

EU 확대와 공동농업정책

지난 5월 1일 유럽인들은 2002년 유로단일 통화 출범에 이은 또 하나의 역사적 주사위를 던졌다. 과거 중·동부 유럽 국가 등 총 10개국¹⁾을 신규 EU회원국으로 받아들인 것이다. 역사상 부국과 빈국이 협상을 통해 단일 경제권을 만든 전례가 없었고, 그것도 미국에 맞설 수 있는 거대 시장을 탄생시켰기 때문에 세계인들은 이러한 세기적 모험을 기대반 우려반의 시각으로 지켜보고 있다.

EU는 지난 40년간 막대한 재원을 들여 공동농업정책을 유지해 왔고 최근 잇따른 농정개혁을 단행하면서 많은 변화를 모색하고 있는 상황이다. 따라서, EU확대에 따른 복잡한 문제에 어떻게 준비해 왔고, 대다수 전통적인 농업국가인 신규회원국의 각기 다른 특성을 어떻게 접목시켰는지 궁금하지 않을 수 없다. 또한, 남과 북이 분단된 국가로서 통일에 대비한 준비가 필요하고 개방 확대와 농업 구조조정을 동시에 감당해야 할 우리의 현실 속에서 이번 EU확대는 단순한 뉴스차원을 넘어 그 준비과정이 깊이 있게 연구되고 앞으로의 진행도 세심하게 관찰되어야 한다고 믿는다.²⁾

1) 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 사이프러스, 말타 등

2) 참조 사이트 http://europa.eu.int/comm/agriculture/eu25/index_en.htm

1. EU 확대의 의미

거시적으로 보면 EU의 농업종사 인구는 과거 700만명에 신규가입국 농업인구 400만이 추가되어 약 1,100만명으로 늘어났다. 경지면적 또한 1억 4,000만ha에서 3,800만ha가 늘고, 농업인구로는 57%, 경지면적으로는 30%가량이 증가한 셈이다. 다만, 신규 가입국의 농업생산성이 낮아 생산액면에서는 약 6%증가한 것으로 추산되지만 생산잠재력이 높아져 향후 농업생산액은 크게 늘 것으로 예상된다. 25개국간 역내 관세가 없어지고 수출 쿼터가 소멸되면서 이제 EU 농업은 4억 5,000만명의 소비자를 대상으로 국경 없는 치열한 경쟁을 치러야한다.

표 1 신규가맹국 개황

국 가	인구	1인당GDP (EU평균 대비)	농지면적	경작가능 농지면적	전체GDP 농업기여도	농업 취업비율
	1,000명	%	1,000ha		%	
사이프러스	790	83	117	72	4.0	4.8
체코	10,260	61	4,278	3,076	4.2	4.6
에스토니아	1,377	37	1,433	1,120	5.7	7.1
헝가리	9,917	52	5,865	4,614	4.3	6.1
라트비아	2,406	30	2,480	1,842	4.8	15.1
리투아니아	3,689	28	3,487	2,930	7.2	16.5
말타	392	38	10	9	2.6	2.3
폴란드	38,403	50	18,392	13,974	3.8	19.2
슬로바키아	5,403	73	2,450	1,450	4.5	6.3
슬로베니아	1,985		510	285	3.3	9.9
신규가입 10개국	74,796		38,479	28,496		
EU15개 회원국	375,346		142,614	74,470	1.5	4.7

농민입장에서 보면 기회와 도전이 동시에 존재한다. 안정적 내수시장 확보와 고소득층 소비계층의 증가는 신규 회원국의 경쟁력 있는 농가들에게는 낮은 생산비를 이점으로 한번 해 볼 수 있는 좋은 기회이다.³⁾ 농촌 지역 개발과 농업구조조정에 필요한 투자를 유치할 수 있고 무엇보다 직불금 혜택으로 농외소득이 늘어나는 점은 제일 큰 매력이다. 신규 회원국의 농업분야 총 소득은 2002년 대비 2010년에 약 35%가량 증가할 것으로 기대하고 있다.

기존 회원국 농민들도 성장잠재력이 있는 중동부 유럽의 소비시장을 안정적으로 확보했다는 점은 긍정적 측면이다. 반면, 경쟁력이 뒤쳐진 농가입장들은 경쟁심화로 소득감소와 경영위기를 우려하고 있어 이들에 대한 특단의 정책적 수단이 요구되고 있다.

2. EU 확대를 위한 준비

1993년 덴마크 코펜하겐에서 중동유럽 각국의 향후 EU가입을 논의하여 이른바 ‘코펜하겐 기준’을 제시하면서 EU 확대논의가 본격화 되었다. 신규 회원국 지원을 위해 다양한 지원 프로그램(Phare, ISPA, SAPARD)을 만들었고 특히, 농업분야는 SAPARD⁴⁾를 통해 농촌개발체계를 사전에 갖추 수 있었다.

