

2018년 OECD 농업정책평가: 아이슬란드, 노르웨이, 러시아, 스위스, 우크라이나, EU

민 경 찬 *

1. 아이슬란드 농업정책평가

1.1. 농업부문 지원

아이슬란드의 농업부문 지원은 세계 시장가격의 상승과 아이슬란드 화폐(Króna) 가치의 극심한 평가 절하로 인해 줄어들었으나 다른 OECD 국가들 중에서 가장 높은 수준을 유지하고 있다. 농업 정책 개혁은 1990년대 중반 양고기 부문에 대한 생산비연계직불금(decoupled payments) 확대, 낙농업부문 쿼터시장 확립과 함께 제한적으로 이루어져 왔다.

2015-17년 아이슬란드의 총 농가 수입의 ‘생산자지지추정치(Producer Support Estimate, PSE)’는 약 58%로, 전체 OECD 평균의 세 배에 달한다. 아이슬란드의 PSE는 총농업지지추정치(Total Support Estimate, TSE)의 96%에 해당하며, TSE는 최근 몇 년간 국가 GDP의 1.2%를 차지했다. 일반서비스지지추정치(General Services Support Estimate, GSSE)는 TSE의 4% 이상을 차지하며 이 중 절반은 검역 및 공공비축과 관련한 지출이었다.

아이슬란드의 농업 지원 정책은 상대적으로 높은 국내가격을 유지하는 시장가격지지조치를 통해서 이루어진다. 시장가격지지는 주로 소비자로부터 생산자로의 소득 이전 방식으로 이루어지며, 생산요소와 직간접적으로 연결된 재정 지원 시스템으로 보충된다. 2015-17년 아이슬란드의 시장가격지지(Market Price Support, MPS)는 PSE의 55%를 차지한다. 나머지 PSE의 대부분은 낙농업자에 대한 생산연계 지불금과 양고기 생산자에 대한 생산비연계 지불금이 차지한다. 결과적으로 아이슬란드 TSE의 80%는 생산과 무역을 잠재적으로 가장 왜곡된 형태로 제공된다.

* 한국농촌경제연구원 연구원 (minkc@krei.re.kr). 본고는 OECD에서 발간한 “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018” 중 유럽 국가를 중심으로 번역·정리하여 작성함.

<표 1> 아이슬란드 농업부문 지지 추정치

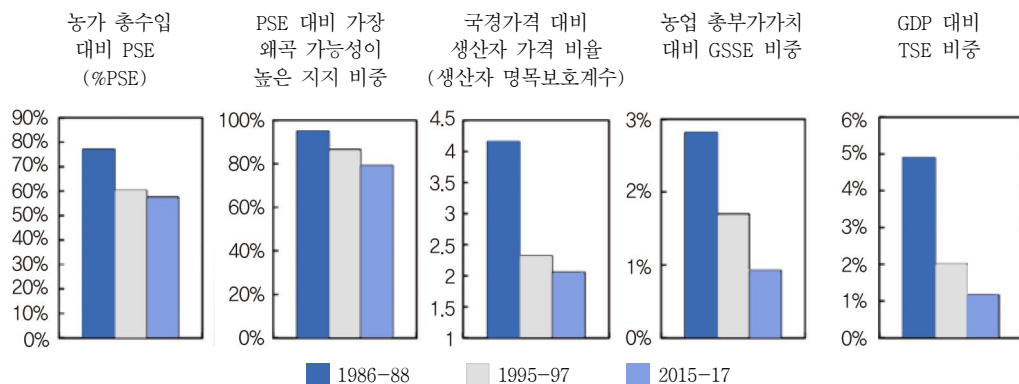
단위: 백만 USD, %

구 분	1986-88	1995-97	2015-17	2015	2016	2017p
농업생산액	236	153	289	260	292	316
농업소비액	205	144	233	224	254	220
생산자지지추정치(PSE)	193	131	225	201	234	239
시장가격지지(MPS)	179	67	123	111	133	125
%PSE	77.2	60.4	57.6	57.4	59.6	55.7
일반서비스지지추정치(GSSE)	18	14	10	8	11	11
%GSSE	6.9	9.2	4.3	3.9	4.6	4.5
소비자지지추정치(CSE)	-112	-59	-115	-102	-124	-120
농업부문 총지지추정치(TSE)	257	150	235	210	246	251
%TSE(GDP 대비 비중)	4.9	2.0	1.2	1.2	1.2	1.1

자료: OECD (2018)

아이슬란드의 생산자지지추정치 비중(%PSE)은 1986-88년과 2015년-17년 사이에 20%p 감소했다. 그러나 여타 대부분의 OECD 국가에 비해서 가장 높은 수준이다. 총 PSE의 80%는 잠재적으로 왜곡 가능성이 높은 지원에 해당한다. 2017년 %PSE는 시장가격지지(MPS)의 감소에 따라 줄어들었다. 아이슬란드 농민들이 받는 실효가격(effective price)은 시간이 지남에 따라 평균적으로 하락했지만, 여전히 세계 시장 가격의 두 배에 이른다.

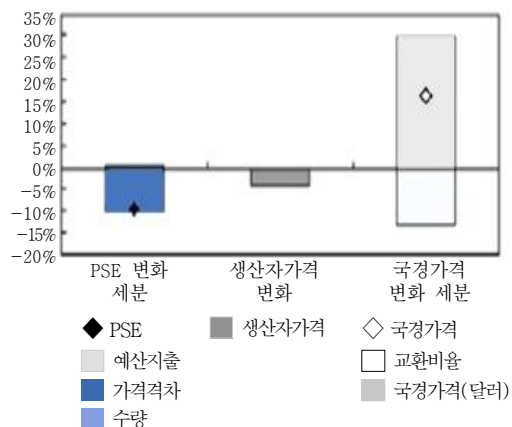
<그림 1> 아이슬란드 농업부문 지원 변화



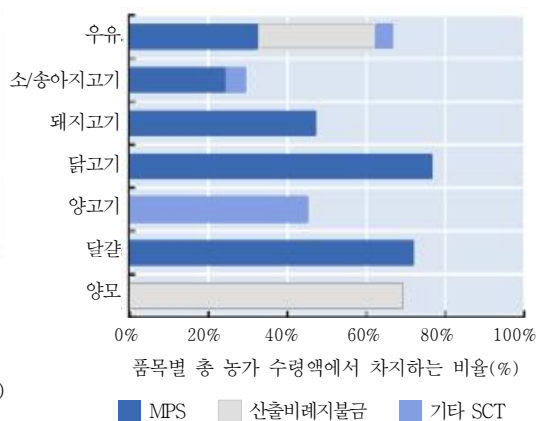
자료: OECD (2018)

시장가격지지는 단일품목이전(Single Commodity Transfers, SCT)의 주요 구성 요소이다. 닭고기, 달걀 및 양모 부문은 총 농가 수령액의 70% 이상이 SCT에서 파생된다. 전반적으로 전체 PSE의 98%를 SCT가 차지한다. 농업 총부가가치 대비 일반서비스지지추정치(GSSE)는 1986-88년 2.8%에서 2015-17년 0.9% 수준으로 감소했다. GDP에서 농업부문 지원이 차지하는 비율도 시간이 지나면서 크게 감소했으며, TSE의 95% 이상이 개별 농민에게 제공됐다.

