

2018년 OECD 농업정책평가: 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 미국

박 영 구 *

1. 서론

OECD는 매년 국가별 농업정책을 관찰하고 평가하는 일련의 보고서(Agricultural Policy Monitoring and Evaluation)를 발표하고 있다. 2018에 발표된 보고서는 31번째 연차보고서이며 OECD 국가 및 신흥경제국을 모두 포함할 경우 6번째 보고서에 해당한다. 이번 보고서에는 OECD 35개 국과 EU 내 비OECD 6개 국, 6개 대륙에 걸친 신흥국, 브라질, 콜롬비아, 코스타리카, 카자흐스탄, 필리핀, 러시아, 남아프리카공화국, 우크라이나, 베트남 등이 망라되어 있다. 이 글에서는 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 미국 등 4개 국의 정책변화를 살펴보고자 한다. 또한 4개 국 농업정책에 대한 OECD의 평가 및 제안사항 등도 요약해서 소개한다.

2. 주요국의 농업정책 변화

2.1. 호주

2.1.1. 농업지원 동향

호주는 1986~88년에 이미 상대적으로 낮은 수준에서 농업생산자에 대한 지원을 지속적으로 감소시켰다. 2015~17년 호주의 생산자 직접지지비중(%PSE)¹⁾은 총 1.7%로 OECD 국가 중 가장 낮고 총농업지지추정치(TSE)²⁾는 GDP의 0.1%에 불과하다.

* **단국대학교 환경자원경제학과 박사과정** (12180869@dankook.ac.kr)

본고는 OECD에서 발간한 "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018" 중 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 미국의 농업지원 및 정책의 평가와 권고사항 등을 중심으로 번역·정리하여 작성함.

1) %PSE: 농업생산자보호수준으로 총농가수취액 중 '생산자지지추정치(Producer Support Estimate, PSE)의 비중'을 나타내는 것임. 여기서 PSE를 쉽게 풀이하면 농업정책으로 인해 생산자에게 이전되는 가상적 화폐 추정액을 의미함. OECD에서는 매년 이 PSE를 기초로 회원국 농업정책의 시장지향성을 점검·평가하고 있음.

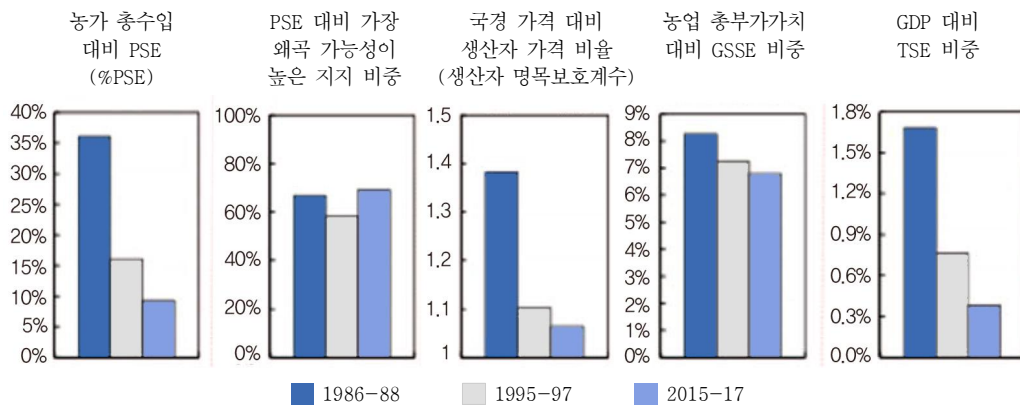
2) TSE(Total Support Estimate, 총농업지지추정치): 무역정책 등 각종 정부 정책으로 인해 타부문에서 농업으로 이전된 명목 화폐총액을 뜻함. 이에는 PSE 외에 농산물 소비보조와 연구개발, 하부구조개선사업 등 정부의 농업서비스 지원도 포함됨.

호주의 농업지원은 생산자에 대한 직접 지원(PSE)과 일반 서비스 지원(GSSE)³⁾으로 구분되어 제공되고 있다. 따라서 호주는 생산자에 대한 시장가격 지원정책을 더 이상 실시하고 있지 않음을 의미하며, 이는 곧 호주의 농산물이 국제수준과 동일한 가격 선상에서 경쟁하고 있다는 것을 의미한다.

2017년 생산자에게 직접 제공된 지원 중 46%는 투입재 사용에 대한 보조금 형태로 지급되었다. 이 보조금 중 대부분은 부정적인 외부효과를 줄이기 위한 관개시설 개선에 사용되었으며, 가뭄을 포함한 기타 자연재해를 원활히 극복할 수 있도록 비교적 낮은 금리의 대부 형태로도 지원되고 있다. 이를 제외한 나머지 생산지원의 대부분은 위험 및 환경관리에 초점을 두고 있는데, PSE 중 47%는 소득세, 농가경영보조금 및 환경 프로그램 지원으로 구성된다.

호주는 농업부문에서 가장 크고 유익하게 제공되는 광범위한 농업지식과 혁신시스템에 대한 인프라를 지속적으로 발전시켜 왔으며, 이 두 분야의 GSSE 지출 비중은 각각 51%와 34%에 이른다. 시간이 지나면서 직접 생산지원은 점차 감소된 반면, 농업지식과 혁신시스템 등의 지원 비중은 증가하면서 TSE 중 GSSE 비중은 1986~88년 6% 수준에서 2017년 56%로 대폭 상승하였다.

<그림 1> 호주의 농업지원 변화 과정



자료: OECD(2018)

3) GSSE(General Service Support Estimate, 일반서비스지지추정치): 개별생산자에 대한 직접지원이 아닌 농업전반에 걸친 지원으로 인프라 구축, 연구개발, 검역 및 검사 등이 이에 해당함.