한편, 지난 2000년부터 EU와 교역을 촉진시킬 목적으로 수입관세 면제

3) 최근 연구결과에 따르면 중동부 국가의 닭고기산업은 이미 외자유치를 통해 경쟁력을 키워왔고 약 60만톤의 역내 수출증가를 예상하고 있다. 한편, 품질이 우수한 돼지고기를 생산하고 있는 EU 15개국의 경우 신규회원국으로 약 30만톤을 더 수출할 것으로 기대하고 있다.

4) Special Accession Programme for Agriculture and Rural development; 중동부 10개국의 EU적응 촉진을 지원하기 위한 농업프로그램, EU와 개별국가의 co-financing이나 집행의 자율성을 최대한 보장, 2003년말 현재 약 13,000개의 프로젝트 계약

와 동시에 수출환급금을 없애는 방식으로 Double zero agreement를 시행하여 전체 농산물의 약 70%에 대해서는 이미 무관세 교역이 이루어져 왔다.

행정적으로도 EC(European commission)내에 EU확대 전담 집행위원을 신설하고 매년 가입준비 상황에 대한 보고서를 발간하였으며 전문가들의 현장점검을 통해 이를 확인해 왔다. 또한, 1998년부터는 기존 EU 15개국의 공무원들이 가입후보 국가들에 파견되어 현지 국가 공무원들과 2년씩 함께 일하면서 교육 및 조언하는 twinning 프로그램 총 475개를 시행하였다.

이러한 노력의 결과 2002년 12월 니스 정상회의에서 10개국의 신규 EU회원 가입이 결정되었고 2003년 4월 유럽의회 승인을 받아 같은 달 그리스 아테네에서 가입협정이 체결되었다. 이후 국가별 국민투표, 의회비준을 거쳐 가입절차가 마무리됨으로써 계획대로 금년 5월 1일 발효 이른 것이다.

3. 공동농업정책의 적용

공동농업정책(CAP)의 기본 취지와 방향은 신규 가입국 모두에 가감없이 즉시 적용된다. 소비자의 안전과 직결된 식품안전 분야가 대표적 사례이다. 다만 CAP 운영의 경험이 적어 이행기간이 필요하고 EU 15와의 농업 발달에 상당한 격차가 있는 것도 사실이기 때문에 일부 조치에 대해 특별한 배려를 인정하고 있다.

첫째, 농업인에 대한 직불금은 금년기준 25%에서부터 출발, 점차 지급 수준을 높여 10년 후인 2013년에 EU 15와 같게 맞춘다는 방침이다. 그러나, 기존 EU 15 회원국 농민들과의 격차를 완화하기 위한 국가별 추가분(topping-up)⁵⁾을 감안할 때 실제 농가에 돌아가는 직불금은 약 60%전후에

이르게 된다. 또한 2006년까지 신규 가입국의 여건에 따라 한시적으로 top-up에 소요되는 비용 중 최대 20%까지를 농촌개발기금-EU와 공동으로 조성-에서 사용할 수 있도록 허용하고 있다.

둘째, 직불금 산출방식도 단순화시켜 놓았다. 지난해 CAP개혁합의에 따라 EU-15국가들은 생산과 비연계(decoupling)된 형태로 기존 직불금제도 개편을 준비하고 있다. 즉, 2000~02년을 기준년도로 삼아 농가단일직불(Single Farm Payment)제도를 국가별 특성에 맞게, 내년부터 늦어도 2007년까지는 모든 회원국이 도입할 계획이다.

그런데, 신규 가입국의 경우 기준년도 데이터가 없어 경지면적을 기준으로 지급할 수 있도록 단순화하는 한편, 농민들의 의식과 영농수준이 아직 부족한 사실을 인정하여 당장 직불관련 의무준수규정(cross-compliance)⁶⁾에 대해서는 선택적 유예를 인정하는 SAPS(single area payment scheme)를 적용한다는 방침이다. 단, 유예기간은 3년을 원칙으로 하고 2년의 범위내에서 더 연장할 수 있도록 되어있다. 개별 가입협상 결과, 총 10개국중 8개국은 SAPS를 적용기로 하였고 말타와 슬로베니아는 EU 15국 방식의 직불방식을 선택하였다.

