

# 2018년 OECD 농업정책평가: 브라질, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 멕시코

이 수 환\*

## 1. 들어가며

경제협력개발기구(OECD)는 매년 세계 각국의 농업정책을 조사·분석한 후 평가를 실시하고 있으며, 2018년에는 OECD 회원국 및 주요 신흥국 51개 국가를 대상으로 각 국가별 농업정책과 그에 대한 평가를 담은 ‘농업정책 점검 및 평가(Agricultural Policy Monitoring and Evaluation)보고서’를 발간하였다. 이 보고서는 OECD에서 조사한 통계를 바탕으로 농업 생산자지추정치(Producer Support Estimate, PSE), 시장가격지지(Market Price Support, MPS), 소비자지추정치(Consumer Support Estimate, CSE) 등 농업지원과 관련한 지표를 측정하고, 이를 바탕으로 각 국가별 농업정책에 대한 효과를 분석하였다. 또한 OECD는 세계 각국의 주요 농업정책 변화를 조사하고, 해당 농업정책에 대한 평가 및 권고사항을 소개하고 있다.

본고에서는 세계 여러 국가들 중 남미 신흥국인 브라질, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 멕시코를 중심으로 해당 국가의 농업 지원정책과 농업 지지정책의 수준 그리고 OECD의 평가 및 권고사항을 살펴보고자 한다. 남미 5개국의 농업정책 점검 및 평가 보고서의 주요 내용은 ① 농업에 대한 지원, ② 주요 농업정책 변화, ③ OECD의 평가와 제안 등 3개 요소로 구성되어 있다.

\* 한국농촌경제연구원 연구원 (suhwan8352@krei.re.kr)  
유럽연합(EU)에서 발간한 Agriculture, forestry and fishery statistics 2017 edition 자료를 참고하여 작성함.

## 2. 남미지역의 농업정책 변화와 OECD 평가

### 2.1. 브라질

#### 2.1.1. 농업부문 지원

브라질 농업은 타 국가에 비해 수출측면에서 경쟁력 우위를 점하고 있어 정부의 지원은 비교적 낮은 수준이다. 브라질 농업 생산자지지추정치(PSE)<sup>1)</sup>는 2015~2017년에 브라질 농업 총수입(Gross Farm Receipts)의 2.7%를 차지하여 OECD 회원국 평균(18.2%)보다 훨씬 낮은 수준이며, 브라질 농업 총지지추정치(Total Support Estimate, TSE)<sup>2)</sup>는 브라질 GDP의 0.4% 수준으로 나타났다. 또한 브라질이 농가에 지원한 직접보조금 지원(PSE)은 브라질 농업 총지지추정치의 50%를 차지하고 있다. 농업 생산자지지추정치(PSE)를 산출하는데 있어 농업 생산을 지지하기 위한 지원과 농업 투입재 사용에 대한 지원은 가장 중요한 요소이다. 또한 농업 일반서비스지지추정치(General Services Support Estimate, GSSE)<sup>3)</sup>를 산출하는데 있어 농업지식(Agricultural knowledge)과 혁신체제(innovation systems)에 대한 지원은 가장 중요한 요소이며, 2015~2017년에는 이들 항목이 브라질 농업 일반서비스지지추정치(GSSE)의 90%를 차지하였다.

브라질의 농업 생산자지지를 위한 지원의 절반 이상은 양허성 신용대출(Concessional credits)<sup>4)</sup>과 농작물 보험에 대한 보조금 지원 등 가변투입요소(Variable Input) 중심으로 지원하였다. 그리고 양허성 차관은 주로 농장의 마케팅 비용과 운전자본(Working Capital) 그리고, 고정자본(Fixed Capital)에 대한 투자용도 등으로 사용되고 있다.

브라질은 2008년부터 농업 투입재 사용을 위한 모든 지원은 정부가 정한 환경기준에 따라 차등적으로 지원되고 있다. 또한 브라질 농업 생산자지지를 위한 지원액의 약 3분의 1은 각 지역별 농산물 최저가격 보장제도와 같이 농산물 시장을 왜곡시키는 형태로 지원되고 있다.

1) 생산자지지추정치(PSE)는 정책수단의 성격, 목적, 농가생산 및 소득에 대한 영향에 관계없이 농업지지 정책으로 발생하는, 소비자와 납세자로부터 농업 생산자에게로 이전된 농가판매단계의 연간 총 화폐가치로 정의하고 있음.

2) 총지지추정치(TSE)는 생산자지지추정치(PSE), 일반서비스지원(GSSE), 소비자지원추정치(CSE)의 합으로 산출함.

3) 일반서비스지지추정치(GSSE)는 정책지원으로 농업지식과 혁신체계, 검사와 통제, 하부구조의 개발과 유지, 유통과 홍보, 공공비축에 따른 비용, 기타 등의 이전을 합산한 것임.

4) 양허성 차관은 일반적인 용자와 비교하여 이자율, 상환기간, 거지기간 측면에서 유리한 조건으로 차관해주는 것을 말함.

브라질은 1990년대 중반까지만 해도 시장가격지지(MPS)<sup>5)</sup>로 인한 부정적 결과로 농산물 내수가격이 국제가격보다 낮게 형성되었으나, 현재는 농산물 내수가격이 국제가격과 거의 비슷한 수준을 유지하고 있다.

### 2.1.2. 주요 정책의 변화

2017/2018년에는 농업 및 축산업 발전 계획(Agricultural and Livestock Plan)을 통해 농촌신용대출을 지원하기 위한 재정지원을 기존에 비해 2.5% 증액시켰으며, 각 은행들은 농가의 운영자본과 농산물 저장고 설치 지원을 위해 은행 예금액을 최대 20%까지 더 늘려 농촌 신용대출 한도를 20%까지 추가 증액하도록 의무화하였다. 하지만 2017년에는 브라질의 인플레이션 둔화와 기준금리(SELIC)<sup>6)</sup> 하락 등으로 2017/2018년에는 시장금리가 고정금리보다 낮아지는 현상이 발생하였으며, 이로 인해 주요 농작물의 지역별 최저 보장가격은 전년도 수준 이하로 하락하였다.

또한 브라질 정부는 구제역(Foot and Mouth Disease) 예방 및 근절을 위한 계획을 수립하고, 이에 대한 방안으로 600여명의 위생검역 전문가를 추가 채용하는 등 수의검역시스템(Veterinary Inspection System)을 현대화하는데 노력하였다.

