



미국과 EU의 농업보조 변화와 정책 시사점

서진교

미국과 EU의 농업보조 변화와 정책 시사점

서진교

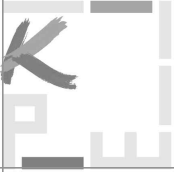
연구자료 21-08

미국과 EU의 농업보조 변화와 정책 시사점

인 쇄 2021년 12월 27일
발 행 2021년 12월 30일
발행인 김흥종
발행처 대외경제정책연구원
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
전 화 044) 414-1179
팩 스 044) 414-1144
인쇄처 거목정보산업(주)(044-863-6566)

©2021 대외경제정책연구원

정가 5,000원
ISBN 978-89-322-2479-4 94320
978-89-322-2064-2(세트)



우루과이라운드(UR) 농업협상에서 농업보조를 줄여나가기로 한 주요 이유는 농업보조가 가지고 있는 무역왜곡효과 때문이다. 특히 농업총량보조(AMS: Aggregate Measurement of Support, 이하 AMS)는 시장가격을 지지하거나 또는 목표가격을 설정하고 시장가격이 목표가격 아래로 떨어질 경우 그 차액을 보상해 주는 형태를 취했다. 이로 인해 생산 증가가 유인되고 수요를 초과하는 생산은 해외시장에 나올 수밖에 없다는 점에서 비난의 대상이었다.

이에 따라 농업보조 지급의 주역이었던 미국과 EU 등 선진국은 UR 농업협정 약속이행 초기부터 무역왜곡보조를 실질적으로 줄이기 위해 노력하였다. 미국과 EU의 무역왜곡보조 지급추이를 살펴보면 이러한 노력이 잘 나타난다. EU의 무역왜곡보조는 1995년 734억 유로에서 2012년 104억 유로로 대폭 감소하였다. 이는 1995년 대비 14%에 불과한 수준이다. 미국도 비록 보조 감축 초기인 1995~99년에는 무역왜곡보조가 다소 증가하였으나, 이후 1999년부터 2007년까지 큰 폭으로 감소하였다.

그런데 2008~10년을 기점으로 미국과 EU의 무역왜곡보조 감축추세에 변화가 발생하였다. EU의 무역왜곡보조는 2010년 110억 유로에서 2018년 118억 유로로 약 6.5% 증가하였다. 미국도 AMS가 2008년 92억 달러에서 2019년 182억 달러로 거의 두 배 증가하였다.

1995~2019년 미국과 EU의 품목별 무역왜곡보조 변화추이를 검토한 결과, 지난 23~24년 동안 대부분의 농산물 무역왜곡보조가 상당히 감소하였는데, 이러한 흐름에 예외적인 품목이 존재하였다. 전통적으로 보호수준이 높은 축산

물과 낙농품과 넓은 땅에서 재배되는 일부 곡물이 이에 해당된다. 예를 들어 EU의 예외 품목은 밀, 바나나, 포도주용 포도 등이며, 미국은 대두와 옥수수이다.

넓은 지역에서 대규모로 재배되는 농산물은 해당 지역사회 내 미치는 영향이 크다. 독일 바바리아 지역에서 생산되는 밀이 좋은 예이다. 바바리아 지역의 면적은 약 7만 ㎢로 그중 55%가 농경지이고, 35%는 숲이다. 농경지의 65%는 농업생산을 하는 경지이며, 34%는 축산과 낙농을 위한 목초지이다. 바바리아 지역의 인구는 1,310만 명으로 독일 전체 인구의 약 16%를 차지하며, 그중 72%는 농촌지역과 그 인근에 거주한다. 자연히 농업생산과 관련 활동이 이 지역 GDP에서 중요한 역할을 하고 있다. 밀 생산은 바바리아 지역사회 유지의 필요조건이다. 만일 바바리아 지역에서 밀이 생산되지 않는다면, 해당 지역이 완전히 도시화되지 않는 이상 거주여건이 악화될 가능성이 있으며, 지역사회의 원활한 유지·발전도 어려워질 수 있다. 지속가능한 농촌 및 환경 정책의 중요성이 부각되면서 해당 지역 내 일정한 농업생산 유지가 중요해진 것이다. 실제 EU가 WTO에 통보한 국내보조 자료에 기초할 때, 밀에 대한 EU의 가격지지는 1995년 농업보조 감축이 시작될 때부터 지금까지 계속되고 있다.

미국의 옥수수와 대두도 EU의 밀과 유사한 사례이다. 아이오와 주는 미국 제1의 옥수수, 대두 생산지이다. 2019년 기준 아이오와 주의 옥수수 생산량은 미국 전체의 약 19%를 차지하고 있으며, 대두는 15%에 달한다. 농업 생산 및 관련 전후방 산업은 아이오와 주 전체 고용의 20%를 담당하고 있으며, 아이오와 주 GDP의 10%(2019년 기준)를 점유하고 있다. 이러한 지역에서 농업생산은 경제적인 면을 넘어 해당 지역사회를 유지하는 데 필수적인 요소가 될 수 있으며, 지역사회의 문화와 전통을 창출하는 터전이 되기도 한다. 따라서 농촌지

역사회의 유지 및 지속가능 발전의 측면에서 생산을 유인하는 무역왜곡보조와의 연관성을 찾을 수 있다.

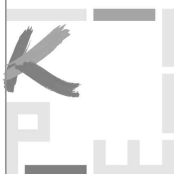
이러한 현상이 정책적으로 시사하는 바는 매우 크다. 먼저 생산과 연계된 무역왜곡보조는 무조건적으로 감축해야 한다는 기존의 획일적인 시각에 변화를 가져올 수 있다. 대략 지난 25년 동안 미국과 EU는 그들의 관심 품목인 밀이나 옥수수, 대두, 면화 등에 대한 보조를 적절히 감축하지 않았는데, 이는 농촌지 사회의 유지·발전과 관련이 있거나 혹은 정치적으로 상당한 영향력을 가지고 있는 품목이라는 점을 추측해볼 수 있다. 따라서 생산과 연계된 농업보조를 ‘무조건 감축해야 하는 보조’로만 볼 것이 아니라, 경우에 따라 일정한 융통성을 부여해야 하는 것은 아닌지 의문이 든다. 예를 들면 생산과 연계되었다고 해도 그것을 무조건적인 감축보조로 간주하기 보다 적절한 조건을 충족시킬 경우 일정 부분 감축의무를 면제해줄 수도 있을 것이다.

둘째, 만일 생산과 연계된 보조를 바라보는 기존의 획일적 시각에 변화가 일어난다면 이는 현재 WTO 농업협상의 농업보조 논의에도 영향을 미칠 수 있다. 즉 현재와 같이 ‘식량안보용 공공비축의 허용화’만을 다룰 것이 아니라, 농촌지역사회 유지·발전을 위한 생산보조(예: 가격지지 등)에 대해서도 허용화 논의가 가능할 수 있다.

셋째, 민감품목의 확인은 양자협상 전략에 활용할 좋은 레버리지가 된다. 무역왜곡보조의 변화를 살펴본 결과, EU의 민감품목은 밀과 포도주용 포도, 사탕무이고 경우에 따라 바나나도 포함된다. 미국은 전통적인 보호품목인 면화와 설탕이다. 미국과 EU는 이러한 품목에 관심이 더 많을 것이므로 우리는 이를 적절히 활용할 수 있다. 예를 들어 미국과 양자협상에서 미국은 대두나 옥수수

의 수출에 관심이 많고, 면화나 설탕을 보호하는 데 집중할 것이다. 그러므로 상대방의 관심품목의 수출요구를 적절히 들어주거나, 민감품목을 공격함으로써 우리의 민감품목을 지키는 전략을 생각해볼 수 있다.

마지막으로 우리나라의 농업보조정책도 세계적 흐름에 따라 무역왜곡보조에서 허용보조정책 중심으로 변화해갈 것이다. 허용보조 중심의 농업정책이 시장 친화적이고 투명성이 높다는 점에서 바람직한 것은 사실이다. 다만 미국과 EU의 보조 감축 사례에서 볼 수 있듯이, 허용보조로의 전환과정에서 필요할 경우 가격지지 등 생산이나 가격과 직접 연계된 보조정책도 적절히 사용할 필요가 있다. 생산과 연계된 보조가 문제라는 시각은 경제적 효율성의 관점이며, 비교역적 관점에서 보면 충분히 긍정적일 수 있다.



차례

국문요약	3
제1장 서론	12
1. 연구의 배경과 목적	12
2. 선행연구와의 차별성	15
3. 연구 방법 및 구성	17
제2장 EU의 농업보조 변화와 특징	20
1. 농업보조의 흐름	20
가. 농업보조총액	20
나. 허용보조	22
다. 무역왜곡보조	24
2. 품목별 무역왜곡보조	27
가. 품목별 블루박스 보조	28
나. 품목별 AMS 및 품목별 최소허용보조	30
3. 무역왜곡보조 증가(정체) 품목의 생산 및 가격	32
가. 밀	33
나. 포도주용 포도	36
다. 면화	38
라. 사탕무	40
마. 바나나	42
제3장 미국의 농업보조 변화와 특징	45
1. 농업보조의 흐름	45
가. 농업보조총액	45
나. 허용보조	47
다. 무역왜곡보조	49

2. 품목별 무역왜곡보조	52
3. 무역왜곡보조 증가(정체) 품목의 생산 및 가격	54
가. 대두	54
나. 옥수수	56
다. 설탕	58
라. 면화	59
제4장 결론 및 정책 시사점	62
1. 무역왜곡보조 증가(정체) 품목의 특징	62
가. 식량안보와의 관계	63
나. 농촌지역사회와의 관계	68
다. 정치적 영향력	71
2. 정책 시사점	72
가. 생산과 연계된 농업보조를 보는 새로운 시각	72
나. WTO 농업협상에서의 활용	74
다. 국내 농업보조정책 개혁에서의 활용	75
참고문헌	77
부록: 주요 선진국의 무역왜곡보조 정체 및 증가 현상	80
Executive Summary	84

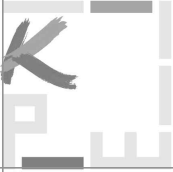


표 차례

표 1-1. 농업보조의 분류	18
표 2-1. EU의 무역왜곡보조(1995~2010년)	26
표 2-2. EU의 무역왜곡보조(2010~18년)	27
표 2-3. 주요 품목별 블루박스 보조(2010~18년)	29
표 2-4. 대표적인 블루박스 보조품목(2010~18년)	30
표 2-5. 주요 품목별 AMS 및 품목특정 최소허용보조(2010~18년)	31
표 2-6. EU의 밀 재배면적(2000~19년)	33
표 3-1. 미국의 무역왜곡보조(1995~2007년)	50
표 3-2. 미국의 무역왜곡보조(2008~19년)	51
표 3-3. 주요 품목별 AMS 및 품목특정 최소허용보조(2008~19년)	53
표 4-1. 미국과 EU에서 무역왜곡보조가 정체 또는 증가한 주요 품목	63
표 4-2. 미국의 연도별 대두 수급 동향(2008~19년)	67
표 4-3. 미국의 연도별 옥수수 수급 동향(2008~19년)	67
표 4-4. EU의 밀 가격지지 추이(1995~2018년)	70

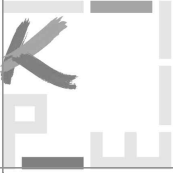


그림 차례

그림 2-1. EU의 농업보조 변화(1995~2018년): 농업보조총액, 허용보조, 무역왜곡보조	20
그림 2-2. 생산액 대비 농업보조총액 및 무역왜곡보조의 비중	21
그림 2-3. EU의 허용보조 추이(1995~2018년)	23
그림 2-4. 생산자 직접지불의 세분화(1995~2018년)	24
그림 2-5. 생산자 직접지불의 세분화: 생산 중립적 소득직불 제외 (1995~2018년)	24
그림 2-6. EU의 무역왜곡보조(1995~2010년)	25
그림 2-7. EU의 무역왜곡보조(2010~18년)	26
그림 2-8. 보통 밀의 재배면적과 AMS(2000~18년)	35
그림 2-9. 밀의 생산자 가격(2000~18년)	36
그림 2-10. 포도주용 포도의 재배면적과 AMS(2000~18년)	37
그림 2-11. 포도주용 포도의 생산자 가격(2000~18년)	38
그림 2-12. 그리스의 면화 재배면적과 EU의 면화 블루박스 보조 (2000~18년)	39
그림 2-13. 그리스의 면화 생산량(2000~19년)	39
그림 2-14. 면화의 생산자 가격(2000~19년)	40
그림 2-15. 사탕무의 재배면적과 생산량(2010~19년)	41
그림 2-16. 네덜란드와 폴란드의 사탕무 생산자 가격	41
그림 2-17. 바나나의 재배면적과 블루박스 보조(2008~19년)	42
그림 2-18. EU산 바나나의 역내 가중평균 가격(2010~19년)	43
그림 3-1. 미국의 농업보조 변화(1995~2019년): 농업보조총액, 허용보조, 무역왜곡보조	45
그림 3-2. 생산액 대비 농업보조총액 및 무역왜곡보조의 비중	46
그림 3-3. 허용보조의 추이(1995~2019년)	48
그림 3-4. 생산자 직접지불의 세분화(1995~2019년)	49

그림 3-5. 미국의 무역왜곡보조(1995~2007년)	50
그림 3-6. 미국의 무역왜곡보조(2008~19년)	51
그림 3-7. 옥수수, 대두, 설탕, 면화의 무역왜곡보조(2008~19년)	53
그림 3-8. 대두 재배면적과 AMS(2000~2019년)	55
그림 3-9. 대두 생산량과 생산자 가격(2000~19년)	56
그림 3-10. 옥수수의 재배면적과 AMS(2000~19년)	57
그림 3-11. 옥수수 생산량과 생산자 가격(2000~19년)	57
그림 3-12. 설탕 재배면적과 AMS(2000~19년)	58
그림 3-13. 설탕 지지가격과 지지물량(2000~19년)	59
그림 3-14. 면화 재배면적과 AMS(2000~19년)	60
그림 3-15. 옥수수, 대두, 면화의 생산자 가격(2000~19년)	60
그림 4-1. EU의 곡물 생산(2010~19년)	64
그림 4-2. EU의 밀 수출입(2010~19년)	65
그림 4-3. 미국의 곡물(대두 포함) 재배면적(2010~19년)	66
그림 4-4. 미국의 대두 및 옥수수 수급 추이(2008~19년)	66
그림 4-5. 독일의 경종 작물 재배면적(2019년)	69
부록 그림 1-1. 노르웨이 무역왜곡보조 지급 추이(1995~2019년)	80
부록 그림 1-2. 스위스의 무역왜곡보조 지급 추이(1995~2019년)	81
부록 그림 1-3. 일본의 무역왜곡보조 추이(1995~2018년)	82
부록 그림 1-4. 일본의 무역왜곡보조 추이(2007~18년)	82
부록 그림 1-5. 호주의 무역왜곡보조 추이(1995~2019년)	83

1. 연구의 배경과 목적

GATT의 마지막 다자무역자유화협상인 우루과이라운드(UR)의 중요한 성과 가운데 하나는 그때까지 예외로 취급받던 농업분야를 ‘GATT/WTO’라는 다자규범의 틀 안에 편입시켜 세계 농업의 개혁을 이끌어낸 점이다. 특히 농업분야는 농산물 관세를 인하하는 시장개방뿐만 아니라, 국내 농업정책의 일환인 농업보조 사용 역시 UR 농업협정(AoA: Agreement on Agriculture)의 규제를 받게 되었다는 점에서 혁명적이라고까지 할 수 있다. 즉 회원국의 모든 농업보조가 허용보조(GB: Green Box)와 무역왜곡보조로 분류되고,¹⁾ 무역왜곡보조 중 AMS(Aggregate Measurement of Support)²⁾와 최소허용보조(De-minimis)³⁾는 매년 지급할 수 있는 최대 한도가 설정됨에 따라 감축되었다. 이에 따라 그동안 각 회원국이 그들의 형편에 맞추어 자체적으로 지급해왔던 농업보조정책이 WTO 농업협정문이라는 국제 규범의 제약을 받게 된 것이다.

UR 농업협상에서 국내농업보조를 규제하게 된 것은 그것이 가지고 있는 무역왜곡효과 때문이다. 특히 AMS 보조는 시장가격을 지지하거나 또는 특정 목표가격(target price)을 설정하고 시장가격이 목표가격 아래로 떨어질 경우 그 차액을 보전해주는 부족불지급(Deficiency Payment)⁴⁾의 형태를 취했다. 따

1) 여기서 무역왜곡보조는 허용보조가 아닌 보조의 총합(선진국은 AMS와 최소허용보조, 생산제약을 조건으로 하는 블루박스(Blue Box)의 합, 개도국은 AMS와 개도국 허용보조의 합)을 의미한다.

2) 초기 ‘보조총량측정치’로 불리던 AMS는 흔히 감축보조로 통용된다. 그러나 정확하게 말하면, 개별 농산물에 지급되는 가격지지 또는 부족불지불과 같은 보조의 합을 말한다.

3) 최소허용보조는 무역을 왜곡시키는 AMS와 동일한 보조이기는 하지만 그 규모가 작아서 WTO에 통보만 하고 감축에서 면제된 보조를 말한다. 기준은 선진국의 경우 해당 품목 생산액의 5%, 개도국은 10%이다.

라서 AMS는 생산 증가를 유인하였으며, 수요를 초과하는 생산은 결국 해외시장으로 밀려나올 수밖에 없어 무역을 왜곡시키는 수출보조와 다른없는 취급을 받았다. 이에 따라 AMS 역시 수출보조와 함께 보조 감축 논의의 핵심 사안이 었다. 자연히 당시 대규모 농업보조를 지급하던 미국과 EU는 개도국, 특히 농산물 수출 개도국으로부터 집중적으로 비난을 받았다.⁵⁾

이러한 이유로 농산물 수출 개도국들은 UR 농업협정 이행 초기부터 미국과 EU에서 AMS 등 무역왜곡보조를 규정대로 감축할 것인지에 관심이 컸다. 다행히 농업보조정책을 운영하는 모든 회원국은 정해진 양식에 따라 매년 농업보조 지급 현황을 WTO 농업위원회에 보고하도록 되어 있다. 이에 지난 1995년부터 최근까지 농업보조를 지급하는 주요 선진국의 농업보조자료가 20년 넘게 축적되어 있다. 이에 본 연구는 20년 넘게 모아진 주요 선진국의 농업보조 자료를 검토하여 과연 선진국들이 당초 UR 농업협정의 취지대로 ‘세계 농업의 개혁’을 위해 자국의 무역왜곡보조를 성실히 감축해왔는지 검토하려는 취지에서 시작되었다.

이러한 검토는 정책적으로 다양한 의미를 갖는다. 먼저 지난 20여 년간 선진국들의 농업보조 변화를 살펴봄으로써 각 농업정책의 변화를 알아볼 수 있으며, 상대적으로 후발주자인 우리는 이러한 변화를 우리 여건에 맞추어 적절히 활용할 수 있을 것이다. 예를 들어 선진국들이 허용보조인 생산 중립적 보조를 늘려왔다면 우리나라도 그 운영 실태를 파악하여 우리 실정에 맞는 생산 중립적 직접지불을 도입해 활용할 수 있을 것이다. 우리보다 한 발 앞서 고민한 결과를 검토한다는 점에서 선진국 농업보조 변화 연구는 우리나라 미래 농정의 방향 설계에도 상당한 도움을 줄 것이다.

선진국 농업보조 변화 연구는 WTO 농업협상에 대한 우리의 대응전략을 세

4) 부족불지급이란 정해진 목표가격과 실제 시장가격의 차이를 정부재정으로 보전해주는 제도를 말한다.

5) 당시 미국과 EU가 지급하는 농업보조는 세계 전체 농업보조의 80% 이상을 차지했다. 이런 상황에서 미국과 EU가 보조를 지급한 농산물로 세계시장 가격이 하락하였고, 이로 인한 피해는 대부분 해당 농산물을 수출하는 개도국에 돌아갔다.

우는 데도 유용하다. 이는 20년 이상의 농업보조 지급 변화상을 살펴보는 과정에서 선진국 농정의 강점과 약점을 파악할 수 있기 때문이다. 예를 들어 특정 농산물의 무역왜곡보조가 줄어들지 않는다면 이는 그만큼 해당 품목이 민감하다는 것을 의미한다. 따라서 협상에서 그러한 민감품목을 집중적으로 언급하거나, 반대로 해당 품목에 대한 상대방의 요구를 들어줌으로써 우리나라도 그에 상응하는 대가를 얻어낼 수 있을 것이다.

아울러 농업보조의 장기 변화를 살펴보는 과정에서 보조이전(Box Shifting) 문제도 파악할 수 있다. 개도국들은 선진국에서 AMS를 줄이는 대신 블루박스 보조를 늘리는 방식으로 보조를 이전함에 따라 실제 무역왜곡보조 전체로는 큰 변화가 없다고 불만을 제기해왔다. 또한 무역왜곡보조를 줄이는 대신 허용보조를 늘려 농업보조가 전체적으로 증가해왔다고 지적하기도 하였다. 허용보조라고 해도 농업생산과 100% 분리되어 있다고 보기는 어렵기 때문에 일부 개도국의 허용보조 규제 주장이 틀린 것만은 아니다. 20년이 넘는 기간 동안 선진국의 보조 변화를 살펴봄으로써 이러한 보조이전의 실상을 파악할 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 본 연구는 1995년부터 2018년, 또는 2019년까지의 선진국 농업보조의 변화를 분석하여 그 특징을 찾아내고, 그에 따른 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 하였으며, 분석 대상은 미국과 EU로 한정하였다. 이는 농업보조에 관한 한 미국과 EU가 전 세계 농업보조의 상당 부분을 차지하고 있으므로, WTO 관련 정책 시사점을 이끌어내는 데 무리가 없다고 판단했기 때문이다. 다른 한편으로 이 연구가 단일 소주제를 중심으로 비교적 짧은 시간 안에 연구를 마무리하는 자료라는 점도 분석대상을 미국과 EU에 한정시킨 이유이기도 하다.

2. 선행연구와의 차별성

기존 선진국의 농업보조를 분석한 연구는 국내외에 다수가 있다. 외국 연구로는 David, Blandford, and Josling(2011)이 대표적이다. David, Blandford, and Josling(2011)은 주요 WTO 회원국을 대상으로 그들이 지급하는 농업보조 실태를 분석하고, 그 결과를 바탕으로 농업보조의 새로운 개혁방향을 제시하였다. Greenville(2017)은 농업보조의 이전에 초점을 맞추어 분석했으며, 농업보조지급에 따른 효과를 기초로 공공재를 생산하는 농업보조의 중요성을 강조하였다. 한편 Josling(2015)은 현재 WTO에서 규제하고 있지 않은 허용보조를 ‘생산자를 대상으로 하는 직접소득보조’와 ‘공공재를 생산하는 목적의 보조’로 양분할 것을 제시하였다.

국내 연구로 이정환 외(2011)는 우리나라의 농업보조가 UR 농업협정문상의 분류기준을 충족하는지를 검토한 후, 분류기준을 엄격히 적용하여 세부 농업보조정책을 ‘감축과 허용’으로 재분류하였다. 이와 유사한 연구로 문한필 외(2014)는 이정환 외(2011)의 연구를 업데이트하고, 농업보조정책의 개선방향을 제시하였다. 그 외 송주호(2009)는 주요국에서 실제 운용하고 있는 농업보조가 UR 농업협정에서 제시하고 있는 지침과 일치하는지를 검토하여 정책 시사점을 도출하였다. 가장 최근의 연구로 서진교 외(2019)는 1995~2015년 20년간 주요국의 농업보조 지급실적을 분석하여 2000년대 중반 이후 중국과 인도의 농업보조 증가세가 두드러지고 있음을 밝혔다.

