

先進諸國의 農政趨勢와 韓國農政 轉換의 課題： 도하開發라운드 農業協商과 관련하여¹⁾

鄭 英 一

이 연구는 세계농업의 市場指向的 改革을 위한 우루과이라운드에 뒤이은 도하개발 라운드 農業協商의 기본구도와 성격을 올바로 이해하고 1990년대 이래 미국, 유럽연합, 일본 등 先進諸國의 農政改革에서 나타나고 있는 공통적 흐름을 파악함으로써 엄청난 국내적 혼란과 좌절에 빠져있는 韓國農政이 교착상태로부터 탈출하여 WTO 體制의 제약 아래서 농업과 농촌의 지속적 발전을 추구해 나가기 위한 정책방향을 모색하는 것을 과제로 하고 있다.

1. 머리말

1980년대 이래의 세계적 농산물과잉과 농업보호정책에 따른 재정부담의 증가로 선진제국은 농업에 대한 정부개입을 줄이고 市場經濟原理를 살리는 방향으로의 정책전환을 추구해 왔으며, 우루과이라운드(UR: Uruguay Round) 농업협상은 市場指向的 農業改革을 위한 최초의 다자간 협상이었다고 할 수 있다. 현재 진행되고 있는 도하개발라운드(DDA: Doha Development Agenda) 농업협상은 UR 農業協定の 규정에 따라 시장지향적 농업개혁을 더 한층 추진하기 위한 후속협상의 성격을 지니고 있어 수출국과 수입국 간, 선진국과 개발도상국 간의 첨예한 입장대립에도 불구하고 UR 協定보다 한걸음 진전된 농산물시장 개방과 국내보조의 추가적 감축 합의에 도달할 것으로 전망된다.

미국, EU, 일본 등 주요선진국들은 UR 협상의 성과로 출범한 世界貿易機構(WTO) 체제가 지향하는 새로운 세계농업질서에 능동적으로 대응하기 위한 국내농정의 개혁을 지속적으로 추진해 오고 있으며, 대외적으로는 자국의 이익을 극대화하기 위해 갖가지 협상 전략을 동원하고 있다.

이와 같은 국제적 환경의 급변에도 불구하고 零細農業構造라는 매우 불리한 조건을 안고 있는 한국농업부문의 정책대응은 매우 지지부진해서 선진제국에서 진전되고 있는 농정개혁의 추세와 너무나 동떨어진 상황에 놓여 있음을 부인하기 어렵다.

1) 이 연구는 재단법인 서울대학교발전기금의 지원을 받아 이루어진 것임.

이 논문에서는 DDA농업협상이 본격화되고 있는 여건 아래서 한국농정의 전환이 어떠한 방향으로 이루어져야 할 것인가 하는 문제를 포괄적으로 다루어 보고자 한다. 먼저 UR農業協定の 주요 내용과 그 정책적 함축에 관해 살펴본 후 현재 진행되고 있는 DDA 農業協商의 전개과정과 주요 쟁점 및 전망에 관해 논의함으로써 한국 농정개혁의 국제적 여건과 제약조건을 밝혀 보고자 한다. 다음으로 세계농업질서의 재편을 주도하는 미국과 EU라는 양대 진영의 농정개혁의 전개과정을 살펴 보고, 세계 최대의 농산물수입국이면서 우리와 유사한 자원부존조건을 지닌 일본의 정책전환과정과 그 특성을 음미하고자 한다. 마지막으로 이들 선진제국의 농정개혁이 한국에 주는 정책적 시사점들을 도출한 후 한국농정 전환의 주요과제에 관해 논의하고자 한다.

2. UR農業協定の 意義와 政策的 含蓄

2.1. UR農業協定の 意義

7년여에 걸친 UR協商을 거쳐 1995년 1월에 발효된 UR農業協定은 <表 1>에 요약되어 있는 바와 같이 市場接近, 國內政策 및 輸出補助金 등 세 분야에 걸친 회원국 간의 합의 내용을 담고 있다. UR농업협정은 새로 출범한 WTO체제하에서 회원국이 지켜 나가야 할 농산물무역 및 국내농업정책의 규범을 담고 있다는 점에서 매우 중요한 역사적 의미를 지니는 것이다.

세계농업질서의 새로운 틀에 해당하는 UR農業協定이 지니는 특질 내지 의의는 다음 몇 가지로 요약될 수 있다.

첫째로 UR농업협정은 종래 關稅貿易一般協定(GATT) 아래서 自由貿易原則 적용대상의 예외로 남아있던 농업 및 농업무역의 특수성을 후퇴시켜 제조업 등과 마찬가지로 규정에 접근시킨 점을 들 수 있다. 이 점에서 가장 중요한 것은 「包括的 關稅化」(comprehensive tariffication)원칙의 적용과 관세수준의 점진적 인하이다. 이에 따라 우리 나라와 같이 농업의 자연적·사회적 조건이 불리한 소농 위주의 農產物輸入國의 국내농업은 커다란 영향을 받지 않을 수 없게 되었다. 이러한 우려는 GATT의 수출보조금관련 규정과 시장접근관련 규정에 담긴 수출국에 유리하고 수입국에 불리한 내용이 UR농업협정에서 한층 확대된 데서 현실화되고 있다.

먼저 輸出補助金에 관해서서 GATT 16조 4항은 1차산품 이외에 대해서는 “어떠한 수출보조금도 금지한다”고 한데 반해 동조 3항에서는 1차산품에 대해서는 “수출보조금 지급을 회피하도록 노력해야 한다”는 규정에 머물고 있었다. 그러나 UR농업협상의 결과 수

〈表 1〉 UR農業協定の 主要內容

농업무역개혁을 위한 합의분야	합 의 내 용
○시장접근의 개선 -관세화 및 관세인하 -최소시장접근 (MMA)의 제공 -현행시장접근 (CMA)의 제공	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 비관세조치를 철폐하고 국내외가격차를 관세상당치(TE)로 설정하여 관세화함. · 전품목 단순평균으로 이행기간 6년(1995-2000)간에 36%, 1품목 최저 15%의 TE를 감축함. · 개발도상국에 대해서는 이행기간 10년(1995-2004)간에 24%, 1품목 최저 10%의 TE를 감축하는 우대조치를 부여함. · 한국과 일본의 쌀에 관해서는 관세화유예특례조치를 각각 10년간 및 6년간 부여함. · 기준연도의 수입이 전무하거나 미미한 품목에 대해서는 이행기간중 초년도 국내소비의 3%에서 최종년도 5%의 최소시장접근을 허용함. · 단 관세화유예특례조치를 적용한 일본의 쌀에 관해서는 4-8%, 한국의 쌀에 대해서는 1-4%의 최소시장접근을 적용함. · 기준년도의 수입량이 MMA수준을 웃도는 경우는 그 수준을 유지해야 함.
○국내보조의 감축	<ul style="list-style-type: none"> · 생산을 자극하는 정책과 무역을 왜곡시키는 정책에 관련된 총보조추정치(AMS)를 6년간에 20% 감축함. 다만, 개발도상국에 대해서는 10년간에 13.3% 감축하도록 우대조치를 제공함.
○수출보조의 감축	<ul style="list-style-type: none"> · 금액기준 36%, 수량기준 21%를 6년간에 감축함. · 신규수출품목과 새로운 시장에 대한 수출보조는 금지함.
○이행기간중료시점 (2000년말)의 대응	<ul style="list-style-type: none"> · 이행기간중료일 1년전에 농산물무역을 왜곡시키는 보호감축에 관한 후속협상을 개시함.

註: 총보조추정치(AMS)라 함은, 공공비축, 소득보상 등 녹색정책(green box · 허용대상보조정책) 및 청색정책(blue box · 생산제한조건부 허용대상보조정책)을 제외한 농업보조금[(직접지불)+(간접보조금)]과 가격지지품목의 [(국내외가격차)×(생산량)]의 합계액을 가리킴.

資料: 한국농촌경제연구원(1994).

출보조금 감축 합의는 자유무역의 관점에서 진일보한 것이지만 그 폐지에까지는 이르지 못한 채 UR농업협정 8조 및 9조에 따라 수출국은 계속해서 덤핑수출을 허용 받는 유리한 상황에 머물게 되었다.

한편 市場接近에 관해서는 GATT 11조 1항에서 회원국 간의 상품무역에 있어 “관세 기타 부과금 이외의 수입금지 또는 제한을 신설하거나 유지해서는 안 된다”고 하면서 동 조 2항에서는 농산물에 관해서는 일정한 조건 아래 수입제한을 인정해 왔다. 그러나 UR 농업협상의 결과 “농산물수입에 있어 일반적인 관세 이외의 조치는 모두 원칙적으로 관

〈表 2〉 UR農業協定에 있어 減縮對象에서 除外되는 國內政策

구 분	정책 및 요건
녹색정책 (농업협정부속서 2)	무역왜곡효과 또는 생산에 대한 영향이 전혀 없거나 최소수준에 머무는 것으로서, 공공자금에 의해 정부계획에 따라 행해지며(소비자로부터의 이전을 수반하지 않는) 생산자에 대한 가격지지효과를 지니지 않아야 함. (a) 정부제공서비스 ① 연구, 병충해방제, 교육훈련, 검사, 유통 및 판매촉진, 농촌·농업기반시설 등의 일반적 서비스 ② 식량안보 목적의 공공비축 ③ 국내식량원조 (b) 생산자에 대한 직접지불 ① 생산과 직접 연계되지 않은 소득지지(decoupled income support)(지불액이 기준기간후의 생산형태·량, 가격, 생산요소에 연계 또는 토대를 두지 않으며 아무런 생산활동도 요구되어서는 안됨) ② 소득안전망사업(①의 요건에 덧붙여 소득손실액의 70% 이하의 보상, ③과의 보상합계가 소득손실액의 100% 이하일 것) ③ 자연재해복구 및 구호(소득 및 생산요소손실보전비용의 100% 이하, ②와의 보상액합계가 손실액의 100% 이하일 것) ④ 은퇴 및 탈농지원(기본적으로 ①의 요건을 충족해야 함) ⑤ 휴경보상을 통한 구조조정지원(기본적으로 ①의 요건을 충족해야 함) ⑥ 투자원조를 통한 구조조정지원(기본적으로 ①의 요건을 충족해야 함) ⑦ 환경보전지원(정부의 환경 또는 토양보전정책에 따른 추가비용 또는 소득손실에 한정함) ⑧ 낙후지역생산자지원(기본적으로 ①의 요건을 충족해야 하며 조건불리 지역에 적용됨)
최소허용보조정책 (농업협정 6조 4항)	감축대상정책에 대해서도 다음 경우는 감축대상에서 제외함 (a) 품목특정적 정책의 경우 AMS합계가 당해품목생산액의 5% 이내(개발도상국에 대해서는 10% 이내)의 것 (b) 품목불특정 정책의 경우 AMS합계가 농업총생산액의 5% 이내(개발도상국에 대해서는 10% 이내)의 것
청색정책 (농업협정 6조 5항)	생산제한계획하의 직접지불로서 다음 중 하나에 해당할 것 (a) 일정면적과 단위수량을 기준으로 한 직접지불 (b) 기준생산수준의 85% 이하의 생산에 대해 행해지는 직접지불 (c) 고정된 사육두수에 대한 직접지불

資料: 한국농촌경제연구원(1994).

