

OECD 생산 비연계(Decoupling) 농업정책 논의동향과 DDA 국내보조에 대한 영향

김 대 근

주OECD 대표부 1등서기관
dgkim03@mofat.go.kr

OECD에서 농업정책의 생산 비연계(decoupling)에 관한 연구는 각국이 실행하고 있는 각종 농업정책이 생산과 무역을 왜곡하지 않으면서 정책 본래의 목적을 달성할 수 있는 것이 무엇인지 모색하기 위해 이루어지고 있다. 생산 비연계 작업은 UR협상 이후 각국이 실행하는 직접지불정책을 비롯한 각종 농업정책의 생산 비연계 정도를 체계적으로 분석하여 정책 결정자들에게 정책수단 선택의 지침을 제공하고, 진행 중인 DDA 농업협상에서 쟁점이 되고 있는 국내보조기준에 대한 이론적 근거를 제공할 수 있다는 점에서 회원국에 매우 중요한 관심사가 되고 있다.

OECD는 농업정책이 생산에 영향을 미치는 경로를 일반적으로 알려진 생산요소나 생산품의 상대가격 변화를 통한 생산영향(상대가격효과) 외에도 실제로 농민들이 가격 및 소득변동 등 미래의 불확실한 상황에서 생산을 결정해야 하는 경우가 많으며 이 경우 위험회피적인 농민은 생산과 직접 연계되지 않은 농업지원으로도 위험이 감소(위험 관련 효과)하여 생산을 증가시킬 수 있다. 또한 미래의 정책에 대한 기대나 투자요인 등 동태적 요소에 의해서도 생산변화를 초래(동태적 효과)하는 것으로 분석하고 있는데 모든 농업 특정적 정책은 어느 정도 생산과 연계되어 있

으며, 생산과 연계가 작더라도 지원규모가 커지면 생산 연계가 커질 수 있는 것으로 잠정 결론을 내리고 있다.

분석 결과에 대해 미국, EU 등 국내농업보조가 많은 대부분의 국가와 호주 등 그렇지 않은 국가간의 이견으로 아직까지 최종 보고서가 공개승인되지는 않아 추가적인 분석과 논의를 지속되고 있다. 현재까지의 분석 결과는 2004년 8월에 합의한 DDA농업협상 골격을 토대로 향후 수립될 국내보조에 대한 세부 원칙 수립과정에서 허용보조의 기준 강화, 지원규모 상한 설정 등 농산물 수출국의 주장을 강화시켜줄 것으로 예상된다.

1. 머리말

OECD에서의 농업에 관한 논의의 큰 방향은 각국의 농업정책 결정자가 당면하는 관심사항을 반영하는 농업각료회의에서 정해지며 현재의 농업논의는 1998년 3월에 개최된 농업각료회의에서 합의한 각료선언문에 기초하여 이루어지고 있다. 각료선언문¹⁾에서는 농식품산업이 시장신호에 반응하면서 다자무역체제에 더욱 통합되어야 하며, 아울러 농업이 갖는 다원적 기능을 통해 농촌지역의 사회경제적 발전에 기여해야 할 것을 각국 농업이 지향해야 할 공동목표로 설정하고 있다.

OECD에서의 농업정책의 생산 비연계(decoupling) 정도에 대한 논의는 전자의 다자무역체제에 통합을 강조하는 유형중의 하나로 1999년부터 작업을 시작하여 2000년에 생산 비연계의 개념 분석, 2001~03년 실증분석, 잠정적 정책시사점을 도출한 데 이어 2005년에 추가적인 실증결과에 대한 분석을 거쳐 종합적 시사점을 도출할 예정이다.

농업정책의 생산 비연계성에 대한 연구는 각국이 실행 중인 각종 농업정책이 생산과 무역에 영향을 미치지 않으면서 정책 본래의 목적을 달성할 수 있는 것이 무엇인지 모색하는

작업으로서 다음 두 가지 측면에서 필요성이 증대되고, 회원국에 매우 중요한 관심사가 되고 있다.

우선 회원국의 장기적인 농업정책 개혁을 위한 각종 농업정책수단 선택에 관한 지침 제공의 필요성이다. 1998년 각료선언문에서 공동의 목표달성을 위한 각국의 정책수단은 목표지향적(targeting)으로 이루어지고 가능한 한 생산과 교역을 왜곡하지 않는 방식으로 사용할 것을 권고하고 있다. 이러한 관점에서 UR협상 이후 각국이 도입한 생산과 연계되지 않았다고 평가되는 직접지불정책을 비롯하여 OECD 농업정책 점검평가수단으로 사용되는 생산자지지 추정치²⁾(Produce Support Estimate: PSE)에 포함되는 정책유형별 상대적 생산 비연계 정도를 체계적으로 분석하여 회원국들에 바람직한 정책수단을 제공할 필요성이 증대되고 있다.

한편 도하개발어젠다(Doha Development Agenda: DDA) 협상에 대한 기여라는 OECD 역할 측면에서 현재 진행 중인 농업협상의 국내보조분야에서 쟁점이 되고 있는 허용보조(Green Box)의 기준 마련 등에 대한 이론적 근거 제공 필요성이다.