이상에서와 같이 기존의 국내외 연구는 대부분 선진국 또는 WTO 주요 회원국의 농업보조 지급실적을 살펴보고, 현재 진행되고 있는 WTO 농업협상의 농업보조 감축 논의에 맞추어 향후 타협방향을 도출하기 위한 연구가 대부분이며, 여기에 국내보조정책의 개혁방안을 추가한 정도이다.

반면 본 연구는 미국과 EU로 분석대상을 한정했으나, 무역왜곡보조에 초점을 두고 그 장기 흐름을 분석하였다는 점에서 기존 연구와 차별된다. 특히 2008~

10년을 기점으로 미국과 EU의 무역왜곡보조가 이전의 감소추세에서 전환해 정체 내지 증가 추세임을 발견하고, 이를 품목별로 재분류하여 검토한 것은 국내외를 막론하고 이 연구가 처음이다. 이는 필자가 평소 선진국들의 농업보조 흐름을 지속적으로 모니터링해온 덕분이기도 하다. 품목별 무역왜곡보조의 흐름을 살펴본 결과 이전의 연구에서는 찾아볼 수 없는 몇 가지 특징을 제시한 점도 이 연구를 통한 기여의 한 부분이다. 예를 들어 EU는 핵심 품목인 밀에 대해 보조 감축이 시작된 지난 1995년부터 최근까지 계속해서 가격지지를 해왔으며, 이에 따라 EU의 밀에 대한 무역왜곡보조 수준은 지난 23년간 별다른 변화가 없었다. 특히 무역왜곡이 가장 심한 가격지지임에도 2000년대 중반을 기점으로 증가세를 보인 것은 특기할 만하다. 세계농업 개혁을 내세우며 농업보조의 감축을 주장해온 선진국들이 정작 자국의 민감품목에 대한 무역왜곡보조 감축은 꺼려왔다는 점에서 선진국들의 개혁의지는 의심받을 수 있다.⁶⁾

이러한 발견은 현재 진행되고 있는 WTO 농업협상의 농업보조 감축 논의에 일정한 영향을 미칠 수 있다. 각국의 핵심 민감품목에 대한 보조는 실령 그것이 무역왜곡보조라고 해도 실제 감축이 쉽지 않다는 현실적인 어려움이 인정될 가능성 때문이다. 이는 지금까지 무역왜곡보조는 무조건 감축해야 한다는 농업협정의 보조규정을 다시 생각해 보는 계기가 될 수 있다. 즉 무역왜곡보조는 무조건 감축되어야 한다는 기존의 시각에서 벗어나 핵심 민감품목의 경우 일정한 융통성을 부여할 수도 있다는 현실적인 필요성을 제공했다는 점에서 본 연구는 기존 연구와 충분히 차별화된다. 또한 이 연구는 국내농업보조 정책의 개혁방향에도 영향을 줄 수 있다. 핵심 민감품목의 경우 적절한 수준에서 무역왜곡보조를 활용하는 방안도 고려할 필요가 있다는 점에서 무조건적인 허용보조로의 전환이 농업보조정책 개혁의 유일한 답은 아니라는 점을 시사하기 때문이다.

사실 국내농업보조는 어느 나라나 그 규모와 지급 방식이 정치적으로 민감

6) 물론 이러한 이유 때문에 미국과 EU가 UR 농업협상에서 AMS를 품목별로 감축하지 않고 전체 총액을 감축하는 방식으로 농업협정문을 만들었다고 해석해볼 수도 있다.

하고, 이에 따라 보조 감축이 쉽지 않은 것이 일반적이다. 이러한 점을 감안한다면 그동안 각국에서 자율적으로 운용해왔던 국내농업보조를 UR 농업협상을 통해 다자적으로 규제하려던 생각 자체가 어찌면 처음부터 무리일 수도 있다는 생각도 든다. 이러한 이유 때문에 그동안 WTO 농업협상에서의 농업보조 감축 논의가 각국의 국내 정치와 맞물려 합의를 이끌어내기 어려웠던 것이 아닌가 생각해볼 수도 있다. 그렇다면 이 연구는 농업보조 감축을 바라보는 기존의 규제 일변도 시각에서 벗어나 다음 라운드에서는 농업보조 논의가 대폭 축소될 수 있는 가능성을 제시한다는 점에서 차별성을 인정받을 수 있을 것이다.

3. 연구 방법 및 구성

이 연구는 미국과 EU의 농업보조 중 특히 생산 및 가격에 연계된 무역왜곡 보조의 장기 변화를 분석하는 데 초점을 맞추었다. 이를 위하여 본 연구에서는 농업보조를 허용보조와 무역왜곡보조로 나누었다. 이러한 구분을 통해 WTO에서 허용되고 있는 보조(허용보조, 일명 Green Box)와 감축이 요구되는 무역왜곡보조(AMS+블루박스 보조+최소허용보조)⁷⁾의 상대적 비중과 그 비중의 변화를 쉽게 알 수 있다. 여기에 추가하여 이 연구는 무역왜곡보조를 AMS와 블루박스 보조, 최소허용보조의 3가지로 세분화하였다. 이 같은 분류를 통해 무역왜곡보조 안에서 보조이전 문제를 살펴볼 수 있다. 한편 허용보조도 생산자 직접지불을 별도로 살펴보기 위하여 일반 서비스와 공공비축, 국내식량원조, 직접지불의 4가지로 구분하였다(표 1-1 참고).⁸⁾

7) 블루박스 보조와 최소허용보조는 감축의무가 없다. 블루박스 보조는 감축해야 함에도 미국과 EU의 합의를 통해 감축 대상에서 제외되었다는 점에서 무역왜곡보조로 볼 수 있다. 최소허용보조도 규모가 작다는 점 외에 실제 AMS와 동일하다는 점에서 무역왜곡보조에 포함했다.

8) 이와 같은 분류는 WTO에 통보되는 농업보조 분류형식에 따른 것이다.

표 1-1. 농업보조의 분류

구분	세부 내용	
허용보조 (Green Box)	일반 서비스(General Services)	
	공공비축(Public Stockholding)	
	국내식량원조(Domestic Food Aid)	
	직접지불 (Direct payments)	생산 중립적 소득지지(Decoupled Income Support)
		소득보험(Income Insurance and Income Safety-net)
		자연재해지원(For Relief from Natural Disasters)
		구조조정지원(Structural Adjustment Assistance)
		투자지원(Investment Aids)
		환경지원(Environmental Programs)
		조건불리지원(Regional Assistance)
무역왜곡보조 (Trade Distorting Support)	AMS(Aggregate Measurement of Support)	
	블루박스(Blue Box)	
	최소허용보조 (De-minimis)	품목 특정(Product-specific)
		품목 불특정(Non Product-specific)

자료: WTO 농업협정문(1999)를 참고하여 저자 작성.

본 연구를 위해 미국과 EU가 지난 1995년부터 2021년 11월까지 WTO에 통보한 농업보조 자료를 WTO에서 다운받아 품목별·연도별로 정리하였다. 아울러 품목별 연도별 생산량(재배면적)과 가격자료(가능할 경우 소득자료 포함)는 EUROSTAT과 미 농무성 산하 NASS(National Agricultural Statistics Service)에서 다운받아 품목별 보조자료와 연계시켰다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 EU가 WTO에 통보한 농업보조 자료를 이용하여 1995년부터 2018년까지 EU의 농업보조 지급 현황을 살펴본다. 다음 2008~10년 이후 무역왜곡보조가 정체 내지 증가한 원인을 알아보기 위하여 무역왜곡보조를 품목별로 세분화한다. 그다음 무역왜곡보조가 정체 또는 증가한 품목의 생산, 특히 재배면적과 생산농가가 직면하는 생산자 가격의 변화를 연계시켜 해당 품목의 특성을 검토하였다.

제3장에서는 제2장의 내용을 미국에 적용하였다. 미국이 WTO에 통보한 농업보조 통보자료를 이용하여 1995~2019년 미국의 농업보조 지급 현황을 살

퍼본 다음 무역왜곡보조를 품목별로 세분화한다. 이후 무역왜곡보조가 늘어난 품목의 생산(재배면적) 및 생산자 가격의 변화를 검토하였다.

제4장은 제2장과 제3장에서 무역왜곡보조가 정체 또는 증가한 품목의 생산 및 가격 이외의 특징을 찾아보고, 그것이 시사하는 바를 정책적 관점에서 정리하였다.

마지막으로 본 연구는 특정 품목에서 무역왜곡보조가 줄어들지 않고 정체 또는 증가했는지 그 이유에 대해서는 엄밀하게 분석하지 않았다. 해당 분석은 동 연구가 연구자료임을 감안하여 후속연구로 남긴다.

제2장 EU의 농업보조 변화와 특징

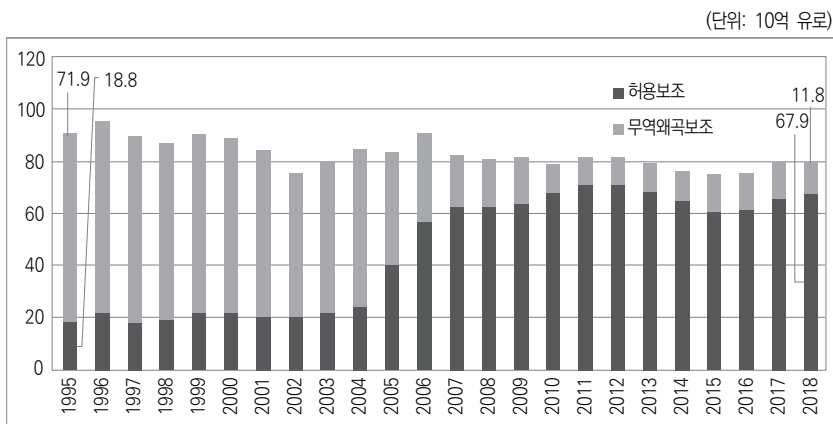
1. 농업보조의 흐름

가. 농업보조총액

EU의 농업보조총액(허용보조+무역왜곡보조)은 2018년 기준 796억 유로이다. 보조 감축이 시작된 지난 1995년의 농업보조총액 907억 유로와 비교할 때 23년 동안 약 110억 유로가 감소했다(연평균 0.6%씩 감소). 따라서 농업보조 총액은 전반적으로 완만히 감소해왔다고 볼 수 있다(그림 2-1 참고).

농업보조 중 허용보조와 무역왜곡보조는 2018년 기준으로 각각 약 679억 유로와 118억 유로이다. 1995년과 비교하면 허용보조는 188억 유로에서 679억

그림 2-1. EU의 농업보조 변화(1995~2018년): 농업보조총액, 허용보조, 무역왜곡보조



자료: EU의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

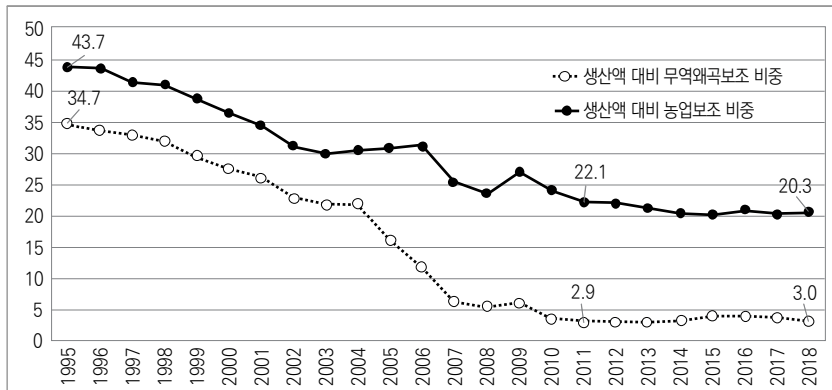
유로로 약 3.6배 증가했으며, 무역왜곡보조는 719억 유로에서 118억 유로로 약 1/6 수준으로 줄어들었다. 이에 따라 전체 농업보조에서 차지하는 허용보조의 비중도 21%에서 89%로 빠르게 증가하였다. 자연히 무역왜곡보조는 79%에서 21%로 급속히 감소하였다.

생산액 대비 농업보조총액의 비중은 1995년 43.7%에서 2018년 20.3%로 지속적으로 하락해왔다. 다만 2010년 이후부터는 20%대 초반에서 큰 변화를 보이지 않고 있다. 따라서 EU의 경우 농업생산이 보조에 의존하는 비중은 지속적으로 감소하다가 2012년부터 일정한 수준을 유지하고 있는 것으로 볼 수 있다.

생산액 대비 무역왜곡보조의 비중도 1995년 34.7%에서 2018년 3.0%로 빠르게 감소했다(그림 2-2 참고). 특히 2004년 공동농업정책(CAP) 개혁 이후 2007년까지 무역왜곡보조가 감소된 점은 특기할 만하다. 그만큼 EU의 농업생산에서 무역왜곡보조에 대한 의존이 급격히 감소했다고 볼 수 있다. 다만 2010년 이후 생산액 대비 무역왜곡보조 비중은 2~3%에서 거의 변하지 않고 있어 생산액 대비 농업보조의 흐름과 유사한 모습을 보이고 있다.

그림 2-2. 생산액 대비 농업보조총액 및 무역왜곡보조의 비중

(단위: %)



자료: EU의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

한편 허용보조와 무역왜곡보조 사이의 이전 여부를 살펴보면 무역왜곡보조가 감소하면서 허용보조가 증가했으나 전체 농업보조가 전반적으로 감소하고 있어, 개도국이 주장하는 허용보조와 무역왜곡보조 사이의 보조이전 문제는 거의 없다고 판단된다. 다만 2010년 이후 농업보조총액이 800억 유로 내외에서 거의 변화가 없는 가운데, 무역왜곡보조 비중이 110억~140억 사이에서 유지되고 있는 모습은 주목할 필요가 있다. 이것이 무엇을 의미하는지는 다음 장에서 보다 구체적으로 다룬다.

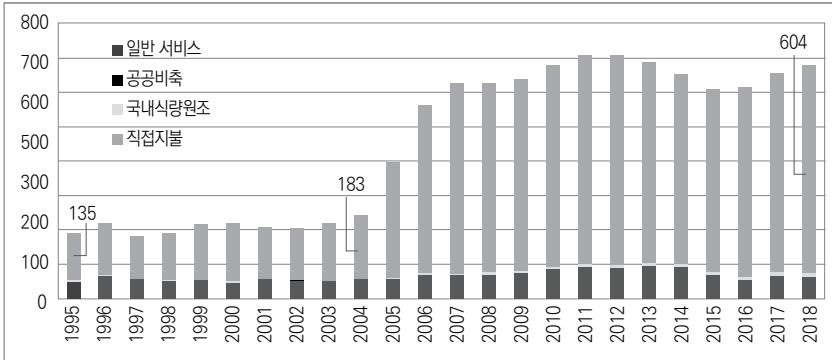
나. 허용보조

EU의 허용보조는 2018년 679억 유로로, 1995년의 188억 유로에서 빠르게 증가한 점은 앞서 살펴본 바와 같다. 허용보조는 2004년 이후 급격히 증가했는데, 이는 공동농업정책(CAP)의 개혁에 따른 영향 때문인 것으로 보인다.

한편 허용보조의 대부분은 생산자에 대한 직접지불로, 생산자 직접지불이 전체 허용보조에서 차지하는 비중은 2018년 기준 약 89%이다(그림 2-3 참고). 보조 감축이 시작된 1995년에 해당 비중이 약 72%였음을 감안하면, 지난 23년 동안 생산자 직접지불은 전반적으로 증가하는 추세였다고 볼 수 있다. 다만 2012년 이후 일시 감소하다가 2015년부터 다시 증가하는 변화가 있었다.

그림 2-3. EU의 허용보조 추이(1995~2018년)

(단위: 억 유로)



자료: EU의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

생산자에 대한 직접지불은 자세히 살펴볼 필요가 있다. 이는 가격지지나 부족불지불과 같은 AMS가 축소되면서 그에 영향을 받는 농가의 소득을 보완해 주기 위해 통상 생산 중립적 직접지불과 같은 허용보조가 새롭게 도입되는 경향이 있기 때문이다.9)

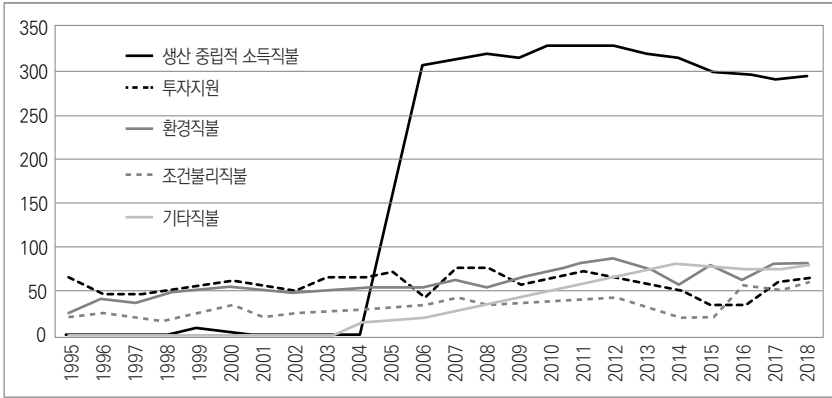
EU의 생산자 직접지불은 6가지 직접지불로 세분된다. 가장 규모가 큰 것은 2005년부터 급격히 증가한 생산 중립적 소득지불이다. 생산 중립적 소득지불은 2004년 공동농업정책(CAP) 개혁을 통해 새롭게 도입된 보조로, 2005년 147억 유로에서 2006년 300억 유로로 급증한 이후 최근까지 약 12년 동안 300억 유로 내외에서 큰 변화없이 유지되고 있다(그림 2-4 참고).

한편 투자지원이나 환경지불, 조건불리지불 등은 완만히 증가하는 모습이다. 다만 환경지불은 이행 초기인 1995년 28억 유로에서 2018년 82억 유로로 빠르게 증가하는 특징이 있다. [그림 2-5]는 이러한 변화를 보여주하고자 규모가 큰 생산 중립적 소득지불을 제외한 나머지 생산자 지불의 변화추이를 나타내고 있다.

9) 생산 증대 유인을 최소화하면서 일정 조건을 만족할 경우 생산자에게 직접 보조금을 주는 생산 중립적 지불정책은 상대적으로 시장왜곡이 적다고 여겨져 WTO 농업협정상 허용보조로 분류되고 있다. 이에 따라 대부분의 선진국에서 AMS와 같은 무역왜곡보조를 줄이면서, 농가의 소득 보전을 위해 생산 중립적 직접지불을 많이 도입하였다.

그림 2-4. 생산자 직접지불의 세분화(1995~2018년)

(단위: 억 유로)

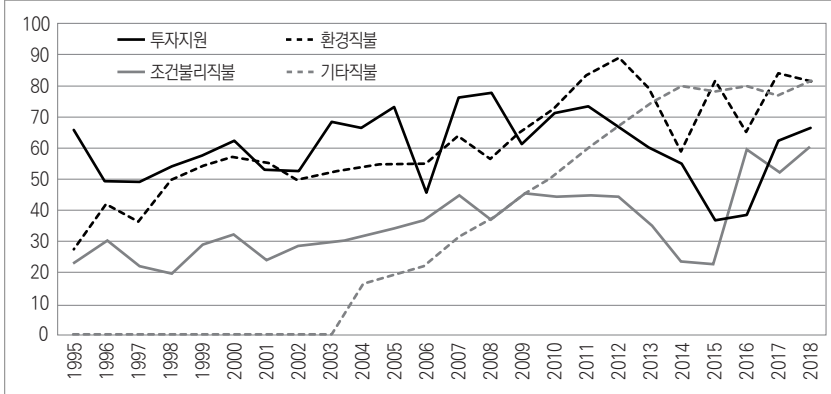


주: 소득보험은 액수가 미미하여 제외하였음.

자료: EU의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

그림 2-5. 생산자 직접지불의 세분화: 생산 중립적 소득직불 제외(1995~2018년)

(단위: 억 유로)



자료: EU의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

다. 무역왜곡보조

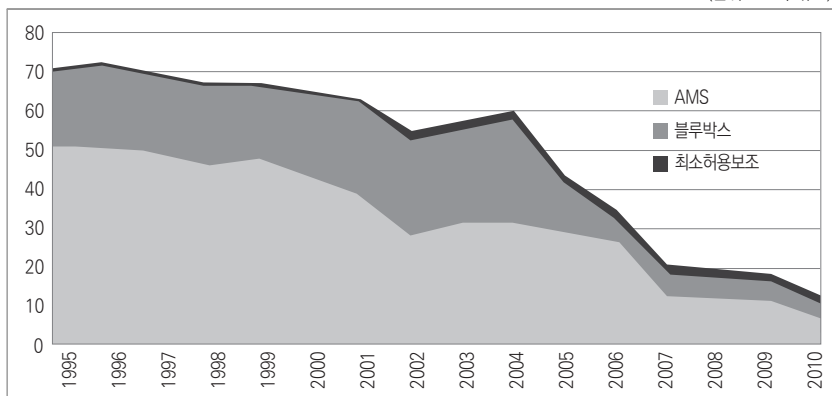
무역왜곡보조의 변화는 1기(1995~2010년)와 2기(2010~18년)로 나누어 살펴본다. 이는 각 기간 동안 무역왜곡보조의 흐름에 차이가 있기 때문에 이를

구분하기 위함이다. 1기의 무역왜곡보조가 꾸준히 감소하는 추세인데, 특히 2004년 공동농업정책의 개혁까지는 무역왜곡보조의 감축속도가 완만했으나 이후 빠르게 감축하는 모습을 보이고 있다(그림 2-6 참고).

AMS는 1995년 502억 유로에서 2010년 65억 유로로 무려 87% 감축되었다. 생산제한을 조건으로 하는 블루박스 보조도 1995년 209억 유로에서 2010년 31억 유로로 85%가 줄어들었다. 다만 최소허용보조는 1995년 약 8억 유로에서 2010년 14억 유로로 약 75% 증가했다. 그러나 절대적인 규모에서 최소허용보조는 다른 보조에 비해 미미한 수준이다.¹⁰⁾ 이에 따라 EU의 무역왜곡보조는 1995년 719억 유로에서 2010년 110억 유로로 대폭 감소해, 1995년 대비 15% 수준에 불과하다. 농업보조 감축이 갖는 정치적 민감성을 감안할 때 무역왜곡보조가 UR 농업협정 이행 초기 대비 약 85%나 줄어들었다는 점은 농업 개혁에 대한 EU의 의지가 그만큼 강했던 것으로 해석할 수 있다(그림 2-6 및 표 2-1 참고).

그림 2-6. EU의 무역왜곡보조(1995~2010년)

(단위: 10억 유로)



자료: EU의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

10) 최소허용보조는 늘어나는 시기도 있었으며, 1995년 대비 2012년 지급액이 증가하기도 했으나 절대 규모 면에서 다른 감축보조와 비교가 어려울 정도로 작다. 이에 따라 감축보조 총액이 급격히 줄어들었다는 큰 흐름 자체에는 영향을 주지 못한다.