세화하고 모든 관세를 양허하고 인하한다”는 합의에 도달함으로써 한국의 쌀과 같은 극소수의 관세자유예특례조치를 제외하고는 「包括的 關稅化」 원칙에 따른 輸入國의 市場開放을 강제하고 있다.

둘째로 지적되어야 할 점은 시장왜곡적인 국내보조는 감축하는 한편 감축대상에서 제외되는 허용보조는 인정하고 있다는 것이다. <表 2>에 요약되어 있는 바와 같이 감축대상에서 제외되는 정책에는 綠色政策(green box), 最小許容補助(de minimis)政策 및 靑色政策(blue box) 등 세 가지가 포함된다. 그 중 청색정책은 1992년 11월의 미국·EU 간 블레어하우스합의(Blair House Accord)에 따라 도입된 제도인 바, <表 2>의 (a)와 (c)[UR농업협정 6조 5항(a)의 (i)과 (iii)]는 EU의 지지가격 인하에 대한 直接所得補償制度를, (b)[동(ii)]는 미국의 不足拂制度(deficiency payment)를 사실상 대상으로 한 것이다.

셋째로 주목해야 할 점은 農產物輸出國의 輸出禁止 및 制限이 여전히 가능하도록 되어 있다는 사실이다. GATT 11조 2항(a)는 수출국의 주요품목의 심각한 부족을 방지 내지 완화하기 위한 일시적인 수출금지 및 제한을 인정하고 있다. UR협상의 결과 UR농업협정 12조에서는 수출국이 수출금지·제한을 실시하는 경우 수입국의 식량안보에 미칠 영향을 고려하여 사전협의 통보의무를 부여하고 있지만 수출금지·제한이 전면적으로 부정되고 있는 것은 아니다. 食糧危機가 발생하는 경우 국내공급확보의 우선이 역사의 교훈임을 감안할 때 수입국의 식량안보를 위한 자구노력의 중요성을 간과해서는 안 될 것이다.

마지막으로 강조해야 할 점은, UR농업협정의 내용은 결코 고정불변한 것이 아니라는 사실이다. 동협정은 “근본적인 농업개혁이 이루어지도록 농업보조 및 보호를 실질적, 점진적으로 감축한다는 장기목표가 진행중인 과정에 있음을 인식하고 협정이행기간 종료 1년전에 후속 농업협상을 재개할 것에 합의”(농업협정 20조)하는 동시에 環境保全, 食糧安보 등 「非交易的 關心事項」(NTC: Non-trade concerns)도 고려할 것에 합의(UR농업협정 서문)하고 있으며 이 규정에 따라 WTO의 시애틀각료회의에서 뉴라운드 출범에 실패했음에도 별도로 WTO농업협상이 개시되었던 것이다.

2.2. UR農業協定の 政策的 含蓄

각국 농업에 대한 정부개입을 가급적 줄임으로써 시장지향적 농업시스템의 형성 확립을 추구한 UR농업협상이 종래의 다자간 협상과 다른 점은, 관세인하 등 農產物貿易政策 뿐 아니라 國內農業政策에 대해서도 國際的 規制를 도입하고 있는 것이다. 소수정예의 농기업과 곡물메이저가 주도하는 미국의 企業型 農業, EU 통합의 기반을 형성해 왔고 농업보호의 사회정책적 의미를 질게 지니는 EU의 家族型 農業, 아시아의 광범한 零細家

族 農業 간의 엄청난 구조적 차이와 농업철학의 대립이 존재하는 현실 아래서 각국이 수용할 수 있는 무역자유화의 정도, 농정개혁의 추진속도, 정부개입 정도 등 여러 측면에서 다양한 주장이 대립하는 것이 세계농업의 현실이다.

UR협정에서는 이와 같은 각국 농업·농촌사정의 차이와 농업의 특수성을 감안하여 관세화에 관련한 특례조치의 인정, 수출보조금의 철폐 유예, 국내정책에서의 감축대상제의 조치 등이 포함된 것이다.

이러한 사실들을 감안할 때 UR농업협정에 대해서는 지나친 과대평가도 과소평가도 부적절한 일이다. 「包括的 關稅化」원칙이나 수출금지조치의 존속과 같이 수입국에 불리한 내용이 포함된 측면에 대해 과소평가해서는 안 되지만, 지나치게 패배주의적인 과대평가에 빠질 필요도 없다. 수입국의 입장에서 주목해야 할 점은 정책대응에 따라서는 다양한 국내정책의 전개가 가능한 關稅相當值(TE)의 설정수준, 국내정책 가운데 감축대상 이외의 정책수단들이 동시에 인정되고 있는 측면이다[矢口芳生(2002, p.6)].

특히 중요한 것은 <表 2>에서 보는 감축대상 이외의 綠色政策이다. 녹색정책이란 무역이나 생산에 대한 영향이 없거나 아주 미미한 정책수단으로서 정부재정지출을 통해 이루어지며 생산자에 대한 가격지지효과를 갖지 않는 광의의 디커플링(decoupling)정책을 말한다. 광의의 디커플링정책은 (a) 정부가 제공하는 서비스와 (b) 생산자에 대한 직접지불 즉 통상 불리우는 디커플링정책 등 두 가지로 분류된다.

디커플링이란 농업정책이 지니는 농업자에 대한 所得支持와 市場歪曲效果(생산·소비·무역·자원배분 등에 대한 영향)를 단절한다는 의미이며, 그 정책목적은 시장에 대한 農業政策의 中立性을 확보하는 데 있다. 시장에 대한 농업정책의 중립성을 확보하기 위해서는 시장왜곡적인 가격지지 대신 소득지지정책수단이 요구된다. 또한 소득지지방법도 간접적인 것보다도 直接的인 所得支持가 한층 바람직한 것으로 인식되고 있다.

이렇게 보면, 디커플링정책이란 농업정책이 갖는 시장왜곡효과를 배제함으로써 시장조건을 반영한 농산물가격을 실현하면서 농민소득을 직접 지지하는 정책을 말한다. 소득지지방식으로 농민소득의 일부를 직접 보상해준다는 의미에서 「直接所得補償政策」이란 표현으로 불리우기도 한다. 그러나 현실적으로 볼 때 완전한 디커플링이란 불가능하기 때문에 실제의 디커플링정책은 상대적인 성격에 머물 수밖에 없다. <表 2>의 녹색정책 가운데에서는 (a)보다 (b)쪽이 디커플링의 정도가 높다고 볼 수 있으며, (b)가운데에서도 구체적 시책에 따라 그 정도는 달라지게 된다.

UR농업협정에서는, 공공자금에 의한 것(납세자부담)으로 생산자에 대한 가격지지효과가 없다는 녹색정책 (a) (b)에 공통된 요건을 충족하면서 (b) ①-⑧ 각각의 적격기준에

맞는 것을 디커플링정책이라고 규정하고 있다. (b)의 ①은 최저소득지지를 실시하는 社會福祉支拂, ②는 수입보험, ③은 작물보험이며 ②와 ③은 통털어 所得安定化支拂로 분류되기도 한다. ④-⑥은 은퇴·이농 등에 대한 構造調整支拂을 말한다. ⑦은 환경보전형 농업 등에, ⑧은 조건불리에 대한 보상 내지 지역사회유지를 위해 지불되는 공공성이 높은 활동에 대한 지원으로 ⑦과 ⑧은 합쳐 公共財支拂로 분류된다.

디커플링이란 용어가 처음 등장했던 것은 1985년 미국 농업법의 의회심의과정에서였지만 그 후에도 디커플링정책에 대한 인식의 일치에 도달하지 못한 상황이 지속되어 오다가 UR농업협상을 통해 매듭이 지워진 것으로 볼 수 있다. 사실상 디커플링정책은 전혀 새로운 정책이 아니라 종래에도 여러 가지 형태로 시행되어온 것이지만, UR농업협정을 계기로 크게 주목을 받게된 데는 다음 몇 가지의 이유를 들 수 있다[矢口芳生(2002, pp. 8-9)].

무엇보다도 디커플링이 시장왜곡적인 농업보호를 감축하고 農業保護制度를 개편함으로써 한층 시장지향적인 농업시스템을 구축해 가는 중요한 정책수단을 이루게 된 때문이다. 둘째로 農民所得支持와 같이 사회복지나 지역격차 시정뿐 아니라 公共財의 성격을 지니는 환경 및 자원보전에 기여하는 정책수단으로 되기 때문이다. 셋째로 공공재의 공급담당자를 확정하고 그들의 애로 및 소득부족을 시정하며 공급담당자의 책임의 명확화, 보조의 투명성 확보와 명료화 등 구조조정을 위한 중요한 정책수단을 이루며 공공재 공급자에 대한 지불이라는 점에 의의를 지닌다.

