

KREI 농정연구속보 / 2003-2(제2권)

유럽연합의 2003년 개혁안과 농업협상의 관계

임 송 수 부연구위원

(전화 : 3299-4382 / E-mail : songsoo@krei.re.kr)

- | | |
|----------------------------|-----|
| 1. 농정개혁의 경과 | / 1 |
| 2. 2003년 개혁안(MTR)의 주요 내용 | / 2 |
| 3. 2003년 개혁안이 블루박스에 미치는 영향 | / 5 |
| 4. 2003년 개혁안이 농업협상에 미치는 영향 | / 7 |



한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

한국농촌경제연구원

우리 연구원은 연구결과물 중 정책자료로 활용할 수 있는 것을 간결하게 정리, 정책 당국자나 농업인 등에게 신속하게 제공하고자 'KREI 농정연구속보'를 발간·배포하고 있습니다.

1. 농정개혁의 경과

15개 회원국으로 구성된 유럽연합(EU)은 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP)이란 공통의 규범 안에서 농업부문을 관장한다. 1962년에 시작된 공동농업정책은 EU 안에서 농산물에 관한 공통가격 실현 및 자유로운 이동, EU 안에서 생산된 농산물에 대한 특혜 부여, 공동농업정책 시행에 필요한 비용의 공동 부담 등의 원칙아래 운용되고 있다. 공동농업정책의 덕택으로 EU는 최대 농산물 수입국에서 주요 수출국으로 변모할 수 있었다.

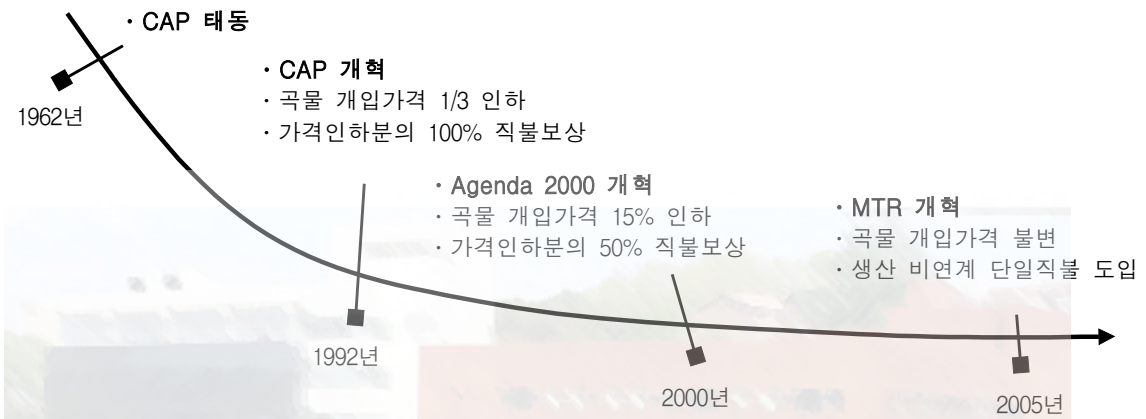
공동농업정책에 따라 시행하는 가격보조 정책의 기본 틀은, EU 시장에서 일정한 가격수준을 최소한 보장하면서(개입가격 제도), 높은 관세를 통해 수입을 억제하는(부가금 제도) 한편, 과잉 생산된 농산물은 국제가격으로 수출하되 그 가격차이는 보조로써 보상하는(수출보조 제도) 것이었다. 그러나 이러한 가격보조 정책은 농산물의 과잉 생산을 부추기고 예산 부담을 증대시키는 부작용을 가져왔다.

이에 따라 1992년에 EU는 곡물 개입가격을 1/3 정도 낮추고 그 가격 인하분을 농가에 직접 보상하는 농정개혁을 단행했다(보상직접지불 제도). 이 직접지불은 나중에 WTO(당시 GATT) 농업협상에서 블루박스(blue box)로 분류됨으로써 감축해야 하는 보조 대상에서 면제됐다. 이미 정해진 면적이나 고정된 가축두수를 기준으로 하는 이른바 생산제한 하의 지원이기 때문이다.