<그림 2> 아이슬란드 PSE 변화 세분(2016-17)



<그림 3> 아이슬란드 품목별 SCT (2015-17)



자료: OECD (2018)

1.2. 주요 정책 변화

아이슬란드는 정부와 농민협의체 간의 이전 합의가 만료된 이후, 10년(2017-26년) 동안의 새로운 협약이 체결됐다. 이 협약에 대한 검토가 2019년과 2023년에 있을 예정이다. 새로운 협약의 주요 변경 내용은 낙농업과 양고기 부문이 관련되어 있다. 첫째는 우유 쿼터제를 점진적으로 폐지하는 것과 2019년까지 유제품 생산에 대한 재정 지원을 축소하는 것이다. 둘째는 양고기 생산에 대한 재정지원 축소와 품질 관리에 대한 지원 강화이다. 특정 농업부문과 관련이 없는 부문에 대한 지원도 강조하고 있다.

1.3. 평가 및 제언

아이슬란드는 정부와 농민협의회 간의 다년간 협약이 유지·적용되면서 농업 정책의 변화가 제한적이었다. 90년대 중반에 있었던 양고기 직불금 확대와 낙농업 쿼터시장 확립 정책이 효율성을 높이고 손실을 줄이는 데 도움이 되었으나, 농가에 대한 지원은 다른 OECD 국가들보다 훨씬 높은 수준으로 유지되었다. 더욱이 농가에 대한 지원 대부분이 잠재적으로 왜곡된 형태로 이루어지면서 생산자들이 시장 변화에 효과적으로 반응하는 데 걸림돌이 되고 있다. 지원 수준을 낮추고, 왜곡된 형태의 지원방식을 지속가능한 방식으로 바꾸기 위해서는 국경보호에서 벗어나야 한다. 또한 생산 비연계 방식의 지원을 늘리도록 조치해야 한다. 최근 일부 농산물의 국경 보호를 감소시키는 데 진전이 있었으나 많은 농산물, 특히 육류, 유제품, 화훼부문 등의 관세는 여전히 높은 수준이며 복잡한 비종가세를 매기고 있다. 환경규정 이행에 따른 양 목축업의 품질 규제 프로그램은 지속가능한 토지 관리에 기여하고 있다. 지난 10년 동안 공공 지출이 감소하고 있는 농업 지식 및 정보시스템 등의 혁신분야에 대한 지원도 확대해야 한다.

2017-26년 농업 정책 틀에 대한 아이슬란드 정부와 농민협의회 간의 새로운 합의는 농업 부문이 시장 경제에 보다 민감하게 반응할 수 있도록 개혁 과정을 촉진하는 기회가 될 수 있다. 이는 유제품 및 양고기부문에 대한 지원 축소, 2019년에 있을 쿼터시스템에 대한 검토 등을 포함하고 있다. 단기적인 기후 변화의 영향은 아이슬란드 농업에 유리할 수 있겠으나 장기적으로는 지역 내 해충 증가로 아이슬란드 농업에 새로운 도전이 될 것으로 보인다.

2. 노르웨이 농업정책평가

2.1. 농업부문 지원

노르웨이의 농업부문 지원은 완만하게 줄어들었으나 OECD 국가 중 가장 높은 수준을 유지하고 있다. 관련한 주요 정책으로는 국경 조치, 예산 지원, 국내 시장 규제 등이다. 최근 노르웨이의 총지지추정치(TSE)는 GDP의 1%에 조금 못 미치는 수준이다. 생산자지지추정치(PSE)는 총 농가 수입의 57%를 차지하며 OECD 평균의 세 배에 해당한다. 일반서비스지지추정치(GSSE)는 TSE의 5%로 비교적 작은 편이다.

시장가격지지(MPS)는 주로 국경보호에 의해 이루어지며 노르웨이 PSE의 주요 구성요소이다. 2015-17년 동안 PSE에서 MPS가 차지하는 비율은 1986-88년과 비교해서 단 2%포인트 감소하는 데 그쳤다. 생산 및 무역에 대한 잠재적으로 왜곡된 지원 비율은 감소했지만, 여전히 대부분의 지원에서 발생하고 있다. 개별 상품에 기반한 지원(주로 시장가격지지)이 PSE의 60%를 차지하며 비교적 균등하게 배분된다.

<표 2> 노르웨이 농업부문 지원 추정치

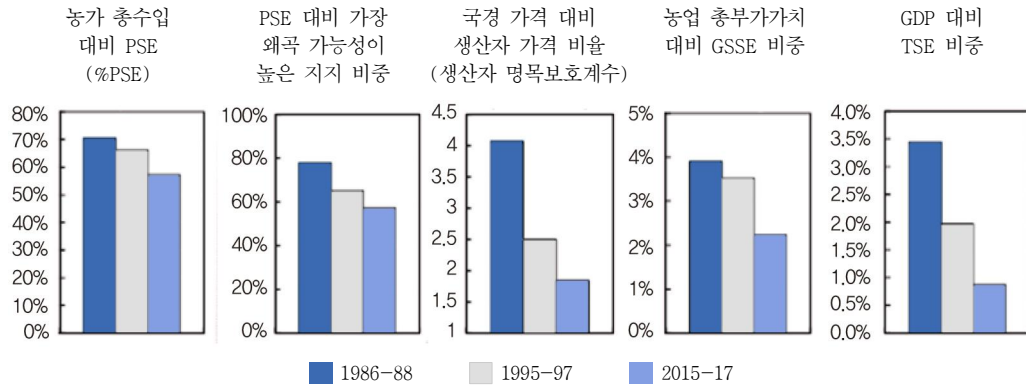
단위: 백만 USD, %

구 분	1986-88	1995-97	2015-17	2015	2016	2017p
농업생산액	2533	2760	3775	3752	3780	3794
농업소비액	2610	2746	3861	3868	3847	3869
생산자지지지추정치(PSE)	2801	2910	3132	3262	3235	2899
시장가격지지(MPS)	1354	1276	1445	1532	1581	1221
%PSE	70.4	66.3	57.3	59.5	59.5	53.0
일반서비스지지지추정치(GSSE)	129	148	163	164	157	166
%GSSE	4.1	4.7	4.8	4.7	4.5	5.3
소비자지지지추정치(CSE)	-1333	-1261	-1512	-1588	-1631	-1317
농업부문 총지지지추정치(TSE)	3150	3140	3388	3517	3492	3155
%TSE(GDP 대비 비중)	3.4	2.0	0.9	0.9	0.9	0.8

자료: OECD (2018)

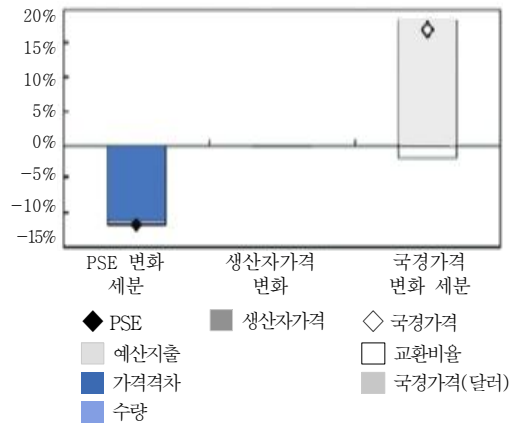
노르웨이의 %PSE는 지속적으로 감소해왔다. 2017년 농가 지원 수준은 달러화의 국경 간 가격 상승으로 인해 줄어들었으며, 2015-17년 농민들이 받는 실효가격은 평균적으로 세계 시장가격의 1.8배에 달한다. 단일품목이전(SCT)은 총 PSE의 39%를 차지하며, 상품의 총 수익에서 SCT가 차지하는 비율은 대부분의 품목에서 30%를 넘는다. 노르웨이의 GSSE는 OECD 평균 수준에 해당하며, GDP에서 농업부문 총 지원이 차지하는 비율은 시간에 따라 크게 감소했다. 농업총지지지추정치(TSE)의 약 92%가 PSE에 해당한다.

