

EU, 가맹국 확대와 농업보조금

유럽연합(EU)은 2004년 5월 1일자로 중동구권 10개국이 신규로 가입하여 회원국은 25개국으로 늘어났다. 이로써 역내 총인구 4억 5,500만명, 총면적 393만 km², 총생산(GDP) 9조 6,130억 유로에 달해 미국에 필적하는 거대경제권이 탄생하게 되었다.

EU 예산총액은 2003년 현재 1,021억 유로이다. 이 중에서 42%에 해당하는 약 426억 유로의 공동농업정책(CAP) 예산이 향후 확대된 EU에서 어떻게 집행될지를 포함하여, EU에서의 CAP 변화와 예산 운용실태 등에 대해 살펴본다.

1. 농업예산의 변화

EU 예산은 집행위원회 등 EU의 각 기관이 회원국을 위해 집행하는 예산으로서 회원국 정부의 독자적인 예산과는 별도로지만 EU 국민총소득(GNI) 총액의 1.24%라는 상한이 정해져 있다. 2003년의 경우 EU 예산총액이 1,021억 유로이었는데, 그 내역은 CAP 등 농업예산과 구조정책예산이 약 80%를 차지하고, 나머지는 조사 및 운용비용 등이다.

확대된 EU의 예산은 신규 가입한 중동구권 국가를 포함한 회원국간의 지역격차 시정을 목적으로 하는 사회간접자본 정비와 고용 창출 등 구조정책예산에 중점을 두기 때문에 그 액수가 지속적으로 증가될 것이다.

CAP 예산이 전체에서 차지하는 비중은 1985년의 73.4%에서 2004년에는 37.1%로 감소하였다. 또한, 최근 발표된 2007년부터 적용될 예산안에 따르면 CAP 예산은 다소 감소되는 추세임을 감안해도 2013년에는 26.7%까지 감소할 것으로 보인다<표 1>.

표 1 EU 예산에서 차지하는 CAP 예산 추이

단위 : 백만유로, %

	EU예산총액 (A)	CAP 예산 (B)	비율 (B)/(A)	EU 회원국수
1985	27,900	20,500	73.4	10
2000	93,792	37,352	39.8	15
2003	102,145	42,680	41.8	15
2004	115,434	42,769	37.1	25
2007	133,560	43,500	32.6	25+□
2010	146,670	43,034	29.3	?
2013	158,450	42,293	26.7	?

자료 : EU 홈페이지

표 2 EU 예산의 세입재원 현황

세입내역	2003년도예산		2004년도예산	
	백만유로	%	백만유로	%
과징금 (농업과징금과 설탕과징금)	1,426	1.5	1,219	1.2
공통관세 (역외 수입품에 부과되는 관세)	9,480	10.2	10,155	10.2
부가가치세 (회원국 과세기준 1% 미만)	21,748	23.5	14,324	14.4
국민총소득(GNI)대비 분담금	51,357	55.5	73,221	73.4
기타	8,514	9.2	806	0.8
합계	92,525	100	99,724	100

자료 : EU 홈페이지

EU 예산재원은 모두 고유재원으로서 과징금, 공통관세, 부가가치세, 분담금 등 4개 수입원으로 이루어진다. 2003~04년도의 내역은 <표 2>와 같다. 이른바 전통적 고유재원(농업과징금, 설탕과징금, 공통관세) 및 부가가치세에 대한 재원 의존도는 크게 줄어들고 있고, 회원국의 분담률이 공평히 배분되도록 하기 위해 국민총소득(GNI) 대비 일정비율로 부담하는 분담금 비율이 급격히 높아졌다. 특히 2004년 EU 동방확대로 인해 이러한 경향은 더욱 뚜렷해져, 2004년도 GNI 대비 EU 재원비율이 세입재원의 73.4%까지 달하고 있다.

2. CAP 개혁과 보조금 전환

CAP은 40년 이상의 역사를 갖고 있는 제도이다. 이것은 1957년에 조인된 EEC(유럽경제공동체) 설립조건인 로마조약에 근거를 두고있다. 1962년에 창설된 CAP는 EU 농업정책의 근간을 이루는 것으로 현재까지 수차례의 개혁이 이루어져 왔다.

2차 세계대전으로 인해 황폐해진 EU 역내의 농축산물 생산을 자극하고, 수입과징금으로 EU 역내시장을 제3국과 분리하여 농산물가격 유지에 성공하여 목적대로 역내 생산이 확대되었다. 그러나 1980년대부터 이와는 반대로 EU 역내가격 설정에 의한 과잉생산과 재정부담 증가 문제가 대두되었다.

EU는 이러한 모순을 해소하기 위해 농산물 가격지지에서 농가에 대한 직접지불제로 정책을 전환하였다. 1986년부터 우루과이 라운드(UR)로 시장개방압력이 높아지자, EU는 국제경쟁력 강화를 위해 개입가격 인하와 이에 연계한 수입가격 인하를 단행하여 소비자에게 저렴한 농축산물을 제공하는 한편, EU 역내 농가에게는 소득감소분을 직접지불방식으로 보상하였다.