즉 UR협상 이후 대부분의 나라가 감축대상

1) 1998년 각료 합의한 농업개혁원칙은 시장지향성만 강조하는 농산물 수출국과 개혁과정에서 농업의 다원적 기능(식량생산 외에 농촌경관유지, 토양보전 등)을 강조하는 농산물 수입국의 입장이 동시에 반영되어 상호 충돌하는 측면이 있다.

2) 농업정책으로 인하여 추가적으로 발생하는 소득의 추정치를 말하며 각국의 농업 보호수준을 평가하는 지표로 사용되나, 정부의 예산에 의한 재정지출뿐만 아니라 국내가격과 국제가격의 차이도 정부에 의한 농업보호로 계산하기 때문에 일반적으로 사용하는 보조금(Subsidy)과는 다르다.

보조(Amber Box)에서 허용보조(Green Box)로 국내보조정책을 전환해나가는 추세이나 WTO 규정상의 허용보조에 대한 기준 등이 애매하여 실질적으로 무역왜곡이 해소되지 않고 있다는 농산물 수출국 등의 비판이 심하게 제기되고 있는바, 이러한 쟁점들에 대해서 OECD가 선행연구를 함으로써 DDA협상에 기여한다는 것이다.

다음에서는 OECD에서 분석한 각종 농업정책의 잠재적 생산영향 메커니즘, 주요국 농업정책의 생산비연계 정도에 대한 실증분석 결과와 DDA농업협상에서의 국내보조 관련 영향을 살펴보기로 한다.

2. 농업정책의 생산·무역 영향 메커니즘

가. 생산과 연계되지 않은 농업정책의 개념

일반적으로 생산 비연계 농업정책이란 생산요소가격이나 생산자 판매가격의 변화로 인해 생산에 영향을 초래하지 않는 농업지원을 말한다.

이러한 개념은 1980년대 말 1990년대 초에 UR협상이 시작될 때 논의되어 그 결과가 현행 WTO 농업협정에 반영되어 있다. WTO 농업협정에서는 허용보조정책(Green Box)으로 분류하여 농업지원조치가 교역 또는 생산에 대한 왜곡효과가 없거나 최소한이어야 한다는 것을 기본요건으로 하는 사전적(ex-ante)

개념으로 사용되고 있다. 이러한 사전적 개념은 농업정책의 생산/무역효과에 대한 사후적 평가가 이루어지지 않아 회원국 스스로 통보하면 되는 장점이 있는 반면에 실제로 생산 중립적인지를 검증할 수 없다는 단점이 있다.

한편 OECD에서의 생산 비연계 개념은 특정 농업정책을 시행한 후의 생산수준이나 무역수준이 그 정책을 시행하지 않았을 때의 수준보다 높지 않았을 때를 뜻하는 사후적(Ex-post) 개념(Effective full decoupling)으로 사용된다. 보다 엄격한 의미의 생산 비연계(Full decoupling)는 상기 조건을 충족할 뿐만 아니라 특정 정책이 생산자의 결정을 왜곡하지 않고 정책이 없었을 때와 같이 시장에 의해 생산이 결정되어야 한다는 것이다. 실제 분석작업에서는 각국이 시행하는 정책의 집행기준과 여건이 상이하기 때문에 시행되고 있는 각 정책이 얼마나 생산에 덜 연계되었는지를 상대적으로 비교하는 생산 비연계 정도(Degree of Decoupling) 개념을 사용하는데, 이는 PSE에 같은 크기로 영향을 주는 가격인상정책의 생산효과와 특정 정책의 생산효과를 상호 비교하여 측정하며, 각종 농업정책의 상대적 생산 비연계 정도를 측정하는 데 유용하게 활용된다.

나. 농업정책의 생산·무역 영향 메커니즘

지금까지 농업지원정책이 생산이나 무역에 영향을 미치는 경로는 대부분의 경우 농가의 생산 결정에 영향을 주는 위험 등 불확실

성이 없는 경우를 가정하여 상대가격의 변화가 생산에 미치는 영향(상대가격효과)을 분석하였으며, WTO의 허용보조 기준도 이러한 관점에서 접근하고 있다. 그러나 OECD에서는 상대가격효과 이외에 농가가 직면하는 소득 또는 가격 불안정 등 위험이나 불확실성을 고려하는 경우(위험 관련 효과), 미래에 대한 정책기대 등이 현재의 생산결정에 미치는 영향 등을 고려하는 경우(동태적 효과)를 포함하여 분석하고 있으며 일반적으로 각종 농업정책의 생산영향은 상기의 여러 가지 경로를 통해 동시에 누적적으로 일어난다.

먼저 상대가격 효과에 의한 생산영향(Relative Price Effect)은 시행된 정책이 생산자가격이나 생산요소가격에 변화를 초래하여 생산과 소비에 영향을 주게 되고, 국내생산에 변화를 주어, 무역왜곡을 초래한다는 것이다. 예를 들어 PSE에 포함된 농업정책 중 정부수매를 통한 가격보장, 높은 수입관세 등과 같은 시장가격지지정책(Market Price Support)이나 생산에 기초한 지불(Payment based on output)과 같은 정책은 생산자 판매가격을 상승시켜 농민으로 하여금 생산증가를 유발시키므로 생산과 무역을 왜곡하게 된다. 또한 농업생산에 사용되는 생산요소에 대한 보조 등 투입재 사용 기준 지불(Payment based on input)은 농업생산에 사용되는 투입재의 상대적 비용을 감소시켜 농산물생산의 증가를 유발함으로써 무역왜곡을 초래하게 된다는 것이다.