<그림 4> 노르웨이 농업부문 지원 변화

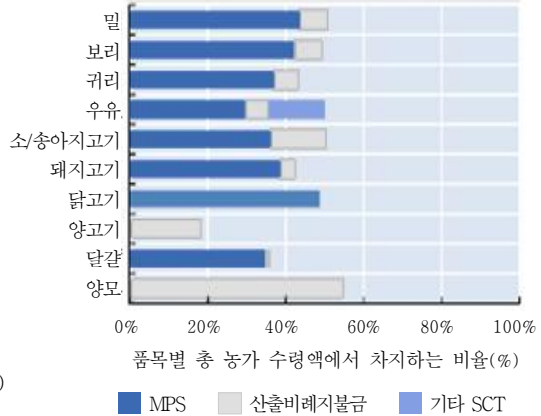


자료: OECD (2018), "Producer and Consumer Support Estimates", OECD Agriculture statistics (database)

<그림 5> 노르웨이 PSE 변화 세분(2016-17)



<그림 6> 노르웨이 품목별 SCT (2015-17)



자료: OECD (2018), "Producer and Consumer Support Estimates", OECD Agriculture statistics (database)

2.2. 주요 정책 변화

노르웨이 정부는 2016년 12월 백서를 통해 농정 개혁 계획을 발표하였다. 이듬해 4월 의회에서 해당 계획에 대한 논의가 이루어졌으나 다수의 동의를 얻지는 못했다. 노르웨이 정부는 전반적인 시장 규제 시스템을 유지하면서 지원 프로그램의 수를 줄이고, 단순화하여 농업부문의 효율성과 경쟁력을 향상시키는 것을 목표로 하고 있다.

2.3. 평가 및 제언

노르웨이의 농업 정책은 현재 상태를 유지하는 데 지나치게 집중되어 있으며 농정 개혁은 매우 더디게 진행되고 있다. 가격 왜곡 정도는 심하지 않지만, 노르웨이의 농업은 OECD 내에서 가장 보호받고 있다. 납세자 및 소비자의 비용 부담을 줄이면서 목표를 달성하기 위해 개혁의 속도를 높일 필요가 있다. 노르웨이 농업은 세계 시장에 대한 노출을 높이고, 보다 생산적인 농업으로의 구조적 변화가 이루어져야 한다. 2017년 4월 의회에서 논의한 개혁안은 효율성을 향상시키고 거래 비용을 줄이기 위한 첫 단계로써 의미가 있으며, 앞으로 계속해서 추진되어야 한다.

온실가스 배출 저감 등 환경 문제를 다루기 위한 환경과세(Environmental taxation)제도를 농업부문에서도 중점적으로 고려해야 한다. 농업부문에서 온실가스 배출 저감 실태를 파악하려는 노력이 중요하다. 환경을 보전하고 지속가능한 자연 자원을 관리·유지하면서 농업 생산성 증가를 추구하는 것이 정책의 우선순위가 되어야 한다. 이러한 맥락에서 농업 지식과 혁신시스템을 위한 공공서비스부문의 지원 방향을 새롭게 정립하는 것이 필요하다.

3. 러시아 농업정책평가

3.1. 농업부문 지원

2015-17년 러시아의 생산자지지추정치(PSE)는 총지지추정치(TSE)의 약 86%를 차지한다. TSE의 12%는 일반서비스지지추정치(GSSE)가, 나머지 2%는 소비자지지추정치(CSE)가 차지한다. PSE는 오랜 기간 가변적이었으나, 2010년 이후에는 총 농업생산액의 12~15% 정도 수준에서 유지되고 있다. 시장가격지지(MPS)와 생산물과 가변 투입재 사용에 대한 보조금이 PSE의 큰 비중(74%)을 차지하며 가장 왜곡된 형태의 지원이다.

2015-17년 동안 러시아의 TSE는 GDP의 0.8% 수준으로 유지됐다. 이 비율은 1990년대 중반에 비해 3분의 1 이하로 낮은 수치이며 전체 GDP 성장과 농업부문의 쇠퇴가 반영된 결과이다. 총 지원액의 41%는 납세자, 59%는 소비자로부터 제공되었는데, 농업부문에 대한 소비자 지지는 국내 농산물 가격이 국제 수준보다 평균 10% 높기 때문이다.

<표 3> 러시아 농업부문 지원 추정치

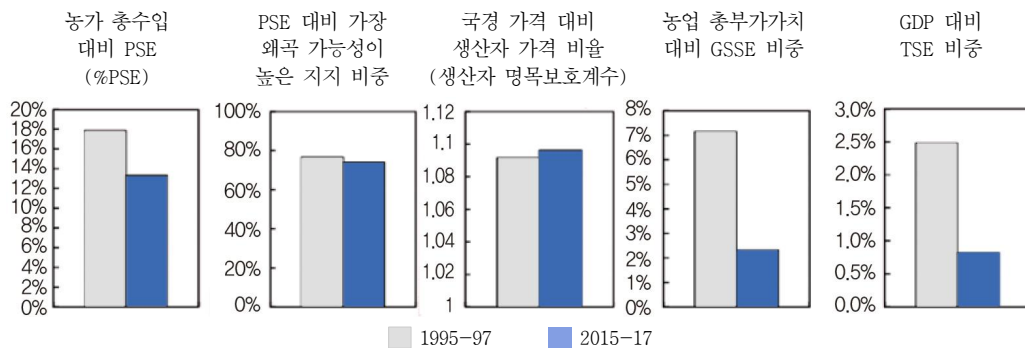
단위: 백만 USD, %

구 분	1995-97	2015-17	2015	2016	2017p
농업생산액	39322	71479	69559	67732	77147
농업소비액	48261	71617	70371	67298	77183
생산자지지추정치(PSE)	7857	9944	9477	10492	9864
시장가격지지(MPS)	2592	6407	5498	7068	6657
%PSE	17.9	13.3	12.9	14.7	12.3
일반서비스지지추정치(GSSE)	1846	1388	1613	1192	1369
%GSSE	19.8	11.9	14.1	10.0	11.9
소비자지지추정치(CSE)	-3600	-7487	-7125	-7868	-7468
농업부문 총지지추정치(TSE)	9705	11571	11430	11872	11411
%TSE(GDP 대비 비중)	2.5	0.8	0.8	0.9	0.7

자료: OECD(2018)

러시아의 %PSE는 약 13%로 OECD 평균보다 낮고, 1995-97년에 비해 하락했다. 왜곡가능성이 높은 지지 비율은 1995-97년 전체 PSE의 77%에서 2015-17년 74%로 약간 감소했다. 생산자지지추정치(PSE)는 최근 연도에 18%정도 감소했는데, 국내 가격이 국제가격보다 완만하게 상승하면서 시장가격지지(MPS)가 감소했기 때문이다.