3. 도하開發라운드(DDA)農業協商的 推移와 展望

3.1. DDA農業協商的 展開過程

UR농업협상에 뒤이은 후속협상으로서 WTO농업협상은 UR농업협정 20조의 규정에 따라 UR농업협정 이행기간종료 1년 전인 2000년 초에 재개하도록 결정되어 있었다. 후속협상은 UR농업협상결과에 이행경험과 교역에 미친 효과, 비교역적 고려사항(NTC) 및 개도국 우대조치 등을 감안하여 협상의제를 선정하고 협상을 추진하기로 합의되어 있었다[한국농촌경제연구원(1994, p. 80)].

우루과이라운드에 뒤이은 뉴라운드 출범을 위해 시애틀에서 열렸던 1999년 11월의 제3차 WTO각료회의가 합의도출에 실패한 후 독자적으로 개시된 WTO농업협상은 2000년 1월-2001년 3월 기간에 진행된 1단계 협상에서 각국이 제출한 제안서를 중심으로 예비적 논의가 이루어졌다. 1단계 농업협상에서 농산물수출국 특히 케언즈그룹은 최초부터 구체

적이며 기술적인 농업개혁안을 제시한데 반해, 한국, EU, 일본, 스위스, 노르웨이 등 NTC그룹은 농업의 多元的 機能(multifunctionality)의 중요성과 각국의 다양한 농업의 공존을 강조함으로써 첨예한 입장의 대립을 나타내었다[이재옥(2002b, p. 47)].

2001년 3월-2002년 3월간에 계속된 2단계 협상에서는 1단계 협상에서 제시된 각국의 제안서와 토론을 기초로 협상의 골격과 원칙을 확립하기 위한 보다 구체적이며 기술적인 내용을 논의할 예정이었으나 수출국과 수입국 간의 이견이나 NTC에 대한 시각차이를 줄이지 못함으로써 약간 구체화된 논의를 전개하는 데 그쳤다.

시애틀각료회의에 뒤이어 뉴라운드를 출범시키기 위해 2001년 11월 카타르의 도하에서 개최된 제4차 WTO각료회의는 회원국들 간의 근본적인 입장차이에도 불구하고 WTO에 대한 신뢰상실의 위기감과 세계경제 및 무역침체에 대한 공동대응의 필요성 때문에 회원국 간의 공감대가 형성됨으로써 뉴라운드의 출범에 합의하고 개발도상국들의 제안을 수용하여 도하개발라운드라는 명칭을 부여하였다.

도하각료회의의 각료선언문에 따르면 WTO-DDA농업협상은 ① 2003년 3월 말까지 시장개방과 보조금감축 등 협상의 細部原則(Modality)을 확정하고 ② 2003년 9월에 멕시코의 칸쿤에서 개최하기로 예정되어 있는 제5차 WTO각료회의 전까지 각국이 履行計劃書(C/S: Country Schedule)를 제출하며 ③ DDA협상 종료시한인 2005년 1월 1일까지 모든 협상을 종료한다는 일정이 수립되어 있다.

이에 따라 그 동안 UR농업협상의 기설정외제(built-in agenda)로서 뉴라운드와는 무관하게 진행되어온 후속농업협상은 뉴라운드의 한 분야에 편입되어 DDA전체의 일정에 따라야하며 一括妥結方式(single undertaking)에 따라 다른 분야의 협상과 연계성을 지니게 된 것이다.

도하 각료선언문 가운데 농업분야에서는 공정하고 시장지향적인 무역체제의 수립이 장기목표임이 재확인되고 있다. 市場接近, 國內補助 및 輸出補助 등 3개 핵심분야에 대해 각료선언문은 협상결과를 예단하지 않는다(without prejudging the result of the negotiation)는 전제 아래 ① 시장접근의 실질적 개선 ② 수출보조의 점진적 폐지를 목표로 한 감축 ③ 무역왜곡적인 국내보조의 실질적 감축 등을 목표로 설정하고 있다. 또한 개발도상국 우대에 관해서는 협상의 불가분의 일부로서 양허표 작성 및 규범협상에서 구체적으로 반영하기로 하고, 농업의 NTC에 관해서는 UR농업협정문에 규정된 바와 같이 고려하고 농업협상에서 각국이 제출한 NTC관련사항을 참작하기로 하였다[이재옥(2002a, pp. 27-30)].

농업분야에 관한 도하 각료선언문에 대해서는 농산물수출국과 수입국 간, 선진국과 개발도상국 간에 불만이 균형(a balance of unhappiness)을 이루는 방향으로 작성되었다는 평

가가 일반적이다. 즉 시장접근, 국내보조, 수출경쟁 등 3개 핵심의제에 대해서는 수출국측의 이익을, NTC에 대해서는 수입국측의 이익을 각각 반영하면서, 개도국 우대조치를 대폭 강화한다는 내용을 담고 있기 때문이다.

2002년 3월부터는 시장개방 및 보조금 감축 등 협상의 세부원칙 수립을 위한 3단계 협상이 진행되고 있으며 앞서 본 바와 같이 세부원칙협상은 2003년 3월까지 끝내도록 일정이 잡혀있다. 일반적으로 다자간 무역협상의 진행에 있어서는 원칙(rule)과 약속이행에 관한 합의에 도달하면 나머지는 국별 이행계획서를 둘러싼 양자간 협상만이 남게되므로 사실상 협상의 2/3는 끝난 것으로 간주된다. 따라서 DDA농업협상의 전체일정 가운데 세부원칙협상이 진행되는 앞으로 남은 짧은 기간이 가장 중요한 시기라고 할 수 있다.

3.2. DDA農業協商의 主要 爭點과 展望

미국이나 케언즈그룹 등 농산물수출국들은 UR농업협상의 결과가 ① 과도한 관세(관세화품목의 경우는 關稅相當值(TE))수준의 설정 ② 시장접근물량의 수입관리와 수입제한 ③ UR협상타결 이전에 이루어진 국내보조 감축실적의 인정 등으로 인해 세계 농산물시장의 貿易自由化나 農業改革의 효과가 미흡했다고 평가하고, DDA협상에서는 대폭적인 농업보호의 감축과 시장개방이 이루어져야 한다고 주장하고 있다.

이에 반해 한국·EU·일본·스위스·노르웨이 등 NTC국가들은 농업의 多元的 機能 내지 非交易的 관심사항을 내세우면서 다양한 농업의 공존과 점진적이며 신축적인 방식의 농업개혁과 시장개방을 주장하고 있다. 한편 개발도상국들은 UR농업협상의 결과 자신들의 농산물수출이 크게 확대되지 못했을 뿐 아니라 선진국들의 농업보조와 국내생산이 오히려 증가함으로써 시장접근의 기회가 악화되었다고 주장하면서 개발도상국에 대한 각종 우대조치의 확대 신설을 요구하고 있다.

한국은 UR 이후 農業構造調整 노력을 지속해 왔지만 아직도 영세소농구조의 취약성과 낮은 생산성, 농업소득의 불안정성 증대와 도·농간 소득격차의 확대, 식량안보 환경보전 농촌지역경제의 유지 등 농업의 다원적 기능의 확보 필요성 등 어려운 여건을 안고 있어 전형적인 NTC그룹의 입장을 취하지 않을 수 없게 되어 있다. 이러한 기본입장에서 한국은 지난 2000년 12월 1단계 협상에서 제출했던 종합제안서에 이어 여러 차례 세부쟁점별 입장을 제출해 왔으며, 2002년 12월에는 세부원칙협상의 본격화에 대응하여 쟁점별 세부입장을 종합한 세부원칙 협상제안서를 제출한 바 있다[농림부(2002)].

한국의 제안서는 다음 네 가지의 基本原則을 담고 있다. 첫째, 개혁과정의 일관성을 유지함으로써 회원국들의 개혁수행에 관련한 豫測可能性을 높여야 한다는 것을 강조하고 있다. 이러한 관점에서 관세 및 보조금 감축에 있어서는 현행의 UR방식을 유지하고 特

別緊急關稅(SSG: special safeguard) 및 국내보조의 기본골격(감축대상보조, 허용보조 및 blue box)은 계속 유지되어야 한다는 것이다. 둘째, 새로이 만들어질 세부원칙은 UR농업협정 20조와 도하 각료선언문의 委任事項(mandate)을 존중해야 한다는 것이다. 따라서 회원국들의 NTC에 대한 고려와 開發途上國에 대한 特別措置(S&D: special and differential treatment)는 협상의 필수요소가 되어야 한다는 것이다. 셋째, 세부원칙은 개혁의무 이행에 있어 신축성을 제공함으로써 농업의 특성과 각국의 다양한 농업현실을 고려해야 한다는 것이다. 마지막으로, 세부원칙은 수출국과 수입국 간, 선진국과 개도국 간의 利益均衡을 보장해야 한다는 원칙을 제시하고 있다.

위의 기본원칙에 입각하여 한국정부는 ① 市場接近分野에서는 UR방식의 관세감축, 식량안보 관점에서 핵심주곡의 관세감축에 있어서의 특별배려, 신축적인 市場接近物量(TRQ: Tariff Rate Quota) 관리규범 제정, 특별긴급관세의 유지 등을, ② 國內補助分野에서는 UR방식의 총액기준 보조금(AMS) 감축, NTC를 반영한 허용보조범위 확대 및 기존요건의 신축적 조정 등을, ③ 輸出競爭分野에서는 적어도 현행수준의 개도국우대 수출보조(수출농산물 유통비와 수송비) 유지, 수입국의 식량안보에 부정적 영향을 미치는 수출제한 및 수출세의 남용방지를 위한 규범 마련 등을 제안하고 있다.

이와 같은 한국의 세부원칙협상 제안서는 말할 것도 없이 미국과 케언즈그룹 등 수출국들의 스위스방식(Swiss Formula)에 의한 25% 관세상한 설정 및 고율관세의 대폭 감축, 특별긴급관세 폐지, 무역왜곡적 국내보조와 수출보조의 철폐와 같은 급진적 주장과는 첨예한 대립을 이루고 있다.

