

해외출장보고서

I. 출장 개요

1. 출장건명: OECD 농정시장작업반 회의
2. 출장목적: OECD 농업정책/시장작업반(APM) 회의 참석, 농업부문 피해보상에 관한 전문가 토론
3. 출장지역: 프랑스 파리 OECD 회의소, 사무국
4. 출장기간: 2008. 5. 19~5. 25 (5박7일)
5. 출 장 자

부서명	직 급	성 명
농업구조·경영연구센터	전문연구원	정호근

6. 출장일정

일 자	이동상황	방문기관	주요 사항
5월 18일(월)	서울 → 파리		· 숙소 도착
5월 20일(화)	체 재	OECD회의소	· APM 회의 참석
5월 21일(수)	체 재	OECD회의소	· APM 회의 참석
5월 22일(목)	체 재	OECD본부	· APM 회의 참석
5월 23일(금)	체 재	OECD사무국	· APM 회의결과 토의 · 농가피해보상에 관한 전문가토론
24일(토)~25일(일)	파리 → 서울		· 귀국

7. OECD APM 회의 주요 담당자 및 피해보상 연구자

직급	성명	연락처	주요업무
과장	Mrs. Carmell Cahill	carmel.cahill@oecd.org	시장, 정책분과 총괄
연구원	Dr. Il-Jeong Jeong	jeong.jeong@oecd.org	한국, 뉴질랜드 담당
연구원	Dr.Olag Melyukhina	olga.melyukhina@oecd.org	보조측정(PSE) 담당
연구원	Dr.Roger Martini	roger.matini@oecd.org	정책평가(PEM)담당 피해보상 연구
농무관	윤동진	dongjin.Yoon@gmail.com 336-1320-8230	OECD 담당

II. 주요 출장 결과

1. 제 46차 농업정책 및 시장작업반(APM) 회의결과(5/21~5/23)

1.1. 핵심요지

- M&E 보고서는 최근 농산물 가격상승이 회원국들의 농정개혁 추진에 주는 의미에 대해 집중 토의함. OECD가 정책처방(prescriptive)보다는 객관적 상황을 알리는데 주안점을 두어야 하고 수입국의 보조(보호)정책 뿐만 아니라 비회원국들의 수출규제조치에 대한 우려도 보고서에 들어가야 한다는데 의견을 같이 함.
- 2017년까지 중장기 농업분야 전망을 담고 있는 “OECD-FAO Agricultural Outlook”의 경우 국제 곡물가격 상승문제가 6월초 각료이사회(MCM)에 상정되는 만큼, 일부 의견을 보완하여 OECD 사무총장(secretary general)이 5월29일 언론에 브리핑하기로 함.
- PSE(농업생산자 지지 추정치) 매뉴얼 등에서 지표자체의 한계를 명시할 것을 한국 등에서 요구하였으나 지표가 잘못 해석될 수 있는 부분을 보완하는 선에서 마무리 됨.

1.2. 관찰 및 평가

- 금번 회의에서는 OECD 농업논의의 전형을 재확인 할 수 있었음. 미국, 캐나다, 호주 등 대규모 상업농 위주의 수출국과 한국, 일본, 프랑스, 노르웨이, 스위스 등 농업의 다원적 기능, 고유한 정책 환경을 중시해야 한다는 회원국들 간 팽팽한 긴장과 공조 움직임이 지속되었음.
- 10월 예정되어 있는 차기 APM회의 관련 수입국 공조모임(MF미팅)을 우리가 주최해야 하므로 의제검토, 발제 등에 좀 더 주의를 기울여야 함.