1999년에 EU는 동구권 국가로 회원국이 확대될 것을 준비하고 21세기 농정방향을 제시하는 차원에서 새로운 공동농업정책 개혁(Agenda 2000)을 채택했다. 이로써 곡물 개입가격이 추가로 15% 인하되었으며, 직접지불을 확대해 가격하락에 따른 소득 감소분의 50% 수준을 보상하도록 했다.

Agenda 2000의 이행 과정에서 중간 평가를 통해 농정개혁을 더욱 촉진한다는 목적아래 2002년 7월에 EU는 중간 개혁안(Mid-Term Review: MTR)을 제시했고, 거의 10개월 동안의 활발한 논의를 거쳐 2003년 6월에 그 최종안(이하 2003년 개혁안)을 확정하게 됐다.

그림 1. 공동농업정책(CAP) 개혁의 흐름



이처럼 공동농업정책은 여러 번의 개혁을 거쳐 가격보조에서 소득보조 중심으로 전환되고 있으며, 소득보조 수단도 생산과 연계된 블루박스에서 생산과 연계되지 않은 그린박스로 변모되고 있다<그림 1>.

2. 2003년 개혁안(MTR)의 주요 내용

2003년 개혁안은 공동농업정책의 추가 개혁안으로 볼 수 없을 만큼 커다란 변화를 담고 있다. 공동농업정책에 대한 전체 예산 규모는 이전에 설정된 수준과 같지만, 새로운 농정수단과 운용 체제가 도입된 것이다.

첫째, 블루박스에 해당하는 지금의 보상직접지불을 WTO 규정이 허용하는 그린박스 형태로 전환했다<표 1>.

보상직접지불은 휴경과 사육두수 제한 등 생산제한 조치가 전제되어 감축대상 보조에는 포함되지 않지만 생산과 연계되어 있으므로 미국 등으로부터 폐지 압력을 받아왔다. 경종작물에 대한 보상직접지불의 결정 공식은 식(1)과 같다.

$$(1) \text{ 직접지불} = \text{기준 단가}(\text{€}/\text{톤}) \times \text{기준 단수}(\text{톤}/\text{ha}) \times \text{기준 면적}(\text{ha})$$

기준 단가가 고정돼 있다는 점에서 직접지불액이 현재의 시장가격과 연계되지는 않는다. 그러나 기준 단수와 기준 면적이 농가 단위가 아닌 지역적으로(regionally) 설정된 것이기 때문에 농가는 실제 재배면적을 직접지불 대상으로 신청한다. 만약

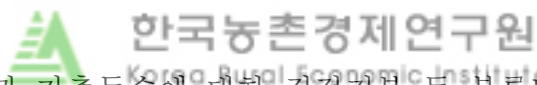
표 1. Agenda 2000과 2003년 개혁안(MTR)의 비교

	Agenda 2000	MTR
적용 시기	<ul style="list-style-type: none"> • 2000~2006년(당초) • 2002년에 MTR 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 2004~13년* • 단일직접지불은 2005~07년부터
개입 가격	<ul style="list-style-type: none"> • 곡물 개입가격 15% 인하 	<ul style="list-style-type: none"> • 곡물 개입가격 유지 • 호밀에 대한 개입가격 폐지 • 쌀 개입가격의 50% 인하
직접지불	<ul style="list-style-type: none"> • 개입가격 인하분의 50%에 대한 보상직접지불 시행 • 휴경 10% 조건 	<ul style="list-style-type: none"> • 생산과 연계되지 않은 단일직접지불 도입 • 쌀에 대한 보상직접지불 시행 (일부는 블루박스 형태) • 휴경 10% 조건(추후에 확대 가능)

주 : * 2002년 10월에 브뤼셀(Brussels) EU 정상회의는 2013년까지 공동농업정책 예산 상한을 설정함.