표 2-1. EU의 무역왜곡보조(1995~2010년)

(단위: 억 유로)

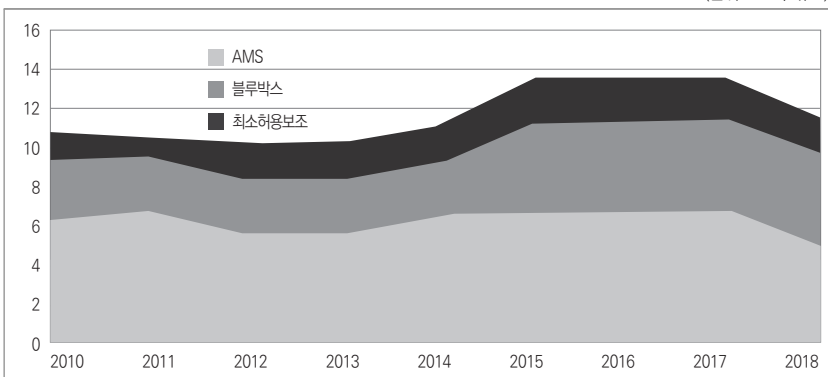
구분	1995(A)	2000	2002	2004	2005	2007	2010(B)	(B/A)
AMS	502	439	285	312	284	124	65	0.129
블루박스	209	222	247	272	134	52	31	0.148
최소허용보조	8	6	19	20	13	24	14	1.750
무역왜곡보조	719	667	552	605	431	199	110	0.153

자료: EU의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

그런데 2010년을 기점으로 EU의 무역왜곡보조 감축추세에 변화가 나타났다. 가장 비난받던 AMS는 최근 연도인 2018년을 제외하면 2010년 65억 유로에서 2017년 69억 유로로 오히려 증가했다. 2010년 이후 최근까지 전체적 흐름을 보더라도 결코 감소추세라고 보기 어려우며, 1기의 감소 흐름과는 확연히 차이가 있다. 블루박스 보조는 2010년 31억 유로에서 2018년 47억 유로로 무려 51% 증가하였다. 최소허용보조 역시 2018년 19억 유로로, 2010년의 14억 유로 대비 35% 늘어났다. 자연히 무역왜곡보조도 2010년 110억 유로에서 2018년 118억 유로로 약 6.5% 증가하였다(그림 2-7 및 표 2-2 참고).¹¹⁾

그림 2-7. EU의 무역왜곡보조(2010~18년)

(단위: 10억 유로)



자료: EU의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

11) 2017년을 기준으로 할 경우 무역왜곡보조는 138억으로 2010년 대비 약 25% 증가했다.

표 2-2. EU의 무역왜곡보조(2010~18년)

(단위: 억 유로)

구분	2010 (A)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (B)	(B/A)
AMS	65	59	60	66	71	69	69	51	0.790
블루박스	31	28	27	29	43	46	48	47	1.508
최소허용보조	14	18	20	18	24	25	21	19	1.350
계	110	104	106	114	139	141	138	118	1.065

자료: EU의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

세계 농업의 개혁 차원에서 AMS 등 무역왜곡보조는 감축하고 대신 허용보조를 중심으로 농정을 개혁해온 EU가 2010년을 전후로 그때까지의 적극적인 감축기조에서 정체 내지 오히려 증가 추세로 바뀐 점은 이채롭다. 어떠한 이유에서 기존의 감축 추세가 정체 내지 증가 추세로 바뀌었는지는 향후 보다 엄밀한 분석이 필요하겠지만, 분명 2010년을 전후로 무역왜곡보조의 감축 흐름에 변화가 나타난 것은 분명하다. 이하에서는 무역왜곡보조를 품목별로 구분해서 어떠한 흐름을 보이고 있는지 살펴본다.

2. 품목별 무역왜곡보조

2010년 이후 무역왜곡보조가 이전 추세와 다르게 감소하지 않고 정체 내지 증가하는 모습을 살펴보기 위해 무역왜곡보조를 품목별로 세분하였다. 품목별 무역왜곡보조는 농업보조 통보자료에서 품목별로 제시되는 AMS와 품목특정 최소허용보조, 그리고 품목별 블루박스 보조의 합으로 계산하였다. 블루박스 보조 중 품목 구분이 어려운 경우 품목군별로 검토하였다.¹²⁾

12) 예를 들면 낙농에 대한 보조는 우유, 버터, 치즈 등 낙농제품 전체를 의미하기 때문에 낙농 자체를 하나의 품목으로 간주하였다.

가. 품목별 블루박스 보조

블루박스 보조를 받고 있는 품목은 대략 25개 내외로, 연도별 변화 추이를 보면 대부분은 블루박스 보조가 감소해온 것을 알 수 있다(표 2-3 참고). 예를 들어 곡물은 대개 2004년 공동농업정책(CAP) 개혁을 통해 블루박스 보조가 급격히 감소하였다. 대표적으로 기타 곡물은 1기(1995~2010년) 73억~101억 유로에서 2기(2010~18년)에는 0.8억~1억 유로 수준으로 대폭 감소하였다.¹³⁾ 유지작물이나 채두류도 전 기간에 걸쳐 대폭 감소한 모습을 보였다. 다만 단백질 작물은¹⁴⁾ 2015년부터 블루박스 보조가 급증한 모습이다.

반면 올리브유는 1기에 실적이 없다가 2기 들어, 특히 2015년부터 블루박스가 증가하는 모습이다. 특히 바나나는 2010년부터 새롭게 블루박스 품목으로 편입되어 2억 8천만 유로 내외 규모로 블루박스 보조가 꾸준히 지급되고 있다. 사탕무도 2015년부터 새롭게 1억 7천만 유로 내외의 블루박스 보조가 지급되고 있으며, 면화도 2010년부터 2억 4천만 유로 내외의 블루박스 보조가 계속 지급되고 있다.

축산물과 낙농품은 품목 자체의 특성상 대부분의 선진국에서 보호수준이 높은 부문이다. 쇠고기의 경우 1기에 14억~21억 유로의 대규모 블루박스 보조를 지급받다가 2005년 이후 보조가 대폭 감소하였다. 그러나 2015년부터 다시 15억 유로 이상의 블루박스 보조가 지급되고 있다. 양고기와 염소고기도 쇠고기와 유사한 흐름을 보이고 있다. 낙농품은 전체적으로 감소하는 추세이지만 2기만을 보면 감소세가 매우 작다(2010년 10억 2천만 유로에서 2018년 9억 천만 유로).

요약하면 블루박스 보조가 증가한 2기(2010~18년)의 경우 보조의 절대적인 규모 면에서 쇠고기가 핵심 품목이며, 그 증가세도 두드러진다. 양고기와 염소

13) 2기만을 놓고 보면 다소 늘어난 모습이나 그 규모는 작다.

14) 여기서는 대두, 기타 콩, 알팔파 및 유지작물을 의미하며, 별도의 유지작물과 겹치는 것으로 보인다.

고기도 보조규모는 쇠고기보다 작지만 추세는 거의 동일하다. 낙농 및 유제품의 경우 보조가 다소 줄었지만 규모 자체는 매우 큰 품목이다. 따라서 전반적으로 축산 및 낙농이 2기 블루박스 보조 증가에 중요한 역할을 했다고 볼 수 있다.

표 2-3. 주요 품목별 블루박스 보조(2010~18년)

(단위: 백만 유로)

구분	세부 내용	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
곡물	쌀	-	113	261	155	153	0	-	-	56	55	55	55
	밀	948	1,074	501	1	-	1	-	-	-	-	-	-
	홉	-	-	3	-	-	-	-	-	4	6	5	5
	옥수수	973	1,486	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	기타 곡물	8,639	10,109	7,256	4	3	4	-	-	84	96	104	101
유지	유지작물	2,381	1,984	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	채두류	523	450	71	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	올리브유	-	-	-	7	3	0	-	-	64	64	66	63
	아마 및 대마	72	113	46	23	22	0	-	-	4	5	5	5
과채류	과일과 채소	-	-	-	211	71	40	-	0	175	167	165	167
	바나나	-	-	-	278	277	277	277	277	280	279	279	279
	감자 (녹말용)	-	-	-	-	-	-	-	-	17	21	19	18
	종자			46	23	22	0	-	-	4	5	5	5
	너트류									13	13	17	16
	사탕무									171	175	178	169
	담배									-	33	31	36
	면화				247	246	242	232	244	244	234	244	245
	누에									1	0	0	0
	단백질 작물			63	51	44	1	-	-	400	425	447	438
	에너지 작물			59	1	0	-	-	-	-	-	-	-
축산 및 낙농	쇠고기	1,430	1,678	2,146	82	73	2	15	-	1,551	1,655	1,676	1,643
	양고기/ 염소고기	1,321	1,449	942	127	127	128	101	28	460	533	581	579
	낙농 및 유제품	2,446	1,777	1,454	1,023	1,005	1,002	974	929	798	877	921	914
	계	20,869	22,223	13,445	3,142	2,981	2,754	2,664	2,879	4,331	4,641	4,795	4,737

자료: EU의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

표 2-4. 대표적인 블루박스 보조품목(2010~18년)

(단위: 백만 유로, %)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
올리브유	7	3	0	-	-	64	64	66	63
바나나	278	277	277	277	277	280	279	279	279
사탕무						171	175	178	169
면화	247	246	242	232	244	244	234	244	245
쇠고기	82	73	2	15	-	1,551	1,655	1,676	1,643
양고기/염소고기	127	127	128	101	28	460	533	581	579
낙농 및 유제품	1,023	1,005	1,002	974	929	798	877	921	914
소계(B)	1,764	1,731	1,651	1,599	1,478	3,568	3,817	3,945	3,892
(B/A) (%)	56.1	58.1	59.9	60.0	51.3	82.4	82.2	82.3	82.2
블루박스 계(A)	3,142	2,981	2,754	2,664	2,879	4,331	4,641	4,795	4,737

자료: EU의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

반면 경종 작물에서는 면화와 바나나가 연도별 보조규모의 변화는 없으나, 지속적으로 블루박스 보조가 지급된 대표 품목이다. 사탕무도 이와 유사하다. 따라서 이들 품목이 2기 블루박스 보조가 감소하지 않은 데 영향을 주었다고 볼 수 있다. 올리브유와 과일 및 채소도 유사한 품목으로 볼 수 있으나, 보조규모는 작다. 이들 7개 품목군의 블루박스 보조가 전체 블루박스 보조에서 차지하는 비중은 2010년 56%에서 계속 커져 2018년에는 82%를 넘어섰다(표 2-4 참고).

나. 품목별 AMS 및 품목별 최소허용보조

EU의 품목별 AMS와 품목특정 최소허용보조 대상품목은 대략 65개 내외이다. 대부분의 경우 품목별 AMS와 최소허용보조는 2004년 공동농업정책(CAP) 개혁을 통하여 급격히 감소하였다. 다만 2010년을 전후로 정체 내지 증가 추세를 보이는 예외적 품목이 있는데, 대표적인 예는 버터, 탈지분유와 같은 낙농제품이며, 밀도 완만히 증가하는 모습을 보였다. 특히 밀은 1995년부터

2018년까지 19억~25억 유로 규모의 가격지지보조가 계속되고 있다. 포도주용 포도도 2010년부터 5억~8억 유로의 보조가 큰 변화 없이 계속되고 있다. 우유와 버터도 다소 등락은 있으나 2010년부터 큰 변화 없이 각각 2억~7억 유로, 27억~31억 유로 내외의 보조가 꾸준히 지급되고 있다(표 2-5 참고). 결국 품목별 AMS 보조나 최소허용보조의 경우 2기에 정체 내지 증가 추세에 중요한 영향을 준 품목은 우유와 버터, 탈지분유를 포함해 밀과 포도주용 포도이다.

종합하면 2기에 무역왜곡보조가 정체 내지 증가 추세를 보인 품목은 블루박스 보조의 경우 쇠고기, 양고기(염소고기 포함), 사탕무, 면화, 바나나 등이며, AMS 보조와 품목특정 최소허용보조의 경우는 낙농제품과 밀, 포도주용 포도이다. 그리고 이들 품목에 대한 보조가 정체 내지 증가 추세를 보이고 있어 무역왜곡보조도 같은 흐름을 보이고 있다는 할 수 있다. 이하에서는 이러한 품목 가운데 축산과 낙농을 제외한 경종 작물에 대하여 그 생산과 가격변화를 살펴본다.

표 2-5. 주요 품목별 AMS 및 품목특정 최소허용보조(2010~18년)

(단위: 백만 유로)

구분	세부 내용	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
곡물	밀	2,593	2,271	1,707	1,886	1,930	1,865	2,016	2,214	2,274	2,142	2,120	1,900
	보리	2,247	2,195	1,800	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	옥수수	786	707	478	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	호밀	317	238	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	라이밀	151	210	356	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	쌀	507	393	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-
유지	올리브유	1,380	2,070	-	-	-	18	44	45	1	1	6	1
과일 및 채소	사과	2,517	2,249	2,614	-	-	5	-	-	0	-	0	0
	배	742	629	637	0	-	-	-	-	-	0	1	1
	복숭아	449	503	558	5	2	2	2	2	2	1	1	1
	포도	375	213	216	0	0	2	0	0	-	-	0	0
	체리	165	205	198	2	2	2	2	2	3	2	0	0
	바나나	203	327	88	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	오렌지	329	424	418	1	2	2	2	2	1	0	2	2
	오이	656	539	72	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	토마토	4,690	2,655	1,866	29	1	1	1	1	1	0	4	4

표 2-5. 계속

기타	포도주용 포도	1,706	807	960	649	800	696	801	604	500	613	594	594
	가공용 토마토	343	298	345	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	담배	1,040	964	811	0	0	5	-	-	10	10	11	8
	백설탕	5,971	5,809	6,674	94	23	59	22	4	2	2	4	131
	면화	800	795	740	-	-	-	-	-	-	-	-	-
축산 및 낙농	쇠고기	13,962	11,190	-	-	-	-	-	14	407	39	43	10
	우유	-	-	174	366	177	192	182	183	594	656	210	199
	탈지분유	1,806	1,508	996	977	1,111	1,145	1,135	1,476	1,559	1,590	1,551	1
	버터	4,210	4,444	4,077	2,729	2,799	2,743	2,709	2,853	2,986	2,987	3,076	3,104
계		50,230	43,932	28,619	7,194	7,171	6,885	7,027	7,510	8,801	8,363	7,925	6,177

주: 보조규모가 작은 품목(흙, 귀리, 수수 등)이나 품목군(기타 곡물 등)은 제외.
 자료: EU의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

3. 무역왜곡보조 증가(정체) 품목¹⁵⁾의 생산 및 가격

무역왜곡보조가 정체 또는 증가한 품목의 생산 및 가격이 2010~18년 사이 어떤 흐름을 보였는지 알아보기 위해 2010년 전후 해당 품목의 생산과¹⁶⁾ 가격 변화를 살펴보았다. 만일 해당 품목의 생산이 감소 추세에 있거나 가격이 하락하는 추세라면 해당 품목의 소득 감소를 추론해볼 수 있다. 이에 따라 해당 품목의 소득감소를 보전하기 위하여 정부가 생산 중립적 소득직불을 증가시키거나, 또는 가격지지나 생산연계 무역왜곡보조를 사용했을 수도 있을 것이다.

15) 여기서는 축산물과 낙농을 제외하였다. 축산과 낙농은 전통적으로 선진국의 보호가 계속되어온 품목으로 볼 수 있으며, 여기에는 다양한 경제적·비경제적 이유가 있을 것이다. 이에 따라 이 부분은 후속 연구로 남긴다.
 16) 농업생산의 변화를 보기 위한 변수로 생산량과 생산액이 있다. 생산량은 태풍, 홍수, 이상기온 등 자연재해의 영향을 받아 변동이 크다는 단점이 있으며, 생산액은 가격변동에 따라 크게 변할 수 있다. 이에 따라 여기서는 기상요인이나 가격변동에 의한 영향이 상대적으로 작은 재배면적을 생산 변화의 주요 요소로 보았다.

가. 밀

밀의 재배면적은 연도별로 변화가 있으나 대체로 2003년부터 2015년까지 증가하는 추세이며, 이후 다소 감소하는 모습이다(그림 2-8 참고). 구체적으로 밀의 재배면적은 2010년 2,285만 ha에서 계속 증가해 2014년 2,442만 ha로 최고치를 기록한 후 완만히 감소해 2019년 2,388만 ha에 이른다. 2019년 재배면적은 2010년 대비 103만 ha 증가한 수준이다.

밀의 역내 주요 생산국은 독일, 스페인, 프랑스, 영국과¹⁷⁾ 동구의 헝가리, 폴란드, 불가리아, 루마니아로 이들 8개국의 밀 재배면적이 EU 전체의 약 78%를 차지한다. 이 가운데 독일이나 영국, 헝가리의 밀 재배면적은 완만하지만 감소하는 모습을 보이고 있는 반면, 프랑스와 스페인, 불가리아, 루마니아 등의 재배면적은 약간 늘어나는 모습을 보인다(표 2-6 참고).

표 2-6. EU의 밀 재배면적(2000~19년)												
	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
계	2,293	2,281	2,285	2,371	2,327	2,341	2,442	2,433	2,426	2,339	2,302	2,388
벨기에	21	21	21	20	22	20	21	22	22	20	20	20
덴마크	62	68	76	75	61	57	66	63	58	59	43	57
독일	296	316	328	323	305	312	321	326	318	317	301	309
아일랜드	8	10	8	9	10	6	7	7	7	7	6	6
그리스	16	10	15	14	16	19	19	15	15	12	11	10
스페인	149	136	15	14	16	19	19	15	15	12	11	10
프랑스	491	486	490	499	486	498	501	516	514	496	488	500
이탈리아	66	60	57	53	59	63	59	55	53	50	54	53
룩셈부르크	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
네덜란드	14	14	15	15	15	15	14	14	13	12	11	12
포르투갈	9	12	5	4	5	5	5	4	3	2	2	2
영국	209	187	194	197	199	162	194	183	182	179	175	182
오스트리아	28	27	29	29	29	28	29	28	29	27	27	26

17) 2020년까지의 통계이므로 영국이 EU에 포함되어 있다.

표 2-6. 계속

핀란드	15	22	21	25	23	23	27	24	22	19	18	20
스웨덴	40	35	40	42	37	32	45	46	45	47	37	47
체코	97	82	83	86	82	83	84	83	84	83	82	84
에스토니아	7	9	12	13	12	12	15	17	16	17	15	17
사이프러스	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0
라트비아	16	19	-	31	35	37	39	45	48	45	42	49
리투아니아	37	37	52	55	63	67	71	84	88	81	77	90
헝가리	101	112	100	97	106	108	110	103	101	93	98	98
말타	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
폴란드	264	222	214	226	208	214	234	240	236	239	242	251
슬로베니아	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
슬로바키아	40	37	32	35	38	36	37	36	37	33	36	36
불가리아	111	108	110	110	117	130	126	110	118	113	120	119
루마니아	194	247	215	194	199	210	211	210	213	205	211	216
크로아티아	-	-	17	15	19	20	16	14	17	12	14	14

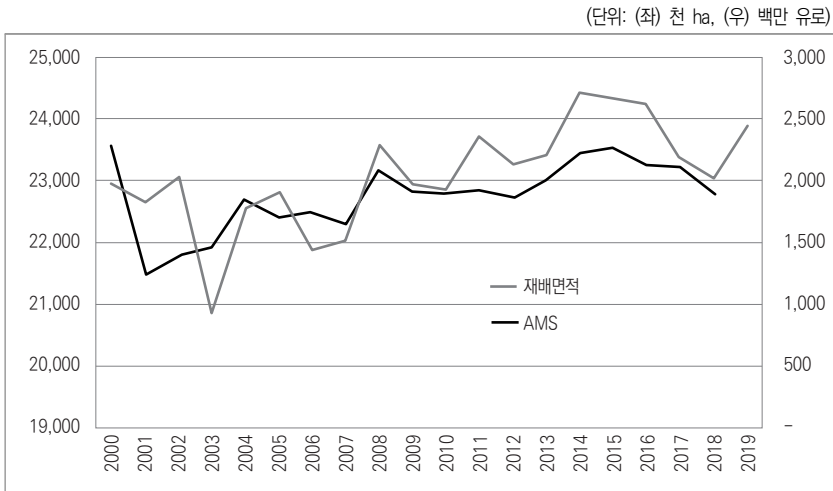
주: 여기서의 밀은 보통 밀(common wheat)을 의미한다.
 자료: EUROSTAT, APRO_CPNH1(검색일: 2021. 10. 22).

실제 EU의 밀 생산은 꾸준히 증가하는 모습이다. EU의 보통 밀(common wheat) 생산량은 2010년 1억 2,654만 톤에서 2019년 1억 4,787만 톤으로 연평균 약 1.7%씩 증가해왔다.¹⁸⁾

한편 밀의 AMS는 재배면적과 유사한 흐름을 보이고 있다. 밀의 AMS는 다소 등락은 있으나 2001년 12억 4천만 유로에서 2015년 22억 7천만 유로까지 지속적으로 증가해왔으며, 이후 2018년 19억 유로로 다소 감소했다. 밀의 재배면적이 완만히 증가하는 이유가 무역왜곡보조의 증가세와 관련이 있는지는 분명하지 않으나¹⁹⁾ 상관계수가 0.68로 나타나고 있다. 실제 밀은 EU가 1995년부터 계속해서 가격지지를 해온 품목이기도 하다.

18) EUROSTAT, APRO_CPNH1(검색일: 2021. 11. 23).
 19) 무역왜곡보조 때문에 재배면적이 늘어났는지는 인과관계를 분석해야 분명하게 드러날 것이다.

그림 2-8. 보통 밀의 재배면적과 AMS(2000~18년)

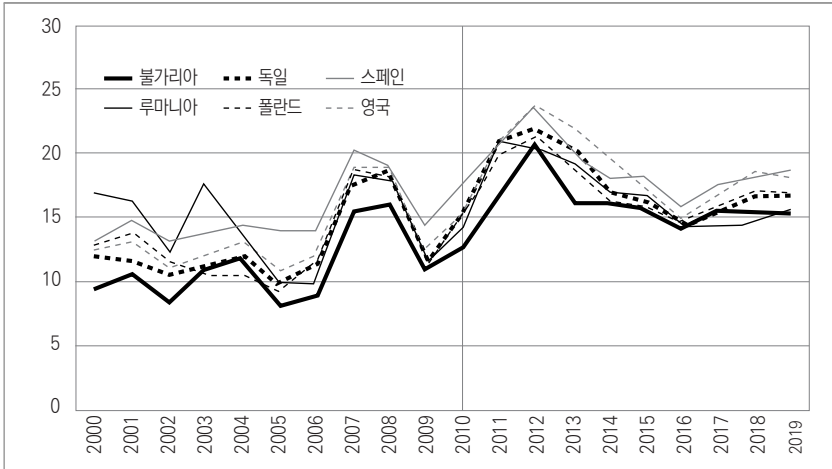


자료: EUROSTAT, APRO_CPNH1(검색일: 2021. 11. 21); EU의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

EU 전체를 대표하는 밀의 생산자 가격은 없다. 이에 따라 역내 주요 밀 생산국의 생산자 가격을 보면 대체적으로 2006년까지 큰 변동이 없다가 2007~08년에 애그플레이션(agflation), 2010~13년 흉작으로 가격이 급등락했으며, 이후 완만하게 상승하는 모습이다(그림 2-9 참고). 2010년 대비 2018년 가격을 비교할 경우 불가리아의 생산자 가격이 약 22% 상승해 최고 상승률을 기록했으며, 스페인이 7.6% 상승해 가장 낮은 상승률을 보였다. 2010~18년 평균 6개국 생산자 가격의 상승률은 13.5%였다.

그림 2-9. 밀의 생산자 가격(2000~18년)

(단위: 유로/100kg)



자료: EUROSTAT, APRI_AP_HCOUTA(검색일: 2021. 11. 21).

