

OECD 정책평가모형 운영체제구축과 한국농정평가 대응방안

송 주 호 연구 위원
성 명 환 연구 위원
이 응 연 연구 위원

연구 담당

송주호	연구위원	총괄, 제1장, 제2장, 제3장, 제4장, 제7장 집필
성명환	연구위원	제5장, 제6장 집필
이용연	초청연구원	자료정리

머 리 말

선진국들의 모임이라는 OECD에 1996년 가입한 이래 우리나라는 농업분야에서도 농업위원회와 산하 농업정책 및 시장작업반, 농업-무역합동작업반, 농업-환경합동작업반 등 각종 회의에 빠짐없이 참석하고 있다. OECD는 국제적인 이슈와 DDA 등 국제규범을 다루고 있으며, 세계농업전망, 회원국 농업정책 분석 등 많은 자료를 생산해 내고 있다. 지난 1998년 OECD는 우리나라 농업 정책에 대한 분석보고서를 발간한 바 있고, 금년에 다시 지난 10여년간의 우리나라 농정개혁 성과를 평가하는 작업을 하고 있다.

OECD는 기본적으로 자유무역과 시장경제를 이념으로 추구하고 있기 때문에 농산물 수입국인 우리나라 입장에서는 항상 수세적인 입장에서 서 있는 것이 사실이다. DDA 협상에서의 수입국 공조모임이 OECD에서도 같은 구성원으로 모이고 있다. 우리나라를 포함한 이들 수입국공조모임은 기회가 있을 때마다 OECD에서 각국의 농업보호정도를 나타내는 지표로 사용하는 PSE의 한계, 그리고 무역에의 왜곡효과를 줄이기 위한 디커플링(decoupling)과 타게팅(targeting) 등이 각국의 다양한 농업현실을 제대로 반영하지 못한다는 지적을 하고 있다.

하지만 OECD 논의에서도 배울 점이 많이 있다. OECD는 이론을 현실에 적용한다는 차원에서 어느 학술지보다 풍부한 내용과 시사점을 주고 있다. 최근에 중요성이 커지고 있는 식품경제, 농촌경제, 그리고 바이오 에너지 등 많은 분야에서 OECD는 전세계 학자들의 관심과 연구의 방향을 선도하고 있다. OECD가 개발한 정책평가모형(PEM: Policy Evaluation Matrix)은 금년도에는 우리나라에도 적용할 예정으로 있어 우리의 정책평가 수단도 다양해질 것으로 전망된다. 이 연구가 그동안의 OECD의 주요 논의내용을 이해하고 한국 농정 평가 보고서에 대한 대응과 한국형 PEM 모델개발에 도움이 되길 바란다.

2007. 12.

한국농촌경제연구원장 최 정 섭

요 약

우리나라는 세계 정치경제 질서체제의 변화에 능동적으로 대응하고 선진 경제와의 협력강화를 목적으로 1996년 12월 OECD에 회원국으로 가입하였음. 농업분야에서는 OECD 무역·농업국 산하 농업위원회와 산하 3개 작업반(시장·정책작업반, 농업·무역 작업반, 농업·환경작업반 등)회의에 정례적으로 참석하고 있음.

OECD 농업위원회에서는 매년 각국의 농업정책의 개혁내용을 평가하고 있으며 농업과 관련된 제반 이슈들을 분석하는 작업을 하고 있음. 1998년에 OECD 사무국은 우리나라 농업정책에 대해 전반적인 검토를 하였으며, OECD 회원국으로서 준수해야 할 10 여가지 권고사항을 제시하였음. 2007년 11월에는 우리나라 농업정책에 대해 지난 10여년 동안의 이행상황을 검토할 예정으로 있음. 또한 OECD 에서는 회원국들의 국내 농업정책의 변화가 국내외에 어떤 영향을 미치는지를 계량화하는 농업정책평가모형(PEM: Policy Evaluation Matrix)를 개발하여 6개국을 대상으로 운용해오고 있는데, 2007년부터 우리나라의 모형(쌀, 쇠고기, 낙농 3 품목)을 새롭게 추가할 계획임. 따라서 OECD 에서의 한국농업에 대한 모형 개발 및 농정검토에 대비하여 계량모형 전문가와 OECD 전문가가 참여하여 대응논리를 개발하고 정책 담당자와의 협조를 통해 총체적으로 대응할 필요에서 이 연구가 행하여졌음.

이 보고서는 총 7장으로 구성되었음. 1장에서는 연구의 필요성 및 연구내용에 대해 기술하고, 2장에서는 OECD의 일반현황과 우리나라의 가입당시 쟁점사항, 그리고 농업분야 조직을 다루고 있음. 우리나라는 가입당시 OECD에 가입하면 자동적으로 WTO 협상에서 선진국대우를 받아야 하는지에 대해 우려가 많았기 때문에 가입하더라도 농업분야와 기후협약분야에서는 개도국지위를 유지한다는 점에 대해 회원국들의 이해를 확보하였음. 제 3장에서는 지난 1998

년도의 한국농정보고서에서의 권고사항과 그에 대한 우리나라의 그동안의 이행상황을 기술하였음. 아울러 2002년 이후 각 년도별 한국농정에 대한 평가를 정리하였음.

제 4장에서는 OECD 에서의 DDA 협상 관련 논의 경과를 특별히 다루고, 농업정책시장 작업반과 농업/무역작업반에서의 연도별 논의내용을 다루고 있음. 아울러 주요 이슈별 논의 내역을 정리하였음. 특히, 농산물 수입국들이 농업보호의 이유로 내세우고 있는 농업의 다원적 기능에 대한 분석을 비롯하여 목표 지향적인 농업정책, 비용 효율적인 생산 비연계정책의 중요성, 농가소득 문제, 생산자 지지추정치(PSE)의 새로운 분류, 농업환경지표 설정 등의 진행상황을 다루고 있음.

제 5장에서는 PEM 모형에 대한 구조와 정책실험 방법 등에 관한 일반적인 기술을 하였으며, OECD 6개 회원국을 대상으로 분석한 결과를 제시함. 그 결과는, 첫째, 가변투입재 기준 지불은 생산자에 대한 소득이전 효율성이 가장 낮은 수단일 뿐만 아니라 생산과 무역에 대한 왜곡도 가장 큰 것으로 나타났음. 둘째, 산출물기준 지불과 시장가격지지는 가변 투입재에 대한 지불보다는 왜곡 수준이 낮은 것으로 나타났음. 셋째, 경작면적기준 지불과 과거실적기준 지불은 생산과 무역에서 왜곡의 정도가 가장 낮은 반면에, 소득이전 효율성은 가장 높게 나타났음.

제 6장에서는 이번에 새로 개발중에 있는 한국 PEM 모듈중 쌀 및 낙농모형의 기본 구조 및 시나리오별 정책실험결과를 제시하였음. 실험적인 분석결과 기존 쌀의 국내 가격지지 정책을 생산자에 대한 고정직접지불 정책으로 변화시키면 이전효율이 높아져 정책변화 후 생산자에게 더욱 유리하게 되는 것으로 나타남. 가공유에 대한 보조금 축소는 생산자로의 소득이전 효과는 낮아 바람직하지 못한 수단임을 보여주고 있음. 보조금의 목적이 농가소득을 보전해주는 것이 아닌 생산의 잉여분을 처분하는 것이기 때문임. 우유의 쿼터가격을 감

소시키는 시나리오는 생산자들이 다소 손실을 입게 되고, 소비자는 이익이 되는 것으로 나타남.

제 7장에서는 OECD 사무국이 작성한 한국농정 보고서 초안에 대한 분석이 제시되었음. 이 초안이 나오기까지 한국농촌경제연구원에서는 본문과 부록에 제시된 각종 표와 그림의 기초자료를 OECD 사무국에 제공하였으며, 한국 농정에 대한 각종 보고서와 자료도 사전에 제공하여 한국농정보고서가 정확한 사실을 토대로 작성되도록 많은 노력을 기울였음. 이번에 제시된 초안은 비교적 균형잡힌 시각에서 한국농정의 그동안의 개혁노력을 높게 평가하면서도 앞으로 지속적인 개혁이 필요하다고 강조하고 있으며, 12개 권고사항을 제시하고 있음. 이들 권고사항 중 우리와 입장을 다소 달리하는 농지규제 완화문제, 낙농개혁문제 등에 대해서는 향후 서면으로 의견을 제출하여 마지막까지 수정 노력을 할 필요가 있음. 또한, 우리나라의 PSE 수치를 낮출 수 있는 구체적인 방안을 마련할 필요가 있음.

OECD에서 분석된 내용들은 선진국들이나 세계 농업정책이 나가야 할 방향을 예시하기 때문에 우리나라도 농업정책 수립시 참고해야 할 내용이 많으며, 또한 앞으로도 OECD 논의 내용에 더 많은 관심을 기울이고 적극 참여해야 함.

차 례

제1장 서론

1. 연구 필요성	1
2. 연구 목적	3
3. 선행연구 분석	3
4. 연구내용	5
5. 연구방법	7

제2장 OECD 일반현황과 우리나라와의 관계

1. OECD 개요	8
2. 우리나라의 OECD 가입	11
3. OECD 농업분야 조직 및 농정개혁 방향	14

제3장 한국농정에 대한 그동안의 OECD 평가

1. OECD의 회원국 농정평가 배경 및 평가 수단	19
2. 1998년 OECD의 한국농정에 대한 평가 및 권고분야별 이행 상황	22
3. 2002년 이후의 한국농정에 대한 평가	39

제4장 OECD의 논의동향과 우리나라에 대한 시사점

1. OECD 농업위원회의 DDA관련 논의 내역	56
2. 2003년 이후 주요 작업반별 논의 내역	69
3. 주요 이슈별 논의내역	107

제5장 OECD 정책평가모형

1. 정책평가모형의 개요 150
2. 정책의 효과와 지표 155
3. OECD 작물모형 분석 결과 162

제6장 한국의 정책평가모형

1. 한국 PEM 모형의 개요 172
2. 분석 자료 177
3. 정책 시나리오 분석 179

제7장 OECD 2007 한국농정평가 대응

1. OECD 사무국 보고서 주요 내용 및 검토의견 188
2. 향후 과제 209

참고 문헌 218

표 차 례

제2장

표 2- 1.	OECD 회원국 확대 추이	9
---------	----------------------	---

제3장

표 3- 1.	2006년 국가별 PSE 및 %PSE	21
표 3- 2.	2006년도 국가별 TSE 및 TSE/GDP	21
표 3- 3.	한국, 스위스, 터키의 PSE 및 TSE 수치변화	22
표 3- 4.	1998년 OECD의 한국농정에대한 권고사항 및 내용	23
표 3- 5.	연도별 쌀 수매가격(2등급 기준)	26
표 3- 6.	정부지원으로 공급된 농기계 대수 및 지원자금	30
표 3- 7.	기존 정책자금과 비교	38

제4장

표 4- 1.	APM 연도별 논의 내역	71
표 4- 2.	무역위 연도별 논의내역	89
표 4- 3.	OECD 농업무역 합동작업반(JWP)의 주요 작업결과	138

제5장

표 5- 1.	PEM 모형에서의 PSE 분류	156
표 5- 2.	정책효과의 지표	157
표 5- 3.	PEM 곡물모형의 생산요소 범위	163
표 5- 4.	생산요소의 공급탄력성	163
표 5- 5.	생산요소간 대체탄력성	164
표 5- 6.	곡물의 공급 가격탄력성	164

표 5- 7.	곡물의 수요 가격탄력성	165
표 5- 8.	기타국가 곡물의 수요 및 공급 가격탄력성	165
표 5- 9.	정책수단별 소득이전 효과	167
표 5-10.	정책수단별 보조수준 10% 감축에 따른 세계가격의 변화	168
표 5-11.	모든 작물의 보조수준 10% 감축에 따른 경제적 효과 비교	168
표 5-12.	캐나다의 5% 지지수준 증가에 따른 경제적 효과	169
표 5-13.	유럽연합의 5% 지지수준 증가에 따른 경제적 효과	169
표 5-14.	일본의 5% 지지수준 증가에 따른 경제적 효과	170
표 5-15.	멕시코의 5% 지지수준 증가에 따른 경제적 효과	170
표 5-16.	스위스의 5% 지지수준 증가에 따른 경제적 효과	171
표 5-17.	미국의 5% 지지수준 증가에 따른 경제적 효과	171

제6장

표 6- 1.	경작면적 및 수급량, 2006	177
표 6- 2.	품목별 수요탄력성	178
표 6- 3.	품목별 생산요소 비중	178
표 6- 4.	2014년도 쌀 시장 추이	182
표 6- 5.	고정직불금의 대안별지지 시나리오	184
표 6- 6.	생산 쿼터 균형 시나리오 결과	186

제7장

표 7- 1.	OECD 사무국 권고(2차초안)에 대한 항목별 검토의견	203
---------	--------------------------------------	-----

그림 차례

제5장

그림 5- 1. 정책평가모형	151
그림 5- 2. 시장가격지지의 무역과 소득효과	154
그림 5- 3. 면적기준 지불의 무역과 소득효과	157

제6장

그림 6- 1. PEM의 쌀 시장 구조	169
그림 6- 2. 논 변동직불금 추정	170
그림 6- 3. KDC 체제하의 가격과 쿼터 구조	171
그림 6- 4. 한국 우유시장의 PEM	172
그림 6- 5. 농업정책의 이전효율성, 1986-2006	176

제 1 장

서 론

1. 연구 필요성

- 우리나라는 세계 정치경제 질서체제의 변화에 능동적으로 대응하고 선진 경제와의 협력강화를 목적으로 1996년 12월 OECD(Organisation for Economic Co-operation and Development)에 회원국으로 가입하였으며, 프랑스 파리에 OECD 한국대표부를 설치하고 모든 OECD 논의에 적극적으로 참석하여 우리나라의 이익을 반영하기 위해 노력하고 있음.
 - 농업분야에서는 OECD 무역·농업국 산하 농업위원회와 산하 3개 작업반(농업정책·시장작업반, 농업·무역 작업반, 농업·환경작업반 등) 회의에 농림부 담당자가 정례적으로 참석하고 있으며 사안에 따라 연구기관이나 학계에서도 간혹 참여하고 있음.

- OECD 농업위원회에서는 매년 각국의 농업정책의 개혁 내용을 평가하고 있으며 농업과 관련된 제반 이슈들을 분석하는 작업을 하고 있음. UR협상 때에는 OECD가 제안한 생산자 지지추정치(PSE)라는 개념이 활용되어 각국의 국내보조금감액기준(AMS)이 되었으며, 현재도 OECD 사무국은 무역자유화를 추구하면서 각국의 농업정책을 시장지향적으로 개혁하도록 회원국

들에게 권고하고 있음.

- 1998년에 OECD 사무국은 우리나라 농업정책에 대해 전반적인 검토를 하였으며, OECD 회원국으로서 준수해야 할 10여 가지 권고사항을 제시하였음.
 - 2007년 11월에는 OECD 농업정책 및 시장작업반에서 우리나라 농업정책에 대해 지난 10년 동안의 진전상황을 평가하고 향후 개혁 방향을 제시함.
- OECD에서는 최근 농산물 수입국들이 농업보호의 이유로 내세우고 있는 농업의 다원적 기능에 대한 분석을 비롯하여 목표 지향적인 농업정책, 비용 효율적인 생산 비연계정책의 중요성, 농가소득 문제, 생산자 지지추정치의 새로운 분류 등 많은 연구들을 추진하고 있음.
- OECD에서 분석된 내용들에 대해서는 우리나라도 농업정책 수립시 참고해야 할 내용이 많으며, 또한 선진국들이나 세계 농업정책이 나아가 할 방향을 예시하기 때문에 우리나라도 OECD 논의 내용에 더 많은 관심을 기울이고 적극 참여해야 함.
- 또한 OECD에서는 회원국들의 국내 농업정책의 변화가 국내외에 어떤 영향을 미치는지를 계량화하는 농업정책평가모형(PEM: Policy Evaluation Matrix)를 개발하여 6개국을 대상으로 운용해오고 있는데, 2007년부터 우리나라의 모형(쌀, 쇠고기, 낙농, 곡물, 유지작물의 5 품목)을 새롭게 추가하려고 하고 있음.
- 따라서 OECD에서의 한국농업에 대한 모형 개발 및 농정 검토에 대비하여 계량모형 전문가와 OECD 전문가가 참여하여 대응논리를 개발하고 정책 담당자와의 협조를 통해 총체적으로 대응할 필요가 있음.

2. 연구 목적

- 이 연구의 목적은 첫째, OECD 계량모형 전문가가 개발하는 우리나라에 대한 정책평가모형(Policy Evaluation Matrix)을 우리나라 실정에 맞게 만들 수 있도록 관련 자료를 제공하고 모형을 OECD 사무국과 공동 검토하고자 함. 둘째, 지난 10여년간의 한국농정의 변화에 대한 OECD 사무국의 평가에 대비하여 우리나라의 농정개혁 노력이 올바르게 평가될 수 있도록 관련 자료를 제공하고 보고서 초안에 대해 대응방안을 마련하고자 함. 셋째, 그동안 OECD 농업위원회 산하 작업반에서 논의된 방대한 내용들에 대해 작업반별, 이슈별 주요사항을 총정리함으로써 OECD의 논의절차와 주요쟁점에 대한 각국의 입장을 이해하는데 도움이 되고자 함.

3. 선행연구 분석

- OECD는 정책분석 및 권고를 기본 목적으로 하는 조직으로서 WTO 관련 통상정책, 국내정책, 새로운 이슈 등을 연구주제로 선정하여 분석하고, 그 결과를 회원국에 정책권고 사항으로 제시하며 정책개선 여부에 대한 평가를 정기적으로 실시하고 있음.
- OECD에서는 WTO 관련 통상정책으로 국내보조, 시장 접근, 수출보조 등 WTO의 3대 과제 이외에도 국영무역, 수출신용, 개도국에 대한 특혜관세 등 통상 관련 이슈를 다루고 있으며 2003년도에는 개도국 분류작업을 시도하는 등 우리나라의 DDA 협상 전략에 영향을 미치는 민감한 사항 등을 다루고 있음.

- 국내정책과 관련하여서는 가격지지 정책, 수입제한적 국경조치 등의 전통적인 농업보호정책이 자원배분의 왜곡과 비효율을 초래한다는 인식하에 소비자와 납세자에게 전가되는 부담을 낮추기 위한 정책방향을 제시하고 있음(OECD 2003). 또한 OECD는 매년 회원국들의 주요 농업정책 변화 및 생산자지지추정치(PSE)를 계산하여 각국의 농업정책을 평가하고 있으며, 직접 지불제 연구, 농가소득 안전망, 농가 저소득 문제, 농산물 시장 집중화 등을 제시하고 있고, GMO(Genetically Modified Organism) 표시방법, 식품안전, 지리적 표시제 등의 경제성 등도 분석하고 있음.
- 또한 농산물 수입국들이 WTO 협상에서 농산물 시장보호의 필요성을 주장하면서 많이 내세우던 농업의 다원적 기능에 대해서도 개념분석, 실증 분석, 정책제안의 3단계 분석을 제시 하였으며, 최근에는 후속 조치로서 거래비용, 보상원칙 등을 다루고 있음(OECD, 2001a).
- 한편, 지속가능한 농업이라는 관점에서 농업의 환경에 미치는 영향을 평가하기 위한 농업환경지표를 개발하고 있으며(OECD 2001b) 각 회원국은 자기 나라에 유리한 환경지표를 개발하기 위해 적극 노력하고 있음.
- 그러나 국내에서는 OECD 논의에 대해 주로 WTO 협상의 전초전으로 인식하여 향후 WTO 협상에 대한 시사점을 획득하기 위한 통상 측면에서만 주로 활용되고, 순수한 국내 정책권고 사항은 별로 전파되지 못하고 있는 실정이며, 정부 이외의 학계나 연구기관에서 적극적으로 논의에 참여하여 우리나라의 입장을 대변하거나 혹은 OECD에서의 앞서 나가는 논의나 정책 분석을 국내에 소개하는 조직적인 협력체계가 부족한 실정임.
- 국내에서 그동안 OECD에 관해 연구된 실적은 가입 초기 윤호섭(1998)이 OECD농업위원회의 논의 내용과 향후 대응방안을 제시한 것이 있으며, 농업의 다원적 기능에 대한 논의에 대비하여 권오상 등(2000)이 대응방안을

논의한 것과, 송양훈 등(2005)이 PSE 논의에 대비하여 우리나라 입장에서 PSE 산출방식의 개선 필요성을 연구한 것이 있음.

- 또한 환경분야에서는 임송수 등(2002)이 외국의 농업환경정책 수단을 소개하고 김창길 등(2006)이 농업환경지표 개발에 대비하여 국내 농업환경지표를 계산하고 환경지표 개선방안을 연구한 것이 있음. 그 외에 OECD의 PEM모델에 대해 성명환 등(2006)이 기본 구조에 대해 연구하였으며, OECD에서 전망을 위해 사용하는 AGLINK 모델에 대해서도 연구가 진행 중임.

4. 연구내용

4.1. 한국농정평가 대응

1) OECD에서의 한국농정평가 검토

- OECD의 1998 한국농정 권고사항의 이행상황 분석
- 최근의 한국농정에 대한 평가 내용 분석
 - 2002년 이후 2006년까지의 Monitoring & Evaluation 에서의 한국농정평가 주요 내용 분석
 - PSE, TSE, CSE 등의 계량적 농업보호수준 평가내용 및 추이 분석

2) OECD의 농정평가에 대한 대응논리 개발과 활용방향 검토

- OECD의 주요 농업정책 분석작업을 검토하여 OECD 권고와 농정개혁방향

의 기본논리를 분석

- 농업의 다원적 기능에 관한 논의, 소득정책 보고서, 2004 Positive Reform Agenda, decoupling 보고서, 2007 Synthesis Report의 중요 내용 및 함의 분석

- OECD의 무역자유화 논리에 대한 우리측 대응방향 도출

3) OECD 가 작성하는 2007 한국농정보고서에 대한 종합 검토

- 2007년 11월의 제 44차 APM 회의에 상정되는 우리나라 농정보고서 초안에 대한 내용분석 및 대응방안 종합 검토

4) OECD 파견관과 긴밀히 협조하여 자료 및 논리 제공

- OECD에서 우리나라 농정보고서를 작성할 파견관이 사실에 입각해서 올바른 기술을 할 수 있도록 관련 자료와 정책분석 내용을 사전에 제공

5) OECD 한국농정보고서 초안의 국문 번역

4.2. PEM 모형개발 및 운용

- OECD 정책평가모형(PEM)의 개발과 운영 현황 분석
 - OECD PEM의 구조적 특성 분석
 - 품목별 분석결과의 해석과 시사점 도출
- OECD 정책평가모형(PEM)의 개발·운용
 - 분석대상 품목별(쌀, 쇠고기, 낙농, 곡물, 유지작물) 정책 현황과 특성

- OECD 정책평가모형 구축을 위하여 한국 모형 및 DB 구축 참여
- 한국 모형을 통한 정책효과 비교 평가와 향후 농업정책 방향 제시

5. 연구방법

- 문헌조사 및 자료 수집
 - 지난 10 여년간의 OECD의 중요 정책분석 내용의 분석
 - 특히 OECD 회원국의 농정변화에 대한 연례 평가보고서 분석
 - OECD 권고 사항에 대한 국내 이행 상황 분석은 농림부 담당과와 협조
- 한국 PEM의 타당성 검토
 - 분석품목의 구조방정식과 정책과의 연계관계 밀접성 분석
 - 분석 자료와 분석 결과의 타당성 분석
- 주요이슈에 대해서는 정책담당자와의 토론회를 개최하여 의견 수렴
 - PSE 보호수준, 소득정책, decoupling, targeting, 무역자유화 등
- 외부 전문가 활용
 - PSE 계산 방법의 개선논의와 우리나라 PSE 추세,
 - 농업의 다원적 기능(정책적 의미, 비정부 공급, 거래비용 등)에 대한 논의,
 - Decoupling
 - 소득정책, Targeting
 - 환경분야의 논의와 우리나라의 대응 논리
 - 무역자유화 효과 등 분야별로 OECD 논의에 참여한 경험이 있는 전문가에게 원고 의뢰

제 2 장

OECD 일반현황과 우리나라와의 관계

1. OECD 개요

1.1. 연 혁

- 1948년 유럽경제부흥을 위한 “마샬플랜”을 집행하기 위한 기구(OEEC: Organization of European Economic Cooperation)로 탄생하여, 1961년 경제협력체로 확대
- 1994년 이후 구사회주의 국가, NAFTA(North American Free Trade Agreement)회원국, 아시아권 등으로 확대 추세
 - 멕시코, 체크, 헝가리, 폴란드, 한국 및 슬로바키아 등 6개국 신규 가입
- 현재 회원국은 총30개로 우리나라는 1996년 12월 29번째로 가입

표 2-1. OECD 회원국 확대 추이

연도	회원국
1961년	오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국
1962년	이탈리아
1964년	일본
1969년	핀란드
1971년	오스트레일리아
1973년	뉴질랜드
1994년	멕시코
1995년	체코
1996년	헝가리, 폴란드, 한국
2000년	슬로바키아

1.2. 성격

- 무역 확대와 시장기능 활성화에 의한 세계경제 발전을 추구하는 경제 협의체로서 결정사항에 법적 구속력은 없으나 상호간의 신뢰를 바탕으로 하여 준수됨.
- 무역자유화를 위하여 무역 이슈에 대한 분석작업을 진행하고 그 결과가 WTO협상 과정에 반영됨.
- 회원국 정책담당자들간의 정책 대화에 의한 정책 협의, 학문적·실증적·전문적 분석에 의한 결론 도출, 동료 압력에 의한 정책개선 유도

1.3. 조직과 재정

- 위원회(committee)는 경제, 무역, 과학, 고용, 교육, 금융시장 등 특정 정책 분야에 관한 의제를 논의하는 조직으로 회원국의 대표들이 참석함.
 - 위원회, 작업반(Working Group), 전문가 그룹회의 등 약 200개가 운용 중임.
 - 연간 4만 명 정도의 정부 관료들이 위원회 활동에 참여함.
 - OLISnet을 통해 온라인으로 논의와 정보 교류가 이루어짐.
- 이사회(Council)는 OECD의 최고 의사결정기구로 회원국당 1명과 EC 대표가 참석함.
 - 대표부 대사급 회의가 정기적으로 열리며, 1년에 한번 각료급 회의가 개최되어 주요 문제들을 논의하고 위임사항을 결정하여 OECD 사무국에 전달함.
- OECD 사무국(Secretariat)은 프랑스 파리에 있으며, 총 2,000명 정도의 직원(이 가운데 경제, 과학, 법률 등 전문가는 700명 정도)이 연구와 분석을 시행함.
 - 사무총장(Secretary-General)은 2006년 6월에 취임한 Angel Gurría임.
 - 사무국 산하에 Center(조세정책·행정, 경영·SME·지역개발, 개발, 유럽 교통장관회의·교통연구), Directorate(개발협력, 교육, 고용·노동·사회 문제, 환경, 금융·기업 문제, 무역·농업, 공공관리·지형개발, 과학·기술·산업, 통계), Department(경제)와, 성(gender), 국제선물제도, 국제에너지청, 법률, OECD Forum, 핵에너지청, 개발 정책연대, 사헬(Sahel)·서부 아프리카 클럽 등이 구성되어 있음.
- OECD 예산은 2007년에 3억 4,000만 유로로 모두 회원국에 의해 조성되며, 경제규모에 따라 그 기부액이 결정되는데, 미국이 전체 예산의 25.0%, 일본 16.7%, 독일 9.3%, 영국 7.2%, 프랑스 6.8% 순이고 한국은 2.3%로 9위를 기록함.

2. 우리나라의 OECD 가입

2.1. OECD 가입추진 배경

가. 세계 정치경제 질서체제의 변화에 대한 능동적 대응

- 80년대 말 냉전체제 붕괴 이후 국가관계가 경제적 이해관계 중심으로 변화함에 따라 냉전체제를 전제로 한 우리의 안보·경제 외교의 질적 변화가 불가피하였음.
 - 또한 OECD, WRO, APEC, ASEM, EU, NAFTA(북미자유무역지대), FTAA(범미주자유무역지대) 등 국제협력 확산 추세에 부응하여, 국제경제의 세계화와 개방경제체제 확산에 능동적 대응의 필요성이 강화됨.
- OECD 가입은 유엔안전보장이사회 이사국진출, APEC 활동적극 참여 및 2000년 ASEM 정상회의 유치 등 보다 광범위하고 중층적인 국제협력체제 참가의 일환으로 추진됨.

나. 선진 경제와의 협력강화 필요성 대두

- OECD 가입을 통해 GNP 및 무역규모 세계 13위, 자동차 생산 5위, 반도체 생산 3위 등 경제역량에 상응한 국제적 지위 확보 및 OECD 회원국들과의 유대 및 정책협조 강화의 필요성이 대두됨.
- OECD 회원국들의 경제·사회정책 경험을 습득·활용하고 새로운 국제경제·무역정책 논의에 조기 대응함으로써 궁극적으로 각 분야 공공정책의 선진화를 통한 국민의 「삶의 질」 향상의 필요성이 대두됨.

2.2. 가입조건 교섭결과

가. 교섭 추진 경과

- 1989년 OECD와의 협력사업 추진
- 1992년 OECD측에 “90년대 중반 가입의사” 표명
- 95.3.29 외무부장관 명의 OECD 가입신청서 공식 제출
- 95.11 - 96.7 OECD 가입조건 협의
 - 심사분야(7): 자본이동, 금융시장, 투자, 조세, 보험, 해운, 환경
 - 정책검토(4): 경제정책, 무역, 농업, 노동
- 96.10.11 OECD 이사회에서 한국을 신규회원국으로 가입 초청키로 결정
- 10.25(금) 외무부장관이 OECD 가입초청 협정 서명
 - 10.31 국회에 가입 동의안 상정

나. 주요 쟁점

1) 기후변화협약과 농업부문에서의 우리의 개도국 지위

- 개도국 지위 유지 문제 관련, OECD 국가들은 우리 정부가 회원국이 되면 기후변화협약에서 선진국으로서 부담을 질 것을 요구
 - 1992년 채택된 기후변화협약 당시 OECD 회원국들은 모두 온실가스 배출 규제대상국으로 합의하였는데 한국은 OECD 회원국이 아니었기 때문에 그 협약의 부속서 I (Annex I)에 표기된 대상국이 될 수 없다는

입장인 반면 OECD측은 회원국인 우리나라를 당연히 부속서 I (Annex I) 국가에 추가해야 한다고 주장

- 양측은 논의 끝에 한국이 기후변화협약에서 선진국과 함께 부담을 질 것을 예상한다는 의견을 피력하는 선에서 합의
- 우리나라 농업의 특수한 상황과 농업정책 방향을 설명함으로써 개도국 지위 유지에 대한 회원국의 이해 확보
 - OECD 가입교섭시 농업분야의 시장개방 요구는 없었음.

2) 금융자유화

- 자본 이동 자유화 규약 91항목 가운데 41개 항목, 경상무역의 거래 자유화 규약 57항목 가운데 10개 항목 등 51개 항목에 대해 유보

3) 노동법 개정

- 노동법 개정은 우리 정부의 자체 판단에 따라 이니셔티브를 취한 문제로 가입심사나 검토대상이 아니었으나 이사회에 대한 최종 심의과정에서 노조자문위원회(TUAC) 등이 문제를 제기하여 한국 가입건이 지연됨.
 - 그동안 우리정부가 ILO(International Labor Organization), OECD의 ELSAC(고용노동사회위원회)에서 밝힌대로 노동법을 국제수준에 맞추어 개정해 나갈 예정이며 1996년 정기국회 회기안에 노동법 정부개정안을 제출할 의향이 있음을 밝히는 선에서 합의

3. OECD 농업분야 조직 및 농정개혁 방향

3.1 농업위원회 설립 배경 및 목적

- 회원국의 농업 및 식량정책의 조화로운 발전을 도모하고, 회원국 농업정책에 대한 검토와 농산물 수급전망 및 대처방안을 강구

3.2. 회원국 참여현황

- 30개 OECD 전 회원국 참여 (observer : 아르헨티나, 브라질, 칠레)
- 우리나라는 '94. 12월 준회원국 지위를 획득하고, '95년부터 농업위원회의 각종 회의에 참석하였으며, '96. 12월 OECD가입에 따라 정회원국으로 참석

3.3. 사무국의 농업분야 조직

- 무역농업국 (Directorate for Trade and Agriculture)
 - 2004년 무역국(Directorate for Trade)과 식량농업수산물국(Directorate for Food, Agriculture and Fisheries)을 통합하여 무역농업국으로 변경
- 무역농업국 산하에 농업 관련 4개과(농업정책·무역 및 조정, 농업정책 및 환경, 무역 및 시장, 비회원국 농업정책), 농업기술관련 협력연구프로그램, 수산물관련 1개과 총 60여명으로 구성
- 국장 Tangermann (독일 출신), 부국장 Ken Ash (캐나다)(2007)

3.4. 산하 작업반 활동 체계

- 농업 정책 및 시장 작업반 (APM), 농업/무역 합동작업반, 농업/환경 합동작업반
- 기타 곡물사료설탕그룹, 육류낙농품그룹, 농업 Codes와 Schemes, 농약 실무 작업반, 식품 및 사료 안전성 실무반 등

3.5. OECD 농정개혁 방향

가. 1998년 농업각료선언

- 1998년 OECD 회원국 농업각료들은 회원국 농업정책의 공동 목표에 합의 하고 이를 달성하기 위한 정책방향과 구체적인 실행지침을 제시
- 농업각료 선언은 OECD의 세계농산물 교역질서 검토작업 및 회원국 농정개혁을 위한 평가작업에 대한 방향을 제시한다는 측면에서 의미를 가짐

나. 농업각료선언문 주요 내용

1) 공동의 목표(a set of shared goals)

- 시장신호에 반응
- 효율적이고, 지속가능하며, 활력있고 혁신적인 농식품 부문을 통하여 생산 자들에게 생활수준의 향상을 위한 기회를 제공

- 다자간 무역체제로 통합 진전
- 소비자들에게 적절하고 신뢰할 수 있는 식품공급에의 접근을 보장함으로써, 특히 안전과 품질과 관한 소비자들의 관심에 부응
- 자연자원의 지속가능한 관리와 환경의 질에 기여
- 농식품산업의 다기능적 특성을 통해 고용기회의 창출을 포함한 농촌지역의 사회경제적 발전에 기여. 이를 위한 정책은 투명해야 함.
- 국가차원, 세계적 차원에서 식량안보에 기여

2) 정책원칙(policy principles)

- URAA(Uruguay Round Agreement on Agriculture) 20조의 준수와 추가 협상의 착수 그리고 시장 신호의 영향력 증대를 허용하는 국내 및 세계정책의 개혁이라는 장기목표에 대한 약속을 재확인
- 추가적 무역장벽, 새롭게 부각되는 무역쟁점, 그리고 수출규제 및 수출신용에 대한 규율문제에 대처
- 1996년 세계식량정상회담 로마선언과 행동원칙에서 합의된 조치들을 통해 세계 식량안보를 강화
- 농업인들의 시장상황 대응을 촉진시키는 혁신적인 정책을 증진
- 구조조정에 따른 피해농가의 필요(특히 조건불리지역)를 고려하는 가운데,

농업과 농식품산업의 구조개선을 촉진

- 효율적이고, 목표가 잘 정의된 농업정책수단과 농업노동력의 이동 원활화, 새로운 시장 기회, 토지의 대체적 사용 그리고 농촌 어메니티 제공을 통하여 농식품부문의 농촌경제활력에의 공헌을 고양
- 우수농장관리를 장려함으로써 환경보호와 지속가능한 자연자원의 관리를 보장하고, 농민들이 환경적 비용과 농업으로부터의 이익을 모두 고려하여 결정하는 조건을 창출하기 위한 조치를 취함
- 국제규범의 틀 안에서 식품안전규정의 효과성과 신뢰성을 향상시키고, 원산지 및 품질 기준을 강화하며 소비자의 정보 내용과 접근가능성을 향상시킴으로써 소비자들의 관심을 고려
- 특히 공공과 민간부문의 적절한 연구·개발 노력, 지적재산권 보호에 대한 관심, 공공하부구조, 정보, 조업과 훈련의 향상 등을 통해 혁신, 경제적 효율성, 농업식품산업의 지속가능성 증대를 촉진
- 지역간 불균형을 해소하고 자연자원의 지속가능한 관리를 촉진하며 다양한 농업발전전략을 옹호하기 위해 농업의 다기능적 역할을 본 각료선언문과 일치하는 방식에 의해 보존하고 강화

3) 세부 실행기준(operational criteria)

- 투명성(transparent)
 - 쉽게 식별가능한 정책목표, 비용, 혜택, 수혜자

- 목표성(targeting)
 - 특정한 목표를 위한 특정한 정책을 사용하되 가능한 한 현재의 생산과 연계되지 않을 것

- 적절성(tailored)
 - 성과 달성을 위해 필요 이상의 지원을 하지 않을 것

- 신축성(flexibility)
 - 다양한 농업상황을 반영하고, 변화하는 목표와 우선순위에 대응할 수 있으며, 달성코자 하는 특정 성과를 위해 필요한 기간 동안 적용될 수 있어야 할 것

- 형평성(equitable)
 - 부문간, 농업생산자간, 지역간 자원 분배의 효과를 고려

제 3 장

한국농정에 대한 그동안의 OECD 평가

1. OECD의 회원국 농정 평가 배경 및 평가 수단

1.1. 배경

- OECD에서는 매년 회원국들의 농업정책의 개혁 이행 상황을 점검
 - OECD 농업정책 개혁원칙(1998년 농업각료선언 등)의 이행 상황을 매년 점검·평가하여 회원국들의 농정개혁을 유도
- OECD 농업위원회의 핵심작업인 연례 농업정책 평가 보고서 발간
 - 짝수년(2006년)에는 간략보고서를 발간하나, 홀수년(2007년)에는 회원국 국가별 정책발전 기술을 포함하는 완전한 보고서를 발간
 - ①사무국요약(summary), ②OECD 및 비회원국들의 농업지원정책에 관한 전반적 평가(Part I), ③국가별 농업정책 기술과 평가(Part II), ④상세한 PSE 테이블(Part III)로 구성
- ①사무국요약, ②OECD 및 비회원국들의 지원정책에 관한 전반적 평가는 회원국들의 동의를 거쳐 공개 승인되며, 나머지 부분은 사무총장 책임 하에 발간됨.

1.2. 회원국 농정 점검·평가 수단: 생산자지지추정치(PSE)

가. PSE의 개념

- PSE(Producer Support Estimate)는 농업인에 대한 재정지불과 국내외 가격 차로 인한 보호(시장가격지지)의 합계로 나타냄.
 - 재정지불은 전체 농업예산 중 농산업 전체에 대한 일반서비스 제공을 제외한 농업인에 대한 지출액(투입재 보조, 직접지불 등)을 의미함.
 - 시장가격지지 = (국내생산자가격 - 국제가격) × 국내총생산량
- 국가간 농업보호 수준은 농업생산자가 받는 총 금액 중 PSE가 차지하는 비중을 나타내는 %PSE를 사용하여 서로 비교함.
 - $\%PSE = PSE / \text{생산자 총수취액}(= \text{총생산액} + \text{재정지불})$
- 한국을 비롯하여 스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 일본 등 5개국은 OECD 평균 (29%)의 2배 수준의 %PSE 수치를 유지하고 있음.

나. PSE 및 TSE 수치와 국가별 순위

- 한국의 2006년도 %PSE 수치는 63%(2005년 63%)로서, OECD 회원국들 중 보호수준이 높은 상위 3위(2005년 4위)에 해당
 - 한국의 TSE¹/GDP 비율은 3.3%(2005년 3.4%)로서, OECD 회원국들 중 보호수준이 높은 상위 1위(2005년 2위)에 해당

¹ TSE(Total Support Estimate)는 농업을 지원하는 정책으로 인해 소비자와 납세자로부터 생산자에게 이전되는 연간 화폐 가치로서, PSE와 일반서비스 지지 추정치의 합계임.

표 3-1. 2006년 국가별 PSE 및 %PSE

① 아이슬란드	67 % 216 USD mn	⑦ 캐나다	23 % 7,531 USD mn
② 노르웨이	65 % 2,965 USD mn	⑧ 터키	20 % 10,131 USD mn
③ 한국	63 % 25,403 USD mn	⑨ 멕시코	17 % 7,154 USD mn
④ 스위스	63 % 4,996 USD mn	⑩ 미국	11 % 29,286 USD mn
⑤ 일본	53 % 40,652 USD mn	⑪ 호주	7 % 1,698 USD mn
⑥ EU 25	34 % 145,748 USD mn	⑫ 뉴질랜드	1 % 87 USD mn
OECD 평균		28%	

표 3-2. 2006년도 국가별 TSE 및 TSE/GDP

① 한국	3.3 % 29,073 USD mn	⑦ 노르웨이	1.0 % 3,219 USD mn
② 터키	2.9 % 11,794 USD mn	⑧ 멕시코	0.9 % 7,937 USD mn
③ 스위스	1.5 % 5,486 USD mn	⑨ 캐나다	0.8 % 10,110 USD mn
④ 아이슬란드	1.5 % 241 USD mn	⑩ 미국	0.7 % 96,854 USD mn
⑤ EU25	1.2 % 166,809 USD mn	⑪ 호주	0.3 % 2,230 USD mn
⑥ 일본	1.1 % 48,872 USD mn	⑫ 뉴질랜드	0.3 % 258 USD mn
OECD 평균		1.0 %	

○ 2006년도 한국의 PSE 및 TSE 수치는 2005년과 비슷한 수준이나, 스위스와 터키의 PSE 및 TSE 값이 크게 하락함.

- 한국의 경우 환율이 절상되어 스위스·터키와 달리 PSE(시장가격지시)

를 증가시키는 방향으로 작용

- 농산품 세계가격의 상승효과가 한국에 대해서는 미약

표 3-3. 한국, 스위스, 터키의 PSE 및 TSE 수치변화

	2004	2005	2006
	PSE(mmUSD)/%PSE TSE(mnUSD)/%TSE	PSE(mmUSD)/%PSE TSE(mmUSD)/%TSE	PSE(mmUSD)/%PSE TSE(mmUSD)/%TSE
한국	20,646 / 63%	23,904 / 63%	25,403 / 63%
	23,487 / 3.5%	27,116 / 3.4%	29,073 / 3.3%
스위스	5,811 / 68%	5,584 / 67%	4,996 / 63%
	6,364 / 1.8%	6,095 / 1.7%	5,486 / 1.5%
터키	11,165 / 26%	13,259 / 27%	11,131 / 20%
	11,828 / 3.9%	14,982 / 4.1%	11,794 / 2.9%

2. 1998년 OECD의 한국농정에 대한 평가 및 권고분야별 국내 이행상황

2.1. 한국농정에 대한 검토 실시

- OECD 농업위원회는 회원국 농업정책의 현황과 정책방향을 파악하고, OECD가 합의한 농정개혁 이행여부를 점검하며 회원국간 토론을 통하여 농업의 발전방향을 제시할 목적으로 1987년부터 회원국에 대한 농업 정책 점검·평가 작업을 추진
- 1996.12 우리나라의 OECD 가입 이후, 사무국은 우리나라의 농업정책 점검·평가작업을 추진하여 그 결과를 '98. 6.29 ~ 7. 1 개최된 농업위 산하 작업반 회의에 제시함.

- '99. 1 OECD 한국 농정 검토보고서가 농업위원회 및 무역위원회에서 승인 되었으며, OECD 사무총장의 책임으로 발간됨

2.2 OECD 권고사항

표 3-4. 1998년 OECD의 한국농정에대한 권고사항 및 내용

권고사항	내용
직접지불제도 확대	· 생산 및 투입재 사용과 분리
시장개방 확대	· 무역과 투자의 자유화
식량안보를 위한 대안 모색	· 환경 및 구조조정 측면 고려
농업인의 경영·유통기법 향상	· 농산물유통구조 개선 · 경영기법, 유통기법 향상
투입재보조로 인한 문제 해결	· 수자원·토양에 대한 부정적 효과와 전방산업 · 경쟁력 저하문제 해결
농업하부구조 개선	· 가공 및 유통분야의 효율성 향상 · 지속가능한 방식의 농지개량
농업구조조정 투자	· 상업농 창설과 농외소득원 개발
지속가능한 농업 육성	· 오염자부담원칙 적용
규제 개혁	· 시장에서 문제 해결
정책집행의 투명성	· 정책조치 감소, 예산구조 단순화

- 한국농업의 과제로 적절한 수준의 농산물 국내 공급기반 유지, 농업의 경제적, 환경적 지속가능성 향상을 제시하였고, 1998년 OECD 농업각료선언에서 제시된 농업정책의 투명성(transparency), 목표지향성(targeting), 적절성(tailoring), 신축성(flexibility), 형평성(equity)을 향상시킬 것을 권고하였음.

- OECD에서는 <표 3-5>와 같은 10가지 권고사항을 제시하였음.

2.3. 권고분야별 국내 이행 상황

2.3.1. 직접지불제도 확대

가. OECD 권고

- 생산과 연계되지 않고 특정한 정책목표 달성을 지향하는 직접소득지불은 소비자에 대하여 영향을 미치지 않고, 국내시장의 자원배분을 보다 적게 왜곡시키면서 농민들을 지원할 수 있는 보다 효과적이고 투명한 방법임.
 - 1998년 OECD 각료회의의 정책원칙에서 권고한 바와 같이, 어떠한 형태의 직접지불도 특정한 성과를 달성하는데 한정되어야 하며 가능한 한 생산 및 투입재 사용과 분리되어야 함.

나. 정책 이행

- WTO 출범 이후 직불제에 대한 논의가 시작되어 경영이양직불제(1997), 친환경농업직불제(1999)가 제한적 규모로 도입되었고 2001년 논농업직불제가 도입됨.
- 논농업소득보전직불제(2002), 생산조정제(2003) 친환경축산직불제(2004), 조건불리직불제(2004)가 후속하여 도입되었고, 경관보전직불제도 도입(2005)됨.
- 쌀소득 등 보전 직접지불제도 시행 (2005)
 - 논농업직불제는 WTO 허용보조 요건을 충족할 수 있는 고정형직불제로 개편하고, 쌀소득보전금은 쌀값 하락폭과 연동하는 변동형직불제로 개편

다. 평 가

- 직불제 예산규모
 - 2005년 직불예산은 농업예산 대비 12.4% 수준으로 미국 36%, EU 70%, 일본 13%에 비해 미흡한 수준
- 생산 및 투입재 사용과 분리
 - OECD는 우리나라의 직접지불제도가 생산과 연계되어 있는 것으로 평가하여, 자원배분·무역에 대한 왜곡효과가 존재함을 시사

2.3.2. 시장개방 확대

가. OECD 권고

- 장기적 성장과 복지 증대에 대한 무역과 투자 자유화의 중요성을 감안하여 시장개방 노력을 지속해야 할 것임.

나. 정책 이행

- UR에서의 이행약속에 따라 시장을 개방하고, 법률과 규제를 WTO 규범에 일치시켜 감.
 - UR 이행계획에 따라 농산물 관세수준과 국내보조금을 감축
 - ※ 농림축산물 수입액은 1998년 64억 3백만 달러에서 2004년 112억 5백만 달러로 75% 증가 (수출액은 1,635→ 2,085로 28% 증가)
- 시장접근 확대
 - 쇠고기 수입쿼타제를 철폐(2001년)하여 관세에 의해서 수입
 - 2005년 쌀재협상을 통하여 시장접근물량의 수입을 확대(7.96%)하고 식탁용 쌀의 자유판매를 30%까지 확대하기로 함.

표 3-5. 연도별 쌀 수매가격 (2등급 기준)

	단위	1998	1999	2000	2001	2002	2003
쌀 생산량	천톤	5,097	5,263	5,291	5,515	4,927	4,051
쌀 수매량	천톤	928	876	906	828	791	750
쌀 수매가격	원/80kg	131,770	139,020	154,000	160,160	160,160	160,160

- 가격지지정책을 시장지향으로 전환
 - 쌀, 대두, 옥수수 등에 대한 정부수매가격을 동결하거나 인하
 - 공공비축제 도입 : 2005년 7월 양곡관리법 개정법률 시행에 따라 시가 매입, 시가 방출하고 일정수준의 재고를 안정적으로 유지할 계획 (추곡 수매제도가 WTO 협정상 감축대상보조인데 반해 공공비축제는 일정한 조건을 갖추는 경우 허용보조로 분류)
 - 쇠고기·돼지고기·고추·마늘·양파 등에 대한 가격지지정책을 시장지향적인 방식으로 전환
- 자유무역협정으로 지역적 양자적 무역자유화 추구
 - 칠레(2004. 4 발효), 싱가포르와 협정을 체결하고 EFTA와 미국과도 협상을 타결하였으며, EU, 캐나다, 일본과 협상 진행중

다. 평 가

- OECD는 우리나라 농산물의 보호수준이 감소하였음에도 불구하고 쌀과 같은 주요 민감품목의 국내가격은 국제시장가격 변동과 무관하게 유지되어 소비자들에게 부담을 주고, 총농업지지는 국가경제에 부담을 주고 있다고 평가
- 한편, 양자 및 지역협정을 추진하는 최근의 노력들은 일부 농산품에 대한 시장개방과 일부 부문 조정의 가능성을 제공할 것으로 평가

2.3.3. 식량안보를 위한 대안 모색

가. OECD 권고

- 주곡의 자급을 통하여 식량안보 목표를 달성하고자 하는 것은 환경 및 구조 조정의 측면에서 납세자와 소비자들에게 비용 발생
 - 농업의 환경에 대한 부정적 영향을 감소시키기 위하여 환경에 유해한 비료나 농약 등에 대한 정부의 지원을 점차 폐지
 - 장기적 시각에서 바람직한 수준의 식량안보 달성을 위하여 생산, 무역, 전략적 재고보유 등과 관련된 조치를 조합한 대안을 모색

나. 정책 이행

- 공공비축제를 통한 식량안보 대처
 - 시가 매입·시가 방출하고 일정수준의 재고를 안정적으로 유지하는 공공비축제의 도입을 추진하여, 2005년 7월 양곡관리법 개정법을 시행에 따라 실시
 - 종전의 정부추곡수매에 의한 가격지지방식은 폐지
- 차손보전제도의 폐지
 - 연차별·부류별 화학비료와 합성농약의 감축계획에 따라 2003년 10월에는 고농도 질소질 비료인 요소, 유안을 보조대상에서 제외했으며(판매가격 25% 상승), 2005년 7월에는 완전폐지

다. 평 가

- OECD는 생산조정제 등 쌀 정책 개혁 노력에 대해 옳은 방향의 진전으로 평가하고 있으며, 쌀은 우리나라 PSE에서 큰 비중(29%)을 차지하는 품목으로서 정책개혁의 효과가 클 것으로 예상

2.3.4. 농업인의 경영·유통기법 향상

가. OECD 권고

- 소비자의 수요에 초점을 맞추어 농산물 유통구조 개선을 추진하고 있는 최근의 정책방향은 긍정적 발전으로 평가할 수 있으며, 농업인의 경제적 경영기법과 유통기법을 향상시키는 것이 요구됨.

나. 정책 이행

- 농산물 유통구조 개선
 - 1998년 생산자, 소비자, 유통업계, 학계 등의 대표자로 구성된 『농산물 유통개혁위원회』를 설치하여 농산물유통 전반에 관한 개혁방안을 마련하고 농산물유통개혁대책을 본격적으로 추진
- 농업경영컨설팅 지원
 - 민간전문기관의 컨설팅을 통해 품목별 생산기술 및 경영관리기법을 농업경영체에 접목시켜 경영능력 개선
 - 1999년부터 농업·농촌기본법 제 17조에 근거를 두고 시행되었으며, APC, RPC, 쌀전업농 등으로 대상업종을 확대
 - 1999년 220개 농업경영체에서 2005년에는 1000개 농업경영체로 확대
- 지역농업클러스터, 창업보육센터, 신지식농업인 육성 등
 - 클러스터 네트워크에는 농기업의 경영활동을 지원하는 비즈니스 서비스 지원기관으로 농협, 경영컨설팅업체, 수출알선 무역상사, 농기업 종합지원센터 등을 포함
 - 농업벤처육성을 위해 창업보육센터를 통해 창업자 또는 예비창업자에게 작업시설 제공, 경영·세무·기술지도 등 지원
 - 신지식농업인을 발굴·육성하여 이들이 가진 창조적인 기술, 지식 등을 일반농업인과 공유 (1999년부터 2004년까지 173명 선정)

다. 평 가

- 농업경영컨설팅 지원사업은 농업인 경영기법 향상을 위한 중심정책으로 기능하고 있으나, 보조에 의한 정부주도 방식에서 중장기적으로 시장기구에 의한 자율 컨설팅으로의 이행 필요성이 제기되고 있음.