2.1.2. 주요 정책 변화

2017년 호주는 그동안 지속되었던 양허성 용자 프로그램의 범위를 확대하는 새로운 정책을 개발하였다.

<표 1> 호주 농업지원 추이

단위: 백만 \$, %

구 분	86-88	95-97	15-17	2015	2016	2017p
농업총생산액	14,358	21,486	45,030	42,634	47,138	45,317
· 시장가격지원 품목 비율	81.7	75.3	67.9	69.4	68.0	66.4
농업총소비액	5,142	7,717	19,518	18,536	19,308	20,710
생산자지급추정치(PSE)	1,506	1,282	786	770	809	779
· 농산물 생산 지지	1,095	630	0	0	0	0
- 시장가격 지지	1,095	630	0	0	0	0
- 농업생산 관련 보조	0	0	0	0	0	0
· 투입재 이용 보조	230	466	345	318	354	362
· 기타	181	186	441	452	455	417
%PSE	10.3	5.8	1.7	1.8	1.7	1.7
생산자명목보호계수	1.08	1.03	1.00	1.00	1.00	1.00
생산자명목지원계수	1.11	1.06	1.02	1.02	1.02	1.02
일반서비스지원액(GSSE)	95	384	928	866	913	1,006
· 농업지식 및 혁신시스템	95	291	436	475	407	427
· 감독 및 통계	0	20	113	101	123	115
· 농업인프라 개발 및 유지보수	0	54	357	267	360	442
· 관측	0	20	22	23	23	21
일반서비스지원비중(TSE 대비)	5.9	23.2	54.1	52.9	53.0	56.3
소비자지원액(CSE) ⁴⁾	-600	-267	0	0	0	0
소비자지원비중(%CSE)	-11.7	-3.5	0.0	0.0	0.0	0.0
소비자명목보호계수	1.13	1.04	1.00	1.00	1.00	1.00
소비자명목지원계수	1.13	1.04	1.00	1.00	1.00	1.00
총농업지원액(TSE)	1,601	1,666	1,715	1,636	1,723	1,785
· 소비자로부터 이전된 금액	601	267	0	0	0	0
· 세금으로부터 이전된 금액	1,000	1,399	1,715	1,636	1,723	1,785
TSE 비중(GDP 대비)	0.7	0.4	0.1	0.1	0.1	0.1
GDP 디플레이터(1986-88=100)	100	134	227	223	226	234
환율(미국달러=1)	1.40	1.32	1.33	1.33	1.35	1.30

자료: OECD(2018)

4) CSE: Consumer Support Estimate

호주는 농업분야의 여러 부작용을 극복하기 위한 정부의 개입 수단으로 양허성 용자 프로그램을 이미 오래전부터 수행하고 있었다. 또한 2017년부터는 정책적으로 기존 양허성 용자 프로그램을 대폭 확대하였다. 특히, 2017년 7월에 경영개선 양허용자프로그램(Business Improvement Concessional Loans)이 도입되면서 이를 신청할 수 있는 대상 농가의 범위가 확대되었으며, 특정 조건을 만족하는 농가에 대해서는 연간 최대 100만 호주달러까지 제공될 수 있게 되었다.

호주는 주요 교역국들과의 통상 관계를 지속적으로 강화하고 발전시켜왔다. 2018년 3월, 호주와 주요 교역국 10개국은 포괄적이고 점진적인 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP)을 체결했다. 2018년 2월 페루와 자유무역협정을 체결했고, 2017년 6월 태평양무역경제협정(PACER Plus, Pacific Trade and Economic Agreement) 체결을 위한 협상을 마무리했다. 또한 호주는 다자간 협정 체결을 위해 인도네시아, 인도 및 EU와 협상 중에 있다.

2.2. 뉴질랜드

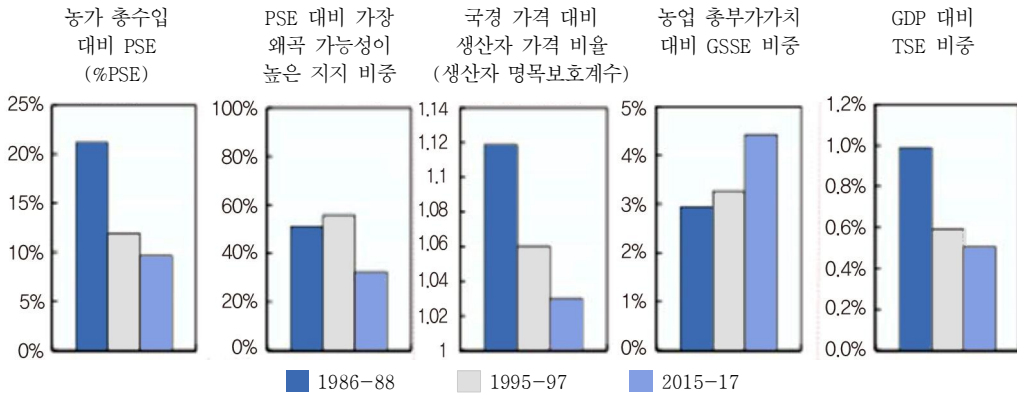
2.2.1. 농업지원 동향

1980년대 중반 뉴질랜드의 농업정책 개혁 이후, 생산과 무역부분의 무조건적이고 기형적인 지원정책은 사실상 사라졌다. 또한 약 30년간 농업인에 대한 지원 수준은 OECD 국가 중 가장 낮았다. 이에 따라 신선가금류 및 계란류, 일부 벌 관련 상품 등⁵⁾을 제외하면 사실상 모든 농산물 가격이 국제수급과 가격수준에 맞춰 조정된다.