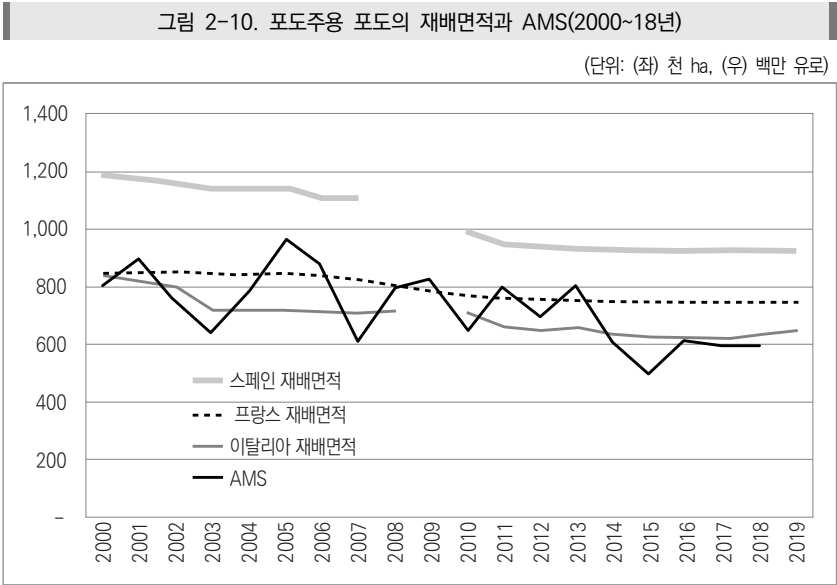
나. 포도주용 포도

포도주용 포도(Grape for wine)의 경우 EU 전체의 재배면적 통계가 불완전하다. 여기서는 EU 역내 포도주용 포도의 핵심 생산국인 스페인, 프랑스, 이탈리아의 재배면적 변화추이를 살펴보았다. 세 나라 모두 포도주용 포도의 재배면적은 완만히 감소하는 모습이다. 다만 2010년 이후 재배면적의 변화는 거의 없다(그림 2-10 참고). 스페인의 경우 포도주용 포도 재배면적은 2011년 94만 6천 ha에서 2018년은 92만 4천 ha로 약 2만 2천 ha 감소했다. 프랑스는 같은 기간 8천 ha 감소했으며(2011년: 75만 8천 ha → 2019년: 75만 ha), 이탈리아의 경우는 1천 ha 감소에 그쳤다(2011년: 64만 7천 ha → 2019년: 64만 6천 ha).²⁰⁾

포도주용 포도의 AMS도 재배면적의 변화와 매우 유사하게 움직이고 있다

20) EU 전체의 포도주용 포도 생산도 재배면적의 변화와 유사한 흐름이다. EUROSTAT, APRO_CPNH1 (검색일: 2021. 11. 21).

(그림 2-10 참고). 포도주용 포도의 AMS는 2010년 6억 5천만 유로에서 2018년 5억 9천만 유로로 다소 감소하였다.

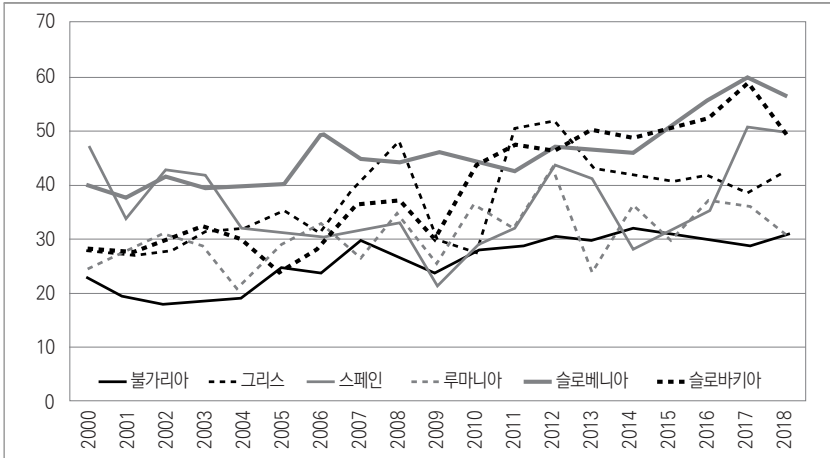


자료: EUROSTAT, APRO_CPNH1(검색일: 2021. 11. 21); EU의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

포도주용 포도의 생산자 가격은 대부분의 국가에서 전반적으로 완만히 상승하는 추세이다(그림 2-11 참고). 슬로베니아와 슬로바키아의 생산자 가격이 대체로 높고 루마니아와 불가리아의 생산자 가격이 상대적으로 낮은 편이다. 스페인과 그리스의 생산자 가격은 중간 수준이다.

그림 2-11. 포도주용 포도의 생산자 가격(2000~18년)

(단위: 유로/100kg)



자료: EUROSTAT(검색일: 2021. 11. 21).

다. 면화

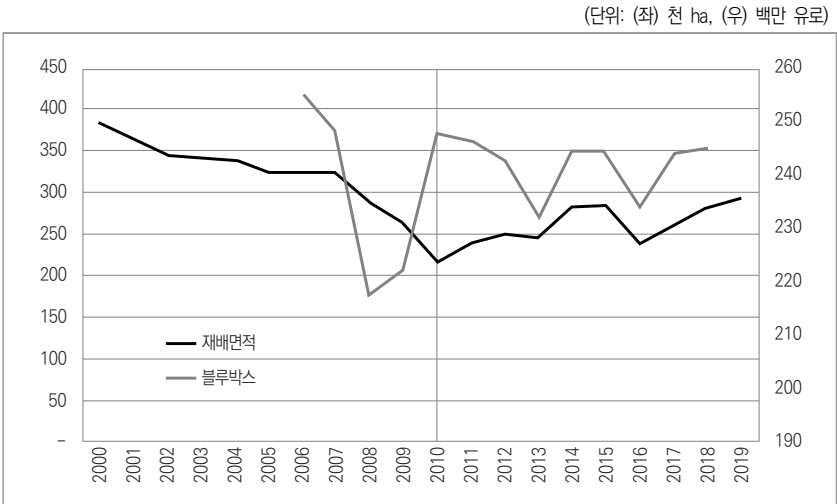
면화도 EU 전체 재배면적 자료가 불충분하여, 역내 핵심 면화생산국인 그리스의 재배면적 추이를 살펴보았다.²¹⁾ 그리스의 면화 재배면적은 2000년 38만 3천 ha에서 2010년 21만 4천 ha까지 꾸준히 감소해왔으나, 2010년을 기점으로 증가세로 돌아서서 2019년 29만 2천 ha에 이르고 있다. 이에 따라 2019년 재배면적은 2010년 대비 7만 8천 ha 증가한 규모이다(그림 2-12 참고). 2010년 이후 그리스의 면화 생산은 전반적으로 증가하고 있어 재배면적의 변화를 따르고 있다. 2010년 그리스의 면화 생산은 66만 3천 톤에서 2018년 83만 5천 톤까지 증가했으며, 2019년은 100만 톤을 넘어 급증했다(그림 2-13 참고).

한편 면화는 AMS가 없는 대신 블루박스 보조가 지급되고 있다. 면화의 블루

21) 2019년 기준 그리스의 면화 재배면적은 29만 2천 ha로 EU 전체 면화 재배면적 34만 4천 ha의 약 81%를 차지한다. 2위 생산국은 스페인인데, 스페인의 면화 재배면적 자료는 일부 이용이 불가능하여 여기서는 제외하였다.

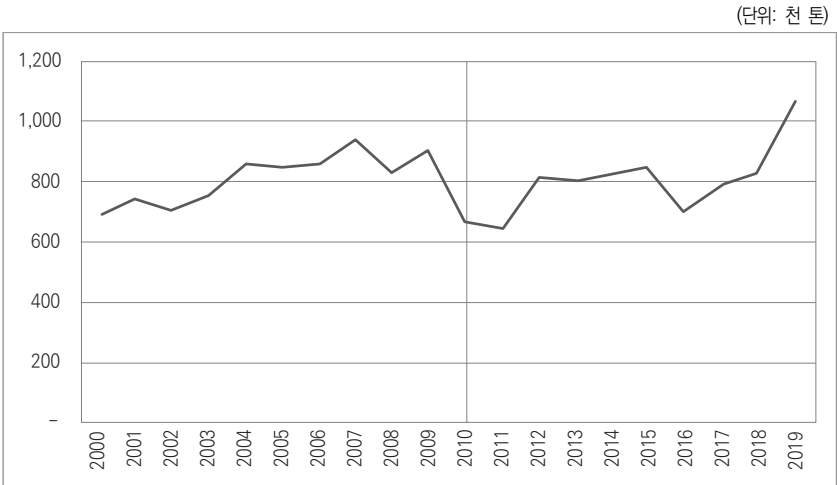
박스 보조는 다소 부침은 있으나, 대체적으로 2010년 이후 2억 2천~2억 5천 유로에서 유지되고 있다(그림 2-12 참고).

그림 2-12. 그리스의 면화 재배면적과 EU의 면화 블루박스 보조(2000~18년)



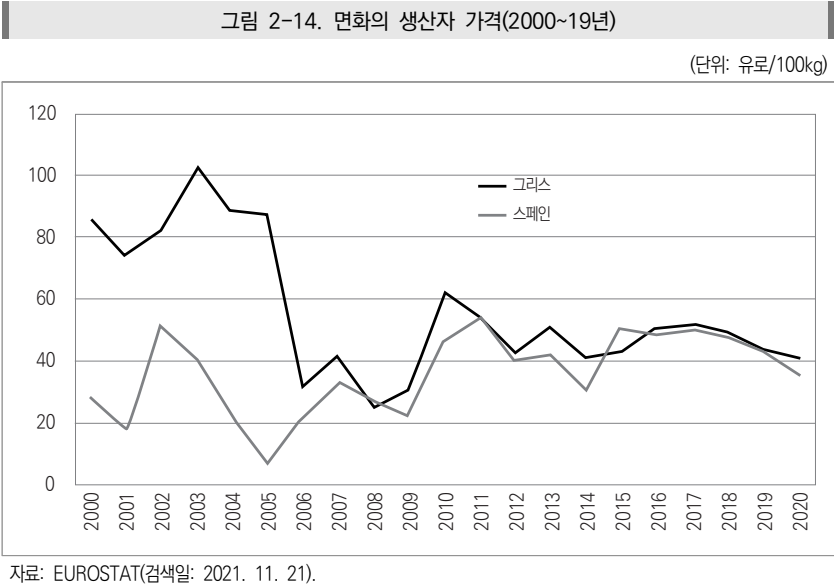
자료: EUROSTAT(검색일: 2021. 11. 21); EU의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

그림 2-13. 그리스의 면화 생산량(2000~19년)



자료: EUROSTAT(검색일: 2021. 11. 21).

면화의 생산자 가격은 그리스의 경우 1기에는 감소하는 추세이나 2기인 2010년부터는 100kg당 40~50유로 사이에서 큰 변화는 없다. 스페인의 경우 면화의 생산자 가격은 1기 중반부터 오름세이나 2기에는 대체로 100kg당 40유로 안팎에서 큰 변화를 보이지 않고 있다(그림 2-14 참고).

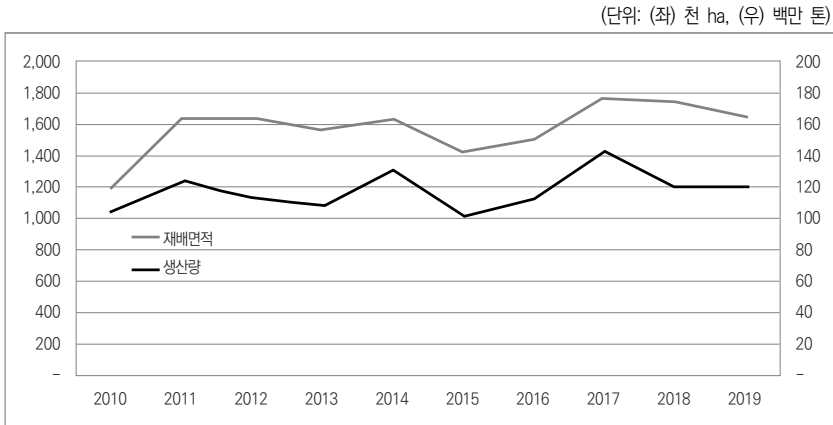


라. 사탕무

사탕무 재배면적은 2010년 약 120만 ha에서 2018년 164만 ha로 2기 전 기간 동안 완만히 증가하는 추세이다(그림 2-15 참고). 이에 따라 생산량도 2010년 1억 3백만 톤에서 2019년 1억 2천만 톤으로 증가했다. 사탕무에 대한 블루박스 보조는 2015년부터 시작되어 1억 7천만 유로 내외로 계속 지급되고 있다.²²⁾

22) 2015년: 1.71억 유로, 2016년: 1.75억 유로, 2017년: 1.78억 유로, 2018년: 1.69억 유로.

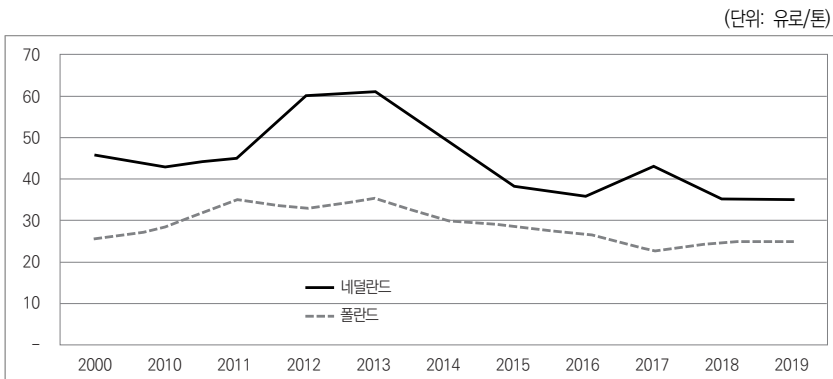
그림 2-15. 사탕무의 재배면적과 생산량(2010~19년)



자료: EUROSTAT(검색일: 2021. 11. 21); EU의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

사탕무의 생산자 가격은 생산국별로 일정하지가 않아 여기서는 주요 생산국 중 하나인 네덜란드와 폴란드의 가격을 인용했다.²³⁾ 네덜란드와 폴란드의 사탕무 생산자 가격은 2기에 전반적으로 하락하는 추세이다. 사탕무의 톤당 가격은 2012년 33~60유로에서 2019년 25~35유로로 하락하는 모습이다.

그림 2-16. 네덜란드와 폴란드의 사탕무 생산자 가격



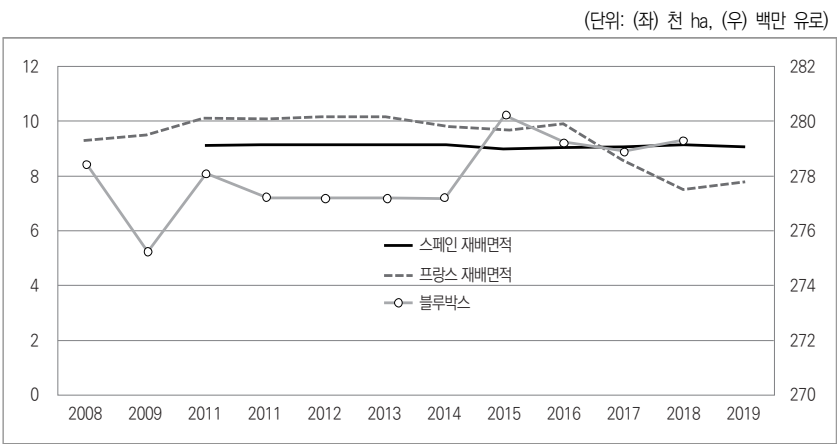
자료: EUROSTAT(검색일: 2021. 11. 21); EU의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

23) EU 역내 사탕무 생산 대표국은 독일과 프랑스, 영국, 폴란드, 네덜란드인데, 이 중 EUROSTAT에서 최근까지의 생산자 판매가격 자료를 이용할 수 있는 국가는 네덜란드뿐이다.

마. 바나나

바나나 재배면적도 역내 핵심 생산국인 스페인과 프랑스의 자료 미비로 2000년부터의 변화를 보기 어렵다. 이에 따라 자료 이용이 가능한 2008년 이후 두 국가의 바나나 재배면적 변화를 살펴보았다.²⁴⁾ 프랑스의 바나나 재배면적은 2010년 약 1만 ha에서 2018년 7,780 ha로 감소했으나, 스페인의 바나나 재배면적은 거의 변화가 없다(2010년 9,120 ha에서 2018년 9,090 ha로 약 30 ha 감소). 같은 기간 바나나 블루박스 보조는 완만하나마 증가하고 있다(그림 2-17 참고). 한편 EU산 바나나의 역내 가중평균 가격은 2010년 kg당 0.70유로에서 큰 변화가 없다가 2017년부터 0.75유로로 상승해 2019년 0.90유로/kg를 기록하고 있다(그림 2-18 참고).

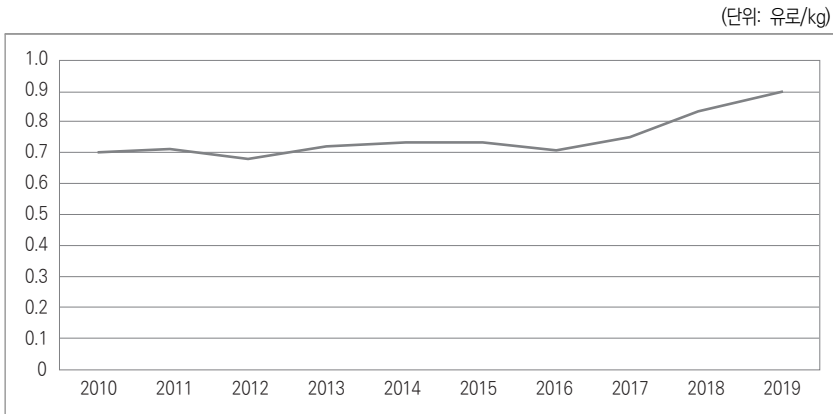
그림 2-17. 바나나의 재배면적과 블루박스 보조(2008~19년)



자료: EUROSTAT(검색일: 2021. 11. 21); EU의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

24) 프랑스와 스페인의 바나나 재배면적이 EU 전체의 90% 이상이다.

그림 2-18. EU산 바나나의 역내 가중평균 가격(2010~19년)



자료: European Commission, Bananas-market situation, 각 연도(검색일: 2021. 11. 21).

종합하면 2기(2010~18년) EU에서 무역왜곡보조가 정체 또는 증가하고 있는 경종 작물은 대부분 같은 기간 재배면적의 변화가 거의 없거나, 감소한다고 해도 미미한 수준에 그치고 있다. 특히 밀은 재배면적은 증가했다.²⁵⁾ 아울러 무역왜곡보조가 감소하지 않고 정체 내지 증가한 품목은 생산 역시 감소하지 않고 있으며, 생산자가 직면하는 생산자 가격도 큰 변동이 없음을 확인할 수 있다. 결국 무역왜곡보조의 증감과 해당 품목의 생산 및 가격 사이가 대체적으로 정(+)의 관계임을 추론해볼 수 있다.

무역왜곡보조의 증가 때문에 생산자 가격이 유지되고, 이것이 다시 생산을 유지시켜 전체적으로 생산이 최소한 감소하지 않는 모습을 보이는 것인지에 대해서는 엄밀한 인과관계 분석이 필요하다. 그러나 만일 해당 품목의 생산과 가격이 적절하게 유지되고 있음에도 무역왜곡보조가 늘어났다면 이는 매우 중요한 의미가 있다. 즉 해당 품목의 소득에 별다른 변동이 없음에도 무역왜곡보조가 늘어났다면, 이는 무역왜곡보조의 지급이 소득이 아닌 다른 목적에서 비롯되었을 개연성을 의미하기 때문이다. 이 경우 무역왜곡보조가 갖는 생산유인

25) EU에서 식량작물로서 밀이 차지하는 중요성을 감안한다면 무역왜곡보조가 20여 년 이상 큰 변화 없이 지속적으로 지급되어 왔다는 점에 대해서도 이후 보다 깊은 검토가 필요하다.

효과를 감안한다면 무역왜곡보조가 일정한 생산을 유지하기 위한 목적으로 사용되었을 가능성을 열어 놓는 것이다.²⁶⁾

26) 만일 일정한 생산 유지를 위해 무역왜곡보조의 사용이 불가피했다면 이는 무역왜곡보조를 보는 기존의 무조건적 감축이라는 시각에 변화를 가져올 수 있는 중요한 시발점이 된다. 즉 식량안보나 농촌지역 사회의 유지를 위해 농업생산이 필요하고 이를 위해 무역왜곡보조의 사용이 불가피하다면, 무역왜곡보조를 일정한 조건하에서 인정할 수도 있는 소위 '무역왜곡보조의 부분적 허용'이라는 논리까지 확대될 수 있다.

제3장 미국의 농업보조 변화와 특징

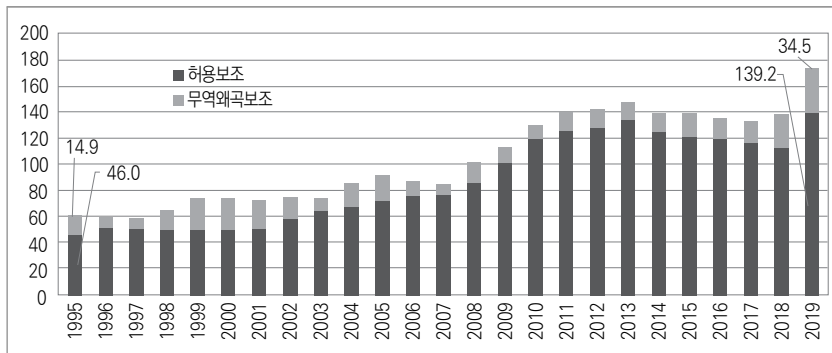
1. 농업보조의 흐름

가. 농업보조총액

미국의 농업보조총액(허용보조+무역왜곡보조)은 2019년 기준 1,737억 달러이다. 1995년 농업보조총액이 609억 달러였음을 감안하면 2019년 미국의 농업보조총액은 1995년 대비 2.9배 증가한 규모이며, 1995~2019년 동안 연평균 4.5%씩 증가해왔음을 뜻하다. 이는 같은 기간 EU의 농업보조총액이 점진적으로 감소한 것과 반대되는 추세다.²⁷⁾ 특히 2007~13년 기간 농업보조총액은 가파른 증가세를 보였다(그림 3-1 참고).

그림 3-1. 미국의 농업보조 변화(1995~2019년): 농업보조총액, 허용보조, 무역왜곡보조

(단위: 10억 달러)



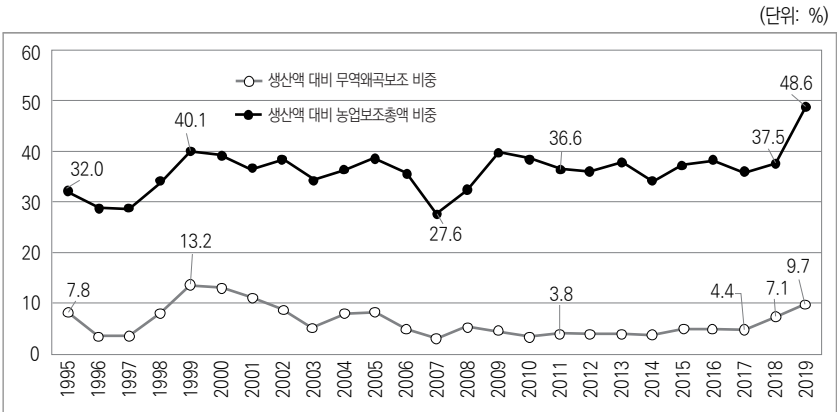
자료: 미국의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

27) 미·중 무역 갈등으로 미국산 농산물의 대중 수출이 막힘에 따라 일시적으로 지급한 보조가 증가한 2019년을 제외하더라도 2018년 농업보조총액은 1,386억 달러로 1995년 대비 2.3배 증가한 규모이며, 연평균으로는 3.6%씩 증가하였다.

