다. 2008년 6월 1일부터 9월 30일까지 코코넛유와 올리브유의 수입관세율은 각각 10%와 9%에서 5%로 하락하였다. 2008년 6월 13일부터는 대두유, 팜유, 유채유 등 36종 식물유의 수출환급을 더 이상 시행하지 않았다[10].

표 15 중국 WTO 가입 전후, 품목별 관세 변화

구분	WTO 가입 전	WTO 가입 후
대두	할당량 내 3%	할당량 제한 없이 3%
유채씨	할당량 내 12%	할당량 제한 없이 9%
대두유	할당량 내 13%	할당량 제한 없이 9%
유채유	할당량 내 20%	할당량 제한 없이 9%
팜유	할당량 내 10%	할당량 제한 없이 9%

자료: 『2012/13 布瑞克中國大豆及油脂行業研究白皮書(2012)』의 표 재인용.

10) 王永剛. 2012. "中國油脂油料供求、貿易、政策的現狀與前景" 『中國油脂』 p.3.

4. 중국 유지종자산업의 발전 방향과 목표

중국 농업부, 국가발전개혁위원회 등은 유지종자산업을 포함한 식량산업을 발전시키고 식량 안전을 보장하기 위한 단기 및 중·장기 계획 문건을 발표해왔다. 대표적인 문건으로는 2008년 중국 국가발전개혁위원회가 발표한 “국가 식량안보 중장기 계획 요강(2008~2020년)(國家糧食安全中長期規劃綱要(2008－2020年))”, 2011년 중국 농업부가 발표한 “전국 재배업 발전 제12차 5개년 계획(全國種植業發展第十二個五年規劃)”, 2011년 국가발전개혁위원회와 국가식량국이 발표한 "식량산업 제12차 5개년 발전 계획 강요(糧食行業“十二五”發展規劃綱要)" 등이 있다.

먼저 “국가 식량안전 중장기 계획 요강(2008~2020년)”에서는 유지종자산업과 관련하여, 식량작물과 유지작물, 면화 등 경제작물 간의 경지면적 경쟁이 장기적으로 있어 왔음을 지적하는 동시에 유지작물 생산 촉진을 위한 주요 목표와 구체적인 임무를 제시했다. 주요 목표로서 2020년까지 유채씨, 땅콩 등 유지작물의 파종면적은 1.8억 무(약 1,200만 ha)를 유지할 것을 제시하였으며, 이를 달성하기 위한 주요 임무는 다음과 같이 밝혔다. 첫째, 식량작물 생산을 우선적으로 보장한다는 전제 하에 대두, 유채씨 등 주요 유지작물의 생산을 확대하기 위해 노력하여 식용식물유의 자급률을 안정시킨다. 둘째, 동북지역의 고유지 대두와 장강유역의 쌍저 유채 생산기지를 계속해서 건설해 나가고 남방지역에서 농한기 휴경지를 유채 생산에 이용하도록 장려하고 지도한다. 셋째, 유지작물 주산지의 농경지수리시설을 강화하고 유지작물의 우량품종 육종을 가속화하며 다수확·고유지 신품종을 널리 보급하여 대두, 유채, 땅콩 등 유지작물의 단수와 품질을 높이는데 주력한다. 넷째, 특종(特種) 유지작물을 적극 개발하고 참깨, 아마, 해바라기 등 작물 생산을 확대하며, 목화씨를 착유에 충분히 이용한다.

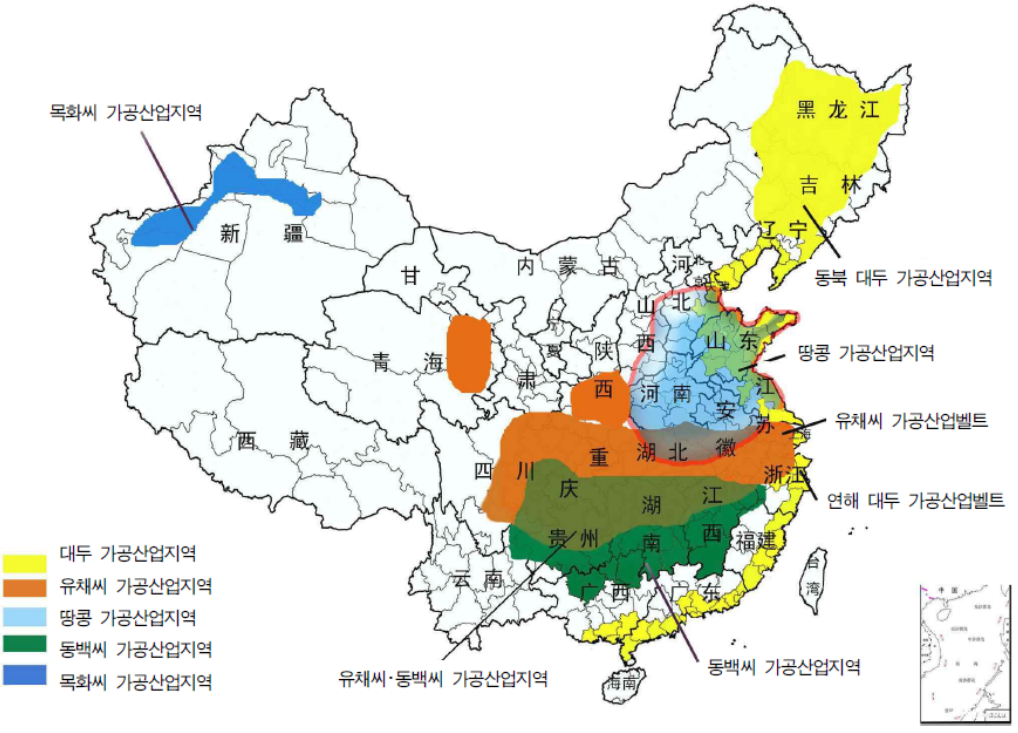
“전국 재배업 발전 제12차 5개년 계획”은 2011년부터 2015년까지 중국 재배업 발전을 위한 지도사상, 발전목표, 기본원칙, 주요 임무, 보장조치 등을 제시하였다. 유지종자산업과 관련하여, “전국 재배업 발전 제12차 5개년 계획”에서는 식용식물유 자급률을 40% 수준에서 안정적으로 유지, 유지작물 파종면적 2.1억 무(약 1,400만 ha) 이상, 유지작물 생산량 3,500만 톤, 유채 면적 1억 무(약 666.7만 ha) 이상, 땅콩 면적 7,000만 무(약 466.7만 ha), 기름함유율 1% 증가를 발전목표로 제시하였으며, 이를 달성하기 위한 주요 임무를 다음과 같이 밝혔다. 첫째, 유채의 경우 장강유역 유채우위생산지역 건설을 강화하고 남방지역의 농한기 휴경지와 강·호수 인근의 간석지를 중점 개발하여 쌍저 유채의 재배면적을 확대한다. 북방지역의 재배구조를 조정하여 봄 유채의 면

적을 적정수준에서 확대한다. 둘째, 땅콩은 생산량이 많고 유지함량이 높으며 척박한 환경에서도 잘 자라기 때문에 증산잠재력이 큰 작물이다. 동북지역의 농업-목축업 교차지역에서 봄 땅콩 재배를 확대하고 품종혼합문제를 해결하며 보호비닐막설치기술을 널리 보급한다. 황회해지역에서 간작(사이짓기)을 발전시켜 땅콩 면적을 확대한다.

셋째, 안정적인 대두 생산을 위해 동북지역의 재배구조를 합리적으로 조정하여 대두 재배면적을 늘리고 단수를 제고시킨다. 남방지역에서 간작을 발전시켜 대두 재배면적을 확대하는 동시에 서북과 동북지역의 알칼리성 토지를 개발하여 해바라기 등 유지작물 생산을 적극 확대한다.

"식량산업 제12차 5개년 발전 계획 강요"에서는 2011~2015년 중국의 현대유지가공체계 발전을 위한 구체적인 계획을 제시하였다. 식용식물유가공업의 합리적인 분포와 관련해서는 다음과 같이 언급하였다. 유전자 변형을 하지 않은 동북지역 대두를 이용하여 현지 대두유가공산업벨트의 건설 수준을 높이고 자원 재통합을 통해 생산효율을 향상시킨다. 장강중하류와 서부지역의 유채씨 주산지, 황회해 지역의 땅콩 주산지, 황

그림 3 중국 식용식물유가공업 분포도



자료: 国家发展改革委·国家粮食局, 『糧食行業"十二五"發展規劃綱要』

하·장강유역·서부지역의 목화씨 주산지, 서부지역의 해바라기씨 주산지의 낙후된 생산능력을 도태시키고 유채유·땅콩유·면실유·해바라기씨유의 대형가공기업을 발전시킨다. 장강중류 및 회하(淮河) 이남지역에서 동백유 등 목본(木本)식물유 가공을 발전시켜 식물성 식용유의 공급을 강화한다. 대두 착유 및 침출을 엄격히 관리하고 장강지역의 채유가공·생산 규모를 합리적인 수준에서 통제하며, 기업 합병 및 구조조정을 추진하여 우수기업에 자원이 집중되도록 한다.

참고문헌

國家糧油信息中心. 『油脂油料市場供需狀況月報』 第176期 (2014年 11月 20日).

王漢中·殷豔. 2014. "我國油料產業形勢分析與發展對策建議." 『中國油料作物學報』.

王瑞元. 2014. "2013年我國食用油市場供需分析和國家加快木本油料產業發展的意見." 『中國油脂』(2014年 第39卷 第6期).

财政部. 2013. 关于2013年度中央财政农业保险保费补贴有关事项的通知.

趙麗佳. 2012. "當前我國油料產業安全形勢分析與政策建議." 『農業現代化研究』第33卷 第2期.

王永剛. 2012. "中國油脂油料供求、貿易、政策的現狀與前景" 『中國油脂』.

布瑞克咨詢 研究部. 2012.『2012/13 布瑞克中國大豆及油脂行業研究白皮書』.

农业部. 2011. 全國種植業發展第十二個五年規劃.

国家发展和改革委员会·国家粮食局. 2011. 粮食行业"十二五"发展规划纲要.

中国国家发展和改革委员会. 2008. 国家粮食安全中长期规划纲要 (2008-2020年).

财政部. 2008. 中央财政種植業保險保費補貼管理辦法.

国务院办公厅. 2007. 關於促進油料生產發展的意見.

참고사이트

国家发展和改革委员会 (http://www.sdpc.gov.cn/xwzx/xwfb/201405/t20140517_611901.html)

百度百科 (http://baike.baidu.com/)

아르헨티나 유지종자산업 동향*

윤 성 은
(한국농촌경제연구원 연구원)

1. 아르헨티나 일반 연황

1.1. 아르헨티나 경제 일반 연황

아르헨티나는 남아메리카의 남동부에 위치한 나라로 칠레, 볼리비아, 파라과이, 브라질, 우루과이와 국경을 접하고 있다. 아르헨티나는 세계 8위 영토 대국(2,780,400㎢)으로 우리나라 면적의 27.7배에 달한다. 2012년 기준 인구는 4,108만 7,000명으로 전체 인구의 32.9%가 수도 부에노스아이레스(Buenos Aires)에 거주한다. 농촌인구는 전체인구의 7.2%를 차지하는데 2005~2010년 사이 연간 1.2%씩 감소해 오고 있다.

아르헨티나는 2005년, 2010년 연 9.2%의 GDP 성장률을 보였으나 2012년에는 1.9%로 경제성장이 둔화세를 보였다. 2013년 성장률은 3.5%로 추정되나 심각한 인플레이션 상승 등 악조건으로 올해에도 낮은 성장률을 보일 것으로 전망되고 있다. 한편, 2012년, 2013년 인플레이션율이 각각 25.3%, 20.8%로 심각한 상황이며, 올해 9월까지 누적 인플레이션율이 30.5%로 올해 1991년 이후 최고치를 경신할 것으로 보인다(CIA, the World Factbook; 연합뉴스 2014.10.17.). 아르헨티나의 산업별 GDP 기여비중은 2013년 기준 농업 9.3%, 산업 29.7%, 서비스업 61%이며, 2013년 10월 기준 산업별 고용 구조는 농업 5%, 산업 23%, 서비스업 72%으로 추정된다(CIA, the World Factbook; 2014년 11월 접속).

* (graceyoon@krei.re.kr 02-3299-4393).

표 1 아르헨티나 일반 현황

경제지표	2005	2010	2012
GDP (백만 현재 US$)	183,196	370,263	477,028
GDP 성장률 (2005년 가격 기준, %)	9.2	9.2	1.9
1인당 GDP(현재 US$)	4,740.1	9,170.8	11,610.2
1인당 GNI(현재 US$)	4,579.5	8,919.2	11,363.5
총고정자본형성(% of GDP)	21.5	22.0	21.8
환율(1 US$ 당)	3.01	3.96	4.90
국제수지, 경상계정(백만 US$)	5,274	1,360	22
소비자가격지수(CPI)(2000년=100)	162	249	301
농업생산지수(2004~2006년=100)	103	116	107
식량생산지수(2004~2006년=100)	103	116	106
실업률 (%)	11.5	7.7	7.2
산업부문 고용률(전체 고용 대비, %)	23.5	23.2	23.4
농업부문 고용률(전체 고용 대비, %)	1.1	1.3	0.6
사회 지표			
인구성장률(연평균 %)	2010~2015		0.9
도시인구 성장률(연평균 %)	2010~2015		1.0
농촌인구 성장률(연평균 %)	2010~2015		-1.2
도시인구 비중 (%)	2013		92.8
0~14세 인구 비중 (%)	2013		24.2
60세 이상 인구 비중, 여성/남성	2013		17.2/13.0
성비(100명의 여성 당 남성 수)	2013		95.8
기대수명, 여성/남성	2010~2015		79.8/72.5

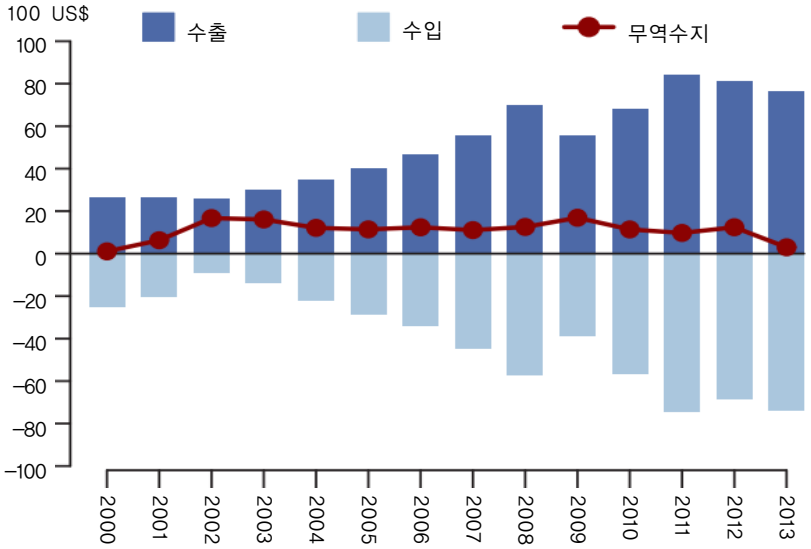


자료: World Statistics Pocketbook 2014. UN. 및 FAO(지도).

1.2. 아르엔티나 무역 일반 연황

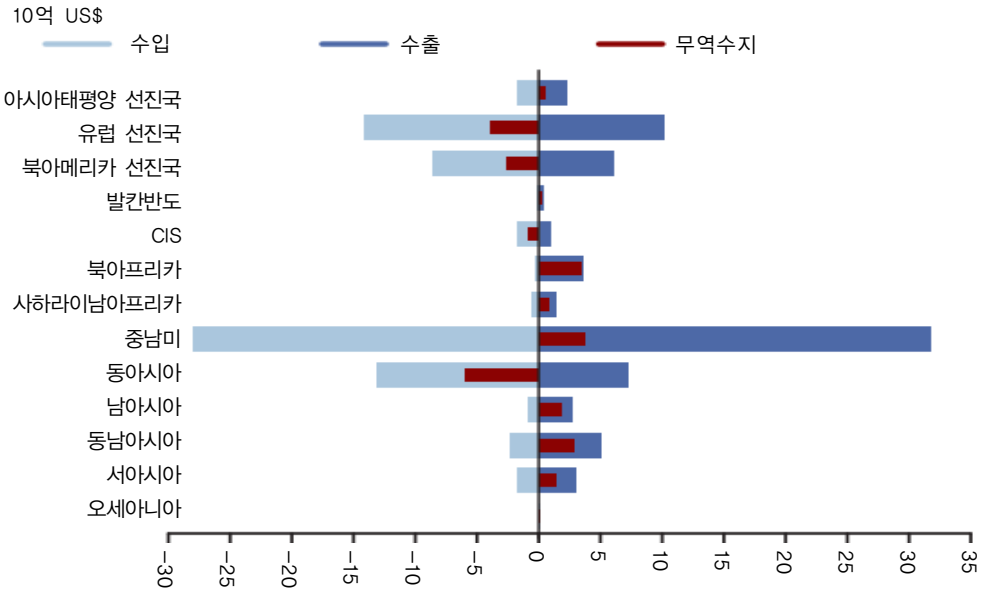
2013년 기준 아르헨티나의 상품 수출액은 전년 대비 5.3% 감소한 766억 달러(US$), 상품 수입액은 7.5% 증가한 737억 달러였다<그림 1 참조>. 이에 따라 무역수지는 상대적으로 적은 규모의 흑자(30 억 달러)를 보였다. 가장 큰 상품무역 수지는 동아시아 국가와의 사이에서 발생한 -59억 달러이다. 아르헨티나의 상품 무역국은 수출과 수입에 있어 모두 다양한데 상위 26개 무역 상대국이 전체 수출의 80% 이상을 차지하고, 15개국이 아르헨티나 전체 수입의 80%를 차지한다. 한편 2012년 아르헨티나의 서비스 무역 수출액은 3% 감소한 152억 달러이며, 수입액은 5.1% 증가한 187억 달러로 서비스무역 수지 적자액은 35억 달러였다(UN data, 2014년 11월 접속 기준).

그림 1 아르헨티나 총 상품 무역 현황(금액)



자료: UN data(https://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=ARGENTINA), 2014년 11월 접속 기준.

그림 2 아르헨티나 상품 무역 수지



자료: UN data(https://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=ARGENTINA), 2014년 11월 접속 기준.

아르헨티나의 수출 상위 10위 상품과 2011~2013년 사이 무역액은 <표 2>와 같다. 상위 10개 품목에 5개가 농산품이며, 그 중 '대두 오일케이크와 고체형태의 유박', '대두유와 그 분획물' 등 대두 관련 상품이 3개로 아르헨티나에서 대두가 주요 농산품 수출 품목이다.

표 2 아르헨티나 상위 수출 품목(2011~2013)

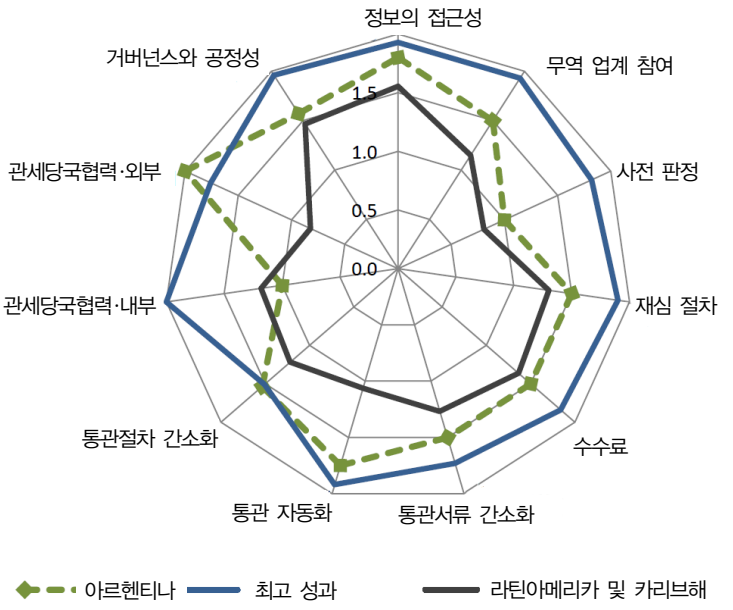
HS code	2007 HS 앞4자리	금액(백만 US$)		
		2011	2012	2013
	전체 상품	84,051.2	80,927.1	76,633.9
2304	대두 오일케이크와 고체형태의 유박	9,906.7	10,548.9	10,660.6
1005	옥수수	4,519.2	4,841.1	5,848.0
1507	대두유와 그 분획물	5,197.1	4,319.8	4,089.3
8703	사람 수송용 승용자동차와 그 밖의 차량	4,712.1	3,958.6	4,123.4
1201	대두(부수었는지에 상관없다)	5,457.2	3,191.6	4,089.4
8704	화물자동차	3,480.8	3,836.4	4,116.8
2709	석유와 역청유	2,182.2	2,608.2	1,736.8
7108	금	2,315.1	2,259.8	1,846.6
1001	밀과 메슬린	2,508.8	2,951.9	725.4
9999	분류되지 않은 품목	1,816.5	2,024.1	2,119.9

자료: UN data(https://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=ARGENTINA), 2014년 11월 접속 기준..

OECD가 각 나라 간 무역 증대를 목적으로 무역절차를 개선하고, 무역비용을 감소시키기 위해 개발한 무역원활화지표(trade facilitation indicatots, TFI)를 토대로 아르헨티나의 무역환경을 살펴보면 <그림 3>과 같다. 아르헨티나의 경우 '정보의 접근성', '통관 자동화', '통관절차 간소화', '외부 관세당국 협력' 지표가 라틴아메리카 및 카리브 해국가와 중상위소득국가의 평균적인 수준보다 높고, '무역업계의 참여', '재심 절차', '수수료', '통관서류 간소화', '거버넌스와 공정성' 지표는 상대적으로 비슷한 수준이다. 한편 '내부 관세당국 협력' 지표는 앞서 언급한 비교국가 그룹의 평균적인 수치보다 낮게 나타난다.

향후 아르헨티나가 내부 관세당국 협력, 수수료, 통관 서류 간소화, 거버넌스와 공정성 등을 개선하기 위한 노력을 계속한다면 무역량이 증대되고 소요되는 무역 비용이 감소할 것으로 기대된다.

그림 3 아르헨티나 무역 원활화지표



주: 1. '최고수행'은 조사 대상국 중 각 지표에서 제1사분위수에 해당하는 국가들의 평균적인 수치를 의미함.
2. 분석결과는 2013년 1월 이후 사용가능한 자료를 토대로 산출됨.
자료: Trade facilitation indicators. OECD. http://www.oecd.org/trade/facilitation/indicators.htm.

2. 아르헨티나 일반 농업 현황

2.1. 농지 및 주요 농산품

아르헨티나의 농지 면적은 2012년 기준 1억 4,879만ha로 이는 전체 육지 면적의 54.3%에 해당한다. 농지는 크게 '경작지 및 영구작물'과 '영년채초지'로 구분되는데 각각 전체 농지의 27.1%, 72.9%를 차지하여 목초지가 농지의 큰 비중을 차지한다<표 3 참조>. 아르헨티나의 농지면적은 2005~2012년 사이 연평균 1.1%의 증가율로 조금씩 증가하고 있는 추세인데 목초지(연간 0.6%)보다 일반작물 농지(연간 2.5%)의 증가율이 높은 편이다. 한편 유기농지는 전체 농지의 2.4%에 불과하나 동기간 연평균 4.2%의 가장 높은 증가율을 보였다. 산림면적은 전체 육지면적의 10.6%를 차지한다.

아르헨티나의 생산량 상위 10개 품목은 대두, 사탕수수, 옥수수(maize), 우유, 밀, 보리, 수수, 해바라기씨, 포도, 쇠고기 등이다. 특히 대두의 2012년 생산량이 4,010만191

톤으로 국내 다른 농산품 생산량보다 월등히 높은데[1] 이는 미국(8,205만 4,800톤), 브라질(6,584만 8857톤)에 이어 3번째로 높은 수준이다(FAOSTAT 자료 참조).

표 3 아르헨티나 농지 구성 현황

단위: 1000ha

	2005	2010	2011	2012	연평균 증가율 (%)
국토면적	278,040	278,040	278,040	278,040	–
육지	273,669	273,669	273,669	273,669	–
농지	137,798	146,717	147,548	148,791	1.1
유기농지	2,682	4,144	3,796	3,585	4.2
경작지 및 영년생 작물	33,897	38,217	39,048	40,291	2.5
경작지	32,897	37,217	38,048	39,291	2.6
– 단년생 작물	25,486	29,817	30,648	32,091	3.3
– 단년생 목초	4,411	4,400	4,400	4,400	0.0
– 휴경지	3,000	3,000	3,000	2,800	–1.0
영년생 작물	1,000	1,000	1,000	1,000	0.0
영년채초지	103,900	108,500	108,500	108,500	0.6
산림	30,599	29,400	29,160	28,920	–0.8
기타	105,273	97,552	96,960	95,957	–1.3

주: 1. 육지는 농지, 산림, 기타를 합한 면적이며, 농지는 경작지 및 영년생 작물, 영년채초지를 합한 면적임.
2. 연평균 증가율은 2005~2012년 간 증가율을 의미함.
자료: FAOSTAT(2014년 11월 접속 기준).

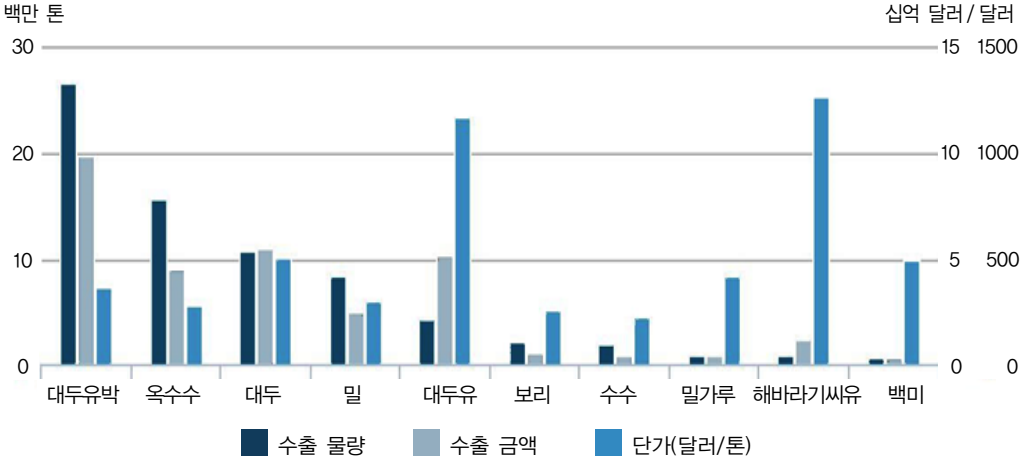
2.2. 주요 교역 농산품

아르헨티나의 주요 수출 농산품은 <그림 4>와 같다. 아르헨티나에서 대두 생산량이 독보적인 만큼 물량 기준 수출 품목 상위 10개 품목에 대두유박(1위), 대두(3위), 대두유(5위)를 포함하고 있다. 특히 아르헨티나는 대두유박(soybeans cake) 세계 1위 수출국이다. 2012년 기준 수출된 대두유박량은 2,683만 2,024톤이며, 이는 99억 672만 달러에 달한다. 수출품목에서 식물유지가 높은 단가를 보이는데 해바라기씨유의 경우 1톤당 1,274달러였고, 대두유는 1,176달러였다. 아르헨티나의 주요 수입 농산품은 물량 기준으로 바나나, 정제설탕, 돼지고기, 건조천연고무 등이다<그림 5 참조>. 아르헨티나

1) 2012년 기준 사탕수수 생산량(2300만 톤), 옥수수(2119만6637톤), 해바라기씨(334만520톤) 등임.

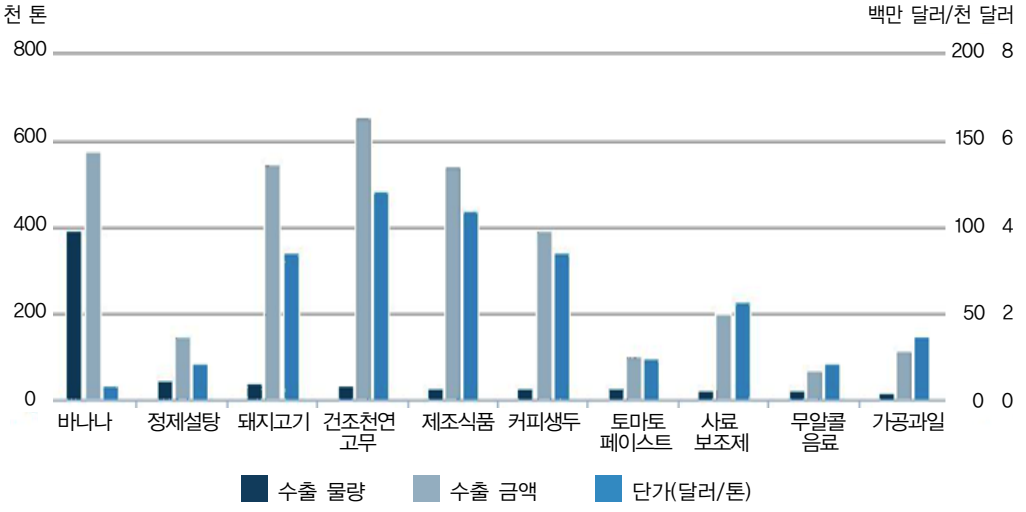
는 2011년에 39만 4,881톤의 바나나를 수입하였는데 이는 금액으로 1억 4,369만 달러이다. 가장 높은 수입액을 보인 품목은 건조천연고무로 1억 6,484만 달러이다.

그림 4 2011년 아르헨티나 주요 수출 농산품(상위 10개)



자료: FAOSTAT(2014년 11월 접속 기준).

그림 5 2011년 아르헨티나 주요 수입 농산품(상위 10개)



자료: FAOSTAT(2014년 11월 접속 기준).

3. 아르헨티나 유지종자산업 동향[2)]

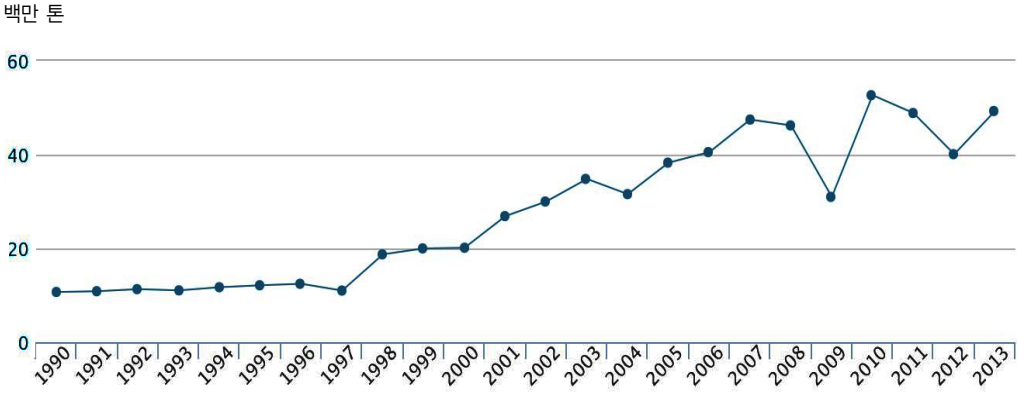
3.1. 생산[3)]

2014년 10월 아르헨티나 유지종자생산에 관한 미국 농업부(USDA)의 업데이트 자료에 따르면 농산품 가격과 환 헤지(currency hedging) 데이터를 기반으로, 아르헨티나의 2014/15년 대두 생산면적은 2,100만ha, 생산량은 5,700만 톤(metric ton)로 추정된다. 침체된 판매량으로 인해 2013/14 연말재고량은 1,260만 톤으로 추정된다. 2014/15년 땅콩 생산면적은 34만5천ha로 추정되며, 동기간 해바라기씨 생산면적과 생산량은 각각 150만ha, 270만 톤으로 추정된다. 각 품목을 자세하게 살펴보면 다음과 같다.

3.1.1. 대두 생산

FAO자료에 따르면 아르헨티나의 2013년 대두 생산량은 4,930만 6,201톤으로 이는 전년대비 25.9% 증가한 수치이다. 아르헨티나의 대두 생산량은 1997년 이후로 전반적인 상승세로 1990~2013년 사이 연평균 6.9% 증가하였다<그림 6 참조>. 2009년 대두 생산량이 3,099만 3,379톤으로 급격하게 감소하였으나 2010년 생산량이 5,267만 7,371톤으로 정점을 기록하는 등 반등세를 보이고 있다.

그림 6 아르헨티나 대두 생산량 추이



자료: FAOSTAT(2014년 11월 접속 기준).

2) 본고에서 사용한 달러는 미국달러를 기준으로 하며, 유통연도란 올해 4월~다음해 3월까지를 의미함. 즉, 2012/13년의 경우 2012년 4월~2013년 3월을 의미함.
3) USDA FAS Grain report "Argentina Oilseeds and Products Update"(2014/10/1)를 정리·요약함.

2014/15년 대두 생산면적은 2,100만ha로 추정되는데 이는 2013년 대비 4% 증가한 수치이다. 이에 따라 생산량은 5,700만 톤으로 예측된다. 최근 들어 수년 만에 세계적으로 농산품 가격이 상당하게 하락하여 아르헨티나 농업인은 2014년 재배면적 결정에 있어 곤경에 처해있다. 그들은 어떠한 작물이 경제적 손실을 최소화 또는 약간의 수익을 가져다 줄 것인가를 고민하고 있다. 아르헨티나 농업인들이 생산을 하지 않는 시나리오는 예상하기 어렵다. 옥수수가 재배된 면적에서 예상되는 손실을 감안할 때, 새로운 전망은 대두생산량의 증가를 예상하고 있다. 생산비용이 증가하고, 농산품 가격이 하락하는 상황에서 농업인들은 대두생산이 작은 역할을 하고, 환율과 정부 수출 정책이 큰 역할을 한다고 본다. 이러한 논리에서, 농업인들은 그 자체로 대두를 생산하는 것이 아니라 미래의 평가절하에서 그들 최고의 대비책으로서 생산하는 것이다. 일부 분석가들은 북아르헨티나와 같은 주변지역에서 대두 생산이 감소할 것으로 전망하는데 이는 항구까지 소요되는 운송비용이 높기 때문이다. 그러나 다른 분석가들은 다른 시장으로의 근접성으로 인해 해당 지역의 생산면적이 증가할 것으로 본다.

2014/15년 대두재배는 10월 시작으로 되어있지만, 대부분의 농업인들이 대기모드(waiting mode)에 있다. 지난 몇 년간 농업인들은 시장최고가격과 통화 등락을 이용하고자 대두를 오랫동안 보유해 왔는데 이는 사일로백(silo bag) 기술의 출현이 많은 도움을 주었다. 2013/14년 대두판매에서 이러한 경향이 지속되어 상당히 뚜렷이 나타나고 있다. 농업인들은 단순히 좋은 가격을 기다리는 것이 아니라 투입재 구매가 필요할 때까지 최소한으로 판매하고 있어 2013/14년산 대두의 40~45%가 판매되지 않은 것으로 추정된다. 이에 따라 종자판매와 비료판매도 뒤쳐져 있다. 농업인들이 농산품가격의 하락과 관련하여 임차료를 고정하기를 기다리기에 토지임차료는 낮아질 것으로 예상된다. 올해 더 많은 농업인들이 토지임차료를 고정량(fixed amounts)이 아니라 대두생산 비중에 연계할 것으로 보인다. 토지임차료는 생산비용의 가장 중요한 요소로 대두면적의 60%가 임대된 것이다.

2013/14년 대두판매는 압착회사(crushers)와 수출업자에게 영향을 주고 있다. 2013/14년 압착량(crush)은 4,000만 톤으로 추정되며 900만 톤이 수출되었다. 농업인들이 평가절하 대비책으로 대두를 보유하고 있어 판매는 더딘 편이다. 2013/14년 기말재고(ending stock)는 1,260만 톤으로 추정된다. 압착회사는 그들의 공장이 55~60% 가동율을 유지하고 있다고 한다. 수출업자들은 낮아지는 가격과 향후 환율변동에서 판매를 주저하는 농업인 사이에 끼어있는 상황이다. 2014/15년 대두 압착량은 4,200만 톤으로

예상되는데 이것은 세계 대두박 수요에 따라 결정될 것이다. 새로운 전망은 통대두(whole soybean)의 수출이 증가하여 1,000만 톤이 될 것으로 본다.

표 4 아르헨티나 대두 관련 지표

단위: 1000 ha, 1000 MT

	2012/2013		2013/2014		2014/2015	
	유통연도시작: 2013년 4월		유통연도시작: 2013년 4월		유통연도시작: 2013년 4월	
	USDA 공식	새로운 전망	USDA 공식	새로운 전망	USDA 공식	새로운 전망
재배면적	19,400	19,400	19,800	20,300	20,000	21,000
수확면적	19,400	19,400	19,800	20,100	20,000	21,000
초기재고	4,729	4,741	9,270	8,643	13,564	12,643
생산	49,300	49,300	54,000	55,000	55,000	57,000
MY 수입	2	2	2	0	2	0
총 공급	54,031	54,043	63,272	63,643	68,566	69,643
MY 수출	7,817	7,900	8,500	9,000	9,000	10,000
crush	35,004	35,500	39,120	40,000	40,350	42,000
국내 식품 소비	0	0	0	0	0	0
국내 사료 소비	1,940	2,000	2,088	2,000	2,152	2,000
총 국내 소비	36,944	37,500	41,208	42,000	42,502	44,000
기말재고	9,270	8,643	13,564	12,643	17,064	15,643
총 유통	54,031	54,043	63,272	63,643	68,566	69,643

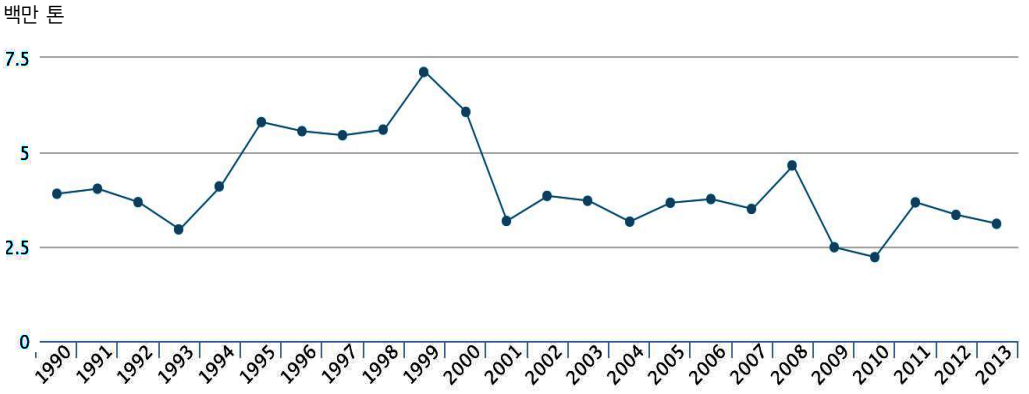
자료: USDA FAS, Grain report "Argentina Oilseeds and Products Update"(2014/10/1).

3.1.2. 해바라기씨 생산

아르헨티나의 2013년 해바라기씨 생산량은 310만4,420톤으로 전년 대비 7.1% 감소하였다. <그림 7>은 1990~2013년 아르헨티나의 해바라기씨 생산량 추이를 나타내고 있는데 1990년대 대폭 증가한 생산량은 2001년에 절반 수준으로 감소한 이후 정체 상태에 있는 상황이다. 동기간 해바라기씨 연평균 생산 변화율은 -0.98%로 대체적으로 감소추세로 볼 수 있다.

2014/15년 해바라기씨 생산면적은 150만ha, 생산량은 270만 톤으로 전망된다. 낮은 수익과 차코 및 산타페 지역에서 해바라기 생산면적이 감소하여, 이 생산면적은 이례적으로 낮은 수준이다. 부에노스 아이레스(Buenos Aires) 남동부지역은 해바라기씨 주요 생산지역인데 집중호우와 홍수로 인해 작물생장이 저해될 것으로 보인다. 부에노

그림 7 아르헨티나 해바라기씨 생산 추이



자료: FAOSTAT(2014년 11월 접속 기준).

스 아이레스 지역의 물 과잉은 농업인들이 대두 재배를 시작하기에 적절한 시기를 놓치게 하여 대신 해바라기씨로 전환하게 하는 주요 원인으로 해석된다. 그러나 고비용과 상대적으로 낮은 판매가격으로 인해 이것은 별로 달갑지 않은 대안이다. 9월 말경 2014/15년의 재배의 20%가 마무리되었다. 2014/15년 수확량은 원래 트렌드대로 되돌아 갈 것으로 전망되나, 2013/14년은 많은 생산지역의 가뭄으로 인해 어느 때보다 낮은 수준일 것으로 예측된다. 많은 농업인들이 수익을 올리기 위해 시장 프리미엄을 갖고 있는 고올레산(high oleic) 해배라기 품종을 고려하고 있다. 이제까지 고올레산해바라기는 일반적인 품종보다 수확량이 낮은 편이다. 그러나 2013/14년에는 고올레산해바라기 수확량이 20~30% 증가하여 일반품종 수확량과 거의 비슷할 전망이다.

해바라기씨 압착량은 국내수요를 충족하는 230만 톤으로 추정된다. 아르헨티나 정부는 해바라기씨유 가격을 보조하고 있는데 이 정책은 해바라기씨 생산과 압착을 보조한다. 기름을 압착하는 회사(crushers)들은 전체 유지종자 중 일부를 의무적으로 해바라기씨로 해야 하며, 이에 대한 보상으로 수출세의 일부를 받는다. 인구의 70% 이상이 지속적으로 해바라기씨유를 요리용으로 사용하고 있다. 업계분석가는 이 정책이 해바라기씨유 시장 가격을 1/3로 줄여준다고 보고 있다. 이에 따라 많은 가게에서 1리터 해바라기씨유 가격이 1리터의 물 가격보다 저렴하다.

표 5 아르헨티나 해바라기씨 관련 지표

단위: 1000 ha, 1000 MT

	2012/2013		2013/2014		2014/2015	
	유통연도시작: 2013년 4월		유통연도시작: 2013년 4월		유통연도시작: 2013년 4월	
	USDA 공식	새로운 전망	USDA 공식	새로운 전망	USDA 공식	새로운 전망
재배면적	1,623	1,623	1,300	1,315	1,500	1,500
수확면적	1,623	1,623	1,300	1,315	1,500	1,500
초기재고	369	369	1,020	1,020	773	723
생산	3,100	3,100	2,100	2,100	2,700	2,700
MY 수입	9	9	8	8	7	8
총 공급	3,478	3,478	3,128	3,128	3,480	3,431
MY 수출	84	84	75	75	80	70
crush	2,344	2,344	2,250	2,300	2,500	2,500
국내 식품 소비	0	0	0	0	0	0
국내 사료 소비	30	30	30	30	30	30
총 국내 소비	2,374	2,374	2,280	2,330	2,530	2,530
기말재고	1,020	1,020	773	723	870	831
총 유통	3,478	3,478	3,128	3,128	3,480	3,431

자료: USDA FAS. Grain report "Argentina Oilseeds and Products Update"(2014/10/1).

3.1.3. 땅콩 생산

유통연도 2014/15년 땅콩 생산면적은 34만 5,000ha로 추정된다. 업계는 땅콩생산 최대면적을 38만ha로 보고 있다. 생산자들은 작물재배에 있어 적절한 순환농법을 해야 한다. 업계는 땅콩생산면적의 90% 이상이 임대된 것으로 보고 있는데 생산자들은 순환 조건에 부합하는 적절한 토지를 찾는데 어려움을 겪을 수 있다. 만일 적절한 토지가 제한되어 있고 농업인의 낮아진 신용이 재배결정에 영향을 미친다면, 2014/15년 땅콩재배면적은 28만ha까지 낮아질 수도 있다. 농업인들이 주로 10~12월에 땅콩 재배를 시작하기에 아직까지는 땅콩 재배 여부를 결정할 시간이 있다. 2013/14년 생산량은 장기간 지속된 고습과 기후 불안정으로 약간 감소할 것으로 보인다. 2014/15년 땅콩 수출량은 70만 톤으로 전망된다.

표 6 아르헨티나 땅콩 관련 지표

단위: 1000 ha, 1000 MT

	2012/2013		2013/2014		2014/2015	
	유통연도시작: 2013년 4월		유통연도시작: 2013년 4월		유통연도시작: 2013년 4월	
	USDA 공식	새로운 전망	USDA 공식	새로운 전망	USDA 공식	새로운 전망
재배면적	380	388	334	383	340	345
수확면적	380	380	334	378	340	340
초기재고	523	523	713	713	865	730
생산	1016	1016	982	997	1200	900
MY 수입	0	0	0	0	0	0
총 공급	1539	1539	1695	1710	2065	1630
MY 수출	585	585	580	700	700	700
crush	211	211	220	250	250	220
국내 식품 소비	20	20	20	20	22	20
국내 사료 소비	10	10	10	10	15	10
총 국내 소비	241	241	250	280	287	250
기말재고	713	713	865	730	1078	680
총 유통	1539	1539	1695	1710	2065	1630

자료: USDA FAS. Grain report "Argentina Oilseeds and Products Update"(2014/10/1).

3.2. 소비[4)]

3.2.1. 대두 및 대두제품 소비

아르헨티나에서 생산된 대두의 3/4 이상이 기름 및 유박 생산을 위해 아르헨티나 국내에서 가공되고 압착된다. 아르헨티나는 연간 5,000만 톤의 대두를 압착할 수 있으며, 이러한 대규모 기반시설과 함께 투자, 낮은 세금 인센티브 등으로 인해 압착률은 증가하고 있다. 그러나 생산자들이 경제상황을 고려하여 판매보다 보유를 선호하여 이러한 증가세는 크지 않을 것이다. 유통연도 2014/15년에 4,200만 톤의 대두가 압착될 것으로 보이는데 이는 공급량이 증가할 것으로 예상되기 때문이다. 대두유와 대두박의 대부분은 수출되어 국내 소비량은 일부에 불과할 것이다. 생산량의 2/3가 수출되고 나머지가 10% 바이오디젤혼합 목표를 맞추기 위해 국내에서 소비된다(비록 목표가 현재 충족되지 못하고 있다). 소매단계에서 식품용 대두유 소비가 조금씩 증가하고 있다.

4) USDA FAS Grain report "Argentina Oilseeds and Products Annual"(2014/3/31)을 정리·요약함.

대두 압착량은 유통연도 2013/14년 재고를 감축하기 위해 약간 증가하였다. 2012/13년에도 농업부의 공식 자료에 따르면 3,550만 톤으로 증가하였다. 2013년 4월~2014년 1월 사이 3,140만 톤 이상이 압착되어 남은 유통연도 2개월 동안 410만 톤이 추가적으로 압착될 것으로 전망하였다.

3.2.2. 해바라기씨 및 해바라기씨 제품 소비

아르헨티나에서 생산된 해바라기씨의 거의 전부는 기름과 유박을 얻기 위해 압착되고 매우 일부분이 제과용으로 수출된다. 해바라기씨유 국내소비는 아르헨티나 정부에 의해 보조되어 연간 70만 톤의 꾸준한 소비가 이루어지고 있다. 해바라기씨박(sunflowerseed meal)은 낙농과 양돈 부문에서 동물사료로 이용되는데 이 양은 80만 톤으로 증가할 것으로 예측된다. 유통연도 2014/15년에 압착되는 해바라기씨의 양은 250만 톤으로 추정된다. 올해 유통연도 2013/14년에는 230만 톤의 해바라기씨가 압착될 것으로 예측된다. 2012/13년의 경우 234만 톤이 압착된 것으로 보인다. 농업부의 공식 자료에 따르면 같은 유통연도 첫 11개월 동안 215만 톤의 해바라기씨가 압착되었다.

3.2.3. 땅콩 및 땅콩 제품 소비

아르헨티나에서 생산되는 땅콩은 EU 등 외부 제과용 수출 시장을 대상으로 하기 때문에 국내 땅콩 소비는 낮다. 땅콩유의 경우 식품등급기준에 부합하지 않는 등급의 땅콩이 압착된다. 수출등급에 부합하는 땅콩은 모두 수출되기 때문에 기름을 얻기 위한 가공은 땅콩산업에서 잔여 땅콩을 처리하는 과정에 불과하다. 생산된 땅콩유 또한 대부분 수출되고, 땅콩박은 사료용으로 쓰이고 있어 국내 땅콩유와 땅콩박 소비는 낮은 편이다. 유통연도 2014/15년에 압착될 땅콩은 22만 톤으로 추정된다. 2013/14년에는 25만 톤으로 예상되며, 2012/13년의 경우 21만1천 톤으로 추정된다. 농업부 자료에 따르면 2013년 3월~2014년 1월 사이 14만936톤의 땅콩이 압착되었다.

3.3. 무역[5)]

3.3.1. 대두 및 대두제품

아르헨티나는 자국에서 대두의 약 3/4를 분쇄한다. 분쇄하지 않은 대두의 전량은 대부분 중국으로 수출된다. MY 2012/13년에 통 대두(whole soybeans)의 80%가 중국으로 수출되었는데 이는 610만 톤(metric ton)에 달한다. 아르헨티나는 세계 주요 대두유

5) USDA FAS Grain report "Argentina Oilseeds and Products Annual"(2014/3/31)을 정리·요약함.

(soybean oil) 수출국으로 세계시장을 지배하고 있다. MY 2012/2013의 첫 10개월 동안 대두유의 1/4가량이 인도로 수출되었고, 중국, 이란, 베네수엘라, 대한민국, 페루 순이었다. 대두박(soybean meal)의 대부분은 EU로 수출되고 있으며, 인도네시아, 베트남, 태국, 이란, 알제리, 말레이시아, 필리핀도 아르헨티나의 소규모 대두박 시장이다.

유통연도 2014/15년에 아르헨티나의 대두 수출은 생산량 증가로 인해 1,000만 톤에 달할 것으로 전망된다. 게다가 대두 압착량 또한 증가하여 대두유와 대두박 수출 또한 각각 535만 톤, 3,200만 톤에 달할 것으로 예측된다.

올해 유통연도 2013/14년 대두 수출은 재고를 감축하기 위해 50만 톤 증가한 900만 톤이다. 대두유 또한 수출이 500만 톤으로 늘어났고, 대두박 수출 또한 3,000만 톤으로 약간 증가하였다. 유통연도 2012/13년 대두 수출량은 790만 톤으로 추정된다. 공식자료에 의하면 아르헨티나 대두는 2013년 4월~2014년 1월 사이 777만 7,365톤(metric ton)이 수출되었다.