해당 지역에서 신청된 총 면적이 지역적으로 설정된 기준 면적을 초과한 때에는 그 비율에 맞춰 지불액이 줄어들게 된다. 이에 따라 농가 수준에서 단수를 높이거나 생산을 늘릴 유인책이 존재한다. 또한 보조를 받기 위해서는 해당 농산물을 생산해야 하기 때문에 이 직접지불은 생산과 연계된 보조라고 할 수 있다.

축산농가에 대해서는 사육 또는 도축 두수 당 일정액을 지불하는 할증가격(premium) 형태의 직접지불 제도를 적용했다. 이 역시 생산제한 하의 블루박스 조치로, 농가당 또는 지역적으로 지원 상한이 설정되어 있고 ha당 사육밀도 기준을 지켜야 한다(예: ha당 소 2두).



2003년 개혁안은 보상직접지불과 가축두수에 대한 직접지불 등 블루박스의 대부분을 생산과 연계되지 않은 WTO상의 허용보조(그린박스)로 전환하도록 하고 있다. 이는 지금의 다양한 직접지불을 생산과 연계되지 않은 형태(decoupling)로 통합해 농가당 단일직접지불(single farm payment)로 지원하는 방안이다. 단일직접지불이란 2000~02년에 농가가 받았던 모든 직접지불액을 당시의 면적당 금액으로 환산하여 생산과 관계없이 지불하는 제도이다.

단일직접지불을 적용하지만, 각 회원국은 다음과 같이 보상직접지불을 일부분 존속시키는 대안을 선택할 수 있다.

- ① · 경종작물에 대한 보상직접지불을 최대 25% 유지, 또는
· 듀럼(durum) 밀에 대한 추가지불을 최대 40% 유지
- ② 양과 염소에 관한 직접지불을 최대 50% 유지
- ③-1 · 암소(suckler cow)직접지불을 최대 100% 유지하고, 도축직접지불을 최대 40% 유지
- ③-2 · 도축직접지불을 최대 100% 유지, 또는
· 특별수소직접지불을 최대 75% 유지
- ④ · 환경 보호 및 개선 또는 농산품의 품질 및 유통 개선에 중요한 특정 영농형태를 촉진하기 위한 특별지불(special payments)의 추가 제공

단일직접지불의 총 규모는 2005년에 265억 €이고, 그 이후부터는 307억 €로 확정됐다. 회원국별 할당 비중은 프랑스가 전체에서 27%를 차지하고, 독일 17%, 영국 13%, 스페인 12% 등의 순위이다. 단일직접지불은 회원국에 따라 2005~07년부터 도입된다. 다만 선택된 대안에 따라 단일직접지불에 통합되지 않는 직접지불은 지금처럼 생산과 연계된 블루박스의 보조로 남게 된다.

직접지불의 전환과 더불어 직접지불로 보조되는 금액에서 일부를 떼어내어 농촌 개발 분야에 사용하도록 하는 조치(modulation)도 도입됐는데, 그 감액 정도는 2005년에 3%, 2006년에 4%, 2007년부터는 5%이다. 직접지불의 수혜규모가 연간 5,000€ 이하인 소규모 농가는 감액에서 면제되고, 수혜규모가 5,000~50,000€인 농가엔 감액률의 1/2 수준이 적용된다. 국내외 여건의 변화로 시장가격 보조의 규모가 공동농업정책 예산에서 설정한 상한보다 커지게 될 경우에 직접지불의 규모를 3%까지 조정할 수 있는 금융 규율제도도 도입됐다.

둘째, 일부 품목에 대한 가격보조를 폐지하거나 그 수준을 낮췄다. 독일에서 많이 생산되는 호밀에 대한 개입가격이 폐지되고, 쌀에 대한 개입가격은 지금의 1/2 수준인 톤당 150€로 감축되면서 그 개입물량도 연간 7만 5,000톤으로 제한된다. 곡물에 대한 개입가격은 지금과 같은 톤당 101.31€로 유지하기로 했다.

낙농제품에 대한 쿼터는 2006/07~2008/09년에 0.5%씩 늘어나고, 쿼터제도는 2014년까지 유지된다. 대신에 버터에 대한 개입가격은 2004년부터 4년 동안 모두 25% 줄고 개입물량도 7만 톤에서 3만 톤으로 감소된다. 탈지분유의 개입가격은 3년 동안 총 15%를 감축하지만 개입물량은 10만 9,000톤으로 유지된다.

