

연구 노트

EU의 농정개혁과 WTO 후속 농산물협상

이 재 옥*

1. 서론
2. UR 농산물협상과 EU의 입장
3. UR 협상결과와 이행과 문제점
4. Agenda 2000
5. WTO 후속협상 전망

1. 서론

EU는 세계의 농산물 수급과 무역에서 차지하는 비중이 큰만큼 과거 케네디라운드, 토쿄라운드, 우루과이라운드 농산물협상에서 주요 역할을 하였다. 우루과이라운드는 100여개국 이상이 참여하여 명실상부한 다자간협상이었으나, 특히 농산물협상에서 사실상의 주역은 미국과 EU였고 양 진영이 대립하고 양해하는 과정에 따라 협상의 진전속도가 크게 좌우되었다. 농산물협상의 진행과정은 미국과 EU간의 대립과 합의 도출과정이었다고 해도 과언이 아니다. 따라서 1999년말로 예정되어 있는 WTO 후속 농산물협상의 논의의

제와 쟁점을 점검하고 협상의 방향을 전망해보기 위해서는 EU의 농업여건과 농정개혁방향을 알아보고 후속협상에서 취할 그들의 입장을 분석해 볼 필요가 있다.

EU는 현재 구 동구권 국가로의 회원국 확대와 후속 농산물협상에 대비하여 공동농업정책의 개혁작업(Agenda 2000)을 계속적으로 추진하고 있으며 내부적인 개혁방향에 따라 EU가 후속협상에서 취할 입장이 결정될 것으로 보인다. 따라서 여기에서는 현재 활발하게 논의되고 있는 공동농업정책의 개혁내용과 방향에 관해 검토하는 동시에 과거 UR 농산물협상에서의 EU의 입장, 맥셰리 공동농업정책 개혁안, UR 농산물협상 결과의 이행과 문제점 등도 살펴봄으로써 후속협상의 진행방향과 EU의 입장을 전망해 보고자 한다.

2. UR 농산물협상과 EU의 입장

EU는 공동농업정책의 추진에 따른 과도한

* 수석연구위원

농업보호로 인해 과잉생산과 재고증가, 재정적자 누증의 문제가 1980년대 초부터 심각하게 나타나기 시작하였다. 특히 과잉재고 처분을 위한 수출보조로 EU의 재정적 부담을 가중시켰으며 과도한 수출보조금의 지급으로 농산물 교역질서가 크게 왜곡되고 미국, 케언즈그룹 등 여타 수출국들과의 통상마찰이 빈번하게 발생하게 되었다.

EU는 이러한 대내외적인 농업문제를 독자적인 방법보다는 다자간협상을 통하여 해결하는 편이 정치적으로 훨씬 용이하고 경제적으로도 실익이 있다는 판단하에 UR 농산물협상에 참여하게 된 것이다. 그러나 공동농업정책의 기본적인 골격을 유지하면서 과잉생산과 재정적자 등 부분적인 문제점을 해소한다는 EU의 내부적인 전략으로 농산물협상에서는 소극적이고 방어적인 입장을 취할 수밖에 없었다.

UR 농산물협상에서 EU의 소극적이고 보수적인 입장은 초기협상을 끝낸 후 중간평가(Mid Term Review ; 1989. 4)하는 자리에서 분명하게 표출되었다. 세계 농산물교역을 시장지향적인 방향으로 유도하기 위한 수단으로서 미국은 농업보조금 철폐(Elimination)를 주장한 반면 EU는 상당한 감축(Substantial Reduction)을 주장하였다. 결국 상당하고 점진적인 감축(Substantial and Progressive Reduction)으로 합의하였지만 이는 EU가 농산물교역의 문제점을 개선하기 위한 농정개혁과 시장개방에 최소한으로 응하겠다는 것을 뜻한다.

중간평가 이후 분야별, 의제별 각국의 제안 시기(1989. 5~12)와 드류의장 초안(1990. 7)

이 작성되기까지 EU가 견지하였던 분야별 주요 입장은 다음과 같다. 우선 국경조치와 관련하여 변동수입부과금 제도를 관세화하는 조건으로 이미 무관세로 되어있었던 일부 유지작물에 대한 관세조정과 인상(Rebalancing)을 주장하였다. 이는 곡물부문의 관세화와 보조금이 감축되어 생산이 감소될 경우 휴경되는 일부 곡물재배면적을 유지작물의 재배로 유도하기 위한 것이었다고 판단된다. 또한 EU는 관세화 이후 과도한 세계시장가격과 환율의 변동에 따라 역내 농산물시장이 극도로 불안정해지는 것을 방지하기 위하여 세계시장가격과 환율 변동의 일부(Corrective Factor)만을 관세 및 관세상당치의 부과기준이 되는 외부참조가격의 변동에 반영하자는 입장이었다.