- 사무국은 OECD의 PSE지표의 한계에 대한 한국을 포함한 일부 회원국들의 지적에 대해 불편한 심정을 보임.
 - 내년도 우리나라 PSE는 국제 쌀가격 상승 등 외부변수로 인해 상당히 낮아질 가능성이 있고, 특히 외부참조가격(reference price)의 변경, 반영되는 품목의 추가 등이 이루어 질 경우 더욱 낮아 질 것으로 보임.
 - 만약 이 모든 내용이 한 번에 반영되어 한국의 PSE 계산이 이루어지면 예년과 대비 지나치게 수치가 바뀌어 지표 자체의 신빙성에 대한 논란이 예상된다.
 - 한편, 지표수정에 따른 타회원국의 관심, 질문 등이 예상되는 바 전체 PSE추진 전략을 수립하고 이에 대한 준비가 필요함.
- 금번 전망보고서에서는 국제 곡물가 상승의 원인을 별도 장으로 구분하여 다루고 있는바. 이를 집중 검토하고 향후 OECD 논의에서 적극 활용할 필요가 있음.
 - OECD는 공급애로 해소에 따라 곡물가가 점차 떨어지더라도 과거의 평균수준보다는 높은 수준이 될 것으로 전망함. 새로운 정책환경 하에서 현행 농업정책의 검토와 수정이 필요하다고 OECD는 지적함.
- 한국은 새정부 출범이후 농림부를 농림수산식품부로 확대개편하고 식품산업진흥법을 마련함. 식생활과 건강, 영양에 관한 정책분석 보고서의 마무리에 적극 참여할 필요가 있음. 의견을 개진하고 다른 나라 정책경험(식생활, 표시, 영양 등)을 검토하여 시사점을 얻음.
 - 우리나라도 설문양식을 조속히 작성하여 7월말까지 사무국에 송부하고 10월회의의 안건토의시 관련 사업국의 적극검토가 필요함.

1.3. 세부 논의내용

1.3.1. OECD-FAO 농업전망 2008-2017 (Agricultural Outlook)

- FAO와 합동 작업하여 발표하는 네 번째 해로서, 특히 올해는 OECD 각

료 이사회의제중 국제곡물가 상승이 포함되어 있고 동 의제의 논의 기초를 제공한다는 차원에서 금년도 outlook보고서가 각별한 의미를 가짐.

- 이에 따라 최근 국제 농산물 가격 상승의 원인을 체계적으로 분류하고 앞으로 어느 정도 더 지속될 것인지를 별도 챕터로 분리해 다룬 것이 올해 보고서의 특징임.

○ 우리나라, 프랑스, 노르웨이 등은 국제 농산물 시장의 구조적 변화요인을 현재 분석모델(Aglink-cosimo)이 제대로 반영하지 못하고 있을 가능성을 제기하며 모델의 수정보완 필요성을 지적하였음.

- 4-5년전 상황을 가정하고 동일 모델을 돌린다면 경험치와 얼마나 차이가 있는지를 알 수 있을 것이라는 주장에 대해 사무국은 부분적으로 동의하면서 모델 보완을 2009-2010년에 반영해 추진해 나갈 것이라고 하였음.

○ EC는 EU 회원국의 바이오 연료 맨데이트를 여러 번 직접 거론하면서, 미국의 에너지 Bill은 그냥 지나치고 있어 형평에 어긋나며, 가격상승에 기여한 요소별 가중치가 드러나야 한다고 발언하였음.

- 또한, GMO가 생산성을 향상시킨다는 과학적 근거와 논문이 있는지 질문하고 이에 사무국은 향후 GMO가 생산성 향상에 기여해야 한다는 취지라고 답변하였음.

○ 미국은 MCM 페이퍼와 동 Outlook의 차이점을 질문하였고 사무국은 전자는 후자의 요약분에 정책대응을 보다 상세히 기술한 차이가 있다고 하였음.

- 아울러, 각료회의 일정을 감안해 사무총장 명의로 동 보고서를 5월29일 언론에 공개하기로 하였음.

1.3.2. 2008 농정평가 보고서(M&E at a glance)

○ 올해는 정식 M&E 보고서 발간이 없고 요약본(at a glance)이 나오는 해로서 총평, 총론, 국가별 챕터, Summary순으로 회원국 의견을 수렴하였음.

