

2018년 OECD 농업정책평가: 농업정책 및 지지의 변화와 추세

이 세 진 *

1. 들어가며

OECD는 매년 국가별 농업정책을 평가하는 보고서를 발간하고 있으며 “2018년 OECD 농업정책평가(Agricultural Policy and Monitoring and Evaluation 2018)”는 31번째 보고서이다. 이 보고서는 OECD 회원국 외에도 브라질, 중국, 콜롬비아, 러시아연방, 베트남, 필리핀 등 10개 신흥시장 국가들을 포함하고 있다.

“2018년 OECD 농업정책평가”는 먼저 전반적인 농업정책과 국가별 농업 지지정책의 수준 및 구조의 변화를 살펴본 후 총 24개 국가에 대한 국가별 주요 농업정책의 변화와 현황을 분석한다. 이 글은 2018년 OECD 농업정책평가 보고서의 전반적인 농업정책과 지지의 변화 및 국가 간 비교에 대한 내용을 번역·정리하였다.

2. 농업정책 및 지지의 변화

2.1. 주요 경제 및 시장 여건의 변화

농산물시장의 여건은 GDP 성장률과 에너지 가격 등 주요 거시경제지표들에 많은 영향을 받는다. 전자의 경우 농산물에 대한 수요와 연결되며, 에너지 가격 중 특히 원유가격은 투입요소 가격에 영향을 미치고 바이오 연료 시장을 통해 곡물, 당료작물(sugar crops), 식물성 유지 등의 수요에 영향을 미친다.

* 서울대학교 농업·자원경제학전공 석사과정 (lsj2944@snu.ac.kr)

본고는 OECD가 발간한 “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018”에서 농업정책과 지지의 변화와 농업 지원의 전반적인 추세에 대한 내용을 번역·정리하여 작성함.

2017년 세계 경제는 3.6% 성장하여 2011년 이후 가장 높은 성장률을 기록하였다. OECD 국가들은 2017년 2.4% 성장하여 2016년(1.8%)보다 빠른 성장세를 보였으며 실업률도 위기 이전 수준으로 감소하였다. 한편, 신흥시장(emerging) 국가들의 성장세는 과거에 비해 다소 둔화되었다. 브라질과 러시아연방은 2016년 마이너스 성장을 기록하였으나 2017년 각각 0.7%, 1.9%씩 성장하여 성장세를 회복하였으며, 중국은 서비스업과 주요 전략 산업의 성장으로 2017년 성장세가 더욱 두드러진 것으로 나타났다.

세계 무역은 2017년 4.8% 성장하여 2016년(2.6%) 대비 크게 확대되었다. 이는 주로 유럽 경제의 회복, 아시아 지역에서의 전자제품 무역 회복 그리고 투자 확대 등에 기인하는 것으로 해석된다.

<표 1> 주요 경제지표

단위: %

	2005~2014년 평균	2015년	2016년	2017년
실질 GDP 성장률 ¹				
세계 ²	3.8	3.3	3.1	3.6
OECD ²	1.5	2.4	1.8	2.4
미국	1.5	2.9	1.5	2.2
유로 지역	0.8	1.5	1.8	2.4
일본	0.6	1.1	1.0	1.5
비(非)OECD ²	6.2	4.0	4.1	4.6
브라질	3.5	-3.8	-3.6	0.7
중국	10.0	6.9	6.7	6.8
콜롬비아	4.7	3.1	2.0	1.7
러시아	3.5	-2.8	-0.2	1.9
남아프리카	3.1	1.3	0.3	0.7
GDP 갭 ³	-0.9	-1.4	-1.2	-0.5
실업률 ⁴	7.2	6.8	6.3	5.8
인플레이션 ^{1, 5}	2.0	0.8	1.1	1.9
세계 실질 무역 성장률 ¹	4.7	2.7	2.6	4.8

주 1) 퍼센트 변화율; 마지막 3개 열은 전년 대비 증가율을 나타냄.

2) 구매력평가지수를 이용한 이동 명목GDP 가중치를 사용함.

3) 잠재 GDP 대비 비율

4) 노동인구 대비 비율

5) 민간소비지출 디플레이터

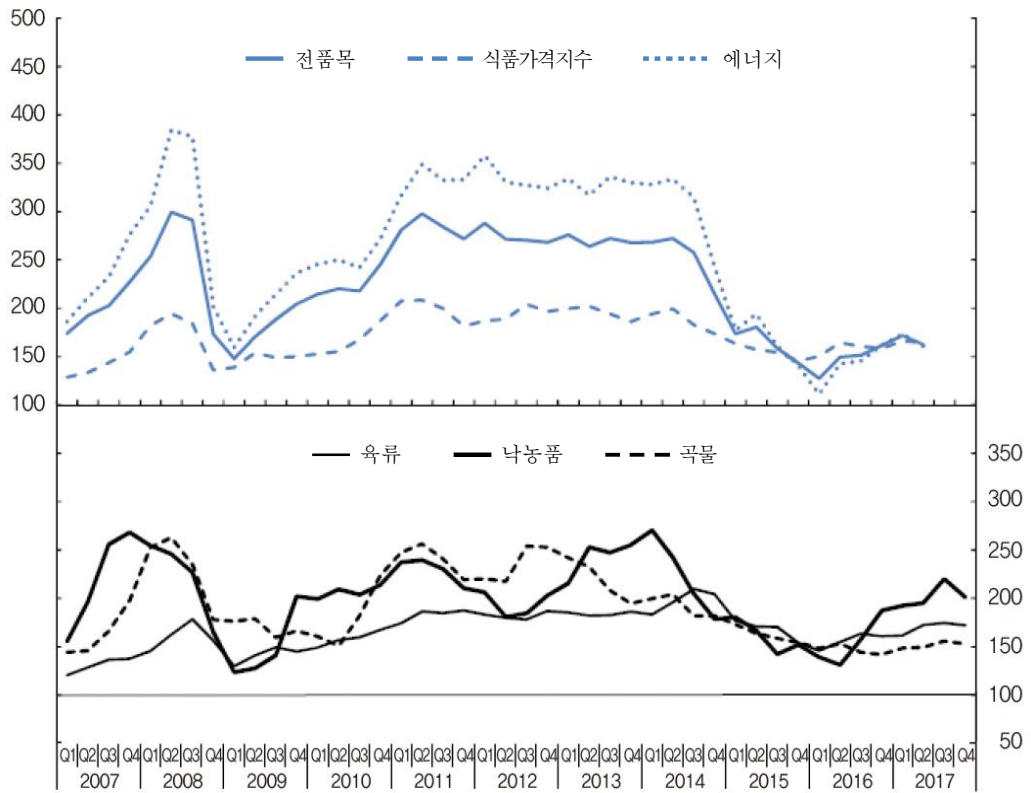
자료: OECD(2018)

2017년 주요 비농업 상품의 세계시장 가격은 산업 수요의 증가, 지정학적 위험, 석유수출국기구(Organisation of Petroleum Exporting Countries, OPEC)의 감산 합의 등으로 인해 상승한 것으로 나타났다. 2017년 원유가격은 명목기준 25% 상승하였으나, 2011년~2013년 가격 수준보다는 여전히 낮아 농산물 가격 상승으로는 이어지지 않았다. 바이오 연료에 대한 수요는 의무혼합제 등으로 일정한 수준을 유지하고 있으며 비료 가격은 곡물 가격이 낮아 상대적으로 비료에 대한 수요가 제한적임에 따라 2017년 초 9개월간 더 낮은 것으로 조사되었다.

식품 가격은 2016년 1월부터 2017년 1월까지 조금씩 상승하였으며 이후에도 세계 경제 회복과 생산비용 증가에 따라 다소 상승한 것으로 나타났다<그림 1>. 그러나 이전 기간과 비교하였을 때는 식품 가격이 상대적으로 낮게 형성된 것을 알 수 있다. 2017년 대부분의 곡물, 육류, 유제품의 생산이 이전 기간의 생산량보다 증가하였으며, 많은 재고와 수요의 정체가 가격 상승의 요인을 상쇄하는 역할을 하였다.