국내보조의 감축에서는 미국이 국내보조, 국경조치, 수출보조금의 감축과 완화 약속을 분야별로 명시하자는 주장에 대하여 총괄적인 AMS 감축, 즉 포괄적접근(Global Approach) 방식을 고집하였다. 미국은 AMS에 순수 국내보조만을 포함시키자고 주장한 반면 EU는 AMS에 국내보조와 국경조치를 모두 포함시켜 이를 포괄적으로 감축하자는 것이었다. 이때 수출보조는 국경조치와 국내보조의 감축과정에서 역내 가격수준이 하락하면 자동적으로 감축될 수 있다는 논리였다. EU가 분야별 개별적인 감축약속을 받아들이지 못한 것은 공동농업정책의 근간이 변동수입부과금을 통하여 역내가격을 일정 수준으로 유지하고 역내외 가격차만큼을 수출보조하는 관계로 국경조치 완화와 수출보조 감축은 직접적으로 연계되어 있기 때문이다. EU는 미국의 부

족불지불을 감축대상 국내보조로 분류하여 감축할 것을 제안했는데 이는 특히 곡물의 경우 상대적인 국제경쟁력을 접하기 위한 수단이었다고 볼 수 있다. 당시 EU 역시 부족 불제도를 시행하였는데 대상품목은 유지작물, 완두콩, 잠두콩, 면화, 양고기, 누에고치 등이었다.

UR협상의 종료를 목적으로 하였던 브뤼셀 각료회의(1990. 12)에서 협상타결이 결렬되고 농산물협상도 소강상태를 맞게 되었다. 이에 EU는 농산물협상을 촉진시키고 내부적인 농업문제를 해결하기 위하여 공동농업정책을 수정하는 맥셰리 농정개혁안을 발표하였다. 1992년 5월 EU 농업이사회에서 최종합의된 개혁의 기본방향은 과잉생산, 농가계층간의 불균형, 역내국가간의 예산부담 불평등 등을 해소하기 위하여 가격지지를 직접소득보조로 전환하고 가격지지 수준을 대폭 인하하는 것이었다. 한편 가족농을 보호하여 환경보전, 지역개발기능을 유지하고자 하였다.

공동농업정책의 개혁안 발표에도 불구하고 농산물협상에 별 진전이 없자 가장 큰 이견을 보인 미국과 EU간의 개별접촉과 협상이 시도되었고 이어 블레어하우스 협정(Blair House Accord ; 1992. 11)을 도출하게 되었다. 이때 EU가 견지하였던 입장은 수출보조 감축의 경우 육류, 곡물류, 유지작물류 등 품목군별로 감축(6년간 21%)하되 5%의 범위내에서 품목군간 수출보조의 전용(Swing Rate)을 허용할 것을 제안하였다. 그리고 품목군 분류의 범위의 확대, 감축률의 기간별 조정 등을 통해 수출보조금 감축의 신속성을 최대한 확보하려는 입장이었다. 관세재균형 문제

(Rebalancing)는 사료곡물 대체품의 수입급 증시 수출물량 감축에 관해 수출국과의 협의를 요청하고 필요할 경우 최종년도까지 수출보조금의 감축을 연기할 수 있도록 하자고 주장하였다. 공동농업정책의 개혁과 지지가격의 인하로 인한 소득손실을 보상하기 위해 직접보조, 즉 감산보상(Compensatory payment)을 허용하고 상계관세 부과대상에서 제외할 것을 제의하였다(Peace Clause). 또한 미국이 보조금을 지원하여 생산하고 있는 유지작물의 생산량을 900백만톤 수준으로 감축하라는 주장에 대해 15%의 휴경(Set-aside)계획을 제의하고 최종적으로는 초기년도 15% 감축, 차기년도부터 10%씩 추가감축하기로 합의하였다.

블레어하우스 협정은 프랑스 등 농업보호를 강력하게 주장하는 역내 국가의 반대에 부딪쳐 결국 일부 내용이 수정되어 확정되었다(1993. 12). 주요 수정내용으로서는 수출보조감축의 기준년도를 1986/90년에서 1991/92년으로 변경시켜 1986/90년 이후 증가된 재고물량 처리에 도움이 되도록 한 것이다. 또한 평화조항 적용기간을 6년에서 9년으로 연장하는 대신 EU는 미국에 대하여 곡물류, 육류, 치즈, 과채류 등에 대한 시장접근을 허용하였다.

3. UR 협상결과의 이행과 문제점

UR협상이 획기적인 다자간 농산물협상이라고 평가되고 있음에도 불구하고 EU는 UR협상타결로 인해 추가적으로 농업정책과 무

역정책을 수정할 필요가 없었다. 협상결과와의 이행은 전반적으로 순탄하게 진행되고 있는 것으로 보고 있다. 곡물의 경우 수출보조 감축에 따른 수출의 감소율보다 지지가격 인하에 따른 생산감소율이 더 컸던 관계로 EU의 개입재고(intervention stocks)는 1993년 중반 33백만톤에서 1995년 중반에는 6백만톤(1997년 중반 2.7백만톤)으로 급격히 감소하였다. 한편 이행초년도인 1995년부터는 세계시장이 가격이 급격히 상승하여 수출보조금의 지급보다는 오히려 수출세를 부과해야 할 정도였으며, 역내 곡물가격은 맥셰리 개혁안에서 예상했던 것보다 훨씬 적게 하락하였고 생산제한을 위한 휴경률도 크게 감소하였다.