<그림 7> 러시아 농업부문 지원 변화

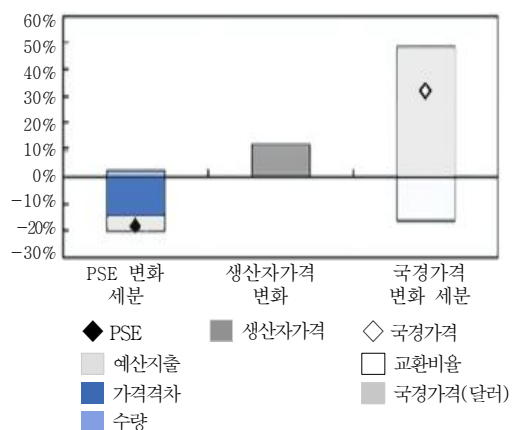


자료: OECD(2018)

농민들이 받는 실효가격은 세계시장가격보다 평균 10% 높으며, 1995-97년에 비해 1%포인트 상승했다. 그러나 이는 축산물, 설탕, 오일시드 등의 국경 보호와 과세로 왜곡된 수치이다.

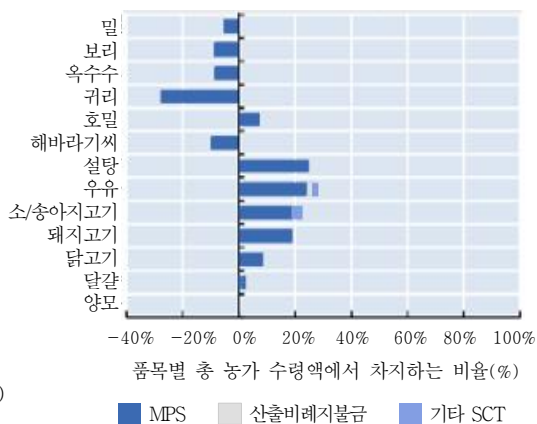
2015-17년 단일품목이전(SCT)의 PSE 점유율은 72% 수준이었다. GSSE는 부가가치 감소에 비례하여 2.3% 수준까지 하락했다. 1995-97년 지원의 3분의1 수준에 해당하며 이는 1990년 중반의 생산량이 회복됨에 따라 농업생산액이 증가한 데 따른 것이다. 2015-17년 GDP 대비 총지지추정치(TSE) 비중은 1995-97년의 2.5%에서 0.8%로 감소했으며 주로 총 GDP가 성장한 결과이다.

<그림 8> 러시아 PSE 변화 세분(2016-17)



자료: OECD(2018)

<그림 9> 러시아 품목별 SCT (2015-17)



3.2. 주요 정책 변화

2017년 러시아는 2013-20년 농업 발전을 위한 주정부 프로그램 개정을 통해 농업 수출 잠재력 개발을 위한 새로운 하위 프로그램을 도입했다. 이전 프로그램을 광범위한 목적의 다양한 보조금으로 재편성했으며 실행을 단순화하고 지역별 지원 우선순위를 설정했다. 2018년에도 전년도 방침을 그대로 유지하여 지난 2년간 높은 곡물 수확량을 기록했으며 국가 간 곡물 운송에 대한 관세가 감소했다. 곡물에 대한 정부 개입이 우선 이루어졌는데, 최초로 농업 생산에 불리한 지역이 공포되고 2014년에 도입된 다수 국가에 대한 수입 금지가 2018년 말까지 연장되었다. 유라시아경제연합(Eurasian Economic Union, EAEU)의 당사국인 러시아는 새로운 EAEU 세관 기준을 비준하고, 위생 및 식물위생 조치(Sanitary and Phytosanitary, SPS) 및 기술무역규정(TBT) 분야에서 다수의 EAEU 규정을 채택했다.

3.3. 평가 및 제언

러시아가 현재 진행 중인 2013-20년 농업 발전을 위한 주정부 프로그램은 농업 생산량 증가와 농식품 수입대체를 촉진하는 것을 목표로 하고 있다. 2010년 중반 이후 정치적으로 농식품의 자급자족 및 수입대체 정책이 강화되었으나, 가장 최근에는 동식물 위생검역 개선 및 시장 조사, 홍보에 중점을 두고 농업수출 잠재력을 개발하는 데 중점을 두고 있다. 이는 지역 제품의 품질 기준을 높이고 필수 농식품에 대한 외부 수요를 충족하는 데 기여하고 있다.

러시아의 국내 정책은 전통적으로 농업부문 재정지원을 높이는 데 집중되었다. 자급자족에 대한 강력한 정부 정책은 수입 경쟁 분야에 대한 투자 지원을 강화했으며, 원예, 농업 마케팅, 식품 유통 인프라 구축 등이 새로운 정책 우선순위가 되었다. 국내 종자 생산 및 가축 육종의 개발 또한 자급자족 정책의 일부로서 수입에 대한 의존도를 줄이려는 목적을 두고 있다. 이러한 노력의 성공은 관련 R&D 사업의 자금 조달 및 국제 협력의 장기적인 안정성에 달려있다.

지원예산 책정과 중앙 정부에서 지역으로의 권한 이전을 합리화하기 위한 조치가 취해졌다. 지방정부는 지출을 할당하는 데 보다 큰 자율성을 얻게 됐고, 효율적으로 자금을 사용할 수 있게 되었다. 그러나 예산 합리화 과정에서 이용 가능한 지원항목 변경은 아직 반영되지 못한 한계가 있다. 수입 대체 및 수출 품목 개발의 명시적 목표를 달성하기 위해서는 러시아 농업의 경쟁력을 실질적으로 개선할 필요가 있다. 이는 R&D, 지식 이전, 인프라 구축, 농장 및 가축 건강 시스템과 같은 장기 생산성에 대한 투자를 우선적으로 시행함으로써 달성할 수 있다. 러시아는 지속적으로 농촌개발 지원 프로그램을 추진했으나, 농촌 생활여건을 개선하고 인적 자본을 높이기 위해서 보다 많은 지원 프로그램이 필요하다.

4. 스위스 농업정책평가

4.1. 농업부문 지원

스위스는 농업에 대한 지원 비중을 지속적으로 줄여왔으나 지원 수준은 비교적 높은 편이다. 2015-17년 생산자지지추정치(PSE)가 농가 수입에서 차지하는 비중은 약 56%로

OECD 평균보다 세 배 가량 높다. 스위스 농업부문 지원의 주요 요소는 시장가격지지(MPS)로 평가 기간 스위스의 MPS는 PSE의 80%에서 50%로 감소했다. MPS 감소는 국내 가격이 안정적으로 유지되면서 가격 격차가 줄어들고 국제가격이 달러 약화로 하락한 결과이다.