- 총평으로 일본은 %PSE를 다룬 박스 1.3의 수정을 요구하였고 미국은 바이오 연료의 일정부분이 CSE에 반영되었음을, EC는 EU회원국 확대과정에서 PSE 데이터 평균을 적용하면 농정개혁이 과소측정 될 수 있어 관련 사항을 보완해 줄 것을 요청하였음. 또한 다수 국가가 Outlook 보고서와 동 보고서의 총론 부분이 일관성 차원에서 기초를 보완해야 한다고 하였음.
 - 일본은 정책개혁을 통해 보조를 줄더라도 만약 생산이 함께 준다면 %PSE는 개선되지 않으며 현재의 %PSE가 큰 경우 설사 PSE가 줄더라도 %PSE 개선효과는 제한적임을 설명하였음.
- 총론서술의 경우 보고서 para.53, 54, Box 1.5에 다수 국가의 의견이 표출되었으며, 크게 보면 최근 농산물 가격상승으로 조성된 정책환경이 농정개혁 추진에 적기인지, 적기라면 어느 정도 수위로 OECD가 의견을 담아 내야 하는 지로 요약될 수 있음.
 - 사무국 초안은 미국, 캐나다, 호주 등 대규모 상업농/곡물 수출국가들 입장에서, 정부 예산부담, 농민 반발 등 비용을 최소화하면서 가격지지 정책을 없앨 적기이기 때문에 회원국 정부가 이를 놓치지 말아야 한다고 강경한 반면,
 - 우리와 일본, 프랑스, EC 등은 가격상승 국면이 언제까지 갈 지 불확실한 상황에서 장기간 소요되는 농정개혁을 밀어붙이는 것은 신중해야 하고, 회원국 사정이 서로 다른데 개혁에 따른 책임이 없는 OECD가 지극히 prescriptive한 서술을 제시한데 대해 이견을 제시하였음.
 - 우리나라는 오른 국제가격 보다 더 높은 국내 쌀 가격으로 현 국면이 농가 소득에 추가이득을 주지 않으며, 사료를 대부분 수입에 의존하고 있어 가격상승의 이득이 아닌 피해만을 보고 있기 때문에 기회가 아니라 오히려 정부지원이 더욱 필요하다는 의견을 피력하고 국제가격 상승추이와 국내여건 등을 감안해 회원국 정부가 판단할 사항을 OECD가 강하게 제시하는 것은 바람직하지 않음을 설명하였음. 또한, Box 1.5에 식량수급에 있어 국제교역이 핵심이라는 문구 또한 수위조절이 필요함을

지적하였음.

- 일본은 자국의 쌀 생산조정제와 관련, 생산제한조치를 무작정 없애라고 요구하는 것은 국내 수급상황을 감안해서 생산조정제를 운영하는 국내 정책과 배치될 수 있다고 주장하여 국내가격이 국제가격 보다 높은 경우로 전제를 달고, 관련 문구를 조정하는 방향으로 정리하였음.
 - 프랑스는 현재 높은 가격상황이 농산물 무역 자유화로 가야하는 당위성을 제공하지 않으며 여기에서 발생할 위험과 국가 고유 권한에 대한 우려를 지적하였음. 또한, 보조정책 등을 없애 시장이 모두 개방된다면 농산물 생산은 소수 가격경쟁력이 있는 국가에 의해 좌지우지 될 것임. 이는 시장을 더욱 취약(thin)하게 만들고, 국지적기후변화, 바이오연료 수요 증가 등과 같이 예측치 못한 충격에 대한 시장흡수력을 떨어뜨리는 결과를 가져온다고 하였음. 따라서, 각국은 그 나라의 농업을 유지할 고유한 권한이 있으며 특히 비교우위에 있지 못한 경우 보호정책의 시행은 불가피하다고 강조하였음.
- Country Chapter에서 우리나라는 다른 나라와 달리 우리나라의 MPS수치가 크게 떨어지지 않은 이유는 우리나라 PSE 주요 품목인 쌀, 쇠고기 등이 지난해 기준으로 국제상승이 크지 않았기 때문이라 부연함.
- 식품산업진흥법의 영문명칭을 수정할 필요가 있다고 하였음(Agro food promotion act → Food industry promotion act).
- Summary 파트에서도 주요 문단의 문구 하나하나를 손대는 작업이 이루어져 회의 마지막 날이 돼서야 최종 문안에 회원국들이 합의할 수 있었음.

다. Food chain에 있어 공공. 민간 표준의 상호작용

- 동 보고서는 지난 10월 회의에서 EC가 동 보고서가 Food safety와 food quality의 근본적 개념차이를 전제하지 않고 서술되었다고 지적한 바 있어 이를 보완해 공개 승인을 요청한 것임.
- 캐나다, 멕시코, 프랑스 등 다수 회원국이 긍정적으로 평가하였고 EC도

만족감을 피력하는 등 공개 승인키로 하였음.