브라질은 세계 기후변화에 관한 파리협약에서 대기 온실가스를 감축하겠다는 약속을 이행하기 위해 RenovaBio라는 프로그램을 범 정부차원에서 도입하였으며, 2017년 12월에는 해당 프로그램 대한 예산이 국회를 통과하였다. RenovaBio 프로그램은 브라질 정부가 2030년까지 바이오 에너지 소비와 에탄올 공급 비중을 증가시켜 브라질 전체 에너지 사용량에서 바이오 에너지 사용량을 18%까지 올리기 위해 도입된 제도이다.

### 2.1.3. OECD의 평가 및 제안

- 2017년에는 인플레이션 감소와 정부가 각 지역에 설정한 농산물 최저보장 가격이 상승하지 않아 브라질 농업 생산자 가격이 하락하는 결과를 가져왔으며, 이러한 결과는 브라질 정부의 지역별 농산물 최저가격 보장 지원에도 불구하고 농업 생산자 가격은

5) 시장가격지지(MPS)는 소비자와 납세자로부터 농업 생산자에게 이전되는 연간 총 이전금액을 지칭함. 이러한 이전은 특정 농산물의 내수가격과 국제가격 사이에 격차가 나도록 하는 정책 조치에 의한 것임.

6) SELIC 금리는 브라질의 기준금리로서, 누군가가 브라질 정부에게 돈을 빌려줄 때, 정부가 원금과 함께 갚아야 하는 이자의 비율을 의미함. 연율로 표기되며 흔히 기준금리라고 표현하는 금리는 SELIC을 지칭함.

국제시장 상황에 더 많은 영향을 받는다는 것을 의미한다. 브라질 농산물 최저가격 보장제도는 각 품목마다 지원하는 정도는 다르지만, 농산물 시장을 왜곡시키는 경우가 발생하므로 이러한 제도는 가급적이면 폐지하는 것을 검토해야 한다.

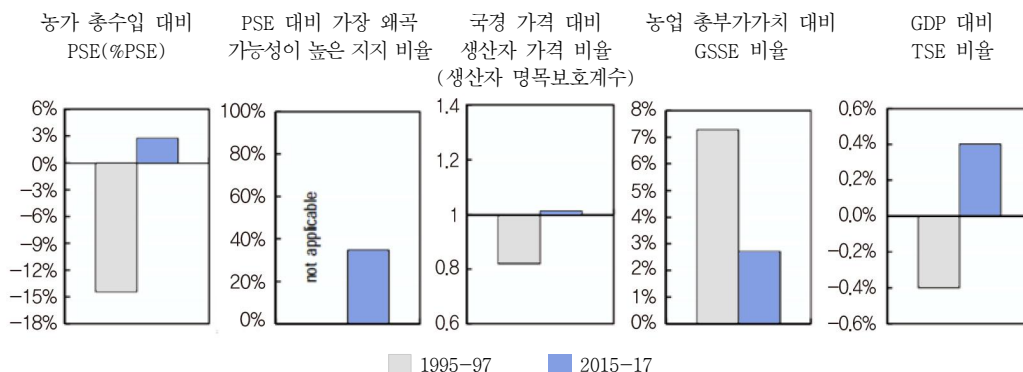
- 브라질 농가의 안정적인 영농을 유지하기 위한 신용대출 지원에 있어 정부의 특혜금리 (Preferential Interest Rates) 제공은 브라질 농업정책의 핵심 정책으로 볼 수 있다. 브라질은 농업 신용대출에 대한 기준금리(SELIC)를 인하시킴으로써 더 많은 농가들이 대출 지원을 받을 수 있게 되고, 특히 소규모 농가들은 대출 지원금을 통해 농업혁신을 위한 시설투자를 활발히 할 수 있게 되었다. 현재 저금리 신용대출 지원은 브라질 금융 시장의 여러 문제점들을 보완하기 위해 만들어진 제도이지만, 한편으로는 농가의 채무 불이행과 같은 위험이 수반되고 있어 대부분의 대출지원은 상업적인 활동을 영위하는 농가를 대상으로 한 단기 대출에 집중되고 있는 상황이다.

현재 브라질 시장금리가 낮아지고 있는 상황을 감안할 때 농업 신용대출에 대한 규제와 절차를 더욱 간소화하고, 단기 신용대출은 점차 축소시키는 방안을 모색해야 한다. 또한 농업 저금리 신용대출 지원은 농업기술 혁신, 농업 경영발전, 정부가 정한 환경정책을 준수하기 위한 투자목적의 농가를 우선적으로 지원하는 것이 바람직하다.

- 2015~2017년에 브라질 농업부문의 일반서비스지지에 대한 지원액은 농업부문 전체 지원액의 약 3분의 1을 차지하였으며, 주로 R&D 연구와 혁신 이전에 초점을 맞추어 지원하였다. 그리고 상업적 부문에서는 농업혁신 시스템을 통해 농업 생산성을 향상시키는 데 많은 노력을 기울였다. 브라질은 정부출연기관인 엠브라파(Embrapa)와 민간·공공기관들과 협업하여 농업 연구역량 강화에 초점을 맞춤으로써 더 많은 농가를 대상으로 농업 기술혁신 이전 및 확산에 노력을 기울여야 한다.
- 브라질 농업개발부에서 개발한 온라인 재정위험 평가시스템(risk assessment tools) 농가의 재정적 위험 인식을 높이고, 농가들이 자체평가를 통해 영농활동에 대한 의사결정을 용이하게 하도록 도와주어야 한다. 또한 보다 효율적인 농업보험 상품 개발 및 보험을 통한 보조금 지급에 대한 성과를 모니터링하기 위해서는 해당 프로그램을 통한 정보 제공을 강화하고 서로 다른 상황에 처한 농가들 간의 정보 공유를 촉진할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