이러한 가운데 DDA농업협상그룹의 하빈슨(Harbinson)의장은 2002년 12월 18일 현재까지 진행된 세부원칙협상의 중간결과를 정리한 綜合報告書(overall paper)를 배포하였다. 하빈슨보고서는 쟁점별로 협상세부요소를 분류하고 그간 제시된 다양한 입장을 정리한 후 앞으로의 협상진전을 위해 중점논의가 필요한 과제를 제시하는 형식으로 작성되고 있다 [한국농촌경제연구원(2002, pp. 67-78)].

하빈슨의장은 앞으로 남은 3개월간의 집중적인 협상의 성공을 위해 회원국들 간의 견해차 축소를 위한 신축적인 입장변화를 촉구하고 있다. 이 보고서는 2003년 1월 하순에 열릴 WTO농업위원회 특별회의의 논의를 거쳐 농업분야 세부원칙 초안작성의 기초가 될 것으로 보인다. 이번의 의장보고서는 구체적인 단일안을 제시한 것은 아니지만, UR농업협상 당시의 드주의장초안(1990. 7.)이나 던켈수정안(1991. 12.)의 내용이 최종협정문과 크게 다르지 않았음을 감안할 때 DDA농업협상의 큰 틀을 제시하고 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다고 하겠다. <表 3>은 DDA농업협상의 최근 상황을 가장 단적으로

〈表 3〉 하빈슨議長 綜合報告書에 提示된 爭點과 韓國提案의 主要 內容

구분	하빈슨의장 종합보고서 쟁점정리	한국 제안
〈시장접근분야〉		
관세감축	○UR방식과 스위스방식 간의 선택 또는 절충 모색 ○식량안보, 농촌개발 등의 관점에서 개도국에게 중요한 농산물의 감축면제 여부	○UR방식 ○주요 핵심농산물에 대해 특별 고려
시장접근물량 (TRQ)	○현행수준대비 일률 X% 증량, 최근 국내소비량의 Y% 증량, 또는 최근 국내 소비량의 Z%까지 증량	○MMA는 최종 양허수준대비 일정을 증량 -단, CMA는 현행수준 유지
시장접근물량 (TRQ)관리	○관리개선 필요성에 많은 국가들 공감 -기술적 논의 필요	○관리개선 필요성 인정 -추가규범은 신속적이어야 함
특별긴급관세 (SSG)	○철폐 또는 유지 여부 ○계절성, 부패성 농산물에 대한 긴급수입제한조치 신설여부 ○개도국에게만 적용되는 새로운 SSG 신설 여부	○유지 ○계절성, 부패성 농산물 수입 급증에 대처할 수 있는 장치 마련
수입국영무역	○일부 국가는 별도규범이 불필요하다는 입장 ○투명성, 통보의무 강화 및 기타 추가적 규범 필요	○수입국영무역에 대한 별도규범 불필요
〈국내보조분야〉		
총보조축정치 (AMS)감축	○5년내 철폐, 농업총생산액의 5%가 되도록 감축, 또는 UR방식에 따라 총액기준 감축	○UR방식에 따라 총액기준 감축
최소허용보조 (de minimis)	○기존 de minimis수준 조정 여부	○범위축소에 반대
개도국우대보조	○범위확대에 대부분 공감 ○새로 포함할 보조의 유형	○기존요건 완화, 범위 확대
허용보조	○NTC 반영범위 확대 기준요건 완화 ○허용보조총액 상한설정 여부 ○일부를 감축보조로 재분류 ○개도국에 대해서만 범위 확대	○NTC 반영범위 확대 기준요건 완화
블루박스	○철폐, 유지 또는 상한설정 감축	○국내보조 기본골격 유지

〈表 3〉 계속

구분	하빈슨의장 종합보고서 쟁점정리	한국 제안
〈수출경쟁분야〉		
수출보조	○철폐 또는 감축 ○개도국우대 수출보조 유지 ○개도국우대 수출보조 확대 여부	○감축 ○적어도 현재 수준의 개도국우대 수출보조 유지
수출신용	○규범마련 필요성에 대부분 공감 ○수출보조와 동일하게 감축할지 여부	○수출보조 우회 방지위한 규범 제정 -식량안보 동시 고려
수출국영무역	○투명성 강화 및 기타 추가적 규범 필요 여부 ○일부 국가는 별도규범이 불필요하다는 입장	○수입국영무역과 같은 수준의 투명성 강화장치 마련
수출제한, 수출세	○수출제한 금지 또는 수출세 전환 여부	○수입제한과의 균형 및 남용방지 위한 규범 강화

資料: 이명수(2002, pp. 12-13).

보여주는 자료로서 2002년 12월 하빈슨의장 종합보고서에 제시된 쟁점정리와 한국정부의 제안내용을 대비한 것이다.

의장 종합보고서에 대한 주요국의 반응을 보면, 먼저 미국은 협상의 순조로운 진행을 위해 주요국 간의 상이한 입장의 접합점을 찾는 노력의 중요성을 적절하게 지적하고 있다는 긍정적 평가를 내리고 있다. 케언즈그룹의 대표적인 호주도 국가 간 입장차이가 매우 심각함을 극명하게 보여주고 있으며 호주의 분야별 입장이 구체적으로 포함된 점은 평가하지만 시장개방을 기피하는 국가들의 주장이 포함된 것은 유감이라는 공격적 표현을 담고 있다.

EU는 전반적으로 균형있게 작성되어 향후 협상추진에 도움이 될 것이지만 일부 세부 쟁점 예컨대 關稅減縮에 있어 UR방식과 스위스방식 간의 합의가 어려울 경우 새로운 방식을 모색해야 한다는 등의 지적은 수출국인 케언즈그룹의 주장을 편향되게 반영하고 있다고 지적하고 있다. 일본은 시장접근물량의 확대가 지배적인 의견으로 분류되는 등 일본 입장에서의 어려움에 대처하여 일본제안의 반영을 위한 EU 등과의 국제공조노력의 강화 필요성을 강조하고 있다. 한국 정부는 의장보고서가 쟁점별로 대립되는 주장을 체계적으로 정리한 중립적 보고서로서 2003년 1월 이후 세부원칙협상의 촉매제가 될 것이라는 긍정적인 평가를 내리고 있다[이명수(2002, pp. 8-10)].

예정된 일정에 따라 細部原則協商이 2003년 3월중으로 종료될 수 있을지의 여부는 회

원국들 간의 현격한 입장의 차이와 EU 내부의 의견조율문제 등이 남아 있어 현재로서 예측하기는 어려우며 3월 시한이 지켜지지 않을 경우에는 오는 9월의 제5차 WTO각료회의를 계기로 한 정치적 절충의 가능성이 전망되고 있다.

그러면 <表 3>에 제시된 세부원칙의 주요쟁점을 둘러싼 회원국 간의 최근의 세력분포는 어떠한 판도를 이루고 있는가에 관해 살펴보기로 하자(服部信司(2003, pp. 14-24)).

먼저 關稅減縮方式에 관해서는 UR방식을 주장하는 한국·EU·일본·스위스·노르웨이 등에 대해 스위스방식을 주장하는 미국과 케언즈그룹 간의 첨예한 대립이 계속되고 있다. UR방식을 선호하는 이유로서는 ① 적용방법이 단순하며 이미 검증된 바 있고 ② UR농업협정 20조에 규정된 점진적 감축에 적합하며 ③ 관세감축에 있어서 유연성이 확보될 수 있기 때문이라고 EU의 2000년 12월 제안서는 밝힌 바 있다. 이에 반해 미국은 2002년 7월의 세부원칙 제안에서 ① 세계농산물관세를 평균 현행의 62%에서 15%로 낮추고 ② 세계농산물관세 상한을 25%로 하며(스위스공식) ③ 그렇게 하기 위해서는 고율관세를 보다 대폭으로 감축해야 한다고 주장하고 있다. 핫토리(服部信司)교수에 따르면 WTO회원국 가운데에서 EU회원국을 개별적으로 따질 경우 UR방식 지지국이 31개국, 미국의 고율관세 대폭감축방식을 지지하는 국가수가 케언즈그룹을 중심으로 25개국에 달하고 있어 팽팽한 대립을 보이고 있다.

關稅減縮方式은 관세를 100% 이상의 고율관세 품목이 125개에 달하며 2004년의 쌀 재협상이 DDA세부원칙협상의 영향을 결정적으로 받게 되어 있는 한국의 상황에서 가장 중요한 협상의제가 되는 만큼 최대의 협상력을 집중시켜야 할 것이다.

다음으로 UR농업협정에 따라 관세화된 품목에 관해서 수입국이 일정한 기준 아래서 관세인상 등 수입제한조치를 자동적으로 발동할 수 있도록 한 特別緊急關稅措置(SSG)에 대해서는 한국·일본·EU 등 수입국들이 그 유지를 주장해온데 반해 미국과 중국은 폐지를, 케언즈그룹과 일부 개발도상국들은 선진국은 폐지하고 개도국에 관해서만 유지하도록하자고 제안하고 있다. 이들 상반된 주장의 분포를 보면 SSG의 유지에 찬성하는 국가가 26개국, 전면폐지 주장과 선진국에 관해서는 폐지해야 한다는 주장을 합치면 28개국에 달하고 있어 이 역시 막상막하의 대립양상을 보이고 있다. 이 쟁점은 한국의 개발도상국지위 인정과 직접적인 연계를 지니고 있으므로 매우 신중한 접근이 요구되는 현안이라고 하겠다.