라. 식생활, 영양, 건강에 대한 정책 이니셔티브

- 동 보고서는 지난해 scoping 페이지 논의 후 회원국 설문조사를 거쳐 초안상태로 제시되었으며 회원국 설문을 추가(현재까지 9개국 제출)로 받아 재보완을 거쳐 10월 APM 회의에서 논의할 예정임.
- EC와 스페인은 과거와 다른 주제이긴 하나 농업위에서 동 논의가 필요하고 가급적 경제적 분석까지 연결시켜 나가야 한다고 하였으며, 독일은 WHO와 중복되지 않도록 긴밀히 협조할 필요가 있음을 발언하였음.
- 우리나라는 농림수산물식품부의 설립 취지가 식품과 1차산업의 연계, 시너지를 모색하는 차원임을 소개하면서 동 맥락에서 다른 나라의 정책경험(식생활 교육, 레이블, 영양정보, 행정체계 등)을 배울 기회가 되길 희망하였음. 또한, 설문조사의 경우 본국과 협의해 빠른 시일 내 제출키로 하였음.

1.3.3. PSE 계산 및 해석 설명서(Manual)

- 우리나라는 동 매뉴얼이 포괄적이고 자세한 내용을 담고 있어 매우 유용하게 사용될 수 있음을 평가하는 한편, 지난 회의시 지적한 대로 PSE지표가 지닌 전제와 계산시 발생할 오류, 해석상 유의사항 등을 하나의 별도 섹션으로 분리해 달라고 하였음.
 - 특히, 지난 4월 이사회 문건 C(2008)63/REV1 을 일부 인용하면서 OECD 내에서도 PSE를 financial support 혹은 subsidies 등으로 잘못 사용하고 있으며 일반인들의 오해는 이보다 더 빈번하다는 점을 설명하였음.
 - 노르웨이, 프랑스, 네덜란드, 독일, 멕시코 등도 우리 입장을 지지하였으며 동 보고서 자체의 유용성은 다수 회원국이 인정하는 분위기였음.
- 다만, 사무국은 OECD 농업위원회가 자부심을 가지고 내세우는 PSE 설명

서에 그 한계를 명시하자는 데 대해 우회적으로 다른 사례를 들어 부정적 의견을 내 놓았고 동 문건이 공개승인절차가 필요 없는 문건인 특성을 감안하여 해석상의 오류를 상세히 다루고 회의록에 우리 대표단의 요구를 담는 수준에서 마무리하였음.

1.3.4. PSE 전문가 회의 결과

- 지난 3월 전문가 회의결과 보고와 아울러, 내년도 M&E 보고서에 사용할 분류체계를 오는 10월 APM에서 확정해야 하는 만큼, 각국이 이에 대한 입장을 마련해 올 것을 요청하였고 캐나다는 분류체계 관련 서면의견을 제출하겠다고 하였음.

1.3.5. 일본 농정개혁 평가보고서

- 일본은 자국의 자급율이 떨어진 것은 인구 변화 때문이 아니라 소비패턴이 바뀌었기 때문이며 일본의 경우, 생산기반을 유지하는 것이 중요하기 때문에 가격위험뿐 아니라 생산위험도 중요한 문제라고 하였음. 아울러, 대규모 농가는 가격변화에 민감하지만 오히려 겸업농(소농)은 가격변화에 상관없이 생산을 계속하는 특징이 있기 때문에 adjustment program을 phase out 해야 한다는 보고서의 권고는 너무 강하고 개혁 정도로 표현하는 것이 바람직하다고 발언하였음. 또한, 논은 몬순기후 하에서 다원적 기능면에서 매우 중요한 기능을 수행하고 있고 반면에 밭(upland)은 배수의 문제가 있어 보전하는 비용이 많이 든다고 설명하면서, 농지전용을 제한하는 것은 경제적 이지 않다는 보고서 내용에 이의를 제기함. 즉, 미래의 농지수요를 예측하고 이에 적절한 농지를 보전하는 것은 매우 중요하며 국내 생산기반의 유지는 위험을 분산 하는 측면에서도 중요하다고 주장하였음.
- 우리나라는 EPA와 더불어 직접투자나 계약생산에 의한 현지생산이 식량안보 및 안정적 식량 공급차원에서 중요하다고 발언하면서 최근 국내 관심이 있는 해외현지생산에 대한 부분이 추가되길 희망하였고 캐나다는 PEM분석을 추가해 줄 것을 요청하였음.