3.1. UR 협상결과와의 이행

3.1.1. 시장접근

EU 공동농업정책의 근간인 동시에 대표적인 비관세장벽은 변동부과금(Variable Levies) 제도이었다. 변동부과금 제도는 형식은 관세 제도이나 효과의 측면에서 수량제한, 즉 쿼터 제도에 해당되며, 역내의 농업보호와 농산물 시장의 안정을 위해 1960년대 초부터 도입하여 시행해 온 제도이다. 따라서 UR협상에 따라 변동부과금제도를 관세화한 것은 EU 농정사에 획기적 농정전환에 해당된다고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 관세화의 이행상에는 큰 문제점이 없는 것으로 평가되고 있다(Tangermann 1997). EU의 시장접근 분야와 관련한 이행상의 문제점과 특기사항은 다음과 같다.

EU는 종전의 변동부과금제도와 유사한 제

도를 계속적으로 운영하고 있는데, 이는 UR 협상 타결전 변동부과금과 이를 기초로 계산한 관세상당치의 수준이 대단히 높았기 때문이다. 대부분의 관세화 대상품목, 특히 쇠고기와 설탕의 경우 시장접근물량을 초과하는 수입이 거의 불가능한 형편이다. 농후사료가 주로 투입되어 생산되는 축산물(grain-based livestock products)은 맥셰리 개혁안 이후 역내의 사료곡물 가격이 감소했음에도 불구하고 기준년도(1986-88)의 역내의 사료곡물 가격차이를 기준으로 계산된 관세(관세상당치)를 돼지고기와 닭고기 등에 부과하고 있어 역시 현실보다 관세수준이 높은 편이다.

한편 EU는 전반적인 관세화협상과는 별도로 미국과의 양자협상을 통하여 쌀에 관한 최고수입가격(maximum duty-included import prices) 제도에 관하여 합의한 바 있어 관세화조치로 인해 쌀의 수입정책을 근본적으로 수정할 필요가 없었고 최고수입가격 제도에 의해 관세수준은 변동적으로 적용하고 있다. 과일과 채소의 경우에는 과도하게 싼 가격으로 수입되는 폐단을 방지하기 위하여 과거의 참조가격제도(reference price system)와 유사한 진입가격제도(entry price system)을 통해 진입가격의 92% 이하로 수입가격이 하락할 경우 추가적인 관세를 부과하고 있어 과거의 변동부과금 제도와 유사한 점이 많다.

EU의 가공식품은 관습상 1) 1차 가공식품(Annex II products), 2) 다단계 가공식품(Non-annex II products)으로 분류하고 있다. 가공식품의 경우 UR협상 이후 부과될 관세수준을 계산하는 기술적 방식을 변경했으나 역내시장을 개방하는 효과의 측면에 있어서

는 종전과 크게 다름이 없다. 다단계 가공식품은 UR협상의 결과에 따라 유효보호율이 크게 낮아질 전망이다. 가령 맥주의 경우 양조용보리의 수입시 고관세를 부과해야 하나 맥주에 대한 관세는 크게 낮아져 결국 맥주에 대한 유효보호율이 하락하였다.

한편 관세와 관세상당치가 높게 책정되어 있음에도 불구하고 설탕과 당밀에 대한 특별긴급구제조치(Special Safeguard)를 발동한 바 있다. 설탕의 경우 ACP국가로부터의 수입가격을 EU의 개입가격과 연계하여 높게 산정하고 SSG의 발동가격을 높게 유지하는 관계로 구제조치의 발동도 용이하도록 하였다. EU의 SSG발동은 가격을 기준으로 하고 있으며 물량기준 SSG발동은 없다.

EU는 27개 품목군의 MMA와 28개 품목군의 CMA를 포함하여 총 55개 품목군에 걸쳐 시장접근물량을 허용하였는데 MMA 품목군의 경우 16개, CMA의 경우 1/3 정도가 관세 할당물량의 전량이 수입되었다. 일부 관세할당물량의 수입이 부진한 이유는 1) 매니옥, 곡물부산물(cereal residues) 등 축산사료의 경우 CAP개혁에 따라 국내 곡물가격이 하락하고 곡물대체품이 곡물로 대체되어 곡물대체품의 수입수요가 감소하였으며, 2) 일부품목의 경우 할당물량에 대한 관세(within-quota tariffs)가 높았기 때문이었다.

결론적으로 관세상당치의 과대계산과 공동농업정책의 개혁에 따른 국내가격의 하락으로 인하여 EU가 관세화조치를 이행함에 있어 단기적으로는 문제가 없으나, 관세상당치를 상당한 정도 계속하여 감축해야 하는 장기에 있어서는 국내 농업정책의 시행에 압박

요인으로 작용할 것으로 평가되고 있다. 이와 관련 일각에서는 낮은 관세상당치 하에서는 일정한 수준의 가격지지가 불가하므로 지지가격을 인하하되 직접지불 제도를 지급하는 방식이 강력히 제시되고 있다.

3.1.2. 수출보조

이행년도 초기 세계시장가격이 상승하여 수출보조금 감축부담은 크게 완화되었으며 1995/96년 소맥 총 수출의 25%, 사료곡물의 90%에 대해서만 수출보조를 지급하였다. 대개의 경우 역내가격은 하락한 반면 세계시장가격은 상승하여 수출보조금의 감축이 자동적으로 초과하여 이행된 것이다. 초과이행 부분은 농업협정문 9조(2항)에 따라 후기년도에 적용할 계획에 있다.

