

2018년 OECD 농업정책평가: 이스라엘, 남아프리카공화국, 터키

임 채 환 *

1. 서론

매년 OECD는 국가별 농업정책을 수집하고 이를 계량하여 평가하는 보고서(Agricultural Policy Monitoring and Evaluation)를 발표하고 있다. 최근(2018년)에 발표된 보고서는 31번째 연차보고서로 OECD 35개 국가, EU 내 비OECD 6개 국가, 브라질, 콜롬비아, 코스타리카, 카자흐스탄, 필리핀, 러시아, 남아프리카공화국, 우크라이나, 베트남 등의 국가가 포함되어 있다. 본고는 이들 국가 가운데 이스라엘, 남아프리카공화국, 터키 등 3개 국가의 농업지원 동향, OECD의 평가 및 제안 사항에 관한 내용을 살펴보고자 한다.

2. 이스라엘

2.1. 농업부문 지원

이스라엘 정부는 농업 개혁의 일환으로 시장지향적 정책을 일부 추진하고 있으나, 농산물 가격 통제, 특정 품목 대상 무역·통관 보호조치 등의 보호정책도 시행하고 있다.

이스라엘의 총농가수취액에서 차지하는 생산자지지추정치 비중(%PSE)은 2015~17년 기준 OECD 평균치 수준인 17%로 농업에 대한 정책 지원은 전반적으로 일정한 수준에서 유지되고 있다. 그러나 이스라엘의 생산자지원은 주로 잠재적으로 시장을 가장 왜곡하는 지원(potentially most distorting support) 방식을 통하여 시행되고 있다.

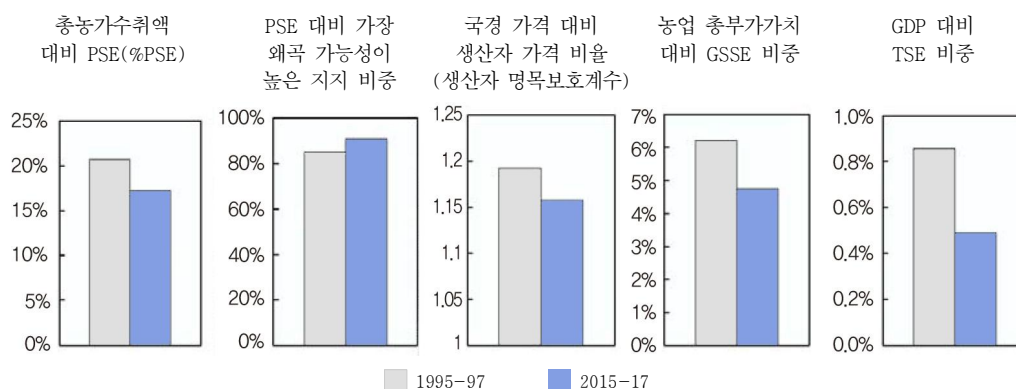
* 한국농촌경제연구원 연구원 (herolch@krei.re.kr).

본고는 OECD에서 발간한 "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018" 중 이스라엘, 남아프리카공화국, 터키의 농업지원 동향 및 주요 농업정책 변화, 평가와 제안을 중심으로 번역·정리하여 작성함.

이스라엘의 가금육과 우유생산자는 시장가격지지(Market Price Support, MPS) 방식으로 최고 수준의 지원을 받고 있었다. 해당부문의 생산자지지추정치(PSE)는 2015~17년 기준 14억 3,670만 달러로 1995~97년의 8억 98만 달러에서 77.4% 상승하였다. 해당 기간 동안 투입재 이용 보조금이 증가하였는데 이는 주로 물 정책 변화에 기인한다.

총(농업)지지추정치(TSE)¹⁾는 2015~17년 기준 국내총생산액(GDP)의 약 0.5% 수준에서 유지되었으며, 이는 OECD 평균치에 약간 하회하는 수준이다. 2017년의 일반서비스지지추정치(GSSE)는 총지지추정치의 약 12.5%를 차지하며, 이는 OECD 평균치 수준이다.

<그림 1> 이스라엘의 농업지원 변화 과정



자료: OECD(2018)

이스라엘의 총농가수취액에서 차지하는 생산자지지추정치 비중(%PSE)은 장기간에 걸쳐 감소하였다. 최근의 생산자지지추정치는 총농가수취액의 약 17%를 차지하며, 이는 OECD 평균치보다 약간 낮은 수치이다.

농산물 생산 지원을 통한 생산자 지지는 1995~97년 5억 4,360만 달러에서 2015~17년 11억 6,320만 달러로 2배 이상 증가하였으며, 주로 시장가격지지(MPS) 방식으로 진행되었다. 투입재 이용 보조액은 1995~97년 2억 1,550만 달러에서 2015~17년 1억 3,700만 달러로 36.4% 감소하였다.

