

해 외 출 장 결 과 보 고

1. 출장건명 : OECD 제56차 농정시장작업반(APM) 회의 참석

2. 참석자 : 한국농촌경제연구원 이대섭 연구위원, 정호근 부연구위원

농림수산식품부 김호균 사무관

OECD 대표부 이안호 과장(현지참석)

3. 출장일정

일 시	장소	내용	비고
3월 6일(화)	인천 → 파리	출발, 도착	1박 1일
3월 7일(수)	OECD Conference Centre	APM 회의참석	2박 2일
3월 8일(목)	OECD Conference Centre	APM 회의참석	2박 3일
3월8일~9일(목·금)	파리 → 인천	귀국	3박 4일

4. OECD 회의 의제목록

4.1. 56차 농정시장작업반 회의

Item 번호	의제명	문서번호
Item 1	Draft agenda of the 56 th session	TAD/CA/APM/WP/A(2012)1
Item 2	Draft summary record of the 55 th session	TAD/CA/APM/WP/M(2011)3
Item 3	2012 OECD-FAO Outlook Report : Changes in US biofuel policy	TAD/CA/APM/WP(2012)1
Item 4	Structural change in commodity markets	
Item 4.a)	Wheat price volatility scenario analysis	TAD/CA/APM/WP(2011)28/REV1
Item 4.b)	Stochastic model development and price volatility analysis	TAD/CA/APM/WP(2012)2
Item 5	OECD development strategy	Oral report
Item 6	Global food security — Concepts and trends	TAD/CA/APM/WP(2012)3
Item 7	Measuring the implications of policies along the supply chain on agricultural markets and incomes : Progress report	TAD/CA/APM/WP/RD(2012)1
Item 8	Update on G20	Oral report
Item 9	Other business	
Item 9.a)	OECD Review of Agricultural Policies i) Kazakhstan ii) Indonesia	Oral report
Item 9.b)	Report on the OECD Workshop on Agriculture and Water in Indonesia, December 2011	Oral report
Item 9.c)	List of actions and decisions	Room document

5. OECD 제56차 농업시장작업반(APM) 회의결과

5.1 핵심요지

- 농업위원회 사무국은 농업 전망상의 주요 불확실성을 회원국에 설명하기 위하여 미국의 바이오연료 정책 동향 및 선택 가능한 정책옵션에 대한 OECD 사무국의 예측에 대하여 설명함.
- 국제 상품시장의 구조변화를 파악하고 평가하기 위한 ‘밀가격 변동성 시나리오 분석’의 보고서 공개가 결정되었고, ‘확률모델 개발과 가격변동성 분석’의 연구 결과가 보고되었음.
- 식량안보의 개념 및 동향에 관한 보고서는 비공개 처리하기로 결정되었으며, 회원국들의 의견은 추후에 작성될 종합보고서(synthesis report)에 반영하기로 함.
- 식품제인과 농업 보고서의 진행상황을 보고하였고, 추후 연구일정에 따라 질문서 작성, 관련 전문가 추천 등 회원국의 협조를 요청함.

5.2 관찰 및 평가/건의

- 식량안보에 관한 종합보고서 작성 과정에서 회원국 간의 의견 차이가 두드러질 것으로 전망되는 바, 우리나라의 대응 입장을 명확히 정리해 두는 것이 필요함.
 - 이번 회의의 주요 이슈였던 식량안보의 개념 및 무역과의 상관관계에 대한 우리나라의 의견을 내부적으로 정리하여, 이를 반영한 서면의견서를 적시에 제출하도록 하여야 함(3.21 까지).
 - 종합보고서에 우리 입장을 적극적으로 반영하기 위해 일본 등 수입국 공조모임 국가들과 사전 조율을 통하여 공동 의견을 개진하는 방안도 검토할 필요가 있음.
- 차기 수입국 공조모임이 제158차 농업위원회(5.14-16) 기간 동안 우리나라 주관으로 개최될 예정인바, 사전 준비가 필요함.
 - 특히 다음 모임에서는 2013-14 예산 및 작업계획(PWB) 등 비중 있는 안건이

다루어질 것으로 예상됨.

- 식품체인 관련 국가별 설문조사 및 전문가 워크숍에 대비하여 비료와 바이오연료 분야의 전문가 풀 구성 및 우리나라의 대응방향에 대한 사전적 검토 작업이 있어야 함.