- 브라질의 농가에 대한 지원은 대부분이 현재 정부가 규정한 환경법 기준과 각 농촌지역에서 정한 규정을 준수하는 조건 하에서 지원되고 있으며, 정부는 저탄소 농업개발계획(ABC)에 따라 농업의 지속가능성을 실천하기 위해 이러한 관행을 유지하는 농가를 대상으로 저금리 융자를 지원하고 있다. 파리기후협정에 따라 브라질의 자발적 탄소 감축 공약(INDC)을 달성하기 위한 계획을 알리고, 농업의 지속가능성과 환경보존에 대한 성과를 동시에 달성하기 위해서는 이러한 정부의 지원정책 및 저금리 융자지원에 대한 효과를 평가해야 한다.
- 국제수역사무국(OIE)<sup>7)</sup>은 현재 브라질에 우폐역(Contagious bovine pleuropneumonia)<sup>8)</sup>이 없는 상황이라고 선언하였고, 브라질 정부도 가축 예방접종을 통해 최근 2개 지역이 구제역 청정지역임을 알리는 등 최근 2017년에는 동물 보건 개선을 위한 노력이 상당한 결과를 가져왔다. 브라질 농산물에 대한 소비자들의 신뢰 회복과 농산물 수출 확대를 위해서는 현재 진행 중인 동물위생 및 식물검역 검사 시스템의 지속적인 구조조정과 위생 검역 검사 기관의 효율성 및 전문적 독립성을 더욱 향상시키는 데에 더욱 초점을 맞추어야 한다.

<그림 1> 브라질 농업 지지의 변화



자료: OECD (2018). p.113.

7) 국제수역사무국(OIE)은 동물검역에 관한 국제기준을 수립하는 국제기관으로, 국제적인 축산물 교역은 OIE가 정하는 위생기준에 근거해 이뤄지고 있음.

8) 우폐역(Contagious Bovine Pleuropneumonia, CBPP)은 주로 소에 발생하는 질병으로, 폐와 관절에 병변이 일어남.

## 2.2. 칠레

### 2.2.1. 농업부문 지원

칠레는 농가들에게 농산물 시장가격을 지지할 수 있는 지원을 거의 제공하고 있지 않아 정부를 통한 농산물 시장 왜곡은 극히 제한적인 상황이다. 칠레의 농업 총지지추정치는 농업부문 총 소득의 2.6%를 차지하여 OECD 회원국 중 가장 낮으며, 칠레 농산물 내수가격은 국제가격과 거의 비슷한 수준을 유지하고 있다.

칠레는 주로 소규모 농가를 대상으로 지원하고 있으며, 특히 고정자본 형성(fixed capital formation)과 서비스 제공(provision of service) 등 투입재 사용을 위한 목적에 주로 지원하고 있다. 한편, 2017년 칠레 농업분문에 대한 공공지출액은 2016년 대비 1.4% 증가하였다.

### 2.2.2. 주요 정책의 변화

칠레 농업정책의 기본방향은 크게 두 가지로 나뉘는데, 첫째는 농업 생산성 향상이고, 둘째는 소규모 농가 및 토착 농가의 포용과 해당 농가들의 농업기술 발전이다. 또한 칠레는 이 두 가지 농업정책 기본방향을 바탕으로 여러 세부정책 목표를 설정하고 있다. 세부 정책 목표에는 효율적인 관개수로 시스템 구축 및 확장, 소규모 농가와 토착 농가(특히 젊은 영농인)의 기술개발 촉진을 위한 정책 강화, 농업혁신을 위한 촉진, 훼손된 토양의 개선을 통한 지속가능성 유지, 농산물 위생 안정성 강화 등을 들 수 있다.

2017년에는 칠레 국립농업 개발원(INDAP)이 'Yo Joven & Rural(Me, Young and Farmy)'이라는 프로그램을 시행하였다. 해당 프로그램은 시골에 거주하는 18세부터 35세까지의 청년 농업인을 대상으로 농업 보조금 지원 및 용자지원을 실시하고 있으며, 그 외에도 청년 농업인의 능력 배양 및 역량 강화를 위한 교육과 네트워크 개발 등을 지원하고 있다.

또한 2017년에는 칠레 정부가 농업의 지속가능성과 세계 기후변화에 대응하기 위해 몇 가지의 정책안을 발표하였다. 특히, 칠레 농무부 장관은 농업정책 연구실(ODEPA)과 다른 공공기관들은 협업하여 지속가능한 농업의정서(protocol of sustainable agriculture)를 발표하였다. 해당 의정서에는 농업의 지속가능성을 위한 10가지 원칙을 규명하고 있으며, 농업부문에서 지속가능한 생산협약 개발을 위한 기초역할을 수행하는 자발적 계획안이 포함되어 있다.

2017년에는 호두산업에 대한 지속가능한 청정생산협약(APL-S) 개발하기 위해 민간분야 전문가들과 서로 논의하였으며, 쌀 산업에 대한 지속가능한 생산협약(APL-S)은 현재 제안서가 완료되어 추진 준비 중에 있다. 또한 지속가능한 생산협약(APL-S)에는 가족농의 역량 강화를 위한 계획도 수립하여 2018년부터 시행하기 시작하였다.

‘식품 손실 방지 및 폐기물 감소를 위한 국가 위원회’는 공공기관, 시민사회, 민간부문, 학계가 공동 참여하여 설립되었으며, 낙농부문의 지속가능한 개발 계획은 민관 협력으로 추진되어, 향후 4년 동안의 로드맵을 발표하였다. 해당 로드맵의 주요 내용으로는 낙농부문의 지속가능한 개발을 위한 전략적 목표, 행동, 지표 등이 포함되어 있으며, 유엔(UN)의 지속가능한 개발목표(SDGs)와 국제 유제품연맹(IDF)의 유제품 지속가능성 프레임워크(DSF)와도 연계되어 있다.

칠레의 국가관개수로위원회(National Irrigation Committee)는 지속가능한 농업용수 공급을 위한 관개수로 시설투자를 계획하기 위해 공공기관과 민간기관이 함께 참여하는 15개 지역의 23개의 관개수로 시설관리를 위한 계획안을 발표하였다. 또한 2017년에는 세계 기후변화에 관한 장관기술위원회(CTICC)를 설립하여, 세계 기후변화에 취약한 칠레 농업의 문제점을 해결하고자 노력하고 있다.

칠레는 2017년에 인도네시아와 자유무역협정(FTA)을 체결하였으며, 기존의 유럽연합(EU)과의 FTA 협정은 지적재산권, 환경관련 조항, 상품 관세율 추가 인하 등에 관해 재협상을 진행하였다. 또한 2018년 3월에는 칠레 등 11개국이 칠레 산티아고에서 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)을 체결하였다.