2.3.5. 투입재 보조로 인한 문제 해결

가. OECD 권고

- 투입재 보조로 인하여 한국농업은 높은 수준의 농지 및 노동 생산성을 달성하고 쌀을 포함한 일부 품목의 자급을 이루었으나, 수자원과 토양에는 일부 부정적 영향을 초래함
- 농민에 대한 투입비용 절감 목적의 보조와 전방산업에 대한 투자보조로 말미암아 경쟁력 있는 전방산업이 출현하는 데 어려움이 있었으므로 이러한 문제를 다루기 위한 조치가 앞으로 강력하게 추진될 필요가 있음.

나. 정책 이행

- 농기계 공급제도 개선
 - 업체통보가격을 상한으로 하였던 농기계가격을 완전 자율화하여 시장경제원리에 따라 결정되도록 함.
 - 농기계구입자금지원은 농업경영종합자금제에 통합하여, 수요자의 선택과 금융기관의 선별과정을 도입
 - 농업인과 법인경영체의 자율책임경영의식, 자생적 경쟁력을 높이기 위하여 보조비율을 낮추는 대신 융자비율을 높이도록 함.

○ 비료수급 관리체제의 개선

- 비료의 생산·판매, 수출입명령제도 및 최고판매가격 지정제도를 폐지하고 비료의 수입업을 신고제로 완화함(1999년)
- 민간유통기능을 강화하고, 우량비료의 생산·유통을 활성화하고자 비료관리법을 개정(2003년)하여 정부에 의한 비료수급계획을 폐지

표 3-6. 정부지원으로 공급된 농기계 대수 및 지원자금

	단위	1998	1999	2000	2001	2002	2003
공급대수	대	116,719	98,471	121,169	99,979	70,496	52,299
보 조	백만원	311,425	55,240	27,167	-	-	-
용 자	백만원	507,713	655,483	607,239	780,117	472,648	336,655

다. 평 가

- 우리나라에서 투입재사용기준지불이 정부재정지출의 주요 수단으로 사용되어 왔으며, OECD는 이러한 정책수단이 생산 및 투입재의 사용을 자극하고 나아가 무역을 왜곡시키고 환경에 영향을 준다고 지적
 - 더욱이 이러한 정책수단은 농민에 대한 소득 이전이나 특정 환경편익 공급의 측면에서 비효율적인 것으로 평가
- 과거 우리나라의 농기계 반값공급 정책이 소형농기계 과잉공급으로 이어져 자원낭비와 농업구조개선 억제 등 초래한 경험은 투입재보조가 초래할 수 있는 부작용을 보여줌.

2.3.6. 하부구조 개선

가. OECD 권고

- 농업하부구조 개선은 특히 가공 및 유통 단계에서의 효율성을 제고할 수 있는 방향으로 추진되어야 하며, 관개와 간척을 통한 농지개량은 자연자원에 대한 손상이 최소화되도록 지속가능한 방식으로 이루어져야 함.

나. 정책 이행

- 가공·유통단계의 효율성 제고를 위한 농업하부구조 개선
 - 1999년 한국농촌경제연구원에 농업관측센터를 설치하여 생산·출하의 사결정에 기여할 수 있도록 재배면적·출하량에 관한 정보 제공
 - 2000년 농안법 개정을 통해 시장도매인제도, 민영농수산물도매시장제도, 유통협약 등을 도입하고 농수산물도매시장등에 대한 규제를 폐지 또는 완화
 - 전자경매제 도입으로 경매의 공정성·투명성을 확보
- 1단계(1999년) 도입여건 조성, 2단계(2000년) 여건 구비된 도매시장과 법인부터 추진, 3단계(2001-04년) 전국 공영도매시장에 도입
 - 농산물 출하시기 및 시장을 결정하는 데 도움을 주기 위한 시스템으로 1999년부터 출하지원시스템 (chulha.net) 운영
 - 농산물 유통개혁의 중점과제로 농산물 직거래사업 추진하여 직거래장터 개설, 파머스마켓 설립 등 다양하게 전개
 - 농산물품질관리법 제정(1999년)으로 농산물품질인증제도, 지리적표시제도 등을 도입하는 등 유통과정에서의 품질관리 제고
 - 전자상거래 기반 구축 및 확대를 위해 농산물 통합쇼핑몰(a-peace.com)을 구축 운영(2000년)하고, 농산물전자상거래 활성화 중기계획(2003) 추진

- 농업생산기반 정비
 - 농지기반시설 정비(일반경지정리, 대구획경지정리, 밭기반정비, 기계화 경작로 확·포장), 농업용수 개발 및 수리시설 개보수, 대단위 농업개발 등 식량의 자급기반과 농업·농촌의 공익적 기능 유지를 위한 생산기반 조성사업 추진
 - 생활환경 정비와 연계하여 개발과 보전이 균형을 유지될 수 있도록 친 환경적 생산기반정비사업을 추진
- 영산강 IV단계 간척사업계획을 철회(1998)하고 갯벌과 습지를 보전
- 새만금사업은 환경을 중시하는 ‘친환경 순차개발방식’을 도입(2001)

다. 평 가

- 농산물 물류비 절감의 측면에서 산지 유통조직의 영세성, 도매시장의 시설 미비, 산지유통체계 측면에서 마케팅 조직의 후진적 경영, 사업규모의 영세성·비전문성, 유통시설 등 인프라의 취약 등이 남은 과제로 자체 진단되고 있음.

2.3.7. 농업구조조정 투자

가. OECD 권고

- 농장을 통합·확대하고 상업농 창설에 대한 잔존 장애물을 제거하는 한편, 영세농가의 농외 취업 기회를 확대하기 위해 농촌지역에 비농업 소득원을 개발하는 두 가지 접근방식이 가능
 - 또한 생산수준과 연계된 지원은 구조조정에 부정적 영향을 미친다는 사실을 인식해야 함.

나. 정책 이행

- 농장 통합·확대, 상업농 창설을 위한 노력
 - 영농규모화 사업(1988~)을 통해 농업기반공사를 통하여 비농가나 전업 또는 은퇴하는 농업인들로부터 농지를 매입 또는 임차하여 젊고 유능한 쌀전업농에게 매도하거나 임대
 - 일정수준의 경영기반과 경력, 발전가능성을 갖춘 농업인을 대상으로 전업농 육성사업을 확대하여 쌀분야는 2004년까지 10만호를(5ha이상 6만호, 3~5ha 4만호) 육성하고, 과수·화훼·축산 등 기타분야는 농업경영 종합자금제에 의해 지원
 - 경영이양 직불제를 통해 농업경영을 이양하는 고령은퇴농가의 소득안정을 도모하고 쌀전업농 육성대상자의 영농규모 확대를 촉진
 - 농업법인의 농지소유 요건 완화 및 농업특구내 농지소유를 허용하고, 농업경영목적 취득농지를 농지관리기구를 통해 농업법인 등에 장기 임대하는 경우 임대차를 허용하는 농지제도 개선(2006년 시행)
 - 농업법인의 육성을 위해 생산자단체의 범위 고시와(2002년), 영농조합법인과 농업회사법인에 대한 농업용 시설설치 규제를 완화

- 비농업 소득원 개발 노력
 - 농어촌발전특별조치법 제정(1990년) 이후 농공단지 조성, 특산단지 개발 및 농산물가공산업 육성을 본격적으로 추진하여 농촌 소득증대와 지역경제 활성화 도모
 - 농수산물가공산업육성및품질관리에관한법률 제정(1993년) 이후 전통식품 개발과 산지계열 가공산업 지원
 - 농촌지역의 관광·휴양자원을 농업과 연계하여 보전·개발하는 녹색농촌체험관광사업 추진으로 도·농교류를 통한 농촌소득 증대
 - 농업·농촌의 공공자본을 보완하는 차원에서 농촌투자유치센터 개설(2002) 등 도시자본 농촌투자유치 추진

다. 평 가

- 전업농 등이 빠르게 증가하고 있으나 아직 규모화가 미흡하며('04년 3ha 이상 농가호수 6.7%), 법인경영체의 수익성도 낮은 수준
 - 2004년 우리나라 농업은 GDP의 3.6%, 고용의 8.8%를 차지하며, 이는 소규모 농업시스템의 노동집약적 성격을 반영
- 농외소득의 비중이 증가(농가소득중 농업소득이 차지하는 비중은 1998년 43.7%에서 2003년 39.3%로 감소)하고 있으나, 일본 86.9%, 대만 81.8%, 미국 95.5%에 비하여 매우 낮은 수준

2.3.8. 지속가능한 농업 육성

가. OECD 권고

- 한국은 농업의 환경에 대한 부정적 외부효과 문제를 다루기 위해 오염자부담원칙을 일반적으로 적용하는 것을 고려해야 함.

※ 오염자부담원칙의 내용

- OECD는 1972년 “환경정책의 국제경제학적 측면과 관련된 지침 원칙”에서 회원국에 오염자부담원칙을 채택하도록 권고하였고, 이후 여러 국가에서 환경오염방지를 위한 지도원리로 사용
 - 비료에 대한 환경세: 주로 EU국가들에서 부과(핀란드 등)
 - 농약에 대한 환경세: 주로 EU국가들(스웨덴 등)과 캐나다
 - 잉여 가축분뇨에 대한 환경세: 벨기에, 네덜란드
- 오염자부담원칙과 친환경직불을 연계시키는 상호준수(cross-compliance) 프로그램을 통해 정책효과를 극대화시키는 추세

나. 정책이행

- 투입재사용 감축에 대한 지급을 통해 환경개선을 지원하고, 투입재사용을 제한하는 기술을 사용하는 농가 및 관행농법을 친환경농법으로 전환하는 농가에 대한 지원이 주요 정책수단임.
 - 친환경농업직불제를 도입하여 1999년부터는 상수원보호구역 등 환경규제지역 내에서 친환경농업 실천기준을 이행하는 농업인에게 저투입농법과 일반농법의 소득감소분을 직접 보조지원하고, 2002년부터는 사업대상을 전국으로 확대하여 친환경농산물 인증농가를 대상으로 지원
 - 병해충종합관리(IPM)기술, 작물양분종합관리(INM)기술을 농가에 적극 보급하여 화학비료 사용량 감축
 - 연차별·부류별 화학비료와 합성농약의 감축계획에 따라 2003년 10월에는 고농도 질소질 비료인 요소, 유안을 보조대상에서 제외했으며(판매가격 25% 상승), 2005년 7월에는 차손보전제도를 완전 폐지

다. 평 가

- 그동안 우리나라에서 오염자부담원칙은 환경세 부과가 농가 생산비 상승요인으로 작용하여 경쟁력 약화, 농가 소득 저하를 가져올 것을 고려하였기 때문에 거의 제도화되지 못하였으나 최근 환경이 중요시되면서 오염자 부담원칙이 어느정도 필요성에 대한 공감대가 확산되고 있음.

2.3.9. 규제 개혁

가. OECD 정책권고

- 농지 임대차 및 거래 시장의 활성화를 위해 정부는 종합적인 농지 관련 제도의 틀을 마련해야 할 것이며, 농식품산업의 모든 분야에서 시장원리가 작동될 수 있도록 불필요한 규제를 개혁해 나가야 할 것임.

나. 정책 이행

○ 규제개혁

- 1998년 「행정규제기본법」 제정, 규제개혁위원회 설치 및 전체 규제의 50%를 폐지하는 규제개혁방안을 수립하여 농업분야의 경쟁력 강화를 유도하고 행정편의적 규제는 폐지하는 규제개혁을 추진
- 2000년부터는 행정의 안정성을 감안, 기존 전면 정비방식을 지양하고, 신지식 사회의 행정패러다임에 맞는 중점개혁 과제를 선정하여 추진
- 1999-03년간 682건 중 386개의 규제를 폐지하고 일반국민의 수요에 부응한 농산물 안전성 강화 및 축산·가축위생 강화 등을 위한 201건의 규제를 신설

※ 1999년 682건 → 2004년 503건(1999년 대비 규제 감소율 26.2%)

○ 농지제도 개선

- 농업진흥지역 밖의 토지소유 상한을 3ha로 확대, 농지의 임대차기간 및 임차료 상한제도 폐지(1999년)
- 농지취득자격증명의 발급절차를 개선하여 편의 도모(2002년)
- 합명·합자·유한회사 형태의 농업회사법인만 농지를 소유할 수 있었으나 농업경영체의 경쟁력 제고를 위해 주식회사 형태의 농업회사법인도 농지를 소유할 수 있도록 함(2002년).
- 농업인이 아닌 개인이 취미 또는 여가활동으로 농작물의 경작을 하고자 하는 경우 세대별로 1천㎡ 미만의 농지를 소유할 수 있도록 함(2002년)
- 농업진흥지역 밖의 농지소유 상한(5ha)을 폐지하여 영농규모의 확대를 통한 농업경쟁력을 확보할 수 있도록 함(2002년).
- 농업생산기반정비사업이 시행된 농지를 2천㎡ 이하로 분할할 수 없도록 하여 영농규모의 확대를 통한 농업의 경쟁력 제고(2002년)

○ 농지법 개정(2005. 6 개정안 의결, 2006. 4 시행 예정)

- 농업회사법인의 농지소유요건 완화, 농업경영 목적으로 취득한 농지의 임대 허용범위 확대, 농업경영에 이용하지 아니하는 농지에 대한 처분 명령제도의 완화, 농지조성비제도의 개편 추진

다. 평 가

- 농지제도 개선으로 영농규모의 확대를 가져왔으나, 아직 경쟁력을 갖출 수준(쌀농가 6ha)에 이르지 못한 것으로 평가되며, 이는 자경농 육성을 위해 농지임대차 및 위탁경영을 제한하는 데서 기인
 - 한편, 농촌공간의 토지이용에 대하여 농업생산 외에 정주·산업·휴양 관광·환경보전 등 다양한 용도를 수용하는 종합적 관리기능이 마련될 필요성이 제기되고 있음.

2.3.10. 정책집행의 투명성 제고

가. OECD 권고 내용

- 다양한 정책조치들을 줄이고 예산구조를 단순화하며, 정부가 생산요소에 대한 지원을 제한함으로써 정책집행의 투명성 제고.

나. 정책 이행

- 농업경영종합자금제 도입
 - 1998년 농업경영종합자금제 도입을 국정개혁 과제의 하나로 채택하여, 1999년 시범사업 시작하고, 2004년까지 24개 사업 통합 운영

표 3-7. 기존 정책자금과 비교

	기존지원체계	종합지원제도
지 원 방 식	개별산업별 분산지원	경영체의 사업계획에 따른 종합지원
대상자 선정	시장·군수(농발심의회)	대출취급기관(농협)
자 금 지 원	연1회 일괄·선정	수시선정·지원, 사업평가후 추가지원
사 후 관 리	채권관리 중심	경영·기술컨설팅 중심

- 유사 중복사업 통폐합
 - 매년 사업 목적이 중복·유사한 정책조치들을 통폐합
 - ※ 농촌마을종합개발, 녹색농촌체험활동, 농촌생활환경정비 → 농촌지역 개발사업(2005)
- 기금 통합
 - 사업 목적이 중복·유사한 기금을 통폐합하기 위하여 종자기금과 인삼 산업진흥기금을 농수산물가격안정기금에 통합(2000년)
- 차손보전제도의 폐지
 - 연차별·부류별 화학비료와 합성농약의 감축계획에 따라 2003년 10월에는 고농도 질소질 비료인 요소, 유안을 보조대상에서 제외했으며(판매가격 25% 상승), 2005년 7월에는 완전 폐지
- 보조의 단계적 감축과 용자 전환
 - 농업인과 법인경영체의 자율책임 경영의식, 자생적 경쟁력을 높이기 위하여 보조비율을 낮추는 대신 용자비율을 높임
- 농림사업의 심사·평가
 - 농림사업의 심사·평가의 중요성을 인식하고 평가대상사업, 평가기준 및 평가방법 등을 매년 개선

- 2005년부터는 농림사업의 성과평가를 도입하여, 135개 농림사업을 성과달성도와 프로세스관리 측면에서 평가하고 예산편성방향을 제시

다. 평 가

- 농림부문에서의 정책조치와 예산구조는 1998년 이후 비슷한 수준 유지
 - 6개의 특별회계와 6개의 기금이 설치·운용됨.
 - ※ 2000년 2개의 기금을 통폐합하였으나, 쌀소득보전기금('03년), 자유무역협정이행지원기금('04년) 설치
- 투입재 제공 개입이 감소하고 있으나(투입재사용기준지불 1998년 7,800억원→2004년 5,530) 농업생산자에 대한 재정지불 중 가장 큰 비중 유지

3. 2002년 이후의 한국농정에 대한 평가

3.1. 2002년도 한국 농정 평가

- 한국농업의 특징은 높은 지지수준과 매우 낮은 수준의 시장지향성임. 농가 수취액에서 농업생산자보조추정치(PSE)가 차지하는 비율을 나타내는 %PSE가 1986-88년 70%에서 1999-01년 66%로 감소하였으나, OECD 국가들에 비해서는 여전히 높은 수준이며, OECD 평균의 2배임.
 - 품목간 지지수준은 달걀 15%, 쌀 81%로 매우 다양하게 나타나고 있고, 농업에 대한 일반서비스 지지는 지난 4년 동안 점점 감소하여 농업총지지(TSE)의 약 14%를 차지함.
 - 소비자에 대한 암묵적 조세를 나타내는 %CSE는 1986-88년 66%에서 1999-01년 62%로 감소함. 농업총지지(TSE)는 1999-01년 한국 GDP의

5%를 차지하고 있는데 이는 1986-88년 수치의 반에 해당하지만, OECD 국가에서는 가장 높은 비중을 나타내는 것임.

- 시장가격지지는 1999년 이후로 감소하고 있으나, 생산자에 대한 재정지불은 증가함. 시장가격지지는 1986~88년 99%에 비해서는 감소했으나 여전히 2001년 생산자지지의 93%를 차지하고 있음.
 - 투입재사용기준지불은 생산자지지의 3%를 차지하는 재정지불 유형임. 이러한 형태의 지지는 생산과 투입재사용을 촉진하는 무역왜곡적인 지지형태이며, 농가로의 소득이전에 있어서도 효율적이지 못함. 7개의 재정지불중 농가소득기준지불은 투입재사용과 함께 생산자지지의 3%를 차지하는 유일한 재정지불임.
 - 따라서 시장가격지지의 높은 비중을 고려할 때, 소비자가 지불하고 생산자가 수취하는 가격은 2001년 세계시장가격의 3배에 달함. 이것은 80년대 중반 이후 국내가격과 세계시장가격사이의 차에 비해 약간 줄어든 정도임. 2001년 총농가수취액은 정부의 농업지지가 없음을 가정하는 경우 얻을 수 있는 수취액에 비해 180%가 많은 수준임.
- 전반적으로 한국은 시장지향성에 있어서 거의 진전이 없고, 지지수준도 OECD 국가들 중 가장 높은 국가에 속함. 또한 생산 및 무역왜곡이 가장 심한 조치들의 영향을 크게 받고, 일부 품목에서 보호수준이 감소하였음에도 불구하고 쌀과 같은 주요 민감품목의 국내가격은 국제시장가격 변동과 무관하게 유지되고 있음. 그 결과 한국소비자들에게 부담을 주고, 총농업지지는 국가경제에 부담을 주고 있음.
 - 농업환경 유지 및 농촌지역을 위한 최근의 새로운 정책 도입에도 불구하고, 향후 보조감소, 생산 및 무역 왜곡적이지 않은 형태의 보조로 전환 및 시장지향성 촉진 등이 추진되어야 할 것임.

3.2. 2003년도 한국 농정 평가

- 한국농업은 지지수준이 높고 시장지향성이 낮음. %PSE로 측정된 생산자지지는 1986-88년의 70%에서 2000-02년에 66%로 감소. 2002년의 지지수준은 3% 증가하였으며, 이는 주로 시장가격 지지와 재정지불의 증가에 의한 것임. 국제 축산물 가격의 하락 및 농가부채경감을 위한 정부지출 증가 등 재정지출 증가가 반영된 것임.
 - 달걀 4%, 콩 90%, 쌀 81%에 이르기까지 지지수준이 품목별로 차이남.
 - 지난 4년 동안 일반서비스에 대한 지지는 약간 상승함.
 - 농업총지지가 GDP에서 차지하는 비중은 4.5%로 OECD국가 중 가장 높은 수준이나 이는 1986-88년 수준의 절반수준임.

- 1999년 이후 시장가격 지지가 약간 감소하였으나 여전히 생산자 지지의 대부분을 차지함. 생산자 지지의 91%가 시장가격 지지로 설명되며, 이는 1986-88년의 99%에 비해서는 감소한 수준임.
 - 투입재사용기준지불이 정부재정지출의 주요 수단 중 하나로서 생산자 지지의 3%를 차지함. 이러한 정책수단은 생산 및 투입재의 사용을 자극하고 나아가 무역을 왜곡시키고 환경에 영향을 줌. 더욱이 이러한 정책수단은 농민에 대한 소득 이전이나 특정 환경편익 공급에 있어 비효율적임.
 - 농업활동의 환경에 대한 부정적 영향을 억제하기 위해서 몇몇 정책 수단에 조건을 부과하고 있음. 그러나 이러한 예산은 여전히 제한적이며, 한국에서 농업은 수질오염의 원인이 되고 있음.
 - 농가소득을 기준으로 한 직불이 생산자 지지의 3%를 차지하고 있으며 이는 부채 및 자연재해 농가에 대한 지원 증가의 결과임.

- 이러한 정책수단 사용 결과, 국내가격과 국제가격간 격차가 1980년대 중반

이후 약간 감소하였으나, 생산자수취가격은 세계가격의 약 3배 수준임. 2002년의 농가총수취액은 지지가 없을 경우에 비해 약 200% 높은 수준임.

- 종합해 볼 때, 최근의 농업환경 보전과 농촌사회를 위한 정책방향에도 불구하고, 지지수준 감축·생산 및 무역왜곡이 적은 정책으로의 전환·시장지향성 제고를 위한 추가적 노력이 필요함. 몇몇 농산물의 보호수준이 감소했음에도, 쌀을 포함한 많은 농산물이 세계시장과 분리되어 있어 소비자에게 과도한 부담을 야기하고 있음.

3.3. 2004년도 한국 농정 평가

- 한국의 %PSE는 2002년 68%에서 2003년 60%로 감소되었는데, 그 주된 이유는 농산물의 세계 가격하락 때문임. 농지소유상한 해제와 쌀시장 구조조정이 지속적으로 진행되고 있음. 한국은 생산 인프라 구축에 투자를 하고 있으며, 농촌개발정책을 위하여 2003년 신법률을 제정함.
 - %PSE는 1986-88년 70%에서 2001-03년 64%로 떨어졌으나, 여전히 OECD 평균의 두 배에 달함. %PSE 감소 원인은 가격지지 축소에 있으며, 품목별 지지수준은 계란 19%에서 쌀 74%, 콩 89%로 품목별로 차이가 큼.
 - 시장가격지지는 1986-88년 99%에서 2001-03년 93%로 떨어졌으며, 1986-88년 (품목별)농가수취가격은 세계시장가격의 236% 수준이었으나 2001-03년 167%로 낮아짐.
 - 면적기준직불, 투입재사용직불, 농가소득기준직불은 PSE의 3%를 차지하고, 모든 면적기준직불에 친환경 영농의무가 부과됨.
 - %CSE(Consumer Support Estimate)로 측정된 소비자부담은 1986~1988년 66%에서 2001~2003년 62%로 낮아졌으나, 소비자는 여전히 세계시장가격보다 2.5배 높은 가격을 지불하고 있음.

- 전체 농업생산자지지액 중 일반서비스지원 비중이 1986-88년 8%에서 2001-03년 14%로 높아졌으며, GDP의 4.3%를 차지하여 1986-88년 보다 절반으로 줄어듦.
- 종합적으로 쇠고기시장 자유화와 시장가격지지 축소에도 불구하고 한국은 지원수준을 낮추고 무역왜곡적 지원형태를 줄이기 위하여 많은 노력이 필요함. 쌀을 비롯한 주요품목들은 여전히 세계시장으로부터 고립되어 소비자들의 부담으로 돌아오고 있음.

3.4. 2005년도 한국 농정 평가

- 농정개혁의 방향
 - 1986-88년 이래 시장지향의 진전은 미약하였으며, 농업생산자지지 수준은 매우 높게 유지되고 있고, 대부분의 보조는 계속하여 시장가격지지를 통해(특히 쌀) 이루어지며, 직불제 사용으로 이행이 이루어지나 일반적으로 생산과 연계됨. 생산조정제 등 쌀 정책을 개혁하려는 노력은 작은 진전이나마 옳은 방향으로 향하는 것임.
 - 친환경축산직불제의 도입은 비록 높은 수준의 생산연계보조로 인해 경제적 효율성이 제한되더라도, 직불제의 포괄 분야를 증대시킬 것임.
 - 농산품에 대한 이력추적제의 도입은 식품 안전성에 관한 소비자 관심에 대한 명확한 반응임.
 - 농촌개발에 대한 최근의 초점은 보다 효율적이고 무역왜곡적이지 않은 정책수단을 이끌 수 있음.
 - 양자간 지역협정을 추진하는 것은 일부 농산품에 대한 시장개방과 일부 분야 조정을 이끌 가능성을 제공함.
 - 높은 수준의 지지를 감소시키고, 시장접근을 증대하며, 저비용 수단을 시행하고 다른 한편 생산과 무역을 덜 왜곡시키는 방식으로 환경, 지역

개발과 소득 목표를 추구하는 노력이 필요함.

- 농업생산자지지지추정치(%PSE)는 1986-88년 70% 수준에서 2002-04년 63%로 감소하였으나 여전히 OECD 평균의 두 배에 이르며, 상품에 따라 다양한 폭을 가짐(계란 33%, 쌀 76%, 콩 89%)
- 1997년 이후 다양한 재정지불프로그램들이 도입되어 왔지만, 아직까지도 시장가격지지는 농업분야의 주요정책수단임. 2004년도에는 생산자 지불이 농업예산의 7%를 차지함. 특히, 주곡인 쌀에 대한 국경조치 및 아직까지 존재하는 국내가격 안정정책이 국내/국제 농산물간의 가격차를 크게 하고 있음. 쌀의 재고 증가 및 한국 쌀시장 개방압력하에서 한국정부는 보다 효율적인 쌀생산 관리 및 품질향상을 모색하고 있음. 생산조정제 및 소득보전직불제가 도입되었으며 농지소유권에 대한 규제도 점진적으로 완화하고 있음.
- 환경과 식품안전에 대한 소비자의 욕구가 다양한 정책에 반영되고 있으며, 친환경농업직불제도와 친환경 쌀, 소고기, 돼지고기 제품에 대한 인증표시 제도가 실시되고 있으며, 위해요소중점관리제도가 축산업분야에 폭넓게 적용되고 있음. 농축산물에 대한 생산이력제가 2004년도에 시작됨. 정부는 농촌개발 촉진을 통한 농촌 공동체의 질을 향상시킬 방안을 모색하고 있으며 농촌관광을 통한 농외수입원의 다양화를 장려하고 있음.
- 2004. 8월 농림부는 목표가격에 대한 정부구매에서 정책초점을 멀리하고자 하는 양곡관리법 개정안을 제출함. 개정안은 시중가격에 기반한 구매·방출 메커니즘인 공공비축제와 정부쌀구매가격에 대한 국회동의제의 폐지를 포함.
- 농업환경직불제도에 많은 변화들이 일어남. 2004년도 논농업직불제는 4,810억원(4170억USD)의 예산을 수반함. 친환경농업직불제는 2003년에 저농약, 무농약 및 유기농산물을 구분하기 위해 개정됨. 동 제도에 참여하는 농가수

의 증가로 인하여 지급액은 2003년도 30억원(2.5억USD)에서 2004년 45억원(4억USD)으로 증가함.

- 한국정부는 2004년도에 시범적으로 조건불리지역직불제를 100억원(90억USD)의 예산을 수반하여 도입함. 총 521개 마을이 목초지 1ha당 연간 20만원(174USD), 식량작물 경작지 1ha당 40만원의 직불금 지급 적합 지역으로 선정됨. 경영이양직불제는 농지를 매도 또는 임대하는 농가가 일시불로 정액직불금을 받는 대신에 8년간 매월 연금을 받을 수 있도록 개정됨.
- 식품안전에 대한 소비자의 우려에 부응하여 2004년도 소고기를 시범품목으로 농축산물에 대한 생산이력제를 시작함. 우수농산물관리제도(GAP)의 일환으로 표시된 품목은 2006년부터 생산기록을 나타내는 생산이력 로고를 붙일 계획임.
- 2004년부터 300㎡이상 면적의 가축사육시설을 운영하는 농가는 정부에 등록하고, 입식밀도를 최고수준 이하로 유지하며, 적절한 환기시설을 해야 함.
- 가격지지 정책에도 불구하고 농가소득 대비 도시근로자 소득은 최고치였던 1995년 95%에서 2002년 73%로 하락함. 2002년 이후 농촌지역의 농촌관광을 위한 기반투자를 지원하였으며 농외소득 향상을 위한 농촌관광과 같은 다채로운 사업을 장려하였음. 2003년 소득격차는 76%로 향상.
- 2004년에 한국은 URAA 체제내에서 미국, 캐나다 및 기타 주요 쌀 수출국과 쌀협상을 끝냄. 협상의 주요결과는 쌀에 대한 특별조치를 2014년까지 연장하는 것과 최소시장접근물량을 2005년 226천 톤에서 2014년 409천 톤으로 확대하는 것임.
- 칠레와의 자유무역협정(FTA)은 2004. 4월 발효됨. 정부는 2004년도에 싱가포르

포르와 FTA 논의를 하기로 합의하였으며, 일본과의 합의는 2005년에 결정될 것임. FTA에 관한 EFTA 및 아세안과의 협상은 2004년도에 진행 중임.

3.5. 2006년도 한국 농정 평가

3.5.1. 2006년도 OECD 전체 회원국 농정 종합평가

- 2006년 주요국들의 농업정책은 농산물 가격의 강세와 지속적인 US 달러의 약세를 배경으로 시행되었음.
 - EU지역에서는 단일직접지불제를 통하여 농업지원의 생산 비연계가 진전되었음.
 - 한국과 일본은 쌀에 관한 정책개혁을 마무리하였음.
 - 미국은 현행 농업법을 대체할 새로운 농업법규를 제안하고 있는 중임.
 - 많은 국가들이 바이오연료 생산을 촉진하기 위한 정책을 개발 중임. DDA를 향한 협상은 합의에 이르는 데 실패하였고, 결과적으로 다자무역정책 상황은 변하지 않은 채 남아 있음.
- OECD 농업지원 수준(%PSE)은 1986-88년 37%에서 2004-06년 29%로 감소했음. 2006년 %PSE는 28%로서 2005년보다 1퍼센트 포인트 감소했음. 그러나 1999년 이래 OECD 전체의 농업지원 수준에는 거의 변화가 없었음.
 - 최근 생산자에 대한 지원방식에서 특정품목의 생산과 연계된 조치에서 점차 멀어지는 방향으로 일부 진전이 이루어졌음. 그러나 상당한 감축에도 불구하고, 생산과 연계된 조치들은 여전히 대부분의 국가에서 생산자지원의 대부분을 차지함.
 - 또한 명확하게 정의된 목표와 수혜자에게 타겟팅된 정책으로의 진전은 매우 제한적이었음. 정책의 더 나은 타겟팅은 국내정책 목표를 달성하고, 효율성을 높이며 투명성을 개선시킬 것임.

- 일부 감축에도 불구하고 OECD 농업은 높은 지원을 특징으로 함.
 - 2006년 OECD지역 생산자에 대한 지원은 약 2,760억 달러 혹은 2,200억 유로로 추정되며, 농가수취액의 28%를 차지함. 1986-88년에 비하여 2004-06년 생산자 지원(%PSE)이 감소되었음. 연구, 인프라, 검역, 마케팅 등의 일반서비스에 대한 지원을 포함하는 총 농업지원은 2004-06년 GDP의 1.1%로 1986-88년 2.3%에 비해 감소하였음.
- 국가간 지원수준의 큰 격차가 지속됨
 - 1986-88년에 비해 지원은 감소하였지만, 국가간 지원 수준에는 큰 격차가 남아 있음. 2004-06년 생산자 지원은 뉴질랜드의 경우 1%, 호주의 경우 6%임. 미국과 멕시코의 경우 14%, 캐나다의 경우 22%, 터키의 경우 24%임. EU의 경우 34%로 OECD 평균보다 5% 포인트 높음. 일본의 경우 55%이며 아이슬란드, 노르웨이, 한국, 스위스의 경우 60%를 넘음.
- 지원수준을 감축시키는 속도는 국가간에 일정치 않음.
 - 1986-88년 이래, 생산자지원은 캐나다, 멕시코, 뉴질랜드에서 가장 크게 감소하였음. 지원수준이 높은 국가들 중 가장 큰 감소는 아이슬란드, 스위스, 일본에서 이루어졌음. GDP 중 총농업지원의 비중은 모든 OECD 국가에서 하락한 반면, 터키에서의 높은 비중은 큰 농업부문과 상대적으로 낮은 GDP를 반영함.
- 생산자에 대한 지원제공 방식에서 많은 진전이 이루어짐.
 - 생산 및 무역왜곡이 가장 큰 형태의 지원(산출 및 가변요소 연계 지원)의 비중은 1986-88년 88%에서 2004-06년 63%로 감소하였음. 생산연계 지원(시장가격지지 포함)의 감소는 국내생산자가격과 국경가격간 격차(생산자명목보호율, NPC)의 상당한 감축으로 알 수 있음. 1986-88년 평균 OECD 생산자가격은 국경가격보다 51% 높았으며, 2004-06년까지

격차는 25%로 반감되었음. 격차의 가장 큰 감축은 스위스, 노르웨이, 아이슬란드에서 일어났으나, 이들 국가의 생산자가격은 여전히 국경가격의 2배 이상이며, 일본 및 한국도 마찬가지임.

- 가장 왜곡적인 형태의 지원의 감소는 현재기준 혹은 현재기준이 아닌 면적/사육두수/수입/소득 기준 지불의 증가를 수반했음. 최근 어떠한 생산도 필요로 하지 않는 지불의 중요성이 증대되었음. 특히 환경측면의 상호준수 조건이 점점 더 직접지불의 요건으로 부가되고 있음.
- 대부분의 지원은 여전히 특정 품목에 부여되나, 생산자들에게 많은 유연성을 허용하는 정책들의 중요성이 커지고 있음
 - 단일품목이전은, 1986-88년 88%에서 2004-06년 65%로 감소되었지만, PSE의 가장 중요한 구성요소로 남아 있음. 단일품목에 지원되는 이전의 감축은 품목별로 불균등했음. 우유, 달걀, 곡물 및 유지종자에 대한 단일품목이전의 비중은 절반 이상 감소하였지만, 쌀 및 설탕과 같이 전통적으로 높은 보호를 받는 부문들에서는 소폭의 감소만 이루어졌음. (이들 품목은 가장 높은 단일품목이전과 명목보호율을 유지함.) 품목군을 지불적격으로 허용하거나 생산조건을 부과하지 않음으로써, 특정 품목의 생산과 적게 연계된 재정지불을 지향하도록 수년간 지원이 변화되어 왔음.
- 2005-06년 동안 많은 중요 정책변화가 시행되고 결정됨.
 - EU에서 2003 공동농업정책개혁의 시행은 계속되어, 2005년 단일직접지불제가 도입되고, 2006년 설탕제도가 개혁(관리가격 감축, 단일직불제 내에서 부분적 보상)되었음. 아이슬랜드는 산출기준의 우유 지불을 사육두수 지불로 점차 대체(2005-12)하고 있음. 일본에서는 새로운 식료농업농촌 기본계획이 수립되었으며, 2006년부터 생산자의 생산결정에 유연성을 부여하는 새로운 직접지불을 도입했음. 한국은 쌀 정책을 수정하여 정부수매제를 폐지하고 직접지불을 도입하였음. 스위스는 점

차 우유 쿼터 생산시스템을 단계적으로 폐지하고 있음.

- 미국은 2002-06 농업법의 최종연도에서 새로운 2007-11 농업법을 제안하고 있음. EU에서 새로운 농촌개발 규제가 2007-13 기간 채택되어 EU 국가들은 시행 프로그램을 개발하고 있음. 스위스의 새로운 농촌정책 제안 2007-11 (AP 2011)은 품목가격을 지지하는 조치들로부터 멀어지고 있음.
- 다자 농업무역 협상이 재개되었으나, 성공적 결과는 모호함
 - DDA는 WTO의 후원 하에 계속되었으나 결론에 이르지 못했고, 양자 및 지역 무역협정이 증가했음. 다자무역협상의 진전이 급박하게 요청되며, 이는 향후 농정개혁을 위한 유인을 제공할 것임.

3.5.2. 2006년도 한국의 농정 평가

- 정책발전 평가
 - 전반적으로 시장지향성의 진전은 제한적이었으며, 생산자지지 수준은 매우 높게 유지되고 있음. 비록 쌀, 우유, 닭고기 등의 국내외 가격차는 상당히 감소하였으나, 대부분의 지지는 계속해서 시장가격지지를 통해 제공되고 있음. 시장가격지지는 직접지불로 보완되고 있으며, 최근 농가 소득에서 직불제의 비중이 증가하고 있음.
 - 2004년 쌀 협상에 따라, 정부의 쌀 수매는 폐지되었고 논에 대한 직접소득지원제도가 도입되었음. 이 면적기준 지불(쌀소득등 보전직불)은 정부수매의 폐지 결과 쌀 가격의 급격한 하락을 보전하여 농가소득을 제고하고 안정화하는 효과를 가지며 이에 따라 새로운 정책 framework으로의 이행을 용이하게 함. 비록 시장가격지지가 지배적이지만 이러한 정책 변화는 시장왜곡을 감소시켰음.
 - 이력추적 정보 시스템의 도입과 친환경농업에 대한 직접지불의 증가는

- 식품안전과 유기 농산품에 대한 소비자 관심 증가에 대한 반응임. 최근 농촌개발에 대한 정책 초점은 무역을 보다 덜 왜곡하면서 농촌 주민의 삶의 질을 향상시키는 보다 효율적인 정책수단으로 연계될 수 있음.
- 매우 높은 지지 수준을 낮추고 시장접근을 증대하며, 비용효과적인 정책 노력이 필요함. 동시에 생산 및 무역을 덜 왜곡시키면서 계속해서 타계 텅된 환경, 농촌개발, 소득목표를 추구하는 정책으로의 전환이 필요함.
 - 2005년 및 2006년 주요 정책 발전은 정부 쌀 수매의 폐지와 논에 대한 직접적인 면적기준의 소득지지 메커니즘의 도입임. 농가 통합을 촉진하기 위하여 새로운 농지은행 제도가 도입되었음. 자연재해와 가축질병 발생으로부터 농가소득을 보호하기 위한 프로그램이 강화되었음. 이력 추적 정보 시스템과 우수농산물관리 규제가 도입되었음.
 - 생산자에 대한 지지(%PSE)는 1986-88년 70%에서 2004-06년 63%로 감소하였으나, 여전히 OECD평균의 2배 수준임.
 - 생산자지지 중 시장가격지지의 비중은 1986-88년 99%에서 2004-06년 91%로 감소하였음. 1986-88년 농업인이 받는 가격은 세계시장보다 3.3배 높았으나 2004-06년 이 격차는 2.6배로 감소하였음.
 - 현재 사용되지 않는(non-current) 요소를 기준으로 하고 생산을 요구하지 않는 지지는 2004-06년 PSE의 2%를 구성함. 이는 최근 도입된 쌀소득등보전 고정직불금을 반영함. 투입재사용 및 현재 사용되는 요소를 기준으로 하는 지불(생산 필요)은 각각 2004-06년 PSE의 2%와 5%를 차지함.
 - 단일품목 이전은 2004-06년 쌀, 보리, 콩에 대하여 70% 이상이며, 우유, 쇠고기의 경우 60% 정도이고 돼지고기와 닭같은 40% 이하임.
 - %CSE로 측정되는 소비자에 부과되는 비용은 1986-88년 66%에서 2004-06년 59%로 하락하였음. 소비자들은 여전히 농산품에 대해 세계가격의 2.5배를 지불함.
 - 농업에 제공되는 일반서비스는 1986-88년과 2004-06년 사이에 TSE의 8%에서 12%로 증가하였음. 농업에 대한 총지원은 2004-06년 GDP의 3.4%로서 1986-88년의 절반보다 작음.

○ 주요정책수단

- 농업정책은 주로 무역조치들과 국내 가격안정 메커니즘(정부수매, 공공 비축)을 통해 이행되는 시장가격지지로 이루어짐. 시장가격 지지는 직접지불제로 보완되고 있음. 특히, 2005년 쌀에 대한 고정 및 변동직불제가 도입된 후, 최근 몇 년 동안 농가소득에서 차지하는 직접지불의 비중이 증가하고 있음.
- 정부는 농업 기반을 개발함으로써 농업경쟁력을 제고하기 위한 프로그램을 이행해왔음. 여기에는 농업은행시스템을 통한 농지통합이 포함됨. 또한, 천재지변이나 동물질병이 발생한 경우 농가소득을 안정화시키기 위한 프로그램을 이행해왔음.
- 정책우선순위는 농업환경, 소비자 이해 및 농촌개발로 확대되어 왔음. 투입재사용 감축에 대한 지불을 통해 환경개선을 지지하고 있음. 또한, 친환경농업에게 재정지불을 하고 있음. 식품위해요소중점관리기준(HACCP)을 축산물에 폭넓게 적용해오고 있음. 농축산물에 대한 이력 추적 정보 시스템을 출범시켰음. 2006년부터 96가지 농산물에 우수농산물인증(GAP)시스템이 도입되었음. 정부는 또한 농촌개발의 증진을 통해 농촌생활의 질의 향상을 추구하고 있음. 농촌관광을 통해 비농업 소득원의 다양화를 장려하고 있음.

○ 국내 정책

- 2004년 쌀협상 이후로 정부수매는 폐지되고 쌀에 대한 직접 소득 지원 시스템을 도입하였음. 직접 소득 지원시스템은 2005년에서 2006년까지 도입된 고정직불제와 변동직불제로 구성됨.
- 고정직불 대상이 되기 위하여 논은 1998년에서 2000년까지 생산에 사용되었어야 함. 등록된 논의 헥타르당 고정지불은 2005년에는 60만원(586달러)이고 2006년에는 70만원(732달러)으로 증가하였음. 2006년 고정직불 대상 951,000헥타르에 7,168억원(7억5천만 달러)를 지출했음.

- 변동지불은 등록된 농지에서 현재 쌀을 생산하고 있는 농민에게만 지급됨. 변동지불액은 목표가격과 매년 과거 수확가격간의 차이에 의해 결정됨. 2005년에서 2007년간의 쌀 80kg당 목표가격 170,083원(178달러)은 2001년 2003년 기간 수확기 3년 평균가격에 과거 정부수매와 논농업직불의 소득효과를 더해서 결정되었음. 수확후 가격이 목표가격보다 낮은 경우에는 농민은 고정지불을 제한 후에 헥타르당 고정지불을 산출하기 위해 고정국내참고가격을 그 차이에 곱한 85%를 받음. 헥타르당 변동지불은 2005년에는 958,310원(936달러)이었으며 2006년에는 459,757원(481달러)로 하락하였음. 쌀의 생산량이 2005년 478만 6천 톤에서 경작지의 감소를 반영하여 2006년에는 468만 톤으로 줄어들었음.
- 2005년부터 한국정부는 쌀 공공비축계획을 실행해왔으며 이는 현행 시장가격에 근거하는 구매·방출 메커니즘임. 쌀 공공비축 목표량은 864,000톤임. 2004년 쌀협상 타결 이후에 2006년 국내시장에서 판매된 밥쌀용 수입쌀은 22,000톤이었음.
 - 보리, 옥수수과 콩의 수매프로그램은 농업협동조합에서 운영하고 있음. 보리와 옥수수의 수매가는 2001년 이후로 지속적으로 고정되어 왔음. 보리의 정부수매는 2004년에 18,000톤에서 2006년 124,000톤으로 감소했음. 또한, 옥수수의 정부수매는 국내생산의 급감을 반영하여 2004년 2,500톤에서 2006년 600톤으로 급격히 감소했음.
 - 높은 쇠고기 가격으로 인해 소 사육두수가 2004년 160만에서 2006년 200만으로 증가했음. 소고기 수입은 2004년 이후로 2006년에 212,780톤으로 32.9% 증가했음. 송아지의 시장가격 또한 높아졌기 때문에 2000년부터 송아지 육종 안정화지불은 폐지되었음.
 - 농장확대와 농지유동성을 활성화하기 위해 농촌공사에 의해 운영되는 새로운 농지은행시스템이 2005년 도입되었음. 동 제도는 농촌공사나 타인으로부터 농지를 소유하거나 임대하기를 원하는 농민에게 정보를 제공함. 비록 농민이 아닌 자의 농지 소유를 원칙적으로 금할지라도

이들이 농촌공사에게 5년 이상 동안 농지를 임대하는 한 유산이나 이 농으로 획득한 1헥타르 이상의 농지를 획득 할 수도 있음. 이러한 변화는 농지법의 개정의 결과로써 2005년 10월부터 운영되었음. 동 정책의 목적은 농지의 붕괴를 최소화하고 농지은행제도를 통해 젊은 전업농이 더욱 쉽게 자신들의 농장을 확대할 수 있도록 장려하기 위한 것임. 2006년에 새로운 프로그램을 도입함으로써 농촌공사는 심각한 수준의 부채를 지고 있는 농민들로부터 농지를 구입할 것임. 실행 가능하다면 농촌공사는 이 농지를 그 농민들에게 다시 대여할 것임. 이 프로그램의 목적은 농지시장을 안정화하고 일시적으로 재정상 어려움에 처한 농민들을 지원하는 것임.

- 정부는 2005년에 6억원(58만 6천 달러)의 예산으로 경관보전직불제 시범사업을 도입하였음. 동 사업은 선발된 마을의 전통 경관을 보존하기 위해 미관 목적상 나무를 재배하는 농민에게 헥타르당 지불을 포함함. 1000농가의 약 470헥타르가 2006년 이 시범지불 프로그램에 참가하였음.
- 2004년에 도입한 시범사업인 조건불리지역에 대한 직접지불 프로그램이 2006년에는 정규프로그램이 되었음. 사업예산은 2004년에 100억원(870만 달러)에서 520억원(5,440만 달러)까지 증가하였음. 그리고 참여지역도 동일 기간 동안 32,000헥타르에서 187,000헥타르로 증가하였음. 2006년에 경작지 비중이 22%미만과 경사율이 14%를 초과하는 조건에 해당하는 2,779마을은 건조 지역에 헥타르당 400,000원(418 달러)과 목초지 헥타르당 200,000원(209 달러)을 받음.
- 자연재해로부터 농가소득을 보호하기 위한 프로그램이 강화되었음. 2001년 사과와 배에 대한 작물보험이 2006년에는 7개 농산물에 적용되었음. 보험료에 대한 농민부담이 2002년 41%에서 2006년 31%로 감소하였음. 잔여금은 정부가 지불함. 또한, 동물 질병과 자연재해의 발병으로부터 농민소득을 보호하기 위해 축산물 보험의 대상물을 2002년 4개의 축산물에서 2006년에는 9개 축산물로 확대했음. 그 축산물에는 사

슴, 오리, 꿩, 메추리 및 터키가 포함됨.

- 친환경농업을 촉진하기 위한 정책은 지속되어왔음. 2006년에 친환경농업을 위해 헥타르당 지불은 건조지는 524,000~794,000원(548~831 달러)에서 논은 217,000~392,000원(227~410 달러)로 증가했음. 저농약, 무농약 및 유기농생산에 참여하고 있는 약 27,000농가는 총 114억원(1,190만 달러)을 받았음. 2004년에 도입된 친환경 축산지불은 2006년 58억(600만 달러)의 예산으로 900 축산농가에게 지속적으로 지불되었음.
- 음식물 안정성에 대한 소비자의 우려 증가에 대처하는 정책은 강화되고 있음. 시범으로 쇠고기에 대해 2004년 시작한 농축산물 이력추적제 계획은 전체 시장에 적용되기 시작했음. 2006년에 정부는 농산물에 대한 이력추적 정보시스템(www.agros.go.kr)을 구축하였음. 약 8,800농가와 800 유통업자가 이 프로그램에 참여하고 있음. 2006년에 정부는 우수농산물인증제(GAP)규범을 시행했으며 검사기관으로 21개 연구소를 지정했음. 약 3,700 농가가 이 프로그램에 참여하였음. 농산물에 대한 안전성검사 수는 2002년 56,000품목에서 2006년 66,000품목으로 늘어났음.
- 농촌개발정책을 촉진하고 농촌거주자들의 삶의 질을 향상시키기 위하여 정부는 2004년 포괄적인 법인 농어민 삶의 질 향상과 농어촌 개발촉진을 위한 특별법을 마련하였음. 13개 부서와 3개청을 포함하는 특별법의 이행이 2005년 시작했음. 정부는 농민의 건강보험료를 50%(정부가 50%지불)로 낮추었고 연금지불의 정부보조를 확대하였음. 또한 정부는 교육, 의료서비스, 도로, 주거, 식수공급, 하수시설 및 인터넷기반시설과 같은 생활여건개선목적의 지원사업을 이행했음. 또한 2006년에 예산 95억원(990만미달러)으로 농촌관광 촉진을 통해 농업이외(off-farm)의 소득증가를 위하여 정부는 몇몇 정책수단을 시행하였음. 농민에게 기술적 유통지원을 위해 지방정부와 산·학·연 지역네트워크를 확립하기 위하여 정부는 2005년에 120억원(1,260만 달러)과 2006년 200억원(2,090만 달러)의 예산으로 지역농업클러스터사업을 시행하였음.

○ 무역 정책

- 한국의 2004년 쌀협상의 결과는 2005년 10월 국회에서 비준되었음. 2014년까지 쌀에 대한 특별대우가 연장되어 최소시장접근물량이 2005년 226,000톤에서 연간 동일 할당량으로 2014년에 409,000톤으로 증가하였음. 국회의 비준이 지연되었기 때문에 2005년 최소시장접근물량은 2006년에 수입되었음.
- 싱가포르와 유럽자유무역연합(EFTA)과 FTA는 2006년 3월과 2006년 9월에 각각 효력이 발생하였음. 2006년 8월 동남아시아국가연합(ASEAN) 국가들과 FTA협상에서 농산품분야 협정을 맺었음. 한-ASEAN FTA에서 한국의 71개 민감농산물은 관세감축에서 면제되었음. 2006년에는 미국, 인도, 일본과 멕시코와 FTA협상이 진행 중임.
- 저율할당관세 이행률은 2006년 약 67% 정도임. TRQ대상인 63개 농산품 중 26개는 완전히 이행되었고, 24개는 부분적으로 이행되었으며, 13개는 수입이 없었음.

제 4 장

OECD의 논의동향과 우리나라에 대한 시사점

1. OECD 농업위원회의 DDA관련 논의 내역²

1.1. DDA 관련 농업분야 논의동향: 연혁적 고찰

- 2001년 11월 14일 카타르 도하에서 WTO 제4차 각료회의 선언문이 채택됨으로서 도하개발아젠다(DDA)의 막이 오르게 되었음. 이에 맞추어 OECD에서의 논의도 DDA 지원 등의 표면적 타이틀을 내걸고 무역위원회 등에서 논의가 강화된 것은 사실임. 그러나 OECD가 ‘민주주의’ ‘인권존중’ 더불어 ‘시장경제’를 3대 기본가치로 지향하고 있고 기구의 연혁적 성격상 항상 시장경제 및 무역자유화 관련 논의에 있어 선도적 역할을 해왔다는 점에서 OECD의 실질적인 활동은 시기적으로 DDA 출범 이전으로 거슬러 올라감.
- OECD는 5~6년 단위로 개최되는 농업각료회의에서 향후 농업정책 논의의 큰 방향을 정하고 있으며, 현재 OECD 농업논의의 골간은 1998년 3월 농업각료회의선언문임. 농업각료회의를 통해 확인된 농업정책 원칙 우선 순위

² 이 부분은 OECD 대표부에서 근무하였던 오경태 서기관이 2003년 2월 작성한 내역을 본인의 동의를 얻어 요약 게재한 것임.