그러나 수출보조금의 계속적인 감축약속은 EU의 역내 농업정책의 집행에 제약요인이 될 것으로 보인다. 최근 조사에 의하면 곡물의 경우 2000/01년 총공급(역내생산과 수입을 합계)이 역내 총수요를 30.4백만톤 초과할 것으로 전망되고 있는 반면 수출보조 가능물량은 25.3백만톤이다. 따라서 5백만톤 정도는 수출이 곤란하여 재고로 쌓일 것으로 판단하고 있다. 이러한 문제를 인식하여 'Agenda 2000'에서는 관리재고(intervention stocks)를 획기적으로 증가시키거나 휴경면적을 늘리는 방식보다는 지지가격을 20% 정도 감축하는 안이 제시되고 있다.

3.1.3. 국내보조

자체적인 농정개혁과 UR협상의 'Blue box'의 규정에 따라 EU의 곡물, 유지작물, 쇠고

기 등의 AMS는 크게 감소하였으며, 이행 초년도에 이미 2000년의 AMS감축 약속수준을 달성한 상황이다. 맥셰리 개혁안에 따라 가격지지의 대부분은 직접지불 등 허용대상 정책으로 전환하였다. 포괄적 AMS감축 규정에 따라 여유가 있는 분야의 AMS를 여타 분야에 전용, 지원할 계획이나 평화조항에 따른 품목별 보조상한선을 지켜야 하는 것이 제약 요인이다. 국내보조와 관련하여 최대쟁점 중의 하나는 가격지지 인하에 따른 직접지불(Compensatory Payments)이 과다하여 농민에 대한 지원이 종전에 비하여 과다해지는 점이다.

유지작물의 경우 미국과의 양해각서에서 최대재배면적 준수에 합의하고 실제 재배면적이 최대재배면적을 초과할 경우 같은 비율로 유지작물에 대한 보조를 감축하는 것으로 되어있다. 이를 감안 Agenda 2000에서는 유지작물에 대한 품목특정적 보조를 폐지하자는 견해가 강하다.

3.2. 이행상의 문제점

역내 지지가격의 인하에도 불구하고 관세상당치가 매우 높아 역내 농업을 과도하게 보호하고 수입을 억제하는 폐단을 제거하기 위하여 미국과 EU는 곡물과 쌀에 대해 최대수입가격(maximum duty-paid import price)이 역내의 개입가격(intervention price)보다 높지 않도록 한다는 것에 합의한 바 있다. 그러나 관세를 수출국가별, 선적단위별(shipment-by-shipment)로 부과할 경우 여러가지 관세행정상의 문제와 속임수가 발생할 수 있다. 이에 따라 EU는 표준적인 품질의 대표적인

상품을 기준으로 세계시장가격(수입가격)을 산정하고 이를 기초로 관세를 부과하고 있다. 그러나 고품질 농산물의 경우 관세부과 후의 수입가격이 최대수입가격을 상회하게 되어 미국과 EU간의 합의내용에 배치되므로 최대수입가격을 상회하는 수입의 경우 차액만큼을 환급해 주는 CRS(Cumulative Recovery System)제도를 도입, 운영하고 있지만 수출국과의 분쟁이 계속되고 있다.

관세할당물량은 과거 수입실적을 기준으로 선착순 배정하고 관련 생산자단체나 수출업자에게는 배정을 금하고 있다. 할당물량 수입에 대한 신청이 할당물량보다 많을 경우에는 비례적으로 감축하여 배정한다. 그러나 할당물량에 부수되는 엄청난 수입차익으로 인하여 필요량을 크게 초과하여 수입신청을 하고 있어 실제로 개별 수입업자에게 배분되는 양이 적을 수밖에 없는 문제점이 있다. 과일과 채소의 경우에는 수입할당물량의 미소진 시에 수입된 물량이라는 사실이 확인되면 사후적으로 부과된 관세(관세상당치)를 환급하고 있다.

4. Agenda 2000

4.1. 개요

EU는 1992년에 시작된 공동농업정책의 개혁을 계속적으로 추진한다는 계획하에 새로운 개혁방향을 담은 'Agenda 2000'을 1997년에 제시하고 활발한 토론과 논의를 진행하고 있다. Agenda 2000은 1995년 12월 마드리드 EU각료회의에 제출된 농업전략문서(Agricul-

tural Strategy Paper)에 기초하여 작성되었는데 시장개방과 세계시장의 식품수요 증대에 대비하여 역내농업의 국제경쟁력을 제고할 것을 강조하고 있다. 아울러 종합적인 농업·농촌정책을 개발하고, EU차원에서 농업정책을 단순화하고 정책수행의 이행업무를 소속 회원국 등 하부단위로 이양한다는 내용으로 되어 있다. 1996년 11월 제1차 종합보고(First Cohesion Report)에서는 농업의 지속적인 구조조정과 시장지향적인 농정으로의 전환을 통하여 농업생산이 합리적으로 이루어지도록 하고, 농촌의 환경에 대한 잠재적인 가치와 고용능력을 감안할 것을 강조한 바 있다.

4.2. 농정개혁 성과의 평가

4.2.1. 시장정책(Market Policy)

Agenda 2000에서는 올바른 농정개혁을 제시하기 위하여 그간의 공동농업정책의 개혁과정을 평가하였다. 시장정책(Market policy) 부분의 경우 1992년 CAP개혁이 이루어지기 시작한 후 여러 분야에서 수급조절이 개선되고 공공재고는 감소한 것으로 분석하였다. 곡물은 휴경(set-aside) 정책으로 생산이 조절되고 가격경쟁력 향상으로 사료용으로의 내수가 증가하였으며 쇠고기는 가격조절을 위한 정부재고 수준이 급격히 감소했다는 평가이다.