스위스는 감소한 MPS를 부분적으로 보상하기 위해 환경기준을 준수한 농장에게 상당한 직접지불금을 제공하고 있다. 이 직불금은 1980년 농가 지원의 20%에서 현재는 약 50%까지 증가했다. 식량안보를 위한 지대별 직불, 조건불리지역에 대한 직불, 환경 및 동물 복지와 관련된 직불 등으로 구성된다.

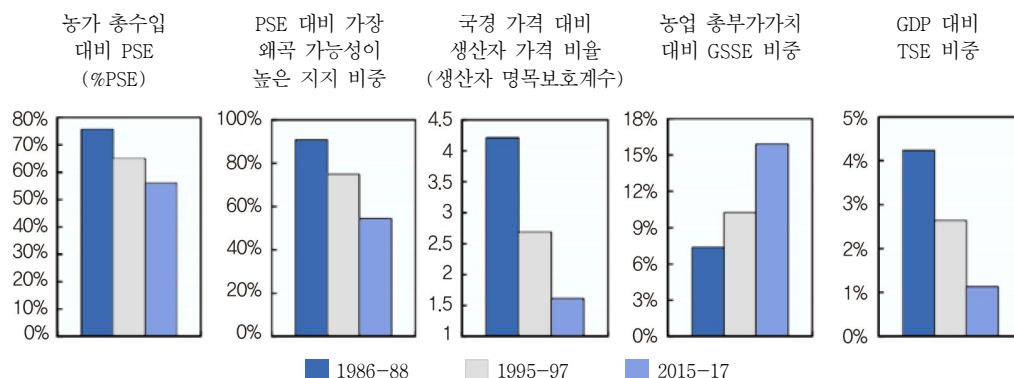
<표 4> 스위스 농업부문 지원 추정치

단위: 백만 USD, %

구 분	1986-88	1995-97	2015-17	2015	2016	2017p
농업생산액	7966	9086	8811	8884	9035	8514
농업소비액	9379	10312	10067	10153	10458	9590
생산자지추정치(PSE)	6739	7175	6909	7339	7269	6119
시장가격지지(MPS)	5807	5215	3393	3789	3788	2603
%PSE	75.6	65.1	56.0	59.0	58.1	50.9
일반서비스지추정치(GSSE)	431	461	742	761	733	731
%GSSE	5.5	5.4	9.7	9.4	9.2	10.7
소비자지추정치(CSE)	-6459	-5763	-3870	-4259	-4333	-3019
농업부문 총지추정치(TSE)	7870	8465	7655	8105	8006	6855
%TSE(GDP 대비 비중)	4.2	2.6	1.1	1.2	1.2	1.0

자료: OECD(2018)

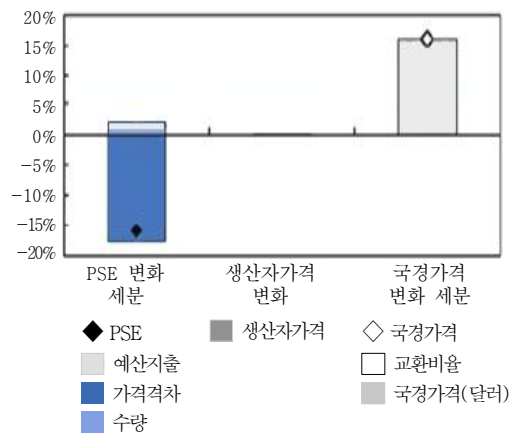
<그림 10> 스위스 농업부문 지원 변화



자료: OECD(2018)

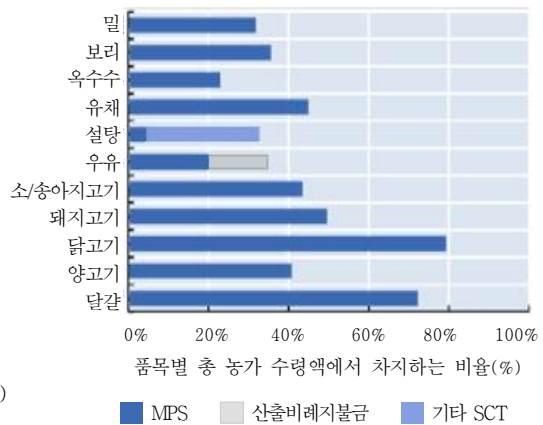
MPS는 품목별로 격차가 큰데, 달걀과 닭고기의 단일품목이전(SCT)이 상대적으로 높았다. MPS의 주요 구성 요소인 SCT는 총 PSE의 55%를 차지한다. 일반서비스지지추정치(GSSE)는 농업 부가가치에 비례하여 상승 추세를 기록했으며, 이 보고서 상에 다루는 다른 국가들 중에 가장 높게 나타났다. 스위스 농업부문 총지지추정치(TSE)는 시간이 지남에 따라 크게 감소하여 2015-17년 기준 총 GDP의 약 1%를 차지했다. 농업부문 지원의 약 90%가 개별 농가에게 제공되었다.

<그림 11> 스위스 PSE 변화 세분(2016-17)



자료: OECD (2018)

<그림 12> 스위스 품목별 SCT (2015-17)



4.2. 주요 정책 변화

스위스는 2014-17년 동안 추진되었던 농업 정책이 2018-21년 동안 특별한 변화 없이 확대되었다. 2018-21년 농업부문 예산은 2014-17년 대비 1.7% 감소했는데, 농가에 대한 금융 지원을 30% 줄이면서 생산 기반과 사회적 지원을 확충하였다. 국경 보호에 대한 별도의 개혁은 없었으며 보호 수준은 상대적으로 높게 유지했다.

4.3. 평가 및 제언

식량 공급의 안정성을 유지하려면 직불금 지급보다는 농업 경쟁력 확보가 우선되어야 한다. 특히 우유의 가격 통제 및 쿼터제를 폐지하여 경쟁력을 높이고 자원을 효율적으로

배분할 수 있다. 하지만 2013년부터 우유 계약 가격 및 공급량이 모든 생산자에게 의무화되어 있고 이 규정은 2021년까지 유지될 것으로 보인다. 현재 폐지된 생산 쿼터제 또한 사실상 다른 생산관리 메커니즘으로 대체되었다.

스위스 농업 대부분은 어려운 자연환경 속에서 이루어지고 있다. 따라서 농업 지원정책은 부족한 생산량을 유지하는 데 중점을 두고 있다. 하지만 시장실패를 다루는 정책과 소득 문제를 다루는 정책은 분명히 구분되어야 한다. 후자의 경우 특정 농업 분야에 대한 지원과는 달리 경제 전반에 관한 조치를 강구해야 한다.

스위스는 농업으로 인한 환경 변화를 줄이는 데 몇 가지 진전을 이루었다. 그러나 일부 환경 목표를 아직 달성하지 못했으며 특히 질소 등의 영양분 공급 과잉 문제가 있다. 자원의 지속가능한 이용, 동물 복지 관련 기존 규정 등의 일부 목표들은 현재 준수 요구사항을 필수 규제에 통합하여 더욱 엄격하게 관리되어야 한다.