2017년 세계 육류 생산은 미국, 아르헨티나, 중국, 인도, 멕시코 등의 생산 증가로 인해 약간 증가하는 모습을 보였으나, 소고기, 돼지고기에 대한 수입수요 증가와 양고기의 공급 부족으로 인해 세계 육류 가격은 오히려 9% 상승한 것으로 나타났다. 유제품 생산 또한 일부 증가하였으나 지난 10년간의 평균 성장률보다는 낮은 것으로 조사되었다.

<그림 1> 세계 상품 가격 지수, 2007년~2017년



주 1) 2002년~2004년 지수 = 100
 2) 상단 그래프는 왼쪽 축, 하단 그래프는 오른쪽 축과 관련됨.
 자료: OECD(2018)

2.2. 농업정책의 변화

많은 국가들이 기존 농업정책 및 지지에 대한 개혁을 실행하였다. 중국은 밀과 쌀에 대해 2017년 및 2018년 최저지지가격(minimum support price)을 낮췄으며 대두의 목표가격을 경지면적에 기반한 ‘대두의 시장가격 + 직불금’으로 대체하였다. 유럽연합은 2006년 개혁 당시 시작된 설탕 생산 쿼터제를 폐지하였으며, 일본은 2018년부터 쌀생산 쿼터와 쌀생산 목표를 달성한 농가에 대한 소득보전직불금(income support payment)을 폐지하였다. 한국은 농가와 조건불리지역에 대한 ha당 직불금을 상향 조정하였다. 또한 한국은 쌀 직불금 대상 면적을 줄이고 다각화에 대한 직불금을 늘릴 계획을 검토하고 있다.

한편, 캐나다, 칠레, 러시아, 미국 등은 새로운 지지정책을 도입하였다. 캐나다는 캐나다-EU 포괄적경제무역협정(Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) 체결에 따른 유럽연합산 치즈 수입증가의 피해를 지원하기 위해 낙농가와 가공업체들을 지원하는 두 개의 프로그램을 신설하였다. 칠레는 18세 이상 35세 미만 젊은 농업인을 대상으로 투입요소에 대한 보조금, 신용 지원, 교육 등을 제공하는 프로그램을 도입하였으며 미국은 2017년 작부연도의 면화 조면 비용을 지원하기 위해 두 번째 면화조면비용지원(Cotton Ginning Cost Share, CGCS) 프로그램을 승인하였다.

위험관리에 대해서는 호주가 생산자들이 재해 발생 시 회복하는 데 도움이 되는 양허성 대출 프로그램을 확대하였다. 유럽에서는 부문별 연간 평균 소득이 20% 이상 하락 시 소득을 보전하는 부문-특정적 조치를 포함하도록 소득안정화장치(income stabilisation tool)를 수정하였다. 한국에서는 농업재해보험의 대상 품목을 유자, 무화과, 시설썩갓에 대해 추가로 적용하기로 하였다.

무역 촉진과 시장 개발에 대해서도 여러 국가들이 새로운 정책과 프로그램을 도입하였다. 먼저 러시아연방은 농산물의 수출 잠재력 개발을 새로운 정책적 목표로 설정하였다. 스위스는 ‘Swiss’나 스위스 십자가 마크를 상표로 사용하기 위한 조건을 규정하는 ‘Swissness’ 법령을 발효하였다. 한편, 2018년 3월에는 호주, 브루나이, 캐나다, 칠레, 일본, 말레이시아, 멕시코, 뉴질랜드, 페루, 싱가포르, 베트남이 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)을 체결하였으며 2017년 9월에는 캐나다-EU 포괄적경제무역협정이 발효되었다.

한국은 2018년 2월 한-중미 FTA를 체결하였고 2017년 12월에는 유럽연합과 일본 간 경제동반자협정이 마무리되었다.

2.3. 농업 지지정책의 변화

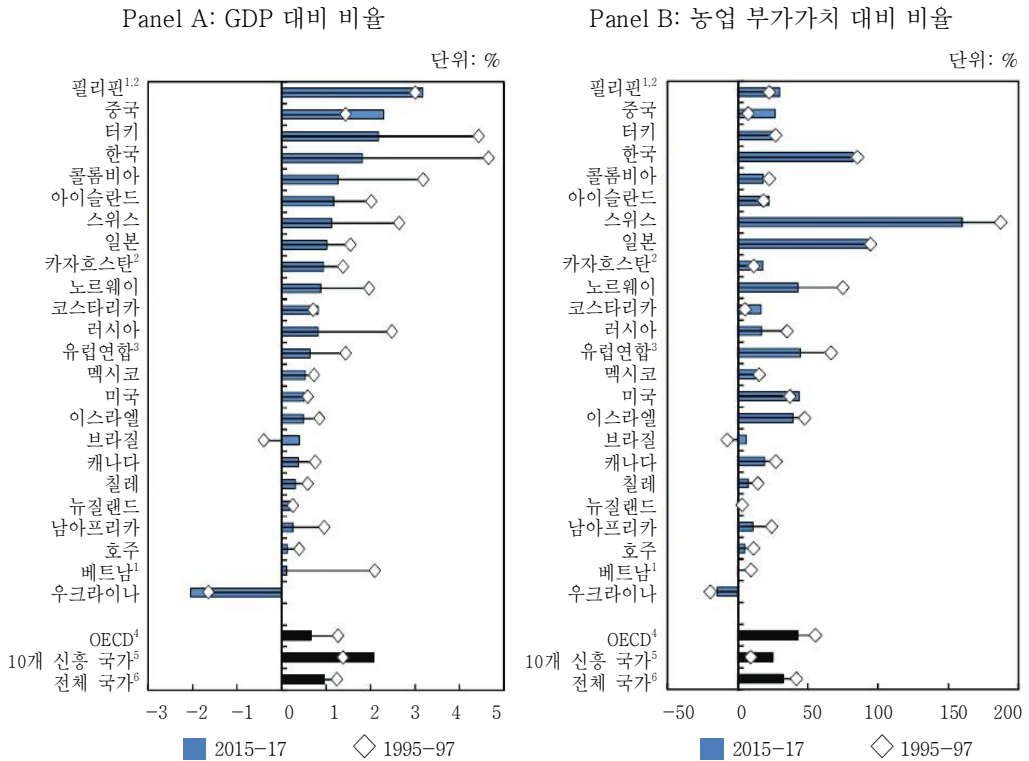
2.3.1. 총지지추정치(Total Support Estimate, TSE)

총지지추정치는 가장 광범위한 농업부문의 지지 수준을 나타내는 지표로 개별 농가에 대한 지원(생산자지지추정치, Producer Support Estimate), 순수 농업부문에 대한 정책 지출(일반서비스지지추정치, General Services Support Estimate), 농산물 소비자에 대한 예산 지원(소비자지지추정치, Consumer Support Estimate)을 포함한다.

농업부문에 대한 지지가 OECD 국가경제에서 차지하는 비중(GDP 대비 총지지추정치로 측정, %TSE)은 1990년대 중반 이후 지속적으로 감소하였다. 농업부문에 대한 지지의 비용이 상대적으로 큰 한국, 터키, 스위스, 아이슬란드 등의 국가에서 상당한 감소가 이루어졌으나, 해당 국가들의 TSE는 GDP 대비 1.1%에서 2.2%로 농업부문의 중요도에 비해 여전히 높은 수준인 것으로 나타났다.

일부 국가들의 경우 공공정책의 지지가 농업부문에서 차지하는 비중이 매우 높은 수준을 유지하였다. 2015년부터 2017년까지 스위스의 농업부문에 대한 총지지는 농업부문 부가가치 대비 160%에 달하였으며 일본과 한국은 각각 93%와 82% 수준으로 나타났다. 이에 반해 EU, 이스라엘, 노르웨이는 OECD 평균인 42% 수준이었으며 호주, 칠레, 뉴질랜드는 15% 미만인 것으로 조사되었다.