농업보조총액을 허용보조와 무역왜곡보조로 구분해 살펴보면, 허용보조는 2019년 1,392억 달러로 전체 농업보조 중 약 80%를 차지한다. 농업보조 감축이 시작된 1995년 허용보조가 460억 달러로, 허용보조 비중이 약 76% 수준이었던 점을 고려하면, 1995~2019년 동안 허용보조의 비중이 완만히 증가해왔음을 알 수 있다. EU의 허용보조 비중이 21%(1995년)에서 85%(2018년)로 급격히 증가한 것과 비교하면 미국의 허용보조 증가세는 상대적으로 낮다. 이는 미국의 경우 허용보조 비중이 농업보조 감축 초기인 1995년에 이미 76%에 달해 EU의 21%보다 높았기 때문으로 보인다. 아울러 이는 미국의 농업보조가 1995년부터 허용보조 위주였음을 의미한다.²⁸⁾

한편 생산액 대비 농업보조총액 비중은 1995년 32.0%에서 2019년 48.6%로 증가하였다(그림 3-2 참고). 그러나 2019년을 제외하면 농업보조총액 비중은 지난 25년간 대체적으로 30~40%대에 머물러 있다. EU의 생산액 대비 농업보조총액의 비중이 1995년 약 44%에서 지속적으로 감소하여 2018년 20%대에 이르고 있음을 감안하면 미국의 농업보조총액은 생산액 대비로 보면 큰 변화가 없음을 알 수 있다.

그림 3-2. 생산액 대비 농업보조총액 및 무역왜곡보조의 비중



자료: 미국의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

28) 바꾸어 말하면 농업보조 감축 초기인 1995년 EU의 농업정책은 무역왜곡보조가 중심이었음을 의미한다.

생산액 대비 무역왜곡보조의 비중은 1995년 7.8%에서 1999년 13.2% 수준으로 증가하였으나, 이후 계속 감소해 2017년까지 3~4%대 수준을 유지하였다. 그러다가 2018년부터 다시 증가해 2019년 9.7%로 올라섰다. EU와 비교할 때 생산액 대비 농업보조총액은 미국이 약 10%p 높으며, 생산액 대비 무역왜곡보조 비율 역시 미국이 높은 것으로 나타났다. 다만 앞서 언급한 대로 미국은 EU와 달리 농업보조 감축 초기부터 무역왜곡보조의 비율은 높지 않았다.

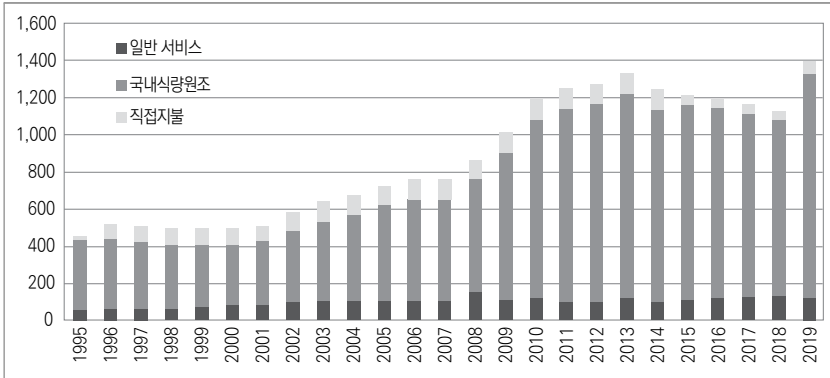
한편 무역왜곡보조가 감소하고 허용보조가 증가하면서 전체 농업보조가 줄어들지 않았기 때문에 무역왜곡보조와 허용보조 사이 보조이전 문제를 의심할 수도 있다. 그러나 앞에서 보았듯이 생산액 대비 무역왜곡보조 또는 농업보조총액의 비중이 비교적 일정하게 유지되었기 때문에 보조이전이 있었다고 보기는 어렵다.

나. 허용보조

미국의 허용보조는 2019년 기준 1,392억 달러로, 1995년의 460억 달러 대비 약 3.2배 증가한 규모로, 지난 24년간 매년 4.7%씩 증가해왔음을 의미한다(그림 3-3 참고). 미국의 허용보조는 EU와 달리 대부분 국내식량원조에 집중되어 있다. 국내식량원조가 허용보조 전체에서 차지하는 비율이 약 86%에 이른다(EU의 경우는 생산자에 대한 직접지불이 허용보조 전체의 약 89%이다).

그림 3-3. 허용보조의 추이(1995~2019년)

(단위: 억 달러)



자료: 미국의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

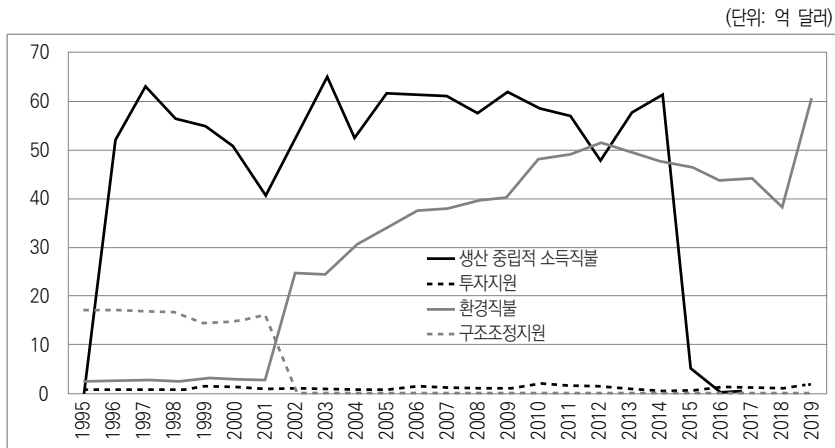
미국의 생산자 직접지불은 5가지로 세분된다. 가장 규모가 큰 것은 생산 중립적 소득지불과 환경지불이다. 생산 중립적 소득지불은 1996년부터 급격히 증가하여 이후 2014년까지 60억 달러 내외에서 유지되어 왔으나, 2015년부터 급격히 줄어 2016년 이후에는 지급실적이 전혀 없다(그림 3-4 참고). 2016년부터 생산 중립적 소득지불이 없어진 이유는 미국 농업법에 변화가 생겼기 때문이다. 즉 2002년 농업법에 의거하여 부활한 생산 중립적 직접지불은 2014년 폐지가 확정되었고, 이에 따라 해당 지불은 2015년부터 급격히 감소하였다.²⁹⁾

환경지불은 2001년까지는 3억 달러 수준에 머물렀으나, 2002년부터 급격히 증가해 2019년 기준 60억 달러를 기록, 생산자에 대한 직접지불 전체의 94%를 차지하고 있다. 그 외 자연재해지원이나 구조조정지원, 투자지원이 있

29) 2014년 미 농업법은 그때까지 높게 유지되어온 농산물 가격과 안정적인 농가 경제상황을 고려하여 농업법 개혁 직전까지 유지되어온 생산 중립적 지불제도를 폐지하였다. 뿐만 아니라 AMS로 분류되는 가격보전지불제도(CCP)와 수입보전지불제도(ACRE)도 함께 폐지하였다. 대신 새롭게 가격손실보상(PLC: Price Loss Coverage)과 수입손실보상(ARC: Agricultural Risk Coverage) 제도를 도입해 농산물 가격 및 소득불안정에 대비하였다. 결과적으로 생산 중립적 지불제도의 폐지에 따라 연간 약 50억 달러에 달하는 예산이 절감되었으며, 이는 다시 품목별 농가지원과 작물보험의 강화를 위해 사용된 것으로 분석된다.

으나 상대적으로 미미한 수준이다. 소득보험이나 조건불리직불은 지급실적이 아예 없다.

그림 3-4. 생산자 직접지불의 세분화(1995~2019년)



주: 자연재해지원은 액수가 미미하여 제외하였음.
 자료: 미국의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

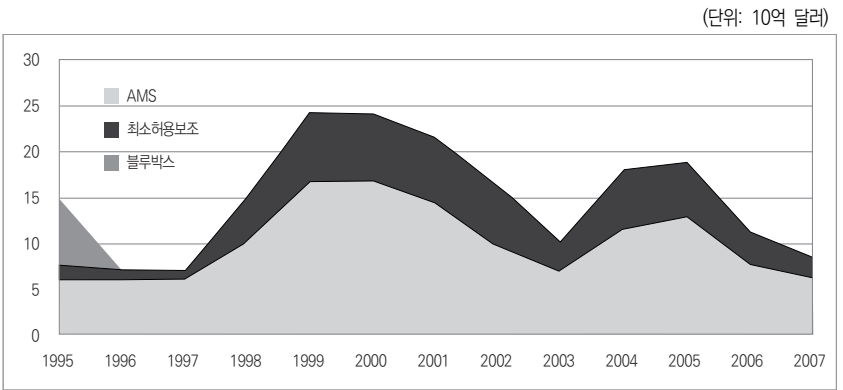
다. 무역왜곡보조

미국의 무역왜곡보조도 EU와 유사하게 1995~2007년과 2008~19년 기간이 상이한 모습을 보인다. 이에 따라 1기(1995~2007년)와 2기(2008~19년)로 나누어 살펴본다.

미국의 무역왜곡보조는 EU와 달리 감축이행 초기인 1995~99년 보조가 증가하다가, 1999년부터는 전반적으로 감소하는 모습이다. 이를 구체적으로 보면 AMS 보조는 1995년 62억 달러에서 1999년 169억 달러까지 증가했으나, 이후 점차 감소하여 2007년 기준 63억 달러 수준이다. 이는 1995년에 비해 1억 달러 증가한 수치이지만, 1999년과 비교하면 약 37%에 불과한 낮은 수준이다(그림 3-5 및 표 3-1 참고). 생산제한을 조건으로 한 블루박스 보조는 1995년 70억 달러 지급 후 완전 폐지되었다. 최소허용보조는 AMS 변화 추이

와 비슷하게 1995년 16억 달러에서 1999년 74억 달러까지 증가한 이후 감소하기 시작해 2007년 23억 달러를 기록하였다. 이 역시 1999년 대비 약 30% 수준이다. 이에 따라 미국의 무역왜곡보조는 2007년 85억 달러로 1995년의 149억 달러 대비 57% 수준이며, 1999년의 243억 달러와 비교할 경우 35% 수준에 불과하다. 전체적으로 보면 미국 역시 1995~2007년 동안 무역왜곡보조 감축을 위해 노력해왔다고 볼 수 있다.

그림 3-5. 미국의 무역왜곡보조(1995~2007년)



자료: 미국의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

표 3-1. 미국의 무역왜곡보조(1995~2007년)

(단위: 억 달러)

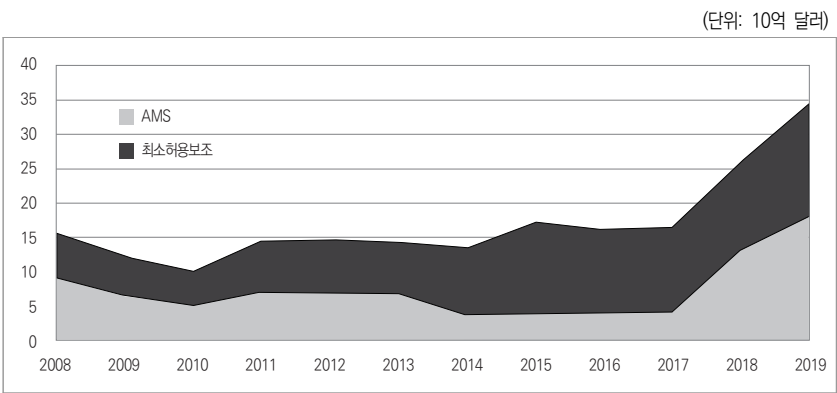
구분	1995	1999 (A)	2000	2002	2003	2005	2006	2007 (B)	(B/A) (%)
AMS	62	169	168	96	70	129	77	63	0.371
블루박스	70	-	-	-	-	-	-	-	-
최소허용보조	16	74	73	67	32	60	36	23	0.304
무역왜곡보조	149	243	242	163	102	189	113	85	0.351

자료: 미국의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

그러나 2008~19년 사이 미국의 무역왜곡보조는 확연히 증가하였다. AMS는 2008년 92억 달러에서 2019년 182억 달러로 약 99% 늘어났으며, 최소허

용보조도 2019년의 162억 달러로 2008년 65억 달러 대비 2.5배 이상 증가하였다(그림 3-6 및 표 3-2 참고). 미·중 무역 갈등으로 인해 미국 농산물의 대중국 수출이 급격히 감소하여 농업부문에 특별 보조가 지급된 2018~19년을 제외하더라도 2017년 무역왜곡보조는 163억 달러로, 2008년의 156억 달러에 비해 4.5% 증가한 규모이며, 특히 가장 낮았던 2010년의 101억 달러에 비해서는 약 62% 증가한 수준이다.

그림 3-6. 미국의 무역왜곡보조(2008~19년)



자료: 미국의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

표 3-2. 미국의 무역왜곡보조(2008~19년)

(단위: 억 달러)

구분	2008 (A)	2010	2012	2014	2016	2017	2018	2019 (B)	(B/A)
AMS	92	52	69	38	38	40	131	182	1.987
최소허용보조	65	50	79	98	122	124	130	162	2.518
계	156	101	147	136	160	163	261	345	2.206

자료: 미국의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

요약하면 미국도 EU와 유사하게 2008년 이후 가장 비난받던 AMS를 비롯하여 최소허용보조 등 무역왜곡보조를 줄이지 않고 오히려 증가시켜왔다. 어떤 이유로 무역왜곡보조가 증가했는지는 보다 엄밀한 분석이 필요하다. 우선 여기

에서는 어떠한 품목에서 무역왜곡보조가 증가해왔는지 확인한다.

2. 품목별 무역왜곡보조

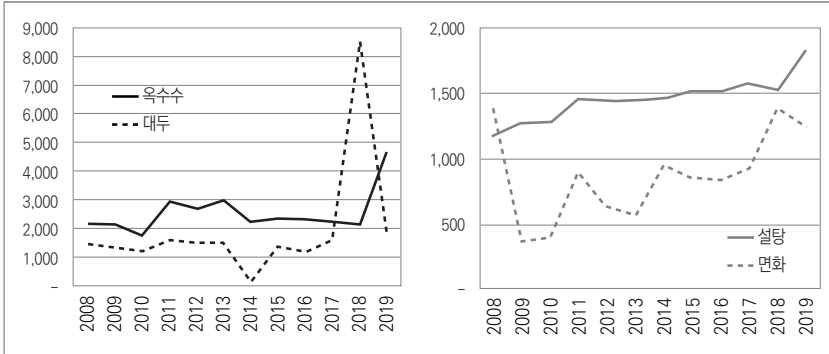
미국은 EU와 달리 1995년 한 해를 제외하고는 블루박스 보조가 없다. 따라서 품목별 무역왜곡보조는 AMS와 품목특정 최소허용보조의 변화 추이만 살펴보면 된다. 미국의 품목별 무역왜곡보조 대상품목은 대략 100여 개에 달한다. 그러나 품목별 보조규모 대부분은 EU보다 작다. 이에 따라 여기서의 품목별 무역왜곡보조는 비교적 규모가 큰 20여 개 품목을 대상으로 하였다.

2007~08년 이후 무역왜곡보조가 꾸준히 증가한 품목은 설탕과 면화이다. 설탕의 무역왜곡보조는 2008년 11억 7천만 달러에서 2019년 18억 4천만 달러로 57% 증가했으며, 면화도 2009년 3억 7천만 달러에서 2019년 12억 5천만 달러로 약 3.4배 늘었다.³⁰⁾ 전반적으로 감소하지 않고 정체하다가 최근에 증가한 품목은 대두와 옥수수이다. 대두의 무역왜곡보조는 2008년 14억 8천만 달러에서 2017년 16억 3천만 달러, 2019년 19억 달러로 증가했으며, 옥수수는 2008년 21억 6천만 달러에서 2017년 22억 달러, 2019년 46억 4천만 달러로 증가하였다(표 3-3 참고). 그 외 보조규모는 크지 않으나 증가 추세를 보이는 품목은 쌀, 사과와 체리, 포도, 감자, 아몬드 등이 있다. 쇠고기와 낙농품의 경우 최근에 무역왜곡보조가 급증한 품목이다. 이들 17개 품목(군)의 무역왜곡보조가 전체 품목별 무역왜곡보조의 약 80% 이상을 차지하고 있다. 축산물과 낙농품을 제외하면 경종 작물 중에서는 옥수수와 대두, 설탕과 면화가 무역왜곡보조의 정체 내지 증가에 영향을 준 핵심 품목이다.

30) 2018~19년을 제외한 2008~09년과 2017년 설탕과 밀은 각각 23%, 251% 증가하였다.

그림 3-7. 옥수수, 대두, 설탕, 면화의 무역왜곡보조(2008~19년)

(단위: 백만 달러)



자료: 미국의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

표 3-3. 주요 품목별 AMS 및 품목특정 최소허용보조(2008~19년)

(단위: 백만 달러)

구분	세부 내용	1995	2000	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
곡물	밀	5	848	939	797	1,163	1,116	1,317	923	855	912	610	876	803
	옥수수	32	2,787	2,155	1,775	2,948	2,719	3,021	2,256	2,362	2,345	2,198	2,132	4,636
	대두	16	3,614	1,478	1,194	1,619	1,479	1,539	146	1,392	1,207	1,626	8,497	1,900
	쌀	12	624	27	50	53	45	45	75	60	86	63	59	70
유지	카놀라	0	82	28	27	40	42	46	38	38	40	54	56	62
과일 및 채소	사과	-	175	33	45	44	52	60	71	71	77	81	82	128
	체리	-	-	5	16	17	19	22	24	24	28	32	90	123
	포도	-	-	45	40	42	39	47	49	47	42	36	44	65
	감자	-	26	48	55	61	65	65	68	54	52	52	55	185
	아몬드	-	-	23	26	26	32	36	52	52	82	58	61	154
	망고	415	438	50	35	39	65	37	180	221	231	167	80	46
기타	설탕	1,091	1,177	1,170	1,295	1,447	1,454	1,445	1,468	1,525	1,517	1,577	1,530	1,837
	담배	-	519	34	37	38	42	44	62	52	55	62	61	63
	면화	32	1,050	1,383	401	894	636	574	956	853	834	928	1,389	1,245
축산 및 낙농	쇠고기	-	-	18	12	27	8	57	20	37	34	1	1	4,614
	돼지 고기	-	-	0	0	1	0	0	0	0	0	15	237	858
	낙농품	4,655	5,070	3,975	2,846	3,255	3,336	3,209	14	-	2	190	603	2,396

표 3-3. 계속

구분	세부 내용	1995	2000	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	소계(B)	6,258	16,411	11,410	8,650	11,715	11,151	11,563	6,402	7,643	7,542	7,748	15,853	19,185
	(B/A)(%)	99.1	97.1	94.7	93.7	92.9	77.2	82.6	79.4	84.9	87.4	82.0	91.4	90.2
	무역왜곡 보조	6,313	16,906	12,058	9,230	12,616	14,440	13,995	8,059	9,006	8,634	9,446	17,350	21,273
	총계(A)													

주: 보조규모가 작은 품목(홉, 귀리, 수수, 보리, 채두류, 벌꿀, 양파, 해바라기씨, 오렌지 등)이나 품목군(기타 곡물, 축산물, 사료곡물 등)은 제외.
 자료: 미국의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

3. 무역왜곡보조 증가(정체) 품목의 생산 및 가격

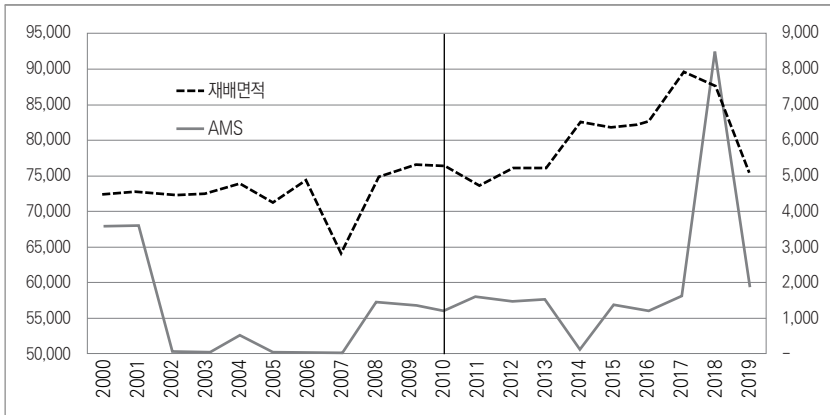
가. 대두

대두의 재배면적은 2007년 이후 증가 추세이며, 특히 2013년부터의 증가세가 가파르다. 2006년까지는 7,200만 에이커 내외에서 움직이다가 이후 증가세를 보여 2017년 8,954만 에이커를 기록한 후 2019년 7,500만 에이커로 급락하였다. 2019년의 재배면적 급락은 미·중 갈등에 따른 대두의 대중국 수출이 막혔기 때문으로 판단된다. 2019년을 제외하면 대두 재배면적은 2010년부터 2018년까지 연 2.5%씩 증가하였다.

대두 AMS도 2002년 급격히 감소한 이후 거의 변화가 없다가 2008년 증가한 이후 큰 변화 없이 14억 달러 내외에서 유지되었다. 이후 2018년 급격히 증가했다가 2019년 다시 급락하였다. 2018년 급등한 경우를 제외하더라도 2019년 대두의 AMS가 19억 달러임을 볼 때 미·중 간 갈등을 감안하더라도 2010년 이후 대두의 AMS는 완만히 증가했다고 볼 수 있다(그림 3-8 참고).

그림 3-8. 대두 재배면적과 AMS(2000~2019년)

(단위: (좌) 천 에이커, (우) 백만 달러)

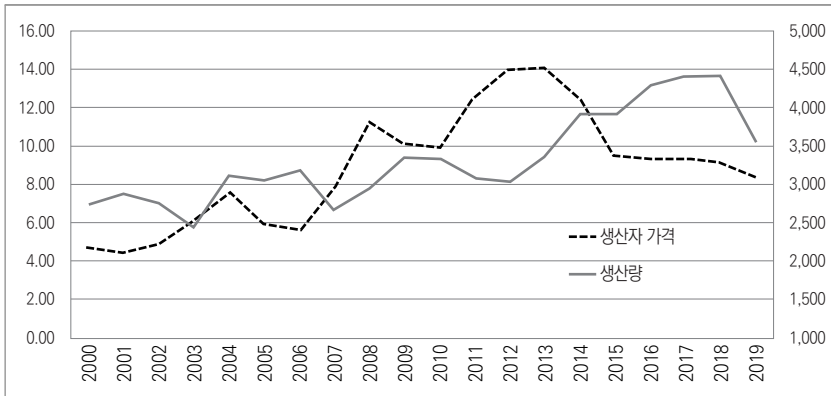


자료: USDA, NASS(검색일: 2021. 10. 22); 미국의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

이에 따라 대두 생산량도 재배면적이 급감한 2019년을 제외하면 전반적으로 증가 추세이며, 2013년 이후 증가세는 그 이전에 비해 가파르다. 대두 생산량은 2000년 27억 6천만 부셸에서 2012년 30억 4천만 부셸까지 완만히 증가하다가 이후 2018년 44억 3천만 부셸로 급증했다. 대두 생산자 가격은 2007년까지 완만히 상승하다 2008년 애그인플레이션으로 급등한 이후 2013년까지 상승세가 이어졌다. 그러나 이후 급락하였고 2015년부터 부셸당 9달러 수준으로 유지되고 있다(그림 3-9 참고).

