

2014년 OECD 세계농업포럼 *

임 송 수
(고려대학교 식품자원경제학과 교수)

1. 들어가는 말

OECD 세계농업포럼(OECD Global Forum on Agriculture, GFA)은 OECD 회원국과 주요국의 정책입안자들 및 전문가들이 함께 모여 농업정책, 시장, 무역 등 다양한 주제를 다루는 토론의 장이다. 이러한 대화는 정기적인 관찰, 미래 지향적 분석을 통한 정책개혁 및 무역자유화 과정에 관한 분석에 기초하여 대두되는 농업정책 문제들을 다룬다.

GFA의 주제는 국내 정책개혁, 무역자유화, 경제성장, 빈곤감축, 식량안보 등과 연계된 것으로 설정되는데, 정책분석이 중심이다<표 1 참조>. 특히 2010년 이후 주제는 식량안보와 국내 및 무역정책 개혁에 초점이 맞춰져 있다.

2014년 12월 2일에 프랑스 파리에서 열린 GFA의 주제는 “농업 무역정책의 문제들(Issues in Agricultural Trade Policy)”이다. 총 5개 분과(session)로 구성되었는데, ① 정책과 시장 환경, ② 무역정책 분석과 의무에 관한 점검, ③ 최소한의 무역왜곡을 통한 식량안보 달성 방식, ④ 시장개방아래 우선순위가 높은 목표들의 달성, ⑤ 다음 단계 등이 다<표 2 참조>.

* (songs000@gmail.com).

표 1 OECD 세계농업포럼(GFA)의 주제 동향

연도	주제
2004	개도국의 농업정책 효과적인 정책 대응에 필요한 정보
2005	개발을 위한 정책 연대
2006-1	사하라이남 아프리카의 개발 제약
2006-2	비회원국 경제의 정책 개발
2007	아프리카의 농업개발과 빈곤 감축
2008	신흥국 경제에 관한 농업정책
2009	농업전망: 미래를 위한 준비
2010	농업개발, 빈곤 감축 및 식량안보를 위한 정책
2011	더 나은 정책 결정과 식량안보 확충을 위한 농업시장 정보와 분석 증진
2012	개도국의 식량안보를 위한 정책 연대
2013	농업정책 환경을 계측하기 위한 공유된 접근방식들
2014	농업무역정책 문제들

자료: OECD(<http://goo.gl/E2VhH>).

표 2 2014년도 OECD 세계농업포럼(GFA)의 분과별 소주제

분과	소주제	발표자
1	상황설정: 정책과 시장 환경 (Setting the scene: The policy and market environment)	J. Brooks(OECD)
2	무역정책 분석과 의무에 관한 점검 (Stocktaking of available trade policy analysis and commitments)	
2(a)	다양한 정책수단이 미치는 영향에 관한 기존 지식 점검 (Reviewing existing knowledge about the impacts of different policy instruments)	S. Tangemann(고팅겐대)
2(b)	국제 의무사항에 관련된 현행 정책설정 관련 검토 (Reviewing current policy settings relative to international commitments)	L. Brink(캐나다) D. Laborde(IFPRI)
3	식량안보를 달성하기 위한, 무역왜곡이 없거나 최소인 방식의 정의 (Defining non or minimally trade distorting ways to achieve food security)	
3(a)	무역관련 국내정책과 식량안보 (Trade-related domestic policies and food security)	A. Deuss(OECD) J. Morrison(FAO)
3(b)	식량안보와 무역의 역할 (Food security and the role of trade)	J. Greenville(OECD) U. Kask(WTO)
4	시장개방이래 우선순위가 높은 목표들의 달성 (Achieving priority objectives in the context of market opening)	C. Cahill(OECD)
5	다음 단계 (Next steps)	K. Ash(OECD)

자료: OECD(<http://goo.gl/QH6GI9>).

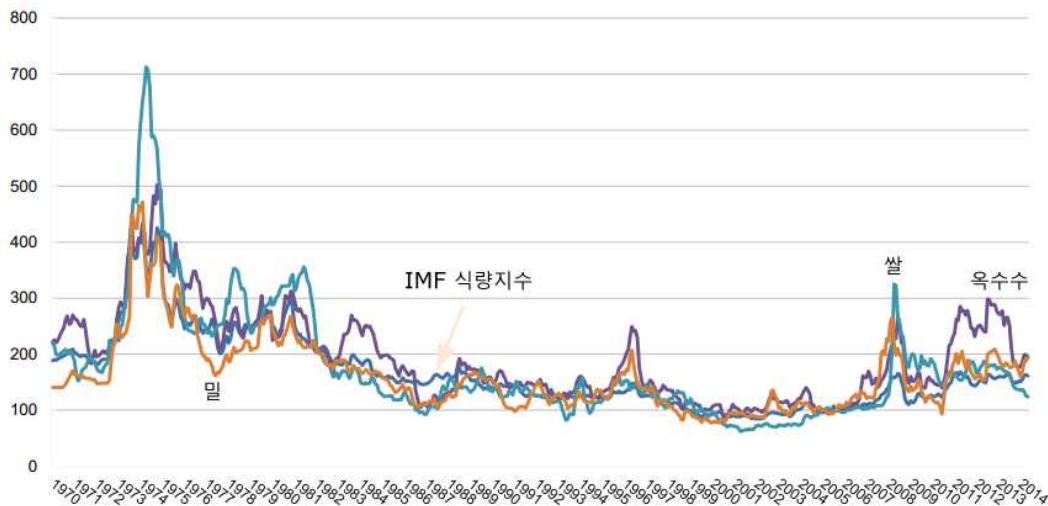
본고는 GFA의 분과별 주요 논의 내용을 정리하고 그 시사점을 도출한다.

2. 분과 1: 정책과 시장 환경

농업무역 정책을 주도하는 요인들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 경제 측면에서 신흥 경제국의 중요도가 상승하였다. 2000년 이후 인도, 아프리카, 중국은 인구 성장의 근원지이며, 이러한 추이는 다음 10년간 이어질 전망이다. 1인당 실질소득의 격차는 차츰 해소되고 있으나, 아프리카와 남아시아의 진척은 느린 편이다.

둘째, 농산물 시장의 공급여건이 변하고 있다. 실질 농산물 가격은 하락할 것이나 식량가격 위기 이전보다는 높은 수준을 유지할 것으로 전망된다<그림 1 참조>.

그림 1 실질 식량가격 추이



자료: OECD(<http://goo.gl/GuZIXp>).

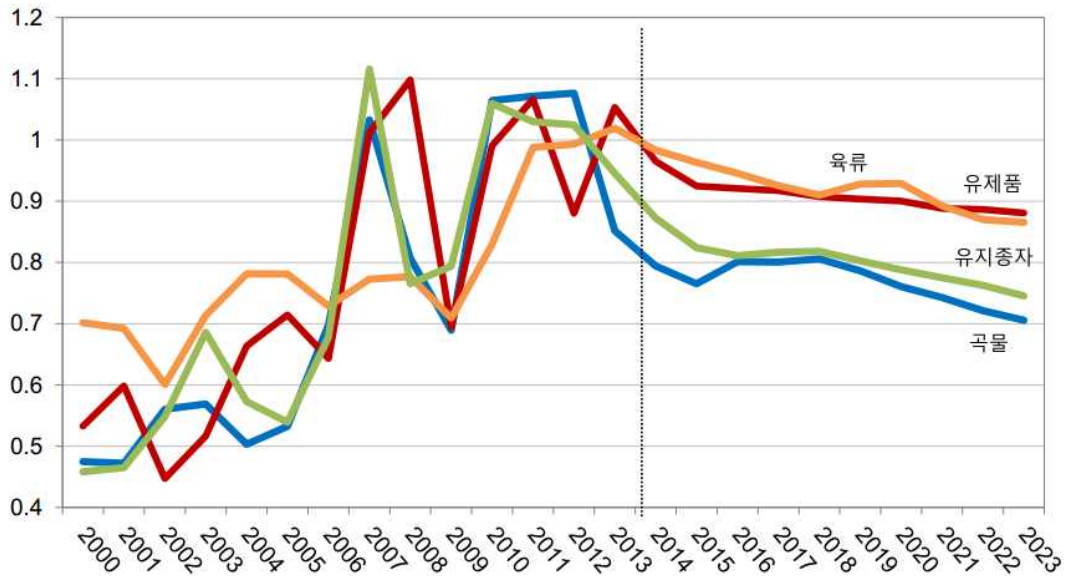
사료와 연료 수요의 증가 탓에 의해 잡곡과 유지종자의 가격은 식량작물에 견주어 증가할 것이다<그림 2 참조>. 육류와 유제품의 가격도 높은 소득 및 단백질 수요에 힘입어 작물보다 더 큰 폭으로 증가할 전망이다.

오늘날 농산물 시장은 재고물량이 회복되면서 2000년대 중후반보단 안정세를 나타내고 있다. 그러나 이는 앞으로 언제든지 변할 수 있다. 예를 들면, 2013년에 옥수수의 명목가격은 톤당 평균 200미국달러였는데 2023년에는 175~290미국달러에 이를 것으로 전망된다. 2023년의 변동계수는 12.2%에 이를 것으로 내다보인다.