뉴질랜드의 농업정책은 주로 가축질병 통제, 자연재해 발생에 따른 피해 보상, 농업지식과 정보시스템 등에 초점을 맞추고 있다. 또한 뉴질랜드는 수 십 년간 관개시스템 분야에 대규모 농외투자를 실시하였으며, 그 결과 관개시스템이 정비된 토지를 70% 이상 확보하였다. 이를 위한 재원은 일반서비스(GSSE)를 통해 실현되었다.

5) 이 품목(축종)들은 뉴질랜드의 수입보건 기준(Import Health Standard, IHS)에 의해 위험 농축산물로 분류되어 수입자체가 불가능함.

<그림 2> 뉴질랜드의 농업지원 변화 과정



자료: OECD(2018)

2.2.2. 주요 정책 변화

뉴질랜드는 특정 분야에 대응한 세부적인 정책 대응 틀을 변화시켜 왔으며 특히, 재해 경감 및 구호, 생물 보안의 위험성 관리, 민감한 분야에 대한 외국인 투자 등과 관련성이 크다.

2017년에 발생한 몇 가지 악재들은 대부분 홍수와 태풍, 남섬과 북섬을 아우르는 가뭄 등이며, 뉴질랜드 정부는 이에 대한 피해 경감과 구호를 위해 추가적인 지원정책을 추진하였다. 구체적으로는 식수, 빗물, 폐수, 하천관리시스템 등에 대한 기반시설 정비, 목초지 재생, 농작물 재파종, 토사 및 잔해 제거, 피해농가에 대한 현금 지원 및 세제 혜택 등이 추진되었다. 또한 2016년 11월에 발생한 카이코우라(Kaikoura) 지진으로 크게 피해를 받은 지역에 대해서는 지역 재생과 전문가 자문, 농장 회생 프로그램에 대한 보조금이 지급되었다.

한편, 뉴질랜드는 생물안전성 관련 리스크에 관한 대책들을 수립하였는데, 여기에는 2016년 하반기에 발효된 “2015 생물안전안정에 관한 정책방향 성명서(2015 Biosecurity 2015 Direction Statement)”, 소(Cattle)의 세균성 감염(mycoplasma bovis) 발견에 따른 2017년 중반의 생물학적 안전 조치, 마지막으로 생물안전성 준비와 관련한 정부-산업간 협정체결과 4개 산업분야에 대한 실효적 대응 등이 포함된다. 이에 따라 2017년 11월부터 뉴질랜드는 농지 및 각종 민감한 사업 자산에 투자하는 외국인에 대해서 해외투자사무소의 동의를 얻도록 규정하였다. 이 조치가 발효되기 이전 해외투자자들은 단지 농지에 대한 투자 시에만 동의를 구하면 되었기 때문에 2017년 조치는 보다 강력한 조치인 것으로 풀이된다.

<표 2> 뉴질랜드 농업지원 추이

단위: 백만 \$, %

구 분	86-88	95-97	15-17	2015	2016	2017p
농업총생산액	4,067	6,463	16,364	14,586	16,448	18,058
· 시장가격지지 품목 비중	72.1	72.1	72.6	70.9	72.9	74.0
농업총소비액	985	1,557	2,678	2,641	2,619	2,775
생산자지지추정치(PSE)	429	53	155	127	191	145
· 농산물 생산 지지	60	29	131	106	168	121
- 시장가격 지지	58	29	131	106	168	121
- 농업생산 관련 보조	1	0	0	0	0	0
· 투입재 이용 보조	179	24	22	21	22	21
· 기타	190	0	2	0	1	3
%PSE	10.3	0.8	0.9	0.9	1.2	0.8
생산자명목보호계수	1.02	1.00	1.01	1.01	1.01	1.01
생산자명목지원계수	1.11	1.01	1.01	1.01	1.01	1.01
일반서비스지원액(GSSE)	119	120	378	374	379	381
· 농업지식 및 혁신시스템	60	78	181	183	189	170
· 감독 및 통제	31	29	136	127	134	148
· 농업인프라 개발 및 유지보수	27	13	61	64	56	63
· 관측	0	0	0	0	0	0
· 기타	0	0	0	0	0	0
일반서비스지원비중(TSE대비)	20.8	69.4	70.9	74.7	66.4	72.4
소비자지원액(CSE)	-53	-24	-110	-87	-144	-98
소비자지원비중(%CSE)	-5.6	-1.6	-4.1	-3.3	-5.5	-3.5
소비자명목보호계수	1.06	1.02	1.04	1.03	1.06	1.04
소비자명목지원계수	1.06	1.02	1.04	1.03	1.06	1.04
총농업지원액(TSE)	548	173	532	501	570	526
· 소비자로부터 이전된 금액	53	24	110	87	144	98
· 세금으로부터 이전된 금액	495	149	423	414	426	428
TSE 비중(GDP 대비)	1.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
GDP 디플레이터 (1986-88=100)	100	128	194	190	194	198
환율(미국 달러=1)	1.71	1.50	1.43	1.43	1.44	1.41

자료: OECD(2018)