1) TSE(Total Support Estimate): 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 포함함(이세진 2019). 이하 본문에서는 TSE 또는 총지지추정치라고 표기함.

이스라엘의 일반서비스지지지추정치(GSSE)는 1995~97년 기준 1억 2,130만 달러로 주로 농업지식·혁신시스템 4,830만 달러(39.8%), 관측 1,870만 달러(15.4%), 감독 및 통제 1,740만 달러(14.3%)에 지원되었다. 최근(2015~17년)의 일반서비스지지지추정치는 1억 8,970만 달러로 이전에 비해 56.4% 증가하였다. 지원 분야는 농업지식·혁신시스템 및 농업인프라 개발 및 유지보수에 집중되었으며, 지원액은 각각 8,260만 달러, 6,290만 달러를 기록하였다.

<표 1> 이스라엘의 농업지원 추이

단위: 백만 달러, %

구 분	95-97	15-17	2015	2016	2017p
농업총생산액	3,620.6	7,799.4	7,582.8	7,764.7	8,050.8
· 이중 시장가격지원 품목 비율	72.4	82.6	80.0	82.4	85.5
농업총소비액	3,697.0	7,510.3	7,454.9	7,597.2	7,478.8
생산자지지지추정치(PSE)	809.8	1,388.1	1,367.3	1,360.1	1,436.7
· 농산물 생산 지지	543.6	1,163.2	1,148.5	1,142.2	1,198.9
- 시장가격 지지	523.5	1,147.3	1,132.7	1,126.6	1,182.6
- 농업생산 관련 보조	20.1	15.9	15.8	15.6	16.2
· 투입재 이용 보조	215.5	137.0	128.2	128.5	154.2
· 기타	50.7	87.9	90.6	89.4	83.6
%PSE	20.7	17.3	17.5	17.0	17.3
생산자명목보호계수	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
생산자명목지원계수	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2
일반서비스지지지추정치(GSSE)	121.3	189.7	184.6	178.6	206.0
· 농업지식·혁신시스템	48.3	82.6	78.7	80.9	88.3
· 감독 및 통제	17.4	25.2	24.6	19.5	31.5
· 농업인프라 개발 및 유지보수	3.4	62.9	61.8	56.5	70.3
· 관측	18.7	1.0	0.8	1.0	1.3
· 기타	33.5	18.0	18.7	20.7	14.6
일반서비스지원비중(TSE 대비)	13.0	12.0	11.9	11.6	12.5
소비자지지지추정치(CSE)	-722.0	-923.3	-1,012.2	-940.5	-817.2
%CSE	-19.6	-12.3	-13.6	-12.4	-10.9
소비자명목보호계수	1.25	1.14	1.16	1.14	1.12
소비자명목지원계수	1.24	1.14	1.16	1.14	1.12
총농업지원액(TSE)	931.1	1,577.8	1,551.9	1,538.8	1,642.7
· 소비자로부터 이전된 금액	728.0	924.3	1,009.2	944.2	819.5
· 세금으로부터 이전된 금액	362.3	696.2	594.4	640.2	854.1

(계속)

구 분	95-97	15-17	2015	2016	2017 ^p
· 재정 수입	-159.1	-42.8	-51.7	-45.7	-30.9
TSE 비중(GDP 대비)	0.9	0.5	0.5	0.5	0.5
GDP 디플레이터(1995-97=100)	100.0	168.6	167.4	169.0	169.4
환율(USD=1)	3.216	3.775	3.887	3.840	3.599

주: p는 잠정치(Provisional)를 의미함.

자료: OECD(2018)

2.2. 주요 정책 변화

최근 이스라엘 정부는 자국의 농식품의 가격을 낮추기 위하여 13건의 정책(또는 정책사업)을 수립·시행하였다. 이들 정책 및 정책사업들은 주로 농식품 가치사슬 내에서의 시장 주체의 경쟁 촉진, 시장 연계 개선과 관련되어 있으며, 관련 내용을 살펴보면 다음과 같다.

농업부문에서는 ▲ 로컬 또는 근교지역에서 생산된 신선농산물의 마케팅 경쟁 촉진 ▲ 소비자의 로컬 농산물 접근도 향상을 위한 계획의 수립·시행 ▲ 과일 및 채소에 대한 수익 규제 프로그램 도입을 위한 정부의 대형 도소매업체 자료 수집 ▲ 농림축산물(계란, 우유, 밀)의 목표가격 상승 등의 정책이 시행되었다. 그리고 축산업부문에서는 ▲ 지역 단위 목초지 지원 프로그램 실시, ▲ 쇠고기 시장 개방 프로그램의 지속, ▲ 치즈 무관세 할당량(쿼터) 10% 증가 등의 정책을 시행하였다.