3.3.2. 해바라기씨 및 해바라기씨 제품

EU, UAE, 시리아, 멕시코, 브라질 및 여러 기타 지역으로 수출되는 제과용 해바라기씨(sunflowerseed) 수출량은 8만 톤이다. 아르헨티나는 역사적으로 우크라이나(40%)와 러시아(15%) 다음으로 세계 3위 해바라기씨유(sunflowerseed oil) 수출국으로 세계 시장의 약 10%를 차지해왔다. 하지만 2013년 뉴질랜드, 네덜란드, 헝가리가 아르헨티나를 제쳐 아르헨티나의 해바라기씨유 시장 비중은 절반인 5%로 감소하였다. 유통연도 2012/13년에 아르헨티나는 압착을 적게 하여 시장 경쟁력이 낮았다. 업계가 재고를 많이 가지고 있고 이를 유통연도 2013/14년에 가공하여 수출할 것으로 예상된다. 게다가, 우크라이나와 러시아 간 관계와 EU의 러시아산 해바라기씨 부문 제재 여부에 따라 아르헨티나가 향후 시장 위치를 회복할 가능성이 있다. 유통연도 2014/15년에 해바라기씨 수출은 7만 5,000톤 수준으로 추정되며, 해바라기씨유와 해바라기씨박 수출은 각각 60만 톤, 40만 톤으로 예상된다.

유통연도 2013/2014년 해바라기씨와 해바라기씨박 수출은 각각 7만5천톤, 40만 톤으로 안정적인 상태이다. 해바라기씨유 수출은 재고와 생산량 증가로 분쇄량이 많아져 80만 톤으로 높아진 것으로 추정된다.

유통연도 2012/13년 해바라기씨유 주요 시장은 EU, 호주, 이집트, 중국, 말레이시아, 남아프리카 등이다. 수출량은 2만 5,000 톤 감소한 35만 톤이었다. 농업부 자료에 따르면 유통연도 2012/13년 첫 11개월 동안 33만8천 톤의 해바라기씨유가 수출되었다.

3.3.3. 땅콩

아르헨티나는 고품질의 제과용 땅콩을 생산하는 것으로 알려져 있다. 비록 2013년 땅콩 생산량이 세계 7위에 머물렀지만 인도와 미국 다음으로 세계 3위 땅콩 수출국이다. 유통연도 2012/13년 첫 10개월 자료에 따르면, 아르헨티나의 주요 땅콩수출시장은 네덜란드, 러시아, 영국, 브라질, 독일, 우크라이나, 중국 등이다.

국제시장의 수요로 적어도 45~50만 톤의 땅콩이 매년 수출된다. 유통연도 2014/15년 땅콩수출은 생산량 증가로 인해 70만 톤으로 예상된다. 유통연도 2013/14년 수출 또한 전년도 재고로 인해 70만 톤 이상일 것으로 추정된다. 유통연도 2012/13의 경우 수출은 62만 톤에서 58만 5,000 톤으로 낮아졌다.

3.4. 정책[6)]

3.4.1. 생명공학(Biotechnology)

최근 다수의 새로운 대두 품종이 승인을 받았지만, 상업적 이슈와 지적재산권(Intellectual Property Rights, IPR)을 보호하지 못하는 현 종자법이 새로운 품종의 상업적 생산을 저해하는 주요 원인들이다. 아르헨티나 법은 생산자들이 그들 농장에서 생산된 종자를 사용을 위해 저장할 수 있도록 허락하지만 그 종자를 판매하는 것을 금지한다. 이것은 생산자들이 종자 첫 구입 시에만 사용료(royalty)를 지불하고 추후연도부터는 지불하지 않아도 됨을 의미한다.

Round-up Ready 2의 새로운 품종이 아르헨티나에서 승인되었고, 종자법의 개정 없이, 생산자와 종자회사는 생산자가 새로운 품종을 구입할 수 있고, 종자회사에 사용료(royalty)를 지불하는 협정 초안을 만들었다. 새로운 품종의 종자 구입비는 기존의 Round-up Ready의 거의 두 배로 일부 생산자들은 올해 시험용으로 재배하여 수확량 등 그 차이를 직접 보고자 한다. 업계는 INTACTA와 다른 Round-up Ready 2 품종이 전국적으로 확산되기까지는 수년이 걸릴 것으로 예상한다.

정부는 수년간 IPR을 보호하는 새로운 종자법 초안을 만들고 있다. 이는 국회에 상정되었으나 2013년 10월 지도부의 변화를 가져온 중간 선거 후 논의를 위해 농업부로 다시 되돌아왔다. 계류된 개정법 초안은 2015년 대통령 선거 전까지 진전될 가능성이 낮은 것으로 예상된다.

6) USDA FAS Grain report "Argentina Oilseeds and Products Annual"(2014/3/31)을 정리·요약함.

3.4.2. 수출 승인과 세금

기존의 국립농업무역관리기관(ex-National Agricultural Trade Control Agency, ex-ONCCA)은 아르헨티나의 농업 수출을 규제하여 수출업자들이 수출등록(ROEs)을 하도록 한다. 유지종자에 대한 ROEs 허가는 일반적으로 자동적으로 이루어지며, 여기에는 수출업자의 수출세금지불시기에 따라 45일 또는 180일의 두 가지 다른 적재(embarkation) 기간이 있다. 만약 ROE신청 5일 안에 세금을 납부한다면, 수출업자는 180일 동안의 적재기간을 보장받고, 수출 시기에 세금을 지불한다면 45일의 적재기간을 보장받는다. 유지종자에 대한 세금은 다음과 같다.

표 7 유지종자 품목별 수출세

품목	세금
대두	35%
대두유	32%
유박	32%
해바라기씨	32%
해바라기씨유	30%
해바라기씨밀	30%
땅콩	23.5%
땅콩유	5%

자료: USDA FAS, Grain report "Argentina Oilseeds and Products Annual"(2014/3/31).

농산품에 대한 높은 수출세는 수년간 아르헨티나 정부(Government of Argentina, GOA)의 소득원이 되어왔다. 사실, 대두(soybean complex) 수출세는 GOA의 가장 큰 미국달러 수입원으로 2014년 3월 300억 달러에 달하는 중앙은행 외환보유액의 주된 기여자이다. 페소(peso)의 평가절하로 인한 고인플레이션과 통화규제는 경제에 추가적인 압박을 더했으며 대두 수출로 인한 기대되는 달러의 유입은 국제준비금을 보충하고 정책 지원에 주된 역할을 하였다. 농업부, 경제부, 세계무역아틀라스(Global Trade Atlas), 공식환율데이터에 따르면 대두와 대두제품수출로부터 발생한 2011~2013년 평균 연간수입은 66억 미국달러였다. 이것은 평균 정부 총수입인 1,500억 달러의 4%에 해당한다.

2014년 1월부로 아르헨티나 정부는 이전에 공식환율과 비공식환율 간 차이를 악화시킨 외화구매에 대한 규제를 완화하였다. 아르헨티나조세당국(AFIP)에 따르면 이제는

한 달에 7,200페소 이상의 소득을 올리는 개인은 소득의 최대 20%까지 외화를 구입할 수 있다. 하지만 최대 구입액은 인당 2,000미국달러이다. 이 정책이 시행된 후 3월 중순에 저축 목적으로 구입한 규모액이 약 3억 2,000만 미국달러에 달했다. 급속한 페소 평가절하와 함께 이 조치는 공식 환율과 비공식환율 간 격차를 완화하였다. 2014년 3월 28일 기준으로 1달러당 공식 환율은 7.97페소, 비공식환율은 10.75페소였는데 지난해 같은 기간 공식 환율은 5.11페소, 비공식환율은 8.75페소였다.

비공식적 인플레이션 범위는 25~30%이며, 페소의 가치는 2013년 1월~2014년 2월 사이 1년 동안 60% 절하되었다. 30% 이상의 수출세를 내야하는 상황에서 생산자의 관점에서 상황을 살펴보자.

"dolar soja"는 아르헨티나에서 종종 사용되는 용어로 공식 환율에서 수출세를 제외한 즉, 그들의 상품에 대해 생산자에게 실질적으로 지불된 비율이다. 대두에서, 생산자는 평균적으로 1달러 당 5.2페소를 받는데 이것은 비공식환율의 1/2에 해당한다. 이러한 상황으로부터 생산자들이 그들의 대두를 저축의 형태로 보유하고 빚을 갚기 위해 최소한의 양을 판매하는 행태를 이해할 수 있다. 특히 오늘의 페소가 1개월이나 6개월 후의 페소와 동일한 가치를 가지고 있지 않을 때 이러한 상황은 더욱 심각하다. 비록 올해 더욱 심해질 것이지만, 농장에 농산품을 저장하는 것은 새로운 트렌드가 아니라 오래 전부터 존재해왔다. 적어도 지난 5년간 점점 더 많은 생산자들이 큰 플라스틱 사일로백 또는 지역조합엘리베이터 사일로에 곡물을 저장하고 있다.

사일로백으로 인해 농장이 최대로 수용할 수 있는 한계는 없다. 생산자들이 이러한 이동가능한 백을 채우고 비울 수 있는 수단을 가지고 있고 대두와 기타 곡물을 저축의 확실한 형태로 볼 때까지 이러한 현상은 계속될 것이다.

참고문헌

Brooke Markley. 2014. Argentina Oilseeds and Products Annual(2014.3.31.). USDA Foreign Agricultural Service.

Caleb O'Kray. 2014. Argentina Oilseeds and Products Update(2014.10.1.). USDA Foreign Agricultural Service.

United Nations. 2014. World Statistics Pocketbook 2014 edition. Series V, No. 38. UN.

UN data. 2014. Trade Profile. (https://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=ARGENTINA)

OECD. 2013. OECD Trade Facilitation Indicators-Argentina. (http://www.oecd.org/tad/facilitation/indicators.htm)

연합뉴스. 2014.10.27. "아르헨티나 인플레 위기 가중…23년 만에 최고치"
(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=001&aid=0007190626)

참고사이트

CIA The World Factbook (https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook)

FAOSTAT (http://faostat3.fao.org)

UN data (http://data.un.org)

3 PART

WORLD AGRICULTURE

국가별 농업자료

터키 · 몽골

터키 농업 현황 및 시사점 | 안수정
몽골의 농림업 현황 | 정승은

세계농업 HISTORY

ㅁ 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
	12월	**네덜란드·인도** 네덜란드 농업 현황 인도 농업·농정 동향

□ 국가별 농업자료 (계속)

연도별	월별	제 목
2014년	1월	**라오스 · 스페인** 라오스의 화전농업 스페인 농작물재해보험 현황 및 시사점
	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
	10월	**모잠비크** 모잠비크 농업 현황 및 주요 발전전략
	11월	**독일** 독일 유기농업 현황

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

터키 농업현황 및 시사점*

안 수 정
(한국농촌경제연구원 연구원)

1. 일반현황

아시아 서부와 유럽 남동부 사이에 위치한 터키 공화국은 1923년 10월 29일 건국된 국가이다. 터키는 11세기 이후 셀주크투르크에 의해 이슬람화 되었던 정치·경제·사회체제를 아타튀르크의 급진적 개혁으로 종교적 영향력을 축소시키면서 탄생하였다. 하지만 여전히 대다수(99.8%)의 국민들이 무슬림(수니파)으로, 종교의 영향이 적다고 할 수 없으며, 이슬람 국가 중 유일하게 친미 성향을 유지하고 있는 국가이다. 터키는 주변국들과의 역사적 갈등이 여전히 남아있지만, 중동국가들과 같은 이슬람교 국가임에도 서방국가와 친교를 유지함으로서 스스로를 "이슬람 민주주의 모범사례"로 칭하고 있다.[1)]

터키는 고성장개발도상국(Rapidly Developing Economies) 중 하나이다. 국토면적이 한반도의 약 8배에 달하며, 8,000만 명이 넘는 인구 중 25~54세의 비율이 42.9%로 가장 많고, 0~14세는 25.5%, 65세 이상은 6.6%의 인구분포도를 갖고 있다. 공식 언어는 터키어이며, 쿠르드어, 아랍어, 아르메니아어를 함께 사용한다. 민족 구성을 보면, 대다

* (crystalism14@krei.re.kr 02-3299-4034).

1) KOTRA 국가정보(2014). 터키 정치사회동향.
http://www.globalwindow.org/quasar_jsp/inc/gw_downloadpdf.html?fileName=/gw_files/NationPDF/101026/101026_102_5058755.pdf

수는 터키계(86%)이고, 그 다음으로 쿠르드계(9%), 아랍인, 아르메니아인, 유태인 순이다. 2013년 기준 1인당 GDP는 1만 782달러이며, 총 GDP의 8.9%는 농업, 27.3%는 일반산업, 그리고 63.8%는 서비스업에서 창출된다. 전체 노동인구의 25.5%가 농업에 종사하며, 26.2%는 일반산업, 48.4% 서비스업에 종사하고 있다.[2)]

터키는 GDP의 71%가 국내소비이며, 26.6%는 상품 및 서비스 수출시장을 통해 창출되고 있다. 터키는 1996년 EU와 관세동맹을 맺은 이후 2013년 기준 수출은 1,676억 달러, 수입은 2,429억 달러로 무역수지 적자를 겪고 있다. 터키는 주변국에 비해 비교적 높은 4%대의 경제성장률에도 불구하고, EU경제 의존도가 높아 EU의 경제 불황에 대한 여파와 물가상승률(7.6%, 2013년 기준)에 이르러 터키 경제성장의 발목을 잡고 있다. 대한민국정부 수립 후부터 한국은 터키와 꾸준히 교역을 늘려왔고, 對한국 수입규모가 50억 달러였던 2011년과 달리 지난 해 자유무역협정 체결로 對한국 수입 규모가 691억 달러를 기록하며 무역적자의 폭이 증가하였다. 현재 터키의 수출 주력품목은 화학제품과 직물·편직제 의류 등인데 수출품목을 다변화하여 무역수지 적자 폭을 줄이는 것이 현안 과제이다.

그림 1 터키 지도



자료: http://fanack.com/en/countries/turkey/economy/agriculture/

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

1.1. 터키의 농업

세계 농업의 흐름과 마찬가지로 터키 경제에서 농업 비중은 점차 줄어들고 있다. <표 1>에 2002년과 2012년도의 주요 경제지표들을 비교해 보면 인구가 증가한 반면 농업 종사자들이 상당 수 감소한 점을 알 수 있다. 고용측면에서도, 전체 고용 수는 증가했지만, 농업분야의 고용 노동력은 오히려 감소하였다. 반면, 여러 국가들과의 자유무역협정으로 농업 수출입액은 2002년 대비 크게 증가하였으나 수입액이 수출액보다 많아 무역수지 적자 현상을 보이고 있다.

표 1 터키 주요 농업 지표

기본 지표	2002			2012		
	전체	농업	농업 비중	전체	농업	농업 비중
인구	6,930만 명	2,370만 명	34.2%	7,560만 명	1,720만 명	22.7%
고용인구	2,130만 명	74만 명	34.9%	2,480만 명	610만 명	24.6%
GDP	2,305억 달러	237억 달러	10.3%	7,863억 달러	625억 달러	7.9%
1인당 GDP	3,492 달러	1,064 달러	28.6%	10,504 달러	3,622 달러	34.5%
수출	360억 달러	40억 달러	11.2%	1,525억 달러	160억 달러	10.5%
수입	515억 달러	39억 달러	7.7%	2,365억 달러	163억 달러	6.9%

자료: Ministry of Food Agriculture and Livestock, Republic of Turkey.

전체 국토의 절반이 농경지와 목초지로 이용되고 있고, 삼림지역도 약 28%를 차지하고 있다. 2012년 기준 농가 수는 약 300만 농가로 집계되고 있고, 농가당 평균 농지 면적은 6헥타르(1만 8,150평)로 대부분 대형농장 위주로 구성되어 있다. 터키 농가의 1인당 GDP 또한 2002년 대비 3배정도 증가하였다. 터키 농축산식품부는 "농업이 개선될수록 터키가 발전 한다 (As Agriculture is improving, Turkey is developing)"라는 선언 하에 터키 농업의 중요성을 강조하며 동기를 부여하고 있다. 2002년 기준 터키 내 농업으로 인한 국가 수입이 237억 달러였던 반면, 2012년에는 무려 2배 이상 증가한 625억 달러였다. 터키의 농업은 다음 <표 2>에서 볼 수 있듯이, 변동성이 있지만 지속적인 성장세를 유지하고 있다.

농산물 수출도 꾸준한 성장하고 있는데, 특히 <그림 2>에서 볼 수 있듯이, 2002년 기준 40억이었던 농산물 수출액은 2012년 기준 188개국에 1,663개 종류의 농산물을 수출하면서 약 160억 달러의 수출을 달성하였다.

터키의 주요 수출용 농산물 중 생산량 측면에서 30개 품목, 수출량 측면에서 20개

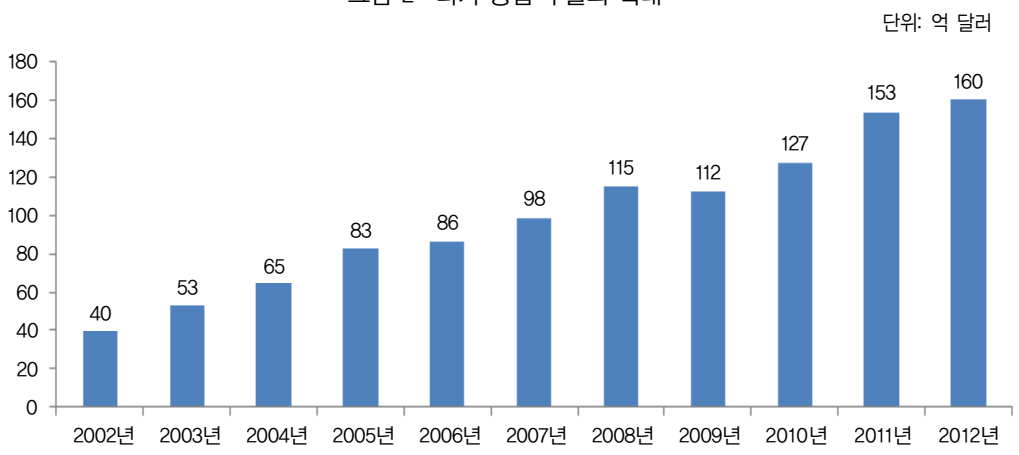
품목이 세계 상위 5위권 안에 들며, 식량안보가 중요시되는 시점에서 터키 농업의 영향력은 더 확대될 것으로 예상된다.

표 2 2002~2012년 터키의 농업 GDP와 농업 성장률

연도	농업 GDP	농업 성장률
2002	237 억 달러	8.8%
2003	302 억 달러	-2.0%
2004	370 억 달러	2.8%
2005	450 억 달러	7.2%
2006	435 억 달러	1.4%
2007	495 억 달러	-6.7%
2008	564 억 달러	4.3%
2009	510 억 달러	3.6%
2010	617 억 달러	2.4%
2011	618 억 달러	6.1%
2012	625 억 달러	3.5%

자료: Ministry of Food Agriculture and Livestock, Republic of Turkey.

그림 2 터키 농업 수출의 확대



자료: Ministry of Food Agriculture and Livestock, Republic of Turkey.

1.2. 터키 농업 정책[3)4)]

1990년대까지만 해도 터키 정부는 정부 수매 방식으로 직접 시장에 개입하여 주요 농산물가격을 관리하였다. 농업 투입자재에 대한 보조금을 지급하였고, 정부는 관개시설을 포함한 다른 기반시설에 집중적으로 투자하였다. 또한, 다양한 정부 사업을 관리할 수 있는 국유경제기업(State Economic Enterprises), 농산물 판매 협동조합(Agricultural Sales Cooperative Union), 국유은행 등을 설치하여 운영하였다. 터키 정부는 농업 분야에서 큰 정부의 역할을 통해 농업의 성장을 도모하였으나, 한 OECD 평과 보고서[5)]에 따르면 터키정부의 개입으로 설립된 여러 국유기업들이나 협동조합들은 높은 시중 이자율로 인해 재정적으로 손실이 발생하였고, 이는 1980년대와 90년대 사이 터키의 경제침체의 주요 원인이었던 것으로 진단하였다.

터키는 2001년 농정개혁을 통해 농업을 시장의 원리에 맡기기 시작하였다. 2001-2008년의 농정계획인 농업 개정 시행 프로젝트(Agricultural Reform Implementation Project, ARIP)는 크게 두 가지 내용을 골자로 하고 있다. 사실, 터키정부는 EU에 가입하기 위해 본격적으로 농업정책을 개선하기 시작한 것이었다. 터키 정부는 국립 농업인 등록제도(National Farmers' Registry System, NFRS)를 설치하고, 농가들이 생산 비연계 소득지원을 받도록 하였다. 당시 정책변화의 시도 목적은 농업인들이 농산품 가격 지원 제도 하에 받는 것과 비슷한 소득지원을 지속적으로 제공하면서, 생산 품목을 결정할 때 가격 신호에 대응할 수 있도록 하기 위한 것이었다. 하지만, 생산 비연계 지원금의 비율은 낮은 수준이었고, 심지어 2006년 이후 점차 줄어들었다.

터키의 농업인들은 국제시장으로부터 수입관세장벽의 보호를 받고 있다. 특히 터키 농업에서 축산업, 낙농업, 사탕무, 곡물, 설탕, 담배 생산자들이 보호받는 수준은 다른 분야에 비해 높다. 곡물과 설탕, 담배의 경우 최저가격이 설정되어 있어 직접구매를 지원받고, 사탕무의 경우 생산 쿼터 방식이다. 신선 및 가공 과일과 채소, 가공식품, 가금육, 계란은 수출 보조금을 지원받는다. 담배와 헤이즐넛 농가들은 다른 작물에서 전환했을 시 혜택을 받고, 공급 부족 작물들은 추가지원금을 받으며, 최근 정부에서는 유종, 올리브유, 면화, 곡물, 차, 콩 생산농가에 지원금을 제공하였다. 이자율 면제와

3) Ministry of Food Agriculture and Livestock, Republic of Turkey(2014). Structural Changes and Reforms on Turkish Agriculture 2003–2013.
4) World Bank(2014). Agricultural Policies and Trade Paths in Turkey. Development Research Group. Agriculture and Rural Development Team.
5) OECD(2011). p.10.

직불금은 축산업과 토양 보호와 소규모 농지 통합을 위한 토지개선사업에 도움이 되었고, 비연계성 소득지원은 폐지되었으며, 대신 NFRS에 등록된 농가들은 비연계성 보조금인 "경유 지원금"과 "비료 지원금"을 받았다. 이 지원제도는 2011년 농가들에게 1헥타르 당 45 미국달러를 제공하였다. 국제 농업의 변화에 맞춰 터키 또한 유기농업에 합류하여 2005년부터 지원 프로그램에 포함하였다. 농가나 농업 경영체는 2009년부터 영농컨설팅 등의 지원을 받기 시작했고, 농업재해보험을 도입하여 농가들의 경영위험 부담을 덜어주었다. 특히 작물, 과수원, 온실가스, 소, 가금류, 양봉농가에 대해 우박, 냉해, 폐사에 대한 보험 제도를 도입하고, 보험료의 50%를 지원해 주었다.

2008~2012년 농업 미래전략에서 터키는 공공기관과 무역관련 업체, 생산자단체, 대학, NGO 등의 민간단체와의 협력을 도모하는 계획을 수립하였다. 구체적으로 81개의 시도, 545개의 군구, 3,649개의 마을에서 관련업종 종사자나 농업인들이 모여 총 5만 명의 이해관계자들의 의견을 수집하고, 공동연구를 통해 정책을 책정하였다. 당시 농업정책은 올바른 경영, 투명성, 지속가능성, 일관성, 예측가능성을 원칙으로 하였고, 가뭄에 대한 대책 마련을 위해 이해관계자들의 협력을 요청하였다.

2012년에는 터키 농축산부는 농업을 사회나 생계수단으로 여기기보다는 전략적이고 경쟁적인 다차원적 경제 분야로서 접근해야 함을 주장하며 2013~2017 농업전략계획을 발표하였다. 본 계획에서는 다섯 가지 전략을 골자로 하고 있는데 첫 번째는 농업생산과 공급의 안정화, 두 번째는 식품 안전, 세 번째는 동식물 보건 복지, 네 번째는 농업 기반 시설과 농촌 개발, 다섯 번째는 제도적 역량 강화였다. 더불어 2023년을 목표로 한 농업미래전략이 수립되었는데, 네 가지 내용을 담고 있다. 첫 번째는 국민에게 충분한 양의, 고품질의, 안전한 식품을 제공하는 것이고, 두 번째는 농식품 순수출국으로서의 지위를 얻는 것이며, 세 번째는 경쟁력을 키우는 것이고, 마지막으로는 국내외에서 농업의 선두주자가 되는 것이다. 이를 위하여 터키는 농업 GDP는 1,500억 달러, 농업수출액은 400억 달러, 농업 GDP 면에서 세계 상위 5위권 안에 들어가는 것을 목표로 삼고 있다.

터키에는 크게 15개의 농업 관련 법률이 구조 변화와 농업의 전환기에 대응하기 위하여 제정되었는데 그 내용은 다음과 같다.

○ 농업에 관한 법
○ 유기농업에 관한 법

○ 농업 생산자 조합에 관한 법
○ 신품종 식물 사육자의 권리에 관한 법
○ 농업 보험에 관한 법
○ 토양 보호와 토지 사용에 관한 법
○ 묘목에 관한 법
○ 농업과 농촌 개발 보조 제도의 수립에 관한 법
○ 지랏(Ziraat)은행과 농업신용협동조합의 공동 마을 융자/단체 융자에서 초래된 보증 종료에 관한 법
○ UN Food, FAO와 터키 간 FAO 중앙아시아 소구역 사무국 동의 승인에 대한 법
○ 생물보안에 관한 법
○ 수의사 서비스, 식물 보건, 식품과 사료에 관한 법
○ 문제가 있는 농업 신용과 지랏(Ziraat)은행과 농업신용협동조합의 구조조정에 관한 법
○ 식품 농업과 축산업의 기관과 의무에 관한 법령
○ 2016년 아나탈리아 EXPO에 관한 법

터키의 주요 농업정책을 보면 주요 농지 통합(규모화)사업, 농촌 금융사업, 주요 품목의 생산성 향상 지원, 자연재해 피해보전, 농업기술역량강화에 대한 내용 등으로 나눌 수 있다. 먼저, 현재의 터키 농가들의 규모를 보면 소농이 많은 대부분의 아시아 국가와는 달리 대형 농장의 형태를 취하고 있다. 이는 터키에서 추진해 온 구조적 문제 해결을 위한 소규모 농경지 방지 사업을 통해 이룬 성과로, 농가마다 준수해야하는 특별품목 농경지와 한계농경지의 규모(2헥타르 미만), 경작지의 규모(0.5헥타르 미만), 온실농경지(0.3헥타르 미만)를 금지하는 법에 의해 사실상 소규모 농경지들은 강제적으로 통합되었다. 그 결과 1961-2002년 동안 총 45만 헥타르의 토지가 통합되었고, 2003~2012년 동안 300만 헥타르의 토지가 통합되는 결과를 가져왔다. 현재 매년 1백만 헥타르의 토지를 통합하는 계획을 목표로 삼고 있다.

터키에서는 농업에 대해 금융지원을 하고 있다. 농업 신용대출 이자율은 2002년 59%에 달했으나 현재 관개사업과 축산관련 분야는 무이자로 전환되었고, 다른 농업 분야에 대한 이자율도 7.5%로 현저히 낮아졌다. 농업 대출금 상환기간도 18개월에서 24개월로 연장되었고, 투자 신용대출 상환기간도 5년에서 7년으로 연장되었다. 그 결과 상환율은 98%에 이르는 성과를 거두었다.

다른 분야에서의 지원도 활성화 되었다. 축산업 발전을 위한 다양한 인센티브가 도입되었는데, 유기농법에 따라 가축을 사육하는 농가에 대해서는 이전보다 50% 높은 수준의 직불금을 지원하였고, 품종개량 가축 농가, 인공수정을 실시하는 농가에 대한 보조금이 지급되었다. 양봉산업에서는 50개 이상의 벌집을 갖고 있거나 만들기 위해 계획하고 있는 농가에 대한 신용 프로그램이 2010년에 도입되었다. 또한, 2005년부터 인증된 종자와 묘목에 대한 지원이 이루어졌는데, 정부차원에서 인증된 종자와 묘목 사용을 권장하기 위한 제도였다. 실제로 2002년 15만 톤에 이르던 인증종자 사용률은 2011년 55만 톤으로 증가하였고, 민간분야에서 생산된 인증종자도 2008년부터 농업지원제도 대상에 포함되었다.

보조금 지원 확대는 농축산물의 품질, 안전성, 생산성, 농촌개발을 기반으로 재구성되었고, 52개 품목에 대한 지원이 새롭게 도입되었다. 그 결과, 2002년 18억 6천 8백만 리라였던 농업 보조금은 2011년에 71억 리라, 2012년에는 76억 리라로 증가하였다. 1990년대 후반부터 2011년도까지 터키 농업보조금은 점차 축소되었으나, 전체적으로 OECD 가입국가 중 높은 수준이다. 세계 농업의 흐름 상 많은 선진 국가들은 농업보조금을 상당 수준 감소시켜왔다. 최근 개정안을 발표한 EU와 미국은 보조금을 감축하고, 환경적인 요소와 연계하여 지속가능한 농업개발을 위해 농업인들의 자발적인 참여를 유도하고 있다. 2004년 이후 EU의 정회원 후보국 지위를 유지하고 터키는 EU 가입을 앞두고 농업보조금 지원 규모에서 EU 회원국들과의 차이를 점차 줄여나갈 필요가 있다. 한꺼번에 많은 보조금을 삭감하여 지원제도에 의존하던 대부분의 농가들에게 혼란을 초래하기 전에 농업기술의 수준을 높이고, 농가들의 자발적인 생산능력을 높이는데 좀 더 집중할 필요가 있다.

2. 터키의 농산물 생산 및 교역

2.1. 농산물 생산

터키에서 주로 생산되는 농축산물은 밀, 전유, 사탕무, 토마토, 보리, 감자, 옥수수 등 이다(2012년 기준). 이러한 농산물은 터키의 주요 식량으로 내수용으로 생산되고 있다<표 4 참조>. 터키인들은 밀, 보리, 감자, 옥수수, 우유 등을 주식으로 섭취하고 있는데, 대표적인 음식으로는 우리나라에도 많이 알려져 있는 “케밥(Kebob)”을 들 수 있다. ‘꼬챙이에 끼워 불에 구운 고기’라는 뜻의 케밥은 터키인에게 한국인의 밥과 같은 음식이다.

표 3 터키의 주요 농산물 생산현황

단위: 천 톤

	품목	2008	2009	2010	2011	2012
1	밀	17,782	20,600	19,674	21,800	20,100
2	전유	11,255	11,583	12,419	13,802	15,978
3	사탕무	15,488	17,275	17,942	16,126	15,000
4	토마토	10,985	10,746	10,052	11,003	11,350
5	보리	5,923	7,300	7,250	7,600	7,100
6	감자	4,197	4,398	4,548	4,613	4,795
7	옥수수	4,274	4,250	4,310	4,200	4,600
8	포도	3,918	4,265	4,255	4,296	4,276
9	수박	4,002	3,810	3,683	3,864	4,044
10	사과	2,504	2,782	2,600	2,680	2,889
11	초록고추	1,796	1,837	1,987	1,975	2,072
12	올리브	1,464	1,291	1,415	1,750	1,820
13	건조양파	2,007	2,782	1,900	2,141	1,819
14	오이	1,679	1,735	1,739	1,749	1,742
15	닭고기	1,086	1,318	1,449	1,613	1,724
16	멜론	1,750	1,679	1,612	1,648	1,708
17	오렌지	1,464	1,690	1,711	1,730	1,662
18	면화씨	1,077	1,021	1,273	1,527	1,373
19	해바라기씨	992	1,057	1,320	1,335	1,370
20	양우유	–	–	–	–	1,010

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

주요 농산물의 생산량은 과거 5년 동안 비슷한 수준을 유지하고 있는데 이는 터키 농업기술에 변화가 더디기 때문으로 분석된다<표 3 참조>. <표 4>에서도 나타나듯이 터키 주요 농산물의 수출 비중은 낮은 편이다. 대부분의 생산량이 수출시장으로 판매되기 보다는 국내에서 소비되고 오히려 밀과 옥수수의 경우 많은 양을 수입하고 있다. 주요 식량작물의 수입량이 많다는 점은 식량안보에 위협이 될 수 있는 문제이다. 특히 빵을 주식으로 하는 터키에게는 밀의 생산성을 높이는 것이 식량안보를 위한 과제로 남아있다.

표 4 터키의 주요 농산물 생산, 수출 및 국내소비량 비교

단위: 천 톤

	품목	생산량	수출량	수입량	국내소비량
1	밀	20,100	116	3,719	19,984
2	전유	15,978	18	0.3	15,960
3	사탕무	15,000	–	–	15,000
4	토마토	11,350	560	0.1	10,790
5	보리	7,100	101	76	6,999
6	감자	4,795	92	23	4,703
7	옥수수	4,600	20	807	4,580

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

2.1.1. 곡물

밀, 보리, 옥수수는 터키에서 주로 생산되는 농산물이자 주식의 원료이다. 특히 밀은 아나톨리아고원을 비롯하여 전국에서 재배되며 총 경지면적의 90% 이상에서 밀을 재배하고 있다.

표 5 터키 주요 곡물 생산 현황

단위: 천 톤

품목	2008	2009	2010	2011	2012
밀	17,782	20,600	19,674	21,800	20,100
보리	5,923	7,300	7,250	7,600	7,100
옥수수	4,274	4,250	4,310	4,200	4,600

자료: FAOSTAT.

그러나 밀의 생산성이 낮아 전체 소비량의 약 15.7%는 수입에 의존하고 있다. 보리나 옥수수도 다른 작물에 비해 수입 의존도가 높은 편이다. 미국농무부의 전망에 의하면, 터키에서는 올 해 밀이 1천 5백 80만 톤, 보리가 280만 톤, 옥수수는 490만 톤이 생산될 것으로 예상하고 있다.[6] 터키는 올 해 초까지 극심한 가뭄을 겪었고, 그 영향이 중앙 아나톨리아지역과 남쪽의 쿠쿠로바 지역의 밀과 보리 생산에 미쳤다. 터키는 미

6) USDA(2014). Turkey Grain and Feed Annual. USDA Foreign Agricultural Service.
http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual_Ankara_Turkey_3-28-2014.pdf

국산 밀 수입을 하지 않고 있는데 이는 미국산 밀의 유전자 조작 여부에 대한 검역 필요성 때문으로 알려져 있다.

표 6 터키 밀 주산지의 생산 현황

지역	2011년 평균 (톤/ha)	수확시기	2012년		2013년		2014년	
			경지면적 (천 ha)	생산량 (천 톤)	경지면적 (천 ha)	생산량 (천 톤)	경지면적 (천 ha)	생산량 (천 톤)
Cukurova	4.7	5/10–6/10	260	1,250	250	1,300	250	1,100
Hatay	4.7	5/25–6/25	85	250	85	280	85	230
Southeast	2.9	5/15–6/25	900	2,250	930	2,500	920	2,350
Central Anatolia	2.38	6/25–7/25	2,990	4,500	2,905	6,200	2,900	4,750
Polatli	3.4	6/15–7/20	130	300	130	450	130	300
Aegean	3	5/25–6/25	550	1,500	500	1,650	500	1,600
Aydin	4	5/20–6/10	6	45	6	45	6	45
Thrace	4.1	6/15–7/15	600	2,450	600	2,500	600	2,350
다른 지역	1.4	6/15–7/15	2,300	3,200	2,300	3,075	2,320	3,075
총	2.3	5/15–7/15	7,821	15,745	7,706	18,000	7,711	15,800

자료: USDA Foreign Agricultural Service.

<표 6>을 보면, 경지면적과 생산량에 조금씩 변화가 나타나고 있다. 특히 2013년도에 비해 밀의 경지면적은 늘어났으나, 생산량이 오히려 감소하였다. 가장 큰 원인은 앞에서도 언급했듯이, 가뭄으로 인한 영향이 가장 크다. 한 두 지역을 제외한 대부분의 지역에서 생산량이 급감하였는데 이는 터키 내 관개시설이 아직까지 모든 농가에 설치되어 있지 않음을 보여주고 있다. 따라서 터키 농산물의 생산량 유지 및 생산성 향상을 위해서는 관개시설을 확장하거나 수를 늘리는 것이 매우 시급한 사안이다.

2.1.2. 과일

터키에서 가장 많이 생산하는 과일은 토마토이다. 케밥에 들어가는 양파, 양상추와 함께 주재료로 이용되는 토마토는 터키인들이 가장 좋아하는 과일이자 채소이다. 토마토 다음으로 많이 생산되는 품목은 포도, 수박, 사과, 멜론, 오렌지이지만, 대부분의 물량은 국내에서 유통되고, 포도, 사과, 오렌지의 경우만 수출이 이루어지고 있다. 터키는 이 과일 외에도 따뜻한 지중해 기후에서 자라는 많은 품종의 과일을 재배하고 있다. 이 중 포도는 중국, 미국, EU국가 등 거대국에 이어 세계에서 6번째로 많이 생산

되며, 와인, 건포도 등 포도가공품도 다량 생산되고 있다. 또한 터키의 대표적인 과일로 알려져 있는 석류는 서아시아와 인도 서북부 지역에서 주로 재배하며 과일 안쪽 과육과 종자를 함께 섭취하는 과일로, 껍질의 타닌과 종자의 에스트로겐 성분이 풍부하여 부인병에 효과가 있는 것으로 알려져 있다.

표 7 터키 주요 과일 생산 현황

단위: 천 톤

	품목	2008	2009	2010	2011	2012
1	토마토	10,985	10,746	10,052	11,003	11,350
2	포도	3,918	4,265	4,255	4,296	4,276
3	수박	4,002	3,810	3,683	3,864	4,044
4	사과	2,504	2,782	2,600	2,680	2,889
5	멜론	1,750	1,679	1,612	1,648	1,708
6	오렌지	1,464	1,690	1,711	1,730	1,662
7	무화과	205	244	255	261	275
8	석류	–	–	209	218	–

주: 2012년 기준.
자료: FAOSTAT.

과거 구약시대의 배경으로 알려져 있는 터키는 성경에 자주 등장하는 무화과나무가 많은 곳으로 아시아 서부 및 지중해 연안이 원산지이며 아열대성으로 재배가 쉽고 병충해의 피해가 적은 편이다. 연평균 기온이 15℃ 이상이고, 겨울 기온이 영하 9℃ 이상인 곳에서만 재배가 가능하며 국내에서는 전남 영암군과 제주도에서 재배하고 있다. 세계적으로 그리스와 이탈리아가 총 생산의 2/3를 차지하고 있고, 주산지는 미국 캘리포니아주, 포르투갈, 터키이다. 무화과는 우리나라나 일본에서는 신선 과일로 섭취하고, 유럽이나 미국에서는 주로 건과로 많이 이용하고 있다.[7)]

2.1.3. 축산물 및 유제품

무슬림이 대부분인 터키에서는 돼지고기의 섭취가 종교법으로 금지[8)]되어 있어 돼지산업이 거의 발달되지 않았고, 대신 닭, 소, 양, 염소 등을 생산하여 할랄(Halal)방식으로 도살된 고기[9)]에 대한 수요가 증가하고 있다. 하지만, 터키의 축산업과 낙농업 분야는 낮은

7) 경기도농업기술원. 「무화과나무」. http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=769603&cid=46686&categoryId=46694
8) 하람푸드: 술, 마약류처럼 정신을 흐게 하는 것, 돼지고기, 개, 고양이 등의 동물, 자연사했거나 잔인하게 도살된 짐승의 고기 등 무슬림에게 금지된 음식

생산성과 극심한 가격 변동성으로 인해 수요에 대한 공급은 불안정한 상태이다. 2008년에는 높은 사료 가격과 낮은 유제품 가격으로 인해 소의 사육두수가 감소하였고, 2009년 이후 가축에 대한 제한법 제정으로 인해 돼지, 소 등 붉은 육류의 가격이 상승하였다. 전반적으로 2002-2011년 사이 주요 가축의 사육두수는 증감을 반복해왔다<표 8 참조>. 소는 육류 수요증가에 따라 2002년 대비 26.3% 증가하였고, 버팔로(Buffalo)의 사육두수는 크게 감소하였으며, 양과 염소의 경우 소폭 감소하거나 증가한 것으로 나타났다.

표 8 터키 주요 가축 사육두수

단위: 마리

품목	소	버팔로	양	염소
2002	9,803,498	121,077	25,173,706	6,780,094
2003	9,803,498	121,077	25,173,706	6,780,094
2004	10,069,346	103,900	–	6,609,937
2005	10,526,440	104,965	25,304,325	6,517,464
2006	10,871,364	100,516	25,616,912	6,643,294
2007	11,036,753	84,705	25,475,293	6,286,358
2008	10,859,942	86,297	23,974,591	5,593,561
2009	10,723,958	87,207	21,749,508	5,128,285
2010	11,369,800	84,726	23,089,691	6,293,233
2011	12,386,337	97,632	25,031,565	7,277,953
증감율(2002-2011)	26.3%	-19.3%	-0.6%	7.3%

자료: Livestock Central Research Institute(2013). Dairy sector in Turkey.

터키는 축산 및 낙농 분야에서 우유를 가장 많이 생산하고 있는데, 젖소우유 뿐만 아니라 양과 염소우유의 생산량도 많은 편이다. 터키의 젖소농가는 일반작물을 재배하는 농가와 달리 대부분 소규모로 이루어져 있고, 2011년 통계에 따르면, 전체 젖소농가의 81.1%가 1~9두의 젖소를 사육하고 있는 것으로 집계되었다. 50두 이상 보유하고 있는 농가는 0.7%에 불과하며, 지역별로 상이한 젖소품종과 기술력으로 인해 평균 연간 생산량은 두당 2톤에서 11톤으로 일정치 않다. 가축 분뇨의 경우 대부분의 터키 농촌에는 분뇨 저장고나 처리시설을 갖추고 있지 않기 때문에 관리가 되지 않고, 분뇨 처리에 대한 인식도 낮아 환경오염의 원인이 되고 있다.[10]

9) 할랄푸드: 과일, 채소, 곡류 등의 식물성 음식과 어류, 어패류 등의 해산물과 이슬람식 알라의 이름으로 도살된 염소, 닭, 쇠고기 등 무슬림이 먹고 쓸 수 있는 제품을 총칭하며, 문자 상으로는 "허용된 것"이라는 의미

10) Livestock Central Research Institute(2013). Dairy sector in Turkey.

표 9 터키 주요 축산물 및 유제품 생산 현황

단위: 천 톤

	품목	2008	2009	2010	2011	2012
1	전유	11,255	11,583	12,419	13,802	15,978
2	닭고기	1,088	1,293	1,444	1,613	1,724
3	양우유	747	734	817	893	1,010
4	계란	824	865	740	810	932
5	소고기/버팔로고기	372	326	622	647	801
6	염소우유	210	192	273	321	369
7	양고기	278	262	240	253	272
8	버터	143	146	158	174	198

주: 2012년 기준.
자료: FAOSTAT.

표 10 터키의 FTA 체결현황

	국가(지역)	체결일	발효일	비고
1	EFTA (노르웨이, 스위스, 아이슬란드, 리히텐슈타인)	1991년 12월 10일	1992년 4월 1일	
2	이스라엘	1996년 3월 14일	1997년 5월 1일	
3	마케도니아	1999년 10월 7일	2000년 10월 1일	
4	보스니아 헤르체코비나	2002년 7월 3일	2003년 7월 1일	
5	모로코	2004년 4월 7일	2006년 1월 1일	
6	팔레스타인	2004년 7월 20일	2005년 6월 1일	
7	튀니지	2004년 11월 25일	2005년 7월 1일	
8	시리아	2004년 12월 22일	2007년 1월 1일	2011년 6월부터 일시중지
9	이집트	2005년 12월 27일	2007년 3월 1일	
10	알바니아	2006년 12월 22일	2008년 5월 1일	
11	조지아	2007년 11월 21일	2008년 11월 1일	
12	몬테네그로	2008년 5월 26일	2010년 3월 1일	
13	세르비아	2009년 6월 1일	2010년 10월 1일	
14	칠레	2009년 7월 14일	2011년 3월 1일	
15	요르단	2009년 12월 1일	2011년 3월 1일	
16	레바논	2010년 11월 24일		내부비준 절차 완료 후 적용
17	모리셔스	2011년 10월 9일	2013년 6월 1일	
18	대한민국	2012년 8월 1일	2013년 5월 1일	
19	코소보			내부비준 절차 완료 후 적용

자료: 터키 경제부(2014년 8월 확인 정보). 코트라 국가정보 재인용.

터키 정부는 터키 공화국 건립의 100주년을 맞이하여 최근 2023년을 목표로 한 농업개정안을 발표하였는데, 축산업 분야의 목표는 현재 축산 및 낙농업 분야에서 생산량을 두 배 이상 늘리는 것이었다. 특히 급증하는 수요에 맞춰 생산성을 높이기 위해 품종개량발전방향을 제시하였는데, 국내산 가축들의 유전자를 향상시키거나 미국과 다른 국가들로부터 우량품종의 유전자들을 수입하는 내용이었다. 뿐만 아니라, 축산업 및 낙농산업에 대한 관련 연구를 수행하고 터키 내에 생산성을 강화하고, 인근 국가들과 거래를 늘릴 수 있는 협력방안을 모색하고 있다.[11] 터키의 축산 및 낙농업의 발전을 위해서 수요에 맞는 안정적인 생산성, 분뇨처리와 같은 환경개선 등이 요구되고 있다.

2.2. 터키의 교역

터키는 1990년대 이후 수출시장을 확보하기 위해 주변국들을 중심으로 자유무역협정(이하 FTA) 체결을 추진해왔다. 가장 먼저 1991년 EFTA(노르웨이, 스위스, 아이슬란드, 리히텐슈타인)와 자유무역협정을 체결함으로써, 세계시장에 발돋움 하였다. 1996년 터키의 가장 큰 교역상대인 EU와의 관세동맹(1996년 체결)을 위해 수출입 관련제도를 EU의 규정에 맞추어 정비하였고, EU국가들과의 관세를 철폐함에 따라 EU와의 수출입이 확대되었다. 같은 해 3월 이스라엘, 1999년에는 마케도니아, 2002년에는 보스니아 헤르체코비나 등 인접 국가를 중심으로 FTA를 체결하기 시작하여 현재 17개국과의 FTA가 발효되었고, 레바논, 코소보와 협상을 진행 중이다.

FTA를 통해 2000~2012년 사이 총 수출액 446%, FTA 협정국에 대한 수출액이 551% 증가하였고, 같은 기간 동안 총 수입액 340%, FTA 협정국에서의 수입액이 280% 증가한 것으로 나타났다. 추가적으로 터키는 현재 미국, 캐나다, 일본, 태국, 인도, 인도네시아, 베트남, 페루, 중앙아메리카, 알제리, 멕시코, 남아프리카 공화국 등과 FTA 체결을 위해 준비하고 있다.

자유무역협정 이외에도 무역보완 협정을 체결해왔고, 특히 이슬람 국가 간의 협력을 위해 경제무역협력기구인 이슬람 개발도상국 8개국 회의(Developing Eight)를 창설하였으며, 현재 터키, 이란, 이집트, 나이지리아, 인도네시아, 말레이시아, 방글라데시, 파키스탄이 회원으로 참여하고 있다. 또한 1964년 터키, 이란, 파키스탄이 창설한 회교권 경제협력기구(ECO)는 지역협력개발기구에서 발전된 형태로, 1992년 아제르바이잔, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 타지키스탄, 아프가니스탄

11) Ministry of Food Agriculture and Livestock, Republic of Turkey(2014).

이 추가로 가입하여 현재의 형태를 갖춘 신흥국들의 협력체이다. 하지만, 이라크 전쟁 이후로 경제사정이 악화되면서 제대로 된 협정이 이루어지지 않고 있는 상태이다. 이 외에도 흑해 경제협력기구(Black Sea Economic Cooperation)를 통해 석유 및 천연가스 등 에너지 자원에 대한 협력을 중심으로 에너지 안보 및 수송 등에 대해 움직이는 거대 경제협력체를 구성하며 국제시장에서 영향력을 확장해가고 있다.

2.2.1. 수출

터키의 주요 수출국은 독일, 이라크, 영국, 이탈리아, 프랑스 등 EU국가나 주변 중동 국가와 미국으로 주로 선진국과의 교역을 통해 성장하고 있다. 수출국을 대상으로 자동차나 기계 부품, 철강, 의류, 귀금속 등을 주로 수출하며, 터키의 가장 큰 교역 상대국인 독일은 터키 수출 상대국 수출액의 18.4%를 차지하고 있다(2013년 기준). 독일이 주로 수입하는 품목은 연료, 의류 등이며, 농산물 및 식품으로는 소금, 식초, 음료, 만감류 등이 있다. 전반적으로 터키의 농산물 수출규모는 크지 않지만, 포도, 토마토, 오렌지 등 일부 품목에서 수출시장을 주도하고 있다. 특히, 포도가공품 중 건포도는 세계 수출량 및 수출액 부분에서 1위를 차지(2011년 기준)하고 있고, 토마토와 오렌지는 각각 4위와 5위이다.

터키의 주력 수출 농산품은 헤이즐넛으로, 세계 최대 생산국이기도 하다. 터키는 2012년 66만 톤을 생산하였는데, 산업화된 농장경영으로 높은 생산성을 추구하는 미

표 11 터키의 수출대상국별 수출실적

단위: 백만 달러

순위	수출대상국	수출액		상위권 점유율(%)	
		2012	2013	2012	2013
1	독일	13,125	13,736	18.4	19.5
2	이라크	10,824	11,970	15.1	17.0
3	영국	8,693	8,806	12.2	12.5
4	이탈리아	6,372	6,730	8.9	9.5
5	프랑스	6,198	6,393	8.7	9.1
6	러시아	6,683	6,979	9.3	9.9
7	미국	5,603	5,651	7.8	8.0
8	UAE	8,182	4,968	11.4	7.0
9	스위스	2,122	1,017	3.0	1.4
10	스페인	3,718	4,343	5.2	6.2
	10개국 합계	71,520	70,593	100%	100%

자료: World Trade Atlas, KOTRA Global window에서 재인용.

국(3만 톤)이나 이탈리아(8만 6천 톤), 중국(2만 3천 톤)보다 월등히 많은 양을 생산하고 있다. 2011년 기준 터키의 헤이즐넛 수출대상국은 주로 인근 EU 국가들로, 이탈리아(26.9%), 프랑스(16.4%), 독일(13.5%), 캐나다(6.5%), 스위스(5.3%), 폴란드(3.8%), 러시아(3.4%), 벨기에(2.8%), 스페인(2.0%), 네덜란드(1.9%) 등 선진국이면서 고급 초콜릿 제품을 생산하는 국가이다. 헤이즐넛은 견과상태로 섭취하기도 하지만, 초콜릿의 부재료로 많이 사용되기 때문에, 초콜릿 생산 국가들로 다량 수출되고 있다.