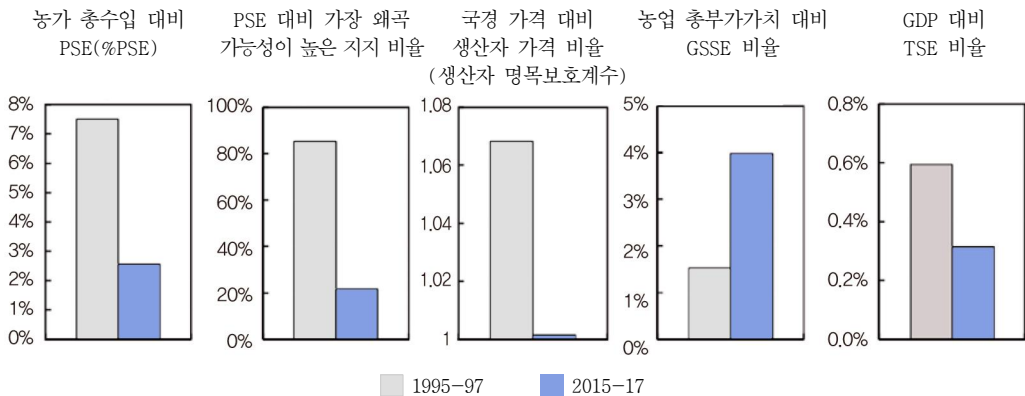
### 2.2.3. OECD의 평가와 제안

- 칠레 농업정책은 자국 농산물 시장을 왜곡시키지 않는 수준에서 농가들을 지원하고 있다. 칠레의 농업 생산자지지추정치는(PSE)는 2015~2017년에 농업총수입의 2.6%를 차지하였으며, 농업 일반서비스지지추정치(GSSE)은 칠레 농업 전체 지원의 51%를 차지하였다.
- 2017년 농업부문의 총 예산액 대비 지출액은 2016년에 비해 1.4% 증가하였다. 농업의 직접보조금 지급(Direct payment)은 대부분 소규모 농가에 한해 지원하였으며, 그 외에도 농업 생산성 및 경쟁력 향상, 황폐화된 토양 복구, 농업 관개수로 시스템 개선 등을

목표로 지원하였다. 농업 일반서비스지지(GSSE)는 대부분 관개수로 기반시설에 대한 점검 및 관리와 농업지식 및 혁신시스템 분야에 지원하였다.

- 칠레는 향후 농업부문에 있어 소규모 농가와 토착 농가의 농업기술 개발 지원, 천연자원 보호, 농업 생산성 향상 및 유지, 농업 인프라 구축, 농산물 시장 접근성 및 경쟁력 향상 등을 위해 지속적으로 지원할 계획이다. 농업 직접보조금은 약 70%가 소규모 농가를 대상으로 지원하고 있으며, 농업 총지지추정치의 절반 정도는 농업 일반서비스 지지에 지원되고 있어 OECD 회원국 평균치의 4배에 달한다.
- 소규모 농가와 토착 농가를 대상으로 지원한 정책 효과를 평가하는 데 있어 세심한 주의를 기울여야 하며, 정책 지원 효과에 대한 평가는 좀 더 체계적으로 수행되어야 할 필요가 있다.
- 칠레 농무부로부터 지원을 받지 못한 농업 관련 프로젝트(프로그램)를 더 많이 개발해야 하며, 이를 위해 칠레 농무부 각 부서들과 프로젝트 담당기관 간의 협업이 더욱 중요해질 전망이다. 또한 해당 프로그램을 평가하기 위해서는 더욱 체계적인 평가시스템을 구축할 필요가 있다.
- 칠레는 농업부문에서 배출되는 온실가스(Greenhouse gas)는 칠레 전체 온실가스 배출량의 상당 부분을 차지하고 있으며, 현재까지는 세계 기후변화에 관한 파리협정에서 온실가스 배출량 감소에 대한 약속을 이행하는데 도움이 될 만한 분야별 계획이나 목표를 아직 설정하고 있지는 않은 상황이다.

<그림 2> 칠레 농업 지지의 변화



자료: OECD(2018), p.121.



## 2.3. 콜롬비아

### 2.3.1. 농업부문 지원

콜롬비아의 농업 생산자지지추정치(PSE) 2015~2017년에 농업총수입의 13%를 차지하여 OECD 평균(18.2%)보다 약간 못 미치는 수준이다. 콜롬비아의 농업부문에 대한 지원은 콜롬비아 화폐가치 하락 등으로 감소하였으며, 특히 농산물 생산량 증대를 위한 시엠브라(Siembra)계획<sup>9)</sup>은 농산물 생산량을 큰 폭으로 증가시키는 결과를 초래하여 결국 농산물 생산자 가격은 하락하는 결과를 가져왔다.

시장가격지지(MPS)는 농업 생산자지지추정치(PSE)의 주요 구성요소로써 2015~2017년에는 콜롬비아 농업 생산자지지추정치의 82%를 차지하였다. 시장가격지지는 주로 쌀, 옥수수, 가금류, 우유, 설탕, 돼지고기를 포함한 일부 농산물에 대한 국경조치에 의해 결정된다. 동 기간 콜롬비아 농가에 대한 예산 이전(Budgetary transfer)은 농업 생산자지지추정치(PSE)의 18%를 차지하였으며, 그 중 농산물 생산을 위한 변동 투입재 지원이 가장 큰 비중을 차지하였다. 콜롬비아 농업부문 전체 예산지출에서 농업 일반서비스지지(GSSE)분야 지출이 차지하는 비중은 상대적으로 낮으며, 이는 농업부문에 대한 총지지추정치(TSE)의 14%에 불과하다. 또한 이에 포함된 지출은 농업 연구와 기술이전, 특히 관개수로나 농가 구조조정과 같은 하부구조 등이다.

### 2.3.2. 주요 정책의 변화

2017년에는 곡물 비축이 가능한 도매업자를 대상으로 1년 동안 약 40만 톤의 쌀을 비축할 수 있도록 지원하였고, 면화생산자에게는 농가 소득보존을 위해 보조금을 지급하였다. 콜롬비아는 금융제재 완화를 여전히 최우선 목표로 설정하고 있으며, 2017년 7월에는 농가 부채 재조정과 부채를 경감할 수 있도록 「1847법」이 승인되어 2018년부터 시행될 예정이다. 콜롬비아는 시엠브라 정책을 추진한 결과 농업 예산 이전은 2017년 대비 11% 증가하였고, 16개의 신규 농업지원 프로그램이 추가 신설되었다. 16개 신규 농업지원 프로그램 중 12개는 농업 일반서비스지지추정치(GSSE)에 포함되며, 그 중 10개는 교육·지도 서비스

9) 콜롬비아 시엠브라 계획은 2018년까지 16억 달러를 투자하여 100만 ha의 농지를 확대하고 26만개의 일자리를 창출하는 것을 목표로 시행되고 있음.