이밖에도 최근 이스라엘 수도청은 농업용수 가격책정 체계를 개선하기 위하여 새로운 시행규칙을 공표하였다. 개정된 농업용수 가격체계는 2019년 6월부터 시행될 예정이다.²⁾ 이스라엘 북부지역은 5년째 가뭄을 겪고 있으며, 물 할당량 제한 및 주변 지역으로의 물 공급을 중단하였다.

2.3. 평가 및 제언

- 2015~17년 기준 이스라엘의 농업지지는 일정한 수준에서 유지되었으나, 반면에 OECD 평균 농업지지 수준은 감소하였다. 이는 이스라엘의 농업지지가 상대적으로 강화되었

2) 담수 요금은 지역적으로 구분됨. 첫째, 대안 용수(지하수 등)가 없는 지역의 농업 생산인에게는 담수 요금으로 1.54신 셰켈(0.43 USD 0.43)/m³을 지불해야 함. 둘째, 그 외 지역의 농업 생산인에게는 1.81신 셰켈(USD 0.5)/m³+시설비(펌프 사용료)를 지불해야 함.

기 때문이다. 구체적으로 살펴봤을 때 이스라엘에서는 특정 농산물에 대한 무역·통관 보호 조치가 지속되고 있으며, 농업 투입재에 대한 지원도 계속되고 있다.

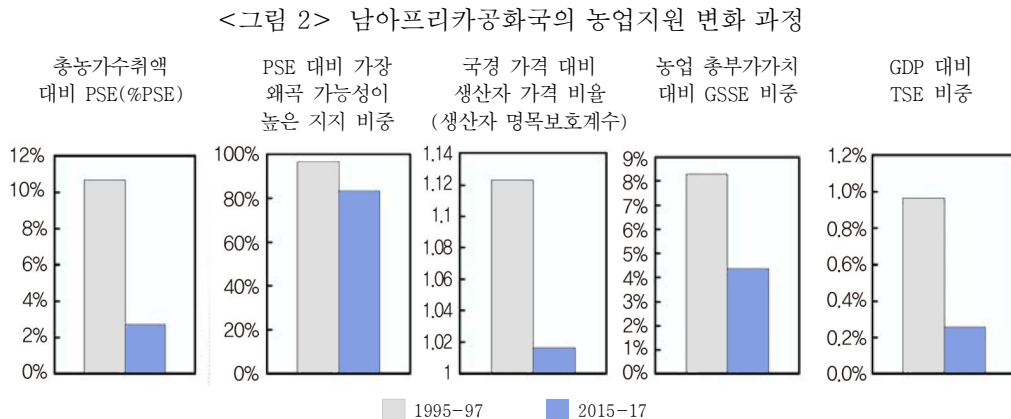
- 현재 이스라엘에서는 관세 개혁이 진행되고 있으며, 규제완화 정책도 진전을 보이고 있다. 향후 이러한 시장지향적 개혁은 다른 분야 및 품목에도 확대·적용되어야 할 것이다. 이스라엘에서는 유제품, 계란, 일부 과일 및 채소 등에 대하여 고율의 관세를 부과하고 있다. 이러한 고율 과세는 점진적으로 제거되어야 하며, 필요한 경우에는 한시적으로 직불금을 지급할 수도 있을 것이다. 또한 비종가관세(Non-ad-valorem tariffs)를 없애는 등 농업 관세체제도 단순화해야 한다.
- 최근 이스라엘은 규제를 완화하고, 농식품가치사슬에서 투명성과 경쟁을 촉진하는 정책을 시행하고 있다. 이러한 노력은 향후에도 지속되어야 할 것이다. 규제 완화 및 투명성 확보, 경쟁 촉진 정책은 향후 거래비용 감소, 거래 흐름 촉진, 농식품 가공업 비용 및 소비자 비용 절감 등에 기여할 수 있을 것으로 전망된다.
- 이스라엘 농업 총요소생산성의 연간 성장률은 세계 평균보다 높은 수준이다. 이는 이스라엘에서 연구개발(R&D)에 따른 농업분야 기술 발전, 농업인의 우수한 경영 능력, 효과적인 공공 보급 서비스 체계라는 장점이 갖춰져 있기 때문이다. 향후에도 농업의 지식 및 혁신과 관련된 투자는 지속되어야 한다.
- 이스라엘은 매우 심각한 물 부족 국가이지만, 종합적인 수자원 관리 시스템을 통해 우수한 농업 생산성을 유지하고 있었다. 그러나 최근 진행된 농업용수 가격 체계 개편으로 수자원의 체계적인 관리에 어려움을 겪을 가능성이 높아졌다. 이는 이스라엘 정부가 자국 농업인의 용수 활용에 대한 형평성을 높이기 위하여 가격을 고정(이원화)하는 조치를 시행하였기 때문이다. 그러나 고정된 물 가격은 지역별 물 수요-공급-가격을 반영하지 못할 것이며, 이에 따라 책정된 가격과 지역별 물 가격 간에 괴리가 발생할 수 있다. 따라서 향후에는 지역별 농업용수 할당량을 조정하고, 할당량 거래를 촉진시켜 용수 가격체계의 효율성과 유연성을 높여야 할 것이다.
- 이스라엘 정부는 자연재해와 기후 위험에 대응하여 농업 회복력을 높이기 위한 투자에 집중하였다. 향후에는 농업이 환경에 미치는 부정적인 영향을 감소시키기 위한 지역 단위 농업환경 프로그램을 강화하고, 환경성과 개선을 목표로 한 정책을 보완·시행해야 한다.

