

EU 농업구조 변화와 농정개혁 연구

임 송 수 연구 위원
버 클 리 힐 런던대학 교수

한국농촌경제연구원

연구 담당

임 송 수
버 클 리 힐

연 구 위 원 제1장, 제2장, 제3장, 제4장, 제6장, 제7장 집필
런던대학 교수 제5장 집필

머 리 말

1992년 이래 유럽연합(EU)의 농업구조와 농업정책은 빠른 변화를 겪어왔다. 특히 2004년과 2007년 두 번에 나눠 12개국 이 새롭게 회원국으로 참여함으로써 EU는 27개국으로 구성된 거대 경제 공동체로 성장하였다. 다양한 형태의 농업경영을 유지하면서 사회의 수요에 부응하는 산업으로 끊임없이 변모하고 있는 것이다.

신규 회원국의 확대뿐만 아니라 무역자유화의 촉진, 농업 예산의 압박, 환경보존과 식품안전에 관한 요구 증대 등 대내외적 여건 변화와 위기의식은 농업과 농정에 커다란 도전과 함께 유럽형 농업을 한 단계 더 발전시키는 계기가 되었다.

보조가격 수준을 낮추면서 도입하였던 보상 직접지불을 생산과 연계되지 않은 농가 단위 직접지불로 전환시킴으로써 정책 효율을 높이는 한편 WTO 협상에 능동적으로 대응할 수 있도록 한 점은 시사하는 바가 크다. 또한, 농정을 시장 중심으로 전환하는 과정에서 간과될 수 있는 농업의 공공 서비스, 곧 다원적 기능은 다양한 농촌개발과 농업환경 조치를 확충함으로써 유지하도록 한 것도 우리가 주목해야 할 점이다.

이 연구 보고서는 세계 최대 농산물 교역국이자 가장 앞선 형태의 정책 수단을 도입하고 있는 EU 농업과 농정을 종합적으로 분석하고 그 경험을 통해 얻을 수 있는 시사점과 교훈을 담고 있다. 이에 따라 효과적인 국내 농정 수립과 이행 및 양자 간 통상 관계 발전에 유용한 참고 자료가 될 것으로 기대한다. 끝으로, 위탁연구에 참여한 런던대학 버클리 힐(Berkeley Hill) 교수께 감사드린다.

2006. 12.

한국농촌경제연구원장 최 정 섭

요 약

2007년에 신규 회원국 가입으로 유럽연합(EU)은 27개국의 경제 공동체로 확대되었다. 이에 따라 2005년 기준으로 농지면적은 30%가량 커졌고, 농가 수는 2배 이상 늘어나 농가당 경영규모는 평균 25ha(미국의 14%)가 되었다. 비교 우위가 있는 지역에서는 생산 집약화와 특화가 나타나고, 조건이 좋지 않은 지역에서는 생산 조방화가 촉진되고 있다. 또한, 경영규모의 양극화가 나타나고 있다. 이러한 변화는 자본의 노동 대체와 생산성 향상, 생산 마진 감소에 따른 규모 확대와 소득창출 필요성, 대규모 농가에 대한 보조 집중과 무역자유화 등에 따른 결과이다.

EU는 세계 최대 농산물 수출국이자 수입국이다. 원료를 주로 수출하는 미국과 달리 최종제품의 교역 비중이 상대적으로 높다. 2004~2006년에 우리나라는 EU와 농산물 무역에서 연평균 1억 달러가 조금 넘는 무역수지 적자를 기록하였다. EU가 제기한 주요 통상 현안은 가축질병 발생지역의 지역적 조건 인정, 육류 수출 작업장의 일괄 승인, EU 소고기 수입 등이다.

1992년부터 꾸준히 진행되어 온 개혁으로 공동농업정책(CAP)이 변하고 있다. 특히 2005년부터 도입된 단일 직불은 보조와 생산의 연계를 끊음으로써 농가가 시장신호에 충실하도록 유도하는 한편 안정적인 농가소득을 보장하는 농가(농업 경영체) 단위 보조이다. 단일 직불은 WTO 규정 아래 허용보조로 인정될 가능성이 있다. 직불을 받으려는 농가는 휴경의무를 지켜야 하고, 환경, 식품안전, 동물복지 등 18개의 부가준수 사항을 지켜야 한다.

EU는 농민과 사회의 목표를 지속 가능한 방법으로 통합하는 다양한 기능이 담긴 농업, 곧 유럽형 농업(EMA)을 추구하면서 농촌개발에 대한 지원을 확충하고 있다. 직불 예산의 5%를 농촌개발 목적으로 전환해야 하며, 회원국에 따라서 자금 전환율은 최대 20%까지 늘어날 수 있다.

2003년에 제시된 CAP 개혁의 효과를 평가하기에는 아직 이르고 불확실

한 측면이 있다. 그러나 계량분석 결과에 따르면 CAP 개혁으로 2010년 곡물 생산은 0.6% 감소하고 소고기 생산량은 2% 떨어질 것으로 전망된다. 단일 직불과 같은 생산 비연계 보조의 확대는 수익성이 낮은 농가의 퇴진을 촉진하면서 규모의 경제에 이바지할 것이나, 농가에 유리한 조세제도는 이러한 구조 변화를 제약하고 있다. 단일 직불이 농가소득에 미치는 순 효과는 불확실하다. 생산이 감소하여 수익이 떨어지지만 비용도 감소할 것이기 때문이다.

지금까지 직불은 규모에 따라 지급되었으므로 역진적인 배분 효과를 나타냈다. 단일 직불도 생산과 연계하여 지급하던 직불에 근거하기 때문에 농가소득의 형평성 개선에 미칠 영향은 작을 것으로 전망된다. 생산과 연계한 보조의 감축, 농촌개발 목적의 자금전환 등은 농가 수익성을 악화시켜 경쟁력 없는 농가를 압박하는 요인으로 작용할 것이다. 농촌개발 정책은 내용 확충과 더불어 이행 단순화가 추구하고 있다.

EU의 농업구조 변화와 CAP 개혁 경험에서 도출한 시사점이나 교훈을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 구조조정이 완성되었거나 안정된 농업체제를 가졌다는 EU도 국내외 여건 변화에 따라 그 농업구조가 빠르게 변하고 있다는 사실이다. 둘째, 농정개혁의 필요조건은 환경, 식품안전, 소비자, 농촌개발 등으로 정책 공동체(policy community)의 확대, 정책 영역의 확대와 책임 명확화, 예산압박과 무역자유화 같은 심각한 위기 대두 등이다. 셋째, 시장주의 확산과 더불어 농업의 다원적 기능에 관한 농정비전을 제시함으로써 독창적인 농업·농정 체계를 구축해야 한다. 넷째, 사전에 농정개혁 방향을 명확하게 제시해야 한다. 다섯째, 농정개혁에 따른 합리적이고 투명한 보상 방식을 채택해야 하고 그 한계를 이해해야 한다. 끝으로, 농정집행의 효과를 높이려면 정책시한을 사전에 정하고 이를 다음 기간에도 지속하려면 문제, 정책 목표, 정책수단에 관한 평가와 재심사를 거치도록 해야 한다.

ABSTRACT

Changes in Agricultural Structure and Policy Reforms in the European Union

The European Union (EU) has experienced a steady change in farm structure and policies. The structural change is highlighted by enlargement of member countries in addition to production intensification and specialization in competitive areas, extensive farming in disadvantageous areas, and polarization in farm sizes. The driving forces behind this change include substitution of capital for labor, a rising demand for large-scale operation and extra income creation, the farm support system's bias toward large farms, and trade liberalization.

A series of Common Agricultural Policy (CAP) reforms have geared means to enhance market orientation and efficiency while addressing multi-functional roles of agricultural activities embedded in the concept of the European Model of Agriculture. The introduction of the Single Payment Scheme (SPS) as decoupled income support and reinforced rural development measures including modulation shed light on the policy direction.

The 2003 CAP reform is forecast to bring about minor effects on production. Cereal and beef production is expected to fall by 0.6 percent and 2 percent by 2010, respectively. Decoupled payments are likely to continue to press for the restructuring of unprofitable farms, but such structural adjustment would be limited by favorable provision of agricultural tax systems. The regressive distribution of direct payments could be persistent, because the SPS is based on previous payments linked to production.

The lessons and implications from the EU's experience can be summarized as follows: First, structural changes are a demanding and on-going process even in a stabilized farm sector, responding to rapidly changing environments. Second, the necessary conditions for a successful policy reform are expansion of policy community (consisting of consumers, the en-

vironment, food safety, and sustainable rural development), extension of policy areas, well-defined accountability, and inevitable crisis. Third, a Korean model of agriculture must be established with a policy vision recognizing agricultural multifunctionality. Fourth, the objectives and paths of policy reform must be explicitly provided in advance. Fifth, policy reforms must be accompanied by objective and transparent compensation mechanisms. Finally, to improve the efficiency and effectiveness, policy measures must be time-limited and the extension of same measures must be based on a proper evaluation and assessment.

Researchers: Lim, Song-Soo and Berkeley Hill
E-mail address: songsoo@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

1. 연구 필요성과 목적	1
2. 연구 내용과 방법	2
3. 선행연구와 차이	3

제2장 EU 확대와 농업구조 현황 및 특성

1. 농가 구조	5
2. 농업고용 구조	8
3. 농업생산 구조와 식량 자급률	9
4. 농업구조 변화와 특성	15

제3장 농업 무역 동향과 제도

1. 농업 무역 동향	23
2. EU 회원국 확대의 영향	29
3. 한-EU 농업 무역과 통상 현안	30
4. 농산물 관세 구조와 무역제도	34

제4장 CAP 개혁 추진과 이행 체계

1. 농정개혁의 의미	41
2. 농정개혁과 미국 및 EU 농정의 연계	43
3. CAP의 보조 체계	47
4. CAP 개혁의 배경과 내용	48
5. CAP 예산의 구조와 변화	74
6. 추가 CAP 개혁 동향과 전망	81

제5장 CAP 개혁의 효과

1. 생산과 시장	90
2. 농가와 산업구조	91
3. 농가소득	93
4. 농가소득의 형평성과 배분	94
5. 농업 경쟁력	95
6. 농촌개발	96
7. 농업 예산	98

제6장 농업구조 변화와 CAP 개혁의 시사점

1. 지속적 농업구조 변화	101
2. 농정개혁의 여건과 필요조건	102
3. 이봉(bimodal) 형태의 농정 비전 추구	104
4. 농정개혁 방향의 명확한 제시	106
5. 농정개혁에 따른 보상의 논리와 한계	109
6. 농정 집행의 실효성 제고	113
7. 농정개혁과 사회의 반응	114

제7장 요약 및 맺음말

117

부록 1: 주요 농산물의 공동시장조직(CMO) 제도	127
------------------------------------	-----

부록 2: CAP 개혁간 주요 내용 비교	130
------------------------------	-----

참고 문헌	133
-------------	-----

표 차례

제2장

표 2- 1. EU 회원국 확대 추이	5
표 2- 2. 주요 품목별 · 회원국별 생산 점유율	11
표 2- 3. EU25의 작물 생산과 가축 두수(2005년)	12
표 2- 4. 시기별 · 회원국별 곡물 자급률 비교	14
표 2- 5. 농업구조의 변화 비교	17

제3장

표 3- 1. EU 주요 농산물의 무역수지(2004년)	27
표 3- 2. EU15 주요 농산물의 세계무역 비중(2003년)	28
표 3- 3. 우리나라와 EU 사이의 농업 교역	30
표 3- 4. EU로부터 수입하는 주요 농산물 현황	31
표 3- 5. EU로부터 수입하는 주요 축산물 현황	32
표 3- 6. WTO 농업협정에 따른 품목별 수출보조 상한	35
표 3- 7. EBA 협정 아래 쌀과 원당의 TRQ 설정	38

제4장

표 4- 1. 정책 추진 단계와 연계된 정책 실패	42
표 4- 2. 단일 직불에 통합된 보조 조치	51
표 4- 3. 부분 비연계의 주요 선택사항	54
표 4- 4. EU15 회원국별 단일 직불 이행 계획	55
표 4- 5. 회원국별로 설정한 부분 비연계 비율(%)	55
표 4- 6. 국가 자율영역의 현황	57

표 4- 7. 18개 관리법 규정	59
표 4- 8. 바람직한 농업 및 환경요건에 관한 기본 지침	59
표 4- 9. 회원국별 단일 직불 상한	60
표 4-10. CAP 제1기둥 예산 상한: 2007~2013년	61
표 4-11. 영국과 포르투갈의 자발적 자금전환 계획(%): 2007~2012년	62
표 4-12. 전환기간에 신규 회원국의 직불 지급률(%)	64
표 4-13. 단일면적 직불과 단일 직불의 비교	65
표 4-14. 농촌개발규정(EAFRD) 조치	67
표 4-15. 농촌개발 기금의 배정: 2007~2013년	70
표 4-16. 강제 자금전환에 따른 예산	71
표 4-17. 2005년 CAP의 항목별 예산액	79
표 4-18. 회원국별 CAP 보증부문 예산의 비중과 성장률	80
표 4-19. 설탕 개혁의 주요 내용	82

제5장

표 5- 1. 단일 직불이 EU15에 미칠 영향: 2013년 전망	91
표 5- 2. EU15의 규모별 농가수	92

제6장

표 6- 1. 이봉 형태의 농정 비전	104
표 6- 2. 농정 패러다임의 분류	107
표 6- 3. CAP 패러다임의 전환	108
표 6- 4. 전략적인 개혁 경로	111

그림 차례

제2장

그림 2- 1.	농경지 면적과 농가 수(2005년)	6
그림 2- 2.	상하위 각각 6개국의 평균 농가 규모(2005년)	7
그림 2- 3.	농가 규모(ha)별 농가 수 비중(2005년)	7
그림 2- 4.	주요국의 농가규모 분포(2005년)	8
그림 2- 5.	상위, 하위 각각 6개국의 농림어업 취업자 비중(2005년)	9
그림 2- 6.	회원국별 농업생산액 규모(2005년)	10
그림 2- 7.	EU25의 품목별 생산액 비중(2005년)	10
그림 2- 8.	농경지의 구성 비율(2005년)	12
그림 2- 9.	곡물 자급률(2000~2005년)	13
그림 2-10.	곡물 이외 식량 자급률(2005년)	14
그림 2-11.	농지 규모별 농가 수 분포 비율	18
그림 2-12.	미국의 농가 유형별 경영규모 분포	18
그림 2-13.	회원국별·연령별 농가인구의 분포	19
그림 2-14.	미국 대비 주요 회원국 농업의 총 요소 생산성 추이	20
그림 2-15.	주요 농산물 가격 추이	21
그림 2-16.	영국 농가의 농가소득 원천별 분포 추이	21
그림 2-17.	EU 농가소득 원천별 농가 분포 추이	22
그림 2-18.	미국 농가 유형별 농업 및 농외소득 규모	22

제3장

그림 3- 1.	EU, 미국, 브라질의 농산물 수출 동향	23
그림 3- 2.	EU, 미국, 중국의 농산물 수입 동향	24
그림 3- 3.	EU의 농산물 무역수지 추이	24

그림 3- 4. EU, 미국, 브라질의 농산물 수출 구조 비교	25
그림 3- 5. EU25의 주요 수입 농산물(2004~2006년 평균)	26
그림 3- 6. EU25의 주요 수출 농산물(2004~2006년 평균)	27
그림 3- 7. EU의 농업 무역수지 추이 비교	29

제4장

그림 4- 1. 농정개혁의 개념도	42
그림 4- 2. 미국과 EU의 농정 목표 추이 비교	44
그림 4- 3. 밀의 순무역량(수출량-수입량) 추이	45
그림 4- 4. CAP의 가격지지 체제	48
그림 4- 5. SAPARD 조치: 2000~2006년 EU 지원 자금 비중(%)	73
그림 4- 6. 농촌개발에 배분되는 자금 흐름도	75
그림 4- 7. EU 예산 계획: 2007~2013년	78
그림 4- 8. EU 예산: 2000~2006년	78

제5장

그림 5- 1. 농업보조의 시장효과	94
그림 5- 2. EAGGF 보증 부문 지출: 2000~2005년	97

1. 연구 필요성과 목적

유럽연합(EU)은 1951년에 6개국에서 2007년에 27개국의 경제 공동체로 확대되었다. 2004년과 2007년에 가입한 신규회원국(NMS12)은 지형, 경제, 인구 등 그 범위와 다양성 측면에서 이전의 EU 확대와 다르다. 2007년까지 이루어진 EU 확대는 중장기에 걸친 역내 농업 부문 전반에 다양한 파급 영향을 가져올 것으로 전망된다. 특히 무역자유화의 기조 아래 추진하는 농정개혁은 그 목표와 효과 측면에서 세계의 주목을 받고 있다.

EU의 공동농업정책(CAP)은 1999년 의제(Agenda) 2000과 2003년 중간점검(MTR)을 통해 가격과 생산에서 농가 단위 직접지불 중심으로 보조방식을 바꾸고, 농산물(Pillar I)에서 농촌개발과 환경보존(Pillar II) 중심으로 보조 대상을 전환하고 있다. 농가 단위에서 다양한 보조들을 통합해 하나의 보조로 지급하는 단일 직불은 생산과 단절된 조치로써 WTO의 보조 감축 대상이 아닐 것으로 예상된다. 이 밖에도 CAP 개혁은 설탕, 바나나, 과실과 채소, 포도주 분야로 이어지고 있다.

2003년 농정개혁과 2004년, 2007년 회원국 확대로 EU 농업구조와 농정 추진 체계가 빠르게 개편되면서 세계시장에 직접·간접으로 영향을 미칠 것으로 예상된다. 무역자유화의 도전 속에 전환기를 맞은 우리나라 처지에서 EU의 경험과 사례는 귀중한 시사점과 교훈을 줄 수 있다. 또한, EU 농업·농정에 관한 면밀한 분석과 연구는 EU와 FTA 협상에 도움이 되는 기

2 서론

초자료가 될 수 있을 것이다.

이 연구는 회원국 확대로 말미암아 변모한 EU의 농업구조를 분석하고 CAP 개혁의 추진 체계를 조사하여 밝힘으로써 우리 농업과 농정에 주는 시사점을 도출하는 데 목적이 있다. 이를 위해 ① EU 농업·농촌에 관한 통계자료 구축, ② 유럽형 농업에 대한 이해의 증진, ③ 농정개혁의 효과와 시사점 도출에 중점을 두었다.

2. 연구 내용과 방법

제2장은 농업구조의 현황과 특성을 분석하였다. 신규회원국으로 말미암아 변화된 구조를 드러내고자 EU 집행위원회, 통계국, 농업국 등 다양한 출처에서 수집한 통계자료를 비교하면서 주요 항목별로 기술하였다. 또한, EU 농업구조 변화의 요인을 분석하고 미국의 경우와 비교 분석하였다. 제3장에서는 농산물 무역구조의 변화를 다루었다. 세계 최대 농산물 교역국으로 부상한 EU의 수출입 흐름과 관세 및 특혜무역 제도를 살펴보고, 우리나라와 EU 간 농산물 교역 현황을 기술하고 현재 양국 간 불거져 있는 통상 문제를 지적하였다.

제4장은 CAP 개혁과 이행체계를 중점으로 분석하였다. 농정개혁의 정의를 내리고 CAP 개혁의 흐름을 자세하게 소개하였다. 특히 CAP 개혁 내용을 규정과 농정 조치별·품목별로 기술하고 농촌개발, 추가 농정개혁 조치, 농업 예산도 제시하였다.

제5장은 CAP 개혁의 효과를 선행연구와 분석적인 방법으로 살펴보고 전망하였다. 주로 선행연구와 전문가 시각에서 생산과 시장, 농가와 산업구조, 농가소득, 농가소득의 형평성과 배분, 농업 경쟁력, 농촌개발, 농업 예산에 미치는 영향을 분석하였다. 이 부분은 영국 런던대학(Univ. of London)의 힐(Berkeley Hill) 교수가 연구원의 위탁을 받아 추진한 결과 중 일부를 간추려 번역하고 설명을 덧붙인 내용이다.

제6장은 농업구조 변화와 CAP 개혁의 시사점을 도출하여 제시하고 있다. 특히 CAP 개혁의 핵심과 접근방법을 면밀히 분석하여 우리나라에 교훈이 되거나 참고할 가치가 있다고 판단되는 내용을 분야별로 정리하여 제시하였다. 논리 전개와 사례 비교를 위해 EU 외 다른 선진국 사례를 일부 인용하였다.

제7장은 요약과 결론이다.

3. 선행연구와 차이

EU 농업이나 농정을 다룬 선행연구는 많다. 그러나 선행연구 대부분은 외국자료이다. 국내 연구들은 단편적인 내용 위주이다. 어명근, 허주녕(2006)은 한-EU FTA 영향분석을 위해 EU 농업과 농정에 관한 개황 및 무역을 논하였으나 농업구조와 농정 분야를 깊이 있게 다루지 못하였다. 이명현, 임송수(2007)와 박동규 등(2005)은 CAP 개혁 가운데 특히 직불제의 내용과 특성을 소개하였으나, 종합적인 접근은 아니었다. 임정빈 등(2001)은 EU 농정변화를 WTO 협상과 연계하여 분석하였으나, 이 연구 역시 국내보조 측면에서 농정 수단만을 살펴보았다. 이 밖에도 한국농촌경제연구원이 발간하는 월간 『세계농업뉴스』는 EU 농업과 농정에 관한 다양하고 단편적인 정보를 담고 있다.

외국 연구들은 특히 EU 농정의 변화에 초점을 맞추고 있다. 대표적으로 Garzon(2006)은 CAP 개혁을 패러다임 전환의 관점에서 분석하였다. Cardwell(2004)은 CAP 개혁과 변화를 역사적으로 규명하고 그 특성을 논하였다. 이 밖에도 많은 연구들은 이 과제에서 인용하고 있으니 참고하기 바란다.

이 연구가 선행연구들과 다른 점은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 최근 자료를 바탕으로 EU 농업구조 변화를 비교·분석하고 있다는 점이다. 특히 2004년과 2007년의 EU 확대 효과를 살펴볼 목적으로 가장 최

4 서론

근 자료를 수집하고 조사하였다. 이에 따라 EU25(25개 회원국)와 EU27(27개 회원국) 자료를 일관되게 사용하였다. 또한, EU 확대 전후의 자료를 비교함으로써 EU 확대효과를 드러내고 있다.

둘째, CAP 측면에서는 포괄적인 접근방식을 취하였다. 직불제의 변화에 초점을 맞추되 다른 농정 수단의 특성도 논하였다. CAP 개혁의 효과에 대한 평가는 아직 단정적이지는 않으나, 외부 전문가에게 위탁 연구하여 그 결과를 담았다. 또한, 미국 농정 변화와 비교하여 분석하였다.

끝으로, 이 연구의 가장 독창적인 특성은 CAP 개혁의 경험에서 도출한 농정 시사점일 것이다. 우리나라 농정 발전에 EU의 경험을 어떻게 참조할 수 있을지를 실질적인 관점에서 제시하였다.

1. 농가 구조

유럽연합(EU)은 1951년에 6개국에서 시작하여 2007년에 27개국이 참여하는 경제 공동체로 성장하였다<표 2-1>. 1973년부터 시작하여 모두 5번의 회원국 확대가 있었는데, 이 가운데 2004년과 2007년의 12개국 가입(NMS12)이 가장 큰 규모의 확대이다. NMS12 가운데 키프로스, 몰타는 지중해 지역 국가이고 나머지 10개국은 동구권 유럽 지역 국가이다. NMS12가 EU 체제에 완전히 통합하는 기간으로 최대 7년을 주었다.

표 2-1. EU 회원국 확대 추이

EU 확대	가입 신청연도	가입 연도	전환 기간	회원국 수	회원국
시작	1951	1951	-	6	벨기에, 독일, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드
1차	1961	1973	5년	9	덴마크, 아일랜드, 영국
2차	1962	1981	5년	10	그리스
3차	1977	1986	7~10년	12	스페인, 포르투갈
4차	1989 1991	1995	없음	15	오스트리아 스웨덴, 핀란드
5차	1990 1994 1995 1995 1996	2004 2004 2004 2007 2004	최대 7년	27	키프로스, 몰타 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아 에스토니아, 라트비아, 리투아니아 불가리아, 루마니아 체코

자료: EU 집행위원회(<http://ec.europa.eu/agriculture>).

6 EU 확대와 농업구조 현황 및 특성

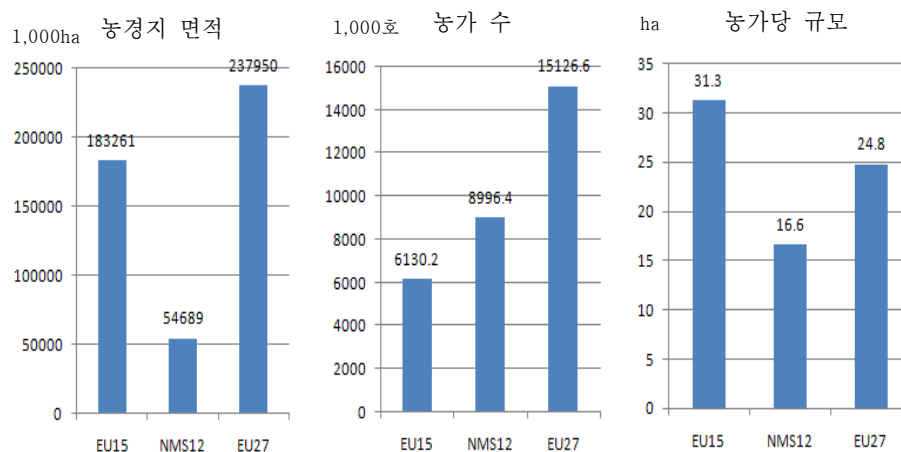
2005년 기준으로 농경지 면적은 EU15가 1억 8,326만 ha이고 EU27이 2억 3,795만 ha로 신규 회원국으로 말미암아 총 면적은 30%가량 늘어났다<그림 2-1>. EU15 중 프랑스의 면적이 2,985만 ha로 가장 크고 NMS12 중에서는 폴란드가 1,591만 ha로 최고이다.

EU15와 EU27의 농가 수는 각각 613만 호와 1,513만 호이다. NMS12 농가 수가 EU15보다 47% 많다. 특히 루마니아(449만 호)와 폴란드(248만 호)의 합계만으로도 EU15 농가 수를 능가한다. 미국의 농지면적은 EU보다 1억 ha 이상 넓고 그 농가 수는 EU의 1/7에 불과하다.

농가당 농경지 면적은 EU15 평균이 31ha이고 NMS12가 17ha이다. EU27 평균은 25ha인데 이는 미국의 180ha보다 작은 규모이다. 농가 규모가 가장 큰 회원국은 체코로 84ha이고 경영 규모가 가장 작은 회원국은 몰타로 0.9ha이다<그림 2-2>.

규모별 농가 수의 분포를 보면 5ha 미만이 EU15에서 평균 55%, NMS12에서 85%, EU27에서 73%를 차지한다<그림 2-3>. NMS12에 상대

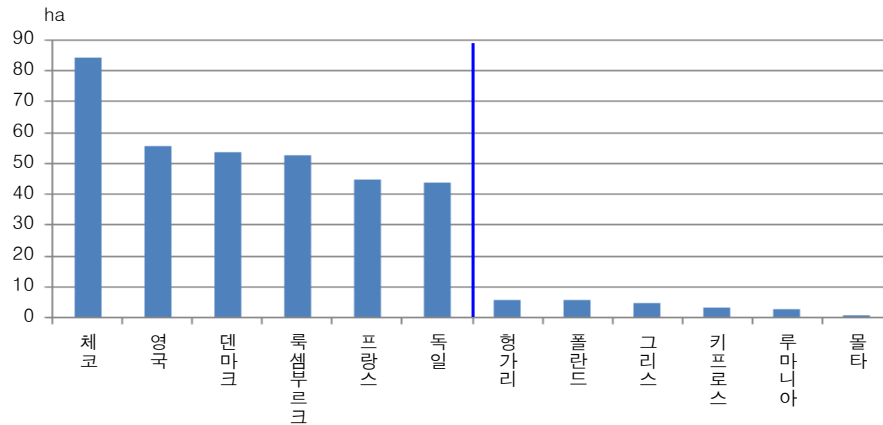
그림 2-1. 농경지 면적과 농가 수(2005년)



주: 농가 수는 그리스와 스페인이 2000년 기준이고, 프랑스와 불가리아 및 루마니아는 2003년 기준임.

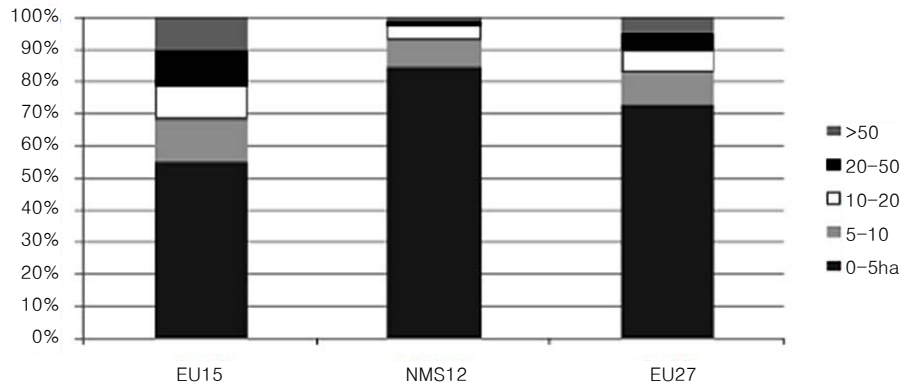
자료: EU 집행위원회; EU 통계국(<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

그림 2-2. 상하위 각각 6개국의 평균 농가 규모(2005년)



주: 그리스는 2000년, 프랑스와 루마니아는 2003년 농가 수를 기준하여 산출함.
자료: EU 집행위원회.

그림 2-3. 농가 규모(ha)별 농가 수 비중(2005년)

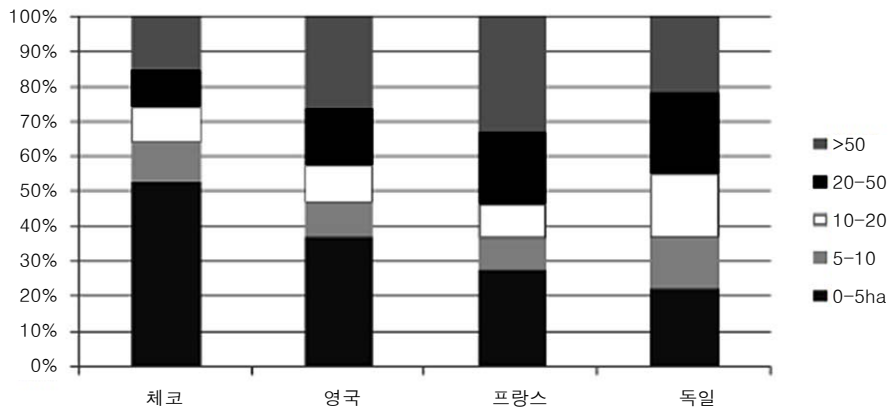


주: 농가 수는 그리스와 스페인이 2000년 기준이고, 프랑스와 불가리아 및 루마니아는 2003년 기준임.
자료: EU 집행위원회; EU 통계국.

적으로 많은 소농이 분포한다는 뜻이다. 특히 5ha 미만의 농가가 차지하는 비중은 몰타 98%, 불가리아 97%, 루마니아 94%, 슬로바키아와 헝가리가 각각 90% 순으로 높다. EU15 중 소농의 비중이 높은 나라는 포르투갈

8 EU 확대와 농업구조 현황 및 특성

그림 2-4. 주요국의 농가규모 분포(2005년)



주: 프랑스의 농가 수는 2003년 기준임.

자료: EU 집행위원회; EU 통계국.

75%, 이탈리아 74%, 스페인 56% 순이다.

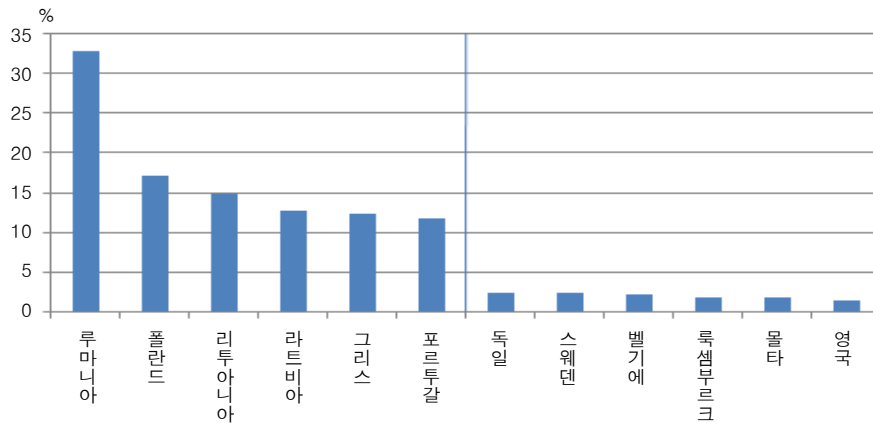
반대로 50ha 이상 대농의 비중은 EU15가 평균 10%, NMS12가 1%, EU27이 5%를 기록하였다. 대농 비중이 높은 나라는 대부분 EU15로 룩셈부르크 46%, 덴마크와 프랑스가 각각 33%, 영국 26%, 스웨덴 25% 순이다.

전체 회원국 중 평균 농가 규모가 가장 큰 체코와 주요 EU15 회원국의 규모별 농가 수 분포를 비교하면 <그림 2-4>와 같다. 체코 농가의 절반 이상이 5ha 이하의 소농이고 50ha 이상의 대농 비중은 15%이다. 영국은 5ha 이하의 소농이, 프랑스는 50ha 이상의 대농 비중이 상대적으로 높다. 독일은 규모별로 고른 농가 수 분포를 나타낸다.

2. 농업고용 구조

2005년 기준으로 EU27의 농림어업 취업자 수는 1,287만 명으로 EU15의 618만 명과 NMS12의 669만 명으로 구성된다. 루마니아와 폴란드가

그림 2-5. 상위, 하위 각각 6개국의 농림어업 취업자 비중(2005년)



자료: EU 집행위원회.

NMS12 전체의 81%를 차지한다.

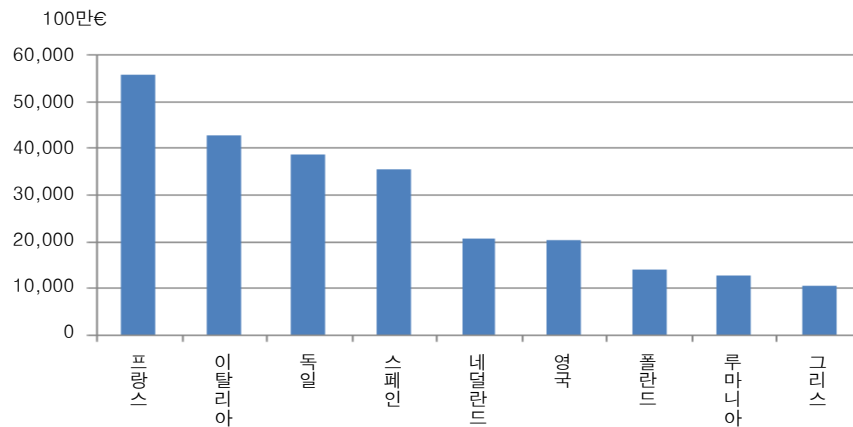
전체 고용에서 농림어업이 차지하는 비중은 EU15가 평균 4.6%, NMS12가 10.1%, EU27이 7.1%이다. 농림어업 비중이 가장 높은 나라는 루마니아로 33%에 이르고 폴란드 17%, 리투아니아 15%, 라트비아 13% 순이다 <그림 2-5>. EU15 중에서는 그리스와 포르투갈의 비중이 각각 12%로 가장 높다. 이는 우리나라의 8%보다 높은 수준이다.

3. 농업생산 구조와 식량 자급률

2005년 생산자 가격 기준으로 농업생산액은 EU27이 3,077억€이며 이 가운데 NMS12는 14%가량을 차지한다. 최대 농업국인 프랑스는 558억€를 생산하고 그다음은 이탈리아, 독일, 스페인 순이다<그림 2-6>. NSM12 가운데에서는 폴란드와 루마니아의 생산액이 가장 크다.

10 EU 확대와 농업구조 현황 및 특성

그림 2-6. 회원국별 농업생산액 규모(2005년)

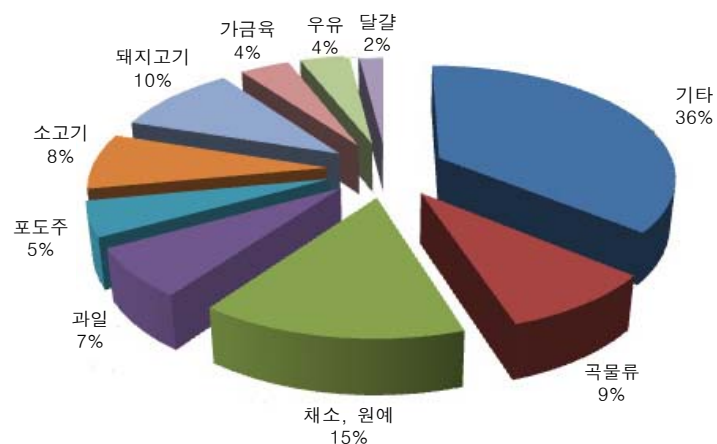


자료: EU 통계국.

품목별 생산액 비중을 살펴보면 채소와 원예가 15%로 가장 높고, 돼지고기, 곡물류, 소고기, 과일 등의 순으로 높다<그림 2-7>.

주요 품목별 생산 점유율을 정리하면 <표 2-2>와 같다. 곡물류에서는 프랑스와 독일 및 이탈리아가 높은 비중을 차지하고 신선과일과 채소 분야에

그림 2-7. EU25의 품목별 생산액 비중(2005년)



자료: EU 통계국.

서는 스페인, 이탈리아, 프랑스가 주요 생산국이다. 축산과 낙농 분야는 독일, 프랑스, 영국, 스페인이 강세를 보인다.