※수입국 공조모임 논의 내용

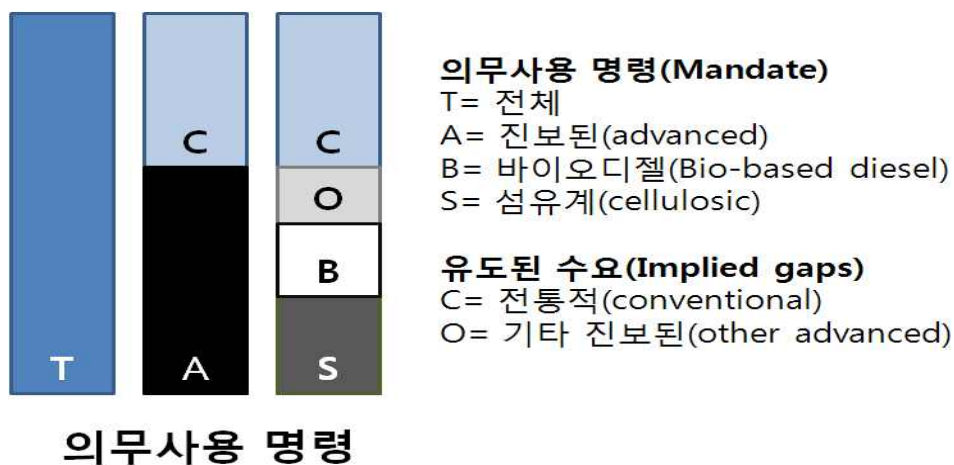
- 일본 주관으로 수입국 공조모임(3.7, 13:00~14:30)이 개최됨.
 - * 일본, EU, 스위스, 노르웨이, 이스라엘 및 우리나라 참석
- 공조모임 이후 논의될 예정인 ‘식량안보 - 개념 및 동향’ 보고서에 대한 참여국들의 의견 교환이 이루어짐.
 - 전반적인 보고서의 방향에는 모두 동의하였으나, 다른 국제기구 논의와의 중복을 주의해야 한다는 의견이 제시됨.
- 차기 농업위원회(5.14~16)에서 논의될 예정인 2013-14 예산 및 작업계획(PWB)에 대한 사전 의견 교환이 진행됨.
 - 핵심과제(core)와 선택과제(choice)를 회의에서 결정하는 방안을 제안하자는 의견이 있었으나, 전체회의를 통한 표결의 경우 수적 불리함이 있어 지금과 같은 방식이 바람직하다는 것에 참여국들이 동의함.
 - * 농업위원회는 사전에 핵심과제와 선택과제를 선정하여 회원국들에 제시하고, 회원국들의 토론을 통하여 선택과제의 우선순위를 결정함
 - 생산자지지추정(PSE) 관련 작업에 대한 과도한 예산 사용을 경계하며 농업정책 평가보고서(M&E)를 격년으로 발간하는 것도 고려해 볼만하다는 의견이 제시됨.
 - OECD 자체가 재정적 압박을 심하게 받고 있는 상황임을 고려해야 함에 참여국들이 공감하였음.

5.3 주요 의제와 논의 내용

<Item3> 미국의 바이오연료 정책 동향과 2012 OECD-FAO 전망

- 사무국은 미국 환경보호청의 바이오연료 최소 의무사용명령(biofuel mandate) 및 향후 EPA(환경청)가 선택 가능한 정책 옵션을 설명함.
- 미국 정부는 바이오연료를 전통적 바이오연료, 바이오디젤, 섬유소 바이오연료, 기타 진보된 바이오연료로 구분하고 각각에 대한 의무사용량을 정유업체(blenders)에 제시함. 에너지독립·보장을 위한 법률(EISAQ)에 의거하여 EPA는 2022년 기준 150억 갤런의 전통적 바이오연료, 10억 갤런의 바이오디젤, 40억 갤런의 기타 바이오연료, 160억 갤런의 섬유소 바이오연료를 사용하도록 규정하고 있음.

그림1. 의무사용 명령과 유도된 수요



- 사무국은 섬유소 바이오연료 의무사용량이 지켜지기 어려우며 EPA는 이에 대해 전체와 진보된 바이오연료 의무사용량을 섬유계 부족분만큼 감축할 것으로 보고 농업전망을 하여 그 결과를 5월 2012년 전망보고서에 발표할 예정입니다.