를 감안한 토대 위에서 농업위원회 차원의 작업계획이 매 2년 단위로 이루어짐. 즉, 1998년 3월 농업각료회의 이후 1999-2000년 농업위원회 사업계획이 시행되었고 그 이후 2001-02년 사업계획이 시행되었음. 따라서 OECD 농업위원회 사업계획 기준으로는 1999년부터 시작하여 2002년까지 이루어진 무역관련 분석작업이 그 대상이라고 할 수 있음.

1.1.1. OECD 각료회의('98.3월)부터 WTO 시애틀 각료회의('99.12월)

- OECD 농업부분은 1998년 농업각료회의 이후 1999년에 재개되는 WTO 협상일정을 감안하여 동 과정에 OECD의 작업성과를 투입하기 위한 조치를 마련하기 시작하였음. 1998년 10월에 개최된 농업무역쟁점에 관한 워싱턴이 이러한 OECD의 의향을 드러낸 구체적인 사안임. 이어서 1999년에 동 워싱턴 후속조치 명목의 WTO 맥락과 관련되는 사업계획을 제시하고 그 구체적인 결실을 2000년에 거둘 것으로 의도하고 있음. WTO 차기 협상과 관련 표면적으로 제안된 사업계획은 광범위하고 포괄적이어서 수입국과 수출국간의 균형을 이루기 위한 배려가 있으나 작업계획 추진 진도상 사실상 OECD 사무국이 가장 신경을 쓴 사업은 전통적인 시장접근에 관한 3 pillar에 관한 작업인 UR 이행결과 평가에 관한 작업이라고 할 수 있음. 물론 수입국 입장에서는 1998년 OECD 농업각료회의 결과 반영된 농업의 다기능성에 대한 작업을 조기에 가시화 하려는 전략적인 노력의 결과 동 작업이 2000년 중에 추진되도록 한다는 성과도 얻었음.
- 결국, OECD는 1999년 말의 시애틀 WTO 각료회의 그리고 이어지는 WTO 맥락의 후속조치에 OECD의 의사를 투입하기 위한 시점을 2000년으로 잡고 여기에 초점을 두고 농업무역쟁점 관련 작업을 추진하려 하였음. 그러나 1999년 말의 시애틀 WTO 각료회의가 실패함에 따라 2000년의 OECD 작업은 약간의 소강상태를 띠게 됨.

1.1.2. 시애틀 각료회의 이후(2000.1월)부터 도하 각료회의(2001.11월)

- 시애틀 WTO 각료회의 실패 이후 OECD는 무역위원회 및 개발원조위원회를 중심으로 개도국의 무역과 개발에 관한 전반적인 내용을 다루는 등 개도국 이슈에 대한 관심이 한층 제고된 것은 사실임. 그러나 농업위원회는 1999년에 일련의 농업무역쟁점 관련 작업계획을 발표하고 그 완성 목표시한을 2000년으로 잡고 분석작업을 추진하였기 때문에 시애틀 WTO 각료회의 실패가 농업위원회 차원의 작업에 영향을 미친 것은 없음. 2000년 말에 그 동안 작업한 UR이행 평가 보고서, 농업의 다원적 기능 개념 분석 보고서 등이 회원국의 타협을 통해 일괄공개 결정되었음. 농업위원회 차원에서 WTO 맥락과 관련 가장 민감한 보고서는 UR이행 평가 보고서임.
- 2000년을 통해 WTO 맥락을 의도하고 추진된 일련의 농업무역쟁점 보고서가 완료됨에 따라 2001년은 교착상태에 빠진 WTO 일정에 모멘텀을 마련하기 위한 시도가 있었음. 2001년 9월 3-4 개최된 농업위원회 고위급 회의임. 그러나 고위급 회의는 WTO 맥락과 관련한 극도로 민감한 시기에 개최됨에 따라 회원국의 민감한 반응으로 가시적인 성과는 없었으나 향후 도하 WTO 각료회의 농업분야 합의 도달에 이르는 준비 과정의 하나로서 의미를 평가할 수 있음.
- UR이행평가 작업에 이어 관세율쿼타(TRQ) 관련 일련의 작업이 추진됨과 아울러 수입국 입장에서는 다원적 기능개념 분석작업에 이어 다기능성에 관한 워킹 그룹 개최 그리고 거래비용(transaction cost) 등 일련의 후속관련 작업도 지속적으로 추진하도록 유도하는 성과를 이루었음.

1.1.3. WTO 도하 각료회의(2002.1월) 이후 2002년말까지

- 시기적으로는 2002년 3.20-21 개최된 제47차 농업무역 JWP, 4.22-24 개최된 제135차 농업위원회, 5.20 개최된 제48차 농업무역 JWP, 5.21-23 개최된 제32차 APM, 10.2 개최된 제49차 농업무역 JWP, 10.3-4 개최된 제33차 APM 그리고 11.21-22 개최된 제136차 농업위원회가 해당됨. 이 기간의 주요 농업무역쟁점 관련 작업은 회원국의 농업정책 개혁 보고서(Positive Reform Agenda), 다기능성 정책합의 보고서, 무역자유화 시나리오별 쿼타렌트와 관세수입 영향 분석 보고서, OECD 국가의 무역자유화가 비회원국 식량안보에 미치는 영향 보고서 등임. 이 밖에도 농가소득 지지를 위한 정책조치의 이전효율성(transfer efficiency) 분석 보고서와 생산비연계(decoupling)의 정책적 함의에 대한 작업 등이 진행되었음.
- OECD 회원국 농업정책 개혁보고서 (Positive Reform Agenda)는 그 동안 작업한 농업무역 쟁점 각종 보고서와 농업의 다기능성 이슈 그리고 농가소득 이슈를 종합한 내용으로 10.2 개최된 제49차 농업무역 JWP에서 공개 승인되었음. 무역자유화 시나리오별 쿼타렌트와 관세수입 영향분석 보고서는 2001년 공개 승인된 관세쿼타(TRQ) 시나리오 분석 작업에 대한 후속 작업으로 추진된 것으로 역시 제49차 농업무역 JWP에서 승인되었음. OECD 국가의 무역자유화가 비회원국 식량안보에 미치는 영향보고서는 수출입 가격에 영향을 받지 않는 식량안보에 미치는 영향을 배제하고, 비회원국 전체 맥락에서 식량안보의 무역차원에 한정된 분석으로 3.20-21 개최된 제47차 농업무역 JWP에서 공개 승인되었음. 그러나 동 작업은 식량안보의 다양한 측면중 가격 전달 측면에 한정된 분석이어서 당초 수입국의 의도와는 접근법에서부터 차이를 보이고 있음.
- 2002년 한 해를 통해 2003-04년 농업위원회 사업계획예산(PWB)을 논의 결정하였음. 유럽국가를 중심으로 한 다수 회원국이 농업의 다기능성 작업에

대한 지대한 관심 표명으로 향후 다기능성 작업은 2003-2004년에도 지속될 것으로 보임. 그러나 추가 무역자유화와 관련된 작업에 가장 많은 재원이 배분됨에 따라 무역자유화 및 시장 지향적인 정책추구에 대한 전통적인 OECD 작업이 향후에도 지속적으로 강화될 전망이다. 도하개발아젠다(DDA) 지원 차원에서 무역자유화가 농업구조에 미치는 영향을 브라질 농업 사례를 대상으로 우선 연구하기로 하고 예산이 허용하는 범위 내에서 연구대상 국가를 추가로 확대하기로 하였음.

1.2. DDA 관련 농업분야 논의동향: 주제별 고찰

1.2.1. 전통적 시장접근·국내보조·수출보조 분야

가. UR이행 평가 전반³

- 시장접근(market access)·국내보조(domestic support)·수출보조(export subsidy) 분야의 UR이행상황을 수량자료를 활용하여 분석하여 평가하고 나아가 WTO 맥락에서 다루어야 할 방향을 제시하고 있음. UR 결과 무역장벽 및 왜곡조치를 다루는 프레임이 개발되고 농산물 무역에 많은 진전이 있었으나 UR농산물 협정(URAA)이 갖는 취약성으로 그 효과는 제한되었다는 평가를 하고 있음. 대부분의 국가에서 시장접근에 대한 장벽·국내보조·수출보조 수준이 높은 연도를 기준연도 설정했고 협상결과 예상 및 국내 경제적 고려에 따른 일부국가에서의 개혁조치로 URAA는 시장지향성을 개선하고 보조를 줄이는 방향으로의 농업정책 개혁 달성에 한계로 작용했음. 따라서 WTO 맥락에서 시장접근·국내보조·수출보조 측면에서 URAA에서 설정된 규율을 강화하고 URAA의 취약한 분야를 재검토하는 작업이 필요

³ 상세한 내용은 『Market Access, Domestic Support and Export Subsidy Aspects of Uruguay Round Agreement on Agriculture: Implementation in OECD Countries』을 참고

하다고 주장함.

- 논의과정에서 당초 초안은 WTO 맥락의 향후 협상방향에 대해 보다 구체적인 제안을 포함하고 있었음. 예를 들면, 관세감축 방안에 대한 구체적 제안 내용과 이의 장단점을 간접 서술한 내용임. 그러나 수입국들의 반대로 협상을 예단할 우려가 있는 내용은 삭제 내지는 수정되었으며 전통적인 3 pillar 뿐만 아니라 환경 지속가능성·농촌개발·농식품 분야의 구조조정·식량안보·식품안전·동물복지·개도국에 대한 특별 및 차등 대우(S&D) 등도 중요한 국제정책 이슈임을 언급하는 문구를 보고서 말미에 삽입하였음. 그러나 총체적으로 평가하면 본 보고서는 관세화 등 URAA의 긍정적 측면보다는 지속적인 농업정책 개혁이 필요하다는 시각에서 URAA의 각종 문제점을 적시하고 이를 개선하기 위한 추가 노력이 필요하다는 시각에서 작성되었음. 이는 시장경제를 지향하는 OECD의 속성상 불가피한 것으로 보임.

나. 시장접근 분야

- UR이행 평가에 이어 3 pillar분야 중 가장 구체적으로 연구가 많이 진전된 분야가 시장접근 분야임. UR 이행평가 작업이 기본적으로 과거 회귀적인 분석이라면 시장접근에 관한 아래 두 개의 보고서는 향후 시장접근 분야에서 무역자유화를 하는 경우 어느 분야에서 하는 것이 효과적인지를 다루는 미래지향적인 분석(forward looking analysis)임.
- 먼저 ‘관세율 쿼타(TRQ) 및 관세에 관한 무역자유화 시나리오 분석’임.⁴ 2000년도를 기준으로 쿼타의 50% 확대, 쿼타내 관세(in-quota tariff), 쿼타

⁴ 상세한 내용은 2002년 OECD 출간물 『Agriculture and Trade Liberalisation: Extending the Uruguay Round Agreement』의 Part I 'Tariff-Rate Quota and Tariffs in OECD Agricultural Markets: A Forward Looking Analysis' 혹은 OLIS 문서 COM/AGR/TD/WP(2001)4/FINAL을 참고.

밖 관세(out of quota tariff)의 36% 추가 감축이 시장접근에 미치는 영향에 관하여 Aglink 모형을 사용하여 시나리오 분석한 것임. 쿼타증대의 경우 자유화의 효과가 가장 미미하며, 쿼타밖 관세 및 비쿼타관세(non-quota tariff) 인하의 경우 가장 큰 무역자유화 효과를 보이거나 36% 관세감축 가정 아래에서도 상대적으로 작은 효과를 보이는데 불과하므로 실질적인 관세인하가 필요하다는 결론을 제시하고 있음. 본 보고서는 모형을 이용하여 분석한 것으로 기본적으로 시장접근을 확대하기 위한 구체적인 방안을 제시 비교 분석한 것으로, 논의과정에서 분석기술적 사항과 분석결과 일반화 문제가 주된 쟁점이었으나 분석모형 및 대상품목 그리고 대상국가의 한계로 일반화하기에는 한계가 있음을 적시함으로서 수출국과 수입국간에 합의가 도출되었음.

- 다음은 ‘무역자유화 시나리오별 쿼타렌트와 관세수입 영향분석’⁵ 선행연구인 ‘관세율쿼타 및 관세에 관한 무역자유화 시나리오’와 동일한 프레임으로 추진되어 네 가지 자유화 시나리오별로 쿼타렌트, 관세수입, 소비자 후생의 변화정도를 Aglink 모형을 사용하여 측정하고 있음. 모든 수단을 자유화하는 시나리오(쿼타 50%증대와 모든 관세 36% 인하 시나리오)의 경우 소비자 잉여증대는 최대이나 동시에 쿼타렌트도 증대되고, 쿼타밖 관세 및 최혜국 관세(MFN 관세)를 36% 인하하는 시나리오의 경우의 소비자 잉여는 현저하게 증대하나 쿼타렌트는 감소한다는 분석결과를 도출하고 있음. 결론적으로 MFN 관세를 낮추는 것은 쿼타렌트를 감소시키지만 MFN 관세 인하 없이 쿼타만을 확대하는 것은 쿼타렌트를 증대시켜 소비자 잉여 증대를 어느 정도 상쇄시킨다는 것임. 본 연구도 선행연구와 같이 분석은 예시적이며 분석결과는 WTO 협상에서 기인할 수 있는 시장접근 분야의 다자관계의 진전사항이나 금번 분석에서 포함되지 않는 다른 품목까지 반드시 확대할 수 없다는 분명한 한계를 명시함으로서 공개가 승인되었음.

⁵ 상세한 내용은 OLIS 문서 COM/AGR/TD/WP(2002)33/FINAL를 참고

다. 국내보조 분야

- 시장접근 분야와 달리 국내보조 분야와 관련 WTO 기준인 AMS 등을 대상으로 직접적인 분석을 하고 있지 않음. 그러나 농업보조 조치의 이전효율성(transfer efficiency) 측면과 생산과 연계되지 않는 보조(decoupling) 측면을 다루고 있음.
- ‘농업지지조치의 발생과 이전효율성에 관한 분석’임.⁶ 현재 사용되고 있는 농가소득지지 목적의 각종 지지정책이 실제로 농가소득 증대에 미친 효율성을 분석하고 있음. 현재 OECD 회원국에서 가장 의존도가 높은 시장가격지지(market price support)의 경우 실제로 농가소득에 미치는 효과(이전효율성)가 25%에 불과하며 대부분의 효과는 생산요소 공급자와 토지소유자에게 귀착되는 것으로 나타났고, 이전효율성이 가장 높은 것으로 알려진 경지면적 기준지불(area payment)의 경우도 50% 이하로 나타났으며, 이는 자본화(capitalisation)로 인해 지원효과가 토지에 귀착되기 때문인 것으로 분석하고 있음. 이 보고서는 농가소득 지지를 위한 지원조치간에 정도의 차이는 있지만 효율적이지 못하므로 농업이외 분야를 통한 지지정책을 도입할 것을 강하게 시사하고 있음.
- 다음은 ‘생산비연계(decoupling)효과에 대한 보고서’임. 생산과 무역에 영향을 미치지 않는 지원조치라는 관점에서 각종 조치를 평가하고 정책적 의미를 찾으려 하고 있음. 일단 전문가 회의를 통해 실증분석 보고서⁷를 완료하

6 상세한 내용은 OLIS 문서 『The Incidence and Transfer Efficiency of Farm Support Measures [AGR/CA/APM(2001)24/FINAL]』을 참고.

7 ① 곡물생산량 제한조치의 효과분석[Effects of Quantitative Constraints on the Degree of Decoupling of Crop Support Measure, AGR/CA/APM(2002)12] ② 곡물정책시행에 따른 위험감소효과[Risk Effects of PSE Crop Measures, AGR/CA/APM(2002)13] ③ 유럽공동농업정책(CAP)의 곡물정책이 갖는 보험효과[Non-Price Effects of the CAP Arable Crop Regime: Results from a FADN Sample, AGR/CA/APM(2002)14] ④ 미국의 곡물생산 및 유통관련 직접지불의 효과분석[The Effects of Direct Payments of Crop Production and

였으며 이를 토대로 정책적 함의를 모색하려는 작업이 현재 진행 중임.⁸ 연구결과에 따라 보조금 정책과 관련 중요한 의미를 가지고 나아가 WTO의 허용보조(Green Box)의 범위 및 정의와 관련된 새로운 방향을 제시할 수 있음. 그러나 아직 많은 추가 연구가 필요한 분야임.

라. 수출경쟁 분야⁹

- 수출경쟁 분야는 수출보조(export subsidy)와 수출신용(export credit)을 포함함. 미국의 주된 공격 관심 분야가 EU를 중심으로 한 수출보조 분야인데 반해 EU 등의 주된 공세 분야는 미국의 수출신용 분야임을 감안한 작업 추진 방향임.
- 우선 ‘수출보조에 관한 시나리오 분석보고서’임.¹⁰ 수출보조를 제거했을 경우의 시나리오 분석으로 수출보조를 제거할 경우 당초예상과는 달리 세계 곡물 및 육류시장 가격에는 미세한 변화를 가져오고 낙농품 가격은 상승하는 효과를 가져온다는 Aglink 모형 분석 결과를 도출하고 있음. 이러한 분석결과를 토대로 수출보조는 현실적으로 교역의 상당한 부분이 보조에 의존하는 낙농품 세계 시장 및 유럽내부 시장에서만 가격 하락을 가져온다고

Marketing Decisions of United States Farmers, AGR/CA/APM(2002)15] ⑤ 스페인 곡물보협이 농지활용 및 생산에 미친 영향[The Impact of Crop Insurance Subsidies on Land Allocation and Production in Spain, AGR/CA/APM(2002)16] 등 다섯 가지 보고서가 전문가 수준에서 마련된 실증 분석 보고서임.

⁸ 2002년 10.3-4 개최된 제33차 APM 회의에서 처음 논의되었으며 동 내용은 OLIS 문서 AGR/CA/APM(2002)25를 참조

⁹ UR맥락에서는 수출보조에 한정하여 규율하고 있으나 여기서는 편의상 수출보조뿐만 아니라 수출신용 그리고 식량원조 부분까지 포함하여 다루기로 함. 국내 가격약정(price pooling)과 수출국영무역기관(STEs)도 포함시킬 수 있으나 여기서는 다루지 않기로 함.

¹⁰ 상세한 내용은 2002년 OECD 발간물 『Agriculture and Trade Liberalisation: Extending the Uruguay Round Agreement』 Part II 「A Forward-Looking Analysis of Export Subsidies in Agriculture」을 참고.

지적함. 따라서 최소의 시장왜곡 효과를 가져오기 위해서는 수출보조뿐만 아니라 가격지지를 동시에 제거하는 것이 필요하다는 결론을 내고 있음.

- 다음은 농산물 수출신용에 관한 분석임.¹¹ 수출신용은 아직 개념정의가 명확하지 않아 자료입수 등에 상당한 제약이 있어 동 연구는 1995-98년의 실태조사 자료를 토대로 하여 실시된 것이므로 연구결과를 일반화하기에는 상당한 한계가 있음. 동 연구는 실태조사기간에 있어 수출신용의 잠재적 시장왜곡은 작지만 존재하며 수출신용제도가 세계시장에서 식량수입에 재정적 어려움에 처한 국가에 실질적 도움이 된다는 수출신용 공여국의 주장은 높은 이자율을 유지하고 있는 수혜국의 경우 식량원조약정(Food Aid Convention)에 의한 식량원조가 보다 효과적이라는 점과 수출신용 수혜국의 절반 이상이 OECD 국가라는 점에서 설득력이 없다고 지적함. OECD에서 추진 중인 농산물 수출신용약정의 합의도달이 필요함과 무역을 왜곡하는 수출지지 조치를 효과적으로 제거하기 위해서는 수출신용 뿐만 아니라 가격계획 · 식량원조 · 국영무역기관 등에 의한 특별조치 등에 대한 규율도 필요하다는 결론을 내림.
- 그리고 식량원조와 관련하여 식량원조의 무역왜곡효과를 분석하기 위한 연구가 시작되어 2003년 하반기에 초안 연구결과에 대해 논의할 전망이다.¹²

1.2.2. 농업의 다기능성 관련 일련의 작업(NTC 분야)

- 수입국 입장에서 본 1998년 OECD 농업각료회의의 최대성과는 다원적 기능의 개념과 중요성이 인정되고 그 이후 다기능성(Multifunctionality) 관련 연

¹¹ 상세한 내용은 2002년 OECD 발간물 『Agriculture and Trade Liberalisation: Extending the Uruguay Round Agreement』 Part III 『An Analysis of Officially Supported Export Credits in Agriculture』을 참고.

¹² 아직 연구 제안 단계이며 연구제안은 OLIS 문서 COM/AGR/TD/WP(2002)69을 참고.

구가 추진된 점임. 1998년 이후 OECD 맥락에서 다기능성 분석들을 마련한 1단계 작업에서 현재 논의중인 다기능성 정책함의 보고서 그리고 향후 추진 예정인 거래비용(transaction cost)에 관한 작업으로 계속 이어지고 있음.

- 다기능성 개념분석과 분석들을 마련한 1단계 작업의 시작은 시장경제를 지향하는 OECD에서 시장실패와 공공재적 특성을 내포하는 다기능성에 대한 접근을 시작했다는 의미에서 가히 혁명적임. 다기능성을 연구한 보고서로 최초로 발간된 것으로 다기능성을 공급측면과 수요측면에서 접근 분석하고 있음.¹³ 즉, 다기능성은 다음의 두 가지 기본요소로 이루어져 있다는 입장에서 출발하고 있음. 농업생산과 결합되어 생산되는 복수의 시장재 및 비시장재가 존재한다는 것이 하나의 요인이고, 생산되는 비시장재 가운데 일부는 외부효과나 공공재의 특성을 지녀 이들 재화나 서비스의 시장이 형성되지 않거나 제대로 작동하지 않는다는 점이 두 번째 요소임. 첫째 요인은 공급측면 분석의 토대가 되고 둘째 요인은 수요측면 접근의 토대가 되고 있음. 이러한 기본 시각 바탕 위에서 다기능성 달성을 위한 정책개입은 시장창조 및 이용자 요금 부담·지역공급 및 클럽공급·지방정부공급·중앙정부공급 등이 있으며 가장 효과적인 개입수단은 공급측면(결합생산)과 수요측면(외부효과와 외부성에 따른 시장실패) 특성에 의해 결정하여야 한다는 기본 분석들을 제시하고 있음. 최선의 정책이 구체적으로 무엇인가에 대해서는 결론을 제시하고 있지 않으나 가급적 시장기능에 우선 의존하여 다기능성 이슈를 접근하는 방안을 강하게 암시하고 정부개입은 최후의 수단으로 그것도 최소한이어야 한다는 인식에 토대를 두고 있음. 따라서 전통적 농산물 수입국 입장과는 시각차이를 보이는 면이 없지 않음. 이는 ‘생산측면의 결합성’ 뿐만 아니라 ‘수요측면의 시장실패’까지도 다기능성이 정의되기 위한 전제조건으로 포함하는 출발점의 근본적인 차이점 때문임.

¹³ 상세한 내용은 2001년 OECD 발간물 『Multifunctionality: Towards an Analytical Framework』을 참고.

- 이러한 기본 분석들은 최근 논의중인 ‘다기능성 정책함의 보고서’에도 그대로 반영되어 있음¹⁴. 물론 정책함의 보고서는 기본 분석틀 보고서 완성 후 실증적 사례연구와 다기능성 워킹 그룹 등을 거치면서 어느 정도 내용상 보완은 되었으나 기본적인 프레임은 그대로 유지하고 있음. 정책 함의 보고서도 정책결정자에게 어느 특정한 정책을 권고하는 것이 아니고 생산측면의 결합성 존재여부와 수요측면의 시장실패 정도에 따라 적절한 정책을 선택하도록 하는 메뉴방식의 접근을 하고 있음.
- 그러나 다기능성 관련 사항을 현실 정책에 적용하기 위해서는 여러 가지 추가로 분석되어야 할 분야가 많음. 이런 사항은 2001년 7월 개최된 다기능성 워킹 그룹에서 제시되었는데 거래비용(transaction cost) · 범위의 경제(economies of scope) · 개도국 적용가능성 · 비가역성(risk of irreversibility) 등임. 이 가운데 거래비용에 관한 회원국의 실증사례 연구를 2003년에 실시할 예정임.
- 한편, 식량안보와 관련한 작업도 이루어졌음. OECD국가의 무역자유화가 비회원국 식량안보에 미치는 영향분석 보고서임. 동 보고서는 식량안보에 영향을 미치는 광범위한 요인 중 가격 전달측면에 한정된 분석이고 비회원국 전체맥락에서 식량안보의 무역차원에 한정된 2005년까지의 중기효과 분석임. 따라서 분석 접근 방향이나 접근대상측면에서 우리의 인식과는 차이가 있음.¹⁵

¹⁴ 상세한 내용은 OLIS 문서 『Multifunctionality: The Policy Implications [AGR/CA/APM (2002)10/REV3]』을 참고.

¹⁵ 상세한 내용은 『Impacts of Trade Liberalisation in OECD Countries on the Food Security of Non-Member Economies [COM/AGR/TD/WP(2001)74/FINAL]』을 참고.

1.2.3. 농정개혁 종합평가¹⁶

- 지난 수년간 OECD 농업위원회를 중심으로 이루어진 선행적 연구결과를 토대로 시장지향성 약속과 광범위한 국내정책 목표간의 조화방안을 정책담당자가 모색하는 것을 돕는다는 취지로 작성되었음. 국내농업정책의 목표를 소득재분배(income redistribution)와 시장실패의 치유(correction of market failure)로 구분하여 평가하고 있음. 현행 소득재분배와 관련된 농업지지 정책은 이전 효율성(transfer efficiency)이 낮고, 시장실패의 범위가 확실하지 않음. 따라서 소득재분배는 농업정책에 한정하지 않고 경제전반을 통한 사회 및 조세정책 등 통합된 접근이 필요하고 시장실패 교정은 실패원인별로 시장 토대 위의 수단을 통한 접근 등 보다 목표 지향적인 정책조치(more targeted policy measure)가 요구됨을 강조함.
- 본 작업은 요약된 결론만 보면 처음 보고서와 나왔을 때와 최종 보고서는 큰 차이가 없음. 그러나 논의과정 측면에서 평가하면 중요한 고려점이 있음. 우선 문서 공개(declassification)와 관련, 당초 사무총장 책임 하에 공개하는 형태에서 회원국간 합의문서(consensus document)로 문서의 성격이 바뀌었음. 사무총장 직권 공개의 경우 회원국간 합의 없이도 공개가 가능하게 되어 특정국가 혹은 국가그룹에 불리한 내용이 있더라도 공개되는 형태를 띠게 됨. 이를 방지하기 위해 EU 등의 제안에 따라 수입국 공조모임을 통해 회원국 합의문서로 문서성격을 바꾸도록 하여 관철되었음. 또한 보고서 초안내용의 상당 부분이 현재 진행중인 WTO협상을 예단할 가능성이 있고, 다기능성 정책협의 보고서 등 OECD에서 진행중인 여타 후행 연구의 방향을 예단하는 성격의 내용이 많이 포함되어 있었음. 이런 부분에 대한 내용수정과 아울러 정보가 부족한 상황에서 작성되었다는 점을 명시하고

¹⁶ 상세한 내용은 OLIS 문서 『Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda [COM/AGR/TD/WP(2002)19/FINAL]』을 참고.

표현을 보다 악화하는 서술방식을 택하도록 하였음. 이는 수입국 공조의 결과임.

2. 2003년 이후 주요 작업반별 논의 내역

2.1. 농업정책 및 시장작업반 회의(APM) 논의 내역 (35~43차)

- 2000년부터 2007년까지 APM회의에서 논의된 년도별 주요 논의내용은 <표 4-1>에 제시하였으며, 이하에서는 2003년 11월의 제 35차 APM 회의부터 2007년 5월의 제 43차 회의까지의 주요 논의 내역을 회의별로 기술함.

2.1.1. 35차 APM(2003. 11. 12- 14)

- 35차 작업반회의에서는 생산비연계성(decoupling)분석의 정책함의 및 향후 작업방향, 농정평가지표개선, 거래비용분석 작업방향 등이 주요 이슈로 논의됨.
- 생산비연계성(decoupling)분석의 정책함의보고서에 대한 논의
 - 많은 회원국들이 현상태에서의 공개승인을 반대하고 보고서의 개선이 필요하다는 주장을 제기함에 따라, 사무국이 보고서를 재차 수정하여 대표단 사이트를 통해 공개승인 절차를 진행하기로 결정
- 농정평가지표개선을 위한 제안서 중 사무국이 제출한 새로운 PSE분류안에 대한 논의
 - 추가적 개선이 필요하다는 의견이 지배적이었고 회원국 의견을 반영하

여 사무국이 수정안을 제출하기로 결정하였음.

- 현행 평가체제가 많은 문제점을 지니고 있고, 이에 대한 개선이 시급하다는 수입국들의 주장에 따라, 향후 워크숍과 같은 별도의 기회를 통해 개선방안을 추가로 논의하기로 결정
- 거래비용관련 작업제안서에 대한 논의
 - 수입국들은 소득정책을 대상으로 분석을 진행하는 것은 바람직하지 않다고 지적했으나, 거래비용은 다양한 정책에서 공통적으로 문제되는 이슈라는 사무국 및 수출국 주장에 따라 소득정책을 포함하여 사례분석을 진행하기로 합의

2.1.2. 36차 APM (2004. 5. 17~19)

- 2004-2013년 OECD 중기 농업전망 보고서
 - 2004년부터 격년제로 발간하는 OECD회원국 및 주요 비회원국의 거시경제 변수와 농업지원정책 변화를 토대로 주요 농산물의 세계생산·교역 등을 전망한 중기농업전망 개요서에 대하여 일부 회원국이 자료의 부정확성을 들어 반대하였으나, 회의기간중 사무국이 회원국들의 제시 의견을 반영한 개정안을 작성하여 회람 후 공개승인이 결정됨.
- 2004년 OECD 농업정책 개요서
 - 매년 회원국이 제출하는 농업생산자지지추정치(PSE) 변화 등을 주로 활용하여 사무국이 회원국의 농업정책 개혁정도를 점검 평가한 보고서로서
 - 농산물수입국들과 EU회원국 등 대부분의 국가가 동보고서가 지나치게 농업정책의 부정적 측면만 부각하고 있어 상당부분 수정이 필요함을 제기하였으며, 사무국이 제기된 의견을 반영하여 수정보고서를 마련함으로써 회원국들이 공개 승인함.

표 4-1. APM 년도별 논의 내역

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
회원국농정평가								
Outlook								
PSE 개선논의		MPS계산범위확대	위크샤	조세차리방안	지방정부지출	PSE메뉴얼		
농가 소득		PSE 계산방법 농가소득종합모 농업의 저소득	PSE개선제안서 농가소득 이슈	PSE 정책분류	유류세면제액			
다원적 기능		농가소득에 관한 연구제안서 분석틀정립	정책적 합의	농가소득의 이진효율성	결합성위크샤			
Decoupling		향후작업제안	정책합의보고서	비정부적 공급	거래비용과 정책실행			
식품소비경제		식품안전 과체제안	사회경제적 관심	민간표준	농가위험감소 면적기준직불			
구조 조정		농식품체인 의 분류와 표준화	새로운 규정의 비행과 표준	농식품소비변화 장기전망	위험식품제품 개도국차질점 수매업자의 구매행태변화	농산물가치장출 농산물가치장출 농산물가치장출		
기타		실당개혁	CAP 증기검토	식품매개질병의 경제적비용 낙농정책개혁	정보부족과 농정 효과적 타게팅	토지가치에 영향을 미치는 정책 EU 실행정책		
종합보고서		PEM	Aglink 발전	바이오 연료	모상의 역할	Aglink 모형개선		
		중국의 WTO 가입위크샤	우유와 PEM	PEM(최고기)	바이오 연료	바이오에 정책의 영향		
			Positive Reform Agenda	농가소득보고서	맥시코농정검토	정책의 실행과 집행보고서		

- 농업정책평가지표로서의 농업생산자지지지추정치(PSE) 개선 관련 논의
 - 사무국이 제안한 PSE에 포함할 농업지원정책 분류방식과 관련하여 우리나라를 비롯한 대부분의 회원국들은 세부정책별 생산왜곡정도 분류 기준이 불명확하므로 좀더 개선이 필요함을 지적하였으며, 사무국은 회원국들의 제시 의견을 토대로 추후 개정안을 마련하여 10월 작업반회의에서 다시 논의하기로 하고, 금년도 PSE(2005년 농정평가에 적용)는 현행대로 산출하기로 함.
 - 우유의 시장가격지지 계산방법 개선방안으로 외부참조가격을 실제 거래되는 유제품을 기준으로 산출하겠다는 사무국의 제안에 대해 대부분의 국가들이 현행방식(뉴질랜드 우유가격)보다는 실제 거래되고 있는 치즈나 버터, 분유 등 낙농제품에 기초한 외부참조가격을 사용하는 것이 시장가격지지 측정개념에 보다 부합한다는 반응이었음. 그러나 수출보조, 가공 마진 등 몇가지 기술적인 문제 때문에 금년에는 현행방식과 개정방식 모두를 참조가격으로 사용하여 우유시장가격지지를 계산하고 내년부터는 기술적인 문제가 보완된 개정방식을 사용하기로 함.
 - PSE 산출시 농민에 특혜적으로 제공되는 조세감면 및 사회보장제도에 의한 보조부분을 포함하는 방안과 관련하여, 대부분의 나라가 PSE 개념상 조세감면이나 사회보장제도에 의한 농민지원도 원칙적으로 포함되어야 한다는 데는 인식을 같이 하나, 국가마다 서로 다른 조세정책과 사회보장정책에 공통적으로 적용되는 정책의 범위를 정하고 정의를 내리기는 쉽지 않을 것이며, 특히 관련 정보를 얻는 것이 어려울 것임을 지적
 - PSE 산출시 농업의 외부성과 공공재적 기능에 대한 처리방안에 대하여 우리나라, EC 등 농산물수입국들은 사무국이 제안한 처리방안은 농업의 다원적기능과 공공재 공급기능을 PSE에 포함하여 계산하고 있어 근본적인 한계가 있으므로 농업정책점검평가에서 농업의 다원적기능을 포괄하는 새로운 농정평가지표가 필요함을 지적하였음. 그러나 수출국들은 농업의 다원적 기능이나 공공재의 개념에 대한 어떠한 컨센서스도

없었으며, PSE에서 다원적기능 공급을 포함시키는 것은 OECD의 역할이 아니라고 주장. 사무국은 PSE 개념상 농업의 다원적기능에 대한 부분을 계산에서 제외하는 것은 곤란하며, 05/06년 PWB에서 다원적 기능의 수요측정 등 추가적인 작업이 진행된 이후 새로운 지표개발 등이 논의될 수 있을 것임을 설명

- 농업정책 개혁을 위한 정책, 제도, 지식 구축관련 주요쟁점 논의
 - 비정부 접근을 통한 농업의 부정적 외부성 감축과 비시장재 공급에 관한 향후 작업방향 관련, 우리나라, 노르웨이등 수입국들은 실제로는 비시장재가 지방정부나 중앙정부와 민간의 공동 또는 정부 재정지원에 의해 공급되는 사례가 있으므로, 동 분석결과가 비시장재공급의 최적주체에 대한 결론 제시로 이어져서는 안 된다고 지적. 사무국은 10월 작업반회의에서 비시장재의 비정부 공급에 관한 사례연구 결과를 발표하기로 함.
 - 농가구조와 비시장재 및 외부성의 연계성 분석 보고서 관련, 대부분의 회원국들은 동 보고서의 연구결과를 그대로 받아들일 수는 없고, 농가 규모나 유기농 등의 정의에 대한 좀더 추가적인 연구가 필요하다고 밝힘, 이에 따라 차기회의에서 문헌연구와 실증연구가 가미된 개정보고서를 작성하기로 함.
 - 다원적 기능 공급관련 농업재정지원정책에 대한 향후 작업 제안서 관련, 관련 문헌과 정보의 부족으로 어려운 작업이 될 것이나, 대부분의 나라가 동 작업을 지지하여, 차기 회의에서 심층적으로 논의하기로 함.

2.1.3. 37차 APM(2004. 10. 19- 20)

- 농가위험감소정책이 생산에 미치는 영향
 - 보험, 헷징 등 농가의 소득 위험을 감소시키기 위한 정부정책이 농업생산에 영향을 준다는 동 보고서의 분석은 제한적인 경제모델을 기초로

하여 일반적인 결론을 도출하는 근본문제가 있으므로, 대다수의 회원국들이 공개승인을 반대함에 따라 다음 회의에서 공개승인 여부를 결정하기로 함.

- 면적기준지불이 농지이용에 미치는 영향
 - 독일의 한 지역에 대한 실증연구결과 면적기준지불이 농업분야의 신규 진입, 퇴출을 방해하여 생산에 영향을 줄 수 있다는 동 보고서에 대하여 호주, 스웨덴을 제외한 대다수 회원국들은 제한된 분석으로 결론을 일반화한다고 비판하면서, 동 보고서의 공개승인을 반대하여 다음 회의에서 다시 논의하기로 함.
- 정책기대가 생산에 미치는 영향
 - 정부지원정책에 대한 생산자의 기대가 생산에 미치는 영향은 정부정책에 대한 국민의 신뢰, 정책결정 메카니즘을 고려하지 않고는 결론내리기 힘들다는 점을 들어 대다수의 회원국들은 동 보고서의 공개승인에 반대함.
- 정부지원수준이 생산에 미치는 영향
 - 소수의 회원국들은 공개승인을 찬성하였으나 대다수의 회원국들은 **decoupled payments**라고 해도 그 규모가 큰 경우 생산을 왜곡할 수 있다는 동 보고서의 결론이 지나치게 강하므로(**strong**) 수정을 요구하며 공개승인에 반대함.
- 미국의 생산탄력계약제가 생산과 면적에 미치는 영향
 - 적절한 데이터의 이용 문제, 개념상의 오류 등으로 공개승인이 부결되었고, 서면절차(**written procedure**)를 통해 수정안을 작성하여 차기회의에서 공개승인을 결정하기로 함.

※ **decoupling** 분석작업: **Conceptual work** → **Analytical work** → **Policy**

Implication의 순서로 작업이 진행되며 현단계는 2단계임.

- 2005년 농업정책 점검 및 평가 제안서
 - OECD 회원국이 아닌 신규 EU 회원국의 처리 문제, 촉박한 데이터 제출 기간등에 대하여 약간의 논란이 있었으나, 매년 PSE 수치로 농업정책을 평가하는 등 작업은 계속하기로 함.
- 다원적 기능의 비정부 공급에 대한 실증사례연구
 - 농촌관광, 소비자 운동 등 다원적기능이 시장이나 클럽을 통하여 공급되는 실례에 대한 연구에 대하여, 실증사례가 유럽에 국한되어 있고 정부공급이 비정부공급과 혼동된 문제 등이 있으나, 일단 동 작업은 차기 회의에 상정될 종합보고서와 같이 공개승인을 결정하기로 함.
- 변화하는 식품 소비변화: 소비자의 새로운 관심사항
 - 대다수의 회원국들이 식품경제분야의 작업을 지지하였으며, 사실 기술적(descriptive)인 측면을 넘어 변화하는 소비자의 관심사항이 농업정책에 미치는 영향에 대한 폭넓은 경제분석이 되기를 희망하였음.
- 농식품 소비변화의 장기전망
 - 고지방, 고칼로리 식품소비의 증가로 인한 식품 및 영양관련 질병(비만, 당뇨등)에 대한 FAO연구 결과 보고에 대하여, 회원국들은 동 보고서가 식품경제에 대한 OECD 향후 작업에 유용한 정보를 제공하고는 있으나, FAO나 WHO의 연구와 중복이 되지 않기 위해서는 계량경제(econometric) 측면에서 접근해야 한다고 언급
- 민간표준이 농식품 경제에 미치는 영향
 - 대형 소매업자의 민간표준이 생산자와 소비자에 미치는 영향에 대한 동 작업을 대다수 회원국들이 지지하였으며, 민간표준이 국제무역에 미치는

영향과 민간표준과 정부역할의 관계에 대한 향후 작업시 특히 개도국의 시장진입에 미치는 영향, 정부표준의 역할에 대한 논의도 필요함을 지적

2.1.4. 38차 APM(2005. 4. 25- 28)

- 향후 농업시장, 무역 및 정책 평가 관련 논의
 - 향후 주요 시장경향을 전망하는 ① 『OECD 농업 전망(2005-2014)』 보고서와 이와 관련된 ② 『정책 분석 전망』 보고서, 그리고 PSE 등의 지표를 이용하여 회원국의 농정을 평가하는 ③ 『농업정책 점검과 평가』 보고서에 대하여 논의
 - 회원국의 의견을 반영하여 수정된 문구를 회람한 뒤 공개 승인됨.
- 농업생산자지지추정치(PSE) 관련 논의
 - PSE 개선을 위한 전문가회의 내용을 설명하는 ① 『농업정책 평가를 위한 지지 지수 개선』 보고서와, 2006년 이후의 점검과 평가에 조세수단의 처리를 포함할 것인가의 여부를 결정하기 위한 ② 『PSE 계산에서 조세 수단의 처리에 대한 제안』에 대하여 토의
 - 특히, 『PSE 계산에서 조세 수단의 처리에 대한 제안』에 대하여 유류세 (fuel tax) 등 선별적 조세항목만을 PSE 계산에 포함하는 것은 불합리하다는 수입국측과, 농업 지지에 대한 투명성을 강조하는 수출국측의 의견불일치로 11월 APM에서 다시 논의하기로 결정
- 생산 비연계 관련 보고서 논의
 - 『생산 비연계 작업의 소개와 업데이트』에 관한 사무국측의 설명 후 ① 『상이한 정책수단의 생산 영향에 대한 질문들』, ② 『상이한 위험 감축 정책의 생산에 대한 영향』, ③ 『상이한 농업정책 수단들의 투자와 생산에 대한 영향: 주요 발견』, ④ 『가격지지에서 면적기반지불로의 전환이 농작물의 산출에 미치는 영향- 1992년 CAP 개혁 연구』 등 네 가지 보

고서의 공개 승인에 관하여 토의

- 회원국들의 큰 이견 없이 일부 의견을 반영하여 수정된 내용으로 모두 공개 승인됨.

○ 농업정책 개혁을 위한 정책, 제도 그리고 지식기반 설계 관련 논의

- 공개 승인을 위해 제시된 ① 『정책관련 거래비용과 정책선택』, ② 『농업 및 농식품분야에 대한 비영역적 정책: 조세와 사회보장』, ③ 『농장 구조와 농장 특성』 보고서에 관하여 토의
 - 『정책관련 거래비용과 정책선택』 보고서에 대한 수입국측과 수출국측 간의 이견으로 본 보고서는 공개 승인되지 않고 수정보고서를 11월 APM에서 논의하기로 하였으며, 공개 승인을 위해 제시된 나머지 2개 보고서에 대하여는 서면절차를 통해 공개 승인하기로 합의
- 회원국들의 토론을 위해 제시된 ④ 『정책관련 거래비용에 관한 세 개의 사례연구』 ⑤ 『농업정책 개혁 및 무역자유화 맥락에서의 조정 대안과 전략』 ⑥ 『공공재 공급과 다원적 기능 관련 농업정책에 대한 재정지원』 ⑦ 『비시장재 공급과 농업의 부정적 효과 감축을 위한 비정부적 접근 종합 및 사례연구』 보고서에 관하여 토의
 - 『비시장재 공급과 농업의 부정적 효과 감축을 위한 비정부적 접근 종합 및 사례연구』 보고서에 대하여는 회원국들의 이견이 없어 서면절차를 통해 이른 시기에 공개 승인하기로 하였으며, 나머지 보고서는 11월 APM에서 계속 논의하기로 함.

2.1.5. 39차 APM (2005. 11. 3- 4)

- 농업정책의 생산 비연계성(Decoupling), 정책관련 거래비용 및 구조조정 대안과 전략 연구의 공개 승인 여부 결정
 - 생산 비연계(Decoupling), 구조조정 대안과 전략에 대한 작업결과는 일

부 사실관계 오류에 대한 회원국의 지적사항을 반영하여 공개 승인이 이루어짐.

- 농업의 다원적기능 공급을 위한 정책수단 선택시 중요한 역할을 하는 정책관련 거래비용과 관련하여 우리나라, 일본, 노르웨이 등과 사무국간에 분석방법론상의 견해차이가 노출되어 공개승인이 이루어지지 않음

※ 사무국은 일본, 노르웨이의 추가 의견 제시와 우리나라가 지적한 분리비용(De-linkage cost, 다원적기능이 농업생산과 동시에 공급될 때 생산과 분리하여 지원하는 데 따른 비용) 문제를 반영하여 보고서를 수정하고 12월 중 서면 공개승인을 추진하기로 함.

○ 진행중인 작업의 중간 보고서

- “소매업자의 구입행태의 변화가 농업시장에 미치는 영향”, “민간식품표준과 개도국의 시장접근” 등 식품경제 분석에 관한 보고서는 대부분의 회원국들이 연구의 유용성을 인정하여 적극 진행하기로 함.

※ 바이오연료 생산 증대가 농산물시장에 미치는 영향에 관한 보고서는 사전 합의된 재원사용계획에 따라 금번 회의에서 일단 종료됨.

○ 향후 작업계획에 관한 사항

- 농업정책개혁의 장애요인 극복을 주제로 하는 “토지가치에 영향을 미치는 정책”, “개혁 추진시 보상의 역할”에 대한 작업계획에 관하여 대부분의 회원국들이 OECD의 계량분석모델에 의한 연구의 유용성에 의문을 제기하여 우선 문헌조사를 실시하고 추가연구는 문헌조사 결과를 토대로 검토하기로 함.

- 다원적 기능 공급을 위한 정책선택에 중요한 역할을 하는 “결합성 정도 평가” 작업 제안서에 관하여 미국, 캐나다, 뉴질랜드, 호주 등 농산물 수출국 그룹들이 연구진행에 부정적이었으나 우리나라, EU 등이 동 작업의 중요성과 작업계획이 이미 합의되었다는 점을 제기하여 예정대로 내년 워크샵 개최 이후 종합보고서를 제출하기로 함.

2.1.6. 40차 APM (2006. 5. 2- 4)

- OECD 농업분야의 핵심작업인 「회원국 농업정책 보고서」에 대하여 EC 및 EU회원국들이 자국 정책개혁의 효과가 적절히 반영되지 않는 문제점을 들어 공개승인을 거부
 - EC는 단일직접지불제(single farm payment) 등 EU의 정책개혁 결과 농업보조형태가 개별 품목생산과 연계되지 않도록 변경되었음에도 불구하고, 직접지불금을 각 품목별로 할당하여 품목별 농업생산자지추정치(PSE by commodity)를 계산하는 것은 현실을 전혀 반영하지 않는 것이라며 강한 불만을 표시
 - 사무국은 EC의 의견을 일부 반영하는 내용의 글상자(box)를 작성하여 보고서에 삽입하는 대안을 제시하고 EC 본부와 접촉하였으나 동의를 얻지 못함에 따라 5월 18-19일로 예정된 농업위원회에 앞서, 5월 17일에 농업위원회 특별회의를 열고 공개승인 여부를 다시 논의기로 함.
- 농업생산자지추정치(PSE) 개선 관련 의제
 - 사무국은 PSE 정책 재분류와 품목별 PSE 계산방식의 개선을 위한 전문가회의결과를 설명하고 향후 작업방향을 제시하였으나, EC가 현단계에서 품목별 PSE 계산의 문제점을 해결할 것을 계속 요구하여 사무국 설명 이외의 진전 없이 논의가 종료됨.
 - 지방자치단체의 농업재정을 PSE 계산에 포함시키려는 사무국 제안에 대하여는 대다수 회원국들이 현실적 어려움을 들어 반대의견을 표명함에 따라 향후 작업진전이 불투명해짐.
- OECD 농업전망 및 시나리오 분석 제안
 - 2006-15년 기간 동안 세계 농산물 시장전망과 주요 농축산물의 품목별 전망을 기술하는 OECD 농업전망(outlook) 연례보고서에 관하여 회원

- 국들은 대체로 긍정적으로 평가, 2주간 회원국들의 의견을 받은 후, 6~7월 경 FAO와 합동으로 발간할 예정
- OECD 농업전망을 이용한 EU 설탕정책 개혁 및 동물질병 발생 효과에 관한 시나리오 분석 제안에 관하여는, 현실을 반영하는 신중한 접근을 요청하는 회원국들의 의견을 반영하여 진행기로 함.
- 다원적 기능과 관련하여 수입국들이 공조하여 대응하였던 「정책관련 거래비용(Policy Related Transaction Cost) 보고서」는 수입국들의 의견을 추가 반영하여 서면 공개승인절차를 진행기로 함.
 - 일본 등 수입국들의 의견에 따라 다원적 기능을 공급하는 정책의 경우에는 정책유형별로 (decoupled/coupled, targeted/untargeted policy) 비용 순위가 다양하게 도출될 수 있음을 보이는 방향으로 수정하여 서면에 의한 공개승인 절차를 진행하기로 함.
 - 「토지가치에 영향을 미치는 정책」을 분석하기 위해 OECD 정책평가모형(PEM)을 이용한 분석을 제안한 작업제안서에 대하여 회원국들은 대체로 긍정적으로 평가
 - 작업대상에 관하여 면적단위 지불과 농가단위 지불의 효과비교, 도시화의 영향 등 다양한 의견이 제안되었으며, 한편으로 정책평가모형(PEM)이 비농업정책을 감안하지 못하는 한계가 지적됨.
 - 「정책개혁에서 보상의 역할」 중간보고서에 대하여 수입국그룹의 회원국들은 연구의 중요성을 강조하면서 보상이 필요한 상황과 피해액을 검토할 것을 요청하고, 농가수입의 감소가 보상의 기준이 되어야 함을 지적
 - 수출국그룹 회원국들은 보고서의 보상개념(정책 개혁으로 피해를 입은 집단에게 금전적 이전을 제공)이 법률적 의미와 상이함을 지적하였으나, 사무국은 금번 연구가 정치경제학적 접근을 사용하므로 보상개념을 수정하지 않고 연구를 진행할 것이라고 설명

- 공개승인 보고서
 - 「소매구입행태의 변화와 농가 구조·수익에 대한 영향」, 「민간표준과 농식품 시스템의 형성」 등 사무국이 공개 승인을 요청한 식품경제 분석 보고서에 관하여 회원국들이 대체로 긍정적으로 평가하였고, 일부 회원국들이 요청한 기술적 보완을 거쳐 공개 승인하기로 결정

2.1.7. 41차 APM(2006. 10. 23- 25)

- OECD 농업정책 점검평가 관련
 - OECD의 각국 농업정책 평가시 농업보호수준의 지표로 사용되는 생산자지지추정치(PSE: Producer Support Estimate)에 포함되는 정책의 분류 방식과 품목별 PSE 표시방식에 대하여 4차례의 전문가회의를 통해 합의한 내용을 금번 회의에서 확정함. 금번 합의한 새로운 정책분류방식은 정책간의 생산연계정도를 보다 명확히 하고 새로운 정책변화를 잘 반영할 수 있게 개선되었고 품목별 PSE 표시방식은 품목과 직접 연계된 지원과 간접 연계된 지원을 구분토록 함.
 - 2007 OECD 회원국 농업정책 점검 및 평가보고서부터 이번에 확정된 정책분류와 품목별 PSE 표시방식에 따라 작성될 예정
 - 농업관련 유류세 감면과 지방정부재정지출을 PSE에 포함하는 문제는 대부분 회원국들이 원칙적으로 포함되어야 한다는 데는 동의하였으나 각국 조세체계 차이, 지방정부자료 수집비용 등 현실적 어려움 해결이 중요한 것으로 지적되어 추가 협의 후 추진기로 함.
 - 멕시코의 자발적 요청과 재정지원에 따라 추진된 멕시코 농업정책 보고서를 검토하고 금번 회의에서 제시된 의견을 반영하여 사무총장 책임하에 발간기로 함. 1995-2005년간의 멕시코 농정평가 결과, 전반적으로 시장지향성이 향상되었으나 멕시코가 1995년에 도입한 직불제(PROCAMPO)의 보완, 시장왜곡이 큰 투입재보조의 지원축소, 정책목

표에 상응한 정책수단(Targeted Policy)의 도입 등을 권고

- 농업정책개혁 장애요인 극복 관련
 - 다원적 기능공급을 위한 최적의 농업지원정책 선택시 중요한 역할을 하는 정책 관련 거래비용(PRTC: Policy Related Transaction Costs)과 정책 보고서에 대해서는 농업정책 목표가 소득정책일 경우 생산과 연계되지 않은 목표에 상응한 정책(예: 일정소득 이하 농민에 대한 무조건 직접소득 보조 등)이 가장 비용 효과적이나 다원적 기능과 농업생산이 밀접하게 연계되어 있을 경우 생산과 연계된 지원(예: 관세 등 시장가격지지)이 효율적일 수도 있다는 점을 시사하도록 하여 보고서가 공개 승인됨.
 - 농업지원정책의 비용효과성을 제고하기 위해 추진하는 정책목표에 상응한 정책지원수단의 선택(Targeted Policy) 관련 정책 설계에 대해서는 정책의 설계, 집행, 평가 과정에서의 정책목표에 상응한 정책수단 선택의 중요성과 Targeted Policy의 특징을 소개한 보고서로 일부 수출국들이 공개 승인을 지지하였으나, 일본 등 주요 수입국을 중심으로 타킷팅의 개념이 지나치게 비용효과성만 강조하고 좁게 정의하고 있어 편익을 포함한 개념의 재정립 등 보완이 필요함을 지적함에 따라 이를 반영, 차기회의에서 재논의하기로 함.
 - 농업정책설계, 집행, 평가과정에서의 정보부족 극복방안에 대해서는 정책결정자에게 실질적 도움이 될 수 있도록 각국의 사례를 추가 보완 후 차기 회의에서 논의하기로 함.
 - 농업지원이 농가자산가치에 미치는 영향과 구조조정 분석보고서는 회원국들의 서면의견을 반영한 후 차기회의에서 재논의하기로 함. 농업정책 개혁과정에서의 보상의 역할은 일부 보완후 서면절차에 의해 공개 승인
- 식품경제분석 등
 - 식품의 민간표준이 개도국의 선진국 시장접근에 미치는 영향에 대해서는 개도국의 역량배양(Capacity Building)을 위한 정부역할과 성공적 사

레추가 등 보완을 거쳐 수정 후 공개승인 절차 추진키로 함.