그림 3-9. 대두 생산량과 생산자 가격(2000~19년)

(단위: (좌) 달러/부셸, (우) 백만 부셸)



자료: USDA, NASS(검색일: 2021. 10. 22).

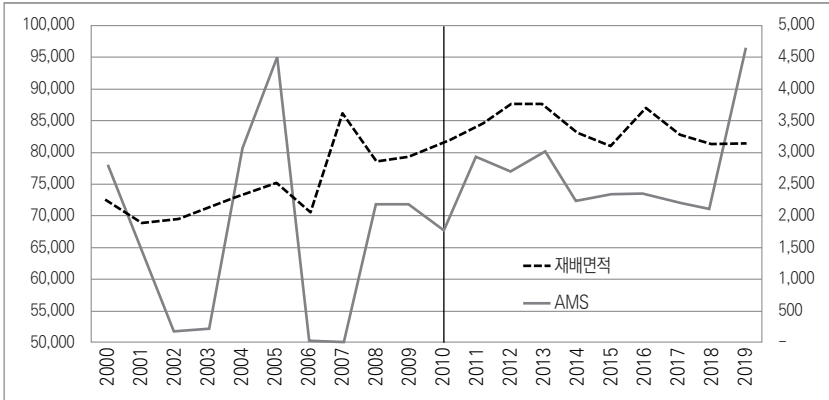
나. 옥수수

옥수수 재배면적은 2001년부터 2013년까지 지속적으로 증가하다가 이후 다소 감소하는 모습이다. 2000년 7,244만 에이커에서 2001년 6,877만 에이커로 감소한 이후 계속 증가하여 2013년 8,746만 에이커로 최고치를 기록하였다. 그러나 2013년 이후 완만한 감소세를 보여 2019년 기준 8,134만 에이커에 이르고 있다. 옥수수 재배면적은 2000~19년 동안 전반적으로 완만한 증가세를 보였다고 할 수 있다(그림 3-10 참고).

옥수수 AMS는 2000~08년 사이에는 등락이 매우 컸으나, 이후 2008년부터 25억 달러 안팎에서 움직이다가 2019년 코로나19 피해지원에 따라 46억 3천만 달러로 급등했다.

그림 3-10. 옥수수의 재배면적과 AMS(2000~19년)

(단위: (좌) 천 에이커, (우) 백만 달러)

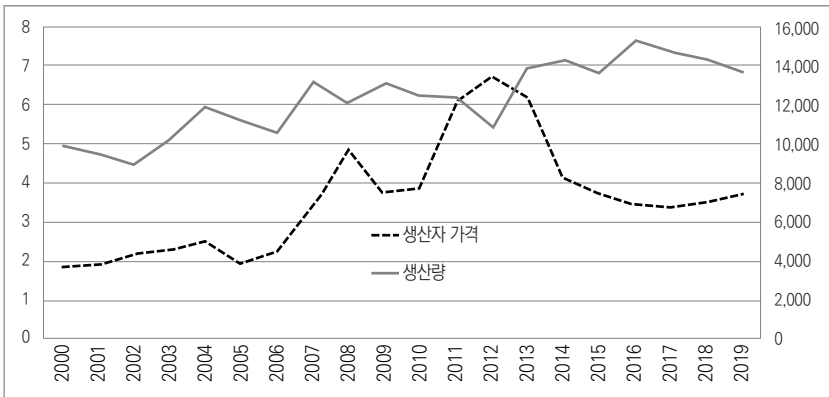


자료: USDA, NASS(검색일: 2021. 10. 22); 미국의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

옥수수 생산량은 2016년 이후 다소 감소하고 있으나 2000년 이후 전체적으로 완만하게 증가하는 추세이다. 옥수수 생산자 가격도 대두와 같이 애그플레이션으로 중간에 급등락이 있었으나, 전체적으로 보면 2000년대 초반 2달러/부셸에서 2018~19년 4달러/부셸로 상승하는 추세이다.

그림 3-11. 옥수수 생산량과 생산자 가격(2000~19년)

(단위: (좌) 달러/부셸, (우) 백만 부셸)

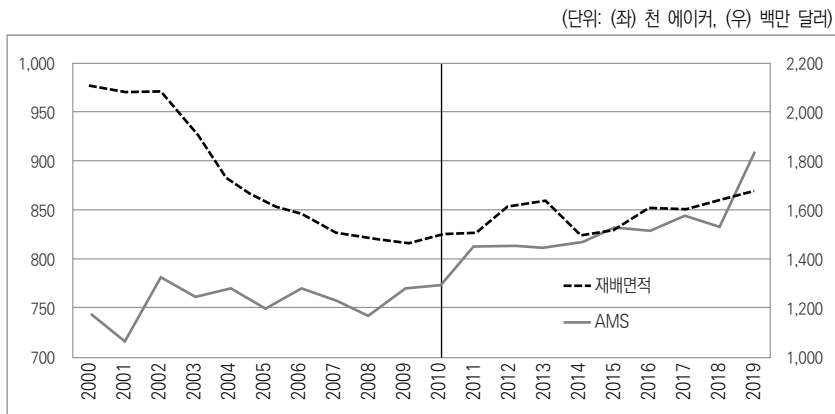


자료: USDA, NASS(검색일: 2021. 10. 22).

다. 설탕

설탕 재배면적은 2002년 97만 2천 에이커에서 2009년 81만 7천 에이커로 급격히 감소하였다. 그러나 이후 완만히 증가하여 2019년 기준 87만 에이커에 달해, 2009년 대비 5만 3천 에이커가 증가하였다. 설탕 AMS 재배면적 변화와 유사하게 2002년부터 2009년까지 완만히 감소하였다가 이후 꾸준히 증가하고 있다(그림 3-12 참고).

그림 3-12. 설탕 재배면적과 AMS(2000~19년)



자료: USDA, NASS(검색일: 2021. 10. 22); 미국의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

설탕은 미국의 전통적인 보호품목이다. 이에 따라 농업보조를 감축하기 시작한 1995년부터 지금까지 계속해서 가격지지보조가 지급되고 있으며, 지지가격도 시기별로 꾸준히 인상되어 왔다(그림 3-13 참고). 설탕 지지가격은 1995년 297달러/톤에서 1996년 375달러/톤으로 급상승한 후 2001년까지 유지되다가 2002년 다시 397달러/톤으로 상승했다. 이후 2011년 413달러/톤이 되었고, 2019년에는 다시 453달러/톤으로 상승했다. 미국의 보조통보자료에 따르면 지지가격은 설탕 생산량 전체에 적용되고 있으며, 적용물량은 2005년 이후 다소 등락을 보이고 있으나 전체적으로 증가하는 추세이다.³¹⁾

그림 3-13. 설탕 지지가격과 지지물량(2000~19년)

(단위: (좌) 달러/톤, (우) 백만 톤)



자료: USDA, NASS(검색일: 2021. 10. 22).

라. 면화

면화도 미국의 대표적인 보호품목이다. 면화 재배면적은 설탕과 유사하게 2009년까지 감소하다가 이후 완만히 증가하는 모습이다. 즉 2001년 1,383만 에이커에서 2009년 753만 에이커까지 감소하다가 이후 증가세로 돌아서서 2019년에는 1,150만 에이커에 달하고 있다. 면화의 AMS는 재배면적과 유사한 흐름을 보이고 있다. 2010년까지는 등락이 심한 가운데 전반적으로 감소하는 추세였으나, 이후 2010년부터는 등락폭도 줄어들면서 증가하는 모습을 보이고 있다(그림 3-14).

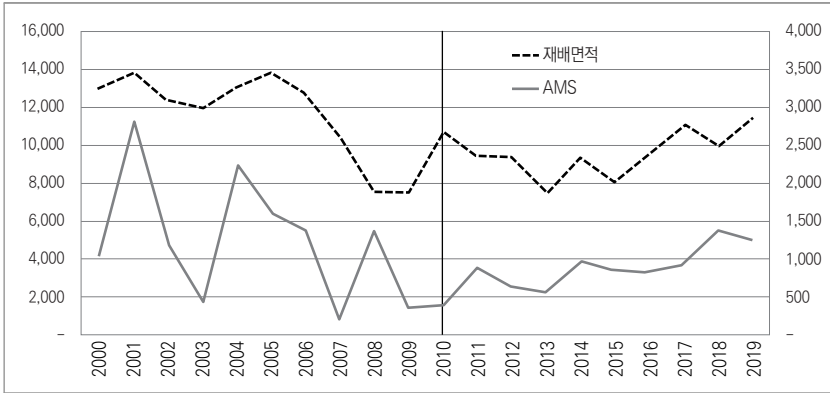
2000~08년까지 면화의 AMS가 큰 폭으로 등락한 이유는 미국의 농업법 변화에 따라 면화에 대한 보조, 특히 가격과 연계된 보조(예를 들어 면화에 대한 용자단가의 인상 등)가 시장가격에 따라 달라졌기 때문이다.³²⁾

31) 미국의 WTO 농업보조 통보자료.

32) 2001년의 경우 면화 보조는 면화 시장가격이 낮아 용자부족불(Loan deficiency) 및 대부담보교환(Certificate exchange)에 대한 보조가 크게 증가한 반면, 2003년에는 시장가격이 높아 이에 대한 보조가 대폭 줄었다.

그림 3-14. 면화 재배면적과 AMS(2000~19년)

(단위: (좌) 천 에이커, (우) 백만 달러)

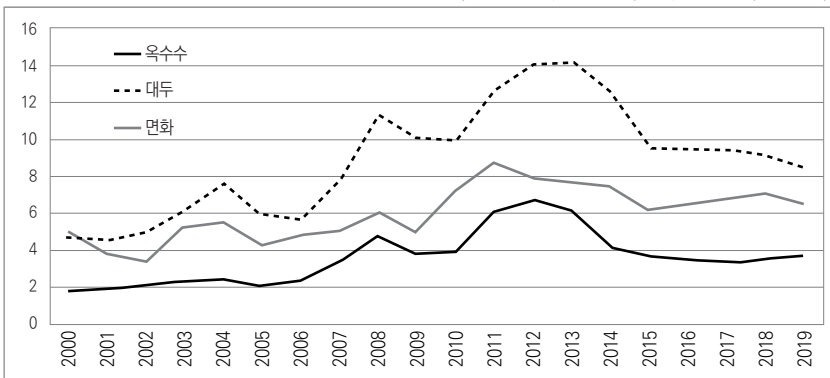


자료: USDA, NASS(검색일: 2021. 10. 22); 미국의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

면화 생산자 가격도 다른 곡물과 같이 전반적으로 상승하는 추세이다. 2000년 10파운드에 4.98달러였던 면화 생산자 가격은 2011년 8.8달러까지 꾸준히 상승했으며, 이후에는 완만하게 하락해 2018년 기준 7.11달러를 기록하였다(그림 3-15 참고). 이러한 흐름은 다른 곡물의 생산자 가격변화와 별 차이가 없는 유사한 흐름이다.

그림 3-15. 옥수수, 대두, 면화의 생산자 가격(2000~19년)

(단위: 옥수수, 대두-달러/부셸, 면화-달러/10파운드)



자료: USDA, NASS(검색일: 2021. 10. 22).

이상에서 본 바와 같이 미국도 앞서 살펴본 EU와 같이 무역왜곡보조가 정체 또는 증가한 품목의 경우 거의 예외없이 재배면적이 증가하는 모습을 보이고 있다. 특히 무역왜곡보조가 증가한 설탕과 면화는 전통적으로 보호수준이 높은 품목으로 잘 알려져 있기도 하다. 결국 미국도 무역왜곡보조가 정체 내지 증가하는 품목의 경우 대체적으로 생산이 감소하지 않고 증가하고 있으며, 생산자 가격 또한 대체적으로 상승하는 모습을 보였다. 이로 짐작해 보건대 미국 역시 무역왜곡보조가 증가한 품목의 생산자 소득은 큰 변화가 없거나 최소한 감소하지는 않았을 것으로 추정된다. 물론 보다 엄밀한 분석이 필요하겠지만 무역왜곡보조가 정체 내지 증가한 품목들은 하나같이 정부가 계속해서 보호를 해오거나 아니면 대규모 토지를 필요로 하는 품목이라는 점은 특기할 만하다.

1. 무역왜곡보조 증가(정체) 품목의 특징

앞의 두 장에서 EU와 미국의 무역왜곡보조 흐름을 살펴보았다. 그 결과 무역왜곡보조의 감소 흐름이 2008~10년을 기점으로 정체 내지 증가하는 방향으로 전환되어 더 이상 무역왜곡보조가 감소되지 않고 있음을 발견할 수 있었다. 이는 농산물무역을 왜곡시키는 보조를 궁극적으로 철폐한다는 세계 농업의 개혁과는 거리가 있는 현상이다. 특히 미국과 EU는 대규모 농업보조를 지급해 오던 전형적인 국가로, 1995~2010년의 무역왜곡보조 감축노력을 감안한다면 이와 같은 반전은 미국과 EU에 어떤 불가피한 사정이 있었던 것인지 의문이 들게 한다. 특히 무역왜곡보조를 줄이지 않을 만한 설득력 있는 이유가 없다면 이는 UR 농업협정의 정신과 배치되는 것으로, 특히 그동안 농업협상에서 시장 개방과 보조 감축을 주장해온 선진국의 겉으로 드러난 입장과는 상당한 거리가 있는 것이다.

한편 무역왜곡보조를 품목별로 구분해 검토한 결과 대부분의 품목에서 무역왜곡보조가 지속적으로 감축되어 왔으며, 일부 품목에 한해서만 의미있는 정체 또는 증가가 있었다. 그리고 그러한 일부 품목에 대한 보조는 규모도 크기 때문에 전체 무역왜곡보조의 증감을 결정할 수 있다는 점도 알 수 있었다. 특히 무역왜곡보조가 정체 또는 증가한 품목은 미국과 EU 모두 공통적으로 대규모의 토지를 필요로 하는 경종 작물이라는 점도 이채롭다(표 4-1 참고).³³⁾ EU의 경

33) 축산물과 낙농품도 미국과 EU 양 쪽에 있는 공통적인 품목이나, 품목의 특성상 대부분의 국가에서 다양한 보호장치를 두고 있는 대표적인 분야이기도 하다. 특히 경종 농산물에 비해 상대적으로 부가가치가 높고, 생산자가 소수에 그쳐 정치적 영향력도 크다는 특징이 있다. 또한 축산과 낙농은 경종에 비해

우 바나나와 포도주용 포도가 있으나 역내 핵심 생산국인 스페인, 프랑스, 이탈리아의 바나나 및 포도주용 포도 재배가 대부분 대규모 농원이나 단지로 조성되어 있어 넓은 지역의 땅에서 재배되고 있다는 점에서 큰 차이가 없다.

넓은 지역에서 재배되는 품목이라면 일단 도시가 아닌 농촌지역과 관련이 있을 것이며, 이는 자연스럽게 농촌정책과의 관련성을 암시한다. 다른 한편으로 무역왜곡보조의 성격상 생산을 유인하는 특성이 있기 때문에 일정 수준의 생산이 필요하다는 점에서 식량안보와도 관련지을 수 있다. 아울러 미국의 설탕과 면화에서 보듯이 생산자그룹의 정치적 영향력도 무역왜곡보조를 줄이지 못하게 하는 원인이 될 수 있다.

표 4-1. 미국과 EU에서 무역왜곡보조가 정제 또는 증가한 주요 품목

구분	EU	미국
경종 작물	밀, 면화, 사탕무, 바나나, 올리브유 포도(포도주용)	면화, 대두, 설탕, 옥수수
축산 및 낙농	쇠고기, 양고기, 염소고기	쇠고기, 돼지고기
	우유, 탈지분유, 버터	낙농품(우유)

자료: EU와 미국의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

가. 식량안보와의 관계

EU와 미국에서 무역왜곡보조가 증가한 품목은 양측 모두에 중요한 식량안보작물로 볼 수 있다. 즉 식량안보 목적상 일정 수준의 생산 유지가 필요하고, 이는 단순히 생산 중립적 소득직불과 같은 허용보조만으로는 달성하기 어렵기 때문에³⁴⁾ 생산을 직접 유인하는 가격지지와 같은 AMS 보조가 필요할 수 있다.

땅을 광범위하게 이용하는 품목이 아니기 때문에(농업 안에서 축산과 낙농이 비교적 자본집약도가 높은 부문임) 무역왜곡보조의 증가 원인도 경종 작물과는 다를 가능성이 높다. 이에 축산과 낙농품의 무역왜곡보조 증가에 대한 분석은 추후 연구과제로 남긴다.

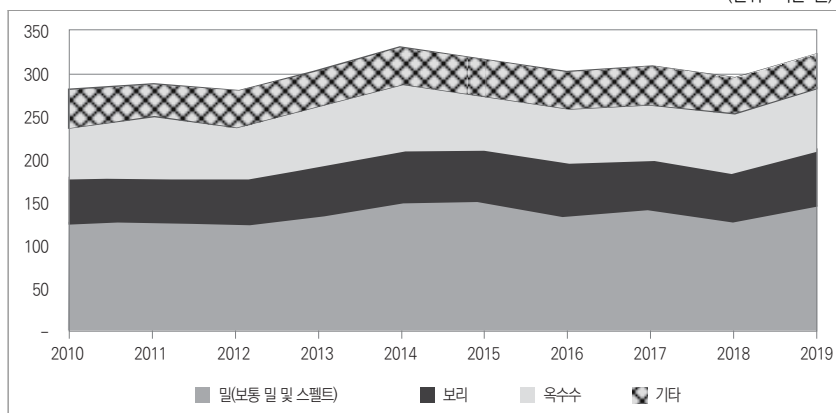
34) 생산 중립적 소득직불은 특성상 보조를 받는 농민이 특정 농산물을 생산해야 하는 조건이 없기 때문에 목표로 하는 농산물의 생산이 늘어난다는 보장이 없다.

다만 EU의 바나나와 포도주용 포도, 면화, 미국의 면화와 설탕을 식량안보용 품목으로 보기 어렵기 때문에 여기서는 밀과 대두 및 옥수수에 국한해 식량안보 차원에서 무역왜곡보조가 증가할 수 있는지를 검토한다.

먼저 EU의 밀은 식량안보 성격이 있는 품목이다. 2010~20년 EU의 곡물 생산량은 3억 톤 내외를 꾸준히 유지하고 있는데(그림 4-1 참고), 이 중에서 밀이 차지하는 비중은 약 45%로, 1억 3천만~1억 4천만 톤을 생산하고 있다.

그림 4-1. EU의 곡물 생산(2010~19년)

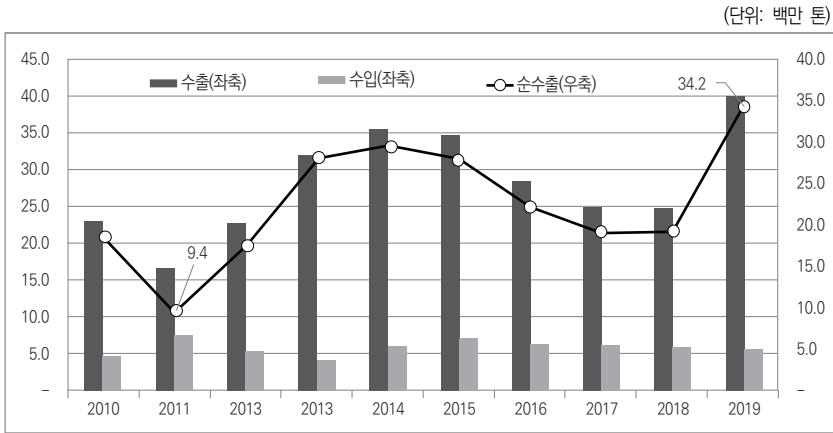
(단위: 백만 톤)



자료: EUROSTAT, APRO_CPNH1(검색일: 2021. 11. 21).

그러나 2010년 이후 EU의 밀 교역동향을 보면 식량안보상 밀 생산량이 부족해 무역왜곡보조를 사용해서라도 생산을 늘려야 했을 것이라는 이유를 찾기 어렵다. EU는 같은 기간 평균적으로 2,500만~3,500만 톤의 밀을 꾸준히 수출해 온 반면 수입은 500만 톤에 그치는 대표적인 밀 순수출국이다. 즉 2010년 이후 EU 역내 밀 생산량과 무역 흐름을 함께 살펴보면 식량안보를 위한 목적으로 비난이 심한 무역왜곡보조까지 동원해 가며 밀의 증산을 유인할 이유를 찾기 어렵다(그림 4-2 참고).

그림 4-2. EU의 밀 수출입(2010~19년)



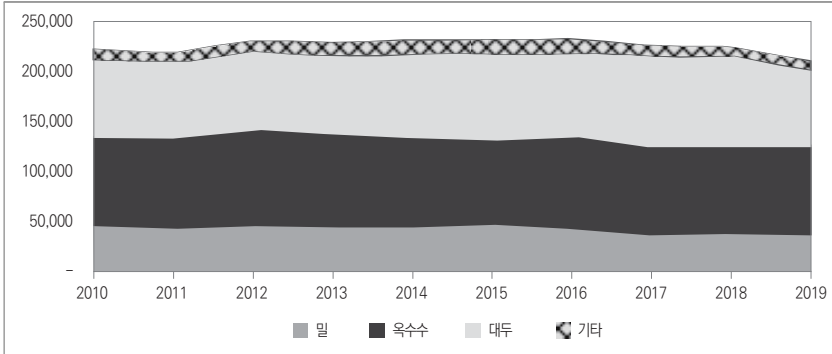
자료: EUROSTAT(검색일: 2021. 11. 21).

미국의 대두와 옥수수도 전체 곡물재배에서 차지하는 비중을 감안해볼 때 식량안보 작물로서 중요성이 인정될 수 있다. 물론 식량안보 관점에서 밀이 직접적이지만 옥수수와 대두도 사료작물과 유지작물로서 그 중요성은 밀에 못지않다. 재배면적을 기준으로 대두를 포함한 곡물만 고려할 경우 옥수수나 대두의 재배면적은 미국 전체 곡물 재배면적의 각각 40% 및 35% 안팎을 차지하고 있다(그림 4-3 참고).

하지만 미국의 대두와 옥수수 역시 EU의 밀과 같이 '식량안보'를 무역왜곡 보조 정책 또는 증가의 주된 원인으로 보기는 쉽지 않다. 대두와 옥수수는 미국의 핵심 수출농산물로, 항상 국내 생산이 국내 소비를 초과해왔기 때문이다(그림 4-4 참고). 대두는 국내 생산이 국내 소비의 약 1.85배에 이르며, 국내 소비의 평균 85%를 수출할 정도로 생산이 충분하다(표 4-2 참고). 따라서 식량안보 관점에서 생산을 유인하기 위해 무역왜곡보조가 활용되었다고 보기에는 설득력이 약하다.