표 2-2. 주요 품목별 · 회원국별 생산 점유율

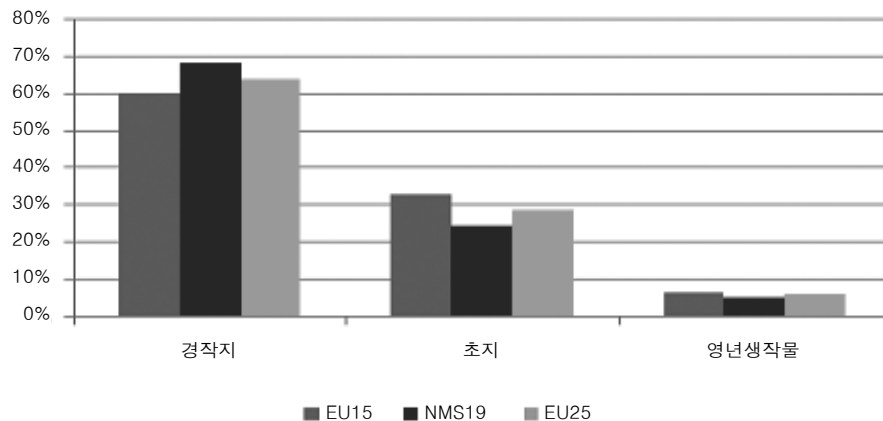
품 목	1위	2위	3위	4위	5위
밀	프랑스 27	독일 19	이탈리아 10	스페인 7	폴란드 5
호밀	독일 43	폴란드 33	스웨덴 8	영국 5	스페인 4
귀리	폴란드 31	스페인 11	독일 11	영국 10	핀란드 9
보리	독일 22	스페인 18	프랑스 18	덴마크 7	폴란드 4
옥수수	프랑스 27	이탈리아 26	스페인 11	헝가리 11	독일 8
쌀	이탈리아 54	스페인 29	영국 7	그리스 6	프랑스 5
사탕무	독일 22	프랑스 19	폴란드 9	이탈리아 8	스페인 7
담배	그리스 42	이탈리아 29	스페인 10	프랑스 7	폴란드 5
올리브기름	스페인 44	이탈리아 35	그리스 20	영국 10	포르투갈 1
유지작물	프랑스 29	헝가리 7	폴란드 6	스페인 6	이탈리아 5
신선과일	스페인 28	이탈리아 25	프랑스 14	그리스 8	영국 6
신선채소	이탈리아 27	스페인 24	프랑스 11	네덜란드 7	그리스 6
포도주	프랑스 48	이탈리아 29	스페인 8	독일 7	영국 6
종자	네덜란드 48	프랑스 15	덴마크 14	벨기에 4	독일 3
섬유질	그리스 79	프랑스 14	영국 4	포르투갈 3	벨기에 3
홉	독일 73	체코 11	영국 9	폴란드 3	프랑스 3
우유	독일 19	프랑스 18	영국 13	네덜란드 8	스페인 6
소	프랑스 27	독일 12	이탈리아 12	스페인 8	네덜란드 5
돼지	영국 26	독일 18	스페인 15	프랑스 10	덴마크 8
양과 염소	스페인 27	그리스 14	프랑스 13	영국 10	이탈리아 8
달걀	스페인 18	이탈리아 16	영국 14	프랑스 12	독일 10
가금육	프랑스 22	이탈리아 14	스페인 11	독일 9	영국 8
감자	프랑스 14	독일 14	네덜란드 10	스페인 10	폴란드 9
농업서비스	프랑스 24	네덜란드 19	독일 12	이탈리아 11	영국 4
기타	프랑스 19	독일 19	스페인 13	네덜란드 13	이탈리아 12
합 계	프랑스 20	이탈리아 14	독일 14	스페인 13	영국 7

주: 숫자는 EU25=100을 기준으로 산출한 2004년 생산 점유율(%)임.

자료: EU 집행위원회; EU 통계국.

12 EU 확대와 농업구조 현황 및 특성

그림 2-8. 농경지의 구성 비율(2005년)



자료: EU 집행위원회.

NMS10(NMS12에서 불가리아와 루마니아 제외) 중 상위 5위에 속한 회원국은 폴란드(호밀, 귀리, 보리, 유지작물, 흙)와 체코(흙)뿐이다. 전체 생산 점유율이 가장 높은 회원국은 프랑스이고 이탈리아, 독일, 스페인, 영국이 그 뒤를 이었다. NMS10 중 11에서 폴란드와 헝가리가 각각 7위를 12위를 기록하였고 나머지 국가들은 17위 이하에 머물렀다.¹

농경지의 구성 비율은 경작지와 초지 및 영년생 작물면적이 6:3:1 정도이다<그림 2-8>. NMS10의 경작지 비율은 EU15 수준보다 높고 초지비율은 낮다. 영년생 작물의 면적 비율은 비슷하다.

표 2-3. EU25의 작물 생산과 가축 두수(2005년)

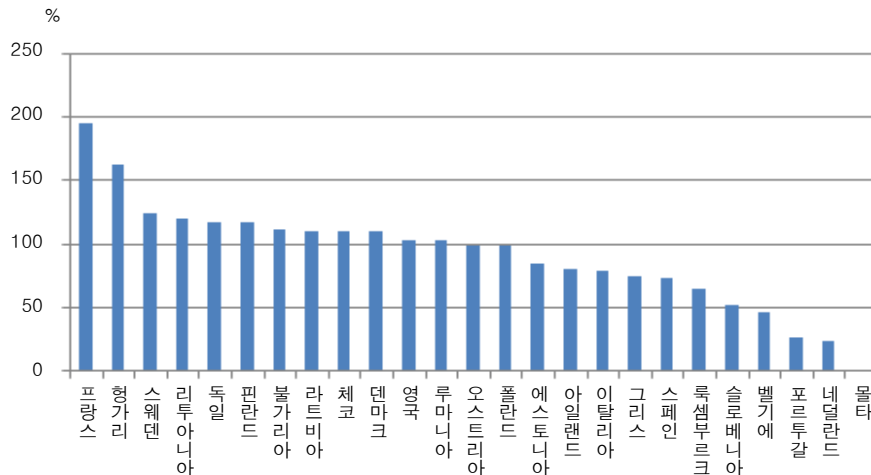
산출액(억€)		가축 사육 두수(1,000두/수)			
작물	축산	젖소	고기소	돼지	산란계
1,574	1,295	24,267	88,292	151,673	366,255

주: 생산액은 '기본가격' 기준으로 조세는 차감하고 보조는 포함한 것임.

자료: EU 통계국.

¹ 17위 이하에 속한 유일한 EU15 국가는 룩셈부르크로 24위이다.

그림 2-9. 곡물 자급률(2000~2005년)



주: 1. 키프로스와 슬로바키아의 자료는 없어 그림에 포함하지 않음.

2. 몰타는 곡물을 거의 생산하지 않아 자급률이 0으로 나타남.

자료: EU 통계국.

2005년에 EU25의 젓소와 고기소 사육두수는 각각 2,427만 두와 8,829만 두이고, 돼지는 1억 5,167만 두, 산란계는 3억 6,626만 수이다<표 2-3>. 고기소의 농가당 평균 사육두수는 34두인데 이는 EU15 평균인 58두보다 낮다. 키프로스가 226두로 규모가 가장 크고, 리투아니아가 4두로 가장 작다. 돼지의 농가당 평균 사육두수는 70두인데, 키프로스 2,371두, 아일랜드 1,474두, 덴마크 1,166두 순이다.

EU25의 식량 자급률은 높은 편이다. 2004년 기준으로 쌀을 빼 곡물 자급률은 117%에 이른다. 회원국별로 살펴보면 프랑스가 196%로 가장 높고 헝가리, 스웨덴, 리투아니아, 독일 순이다<그림 2-9>. EU15 회원국 가운데 네덜란드가 자급률 23%로 가장 낮고 NMS12 중에서는 곡물 생산이 거의 없는 몰타가 최하위를 기록하였다.

시기별·회원국별 곡물 자급률을 비교하면 <표 2-4>와 같다. EU15 자급률은 1980년대 후반과 1990년대 초반에 최고 수준에 올랐다가 내림세 또는 안정세를 나타내고 NMS12는 오름세를 보인다. 독일은 1988년부터

14 EU 확대와 농업구조 현황 및 특성

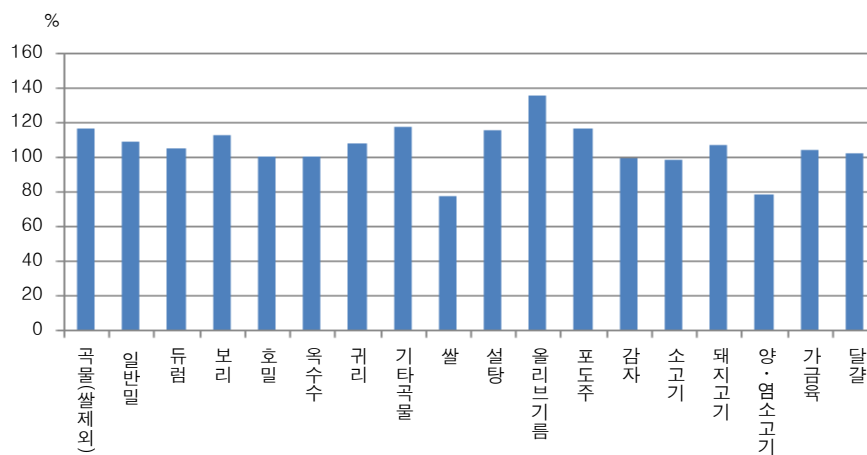
100% 이상의 자급률을 달성하였고 1980년대에 자급하던 그리스는 1995년부터 자급률이 하락하고 있다.

표 2-4. 시기별 · 회원국별 곡물 자급률 비교

시기	50% 이하	50~100%	100% 이상
1970년대	네덜란드	독일, 아일랜드, 그리스, 이탈리아, 영국	덴마크, 프랑스
1980년대	네덜란드, 포르투갈	독일, 아일랜드, 스페인, 이탈리아	덴마크, 그리스, 프랑스, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴, 영국
1990년대	벨기에, 몰타, 네덜란드, 포르투갈, 슬로베니아	에스토니아, 아일랜드, 그리스, 스페인, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 폴란드	불가리아, 덴마크, 독일, 프랑스, 헝가리, 오스트리아, 루마니아, 핀란드, 스웨덴, 영국, EU15
2000년대	벨기에, 몰타, 네덜란드, 포르투갈	에스토니아, 아일랜드, 그리스, 스페인, 이탈리아, 슬로베니아	불가리아, 체코, 덴마크, 독일, 프랑스, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 헝가리, 오스트리아, 폴란드, 루마니아, 핀란드, 스웨덴, 영국, EU15, EU25

자료: EU 통계국.

그림 2-10. 곡물 이외 식량 자급률(2005년)



자료: EU 통계국.

자급률이 100% 이하인 품목은 쌀, 감자, 소고기, 양과 염소고기 정도이다<그림 2-10>. 올리브기름의 자급률이 136%로 가장 높고 포도주와 기타 곡물이 각각 117%를 차지한다.

4. 농업구조 변화와 특성

4.1. ‘유럽형 농업’의 정의와 특성

EU 농업은 상대적으로 작은 규모와 가족농 중심이며 폭넓은 작물과 구조·환경 특성을 갖춘 다양한 산업이다. 이에 따라 농업 경영체는 저밀도 생산과 높은 자연가치(HNV)를 지녔다고 할 수 있다.²

다른 주요 수출국 농업과 구별하여 이를 ‘유럽형 농업(European Model of Agriculture)’이라고 부른다. 유럽형 농업은 한마디로 농민과 사회의 목표를 지속 가능한 방법으로 통합하는 다양한 기능이 내재한 농업이다(COPA 1999).³ 첫째, 생산(production) 측면에서는 건강하고 품질 높은 식량과 비식량을 안정되게 공급하며 지속 가능한 생산방식에 근거하여 국내외 시장에서 경쟁력을 높이는 것이다. 둘째, 지역(territorial)과 관련하여 농촌을 유지 발전시키고 사회가 원하는 환경 서비스를 제공하는 것이다. 또한, 하부구조와 경제 및 고용을 강조하고 낙후지역의 인구 감소와 공동화를 방지하는 데에 중점을 둔다. 끝으로, 사회(social) 관점에서 그룹간·지

² 그리스, 스페인, 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈, 영국 등에서 농지의 40%에 해당하는 5,000만 ha 이상이 저밀도 생산체제 아래 있다(Bignal and McCracken 1996). 농촌 지역의 15~25%가 HNV 농지이다(EEA 2004). HNV 농지는 준 자연적(semi-natural) 군락, 저밀도 농업생산, 멸종위기 동식물 보전 등과 연관한 것이다.

³ EMA 개념이 CAP에 포함된 것은 Agenda 2000 개혁부터이다(Glebe 2003).

역간 경제 및 사회 연대를 강화시켜 잘사는 지역과 가난한 지역 사이의 불균형을 완화하는 것이다.

유럽형 농업의 배경에는 WTO 협상에서 유럽 농업을 지키려는 의도가 있다(Cardwell 2004). 세계시장에서 경쟁하는 다른 수출국 농업과 다름을 분명하게 홍보하고 강조한 것이다. 다른 산업과 다르며 다원적 기능을 가진 농업의 인정과 농정과 시민사회의 재결합을 목적으로 유럽형 농업이 하나의 중요한 사회 가치로서 촉진되었다.

4.2. 농업구조의 변화

EU 농업은 저투입, 노동 집약적 생산의 전통적 형태에서 다음 두 가지 방향으로 변모하였다(Brouwer 2006). 첫째, 비교 우위가 있는 지역에서 생산 집약화와 특화가 진행되고 있다. 예를 들면, 덴마크, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크, 북부 프랑스, 남부 스웨덴, 북부 이탈리아, 독일과 영국의 저지대 등이다. 원예작물 생산에서는 스페인 해안지역, 포르투갈, 남부 이탈리아, 그리스 등의 집약도가 커지고 있다. 남부 핀란드와 아일랜드에서도 집약적인 낙농업과 작물 생산이 늘어나고 있다. 양돈산업은 생산과 가공시설이 발달한 덴마크, 벨기에의 플랜더(Flanders) 지역, 네덜란드, 이탈리아의 브르타뉴(Bretagne)와 포밸리(Po Valley) 지역 등에 몰려 있다.

둘째, 조건이 좋지 않은 지역에서는 생산 조방화가 진행된다. 생산 조방화는 주로 토양이 척박하거나 외진 지역에서 나타나며, 일부 농가는 농가 소득이 낮고 후계자가 없어 경영 포기나 대규모 목장에 통합되기도 한다. 핀란드와 아일랜드 대부분 지역, 독일과 영국의 산악지역, 오스트리아의 소규모 복합농 지역, 남부 프랑스, 그리스, 이탈리아의 여러 지역 등이 이에 해당한다.⁴

⁴ 다른 북부유럽 국가들의 집약화 추이와 달리 오스트리아 농가들은 노동집약적인 소규모 경영을 유지하고 있는데, 이는 사회 수요에 부응하는 경영체제 유지

생산 집약화와 조방화의 이질적 추이는 농업구조 변화를 나타내는 통계에 근거하여 설명할 수 있다. 1995~2005년에 농지면적과 농가 수 및 농업 인구가 꾸준히 감소하였다<표 2-5>. EU15이나 EU27 모두 비슷하다.⁵ 농지면적보다 농가 수와 농가인구의 감소폭이 큰 것은 경영 규모화를 뜻한다.

경영 규모화가 촉진되는 한편으로 소농의 비율이 늘어났다<그림 2-11>. 중간규모 농가의 비율이 감소하면서 10ha 이하의 소농과 100ha 이상의 대농 비율이 커진 것이다.

미국에서도 중간 규모의 농가 비율이 감소하는 대신에 소농과 대농 비율이 늘어나는 양극화 형태의 농업구조로 변하고 있다<그림 2-12>. 1996~2005년에 전업 소규모농과 중규모농의 감소는 ① 취미농 이하로 경영규모를 줄이고 농외소득 의존도를 높이거나, ② 규모화를 통해 대농 이상으로 전환하거나, ③ 농업경영에서 퇴진 등을 뜻한다.⁶

표 2-5. 농업구조의 변화 비교

	농지면적(1,000ha)			농가 수(1,000호)			농가인구(1,000명)		
	1995년	2005년	연평균 증감률	1995년	2005년	연평균 증감률	1995년	2005년	연평균 증감률
EU15	142,584	138,453	-0.3%	7,370	5,843	-2.3%	18,289	12,374	-3.8%
EU27	201,872	192,267	-0.5%	-	-	-	32,353	22,554	-3.7%
미국	134,000	136,000	0.0%	2,174	2,090	0.4%	6,955	5,685	-2.0%
한국	1,985	1,824	-0.8%	1,501	1,273	-1.6%	4,851	3,433	-3.4%

주: 1. EU15와 EU27의 농가인구에 그리스 통계는 포함되지 않음.

2. 미국의 농지면적은 작물면적임.

자료: EU 집행위원회; EU 통계국; FAO(<http://www.fao.org>); 미국 농업부(<http://www.ers.usda.gov>); 농림부(2006).

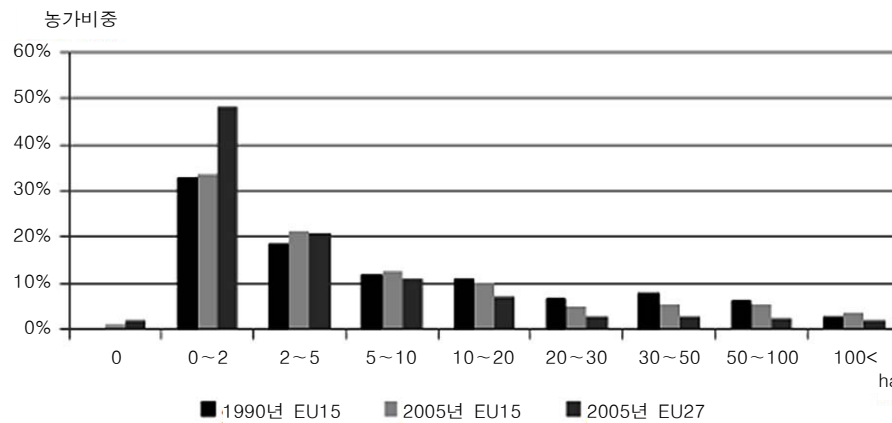
(유기농 비율 약 8%)에 힘입은 바 크다.

⁵ NMS12도 EU15와 비슷한 농업구조 변화를 겪고 있다는 뜻이다. 이에 따라 EU 확대가 생산 집약화나 조방화의 한 원인이라 단정하기 어렵다.

⁶ 농업경영에서 퇴진은 이 기간에 총 농가 수가 줄었다는 점에서 유추할 수 있다.

18 EU 확대와 농업구조 현황 및 특성

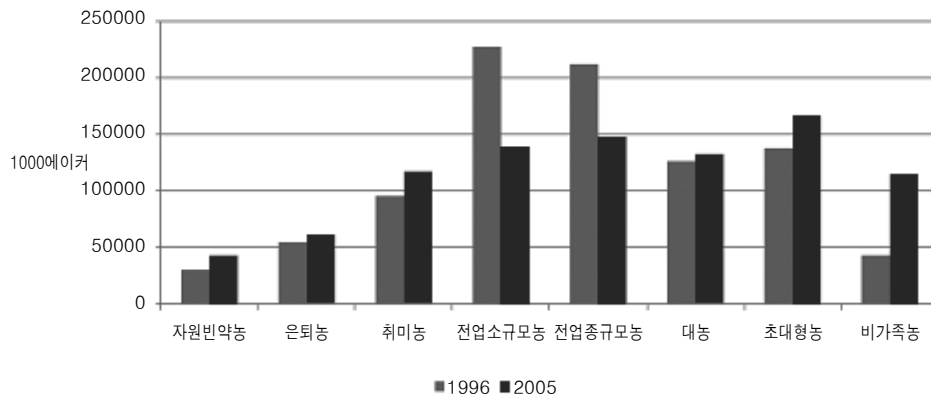
그림 2-11. 농지 규모별 농가 수 분포 비율



주: 1990년 EU15에서 오스트리아, 핀란드, 스웨덴(1995년에 EU 가입) 자료는 1995년 기준이고, 독일 자료는 제외됨.

자료: EU 통계국.

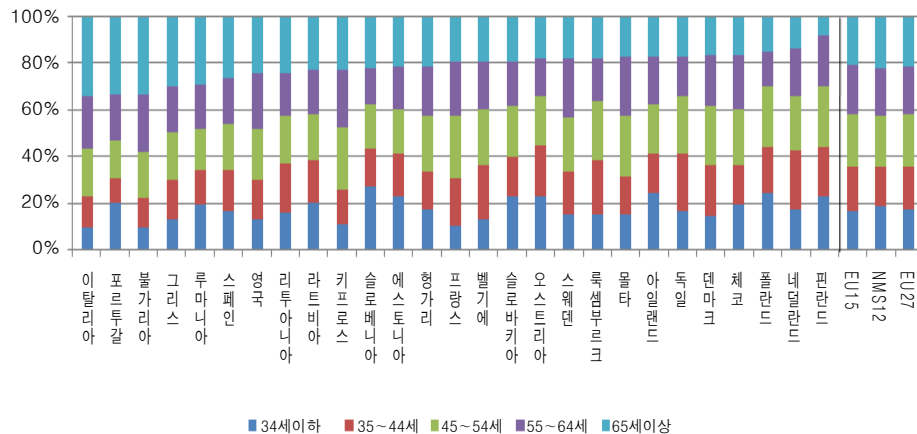
그림 2-12. 미국의 농가 유형별 경영규모 분포



자료: 미국 농무부.

연령별 농가인구 비율은 회원국 간 차이가 난다<그림 2-13>. 특히, 이탈리아, 포르투갈, 불가리아, 그리스, 루마니아의 65세 이상 농가 비율은 우리나라와 마찬가지로 29% 이상이다. 곧 농가인구의 고령화 구조를 나타낸

그림 2-13. 회원국별 · 연령별 농가인구의 분포



자료: EU 통계국.

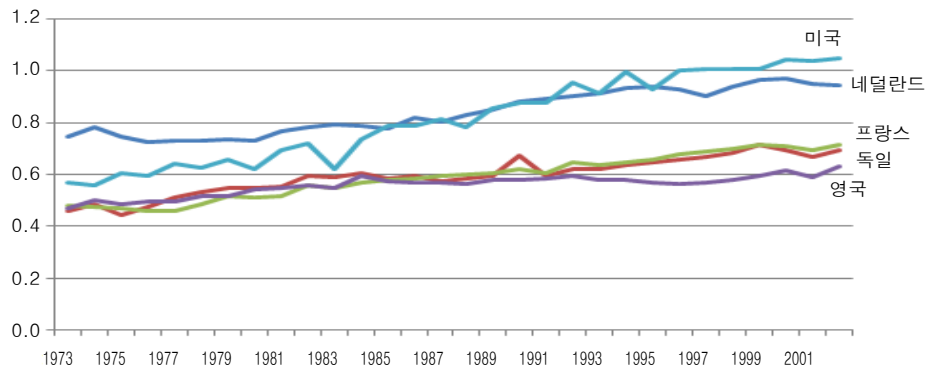
다. 또한, EU 확대가 농가인구 비율에 영향을 미쳤다고 보기 어렵다. EU15와 NMS12의 평균 분포가 비슷하기 때문이다. 34세 이하 비율은 NMS12가 3%포인트 높고 35~44세 구간에서는 EU15가 3%포인트 더 높다. 나머지 연령 구간에서 두 그룹 간 격차는 1%포인트 이하이다.

4.3. 농업구조 변화의 요인

농가 수와 농가인구의 내림세 및 경영규모의 양극화 현상은 회원국 확대 등 여건 변화로 말미암아 EU만 겪는 고유한 현상이 아니라 다른 선진국에서도 나타나는 일반 현상이다.⁷ 이러한 농업구조 변화를 초래한 원인은 다음 세 가지로 나뉘 살펴볼 수 있다. 첫째, 자본의 노동 대체와 생산성 향상이다. 이는 농업의 총 요소 생산성(Total Factor Productivity) 증대로

⁷ 농가 수와 농림업 종사 인구가 줄지 않는 사례로 뉴질랜드를 들 수 있는데, 농림수산업 취업자 수는 1981년부터 14만 명 안팎을 기록하고 1960년대 이후에 농촌인구의 비율은 13~14%를 유지하고 있다(임송수 2007).

그림 2-14. 미국 대비 주요 회원국 농업의 총 요소 생산성 추이



자료: Ball et al.(2007).

설명할 수 있다<그림 2-14>. 미국 TFP를 기준(1996=1.0)으로 1973년 이후 네덜란드, 프랑스, 독일, 영국 등 EU 생산성은 꾸준히 증가해왔다. 다른 조건이 같다면 생산성 증대는 이전보다 적은 수의 농가가 필요함을 뜻한다.

둘째, 생산 마진이 감소하여 규모 확대와 소득 창출이 필요하다는 점이다. 가계소득이 오르면서 농산물 지출 비중이 줄고 있다. 농산물 수요가 정체 내지 감소하면서 과잉 공급으로 이어져 농산물 가격이 내림세를 보이고 있다<그림 2-15>.

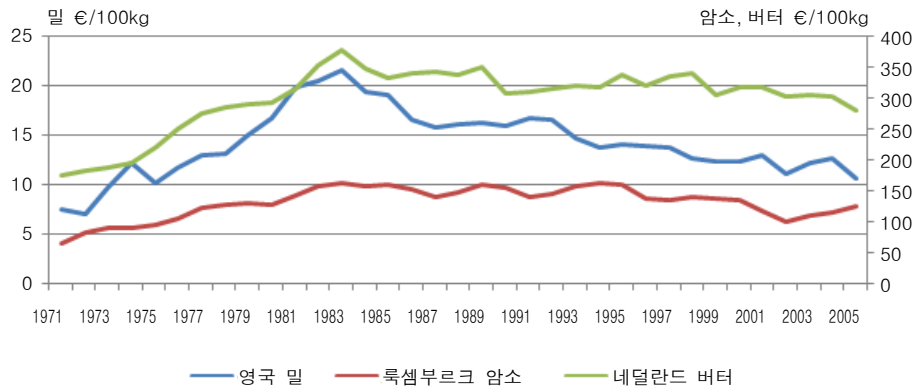
1983년 정점 후 농산물 가격이 하락하면서 마진 또한 감소하여 농가는 규모화나 농외소득으로 말미암은 소득 창출이 필요해졌다. 예를 들면, 1993~2003년에 영국에서 농업소득에만 의존하는 전업농의 수는 감소하였으나 농외소득을 추구하는 겸업농과 취미농의 수는 늘어났다<그림 2-16>.^{8 9}

EU 전체로는 전업농 비중이 영국 수준보다 높은 70%, 겸업농 6%, 취미

⁸ 겸업농은 농업 노동시간이 부업 노동시간보다 길고, 취미농은 농업 노동시간보다 농외 작업 노동시간이 긴 경우이다.

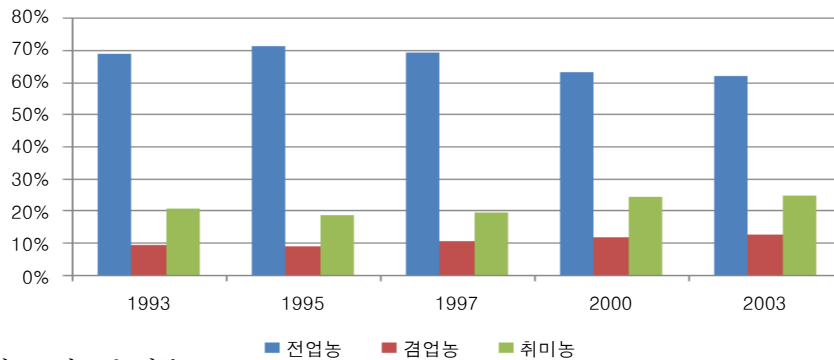
⁹ 전업농의 감소는 전체 농가 수의 감소와 더불어 중간 규모 전업농의 소규모화를 반영하는 것으로 판단한다.

그림 2-15. 주요 농산물 가격 추이



주: 암소는 1등급(1st quality) 생체기준 가격임.
자료: EU 통계국.

그림 2-16. 영국 농가의 농가소득 원천별 분포 추이



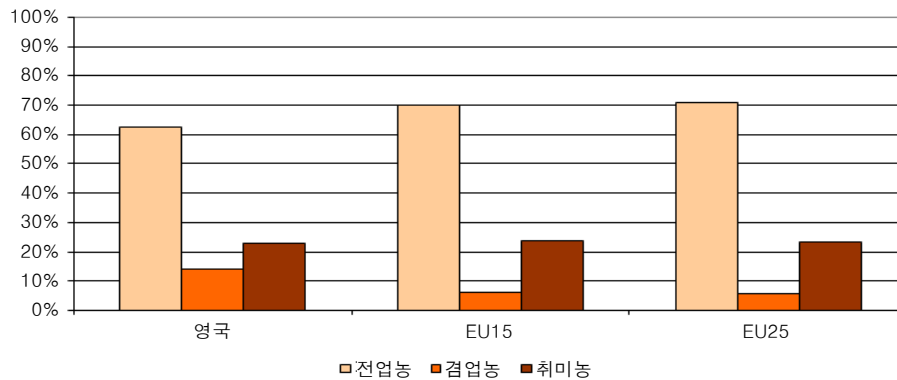
자료: 영국 농업부.

농 24%로 전업농과 취미농 중심의 구조가 정착되고 있다<그림 2-17>.¹⁰ 미국에서도 전업 소규모농 이하 농가는 농업소득이 음(-)이거나 낮은 수준 이므로 농외소득 의존도가 상대적으로 높고, 대농과 초대형농은 큰 폭의 농업소득 상승률을 기록하였다<그림 2-18>.

¹⁰ 전농업 비율은 회원국별로 커다란 차이를 나타낸다.

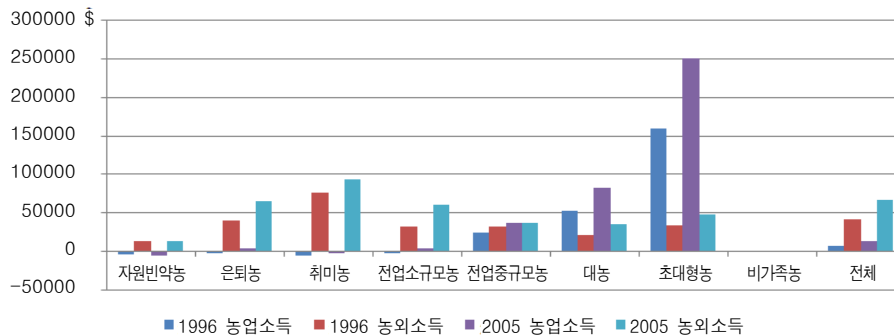
22 EU 확대와 농업구조 현황 및 특성

그림 2-17. EU 농가소득 원천별 농가 분포 추이



자료: 영국 농업부.

그림 2-18. 미국 농가 유형별 농업 및 농외소득 규모



자료: 미국 농무부.

셋째, 농정 효과와 무역자유화의 촉진이다. 특히 농업보조(직접지불)가 대규모 농가에 집중되는 것이 농가규모의 양극화를 촉진하는 원인으로 지적할 수 있다. 2005년에 EU15 평균으로 직불 수혜농가의 80%가 총 직불의 20%만을 받는 등 농업보조의 대농 편중 현상이 심화하고 있다. 이에 따라 직불과 농업소득만으로 생계를 유지할 수 없는 중간 규모의 농가는 농외 소득원에 더 많이 의존하는 소규모 농가로 전환하거나 경쟁력을 높이려고 규모화를 추구한다. 무역자유화 또한 자원 배분의 효율성과 생산성 증대를 촉발함으로써 농가 경영 규모화에 이바지하는 원인으로 지적된다.

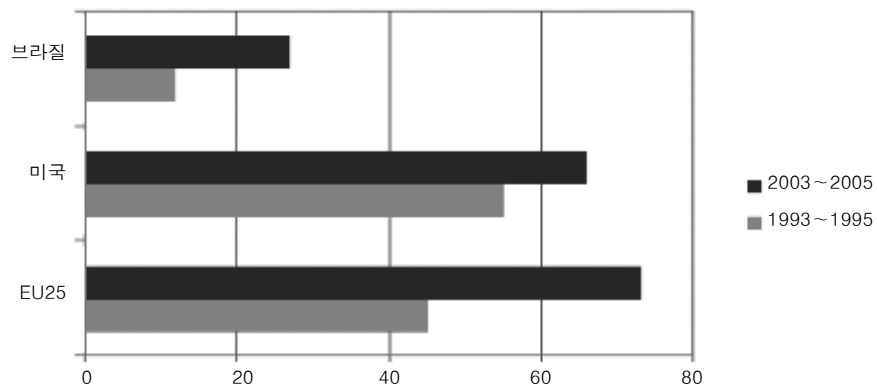
1. 농업 무역 동향

EU25 농산물 수출은 꾸준히 성장하여 2003년에 미국을 제치고 세계 최대 수출국이 되었다<그림 3-1>. 수출은 2003~2005년에 평균 730억 달러로 세계 전체의 20% 정도를 차지한다. 미국에 이어 브라질은 세계 제3위 수출국이나 무역수지 측면에서 세계 최대 순수출국이다.

EU25는 세계 최대 수입국이기도 하다. 2003~2005년에 790억 달러를

그림 3-1. EU, 미국, 브라질의 농산물 수출 동향

단위: 10억 달러



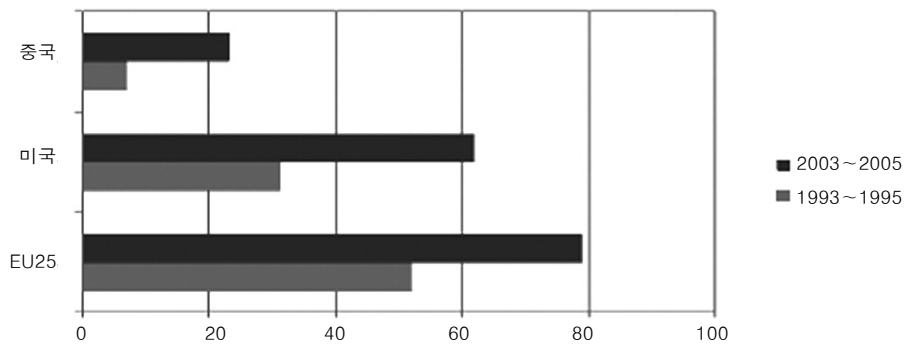
자료: CEC(2007a).

24 농업 무역 동향과 제도

수입하여 세계 수입의 20% 정도를 기록하였다<그림 3-2>. 미국, 일본, 캐나다에 이어 제5위 수입국인 중국은 지난 10년 동안 3배 이상 수입을 늘렸다. EU 25의 농업 무역수지는 2005년부터 적자에서 흑자로 돌아섰다<그림 3-3>.

그림 3-2. EU, 미국, 중국의 농산물 수입 동향

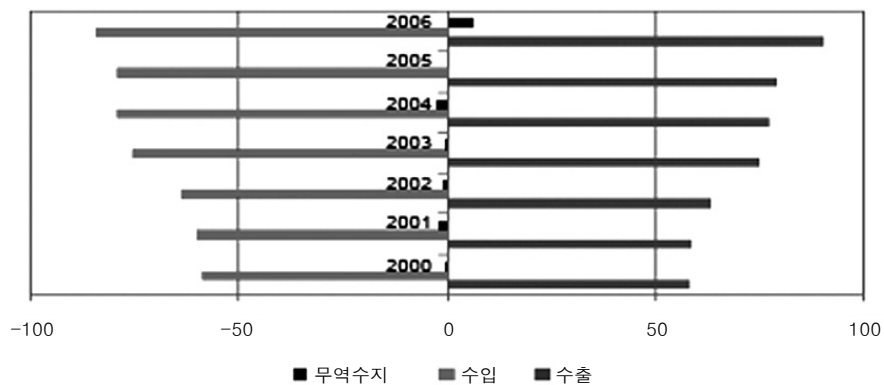
단위: 10억 달러



자료: CEC(2007a).

그림 3-3. EU의 농산물 무역수지 추이

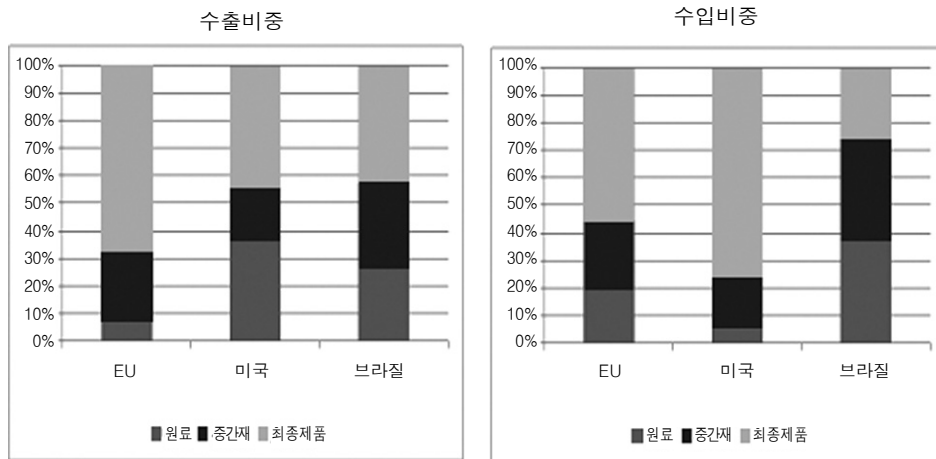
단위: 10억 달러



주: 재수출 목적의 원료 수입을 포함한 수치임.

자료: CEC(2007a).

그림 3-4. EU, 미국, 브라질의 농산물 수출 구조 비교



자료: CEC(2007a).

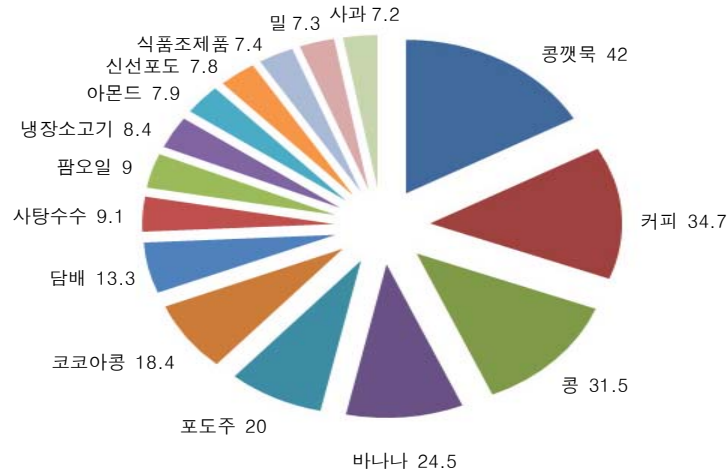
EU 농산물 무역의 특징은 최종제품(final products)의 비중이 상대적으로 높다는 사실이다<그림 3-4>. 1999~2001년에 원료 농산물(commodities)의 세계 수출시장에서 EU가 차지하는 비중은 8%에서 2003~2005년에 7.5%로 감소하였으나 최종 제품의 비중은 22.7%에서 24.2%로 늘어났다.¹¹ EU 농산물 수출입에서 최종제품이 차지하는 비중도 각각 67%와 55%로 절반을 넘어선다. 반면에 미국의 비중은 각각 37%와 76%로 원료 농산물의 수출 의존도가 더 높다.

2003~2005년에 EU 시장에 대한 최대 공급국은 브라질로 전체 수입의 14%를 차지하였고 미국이 11%, 아르헨티나가 7% 순이다. 2005년 한 해 수치만 보면 브라질이 120억 달러, 미국 85억 달러, 아르헨티나 60억 달러를 EU에 수출하였다. EU가 가장 많이 수입하는 농산물은 콩팥목(중간재)과 콩(원료)이다<그림 3-5>. 콩팥목은 아르헨티나와 브라질, 콩은 브라질

¹¹ 원료는 곡물처럼 가공되지 않은 농산물로 벌크(bulk)로 유통되는 것을 말한다. 중간재(intermediate products)는 변환시키는 1단계 가공(예: 밀에서 밀가루)을 거친 농산물로 최종 소비에는 이르지 않은 것이다. 최종제품은 최종 소비에 맞는 농산물로 가공식품과 신선 과일 및 채소를 포함한다.

그림 3-5. EU25의 주요 수입 농산물(2004~2006년 평균)

단위: 억€



자료: CEC(2007a).

과 미국에서 주로 수입한다. 포도주는 호주산이 수입 시장의 1/3가량을 차지한다. 2004~2006년에 총 농산물 수입액은 평균 647억€에 이른다. 개도국으로부터 수입하는 농산물은 2003~2005년에 평균 530억 달러로 수입액의 67%에 이른다. 이는 세계 최대 규모이다.¹² 수입 시장 점유율은 브라질이 14%, 메르코수르(Mercosur) 4개국이 22%, ACP 그룹이 15%이다.