둘째, 위험 관련 효과에 의한 생산영향

(Risk-related Effect)은 농민은 일반적으로 기상여건 등 여러 가지 변수에 따른 농가의 소득 및 가격변동 등 불확실한 상황에서 생산을 결정해야 하는 경우가 많다. 이러한 불확실한 상황에서 농민은 일반적으로 위험회피적(Risk-Averse)인 행위를 하므로 농업지원정책은 생산자가 부담하는 위험수준(소득 또는 가격불안정)을 변화시키고 이러한 변화가 생산결정에 영향을 준다는 것으로 보험효과(Insurance Effect)와 부의 효과(Wealth effect)가 있다.

보험효과란 생산자가 부담해야 하는 소득변동위험(Degree of Risk) 증감으로 인한 생산변화를 초래하는 것으로 위험회피적인 생산자는 가격안정정책 등과 같은 농업정책으로 소득변동성이 낮아지는 경우, 즉 위험이 감소하는 경우 생산을 증대시킨다. 예를 들어 높은 수입관세 등 국경조치의 경우 국내가격이 국제가격과 분리되어 있어(가격이전이 없음) 국내생산자에게는 가격위험을 줄여줌으로써 생산을 증대시키는 보험 효과가 있으며, 반대로 제3국의 생산자에게는 세계시장가격의 불안전성에 직면하여 보험효과가 줄어든다고 볼 수 있다.

부의 효과는 정부지원으로 농가의 부(wealth)가 증대되고 부의 증가에 따라 위험에 대한 선호에 변화를 가져오게 되는데 부의 증가에 따라 위험회피 정도를 감소(위험을 더 감수)하는 농민의 경우(Decreasing Absolute Risk Aversion: DARA), 소득이 증가함에 따라 더 많은 위험을 감수하고 생산하게 된다는 것이다.

예를 들어 생산요건이나 현재의 시장여건에 관계없이 일정수준을 무조건 지급하는 소득지원(Lump-sum Payment)은 생산과 연계되지 않은 대표적인 정책이지만 실제로 위험회피적인 농민의 경우 생산을 증가시킬 수 있다는 것이다.

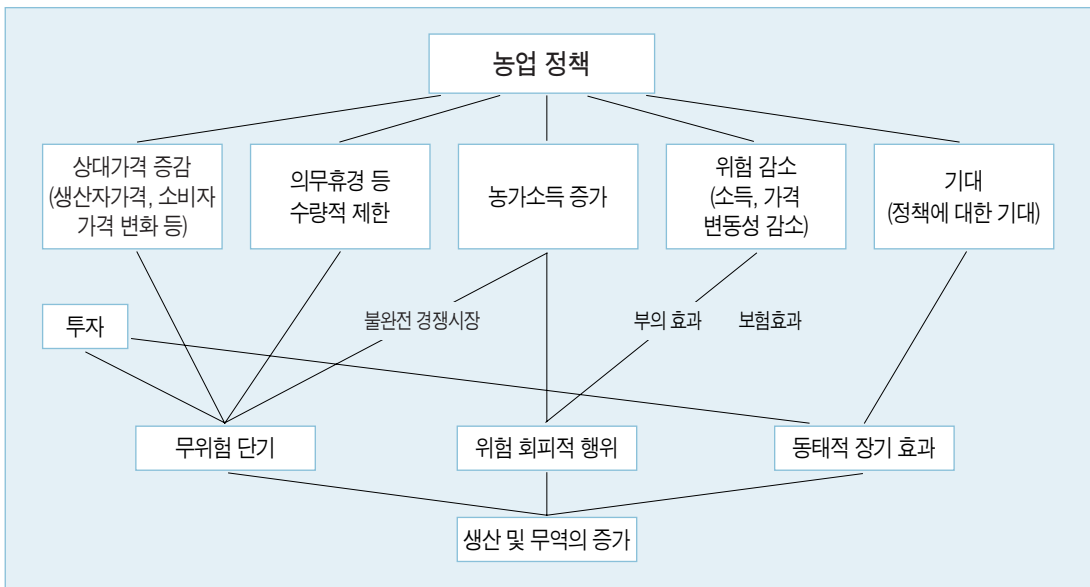
셋째, 동태적 효과에 의한 생산영향(Dynamic Effect)은 현실적으로 농민들의 현재 생산결정이 미래 생산결정이나 이익에 어떠한 영향이 미치는지를 고려하게 되며 미래를 위한 투자증가나 미래에 대한 정책의기대로 현재의 생산을 증대시킨다는 것이다.

투자효과는 매년 소득의 일부를 투자하는데 농민은 자본시장이 불완전경쟁시장일 때, 즉 자본투입재를 다른 곳에 쉽게 사용할 수 없는 경우 비록 생산과 직접 연계되지 않은

농업지원이라도 농가소득이 증가하는 경우 부분적으로 농업에 재투자되어 다음해에 생산을 증가시키게 된다는 것이다.