(Extension service)와 직접적인 관련이 있다. 그리고 그 외 나머지 4개의 지원 프로그램은 농업 장비구입과 농업 일반서비스 제공 등을 농가에게 지원할 수 있는 프로그램으로 구성되어 있다.

토지접근 대책은 콜롬비아 농업 최우선 정책으로 계속해서 추진하고 있으며, 2017년에는 약 3,000개의 토지 구획이 국립토지청(National Land Agency)에 합법적으로 등록되었다. 또한, 2017년에는 콜롬비아 동식물 보건 강화를 위해 해당 담당기관인 동식물 보건기구(ICA)가 신규 지역에 다양한 네트워크를 구축하였고, 신선 농산물을 수출 확대를 위해 더 많은 식물 검역 요구사항을 이행하였다.

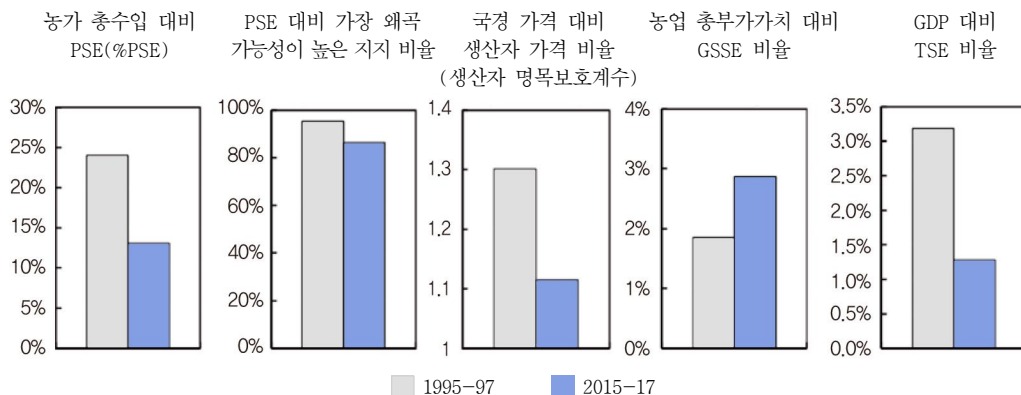
콜롬비아 의회는 농업 혁신체제(SNIA) 구축을 위한 연구 개발 및 농업 일반서비스지지를 확대하는 방안이 2017년 12월에 의회 법안을 통과하여, 향후 몇 년 안에 실행될 예정이다. 또한, 2017년에는 중고 농기계에 대한 수입관세가 2년간 폐지되었으며, 면화와 땅콩의 수입 관세는 완전 철폐되었다. 현재 일본과 터키를 대상으로 신규 자유무역협정(FTA) 체결을 위한 협상이 진행 중에 있다.

### 2.3.3. OECD의 평가와 제안

- 콜롬비아 농업은 생산성과 경쟁력을 저해하는 광범위한 구조적 또는 제도적 도전에 직면해 있다. 공공재 및 서비스에 대한 투자 부족, 부실한 토지관리, 실패한 토지소유 개혁(토지 소유의 40% 이상이 계속 비공식), 그리고 마약 밀매와 밀접하게 연계된 내부 갈등의 장기화 등은 콜롬비아 농업부문 성과 달성에 악영향을 미치고 있다.
- 국가를 안정화시키고 농촌 개발을 촉진하기 위해서는 종합적인 토지접근 대책이 필요하다. 토지 소유권 문제에 대한 개선은 농업부문의 장기적 성장에 기여할 뿐만 아니라 농촌 개발을 촉진하는 데 기여할 것으로 판단된다. 콜롬비아의 토지 소유권은 현재 매우 집중되어 있고, 경작지는 저개발 되어있는 상태이므로 이를 해결해야 하는 상황에 직면해 있다. 또한 지적등록 시스템(Cadastre system)에 대한 개선과 토지 소유권 등록 촉진 등은 콜롬비아 농업에 있어 매우 중요하다.
- 사회기반 시설, 농업 연구개발, 농업 지식이전, 농업 구조조정 등과 같이 농업부문의 핵심사항들은 계속해서 제한적인 지원을 받고 있다.

- 다양한 농업정책과 정부 지원 프로그램에 대한 체계적인 검토와 영향평가가 중요하다. 현재는 매우 다양한 프로그램이 지원되고 있고, 일부 프로그램은 다른 산업과도 연계되어 있어 영향이 불확실한 프로그램은 다른 프로그램과 통합하여 실행되어야 한다. 또한 프로그램에 대한 검토는 비용과 편익의 증거를 바탕으로 정책을 재정비해야 한다.
- 시장가격지지(MPS)는 농업 생산자를 위한 가장 중요한 지원 형태이다. 가격 밴드시스템(Price band system)은 이에 대한 실제적인 효과를 평가할 필요가 있으며, 이는 하위부분에서 설정한 목표를 달성하기 위한 대안책을 마련하기 위한 기초자료로 활용될 것이다.
- 농업부문의 전략적인 정보수집에 대한 개선은 정책의 원활한 설계를 위해 매우 중요하다.

<그림 3> 콜롬비아 농업 지지의 변화



자료: OECD(2018). p.129.

## 2.4. 코스타리카

### 2.4.1. 농업부문 지원

코스타리카의 농업 생산자지지추정치는(PSE) 2015~2017년에 코스타리카 농업총수입의 8%를 차지하여 OECD 평균에 절반도 못 미치는 수준이며, 코스타리카 농산물 시장과 교역을 왜곡시키는 지원 정책 등으로 인해 시장가격지지(MPS)는 농업 생산자지지추정치의 96%를 차지하여 매우 높은 수준이다. 높은 시장가격지지(MPS)는 주로 쌀, 가금류, 돼지고기, 설탕

등이 포함되어 있다. 그리고 나머지 농업 생산자지추정치의 4%는 대부분 고정된 자본 형성을 위한 투입 보조금과 환경 서비스 형태로 지원되고 있다. 코스타리카의 농업 생산자지추정치(PSE)는 2015~2017년에 농업 총지추정치(TSE)의 82%를 차지하여 가장 큰 비중을 차지하였으며, 그 외 18%는 농업 일반서비스지(GSSE)에 지원되었다. 한편, 동기간 농업부문 전체 예산 대비 지출에서 농업일반서비스에 대한 지출이 85%를 차지하여 가장 높은 것으로 나타났다.