유지종자 무역의 경우 아메리카 대륙에서 중국으로의 수출이 큰 폭으로 증가될 것으로 예상된다. 육류도 아메리카 대륙에서 중동, 중국, 아프리카로의 수출이 그 성장을

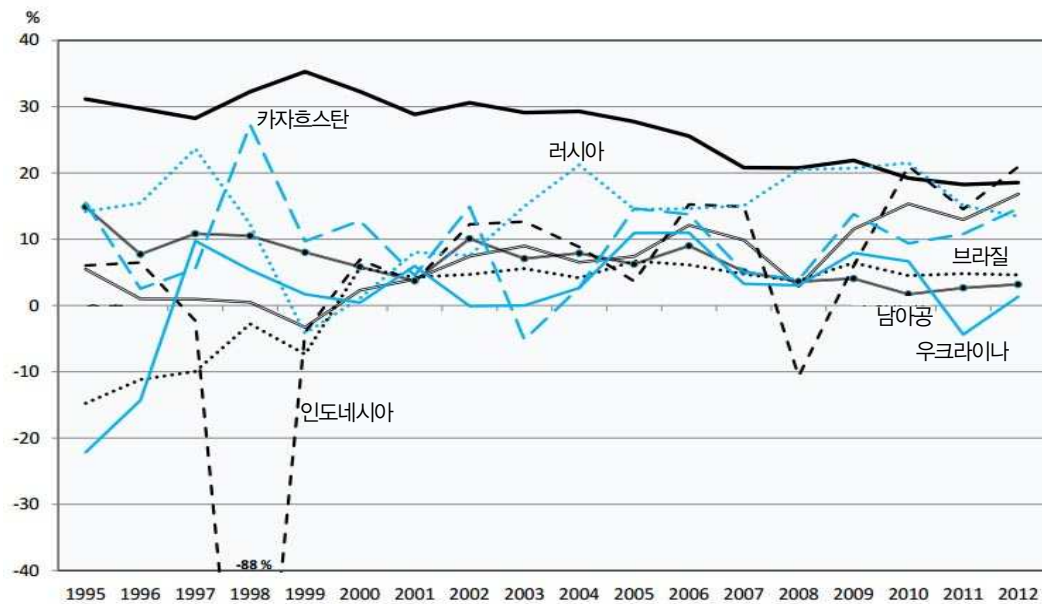
주도할 것으로 전망된다. 밀과 잡곡 무역에서는 미국과 러시아의 신장세가 두드러진 반면에 브라질과 중국 및 아프리카 등은 감소할 것으로 내다보인다.

그림 2 실질 식량가격 전망(2011=1, 생산가치 기준)



자료: OECD(<http://goo.gl/GuZTXp>).

그림 3 OECD 및 신흥 경제국의 생산자 보조 측정치(PSE) 추이



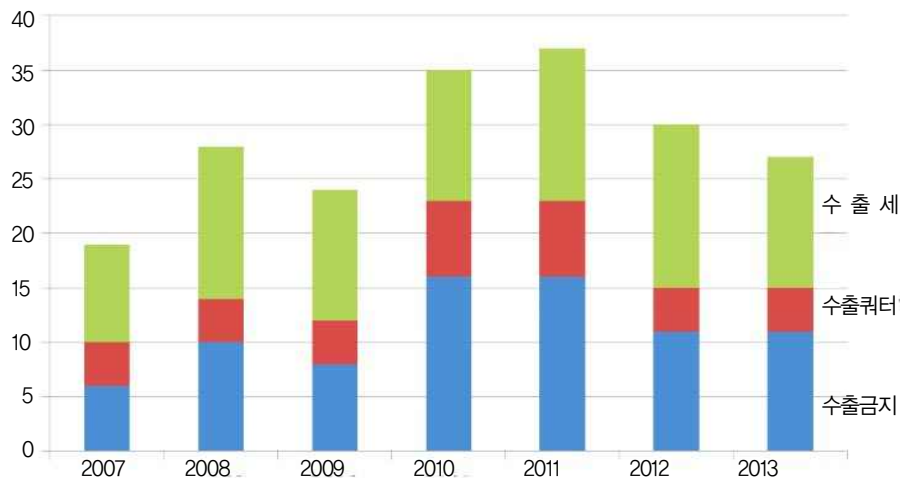
자료: OECD(<http://goo.gl/GuZTXp>).

셋째, OECD 회원국과 신흥 경제국의 농업정책이 변하고 있다. 2012년에 OECD 회원국의 평균 생산자 보조 추정치(Producer Support Estimate, PSE)는 19%이다. 브라질, 남아프리카 공화국, 우크라이나의 PSE는 5%보다 낮았고, 중국, 러시아, 카자흐스탄, 인도네시아는 14~21%를 기록하였다<그림 3 참조>.

AMIS(Agricultural Market Information System)에 속한 28개국이 밀, 쌀, 옥수수, 콩에 부과한 수출세, 수출쿼터, 수출금지 등 수출제한조치의 횟수는 2011년에 37건으로 정점을 이루었다가 2013년에는 27건을 기록하였다<그림 4 참조>.¹⁾ 이는 한국처럼 식량의 수입 의존도가 높은 국가의 식량안보를 위협하는 요인으로 식량위기 이후 커다란 관심사항이다.

2014년 기준으로 세계 4위의 밀 수출국인 러시아는 2014년 12월부터 엄격한 품질요건을 적용하고 철도운송에 제약을 둬으로써 곡물수출을 비공식적으로 통제하기 시작하였다(Reuters 2014a). 또한, 2015년 2-6월에 수출용 밀에 대해 톤당 43미국달러 가량의 수출세를 부과할 예정이다(Reuters 2014b).

그림 4 AMIS 회원국이 쌀, 밀, 옥수수, 콩에 부과한 수출제한 조치 추이



주: 같은 수출제한 조치라도 품목이 다르면 이중으로 계산됨
 자료: OECD(<http://goo.gl/GuZIXp>).

1) AMIS는 식량시장의 투명성을 증진시키고 위기 때에 국가 간 정책 공조를 촉진하기 위해 G20의 요청에 의해 2011년에 창설된 관계 기관 간 강령(platform)이다(<http://www.amis-outlook.org/>). AMIS가 다루는 품목은 쌀, 밀, 옥수수, 콩이다. FAO를 비롯하여 IFAD(International Fund for Agricultural Development), WFP(World Food Program), OECD, WTO, UNCTAD 등 10개 국제기구와 단체들이 공동 사무국을 구성한다. 회원국은 G20을 비롯해 스페인과, AMIS 4대 농산물의 주요 수출입 7개국(이집트, 카자흐스탄, 나이지리아, 필리핀, 태국, 우크라이나, 베트남)으로 구성되어 있다. 한국은 G20 회원국으로 참여한다. 본디 AMIS는 2010년 11월에 서울에 개최된 제5차 G20 정상회의에서 식량가격 변동위험에 대응한 수단으로 제안되었다(기획재정부 2012).

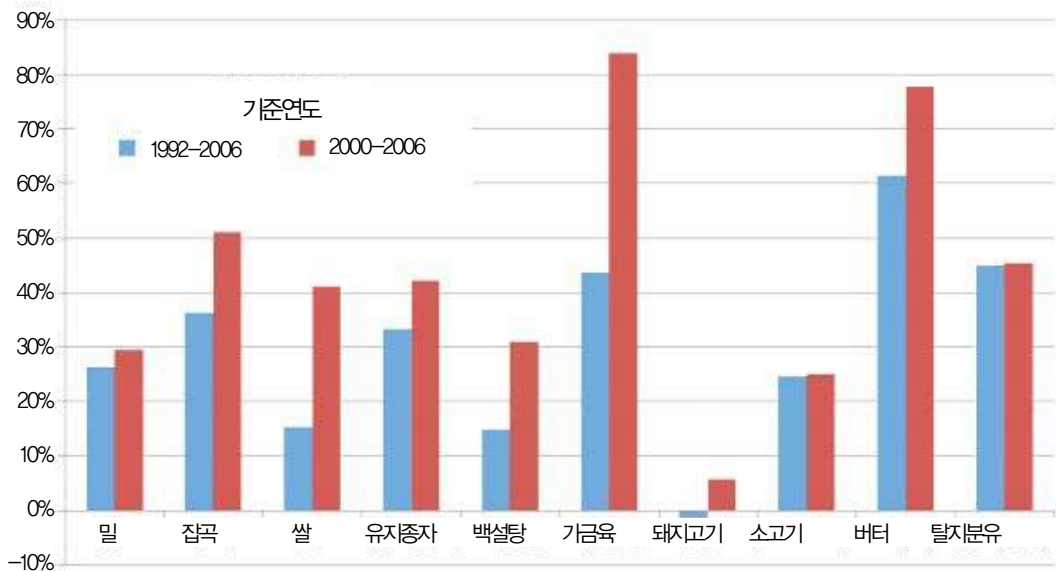
농정개혁 과정에서 OECD 선진국과 신흥 경제국 간의 차이가 나타난다. OECD는 최근에 그 기세가 주춤하고 있으나 실질적인 개혁을 추구해 온 반면에 신흥 경제국들은 그 소득수준이 향상되면서 세계시장을 왜곡하는 방식으로 자국 농업을 보호하고 있다. 이러한 정부 정책조치들은 상대적으로 높은 식량가격과 가격 변동성을 초래하고 있다.