표 12 터키의 주요 수출 농산물

단위: 천 톤, 천 달러

순위	품목	수량	수출액
1	헤이즐넛	146	1,041
2	밀가루	2,063	934
3	기타조제식품	260	724
4	조제견과류	107	638
5	페이스트리	284	618
6	건포도	214	506
7	기타조제초콜릿	149	434
8	토마토	577	432
9	닭고기	234	381
10	생담배	68	369

주: 2011년 기준 수출실적임.
자료: FAOSTAT.

표 13 터키의 주요 수출 농산물과 상위 수출 대상국

단위: 톤, 달러

순위	품목	1위	2위	3위
1	헤이즐넛	이탈리아(26.9%)	프랑스(16.4%)	독일(13.5%)
2	밀가루	이라크(64.6%)	아제르바이잔(20.9%)	요르단(9.6%)
3	기타조제식품	이라크(10.3%)	프랑스(5.6%)	알제리(3.7%)
4	조제견과류	독일(29.9%)	이라크(8.7%)	이탈리아(4.7%)
5	페이스트리	이라크(30.4%)	예멘(6.2%)	사우디아라비아(5.1%)
6	건포도	영국(28.0%)	독일(18.2%)	네덜란드(11.5%)
7	기타조제초콜릿	이라크(22.2%)	알제리(12.4%)	리비아(4.0%)
8	토마토	러시아(58.1%)	우크라이나(7.4%)	불가리아(5.9%)
9	닭고기	이라크(50.8%)	홍콩(8.6%)	베트남(7.0%)
10	생담배	미국(19.2%)	인도네시아(13.1%)	필리핀(10.0%)

주: 2011년 기준 수출실적임.
자료: FAOSTAT.

밀가루는 터키의 주요 수출 품목이지만, 국제시장에서는 생산국 중 극히 작은 일부를 차지한다. 국내 생산량으로 수요를 채울 수 없음에도 불구하고 터키산 밀가루는 두 번째로 가장 교역량이 많은 수출 품목으로 자리 잡고 있다. 터키의 밀가루는 이라크로 가장 많이 수출되고, 이란과 러시아 사이에 있는 회교국가인 아제르바이잔과 요르단이 그 뒤를 잇고 있다.

터키는 세계에서 가장 많은 건포도를 수출하고 있으며, 주요 수출상대국은 영국, 독일, 네덜란드이다. 초콜릿으로 유명한 터키는 이라크, 알제리, 리비아로 대부분의 조제 초콜릿을 수출 하고 있다. 토마토의 경우, 과피가 얇기 때문에 교역거래가 어려운 품목이기 때문에 러시아, 우크라이나, 불가리아 등 인접국가로만 수출되고 있다. 주요 수출 품목 중 유일한 축산물인 닭고기는 이라크, 홍콩, 베트남에서 주로 수입하고, 터키산 생담배는 미국, 인도네시아, 필리핀 등으로 수출되고 있다.

2.2.2. 수입

터키의 경제는 급증하는 인구에 따라 급속히 성장하고 있고, 매년 특히 에너지 분야 급부상하고 있다. 하지만 국내 수요 급증에 대응하지 못하는 국내 생산능력의 한계로 수입이 급증하였고, 터키의 무역수지 적자는 나날이 늘어가고 있다. 터키의 주요 수입 품목은 광물성 연료, 기계, 전기전자제품, 자동차 등으로, 에너지의 절대적인 부

표 14 터키의 수입대상국별 수입실적

단위: 백만 달러

순위	수입대상국	수입액		상위권 점유율(%)	
		2012	2013	2012	2013
1	러시아	26,632	25,087	19.7	18.3
2	중국	21,300	24,712	15.8	18.0
3	독일	21,403	24,240	15.9	17.7
4	미국	14,130	12,605	10.5	9.2
5	이탈리아	13,350	12,900	9.9	9.4
6	이란	11,971	10,381	8.9	7.6
7	프랑스	8,593	8,090	6.4	5.9
8	한국	5,657	6,094	4.2	4.5
9	인도	5,845	6,373	4.3	4.7
10	스페인	6,025	6,430	4.5	4.7
	10개국 합계	134,906	136,912	100%	100%

자료: World Trad Atlas, KOTRA Global window에서 재인용.

족으로 인해 석유나 천연가스와 같은 연료 수입이 가장 두드러지게 나타나고 있다. 터키의 주요 수입상대국은 러시아로, 주로 에너지를 수입하며, 자동차나 기계 및 전기전자제품을 주로 수입하는 터키는 한국과의 교역수준도 높은 편이다.

의류회사의 외주업체가 많이 위치해 있는 터키는 의류 수출국으로도 유명하다. 하지만 원재료인 생면(Cotton lint)에 대한 국내생산 한계로 많은 양을 수입하고 있다. 터키는 생면 품목에서 세계 제 2위 수입국으로 중국 다음으로 많은 양을 수입하고 있다. 생면 다음으로 많이 수입하는 품목은 밀과 대두이다. 밀가루 음식을 주로 먹는 터키인들이기 때문에 밀에 대한 수요는 높으나 밀 역시 국내 생산의 한계를 넘지 못하고 일부를 수입량에 의존하고 있다. 터키는 러시아에서 대부분의 밀을 수입하고 있고, 세계 최대 밀 생산국인 미국에서도 일부 수입하고 있다.

표 15 터키의 주요 수입 농산품

단위: 천 톤, 천 달러

순위	품목	수입량	수입액
1	생면 (Cotton lint)	604	1,850
2	밀	4,755	1,623
3	대두	1,298	687
4	고무(Rubber Nat Dry)	136	672
5	해바라기유	470	629
6	해바라기씨	906	590
7	소고기	110	509
8	팜유	429	454
9	기타조제식품	86	372
10	생담배	49	298

주: 2011년 기준 수입실적임.
자료: FAOSTAT.

대두는 세계 4위 생산국인 파라과이에서 많은 양을 수입하고, 자연건조고무와 팜유는 세계 최대 생산지인 인도네시아에서 주로 수입하며, 해바라기씨와 해바리기유는 세계 5위 생산국인 우크라이나에서, 생담배는 세계 최대 생산지인 브라질에서 수입한다. 터키는 상대적으로 주변국이나 무역협정을 맺고 있는 국가에서 농산물을 수입하고 있고, 주요 수입상대국들과의 무역협정 체결을 통해 관세인하를 추진하고 있다.

표 16 터키의 주요 수입 농산물과 상위 수입 대상국

단위: 톤, 달러

순위	품목	1위	2위	3위
1	생면 (Cotton lint)	미국(69.8%)	브라질(7.9%)	그리스(6.7%)
2	밀	러시아(37.4%)	미국(19.0%)	우크라이나(12.2%)
3	대두	파라과이(27.5%)	브라질(24.6%)	미국(23.5%)
4	자연건조고무	인도네시아(50.3%)	태국(23.2%)	말레이시아(15.3%)
5	해바라기유	우크라이나(71.7%)	러시아(16.7%)	아르헨티나(10.3%)
6	해바라기씨	우크라이나(28.8%)	불가리아(28.1%)	몰도바(21.8%)
7	소고기	폴란드(53.3%)	독일(18.7%)	프랑스(15.5%)
8	팜유	말레이시아(62.8%)	인도네시아(35.5%)	네덜란드(1.5%)
9	기타조제식품	네덜란드(23.7%)	독일(18.0%)	이탈리아(9.4%)
10	생담배	브라질(28.9%)	중국(10.6%)	미국(10.4%)

주: 2011년 기준 수입실적임.
자료: FAOSTAT.

2.2.3. 한국과의 교역관계

한-터키 FTA가 2013년 5월 1일자로 발효되면서, 양국 간의 교역이 활발히 이루어지고 있다. 2013년 한국의 對 터키 농산물 수입액은 5,812만 달러를 기록하며 전년 대비 42.1% 증가하였다. 특히 밀과 잎담배의 경우, 전년 대비 수입량이 각각 5.2배, 1.1배 증가하였고, 권련과 소원피도 전년 대비 각각 2.1배, 6.0배나 증가하였다. 잎담배의 경우

표 17 한국의 對 터키 수입 농산물

단위: 천 달러

	품목	2009	2010	2011	2012	2013	전년대비
1	밀	5,545	8,741	4,509	2,681	16,640	520.7%
2	생담배	12,492	5,991	7,970	4,325	9,149	111.5%
3	권련	4	0	1	1,282	3,957	208.7%
4	소원피	216	55	145	370	2,608	604.9%
5	기타파스타	1,007	975	1,640	2,636	2,395	-9.1%
6	올리브유	1,678	1,884	1,783	1,153	2,092	81.4%
7	가죽	2,197	1,811	2,015	1,501	2,068	37.8%
8	유장	385	200	616	2,171	1,897	-12.6%
9	해바라기씨유	4,023	6,083	1,802	2,734	1,550	-43.3%
10	캔디	79	588	460	669	1,455	117.5%

자료: 관세무역개발원.

FTA체결 이전에도 다량 수입되던 품목이나, 권련의 경우 FTA가 공식적으로 논의된 시점인 2012년부터 수입이 급증하여 2013년에는 수입량이 전년 대비 2.1배 증가하였다.

상위 10개 수입 품목은 아니지만, 사과, 오렌지, 포도, 초콜릿은 한국의 주요 對 터키 수입품목이며, 특히 포도의 경우 수입량이 전년 대비 2.0배 증가한 가운데 건포도는 FTA 체결로 인해 21%였던 기준관세가 즉시 철폐[12]되며 수입량이 급증하였다. 한국의 주요 對 터키 수출품목을 보면, 잎담배와 제조담배가 많은 부분을 차지하고 있고, 혼합조제식품, 젤라틴, 가죽, 검의 수출량이 급증하였다. FTA 체결 시점 이후로는 참깨와 보드카가 새로운 수출품목으로 부상하고 있다.

표 18 한국의 對 터키 수출 농산물

단위: 천 달러

	품목	2009	2010	2011	2012	2013	전년대비
1	생담배	3,198	1,130	1,904	2,729	2,851	4.5%
2	혼합조제식품	2,139	2,501	2,221	1,477	2,540	71.9%
3	젤라틴	1,832	1,373	1,780	1,083	1,934	78.7%
4	참깨	0	0	0	0	1,266	–
5	가죽	209	800	714	520	705	35.6%
6	검	244	0	162	421	692	64.7%
7	기타제조담배	0	0	0	468	469	0.1%
8	보드카	0	0	0	0	273	–
9	라면	117	189	130	116	207	77.8%
10	채소종자	3	19	216	241	202	–16.5%

자료: 관세무역개발원

실질적인 무역 이외에도 한국은 터키와 농업분야에서의 협력을 위해 발 빠르게 움직였다. 2012년 5월 26일 경북도지사는 터키의 불사주와 농업분야 신기술 정보 교환과 상호협력을 위해 농업과학기술에 대한 양해각서를 체결하였고,[13] 같은 해 12월 당시 서규용 농림수산식품부 장관은 당시 터키 농업부 장관이었던 메흐멧 메르디 장관과 농업협력 양해각서를 체결하였다.[14]

12) 한-터키 FTA 협정문.
13) 아시아뉴스통신. 「경북도, 터키 불사주와 농업분야 MOU 체결」. 2012년 5월 28일. http://www.anewsa.com/detail.php?number=355474&thread=09r02
14) 파이낸셜뉴스. 「서규용 농림부 장관, 터키와 농업협력 MOU」. 2012년 12월 2일. http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=014&aid=0002771385

3. 시사점

터키 공화국의 창립 이래로 터키는 정교 분리의 원칙을 세우고 세계정세의 흐름에 맞춰 경제발전을 이룩해왔고, 회교권 국가 중 유일하게 서방국가와 친교를 가진 유일한 국가로 자리매김하였다. 그 덕분에 무역시장에서도 빠른 시간 내에 영역을 넓혀 나갈 수 있었고, 올 해 8,133억 달러의 GDP를 달성하며 경제성장을 이어오고 있다. 하지만 지난 8월 에르도안(Recep Tayyip Erdogan)이 터키 대통령으로 취임하며 종교와 아랍어 교육을 강화하였고, 서방국가들은 "터키가 100년 전으로 되돌아가고 있다"라고 우려를 표명하였다.[15] 터키는 EU와 1996년 관세동맹을 맺은 이후로 아직도 EU의 회원국이 되기 위해 협상 중이고 서방국가는 터키의 주요 교역상대국이기 때문에 이번 정권 교체로 인한 터키의 변화에 이목이 집중되고 있다.

터키는 농업 생산성이 낮음에도 불구하고 지중해성 아열대 기후를 이용하여 농업분야에서 잠재력이 매우 높은 국가이다. 터키의 식량자급률은 100%를 초과하지만, 터키의 농산물 교역실태를 살펴본 결과 국가의 이점을 최대한 발휘하지 못하고, 밀과 같은 주요 식량은 수입에 의존하고 있다. 또한 터키 정부가 농업 R&D 분야에 높은 투자율을 내세우고 있지만, 아직까지는 생산성과 품질 면에서 주변국에 비해 수준이 떨어진다. 터키는 정부보조금에 대한 의존도가 매우 높은 편이다. EU 회원국이 되기 위해 협상중인 국가로서는 정치와 국가이념 뿐만 아니라, 농업정책과 농업기술의 수준 차도 좁혀지지 않고 있다.

터키의 농업분야에는 앞으로 수행해야할 과제들이 많다. 그 만큼 발전할 여지와 성장 가능성도 높다는 점을 시사하고 있다. 한-터키 FTA 체결과 한국과의 농업기술협력 및 다양한 교류를 통해 터키는 농업의 생산성을 높이고 농산물의 품질을 향상시킬 수 있을 것이다. '형제의 나라' 터키가 한국과의 공동연구를 통해 한국과 비슷한 수준의 농업발전을 이루고, 식량자급률이 낮은 한국과의 농업협력 및 교역을 통해 양국이 미래의 식량안보를 구축해 나갈 수 있는 협력국가가 될 것으로 기대한다.

15) 조선일보. 「종교·아랍어 교육강화...100년前으로 가려는 터키」. 2014년 12월 10일. http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/12/10/2014121000310.html

참고문헌

한-터키 FTA 협정문

Livestock Central Research Institute(2013). Dairy sector in Turkey.

Ministry of Food Agriculture and Livestock, Republic of Turkey(2014). Structural Changes and Reforms on Turkish Agriculture 2003-2013.

World Bank(2014). Agricultural Policies and Trade Paths in Turkey. Development Research Group. Agriculture and Rural Development Team.

참고사이트

경기도 농업기술원

(http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=769603&cid=46686&categoryId=46694)

ASIA NEWS (http://www.anewsa.com/detail.php?number=355474&thread=09r02)

CHOSUN NEWS (http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/12/10/2014121000310.html)

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

FAOSTAT (faostat.fao.org/)

Financial News

(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=014&aid=0002771385)

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

UN Comtrade (comtrade.un.org/)

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

WTO (www.wto.org)

몽골의 농림업 현황*

정 승 은
(한국국제협력단 ODA연구팀 통계전문관)

1. 몽골의 개황

1.1. 일반 현황

몽골은 중앙아시아에 위치하고 있으며 국토면적은 총 156만 7,000km^2(한국의 약 16배)이며 대륙성 기후에 속하나 여름은 7~8월로 매우 짧고 11월~2월까지 영하 35도 이하까지 내려가는 긴 겨울이 특징적이다. 또한 연간 강수량이 230mm내외로 매우 적고 대부분 강수량보다 증발량이 많은 반건조지역이며, 여름철 강수도 월 60mm가 넘지 않아 인공관수가 필요하며 혹독한 바람과 추위에 가축 손실 및 농작물피해가 크다. 광활한 토지에 따른 자연자원이 풍부한 장점에도 불구하고 인구밀도가 낮고 극한적 추위와 함께 모래폭풍, 눈보라, 잦은 가뭄 등 기후조건이 열악하여 몽골의 전통적 기반 산업인 농목축업 발달에 상당한 제약이 따르고 있다.[1] 특히 긴 겨우내 혹독한 추위와 바람에 가축이 동사하는 등 농목축업 성장에 큰 영향을 미치고 있다.

* (tmddms7777@koica.go.kr 031-740-0495).

1) 방대한 영토에 흩어져 살며, 농목축업에 종사하는 유목민들이 많아, 겨울철 11월에서 2월까지의 극심한 추위에 가축이 동사하는 등의 피해로 극빈층으로 전락하는 경우도 있음. 2010년 냉해피해로 인해 6천여 가구 소유의 가축이 동사하는 등 상당한 피해가 있었으며(본문 그림 2 참조), 그해 6월 기준으로 전체 유목민의 35%가 은행대출에 대한 채무불이행으로 극빈층으로 전락하는 피해를 입었음(Chuluum Munkhsuvd, 2014:77-78).

또한 몽골은 스텝, 알파인, 사막스텝, 타이가, 사막[2] 등 생태지형적으로 다양한 식생을 보유하고 있어 생물다양성 측면에서 상당한 성장 잠재력을 가지고 있는 반면 혹독한 기후조건으로 인해 외부충격에 쉽게 파괴되는 생태계 회복과 복원에 상당한 노력이 요구되는 등 자연적 여건이 몽골의 경제·사회·문화적으로 상당히 크게 영향을 미치고 있다.

몽골은 1990년 이전까지 사회주의 경제체제하에 경제상호원조회의(Council for Mutual Economic Assistance,COMECON)국으로 구소련으로부터 농업을 비롯하여 광업, 건설업, 제조업 등 상당한 자본과 기술을 지원받아 산업화를 추진해왔었다. 반면 1990년대 이후에는 마이너스성장을 경험하였지만 체제전환을 거치면서 물가상승과 어려운 경제상황을 극복하고, 2000년 이후 안정기를 맞이하면서 중소득국(LMIC)으로 성장해가고 있다. 이처럼 몽골은 구소련 연방에서 분리, 독립한 CIS국가들과 동유럽국가들을 제외하고 "제2기 개혁국가(Second Wave Reformer)" 중에서 빠른 개혁속도와 회복속도를 보이며 성공적 체제전환을 이룩한 국가로 평가된다(Cheng, 2003; 한국국제협력단 2010:58에서 재인용).

국민 1인당 총생산(GDP)은 최근 10년간 지속적으로 증가추세이며, 2004년 747달러에서 2013년 3,964달러로 약 5배 정도 증가하였다. 이러한 경제성장의 배경에는 광업부문의 발전 즉, 구리와 금, 석탄 등의 자원수출 교역이 활발히 이루어진 결과로 볼 수 있다. 광업을 통한 경제성장의 효과는 몽골의 경제전망에 상당한 영향을 미치고 있으며 IMF는 몽골경제의 중장기 성장 전망, 2016년도 실질 GDP성장률을 14.1%, 광업실질성장률은 25.6%로 성장할 것으로 전망하고 있다(IMF,2012). 또한 몽골은 낮은 인구밀도를 가지나 15~64세까지 경제활동 가능 인구 비율이 높아[3] 이들에 대한 노동력 활용이 용이하여 전반적으로 경제성장의 효율성 측면에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있다고 판단된다.

몽골의 대외무역수지는 광업과 농축산업을 중심으로 이루어져 있으며 제조업이 열악하여 만성적인 무역적자를 면치 못하고 있다. 특히 대외무역에서 큰 비중을 차지하고 있는 광물과 캐시미어는 중국을 비롯하여 러시아, 스위스, 영국 등에 수출하고 있

2) 몽골의 지형을 구분하면 식생이 거의 없는 사막지대, 키가작은 초본과 산발적으로 자란 관목과 작은 목본으로 이루어진 사막스텝, 키가 큰 초본과 관목으로 이루어진 스탭, 산림과 초본이 혼재한 산림스텝, 침엽수와 다양한 활엽수가 혼재한 북부 산림의 타이가지대, 고산 침엽수와 고산 툰드라가 혼재한 고산지대(알파인)로 구분됨. 몽골은 사막화와 지구온난화로 인해 사막화 피해 뿐 아니라 스텝지역이 감소하면서 사막스텝으로 변화하고 있음(국립환경과학원,2012).

3) 2013년 몽골통계청자료에 의하면 0~14세 27.3%,15~64세 68.8% 65이상 3.8%이 구성되고 있음(TSEND-AYUSH TUUL, 2013).

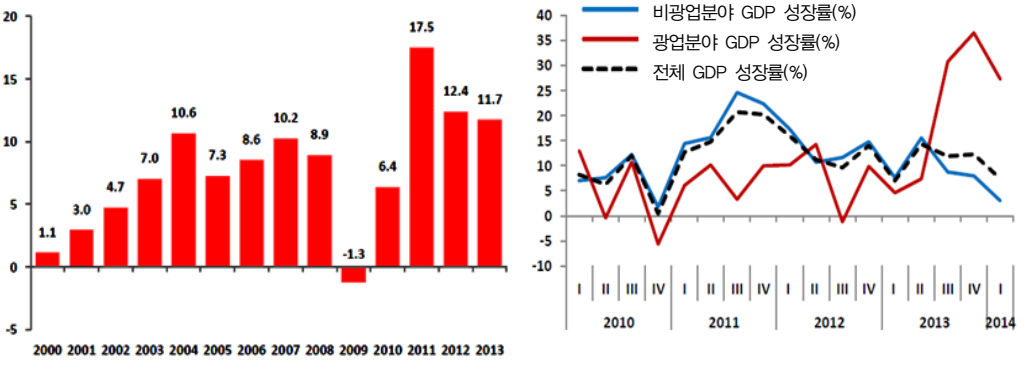
다. 또한 몽골의 수입품은 제조업이 열악한 구조적인 문제를 극복하기 위해 경제발전과 자원개발을 위한 원자재와 기계, 승용차와 트럭과 같은 운송수단의 비중이 크며 기후적으로 긴 겨울과 시설농업의 부족으로 채소류의 수입도 높은 비중을 차지한다(KDB,2012:55).

몽골의 빈곤은 지역과 계절별 차이가 특징적이다. 도시에 비해 지방의 빈곤층비율이 약 1.5배 정도로 높으며 소득의 불평등은 도시지역의 차이가 지방에 비해 더 심화되어있다. 또한 계절별로 봄철의 따뜻한 기후조건에서는 빈곤층 비율이 약 20%중반 정도에 머무는데 겨울철에는 약 40%중반으로 크게 치솟는다. 이는 몽골의 경제구조가 1차 산업에 치우쳐있으며 낙후된 기술과 기반시설로 인해 겨울철 자연재해에 취약한 점에서 기인한다. 따라서 몽골은 중소득국으로 국가 전체적으로 빈곤이 심각한 수준은 아니나 사막화와 도시화 등으로 인해 농촌의 빈곤문제가 심화되고 있으며 이로 인해 도농격차와 빈부차가 사회적 문제로 대두되고 있다.

1.2. 산업 현황

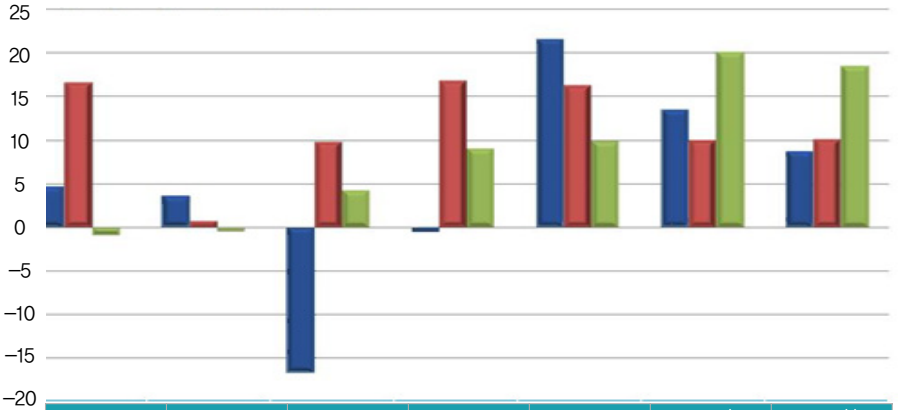
몽골은 2011년을 기점으로 다소 경제성장률이 감소하였으나 여전히 두 자리 수의 경제성장률이 지속되고 있다. 최근 몽골 경제성장의 유인은 광물자원을 통한 외국투자자본에서 비롯된다고 볼 수 있는데, 광물자원에 의한 경제성장률이 꾸준히 증가하고 있다. 특히 2014년 상반기 비 광업이 크게 감소한데 반해 광업은 크게 상승하였음을 알 수 있다<그림 1 및 2 참조>.

그림 1 GDP 성장률 현황



자료: World Bank(2014).

그림 2 경제성장률 및 산업별 현황



	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	2014**
농업	4.7	3.6	−16.6	−0.5	21.6	13.5	8.7
서비스	16.6	0.8	9.8	16.8	16.3	10.0	10.1
산업	−0.8	−0.4	4.3	9.1	9.9	20.1	18.5

주: 산업은 광업, 제조업, 에너지, 건축분야를 포함하며, 2013년, 2014년은 잠정치로 *로 표기함.
자료: Foreign Investment and Foreign Trade Agency(FIFTA)(http://www.investmongolia.com).

산업별 경제추이에서도 확인할 수 있듯이, 몽골은 광업과 농업 등 1차 산업에 대한 비중이 크며 제조업은 정부의 정책실패와 제도적 취약 등으로 지속적으로 감소하고 있다. 산업별 GDP비중 또한 광업이 20.2%(2013년)로 가장 높으며 지속적으로 증가하는 반면 농업과 제조업은 감소추세로 광업에 대한 산업 의존도가 상당함을 알 수 있다<표 2 참조>. 정부가 식량자급을 목표로 제3차 영농개발사업(2008-2010)을 추진하였음에도 불구하고 농(축산)업 산업별 추이는 감소 또는 정체수준에 머물고 있다.

표 1 몽골의 산업별 GDP 구성 비율(%)– 농업, 광업, 제조업

구분	2010	2011	2012	2013
농업	14.3	12.3	14.2	14.5
광업	23.6	24.1	20.2	20.2
제조업	8.4	7.8	7.5	8.3

자료: (TSEND-AYUSH TUUL, 2013);몽골통계청(2013)재인용.

종합적으로 요약하면, 먼저 내수 경제의 산업적 측면에서 몽골경제는 제조업 기반이 취약하고 광업과 농목축업에 한정되어 있는 불균형적 경제구조를 지니며 외부 경제 즉, 원자재 가격과 기후변화로 인한 영향에 취약한 구조적 약점을 지닌다. 전통적

으로 유목을 통한 축산업에 종사하는 인구가 절반이상을 차지하고 있어 축산업은 가축 생산가공분야에서도 주요한 산업으로 꼽히나 자연재해에 취약하고 기술, 제도적 기반이 미흡하며 구소련에 의존적인 경제구조로 제조업(생산가공)기반 형성이 잘 이루어지지 못한 한계가 있다. 다시 말해 자원기반경제(resource-based economy)에 따라 광업에 집중된 몽골의 경제성장 동력은 상대적으로 비 광업부문의 위축 문제를 발생시킨다. 하지만 몽골정부는 국가발전전략(National Development Strategy, 2008~2015, NDS)에 전략광선의 광물개발을 통해 부가가치를 창출, 경제성장을 이룩하고자함을 명시하고 있어 광업에 집중된 산업불균형에 따른 위험요소를 제도적, 정책적으로 대처해갈 필요가 있음을 강조하고자 한다. 또한 이러한 한계를 극복하기 위해서는 산업의 다양화 또는 광업을 통한 수익의 재투자가 정부의 정책적 의지에 의해 효율적으로 이루어질 필요가 있다.

또한 대외적인 측면에서 몽골은 지리적으로 러시아, 중국과 맞닿아 있어 이를 통하지 않고서는 다른 나라와의 교역이 힘든 구조적인 문제를 가지고 있다. 다시 말해 지리적으로 landlocked country로서 중국에 대한 수출의존도가 높다. 저렴한 해상 운송 수단을 활용할 수 없는 점이 수출입확대를 가로막는 요인일 수 있으며, 러시아와 중국에 비해 타 국가와의 교역 시 수송비 부담과 수송기간 지체 등의 문제가 있다. 반면 우리나라 입장에서는 접경국인 중국과 러시아의 시장진출을 용이하게 할 수 있는 교두보 역할을 할 수 도 있어 몽골의 지리적 조건은 전략적으로 시사하는 바가 크다. 이러한 측면에서 몽골에 대한 경제협력의 중요성을 다시금 인식할 필요가 있다.

2. 몽골의 농림업 현황 및 정책

2.1. 농업 현황

농업은 몽골의 주요한 산업으로 꼽히며 국내 총생산의 20.6% 기여, 전체 노동인구의 약 41%를 차지하고 있다. 농업분야는 식량 농업경공업부 (Ministry of Industry and Agriculture)가 주관기관이며, 곡물과 감자, 채소 등의 작물재배와 목축업으로 구분되며 몽골의 농업은 특징적으로 목축업에 대한 비중이 매우 크다. 목축업은 총 국토면적의 약 80%를 차지하고 있으며 농경지는 총 국토면적의 1%이다. 또한 농업에 종사하는 노동력을 기준으로 목축업은 85%, 작물을 중심으로 한 농업은 약 15%를 차지하고 있어 (식량 농업경공업부, 2013), 축산분야를 경쟁력 있는 분야로 이끌고자 축산법 시행 및

캐시미어, 가죽 등 가공처리 기술을 지원하는 등 농산업 발전을 위해 주력하고 있다. 농업분야의 추이는 2000년대 중반을 기점으로 증가추세로 전환되었지만 광물 및 광산 산업에 대한 투자집중으로 최근 4년간 다시 감소하고 있다.

2.1.1. 농업 지대

농업지대는 기후조건과 작물재배를 기준으로 구분 할 수 있다<표 2 참조>. 중부지역을 제외하고는 연평균기온이 영하이며 토양의 유기물 함량도 매우 낮아 곡물과 채소재배가 불가능하고 강수량 또한 적어 강우에 의존하거나 관개를 통한 재배가 이루어지고 있어 농업생산에 있어서 자연환경적 여건이 상당히 불리함을 확인 할 수 있다.

표 2 몽골의 농업지대 - 기후 및 작물별

구분		Mongolia Altay 지대	Khangai Khovsgul 지대	Selenge Onon 지대	Central and Estern Steppe 지대	Gobi Desert 지대
기후조건	지대	서부산악지대	북서부, 산림지대, 깊은계곡, 호수, 습지	북부중앙, 평탄하고 경사진 계곡	중부 고원지대	남서부 건조 초원지대
	총 국토면적 대비 비율	11%	–	17%	18%	38%
	고도/무상기간	1,750–4,250m /70–130일	2,000–3,000m /70–100일	1,800m /90–100일	800–1,450m /130–225일	850–1,150m /130일
	연평균기온	–1.25	–6~–1	–3.75	1.25	1.25
	연평균 강수량	450mm	200mm	300mm	200mm	100mm
	토양의 유기물 함량	0.8–3.0%	0.8–3.0%	1.8–2.5%	4–5%	0.5–0.8%
농작물		수박, 토마토, 오이, 메론	조생종 곡류, 사료작물	밀, 감자	곡물, 사료작물	셀러리, 메론 등의 채소
특징		남부 알타이 지방은 관개 과수재배	–	강우에 의존하여 재배	강우에 의존하여 재배	관개재배

자료: Tumurbaatar Undarmaa(2013:47)에서 필자 재작성

몽골의 농경지는 국토 면적의 1%이며, 나머지는 목초지가 80%, 산림과 숲(임목지) 9%, 기타 10%로 구성되어있다(식량 농업경공업부, 2013). 국토면적의 90%가 건조, 산악지역으로 이루어져있어 농업생산에 적합한 토양을 제공하기에는 지역·환경적 제약이 따른다. 이러한 배경 하에 정부는 농업생산성 증대를 위해 농경지 확대 즉 재배면적의 확대에 중점을 두어 정책을 펼쳐왔다. 그간 농작물 생산을 위해 목초지를 농경지로 전환하려는 정부의 정책적 노력에 비해 농업생산성 제고는 크게 성과를 내지는 못

하였으나(몽골 통계청 연보 2011; Tumurbaatar Undarmaa 2013:49 재인용)[4] 정부의 제3차 영농개발계획과 농업활성화정책을 통해 경종작물의 생산성 향상이 점진적으로 효과를 나타내고 있다. 반면 농업의 성장을 저해하는 가장 큰 요소로 저온, 적은 강수량, 긴 겨울과 강한바람 등 열악한 기후조건을 들 수 있다. 겨울의 혹독한 추위와 바람으로 인해 작물의 생육기간이 짧아지는 등 농업생산의 제약요인들을 해결하기 위한 기술개발 및 기반시설 구축 등이 적절히 이루어지지 못한 점 또한 농업발전의 저해 요인 중 하나이다. 이를 반증하듯 세계은행이 발간한 몽골경제현황자료에 의하면, 농목축업은 광업과 함께 몽골 경제성장을 유인하는 산업으로 꼽히며 농목축업 생산비중이 13~14%대로 높게 나타나고 있으며 그 중 가축생산이 농목축업 생산의 약 80%를 차지하고 있다는 점을 우려하고 있다. 몽골의 농목축업 생산은 기술 및 제도적 기반구축이 미흡하고 자연환경적 여건에 대한 의존도가 강하여 긴 겨울의 피해(주드)에 취약한 농목축업 생산의 구조적인 문제를 지적하고 있다(World Bank, 2013:12).

지역별 작물 경작면적을 중심으로 살펴보면, 2013년 총 415.3천ha중 중부지역이 287천ha로 총 경작면적의 약 69.1%를 차지하고 있어 집약농업과 축산업이 중점적으로 이루어지고 있는 지역으로 구분할 수 있다(몽골통계청, 2013). 또한 중부지역을 중심으로 축산물과 곡물 및 채소류가 생산되고는 있지만 열악한 기후조건과 기술의 취약 등으로 인해 연간 생산량의 편차가 심하여 안정적이고 지속적인 생산성 제고의 노력이 요구된다.

2.1.2. 농업 생산

몽골의 농업은 크게 낙타, 말, 소, 양, 염소 등의 조방적 축산과 젖소, 돼지, 가금류에 대한 집약적 축산 그리고 곡류와 사료작물에 대한 기계화된 경종농업이 주를 이루고 있다. 몽골의 식생활에서도 확인할 수 있듯이 몽골의 목축업은 몽골산업에 상당한 영향력을 가진다. 육류, 우유, 우유가공품 생산과 더불어 양모와 캐시미어 등 염소, 소, 낙타 등 가축의 두수는 꾸준히 증가하고 있다. 연도별 생산량을 살펴보면, 소와 양, 염소에 대한 도축이 증가한 반면 우유와 양모, 캐시미어 생산량은 감소추세이다. 양모와 캐시미어는 총 생산량의 절반가까이가 중국, 러시아 등지로 수출되고 있다. 작물재배는 국내 농업 생산의 약 12%이며 나머지 88%는 모두 목축이 차지하고 있다. 대부분 자연목초

4) 2008년부터 2011년까지 총 경작면적은 지속적으로 확대되어왔음(2008년 192.5천ha, 2009년 282.2천ha, 2010년 315.3천ha, 2011년 345.9천ha) 하지만 경작면적의 확대가 경작가능면적의 확대로 이어지지 않음(2008년 835.7천ha, 2009년 623.9천ha, 2010년 617.1천ha, 2011년 613.7천ha (몽골 통계청 연보 2011; Tumurbaatar Undarmaa 2013:49 재인용).

지에서 방목이 이루어지고 산발적으로 작물 재배가 이루어지고 있으며 이는 몽골 유목의 전통과 문화가 오랜 기간 지속되어오면서 자연스레 유목을 통한 목축생산이 주를 이루게 되었다고 볼 수 있다.

몽골의 전통적인 농업은 방목을 통한 조방적 축산이 주를 이루었으며 곡물과 채소 재배는 1950년대 사회주의 경제시기 협동농장과 국영농장을 운영하면서 시작하였다. 1990년대까지 농장경영은 중앙정부의 계획 하에 모든 목장 관리인과 농부는 정부의 임금노동자들로 농장관리에서 정책과 계획수립까지 모든 과정은 중앙정부의 통제하에 이루어져왔다. 사회주의체제하에서는 외국자본(구소련)의 투입자재보조를 통해 밀, 밀가루, 감자, 채소 등을 자급자족할 수 있었지만 1992년부터 국영농장의 사유화 추진과 외부의 재정지원의 감소로 농업에의 투자가 둔화되면서 농장경영은 사실상 붕괴상태에 다다르게 되었다. 협동농장의 붕괴와 국유 가축의 사유화가 이루어지는 시기를 기점으로 농업분야의 전환기로 구분할 수 있다. 인플레이션으로 인한 경제적 충격과 국영농장의 사유화 등 1990년대 이후 농업에의 투자는 전혀 이루어지지 못하였다. 이에 국영농장시기 재배면적의 40~60%의 재배면적이 감소하였고, 이는 생산량 감소로 이어지게 되어 결과적으로 1989년 생산량과 비교하면 30~50% 생산량이 감소하였다. 이는 시장경제체제하에서의 농장경영에 대한 경험부족, 인적·기술적 역량 부족, 농업생산성 제고를 위한 투입재와 기타 농기계 부족에서 기인한다.

반면에 최근 몽골 정부의 농업활성화 정책에 따라 주요 농작물 생산량이 증가하였다. 정부의 경작지 확대 정책에 따라 2009년에 비해 2013년 총 경작면적이 2배 가까이 확대된 결과 생산량이 증대하였다<표 3 참조>. 다른 한편으로는 자연환경 특히 겨우

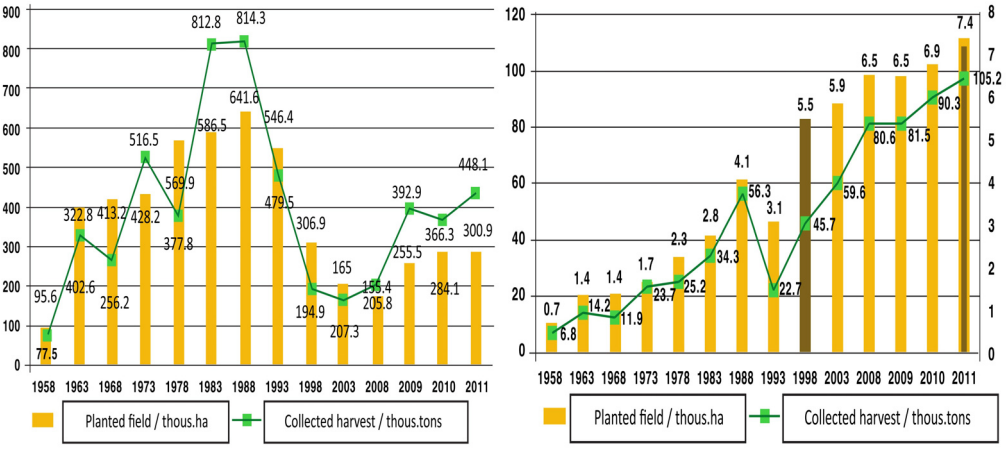
표 3 경작면적, 농작물 생산량

구분		2009	2010	2011	2012	2013
농경지 면적 (천 ha)	총 경작면적	282.2	317.5	345.9	379.7	415.3
	곡물	252.3	259.2	299.9	306.2	293.2
	감자	13.5	13.8	15.4	16.8	15.5
	채소	6.5	7.0	7.8	7.8	8.3
	사료작물	3.3	11.1	10.9	13.7	14.3
농작물 생산량 (천 톤)	곡물	391.6	355.0	446.0	479.3	387.0
	감자	388.1	345.5	435.9	461.1	371.6
	채소	77.9	82.2	98.9	98.9	101.7
	사료작물	10.3	34.7	40.4	41.2	42.6

자료: Tumurbaatar Undarmaa(2013:47)에서 필자 재작성.

내 부는 바람과 혹독한 추위로 인한 농작물 피해 및 가축피해가 농목축업 성장의 커다란 위협요소인데 2008년 이후 비교적 따뜻한 기후가 지속되어 생산성향상에 긍정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 다만 총 경작면적의 증가폭을 감안할 때 곡물, 밀, 감자, 채소, 사료용 작물 등 주요 농작물 생산량은 기대에 못 미치는 결과를 보이고 있다. 채소와 사료작물은 상당한 증가가 이루어졌으나 밀과 감자가 주요 농작물임을 감안할 때 이에 대한 생산량 증가폭은 미미하다. 2000년대 중반을 기점으로 하여 곡물 생산량은 점진적으로 증가추세에 있으나 생산성은 여전히 낮은 수준에 머물고 있다.

그림 3 곡물 및 채소 생산추이



자료: 식량 농업경공업부(2013).

2011년도 곡물생산성은 1.3정도에 불과하여 농업 기술 선진국의 4-6톤/ha에 비하면 매우 낮은 수준이다. 이는 다양한 요인이 있겠으나 기본적으로 농업생산성 향상을 위한 기술, 기반시설 등의 물자 및 제도적 기반구축이 취약한데서 기인한다고 판단된다.

또한 연간 농작물 생산량추이에서 특징적으로 사료작물 대한 증가폭이 크게 나타나는데 사료작물 증가의 배경에는 가축방목과 경제활동으로 인한 초지고갈 이로 인한 2차적인 피해로서 산림 및 생태파과, 사막화 심화 등을 방지하기 위한 대안이며 사료작물 재배의 확대와 활성화를 통해 향후 유목이 아닌 방목을 통한 가축 농장육성을 기대하고자 한다. 과도한 방목과 비효율적 토지이용을 방지하고 환경적으로 지속가능한 성장과 지역사회에 기여할 수 있는 산업으로 육성하기 위해 사료작물의 산업화를 추진하고자 하는 움직임이 있다.

표 4 ha당 수확량

(단위: 톤)

구분	2008	2009	2010	2011
곡물	13.8	15.5	13.7	14.9
밀	14.0	15.6	13.8	15.0
호밀	10.5	12.6	9.0	14.7
감자	109.6	111.8	121.6	131.1

주: ha당 수확량은 몽골지역 전체 평균임.
자료: 식량 농업경공업부(2013)에서 참고하여 필자 재작성

최근 감자와 채소의 생산량이 점차 증가하고 있는데 이는 1인당 주요 농축산물 생산량을 살펴보면, 육류생산이 줄어드는 반면 우유, 감자, 채소의 생산량이 증가하여 전통적인 육류위주의 식생활에서 곡물, 채소, 과일로 변화하고 있음을 확인 할 수 있다. 특히 울란바토르 도시와 소득수준이 높은 광산개발지역을 중심으로 채소 소비가 증가하고 있다.

표 5 1인당 주요 농축산물 생산량

구분	2008	2009	2010	2011
육류	83.7	100	73.5	74.6
우유	173.0	183.5	123.6	164.6
밀	80.5	145.6	129.6	160.1
감자	51.0	56.2	61.3	72.4
채소	29.7	29.0	30.0	35.5

자료: 몽골통계청 연보(2011)

주요 농산물의 안정적인 식품공급현황을 파악하기 위해 농산물 수급현황을 살펴 볼 필요가 있다. 밀은 약 98%, 채소는 59%, 감자는 97% 국내생산으로 충당하며 나머지는 수입에 의존하고 있다(2011년 기준, 몽골통계청 연보 2011). 몽골의 주요 식품으로 꼽히는 밀가루, 곡물, 우유 등 식품공급의 70%를 수입하고 있어 수요측면에서 안정적으로 식품공급이 이루어지고 있다고 볼 수는 없다. 특히 채소는 대부분 노지에서 재배되고 있어 기후, 병해충 등 외부환경에 크게 영향을 받고 있어 연간 생산량이 안정적이지 못하다. 따라서 초기 기반구축을 위한 기반시설 비용에 대한 부담이 있지만 온실재배를 통해 노지재배보다 생산기간을 두 배 가량 확대할 수 있어 생산량확보에 크게

기여할 수 있으므로 이에 대한 정부의 적극적인 지원과 장기적 계획마련이 요구된다.

특징적으로 몽골은 자연친화적 방식으로 농작물을 재배하고 있어 특히 청정의 밀과 메밀에 대한 국외수요가 늘고 있다는 점은 고무적이며 향후 지속가능한 성장에 긍정적인 밑거름이 될 것이라 판단된다.

2.2. 농업 정책

몽골정부의 빈곤감소전략, 국가개발전략(National Development Strategy, NDS)과 정부실행계획(Government Action Plan)을 중심으로 전체적인 정부의 정책방향을 살펴보고 그 하부의 분야정책 순으로 살펴보고자 한다.

먼저 몽골정부가 세계은행의 지원으로 작성한 빈곤감소전략(Economic Growth Support and Poverty Reduction Strategy, EGSPRS)은 ① 거시경제 안정 및 공공부문의 효과성 확보, ② 생산 및 수출 향상과 민간주도의 개발환경 개선, ③ 지방・농촌지역개발 및 지속가능한 개발 강화, ④ 지속가능한 인간개발 육성, ⑤ 굿거버넌스 촉진 및 개발전략 실행과 모니터링을 주요 골자로 한다. 하지만 잦은 정권교체로 인한 정책일관성 결여, 법적 구속력 미비로 인해 실효성 있는 정책으로 추진되지 못한 한계가 있어 향후 EGSPRS의 주요 항목들을 포함하여 몽골 중기 개발전략으로 추진해왔다.

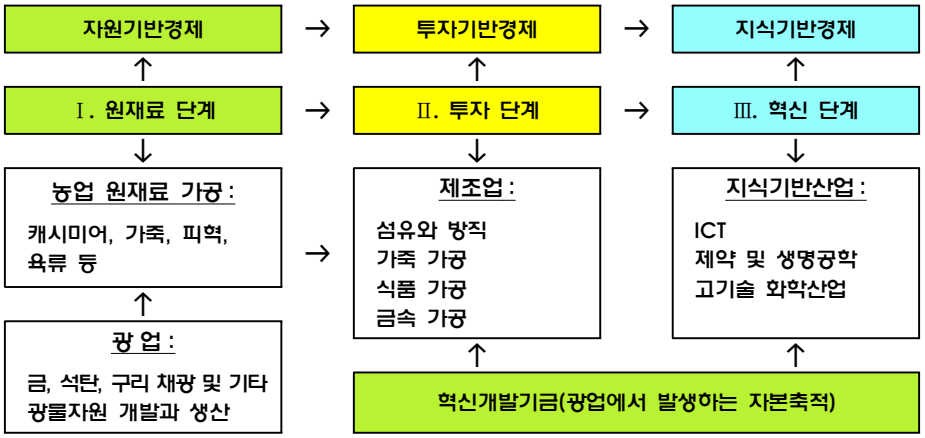
몽골의 국가개발전략은 1단계, 2단계로 구분되며, 2007년~2015년까지의 1단계는 MDGs 달성 및 집약적 경제성장을 목표로 하며 2016년~ 2021년까지의 2단계는 지식기반 경제로의 이행을 목표로 한다. 중기전략은 개발원칙 하에 우선순위분야를 설정하여 추진하고 있다. 농업분야와의 연관성을 가지고 주요하게 다루어지는 정책을 살펴보면, 농업과 식량산업의 현대화(시장경쟁력 향상, 위기관리 능력 향상, 밀, 육류, 우유, 감자 등 국내생산 충족, 농산물의 충분한 공급과 질 제고를 위한 노력), 지역개발 프로그램을 통해 도농간 지역격차 완화, 농업의 집약적 발전으로 식품 수출 증가 등의 정책들을 내놓고 있다. 그 외 인적자원 개발과 신기술 도입을 통해 산업의 경쟁력 제고를 명시하고 있으며, 기후변화 적응 역량 및 수단을 제고하고 생태계 불균형을 해소하여 지속가능한 개발환경을 조성할 수 있도록 정책 및 인적 역량강화를 제시하고 있다.

실행계획은 5가지 주요 목표를 설정하고 있으며 그 중 농업과 관련하여서는 육류, 우유, 밀, 감자 및 채소 등의 국내 농산물로 수요를 온전히 충족시키고자 하는 목표가 있다. 또한 실행계획과 함께 추진되는 프로그램으로 '영양개선 및 식량안보 프로그램', '유기농 및 친환경 상품 프로그램', '사막화 방지 프로그램' 등이 있다(한국국제협력단,

2010:73-80).

그 외 몽골정부는 3단계로 구분하여 경제발전을 단계별로 추진하고 있다. 1단계 원재료 단계의 '자원기반경제'하에 2단계 투자단계의 '투자기반경제'를 활성화하여 축적된 자본과 함께 산업다변화를 이끌 3단계 혁신단계로서 '지식기반경제'를 목표로 한다. 농업은 캐시미어와 가죽을 중심으로 한 농업원재료 가공을 중심으로 광업과 함께 자원기반경제가 경제성장의 동력이며 이를 기반으로 축적된 자본을 통해 제조업을 육성, 향후 고부가가치의 ICT, 혁신기술사업을 육성하고자 한다.

그림 4 몽골 경제 발전 단계



자료: 김홍진(2013); National Development and Innovation Committee(2012)재인용.

몽골 정부의 농업정책은 안정적인 농작물 생산성을 통한 자급률 향상(밀, 감자, 채소), 식품안전측면에서 지속가능한 공급과 친환경적 농작물 생산, 농촌빈곤 감소를 위한 소득의 다양화(채소 및 과일재배와 연계)를 정책목표로 하고 있다(식량 농업경공업부, 2013).

몽골의 주요 농업정책 중 농작물에 대한 녹색혁명 프로그램, 농작물 생산성 향상을 위한 국가 프로그램, 그리고 2010년부터 실시된 Seabuckthon(비타민나무) 프로그램 등이 있다<표 6 참조>.