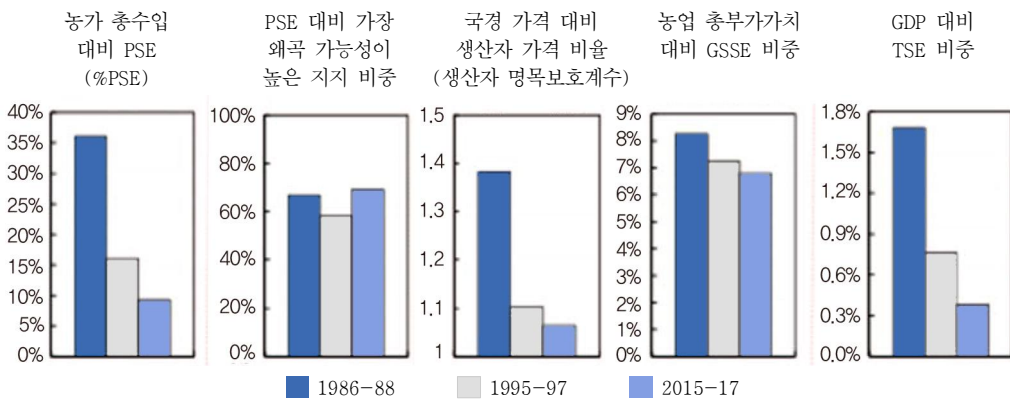
2.3. 캐나다

2.3.1. 농업지원 동향

캐나다는 1980년대 후반부터 농업 지원을 크게 줄였다. 1986-88년과 1995-97년 사이에 농가의 수입에 대한 직접 지원이 급격히 감소하였는데, 이는 1995년에 곡물 산업에 대한 시장가격지원(MPS) 정책이 중단되었기 때문이다. 그 사이 유제품, 가금류, 계란 등에 대한 시장가격 지원정책에는 큰 변화가 없었지만 농업에 대한 지원 수준은 지속적으로 줄어들었다. 최근 몇 년 동안 전반적인 농업 소득 지원액은 감소하였는데, 이는 재난 및 재해에 대한 농가지급 수준이 낮아졌을 뿐만 아니라 낮아지고 1990년대 중반 이후부터 정부예산지출의 비중이 직접지원보다는 일반 서비스 지원(농업정보 및 혁신시스템, 인프라 구축, 연구 개발, 검역 및 검사, 관측 등) 분야로 이동했기 때문이다.

캐나다의 생산자지지(PSE)는 1986-88년 36%에서 2015-17년에는 9%로 감소했으며 지속적으로 OECD 평균을 밑돌고 있다. 그러나 2015-17년에는 다양한 투입재 및 농산물 생산 자체에 대한 직접적 지원, 즉 왜곡된 지원 비중이 경제협력개발기구(OECD) 평균보다 69%p 높았다. 이는 이전 직접지원 비중이 높았던 1986-88과 비슷한 수준이며, 왜곡된 지원의 대표적인 품목이 우유이다. 우유에 대한 MPS는 이러한 직접지원의 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 2015-17년 농가들의 평균 수취가격은 세계시장 대비 12%p 높았으며 TSE(총농업지지 추정치) 중 GSSE(일반서비스지원) 비율은 28%에 달해 1986-88년 대비 두 배 가까이 상승하였다.

<그림 3> 캐나다의 농업지원 변화 과정



자료: OECD(2018)

2.3.2. 주요 정책 변화

캐나다의 농업 정책 프레임워크인 GF2(Growing Forward 2)는 2018년 3월에 완료되었다. 2017년에는 다음 단계의 정책 프레임 도모를 위한 기본 협약인 캐나다 농업 동반자협정(Canadian Agricultural Partnership, CAP)가 수립되었고 정책의 핵심 요소에 대한 합의와 공유는 국가 농업장관과 지방농정 책임자(Federal, Provincial, and Territorial, FPT)들을 중심으로 이루어졌다. CAP는 1) 과학, 연구, 혁신, 2) 시장 및 무역, 3) 환경 지속 가능성과 기후 변화 4) 농업 부가가치 창출 및 농식품 가공, 5) 리스크 관리, 6) 공공 신뢰 등 6개 분야에 대한 투자의 우선순위를 정한다. 또한 캐나다는 CAP을 통하여 개별 주와 다양한 지역 간의 협력을 촉진하고 농업 및 농식품 부문에 여성, 청년 및 원주민의 참여를 강화하는 새로운 프로그램을 제공하고 있다.

투자 우선순위와 더불어 CAP에는 이전의 GF2를 계승한 세 가지 중요한 요소가 있으며 그 내용은 다음과 같다. 1) 국가에서 제공하는 CAP 활동, 2) 개별 주 및 세부지역이 제공하는 FPT 비용 분담 프로그램, 3) FPT 비용 공유 관련 비즈니스 리스크 관리(BMR) 프로그램 등이다.

2017년 9월, 캐나다는 EU와 잠정적으로 포괄적 경제무역협정(Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA)을 단행하였다. CETA 협정에 따라 캐나다는 EU의 치즈에 대해 관세 면제에 해당하는 관세율 할당(Tariff-Rate Quotas, TRQ)을 설정했다. 이에 따라 캐나다는 치즈 수입 증가의 영향을 최소화하고 국내 낙농가와 가공업자들의 연착륙을 지원하기 위한 두 가지 다른 프로그램을 개발하였다.

첫 번째는 낙농업투자프로그램(Dairy Farm Investment Program, DFIP)으로 이는 캐나다 정부가 자국 내 우유 생산업체들로 하여금 그들의 생산설비를 개선할 수 있도록 지원하는 것이다. 이 프로그램에 따라 캐나다의 낙농가들은 5년간 2억 5,000만 달러에 해당하는 금액을 지원받는다. 이를 통해 캐나다의 낙농가들은 생산설비 현대화와 합리적인 가축관리에 대한 투자를 늘릴 수 있으며, 궁극적으로는 낙농산업의 생산성 향상을 위한 토대가 마련될 수 있을 것이다.

두 번째는 낙농업유통기금(Dairy Processing Investment Fund, DPIF)이다. 이 기금은 낙농업 생산성 향상과 경쟁력 제고를 위한 투자 증진을 목적으로 낙농업 분야의 유통 및 가공업자에게 지원되는 자금이다. 이 기금 운용 프로그램은 관련 설비와 인프라에 대한 직접 자본투자를 활성화함과 동시에 민간부문의 생산기술, 전문 경영기술 및 비즈니스

노하우를 낙농업 현장으로 이끌어내기 위해 상환이 불필요한 지원금 형태로 제공된다. DPIF의 전체 예산은 1억 캐나다 달러(미화 7,700만 달러)이다.