3. 분과 2: 무역정책 분석과 의무에 관한 점검

3.1. 새로운 정책분석이 필요한가?

앞으로 농업정책 분석에서 주목할 점은 2000-08년의 세계가격 폭등 이후 곡물가격이 상대적으로 높은 수준을 유지할 것이란 전망이다<그림 5 참조>. 또한, 7대 신흥 경제국(중국, 인도네시아, 카자흐스탄, 러시아, 남아프리카공화국, 우크라이나)의 PSE가 세계 PSE에서 차지하는 비중이 2002-07년에 평균 17%에서 2012년에 45%로 큰 폭으로 증가하였다는 사실이다. OECD 회원국과 신흥 경제국의 %PSE는 1995년에 각각 31%와 3%를 나타냈으나, 2012년에는 각각 18%와 15%를 기록함으로써 그 격차가 감소하였다.²⁾

그림 5 기준연도 대비 주요 품목의 실질가격 %변화율: 2014-2023년



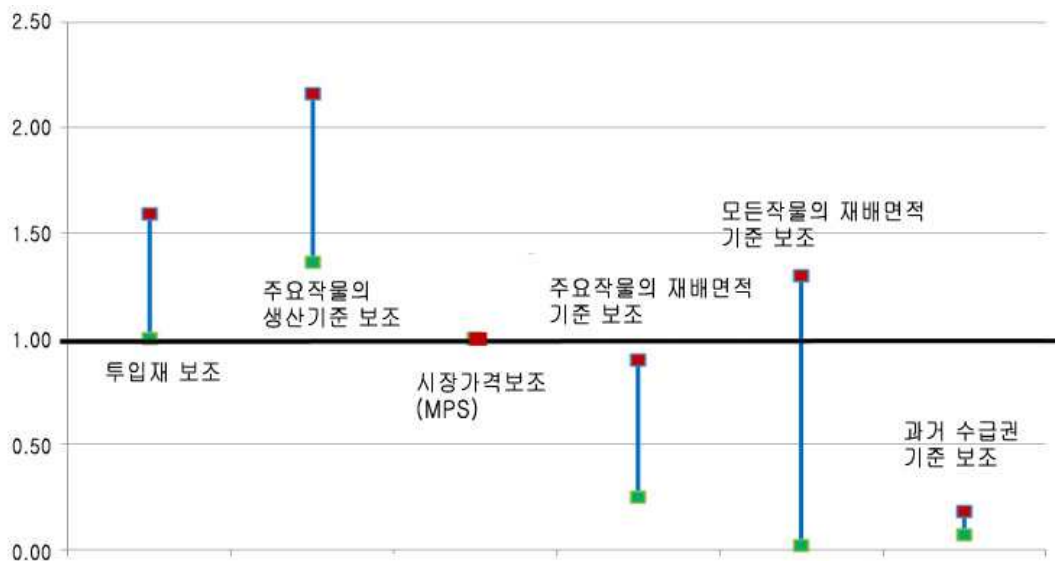
자료: Tangermann(2014).

2) %PSE는 PSE가 총 농가 수취액(gross farm receipts)에서 차지하는 비중을 말한다(OECD 2010).

선행연구들에 따르면, 농업보조가 생산에 미치는 영향이나 무역왜곡의 정도는 보조 조치의 특성에 따라 다르게 나타난다<그림 6 참조>. 예를 들면, 투입재 보조로 1달러를 사용하는 것은 시장가격보조(market price support, MPS)로 1달러를 사용하는 경우보다 생산 효과가 59% 크게 나타난다. 반대로, 가장 적은 생산효과를 기록한 보조는 농지면적에 기초한 직접지불이다. 과거 수급권(entitlement)에 기초한 직접지불, 곧 수급자가 변경할 수 없는 기준에 근거한 보조는 생산효과가 가장 낮았다. 이러한 보조조치들은 이른바 비연계(decoupled) 정책에 속한다. 그러나 비연계 조치라도 작게나마 생산과 무역에 영향을 미치는 이유는 보조에 의한 위험감소 효과 때문이다.

보조가 농가소득에 전이되는 효율 측면에서도 정책조치의 효과를 가늠할 수 있다. 과거 수급권에 기초한 1달러의 지급은 MPS에 의한 1달러보다 2배의 소득증대 효과를 나타내는 것으로 나타났다. 이는 만약 정부가 농가소득 증대를 목표로 보조정책을 추진한다면 MPS보다 비연계 직접지불을 사용하는 것이 더욱 효과적임을 뜻한다. 이러한 연구결과들은 정책개혁의 바람직한 방향을 제시하는 것으로 볼 수 있다.

그림 6 농업보조 조치별 생산 영향 비율(production impact ratio)



자료: Tangemann(2014).

시장접근(market access) 측면에서 농정개혁의 효과는 상대적으로 작을 것으로 예상된다. 이러한 주장의 근거는 ① 실행관세(applied tariff)가 아닌 양허관세(bind tariff)를 기

준으로 관세를 감축하기로 한 점, ② 쿼터 충족률(fill rate)이 100% 미만이라면 관세할당(Tariff-Rate Quota, TRQ)아래 쿼터 증량에 의한 무역증대 효과는 없다는 점, ③ 전체 농산물 수입물량 중 TRQ 품목이 차지하는 비중이 작다는 점 등에 기초한다.³⁾

수출보조의 감축이나 철폐의 효과 또한 미미할 것이란 관측이다. 이는 이미 수출보조의 사용이 상당히 큰 폭으로 감소했기 때문이다. 수출신용, 수출 국영무역기업(State Trading Enterprise, STE), 식량원조 등에 따른 무역왜곡 효과도 분석되었고 그 개혁방안도 논의되고 있으나, 정치적인 민감성 때문에 작업이 더 이상 진척되지 못하고 있다.

수출제한 조치는 수입국에 큰 폭의 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다(Thompson and Tallard 2010). 반면에, OECD의 계량분석 연구는 쌀을 빼 밀과 옥수수의 경우 그 수출제한 조치가 수입국의 수입량에 미치는 영향이 유의하지 않은 것으로 밝히고 있다(Liapis 2013).

이러한 환경에서 시장과 무역의 왜곡을 최소화하기 위한 정책 설계에는 다음과 같은 사항들을 감안해야 한다.

- ① 생산 비연계 보조는 농가소득을 지원하는 가장 효과적인 방법이다.
- ② 보상은 정책개혁을 달성하는데 도움이 될 수 있으나, 한시적인 보조이어야 한다.
- ③ 목표가 명확하고 이에 맞춘 정책이어야 제대로 작동한다.
- ④ 농업의 다원적 기능(multi-functionality)은 포괄적인 보조가 아닌 목표 중심의 조치일 때 가장 잘 발현된다.
- ⑤ 동물복지, 식품안전 등 사회적 관심사항(societal concerns)은 특별한 대응이 필요하다.
- ⑥ 위험관리의 상당부분은 민간 주도 또는 시장에 맡기되, 정부는 재난의 위험과 제도 정비에 초점을 맞춰야 한다.
- ⑦ 농촌개발, 빈곤 감축, 식량안보에 대응한 가격지지와 투입재 보조는 비생산적인 반면에 사회안전망 구축과 생산성 향상은 더욱 효과적이다.

이전의 분석 방식 아래 도출한 근본 원칙은 오늘날에도 여전히 타당하다. 곧, 가격 수준과 무관하게 시장과 무역왜곡의 최소화 원칙은 중요하다. 시장여건이 변화하고 있으나 비연계 보조, 목표 중심의 맞춤형 정책조치 등 앞에서 제안한 정책 설계 주안점들은 선진국과 신흥 경제국 및 개도국 모두에 유용하다.

3) 충족률(fill rate)은 양허 쿼터 대비 실제 수입량 비율을 뜻한다. 이에 따라, 쿼터만큼 실제로 수입되었다면 충족률은 100%가 된다. WTO 도하(Doha) 농업협상은 관세감축과 쿼터 증량에 관한 규정을 논하고 있으며, 특히 3년 연속 쿼터 충족률이 65% 미만일 경우 이를 개선하기 위한 방안도 제안하고 있다(Lim and Blandford 2009).

그러나 식량가격 증가에 대응하여 더욱 관심을 가져야 할 사항들도 있다.

- ① 식량안보를 개선하기 위한 최적의 정책조치
- ② 수출 제한조치의 대안
- ③ 바이오연료 지원과 같은 가격 상승을 초래하는 정책
- ④ 가격 수준의 변화와 관계없는 정책
- ⑤ 정책개혁의 틀 안에서 도입되었던 직접지불에 관한 장기 계획

가격 변동성 증대에 대응하여 유념해야 할 점을 지적하면 다음과 같다.

- ① 2007년 이전보다 시장 변동성은 더 큰 상태로 유지될 수 있다.
- ② 위험관리는 다수의 국가에서 중요한 농업정책 의제가 된다.
- ③ 실제 정책은 위험관리에 관한 OECD 원칙에서 종종 벗어난다.
- ④ 과거에 비연계 직접지불에 관한 작업이 그러했듯이, 오늘날 위험관리 정책을 잘 이행하기 위한 작업과 정책 대화는 중요하다.