주요한 농업정책으로 1998년부터 시행해온 녹색혁명은 소득개선과 실업률과 빈곤개선, 국내자급률 제고를 목표로 한다. 제1차 녹색혁명은 1998년에서 2003년까지로 가족 텃밭 형태의 자급자족을 위한 농업으로 감자, 당근, 양파, 양배추 등을 재배하였다. 두 번째 시기는 2004년부터 2012년까지를 제2차 녹색혁명시기로 구분하며 이 시기는 채식

표 6 몽골정부의 주요 농업정책

구분	주요 농업정책
농업정책	Government Policy on Food and Agricultural Sector(2003)
	Comprehensive National Development Strategy(2008)
	Government Action Plan(2008-2012)
	"Food security" program(Gov. resolution No32 of 2009)
	"State policy towards herders"(Preliminary resolution No.39 of 2009)
	"Mongolian Livestock" program(2010)
농작물에 대한 정책	"Green Revolution" national programme(1998-2012)
	State policy toward food and agriculture(2003~)
	"Crop -3" National Program for Rehabilitation of Agriculture(Crop Production)(Gov. resolution No.70 of 2008)
	"Seabuckthorn" programme(2010-2016)
	"Khalkhgol" project(2011~_

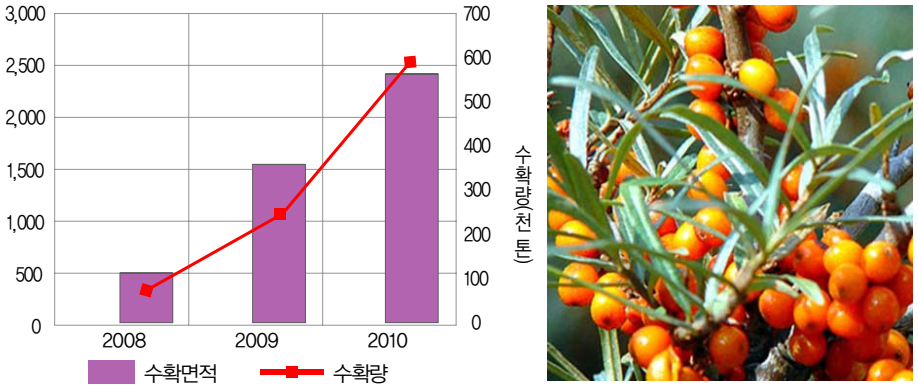
자료: 몽골농업부(2013)에서 참고하여 필자 재작성.

에 대한 수요가 증가하면서 기존의 작물 이외에 신선채소에 대한 생산이 시작되었다. 채소소비가 증가하면서 중국으로부터의 수입도 급격히 증가하게 되었다. 마지막으로 2013년을 시작으로 제3차 녹색혁명은 자급자족에서 한 단계 더 나아가 채소에 대한 수요를 충족시키기 위해 생산성 확대, 작물 다양화, 상업화 등을 계획하고 있다. 이와 더불어 통합적인 농업발전을 위해 관련 기반시설 구축뿐만 아니라 농업교육을 위한 농업교육지도센터를 운영하는 등 정부의 적극적인 농업육성정책을 확인할 수 있다.

또한 최근 실시되고 있는 "Seabuckthorn" 국가프로그램은 2010년부터 2016년까지 7년간 추진되는 프로그램으로 사막화와 토지 및 자연생태계 보호를 위한 목적으로 영양과 비타민이 풍부한 Sea buckthorn(비타민나무)의 지속적 생산을 목표로 한다. 비타민나무는 몽골 고비사막에 자생하는 갈매보리수 수종으로 수요가 높으며, 가정에서도 기를 수 있는 유실수로 비타민나무 열매를 활용하여 주스나 자연 가공하여 와인으로 상품화하는 등 다양한 수익창출 효과를 기대할 수 있다.[5)]

5) 2013. 7.4.몽골 자연환경녹색성장부 Tsesed BANZRAGCH (자연환경녹색성장부 임업보호조림과 과장)과의 면담내용.

그림 5 비타민나무 생산추이



자료: 식량 농업경공업부(2013).

몽골정부가 추진하는 농축 산업은 크게 4개 분야로 요약할 수 있는데, 전 국토의 80%를 사용하는 조방적 축산과 밀을 중심으로 한 곡류 그리고 사료작물을 재배하는 대규모 기계화 작물생산, 비닐하우스를 통한 감자 및 채소를 재배하는 집약적 농업 그리고 젖소, 돼지 등의 집약적 축산이 주요하게 이루어지고 있다. 이처럼 몽골 정부의 농업 정책은 다양한 프로그램을 통해 생산 증대, 농가소득 향상과 빈곤해소, 고용창출을 목표로 일관성 있게 추진되어오고 있다. 최근에 지속적인 생산성 향상의 성과는 녹색혁명 추진위원회를 중심으로 대내외적으로 생산성 향상을 위한 정책적 논의들을 바탕으로 추진한 정부의 농경지 확대정책이 생산성 향상에 기여한 결과이다. 정부의 제3차 영농개발계획은 식량자급자족을 목표로 경작지를 확대하여 생산성 향상에 기여하였으며 실질적으로 감자와 밀가루의 수입량이 점차 감소하는 효과를 거두었다.

향후 몽골정부의 농업정책은 체질개선을 위한 제도적 정비를 비롯하여 시설의 현대화, 관개면적의 확대, 농촌생활환경 개선 등이 이루어질 예정이다. 2015년까지 밀 생산 4배, 감자 및 채소 생산 1.5배 증대를 목표로 하고 있으며, 생산성 증대를 통해 자급에서 나아가 잉여에 대한 농산물 수출을 기대하고 있다. 아울러 국토의 80%가 초지로 형성되어 전통적으로 유목방식의 축산이 이루어져왔으나 점차 이러한 방식에서 벗어나 가축 사육의 효율성을 높이는 목축산업으로의 전환을 추진하고 있다. 또한 증축기술 및 질병관리, 축산물 가공 등 다양한 분야의 개발을 통해 목축의 질을 개선하고자 계획 하고 있다(김홍진, 2013).

3. 농업분야 발전을 위한 제언

몽골 농업분야의 성장을 위한 제언에 앞서 현황에 대한 점검과 진단이 이루어질 필요가 있으며 이에 정부가 제시하고 있는 몽골의 개발과제를 중심으로 살펴보고자 한다. 국가개발계획(GOM 2008)은 몽골 개발을 위한 장점 그리고 도전과제를 아래와 같이 정리하고 있다. 이에 필자는 앞서 정리한 농업분야 현황과 함께 몽골의 장점과 개발을 위한 과제를 분석하여 농업분야와의 연계 및 발전 가능한 분야를 제시하고자 한다.

표 7 몽골의 농업분야 현황 진단

국가개발계획 - 몽골 개발의 장점과 도전과제			진단 및 분석
몽골 개발의 장점	- **높은 기초교육 입학률 및 문해율** - **높은 전염병 예방접종률** - **상대적으로 높은 인구 천명당 의사수** - **인구 구성비율의 건전성** - **거시경제지표의 건전성** - **러시아, 중국 등 거대시장과의 인접성** - **풍부한 지하자원** - **풍부한 역사유산과 전통** - **독특한 생태계(천연기념물, 광대하고 비옥한 토지, 유목생활 등)**	⇨	- **높은 기초교육 입학률 및 문해율이 높고 인구 구성비율에서 노동가능인구 즉 일할 수 있는 젊은층의 인구비율이 높은 반면 교육의 질이 낮고 기술적 저발전에 대한 한계가 있음. 따라서 경제성장의 동력으로서 인적역량강화가 요구됨. 특히 농업분야에 종사하는 노동인구가 상당하므로 이들을 대상으로 농업분야 지식과 기술을 익히고 보급할 수 있도록 농업분야 전문인력 배양, 농업기술개발과 지도보급의 강화가 요구됨.** ☞ **농업분야 전문인력양성 및 농업기술과 지도보급의 강화 필요** - **거시경제지표의 건정성에도 불구하고 제한적 에너지 공급, 낮은 기반시설, 기후변화대응에 대한 취약성 등 기술과 기반시설 및 제도적 여건이 취약함. 정부의 안정적인 재정계획 하에 효과성을 증대할 수 있는 효율적인 예산운용과 더불어 농업분야에의 안정적 재정지원(보조금 및 기상조건으로 인한 농가피해보상 등의 재정적 지원 등)이 요구됨. 노동인구가 상당한 농목축업 육성을 통해 높은 실업과 빈곤을 해소할 수 있도록 지원, 즉, 광업에 의존적인 산업구조에서 탈피하여 광업을 통해 얻은 수익을 타분야에 재투자함으로써 경제다변화, 균형발전을 이룩하도록 함. 특히 농업분야는 기반산업에의 투자, 수자원 및 기후변화대응을 위한 기반시설 및 기술지원이 이루어질 필요가 있음.** ☞ **취약한 기반시설 개선 및 기반구축을 위한 정부의 중장기적 재정지원** - **몽골의 풍부한 자연자원과 광대한 영토, 유목생활의 특수성은 농업과 타분야와의 연계를 통한 상생협력을 가능하게 함. 더불어 황폐한 산림과 사막화는 농업에 미치는 영향력(피해)이 상당하여 이에 대한 상생의 노력이 요구됨. 산림 및 생태계 복구를 위한 농업재배 방식의 변화, 혼농임업을 통해 분야간 상호협력 및 성장의 시너지 창출, 농업이 환경에 미치는 (부정적)영향력(비료사용 및 농지개간 등)을 고려하여 지속가능한 환경을 위해 친환경적 농업방식을 추진할 필요가 있음.** ☞ **농업, 산림, 환경 분야와의 연계 강화를 통해 시너지 창출**
도전과제	- 낮은 인구 증가율 및 평균수명 - 높은 모자사망률 - 넓은 영토에 비해 분산된 낮은 인구, 고부가가치의 기술자 및 시장경제 전문가 부족 등 제한된 노동력 - **낮은 교육의 질, 과학기술 저발전, 국제시장에서 낮은 경쟁력의 제품과 서비스** - 불리한 기후조건, 산업에 있어 농목축업의 높은 비중으로 기상조건 변화에 취약 - 황폐한 산림과 급속한 사막화, 높은 생태계 취약성, 낮은 자정능력 - 제한적 에너지 공급, 낮은 기반시설 발전 - 세계 중심부, 국제 교통수단과 도로로부터 떨어진 지리적 환경, 내륙국가의 한계 - 주택 부족 - **높은 실업과 빈곤**		

주: 국가개발계획에서 제시한 몽골 개발의 장점과 도전과제(한국국제협력단, 2010:70-71 재인용)와 앞서 정리한 농업현황자료를 바탕으로 농업 현황을 진단 및 분석함.

종합적으로 몽골 농업의 발전을 위해서는 현황에 대한 진단 즉, 장점과 약점, 위협요소 등을 정확히 인식하고 시급히 해결해야할 과제와 중장기적인 안목에서 해결해야할 과제를 구분하여 단계별 대안마련과 정부의 정책·제도적 변화가 요구된다. 첫째 몽골의 농업은 자본과 기술이 취약하고 몽골의 사회문화적 특성상 유목문화에 기인하여 농업종사자 대부분이 유목생활을 하고 있어 기후변화에 취약한 불안정한 구조적제약이 따른다. 둘째 인구가 적고 분산되어 거주하고 있는 등 인구밀도가 낮아 시장과의 거래비용이 상대적으로 높다. 따라서 운송비에 지출되는 비용이 상당하고 중간상인에 대한 지출로 생산비가 높아 소득수준이 낮은 생산자들의 경우 자본축적이 어려워지는 등 유통구조의 열악함으로 농업생산을 통한 소득개선이 이루어지지 못하고 있다.

더불어 농목축업 종사자는 방대한 국토에 분산되어 있어 정부의 보조금 및 지원정책을 효율적으로 운영하는데 한계가 있다. 셋째 정부의 농업에 대한 민영화 정책으로 인해 기술지원과 다양한 서비스지원 등 기반구축이 충분히 이루어지지 못하여 경쟁력을 상실하게 된 점을 들 수 있다. 특히 축산업의 경우 먼저 국내적으로는 기술수준이 취약하여 우유가공시설 중 1/3만이 운영되고 있어 우유생산량의 3%만 가공 처리되는 등 기술력제고 노력이 요구된다. 또한 국외적으로는 가축방역서비스가 제대로 구축되지 못하면 국제적인 수준에 미치지 못하여 수출수요를 증대할 수 없게 되는 등 기술적 제도적 기반구축이 향후 농업성장을 위해 반드시 선행되어야할 과제로 남아있다. 마지막으로 농업에 국한하지는 않지만 정부의 안정적 예산지원과 투자 등 체계적이고 지속적인 재정지원이 원활히 이루어지지 않아 농축산업 발전을 더디게 하고 있다.

몽골은 이미 여러 학자들의 연구에서 광대한 영토와 풍부한 자원으로 발전 잠재력이 상당한 나라로 꼽히고 있다. 지리적으로 중국과 러시아와 접하고 있어 몽골과의 또는 몽골을 통해 북방 지역 국가와의 교역은 더욱 활발히 이루어질 전망이다. 또한 우리나라는 몽골과 경제협력뿐만 아니라 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)를 통해 양국 간 협력관계를 공고히 해나가고 있으며, 우리나라는 중점지원분야 중 농축분야 및 환경 분야를 목표지원분야로 농촌개발을 중점지원하고 있다. 더불어 ADB는 지역개발분야에 대한 지원을 주도적으로 해가고 있으며 미국과 UNDP, World Bank, 일본(JICA) 등이 지역개발분야와 더불어 농축산품 생산에 지원하고 있다. 우리나라는 타 공여국/기구에 비해 농업에의 비교우위를 가지고 있는 만큼[6] 몽골과의 개발협력 증진을 위해 몽골정부의 수요에 맞는 효과적이고 효율적인 지원방안을 마련할

6) 몽골 재무부(DDFC)가 분석한 공여국/기관의 비교우위 분석표 참고(한국국제협력단,2010:95).

필요가 있다. 관련하여 우리나라의 무상원조 수행기관인 한국국제협력단(KOICA)의 지원현황을 통해 향후 추진방안에 대한 시사점을 얻을 수 있다. 한국국제협력단이 몽골에 지원한 사업의 유형을 살펴보면, 주로 농업 생산성 향상을 목표로 농업은 식품 및 농산물 검사, 채소 생산에 대한 기술지원이 있으며, 축산은 주로 검역과 안전에 대한 지원이 특징적이다<표 8 참조>. 반면 World Bank는 기업식 농업, 농소액 대출, 목축업 개선 지원을 통해 보다 직접적인 생계강화를 목표로 지역경제기회를 창출하고 몽골 경제 다각화에 기여하고자 하는 특징이 있다. 같은 맥락에서 몽골정부의 국가개발전략에서 농업개발의 단계별 목표를 살펴보면, 먼저 농산품과 식량공급의 개선과 생산성향상을 목표로 한 농작물 수확증가, 축산물의 질적개선이 1단계 목표이며, 이를 토대로 2단계는 집약적 농업개발을 통해 친환경 상품생산의 국내 수요 충족, 수출 증대를 목표로 한다. 다시 말해 몽골정부가 목표로 하는 생산성 향상을 통한 식량 자급률 제고에 중점을 두어 지원할 필요가 있다. 우리의 비교우위인 농업생산성 향상을 위한 기술 및 기반시설 지원이 강화될 필요가 있으며 특히 축산물 생산성 향상 및 질적 개선을 위해 개량 및 증산기술 등 생산부터 가공, 유통의 일련의 과정에서 기술적 노

표 8 KOICA의 대 몽골 농림수산분야 지원현황

사업유형명	사업명(국문)	사업기간	지원액(달러)	CRS 코드/ CRS코드명		KOICA 프로그램 분류
프로젝트-일반사업	몽골 식품 및 농산물 검사연구소 지원사업	1995-1996	326,139.76	31182	농업 연구	농어업 생산성 향상
프로젝트-일반사업	몽골 축산위생검역능력사업	2004-2005	416,861.61	31195	축산 진료	농어업 생산성 향상
프로젝트-일반사업	몽골 가축바이러스성 질병진단센터 건립사업	2007-2009	1,320,974.42	31195	축산 진료	농어업 생산성 향상
프로젝트-일반사업	몽골 채소재배 온실설치 지원사업	2008-2009	941,853.28	31161	식량 생산	농어업 생산성 향상
프로젝트-일반사업	몽골 축산물안전관리 시스템 구축사업	2008-2010	1,041,093.27	31195	축산 진료	농어업 생산성 향상
개발조사-일반사업	몽골 할흐골지역 농업 개발 마스터플랜 수립	2008-2010	2,060,974.88	31120	농업개발	농촌종합개발
프로젝트-일반사업	몽골 바얀누르 지역 조림 및 수자원 개발사업	2009-2011	1,615,366.02	31220	임업 개발	농어촌 기반시설 구축
프로젝트-일반사업	몽골 할흐골 시범농장사업	2011-2013	2,690,312.18	31120	농업개발	농어업 생산성 향상
프로젝트-일반사업	몽골 친환경 농업생산성 향상 지원사업	2013-2015	353,205.04	31182	농업 연구	농어업 생산성 향상
프로젝트-일반사업	몽골 농식품 안전관리 역량강화사업	2013-2016	343,552.79	31110	농업정책 및 행정관리	농어업 생산성 향상

자료: 한국국제협력단 ODA통계시스템(http://stat.koica.go.kr).

하우를 통해 식량안보 및 농가 소득증대에 기여하도록 해야 할 것이다.

먼저 '농업분야 전문 인력 양성 및 농업기술과 지도보급의 강화'가 필요하다. 무엇보다도 농업에 종사하는 고용비율이 산업별 구성에서 가장 높은 비율을 차지한다. 2012년 기준 35.02%이며 산업별 비중에서 가장 큰 비중을 차지하는 광업은 4.42%에 불과하여 광업에 비해 농목축업 취업자의 노동생산성이 낮거나 실제 생산에 기여하는 정도가 매우 낮다고 분석된다. 따라서 농목축업에 종사하는 인력에 대한 교육 및 기술훈련의 강화를 통해 인적자원의 질적 제고가 중요한 과제가 될 것이다.

두 번째 '취약한 기반시설 개선 및 기반구축을 위한 정부의 중장기적 재정지원'이 요구된다. 몽골정부가 내걸고 있는 농업 생산성 향상은 농업의 현대화를 실현하고자 하는 목적도 있어 생산-가공-유통 등 일련의 가치사슬(value chain)과정에 요구되는 기초기반시설 및 기반구축이 선행되어야 할 것이다. 이는 정부의 적극적인 지원과 투자가 요구되는데 정부는 보다 장기적인 안목에서 광업에 대한 의존도를 낮추고 산업 다양화를 통해 안정적인 성장기반을 다져가야 할 것이다.

마지막으로 '농업, 산림, 환경 분야와의 연계 강화를 통해 시너지 창출'을 강조하고자 한다. 몽골의 농업은 자연환경에 의존적인 농업방식으로 기후변화 즉, 긴 겨우내 추위와 가뭄 등의 영향에 민감하게 반응한다. 또한 농업의 생산성 향상을 위한 농지의 확대는 초지와 산림 등의 훼손이 불가피하게 되어 사실상 농지확대는 몽골의 사막화에 영향을 주고 있다고 볼 수 있다. 따라서 농업은 산림, 환경 분야와 상호 연계되어있어 분야 간 상생할 수 있는 방식으로 친환경적 농업 및 산림과 연계하여 농가소득을 창출 할 수 있는 혼농임업(Agroforestry)형태의 농업발전이 요구된다. 혼농농업은 기술과 자본이 부족한 지역과 한계지에서 농작물과 축산을 조합하여 이익을 최적화하기 위한 집약적 토지이용 시스템으로, 특히 사막화 및 작물 풍해방지를 위해 조림이 필요한 몽골의 지역적 특수성을 고려할 때 환경생태적 건전성을 확보하면서 농작물 및 가축을 이용한 지속가능한 소득창출의 효과를 거둘 수 있는 이상적인 대안일 수 있다(조현길 외, 2014). 특히 혼농임업에 대해서는 몽골정부 즉, 농업공업부 그리고 자연환경녹색성장부의 수요가 높으며 조림지역에 감자, 채소 등의 소득 작물을 재배하거나 초지를 형성하는 등의 혼농임업을 구체화하기 위한 사전 조사 및 계획을 구상 중으로[7] 향후 농업과 다양한 분야 간 연계를 통한 시너지 효과를 기대할 수 있을 것이다.

7) 2014.9. 자연환경녹색성장부 면담결과, 몽골의 자연환경녹색성장부는 혼농임업을 발전시키기 위해 이를 산림정책에 반영하여 시행하고자 하며 이를 사업화하기위한 구체적인 계획이 수립되지는 않았으나 향후 혼농임업을 시행할 지역선정을 위한 지역조사 및 가능한 수종 등과 관련한 개발조사가 이루어질 필요가 있음을 확인함.

참고문헌

국립환경과학원. 2012. 「황사의 근원적 방지 대책 연구」. 국립환경과학원.

김홍진. 2013. “몽골의 산업구조와 산업정책,” 「몽골학」 제35호 한국몽골학회, 2013.

식량 농업경공업부(MINISTRY OF INDUSTRY AND AGRICULTURE, MONGOLIA). 2013. “Regional Forum on Sustainable Agricultural Mechanization in Asia and the Pacific 2013” 2013.10월 발표자료.

몽골통계청(National Statistics Office of Mongolia(NSO)). 2011. Mongoliaan Statistical Yearbook 2011. Ulaanbaatar.

조현길, 박혜미, 김진영. 2014. “주민의식을 반영한 반건조지역의 산림농업 전략”, 「한국환경생태학회지」 28(2):263-269,

한국국제협력단. 2010. PD/AAA이행 모범사례 구축을 위한 국가지원전략수립 연구:몽골. 한국국제협력단.

Cheng, Kevin C. 2003. "Growth and Recovery in Mongolia During Transition" IMF Working Paper. IMF.

Chuluum Munkhsuvd. 2014. “한국사례를 통한 몽골 식품산업의 품질관리 개선방향” 목포대학교 대학원 석사학위 논문

IMF. 2012. Country Report 12/52, March 2012. IMF

KDB. 2012. 「한몽골 간 경제협력 현황과 중장기 비전 및 전략」. 한국산업은행.

National Development and Innovation Committee, 2012. Mongolia Midterm Growth Perspectives and Infrastructure. April 2012.

TSEND-AYUSH TUUL. 2013. “몽골 지역에서의 사료 작물 산업 육성 방안에 관한 연구: 알팔파 재배를 중심으로” 충북대학교 석사학위논문. 충북대학교.

Tummurbaatar Undarmaa. 2013. “농축산물에 대한 유기 인증제도 도입방안에 관한 연구” 단국대학교 석사학위논문. 단국대학교.

World Bank. 2013. Mongolia Economic Update, November 2013. World Bank.

World Bank. 2014. Mongolia Economic Update, June 2014. World Bank.

참고사이트

KOICA ODA 통계사이트. (stat.koica.go.kr)

http://www.investmongolia.com(Foreign Investment and Foreign Trade Agency(FIFTA))

WORLD AGRICULTURE

4 PART 국제기구 동향

FAO

지속가능한 식품과 농업 확립을 위한 비전 | 김용택

특별기고

WTO

2014년 WTO/DDA 농업협상 동향 | 문한필 · 허동웅

세계농업 HISTORY

ㅁ 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

ㅁ 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
	10월	**OECD·FAO** 2014년 OECD 회원국의 농업정책 평가 ICT를 활용한 농업부문 국제개발협력
	11월	**FAO** 세계 식량안보의 진단

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

지속가능한 식품과 농업 확립을 위한 비전*

김 용 택
(전남대학교 초빙교수)

1. 식품과 농업의 외부 환경변화

매일 농업은 1,950만 톤의 곡물, 서류, 과일, 채소와 110만 톤의 고기, 그리고 21억 리터의 우유를 포함하여 평균 2,370만 톤의 식량을 생산한다. 수산물 어획량[1]은 매일 40만 톤 이상, 산림은 950만m^3의 목재와 땔감을 제공한다. 하루에 작물 생산을 위해 7.4조 리터의 물을 이용하고 300만 톤의 비료를 사용한다. 1일 농업생산의 총 가치는 70억 달러로 추정된다(FAO, 2012a; FAO, 2013a; FAOSTAT, 2013; World Bank, 2007). 농업은 식량, 사료, 섬유, 연료를 제공하여 인간의 기본 욕구를 충족시키고, 전 세계 노동자 3명 중 1명 이상을 고용하고 2.5억 명에 달하는 농촌 가구의 생계를 책임진다(FAO, 2013a).

또한 농업은 농촌의 사회 통합에 기여하고, 전통과 문화유산을 보존한다. 또한 경관과 야생동물의 관리, 야생동물의 서식지, 물의 품질 관리, 홍수 조절 및 기후변화 완화 등에 큰 기여를 한다. 세계 인구는 현재 약 72억에서 2050년에 93억까지 증가할 것으로 예상(United Nations, 2013a)되는데 만약 소비가 현 수준과 같다고 가정하고 2050년까지 인구증가와 소득향상을 감안하며 향후 전 세계 농업생산은 60% 이상 증가해야

* (yongkimus@gmail.com).
1) 양식과 포획량을 모두 포함함.

하고 개발도상국의 농업생산은 100% 이상 증가해야 한다.

과거 기술혁신과 제도 개선으로 농업 생산과 생산성이 크게 늘어났다. 관개, 많은 양의 화학비료를 투입하고 다수확 품종을 사용한 녹색혁명은 1975년과 2000년 사이에 동남아시아 지역의 곡물 생산을 50% 이상 증가시켰다(World Bank, 2007). 지난 50년간 세계 농업생산은 3배로 증가하였다. 이는 같은 기간에 경지면적이 12% 증가한 것에 비하면 크게 증가한 것이다. 농업생산의 증가로 전 세계가 식량을 자급할 수 있고 수백만 헥타르의 산림이 경작지로 전환하는 것을 막아준다. 또한 계측하기 어려운 생태계 서비스를 유지하고 590억 톤의 이산화탄소가 대기로 배출되는 것을 막아준다(Burney et al., 2010).

그러나 과거의 상황은 결코 이상적인 것이 아니며, 과거 농업 성과가 미래에 나타나지 않을 것이다. 이미 식량 생산은 지구의 생태계에 부정적인 영향을 많이 미쳤다. 일반적으로 개발도상국의 농촌 주민들은 가난하고 자원 접근이 어렵다. 이들이 자연 자원을 잘못 관리하면 농촌 주민의 신분 하락, 불평등의 심화, 주민 갈등의 악화 등과 같은 일이 발생한다.

이제 현재 농업생산과 생산성의 성장은 환경 파괴 없이는 지속될 수 없는 상태가 되었다. 농업생산시스템과 세계의 식량안보를 다루는 정책과 제도는 점점 더 부적절해지고 있다. 이제 향후 40년에 걸쳐 나타날 것으로 예상되는 외부 환경변화에 대응하여 세계 식량시스템은 식량 안보에 필요한 경제적 이익과 장기적으로 식량생산 역량을 강화시키기 위하여 전례가 없는 대전환을 꾀하고 있다. 이제 이와 같은 외부환경 변화에 일대 전환이 없이는 미래의 식량과 농업의 전망은 더 악화될 것이다.

1.1. 가난, 불평등, 굶주림과 영양실조

세계의 농업생산력은 120억에서 130억 인구까지 충분히 감당해낼 수 있음에도 8억 5천만 이 또는 세계인구 8명 중 1명이 만성적인 굶주림에서 처해 있다(FAO, 2013b). 이들 대부분은 개발도상국에서 살고 있으며 영양부족비율은 14.3%로 추정된다(FAO, IFAD and WFP, 2013). 굶주림과 영양실조의 주요 원인은 식량 부족이 아니라 식량을 구입할 능력이 없는 것이다. 2010년 개발도상국 농촌인구의 1/3이상이 “극빈층”이며, 영양실조로 시달리는 60%는 여성이다(FAO, 2013b). 여성들이 전체 농업노동력의 43%를 차지하고 있지만 토지와 여러 자원을 활용하지 못하는 차별을 겪고 있다(Asian Development Bank, 2013).

1.2. 부적절한 식습관과 지속 불가능한 소비 패턴

단백질, 비타민, 미네랄이 부족한 부적절한 식습관으로 인하여 개발도상국의 1/3을 미네랄 결핍을 겪고 있다. 만약 이 결핍이 심각해진다면 실명, 정신지체 장애를 일으킬 수 있다. 반면 15억에 달하는 성인은 과체중이나 비만으로 질병에 걸릴 위험이 매우 높은 상태이다. 다른 한편으로는 연간 13억 톤에 이르는 식품이 낭비되면서 막대한 돈과 환경 자원이 난비되고 있다. 이처럼 식량의 손실과 낭비는 부실한 식품시스템과 자원 낭비를 보여준다(FAO, 2012b, FAO, 2012c).

1.3. 토지의 희귀성과 질적 저하 및 토양의 고갈

FAO는 2050년의 수요를 충족시키기에 필요한 추가 식량의 80%는 이미 경작된 농지에서 생산되어야 한다고 전망하였다. 일부 아프리카와 남아메리카의 일부 지역을 제외하고 농지면적을 확장하는 것은 불가능하다. 추가 농지 이용가능면적의 대부분은 농업생산에 적합하지 않고, 들어가는 생태학적, 사회적, 경제적 비용이 매우 높다. 또한, 토양의 침식, 염류화, 화학 오염 때문에 토지의 33%는 토양의 질이 크게 낮아진다(FAO, 2011a). 가뭄과 사막화는 매년 120만 헥타르에 달하는 토지 손실을 가져온다(UNCDD, 2013).

1.4. 물 부족과 오염

농업의 현재와 같은 담수수요는 지속될 수 없다. 물의 작물생산에 대한 비효율적인 사용은 하천 유량을 감소시키고, 야생 동물 서식지를 침해하며, 세계 관개지역의 20%를 염류화 시킨다. 비료와 농약의 부적절한 사용은 강, 호수, 해안지역의 수질을 오염시켰다. 한 전망치에 따르면 2025년까지 18억 인구가 절대적으로 물이 부족한 나라나 지역에서 살게 되고, 세계 인구의 2/3은 물이 부족한 조건 하에 놓이게 된다(Viala, 2008). 물 소비량이 세계 인구의 증가율보다 두 배 이상 증가하면, 농업에서 사용하는 물 비중이 급격히 감소할 수 있다. 대부분의 어업은 해안지역에서 이루어지는데, 연안지역의 생산성과 물고기 상태는 대부분 농업에서 발생시킨 오염의 영향을 많이 받는다.

1.5. 살아있는 자원과 생물의 다양성 손실

생물 다양성은 종들의 적응성과 생산성 및 지속가능한 농업에 필수적 사항이다. 세계 주요 작물과 동물품종의 대부분은 유전적 기반이 매우 취약하다. 이미 작물의 유전

적 다양성이 75%까지 손실되었고, 2015년까지 15~37%는 "멸종 위기"에 처해 있다(Thomas et al., 2004). 세계 육지생물의 1/3의 보금자리인 산림의 파괴가 생물다양성 손실을 초래하는 가장 심각한 원인이다. 열대 우림의 남벌 때문에 하루에 100가지의 종이 사라진다(World Bank, 2004). 세계 동물품종의 8%는 이미 멸종되었고 22%는 멸종 위기에 처해 있다(FAO, 2012d). 생태계의 담수와 습지대는 과도한 물 소비와 오염으로 위협받고 있다. 바다에서는 물고기의 30% 가량이 과다 어획되고 있고, 57%는 완전히 개발되어 버렸다(FAO, 2008). 매년 어획되는 대부분의 수중 생물들은 폐기되고 트롤어업 때문에 심해 생태계가 위협을 받고 있다.

1.6. 기후 변화

농업생산은 인류에게 가장 심각한 환경 변화를 유발시킨다. 세계 온실가스 총 배출량의 25%는 농축산물, 경작지 남벌, 관개, 농업 생산을 위한 비료, 제초제, 살충제 투입 때문에 발생된다(IPPC, 2014). 자연 생태계를 농업으로 전환시키면 헥타르 당 80톤의 토양 유기탄소손실을 유발시키며 이는 대부분 대기로 배출된다(HLPE, 2012). 또한 농업은 기온상승과 같은 기후 변화, 병충해, 물 부족, 극단적 날씨, 생물다양성의 손실과 같은 다양한 영향을 미친다(Lal, 2004).

2050년까지 산출량이 8% 가량 하락하는 아시아와 아프리카에서는 작물생산성이 하락될 것으로 예상된다(Wheeler and von Braun, 2013). 또한 기후변화는 시장의 불안정성을 높이고, 이미 극빈층인 사람까지도 많은 영향을 줄 것이다. 기후변화가 농업생산에 미치는 부정적인 영향은 대응 대책(adaptation measures)을 마련하면 부분적으로 이를 극복할 수 있다(IPCC, 2014).

1.7. 농업 연구의 부진

농업 연구개발 투자를 많이 하는 소수의 나라들과 나머지 나라 간에 점차 그 격차가 커지고 있다(FAO, 2011b). 전반적으로 2000년과 2008년 사이에 전 세계적으로 공공부문과 민간부문 모두 농업연구개발 투자가 늘어났다. 그러나 가난하고, 기술적으로 더 많은 어려움을 겪는 작은 나라들의 어려움은 잘 들어나지 않고 중국과 인도와 같은 거대하고 더 발전된 국가들이 들어나고 있다. 아시아의 저소득국가들의 연구개발 비용은 더 이상 증가하지 않거나 줄어들고 있는데 이는 이들 저소득국가들의 신기술 개발역량이 낮아지고 있음을 보이는 것이다. 일부 사하라이남 국가들의 농업연구개발

투자는 매우 낮은 수준이며 농업기술 연구개발 역량도 문제시되고 있다(IFPRI, ASTI and GFAR, 2012).

2. 지속가능한 식품과 농업의 비전

FAO는 지속가능한 농업개발을 "자연자원의 관리와 보존, 현 세대와 미래 세대의 인류 기본욕구를 만족시키는 기술개발의 방향"으로, 지속가능한 농업을 "토지, 수자원, 동식물 육종자원을 보전하고 환경 수준이 질적으로 더 이상 떨어지지 않고 경제적으로 활력이 있으며 사회적으로 받아드려질 수 농업"으로 정의하였다(FAO, 1988). 따라서 지속가능한 식품과 농업의 비전이란 영양이 충분하고 누구나 쉽게 이용할 수 있어야 하며 현 세대 뿐만 아니라 미래 세대가 필요로 하는 것을 지원하도록 생태계 기능을 유지 관리하는 것이라 할 수 있다. 그리하여 지속가능한 식품과 농업의 비전은 농민, 축산인, 어민, 임업인 및 기타 농촌 주민들이 적극 참여할 수 있는 기회와 경제개발의 혜택을 얻을 수 있으며 합리적인 고용조건 하에 공정한 임금을 받고 일할 수 있게 되는 상태라고 할 수 있다. 또한 이 비전은 농촌의 여성과 남성 및 지역사회가 안전한 상태로 유지되면서 자원을 효율적으로 공평하게 활용하여 자신들의 생활을 유지하는 것이다. 그러므로 지속가능성이란 자연자원을 보호하는 것 이상의 의미가 있는 것이다.

지속가능한 농업이 되기 위해서는 농업이 수익성, 환경 위생, 사회적, 경제적 평등을 보장함과 동시에 반드시 현 세대와 미래 세대의 필요에 부응해야 한다. 지속가능한 농업은 어떠한 의미로는 시간이 지나면서 환경적, 경제적, 사회적 책임을 지는 방법으로 식량안보의 4가지 구성요소인 이용가능성, 접근성, 활용성, 안정성에 기여해야 한다. 농업은 생태계가 제공되는 서비스에 크게 의존하기 때문에, 지속가능한 농업은 자연자원을 보호, 보전, 강화하고 효율적으로 이용함으로써 환경에 미치는 부정적인 영향을 최소화해야 한다. 또한 농업생태계를 보호하는 것과 농촌 주민에게 조화로운 삶을 제공하는 요구에 부응하는 것 간에 균형을 잘 맞추어야 한다. 그러므로 지속가능한 농업을 구축하기 위해서는 다양한 목적을 달성하기 위한 전략 개발이 필요하다.

2.1. 개념을 나타내는 모형

지속가능한 식품과 농업으로 전환하기 위해서는 개념을 나타내는 모형이 필요하다.

농업은 세계의 자원 여건과 인간의 상호연계에서 나타난다. 농업의 시작과 인류의 사회시스템 출발이 자연시스템의 일부분이기 때문에 자연 체계에 의한 우리 환경은 인간이 만들어 왔다고 할 수 있다.

농업은 자연자원[2]과 환경서비스를 활용하는 체제이고, 자연자원을 농산물[3]과 경제서비스와 사회서비스[4]로 전환시키는 역할을 담당한다. 농업생산을 관리하는 제도[5]는 농업에서 산출되는 생산물과 서비스 분배를 규제하는 역할을 한다. 이런 서비스에서 얻어지는 혜택은 개별 농민에서부터 산지, 국가, 세계에 이르기까지 매우 다양하며, 단기적이거나 혹은 장기적일 수 있다.

지속가능성을 이해하는 방식은 국가 경제에서 농업이 차지하는 중요성부터 농업생산의 증대에 이르기까지 즉, 농업자원을 제약하는 요인과 기회 요인에서부터 공동체 내의 개인 요구에 이르기까지 다양한 요인을 감안해야 한다.

지속가능한 농업은 생산성과 생산을 최대화 시키고 농업의 환경적 부정적인 영향을 최소화하기 위하여 지속적인 조정, 혁신, 전략, 정책, 기술 개선이 필요하다. 지속가능한 식품과 농업을 달성하는 것은 농업의 사회적, 경제적, 환경적 목적들 그리고 농업과 다른 분야와의 균형을 유지·확인하는 진행 과정으로 이해할 수 있다. 이 과정은 지속가능한 목표 달성에 영향을 주는 사회 가치와 축적된 지식의 발전 상태를 반영한다. 이는 다방면에 걸친 접근 방식과 함께 복잡하고, 동태적인 상호작용임을 의미한다. 이와 같이 복잡한 시스템과 함께 구체적인 제약들과 자연적이고 사회 경제적인 범위는 무엇이 지속가능한 활동인지를 규정한다. 인간과 자연시스템은 전체 과정이 지속가능한 질서로 운영되는 범위 내에서 소프트한 제약조건이 존재하고 동시에 물리적인 범위가 존재한다.

2.2. 상호 작용과 상충 관계

지속가능성의 도전과제는 농업의 각기 다른 구성요인으로부터 발생하는 상호작용, 혜택, 상충관계를 확인하고 이의 균형을 잡는 것이다. 상충 관계는 3개의 분야에서 일어난다. 즉 인간 환경과 자연 환경, 인간 환경과 자연환경의 상호작용 안에서, 그리고 시간의 흐름 등과 같이 3개의 분야에서 일어난다. 인간과 자연시스템 사이의 상반된

2) 토지, 물, 생물다양성, 숲, 생선, 영양, 에너지 등을 포함.
3) 식량, 사료, 섬유, 연료 등을 포함.
4) 식량안보, 경제성장, 빈곤 완화, 건강과 문화적 가치 등을 포함.
5) 무엇을 생산하고, 누가 생산하고, 어떠한 기술과 시행을 할 것인지, 어떠한 것을 얻을 것인지 등을 포함.

작용으로 말미암아 자연 자원이 빠르게 고갈되고 기후변화와 생물다양성이 손상되어 생태계의 서비스가 파괴될 때 많은 주목을 받게 된다.

인간 시스템의 독특한 상충관계의 예로는 사용권, 접근권, 소유권 정책, 상향식과 하향식 관리 등이 있다. 생산효율성을 높이는 수단 예를 들면, 소수의 대규모 관리자가 토지나 어장 이용권에 집중하는 것 등은 효율성을 증가시키지만 소농의 생계와 사회를 불안정하게 만든다. 자연자원 시스템의 상반 작용은 토지 이용의 축소, 식량 생산과 바이오연료 생 산간의 선택 등이 포함된다. 자연자원과 생태계 서비스 사이에도 역시 상충관계가 존재한다. 경작지내에서 생산 증대는 많은 산림을 보전할 수 있지만, 이 또한 오염을 초래하고 많은 양의 에너지를 사용하도록 한다.

이와 같은 상충관계는 시간이 지나면서 잘 들어난다. 즉시 얻어지는 혜택은 미래에 나타날 비용을 담보로 얻어지는 것이다. 예를 들어, 자연자원과 생태계 서비스가 고갈되면 그 영향은 수십 년 후에나 알게 된다. 다른 예로, 물 부족으로 빠른 시간 내에 식량생산의 능력과 인류가 얻는 혜택이 줄어들 때 이 상충관계의 영향이 곧바로 나타난다. 반면에, 보존으로 인하여 종종 미래의 혜택을 얻기 위하여 현재 비용을 부담하는 경우가 있다. 또 다른 상충관계의 사례로 토지를 용도에 따라 농업용, 휴양지용, 보존용 등으로 배분할 때 종종 나타난다.

2.3. 범분야적 통합과 시너지효과

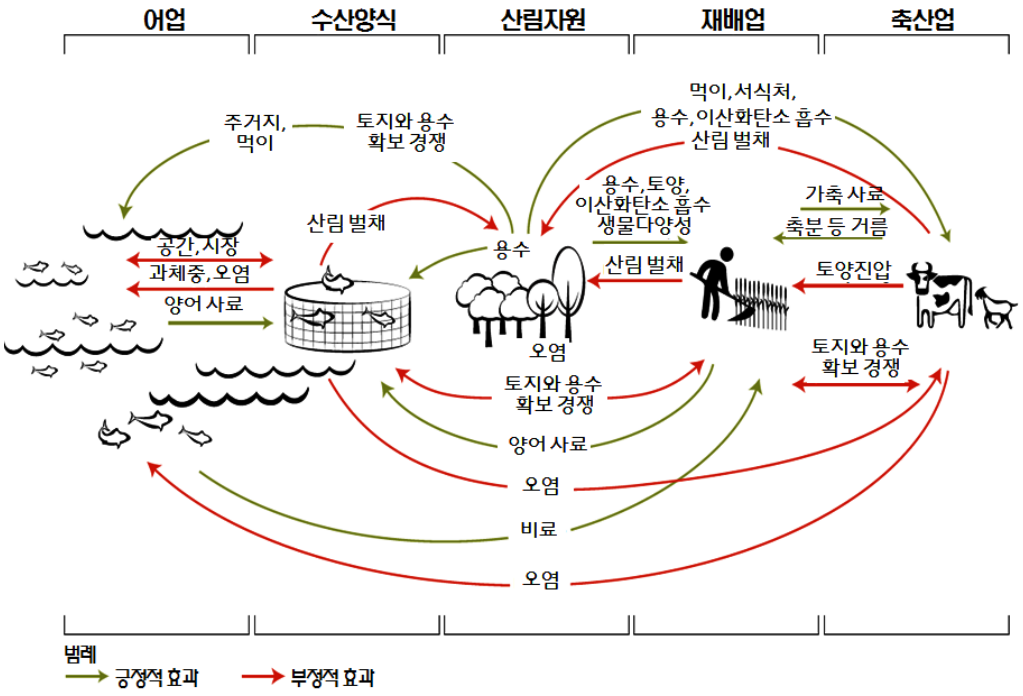
과거에는 농업생산성 향상을 중요시 하였고 이로 인하여 농축산물, 산림자원, 어업, 수산양식 등과 같은 농산물 생산과 서비스가 지속적으로 개선되었다. 하지만 이들을 과도하게 분리하는 '사일로 신드롬'[6]이 자주 발생하였다.

농축산물은 토지와 물 사용 때문에 서로 경쟁하였고 농업내의 세부 산업분야가 확장되면서 이산화탄소 흡수계의 손실과 이산화탄소 방출이 증가되고 생물다양성이 상실되는 숲의 파괴를 대가로 지불하였다. 농축산물로 인하여 발생한 수질오염은 어민들에게 매우 부정적인 영향을 미친다. 수산업과 수산양식의 상호작용으로 말미암아 어민들은 자연 어획에서 양식으로 업종을 바꾸거나 동일한 생태계와 시장에서 서로 경쟁하게 된다.

지속가능성의 비전을 종합적으로 확립하려면 자연생태계에서 보았듯이 시너지효과

6) 농축산물 생산, 산림자원, 수산업은 상호간에 토지, 정책 지원과 자연자원을 확보하기 위하여 경쟁하였고 이는 자원관리 경쟁을 유발시켰다.

그림 1 농업부문간 선택적 시너지 효과와 갈등 관계



를 줄이거나 없앨 수도 있는 기회와 상충관계 및 시너지 창출기회 등을 감안해야 한다. 농축산물, 자연수산업과 양식어업 간의 시너지 효과와 상호보완 상태는 잘 관리될 수 있다. 이와 같은 모든 것은 생태계 서비스, 특히 토양 형성, 물 정화, 생물다양성 보존, 기후 규제 등을 제공하는 산림이 필요함을 말해 주는 것이다.

목초지는 축산물이 발생하는 온실가스를 제거하는 데에 도움을 준다. 다음으로 축산물은 농업생산에 도움이 되고 광물질비료의 필요성을 줄이고 지속가능성을 높이는 거름을 생산한다. 거름은 또한 농업과 어업에서 필요한 화석연료의 사용을 줄이는 바이오에너지 생산에 이용될 수 있다. 이와 같은 개념은 간단해 보이지만, 시너지 효과를 최적화 하는 것은 복잡한 사안이다.

균형 상태에서 시너지로 전환하는 것은 정치적 과정[7]중 어디에서 시너지 효과가 나타날 수 있는지를 아는 지식이 필요하다. 이를 위해서는 혁신 기술, 학제간의 개입, 개인적 목표를 최대화하기 보다는 시너지 효과를 얻기 위하여 기획된 제도가 필요하다.

7) 단기적, 장기적, 지역이나 국가를 넘어 혜택과 비용의 재분배를 지원하는 과정.

3. 지속가능한 식품과 농업의 핵심 원리

우리가 설정한 비전은 지속가능성의 기본 조건을 제시해 주지만 어떻게 지속가능한 식품과 농업을 달성할 수 있는지는 알려주지 않는다. 과거 전략들이 제한된 성공을 보인 것은 우리의 접근방식을 다시 재고해야 함을 알려준다. 따라서 지속가능한 식품과 농업으로 전환하기 위해서는 다섯 가지의 상호 연관된 원리가 필요하다. 이 원리들은 충격과 기회에 대해 적절히 반응할 수 있는 신축성이 촉진되는 동안, 농업의 사회적, 경제적 및 환경적 지속가능성에 대한 균형을 유지하며 지속가능한 상태로 전환하기 위한 정책, 전략, 규제 및 장려책 등을 제공한다.

이 다섯 가지 원리들은 상호 보완적이다. 원리 1과 원리 2는 직접적으로 자연시스템을 지원하는 반면, 원리 3은 인간시스템을, 원리 4와 5는 자연과 인간 시스템 모두를 지지한다. 다섯 가지의 원리가 적용되기 위해서는 세부산업부문의 차원을 넘어서 각 세부산업부문의 생산성 향상과 지속가능성을 강화시키는 다양한 대책들이 마련되어야 한다. 지속가능하고 생산적이기 위해서, 농업은 시너지를 극대화하고, 부정적인 외부효과를 완화시키며, 세부 산업부문간 해로운 경쟁체제를 최소화 하고 일관된 비전을 가져야 한다. 핵심 전략, 정책, 기술의 예는 다음의 다섯 원리 하에 제시되어 있다. 이 접근방식이 지역 실정에 맞게 잘 이루어진다면 분명 범부문의 시너지 효과, 부정적 외부효과 및 각 부문에 미치는 영향을 최소화 하거나 완화시키는 데에 도움을 줄 것이다.

3.1. 지속가능한 농업에 있어 자원 이용의 효율성 증가는 매우 중요

농업생산은 자연자원을 인간의 혜택으로 전환하는 것이다. 이 과정은 관리, 지식, 기술, 외부 투입재가 필요하며, 이들의 상대적 중요성과 세계의 생산시스템과 지역 시스템에 상당한 변화를 야기하는 외부의 투입요소가 필요하다. 투입재의 조합과 수준, 기술 유형, 적용된 관리시스템은 생산이 자연자원과 환경에 미치는 영향뿐만 아니라 생산성에 미치는 중요한 의미를 알려준다. 자연자원의 가치와 환경 영향과 외부 투입요소의 실질 비용을 반영하는 '올바른 조합(right mix)'을 조직하는 것이 지속가능성의 핵심 사항이다.

20세기 농업의 집중화 현상은 자연자원과 생태계를 기반으로 하는 전통적 영농시스템으로부터 작물 생산에 유전공학, 화학, 공학 등을 도입하는 패러다임의 전환을 보여주었다. 녹색혁명기술이 생산성에서 큰 증가를 가져다주었지만, 이는 투입요소, 수자

원, 토지 보다는 주로 다른 자원의 효율성을 무시하였다. 예를 들어, 중국에서 미네랄 비료의 흡수 효율은 쌀, 밀, 옥수수의 경우 약 26~28%, 채소는 20% 미만이다. 나머지는 간단하게 말하자면 '자원의 손실'로 정의할 수 있으며 이는 물의 비중이 높은 질산 오염율과 높은 온실가스를 방출하는 결과를 보여 준다(FAO, 2011b). 녹색혁명은 산출량을 늘리고 생산을 높이는 관개에 주로 의존한다. 이는 생산성 증가를 성공적으로 이루게 하지만, 습지를 포함한 수체에 많은 영향을 주고 수자원의 빠른 고갈과 대수층의 감소하게 할 것이다.

모든 수자원 감소의 70% 이상은 농업 때문이다. 이는 단일 산업으로 농업이 가장 많은 담수를 사용하기 때문이다. 따라서 미래에는 수자원 이용의 효율성을 증가시킬 필요가 있다. 그 이유는 (1) 미래의 생산 확보를 위하여, (2) 도시수요 등 수자원을 다른 용도로 사용하려는 이들과의 경쟁에 적응하기 위하여, 그리고 (3) 건강과 수자원의 질을 회복시키기 위하여 등이다. 농업의 집중화 대신에 지속가능한 방식이라면 자원과 투입간의 균형 사용, 생태계 서비스의 잠재적인 혜택 활용 등이다. 예를 들면, 질소 비료의 과도한 사용은 수질 오염과 온실가스 방출의 주원인이다. 더욱이 2013년 1억 1천만 톤으로 측정된 비료에 사용된 질소는 온실가스배출과 함께 960억 m^3의 천연가스를 사용한 것과 같다(FAO, 2011c, Vance, 2001). 그러나 질소를 가지고 있는 콩(N-fixing legumes)과 나무를 작부체계에 통합시킴으로써 질소가 토양에 흡수될 수 있다. 콩은 헥타르 당 40kg에 해당하는 질소를 가지고 있기 때문에, 이를 녹비로 사용하면 비료투입을 줄이고, 높은 단수를 산출할 수 있으며 기후변화도 완화시킬 수 있다.

축산업은 토지와 수자원과 같은 자연자원의 주 활용자임과 동시에 온실가스와 오염의 주범이다. 현재 입증된 기술을 널리 사용하게 되면 자원의 이용과 온실가스 방출을 상당량 줄일 수 있다. 양식업은 빠르게 전 세계의 물고기 주요 공급원이 되고 있다. 경종업과 축산업과 같이 양식업도 자원의 효율성을 높이는 잠재력을 지니고 있지만, 자원의 통합성을 유지하면서 효율적인 방법으로 투입이 이루어지도록 하는 주의 깊은 관리가 필요하다. 경종업, 축산업, 수산양식업 간에는 자원 이용의 효율성을 높일 수 있는 잠재력을 가지고 있다.