스위스는 2021년까지 2013-17년에 적용되던 직불시스템을 유지하기로 결정했다. 2021년 이후 직불시스템과 관련해서 다양한 사회적 관심사를 충족시키고 국경 보호를 줄이기 위한 나은 방식을 강구해야 한다. 이는 소비자 및 납세자가 가장 적은 비용을 지불하면서 달성할 수 있는 목표여야 한다.

파리 기후변화협약과 관련해서 스위스는 농업부문의 구체적인 감축 목표를 세우고 있다. 2017년 12월 스위스 의회는 2021-30년의 기후 정책을 개정하여 2030년 온실가스 배출량을 1990년 수준의 50% 이하로 감축하려는 목표를 채택했다. 현재 논의되고 있는 농업 생산과 소비를 포함하여 농업부문 온실가스 배출 감소는 전체적인 저감 목표를 달성하는 데 큰 기여를 할 것으로 보인다.

5. 우크라이나 농업정책평가

5.1. 농업부문 지원

우크라이나의 농업부문 총지지추정치(TSE)은 시장가격지지(MPS)의 변화를 반영하여 지난 30년 동안 상당히 가변적이었다. 지난 2013년 이래로 세제 혜택이나 투입재 지원, 가격 보호 등의 생산자 지지는 감소했으며 수출품목에 대한 암묵적인 과세 지원 일부만 증가했다.

평균적으로 우크라이나의 생산자 가격은 세계 수준보다 낮은 편이지만, 육가공품이나 설탕 등 기준 가격을 초과하는 상품의 가격 보호는 큰 차이를 보인다. 일반서비스지지지추정치(GSSE)는 2012년 이래 그 절대량과 비율 모두 크게 감소했다. 현재 GSSE는 전체 농업 부가가치의 1.1%에 해당하며 1990년대 중반의 1/4수준이다. 주로 농업학교 지원과 검역 및 통제 서비스에 사용된다.

<표 5> 우크라이나 농업부문 지원 추정치

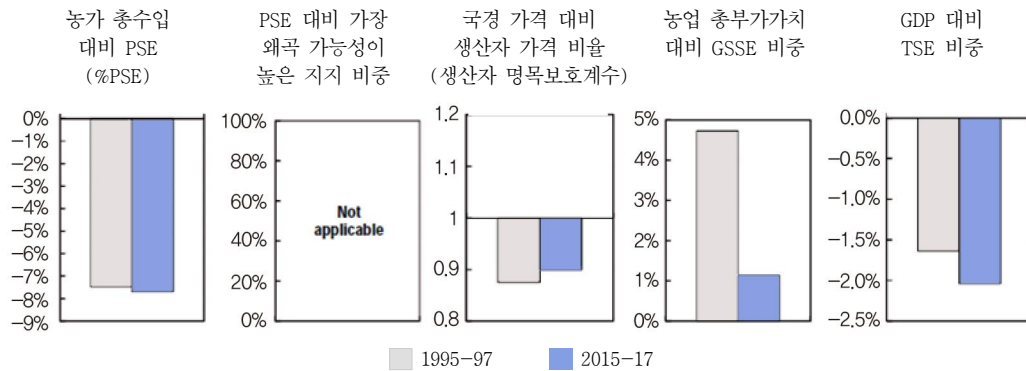
단위: 백만 USD, %

구 분	1995-97	2015-17	2015	2016	2017p
농업생산액	13085	26848	25701	26354	28488
농업소비액	9090	15876	16042	16171	15415
생산자지지지추정치(PSE)	-1169	-2112	-2016	-2278	-2043
시장가격지지(MPS)	-1823	-2720	-3129	-2799	-2234
%PSE	-7.5	-7.7	-7.5	-8.5	-7.1
일반서비스지지지추정치(GSSE)	303	121	115	110	139
%GSSE	-	-	-	-	-
소비자지지지추정치(CSE)	1950	1701	1813	1903	1387
농업부문 총지지지추정치(TSE)	-866	-1991	-1901	-2168	-1904
%TSE(GDP 대비 비중)	-1.6	-2.0	-2.1	-2.3	-1.8

자료: OECD (2018)

지난 5년간 우크라이나의 생산자지지지추정치 비율(%PSE)은 1995-97년의 평균 수준과 비슷한 수준에서 지속적으로 마이너스를 유지했다. 암묵적 과세는 대부분의 수출 제품에 대한 시장 가격 절하로 작용했으며, 결과적으로 생산자 가격 수준은 기준 가격의 평균 수준보다 거의 10% 포인트 낮았다. 낮은 예산 지원에도 불구하고 2017년 농업부문 지원 수준은 높아졌다. 평균적으로 농가들이 받는 가격 수준이 기준 가격에 더 가까워졌는데 높은 세계 시장 가격과 우크라이나 화폐(Hryvnya)의 평가절하에 따른 것이다.

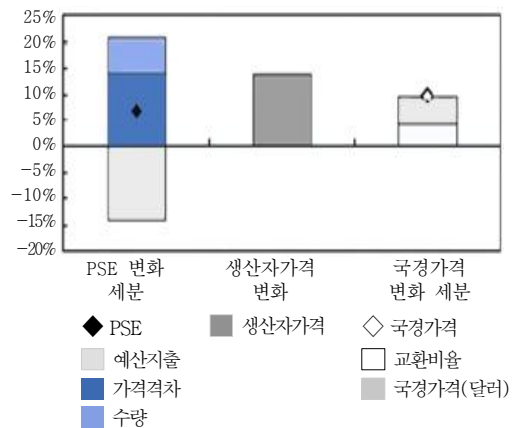
<그림 13> 우크라이나 농업부문 지원 변화



자료: OECD(2018)

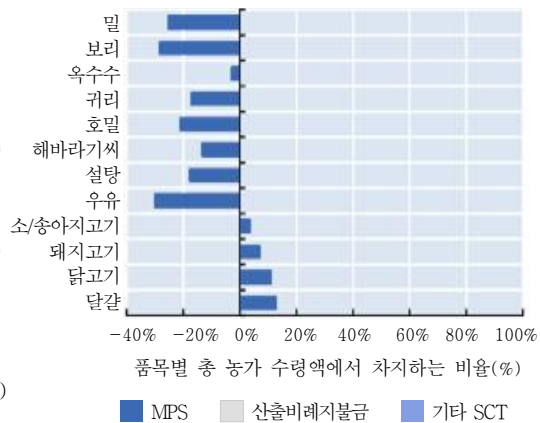
곡물, 해바라기씨, 설탕 및 우유 등의 품목에서 암묵적인 세금이 부과된 반면, 육류와 달걀은 총 농가 수입의 약 4~13%가 SCT가 차지했다. GSSE는 크게 감소하여 이 보고서에 제시된 대부분의 국가보다 훨씬 낮은 수준이었다. 결과적으로 농업부문의 지원은 마이너스 PSE에 의해 좌우되었으며 2015-17년 동안 GDP의 -2%에 해당했다.