- 민간식품표준과 공공식품표준과의 상호관계 분석보고서에 대해서는 대부분의 회원국들이 특정한 사례와 실증분석에 기초하지 않은 결론임을 지적함에 따라 사례분석을 보완 후 차기 회의에서 재논의키로 함.

2.1.8. 42차 APM((2007. 5. 9- 11)

- 2008년 농업위 활동범위 재검토 등에 대비, 사무국이 제안한 농업정책 및 시장작업반의 활동범위(Mandate)에 대해서는 일부 보완 후 차기회의(11월)에서 논의키로 함.
 - 사무국 제안 새로운 활동범위에 농업과 농촌개발 연계성에 대한 작업 근거를 명시하는 방안에 대해 검토키로 함.
 - 농업정책작업반의 작업부담을 줄이기 위해 제안한 일부 작업(농업전망)의 농업·무역작업반으로의 이관에 대해서는 대부분이 부정적이었으며 대신 작업반회의를 늘리는 것(연 2→3회)이 바람직하다는 데 대체로 의견을 같이 함.
- 회원국들의 농업정책 및 보호수준 변화 등을 평가한 2007 OECD 농업정책점검 및 평가보고서 내용에 대해서는 상당부분 보완 후 원칙적으로 공개 승인됨.
 - EU 국가 등을 중심으로 자국의 정책개혁 변화(단일직접지불제도 도입 등 시장지향적 변화)의 구체적 반영, 보호수준 측정지표의 해석상 주의 필요성 등이 주로 지적되었음.
 - 다만, 보고서에 EU 국가기술시 사이프러스를 국가로 공식적으로 인정하지 않는 터키와 EU의 대립으로 사이프러스 표기방법에 대해 이사회 차원에서 합의 후 최종 공개 승인키로 함.
- 정책목표에 상응한 효율적 정책설계, 정책설계시 정보부족 극복방안, 정책

개혁과정에서의 보상의 역할 등에 대해서는 그동안 회원국들의 의견을 대부분 반영하였으며 원칙적으로 공개 승인됨.

- 농업용수지원에 대한 보호수준 측정방법 등 PSE 개선과 2007/08 사업계획상의 주요 사업계획 제안서(식품경제, 바이오에너지의 경제적 영향, 동물질병의 경제적 영향 등)에 대해서는 5월 농업위(5.29-30) 직후 또는 6월말 중에 논의기로 함.
 - 농업용수지원에 대한 보호수준측정 관련 사무국 관계자와 비공식협의 우리측 입장을 설명하였음.

2.1.9. 43차 APM(2007. 5. 31- 6.1)

- 농업생물자원(Agricultural Biomass)을 활용한 바이오에너지 생산촉진정책의 경제적 영향 분석작업계획에 대하여 대부분 회원국들이 분석범위를 확대하고 타 기구와의 협력 필요성을 강조하였음.
 - 회원국들은 환경비용·편익을 포함한 바이오에너지의 경제성 분석, 바이오에너지 생산촉진이 농산물시장에 미치는 영향을 포함한 환경 압력이 적은 2세대 바이오연료, 바이오경제 등 분석범위를 확대하고 국제에너지기구, FAO 등과의 협력을 강화할 것을 요청
- 가축질병 발생과 통제방식이 농산물시장과 무역에 미치는 영향분석 작업계획은 사무국이 제시한 대로 먼저 구제역을 중심으로 분석하되 추후 기타 질병을 고려하는 방향으로 작업을 진행기로 함.
- 1998년이후 농업정책평가 이후 우리나라가 지난 10년간 추진한 농업정책 개혁평가 작업계획서가 제시되었으며, 다수 회원국들이 동 작업을 적극 지지함

- 우리나라는 동 평가가 국내농업정책개혁 방향을 점검하는 좋은 기회가 될 것이며, 보고서에 우리나라가 체결한 일련의 FTA 등 최근의 한국농정개혁 내용을 포함하고 지표 및 모형을 사용한 계량적 분석의 한계를 보완하여 객관적인 평가가 이루어지도록 요청
 - EU는 한국과의 FTA 협상 진행 등에 따라 우리나라 무역정책과 비관세 조치에 큰 관심을, 미국과 캐나다는 한국의 농정개혁이 농촌구조에 미친 영향에 관심을 표명하였음.
- 농업정책개혁(시장지향적 직불제도입, 관세인하 등)이 농촌복지에 미치는 영향분석의 일환으로 추진하고 있는 『농촌경제에서 농가와 농식품산업의 역할분석작업 계획』에 대해 논의
- 대부분 회원국들은 1차산업으로서의 농업뿐 아니라 식품 등 관련산업까지 포괄해야 농촌경제에서 농식품부문의 역할을 적절히 파악할 수 있음을 언급하고 OECD 지역개발정책위원회(농촌지역정책작업반)과의 협력필요성을 지적함.
- 회원국 농업보호수준 평가지표로 활용되는 생산자지지추정치에 포함될 정부지원 범위와 계산방식 개선을 위해 추진중인 『농업용 물에 대한 정부지원을 생산자지지추정치에 포함 측정하는 방안』에 대해 대부분의 회원국들이 시도 자체에는 공감하나 측정방법 등 추가적 보완 이후 논의기로 함.
- 사무국이 제시한 농업용수와 다른 용도의 물 가격차(Price Gap Approach), 농업용수에 지원된 비용의 완전 회수를 전제로 한 지원규모 산정방식(Building Block Approach) 등을 재검토하고 생산자지지추정치와 일반서비스지원추정치(GSSE: General Service Support Estimate) 등의 개념 정리 등 추가적 보완 후 11월 작업반회의에서 논의기로 함.

2.2. OECD 농업위/무역위 합동작업반 회의 논의 내역(52차 ~ 57차)

- 2000년부터 2007년까지 농업/무역 합동작업반 회의에서 논의된 년도별 주요 논의내용은 <표 4-2>에 제시하였으며, 이하에서는 2004년 6월의 제 52차 회의부터 2007년 1월의 제 57차 회의까지의 주요 논의 내역을 회의별로 기술함.

2.2.1. 제52차 농업위/무역위 합동작업반(2004. 6. 1- 2)

가. 농업 및 비농업 분야 정책개혁이 시장과 후생에 미치는 영향

- 농업 및 비농업분야 무역정책개혁(국내보조, 수출보조, 관세, 비농업분야 관세 각각 50% 감축)의 경제적 효과에 대해 일반 균형모델(CGЕ/GTAP)을 보완하여 분석
 - 분석 결과 OECD회원국의 농업정책개혁시 비회원국보다는 회원국에게 개혁의 혜택이 크게 돌아가는 것으로 나타남.
- 대부분의 국가들은 무역자유화가 후생을 증가시킨다는 동 보고서의 결론이 새로운 것이 아니지만 분석에 사용된 경제모형과 가정이 현실과 달라 후생 효과가 과장된 측면이 있으므로 그러한 한계를 고려해야 함을 지적
- 사무국은 회원국들의 제시의견을 토대로 개도국의 특혜 관세적용, 대상국가 확대, 질적분석 추가 등 보완하여 차기 회의에서 수정안을 내기로 함.

나. 농업무역과 구조조정

- 농업무역자유화에 따른 국내 구조조정 압력에 대한 분석으로 주요국(브라질, 멕시코, EU15, 미국)의 국내보조, 관세 등을 50% 삭감했을 경우 토지,

노동 등 요소소득과 가격에 미치는 영향을 분석

- 경지면적 기준에 의한 보조를 많이 주는 EU, 미국 등의 경우 부채지주의 부를 증가시키는 토지가격은 큰 폭으로 하락하는데 반해 농업고용에 대한 조정압력에는 큰 변화가 없는 것으로 나타남.
- 회원국들은 동 작업을 적극 지지하나 구조조정 압력에 대한 정확한 분석을 위해서는 정태적 분석만이 가능한 GTAP 모형보다는 동태적 효과를 특정할 수 있는 모형을 사용하고 각국의 다양한 정책환경 등에 대한 기술 등 질적인 분석(Supplementary Qualitative Analysis)이 병행되어야 함을 지적
 - 사무국은 GTAP 모형의 한계를 보완할 수 있는 방안을 마련 중임을 설명하고, 회원국들이 6월 말까지 작업방향에 대한 서면 검토의견을 제출하면, 이를 토대로 보완 후 10월 APM 작업반에서 수정안을 논의기로 함.

다. 수출경쟁조치의 무역영향 분석 현황보고서

- 사무국은 경쟁조치(수출신용, 식량원조, 수출국영 무역, 수출보조 등)간의 무역 왜곡 효과에 대한 분석은 그동안 상대적으로 분석이 미흡했고, WTO에서도 명확한 규정이 확립되어 있지 않아 DDA 협상 기여를 위한 필수적인 OECD 작업임을 설명하고, 관련 회원국들이 적극 자료를 제출하여 금년 10월 작업반회의에서는 보고서 초안이 나올 수 있도록 협조 요청
- 대부분의 회원국들이 동 작업을 적극 지지했으나 수출경쟁조치를 많이 사용하는 국가(EU는 수출보조, 미국은 수출신용, 식량원조, 호주·캐나다의 수출국영무역 등)들은 일반적인 자료제출은 가능하나 개별기업의 거래실적은 영업비밀에 해당하므로 어려움이 있음을 주장하고 사무국에서 자료 요청 질의서에 해당기업들을 설득하는 데 필요한 방안 강구 요청

- 사무국은 자료 제출의 필요성을 인식할 수 있도록 사무국 농업국장의 명의로 각 회원국에게 동작업의 목적, 향후 작업계획, 분석 방법과 함께 사무국에서 원하는 자료의 구체성과 정확성에 대한 수준(level of aggregation)을 적시한 서한을 보내도록 할 것인 바, 회원국들의 적극 노력 요구.
- 대상국들은 가급적 사무국의 요구 질의서에 대한 답변서를 8월 31일까지 제출하여, 차기회의에서 개념보고서 초안이 완성할 수 있도록 협조하기로 함.

라. OECD 회원국의 식량원조 정책

- 작년 작업반회의에서 토의한 식량원조의 무역영향 분석보고서를 보완하기 위해 마련한 주요국의 식량원조정책의 목적·특성 등을 기술한 보고서로 큰 이견이 없었으며, 사무국은 7월 10일까지 분석보고서를 회원국에게 회람하고, 8월 중순까지 서면 검토의견을 받아, 10월 차기회의에서 수정보고서를 상정하기로 함.

마. 낙농무역자유화의 영향 분석

- 세계적으로 보호수준이 높은 농산물 중의 하나인 낙농품의 시장가격지지의 완전철폐 등에 의한 영향으로 시장과 무역에 대한 효과는 AGLINK 모형을, 후생효과는 PEM 모형을 이용·분석하였는 바, 주로 모형의 기본가정에 대한 지적이 있었으며, 사무국은 모형의 한계를 적시하고 보완하여 차기 회의에 수정안을 제출기로 함.

표 4-2. 무역위 년도별 논의내역

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UR이행상황		UR 이행상황점검	Positive Reform Agenda	무역과 구조조정	무역/농경개혁이 세계시장에 농가소득에 영향	사회적관심사항에 대한 상이한 정책반응효과		
국영무역					농경개혁의 무역, 유통효과	농업 무역정책의 시장 및 분배효과	농식품무역의 페턴	
시장접근		시장접근이슈		우유가격지지의 무역효과				
				석탄정책 개혁효과				
수출신용분석			수출경쟁		수출경쟁의 무역영향			
			수출경쟁과 식량원조		식량원조의 무역영향			
				해외투자				
개도국 관련		무역자유화와 개도국식량안보		지역특혜관세	최빈국특혜조치	QUAD 국가의 특혜관세		
WTO/FTA				S&D 제한검토	지역협정 및 다자협정	지역주의의 함축성	지역주의의 정책적 함의	
					WTO 협상기여방안			
비관세장벽		비관세장벽		수출제한, 라이센싱, 라벨링		외국인 점투자와 무역정책		표준의 무역효과측정
		TRQ						
		SPS, TBT						

2.2.2. 53차 농업위/무역위 합동작업반 (2004. 10. 21- 22)

가. 식량원조 관련 수출경쟁 이슈 종합보고서

- 프로그램 원조, 프로젝트 원조, 긴급원조 등 다양한 방법법의 식량원조가 수혜국의 상업적 수입 및 세계 시장가격에 미치는 영향의 상대적 크기를 분석한 것으로 사무국은 동 보고서의 공개 승인을 요청하였음.
- 대다수 회원국은 동작업의 유용하고 시의적절하다고 평가하고 일부 문구수정을 거쳐 공개승인할 것을 주장하였음. 다만, 식량원조를 가장 많이 사용하는 미국이 분석에 사용된 모델의 한계 등을 지적하며 현단계에서의 공개승인을 반대함에 따라 서면절차를 거쳐 공개 승인하기로 함.

나. 수출경쟁조치 검토 · 분석 보고서

- 수출보조, 수출신용, 수출국영무역 등 다양한 수출경쟁조치간 무역왜곡 효과의 상대적 비교를 위한 보고서로 사무국은 동 보고서의 분석방법에 대한 의견 및 수출경쟁조치 분석을 위한 회원국의 성실한 데이터 제공을 요청하였음.
- 우리나라 및 일본은 수출경쟁조치 분석작업은 WTO에서의 중요성에 비추어 상대적으로 OECD내에서 작업이 미흡하였음을 지적하면서 사무국이 동작업을 적극적으로 추진해 줄 것을 요청하였음.
- 수출보조를 많이 사용하는 EU는 수출국영무역 및 수출보조 분야에 대한 연구는 상당히 진전되어 있으나, 수출신용 분야의 연구는 상대적으로 미흡하다고 지적하고 분석방법 개선 등을 요청함. 수출국영무역을 많이 사용하는 캐나다 · 호주 · 뉴질랜드는 분석방법의 문제점을 제기하며 수출국영무역은 동 분석에서 제외할 것을 주장하였으나, 미국 및 EU 회원국 등 대다수 회원

국은 형평성 차원에서 수출국영무역도 함께 분석할 것을 주장하였음.

- 결론적으로 동 작업방향 관련 사무국은 데이터 수집 등의 문제로 우선 낙농품 및 밀 2가지 품목의 수출경쟁조치 분석에 한정시키고 점차 다른 품목으로 확대하기로 제안하고 회원국의 의견을 요청하는 한편, 형평성 차원에서 모든 수출경쟁조치를 분석에 포함시키고, 영업비밀 보호를 위한 사무국의 필요조치에 대하여 회원국의 의견을 요청하였음.

다. 최빈개도국에서의 특혜무역협정의 활용도 평가보고서

- 동 보고서는 아프리카 국가의 사례조사를 통하여 미국 및 EU에서 시행 중인 비상호적 특혜협정의 활용도를 조사하고, 동 활용도가 낮은 사유에 대하여 분석한 보고서로, 금년 6월 동 작업반에서 논의 이후 회원국의 검토를 거쳐 금번 공개 승인을 요청하였음.
- 미국과 EU를 제외한 대다수 회원국은 동 작업이 유용하다고 평가하고 공개 승인에 찬성하였음. 미국은 자국관련 데이터의 오류 및 EU 데이터의 접근 가능성에 대한 문제 제기를 하였고, EU는 자국 관련 데이터의 질이 상당히 낮다고 지적하였고, 캐나다·호주·독일 등은 특혜활용도가 낮은 이유에 대한 추가작업을 요청하였음.
- 동 보고서는 서면절차를 거쳐 공개 승인하기로 결정하였으며, 데이터의 접근가능성 문제는 미국 및 EU 양자간 협의하기로 하였음.

라. 낙농분야 정책개혁 및 무역자유화의 효과분석 종합보고서

- 동 보고서는 지난 6월 동 작업반에서의 합의에 따라 낙농분야 정책개혁 및 무역자유화 관련 기존의 3개 보고서(우유 가격지지 효과, 우유 쿼타 제도의

효과, 낙농분야 무역자유화 분석)를 합성한 것으로 사무국은 동 보고서의 공개 승인을 요청함.

- 캐나다 및 미국은 분석방법의 문제점 등을 지적하며 공개 승인에 강하게 반대하였으며, EU는 수출국영무역의 분석 강화를 요청하였고 캐나다는 수출 보조 관련 분석강화를 주장하였으며, 프랑스는 비용·효과 분석과 품질차이의 고려 필요성, 분석 한계의 명시 등을 지적하였음.
- 결론적으로 동 보고서는 회원국의 의견 수렴을 거쳐 다음 작업반회의에서 논의하기로 하였으며, 동 보고서에 첨부될 기존의 3개 보고서는 서면 의견 수렴 절차를 거쳐 회원국이 합의할 경우 공개 승인하기로 함.

마. WTO framework 관련 향후 협상에 기여하기 위한 OECD 농업무역합동작업반의 역할

- 사무국은 WTO의 상황에 비추어 OECD가 가장 시의적절하게 기여할 수 있는 작업을 도출하기 위하여 2005/6년 작업을 약간 미루더라도 다음의 추가적인 정량작업을 제안함.
 - 제1옵션: Quad 국가만을 대상으로 다양한 관세감축방식을 적용하여 관세구간별 관세변화를 분석하고 종량세상당치(ad valorem equivalent, AVE) 산출
 - 제2옵션: Quad 국가이외 다른 OECD 회원국을 대상으로 분석
 - 제3옵션: 관세감축이 AGLINK에 포함된 주요 품목의 세계가격과 교역에 미치는 효과 분석작업
- 우리나라는 WTO에서 논란이 되고 정치적으로 민감한 관세감축방식과 폭에 대하여 OECD가 논의하는 것은 적절하지 않으며, 시장접근분야의 새로운 작업을 추진하기보다는 그동안 미흡했던 수출경쟁 분야의 작업을 완결

하는 것이 더 효율적이라고 지적하면서 동 작업제안에 대하여 반대

- EC는 관세감축 분석은 종량세 상당치(ad-valorum-equivalent), 민감품목, 특혜침식 등 수많은 기술적(technical) 문제와 정의(definition)의 문제를 수반하는데 과연 OECD가 이러한 문제를 해결할 수 있는지 의문이며, 특히 관세와 관련한 방대한 정보를 어떻게 구할수 있는지에 대하여 근본적인 회의를 표시하며 동 작업에 반대
- 스위스, 프랑스도 지난 7월 타결된 framework는 어떠한 실질적인 가이드라인도 될 수 없으므로 동 문제를 OECD가 논의하는 것은 현재 진행 중인 DDA 농업협상을 예단할 수 있고, 또 OECD의 논의 결과가 잘못된 신호를 줄 수 있으므로 동 작업을 해서는 안된다고 주장
- 일본도 종량세 상당치 산정방법 등은 WTO와 중복되는 불필요한 작업인 동시에 WTO 협상을 예단을 위협이 있으므로 동 작업에 반대의사를 분명히 함.
- 독일, 아일랜드, 노르웨이 등도 동 작업은 현재와 같은 민간한 시점에 시작하기 적당치 않으며, 새로운 작업을 추진하기보다는 현재 해결되지 않는 분야에 더욱 집중할 필요가 있음을 지적하며 반대
- 미국, 캐나다, 네델란드, 영국, 스웨덴, 호주, 뉴질랜드는 동 작업은 향후 WTO협상에 실질적인 기여를 할 수 있고, 특히 자원부족으로 관세감축 연구가 미진한 개도국에게 유용한 작업이라고 하면서 지지의사를 밝힘.
- 회원국들의 논의에 대해 사무국은 동 작업의 민감성을 잘 인식하고 있으며, 회원국들이 우려하는 바와 같이 WTO와의 업무 중복과 협상 결과의 예단의 문제는 없을 것이라 답변하였으나 이러한 사무국의 설명에도 불구하고 회원국 대다수가 반대함에 따라 12월 농업위원회에서 다시 논의하기로 함.

2.2.3. 54차 농업위/무역위 합동작업반(2005. 5.)

가. 농업 및 무역정책 개혁의 분배효과 관련 보고서

- 농업 및 비농업 개혁이 시장과 후생에 미치는 영향 보고서
 - 보고서 요지
 - OECD 국가와 비OECD 국가의 농업분야 개혁(OECD 국가: 국내보조 50% 감축, 관세 및 수출보조 각각 50% 감축, 비OECD 국가: 관세 및 수출보조 각각 50% 감축) 시나리오와 비농업분야 개혁(OECD 국가와 비OECD 국가의 경우, 각각 50% 관세감축) 시나리오 하에서 GTAP 모형을 이용하여 분석한 결과
 - 정태적인 세계 후생 증대 효과(static welfare gain)는 2001년 세계 GDP의 0.14% 수준인 443억 달러
 - OECD 국가 후생증대의 78%는 OECD 회원국의 농업정책 개혁에 기인한다는 내용임.
 - 회원국 반응
 - 농산물 수출국 그룹 국가는 보고서 내용에 대해 대체적으로 만족을 표시하였으나, 우리나라, 일본, 노르웨이 등 수입국 그룹은 일정한 전체 가정 하의 모형분석 결과라는 점과 분석결과의 한계를 분명히 명시할 것을 요구
 - 시나리오 설정 등 기술적 측면과 관련, 국내보조 감축 시나리오가 지나치게 단순화된 점과 품목 구분 없이 총량적인 감축수준 설정의 문제점을 지적
- 무역 및 국내농업 정책 개혁이 가계에 미치는 영향 보고서
 - 보고서 요지
 - 별개로 추진된 브라질, 캐나다, 이탈리아, 말라위, 멕시코, 미국 등 6개국의 사례연구 결과, 농가의 전문화 수준에 따라 품목별 후생증대 수

준은 차이를 보이거나 상업적 생산자에게 개혁의 영향이 크게 작용하는 것으로 나타남.

- 승자와 패자 구분 없이 비상업적 가계보다 상업적 생산자에게 개혁의 영향이 크게 작용하며, 조정신축성(adjustment flexibility)을 가진 농가가 개혁의 이익 향유 내지는 피해 축소를 위한 유리한 위치
- 사례연구 결과 일부 가계의 후생 악화 없이는 총량적인 효율성 증대를 성취하기 어렵다는 점을 나타내며, 사례연구는 가계별 조정능력의 차이를 확인하는 데 유용할 것임.

- 회원국 반응

- 다른 조사방법과 다른 시나리오 아래에서 별개로 추진된 6개의 제한된 사례조사 결과를 일반화하기에는 한계가 있다는 지적이 많았음.
- 농산물 수입국가는 제시 결론에 대해 수긍하는 입장이나 수출국 그룹 국가는 회의적인 반응을 보임

나. 식품분야의 외국직접투자, 무역과 무역정책간의 관계

○ 보고서 요지

- 시장규모가 크고 상대적으로 저비용 구조를 가진 국가일수록 외국 직접투자 유인이 증대
- 국내보조가 낮은 국가가 저비용 구조를 띠며, 높은 국내보조수준을 유지하는 국가일수록 외국으로부터 투자유입(inward investment)은 낮아지고 외국으로의 투자유출(outward investment)은 높아짐
- 마찬가지로 관세감축의 경우에도 FDI를 보다 효율적인 방향으로 이동시키는 효과 유발 가능성이 있으며, 결국 UR 농업협상 결과 및 DDA 협상 진전이 보다 효율적인 자본 배분에 기여할 것임을 시사

○ 회원국 반응

- 분석모형과 관련하여 우리나라, 일본, 프랑스는 국내보조수준을 측정하

- 는 OECD의 생산자지지추정치(PSE) 지표의 적절성 여부, 식품산업분야 투자에 영향을 미치는 음식문화 요인 반영가능성 여부 등을 지적
- 덴마크, 네델란드 등은 분석보고서와 사례연구를 종합하는 보고서를 작성하도록 요구

다. 지역주의의 농업에 대한 계량적·정책적 함축성 도출

○ 보고서 요지

- 지역무역협정(RTAs)이 농업분야 교역과 후생에 미치는 영향에 대한 계량적 증거(무역창출과 무역전환 효과) 측정을 위한 작업방향을 제시(scoping paper)
- 이전 연구[COM/TD/AGR/WP(2004)9/REV2]에 포함된 지역무역협정(RTAs) 중 일부를 대상으로 향후전망모형(Forward looking model)과 과거회고모형(Backward looking model: gravity model)을 사용하여 분석
- 11월 농업위무역위 합동작업반(JWP)에 중간보고를 하며, 2006년 봄에 최종 공개 결정

○ 회원국 반응 및 논의 결과

- 미국을 제외한 모든 국가는 작업추진을 지지하며 모형의 적정성, 포함되는 RTAs 수준, 연구대상 품목범위 등에 대한 기술적 사항에 대한 질의와 토론
- 그러나 미국이 WTO 일정과 관련하여 금년에 작업하는 것을 강하게 반대함에 따라 2006년 봄에 초안을 제시하고 2006년 중에 최종 공개 결정 과정을 거치기로 함.

라. 농업분야의 비상호주의적 특혜 관세

○ 보고서 요지

- 미국, 일본, 캐나다, EU가 개도국 및 최빈개도국에 부여하고 있는 선별

적인 비상호적 특혜관세의 특혜 마진을 계산하고, 다양한 관세감축 시나리오 하에서 특혜관세 침식 정도를 비교

- 일반적으로 관세감축이 클수록, 감축공식이 공세적일수록, 결과적인 관세율이 낮고 특혜마진이 작아지는 결과
- 관세감축으로 인한 특혜침식 정도는 특혜에서 배제된 품목·특혜행위에 따른 운용비용 등을 감안해야 하며, 특혜침식이 발생하더라도 개도국은 일반관세제도 아래에서 비교우위가 있는 품목 생산으로 수출 모색 가능하다고 언급

○ 회원국 반응 및 논의 결과

- 대부분 회원국은 작업방향에 동의를 표시하였으나, 분석과정에서 제시된 증가세 전환(AVEs), 설정된 관세감축 시나리오 등이 진행 중인 WTO 협상에 미치는 영향(EU 지적)을 경계
- 우리나라와 노르웨이는 특혜 침해의 경우 개도국이 일반관세제도 아래에서 비교우위 품목으로 수출을 모색한다는 내용이 소수 1-2개 품목의 수출에 의존하는 특혜수여 개도국의 현실을 반영하는 방향 제시인지 의문이라고 지적
- 미국, 캐나다, 뉴질랜드 호주 등은 DDA 논의 등을 이유로 개도국에 대한 보상을 언급한 내용의 삭제 혹은 수정을 제안
- 사무국은 회원국이 지적한 기술적 사항에 대한 의견을 반영하되 AVEs 재계산과 관세감축 시나리오를 보고서에 명시적 포함할지 여부는 11월 JWP에서 결정하기로 함.

마. 설탕정책 개혁과 무역자유화 분석

○ 보고서 요지

- 부분균형분석(세계설탕모델)을 사용하여 OECD 국가들과 주요 비회원국 경제에서 완전한 무역자유화와 설탕정책 제거가 세계 설탕시장에 미

치는 영향을 분석한 보고서로서 공개 승인(declassification) 요청

- 설탕정책 왜곡의 제거는 세계 설탕 생산과 소비에는 작은 영향을 가져오나 소비에는 큰 영향을 가져오며, 보다 효율적인 지역으로 설탕 생산의 이동이 이루어지고, 설탕 시장의 기능 개선에 따라 설탕가격의 변동성은 작아질 것 시사

○ 회원국 반응 및 논의 결과

- 금번 회의에서도 일본, EU 등 설탕에 대한 보호수준이 높은 국가들은 모형의 문제점, 시장효과와 후생효과의 과대평가 등을 지적
- 특히, EU는 현재 설탕개혁이 진행 중이므로 보고서의 결론이 개혁에 영향을 줄 수 있어 공개 승인에 반대
- 사무국은 공개 승인 일정을 연기하여 4월 말까지 제출된 서면의견을 토대로 6월 중순까지 수정본을 작성하여 7월 1일까지 서면절차로 공개 승인 여부를 결정하기로 함.

바. 수출경쟁정책 검토와 분석

○ 보고서 요지

- 2003년 수출 경쟁조치간의 상대적 무역왜곡 효과 분석 작업제안서 제출 이후 경쟁조치국가들의 분석방법에 대한 이견, 자료제출 거부로 해당국들과 사무국이 양자협의를 추진해 왔음.
- 오스트레일리아, 캐나다, EU, 네덜란드, 뉴질랜드, 미국과의 양자협의를 추진 및 자료제공을 요청
- 4월말까지 가용자료가 제출되면 실증분석을 하고(1안), 자료 제출이 어려운 경우 가용자료범위 내에서 개념분석보고서를 보완 후 공개 승인 추진(2안) 등 2개안을 제안

○ 회원국 반응 및 논의 결과

- 수출국영무역기관(ESTEs)의 가격차별효과 분석을 위해서는 호주 밀 위원회(AWB)와 캐나다 밀 위원회(CWB)의 자료제공이 요구되나, 호주와 캐나다는 AWB와 CWB가 민간기업이므로 민간기업의 비밀정보 제공을 정부가 독려할 수 없다는 입장을 유지
- 따라서 다수 회원국의 작업추진 입장 표명에도 불구하고 호주와 캐나다의 자료제출 불가입장에 따라 동 작업을 연기하고 추후에 다루기로 함.

사. 식량원조 관련 수출경쟁분석

○ 보고서 요지

- 식량원조를 12개의 카테고리로 분류하고, 각각의 식량원조가 수혜국의 상업적 수입 및 세계시장가격에 미치는 영향의 상대적 크기를 비교·분석
- 2004년 10월 개최된 제53차 농업무역 JWP 이후 서면 공개 승인 절차를 추진하였으나 미국이 반대함에 따라 금번 회의에서 공개 승인 (declassification)을 목적으로 재상정

○ 회원국 반응 및 논의 결과

- 미국을 제외한 대부분의 국가가 동보고서의 공개 승인을 적극지지
- 우리나라는 차후 식량원조의 수출경쟁적 요소를 완전히 이해하기 위해서는 수출국의 영향, 장기적 동태적 영향, 양국간의 교역흐름 등에 대한 추가적인 분석이 필요함을 지적
- 미국이 진행중인 WTO 협상에 미칠 영향을 우려하여 공개 승인을 반대함에 따라 공개 승인이 이루어지지 않고, 사무국은 추후 미국과 추가적인 협의를 하기로 함.

아. 낙농정책 개혁과 무역자유화 분석

○ 보고서 요지

- 낙농분야의 국내정책개혁 및 무역 자유화 관련 기존의 3개 보고서(우유 가격지지 개혁효과, 우유 쿼타 개혁의 효과, 낙농 자유화 효과) 중 우유 가격지지 개혁 효과에 대한 분석보고서로서 많은 부분을 보완하여 공개 승인 요청 (나머지 두 보고서는 서면절차에 의해 이미 공개 승인)
- 우유가격차별의 특성과 그 잠재적 효과를 기술하고, 우유가격설정 및 정책에 관한 모델을 사용하여 무역조치에 의한 보조와 가격차별에 의한 보조의 시장 및 무역효과의 차이에 관한 분석 결과를 도출
- AGLINK와 PEM 시뮬레이션을 통해 얻어진 정책변수를 가정한 경험적 연구 결과 가격보조적 가격차별수단이 명시적 무역개입보다 덜 왜곡적일 수 있음을 보여주나 그 정도는 크지 않으며, 가격보조 수단은 특정 그룹의 소비자들에게 더 높은 비용을 부과하는 점에서 불공정한 측면이 존재한다는 결론

○ 회원국 반응 및 논의 결과

- 그동안 미국, 캐나다가 이의를 제기하며 공개 승인을 반대하였으나, 이번 회의에서는 캐나다가 제시한 일부 기술적 사항에 대한 내용을 보완하여 공개 승인하기로 결정함.

2.2.4. 제 55차 농업위/무역위 합동작업반(2005. 11. 7- 8)

가. 무역 및 국내농업 정책개혁의 분배적 효과 분석

- 농업협상의 3분야(시장접근, 국내보조, 수출보조)의 개혁 시나리오에 따라 AGLINK, GTAP, PEM 등 모형을 사용하여 세계·국가·농가 단위의 후생효

과와 상품시장에서의 가격효과를 분석하고, 공개 승인을 위하여 제시됨.

- 미국 등 다수 회원국들이 동 보고서에 대해 분석상의 문제점을 지적함에 따라 금번 회의에서 공개 승인을 포기하고 2006년 1월에 수정 보고서에 대해 서면으로 공개 승인 여부를 결정하기로 함.

나. 농업분야 비상호주의적 특혜관세 분석

- QUAD 국가들(미국·일본·캐나다·EU)이 개도국에 부여하는 특혜 마진을 계산하고, 상이한 관세감축 공식에 따른 특혜의 침식을 산정하는 보고서로 공개 승인을 위해 제시됨
- DDA 협상이 진행 중인 상황에서의 민감성을 지적하는 미국과 EU 등의 의견에 따라 금번 회의에서 공개 승인하지 않고 추후에 수정된 보고서를 제시하여 서면으로 공개 승인 여부를 결정하기로 함.

다. 식품분야의 외국인 직접투자와 무역·무역정책과의 관계분석

- 무역정책의 식품분야 외국인 직접투자에 대한 효과를 계량경제학적으로 분석한 연구로 금번에 가나, 모잠비크, 튀니지, 우간다에 대한 사례연구를 추가한 종합보고서 형태로 제시되어 회원국들의 별다른 이견없이 공개 승인하기로 합의됨.

2.2.5. 제 56차 농업위/무역위 합동작업반 (2006. 5)

- 생물다양성 등 사회적 관심사(societal concern)의 무역정책적 함의에 관한 연구계획에 관하여 회원국들간 이견이 표명되었으며, 사무국은 후생경제학

적 접근으로 짧은 개념보고서를 작성할 계획을 설명

- 수출국그룹은 연구범위가 너무 넓고 방법론이 모호한 점을 지적하는 등
유보적 견해를 표명하였으며, 수입국그룹은 연구를 지지하고 정치경제
학적, 환경적 분석이 필요함을 지적
- 개도국들의 QUAD(미국,캐나다,EU,일본)국가에 대한 특혜 접근의 가치를
분석한 보고서에 대하여는, EC가 이의 제기한 부분(데이터의 문제점과 특
혜접근을 양자적 문제로 기술한 점)을 수정하여 서면 절차로 공개 승인을
결정하기로 함.
 - 보고서는 최빈개도국들은 특혜로부터 별 이득이 얻지 못하고 있으며,
ACP국가 중에서도 소수국가가, 소수품목(설탕,바나나)의 EU에 대한
수출에서 특혜접근의 혜택을 얻고 있다는 결론을 제시
- 남남(South-South)무역을 대상으로 지역무역협정의 효과를 정량적
(quantitatively)으로 산정하는 연구계획에 관하여 회원국들이 대체로 긍정
적으로 평가하고 향후 작업방향을 제시
 - 뉴질랜드 등은 국내보조, 수출보조, 비관세장벽의 영향분석을 포함할
것을 제안하였으며, 우리나라 등은 보고서에서 사용한 분석방법의 오류
가능성을 지적하고 대안적 분석방법을 제안
- 비회원국 협력 행사에 관한 사무국의 설명
 - 농업위/무역위 합동 행사가 10월 10-12일 아르헨티나에서 무역의제를
논의할 예정이며, 식량농업수산물/개발협력국 합동 행사는 10월 3-4일
세네갈에서 아프리카 농업발전 등을 의제로 개최될 예정

2.2.6. 제 57차 농업위/무역위 합동작업반 (2007. 1)

가. 특혜침식 및 지역무역협정에 관한 보고서 (2005-06년 작업)

- 「QUAD국가(미국, 캐나다, EU, 일본) 특혜침식 분석」 최종보고서에 대하여 미국 및 프랑스가 보고서의 자료와 일부 서술에 대한 소폭 수정을 요청함에 따라 양국의 의견을 반영하여 서면에 의한 공개 승인 절차를 진행키로 함.
 - 동 보고서는 다자무역자유화에 따른 관세인하로 특혜관세의 가치가 하락하는 현상을 배경으로 현재의 특혜관세의 가치를 분석하여
 - 소수국가가, 소수품목(설탕, 바나나)의 EU에 대한 수출에서 특혜관세의 혜택을 얻고 있을 뿐이며, 다수 최빈개도국들은 특혜로부터 큰 이익이 얻지 못하고 있다는 결론을 제시
 - 주로 분석대상이 된 QUAD국가들이 의견을 개진해 왔으며, 이들의 의견이 충분히 반영되어 공개 승인될 것으로 예상됨

- 「농업분야 지역무역협정의 무역효과 분석」 중간보고서에 대하여 회원국들은 대체로 보고서의 유용성을 높이 평가하면서, 분석적인 측면에서 보완이 필요한 부분에 대한 의견을 제시함.
 - 프랑스, 뉴질랜드, 미국 등이 분석에 사용된 중력모형(gravity model)이 안정된 결론을 보일 수 있는 모델의 개선 방향을 제시
 - 동 보고서는 AFTA(ASEAN FTA), MERCOSUR 등 개도국간 무역을 대상으로, 농업분야에서 지역무역협정의 효과를 정량적으로 산정하는 방법을 발전시켜 차기 회의에서 다시 논의될 예정
 - 남남(South-South)국가간 무역을 대상으로 하고 OECD국가들은 분석 대상에서 제외하여 회원국들간 이견이 크지 않을 것으로 전망

나. 비관세조치 분석작업 관련 연구계획서 및 중간보고서

- 「사회적 관심사에 반응하는 정책의 무역적 함의 분석」 중간보고서에 대하여

- 회원국들은 내용상 보완필요성을 지적하는 한편, 향후 보고서의 발전방향에 대한 다양한 의견을 제시
- 다수 회원국들이 보고서의 사회적 관심사 분류방식에 보완이 필요하다고 지적하고, 국내정책의 무역적 함의를 설명할 때 관련 WTO조항을 인용함에 있어 보다 신중한 검토가 필요하다고 지적
 - 동 보고서는 농업분야 사회적 관심사(societal concerns)를 비시장재(생물다양성), 신기술(바이오기술), 비대칭정보(농약잔류), 범세계적 관심사(세계환경), 기타(시장지배력) 등 5개 범주로 유형화하고 있음.
 - 동 보고서는 표준, 기술규제, 적합성평가절차 등이 국가별로 상이할 수 있으나, 무역은 여전히 동등성(equivalence) 및 상호인정협정(MRA)을 통해 촉진될 수 있다는 예비적 결론을 제시하고 있음.
 - 우리측은 보고서가 제시한 동등성 및 상호인정협정이 개도국들에게 현실적이지 않은 상황을 감안하여, 이를 보완하기 위한 협력과 능력배양의 필요성을 보고서에 반영할 것을 제안하였음.
- 「농식품분야 비관세조치의 경제적 평가」 작업의 연구계획을 작성하기 위한 예비적 단계의 논의로서 분석에 포함될 국가, 품목, 비관세조치의 유형과 분석방법에 대해 회원국들간 의견을 교환함.
- 회원국들은 비관세조치 분석대상의 선정방식과 연구의 방향에 대하여 아직 구체적이지 않은 개략적 방향을 제시
 - 사무국은 11월 예정된 차기 농업무역합동작업반에 연구계획서를 제시하여 본격적으로 비관세조치 분석작업을 진행할 계획
 - 보고서 작성은 선행연구 검토와 전문가 워크숍 개최 등을 통해 진행될 것이며 구체적 일정은 사무국에서 추후 회원국에 통보하기로 함.
- 농식품 분야 표준의 복합적인 효과를 적절히 반영하는 계량적 분석방법을 도출하는 목적의 「표준의 무역효과 측정」 연구계획서에 대하여 회원국들은 특히 분석대상 표준의 범위에 대하여 이견을 보임

- 뉴질랜드와 호주는 민간 표준(private standards)도 분석에 포함시킬 것을 제안하였으나, 미국은 민간표준과 공공표준의 근본적 차이를 강조하며 민간표준을 포함시키는 데 부정적 의견을 표명하고, 일부 회원국들은 비관세조치분석과 본 작업의 중복가능성에 대하여도 문의
- 본 연구는 무역위원회 작업반에서 진행하되 11월 농업무역 합동작업반에도 정보제공 차원에서 계속 제시될 예정이며, 연구범위는 연구계획에 따라 정부 표준화로 한정되어 진행될 것으로 전망됨.

다. DDA협상결과 평가작업 관련 배경보고서

- OECD 농업위원회의 2007-08년 사업예산계획에 DDA협상 결과 평가작업이 예정되어 있으나, 협상의 지체로 결과 평가가 불가능함에 따라 2개의 배경보고서에 대해 회원국들간 의견을 교환함.
 - 사무국측은 2개 보고서가 단순히 사실을 서술하거나 기술적인 모형만을 내용으로 한다고 보고 공개보고서(unclassified)로 작성
- 『세계농식품 무역의 패턴』 보고서는 1985년부터 2004년까지 20년간 농식품 무역의 흐름과, 농업에서 비교우위·비교열위를 가진 국가들의 현황 및 국경조치들의 변화를 검토하고 있음.
 - EU, 일본, 우리측 등 상당수 회원국이 본 보고서에 포함된 관세자료 등의 문제점을 지적하고 근본적인 보완이 필요하다는 의견을 표명
 - 특히 보고서에서 각국의 평균관세율을 추정하기 위해 종가세상당치(AVEs) 계산방식을 사용한 데 대하여 집중적인 이견이 제시됨.
 - 우리측, 프랑스 등의 의견에 따라 동 보고서는 비공개로 형식을 변경하고, 각국이 지적한 문제점을 보완하여 11월 농업무역 합동작업반에 다시 제시될 예정
- 『무역모델에서 small initial flows의 처리』 보고서는 GTAP 등 무역모델이

무역자유화의 효과를 제대로 예측하지 못하는 문제점에 대하여 중력모델을 도입하는 개선방안과 그 분석결과를 예시

- 보고서가 극히 기술적인 성격을 가짐에 따라 회원국들은 자국 전문가들의 검토내용을 제출하겠다는 간단한 의견을 표명

라. 농업무역 합동작업반의 활동에 관한 논의

- 사무국이 제안한 농업무역 합동작업반의 임무(mandate)조항의 갱신방향과 농업무역 합동작업반의 향후 활동방식 조정에 관하여 회원국들간 의견을 교환함.
 - 현행 농업무역 합동작업반의 임무조항을 수정없이 갱신하자는 사무국 제안에 대하여 대부분의 회원국들이 동의하는 의견을 표명
 - 사무국이 제안한 농업무역 합동작업반의 활동방식 조정에 관하여 일부 이견이 제시되었으며, 11월 회의에서 다시 논의할 예정임.
 - 농업정책·시장작업반에서 수행하는 몇몇 작업(농업전망, 전망모형, 농산물시장접근DB)을 농업무역 합동작업반에서 수행하자는 제안에 대하여 이들 작업은 농업정책 및 시장에 초점을 갖는다는 이견이 제기됨.
 - 농업정책·시장작업반과 농업환경작업반에서 수행한 분석의 무역적 측면을 요약하여 농업무역 합동작업반에 제시하자는 제안에 대하여, 농업환경과 관련 의제들의 특수성을 강조하는 반대의견이 제시됨.
 - 사무국은 무역위원회 작업반과 중복되는 분석작업들을 농업무역 합동작업반에서 별도로 수행하는 것에 대해 문제를 제기하였으며, 다수 회원국들은 개별 작업별로 결정할 문제라는 의견을 표명

3. 주요이슈별 논의내역

3.1. 우리나라의 PSE, CSE의 현황과 향후 대응방안¹⁷

3.1.1. PSE, CSE의 개념

- PSE는 1987년 OECD회원국들의 농정개혁 필요성 및 개혁원칙 합의에 따라 개발된 평가지표임. PSE는 1970년대 초반 죠슬링(Josling)교수에 의해 최초로 고안되어 그간 개정작업이 이루어져 왔으나 기본적인 골격은 유지되고 있음.
- 관련된 지표 중 가장 중요한 농업생산자지지추정치(Producer Support Estimate: PSE)는 소비자와 납세자들로부터 농업생산자에게 연간 이전된 총 화폐액수로서 지지의 성격이나, 목적 또는 생산이나 수익에 대한 영향에 관계없이 농가수취가격을 기준으로 측정된 농업지지정책에 의한 지지수준이며 이는 시장가격지지, 재정지불 및 유실된 예산수입(사중손실: deadweight loss)을 포함함.
- 또한 최근 PSE 개정작업에 의하여 2007년 보고서부터 등장한 단일품목이전(SCT: Single Commodity Transfers)은 이전의 품목PSE와 유사한 성격이지만 다른 의미를 가지고 있음. 즉, SCT는 일개품목의 생산과 연계된 정책으로부터 이전된 연간 총 이전액으로써 수혜를 받기 위해서는 지정된 품목을 생산하여야 함. 이는 일개 품목에 대하여 지불하는 광범위한 정책들을

¹⁷ 이 부분은 충북대 송양훈 교수가 작성함.

포함하게 되며 품목별 SCT가 구해지기도 함.

- SCT와 밀접하게 관련된 새로운 지표인 GCT(품목군이전: Group Commodity Transfers)와 ACT(전품목이전: All Commodity Transfers)는 SCT와 더불어 농업정책의 양적인 변화이외에 질적인 변화(농민의 의사결정 유연성을 제공하는 보다 시장지향적이라는)를 평가하려는 OECD의 노력의 산실이라고 판단됨.
- PSE를 추정할 때는 여러 가지 사항을 고려하여야 하는데, 어떠한 정책이 PSE의 추정에 포함될 것인가 하는 정책대상의 문제, PSE는 모든 품목에서의 지지를 실제로 계산하는 것이 아니라 표준품목을 기준으로 지지를 계산한 후 이러한 지지가 이외의 품목에도 동등한 수준으로 이루어지고 있다는 가정 하에 ‘추정’되는 것이므로(보외추정기법) 어떠한 품목을 대상으로 하여야 하는가 하는 문제, 참조가격 및 생산자가격의 설정문제 등을 신중하게 고려하여야 함.
- 이와 같이 PSE 계산을 단순화/명료화하기 위하여, 많은 가정들을 도입하고 있으므로 PSE는 추정상/해석상에 여러 가지 한계점을 가지고 있음. 가장 근본적인 한계점은 PSE는 stock의 개념이 아니라 flow의 개념으로써 일정 시점에서의 지지만을 나타낸다는 것임. 따라서, OECD 회원국들이 지난 수십년간 농업에 투자하여 체화(embodied)된 stock은 고려되지 않고 현재 지지액만이 고려되어 비교된다는 것임. 이는 마치 가속이 붙은 자동차와 막 출발하는 차를 현재 시점에서 비교하여 막 출발하는 차가 속도에 비하여 현재 가솔린을 많이 소비하고 있으니 비효율적인 자동차라고 비난하는 것과 같음.
- 표현상에 가장 큰 문제는 %PSE로 볼 때 우리나라는 회원국 중 4위의 농업 지지도를 가지고 있는 것으로 되어 있음. 이는 일본이나 EU보다도 높은 수준으로 일본이나 EU가 농업에 지지하는 정도가 체감적으로는 더 높은 것과 상충이 되는 것임. 이에 관련하여 많은 문제점들을 PSE는 가지고 있으며 예

전 보고서에 나타났던 것과 같은 농업정책수혜자 1인당 PSE를 다시 부활시켜 왜곡된 PSE의 의미를 보정하도록 건의하는 방안도 검토할 필요가 있으며 수출국들의 이에 대한 동정적 입장을 활용하여야 함.

3.1.2. OECD에서의 PSE, CSE의 최근 개선 논의 내역 및 시사점

가. 새롭게 개정된 분류체계에 의한 PSE

- 최근 OECD에서는 회원국의 농정변화를 농업지지 지표상에 포함하고자 PSE의 개정작업을 추진하여왔으며, 올해는 새롭게 개정된 정책분류가 처음으로 적용된 보고서(OECD 2007a)가 4월에 발간되었음.
- 하지만 새로운 정책분류에 의하여 PSE 수치가 변화되는 것은 아니며 (OECD 2007a, p.48), 각종 농업지지정책을 재분류하여 보다 지지정책의 특성별 구성을 보다 명시적으로 보여준다는 점과 보고서에 나타난 표들도 이에 준하여 재구성되어 있다는 것이 특징이라고 할 수 있음.
- 이는 OECD의 PSE가 지난 20년간 PSE의 양적인 면에 치중하였다가 회원국들의 농정변화의 양적인 수준변화가 이루어지고 있지 않은 상황에서 PSE의 질적인 면, 즉, 회원국 농정의 질적인 변화를 추적하고자하는 의도로 파악됨.
- OECD의 주장에 따르면 최근 회원국의 농업지지는 품목특정적 지원에서 생산면적 등을 기준으로 하는 품목불특정적지원으로 변화하고 있음. 또한, 생산을 전제로 하는 지원이나 실제 생산되는 품목이 명시되어 있지 않거나, 농업상품생산(agr. commodity production)이 없어도 지원되거나, 비상품생산물(non-commodity output)에 보다 많은 지지를 하는 방향으로 변화하고

있다는 것임(OECD 2007a, p50). 즉, 기존의 분류체계로는 파악 및 표현이 어려운 회원국들의 이러한 정책변화 추이를 추적하려고 하고 있는 것임.

- 이를 위하여 2006년 OECD는 전문가회의 등을 통하여 정책지불분야를 보다 세분화-명시화하는 데 동의를 얻어내고 다음 3가지 기준으로 분류를 확정하였음.
 - 1) 지지이전 기준: 생산물(category A), 투입재(category B), 면적/두수/매출/수익(category C,D,E), 비상품(non-commodity; category F)
 - 2) 현재 생산기준인가(category A,B,C,F), 역사적/고정적(Historical/Fixed)인가(category D,E)
 - 3) 생산이 요구되는가(category C,D), 아닌가(category E)
- 새로운 분류체계는 OECD의 PEM(Policy Evaluation Matrix)에 적용되어 정책의 효과성, 효율성, 형평성(equity)까지 다루려는 시도가 이루어질 것으로 판단됨.