지속가능한 농업으로 전환하는 과정에서 연구, 개발, 혁신의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 나라마다 우선순위를 농업교육과 혁신역량 강화에 주어야 하며 지역에 적합한 기술을 확인해야 한다. 저생산성에 대한 해결책으로 강력한 조치가 필요하지만 지속가능한 기술을 반복 시행할 때는 지역의 다양성을 고려해야 한다. 지역 차원, 국

가 차원, 국제 차원의 연구와 지역에 적합한 지도서비스는 자원 이용의 효율성을 높이는 기술을 촉진시킬 수 있다(FAO, 2011b). 개발도상국에서 적합한 지식을 이전시키는 것은 정보통신기술(ICT)을 보다 잘 활용할 수 있도록 한다. 효율성과 유효성을 제고시킬 때에 정보통신기술이 지속적으로 개발될 가능성이 크다(Chapman and Slaymaker, 2002).

3.2. 지속가능성을 위해 자연자원 보존, 보호 증진 등 직접적 조치 필요

자원 이용의 효율을 높이면 생태계와 자연자원의 활용을 줄일 수 있지만, 반대로 생산 증대와 자원의 고갈을 지속적으로 증가시킬 수 있다. 농업생태계의 질적 저하는 식량공급과 저소득층의 소득에 영향을 미치며 빈곤층의 취약성을 심화시키며, 빈곤의 악순환을 초래한다(United Nations, 2013b). 그리하여 빈곤의 악순환은 다시 농업생태계의 질적 저하와 빈곤을 더 심화시키게 된다. 이런 현상이 자연자원 보전, 보호, 강화에 직접적인 조치가 필요한 이유이다.

자연적 어획, 여과, 저장, 물 방출과 같은, 예를 들어 강, 습지, 숲, 토양 등의 생태계를 보호하고 복구하는 것은 좋은 물의 공급을 증가시키는데 중요하다. 한 연구보고서에 따르면 세계의 열대우림이 48억 톤의 이산화탄소 또는 화석연료로부터 매년 발생하는 이산화탄소 방출량의 18% 가량을 제거하는 것으로 나타났다(Lewis, et al., 2009). 그러므로 다시 산림을 복원하고 산림벌채 비율을 줄이는 것은 토양 형성, 수질 정화, 생물다양성, 기후변화의 완화와 적응에도 중요한 역할을 한다.

세계 바다의 어획은 글로벌 자산이다. 해양수산업의 잠재적인 편익과 실질적인 순편익의 차이는 연간 500억 달러정도 인데, 이는 세계 수산물 교역가치의 절반 이상의 가치를 지니고 있다(World Bank and FAO, 2009). 개발도상국과 선진국 모두 경제시스템과 관련없이 수산자원의 남획이 발생하고 있다. 왜곡된 보조금을 없애고 세계 전체의 어획량을 줄이면 사회안전망에 의해 제공되는 수산업의 수익성과 지속가능성을 높일 수 있다.

자연자원을 보존, 보호, 강화하려는 전략은 자원 고갈비율의 축소와 특정지역의 구체적인 자원 제약을 감안하여 수립해야 한다. 자연자원의 생태학적이고 사회적 가치와 결핍을 반영하는 자원관리에 대한 인센티브와 환경을 조성해야 하며 이를 위하여 정책과 제도가 강화되어야 한다. 이는 토지임대법의 개혁이나 화학 투입재에 대한 왜곡된 보조금 제거 등과 같은 다양한 방법으로 달성될 수 있다. 정책입안자는 특히 소작농이 제공하는 토양 보존과 생물다양성 보호와 같은 환경서비스에 대하여 확실한 보수를 보장함으로써 지속가능성을 더욱 촉진할 수 있다.

일반적으로 정책은 비용과 효과에 대하여 많은 영향을 미치기 때문에 정책의 조합(policy mix)은 현재의 제도 기반시설에 의존하게 된다. 이 원리를 적용하기 위해서는 국가 차원, 지역 차원, 국제 차원별로 환경 책임당국의 강력한 조정뿐만 아니라 산업 내의 실질적인 조치가 필요하다. 생물다양성 협약, 식량과 농업의 식물유전자원 국제조약과 IUCN의 멸종 위기 종 목록 등과 같은 많은 정부들이 채택한 글로벌 대책들은 자연자원의 보존에 필요한 범국가적 협력이 포함되어 있다.

3.3. 사회복지와 농촌생활 개선과 보호에 실패한 농업은 지속 불가능

정의에 의하면, 만약 농업개발이 자원과 자산에 대한 접근성을 높여 여기에 의존하는 이들에게 혜택을 주지 못하면, 시장과 직업 기회에 참여하는 것이 지속될 수 없다. 세계 빈곤층의 75%가 농촌에 거주하기 때문에, 광범위한 농촌개발과 개발 혜택을 폭넓게 공유하는 것이 가난과 식량 부족의 위험을 줄이는 가장 효과적인 수단이다. 중요한 관점은 농촌 주민이 스스로의 소비를 위해 식량을 생산하고 소득을 증가시키기 위하여 자연자원을 안전하고 균등하게 이용할 수 있어야 한다는 점이다.

이들 대부분의 생계는 토지, 물, 산림, 수산자원과 같은 자원을 얼마나 이용할 수 있고 통제하는지에 의존한다. 자연자원을 부적절하고 불안정하게 이용하면 종종 가난과 빈곤을 초래한다. 더욱이 토지임대권이 안정적이면 농민의 투자가 늘어나 산출량을 높이고 토양의 질적 저하를 감소시킨다. 세계 빈곤층의 대부분을 차지하고 자원의 소유권에 관해 차별을 받는 여성의 지위에는 특별한 관심을 두어야 한다. 여성 농민들이 자원과 지식을 균등하게 이용한다면 1억 5천만에 이르는 세계 빈곤층을 줄일 정도의 식량을 추가로 생산할 수 있다(FAO, 2011d).

제도와 정책을 개혁하기 위해서는 농촌 주민들이 농업개발에 참여하고 농업개발의 혜택을 얻어야 한다. 그러나 주요 도전과제는 원리 2와 원리 3을 연결시키는 사회적·환경적 이슈를 다루는 환경으로 전환시키는 것이다. 지속가능한 생산시스템의 혜택을 인식하는데 수년이 걸릴지도 모르고 또 일부는 단기적으로 가난한 이들이 원하지 않는 소득 감소로 이어질 수 있다. 이처럼 만약 기준과 분류가 너무 높게 설정되면 저소득 생산자들은 '녹색' 가치사슬에 진입하지 않으려고 할 것이다(McCarthy, 2012). 사회적 목적과 환경적 목적사이의 트레이드-오프를 줄이기 위해서는 정책과 제도 마련이 필요하다. 기업 역량과 경영 역량을 포함하여 지역 시장과 국제 시장에 참여하는 생산자들의 역량을 강화시키는 것이 필수적이다.

농촌소득이 높아지면 지역 생산과 서비스 수요가 늘어나 기업 활동이 자극되고, 고용과 소득을 창출시키며 빈곤을 완화시키게 된다. 지산지소운동이나 학교 급식프로그램을 위하여 가족농이 생산한 생산물을 조달하는 운동 같은 것은 브라질과 다른 나라들에서 식량안보 개선과 생산 및 소득 증대에 매우 유효한 수단이다(Ministry of Agrarian Development, 2011).

3.4. 지속가능한 농업의 핵심요소는 사람, 지역공동체, 생태계의 조절력 강화

조절력은 지속가능성의 핵심요소이다. 조절력이란 시스템 능력과 구성요소의 역량으로 구성되는데 이는 본질적이고 기본적인 구조와 기능들을 보존, 회복 혹은 개선함으로써 위해한 사건으로부터 적절한 예측, 흡수, 수용 혹은 회복되는 능력으로 정의된다(IPCC, 2012). 지속가능한 식품과 농업의 맥락에서 보면 조절력이란 위험을 예방, 완화, 극복하거나 변화에 적응하거나 또는 외부 충격으로부터 회복력을 가짐으로서 시스템의 생산성을 유지하거나 향상시키는 농업생태계, 지역사회, 농가의 역량 등이다.

기후변화, 기상이변과 시장변동성 뿐만 아니라 내전과 정치적 불안정과 같은 현상은 생산자의 위험과 불안을 증가시키기 때문에 생산성과 농업의 안정성을 손상시킨다. 재난이나 위험 순간에 의사결정을 내리게 되면 가정이나 지역공동체가 장기적 "빈곤의 함정"에 빠지게 되는 결과를 초래할 수 있다(Carter and Barrett, 2006).

개인들은 미래와 자연자원에 잠재적으로 부정적인 영향을 미치는 것을 알고 있음에도 불구하고 즉각적인 요구에 부응하기 위하여 토지, 나무, 물, 어업권 등과 같은 자산을 잃거나 이 같은 자원을 남용 또는 교역할 수도 있다. 기후변화와 시장변동성 등과 같은 위험과 불안정성 하에서 생산자들이 보다 잘 조절력을 갖기 위하여 정책, 기술, 농법 등이 지속가능성에 기여할 수 있어야 한다. 조절력은 신축적인 어획 전략, 병충해에 강한 품종의 육종, 시장관리의 개선, 사회적 안전망, 보험과 신용 제공과 같은 위험관리전략과 구체적인 대책 마련 등과 같이 정책, 전략 및 계획을 공동으로 수립함으로써 강화시킬 수 있다.

3.5. 지속가능한 식량과 농업은 효과적이고 책임 있는 관리체계 필요

좋은 관리방식이란 사회 정의, 평등과 자연자원의 보호에 관하여 장기적인 관점을 보장하는 것이다(IFAD, 1999). 지속가능한 과정들이 적절한 사회적, 경제적 차원의 고려가 없이 추상적인 환경 관심사로만 이루어진다면 이와 같은 지속가능한 과정은 실

제로 시행될 가능성이 없다. 5가지 원리에 따라 지속가능한 농업으로 전환하는 시기는 민간부문과 공공부문 간에 올바른 균형이 맞추어지고 책임성, 형평성, 투명성, 법적 역할을 보장하는 정책, 법, 제도 등이 확립되어야 한다.

지속가능한 목적, 변화를 경감시키는 수단 등에 관하여 합의를 이루기 위해서는 폭넓은 자문과 투명한 토의가 필요하다. 지속가능한 농업의 다양한 아젠다를 개발하면 정책 수립과 현장에서 적절한 시행을 지원하는 법안을 포함한 효과적인 제도와 운영 프로그램 시행에 기반을 제공할 것이다. 제도적 틀에는 필요조건, 확약의 강화와 준수가 보장되어야 한다.

적절한 인식과 할당 정책, 자원의 관리결정에 참여하는 것은 자연자원의 소유권을 개선시키며 자연자원의 효율적인 사용과 보존 및 보호에 기여할 것이다. 전 세계 토지 소유자들의 20% 미만인 여성들의 참여가 크게 늘어날 필요가 있다. 합리성과 합의를 준수하는 과정을 정립하는데 있어 과학적이고 비공식적인 정보와 경험을 잘 결합한 지식과 사회교육이 필수적이다. 또한 많은 나라들은 국제적인 관리메커니즘에 참여하는 것을 높이고 국제적인 확약사항에도 따라야 한다.

4. 지속가능한 식품과 농업으로 전환

상기 다섯 가지 원리를 시행하기 위해서는 분야와 범분야별로 생산성과 지속가능성을 높이는 조치가 필요하다. 지난 25년 동안 FAO는 지속가능한 방법으로 가맹국들의 농업생산성을 향상시킬 수 있는 수많은 체계와 접근방식을 개발해왔다. FAO의 다양한 지속가능한 개발수단[8]은 지속가능한 농업으로 전환하려는 나라나 지속가능성을 중요하게 취급하려는 국가 농업개발프로그램에서 잘 활용될 수 있다. 그동안 배운 교훈에 따르면 지속가능한 농업으로 전환되기 위해서는 확신, 정치적 확약, 관련 지식과 사람들의 참여가 필요하다는 것이다. 그러므로 적용하는 방식이 일관성, 포괄성, 필요성과 특수성을 고려하기 위해서는 지속가능성을 목적으로 하는 프로그램이 기획되고 계획되어야 한다.

8) 방법론, 가이드라인, 지표 등을 포함한 사항입니다.

4.1. 실행 변화를 위한 네 가지 조치

관련 이슈를 확인하고 정책을 도입하고 파트너십을 구축하며 주요 이해당사자들이 참여하기 위해서는 5가지 원리 도입과 함께 아래와 같은 네 가지 조치가 필요하다. 상호 구축하고 접근하기 쉬운 증거, 공동의 이해기반을 구축하고 공통적 대책을 수립하기 위한 이해당사자들의 참여, 혁신적 방식의 개발과 해법, 식품과 농업시스템에 있어 변화를 유도할 수 있는 방법 등 네 가지 조치가 필요하다. 가능한 개입을 확인하고 협력관계를 만들기 위해서는 다섯 원리의 적용이 필요하고 네 가지 조치[9]는 필수적이다.

이 과정들이 반드시 순차적이어야 하는 것은 아니다. 즉 대책들을 정확하게 연속적으로 시행하는 것은 지역과 규모에 따라 다르고, 상호 작용이 시행하는 과정 중에 2개의 대책분야에서 어느 때나 일어날 수 있다. 글로벌 수준부터 지역 수준 간 다른 규모에 대해서는 조정 과정이 필수적으로 필요하다. 지속가능한 개발은 다양한 목표를 지닌 가치에 기반을 둔 개념이기 때문에 농산물과 관련 서비스는 각기 다른 우선순위와 대책에 다른 의미를 지닌 다른 방법으로 평가되어질 것이다. 주어진 지속가능성의 다양한 목적 하에 주요 이해관계자 간에 대화를 가능하게 하는 접근법이 국제, 나라, 지역수준에서 필요하다. 대화는 생물 물리학적이나 사회적인 경제 요인을 고려하면서 주요 상충관계 또는 이해당사자들 간의 우선순위 차이 확인에 집중해야 한다. 이해관계자의 대화가 의미 있고 공정하고 효과적으로 되기 위해서는 전통적 지식에 의하여 과학을 기반으로 하는 보충된 증거로 확증되어야 한다. 대화는 협상과 합의를 위해서 설계되어야 한다.

국가 차원 또는 다른 지역 차원에서 지속가능한 과정을 높이기 위해서는 행동 계획안을 만들어야 한다. 이해관계자들의 대화는 대화 과정 속에서 확인된 필요한 변화를 촉진하는 조건과 인센티브를 개발하기 위하여 혁신적으로 접근되어야 한다. 아울러 이와 같은 변화를 만들어내는 특수조건들이 분석되어야 한다. 국제 차원에서 보면 이 과정은 공식적인 조약, 협정, 동의와 같은 형태로 관련법을 제약할 수 있으며 이는 보다 효과적이고 보다 구속력이 없는 신축적인 법과 같은 제도로 정착될 필요가 있다.

선언, 의제, 합의된 원리와 정책목표 등과 같은 제도들은 의무 부과 없이 국가 정책에 영향을 미친다. 이슈와 정책 대안을 보다 잘 이해하는 것은 이해당사자들, 개인이나 집단 전체가 상호 대화에 참여하게 하여 보다 나은 의사결정을 가능하게 한다. 이러한 결

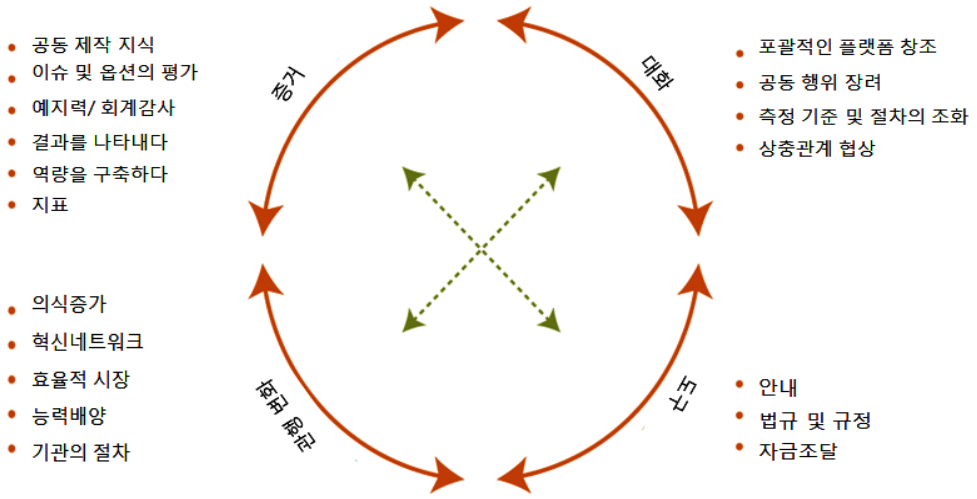
9) 관계형성, 상호 구축가능하고 접근하기 쉬운 증거, 통용적이고 합동적인 행동을 만들기 위한 이해관계자의 참여, 혁신적인 접근법과 해결책의 개발, 식량과 농업 시스템에서의 변화를 가능하게 하고 장려하는 수단과 도구의 공식화 등의 조치.

정은, 인간의 행동을 결정하고 신호와 인센티브를 제공하는, 법적으로 또한 자발적으로 규정을 강화시킨다. 반대로 합의된 규칙은 기술, 정책, 제도를 실질적으로 변화시킨다.

의사결정은 생태계의 지역 현실을 이해하고 비용을 감당할 수 있으며 이익을 얻는 상황에 맞추어 이루어져야 한다. 혁신과 실행의 변화는 다양한 형태를 택하지만, 세계적 수준에서 다양한 이해관계자들이 결정하는 것은 지역, 국가, 세계 차원에 필요한 해결지침을 제공하는 것이다. 제도 수립을 자문하게 되면 진행 과정의 모니터링, 보고하며 및 필요한 의견 조정 등에 참여할 수 있게 된다.

시행이 변화되기 위해서는 국가 정책의 우선순위를 반영하는 효과적인 관리시스템이 필요하다. 또한 이는 명확한 운영 목적을 기반으로 해야 하며 위험과 영향 평가 후에 가장 적절한 이슈들을 다뤄야 한다. 이러한 관리시스템은 이해관계자들의 참여와 합의된 선택을 결정함에 있어 보다 강력한 소유권이 필요하다.

그림 2 지속가능성의 운영 방안 : 네 가지 실천 분야



실행의 네 가지 주요 요인

지속가능한 농업으로 전환하려면 이를 주도하는 이들이 보다 신축적, 자율적, 창의적이어야 한다. 현장에서 실제로 실행할 때는 다음과 같은 주요 요인을 강조해야 한다.

4.2. 사업 규모와 학문 간 통합

4.2.1. 국가 총체적인 접근방식의 필요

부문 상호간의 통합은 무엇보다도 국가 차원으로 접근하는 방식이 우선 채택되고 촉진되어야 한다. 이와 같은 통합된 접근 방식은 부문 간의 협력을 촉진하고, 산업부문의 개발정책과 프로그램들의 호환을 보장한다. 이와 같은 지속가능한 농업에 대한 대책들은 국가 정책목표를 기여하기 위한 국가의 정책체계, 전략계획, 정책우선순위를 반영하는 일련의 계획 등에 잘 반영되어야 한다.

4.2.2. 지역 수준의 비전과 가치의 공유

이 대책들은 이슈, 위협요인, 가치, 원리, 해결책을 포함하여 지속가능성은 국가적 비전을 근반으로 시행되어야 하며 처음부터 모든 이해관계자들에 의해 공유되어야 한다. 지역 수준에서의 비전 공유는 사전 전제조건은 아니지만 기획 초기단계부터 강조되어야 한다. 이는 다양한 이해관계자, 여러 학문 분야들이 포괄적으로 참여하여 다양한 전문 지식과 가치들이 통합되는 작업 방식으로 시행되어야 한다. 또한 분쟁 해결과 여론 합의를 위한 도구도 필요 할 수 있다.

4.2.3. 다양한 지식 형태

증거(Evidence)와 관리(management)는 1세기 이상 서로 발전해왔다. 농업개발이 보다 복잡해지면서 농업의 비전을 다른 산업분야와 학문과 나누게 되었다. 사실 지속가능한 농업으로 전환하는 것을 성공하기 위해서는 지식, 경험, 과학자, 행정가, 법학자, 경제학자, 관리자, 농업생산자들의 지식, 경험, 시각들을 끌어내어 관련 증거들이 통합되어야 한다. 관련 지식을 올바르게 조합할 수 있는 정도는 초기 기획에 의해 다루어진 이슈들의 유형, 데이터 이용가능성, 참여한 사람, 연구 역량 등과 같은 역량 요인들에 의존하게 될 것이다.

4.2.4. 다양한 정책 개입

지속가능성을 도입하는 기획 단계에서는 사법의 관할규모를 넘어선 국제 차원에서 관리시스템들의 상호작용에 주의해야 한다. 즉 대책의 장기 전략적 의미, 지역 단위에서 세계 단위에 이르기까지 산업부문과 사법적 범위를 넘어서 관리체계의 상호작용 등을 고려해야 한다. 아울러 지역단위의 대책이 국가 차원에 미치는 영향과 세계 주요 요인들이 지역에 미치는 영향 들을 고려할 필요가 있다(Toth, 2001).

4.3. 협력

4.3.1. 참여 과정과 공동 왁립

궁극적으로 지속가능한 식품과 농업에 대한 비전이 실현될지 여부는 전 세계의 농축림수산업인에 달려 있다. 정책 입안자와 개혁자들은 법적, 제도, 인센티브, 권리, 지지기반, 서비스 지원 등을 수립함으로써 이를 촉진할 수 있을 뿐이다. 현장에서 이행되려면 지역사회의 소유권이 보장되어야 한다. 참여함으로써 이해당사자들이 움직이게 되고 합의 도출과 지식기반을 공고히 해 줄 수 있다. 참여는 기대와 인식을 확인시키며, 문제 인식과 해결책 마련을 도와주고, 사회적 경제적 위험을 줄이며, 형평성과 투명성을 증가시킬 수 있고, 갈등 해결을 도와주며, 일반인의 조사와 감시를 가능하게 한다.

참여는 과학적 이해를 증진시키고 사회적 학습을 통해 이를 축적하고 만든다. 하지만 이는 비용을 들고, 최적의 참여 수준은 이슈의 본질과 복잡성 및 이해당사자의 수와 다양성 정도에 따라 결정된다. 다양한 이해관계, 상반된 견해와 이해당사자들의 숨겨진 의도 등을 초기에 명확히 이해하는 것은 참여과정 자체를 적대시 하는 인식을 없애는데 도움이 된다. 준비를 명확히 함으로써 긴장 관계를 해결하는 그룹의 역동성을 창출하여 위험을 기회로 바꿀 수 있다.

4.3.2. 협력

전달이 효과적이기 위해서는 파트너십, 연대, 협력하는 과정에 창의적인 방법이 필요하다. 지역 차원이나 국가 차원에서 농업의 이해당사자는 새로운 방법으로 공동의 작업을 할 필요가 있다. 파트너십은 공공 부문과 민간 부문, 생산자, 연구기관과 학술기관, 시민사회, 지역사회 기관들로부터 함께 행동할 수 있는 운동가들을 마련해 줄 것이다. 이들은 공공부문과 시민사회와 연대하여 혁신적인 역량개발 방식을 도입하고 국가 라운드테이블, 남남협력과 같은 지식교환 계획 등을 포함하여 민간부문의 전문성과 기업적 기술을 활용해야 한다. 파트너십은 전문성과 자원을 최대한 활용하고 혁신과 투자를 지원한다.

4.4. 투명성

전체 과정, 특히 평가, 선택 분석, 의사 결정과 성과평가과정이 투명해야 한다. 이용가능한 데이터, 이용되는 방법과 과정, 결과와 해석은 모두 문서화 되고 이해당사자들이 쉽게 이용할 수 있어야 한다. 이는 특히 불확실성, 다양한 지식의 원천과 상호 경쟁하는

활용도를 다루는데 있어 서로 트레이드오프를 인식하는데 특히 중요하다. 또한 투명성은 역할과 책임에 대한 공식적인 인식이 필요하다. 의견 차이와 우려하는 과제들은 문서화 되어야 하고 만약 이를 제외할 때는 분명한 근거가 제시되어야 한다. 적극적 참여, 투명성과 책임성을 갖고 공동으로 참여하는 것은 진실, 합법, 신뢰에 기여한다.

4.5. 융통성

불완전한 정보에 기초하여 어쩔 수 없이 결정을 내리는 경우, 종종 차선의 실행체계 안에서 결정해야 하는데, 대부부분의 경우 정책과 프로그램의 결과를 정확히 알 수 없다. 더욱이 FAO의 성과와 가맹국들은 거시경제 환경, 자연 환경, 기술, 소비자 관심, 관리체계의 변화와 같이 통제하기 어려운 요인에 의해 많이 영향을 받는다. 폭넓은 이슈, 다양한 견해, 사안의 복잡성으로 말미암아 불확실성이 만들어지고 반복적 시도에 영향을 끼치고, 유효한 미래계획을 제한시키며, 효과도 지연시키고, 예기치 못한 일들이 발생하게 된다. 따라서 전략, 제도, 적용된 방식들은 조건들의 변화, 실수에 대한 확고한 입장 선택, 현지화에 대한 여유 공간 확보, 영향과 위험관리 및 성과평가의 제도화 등을 유연하게 받아드릴 수 있는 역량을 갖추어야 한다.

5. FAO의 회원국 지원 사항

FAO는 새로운 전략을 수립하여 지속가능한 농업으로 전환하려는 나라를 지원할 것이다. 회원국들은 증가하는 자원 부족, 기후 변화, 사회·경제·환경의 변화 등을 다루기 위하여 새롭게 전략적 비전을 수립해야 한다. 또한 과도기를 이끌 수 있는 다양한 사업 분야에 대한 전망과 다양한 규율상의 도구들을 제공하여 필요한 역량을 갖춘다.

이런 방식은 증거 기반의 방식이며 조직적이고 시너지를 명확하게 고려하고 목적간에 상충관계가 있는 것을 인식하는 방식이다. 이 접근방식에는 의사결정자가 활용할 수 있는 정책 대안들에 대한 종합 평가가 포함된다. 이런 종합평가를 통하여 정책담당자는 생산과 보전의 우선순위, 목적, 전략, 계획과 대책, 균형 잡힌 사회적, 경제적, 환경적 관심사항들을 확인할 수 있다.

5.1. 지속가능성으로 전환하기 위한 제도와 과정 수립

지속가능한 농업을 확립하기 위한 정책과 전략을 개발하고 시행하기 위해서는 정책

과제를 확인하는 제도가 필요하고 상황에 적합하고 혁신적 대책을 이끌어낼 수 있는 인센티브가 필요하다. FAO는 회원국이 제도 역량을 제고하고 현행 제도의 성과를 평가하도록 한다. 지속가능성의 역량을 성공적으로 높인 나라들의 사례는 비슷한 경제, 생태학, 사회적 환경을 가지고 있는 다른 나라에 유용하다. 남남협력을 통한 나라와 기관간의 협력은 역량 강화를 중시한다.

5.2. 적절한 실행과 우선순위 설정의 촉진

지속가능한 농업으로 전환하기 위해서는 국가와 지역사회 수준에서 의사결정권자들이 생산과 보전의 관심사에 대하여 우선순위를 매길 수 있고 목적, 전략, 계획, 대책에 동의할 수 있는 정책, 메커니즘, 대책, 접근방법이 필요하다. 회원국들은 증거기반의 방식을 사용하여 지속가능성의 목적과 농업 하위분야 간의 상충관계와 시너지효과를 확인하고 평가할 다양한 학문 및 다양한 부문의 도구가 필요하다. 모든 환경, 사회적, 경제적 요구를 동시에 만족시키는 것은 사실상 불가능하다. 공식적이고 투명하고 참여적인 상충관계 평가는 합법성과 미래의 준수사항 확보에 있어 중요하다.

상충관계의 부정적인 영향은 바람직한 관리와 혁신[10]에 의해서 완화 될 수 있다. 지속가능성으로의 전환에서 혁신의 중요성이 주어진 상태에서, FAO는 국가와 지역사회의 혁신적인 시행을 평가, 선택, 기술 역량을 강화하는 국가와 지역사회를 도울 것이다. 많은 기술과 농법들은 이미 이용가능하다. 하지만, 지속가능성은 진화해 가는 특징을 지니고 있으므로 이를 끊임없이 조정하는 것이 필요하고 새로운 것을 개발할 필요가 있다.

5.3. 데이터 수집과 분석, 정보 보급과 모니터링 과정을 위한 역량 강화

데이터와 정보의 수집, 분석, 해석은 공식적이고 증거를 바탕으로 한 의사결정에 있어 필수적이다. 의문과 결정의 결과에 따라 적절한 시기에 효과적인 방법으로 소통을 해야 한다. 인터넷과 소셜미디어, 휴대전화를 포함한 정보와 통신기술의 최근 발달은 폭 넓은 소통과 피드백을 공유하기 위한 경로와 정보의 보급에 이상적인 수단을 제공한다. FAO는 적절한 도구와 방법론을 개발하여 이를 회원국에게 제공 할 것이며, 이를 이용할 수 있는 역량을 강화하는데 도움을 줄 것이다.

구체적으로 계측가능하며, 달성가능하며 적절한 "스마트"지표들은 특히 정책과 기술

10) 예를 들자면, 이해당사자들의 비용을 줄이는 보상이나 통합 병충해 관리와 같은 더욱 비용 효과적이고 지속가능한 기술의 도입, 거래비용 감소나 통합 생산체제 농림업과 쌀-양어와 같이 통합 생산시스템의 개발.

의 사회적, 경제적, 환경적인 영향을 점검할 수 있는 지표이다. 이 지표들은 의사결정과 지속가능성으로 나가는 과정을 점점함에 있어 정책입안자들을 도울 수 있다. 하지만, 객관적이고 효율적이며 쉽게 접근이 가능하며 사용하기 쉽게 설정된 지표를 도출하는 것은 단순하지 않다. 그러므로 FAO는 나라마다 각기 다른 상황에 유효한 지표를 개발 사용하는 것을 도울 것이다. 지표들의 합법성과 지표 분석을 바탕으로 한 대책들의 필수 불가결한 조건이란 지역사회, 국가, 지역, 세계적 차원에 맞추어 이들 지표가 이해당사자들과 함께 공동으로 구축되고 분석되어야 한다는 것이다.

5.4. 효과적인 국제적 협력을 위한 역량 강화와 체제 개발

많은 국제 대책들은 기후변화, 무역, 보존, 자연자원의 지속가능한 활용 등의 과제를 다루기 위하여 국제적이나 지역적 합의를 도모하고, 국가적 접근방식을 촉진하고 관리를 향상시키며 이해당사자들의 역량을 향상시키고자 한다. 이런 국제 대책들은 농업의 생산성과 지속가능성에 영향을 준다. 하지만 나라마다 기여하거나, 실행 또는 이익을 받는 역량이 다르다. FAO는 다른 국가와 협력하면서 해당 국가의 역량을 강화시키는데 도우려고 한다. FAO는 회원국들 의해 확인된 중요한 과제들에 대한 기술적 투입을 제공하여 토론과 의사결정에 기여할 것이다. 적절한 FAO의 대책과 접근 방식은 지속가능성에 중요한 자연자원의 상태를 원활하게 평가할 수 있고 보전과 이용 상태를 점검함에 있어 필요한 도구를 제공한다. 예를 들면, "식량과 농업의 유전자원 위원회(Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture)"는 유전자원의 지속가능한 이용에 적합한 정책과 기술을 확인하고 홍보할 수 있는 최신 보고서를 주기적으로 발간할 수 있고 시너지를 최대화하고 부정적인 효과를 최소화 하는 대안을 제시할 수 있다.

회원국들은 아마도 FAO 세미나, FAO 협의회, 농업(COAG), 수산업(COFI), 산림업(COFO)의 기술위원회가 지속가능한 농업을 주요 의제로 설정함으로써 지속가능한 농업으로의 전환을 도움 받을 수 있다. 지속가능한 농업개발의 경험, 제약요인, 기회요인 및 발전 과정은 세계식량안보위원회(CFS)[11]에서 정기적으로 논의될 수 있다.

11) 식량안보를 위하여 여러 영역에 걸친 문제를 분석함에 있어 적절한 포럼으로 평가되고 있음.

참고 문헌

Asian Development Bank. 2013. Gender equality and food security – - women"'s empowerment as a tool against hunger. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank

Burney, J.A., Davis, S.J. & Lobell, D.B. 2010. Greenhouse gas mitigation by agricultural intensification. Proceedings of the national Academy of Sciences, 107(26), 12052 – .12057.

Carter, M. & Barrett, C. 2006. The economics of poverty traps and persistent poverty: An asset-based approach. Journal of Development Studies, Taylor & Francis Journals, 42(2), 178-199.

Chapman, R. & Slaymaker, T. 2002. ICTs and rural development: Review of the literature, current interventions and opportunities for action. ODI Working Paper 192.

FAO. 1988. Report of the FAO Council, 94th Session, 1988. Rome. FAO.

FAO. 2005. Production management systems. The culture of fish in rice fields. Rome. FAO.

FAO. 2008. Report of the FAO workshop on vulnerable ecosystems and destructive fishing in deep-sea fisheries. Rome, 26-29 June 2007. Rome. FAO.

FAO. 2011a. The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture. Managing systems at risk. Rome. FAO.

FAO. 2011b. Save and Grow: A policymaker's guide to sustainable intensification of smallholder crop production. Rome. FAO.

FAO. 2011c. Current world fertilizer trends and outlook to 2015. Rome. (available at ftp://ftp.fao.org/ag/agp/docs/cwfto15.pdf). FAO.

FAO. 2011d. The State of Food and Agriculture 2010-2011: Women in agriculture. Rome. FAO.

FAO. 2012a. Global forest products facts and figures 2012. Rome. (available at http://www.fao.org/forestry/statistics/80938/en/). FAO.

FAO. 2012b. Sustainable nutrition security. Restoring the bridge between agriculture and health. Rome.

FAO. 2012c. Global Initiative on Food Losses and Waste Reduction. Rome. FAO.

FAO. 2012d. Towards the future we want. End hunger and make the transition to sustainable agricultural and food systems. Rome. FAO.

FAO. 2012e. The State of World Fisheries and Aquaculture 2012. Rome. FAO.

FAO. 2013a. FAO statistical yearbook 2013. World food and agriculture. Rome. FAO.

FAO. 2013b. The Director-General's Medium Term Plan 2014-17 and Programme of Work and Budget 2014-15. Rome. FAO.

FAO. 2013c. Save and Grow: Cassava. A guide to sustainable crop production Intensification. Rome. FAO.

FAO, IFAD & WFP. 2013. The State of Food Insecurity in the World 2013. The multiple dimensions of food security. Rome. FAO.

FAO & JRC. 2012. Global forest land-use change 1990-2005, by E.J. Lindquist, R. D'Annunzio, A.

Gerrand, K. MacDicken, F. Achard, R. Beuchle, A. Brink, H.D. Eva, P. Mayaux, J. San-Miguel-Ayanz & H-J. Stibig. FAO Forestry Paper No. 169. Food and Agriculture Organization of the United Nations and European Commission Joint Research Centre. Rome. FAO.

FAOSTAT. 2013. FAO, Rome. (availble at http://faostat.fao.org/). FAO.

Foresight UK. 2011. The future of food and farming: Challenges and choices for global sustainability. Government Office for Science, Foresight, Final Project Report.

High-Level Panel of Experts on the Global Food Crisis. 2012. Zero Hunger Challenge. (available at http://www.un-foodsecurity.org/).

Holling, C.S. 2000. Theories for sustainable futures. Ecology and society. 4(2):7. (available at http://www.consecol.org/vol4/iss2/art7).

IFAD. 1999. Good governance: an overview. IFAD Executive Board 66th Session. Rome 8-9/09/1999: 10p. (available at ttp://www.ifad.org/gbdocs/eb/67/e/EB-99-67-INF-4.pdf). IFAD.

IFPRI. ASTI & GFAR. 2012. ASTI Global assessment of agricultural R&D spending. IFPRI.

IPCC. 2012. Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation. Special report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC.

IPCC. 2014. Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Final draft Report of Working Group III. Contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC. IPCC.

Lal, R. 2004. Soil carbon sequestration impacts on global climate change and food security. Science 304:1623.

Lewis, S., Lopez-Gonzalez, G., Sonké B., Affum-Baffoe, K., Baker, T., Ojo, L., Phillips, O., Reitsma, J., White, L. & Comiskey, J. 2009. Increasing carbon storage in intact African tropical forests. Nature 457, no. 7232: 1003 – 006.

McCarthy, D., Donald, P., Scharlemann, J., Buchanan, G., Balmford, A., Green, J., Bennun, L., Burgess, N., Fishpool, L., Garnett, S., Leonard, D., Maloney, R., Morling, P., Schaefer, M., Symes, A., Wiedenfeld, D. & Butchart, S. 2012. Financial costs of meeting global biodiversity conservation targets: current spending and unmet needs. Science 338.6109: 946 – 49.

Ministry of Agrarian Development. 2011. The Fome Zero (Zero Hunger) program. The Brazilian experience. Brasilia.

Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å, Chapin, III, F.S., Lambin, E.F., Lenton, T.M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H.J., Nykvist, B., de Wit, C.A., Hughes, T., van der Leeuw, S., Rodhe, H., Sölin, S., Snyder, P.K., Costanza, R., Svedin, U., Falkenmark, M., Karlberg, L., Corell, R.W., Fabry, V.J., Hansen, J., Walker, B., Liverman, D., Richardson, K., Crutzen, P. & Foley, J.A. 2009. A safe operating space for humanity. Nature, 461(7263), 472 – 75.

Thomas, C.D., Cameron, A., Green, R.E., Bakkenes, M., Beaumont, L.J., Collingham, Y.C. & Hannah, L. 2004. Extinction risk from climate change. Nature, 427(6970), 145 – 48.

Toth, F.L. 2001. Participatory integrated assessment methods. An assessment of their usefulness to the European Environmental Agency (EEA). EEA. Copenhagen. Technical Report, 64: 82.

UNCDD. 2013. Desertification, land degradation & drought (DLDD) – Some global facts and figures. UNCDD.

UNCED. 1992. Agenda 21, the United Nations Programme of Action from Rio. pp. 3 – 4. UNCED.

United Nations. 2012a. Report of the United Nations Conference on Sustainable Development. Rio de Janeiro, Brazil, 20-22 June 2012. UN.

United Nations. 2012b. The Future We Want . Resolution adopted by the General Assembly.

United Nations. 2013a. World Population Prospects: The 2010 Revision and World Urbanization Prospects: The 2011 Revision. (available at http://esa.un.org/unpd/ wup/unup/index_panel1.html). UN.

United Nations. 2013b. Chapter 10: Restore and conserve the natural resources essential for food security. Millennium Project Task Force on Hunger. p. 171 – 83. UN.

Vance, C. P. 2001. Symbiotic nitrogen fixation and phosphorus acquisition. Plant nutrition in a world of declining renewable resources. Plant physiology, 127: 390-397.

Van Huylenbroeck, G., Vandermeulen, V., Mettepenningen, E. & Verspecht, A. 2007. Multifunctionality of agriculture: a review of definitions, evidence and instruments. Living Reviews in Landscape research, 1:1 – 8.

Viala, E. 2008. Water for food, water for life a comprehensive assessment of water management in agriculture. Irrigation and Drainage Systems, 22(1), 127 – 29.

WCE D. 1987. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.

Wheeler, T. & von Braun, J. 2013. Climate change impacts on global food security. Science, 341(6145), 508 – 13.

World Bank. 2004. World Development Report 2004: Making services work for poor people. World Bank.

World Bank. 2007. World Development Report 2008. Agriculture for development. World Bank.

World Bank & FAO. 2009. The sunken billions: the economic justification for fisheries reform. Advance edition. Washington, DC. World Bank.

특별기고

WTO

2014년 WTO/DDA 농업협상 동향 | 문한필 · 허동웅

2014년 WTO/DDA 농업협상 동향 *

문 한 필
(한국농촌경제연구원 연구위원)
허 동 웅
(농림축산식품부 국제협력국 사무관)

1. 발리패키지 이행을 위한 일반이사회(2014.11.27) 결정

2014년 11월 27일 스위스 제네바에서는 세계무역기구(WTO) '일반이사회'가 개최되어 발리패키지 이행을 위한 일반이사회 결정(General Council Decision)[1] 3건을 채택하였다. 이번에 채택된 세 가지 결정은 ① 식량안보를 위한 공공비축에 관한 결정, ② 무역원활화협정(Trade Facilitation Agreement, TFA)을 WTO 상품무역에 관한 다자간 협정 부속서 1A에 부속시키기 위한 개정의정서, ③ Post-발리 워크프로그램에 관한 결정이다.

이에 앞서 WTO 회원국들은 2013년 12월 7일 발리에서 개최된 제9차 WTO 각료회의에서 무역원활화, 농업, 면화, 개발 등의 4개 분야에 대해 10개의 합의문(각료 결정 9개, 각료선언 1개)을 도출한 바 있다. 특히, 발리에서 채택된 무역원활화 협정문은 세관절차 관련 GATT 규정의 명확화, 세관 간 정보교환을 포함한 세관협력 강화, 개도국의 무역원활화 조치 이행 지원 등의 내용을 담고 있기 때문에 주요 교역국들에게는 무역원활화협정의 타결이 발리패키지의 핵심으로 간주되어 왔다(서진교 외, 2014).

제9차 WTO 각료회의 시 합의된 이행 절차에 따라 당초 금년 7월 중 무역원활화협정

* (hanpil@krei.re.kr). 본고는 산업통상자원부의 보도자료(2014.11.28.)와 농림축산식품부의 내부자료(DDA 농업부문 협상 경과와 향후 전망, 2014.11) 등을 참조하여 작성되었음.

1) WTO 일반이사회는 각료회의 비회기 중 각료회의 기능을 수행하는 최고의사결정기구로서, 일반이사회의 '결정(Decision)'은 WTO 협정의 일부임.

개정의정서 채택이 예정되어 있었으나, 무역원활화협정의 발효시기 및 식량안보를 위한 공공비축 이슈와의 연계 문제 등에 관한 회원국들 간의 의견 대립으로 7월 개정의정서 채택이 무산된 바 있다. 즉, 무역원활화협정의 발효 및 이행과 관련하여 일부 개도국들은 이를 DDA 협상의 일괄 타결과 연계할 것을 주장하였으며, 인도는 식량안보 목적의 공공비축 이슈에 대한 영구적 해법 마련과 연계하면서 무역원활화협정 채택에 반대해 왔다.

인도는 주요 식량작물을 대상으로 실시하고 있는 수매제도에 소요되는 농업보조금이 개도국에게 주어진 한도(농업생산액의 10%)를 초과하는 상황에 직면했기 때문에 식량안보 목적의 공공비축 문제의 해법 마련에 매우 적극적인 입장이다. 지난 발리 각료회의에서도 이 문제에 대해서 미국을 중심으로 하는 선진국과 인도를 위시한 개도국들이 마지막 날까지 대립하면서 합의 도출이 무산될 위기에 처하기도 했다. 작년의 발리 각료회의에서는 '개도국이 식량안보 목적의 공공비축제도를 운영함으로써 지급한 농업보조금으로 인하여 WTO 농업협정 상의 국내보조 한도를 초과하더라도, 영구적 해법이 마련될 시점(2017년 제11차 WTO 각료회의)까지 이에 대한 WTO 제소를 잠정적으로 자제'하자는 내용으로 이 문제가 합의된 바 있다. 당시 다자무역체계의 유지와 스몰패키지 타결이라는 가시적인 성과를 위해 미국과 인도의 극적인 합의가 이루어졌지만, 2014년에 들어서도 이 문제에 대한 양국 간 견해 차이는 해소되지 않으면서 1년 동안 DDA 협상은 별다른 진전을 보일 수 없었다.

2014년 한 해 동안 Post-발리 DDA 워크프로그램 중에서는 사실상 무역원활화협정의 이행을 위한 WTO 내 후속절차만이 순조롭게 진행되어 왔다. WTO 일반이사회 산하에 '무역원활화 준비위원회'를 설립하여 발리 각료회의 시 타결된 협정문에 대한 법적 검토를 거쳐 지난 7월 10일 협정문을 최종 확정한 바 있다. 또한, 아제베도(Azevedo) WTO 사무총장은 지난 7월 22일 개도국 및 최빈국(LDC)의 기술지원과 역량강화를 위한 '무역원활화협정 이행 지원 신탁기금(Trade Facilitation Agreement Facility, TFAF)'의 출범을 발표하는 등 개도국 및 최빈국의 무역원활화협정 이행 동참을 유인하였다. 이러한 일련의 조치는 발리 각료회의에서 합의한 대로 7월 31일까지 무역원활화협정을 WTO 협정 부속서 1A에 편입시키기 위한 의정서 채택을 목적으로 이루어졌다. 한편, 개도국 및 최빈국은 7월 31일까지 협정상 이행의무 중 협정 발효 즉시 이행하야 하는 A의무[2]를 사무국에 통보하기로 하였으나, 34개국만이 통보를 완료한 상황이었다. 우리나라도 협정상

2) 국가별로 무역원활화 조치의 이행시기와 지원여부에 따라 A, B, C의 의무로 구분하는데, A의무는 협정 발효 이후, 즉시 이행해야 하는 조치를, B의무는 협정발효 이후 일정한 경과기간이 지나서 이행해야 하는 조치를, C의무는 협정발효 이후 일정한 경과기간 및 지원이 필요한 조치를 의미함.

모든 의무(제1조~제12조)를 A의무로 분류하여 WTO에 조기 통보하였다(2014.5.28.).

그러나 7월 말에 인도가 식량안보 목적의 공공비축 이슈의 영구적 해법이 도출될 때까지 평화조항을 유지해 줄 것을 요구하며 무역원활화협정을 WTO 협정 부속서 1A에 편입시키기 위한 의정서 채택을 2014년 말까지 연기하는 것을 요청하였다. 미국을 중심으로 한 선진국은 인도의 식량안보 프로그램에 의한 공공비축이 감축대상보조이고 WTO 농업협정의 근간을 훼손하는 것이라고 주장하며 인도를 비판하면서 무역원활화협정의 의정서 채택은 무산되었다. 인도가 반대한 이유는 무역원활화협정 자체를 반대하기보다는 무역원활화협정이 채택될 경우 자국의 이익과 직접 연결된 식량안보 이슈에 대한 신속한 처리가 이루어지지 않을 수 있다는 우려에 따른 것으로, 인도는 의정서 채택 거부를 식량안보 목적의 공공비축에 대한 논의를 진전시키기 위한 협상의 지렛대로 활용했다는 평가를 받았다(김민성, 2014).

이러한 인도와 미국의 대립이 해소될 기미가 보인 것은 9월 인도의 모디(Modi) 총리가 미국을 방문하면서이다. 이 때 양국 정상은 동 이슈에 대해 집중적인 논의를 하였고, 그 결과 11월 13일 인도와 미국은 그동안 무역원활화협정 추진의 걸림돌로 작용했던 식량안보(식량비축) 문제에 합의하였다.[3)]

미국과 인도가 합의함에 따라, WTO는 11월 27일 특별 일반이사회를 소집하고 발리 각료회의 결정사항에 대한 후속조치 3건을 일반이사회 결정으로 채택하게 되었다. 이로써 무역원활화협정 이행을 위한 발판이 마련되었다. 한편, 11월 말을 기준으로 총 50개의 개도국 및 최빈국이 A의무를 통보했다.

이번에 채택된 세 가지 결정사항의 구체적인 내용은 다음과 같다. ① 식량안보를 위한 공공비축에 관한 결정은, 2015년 12월까지 영구적 해법 마련을 위해 노력을 다하고, 제11차 WTO 각료회의(2017년)까지 영구적 해법이 채택되지 않을 경우에도 기존의 잠정 조치(평화조항)가 지속됨을 명확히 한다. ② 무역원활화협정을 WTO 협정 부속서 1A에 부속시키기 위한 개정의정서는, 회원국 2/3의 수락을 발효 조건으로 하여 WTO 협정 부속서 1A에 무역원활화협정을 추가한다. ③ Post-발리 워크프로그램에 관한 결정은, 남아있는 DDA 협상의제에 대한 'Post-발리 DDA 워크프로그램' 수립 작업을 즉시 재개하여 2015년 7월까지 이를 채택하도록 한다.

3) 미국과 인도는 USTR 및 인도 상공장관 명의의 성명을 통해 무역원활화협정 이행과 식량안보 목적의 공공비축에 관한 합의 사실을 발표(2014.11.13.). 양국은 무역원활화협정이 조건 없이(without conditions) 이행되어야 하며, 식량안보 목적의 공공비축과 관련하여서는 영구해법이 합의되어 채택될(agreed and adopted)때까지 평화조항이 지속됨을 확인하고, 집중적인 작업계획 및 협상에 관한 요소에 대하여 합의함.

2. Post-Bali 농업부문 협상 동향

2.1. 발리 패키지 이행

WTO는 발리 패키지의 차질 없는 이행을 위해서 2014년에 무역원활화, 농업, 개발 분야별로 이행 계획을 수립한 바 있다. 농업분야는 ① TRQ 미소진 메커니즘[4] 세부 운영방안을 검토하고, ② 식량안보 목적 공공비축 문제의 영구적 해결방안 마련(제11차 각료회의 전)을 위한 워크프로그램을 수립하며, ③ 수출경쟁 조치에 대해서는 회원국의 정보제공 정례화(질문서 회람), 농업위원회(6월)의 연례 점검을 실시하기로 하였다. 한편, ④ 면화의 경우, 발리에서의 각료결정에 따라 면화와 관련된 논의상황을 점검하기 위해 농업위원회에서 매년 두 차례 특별면화세션을 개최하기로 하였다.

이에 따라 농업위원회에서는 의장이 TRQ 관리의 투명성 제고를 목적으로 시장접근 통보 관련 MA:1 및 MA:2 통보양식을 수정하여 TRQ 소진율을 포함시키는 방안을 제안하였고(6월), TRQ 소진율 기입란이 추가된 통보양식이 사무국을 통해 회람되었다(11월). 의장은 향후 진행되는 통보에는 회원국들이 TRQ 소진율 기입란이 포함된 MA:2 통보양식을 사용하여 소진율 관련 정보를 공개하는 것을 제안하였다. 의장은 이와 관련한 필리핀의 질의에 답변하면서, 새로운 통보양식을 사용하는 것이 강제성을 지니지는 않지만 회원국들이 자발적으로 최선을 다해 준수할 것(best practice)을 요청하였다. 이 요청에 따른다면 회원국들은 발리 각료결정의 효력이 발생한 2014년도 TRQ에 대한 통보 건부터 소진율을 공개해야 할 것으로 보인다.