<표 3> 캐나다 농업지원 추이

단위: 백만 \$, %

구분	86-88	95-97	15-17	2015	2016	2017p
농업총생산액	14,083	20,052	44,819	45,130	43,666	45,662
· 시장가격지지 품목 비중	85.6	84.2	85.1	85.3	84.8	85.1
농업총소비액	12,688	15,656	28,645	20,076	28,007	28,852
생산자지지추정치(PSE)	6,136	3,526	4,328	4,013	4,436	4,534
· 농산물 생산 지지	3,488	1,793	2,711	2,571	2,798	2,764
- 시장가격 지지	3,125	1,670	2,711	2,571	2,798	2,764
- 농업생산 관련 보조	364	123	0	0	0	0
· 투입재 이용 보조	1,098	521	382	378	377	393
· 기타	1,550	1,212	1,235	1,064	1,261	1,377
%PSE	36.1	16.1	9.3	8.6	9.8	9.6
생산자명목보호계수	1.38	1.10	1.06	1.06	1.07	1.06
생산자명목지원계수	1.56	1.19	1.10	1.09	1.11	1.11
일반서비스지원액(GSSE)	1,153	1,276	1,693	1,736	1,707	1,636
· 농업지식 및 혁신시스템	483	579	647	699	662	581
· 감독 및 통제	283	259	700	721	708	671
· 농업인프라 개발 및 유지보수	268	153	180	151	165	223
· 관측	85	251	148	145	154	146
· 기타	34	34	18	22	17	14
일반서비스지원비중(TSE대비)	15.7	26.6	28.1	30.2	27.8	26.5
소비자지원액(CSE)	-2,860	-1,758	-3,151	-2,829	-3,303	-3,322
소비자지원비중(%CSE)	-22.7	-11.2	-11.0	-9.7	-11.8	-11.5
소비자명목보호계수	1.33	1.13	1.12	1.11	1.13	1.13
소비자명목지원계수	1.29	1.13	1.12	1.11	1.13	1.13
총농업지원액(TSE)	7,320	4,806	6,023	5,752	6,146	6,172
· 소비자로부터 이전된 금액	3,125	1,769	3,153	2,830	3,305	3,324
· 세금으로부터 이전된 금액	4,231	3,056	3,333	3,243	3,348	3,408
TSE 비중(GDP 대비)	1.7	0.8	0.4	0.4	0.4	0.4
GDP 디플레이터 (1986-88=100)	100	126	185	183	184	189
환율(미국달러=1)	1.32	1.37	1.30	1.28	1.33	1.30

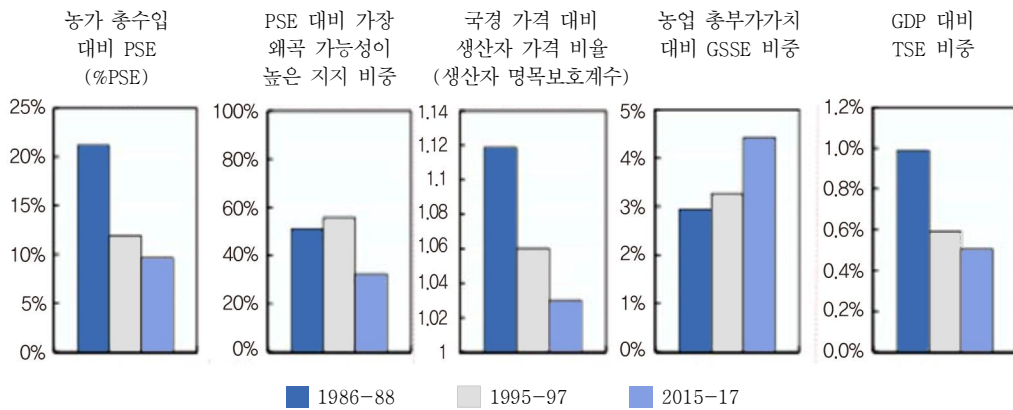
자료: OECD(2018)

2.4. 미국

2.4.1. 농업지원 동향

미국의 농업 생산자들에게 제공되는 지원 수준은 OECD 평균을 꾸준히 밑돌고 있으며 전체 농업지원 중 시장가격지원(MPS) 비중 역시 계속 감소하고 있다. 정부 예산 지원의 중요성은 시간이 지남에 따라 더 커졌는데 이는 주로 농업 생산에 요구되는 보조금이 지속적으로 증가했기 때문이다. 투입재에 대한 예산지원도 마찬가지였으나 직접적인 생산 보조보다는 중요성이 떨어졌다. 많은 농업정책이 시장가격의 안정을 인위적으로 이끌고 있다는 점을 반영하듯 예산지원 수준은 농산물 시장가격과 반비례한다. 그 결과 세계 농산물 가격 침체 시 농업 지원 예산은 정점을 찍었던 반면, 2007-08년 이후의 높은 농산물 가격은 농업에 대한 보조 수준을 낮추는 데 기여했다.

<그림 4> 미국의 농업지원 변화 과정



자료: OECD(2018)

2000년대 초반까지 미국의 농업생산자지지추정치(액)(PSE)는 지속적으로 증가하였으나 이 때를 정점으로 하여 그 비중은 점차 감소하였다. 이에 따라 2015-17년의 농가소득 중 PSE가 차지하는 비중은 10% 이하로 줄어들었으며 이는 1995-97년 대비(12%) 2%p 하락한 수준이다. 또한 2015-2017년 사이 전체 농업지원액 중 잠재적으로 시장을 크게 왜곡할 수 있는 직접지원(시장가격지지 등) 비중 역시 32% 수준까지 하락하여 OECD 평균을 크게 밑돌고 있다. 2015-17년 미국 농산물에 대한 농가수취가격은 세계 전체 평균가격 대비 3%p 높았는데, 이는 주로 우유, 설탕, 양고기에 대한 시장가격지원(MPS)이 그 원인이었다.