셋째, 상당수 신규회원국들은 EC와 개별 협의를 통해 민감분야에 대한 과도기적 특혜를 부여하고 있다. 예를 들면, 곡물보조에 있어 품질기준을 다소 완화하는 문제, 설탕에 대한 특별 수입쿼터 인정, 포도 재배 권리에 대한 예외 인정, 가축사육밀도 기준준수 기한 연장, 토지취득에 관한

5) 개별국가가 EC와 협의하여 추가로 지급하는 직불금. 최대 30%를 추가로 보태는 방식과 국별 EU가입 이전 지급수준+EU 15지급수준의 25%+10%추가 지급방식 중 선택가능

6) 직불의 전제로서 의무준수사항, 2000년부터 친환경영농의무를 구체화하여 직불과 연계한 데 이어 2003년 CAP개혁안에서는 식품안전, 동물복지, 영농종사자의 안전 등을 의무조항으로 추가시키는데 합의

국내법 규정 잠정 인정 등 국가별 상황에 따라 내용을 달리하고 있다. EU 15 개국이 시행하고 있는 생산제한 조치⁷⁾에 대해서는 국가별 EU 가입협상에 포함하여 합의되었다. 참고로, 농가별 우유쿼터 배정문제에 대해서는 슬로베니아와 폴란드가 1년의 유예를 인정받았다.

넷째, 중동부 유럽국가에 대한 농촌개발 지원은 SAPARD를 통해 이루어져 왔다. EU의 재정지원은 농촌개발 분야에 집중되어 있고 그 이유는 가격 지지보다는 농촌개발프로그램이 지역경제 활성화와 농촌주민들의 전반적 삶의 질을 높이는데 효율적이라고 판단했기 때문이다. 가입이후에도 이러한 지원들은 회원국과 EU간 합의에 따라 공동펀드방식의 특별 농촌발전프로그램 형태로 계속될 예정이다. 다만, EU 15개국에 대한 농촌개발지원⁸⁾과 비교할 때, 추가적인 지원을 허용하고 있다. 예컨대, 구조조정에 따른 준생계농⁹⁾(semi-subsistence) 소득지원, 생산자단체 조직지원, 기술지원, 직불금 추가지원(topping-up), EU 기준을 충족시키는데 필요한 지원, 기술보급 및 상담 지원, Leader+ 방식의 지역개발 역량강화 등으로 매우 다양하다.

특히, 그 중에서도 흥미로운 것은 준생계농 소득지원이며 내용을 보면 이들 농가를 상업적으로 자립가능한 농가로 업그레이드 되도록 지원하되 그 과정에서 소득지원을 병행한다는 방침아래 최장 5년 동안 농가당 매년 최대 1천유로¹⁰⁾(약 140만원)를 추가로 보조한다는 것이다.

7) 생산쿼터(우유, 설탕, 담배, 감자전분) 일부품목에 대한 가격 보장물량 및 면적 상한, 축산분야의 장려금 보조상한, 곡물생산의 기준면적과 참조산출량 등

8) 기존 농촌개발 프로그램; 농장 현대화 시설투자, 식품가공공장 투자, 조기은퇴지원, 젊은 농업인 양성, 지역개발, 조건불리지역(저생산성지역이라는 표현이 더 적절)지원, 농업-환경연계 프로그램, 농경지 나무심기 사업 등

9) 자가소비를 목적으로 농산물을 생산하는 농가, 일부 남은 농산물을 판매하여 소득을 올림

10) 폴란드의 경우 1,250유로를 상한으로 지원

유럽농업지도보증기금(EAGGF)¹¹⁾ 중 2004~06년동안 신규 회원국의 농촌개발에 사용될 재원은 보증기금이 약 8조원, 지도기금이 약 3조원 정도이다. 농촌개발사업은 EU와 회원국 정부의 공동보조 형태를 취하고 있으며 EU의 보조율은 최대 80%(농업-환경연계 프로그램과 동물복지 부문은 85%)이다.

EU 확대에 소요되는 비용을 고려해서 2006년 EU예산은 1,065억유로를 책정하고 있고 이중 15%에 달하는 160억 유로는 신규 회원국에 할당될 예정이다. 신규 회원국들은 이 160억 유로 중 약 30%(48억유로)를 농업에 쓰게 되며 다시 이 가운데 40%는 농촌지역개발에 사용될 계획이다. 따라서, 일반적으로 EU확대로 직불소요가 가장 클 것으로 알고 있으나¹²⁾ 사실은 지역개발 분야가 제일 큰 포션을 차지하고 있다.

끝으로, 농업정책 담당자의 입장에서는 집행기관의 문제를 살피는 것이 중요하다. 납세자들의 소중한 재원이 제대로 쓰여지기 위해서는 자금집행을 잘 통제, 모니터링 하는 시스템이 정립되어 있어야한다.