<그림 14> 우크라이나 PSE 변화 세분(2016-17)



자료: OECD(2018)

<그림 15> 우크라이나 품목별 SCT (2015-17)



5.2. 주요 정책 변화

우크라이나의 내수 정책 대부분은 2017년까지 큰 변화 없이 유지되었으나 부가가치세 누적 시스템이 폐지되면서 크게 변화하였다. 이 시스템은 농업생산자가 투입재 구매를

목적으로 상품 판매액의 부가가치세를 누적할 수 있도록 허가하는 제도였다. 2017년 이를 폐지하면서 우크라이나 정부는 일부 품목에 대해 일시적으로 투입재 구매에 사용할 수 있었던 금액에 비례하여 ‘개발보조금’을 지원했다. 그러나 개발보조금은 기존 시스템으로 제공되었던 금액보다 훨씬 적은 수준이었다. 가축, 과일, 와인 및 베리류에 대한 특별 보조금도 지원되었다. 이 보조금은 가축사육 및 육묘, 설비 및 저장고 등 투입재와 이전 연도의 부채 상환용으로 사용됐다.

2016년 이후 추진되고 있는 식품 안전 및 소비자 보호를 위한 신규 서비스 예산은 절반 넘게 증가했지만, 수의학 및 식품 위생 서비스를 위한 지원은 2015년 이전에 비해 낮은 수준이다.

EU-우크라이나 간의 심층적, 포괄적 자유무역지대(Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA)의 차원에서, 2017년 우크라이나에 대한 추가적인 EU의 자율무역 우선권이 발효되었다. 따라서 최대 3년 동안 우크라이나로부터 EU로의 농산물에 대한 면세 수입 쿼터가 증가할 것이다. 또한 캐나다-우크라이나 자유무역협정(FTA)이 2017년 발효되면서 농산물을 포함한 대다수 품목의 수입관세 철폐가 진행될 예정이다.

5.3. 평가 및 제언

우크라이나 수출의 대부분을 차지하는 곡물과 우유의 생산자 가격은 세계 가격 수준보다 상당히 낮게 유지된다. 공식적인 수출 제한 및 부담금은 더 이상 적용되지 않지만, 정부와 곡물 수출업자협회 간의 최대 수출량에 대한 양해각서는 국내 생산자가 국제 시장에 참여할 수 있는 기회를 지속적으로 줄이고 있다. 이러한 제한은 무역 왜곡이며 가장 효율적인 농업 부문의 수익성과 생산성을 감소시키는 요인이 된다. EU-우크라이나 간 DCFTA가 마이너스 MPS를 어느 정도 줄이고 있지만, 물류 및 운송 시스템에 대한 투자와 수출 촉진을 위한 추가 조치가 필요하다.

간접적으로 투입재 매입을 지원하던 부가가치세 축적 시스템을 폐지하면서 해당부문의 효율성은 높아질 것이다. 개발보조금에 의한 일시적 대체는 과거에 비해 효율적이나 부문별 적용 범위가 제한적이며 규모 면에서 더 작다. 따라서 농업부문 용자를 포함하여 투입재 시장이 잘 기능하도록 농민들의 투입재 접근성을 개선하는 것이 중요한 과제로 남아있다.

지난 10년 동안 우크라이나 농업은 총 생산성의 성장으로 이익을 얻었으나 경제 여건 및 정치적 불확실성으로 인해 자본스톡은 계속해서 악화되고 있다. 거시경제로의 회귀와 정치적 안정은 우크라이나 농업부문의 생산성을 유지하고 발전시키는 데 결정적으로 중요한 요소가 될 것이다.

2015년 파리 기후변화협약에 참여한 우크라이나의 국가결정기여금(Nationally Determined Contribution, NDC)은 온실가스 배출량을 2030년까지 1990년 수준의 60%를 초과하지 않도록 하는 것이다. 하지만 농업부문에 대한 구체적인 목표량은 정해지지 않았다. 현재 우크라이나 농업부문이 총 온실가스 배출량의 12%를 차지하고 있기 때문에 특정 목표를 설정하고 관련 정책을 추진하는 것이 필요하다.

2014-15년 경기침체로 인한 재정 악화는 우크라이나의 일반서비스지지를 계속해서 제한하고 있으며 다른 국가에 비해 가장 낮은 수준에 머무르게 했다. 위생 및 식물 검역은 수출지향적 농업의 핵심 서비스이며 EU SPS의 요건 준수를 위한 진전이 필요한 부문이다. 또한 우크라이나의 기후변화에 대한 취약성은 향후 더욱 악화될 가능성이 높다. 해당분야에 대한 충분한 예산 지원과 지식 혁신시스템 구축이 필요하다.

6. EU 농업정책평가

6.1. 농업부문 지원

EU는 1990년대 중반 이후 점차적으로 농업에 대한 지원을 줄여왔다. 새로운 농업부문 지원 수단으로 생산비연계 직불금이 늘어났으며, 가격 왜곡은 크게 줄어들었다. 동시에 많은 직불금이 환경 기준 준수에 사용되었다. 생산자에 대한 지원 중 약 50%의 지원은 의무적인 환경 제약 조건에 따르며 8%의 추가 지원은 의무 요구 사항을 초과하는 자발적인 환경 계획 준수에 적용된다.

생산자지지추정치 비중(%PSE)은 2010년 이후 약 20%선으로 안정되었다. 이 중 생산비연계 직불금 지원이 약 45%를 차지한다. 생산과 연계한 지원은 2017년 감소했는데, 이는 정책 변화가 아니라 주로 농산물의 세계 가격 상승으로 인한 시장가격지지(MPS) 감소에서 비롯됐다. 총농업지지추정치(TSE)의 약 88%가 생산자에게 돌아가며, 나머지 12%는 일반서비스지지추정치(GSSE)로 지식 및 인프라에 대한 투자가 대부분이다.

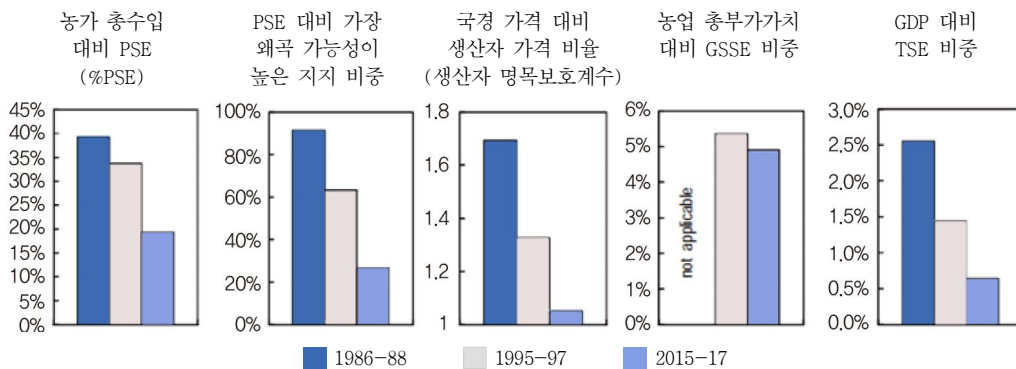
<표 5> EU 농업부문 지원 추정치

단위: 백만 USD, %

구 분	1986-88	1995-97	2015-17	2015	2016	2017p
농업생산액	233558	295609	418546	417082	404209	434349
농업소비액	208051	284566	441318	433001	428795	462158
생산자지지추정치(PSE)	97379	116953	95636	93771	99987	93150
시장가격지지(MPS)	82606	67147	19503	17245	22284	18978
%PSE	39.2	33.8	19.3	19.0	20.7	18.3
일반서비스지지추정치(GSSE)	914	10636	11144	12171	10682	10580
%GSSE	8.2	8.1	10.3	11.3	9.6	10.1
소비자지지추정치(CSE)	-72475	-58343	-18201	-15783	-19991	-18830
농업부문 총지지추정치(TSE)	111515	132551	107786	107267	111591	104501
%TSE(GDP 대비 비중)	2.6	1.4	0.6	0.7	0.7	0.6