농정개혁 이후 1992-96년간 농업소득은 연평균 4.5%씩 증가했는데 그 원인은 1) 가격조건의 개선으로 곡물과 유지작물의 경우 예상보다 시장가격이 높이 유지되어 농민들에게 과도하게 보상(compensatory payments)

하는 결과 초래, 2) 농민의 시장 적응능력 강화, 3) 농업취업자의 계속적인 감소 등을 들고 있다.

농정개혁의 환경에 대한 영향은 복합적인데 긍정적 효과로서는 축산단지의 장기적 조정, 휴경조치와 가격하락에 따른 비료, 농약 사용의 합리화를 들 수 있고 부정적 효과는 곡물, 유지작물에 대한 직접지불, 축산단지에 따른 과도한 생산과 환경 파괴이다.

마지막으로 지지가격 인하와 직접지불의 확대로 소비자잉여가 증가한 반면 정부지출과 납세자의 부담이 크게 증가하였다. 그러나 직접지불 제도는 세계시장가격, 환율, 개입재고 수준 등 불확실성에 영향을 받지 않게 되므로 정책을 보다 투명하게 시행될 수 있게 되었다.

4.2.2. 농촌개발 정책(Rural Development Policy)

지난 20년 동안 구조조정을 농촌지역의 복지 및 다양한 개발과 연계하여 추진한다는 차원에서 고부부가치 농산물의 개발과 유통, 농촌관광, 지역문화 및 환경과 관련한 투자를 활성화 해 왔다. 환경보전을 위한 정책과 지원은 농민과 일반국민들로부터 큰 호응을 얻고 있으나, 가격지지와 품목별 지원을 통하여 운영되고 있으므로 환경보전 효과는 미흡한 실정이다. EU의 농산물 시장정책, 구조조정 정책, 환경정책 등은 상호 연계성이 없이 병렬적으로 나열되어 추진되고 있다는 비판이 많다.

4.3. 장기 전망

주요 예측기관의 장기에측에 의하면 세계

적인 식량수요 증가율에 비해 농산물수출국의 생산증가율이 낮아 최소한 2006년까지 세계시장가격은 높은 수준에서 유지되고(곡물, 유지작물, 쇠고기, 닭고기, 치즈, 분유 등은 가격 강세, 돼지고기는 가격약세 예상) 수출국에 유리하게 작용할 것으로 전망하고 있다. 가격의 안정성은 재고의 감소로 전반적으로 불안정해질 것으로 보고 있다.

한편 85백만명씩 증가하는 세계인구와 도시화, 그리고 개도국의 소득증대에 따라 식량수요는 크게 증가하는 반면 식량생산은 증가는 하지만 증가율이 둔화되고, 개도국의 경우 가용농지의 제한, 환경적인 제약, 단수증가의 둔화 등으로 식량생산이 소비에 미달할 것으로 전망되었다.

그러나 현행 EU의 농업정책하에서는 역내가격과 세계시장가격과의 격차가 크게 축소되지 않을 것이며, UR협상의 수출보조금 감축의무와 관련 구조적인 과잉재고 문제가 2000년부터 발생할 것으로 보고 있다. 이 경우 설탕, 와인, 올리브유, 탈지분유 등의 세계시장점유율이 수출보조금감축에 따른 제약으로 감소할 가능성도 있다.

동구유럽 국가의 EU가입으로 농지는 50%, 농업종사자는 2배로 각각 증가할 전망이다. 이들 국가에서 농업의 구조조정이 이루어질 경우 농업의 고용효과가 감소하여 농촌경제와 농가소득원의 다양화가 필요할 것으로 보인다. 한편 CAP의 가격지지와 직접지불 정책이 신규 동구유럽 국가에 적용될 경우 농가간 소득불균형 현상이 초래되고 설탕, 우유와 육류 등의 과잉생산 문제가 발생하여 사태가 더욱 악화될 것이다.

건강, 식품안전 등 소비자의 관심이 증대되고 있으며, 식품소비패턴의 변화에 따른 간편식품의 수요증가와 함께 생산방식 동물보호 등 문화적 요인과 관련된 식품의 표준화와 규정문제도 발생할 것이다.

농업취업자는 연평균 2-3%로 감소하나, 농촌지역에서 농산물의 비식품수요가 창출되어 농가소득의 기회가 확대될 수도 있다. 일반 국민의 환경에 대한 관심고조와 함께 농업지원에 대해 긍정적으로 생각하게 되었다. EU의 농업정책은 과도하게 복잡다단하여 투명성과 효율성이 떨어지므로 정책의 단순화가 요구되고 있으며 소속 회원국의 재량권을 확대하기 위한 농정의 지방분권화가 필요한 것으로 보고 있다.