#### 2.4.2. 주요 정책의 변화

코스타리카의 농업정책은 기본적인 틀에서는 큰 변화가 없으며, 농업 생산성 향상 및 소규모 농가의 기술개발 등을 세부 정책목표로 설정하고 있다. 코스타리카는 농산물 가격을 지지하는 정책 이외에도 농업지식 및 혁신시스템 확장과 관개수로 시설개발 등 농업 일반서비스지지에 대한 지원에도 초점을 맞추고 있다. 그리고 그 외 일부 농업 예산은 고정자본 형성과 환경서비스 지원 등을 통해 농가에게 직접 지원되고 있다.

2016~2017년에는 정부가 농업 R&D 전문기관인 '농업기술 혁신 및 이전(INTA)'과 함께 이러한 서비스를 더 잘 연계하고자 교육·지도 서비스(Extension services)를 야심차게 개혁하기 시작하였다. 또한 국립항만수원(SENARA)은 수도요금 체계를 개선하여, 현재는 수도 이용과 관개수로 유지비용에 따라 변동요율을 적용하고 있다.

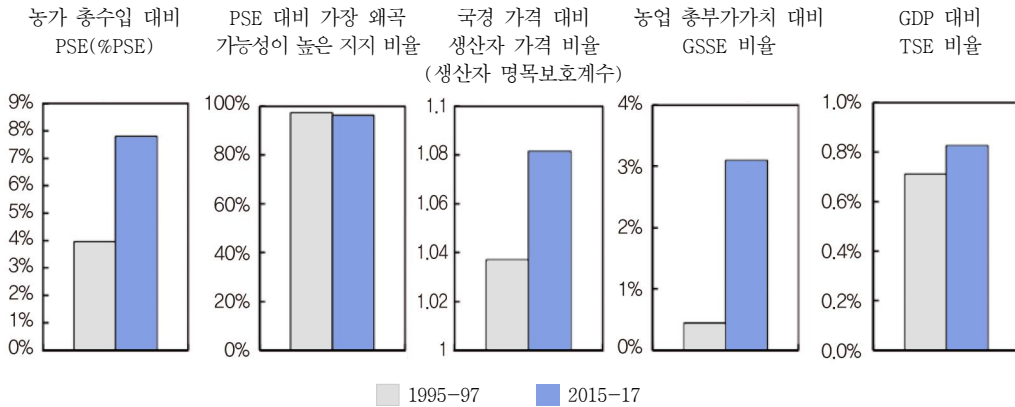
2017년에는 「농업기술규정(RTCR)」인 'No. 484:2016'에 의거하여 농업에 사용되는 농약 및 기타 합성 살충제에 대한 등록, 사용, 관리에 대한 규정 및 절차를 수립하였다.

코스타리카 정부는 2017년 2월 브라질산 백설탕 수입에 대한 반덤핑 조사를 마치고 3.67%의 기존 관세율을 6.82%로 상향 조정하기로 결정하였다. 또한 2017년 9월부터 2018년 6월까지 9개월 동안 검은콩과 붉은콩 6,294톤과 흰 옥수수 2,602톤을 무관세로 수입하도록 허용하였다. 2017년에는 현미 수입에 대한 세이프가드(ASG)를 설정하였고, 중남미 자유무역협정(FTA) 협상이 마무리되어 2018년 2월에 체결되었다. 코스타리카는 2015년 아보카도에서 주로 발생하는 병충해(sunblotch disease)를 예방하기 위해 멕시코산 신선 아보카도 수입을 금지하였다.

### 2.4.3. OECD의 평가와 제안

- 코스타리카의 농업 생산자지지는 주로 쌀, 가금류, 돼지고기, 우유, 설탕 등을 생산하는 농가를 대상으로 국경보호조치(border protection)를 통해 제공되고 있다. 이러한 지원은 내수 시장과 무역을 계속 왜곡시키며 경쟁을 제한한다. 그리고 결국 코스타리카 농업 생산성 및 경쟁력을 악화시키게 된다. 정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 시장가격 보조를 단계적으로 폐지하는 전략을 모색하여 안정적으로 전환되어야 한다.
- 코스타리카 농업 예산의 80% 이상은 농업 일반서비스지지 형태로 지원되고 있으므로 이러한 서비스의 효율성 보장 및 개선은 가장 주요한 과제이다. 그리고 지도·교육 서비스는 농업부문의 핵심 기능이지만, 한편으로는 서비스 확장에 대한 수용력 제약과 잘못된 자원 할당은 그 효과를 감소시킨다.
- 농업 생산성 향상(예: 관개 및 배수)과 시장 접근성(예: 운송, 유통, 냉동기 시설 등)을 촉진하기 위해서는 더 많은 투자가 필요하다.
- 기관간의 복잡한 책임과 약화된 조직화는 농업 공공정책을 수행하는데 제약을 받게 되고 효율적인 서비스를 제공하는데 저해될 수도 있다. 따라서 불필요한 관료주의는 없애고 제도적 협력 방안을 개선하는 것이 지원 프로그램을 보다 효율적인 방식으로 이행하는 데 도움이 된다.
- 소규모 생산 농가들은 신용대출 및 금융지원에 대한 정보 및 접근성이 부족하여 어려움을 겪고 있다. 또한 엄격한 대출 자격요건은 소규모 농가들이 대출을 지원받는데 제한을 받고 있으며, 민간 상업은행들은 소규모 농가에게 대출을 지원함으로써 발생하는 인센티브가 낮은 실정이다. 도덕적 해이를 피하기 위해서는 주의를 기울여야 하겠지만, 개발은행 시스템과 농업단체가 제공하는 기존 신용대출 프로그램은 소규모 농가의 금융인프라 개선을 위해 우선적으로 확대되어야 한다.
- 기후변화에 관한 파리협정에 따르면, 코스타리카는 2030년까지 최대 937만 4,000 톤의 이산화탄소를 배출할 수 있도록 할당받았다. 그리고 이러한 약속은 온실가스(GHG) 배출량을 기존 배출량 대비 44% 감소시켜야 함을 의미한다. 코스타리카는 온실가스 배출 감축 대한 약속을 달성하기 위해 농업 각 분야별 특정한 감축 목표들을 개발하여 이행 중이다.