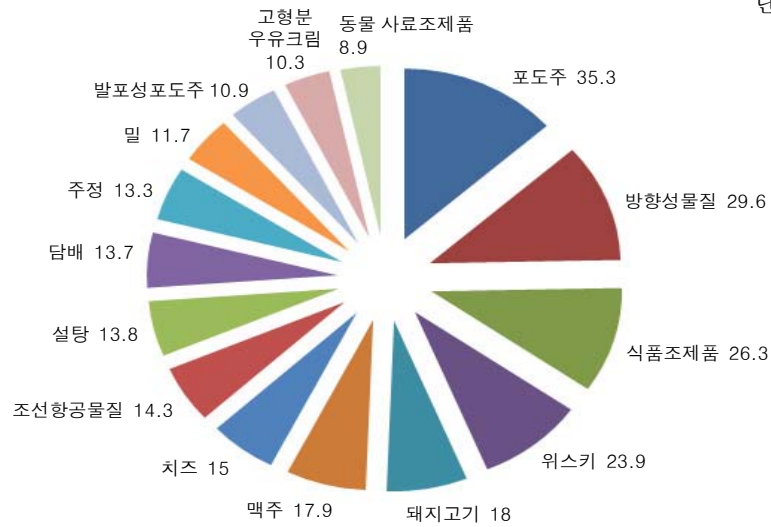
2003~2005년에 EU의 주요 수출시장은 미국, 러시아, 스위스, 일본 등이다. 주요 수출시장별 점유율은 미국 21%, 러시아 8%, 스위스와 일본이 각각 7%로 4개국이 거의 절반을 차지한다. 주요 수출 품목은 주정과 포도주, 식품 조제품, 방향성 물질, 맥주 등이다<그림 3-6>.

2004년에 EU 수출과 수입에서 농산물이 차지하는 비중은 각각 6%이다<표 3-1>. €578억을 수출하고 €603억을 수입하여 €25억의 무역수지 적자를 기록하였는데, 이는 전체 무역수지 적자의 5%에 이르는 수준이다. 2003년 기준으로 EU15가 세계 수출에서 차지하는 비중이 높은 품목은 버

¹² 미국, 일본, 캐나다, 호주, 뉴질랜드가 개도국으로부터 수입하는 농산물 합계는 460억 달러로 EU보다 낮다.

그림 3-6. EU25의 주요 수출 농산물(2004~2006년 평균)

단위: € 억



자료: CEC(2007a).

표 3-1. EU 주요 농산물의 무역수지(2004년)

단위: € 백만

품목	수입	수출	무역수지
육류	2,794	3,709	915
낙농품	1,000	5,000	4,000
화훼	1,191	1,335	145
채소류	2,688	1,378	-1,310
과실류	9,841	1,367	-8,473
커피, 차	3,566	835	-2,731
곡물	2,214	1,492	-722
유지작물	5,392	887	-4,506
채소	95	12	-83
동식물성 기름	3,445	2,411	-1,034
설탕	1,626	1,630	3
농산물전체	60,280	57,778	-2,502
전체상품	1,007,427	957,395	-50,033

자료: EU 집행위원회.

터 20%, 분유 19%, 포도주 19%, 치즈 13%, 돼지고기 11% 등이다<표 3-2>. 수입 측면에서는 EU는 세계 유지작물 수입량의 26%를 차지한다.

표 3-2. EU15 주요 농산물의 세계무역 비중(2003년)

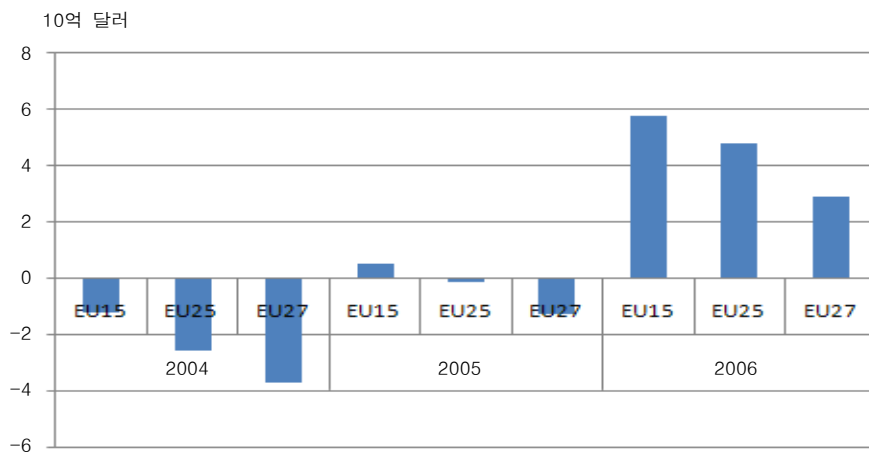
품 목	수입 비중(%)	수출 비중(%)	순 비중(%)
곡물	5.2	8.6	3.4
밀	6.1	9.8	3.7
사료곡물	5.1	5.9	0.8
옥수수	4.9	0.1	-4.8
유지작물	25.8	0.5	-25.3
콩	26.4	0.1	-26.3
포도주	14.8	19.2	4.4
설탕	5	12.1	7.1
우유	0.8	2.5	1.7
버터	7.6	20.3	12.7
치즈	4.8	13.3	8.5
분유	3.3	19.3	16
육류	6.1	8.2	2.1
소고기	6.3	4.7	-1.6
돼지고기	0.9	11.3	10.4
가금육	6.7	9.3	2.6
달걀	4.9	4.2	-0.7

자료: EU 집행위원회.

2. EU 회원국 확대의 영향

EU는 모든 회원국 그룹 수준(EU15, EU25, EU27 등)에서 무역수지가 개선되고 있다<그림 3-7>. 2004~2006년 평균으로 EU15는 순수출국(€ 16억)이고 NMS10(€ -14억)과 NMS2(€ -13억)는 순 수입국이다. EU15는 NMS10의 총수입과 수출의 각각 60%와 50%를 차지하였으므로 EU 확대가 전체 무역 규모를 줄이는 결과를 가져왔다.¹³

그림 3-7. EU의 농업 무역수지 추이 비교



자료: CEC(2007a).

¹³ EU15와 EU25는 불가리아와 무역균형을 유지하였고 루마니아에 대해서는 흑자를 기록하였다.

3. 한-EU 농업 무역과 통상 현안

3.1. 농축산물 무역 동향

2004~2006년에 우리나라와 EU 사이의 농축산물 수출은 평균 4,570만 달러이고 수입은 13억 달러를 기록하였다. 우리나라의 수출에서 EU 시장이 차지하는 비중은 4% 정도로 낮은 형편이다. 이로써 무역수지는 1억 2,598만 달러의 적자를 나타낸다<표 3-3>. 주요 수출 품목은 라면, 잎담배, 인삼류 등이고 수입 품목은 위스키, 돼지고기, 올리브기름, 전분, 포도주, 혼합분유, 모피, 담배, 닭고기 등이다<표 3-4><표 3-5>.

표 3-3. 우리나라와 EU 사이의 농업 교역

단위: 1,000달러

구분		2002	2003	2004	2005	2006	평균
수출	농산물	33,680	39,296	46,393	46,850	43,909	42,026
	축산물	1,760	4,906	4,757	4,792	2,285	3,700
	총 계	35,440	44,202	51,150	51,642	46,194	45,726
수입	농산물	761,794	719,630	716,400	824,200	861,152	776,635
	축산물	270,297	227,883	405,527	527,785	593,320	404,962
	총 계	1,032,091	947,513	1,121,927	1,351,985	1,454,472	1,181,598
무역수지	농산물	-728,114	-680,334	-670,007	-777,350	-817,243	-734,610
	축산물	-268,537	-222,977	-400,770	-522,993	-591,035	-401,262
	총 계	-996,651	-903,311	-1,070,777	-1,300,343	-1,408,278	-1,135,872

자료: 농수산물유통공사(<http://www.kati.net>).

표 3-4. EU로부터 수입하는 주요 농산물 현황

단위: 1,000달러

품목	수출	2002	2003	2004	2005	2002~05 평균
곡물	맥아	1,692	2,865	9,710	5,653	4,980
	밀	145	4,502	193	245	1,271
	호밀	10,321	10,165	85	130	5,175
	옥수수가루	1,691	1,548	2,020	2,704	1,991
서류	감자(조제)	371	1,205	1,221	1,004	950
과일	복숭아통조림	3,783	3,740	2,449	2,517	3,122
	포도주스(기타)	3,702	5,534	7,301	10,122	6,665
채소	토마토(조제)	2,869	3,697	4,421	5,345	4,083
	기타 채소종자	5,048	4,389	4,392	5,895	4,931
화훼	올리브	916	1,013	1,378	1,266	1,143
	백합(구근)	3,499	3,731	4,246	5,234	4,178
유지	올리브유	7,729	18,684	47,614	105,797	44,956
	팜유	1,201	1,419	2,336	2,220	1,794
	기타 비휘발성 유지	1,549	1,917	3,144	19,037	6,412
	기타 식물성 유지	6,910	6,968	5,292	4,855	6,006
사료	배합사료(양돈)	4,095	4,250	4,115	4,609	4,267
	배합사료(어류)	1,286	2,053	2,239	3,166	2,186
	보조사료	4,154	4,580	4,917	5,847	4,875
	사료첨가제	8,666	5,923	5,238	5,792	6,405
기타	감자전분	14,457	17,788	22,445	21,545	19,059
	식물성 액즙과 엑스	14,112	12,179	15,246	19,201	15,185
	에스테르화 전분	22,186	27,385	33,100	32,515	28,797
	효모류	9,720	12,758	17,193	16,757	14,107
	커피	6,196	6,816	5,586	5,314	5,978
	코코아류	35,738	42,256	49,433	49,721	44,287
	초콜릿	16,267	20,303	23,845	24,695	21,278
	잎담배	17,273	25,689	28,864	28,032	24,965
	균질화된 담배	0	4,453	7,583	1,953	3,497
	제조담배	-	352	4,028	506	1,629
	포도주	21,994	31,584	36,541	37,767	31,972
	코냑	12,595	15,367	9,765	12,384	12,528
	위스키	242,587	247,529	210,646	225,582	231,586
	당류	9,519	9,723	13,639	13,239	11,530
	콜라베이스	12,859	11,110	11,058	10,895	11,481
	캔디류	7,122	9,692	9,634	11,230	9,420
	면류(스파게티, 파스타)	10,787	10,251	10,860	11,721	10,905
	아이스크림	3,443	4,657	5,166	6,237	4,876
합 계		756,881	717,196	712,726	816,606	750,852

자료: 농수산물유통공사(<http://www.kati.net>).

표 3-5. EU로부터 수입하는 주요 축산물 현황

단위: 1,000달러

품목	수출	2002	2003	2004	2005	2002~05 평균
산동물	말	932	1,058	4,649	4,627	2,817
	닭(종계)	4,075	2,334	2,859	2,631	2,975
쇠고기	쇠고기	195	207	124	382	227
돼지고기	돼지고기	117,416	100,669	182,115	257,855	165,514
가금육	닭고기	607	211	34,053	48,726	20,899
	칠면조고기	344	167	1,533	1,611	914
	기타 동물의 장	552	216	179	2,409	839
축산 가공품	소시지	1,203	1,289	789	705	997
	버터 기재 조제품	7,126	6,145	13,082	25,362	12,929
	로열젤리	13,222	15,026	16,206	17,802	15,564
낙농품	탈지분유	3,239	2,302	1,894	2,903	2,585
	유당	2,376	2,333	2,351	2,124	2,296
	버터	276	544	844	1,262	732
	유장	10,086	9,911	10,066	7,321	9,346
	치즈	8,340	15,462	21,493	16,144	15,360
	우유 조제품	30,709	18,363	48,776	45,844	35,923
합 계		232,901	207,307	377,393	482,592	325,048

자료: 농수산물유통공사(<http://www.kati.net>).

3.2. 주요 통상 현안

EU와 주요 통상 현안은 ① 동물 질병 발생지역의 지정과 관련한 지역적 조건 인정, ② 육류 수출 작업장의 일괄 승인, ③ EU 소고기의 수입 등이 다.¹⁴ 먼저 ①과 관련하여 EU는 국제 기준에 따라 지역화 개념을 적용하도

¹⁴ 통상 문제는 주로 해마다 개최하는 한-EU 경제공동위원회에서 다루고 있다.

록 요구하고 있다. 구제역, 광우병, 조류 인플루엔자 등의 발생지역 이외로부터 수입은 허용하라는 것이다. 또한, EU는 회원국별 위생조건을 적용하는 대신에 EU 전체를 하나의 지역으로 간주하라고도 요청하였다.

이에 대해 우리나라는 동물 질병의 높은 위험도와 확산 위험 아래 지역화를 한결같이 적용하기 어렵다는 견해이다. 또한, 회원국별 위기상황 대처와 방제 능력이 차이가 나는 현실에서 EU를 하나의 지역으로 간주하기 어렵다고 대응하고 있다.

②에 대해 EU는 상대국 위생당국의 관리와 통제가 적정하다는 보증 아래 수출 작업장 목록을 승인하는 이른바 EU 방식의 채택을 주장하고 있다. 우리나라는 회원국별 위생수준과 능력이 차이 난다는 점을 들어 전문가의 현지조사를 거쳐 승인하는 지금과 같은 방식이 더 적절하다고 대응하고 있다.¹⁵

③과 관련하여 EU는 자국산 소고기 제품의 수입을 허용하고 미국산과 차별하지 않아야 한다고 요구한다. 우리나라는 아직 광우병이 발생하는 상황에서 EU 소고기를 수입하는 것은 민감한 사안임을 상기시키고 조심스러운 접근을 보이고 있다.

이 밖에도 한-EU FTA 협상을 계기로 EU는 증류주와 포도주뿐만 아니라 다른 농산물에 대해서도 지리적 표시를 보호해야 한다는 견해를 보이고 있고, EU 수준의 보호를 희망하고 있다. 우리나라는 지리적 표시제를 도입한 지 오래지 않고 그 보호품목 수도 많은 차이(EU 700여 개, 우리나라 20여 개)가 있어 신중하게 접근하고 있다.

¹⁵ 우리나라는 과거 승인실적을 고려하여 현지조사 없이 수출국이 제시한 점검표만으로 승인하기도 한다.

4. 농산물 관세 구조와 무역제도

4.1. 관세 구조

농산물과 가공식품은 일반관세(Common Customs Tariff: CCT)에 통합되어 있다. 이를 근거로 제3국으로부터 수입되는 모든 수입품에 관세를 부과한다.¹⁶ 농산물을 비롯한 모든 상품은 관세품목표(Combined Nomenclature: CN)에 따라 분류되며 농산물은 1-14류(Chapter)에 속한다. CN은 HS(Harmonized System: HS) 목록과 EU의 세부목록, 임시 조항과 추가 상품류에 관한 주식과 각주 등으로 구성되며, 8단위 코드 기준이다.¹⁷

EU의 농산물 평균 양허 관세율은 23%이고 최고 관세율은 408%이다. 관세구조는 종가세가 59%, 종량세가 27%, 나머지는 복합세, 계절관세, 최소 및 최대 관세 등으로 되어 있다(최세균 등 2002). 관세율이 100% 이상인 품목은 쌀, 소고기, 면양, 식용설육, 우유와 크림, 유장, 버터, 올리브기름, 과일 및 채소 주스, 포도주와 포도즙 등 59개 품목이다.

회원국별로 거둔 관세수입은 집행위원회에 전달하여 EU 예산에 통합한다. <부록 1>에서는 주요 농산물에 관한 관세 및 수입방식을 정리하여 비교하였다.

¹⁶ 로마조약(Treaty of Rome)은 기본 원료 농산물(Annex I 상품)과 가공식품(Non-Annex I)을 명시하였다.

¹⁷ CN은 이사회 규정(EEC) No 2658/87의 부속서 I에 제시되어 있으며, 가장 최근에는 2006년 10월에 개정되었다(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_301/l_30120061031en00010880.pdf>).

4.2. 수출입 제도

육류와 곡물 등 TRQ 대상 품목을 수입하려면 수입허가가 필요하다. 수입허가는 선착순 또는 과거 수입실적에 따라 배분한다. 수입신청 물량이 수입허가 물량을 초과하면 모든 신청 물량을 축소 조정하게 된다.

UR 협정은 국내 소비량의 3% 미만으로 수입하는 농산물을 최소시장접근(minimum access) 아래 소비량의 5%까지 수입하도록 규정하였다. 이에

표 3-6. WTO 농업협정에 따른 품목별 수출보조 상한

품목	지출(€ 백만)	물량(1,000톤)
밀과 밀가루	1,289.7	14,438.0
잡곡	1,046.9	10,843.2
쌀	36.8	133.4
유지작물	27.7	103.8
올리브기름	54.3	115
설탕	499.1	1,273.5
버터와 버터기름	947.8	399.3
탈지분유	275.8	272.5
치즈	341.7	321.3
기타 유제품	697.7	958.1
소고기	1,253.6	821.7
돼지고기	191.3	443.5
가금육	90.7	286
달걀	43.7	98.8
포도주	39.2	2,304.7
신선 과일과 채소	52.8	753.4
가공 과일과 채소	8.3	143.3
담배	40.2	110.8
알코올	96.1	1,147.4
기타(Incorporated products)	415	-

자료: EU 집행위원회.

따라 EU 육류에도 최소시장접근 물량을 적용하지만 통합된 방식을 채택하였다. 이로써, 예를 들어 수입량이 적은 돼지고기나 닭고기의 최소시장접근 물량은 수입량이 많은 양고기로 채울 수 있다.

UR 협정의 현행시장접근(current access) 규정은 적어도 현재 수준의 수입량을 쿼터로 보장하도록 하였다. 이에 따라 2003년부터 사료용 밀과 보리의 TRQ 제도를 도입할 때 EU는 현행시장접근을 설정하였다. 또한, EU 확대로 신규회원국의 관세수준이 상승하자 EU는 기존 수출국에 쿼터를 증량시켜 주었다.

UR 농업협정 아래 수출보조 상한이 설정된 농산물에는 수출환급(export refund)을 적용한다<표 3-6>. 수출환급은 다른 나라보다 높은 EU 가격을 수출보조로써 보상하려는 조치이다. 이에 따라 역내 수매가격(intervention price) 또는 시장가격과 대표적인 세계 최저가격의 격차가 보상된다. 환급은 입찰 절차나 관리위원회(Management Committee)를 거쳐 집행위원회가 고정하나, 세계 시장가격이 변덕스러울 때에는 집행위원회가 일방적으로 환급률을 변경할 수 있다.

수출입에는 관련 수매기관이 발행하는 허가증이 있어야 한다. 그러나 이는 주로 통계수집 목적으로 자동 발급하는 방식을 따른다.

4.3. 특혜 무역: ACP(Africa, the Caribbean and the Pacific) 국가

로마조약은 EC의 처음 6개 회원국과 그 식민지의 연합을 규정하였는데, 이는 주로 프랑스 식민지와 맺은 협약에 기초한다. 1960~1975년에 맺은 협약은 상호 무역 특혜, 자유로운 자본이동, 유럽개발기금(European Development Fund: EDF) 등에 관한 것이다. 1975~2000년에는 토고(Togo)의 수도 로메(Lome)에서 맺은 협약을 기초로 무역과 산업협력, 1차 산품 생산국의 수출수입 안정화, 재정지원과 기술협력 등의 규정을 담은 협정들을 체결하였다.

가장 최근의 협약은 2000년에 베냉(Benin)의 코토누(Cotonou)에서 체결

한 것으로 이는 2020년까지 적용하는 규정이다. 그 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 수출수익이 과거 3개년 실적보다 10% 이상 감소하면 보상하는 스타벡스(Stabex) 제도를 운용한다(Sissoko and Duffy 1993). 둘째, 회원국이 조성한 138억€의 EDF를 제공한다. 끝으로, WTO 관세감축에 따른 특혜 무역의 잠식(preference erosion)에 대응하여 2007년까지 ACP 국가 그룹과 지역경제 동반관계(Regional Economic Partnership: REP)를 협상하도록 하였다.^{18 19}

ACP 국가가 EU에 수출하는 것 중 절반 이상이 원료 농산물이다. CAP 적용대상 농산물은 전체의 11% 정도이며 특별 무역의정서가 다루는 농산물을 제외한다면 79개 ACP 국가 중 11개국이 주요 수출국이다. CAP 대상 주요 품목을 빼면 ACP로부터 수입하는 대부분 농산물에는 무관세가 적용된다.

이 밖에도 주요 품목에 대한 별도의 협정이 만들어져 시행되고 있다. 먼저 설탕 의정서(Sugar Protocol)는 ACP로부터 수입하는 130만 톤의 백설탕에 무관세를 적용하고 역내 사탕무 생산자에게 제공하는 가격보조 수준의 가격대를 ACP 국가에 보장하는 영구 규정이다. 설탕을 지속적으로 공급한다는 조건 아래 16개 ACP 국가와 국외 영토인 성 키츠(St. Kitts) 및 인도에 쿼터를 배분하였다. 2006~2010년에 EU는 설탕 보조가격 수준을 36% 감축하기로 하고 이로 말미암은 ACP 국가의 피해를 보상하고자 2007~2013년에 연간 1억 6,500만 €를 제공할 계획이다.

바나나 의정서(Banana Protocol)는 2006년부터 ACP 국가로부터 수입하는 바나나 77만 5,000톤에 대해 무관세 쿼터를 제공하고 쿼터 밖 수입에는

¹⁸ REP 협정은 EU와 개별 ACP 국가 간 각각 맺은 양자 사이 무역 특혜를 대체하는 것으로 ACP 국가의 세계경제 통합을 촉진하려는 것이다. REP 협정은 EDF와 같은 재정지원이 포함된 FTA로 간주할 수 있다(ECDPM 2002). REP 협정은 상호주의(reciprocity), 지역(regions), 최빈개도국(LDC)에 대한 특별 취급 등의 원칙에 근거한다. 지금까지 ACP 국가들은 유럽 제품에 특혜를 주지 않았다.

¹⁹ 2002년부터 시작한 REP 협상은 아프리카(4개), 카리브(1개), 태평양(1개) 등 6개 지역과 이루어지고 있으며 2008년에 발효될 예정이다.

최혜국(MFN) 기준으로 톤당 €176(종가세로 33% 정도)의 관세를 부과하도록 한다. 그러나 세계 최대 바나나 수출국인 에콰도르 등 중남미 국가들과 미국은 이러한 EU 수입제도가 WTO 규정 위반이라고 제소하였다(WTO 2007).²⁰

또한, 보츠와나, 나미비아, 짐바브웨, 마다가스카르, 스와질란드, 케냐 등 아프리카 ACP 국가들은 연간 52,100톤의 소고기 쿼터를 8%의 관세로 EU 시장에 수출할 권한을 부여받았다. 그러나 동물 건강에 관한 EU의 엄격한 규제로 수출이 자주 중단되는 게 현실이다.

2001년에 채택한 EBA(Everything But Arms) 아래 LDC가 수출하는 무기를 제외한 모든 상품은 쿼터와 관세 없이 EU 시장에 진출하게 된다. 바나나에 관한 관세는 2006년부터 없었고 쌀과 설탕에 관한 관세는 2006년부터 감축하다가 2009년 1월과 7월까지 각각 철폐할 계획이다. 이와 같은 점진적 무역자유화 조치에 따른 손해를 보상하려고 ACP 국가에 쌀과 원당에 무관세 쿼터를 제공하였다<표 3-7>.

표 3-7. EBA 협정 아래 쌀과 원당의 TRQ 설정

단위: 톤

품목	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
쌀	2,517	2,895	3,329	3,829	4,403	5,063	5,823	6,696
설탕	74,185	85,313	98,110	112,827	129,751	149,213	171,595	197,335

주: 쌀의 유통연도는 2001년 9월부터 2009년 9월까지이고 설탕은 2001년 7월부터 2009년 7월까지임.

자료: Agra Informa(2007).

²⁰ 1992년부터 시작한 EU 관련 바나나 분쟁은 1997년에 패널 및 상소기구 보고서의 채택, 1999년에 EU의 패널 권고 불이행에 따른 미국의 1억 9,100만 달러 상당의 보복 허용, 2006년에 EU 수입제도 개편, 2007년에 에콰도르의 제소 등으로 전개되었다.

4.4. 기타 무역관계

EU는 다양한 국가나 지역과 특별한 무역관계를 맺고 있다. 이를 지역별로 정리하면 다음과 같다. 먼저, 2000년에 발칸 국가들(알바니아, 보스니아, 크로아티아, 코소보, 마케도니아, 세르비아)과 농산물 수입 쿼터와 관세를 폐지하는 무역협정을 체결하였다. 그러나 민감품목인 소고기, 포도주, 설탕은 제외했다.

둘째, 1995년에 4개 메르코수르(Mercosur) 회원국(아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이)과 무역협정을 맺어 소고기, 설탕, 과일과 채소 등 민감품목을 제외한 농산물 무역 증진을 추구해 왔다. 그러나 2004년에 협정 체결에는 실패하였다.

셋째, 1999년에 남아프리카와 종합적인 개발협력조약을 체결하여 다음 12년 동안 무역자유화를 추구하기로 하였다. 남아프리카는 1989년 제4차 로마협약의 회원국 자격을 얻었으나 조약의 무역제도와 특별 무역의정서에선 제외된 적이 있다.

넷째, EU는 유럽경제지역(European Economic Area) 아래 EFTA(European Free Trade Area)와 무역관계를 유지하고 있다. 그러나 농산물과 가공식품 무역은 민감품목의 TRQ를 반영한 양자 협정에 기초한다.

끝으로, 1995년에 EU-지중해(Mediterranean) 동반관계(partnership) 또는 이른바 “바르셀로나 과정(Barcelona Process)”에 따라 9개 국가와 무역관계를 구축하고 2004년까지 협력 협정(Association Agreements)을 끝냈다. 튀니지(1998년), 이스라엘(2000년), 모로코(2000년), 요르단(2002년), 이집트(2004년), 팔레스타인(1997년)과 협약은 발효되었다. 또한, 알제리(2001), 레바논(2002)과 협약을 체결하였다. 앞으로 최대 12년 전환기간을 거쳐 WTO에 맞는 무역자유화가 협력 목표 가운데 하나이다.

1. 농정개혁의 의미

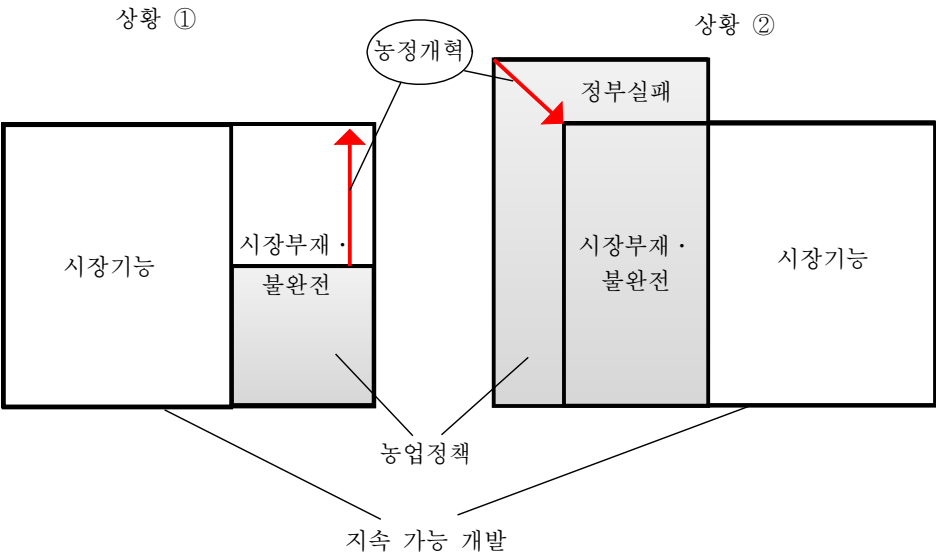
정책개혁은 ‘시장실패를 바로잡을 뿐만 아니라 지속 가능한 개발 및 사회의 창출에 필요한 기술적 투자를 촉진하려는 정부 행위의 미래 시나리오’로 정의할 수 있다.²¹ 이 정의를 바탕으로 <그림 4-1>과 같은 두 가지 상황을 전제하여 농정개혁의 의미에 접근할 수 있다.

첫째, 농정이 사회 최적수준을 충족하지 못하는 상황 ①이다. 시장이 존재하지 않거나 불완전한 것(시장실패, **market failure**)을 현재의 농정이 완전히 바로잡지 못하고 있을 때에 이를 해결할 목적으로 추진하는 농정 시나리오(과정)를 말한다. 예를 들면, 농업의 다원적 기능(공공재)에 대한 보상을 확충하는 조치이다.

둘째, 농정이 사회 최적수준 이상으로 제공되는 상황 ②이다. 시장실패를 바로잡는 수준 이상으로 농정이 개입함으로써 시장왜곡을 가져오는 때에 정부실패(**government failure**)를 없애려고 추진하는 농정 시나리오(과

²¹ 영어 원문은 다음과 같다: “Policy Reform” in addition to its more general meanings, has been used to refer to a future scenario which relies on government action to correct economic market failures and to stimulate the technological investment necessary for sustainable development and the creation of a truly sustainable planetary society<<http://www.wikipedia.com>>.

그림 4-1. 농정개혁의 개념도



정)를 말한다. 예를 들어, 초과 공급을 가져오는 가격과 투입재 보조의 감축 조치이다.

정부실패 또는 정책실패(policy failure)는 정책 주기의 단계에서 발생할 수 있는데 이를 정리하면 <표 4-1>과 같다. 정책실패는 사회적으로 조성되

표 4-1. 정책 추진 단계와 연계된 정책 실패

정책 추진단계	정책 실패	정책 관리전략
의제 설정	권한 이상의 정부	정부목표의 승인과 정밀화
정책 구성	다룰 수 없는 문제 접근	정책 대안에 대한 더 나은 자료와 연구 제공
의사 결정	체제구조 아래 정책결과에 대한 예상 실패	더 나은 위험 분석과 평가
정책 시행	본인-대리인 문제(principal-agent problem), 감독 실패 등	관측과 감사체제의 면밀한 설계
정책 평가	학습 부족	벤치마킹과 성과측정

자료: Howlett(2007).

는 것으로써 계량적으로 나타나는 현실이라기보다 관계자들이 공유하는 인식으로 정의할 수 있다(Skogstad 2007). 정책실패는 의사 결정자가 의도한 정치적·제도적 목표를 달성하지 못하는 것을 뜻하기도 한다.

EU를 비롯한 선진국 농업은 상황 ①과 상황 ②가 혼재된 것이 보통이다. 시간 흐름으로 보면 상황 ①에서 상황 ②로 전개되는 경향을 보인다 하겠다.

2. 농정개혁과 미국 및 EU 농정의 연계

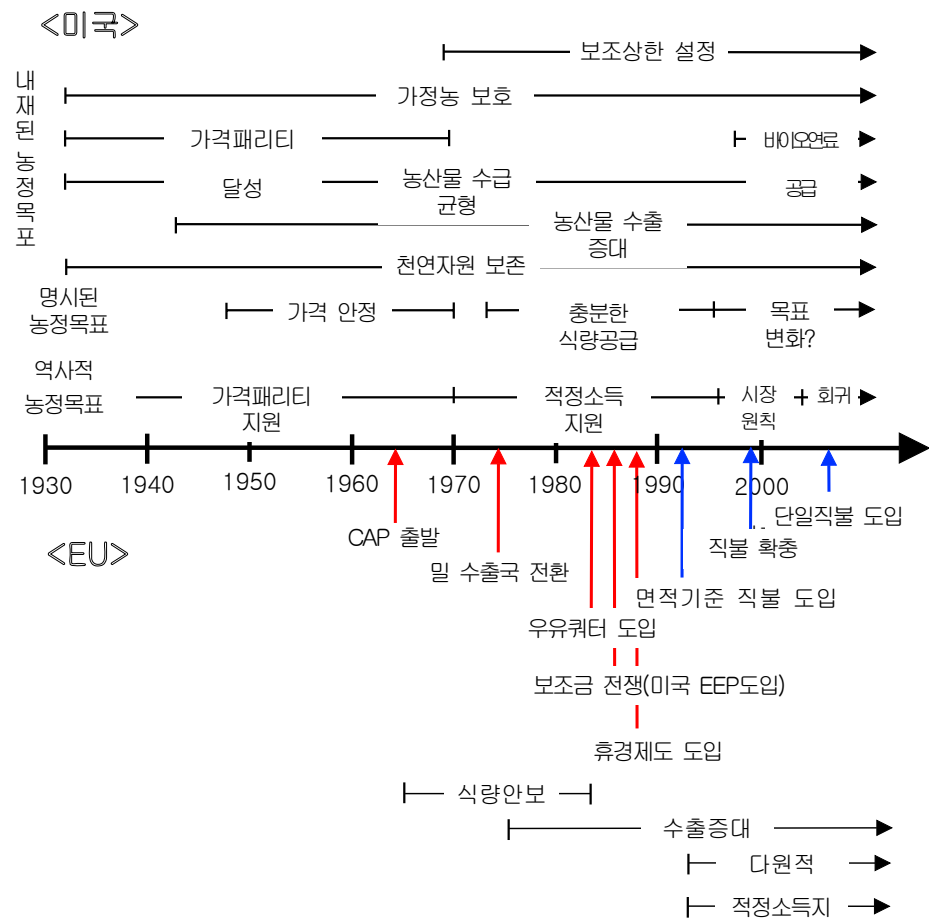
1960년대에 CAP이 식량안보를 목적으로 보조하기 시작한 것은 상황 ①에 따른 농정 개입으로 볼 수 있는 반면에 1970년대 후반부터 초과 공급이 발생하고 수출보조를 제공한 것은 상황 ②에 해당한다.²² 상황 ①에 근거한 농정개혁 조치로는 경관과 생물다양성 보전을 위한 직접지불, 농촌개발 지원 등이 있다. 상황 ② 아래 농정개혁은 가격보조와 수출보조 감축, 강제 휴경과 쿼터 도입, 농가소득을 목표화한 직접지불 도입 등을 포함한다.

1980년대 초반부터 선진국 농정에 대한 비판이 커지면서 정책실패가 거론되기 시작하였다. 그 이유는 첫째, 농가소득 안정화와 빈곤 완화라는 정책 목표가 실현되지 않았기 때문이다. 둘째, EU와 미국이 보조금 경쟁을 하면서 국제시장의 위기와 GATT 규정을 위협하는 결과를 가져왔기 때문이다(Josling et al. 1996). 1987년에 OECD 회원국들은 자국의 농정을 시장중심과 보조 감축 방향으로 개혁하기로 합의하였고, UR 협상의 의제로써 농정개혁을 다루기로 하였다.²³

²² 농업은 기후와 질병 발생 등 관리할 수 없는 위험에 노출되어 있고, 시장 참여자 사이의 교섭력이 다르며, 공공재 공급이나 외부성과 같은 요인 등으로 시장 불완전성 아래 놓여 있다. 정부의 개입은 시장에 전적으로 맡기는 것보다 더욱 효율적인 결과를 가져오고 사회복지를 증진시킨다는 측면에서 정당화된다.

²³ <http://www.oecd.org/document/34/0,3343,en_2649_33727_31852962_1_1_1_1,00.html#may87>

그림 4-2. 미국과 EU의 농정 목표 추이 비교



자료: 미국은 Doering and Outlaw(2006)의 일부 수정; EU는 저자 작성.

OECD가 제안하는 농정개혁 의제는 국내외에 음(-)의 영향을 주지 않으면서 의도한 목적을 달성하는 정책대안이다(OECD 2003). 농정 목표로 제시한 것은 농가소득과, 환경, 농촌 어메니티(amenity) 공급, 토지와 물관리, 식품안전, 식량안보 등을 포함하는 사회 관심 사항이다. 효율적인 정책 집행을 위해서는 의도한 목표를 직접 다루고(targeting), 비 연계된 보조

(decoupling)를 사용해야 한다는 것이 OECD의 처방이다.

선진국 농정의 대표적 사례로서 미국과 EU의 농정 목표와 농정개혁 또는 농정 전개 과정을 비교하면 <그림 4-2>와 같다. 미국은 1930년대 초반부터 농업에 보조하기 시작하였다. 농산물이 과잉 공급되어 가격이 하락하자 가족농을 보호하고 농산물 가격지지를 통하여 농가소득을 안정시킬 필요가 있었기 때문이다. 가격 패리티의 개념을 도입하여 농가소득 안정을 꾀하였다.²⁴ 그러나 이러한 보조는 생산을 부추기는 효과가 있으므로 재배면적 할당이나 휴경과 같은 공급통제조치가 함께 도입되었다. 공급 초과 상태에서 더 많은 생산을 장려할 수는 없었기 때문이다.

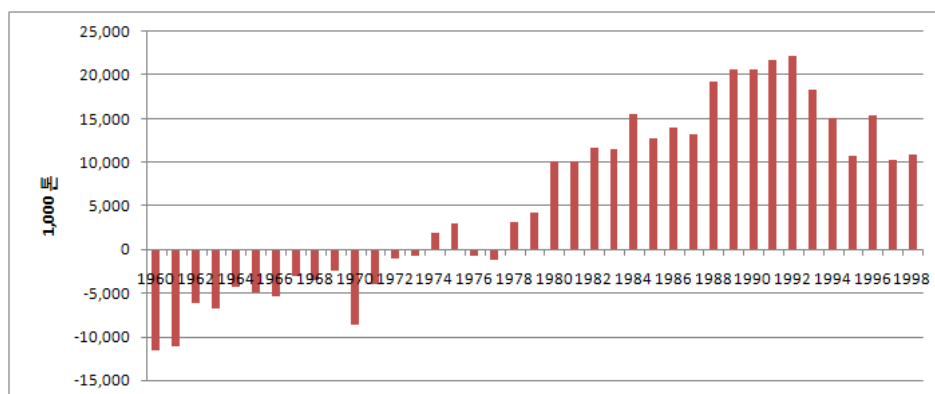
EU는 1960년대에 CAP을 태동시켰다. 미국의 경우와 반대로 CAP은 식량안보를 확충하는 데 주안점을 두었다. 식량 자급률을 높이려고 보조하기 시작한 것이다. 1980년대 들어 EU는 식량 수입국에서 수출국으로 변모하였다. 특히, 밀 순수출국으로 전환하였고, 보조로 말미암아 과잉 생산되는 설탕, 소고기, 유제품 등 잉여 농산물을 수출하는 데 많은 노력을 기울이기 시작하였다<그림 4-3>.²⁵ 이때부터 과잉생산과 싸움이 농정의 화두로 떠오르게 된다. 생산을 줄이려고 우유 쿼터제도가 도입되었고 휴경제도도 시행되었다(이 조치들은 오늘날까지 이어진다). 또한, 잉여 농산물을 세계시장으로 밀어내려고 수출에 보조하면서 미국과 EU 간 보조금 전쟁시대가 열렸다. 세계 농산물 시장에서 최대 수출국이 되기 위한 미국과 EU의 각축전이 벌어진 것이다.