4.4. CAP의 장기목표와 개혁방향

4.4.1. 장기목표

1957년 로마조약 39조에 의해 법적효력을 갖게 된 EU의 공동농업정책은 40여년간의 시행과정에서 여러 가지 문제점과 시행착오에도 불구하고 당초의 농정목표를 유지하고 있다. 공동농업정책의 목표는 크게 4가지인데 첫번째 목표는 EU의 농업과 농정을 시장지향적인 방향으로 유도함과 동시에 구조정책을 통하여 국제경쟁력을 증대하여 후속협상에 대비하고 세계시장에서의 점유율을 확보해 나간다는 것이다. 두번째 목표에서는 농가별 지원의 차별화를 통하여 농가간 소득불균형 현상을 해소하고 자연자원 관리자 또는 경관유지자로서의 농민역할을 강조하는 등 농업소득 증대와 농촌지역의 생활수준 향상, 그리고 농업의 비경제적기능 유지에 중점을

두고 있다. 아울러 농업 및 비농업 분야에서 농민소득원을 다양화하여 도농간의 소득불균형을 해소하고 농민의 기업활동을 적극 유도하여 농촌경제를 활성화시키는 것도 중요한 목표이다. 마지막으로 소비자의 식품안전과 품질에 관한 관심이 고조됨에 따라 소비자가 선호하는 특정 지역농산물 또는 특정 생산방식에 따라 생산된 농산물에 대해 적극 지원할 계획이다. 현재 추진되고 있는 공동농업정책의 추가적인 개혁도 이와같은 농정의 기본 목표를 견지하는 선에서 이루어질 것으로 보인다.

4.4.2. 부문별 개혁방향과 내용

① 곡물, 유지작물, 단백질 작물

(Protein Crops)

곡물수요는 백색육의 수요와 생산의 증가로 완만히 증가하나 단수의 지속적인 증가로 생산이 증가(1996년 201백만톤에서 2005년 214백만톤으로 증가)할 것이며 특히 소맥의 경우 과잉상태가 초래될 수도 있는 것으로 보고 있다. 2001년부터 소맥과 사료곡물의 경우 수출보조금 감축규정에 따라 수출제약이 발생하여 정책의 변화가 없는 한 개입재고(intervention stocks)가 급격히 증가(2005년 58백만톤)할 것으로 전망이다. 유지작물은 단수의 정제와 UR협상 결과에 따른 식부면적 제한으로 생산량은 약간 수준 증가할 것이고 수입산과의 대체로 무역적자가 증대될 전망이다.

이와같은 곡물의 과잉재고 문제를 해결하기 위해서는 의무적인 휴경면적(compulsory set-aside)을 20%(현재 17.5%)까지 확대해야

하나 이는 수출시장점유율의 확보차원에서 바람직하지 못하고 결국 수출보조금을 감축하고 경쟁력을 강화하는 공격적인 정책이 시행되어야 할 것으로 판단하고 있다. 이러한 관점에서 EU집행위원회는 곡물(cereal)의 경우 개입가격(intervention price)을 현재의 119.19 ECU/ton에서 단번에 2000년 95.35 ECU/ton으로 20% 인하하고, 면적당 품목비 특정적 지급액(non crop specific area payment)을 66 ECU/ton의 수준에서 설정하되 시장가격의 변동추이에 따라 조정하여 과다 보상문제가 발생하지 않도록 할 계획이다. 의무적 휴경율은 0%로 하고 자발적 휴경을 허용하되 품목비특정적 보조금을 지급하는 것으로 되어 있다. 또한 회원국이 환경농업을 촉진할 수 있도록 환경농업 보조금을 신축적으로 지급할 계획이다.

② 쇠고기

재고수준은 2000년까지 감소할 것이나 2001년부터는 생산이 소비를 능가하고 수출보조금감축 제약으로 2005년에는 재고수준이 다시 1.5백만톤에 이를 전망이다. 과잉생산방지를 위해 생산통제보다는 수출환급(export refund)을 줄이고 새로운 수출시장 개척과 역내소비의 확대가 가능한 정책이 필요한 것으로 판단하고 있다. 집행위원회는 쇠고기의 시장가격 지지를 현재의 2,780 ECU/ton에서 2000-2002년 1,950 ECU/ton으로 감축하기로 하였다. 이와같은 가격수준은 국경조치, 수출정책, 그리고 개인재고 제도의 운용으로 유지가 가능할 것으로 보고 있다. 쇠고기에 대한 직접지불액도 계속적으로 인상하되 과도하게 보상되는 일이 없도록 한다는 계획이다.

③ 낙농

생산할당제도에 의해 우유생산은 1996년 121.6백만톤에서 2005년 118.1백만톤으로 감소할 것이나, 소비 역시 1995년 112.2백만톤에서 2005년 108.7백만톤으로 감소하여 동기간 중 9.0~9.5백만톤 가량의 과잉생산이 예상된다. 가장 문제가 되는 것은 낙농제품에 대한 수출보조금 지원과 관련한 제약이다. 치즈는 WTO 수출보조금 감축약속에 이미 제한을 받고 있으며 탈지분유의 경우에도 2000년대초 재고가 20만톤에 달해 수출보조금 지급에 제약이 발생할 것으로 보고 있다. 버터는 수출보조금 지급에 제약은 없으나 30만톤 가량의 수출시장이 계속적으로 유지되어야 과잉생산과 재고 문제가 해결될 것으로 판단하고 있다.

그러나 이러한 과잉생산 기조에도 불구하고 급격한 정책변화는 바람직하지 못한 것으로 판단하고 있으며, 집행위원회에서는 생산 쿼터를 2006년까지 확대하는 동시에 지지가격은 인하(10%)하고 평균단수 수준으로 생산을 조절하는 농가에게 두당 145 ECU씩을 지급할 계획이다.