한편 國內補助分野에서 UR농업협정의 틀을 유지하면서 國內補助總額(AMS)기준으로 감축약속을 이행해야 한다는 한국·EU·일본 등의 주장에 대해 미국은 무역역곡적 보조를 국내농업총생산의 5%가 되도록 감축해야 한다는 제안을 내놓고 있다. 이는 국내보조

감축의 기준을 總補助測定値(AMS)로부터 農業總生産額으로 바꾸자는 UR협정 틀 자체의 수정을 의미한다. 이와 같은 미국 주장의 배경에는 1998년 이래 국내보조의 증액으로 인해 AMS실적이 황색정책의 허용한도를 초과할지도 모르는 미국의 국내상황이 가로놓여 있으며, 만약 미국의 주장대로 국내보조 허용기준이 변경된다면 농업총생산액이 큰 미국에게는 유리하나 한국·EU·일본 등 수입국에게는 결정적인 타격이 미칠 수밖에 없을 것이다.

국내보조분야에서 현행 UR방식의 유지를 주장하는 국가수는 29개국, 국내보조 기준변경과 대폭 삭감 내지 철폐를 지지하는 국가수 또한 미국과 케언즈그룹을 중심으로 29개국에 이르는 것으로 핫토리 교수는 분석하고 있다. 따라서 이 분야도 시장접근분야와 마찬가지로 우열을 가리기 어려운 상황에 있는 셈이다.

마지막으로 輸出競爭分野에 관해서는 UR농업협정에서 수입국은 관세화와 함께 일정한 양의 輸入義務(MMA 및 CMA)를 지게된데 반해 수출국은 수출금지를 포함한 輸出數量制限을 여전히 인정받고 있어 수출국과 수입국 간의 권리의무의 불균형개선의 필요성이 계속 제기되어 왔다. 수출관련규제의 강화에 대해서는 당사국 가운데 호주 등 케언즈그룹의 일부가 반대하고 있지만 캐나다·EU·미국까지도 어느 정도 이해를 나타내고 있어 어떠한 형태로든 수출관련규제의 강화가 다소간 실현될 것으로 전망되고 있다.

총체적으로 볼 때, 관세감축에 있어서 ① 현실적이며 신축적인 UR방식과 ② 국내보조 감축에 있어서 현행 틀의 유지 및 총보조축정치(AMS)를 기준으로 한 현실적 접근, 그리고 ③ 취약한 국내농업의 구조조정에 상당한 시간을 소요하는 한국농업에 있어 결정적 중요성을 지니는 개도국지위의 유지 등을 위한 국제공조노력과 국내외 이해관계자에 대한 적극적인 설득노력이 병행되어야 할 것이다.

4. UR 以後 先進諸國의 農政改革

4.1. 美國

미국의 농정은 한시법의 성격을 지니는 農業法(farm bill)을 토대로 이루어지며, 1930년대 이래 매우 현상유지적이며 농산물가격 및 소득지지를 중심으로 하는 직접지원 프로그램을 통해 이루어진다는 특징을 지녀 왔다.

1996년 농업법 제정 이전까지 미국 농업정책의 중심을 이루어온 것은 개별농산물 가격 및 소득지지를 위한 品目對策(commodity program)이었으며, 기본적인 정책수단은 融資價格(loop rate)과 目標價格(target price) 등 두 가지 지표를 가지고 운영되는 短期融資制度와

不足拂制度였고 가격 소득지지를 받기 위한 요건으로서 生産調整(set-aside)政策이 운영되어 왔다[정영일 외(2002, pp. 29-34)].

그러나 이와 같은 품목대책은 생산조정정책의 병행에도 불구하고 만성적인 생산과잉을 낳고 높은 수준의 가격지정책은 미국농산물의 가격경쟁력을 약화시킴으로써 수출부진과 재정압박을 가중시키는 결과를 낳게 되었다.

여기에서 농업에 대한 政府介入을 줄이고 농업생산을 市場메커니즘에 맡겨야 한다는 改革論議가 대두됨으로써 1985년 농업법과 1990년 농업법에서 약간의 시장지향적 조치가 도입된 데 이어 1996년 농업법에서는 종래 미국 농정의 핵심을 이루었던 생산조정제도와 부족불제도가 폐지되기에 이른다. 구체적으로 보면 1985년 농업법에서는 재정지출삭감 목표 아래 목표가격과 용자가격의 인하를 통한 미국농산물의 국제경쟁력 강화가 시도되었으며, 1990년 농업법에서는 목표가격의 동결과 용자가격의 인하를 더 한층 추진하는 동시에 생산조정의 탄력화를 통해 시장상황에 신속적으로 대응할 수 있도록 함으로써 市場原理를 보다 중시하는 방향을 지향하였다[정영일 외(2002, pp. 37-42)].

1996년 농업법은, ① 재정적자 해소를 위한 재정지출삭감 요구에 부응하여 農業保護支出을 減縮하고 ② 生産調整을 통한 供給管理를 廢止함으로써 수급조정을 시장에 맡기는 동시에 ③ 목표가격을 기준으로 한 부족불제도를 폐지하는 대신 종래의 부족불 수혜자에 대해 향후 7년간 정액보상을 지불한다는 生産中立의 固定直接支拂制(PFCP: production flexibility contract payment)를 導入하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 종래의 정책수단 가운데서 短期融資制度和 輸出振興計劃(EEP: Export Enhancement Program)은 유지했지만, 미국 농정은 기본적으로는 공급관리의 폐지를 통한 市場對應型 生産體制로 커다란 방향 전환을 이룩한 셈이며, 이는 국내농업보호지출을 감축하고 자유화를 추진한다는 UR농업협정의 노선을 수용한 것이라고 하겠다.

그러나 1997년 이래의 국제곡물가격의 하락에 따른 농가소득손실을 보상하기 위해 고정직접지불 이외에 긴급지원 성격의 市場損失支拂(market loss payment)이 의회의 입법을 통해 매년 시행되어 왔으며, 2002년 농업법에서는 정부보조의 증액을 통한 所得安全網(income safety net)의 강화가 획기적으로 이루어지고 있다. 구체적으로 보면 2002년 농업법은 1996년 농업법의 소득안정장치인 단기용자제도, 마케팅론을 비롯한 수출진흥제도 및 고정직접지불제 이외에 급격한 가격변동에 대응하기 위해 價格補填直接支拂(counter-cyclical payment)制度를 새로 도입하고 있다[정영일 외(2002, pp. 77-99)].

가격보전직접지불제도는 종전에 응급대책으로 실시되던 시장손실지불을 가격변동에 대응하는 소득안정대책으로 제도화한 것으로, 1995년의 수준보다 낮게 설정되었다고 하지

만 다시 도입된 목표가격과 [고정직접지불+시장가격(또는 용자가격)] 간의 차액을 직접 지불하는 방식으로 不足拂制度가 사실상 復活된 것이다. 그러나 2002년 농업법은 생산조정을 요구하지 않는다는 점에서 공급관리를 철폐한 1996년 농업법의 기초를 유지한 채 세계농산물시장의 불안으로부터 자국농민을 보호하기 위해 農家所得安全網을 한층 強化하는 추가적 정책수단을 도입한 점이 특징적이라고 할 수 있다.

위에서 간단히 살펴본 바와 같이 미국의 농업정책이 기본적으로 생산에 대한 직접개입보다는 시장원리를 존중한 市場指向的 방향을 추구하면서도 시장여건변동에 따른 소득 및 경영불안정에 대응하기 위한 所得安定政策을 도입함으로써 市場志向的 政策과 所得安全網構築政策을 병행하는 조화를 추구하고 있는 점에 주목할 필요가 있다.

이 밖에 미국농정의 최근의 흐름에서 중시되고 있는 요소로는 지속가능한 농촌지역사회의 유지, 국내농산물의 소비확대, 국가전략 차원의 식품안전대책 추진, 주기적인 정책 재검토시스템 등을 들 수 있다.

전통적으로 품목대책을 중심으로 대규모농장에 유리하게 운영되어온 미국 농업정책의 전개에 따른 농촌의 과소화, 빈곤, 실업, 소득불평등 등 역기능에 대응하기 위해 1990년대 이후 지속가능한 농촌개발이 강조되면서 農村開發프로그램이 강화되어 왔다. 미국의 농촌개발정책은 농촌하부구조 개선을 위한 基盤施設 擴充과 EZ/EC와 같은 地域活性化프로그램 등 두 가지 방향에서 전개되고 있으며 특히 농촌주민의 자발적 계획수립 및 집행과 파트너십을 통한 사업운영방식은 새로운 농촌개발모델로서 주목받고 있다.

이 밖에도 저소득층을 대상으로 한 푸드스탬프(Food Stamp)제도 등 國內食料支援事業은 사회복지 차원뿐 아니라 국내농산물 소비확대를 통한 농가경제 지원이라는 정책 목적을 아울러 지니며 WTO에서도 허용대상으로 분류되고 있는 중요한 정책수단으로 자리잡고 있다.

마지막으로 약 5년 기간의 한시법으로 운영되는 미국의 농업법체계는 농정여건의 변화에 대응한 정책 일관성 및 정책 효율성을 확보하는 방안으로 매우 바람직한 제도로서 최근에는 일본의 「食料·農業·農村基本法」에서도 이 시스템을 도입한 바 있다.

4.2. 유럽연합(EU)

EU는 1960년대 이래 單一市場·共同體優先·共同財政 등 세 가지 원칙 아래 두터운 국경보호와 가격보장을 통한 역내농산물 생산 확대를 추구하는 共同農業政策(CAP: Common Agricultural Policy)을 추진함으로써 1980년대에는 농산물의 순수입국으로부터 순수출국으로 전환하는 커다란 성과를 이룩했다. 그러나 농산물재고 해소를 위한 수출보조금의 확대와 높은 역내가격의 유지에 따른 재정 압박, 가격지지위주 정책 혜택의 소수

대농에의 집중 등 문제점이 나타남에 따라 농정개혁의 필요성이 대두했으며, 개혁방향은 경쟁적 시장균형을 보장할 가격수준의 결정, 그에 따른 소득손실의 보상, 농업의 다원적 기능에 대한 직접지불의 도입 등으로 설정되었다[정영일 외(2002, pp. 103-113)].