그림 4-3. 미국의 곡물(대두 포함) 재배면적(2010~19년)

(단위: 천 에이커)



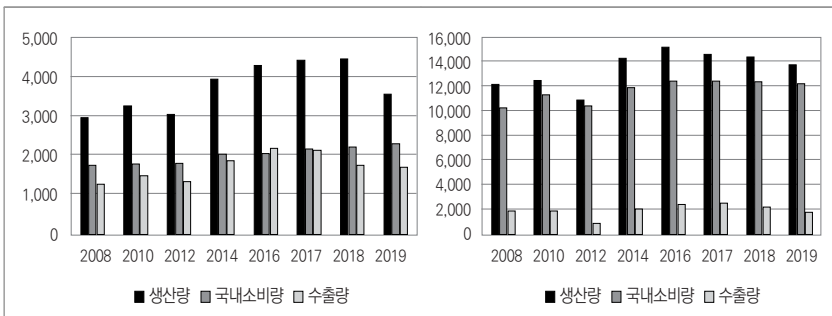
자료: USDA, NASS(검색일: 2021. 10. 22).

옥수수도 대두의 상황과 별반 다르지 않다(그림 4-4 참고). 다만 옥수수는 식용과 가공용 및 사료용 수요에 추가하여 에탄올 제조 등 바이오 연료용 수요가 있으므로 대두에 비해 국내 생산의 국내 수요 충족률이 다소 낮은 편이다. 그럼에도 지난 2008~19년 평균적으로 국내 생산이 국내 수요의 1.15배에 달하며, 평균적으로 약 4,700만 톤씩 수출하고 있다(표 4-3 참고). 따라서 옥수수 역시 대두와 마찬가지로 식량안보가 2008~10년 이후 무역왜곡보조 정제 또는 증가의 원인이라고 보기 어렵다.

그림 4-4. 미국의 대두 및 옥수수 수급 추이(2008~19년)

대두(단위: 10억 부셸)

옥수수(단위: 백만 부셸)



자료: U.S. Supply and Demand (WASDE) Spreadsheets(검색일: 2021. 10. 22).

표 4-2. 미국의 연도별 대두 수급 동향(2008~19년)

(단위: 10억 부셸)

구분	2008	2010	2012	2014	2016	2017	2018	2019
총공급	3,185	3,494	3,252	4,052	4,515	4,735	4,880	4,476
생산(A)	2,967	3,239	3,042	3,927	4,296	4,412	4,428	3,552
이월 재고	205	151	169	92	197	302	438	909
수입	13	14	41	33	22	22	14	15
총수요	3,047	3,279	3,111	3,861	4,214	4,287	3,971	3,952
국내소비(B)	1,764	1,778	1,794	2,018	2,047	2,164	2,219	2,274
수출(C)	1,283	1,501	1,317	1,843	2,166	2,134	1,752	1,679
기말재고	138	215	141	191	302	438	909	525
(A/B)	1.682	1.822	1.696	1.946	2.099	2.039	1.995	1.562
(C/B)	0.727	0.844	0.734	0.913	1.058	0.986	0.790	0.738

자료: U.S. Supply and Demand (WASDE) Spreadsheets(검색일: 2021. 10. 22).

표 4-3. 미국의 연도별 옥수수 수급 동향(2008~19년)

(단위: 백만 부셸)

구분	2008	2010	2012	2014	2016	2017	2018	2019
총공급	13,729	14,183	11,904	15,479	16,942	16,939	16,509	15,883
생산(A)	12,092	12,447	10,755	14,215	15,148	14,609	14,340	13,620
이월 재고	1,624	1,708	989	1,232	1,737	2,293	2,140	2,221
수입	14	28	160	32	57	36	28	42
총수요	12,056	13,055	11,083	13,748	14,649	14,798	14,288	13,963
국내소비(B)	10,198	11,221	10,353	11,881	12,355	12,361	12,222	12,186
수출	1,858	1,834	730	1,867	2,294	2,438	2,066	1,777
기말재고	1,673	1,128	821	1,731	2,293	2,140	2,221	1,919
(A/B)	1.186	1.109	1.039	1.196	1.226	1.182	1.173	1.118

자료: U.S. Supply and Demand (WASDE) Spreadsheets(검색일: 2021. 10. 22).

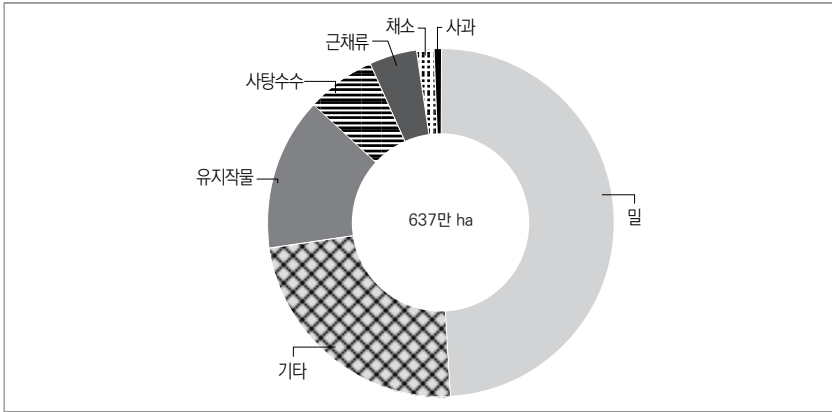
결국 대규모 토지를 필요로 하는 곡물인 EU의 밀과 미국의 대두 및 옥수수의 경우 무역왜곡보조 정제 또는 증가 현상과 식량안보 목적의 생산 유인을 연계하기에는 설득력이 떨어진다. 그렇다면 대규모 토지를 이용하는 경종 곡물에 생산을 유인하는 무역왜곡보조를 지급한 이유는 농촌지역이라는 지역적 또는 사회적 요인과의 관계에서 찾는 것이 논리적이다.

나. 농촌지역사회와의 관계

대규모 토지에서 재배되고 있다는 사실은 필연적으로 해당 지역사회에서 의미하는 바가 작지 않다. 예를 들어 독일의 경우 2019년 경종 작물 총 재배면적은 약 637만 ha인데, 이 가운데 절반에 가까운 312만 ha에서 밀이 재배되고 있다(그림 4-5 참고). 따라서 독일사회에서 밀이 의미하는 것은 단순한 식량작물 이상이 될 수 있다. 보다 구체적으로 농업생산과 지역발전정책 간의 좋은 예로 바바리아 지역의 농촌개발계획을 들 수 있다. 바바리아 지역의 면적은 7만 550km²로, 그 중 54.5%가 농경지이고 35.2%는 숲으로 이루어졌다. 농경지의 65.2%는 농업생산을 하는 경지로 이용되며, 34.3%는 축산과 낙농을 위한 목초지이다. 바바리아의 인구는 1,310만 명으로 독일 전체의 약 16%에 해당하며, 그중 72%는 농촌지역과 그 인근에 거주한다.³⁵⁾ 따라서 바바리아 지역에서 농업생산과 관련 활동은 이 지역 GDP에 중요한 기여를 하고 있다. 이러한 농업지역에서 거주민에게 생산 중립적 방법으로(예를 들어 이전소득이나 직접지불 등의 방법) 소득을 보장해 주고, 농업생산 활동은 전혀 이루어지지 않는다고 가정할 경우 비농업 활동과 서비스업이 발전할 수 있겠지만, 그와 동시에 농업생산이 없어졌기 때문에 주위에서 언제나 볼 수 있는 푸르른 경치와 자연을 보기 어려워질 수 있다.

35) 독일 바바리아(Bavaria) 지역의 지역발전계획(2014~2020) Factsheet(검색일: 2021. 11. 21)에 제시된 수치이다.

그림 4-5. 독일의 경종 작물 재배면적(2019년)



자료: World Data Atlas: Germany(검색일: 2021. 10. 22).

이와 같이 농업생산 자체가 농촌지역사회나 커뮤니티 유지의 필요조건이 될 수 있다. 즉 소득이 보장된다고 해서 일정한 농업생산이 이루어지지 않을 경우 해당 지역이 완전히 도시화되지 않는 이상 농촌지역의 거주 여건이 악화될 수 있으며, 지역사회가 원활히 유지·발전되기 어려울 수 있다. 달리 말하면 지속 가능한 농촌 및 환경 정책이 중요해짐에 따라 지역에서의 일정한 농업생산 유지가 필요해졌고, 이를 위해 생산을 유인하는 무역왜곡보조를 사용했을 것으로 볼 수도 있다. 결국 농촌지역에서는 소득과 무관하게 농업생산이 이루어져야 정주 여건 및 지역발전의 기초 요건이 되며, 이를 위해 많은 재정을 투입해 다양한 지역개발정책이 추진되고 있으나 이것만으로는 부족하여 결국 생산과 연계된 보조정책의 사용이 필요하다는 논리이다.

실제 EU가 WTO에 통보한 보조자료에 기초할 때, 이들 품목에 대한 AMS 보조가 대부분 가격지지라는 점에 주목할 필요가 있다. 예를 들어 EU의 밀은 2018년 기준으로 톤당 101.3유로를 지지가격으로 설정하고,³⁶⁾ 1억 2,830만 톤의 밀에 지지가격을 적용하고 있다. 2018년 EU의 밀 생산량이 1억 2,900만

36) 2018년 EU 역내 밀 수입가격은 톤당 86.5유로로, 지지가격은 수입가격보다 약 17% 높다.

톤이므로 사실상 생산량 전체에 가격지지를 하고 있는 것이다.³⁷⁾

밀에 대한 이러한 EU의 가격지지는 사실 1995년 농업보조 감축이 시작될 때부터 계속되어온 것이다.³⁸⁾ EU의 밀에 대한 가격지지는 2000년 공동농업 정책(CAP) 개혁으로 목표가격이 119.2유로/톤에서 101.3유로/톤으로 인하된 것을 제외하면 이후 2000년부터 지금까지 유지되고 있다. 더욱이 밀은 EU에서 순수출까지 하고 있으므로 지난 25년간 가격지지를 계속해온 이유를 단순히 경제적 이유나 식량안보 관점에서 설명하는 것은 적절하지 않다. 결국 밀에 대한 계속된 가격지지는 경제적 이유가 아닌 비경제적 원인을 생각해 보는 것이 합리적이며, 이 경우 농촌지역 개발을 위한 목적은 광범위한 지역에서 재배되고 있음을 감안할 때 무리한 추측은 아니라고 할 수 있다.

표 4-4. EU의 밀 가격지지 추이(1995~2018년)

(단위: 톤, 유로)

기간	지지가격 (유로/톤)	수입가격 (유로/톤)	지지물량 (백만 톤)
1995 ~ 1999	119.2	86.5	당해 생산량 전체
2000 ~ 2015	101.3		
2016		148.5	
2017 ~ 2018		86.5	

자료: EU의 WTO 농업보조 통보자료, 각 연도.

이와 같은 추측은 미국의 옥수수와 대두에도 그대로 적용할 수 있다. 옥수수와 대두의 경우 미국의 아이오와 주가 미국 제1의 생산지로 옥수수는 미국 전체 생산에서 약 19%를 담당하고 있으며(2019년 기준), 대두는 미국 전체 생산의 15%를 담당하고 있다.³⁹⁾ 또한 농업생산과 관련 산업은 아이오와 주 전체

37) EU의 WTO 농업보조 통보자료.

38) 이러한 관점에서 보면 EU는 핵심 민감품목의 경우 처음부터 무역왜곡보조를 감축할 의도가 없었다고 볼 수 있다. 이것이 사실이면 선진국들이 세계 농업의 개혁을 내세우면서 무역왜곡보조 감축을 주장한 것은 이중적인 태도로까지 비춰질 수 있다.

39) USDA NASS, "Agricultural Statistics 2020."

고용의 20%,⁴⁰⁾ 아이오와 주 GDP의 10.1%(2019년 기준)⁴¹⁾를 차지한다. 이러한 지역에서 농업생산은 경제적인 면을 넘어 해당 지역사회를 유지하는 데 필수적인 요건이 될 수 있으며, 지역사회의 문화와 전통을 창출하는 터전이 되기도 한다. 따라서 농촌지역사회의 유지 및 지속가능 발전의 측면에서 생산을 유인하는 무역왜곡보조와의 연관성을 찾을 수도 있다.⁴²⁾

다. 정치적 영향력

미국의 설탕이나 면화에 대한 무역왜곡보조의 증가 현상에서 볼 수 있듯 해당 생산자단체의 정치적 영향력에 따라 무역왜곡보조 규모가 영향을 받을 수 있다.⁴³⁾ 실제 설탕은 앞서 살펴본 바와 같이 1995년부터 꾸준히 가격지지보조를 지급받아온 품목이다. 물론 미국의 경우 남북전쟁을 거치면서 기존 남부지역 대지주들과 화합 차원에서 남부의 핵심 품목인 면화와 설탕에 보조를 하는 성향이 있었다는 역사적 관점도 관계가 될 수 있을 것이다.

이상에서와 같이 지난 2008~10년을 기점으로 미국과 EU의 무역왜곡보조가 정제 또는 증가한 품목은 해당 국가에서 지역적으로 중요한 의미를 갖거나 정치적으로 민감한 품목이라는 특징이 있다. 그리고 이러한 품목 가운데 일부는 보조 감축이 시작되는 1995년부터 지금까지 계속해서 가격지지보조의 대상이었다. 이는 미국과 EU가 이러한 민감품목에 대해서는 처음부터 보조 감축의 의지가 없었던 것은 아닌지 다시금 생각하게 만든다.

40) 2019 Iowa Agricultural Economic Contribution Study(검색일: 2021. 10. 22).

41) Iowa Economic Contribution and Impact Research(검색일: 2021. 10. 22).

42) 물론 농촌지역사회의 유지가 반드시 무역왜곡보조를 통해서일 필요는 없을 것이며, 다양한 농업·비농업 보조정책이 관계되어 있을 것이다.

43) 실제 연구에서 정치적 영향력이 큰 생산자 집단이 집중적인 의회 로비를 통해 더 많은 보조를 얻어내는 경향이 있다는 것은 익히 알려진 사실이다. 이에 대해서는 기존 연구가 많이 있다. 예를 들면 Karnik and Lalvani(1996) 참고. 한편 이러한 정치적 영향력에 대한 보다 엄밀한 분석은 본 연구자료의 연구 범위를 넘어간다고 판단하여 여기서는 간단한 언급에만 그친다.

2. 정책 시사점

가. 생산과 연계된 농업보조를 보는 새로운 시각

지금까지 흔히 가격지지나 부족불지급과 같은 농업보조정책은 농산물 무역을 왜곡시키기 때문에 감축해야 한다는 시각이 지배적이었다. 즉 목표가격을 설정하여 특정 농산물의 국내가격을 지지하면 이로 인해 국내 수요를 초과하는 생산이 유인되고, 이로 인해 국제시장이 왜곡될 것이기 때문에 국내보조나 직접수출보조 모두 문제라는 인식이 대부분이었다.

이러한 이유로 지난 UR 농업협상에서 국내 농업보조가 규제를 받게 되었고, 결국 가격지지와 같은 무역왜곡보조는 1986~88년을 기준으로 계산해 해당 보조를 WTO에 양허, 감축하도록 함으로써 무역왜곡보조를 보는 다른 시각은 자리 잡을 여지가 없었다.

그러나 지난 25년간의 미국과 EU의 무역왜곡보조 감축 실적을 살펴본 결과 그들의 핵심 품목으로 볼 수 있는 밀이나 설탕, 옥수수, 대두, 면화 등에서는 2008~10년을 기점으로 보조 감축이 적절히 이루어지지 않았음을 알 수 있었다. 특히 EU의 밀이나 미국의 면화는 보조 감축 초기부터 가격지지를 계속하고 있어, 해당 품목에 대한 보조 감축 의지마저 의심하게 만든다. 물론 그 원인이 무엇인지는 추후 보다 엄밀한 분석이 필요하겠지만, 현시점에서는 최소한 해당 품목에 대한 무역왜곡보조가 단순히 소득보전의 차원에서 계속되었다기보다 농촌지역사회의 유지 및 발전과 관련이 있거나 혹은 정치적으로 상당한 영향력을 가지고 있는 품목이라는 점을 추측해볼 수 있다.

이로 미루어볼 때 농업 선진국이라고 하는 미국이나 EU 역시 그들이 중요시 하는 품목에는 소득보전은 물론 일정한 생산유지를 위해 감축이 요구되는 무역왜곡보조를 지급해왔다고 볼 수 있다. 이는 기존의 생산과 연계된 농업보조를 무조건 감축해야 하는 보조로만 볼 것이 아니라, 경우에 따라 일정한 융통성을

부여해야 하는 것은 아닐지 의문을 갖게 한다. 독일의 바바리아 지역 사례에서 보듯이 특정 농촌지역의 발전에 농업생산이 깊게 연계되어 있을 수 있다. 이 경우 농업생산은 단순히 해당 품목의 소득을 보장한다고 해서 자동적으로 이루어진다고 할 수 없다. 따라서 생산을 조건으로 하는 보조가 필요할 경우도 존재한다. 그러나 생산과 연계되면 허용보조의 필요조건을 충족시키지 못하기 때문에 감축보조로 분류되고, 지급 규모에 따라 최소허용보조가 되거나 AMS로 산입된다. 이렇게 되면 당연히 감축 의무가 적용되고 농촌지역사회의 발전이라는 목표와는 모순이 발생한다.

따라서 생산과 연계된 정책을 무조건적으로 감축보조로 보는 기존의 획일적인 시각에서 경우에 따라 일정 부분 융통성을 부여할 수도 있다는 신축적인 시각으로의 변화가 필요하다. 예를 들면 생산과 연계되었다고 해도 그것을 무조건적인 감축보조로 볼 것이 아니라, 적절한 조건을 충족시키면 ‘일정 부분 감축 의무를 면제해 줄 수도 있다’는 생각이다. 즉 생산과 연계되었어도 그것이 해당 지역사회 유지와 발전에 필요하다고 인정될 경우 국제시장으로의 유입을 최소화하거나 억제할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다면 감축의무를 면제해주는 방안을 생각해볼 수 있을 것이다.

또 다른 시각에서 그동안 시장의 효율성을 최우선으로 하는 시각에서 농업이 갖고 있는 다양한 비경제적 또는 비교역적 역할(농업생산이 농업지역사회의 유지에 주는 긍정적 역할 등)이 적절히 평가받지 못해온 것은 아닌지 의심해 보고,⁴⁴⁾ 기존에 미처 적절히 인식하지 못했던 보조의 가치를 재인식하고 평가하는 과정에서 생산과 연계된 보조, 특히 농촌지역의 유지 및 개발과 관련된 보조를 바라보는 시각도 바뀔 필요가 있다고 생각한다.

44) 실제 UR 농업협정문의 서문에는 농업이 갖는 비교역적 가치를 적절히 평가하도록 되어 있다.

나. WTO 농업협상에의 활용

1) 농촌지역사회의 유지 및 개발 관련 농업보조에 대한 신축성 제공

만일 생산과 연계된 농업보조를 보는 기존의 획일적 시각에 앞서 언급한 것과 같은 변화가 일어난다면 이것은 현재 WTO 농업협상의 농업보조 논의에도 상당한 영향을 미칠 수 있다. 즉 현재와 같이 식량안보용 공공비축의 허용화만을 다룰 것이 아니라, 농촌지역사회 유지를 위한 무역왜곡보조(가격지지 등)의 허용화 역시 논의가 가능해진다. 현재 허용보조로 인정되고 있는 지역보조는 생산조건이 현저히 불리한 지역에서의 농업생산에 따른 생산비용 보전 목적으로 지급되고 있어 진정한 농촌지역개발과는 거리가 있다.

물론 농촌지역사회의 유지에 필수적인 생산이 되기 위한 까다로운 조건이 필요하지만, 이는 추후 논의를 통해 만들어낼 수 있다. 가장 쉽게는 특정 농촌 지역의 GDP나 고용에서 해당 품목의 생산이 차지하는 비중이 일정 수준 이상이라는 기준을 생각해볼 수 있다. 중요한 것은 기준 도출이 아니라 생산과 연계된 보조라고 해도 그것이 농촌지역사회의 유지나 발전에 필수적인 요소라는 비교역적 성격을 가지고 있을 경우, 효율성이나 경제우선 논리로 재단하는 과거와 달리 다양한 비경제적 가치를 생각해보게끔 WTO 농업협상의 토대를 바꾼다는 의미이다. 이를 통해 추가적으로 다양한 무역왜곡보조의 부분적인 감축면제 논의도 확대 발전될 수 있을 것이다.

2) 양자협상 전략에 레버리지로 활용

우리나라 입장에서 미국과 EU는 항상 상대하기 쉽지 않다. 우리보다 앞선 선진국으로 협상 경험도 풍부하며 대응 논리도 치밀하다. 특히 농업의 경우 대개는 우리나라가 방어하는 입장에 있기 때문에 수세에 놓여 있기도 하다.

그러나 무역왜곡보조의 변화를 살펴본 결과 미국과 EU가 중요시하는 품목이 확연히 드러났다. EU의 경우 밀과 포도주용 포도, 사탕무, 경우에 따라 바나나도 이에 해당하며, 미국은 전통적인 보호품목인 면화와 설탕이 여기에 속한다. 따라서 이러한 품목에 대해서는 다른 품목보다 관심이 더 클 수밖에 없을 것이기 때문에, 우리는 이를 적절히 활용할 수 있다. 예를 들어 미국과의 양자협상에서 미국은 기본적으로 대두나 옥수수의 수출에 관심이 크며 면화나 설탕을 지키는 데 집중할 것으로 예상된다. 그러므로 상대국의 관심품목에 대한 요구를 적절히 들어주거나 그와 반대로 상대방이 지키고자 하는 품목에 대해 강한 공세를 펼침으로써 우리의 관심품목을 지키는 전략을 생각해볼 수 있다.

다. 국내 농업보조정책 개혁에의 활용

우리나라의 농업보조정책도 앞으로 무역왜곡보조에서 허용보조정책 중심으로 변해나갈 것으로 예상된다. 이러한 허용보조중심의 정책이 시장 친화적이며, 또한 투명성이 높다는 점에서 바람직한 방향인 것은 사실이다. 다만 미국과 EU의 무역보조 감축 사례에서 볼 수 있듯이 허용보조로의 전환과정에도 필요할 경우 가격지지 등 생산이나 가격과 직접 연계된 보조정책을 활용할 수 있음을 염두에 둘 필요가 있다. 생산과 연계된 보조가 문제라는 시각은 경제적 효율성만의 관점이며, 또 다른 시각인 비교역적 관점에서 보면 경우에 따라 충분히 긍정적일 수도 있기 때문이다.

이러한 관점에서 보면 항상 지적하는 것이지만, 우리나라는 보다 적극적으로 AMS와 최소허용보조를 활용할 필요가 있다. 2018년 기준 우리나라의 AMS는 29억 원에 불과하여 지급상한인 1조 4,900억 원에 한참 못 미친다. 물론 쌀 가격에 따라 쌀의 변동직불금이 급격히 증가할 수 있다고 하지만, 그래도 지급가능 수준의 0.2%는 너무 작다. 품목특정 최소허용보조도 쇠고기의 5,393억 원(쇠고기 생산액 8조 4천억 원의 약 6.4%)을 제외하면 대부분의 최소허용보

조는 해당 품목 생산액의 1%에도 미치지 못하고 있다.⁴⁵⁾ 무역왜곡보조를 많이 지급하라는 것이 아니라, 농업생산이 갖는 비교역적 관점에서 필요성을 고려하여 경우에 따라 적절히 활용할 필요가 있다는 것이다.

한편 우리나라도 기후변화의 부정적 영향이 확대되는 과정에서 식량 공급망 불안과 가격의 불안정 등이 항시 나타날 수 있는 환경이다. 따라서 기후변화와 연계하여 탄소배출 감축에만 신경쓸 것이 아니라, 이로 인한 주산지의 복상 등 지역발전전략과도 연계해 적절한 수준에서 생산과 연계된 보조정책을 검토할 필요가 있다.