정부의 농업지원정책은 특정한 현안이 있을 때마다 몇 년 주기로 조정되는 경우가 많은데, 농민들은 이러한 정책조정을 면밀히 관찰하고 정부의 지원기준을 예측하게 된다. 즉 정부의 정책설계, 결정 또는 조정방식이 향후 정책변화로부터 혜택을 받을 것이라는 농민의 기대에 영향을 주게 되어 결국 생산을 증가시킨다는 것이다(기대효과). 즉 정부가 경지면적기준 직접지불을 실시함에 있어 기준연도 면적과 수확량(Yields)을 고려하여 지원규모를 결정한 경우 미래 언젠가는 현재의 기준면적과 수확량이 지불기준이 될 것이라는 농민의 기대를 형성하게 되어 현재의 생산결정을

〈그림 1〉 농업정책의 생산, 무역 영향 경로



하게 된다.

WTO협정상의 허용보조인 비연계 소득지원(Decoupled Income Support)은 일정한 기준연도 이후에 어떤 해의 생산량, 가격 또는 투입요소를 기초로 지원하는 것이 아니기 때문에 거의 생산과 연계되지 않았으나 실제로 상기와 같은 기대효과를 고려한다면 생산과 연계되어 있다고 볼 수 있다. 이와 같은 내용은 <그림 1>과 같이 정리할 수 있다.

3. 주요 회원국의 농업정책에 대한 실증분석 결과

가. 실증분석 결과

OECD는 Decoupling에 대한 개념분석과 각종 농업정책이 생산과 무역에 영향을 주는 잠재적 메커니즘에 대한 분석 결과를 토대로 주요 회원국이 실행하고 있는 현행 농업정책의 생산 및 교역영향에 대해 2001~03에 걸쳐 실증분석을 실시하였다. 그리고 회원국 농업 분야 대표가 참석하는 농업위원회 및 산하 각종 작업반의 논의를 거쳐 그 결과를 보고서로 공개했다.

실증분석은 앞에서 살펴본 농업정책이 생산 및 교역에 영향을 주는 세 가지 메커니즘 중 상대가격효과(생산제한을 포함), 위험 관련 효과(보험 및 부의 효과), 동태적 효과(투자 및 기대효과)를 통해서 분석하였으며, 동태적 효과 중 투자효과에 의한 생산영향에 대

해서는 자료제약 등으로 분석하지 않았다.

지금까지 작업한 실증분석보고서는 ① 정책평가행렬(Policy Evaluation Matrix: PEM) 모델을 통한 작물지원정책의 상대가격 변화 ② 생산제한하의 EU 곡물정책의 상대가격 변화 ③ 주요 OECD 회원국 대상 PSE에 포함된 곡물정책의 위험 관련 효과 ④ EU 공동농업 정책(CAP) 중 곡물정책의 위험 관련 효과, ⑤ 미국농업법상의 농업정책이 생산면적에 미치는 영향 ⑥ 스페인 작물보험보조가 생산에 미치는 영향 등 여섯 가지이며 각각 분석 결과는 다음과 같다.

1) PEM 모델을 통한 작물정책의 가격효과 분석(Market Effects of Crop Support Measures)

PSE에 의해 분류되는 전통적인 다섯 가지 정책(시장가격지지, 생산기준직접지불, 경지면적기준지불, 과거실적기준지불, 투입재사용기준지불) 중에서 가변투입재 사용기준 지불이 가장 생산 및 교역왜곡적이며, 시장가격 지지와 생산기준지불은 비슷하며 경지면적기준지불보다는 항상 왜곡효과가 크게 나타났다. 경지면적기준지불 중에서 가용토지 사용에 대한 조건(경작의무)을 부과하지 않았을 때 가장 덜 왜곡적인 것으로 나타났다. 한편, 생산과 연계되지 않은 지원일수록 생산자에 대한 소득이전 효과가 크게 나타났다.

2) 생산제한하의 EU 작물지원정책의 생산 비연계 효과 분석(Effects of Quantitative

Constraints on the Degree of Decoupling of Crop Support Measures)

EU의 경지면적기준지불정책 중 수량제한 조치 규정인 기준면적제도(Base Area)와 의무휴경제도(Mandatory Set-aside)가 상대가격에 미치는 효과를 통해 생산영향을 분석하고 있다. 생산제한제도인 기준면적제도는 EU의 예산안정화 차원에서 도입되어 개별 농가단위가 아닌 국가단위로 운영되고 휴경제도는 개별농가단위에 적용되고 있다. 분석 결과 기준면적제도는 생산제한효과가 거의 없는 반면 의무휴경제도는 면적제한효과가 커 생산 비연계 정도를 증대시키는 것으로 나타났다.