일반적으로 CAP 농업자금의 통제시스템은 다음과 같이 간략히 정리할 수 있다. EAGGF은 각 회원국이 집행과 부과금징수, 과오급 환수 등의 책임을 지고 있으며 EC에서는 주로 현장 불시점검 방식(연간 약 200회 이상)으로 회원국의 통제를 재감시한다. 이를 통합행정통제시스템(IACS)¹³⁾이라고 하는데 CAP를 운용하기 위한 필수적 수단(기관)이다. 만약 회원국의 통제에

11) CAP를 집행하는 기본기금, 1962년에 조성, 불어 이니셜을 따서 FEOGA라고도 함. 최근에는 EU전체 예산의 약 절반에 조금 못미침(연간 약 60조원), EU역내 GDP의 약 0.5%에 해당

12) 직불은 2013년까지 100%수준을 맞출 것임. 2006년 신규 회원국에 사용되는 농업 분야 EU예산 48억 유로= 직불 17억유로, 농산물 지출 10억유로, 지역개발 20억유로 등

13) Integrated administration and control system

문제가 발견되면 회수를 명하고-회수금액을 정확히 가려낼 수 없을 경우에는 집행금액의 일정비율¹⁴⁾만큼- IACS운영이 만족스럽지 못하다고 판단하면 월 단위의 자금집행을 거절할 수 있다.¹⁵⁾ 그렇기 때문에 농업인은 상당한 양의 증빙자료를 갖추어 놓아야 한다. 회원국들은 컴퓨터를 활용해서 이들 정보를 크로스 체크하고 현장 불시점검을 통해 사실을 확인하는 한편, 위성사진 판독 등 원격장비 등도 활용하고 있다.

현재 신규 회원국에서는 CAP집행기관을 구성하고 자국정부 주도로 인증 절차를 마무리하고 있으며 EC가 사후적으로 인증의 적정성을 정밀 조사할 예정이다.

4. 시사점

EU 확대라는 역사적 사건을 맞아 CAP가 신규회원국들에 어떻게 적용될 것인가 하는 의문을 출발점으로 농업분야의 내용을 살펴보았다. 베를린 장벽이 무너진 지 15년, 짧게는 니스 정상회의 이후 3년여 만에 신규 회원국 가입과정을 살펴보면서 몇 가지 시사점을 제시한다.

첫째, 철저한 준비와 실용적 접근 자세를 들 수 있다. 신규 회원국들의 사정을 반영하되 공동농업정책의 원칙과 큰 틀을 지켜내기 위해 기존회원국과 신규 회원국 농업인들을 대상으로 EU확대의 이점들을 널리 홍보해 왔다. 윈윈(Win-Win)의 비전을 확산시킴으로써 자신감을 가지고 긍정적 관점에서 문제를 풀어가는 동기를 제공한 것이다. 또한, 현지 CAP적용에 필요한 행정·

14) 2%, 5%, 10%, 또는 25%이상. 따라서 회원국들은 CAP모니터링시스템과 회계 통제장치를 강화하기 위한 노력을 게을리 할 수 없다.

15) 회원국은 재심청구와 청문의 권리를 가진다. 또한 주요 조치들에 대해서는 전문가로 독립패널을 구성하여 회원국의 의견을 듣고 종국적으로는 유럽사법재판소에 가져갈 수도 있다.

집행체계 구축에 주력함으로써 신규 회원국에 대한 우려와 불확실성을 낮추어갈 수 있었다.

둘째, 신규회원국의 입장에서 자율 역량강화를 강조한 부분이다. 아무리 좋은 제도와 계획을 내놓더라도 반칙하는 사람들은 있게 마련이고 결국, 성공의 열쇠는 농업인들의 자구노력이 뿌리내려야 한다는 깨달음이 있기에 가능한 일이었다. 특히, 농촌정책에 우선순위를 두되 회원국 정부의 자율성을 최대한 존중함으로써 문제해결 능력을 키우는데 많은 시간과 노력을 기울여왔다. 농촌정책의 범위를 농촌사회 유지와 농업 후계인력 양성, 환경과의 조화 문제 등 매우 폭넓게 접근함으로써 사회적 지지와 협력을 끌어내는 노력도 게을리 하지 않았다.

셋째, 구조조정의 연착륙에 필요한 정책적 수단을 강구하였다. 사실 동구 유럽을 다녀보면, 6, 70년대 우리 농촌의 모습을 떠올리게 한다. 영세 소농의 시각에서 이번 EU의 확대는 농업선진국에 속하는 기존 EU 국가들과 동시에 FTA를 체결하고 치열한 경쟁을 통해 구조조정을 감내해야 하는 위기의 상황인 것이다. 그렇기 때문에, 이에 대한 보완수단으로서 농촌정책과 직불금, 그리고 경영혁신이 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 특히, 경영혁신을 위한 생산자 단체의 조직화, 선진 기술과 자본도입, 가공산업 육성 지원 등은 우리에게도 시사하는 바가 크다.

(윤동진 ydj@maf.go.kr 02-500-1569 농림부)