이때 세계무역기구(WTO)의 역할이 나타난다. 우루과이라운드(UR)는 역사상 처음으로 국제 규범 안에 농업을 포함해 무역과 시장에 영향을 미치는 농업보조를 규제하기 시작하였다. 미국과 EU는 큰 폭은 아니지만 가격보조와 수출보조를 줄여야 했다. 그러나 생산통제 조치를 전제로 시행하는

²⁴ 가격 패리티(parity)는 농촌과 도시의 구매력 균형을 말하며, 기준이 되는 1909~14년은 농업과 산업 안정이 있었던 시기였다<<http://www.ers.usda.gov/Publications/aib485/aib485a.pdf>>.

²⁵ <<http://www.ers.usda.gov/briefing/EuropeanUnion/PolicyCommon.htm>>.

그림 4-3. 밀의 순무역량(수출량-수입량) 추이



주: EU15 기준임.

자료: 미국 농무부 PS&D(www.fas.usda.gov/psdonline).

직접지불은 ‘블루박스(blue box)’란 이름으로 살아남았다.²⁶ 생산이나 가격에 미치는 영향이 거의 없는 직접지불은 ‘그린박스(green box)’로 분류하여 감축의무에서 면제시켰다.

그린박스 조치에는 환경보조, 농촌개발보조, 재해지원, 생산과 무관한 소득 직접지불 등이 포함된다. UR 협상 중이던 1992년에 EU는 가격보조를 낮추면서 이를 보상하는 직접지불(블루박스) 제도를 도입하였다. 이것이 현대적 개념에서 농정개혁의 시발점이다.

미국도 엄격한 의미에서 농정개혁을 시도한 적이 있다. 농산물 가격이 올라 가격보조의 역할이 줄어들자 1996년부터 7년간 직접지불을 줄이고 시장신호에 따른 농업을 강조한 것이다. 그러나 이 약속은 3년 안에 깨졌다. 1998년 들어 국제 곡물가격이 급락하자 엄청난 규모의 긴급보조가 투입된 것이다. 이어 그 어느 때보다 농업보조 규모를 늘렸던 2002년 농업법은 국제사회로부터 거꾸로 가는 농정개혁이란 비난을 감수해야 했다.

2001년부터 진행 중인 WTO 도하개발 의제(DDA) 협상은 2013년까지

²⁶ 미국의 부족불 지급(deficiency payment)과 EU의 면적기준 보상직불(compensatory direct payments)이 블루박스였다. 다음 절에서 EU 농정개혁에 관하여 자세히 다룬다.

선진국의 수출보조를 완전히 철폐하기로 했다. 가격보조도 더 감축하고 직접지불에 대한 규율도 강화할 것이다. 또한, DDA는 블루박스에 처음으로 상한을 설정하고 그린박스도 명실상부하게 생산과 연계되지 않는 직접지불이 되도록 할 것이다.

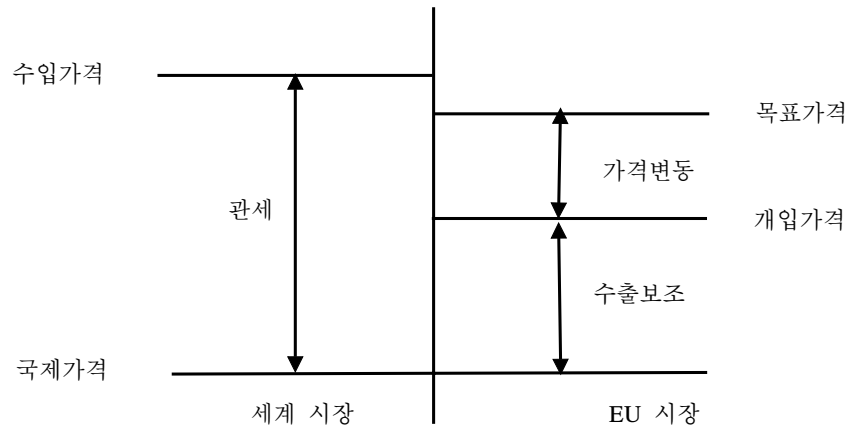
3. CAP의 보조 체계

CAP 아래 농산물 가격과 농가소득은 개입가격(intervention price)과 목표가격(target price) 및 무역 조치(관세와 수출보조)를 통해 지원되어 왔다 <그림 4-4>. 목표가격은 농산물의 바람직한 가격으로서 설정되지만 가격 지원 조치를 발동하거나 지원 규모를 결정하는 데 활용하는 정책변수가 아니다(USDA 1999).²⁷ 곧 목표가격은 곡물 초과 공급이 가장 심한 지역(Ormes)과 곡물 부족이 가장 심한 지역(Duisburg) 간의 운송비와 시장요소(초과 공급이 가장 심한 지역에서 평년작 아래 시장가격과 개입가격 간의 격차)가 반영되어 설정되며, 개입가격보다 20~30% 높은 게 보통이다.

개입가격은 최저가격을 보장하는 조치로 수매를 통해 유지된다. 수매기관은 초과 공급물량을 흡수하여 ① 산업용으로 전환하거나 폐기, ② 사료용으로 공급, ③ 보조에 의한 수출, ④ 국내시장에 유통 등의 방식으로 처리한다. 수출은 개입가격과 국제가격의 격차를 수출보조로 보전하는 방식으로 이루어지며, 이에 따라 국제 NGO와 다른 수출국들은 EU의 농산물 수출이 덤핑(dumping)이라고 비난해 왔다(Oxfam 2004). 수매한 곡물을 국내시장에 방출할 때에는 개입가격 이상으로만 가능하다.

²⁷ 목표가격은 정책 입안자가 생각하기에 농가가 받아야 하는 바람직한 가격임으로 어떻게 산출하는지 명확하지 않다. 목표가격은 UR 타결 뒤에 공식적으로 사용하지 않으나 다양한 종류의 보조를 통하여 비공식적으로 사용된다고도 할 수 있다. 목표가격과 동등한 개념으로서 지침가격(guide price)이나 기본가격(basic price)이 품목에 따라 사용되기도 한다.

그림 4-4. CAP의 가격지지 체계



이 밖에도 제3장에서 살펴보았듯이 수입 농산물에 부과하는 관세율은 상대적으로 높아 국내 농산물을 효과적으로 보호하는 수단으로 활용되고 있다.

4. CAP 개혁의 배경과 내용

4.1. 개혁 배경

CAP 개혁은 ① 농업 경쟁력 제고, ② 효율적인 소득보전 조치 정착, ③ WTO 협상 대응, ④ 농업 예산 절감, ⑤ EU 회원국 확대 대비, ⑥ 환경, 식품안전 등 비농업계 관심 사항 반영 등을 배경으로 추진되었다. UR 협정 체결을 앞두고 개혁의 시발점이 된 1992년 농정개혁은 가격보조(AMS)를 낮추는 대신에 면적이나 사육두수를 기준으로 한 보상 직접지불을 도입하였다.²⁸ 사실 직접지불은 CAP 시행 초기부터 존재하였다. 그러나 이는

시장보조 조치에 딸린 조치에 불과하였다. 1992년부터 직접지불은 가장 중요한 보조정책 수단이 되었으며 2007년에 CAP 제1기등 예산의 86%를 차지하기에 이르렀다. 1993~2005년 직접지불은 면적기준 직불, 특별 소고기(special beef) 및 암 고기소(suckler cow) 프리미엄, 암 양(ewe) 프리미엄 등 생산과 연계된 조치가 주류였다.

직접지불의 시행은 농가소득을 지원하는데 효율이 낮은 가격보조 조치를 무역왜곡 정도가 낮고 소득보전 효과가 높은 조치로 대체하는 것으로 설득하였다. 직접지불은 정책의 효율(efficiency)과 정확도(targeting)를 높이기 때문이다.²⁹ 또한, 직접지불은 시장보조와 수매제도보다 투명하고 시장왜곡이 적으며 공공재 공급에 대한 소득지원과 연계하여 지급할 수 있다는 장점을 지닌다. 그러나 부문에 기초한 지급은 작물이나 생산을 전제함으로써 여전히 시장을 왜곡하여 시장신호와 무관하게 농가가 생산 극대화나 생산 유지를 꾀할 수 있다.

개입가격의 지속적인 감축과 이에 대한 직접지불 보상률의 인하, 휴경제도를 통한 생산량 감축, 수출보조 인하 등은 예산 절감 효과도 나타낸다.³⁰ 특히, 개입가격의 인하는 국내외 가격 격차를 줄임으로써 농산물의 국제 경쟁력을 높이는 동시에 WTO 국내보조와 수출보조 감축에 대응하기 위한 불가피한 선택으로 볼 수 있다. 장기 개혁 방향을 제시하는 것은 농업 예산을 동결시켜 미래의 예산 추가감축 위험을 회피한다는 측면도 있다.

²⁸ AMS는 감축대상 보조로 가격이나 생산과 연계한 지원이며, EU15가 사용할 수 있는 AMS는 598억 달러로 WTO 회원국 중 최고이다(임송수 등 2006). 블루박스는 생산감축 아래 지원되는 직접지불로 상한이 없으며 1995년부터 EU15는 연간 200억 € 이상을 사용해 왔다(임송수 등 2006).

²⁹ Dewbre and Short(2002)에 따르면, 시장가격 보조의 무역왜곡 수준은 0.81이고 소득이전 효율은 0.31이지만 면적기준 직접지불은 각각 0.16과 0.47로 무역왜곡 수준이 낮고 정책효율이 높다.

³⁰ 직접지불 대상면적을 과거 기준으로 고정한 것은 농업 예산의 안정화(budgetary stabilizer)를 꾀한 조치로 볼 수 있다(OECD 2005).

4.2. 소득 정책: 단일 직불(SPS)의 시행

2003년 농정개혁은 특정 작물 생산이나 가격과 연계되지 않은 단일 직불(Single Farm Payment Scheme)을 도입하였다. 이는 생산과 연계한 기존 블루박스형 직접지불의 단점과 WTO 농업협상에서 블루박스에 관한 규율 강화 움직임을 반영한 것이다. 2005년부터 시행한 단일 직불은 기존 직접지불에 산출 근거를 두고 있으나, 다양한 농업 부문의 지원을 하나로 통합한 것이고 농가가 선택한 생산 형태와 관계없이 지급된다는 특징을 지닌다. 단일 직불은 농지와 연계한 지급이란 점에서 금융시장에서 거래하는 채권(bond)과 다르다.³¹

단일 직불의 도입 목적은 ① 시장수요에 따라 농가가 자유롭게 생산하도록 유도, ② 환경과 경제 측면에서 지속 가능한 영농 촉진, ③ CAP 신청의 단순화, ④ WTO 농업협상에 능동적 대응 등으로 요약할 수 있다. 농가가 보조를 받을 때에 그렇지 않은 경우보다 더 많이 생산하는, 이른바 보조와 생산의 연계를 끊음으로써 비효율과 과잉생산을 막으려는 의도이다. 이에 따라 농가는 시장신호에 따라 생산하되 직불로써 농가소득 안정을 추구할 수 있다. 불확실한 측면이 있으나 단일 직불은 WTO 국내보조 규정 상 허용보조(green box)에 속할 것으로 예상된다.

4.2.1. 산출과 수혜자격

단일 직불은 2000~2002년에 각 농가가 실제로 받은 보조에 기초하여 산출한다.³² 단일 직불이 포함하는 부문별 보조들을 정리하면 <표 4-2>와

³¹ 채권형태의 농가소득 지원은 일정 기간(예: 10년) 소유자(농민 또는 지주)에게 보조 지급을 보장하는 것으로 농지와 연계하지 않은 완전 비연계 직불을 말한다(Swinbank and Tranter 2004). 채권은 양도할 수 있으며 금융시장에서 거래할 수 있다. 1991~1992년에 CAP 개혁에 관한 논의 과정에서 덴마크가 채권 방식의 CAP 지원제도를 제안했으나 너무 급진적인 제안이라 채택되지 않았다(SER 2006).

같다. CAP 개혁이 추진되면서 단일 직불의 범주가 커지고 있다. 먼저, 낙농 보조가 단일 직불에 통합되기 시작하였다. 2004년에 버터와 탈지분유의

표 4-2. 단일 직불에 통합된 보조 조치

부 문	보조규정 [Regulation (EC) No]	내용
경종작물	1251/1999: 2, 4, 5조	면적기준 보조, 휴경보조, 목초 사일리지 보조, 추가 지원, 듀럼 밀 추가 보조, 특별보조
감자전분	1766/92: 8(2)	산업용
콩과 작물	1577/96: 1	면적기준 보조
쌀	3072/95: 6	면적기준 보조
종자	2358/71: 3	생산 보조
소고기	1254/1999: 4, 5, 6, 10, 11, 13, 14	특별 프리미엄, 비성수기화 프리미엄, 암 고기소 프리미엄, 도축 프리미엄, 조방화 보조, 추가 보조
우유와 유제품	1782/2003: Title IV Chapter 7	낙농 프리미엄 및 추가 지급
양과 염소	2467/98: 5 2529/2001: 4, 5, 11	암양 및 암염소 프리미엄, 추가 프리미엄과 특정 추가 지급
POSEIDOM	1452/2001: 9	소고기 부문
POSEIMA	1453/2001: 13, 22	소고기 부문
POSEICAN	1454/2001: 5, 6	소고기, 양과 염소 부문
에게해(Aegean) 섬	2019/93: 6	소고기 부문
건사료	603/95: 3	가공품 지원
면화	그리스 가입협정	씨 제거하지 않은 면화 지원
올리브기름	136/66: 5	생산 보조
담배	2075/92: 3	생산 보조
홉	1696/71: 12	면적기준 보조
사탕무	1782/2003: Title IV Chapter 10e	비연계 지급
바나나	404/93: Title III	보상 지급

자료: EU 집행위원회.

³² 직불 대상은 농가를 포함한 ‘농업 경영체’이다. 그러나 이제부터 ‘농가’로 부르기로 한다.

가격보조 수준을 22% 감축하는 조치를 단행하면서 농가가 소유한 쾰터 기준으로 프리미엄과 추가 지급을 제공하기로 하였다. 기존 낙농 보조는 2007년까지 유지할 수 있으나, 회원국에 따라서는 2005년부터 단일 직불에 통합할 수 있도록 하였다.

둘째, 2005년 설탕 개혁에 따라 가격보조 수준이 축소되고 이를 보상하는 직불은 2006년부터 단일 직불에 편입시켰다. 농가가 소유한 기준기간의 사탕무 쾰터에 따라 수급권이 설정되는데 2006~2009년에 걸쳐 가격보조 수준이 감소하는 만큼 지급액이 늘어난다.

셋째, 2006년에 합의한 바나나 개혁에 기초하여 품목 특정 보조가 단일 직불로 통합되었다. 이에 따라 바나나 생산국인 그리스, 포르투갈, 키프로스의 단일 직불 상한이 늘어나며, 2013년까지 €340만이 추가로 지급될 계획이다.

단일 직불의 산출은 ① 농가별로 기준기간·기준 면적을 근거하여 받았던 과거 지급률(historic payment)을 적용하는 방식과, ② 지역(region)에서 받은 평균 과거 지급률을 농가별 면적 기준으로 환산한 고정 지급률(flat-rate) 방식으로 구분된다.³³

① 과거 지급률 = $(\sum 2000 \sim 02 \text{년 개별보조} \div 3) \div (\sum 2000 \sim 02 \text{년 개별보조 대상면적} \div 3)$

② 고정 지급률 = $(\sum 2000 \sim 02 \text{년 지역전체보조} \div 3) \div (\sum 2000 \sim 02 \text{년 지역전체보조 대상면적} \div 3)$

⇒ 단일 직불 = 과거 지급률 또는 고정 지급률 × 농가의 현재 대상면적

산출 방식에 근거하여 농가별로 단일 직불의 수급권(entitlement)이 설정되면 수급권을 가진 농가는 이에 들어맞는 대상 농지면적(eligible hectare)의 소유를 증명해야 보조를 받을 수 있다. 대상 농지는 경작지와 사료재배 면적을 포함하나 영년생 작물(임업 포함)과 원예작물(과실과 채소 및 감자)

³³ E15 가운데 과거 지급률을 채택한 회원국은 10개국이며, 나머지는 과거 지급률과 지역 단위의 고정 지급률을 혼합하여 사용한다.

및 비농업용으로 사용된 농지는 제외된다. 수급권 발동에 필요한 농지는 최소한 10개월 동안 소유해야 하는데, 이는 같은 농지에 대한 중복 보조신청을 막고 부가 준수사항(cross compliance)에 따라 농지를 관리하려는 방편이다.

수급권 소유자는 다른 ‘농민’에게 수급권을 판매하거나 임대할 수 있다. ‘농민’은 0.3ha 이상의 농지를 가진 같은 지역(예: 스코틀랜드) 사람이나 법인으로 농업생산 활동(수확, 착유, 축산, 농업용 가축 관리 등)을 해야 한다. 농지 없이 수급권 임대는 할 수 없으나, 수급권 판매는 가능하다. 농지 없이 수급권을 판매하려면 최소한 1년 동안 적어도 80% 이상의 수급권을 발동한 실적이 필요하다. 농지와 함께 수급권을 임대하거나 판매할 때에는 수급권과 대상면적이 서로 들어맞아야 한다.

농민의 죽음이나 무능력, 장기적 영농 활동 불가, 심각한 자연재해나 가축질병 및 유행병 발생 등의 불가항력(force majeure) 요인으로 기준기간에 보조 수급권을 설정하지 못한 것을 보완하려고 보조 수급권의 최대 3%까지 ‘국가 준비금(National Reserve)’을 설정하였다.³⁴ 기준기간인 2000~2002년에 가운데 1~2년이 영향을 받았다면 나머지 기간만으로 기준을 설정할 수 있다. 만약 전 기간에 걸쳐 영향을 받았다면 기준기간은 1997~1999년으로 당겨진다. 회원국은 수급권 판매에 대한 부과금을 징수하거나 3년 동안 발동되지 않은 수급권을 모아 준비금에 넣을 수 있다.

단일 직불은 1년에 한 번(12월 1일과 이듬해 6월 30일 사이) 지급하나, 농가가 심각한 금융위기를 겪을 때에는 10월 16일 후에 미리 지급할 수도 있다. 6월 30일까지 수급권의 96%를 지급하지 않은 회원국에는 벌과금이 부과된다. 이는 농가를 위한 조치이다. 앞에서 소개한 대로 단일 직불을 받으려는 농가는 수급권과 이와 연계한 대상면적 및 부가 준수사항을 이행하였다는 증명을 제시해야 한다.

³⁴ 프랑스어이며 Force Majeure는 예외적 상황을 나타내며 영어로는 ‘Great Force’로 번역된다.

4.2.2. 선택 사항

회원국은 면적이나 가축 두수 기준의 보조를 일부 유지하는 ‘부분 비연계(partial decoupling)’ 방식을 선택할 수 있다<표 4-3>. 생산과 연계된 직접지불을 일시에 폐지할 경우 특히 한계지역에서 농업생산 활동이 완전히 중단될 위험이 있기 때문에 부분 비연계 조치가 인정되었다. 부분 비연계 아래 보조가 지급되면 단일 직불은 그만큼 감소함으로써 완전 비연계 아래 받는 보조와 부분 비연계 보조가 서로 같아진다.

회원국별 부분 비연계 대안을 선택한 내용은 <표 4-4>와 <표 4-5>에서 정리하였다. 단일 직불에 통합되지 않고 연계된 보조 형태로 남는 직불은 ① 북극권 이하 지역의 곡물, 유지작물, 아마, 삼에 대한 건조(drying) 보조, ② 마데이라(Madeira), 아조레스(Azores), 카나리아(Canaries), 에게해(Aegean) 섬 등 외딴 지역의 보조, ③ 종자에 대한 보조 등이다.

과거 수급권에 기초한 농가단위 비연계 보조 대신에 회원국은 지역 수준에서 고정 지급률(flat-rate)을 선택할 수 있다. 이와 같은 지역기준을 적용하면 지역 내 모든 농가는 ha당 같은 지급률을 적용받는다. 또한, 회원국은 영구초지와 농지에 별도의 지급률을 적용할 수 있다.

표 4-3. 부분 비연계의 주요 선택사항

분야	선택사항
경종 작물	• 면적기준 보조 최대 25% 유지, 또는 • 듀럼 밀의 보완 지원 최대 40% 유지
양	• 양 프리미엄 최대 50% 유지
소고기	• 암 고기소 프리미엄 최대 100% 유지 및 소고기 도축 프리미엄 최대 40% 유지, 또는 • 소고기 도축 프리미엄 최대 100% 유지, 또는 • 특별 수소 프리미엄 최대 75% 유지
면화	• 면적기준 보조 35% 유지
올리브기름	• 연계된 보조 최대 40% 유지
담배	• 연계된 보조 최대 60% 유지(2010년부터 50%의 보조는 단일 직불에 통합되고 나머지는 구조조정 프로그램으로 이전)

자료: EU 집행위원회.

표 4-4. EU15 회원국별 단일 직불 이행 계획

선택사항	단일 직불 기준		
	역사적(historical) 방식	혼합(hybrid) 방식	
		정태적(static)	동태적(dynamic)
완전 비연계	그리스(2006) 아일랜드(2005) 이탈리아(2005) UK: 스코틀랜드, 웨일스(2005)	룩셈부르크(2005) UK: 북아일랜드(2005)	UK: 잉글랜드(2005)
부분 비연계	오스트리아(2005) 벨기에(2005) 프랑스(2006) 네덜란드(2006) 포르투갈(2005) 스페인(2006)	스웨덴(2005)	덴마크(2005) 핀란드(2006) 독일(2005)

주: ()는 단일 직불의 도입 연도임.

자료: Agra Informa(2007).

표 4-5. 회원국별로 설정한 부분 비연계 비율(%)

보조분류	벨기에	덴마크	독일	그리스	스페인	프랑스	네덜란드	이탈리아	오스트리아	포르투갈	핀란드	스웨덴	영국
경종작물					25	25							
수소특별프리미엄		75									75	74.6	
암 고기소	100				100	100			100				
송아지 도축	100				100	100	100		100	100			
어른 소 도축					40	40	100		40	40			
양과 염소		50			50	50				50	50		
종자	100			100	100		100	100		100	100		
홉			25						25				
담배			60			60		60		50			
특별보조(69조)				O	O			O		O	O	0.45	10
외판 지역					100	100				100			

주: 특별보조(69조)는 특별한 형태의 영농과 품질 농산물 생산을 지원하는 것으로 환경 보호나 개선, 농산물 품질 및 유통 향상에 대한 것임. 회원국의 부문별 상한에서 최대 10%까지 이 조치로 지원할 수 있음.

자료: EU 집행위원회.

회원국은 지역기준 고정 지급률에다 과거(역사적) 수급권에 기초한 추가 지급을 더한 혼합(hybrid) 방식도 선택할 수 있다. 여기에서 정태적(static) 접근은 역사적 방식과 지역화된 지급 방식이 고정된 것이나, 동태적(dynamic) 접근은 전환기간을 거쳐 역사적 방식이 없어지고 순전히 지역기준 방식만 남는 것이다. ‘지역(region)’은 회원국별로 다른데, 예를 들어 영국은 4개 지역(잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드), 독일은 16개 연방 주(Bundesländer), 대상면적이 300만 ha 미만인 덴마크와 룩셈부르크는 국가 전체가 각각 한 지역으로 규정되어 있다.

단일 직불 대상 농가는 감자(감자전분 제외), 과실과 채소, 기타 영년생 작물 등의 생산을 제외한 농업활동에 농지를 사용할 수 있다. 지역기준 수급권 아래에서는 과실과 채소 또는 감자를 재배하는 전통적인 생산자에게 보조할 수 있다. 또한, 2000~2002년 기준기간에 특정 지역에 기록된 과실과 채소 전체 면적에 한해서도 지급이 허용되어 특별한 수급권이 주어진다.³⁵

4.3. 휴경 제도

1993~2005년에 경종작물 보조체제 속에서 설정하였던 휴경 의무는 2005년 이래 단일 직불 아래에서도 유지된다. 경종작물 농가는 휴경해야 하나 유기 생산이나 산업용 농산물 생산에는 휴경의무가 없다. 농가 스스로 추가로 휴경하면 그에 상응하는 단일 직불을 받는다. 2005/06~2006/07(유통연도)에 기본 휴경률은 10%이며, 시장 필요나 수급에 따라 EU 각료회의는 연도별 휴경률을 조정할 수 있다. 예를 들어, 2003/04년에 휴경률은 5%였다.

단일 직불 수급권은 휴경 수급권을 포함하므로 휴경면적과 경작면적 사이의 연계는 없어졌으며, 효력을 지닌 휴경 수급권 수에 따라 휴경 면적이 결정된다. 묵힌 땅은 바람직한 농업 및 환경요건 속에 유지되어야 하며 돌

³⁵ 2007년 1월에 EU 집행위원회는 과실과 채소 및 감자 재배농가에 대한 이와 같은 지급 규제를 2008년부터 해제하도록 하는 과실과 채소 개혁안을 제출하였다.

려짓기 대상일 수 있다. 농가는 식량이나 종자용이 아닌 유지작물이나 바이오매스를 묵힌 땅에 재배할 수 있으며, 회원국은 다년생 작물체계의 설정 비용 중 최대 50%까지 보조할 수 있다.³⁶

묵힌 땅(휴경지)은 다음과 같은 조건을 만족해야 한다. 첫째, 묵힌 땅은 면적기준 보조의 대상으로 분류된 농지를 경작하지 않고 묵혀 둔 면적을 말한다. 둘째, 묵힌 땅 면적은 0.1ha 이상, 너비는 10m 이상이어야 한다.³⁷ 셋째, 바람직한 작물 생산 조건을 유지해야 하며, 비식용 작물로 허용된 것 외의 농업생산에 사용되지 않아야 한다. 넷째, 적어도 1월 15일부터 8월 31일까지 휴경해야 한다. 다섯째, 각 농가는 면적기준 보조를 신청하고 휴경 관련 사항을 제출할 책임이 있다. 끝으로, 농가는 20km 반경 안의 다른 농지 또는 특정 환경 목적으로 분류된 지역 안에서 묵힌 땅을 옮길 수 있다.

4.4. 회원국 나름의 추가 지원

환경보호와 증진, 농산물의 품질과 유통 개선에 중요한 영농 형태를 장려하는 측면에서 회원국은 국가나 지역수준에서 추가로 농가에 지원할 수 있는데, 이를 국가 자율영역(National Envelopes)이라 부른다.

표 4-6. 국가 자율영역의 현황

회원국	국가 자율영역 내용
핀란드	소 10%, 경종작물 2.1%
그리스	곡물 10%, 소고기 10%, 양과 염소 5%, 올리브기름 4%, 담배 2%
이탈리아	경종작물 7%, 소고기 8%, 양 5%
포르투갈	올리브기름 10%, 경종작물 1%, 쌀 1%, 소고기 1%, 양 1%
스페인	압 고기소 7%, 낙농 10%
스웨덴	소고기 0.45%

자료: Agra Informa(2007).

³⁶ 농가는 산업용 원료를 생산하여 공급한다는 계약서를 파종 전에 제시하고 가공 업체는 휴경 지급액의 120%를 보증금으로 내야 한다.

³⁷ 환경 목적이라면 0.05ha 이상, 너비 5미터 이상도 허용하고 있다.

각국은 보조 상한의 10%까지 국가 자율영역으로 지정하여 특정 생산형태나 포괄적인 단일 직불로 사용할 수 있는 보조정책 집행의 자율권을 가진다. 그러나 이 제도 아래 보조율은 연계된 품목별 보조율보다 크지 않아야 한다. 국가 자율영역 현황을 회원국별로 정리하면 <표 4-6>과 같다.

4.5. 부가 준수사항

단일 직불과 다른 직불을 받으려면 농가는 부가준수 사항(cross compliance)을 지켜야 한다. 1993년에 일부 공동시장조직(CMO)이 선택 사항으로 도입한 부가 준수사항은 Agenda 2000부터 모든 직불에 적용되었다. 조건불리지역(LFA)과 농업환경조치(SEM) 같은 일부 농촌개발 조치에는 바람직한 영농방식(Good Farming Practice)이 도입되었다.

부가 준수사항은 환경, 식품안전, 동식물 위생, 동물 복지 등의 18개의 관리법 규정을 포함한다<표 4-7>.

이 밖에도 모든 농지는 바람직한 농업 및 환경여건 속에 유지되어야 하며 특히 다시는 농업생산에 활용하지 않는 농지 관리가 중요하다<표 4-8>. 회원국은 토양이나 기후, 기존 영농체계, 토지 사용, 돌려짓기, 영농방식, 농가구조 중 관련지역의 특성을 고려하여 최소 요건을 정할 수 있다.

부가 준수사항을 지키지 않으면 직불을 줄이거나 보류할 수도 있다.³⁸ 부주의로 부가 준수사항을 위반하면 5%, 재차 위반 때 최대 15%의 농가 보조가 보류된다. 이를 고의로 어길 때에는 보조의 최대 20%가 보류되는 게 원칙이나 보조 대상에서 완전히 배제될 수도 있다. 부가 준수사항 관련 벌침금의 25%는 회원국에 남고 나머지는 CAP 예산에 귀속된다.³⁹

³⁸ 부가 준수사항은 이미 농업경영에 구속력을 발휘하고 있어 참여 농가에 커다란 추가부담으로 작용하지 않는다.

³⁹ 북아일랜드(North Ireland)는 직불 신청 농가의 1%를 선정하여 부가 준수사항의 실천 여부를 점검한다.

표 4-7. 18개 관리법 규정

분야	법 규정
환경	Dir. 79/409/EEC: 4, 7, 8, 9조
	Dir. 80/68/EEC: 4-5
	Dir. 86/278/EEC: 3
	Dir. 91/676/EEC: 4-5
	Dir. 92/43/EEC: 13-16, 22
공공 및 동물건강 가축증명과 등록	CC Dir. 92/102/EEC: 3-5
	CM Reg. (EC) No 2629/97: 6-8
	Reg. (EC) No 1760/2000: 4, 7
공공 및 동식물 건강	CC Dir. 91/414/EEC: 3
	CC Dir. 96/22/EC: 3-5, 7
	Reg (EC) No 178/2002 14-15, 17-20
	Reg (EC) No 999/2001: 7, 11, 12-15
질병 통보	CC Dir. 85/511/EEC: 3
	CC Dir. 92/119/EEC: 3
	CC Dir. 2000/75/EC: 3
동물복지	CC Dir. 91/629
	CC Dir. 91/630/EEC
	CC Dir. 98/58/EC

주: CC Dir.=Council Directive; CM Reg.= Commission Regulation; Reg.=Regulation임.
 자료: Dardni(2005).

표 4-8. 바람직한 농업 및 환경요건에 관한 기본 지침

문제	기준
토양 침식	• 최소 토양커버(soil cover) • 특정 지역요건을 반영한 최소 농지관리 • 테라스 유지
토양 유기물	• 윤작의 기준 • 경종작물의 그루터기 관리
토양 구조	• 적절한 농기계 사용
최소 수준의 유지	• 최소한의 가축 사육 밀도 또는 적절한 체제 • 영구 초지 보호 • 경관 요소의 보존 • 유해 식물의 잡식 회피

자료: EU 규정(Regulation) No. 1782/2203.

4.6. 재정규율 조치(financial discipline mechanism)

재정규율은 CAP 지출을 통제하는 수단으로서 중요하다. CAP 개혁은 대부분 예산 지출의 감축과 연계되어 있으므로 더욱 그렇다. 재정규율 조치로 가장 두드러진 것은 과거 기준기간에 지급된 모든 직불을 근거로 회원국별 2005~2013년 단일 직불 상한을 설정한 일이다<표 4-9>.

표 4-9. 회원국별 단일 직불 상한

단위: € 1,000

회원국	2005	2006	2007	2008	2010	2013
벨기에	411,053	580,376	593,395	606,935	611,805	611,805
불가리아	-	-	200,384	240,521	321,376	562,308
체코	228,800	294,551	377,919	469,986	644,745	901,745
덴마크	943,369	1,015,479	1,021,296	1,027,278	1,030,478	1,030,478
에스토니아	23,400	27,300	40,400	50,500	70,600	100,900
독일	5,148,003	5,647,175	5,695,607	5,744,240	5,774,254	5,774,254
그리스	838,289	2,143,603	2,171,217	2,175,731	1,988,815	1,988,815
스페인	3,266,092	4,635,365	4,649,913	4,664,087	4,673,546	4,673,546
프랑스	7,199,000	8,236,045	8,282,938	8,330,215	8,363,488	8,363,488
아일랜드	1,260,142	1,335,311	1,337,919	1,340,752	1,340,521	1,340,521
이탈리아	2,539,000	3,791,893	3,813,520	3,835,663	3,869,053	3,869,053
키프로스	8,900	12,500	17,660	22,100	30,980	44,300
라트비아	33,900	43,819	60,764	75,610	103,916	145,616
리투아니아	92,000	113,847	154,912	193,076	267,260	377,360
룩셈부르크	33,414	36,602	37,051	37,051	37,051	37,051
헝가리	350,800	446,305	540,286	672,765	929,210	1,309,210
몰타	670	830	1,640	2,050	2,870	4,100
네덜란드	386,586	428,329	833,858	846,389	853,090	853,090
오스트리아	613,000	633,577	737,093	742,610	744,955	744,955
폴란드	724,600	980,835	1,263,706	1,572,577	2,155,492	3,010,692
포르투갈	452,000	504,287	571,377	572,368	572,594	572,594
루마니아	-	-	441,930	530,681	710,441	1,243,272
슬로베니아	35,800	44,184	58,958	73,533	101,840	143,940
슬로바키아	97,700	127,213	161,362	200,912	275,489	385,189
핀란드	467,000	561,956	563,613	566,801	565,520	565,520
스웨덴	637,388	670,917	755,045	760,281	763,082	763,082
영국	3,697,528	3,944,745	3,960,986	3,977,175	3,975,849	3,975,849
합 계	29,488,434	36,257,044	38,344,749	39,331,887	40,778,320	43,392,733

자료: 이사회 규정(Council Regulation) No. 1782/2003.

단일 직불 상한은 프랑스, 독일, 영국, 스페인, 이탈리아 순으로 높다. 단일 직불이 CAP 예산 상한을 초과하지 않도록 하는 조치도 마련되었다<표 4-10>. 지출이 예산을 초과할 것으로 보이면 지급률을 낮춰야 한다.

표 4-10. CAP 제1기둥 예산 상한: 2007~2013년

단위: €10억

연도	예산 상한		농촌개발 목적의 자금전환	실효 지출 상한
	2004년 가격	현재가격		
2004	-	42.979	-	42.979
2005	-	44.598	-	44.598
2006	-	45.306	-	45.306
2007	43.120	45.759	1.006	44.753
2008	42.697	46.217	1.263	44.954
2009	42.279	46.679	1.274	45.405
2010	41.864	47.146	1.279	45.867
2011	41.453	47.617	1.737	45.880
2012	41.047	48.093	1.737	46.356
2013	40.645	48.574	1.734	46.840

자료: EU 집행위원회.

4.7. 농촌개발 목적의 자금 전환

자금 전환(modulation)은 단일 직불과 다른 모든 직불 일부분을 떼어 내어 농촌발전 조치의 추가 재원으로 이전하는 것을 말한다.⁴⁰ 이는 농촌발전 규정에 따라 지급되는 재원에 추가로 조성하는 것이다. 농정 분야의 제1기둥(직불과 시장보조)에서 제2기둥(농촌발전과 농업환경조치)으로 자금

⁴⁰ Agenda 2000에서 처음 도입된 자금 전환은 회원국이 선택하는 자발적 조치였다. 전환된 자금만큼 회원국 또한 자금을 조달하는 방식이다. 2003년 개혁으로 자금 전환은 강제적 조치가 되었으며 2007년부터 모든 회원국에 5% 전환율이 적용되기 시작하였다.

을 이전하는 조치인데, 기본 전환율은 연간 5%이다.

회원국은 필요에 따라 전환율을 최대 10%까지 높일 수 있으며, 2007년부터는 최대 20%로 늘어나게 된다. 전환된 자금만큼 회원국은 자체 재원으로 이에 상당하는 자금을 보충(matching fund)해야 하나 2007년부터 적용하는 추가 전환자금엔 이런 추가 보조 의무가 붙지 않는다.

회원국 가운데 자금 전환을 활발하게 사용하는 영국 잉글랜드 지역은 자발적인 자금 전환율을 2005년에 2%, 2006년에 6%를 적용함으로써 같은 기간에 총 전환율로 각각 5%와 10%를 기록하였다. 영국과 포르투갈은 자발적 자금 전환율로 최대 20%까지 허용받았다<표 4-11>.

표 4-11. 영국과 포르투갈의 자발적 자금전환 계획(%): 2007~2012년

국 가	2007	2008	2009	2010	2011	2012
잉글랜드	12	13	14	14	14	14
스코틀랜드	5	8	8.5	9	9	9
북아일랜드	4.5	6	7	8	8	8
웨일스	2.5	4.2	5.8	6.5	6.5	6.5
포르투갈	-	10	10	10	10	10

자료: Agra Informa(2007).

4.8. 농가 자문제도(Farm Advisory System)

농가가 새로운 법적 환경에 적응하도록 돕고자 회원국은 농가자문 제도를 설정하여 적어도 법적 관리요건과 부가 준수사항을 다루도록 해야 한다. 2007년부터 회원국은 반드시 농가 자문제도를 운용하여야 하나 개별 농가는 자발적으로 참여할 수 있다. 연간 직불 수령액이 €15,000 이상인 농가는 자문제도에 참여할 우선권을 가진다.

4.9. 신규 회원국에 대한 조정

2004년과 2007년에 회원국이 된 12개국에는 단일 직불을 조정한 단일면적 직불 조치(Single Area Payment Scheme)가 적용된다. 단일면적 직불 아래 농가는 개별 생산수준이 아니라 농가규모와 국가 수준에서 산출한 ha 기준 수급권에 따라 보조받는다. 단일면적 직불은 지역기준 단일 직불과 비슷하나, 차이점은 과실과 채소, 감자 등 CAP 보조대상이 아닌 작물을 재배하는 농가도 보조받는다라는 사실이다.

신규 회원국은 적어도 2010년 이내에 지역기준 단일 직불로 전환해야 한다. 신규 회원국은 기준기간에 CAP 보조를 받지 않았으므로 역사적(historical) 방식의 단일 직불이 불가능하기 때문이다. 그러나 2005~2006년에 면적기준 직불을 시행하던 몰타와 슬로베니아는 2007년부터 지역기준 단일 직불을 채택하고 있다.

신규 회원국에 적용되는 부가 준수사항은 두 가지 측면에서 다른데, ① 가입협상에서 밝힌 전환기간의 인정, ② 부가 준수사항의 법적 규정이 아닌 모범 영농조건(good agricultural condition)만 지킨다는 점이다. 그러나 2008년부터 신규 회원국도 모든 부가 준수사항을 지켜야 한다. 또한, 직불 도입과정이 완료될 때까지는 자금 전환이나 재정규율 조치가 신규 회원국에 적용되지 않는다.

회원국의 확대 협상에서 집행위원회는 신규 회원국에 EU와 똑같은 직불 지급률을 제공할 수 없다는 견해를 밝혔다. 이는 첫째, EU15와 신규 회원국 간 소득격차, 둘째, 갑작스러운 보조금 유입에 따른 신규 회원국 농촌 경제의 왜곡, 셋째, 예산 압박에 근거한 것이다.

가입협상 결과에 따라 신규 회원국들은 EU15 지급률의 25%에서 시작하여 10년 전환기간이 지나면 100%를 받게 된다<표 4-12>. 전환 기간에 신규 회원국은 자체 재원으로 추가로 지급할 선택권을 가진다.⁴¹ 예를 들어, 체코는 감자 전분에 대한 보조를 가입 첫해부터 EU15 수준으로 보조

⁴¹ 예산 부족으로 일부 신규 회원국은 특정 연도에 추가 지급을 시행하지 않았다.