<그림 2> 국가별 총지지추정치, 1995~1997년 및 2015~2017년

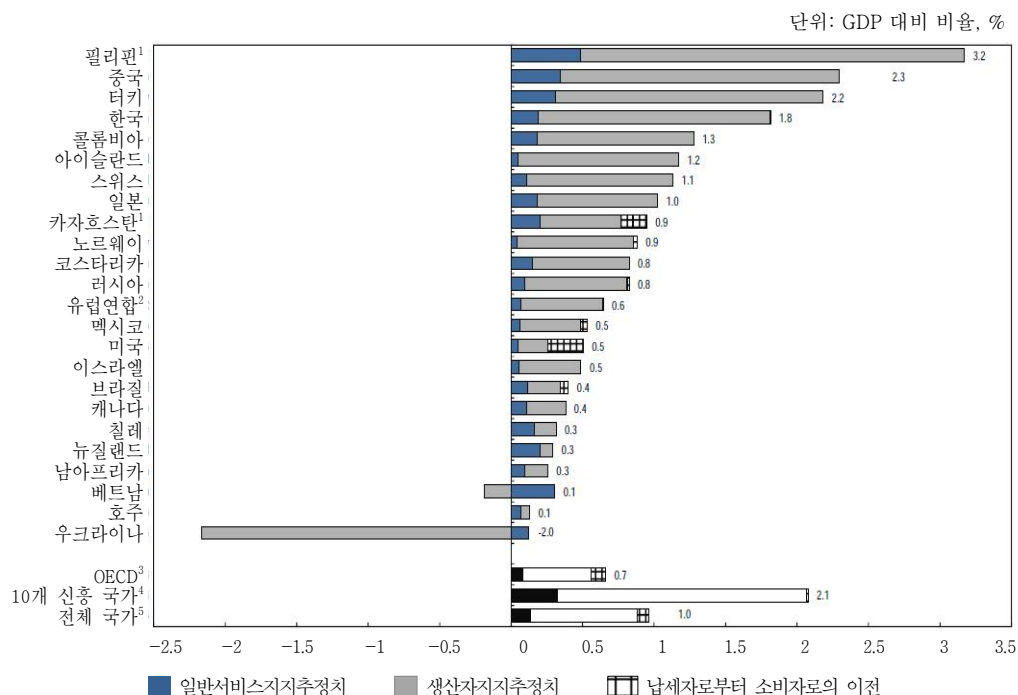


- 주 1) 필리핀과 베트남의 1995~1997년 숫자는 2000~2002년 자료를 사용함.
 - 2) 카자흐스탄과 필리핀의 2015년~2017년 숫자는 2017년 GDP 및 농업부문 부가가치 자료의 부재로 인해 2015~2016년 자료를 사용함.
 - 3) 1995~1997년은 EU15, 2015~2017년은 EU28 기준임.
 - 4) OECD total 자료는 비OECD EU 국가들을 포함하지 않음. 체코, 에스토니아, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아는 OECD total의 두 기간과 EU의 2015~2017년 에 포함됨. 라트비아는 OECD와 EU의 2015~2017년 자료에만 포함됨.
 - 5) 10개 신흥 국가는 브라질, 중국, 콜롬비아, 코스타리카, 카자흐스탄, 필리핀, 러시아연방, 남아프리카공화국, 우크라이나, 베트남을 나타냄. 필리핀과 베트남은 2015~2017년 자료에만 포함되며 인도네시아는 본 보고서에서 제외됨.
 - 6) 전체 국가는 OECD 국가, 비OECD EU 회원국, 10개 신흥 국가를 포함함.
- 자료: OECD(2018)

농업부문에 대한 총지지는 본 보고서의 분석 대상 국가를 기준으로 2015년부터 2017년까지 연간 약 6,200억 달러에 달하였다. OECD 국가와 신흥시장 국가 및 개발도상국의 총지지는 연평균 각각 3,170억 달러 및 연평균 2,970억 달러로 나타나 거의 동일한 수준인 것으로 나타났다.

대부분의 국가들은 개별 생산자에 대한 지지가 총지지에서 차지하는 비중이 높은 것으로 나타났다. 2015~2017년 기준 생산자지지가 총지지에서 차지하는 비율은 약 78%로 조사되었으며, 일반서비스지지는 가장 적은 14%를 차지하였다. OECD 회원국 기준으로는 생산자지지와 일반서비스지지가 총지지의 각각 72%와 13% 수준으로 나타났다.

<그림 3> 국가별 총지지추정치의 구성, 2015~2017년



주 1) 카자흐스탄과 필리핀의 2015년~2017년 숫자는 2015~2016년 자료를 사용함.
 2) EU 28
 3) OECD total 자료는 비OECD EU 국가들을 포함하지 않음.
 4) 10개 신흥 국가는 브라질, 중국, 콜롬비아, 코스타리카, 카자흐스탄, 필리핀, 러시아연방, 남아프리카공화국, 우크라이나, 베트남을 나타냄. 인도네시아는 본 보고서에서 제외됨.
 5) 전체 국가는 OECD 국가, 비OECD EU 회원국, 10개 신흥 국가를 포함함.
 자료: OECD(2018)

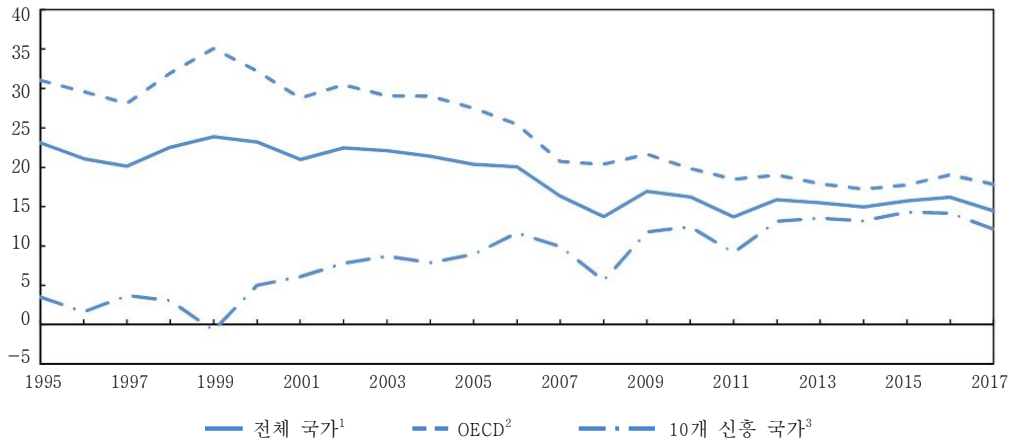
2.3.2. 생산자지지추정치(Producer Support Estimate, PSE)

평균적으로 본 보고서에서 다루고 있는 국가들의 개별 생산자들에 대한 지지 수준은 지속적으로 감소하는 추세이다. 2017년에는 생산자의 총수입 중 정책적 지원이 차지하는 비중이 14.5%로 나타나 2016년 16%보다 감소하였음을 알 수 있다. 절대적인 지원 금액

또한 2016년 4,990억 달러에서 2017년 4,610억 달러로 감소하였으나 이는 정책적 변화보다 주로 시장 여건 변화에 의한 것으로 해석된다.