발리 각료회의에서는 수출경쟁 조치의 철폐를 Post-발리 워크프로그램에 포함하고, 제10차 각료회의(2015년)에서 수출경쟁 정책을 재검토하기로 한 바 있다. 따라서 농업위원회에서는 발리 패키지의 최우선 과제로서 WTO 사무국이 2월에 회람한 수출경쟁 질의서에 대한 회원국의 답변에 기초하여 사무국이 보고서를 작성해 회람하고, 동 보고서를 바탕으로 회원국들의 논의가 이루어졌다(6월). 회원국들은 기본적으로 수출보조 감축이 이루어지는 등 전반적으로 수출경쟁 조치가 축소되고 있다고 긍정적으로 평가하였다. 단, 호주와 캐나다 등은 일부 회원국(인도)이 수출보조를 늘리고 있고 부적절한 정보를 제공하는 문제가 있다고 지적함에 따라, 의장은 정보갱신을 위해 개정

4) TRQ(Tariff Rate Quotas)는 저율관세할당(물량)으로 정부가 허용한 일정 물량에 대해서만 저율 관세를 부과하고, 이를 초과하는 물량에 대해서는 높은 관세를 매기는 제도임. UR 타결 당시 TRQ 물량만 확정하고, 관리방식은 개별 회원국의 자율에 맡김에 따라, 국별로 다양한 관리방식을 적용했으며, 그 결과 수입국 시장접근이 제한되고, 이는 낮은 TRQ 소진율로 나타나고 있기 때문에 DDA 농업협상에서는 TRQ 관리에 관한 엄격한 규율을 마련해야 된다는 주장이 수출국들을 중심으로 제기됨.

질의서를 연말에 회람하고 동 질의서에 대한 답변에 기초하여 보고서를 개정해 내년 6월 WTO 농업위원회에서 이를 재논의하기로 하였다.

한편, 수출보조 통보양식(ES:2)의 변경에 대한 논의도 이루어졌다. 2009년부터 적용된 수출보조 통보양식과 관련해 '주요 수출국 목록(list of significant exporter)'과 현재 품목 리스트의 적합성, 새로 포함되어야 할 품목, 품목의 세분화에 관한 검토가 이루어졌다. 제72차 농업위원회(1월) 전에 주요 수출국 통보양식 개정안과 주요 수출국 목록 개정안을 회람한 후, 비공식회의에서 이에 대한 설명과 토의가 진행됐다. 동 개정안은 수출보조 양허국의 경우에도 해당 농산물의 전 세계 수출물량의 5% 이상을 차지하는 국가의 경우 주요 수출국에 포함시켜 업데이트(2009~2011 FAO 통계 이용)하여 제시하였고, 22개의 품목군을 HS 코드별로 세분화 하여 분류했다.

전술한 바와 같이, 식량안보 목적 공공비축의 영구해법(인도)과 무역원활화협정 의무 이행(미국 등 선진국) 간의 이해상충으로 인해 이 문제들에 대한 합의가 지연되었다. 이 과정에서 무역원활화협정의 경우, 이행체제 및 시한이 명확하게 설정되어 있는 반면, 농업 및 개발 분야 이행은 장기간 또는 구속력이 약한 점검(review)의 성격으로 인해 개도국들이 무역원활화협정 이행을 위한 논의에 소극적으로 임하거나 식량안보 공공비축 워크프로그램 등 개도국의 이해가 큰 이슈와 연계할 가능성이 일찍부터 예견되어 왔다. 미국, EU, 일본 등 선진국들도 개도국이 무역원활화 협정 의무를 조속히 이행하는 것이 무엇보다 중요하다는 입장에서 A의무에 대한 개도국의 조기통보를 유도하는 것에 주력했다. 이에 대해 인도는 식량안보 공공비축 워크프로그램에 대한 논의가 우선임을 강조하면서 식량안보 공공비축 워크프로그램과 DDA 농업분야 post-발리 워크프로그램은 별개로 논의해야 한다고 주장하였다. 이러한 인도의 견해에 동조해 6월 농업위원회에서는 G33을 대표하여 인도네시아가 발리 각료회의 결정사항인 식량안보 공공비축 영구해법 논의의 조속한 개시를 촉구하는 G33의 공동 입장을 전달하기도 하였다.

인도는 7월 25일에 진행된 일반이사회에서 당초 무역원활화협정과 식량안보 관련 공공비축의 영구해법이 연말까지 병행되어야 한다고 주장하였으나, 이 후 한발 물러나 영구적 평화조항을 WTO 일반이사회 결정(decision)으로 채택하는 것을 주장했다. 이에 대하여 미국은 영구적 평화조항을 일반이사회 결정이 아닌 WTO 무역협상위원회(TNC) 의장의 해석(interpretation)으로 대체하자고 주장한 것으로 알려졌다. 한편, 인도의 공공비축 프로그램으로 인해 쌀 수출에 대한 간접적인 보조효과를 우려하는 파

키스탄은 식량안보 목적의 공공비축 영구해법과 관련, 개도국들의 농업 투자 및 생산성 확대, 시장 접근성 확대 등을 통하여 해결하여야 한다고 주장했다. 인도와 미국을 제외한 WTO 회원국들 중 일부 선진국들은 무역원활화협정을 복수국간 이행 후 이행 가능한 여타 발리 패키지에 대한 논의를 발전시키자는 대안을 제시했다.

WTO 사무총장은 10월 16일 무역협상위원회(TNC)에서 현재 WTO에서의 중요 이슈인 ① 무역원활화협정 이행과 식량안보 영구해법의 연계 문제, ② 기타 발리 결정사항의 이행, ③ post-발리 워크프로그램, ④ 현 상황이 WTO에 미치는 의미 등을 언급하며, 이를 해결하기 위한 몇 가지 시나리오를 제시했다. 이어서 아제베도 사무총장은 10월 31일 진행된 비공식 대사급 회의에서 무역원활화협정의 복수국간 이행을 포함한 4개의 시나리오를 상정하고 각 시나리오에 대한 타결 가능성을 평가했다. 첫 번째 시나리오는 무역원활화협정과 식량안보 문제에 관하여 조속히 합의되는 상황, 두 번째 시나리오는 여타 발리 패키지를 이행하면서 무역원활화협정과 식량안보 문제에 관하여 합의점을 찾는 방안, 세 번째 시나리오는 WTO 밖에서 무역원활화협정을 복수국간 방식으로 이행하는 방안, 네 번째 시나리오는 WTO 내에서 전통적인 복수국간 협정(정부조달협정 방식) 혹은 최혜국(MFN) 기반의 복수국간 이행(정보기술협정 방식)으로 무역원활화협정을 이행하는 방안이다. 이 회의에서 다른 해결 방안에 의한 상황 진행이 어려운 현실에서, 아제베도 사무총장과 주요 회원국들은 WTO 내에서 무역원활화협정을 복수국간 방식으로 이행하는 네 번째 시나리오가 가장 가능성 높은 대안으로 판단하였다. 이는 인도의 반대가 명확한 상황에서, 전통적인 복수국간 협정 방식은 참여국들의 컨센서스에 의해 타결이 가능하기 때문이었지만, 대다수 개도국들은 '복수국간 방식' 추진이 다자무역체제의 약화로 이어질 것을 우려하여 적극 반대하였다. 당시 우리나라의 입장은 무역원활화협정 의정서 채택이 최선책이나, 이것이 불가능할 경우 복수국간 방식을 사용하되, 그 방식은 WTO 내에서 최혜국(MFN) 기반으로 이루어져야 한다는 것이었다. 이렇게 10월 말까지 WTO에서는 미국과 인도 간 입장차이가 커서 양국 간 타협안이 도출되기가 쉽지 않을 것으로 전망되는 가운데 미국의 통상정책이 DDA 협상보다는 TPP, TTIP(미국-EU FTA)와 같은 FTA와 정보통신협정(ITA), 서비스협정(TISA), 환경상품 자유화 등의 복수국간 협정에 무게를 두고 있어, 무역원활화협정도 WTO 다자 체제가 아닌 복수국간 협정으로 이행될 가능성이 점쳐지고 있었다.

2.2. 식량안보 목적의 공공비축 워크프로그램

인도를 포함한 G33 국가에서 제안한 식량안보를 위한 공공비축 허용 관련 제안은 개도국이 식량안보를 위해 시장가격보다 높은 관리가격으로 주곡을 수매해서 비축한 다음, 싼 가격으로 서민들에게 방출하는 정책을 허용보조로 인정해 달라는 내용이다. 이 제안은 사실 2008년 DDA 농업 모델리티 4차 수정안(Rev. 4)에 이미 제시되어 있고 당시에는 쟁점이 없었던 사안이다. 그런데 막상 조기수확 안건으로 제시되자, 미국 등 선진국들은 이 제도가 국내생산을 증대시켜 무역을 왜곡시킬 수 있다면서 4년 정도의 한시적인 기간만 인정하고 그 이후 다시 논의해야 한다고 주장하였다. 개도국 공공비축의 감축대상보조(AMS)[5] 산정 배제 제안에 대해 반대가 많아지자 G33은 공공비축 목적의 식량구매 시 개도국의 AMS 부담을 경감시키기 위한 다음과 같은 4가지 아이디어를 제시하였다. i) 공공비축 관련, 개도국 최소허용보조(de minimis) 상향조정(10 → 15%), ii) 공공비축 AMS 산정과 관련한 외부참조가격 기준기간 조정(현재: 1986~1988 → 변경: 최근 3년), iii) Eligible production의 개념 조정(총생산량 → 수매량), iv) 관리가격 산정 시 운송비 등 비용을 제외한 농가수취가격을 반영. 하지만 이러한 대안에 대한 회원국 간 논의 결과, 최소허용보조 상향조정이나 고정외부참조가격 변경에는 반대가 많은 것으로 나타나, 대안으로 관리가격 계산 시 지나친 인플레이션을 고려해야 한다는 UR협정문 18조 4항을 적용하거나, 항구적 해법 마련 전까지 평화조항(peace clause)을 적용하자는 의견이 대두되었다(송주호, 2013).

발리 각료회의에서도 처음 4일간은 미국과 인도 모두 한 치의 양보도 없어 평행선을 달렸으며, 이러다간 발리 각료회의도 실패로 이어질 것이라는 비관적 전망이 우세했다. 하지만 회의 일정을 하루 연기하면서 양국 간 마라톤회담이 이어지고, 항구적 해법을 만들 때까지 한시적으로 인정하는 선에서 극적인 타결이 이루어졌다(문한필 외, 2014).

당시 구체적인 합의내용을 살펴보면, 먼저 미국 등 선진국은 평화적용 적용을 일정기간(6개월~4년)으로 한정하자는 입장이었지만 결국 영구적 해법이 마련될 때까지 적용해야 한다는 인도 측 입장을 수용하였다. 한편. 인도는 상기 평화조항으로 농업협정과 보조금 협정 등 모든 규정에서 보호받기를 원하였으나, 미국과 EU 등은 보조금 협

5) AMS는 무역 및 생산을 왜곡하는 효과가 있기 때문에 WTO 농업협정에 따라 감축해야 하는 농업보조총액이며, de minimis는 AMS와 성격이 같지만, 규모가 작기 때문에 허용되는 보조금으로서, AMS 계산에는 포함되지 않음. 그러나 AMS는 기본적으로 시장가격지지와 시장을 왜곡시키는 지불을 합해 산출되는데, 여기서 가격지지 부분은 국내가격과 국제가격의 차이에 지지물량을 곱해 계산됨. 많은 수입국의 경우 시장왜곡조치의 대부분이 가격지지에 기인한다는 점을 고려하면 농산물의 국내외 가격차이가 AMS의 핵심 구성요소가 됨.

정 적용의 배제에는 반대하였으며, 결국 농업협정 상의 보조금 한도 초과에 대해서만 분쟁 제기를 자제한다는 합의가 이루어졌다. 또한, 파키스탄의 요구를 반영, '다른 회원국들의 식량안보에 부정적 영향을 줘서는 안 된다'는 문구를 추가하였다. 적용대상 품목 수는 미국 등 선진국이 2개 이내를 주장했고, 인도는 3개 이상을 주장했으나 최종 합의된 결과 전통적 주식으로 하되, 품목 수는 한정 않기로 하였다. 마지막으로 적용대상 비축프로그램으로 미국 등 선진국은 기존 프로그램에 한정한다는 입장을 고수한 반면, 인도는 미래 신설되는 비축프로그램도 가능하다는 주장을 펼쳤으나, 최종 합의는 기존 프로그램에 한정하는 것으로 마무리되었다(이주명, 2013).

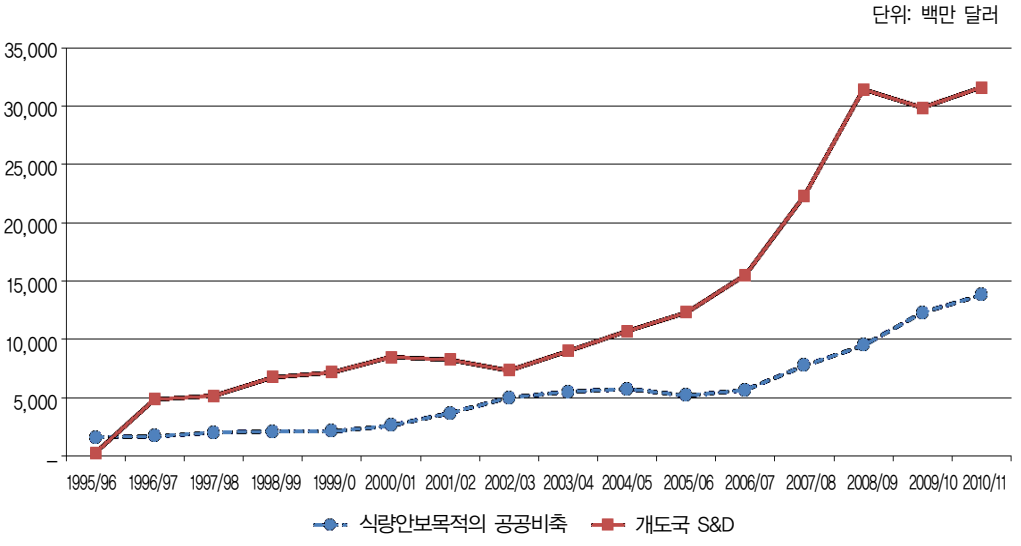
올해도 WTO에서는 식량안보를 위한 공공비축 문제의 영구해법이 DDA협상의 열쇠를 쥐고 있었다. 특히 무역원활화협정의 이행과 맞물리면서, 식량안보 공공비축 이슈는 선진국과 개도국의 이해관계가 대립한 분야이다. 인도를 포함한 G33은 식량안보 공공비축의 영구해법에 관한 논의가 post-발리 워크프로그램에서 최우선적으로 다루어져야 한다는 입장인데 반해, 미국 등 선진국들은 무역원활화협정의 이행에 우선순위를 두었다. 더욱이 식량안보 문제의 핵심 당사자인 인도는 2003년 이후 국내보조에 대한 통보를 하지 않고 있기 상황인데, 인도는 이 영구해법에 대한 논의가 어느 정도 진전된 후에 제출하고자 하는 의도를 가진 반면, 미국 등 선진국들은 최근 실적에 대한 통보가 이루어진 다음에 본격적인 논의를 개시하려는 입장이었기 때문에 이 문제에 대한 워크프로그램은 진전되기 어려운 상황이었다.

한편, 2014년 3월의 제73차 농업위원회에 앞서 G33의 요청으로 ICTSD(International Center for Trade and Sustainable Development)가 주관해 개최한 식량안보 공공비축 관련 워크샵에서 Raul Montemayor(필리핀)는 이 문제에 대한 영구해법의 일환으로 검토가 가능한 2가지 방안('외부참조가격' 조정, '적용물량' 조정)을 제시했다(ICTSD, 2014). 먼저, 감축대상보조(AMS)를 과대평가하는 원인으로 지목된 고정 외부참조가격(fixed external reference price)으로 ① 1986~1988년 3년간 실제 CIF 수입가격 ② 생산자 가격지수 ③ 인플레이션을 고려하기 위하여 미국 달러로 전환 ④ 이전 3년간 수입가격의 평균 또는 이전 5년간 실제 수입가격의 올림픽 평균 ⑤ 2000~2002 CIF 가격 등을 적용해 보자는 아이디어이다. 다음으로 보조수준에 영향을 미치는 대상 생산량(eligible production)에 ① 총생산량(total production) ② 실제 비축을 위해 구매한 물량(actual volume purchased) ③ 유통 가능한 물량(marketable production) 등을 대입해보자는 제안이다. 이렇게 적용가능한 다양한 외부참조가격과 적용물량을 검토하여 회원국들의 AMS 위반

가능성이 낮은 조합을 찾을 수 있다는 설명이다. 시뮬레이션을 통해 최종적으로 제시된 AMS((관리가격-고정 외부참조가격)×대상 생산량) 한도 초과 문제의 해결방안은 첫째, '관리가격'과 '외부참조가격'간 격차 및 그 변동성을 줄이기 위해서 AMS 계산 금액 통보 시 외부참조가격을 자국 통화가 아닌 미국 달러화로 표시하여 통보하는 것을 허용하고, 둘째, '적용물량'을 총생산량이 아닌 생산자들이 실제로 시장에 내놓은 유통 가능한 물량으로 조정하는 것이다. 실제로 인도는 2014년 9월에 이 방식에 따라 2004~2010년 국내보조 실적을 WTO에 통보하였다.

인도는 이번 통보에서 국내보조금을 자국 통화(루피화)가 아닌 미 달러화(백만 달러)를 기준으로 통보했다. 인도의 허용보조 지출 총액은 2004년 61억 8,000만 달러에서 2010년 245억 2,000만 달러로 네 배 가까이 증가했다. 특히 그린박스로 분류된 식량안보 목적의 공공비축 보조금은 2004년 57억 3,000만 달러에서 2010년 138억 1,000만 달러로 두 배 이상 증가했다. 농업협정 제6조 제2항에 따른 개도국 특혜 보조금은 2004년 106억 9,000만 달러에서 2010년 316억 1,000만 달러로 3배 정도 증가했다<그림 1 참조>. 1995~2010년 기간 허용보조로 분류되어 있는 식량안보목적의 공공비축 보조금은 2005/06년을 제외하고 연평균 15.6%로 빠르게 증가하는 추세임을 알 수 있다. 감축대상보조 예외에 포함되는 개도국 특혜 보조금은 2003/04년 이후 연평균 37.9%로 가파르게 증가한 것으로 나타났다. 인도의 개도국 특혜 보조는 대부분 투

그림 1 인도의 식량안보·공공비축과 개도국 특혜 보조금 통보내역 (1995~2011년)



자료: WTO, 인도 통보문서, G/AG/N/IND/1,2,7,10

입재 보조에 해당한다.

한편, AMS 한도가 없는 인도는 감축대상보조금의 경우 주로 품목별 시장가격지지 정책으로 인한 정부지출액이며, 모두 최소허용보조(de minimis)에 해당하는 것으로 통보했다. 인도의 시장가격지지 대상 품목은, 쌀, 밀, 곡물, 콩, 면화, 겨자 씨 등으로 연도별로 다른 것으로 통보되었다. 쌀의 경우 관리가격이 외부참조가격보다 낮았던 2004/05년에는 시장가격지지가 음의 수치(-18억 6,000만 달러)를 가진 것으로, 그리고 상황이 역전된 2010/11년에는 시장가격지지가 22.8억 달러에 이른 것으로 통보했다<부표 참조>.

2014년 11월의 농업위원회 정례회의에서는 인도의 통보내역에 대한 점검의 일환으로 다수의 회원국들이 문제제기와 질의를 하였다. 대표적인 질의 내용과 인도의 답변을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 인도의 농업부 홈페이지에 제시된 시장가격지지 대상 품목(25개)과 통보한 대상 품목 수가 상이한 이유는 무엇인지에 대한 질의에 대해 인도는 통보에는 연도별로 실제 보조금을 지급한 품목만 포함하였다고 답변했다. 둘째, 주요국들은 루피화가 아닌 미국 달러화 기준으로 보조금을 표시한 이유를 질의하면서, 인도의 인플레이션으로 인하여 루피를 사용할 경우 보조금액은 훨씬 늘어나므로, 인도가 보조금 규모를 줄이기 위하여 자의적으로 달러를 사용한 것으로 의구심을 보였다. 이에 대해 인도는 1995년부터 미 달러화로 보조금을 통보해서 일관성 측면에서도 문제가 없고, 환율은 시장에서 결정되므로 문제될 것이 없다는 견해를 밝혔다. 셋째, 농업협정 제6조 제2항과 관련하여 인도의 저소득 및 자원빈곤 농가(low income & resource poor farm)의 기준에 대한 질의가 있었으며, 인도는 10ha 이하의 농지를 소유한 모든 농가가 저소득 및 자원빈곤 농가에 해당하기 때문에 보조금 수혜자격이 있다면서, 인도는 자국 농민의 평균 농지보유 규모가 1.33ha(2012년 기준)에 불과하고, 10ha 미만 농가는 전체 농가의 99% 이상을 차지한다는 점을 강조했다. 넷째, 다수의 회원국들은 인도의 시장가격지지 계산 시 전체 생산량이 아니고, 수매량만을 사용하는 문제와 전반적인 통보의 투명성과 정확성에 의문을 제기했다. 이에 대해 인도는 총생산량과 관련하여서는 추후 관련 자료를 제시하겠다는 선에서 대응하면서, 자국의 기초 농산물 생산 및 가격 통계는 인터넷을 통하여 접근이 가능하여 투명성 측면에 문제가 없다는 입장이다. 한편, 미국은 인도의 농업보조금에 대한 자체분석에 따르면 인도의 실제 보조금지급 규모가 쌀은 총생산량의 60%, 밀은 69%에 달해 총생산량의 10%인 최소허용보조 한도를 훨씬 초과한다는 분석결과를 제시했다.

분명, 인도의 국내보조 통보내역은 점검해 볼 요소가 많으며, 이는 향후 본격적으로

진행될 식량안보 목적의 공공비축 워크프로그램에서 구체적으로 논의될 것으로 보인다. 11월 13일 미국과의 합의 이전에 인도가 무역원활화협정 이행과 식량안보 목적의 공공비축 영구해법 문제를 연계하면서 무역원활화협정 이행을 거부해 온 것은 대외적으로 선진국과 개도국 간 발리 패키지의 균형 잡힌 이행이라는 측면과 최근 정권교체와 식량안보법의 시행, 빈곤 및 기아 문제 등의 국내 정치경제적 상황이 복합적으로 작용한 결과인 것으로 간주된다.

식량안보 문제와 관련한 인도의 여건을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 인도는 2005년 이후 연평균 8% 이상의 높은 경제성장률을 기록하고 있으나 농민의 90% 이상이 영세소농이며, 국민의 60% 이상이 빈민층인 상황이다.[6] 국제식량정책연구소는 전 세계 개도국 및 최빈국을 대상으로 글로벌 기아지수(Global Hunger Index, GHI)를 매년 발표하는데, 2014년 기준 인도의 GHI는 17.8로 76개국 중 55위에 해당한다. 이 수치는 인도네시아(10.3), 스리랑카(15.1), 북한(16.4)보다도 인도의 가아실태가 열악하다는 것을 의미한다.[7] 한편, 인도의 주식은 쌀과 밀이며 연간 쌀 생산량은 1억 톤이 넘고, 밀 생산량은 9천만 톤에 이른다. 특히, 인도는 태국에 이어 세계 제2위의 쌀 수출국으로 2012/13년 쌀 수출량은 1천만 톤을 초과했다. <표 2>에 제시되어 있듯이 인도는 2011/12년 쌀의 생산량 중 6.8%인 718만 톤이 수출되었으며, 아주 적은 양인 1,060톤이 수입되었다. 2012/13년의 경우 쌀 생산량의 9.7%인 1,012톤이 수출되었고 수입량은 700톤에 불과했다. 2011/12년 밀의 수출입은 거의 이루어지지 않았지만 2012/13년에 밀 수출량은 생산량의 7.0%인 647만 톤에 달했다.

2009년 재집권에 성공한 통일진보연합(UPS)은 이러한 빈곤문제를 해소하고 국민의 영양상태 개선 및 공공보건 증진을 위해 기존에 산재되어 있던 지원제도를 보완하고 통합하여 제시한 식량안보법을 구상했으며, 2014년 총선 등 주요 선거의 공약으로 활용하였다. 2013년 8월에 발효된 식량안보법은 인도 국민의 2/3에 해당하는 약 8억 명에게 쌀, 밀 등의 구매 시 식량보조금을 지급하고 14세 미만의 아동 및 임산부 등 취약계층에 대한 무료급식을 제공하는 내용을 골자로 하고 있다. 동 법의 시행으로 농촌

6) 국제식량정책연구소는 전 세계 개도국 및 최빈국을 대상으로 글로벌 기아지수(Global Hunger Index, GHI)를 매년 발표하는데, 2010년 기준 인도의 글로벌 기아지수는 경보수준으로 파키스탄, 방글라데시, 북한보다도 열악한 것으로 조사되었다.

7) 그러나 인도의 글로벌 기아지수는 1990년 이후 지속적으로 감소하는 추세이다. 특히, 인도 정부는 2006년 이후 GHI 개선을 위해 두 가지의 정책을 도입하여 시행하고 있다. 첫째, 어린이들의 영양과 건강상태 개선을 위한 140만 개의 집중 센터를 세워 통합적 어린이 발달 프로그램(Integrated Child Development Services program)을 제공했다. 둘째, 농촌의 건강과 영양을 위한 미션(National Rural Health Mission)을 세워 기본적인 보건서비스를 농촌지역에 제공했다(Avula et al.2013). 그 결과 2014년 인도의 글로벌기아지수는 2005년에 비해 26.4% 감소한 것으로 방글라데시(19.1)와 파키스탄(19.1)보다는 나은 수준으로 점차 개선되고 있는 추세로 볼 수 있다.

표 1 인도의 주요 곡물 생산량

단위: 백만 톤

	1950/51	1960/61	1970/71	1980/81	1990/91	2000/01	2010/11	2011/12	2012/13
쌀	20.58	34.58	42.22	53.63	74.29	84.98	95.98	105.30	104.40
밀	6.46	11.00	23.83	36.31	55.14	69.68	86.87	94.88	92.46
옥수수	1.73	4.08	7.49	6.96	8.96	12.04	21.73	21.76	22.23
기타 곡물	15.38	23.74	30.55	29.02	32.70	31.08	43.40	42.01	40.08
합계	44.15	73.4	104.09	125.92	171.09	197.78	247.98	263.95	259.17

자료: 인도 농림부 Directorate of Economics and Statistics, Department of Agriculture and Cooperation.

표 2 인도의 쌀과 밀 교역량

단위: 천 톤

구 분	2011/12		2012/13	
	수출량	수입량	수출량	수입량
쌀	7,175.90	1.06	10,120.18	0.70
밀	740.75	0.02	6,471.98	2.94
합계	7,916.65	1.08	16,592.16	3.64

자료: 인도 농림부 Directorate of Economics and Statistics, Department of Agriculture and Cooperation.

인구의 75%와 도시인구의 50%가 매월 5kg까지 쌀과 밀 등의 곡물을 1~3루피의 저렴한 가격으로 구매할 수 있게 되었다.[8] 동 법의 시행으로 인해 인도정부는 매년 220억 달러의 예산이 소요될 것으로 추정된다.

미국 등 선진국들은 빈민구제를 위한 인도의 국내여건에 대해서는 이해하지만, 식량안보법에 의한 식량보조가 생산을 유인하기 때문에 WTO 농업협정의 감축대상보조에 해당하고, 보조로 인해 다른 국가의 수출 기회를 제한할 뿐만 아니라 늘어난 재고곡물의 수출로 국제무역 또한 왜곡될 수 있기 때문에 다른 국가의 농민에게 부정적인 영향을 준다는 지적을 하였다. 결국 인도의 요구대로 식량안보법에 따른 시장지지가격 정책을 허용보조로 용인한다면, 사실상 개도국에 대해 감축대상보조를 무제한으로 허용하는 셈이 되기 때문에 선진국들의 입장에서는 인도의 제안에 대해 확고하게 반대하는 입장을 견지하고 있다.

8) 인도의 식량안보법은 우리나라에서 통용되는 식량안보라는 개념보다는 국내의 빈민과 취약계층의 영양개선에 초점을 두고 있으며, 기존의 공공배급제도의 비효율성을 해소하고 부패를 척결하기 위한 개혁과 주정부가 지원 대상 가구를 선별하도록 함으로써 제도 이행에 대한 실질적인 책임을 맡도록 하는 내용을 포함하고 있음(김한성, 2014).

최근 인도는 신임 모디 총리가 이끄는 인도국민당(BJP)이 지난 5월 총선에서 의회 과반의석을 확보하여 정권교체를 이룬 바 있다. 평소 친기업 성향으로 알려진 모디 총리가 국제사회의 우려에도 불구하고 식량안보와 관련해서는 강경한 입장을 고수하는 이유는 집권 초기의 정치적 입지를 다지기 위한 것으로 해석되기도 한다. 인도의 농민단체들도 인도 정부가 이 문제에 관한 한 강경한 입장을 유지하도록 지속적인 압박을 가하고 있는 것으로 알려졌다.

2.3. Post-발리 DDA 워크프로그램

제9차 WTO 각료회의에서 각료들은 무역협상위원회(TNC)에게 향후 12개월 내에 명확한 DDA 워크프로그램을 마련하도록 지시했다. 2014년 2월 6일 무역협상위원회에서 아제베도 WTO 사무총장은 금년 중에 발리 패키지의 차질 없는 이행과 Post-발리 워크프로그램을 마련하는 것이 가장 중요한 임무로 평가했으며, 발리 패키지에서 법적 구속력이 없는 성과를 거둔 이슈인 수출경쟁, 면화, 무관세무쿼터(DFQF), 최빈국 서비스 웨이버 이행 등에 우선순위를 두고, 발리 패키지에서 해결하지 못한 이슈들에 대한 작업계획 수립을 관련 위원회 및 협상그룹에서 재개하도록 하였다. 아제베도 사무총장은 DDA 워크프로그램 논의 관련, 실현가능성과 목표수준 간 균형, 창조적이고 개방된 자세, 분야 간 연계성을 고려, 포용성과 투명성, 긴박감 필요, 개발측면 고려 등 6개 요소를 강조했다.

이에 따라 농업협상그룹(COA-SS) 전체회의(3.28)에서는 John Adank 의장이 제기한 다음의 세 가지 질문을 바탕으로 회원국들의 의견개진이 이루어졌다. 1) 협상 진전을 위한 바람직하고 실현가능한 목표와 2) 동 목표 달성을 위한 회원국의 기여 방안, 3) 협상 관련 새로운 정보(new information) 제공 문제

우선 다수의 회원국들은 농업협상의 3개 분야(시장접근, 국내보조, 수출경쟁)간의 균형을 강조했다. G33, G20[9] 등 개도국들은 농업을 중심으로 DDA 협상 전체의 균형을 맞추어야 한다는 점을 강조한 반면, 미국, EU, 일본, 스위스 등은 농업뿐만 아니라 비농산물(NAMA), 서비스 등 여타 이슈와의 균형을 강조했다.

9) 칸쿤 WTO 각료회의(2003년)을 계기로 G33과 G22 그룹이 형성되었는데, 농업보조의 여력이 적어 시장접근 분야에서의 개도국 우대의 중요성을 강조하는 인도, 중국, 인도네시아, 한국 등 30여개 개도국들은 G33을, 인도, 중국, 브라질, 아르헨티나 등 22개 수출개도국들은 G20를 결성함. 한국·일본·대만·스위스 등 기존의 NTC 그룹에 참여해왔던 수입국들은 G10을 형성하였음. 한편, 기존의 케언즈 그룹(17개국)은 선진국과 개도국으로 분열하여 선진국은 미국·EU에 합류하고, 개도국은 개도국 그룹에 합류하여 강력한 영향력을 행사함.

중점 추진 분야와 관련해서, G33는 개도국 우대조치(S&D) 및 식량안보를, 미국 및 케언즈 그룹은 시장접근 개선을, G20는 수출경쟁을, C-4[10]는 면화를, 아프리카 그룹은 개발 및 식량안보를, G10은 수출제한을 각각 제안했다.[11]

가장 논란이 된 쟁점인 Post-발리 워크프로그램에서의 농업 모델리티 4차 수정안(Rev.4)의 지위[12]에 대해서, G33, G20, ACP[13] 등 개도국들은 2008년의 Rev.4가 향후 논의의 기초가 되어야 하고, 안정화된 이슈의 재논의를 반대한다는 입장을 명확히 한 반면, 미국, EU 등은 Rev.4는 합의된 바 없다며 의미를 축소했다.

한편, 협상 관련 새로운 정보(new information) 제공의 필요성에 대해, 케언즈 그룹과 미국, 일본 등 선진국은 세계 교역여건이 급격히 변화하고 있는 상황을 협상 과정에 반영해야 한다고 주장한 반면, G33 등 다수의 개도국들은 새로운 정보 및 자료가 협상 촉진을 위해 활용되어야지 협상을 복잡하게 해서 협상 진행을 지연시켜서는 안 된다는 우려를 표명했다.

마지막으로, DDA 협상 타결방식으로, G33과 일부 개도국들은 전체 협상의 균형을 위한 전략적 접근법으로 일괄타결을 선호하나, 미국, EU, 일본, 스위스 등 선진국들과 G20 등 수출개도국들은 부분적인 조기수확에 대해 부정적이지 않은 상황이며, 특히, 수출국들은 시장접근 분야의 조기타결을 위한 부분타결방식을 적극적으로 활용하여야 한다는 입장이다.

요약하면, 2014년 상반기 동안 DDA 워크프로그램 관련, 미국은 신흥 개도국의 국내보조 관련 최근 동향, 시장접근 장벽 제거, 수출경쟁 이슈(국영무역기업에 관한 규율 등)에 대한 논의 필요성을 강조하고, EU는 시장접근 이슈에 집중할 것을 제안하였다. 농업협상그룹 의장과 다수 선진국들은 미국과 EU의 주장에 동조하는 분위기이다. 반면, 중국과 인도, 우리나라가 포함된 개도국 그룹인 G33은 Rev.4를 논의의 기초로 설정 및 안정화된 이슈 재논의 불가, 일괄타결 원칙 고수, 농업 내 및 농업/비농산물(NAMA)/서비스 등 농업 외 이슈 간 균형 유지, 특별품목(SP), 개도국특별긴급관세(SSM) 중점 논의 등을 기본 입장으로 개진하였다. 결국, 미국, EU, 일본, 노르웨이, 스위스 등은 개도국 특별우대에는 반대하면서, 선진국의 국내보조와 시장접근, 수출경쟁의 부담 완화를 고려하고 있으며, G33과 ACP 등 개도국들은 Rev.4에 대한 재논의를 통해 개도

10) C-4는 부르키나파소 등 아프리카 4개 면화 생산국 그룹임.
11) 수출제한과 관련해 일본과 스위스가 필요성을 강조한 반면, 아르헨티나는 반대 의견을 강하게 제기했음.
12) 2008년 Rev.4 이후, DDA 농업협상에서는 전임 농업의장(David Walker)이 제시한 10대 잔여쟁점을 위주로 논의하였으나, 협상 타결에는 실패함.
13) ACP는 아프리카, 카리브해, 태평양 지역의 77개국 그룹임.

표 3 주요 회원국별 DDA 워크프로그램 관련 기본 입장

구분	회원국	기본 입장
선진국	미국	업데이트된 무역 추세·통계 및 보조금정책 등을 반영한 논의 필요 입장 기존 협상결과에 기초한 Work Program에 반대 Post-Bali Work Program 논의보다는 복수국간 무역협상 추진에 우선순위
	EU	대사급에서 작업계획 논의방향에 대한 비공식 회의를 통한 공감대 마련후에, 구체 논의 진행 선호 국제무역 환경의 변화를 고려한 작업계획 논의 소규모 수확방안에 대하여 개방적
	일본	기존 협상결과에 기초한 Work Program에 반대 무역원활화 협정 이행 및 ITA에 우선순위
	캐나다	본격적인 협상 개시보다는 대화부터 진행(전문가 논의 등)하는 등 상향식 접근방식 선호 기존 협상결과에 기초한 Work Program에 반대 디지털경제, 환경, 투자, 경쟁 등 새로운 이슈 논의
개도국/LDC	중국	개발 이슈의 중요성 강조 Rev.4 등 기존 협상결과에 기초 주장 "일괄타결" 방식을 주장하면서, 합의가 쉬운 이슈부터 접근하는 방안도 제안
	인도	'일괄타결' 원칙의 준수 강조
	브라질	TRQ 관리 및 수출경쟁 관련 발리 합의사항 이행에 주력(NAMA는 방어적) '일괄타결' 원칙을 선호하나, 개방적 입장
	아프리카그룹	'일괄타결' 원칙 선호
	LDC 그룹 (우간다)	'일괄타결' 원칙 선호 새로운 무역이슈 추가에 반대
	G33 (인니)	농업분야, SP 및 SSM 초점
	케언즈 그룹 (호주)	농업 분야, 시장접근 개선에 최우선순위 수출경쟁 철폐, 국내보조 감축에도 관심

자료: 농림축산식품부 내부자료(2014년 상반기 DDA 논의동향 정리).

국 특별대우가 축소될 것을 우려하기 때문에 Rev.4 당시에 안정화된 이슈를 재논의하는 것을 반대하고 있다.

2014년에는 농업분야의 10대 잔여쟁점<표 4 참조> 중에서 수출국들(케언즈 그룹)이 관심을 가지고 있는 시장접근 이슈와 G33 등 개도국들의 핵심 이슈인 특별품목(SP), 개도국특별긴급관세(SSM), 식량안보 목적의 공공비축 논의가 활발히 이루어진 편이다.

케언즈 그룹은 DDA 워크프로그램 논의에 대비하여 그룹 내에서 국내보조, 시장접근, 수출경쟁 3개 분야의 소그룹을 운영하면서 내부적 검토를 진행하고 있다. 국내보조는 캐나다, 수출경쟁은 뉴질랜드, 시장접근은 필리핀이 각각 주관하고 있으며, 국내보조 분야에서는 미국의 농업법(Farm Bill)과 EU의 공동농업정책(CAP) 검토와 더불어 파키스탄이 제기한 시장가격지지 계산 문제가 논의이고, 수출경쟁 분야에서는 우선 논의

이슈로 중국의 국영무역시스템이 제기되어 있다. 시장접근 분야에서는 TRQ 미소진 메커니즘 발동 및 TRQ 인쿼터 관세의 추가 감축, 관세감축 구조의 단순화(민감품목 및 특별품목 등의 예외로 인하여 복잡하다는 주장), 열대작물 이슈 타결 등이 논의되었다.

또한, 미국은 제74차 농업위원회(6월)에 앞서 무역증진을 위한 관세의 중요성을 언급하며 주요국의 관세를 기초로 양허관세와 실행관세의 차이, 관세의 복잡성, 고율 관세 문제를 다룬 보고서를 제출했다. 보고서에 따르면, 미국(5%)과 중국(16%)은 평균 실행관세와 양허관세가 동일하나, 브라질, 칠레, 인도네시아, 멕시코 등은 양허관세의 1/3수준보다 낮은 실행관세가 적용되고 있다. 관세의 복잡성에 대해서는 각 국의 관세가 종가세, 종량세뿐만 아니라 최소수입가격(Minimum Imports Prices), 가격밴드(Price Bands) 등 다양한 제도를 사용하고 있으며, 종량세가 예측가능성 및 인플레이션에 따른 관세감축 효과 측면에서 장점이 있다고 분석하고 있다. 동 보고서는 캐나다의 유제품과 가금류(200% 이상), 일본의 쌀(500～700%)처럼 일부 회원국들이 농업부문의 민감품목 전반에 대하여 매우 높은 고율관세를 적용하는 것을 지적했다. 이 보고서의 분석 내용을 토대로 미국은 실행세율, 양허세율, 무관세율의 비율이 담긴 자료집 제작을 WTO 사무국에 요청했다.

한편, G33은 6월 24일 특별품목, 개도국특별긴급관세(SSM), 식량안보 목적의 공공비축에 대한 제안서를 G33 회원국에 회람하였다. G33은 특별품목에 관하여 Rev.4와 동일한 내용의 제안서를 제출했다. 즉, 개도국은 특별품목 개수를 전체 세번의 12%까지 지정할 수 있으며, 관세감축은 지정된 특별품목의 평균 관세감축률이 11%가 되어야 하며, 관세감축을 면제받는 세번은 5%까지 지정이 가능하다. 반면, G33은 SSM의 경우 Rev.4와 'W7 문서'보다 강화된 내용을 구상했다. 특히, UR 양허관세 준수 조항에 대한 제한을 삭제하였으며, 물량기준 SSM의 국가유형도 세분화하였다. 식량안보 목적의 공공비축은 '저소득 또는 자원빈약 생산자 지원을 목적으로 하는 경우 감축대상보조(AMS)에 미반영'하는 것을 규정한 Rev.4와 동일한 형태의 제안서를 제출했다.

식량안보 목적의 공공비축 이슈가 쟁점이 되면서 국내보조와 관련된 논의도 조금씩 진행되었다. 케언즈 그룹은 제73차 농업위원회(3월)와 제74차 농업위원회(6월)를 통하여 최근 주요국의 국내보조 동향에 관한 보고서를 회람했다. 동 보고서는 선진국의 국내보조 규모는 감소추세이나, 중국, 인도 등 개도국은 증가추세로 나타난다고 지적하면서 향후 DDA 협상에서 국내보조 분야의 협상이 재개되어야 한다고 주장했다. 이에 대해 인도, 중국 등 개도국 그룹은 개도국의 국내보조는 식량안보를 위한 조치이며, 상

표 4 농업협상 10대 잔여쟁점 및 주요국 입장

	Rev.4	주요국 입장
Blue Box 상한	• 미국: '95~'00년 BB 지급액에 기초, '02년 농업법 품목별 지급비율의 [110% or 120%]	• 미국 : 정치적 이슈라는 주장 • 중국 : MAMA와 수평적 이슈 • 브라질 : 105% ※ 우리나라 이슈 아님(대응 불요)
Cotton	• 면화보조: 일반 AMS보다 더 감축 • BB : 일반의 1/3 설정	• 미국: 다른 pillar와 종합 검토 • Cotton 4 : 신속 해결 ※ 우리나라 이슈 아님(대응 불요)
민간품목	• 개수; 4%+2%(EFTA 국가 및 일본) • TRQ 증량: 소비량의 3~4%	• 일본, 캐나다 : 8%, 6% 필요 • 수출국 : 4%, 추가 시 보상 확대 ※ 우리나라 : G10 공조(4% 수용가능)
관세상한	• 관세상한: 선진 100, 개도 150% – 민간품목과 [비민간품목 중 1%] * TRQ증량 등 추가보상(0.5%) 필요 – 개도국 특별품목 보상 제외 * 민감품목은 추가 보상 필요(0.33%)	• G10 : 도입 반대하나 Rev.4 및 W/6 기초로 논의 가능 • G33 : 특별품목 예외 요구 • 수출국 : 도입 필요 – 비민감 1% 예외 보상 수준(전 민감품목 0.5% 증량) 불충분 ※ 우리나라 : G10, G33 공조 (민감/특별품목 적용배제)
TRQ 신설	• 신설불가/[가능 시 세번의 1%] [소비량 2% 추가 증량]	• G10 : 도입필요 • 수출국 : 반대, 충분한 보상 필요 ※ 우리나라 : G10 공조, TRQ 신설 허용
관세 단순화	• 목표 : 100% 단순화/[90%] • 방식 : Annex N 적용	• G10/EU : 90%, 85% wnwkd • 수출국 : 100% 단순화 주장 ※ 우리나라 : G10 공조
특별품목	• Entitlement : 12%, Zero cut: 5% • 평균감축률 : 11%	• G33 : 재논의 반대 * 인니 : SP 수치 확대 주장 • 미국 : 수용불가 ※ 우리나라 : 재논의 반대(핵심)
SSM	• UR 양허관세 초과 : 제한 인정(W/7) – 120-140 : 33%, 8%P – 140 이상 : 50%, 12% * prorating, Crosss-check, Seasonality, Duration, Spilloer 제약 조건 도입	• G033 : W/7의 여러 조건 수용불가 • 수출국 : 발동제한 조건 반드시 필요 • EU : 원점에서 재검토 주장 ※ 우리나라 : G33 공조
열대작물/ 특혜잠식	• 열대작물 : 열대작물 list의 65% – 20% 이하 : 철폐 – 20% 이상 : 80% 감축 • Annex H 품목은 개도국관세 감축기간(10년) 적용	• 인도, 파키스탄 : 추가 논의 요구 • EU/미국/ACP 등 : 재논의 반대 ※ 선진국 이슈, 대응불요

자료: 농림축산식품부 내부자료(2014년 상반기 DDA 논의동향 정리).

업농에 대한 보조인 선진국의 국내보조와는 다른 성격이라며 반박했다. 또한 무역왜곡 국내보조총액(TTDS)에 대해 개도국 특별보조가 무역왜곡 보조로 계산된 점, 동 보고서가 DDA 협상에 영향을 줄 가능성 등을 들어 동 보고서에 대하여 강하게 이의를 제기하였다.[14] 이와 별도로 미국은 동 회의에서 시장가격지지가 농산물 가격상승, 자원배

14) 동 보고서는 미국, 중국, 인도 등 농산물 10대 교역국(수입+수출)의 감축보조(AMS), 농업협정 6.2조(개도국의 투입재 보조금

분 왜곡, 가격상승에 따른 저소득층의 식량안보 저해 등을 발생시킨다고 분석하는 별도의 보고서를 제출했다. 호주 등 수출국들은 동 분석에 대해 긍정적인 평가를 내렸으나, 인도, 중국, 필리핀 등 개도국들은 개도국에서의 시장가격지지는 영세 농업인에게 적정가격을 보장하여 국내 생산기반유지라는 정책적 목적이 있다며 강하게 반박했다.

마지막으로 수출제한과 관련한 논의도 전개됐다. 2011년 9월 일본이 WTO 농업협정 제12조의 수출제한 조치 통보 이행 강화를 목적으로 수출제한 통보개선에 관한 논의를 제안한 이후, 이 문제는 미국 주도로 농업위원회 비공식회의에서 주요 의제로 지속적으로 다루어져 왔다. 미국은 제71차 농업위원회(2013년 9월) 전에 수출제한 관련 OECD 자료를 회람(G/AG/W/113)하면서 OECD 분석에 따르면 수출제한이 16개국(3,800건)에 이르지만, WTO 통보 자료는 8개국(14건)에 불과하다고 지적했다.[15] 한편, 수출제한과 관련해 농업협정 제12조 제2항[16]의 '순수출국'의 정의를 어떻게 할 것인지도 논의되었다. 일본은 제74차 농업위원회(6월)에서 과거 3년 내지 5년간 농산물 교역 동향을 시뮬레이션 분석한 보고서를 통해 '순식량수출국(net-food exporter)'의 개념을 정의하는 데 과거 3년 평균 수출입 통계를 사용하자고 제안했다. 미국은 수출제한이 2006~2008년 국제 곡물가격 급등(price spike)의 요인이었다는 세계은행 등의 연구를 인용하면서 수출제한 투명성 제고가 필요하다고 강조했다. 반면, 아르헨티나, 러시아, 파키스탄, 인도 등은 동 의제가 농업협정의 해석에 관한 문제이므로 농업위원회에서의 논의가 부적절하다는 입장을 밝힘과 동시에, 동 문제에 있어 수출국의 식량안보와 수입국의 식량안보가 동시에 고려되어져야 한다는 입장을 피력했다.

3. 협상 전망

WTO 일반이사회 결정으로 무역원활화협정과 식량안보 목적의 공공비축 간의 협상이 타결됨에 따라 향후 DDA 협상의 추동력(momentum)이 확보되었다는 평가이다. 특히 무역원활화협정의 타결은 WTO가 1995년 출범한 이래 19년 만에 처음으로 타결한 다자간협상이자 2001년 WTO가 채택한 DDA의 첫 진척이라는 의미가 있다. 아베제도

감축 면제), Blue Box, 허용보조, de minimis 등의 변화 동향을 보고. 또한 동 보고서에서는 TTDS(Total Trade Distorting Subsidy)라는 개념을 사용하였으며, TTDS는 AMS와 농업협정 6.2조에 따른 보조금의 합으로 계산

15) 일례로 이집트는 2013년 실시한 쌀 수출제한을 개도국임을 이유로 통보하지 않았고, 제72차 농업위원회(1월)에서 미국이 이에 관하여 질의한 바 있음.

16) The provisions of this Article shall not apply developing country Member, unless the measure is taken by a developing country Member which is a net-food exporter of the specific foodstuff concerned.

WTO 사무총장도 무역원활화협정의 타결로 인해 WTO가 본연의 업무에 복귀했으며 다자간무역체계를 구축할 수 있는 여지를 확인했다고 자평했다. 이어 아제베도 사무총장은 “이번 일반이사회 결정에 이어 모든 발리 결정의 이행 및 Post-발리 워크프로그램 수립을 위한 작업을 즉시 시작하겠다”고 발언하고, “다음 달 예정된 일반이사회(12.10)에서는 향후 협상 추진방안에 대한 명확한 인식을 공유하고 2015년부터 본격적인 작업에 돌입해야 할 것이다”며 회원국의 협조를 촉구했다.

향후 WTO를 중심으로 한 다자간 협력이 확대될 경우 우리나라가 상대적으로 취약한 농업분야의 개방 압력은 더욱 거세질 가능성이 있다. 특히, DDA는 WTO의 모든 회원국들에게 공통으로 적용되는 관세인하 의무를 부여하며, 양자 또는 지역 무역협정인 FTA와는 달리 국내보조금의 감축과 수출보조 폐지 또한 동반되어야 하기 때문에 각국의 국내농업과 농정에 미치는 파장이 크다.

DDA 농업협상은 1) 시장접근의 실질적 개선, 2) 수출보조의 점진적 폐지를 목표로 하는 감축, 3) 무역왜곡적인 국내보조의 실질적 감축이라는 세 가지 분야(three pillars)의 협상목표를 가지고 추진되었다. 따라서 농업협상의 타결 여부는 각 분야의 모든 요소에 녹아들어 있는 개도국 우대조치에 대한 선진국과 개도국의 견해차이가 어떻게 좁혀질 수 있는지에 달려 있다.

우리나라는 여타 농업부문 발리 패키지 이행과 관련해서는 기본적으로 동의하는 입장이나, 향후 구체적인 집행을 위한 논의 과정이 불리하게 진행되지 않도록 대응할 필요가 있다. 특히, 식량안보 목적의 공공비축 영구해법 관련 논의에서는 우리나라의 향후 활용가능성을 고려한 대응이 필요하다.