<회원국 발언요지 및 사무국 답변>

- 회원국들은 대체적으로 사무국의 보고서에 만족을 표시하였으나, 독자가 미국의 바이오연료 정책을 보다 이해하기 쉽도록 전망보고서 박스기사에 설명을 단순화해 줄 것을 요청함.
- 이에 대하여 사무국은 가능한 단순하게 설명을 하겠으나, 박스의 주 목적이 농업

전망상의 주요 불확실성을 정의하는 것임을 명확히 함. Outlook에서 박스기사의 주요 목적은 주요 불확실성을 정의하는 것이며 생산자, 투자자의 의사결정을 모델에 반영하기는 어려움.

○ 미국은 옵션2의 경우(정체와 진보된 바이오연료 의무사용량을 유지)에 진보된 바이오연료 추가 공급을 위해 필요한 사탕수수 수입량이 브라질 생산보다 많을 것이라는 내용이 민감한 사항이 될 수 있음을 지적함.

○ 사무국은 지금의 생산성 향상 속도로는 브라질의 공급 능력이 필요한 수요량을 충족하지 못할 것이라고 재차 설명함.

※ 관찰평가: 바이오연료와 관련된 내용은 품목별 전문가회의(FAO commodity meeting, 3.29, 로마)에서 다시 논의될 예정이어서 그 결과를 주시할 필요가 있음. 화석연료의 가격이 당분간 계속 높을 것으로 보여 바이오연료에 대한 선진국의 관심은 더 커질 것으로 보임. 이에 따른 농산물(옥수수, 콩, 사탕수수)의 추가 수요가 예측됨.

<Item 4.a> 밀 가격 변동성 시나리오 분석

○ 사무국은 신흥경제국(BRICs)의 소득증대와 국제재고수준의 변화가 국제 밀가격 변동성에 미치는 영향에 관한 연구 결과를 보고하고 보고서의 공개를 요청함.

○ 신흥국의 소득증대로 인하여 국제 가격변동성이 커질 것으로 전망되고, 이로 인하여 저소득 국가의 식량안보를 위한 지원이 요구됨. 재고가 소비에 사용된다는 가정이 성립한다면, 재고량이 많은 경우 가격 변동성이 완화됨.

○ 특히 저장성이 좋은 밀의 경우 주어진 일정수준의 재고수준에서 한해의 수요, 공급변화가 가격에 미치는 효과는 중장기적으로 점점 작아지는 반면 비용부분은 증가함. 수익성을 높이려는 민간기업이 수확기에 재고를 확보하고 가격변동성을 이용해 단정기에 판매하여 수익을 높이려는 행위를 할 경우 재고수준이 높더라도 가격변동성은 낮추기 어려울 수도 있음.

<회원국 발언요지 및 사무국 답변>

- 대부분 회원국들이 보고서 공개에 동의하였으나, 프랑스, 일본 등은 Aglink 모형이 가지는 한계를 보고서에 명시해 줄 것을 재차 요청함. 재고가 가격에 미치는 영향뿐만 아니라 역으로 가격이 재고에 미치는 영향이 존재하기 때문에 모형에서 재고를 내생변수 할 필요가 있음. 사용된 모형은 매년의 균형가격을 정하는 모델로서 변동성을 과소평가할 수 있음.
- 프랑스는 Aglink 모형에 위험회피 정도가 고려되지 않은 점을 명시해할 것과 시나리오 분석에서 “모든 시나리오가 경제학적으로 합리화된 것은 아니다”는 문장 추가를 요청함. 일본은 가격 탄력성이 밀 시장에 미치는 영향에 대한 언급과 가격 탄력성에 있어 저소득국과 고소득국과의 차이가 반영되어야 함을 지적함.
- 사무국은 이를 반영한 수정본을 작성 후, 대표부사이트(delegate's corner)를 통한 회원국 회람의 절차를 거쳐 컨설턴트 명의의 워킹페이퍼로 공개하기로 함.

<Item 4.b> 확률 모델 개발과 가격변동성 분석

- 사무국은 가격변동을 세분화(decompose)하기 위한 모델 개선 작업 및 모델링의 해석능력 향상을 위한 작업 진행상황을 설명함. 수확량 변동성을 잘 반영할 수 있도록 지역을 세분화 하는 등 모형의 방법론을 개선하고 있으며, 과거 가격 변동성의 분석을 통하여 곡물 수확량과 국제곡물가격의 상관관계를 분석하고자 함.
- 쌀의 경우 지역, 국제간의 지역차이의 기여도와 가격변동성과의 상관관계는 타작목에 비해 상대적으로 적은 것으로 나타남. 높은 위험성이 있었던 2001-10년과 낮은 위험성이 있었던 1992-2000년을 비교하여 시뮬레이션을 한 결과, 가격 변동성 증가는 잡곡의 경우 30%, 밀의 경우 80%였으며, 쌀은 미미하였음.