3. 남아프리카공화국

3.1. 농업부문 지원

2010년 이후 남아프리카공화국의 농가에 대한 지원은 총농가수취액의 5% 미만을 유지하였고, 2015~17년에는 3% 이하를 기록하였다. 2015~17년 총지지추정치(TSE)는 GDP의 약 0.3% 수준이었다. 총지지추정치 가운데 약 60%는 농가에 대한 지원(PSE)이었으며, 나머지 40%는 농업부문에 대한 일반서비스 지원이었다. 시장가격지지와 투입재 사용에 대한 보조금 지급은 남아프리카공화국의 생산자 지원에서 가장 중요한 부분이다. 반면, 가격 왜곡 수준이 낮고, 대부분의 품목³⁾들이 국내 가격과 국제가격이 연동되어 조정되고 있다.

남아프리카공화국에서 직불금은 대부분 영세 농민(소농)을 대상으로 집행되고 있으며, 주로 투자 보조금 형태로 지급된다. 일반 서비스는 농지개혁 이후 등장한 소농에 우호적인 환경을 조성해 주기 위하여 농업지식·혁신시스템과 기반시설을 대상으로 지원된다.



자료: OECD(2018)

남아프리카공화국의 총농가수취액에서 차지하는 생산자지지추정치 비중(%PSE)은 1990년대 중후반에 상당히 감소한 이후 낮은 수준을 유지하고 있다. 최근의 총농가수취액에서 차지하는 생산자지지추정치의 비중은 3% 이하로 OECD 평균치보다 훨씬 낮다. PSE 대비 잠재적으로 시장을 가장 왜곡하는 지원은 지속적으로 높은 비중을 유지하고 있다.

3) 단, 설탕, 우유, 밀은 예외적으로 변동됨.

이는 대부분의 지원이 시장가격지지와 투입재 보조금의 형태로 제공되기 때문이다.

남아프리카공화국의 생산자지지추정치는 1995~97년 9억 7,030만 달러에서 2015~17년 5억 1,530만 달러로 46.9% 감소하였다. 이는 농산물의 시장가격 지지 추정치가 감소한 것에 기인하며, 해당 추정치는 1995~95년 9억 2,980만 달러에서 2015~17년 3억 820만 달러로 1/3 수준으로 감소하였다. 반면, 투입재 이용 보조액은 1995~97년 1,520만 달러에서 2015~17년 1억 8,350만 달러로 약 13배 증가하였다.

남아프리카공화국의 일반서비스지지추정치(GSSE)는 1995~97년 기준 5억 1,810만 달러였으며, 대부분이 농업지식·혁신시스템분야로 지출(4억 4,320만 달러, 85.4%)되었다. 최근(2015~17년)의 일반서비스지지추정치는 3억 1,480만 달러로 이전에 비해 39.2% 감소하였다. 지원분야는 농업지식·혁신시스템 및 농업인프라 개발 및 유지보수에 집중되었으며, 지원액은 각각 1억 2,660만 달러, 1억 790만 달러를 기록하였다.