1992년의 CAP개혁에서는 3년간에 곡물의 목표가격을 톤당 155 ECU에서 110 ECU로 30%나 대폭 인하하는 대신 제도가격 인하에 따른 농업자의 소득손실을 전액 보상해주는 補償的 直接支拂제도를 새로이 도입하는 동시에 이에 따른 보완조치로 休耕義務를 부과함으로써 시장수급균형을 도모하는 일련의 조치를 실시하였다. 이와 함께 이미 1970, 80년대에 도입된 조건불리지역 지원과 농업환경조치를 강화함으로써 종래의 가격지지정책이 초래한 집약생산의 폐해를 줄이고 농업의 다원적 기능을 확보하기 위한 정책을 병행했던 것이다.

뒤이어 1999년의 Agenda 2000은, 1992년 CAP개혁의 연장선 위에서 EU의 농업정책수단 가운데에서 무역왜곡효과가 적은 직접지불과 무역왜곡효과가 없는 농촌개발정책의 비중을 늘려 가는 대신 곡물의 개입가격을 2001년까지 15%, 쇠고기의 시장지지가격을 2002년까지 20% 각각 인하함으로써 EU역내가격이 국제시장가격에 더 한층 접근하도록 하는 후속조치를 실시하고 있다. Agenda 2000에서는 농산물가격인하에 대한 보상지불액의 인상폭을 개입가격 인하분의 절반수준으로 정하는 부분보전방식을 채택했는데, 이는 가격지지정책의 점진적인 후퇴와 함께 다양한 직접지불정책과 농촌지역개발정책으로의 정책 중심축의 이동을 함축하는 것이라고 볼 수 있다.

향후 EU 농정의 중장기적 변화방향에 관해서는 1997년 EU집행위원회에 제출된 Buckwell보고서가 많은 시사를 담고 있다. 엘렌 버크웰(Allan Buckwell) 등 9인의 전문가들의 CAP의 중장기 발전방향에 관한 제언을 담은 이 보고서는 부분적으로 Agenda 2000에 반영된 바 있지만 EU 농정의 중장기 정책설계에 중요한 영향을 미칠 것으로 평가되고 있다(EC(1997)).

Buckwell보고서는 앞으로 EU의 공동농업·농촌정책이 지녀야 할 네 가지 핵심요소로서 ① 시장안정화 ② 이행적용 지원 ③ 환경, 문화 및 경관에 대한 지불 ④ 농촌발전에 대한 유인의 제공 등을 들고 있다. 그 중 市場安定化란, 1992년 CAP개혁과 UR농업협정 그리고 Agenda 2000의 흐름 속에서 역내외의 농산물가격차가 축소됨에 따라 가격지지정책은 궁극적으로는 일시적인 가격불안정에 대한 시장안정화 기능으로 수렴해 갈 것이라는 전망을 표현한 것이다.

이행적용 지원이라 함은, 보상적 직접지불의 성격을 '보상'으로부터 '이행적용지원'으로 바꾸어야 한다는 제언인 바, 이는 정책준거들의 과거로부터 미래로의 이동을 함축하

는 것이며 구체적으로는 이행지원정책인 이상 영속할 필요는 없으며 구조조정을 위한 한시적인 지원 이후에는 자립단계로 이행할 수 있으리라는 기대가 전제되어 있는 것이다.

環境, 文化 및 景觀에 대한 支拂이란, 기존의 농업환경정책과 조건불리지역 지원정책 등 구조정책을 한층 확대하여 생태환경적인 요소뿐 아니라 문화적 요소에까지 정책대상을 확대해야 한다는 인식이라고 하겠다. 이러한 인식은 농업자가 시장에서 대가를 받지 못하는 공공재 및 서비스의 제공에 대해 보조금이나 이전지불의 범주와는 구별되는 반대급부로서의 지불을 공공정책을 통해 보상받아야 한다는 개념인 바, 프랑스에서 시행되고 있는 國土經營契約(CTE)과 같은 제도는 그 전형적인 예에 속한다고 볼 수 있다.

마지막으로 農村發展에 대한 誘因의 提供은 농촌지역의 문제를 더 이상 농업이라는 산업의 문제와 동일시해서는 안되며 EU의 共同農業政策(CAP)은 「유럽을 위한 共同農業農村政策」(CARPE: Common Agricultural and Rural Policy for Europe)으로 전환되어야 한다는 것이다.

요컨대 1990년대 EU 농정개혁의 기본방향은, 정책수단의 측면에서는 농산물 가격지지 수준의 인하와 시장왜곡이 적은 직접지불제도의 확충, 환경보전과 농촌지역개발의 강화로 이행되어 왔으며 이러한 변화과정은 단순한 産業的인 接近으로부터 지역에 따라 차별화되고 공간과 결부된 綜合的 接近으로의 轉換에 있다고 하겠다.

4.3. 日本

고도성장기의 일본 농정은 1961년에 제정된 「農業基本法」의 틀 속에서 전개되어 왔다. 농업기본법은 고도성장과정에서 나타난 농업과 타산업 간의 생산성 및 소득격차를 축소한다는 목표 아래 ① 농업생산의 선택적 확대와 생산성 및 총생산의 증대를 위한 生産政策 ② 농산물 가격안정과 유통의 합리화 및 농자재생산 유통의 합리화를 위한 價格·流通政策 ③ 경영규모확대와 농지집단화 및 기계화를 통한 농업경영개선을 위한 構造政策 등 세 가지 시책을 담고 있었다[정영일 외(2002, pp. 169-182)].

30여년에 걸친 「基本法 農政」의 歸結은 농업생산성의 상당한 향상에도 불구하고 타산업과 비교한 생산성격차는 여전히 호카이도 등 일부 지역이나 일부 부문을 제외하고는 構造改善이 不振해서 자립적 전업농의 광범한 육성에는 실패한 것으로 평가되고 있다. 농업기본법이 의도했던 목표의 극히 일부분밖에 실현되지 못했던 중요한 이유로서는 ① 농업을 둘러싼 與件의 變化가 예상을 뛰어넘어 急進展된 점과 ② 기본법이 지닌 宣言法的 性格 등 두 가지가 지적되고 있다.

고도성장과정에서 대부분의 농가는 겸업 형태의 농업경영을 지속하면서 兼業所得과 農業所得을 합친 農家所得 확보를 추구했기 때문에 농지유동화를 통한 경영규모확대로 이

어지지 못함으로써 土地利用型 農業에서 타산업종사자와의 소득균형을 실현할 수 있는 自立經營의 광범한 成立이 어렵게 되었다. 또한 도·농간 소득격차 축소를 위해 주로 쌀값을 중심으로 한 가격정책을 통한 소득지지에 의존함으로써 소규모 미작경영의 존속유인을 제공하고 구조개선을 저해하게 된 것이다. 한편 농업기본법은 권리의무 등 실제적 사항을 규정한 것이 아니라 농정이념 및 시책방향만을 추상적으로 규정하고 시책의 구체화는 별도의 입법이나 매년의 예산조치에 맡겨놓았다. 따라서 농업기본법은 법률로서의 구속력을 지니지 못했으며 구체적 시책내용이나 제도운영은 그때 그때의 상황에 따라 달라질 수밖에 없었던 것이다. 따라서 정책의 중점을 構造政策에 두려는 의도에도 불구하고 실제 농정의 운용은 價格政策 중심으로 전개됨으로써 구조개선이라는 목표가 실현되지 못하고 말았던 것이다.

대의적으로 일본 농업에 대한 市場開放壓力의 고조와 UR농업협상의 진전, 국내적으로 농산물 자급율의 급락과 농업취업인구의 감소와 고령화 등으로 나타난 급격한 여건변화에 대응할 새로운 정책전환을 위해 일본 정부는 1992년 6월 「새로운 식료·농업·농촌정책의 방향」(「新政策」)을 발표하게 된다. 전후 고도성장 초기에 마련된 「農業基本法」의 틀만으로는 21세기의 성숙한 사회 속의 농업·농촌의 지속적 안정적 발전을 추구하기에 부적절하다는 인식 아래 식료 농업정책의 전개에 관한 국민적 합의의 중요성, 창의적이며 유능한 농업경영주체의 확보, 농촌과 도시와의 공생을 통한 국토균형발전을 위한 農村地域政策의 강조, 농업·농촌이 지니는 국토·환경보전기능의 유지를 중시한 環境保全型 農業의 확립 추진 등 관점이 새로운 정책방향으로 제시되고 있다.

이와 같은 農政轉換의 움직임은 1999년 7월에 제정된 「食料·農業·農村基本法」(「新基本法」)으로 구체화된다. 1999년 11월 시애틀에서 열린 제3차 WTO각료회의를 얼마 앞둔 시점에 국회를 통과한 신기본법은 ① 「식료의 안정공급 확보」와 ② 「농업·농촌이 지니는 다원적 기능의 발휘」 등 국민이 농업·농촌에 기대하는 역할을 기본이념으로 하고 그 기반을 이루는 ③ 「농업의 지속적 발전」과 ④ 「농촌의 진흥」을 정책추진의 기본이념으로 내세우고 있다[정영일 외(2002, pp. 182-193)].

「新基本法」은, ① 단지 산업으로서의 농업의 발전을 목적으로 했던 「(舊)基本法」에 비해 政策의 對象範圍에 식료와 농촌 즉 소비자와 지역발전을 포함시킴으로써 농업·농촌 정책에 관한 포괄적 종합적 접근에 입각하고 있으며 ② 「食料·農業·農村基本計劃」(「基本計劃」)의 책정을 통해 소비자 중시의 식료정책 전개를 위한 식료자급율 목표의 설정, 식료안전성 및 품질의 개선 등에 관한 구체적 기준을 마련하는 한편 ③ 신기본법의 기본이념과 기본시책을 구체화한 「基本計劃」을 樹立 實施하고 5년마다 再檢討함으로써 여건

변화와 시책효과에 관한 평가를 반영할 수 있는 체제를 새로 도입하고 있는 점 등이 특징적이다.