64 CAP 개혁 추진과 이행 체계

하도록 허용받았다. 설탕 개혁에 따른 보조 지급은 신규 회원국에도 똑같이 적용한다.

표 4-12. 전환기간에 신규 회원국의 직불 지급률(%)

① 2004년 신규 회원국

연도	EU 비율	회원국 부담	최대지출
2004	25	30	55
2005	30	30	60
2006	35	30	65
2007	40	30	70
2008	50	30	80
2009	60	30	90
2010	70	30	100
2011	80	20	100
2012	90	10	100
2013	100	0	100

② 루마니아와 불가리아

연도	EU 비율	회원국 부담	최대지출
2007	25	30	55
2008	30	30	60
2009	35	30	65
2010	40	30	70
2011	50	30	80
2012	60	30	90
2013	70	30	100
2014	80	20	100
2015	90	10	100
2016	100	0	100

자료: Agra Informa(2007).

단일면적 직불과 단일 직불을 비교하면 <표 4-13>과 같다. 단일면적 직불 수혜 농가는 각 회원국이 설정한 바람직한 영농방식을 준수해야 하는데, 이는 단일 직불에 적용하는 것보다 단순하다.

2005년에 ha당 단일면적 직불 지급률은 키프로스가 €102로 최고이고, 헝가리 €86, 체코 €72, 폴란드 €57, 슬로바키아 €54, 리투아니아 €46, 에스토니아 €35, 라트비아 €26 등이다.

표 4-13. 단일면적 직불과 단일 직불의 비교

구 분	단일면적 직불	단일 직불
전환기간	2008년부터 단일 직불화	2005~2007년 전환기간을 거쳐 영구화
보조 기준	면적 기준(지급권·권한양도·국별 추가 자금 등이 없음.)	면적기준(지급권 설정)
지급률	공통(=연간 자금/국가의 농지면적)	상이(역사적·지역적 차이)
대상 농지	경종 면적, 초지, 영년생 작물, 남새밭(kitchen garden)	경종 면적, 초지
최소대상면적	농가당 1ha의 대상 농지	0.3ha
농지 사용	휴경 안 됨, 과실과 채소 허용	휴경과 초지 허용, 과실·채소는 제한
부가 준수 사항	모범영농 및 환경요건(GAEC) 준수 법적 관리요건(SMR) 준수는 선택사항	GAEC와 SMR 준수(단일면적 직불 아래 GAEC와 다름)

자료: EU 집행위원회.

4.10. 일반 농촌개발 정책

1980년대까지 농정의 초점과 예산 지원이 시장보조에 맞춰지면서 CAP 안에서 농업구조와 농업환경 조치의 비중은 높지 않았다. 1988년에 집행위원회가 ‘농촌사회의 미래(The Future of Rural Society)’ 문서를 이사회와 유럽 의회에 제출함으로써 농촌정책이 중요하다는 인식이 확산하였다(EC 1998). 이 문서는 ① 경제적·사회적 연대, ② 농촌경제 전반에 미치는 농

업 구조조정, ③ 환경보호와 자원 보존 등을 농촌개발 측면에서 고려해야 할 사항으로 지적하였다.

1992년 농정개혁을 통해 농촌개발은 농업환경 보조(agri-environmental payments: AEPs)의 틀로서 CAP의 주요 구성요소로 통합되었다. 오늘날 농촌개발 정책은 1999년 베를린 회의에서 합의한 의제 2000(Agenda 2000)에 기초하며, 이때부터 농촌개발과 농업환경 조치가 시장보조 정책과 동등하게 중요하다는 뜻에서 CAP의 제2기둥(pillar II)으로 불렸다. 그러나 2000~2006년에 제2기둥 예산은 CAP 전체의 평균 10%이고, 2007~2013년에는 19%로 상대적으로 낮은 수준이다.

농촌개발 정책의 특징은 국가나 지방정부가 관련 조치를 이행되므로 지역마다 프로그램이 다양하다는 사실이다. EU 집행위원회는 이러한 프로그램을 승인하는 역할을 주로 한다.

농촌개발 조치는 재정 계획에 맞춰 7년 주기로 설정된다. 지금 시행되고 있는 것은 2007~2013년 농촌개발규정(Rural Development Regulation: RDR)이다. RDR은 메뉴 방식의 정책대안으로 회원국들이 자국의 정책 목표나 우선순위에 따라 선택하게 된다. RDR의 틀 안에서 회원국은 EU 집행위원회와 협의하여 국가 수준의 농촌개발 프로그램(RDP)과 전략(RDS)을 개발하고 시행한다.

RDR은 유럽 농촌개발 농업기금(European Agricultural Fund for Rural Development: EAFRD)으로 지원한다. 2000~2006년에는 지역과 조치에 따라서 다른 자금이 동원되었다. EAFRD는 CAP의 제2기둥 관련 조치를 모두 지원함으로써 제1기둥을 지원하는 유럽 농업보증기금(EAGF)과 동등한 위치에 서 있다. 모든 농촌발전 조치에 적용하는 행정 및 회계규정도 단일 체계로 통일되었다.⁴²

EAFRD 정책은 4개의 ‘우선순위 축(priority axes)’으로 구성된다<표 4-14>.

⁴² 예산 배분에 관한 자세한 설명은 다음 5절에서 다루고 있다.

표 4-14. 농촌개발규정(EAFRD) 조치

우선 순위	조치	기본 요건	보조 수준
제 1 축 경 쟁 력 증 진	훈련	- 정상적인 교육제도는 아님. - 정보활동까지 포함하는 조치	무제한
	젊은 농민 정착	40세 이하로 처음 정착이며, 기술과 자격 및 사업계획을 제출한 자	최대 40,000€ (이자보조까지 포함하면 최대 55,000€)
	조기은퇴	- 양도인: 상업적인 영농 포기한 55세 이상(정상 은퇴연령보다 10년 이상 젊지 않은)으로 10년 이상 영농에 종사한 자 - 양수인: 젊은 농민으로 정착하거나 50세 이하이면서 농가규모를 확대하는 자 - 고용인: 은퇴 전 4년 중 2년간 정상 고용된 양도인으로서 사회보장제도에 든 자	- 최대 15년간 최대 70세까지 지원 - 농민: 연 18,000€로 총 180,000€ - 고용인: 연 4,000€로 총 40,000€
	자문 서비스	법적 관리, 모범 영농 및 환경요건, 작업 안전 기준에 관한 최소한의 자문 제공	자문 서비스당 비용의 80%(최대 1,500€)
	농가 현대화	- 농가의 전체성과 확산이 목표 - 투자에 관한 EU 기준 존중	- 투자의 40%(LFA는 50%) - 젊은 농민은 50%(LFA는 60%)
	농가 자문-재해 관리 서비스 설정	산림 자문 서비스까지 포함하는 개념	제한은 없으나 설정 이후 최대 5년까지 체감 지원
	산림의 경제가치 증진	민간소유자와 지자체 및 관계 기관만 해당	투자의 50%(LFA는 60%)
	농산물과 임산물의 부가가치 증대	- Annex I 품목으로 EU 투자기준을 충족하면서 전체 사업성과를 개선하는 투자 - 농산물: 소규모 및 마이크로 기업(5인 이하) 한정 - 임산물: 마이크로 기업 한정	투자의 40%
	농업, 식품, 임업 부문의 신제품, 가공, 기술개발 협력	농림업 부문의 원료 생산자와 가공산업 또는 제3자와 협력 촉진 지원	무제한
	농림업개발 및 적응관련 하부구조	농가와 산림지 접근, 경지정리 및 개선, 에너지 공급, 물관리	무제한
	기준 충족	새로운 기준 적용에 따른 비용 또는 소득 감소분 지원	농가당 최대 10,000€ (기준 도입 후 최대 5년 동안 체감지원)
	식품품질 조치	- 식용 대상 - EU나 회원국 품질 조치에만 연간 유인책 지급	농가당 3,000€로 최대 5년간 지원
	식품품질정보와 판매 촉진	품질조치 대상 품목의 판매 촉진 활동 보조	활동 소요비용의 최대 70% 지원

(표 4-14 계속)

제 2 축 환경과 시골 개선	자연적 조건불리 보조(LFA 보조)	• 관련지역의 불리한 조건에서 발생하는 비용과 소득 감소분 지원 • 최소 5년 이상 농사지는 농민 대상	최소 25€/ha 최대 150€/ha(중간 LFA)
	Natura 2000 보조	Natura 2000으로 분류된 지역에서 불리한 조건 때문인 비용과 소득 감소분 지원	최초: 최대 500€/ha 보통: 최대 200€/ha
	농업환경보조 (강제조치)	• 입찰방식으로 지원 가능 • 의무이행기간은 5-7년 또는 그 이상 • 의무이행 때문인 소득 감소분과 추가비용에다 거래비용을 보조 • 농업유전자원 보존에 대한 보조	최대 지원수준: • 연년생 작물 600€/ha • 특별 다년생작물 900€/ha • 기타 토지사용 450€/ha • 토산가축 €/LU
	동물 복지 보조	• 의무이행기간은 5-7년 또는 그 이상 • 기본 기준 이상 준수 • 의무이행 때문인 소득 감소분과 추가비용에다 거래비용을 보조	500€/LU
	생산과 무관한 투자	• 농업환경 목적과 연계한 투자 • Natura 2000 지역의 공공 어메니티 증진을 위한 농가 투자	무제한
	첫 농지 조림	• 조림 비용, 5년간 연도별 관리 프리미엄, 최대 15년간 농민(자연인, 민간법률회사)의 소득 상실에 대한 연간 프리미엄 보조 • 조기은퇴 보조 수령자나 크리스마스 나무 배제 • 속성 품종에는 조림비용만 지원	최대 지원수준: • 조림비용 70%(LFA는 80%) • 소득상실 프리미엄 농민당 700€(기타 150€)
	농지 위에 첫 농업-임업 체제 구축	• 같은 농지에 조방적 농업과 임업체제 구축 지원 • 속성 품종과 크리스마스 나무 배제	최대 지원수준: 조림 비용 70%(LFA는 80%)
	비농업용지의 첫 조림	• 조림 비용 지원 • 버려진 농지는 연간 프리미엄 지급 • 속성 품종과 크리스마스나무 배제	최대 지원수준: 조림 비용 70%(LFA는 80%)
	Natura 2000 지원	• Natura 2000 특정 조치 • Natura 2000으로 말미암은 조림지 사용제한에 따른 비용 지원	• 최소 40€/ha • 최대 200€/ha
	산림환경 보조	국가별 의무 기준 이상의 산림환경 이행으로 발생하는 추가비용을 5년간 지원	• 최소 40€/ha • 최대 200€/ha
	임업생산 잠재력 복원과 예방조치 도입	회원국의 산림보호 계획에 따라 산불 위험이 증상에 속하는 산림에 대한 예방조치	무제한
	생산과 무관한 투자	산림환경 조치 아래 취한 의무 사항의 성과 또는 관련지역의 공공 어메니티 증진을 위한 비생산적 보조	무제한

(표 4-14 계속)

제3축 삶의 질과 농촌경제의 다양성	농업활동의 다각화	농가 구원에 지원	명시하지 않음.
	비즈니스 창출과 개발 지원	소규모 사업(5인 이하)에 한정	명시하지 않음.
	관광 촉진	소규모 하부구조(예: 정보센터), 오락시설(예: 소 규모 숙박시설) 및 관광 상품 시장의 개발	명시하지 않음.
	농촌경제와 인구에 대한 기본 서비스	마을이나 마을 그룹 단위에서 문화와 여가 활동 을 포함한 소규모 하부구조에 대한 서비스 설정	명시하지 않음.
	농촌 유산의 보존과 치받이	환경인식 활동과 Natura 2000 지역이나 가치가 높은 지역에서 보호나 관리계획 수립 지원	명시하지 않음.
	다양성 훈련과 정보	일반 교육 프로그램은 배제	명시하지 않음.
	기술 습득, 생기와 이행	지역 개발전략(연구, 정보, 지역개발전략과 관측 행사 및 지도자 훈련과 관련한 지원 훈련)과 이행	명시하지 않음.

주: 1. 조건불리지역(less favored area: LFA)은 ① 산악지역(고도와 경사도로 분류), ② 중간 지역(사회·경제적 기준으로 분류: 자세한 사항은 집행위원회가 제시한 예정), ③ 특별 지역(예: 습지 등으로 국토면적의 최대 10%로 제한) 등으로 나뉘어 2010년까지 유지함.

2. Natura 2000은 심각하게 위협받는 종과 서식지를 보호하기 위한 생태 네트워크임.
자료: EU 집행위원회.

제1축은 농림업 부문의 경쟁력을 높이는 조치로 지식을 촉진하고 인적 잠재력을 개선하는 조치를 포함한다. 제2축은 농지관리 조치로 농업환경, 자연적으로 불리한 조건 지역, 비생산적인 투자, 임업 등과 관련된다. 제3축은 농촌경제의 다양성과 삶의 질에 관한 조치로 소규모 농촌 비즈니스, 관광, 마을 혁신 및 동기부여 등으로 구성된다. 끝으로, 제4축은 리더(LEADER) 형태의 사업지원으로 지역행동그룹(local action group: LAG)이 주도하는 통합된 농촌개발 조치에 관한 획기적인 시범사업과 다국적 협력을 대상으로 한다.⁴³

⁴³ LEADER는 프랑스어로 ‘농촌개발 프로그램 간 연계’란 뜻이다. 제4축은 1990년부터 시범 기준으로 운용하는 LEADER 프로그램의 주류를 포함한다. LAG

표 4-15. 농촌개발 기금의 배정: 2007~2006년

국 가	총액(€)	비중(%)	수령지역(제1목표지역)을 위한 최소 예산(€)
벨기에	418,610,306	0.5	40,744
불가리아	2,609,098,596	3.0	-
체코	2,815,506,354	3.2	1,635,417,906
덴마크	444,660,796	0.5	0
독일	8,112,517,055	9.2	3,174,037,771
에스토니아	714,658,855	0.8	387,221,654
그리스	3,707,304,424	4.2	1,905,697,195
스페인	7,213,917,799	8.2	3,178,127,204
프랑스	6,441,965,109	7.3	568,263,981
아일랜드	2,339,914,590	2.7	0
이탈리아	8,292,009,883	9.4	3,341,091,825
키프로스	162,523,574	0.2	0
라트비아	1,041,113,504	1.2	327,682,815
리투아니아	1,743,360,093	2.0	679,189,192
룩셈부르크	90,037,826	0.1	0
헝가리	3,805,843,392	4.3	2,496,094,593
몰타	76,633,355	0.1	18,077,067
네덜란드	486,521,167	0.6	0
오스트리아	3,911,469,992	4.4	31,938,190
폴란드	13,230,038,156	15.0	6,997,976,121
포르투갈	3,929,325,028	4.5	2,180,735,857
루마니아	8,022,504,745	9.1	-
슬로베니아	900,266,729	1.0	287,815,759
슬로바키아	1,969,418,078	2.2	1,106,011,592
핀란드	2,079,932,907	2.4	0
스웨덴	1,825,647,954	2.1	0
영국	1,909,574,420	2.2	188,337,515
합계	88,294,374,687	100.0	28,544,460,460

주: 1. 제1기등으로부터 자금전환(modulation)을 포함함. 루마니아와 불가리아의 수치는 포함하지 않음.

2. 수령지역은 EU 평균 GDP의 75% 미만 지역으로 관련 경제지표는 낮은 투자수준, 평균보다 높은 실업률, 기업과 개인에 대한 부족한 서비스, 기본 시설의 결여 등임. 2000~2006년에 50여 개 지역이 제1목표지역으로 분류되는데, 전체 인구의 22%가 이 지역에 거주함.

자료: EU 집행위원회.

가 지역개발 우선순위를 밝히고 지원을 신청하여 사업을 관리하고 주도하는 방식이다. 예를 들면, 지역사회의 가게나 버스 서비스에 대한 지원 등이다.

회원국은 기금의 최소 10%를 제1축에, 25%를 제2축에, 10%를 제3축에, 5%를 제4축에 배정해야 한다. 2004년에 가입한 신규 회원국은 제4축에 최소 2.5%의 기금을 배정하되 2013년까지 그 비율을 5%로 늘려야 한다. 2007년 현재 2007~2013년 농촌개발 기금의 실적은 제1축 35%, 제2축 46%, 제3축 19% 등이다.⁴⁴

모든 농촌개발 조치는 EU와 회원국이 공동으로 자금을 조달한다. 제2축(농업환경 조치)을 제외한 사업에서 EU의 조달 비중은 수렴지역에서 75%, 나머지 지역에서 50%이다. EU의 제2축 조달 비율은 집중지역 80%, 나머지 지역 55%이다.⁴⁵

2000년부터 면적기준 지원의 형태로 지속하던 조건불리지역(LFA) 보조는 RDR의 제2축 안에 통합된다.⁴⁶ LFA는 EU 농지면적의 56%를 차지하고 있다.

2007~2013년에 농촌개발 예산은 총 €698억에 이른다<표 4-15>. 같은 기간에 자금 전환으로 추가되는 예산은 최소 €100억에 이를 것으로 전망된다<표 4~16>.

표 4-16. 강제 자금전환에 따른 예산

단위: €100만

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	합계
제1기둥 보조상한	45,579	46,217	46,679	47,146	47,617	48,093	48,574	33,0085
자금전환율(%)	4	5	5	5	5	5	5	5
자금 전환	984	1,241	1,252	1,257	1,231	1,231	1,228	8,424
면화보조 전환	22	22	22	22	22	22	22	154
담배보조 전환					484	484	484	1,452
합 계	1,006	1,263	1,274	1,279	1,737	1,737	1,734	10,030

자료: EU 집행위원회.

⁴⁴ 횡적 사업(horizontal issues)인 제4축은 사업 특성에 따라 제1~3축으로 배분한 결과이다.

⁴⁵ 외딴 지역의 자금부담 비율은 최대 85%에 이를 수 있다.

⁴⁶ 2004년 RDR 관련 제안에서 EU 집행위원회는 LFA 기준을 사회경제적 요소에서 토양의 질이나 좋지 않은 기후 등 물리적으로 불리한 요소 중심으로 전환하려고 했으나 회원국의 반대로 성공하지 못하였다.

4.11. 신규 회원국에 대한 농촌개발 지원(SAPARD)

2000~2004년에 EU 가입을 앞둔 중앙 및 동유럽 국가들은 농업과 농촌 개발 특별가입 프로그램(Special Accessionary Program for Agriculture and Rural Development: SAPARD)의 지원을 받았다. SAPARD의 중요한 목적은 EU 규정을 이행할 수 있도록 신규 회원국의 능력을 배양하는 것이다. 이 프로그램 아래 연간 €5억 2,000만(1999년 가격기준) 이상이 농촌 하부구조, 농식품 현대화, 농업환경 보호 조치 등에 투입되었다.

2004년 이후 SAPARD 지원은 루마니아와 불가리아에 집중되었다. 2006년에는 크로아티아도 혜택을 받았으나 이 지원은 2006년 말로 종료되었다.⁴⁷ 2006년 현재까지 38,000개 이상의 SAPARD 프로젝트가 시행되었고 EU가 제공한 €23억 등 총 €55억이 투입되었다.

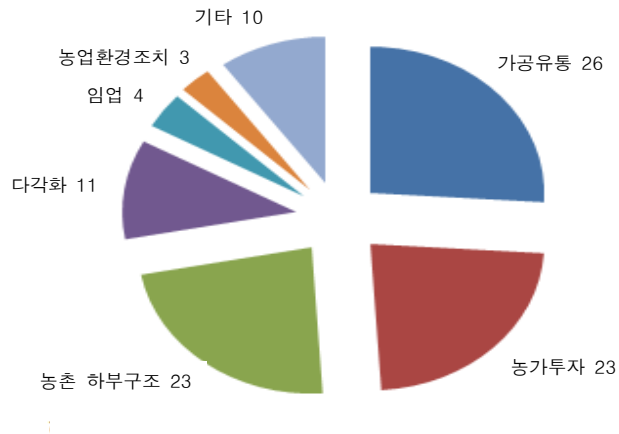
SAPARD 조치는 다양하여 ① 농가에 대한 투자, ② 가공과 유통, ③ 식품 품질관리, ④ 농촌 하부구조, ⑤ 다각화, ⑥ 토지 재구획, ⑦ 토지 등기, ⑧ 마을 혁신, ⑨ 생산자 조직 구성, ⑩ 농업환경 조치(시범사업 수준), ⑪ 임업, ⑫ 농가재해구호 및 관리 서비스, ⑬ 수자원, ⑭ 훈련, ⑮ 기술지원, ⑯ Leader 형태 접근 등을 포함한다.⁴⁸ 승인된 모든 조치는 환경 목표와 요건을 포함한다. 모든 투자와 하부구조 관련 조치는 환경영향평가(Environmental Impact Analysis: EIA)를 받아야 하고 EU 기준을 지켜야 한다. 관계기관과 관련 NGO가 조치의 감독과 평가에 참여한다.

2000~2006년 조치 가운데 EU가 지원한 비중은 가공과 유통(26%) 분야

⁴⁷ SAPARD 지원 대상국은 폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아, 슬로베니아, 에스토니아, 리투아니아, 라트비아, 불가리아, 루마니아이다.

⁴⁸ 1991년부터 시작한 Leader 프로그램은 구조기금(Structural Funds)을 활용하여 농촌문제를 혁신적이고 통합된 다부문 방식으로 해결하는 데 목적을 둔다(Bryden 2006). 지역 행동그룹(LAG)이 중요한 역할을 한다. 이 프로그램은 Leader I(1991~93년), Leader II(1994~99년), Leader+(2000~2006년) 등의 과정을 밟으며 발전해왔다. Leader+가 초점을 맞춘 주제는 ① 상품과 지역의 경쟁력을 위한 새로운 기술과 방법, ② 농촌지역의 삶의 질, ③ 지역 상품의 부가가치 증진, ④ 자연 및 문화자원의 최적 사용 등이다.

그림 4-5. SAPARD 조치: 2000~2006년 EU 지원 자금 비중(%)



자료: 유럽 집행위원회.

가 가장 크고 농가투자(23%), 농촌 하부구조(23%) 순이다<그림 4-5>.

2007년부터 모든 가입 전 보조 조치는 가입보조 조치(Instrument for Pre-accession Assistance: IPA)로 통합되었다. 이로써 2007~2013년에 총 114억 €6,800만가 투입될 계획이다. IPA는 ① 전환보조 및 제도 형성, ② 부문간 협력, ③ 지역 개발, ④ 인적자원 개발, ⑤ 농촌 개발 등으로 구성된다. 터키, 크로아티아, 마케도니아 등 가입 후보국가(Annex I)는 위 모든 조치의 혜택을 받을 수 있으나, 알바니아, 보스니아, 헤르체고비나(Herzegovina), 세르비아, 몬테네그로 등 잠재 후보국가(Annex II)는 ①과 ②의 대상이다.

IPA의 중심 분야는 SAPARD 후속조치라고 할 수 있는 농촌개발 프로그램(IPARD)이다. IPARD의 우선순위는 첫째, 농업부문의 지속적 적응과 EU 규정 준수이다. 농가 투자를 통한 EU 기준으로 구조개혁 및 갱신, 가공 및 유통에 대한 투자, 생산자 단체의 조성 지원, 환경 및 시골 여건을 개선하기 위한 이행 활동 준비 등을 포함한다. 둘째, 농촌지역 개발이다. 농촌 하부구조의 개선과 개발, 농촌 경제활동의 개발과 다각화, 지역 개발전략을 이행하기 위한 지역 민간·공공 간 동반관계 준비, 훈련 등을 포함한다.

IPARD의 기본요건과 목적은 다음과 같은 점에서 SAPARD와 같다. 첫째, 집행위원회의 결정으로 IPARD 조치가 승인된다. 둘째, 자금지원 계획 등 EU와 회원국 간 협정이 법적으로 구속력을 지닌다. 셋째, 관리 기관이 있다. 넷째, 회원국 승인기관의 책임 아래 회원국 기금이 구속된다. 끝으로, 회원국이 승인한 IPARD 기관이 보조를 관리한다. IPARD 예산은 2007년에 €4,830만이고 2008년에는 €8,530만이다. IPARD 대상국은 터키, 크로아티아, 마케도니아이다.

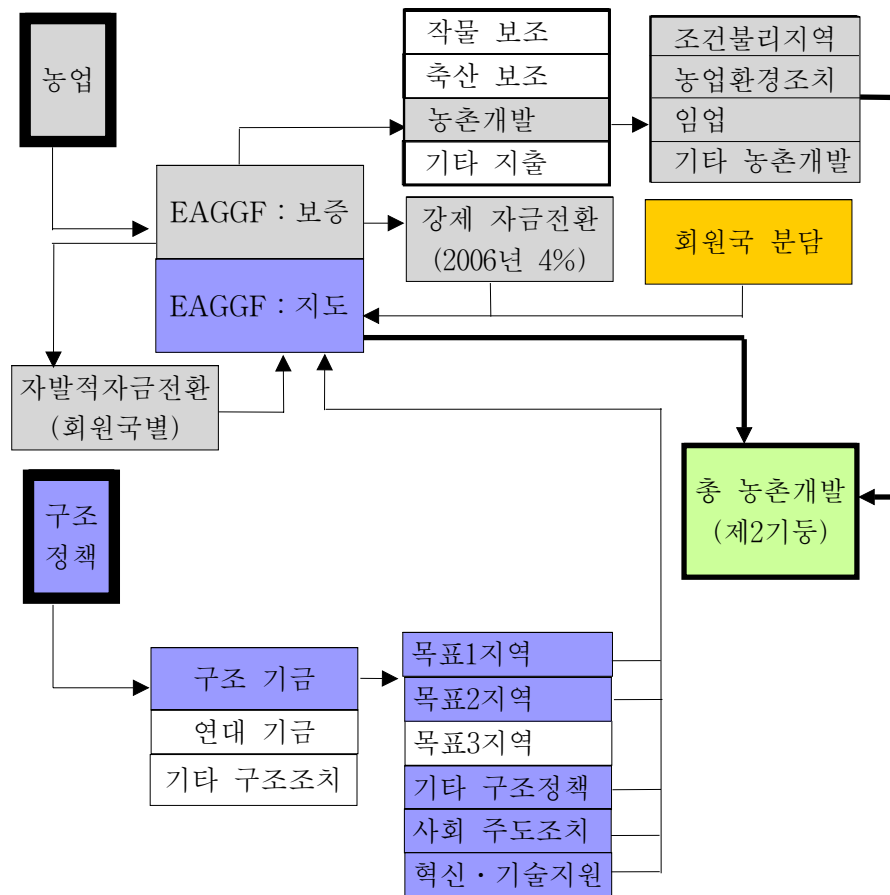
5. CAP 예산의 구조와 변화

2006년까지 CAP에 소요되는 자금은 유럽 농업 지도보증 기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)으로 충당하였다. EAGGF는 1962년에 도입되었고 1964년에 보증 부문(Guarantee Section)과 지도 부문(Guidance Section)으로 나뉘어 시장과 가격정책, 수출보조 등에 자금을 제공하였다. 그러나 2007년부터 CAP 지출 예산은 2005년에 합의한 이사회 규정에 근거하여 새롭게 만든 유럽 농업 보증기금(European Agricultural Guarantee Fund: EAGF)과 유럽 농촌개발 농업기금(EAFRD)의 단일 규정에 따라 시행되고 있다.

농촌개발에 배분되는 자금의 흐름 체제를 2000~2006년과 2007~2013년으로 나누어 비교하면 <그림 4-6>과 같다. 2006년까지는 EAGGF 보증 부문에서 일부 자금이 자금전환과 회원국의 자금 분담으로 말미암아 지도 부문으로 전이되었다. 농업정책 이외에도 구조정책을 통한 농촌개발 지원이 있는데, 목표1지역, 목표2지역, 기타 구조 조치, 지역사회 주도 조치, 혁신 조치와 기술지원을 포함한다.⁴⁹

⁴⁹ 2000~2006년에 EU 정책에 대한 자금 배정은 8개 표제(heading)로 구성되어 있는데, ① 농업, ② 구조정책, ③ 국내정책, ④ 대외조치, ⑤ 행정 지출, ⑥ 준비

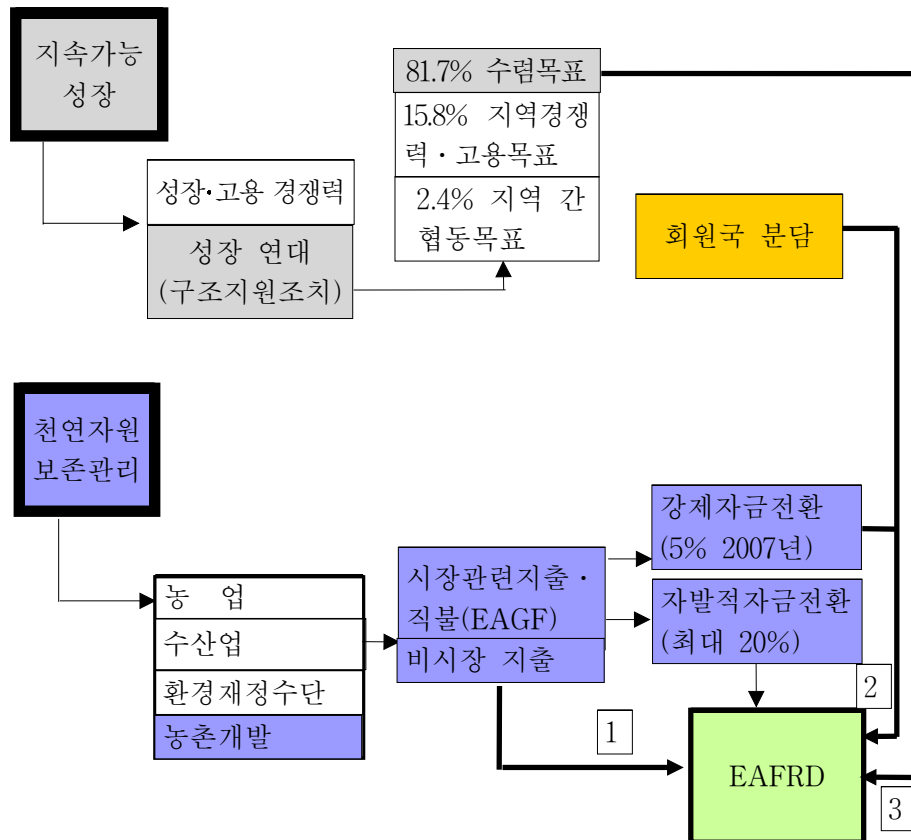
그림 4-6. 농촌개발에 배분되는 자금 흐름도
<2000~2006년>



금, ⑦ 회원국 가입 전략, ⑧ 보상이다.

(그림 4-6 계속)

<2007~2013년>



자료: Leishman(2007).

이로써 2000~2006년 농촌개발은 ① 보증 부문, ② 목표2지역 보증 부문, ③ 신규회원국 보증 부문, ④ 목표1지역 지도 부문, ⑤ 지도 부문과 LEADER+의 5개 프로그램과, ① 보증 부문, ② 신규회원국 보증 부문, ③ 지도 부문의 3개 재정관리 통제체계 아래 지원되었다.

이와 대조하여 2007~2013년 농촌개발 조치는 EAFRD의 단일 기금 아래 이행되고 있다. 하나의 프로그램과 재정관리 통제체계로써 농촌개발 정

책 이행을 단순화한 것이다. EAFRD는 주로 표제(Heading) 2인 ‘천연자원 보존과 관리’ 가운데 비시장 지출(non-market related expenditure)에 따라 공급된다.⁵⁰ 이 밖에도 자금전환과 회원국의 자금 분담 부분이 EAFRD로 전이된다. 표제 1인 ‘지속 가능한 성장’도 EAFRD를 지원한다. 이는 농촌지역의 지속 가능한 성장을 다루는 지원으로 회원국에 따라 자금 규모가 다르다.

2007년 CAP 예산은 2004년 가격으로 €550억에서 2013년에 €511억으로 감소될 계획이다<그림 4-7>. 2002년에 유럽 이사회(European Council)는 CAP 예산을 2013년까지 고정하기로 합의하고 명목가격으로 연간 1% 증액만을 허용하였다. 이는 2007~2013년에 예상되는 연간 물가 상승률 2%보다 낮은 수준일 뿐만 아니라 회원국 확대에 따른 추가 예산을 반영하지 않은 개혁적인 결과이다.⁵¹

농촌개발 예산이 감소하는 것도 특징이다. 그러나 직불에서 농촌개발로 전이되는 자금전환율의 상승, 회원국의 농촌개발 분담 증대, 표제 1에 속한 (성장을 위한) 연대에서 농촌개발로 자금 전이 등을 감안하면 농촌개발 예산은 줄지 않은 것으로 봐야 할 것이다.

이로써 EU 예산에서 CAP이 포함된 ‘천연자원 보존과 관리(표제 2)’가 차지하는 비중은 43%로 ‘지속 가능한 성장(표제 1)’보다 1%포인트 낮는데, 이는 EU 예산에서 농업의 비중이 처음으로 2위로 밀린 결과이다.⁵²

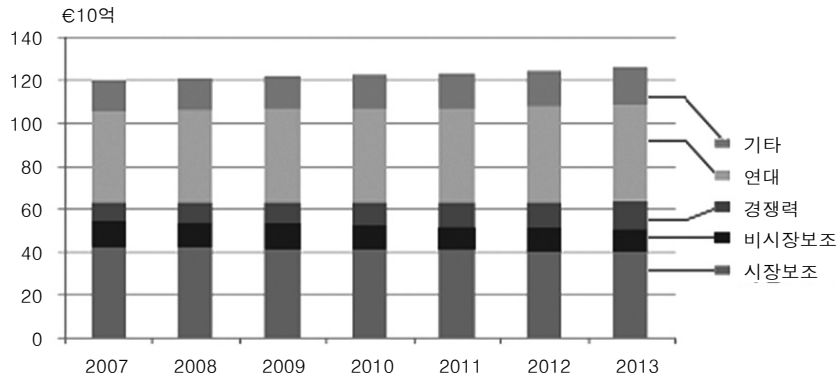
비교를 위해 2000~2006년 CAP 예산을 살펴보면 <그림 4-8>과 같다. 2004년 가격 기준으로 2006년 예산은 €506억이었다. 2000~2006년에 농촌개발을 위한 지원은 꾸준히 증가하였다.

⁵⁰ 2007~2013년에 EU 정책에 대한 자금 배정은 6개 표제로 구성되어 있는데, ① 지속 가능한 성장, ② 천연자원의 보존과 관리, ③ 시민정신, 자유, 안전, 정의, ④ 국제 역할자로서 EU, ⑤ 행정, ⑥ 보상이다.

⁵¹ 단, 2007년부터 회원국이 된 루마니아와 불가리아에 대한 CAP 지출 예산은 추가할 수 있다.

⁵² 1970년대까지 CAP은 전체 예산의 80%가량을 차지했으며, 농정개혁 전까지는 전체 예산의 절반가량을 차지해 왔다.

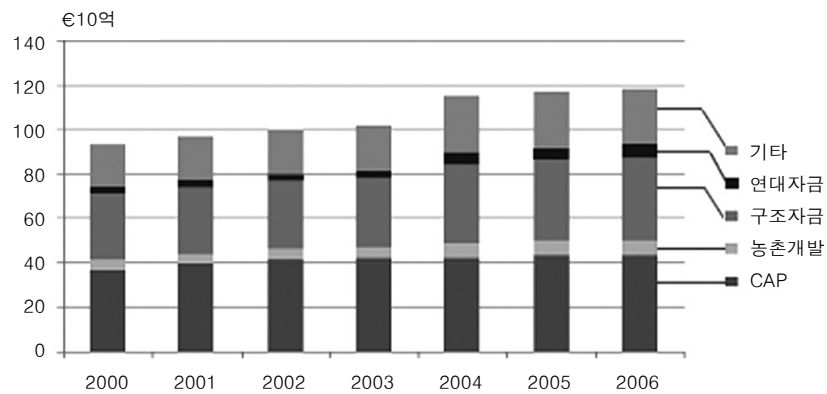
그림 4-7. EU 예산 계획: 2007~2013년



- 주: 1. 시장보조(주로 직불)와 비시장보조(주로 농촌개발)가 CAP에 해당하며, 표제 (Heading) 2 '천연자원 보존과 관리'를 구성하는 항목임.
 2. (성장과 고용을 위한) 경쟁력과 (성장을 위한) 연대는 표제 1의 '지속 가능한 성장'을 구성함.
 3. 기타는 표제 3~6의 합계임.

자료: EU 집행위원회.

그림 4-8. EU 예산: 2000~2006년



- 주: 1. 2000~2004년은 1999년 가격 기준이고, 2004~2006년은 2004년 가격 기준임.
 2. CAP과 농촌개발은 표제(Heading) 1인 '농업'에 속하고, 구조자금과 연대자금은 표제 2인 '구조정책'을 구성함.
 3. 기타는 표제 3~8의 합계임.

자료: EU 집행위원회.

2005년 재정연도(2004년 10월 16일~2005년 10월 15일)를 기준으로 CAP 예산을 항목별로 정리하면 <표 4-17>와 같다.

표 4-17. 2005년 CAP의 항목별 예산액

항 목	예산액(€ 100만)
EU 농업 집행위원회 관리와 지원	4.8
작물	29,134.6
곡물 시장조치	395.0
쌀	469.0
경종작물 직불	16,972.3
식품 프로그램	223.0
설탕과 화폐조치	1,770.1
올리브기름	2,296.7
섬유 작물	912.9
과일과 채소	1,814.0
포도주 관련품목	1,227.8
담배	928.8
기타 작물과 조치	737.0
수평적 특성의 직불	1,388.0
축산물	13,683.8
우유와 유제품	3,804.5
소고기	7,887.9
양고기와 염소고기	1,794.5
돼지고기, 달걀, 가금류, 양봉	197.0
감사	-374.9
일반 운영지원과 협력	66.0
수산물	33.2
가축질병, 위생, 공공건강	288.0
시장조치 합계(A)	42,835.5
농촌개발 EU15	4,910.0
신규회원국 전환 농촌개발	1,931.0
농촌개발 합계(B)	6,841.0
합 계(A+B)	49,676.5

주: 수평적 특성의 직불은 신규 회원국의 단일면적 지불제도(단일면적 직불)를 포함함.
 자료: EU 집행위원회.

경종작물에 대한 직불이 €170억 또는 전체의 34%로 가장 큰 비중을 차지하고 소고기 16%, 낙농 8% 순으로 높다. 농촌개발에 대한 지원은 확대되고 있으나, 시장 조치(직불, 가격보조 등)의 16%에 그쳤다.

표 4-18. 회원국별 CAP 보증부문 예산의 비중과 성장률

회원국	CAP 비중 (2005년)	기간 평균 성장률 (’89/’91년~’03/’05년)
프랑스	20.4%	86.5%
독일	13.3%	45.2%
스페인	13.1%	167.8%
이탈리아	11.2%	15.0%
영국	8.6%	110.6%
그리스	5.6%	43.2%
폴란드	3.8%	-
아일랜드	3.7%	31.1%
네덜란드	2.6%	-54.9%
오스트리아	2.5%	62.4%
덴마크	2.5%	10.5%
벨기에	2.1%	8.8%
스웨덴	2.0%	85.2%
핀란드	1.8%	107.1%
포르투갈	1.8%	265.4%
헝가리	1.5%	-
체코	0.9%	-
리투아니아	0.6%	-
슬로바키아	0.5%	-
라트비아	0.3%	-
슬로베니아	0.3%	-
에스토니아	0.2%	-
체코	0.1%	-
룩셈부르크	0.1%	1184.7%
몰타	0.0%	-
합 계	100%	70.5%

주: 1995년에 회원국이 된 스웨덴, 핀란드, 오스트리아의 비교 기간은 1995~1997년과 2003~2005년임.