3.2. 도하 모델리티(Doha modalities) 안과 연개의 정책 환경 비교

도하 모델리티 안(지금부터 “모델리티”로 표기)을 토대로 선진 7개국(캐나다, EU, 일본, 노르웨이, 러시아, 스위스, 미국)과 개도 12개국(아르헨티나, 브라질, 중국, 인도, 인도네시아, 한국, 멕시코, 필리핀, 남아프리카공화국, 태국, 터키, 베트남)의 최근 정책 환경을 분석하였다.⁴⁾

수출보조의 경우 양허는 하였으나 최근에 사용하지 않은 회원국은 브라질, 인도네시아, 일본, 남아공 등이다. 최근에 수출보조를 사용한 회원국은 EU, 노르웨이, 스위스, 캐나다, 멕시코, 미국 등이다. 캐나다는 일부 품목에 대한 수출보조를 100% 활용하고 있는 반면에 노르웨이와 스위스는 100% 미만을 사용하였다. 개도국 우대조치(농업협정 제9조 4항)에 따라 유통과 운송에 관한 수출보조를 사용한 국가는 한국, 인도, 멕시코 등이다.⁵⁾

수출신용, 수출신용 보증, 수출보험 등 수출을 지원하는 보조에 관해 모델리티는 최대 상한기간과 자기부담(self-financing) 방안을 제시하고 있다. 가장 많은 수출물량에 이

4) 모델리티(modalities)는 농장개혁의 구체적인 방식을 말하는 것으로, 예를 들면 관세 및 보조 감축률, 이행 기간, 적용 품목 등에 관한 합의사항을 명시하고 있다. 2001년부터 시작된 도하(Doha) 협상은 2015년 1월 현재 진행되고 있으며, 가장 최근의 농업분야 모델리티 안은 2008년 12월에 제시된 것을 말한다(WTO 2008).

5) 농업협정(Agreement on Agriculture) 관련 조항은 다음 웹사이트 참조: <http://goo.gl/vgByDH>

런 조치를 적용하는 회원국은 미국이며, 이에 따라 미국의 농정개혁이 필요하다.

수출 STE와 관련해 모델리티는 선진국의 경우 독점 수출을 허용하지 않는 것으로 제안하고 있다. 캐나다의 밀 위원회(Canadian Wheat Board, CWB)가 행사하던 독점수요(monopsony)는 2012년 8월에 정식으로 종료되어 지금은 자발적인 유통조직으로 존재한다. CWB는 2016년까지 민영화 대상이다. 개도국의 경우 중국, 인도, 베트남 등이 수출 국영무역제도를 운영하고 있거나 그럴 것으로 추정된다.

식량원조는 상업적인 목적으로 제공할 수 없도록 명시되어 있다. 분석대상 국가 중 12개국이 식량원조를 제공하고 있는데, 특히 미국의 규모가 가장 커 관심을 받고 있다. 식량원조 방식은 일부 현금, 또는 일부 현물 또는 현금과 현물 모두를 활용할 수 있다. 대부분의 프로그램이 무상(grant)으로 공여된다. 중국, 일본, 미국은 식량원조의 현금화(monetization)를 허용하고 있다.⁶⁾ 특히 미국의 현행법은 전체 식량원조의 최소 15%의 현금화를 규정하고 있으며, 미국에서 생산된 식량만 원조로 사용하도록 함으로써 비용과 시간 측면에서 비효율을 낳고 있다(USAID 2014). 이에 따라 미국 의회는 현금화 요건 폐지, 수원국 근처 지역에서 식량을 구매하여 제공하는 방안 등을 담은 개혁안을 추진하고 있다.⁷⁾ 식량원조는 세계식량프로그램(World Food Program, <http://www.wfp.org/>)을 통하거나 비상시 다른 방법으로 제공되기도 한다.

국내보조 가운데 감축대상보조(aggregate measurement of support, AMS)를 양허한 WTO 회원국은 모두 32개국(선진국 15, 개도국 17)이며, 분석대상 국가 중에서는 19개국이 AMS 양허수준(total bound AMS)을 이행하고 있다.⁸⁾ 양허 AMS가 없는 국가는 중국, 인도, 인도네시아, 필리핀, 터키 등이다.

모델리티가 제안한 새로운 개혁조치들은, ① 품목 특정 AMS에 상한 설정, ② 최소 허용보조(de minimis)의 감축, ③ 생산 제한아래 지급되는 직접지불, 곧 블루박스(blue box) 중 품목 특정 보조에 상한 설정, ④ 총 블루박스에 보조 상한 설정, ⑤ 면화보조에 상한 설정, ⑥ 무역을 왜곡하는 모든 보조(overall trade-distorting support, OTDS)의 설정 및 감축 등이다.⁹⁾ OTDS에 포함된 보조들은 허용보조(green box)를 제외한 모든 보조로

6) 현금화(monetization)는 원조된 식량을 수원국의 지역에서 판매하여 수익을 얻고 이를 개발 사업에 투자하는 것을 말한다. 그러나 현금화는 지역 농산물 시장을 교란시킴으로써 수원국 농민들에게 불이익을 초래할 수 있다.

7) 미국 의회의 개혁안은 다음 웹사이트 참조: <http://goo.gl/VDL7gi>

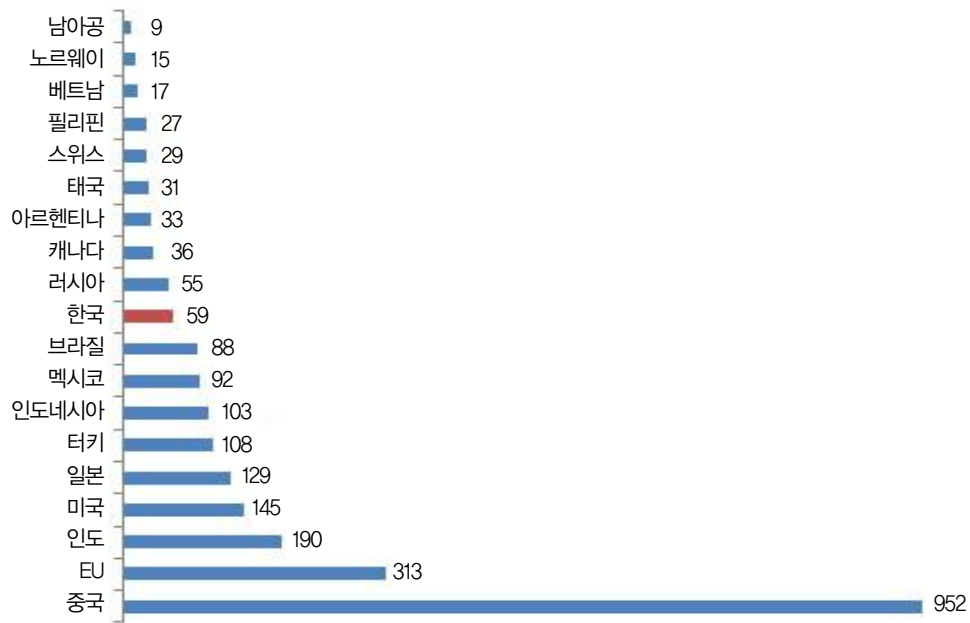
8) WTO 국내보조와 한국의 이행 동향 및 분쟁사례에 관한 자세한 사항은 농림수산식품부(2009) 참조

9) 품목 특정(product-specific) AMS나 블루박스에 상한을 설정한 배경에는 해당 회원국이 총 AMS나 블루박스 양허수준을 충족 하면서 농업보조를 시행하더라도 특정 품목에 대한 보조를 증가시켜 무역왜곡을 초래하는 것을 막으려는 것이다. 이를 “품목 전환(product shift)”이라 부른다(송주호 등 2013). 총 AMS, 블루박스, OTDS에 상한을 설정한 이유는 보조 규모의 감축 없이 그 형태만을 변형하면서 이행하는 방식 곧 “박스전환(box shift)”을 방지하기 위함이다.

중국이 952억 달러로 가장 크고, EU가 313억 달러, 인도가 190억 달러, 미국과 일본이 각각 145억 달러와 129억 달러에 이를 것으로 보인다<그림 7 참조>. 분석대상 국가들의 경우 이러한 국내보조 개혁안은 대체로 수용 가능할 것으로 판단된다.

국내보조에 관한 모델리티가 합의되려면 2005년 협상 당시의 관심사항이 오늘날의 관심사항으로 일반화될 수 있어야 할 것이다. 개도국에 대한 “특별하고도 차별된(special and differential)” 조치는 협상의 핵심으로 간주할 수 있다. 그러나 이러한 일부 개도국에 대한 우대조치가 다른 개도국의 이해관계를 저해할 수 있음도 고려해야 한다.

그림 7 주요국의 총 무역왜곡보조(OTDS)의 규모



주: 2014년 9월의 환율 기준으로 전환함.
자료: Brink(2014).