이 외 다른 농산물의 농가수취가격은 국제적인 거래가격과의 차이가 크지 않다. 농산물 생산을 요구하는 보조금은 매우 중요한데 이는 농가 보험 및 위험관리 측면에서 매우 중요하다. 한편 미국은 자국 내 식량지원프로그램(US Domestic Food Assistance Programmes)의 일환으로 소비자에 대한 예산지원도 이루어지는데 이 금액은 미국 총농업지원액의 절반 가까이 이른다. 다른 나라와 마찬가지로 미국도 일반서비스(GSSE)에 대한 예산지출이 증가해 왔으며, 2015-17년의 GSSE 비중은 총농업부가가치의 4.4% 차지하여 OECD 평균을 약간 밑도는 수준이었다.

2.4.2. 주요 정책 변화

2018년 2월 9일 제정된 양당예산법(Bipartisan Budget Act, BBA)은 2018년산부터 적용되는 면화와 유제품 프로그램을 대폭 개정하였다. 실면(Seed Cotton)은 농가 수입손실 및 가격손실 보상프로그램(Agriculture Risk Coverage and Price Loss Coverage programmes, ARC and PLC)에 의해 보조금이 지급되는데, 이는 BBA에 의해 실면이 당해연도 지원품목으로 인정될 경우 지급이 가능할 것으로 예상된다. 또한 미국은 BBA를 통해 유제품 생산자에 대한 소득보호프로그램(Margin Protection Program for Dairy Producers, MPP-Dairy)⁶⁾을 개정하였다. 이를 통해 이전까지의 낮은 소득보전 수준이 개선되고 유제품 생산이력도 제고될 것으로 기대된다. 여기에는 보조금에 대한 계산과 지급도 기존의 격월 단위에서 매월로 개선되면서 낙농가 및 유제품 생산자의 자금회전 부담도 줄어들 것으로 전망된다. 또 하나의 변화된 정책은 면화 및 유제품 생산자에 대한 직접 지급 프로그램이다. 제면(製棉)비용공유 프로그램(Cotton Ginning Cost Share programme)으로 대표되는 이 정책은 2017년산 면화 생산자를 보조하기 위해 승인되었으며 주로 직접적인 생산비를 지원하기 위해 설계되었다.

2017년 12월 22일 제정된 2017년 「조세감면 및 고용법」은 미국의 법인세와 개인소득세 구조를 바꾸어 놓았으며, 이를 통해 2018년부터는 많은 조항들이 농업 생산자들에게 영향을 미칠 것이다. 법인으로서 사업을 조직한 일부 농가에 대한 가장 큰 변화는 소득과 관련된 것이다. 개인소득으로 신고 되는 사업소득에 대한 공제가 확대되고 협동조합으로부터 배당된 소득과 관련한 규정도 변경된다.

6) 농업법으로 인가된 유제품 제조업체에 대한 자발적인 위험 관리 프로그램으로 2018년 개정의 주요한 골자는 전체 우유 가격과 평균 사료 가격의 차이(마진)가 생산자가 선택한 특정 기준에 못 미칠 때 유제품 생산자들을 보호하는 것임.

<표 4> 미국 농업지원 추이

단위: 백만 \$, %

구 분	86-88	95-97	15-17	2015	2016	2017p
농업총생산액	143,469	200,325	368,129	376,171	355,501	372,716
· 시장가격지지 품목 비중	78.3	76.5	76.5	76.7	76.2	76.7
농업총소비액	121,087	162,235	289,063	300,654	274,263	292,274
생산자지지추정치(PSE)	35,337	25,617	38,105	38,225	36,485	39,606
· 농산물 생산 지지	15,114	11,487	10,785	10,451	10,494	11,409
- 시장가격 지지	12,003	11,336	10,506	10,036	10,215	11,267
- 농업생산 관련 보조	3,111	151	279	415	279	142
· 투입재 이용 보조	7,061	6,641	8,374	8,739	8,293	8,090
· 기타	13,162	7,489	18,946	19,035	17,698	20,107
%PSE	21.2	11.9	9.6	9.5	9.6	9.9
생산자명목보호계수	1.12	1.06	1.03	1.03	1.03	1.03
생산자명목지원계수	1.27	1.14	1.11	1.10	1.11	1.11
일반서비스지원액(GSSE)	3,108	4,239	9,525	8,691	9,413	10,471
· 농업지식 및 혁신시스템	1,129	1,479	2,277	2,283	2,212	2,334
· 감독 및 통제	372	559	1,251	1,200	1,269	1,285
· 농업인프라 개발 및 유지보수	13	27	3,364	2,590	3,351	4,151
· 관측	495	654	1,290	1,279	1,235	1,355
· 기타	1,100	1,520	1,343	1,339	1,346	1,346
일반서비스지원비중(TSE대비)	6.4	8.8	10.1	9.3	10.2	10.9
소비자지원액(CSE)	-2,630	6,157	34,515	35,328	35,035	33,181
소비자지원비중(%CSE)	-2.4	4.3	14.2	13.9	15.4	13.5
소비자명목보호계수	1.12	1.08	1.04	1.04	1.04	1.05
소비자명목지원계수	1.02	0.96	0.88	0.88	0.87	0.88
총농업지원액(TSE)	48,534	48,292	94,083	93,647	92,440	96,161
· 소비자로부터 이전된 금액	13,013	12,288	11,937	11,403	11,507	12,902
· 세금으로부터 이전된 금액	36,835	37,147	83,775	83,861	82,340	85,125
TSE 비중(GDP 대비)	1.0	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
GDP 디플레이터(1986-88=100)	100	128	186	183	185	189
환율(미국달러=1)	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

자료: OECD(2018)

2014년 「농업법(Farm Act)」의 대부분 조항은 2018년 말에 만료되었다. 미국 상하원 농업 위원회는 2016년부터 새 농업법안을 마련하기 시작하였으며 2017년부터는 워싱턴 DC에서 공청회 및 청문회 등을 개최하였다. 이후 원내 토론과 입법의 활성화 절차 또한 지속적으로 추진하고 있다.