자료: EU 집행위원회.

회원국 가운데 가장 큰 CAP 수혜국은 프랑스로 2005년에 전체의 20.4%를 차지했고, 독일, 스페인, 이탈리아가 각각 13.3%, 13.1%, 11.2%를 차지하였다<표 4-18>. NMS10 가운데 가장 큰 수혜국은 폴란드로 3.8%를 기록하였다. 1989~1991년 평균 대비 2003~2005년 CAP 배분의 성장률이 가장 높은 회원국은 룩셈부르크로 1,185%가 늘었으며, 포르투갈 265%, 스페인 168%, 영국 110% 등을 나타냈다. 네덜란드는 같은 기간에 CAP 지출 규모가 감소한 유일한 회원국으로서 55%나 줄었다.

6. 추가 CAP 개혁 동향과 전망

6.1. 설탕 개혁

6.1.1 개혁 배경

1968년 이래 설탕 제도의 근간은 유지되어 오다가 2006년에 개혁되어 일반 품목과 같은 체제 아래 놓이게 되었다.⁵³ 설탕 원료로서 사탕무는 곡물의 연작 피해를 완화하는 효과로 말미암아 농가에 인기가 있다.

사탕무는 예전부터 높은 보조와 국경조치로 보호되어 온 민감품목이다. 설탕 지지가격은 톤당 €632(백설탕 기준으로 세계가격의 3배)이고 관세율은 톤당 €500 정도였다. 과잉 생산된 설탕은 수출보조를 활용하여 생산량의 20% 정도를 수출한다. 특히 접근조치로 ACP 국가와 인도로부터 수입하는 설탕에는 무관세와 무쿼터를 적용한다.

설탕 보조에 관한 수출국의 WTO 제소를 계기로 EU 집행위원회는 개혁

⁵³ 설탕은 1992년과 1999년 개혁에서 제외될 만큼 민감한 품목이었다.

안을 내놓았고, 2005년 11월에 농업각료 이사회는 최종안에 합의하였다. 일부 회원국의 개혁 반대로 집행위원회 개혁안은 이행 기간 연장, 일부 생산연계 보조의 인정, 소득손실 보전비율의 인상, 구조조정 보조의 증액 등으로 타협된 결과이다.

6.1.2 주요 개혁 내용

2006년 7월부터 발효된 개혁의 주요 내용은 기존 생산쿼터 제도는 유지하되 지지가격 수준은 낮추고 그 일부를 단일 직불에 통합하는 것이 핵심이다. 제도가격은 참조가격(reference price)과 최저가격(minimum price)이 있으며 2014/15년까지 고정된다<표 4-19>. 여기에서 최저가격은 설탕으로 가공하는 생산 쿼터(사탕무)를 수매하는 데 적용하는 가격을 말한다.

생산쿼터 제도는 유지하되 2006/07~2014/15년 수준을 고정하기로 하였다.⁵⁴ EU27의 설탕 쿼터는 1,755만 톤으로 프랑스가 377만 톤으로 가장 많고 독일 342만 톤, 폴란드 167만 톤, 이탈리아 156만 톤, 영국 114만 톤 순이다. 이 밖에도 아이소글루코스(isoglucose)와 이눌린의 쿼터는 각각 59

표 4-19. 설탕 개혁의 주요 내용

단위: €/톤

품목	현재	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11 이후
백설탕 기준가격	632	632	632	541	404	404
조당(raw sugar) 기준가격	524	496.8	496.8	448.8	335.2	335.2
사탕무 최소가격	44	32.86	29.78	27.83	26.29	26.29
구조조정 부과금	-	126.4	173.8	113.3	0	0
구조조정 보조	-	730	730	625	520	0
다각화 자금	-	109.5	109.5	93.8	78.0	0

자료: EU 집행위원회.

⁵⁴ 2006년 개혁 이전에 생산쿼터는 원칙적으로 5년마다 검토하였다.

만 톤과 32만 톤이다. 키토 이상으로 생산된 설탕은 산업용, 다음해로 이월, 가장 바깥 지역의 EU에 공급, 세계시장으로 수출 용도로만 사용할 수 있다.

구조조정 기금(Restructuring Fund)을 만들어 스스로 생산키토를 포기하는 농가에 보상하는 조치도 도입하였다. 이는 강제적인 키토 감축이 효율적인 생산자에게 불리한 결과를 가져오기 때문이다. EU 집행위원회는 600만 톤의 키토 감축을 목표하였으나 2006/07~2007/08년에 218만 톤의 키토만을 줄일 수 있었다. 목표한 대로 키토 감축이 이루어지지 않는다면 2010/11년부터 강제 키토감축 조치를 도입할 예정이다.

구조조정 기금은 구조조정 부과금(levy)으로 수익을 창출하여 구조조정 보조(Aid)와 정부의 다각화 자금(Amount)으로 사용하므로 EU 예산 제약을 받지 않는다. 부과금은 생산 키토에 대해 생산자가 지급하는 것으로 전환기간에 총 €60억이 될 것으로 보인다. 보조는 키토를 포기하고 공장을 닫는 가공업체에 제공하는 것이다. 다각화 자금은 설탕산업의 구조조정으로 영향을 받는 지역의 다각화 조치를 위해 회원국 정부가 사용하는 것이다.

수매제도는 2005/06~2009/10년 전환기간을 거쳐 폐지하기로 하였다. 최대 수매량은 60만 톤이다. 전환기간에 수매가격은 백설탕이 톤당 €505에서 €323로, 조당이 톤당 €397에서 €268로 감소한다.

6.2. 포도주 개혁

6.2.1 개혁 배경

EU는 세계 포도주 생산량의 65%, 소비량의 57%, 수출량의 70%를 차지하는 세계 최대 생산국이자 수출국이다. 포도주용 포도 재배면적은 360만 ha(농지면적의 2%)이고 생산농가는 240만 호 이상이다. 2006년에 포도주 생산은 농업 총생산의 5%를 차지한다.

1960년대에 만든 포도주 정책은 적절한 농가소득을 보장하는 데 초점을 두었고 이를 위해 높은 보호 수준을 설정하였다. 1980년대에 구조적 과잉 생산의 증대로 예산 소요가 늘면서 정책개혁의 요구가 나타나기 시작하였다. 수매를 통한 가격보조 제도를 운용하면서 과잉 생산된 포도주에 대한 강제 증류 조치 및 신규 포도나무 식재 금지 등 일부 구조조정 조치를 도입하였으나 수급 균형을 달성하지는 못하였다.

이에 따라 집행위원회는 2006년 6월에 포도주 공동시장조직(CMO)의 개혁안을 내놓았다. 이 개혁안은 앞으로 5년간 40만 ha(전체의 12%)를 폐원하면서 최대 €24억을 지원한다는 내용이 골자이다. EU 집행위원회는 1년 이상 지속된 회원국 간 논의 결과를 반영하여 2007년 7월에 새로운 개혁안을 발표하였다.

6.2.2 주요 개혁안 내용

개혁안이 내세운 정책 목표는 경쟁력 증대, 잃었던 시장 회복, 수급균형, 규정의 단순화, 포도주 생산의 최고 전통 보존, 농촌 지역의 사회적 연대 강화, 환경보전 등이다. 개혁안의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

- ① 개혁 시행일로부터 각종 시장관리제도(긴급증류, 부산물 증류, 민간 저장지원, 수출환급금, 포도주 질을 높이기 위한 포도액 첨가 보조)를 폐지한다.
- ② 2009년부터 5년간 20만 ha의 포도밭을 폐원하여 구조적인 포도주의 수급 불균형을 없앤다.⁵⁵
- ③ 스스로 폐원하는 농가에 폐원 보상금(첫해 ha당 €7,174, 마지막 해 €2,938)을 지급하도록 예산을 책정(첫해 €4억 3,000만, 마지막 해 €5,900만)한다.

⁵⁵ 사회적, 환경적 문제점을 해결하고자 회원국들은 산간지역, 급경사지역, 환경적으로 민감한 지역의 포도밭 폐원을 제한할 수 있으며 전체 폐원면적이 포도밭 면적의 10%를 초과하는 경우 폐원을 중단할 수 있다.

- ④ 폐원을 포함하여 모든 포도밭 면적은 단일 직부로 통합한다.
- ⑤ 포도 식재권 조치는 2014년부터 폐지하여 경쟁력 있는 생산자를 보호한다.
- ⑥ 신규 양조 관행과 기존 양조 관행 변경을 승인하는 권한을 이사회에서 집행위원회로 이관하고, 집행위원회는 국제포도주기구(OIV)가 승인한 양조 관행을 평가하여 EU 양조 관행에 편입한다.⁵⁶
- ⑦ 개혁 시행일부터 포도주 도수를 높이려고 설탕을 더할 수 없으며 모든 포도주는 순수하게 포도로만 제조해야 한다.
- ⑧ 지리적 표시가 있는 포도주는 PGI(Protected Geographical Indication) 포도주와 PDO(Protected Designation of Origin) 포도주로 구분한다.
- ⑨ 표시제(labeling)를 단순화하여 하나의 규정을 적용하고 지리적 표시가 없는 포도주에도 포도품종과 생산연도를 표시할 수 있도록 허용한다.
- ⑩ 제3국에서 포도주 판매촉진, 포도밭 구조조정, 미숙과 제거(Green Harvest), 자연재해 보험, 수확 보험 등 회원국별 사정에 맞는 조치에 자금(National Envelope)을 사용할 수 있도록 배분한다.⁵⁷
- ⑪ 영농후계자 육성, 유통개선, 직업훈련, 생산자조직 지원, 경관유지를 위한 추가비용 보전, 조기은퇴지원 등 다양한 농촌개발 수단을 활용하도록 시장조치 및 직불 예산 중 농촌개발 목적으로 이전되는 예산을 2009년 €1억에서 2014년에 €4억로 증대한다.
- ⑫ 제3국에서 포도주 판매를 촉진하려고 국가 재정 할당액 중 €1억 2,000만을 사용토록 하고 EU 예산에서 50%를 공동 부담한다.
- ⑬ 역내에서 지리적 표시 포도주에 대한 새로운 포도주 정보제공 캠페인을 벌이되 EU 예산에서 60%를 공동보조한다.⁵⁸

⁵⁶ 수입한 포도주와 EU산 포도주를 혼합하거나 포도주 양조를 위해 포도즙을 수입하는 것은 계속 금지한다.

⁵⁷ 자금 배분에 소요되는 예산은 2009년에 €6억 2,300만에서 2015년 €8억 3,000만으로 증액한다. 회원국별 배분 규모는 포도밭 면적, 포도주 생산수준, 과거 예산 수혜액을 기준으로 산출한다.

⁵⁸ 예산은 €300만이다.

2008년 8월 시행을 목표로 논의되고 있는 이 개혁안은 포도주 생산여건과 경쟁력 차이 등으로 말미암아 상당한 논란이 되고 있다. 특히, 목표한 폐원면적이 적절한지에 대한 논란이 진행 중이다. 이 밖에도 설탕첨가 금지, 긴급증류 철폐, 새로운 포도주 분류기준 등이 주요 쟁점 사항이다.

6.3. 과일 및 채소 개혁

6.3.1 개혁 배경

EU는 세계 최대 과일 및 채소의 수입국이자 제2위 수출국이다. 2004년에 과일과 채소의 무역적자는 각각 €84억과 €13억을 기록하였다. 과일과 채소는 농업 총생산의 17%를 차지하나, EU 예산에서는 3.1%에 불과하다.

1996년 개혁 이래 생산농가는 생산자 조직(producers' organizations: PO)과 운용 기금(fund) 및 프로그램(programs)에 기대어 대형 소매점과 할인점의 가격 설정 기능 향상과 품질이 향상된 값싼 수입품의 증대에 맞서왔다. 여기에서 PO는 5인 이상의 생산자가 참여하는 법인으로 판매액이 회원국에 정한 기준(예: €10만) 이상이어야 한다. 2004년 기준으로 1,409개의 PO가 있으며 PO를 통한 출하율은 35% 안팎이다.⁵⁹

운용 기금은 EU와 PO가 반반씩 재원을 출연하여 조성하며 EU 기여분은 공동출하 총액의 4.1%로 제한된다. 2006년에 과일과 채소 분야 예산 €15억 중 PO 운영기금에 €7억이 지원되었다. 운용 프로그램은 3~5년 주기로 설정하며 구조조정, 경쟁력 제고, 과잉생산분 철회(withdrawal) 등의 사업을 포괄한다.⁶⁰ 이 프로그램은 토마토, 감귤류, 배, 승도복숭아, 복

⁵⁹ 회원국별 PO 점유율은 네덜란드 79%, 벨기에 86% 등으로 높은 반면에 이탈리아와 포르투갈은 각각 12%와 6%로 낮다.

⁶⁰ 철회가격(community withdrawal price)을 지급하여 과잉 생산분을 폐기한다. 이

숭아, 말린 무화과, 건포도, 말린 자두 등도 포함한다.

6.3.2. 주요 개혁 내용

2007년 6월에 EU 농업각료회의는 과일과 채소 개혁안에 합의하였다. 개혁은 경쟁력 증대와 시장 중심의 수급, 위기에서 비롯한 소득변동 완화, 소비촉진을 통한 공공의 건강 증대 및 환경보호 향상 등에 초점을 두고 있다. 개혁안에 따르면 과일과 채소 면적도 단일 직불에 통합되어 €8억이 이전될 것이다. 기존 가공 과일과 채소에 관한 보조는 비연계 조치로 전환하게 된다.

PO의 신축성이 확대되고 관련 규정이 단순화된다. 농가는 품목별로 다른 PO에 가입할 수 있다. PO의 유통 점유율이 20% 이하인 지역에서 EU의 자금 조달 비율은 50%에서 60%로 확대된다. PO에 대한 예산은 현재 €7억 정도이다.

PO가 시행하는 위기관리 사업은 미숙과 제거, 수확포기, 판매 촉진과 의사소통, 훈련, 수확 보험, 뮤추얼펀드 설정에 필요한 행정비용 조달 등이 다. PO 사업 중 철회 조치는 EU가 50%의 자금을 조달하지만 학교, 어린이 휴일 캠프, 병원, 양로원, 구호기관, 교도기관 등에 무상으로 공급하는 것에는 PO 유통생산량의 5% 한도에서 100% 지급한다. PO의 판매 촉진을 지원하되 어린이와 청소년을 대상으로 한 사업에는 EU의 자금 조달 비중을 60%로 확대할 수 있다.⁶¹ 단, 각 PO는 운영 프로그램 지출의 20% 이상을 환경 조치에 써야 한다. 유기농 사업에 대한 EU의 공동 조달비중은 60%이다. 끝으로, 가공을 위한 지원은 폐지한다.

철회가격은 생산비보다 높다.

⁶¹ 세계보건기구(WHO)는 하루 400그램의 과일과 채소 소비량 기준을 권장하는데 이를 충족하는 회원국은 그리스와 이탈리아뿐이다.

2003년 CAP 개혁이 농업 부문에 미치는 영향은 EU 집행위원회의 자체 분석과 몇 연구 프로젝트 결과를 통해 접근할 수 있다. 먼저 EU 집행위원회는 농산물 시장과 소득에 관한 중기 평가분석 결과를 제시하였다(CEC 2003). IDEMA(Impact of Decoupling and Modulation in the Enlarged Union) 프로젝트는 비연계 보조의 사회 경제적 영향을 계측한 것으로 농가 의사결정을 설문조사, 동태적 지역모형, 일반균형 모형 등을 통해 접근하였다.⁶³ 2004~2007년에 추진한 GENEDEC 연구 프로젝트는 비연계 직불의 사회·경제·환경 영향을 평가하였다(이제부터 GENEDEC).⁶⁴

⁶² 이 부분은 런던대학(Univ. of London, Imperial College) Berkeley Hill 교수가 위탁 연구 결과로 제출한 것을 추려 요약하고 일부 설명을 덧붙인 결과이다.

⁶³ 스웨덴 식품농업경제학연구소(Swedish Institute for Food and Agricultural Economics)가 주관하여 추진한 연구 프로젝트이며 관련 결과물은 다음 웹주소에서 얻을 수 있다.<<http://www.sli.lu.se/IDEMA/publications.asp>>

⁶⁴ 프랑스 국립농업연구소(INRA)가 추진한 연구 프로젝트로 연구 결과물은 다음 웹주소에서 얻을 수 있다.<<http://www.grignon.inra.fr/economie-publique/genedec/eng/home.htm>>

1. 생산과 시장

2003년 CAP 개혁의 영향에 관한 CEC 연구에 따르면, Agenda 2000의 기준 전망(baseline)과 비교할 때 2010년에 EU15의 곡물 생산은 0.6% 감소할 것으로 전망된다. 곡물 재배면적은 0.9% 하락하는 것으로 나타났다. 가격보조가 감소하고 단일 직불이 도입된 결과이다. 곡물 가격은 기준 전망 이상으로 상승할 것으로 예측되었다. 특히 쌀은 가격보조의 감축과 부분적인 직불 보상으로 말미암아 생산이 14% 감소할 것으로 전망되었다. EU 쌀 가격의 인하는 수입을 줄여 시장 균형을 개선하는 데 이바지할 것으로 내다보인다.

단일 직불은 축산 부문에 상대적으로 더 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 2010년까지 소고기 생산량은 2%(약 14만 톤) 감소하고 가격은 6% 증가할 것으로 전망되었다. 생산 감소와 가격 증가는 6%(약 3만 톤)의 수출 감소와 7%의 수입 증대로 이어질 것이란 결과도 제시되었다. 주로 돼지고기와 닭고기 생산에 집중하는 신규회원국은 주로 EU15의 소고기 수요변화에 따라 간접 영향을 받는 것으로 나타났다. EU15의 돼지고기와 닭고기 생산량은 1% 증가하는 것으로 나타난다.

가격보조의 감소로 버터와 탈지분유의 생산은 각각 3%와 5% 감소할 것으로 예측된다. 그러나 신규회원국의 1인당 치즈 및 우유 소비가 20% 이상 증가할 것으로 예상하여 신규 시장에 대한 EU15의 고품질 유제품 진출이 쉬울 것으로 예상된다.

GENEDEC의 연구 결과도 우유를 빼고는 CEC 전망과 비슷하다<표 5-1>. 공급통제 조치로서 쿼터와 휴경의 역할은 차츰 줄어들고 있다. 소득 목적으로 생산자 가격을 유지하려는 이러한 생산제한 조치는 생산과 연계하지 않은 직불로 정책수단이 전환되면서 그 유용성이 감소하기 때문이다. 또한 가격보조 감축은 강제적인 휴경의 필요성도 희석시킬 것으로 예상된다.

그러나 CEC와 IDEMA 연구 결과는 EU15 대부분에서 자발적인 휴경면적이 증가할 것으로 전망하였다. 이는 농지사용에 따른 수익성이 상대적으

로 감소하기 때문이다. 휴경면적이 늘어나는 또 다른 이유는 연계 보조로 배분되었던 자금이 단일 직불 아래 모든 대상면적으로 재분배되면서 휴경에 대한 직불이 높아진 덕이다.

2006년에 EU27의 농업생산은 안정세를 나타냈다. 작물 생산은 0.2% 증가하였고 축산물 생산은 0.1% 감소하였다. 선행연구의 전망과 2006년 실제치를 비교하면 엇갈린 결과를 볼 수 있으나 단정적으로 판단하기에는 아직 이르다.

표 5-1. 단일 직불이 EU15에 미칠 영향: 2013년 전망

품목	단위	Agenda 2000 수준	2003년 개혁 (% 변화)
곡물	1,000톤	200,505	-1.8
축산물	1,000톤	89,914	2.3
	1,000€	33,712	6.8
우유	1,000톤	122,178	0.1

자료: GENEDEC.

2. 농가와 산업구조

EU의 ‘농가구조 설문조사(Farm Structure Survey)’에 따르면 EU15의 노동력은 연간 작업단위(Annual Work Unit: AWU) 기준으로 1995~2000년에 13%, 2000~2005년에 6% 감소한 것으로 나타났다.⁶⁵ EU15에서 농업노동력은 대부분 가족으로 고용 노동력(비가족)은 10%에 불과하다. 그러나 1993~2000년에 비가족 노동력의 비율은 확대되었다.

농경지 면적은 안정세를 보이는 반면에 농가수는 감소하여 농가당 규모가 상승하고 있다. 1995~2005년에 소규모 농가수는 감소했지만 대규모

⁶⁵ 한 사람의 전업 노동력은 약 0.4 AWU에 해당한다.

농가수는 증가하였다<표 5-2>. 2000년대 들어 5ha 미만의 소규모 농가를 제외하고 변화율이 완화된 것으로 나타났다. 농가수 증감 분기점(watershed)에 해당하는 경영 규모는 회원국 사정에 따라 다르나, 차츰 증가하고 있다. 또한, 공식·비공식 임차 영농이 존재는 대규모 농가수의 과소 추정, 소규모 농가수의 과대 추정의 결과를 나타낼 수 있다.

비연계 직불의 도입 등 농정개혁 조치로 시장기능이 강화되면 수익성이 한계치에 있는 주로 소규모 농가나 조건이 열악한 지역의 농가가 상업적으로 생존하기 어렵게 된다. 반면에 경쟁력이 있는 대규모 농가는 농지를 흡수하여 규모의 경제를 추구하고 경쟁력을 더욱 높이는 경향을 나타낸다. 그러나 농지 점유와 연계된 단일 직불의 지급권 아래 명목상 농지를 소유하고 임차가 활발하게 이루어지는 지금과 같은 상태에서는 구조변화가 제대로 파악되지 않을 수 있다. 또한, 농민이나 농업관련 부동산 소유자로서 누릴 수 있는 조세 혜택은 구조변화를 사실상 제한하는 구실을 한다(Hill and Cahill 2007).

단일 직불의 도입은 특히 소고기와 양고기 부문에 가장 큰 구조조정 압박을 가할 것으로 전망된다(Bascou et al. 2006). 예를 들면, 1999~2000년에 암소(suckler cow) 생산에 특화된 농가 중 1/3 이상이 음(-)의 총수익(gross margin)을 기록한 것으로 나타났다. 특히, 조건이 열악한 지역의 농업부문이 더 큰 영향을 받게 된다는 지적이다. 아일랜드 사례 연구는 비연계 직불 아래 농가 수가 더욱 급격하게 감소할 것으로 제시하였다(Hennessy and Rehman 2006).

표 5-2. EU15의 규모별 농가수

단위: 1,000호, %

규모	1995	2000	2005	%변화 (1995~2000)	%변화 (2000~2005)
<5ha	4,149	3,903	3,191	-6.9	-18.2
5~20ha	1,742	1,526	1,377	-12.4	-9.8
20~50ha	848	738	658	-13.0	-10.8
50ha<	586	603	617	2.9	2.3
합 계	7,370	6,771	5,843	-8.1	-13.7

자료: EU 통계국.

3. 농가소득

농업보조는 생산을 늘리고 농민이 받는 가격을 높이는 효과를 나타낸다 <그림 5-1>. 그러나 세계시장으로부터 수입이 없다는 가정 아래 생산연계 직불을 단일 직불로 전환하면 보조로 말미암아 늘었던 공급곡선은 다시 제자리로 돌아오고 농산물 시장가격이 상승한다. 비탄력적인 수요곡선 아래 가격 증가는 수익 증대로 이어진다. 생산량 감소는 총 비용을 하락시킨다. 이에 따라 농가소득은 증가하게 된다.

수입이 허용된다면 농산물 시장가격은 세계시장에 따라 결정된다. 단일 직불로 전환하는 것은 같은 가격 아래 생산량을 줄이므로 수익을 낮추게 된다. 한편, 총 비용은 감소하여 농가소득에 미치는 순효과는 불확실하다. GENEDEC 연구 결과에 따르면 2003년 개혁으로 농가소득(Farm Net Value Added: FNVA)은 조금 증가하는 것으로 나타난다.⁶⁶ 가족농 소득(Family Farm Income: FFI)은 다양한 결과로 나타나며 단일 직불의 비연계 방식에 따라 다르게 제시되었다.⁶⁷ 지역기준 단일 직불(ha당 고정보조)이 적용되는 곳의 FFI는 감소하나, 농지와 연계를 단절하는 완전 비연계 단일 직불을 도입한 지역의 FFI는 증가하는 것으로 나타났다.

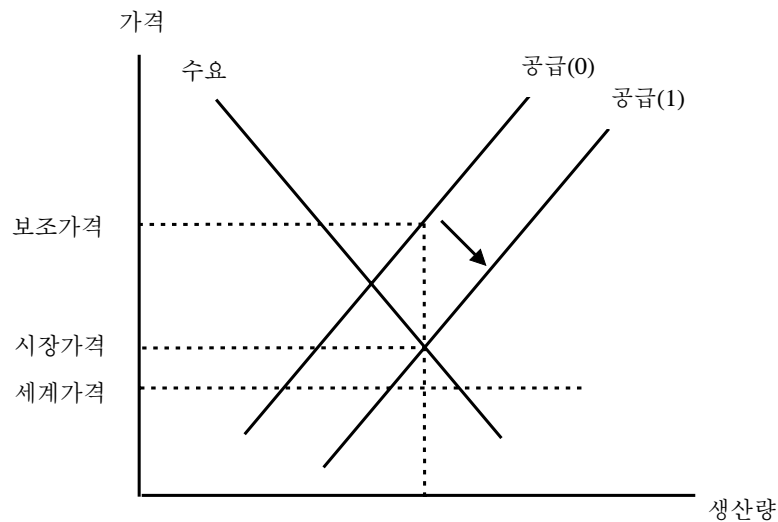
2006년에 노동자당 실질 농업소득은 3.8% 늘어났다.⁶⁸ 2000년 기준 지수(2000=100)는 112를 기록하였다. 2000~2006년에 소득지수가 가장 크게 늘어난 회원국은 영국으로 34%를 기록했고 그리스는 14%나 감소하였다. EU15 가운데 소득지수가 감소한 회원국은 9개국에 이른다. NMS12의 농

⁶⁶ FNVA는 EU 집행위원회가 사용하는 소득 지표로 최종 생산에서 중간 소비재와 고정자본 소비를 뺀 개념이다. FNVA는 영농의 수익성이나 농가의 실소득을 나타내지 않는다.

⁶⁷ FFI는 가족농이 소유한 노동력과 부동산에 관한 보상의 개념이므로 영농 수익성을 어느 정도 나타낸다고 할 수 있다.

⁶⁸ 노동자당 농업소득은 유럽 통계국(EUROSTAT)이 제시한 결과로 최종 생산에서 중간 소비재와 고정자본 소비를 뺀 개념이다.

그림 5-1. 농업보조의 시장효과



업소득 지수는 키프로스를 빼고는 모두 증가했으며, 7개국의 증가율은 50% 이상을 기록하였다. 농정개혁과 소득변화를 단정적으로 연계하기에는 아직 어려움이 있다.

4. 농가소득의 형평성과 배분

지금까지 CAP 보조의 수혜 분포는 고르지 않은 것으로 나타났다. 2001년 기준으로 EU 14개국에서 450만 농가가 €249억의 직불을 받았는데, 수혜 농가의 1.5%가 직불 총액의 27%를 차지한 반면에 76%의 농가는 16%만을 받았다(Schmid et al. 2006). 지역 간 직불 배분의 불균형도 크다. 2001년에 농가의 1인당 직불 중간치(median)는 덴마크와 프랑스가 각각 €2,548와 €2,347로 높았으나 포르투갈과 이탈리아는 그 1/10 정도에 머물렀다.

회원국 사례 연구들도 직불의 배분이 역진적임을 나타낸다(Rocchi et al. 2005; Schmid et al. 2006). 시장에서 가장 높은 소득을 얻는 농가가 그 비중 이상의 직불을 받고 있다. 곧 직불을 비롯한 CAP 보조가 농업사회 안에서 절대적인 소득 불균형의 확대를 가져왔다.

단일 직불로 전환이 농가소득 형평성에 어떤 영향을 미칠 것인지는 실제 자료가 아직 부족한 상태에서 잠정적일 수밖에 없다. 생산과 연계하여 지급하던 직불을 근거로 단일 직불의 수급권이 설정된다는 점에서 단일 직불이 농가소득의 형평성 개선에 미칠 영향은 적을 것으로 전망된다.⁶⁹

5. 농업 경쟁력

생산과 연계한 보조를 줄임으로써 농가가 받는 가격을 낮추면 기회비용을 회수하지 못하는 농가는 영농을 지속할 수 없다. 반대로 정상이윤을 창출하고 생산을 지속하는 농가는 경쟁력이 있다고 하겠다. 이런 점에서 경쟁력 있는 농산업은 언제나 존재하나, 가격이 하락하면 농산업 규모는 축소될 것이다.

농정개혁으로 보조수준이 감소하고 생산과 연계된 보조가 줄어들면 농가는 이를 수익감소로 이해할 것이고, 그러면 경쟁력이 없는 농가는 영농을 중단할 것이다. 또한, 농촌개발 목적으로 직불로부터 강제로 각출하는 자금전환(modulation)은 경쟁력이 없는 농가를 더욱 압박하는 요인이 될 것이다. 전환된 자금이 직업훈련, 유통과 가공 촉진, 다각화, 정보획득, 조기은퇴, 젊은 농민정착과 같이 농가의 경쟁력을 높이는 데 사용된다는 점도 고려해야 한다. 그러나 농촌개발 지원이 경쟁력을 갖춘 대규모 농가에 집중되는 게 현실이다. 대규모 농가의 협상력과 정보력이 상대적으로 뛰어

⁶⁹ 그러나 Allanson(2006)은 단일 직불이 스코틀랜드 지방에서 소득의 재분배 효율을 높일 것이라고 밝혔다.

나기 때문이다.

농정개혁과 여건 변화는 농가 수를 감소시키고 소농과 대농 중심의 농업구조를 촉진할 것이다. 새로운 시장여건에 적응한 농가는 국제 경쟁력을 갖추고 수출보조 없이 잉여 농산물을 수출할 수 있을 것이다. 단일 직불은 생산과 연계되지 않으므로 무역왜곡을 가져오지 않아 WTO 규정 측면에서 허용보조(green box)에 속할 것이다.⁷⁰

6. 농촌개발⁷¹

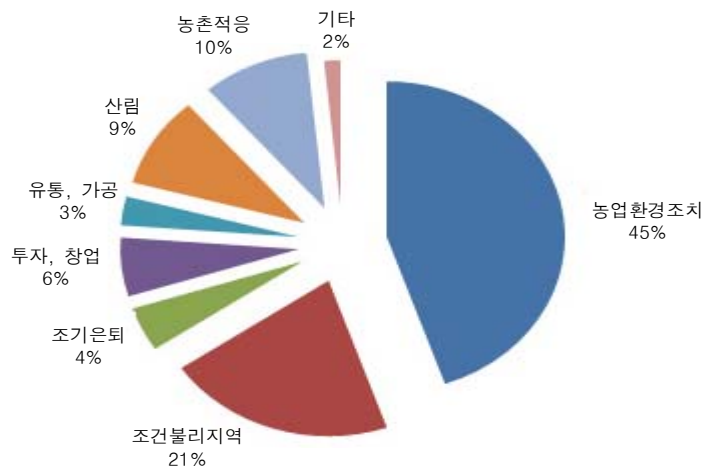
CAP 개혁은 농촌개발에 더욱 비중을 두는 방향으로 추진되었다. 농촌개발 규정(RDR)이 확대되고 예산 배정도 늘었다. 예를 들어, 환경, 식품 품질, 동물 복지, 생산기준과 같은 새로운 조치가 마련되었다. 2000~2005년 예산 지출 구성을 보면 농업환경조치와 조건불리지역 지원이 전체의 2/3가량을 차지한다<그림 5-2>.

2005년에는 2007~2013년 농촌개발 프로그램이 확정되었다. 이는 농촌개발 정책의 강화와 이행 단순화에 목적을 두고 다음과 같은 방향을 담고 있다. 첫째, EU의 우선순위(경제성장과 환경 지속 가능성)와 농업뿐만 아니라 폭넓은 농촌인구를 목표로 하는 전략적 접근법을 도입한다. 둘째, 지역의 필요에 초점을 맞춘 방식(bottom-up)을 강화한다. 셋째, 목표 1지역 프로그램까지 포괄하는 유럽 농촌개발 농업기금(EAFRD)을 도입한다. 끝으로, 통제와 평가, 보고 기능을 강화한다. 이러한 전략적 접근 아래 제시된 3대 중심 목표는 ① 구조조정 지원을 통한 경쟁력 증대, ② 농지관리

⁷⁰ EU 집행위원회는 2003년 농정개혁으로 직불의 90%가량이 허용보조에 속할 것이라고 밝힌 바 있다.

⁷¹ 농촌개발에 관한 자세한 사항은 앞 장에서 다루었으므로 여기서는 보완적인 내용만을 다루기로 한다.

그림 5-2. EAGGF 보증 부문 지출: 2000~2005년



자료: EU 집행위원회.

지원을 통한 환경과 시골 역할 증진, ③ 농업 부문과 농촌 거주자를 목표로 한 조치를 통해 삶의 질을 높이고 경제활동의 다각화를 촉진하는 것이다.

농촌개발 정책은 농업과 산림에 초점을 맞추으로써 농촌 지역의 근본적인 사회 경제적 문제들을 다루지 못한다는 한계를 지니지만 환경 측면에선 효과적인 성과를 나타내고 있다.⁷² 대부분 농촌에서 농업이 직업과 소득 측면에서 차지하는 비중은 적을 뿐만 아니라 감소하고 있으므로 농촌경제 전체의 여건을 개선하는 매개로서 활동이 제약적이다. 이에 따라 농촌의 기본 하부구조와 농촌에 거주하는 인적·사회 자본 분야에 더욱 초점을 맞추는 노력이 필요하다.

1988년 후부터 농촌개발 조치의 평가체계는 계속 발전해 왔다. 특히 농촌개발 규정이 요구하는 사전, 중간, 사후 평가가 잘 이루어지고 있다. 이러한 평가체계가 CAP의 다른 조치로까지 확산하고 있다는 점이 주목된다.

⁷² EU와 달리 미국은 환경 문제를 농촌개발이 아닌 다른 정책으로 다루고 있다.

7. 농업 예산⁷³

농정개혁은 소요비용을 예측할 수 없고 예산위기를 가져올 수 있는 보조 요소를 차츰 줄여나갔다. 예를 들어, 1992년 농정개혁은 사전에 최대 작물면적이나 가축 두수와 연계한 직불을 설정하였고, 1999년 농정개혁은 보조가격을 낮추면서 직불 수준을 확대하였으나 농업지침(agricultural guideline)을 벗어나지 않았다.⁷⁴ 2003년에 도입한 단일 직불은 보조 수급권을 설정하고 추가 개혁을 통하여 본디 단일 직불에 포함되지 않은 보조를 포괄함으로써 보조의 안정성을 더욱 확대하였다.

보조 효율 또한 증대된 것으로 평가한다. 이전 보조체제 아래에서 보조 €4 중에 농민 손에 들어가는 것은 €1에 머물렀다면 새로운 직불체제에서는 보조 €2 중 €1가 농민 몫으로 남기 때문이다(Agritrade 2007). 이런 점에서 새로운 보조체제가 생산 측면에서 이전보다 더 큰 영향을 미친다는 주장이 있다.

단일 공동시장 체제 아래 경쟁을 왜곡할 수 회원국 자체의 농업지원은 허용되지 않는다. 회원국 보조가 허용되는 것은 특별한 상황에 국한되며, EU 집행위원회의 길고 복잡한 승인절차를 거쳐야 한다.⁷⁵ 그러나 농촌개발 조치(제2기둥)에는 회원국이 예산을 분담한다. 회원국의 예산 분담률은 사전에 정해지나, 조건불리지역 여부, EU15와 신규회원국 간 차이, 회원국이 원할 때 농촌개발 조치에 추가로 지원하는 것에 따라 다르다.

⁷³ CAP 예산 관련 사항은 앞 장에서 자세하게 다루었으므로 여기서는 보완적인 내용만을 다루기로 한다.

⁷⁴ 농업지침은 시장보조 지출에 관한 규율로서 1988~1992년에 처음 설정되었다. 농업지침은 1992년에 1999년까지, 1999년에 2006년까지, 2002년에 2013년까지 확대되었다.

⁷⁵ 예를 들어, 영국은 잉글랜드 지역에 적용하는 농촌개발조치(Agricultural Development Scheme)를 지원할 수 있도록 허용받았다. 이 조치는 위기상황 아래 신속적으로 유통, 협동, 경쟁력을 증진하도록 보조하는 것이다.

농촌개발 조치의 예산 분담은 가난한 회원국에 불리하다. 국가 예산이 부족하면 농촌개발 조치를 이행할 수 없는 경우가 생기기 때문이다. 부유한 회원국이라도 국내 경제정책이 공공지출을 줄이는 것에 초점이 있다면 예산 분담에 어려움이 있을 수 있다. 이 밖에도 일반인도 참여할 수 있는 농업 관련 대학교육 지원과 같이 농업예산에 포함되지 않는 포괄적 조치나 농업 관련 특별 조세정책도 예산에 영향을 미친다.

1. 지속적 농업구조 변화

다른 선진국과 마찬가지로 EU의 농업고용과 농가 수가 꾸준히 주는 것은 직업 전환, 금융 부담(stress), 고령농 은퇴와 후계농의 경영 승계, 자본 시장 구조와 위험, 농업생산 및 자산 가치, 기술 수준, 국가 경제성장, 농외 소득, 정부 정책 등 다양한 요인에서 비롯한다(Breustedt and Glauben 2007; Tweeten 1984).⁷⁶ ⁷⁷ 예를 들어, 이농은 자발적인 동기 외에도 연금이나 농외소득 및 고용으로 말미암아 촉진되고 있다.⁷⁸

농정(개혁)과 구조 변화의 관계는 여건에 따라 다르고 불확실한 측면이 있으나 정부 보조가 구조 변화를 완화한다는 게 일반적인 견해이다.

직불은 농가규모와 비례하여 지급되는 경향이 있다. 가격하락과 직불 확충의 추이 속에 보조와 농업소득만으로 수지를 맞추기 어려운 중간 규모의 농가 수가 감소하면서 대규모 농가와 소규모 농가 중심의 양극화 구조가 확대되고 있다.⁷⁹ 그러나 단일 직불이 이농에 미치는 영향은 명확하지 않

⁷⁶ 이 연구 대상 국가는 벨기에, 덴마크, 독일, 그리스, 프랑스, 이탈리아, 아일랜드, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 영국 등이다.

⁷⁷ 농업구조의 변화와 특성은 제2장에서 자세히 논하였다.

⁷⁸ 그러나 오스트리아 자료에 근거한 실증분석은 농가규모가 클수록 이농 확률이 낮고 농외 직업을 가진 겸업농가의 이농 확률이 높다고 밝혔다(Stiglbauer and Weiss 2000; Weiss 1999).

다.⁸⁰

우리나라의 직불 확충은 농업구조 변화 속도를 어느 정도 완화할 것으로 기대할 수 있으나, 농업구조 변화는 농정 이외에도 농업·농촌의 다양한 여건에 좌우된다.