④ Mediterranean products

담배의 경우 시장기능을 더욱 강화하고 올리브는 가격지지에서 직접지불의 형태로 전환한다는 계획이다. 과일과 채소는 가격지지에서 생산자조직의 지원과 경쟁력의 제고, 구조조정, 환경보전 등을 강조하는 방향으로 지원정책을 전환한 것으로 보인다. 포도주는 정책전환에 별 진전이 없는 상태이다.

⑤ 농촌정책

농촌은 환경보전과 여가활동과 관련하여 중요한 기능을 수행하고 있다는 것이 일반적인 인식이다. 정책대상 1지역(Objective 1 regions) 중 기존의 환경계획, 산림조성, 조기은퇴 등의 형태로 지원 받던 구역(Guarantee Section)은 조건불리지역(Less Favoured Areas) 보조계획으로 보장하고, 정책대상 2지역(Objective 2 regions)은 EAGGF, ERDF, FIGO에 의해 지원한다는 계획이다.

⑥ 농업환경 정책

농촌지역의 지속적발전(sustainable development)과 소비자의 환경수요 증대에 맞추어 농촌지역의 환경보전 기능을 더욱 강화하고 필요한 경우 소속 회원국에 의한 환경관련 직접지불 형태의 보조를 허용할 계획하에 있다. 자연적 가치가 있는 지역과 조건불리지역의 중복문제가 있으나 환경보전지역은 저투입 농법을 유도하는 방향으로 정책을 시행할 것으로 전망된다.

5. WTO 후속협상 전망

UR 농산물협상은 국내보조와 농업정책을 국제기준하에서 규율하도록 하고 비관세장벽을 철폐하여 관세화하는 등 제도와 정책의 전환을 통해 세계농업의 개혁을 이룰 수 있는 바탕을 마련했다는 데 큰 의의가 있다. 이에 반하여 WTO 후속협상은 UR협상에서 마련한 규칙과 원칙하에서 국내보조 및 수출보조의 감축과 시장개방의 폭을 확대하는 실질

적인 협상이 될 것이다. 그러나 최근 세계 농산물시장의 상황이 많이 개선된 상태이고 오히려 수급이 과부족의 기조에 있기 때문에 농산물 수출국들의 시장개방과 보조금 감축에 대한 요구의 강도는 크게 약화될 것으로 전망된다. 동경라운드에서도 1970년대 세계 농산물수급의 과부족 상황과 가격폭등 등으로 농산물의 무역질서를 개선해보자는 주장과 논리는 크게 약화되었던 사실이 있다.

EU는 현재 진행되고 있는 공동농업정책의 개혁작업(Agenda 2000)이 완료되고 내부적으로 개혁방향에 대한 합의점이 도출된 이후 가급적 늦게 후속협상을 시작한다는 것이 기본 입장이다. 그러나 후속협상의 개시전에 내부적인 농정개혁 작업을 완료해야 협상력을 극대화시킬 수 있다는 적극적인 입장도 만만치 않다.

EU 농업의 문제점과 현재 논의되고 있는 농정개혁의 주요내용 및 특징을 다시 한번 정리하면 다음과 같다.

- 1) 곡물, 쇠고기, 우유 및 유제품, 유지작물, 채소와 과일 등 전 농산물에 걸쳐 특히 동구권으로의 회원국 확대와 관련 과잉생산이 예견되고 있으며, 수출보조금 제약으로 공공재고가 증가할 전망이다.
- 2) 이와같은 과잉생산과 채고처리 문제로 수출보조금 감축에 가장 민감하고, 수출보조금 약속상한을 지키며 과잉재고 문제를 해결하기 위해서는 역내 농산물 가격을 인하(역내외 가격격차의 축소와 수출보조금 감축)할 수 밖에 없다.
- 3) 지지가격의 인하로 인한 생산감소 및 소득감소, 그리고 세계시장에서의 점유

율 감소를 억제하기 위하여 구조정책을 통해 국제경쟁력을 제고하고 직접지불을 증대시킬 것이다. 이는 EU 농업이 시장지향적인 방향으로 전환된다는 것을 뜻한다.

- 4) 지지가격 인하는 곡물 20%, 쇠고기 30%, 낙농품 10% 등으로 계획하고 있는바 이러한 가격을 유지하기 위해서는 최소한의 국경조치, 국내보조(가격지지), 그리고 수출보조가 필요한데 정책조합의 방향은 현재 상태로서는 불분명하다. 다만 역내가격을 위에서도 같은 수준으로 인하하면 수출보조금 약속수준을 준수하고 과잉재고의 문제도 해결할 수 있다는 판단인 듯 하다. 이때 인하된 수준에서의 역내가격을 유지하기 위해서는 최소한의 국경조치와 가격지지 보조가 필요할 것이다. 만약 국경조치만을 역내 가격지지의 수단으로 사용할 경우 곡물의 관세상당치 감축의 최대 허용치는 20% 내외가 될 것으로 보인다(UR에서 관세상당치 36%, 국내보조 20% 감축에서 관세상당치의 과대계상을 약 15%라고 간주하면 양부문을 동일률로 감축한 셈이며, 'Agenda 2000'에서의 국내가격 20% 인하와 관련 관세상당치는 최대한 감축 폭은 20% 정도일 것으로 보임).
- 5) EU 농업정책이 더욱 국내보조의 생산과의 불연계화(decoupling), 단순화, 지방분권화의 방향으로 나가고 환경과 농업의 외부효과를 강조하는 경향이 뚜렷해지고 있다.