3.1.3. 우리나라의 PSE, CSE의 현황과 향후 대응방안

- OECD(2007b; 국별보고서)에 따르면 우리나라의 경우, 농업정책을 시장지향적으로 전환하려는 노력이 있어 왔으나 제한적이었으며, 대부분의 시장가격지지가 여전히 유지되어 있는 것으로 분석하고 있음.
- 시장지향적 정책전환으로의 속도가 느리지만 지속적으로 이루어지고 있는 것은 고무적이나, 이러한 시장지향적 정책으로의 전환의 지연은 최근 %PSE가 63%로(농가가 번 돈의 63%가 지지정책에 의한 것이라는 의미) 회원국 중 4위로 순위변화가 없다는 사실, 새로 도입된 지표인 SCT나 새로운 분류에 의해 발표된 농업지지추정표에서 더 잘 드러나고 있음.

- 따라서 양적인 지지수준을 저감하는 정책이 도입이 어렵다면, 지지의 내용(정책의 목적이나 영향)보다도 형식을 바꾸어(어떻게 정책이 집행되는가가 기준이 되므로) 질적인 변화를 부각시키는 것이 향후 우리나라 농정평가에 도움이 될 것임.
- 실질적인 지지수준을 유지하면서 OECD 평가기준에 의한 지지수준을 낮추는 기술적인 방안은 크게 1) 시장가격지지를 저감하기 위하여 생산자수취가격은 낮게, 참조가격을 높게 재설정하는 전략 2) 품질계수를 도입하는 방안 3) 표준품목을 확대하는 방안으로 나눌 수 있음.
- 현재 우리나라는 생산자수취가격과 총생산가치액을 생산물량으로 나누어 계산하고 있으며, 2005년까지 정부수매물량과 일반미판매물량의 가중치를 동일하게 하여 실제 생산자수취가격보다 낮게 계산하고 있음. 그럼에도 불구하고 OECD PSE 표에 나타난 2005년 쌀생산자수취가격을 보면 한국이 일본보다 높거나 비슷한 것으로 되어 있음. 일본이 어떻게 이렇게 낮은 생산자가격을 계산할 수 있었는지 문의할 필요가 있음. 실제로 관측된 일본의 쌀생산자가격은 PSE 표의 것보다 1.5~2배 가량 높음.
- 참조가격의 경우도 장립종을 제외한 가격을 다시 계산하면 좀 더 높게 설정할 수 있음. 따라서 생산자가격은 낮추고, 참조가격은 높아져 시장가격지지는 저감됨.
- 품질계수가 현재는 쓰여지고 있지 않지만, 1995년까지 일본의 쌀이나 쇠고기의 전례가 있었기 때문에 도입이 가능할 수도 있음. 하지만 품질계수를 도입하는 경우 일본이나 EU 등 다른 선진 농산물 수입국들의 농업지지도가 오히려 상대적으로 더 하락할 가능성이 농후하므로 신중히 판단하여야 함.

- 현 상황에서 OECD의 권고와 부합하면서 가장 확실하게 PSE를 저감하는 방법은 표준대상품목을 5개 정도 추가하여 PSE에 이용된 품목들의 생산량이 60%에서 70% 정도로 상향 조정되게 하는 것임. 이 경우 5퍼센트 포인트 정도의 %PSE가 하락하는 것으로 시산되어 있음.
- PSE수준을 정책적으로 저감하는 것이 어려운 경우 기술적으로 저감하는 방안을 위에 소개하였지만, 최근 OECD에서 이루어지고 있는 보다 많은 정책 지지를 PSE에 포함시키려는 노력에도 대응하여야 함. 대표적인 것이 농업 면세유를 농업지지에 포함시키려는 작업이 OECD에서 진행되고 있음. 이는 PSE에 포함되는 지지는 어떻게 집행되는가가 기준이지 영향이나 정책목표의 기준에 의하여 포함되어서는 안 된다는 원칙을 내세워, 농업유류 면세정책으로 인한 지지수준은 우리나라 유류세율에 의하여 결정되므로 PSE에 포함시킬 수 없다는 논리를 펴야 함. 만일 이러한 주장이 받아들여지지 않는 경우에는 시장가격지지의 계산과 일관성을 유지하기 위하여 면세액을 지지로 보지 말고 유류의 국제가격과 농업에 투입되는 유류의 가격차를 보조로 보아야 한다는(국내 면세유가 국제가격보다 낮은 경우에만 보조로 보아야 한다는 논리) 주장을 내세워야 할 것임.

3.2. 농업의 다원적 기능에 대한 OECD 논의동향 및 시사점¹⁸

3.2.1. 논의 배경

- 농업의 다원적 기능(multifunctionality)은 농업지원의 감축과 무역자유화의 확대에 대한 수입국 및 EU의 대응논리로 시작된 개념으로서 다원적 기능,

¹⁸ 이 부분은 한국농촌경제연구원(KREI) 강혜정 박사가 작성함.

- 다기능성, 공익적 기능, 다면적 기능 등 여러 명칭이 사용되고 있음.
- 농산물 수입국의 노력으로 1998년 농업각료 선언문에 공동의 농업정책 목표로 농업정책 개혁에서 다원적 기능 고려기로 합의하였음.
 - 농업은 식량 공급 이외 경관유지, 토양보전, 지속적인 자연자원관리, 생물다양성 보전 등 환경혜택과 농촌지역 활성화에 기여하는 다원적 기능을 가지고 있음을 인정하기 시작함.
 - 그러나 다원적 기능 공급 방안에 대해서는 수출입국이 서로 상반된 주장으로 첨예하게 대립하였음.
 - 수입국은 다원적 기능 달성을 위해 국내농업의 적정 생산기반 유지의 필요성을 제기하면서 농업지원정책의 정당성을 피력한 반면,
 - 수출국은 다원적 기능은 다른 방식으로 공급이 가능하며 농업의 다원적 기능이 있더라도 무역왜곡 수단으로 사용될 우려가 있다고 주장함.
 - 이에 따라, 2000-03년 농업의 다원적 기능 달성을 위한 최적의 정책방안에 대한 분석 작업을 실시하여 정책적 시사점을 도출하기로 함.
 - 다원적 기능에 대한 개념분석틀을 마련하고 실증 분석 후 최적의 정책방안을 제시할 것을 합의함.

3.2.2. 논의 내용

가. 다원적 기능 관련 개념 분석

- 결합성(jointness)이란 농업생산 활동으로 산출물 생산뿐만 아니라 식량안보, 농촌활력 유지, 농촌경관 보전 등 긍정적 외부효과를 지닌 비시장재(NCOs: non-commodity output)가 함께 생산되는 현상을 의미함.
 - 결합성의 강도, 즉 범위 경제의 성립 문제는 긍정적 외부효과를 지니는

NCOs가 농업생산을 통해 공급될 필요가 있는지를 결정하는 데 매우 중요한 개념으로, 현실에서 농업생산을 통해 부수적으로 NCOs가 공급되더라도 더 낮은 비용으로 농산물과 NCOs를 별도로 생산할 수 있다면 결합생산을 택할 필요가 없음.

- 시장실패(market failure)는 시장기능에만 맡겨둔 경우 NCOs(또는 부정적 외부효과)가 사회적 필요 수준보다 적게(또는 많이) 공급되는 현상을 의미함.
 - 농산물 생산량과 NCOs간에 강한 결합성이 존재한다고 하더라도, 시장에서 결정되는 균형 농산물 생산수준이 후생의 극대화를 가져오는 최적 생산수준보다 높은 경우라면, NCOs 공급을 목적으로 정부가 개입할 필요가 없음.

나. 다원적 기능공급을 위한 최적의 정책수단

- 다원적 기능공급을 위한 정부의 농업지원(정부의 직접개입)
 - 다원적 기능이 다른 수단보다 농업생산을 통해 공급될 때 더 경제적인 경우(강한 결합성 또는 범위의 경제존재)이어야 함.
 - 다원적기능이 시장에 의한 수요와 공급이 이루어지지 않을 경우(시장의 실패 존재)
 - 순수 공공재적 성격이 강할 때에만 이루어져야 함.
- 가급적 정책목표를 명확히 하여 목표달성에 필요한 적정수준으로 지원하여야 하며, 가급적 생산과 연계되지 않은 지원이 바람직하나, 각 정책 수단 간의 정책관련거래비용을 포함한 비용편익에 따라 지원방식이 달라질 수 있음.
- 다원적 기능을 공급하기 위한 정책수단 선택은 농산물 생산과 비시장재와 결합성의 존재, 시장실패, 공공재 성격에 대한 실증적 분석과 정책관련 거

래비용 등을 포함한 비용/편익 등에 대한 실증분석의 문제로 남겨 놓아 수출입국간 상호 유리한 방향으로 해석할 여지는 남겨 놓았음.

- 그러나 사무국은 지금까지의 사례연구나 문헌으로는 농업의 다양한 기능 중 부정적 외부효과(수질오염)는 결합성이 입증되거나 대부분의 외부효과와 농업생산물의 결합성은 약하며, 결합성과 시장의 실패가 존재하더라도 대부분이 순수공공재가 아니기 때문에 정부의 직접개입보다 시장조성이나 민간·지방 정부에 의한 공급을 권장함.

다. 최적의 농업지원정책 선택시 정책관련 거래비용의 역할

- 농정개혁에서 정책목표 달성에 가장 효율적인 정책을 정의하는 과정에서의 정책거래비용(PRTC: policy related transaction costs, 정책집행관련 제반 행정비용)의 역할은 비용효율성 측면에서 중요함.
 - 정책 대안간 거래비용 차이만을 분석하기 위해 집행 및 모니터링 정책의 한계비용에 초점을 맞추어 분석
- 정책목표는 농가소득과 시장실패 교정(농업의 긍정적 외부효과와 부정적 외부효과 포함)을 구분해야 하였음.
 - 정책수단 분석대상은 ① 시장가격지지(관세, 수매정책 등), ② 광범위한 생산연계(현재 투입재 사용기준 지불), ③ 생산비연계지불(과거경지면적 기준 등), ④ 생산비연계직접지불(조건불리지역 지불 등) 등으로 구분함.
- 소득정책이 목적인 경우,
 - 자원배분의 왜곡(deadweight loss), 배분손실(distributional loss)을 방지하고 소득이전효율(income transfer efficiency)을 높이기 위해 지원 대상을 명확하고 생산과 연계되지 않은 정책이 가장 비용 효과적인 것으로 나타남.
 - 지원 대상을 명확히 한 생산비연계 직접지불제는 대상 농가 지정, 지원 조건 준수 모니터링 등 정책관련 비용이 시장가격지지(관세 등)보다 매

우 크지만, 자원 배분의 왜곡(소비자 후생감소, 분배 손실 등)이 적기 때문에 전체비용은 적은 것으로 분석됨.

- 시장의 실패를 교정하는 것이 정책목표인 경우,
 - 농업생산과 다원적 기능의 결합성에 대한 실증적 증거가 없기 때문에 여전히 생산연계 지원보다는 목표 지향적 지원(targeting policy)이 효율적인 것으로 분석됨.
- 위와 같은 잠정결과에 대해서 우리나라를 비롯한 수입국들은 분석 방법상의 문제점을 지적하였고 두 차례 회의에서 더 논의한 후, 2006년 10월 APM 회의에서 결국 수입국들의 의견을 반영하여 보고서가 공개 승인 되었음.
 - 농업생산과 다원적 기능이 강한 결합성이 있을 경우 생산과 분리(de-linkage)하는데 따른 비용을 감안하면 생산비연계적 지원이 비효율적임이라는 주장이 수입국들 중심으로 제기됨.
 - 농업정책 목표가 소득정책일 경우 생산과 연계되지 않은 목표에 상응한 정책(예: 일정소득 이하 농민에 대한 직접소득 보조 등)이 가장 비용 효과적이나 다원적 기능과 농업생산이 밀접하게 연계되어 있을 경우 생산과 연계된 지원(예: 관세 등 시장가격지지)이 효율적일 수도 있다는 점을 시사하도록 하여 보고서가 공개 승인되었음.

라. 비정부 접근을 통한 부정적 외부성 감축과 비시장재 공급

- 농업에 의한 긍정적 또는 부정적 외부효과 및 공공재에 관련된 문제는 시장 또는 정부의 간섭만으로 해결될 수 없음. 따라서 비상품재의 비정부기관에 의한 공급(NGP: non-governmental provision)을 활성화하고 부정적 외부효과를 줄이기 위한 방법을 찾아야 하며, 이는 시장기능의 활용과 사적인 거래 및 자발적 접근의 활성화 방안일 것임.
- 비시장재 공급과 농업의 부정적 외부효과 감소를 위한 비정부적 접근, 예를

들어 영국의 친환경 우유 시장가격 프리미엄 제도, 네덜란드와 미국의 오염 거래배출권 등의 접근 방식은 부정적 외부효과를 감소시키고 적정 비시장재 공급에 효율적일 수 있다는 결론을 내림.

마. 농가구조와 비시장재 공급 및 부정적 외부효과 감축

- 농가규모, 유기농업 시행여부, 경작방식(조방적, 집약적), 농가 경영주의 연령 및 교육정도, 농외활동 및 경영여건에 따라 비시장재 공급과 외부효과에 미치는 영향을 분석함.
- 비시장재 공급 및 외부효과 해결은 농가 경영주의 교육정도 및 경영방식 등에 많은 영향을 받으며, 농가 규모가 클수록 환경보호를 위한 정책에 순응적이고 식량을 안정적으로 보다 적은 비용으로 공급할 수 있음을 시사함.

바. 공공재 공급과 다원적 기능 관련 농업정책에 대한 재정지원

- 다원적 기능 관련 정책의 자금 지원 주체를 분석하고 자금 지원 주체의 성격에 따라 다원적 기능 공급의 효율성을 EU, 미국 등의 사례를 이용하여 분석함.
- 지방정부 및 하위정부 주도의 정책이 많은 상황에서 이러한 정책들을 효과적으로 이행하기 위해서는 분권화 및 다양한 자금 조성 등 사회적 정치적 수요를 반영한 정책이 필요함.

3.2.3. 시사점

- 다원적 기능 공급은 가급적 시장기능에 따르되 제한적으로 정부가 개입하더라도 생산을 왜곡하지 않는 방향으로 추진되어야 함.
 - 정부가 정책에 개입하더라도 거래비용을 포함한 총비용편익을 분석하여 정책 선택 필요
- 다원적 기능 공급을 국내 정책목표로 설정 활용하고 대외적 주장을 뒷받침할 수 있는 우리나라 상황에 적합한 실증연구 강화가 필요함.
 - 대부분의 국내 연구는 농업의 공익적 기능과 관련된 가치 측정 위주로 되어 있어 국내적 홍보용은 가능하나 국제적 정당성을 얻기가 곤란함.
 - OECD 분석틀을 이용한 우리나라 실정에 적합한 다원적 기능의 역할에 관한 사례연구가 필요함.

3.3. OECD의 생산비연계적 농업지원정책 논의 동향 및 시사점¹⁹

3.3.1. 논의 배경

- WTO 허용보조에 대한 구체적 기준 마련의 필요성
 - OECD를 포함한 많은 국가들이 생산과 연계된 허용보조를 증대시켜 국제 무역의 왜곡 현상이 발생하였음. 따라서 허용보조의 보다 엄격한 운용기준 마련의 이론적 토대를 제공하기 위해 현재의 허용보조가 생산 및 무역 왜곡을 발생시키는 메커니즘 분석의 필요성을 OECD 회원국을 중심으로 제기되었음.

¹⁹ 이 부분은 한국농촌경제연구원 강혜정 박사가 작성함

- OECD 회원국의 농정개혁을 위한 구체적 정책지침 제공의 필요성
 - OECD가 추구하는 정책 개혁의 방향은 산출 측면에서 가능한 생산과 비연계 되어 있고 특정 정책목표 달성에 보다 효과적인 정책(targeted to specific outcomes and as far as possible decoupled)이며 투입측면에서는 생산 및 무역 왜곡 또는 자원배분 왜곡 정도가 적은 정책

3.3.2. 논의 내용

가. 생산비연계성(decoupling)의 개념

- OECD에서 논의되고 있는 생산비연계성(decoupling)은 농업지원정책(시장 가격지지, 직접지불 등)의 생산중립성을 나타내는 용어로 ① 일국의 농업 지원정책으로 인한 직접적 생산 증가는 무역의 왜곡을 초래하여 무역 상대국에 부정적 영향을 준다는 측면에서 농산물 협상에서 중요한 쟁점이 되며 ② 농업지원정책에 의한 인위적 생산증가는 자원배분의 왜곡을 가져와 국내경제발전을 저해한다는 측면에서 국내정책평가의 중요한 기준이 되는 개념임.
 - WTO에서는 감축보조와 허용보조 구분 기준으로, 허용보조는 생산 및 무역에 대한 왜곡효과가 거의 없거나 전혀 없어야 한다는 생산 비연계성 조건을 제시하고 있음.
 - OECD에서는 PSE/CSE와 GSSE 구분할 때, 정책이 생산자 및 소비자의 의사결정에 미치는 영향 정도를 기준으로 적용하고 있어 생산 비연계성에 대해 좀 더 엄격한 기준을 적용하고 있음.
- 생산 비연계성 정도(DD: degree of decoupling)를 나타내는 지표는 완전 생산연계 정책(effective full coupling policy)과 완전 생산비연계 정책

(effective fully decoupling policy)이 각각 생산 및 무역에 미치는 효과를 상대적인 비율로 나타내어 정의할 수 있음. 일반적으로 동등가격지지정책(완전 생산 연계 정책의 대표적인 예)이 생산 증대에 미치는 영향(또는 생산효과)에 대한 직접지불정책(완전 생산 비연계 정책의 대표적인 예)의 생산 증대 효과의 비율을 이용하여 다음과 같이 정의됨.

$$(1) DD = 1 - (\text{직접지불로 인한 생산 증가분} / \text{가격지지정책으로 인한 생산 증가분})$$

$$= 1 - (\Delta Q(\text{direct payment package}) / \Delta Q(\Delta P))$$

단, ΔP = 지불액/생산량

나. 농업정책의 생산 및 무역 왜곡 효과

- 농업지원정책이 생산 및 무역에 미치는 영향은 직접적 상대가격 변화에 의한 영향 이외에 간접적인 방법으로 다양하게 나타남.

1) 정태적 상황에서 나타나는 효과

- 상대가격효과(relative price effect)
 - 생산자 수취가격이나 생산요소가격을 직접 변화시켜 생산 증가 유발 효과를 나타냄.
 - 예를 들어, 시장가격지지(관세, 수매정책 등)와 투입재보조(비료차손보존 등)은 수입가격보다 국내가격을 높게 하거나 생산비를 인하시켜 생산증가 유발
- 수량적 제한(quantitative constraints)
 - 생산 및 투입제한 등의 직접 지불 조건에 따른 생산변화 효과로 주로 생산억제 효과가 나타남.
 - 투입재사용기준 지불 및 경작면적기준 지불 정책은 투입재 및 농지의 가격변화를 초래하여 농산물 생산에 영향을 미침.

2) 불확실한 상황에서 나타나는 효과

- 보험효과(insurance effect)
 - 생산자가 부담하는 위험 수준(궁극적으로는 소득불안정으로 연계된다고 가정)이 변화함으로써 생산이 변하는 효과를 의미함. 생산에 대한 의사결정은 기대소득 및 위험 수준에 영향을 받으므로 위험기피적(risk-averse)인 농가는 직접적인 가격 인상 효과는 없더라도 가격변동 위험을 줄여주면 더 많이 생산을 하게 됨.
- 부(wealth)의 효과
 - 소비와 생산의 비분리에 의한 생산효과: 농외노동수요에 제약이 있거나 농외노동과 농업노동간 임금격차가 존재하는 경우 소득증가는 농업노동 공급 및 농산물 생산 감소를 초래할 것임.
 - 위험 관련 부의 효과: 소득이 증대하면 위험 선호 생산자의 경우 (Decreasing Absolute Risk Aversion), 더 많은 위험을 감수하고 생산을 하게 됨.
 - 생산요건이나 시장여건에 관계없는 무소득지원은 부(wealth)의 효과가 있고 가격안정조치는 가격변동위험을 감소시켜 생산증대효과가 있음.

3) 동태적 상황에서 나타나는 효과

- 투자효과
 - 자본시장이 불완전한 경우, 직접지불정책은 불가능한 투자를 가능하게 하여 장기에 걸쳐 생산에 영향을 미침.
- 기대효과
 - 과거의 정책 기준이 미래에도 기준으로 사용될 것이라는 기대심리가 생산에 영향을 미침.
 - 비연계소득보조의 경우(WTO 허용보조) 현재의 생산기준이나 시장여건에 관계없이 일정기준(경지면적, 수확량 등)에 의해 지원하나 농민들은

미래에 다시 현재시점의 면적, 수확량에 의해 지원액을 결정할 것으로 예상하고 현재 생산을 증가함.

다. 실증 및 사례 분석 결과

- 상이한 농업지원정책은 생산에 미치는 정도에는 차이가 있으나, 분석된 모든 농업지원정책(또는 정책 수단)은 농업 생산에 어느 정도 영향을 미치는 것으로 나타남. 즉, 분석 대상 농업지원정책은 정도의 차이는 있었으나, 모두 생산 연계성(coupling)을 가지고 있었음.
- 각국이 시행하는 주요 정책지원수단에 대한 실증분석 결과, 각종 농업지원 정책에 대한 기존의 생산왜곡의 상대적 크기를 재확인했으나 정책간의 왜곡격차가 줄어든 것으로 나타남.
 - 반면, 생산연계가 적은 정책일수록 소득이전 효율성은 높아진다는 것을 재확인하였음.
 - 분석결과 생산왜곡 순서: ① 투입재 사용기준(비료차손보전 등) ② 시장 가격지지(관세, 수매제도)/생산기준 직접지불, 과거실적기준(경지면적) 직접지불
 - 소득이전 효율성에 대한 분석결과: 농가소득지지 목적의 경우 경지면적 기준 직접지불이 효율성이 가장 크고 (지원규모 중 50% 이전), 시장가격 지지가 가장 낮기(25%) 때문에 농업지원보다는 조세나 사회 보장제도를 권장
- 모든 농업특정적 정책은 위험효과 등을 고려할 경우 어느 정도 생산에 연계되어 있으며, 생산연계성이 적더라도 지원규모가 크면 생산영향이 큰 것으로 나타남.
- 생산비연계성을 확보하기 위해서는 정책설계시 집행기준과 지원규모를 명

확히 할 필요가 있음.

- 생산무역영향을 줄이기 위해 정책목표와 정책수단의 집행기준, 지원규모를 명확히(Targeting) 하는 것이 좋음.
- 동시에 Targeted policy를 함에 있어 정책수단간의 정책설계시 수반되는 거래비용을 포함한 모든 비용/편익을 고려
- 다만, 생산비연계정책으로 지속가능자연자원 활용, 농촌복지 향상 등 다양한 농업정책목표를 달성하기에는 충분치 않는 한계가 있음.

3.3.3. 시사점

- 다양한 정책목표에 따른 정책수단의 신축성 근거 제공
 - 수입국의 노력으로 DDA 국내보조에 영향이 큰 생산비연계성의 정책적 시사점은 상당부분 균형적으로 반영하였다고 평가됨.
 - 농업의 다원적 기능 공급과 관련된 지원의 경우 정책수단의 신축적 사용가능성을 열어둠.
- DDA 협상에서 소득정책이 목표인 경우 허용보조의 기준 강화 주장의 이론적 근거 제공
 - 소득정책과 연계된 Green box 정책일 경우 상한규모 설정에 대한 근거 제공
 - 기존 허용보조의 엄격한 지원기준 설정에 대한 근거 제공
- 선진국의 농업지원방식이 생산연계정책에서 생산연계가 적은 직접지불제도로 변화하고 있음을 시사
 - 정책목표를 명확히 하여 적절한 수준으로 생산과 연계되지 않은 직접지불이 시장지향성과 효율성에 도달하는 지원정책으로 OECD는 평가
 - 일부 가격지지를 제외하고 대부분의 직접지불은 환경, 모범영농, 가축

- 위생조건 준수 등의 생산비연계적 지불제로 전환되고 있음.
- 우리나라도 최근 직불제의 생산비연계성 제고 및 다양한 직불제 확대 등의 농업지원 정책 분야에서 많은 개혁조치를 이루었으나, 아직도 시장 지향성이 낮은 편으로 지속적인 지원방식의 제고 필요성 증대
- 환경기준 등 농업의 다원적 기능과 연계된 직접 지불 확대 필요
- 장기적으로 기존 소득지원정책의 효율성 제고 필요성 제기
 - 우리나라의 농업지원방식은 지지수준은 높음에도 불구하고 대부분이 효율성이 떨어지는 정부 개입으로 평가되고 있음.
 - 따라서 정책목표를 가능한 명확히 하고 구체화하여 소득이전 효율성이 큰 정책수단의 필요성 제기

3.4. OECD의 효율적인 농업정책에 관한 논의 동향 및 시사점²⁰

3.4.1. 논의 배경

- OECD의 효율적인 농업정책 논의의 골격은 1998년 농업각료회의에서 합의한 회원국이 지향해야 할 공동의 농업정책목표에 기초함.
 - OECD 정책개혁의 세부실행기준은 투명성(transparency), 맞춤형(targeted), 적절성(tailored), 신축성(flexible), 형평성(equitable)
- 최근 선진국의 농업정책목표 다양화(품목기준의 농가소득지원에서 농업환경, 농촌개발, 식품안전 등)에 따른 예산의 효율적 사용을 위한 효과적인 정책 설계의 중요성 증대

²⁰ 이 부분은 한국농촌경제연구원 강혜정 박사가 작성함

- 따라서 OECD 회원국들을 중심으로 1998년 제시된 효율적인 정책개혁의 기준과 접근방식에 대한 심층적 논의의 필요성이 제기되었음. 이에 정책목표에 상응한 정책(targeted policy), 보상정책, 정책설계 및 집행에서의 정보부족 문제 등에 대한 논의가 2005년 APM회의에서부터 본격적으로 논의되었음.

3.4.2. 논의 내용

가. 농가소득 관련 논쟁과 정책 반응 (Farm Household Income: Issues and Policy Response, 2003)

- OECD 회원국의 경우, 경영규모 기준 상위 25% 농가가 전체 농가수입의 60%부터 최대 90%까지 차지하고 있음. 한편, 회원국들은 시장가격지지, 생산량 기준 직접 지불 등 생산 규모에 비례하여 지원하는 농업정책을 주로 실행하고 있음.
 - 그 결과 대부분의 농업지원액이 대농에게 집중되어, 오히려 농업지원 정책이 대규모와 소규모 농가간 소득격차를 심화시키는 원인이 되고 있음.
- 농가의 저소득 문제를 실질적으로 해결하기 위해서는 일률적인 가격지지정책보다는 저소득 농가에 초점을 맞추어 낮은 소득의 원인에 대응하는 맞춤형 정책수단(targeted policy measures)이 필요함.
 - 농산물 시장기능을 개선하고 생산자의 경쟁력을 제고시킬 수 있는 농업 하부구조 개선, 교육 및 훈련, 연구개발 등에 대한 투자, 농촌개발 정책 등의 추진
 - 복지정책 등 사회정책수단(social policy measure)을 활용하고 가격변동 등 위험요소에 대응하기 위한 사회안전망(social safety net) 정책 추진

- 농업생산과 연계되지 않는 직접적인 소득보전직불제(direct income payment)를 시행

나. 정책목표에 상응한 정책수단(targeted policy) 설계 방안 분석

- OECD 정책실행 기준의 하나인 목표에 상응하는 정책(targeted policy)의 특징과 그 성공적인 실행방안에 대한 지침을 제시하는 것이 목적임.
 - 정책의 형평성과 효율성의 양 측면을 모두 고려하기 위한 핵심적 정책개혁 기준임.
- 정책목표에 상응한 정책(targeted policy)이란 정책 목표를 구체화하고 정책 목표 달성에 필요한 지원수준과 방법으로 정책을 설계한 것으로 정의할 수 있음.
 - 의도하지 않은 이전을 최소화하는 정책으로도 정의할 수 있는데, 여기서 의도하지 않은 이전(unintended transfer)이란 의도하지 않은 수혜자(unintended beneficiaries)에게 부여된 이전과 의도한 수혜자이지만 목표 달성을 위해 필요 이상을 이전(over-compensation)한 것을 포함함.
- 명확한 정책 목표 설정(targeting)의 편익
 - (a) 의도하지 않은 지원(의도하지 않은 수혜자에 대한 이전과 과잉이전)의 감축
 - (b) 목표 달성의 정당화 근거 마련: 정책집행의 정당화 제공 및 정책 이행이 용이
- 명확한 정책 목표 설정(targeting)의 어려움
 - (a) 거래비용
 - 수혜자 식별, 조건의 적격성, 사업의 설계, 통제 등에 추가적인 비용이 소요

- (b) 일반(또는 평균화)정책과 불일치 문제
 - (c) 도덕적 해이/역선택 문제 발생 가능성
 - 정부와 수혜자간의 정보의 비대칭성으로 인한 도덕적 해이/역선택의 문제가 발생할 수 있음.
- 특정 목표를 겨냥한 농업정책 사례
- (a) 소득 목표
 - 캐나다 농업 소득 안정 프로그램(CAIS)
 - 아이슬랜드의 농가지원 프로그램
 - 호주의 예외적 환경에 대한 지원
 - 아이슬랜드의 정책지원계획
 - (b) 농업 환경과 지속가능한 자원 관리 목적
 - 오스트리아의 조건불리지역 직불제
 - 스위스의 수자원보호 직불제
 - 영국의 환경 책무 제도
 - 미국의 보존지정 프로그램
 - 미국의 환경질 인센티브 프로그램(EQIP)
 - (c) 농촌개발 목적
 - EU의 리더 프로그램

다. 정책의 구조조정과 개혁과정에서의 보상의 역할

- 농업무역자유화 및 농업지원정책의 시장 지향적 전환과 같은 정책개혁 과정에서 제약요인들을 극복하는 방안으로서 보상정책을 주제로 하여 그 역할, 보상의 수준, 효과적인 활용방법 등에 대해 분석하는 것이 목적임.
 - 사례분석으로 호주의 낙농정책 개혁(2000), 네덜란드의 돼지사육두수 제한(1998), 스웨덴의 1989-1995 기간 중 농업정책 개혁, 미국의 2002년 농업법에서 땅콩지지프로그램 개혁 등을 검토

- 보고서의 주요 내용은 (1) 보상의 개념을 정의하고, 구조조정 정책과 보상정책을 구별, (2) 개혁관련 손실에 대한 보상이 정당화되는 상황을 확인, (3) 보상액에 관한 원칙 및 자산가치·소득·정책목표·형평목표와의 관계, (4) 신축적이고 공평하며 구조조정과 개혁을 돕는 보상체계의 설계에 관한 실용적 권고를 제시
- 보상은 정책 개혁에 의해 영향을 받는 집단을 직접 대상(targeting)으로 하여, 보상 목적에 맞게 일시적으로 비용 효율적으로 시행되어야 함. 보상비용을 감안하더라도 정책개혁으로 인한 순 사회적 후생은 증가해야함.
- 정책개혁에 따른 시장왜곡 정도가 심하고 이전효율성이 낮을 때 보상정책은 보다 실용적인 대안으로 볼 수 있으며, 높은 수준으로 생산과 분리된 정책의 개혁에 대해 보상하는 것은 정책논리와 효과가 불확실함. 이러한 정책에 대해서는 정해진 계획에 따른 점진적 개혁과정이 적합

라. 농업정책의 설계, 집행, 점검과정에서 정보부족 극복 방안

- 농업정책의 설계, 집행, 점검에서의 정보의 역할, 정보부족의 유형과 원인을 분석하고 이에 대처하는 접근방법을 제시함.
- 현재 상황에서 정보 부족의 세 가지 유형은 1) 정보 관리 문제, 2) 정보의 비대칭성(농업정책에서 농가와 정부 또는 소비자간에 정보의 비대칭성 문제 발생), 3) 적절한 자료의 부재
- 정보 비대칭 문제를 극복하는 방법
 - 정보가 존재하나, 정보제공자가 정보를 제공할 인센티브를 가지고 있지 않는 경우, 정보의 비대칭성이 발생함. 특히, 비시장재와 서비스에 관련

된 정책의 효율적인 집행과 관련된 문제에서 발생.

- 농민이 정책가에게 개인적인 정보를 제공하려는 인센티브를 부여하는 incentive-compatible 특징을 지닌 정책 프로그램을 설계시 고려되어야 함. 시장 지향적 접근법은 경매기법을 이용하는 것임.

3.4.3. 시사점

- 목표에 상응한 정책(targeted policy)에 대한 본격적인 분석을 통해 그 개념과 편익/비용 등 핵심적인 요소들을 밝혀주고 있다는 점에서 효율적인 정책 설계에 대한 시사점을 주고 있음.
 - 농림부에서 추진하고 있는 ‘맞춤형 농정’의 이론적 근거를 제공하며, 정책 설계 추진과정에서 참고 가능성을 검토할 필요성이 있음.
 - 우리나라의 ‘맞춤형 농정’은 OECD에서 논의된 ‘목표에 상응하는 정책(targeted policy)’보다 확장된 개념으로 농업지원정책에 한정하지 않고 농가유형에 맞는 전반적인 농업정책의 조정을 포함함. 예를 들어, 경지 규모가 크고 소득이 많은 농가는 소득보조와 같은 정책에서는 대상을 제한하고 규모화 확대, 마케팅 기술 지원, 경영안정화 지원 등의 산업정책에 초점을 맞추고, 고령영세농가는 산업정책대신 복지정책 위주의 정책에 집중하는 것임. 물론, 우리나라의 맞춤형 정책이나 OECD의 목표에 상응하는 정책 모두 농가의 정확한 정보 수집은 선결과제임.
- 목표에 상응한 정책의 장점과 문제점을 명확히 설명하여 관련정책의 입안·시행·평가에 있어 고려해야 할 사항들을 제시하였다는 점에서 시사하는 바가 매우 큼.
 - 특히, 정책 관련 거래비용의 증가문제는 목표형 정책과 불가분의 관계이며, 목표형 정책의 성공적 추진을 위해 고려되어야 할 필수적인 요소임을 제시함.

- 우리 정책에 있어서도 농가등록제 등이 수반할 수 있는 정책 관련 거래 비용을 확인하고 이를 최소화하는 접근이 필요함을 시사
- 보상정책의 목표를 정책개혁의 영향을 받는 그룹에 대한 보상으로 분명히 목표를 설정하고, 과잉보상과 과소보상 회피 등의 보상정책의 방향을 시사
- 시장개방에 대한 보상정책은 우리 농업정책이 당면하는 현안 중 하나이며, OECD의 분석이 보상과 관련한 개념적인 기초와 최선의 방안에 관한 시사점을 제공할 수 있다는 점에서 연구를 긍정적으로 평가하되, OECD가 경제분석 결과에 따른 확실적인 정책권고보다 구조조정의 어려움을 감안하는 현실적인 권고를 할 수 있도록 분석 작업에서 정책개혁의 현실적 측면을 보다 많이 고려하도록 대응할 필요가 있음.

3.5. OECD의 식품경제 논의 동향 및 시사점²¹

3.5.1. 논의 배경

- 소비자의 수요 변화가 농산물 생산 및 유통 변화를 이끄는 현상이 세계 각국에서 나타나고 있으나 그 동안 OECD 농업위원회는 농업·농촌 문제에 집중한 반면 식품경제 분야에 대한 연구는 소홀한 편이었음. 이에 소비자 수요와 사회의 최근 변화 추세에 대응하고자 식품경제가 새로운 작업 분야로 제시되었음.
- 2001년 9월 농업위원회 고위급회의에서 각 회원국 대표들은 농업의 공급측면뿐만 아니라 소비자 요구 및 사회적 수요의 변화와 관련한 농식품 분야의

²¹ 이 부분은 한국농촌경제연구원 KREI 강혜정 박사가 작성함

역동성 및 다양성에 관한 분석의 필요성을 제기하였음.

- 2003년 2월 네덜란드 헤이그에서 식품경제 관련 세미나가 개최되었으며, 동 세미나에서는 식품경제의 최근 변화 동향과 식품경제에 있어 정부 정책의 역할에 대한 발표 및 토론이 있었음.

3.5.2. 논의 내용

가. 소비자의 농식품 소비 패턴의 변화와 정책과제

- 소득 증가, 여성의 사회진출 증가, 기술진보, 도시화 등으로 반가공 및 가공식품에 대한 수요 증대 등 소비자의 식품소비 행태가 변화하고 있으며, 이러한 소비 변화는 식품산업계의 생산, 가공, 유통의 변화를 촉진시키는 중요한 요소로 작용하고 있음.
- 소비자들은 친환경 농산물 및 기능성 식품 등 건강식품과 동물복지 등 식품의 도덕적 측면에 대한 기대가 높아지고 있고, 이러한 경향은 식품산업 변화에 영향을 미치고 있음.
- 외식비중 증가와 패스트푸드 식품의 소비 증가 등의 식생활패턴의 변화로 OECD 회원국의 비만인구 증가가 새로운 사회문제로 등장하여 농식품 문제는 건강, 경제개발과 함께 고려되어야 한다는 주장이 제기되고 있음.
- 식생활 패턴이 변화함에 따라 새로운 다양한 정책 이슈들이 제기되고 있으며, 이와 관련하여 식품소비패턴의 변화와 관련된 정책의 변화가 필요할 것임.
- 당뇨, 고혈압, 비만, 심장병 등 영양관련 질병의 외부효과를 고려할 경우, 시장에서 결정된 질병유발 식품가격은 낮은 편임. 따라서 부정적인 외부효과를 감소시키기 위해서는 이러한 식품에 세금 부과를 고려할 수 있음.

- 1) 생산단계(원료농산물)에서의 세금부과, 2) 소비단계에서의 세금 부과, 3) 비만인구에 대한 세금 부과, 4) 통합 프로그램의 필요성
- 그러나 이러한 세금 부과는 극빈층에게는 식품가격 상승의 부정적 영향을 미칠 수 있으며, WTO 규범과 충돌 가능성 등의 문제가 있음.

나. 식품공급체인(food supply chain)의 변화에 따른 농가소득 변화

- 식품 공급 체인의 변화가 농가 구조와 수익에 미치는 영향을 분석하고, 다양한 분석 방법론을 논의함.
 - 주요 논의 내용은 ① 소매업의 구입행태 변화, ② 시장구조와 농가수익 ③ 소매업의 구입행태 변화와 농가수익간의 관계 분석임.
 - 실증분석 내용은 ① 농가 마케팅 전략과 농가 규모·수익 관계, ② 시장 지배력과 소매 마진 측정(분석대상품목: 돈육, 쇠고기, 가금, 분석대상국: 캐나다, 체코, 일본, 네덜란드), ③ 4개국의 육류 공급체인에 따른 가격 전이 효과 분석
- 분석결과는 ①소매업 집중도의 상승, ② 중앙집권적 구매부서의 운영과 선호공급자의 선택을 통한 소매업자의 후방통합 현상, ③ 식품공급체인에서 가격메커니즘의 복잡화, ④ 계약의 중요성 확대 등으로 요약할 수 있음.

다. 민간자체 품질기준의 경제적 효과

- 민간품질기준(private standards)은 거래비용을 줄이고 제품 속성에 대한 소비자의 신뢰도(정보 비대칭성 완화)를 높이는 역할을 하며, 일반적으로 정부품질기준보다 엄격한 정확성을 요구하는 경향이 있음. 경쟁적인 농식품 시장에서 식품 유통 단계별로 이러한 민간품질기준을 준수해야 하며, 이러한 상황은 다양한 정책이슈를 제기하고 있음.

1) 민간품질기준과 농식품 시스템

- 농식품 민간품질기준의 3가지 특징은 1) 생산 품질·안전성 관리뿐만 아니라 가공과정 및 환경, 노동조건 등의 자체 기준으로 범위 확대, 2) 선도 기업들의 공통적인 식품품질기준 채택 경향: SAI(sustainable agricultural initiative), GFSI(global food safety initiative) 등, 3) Business to business(B2B) 표준: 농식품 기업이 생산자에게 부과하는 품질기준
- 민간품질기준의 통합과 확장 움직임
 - 소매업자들의 제휴로 공통의 품질기준을 사용하는 움직임이 활발함. 예를 들어, GFSI는 2000년 소매업자들이 개발한 식품안전기준으로 GAP, GMP, GDP를 통합한 품질기준 체계임.
 - 단일 품질기준은 인증비용과 거래비용을 감소시켜 국제무역 촉진, 한편 반독점 위반 논란
- 민간품질기준의 경제적 영향
 - 민간품질기준을 충족시키지 못하는 농가(주로 영세농)는 시장에서 퇴출될 수 있고, 한편 이런 품질기준은 인적, 물적 자본 투자 유발 요인이 될 수 있음.
 - 개도국의 농민들은 선진국의 품질기준을 맞추지 못하면 선진국 시장진입이 불가능하여, 선진 기업들이 요구하는 엄격한 품질기준은 개도국에 대한 무역장벽으로 작용하고 있음.

2) 민간품질기준과 개도국의 세계공급체인 접근 문제

- 민간자체 품질기준이 개도국의 시장접근에 미치는 영향을 분석하여 민간품질기준 적용의 농산물 무역 왜곡 가능성을 조사함.
 - 민간품질기준은 정부기준보다 더 엄격하고 복잡하고 실질적으로 의무적 성격을 가져 WTO/SPS 위원회에서도 민간품질기준이 무역장벽으로 작용하고 있다는 불평이 표출되고 있음.

- 유럽갭(EurepGap: Euro-Retail Produce Working Group good Agricultural Practice) 등 선진국들이 도입하고 있는 품질기준이 개도국 농산물의 고소득 OECD 국가로의 접근에 미치는 영향을 분석함.
 - 칠레, 남아공, 페루, 가나의 신선과일 및 채소 수출사례를 중심으로 생산자, 수출자, 수입업자에 대한 설문조사를 통해 분석
 - 분석결과, 대농이나 수출업자들은 선진국의 민간품질기준에 대체로 잘 적응하나 영세농들은 인적 및 물적 자산 부족으로 어려움을 겪는 것으로 나타났으며, 일부 선발 개도국(칠레)의 정부는 생산과 수출산업에 적절한 인프라를 제공하는 등 정부와 민간협력이 잘 이루어지고 있었음.

3) 식품공급체인에서 공공품질기준과 민간품질기준의 상호작용

- 문헌조사를 통해 식품품질기준의 수립과 시행에 있어 공공부문과 민간부문의 일치성과 상호교차관계를 분석함. 고품질 안전 식품에 대한 소비자의 기대를 충족하기 위해 식품업체들에게 인센티브를 부여할 때 민간부분과 공공부분의 품질기준간의 상호작용을 분석
- 공공품질기준의 기본적 역할과 민간품질기준의 보충적, 대체적 역할이 상호 보완적으로 작용하여 국내 및 세계시장에서 식품의 품질이 더욱 강화될 수 있다는 결론을 제시하였음.

3.5.3. 시사점

- 선진국의 농정 추세가 품목중심의 전통적 정책에서 소비자 수요 변화에 부응한 식품 품질기준 및 안전성 강화 등으로 정책의 초점이 빠르게 변화하고 있음을 시사하고 있음.
 - 선진국을 중심으로 이러한 농정변화를 수용할 수 있는 조직, 제도 정비

가 이루어지고 있음.

- 우리나라의 최근 농정초점도 이러한 세계농정 추세에 부합하여 식품경제 분야 강화 방향으로 조직 및 제도 정비 등의 노력이 필요함.
 - OECD 국가들의 소비자 수요와 사회변화에 대응하기 위한 새로운 정책 시도와 경험 등을 벤치마킹하여 농식품 소비패턴의 변화에 따른 우리나라 실정에 적합한 대응방안 마련이 필요함.
- 민간품질기준 논의에 대한 정책적 시사점
 - 농가들이 민간품질기준을 준수할 수 있도록 기초 시설 및 연구개발에 대한 지원이 필요함. 이와 관련하여 농가유형별 민간품질기준의 영향을 분석하여 효율적인 정부의 지원 대책 수립에 기초자료로 활용
 - 식품안전관련 규정과 제도개선의 필요성 제기
 - GM 식품, BSE, 기타 식품관련 질병증가 등에 대비하고 소비자의 요구에 부응, 이력추적시스템 강화(traceability) 등 식품안전관련 기구조직, 제도 재정비의 필요성 대두
 - 예를 들어, EU의 GMO 추적 및 표시제, GMO 관련 식품사료 유통표시 규제관련제도 도입 검토
 - 덴마크의 가족 및 소비자부 (산하에 수의식품청과 식품 및 수의연구소를 둠), 일본 식품위원회 등을 벤치마킹(benchmarking)하여 식품관련 제도 및 조직의 정비 검토
 - 소비자의 새로운 수요변화에 맞춰 유기농산물과 지속가능 농업을 위한 생물연료(Biofuel) 등의 생산 강화
 - 농촌경제에서 농외소득원, 농촌관광 사업 등과 연계한 농식품 부문의 역할 제고

3.6. OECD의 무역자유화 관련 논의 분석²²

3.6.1. 논의 배경

- 무역 자유화에 관한 OECD의 분석과 회원국 간 논의는 농업위원회(Committee for Agriculture)와 무역위원회(Trade Committee)가 함께 만든 농업무역 합동작업반(JWP: Joint Working Party on Agriculture and Trade)을 통해 전개되어 옴.
 - 2007년에 JWP 임무(mandate)에 관한 논의가 진행 중이며 2000년에 정한 임무가 계속 유지될 것으로 보임.
- JWP의 작업 임무(2000년 설정)는 농업 무역자유화 과정에서 정책 분석 지원을 목표로 함.
 - ① 농업무역 자유화의 영향분석
 - ② 진행 중이거나 새로운 농업무역 및 국경정책 문제와 그 효과 점검
 - ③ 농업정책과 규제의 무역 효과 검토
 - ④ 무역왜곡을 최소화하는 효과적인 정책의 특성 분석 등
- JWP 작업 활동은 농정개혁과 무역자유화의 연계에 초점을 두고 있으며 포괄적인 개혁이 필요하다는 연구 결과를 도출하는 게 일반적인 경향임.
- WTO/DDA 협상 문제에 관한 분석은 관련 이슈의 배경, 경제학적 이론과 논리, 모형을 통한 실증 분석 등을 제시함으로써 협상을 간접 지원하는 데에 초점을 둠.
 - 작업 대상이 민감한 분야는 회원국의 반대로 추가 작업으로 이어지지 않거나 최종 보고서가 공개되지 않기도 함.

²² 이 부분은 한국농촌경제연구원 임송수 박사가 작성하였음.

- 연구 대상이 OECD 회원국 농정 및 무역정책 개혁의 효과, 개도국의 무역자유화 참여, 비관세 조치, DDA 협상 평가 등으로 확대되면서 무역위원회 작업반과 연계 정도가 더욱 커짐.
 - OECD 농수산물국과 무역국이 2006년 12월에 통합됨으로써 JWP와 무역위원회 간 공조가 더욱 커질 것임.

3.6.2. 논의 경과와 한국의 견해

- 2000~07년에 JWP가 작업한 주요 연구 보고서 목록은 <표 4-3>과 같음.

표 4-3. OECD 농업무역 합동작업반(JWP)의 주요 작업결과: 2000~07년

임무	보고서 제목	문서 번호	종결 연도
① 농업무역 자유화의 영향 분석	· OECD 회원국의 무역자유화가 비회원국 식량안보에 미치는 중기영향	· COM/AGR/TD/WP(2001)74/FINAL	2002
	· 자유화 시나리오가 OECD 농업시장의 쿼터 렌트와 관세수익에 미치는 영향	· COM/AGR/TD/WP(2002)23/FINAL	2002
	· 무역 및 국내 농정개혁이 품목시장에 미치는 영향	· COM/AGR/TD/WP(2005)12/FINAL	2007
② 진행 중이 거나 새로 운 농업무 역과 국경 간 문제 연구	· OECD 회원국의 원산지과 지리적 표시제: 경제와 법적 시사점	· COM/AGR/APM/TD/WP(2000)15/FI NAL	2000
	· OECD 국가의 농업에서 국영무역기관 점검	· COM/AGR/APM/TD/WP(2000)17/FI NAL	2000
	· 농업시장에서 국영무역의 개념 분석	· COM/AGR/APM/TD/WP(2000)18/FI NAL	2000
	· 식량원조 관련 수출경쟁 이슈 분석	· COM/AGR/TD/WP(2003)48/REV4	중단
	· 농업의 수출신용 분석	· COM/AGR/TD/WP(2000)91/FINAL	2000
	· WTO 협상에서 개도국 특별우대조치 제안서 검토	· COM/AGR/TD/WP(2003)3	중단
	· 농업과 식품시장의 특혜 무역협정: EU와 미국	· COM/AGR/TD/WP(2004)12/FINAL	2006
	· QUAD 농업의 비 호혜적 관세 특혜	· COM/AGR/TD/WP(2005)15/FINAL	2006
	· 특혜접근의 가치: QUAD 특혜의 잠식문제	· COM/AGR/TD/WP(2006)11/FINAL	2007
	· 지역무역협정의 무역 효과	· COM/AGR/TD/WP(2006)53	예정
· 외국 직접투자, 무역과 무역정책의 연계	· COM/TD/AGR/WP(2004)45/FINAL	2007	

임무	보고서 제목	문서 번호	종결 연도
③ 농업보조 정책 과 규 정 의 무역효과 연구	· 낙농정책 개혁과 무역자유화에 관한 분석: 우유 쿼터제도의 무역과 경제효과	· COM/AGR/TD/WP(2004)19/FINAL	2005
	· 낙농정책 개혁과 무역자유화에 관한 분석: 낙농 무역자유화	· COM/AGR/TD/WP(2004)20/FINAL	2005
	· 낙농정책 개혁과 무역자유화에 관한 분석: 우유 가격보조의 무역과 경제효과	· COM/AGR/TD/WP(2003)1/FINAL	2005
	· 설탕정책 개혁과 무역자유화 분석	· COM/AGR/TD/WP(2004)54/REV2	중단
	· 농식품 분야의 비관세장벽 우세: 계획서	· COM/TD/AGR/WP(2001)77	중단
	· SPS와 TBT조치의 무역과 경제효과: 계획서	· COM/TD/AGR/WP(2001)78	중단
	· SPS와 TBT조치의 경제와 무역효과: 개념과 정의	· COM/TD/AGR/WP(2002)20	중단
	· SPS 조치와 농업무역: SPS 위원회 문제	· COM/TD/AGR/WP(2002)21	중단
	· 농식품 분야의 비관세 조치: 설문, 방법, 의미	· COM/TD/AGR/WP(2002)22	중단
	· 농식품과 기술적 무역장벽: TBT 위원회 문제	· COM/TD/AGR/WP(2002)70	중단
	· SPS 조치의 무역 효과	· COM/TD/AGR/WP(2002)71	중단
	· SPS 규정의 실증연구 종합 및 미래연구 제안	· COM/TD/AGR/WP(2002)72	중단
	· 농업무역과 생산·공정방식 표시에 관한 작업 제안	· COM/TD/AGR/WP(2003)6	중단
④ 무역왜곡 최소화를 위한 효과 적인 정책 특성 분석	· OECD 회원국의 농업정책: 확실한 개혁 의제	· COM/TD/AGR/WP(2002)19/FINAL	2002

자료: OECD

가. 농업 무역자유화의 영향 분석

- 2001년에는 UR 농업협정의 평가와 OECD 회원국의 협정 이행에 관한 연구가 진행되어 농업협정 세 분야에 관한 분석, 조항의 장단점, 그 영향 평가 등의 결과를 내놓음.
 - OECD 중기 전망모형(Aglink)을 활용한 계량 연구도 있었는데 이를 통해 시장접근과 수출보조가 시장과 무역 흐름에 미치는 영향을 계측함.
- 2002년에는 무역자유화가 개도국 식량안보와 쿼터 렌트 및 관세수입에 미치는 영향에 관한 작업이 제시됨.
- 2003년에는 농업과 무역정책 개혁이 미친 영향을 분석하면서 무역보호와 국내보조 수준의 각각 50% 감축이 세계에 미치는 영향은 GTAP 모형(GTAPEM)으로 계측하고, 농산물과 가격에 미치는 영향은 Aglink와 GTAPEM으로 분석함.²³
 - 2006~07년에 발간된 이 연구 결과는 DDA 협상과 연계하여 많은 관심을 끌었음.
 - 프랑스는 국내보조가 이미 감축된 것으로 보고 분석함으로써 시장접근의 효과가 과대 계상되었음을 지적하였고, 노르웨이도 시장접근, 수출보조, 국내보조 순으로 분석함으로써 시장접근 효과가 크게 제시되었다고 밝힘.
 - 캐나다도 TRQ 효과에 의문을 제기하였음.