<그림 4> 생산자지지추정치의 변화, 1995~2017년

단위: 농가 총수입 대비 비율, %



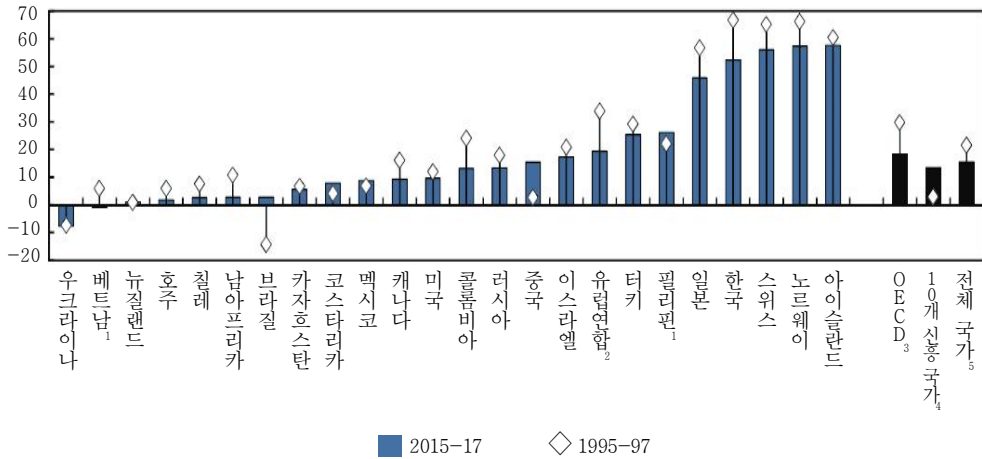
- 주 1) 전체 국가는 OECD 국가, 비OECD EU 회원국, 10개 신흥 국가를 포함함.
 - 2) OECD total 자료는 비OECD EU 국가들을 포함하지 않음. 라트비아는 2004년 자료에만 포함되었음.
 - 3) 10개 신흥 국가는 브라질, 중국, 콜롬비아, 코스타리카, 카자흐스탄, 필리핀, 러시아연방, 남아프리카공화국, 우크라이나, 베트남을 나타냄. 필리핀과 베트남은 2000년부터 포함되었으며 인도네시아는 본 보고서에서 제외됨.
- 자료: OECD(2018)

대부분 국가에서 생산자지지추정치가 1990년 중반 대비 감소하는 것으로 나타났으나 그 수준은 국가별로 다양하였다. 호주, 칠레, 남아프리카공화국의 경우 생산자지지가 2/3 이상 감소하였고 캐나다, 콜롬비아, EU의 경우 40% 이상 감소한 것으로 나타났다. 그러나 중국, 코스타리카, 필리핀, 멕시코 등 일부 신흥시장 국가와 개발도상국에서는 생산자 지지가 오히려 증가한 것으로 나타났다.

현재 생산자지지추정치의 수준도 국가별로 다양하게 나타난 것을 알 수 있다. 뉴질랜드, 호주, 남아프리카공화국, 칠레, 브라질 등의 국가는 2015~2017년 기준 %PSE(생산자 총수입 대비 생산자지지추정치 비율)가 3% 미만으로 나타났다. 그러나 일본, 한국, 스위스, 노르웨이, 아이슬란드에서는 1990년대 중반 이후 생산자지지의 감소에도 불구하고 %PSE가 45%보다 높은 수준인 것으로 조사되었다.

<그림 5> 국가별 생산자지지추정치, 1995~1997년 및 2015~2017년

단위: 농가 총수입 대비 비율, %



- 주 1) 필리핀과 베트남의 1995~1997년 숫자는 2000~2002년 자료를 사용함.
 - 2) 1995~1997년은 EU15, 2015~2017년은 EU28 기준임.
 - 3) OECD total 자료는 비OECD EU 국가들을 포함하지 않음. 체코, 에스토니아, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아는 OECD total의 두 기간과 EU의 2015~2017년 에 포함됨. 라트비아는 OECD와 EU의 2015~2017년 자료에만 포함됨.
 - 4) 10개 신흥 국가는 브라질, 중국, 콜롬비아, 코스타리카, 카자흐스탄, 필리핀, 러시아연방, 남아프리카공화국, 우크라이나, 베트남을 나타냄. 필리핀과 베트남은 2015~2017년 자료에만 포함되며 인도네시아는 본 보고서에서 제외됨.
 - 5) 전체 국가는 OECD 국가, 비OECD EU 회원국, 10개 신흥 국가를 포함함.
- 자료: OECD(2018)

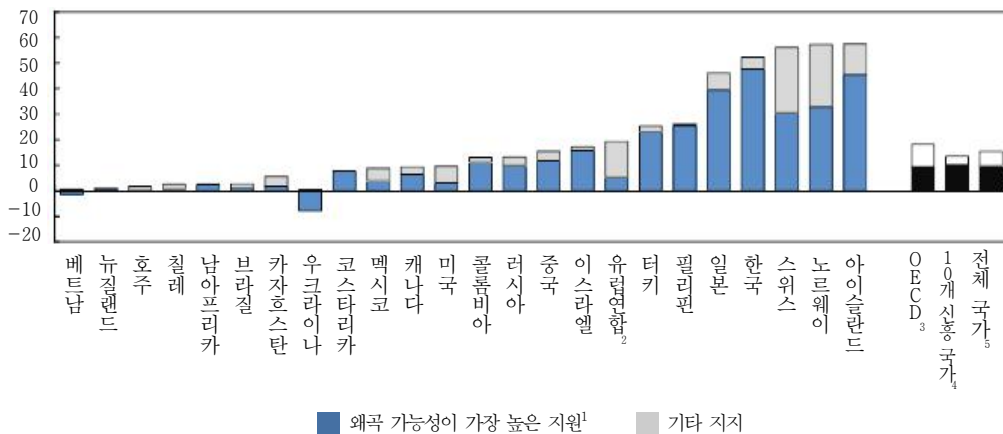
한편, 전반적인 지지 수준 외에도 어떠한 형태로 이러한 지지가 제공되는지도 중요하다. 정부는 여러 형태로 농가들에 대한 지원을 제공할 수 있다. 시장에 직접 개입하거나 관세 및 기타 장벽을 통해 수입을 제한함으로써 국내 가격을 상승시킬 수 있으며 투입요소 가격을 낮추기 위해 보조금을 제공할 수도 있다. 또한 농업 생산량, 경지면적, 사육 가축 수 등을 기준으로 직불금을 제공할 수도 있다.

전술한 각각의 세부정책들은 농업 생산, 소득, 무역 등에 서로 다른 영향을 미친다. 예를 들어, 시장가격지지(Market Price Support, MPS)는 국제시장에 부정적인 영향을 미치며 농가들이 직면하는 가격 신호를 왜곡함으로써 농업생산의 효율성을 개선할 인센티브를 제한한다. 이 뿐만 아니라 생산자에 대한 지원 방식은 생산자들이 농식품 글로벌가치사슬(global value chains, GVCs)에 참여할 능력과 이에 참여함으로써 얻을 수 있는 효용에 영향을 미친다.

대부분 국가는 생산과 무역을 가장 심하게 왜곡시키는 방식을 통해 생산자들에 대한 지지를 제공하고 있는 것으로 나타났다. OECD(2011)는 시장가격지지, 산출물에 근거한 직불금, 비계약적 변동요소 사용에 근거한 직불금이 다른 기준을 근거로 한 직불금보다 생산과 무역을 왜곡시킬 가능성이 매우 높다는 사실을 밝히고 있다. 2015~2017년의 자료를 분석한 결과 농가들에 제공된 지원 중 평균적으로 약 2/3가 생산과 무역을 가장 왜곡시키는 방식으로 지원된 것으로 나타났다. 전반적으로 이러한 지원 방식의 비중은 신흥시장 국가와 개발도상국(75% 이상)이 OECD 국가(52%)에 비해 더 높았다.