45) 지급상한은 해당 품목 생산액의 10%이다. 보다 자세한 품목별 최소허용보조 지급은 서진교 외(2019) 참고.

참고문헌

[국문자료]

- 문한필, 송주호, 박한울, 윤정현. 2014. 『우리나라와 주요국의 WTO 농업보조 정책 연구: 우리나라의 WTO 농업보조 통보실적과 시사점』. 수시연구보고서. 한국농촌경제연구원.
- 서진교, 박지현, 김민성, 시타르타 미트라. 2019. 『WTO 개혁 쟁점 연구: 농업보조 통보 및 개도국 세분화』. 중장기통상전략연구 19-01. 대외경제정책연구원.
- 송주호. 2009. 「WTO에서 주요국 국내보조 비교와 시사점」. 『농촌경제』, 제32권 제 1호. 한국농촌경제연구원.
- 이정환, 이명수, 고영곤 외. 2011. 『우리나라와 주요국 WTO농업보조 정책 연구』. GS&J 인스티튜트.

[영문 자료]

- David, Orden, David Blandford, and Timothy Josling, 2011. *WTO Disciplines on Agricultural Support: Seeking a Fair Basis for Trade*. International Food Policy Research Institute(IFPRI). Cambridge University Press. (May)
- Greenville, Jared. 2017. “Domestic Support to Agriculture and Trade: Implications for Multilateral Reform.” Issue Paper. International Centre for Trade and Sustainable Development(ICTSD). (March)
- Josling, Timothy. 2015. “Rethinking the Rules for Agricultural Subsidies.” The E15 Initiative. Strengthening The Global Trade System. International Centre for Trade and Sustainable Development(ICTSD) and World Economic Forum. (January)
- Karnik, Ajit and Mala Lalvani, 1996. “Interest Groups, Subsidies and Public Goods: Farm Lobby in Indian Agriculture.” *Economic & Political Weekly*, Vol. 31, No. 31. (March 30)
- United States Department of Agriculture(USDA). National Agricultural

Statistics Service(NASS). “Agricultural Statistics 2020.”
World Trade Organization(WTO). 1999. WTO The Legal Texts[WTO 농업협
정문(Agreement on Agriculture)]. Cambridge University Press.

[WTO 통보문서]

WTO 농업협정문 농업보조 통보자료

노르웨이: G/AG/N/NOR/5, 11, 22, 25, 30, 36, 36C1, 41, 47, 51, 59, 64,
69R1, 73, 78, 85, 90, 94, 101, 108, 108C1, 114.

미국: G/AG/N/USA/10, 17, 27, 36, 43, 51R1, 60R1, 66, 77R2, 80R2, 89R2,
93R1, 100R1, 108R1, 109, 121, 123, 135R1, 150, 150C1, 157.

스위스: G/AG/N/CHE/6, 11, 11C1, 15, 15C1, 22, 34R1, 38, 45, 47, 49,
55R1, 61, 61C1, 63, 67, 72, 84, 87, 88, 94, 95, 109.

일본: G/AG/N/JPN/21, 21C2, 34, 34C1, 47, 47C1, 61, 61C1, 72, 72C1, 98,
98C1, 108, 124, 124C1, 129, 129C1, 132, 137, 167, 191, 219, 235,
236, 254, 259.

호주: G/AG/N/AUS/7R1, 14, 20, 30, 36, 41R1, 49, 52, 58, 61, 65, 73, 76,
82, 89, 97, 99, 109, 117, 118, 129, 142.

EU: G/AG/N/EU/7, 10R1, 17, 20, 26, 34, 43, 46, 55, 61, 69, G/AG/N/
EEC/12R2, 16R2, 26R1, 30R1, 38R1, 49R1, 51R1, 53R1, 59, 64, 68.

[온라인 자료]

European Commission. 2021. “Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for the German Land Bavaria[독일 바바리아(Bavaria) 지역 지역발전계획(2014~2020)].” (October). https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/rdp-factsheet-bavaria_en.pdf(검색일: 2021. 11. 21).

Decision Innovation Solutions. “2019 Iowa Agricultural Economic Contribution Study.” <https://cpb-us-e1.wpmucdn.com/wordpressua.uark.edu/dist/9/350/files/2017/05/IA2019-FactSheet-Agricultural-Economic-Contribution-Study.pdf>(검색일: 2021. 10. 22).

EUROSTAT. Database. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>(검색일: 2021. 11. 21).

- EUROSTAT. APRI_AP_HCOUTA. “Selling prices of crop products (absolute prices) - annual - old codes - data from 1969 to 2005.” https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/apri_ap_hcouta/default/table?lang=en(검색일: 2021. 11. 21).
- EUROSTAT. APRO_CPNH1. “Crop production in national humidity.” https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=apro_cpnh1&lang=en(검색일: 2021. 10. 22~2021. 11. 23).
- European Commission. Bananas-market situation. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/market/s/overviews/market-observatories/fruit-and-vegetables/bananas-statistics_en#reportsandpresentations(검색일: 2021. 11. 21).
- University of Arkansas System Division of Agriculture. “Iowa Economic Contribution and Impact Research.” <https://economic-impact-of-ag.uada.edu/iowa/>(검색일: 2021. 10. 22).
- Kansas State University. AgManager.info. “U.S. Supply and Demand(WASDE) Spreadsheets.” <https://www.agmanager.info/grain-marketing/grain-supply-and-demand-wasde/us-supply-and-demand-wasde-spreadsheets>(검색일: 2021. 10. 22).
- United States Department of Agriculture(USDA). National Agricultural Statistics Service(NASS). <https://www.nass.usda.gov/>(검색일: 2021. 10. 22).
- Knoema. World Data Atlas. “Germany - Wheat area harvested” <https://knoema.com/atlas/Germany/topics/Agriculture/Crops-Production-Area-Harvested/Wheat-area-harvested>(검색일: 2021. 10. 22).

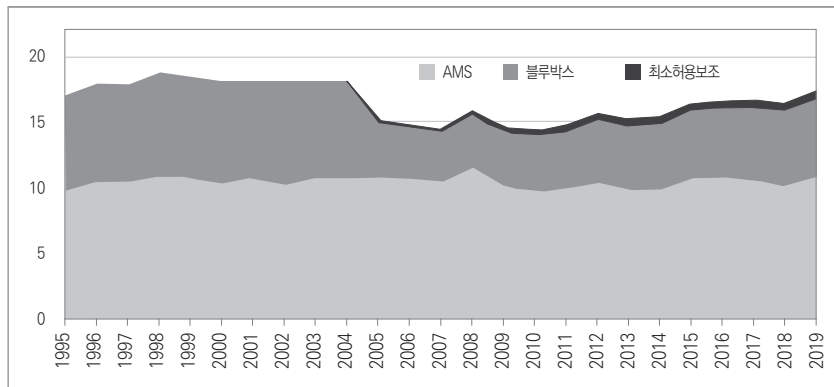
부록

주요 선진국의 무역왜곡보조 정책 및 증가 현상

미국과 EU에서 발견한 2008~10년 이후 무역왜곡보조 정책 또는 증가 현상은 EU와 다른 유럽 선진국인 노르웨이, 스위스 외에 일본, 호주에서도 찾아볼 수 있다. 노르웨이는 2007년 이후 무역왜곡보조가 완만히 증가하고 있다. AMS는 2007년 104억 크로네에서 2019년 108억 크로네로 해당 기간 동안 100억 크로네 안팎에서 거의 변화가 없다(부록 그림 1-1 참고). 그러나 블루박스 보조는 2007년 37억 크로네에서 2019년 60억 크로네로 오히려 증가했으며, 최소허용보조도 2007년 1억 8천만 크로네에서 2019년 4억 7천만 크로네로 증가하였다.

부록 그림 1-1. 노르웨이 무역왜곡보조 지급 추이(1995~2019년)

(단위: 10억 크로네)

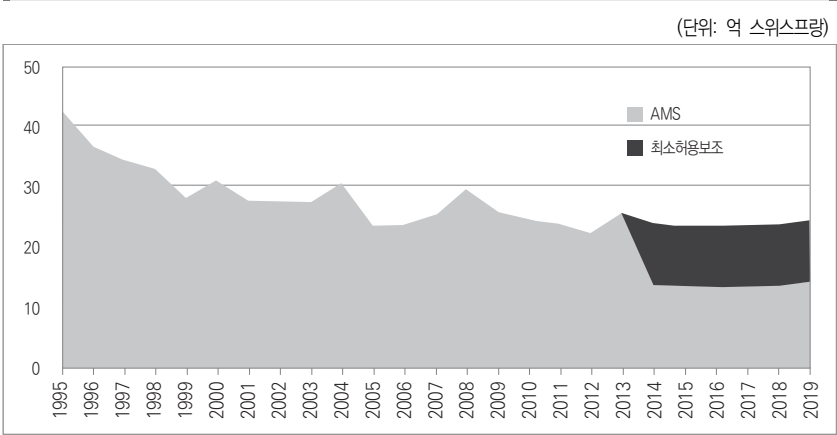


자료: 노르웨이의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

스위스는 2014년부터 AMS가 큰 폭으로 감소했다. AMS는 2013년 25억 6천만 스위스프랑에서 2014년 13억 6천만 스위스프랑으로 약 12억 스위스프

량 감소한 이후 2019년까지 거의 변화가 없다. 대신 최소허용보조가 AMS 감소를 대체하고 있다. 최소허용보조는 2012년까지는 없다가 2013년 처음으로 1천만 스위스프랑 지급되었다. 이후 2014년 10억 1천만 스위스프랑으로 늘어나 2019년까지 이 수준이 유지되고 있다. 이에 따라 무역왜곡보조는 2012년 22억 1천만 스위스프랑에서 2019년 24억 5천만 스위스프랑으로 다소 증가하였다(부록 그림 1-2 참고).

부록 그림 1-2. 스위스의 무역왜곡보조 지급 추이(1995~2019년)



자료: 스위스의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

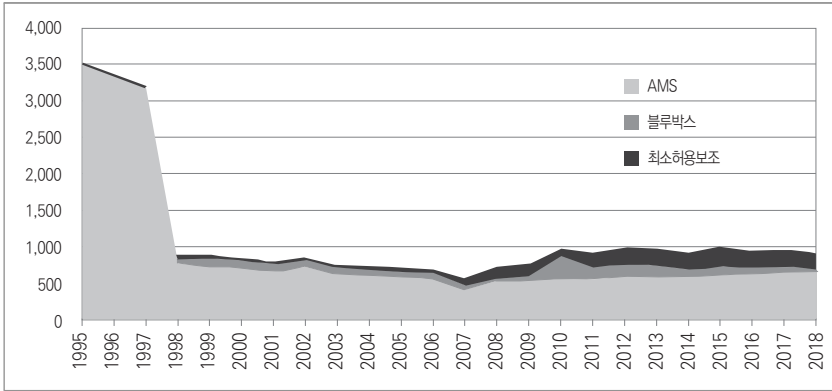
일본도 1997년 쌀 관세화 전환 이후 AMS가 대폭 줄어들었으나⁴⁶⁾ 이후 2007년을 기점으로 완만히 증가하는 추세이다.⁴⁷⁾ 블루박스 보조도 2018년에는 이용하지 않았으나 2010년에는 최고 약 3,070억 엔 지출되었으며, 최소허용보조는 2007년 1,050억 엔에서 2018년 2,320억 엔으로 꾸준히 증가하는 모습이다(부록 그림 1-3 및 부록 그림 1-4 참고).

46) 1997년: 3.2조 엔 → 1998년: 0.8조 엔.

47) 2007년: 4,170억 엔 → 2018년: 6,690억 엔.

부록 그림 1-3. 일본의 무역왜곡보조 추이(1995~2018년)

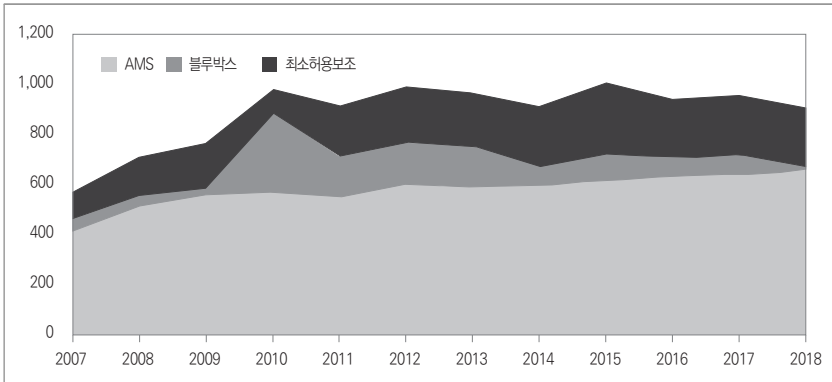
(단위: 10억 엔)



자료: 일본의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

부록 그림 1-4. 일본의 무역왜곡보조 추이(2007~18년)

(단위: 10억 엔)

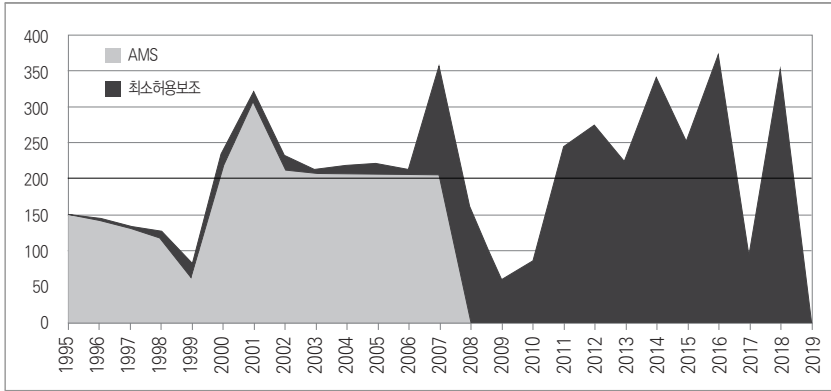


자료: 일본의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

농업보조를 거의 주지 않는 것으로 알려진 케언스그룹의 일원인 호주도 최소허용보조가 AMS를 거의 대체하는 특징을 보이고 있다. 호주의 무역왜곡보조 총액은 평균적으로 약 2억 호주달러 수준이다(부록 그림 1-5 참고).

부록 그림 1-5. 호주의 무역왜곡보조 추이(1995~2019년)

(단위: 백만 호주달러)



자료: 호주의 WTO 통보문서(농업보조), 각 연도.

Trade-Distorting Subsidies of the U.S. and the EU: What Can We Learn?

Jin Kyo Suh

The Uruguay Round's Agreement on Agriculture (AoA) categorized "domestic support" according to its presumed effect on trade. Subsidies that were deemed to be "trade distorting" were subject to limits specified in member schedules. Domestic agricultural policies have been radically reformed in a number of countries, including the U.S. and the EU (European Union). This reform has been in the direction of reducing reliance on price supports in favor of direct payments.

Both the U.S. and the EU have found ways to adjust policy instruments to appear to show trade-distorting support reduction even when incentives to producers are maintained. In fact, both countries had significantly reduced their trade-distorting supports (TDS) from the initial stage of agricultural subsidies reduction. For example, the TDS of EU decreased to 10.4 billion Euro in 2012 from 73.4 billion Euro in 1995, which is almost 86 percent reduction. Similarly, the TDS of the U.S. shows the continuous declining trend during the period of 1999~2008, \$ 24.3 billion in 1999 to \$8.5 billion in 2007.

However, there was a sharp reversal in this decreasing trends of the trade-distorting agricultural subsidies during the period of 2010~2019. Both economies started to increase, at least maintain their TDS level from around 2008~2010. As a result, EU's TDS increased in recent years from 11.0 billion Euro in 2010 to 11.8 billion Euro in 2018. Particularly, the TDS of the U.S. significantly was increased by 2.2 times, from \$ 15.6 billion 2008 to \$ 34.6 billion in 2019. What happened in both economies during the last decade?

A close look to 25 years-historical data of agricultural subsidies in both countries shows very interesting aspects in terms of the reduction behavior of agricultural subsidies for the United States and the EU. Both countries would not reduce their TDS on certain agricultural products, which are regarded as 'very sensitive' goods in the viewpoint of their domestic politics: wheat, cotton, bananas, and grapes for wine in the EU and soybean, corns, cotton in the United States.

It is also interesting that those sensitive products generally have a wide and huge harvested area in both economies. Wheat accounts for 45 percent of total grain production in the EU. Similarly, corn also account for 40 percent of total harvested area of grains in the United States. Thus, we can think about the possibility of connections between those sensitive products and rural society or rural communities that wheat or corn is mainly produced. In other words, the TDS for such sensitive products could be related to the non-trade concerns or non-economic role of agricultural production, which the AoA has already admitted the importance of

it. For example, agricultural production can be a necessary condition in the rural development policy. Even if farm household income is guaranteed, if a certain amount of agricultural production is not achieved, living conditions in rural society will deteriorate unless the area is fully urbanized. It can be, therefore, said that it is necessary to maintain a certain agricultural production in the relevant area due to the introduction of sustainable rural and environmental policies along with agricultural subsidy policy.

If this is true, then this finding has very meaningful implications on the reform of world agriculture as well as WTO agricultural negotiations, including future directions for agricultural subsidy policies of Korea. First, until now, prevailing view has been that the TDS such as price supports or deficiency payments should be reduced because they distort agricultural trade. However, from the subsidy policy experience of both the U.S. and the EU during the last two decades, we can infer that the certain TDS for sensitive products such as wheat in the EU or corn in the U.S., may be deeply related to the maintenance and development of rural communities from. This conjecture raises the question of whether certain flexibility should be allowed in some cases, rather than viewed as a bad subsidy that must be reduced unconditionally. That is, it is necessary to take a flexible view that some degree of flexibility can be granted in some subsidies, even though they are related to agricultural production. At the same time, we need to have a question that the various non-economic roles of agricultural production have not been adequately addressed. In this respects, it is necessary to change the

existing perspective on the TDS related to agricultural production, especially the TDS related to maintenance and sustainable development of rural area.

Second, if there is a change in the existing uniform view of production-related subsidies, this may affect the current WTO agricultural subsidy discussion. It can be a step-stone to discuss how such TDS can be subject to the green box that is exempt to reduction commitments.

Third, we can utilize our finding as a good leverage in the bilateral negotiations with the EU or the U.S. For example, we easily expect that the U.S. is primarily interested in exports of soybeans and corn, and also will have a deep interest on protecting cotton and sugar. Therefore, we can think of a strategy to protect our sensitive products by appropriately satisfying the U.S.' request for the item of interest or by requesting ambitious market opening for cotton or sugar.

Finally, Korea's agricultural subsidy policy is expected to change from the TDS to a permissible green box subsidy policy. It is true that such a policy centered on green box subsidies is desirable in that it is market-friendly and has high transparency. However, as we saw at the subsidy reduction of the US and EU, it is necessary to properly utilize subsidy policies directly linked to agricultural production or prices, if necessary in the transition to green box subsidies from the TDS. The view that production-related subsidies are a problem is from the point of view of economic efficiency, and some TDS may be positive enough from the perspective of a non-trade concerns of agriculture.

〈책임〉

서진교

고려대학교 농업경제학과 졸업

미국 메릴랜드대학교 농업 및 자원경제학 석사 및 박사

대외경제정책연구원 무역통상실 무역협정팀 선임연구위원

(現, E-mail: jksuh@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『WTO 개혁 쟁점 연구: 농업보조 통보 및 개도국 세분화』(공저, 2019)

『WTO 체제의 구조적 위기와 한국의 신 다자협상 대응 방향』(공저, 2020) 외

KIEP 연구자료 발간자료 목록

■ 2021년

- 21-01 유럽 친환경자동차산업 정책분석과 시사점: e-모빌리티를 중심으로 / 이현진 · 이철원 · 윤형준
- 21-02 디지털전환 시대의 국경간 전자조달 논의동향과 시사점 / 박지현
- 21-03 미·중 마찰의 주요 쟁점과 한·중 경제협력 방향 / 양평섭 · 최지원
- 21-04 북한 대외 채무의 쟁점과 과제: 국제 규범과 해외 사례를 중심으로 / 최유정 · 한하린
- 21-05 미국의 스위스 환율조작국 지정 원인 분석 및 평가 / 조동희 · 오태현 · 이현진
- 21-06 탄소국경조정제도(CBAM)에 대한 중소기업 대응방안 연구 / 박혜리 · 박지현
- 21-07 코로나19가 무역에 미치는 영향 / 박순찬
- 21-08 미국과 EU의 농업보조 변화와 정책 시사점 / 서진교

■ 2020년

- 20-01 중국 제조업 혁신 네트워크 구축과 사례연구 / 김홍원 · 김주혜
- 20-02 일본의 개방형 혁신전략: 산학협력을 중심으로 / 정성춘
- 20-03 중국의 사이버보안 정책 연구 / 박민숙 · 이효진
- 20-04 디지털세 논의에 관한 경제학적 고찰 / 이규엽 · 김현수
- 20-05 EU GDPR 위반사례의 분석과 시사점 / 이규엽 · 엄준현
- 20-06 대외자산 수익률 결정요인 분석 / 김효상 · 양다영 · 김소영

■ 2019년

- 19-01 일본 임금체계의 요인 분석과 정책적 시사점 / 정성춘 · 권혁욱
- 19-02 How to Position South Korea in a Dramatically Changing World / Danny Leipziger and Carl Dahlman
- 19-03 2000년 이후 러시아 경제성장 요인 분석과 지속성장을 위한 과제 / 정민현 · 민지영
- 19-04 상품공간 모형을 활용한 한·중·일 산업구조 분석 및 시사점 / 이보람 · 손원주

- 19-05 외화예금의 역할과 정책적 시사점 / 강태수 · 김경훈 · 양다영
- 19-06 미얀마의 대외관계 정상화 경험과 북한에 대한 시사점 / 최장호 · 최유정 · 김범환 · 김미림
- 19-07 한·중·일의 스마트시티 해외진출 전략 비교 연구 / 이형근 · 나수엽
- 19-08 한일 및 한중일 투자협정의 투자자-국가 분쟁해결제도: 국내법원판결에 관한 판정례를 중심으로 / 엄준현
- 19-09 주요 선진국 근로장려금 제도의 영향평가 및 시사점 / 조동희 · 윤여준 · 문성만

KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 전문가, 기업 및 일반에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서를 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.
- 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
A	East Asian Economic Review	8만원		4만원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)
 30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
 대외경제정책연구원 연구조정실 기획성과팀
 연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 FAX: 044) 414-1144
 E-mail: sgh@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간에 가격인상과 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당란에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

기 관 회 원 ☐ 개 인 회 원 ☐ 연 구 자 회 원 ☐	S 발간물일체	A 계간지

* 회원번호

* 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항



Trade-Distorting Subsidies of the U.S. and the EU: What Can We Learn?

Jin Kyo Suh

2010년 이후 미국과 EU의 무역왜곡보조가 정체 내지 증가추세를 보이고 있다. 무역왜곡보조 정체 또는 증가추세를 보이는 품목은 주로 넓은 토지에서 재배되고 있는 밀, 면화, 옥수수, 대두 등이다. 이러한 품목의 공통점은 해당 지역사회의 유지 및 지속가능 발전, 또는 해당 지역의 전통과 밀접한 연계가 있다는 점이다. 이에 무역왜곡보조를 무조건적으로 '감축보조'로 보기보다 농촌지역사회 유지 등 지역사회 가치창출과 관련된 경우 특정 제약조건하에서 부분적으로 허용해 주는 방안을 국제적으로 검토할 필요가 있다.



9 788932 224794