<표 2> 남아프리카공화국의 농업지원 추이

단위: 백만 달러, %

구 분	95-97	15-17	2015	2016	2017p
농업총 생산액	8,900.1	18,448.7	17,452.0	17,050.2	20,843.9
· 이 중 시장가격지원 품목 비율	74.0	74.0	75.6	71.3	75.0
농업총 소비액	8,351.1	18,291.9	17,654.4	18,253.8	18,967.4
생산자지지추정치(PSE)	970.3	515.3	821.5	322.3	402.2
· 농산물 생산 지지	929.8	308.2	594.3	133.2	197.1
- 시장가격 지지	929.8	308.2	594.3	133.2	197.1
- 농업생산 관련 보조	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
· 투입재 이용 보조	15.2	183.5	186.5	169.4	194.6
· 기타	25.3	23.6	40.7	19.7	10.5
%PSE	10.6	2.7	4.6	1.9	1.9
생산자명목보호계수	1.12	1.02	1.04	1.01	1.01
생산자명목지원계수	1.12	1.03	1.05	1.02	1.02
일반서비스지지추정치(GSSE)	518.1	314.8	346.3	287.8	310.3
· 농업지식·혁신시스템	443.2	126.6	136.9	117.5	125.5
· 감독 및 통제	33.6	54.4	67.5	43.4	52.4
· 농업인프라 개발 및 유지보수	40.8	107.9	111.8	103.1	108.9
· 관측	0.5	25.8	30.2	23.8	23.4
· 기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

(계속)

구 분	95-97	15-17	2015	2016	2017p
일반서비스지원비중(TSE 대비)	34.7	38.3	29.7	47.2	43.6
소비자지지추정치(CSE)	-964.6	-303.1	-649.6	-138.4	-121.2
%CSE	-11.3	-1.6	-3.7	-0.8	-0.6
소비자명목보호계수	1.13	1.02	1.04	1.01	1.01
소비자명목지원계수	1.13	1.02	1.04	1.01	1.01
총농업지원액(TSE)	1,488.4	830.1	1,167.8	610.1	712.5
· 소비자로부터 이전된 금액	1,003.0	303.1	649.7	138.4	121.2
· 세금으로부터 이전된 금액	582.4	550.3	582.4	477.2	591.3
· 재정 수입	-97.0	-23.3	-64.3	-5.5	0.0
TSE 비중(GDP 대비)	1.0	0.3	0.4	0.2	0.2
GDP 디플레이터(1995-97=100)	100.0	391.5	368.0	393.1	413.5
환율(USD=1)	4.177	13.591	12.765	14.703	13.306

주: p는 잠정치(Provisional)를 의미함.

자료: OECD(2018)

3.2. 주요 정책 변화

남아프리카공화국의 농업정책(직불금 포함) 대상은 주로 소농들이다. 현재 정부는 농지개혁으로 탄생한 신규농 및 규모확대농의 정착을 위하여 생산대출을 포함한 정착지원을 시행하고 있다. 대부분의 정책사업과 직불금은 영세 농민을 대상으로 시행·집행된다.

농지개혁의 내용 가운데 토지 재분배 효과를 높이기 위한 여러 정책적 시도가 있었다. 2016년 5월, 남아공에서는 공익을 목적으로 하는 경우에 토지를 강제 수용할 수 있는 법안이 의회에서 통과되었다. 해당 법안에 따르면, 기존의 자발적 매수-자발적 매도 방식을 종료하고, ‘공익’을 위하여 행정관에 의해 정해진 가격에 토지를 매수하고 행정적으로 규정된 보상을 통해 토지를 몰수할 수 있게 하는 권한을 국가에 부여하였다.

농지개혁을 가속화하기 위하여 정부는 경작자의 상대적 권리를 강화하는 정책을 새롭게 수립하였다. 정책의 골자는 경작자의 권리를 신장시키기 위하여 농업경영체의 소유권을 기존의 농장주뿐만이 아니라 농업노동자도 일부 가질 수 있게 한 것이다. 최근의 정치적 결정으로는 2018년 3월 의회에서 통과된 법이 있는데, 이에 따르면 백인 농장주 소유의 상업농장에 대해서는 무상몰수가 가능하게 하였다. 하지만 이것을 실행하기 위해서는 헌법 개정의 입법화가 남아 있는 상황이다.