나. 진행 중이거나 새로운 농업무역과 국경 간 문제 연구

- 2001년에 원산지 표시에 관한 법적 문제를 다룬 보고서와 국영무역의 개념

²³ 일반균형모형인 GTAP에다 OECD 정책평가모형(PEM)의 토지배분체제를 반영한 것을 GTAPEM 모형으로 명명함.

적 틀을 담은 연구 결과를 발표함.

- 2002년에는 식량원조의 수출경쟁 측면에 관한 연구를 추진하여 2005년에 종결하였으나 정치적 민감성과 WTO 협상에 부정적인 영향을 미칠 것이란 점을 들어 미국이 공개 승인을 반대함으로써 배포되지 못함.
 - 무역정책 수단으로 수출보조와 비교한 수출신용의 중요성과 무역에 미치는 영향에 관한 연구 결과가 제시됨.
 - 식량원조 연구와 관련 한국은 수출국의 영향, 장기 동태적 영향, 양국 간 교역 흐름 등의 추가분석이 필요하다는 점을 지적함.
- 2003년에는 DDA 틀 안에서 수출경쟁 이슈에 관한 협상을 지원하고자 다양한 조치의 수출보조 상당치를 산출하고 이런 지표들을 활용하여 무역 영향을 평가하려고 했으나 자료부족과 정치적 민감성 때문에 더는 추진하지 못함.
 - 수출 국영무역기관(STE)의 가격 차별 효과를 분석하려면 호주 밀 위원회(AWB)와 캐나다 밀 위원회(CWB)의 자료가 필요하지만 이들 민간 기업에 대한 자료 수집이 불가하여 작업이 중단됨.
- 2003년에 WTO 협상에서 제시된 개도국 특별우대 관련 제안을 분석한 연구는 한국과 멕시코의 반대로 더는 추진되지 못하고 중단됨.
 - 다른 회원국들이 이 연구가 유용한 정보를 담고 있다고 평가함.
- 2005~07년에는 DDA 협정으로 말미암아 나타날 수 있는 특혜잠식 문제와 QUAD의 특혜관세를 다룬 보고서를 배포함.
 - 특혜잠식 연구와 관련하여 미국과 프랑스가 제기한 일부 자료와 서술에 관한 수정 요청이 받아들여짐.
 - 특혜관세 분석에 대해 미국은 협상 중인 민감한 사항이란 우려를 표시했지만 캐나다와 프랑스, 일본 등은 관세상당치(AVE) 문제 등 기술적 사항의 보완을 전제로 문서 공개에 찬성함.²⁴

- 다자체제 아래 지역무역협정(RTA)의 중요성과 무역 효과 그리고 외국 직접 투자(FDI)에 대한 연구도 진행함.
 - 프랑스, 뉴질랜드, 미국 등 일부 국가들이 RTA 효과를 계측하는 중력모형(gravity model)의 개선 방안을 제시하여 논의하고 있음.
 - FDI 보고서는 사례 연구 중심이므로 그 유용성이 인정되어 프랑스의 요청에 따라 요약부분 일부를 개선하여 공개 승인함.²⁵

다. 농업보조 정책과 규정의 무역 효과 연구

- OECD 농업에서 가장 보호 수준이 높은 낙농품과 설탕에 관한 국내 및 무역정책 개혁에 관한 연구를 추진하여 2005년에는 3개의 낙농연구 보고서를 발표하였으나 설탕에 관한 연구는 미국의 정치적 민감성으로 말미암아 공개 승인되지 못함.
 - 미국과 캐나다가 제기한 기술적 사항을 보완하여 낙농 보고서가 승인됨.
 - 미국은 설탕 연구에서 사용된 모형에 동의할 수 없음을 밝히고 보고서의 승인에 반대하였는데, EU, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 덴마크 등 많은 회원국이 이러한 미국 견해에 실망을 표방함.²⁶
- 2001년에는 WTO의 SPS와 TBT 협정과 관련하여 비관세 무역 조치의 경제 및 무역 효과를 이해하기 위한 연구들을 진행하였으나 회원국들의 반대로

²⁴ 중간 보고서의 논의에서 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등은 특혜 잠식에 대한 개도국 보상을 언급한 내용의 삭제를 요구했고, 한국과 노르웨이는 MFN 관세 아래 비교우위 품목으로 수출을 모색해야 한다는 제안이 소수 품목 수출에 의존하는 개도국에도 적합한 것인지 의문을 제기함.

²⁵ 중간 보고서의 논의 과정에서 한국, 일본, 프랑스는 생산자지지추정치(PSE)를 국내보조 수준을 나타내는 지표로 사용하는 것에 대한 적절성, 식품산업 분야 투자에 영향을 미치는 음식문화 요인의 반영 가능성을 타진함. 사무국은 PSE 분리 방안을 검토하였고 음식문화 요인의 반영은 가능하지 않음을 밝힘.

²⁶ 프랑스, 벨기에 등 일부 EU 국가들은 EU의 설탕개혁이 진행 중이므로 보고서의 결론이 개혁에 미칠 영향에 우려를 나타냈으나 결국 공개승인에 동의함.

더 진척시키지 못함.

- 생산 및 공정방식 표시제에 관한 연구 제안도 받아들여지지 않음.

라. 무역왜곡 최소화를 위한 효과적인 정책 특성 분석

- 2003년에 농정개혁 의제를 담은 연구 결과를 발표하였는데 주요 제안 내용은 국내정책의 비 연계화, 목표화, 순차적 이행 등임.

3.6.3. 시사점과 대응 방안

- JWP 작업의 목표는 농정과 무역정책 이슈에 관한 이해 증진과 개혁의 긍정적 효과를 부각시키는 데 있음.
 - 이에 따라 연구 대상도 전통적인 시장접근, 국내보조, 수출보조 등을 벗어나서 비관세 조치의 영향, 개도국의 무역체제로 통합, DDA 협정 평가, 사회적 관심 사항 등으로 넓히고 있음.
- 특히, DDA 협상이 추진되고 있는 현 시점에서 JWP 활동은 주요 협상 쟁점에 관한 명확한 방향 설정에 중점을 둘 것으로 예상함.
 - 2006년에 무역국과 농수산국의 통합은 JWP 활동이 이전보다 더욱 긴밀히 무역위원회나 WTO 사무국과 연계될 것임을 나타내는 결과임.
 - 최근에 무역위원회가 개도국 세분화에 관한 논의 움직임을 보이는 것도 DDA 협상 진척을 위한 지원 의지와 관계 기관 간 면밀한 연구공조의 결과라고 평가할 수 있음.
- JWP 작업의 결론은 거의 언제나 완전한 무역자유화와 정책개혁이 사회후생을 증진하고 시장왜곡을 최소화한다는 것(pro-trade)이므로 작업과 논의 과정에서 다양한 농업 여건과 특수성, 개도국의 한계와 어려움, 농산물 수

입국의 관심 사항 등이 균형 있게 반영되도록 해야 할 것임.

- 한국, 멕시코, 터키 등 개도 회원국과 관련 의제를 공동으로 대응하는 방안을 모색함.²⁷
 - 일본, EU, 스위스, 노르웨이 등이 참여하는 기존의 수입국 공조모임을 더욱 공고히 하여 주요 의제와 대응 방향에 관한 의견 교환뿐만 아니라 필요한 경우 전문가 워크숍 등을 개최하는 등 적극적인 대응 방안 마련이 필요함.
- JWP 작업에 대한 국내 대응 체제를 체계적으로 갖추는 게 중요함.
 - Aglink 모형과 PEM을 적용한 연구를 지속 추진함으로써 새로운 영역 개발과 국내 전문가를 양성하고 관련 의제나 국제 논의에 효과적이고 신속하게 대응할 수 있는 체계 구축이 필요함.
 - OECD 전문가와 더욱 빈번한 연구교류 및 의견 개선이 필요함.

3.7. OECD 농업환경지표²⁸

3.7.1. 논의 배경

- OECD 농업환경지표의 개발 목적은 농업부문의 환경상태 변화에 대한 정보를 제공함으로써 정책 결정자로 하여금 농업활동과 농업정책이 환경에 미치는 영향의 인과관계를 잘 이해하도록 돕고 환경조건의 변화에 대한 적절한 대응책을 마련하기 위함임.

²⁷ 개도국 이슈에 관해서는 미국과 멕시코의 관계와 EU와 터키의 관계 등을 감안할 때 한국이 가장 민감할 수밖에 없으므로 한국이 주도하는 공조 방법 개발이 필요함.

²⁸ 이 부분은 한국농촌경제연구원 김창길 박사가 작성함

- OECD 농업환경지표 개발은 1994년 농업환경정책위원회 합동작업반(JWP) 회의에서 착수되어 1996년 제7차 JWP회의에서 본격적인 논의를 거쳐 13개 농업환경지표 개발에 관한 합의를 이룸. 이후 2007년 7월 제24차 JWP회의에 이르기까지 11년 동안 회원국 대표단회의와 전문가 워크숍 등을 통해 농업환경지표 개발에 관한 종합보고서(제4권)의 발간을 목전에 두고 있음.
- 이 자료에서는 OECD 농업환경정책위원회의의 농업환경지표 개발과 관련 JWP에서의 지표개발 논의동향 및 종합보고서 발간에 따른 농업환경지표의 정책적 활용방안과 지속적인 지표개발에 대응한 과제를 제시하고자 함.

3.7.2. OECD 농업환경지표의 개발 과정

가. 농업환경지표의 개념과 구성 체계

- 농업환경지표는 농업이 환경에 미치는 영향과 환경이 농업에 미치는 영향을 파악할 수 있는 분야를 선정하여 일정한 기준에 따라 산정된 대표적인 값을 말함.
- 농업환경지표의 개발 체계는 전체 회원국을 대상으로 한 13개 지표로 출발 하였으나 OECD 제14차 JWP 회의에서 회원국 모두가 관심으로 가지는 11개 핵심지표와 특정국이 관심을 가지는 2개 지역지표로 나누어 지표개발을 추진해옴.
- OECD 농업환경지표는 토양, 물, 대기, 생물다양성 및 농장관리와 농업투입 물 등 분야별 세부지표로 구성되어 총 34개의 지표가 개발됨.

나. OECD 농업환경지표 개발을 위한 논의동향

- OECD 사무국은 1993년부터 농업환경지표개발을 위해 농업환경정책위원회에 JWP를 설치하여 23차례의 대표단 회의와 전문가회의 등을 통해 농업환경지표개발에 관한 종합보고서 제4권의 초안을 2006년 6월에 발표하였고, 2007년말에 최종 완성된 종합보고서를 공표할 예정임.
- 보고서 공개승인과 관련 회원국은 2007년 8월 15일까지 오류 자료 수정사항을 사무국에 제출하고 사무국은 수정사항을 반영하여 9월 15까지 회원국별로 회신키로 하였으며, 10월 1일까지 수정된 종합보고서를 회람하고 10월 15일에 서면으로 공개승인을 결정키로 하였음.

3.7.3. 농업환경지표의 정책적 활용방안

가. 여건변화에 따른 환경성과 비교

- 농업환경지표개발 종합보고서 제4권에 제시된 주요 농업환경지표를 종합하여 국가별·지표별 농업환경실태를 일목요연하게 파악할 수 있음
- OECD 농업환경지표를 이용하여 여건 변화에 따른 우리나라와 주요 회원국간의 농업환경실태에 관한 비교 분석이 가능함.

나. 농업환경지표를 이용한 농업환경정책 평가

- 농업환경정책의 도입 이전에 환경상태를 평가할 수 있는 농업환경지표의 선정이 필요하고, 선정된 농업환경지표를 기초로 사전평가가 이루어질 수 있음. 사전평가를 통해 타당성이 확인되면 정책프로그램 시행이 가능하므로 정책실패를 최소화 할 수 있음.

- 농업환경지표 가운데 핵심지표의 하나인 양분수지지표를 활용하면 농업환경부하의 진단과 전망, 농업환경정책의 총괄적 성과평가, 양분관리정책 프로그램의 개발 등 다양한 분야에서 유력한 수단으로 활용할 수 있음.

다. 농업환경지표를 활용한 정책평가모델 개발

- 2005년 6월 OECD 본부에서 개최된 「농업정책의 환경연계 모델링 전문가 회의」에서 발표된 미국 텍사스 A&M대학교의 Bessler교수의 방향성 비순환그래프 방식을 이용한 농업환경성과 분석의 접근방법을 제시함.
- 2006년 6월에 개최된 OECD 농업환경정책위원회 제23차 JWP 회의에서는 방향성 그래프를 적용하기 위해서는 상당한 자료의 DB구축이 필요하나 매우 제한적이기 때문에 농업환경지표를 이용한 정책분석의 새로운 접근방식으로 정형화된 농업환경정책영향모델(SAPIM: Stylized Agri-environmental Policy Impact Model)이 제시됨.

3.7.4. 농업환경지표 개발을 위한 과제

가. 지표별 기술적 미비점에 대한 지속적 보완

- 양분수지지표 산정을 위한 관련 자료의 데이터베이스 구축과 보다 설득력 있는 설명을 위한 새로운 방법론 도입 및 효과적인 자료 이용을 위한 정보 공유시스템 구축이 필요함.
- 농약사용지표의 산정을 위한 기초자료 확보 및 우리나라 여건에 적합한 위해성 평가지표 개발 필요
- 에너지지표와 관련 실제로 농업부문에 이용되는 에너지에 대한 식별과 에

너지 효율성 지표개발을 위한 연구과제 추진 필요

- 수질지표와 관련 수질상태지표 산출을 명확한 방법론 설정 및 관련 분야 지속적인 연구 수행 필요
- 농장관리지표는 통합지표의 특성을 가지고 있어 환경친화적인 농법을 반영할 수 있는 방법론 개발과 지표산출을 위한 데이터베이스 구축 필요

나. 다원적 기능 관련 설득력 있는 지표개발

- 국내농업의 특수성을 반영하는 다원적 기능 관련지표의 지속적인 개발이 필요함.
- 설득력 있는 생물다양성 분석을 위해 서식지행렬 방법에 대한 검토가 필요함.

다. 농업환경지표에 관한 통합지표 개발

- 농업환경조건은 국가별·지역별로 상이하므로 OECD회원국에 동일하게 적용될 수 있는 표준적 농장관리지표 개발은 불가능하므로 국가별 특수한 환경성을 반영할 수 있는 농장관리 매트릭스 방법에 대한 벤치마킹이 필요함.

라. 수요자 요구에 부응한 지표개발 및 정보제공

- 농업환경지표의 수요자는 농업인, 정책담당자, 전문가 등으로 지표별로 관심도와 활용도가 다른 것으로 나타나 수요자 요구에 부응한 지표개발이 필요함.

마. 전문가·정책담당자간의 지표개발 네트워크 구축

- 농업환경지표의 개발은 향후 OECD 농업환경지표 관련 국제적인 논의에 능동적으로 대처함은 물론 우리나라 친환경농업정책의 과학적인 분석의 기초자료로 활용될 수 있으므로 지표별 전문가를 지정하여 지속적인 연구가 이루어질 수 있도록 해야 할 것임.

3.7.5. 시사점

- 농업환경지표의 지속적인 개발과 업데이트를 통해 우리나라 농업환경변동 상황에 대한 파악과 잉여 양분관리 등 대응방안이 필요한 분야는 단계적인 전략을 수립하여 추진함으로써 농업부문의 환경부하 정도를 줄여야 할 것임.
- 농업환경지표 개발을 위한 주요 과제로는 지표별 산정방식에 있어서 기술적 미비점에 대한 보완과 국가별 농업여건에 적합한 지표개발과 해석 등을 들 수 있음. 아울러 농업의 다원적 기능을 계량화 할 수 있는 설득력 있는 지표개발과 농업정책담당자들의 지표활용도를 높이기 위한 통합지표의 개발, 농업환경지표의 수요자(농업인, 정책담당자, 전문가 등)의 요구에 부응하는 지표개발이 이루어져야 함. 또한 향후 농업환경지표의 지속적 보완과 개발 및 국제적인 논의에 능동적으로 대처하기 위해서는 지표별 전문가와 정책담당자간의 유기적인 네트워크 구축이 필요함.

제 5 장

OECD 정책평가모형

1. 정책평가모형의 개요

1.1. 모형의 개요

- OECD 정책평가모형(PEM)은 OECD 회원국이 실시하고 있는 시장가격지지, 직접지불, 투입재보조 등의 농업정책이 해당 품목의 생산량, 소비량, 무역량, 농가소득, 고용 등에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하기 위한 모형임.
 - PEM은 각 경제주체와 관련된 비용 및 후생수준 등을 비교 검토하여 특정 농업정책의 목표를 효율적으로 달성할 수 있는 방향을 제시하기 위함임.
- PEM은 6개 품목과 8개 국가로 이루어져 있음.
 - 분석대상 품목은 작물모형에서 쌀, 밀, 잡곡(옥수수, 보리, 귀리, 수수), 유지작물(대두, 유채, 해바라기) 등 4개 품목과 축산모형에서 우유(시유, 조제유 포함)와 쇠고기가 포함되어 모두 6개 품목임.
 - PEM 분석대상 국가는 유럽연합(15국), 동유럽(12국), 스위스, 미국, 캐나다, 멕시코, 일본, 한국 등 8개국임.

- PEM에서 다루어지는 생산요소는 국가에 따라 조금씩 다르지만 농가소유 생산요소와 농가구입 생산요소로 구분됨.
 - 국별 모듈에서 토지, 육우 및 젖소, 기타 생산요소 등 3가지는 농가소유 생산요소로 간주됨.
 - 토지는 다른 생산요소와 일부 불완전하게 대체되나 축우와 기타 농가소유 생산요소와 대체되지 않는 것으로 가정함.
 - 농가구입 생산요소는 농약, 비료, 에너지, 고용노동, 농후사료, 보험, 관개시설, 기계장비, 기타 투입재가 포함되며, 이 중에서 농후사료를 제외하곤 생산요소간 어느 정도 대체관계가 있는 것으로 가정함.

- PEM의 정책효과 분석은 생산자보조추정치(PSE: Producer Subsidy Estimate)에서부터 출발함. PSE 자료는 PEM 분석을 위해 필수적인 두 가지 정보를 내포하고 있음. 첫째, PSE는 농업정책의 결과로 화폐(소득)가 소비자와 납세자로부터 농업인들에게로 얼마나 이전되는 가를 나타냄. 둘째, PSE는 관련 실행조건에 따라 정책수단이 분류됨.

- PEM은 이와 같이 PSE에 나타난 지지수준의 정보를 이용하여 정책효과의 다면성을 분석한다. PSE는 실행조건에 따라 ①시장가격지지(MPS: market price support), ②산출물기준 지불(payments based on output), ③경작면적 또는 사육두수기준 지불(payments based on area planted or animal numbers), ④과거실적기준 지불(payments based on historical entitlements), ⑤가변투입재 사용기준 지불(payments based on variable input use), ⑥투입재 사용제한기준 지불(payments based on input constraints, ⑦농업소득기준 지불(payments based on farm income), ⑧기타 지불로 분류됨.

- PSE 분류에 의한 초기 균형상태와 정책시행 후 새로운 균형상태의 차이를 비교하여 정책변화의 효과를 계측함. 정책변화의 영향은 납세자비용의 변화, 소비자 후생변화, 농가 후생변화, 투입재 공급자의 수익변화, 이전효율

성, 생산량 변화, 소비량 변화, 순무역량 변화의 지표로 평가함.

- PEM의 목적은 PSE를 사용하여 농업지지 수준의 추정 및 경제적 효과를 양적으로 분석하기 위해서임. 따라서 PEM에서는 ① 수요와 공급 반응의 기본 구조, ② 각종 기본 자료와 탄력성, ③ 지지 정책수단에 대한 시장의 부담과 관련된 사항들이 분석결과에 큰 영향을 미치게 됨.

1.2. 모형의 기본구조

- PEM의 기본방정식은 상품수요, 생산 및 요소수요, 요소공급 및 상품가격과 시장균형 방정식으로 구성됨.
 - 상품 수요방정식은 생산자가격과 가격탄성치로 도출되고 품목간 대체 또는 보완관계가 고려됨.
 - 상품의 공급방정식은 요소수요 및 요소공급함수로 구성되고, 요소수요 함수에는 이윤극대화의 조건이 전제됨. 따라서 특정 상품의 공급은 투입재시장의 균형을 결정하는 방정식이 포함되어 있음.
- 각 생산요소들 중 토지와 농가소유 투입요소들은 구입투입재보다는 상대적으로 낮은 가격탄성치, 비료나 농약과 같은 구입투입재는 상대적으로 높은 가격탄성치를 나타냄. 생산자 및 소비자 가격방정식은 세계시장가격 및 지지변수들과 연계되어 있고, 세계가격은 수출 또는 수입과 연계되어 있음.
- PEM의 구조방정식과 정책변수의 구조식은 다음과 같음.

(1) 수요 방정식

$$q_i^d = \sum_{j=1}^4 n_i^j p_i^d \quad i=1, \dots, 4 \text{ (밀, 잡곡, 유지작물, 쌀)}$$

(2) 공급 방정식

$$q_i^s = q_i^d \times k_i^d + q_i^t \times k_i^t$$

(3) 생산요소 수요 방정식

$$x_{jid} = \sum_{j=1}^m c_{ji} \sigma_{ij} r_j^d + q_{is} \quad j=1, \dots, m \text{ (생산 투입재)}$$

$$p_i^s = \sum_{j=1}^4 c_{ji} r_j^d$$

(4) 생산요소 공급 방정식

$$x_j^s = \sum_{j=1}^4 e_j r_j^s \quad j=1, \dots, 5 \text{ (밀, 잡곡, 유지작물, 쌀, 기타 토지)}$$

$$x_j^s = e_j r_j^s \quad j=6, \dots, m \text{ (비토지 투입재)}$$

(5) 생산요소 균형방정식

$$x_j^s = x_j^d$$

(6) 정책실험 방정식

$$r_j^s = r_j^d + a_j \quad j=1, \dots, m \text{ (밀, 잡곡, 유지작물, 쌀, 기타 토지)}$$

$$r_j^s = r_j^d + s_j \quad j=6, \dots, m \text{ (비토지 투입재)}$$

$$p_i^s = p_i^d + o_i$$

$$p_i^d = p_i^w + m_i$$

여기에서

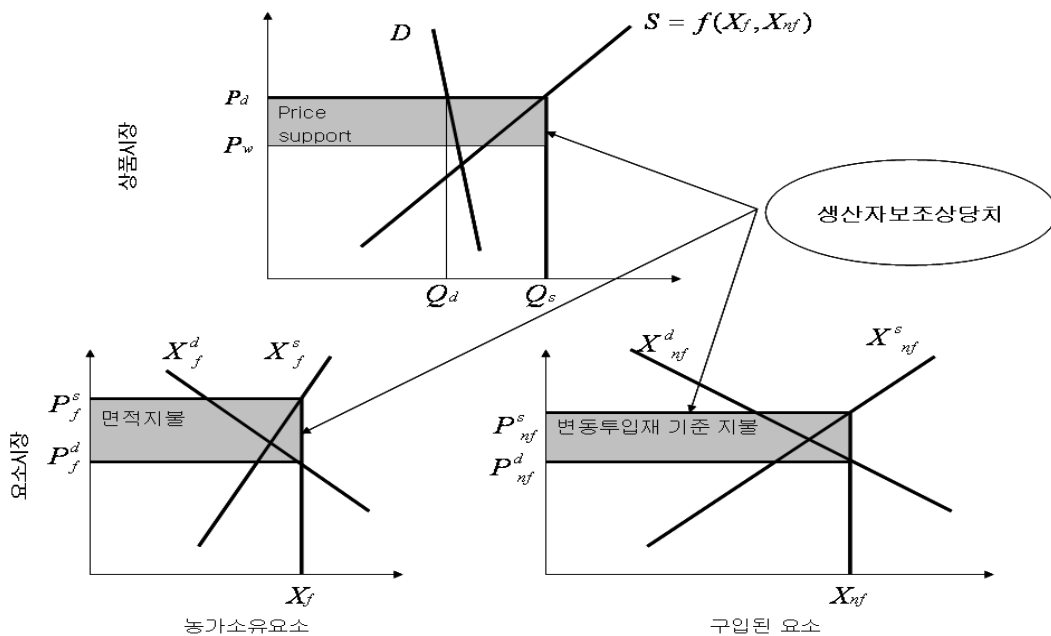
q_i^d, q_i^s, q_i^t	수요량, 공급량 및 무역량의 % 변화
p_i^d, p_i^s, p_i^w	국내 수요가격, 국내 공급가격 및 세계가격의 % 변화
x_j^d, x_j^s	투입재 수요량 및 공급량의 % 변화
r_j^d, r_j^s	투입재 수요가격 및 공급가격의 % 변화
k_i^d, k_i^t	국내 공급에 대한 국내 수요 및 무역비중
n_{ij}	j 재 가격에 대한 i 재의 수요탄력성
c_{ji}	i 재 생산시 투입재 j 의 생산비용 비중
σ_{ij}	대체탄력성
e_j	경작면저비중
m_i	시장가격지지
o_i	산출물 가격지지
a_i	면적지불
s_j	가변투입재 보조

- PEM의 정책실험은 상품 모듈들을 국제가격과 연계하면서 수행되는데 정책 변수는 시장가격지지(m_i), 생산물가격지지(o_i), 면적지불(a_i), 과거실적지불(h), 가변투입재에 대한 보조(s_i)로 구분됨.
 - 분석대상이 되는 정책의 평가는 시장가격에 보조금을 가산 또는 감산하는 형태로 산출됨.
 - 예를 들어, 생산자가격에 대한 효과는 시장가격과 산출물가격지지($pis = pid + oi$), 소비자가격에 대한 효과는 세계가격과 시장가격지지($pid = piw + mi$)의 합으로 평가됨.

2. 정책의 효과와 지표

2.1. 정책수단의 분류

그림 5-1. 정책평가모형



자료: OECD(2001, 2005a).

- PSE는 지지수단별로 분류하여 농업지지 수준을 설명하는 것임. 지지수단별 정책을 설명하기 위해서 1 국가, 1 상품, 2 생산요소를 가정함. 두 가지 투입재는 농가소유 투입재와 농가구입 투입재의 총합임. 여기서 생산요소중 농가소유 투입재는 토지라고 가정함. <그림 5-1>에서 상단 그림은 상품의 수요와 공급곡선, 하단의 두 그림은 두 생산요소의 공급과 수요곡선을 나타냄.

- PEM에서 시장가격지지 정책은 국내 소비자가 생산자에게 지불한 가격 P_d 와 세계시장가격 P_w 와의 차이로 표시할 수 있음. 경작면적기준 직접지불은 농가가 생산을 위해 토지와 자가소유 생산요소를 사용함으로써 농가가 얻는 가격 P_f 와 타용도 사용으로 얻을 수 있는 수익 P_f^a 간의 가격차임. 구입투입재에 대한 보조금은 공급자의 판매가격 P_{mf}^s 와 농가의 지불가격 P_{mf}^d 간의 차이로 가정함.
- PSE에는 산출물기준 지불과 과거실적기준 지불이 있음. 전자는 소비자의 지불가격과 생산자의 판매가격간의 차이로 나타남. 총지불금액은 가격 차와 생산량을 곱한 것임. 과거실적기준 직접지불은 경작지의 수요가격과 공급가격간의 차이임.

표 5-1. PEM 모형에서의 PSE 분류

PSE 분류	정책지지 수준
시장가격지지(MPS)	국내가격(생산자와 소비자)과 세계가격간의 차이
산출물기준 지불	국내 생산자가가격과 소비자가가격간의 차이
경작면적(사육두수) 기준 지불	<ul style="list-style-type: none"> · 경작면적: ha당 임차료의 차이(임대인 수령가격-임차인의 지불가격)로 작물에 따라 다름 · 사육두수: 젖소(우유)의 수요가격과 공급가격간 또는 국내 생산자가가격과 소비자가가격(쇠고기)간의 차이
과거실적기준 지불	ha당 임차료의 차이(임대인 수령가격-임차인의 지불가격)로 어떤 작물이건 동일하게 적용
변동투입재 사용기준 지불	국내 공급가격과 수요가격간의 차이로 어떤 작물이건 동일함. 비료와 고용노동을 제외한 모든 구입투입재에 동등하게 적용
투입재 사용제한기준 지불	변동투입재 사용기준 지불과 동일
농업소득기준 지불	ha당 임차료의 차이(임대인 수령가격-임차인의 지불가격), 농가소유 투입재에 대한 수요 및 공급가격간의 차이로 어떤 작물이건 동일하게 적용
기타 지불금	현재 없음

자료: OECD(2005a).

- <표 5-1>은 PEM에서 지지수단을 요약한 것임. 주어진 지지범주 내에서 지지수준을 한계적으로 변화시키는 경우 그 효과는 이전에 얼마나 많이 지지했느냐에 달려있음. 일반적으로 이전 지지수준이 크면 클수록 증가액의 변화 효과는 더 적은 것으로 나타남.

2.2. 정책효과의 지표

표 5-2. 정책효과의 지표

지 표	내 용
납세자 비용	정부 비용/수입의 총변화: 경작면적지불, 투입재보조, 수출보조와 관세
소비자 효과	소비자 잉여의 변화
농가 후생	토지, 축우, 기타 농가소유 생산요소, 낙농쿼터에 대한 기회비용이상의 보수 변화
생산요소 공급자 효과	생산요소 공급자들에 의해 얻어진 기회비용 이상의 보수 변화
이전효율성	생산자 후생/(납세자+소비자 비용)
생산	농산물 생산량(액)의 변화
소비	농산물 소비량(액)의 변화
순무역	순무역량(액)의 변화

자료: OECD(2001, 2005a).

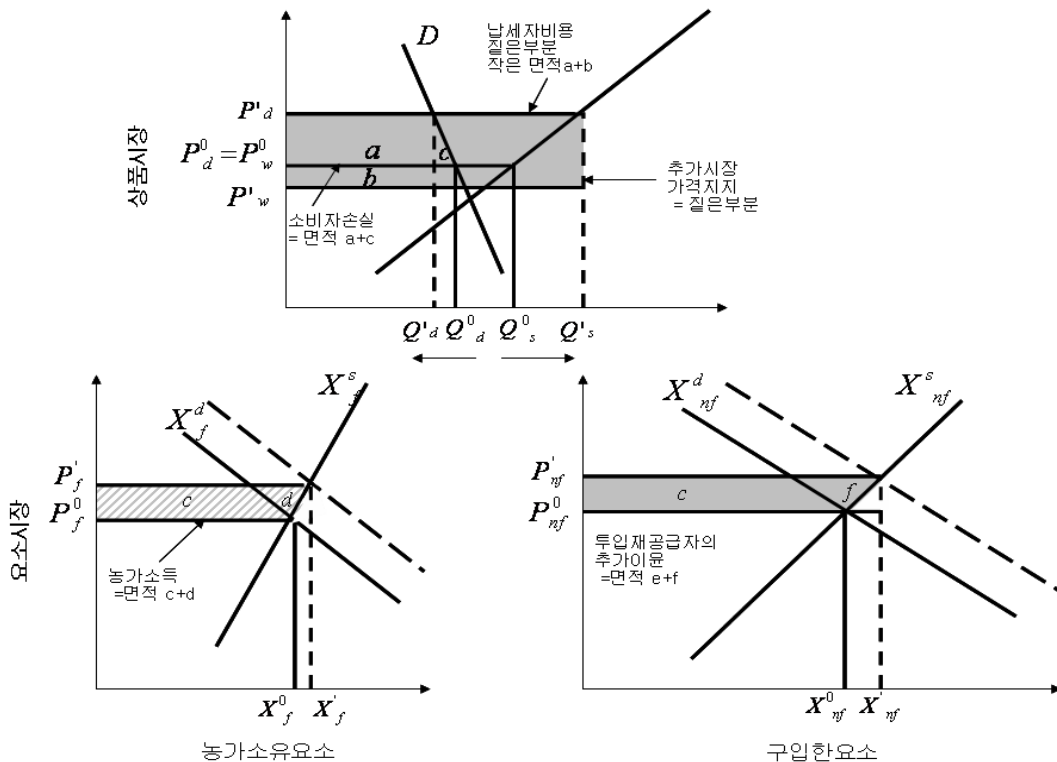
- 농업정책 변화의 효과를 측정하는데 사용된 정책효과의 주요 지표는 <표 5-2>와 같음. PEM의 분석결과는 주로 납세자 비용, 국내 소비자의 비용, 농가 후생, 생산요소 공급자의 보수 변화와 농산물의 생산량, 소비량, 무역량에 대한 효과로 설명될 수 있음.
- 납세자 비용은 정책 실행에 필요한 비용의 합이며, 국내 소비자 비용은 소비자 잉여의 변화로 계산됨. 농가 후생은 농가의 기회비용 이상의 보수 변

화, 생산요소 공급자에 대한 효과는 농가에게 생산요소를 공급하는 공급자의 기회비용 이상의 보수 변화로 계산됨. 소득이전 효율성은 납세자와 소비자 비용의 합이 농가에 얼마나 이전되었는지로 측정되고, 농산물의 생산량, 소비량, 무역량의 변화는 불변 수량 지수를 이용하여 변화를 나타냄.

2.3. 정책의 효과 분석

2.3.1. 시장가격지지 정책

그림 5-2. 시장가격지지의 무역과 소득효과



자료: OECD(2001, 2005a).

- PEM 분석의 초점은 시장가격지지, 직접지불, 투입재보조 등으로 제공된 지지의 변화효과를 계량화하는 것임. 먼저 시장가격지지로 제공된 정책효과를 그림을 통하여 살펴보면 <그림 5-2>와 같음. 시장가격지지를 증가시키려는 가정하에 시장균형의 변화를 나타냄.
- 상단은 상품시장의 효과를 보여주는 그림으로서 처음에는 국내가격 P_d^o 와 세계가격 P_w^o 이 같고, 시장지지도의 변화로 가격차 ($P_d' - P_w'$)가 발생되어 MPS 수준이 그림의 윗부분 검은 구역이라고 가정함. 증가된 MPS로 국내가격은 P_d^o 에서 P_d' 로 상승되고, 세계가격은 P_w^o 에서 P_w' 로 하락케 하는 두 가지 가격효과를 가지고 있음. 이 두 가격 변화의 상대적 크기는 상품생산과 무역에서 그 국가의 규모에 달려있음.
- 농업지지의 증가로 인한 농산물 생산의 증가는 ($Q_s' - Q_s^o$), 소비의 감소는 ($Q_d^o - Q_d'$)이다. 순무역의 효과는 농업지지의 변화 후 수출량 ($Q_s' - Q_d'$)과 정책변화 이전 수출량 ($Q_s^o - Q_d^o$)의 차이와 같음. 농업지지의 증가는 그림에서 밑변 Q_s' 높이 ($P_d' - P_w'$)인 'PSE 직사각형'으로 나타남. a와 c로 표시된 부분은 소비자 비용의 증가를 유발하는 것을 나타냄(소비자 잉여의 감소). 수출보조금을 위한 납세자 비용의 증가는 밑변이 ($Q_s' - Q_d'$)이고 높이가 ($P_d' - P_w'$)인 직사각형에 의해 나타남. 납세자비용과 소비자 비용의 합계는 그림의 어두운 부분 전체와 같음.
- 관련 생산요소 시장효과는 <그림 5-2>의 하단에서 설명될 수 있음. 시장가격지지의 증가로 인한 생산자가격의 상승은 X_f^d 와 X_{mf}^d 로 표시된 농가소유의 생산요소와 농가구입 생산요소의 수요곡선을 바깥쪽으로 이동시킴. 이것은 두 가지 생산요소의 수량과 가격을 증가시키고, 그 수준은 요소공급의 탄성치(기울기)에 달려 있음.
- <그림 5-2>의 왼쪽 아래 부분인 c와 d로 표시된 부분은 시장가격지지의 변

화에 따른 농가소유의 생산요소를 공급하는 농가의 순소득의 변화를 나타냄. 오른쪽 아래의 e와 f로 표시된 부분은 투입재 공급자의 이윤증가를 나타냄. 그 크기는 농산물 생산에서 생산요소의 상대적인 중요성과 함께 생산요소의 공급 및 대체탄력성에 달려있음.

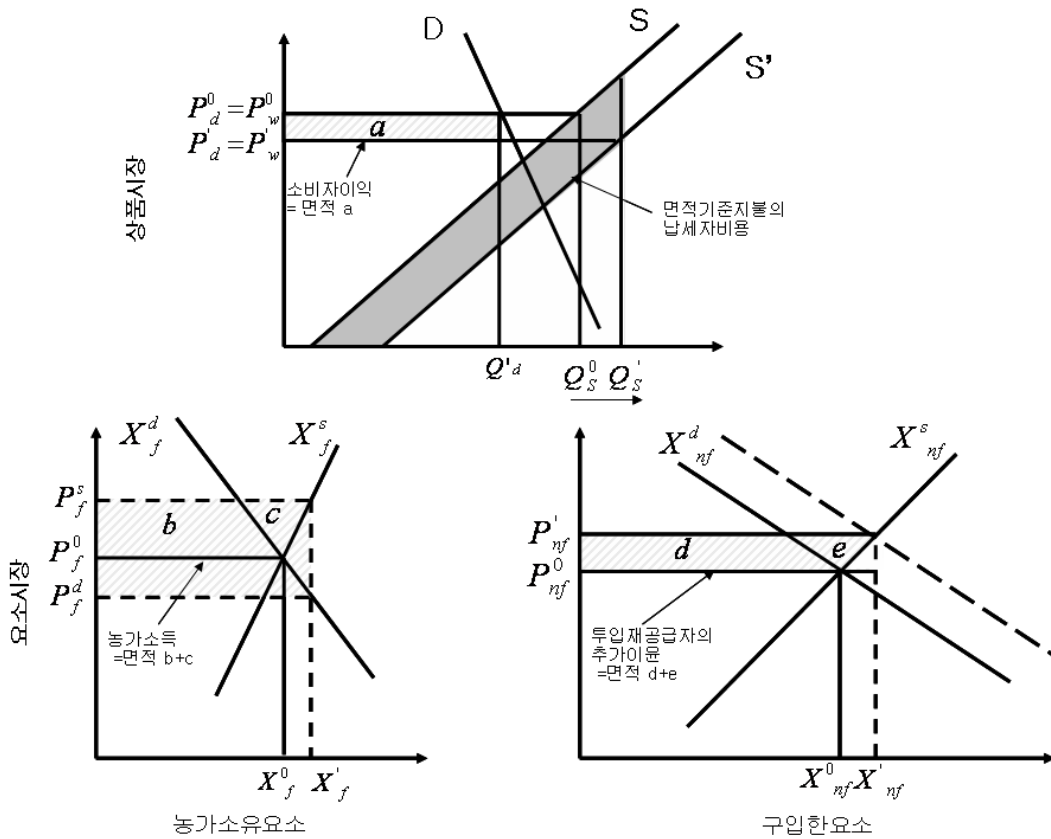
- 농가소유 생산요소의 경우 공급탄력성이 낮은 생산요소들에 대한 가격상승이 항상 더 큼. 그러나 탄력성과 요소분배에 의존하기 때문에 농업지지의 총수입의 가장 큰 부분이 이 요소에게로만 가는 것은 아님. 이러한 두 그룹 사이에서의 증가된 농업지지의 경제적 이익의 분배는 필수적임.

2.3.2. 경작면적기준 지불 정책

- 경작지에 대한 지불은 농산물 생산용 토지에서 얻을 수 있는 실질 임대료율과 토지에 부과되는 임대료율간 차이를 발생시킴. 이것은 가격차 ($P_f^s - P_f^d$)로서 <그림 5-3>의 왼쪽 하단과 같다. 초기 균형가격 P_f^0 와 비교하면, 농가소유 투입재 수요가격이 P_f^d 로 하락하는 반면, 공급가격은 P_f^s 로 상승함. 이것은 작물 생산에 사용되는 토지와 기타 농가소유 생산요소들을 ($X_f' - X_f^0$) 만큼 증가시킴. 이 생산요소의 증가는 <그림 5-3>의 상단에서 상품 공급 곡선을 오른쪽으로 이동시켜 결국 ($Q_s' - Q_s^0$) 만큼의 공급이 증대되고 순무역량도 늘어나게 됨.
- 공급 증가는 국제 시장가격을 하락시킴. 국제 시장가격이 하락하는 정도와 이 가격하락이 국내시장으로 전가되는 정도는 탄력성에 달려 있지만 상품 소비는 증가하게 될 것임. 이것은 <그림 5-2>에서 시장가격지지 증가에 의해 수반하는 소비변화의 방향과는 반대임. 즉, 토지에 대한 지불은 간접적으로 소비에 영향을 주고 소비를 증가시킴. 이것이 시장가격지지에 의한 지불보다는 토지를 기준으로 한 지불이 무역에 미치는 효과는 더 작을 것으로

추측되는 이유임.

그림 5-3. 면적기준 지불의 무역과 소득효과



자료: OECD(2001).

- 또 다른 이유는 시장가격지지는 모든 투입재를 대상으로 하는 보조금처럼 보이는 반면, 면적기준 지불은 하나의 생산요소, 토지만을 목적으로 하는 보조금이라는 사실과 관련이 있음. 다른 모든 조건들이 동일하고, 토지의 공급 탄력성이 비토지 생산요소들의 공급 탄력성보다 작은 한 산출물에 대한 면적기준 지불의 효과는 더 작게 나타남.

- <그림 5-3>의 상단 S와 S'는 지지의 전후를 의미하는 상품 공급곡선을 나타낸다. 제공된 지지액과 납세자 비용간의 차이는 없고 동일함. 면적을 기준으로 한 추가적인 지지는 상품의 시장가격 하락으로 이어짐. 따라서 <그림 5-3>에서 면적 a는 소비자의 잠재적인 수익, 면적 (b+c)는 농가소득 수익으로 나타남. 면적 (d+e)는 투입재 공급자의 수익인데, 이는 상품 생산의 증가로 구입 투입재에 대한 추가적인 수요가 창출되기 때문임. 즉, 구입재 시장에서 구입 투입재의 수요곡선이 오른쪽으로 이동함.

3. OECD 작물모형 분석 결과

3.1. 분석자료

- 정책모의실험을 위해 OECD 정책평가모형은 PSE 데이터베이스와 OECD 세계농업전망모형(Aglink)²⁹의 자료를 사용함. 자료에는 분석대상 국가의 생산량, 소비량, 수출량, 국제 및 국내가격, 지지수단별 지지액 등이 되어 있음. 경작지 면적은 FAO 자료, 투입재가격은 지수를 사용함.
- PEM 작물모형에서 각국에 적용된 생산요소들의 범위는 <표 5-3>과 같이 농가 소유 생산요소와 농가구입 생산요소로 구분됨. 상품공급간 영향을 미치는 생산요소의 가격탄성치와 생산요소 대체탄력성은 <표 5-4>와 <표 5-5>과 같음.
- 품목별 수요의 자체가격 탄력성과 교차가격 탄력성은 Aglink 모형의 자료

²⁹ OECD Aglink 모형은 OECD 사무국이 세계 농업부문 중장기 전망과 주요 농산물 시장에 대한 생산, 소비, 무역을 예측할 목적으로 회원국들의 협조하에 개발한 동태적 세계 농산물 수급 모형임.

를 이용함. 분석대상 국가를 제외한 전세계 나머지 국가에 대한 품목별 수급 자료도 Aglink 자료를 이용함.

표 5-3. PEM 곡물모형의 생산요소 범위

구 분		캐나다	유럽연합	일본	멕시코	스위스	미국
농가소유 생산요소	토지	○	○	○	○	○	○
	기타 생산요소	○	○	○	○	○	○
구입 투입재	비료	○	○	○	○	○	○
	고용노동	○	○	-	-	○	○
	농약	-	-	-	-	○	○
	에너지	-	-	-	-	○	○
	이자	-	-	-	-	○	○
	보험	-	-	-	-	○	○
	기계장비	-	-	-	-	○	-
	토지임차	-	-	-	-	○	-
	수리관개	-	-	-	-	-	○
	기타 구입 투입재	○	○	○	○	○	○

자료: OECD(2001), *Market Effects of Crop Support Measures*.

표 5-4. 생산요소의 공급탄력성

구 분	토지 제외 생산요소		토지		
	구입재 자체탄력성	농가소유 자체탄력성	소맥, 잡곡, 유지작물		쌀
			자체탄력성	교차탄력성	자체탄력성
캐나다	2.50	0.40	0.40	-0.15	-
유럽연합	2.50	0.50	0.25	-0.08	0.05
일본	2.50	0.50	0.25	-0.08	0.05
멕시코	2.50	0.50	0.40	-0.15	-
스위스	2.50	0.50	0.25	-0.08	-
미국	2.50	0.40	0.40	-0.15	0.10

자료: OECD(2001), *Market Effects of Crop Support Measures*.

표 5-5. 생산요소간 대체탄력성

구 분	구입재 생산요소간	토지와 농가소유 투입재간	토지와 구입 투입재간	구입 투입재와 농가소유 투입재간
캐 나 다	0.10	0.10	0.50	0.90
유럽연합	0.50	0.40	0.50	0.90
일 본	0.30	0.30	0.60	0.40
멕 시 코	0.15	0.50	0.50	0.50
스 위 스	0.50	0.40	0.50	0.90
미 국	0.15	0.60	1.00	1.60

자료: OECD(2001), Market Effects of Crop Support Measures.

표 5-6. 곡물의 공급 가격탄력성

구 분	캐나다	유럽연합	일본	멕시코	스위스	미국	
소맥	소맥	-1.58	1.75	-	1.25	1.81	1.33
	잡곡	-0.21	-0.57	-	-0.41	-0.59	-0.36
	유지작물	-0.65	-0.11	-	-0.01	0.00	-0.16
	쌀	0.00	-0.09	-	0.00	0.00	-0.17
잡곡	소맥	-0.36	-0.68	-	-1.03	-1.03	-0.12
	잡곡	1.71	1.99	-	2.37	2.37	1.31
	유지작물	-0.57	-0.12	-	0.00	0.00	-1.26
	쌀	0.00	-0.12	-	0.00	0.00	-0.17
유지 작물	소맥	-0.60	-0.41	-	-	-	-0.08
	잡곡	-0.30	-0.38	-	-	-	-0.36
	유지작물	1.82	1.61	-	-	-	1.11
	쌀	0.00	-0.06	-	-	-	-0.11
쌀	소맥	-	-0.39	0.00	-	-	-0.08
	잡곡	-	-0.37	0.00	-	-	-0.24
	유지작물	-	-0.07	0.00	-	-	-0.11
	쌀	-	1.87	0.81	-	-	1.46

자료: OECD(2001), Market Effects of Crop Support Measures.

표 5-7. 곡물의 수요 가격탄력성

구 분		캐나다	유럽연합	일본	멕시코	스위스	미국
소맥	소맥	-0.56	-0.33	-0.13	-1.13	-0.40	-0.46
	잡곡	0.30	0.26	0.00	0.93	0.50	0.32
	유지작물	0.18	-0.10	0.02	-0.01	0.10	0.10
	쌀	0.00	0.00	0.00	0.10	-0.26	0.00
잡곡	소맥	0.12	0.20	-0.01	0.07	0.58	0.07
	잡곡	-0.14	-0.33	-0.10	-0.15	-1.00	-0.16
	유지작물	-0.09	0.03	0.05	0.01	0.10	0.00
	쌀	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
유지 작물	소맥	0.25	-0.19	0.03	0.00	0.01	0.09
	잡곡	-0.18	0.06	0.19	0.11	0.10	0.04
	유지작물	-0.18	-0.08	-0.26	-0.17	-1.00	-0.20
	쌀	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
쌀	소맥	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	잡곡	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	유지작물	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	쌀	-0.05	-0.24	-0.26	-0.04	-0.24	0.00

자료: OECD(2001), Market Effects of Crop Support Measures.

표 5-8. 기타국가 곡물의 수요 및 공급 가격탄력성

구 분		소 맥	잡 곡	유지작물	쌀
수요의 가격탄력성	소 맥	-0.10	0.04	0.04	0.03
	잡 곡	0.06	-0.08	0.01	0.00
	유지작물	0.02	0.00	-0.15	0.00
	쌀	0.01	0.00	0.00	-0.10
공급의 가격탄력성	소 맥	0.13	-0.03	-0.04	0.00
	잡 곡	-0.05	0.20	-0.11	-0.01
	유지작물	-0.02	-0.07	0.37	-0.01
	쌀	0.00	-0.02	-0.02	0.05

자료: OECD(2001), Market Effects of Crop Support Measures.

3.2. 정책실험 방법

- 정책실험은 정부의 관리가격, 경작면적기준 지불이나 투입재 보조와 같은 외생 정책변수들의 값이 변화하면 특정 품목의 가격, 수요량 및 공급량 같은 내생변수의 균형 값이 어떻게 변하는지를 계산하기 위해 사용됨.
- 분석대상이 되는 정책의 평가는 시장가격에 보조금을 가산 또는 감산하는 형태로 산출됨. 예를 들어, 생산자가격에 대한 효과는 시장가격과 산출물가 격지지($p_i^s = p_i^d + o_i$), 소비자가격에 대한 효과는 세계가격과 시장가격지 지($p_i^d = p_i^w + m_i$)의 합으로 평가됨. 투입재의 공급가격에 대한 효과는 투 입재의 수요가격과 투입재에 대한 가격보조의 합으로 계산됨.

3.3. 정책수단별 효과의 비교 분석

- 지불수단별 시장에 대한 효과는 다양하게 나타나고 있음. 분석결과 정책지 지의 효과는 3가지 그룹으로 나누어 볼 수 있음.
 - 첫 번째 그룹인 가변투입재 기준 지불은 생산자에 대한 소득이전 효율 성이 가장 낮은 수단일 뿐만 아니라 생산과 무역에 대한 영향도 가장 왜곡된 것으로 나타남.
 - 산출물기준 지불과 시장가격지지를 포함하는 두 번째 그룹은 첫 번째 그룹보다는 왜곡 수준이 낮은 것으로 나타났음.
 - 경작면적기준 지불과 과거실적기준 지불을 포함하는 세 번째 그룹은 생 산과 무역에 있어서 왜곡 정도가 가장 낮았으며, 소득이전 효율성도 가 장 높은 것으로 나타났음.
- 농업정책별 소득이전 효과는 소비자와 납세자의 화폐 1단위가 농가에 얼마

나 이전되는가를 나타내는 지표임.

- 농가로의 소득이전은 면적기준 지불과 과거실적기준 지불이 더 효율적인 반면, 가변투입재기준 지불, 산출물기준 지불, 시장가격지지는 비효율적인 것으로 나타났음.
- 사회적손실은 시장가격지지, 가변투입재 사용 기준 지불이 비교적 높은 것으로 나타났음. 이는 국내 자원배분 효과(수출국은 낮은 세계가격으로 해외소비자로 이전)가 낮음을 의미함(표 5-9). 국별 소득이전 효과는 <표 5-12~17>에 나타나 있음.

표 5-9. 정책수단별 소득이전 효과

단위: %

	납세자	소비자	농가		투입재 공급자	사회적 손 실
			토지	농가소유		
시장가격지지	-0.28	-0.72	0.34	0.16	0.23	-0.27
산출물기준 지불	-1.12	0.12	0.45	0.15	0.18	-0.21
경작면적기준 지불	-1.02	0.02	0.86	0.02	0.02	-0.09
과거실적기준 지불	-1.01	0.01	0.95	0.01	0.01	-0.03
가변투입재 사용기준 지불	-1.17	0.17	0.24	0.09	0.31	-0.27

자료: OECD(2001), *Market Effects of Crop Support Measures*.

- 보조수준 감축에 따른 세계가격의 변화는 <표 5-10>과 같음. 정책수단별 보조수준을 10% 감축할 경우 세계가격에 미치는 영향은 시장가격지지의 경우 1.1%로 가장 크고, 다음으로 가변투입재 기준 지불이 0.6%로 나타났음. 모든 정책수단을 동시에 축소하면 평균적으로 세계가격이 2.2% 상승하는 것으로 나타났음. 밀, 잡곡, 쌀의 세계가격은 시장가격지지 감축, 유지작물의 세계가격은 투입재사용기준 지불 감축이 가장 크게 영향을 받는 것으로 나타났음.