- 사무국은 6월 중순까지 서면의견 제출을 요청하는 한편, 현재의 농지제도가 최적은 아니고 "let efficient farmer win in Japan is very important though it could create lots of turmoil" 이라는 표현으로 일본의 농정개혁을 다시 한번 강조함

1.3.6. 중국 농촌 Review 작업

- 사무국은 GOV산하 TDPC(지역개발정책위원회)가 작업 중인 중국 농촌리뷰 보고서에 대해 무역농업국(TAD)의 기여사항을 간략히 회의장 참고자료(room document) 형식으로 배포하였음.
- 회원국 및 중국지방 정부별 농업분야 취업자 비율과 농업GDP를 도표화한 후에 중국경제 성장에 따라 농업분야의 고용유출이 심화될 것으로 전망하면서 그 수준이 과거 한국의 1975년과 유사하면 한국이 지나온 경로를 거쳐 중국 농업이 구조조정 되는 것이 과제라고 설명하였음.
- 동 작업은 중국 정부의 적극 지원하에 이루어지고 있으며 중국 북경에서 금년 9월 이와 관련한 워크샵, 12월에는 TDPC차원의 동료 검토작업(peer review), 내년 3월 보고서 발간 브리핑을 가질 계획임을 설명하면서 회원국의 중국 소재 관련 전문가 등이 관심을 가지고 참여할 수 있도록 해달라고 당부하였음.

2. 농업부문 피해보상에 관한 토의 (5/21~5/22)

- 2007년 OECD 보고서 "The Role of Compensation in Policy Reform"을 저술한 Martini 박사를 현재 OECD에 나가 있는 정일정박사와 함께 만나 정부의 농업부문 피해보상체계 전반에 관한 쟁점과 문제점 그리고 가능한 해결방안 등에 대해 토의함.
- 금번 토의의 필요성과 주요 토의내용을 사전에 만들어 제시하고 준비하게 함.

- 부록으로 전문을 첨부함.

○ 다른 나라의 시장개방에 따른 피해보상사례로는 20년 전 캐나다가 곡물의 수출보조금을 폐지한 것 그리고 최근 미국의 땅콩 사례가 있음.

○ “왜 농업인이 10% 피해를 입은 것과 다른 산업의 노동자가 10% 피해를 입은 것을 다르게 취급해야 하는지” 이에 대한 질문을 나 자신에게도 해 보면서 이에 관한 답변을 마련하는 것이 본 연구에서 필요한 부분이라는 생각을 하게 됨.

○ 해외 사례로 멕시코의 PROCAMPO를 연구하고 있는바 관련자료와 전문가 추천을 요청함.

- OECD (2006) 「Agricultural and Fisheries Policies in Mexico- Recent Achievements, continuing the reform agenda」

- 현재 미주리대학에 있는 Wyatt Thompson을 전문가로 추천함 (참고로 정일정과장이 개인적으로 친한 사이라고 함).

- 이외에 유럽 멕시코대사관에 농무관으로 있는 Jorge Rueda Siysa와 인사를 나누고 관련자료의 협조를 요청함.

○ 주요 습득 자료 및 보고서

- Martini, R. (2007) "The Role of Compensation in Policy Reform", OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Paper, No. %, OECD Publishing

- OECD (2008) 「Agricultural Policy Design and Implementation」

- OECD (2008) 「Agricultural Support, Farm Land Values and Sectoral Adjustment」

- Burgoon Brian and Michael J. Hiscox (2000) "Trade Openness and Political Compensation: Labor Demands for Adjustment Assistance" Prepared for the Annual Meeting fo the American Political Science Association, Washington DC

- Carl Davison and Setven J. Matusz (2006) "Trade Liberalization and Compensation" International Economic Review, Vol 47, No3

□ 주요 토의 결과

- 보상은 어느 나라에서나 정치적인 논리에 의해 좌우 된다는 부분에 모두 동의함.