2. 농정개혁의 여건과 필요조건

농정개혁은 변화하는 농업 문제의 해법을 찾는 과정으로 이해할 수 있다. 이해 당사자의 가치와 목표가 농업 문제에 반영되어 정책이 만들어진 다.⁸¹ CAP과 관련하여 이른바 정책 공동체(policy community)를 구성하는 것은 EU 농업국 관계자와 회원국 농업 관련 공무원, 농민단체, 회원국 농업각료 등이다. 최근까지 이 공동체가 농업 문제를 거의 독점적으로 다루어왔다. 소비자, 환경론자, 다른 산업, 무역 이해관계는 농정 설정과 개혁 논의에서 배제되어 온 것이다.

CAP 개혁을 이해하는 데 필요한 또 다른 측면은 정책의 비가역적 특성이다. 정책은 시간을 통한 하나의 과정이다. 1992년 CAP 개혁 이전까지 지난 50년 동안 품목 보조조치 대부분은 종결되지 않고 지속하여 왔다. 식량 공급을 확충하고 농가소득을 지원하고자 초기에 도입하였던 가격보조체제가 최근까지 유지되었다. 변화에는 시간, 자원, 불확실성과 같은 비용이 수반된다. 한번 도입된 조치가 쉽게 종료되기 어려운 이유이다. 그래서 오늘날 많은 조치가 이전 정책에서 파생된 부작용(예: 환경오염, 비효율적 자원 이용, 과잉생산, 무역왜곡)을 다루도록 새로 도입된 것이다.

⁷⁹ 양극화 구조는 많은 나라에서 나타나는 일반적인 현상이라고 할 수 있다 (Ahituv 2006; Lobley et. al 2002).

⁸⁰ 직불은 농가소득을 높여 안정화 효과를 나타낼 수 있는 반면에 과거 보조를 잃지 않으면서 이농 등 더 많은 선택권을 행사할 수 있기 때문이다.

⁸¹ CAP 개혁의 배경에 관해서는 제4장에서 자세히 다루고 있다.

이러한 정책 환경 속에서도 CAP 개혁이 실현될 수 있었던 것, 곧 필요 조건은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 정책 공동체의 확대이다. 농민 투표수 감소에서 비롯한 농업의 정치적 영향력 위축은 정책 연락망(network)에 속했던 일부 조직을 정책 공동체 안에 포함하는 계기를 만들었다.⁸² 이에 따라 농업뿐만 아니라 다양한 사회적 관심 사항이 CAP 개혁 의제에 포함되기 시작한 것이다.

둘째, 정책 영역이 확대되고 책임이 명확해진 것이다. 조치의 책임이 여러 행정조직에 분산되어 있으면 이 조치는 간과되기 쉽다. 예를 들면, 과거 농촌개발에는 적은 자금이 배정되었는데, 이는 농정, 지역개발정책, 환경정책에 걸쳐 책임이 분산되어 있었기 때문이다. 조직 간 협동체제가 필요한 정책이 제대로 수행되지 못하는 것은 자금을 통제하고 조치를 이행하는 최종 권한의 문제가 발생하기 때문이다. EU 농업국이 농촌개발을 명시적으로 포괄하도록 확대되고 영국과 독일의 농업부 명칭이 식품과 환경을 포함하는 것으로 바뀐 것도 이런 맥락에서 이해할 수 있다.

끝으로, 커다란 위기에 대응하는 것이다. 정책 변화는 보통 점진적인 접근방식(incrementalist approach)을 따른다. 작은 변화는 적은 비용을 수반하므로 위험이 적기 때문이다.⁸³ 예산 측면에서 지속 가능하지 못할 수준의 정책비용과 UR 협상은 CAP 개혁의 내적·외적 필요조건으로 작용하였다. CAP 비용의 증대는 정해진 총 예산 속에 다른 정책을 위협할 수 있으므로 다른 분야의 조직도 농정 설정에 활발히 관여하게 된다.

여기서 우리나라가 얻을 수 있는 교훈은 정책 환경이 조성되어야 효과적인 농정개혁이 추진될 수 있다는 점이다. 정책 공동체가 확대되면 사회가 요구하는 장기적 목표에 더욱 쉽게 접근할 수 있다. 정책 영역과 책임을 명확하게 설정하면 목표 중심으로 농정을 추진할 수 있다. 커다란 위기는 농정개혁을 가져오기도 한다.

⁸² 정책 연락망은 정책 단계에서 등장하지만 의제를 설정하거나 개혁을 직접 다루기까지 참여하는 그룹이 아니다.

⁸³ 특히 행정조직은 급격한 변화를 회피하는 경향을 보인다.

3. 이봉(bimodal) 형태의 농정 비전 추구⁸⁴

CAP 태동 당시 유럽은 가족농의 중요성을 강조하였고 이에 따라 공동 시장조직(COM)과 구조문제에 대한 큰 지출을 예견하고 있었다. 충분한 수의 농민이 거주하는 농촌을 유지(제1기동)하고 가족농을 기초로 사회가 선호하는 환경과 전통적 경관을 보존하는 것(제2기동)이 농정의 목표였다(CEC 1992).

이와 같은 유럽의 농업에 대한 접근방식과 원칙은 계속 유지되어 오다가 의제(Agenda) 2000 개혁에서 ‘유럽형 농업(EMA)’이 농정의 중심 목표로 가시화되었다. WTO 협상 직전에 합의한 의제 2000은 DDA 협상에서 유럽형 농업을 방어하는 시험대가 되기도 하였다(Cardwell 2004).

1998년에 CAP 개혁에 관하여 집행위원회가 제시한 유럽형 농업 비전은 무역자유화와 농정개혁 측면에서 추진하는 시장 중심 기능 및 사회 관심

표 6-1. 이봉 형태의 농정 비전

분 야	농 정 비 전
시장 기능	• 보조에 의지하지 않고 세계시장에서 경쟁하는 농업
다원적 기능	• 건전하고 환경 친화적인 방식으로 생산하고 사회가 원하는 품질 높은 농산물 공급 • 농촌의 시각적 어메니티, 활발한 농촌사회, 고용 창출과 유지 등을 추구하는 다양한 형태의 전통 있는 농업 • 회원국과 공동으로 또는 회원국이 독자적으로 결정할 사항을 명확하게 구분하도록 더욱 단순하고 이해할 수 있는 농정 설정 • 사회가 농민들이 제공하도록 기대하는 서비스로 말미암아 그 지출이 정당화될 수 있는 농정 설정

자료: CEC(1998).

⁸⁴ 여기에서 비전(vision)은 사회가 원하는 미래의 모습과 그 이유를 포함하는 개념이다.

사항을 반영한 다원적 기능으로 구분할 수 있다<표 6-1>.⁸⁵ 시장 기능을 추구하는 것은 세계가격으로 경쟁할 수 있는 농업지역의 농가에 자유로운 농업경영을 허용하도록 간접 지원하는 것이다. 이러한 농가들은 농업이 주도하는 통합된(integrated) 농촌 지역에 위치한다.

다원적 기능은 한계지역의 농가에 농촌개발과 소득보전 조치를 통해 직접 지원하여 도시 소비자들의 수요가 늘어나는 CARE(conservation, amenity, recreation and environment) 상품과 서비스를 계속 공급하도록 하는 것이다. 이는 농업이 식량생산보다 농촌경제와 환경보전에 이바지하는 역할이 큰 외딴(remote) 농촌 지역과 관련이 깊다.

이봉 형태의 비전 설정은 정부 규제를 배제하고 자유로운 시장원리를 추구하는 측면(예: 생산 비연계 및 무역왜곡 최소화 요건)과 정부 개입으로써 농업을 보호하려는 측면(예: 공공재 공급)이 공존하는 것으로 해석할 수 있다(Potter 2006).⁸⁶ ⁸⁷ 농업은 다른 산업과 다르다는 근거로 농업의 예외주의(exceptionalism)가 식량안보와 연계하여 오랫동안 국제 규범에서 인정됐는데, 오늘날에는 사회가 요구하는 서비스 공급 대가로 정부 개입과 보조를 정당화하고 있다(Cardwell 2004).

다원적 기능에 관한 보조 대부분은 WTO 규범 속에서 허용보조로 분류

⁸⁵ 보엘(Boel) EU 농업 집행위원장은 미래 유럽 농업을 안내하는 원칙으로 국내외 시장에서 경쟁력과 사회의 수요에 들어맞는 환경 지속 가능성을 지적하였다(CEC 2007).

⁸⁶ 회원국 가운데 신자유주의 경향을 보이는 영국, 덴마크, 네덜란드는 농업을 경쟁적이고 미래지향적이며 현대화된 산업으로 설정하고 비연계 보조방식의 강화와 다원적 기능에 대한 공공재 중심의 접근을 주장한다. 반면에 프랑스와 COPA 같은 농민 단체들은 신중상주의 기조 아래 CAP 제1기둥에 속하는 정책의 유지를 요구하고 있다.

⁸⁷ 2005년 12월에 영국 정부는 앞으로 10~15년에 제1기둥 농정조치(시장가격 보조와 직불)를 폐지하고 관세를 다른 산업처럼 낮추며 정부보조는 농촌개발과 환경보호에 집중해야 한다는 내용의 비전 보고서를 발간하였다(HC 2007). 이는 장기적으로 농업보조의 정당성은 사회가 구매하는 공공재에서만 찾아야 한다는 주장이다. 그러나 이러한 주장은 EU 농업 집행위원회 등으로부터 적절하지 않은 가정과 결론이라는 비판을 받았다(Knight 2006; Harvey 2006).

되기 때문에 이 비전을 달성할 수 있는 합법적인 보조 수단이 보장되어 있다고 할 수 있다. 그러나 다원적 기능에 근거한 EU의 지원은 지역 자원의 희귀성을 반영하지 않는 비효율적 조치, 세계시장이 작동하도록 하면서도 국내 농가의 소득을 편리하게 보조하는 조치, 숨겨진 보호주의 등이란 비판을 받기도 한다(Kyed, Kaergard and Zobbe 2003; Josling and Moyer 2002; Paarlberg et. al 2002).

우리나라도 이봉 형태의 농업비전과 농정목표를 가지고 있다고 볼 수 있으나 농정의 중심축으로서 앞으로 다원적 기능이 더욱 강조되어야 할 것이다. 국내 농정과 CAP을 단편적으로나마 비교하면 다음과 같다. 첫째, CAP은 국내 경우보다 훨씬 폭넓은 농촌개발 조치(농업환경조치 포함)를 담고 있다. 둘째, CAP은 직접지불에서 일정 비율을 각출하여 농촌개발에 사용하지만 우리 농정조치에는 이런 전환체제가 없다. 셋째, CAP 보조 대상 농가는 우리나라보다 상대적으로 엄격한 부가 준수사항(환경, 동물 복지 등)을 지켜야 한다. 끝으로, CAP 제1기동에 속하는 농정 조치(가격보조 및 직접지불)는 계속 축소되고 있으나 우리나라에서는 제1기동 안에서 전환(가격보조 감축 → 직접지불 확충)이 아직 주류이다.

4. 농정개혁 방향의 명확한 제시

농정 패러다임은 의존(dependent) 방식, 경쟁(competitive) 방식, 다원적 기능(multifunctional) 방식, 세계화 방식(globalized production) 등으로 분류할 수 있다<표 6-2>. 이에 따르면 CAP 패러다임은 의존 방식(1991년 이전)에서 다원적 기능 방식(1999년 이후)으로 전환되었다(Garzon 2006).⁸⁸ EU는 정부보조 의존방식에서 탈피하면서 수매 폐지, 가격 및 수출보조 감

⁸⁸ 일부는 다원적 기능 패러다임이 CAP의 근간인 정부보조 의존방식 패러다임의 변장에 불과하다고 평가하기도 한다(Daughbjerg 2007).

축, 장기적 쿼터 폐지, 전환기 면적기준 보상직불 도입, 비연계 직불로 전환, 중기 농촌개발 계획 수립, 농업 예산의 상한 설정 등 시장 중심의 일관적·누진적 개혁을 추구해 왔다<표 6-3>. 더욱이 일련의 개혁 과정에서 농정조치가 뒤로 후퇴하지 않았다.⁸⁹

표 6-2. 농정 패러다임의 분류

패러다임	농업 문제 인식	정책 목표	정책 수단
의존 방식	• 만성의 저소득 • 경쟁력 부족	• 정부의 시장 창출 • 과잉 억제를 위한 공급통제	• 국경보호 • 과잉 농산물 구매 • 수출보조
경쟁 방식	• 평균 또는 그 이상의 농업소득 • 타 산업이나 국가와 경쟁적	• 자유 시장으로 전환 • 공급통제 완화 • 가격하락 때 안전망 제공	• 전환기 비연계 보조 • 위험관리 • 낮은 수준의 소득 안전망
다원적 기능 방식	• 농촌지원에 부족한 농업소득 • 공공재 생산에 대한 보상 미약	• 오락가치를 위한 시골보존 • 가족 비즈니스 유지 • 농외고용을 위한 농촌개발 촉진	• 환경 보조 • 환경규제를 적용하는 부가 준수사항 • 단작체계로부터 보호
세계화 방식	• 소비자 주도로 시장 기회와 상품 차별화 촉진 • 체인(chain) 안에서 교섭력에 따라 소득 결정	• 품질과 안전기준 설정 • 계약관계에서 공정성 촉진	• 규제와 표준의 조화 • 경쟁 실시 • 지적재산권 보호

자료: Coleman et al.(2004).

⁸⁹ 앞서 지적한 대로 미국은 1996년 농업법을 통해 도입한 고정된 비연계 직불 조치를 2002년 농업법에서 생산과 다시 연계시키고 보조 수준을 늘림으로써 농정의 후퇴를 가져왔다는 비난을 받았다.

표 6-3. CAP 패러다임의 전환

시기	패러다임	정책 수단	수단의 설정
1958년	• 시장 통일 • 농가소득 증대 • 역내 선호조치 • 재정 연대책임 • 구조개선	• 자유로운 상품교역 • 공통의 높은 가격 보장 • 높은 수준의 국경보호 • 수출보조 • 공동 예산 • 목표화된 지역프로그램	• 연간 가격 설정 • 제한적 공급 통제 (우유 및 설탕 쿼터)
1992년	• 생산 감축 • 농가소득 보전 • 무역개방 규제 • 재정 책임 • 환경 책임 • 구조개선	• 수매가격 감축 • 보상지급 • 국경보호 규제 • 수출보조 제한 • 농업지침과 농업환경 조치 • 지역 프로그램 증대	• 목표가격 감축 • 과대 보상 • 제한적 관세감축과 수입쿼터 도입 • 공급통제 강화(휴경 제도)
1999년	• 경쟁력 • 농가소득 보전 • 무역개방 규제 • 재정 제한 • 다원적 기능	• 수매가격 감축 • 보상지급 • 국경보호 규제 • 수출보조 제한 • 예산 상한 설정 • 농촌개발	• 가격인하 확대 • 축산물에 유리하게 보상 재조정 • 공급통제 유지
2003년	• 경쟁력 • 농가소득 안정 • 식품 안전성과 품질 • 무역개방 • 엄격한 재정 • 결함(cohesion) • 지속 가능성	• 가격 감축 • 소득 지불 • 부가 준수사항 • 국경보호 감축 • 수출보조 철폐 • 예산 상한 설정 • 직불 감축 (digressivity) • 직불 각출 (modulation) • 농촌개발	• 일반적인 가격 인하 • 비연계 직불 • 공급통제 완화 (일부 수매제 폐지) • 사회 경제적 기준 아래 각출자금 배분 • 농촌개발 확대

자료: Garzon(2006).

또한, EU는 농정개혁 방향과 농업 예산을 사전에 설정하여 제시함으로써 농정의 투명성과 일관성 및 농가의 의사결정에 이바지하고 있다.⁹⁰ 먼저, 장기 투자가 필요한 농촌개발 조치는 7년 단위(예: 2007~2013년)로 계획을 설정하고 지역 특성과 의견을 반영하여 결정한다. 둘째, 농업 예산 상한이 2013년까지 설정되었으며 2009년에는 2013년 이후 예산 설정 논의를 시작할 계획이다. 셋째, 2008년에 중간 점검(health check)을 통해 개혁 효과가 기대에 미치는 분야의 개선 방안을 마련할 예정이다. 넷째, 낙농, 포도주, 면화, 과일과 채소 등 품목별 개혁이 잇따라 추진되었다.

농정의 장기 전략과 목표를 설정하면 단기적 대응도 이와 일관하게 추진하기 쉽다. 또한, 농가와 농산업을 기술적·경제적 여건에 적응하도록 구조를 개선할 수 있다. 더욱이, 농업 이해 당사자가 장기 전략과 목표를 지지한다면 농정개혁의 성공 가능성은 커진다.

5. 농정개혁에 따른 보상의 논리와 한계

CAP 개혁의 핵심은 농산물 가격을 지지하는 체제를 종결짓는 것이다. 이로써 시장가격이 하락하면 농가는 소득감소의 위험에 직면한다. 농정개혁 방안은 소득감소에 대한 보상을 담았다<부록 2>.

1992년 개혁으로 밀과 소고기의 시장보조 가격을 인하하면서 인하 폭의 100%에 상응하는 면적 및 사육두수 기준 보상 직접지불을 도입하였다. 그러나 이를 빌미로 농정 필요자금을 영구히 확대함으로써 개혁의 효과와 속도를 떨어뜨렸다는 지적을 받고 있다. 그래서 1999년 개혁 때에는 밀, 소고기, 우유 가격 인하폭의 각각 50%, 80%, 65%만을 부분적으로 보상하였

⁹⁰ 이전에는 EU 각료들이 해마다 보조가격을 정하곤 했다. 그래서 회원국 간 합의 이끌어내려고 농정의 장기 목표에 초점을 맞추지 못한 결정을 내리기도 했다는 지적이다.

다. 과잉 보상을 피하려고 한 것이다. 농정개혁에 대응하여 농가 스스로 구조 조정을 통해 그 잠재적 영향을 완화한다는 사실도 작용하였다. 보상을 정당화하는 논리는 효율성, 형평성, 정치경제 측면에서 찾을 수 있다 (Blandford and Hill 2006).

첫째, 효율성 측면에서 경제적 조정은 시간이 걸린다는 점이다. 농지, 노동력, 경영, 자본과 같은 자원이 쉽고 빠르게 다른 산업이나 사회로 전환되지 않는다. 자원 이동의 경직성은 사회적 조정비용을 가져오므로 정부의 역할이 필요하다. 다만, 정부의 정책비용이 과다하지 않아야 한다. EU 농업 부문이 국가 소득에서 5% 미만을 차지한다는 점에서 사회 전체에서 보면 조정비용이 크지 않을 수 있다고 할 수 있다. 그러나 환경이나 사회 측면에서 농업의 가치는 한번 상실하면 되돌릴 수 없으므로 신중한 접근이 필요하다.

둘째, 형평성 측면에서 소득 상실과 자산가치의 하락은 농가에 지나친 조정비용을 가져온다는 점이다. 오래전부터 시행해 오던 정부 정책을 개혁함으로써 초래된 민간의 조정비용은 어느 정도 완충시켜야 한다고 EU 사회는 공감대를 형성해 왔다. 그렇다고 포르투갈을 뺀 EU15 대부분 농가가 일반 가구 소득보다 높고 자산이 많은 상황에서 모든 농가에 완전한 보상을 하는 것은 한계가 있다.

셋째, 정치경제 측면에서 개혁과정이 정치적으로 받아들일 수 있어야 한다는 점이다. 선진국의 농정역사를 보면 농가는 혜택을 약속받고서야 정책 변화에 합의해왔다. 1992년 CAP 개혁에서 보상 직불의 도입이 그 사례이다.

CAP 개혁에 따른 보상에서 효율성보다는 형평성과 정치경제 측면이 더 큰 요인으로 작동해왔다. 주된 외적 요인은 앞에서 지적한 대로 무역자유화의 추진이다. 그러나 모든 개혁 조치에 보상이 따른 것은 아니다. 예를 들면, 수평적 규정(horizontal rules)은 보상 없이 강화되고 있다. 회원국의 자발적 결정에 따라 직불 요건으로 부과하던 환경요건이 2003년부터 의무화되고 그 범위도 식품안전, 동물복지, 작업장 안전 등으로 확대되었다. 또한, 2003년 개혁을 계기로 강제적 직불 각출이 도입되었다.⁹¹

전략적인 개혁 경로 측면에서 CAP 개혁은 보상을 전제로 주로 현금화(cash-out)와 매수(buy-out) 방식으로 추진되었다<표 6-4>. 예를 들면, 가격 보조 수준을 낮추면서 보상 직불을 도입한 것은 현금지급 방식이다. 구조 조정 기금 아래 설탕 쿼터를 사들이고, 포도주 농가를 대상으로 제안한 5년간 폐원 보상금(첫해 ha당 €7,174, 마지막 해 €2,938)은 매수 방식의 개혁 조치라 하겠다.⁹²

미국도 주로 매수와 현금화 방식의 개혁 경로를 선택해 왔다.⁹³ 뉴질랜드는 중단(cut-out) 방식의 급격한 농정개혁을 단행하였다.⁹⁴ 호주는 낙농규

표 6-4. 전략적인 개혁 경로

보상	개혁 이행 속도	
	느림	빠름
있음	현금화(cash-out)	매수(buy-out)
없음	밀어내기(squeeze-out)	중단(cut-out)

자료: Orden(2002).

⁹¹ 1992년과 1999년 개혁 논의에서 EU 집행위원회는 직불의 감축 또는 의무 각출을 제안했으나 채택되지 않았다.

⁹² 이행 기간에 보상 지급률이 감소하는 것은 개혁에 빨리 참여하는 농가에 더 큰 혜택을 주려고 했기 때문이다.

⁹³ 가장 능동적인 개혁 경로인 중단(cut-out) 방식은 미국 농정 역사상 정치적으로 가능하지 않았다. 농산물 가격이 높아 가격보조가 작동하지 않은 1970년대에도 가격보조 수준을 높이는 조치가 취해졌다. 1990년대 중반에는 비연계 보조가 가격과 연계된 부족불 지불(deficiency payment)을 대체하였다. 농업 부문이 과거보다 더욱 체계적으로 발전하고 있어 밀어내기(squeeze-out) 방식도 적용되지 않았다(Orden 2007). 땅콩 쿼터와 담배 쿼터를 사들인 개혁 조치는 매수 방식에 따른 결과로 엄청난 비용이 소요되었다. 곧 개혁 전 쿼터 임대수익의 15년 이상에 해당하는 비용을 정부가 지급한 것이다.

⁹⁴ 1984년에 발표된 농업보조와 수출보조 철폐는 각각 1984~86년(3년)과 1985~87년(3년)에 중단(cut-out) 방식으로 보상 없이 속히 이행되었다(임송수 2007). 뉴질랜드는 확실한 개혁 신호(signals)와 구조조정 능력이 점진적 변화나 오랜 전환기간보다 중요하다는 점을 시사한다. 특히 구조조정을 위한 오랜 전환기간은 많은 조정비용을 가져올 수 있다.

제를 철폐하면서 구조조정을 위한 보조를 지급하였다.⁹⁵ EU 가입 전인 1990년에 스웨덴은 뉴질랜드와 같은 중단 방식의 농정개혁을 추진하였다.⁹⁶

2005년에 우리나라가 쌀 수매제를 폐지하고 소득보전 직불을 도입한 것은 광의의 패러다임 전환으로 볼 수 있으나 이로써 장기적 개혁 방향이 명확하게 제시되었다고 하기는 어렵다. 정책 수단의 설정(예: 목표가격 수준)이나 전환기간 등 불확실한 요인이 존재하기 때문이다. 또한, 우리나라의 농정개혁(또는 변화)은 EU나 다른 OECD 국가처럼 보상을 전제로 한 현금화 또는 매수 방식의 전략을 채택하고 있다.

간과할 수 없는 중요한 사실은 개혁 후 EU의 보상 직불과 비슷하게 도입한 소득보전 직불이 구조조정 유인책으로서 효과를 제대로 나타내기 어렵다는 점이다. 먼저 기한이 정해지지 않은 보상이므로 재정지출이 영구적일 수 있다.⁹⁷ 시간이 흐르면서 보상의 정당성에 대한 의문도 커진다. 또한, 보상 지급은 농가의 구조개선이나 은퇴에 초점을 맞춘 조치가 아니다. 둘째, 영농을 지속하는 조건으로 지급되는 보조(특히 변동직불)의 구조조정 효과는 미미할 수밖에 없다. 보상 직불보다 한 단계 나아간 단일 직불은 생산요건이 불지 않지만 수급권자가 대상 농지를 가지고 있어야 한다는 점에서 구조조정을 제한한다.

⁹⁵ 2000년에 호주는 유제품 보조가격을 시장가격으로 맞추면서 복지지원, 구조개선, 영농탈퇴를 위해 모두 175억 호주달러의 보조를 지급하였다(Harris 2005). 1999년 9월에 가격규제 철폐 계획이 발표되었고 농민들에게 9개월간의 시간이 주어졌다. 전환기적 보조는 낙농업을 유지하는 조건으로 지급된 것이 아니었으므로 결국 수많은 농가가 낙농업을 떠났다. 이와 같은 낙농개혁은 매수방식에 가깝게, 단번에 추진된 것으로 구조조정 목적의 보조가 가장 널리 활용된 사례로 꼽힌다.

⁹⁶ 농정개혁은 국경보조 수준을 유지하되 수출보조를 없애고 농산물 시장규제를 완화하는 내용이었다. 그러나 농정개혁안이 시행되는 첫날에 스웨덴이 EU 회원국 가입신청을 함에 따라 농정은 CAP에 맞춘 방식으로 개편되고 말았다(Daughbjerg 1997).

⁹⁷ 1992년에 도입된 EU의 보상 직불은 2003년 개혁을 통해 단일 직불로 전환되었고 2013년 후에야 그 존폐에 관한 논의가 가능할 것으로 전망된다.

뉴질랜드나 스웨덴 사례처럼 보상 직불 없이 단번에 도입하는 개혁이 가장 효과적인 구조조정 유인책일 수 있으나 정치적 수용 가능성은 적다. 피하기 어려운 심각한 위기 상황이 아니라면, 혜택이 작은 개혁에 농가가 참여하지 않을 것이기 때문이다. 그 대안으로서 EU는 보상 지급률을 인하하고, 직불 일부를 각출하여 사회적 관심 사항(농촌개발)에 투입하며, 전환 기간이 길수록 구조조정 보상 지급률을 축소하여 개혁에 농가의 신속한 참여를 유도하고 있다.

6. 농정 집행의 실효성 제고

생산과 연계하여 지급하던 직불을 단일 직불로 통합한 목적 가운데 하나는 이행비용을 줄이고 정책 효율을 높이려는 것이다.⁹⁸ 품목별·직불별로 신청하고 처리하던 것을 일원화함으로써 행정비용을 줄였다. 특히 단일 직불은 농가에 대한 감시(monitoring) 비용을 절감시켰다.⁹⁹

또한, EU는 21개 품목별로 규정한 공동시장조직(CMO)과 35개 이사회 규정 및 법률을 하나로 통합하여 단순화할 계획이다.¹⁰⁰ 이는 규제를 이행하고 이행하기 쉽고 투명하게 만드는 절차 개선이다. CMO 통합이 2007년까지 완성되면 2008년부터 CAP 규정은 ① 직불, ② 농촌개발, ③ CAP 재정, ④ CMO 등 4개로 단순화된다.

⁹⁸ 생산 연계 직불에서 비연계 직불로 전환한 것은 WTO 규정 측면에서 블루박스가 허용보조(그린박스)로 바뀐 것을 뜻한다. 가격보조 수준을 낮추고 단일 직불에 통합한 것은 감축대상보조(AMS)가 허용보조로 전환된 경우이다. WTO/DDA 협상은 단일 직불 도입의 중요한 계기 가운데 하나였다. 그러나 일부는 비연계 단일 직불을 허용보조로 분류할 수 있는가에 의문을 제기하기도 한다(Swinbank 2007).

⁹⁹ 부분 비연계(partial decoupling) 조치로 말미암아 행정비용 절감 효과는 상대적으로 제한적일 것이다.

¹⁰⁰ EU 집행위원회는 CMO 단순화 개혁안을 2006년 12월에 발표하였다.

2006년 12월에 EU 집행위원회는 회원국의 복잡한 보조 지급 규정을 통합하여 2007~2013년에 적용하는 새로운 지침을 제시하였는데, 이 조치도 정책 집행의 효율을 높일 것이다. 유럽농업보증기금(EAGF)과 유럽농촌개발농업기금(EAFRD)으로 통합·일원화된 CAP 예산 지출체제도 같은 맥락에서 볼 수 있다.

이와 함께 지적할 것은 기존 정책의 효과와 효율에 관한 평가가 주기적으로 있어야 한다는 점이다. EU는 농촌개발 조치에 대해 사전, 중간, 사후 평가체제를 갖췄다. 또한, 농촌개발 조치는 정해진 기간(예: 2007~2013년)에만 합법적이다. 다음 기간에도 지속하려면 문제, 정책목표, 정책수단에 관한 재심사가 필요하다. 이러한 평가 체제는 제1기둥 조치로 확대되고 있다. 예를 들면, 자금전환에 관한 영향평가가 최근에 추진되었다.

직불 제도를 확충하고 있는 우리나라가 더 큰 관심을 둘 분야는 규정의 투명성과 집행의 단순화 및 엄격한 감시와 평가이다. 직불 제도는 수혜자인 농가에 자금을 직접 이전하는 조치이므로 면밀한 감시와 평가가 필요하다. 주기적으로 농정조치의 효과와 효율을 평가하여 부족한 사항을 개선하는 법적 체제 도입이 바람직하다. 종결, 연장, 평가계획이 없는 조치는 농정개혁을 촉진할 수 없기 때문이다.

7. 농정개혁과 사회의 반응

유럽 사람들은 CAP 개혁을 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다(CEC 2007).¹⁰¹ 설문 대상자의 49%가 개혁(단일 직불 도입, 농촌개발 정책 강화)을 긍정적인 발전으로 평가했지만 11%가 부정적으로 보았다.¹⁰² CAP의

¹⁰¹ 이 설문조사는 회원국의 24,732명을 대상으로 2006년 11~12월에 실시한 것이다.

¹⁰² CAP 개혁에 관한 2000년 전화조사에서도 설문 대상자의 75%가 긍정적('good' 또는 'very good')이라고 답변하였고 12%가 부정적('bad' 또는 'very

우선순위로 건강하고 안전한 농산물 공급(41%), 농민의 삶의 질(37%), 적절한 식품가격(35%), 환경보전(33%), 동물 복지(27%) 등을 꼽았다. 부가 준수사항을 위반하면 직불 규모를 줄이는 조치에 대해 압도적인 지지(83% 이상)를 보였다. 또한, EU 예산에서 CAP이 차지하는 비중이 적절하다는 의견(44%)이 부족하거나(14%) 과다하다는 의견(19%)보다 많았다. 미래 CAP 예산에 대해서는 불변(32%), 증대(26%), 감소(17%) 등으로 나타났다.

2001~2002년에 영국, 독일, 포르투갈 농민 각각 4,500명을 우편 조사한 결과 채권방식(bond scheme: 일종의 생산 비연계 직불) 도입에 대해 포르투갈 69%, 영국 45%, 독일 35%가 긍정적으로 반응한 것으로 나타났다(Swinbank and Tranter 2004). 이는 비연계 직불에 대한 농민의 반응이 지역이나 여건에 따라 다르게 나타날 수 있음을 뜻한다.

우리나라의 설문조사 결과는 EU의 경우와 직접 비교할 수 없으나 농가 소득이나 농촌복지 예산의 확충 및 안정적 식량공급에 관심이 많은 것으로 나타났다. 2005년 설문조사에서 농정이 직불 확충 등 소득정책에 중점을 두어야 한다는 의견(68%)이 많았다(김동원, 박혜진 2006). 2006년 설문조사에서 농촌 지역 복지예산의 증액 필요성(75%)이 제기되고, 농업과 농촌의 역할로서 식량의 안정적 공급(41%)과 환경보전(27%)이 높은 우선순위를 차지하였다(김동원, 박혜진 2007).

이를 참작할 때 농정 목표 측면에서 식품안전과 환경보전, 농정 수단으로서 비연계 직불 수용을 공통 기조로 본다면 공공에 농정에 관한 자세한 정보를 제시하고, 농정 네트워크(networks) 속에 소비자나 환경 단체를 더 많이 포함하여 연대를 강화하는 것이 바람직할 것으로 판단한다.

bad')으로 표현하였다(CEC 2000).

1. EU 확대와 농업구조 현황 및 특성

2004년과 2007년에 신규회원국(NMS12) 가입으로 유럽연합(EU)은 15개국(EU15)에서 27개국(EU27)으로 구성된 경제 공동체로 성장하였다. EU 확대는 농업구조에 새로운 변화를 가져왔고 공동농업정책(CAP)에도 영향을 미쳤다.

2005년 기준으로 농지면적은 30%가량 늘었고 농가 수는 613만 호에서 1,513만 호로 확대되었다. 특히 루마니아와 폴란드의 농가 수만 합해도 EU15 수준을 능가한다. 농가당 경영규모는 EU15가 31ha이고 NMS12가 17ha로 EU27 평균은 25ha이다. 이는 미국의 14%에 불과하다. 또한, 체코 84ha, 몰타 0.9ha로 회원국 간 규모 격차가 큰데, 이는 EU27의 농업구조가 매우 다양함을 나타낸다. 규모별 농가 수의 분포를 보면 5ha 미만의 소농이 EU27에서 73%를 차지하고, 50ha 이상 대농의 비중은 EU15가 평균 10%, NMS12가 1%, EU27이 5%를 기록하였다.

전체 고용에서 농림어업이 차지하는 비중은 EU15가 평균 4.6%, NMS12 10.1%, EU27 7.1%이다. 농림어업 비중이 가장 높은 나라는 루마니아로 33%에 이르고 폴란드 17%, 리투아니아 15%, 라트비아 13% 순이다<그림 2-5>. EU15 중에서는 그리스와 포르투갈의 비중이 각각 12%로 가장 높다. 이는 우리나라의 8%보다 높은 수준이다.

농업생산액은 EU27이 €3,077억이며, 이 가운데 NMS12는 14%가량을

차지한다. 최대 농업국인 프랑스는 €558억을 생산하고 그다음은 이탈리아, 독일, 스페인 순이다. NSM12 가운데에서는 폴란드와 루마니아의 생산액이 가장 크다. 품목별 생산액 비중을 살펴보면 채소와 원예가 15%로 가장 높고 돼지고기 10%, 곡물류 9%, 소고기 8%, 과일 7%, 포도주 5% 순이다. EU25의 식량 자급률은 높은 편이다. 2004년 기준으로 쌀을 뺀 곡물 자급률은 117%에 이른다. 회원국별로 살펴보면 프랑스가 196%로 가장 높고 헝가리, 스웨덴, 리투아니아, 독일 순이다.

이와 같은 농업구조를 지닌 EU 농업은 다른 주요 수출국 농업과 구별하여 ‘유럽형 농업(EMA)’이라고 할 수 있다. 이는 농민과 사회의 목표를 지속 가능한 방법으로 통합하는 다양한 기능이 담긴 농업이다. 그러나 유럽형 농업은 국내외 여건이 변화하면서 계속 변화하고 있다. 첫째, 비교 우위가 있는 지역에서 생산 집약화와 특화가 진행되고 있다. 둘째, 조건이 좋지 않은 지역에서는 생산 조방화가 진행된다. 이에 따라 중간규모 농가의 비율이 감소하면서 10ha 이하의 소농과 100ha 이상의 대농 비율이 커지고 있다.

이러한 농업구조 변화를 가져온 원인은 다음 세 가지로 나눠 살펴볼 수 있다. 첫째, 자본의 노동 대체와 생산성 향상이다. 이는 농업의 총 요소 생산성(TFP) 증대로 설명할 수 있다. 둘째, 생산 마진이 감소하여 규모 확대와 소득 창출이 필요하다는 점이다. 1983년 정점 후 농산물 가격이 하락하면서 마진 또한 감소하여 농가는 규모화나 농외소득으로 말미암은 소득 창출이 필요해졌다. 셋째, 농정 효과와 무역자유화의 촉진이다. 특히 농업보조(직접지불)가 대규모 농가에 집중되는 것이 농가규모의 양극화(중간 규모농의 위축)를 촉진하는 원인으로 지적할 수 있다. 2005년에 EU15 평균으로 직불 수혜농가의 80%가 총 직불의 20%만을 받는 등 농업보조의 대농 편중 현상이 심화하고 있다.

2. 농업무역 동향과 제도 변화

EU25 농산물 수출은 꾸준히 성장하여 2003년에 미국을 제치고 세계 최대 수출국이 되었다. EU25는 세계 최대 수입국이기도 하다. 2003~2005년에 790억 달러를 수입하여 세계 수입의 20% 정도를 기록하였다. EU 농산물 무역의 특징은 최종제품의 비중이 상대적으로 높다는 사실이다. 1999~2001년에 원료 농산물의 세계 수출시장에서 EU가 차지하는 비중은 8%에서 2003~2005년에 7.5%로 감소하였으나 최종 제품의 비중은 22.7%에서 24.2%로 늘어났다.

2004~2006년 평균으로 EU15는 순수출국(€16억)이고 NMS10(€-14억)과 NMS2(€-13억)는 순 수입국이다. EU15는 NMS10의 총수입과 수출의 각각 60%와 50%를 차지하였으므로 EU 확대가 전체 무역 규모를 줄이는 결과를 가져왔다.

2004~2006년에 우리나라와 EU 사이의 농축산물 수출은 평균 4,570만 달러이고 수입은 13억 달러를 기록하였다. 우리나라의 수출에서 EU 시장이 차지하는 비중은 4% 정도로 낮은 형편이다. 이로써 무역수지는 1억 2,598만 달러의 적자를 나타낸다. 주요 수출 품목은 라면, 잎담배, 인삼류 등이고 수입 품목은 위스키, 돼지고기, 올리브기름, 전분, 포도주, 혼합분유, 모피, 담배, 닭고기 등이다.

EU와의 주요 통상 현안은 ① 동물 질병 발생지역의 지정과 관련한 지역적 조건 인정, ② 육류 수출 작업장의 일괄 승인, ③ EU 소고기의 수입 등이다. 우리나라는 동물 질병의 높은 위험도와 확산 위험 아래 지역화를 항상 적용하기 어렵다는 견해이다. 또한, 회원국별 위기상황 대처와 방제 능력이 차이가 나는 현실에서 EU를 하나의 지역으로 간주하기는 힘들다고 대응한다. 광우병이 아직 발생하는 상황에서 EU 방식대로 수출 작업장을 승인하고 소고기를 수입하는 것에 신중한 접근이 필요하다고 대응하고 있다.

3. CAP 개혁 추진과 이행 체계

CAP 아래 농산물 가격과 농가소득은 개입가격과 목표가격 및 무역 조치(관세와 수출보조)를 통해 지원됐다. 목표가격은 농산물의 바람직한 가격으로서 설정되지만, 가격지원 조치를 발동하거나 지원 규모를 결정하는데 활용하는 정책변수는 아니다. 개입가격은 최저가격을 보장하는 조치로 수매를 통해 유지된다. 수입 농산물에 부과하는 관세율은 상대적으로 높아 국내 농산물을 효과적으로 보호하는 수단으로 활용되고 있다.

CAP 개혁은 농업 경쟁력 제고, 효율적인 소득보전 조치 정착, WTO 협상 대응, 농업 예산 절감, EU 회원국 확대 대비, 환경, 식품안전 등 비농업계 관심 사항 반영 등을 배경으로 추진되었다. 특히 2003년 농정개혁은 특정 작물 생산이나 가격과 연계되지 않은 단일 직불(SPS)을 도입하였다.