표 5-10. 정책수단별 보조수준 10% 감축에 따른 세계가격의 변화

단위: %

	밀	잡곡	유지작물	쌀	세계가격지수
시장가격지지	1.1	1.0	0.3	1.4	1.1
산출물기준 지불	0.3	0.4	0.2	0.1	0.2
경작면적기준 지불	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1
과거실적기준 지불	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
가변투입재 사용기준 지불	1.1	0.8	0.6	0.3	0.6
동시 지불 축소	3.0	2.5	1.3	1.9	2.2

자료: OECD(2001), *Market Effects of Crop Support Measures*.

- 모든 작물에 대한 보호수준을 10% 감축한 경우 국별 경제적 비용 및 수익에 미치는 영향은 <표 5-11>과 같음. 멕시코를 제외하고 모든 국가에서 순후생이 양(+)의 값을 갖는 것으로 나타났음. 멕시코는 생산자잉여는 과거실적기준 지불이 감소하여 줄어들었을 뿐만 아니라 소비자잉여도 높은 세계가격으로 수입가격이 높아 손실인 것으로 분석되었음. 일본과 스위스는 소비자잉여가 크게 늘어나 경제적 이익이 다른 국가에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

표 5-11. 모든 작물의 보조수준 10% 감축에 따른 경제적 효과 비교

단위: %

	캐나다	EU	일본	멕시코	스위스	미국	6개국
농가소득	1.1	-3.0	-5.5	-1.4	-1.7	-0.4	-2.1
투입재 공급자 이윤	0.4	-0.8	-1.5	-0.1	-0.3	0.1	-0.4
소비자 잉여	-1.4	0.6	8.5	-0.7	6.6	-1.1	1.0
납세자 비용	0.6	4.6	4.2	1.8	1.6	2.0	3.2
계	0.8	1.4	5.7	-0.3	6.2	0.6	1.6

자료: OECD(2001), *Market Effects of Crop Support Measures*.

표 5-12. 캐나다의 5% 지지수준 증가에 따른 경제적 효과

단위: %

정책수단	납세자	소비자	농가		투입재 공급자	사회적 손실
			토지	농가소유		
시장가격지지	-0.48	-0.52	0.44	0.18	0.26	-0.11
산출물기준 지불	-1.05	0.05	0.45	0.19	0.26	-0.11
경작면적기준 지불	-1.01	0.01	0.89	0.04	0.04	-0.04
과거실적기준 지불	-1.00	0.00	0.96	0.01	0.01	-0.01
가변투입재 사용기준 지불	-1.07	0.07	0.35	0.08	0.40	-0.16

자료: OECD(2001), *Market Effects of Crop Support Measures*.

표 5-13. 유럽연합의 5% 지지수준 증가에 따른 경제적 효과

단위: %

정책수단	납세자	소비자	농가		투입재 공급자	사회적 손실
			토지	농가소유		
시장가격지지	-0.35	-0.65	0.31	0.09	0.29	-0.30
산출물기준 지불	-1.10	0.10	0.38	0.13	0.21	-0.28
경작면적기준 지불	-1.00	0.00	0.89	0.00	0.02	-0.09
과거실적기준 지불	-1.00	0.00	0.96	0.00	0.01	-0.03
가변투입재 사용기준 지불	-1.04	0.04	0.25	0.05	0.37	-0.34

자료: OECD(2001), *Market Effects of Crop Support Measures*.

표 5-14. 일본의 5% 지지수준 증가에 따른 경제적 효과

단위: %

정책수단	납세자	소비자	농가		투입재 공급자	사회적 손실
			토지	농가소유		
쌀 시장가격지지	-0.39	-0.61	0.23	0.19	0.11	-0.47
쌀 산출물기준 지불	-1.01	0.01	0.26	0.22	0.13	-0.39
쌀 경작면적기준 지불	-1.00	0.00	0.88	0.03	0.01	-0.08
과거실적기준 지불	-1.00	0.00	0.95	0.01	0.00	-0.03
가변투입재 사용기준 지불	-1.01	0.01	0.20	0.17	0.18	-0.45

자료: OECD(2001), Market Effects of Crop Support Measures.

표 5-15. 멕시코의 5% 지지수준 증가에 따른 경제적 효과

단위: %

정책수단	납세자	소비자	농가		투입재 공급자	사회적 손실
			토지	농가소유		
시장가격지지	0.25	-1.25	0.44	0.19	0.21	-0.16
산출물기준 지불	-1.03	0.03	0.44	0.19	0.21	-0.15
경작면적기준 지불	-1.01	0.01	0.75	0.05	0.05	-0.15
과거실적기준 지불	-1.01	0.01	0.91	0.02	0.02	-0.05
가변투입재 사용기준 지불	-1.04	0.04	0.35	0.15	0.32	-0.18

주: 2001년 보고서에서 일본 모듈은 쌀만 포함

자료: OECD(2001), Market Effects of Crop Support Measures.

표 5-16. 스위스의 5% 지지수준 증가에 따른 경제적 효과

단위 : %

정책수단	납세자	소비자	농가		투입재 공급자	사회적 손실
			토지	농가소유		
시장가격지지	-0.28	-0.72	0.13	0.18	0.24	-0.45
산출물기준 지불	-1.00	0.00	0.13	0.19	0.24	-0.43
경작면적기준 지불	-1.00	0.00	0.86	0.01	0.02	-0.11
과거실적기준 지불	-1.00	0.00	0.94	0.00	0.01	-0.05
가변투입재 사용기준 지불	-1.00	0.00	0.10	0.11	0.28	-0.50

자료: OECD(2001), Market Effects of Crop Support Measures.

표 5-17. 미국의 5% 지지수준 증가에 따른 경제적 효과

단위: %

정책수단	납세자	소비자	농가		투입재 공급자	사회적 손실
			토지	농가소유		
시장가격지지	-0.53	-0.47	0.35	0.17	0.16	-0.31
산출물기준 지불	-1.50	0.50	0.37	0.18	0.17	-0.29
경작면적기준 지불	-1.06	0.06	0.92	0.01	0.00	-0.07
과거실적기준 지불	-1.02	0.02	0.97	0.00	0.00	-0.02
가변투입재 사용기준 지불	-1.87	0.87	0.10	-0.05	0.39	-0.56

자료: OECD(2001), Market Effects of Crop Support Measures.

제 6 장

한국의 정책평가모형

1. 한국 PEM 모형의 개요

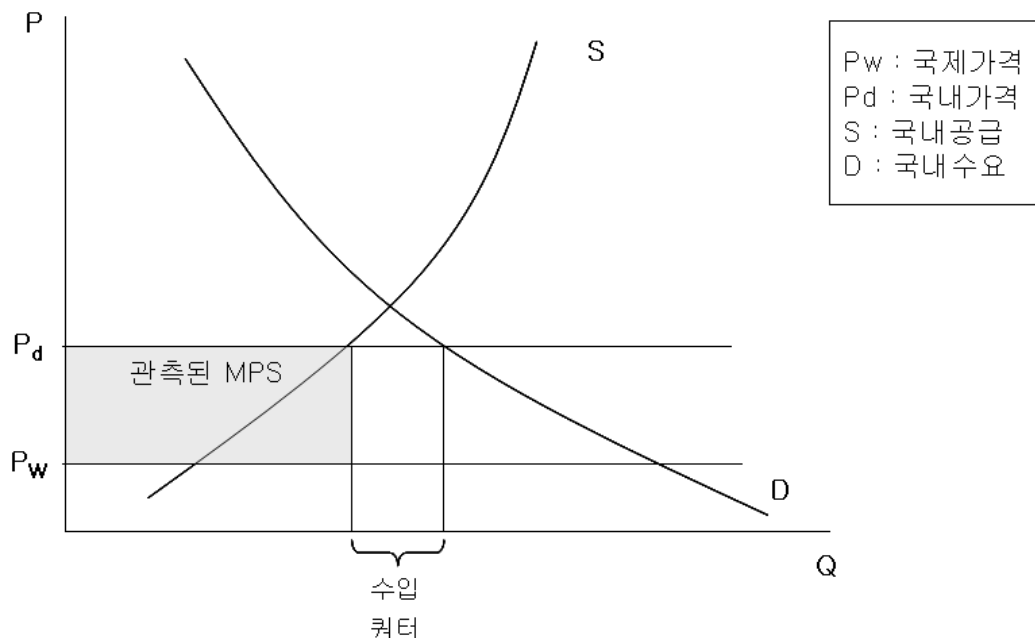
- OECD PEM 모형에 한국 모듈이 추가됨. 한국 모형에는 쌀, 잡곡, 유지작물, 쇠고기와 낙농 부분이 포함됨. PEM은 PSE 자료와 생산, 무역 및 후생과 관련한 경제적 결과를 연계토록 고안된 농산물 생산의 부분균형 모형임. OECD PEM 모형의 기본적인 구조가 한국 모형에도 동일하게 적용됨. 여기에서는 한국 농업정책의 특성을 반영하여 기존 모형과 차이가 있는 부분에 대해서 살펴봄.

1.1. 쌀 모형의 특성

- 한국의 쌀 교역은 수입량에 대해 쿼터가 설정되어 양적으로 제약되어 있음. 이러한 국경조치 구조는 국제시장으로부터 국내시장이 분리되어 쌀의 국내 시장가격이 내생적으로 결정됨. 따라서 국제시장으로부터 국내 쌀 시장으로 가격이전이 발생되지 않음. 국내 생산량과 수입량의 합계가 소비량과 일치하는 시장청산 조건하에서, 국내 쌀가격이 결정됨. 국내가격은 모형에서

완전 내생적으로 결정되고 정책수단으로 활용되지 않음(그림 6-1). 시장가격지지 수준은 정책시나리오의 결과로 알 수 있으나 정책충격의 대상은 되지 않음. 이는 쌀의 경우에만 해당됨. 잡곡, 유지작물, 쇠고기의 경우 국제가격이 국내시장으로 모두 이전된다고 가정함.

그림 6-1. PEM의 쌀 시장 구조



자료: OECD(2008). Evaluation of agricultural policy reforms in Korea.

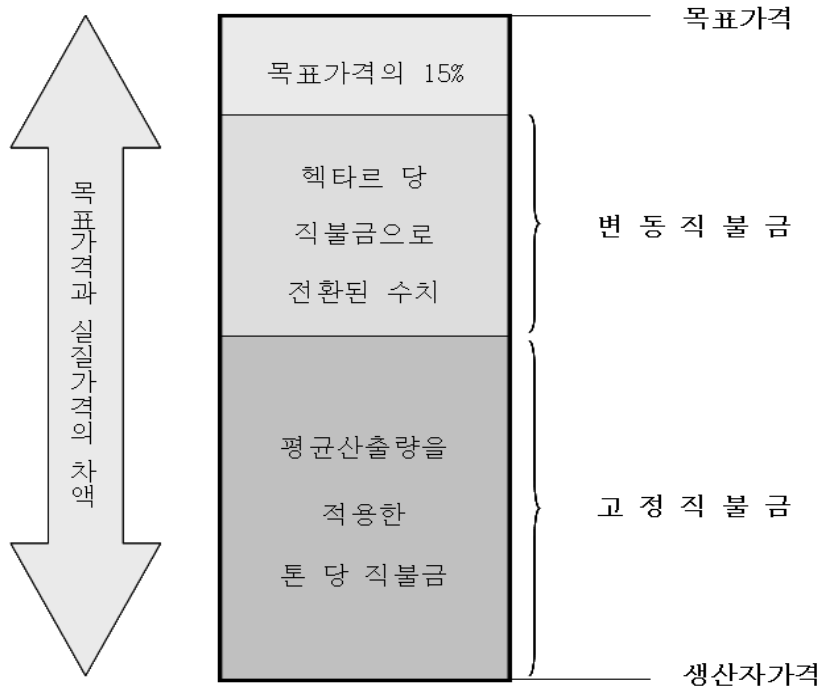
- MPS 이외에 다수의 정책들은 쌀의 국내가격에 영향을 주게 되고, 이러한 정책들은 모형의 시나리오 분석에 이용됨. 소비자보조와 마찬가지로 산출물기준 지불은 생산자가격과 소비자 가격간의 차액을 의미함³⁰. 수입량은 정책시나리오에 있어서 외생정책변수로 사용됨. 수입량의 증가는 증가된

³⁰ 산출물기준 지불과 소비자보조는 현재 한국에서 사용되지 않으나 PEM모형에서 이러한 정책들은 순수하게 가정한 정책임.

쌀 공급을 청산하기 위해 국내 시장가격을 하락시킬 것임. 이는 국내 생산량 감소와 소비 증가로 이어짐.

- 쌀 변동직불금은 쌀 가격 하락 시 쌀 생산자 보호를 목적으로 시행됨. 국내 쌀가격에 대한 규제 시스템이 없기 때문에 국내가격은 쌀의 수확규모와 수요에 의해 변화함. 가격변동에 대한 생산자를 보호하기 위하여 변동직불금은 목표가격과 시장가격 차액의 85%에서 고정직불금을 차감한 것임(그림 6-2). 고정직불금은 면적당 수량(단수)을 기초로 산정됨. 이 가격의 차액은 단수 기준 경작면적 지불로 전환되고 생산자의 쌀 경작면적을 기준으로 지급됨. 이 직불금은 경작면적에 기초한 것이지만 현재 쌀 가격과 연계되어 있음.

그림 6-2. 논 변동직불금 추정

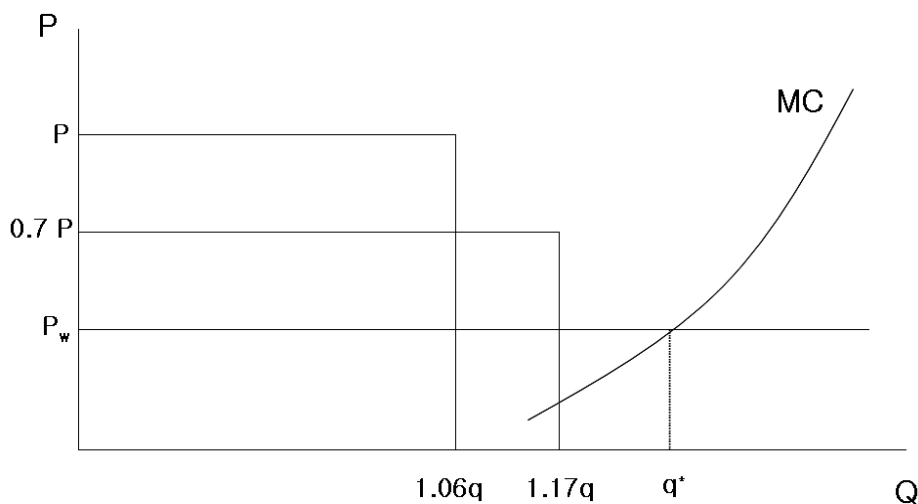


자료: OECD(2008). Evaluation of agricultural policy reforms in Korea.

1.2. 우유 모형의 특성

- 한국의 낙농정책은 2001년 설립된 한국낙농위원회(KDC: Korean Dairy Commission)가 생산자와 소비자 간 우유의 유통 관련 업무를 수행하고 있음. 우유 생산자는 기준시점의 생산량에 기초하여 우유생산에 대한 쿼터를 할당하고 있음. 납유량이 쿼터량의 106%이하인 경우 정상 쿼터가격, 납유량이 106-117%인 경우 쿼터가격의 70%, 117%이상인 납유량에서는 수입(국제)가격과 동일한 가격을 지불함.

그림 6-3. KDC 체제하의 가격과 쿼터 구조



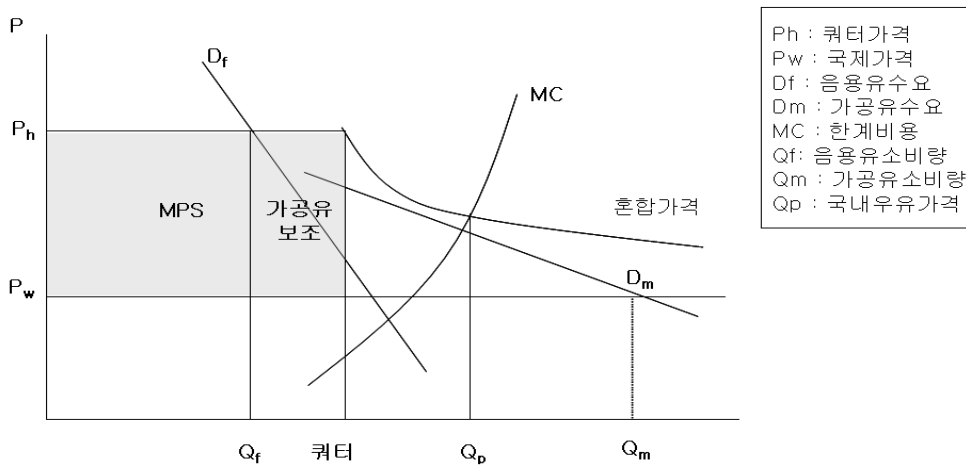
자료: OECD(2008). Evaluation of agricultural policy reforms in Korea.

- 최근 우유유통의 27%만이 KDC를 통해 이루어지고, 나머지는 다른 유통기구들에 의해 이루어지고 있음. 다른 유통기구들의 가격구조도 KDC와 비슷하고, KDC는 시장에서 가격선도자의 역할을 함. KDC의 가격과 쿼터 구조는 국내 낙농업부문에 국한되기 때문에 PEM에서 그대로 사용되기에는 문

제점이 있음. 그러나 높은 쿼터가격과 낮은 초과 쿼터가격의 개념을 한국 PEM 우유 부문에 개괄적으로 적용되었음.

- 한국에서 생산된 대부분의 우유는 국내 음용유시장을 대상으로 하며, 초과 생산량은 조제유 제품에 사용됨. 국내 유가공업자들은 원유를 생산자가 받는 국내가격보다 낮은 관세가격(원유가격을 생산자가 받는 국내가격보다 낮은 수입우유와 같은 가격으로 책정)으로 세계시장으로부터 유제품을 수입할 수 있음. 여기서 생기는 차액을 보상하기위해 국내산 우유를 사용하는 가공업자들에게 보조금이 지불됨.

그림 6-4. 한국 우유시장의 PEM



자료: OECD(2008). Evaluation of agricultural policy reforms in Korea.

- 국내가격과 수입(국제)가격사이의 차액은 PSE에서 추정되며, 가공용 국내산 우유에 지불된 보조금은 소비자보조로서 측정되어짐. PEM모형은 총 우유생산과 음용우유 납유량에 주어진 시장가격지지 수준과 소비자보조 수준을 규명하는 쿼터량과 쿼터가격을 분석함으로써 우유시장 구조와 자료를

조정함. 즉, MPS, CS, Pd, Q의 정의를 사용하여 분석할 수 있으며. 최종 모형에서는 MPS를 국제가격과 국내가격의 차액으로 정의함.

2. 분석 자료

- 한국 PEM 모형에 사용된 토지 경작면적 자료는 FAO 자료를 이용하여 분석됨. 2006년 쌀 경작면적은 955천 ha, 잡곡 70천 ha, 콩은 90천 ha, 쇠고기 65천 ha, 우유는 15천 ha이었음.
- 2006년 쌀 소비량, 생산량, 수입량은 각각 493만 톤, 468만 톤, 25만 톤이었음. 쇠고기의 경우 52만 톤이 소비되었는데 이중에서 국내에서 23만 톤이 생산되었고 나머지 29만 톤은 수입에 의해 충당됨.

표 6-1. 경작면적 및 수급량, 2006

	경작면적 (천ha)	소비량 (백만톤)	생산량 (백만톤)	무역량 (백만톤)
쌀	955.2	4.93	4.68	-0.25
잡곡(옥수수)	70.0	0.40	0.21	-0.20
유지작물(콩)	90.2	1.28	0.16	-1.13
쇠고기	65.4	0.52	0.23	-0.29
우유	15.3	3.06	2.18	-0.88

- PEM 모형에 적용된 수요탄력성은 쌀 0.170, 밀 0.184, 옥수수 0.409, 콩은 0.347, 쇠고기 1.060, 우유 0.960을 이용하여 정책변화의 효과를 추정함.

표 6-2. 품목별 수요탄력성

쌀	밀	옥수수	대두	쇠고기	우유
-0170	-0.184	-0.409	-0.347	-1.060	-0.960

○ 쌀, 밀, 옥수수, 대두, 쇠고기, 우유의 생산요소별 비중은 <표 6-3>과 같음.

표 6-3. 품목별 생산요소 비중

변수	쌀	밀	옥수수	대두	쇠고기	우유
자기자본	0.168	0.173	0.181	0.448	0.188	0.122
자가고용	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
소유경지	0.439	0.392	0.413	0.049	0.126	0.151
가축비	0.000	0.000	0.000	0.000	0.014	0.099
고용노동	0.014	0.005	0.008	0.000	0.010	0.019
기타구입	0.168	0.101	0.081	0.410	0.041	0.276
배합사료	0.000	0.000	0.000	0.000	0.496	0.228
농약	0.042	0.062	0.021	0.000	0.000	0.000
에너지	0.000	0.020	0.016	0.000	0.012	0.016
비료	0.042	0.106	0.097	0.093	0.000	0.000
보험	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
관개	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
이자	0.046	0.008	0.073	0.000	0.020	0.018
기계장비	0.081	0.133	0.110	0.000	0.1110	0.088

3. 정책 시나리오 분석³¹

3.1. 시나리오 1: 농업정책의 후생효과 분석

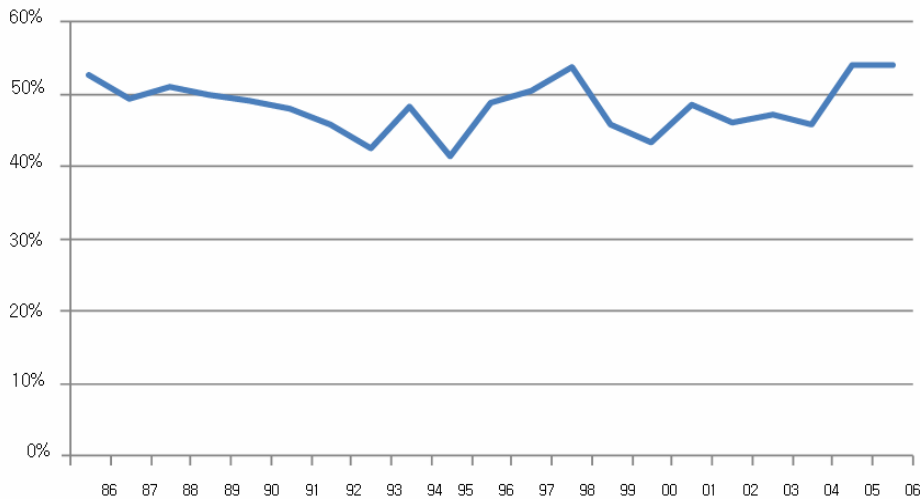
- 농업정책은 다양한 방법으로 농가소득에 영향을 주며, PSE는 농업정책으로 인한 소득변화의 측정수단은 아님. 농업정책과 생산요소 공급자의 역량에서 비롯된 경제적 왜곡으로부터 발생된 사회후생손실은 농업정책이 완벽한 이전효율성을 달성하지 못하는 주요한 이유임. 게다가, 농업정책은 다수 다양한 목적을 가지며, 농가소득은 그 목적에 따라 영향을 받을 수도 받지 않을 수도 있음.
- 그럼에도 불구하고 농업정책이 농가소득, 소비자와 납세자의 비용과 편익, 사회후생에 대한 전반적인 효과에 어떤 영향을 가지는지 고려해 보는 것은 의미가 있음. 이 시나리오는 한국 농업정책에 대한 역사적 관점에서 PSE 자료에 나타난 농업정책의 효과가 각 경제주체에 미치는 영향을 알아보기 위한 것임. 이 시나리오에서는 1986년부터 2006년까지 생산자, 소비자, 납세자, 요소 공급자에 대한 모든 정책의 효과를 고려함. 여기에서 농업정책이 없었다면 후생효과가 얼마나 변할 것인가를 보는 것임. 분석결과, 농산물에 대하여 소비자는 6~14조원을 지불하게 되어 농업정책의 영향을 가장 많이 받는 것으로 나타남. 농가는 높은 가격과 예산이전 효과를 통하여 평균 4조 5,000억원의 이득을 얻고, 생산요소공급자는 요소수요 증가로 인하여 평균 1조원의 이득을 보게 되며, 납세자는 수입관세로부터 1조 5,660억원을 수취함. 전반적으로, 다른 경제주체에 비해 소비자의 비용은 편익을 초과하고, 자원배분의 비효율성에 따른 사회후생손실로 인하여 순후생비용은 1조 9,580억~5조 6,400억원으로 나타났음. 주목할 것은 이전규모가 감소했다

³¹ OECD, 'Evaluation of agricultural policy reforms in Korea', 2008.

는 점임. 이는 농업정책의 순후생비용의 변화로 인해 나타남. 순후생비용은 1986-1988년 사이 5조 6,100억원에서, 2004-2006년 사이 3조 4,290억원까지 감소하였음.

- 생산자의 편익과 관련하여 농업정책의 소비자에 대한 높은 비용으로 약 50%의 이전효율성을 나타냄. 농업정책에 따른 이전효율성은 논 고정직불금이 도입된 최근 2개 년도에 다소 향상된 것을 제외하고, 분석기간에 걸쳐 일정했음(그림 6-5). 이와 같은 이전효율성의 정도는 다른 국가들과 비슷하게 나타났음. 한국의 PSE에서 MPS가 큰 비중을 차지하는 것은, 낮은 이전효율성을 의미하지만, 농가가 농지를 독점적으로 소유된다는 가정하에 완화시킬 수 있음. 비영농 농지소유자가 없을 경우 이전효율성이 현저하게 향상되었음.

그림 6-5. 농업정책의 이전효율성, 1986-2006



자료: OECD(2008). Evaluation of agricultural policy reforms in Korea.

- 비영농 농지소유자가 없을 경우, 이전효율성 수준은 사회후생손실과 높은 생산요소가격에 따른 요소공급자의 수익에 의해 결정됨. 시장 왜곡에 의해 발생하는 경제적 비효율성으로부터의 사회후생손실이 주요한 원인으로 보이는데 PSE 이전과 증가된 농가후생간 차이의 거의 80%에 해당됨. 이는 정책조합에서 MPS의 비중이 높은 것으로 설명될 수 있음. 이러한 지지 수단은 상당한 시장왜곡을 초래하는 경향이 있음.
- 이 시나리오(그외 모두)에서 예측된 후생효과는 개별 시장참여자에 대한 시장가격의 변화 효과의 수치들임. 여기서 시장외부에서 발생하는 정책의 비용과 편익은 포함되지 않음. 이러한 이유로 측정된 수치들이 사회전체의 후생 측면을 평가하기는 힘들며, 직접적으로 경제주체에게 발생하는 비용과 편익을 의미함. 예를 들어 식품안전, 농촌경제, 농촌 어메니티 등에 대한 효과는 후생산정에 관계없는 편익임.

3.2. 시나리오 2: 2014년 전망

- 이 시나리오는 한국 쌀 시장에서의 중요한 두 가지 추세에 대한 효과를 고려함. 첫째는 2014년까지 쿼터량이 증가하는 계획하에 쌀 수입량의 변화를 고려함. 둘째는 인구변화에 따른 소비패턴 변화로 국내 소비량의 지속적인 감소 추세를 고려함. 이러한 두 가지 추세는 두 가지 측면에서 한국 농업정책에 압력으로 작용할 것임. 증가하는 수입은 국내 생산을 대체하고, 소비량 감소는 국내가격에 압력을 가할 것임. 이전의 시나리오에서 나타난 바와 같이 국내수요가 비탄력적이고 비교적 폐쇄된 국내 시장이라는 특징은 모형의 결과에 영향을 주는 중요한 요소임. 이 시나리오에서는 수입할당량 증가와 소비량 감소가 국내 쌀 가격, 생산량, 후생에 미치는 영향을 고려함. 이 시나리오는 2006년과 2014년의 쿼터 수준의 차이를 162,000톤까지 허용 수입량을 증가시키는 것임. 국내소비 추세는 2007년과 2014년 사이 소비량

이 238,000톤 감소하는 것으로 추정되었음. 이 량은 수요곡선의 외생적 이동으로 수요에서 차감됨. 수입량은 2006년 대비 66% 증가하였고, 소비량은 약 5% 감소함. 그 밖의 다른 부분에서는 변화가 없었음.

- 이 시나리오에서는 두 가지 가능한 경우가 고려됨. 이는 논에 대한 변동직불을(과거기준가격에 비례하여 가격 하락 시 쌀 생산자에게 보조금을 지불) 운영하고 있음. 이러한 시스템이 적용될 경우(기준으로 2006년 가격을 이용하여), 쌀의 국내가격 하락 시 생산자 보조가 이루어짐. 이에 따른 영향을 구분하기 위해, 이 시나리오에서는 국내가격에 따라 내생적으로 변화시킨 변동직불금과 2006년도 수준으로 고정시킨 직불금을 사용하여 분석함.
- 추정된 시장효과는 두 가지 경우에서 비슷하게 나타남. 생산은 약 6% 감소하고, 소비는 약 2.5%까지 증가하며, 쌀가격은 12% 넘게 하락하는 것으로 예상됨. 변동직불금을 증가시킬 때(일정하게 유지시킬 때와 비교하여) 국내 생산은 다소 증가하고, 국내 쌀 가격은 하락하는 것으로 나타남(표 6-4).

표 6-4. 2014년도 쌀 시장 추이

구 분		2014년 쌀 시장 시뮬레이션	
		2006년 목표가격에 고정	2006년 변동직불금에 고정
시장효과 (%)	쌀 생산량	-5.9	-6.1
	쌀 소비량	-2.3	-2.5
	쌀 가격	-13.8	-12.8
	쌀 수입량	66.2	66.2
후생변화 (십억원)	생산자	-24.2	-964.8
	소비자	1,132.3	1,051.7
	납세자	-936.7	79.3
	요소공급자	-174.9	-163.8
	순후생	-3.6	2.5
PSE변화 (십억원)	MPS	-1,398.6	-1,327.4
	변동직불금	1,071.7	-3.4

자료: OECD(2008). Evaluation of agricultural policy reforms in Korea.

3.3. 시나리오 3: 쌀 고정직불금의 확대

- 최근 한국의 쌀 정책의 변화는 쌀생산에 이용된 경지면적에 대한 고정직불금과 변동직불금제도가 시행된 것임. 고정직불금의 자격 조건과 기준은 기준 년도의 과거 쌀 생산 실적임. 변동직불금은 쌀의 현재가격과 기준가격의 차액으로 결정됨(고정직불금에 따라 조정). 고정직불금은 생산량과 무관한 비현용면적(non-current area)에 기초한 직불금으로 PSE에서 범주 E로 분류됨. 고정직불금은 생산자잉여를 높이는 상대적으로 이진효율적 수단으로서 시장왜곡이 적은 바람직한 정책임. 이런 이유로 세 가지 대안을 설정함. 각 대안은 고정직불금을 증대하는 것으로 대안 A는 동일한 변동직불금을 감축, 대안 B는 수입 쿼터를 증대하여 쌀 가격지지 수준을 유지하는 것임. 대안 C는 변동직불금과 수입을 증대하는 것임.
- 대안 A는 변동직불금을 모두 없애고 고정직불금으로 전환하는 것임. 이 대안은 생산자 후생이 559억원까지 증가하는데 이는 고정직불금의 이진효율성이 증가된 것이 반영됨. 그러나 변동직불금을 없애는 것은 국내 가격을 상승시킴. 가격상승은 647억원의 소비자 후생 손실을 초래함. 이 대안은 국내 가격을 상승으로 540억원의 MPS가 증가하고 순 후생을 약간 감소시킴.
- 대안 B는 쌀에 대한 일정 수준의 시장가격지지를 유지하기 위해 수입을 허용하지만 변동직불금을 고정직불금으로 전환하는 것임. 즉, 수입 쿼터가 6.6% 증가하고 시장에서 보호수준이 동일하도록 국내 가격이 상승됨 생산자잉여는 늘어남. 반면 소비자잉여는 높은 국내가격으로 악화되나 대안 A보다는 작음.
- 대안 C는 MPS를 고정직불금으로 전환하는 것으로 그 만큼의 무역 보호 수준을 낮추는 것임. 이 대안에서는 수입 쿼터를 377천 톤으로 53%까지 증가시킴. MPS와 비교시 고정직불금의 더 나은 이진효율성으로 생산자에게 실

질적인 혜택을 가져옴. 마찬가지로 소비자도 약 4%의 쌀 가격 하락으로 혜택을 받게 됨. 반면 납세자는 늘어난 고정직불금으로 추가적인 비용을 지불해야함. 사회후생손실이 감소함으로써 순 후생도 793억원 증가함.

표 6-5. 고정직불금의 대안별지지 시나리오

구 분		고정직불금 지불 증대		
		대안 A 변동직불금 완전 축소	대안 B MPS 유지 및 수입량 증대	대안 C 변동직불금 축소 및 수입량 증대
시장효과 (%)	쌀 생산	-0.14	-0.40	-2.03
	쌀 소비	-0.13	-0.05	0.74
	쌀 가격	0.78	0.27	-4.23
	쌀 수입	0.00	6.60	53.46
후생변화 (십억원)	생산자	55.9	15.7	102.1
	소비자	-64.7	-22.7	353.0
	납세자	-1.7	14.3	-320.0
	생산요소공급자	6.0	-0.9	-55.7
	순후생	-4.4	6.4	79.3
PSE 변화 (십억원)	고정직불금	438.8	438.8	438.8
	MPS	54.0	0.0	-439.1
	변동직불금	-438.8	-438.8	-1.6

자료: OECD(2008). Evaluation of agricultural policy reforms in Korea.

- 시나리오의 결과는 국내가격지지에서 생산자에 대한 직접지불제로 쌀정책을 변화시킴으로써 순후생 증대가 가능함을 나타냄. 높은 직불제의 이전효율성은 정책변화 후 농가와 소비자에게 더욱 유리하게끔 함. 그러나 정책혼합 변화는 국내생산 수준의 감소와 수입량 증가를 초래함. 따라서 이러한 정책변화는 농업생산을 위한 토지의 보존과 농가소득 증대의 정책목표에는 기여할수 있으나 총 생산에 대해서는 반대 효과와 함께 낮은 생산집약도로

이어질 가능성이 있음. 낮은 생산집약도는 높은 비료와 농약사용률을 고려할 때 환경개선을 유도할 수도 있음.

3.4. 시나리오 4: 우유 쿼터에 의한 국내 음용우유 수요 균형

- 생산자를 대표하여 가공업자에게 우유를 판매하는 KDC는 국내 음용우유 수요의 초과분을 버터와 탈지우유를 생산하는 가공시장으로 처분함. 우유쿼터에 대한 국내 생산자가격이 국제가격과 비슷한 가공유에 지불된 가격보다 훨씬 높기 때문에 높은 가격의 국내 우유를 구입하기 위한 가공업자에 대한 보조금이 요구됨. 비록 KDC를 통하여 납유되고 있지만, 이 보조금은 가공용우유 이용자들을 위한 소비자 보조금과 같게 됨. 우유생산자에 할당된 쿼터수준이 국내수요 보다 높게 책정되기 때문에 KDC는 초과수량을 처분해야함. 쿼터제도의 초기에, 한국정부는 1,480억 원을 지불한 것으로 나타남. 최근, 원유에 대한 보조금이 감소되어 그 수준은 약 270억 원 정도인 것으로 나타남.
- 국내쿼터와 국내 음용우유 수요를 조정함으로써, 보조금은 더 이상 필요 없어짐. 이 시나리오는 유제품 시장의 쿼터수준을 음용우유의 국내수요와 같게 감소시킴으로써 나타나는 변화의 효과를 살펴본 것임. 실제로, 우유생산에서의 순환적 특징은 해당연도의 특정기간에 초과공급의 가능성이 있음. 이 시나리오에서는 이러한 내부 연도효과를 도출하지는 못하지만 해당시점에서 국내수요와 쿼터수준의 균형을 의미하는 것으로 해석할 수 있음.
- 음용우유의 초과공급은 소비자 보조금이 높아짐. 2006년 이 보조금의 총액은 우유시장의 MPS 수준과 비교할 때 상대적으로 낮은 수준임. 이는 국내 음용우유 수요와 같게 하기 위해서는 가공유 쿼터수준을 약 5% 정도 감소시키는 것을 의미함. 이러한 쿼터의 변화는 국내 소비자가 전과같이 비슷한

쿼터가격을 지불하기 때문에 음용우유 수요에 영향을 주지 않음. 또한 국내 가공업자는 국내공급의 손실을 추가적인 수입을 통하여 대체할 수 있기 때문에 국내 가공에 사용된 우유의 양에도 영향을 주지 않음. 시나리오 결과 국내생산의 감소는 수입량의 증가와 정확히 일치하는 것으로 나타남. 높은 가격을 받는 우유의 수량이 적어지기 때문에 평균 수입이 낮아져 국내생산이 1% 정도 감소함.

표 6-6. 생산 쿼터 균형 시나리오 결과

구 분		대안 A 쿼터 축소	대안 B 쿼터 가격 축소
시장효과 (%)	우유 생산	-1.0	-1.5
	음용우유 소비	0.0	4.2
	가공우유 소비	0.0	0.0
	우유 혼합 가격	-1.8	-2.9
	우유 수입량	2.3	11.1
후생변화 (십억원)	우유생산자	-17.4	-27.8
	우유소비자	0.0	56.1
	요소공급자	-4.4	-7.1
	보조금축소(subsidy savings)	35.7	35.8

자료: OECD(2008). Evaluation of agricultural policy reforms in Korea.

- 보조금 축소는 우유생산자의 후생을 감소시키지만, 더 이상 보조금을 지불할 필요가 없는 납세자들에게는 이득이 됨. 후생부분의 결과에서 소비자 보조금은 생산자에게 소득을 이전하는 바람직하지 못한 수단임을 나타냄. 왜냐하면, 보조금의 목적이 농가소득을 보전해주는 것이 아닌 생산의 잉여분을 처분하는 것이기 때문임. 반면, 우유 생산자의 소득 증가를 목표로 하는 쿼터프로그램의 효과로 인해 보조금의 필요성이 발생하게 됨.
- 대안 A는 쿼터수준을 직접적으로 감소시킴으로써 국내 생산쿼터와 국내 음

- 용유 수요간의 균형을 가져옴. 대안 B는 국내수요를 촉진하기 위하여 음용 우유의 소비자가격을 결정하는 쿼터가격을 감소시키는 것임. 이것은 가공용으로 사용되는 국내 우유 소비자에 대한 보조를 없애는 효과를 가짐.
- 쿼터가격의 감소는 생산자에 대한 평균 수입 감소, 약 2%의 생산량 감소 효과가 있음. 음용우유의 수요는 시나리오에서 쿼터수준과 같게 하기 위하여 4%까지 증가함. 대안 A와 비교해보면, 생산자들은 다소 손실을 보고, 납세자와 소비자 모두 이익임. 납세자는 소비자 보조금을 지불할 필요가 없어 지나, 이전의 경우와 달리, 국내소비자는 음용유제품에 지불하는 가격의 하락으로 이익을 보게 됨.

제 7 장

OECD 2007년 한국농정평가 대응

1. OECD 사무국 보고서 주요내용 및 검토 의견

1.1 그간의 논의 경과

- 2007년 5월의 43차 APM 회의에서 한국 농정 보고서에 대한 연구설계서 (scoping paper)가 처음 논의되었음. 이 회의에서 우리나라는 OECD의 한국 농정평가 노력을 환영하고 최대한 협조하겠다는 의사를 표명하였음.
 - 지난 5월부터 한국농촌경제연구원에서는 OECD 담당자와 긴밀한 연락을 유지하고 초안 작성을 위해 PEM 관련 데이터, 한국농업 관련 자료 등을 수시로 제공하였음.
- OECD 사무국이 1차 초안(10월 10일)을 작성하였고, 이에 대해 농림부와 한국농촌경제연구원 공동으로 검토회의(10월 12- 13일)를 갖고 우리 측 수정요구의견을 전달(10월 15일)하였음.
 - 수정요청 사항은 주로 한국농정에 대한 권고사항에 관한 것이었음.
- 이에 따라 OECD에서는 일부 수정요청 사항을 반영하여 2차 초안을 10월 17

일 작성하고 회원국들에게 44차 APM 회의에서의 토의(discussion)를 위해 회람하였으며, 2007년 11월 이 보고서 초안을 갖고 APM 회의에서 논의되었음.

1.2 보고서 주요내용과 검토의견

1.2.1. 1차 보고서 초안(2007년 10월 10일)의 구성과 주요 내용

가. OECD 한국농정평가보고서 구성

- 2007 보고서 초안은 1998년의 보고서와 편제가 거의 유사함.
 - 다만 PEM 한국형 모듈이 새롭게 추가되었음.
- 1998년의 보고서는 한국이 OECD 에 가입한 후 첫 번째 국별 보고서이므로 내용이 영문으로 본문만 76쪽(부록포함 222쪽)에 달했으나, 이번에는 49 쪽 정도로 줄었음.
 - 이는 2007년도의 한국농정 보고서가 2회째 이므로 처음 평가하는 1998년 보고서보다는 내용이 줄어들 것(less comprehensive)임을 예고한 바 있음.
- 한국 농정에 대한 권고는 1998년 10개 사항이었으나, 이번에는 11개이었으며 1998년 보고서 보다 구체적이고 특징적인 내용이 많음.
 - 특히 PEM 모형이 추가되면서 쌀과 낙농정책에 대한 분석과 권고가 상세함.

(소제목별 주요 항목)

- 제1장 : 한국농업현황 개관 및 농업분야 당면과제
 - 평균농가규모, 농가연령구조, 농가소득, 농축산물 생산패턴, 농산물 국제교역 등 (특이사항/소규모농가, 고령농가)

- 제2장 : 과거 10년간('98-'07) 농정발전 검토
 - 농가소득 변화, 농지규모화, 환경 및 농촌개발 등
- 제3장 : PSE(생산자지지추정치), CSE(소비자지지추정치)
 - 농업지지 변동분석, PEM(정책평가모델)를 통해 농업지지수준 변화에 따른 농업생산, 교역, 후생에 미친 영향분석
 - 분석결과: 쌀, 우유, 쇠고기 등 3개 품목에 대해 OECD PEM 모형 구조를 적용
 - 쌀(고정직불 2배, 목표가격하락) 시 후생효과 (시나리오1: 후생변화/3824억원)
 - 가공용 우유 쿼터를 국내수요에 맞게 감소시 효과 (시나리오2: 후생변화/102억원)
 - 우유쿼타 가격 감소 효과 (시나리오3: 후생변화/561억원)
- 제4장 : 지속적인 농정개혁을 위한 평가 및 권고사항
 - '98년 농업각료회의 권고사항 이행평가 및 추가권고(11개)

나. 주요 내용

1) 한국농정 평가 부분(1998-2007, 10년간)

- (133) 전반적으로 지난 10년간 한국정부는 OECD농업장관이 제시한 원칙에 의거 광범위한 농업정책 개혁 이행. 그 첫 번째 단계가 직불제도의 도입. 최근 직불 제에 의한 지원은 급격히 증가. 특히 2005년 쌀재협상을 이후 논농업직불제도입 이후 급증. 2005년 쌀수매제도의 폐지, 공공비축제 도입은 식량안보를 확보하는 새로운 정책시도이며, 보다 시장지향적이고 저비용적 정책.

- (134) 농업생산, 가공 및 유통 기반을 개선하기 위해 몇차례의 농정종합대책 시도. 농업노동생산성 증가, 농지생산성 증가, 거의 모든 쌀과 축산물의 가공은 RPC와 LPC를 통해 가공. 총액관리기금제도의 도입, 농업사업시행지침의 일반공개로 예산배정의 투명성 제고
- (135) 친환경농업 증진정책 시행으로 2005년도 총농업생산액중 친환경농산물 생산비중은 4%이며, 화학비료보조금의 전면적인 철폐로 인해 비료가격이 25% 상승하였으며, 비료농약사용량이 줄었음.
- (136) 농지이용 및 소유에 관한 법률이 시장지향적으로 개정. 2002년 농지소유상한규정이 철폐되어 2005년도 농지은행제도가 도입되어 농지규모확대 및 다른 소유자간 농지유동성 확대에 기여
- (137) 2004년도 쌀재협상과 몇가지 FTA 협상 추진으로 농산물 시장 개방조치가 계속. 미국과 FTA 협상 추진은 농산물 시장개방에 중요한 변수가 되며, 국내시장에 경쟁을 도입. 한국 농식품분야에 현대화에 기여하며, 효율성을 증가시키고, 농산물 가격의 하락으로 소비자 후생이 증가될 전망

2) 한국농정 과제 부분

- 우루과이라운드협정의 이행이후 국제경쟁에 보다 크게 노출되면서 경쟁 증가로 적절한 조정정책이 시급한 목표
- 농업부문의 경쟁증가는 소규모 농가의 수가 많고 노령농민의 비중이 높다는 측면을 고려할 때 중대한 도전
- 농촌 및 도시가구 간의 소득격차가 줄어들기는 하였으나 평균 농촌가구 소득은 도시가구 소득의 78%에 불과

- 소비욕구의 변화로 환경친화적인 농산품에 대한 소비자 관심 및 국민의 식품안전에 대한 관심 제고
- 농식품 부문과 관련 유통시스템의 개발은 다른 경제 부문에 비해 아직 부진
- 낙후된 농촌지역의 교육 및 의료서비스 등 당면한 문제를 해결하기 위해 농촌개발에 보다 많은 관심

3) 지속적인 개혁이 요구되는 분야

- (138) 90년대 중반이후 한국농정의 일반적인 방향은 대략적으로 OECD농업장관이 제시한 원칙과 일치하고 있으나, 경제전반적인 기여 및 시장지향성을 개선하기 위해 추가적인 개혁 필요.
- (139) 논농업직불금의 도입으로 시장가격지지정책의 개선은 있었지만, 문제는 고정직불금은 생산비연계적 이면서도 농지가격을 상승시키는 원인을 제공. 변동직불금은 계속 쌀생산과 연계되어, 쌀농가의 위험부담을 줄이고, 보험적인 효과를 가져와 정책의 왜곡 효과를 증폭시킬 수 있음.
- (140) 우유도 높은 국내가격과 초과생산으로 인해 초과분의 처리에 보조금을 지원. 현행 쿼터제도에 근거한 가격정책은 초과생산을 조장하고, 고소득 농가에게 높은 수준의 지원을 제공. 지원수준의 감축, 우유시장 규제완화를 통해 효율성과 형평성을 제고함은 물론, 상당부분의 예산감축 가능
- (141) 한국은 아직 세계에서 농약과 비료사용량이 높은 국가 중의 하나. 그 원인은 쌀과 같은 주로 높은 품목특정적 지원으로 인해 집약적인 농법을 조장하고, 환경친화적인 농법으로의 전환을 차단 효과

- (142) 현행농업정책은 농지소유제도는 소규모농가의 농지소유를 보장하고 농가와 비농가의 소득격차 해소 효과도 있지만 너무 일률적인 정책. 비농가와 기업의 농지소유에 대해서는 엄격히 규제함으로써 농업분야의 투자와 성장을 제한하고, 국가경제나 농촌경제와 같은 보다 생산적인 용도로 농지를 사용할 수 있는 길을 차단.
- (143) 농업분야는 농촌지역의 중요한 역할을 계속 담당할 것이지만, 활력이 넘치는 농촌경제를 지원하기 위한 경제기반의 다변화 필요성이 시급. 농촌지역을 매력적이고 교통, 건강, 교육, 여가사용 등에 있어 경쟁력이 있는 분야로 만들기 위한 서비스를 제공하는 정책 필요

4) 권고 사항 (11가지)

- ① 한국의 PSE 는 매우 높으며 이를 시장 왜곡이 적은 정책으로 전환시켜 나가야 함.
- ② 농산물시장개방 노력은 지속되어야 함.
- ③ 쌀 농업직불제 도입은 중요한 진전이나 고정직불제는 목표를 분명히 하여야 함.
- ④ 우유에 대해서는 쿼터를 줄이든지 가격을 낮춰 잉여를 줄여야 함.
- ⑤ 농가소득은 도시 가구 소득의 78%이므로 농외소득을 다양화하여야 함.
- ⑥ 농촌정책과 농업정책은 구별되어야 함. 한국의 농지제도는 규모확대와 임차를 촉진하도록 개혁되어야 함.
- ⑦ 농가의 정의를 사업지향적인 개념으로 새롭게 정의할 필요가 있음. 한국의 농가는 많은 혜택을 받음.
- ⑧ 한국의 농약과 비료사용량은 세계최고 수준임. 한국은 오염자부담원칙을 존중할 필요가 있음.
- ⑨ 안전, 고품질 농산물 생산은 중요한 과제임. 소비자신뢰 제고를 위해선 인증제도의 합리화 노력에 집중해야 함.

- ⑩ 한국의 전통음식과 과자는 세계적인 명성을 얻고 있음. 국내시장에서 전통 음식의 이점을 홍보하고 프리미엄을 얻기 위한 노력이 지속되어야 함.
- ⑪ 농산물 생산, 유통, 소득위험 등과 관련한 컨설팅 활동을 강화시키기 위한 정책노력이 이루어져야 함. 전후방산업의 효율을 제고하는 정책노력도 지속되어야 함.

다. 1차 초안에 대한 검토의견³²

- 제1장, 2장에 대한 검토의견
 - 한국농정 평가 부분 ('98-'07/10년간)은 전반적으로 지난 10년간 한국정부는 OECD농업장관이 제시한 원칙에 의거 광범위한 농업정책 개혁이 이행되고 있는 것으로 평가하고 있어, 특별한 이의나 수정사항에 대한 요구는 없음.
 - 한국농정 과제 부분도 한국농업이 UR이후 국제경쟁에 보다 크게 노출되면서 경쟁 증가로 적절한 조정정책이 시급, 소규모 농가의 수가 많고 노령농민의 비중이 높은 측면, 평균 농촌가구 소득은 도시가구 소득의 78%에 불과, 소비자 관심 및 국민의 식품안전에 대한 관심 제고, 농식품 부문과 관련 유통시스템의 개발은 다른 경제 부문에 비해 아직 부진, 낙후된 농촌지역의 당면한 문제를 해결하기 위한 농촌개발에 보다 많은 관심이 필요함을 언급하고 있어, 특별한 이의나 수정사항에 대한 요구는 없음.
 - 다만, 계속적인 개혁이 요구되는 분야에서 언급하고 있는 논농업직불금 제도 문제, 초과분 우유에 대한 보조금 지원 문제, 농지소유제도 개선 문제에 대해서는 제4장의 권고사항과 연계되어 있어 이와 함께 개선 및 수정요구 필요

³² 이 부분은 1차 초안을 위한 검토회의(10월 12-13일)에서 논의된 내용을 정리한 것임.