1990년대 이래의 일본 농정은, 「新政策」에서 「新基本法」으로 이어지는 새로운 흐름 아래서 1994년의 「주요식량의 수급 및 가격안정에 관한 법률」(「食糧法」)의 제정을 통해 종래의 통제·계획원리에 입각한 쌀 정책을 시장중심으로 전환하기 위한 제도개혁을 단계적으로 추진하고 있으며 2000년부터는 日本型 條件不利地域對策이라고 할 수 있는 「中山間直拂制」를 도입 운영함으로써 농촌지역개발정책을 구체화하고 있다. 또한 쌀의 시장가격하락 보전을 위해 1998년부터 도입된 「稻作經營安定對策」의 문제점을 보완하기 위해 2000년 이래 경영단위의 소득안전망 도입을 축으로 한 農業經營安定對策의 立案을 본격 추진하고 있다. 한편 1999년에는 UR농업협정에서 2000년까지 유예받은 쌀의 早期關稅化를 실행함으로써 DDA농업협상에서의 입지를 개선하였으며, 2002년에는 전년에 발생했던 광우병(BSE)과동을 교훈으로 食品安全關聯 行政을 획기적으로 改革하는 조치를 도입한 바 있다[정영일 외(2002, pp. 194-227)].

1992년 이래 일본의 농정개혁과정은 비록 그 변화의 속도는 느리지만 새로운 정책이념의 정립과 그 구체화를 위한 정책노력의 성과는 가시적인 단계에 도달하고 있다고 평가된다. 특히 농정대상을 단지 農業問題로부터 食料問題와 農村問題로 확대시킨 점, 정책수단 측면에서 價格支持政策으로부터 소득안전망 구축과 중산간지역 지원 등 直接支拂制로 이행하고 있는 점, 정책추진방식에서 전국의 전농가계층에 대한 획일적인 접근으로부터 지역특성 및 농가다양성을 감안하여 지방자치단체의 재량을 확대해 가는 점 등은 매우 중요한 발전이라고 보아야 할 것이다.

5. 韓國農政 轉換의 課題

5.1. 先進諸國 農政改革의 政策的 含蓄

앞서 미국·EU·일본을 중심으로 살펴본 선진제국 농정개혁의 흐름과 UR농업협정 및 DDA농업협상 등 다자간 협상의 논의에서 공통적으로 찾아볼 수 있는 정책적 함축을 정리해 보기로 하자.

먼저 선진제국에 있어 農政의 對象範圍가 종래의 농업생산 중심으로부터 소비자보호, 농촌지역 발전, 환경보전, 식품안전성 확보 등 매우 다양한 영역으로 擴大되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. EU의 경우 농촌개발이 공동농업정책의 '제2의 기둥'(second pillar)으로 자리잡음으로써 「農業發展=農村發展」이라는 등식은 더 이상 성립하지 않게 되

있으며 1992년 CAP개혁과 1999년의 Agenda 2000을 거치면서 농정의 목표는 농업 중심으로부터 환경, 지역 및 식품안전성을 통합한 포괄적인 영역으로 바뀌고 있다. 일본의 경우도 1999년의 「新基本法」은 그 명칭에서 보듯이 식료정책·농업정책·농촌정책을 대등한 정책대상으로 설정하고 국민경제의 시각에서 소비자보호와 농촌지역개발을 농업발전과 마찬가지로 중시하는 구체적인 시책수단을 담고 있다. 미국의 경우도 1990년 및 1996년 농업법에서 환경보전과 농촌지역개발의 중요성이 크게 부각되고 있으며 최근에는 식품안전성 확보가 국가전략의 차원에서 추진되기에 이르고 있다.

둘째, 政策手段의 측면에서 공통된 점은 한편으로 政府介入을 줄이고 市場機能을 강화해 가는 동시에, 정부개입방식은 무역 및 시장왜곡이 큰 가격지지로부터 그것이 적은 직접지불이나 그것이 거의 없는 농촌지역개발의 방향으로 크게 전환되고 있다는 사실이다. 이러한 움직임은 UR농업협정에서 세계농업개혁의 기본방향을 시장지향적으로 추진하기로 합의하고 시장접근 분야뿐 아니라 국내정책수단에 대해서도 감축대상인 黃色政策과 허용대상인 綠色政策 및 조건부 허용대상인 靑色政策 등으로 구분하고 허용대상정책수단을 포지티브 리스트(Positive List)방식으로 제시하는 등 각국 농정의 준거틀을 정립한 데에 대한 대응노력의 소산으로 보아야 할 것이다. 실제로 앞서 본 바와 같이 EU는 1992년 이래 역내농산물가격을 40% 가량이나 인하했으며, 미국의 경우도 용자가격을 인하하고 목표가격을 역제적으로 운영해 왔으며, 일본에 있어서는 1980년대 중반 이래 쌀을 비롯한 주요농산물의 정책가격을 인하하는 대신 소득보전을 위한 직접지불을 확대해 왔다. 그 결과 농가의 농업소득 가운데 직접지불이 차지하는 비중은 미국 47%(1999년), EU 48%(1996년)에 이르고 있어 한국의 2%(2001년 추정치)와 극단적인 대조를 이루고 있다.

셋째, 政策推進體系의 측면에서는 의사결정의 분권화 및 민간자율화, 정책평가기능의 강화 그리고 국민적 합의의 중시 등 몇 가지의 공통점을 발견할 수 있다. 먼저 농정에 있어 전국 획일적인 품목대책보다 다양성을 지닌 지역개발의 중요성이 높아짐에 따라 중앙정부 주도의 하향식 정책추진보다는 지방정부의 재량권을 확대하며 한 걸음 나아가 지역주민의 자율적 노력을 바탕으로 하는 접근방식을 보다 널리 채용하고 있으며 그 전형적인 사례는 EU의 LEADER프로그램이나 일본의 「마을가꾸기」 등에서 찾아볼 수 있다. 미국 농업법이 5년 정도의 기간을 대상으로 한 한시법의 체계를 가지는데 점이나 EU의 CAP개혁이 5-7년마다 주기적으로 이루어지는 사실, 그리고 일본의 1999년 「신기본법」에서 5년 주기로 「기본계획」을 수립 운영하는 방식을 도입한 점은 농정의 일관성을 확보하고 정책효율성을 높이기 위한 정책기획·집행·평가단계를 포함한 還流體系(feedback

system)의 확립을 뜻한다고 할 수 있다. 정책추진에 있어서 국민적 합의의 중요성이 한층 강조되는 것은, 종래의 농정이 가격지지정책을 통한 消費者負擔型이었다고 하면 WTO체제가 허용대상으로 분류하는 정책수단은 재정지출에 토대를 둔 직접지불제를 통한 財政負擔型이어서 정책 의사결정 및 집행과정의 공개와 투명성 확보가 이루어져야만 정책의 일관성과 지속성이 보장될 수 있는 특성을 지니기 때문이다. 특히 가격지지정책의 후퇴 아래서 농업·농촌이 지니는 외부경제효과에 속하는 다원적 기능을 유지 확보하기 위해 소득보상·환경보전·조건불리지역 등 다양한 직접지불제도가 도입되는 경우 관련되는 비시장적 가치에 대한 적절한 평가는 농업·농촌의 비시장적 기능에 대한 국민적 합의를 바탕으로 할 때 비로소 이루어질 수 있는 것이다.

5.2. 韓國農政 轉換의 課題

UR농업협상에 뒤이은 세계농업의 시장지향적 개혁을 위한 후속의 다자간 협상으로 진행되고 있는 DDA농업협상의 본격화를 맞이하여 한국의 농업과 농촌사회는 또 한차례의 불안과 위기의식에 휩싸여 있다. 농산물수출국과 수입국 간, 선진국과 개발도상국 간에 시장접근의 확대와 국내보조의 감축 속도를 놓고 첨예한 입장의 대립이 계속되고 있지만 UR에 비해 한층 시장개방의 폭이 확대되고 감축대상보조의 감축폭이 확대되는 방향으로 협상이 진행되고 있다는 사실에는 변함이 없는 것이다.

이러한 대외여건변화 아래서 최근 국내의 상황은 도·농간 소득격차의 확대와 농가부채의 누증, 농산물가격의 추세적 하락과 과잉공급에 따른 농가의 경영불안, 농가인구 고령화의 급진전으로 인한 농촌사회의 활력 저하, 농가호수 농가인구 농업부가가치의 급속한 위축에 따른 농촌지역사회의 공동화 우려 등 위기적 양상이 전개되고 있다. 최근에는 WTO체제 아래서 세계적인 추세를 이루고 있는 自由貿易協定(FTA)을 비롯한 地域經濟共同體에 대한 적극 참여라는 국가발전전략의 추진에 있어 농업부문의 어려움이 커다란 걸림돌로 작용하기에 이르고 있어 농업·농촌정책이 그 어느 때보다 높은 사회적 관심의 대상이 되고 있다[정영일 외(2002, pp. 21-30)].

한국의 농업·농촌문제가 140여 WTO회원국 가운데 가장 심각한 상황에 빠지게 된 주된 이유는 동아시아 각국에 공통된 부존토지조건외 불리성에 연유한 영세농업구조라기 보다는 임기응변적 미봉책에 머물러 중장기 발전전략을 소홀히 한 농정의 흐름, 도·농간의 유기적 연계가 결여된 수도권 및 대도시지역 중심의 발전전략, 농어촌지역 발전을 위한 종합적 접근을 결여한 농업대책에 대한 집착, 농가수요의 다양성을 간과한 획일적 평균주의적 정책수단에 대한 의존, UR 이후 세계농정의 추세를 외면한 쌀값 등 가격지지 중심의 정책으로 인한 농업체질의 약화 등 정책의 탓에서 찾지 않을 수 없다[정영일

외(2002, pp. 19-23)].