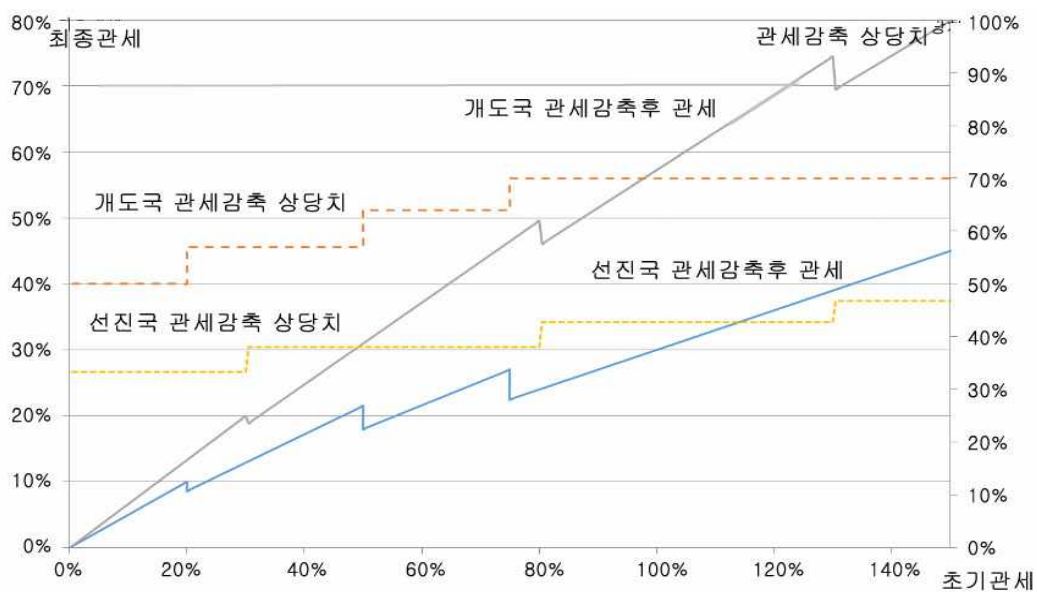
3.3. 발리(Bali) 이후 시장접근에 관한 의제

시장접근에 관한 모델리티는 상당히 큰 폭의 관세감축을 요구하는 공식을 제안하고 있다<그림 8 참조>. 그러나 최빈개도국(Least Developed Countries, LDC) 30개국은 감축에서 제외된다. 소규모 및 취약 경제국(small and vulnerable economies, SVE) 50개국에는

낮은 감축률이 적용된다. 최근에 WTO 가입한 회원국들(recently acceded members, RAM)도 신축성을 갖는다. 아주(very) 최근에 가입한 국가들(RAM)도 감축에서 면제된다. 중국을 포함한 그 밖의 RAM은 7.5% 포인트 적게 감축하고 이행기간도 2년이 더 길다. 개도국 회원국 중 단지 40개국만이 정상적인 관세감축 공식을 적용받게 된다.

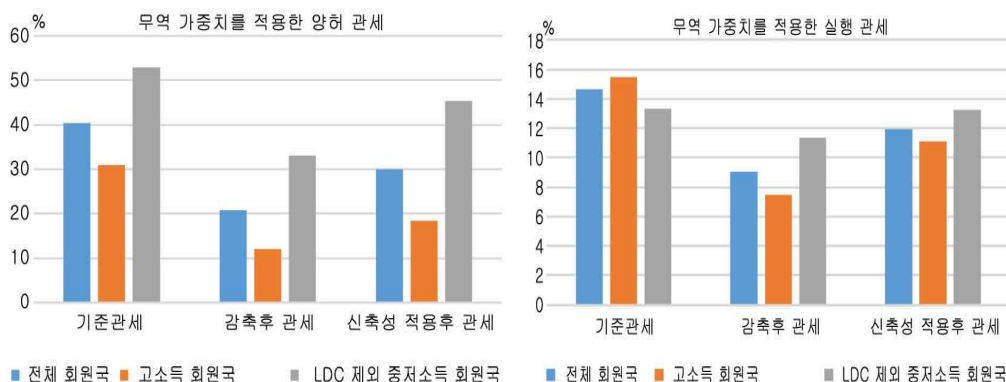
민감품목(sensitive product)과 특별품목(special product)에 부여되는 신축성은 협상진전을 위해 필요하나, 시장접근 측면의 이득 확보와 상충할 수 있다. 곧, 신축성을 적용할

그림 8 관세감축 공식의 적용 결과



자료: Laborde(2014).

그림 9 기준 관세와 관세감축 후 관세 비교



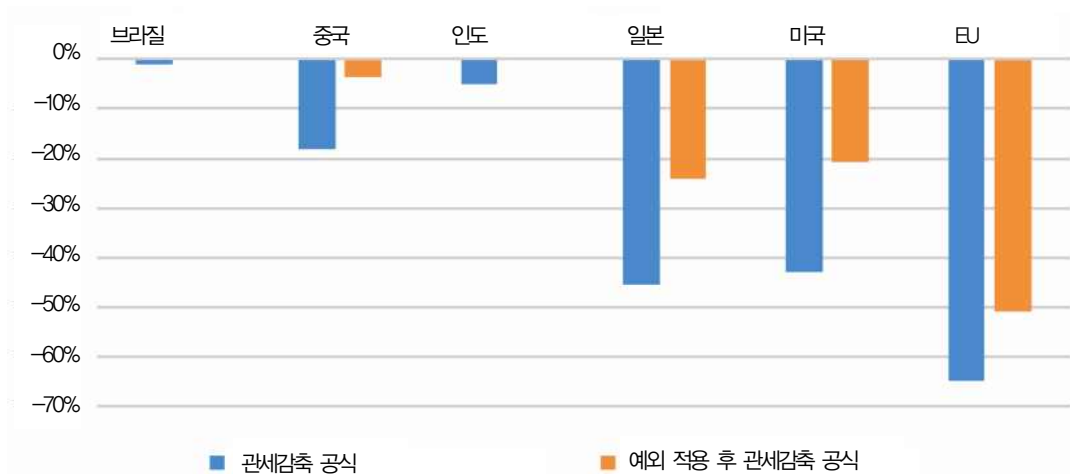
자료: Laborde(2014).

경우 관세감축 폭은 상당히 완화된 결과가 나타난다<그림 9 참조>.

주요국의 관세감축률은 신축성의 적용 전후에 따라 차이를 보인다<그림 10 참조>. 예를 들면, 브라질과 인도의 경우 예외를 인정한 후엔 관세 감축효과가 거의 사라진다. 일본과 미국은 예외조항의 적용으로 감축공식에 의한 감축률보다 절반 정도 덜 감축할 수 있는 것으로 나타났다. 감축 후 관세율은 <그림 11>과 같다.

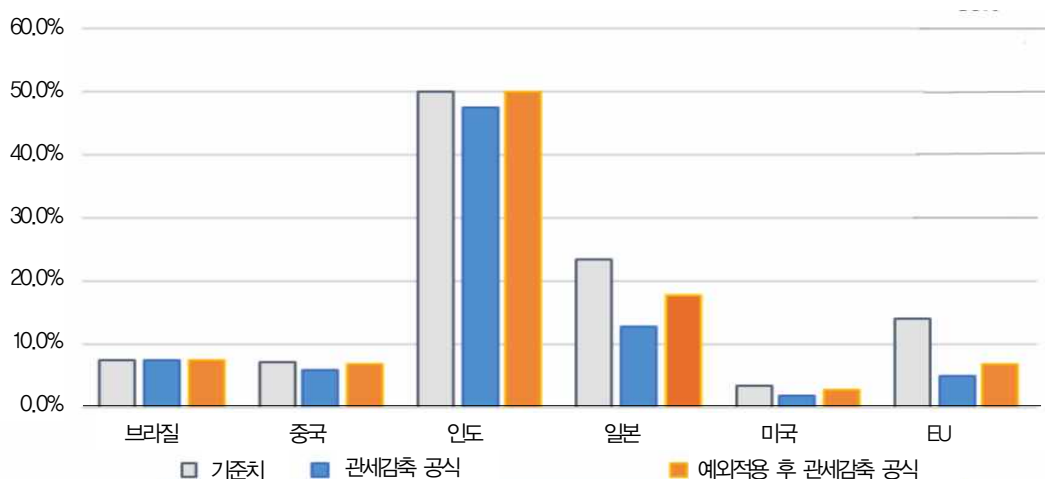
모델리티 이행에 따른 경제효과는 국가그룹별로 상이하게 나타날 것으로 분석된다

그림 10 주요국의 평균 관세 감축률



자료: Laborde(2014).