셋째, 환경과 농촌개발에 대한 조치가 강화됐다. 직접지불을 받기 위해 농가는 환경보전 등 기본적인 순응요건(cross-compliance)을 이행해야 한다. 순응요건을 만족하지 못할 경우 수혜 농가에 벌칙(보조 규모의 감축)이 부과된다. 환경보전을 목적으로 한 농업환경 조치(AEM)에서 회원국과 공동 부담하는 EU의 비율이 높아졌다. 1인당 GDP가 EU 평균의 75% 이하인 목표 1지역의 경우에 EU의 부담 비율이 최대 85%로 늘어나고 다른 지역에 대해서는 60%로 정해졌다.


3. 2003년 개혁안이 블루박스에 미치는 영향

2003년 개혁안이 확정됨에 따라 EU는 WTO 농업협상에서 이전보다 신축적인 입장을 취할 수 있게 됐다. 특히 국내보조 분야에서 EU가 수용하기 가장 어려웠던 블루박스의 감축이 더 이상 걸림돌이 되지 않을 가능성이 높아졌다. EU는 자국의 협상 제안서를 통해 블루박스가 유지돼야 한다고 주장해 왔으나, WTO 농업협상 회의의 하빈슨(Harbinson) 의장은 블루박스의 50% 감축 또는 감축대상 보조(AMS)에 블루박스를 통합한 후 감축하는 방안을 제시한 상태이다.

2003년 개혁안의 이행으로 과연 EU가 하빈슨 제안을 받아들일 수 있는가를 살펴보기 위해 3가지 시나리오를 설정해 분석하기로 한다<표 2>.

시나리오 1은 블루박스 형태로 유지할 수 있도록 대안이 제시한 수준을 모든 회원국들이 최대한 활용한다는 가정이다. 시나리오 2는 회원국의 50%가 경종부문의

표 2. EU의 블루박스 산출을 위한 시나리오 설정

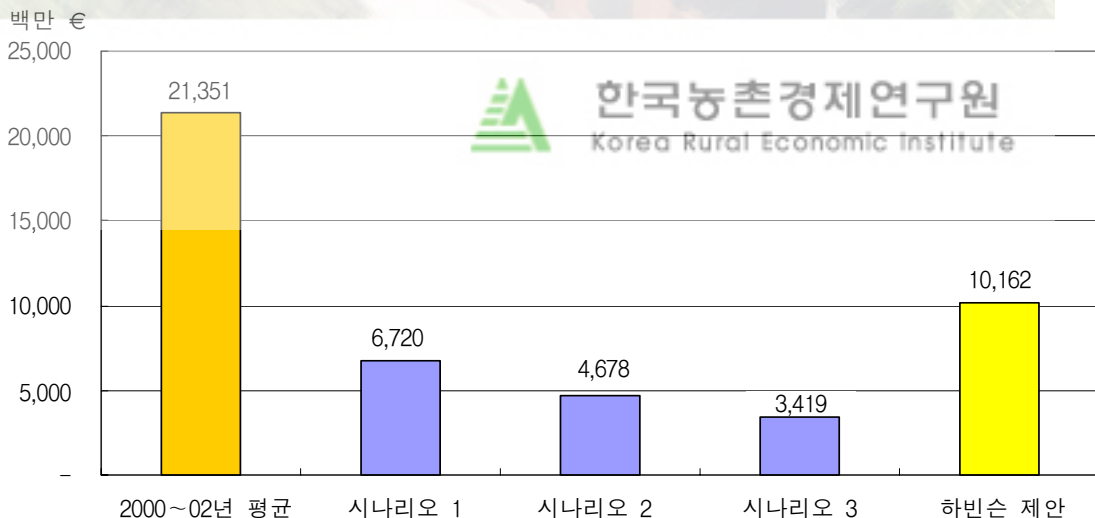
 한국농촌경제연구원 Korea Rural Economic Institute	
기준치	· 2000~02년에 평균 블루박스의 이행 실적
시나리오 1	· 모든 회원국이 경종부문의 대안을 선택 · 모든 회원국이 축산부문의 대안을 선택
시나리오 2	· 회원국의 50%가 경종부문의 대안을 선택 · 회원국의 100%가 축산부문의 대안을 선택
시나리오 3	· 회원국의 50%가 경종부문의 대안을 선택 · 회원국의 50%가 축산부문의 대안을 선택