선진국과 개도국 간 Rev.4의 지위와 관련한 대립이 첨예한 현 상황을 고려할 때, Rev.4가 유지되기는 어려워 보인다. 이러한 상황에서도 우리나라는 Rev.4를 기반으로 협상을 진행한다는 입장을 고수하여 협상력을 유지하되, Rev.4 재논의에 대비한 주요 쟁점(관세상한, SP, SSM, 국내보조 관련 이슈 등)을 재점검할 필요가 있다. 특히, 우리나라의 개도국 지위와 관련해서는, 철저한 대응논리 개발 및 우리나라 농업부문의 취약성에 대한 WTO 회원국의 이해도 제고를 위한 지속적인 노력을 경주해야 한다. 그러나 지금처럼 DDA 타결이 지연될수록 농업협상에서 우리나라가 개도국 지위를 유지하는 것이 점점 더 어려워질 수 있다. 따라서 현실적으로 개도국 지위를 완전하게 누리기보다는, 국내농업에 미치는 피해가 작은 범위 내에서 자발적으로 선진국 의무사항에 참여하거나, 개도국 권리를 축소하는 식의 대안도 고려하여야 한다(문한필 외,

2011). 그동안 DDA 협상이 답보상태에 있어서 국내 농업분야에서도 관련 연구가 거의 수행되지 않았고 관련 전문가도 부족하다는 지적이 있다. 내부적으로 DDA 협상이 진전될 수 있는 다양한 시나리오별로 협상과 국내대책 측면에서 대응방안을 다각적으로 모색하는 노력이 필요한 시점이다.

참고문헌

김민성. 2014. “발리 각료회의 이후 무역원활화협정 논의 동향과 향후 전망.” 「KIEP 지역경제포커스」 제8권 제44호. 대외경제정책연구원.

농림축산식품부의 내부자료. “DDA 농업부문 협상 경과와 향후 전망”(2014.11)

문한필. 2014. “WTO/DDA 발리패키지 타결과 향후 전망.” 「세계농업」 제161호. 한국농촌경제연구원.

문한필 외. 2011. 「DDA 농업협상 중간점검」. 한국농촌경제연구원.

산업통상자원부 보도참고자료. “세계무역기구, 무역원활화협정 의정서 채택”(2014.11.28.).

서진교 외. 2014. 「DDA 협상 조기수확 패키지의 경제적 효과분석과 정책대응」. 대외경제정책연구원.

송주호. 2013. “DDA 농업협상의 최근 동향과 시사점.” 「KREI 농정포커스」 제73호. 한국농촌경제연구원.

이주명. 2013. “WTO 제9차 각료회의 농업분야 성과와 향후 전망.” 농림수산식품교육문화정보원 정책세미나(2013. 12. 19.) 발표자료.

Avula, R., S. Kadiyala, K. Singh, and P. Menon. 2013. The Operational Evidence Base for Delivering Direct Nutrition Interventions in India: A Desk Review. IFPRI Discussion Paper 1299. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Government of India Ministry of Agriculture, Department of Agriculture and Cooperation, Directorate of Economics & Statistics, "Pocket Book on Agricultural Statistics 2013”.

ICTSD. 2014. 「Tackling agriculture in the post-Bali context - The challenge of updating global rules on trade」.

참고사이트

The World Bank (www.worldbank.org)

World Trade Organization (www.wto.org)

http://wtocentre.iift.ac.in/workingpaper/Green%20Box%20Subsidies%20%20WP.pdf

http://www.im4change.org.previewdns.com/siteadmin/tinymce/uploaded/NFSA%20WTO.pdf

부표 인도의 농업보조 통보 내역

(단위: 백만 달러)

	농업 총생산액	국내보조총액 (DM+허용+SD)	품목특정 de-minimis	쌀	밀	품목불특정 de-minimis	허용보조	식량안보 공공비축	개도국 S&D
1995	93,356	-21,397	-29,619	-7,577	-9,625	5,772	2,196	1,570	254
1996	96,789	5,271	-2,604	-1,321	-1,281	930	2,089	1,709	4,855
1997	95,071	6,299	-2,749	-1,480	-1,266	1,003	2,873	2,018	5,172
1998	91,633	5,957	-3,078	-1,328	-1,682	-	2,276	2,068	6,759
1999	98,116	6,202	-3,456	-1,686	-1,838	-	2,493	2,123	7,165
2000	95,291	6,995	-4,335	-2,034	-2,127	-	2,851	2,629	8,478
2001	94,422	7,140	-5,115	-2,114	-2,764	-	4,002	3,668	8,254
2002	89,863	8,244	-4,333	-1,519	-2,553	-	5,237	4,996	7,341
2003	107,345	10,825	-4,083	-1,884	-2,007	-	5,883	5,476	9,026
2004	122,052	12,719	-4,149	-1,864	-2,050	-	6,183	5,730	10,686
2005	135,629	14,285	-3,933	-1,919	-1,566	-	5,907	5,211	12,312
2006	155,559	19,606	-2,417	-1,421	-704	-	6,493	5,640	15,530
2007	199,633	32,109	237	433	-173	-	9,567	7,768	22,305
2008	214,802	48,969	591	1,058	-662	-	16,927	9,495	31,451
2009	206,781	48,131	901	1,724	-813	-	17,381	12,282	29,848
2010	230,774	58,237	2,117	2,282	-162	-	24,520	13,812	31,600

주: 인도는 AMS 한도가 없음.

자료: WTO, 인도 통보문서, G/AG/N/IND/1,2,7,10.

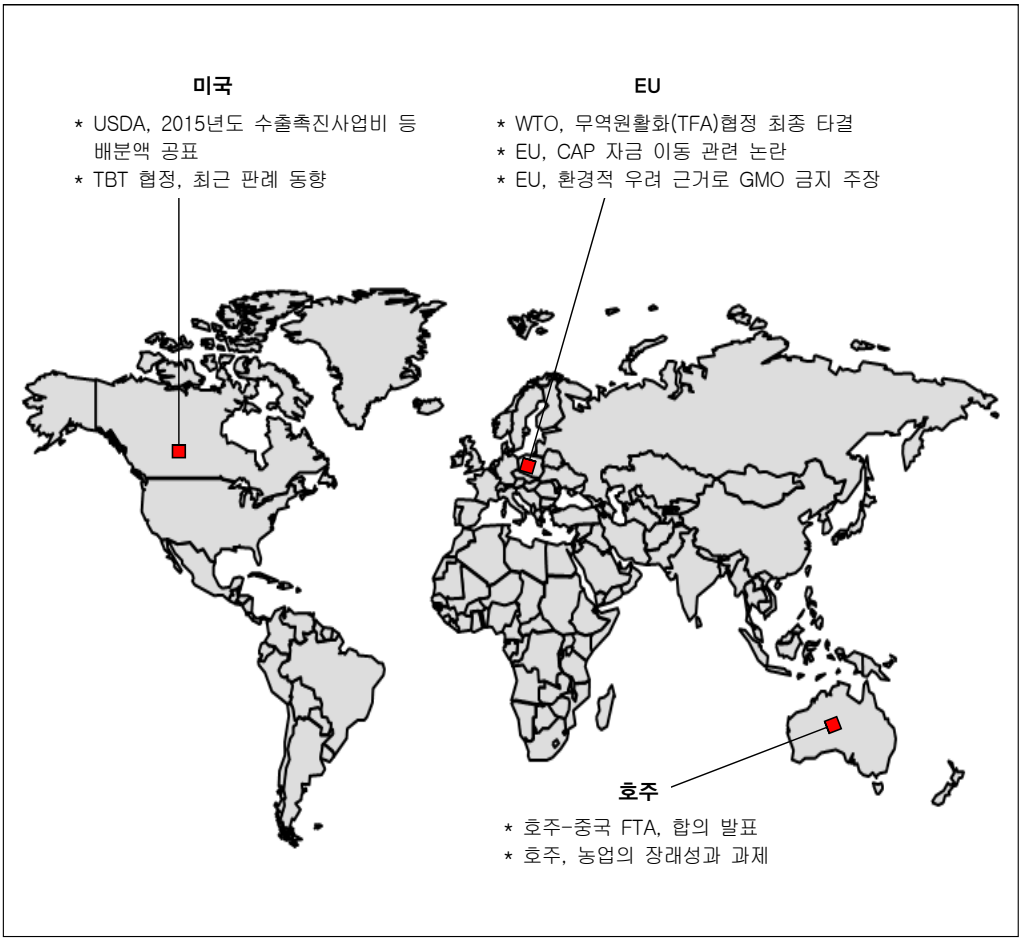
5 PART

WORLD AGRICULTURE

해외 농업·농정 동향

1. 호주-중국 FTA, 합의 발표
2. USDA, 2015년도 수출촉진사업비 등 배분액 공표
3. TBT 협정, 최근 판례 동향
4. 호주, 농업의 장래성과 과제
5. WTO, 무역원활화(TFA)협정 최종 타결
6. EU, CAP 자금 이동 관련 논란
7. EU, 환경적 우려 근거로 GMO 금지 주장

해외 농업·농정 동향 (2014. 12)



호주-중국 FTA, 합의 발표

❑ 호주-중국 FTA 합의 발표

❍ 호주 정부는 11월 17일, 2005년 교섭을 시작한 중국과의 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)에 합의하였다고 발표하였음.

- 호주에 있어서 중국은 제2위의 무역 상대국이며, 농축산물의 수출액은 90억 호주달러[1]에 이르고 있음.
- 호주 정부는 2050년까지의 세계 농산물수요 성장의 43%를 중국이 견인할 것으로 예측하고 있으며, 호주는 FTA에 의하여 중국 시장에서 미국 및 캐나다, EU등 주요 농산물수출국에 대하여 유리한 입장임.
- 또한 이미 중국과 FTA를 체결한 뉴질랜드(NZ)나 칠레에도 대항할 수 있음.
- 향후 조문 확정 작업 등을 거쳐 2015년 중 서명할 예정임.

❑ 농축산분야의 시장 접근에서의 주된 합의 내용

❍ 금번 FTA합의에 의하여 호주의 수출품목 가운데 85% 이상의 관세가 발효 1년 후에 철폐되며, 4년 후에는 93% 이상이 철폐, 최종적으로 95%의 품목이 철폐됨.

- 농축산물 분야에서 주요 합의 내용은 다음과 같음.
  - 유제품: 현행 최대 20%(분유류 10%, 버터 10%, 치즈 12~15% 등)를 4년 이내~11년에 걸쳐 철폐
  - 쇠고기: 현행 12~25%(부분육 12%, 냉장지육 20%, 냉동지육 25%)를 9년에 걸쳐 철폐
  - 생체수출: 현행 10%(번식용 이외, 번식용은 무관세)를 4년 이내에 철폐
  - 양고기: 현행 12~23%를 8년에 걸쳐 철폐

❍ 한편, 쌀, 밀, 면, 설탕 등 민감 품목에 대하여 중국은 2001년 WTO 가입 시 저관세 범위를 이미 마련하고 있어 금번 FTA에서는 제외되었음.

- 단, 중국 측은 발효 3년 후에 시장 접근의 재검토도 포함한 재협의를 하는 것으로 합의하였으며 이들 민감 품목도 재협의 대상임.

1) 1 호주달러는 한화로 926.69원임(2014년 12월 8일 기준).

❑ 유제품 · 육류와 설탕 명암

❍ 호주낙농가연맹(Australian Dairy Farmers, ADF)에 의하면, 2013년 중국에 대한 세계 전체 유제품 수출량은 190만 톤으로, 전년을 40% 상회하는 성장을 보였음. 한편, 같은 해 호주의 중국으로의 유제품 수출량은 10만 9,800톤, 수출액은 4억 6,100만 호주달러이었음.

- ADF는 향후 수년 간 중국의 유제품 수요 확대가 예상되고 있어, 호주의 낙농업이 성장할 기회를 잡기 위해서는 중국과의 안정적인 동시에 개방적인 무역이 열쇠가 될 것이라고 전망하고 있음.

❍ 호주-중국 FTA의 농축산분야의 시장 접근과 관련하여 특히, 유제품의 교섭 행방에 주목되고 있으며 호주의 낙농업단체는 2008년 체결된 중국-뉴질랜드 FTA를 상회하는 성과를 요청해 왔음.

- 뉴질랜드는 중국과의 FTA 발효 후, 중국으로의 유제품 수출을 확대하고 있으며, 2017년에 버터나 치즈, 2020년[2]에는 분유류의 관세가 철폐될 것임.

❍ ADF는 금번 FTA 합의 시, 이것은 참된 자유무역이며 호주를 뉴질랜드와 대등한 입장으로 끌어 올리는 것 등 교섭 결과에 대한 찬사를 보냈음.

- 현 단계에서는 호주-중국 FTA에 의한 효과를 완전히 추측할 수는 없다고 언급하면서도, 향후, 유아용 영양식품이나 치즈, 분유, 음용유 등으로 혜택을 얻을 것으로 보임.

❍ 또한 육류업계에서도 중국으로의 수출 확대에 대한 기대가 고조되고 있음. 호주축산공사(Meat & Livestock Australia, MLA)에 의하면, 2013년 중국으로의 쇠고기 수출량은 15만 4,833톤, 양고기 수출량은 9만 7,423톤, 생우 수출두수는 6만 6,530마리 등이며, 총 수출액은 13억 호주달러이었음.

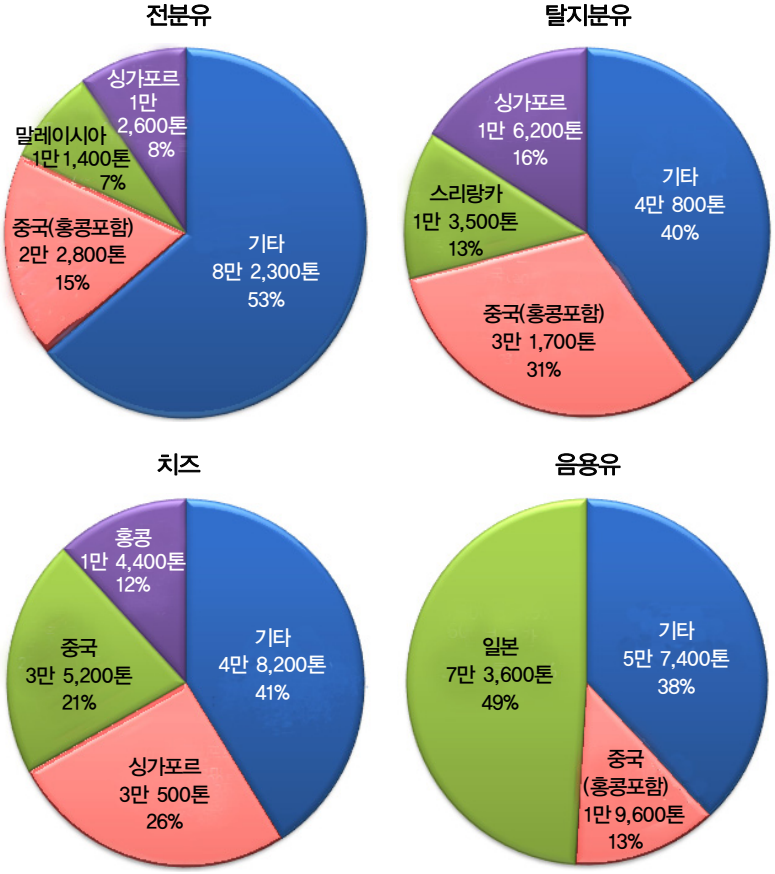
- MLA는 호주-중국 FTA의 효과와 관련하여 호주 쇠고기 생산액을 연간 2억 7,000만 호주달러가 상승할 것으로 평가하고 있으며 생산자 및 수출업자의 수익증가를 기대하고 있음.

❍ 한편, 사탕수수생산자단체인 Canegrowers는 금번 FTA에서 설탕분야가 관세철폐 제외 품목이 된 것은 받아들이기 어려운 결과라며 유감스럽다고 표명하였음.

2) 당초에는 2019년에 철폐 예정이었지만, 2013년에 재협의가 이루어진 결과 1년 후가 되었음.

- 3년 후 재협의에서 설탕분야가 혜택을 받을 수 있는 것에 기대하고 있음.
- 또한 업계에서도 중국과의 재협의 및 TPP 등 향후 교섭에서도 설탕이 합의내용에 포함되도록 노력을 거듭할 것이라고 표명함.

그림 1 호주의 유제품 수출동향(2013/2014년도)



주: 1. 연도는 7월~익년 6월 개산치(概算値).
2. 전분유 및 탈지분유, 치즈와 관련하여 중국에서는 홍콩 포함.
자료: Dairy Australia(DA).

※ 자료: 日本農畜産業振興機構(2014.11.19)

USDA, 2015년도 수출촉진사업비 등 배분액 공표

USDA, MAP 및 FDM 사업비 배분액 공표

❍ 미국 농무부(USDA)은 11월 19일, 2015년도 해외시장의 미국 농산물 판매촉진사업(Market Access Program, MAP) 및 시장개척사업(Foreign Market Development Program, FMD) 관련 국내 60개 이상의 농업단체에 대한 사업비 배분액을 발표함.

- USDA는 해당사업이 국내 1천 건 이상인 농업단체의 세계시장에서의 미국 농산물수출 확대 및 사업 진출 등에 기여하는 동시에, 국내 고용 창출 및 성장에 있어서 중요하다며 위치를 부여하고 있음.
- MAP는 소규모기업이나 농업단체에 적합한 브랜드 홍보나 프로모션 활동을 목적으로 한 사업으로, 2015년에는 62개 농업단체 및 조직에 대하여 전년대비 총액이 0.8% 증가한 1억 7,320만 달러가 배분됨<표 1 참조>.
- FMD는 미국 농산물이 장기적인 수출 시장의 확대 및 유지, 신규시장개척을 목적으로 한 사업으로, 생산자로 구성된 22개 농업조직에 대하여 전년대비 총액이 10.5% 증가한 2,670만 달러가 배분됨<표 2 참조>.
- 금번 양 사업 모두 정부에서의 배분총액은 증액되었으며, 특히 FMD 예산액이 상당액 증액되어 있어 USDA는 향후에도 계속하여 장기적으로 수출시장 개척 및 확대에 주력하는 상황임.

표 1 판매촉진사업 배분비용(MAP)

단위: 미국 달러

단체 조직명	배분액	증감률(%)	단체 조직명	배분액	증감률(%)
면화협회	16,668,001	8.1	팻푸드협회	1,323,419	▲2.8
미국식육수출연합협회 (USMEF)	10,723,553	▲23.8	북서부와인촉진동맹	1,157,400	17.3
중서부식품수출협회	10,272,114	6.6	전미해바라기협회	1,118,621	▲0.04
북동부식품수출협회	8,896,086	9.3	전미사과수출협회	998,650	40.1
미국광엽수수출협회	8,736,897	▲2.9	전미건조완두콩 렌즈콩 협회	983,328	15.6
서부미국농산물수출협회	7,705,129	4.8	전미렌더협회	940,127	7.8

표 1 판매촉진사업 배분비용(MAP) (계속)

단위: 미국 달러

단체 조직명	배분액	증감률(%)	단체 조직명	배분액	증감률(%)
남부무역협회	7,152,346	21.8	웰치사	932,734	11.8
와인협회	7,104,869	12.4	미국건조콩협회	870,668	▲24.1
워싱턴사과협회	5,179,019	5.0	캘리포니아농업수출협회	861,378	▲29.9
미국곡물협회	5,073,674	▲24.6	유기농산물무역협회	784,902	5.1
캘리포니아 블루다이앤드몬드 아몬드 글로어즈	5,001,439	732.3	농업협회	728,492	13.4
전미포테이토촉진협회	4,998,822	37.1	전미과자협회	669,018	▲30.7
미국가금류계란수출협회 (US APEEC)	4,925,065	▲0.5	양조협회	600,642	▲0.04
미국소맥협회	4,508,097	▲24.5	캘리포니아복숭아촉진자문위원회	500,182	12.4
미국대두협회	4,403,035	▲2.7	미국양산업협회	482,961	14.6
플로리다주 시트러스부	4,383,830	12.8	캘리포니아배협회	468,842	6.1
알래스카 씨푸드 마케팅협회	4,160,619	16.8	캘리포니아체리시장조사협회	443,722	▲14.5
캘리포니아 호두협회	4,145,799	6.2	위스콘신인삼협회	438,121	161.5
캘리포니아 포도협회	3,424,871	10.7	뉴욕와인포도연합회	422,674	▲12.8
미국유제품수출협회 (USDEC)	3,203,172	▲21.6	캘리포니아포도과수동맹	413,125	▲1.8
북서부서양배사무국	3,069,707	4.9	팝콘협회	386,396	4.5
캘리포니아푸룬협회	3,023,063	13.3	소주협회	384,082	▲4.4
건포도관리협회	3,018,117	264.5	공동하와이농업협회	379,415	▲2.3
미국쌀연합회	2,792,687	2.1	미국보리촉진협회	309,500	▲0.2
썬키스트본부	2,660,274	12.1	체리시장협회	290,042	42.1
전미농업국협회	2,329,520	▲34.1	미국종자무역협회	286,392	25.0
크랜베리마케팅협회	1,791,836	14.8	전미피칸촉진협회	224,414	▲53.9
워싱턴주후르츠협회	1,685,709	23.8	미국고구마마케팅협회	200,000	0.0
미국피스타치오촉진단체	1,570,544	13.8	미국모헤어협회	117,740	157.3
미국가축유전자원수출조직	1,430,960	▲7.0	미국가죽피혁협회	67,211	35.6
미국피너츠협회	1,381,550	▲38.2	플로리다토마토협회	3,578	–
합계액				173,208,180	0.8

표 2 시장개척사업 배분비용(FMD)

단위: 미국달러

단체·조직명	배분액	증감률(%)
미국대두협회	7,251,691	39.5
미국소맥협회	3,576,245	▲14.4
전미면화협회	3,505,097	9.5
미국광엽수수출협회	3,447,510	29.8
미국무역협회(US Grains Council)	2,238,847	▲8.2
미국식육수출연합협회(USMEF)	1,370,126	26.7
미국가금류·계란수출협회(US APEEC)	1,299,338	28.0
미국쌀연합회	1,266,286	▲0.1
미국가축유전자원수출조직	555,292	3.7
전미렌더링협회	284,960	▲58.2
캘리포니아 아몬드 협회	275,000	119.9
미국종자무역협회	246,304	32.6
전미해바라기협회	244,481	15.0
미국가죽산업	228,882	8.6
크랜베리마케팅협회	182,665	18.8
미국건조원두콩·렌즈콩협회	162,503	3.1
미국피너츠협회	158,309	▲70.3
미국양산업협회	148,193	19.7
미국가죽·피혁협회	132,075	43.6
미국건조콩협회	118,816	18.4
북미제분협회	24,537	▲55.1
미국모헤어협회	17,996	–
합계액	26,735,153	10.5

※ 자료: 日本農畜産業振興機構(2014.11.21)

TBT 협정, 최근 판례 동향

TBT 협정(Agreement on Technical Barriers to Trade)

❍ 국제무역을 규율하는 WTO의 협정 중 하나로, TBT 협정이 있음. TBT 협정은 '무역에 대한 기술 장벽에 관한 협정(Agreement on Technical Barriers to Trade)' 이라는 것이 정식명칭이며, 소위 비관세장벽으로서 각국이 정하는 상품의 규격이나 기준이 무역의 장해가 되는 것을 막기 위하여 작성된 협정임.

- TBT 협정과 관련하여 지금까지 그다지 관련되는 분쟁이 발생하지 않았지만, 2012년 잇따라서 3건의 분쟁과 관련하여 WTO가 판결한 바 있음.
- 이러한 판결은 식품 및 농산물에 관한 표시 제도를 포함한 규격 및 기준이 나아가야할 방향에도 크게 관련된 것임.

TBT 협정을 둘러싼 3건의 무역 분쟁

❍ 먼저 처음으로 2008년 10월에 제기된 것으로 미국 다랑어 라벨링 사건[3]임. 이것은 관세 및 무역에 관한 일반 협정(General Agreement on Tariffs And Trade, GATT) 체제에서 미국과 멕시코 사이에 문제가 된 소위 참치-돌고래 사건(*Tuna-Dolphin Case*)[4]과 관련된 것이며, 멕시코가 미국의 '돌핀 세이프(Dolphin safe)' 라벨(label)을 문제로 TBT 협정 위반을 제소한 것임.

- 미국에서는 돌고래를 살상하지 않고 포획된 다랑어 및 다랑어 제품에 대하여 '돌핀 세이프' 라벨을 첨부할 수 있는 제도가 있는데, 멕시코 어업자가 주로 사용하고 있는 건착망(purse seine)[5]을 이용하여 포획한 다랑어에 대해서는 돌

3) United States – Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna Products (DS381) .

4) 멕시코가 돌고래를 보호하기 위하여 참치잡이 시 유자망의 사용을 금지하고 있는 미국의 해양포유동물보호법 등에 위반하였다는 이유로 미국이 멕시코 또는 그 중개국가인 EC 등에서 수입되는 참치에 대하여 수입제한조치를 내린 사건. 패널은 미국의 수입금지결정은 다음과 같은 근거로 GATT 제 11조 1항 위반이라고 판시하였음. 1) 동종상품의 개념은 생산의 방법이 아니라 상품 그 자체의 특성에 의하여 결정해야 한다. 2) GATT 제 20조의 일반적 예외사유에 해당하지 않는다. 동 사건은 GATT체약국단에 의하여 채택되지는 않았지만, GATT 패널은 채택되지 않는 패널보고서도 선례로서 참작될 수 있다고 보고 있음. 1998년 새우-바다거북사건은 미국과 말레이시아-태국 사이의 분쟁사이의 분쟁으로서, 참치-돌고래 사건과 내용 및 결과가 거의 동일함.

5) 고기그물의 하나. 양조망(揚繰網)을 개량한 것. 큰 띠 모양의 그물로 고기떼를 삥 둘러싸고, 그물의 아랫부분을 빨리 졸라매기 위하여 그물에 금속 고리를 많이 달아, 잡아당기도록 되어 있음. 마치 주머니 주둥이를 졸라매는 것과 비슷한 것으로, 그물안

고래에 대한 영향에 관계없이 라벨을 첨부할 수 없게 되었음. 멕시코는 이러한 멕시코산 다랑어를 차별하는 조치는 TBT협정 위반이라고 제소하였음.

그림 1 돌핀 세이프 라벨



❍ 다음으로 2008년 12월에 제기된 것이 미국 COOL 사건[6] 임. 이것은 미국에서 도입된 의무적인 원산지표시제도(Country of Origin Labeling)가 TBT 협정 위반이라 하여 멕시코와 캐나다가 각각 제소한 것임.

- 미국은 2008년에 제정한 법률에 근거하여 다양한 식품에 대해 소매 단계에서의 원산지표시를 의무화하고 있었는데, 그 가운데 멕시코와 캐나다는 육류(쇠고기, 돼지고기)에 관한 라벨링을 문제로 멕시코산 및 캐나다산 쇠고기와 돼지고기를 차별하는 조치라고 하여 제소된 사건임.

❍ 세 번째는 2010년 4월에 제기된 미국 정향나무 첨가 담배 수입규제사건[7]임. 동 사건에서는 미국이 2009년 제정 법률에 근거한 멘톨(Menthol) 이외의 향기가 첨가된 담배의 수입·판매를 금지한 것과 관련하여 향기 첨가 담배의 일종인 정향나무 첨가 담배의 수출국인 인도네시아가 제소한 것임.

- 한편 패널 상급위원회는 이들 3건의 사건 가운데, 정향나무 첨가 담배 수입규제 사건과 관련하여 최초로 판결을 하였음.

의 고기가 도망치지 못하도록 한 것. 다랑어·고등어·가다랑어·정어리 잡이 따위에 많이 쓰임.

6) United States – Certain Country Origin Labelling(COOL) Requirements (DS394).

7) United States – Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes (DS406).

TBT 협정의 주요 규정과 해석

❍ 이들 세 사건에서는 TBT협정의 주요 규정인 ① '강제 규격'의 정의, ② 제2.1조, ③ 제2.2조 등에 대하여 해석을 내놓음.

❍ '강제 규격'의 정의는 TBT 협정 부속서 1 para 1에서 규정하고 있음.

- ① 제품의 특성을 적극적으로 또는 소극적으로 규정하는 문서이며, ② 대상 제품 또는 제품그룹이 식별 가능하여, ③ 그 준수가 의무적인 것으로 여겨지고 있음. 후술하는 제2.1조, 제2.2조는 강제 규격에만 적용되는 것으로 미국 다랑어 라벨링 사건에서는 '돌핀 세이프' 라벨이 '강제규격'인지, '임의규격'인지 여부가 문제가 되었음.
- 패널 다수는 ① 다랑어 제품이라는 식별 가능한 제품 그룹에 적용되어, ② 라벨에 의한 표시 관련 요건을 규정하고 있어, ③ '돌핀 세이프'라는 라벨링을 첨부하여 미국 시장에서 판매 시 의무적 요건으로, 그 준수는 의무적으로 '강제 규격'이라고 판단했지만,[8] 이것에는 개별의견이 붙여져 있음. 개별의견에서는 라벨의 유무에 관계없이 시장에서 '돌핀 세이프'가 아닌 다랑어 제품도 판매할 수 있기 때문에 강제규격이 아니라는 의견도 제시됨.[9]

❍ GATT 체제 하에서 참치-돌핀 사건에서도 라벨링은 강제규격이 아니라고 판단되었으며, 개별의견에서 언급한 바와 같이 이것은 '강제규격'이 아니라는 견해를 고려할 수 있음.

❍ TBT협정 제2.1조는 최혜국 대우와 내국민대우 의무를 규정하고 있으며 ① '강제규격'이며, ② '동종제품'인 수입품에 대하여 ③ 국산품보다도 '불리한 대우'를 하고 있을 경우 위반이 됨.

- '동종제품'인지 아닌지에 대해서는 GATT 제3조 4항에서 ① 제품의 물리적 특성, ② 제품이 특정한 시장에서의 최종용도, ③ 소비자의 기호 및 습관, ④ 관세분류에 비추어 사례별(case by case)로 판단하고 있지만, TBT 협정에서도 기본적으로 이러한 판단 기준에 근거하여 동종성이 판단되었음.[10]

❍ 수입품에 대하여 '불리한 대우'를 하고 있는지 여부와 관련하여 GATT 제3조 4항

8) 다랑어 라벨링 패널 para. 7.111.
9) para. 7.150.
10) 정향 첨가 담배 패널 paras.7.148 이하. 멘톨 첨가 담배와 정향 첨가 담배는 '동종제품'이라고 판단했음.

의 해석을 참조하면서, 제2.1조는 '법률상 또는 사실상 차별'을 금지하는 것이지만, 정당한 규제상의 구별(a legitimate regulatory distinction)로부터 발생하는 수입품에 대한 악영향도 금지하는 것은 아님.

- 그 악영향이 정당한 규제상 구별로부터 발생하는지 여부를 사례별 특정한 상황, 즉 문제가 되는 강제규격의 의도, 설계, 명백한 구조, 운용 및 적용(the design, architecture, revealing structure, operation, and application of the technical regulation at issue), 특히 해당조치가 공평한 것인지(whether that technical regulation is even-handed) 여부에 대하여 검토할 필요가 있다고 여겨짐. 한편 TBT 협정 제2.1조에 대하여 3개 사건 모두 그 위반이 인정되었음.

③ TBT협정 제2.2조에서 '강제규격은 정당한 목적을 달성할 수 없는 것에 의해 발생하는 위험성을 고려한 후, 정당한 목적달성을 위하여 필요 이상으로 무역 제한적이면 아니 된다'고 한 후, 정당한 목적에 대하여 '국가의 안전보장상 필요, 사기적인 행위 방지 및 사람의 건강 또는 안전의 보호, 동물 혹은 식물의 생명 또는 건강의 보호 및 환경 보전'이라는 예시로 열거하고 있음.

- 본 조항과 관련하여 먼저 ① 정당한 목적인지 아닌지 여부를 판단한 후 필요 이상으로 무역 제한적인지 여부에 대하여 ② 조치가 정당한 목적으로 공헌하는 정도, ③ 조치의 무역 제한성, ④ 목적을 달성할 수 없는 것에 의해 발생하는 위험의 중대성을 검토한 후 제시되는 대체 조치와 비교하는 것으로 여겨짐.
- COOL 사건에서는 '소비자에게 정보를 제공한다'는 원산지표시제도의 목적이 '정당한 목적'에 부합한다고 판시됨. 한편 3개 사건 모두 제2.2조 위반은 인정되지 않았음.

❑ TBT 협정 패널 상급위원회의 판단

❍ 제2.1조의 '불리한 대우' 판단과 관련하여 '수입품의 경쟁 조건에 악영향을 주는 수정'이 있었는지 여부뿐만 아니라, 그 악영향이 '정당한 규제상 구별로부터 발생한 것인지 여부, 특히 문제가 되는 조치가 공평한 지 여부'의 관점에서 심사한다는 새로운 판단 기준이 도입되고 있음.

- 이것에 따르면, 수입품에 대한 차별이 있었다고 하여도 그것이 '정당한 규제상의 구별'이라면 인정을 받게 됨.

❍ 제2.2조의 '정당한 목적'의 범위와 관련하여 처음부터 제2.2조에서 열거하고 있는

사항은 한정 열거는 아니므로 다양한 정책목적이 '정당'하다고 판단될 수 있지만, 소비자와의 소통이 중시되는 현대, COOL 사건에 있어서 소비자에 대한 정보제공이 정당한 목적으로 명확하게 인정받은 것에 큰 의의를 있다고 할 수 있음.

❍ 제2.2조에 대해서는 위에서 언급한 어느 사건에서도 위반이 인정되지 않고 있는 것으로 미루어보아 '정당한 목적'을 가지는 정책을 실행한다는 가맹국의 의사가 상당정도 존중되고 있는 것이라고 사료됨.

❍ 한편, 위에서 언급한 3개의 사건과 관련하여 미국은 WTO로부터의 시정 권고를 받아 제도를 개정을 했지만, 그 가운데 2개 사건에 대해서는 제소국이 불복하며 이행확인절차에서 제소하여 어떤 판단이 내려질지 주목되고 있음.

※ 자료: Primaff(2014.11.28)

호주, 농업의 장래성과 과제

❑ 호주 농업의 장래성

❍ 호주 인구는 약 2,300만 명으로 국내 시장이 작고 국내에서 생산되는 농산물의 65%을 수출하고 있음. 품목별에 보면, 밀 78%, 보리 69%, 쌀 46%, 쇠고기 65%, 양고기 58%, 유제품 44%, 설탕 72%, 과일 17%, 채소 11% 등을 수출하고 있음.[11]

❍ 이와 같이 호주 농업은 수출에 크게 의존하고 있는데 특히 작년 가을 정권 교체 후, 중국을 중심으로 하는 아시아 신흥국의 중간층이 빠른 속도로 확대되고 있고 다른 농산물 수출국과 비교하여 호주가 지리적으로 아시아 신흥국에 근접하고 있어, 호주산 농산물은 아시아 신흥국시장으로의 수출 확대에 대한 기대가 확대되고 있음.

- 호주는 아시아의 푸드 볼(food bowl)이 될 수 있다는 논의가 활발함.[12] 실제로 아시아 신흥국에 대한 수출은 증가하고 있음.
- 예를 들어 쇠고기를 살펴보면, 중국으로의 수출은 2011/2012년에는 8,000톤이었지만 2012/2013년에는 9만 2,000톤, 2013/2014년에는 16만 톤이라는 경이로운 성장을 보이고 있으며 동남아시아로의 수출도 점차 확대되고 있음.
- 또한 2009년에는 한국, 미국, 일본이라는 3대 수출 시장으로의 수출이 전체의 78%를 차지하고 있었음. 2013년에는 수출 비율이 59%로 저하되었으나 그 만큼 중국, 동남아시아와 같은 신흥국시장으로의 수출이 확대되었음.[13]

❍ 호주산 농산물 수출과 관련하여 아시아 주요국과의 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)·경제협력협정(Economic Partnership Agreement, EPA)의 체결이 추진동력이 되었다고 보임. 작년 가을에 정권을 잡은 보수연합 토니 애벗(Tony Abbott) 총리는

11) 2010/11년~2012/13년 평균치. ABARES, Agricultural Commodities, June Quarter 2014.

12) 이 논의와 관련하여 앤드류 로브(Andrew Rob) 무역투자 장관은 적극적인데 한편 바나비 조이스(Barnaby Joyce) 농업장관은 아시아의 식량수요 전체를 호주가 제공한다는 것은 현실적이지 않고, 무역 상대국 농업자의 경계심을 고조시킬 뿐이며 호주의 고비용을 고려하면 청정(clean), 그린(green), 안전한 호주산 농산물 이미지를 살린 고급품(High end) 수요에 대한 대응에 주력해야 한다고 언급하고 있어 호주 국내에서도 의견이 분분함. 실제 호주 인구는 약 2,300만 명이며, 국내에서 생산되는 농산물의 약 3분의 2가 수출되고 있음. 현재 호주산 농산물은 6,000만 명에서 7,000만 명의 인구를 먹여 살릴 수 있다고 하는데 호주산 농산물의 생산량을 2배하여도 인도네시아 한 개 국가 인구의 절반을 먹여 살릴 수 있는 것에 지나지 않음.

13) Meat & Livestock Australia 자료.

처음부터 금년 말까지 한국, 중국, 일본과의 FTA·EPA를 체결할 것이라고 언급함.

- 실제로 금년 4월에는 한국과 FTA, 7월에는 일본과 EPA에 서명하였음. 또한 중국과의 FTA와 관련하여 11월 G20 정상회담을 위해 호주를 방문한 시진핑 중국 국가 주석과 어떠한 합의를 발표할 수 있도록 적극적인 교섭이 이루어짐. 중국과의 FTA가 일단락된 후 인도와 인도네시아와의 FTA 체결도 의제에 오를 것임.

❍ 호주 농업의 장래성이 예측되면서 해외 또는 국내 타 분야에서의 투자도 활발해짐.

- 작년 말부터 올해 초에 걸쳐 계속된 유력 유제품 업체인 와남불사(社)(Warrnambool Cheese and Butter)의 베가 치즈(Bega Cheese), 머레이 굴번(Murray Goulburn) 및 캐나다 사푸토(Saputo)에 의한 삼파전은 사푸토의 승리로 끝났음.
- 하지만 실적이 좋다고 할 수 없었던 와난불사(社)가 매수 전투의 목표물이 된 배경으로 중국과 인도네시아 등 아시아 국가에 있어서 안전하고 고품질인 호주산 유제품, 특히 유아용 분유나 영양보조식품에 대한 수요 급증, 락토페린과 같은 기능성식품이 최고치로 거래되고 있어 그 원료인 품질이 좋고 저렴한 우유 확보를 둘러싸고 경쟁이 있었다고 보임.
- 매수의 대상이 된 유제품 업체인 와난불사(社)뿐만 아니라 올해만 해도 하베이 프레시(Harvey Fresh)가 유럽계 파맬럿(Parmalat)에, 유나이티드 데어리 파워(United Dairy Power)가 홍콩 투자가에게 매수되었음.

❍ 또한 최근 보도를 보면, 광물자원 수출로 돈을 번 여러 명의 부호가 서호주의 육우생산목장과 육류가공장을 매입하거나 경영일선에 나선다는 기사를 볼 수 있는데 이러한 것들도 호주 농업의 장래성을 전망한 투자라고 생각됨.

❑ 호주 농업의 과제

❍ 전체적으로 호주 농업의 장래는 밝다고 할 수 있는데 물론 과제도 있음. 우선 기상조건, 용수 문제가 있음. 몇 년에 한번은 극심한 가뭄에 피해를 입고 있으며 최근에는 그 간격이 짧아지고 있음.

- 최근 2년 간 동부 퀸즐랜드(Queensland)주 및 뉴 사우스 웨일즈(New South Wales)의 내륙지역을 중심으로 가뭄 피해를 입음.

❍ 서부지역이 풍작이었던 이유로 곡물 생산량에는 그다지 큰 영향은 없었지만, 축산부문에서는 사료가 되는 목초가 시들어 가축을 유지할 수 없게 되어 헐값으로 투

매하는 사례가 속출하였음. 단기적으로는 쇠고기 등의 생산량이 증가하였지만 많은 농가의 경영이 곤란한 상황에 빠지는 결과가 되었음.

❍ 연방정부도 생활 유지를 위한 지불이나 저이자 융자와 더불어 용수공급 관련 사회기반시설 설치에 대해 보조한다는 대책을 내세우고 있지만, 단기적인 해결은 어려운 문제임.

❍ 두 번째의 과제로서 특히 곡물 수출에 관련된 것으로 철도망을 중심으로 한 수송 기반시설의 노후화를 들 수 있음. 주(州)별 철도의 규격이 상이하여 주(州)간 수송에 지장을 초래하고 있음.

- 내륙부의 생산지대와 수출항을 묶는 철도망이 노후화되어 무거운 화물 운송에 부적합하고, 빠른 속도로 달릴 수 없는 구간이 있어 효율성이 떨어지고 비용이 증가한다는 지적이 있음.[14)]
- 이것은 다른 곡물수출국과 비교하여 지리적으로 아시아에 가깝고 해상수송 비용을 절약할 수 있는 호주의 유리한 점(advantage)을 상쇄시켜버리는 약점이라고 할 수 있음.

❍ 현 정권도 사회기반시설 중시 방침을 내세우고 있는데 역점은 도로망 정비에 두고 있으며 철도망이 단기적으로 개선될 것이라는 기대할 수 없는 현실임.

❍ 세 번째의 과제로 특히 유제품 업체와 관련하여 경쟁정책에 의한 규모 확대의 어려움을 들 수 있음. 호주 경쟁법에서는 어떤 지역에서의 경쟁이 감소하는 것만으로도 문제가 됨.[15)]

❍ 이것은 뉴질랜드에 있어서 2001년 낙농산업재편법(Dairy Industry Restructuring Act)을 성립시키는 것으로 오늘 날 폰테라(Fonterra)에 의한 독점적인 생산 체제의 확립을 가능하게 하였고, 국내 유제품 업체의 세계시장에서의 경쟁력 강화를 도모한 것과 비교됨.

- 결과적으로 2002년에서 2012년에 걸쳐 호주는 세계 유제품 무역에서 차지하는 비율을 15%에서 7%로 저하되게 하였고, 우유생산량도 113억 리터 (2001/2002년)에서 92억 리터 (2012/2013년)로 감소시킨 것에 대하여 같은 시기에 뉴질랜

14) 트럭 수송이나 국내 해상수송도 높은 인건비와 많은 규제로 비용이 높다고 함.
15) 실제 2010년에 말레이골번이 와난불사(社)를 매수하려 했을 때 호주경쟁소비자위원회(Australian Competition and Consumer Commission, ACCC)는 빅토리아주(州) 서부에서의 원유 확보 경쟁이 감소할 우려가 있다고 하였음.

드는 세계 유제품 무역에 차지하는 비율을 30%에서 37%로 상승시켰으며 우유생산량도 136억 리터 (2001/2002년)에서 189억 리터 (2012/2013년)로 증가시키고 있음.[16]

- 이러한 것으로 미루어 보아 호주도 세계시장을 눈여겨보고 경쟁법을 개정해야 한다는 의견이 있음.

❍ 이것들 이외에도 호주 농업은 인건비 상승 등에 기인하는 고비용, 농업인의 고령화, 농업후계자 부족, 많은 융자·부채[17] 등 과제가 산적해 있음.

※ 자료: Primaff(2014.11.28)

16) 호주에 대해서는 ABARES, Agricultural commodity statistics 2013, 뉴질랜드에 대해서는 Dairy New Zealand, New Zealand Dairy Statistics 2012/2013.

17) 호주 농업의 규모로 본다면 의외의 결과지만, 농업 전체에서 가족농이 99%를 차지(National Farmers' Federation)하고 있는 것이 한 요인임.

WTO, 무역원활화(TFA)협정 최종 타결

WTO 무역원활화협정 최종 타결

- 미국과 인도는 오랫동안 끌어온 식량안보를 위한 공공비축(food stockholding programmes) 문제에 관해 최종 합의함.

- 세계무역기구((World Trade Organization, WTO)는 도하라운드를 마무리 짓기 위해 2015년 7월까지 작업계획(work programme)을 수립하는 것에 동의함.
  - 작업계획이행은 지난 12월 인도네시아 발리에서 개최된 WTO 정상회담에서 동의한 패키지(package)의 요소 중 하나임. 이는 일반이사회에 의해 승인되었음.

- 금번 협정은 범위가 좁게 한정되었음.
  - 국제무역에 있어 관료주의와 사회기반시설 장애물을 줄이는 것을 목표로 무역원활화협정((Trade Facilitation Agreement, TFA)을 비준함.
  - 무역원활화협정은 사실상 1995년 WTO 설립이후 실제적으로 합의된 첫 번째 세계무역협정으로 지지자들은 이를 통해 세계경제는 1조 달러가 증대될 것이라고 주장함.

도하라운드의 새로운 추동력

- Post-발리의 정체가 해결됨에 따라 다자간의 협상 과정에서 새로운 추동력을 제공하고 있음.
  - 내년 중순까지 농업보조금 제한과 농업무역을 자유화하는 것에 관한 협상을 할 수 있도록 시간을 제공함.
  - EU의 통상담당 집행위원(Cecilia Malmström)은 이러한 결정이 발리협정을 시행할 수 있을 뿐만 아니라 국제무역정책 중심에서 WTO의 역할을 확인시켜준다고 언급함.
  - 또한 동 협정이 최대한 신속하게 발효되도록 보장하기 위하여 WTO회원국들은 지금 그들 내부적 비준절차를 완료해야 한다고 주장함. 유럽연합은 비준을 위해 최선을 다하고 있다는 것을 보장하기 위해 필요한 조치를 신속하

게 취할 것을 약속함.

- WTO 스웨덴 대사(Daniel Blockert)는 수개월의 시간을 잃었지만 WTO가 정상 궤도로 돌아왔으며 다자간 시스템이 구축되었다고 언급함.
- WTO의 사무총장은(Roberto Azevêdo)은 동 협정은 도하라운드 협상에 있어 더 나은 진전을 위한 발판이 될 필요가 있었으며 WTO에 있어 매우 중요한 추동력이라고 강조함.

❑ 식량비축분쟁의 해결

❍ 식량비축합의(현재 WTO 회원국들에 의해 다자간으로 승인)는 식량안보의 목적으로 만들어진 식량비축프로그램(food stockholding programmes)이 WTO의 분쟁해결절차 하에서 제외될 것이라고 보장함.

- 발리에서 정한 협상안의 영구적인 대책이 마련될 때까지 동 평화조항(peace clause)이 적용될 것이라고 강조함.
- 또한 평화조약의 문구는 약간 강화되었음. 이전에는 회원국들에게 이러한 프로그램들에 이의를 제기 하는 것을 “삼가해(refrain from)”달라고 한 반면에 현재는 회원국들은 이런 프로그램들에 이의를 제기하지 “않을 것(not)”이라는 표현으로 바꾸었음.

❍ 발리협정은 농산물 무역에 영향을 미칠 수 있는 몇몇 기술적 문제에 관련한 조치를 취할 수 있는 기반을 제공하고 있음.

- ‘허용보조(Green Box)’라고 간주되며 WTO의 규율의 적용을 받지 않는 정책조치(policy measures)의 적절한 확장; 관세율 쿼터의 관리를 개선하기 위한 규율, 수출보조금철폐를 위한 새로워진 책무임.

❍ 장기적인 관점에서 더욱 중요한 사실은 2008년 이후 처음으로 다자간 농산물 수입관세 철폐나 국내 농업보조금에 관련한 규율 강화 등과 같은 도하라운드의 본질적인 사안으로 돌아가 논의했다는 것임.

※ 자료: Agra Europe Weekly(2014.11.28)

EU, CAP 자금 이동 관련 논란

❑ 공동농업정책(CAP) 자금 이동에 관한 논란

❍ 다수의 EU 농업장관들의 공동선언을 통해 2015년 회수된 CAP자금은 EU농업예산에만 남아있어야 한다고 주장함.

- EU집행위원회에서 CAP 자금을 다른 예산분야로 옮기자고 제안한 것에 대해 반대를 표명함.
- 지난 달 전(前) EU농업 집행위원(Dacian Cioloş)과 다수 동료들에 의해 반대된 EU집행위원회의 제안서는 지출오류와 특별추가부담금으로 회수된 CAP의 자금을 에볼라 확산 방지나 우크라이나에 지원을 제공하는 등 내년 EU의 인도주의적 지원 및 개발 책무 비용으로 사용하자고 요구함.
- 하지만 공동선언에서 21명의 장관들은 위기조치를 위해 사용된 유럽농업보장기금(European Agricultural Guarantee Fund, EAGF)의 자금은 러시아 금수조치와 관련하여 사용되어야 한다고 주장함.
- 이 때문에 이탈리아 농업장관(Maurizio Martina)은 경제재정위원회(the Economic and Finance Council) 회장(Pier Carlo Padoan)에게 서신을 보냄. 2015년 예산회담에서 동 서신을 통해 이탈리아 농업장관은 농부들이 곤경에 처해 있는 동안 그런 식으로 자금이 CAP에서 충당되어서는 안 된다고 주장한 바 있음.

❍ 러시아의 금수조치로 인하여 2014년 8월부터 매년 약 50억 유로에 해당하는 유럽의 농업분야의 중요한 수출처가 막힘.

- 이는 유럽시장으로 이동하였고 가격붕괴를 초래하여 모든 유럽생산자들에 영향을 미침.
- 이와 더불어 2015년에 필요한 예산책정이 필요함. 이를 통하여 유럽연합은 시장혼란을 포괄적으로 다루는 것이 가능함. 과일, 채소, 유제품 부문을 위한 조치는 2015년 EU예산에서 합의됨.

❑ 다수의 EU 장관들 CAP 자금 이동 반대

❍ 회수된 CAP 자금이 다른 부문으로 전환되는 것은 내년 러시아의 금수조치에 영향을 받을 농업인들을 위한 모든 긴급조치를 충당하기 위한 CAP의 2015년 '위기자금'을 전환하여 사용해야 한다는 것을 의미한 것이지만 장관들은 이를 반대함.

- 하지만 유럽농업보장기금을 그대로 둔다면 자금 전환에 의지하지 않고 지난 8월 러시아의 금수조치에 대응하기 위해 시행되거나 가까운 미래에 시행될 "모든 조치에 자금을 충당하기에 충분"할 것이라고 함.
- 자금 전환은 2015년 더 큰 위기가 닥칠 것을 대비하여 대응 능력을 유지할 수 있도록 보존되어야 함.
- 결과적으로 장관들은 '집행위원회 제안서에 반대'하고 러시아의 금수조치에 관련된 위기조치를 위한 예산 책정을 요청하였음.
- 프랑스에서 동 선언문에 서명한 장관들은 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 크로아티아, 키프로스, 체코, 에스토니아, 핀란드, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인임.
- 한편, 영국, 덴마크, 네덜란드, 스웨덴은 예산관련 문제를 결정하는 것은 농업장관들의 소관이 아니라고 주장하며 동 서신에 서명하지 않음. 독일 장관 역시 이 문제는 재정담당자에게 맡기는 것이 낫다고 언급하며 공식적인 입장을 자제함.