3.3. 평가 및 제언

- 1990년대 중반 남아프리카공화국은 농업부문의 개혁을 실시하였으며, 그 결과 현재 남아프리카공화국 농업의 시장가격지지 수준은 OECD 국가에 비하여 상대적으로 낮다. 농업개혁을 통하여 총(농업)지지추정치가 상당히 감소하였고, 농업지지가 생산 및 거래에 끼치는 왜곡 효과도 약간 감소하였다. 또한 상업농의 효율성이 증가하였고, 세계시장과의 통합 증진에도 기여하였다.
- 1990년대 농업 개혁 이후, 남아프리카공화국의 농업부문 예산에서는 농지개혁 과정과 그 수혜자(자급자족농, 소농, 규모확대를 도모하는 상업농)를 지원하기 위한 지출이 증가하고 있다. 주된 요구사항은 이전과 마찬가지로 규모확대농의 요구를 맞출 수 있는 지원 프로그램을 실행하는 것이다. 농지개혁 및 재분배와 관련된 최근의 논의를 살펴보면, 어떤 형태의 농업이 농지개혁의 결과로 도출되는 것이 바람직한지 대한 의견이 통일되어 있지 못한 것으로 나타난다. 다시 말해, 상업농과 시장 근교의 소농, 자급자족농 중 어떤 영농조직에 중점을 두어야 하고, 이를 위한 지원의 형태는 농가에 대한 직접적인 지원과 육성기반 조성 중 어디에 중점을 두어야 하는지 합의되지 못한 상태에 있다.
- 상업영농 부문에서 젊은 신규농을 지원하는 프로그램의 성과 및 효율을 높이기 위해서는 경험 있는 상업농들이 지원 프로그램의 개발과정에 참여하도록 하는 것이 중요하다. 민관협력체계는 공공기관의 지원 프로그램 및 서비스에서 나타나는 단점을 보완하고, 가용자원을 효율적으로 활용할 수 있는 방법이 된다. 이러한 관점에서 보면, 최근 의회에서 가결된 백인 상업농장의 몰수 법안은 백인 상업농장이 남아프리카의 상업적 영농의 가장 큰 원동력이 되는 현실 하에서 시장지향적인 경쟁력 있는 농업부문 건립이라는 정책목표에 걸림돌이 되고, 국가의 식량안보에 잠재적 위협이 될 수 있다.
- 농지개혁의 추진 속도는 여건의 조성 수준을 감안하여 조정되어야 한다. 농지개혁 수혜자의 교육·훈련, 충분한 기반시설, 생산된 농산물의 판로 등의 농업 여건이 조성되지 않는다면, '토지의 재분배'만으로는 당초 기대한 효과(흑인 농촌인구의 복지 개선, 농촌 식량안보 증진, 상업부문 개발 등)를 발생시키지 않기 때문이다.

4. 터키

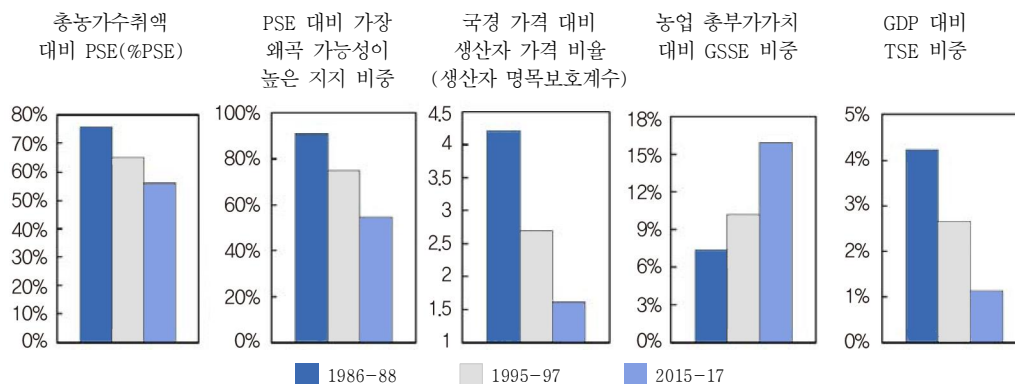
4.1. 농업부문 지원

1990년대 후반 이후 터키는 일련의 농업 개혁을 시행하였다. 그러나 터키의 농가지지 수준은 여전히 OECD 회원국의 평균치보다 높은 편이며 2015~17년의 %PSE는 25%를 기록하였다. 터키의 생산자지지의 주요 항목(2015~17년 기준)은 , 시장가격지지, 직불제, 농업보험 프로그램으로 구성된다.

우선 시장가격지지는 생산자지지추정치의 81%의 비중을 차지하였으며, 가격왜곡 수준은 OECD 평균치보다 여전히 높았다.⁴⁾ 그 다음은 직불제로 생산자지지추정치의 약 9% 비중을 차지한다. 터키에서 주로 시행되고 있는 농업직불제는 차액 보전 방식⁵⁾으로 운용되고 있다. 차액 보전 방식은 채유종실류 및 곡물과 같이 국내 공급량이 부족한 품목을 대상으로 진행된다. 마지막으로 농업보험 프로그램 운용은 생산자지지의 약 8%를 차지하며, 증가하는 추세에 있다.