대안을 선택하고, 모든 회원국이 축산부문에 허용된 블루박스 수준을 적용한다는 가정이다. 이는 2003년 개혁안에 관한 논의과정에서 축산보조를 단일직접지불로 전환하는데 많은 회원국들이 우려를 나타냈다는 사실을 반영한 것이다. 끝으로, 시나리오 3은 회원국의 50%만이 경종 및 축산부문의 허용 수준을 채택한다는 가정이다. 다시 말하면, 절반의 회원국들이 완전히 생산과 연계되지 않은 직접지불보조 형태를 전환한다는 가정이다. 모든 회원국들이 단일직접지불의 대안을 전혀 채택하지 않고 생산과 연계되지 않은 보조로 모두 전환하는 경우도 가정할 수 있으나, 이 경우에 블루박스로 남는 보조의 규모는 쌀에 대한 직접지불 등으로 적기 때문에 시나리오 설정에 포함시키지 않았다.

설정된 시나리오별 블루박스의 규모를 산출하기 위해서는 먼저 EU의 블루박스 규모가 파악되어야 한다. 그러나 2003년 개혁안 이행의 기준기간은 2000~02년인 반면에 EU가 WTO에 가장 최근에 통보한 블루박스 이행실적은 1999/2000년(유통연도) 기준이다. 이에 따라 미국 농무부(USDA/FAS)가 제시한 EU의 예산자료를 기초로 블루박스 규모를 산출했다. 2000~02년(2000~01년 수치는 집행액, 2002년 수치는 예산 배정액 기준)에 EU의 평균 블루박스 규모는 1999/2000년 수준보다 16억 € 정도 늘어난 214억 €로 시산됐다.

시산된 블루박스를 근거로 시나리오별 영향을 분석하면 <그림 2>과 같다.

그림 2. 시나리오별 블루박스의 영향



가장 보수적으로 가정한 시나리오 1의 경우에 블루박스 규모는 기준치의 1/3 수준 미만으로 줄어드는 것으로 나타났다. 시나리오 2와 3의 경우에도 블루박스 규모는 기준치 수준의 각각 22%와 16%에 불과하다. 이는 2003년 개혁안의 이행으로 EU가 큰 폭의 블루박스 감축을 이뤄낼 수 있다는 것을 뜻한다.

이에 따라 1999~2001년 기준으로 블루박스 규모를 2010년까지 50% 감축하자는 하빈슨 제안을 EU가 수용할 수 있을 것으로 판단된다. 1999~2001년 기준으로 다시 시산한 블루박스 규모의 50% 수준은 약 102억 €인데, 이는 시나리오별 결과치인 34~67억 €보다 크기 때문이다.

4. 2003년 개혁안이 농업협상에 미치는 영향

2003년 개혁안의 확정으로 EU는 이제 국내보조 분야의 협상 난제를 해결한 것으로 판단된다. 먼저, AMS를 60% 감축하자는 하빈슨 제안은 EU가 제안한 55% 감축 수준과 비슷하다. AMS 상한이 지금의 672억 €에서 2010년에 296억 €로 감축 되더라도 EU가 이를 받아들일 수 있다는 뜻이다. 더욱이 버터와 탈지분유에 대한 개입가격이 떨어지고, 쌀의 개입가격도 1/2 수준으로 감소한 점, 그리고 구조조정 차원에서 호밀에 대한 개입가격을 폐지한 점 등으로 AMS 감축 폭은 더욱 커질 것으로 예상된다.