3) 주요 회원국의 곡물정책의 위험 관련 효과 분석(Risk Effect of Crop Support Measures)

생산자 지지추정치(PSE) 범위에 포함되는 정책들(시장가격지지, 생산기준지불, 경지면적기준지불, 과거실적기준지불, 투입재사용기준지불, 투입제한 및 농가소득기준 지불)을 대상으로 OECD 국가 중 PEM 대상국 및 대상 품목을 중심으로 분석하였다. 분석 결과 PSE에 포함된 대부분의 정책은 농가의 수입변동성을 감소시켜 생산에 영향을 초래하며 대부분의 국가와 품목에서 위험감소효과가 가장 큰 것은 시장가격지지인데 주로 시장가격지지 자체가 세계시장가격의 변동을 완화시키는 효과가 있기 때문으로 보인다. 다만 미국의 경우 시장가격지지에 비해 가격 및 소득안정장치가 마련되어 있는 생산기준직접지불

(부족불제도), 경작면적기준 직접지불(비상조치직접지불), 과거실적기준직접지불(생산자율계약지불) 등이 수입안정효과가 더 큰 것으로 나타나 생산영향이 컸다. 한편 위험 관련 효과 중 보험효과(직접적 위험감소효과)가 부의 효과(부가 증가할수록 위험회피 정도 감소)보다 상대적으로 생산에 미치는 영향이 크며, 정책의 소득이전 효율성이 큰 경지면적기준지불 등은 시장가격지지나 생산기준지불보다도 부의 효과가 생산에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 전체적으로 위험 관련 요소를 고려하더라도 PSE 정책들의 생산효과 크기에는 변동이 없으나 시장가격지지와 경작면적기준지불이 생산에 미치는 영향의 크기 격차가 줄어들었다. 특히 경기대응지불(Counter-cyclical)조치는 농민들로 하여금 농가위험관리를 위한 다른 정책수단(농가소득위험관리)의 사용을 제한하고 이러한 정책수단을 위한 적절한 시장발전을 저해할 수 있으며, 국내시장에 가격전달을 제한함으로써 세계시장가격 변동성을 증대시킬 수 있어 무역왜곡효과가 있는 것으로 나타났다.

4) EU CAP 곡물정책의 비가격효과 분석(Risk Related Non-Price Effects of the CAP Arable Crop Regime)

EU가 1992년 도입한 곡물의 보상지불(compensatory payment: 개입가격 하락으로 이를 보상하기 위한 경지면적기준지불)정책이 위험감소 등과 관련하여 생산에 미치는 효과를 분석하고 있으며 EU 전체가 아닌 이탈

리아 데이터를 사용하였다. 분석 결과 농민들은 위험중립적이지 않고 농장규모에 반비례하여 위험회피 정도가 정해지며, 보상지불정책은 부분적으로 생산과 연계되지 않은 것으로 나타났으나 생산자별로 편차가 크게 나타났다.

5) 미국 농업정책이 경작면적에 미치는 영향분석결과(An Empirical Evaluation of the Acreage Effects of US Farm Programmes)

1996년 미국 농업법 중 생산자유연계약지불(Production Flexibility Contract Payment: PFC, 과거실적기준지불)과 시장손실지원(Market Loss Assistance Payments: MLA을 포함한 임시재난지원)의 생산효과를 Corn belt 지역 농가대상으로 옥수수, 콩, 밀에 대한 경작지로 한정하여 분석하고 있다. 분석결과 PFC의 경작면적에 미치는 효과(acreage effect)는 미미하나 생산증가유인이 될 수 있으며, PFC보다 MLA의 생산증대효과가 큰 것으로 나타났다. 두 정책 모두 토지휴경을 억제하는 효과가 있는데, 특히 농민들은 향후 수확량과 기준면적 등 사업기준이 변경될 것을 기대하여 비상업적 작목경작이나 토지휴경을 피하는 경향이 있음을 보여주고 있다.

6) 스페인 보험보조의 토지 배분 및 생산에 대한 효과(The Impact of Crop Insurance Subsidies on Land Allocation and Production in Spain)

스페인은 화재·폭풍 등 기타 극한 자연재해로 인한 작물피해(crop destruction)를 보상하는 보험제도(F & H insurance)와 여기에다 불리한 생산조건으로 인한 생산감소(Yield Loss)를 보상하는 확대된 보험제도(Yield insurance)가 있는데 두 보험정책의 생산품목 결정 등 곡물생산자의 의사결정에 미친 영향을 분석하였다. 분석 결과 두 보험에 대한 정부보조는 시장가격지거나 기타 직접지불보다도 생산에 대한 영향이 작은 것으로 나타났으나 보험범위가 큰 제도에 대한 보조(Yield Insurance)가 보험범위가 작은 제도(F&H Insurance)보다 생산에 영향이 작은 것으로 나타났다. 결론적으로 보험범위가 큰 Yield Insurance 보조는 생산에 큰 영향이 없는 것으로 보이나 좀 더 많은 자료를 분석해야 정확한 결과를 얻을 수 있을 것으로 보고 있다.

나. 분석 결과 시사점

그동안 각종 문헌이나 연구에서는 농업정책의 생산/교역 영향은 주로 상대가격 변화를 통해 분석했으나 실제로 검증결과 비가격효과, 위험 관련 효과가 매우 큰 것으로 나타났는바, 6개 사례분석 결과 농업정책과 생산 결정간의 연계성을 줄이기 위한 정책적 시사점을 다음과 같이 제시하고 있다.