○ 제3장에 대한 검토의견

- 한국농업에 대한 지원 분석자료는 그동안 OECD가 개발한 PSE 개념을 갖고 매년 분석한 자료를 종합한 것으로서 한국이 시장가격지지가 높다는 지적에 대해 특별히 새롭게 이의제기할 사항은 없음. 다만, 현재 PSE 계산에 포함된 품목들의 생산액 비중이 53%에 불과하다는 사항을 언급함으로써 향후 한국의 %PSE 수치를 낮출 수 있는 기술적인 방법들에 대해 한국정부와 OECD 사무국이 협의할 수 있는 기반을 마련할 필요가 있음.
- OECD PEM 모형은 완전히 구축되지 않은 것으로 판단되며, 또한 한국 모형이 완성되면 모형 작동 및 결과에 대한 논의가 예정되어 그 전까지는 현 한국 PEM 모형에 의한 수치는 잠재적인 수치로 추후 협의 예정

○ 제4장(권고사항)에 대한 검토의견

향후 농정개혁을 위한 권고사항	검토 의견
<p>139. 1) 농업생산자지지 수준은 OECD회원국중 4위. PSE의 91% 정도가 시장가격지지. 그 결과 국제시장과 국내시장의 가격차가 크며, 생산비연계적인 지지로 대체 또는 지지수준을 감축 필요하며, 이를 통해 시장지향적인 기조로 유연하게 이전하면서 소비자에게 혜택을 부여</p>	<p>시장지향적인 기조가 소비자의 이익에 너무 치중한 감이 있어 생산자에 대한 혜택과 균형을 이룰 수 있도록 표현할 필요 (마지막 문장)This will allow a smooth transition to market-orientation while delivering balanced benefits between consumers and producers.</p>
<p>2) 농산물시장 개방노력은 계속. 최근 합의된 한미FTA이외에 추가적인 협상을 추진하면서 WTO-DDA협상도 성공적으로 완수중. 국영기업은 경쟁을 허용할 수 있도록 개편 필요. 관세제도도 상승관세와 고관세를 제거하여 무역을 촉진하도록 개선 필요</p>	<p>우리의 경우 국영무역이 소량의 관세쿼타(in-quota) 물량만을 관리하는 현실을 감안 우리는 대부분의 가공품관세가 원료 농산물에 비해 낮은 현실을 감안 (마지막 문장)State trading enterprises while administering small amount of in-quota tariffs,, and tariff systems modified to reduce tariff peaks,</p>
<p>3) 논농업에 대한 고정 및 변동직불제 시행은 시장가격지지정책으로부터 생산비연계적인 지지로 전환하는 중요한 계기. 이미 높은 수준의 쌀생산과 환경영향에도 불구하고, 쌀생산을 촉진하는 변동직불제도는 재검토 필요. 고정직불금의 역할도 명확히 하여 명확한 목적에 부합되도록 검토 필요. 고정직불금의 폐단으로는 소득지지의 목표대상이 아닌 비농지소유자들에게 정부보조가 지원되며, 지원금으로 인해 농지가격의 상승을 가져와, 짧은 미래 농업인들이 농업진출을 억제하고, 농지구모를 늘리고자하는 농업인들의 비용증가요인이 되며, 생산비를 증가시켜, 명확한 대상과 목표의 정립을 통해 문제점 해소 가능</p>	<p>한국의 land capitalization 문제로 농지가격이 상승하고, 신규진입자의 진입을 막는다는 지적은 농지를 유지하면 지가가 하락하고, 타용도로 전용되면 지가 상승하는 현실과 상이(R3-L8~10, 적절히 수정 필요) 고정형직불금이 토지비소유자에게 돌아간다는 지적은 생산비연계적인 지원으로 오히려 바람직한 상황(R3-L6~7, 적절히 수정 필요) 논농업직불제를 쌀농업직불제로 표현되지 않도록 단어의 일관성유지 필요(direct payments for paddy fields로 단어 통일 필요)</p>

향후 농정개혁을 위한 권고사항	검토 의견
<p>4) 우유에 대한 높은 수준의 지원은 만성적인 우유과잉 생산을 야기, 구조적으로 국내생산자에게 배정되는 쿼터가 과잉 수준으로 인해 더욱 악화. 가공용 우유 지원금을 철폐하기 위한 우유쿼터의 감축이나 in-quota 우유가격을 감축하여 국내시장의 균형을 도모하는 것이 국가적인 후생을 증가시키는 정책선택. 가공용으로 사용하는 잉여분 우유에 대한 지원금을 철폐함으로써 낙농진흥회를 민간기구와 보조를 맞추는 것이 필요하며, 원유가격은 가공업자와 생산자간의 협상에 의거하여 결정하고, 국내생산원유는 다른 국가로부터의 운송이 어렵기 때문에 국내외 가격차가 발생하고 이로 인한 이득을 유지하게 됨</p>	<p>한국의 '06년 전체 우유생산은 218만톤(전년 대비 2.3% 감소), 수요(직접투입량)는 191만톤으로 27만톤(전년 대비 17.1% 감소)</p> <p>잉여발생 우유는 '02년 51만톤을 정점으로 점차 감소하여 '06년에는 27만톤까지 감소하고, 쿼터량 인수도시 10~20%의 쿼터량을 감축하도록 함으로써 잉여우유가 지속적으로 감소할 것으로 전망(따라서 현재의 잉여수준은 거의 적정수준에 근접하고 있는 수준임.)</p> <p>135에 표현된 바와 같이 현행쿼터제도도 초과생산을 조장하는 제도가 아니라, 쿼터내 생산우유는 농가에게 정상가격을 주고, 초과물량은 정상가격보다 낮은 국제경쟁가능가격을 주고 있어, 낙농가의 초과생산을 가격적 수단으로 방지하고 있는 제도임. 그 결과 '02년 생산량이 254만톤이었으나 '06년에는 217만톤으로 약 37만톤이 감소하였음</p> <p>135에 표현된 바와 같이, 한국의 낙농업이 고소득농가라는 점도 지난 몇 년간 사료가격안정기와 같은 일시적 호황기를 2000년 이전이나 최근과 같은 어려운 시기를 단편적으로 비교하는 것은 무리이며, 현재 낙농가는 경영수지의 악화로 어려움을 겪고 있음.</p> <p>(R4 전체문장 수정) 우유 생산조절제를 시행함에 따라 잉여원유가 점진적으로 감소하는 추세에 있으나, 일정 수준 시장원리가 작용할 수 있는 원유 거래원칙과 생산자 자율에 의한 수급조절 시스템 구축이 필요함. 아울러 쿼터 초과생산 우유의 가격을 현저하게 낮게(과징금 수준에 근접) 관리하는 제도를 도입하여 수급균형을 지속적으로 유지 관리할 필요</p>

향후 농정개혁을 위한 권고사항	검토 의견
<p>5) 농가소득은 도시가구 소득의 78% 수준. 도농간 소득 격차는 노동생산성을 저해하는 농업에 대한 제한조치들이 문제. 한국의 평균농지규모는 1.4ha-규모화의 이득을 누릴 수 없는 수준. 한국의 농지소유제도는 농지규모를 확대할 수 있도록 개정 필요. 기업체의 농지소유 및 농업생산활동 금지하는 현행 규정은 검토, 신규진입자에 대한 참여를 허용하여 소득격차의 근저에 있는 근본적인 생산성격차를 해소. 농촌지역의 특별산품을 이용할 수 있는 농촌관광, 식품산업 육성 등 농가소득원을 다변화하는 조치도 필요.</p>	<p>현재 한국의 농지는 신규참여자들(농사를 짓고 자하는 사람 또는 농업을 전문으로 하는 농업회사법인에 대한 진입이 자유화되어 있어 규모확대 어려움에 의한 농가소득 문제는 신규진입자에 대한 차단이 문제가 아니라, 현재 농지가격이 너무 높고, 한정된 농지에 많은 농업인이 농업에 종사하고 하고 있는 것이 문제임. (R5-L8~9, 적절히 수정 필요): 높은 농지가격으로 인해, 소유보다는 농지임대차가 활성화 될 수 있도록 제도를 개선해야 함. 농업인력의 구조조정이 촉진될 수 있도록 정부의 지원정책을 개편해야 함. 예를 들어 취미농업인 등에 대한 지원을 줄여나가고 고령화된 농업인의 은퇴를 지원하여 농업을 주업으로 하는 젊은 농가가 농지규모를 확대할 수 있는 여건을 만들어 주어야 함.</p>
<p>6) 농촌개발정책은 농업정책과 구분, 농업이 농촌경제의 주동력이라는 개념을 수정. 농가소득제고 해결책의 일환으로 농외소득으로 보충할 수 있는 기회제공. 농촌경제의 활성화를 위해서 교육, 교통, 의료, 주택 등 기반시설에 대한 투자를 통해 수단을 제공. 신규 진입자에 대한 농지소유 허용을 통해 농촌경제를 활성화 할 수 있는 스포츠시설, 관광지 개발 등을 통한 휴식공간으로 농촌지역을 재편성</p>	<p>생산정책과 농촌정책의 접근방식에 있어 OECD의 Mixed policy와 우리농정의 Complementary policy와는 차이가 있는 점을 인정(R6-L1, Rural policies should be complemented with agricultural policies,....) 농촌지역을 오락시설로 개방하는 것보다는 지역적인 산업육성을 강조할 필요(R6-L6~8, 적절히 수정 필요)</p>

향후 농정개혁을 위한 권고사항	검토 의견
<p>6) 농촌개발정책은 농업정책과 구분, 농업이 농촌경제의 주동력이라는 개념을 수정. 농가소득제고 해결책의 일환으로 농의소득으로 보충할 수 있는 기회제공. 농촌경제의 활성화를 위해서 교육, 교통, 의료, 주택 등 기반시설에 대한 투자를 통해 수단을 제공. 신규 진입자에 대한 농지소유 허용을 통해 농촌경제를 활성화 할 수 있는 스포츠시설, 관광지 개발 등을 통한 휴식공간으로 농촌지역을 재편성</p>	<p>생산정책과 농촌정책의 접근방식에 있어 OECD의 Mixed policy와 우리농정의 Complementary policy와는 차이가 있는 점을 인정(R6-L1, Rural policies should be complemented with agricultural policies,....)</p> <p>농촌지역을 오락시설로 개방하는 것보다는 지역적인 산업육성을 강조할 필요(R6-L6~8, 적절히 수정 필요)</p>
<p>7) 현행규정상 농가의 정의는 지나치게 광범위하여 개정 필요. 농가는 의료보험료, 교육비보조, 기타 사회안전망제도 등 상당한 사회적인 혜택을 누리므로 농가 상태를 유지, 비경제적 단위의 소규모 농가가 상존. 농가경영체 개념을 도입으로 왜곡현상을 제거하고, 농지를 더 효율적으로 활용될 수 있도록 개방하고, 무자격자에 대한 사회적 비용을 절약 가능</p>	<p>현행 법령상 농가(farm household)개념은 삭제되었으며, 농업인(farmer) 개념으로 수정(R7의 farm household를 모두 farmer로 수정)</p> <p>R7-L2, 1000m2 (0.3ha)를 0.1ha로 수정 (R7-L4~9, 적절히 수정 필요) 현실적으로 농가에 대한 교육·의료 등 복지 지원은 시설이나 수준이 도시에 비해 낮아 이 것 때문에 농가의 지위를 유지하려고 하는 것은 아니며, 오히려 소득직불제 등 각종 농업지원이 농업의 주업여부와 상관없이 지원하게 되어 농가의 지위를 지속적으로 유지하고자 하는 동기가 되어, 농업지원정책을 농업을 주업으로 하고는 농가에 집중될 수 있도록 비즈니스 지향적인 농가개념을 도입하는 것이 필요</p>

향후 농정개혁을 위한 권고사항	검토 의견
<p>8) 한국농업의 비료 및 농약사용 수준은 상당히 높은 편임. 비료의 환경위해적 요인에 대응하여 비료의 사용과 그 영향을 감소시킬 수 있는 조치 필요. 예를 들면, 농지와 수로사이에 완충벨트를 사용하여 과다 영양분을 흡수하고, 농약의 유출을 막는 방안; 작물의 영양조건을 더 잘 충족시킬 수 있는 시비방법 도입; 비료에 대한 토양시험 및 농약사용의 경제적 한계 도입; 수자원에 기반을 둔 영양관리계획 도입. 환경정책은 오염자 부담원칙을 존중하고 품목에 대한 정책이 환경적인 목표와 상치되지 않도록 고려</p>	<p>세계에서 가장 농약과 비료사용이 심한 국가라는 표현(R8-L1, 적절히 완화 필요) 우리나라의 경우, 전체 농경지 면적의 60%가 논이 차지하므로, 논둑이 Buffer strips 역할 담당 정책대안으로, 생물농약사용 촉진, 기후변화 협력정책 등이 더 바람직(R8-L3~7, 적절히 정책대안으로 추가)</p>
<p>9) 안전성 확보, 고품질 농산물 확보가 한국 농업정책의 중요한 요소, 향후 한국농산물에 대한 소비자 신뢰와 품질에 대한 명성을 높이기 위해 품질인증제도를 합리적으로 개선</p>	<p>최근의 농업농촌기본법 개정 취지에 부합되도록 수정(R9-L3, agri-food products를 agricultural products and food로 수정)</p>
<p>10) 한국전통식품과 음식의 국제적인 인지도 증가, 한식의 확산을 위한 노력 더욱 확대 필요. 전통식품의 이점을 살리고, 국내시장을 상대로 한 고품질 농산물을 개발하기 위한 지속적 노력경주 필요. 시장개발과 확산을 위한 정책이 농업의 시장지향적 전환을 지원하는 중요한 분야임.</p>	<p>선진국의 식품산업육성정책과 같이 가공도를 높인 Value added 농산물을 개발하여 농업소득 증가 필요(R10-L4~5, 적절히 수정하여 문구 추가 필요)</p>
<p>11) 협동조합, 농민단체, 지역농산업클러스터 등이 농산업 및 농촌관광산업 분야의 중요한 성장요인. 농장생산관리, 유통, 수입위험부담 등에 대한 자문활동 장려책 필요. 농업생산체인과 관련된 전후방산업의 효율을 개선하기 위한 노력 필요</p>	<p>농업도 타산 업에 부담만 되는 산업이 아니라, 구체적인 이익을 줄 수 있는 분야로 성장할 수 있는 분야임을 강조(R11-L3~4, 적절히 추가 필요)</p>

향후 농정개혁을 위한 권고사항	검토 의견
<p>140. 한국농업은 타 산업과 함께 경제사회에 기여할 수 있도록 효율적, 근대적 기업으로 성장해야함. 이를 위해 농업지원이 농업의 시장지향적이고 환경친화적으로 개선될 수 있도록 감축 필요. 농지시장 진입에 더 많은 참여를 허용하고, 동일한 경쟁여건을 제공. 소규모, 독자적인 가족농은 더 이상 건전하고 균형된 사회를 이루어가는데 충분요소가 아님. 농업만이 농촌일자리와 부의 창출의 근간이 아니며, 농업기반 개선 및 다양한 농외소득의 창출이 농가를 유지하고 타분야를 유인할 수 있는데 필수적임. 한국 농업지도자들은 생산증대나 높은 농업보호 정책으로부터 국내외 소비자들바라는 독특한 특산품과 고품질의 한국식품을 생산할 수 있는 과감하고 적극적인 비전을 가질 필요가 있음.</p>	<p>140-L4~5는 139-R5에서 언급된 -농지 이용의 자유화와 동일한 맥락으로 동일한 수정이 필요</p> <p>140-L5~6는 139-R7에서 언급된 소농의 실효성 부족 개념과 동일한 맥락으로 동일한 수정이 필요</p> <p>따라서 한국의 농지제도와 상이한 소농구조를 감안하고, 농업이 담당할 수 있는 다원적 기능, 식량안보, 노령화 문제 등 순기능을 고려하여, 농업의 기여도가 높고 낮은 대농과 소규모 가족농의 특성이 병행할 수 있도록 균형된 농정개발이 필요함을 강조(140-L9 이후 적절히 추가 필요)</p> <p>또한 한국농정의 비전으로 농촌의 전통문화 유지 및 전승 기능에 대한 고민을 농촌개발 차원에서 고려해야할 것을 강조(140-L9 이후 적절히 추가 필요)</p>

1.2.2. 2차 보고서 초안(2007년 11월 현재안)의 주요 내용과 검토의견

가. 보고서 구성과 1차 초안과의 차이점

- 2차 초안의 보고서 구성은 1차 초안과 같으며, 단지 오·탈자를 수정하고 일부 자료를 update 하였으며, 서술이 불명확한 부분에 대한 추가설명 등이 포함됨. 아울러 우리나라가 수정을 요청한 권고사항에 대해 일부를 반영하였고, 권고사항을 11개에서 일부를 분리하여 12개로 조정하였음.

나. OECD 1차 초안중 권고사항에 대한 우리측 의견 반영 현황

- (권고사항 1)
 - 한국 농업이 시장지향적인 기조로 이전하는 과정에서 소비자의 이익에 너무 치중한 감이 있어 생산자에 대한 혜택과 균형을 이룰 수 있도록 수정
- (권고사항 2)
 - 우리나라는 대부분의 가공품관세가 원료 농산물에 비해 낮은 현실을 감안하여 상승관세 부분의 지적은 삭제
- (권고사항 3)
 - 논농업직불제를 쌀농업직불제로 표현되지 않도록 단어의 일관성을 유지하도록 수정 (향후 직불금 지원의 유연성 확보)
- (권고사항 4)
 - 정책대안에 우유의 쿼터내 가격 이외에도 쿼터초과가격을 낮추는 방안도 추가
- (권고사항 6)
 - 농촌지역을 오락시설로 개방하는 것보다는 지역적인 산업육성을 강조하도록 문구 수정
- (권고사항 7)
 - 현행 농지제도의 문제점은 신규진입자에 대한 차단으로 인한 규모확대의 어려움이 아니라, 현재 농지가격이 너무 높고, 한정된 농지에 많은 농업인이 농업에 종사하고 하고 있는 것이 문제이므로 소유보다는 농지 임대차가 활성화 될 수 있도록 임대시장개발 필요성 추가

- (권고사항7)
 - 현행 개정중인 농업농촌기본법의 취지에 합치하도록 문구 수정: 농가 개념을 농업인 개념으로, agri-food products를 agricultural products and food로 수정
- (결론- P. 145)
 - 대농과 소규모 가족농의 특성이 병행되는 균형된 농정개발이 강조될 수 있도록 다수의 소규모 자급가족농을 유지하면서 도시가계와의 소득격차를 좁히는 2중 목적을 동시에 달성하기는 어렵다는 문구 삽입.

다. 2차 초안중 권고사항에 대한 검토의견

표 7-1. OECD 사무국 권고(2차초안)에 대한 항목별 검토의견

향후 농정개혁을 위한 권고사항 (OECD 사무국 2차 초안)	OECD 사무국 2차 초안 검토 (우리측 의견반영 여부)
144. 1) 농업생산자지지 수준은 OECD회원국중 4위. PSE의 91% 정도가 시장가격지지. 그 결과 국제시장과 국내시장의 가격차가 크며, 생산비연계적인 지지로 대체 또는 지지수준 감축이 필요하며, 이를 통해 농민들이 시장지향적인 기조로 유연하게 이전하면서 한국소비자에게 혜택을 부여	시장지향적인 기조가 소비자의 이익에 너무 치중한 감이 있어 생산자에 대한 혜택과 균형을 이룰 수 있도록 표현 (마지막 문장)This will allow a smooth transition to market-orientation for farmers while delivering immediate benefits to Korean consumers.(반영)
2) 농산물시장 개방노력은 계속. 최근 합의된 한미FTA이외에 추가적인 협상을 추진하면서 WTO-DDA협상도 성공적으로 수행중. 국영기업은 경쟁을 허용할 수 있도록 개편 필요. 관세제도도 (상승관세와) 고관세를 감축하여(제거하여) 무역을 촉진하도록 개선 필요	우리의 경우 국영무역이 소량의 관세쿼터(in-quota) 물량만을 관리하는 현실을 감안 (미반영) 우리는 대부분의 가공품관세가 원료 농산물에 비해 낮은 현실을 감안 (마지막 문장)This will allow a smooth transition State trading enterprises could be reformed to allow for increased competition, and tariff systems modified to reduce (remove tariff escalation) tariff peaks, and increase trade generally.(반영)

향후 농정개혁을 위한 권고사항 (OECD 사무국 2차 초안)	OECD 사무국 2차 초안 검토 (우리측 의견반영 여부)
<p>3) 논농업에 대한 고정 및 변동직불제 시행은 시장가격지정책으로부터 생산비연계적인 지지로 전환하는 중요한 계기. 이미 높은 수준의 쌀생산과 환경영향에도 불구하고, 쌀생산을 촉진하는 변동직불제도는 재검토 필요. 고정직불금의 역할도 분명히 하여 명확한 목적에 부합되도록 검토 필요. 고정직불금의 폐단으로는 소득지지의 목표대상이 아닌 비농지소유자들에게 정부보조가 지원되며, 지원금으로 인해 농지가격의 상승을 가져와, 젊은 미래 농업인들이 농업진출을 억제하고, 농지규모를 늘리고자하는 농업인들의 비용증가요인이 되며, 생산비를 증가시킴. 명확한 대상과 목표의 정립을 통해 문제점 해소 가능</p>	<p>한국의 land capitalization 문제로 농지가격이 상승하고, 신규진입자의 진입을 막는다는 지적은 농지를 유지하면 지가가 하락하고, 타용도로 전용되면 지가가 상승하는 현실과 상이 (미반영)</p> <p>논농업직불제를 쌀농업직불제로 표현되지 않도록 단어의 일관성유지 필요 (direct payments for paddy fields로 단어 통일 필요) (반영)</p>
<p>4) 우유에 대한 높은 수준의 지원은 만성적인 우유과잉 생산을 야기, 구조적으로 높은 소득의 국내생산자에게 배정되는 쿼터과잉으로 인해 더욱 악화. 가공용우유에 대한 보조금을 철폐하기 위한 우유쿼터의 감축이나, 쿼터초과 가격 혹은 쿼터내 가격을 감축하여 국내시장의 균형을 도모하는 것이 국가적인 후생을 증가시킬 수 있는 더 나은 정책선택이 될 수 있음. 가공용으로 사용하는 잉여분 우유에 대한 지원금을 철폐함으로써 낙농진흥회를 민간기구와 형평을 맞추는 것이 필요하며, 가공용 원유가격은 가공업자와 생산자간의 협상에 의거하여 결정할 필요가 있음. 국내생산 음용유는 외국으로부터의 운송이 어려워 자연스럽게 가격차를 유지할 수 있는데도 높은 가격으로 보호하는 것에 대해 의문</p>	<p>한국의 '06년 전체 우유생산은 218만톤(전년 대비 2.3% 감소), 수요는 191만톤으로 27만톤 잉여 (전년 대비 17.1% 감소) 잉여 우유는 '02년 51만톤을 정점으로 점차 감소하여 2006년에는 27만톤까지 감소하고, 쿼터량 인수도시 10~20%의 쿼터량을 감축하도록 함으로써 잉여우유가 지속적으로 감소할 것으로 전망(따라서 현재의 잉여수준은 거의 적정수준에 근접하고 있는 수준임.)</p> <p>140에 표현된 바와 같이 현행쿼터제도도 초과생산을 조장하는 제도가 아니라, 쿼터내 생산우유는 농가에게 정상가격을 주고, 초과물량은 정상가격보다 낮은 국제경쟁가능가격을 주고 있어, 낙농가의 초과생산을 가격적 수단으로 방지하고 있는 제도임. 그 결과 '02년 생산량이 254</p>

향후 농정개혁을 위한 권고사항 (OECD 사무국 2차 초안)	OECD 사무국 2차 초안 검토 (우리측 의견반영 여부)
	<p>만톤이었으나 '06년에는 217만톤으로 약 37만톤이 감소하였음</p> <p>140에 표현된 바와 같이, 한국의 낙농업이 고소득농가라는 점도 지난 몇 년간 사료가격안정기와 같은 일시적 호황기를 2000년 이전이나 최근과 같은 어려운 시기를 단편적으로 비교하는 것은 무리임.</p> <p>우유 생산조절제를 시행함에 따라 잉여 원유가 점진적으로 감소하는 추세에 있으나, 일정 수준 시장원리가 작용할 수 있는 원유 거래원칙과 생산자 자율에 의한 수급조절 시스템 구축이 필요함. 아울러 쿼터 초과생산 우유의 가격을 현저하게 낮게(과징금 수준에 근접) 관리하는 제도를 도입하여 수급균형을 지속적으로 유지 관리할 필요 (일부반영)</p>
<p>5) 농가소득은 도시가구 소득의 78% 수준. (도농간 소득 격차는 노동생산성을 저해하는 농업에 대한 제한조치들이 문제/삭제). (한국의 평균농지규모는 1.4ha-규모화의 이득을 누릴 수 없는 수준. 한국의 농지소유제도는 농지규모를 확대할 수 있도록 개정 필요. 기업체의 농지소유 및 농업생산활동을 금지하는 현행 규정은 검토, 신규진입자에 대한 참여를 허용하여 소득격차의 근저에 있는 근본적인 생산성격차를 해소/7항으로 이동) 농촌지역의 특별산품을 이용할 수 있는 농촌관광, 식품산업 육성 등 농가소득원을 다변화하는 조치도 필요.</p>	<p>중간부분이 7항으로 이동함에 따라 문제점 없음</p>

향후 농정개혁을 위한 권고사항 (OECD 사무국 2차 초안)	OECD 사무국 2차 초안 검토 (우리측 의견반영 여부)
<p>6) 농촌개발정책은 농업정책과 분리(구분), 농업이 농촌경제의 주동력이라는 개념을 수정. 농가소득제고 해결책의 일환으로 농외소득으로 보충할 수 있는 기회제공. 농촌경제의 활성화를 위해서 교육, 교통, 의료, 주택 등 기반시설에 대한 투자를 통해 수단을 제공. 신규 진입자에 대한 농지소유허용을 통해 농촌경제를 활성화 할 수 있는 (농공단지의 개발/추가) 스포츠시설, 관광지 개발등을 통한 휴식공간으로 농촌지역을 재편성</p>	<p>생산정책과 농촌정책의 접근방식에 있어 OECD의 Mixed policy와 우리농정의 Complementary policy와는 차이가 있는 점을 인정(R6-L1, Rural policies should be distinguished(seperated) with agricultural policies.) (일부 반영)</p> <p>농촌지역을 오락시설로 개방하는 것보다는 지역적인 산업육성을 강조할 필요(농공단지 개발, 7항 후반부/추가) (by developing the industrial complex) (일부 반영)</p>
<p>7) (한국의 평균농지규모는 1.4ha-규모화의 이득을 누릴 수 없는 수준. 한국의 농지소유제도는 농지규모를 확대(하고 임대시장을 개발/추가)할 수 있도록 개정 필요. 기업체의 농지소유 및 농업생산활동을 금지하는 현행 규정은 검토, 신규진입자에 대한 참여를 허용(필요) (소득격차의 근저에 있는 근본적인 생산성격차를 해소/삭제) (지역화 규정의 조심스러운 활용이 토지를 지역사회 수요를 존중하고 사회적인 높은 가치를 보존할 수 있는 방식으로 활용될 수 있도록 보장하는데 필요함/추가)</p>	<p>5)중간부분을 이전하여 새로운 항목으로 설정. 현재 한국의 농지는 신규참여자들(농사를 짓고자하는 사람 또는 농업을 전문으로 하는 농업회사법인에 대한 진입이 자유화되어 있어 규모확대 어려움에 의한 농가소득 문제는 신규진입자에 대한 차단이 문제가 아니라, 현재 농지가격이 너무 높고, 한정된 농지에 많은 농업인이 농업에 종사하고 하고 있는 것이 문제임. (미반영)</p> <p>높은 농지가격으로 인해, 소유보다는 농지임대차가 활성화 될 수 있도록 제도를 개선해야 함.(임대시장개발 필요성 추가) (reformed to develop the rental market) (반영)</p> <p>농업인력의 구조조정이 촉진될 수 있도록 정부의 지원정책을 개편해야 함. 예를 들어 취미농업인 등에 대한 지원을 줄여나가고 고령화된 농업인의 은퇴를 지원하여 농업을 주업으로 하는 젊은 농가가 농지규모를 확대할 수 있는 여건을 만들어 주어야 함.</p>

향후 농정개혁을 위한 권고사항 (OECD 사무국 2차 초안)	OECD 사무국 2차 초안 검토 (우리측 의견반영 여부)
	(지역화 규정의 신중한 도입으로 토지에 대한 지역사회 수요 충족과 사회적인 가치를 보존할 수 있는 방향으로 활용될 수 방안 필요성 추가) (Careful use of zoning regulations will be essential to ensure that land is used in a way that respects the needs of the local community and preserves areas with a high social value) (일부반영)
8) 현행 규정상 농민(농가)의 정의는 지나치게 광범위하여 개정 필요. 농가는 의료보험료, 교육비보조, 기타 사회안전망제도 등 상당한 사회적인 혜택을 누리므로 농가 지위를 유지, 비경제적 단위의 소규모 농가가 상존. 농가경영체 개념을 도입하여 왜곡현상을 제거하고, 농지를 더 효율적으로 활용될 수 있도록 개방하고, 무자격자에 대한 사회적 비용을 절약 가능	현행 법령상 농가(farm household)개념은 삭제되었으며, 농업인(farmer) 개념으로 수정(farm household를 모두 farmer로 수정) (반영) 1000m ² (0.3ha)를 0.1ha로 수정 (반영) 현실적으로 농가에 대한 교육·의료 등 복지 지원은 시설이나 수준이 도시에 비해 낮아 이 것 때문에 농가의 지위를 유지하려고 하는 것은 아니며, 오히려 소득직불제 등 각종 농업지원이 농업의 주업여부와 상관없이 지원하게 되어 농가의 지위를 지속적으로 유지하고자 하는 동기가 되어, 농업지원정책을 농업을 주업으로 하는 농가에 집중될 수 있도록 비즈니스 지향적인 농가개념을 도입하는 것이 필요 (미반영)
9) 한국농업의 비료 및 농약사용 수준은 상당히 높은 편임. 비료의 환경위해적 요인에 대응하여 비료의 사용과 그 영향을 감소시킬 수 있는 조치 필요. 예를 들면, 농지와 수로사이에 완충벨트를 사용하여 과다 영양분을 흡수하고, 농약의 유출을 막는 방안; 작물의 영양조건을 더 잘 충족시킬 수 있는 시비방법 도입; 비료에 대한 토양	세계에서 가장 농약과 비료사용이 심한 국가라는 표현 (미반영) 우리나라의 경우, 전체 농경지 면적의 60%가 논이 차지하므로, 논둑이 Buffer strips역할 담당 (미반영) 정책대안으로, 생물농약사용 촉진, 기후변화 협력정책 등이 더 바람직 (미반영)

향후 농정개혁을 위한 권고사항 (OECD 사무국 2차 초안)	OECD 사무국 2차 초안 검토 (우리측 의견반영 여부)
시험 및 농약사용의 경제적 한계 도입; 수자원에 기반을 둔 영양관리계획 도입. 환경정책은 오염자부담원칙을 존중하고 품목에 대한 정책이 환경적인 목표와 상치되지 않도록 고려	
10) 안전성 확보, 고품질 농산물 확보가 한국 농업정책의 중요한 요소, 향후 한국농산물에 대한 소비자 신뢰와 품질에 대한 명성을 높이기 위해 품질인증제도를 합리적으로 개선	최근의 농업농촌기본법 개정 취지에 부합되도록 수정(중진 권고 9의 3째줄, agri-food products를 food and agricultural products 로 수정) (반영)
11) 한국전통식품과 음식의 국제적인 인지도 증가, 한식의 확산을 위한 노력 더욱 확대 필요. 전통식품의 이점을 살리고, 국내 시장을 상대로 한 고품질 농산물을 개발하기 위한 지속적 노력경주 필요. 시장개발과 확산을 위한 정책이 농업의 시장지향적 전환을 지원하는 중요한 분야임.	선진국의 식품산업육성정책과 같이 가공도를 높인 Value added 농산물을 개발하여 농업소득 증가 필요 (미반영)
11) 협동조합, 농민단체, 지역농산업클러스터 등이 농산업 및 농촌관광산업 분야의 중요한 성장요인. 농장생산관리, 유통, 수입위험부담 등에 대한 자문활동 장려책 필요. 농업생산체인과 관련된 전후방산업의 효율을 개선하기 위한 노력 필요	농업도 타산업에 부담만 되는 산업이 아니라, 구체적인 이익을 줄 수 있는 분야로 성장할 수 있는 분야임을 강조 (미반영)
145. 한국농업은 타 산업과 함께 경제사회에 기여할 수 있도록 효율적, 근대적 기업으로 성장해야함. 이를 위해 농업지원이 농업의 시장지향적이고 환경친화적으로 개선될 수 있도록 감축 필요. 농지시장 진입에 더 많은 참여를 허용하고, (잠재적인 토지이용자들이 구입을 허용하도록 허용/수정)(동일한	145-4~5줄은 중진 139-권고 5에서 언급된 -농지 이용의 자유화와 동일한 맥락으로 동일한 수정이 필요 (미반영) 145-5~6줄은 중진 139-권고 7에서 언급된 소농의 실효성 부족 개념과 동일한 맥락으로 동일한 수정이 필요(to allow other potential users of land to acquire it/수정) (일부 반영)

향후 농정개혁을 위한 권고사항 (OECD 사무국 2차 초안)	OECD 사무국 2차 초안 검토 (우리측 의견반영 여부)
<p>경쟁여건을 제공/삭제). (다수의 소규모자 급가족농의 유지와 도시가계와의 소득격차 를 좁히는 것이 점차 어렵다는 인식 필요/ 수정)(소규모, 독자적인 가족농은 더 이상 건전하고 균형된 사회를 이루어가는데 충 분요소가 아님/삭제) 농업만이 농촌일자리 와 부의 창출의 근간이 아니며, 농업기반 개선 및 다양한 농외소득의 창출이 농가를 유지하고 타분야를 유인할 수 있는데 필수 적임. (한국농업지도자들은/삭제) (현행 높은 수준의 지원과 보호/수정) (생산증대 나 높은 농업보호정책/삭제)으로부터 국내 외 소비자들의 바라는 독특한 특산품과 고 품질의 한국식품을 생산할 수 있는 (긍정 적인 농업에 관한 비전/수정) 필요.</p>	<p>따라서 한국의 농지제도와 상이한 소농 구조를 감안하고, 농업이 담당할 수 있는 다원적 기능, 식량안보, 노령화 문제 등 순기능을 고려하여, 농업의 기여도가 높 고 낮은 대농과 소규모 가족농의 특성이 병행할 수 있도록 균형된 농정개발이 필 요함을 강조(it will become increasingly difficult to achieve the dual objectives of maintaining a large number of small independent family farms and closing the income gap with urban households/수정) (일부 반 영)</p> <p>또한 한국농정의 비전으로 농촌의 전통 문화유지 및 전승 기능에 대한 고민을 농촌개발 차원에서 고려해야할 것을 강 조 (일부 반영)</p>

2. 향후 과제

2.1. OECD 2차 초안에 대해 우리측 입장 추가 설명이 필요사항

1) 제1장과 제2장

- 한국농업과 농정에 관한 일반적인 설명이므로 특별히 반대하거나 적극적으로 수정을 요청할 부분은 별로 없음.

2) 제3장 관련: 한국의 농업지원 분석자료에 대해

- para 10의 footnote에서 한국의 PSE 계산은 농업생산액의 53%에 해당하는 주요 품목(특히 보호를 많이 하는 쌀 등 11개 품목: 쌀, 보리, 콩, 우유, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 계란, 마늘, 고추, 배추)만 대상으로 하고 나머지는 일반적인 외연확대 (extrapolation)로 계산하였기 때문에 실제보다 과대 계상되었을 수 있다고 지적한 부분을 주목할 필요가 있음. 이를 근거로 내년도에 PSE 대상 품목을 확대하고, 아울러 전체 %PSE를 낮추기 위한 노력을 기울일 필요가 있음.
 - PEM 분석중 우유에 관한 내용은 OECD 사무국에서도 아직 모델이 확정되지 않은 상태에서 일단 1차적으로 분석한 것이며, 추후 변경소지가 있다고 적시하고 있음. 따라서 앞으로 OECD와 관련 모델과 parameter 값들에 대해 협의를 해야 함.

3) 건의사항 2 관련: 한국의 국영무역기업에 대해

- 한국의 국영무역기업은 현실적으로 소량의 관세쿼타(in-quota) 물량만을 관리하는 쿼타이행을 촉진하기 위한 기관에 불과함.

4) 건의사항 3 관련: 논 농업직불제와 관련, 고정 및 변동직불금이 소득지지의 목표대상이 아닌 비농지소유자에게 지원되어 농지 가격을 상승시키고 신규진입자의 진입을 막는다는 지적에 대해

- 쌀소득보전직불제의 고정직불에 대해서는 시장지향적이라고 평가하면서도 문제점을 지적하고 targeted 된 목표를 정의하는 것이 도움이 된다고 기술하여 다소 애매함. 한국의 농업현실을 본다면, 논농업직불금으로 인한 land capitalization 문제로 농지가격이 상승하고, 이로 인해 신규진입자의 진입을

막는다는 지적은 현실과 상이한 면이 있음. 현실적으로는 오히려 농지를 유지하면 지가가 하락하고, 타용도로 전용되면 지가가 상승하는 것이 현실임.

5) 건의사항 4 관련: 현행 우유잉여 수준(27만톤)이 너무 과다하며, 현행 쿼터제도가 초과생산을 조장하는 제도라는 지적에 대해

- 한국의 우유에 대해서는 잉여가 있는 상황에서 대체적인 개선방향(쿼터를 줄인다던가, 우유 가격을 낮춘다든가)은 수급이 가지만, 최근 우유 잉여량이 줄고 있고 낙농개혁을 위한 협의가 진행되고 있다는 노력이 반영될 필요가 있음.
 - 한국의 2006년 전체 우유생산은 218만톤(전년 대비 2.3% 감소), 수요는 191만톤으로 27만톤 잉여 (전년 대비 17.1% 감소). 잉여발생 우유는 2002년 51만톤을 정점으로 점차 감소하여 2006년에는 27만톤까지 감소하고 있음.
 - 대부분의 국가가 부패하기 쉬운 우유의 특성상 우유에 대해서는 특별보호를 하고 있고, 우리나라의 보조금액은 생산액 대비 2% 미만임. 현행 쿼터제도에 의한 잉여우유 처리제도는 쿼터량 인수도시 10~20%의 쿼터량을 감축하도록 함으로써 잉여우유가 지속적으로 감소할 것으로 전망됨. 따라서 현재의 잉여수준은 거의 적정수준에 근접하고 있는 수준으로 추정
 - 그러므로 현행 쿼터제도는 초과생산을 조장하는 제도가 아니라, 쿼터내 생산우유는 농가에게 정상가격을 주고, 초과물량은 정상가격보다 낮은 국제경쟁가능가격을 주고 있어, 낙농가의 초과생산을 가격적 수단으로 방지하고 있는 제도임. 그 결과 2002년 생산량이 254만톤이었으나 2006년에는 217만톤으로 약 37만톤이 감소하였음.
 - 우유 생산조절제를 시행함에 따라 잉여원유가 점진적으로 감소하는 추세에 있으나, 일정 수준 시장원리가 작용할 수 있는 원유 거래원칙과 생산자 자율에 의한 수급조절 시스템 구축이 필요함. 아울러 쿼터 초과생

산 우유의 가격을 현저하게 낮게(과징금 수준에 근접) 관리하는 제도를 도입하여 수급균형을 지속적으로 유지 관리할 필요는 있음.

- 현재 우리나라의 쿼터제도는 집유업체별로 독자적으로 실시하기 때문에 생산통제의 효과가 떨어짐. 낙농진흥회에서는 쿼터를 줄이고 있으나 일부 유업체는 쿼터를 오히려 늘리고 있는 등 쿼터관리가 잘 안됨. 따라서 전국단위 쿼터제도를 갖추도록 해야 한다는 점을 정책권고안에 포함시킬 필요가 있음.

6) 건의사항 4 관련: 한국의 낙농가가 고소득농가라는 지적에 대해

- 한국의 낙농업이 고소득농가라는 지적은 지난 몇 년간 사료가격 안정기와 같은 일시적 호황기를 2000년 이전이나 최근과 같은 어려운 시기를 단편적으로 비교하는 것은 무리한 면이 있음. 최근 낙농가는 사료비 인상으로 경영수지가 악화되어 어려운 상황에 있음.

7) 건의사항 7 관련: 현행 농지소유제도가 기업체의 농지소유 및 농업생산 활동을 금지하고 있다는 지적에 대해

- 현재 한국의 농지제도는 신규참여자들, 농사를 짓고자하는 사람 또는 농업을 전문으로하는 농업회사법인에 대한 진입이 자유화되어 있음. 농지에 대한 추가적인 규제완화는 한국적인 상황을 더욱 충분히 고려해야 할 필요가 있음.
 - 농업외적인 요인에 의거하여 현재 농지가격이 너무 높고, 우리나라는 국토면적이 협소하여 한정된 농지에 많은 농업인이 농업에 종사하고 있는 것이 문제임. 또한 전통적으로 농지소유에 집착하는 경향이 있고, 농업진흥지역이라는 제도가 있어 보조의 자본화효과가 상대적으로 작음.
 - 따라서 높은 농지가격으로 인해, 소유보다는 농지임대차가 활성화 될 수

있도록 제도를 개선해야 하며, 농업인력의 구조조정이 촉진될 수 있도록 정부의 지원정책을 개편해야 함. 예를 들어, 취미농업인 등에 대한 지원을 줄여나가고 고령화된 농업인의 은퇴를 지원하여 농업을 주업으로 하는 젊은 농가가 농지규모를 확대할 수 있는 여건을 만들어 주어야 함.

8) 건의사항 8 관련: 농민이 의료보험, 교육비, 기타 사회안전망 등으로 인해 상당한 사회적 혜택을 누림으로써 비경제적인 단위의 소규모 농가가 상존한다는 지적에 대해

- 생산정책과 농촌정책의 접근방식에 있어 OECD의 Mixed policy와 우리농정의 Complementary policy와는 차이가 있음. 농업인을 상업적으로만 정의하기는 어려우며, 우리나라는 고령농이 많아 economy of scale, diversification, economy of scope 등에 한계가 있으며, 고령농업인을 은퇴시키기에는 엄청난 재원이 필요함.
 - 현실적으로 농촌지역에 대한 교육·의료 등 복지 지원은 시설이나 수준이 도시에 비해 낮아 이 것 때문에 농업인의 지위를 유지하려고 하는 요인은 아님. 오히려 소득직불제 등 각종 농업지원이 농업의 주업여부와 상관없이 지원하게 되어 농가의 지위를 지속적으로 유지하고자 하는 동기가 되어, 농업지원 정책을 농업을 주업으로 하고는 농업인에 집중될 수 있도록 비즈니스 지향적인 농가개념을 도입하는 것이 필요함. 또한 농촌지역을 오락시설로 개방하는 것보다는 지역적인 산업육성을 강조할 필요가 있음.

2.2. 제44차 APM 회의시 한국농정 보고서 논의에 대한 대응

- 일자: 2007. 11. 5~7
- 주요국 관심사항
 - 스페인은 한국농정평가보고서가 자국과는 매우 상이하지만 매우 유용한 자료이며, 다른 국가들에 대한 추가적인 연구가 필요함을 언급하면서 작물재해보험의 적용범위와 보상내용, 농업정책 추진시 농업소득이 농민들에게 균형되게 분배될 수 있도록 사회적인 측면의 고려 필요성을 언급하였음.
 - EC는 한국은 농업의 다원적기능, 환경영향, 농가의 노령화 및 소규모 농가 증대, 한-EU FTA추진 등 많은 정책적인 문제를 공유하고 있으며, 농민이 실질적인 혜택을 받을 수 있는 정확한 지원정책의 필요성을 언급하였음.
 - 호주는 한국의 농산물교역의 확대에 관심을 표명하고 토지개혁 및 농지규제가 농업성장이나 농업외분야의 성장에 기여 여부에 대한 분석이 필요함을 언급하였음.
 - 미국은 한국의 농기계 공동구매관리제도와 계약재배의 농지규모화에 기여여부, 식품소비변화에 따른 식품산업의 성장, 가축분야를 포함한 농업의 환경영향 평가, 농촌관광 개발사업에 관심을 표명하면서, 직불제도, 쌀공공비축제도, 한우육성시책과 BSE문제, 농가부채 대책의 성공 여부에 대해 의문을 제기하였음.
 - 프랑스는 한국농정평가보고서가 매우 포괄적인 유용한 정보를 제공하고 있으며, 반면에 우유지원정책에 대해서는 대부분의 유럽국가들이 우유지원정책을 사용하고 있는 점을 감안하여 사무국이 너무 과도한 권고사항을 하고 있다는 점을 지적하였음.
 - 캐나다는 한-캐나다 FTA추진에 관심을 표명하면서, EU가 언급한 농민이 실질적인 혜택을 받을 수 있는 정확한 지원정책의 필요성에 공감하

- 고 농가, 농가소득, 도시가계와 농가소득차이에 대한 자료의 정확성에 관심을 표명하였음.
- 뉴질랜드는 한국이 APEC회원국이며 교역상대국으로서 시장개방정책에 관심을 표명하면서 농촌개발정책에 있어 농업서비스의 결여로 농촌의 활력을 상실할 우려를 표명하고 자국의 FTA협상 추진을 위해 한-칠레 FTA에 대한 관심을 가지고 있음을 언급하였음.
- 이에 대해 우리측은 OECD 사무국의 한국농정평가보고서 작성 노력에 감사를 표하고, 한국농정의 발전성과 향후 농정방향을 부연 설명하였음(한국농정 홍보용 CD 회원국 배포). 아울러 OECD의 구체적인 정책권고사항에 포함되어 있는 주요정책에 대해 OECD사무국의 시각과 한국의 농업 현실과 정책 여건에서 보는 시각적인 차이를 설명하고 미국, EU, 호주 등 주요국의 관심사항 (농산물교역, 농지제도, 논농업직불제, 한우시장, 우유분야 등)에 대해 성실히 답변하였음.
- 논농업직불금의 자본화현상(Capitalization)에 대해서는, OECD에서 주장하고 있는 바와 같이 Area payment가 농지가격을 상승시켜 신규진입자의 진입을 막고, 농지규모화를 원하는 농업인의 비용증가요인이 되며, 생산비를 증가시킨다는 Land capitalization 논리는 특히 경제개발도상에 있는 대부분의 국가의 현실과는 다른 면을 보이고 있으며, 한국의 경우에도, 현실적으로는 오히려 농지를 유지하면 지가가 하락하고, 타 용도로 전용되면 지가가 상승하는 것이 현실을 설명하고 향후 이러한 면에 착안하여 OECD의 농지제도에 대한 보완적인 연구가 진행되기를 건의함.
 - 잉여우유에 대한 지원제도에 대해서는, OECD에서 권유하고 있는 개선방향(쿼터를 줄인다든가, 우유 가격을 낮춘다든가)은 수급은 하지만, 최근 우유 잉여량이 줄고 있고 낙농개혁을 위한 협의가 진행되고 있다는 노력이 반영될 필요가 있음을 언급하고 2006년 전체 우유생산은 218만톤(전년 대비 2.3% 감소), 수요는 191만톤으로 27만톤 잉여(전년 대비

17.1% 감소)가 있으나, 2002년 51만톤을 정점으로 점차 감소하여 2006년에는 27만톤까지 감소하고 있음. 대부분의 국가가 부패하기 쉬운 우유의 특성상 우유에 대해서는 특별보호를 하고 있으며, 현행 쿼타제도에 의한 잉여우유 처리제도는 쿼타량 인수도시 10~20%의 쿼타량을 감축하도록 함으로써 잉여우유가 지속적으로 감소할 것으로 전망되며, 현재의 잉여수준은 거의 적정수준에 근접하고 있는 수준으로 추정되며, 현행쿼타제도는 초과생산을 조장하는 제도가 아니라, 낙농가의 초과생산을 가격적 수단으로 억제하고 있는 제도임을 설명하였음.

- 현행 농지소유제도에 대해서는, 현재 한국의 농지제도는 농사를 짓고자 하는 사람 또는 농업을 전문으로 하는 농업회사법인에 대한 진입이 자유화되어 있으며, 농업외적인 요인에 의거하여 현재 농지가격이 너무 높고, 우리나라는 국토면적이 협소하여 한정된 농지에 많은 농업인이 농업에 종사하고 하고 있는 것이 문제임을 설명하고, 따라서 농지에 대한 추가적인 규제완화는 한국적인 상황을 더욱 충분히 고려해야 할 필요가 있으며, 높은 농지가격으로 인해, 소유보다는 농지임대차가 활성화 될 수 있도록 제도를 개선하고, 농업인력의 구조조정이 촉진될 수 있도록 정부의 지원정책을 개편하고 있으며, 취미농업인 등에 대한 지원을 줄여나가고 고령화된 농업인의 은퇴를 지원하여 농업을 주업으로 하는 젊은 농가가 농지규모를 확대할 수 있는 여건을 만들어 주는 제도를 마련해 나갈 계획을 설명하였음.
- PEM모델에 의한 농업지원정책 평가부분에 대해서는, PEM 분석중 우유에 관한 내용은 OECD 사무국에서도 아직 모델이 확정되지 않은 상태에서 일단 1차적으로 분석한 것을 상기시키고, 앞으로 OECD와 관련 모델과 parameter 값들에 대해 협의를 해야 함을 설명하였음.
- 마지막으로 사무국 보고서 초안에 대해서는 추후 서면으로 의견을 제출할 계획임을 언급하였음.

○ 사무국은 동 보고서에 대한 여러 국가들의 관심과 의견을 반영하기 위하여

회원국들의 서면의견 제출시 이를 보완하여 '08. 2월 작업반회의에 제출하여 문서 공개여부를 결정할 예정이며, 공개된 후에는 한국농촌경제연구원과 OECD 공동주관으로 한국에서 한국농정에 대한 세미나를 개최할 예정임을 공지하였음.

참고 문헌

- 권오상, 김기철. 2000. 「농업의 다원적기능 관련 논의에 대한 대응방안연구」. 서울대학교 농업개발연구소 2000.12
- 김창길, 김태영, 정은미. 2006. 「OECD 농업환경지표개발 논의에 대응한 농업환경지표개발과 과제」. 한국농촌경제연구원 C 2006-48.
- 농림부. 1999. 「농업의 다원적 기능에 대한 OECD 논의 자료집」. 농림부 국제협력과 _____ . 2003. 「OECD 논의동향」. 농림부 국제농업국 통권 제4호
- 성명환, 승준호. 2006. 「OECD 정책평가모형 운영을 위한 기초연구」, 한국농촌경제연구원 W31/2006. 11
- 성명환 외. 2003. 「쌀 정책평가를 위한 모형개발 연구」. 한국농촌경제연구원 R454.
- 임송수, 김상현. 2002. 「주요 OECD 회원국의 농업환경 정책수단」. 한국농촌경제연구원 연구자료 D165-2/2002. 7
- 윤호섭. 1998. OECD 「농업위원회 논의 동향과 대응방향」. 한국농촌경제연구원 연구자료 D131/1998. 6
- 성진근, 송양훈, 임정빈, OECD 농업생산자지지지추정치(Producer Support Estimate) 개선 전략에 관한 연구, 2005, 충북대 농업과학기술연구소 사업보고서.
- 송양훈, 임정빈 2005. “OECD PSE비율추정방식의 평가와 개선방안: 한국 PSE를 중심으로” 농업경제연구 제 46권 제 4호(2005. 12) pp. 167-193
- Jung-Hwan Lee, Song-Soo Lim. 2003. 「The Road Ahead for Korean Agriculture: Soft Landing on a new Plateau in the WTO」, Korea Rural Economic Institute
- OECD. 2001a. Multifunctionality: Towards an Analytical Framework.
- _____. 2001b. Environmental Indicators for Agriculture 3: Methods and Results. Paris. France.
- _____. 2001c. Market Effects of Crop Support Measures, OECD, Paris.
- _____. 1996. “The Impacts of BSE on European and World Agricultural Commodity Markets.” AGR/CA/APM/MD(96)8, Oct.
- _____. 2004. 「OECD 한국경제보고서」 Volume 2004/10
- _____. 2003. Farm Household Income: Issues and Policy Response
- _____. 2000. Market Access, Domestic Support and Export Subsidy Aspects of Uruguay Round Agreement of Agriculture: Implications in OECD Countries. 2000.12

- _____. 2000a. A Matrix Approach to Evaluating Policy: Preliminary Findings from PEM Pilot Studies of Crop Policy in the EU, the USA, Canada and Mexico, OECD, Paris.
- _____. 2000b. Policy Evaluation Matrix. AGR/CA/APM13.
- _____. 2005a. Commodity Market Impacts of Trade and Domestic Agricultural Policy Reforms. COM/AGR/TD/WP12/REV1.
- _____. 2005b. The Six Commodity PEM Model: Preliminary Results. AGR/CA/AMP30.
- _____. 2007a, Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2007, TAD/CA/APM/WP(2007)4
- _____. 2007b, Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2007, Country Chapters, TAD/CA/APM/WP(2007)5/Rev1
- _____. 2008, Evaluation of agricultural policy reforms in Korea, TAD/CA/APM/WP(2007)32/REV1

C2007-50

OECD 정책평가모형 운영체계구축과 한국농정평가 대응방안

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2007. 12.

발 행 2007. 12.

발행인 최정섭

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 (주)문원사

02-739-3911~5 <http://www.munwonsa@chol.com>

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-