2015~17년 기준 터키의 일반서비스지지추정치(GSSE)의 주요 지원항목은 기반시설 개발 및 유지보수로, GSSE에서 차지하는 비중은 약 72%이다. 농업지식혁신시스템에 대한 지출은 지난 10년간 증가했으나, GSSE에서 차지하는 비중은 약 5%이다.

<그림 3> 터키의 농업지원 변화 과정



자료: OECD(2018)

4) 현재 터키의 국내 농산물 가격은 세계 가격보다 평균적으로 28% 높았음.

5) 차액은 목표가격에서 시장가격을 뺀 금액으로 목표가격은 생산비와 마케팅비를 기준으로 산정됨.

터키의 총농가수취액에서 차지하는 생산자지지추정치 비중(%PSE)은 1980년대 중반 이후 장기적으로 큰 변화 없이 25% 내외 수준이었으며, 2015~17년에도 약 25% 수준이었다. 최근 22%까지 감소하였으며, 여전히 OECD 평균치보다 높은 수준이다. PSE 대비 잠재적으로 시장을 가장 왜곡하는 지원(potentially most distorting support)의 비중은 최근 시장가격 지지와 무역통관의 보호조치 등의 정책 변화로 약간 감소하였으나, 여전히 생산자지지추정치의 90% 이상을 차지하고 있다.

터키의 생산자지지추정치는 1995~97년 80억 7,910만 달러에서 2015~17년 160억 1,340만 달러로 두 배 가까이 증가하였다. 이는 농산물의 시장가격지지 추정치가 큰 폭으로 증가했기 때문이며, 해당 추정치는 1995~95년 59억 달러에서 2015~17년 130억 달러로 120% 증가하였다. 반면, 투입재 이용 보조액은 1995~97년 약 20억 달러에서 2015~17년 7억 7,000만 달러로 약 62.1% 감소하였다.

1995~97년과 2015~2017년의 일반서비스지지추정치(GSSE)는 각각 28억 5,630만 달러, 26억 4,270만 달러로 큰 차이가 없었다. 그러나 중점 지원 분야가 바뀌었는데, 과거에는 관측을 위주로 진행되었으나, 최근에는 농업인프라 개발 및 유지보수에 집중되고 있었다.

<표 3> 터키의 농업지원 추이

단위: 백만 달러, %

구 분	86-88	95-97	15-17	2015	2016	2017p
농업총생산액	18,343.1	26,585.4	59,875.3	63,278.7	60,406.7	55,940.4
· 이중 시장가격지원 품목 비율	55.0	73.6	70.3	72.9	71.3	66.8
농업총소비액	14,003.2	22,587.2	42,036.0	44,733.7	41,744.4	39,629.9
생산자지지추정치(PSE)	4,325.6	8,079.1	16,013.4	17,015.0	17,607.2	13,417.8
· 농산물 생산 지지	3,441.0	5,992.0	14,013.2	15,111.0	15,349.8	11,578.8
- 시장가격 지지	3,430.4	5,900.4	13,027.2	14,085.4	14,359.7	10,636.6
- 농업생산 관련 보조	10.7	91.6	986.0	1,025.7	990.1	942.1
· 투입재 이용 보조	884.6	2,035.0	770.9	587.2	916.8	808.7
· 기타	0.0	52.1	1,229.3	1,316.8	1,340.6	1,030.3
%PSE	22.8	29.0	25.3	25.7	27.7	22.8
생산자명목보호계수	1.23	1.28	1.28	1.29	1.32	1.24
생산자명목지원계수	1.30	1.41	1.34	1.35	1.38	1.30
일반서비스지지추정치(GSSE)	312.6	2,856.3	2,642.7	2,852.3	2,686.7	2,389.0
· 농업 지식·혁신시스템	45.7	46.3	139.1	138.0	122.9	156.4

(계속)

구 분	86-88	95-97	15-17	2015	2016	2017 ^p
· 감독 및 통제	50.9	73.2	27.2	40.6	37.5	3.4
· 농업인프라 개발 및 유지보수	21.5	572.1	1,915.4	1,936.9	2,164.5	1,644.8
· 관측	95.4	2,068.8	560.8	736.7	361.5	584.1
· 기타	99.1	95.9	0.2	0.1	0.3	0.3
일반서비스지원비중(TSE 대비)	7.0	26.6	14.2	14.4	13.2	15.1
소비자지지추정치(CSE)	-3,124.7	-5,552.4	-9,622.0	-10,919.5	-9,951.0	-7,995.4
%CSE	-22.8	-25.4	-22.7	-24.4	-23.8	-20.2
소비자명목보호계수	1.30	1.35	1.30	1.33	1.32	1.25
소비자명목지원계수	1.30	1.34	1.29	1.32	1.31	1.25
총농업지원액(TSE)	4,638.2	10,935.4	18,656.0	19,867.3	20,293.9	15,806.8
· 소비자로부터 이전된 금액	3,168.0	5,638.4	9,697.9	11,062.8	10,035.4	7,995.4
· 세금으로부터 이전된 금액	1,524.1	5,534.8	8,999.6	8,851.1	10,328.9	7,818.7
· 재정 수입	-53.9	-237.8	-41.4	-46.6	-70.3	-7.3
TSE 비중(GDP 대비)	4.0	4.4	2.2	2.3	2.4	1.9
GDP 디플레이터(1986-88=100)	100.0	13,839.6	642,481.1	594,024.8	641,338.9	692,079.7
환율(USD=1)	0.00	0.09	3.13	2.72	3.02	3.65