① 농가가 직면하는 수입변동성(revenue variability)과 같은 위험을 줄이는 것은 생산을 증대시키고 제3국 생산에는 위험을 증대시키므로 생산 비연계 정책 설계시 그

정책이 가져다주는 위험 관련 효과를 고려해야 한다.

- ② 경기대응적인 정책조치(Counter-Cyclical Measures)는 생산에 대한 위험 관련 효과를 갖는다. 예를 들어 미국 농업법상의 가격안정효과가 큰 MLA 지불이 고정지불을 하는 PFC payment보다 농가소득에 대한 변동성 등 위험감소효과가 커 생산효과가 더 크게 나타났다.
- ③ 수량제한하의 직접지불이 개별 농가단위에서 이루어진다면 생산비 연계성이 가장 높고 현재의 시장조건에 기초한 지원정책은 수입변동성을 감소시킬 수 있어 생산과 연계되어 있는 것으로 나타났다.
- ④ 임시방편적인 정책지원(Ad Hoc Policy)은 미래의 정책에 대한 기대를 형성하여 잠재적인 생산증가를 초래한다. 시장가격이 낮을 때 정부지원을 증대시키거나 과거의 기준면적을 현재 재조정하는 경우 농가로 하여금 미래소득 불안정성을 감소시킬 것이라는 기대와 미래에 다시 기준면적을 조정할 것이라는 기대를 형성하여 현재의 생산에 영향을 초래하게 된다는 것이다.
- ⑤ 가격이전(Price Transmission)을 원활히 하는 시장가격지지는 생산 효과를 감소시킨다. 즉 시장가격지지, 특히 높은 관세에 의한 국내산업보호는 국제시장가격이 국내 시장가격에 이전되지 않아 생산증대효과가 큰바, 실행관세 적용 등에 의한 가격이전을 원활히 할 경우 생산영향이 감소된다.
- ⑥ 모든 농업 특정적 지원정책은 생산에 어느

정도 영향이 있다. 농업종사자에게 지원되는 정책은 생산에 영향을 미치며, 영향 정도는 생산자의 생산과 생산품목에 대한 선택의 폭이 클 경우 일반적으로 작아지며, 생산과 연계되지 않는 정책일수록 소득이전 효율성이 높아진다.

- ⑦ 생산효과의 크기는 정책 종류와 규모에 따라 달라진다. 비록 생산과 연계가 덜 되었더라도 지원규모가 클 경우 생산에 영향을 크게 줄 수 있으며, 초기지원이 낮은 상태에서 지원규모를 높일 경우가 현재의 높은 수준의 지원에서 지원규모를 높인 것보다 생산증대효과가 큰 것으로 나타났다.

결론적으로 시장가격지지에서 경작면적기준지불(특히 경작지 사용에 대한 조건을 부과하지 않는 지원)로 전환하는 것이 소득이전 효율성을 증대시키고 무역왜곡을 감소시킨다는 것이 재확인되었으며 단순한 상대가격효과만을 비교했을 때보다는 위험 관련 효과와 투자 및 미래기대효과 등을 전체적으로 고려할 경우 서로 다른 정책수단간의 생산 비연계 정도의 차이는 더 작아진다고 볼 수 있다.

4. 회원국 반응

동 작업결과는 그동안 WTO에서 허용보조로 통보되었던 대부분의 정책조치가 사실상 생산과 무역에 영향을 주는 것으로 제시되고 있다. 향후 WTO 농업협상에서 국내보조에 대한 영향 등을 고려해볼 때 현재 허용보조로

농업정책을 전환하여 시행하고 있는 대부분 국가의 농업정책 개혁에 상당히 부정적인 영향을 초래할 수 있다.

이러한 관점에서 많은 국내보조를 허용보조로 전환하고 있는 미국, EU 등과 시장가격 지지가 상대적으로 큰 농산물 수입국 등 대부분의 나라가 동 분석결과는 불완전한 경제모형으로 제한된 사례분석 결과를 일반화했다는 점에서 보고서의 공개승인을 반대하였다. 반면 국내보조가 적은 호주, 뉴질랜드 등 일부 국가는 국내보조의 투명한 운용 등에 많은 시사점을 준다는 점에서 유용성을 인정하는 등 국내보조가 많은 국가와 그렇지 않은 국가 간 보고서의 공개승인을 놓고 심하게 대립하였다.

사무국은 농업정책수단의 생산 비연계성에 대한 실증분석이 갖는 중요성과 회원국들이 지적한 사항을 고려하여 생산과 연계가 적은 농업정책의 지원규모(Level of Support)가 생산에 미치는 영향, 정책에 대한 기대가 생산에 미치는 영향, 보험 등 농가위험감소정책의 생산영향 등에 대해서는 추가적인 분석작업을 진행하여 결과에 대해 2004년 10월 작업반회의에서 논의하였다. 그러나 여전히 대부분 회원국의 반대로 공개승인이 이루어지지 않아 2005년 차기 작업반회의에서 시사점에 대한 종합적인 보고서를 논의하기로 하였다.