블루박스에 관해서는 앞에서 시산한대로 하빈슨 제안을 어려움 없이 수용할 수 있을 것으로 보인다. 오히려 이를 계기로 EU는 다른 WTO 회원국들로 하여금 최소 허용보조(de minimis)의 기준 강화 등 추가적인 개혁에 동의하도록 요구할 수 있으며, 자국의 관심사항인 지리적 표시제 등의 관철을 시도할 것으로 예상된다. 따라서 남은 문제는 2003년 개혁안으로 인해 시장접근(관세) 및 수출보조 분야에서 EU가 얼마나 신축성을 더 갖게 되는가 하는 점이다.

먼저 시장접근과 관련한 EU의 입장은 2003년 개혁안 이후에도 여전히 취약할 것으로 예상된다. 단, 밀의 경우에는 개입가격과 국제가격 사이에 격차가 크지 않고, 2003년부터 관세에서 관세할당(TRQ)으로 그 수입방식을 바꾸면서 쿼터를 초과하는 수입량에 대해 높은 관세율(톤당 95 €)을 부과하기 때문에 하빈슨 제안대로 관세를 감축하더라도 커다란 영향을 받지 않을 것으로 판단된다. 그러나 낙농제품

과 소고기 등 이른바 민감 품목의 경우에는 국내외 가격 차이가 크기 때문에 관세 감축으로 수입이 늘어날 것으로 내다보인다. 특히 냉동 소고기의 경우에 현재 실행 관세율이 43%이므로 하빈슨 제안대로 5년 동안 50% 감축한다면 관세율이 22%로 떨어져 수입확대가 불가피할 것이다.

수출보조의 경우에도 사정은 비슷하다. 비록 수출보조 규모가 2000년에 56억 €에서 2003년에 42억 €로 내림세를 보이고 있으나, 우유와 우유제품, 설탕, 소고기 등에 연간 30억 € 정도가 수출보조로 지급되고 있다. 특히 소고기, 버터, 치즈, 탈지분유 등의 수출가격은 역내 가격보다 20% 정도 낮고, 설탕의 경우에 그 가격 차이가 100% 정도이므로 이를 수출보조로 메우고 있는 형편이다. 따라서 역내 가격이 큰 폭으로 하락하지 않는다면 앞으로 수출보조의 감축 가능성은 크지 않다.

2003년 개혁안에 따라 버터와 탈지분유의 개입가격이 하락하면 그 생산량이 감소될 것이나, 우유에 관한 쿼터가 더 증대되었기 때문에 생산량은 늘어나 낙농제품에 대한 수출보조의 감축을 기대하기 어려울 것이다. 또한 이번 2003년 개혁안에는 설탕부문에 대한 개혁이 전혀 언급되지 않고 있어, 설탕에 대한 수출보조 부담은 계속 남아있게 된다. 반면에 블루박스 보조가 단일직접지불로 전환된 영향으로 소고기의 생산량과 수출량은 감소할 것이며, 이에 따라 일부 수출보조도 감소할 것으로 내다보인다.

2003년 개혁안에 따른 단일직접지불의 도입으로 EU는 WTO 농업협상의 국내보조 분야에서 신축적인 입장을 취할 수 있게 됐다. 반면에 낙농제품, 소고기, 설탕 등 이른바 민감 품목에 대한 개혁이 미미한 수준에 머물러 EU는 관세감축이나 수출보조 분야에서 그 수세적인 입장을 벗어나지 못할 것이다. 결국 EU는 2003년 개혁안 이후에도 시장접근과 수출보조에 관한 하빈슨 제안을 수용하지 못할 것이며, 이에 따라 협상에서 이 분야에 대한 개혁수준 완화를 강하게 주장할 것으로 전망된다.

MEMO



한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute



한국농촌경제연구원

Korea Rural Economic Institute

발행처 : 한국농촌경제연구원

주소 : 서울시 동대문구 회기동 4-102

전화 : 02-3299-4000

팩스 : 02-965-6950

배부문의 : 출판팀(전화 02-3299-4224)

『KREI 농정연구속보』는 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)를 통해 제공하고 있습니다.