3. 주요국의 농업정책에 대한 OECD의 평가 및 제안

주요 4개국 농업정책에 대한 OECD의 평가와 제안을 정리하면 다음과 같다.

3.1. 호주

- 1986~88년 이후 호주는 지속적이고 대대적인 정책 개혁을 시행하여 왔으며, 이를 통해 농업 생산자지지는 2%(PSE)를 밑도는 수준까지 이르렀다. 2000년대 초반 들어 호주는 남아있는 직접적인 시장가격 지원정책을 폐지하면서 잠재적으로 왜곡을 초래할 수 있는 위험요인 자체를 폐기하였다. 이후 유지되는 제도는 위험관리, 환경보호 및 일반서비스(농업지식 및 혁신시스템)를 중점적으로 지원하고 있다.
- 2013년 예외상황(Exceptional Circumstances)에 대한 프로그램이 종료된 이후로 호주는 가뭄에 대한 정책 개혁을 지속적으로 추진해왔다. 현재 가뭄 대응 및 생산기반 복원력 제고를 위한 지원정책을 마련하고자 정부간 협정을 체결했다. 이 같은 위험관리전략을 지원하기 위해 시장과 생산자 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 보험 및 저축 혜택 제공이 주요 정책 기조로 떠오르고 있다. 그럼에도 불구하고, 최근 저금리(시장 이자율보다 낮은 수준) 양허성 융자의 도입이 확대되고 있는 한편, 유사한 성격의 지난 프로그램은 효율성 및 효과성 측면에서 의문이 제기된 바 있다. 따라서 이러한 정책이 농업부문의 과제를 효과·효율적으로 해결하는지, 새로운 위험 요소를 유발하거나 복원력을 저해하지 않는지 검토해 볼 필요가 있다.
- 향후 직면하게 될 과제는 물과 같은 희소한 자원을 지속가능한 방식으로 사용하면서 농가의 경제성을 보장하는 것이다. 수자원 정책은 여전히 논쟁의 여지가 있으나, 현재까지의 개혁은 시장메커니즘을 통한 가격 신호가 그것을 잘 반영하고 있다고 판단된다.

이러한 맥락에서 수자원 시장 개혁과 분지 관리는 정책의 우선 과제로 유지되어야 하며, 이와 더불어 생산자들이 기후변화에 잘 대응할 수 있도록 노력을 기울여야 한다.

- 호주는 농촌연구개발공사(Rural Research Development Corporations, RDCs)을 통한 산업협정제도(Industry Partnership Arrangement)를 지속적으로 운영하여 신기술 및 신사업을 도입하고 혁신을 장려하여 생산성 개선을 도모해야 한다.

3.2. 뉴질랜드

- 뉴질랜드의 일관된 낮은 농업지원 수준, 특히 잠재적으로 가장 왜곡될 수 있는 분야(시장 가격지지 등의 직접지원)에 대한 낮은 지원 수준은 뉴질랜드의 전반적인 개방성을 나타내고 있다. 또한 뉴질랜드 농업부문이 국제시장과 무역의 공정한 질서에 부합하기 위해 많은 노력을 기울이고 있는 것도 사실이다.
- 뉴질랜드의 수입보건기준(Import Health Standard, IHS)은 수입농산물에 대한 국가 생물안전성을 담보함과 동시에 모든 위해농산물 수입의 기준이 되고 있다. 전술한 바대로 계란, 신선 가공류 및 일부 양봉 관련 상품 등은 이 수입보건기준이 마련되지 않아 수입이 불가능한 상태다. 물론 이 품목(축종)들은 뉴질랜드 농업생산의 일부분에 불과하다. 그러나 이와 관련된 수입보건기준이 마련될 경우, 필수적인 국가 생물안전성 확보와 함께 관련 품목에 대한 소비자가격 하락과 구매 다양성 제고에 크게 기여할 것으로 판단된다.
- 제스프리(Zespri)사를 제외하고, 모든 제3세계에 대한 키위 수출(호주 제외)은 '키위프루트 뉴질랜드(Kiwifruit New Zealand)'사의 허가가 요구되며 이는 곧 지속적인 키위 수출 규제로 작용하였다. 2017년 개정된 「키위수출규정(Kiwifruit Export Regulations)」은 키위 수출을 원하는 모든 기업의 참여를 촉진하여 키위 무역의 경쟁과 효율성을 높일 수 있는 제도였다. 그러나 이 제도가 기존의 수출규제에 대한 변화를 이끌어내지는 못했다.
- 뉴질랜드 농업정책도 일반서비스(GSSE)에 초점을 맞추고 있다. 그러나 앞에서 다루어 왔던 국가들과 비교했을 경우, 일반서비스의 각 부문별 지출은 특별히 높은 편은 아닌 것으로 나타났다. 이용 가능한 데이터를 근거로 최근 10년간을 분석한 결과, 농업지식과

혁신시스템에 대한 투자에 초점을 맞춘 국가의 각 부문별 생산성은 평균 이상인 것으로 계측되었다. 즉, 일반 서비스 지원이 농업성장 및 자본화로 연결되며 미래의 생산성 증가에도 큰 영향을 미치게 됨을 의미한다.