5. DDA 농업협상의 국내보조에 대한 영향

WTO 농업협정은 농업여건과 발전단계가 서로 다른 광범위한 이해관계국간 타협의 산물이고, OECD의 분석 결과도 대부분이 무수한 가정을 토대로 한 제한적 사례분석 결과를 일반화한 점을 고려할 때 OECD에서의 Decoupling에 대한 분석 결과가 WTO 규정에 그대로 반영되는 것은 아니다.

그럼에도 불구하고 생산과 무역을 최소화하기 위해 무역왜곡적 국내보조를 점진적으로 감축해나가는 것이 장기적인 개혁방향인 점을 고려해볼 때 현재 진행 중인 DDA 농업 국내보조협상에 미치는 간접적인 영향이 클 것으로 보인다. 특히 2004년 8월 합의한 DDA 농업협상 골격을 기초로 국내보조에 대한 세부 모델리티 협상과정에서 국내보조규정 강화 주장의 이론적 근거로 활용될 가능성을 부인할 수 없을 것이다.

현재 합의된 국내보조 세부 모델리티 수립을 위한 골격에서는 감축대상보조와 생산제한하의 직접지불(Blue Box)에 대해서는 상한 규모 설정 등 상대적으로 구체화되어 있어 OECD 분석 결과가 다소 영향을 작게 미칠 것으로 보이나, 아직도 허용보조(Green Box)에 대해서는 협상의 여지를 많이 남겨두고 있어 세부 모델리티 수립과정에서 OECD 분석 결과가 활용될 가능성이 크다.

합의된 Green Box의 기본골격은 UR 당시 기본요건인 생산 또는 무역왜곡효과가 없거

나 최소한이어야 한다는 것을 보장할 수 있도록 허용보조기준을 재검토(review)하고 명확(clarify)하게 하도록 하면서 그 과정에서 농업의 비교역적 기능(non-trade concerns)도 적절히 고려하도록 되어 있지만 다른 분야보다도 투명한 운영과 통보를 위한 점검과 감시의무를 강조하고 있다. 따라서 지금까지의 OECD의 분석 결과는 향후 허용보조에 관한 세부원칙 수립에서 크게 세 가지 관점에서 영향을 미칠 것으로 본다. 첫째, 생산과 연계되지 않은 지원이라도 지원규모가 커질 경우 생산왜곡이 될 수 있다는 점을 고려할 때 Green Box에 해당하는 지원정책의 상한규모를 설정해야 한다는 주장을 강화시켜준다는 것과 둘째, Green Box 대상정책의 기본요건인 최소한의 왜곡에 대한 개념의 불확실로 많은 나라가 실제로 생산과 연계되어 있으면서도 허용보조를 통보하고 있으므로 허용보조의 개념을 엄격하게 하여야 한다는 것이다. 마지막으로, 지원이 정책목적에 맞게 목표지향적으로 이루어지지 않음으로써 소득이전 효율성이 떨어지고, 이전 효율성이 큰 정책일수록 생산연계 정도가 작다는 점에서 목적에 상응한 정책수단(Targeting)을 사용하도록 하는 규정을 도입해야 할 필요성을 증대시킨다는 것이다.

아울러 현행 WTO농업협정에서는 허용대상정책을 생산자에 대한 직접지불과 정부서비스프로그램으로 구분하여 구체적으로 기준을 명시하고 있는데(표 1 참고) 향후 구체적인 재검토 및 명확화과정에서 다음과 같이 보완의 필요성이 요구될 것이다.

먼저 정부서비스 중 식량안보목적의 공공비축은 현행 규정으로도 장기적으로 생산중립적인 것으로 볼 수 있으나 국내식량원조는 대상그룹을 명확히 해야 하고, 일반서비스(농업 관련 연구, 질병관리, 교육, 지도, 검사 등)의 경우 비록 생산자나 가공업자에게 직접 지원하는 것은 아니지만 농업 특정적이기 때문에 농업생산 관련 비용의 감소를 초래하므로 상대가격효과에 의한 잠재적 생산영향을 줄 수 있어 지원방식을 보다 구체화할 필요성이 대두된다.

생산자에 대한 직접지불과 관련 WTO규정은 크게 비연계 소득 관련 직접지불과 구조조정 관련 지원, 기타 지원으로 구분되는데 구조조정지원, 기타 지원은 현행 규정으로도 OECD가 분석하는 생산 비연계 정도를 충족하나 소득 관련 직접지불에 대해서는 다음과 같은 규정의 강화가 예상된다.

소득 관련 직접지불 중 비연계 소득지원(Decoupled Income Support)은 현재의 생산에 관계없이 기준연도의 소득을 기준으로 지원토록 하고 있으나 실제로 각국이 WTO에 통보한 지원조건에 경지를 농지 또는 환경보전용으로 유지토록 하고 있어 다른 분야로의 전환이 되지 않고, 과거실적 계산을 위한 기준면적도 재조정하고 있어 기대효과 등에 의해 생산을 유발할 수 있으므로 지원목적, 대상을 명확히 해야 할 것이다.