<회원국 발언요지 및 사무국 답변>

- 회원국들은 단위당 생산량의 내생변수화 등 모델 개선을 위한 제안을 하였으나, 사무국은 기술적 한계가 있음을 밝힘.
- 프랑스는 사용된 자료의 한계(annual data 사용)를 지적하고 같은 연구 결과가 역

으로 하는 경우(세분화된 모형 결과를 역으로 다시 통합) 같을 지 의문을 표함.

- 캐나다는 관련 연구를 지속적으로 해야 한다고 지적하고 프랑스와 마찬가지로 연구결과와 견고성에 의문을 제기함. 덴마크는 투입재 가격이 포함되지 않은 것을 연구의 한계로 지적함.
- 사무국은 데이터가 국가수준이고 연별이어서 모형을 더욱 정교하게 하기 어려운 한계가 있음을 밝힘. 단위당 생산량은 내생적인 요소이지만 본 연구에서는 가격 변동에 따른 생산자 반응을 추정하기 위한 목적으로 시나리오에서 가격 변동을 5%, 10%, 15% 등으로 외생적인 처리를 하고 있음. 5월 APM회의에서 보고서의 공개여부를 논의할 예정임.

<Item 6> 식량 안보 - 개념 및 동향

- 사무국은 식량안보의 개념 및 동향에 관한 보고서 내용을 간략히 설명함. 식량안보를 가용성(availability), 접근성(accessibility), 영양효율성(utilization), 안정성(stability)의 측면에서 정의한 FAO의 개념이 가장 널리 활용됨. 무역과 식량안보는 일정한 상관관계가 발견되었지만, 논란의 여지가 있어 추가적인 연구가 필요함. 식량가격의 변동성 증가는 개도국 소농의 식량안보 상황을 악화시킬 수 있음.
- 검토된 여러 가지 지표를 통해 도출된 결과를 토대로 식량안보는 국제사회에 중요한 문제라는 것을 재확인함. 하지만 정책결정을 위한 다양한 정보의 제약이 존재하여 실현가능한 목표 설정에 한계가 있음. 2007-08년 발생한 식량위기 상황은 저소득국가에서 광범위한 분야에 영향을 미쳐 국민의 영양 섭취 구조가 취약해지는 결과를 초래함. 국가별 영향은 무역정책 및 시장외적인 요인, 순수입국과 순수출국과의 차이, 최종소비자의 구매 등에 따라 다르게 나타남.
- 식량안보의 증진을 위해 용수관리 및 기후변화 대처 능력을 강화하여 가용성과 접근성을 개선하고, 사회적으로 효과적인 정책을 추진하여 영양효율성을 증진시키며, 위험관리 체계를 구축하여야 함.

<한국 대표단 발언 요지>

- 식량안보와 관련하여 OECD, FAO 등에서 오랫동안 사용되고 있는 개념은 최근 영양실조 인구의 급증현상을 고려할 때 식량안보의 안정성(Stability) 측면에서 재정립되어야 할 필요성이 있음. 특히, 무역과 관계가 있는 안정성 문제는 개별국가에서 생산되는 식량에 대한 무역의 주체, 즉, “누가 실제로 저개발국에 식량을 공급하고 있는가?”의 문제를 연구할 필요가 있음.
- 개별국가에서 생산되는 잉여 식량에 대한 실제 국제 무역 구조(생산, 유통, 저장, 가공, 운송)가 독과점 또는 과점적 체계가 형성되어 있는지 여부, 이로 인해 식량안보의 안정성 및 국제가격에 부정적인 영향을 미쳐 식량안보에 위협적인 요소로 작용하고 있는지의 여부 등이 논의되어 근본적인 문제를 해결할 수 있는 포괄적 개념이 채택되어야 함. 또한 식량안보와 시장개방정도 및 수입의존도의 상관관계 분석을 통한 식량안보 강화의 논리는 많은 회원국들의 오해가 있어 삭제되어야 함.
- 식량안보와 밀접한 관계가 있는 식량가격 변동성 증가 측면에서 다양한 요인들이 분석되어야 함. 특히, 원유가격 상승에 따른 생산비 및 거래가격 상승 영향, 선물시장의 투기자본 유입실태 및 국제가격에 미치는 영향, 바이오연료 등 식량 섭취 이외의 목적으로 사용되는 곡물이 미치는 영향, 수입국들의 구매 방식에 따른 가격 변동성 증가 영향 등의 분석이 이루어져야 함.