주: p는 잠정치(Provisional)를 의미함.

자료: OECD(2018)

4.2. 주요 정책 변화

터키의 국유 농산물 관리위원회는 4개였으나, 2017년에 설탕위원회와 담배주류시장규제위원회가 폐지되었고, 농축산식품부(MoFAL)가 농산물 마케팅 규제 관리를 책임지게 되었다.

‘구역 단위 지원 프로그램⁶⁾’에서는 구역 단위가 기존 30개에서 941개로 세분화되었으며, 구역별 지급액이 차별적으로 집행된다. 해당 프로그램의 시행 목표는 작물의 생산 패턴을 생태환경적 여건에 따르도록 하며, 공급이 부족한 작물의 생산을 늘리고, 일부 작물의 공급 과잉을 축소시키는 것이다. 지원액 지급 대상은 생태 및 생산 조건에 따라 구역별로 결정되며, 곡물류, 두류, 채유종실류와 사료작물류 등에서 총 21개 품목이 지원 대상에 포함된다. 당초 프로그램은 면적 기준으로 지원하려 했으나, 시행에 기술적 어려움이 있어 기존의 기준(산출량)을 계속 적용하고 있다.

6) 원문에서는 Basin-based support programme로 표기되어 있으나, ‘분지 기반’로 표기하는 대신 ‘구역 단위’로 표기함.

2018년부터 터키 농업보험의 지원 품목 및 혜택이 확대되었다. 지원 품목에는 현재 지원 대상인 밀 외에도, 보리, 호밀, 귀리 등 자연재해(가뭄, 서리, 열풍, 폭염, 과잉 강수)에 취약한 품목이 추가되었고, 포도밭 등 과수원 역시 지원 대상에 포함되었다. 여성 농업인과 청년 농업인에게는 농업보험료가 5% 할인된다. 2017년까지 농업보험은 총 164만 건이 발급되어 8억 6,400만 리라(2억 3,700만 달러)의 보험료가 지급되었다.

4.3. 평가 및 제언

- 지난 10년 간 터키는 농업부문의 시장지향적 조치를 시행하였으며, 이와 관련된 법적제도적 틀을 강화하였다. 특히 2017년에 터키의 국유 농산물 관리위원회 가운데 설탕위원회와 담배주류시장규제위원회가 폐지되었다. 향후에도 국유 농산물 관리위원회의 역할을 축소시키는 개혁이 지속되어야 할 것이다.
- 터키의 시장지향적 조치는 고(高) 인플레이션과 환율 변동이라는 거시경제적 요인에 크게 영향을 받고 있다. 2015~17년 기준 총농가수취액에서 차지하는 생산자지지추정치 비중(%PSE)은 약 25%로 OECD 평균치보다 높았다.
- 터키 농정의 초점은 생산량 증대를 위한 지원에서 농업생산성 제고 및 부가가치 창출로 전환되고 있으며, 이러한 노력은 지속되어야 한다. 이밖에도 천연자원의 지속가능한 이용 역시 정책적으로 고려해야 한다.
- 농업생산자가 시장 환경 및 조건에 유연하게 대응할 수 있도록 터키 농정방향이 전환되어야 한다. 현재 터키의 생산자지지는 주로 가격지지 등 시장을 왜곡할 수 있는 방식을 통하여 진행되며, 이러한 방식은 산출투입재 시장의 가격을 변화시킬 수 있다. 향후 터키는 시장 왜곡을 불러일으킬 수 있는 지원방식의 비중을 줄여야 할 것이다.
- 터키는 농업 관련 교육기술, 중요 기반시설, 혁신시스템에 대한 투자를 확대해야 한다. 최근 농업지식혁신시스템에 대한 지원은 증가하였으나, 여전히 총지지추정치에서 1% 이하의 비중을 차지하고 있다.

참고문헌

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