농가 소득보험과 소득안정망 프로그램에 대한 재정지원은 위험회피적인 농민의 경우 생산을 촉진하므로 시장에 기초한 제도를 개

발하고 소득안정망의 경우 농의소득까지 포함한 기준을 정하며 예상치 못한 저소득 농가 대상으로 제한할 필요가 있다. 작물보험 포함 자연재해구호지원은 사후에 지원되지만 기대 효과에 의해 생산에 영향을 줄 수 있으므로 왜곡을 최소화하기 위해 지원규모 제한, 자연 재해의 구체적 조건 등 엄격한 기준을 설정할 필요가 있다.

구조조정 관련 지원 중 생산자 은퇴를 통한 구조조정지원은 완전생산중립적이며 자원은 퇴 프로그램을 통한 구조조정지원은 생산감소 효과가 있다. 환경보전프로그램 지원도 명확한 환경프로그램이 정의되고 지원규모도 환경프로그램을 준수하는 데 추가적인 소득

손실을 초과해서는 안 되도록 규정되어 있어 보완이 불필요하나 지역지원계획하의 지원은 조건불리지역에 대한 명확한 정의를 통해 이루어져야 한다.

6. 맺음말

지금까지의 생산 비연계(decoupling)에 관한 OECD 분석 결과는 향후 농업정책 수립 추진과 관련하여 몇 가지 시사점을 제시하고 있다.

현재 우리의 농업정책 대내외 여건변화에 부응하여 농업의 체질을 강화하고 농업인의

〈표 1〉 WTO 허용보조(Green Box) 유형별 영향

WTO 국내보조 규정	OECD decoupling 분석 결과에 의한 평가
○ 정부서비스 프로그램 - 일반서비스 - 공공재고 비축 - 국내식량 지원	○ 농업 특정적이기 때문에 지원방식을 보다 구체화할 필요 ○ 현행 규정으로도 장기적으로 생산중립 ○ 지원대상을 보다 구체화
○ 생산자에 대한 직접지불 - 소득 관련 · 생산 비연계 소득지원 · 소득보험 및 소득 안전망 지원 · 자연재해로부터 구호 지원	○ 지원목적, 지원대상을 보다 구체화하여 기대효과와 위험효과에 의한 생산증가 방지 ○ 시장에 기초한 제도를 개발하고 지원대상을 보다 구체화할 필요 ○ 지원규모 제한, 구체적 조건부과 필요
- 구조조정 관련 · 생산자은퇴 지원 · 자원은퇴 지원 · 투자 지원	○ 현행 규정으로도 충분 ○ " ○ "
- 지역/환경/기타 · 환경프로그램 · 지역 지원 · 기타 직접지불	○ 현행 규정으로도 충분 ○ 조건불리지역에 대한 명확한 기준필요 ○ 생산 비연계 소득 지원의 경우와 같이 기준을 구체화

소득과 경영안정을 위해 전통적인 시장가격 지지정책에서 다양한 직접지불제도로 전환해 나가고 있다. 이러한 농정전환과정에서 각종 정책수단선택시 가급적 보다 엄격한 의미에서의 생산과 무역 영향을 최소화하면서 지원 대상을 구체화하여 목표지향성을 강화하는 등 소득이전 효율성을 고려할 필요성이 증대된다.

아울러 OECD 분석 결과가 반드시 WTO규

정에 그대로 적용되는 것은 아니지만 향후 협상에서 이론적 기초가 된다는 점은 부인할 수 없는바, OECD의 추가 논의과정에서 분석 결과의 유용성과 한계를 체계적으로 분석하여 WTO 논의과정에서 적절히 대응하여야 할 것이다. 현재 우리나라가 WTO에 통보하고 있는 허용보조정책들에 대해서도 재점검하여 향후 WTO 차원의 재검토 및 점검절차 등에 효율적으로 대비해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- OECD, 2004, "Decoupling: A Conceptual Overview," Com/AGR/APM/TD/WP(2004)14/Final.
- _____. 2001, "The Incidence and Income Transfer Efficiency of Farm Support Measures," AGR/CA/APM(2001)24.
- _____. 2001b, "Market Effects of Crop Support Measures,"
- _____. 2002, "Effects of Quantative Constraints on the Degree of Decoupling of Crop Support Measures," AGR/CA/APM(2002)12/Final.
- _____. 2002, "The Impact of Crop Insurance Subsidy on Land Allocation and Production in Spain," AGR/CA/APM(2002) 13/Final.
- _____. 2002, "Risk Effects of PSE Crop Measures" AGR/CA/APM(2002) 16/Final.
- _____. 2002, "Risk Related Non-Price Effects of the CAP Arable Crop Regime," AGR/CA/APM(2002) 14/Final.
- _____. 2002, "Decoupling: Preliminary Policy Implications," AGR/CA/APM(2002) 25/REW2.
- _____. 2004, "The Impact on Production Incentives of Different Risk Reducing Policies," AGR/CA/APM(2004)/18.
- _____. 2004, "The Impact on Land Use Decision - Entry, Exit and Product Choice - of Area Payment," OECD, AGR/CA/APM(2004)/18.
- _____. 2004, "The Impact on Production of Policy Expectations," AGR/CA/APM(2004)19.
- _____. 2004, "The Impact on Production of Level of Support," AGR/CA/APM(2004)29.
- WTO, 2004, 7, "Doha Work Programme," Wt/GC/W/535.