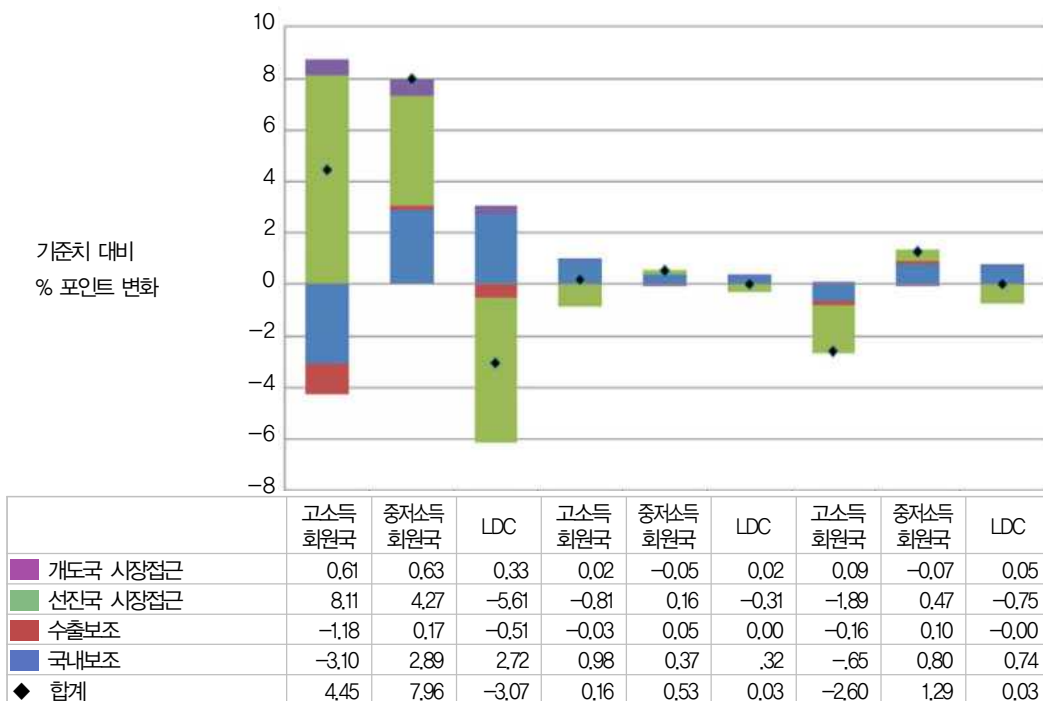
그림 11 주요국의 관세 감축 후 관세



자료: Laborde(2014).

<그림 12 참조>. 예를 들면, 고소득 국가의 경우 수출액이 기준치 대비 4.45% 포인트, 중저소득 국가들은 7.96% 포인트 증가할 것이란 분석이다. 반면에, LDC의 수출액은 기준치 대비 3.07% 포인트 감소하는 것으로 나타났다. 구성요소별로 보면, 선진국의 시장접근 개혁이 수출액에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 고소득 회원국의 수출액은 국내보조 개혁으로 말미암아 감소하는 반면에서 다른 회원국의 수출액은 증가하는 것으로 나타났다.

그림 12 모델리티 이행에 따른 경제효과



주: MIRAGE CGE 모형에 근거한 실증분석 결과임(<http://www.mirage-model.eu/>).
자료: Laborde(2014).

농업협상에서 모델리티가 타결되려면 정치적인 제약요인과 무역자유화를 달성하고자 하는 목표 간에 균형이 필요하다. 또한, 감축에 따른 양허수준이 실질적인 개혁을 동반할 수 있는 수준이 되도록 하는 게 중요하다.

4. 분과 3: 무역과 식량안보

4.1. 비축정책의 점검

2007~2008년의 식량가격 위기를 겪으면서 공공 비축(public stockholding)에 관한 관심이 증가하였다. 안정된 식량공급을 보장하기 위해 많은 국가들은 비축정책이 가격 변동성을 줄이고 식량부족 문제를 해결하는 데 유용하다고 인식하기 시작하였다. 이에 따라 2007년 이후 공공 비축이 늘었으며, 많은 개도국들은 공공 비축을 지속해서 늘릴 계획을 가지고 있다.

비축은 그 주된 목적에 따라 3가지 형태로 나뉜다. 첫째, 잉여비축(buffer stocks)이다. 이는 주로 상품가격의 안정을 도모하기 위함이다. 또한, 가격하락으로부터 생산자를 보호하는 한편 가격 폭등으로부터 소비자를 보호하는 것에 목적을 둔다. 둘째, 사회안전망 비축(social safety net stocks)이다. 이는 일상의 식량분배 프로그램을 위해 유지하는 저장 물량이다. 굶주리고 만성적 식량부족에 직면한 사람들에게 사회 안전망을 제공하는 목적을 지닌다. 셋째, 비상비축(emergency stocks)이다. 자연재해처럼 예상치 못한 공급 측면의 충격으로 말미암아 일시적 식량부족이나 위기가 발생한 경우 이를 돕기 위한 것이다.

잉여비축과 사회안전망 비축은 가격에 영향을 미치게 된다. 잉여비축은 가격을 안정시키거나 가격수준에 변화를 가져옴으로써 가격효과를 나타낸다. 여기서 정책의 목표 대상은 생산자와 소비자이다. 반면 사회안전망 비축은 보조된 가격으로 식량을 분배함으로써 가격에 영향을 미친다. 정책 목표의 대상은 소비자이다. 그러나 비축의 형태를 명확하게 구분하는 것은 쉽지 않다. 또한 비축정책을 다른 국내조치들로부터 구분하는 것도 가능하지 않다.

이 밖에도 잉여비축과 사회안전망 비축이 시장에 미치는 영향을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 분배 측면의 영향이다. 효율적이지 못한 정책 목표화(targeting)는 불평등을 확대시킬 수 있다. 특히, 잉여비축은 생산자에게 높은 가격을 제공하는 반면에서 소비자에게 낮은 가격을 제시하는 프로그램이므로, 한 목표가 희생되지 않고서는 다른 목표를 달성할 수 없는 구조이다.

둘째, 예산 측면의 영향이다. 비축 프로그램에는 직접 비용이 발생한다. 특히 잉여비축의 경우 그 주된 정책목표인 가격위험 감소에 더 효율적인 프로그램이 있더라도 해당 자금을 사용하지 못함에 따른 기회비용이 초래될 수 있다.

셋째, 민간부문과 상쇄되는 영향이다. 예상치 못한 공공비축의 확보와 방출, 대규모

공공비축 프로그램 등은 민간 활동이나 시장의 기능을 위축시킬 수 있다.

넷째, 세계시장에 미치는 영향이다. 대규모 물량의 곡물을 구입하거나 방출하는 것은 세계시장에 영향을 미칠 수 있다. 특히 잉여비축의 경우 수입관세와 수출제한 조치들은 잉여비축의 작동을 개선시킬 수 있으나, 수입국에 음(-)의 영향을 미친다.

앞으로 과제는 비축 프로그램의 설계를 개선시킴으로써 국내 및 세계시장에 미치는 음(-)의 영향을 최소화하는 일이다. 또한, 생산자와 소비자 모두를 목표로 공공비축 프로그램을 시행하는 것이다.

4.2. 개선된 식량안보를 위한 국내보조 정책

무역과 관련된 정책과 식량안보 간의 관계는 복잡하다. 예를 들면, 무역협정이 식량안보에 미치는 영향은 정확히 판단하기 어렵다. 특정 정책이 식량안보에 미치는 영향은, ① 가격에 미치는 직접 영향, ② 농업부문의 대응을 통한 간접 영향으로 나뉘 살펴볼 수 있다. 특히 ②는 정책변화의 중도 영향이 공급 반응(supply response)에 미치는 영향과, 공급 반응이 식량안보 지표에 전달되는 것을 말한다.

국내 공급반응이 세계시장에 미치는 영향은 생산국의 생산증대 방식, 세계시장으로 흘러들어가는 잉여 물량의 크기, 해당 시장의 특성 등에 따라 결정된다. 국내 공급반응이 제3국에 미치는 영향은 무역 상태에 따라 좌우된다. 식량 수출국의 기업은 농민들로부터 식량을 확보하는 과정에서 가격변화에 직면하게 된다. 식량 수입국의 경우 농업환경의 구조적인 제약 아래 있다면 가격하락으로 말미암아 양(+)의 영향을 기대할 수 있다. 반면에 해당 수입국이 수입식량과 경쟁하는 구도라면 가격하락의 긍정적인 영향은 반감될 것이다.

농업 전환(agricultural transformation)의 단계에 따라 보조의 효과는 다르게 나타난다. 예를 들면, 투입재 보조가 창출하는 양(+)의 효과는, ① 농촌의 투입재 및 농산물 시장의 강화, ② 주식(staple foods) 가격의 하락과 임금 상승, ③ 보조 수급자 및 비수급자의 실질 소득 향상, ④ 장기적인 경제구조 변화 등이다. 음(-)의 효과 또는 난제도 존재하는데, ① 정치적인 유용(diversion), ② 빗나간 목표화, ③ 이윤 추구, ④ 비효율적 관리, ⑤ 시장 왜곡 등이다. 투입재 보조에 영향을 미치는 다른 보조들도 존재한다. 생산자 가격보조는 단기적으로 가난한 소비자들의 이익에 반하며, 실질 임금의 상승 잠재력을 저해할 수 있다. 주식에 대한 소비자 가격 보조는 가난한 소비자들에게 혜택을 주지만 생산자들에게는 도움이 되지 않는다.

또 다른 사례로써 비축정책의 영향은 그 운영방식과 목표에 따라 다른 결과를 초래한다. 그러한 요인들에는, ① 구입 시기, 구입결정의 예측 가능성과 투명성, 비축 및 방출, ② 구매체계의 효율, ③ 프로그램의 규모, ④ 생산자들의 공급 반응, ⑤ 비축이 이뤄지고 방출되는 시장의 구조와 기능 등이 포함된다.