한국 농정이 WTO시대에 걸맞은 農業·農村政策의 방향전환을 위해서는 무엇보다도 새로운 정책패러다임의 확립이 선행되어야 한다. 그 핵심은 市場原理의 존중과 농업·농촌의 多元的 公益機能의 확보라는 두 가지 정책 간의 조화를 이룩하는 것이다. 국민식량의 안정공급과 농촌지역주민의 생활여건 및 복지향상을 통한 농촌사회의 유지 등 복합적인 정책목표가 시장원리 하나만으로 달성되기 어렵다는 것은 더 말할 나위가 없지만 농업도 하나의 산업인 이상 시장경제제도 아래서는 經濟的 效率性을 1차적인 指標로 해서 그 성과를 측정할 수밖에 없다. 산업효율과 경쟁력을 높이기 위해서는 생산물수급과 가격이 시장에서 결정되도록 다양한 경제주체 간의 公正한 競爭이 이루어지는 것이 바람직하다. 이러한 관점에서 농업의 對外開放에 앞서 對內開放이 선행되어야 하며 국내농업 및 관련분야에서 효율성과 경쟁을 제약하는 각종 規制나 差別措置의 撤廢를 서둘러야 한다. 또한 농업경영의 규모화와 전문화를 추진해 나가는 과정에서 경영주체의 자율과 책임의식이 수반되어야 하며 특히 정부와 민간사이의 역할분담과 책임소재가 명확히 재정립되어야 한다.

그러나 가격정책을 포함한 개별국가 농업정책의 독자성이 기본적으로 제약받게 되는 WTO체제 아래서 단순한 시장원리만으로는 농업 농촌이 지니는 국토 환경 및 자원의 보전; 자연경관의 유지 및 전통문화의 전승, 농촌지역사회의 유지 등 非市場的 價値에 속하는 社會的 便益 즉 多元的 機能을 충분히 확보하기는 어렵다. 이와 같이 外部經濟效果를 지니는 공익기능을 적절히 확보하기 위해서는 市場失敗를 보완하는 政府의 역할이 불가결하다. 그런데 이와 같은 公益性에 대한 社會的 評價는 비시장적 영역에 속하기 때문에 가격 이외의 형태를 지닌 공공부담으로 귀결될 수밖에 없으며 여기에 소요되는 社會的 費用의 부담문제 또한 비시장적 의사결정기구를 통해 정치적으로 결정될 수밖에 없기 때문에 여기에는 소비자와 납세자를 포함한 國民的 合意가 필요하게 된다.

구체적으로 보면 WTO체제하의 국제적 제약조건과 조화를 이루면서 농업·농촌이 지니는 다원적 기능을 확보해 나가기 위해서는 가격지지, 각종 감축대상보조 등 방식으로 생산자들에게 주어졌던 정책지원 가운데 상당한 부분의 감축이 수반되지 않을 수 없는 바, 이에 대한 社會的 補償體系의 개발이 전제되어야만 새로운 농정패러다임의 연착륙이 가능해지는 것이다. 최근 FTA를 둘러싸고 전개되고 있는 농민단체들의 요구에 대해 합리적인 대응이 이루어지지 못하고 있는 우리의 현실은 이 문제에 관련된 사회적 합의의 중요성을 단적으로 말해주고 있다. 이와 같은 정책전환에 따른 보상체계 개발은 미국의 1996년 농업법이나 EU의 1992년 CAP개혁 및 1999년의 Agenda 2000에서 補償的 直接支

拂이라는 형태로 '이루어지고 있다. 가격지지정책의 후퇴에 따른 보상적 직접지불은 현행 생산수준이 아니라 이전의 소득을 기준으로 하며, 소득보전지불정책은 WTO규정에서 허용되는 디커플링된 직접지불에 속하는 것이기 때문에 그 도입과정에서 해결해야 할 문제는 순전히 기술적인 시행방안과 국민적 합의의 도출 등 두 가지가 있을 뿐이다.

다음으로 중요한 정책전환의 과제는 農政 對象範圍의 擴大再調整 문제이다. 이제 농정의 대상은 단순히 농업이라는 產業政策의 영역을 벗어나 국토 중에서 도시공간과 농촌공간의 균형있는 발전을 위한 農村地域開發政策과 함께 농산물소비자의 보호 및 농업생산에 못지 않게 소비자의 식생활에서 중요한 역할을 담당하는 농산물의 가공 유통 외식산업을 포함한 식품산업을 정책대상에 포괄한 食料政策(food policy)에 까지 확대되어야 한다. 소비자의 식품안전성에 대한 관심과 국민의 환경에 대한 인식 제고에 발맞추어 농업생산자가 안전한 농산물생산과 환경친화적이며 지속가능한 健全營農(good farming)을 실천할 때 농업·농촌의 다원적 공익기능의 확보를 위한 사회적 합의가 쉽사리 도출될 수 있을 것이다. 농촌지역정책은 지역의 중추산업인 농업의 활성화, 개별지역의 여건에 맞는 다양한 산업클러스터(cluster)의 개발을 통한 고용기회의 확대, 농촌주민의 생활여건 개선과 복지확충을 포함한 종합적 관점에서 추진되어야 하며 농촌과 도시가 연계된 광역적 접근에서 이루어져야 한다[박양호(2003, pp. 7-12)].

農業政策은 산업정책의 차원에서 접근함으로써 農民福祉政策과는 區分되어야 한다. 농가의 의사와 능력에 따라 專業農·兼業農·高齡農家 등으로 農家類型을 區分하고 대상농가의 특성에 알맞는 정책수단을 선별적으로 도입할 필요가 있다. 예컨대 전업농에 대해서는 경영의 규모화나 전문화를 집중 지원하고, 고령농에 대해서는 농지유동화와 연계된 경영이양연금지도의 내실화 등 복지정책을 확충하며, 겸업농에 대해서는 농촌지역개발을 통해 전개될 다양한 선택가능성을 활용할 수 있도록 지원하는 등 정책대상에 따라 다양한 정책패키지를 도입할 필요가 있다. 농업정책의 중심은 유능하고 창의적인 經營體의 育成支援에 두고, 농업보호시책수단은 WTO국내보조금규정에서 감축대상으로 되어있는 가격지지도로부터 허용대상인 소득 및 경영안정으로 전환하고 지나친 消費者負擔型 농정으로부터 財政負擔型 농정으로 이행함으로써 농산물의 국내의 가격차를 적극적으로 줄여 나가야 한다. 정책추진방식에 관련해서는 종래의 하향식 정부주도로부터 민간자율성을 최대한 살리는 시장지향적 방식을 적극 활용함으로써 정부는 민간경제주체 간의 공정한 경쟁을 유도하는 제도개선과 인프라의 구축 등 고유기능에 충실하도록 해야 할 것이다. 이에 관련해서 중요한 점은 정책기획과정부터 정책수요자의 참여를 확대시키고 표시제·품질인증제 등 농산물의 소비자·식품산업·농업생산자를 연계시키는 정보의 수집분산체

계를 개선하며 도·농간 교류를 확대하는 시책이다.

정부부문 내에서는 中央政府와 地方自治團體 간의 역할 재정립과 부처간의 정책일관성의 확보가 중요한 과제를 이룬다. 중앙정부의 기능과 조직을 재검토하여 정책기획기능을 강화하고 구조정책이나 조건불리지역대책 등 지역특성을 살려야 할 분야는 권한과 예산을 과감하게 지방에 이양하는 기능조정이 바람직하다. 또한 농촌지역개발사업, 농지정책, 소비자대책, 식품안전성문제 등 여러 부처가 관련되는 분야에 관해서는 정책수요자의 편익에 입각한 정책조정, 사업통합, 일관성의 확보 등 정책 효율성을 높이기 위한 노력이 필요하다.

마지막으로 농정의 일관성과 효율성을 높이기 위해 5년 정도의 기간을 대상으로 한 중기정책을 수립 집행하고 여건변동에 따라 새로운 정책체계를 도입하는 선진국에서 일반적으로 채용되고 있는 政策還流體系를 갖출 필요가 있다.

서울大學校 經濟學部 教授

151-742 서울특별시 관악구 신림동 산56-1

전화: (02)880-6371

팩시: (02)887-8131

E-mail: chungyi@plaza.snu.ac.kr

參 考 文 獻

- 농림부(2002): “농업협상 세부원칙에 대한 한국의 종합제안서,” 2002. 12.
- 박진도(2002): “국민의 정부 농정의 성과와 한계,” 정영일·황수철편 『「국민의 정부」 농정의 평가와 차기정부의 농정과제』, (사)농정연구센터, 2002. 11.
- 이명수(2002): “DDA농업협상 의장종합보고서 검토,” 한국농촌경제연구원, 『DDA농업협상 의장종합보고서의 평가와 향후 협상전망』, 2002. 12.
- 이재욱(2002a): “WTO농업협상의 추이와 과제,” 『계간 농정연구』, 2002 봄호(창간호), 2002. 4.
- _____(2002b): “WTO/DDA농업협상에서의 한국의 입장과 한·중간 협력방안,” 『농촌경제』, 25, 4, 2002. 12.
- 박양호(2003): “도농연계시대의 농촌발전전략,” (사)농정연구센터 제115회 월례세미나 주제발표문 2003. 1.

- 정영일(2001): “농정패러다임의 전환을 위하여,” (사)농정연구센터 월례세미나 시리즈 100, 2001. 10.
- 정영일 외(2002): 『주요 선진국의 농정개혁』, (사)농정연구센터, 2002. 7.
- 한국농촌경제연구원(1994): 『우루과이라운드 농업협정문 해설』, 1994. 1.
- _____ (2002): 『DDA농업협상 의장종합보고서의 평가와 향후 협상전망』, 2002. 12.
- 服部信司(2000): 『WTO農業交渉』, 農林統計協會, 2000. 1.
- _____ (2003): “日本提案をめぐる動向と實現の可能性,” 『農業と經濟』, 69, 2, 2003. 2.
- 矢口芳生(2002): 『WTO體制下の日本農業 — 「環境と貿易」のあり方を深る』, 日本經濟評論社, 2002. 4.
- European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs(1997): *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe.*
- USDA(2001): *Food and Agricultural Policy: Taking Stock for the New Century*, September, 2001.
- USDA/ERS(2002): “Aligning U.S. Farm Policy with World Trade Commitments,” *Agricultural Outlooks*, Jan-Feb, 2002.