지불방식

- 피해계측과 적절한 피해보상의 어려움을 극복하기 위해서는 사전적 것과 사후적인 것을 함께 사용하는 것이 바람직하다는 데에 서로 동의함.
- Lump Sum time limited payment 방식이 피해보상방식으로 적절하다고 지적함.

제도운영

- 보상제도는 만료가 되면 쉽게 폐지할 수 있게 디자인 하는 것이 매우 중요함. 만료가 되면 관련 조직 심지어는 자료까지 폐기하여 다시 시작하는 것을 어렵게 만듦.
- 호주의 낙농부문 개혁이 한 예가 됨. 캐나다 NISA 경우 제도가 너무 쉬워 지나치게 많이 이용되는 폐단이 일어남.
- 이로 미루어 바람직한 보상제도는 너무 사용하기 쉬워서도 너무 어려워서도 안 됨. 미국의 TAA의 경우 제도가 너무 복잡하고 조건이 까다로워 배정된 예산의 30% 정도도 사용하지 못하는 일이 4년 동안 지속적으로 발생함. 사용의 수월함을 TAA와 NISA의 중간정도로 디자인하는 것이 어떨까 하는 생각이 듦.

보상 계산방식, 보상범위

- 쌀을 만평 농사지으면서 과수 3천평 하는 농가와 과수만 3천평 하는 농가가 있는 경우 피해가 과수에 대해 같이 일어난다면 보상을 어떻게 실시할 것인가? 라는 질문에 의견이 오고 같지만 뚜렷한 결론에는 도달하지 못함.

- 가족의 농외소득이 많은 전업농 경우 피해보상을 해야 하는가 말아야 하는가에 대해서도 토론이 있었으나 결론에 도달하지 못함.

□ 토의 후 보상제도 분석 방식의 고안

- 한·칠레 FTA 피해보전직불의 경우 시설포도와 키위에서 수입량이 크게 증가하지 않고 가격변동이 적어 제도가 작동한 적이 없음(never triggered).
 - 제도의 실시 목적에 비추어 성과가 어떠했는지 알아볼 필요가 있음.
- 간접적인 대체효과와 생산량 변화에 관한 부분은 보상제도에서 고려되지 않았음.
- FTA 체결 이후 해당 품목의 국내 생산량 변화를 살펴볼 필요가 있음. 만약 이에 뚜렷한 변화가 있었다면 대체탄력성을 고려하여 간접적인 수입 개방에 따른 피해계측이 필요함.
- 한·칠레 FTA 피해보전직불을 간접적인 대체효과까지 고려하는 것으로 확대 디자인 하여 작동여부와 이에 따른 피해보전 정도를 계측해 봄.
- 연구수행을 위해 필요한 자료
 - 칠레에서 수입되는 과수의 수입량, 국내 생산량, 가격 추이
 - 칠레에서 수입되는 과실과 대체관계에 있는 과수의 국내 생산량, 가격 추이
 - 과수 농가의 신규유입과 탈농 추이

부록: 토의배경과 토의주제

Topics I'd like to discuss in the meeting at the May 22 with Dr. Martini, and Dr. Jeong

Background

Korea is in the middle of reforming (or modifying) current compensation measure which was made when FTA with Chile was approved in 2002. Products covered by the measure are grape and Kiwi that were expected as major products to be influenced by.

We also went through the FTA with US last year and we are worrying the impact of it would be much wider and deeper than the one with Chile.

We also seriously consider to introducing sort of agricultural income stabilization program per farm that is similar with NISA or CAIS in Canada.

In this environment it is quite relevant to review issues and concerns related with compensation in Korea.

With my short visit at the APM meeting, I could imagine how hard it was to get approval for declassification for the report in 2007 that Dr. Martini worked with and how vigorous the discussion was.

Topics (Issues)

1. I hope you can share your experience while the report was made such that major comments from delegates in different countries and issues dealt with in the meeting.
2. How we judge or decide whether a compensation policy is successful? For example, the compensation measure for the FTA in Korea was never used because the condition was not satisfied. For the case of TAA in US, though it was targeted and sophisticated it used quite limited times and assigned budget was never been fully used.
3. How we measure (evaluate) the effect of compensation policy? Advantage and disadvantage of alternative way to measure the effect. In the report I recalled PEM was used for instance.
4. Cases of compensation from market opening in different countries.