<그림 4> 코스타리카 농업 지지의 변화



자료: OECD(2018), p.133.

## 2.5. 멕시코

### 2.5.1. 농업에 대한 지원

2015~2017년 멕시코 농업 생산자지추정치(PSE)는 농업분야 총지추정치의 80%를 차지하였으며, 그 외 20%는 농업 일반서비스지지(11%)와 저소득층 농가를 위한 직접 보조금(9%) 형태로 지원되었다. 2015~2017년에 농업 일반서비스 예산에서 관개수로(irrigation) 인프라 구축과 농업 지식시스템 개발이 차지하는 비중이 80% 수준으로 가장 큰 비중을 차지하였으며, 농업 부가가치와 관련해서는 1990년대 중반 이후 농업 일반서비스지지에 대한 재정적 지원은 다소 감소하였다.

1990년대부터는 FTA 등 자유무역협정과 국내 농업정책 개혁 등으로 멕시코 농업총수입에서 농업 생산자지추정치가 차지하는 비율은 1991~1993년 29%에서 2015~2017년 8.8%로 감소하였다. 그리고 이러한 개혁을 통해 생산량과 가변적 투입재의 제약 없는 사용과 같은 농산물 시장을 가장 왜곡시키는 지원을 상당히 감소하는 결과를 가져왔다. 하지만 최근에는 농산물 시장을 가장 왜곡 시키는 지원이 다시 증가하기 시작하여 1990년대 중반과 비교하면 거의 두 배에 달하고 있는 실정이다.

2015~2017년에는 멕시코 농업분야에 대한 지원이 국내 총 생산액(GDP)의 0.5% 수준으로 OECD 평균 수준을 유지하였으나, 과거에 비해서는 상당히 감소하였다. 농업부문에 대한 전체 예산액에서 약 85%는 세금을 통해 충당하고 있으며, 나머지 15%는 농식품 소비자를

통해 예산을 확보하고 있다. 이는 국내 농산물 가격이 국제가격보다 평균적으로 2% 높아 소비자가 직접 예산을 지원함으로써 가격경쟁력을 확보하기 위해서이다.

멕시코는 원당(Raw sugar)에 대한 농산물 시장가격지지가 멕시코 농업총수입의 22%를 차지하여 멕시코 전체 시장가격지지의 상당 부분을 차지하고 있다.

### 2.5.2. 주요 정책의 변화

멕시코가 2013~2018년에 추진한 농업개발 계획은 자국 농산물 생산량을 증가시키고, 자국에서 생산되는 주요 곡물 및 유지작물의 자급률을 높이며, 대외적으로는 농식품 교역에 있어 수출입 균형을 맞추는데 목표를 두고 있다. 그리고 이러한 농업개발 계획에 맞춰 정부가 추진하고 있는 농가 지원 프로그램은 큰 변화 없이 꾸준히 진행되고 있다. 다만, 정부가 추진한 농업계약과 관련된 지원 프로그램은 현재 중단되어 있는 상태이고, 가격헤징(price hedging) 계약에 대한 지원과 정보시스템 통합을 위한 개발은 계속 유지되고 있다. 특히, 2013년부터 유기농 농산물에 라벨을 부착할 수 있도록 지원하는 프로그램은 지속적으로 확대되고 있으며, 자국산 소고기 등급제 도입을 위한 규제안은 현재도 개정 중에 있다.

멕시코는 정부 지원을 받은 농지에 최신 디지털 기술을 접목한 지형 데이터 등록(Geo-referencing)을 도입하는 등 정부가 지원하고 있는 농가를 대상으로 해당 농가의 데이터베이스를 디지털화하기 위해 지속적으로 노력하고 있다. 또한 농업에 사용되는 휘발유와 경유 구입에 대한 보조금 지원을 위해 새로운 규정이 2017년에 발표되어 현재는 시범단계에 있다.

쇠고기, 레몬, 양파, 쌀, 가금류 수입을 위한 면세 관세율 쿼터(TRQ)가 2019년 말까지 연장되었으며, 2018년 3월에는 멕시코가 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)을 체결하였으며 4월에는 멕시코 의회가 비준에 서명하였다.

### 2.5.3. OECD의 평가 및 제안

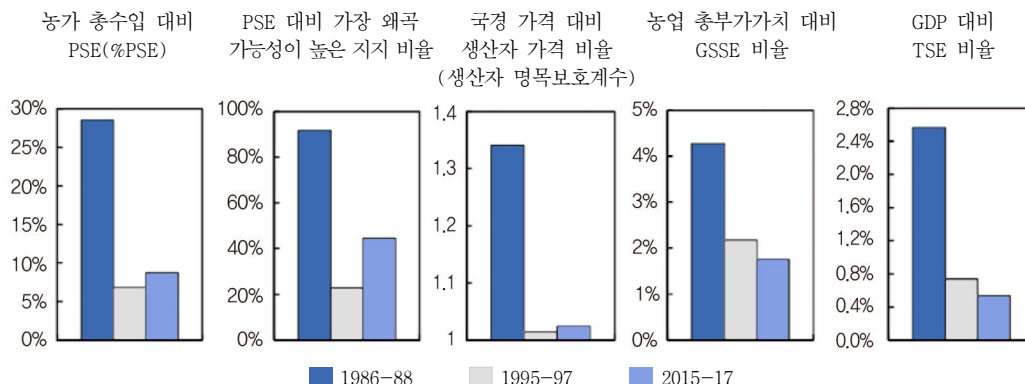
- 멕시코 농업총수입에서 농업 생산자지추정치가 차지하는 비중은 8%로, 농산물 시장을 가장 왜곡시키는 형태의 지원은 1990년대 이후 크게 감소하였다. 그러나 멕시코의 친농업정책 개혁, 특히 투입재 기반으로 농산물 시장을 왜곡시키는 지원 형태는 2000년

대 이후 일부 나타나기 시작하였다.