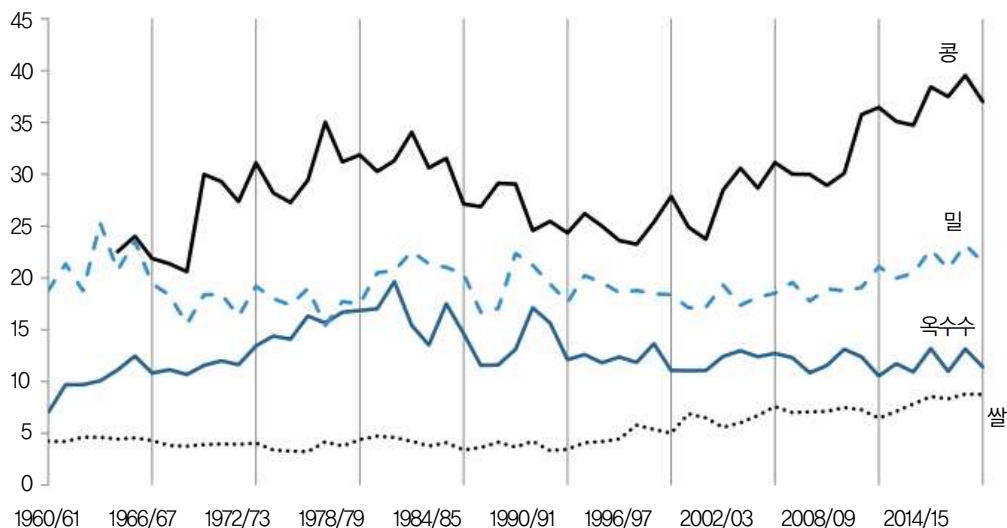
적절하지 않은 정책조치들이 남용되는 것을 경계해야 한다. 녹색혁명과 같이 올바른 정책에는 더 큰 관심을 가져야 하는 반면에 조치의 유기적인 관계가 이뤄지지 못해 자원이 낭비되는 왜곡된 조치는 배제해야 할 것이다. 음(-)의 정책영향에 대해 인지하고 이해해야 하며, 잠깐의 정책 성공에 몰입되어 너무 오래 시장을 왜곡하지 않아야 한다. 나중에 문제가 나타날 정책조치들은 처음부터 도입하지 않아야 할 것이다.

4.3. 무역과 식량안보의 관계

세계의 식량공급에서 무역이 더욱 중요하게 나타나고 있다. 생산된 곡물 가운데 무역되는 비중은 쌀과 옥수수가 10% 또는 그 이하로 상대적으로 낮은 반면에 밀은 20% 선에서 변동하고 있으며, 콩은 30% 이상으로 증가하였다<그림 13 참조>. 또한, 이전보다 다양한 형태(예: 소비자 중심; 중간재; 산적 화물)의 식량이 무역을 통해 공급되고 있다.

총 상품 수입에서 식량이 차지하는 비중은 1960년 이후 내림세를 보이고 있다<그

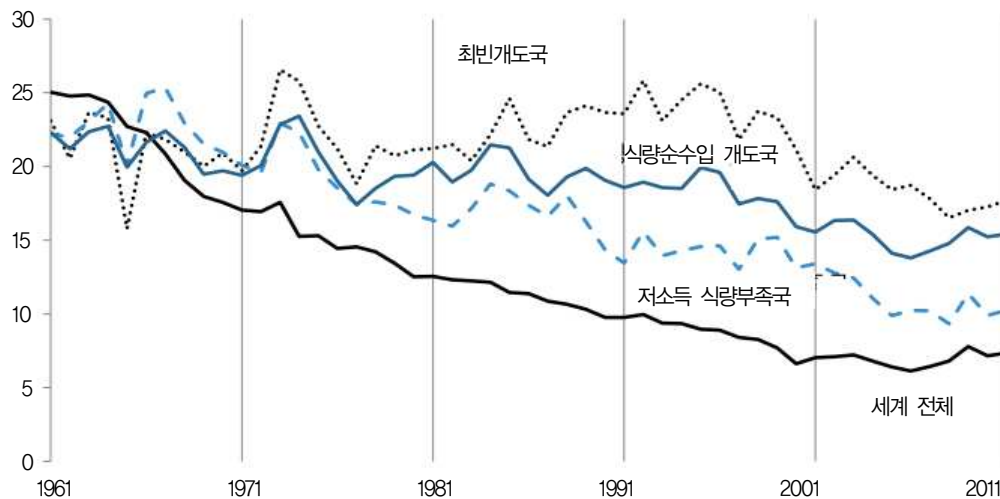
그림 13 주요 곡물의 생산량 대비 무역량 추이



자료: Greenville(2014).

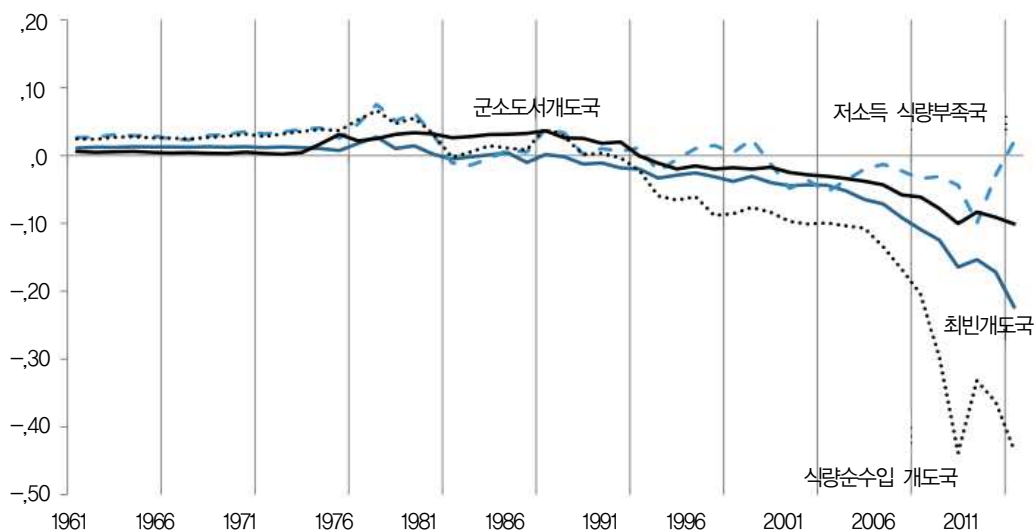
림 14 참조>. 그러나 2000년대 후반부터 이러한 감소세는 조금 완화되었다. 이러한 추이는 다른 개도국 그룹들이 공통으로 보이는 특징이다. 또한, 많은 개도국들은 차츰 더 세계시장에 식량을 의존하는 경향을 보이고 있다<그림 15 참조>. 이는 식량안보를 확충하는 데 있어 무역이 더욱 중요해지고 있음을 나타낸다.

그림 14 총 상품 수입에서 식량이 차지하는 비중 추이



자료: Greenville(2014).

그림 15 세계시장에 대한 식량 의존도 추이



자료: Greenville(2014).

미래 식량안보에 관한 도전과제로서 인구변화 및 성장, 그리고 기후변화를 들 수 있다. 전자는 수요의 증대와 상대수요의 변화, 생산성과 기술변화 등을 말한다. 후자는 생산형태의 변화와 변동성의 증대와 연계된다.

장기적 관점에서 무역은 식량안보 확충에 더욱 중요하게 될 것이다. 이에 따라 무역의 안정과 균형이 필요하다. 기후변화로 인한 잦은 충격과 비교우위의 전환, 그리고 무역개방을 통해 더 많은 식량 공급자에게 접근할 수 있게 된 것 사이의 균형이 중요하다. 경제성장은 수요 수준의 증대와 다각화에 기여한다. 무역개방은 세계 부가가치 사슬의 참여를 촉진시킬 수 있다. 결국 무역은 경제 성장에 있어 매우 중요한 역할을 한다. 세계 및 지역시장에 적극적으로 참여하는 것은 성장 기회를 확대시킨다. 성장과 바람직한 국내정책 조치는 빈곤을 완화시키는 가장 좋은 기회를 제공하는 것이며, 식량안보를 개선하는 중요한 전인차 노릇을 한다.

4.4. 식량안보와 무역 규범

FAO와 달리 WTO의 틀 안에서 식량안보에 관한, 합의된 정의는 존재하지 않는다. 무역은 식량에 관한 접근(access), 공급(availability), 활용(utilization) 및 시간 경과에 따른 안정성(stability) 등 식량안보를 구성하는 4대 요소들 모두에 영향을 미친다. 무역규정 또한 위 4대 요소들에 영향을 미친다. 특히, 무역규정을 통해 다른 나라의 식량안보를 희생하여 한 나라의 식량안보를 확충하려는 것은 억제되어야 한다.

무역은 자원의 효율 있는 배분과 관련된다. 만약 세계 전체가 한 나라라고 가정한다면 어디에서 생산하는 것이 가장 효율적인가? 무역개방은 가장 효율적인 곳에서 생산이 이뤄지도록 하고 생산자와 소비자를 연결시키므로 이 질문에 정확하게 대답할 수 있다. WTO의 농업협정(Agreement on Agriculture)은 각 회원국이 자국의 식량안보 정책을 이행하도록 허용하면서도 더 큰 개방, 더 작은 왜곡, 더욱 예측 가능한 세계시장을 촉진함으로써 식량안보를 지원한다.