<회원국 발언요지 및 사무국 답변>

- 회원국들은 ①식량안보의 개념과 ②식량안보와 무역의 관계에 대해 다양한 의견을 개진함. 식량안보의 개념에 관하여 식량의 공급 측면에 대한 관심이 촉구되었으며, 저장이나 수송과 같은 부분을 포괄할 수 있는 개념 정립이 필요함. 또한 위험관리의 틀에서 식량안보 문제를 접근하는 것이 필요하다는 의견도 있었으며, 이러한 다양한 식량안보의 개념을 평가하기 위해서 식량가격지수 등 다양한 지표를 활용해야 한다는 의견도 있었음.
- 다수의 회원국들이 식량안보와 무역의 상관관계에 관한 보고서 내용이 무역이 활성화 될수록 식량안보 수준이 높아진다는 오해를 유발할 수 있음을 지적하고 우려를 표시함. 이외에 무역을 측정하기 위한 지표로 지금의 무역 개방도(trade openness)가 사용된 이유를 질의함.

- 사무국은 식량안보에 관한 연구가 시작단계임을 강조하며, 본 연구보고서는 회원국들의 의견에 따라 비공개처리하기로 결정함. 다만 논의 과정에서 회원국들이 제시한 의견은 추후 발표될 식량안보 관련 종합보고서에 반영하기로 함. 추가적인 회원국 의견 및 회의발표 내용을 3.21일까지 서면으로 제출해 줄 것을 요청함.

<Item 7.> 식품체인과 농산물 시장

- 사무국은 향후 작업을 위하여 비료산업 및 바이오연료 산업에 대한 정책적 지원에 관한 DB 구축 결과를 설명하고, 향후 주요 연구 일정을 설명함. 제57차 APM 이전에 추가자료 수집을 위한 질문서를 제시할 것이며, 10월 중 관련 전문가들이 모이는 워크숍을 개최할 것임.
- 본 연구를 통해 비료, 바이오연료 정책이 농업생산과 나아가 농가소득에 미치는 영향을 분석하는 것임. 일차적으로 OECD 회원국과 7개의 비회원국(브라질, 러시아, 인디아, 인도네시아, 중국, 남아프리카, 우크라이나)의 관련정책과 공급망 구조를 파악하고 이차적으로 농업에 대한 영향분석을 하고자 함.

<회원국 발언요지 및 사무국 답변>

- 회원국들은 질문서의 응답을 위한 일정이 촉박하여 충실한 자료 수집이 어려울 수 있다는 의견을 개진함. 또한 워크숍 주제를 명확히 해줄 것을 요청함.
- 프랑스는 질문서 배포 및 회수하는 일정이 무리가 있음을 지적함. 시장접근과 규제접근을 구별하여야 하고, 문제가 있는 규제적인 접근보다는 시장접근방식에 초점을 두어야함.
- 영국은 바이오연료, 비료정책이 소비자에 미치는 영향도 중요하며, 전문가 워크숍을 통해 무엇을 토론할지, 무엇을 달성할 것인지 정확히 정의되어야 함을 지적하였고 노르웨이, 멕시코도 같은 의견을 제시함. 스페인은 세계 비료시장의 구조(카르텔, 과점) 등도 연구에 포함되어야함을 지적함.
- 사무국은 이에 대해 바이오 연료 시장은 여타 산업과는 완전히 다르기 때문에 규제적 접근에 보다 초점을 두었음. 소비자에 미치는 영향분석은 본 보고서의 목적과는 별개로 향후 연구에서 고려될 수 있음. 워크숍의 목적 등 추가 정보를 향후

제공하기로 함.

<Item 8> G20 관련 활동 경과

- 멕시코 대표단이 G20의 농업분야 활동 계획을 설명하였음. 2011 G20 행동계획 (Action Plan)을 계승하면서, ‘지속가능한 농업 생산성 증진’에 초점을 맞출 것임. 4.12~13 고위급 회의가 개최될 것이며, 5.17~18 차관급 회의를 개최할 것임.
- 사무국은 G20 회의를 위해 작성 중인 보고서의 개요를 설명하고, 준비되는 대로 회원국들과 공유할 것임을 알림. 잠정적인 보고서 목차는 ①생산성, 지속가능성, 기술개발, ②농업분야의 발전, ③농업분야 조직개혁 및 기술격차 완화 방안, ④정책적 제안으로 구성될 것임.