❑ 재원 부족

❍ 2015년 자금 전환은 4억 3,300만 유로임. 현재 가동 중인 원조 조치는 이미 3억에서 3억 5,000만 유로로 추정됨.

- 이는 다가오는 12개월 동안 다른 조치들이 필요할 때 단지 1억 유로 혹은 그 이하만이 남아있다는 것을 의미함. 이럴 경우 다른 위기가 발생했을 때 EU집행위원회는 자금을 다 탕진하게 될 것이라고 경고함. 또한 2015년 자금 전환이 사용되면 대부분의 EU농부들에게 돌아갈 연간 농가직접지불금(annual direct payment)은 줄어들게 됨.

❍ 2015년 예산은 유럽이사회와 유럽의회가 전체 공동으로 동의해야 함. 몇몇 유럽의회 의원들의 반대에도 불구하고 2015년 예산협상권한(budget negotiating mandate)의 일부로서 EU집행위원회의 행보를 지지함.

- 의회의 농업위원회(agriculture committee, ComAgri)의 회원들은 러시아의 금수조치에 영향을 받은 EU 농부들의 피해를 상쇄하기 위해 자금을 CAP에 비축해두어야 한다고 주장하는 장관들과 마찬가지로 자금의 재배치에 대해 반대를 표명하고 있음.
- 3주로 예정된 유럽이사회와 유럽의회 사이의 조정기간이 시작됨. (과거에는 12월 말까지 종종 연장)
- 농장이사회(Farm Council)에 참석한 새로운 EU의 농업농촌개발부 집행위원(Farm Commissioner)(Phil Hogan)은 유럽 농부들은 EU집행위원장의 적극적인 지지를 받고 있지만 재원 이동에 관한 결정은 유럽의회와 유럽이사회의 손에 달려있다고 언급함.

❑ 예산 불확실성으로 인한 조치(measures)의 어려움

❍ 예산의 불확실성과 최근 새로운 EU집행위원회로 인하여 발트 3국과 핀란드 유제품 생산자들[18]을 위한 지원조치 발효가 연기됨.
- 발트 3국과 핀란드 농장그룹연합은 현재 상황이 더 오래 지속되면 머지않아 상당수가 사업을 접어야 하는 위험에 처하게 될 것이라고 주장하며 최근 "긴급"지원을 요구함.
- 핀란드, 리투아니아, 라트비아, 에스토니아의 장관들은 이번 주 유제품분야의 극심한 타격을 위한 지원요구를 재요청함. 농업농촌개발부 집행위원(Phil Hogan)은 그들 요구를 재검토 하겠다고 약속하며 시장상황에 관한 최신자료를 요구함.
- 또한 2015년 예산결정에 따라 자금이 이용가능해지면 이와 같은 국가에서 고통을 받고 있는 생산자들이 EU 지원에서 가장 먼저 혜택을 받을 것이라고 언급함.

❍ 네덜란드, 벨기에, 헝가리, 라트비아, 아일랜드, 오스트리아의 지지를 받는 덴마크 대표단은 돼지고기를 위한 개별저장지원금((Private Storage Aid) 확대를 제안함.
- 농업농촌개발부 집행위원(Phil Hogan)은 유럽연합에 이를 위해 1억 유로 이상의 비용이 소요될 것으로 예상되는데 현재 불확실한 예산상황에서 이것은 실현가능하지 않다고 언급함.

❍ 그리스 대표단은 EU의 복숭아와 천도복숭아 등을 위한 새로운 별도의 조치 가능성을 제기함.

18) 러시아 금수조치로 가장 큰 영향을 받음.

- 동 조치 논의에 폴란드, 루마니아, 키프로스, 스페인 등 지지를 표명함.
- 농업농촌개발부 집행위원(Phil Hogan)은 유럽연합에서 다양한 어려움을 겪고 있는 생산자들을 지원할 예정이지만 최근 자금의 불확실성 때문에 아직은 불가능하다고 언급함.

❑ 농업위원회(ComAgri)의 지원

❍ 유럽의회의 농업위원회 회원들은 11월 7일 CAP 자금은 농부들에게 갈 것이라고 주장하며 농업장관들의 주장에 동의함.

- 유럽의회의원들은 의회의 예산위원회장(Parliament's Budget committee)(Jean Arthuis)에게 서한을 보냄. 2015년 예산의 의회협상수석대표 그에게 앞으로 다가올 2015년 예산조정에 있어 농업부분의 이익을 보호하는 것에 대한 것을 논의한 동시에 EU집행위원회와 유럽이사회에 앞서 긴급위기자금의 필요성을 강조함.
- 유럽의회의 자유민주당 의원(Jens Rohde)은 지불금을 지불하고 에볼라를 퇴치하는데 기여할 것이지만 농업인들만 지불금을 지불하는 것은 불공평하다고 언급함.
- 유럽국민당(European People's Party, EPP) 의원(Albert Dess)은 긴급사태를 위해 사용할 자금이 부족하고, 내년 유럽 농업부문에 있어 어떠한 위기가 발생했을 경우 이을 처리할 자금이 충분하지 않은 것에 우려를 표명함.
- 전(前)농업위원회장(Paolo De Castros)은 결국 이 자금은 농업인들의 주머니에서 나오게 될 것이고 이는 받아들여질 수 없다고 주장함.

❑ 유럽농업인 및 농업협동조합연합회(Copa-Cogeca)의 지원

❍ 농업협동조합연합회(Copa-Cogeca)는 농업장관들에게 EU의 돼지고기 분야를 포함한 2015년 예산에서 좀더 '표적 지원'에 동의할 것을 주장함.

- 사무총장(Pekka Pesonensms)은 EU 내 돼지고기, 유제품, 과일, 채소, 소고기 분야 시장을 안정시키기 위하여 긴급조치가 필요하다고 언급함.
- 또한 CAP 예산 이외의 추가적인 자금이 반드시 필요할 경우 이용이 가능해야 한다고 주장함. 이러한 위기가 정치에 이르게 되면 농부나 농업협동조합(agri-cooperatives) 자신들 과오가 아님에도 불구하고 그 대가를 지불해야하기 때문임.

※ 자료: Agra Europe Weekly(2014.11.14)

EU, 환경적 우려 근거로 GMO 금지 주장

ComEnvi, GMO 금지 주장

❍ 유럽 공중보건 및 식량안보 위원회(European Parliament's environment, public health and food safety committee, ComEnvi)는 환경에 대한 우려를 근거로 회원국들의 영토 내 유전자변형농작물 재배를 금지할 수 있어야 한다고 주장함.

- 수년 간 위원회에서 합의를 이루지 못했지만 지난 6월 회원국들은 EU집행위원회의 원본 제안서의 '제1독회권(first reading position)'을 가짐. 위원회는 회원국들에게 그들의 영토에서 유전자변형생물이 자랄 수 있는지 없는지를 결정할 수 있는 권한을 부여할 것임.
- ComEnvi는 11월 11일 53대 11표 (기권 2표)로 '제2독회권'을 가진 회원국들 또한 환경에 대한 우려를 그들 지역에서 유전자변형농작물의 재배를 금지하는데 법적근거로 사용할 수 있어야 한다고 투표함.
- EU집행위원장은 정부에 의해 제시된 개정에 동의하고 동시에 유럽의회 의원들에게 그것을 따르도록 하고 있음.

❍ ComEnvi는 금지절차에 있어 생명공학회사들의 역할에 관해 우려를 표명하며, 생명공학 회사들의 역할을 제한할 것을 투표함.

❍ 유럽의회 자유민주당(Alliance of Liberals and Democrats, ALDE) 의원(Frédérique Ries)은 이 투표를 통해 민감한 주제에 있어 유럽의회 내의 정치집단 사이의 광범위한 합의를 얻어냈다고 언급함.

- 금번 승인된 조치에서 유전자변형생물을 금지하거나 제한하는 것에 있어서 회원국들이 원한다면 융통성을 보장할 것이라고 제시함.
- 또한 유럽식품안전청(European Food Safety Authority, EFSA)의 주요한 역할과 세이프가드(Safe Guard)[19]를 개선시키면서 EU에서 유전자변형생물의 허가를 위한 확실한 절차를 보장하는 것 또한 중요하다고 덧붙임.

19) (http://ec.europa.eu/food/plant/gmo/safeguards/index_en.htm).

❍ 제2독회권을 가진 ComEnvi는 회원국들 또한 유전자변형농작물이 다른 상품을 오염시키지 않고 국경을 넘어 오염이 발생하지 않도록 각별한 주의를 기울여야 한다고 주장함.[20]

❑ 투표결과에 따른 상반된 반응

❍ 환경 NGO와 홍보단체는 투표결과를 지지하였음.

- 그린피스(Greenpeace)의 EU농업정책책임자(Marco Contiero)는 유럽인들을 위해 유전자변형이 없는 농작물과 환경을 보장하려고 하는 새로 출범한 의회의 의견에 찬성함.
- 또한 의회의원들은 유럽이사회에 의해 채택된 문서[21]를 철저히 개선해 왔다고 언급함.
- 또한 동 투표는 유럽 국가들이 자국 영토에서 유전자변형생물 재배를 금지할 수 있는 견고한 권리를 제공해 주는 동시에 생명공학산업에겐 이러한 금지에 대해 법정에서 이의를 제기하기 어렵게 만들 것이라고 덧붙임.

❍ 반면 생명공학사업 관련자들은 동 제안에 맹비난함.

- 유럽바이오산업협회(European Biotech Association, EuropaBio)는 이러한 모든 혁신적인 산업에 관한 부정적인 판례는 단일시장정신(the spirit of the single market)에 어긋난다고 주장하며 투표에 대해 실망을 표명함.
- 유럽농업생명공학의 이사(EuropaBio's director of agricultural biotechnology Europe)(Beat Späth)는 자국 영토 내에서 유전자변형 농작물을 금지하는 자격을 EU 회원국에게 주는 전체의 제안서는 유럽연합기구와 회원국들이 최근 그들 스스로 정한 유전자변형생물 승인에 관한 규제프레임워크(regulatory framework)를 시행하려는 의지가 부족함을 보여준다고 발언함.
- 또한 우리는 적절한 시행을 하지 않는 시스템에서 작동하지 않는 시스템으로 옮겨가고 있고 농부들은 자유와 안전한 생산품 사이에서 선택을 해야 하는 상황에 놓였다고 덧붙임.
- 유럽과 중동을 담당하고 있는 몬산토(Monsanto)의 기업홍보팀 관계자(Brandon Mitchener)는 이것은 몇몇 국가들이 유전자변형농산 경작을 허용하는 방법이 아닌 정치적이고 보호무역적 목적을 가진 농업인들에게 완벽하면서 안전하고 환경적으로 장점이 많은 수단을 금지하는 법이라고 주장함.

---

20) 예를 들어, 주변국들과 "완충지대(buffer zones)"를 시행.
21) 유전자변형을 찬성하는 영국 정부의 영향을 많이 받음.

❍ 11월 1일 취임한 새로운 EU집행위원회의 위원장(Jean-Claude Juncker)은 회원국들이 발언권을 더 가질 수 있도록 유전자변형농산물에 관한 EU의 법안을 재검토하겠다는 의사를 표명함.

❍ 국제과학자그룹은 현재 유전자변형식품의 안전에 관한 '가장 크고 포괄적인 장기적인 실험'이라 불리는 실험을 시작하였음.

※ 자료: Agra Europe Weekly(2014.11.14)

자료 작성 : 이혜은 전문연구원

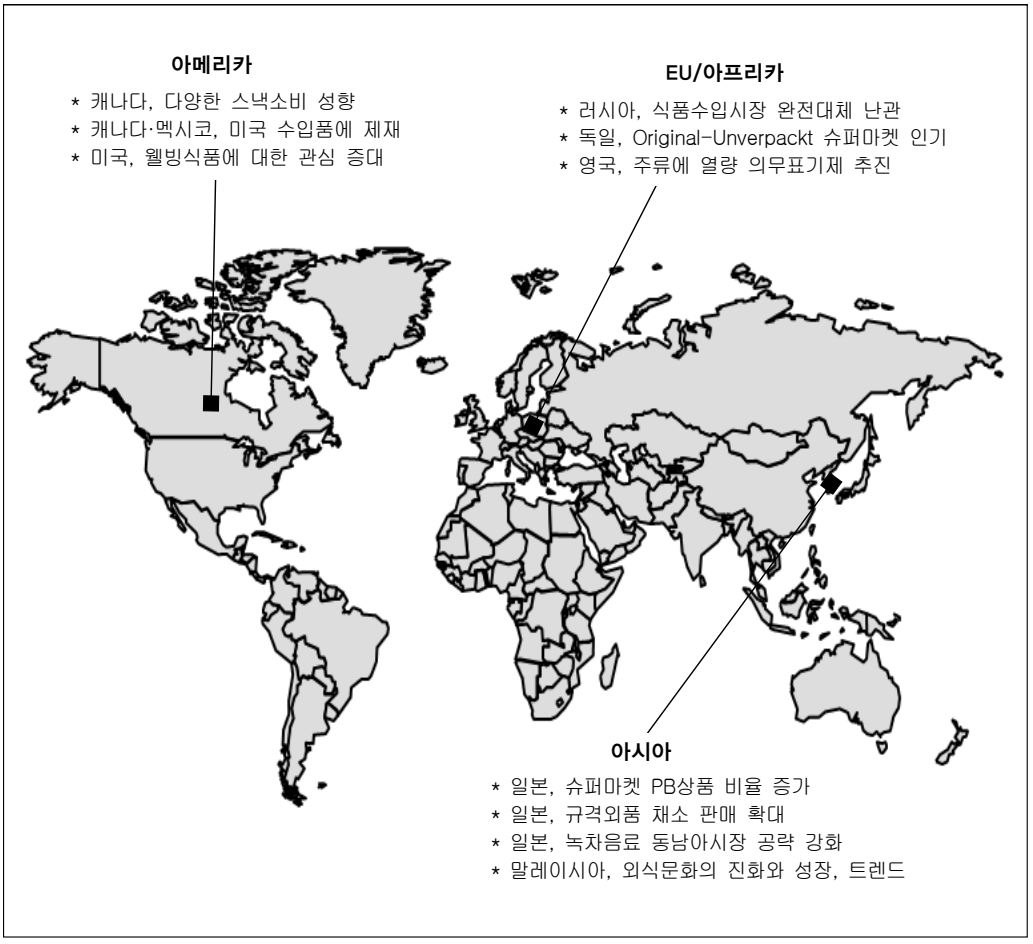
6 PART

WORLD AGRICULTURE

세계 농업 브리핑

주요외신동향

세계 농업 브리핑 (2014. 12)



1. 아시아/오세아니아

□ 일본, 슈퍼마켓 PB상품 비율 증가

▪ 일본 슈퍼마켓협회, 전일본슈퍼마켓협회, 신일본슈퍼마켓협회 등에서 회원 기업 263개사를 대상으로 공동으로 실시한 2014년도 통계조사에 따르면 총

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

매출액에서 차지하는 자체브랜드 상품(Private Brand, PB)의 비중이 지속적으로 증가하고 있는 것으로 조사됨.

- PB상품은 전년대비 0.8%p 증가한 8.6%의 비중을 차지하고 있으며 신선식품을 PB상품으로 개발한 기업이 늘어나면서 비중이 증가한 것으로 보임.
- PB상품의 매출액을 조사한 결과 '증가했다'라고 답변한 기업이 56.9%이며 '감소했다'라고 답변한 기업은 6.9%에 불과함.

▪ 상품 분야별로 PB상품 취급기업 비중을 보면 신선식품이 8.8%증가한 52.6%이며 계약농가와의 직거래를 확대하고 생산정보를 충실하게 제공하는 등 상품가치를 높이려는 움직임을 보이고 있음.

- 그 가운데 가장 확대된 것은 잘라서 판매하는 채소 등 농산가공품으로 전년대비 10% 증가하였음.
- 수산가공품은 5.4%증가하였고 도입비율이 가장 높은 일배품(데일리 상품)은 93.4%로 전년과 비슷한 수준이며 쌀과 조미료 등의 일반식품은 92.9%, 과자는 82.0%가 뒤를 이었음.

▪ 현재 PB상품을 홍보하는 이유는 저렴한 가격이 78.6%로 가장 많았으나, 향후 PB상품 홍보이유는 안전성과 고품질이 1,2위를 차지하고 저렴한 가격은 3위로 변동되었음.

- 저렴한 가격뿐만 아니라 품질을 추구하는 추세임을 보여주는 결과임.
- PB상품의 취급과 관련하여 매출액을 확대시킬 방침이 69.7%로 높은 비중을 차지함.

▪ 한국기업도 PB분야에 대한 마케팅 강화노력이 필요함. 특히, 파프리카 등의 신선농산물 가공품 PB상품 개발을 통한 판로확대가 필요함.

※ 자료: 농수산식품유통공사(2014.11.12)

□ 일본, 규격외품 채소 판매 확대

▪ 유통단계에서 규격이 맞지 않은 규격외품(規格外品) 농산물 취급이 늘어나고 있는 추세임.

- 유기농산물을 택배 판매하는 '대지를 지키는 모임'이 10월 규격외품 채소 및 과일을 새롭게 판매하였으며 '오이식스'도 규격외품 사과를 판매하기 시작함.
- 슈퍼마켓이나 생협에서도 취급이 정착되었으며 일반 채소와 과일보다 저렴한 가격으로 판매가 가능하기 때문에 소비자들의 욕구를 충족시킴.

▪ '대지를 지키는 모임'은 15개 품목의 규격외품 농산물을 취급하고 있으며 이는 농협에서 정한 품질, 형태, 사이즈, 중량에 해당되지 않는 상품들임.
  - 예를 들어 큼직한 당근을 통상 상품보다 40%정도 저렴한 가격인 5kg에 약 1,300엔으로 판매하고 있으며 큼직한 고구마는 50%정도 저렴한 가격(1.2kg에 260엔)으로, 표면에 상처가 있는 사과는 1.5kg에 800엔 정도로 40% 저렴하게 판매하고 있음.

▪ 슈퍼마켓에서는 불경기와 채소 품귀현상이 있을 때마다 규격외품 채소 또는 과일, 생산 등을 취급하는 점포가 눈에 띄게 증가하였음.
  - 규격외품 농산물은 저렴한 가격을 내세울 수 있어 많은 슈퍼마켓에서 정규 판매 태세를 보이고 있음.
  - 대형유통업체인 이나게야, 이토요카도, 코프삿포로, 파르시스템 생활협동조합 연합회 등도 규격외품 채소를 취급하고 있는 추세임.

▪ 농가 생산량의 20~30%정도를 차지하는 규격외품 채소, 과일은 출하 시 크기와 품질, 중량 등이 결정되는 도매시장으로 유통하기가 어려워 지금까지는 농가가 자가소비하거나 식품과 음료 등의 가공용 원료로 쓰이고 나머지는 폐기되는 경우가 많았음.
  - 그러나 최근 생산자가 지역 직매장에서 저렴하게 판매하는 경우가 늘어나고 있음.
  - 지난 8월, 도쿄도 중앙도매시장의 채소 평균가격은 전년동월대비 12%상승하였음. 여름철 악천후가 지속되어 채소와 과일의 시중가격이 상승한 것으로 보임. 이에 소비자들은 저렴한 가격의 규격외품 채소를 찾기 시작함.
  - 판매업자는 규격외품 채소를 가공용보다 고가로 매입하는 경우가 많아 규격외품 채소 유통은 생산자에게도 장점임.

▪ 최근 일본은 경기가 회복되는 과정에서 소비세 인상, 물가 상승 등의 영향으로 소비가 양극화되는 경향을 보이고 있음. 따라서 한국산 농식품 수출에 있어서도 소비자 타켓을 명확하게 하여 품질과 가격을 차별화하여 접근하는 노력이 필요함.

※ 자료: 농수산식품유통공사(2014.11.13)

□ 일본, 녹차음료 동남아시장 공략 강화

▪ 동남아시아 청량음료 시장에서 차(茶)류 음료의 존재감이 높아지고 있음.
- 소득이 증가함에 따라 열량이 낮은 건강지향 음료가 선호되면서 설탕함유 차 음료뿐만 아니라 무가당 차 음료가 판매되고 있음.
- 일본 제조업자 외에도 미국 코카콜라 등 음료 제조사는 지속적으로 전략 상품을 투입하고 있는 실정임.

▪ 지난 9월, 태국 방콕에서 개최된 '일본 팝컬처 페스티벌(Japan Pop culture Festival)'에서 유카타를 입은 태국여성이 ㈜이토엔의 '오-이오차'를 홍보함.
- 이토엔사(社)의 녹차 음료는 페트병(PET bottle)에 상품명을 일본어로 표기하고 현지 소비자 입맛에 맞게끔 가공하지 않은 일본식 전통 음료임.
- 맛에 대한 평가는 '조금 쓴 것 같다'고 답변한 소비자가 있는 반면 '다이어트에 효과가 있을 것 같다', '건강한 음료다'라고 좋은 인상을 가진 소비자도 있음.

▪ 동남아시아 지역에서 판매되는 녹차 음료는 설탕과 감미료가 첨가된 상품이 대부분이나 이토엔사(社)는 무가당 제품을 한 개당 25바트(약 87엔)의 가격으로 판매하고 있으며 타사 제품에 비해 높은 가격을 형성하고 있음.
- 그러나 태국 현지법인에 의하면 젊은 세대를 중심으로 체형에 신경을 쓰는 여성이 증가하고 있어 새로운 수요가 창출되고 있다고 함.
- 이에 태국 각지에서 무료 배포 및 SNS를 통한 홍보마케팅을 실시하고 있으며 판매실적은 예상 목표액을 훨씬 상회하는 수준임.

▪ 동남아시아 지역 차류 음료의 인기는 음료시장에 새로운 변화를 가져오고 있음. 일본뿐만 아니라 녹차 음료시장을 공략하고 있는 기업은 증가하고 있는 추세임.
- 태국 ㈜오이시, ㈜이치탄에서도 금년부터 일본 디자인을 도입한 무가당 녹차를 지속적으로 투입하고 있으며 동남아시아 지역에서 압도적인 브랜드파워를 가진 미국 코카콜라사(社)도 시장변화에 민감하게 대응하고 있음.
- 건강에 대한 관심이 높아지면서 젊은 여성층을 중심으로 차 음료에 대한 재구매율은 높은 편임.

▪ 특히, 일본에서 높은 구매율을 기록한 '흑우롱차'는 지방흡수 억제 성분을 함유하는 상품으로 건강을 지향하는 소비자들에게는 상당한 홍보가 될 것으로 보임.
- 영국 유로모니터 인터내셔널(Euromonitor International)조사에 따르면 탄산음료 시장은 신흥시장국가의 경제적 발전과 함께 소비량이 증가했으나 소득이 일

정수준을 넘게 되면 탄산음료에 대한 소비가 둔화하거나 시장이 축소되는 경향이 있음.

- 차류 음료는 차잎 등의 원재료 비용이 높은 편이라 이익을 내기 위해서는 일정한 생산규모가 필요함.
  - 아시아 국가는 생활수준이 향상되면서 서구화된 식생활 변화로 인해 비만문제가 사회적인 이슈로 대두됨.
  - 베트남과 태국은 당분을 포함한 음료를 대상으로 증세하는 방안을 검토 중임.
  - 설탕함량이 많은 음료에 대한 선호도가 낮아짐에 따라 음료기업은 신규 시장 개척을 위해 노력 중임.
- 한국 전통차(옥수수차, 결명자차, 헛개차 등)는 건강에 좋고 고소한 향기가 일품으로 일본시장에서 유통되고 있음. 향후 동남아시아 차 음료 시장에도 수출 확대 가능성이 큰 것으로 보임. 한국 문화와 함께 적극적인 홍보 마케팅이 필요한 실정임.

※ 자료: 농수산식품유통공사(2014.11.21)

□ 말레이시아, 외식문화의 진화와 성장, 트렌드

- 말레이시아 도시근로자는 점점 더 복잡해지는 교통체증으로 인해 통근 시간이 길어지고 분주한 생활과 편리한 삶을 추구하고 있어 외식 빈도가 빠르게 증가하고 있음.
  - 말레이시아 일간지 더 스타(The Star)에 의하면 말레이시아인은 집에서 식사하는 빈도만큼 외식을 한다며 이런 이유로 배달문화까지 활성화되고 있는 중이라고 전함.
  - 현지 대학 Tailor University의 최근 연구에 따르면 말레이시아인의 64%는 하루에 한번 외식을 하며 집에서 먹는 사람 중에서도 12.5%는 밖에서 사서 먹는 것으로 분석되었음.
  - 조사 결과는 아침, 점심, 저녁 식사를 불문하고 외부에서 쉽게 해결하려는 미국 식문화와 별반 차이 없는 수준이며 아시아 국가 중 선두 수준이라고 할 수 있음.
- 말레이시아인 사회에서 외식문화가 확립되고 있는 가운데, 소비자는 주로 길거리 노점상이나 패스트푸드점 음식에 의존하고 있어 성인병 등 비만문제 등이 사회문제로 대두되고 있음.

- 최근 건강에 대한 관심이 증대되면서 건강식을 제공하는 식당을 찾는 소비자가 증가하고 있으며 패스트푸드 체인점 KFC 등은 이러한 추세에 맞춰 건강메뉴를 개발하는 중임.
- 또한 한국 고급 치킨 체인 전문점 '교촌치킨'도 현지인에게는 상대적으로 비싼 가격임에도 불구하고 현지시장의 건강식에 대한 관심도를 반영하여 고급 치킨이라는 차별화된 요소를 홍보마케팅으로 활용하고 있으며 좋은 반응을 얻고 있음.
- 건강식에 대한 관심은 각종 디지털미디어를 통해 국제적인 흐름에 민감한 20~30대 젊은 층이 주도하고 있음.
- 이들은 설탕이나 소금, 트랜스지방 등을 피하고 유기농이나 현미, 메밀, 퀴노아, 올리브오일 등 건강음식을 추구하고 있음.

▪ 말레이시아는 아시아의 3대 인종인 중국계(중국 남부 광동·복건 출신), 인도계(남부 타밀계), 말레이계가 어우러져 음식문화 자체도 재료나 향신료 측면에서 다양한 스펙트럼을 가지고 있음.
- 말레이시아 전통적인 가옥 자체가 부엌이 없을 정도로 외식에 대해 개방적인데다 연중 온화한 날씨 그리고 밤늦게까지 운영하는 식당이 있다 보니 외식문화가 번성 중임.
- 최근에는 북아프리카, 지중해와 중동지역 음식을 취급하는 식당이 급격하게 성장하고 있는 추세임.
- 이는 종교적으로 할랄(halal)이라는 공통분모를 가진 무슬림 음식이라는 점과 주재료가 말레이시아 전통음식에서 경험하지 못한 새로운 음식문화라는 데서 관심이 증대되고 있기 때문임.

▪ 반면, 말레이시아 중상류층 가정에서는 가정식 요리가 새로운 트렌드로 자리 잡아 가고 있음.
- 이에 교육수준 향상과 온라인 사회망 확장 등의 영향으로 말레이시아 중상류층은 좀 더 국제적 성향의 요리가 많이 등장하고 있음.
- 현재 유행의 주류는 일본, 이탈리아, 미국식 음식이지만, 드라마, 예능 프로그램을 통해 한국음식을 접하는 기회가 많아지면서 관심이 높아짐.
- 또한, 한국음식 공개강좌에도 많은 현지인이 몰리는 상황임. 아울러 중상류층 가정에서는 길거리 음식이나 패스트푸드를 사다 먹기보다는 이미 조리되거나

반조리 형태의 식품을 편하게 집에서 조리하는 식문화가 선호되는 경향이 있음.

▪ 말레이시아 외식문화의 발전과 성장은 한국 F&B프랜차이즈 업계의 성공적인 현지 진출에 유리한 기반을 만들어 주고 있음.

- 특히, 웰빙을 주제로 개발한 많은 한국 식음료가 동남아시장을 진출할 때 Test-bed로써 말레이시아시장을 적절하게 활용할 수 있음.
- 그리고 조리·반조리 형태의 한국 식품이 현재는 한인마켓에서 주로 판매되고 있지만 현지 시장 진출 가능성이 높기 때문에 이를 위한 적극적인 홍보와 마케팅이 필요한 상황임.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.12.03)

2. 아메리카

□ 캐나다, 다양한 스낵소비 성향

▪ 캐나다인에게 스낵은 더 이상 식사 전후에 섭취하는 간식이 아닌 네 번째 식사임. 최근 시장조사 전문업체인 닐슨(Nielsen)에서 진행한 한 조사에 따르면 캐나다인의 63%이상은 치즈, 초콜릿, 과일류를 섭취하고 있으며 제과류 53%, 채소류 50%, 땅콩버터 44%, 시리얼 41% 순으로 주로 섭취하는 것으로 조사됨.

- 오늘날 캐나다인들에게 유행하는 스낵으로는 캔디류(37%), 육포(16%), 과일 및 견과류(8%), 감자스낵(5%), 건과일(5%) 등으로 판매량이 상승하고 있음.
- 반면 마시멜로우, 케이크, 팝콘 등 기존에 유행하던 간식류의 판매량은 각각 10%, 9%, 7%감소하였음.

▪ 스낵을 섭취하는 가장 큰 이유는 '즐기기 위해서'라는 답변이 86%로 가장 많았으며 다음은 '허기를 채우기 위해서'라는 답변이 81%를 차지함.

- 지난 조사와 비교해보면 영양적인 이유로 스낵을 섭취한다는 캐나다인이 62%이상으로 증가함.
- 오늘날 유기농 및 건강 스낵류를 찾는 캐나다인들이 급증한 원인은 스낵이 때론 식사대용으로 중요한 역할을 하고 있기 때문임.
- 캐나다인의 약 20%는 계산대에서 주로 스낵을 구입하고 있으며 48%는 세일하는 스낵만을 구입하는 것으로 조사됨.

▪ 캐나다 소비자들의 스낵 선호도 및 섭취 습관 등을 파악하고 급변하는 소비자 선호 변화에 맞춰 식품제조업체들도 새로 출시될 신제품 및 수출상품에 적절히 적용하는 것이 필요함.

※ 자료: 농수산식품유통공사(2014.11.10)

□ 미국, 웰빙식품에 대한 관심 증대

▪ 미국에서는 웰빙식품, 친환경 식품에 대한 관심이 지속적으로 증가하고 있으며 이를 기반으로 다양한 형태의 식품이 등장하고 있음. 안전하고 건강한 식품을 열망하는 미국 소비자가 증가하고 있기 때문임.

- 미국에서는 몇 년 전부터 원시시대 식단으로 돌아가는 팔레오 다이어트(Paleo Diet)가 선풍적인 인기를 끌고 있음.
- 팔레오 다이어트는 약 10,000년 전 농업혁명으로 곡식을 재배하고 가축을 사육하면서부터 곡류, 콩류, 유제품과 같은 식품이 등장하였고 이에 현대인은 성인병 등 많은 신체적 질병을 겪고 있다고 주장함.
- 신석기시대 이후에 등장한 식재료, 즉 유제품, 곡류(가공), 콩류, 정제된 설탕, 주류, 커피 등의 섭취를 제한하고 있음.

▪ 향후 건강식단에 대한 관심은 지속될 전망이며 최근 닐슨(nielsen)조사에 의하면 2015년 새롭게 떠오를 인기 식품으로 코코넛 설탕, 말차(Matcha), 로컬 곡물(Local Grain) 등이 선정되었음.

- 코코넛 설탕은 코코넛 나무에서 꽃즙을 채취하여 만든 시럽으로 메이플 시럽과 비슷함. 천연 유기농 설탕이라는 장점이 있으며 당분이 정제된 설탕에 비해 낮은 저혈당 식품으로 인증 받음.
- 말차는 카페인 함유량이 낮은 100% 천연 건강음료로써 수요가 증가하고 있으며 스타벅스 매장에서 그린티 말차(Green tea match)형태로 다양한 음료가 판매되고 있음.
- 로컬 곡물은 소비지와 인접한 산지에서 화학비료, 농약 등을 사용하지 않고 재배된 믿을 수 있는 곡물을 의미함.

▪ 최근 미국 웰빙식품 트렌드 중에서도 많은 기업이 주목하는 분야는 글루텐 프리(gluten free)제품임. 서양인의 주식이 되는 밀에 함유된 글루텐 섭취를 줄이고자 하는 소비자가 증가하면서 기업은 글루텐 프리 제품을 마케팅에 활용하고 있음.

- 특히, 글루텐이 없는 쌀로 만든 식품에 대한 관심이 증가하고 있음. 이러한 트

렌드에 힘입어 한국에서 즐겨 먹는 쌀강정, 영어로는 'Crunchy Rice Roller'와 같은 제품이 현지 한인 업체를 통해 수입되고 있으며 코스트코(Costco), 아마존(Amazon) 등 미국 대표 유통체인에서 판매되고 있음.

- 미국 시장을 공략하기 위해서는 미국 현지 문화에 맞는 홍보가 필요함.
  - 예를 들어, 조미김은 한국인에게 밥반찬이라는 이미지가 강하지만 미국에서는 바다에서 생산되는 천연 건강식으로 홍보함으로써 인기가 높아지고 있음.
  - 금년 미국 김 수출 금액은 7,000만 달러를 넘어설 것으로 전망됨.
- 미국 현지 수입업체에 따르면 최근 한국 등 동양식품에 대한 미국 소비자의 관심이 증가하면서 이를 구매하기 위한 대형유통망의 관심이 높아진 것을 체감할 수 있다고 함.
- 따라서 식품뿐만 아니라 관련 틈새시장에도 주목할 필요가 있으며 미국인의 천연식품에 대한 기호를 잘 파악하여 한국 식품의 진출 가능성을 확대할 필요 있음.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.11.21)

□ 캐나다 · 멕시코, 미국 수입품에 제재

- 미국 육류 라벨링법이 WTO 국제 공정거래법을 준수하고 있지 않다고 판정 받음에 따라 캐나다와 멕시코와의 무역에 제재가 가해질 위기에 있음.
  - WTO는 지난 이의제기 이후, 미국 육류 원산지 표기 라벨링법이 필요한 만큼 변경되지 않았다고 발표함.
- 캐나다와 멕시코는 법률을 폐지하지 않으면 필요시, 미국 수입품에 제재를 가할 것이라고 발표하며 이 경우 관세비용은 최대 20억 달러 정도가 될 것으로 예상됨.
  - 2013년 6월 오타와에서 발표한 수입제재 품목은 치즈, 육류 및 돈육류, 토마토케첩, 캘리포니아 와인, 시리얼, 초콜릿, 냉동 오렌지 주스 등임.
- 지난 2012년 6월, WTO는 미국 육류라벨링 프로그램(Country-Of-Origin Labelling, COOL)이 자국산 육류에 비해 캐나다와 멕시코산 육류 및 돈육류에 불리하게 작용하고 있어 국제공정거래법에 위반된다고 이의를 제기함.
  - 이에 미국은 그와 관련된 프로그램 법안을 변경하고 개정했다고 밝혔으나, 캐나다와 멕시코는 필요한 만큼 바뀌지 않았다고 주장함.
  - COOL에 의하면 미국 육류는 "Born, Raised and Slaughtered in the US" 및 "Born in Mexico, Raised and Slaughtered in the US" 등의 라벨을 부착해야 한다고 명시

하고 있음.

- 미국의 이러한 규정은 2009년 이후 캐나다 돈육 및 육류 수출 감소의 원인이 되었고 캐나다는 미국산 와인, 초콜릿, 토마토케첩, 시리얼 등 제재를 가할 제품 목록을 발표한 상태임.

▪ WTO 상소기구가 수정된 미국 라벨링법을 통과시키지 않을 경우, 멕시코 및 캐나다는 무역관을 통해 미국 수입제품에 약간의 제재를 가하도록 요구할 수 있으며 가격관련 이의를 제기할 수 있음.

- 미국 관계자는 이 문제를 해결하기 위한 최선의 방법은 협상이며 의회가 라벨링 규정을 변경해야 할 것이라고 밝혔음.

※ 자료: 농수산물식품유통공사(2014.11.23)

3. 유럽/아프리카

□ 러시아, 식품수입시장 완전대체 난관

▪ 러시아 당국은 암시장(black market)에 대해 지속적으로 감독하고 있음. EU, 노르웨이, 미국, 캐나다, 호주 국가들로부터 식품 수입을 금지함으로써 식품 공급의 안정성이 확보되지 않아 러시아 시장에 암시장이 성행하고 있기 때문임.

- 금년 3월 중순, 러시아는 크림반도(Crimean Pen)를 통합한 이후 러시아 정부와 기업들은 비자 발급정지 및 자산 동결 등 서방 국가들의 경제적 제재 하에 놓이게 됨.
- 또한 지난 7월, 서방 국가들은 러시아의 우크라이나 사태 개입을 이유로 또 다른 경제적 제재를 가함.

▪ 지난 8월 6일, 러시아는 이에 대응하여 호주, 캐나다, EU, 미국, 노르웨이 등으로부터 쇠고기, 돼지고기, 가금류, 어류, 치즈, 과채류, 유제품의 식품류 수입을 1년간 금지하는 조치를 취함.

- 러시아는 금번 금수조치에 대해 강경한 입장을 유지하고 있으며 러시아의 식품 수입 조사는 관세 동맹국인 벨라루스와 카자흐스탄에도 확대됨.
- 이들 국가들을 통해 수입 금지 국가들로부터 밀수입이 증가하고 있기 때문임.

▪ 2014년 11월 6일, 정부 관계자는 카자흐스탄에서 운송된 사과 21톤(Mt)을 압수했음. 동식물 위생 감시국(Veterinary and Physio-sanitary Surveillance service)에 의하

면 일부 과일에는 라벨이 부착되지 않았고 일부에는 '메이드 인 폴란드'라벨이 붙어 있었다고 전함.

- 당국은 과일을 카자흐스탄으로 반송하였고 밀수출에 가담한 관계자들은 행정적 불이익을 당할 것으로 보임.

▪ 러시아는 자국 내 부족한 식품 공급에 대응하기 위해서 새로운 식품 공급처를 확보해야 함.

- 러시아의 대체 시장은 아시아 지역이 대두되고 있으며 최근 인도와 한국산 육류 수입을 증대하겠다는 의견을 표명함.
- 하지만 아직까지 러시아 시장에서 유럽식품을 완전히 대체하는 시장을 찾지 못한 것으로 보임.

▪ 중국과의 식품 교역 증대가 예상되는 가운데 러시아 소비자권리보호협회 미카엘 안샤코프(Mikhail Anshakov)의장은 중국산 과일과 채소의 낮은 가격에도 불구하고 러시아 시장에서 유럽산 과채류를 대체하기에는 물류 시스템상 문제가 있으며 상품자체의 질적인 측면도 다소 부족하다고 전함.

- 극동 지역에서 어획한 어류를 운송하는 데에 막대한 비용이 들기 때문에 중국의 채소들은 운송하기에는 부담이 큼.
- 시베리아 철도의 수용력 또한 거대한 양을 트럭으로 운송하기에 충분치 않은 실정임.
- 미카엘 안샤코프에 의하면, 중국 농식품은 러시아 극동지방의 시장에서만 인수되고 있는 실정이며 물류적인 측면 외에도 질적인 부분에서 러시아 농산물 시장을 완전히 대체하기에는 어려움이 있다고 판단함.

▪ 러시아 연방 동식물 위생 감시국(VPSS)은 EU산 농산물 수준으로 통관기준을 정하고 있음.

- 중국에서 사용하는 살충제와 제초제는 EU와는 확연히 다르며 중국에서는 이를 감시하는 조직이 존재하지 않음.
- 러시아 위생국도 이를 측정할 수 있는 수단이 없기 때문에 중국 제품의 질적인 부분을 명확하게 판단할 수 없음.

▪ 러시아 금수조치로 인해 가장 타격이 큰 부문은 유제품으로 전년대비 수입량이 69%감소하였고 수입액은 4,890만 달러 수준임. 채소 수입액 또한 전년대비 50.6%감소한 3,380만 달러 수준임.

- 그러나 라틴 아메리카에서 콩, 양배추, 비트 뿌리, 당근 등 작년에 비해 6배나

증대된 양의 채소를 공급받고 있음.
- 과일과 견과류의 수입량은 지난 9월에 11%감소하였고 이어서 10월에 21%감소하여 2억 9,350만 달러 규모로 나타남. 과일과 견과류 수입은 동남아시아 국가로부터 약 25%증가한 바 있음.
- 과채류의 경우 공급부족 및 루블화 약세로 인해 진열된 상품 수는 감소하고 제품의 질에 비해 가격은 상승하는 추세임. 과채류의 가격 상승은 러시아 소비자들의 구매를 감소시킬 전망임.

▪ 돼지고기 수입은 전년대비 37.5%감소하였으나 대신 라틴 아메리카 국가 돼지고기 수입은 76%증가함. 금수조치 시행 이후 브라질은 유일한 돼지고기 공급처의 역할을 하고 있음.
- 하지만 국가육류협회 대표에 의하면 캐나다, 미국, EU의 육류시장을 완전히 대체할만한 시장은 사실상 없다고 전함.

▪ 러시아는 식품 공급 부족 위기를 극복하기 위해 대체 시장을 모색하고 있으며 공급량 확보를 위해 노력하고 있지만 기존 수입 식품의 완전대체는 어려울 전망임.
- 러시아는 식품 수입의 상당 비중을 EU에 의존해왔기 때문에 양적인 측면과 질적인 측면을 모두 만족시킬만한 대체 시장을 찾기에는 어려움이 있음.

▪ 향후 러시아의 대체 시장 확대 방향에 주목하여 러시아 식품시장으로의 진출 기회를 마련할 수 있을 것으로 사료됨.

※ 자료: 농수산식품유통공사(2014.11.18)

□ 독일, Original-Unverpackt 슈퍼마켓 인기

▪ 독일의 한 신규 슈퍼마켓에서는 신선채소부터 파스타, 비누 및 샴푸 등 모든 상품을 구매할 수 있지만 단 하나 구매할 수 없는 것이 포장임. 모든 상품들은 포장이 전혀 되어 있지 않아 소비자가 개인적으로 봉투나 병을 가져와서 구매해야 함.
- 오리지널 언페어팍트(Original Unverpackt)는 패키지(package)가 전혀 없는 프리사이클링(pre-cycling)형태의 신생 슈퍼마켓임.
- 환경을 생각하여 쓰레기를 감량하기 위한 움직임에서 비롯된 슈퍼마켓은 400개가 넘는 상품들이 금속 통이나 상자에 진열되어 있으며 소비자들은 직접 포장할 개인 봉투를 가져와야 함.
- 지난 봄, 이와 같은 벤처기업을 지원하고자 시민들은 온라인 캠페인을 통해

13만 5,000달러의 기금을 마련하였음.

▪ 오리지널 언페어팍트 대표(Sara Wolf)는 식품의 포장 용기가 너무 쓸데없이 많이 나오는 것을 경험하고 쓰레기양을 줄이고자 사업을 구상하게 되었는데 많은 사람들이 환경을 생각하고 유통업에 관심이 많다는 것에 긍정적인 영향을 받아 가게를 열게 되었다고 전함.

- 현재 패키지 없는 신생 슈퍼마켓 매장은 지역의 명소로 자리 잡게 됨.

▪ 독일 환경처에 의하면 독일에서 일 년에 배출되는 쓰레기양이 1,600만 톤으로 조사됨. 특히, 생활쓰레기 항목에서 음식물이나 생필품의 포장지나 패키지 용기와 같은 포장지와 패키지 용기가 많은 비중을 차지하고 있음.

▪ 환경을 생각하는 소비자들이 늘어나면서 오리지널 언페어팍트라는 신개념 슈퍼마켓에 대한 인기가 높아지고 있음. 환경보호에 관심이 많은 독일 소비자들은 향후 이와 같은 소비 형태를 확산시켜 나갈 것으로 전망됨.

※ 자료: 농수산식품유통공사(2014.11.26)

□ 영국, 주류에 열량 의무표기제 추진

▪ 영국 왕립공중보건학회(Royal Society of Public Health, RSPH)는 알코올 과다 섭취를 비만의 원인으로 지목하고 주류제품에도 다른 식품처럼 함유 열량 의무표시제 도입을 권고하였음.

- RSPH는 음주자의 80%가 술의 열량 정보에 무지해 과음과 비만의 원인이 되고 있다며 맥주와 와인 등 주류제품에 대한 열량표시제 도입이 필요하다고 판단함.
- 영국은 맥주와 와인을 거의 매일 마시는 것은 물론 한꺼번에 다량을 섭취하는 폭음(Binge Drinking)문화가 만연해 성인 평균 섭취 열량의 약 10%가 알코올에 의한 것으로 조사됨.

▪ 영국에서는 남성의 40%, 여성의 30%가 정기적으로 과음을 하는 것으로 조사되었음. 여성은 매일 2~3유닛, 남성은 3~4유닛을 마시는 것으로 나타남.

- 국민건강보험은 매년 27억 파운드(약 5조 5,000억 원)를 과음으로 발생한 질병을 치료하기 위해 지불하고 있음.
- 음주 관련 사망자는 1900년대 초 이후 매년 9,000명씩 증가하고 있으며 특히, 2006~2007년 알코올 관련 증상으로 입원한 환자 가운데 10명 중 1명이 18세 이하 청소년으로 나타나 심각한 사회문제로 지적됨.

- RSPH의 실험 결과에 의하면, 음주자가 술의 열량을 사전에 알고 있는 경우, 음주를 통한 열량 섭취가 400kcal 이상 감소하는 효과가 나타나는 것으로 분석됨.
  - 8도 알코올 도수의 와인 한 잔(250㎖)의 열량은 170kcal로 설탕을 입힌 도넛 한 개(200kcal)를 먹는 것과 비슷한 수준이며, 맥주 4잔을 마시면 햄버거 2개 반을 먹는 것과 같아 73분간 유산소 운동을 해야 이를 소비할 수 있는 것으로 드러났음.
- 보건당국에 따르면 영국인의 음주량은 우려스러울 정도로 높은 것으로 알려져 있으며 세계보건기구(World Health Organization, WHO) 및 영국보건당국에서 이를 통제하기 위해 지난 몇 년간 알코올에 대한 최저가를 책정하고 매년 인상을 거듭해왔음.
  - 폭음문화를 견제하기 위해 영국 정부는 지난 2010년부터 주류 판매 최저가를 시행해 식당이나 주점에서 술을 판매할 때마다 세금을 부과하고 있음.
  - 영국에서 술 1유닛은 8g으로 WHO의 기준을 따르고 있으며 다른 유럽 국가는 제각각 기준이 상이함.
  - 그러나 대부분의 영국인이 권장량보다 남성 40%, 여성 30% 정도로 정기적인 과음을 하는 것으로 조사됨.
- 지난 2009년, 영국은 주류 최저가를 2배로 높이는 방안을 통해 강력한 '음주와의 전쟁'을 추진했고 이는 영국 주류시장에서 큰 가격상승을 불러왔음.
  - 1유닛은 10㎖, 또는 8g의 순수 알코올이 포함된 것으로 주종마다 다르지만 보통 작은 와인 잔에 담긴 와인 한잔, 맥주 반 파인트(285㎖)를 말함.
  - 주류 최저가제 시행 이후 보통 시중에서 판매되는 와인 한 병은 4.5파운드 이하로 판매될 수 없게 되었고 보드카 가격은 20파운드로 2배 오르고 슈퍼마켓 등 할인매장에서 저렴하게 판매하는 맥주 가격은 25펜스에서 1파운드로 4배로 상승하게 됨.
  - 이 때문에 영국인은 공식적으로 수입된 주류를 구매하기 보다는 싼값에 사기 위해 다른 유럽국가로 원정을 떠나기도 함.
- 영국 보건부(Department of Health, DoH)는 소비자 건강을 고려해 주류 제품에 대한 식품정보 표시 개선 방안을 검토하고 있다고 밝혔음.
  - 영국에서 RSPH의 권고사항은 법제화하지 않아도 식품 및 의약품 업계에서 자발적으로 수용하는 것이 관례이나 금번 조치는 보건부 지침으로 강제적으로 시행될 예정임.

- 주류 제조 및 판매 업계도 공중보건을 위해 동 의무표기제도 도입에 반대하지 않고 있으며 이미 세계최대 위스키 회사 디아지오(Diageo)그룹과 영국최대 독립와인제조사 길드인 Halewood International 등은 2015년부터 자사 제품에 칼로리 표기를 시작할 계획임을 밝혔음.

▪ EU 집행위원회(European Commission, EC)는 2014년 11월 10일부터 EU 차원의 주류 열량 의무표기를 위한 검토 작업이 진행 중에 있으나 실제 의무화 될지 여부는 불투명함.

- 영국에서 알코올의 열량 표기가 의무화되고 EU에서는 현재의 지침을 유지할 경우, EU산 또는 EU에 수출된 제3국의 주류제품은 영국으로 반입될 경우 열량을 알리는 추가 레이블을 덧붙여야 할 전망임.
- 향후 전면시행에 대비해 영국으로 주류제품을 수출하는 한국 기업도 제품에 열량을 표기하도록 레이블 제작을 검토해야 함.

▪ 영국 와인 및 증류주 협회(WSTA)에 따르면 RSPH의 이번 권고사항 발표 이전에도 알코올의 높은 열량에 관한 미디어의 지속적 노출 때문에 대부분의 시장조사에서 영국 소비자가 고열량보다는 저열량 제품을 더 선호하는 것으로 나타났다고 밝힘.

- 이는 향후 영국시장에서 위스키, 보드카와 같은 증류주보다는 와인을, 맥주보다는 과일주(cider) 등으로 선호제품이 서서히 변화될 수 있음을 의미하므로 영국에 수출하는 한국산 주류 또한 도수를 낮추거나 열량이 낮다는 점을 강조하는 마케팅을 하는 것이 효과적일 수 있음.

▪ 지난 2010년부터 알코올 최저가격제도 전면시행 이후 영국 내 술값이 다른 유럽국가에 비해 수배 이상 비싸져 영국인은 차로 이동할 수 있는 가까운 주변국가(프랑스, 독일, 베네룩스 3국 등)로 술을 사기 위해 여행을 떠나는 사례가 많아졌음.

- 향후 열량표기가 의무화되면 일부 유통업자는 RSPH의 실험결과와 같이 소비자가 주류 소비를 줄일 것으로 판단되며 표기가 안 된 제3국 제품으로 대체하려 들 수 있기 때문에 전체적으로 영국 내 유럽산 반입이 늘어 영국 주류시장 축소로 이어질 가능성도 제기됨.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.12.01)

자료 작성 : 이혜은 전문연구원, 박한울 연구원

E 03 세계농업 제172호 (2014. 12)

등 록 제6-0007호 (1979. 5. 25)
인 쇄 2014년 12월
발 행 2014년 12월
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.