<그림 6> 국가별 생산자지지추정치의 구성, 2015~2017년

단위: 총수입 대비 비율, %

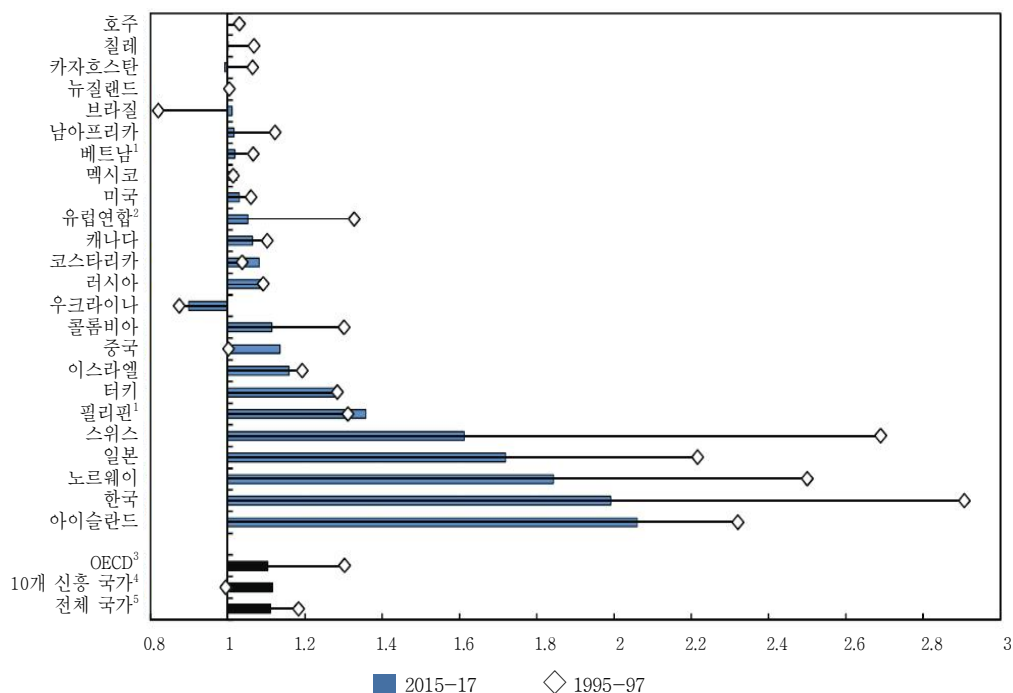


- 주 1) 생산량(시장가격지지 및 산출물에 근거한 직불금 포함)과 비계약적 변동요소 사용에 근거한 지원
 - 2) EU28
 - 3) OECD total 자료는 비OECD EU 국가들을 포함하지 않음.
 - 4) 10개 신흥 국가는 브라질, 중국, 콜롬비아, 코스타리카, 카자흐스탄, 필리핀, 러시아연방, 남아프리카공화국, 우크라이나, 베트남을 나타냄. 필리핀과 베트남은 2000년부터 포함되었으며 인도네시아는 본 보고서에서 제외됨.
 - 5) 전체 국가는 OECD 국가, 비OECD EU 회원국, 10개 신흥 국가를 포함함.
- 자료: OECD(2018)

여러 OECD 국가에서 시장가격지지가 생산자지지추정치에서 차지하는 비율이 가장 높은 것으로 조사되었다. OECD 전체적으로는 2015~2017년 기준 시장가격지지가 생산자지지추정치 중 45%를 차지하였다. 개별국가별로 이스라엘, 일본, 터키에서는 80% 이상, 한국은 90% 이상으로 계측되었다. 반면, 직불금에 대한 비중이 높은 멕시코, 미국, EU 등에서는 시장가격지지가 차지하는 비중이 현저하게 낮았다. 시장가격지지는 신흥시장 국가와 개발도상국에서도 중요한 정책적 수단으로 사용되고 있음을 확인할 수 있다.

코스타리카와 필리핀에서는 90% 이상, 콜롬비아에서는 80% 이상 그리고 중국, 러시아연방, 남아프리카공화국에서는 50% 이상인 것으로 나타났다.

<그림 7> 국가별 생산자명목보호계수(Producer Nominal Protection Coefficient), 1995~1997년 및 2015~2017년



- 주 1) 필리핀과 베트남의 1995~1997년 숫자는 2000~2002년 자료를 사용함.
 - 주 2) 1995~1997년은 EU15, 2015~2017년은 EU28 기준임.
 - 주 3) OECD total 자료는 비OECD EU 국가들을 포함하지 않음. 체코, 에스토니아, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아는 OECD total의 두 기간과 EU의 2015~2017년 에 포함됨. 라트비아는 OECD와 EU의 2015~2017년 자료에만 포함됨.
 - 주 4) 10개 신흥 국가는 브라질, 중국, 콜롬비아, 코스타리카, 카자흐스탄, 필리핀, 러시아연방, 남아프리카공화국, 우크라이나, 베트남을 나타냄. 필리핀과 베트남은 2015~2017년 자료에만 포함되며 인도네시아는 본 보고서에서 제외됨.
 - 주 5) 전체 국가는 OECD 국가, 비OECD EU 회원국, 10개 신흥 국가를 포함함.
- 자료: OECD(2018)

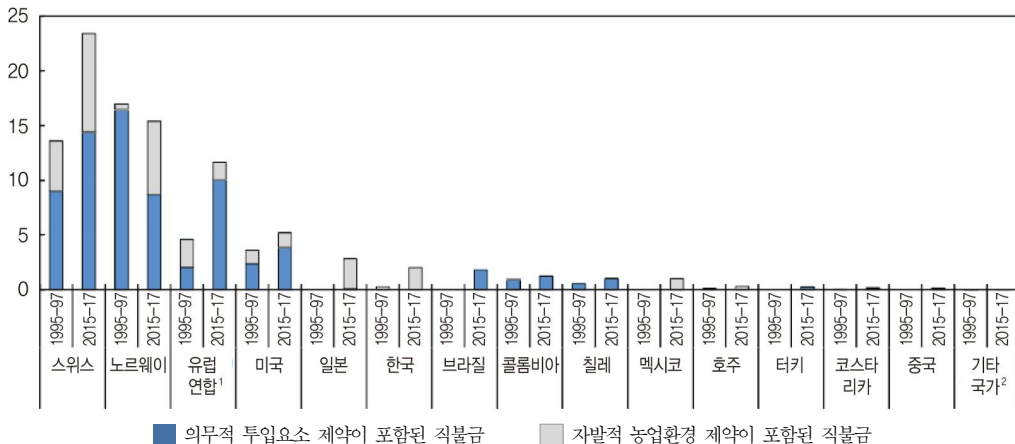
가격 왜곡 수준은 점차 감소하고 있으나 일부 국가에서는 여전히 국내가격과 국제가격 간 격차가 상당한 것으로 나타났다. OECD 회원국의 실질 생산자가격(effective producer prices)는 2015~2017년 기준 국제시장 가격 대비 약 10%p 높은 것으로 조사되어 1990년대 중반(약 30%) 대비 상당히 낮아진 것을 알 수 있다. 특히 칠레, 콜롬비아, EU, 한국, 남아프

리카공화국, 스위스에서 상당한 개선이 이루어진 것으로 나타났다. 그러나 이러한 개선에도 불구하고, 아이슬란드, 일본, 한국, 노르웨이, 스위스에서는 여전히 실질 생산자가격이 국제가격 대비 60~100%p 높은 것으로 나타나 생산자지지가 생산자의 의사결정에 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

한편, 일부 국가들에서는 농업의 환경성이나 동물복지를 개선하기 위한 특정 영농방식을 채택하도록 하는 직불금의 비중이 높아지고 있다. 칠레, EU, 스위스, 미국에서는 전체 직불금의 약 50% 정도가 환경 조건에 대한 상호준수(cross-compliance)를 조건으로 한 형태로 제공되고 있는 것으로 나타났으며 일본, 한국, 노르웨이에서는 자발적인 농업환경 제약 및 프로그램과 연계된 직불금의 비중이 점점 증가하고 있다. 그러나 OECD 국가 외 신흥시장 국가와 개발도상국에서는 영농방식과 연계된 직불금이 크게 사용되지 않고 있는 것으로 나타났다.