무역은 세계 식량안보 확충을 위한 필요조건이다. WTO는 일관되고 예측 가능한 무역규범을 촉진하는데 중요한 역할을 수행한다. 또한, WTO 규정은 각 국에 나름대로의 충분한 정책 공간을 허용하나, 다른 회원국의 이익을 저해하면서 추구하는 자국의 식량안보 확충을 규율하기도 한다. 그러나 규정은 완전하지 않으므로 협상을 통해 수정해 가야 한다. 이와 관련해 개도국들이 주장하는 무역외 조치의 사용이 더욱 촉진될 것으로 예상할 수 있다.

5. 분과 4: 시장개방아래 정책목표의 달성.

농업정책에는 다양한 목표가 존재한다—식량안보, 생산증대, 빈곤감축, 농가소득 및 참살이(well being), 값싸거나 안정된 가격, 환경성과, 농촌개발, 지속가능한 개발, 생태계 서비스. 그러나 이러한 목표들 간에 내재된 갈등, 목표 달성 방법에 관한 이견, 정책 선택에 있어서 제약 등이 존재한다.

정책목표를 추진하는데 있어 다양한 제약요인도 지적할 수 있다. 먼저 국내에서는, ① 예산 제약과 기회비용, ② 농민, 소비자, 납세자, 대규모 농가 대 소규모 농가 등 사회를 구성하는 다른 부문 간 분배, ③ 산업 간 상쇄관계, ④ 환경과 자원에 대한 압박, ⑤ 바람직한 정책을 설계하고 이행할 수 있는 제도 및 행정 능력, ⑥ 깊이 뿌리박힌 이해관계와 보조 추구 및 자본화 등이다. 국제적인 제약으로는, ① 다른 나라에 미치는 파급영향, ② 다자 및 양자 무역협정 등이다.

시장개방의 틀 안에서 이러한 국내 목표들을 달성하려면 여러 가지 운용 특성과 바람직한 방식을 고려해야 하는데, ① 투입재와 생산량 및 가격과 비연계, ② 인구, 지역 또는 바람직한 결과에 목표 설정, ③ 높은 생산자 가격 및 낮은 소비자 가격과 같은 모순 회피, ④ 자본화 및 뿌리박힌 이해관계에 의한 점유 배제, ⑤ 민간 및 시장에 의한 해결책을 밀어내는 것 회피, ⑥ 비용과 이익의 더 나은 분배를 확보하기 위한 국제 공조 추구 등이다.

정책입안 과정을 관리하는 것은, ① 개방하여 협의하고 기준에 근거해야 하며, ② 폭 넓은 농촌개발을 포함하여 조정(adjustment)을 촉진할 수 있는 부가조치들을 제정해야 하고, ③ 보상이 필요할 경우에 한시적으로 지원하되 점점 줄여나가야 하며, ④ 경험을 토대로 관측, 평가, 조정해 나가는 것 등을 말한다.

왜곡을 초래하지 않는 정책 사례들을 살펴보면, ① 식량부족 가구에 대한 목표화된 안전망 제공, ② 정상적이고 시장성이 있으며 재해 위험을 반영할 수 있는 위험관리 의 틀 설정 및 이를 통한 상쇄효과 회피, ③ 토지개혁, 훈련, 농촌개발 조치, 투자지원 등 농업 안팎에서 다른 활동으로 전환할 수 있도록 돕는 조정, ④ 손실된 자산 가치나 소득에 대해 보상할 경우 시한을 정하고 줄여나가되 명확한 출구 전략의 수립, ⑤ 기후 변화와 자원고갈아래 경쟁력과 지속가능한 생산성 향상을 위한 혁신, ⑥ 환경성과와 목표화되고 신축적인 환경서비스 공급을 개선하기 위한 조치 등이 있다.

6. 시사점 및 결론.

2014년 12월에 열린 OECD 세계농업포럼(GAF)은 무역개방과 식량안보 및 국내정책을 주제로 폭 넓게 토론하였다. 특히 무역과 식량안보 간의 관계는 지금까지 OECD가 제시해 온 정책해법과 다르지 않게 식량안보 달성을 위한 필요조건으로서 무역자유화를 부각시켰다. 농업보조와 같은 국내정책은 투명하고 예측가능하며 시장과 무역을 왜곡하지 않는 방식, 곧 목표화 및 비연계된 형태의 한시적 보상을 원칙으로 제시하고 있다.

그러나 한국과 같은 수입국 처지에서 이러한 시장중심의 위험관리 방식은 두 가지 측면에서 미흡하다고 판단된다. 첫째, 지금까지 무역개방 확대의 경험과 결과가 약속된 바람직한 성과를 나타내지 못하고 있기 때문이다. 식량공급에 있어 세계시장에 대한 수입국, 특히 식량부족 개도국의 의존도가 높아가고 있으나, 공급 및 가격 변동성은 이전보다 확대된 양상을 보인다. 또한, 공급구조 측면에서 시장접근이 개선되었다고는 하나 소수의 식량 수출국이 세계시장을 독점 내지 과점하는 현상은 여전하다. 무역자유화와 농정개혁의 이득이 대부분 선진 수출국이나 다국적 기업에 귀착되고 있는 것이다. 이와 더불어 주요 수출국에 의한 수출제한 조치가 세계시장과 무역의 안정성을 해치고 있다.

둘째, WTO 규범의 형평성에 대한 도전이 제기되고 있기 때문이다. 이번 GAF의 주제 가운데 하나인 공공 비축제도가 그 대표적인 사례이다. 2013년 11월에 인도네시아 발리(Bali)에서 개최된 제9차 WTO 각료회의(Ministerial Conference)는 인도와 같은 개도국의 공공비축 제도가 가격보조로서 작동하여 그 보조 상한을 초과할 위험이 있음을 적시하고, 이에 대해 피소될 가능성을 면케 해 주는, 이른바 “평화조항(peace clause)”을 인정하였다(임송수 2014). 이 평화조항은 잠정조치로 2017년에 열리는 제11차 각료회의 때까지 또는 공공 비축제도에 관한 영구적인 해결책에 합의할 때까지 적용된다. 아프리카 그룹과 G33 등 많은 개도국들이 공공 비축제도를 강력하게 주창하는 것은 그동안 WTO 규범에 근거한 농정개혁이 개도국의 식량안보 개선에 이바지하지 못했음을 방증하는 것으로 해석할 수 있다.

이와 관련해 WTO 차원에서 어떤 해결책이 앞으로 제시될 것인지 면밀히 관찰해야 한다. 또한, 그 협상 과정에서 한국의 견해를 적극 반영하도록 노력하는 게 중요하다.

참고문헌

- 기획재정부. 2012. 세계 곡물 가격 급등에 대한 G20의 대응. 보도참고자료, 2012년 8월 23일. <http://goo.gl/Rsff7L>
- 농림수산식품부. 2009. WTO 농업보조금. <http://goo.gl/HfP3Vh>
- 송주호, 임송수, 정다운, 김수지. 2013. WTO 농업보조금 분쟁사례 분석과 시사점. 한국 농촌경제연구원 정책연구보고 P175. <http://goo.gl/BrOXYM>
- 임송수. 2014. WTO 발리 각료회의 합의문. 한국농촌경제연구원 세계농업 제161호. <http://goo.gl/6pMnRN>
- Brink, L. 2014. Commitments under the WTO Agreement on Agriculture and the Doha Draft Modalities: How Do They Compare to Current Policy? OECD Global Forum on Agriculture. December 2, 2014, Paris. <http://goo.gl/cqtEkI>
- Greenville, J. 2014. Trade and Food Security. ECD Global Forum on Agriculture. December 2, 2014, Paris. <http://goo.gl/FpIIA1>
- Laborde, D. 2014. Post Bali Agenda and Market Access: Where Do We Stand? OECD Global Forum on Agriculture. December 2, 2014, Paris. <http://goo.gl/MXbSY5>
- Liapis, P. 2013. How Export Restrictive Measures Affect Trade of Agricultural Commodities. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 63. Paris, OECD. <http://goo.gl/vn1eHU>
- Lim, S.S. and D. Blandford. 2009. "Korea's Tariff Rate Quota System: Impact of the Doha Development Agenda Proposals." *Journal of Korea Trade* 13(2):1-19.
- OECD. 2010. OECD's Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support: Concepts, Calculations, Interpretation and Use. Paris. <http://goo.gl/WR9OsM>
- Reuters. 2014a. Russia's Grain Exports Stop: Farm Lobby. December 24, 2014. <http://goo.gl/GTUL5x>
- _____. 2014b. Russia to Add Wheat Exports Duty to Other Curbs from February. December 29, 2014. <http://goo.gl/8aSiLg>
- Tangermann, S. 2014. Post-Bali Issues in Agricultural Trade: A Synthesis. OECD Global Forum on Agriculture. December 2, 2014, Paris. <http://goo.gl/78D6Sx>
- Thompson, W. and G. Tallard. 2010. Potential Market Effects of Selected Policy Options in Emerging Economies to Address Future Commodity Price Surges. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 20. Paris, OECD. <http://goo.gl/9MJkIV>
- USAID. 2014. The Future of Food Assistance: U.S. Food Aid Reform. <http://goo.gl/di4MWN>
- WTO. 2008. Revised Draft Modalities for Agriculture. TN/AG/W/4/Rev.4, Committee on Agriculture, December 6, 2008. <http://goo.gl/1qFhUV>