이상과 같은 관점에서 후속협상에서 EU가 가장 관심을 가지고 협상에 임할 분야는 수출보조금 감축과 역내 지지가격의 인하에 따른 보상지불 등이다. 수출보조의 감축폭은 EU가 역내의 과잉생산에 따른 재고누적을 적절히 해소하고 일정률의 세계시장 점유율을 유지하는 한계 내에서 결정될 것으로 보인다. 수출보조의 감축률이 결정되면 이에 따라 관세 및 관세상당치와 국내보조의 감축폭도 결정될 것으로 보인다. 외형적으로 분야별 감축약속을 하더라도 실질적으로는 UR 농산물협상에서와 같이 국내보조, 국경조치, 수출보조를 동시에 고려하는 포괄적인 접근방식이 채택될 것으로 보인다.

국내보조의 경우 미국에서와 같이 계속하여 생산활동과의 불연계 방식인 직접지불로 지원방식을 전환할 것이기 때문에 'Blue box'의 허용화가 초미의 관심사일 것으로 보인다. 미국은 이미 96년 농업법에서 부족불제도를 없애 생산과 연계시키지 않는 방향으로 농업보조금의 성격을 바꿨으며, 케언즈 그룹은 절반정도로만 생산과 연계시키지 않는(half-decoupled payments) EU의 보상지불, 즉 'Blue box'를 철폐할 것을 계속적으로 요구하고 있다. 그러나 EU의 농정담당자들과 농민들은 생산과 연계시키지 않는 직접보조에 익숙치 않을 뿐만 아니라, 마땅한 정책개발에도 어려움이 많은 것이 현실이다. 현재는 환경관련 보조금이나 지역개발 보조금의 지급이 직접지불 정책의 대안으로 제시되고 있다. 이와 같이 국내보조금의 생산활동과의 불연계화는 기술적이고 실제적인 문제점들이 산적하여 EU가 단시일 내에 'Blue box'를 철폐하고 농

업정책을 전환하기는 어려울 것으로 전망된다. 우리나라 역시 구조조정 과정에서 소외된 농민들을 대상으로 직접지불 정책을 확대 적용할 필요가 있는바 후속협상에서 우리와 입장이 비슷한 EU와의 공조가 절대적으로 필요할 것으로 본다.

EU가 UR 농산물협상 결과를 이행하는 과정에서 직면했던 문제점으로 미루어 보아 그들이 후속협상에서 제기할 가능성이 높은 쟁점은 다음과 같다. 우선 낙농제품은 계속하여 수출보조금 지원이 필요할 것으로 판단하고 있으며 현재 농정개혁안에서 2중가격제도(two-tier pricing systems)가 제안되고 있다. 그러나 이는 캐나다의 국내의 가격차별(price pooling)에 의한 수출보조 논쟁과도 관련되는 사항이다. 사료곡물과 유지작물의 경우 수출보조금의 완전철폐(zero for zero approach)의 협상도 가능하지만 완전철폐시 고부가가치 농산물에 대한 시장접근을 대가로 요구할 것으로 보인다.

국영무역에 관해서 EU는 미국과 유사한 입장으로서 무역상대국들이 무역왜곡적인 국영무역 제도를 운영함으로써 수출경쟁과 수입시장 접근상에 상당히 큰 불이익을 받고 있다는 판단이다. 이와관련 관세할당물량의 수입할당과 관련한 수입권허가절차협상(Import Licensing Procedures)에도 관심이 많다. 마지막으로 EU의 주요 관심사 중 하나는 무역정책과 동식물검역조치에 성장호르몬, 유전자조작을 통하여 생산된 식품(genetically engineered foods) 등 소비자의 관심사항을 어떻게 반영할 것인가이다.

마지막으로 부기할 사항은 UR협상에서 일

관되게 유지했던 협상방식에 관한 것이다. EU는 Global Approach, 수출보조감축의 기준년도 조정(Front loading), 품목군간의 수출보조의 전용과 감축률의 기간별 조정, 관세의 품목간 재균형(Rebalancing), 최저수입가격제도 등 수많은 대안을 제시, 관철시켜 농정집행의 신축성을 확보한 점은 시사하는 바가 크다. 따라서 후속협상에서 우리나라도 일정한 협상포맷에 전품목을 일률적으로 적용시키기 보다는 품목의 특성과 수급여건을 고려, 다양한 형식의 협상결과가 도출될 수 있도록 노력해야 할 것으로 본다.

참 고 문 헌

- 이재욱 외. 1994. 「우루과이라운드 농산물협상 백서」 D94, 한국농촌경제연구원.
- 농림부. 1998. 4. 「WTO 농업위원회 논의사항」, 국제농업국.
- European Union. 1998. "Agenda 2000 - Agriculture ; Full Text,".
- The International Agricultural Trade Research Consortium. 1997. *Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Issues for the Next Round of Agricultural Negotiation*, Commissioned Paper Number 12.
- OECD. 1987. *National Policies and Agricultural Trade ; Study on the European Economic Community*, Paris.