<그림 8> 특정 영농방식 채택을 조건으로 한 지지, 1995~1997년 및 2015~2017년

단위: 총수입 대비 비율, %



주 1) 1995~1997년은 EU15, 2015~2017년은 EU28 기준임.
 2) 기타 국가는 캐나다, 아이슬란드, 이스라엘, 카자흐스탄, 뉴질랜드, 필리핀, 러시아연방, 남아프리카공화국, 우크라이나, 베트남을 포함함. 인도네시아는 본 보고서에서 제외됨.
 자료: OECD(2018)

2.3.3. 일반서비스지지추정치(General Services Support Estimate GSSE)

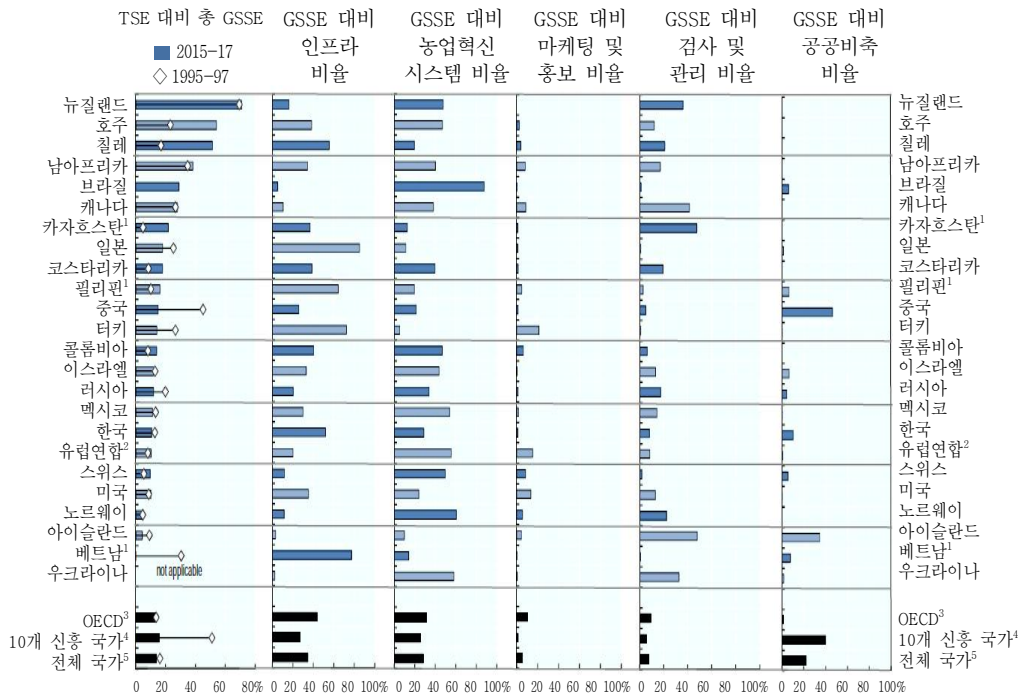
일반서비스지지는 개별 생산자나 소비자에게 제공되는 지원 외에 농업부문에 제공되는 정부 지원을 의미한다. 해당 항목에 포함되는 지원으로는 R&D 지원, 농촌지도 및 농업인 교육, 농산물 안전성 검사, 병해충 관리, 관개수로 인프라 지원, 농가 구조조정(farm restructuring) 등이 있다.

일반서비스지지추정치가 총지지추정치에서 차지하는 비율은 2015~2017년 본 보고서에서 다루는 전체 국가 기준 평균 14%로 생산자지지에 비해 현저히 낮은 것을 알 수 있다. 그러나 국가별로 해당 비중은 다양하게 나타났는데, 특히 호주, 칠레, 뉴질랜드에서는 총지지추정치의 각각 54%, 51%, 71%가 일반서비스지지를 통해 제공된 것으로 조사되었다. 이에 반해 남아프리카공화국에서는 38%, 브라질과 캐나다에서는 약 30% 수준이었으며 이외 대다수의 국가는 그 비중이 훨씬 낮게 나타났다.

한편, 일부 국가들에서는 일반서비스지지추정치가 차지하는 비중이 1990년대 중반 대비 감소한 것으로 조사되었다. 중국은 1990년대 중반 약 45% 수준에서 2015~2017년 15%로 감소하였으며, 아이슬란드, 일본, 한국, 멕시코, 러시아연방, 터키 등에서도 그 비중이 감소한 것을 확인할 수 있다.

국가별로 일반서비스지지를 구성하는 요소도 큰 차이를 보였다. 다수의 국가에서는 농업 인프라에 대한 투자가 우선시되고 있는 것으로 나타났는데 일본, 터키, 베트남에서는 일반서비스 지출의 70% 이상을 차지하였으며 칠레, 한국, 필리핀에서는 50% 이상으로 조사되었다. 호주, 브라질, 콜롬비아, EU, 이스라엘, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스, 우크라이나에서는 농업혁신시스템을 최우선 항목으로 고려하고 있는 것으로 나타났다. OECD 국가들의 평균을 살펴보면, 인프라에 대한 지출이 일반서비스지지추정치의 44%, 농업혁신시스템에 대한 지출이 32%를 차지하여 두 항목이 2/3 이상을 차지하는 것을 알 수 있다.

<그림 9> 일반서비스지지추정치: 총지지추정치 대비 비중 및 구성



- 주 1) 필리핀과 베트남의 1995~1997년 숫자는 2000~2002년 자료를 사용함. 베트남의 2015~2017년 자료는 적용이 어려움.
 - 2) 1995~1997년은 EU15, 2015~2017년은 EU28 기준임.
 - 3) OECD total 자료는 비OECD EU 국가들을 포함하지 않음. 체코, 에스토니아, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아는 OECD total의 두 기간과 EU의 2015~2017년 에 포함됨. 라트비아는 OECD와 EU의 2015~2017년 자료에만 포함됨.
 - 4) 10개 신흥 국가는 브라질, 중국, 콜롬비아, 코스타리카, 카자흐스탄, 필리핀, 러시아연방, 남아프리카공화국, 우크라이나, 베트남을 나타냄. 필리핀과 베트남은 2000년부터 포함되었으며 인도네시아는 본 보고서에서 제외됨.
 - 5) 전체 국가는 OECD 국가, 비OECD EU 회원국, 10개 신흥 국가를 포함함.
- 자료: OECD(2018)

2.3.4. 소비자지지추정치(Consumer Support Estimate, CSE)

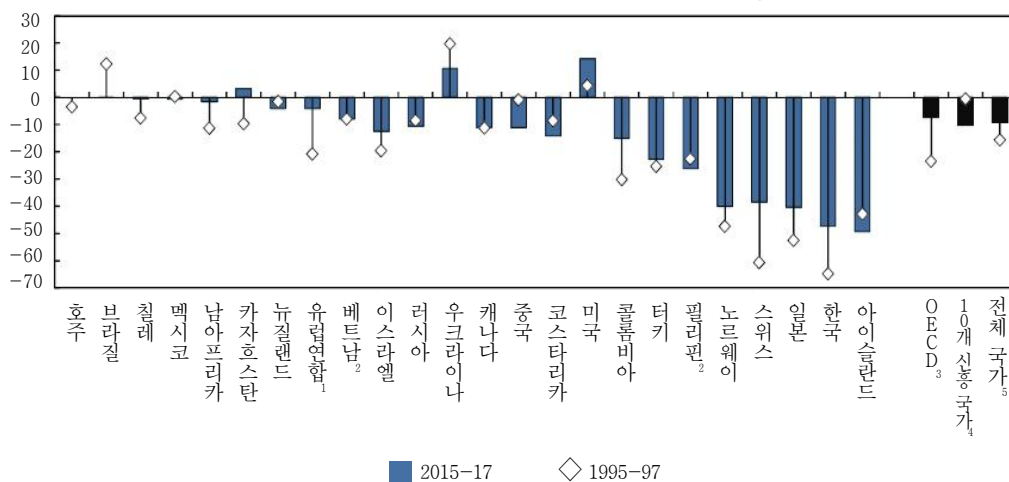
생산자에 대한 지지는 생산자뿐만 아니라 가공업체와 최종 소비자 등 농산물 소비자에게도 영향을 미친다. 예를 들어 대부분의 국가에서는 국내가격이 국제가격보다 높게 형성되는데 이는 소비자의 비용 증가로 이어지게 된다. 이에 여러 국가들은 이러한 비용 증가분의 일부 또는 전체에 대한 보전을 제공하고 있다. 소비자지지추정치 비율(%CSE)은 소비자 총지출 대비 소비자에 대한 지지 금액의 비율로 국내가격이 국제가격보다 높은 경우 소비자지지추정치 비율은 음수로 나타나게 되며 이는 소비자에게 암묵적 조세(implicit tax)가 부과된 것을 나타낸다.