- 뉴질랜드는 농업 자원으로부터 발생하는 온실가스 배출량을 줄이는 데 초점을 맞추고 있으며 이는 곧 기후변화와 관련한 파리협정(Paris Agreement on Climate Change)의 이행과 맥을 같이한다. 다른 많은 국가들과는 달리 뉴질랜드의 육류 및 유제품 가공업자, 질소비료 제조업체 및 수입업자, 동물수출업자 등에게는 온실가스 배출량에 대한 제약이 없고 과세대상도 아니다. 그러나 세금을 부과하지 않더라도 배출권거래제를 활성화함으로써 신고의무가 발생하고 이를 통해 온실가스 저감이 실천되고 있다. 또한 뉴질랜드는 국제사회의 배출량 저감 노력에 동조하기 위하여 공공 및 민간부문의 많은 연구 활동을 지원하고 있다. 여기에 추가적으로 환경에 위협이 되는 높은 질소와 인(Phosphorus)의 수지를 맞추기 위한 다양한 노력이 병행된다면 보다 발전적인 농업환경이 조성될 것으로 예상된다.

3.3. 캐나다

- 시간이 지남에 따라 캐나다에서도 산업 주도 연구개발, 식품, 농업혁신 도입 및 마케팅 이니셔티브를 목표로 하는 새로운 프로그램을 통해 농가소득 지원과 관련한 일반 서비스 지원이 강조되고 있다.
- 그러나 유제품, 가금류, 계란 부문은 여전히 국제 경쟁으로부터 보호받고 있으며 높은 시장가격 지원을 받고 있다. 이는 생산과 무역을 왜곡하고 공급 관리 부문의 효율성을 가로막는 장애물로 작용한다. 불필요한 공급관리는 필연적으로 비효율적인 가격 왜곡을 초래하기 때문이다.
- 공급 관리를 점진적으로 중단하기(또는 줄이기) 위해서는 CETA 협정에 따른 관세할당량을 늘려야하고 유제품, 가금류 및 계란 등에 대한 가격 지원을 줄여야 한다. 이는 시장의 대응력 향상, 혁신 촉진(효율성 증대 및 고 부가가치 제품으로의 다변화) 및 할당지대의 감축으로 이어질 것이다.
- 농가 소득 변동을 완화하기 위한 예산지원 제공 프로그램에 대해서는 보다 엄격한

규약과 규율이 마련될 필요가 있다. 이것은 기존 지원 프로그램 외에 더 이상의 추가 지원을 하지 않는 것이 정부의 잠재적 부담을 줄이고, 농가들 역시 현재의 자신의 위치와 수준에서 보다 합리적인 위험 관리시스템을 모색할 수 있도록 장려할 수 있기 때문이다.

- 캐나다의 농업정책은 산업 주도 연구 개발 및 마케팅 이니셔티브 혁신에 중점을 두고 전개해야 한다. 이는 농업 부문의 경쟁력과 지속 가능성을 향상시키는 장기적 목표에 충분히 기여할 것이다.

3.4. 미국

- 미국의 생산자 직접지원 및 농산물 수입제한조치 등은 1986-88년 기간 이후 상당히 감소했다. 그러나 2002년 이후에는 국제 농산물가격이 상승하면서 상대적으로 생산자 지지 비중이 낮았다. 다시 말해, 국제농산물 가격 상승이 미국 생산자의 농가수취가격을 상승시켰고 이에 따라 이 가격에서 차지하는 생산자지지 비중은 점차 줄어들 수밖에 없는 구조였다. 이는 앞에서 지적했듯이 농업지원프로그램에 의한 생산자직접지원액 비중이 시장가격과 반비례하기 때문이다. 즉 시장가격이 높으면 생산자지원금의 비중이 낮고, 시장가격이 낮으면 생산자지원금의 비중은 높아지게 된다.
- 원칙적으로 농작물 재해보험 및 리스크 관리 정책 등은 어려움에 처한 농업인들을 지원하는 매우 좋은 접근 방식이며 실제로도 현장에서 그 필요성은 매우 커지고 있다. 그러나 보험 프로그램은 품목별로 다르기 때문에 이를 품목이 아닌 농가수익 방식으로 전환하면 모든 농산물에 대한 가격 및 단위당 수확량의 차이를 감안해야 하는 복잡성을 극복할 수 있다. 또한 정부의 지원 비용도 줄이는 효과가 있으며 근본적으로는 농산물의 전반적인 왜곡지원을 제거할 수 있다. 이를 실현하기 위한 첫 번째 단계는 공정하고 경쟁력 있는 보험료를 개발할 수 있도록 정확한 정보를 제공하는 것이다. 리스크 관리 부분에 있어서는 농업인들로부터 야기된 위험이 일반 공공 예산에 전가되지 않도록 설계되어야 하는 것이 매우 중요하다.

- 환경질개선장려프로그램(Environmental Quality Incentives Program, EQIP), 농업환경보전프로그램(Agricultural Conservation Easement Program, ACEP) 등 정책적으로 확립된 환경프로그램이 토양보전과 수질오염 문제를 해결하는데 효과적인 것처럼 보이지만 지역보존협력프로그램(Regional Conservation Partnership Program, RCPP)⁷⁾과 같이 새로운 정책들은 매우 주의를 기울여 평가할 필요가 있다.
- 미국의 농업과 관련한 다양한 정책들은 생산자의 소득을 지속적으로 지원하고 있다. 따라서 지속가능한 농업 생산성 및 효율성을 달성하기 위해서는 미래의 미국 농업법 발전의 틀 안에서 농업정책이 전환될 수 있도록 장기적인 안목의 정책평가가 선행되어야 한다.

참고문헌

OECD. 2018. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018. OECD Publishing. Paris.

참고사이트

미국 농무부(www.usda.gov. 검색일: 2019.2.19.)

OECD(oecd.org. 검색일: 2019.1.20.)

7) 파트너가 생산자와 협력하여 토양, 수자원, 야생 동물 및 관련 천연 자원의 복원 및 지속 가능한 사용을 지역 또는 유역 규모로 증가시키는 정책프로그램임.