단일 직불의 도입 목적은 ① 시장수요에 따라 농가가 자유롭게 생산하도록 유도, ② 환경과 경제 측면에서 지속 가능한 영농 촉진, ③ CAP 신청의 단순화, ④ WTO 농업협상에 능동적 대응 등으로 요약할 수 있다. 농가가 보조를 받을 때에 그렇지 않은 경우보다 더 많이 생산하는, 이른바 보조와 생산의 연계를 끊음으로써 비효율과 과잉생산을 막으려는 의도이다. 이에 따라 농가는 시장신호에 따라 생산하되 직불로써 농가소득 안정을 추구할 수 있다. 불확실한 측면이 있으나 단일 직불은 WTO 국내보조 규정상 허용보조(green box)에 속할 것으로 예상된다.

1993~2005년에 경종작물 보조체제 속에서 설정하였던 휴경 의무는 2005년 이래 단일 직불 아래에서도 유지 및 적용된다. 경종작물 농가는 휴경해야 하나 유기 생산이나 산업용 농산물 생산에는 휴경의무가 없다. 농가 스스로 추가로 휴경하면 그에 상응하는 단일 직불을 받는다.

환경보호와 증진, 농산물의 품질과 유통 개선에 중요한 영농 형태를 장려하는 측면에서 회원국은 국가나 지역수준에서 추가로 농가에 지원할 수 있는데, 이를 국가 자율영역(National Envelopes)이라 부른다. 각국은 보조상한의 10%까지 국가 자율영역으로 지정하여 특정 생산형태나 포괄적인

단일 직불로 사용할 수 있는 보조정책 집행의 자율권을 가진다.

직불을 받으려면 농가는 환경, 식품안전, 동식물 위생, 동물 복지 등의 18개의 관리법 규정을 포함하는 부가준수 사항(cross compliance)을 지켜야 한다. 이 밖에도 모든 농지는 바람직한 농업 및 환경여건 속에 유지되어야 하며 특히 더 이상 농업생산에 활용하지 않는 농지의 관리가 중요하다.

직불 일부분을 떼어 내어 농촌발전 조치의 추가 재원으로 이전하는 자금 전환(modulation)이 시행되고 있다. 농정 분야의 제1기둥(직불과 시장보조)에서 제2기둥(농촌발전과 농업환경조치)으로 자금을 이전하는 조치인데, 기본 전환율은 연간 5%이다. 회원국은 필요에 따라 전환율을 최대 10%까지 높일 수 있으며, 2007년부터는 최대 20%로 늘어나게 된다.

신규 회원국에는 단일 직불을 조정한 단일면적 직불 조치(SAPS)가 적용된다. 단일면적 직불 아래 농가는 개별 생산수준이 아니라 농가규모와 국가 수준에서 산출한 면적(ha) 기준 수급권에 따라 보조받는다. 단일면적 직불은 지역기준 단일 직불과 비슷하나, 차이점은 과실과 채소, 감자 등 CAP 보조대상이 아닌 작물을 재배하는 농가도 보조받는다라는 사실이다. 신규 회원국은 적어도 2010년 이내에 지역기준 단일 직불로 전환해야 한다.

CAP 개혁이 진행되면서 농촌개발은 농정의 제2기둥으로서 자리매김하고 있다. 그러나 2000~2006년에 제2기둥 예산은 CAP 전체의 평균 10%이고, 2007~2013년에는 19%로 상대적으로 낮은 수준이다. 농촌개발 조치는 재정 계획에 맞춰 7년 주기로 설정된다. 지금 시행되고 있는 것은 2007~2013년 농촌개발규정(RDR)이다. RDR은 메뉴 방식의 정책대안으로 회원국들이 자국의 정책 목표나 우선순위에 따라 선택하게 된다. 주요 프로그램은 농업환경조치(AEP)와 조건불리지역(LFA) 지원이다.

EU 규정을 이행할 수 있도록 신규 회원국의 능력을 배양하려고 농촌개발 지원(SAPARD)이 별도로 시행되고 있다. 이 프로그램 아래 연간 €5억 2,000만(1999년 가격기준) 이상이 농촌 하부구조, 농식품 현대화, 농업환경 보호 조치 등에 투입되었다.

2001~2005년에 개입가격, 직불, 수출보조 등 CAP 시장조치와 직불 지출액은 명목가격 기준으로 €377억에서 €421억으로 연평균 2.8% 상승하

였다. 이 가운데 직불 비중은 73%에서 80%로 늘어났다. 개입가격 인하와 직불 확충으로 수매 지출과 수출보조는 내림세를 나타냈다.¹⁰³ 시장조치와 직불 외에 농촌개발 지원이 같은 기간에 €44억에서 €68억으로 늘었다.

2004년 가격 기준으로 CAP 예산은 2006년에 €554억에서 2013년에 €511억으로 줄어들 전망이다. 명목가격으로는 연간 1% 증액에 해당한다. 이는 2007~2013년에 예상되는 연간 물가상승률 2%보다 낮은 수준일 뿐만 아니라 회원국 확대에 따른 추가 예산을 반영하지 않은 개혁적인 결과이다. 이 밖에도 설탕, 포도주, 과일과 채소 분야에 추가개혁이 추진되고 있다.

4. CAP 개혁의 효과

농정개혁의 효과를 단정적으로 평가하기엔 이르다. 특히 2003년 농정개혁은 2005년부터 부분적으로 이행되어 온 탓에 통계자료가 부족하고 개혁의 효과가 완전하게 나타나고 있다고 보기 어렵다. 사전 영향평가와 지금까지 관찰된 결과를 바탕으로 개혁의 효과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 생산과 시장에 미치는 영향이다. 2003년 개혁은 1999년 기준전망(baseline)과 비교할 때 2010년 곡물 생산을 0.6% 감소시킬 것으로 나타났다. 특히 쌀 생산은 14%가 감소할 것으로 전망된다. 단일 직불이 축산 부문에 미치는 영향은 상대적으로 크게 나타났다. 소고기 생산량은 2%(약 14만 톤) 감소하고 가격은 6% 증가할 것으로 전망되었다.

둘째, 농가와 산업구조에 미치는 영향이다. 비연계 직불의 도입 등 농정개혁 조치로 시장기능이 강화되면 수익성이 한계치에 있는 주로 소규모 농가나 조건이 열악한 지역의 농가가 상업적으로 생존하기 어렵게 된다. 반면에 경쟁력이 있는 대규모 농가는 농지를 흡수하여 규모의 경제를 추구하고 경쟁력을 더욱 높이는 경향을 나타낸다. 그러나 농지 점유와 연계된 단

¹⁰³ 수출보조 규모는 국제가격에 따라서도 영향을 받는다.

일 직불의 지급권 아래 명목상 농지를 소유하고 임차가 활발하게 이루어지는 지금과 같은 상태에서는 구조변화가 제대로 파악되지 않을 수 있다. 또한, 농민이나 농업관련 부동산 소유자로서 누릴 수 있는 조세 혜택은 구조변화를 사실상 제한하는 구실을 한다. 단일 직불은 특히 소고기와 양고기 부문에 가장 큰 구조조정 압박을 가할 것으로 전망된다. 조건이 열악한 지역의 농업부문이 더 큰 영향을 받을 것이다.

셋째, 농가소득에 미치는 영향이다. 수입이 허용되는 환경에서 농산물 시장가격은 세계시장에 따라 결정된다. 단일 직불로 전환하는 것은 같은 가격 아래 생산량을 줄이므로 수익을 낮추게 된다. 한편, 총 비용은 감소하여 농가소득에 미치는 순효과는 불확실하다. 실증 분석 결과에 따르면 농가소득은 조금 증가하는 것으로 나타난다. 가족농 소득은 지역기준 단일 직불(ha당 고정보조)이 적용되는 곳에서는 감소하나, 농지와 연계를 단절하는 완전 비연계 단일 직불을 도입한 지역에서는 증가하는 것으로 분석되었다.

넷째, 농가소득의 형평성과 배분에 미치는 영향이다. 회원국 사례를 볼 때 지금까지 직불의 배분 결과는 역진적이었다. 시장에서 가장 높은 소득을 얻는 농가가 그 비중 이상으로 직불을 받는 것이다. CAP 보조가 농업사회 안에서 절대적인 오히려 소득 불균형을 확대한 것으로 볼 수 있다. 아직 불확실하지만 단일 직불이 농가소득의 형평성에 미칠 영향은 적을 것으로 전망된다. 생산과 연계하여 지급하던 직불을 근거로 단일 직불의 지급권이 설정되기 때문이다.

다섯째, 농업경쟁력 측면의 영향이다. 보조수준이 감소하고 생산과 연계된 보조가 줄어들면 농가는 이를 수익감소로 이해할 것이고 그러면 경쟁력이 없는 농가는 영농을 중단할 것이다. 또한, 농촌개발 목적으로 직불로부터 강제로 각출하는 자금전환은 경쟁력이 없는 농가를 더욱 압박하는 요인이 될 것이다.

여섯째, 농촌개발에 미치는 영향이다. CAP 개혁은 농촌개발 정책의 강화와 이행 단순화를 추구해오고 있다. 그 방향은 ① EU의 우선순위(경제 성장과 환경 지속 가능성)와 농업뿐만 아니라 폭넓은 농촌인구를 목표로

하는 전략적 접근법 도입, ② 지역의 필요에 초점을 맞춘 방식의 강화, ③ 목표 1지역(저소득 지역) 프로그램까지 포괄하는 유럽 농촌개발 농업기금(EAFRD) 도입, ④ 관리, 평가, 보고 기능의 강화이다.

끝으로, 농업 예산에 미치는 영향이다. 단일 직불은 보조 수급권을 설정하고 추가 개혁을 통하여 본디 단일 직불에 포함되지 않은 보조를 포괄함으로써 보조의 안정성을 높인다. 또한, 보조 효율이 증가한다. 이전 보조체제 아래에서 보조 €4 중에 농민 손에 들어가는 것은 €1에 머물렀다면 새로운 직불체제에서는 보조 €2 중 €1가 농민 몫으로 남기 때문이다.

5. 농업구조 변화와 CAP 개혁의 시사점

EU 농업을 통해 얻을 수 있는 시사점이나 교훈을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 구조조정이 완성되었거나 안정된 농업체제를 가진 EU 농업구조도 빠르게 변화하고 있다는 점이다. 농가 수가 지속적으로 감소하고 있으며, 가격하락과 직불 확충의 추이 속에 보조와 농업소득만으로 수지를 맞추기 어려운 중간 규모의 농가 수가 감소하면서 대규모 농가와 소규모 농가 중심의 양극화 구조가 확대되고 있다. 우리나라가 추진해온 것과 같은 직불 확충은 이러한 변화 속도를 어느 정도 완화할 것으로 기대할 수 있으나, 농업구조 변화는 농정 이외에도 농업·농촌의 다양한 여건에 좌우된다는 사실을 간과할 수 없다.

둘째, 농정개혁의 여건과 필요조건을 인식해야 한다. CAP 개혁이 성공적으로 추진될 수 있었던 것은 ① 환경, 식품안전, 소비자, 농촌개발 등으로 정책 공동체의 확대, ② 정책 영역의 확대와 책임 명확화, ③ 예산 압박과 무역자유화 같은 심각한 위기 대두 등이 작용했기 때문이다. 이러한 정책여건이 조성되면 농정개혁은 사회가 요구하는 장기적 목표에 더욱 쉽게 접근할 수 있다.

셋째, 이봉 형태의 농정비전을 추구해야 한다. 보조가격 감축 등 시장 중

심의 개혁을 추구하면서도 다원적 기능을 강조하는 유럽형 농업과 농정은 산업적인 경쟁력을 높이면서도 농업의 가치와 서비스를 지키겠다는 비전이 있다. 특히 다원적 기능을 대상으로 하는 목표화된 직불조치는 WTO 규범에 어긋나지 않으면서도 사회의 수요와 장기적 목표와 일치한다. 이를 근거로 제1기둥(시장보조)에서 제2기둥(농촌개발)으로 CAP이 이동하는 것은 우리나라 농업과 농정의 비전 설정에 참고할 만하다.

넷째, 농정개혁 방향에 대한 명확한 제시가 필요하다. 개혁 과정에서 EU는 수매 폐지, 가격 및 수출보조 감축, 장기적 쿼터 폐지, 전환기 면적기준 보상직불 도입, 비연계 직불로 전환, 중기 농촌개발 계획 수립, 농업 예산의 상한 설정 등 시장 중심의 일관적·누진적 조치를 도입하였다. 특히, 2013년까지 예산 상한을 제시, 7년 단위 농촌개발 조치의 도입, 지속적 추가 개혁은 농정의 투명성과 일관성 및 농가의 의사결정에 이바지한다.

다섯째, 농정개혁에 따른 보상 논리와 한계를 감안해야 한다. 개혁에 따른 보상은 효율성, 형평성, 정치경제 측면에서 정당화할 수 있다. 그러나 EU를 비롯한 많은 선진국이 빈번하게 사용해 온 매수방식 보상은 소요 비용이 크고 효과가 미미하다는 평가이다. 소득보전 직불에 종결시한이 없거나, 영농 유지 또는 농지소유 전제 아래서 보상이 지급된다면 구조조정 효과는 제한될 수밖에 없다. 그 대안으로 EU가 채택한 보상 지급률 인하, 자금전환으로 사회적 관심 사항(농촌개발)에 대한 투자 증대, 전환기간이 길수록 구조조정 보상 지급률을 줄임으로써 농가의 신속한 개혁 참여 유도가 우리나라에 주는 시사점이 크다.

끝으로, 농정 집행의 효과를 높이는 장치를 마련해야 한다. 기존 보조를 단일 직불 중심으로 통합하고 일원화된 기금을 설정한 것은 행정비용을 줄이고 정책 효율을 높이려는 노력이다. 또한, 기존 정책(예: 농촌개발 조치)의 효과와 효율에 관한 평가를 주기적·체계적으로 추진하고 있다. 정책시한을 사전에 정하고 이 정책을 다음 기간에도 지속하려면 문제, 정책목표, 정책수단에 관한 평가와 재심사를 거치도록 함으로써 정책 효과를 높이고 있는 것이다. 이는 종결, 연장, 평가계획이 없는 조치로는 농정개혁을 촉진할 수 없다는 시사점이다.

6. 맺음말

농업은 안팎으로 심각한 도전을 받고 있다. 오래전부터 구조조정을 해 온 선진국 농업도 예외는 아니다. 생산 마진 감소, 농업 예산 압박, 무역자유화 추진, 정책 공동체의 확대, 인적자원 부족 등으로 경쟁에서 탈락하는 농가가 많이 생겨나고 있다. 이러한 도전 속에서 지속적으로 농업구조를 개선하고 농정을 개혁해온 EU 경험은 우리나라에 유용할 수 있다. 특히 EU가 ‘유럽형 농업’의 기치 아래 농업의 가치와 사회 서비스(예: 다원적 기능)를 강조하는 것처럼 우리도 사회의 장기적 목표에 부응하는 ‘한국형 농업’을 설정하여 경쟁력 있는 산업으로 육성하는 게 중요하다.

농정개혁은 더 이상 선택이 아니라 필수다. 무엇보다도 무역자유화와 WTO 규정이 국내 농업과 농정을 구속하기 때문이다. 또한, 농정개혁은 더 이상 농림부와 농민(단체)만의 대상이 아니다. 소비자, 환경, 식품, 농촌경제로 정책 공동체가 확대되면서 농민뿐만 아니라 사회가 지지해야 농정개혁이 성공할 수 있기 때문이다.

농정의 영역, 비전, 목표, 책임을 명확하게 설정하여 정책 효율과 투명성을 높여야 할 것이다. 엄격한 관리와 주기적 평가는 정책 효율을 높이고 문제 개선에 이바지할 것이다. 시장보조 위주의 기존 농정은 한계가 있으므로 농촌개발과 서비스에 더 큰 관심이 필요하다.

부록 1

주요 농산물의 공동시장조직(CMO) 제도

CMO	제도가격	가격보조	직접지불/기타 보조	수입제도	수출보조
돼지고기	• 기본가격	• 민간 저장보조 • 특별한 때에 수 매 실시	• 없음	• 고정세율 • 다양한 TRQ	• 수출환급(수출 지역에 따라 차별)
소고기	• 목표가격	• 시장가격이 목 표 가 격 의 103%이하로 하락할 경우 민간 저장보조 • 비상 소고기 수 매	• 단일 직불 • 사육두수 직불 (부분 비연계 적용시)	• 12.8% 종가세+ 종량세(일부품 목) • TRQ(냉장 및 냉동육) • 쿼터(산악품종 산동물, 조제용 소고기)	• WTO 상한 아 래 일부 품목
양고기	• 기본가격	• 시장가격이 낮 을 때 민간저 장 지원	• 단일 직불 • 암양프리미엄 (부분 비연계)	• 종가세율 10% • 주요국에 TRQ 배정	• 수출환급
달걀	-	-	• 없음	• 고정세율+세이 프가드 • TRQ(일부 국 가)	• 수출환급
가금육	-	-	• 없음	• 고정세율+세이 프가드 • TRQ(일부 국 가)	• 수출환급
과실· 채소	• 철회가격 또 는 매입가 격	• 생산자 조직에 의한 구매	• 직불 없음. • 최소생산자가 격 지불 조건 으로 일부품목 가공업체에 생 산보조 지급	• 최소수입가격 (일부품목) • 상계관세, 종가 세율 • 쿼터 및 TRQ (일부 국가)	• 수출환급

(부록 1 계속)

CMO	제도가격	가격보조	직접지불/기타 보조	수입제도	수출보조
포도주	-	• 생산 프리미엄	• 직불 없음. • 증류전환 보조 • 신규재배 금지 • 폐원보조	• CIF 가격 또는 참조가격 • 상계관세 • 특별관세(필요하면 상계관세)	• 수출환급(수출 지역에 따라 차별)
담배	-	• 품종 그룹별 생산 프리미엄	• 단일 직불 • 2009년까지 최소 40% 비연계, 나머지는 수렴지역이나 고품질 품종생산에 지원 • 2010년 이후 50%를 단일 직불에 통합, 나머지는 구조조정 조치로 이전	• 복합관세	• 수출환급 없음.
삼, 아마	-	-	• 생산자에 대한 가공보조 (회원국별 최대 보증물량에 따라 보조 제한)	-	-
설탕	• 참조가격(백설탕) • 최소가격(사탕무)	• 생산조정을 통한 가격지원 • 민간저장 보조 (수매 대체조치로 활용)	• 단일 직불 • 생산쿼터 • 2010년까지 구조조정 자금 (설탕 정제소 해제)	• 고정세율+특별 세이프가드 • 특혜수입(ACP 국가) • 쿼터(ACP 국가; EBA 협정)	• 수출환급

(부록 1 계속)

CMO	제도가격	가격보조	직접지불/기타 보조	수입제도	수출보조
낙농제품	• 수매가격(버터, 탈지분유)	• 고정기간에 물량상한내 수매 • 상한 초과분은 입찰로 수매 • 하드치즈 수매 • 저지방우유 및 분유의 산업용/사료용 지원 • 제과산업, 군용 등의 버터사용 지원	• 단일 직불 • 회원국별 배분된 우유생산쿼터	• 고정세율 • 수입쿼터(다양한 품목)	• 수출환급(대부분의 유제품)
올리브기름	• 생산목표가격	• 민간저장보장	• 단일 직불(최소 60% 비연계)	• 고정세율 • TRQ(지중해국가)	• 수출환급
유지작물	• 없음	• 없음	• 단일 직불 • 면적기준 보조(부분 비연계) • 휴경	• 종가세율	-
곡물	• 수매가격	• 품질기준과 정한 때에 의무수매 • 수매가격은 월단위 증가 • 밀과 옥수수 가루의 비식용 사용에 대한 생산환급	• 단일 직불 • 면적기준 보조(부분 비연계) • 듀럼밀 품질프리미엄 • 휴경	• 고품질 밀, 보리, 옥수수에 대해 외부참조 가격 기준 변동세 • 고정세율 + TRQ(사료용 밀과 보통 품질 보리)	• 수출환급(지역에 따라 차별) • 특별한 경우 부과금
쌀	• 수매가격	• 수량제한과 정한 때에 의무수매 • 수매가격은 월단위 증가	• 단일 직불	• 기본세(참조수준보다 수입량이 미달일 때에 하향 조정) • TRQ(ACP 및 다른 국가)	• 수출환급

자료: EU 집행위원회.

부록 2

CAP 개혁간 주요 내용 비교

대상	1992년	1999년	2003년
밀	• 가격인하 -29% • 면적기준 보상 직불 • 휴경률 15%	• 가격인하 -15% • 면적기준 직불(50% 보상) • 휴경률 10%로 인하	• 가격 유지 • 휴경률 유지(휴경지에 비식용 재배 허용)
소고기	• 가격인하 -15% • 사육두수 기준 보상 직불(사육두수와 사육밀도 상한)	• 가격인하 -20% • 사육두수 기준 직불(80% 보상) • 신규 프리미엄 도입	-
우유	• 쿼터 수준 불변	• 가격인하 -15%(2005/06년부터) • 쿼터 규모에 따른 신규 지원과 부분적 보상(65%) • 쿼터 증대 +1.5%(2005/06년부터)	• 버터 가격인하 -25%로 확대(분유는 -15% 불변) • 버터 보상지원 증대 • 버터수매량 3만 톤으로 제한 • 비연계 직불 도입
쌀	-	-	• 가격인하 -50% • 비연계 직불 도입 • 수매량 7만 5,000톤으로 제한
기타	-	-	• 2003년(듀럼밀, 호밀, 견과류, 감자), 2004년(올리브기름, 면화, 담배)에 직불 확대

(부록 2 계속)

대상		1992년	1999년	2003년
수 평 적 규 정	부가 준수 사항	-	직불 일환으로 회원 국별 환경요건 설정	모범 영농방식과 환경요건 및 환경, 식품 안전, 동물복지, 작업장 안전 규정의 의무 준수(18개 법규정)
	비 연 계	-	- 경종작물 지원을 단일 조치로 통합 - 산악 및 LFA 지원은 사육두수가 아니라 목초지 면적 기준으로 전환	- 단일 직불 도입 - 부분적 생산연계 인정
	농가 직불 상한 · 각출	대농에 대한 곡물 보상지원에서 각출 제안 무산	- 총 직불상한 제안 무산 - 강제 직불감축(연간 3%) 제안 무산 - 농가의 사회경제적 조건에 따라 자발적 직불 각출(최대 20%) 10만 € 초과시 강제 각출 제안 무산	- 총 직불상한 제안 무산 - 강제 직불 각출(연간 5,000€ 수혜 농가 대상으로 -12%)로 농촌개발 지원 - 지역기준 직불 또는 자발적 직불 재분배 선택 가능
	재정 규율	일반 농업지침	- 일반 농업지침 유지 - 시장가격이 개입가격보다 높으면 보조 감축 제안 무산	- 일반 농업지침 유지 - 연간 보조상한 초과 때 보조 감축
부가 조치 와 농촌 개발	틀	3개 부가조치의 혼재: 산림규정 1개, 구조자금 규정 1개(1, 5a, 5b, 6 목표지역) - EAGGF의 보증과 지도부문(2개 자금)	- 농촌개발 규정 1개, Leader 규정 1개 - EAGGF의 보증과 지도부문(2개 자금) 3대 목표 아래 22개 메뉴조치 - 각출한 자금으로 농업환경조치, LFA, 조림, 예비은퇴 등에 일부 지원	- 단일조치 유지 및 확대(2005년) - 단일 기금 창설(EAFRD) 4개 축 아래 38개 조치 - 각출한 자금으로 사회경제적 기준에 따라 회원국에 배분(각 회원국은 각출분의 최소 80% 확보)

(부록 2 계속)

대상	1992년	1999년	2003년
부가조치와 농촌개발	• 4개 부가조치: *조기은퇴 *산악과 LFA *농업환경조치(AEM) *농지 조립 • 임업: *농촌과 저개발지역 조립 *공기오염과 화재로부터 산림보호 • 구조기금: - 농업구조의 적응과 농촌 지역의 현대화 - 목표지역 5a에서 농업구조 조정: *젊은 농민 정착 *생산다각화 등 투자지원 *농산물 유통과 가공 *산악지역 소득보조 *환경보호(생산방식) - 목표지역 1, 5b, 6에서 농촌지역 개발 *생산전환과 다각화 *고품질 농산물 투자와 유통 *농촌하부구조 개선 *마을혁신과 전통보호 *농지개선 *재분할 *관광 *농촌관광과 공예산업 *환경보호 *자연재해로부터 농업생산 복구 *산림개발과 조립 *자문 서비스와 농업훈련 시설 개선 *금융공학 *농업과 산림 R&D - Leader II: 지역수준에서 혁신적 농촌개발 촉진	• 농업과 임업부문 강화: *직업훈련 *젊은 농민 정착 *조기은퇴 *투자와 현대화지원 *농산물 가공과 유통지원 • 환경과 농촌전통 보호: *산악과 LFA 지원(초지 면적 기준) *강제 AEM(조방화, 유기농, 생태목적 휴경, 경관 보존) *환경제한 지역(Natura 2000) *산림: 조립과 지속 가능한 산림 • 농촌 적응과 개발(전지역): *농업활동의 다각화 *고품질농산물 유통 *농촌관광과 공예산업 *농지개선 *재분할 *농가재해와 관리 서비스 설정 *농업 하부구조 *물 관리 *농업환경 보호 *자연재해로부터 농업생산 복구 *농촌경제와 인구를 위한 기본서비스 *마을혁신과 농촌전통 보존 - Leader+: 지역수준에서 혁신적 농촌개발 촉진	• 농업과 임업부문 경쟁력: - 인간 잠재력 *직업훈련 *젊은 농민 정착 *조기은퇴 *자문서비스 - 물리적 잠재력 *현대화 지원 *임업 *부가가치 개선 *농업 하부구조 - 식품품질과 안전 *법규정 기준 적응(농가당 연간 1만€ 상한) *정성적 조치에 농가참여 (5년간 농가당 3,000€) *상품정보와 유통을 위한 농민단체 지원 - 신규회원국 지원 *집단/협동농민단체 지원 *생계 농업 • 지속가능한 토지 관리: - 지속가능한 농지 사용 *산악과 LFA에서 대상면적 축소 *AEM: EU 부담률 인상, 동물복지로 확대(연간 두당 500€ 상한) *Natura 2000: 보호지역에서 영농 보상 - 지속가능한 임업 *조립 *농림업 혼합체제 • 농촌경제 다각화와 삶의 질 개선: *농업생산과 활동 다각화 *비즈니스 창출 *농촌관광 - 삶의 질 *기본서비스 제공 *마을과 유산 혁신 - 훈련 *직업훈련 *자신감 획득 • Leader: 농촌개발 지역전략

자료: Garzon(2006).

참고 문헌

- 김동원, 박혜진. 2007. 「농업·농촌에 대한 2006년 국민의식 조사 결과」. 연구 자료 D221. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2006. 「2005년 농업인 의식구조 변화와 농정현안에 대한 여론조사 결과」. 연구 자료 D207. 한국농촌경제연구원.
- 농림부. 2006. 「농림업 주요통계 2006」. 과천.
- 박동규 등. 2004. 「중장기 직접지불제 확충 방안 연구」. C2004-6. 한국농촌경제연구원.
- 어명근, 허주녕. 2006. 「한·EU FTA 영향분석」. C2006-9-3. 한국농촌경제연구원.
- 이명현, 임송수. 2007. “EU 농업·농정의 동향.” 「농업전망 2007」. M81. 한국농촌경제연구원.
- 임송수. 2007. 「뉴질랜드의 농업동향과 농정개혁」. 해외농업시리즈 1. 한국농촌경제연구원.
- 임송수, 김상현, 임소영. 2006. 「DDA 농업 모델리티 협상안의 평가와 대응 방향」. 연구보고 R538. 한국농촌경제연구원.
- 임송수. 2003. “유럽연합의 2003년 개혁안과 농업협상의 관계.” KREI 농정연구속보 2003-2(제2권). 한국농촌경제연구원.
- 임정빈, 김태곤, 임송수. 2001. 「주요국(미국, EU, 일본)농정변화와 WTO 농업협상과의 관계 분석」. C2001-34. 한국농촌경제연구원.
- 최세균, 임송수, 어명근. 2002. 「농산물 관세구조의 국제 비교 및 관세 감축효과 분석」. 연구보고 R448. 한국농촌경제연구원.
- Agra Informa. 2007. CAP Monitor. Kent.
- Agritrade. 2007. “CAP Reform: Executive Brief.” April, 2007. <http://agritrade.cta.int/en/key_topics/cap_reform/executive_brief>.
- Ahituv, Ayal. 2006. “Simultaneous Estimation of Work Choices and the Level of Farm Activity Using Panel Data.” *European Review of Agricultural Economics* 33(1): 49-71.
- Allanson, P. 2006. “The Redistributive Effects of Agricultural Policy on Scottish Farm Income.” *Journal of Agricultural Economics* 57(2006): 117-128.

- Ball, V., J. Butault, C. Mesonada, and R. Mora. 2007. "Productivity and International Competitiveness of European Union and United States Agriculture, 1973-2002." <<http://www.uky.edu/Ag/AgEcon/seminars/ball-may07txt.pdf>>.
- Bascou, P., P. Londero, and W. Munch. 2006. "Policy Reform and Adjustment in the European Union: Changes in the Common Agricultural Policy and Enlargement." Chapter 5 in : Blandford, D. and B. Hill (eds) Policy Reform and Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries. CABI, Wallingford.
- Bignal, E. and D. McCracken. 1996. "Low-Intensity Farming Systems in the Conservation of the Countryside." J. Appl. Ecol. 33(1996): 413-424
- Breustedt, G. and T. Glauben. 2007. "Driving Forces behind Exiting from Farming in Western Europe." *Journal of Agricultural Economics* 58(1): 115-127.
- Brouwer, Floor. 2006. "Main Trends in Agriculture." In Agriculture for Sustainable Development: A Dialogue on Societal Demand, Pressures and Options for Policy, LEI Agricultural Economics Research Institute.
- Bryden, John. 2006. "From Leader I to Leader+ and Beyond to the Leader Axis." *Leader+Magazine*, June 2006: 8-17.
- Cardwell, Michael. 2004. *The European Model of Agriculture*. Oxford Univ. Press, Oxford.
- Coleman, W., W. Grant and T. Josling. 2004. *Agriculture in the New Global Economy*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Comite des Organisations Professionnelles Agricoles de l'UE[COPA]. 1999. "The European Model of Agriculture: The Way Ahead." Pr(99)88F1. <http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/april/tradoc_122241.pdf>.
- Commission of European Communities[CEC]. 2007a. "The Changing Face of EU Agricultural Trade." Monitoring Agri-Trade Policy No. 02-07. <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/map/02_07.pdf>.
- _____. 2007. "A Vision for EU Agriculture and Opportunities for UK Farmers." SPEECH/07/1. <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/1&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>.

- _____. 2007. Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy. Special Eurobarometer 276.
<http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_276_en.pdf>.
- _____. 2003. Reform of the Common Agricultural Policy: Medium-Term Prospects for Agricultural Markets and Income in the European Union 2003~2010.
<<http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/prospects2003b/full-rep.pdf>>.
- _____. 2000. The General Public's Attitude towards the CAP. Flash Eurobarometer 85. <http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl85_en.pdf>.
- _____. 1998. Proposals for Council Regulations Concerning the Reform of the Common Agricultural Policy. COM (1998) 182 Final.
- _____. 1992. Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy. Commission of European Communities.
- Daugbjerg, Carsten. 2007. "Reforming the Common Agricultural Policy: History of a Paradigm Change." *Journal of Common Market Studies* 45(3): 761-762.
- _____. 1997. "Policy Networks and Agricultural Policy Reforms: Explaining Deregulation in Sweden and Re-Regulation in the European Community." *Governance* 10(2): 123-141.
- Department of Agriculture and Rural Development[Dardni]. 2005. CAP Reform: Cross-Compliance Inspection and Sanctions.
<http://www.dardni.gov.uk/part_4_cross_compliance.pdf>.
- Doering, O. and J. Outlaw. 2006. "The Evolution of the Rationale for Government Involvement in Agriculture.: Choices, 4th Quarter 2006 21(4).
- Dewbre, J. and C. Short. 2002. "Alternative Policy Instruments for Agriculture Support: Consequences for Trade, Farm Income and Competitiveness." *Canadian Journal of Agricultural Economics* 50(2002): 443-464.
- European Center for Development Policy Management[ECDPM]. 2002. Cotonou Inforokit: Regional Economic Partnership Agreements. Maastricht: ECDPM.
<http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/22555baeffecb469c1256e6800348bb6/a65321d325d969dbc1256c75005cfa36?OpenDocument>.

- European Communities[EC]. 1998. The Future of Rural Society. COM (88) 501, Commission. <http://aei.pitt.edu/5214/01/001713_1.pdf>.
- European Environment Agency[EEA]. 2004. "High Nature Value Farmland: Characteristics, Trends, and Policy Challenges." EEA Report No. 1/2004. <http://reports.eea.europa.eu/report_2004_1/en/EEA_UNEP_Agriculture_web.pdf>.
- Garzon, Isabelle. 2006. Reforming the Common Agricultural Policy: History of a Paradigm Change. Palgrave Macmillan, New York.
- Glebe, Thilo. 2003. "Multifunctionality: How "Green" is the European Model of Agriculture?" Technische Universität München, Discussion Paper 01-2003. <http://are.berkeley.edu/courses/ARE242/spring05/classReadings/Glebe_Survey_2003_01.pdf>.
- Harris, David. 2005. Rural Industry Adjustment to Trade Related Policy Reform. RIRDC Publication No. 05/173. <<http://www.rirdc.gov.au/reports/GLC/05-173.pdf>>.
- Harvey, David. 2006. "Inquiry: The UK Government's Vision for the Common Agricultural Policy." Environment, Food and Rural Affairs Committee, House of Commons.
- Hennessy, T. and T. Rehman. 2006. "Modeling the Impact of Decoupling on Structural Change in Farming: Integrating Econometric Estimation and Optimization." Contributed paper prepared for presentation at the International Association of Agricultural Economists Conference, Gold Coast, Australia, August 2~18, 2006.
- Hill, B. and C. Cahill. 2007. "Taxation of European Farmers." EuroChoices 6(1): 44-49
- House of Commons. 2007. "The UK Government's Vision for the Common Agricultural Policy." Fourth Report of Session 2006-07, Volume 1, Environment, Food and Rural Affairs Committee. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmenvfru/546/546i.pdf>>.
- Howlett, Michael. 2007. "Policy Analytical Capacity as a Source of Policy Failure." Paper Prepared for the Workshop on Policy Failure, Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Univ. of Saskatchewan, Saskatoon,

June 1, 2007.

- Jacquet, Florence. 2003. "Future Agricultural Policy in the European Union." Choices, 1st Quarter 2003: 23-26.
- Josling, T. and W. Moyer. 2002. Agricultural Policy Reform: Politics and Processes in the EU and USA. Ashgate, London.
- Josling, T., S. Tangermann and T. Warley. 1996. Agriculture in the GATT. Houndmills, U.K.: Macmillan.
- Knight, Steve. 2006. "UK's December 2005 "Vision for the CAP" Criticized by Fischer Boel." GAIN Report UK6035, USDA Foreign Agricultural Service.
- Kyed, K., N. Kaergard and H. Zobbe. 2003. "Multifunctionality and the European Common Agricultural Policy: A Theoretical Problem."
<<http://www.ecsocman.edu.ru/images/pubs/2003/11/29/0000135346/070-289-karstenx20kyed-kaergard-zobbe.pdf>>.
- Leishman, David. 2007. EU-27 Agricultural Situation: Financing Rural Development: EP 2007-2013. GAIN Report No. E47068. <<http://www.fas.usda.gov/gain-files/200708/146292092.pdf>>.
- Lobley, M., A. Errington and A. McGeorge. 2002. Implications of Changes in the Structure of Agricultural Businesses: Final Report. Department of Land Use and Rural Management, Univ. of Plymouth. <<http://statistics.defra.gov.uk/esg/reports/icsab/finalrept.pdf>>.
- OECD. 2005. "Decoupling: Policy Implications." AGR/CA/APM(2005)22/Final.
- OECD. 2003. "Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda." OECD Observer, June 2003.
- Orden, David. 2002. "Rhetoric and Reality of U.S. Domestic and Trade Policies for Agriculture." IFPRI Seminar, Nov. 21, 2002. <<http://dic.impact.pe.kr/ec-master-cgi/search.cgi?bool=and&word=yes&kwd=preparation>>.
- Paarlberg, P., M. Bredahl and J. Lee. 2002. "Multifunctionality and Agricultural Trade Negotiations." *Review of Agricultural Economics* 24(2): 322-335
- Potter, Clive. 2006. "Competing Narratives for the Future of European Agriculture: The Agri-Environmental Consequences of Neoliberalization in the Context of the Doha Round." *The Geographical Journal* 172(3): 190-196.
- Rocchi, B., G. Stefani and D. Romano. 2005. Distributive Impacts of Alternative

- Agricultural Policies: A SAM-Based Analysis for Italy. *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales* 77(4): 85-112.
- Schmid, E., M. Hofreither, and F. Sinabell. 2006. Impacts of CAP Instruments on the Distribution of Farm Incomes: Results for Austria. INWE Discussion Paper dp-13-2006. <http://www.boku.ac.at/wpr/papers/d_papers/dp_cont.html>.
- Sissoko, M. and P. Duffy. 1993. "Effects of STABEX on Cotton Imports of the European Community." *Review of Agricultural Economics*, Vol. 15, No. 2 (May, 1993):379-388.
- Skogstad, Grace. 2007. "Policy Failure, Policy Learning and Policy Development in a Context of Internationalization." Paper Prepared for the Workshop on Policy Failure, Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Univ. of Saskatchewan, Saskatoon, May 30, 2007.
- Sociaal-Economische Raad[SER]. Co-Financing of the Common Agricultural Policy. <http://www.eesc.europa.eu/ceslink/_pdf/news-joint-activities/holland/news/2006/2006-07-co-financing-common-agricultural-policy-ser-ceslink-en.pdf>.
- Swinbank, Alan. 2007. "The Reform of the EU's Common Agricultural Policy." International Center for Trade and Sustainable Development.<<http://www.ictsd.org/dlogue/2007-04-16/Alan%20Swinbank.pdf>>.
- Swinbank, A. and R. Tranter, (Eds). 2004. A Bond Scheme for Common Agricultural Policy Reform. CAB International, Wallingford.
- Tweeten, Luther. Causes and Consequences of Structural Change in the Farming Industry. Planning Report No. 207, National Planning Association.
- United States Department of Agriculture [USDA]. 1999. The EU's CAP: Pressures for Change. Economic Research Service, WRS-99-2. <<http://www.ers.usda.gov/publications/Wrs992/Overview.pdf>>.
- Weiss, Christoph. 1999. "Farm Growth and Survival: Econometric Evidence for Individual Farms in Upper Austria." *American Journal of Agricultural Economics* 81(1): 103-116.
- WTO. 2007. European Communities-Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas: Recourse to Article 21.5 of the DSU by the United States. WT/DS27.

연구보고 R562

EU 농업구조 변화와 농정개혁 연구

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2007. 12.

발 행 2007. 12.

발행인 최정섭

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 태광인쇄

전화 02-468-9430 E-mail: tprint@hanmail.net

ISBN 978-89-6013-072-2 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.