생산자에 대한 지지가 소비자 가격에 영향을 미친다는 점은 분배 측면에서 중요하게 고려될 필요가 있다. 농산물 가격 상승은 부유한 소비자보다 상대적으로 가난한 소비자에게 더 큰 부담으로 작용할 수 있을 뿐만 아니라 규모가 작아 농산물 생산량보다 구입량이 많은 농가들에게도 부정적으로 작용할 수 있다. 또한 식품 가공업체는 생산요소를 더 높은 가격에 구입하여야 하므로 수출시장에서의 경쟁력이 약화된다는 단점도 존재한다.

대부분의 국가들의 소비자들은 그 수준은 다르지만 농업정책으로 인해 부정적인 영향을 받은 것으로 나타났다. 2015~2017년 기준 소비자에 부과된 암묵적 조세는 브라질, 칠레 및 멕시코에서는 1% 미만부터 아이슬란드, 일본, 한국, 노르웨이에서는 40% 이상으로 조사되었다. 모든 사례에서 음의 %CSE는 시장가격지지에 의한 것으로 나타났다.

<그림 10> 국가별 소비자지지추정치, 1995~1997년 및 2015~2017년

단위: 산지(farm gate) 소비지출 대비 비율, %



주 1) 1995~1997년은 EU15, 2015~2017년은 EU28 기준임.
 2) 필리핀과 베트남의 1995~1997년 숫자는 2000~2002년 자료를 사용함.
 3) OECD total 자료는 비OECD EU 국가들을 포함하지 않음. 체코, 에스토니아, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아는 OECD total의 두 기간과 EU의 2015~2017년 에 포함됨. 라트비아는 OECD와 EU의 2015~2017년 자료에만 포함됨.
 4) 10개 신흥 국가는 브라질, 중국, 콜롬비아, 코스타리카, 카자흐스탄, 필리핀, 러시아연방, 남아프리카공화국, 우크라이나, 베트남을 나타냄. 필리핀과 베트남은 2000년부터 포함되었으며 인도네시아는 본 보고서에서 제외됨.
 5) 전체 국가는 OECD 국가, 비OECD EU 회원국, 10개 신흥 국가를 포함함.
 자료: OECD(2018)

2.4. 농업 지지정책 및 개혁에 대한 평가

농업은 다양하고 높은 품질의 농산물에 대한 수요로 인해 향후 성장 가능성이 클 것으로 기대된다. 그러나 농업부문이 이러한 수요를 충족하기 위해서는 기후변화의 관점에서 직면하고 있는 여러 문제들을 해결해 나가야 한다. 구체적으로 농업부문은 불확실성에 대한 대응력과 기후, 시장 여건 및 충격에 대한 적응력을 높여야 하며 환경성과를 개선해 나가야 한다. 예를 들어, 기후변화와 관련하여 농업생산은 온실가스 배출의 상당 부분을 차지하고 있으며, 향후 파리기후협약의 목표를 달성하기 위해서는 생산과정에서의 온실가스 배출량을 감축하기 위한 노력이 불가피하다. 그러나 아직까지 대부분의 국가에서 농업부문 내 온실가스 감축을 위한 구체적인 전략과 계획이 마련되거나 실행되지 못하고 있는 실정이다.

먼저, 농업부문이 향후 가능성과 문제점들에 대응하기 위해서는 일반서비스의 역할이 중요할 것으로 판단된다. 해당 일반서비스에는 여러 형태의 부문 특정적 인프라, 생물보안을 위한 노력, 농업부문의 수요에 대응할 수 있는 농업혁신시스템 등이 포함된다. 2015~2017년 평균적으로 총지지추정치 중 일반서비스가 차지하는 비율이 14% 수준임을 고려할 때 다수의 국가에서는 생산자에 직접 제공하는 지원을 일반서비스로 대체함으로써 일반서비스지지 비율을 높일 수 있는 여지가 있다.

구체적으로 농업혁신시스템의 경우, 안정적인 자금을 확보하는 것 외에도, 해당 자금이 효과적으로 사용될 수 있도록 거버넌스 체계를 정비하는 것이 중요하다. 또한 물리적·인적 인프라를 확보하는 것도 농가들의 시장, 지식 및 기타 서비스에 대한 접근성을 개선하는데 도움이 될 것이다. 생물보안은 수출시장에 대한 접근성을 유지하고 병해충 발생의 위험성을 감소시키는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

두 번째로 개별 생산자에 대한 지원과 관련하여, 지원 대상의 표적화(targeting)를 개선할 필요가 있다. 재정지출을 통한 농가 지원은 주로 지원 대상이나 결과를 특정하지 않는 직불금을 통해 제공되며 이는 지원의 효과성을 감소시키는 역할을 한다. 해당 직불금에는 면적, 가축 수, 농가 수입 및 소득 등을 기준으로 제공되는 직불금을 포함하며 산출물, 제약이 없는 변동요소 기준 직불금도 이에 해당한다. 이러한 직불금은 농가소득 보전을 위해 주로 제공되지만, 일반적으로 소득이 작은 농가를 표적화하지 못하며 오히려 대규모 농가에게 혜택을 제공하는 역할을 하게 되는 경우도 있다.

다음으로 생산과 무역을 왜곡하는 정책을 통한 지원은 농업생산성과 지속가능성을 개선하고자 하는 농업정책 효과를 상쇄하는 역할을 하므로 이에 대한 개선이 필요하다. 예를 들어, 기후변화와 자원 제약에 대응하여 농업부문의 생산성과 지속가능성을 개선하기 위해서는 혁신이 중요한 역할을 한다. 그러나 농가들을 시장 신호와 분리시킴으로써 국가들은 농업혁신시스템 강화를 위한 노력을 약화시키게 된다. 이는 생산자가 혁신을 채택하고자 하는 유인이 없을 경우 공공 및 민간 부문의 R&D의 효과가 극대화되지 못하는 결과를 낳게 됨을 의미한다. 따라서 각국 정부는 시장가격지지 정책을 감소시키거나 폐지하여야 하며, 산출물 직불금이나 투입요소 보조금 또한 장기적 폐지를 목표로 단계적으로 줄여나가야 한다.

끝으로 시장 왜곡적 지원 방식의 대안으로 농가들의 위험관리 수단에 대한 접근성 개선을 통해 생산자들의 위험에 대한 대응력을 높이고 보다 안정적인 혁신 투자 환경을 제공할 수 있다. 현재의 위험관리 수단에 대한 지원 체계는 보험, 안정화 조치(stabilisation schemes) 그리고 극단적 기후 사건에 대한 일시적 지원 등이 있다. 그러나 이는 오히려 일반적 사업 위험, 중간 규모의 시장 위험, 자연재해의 위험 간 경계를 흐리게 함으로써 농가의 농가 내 또는 시장을 통한 위험관리 수단에 대한 인센티브를 감소시킨다.

OECD(2011)는 위험을 일반적 사업 위험, 시장을 통한 해결이 필요한 위험 그리고 공공개입(public engagement)이 요구되는 간헐적 재해위험으로 구분한 세 단계 위험관리체계(three-tier risk management system)를 제안하였다. 각국의 정부는 이를 바탕으로 기존의 위험관리 정책을 명확화 및 간소화하여 생산자들의 위험 방지 조치와 대응력을 개선해 나가야 한다.