- 전기료와 보험료 등 변동 투입재(variable input) 관련 보조금 지원은 증가하였으며, 특히, 2013년 이후에는 소규모 농가를 위한 투자비용 지원과 농작물 재개편을 촉진하기 위한 고정자본(fixed capital) 지원이 증가하였다. 또한 2017년에 농업용 유틸리티에 대한 보조금 지원이 계획되어 준비단계에 있다.
- 멕시코는 1990년대부터 농업 일반서비스지지에 대한 지원이 증가하고 있다. 특히, 전기 및 도로 인프라 구축, 기상 정보시스템 개발, 농업지식 이전 및 연구개발 등 공공재 중심으로 정부 지원방향이 전환됨에 따라 농업 생산성 및 지속가능성을 저해할 가능성도 있다.
- 멕시코 농림수산물부가 현재 진행 중인 농업개발 프로그램이 조만간 종료됨에 따라 Productive-RPOAGRO 프로그램 등 주요 정책 지원 프로그램의 경제적, 사회적 영향 평가를 철저히 분석하여 향후 신규 정책 및 정책 보완에 활용해야 한다.
- 가격헤징(price hedging)과 같은 특정 위험을 관리하는 목적의 정책에 대한 높은 보조금 지급은 되도록 자제해야 한다. 이러한 보조금은 가격 변동성을 줄이는 데 효과적이지 않으며, 시간이 지남에 따라 환율 변동에 더 큰 영향을 받을 수 있고, 소수의 농업 생산자에게 더 많은 소득을 이전하는 경향이 있기 때문이다.
- 양수기 사용에 쓰이는 전기에 대한 단계적 보조금 폐지는 농업용 용수를 보다 효율적으로 사용하는 데 도움이 될 수 있다. 전기료 보조금 지급 대신 농가에 직접 지원하는 방식으로의 정책 전환은 농가들이 보다 효율적이고 지속가능한 물 사용에 도움이 될 뿐만 아니라 적절한 수자원 관리 및 물 가격 책정에 대한 좋은 예시가 될 것이다.
- 현재 최적의 환경관리 방안을 준수할 수 있는 농업 지원 프로그램은 거의 없는 실정이다. 농업 투입재 및 지역을 기반으로 지급하는 보조금을 자연환경도 함께 관리할 수 있도록 조건부를 제시함으로써 개선될 가능성이 있다. 또한 기후변화에 관한 파리협정에서 약속한 온실가스 배출 감축을 이행하려면 농업 관행을 개선하기 위한 추가적인 노력이 필요하며, 수자원 관련 지역 및 지방의 환경 부담을 줄이는데 협력해야 한다.



<그림 5> 멕시코 농업 지지의 변화



자료: OECD(2018), p.161.

### 3. 요약 및 결론

본고에서는 남미 신흥 국가인 브라질, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 멕시코를 중심으로 각 국가별 농업지원 정책 현황과 OECD의 해당 농업정책에 대한 평가 및 권고사항 등을 살펴보았다.

브라질 농업 생산자지지추정치(PSE)는 브라질 농업총수입의 2.7% 수준이며, 농업 총지지추정치(TSE)는 브라질 GDP의 0.4%를 차지하고 있다. 또한 브라질이 농가에 직접적인 보조금 지원은 브라질 농업 총지지추정치의 50% 수준이다. 브라질은 농업 지원액의 50% 정도를 양허성 차관과 농작물 보험 가입을 위한 보조금에 지출하고 있으며, 농업 투입재 사용을 위한 모든 지원들은 정부가 정한 환경법 기준에 따라 차등 지원하고 있다.

칠레의 경우 농업 총지지추정치는 칠레 전체 농업소득의 2.6%를 차지하며, 농가들에게 농산물 시장가격을 지지할 수 있는 지원을 거의 제공하지 않아 농산물시장 왜곡은 극히 제한적이다. 칠레 농업정책의 특징은 골에 거주하는 청년 농업인을 대상으로 농업 보조금 지원 및 역량 강화를 위한 교육과 네트워크 등을 지원하고 있다. 또한 호두와 쌀 등 주요 품목을 대상으로 지속가능한 농업의정서를 발표하여 농업 생산성 향상 및 생산 확대를 위한 정책을 추진하고 있다.

콜롬비아의 농업 생산자지지지추정치는 콜롬비아 농업총수입의 13%를 차지하며, 농업 일반 서비스지지지추정치가 농업 총지지지추정치에서 차지하는 비중이 14% 수준이다. 콜롬비아는 금융제재 완화를 농업의 최우선 정책 목표로 설정하여 농가 부채를 경감할 수 있도록 노력하고 있으며, 시엠브라 정책을 통해 농업 일반서비스지지와 관련된 지원을 실시하고 있다. 또한 효율적인 토지 관리를 위해 국립 토지원에 합법적인 등록을 추진하고 있으며, 신선 농산물 수출 확대를 위해 농식품 검역기능을 강화하는 정책을 추진하고 있다.

코스타리카의 농업 생산자지지지추정치는 코스타리카 농업총수입의 8%를 차지하며, 해당 국가는 농산물 시장과 교역을 왜곡시키는 지원정책을 추진함으로써 시장가격지지는 농업 생산자지지지추정치의 96%를 차지하여 매우 높다. 코스타리카는 소규모 농가를 대상으로 기술교육 등을 추진하고 있으며, 농업지식 및 혁신시스템 확장과 관련된 농업 일반서비스지지에 대한 지원도 확충하고 있다.

멕시코의 농업 생산자지지지추정치는 농업분야 총지지지추정치의 80% 수준인데, 이 농업 생산자지지지추정치가 농업총수입에서 차지하는 비율이 8.8%이다. 나머지 20%는 11%의 농업 일반서비스지지와 9%의 저소득층 농가를 위한 직접 보조금으로 구성되어 있다. 농업 일반 서비스지지에서 관개수로 등 인프라 구축과 농업 지식체제 개발을 중점적으로 지원하고 있으며, 자국에서 생산되는 주요 곡물 및 유지작물의 자급률 향상과 농식품 수출 확대를 위해 멕시코 정부가 노력하고 있다.

## 참고문헌

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

농림축산식품부. 2018. 「OECD 2018 농업정책 점검 및 평가 보고서」. 농림축산식품부.

임송수. 2016. “2016 OECD 농업정책평가: 신흥국의 최근 농정변화”. 「세계농업」. 한국농촌경제연구원.

농림축산식품부. 농업통상 용어집. 농림축산식품부.

## 참고사이트

Agriculture and Rural Development, European commission

([https://ec.europa.eu/agriculture/index\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/index_en))

OECD statistics(<https://stats.oecd.org/>)