자료: OECD (2018)

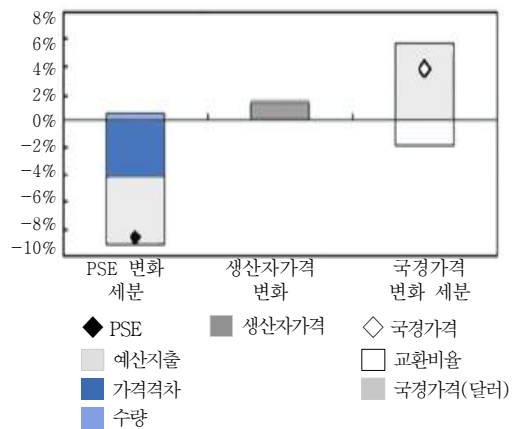
<그림 16> EU 농업부문 지원 변화



자료: OECD (2018)

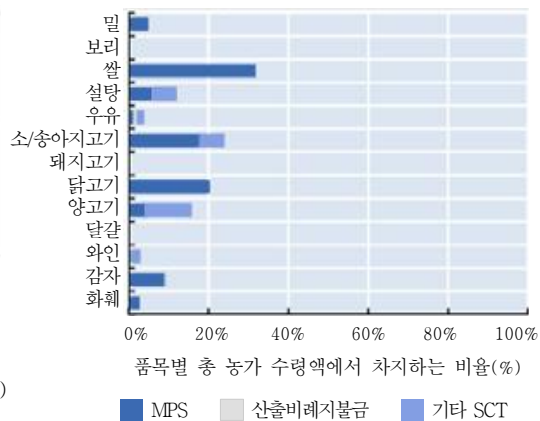
평균적으로 농민들이 받는 실효가격은 세계 시장 가격보다 약간 높았다. 큰 차이를 보인 품목으로는 소고기 및 송아지 고기, 가금류의 국내 가격이 세계 가격보다 20% 높았고, 쌀 가격은 47% 높았다. 쌀, 쇠고기, 송아지 고기, 닭고기는 총 농가 수령액에서 SCT가 차지하는 비중이 가장 높은 품목이다. 전반적으로 SCT는 총 PSE의 20%를 차지한다. EU의 GSSE는 OECD 평균 수준이었다. GDP에서 TSE가 차지하는 비율은 시간에 따라 크게 감소했다.

<그림 17> EU PSE 변화 세분(2016-17)



자료: OECD (2018)

<그림 18> EU 품목별 SCT (2015-17)



6.2. 주요 정책 변화

2017년 EU의 주요 정책 개발은 옴니버스 규정을 포함한 CAP 2014-20의 완전한 이행과 관련이 있다. 직접지불, 농촌개발, 공동시장 조직 및 수평적 규제에 관한 네 가지 CAP의 단순화를 도입한 옴니버스 규정이 2017년 10월 16일에 승인되었다. EU 예산 집행 및 농업부문의 재정규칙을 개정하는 내용을 담고 있다.

2017년의 설탕 생산 쿼터제 종료는 생산 및 무역 왜곡과 관련하여 중요한 조치라 할 수 있다. 유제품, 과일 및 채소, 축산부문은 시장 여건에 따라 여러 가지 예외조치가 이루어졌다. 낙농부문에는 정부 개입과 함께 개인 비축 및 자발적 공급관리 등의 지원이 있었다. 추가적인 정책 패키지가 낙농 및 축산업자를 대상으로 진행됐는데, 여기에는 대량 생산, 환경 및 기후친화적 생산, 농가 간 협력, 품질 및 부가가치 향상, 금융제도 교육, 리스크 관리 등을 포함하고 있다. 과일과 채소부문에는 시장 철수, 보조금을 받지 않는 비수확(non-harvesting), 녹색수확(green harvesting) 등의 예외적인 조치가 포함되었다. EU의 기금 지원에 더하여 회원국들은 국가별 재정을 매칭할 수 있다.

6.3. 평가 및 제언

EU의 정책 개혁은 지난 30년 동안 농업부문 지원 수준을 상당 부분 낮추고 구조를 개선하는 데 효과가 있었다. 생산 비연계 직불금의 증가는 생산자들이 시장에 반응하고 독자적인 생산 선택을 할 수 있는 유연성을 제공했다. 그러나 일부부문에서는 생산자 가격과 세계 시장가격과의 괴리를 야기했다. 또한 잠재적으로 왜곡된 형태의 지원이 여전히 PSE의 25%를 차지하고 있어 더 많은 시장 지향적인 개선이 요구된다.

농산물에 대한 시장 접근은 양자 간 협정과 적용 관세를 축소로 인해 개선되었다. 그러나 수입 및 수출 허가제, 관세를 쿼터 및 특별보호 장치가 여전히 여러 품목에 적용된다. 이런 조치는 국제가격이 하락하는 경우 농업부문 지지를 확대하는 역할을 한다. CAP 2014-20의 소농 제도와 초기 1헥타르에 대한 추가 지급액을 도입하도록 한 제도의 도입은 재분배 효과는 있었으나 농업부문 구조 조정에 영향을 미칠 수 있다.

농업부문의 기후변화 적응 및 완화 조치는 환경 개선을 목표로 하는 지원제도를 통해 이루어진다. 생산자에 대한 약 50%의 지원은 의무적인 환경 제약 조건에 따르고 있으며 자발적인 농가에 대해서는 추가 지원이 이루어지고 있다. PSE 내에서 이러한 직불금의 비중이 커지면서 좀 더 구체적 목표를 지원하는 방향성이 강조되고 있다.

CAP 2014-20는 부분적으로 생산 및 무역 왜곡 지원의 하향 추세를 반전시켰다. 회원국들은 보다 유연하게 특정 분야에 대한 지원을 결합해서 사용할 수 있으며, 장기간의 경쟁력과 생산성을 향상시키기 위해 다른 작은 시장과 왜곡된 방식의 자원 할당을 이용할 수 있다. 단기적인 소득 변동은 위험 관리 도구로 해결할 수 있다. 이에 EU의 정책은 유럽 농가들에게 시장 지향적인 평준화된 틀을 제공하는 데 초점을 맞추어야 한다. 그리고 장기적인 생산성과 지속가능성, 부문별 효율성을 높이기 위해 좀 더 구체적인 목표에 대한 지원이 있어야 한다.

참고문헌

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