3. 농업 지지의 전반적 추세

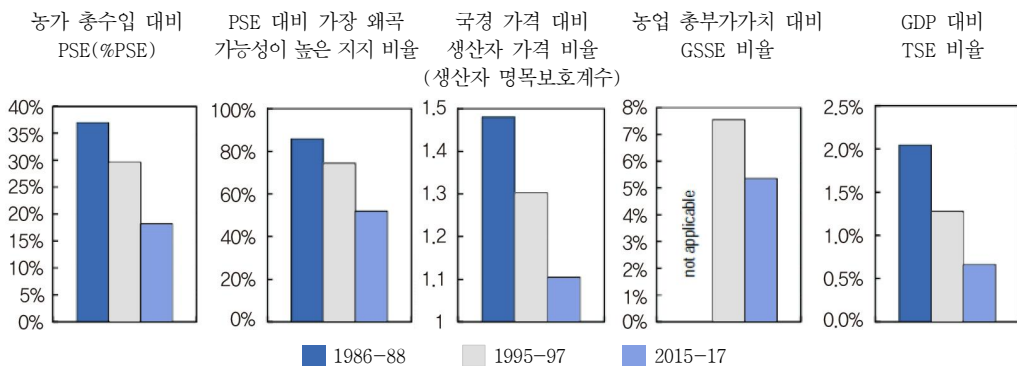
3.1. OECD 국가

OECD 국가의 농업부문에 대한 총지지는 2015~2017년 기준 연평균 3,170억 달러였으며 이 중 약 72%가 생산자에 대한 지지로 나타났다. 생산자에 대한 지지가 농가 총수입에서 차지한 비율은 18%로 집계되었으며 이는 1995~1997년(약 30%)에 비해 현격히 감소한

수치임을 확인할 수 있다. 시장 왜곡이 심한 지원도 함께 감소한 것을 확인할 수 있으며 이는 주로 시장가격지지의 감소 때문인 것으로 분석된다. 총지지의 구성을 살펴보면, 산출물의 생산량을 근거로 한 지원의 비율이 지속적으로 감소한 것을 확인할 수 있다.

일반서비스에 대한 지출은 1995~1997년 440억 달러에서 2015~2017년 400억 달러로 일부 감소한 것으로 나타났다. 이 중 175억 달러는 인프라에 대한 자금 지원에 사용되었으며, 농업혁신시스템에 대한 지출은 1995~1997년 대비 50%p 증가한 130억 달러가 사용되었다.

<그림 11> OECD 국가: 농업 지지의 변화



자료: OECD(2018)

3.2. 신흥시장 국가

신흥시장 국가¹⁾의 농업부문에 대한 총지지는 2015~2017년 기준 연평균 2,970억 달러였으며, 이 중 84%인 2,490억 달러가 생산자에 대한 지원으로 사용되었다. 농가 총수입 대비 생산자지지의 비율은 2015~2017년 13.5%로 조사되어 1995~1997년 2.9% 대비 급격히 상승한 것을 확인할 수 있다.

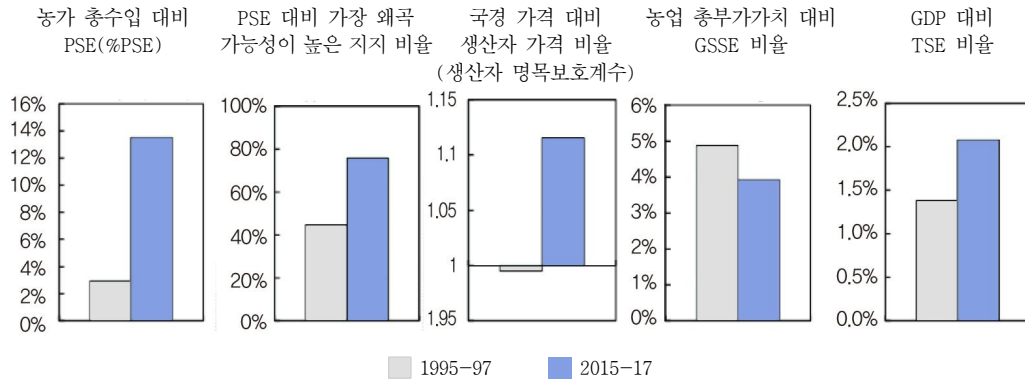
일반서비스에 대한 지출은 2015~2017년 기준 연평균 460억 달러였으며 대부분의 지출이 공공비축(public stockholding)을 위한 자금(190억 달러)으로 사용되었으며 나머지는 주로 인프라 사업이나 농업혁신시스템에 사용된 것으로 조사되었다.

OECD 국가와 달리 신흥시장 국가의 농가 총수입에서 생산자지지가 차지하는 비율은 급격히 상승한 것을 확인할 수 있다. 2015~2017년 기준 14% 수준으로 OECD 국가보다

1) 신흥시장 국가는 브라질, 중국, 콜롬비아, 코스타리카, 카자흐스탄, 필리핀, 러시아연방, 남아프리카공화국, 우크라이나, 베트남을 의미함.

여전히 낮은 수준이나 그 격차는 점차 감소하고 있다. 시장 왜곡이 심한 지원의 비율 역시 시장가격지지 정책의 증가로 인해 증가 추세에 있는 것으로 나타났다.

<그림 12> 신흥시장 국가: 농업 지지의 변화

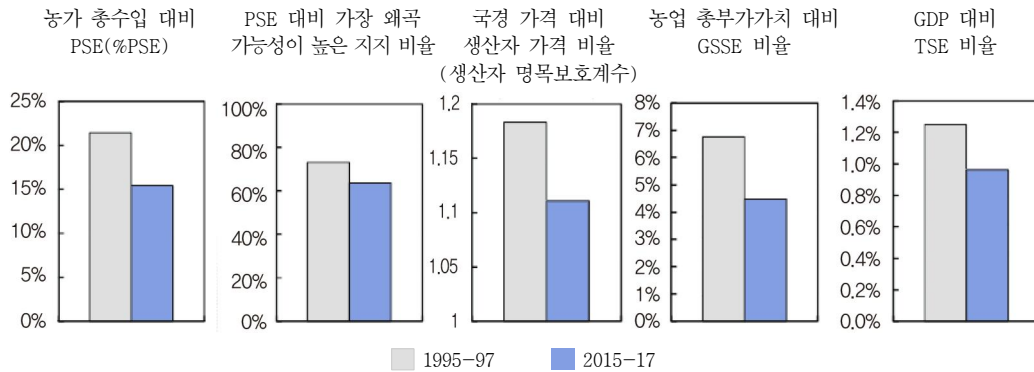


자료: OECD(2018)

3.3. 전체 국가

OECD 국가와 신흥시장 국가를 포함한 전체 국가를 기준으로 살펴보면 농업부문에 대한 총지지가 2015~2017년 기준 연평균 6,200억 달러로 나타났으며 이 중 78%가 생산자에 대한 지원으로 나타났다. 일반서비스에 대한 지출은 2015~2017년 860억 달러로 집계되었다. 대부분의 지출이 인프라 사업(300억 달러), 농업혁신시스템(240억 달러), 공공비축(190억 달러) 등에 사용되었다.

<그림 13> 전체 국가: 농업 지지의 변화



자료: OECD(2018)

농가 총수입 대비 생산자지지의 비율은 1995~1997년 20% 이상에서 2015~2017년 15.5%로 감소하고 있는 추세에 있다. 또한 가장 왜곡이 심한 정책의 비율 역시 같은 기간 약간 감소한 것으로 나타났다.

참고문헌

- OECD. 2018. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018*. OECD Publishing. Paris.
- OECD. 2011. *Managing Risk in Agriculture: Policy Assessment and Design*. OECD Publishing. Paris.