또한 EU는 UR에 이은 WTO에 의한 국제무역의 자유화가 가속화되는 가운데, 중동구권 국가들의 EU 가입, 농산물 수급불균형 확대우려, 환경문제 등을 고려하여 ‘아젠다 2000’에서 CAP 개혁을 제안하여 베를린 유럽이 사회의 승인을 얻어 2000년부터 2006년까지의 7년간의 정책이 결정되었다.

그 후 2003년 6월 난항 끝에 EU 농업각료이사회에서 아젠다 2000에 기초한 CAP 개혁에 합의가 이루어졌는데, 휘슬러 농업담당 집행위원의 강력한 리더십 아래 WTO 농업협상의 세부원칙 합의를 시야에 넣고, 생산과 분리한 단일직불제에 의한 디커플링 도입이 합의되었다.

그러나 디커플링 도입에 있어서는 회원국간 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어, 생산량과 연계하여 무역을 왜곡시키는 직불제에서 생산과 분리된 디커플링에 의한 직불제(단일직불제)로 완전히 이행되지는 못하였다.

단일직불제는 곡물, 소고기, 낙농 등을 대상으로 원칙적으로 2005년부터 실시하기로 결정하였으나, 2년간의 유예기간(낙농은 2008년부터)이 설정된 데다, 많은 품목이 일정 정도 현상 유지되게 되었다. 쌀을 제외한 소맥과 대두 등의 곡물은 보조금의 75%가 생산에서 분리되나, 나머지 25%는 현행대로 유지(듀럼밀은 50%까지) 할 수 있다. 또한 곡물에 대한 개입가격 인하가 유보되었기 때문에 보조금문제에 대해서도 타협을 했다는 인상이 강하고, 역내 농가에 대해 여전히 보호정책을 쓰고 있어 아직도 생산의욕을 자극하는 요인을 남겨두고 있다.

예를 들어 곡물의 경우 1992년의 CAP 개혁으로 역내 개입가격은 인하되었으나, 그 인하분이 그대로 직불제로 보상되었다. 그 후 1999년 ‘어젠다 2000’의 CAP 개혁에서는 개입가격 추가인하분의 절반이 직접 지불되어 오늘에 이르고 있다. 소맥 개입가격은 1995년에는 톤당 119유로이었으나, 7년 후인 2002년에는 101 유로까지 약 18% 인하되었다. 그러나 직불제의 실적은 톤당 1995년 52유로, 2002년이 63유로를 기록하고 있다.

즉, 2002년에는 소맥의 역내 보증가격을 국제시장가격에 맞추기 위해 EU는 생산농가에 대한 개입가격 추가 인하를 실시, 가격이 1톤당 101 유로로 결정되었으나, EU 회원국 중에서 가장 경쟁력이 있는 프랑스의 소맥 생산비용(160유로/t)을 크게 밑돌고 있다. 이 차액은 과거 식부면적과 수확량을 기준으로 한 직접지불 63유로/t으로 메워지기 때문에 농가는 수출보조금 없이 실질적인 덤핑수출(국내시장가격보다 낮은 가격)이 가능해진다.

표 3 CAP 개혁의 개요

	개입가격 (지지가격)	직불제 (농가 대상)	농촌개발 등	특기사항
1962년 (CAP창설)	역내 농산물 가격을 국제시장 가격보다 높게 설정하여 보호		조건불리지역, 농업·환경보호대책에 대한 지원 (1975년 이후)	○증산은 달성. 재고과잉, 수출보조금으로 재원부담증가 ○근대적 농법으로 환경에 대한 영향 심각
1992년 (CAP개혁)	곡물·소고기 등 대폭인하 (곡물은 3년간 29% 인하)	개입가격 인하의 대가로 도입	곡물생산조정과 가축조방화 관련 조치로 환경 보전과 전원지역유지에 지원	○1993년 UR타결로 직불제는 생산 조정과 연계한 Blue box로 정의 ○생산억제에 의한 재고과잉 축소, 시장균형에 의한 가격안정은 높이 평가
1999년 (아젠다 2000)	추가 인하(곡물은 2년간 15% 인하)	단가인상(개입가격인하 절반 상당을 인상)	농업의 다원적 기능을 중시하는 농촌개발정책 강화	○WTO 뉴라운드 진전과 중동구권 국가들의 EU가입에 따라 농산물 수급불균형과 환경문제를 고려 ○회원국간 이해조정 난항
2003년6월 (중간점검)	낙농(분유15%, 버터25%), 쌀(50%) 인하. 단 곡물인하는 실시하지 않음	대부분을 각 작물의 생산요소와 분리(디커플링), 대규모농가에 대한 단계적 감축(모듈레이션)	대상분야 확대(모듈레이션에 새롭게 품질, 식품안전, 동물애호를 추가)	○Amber·Blue box에서 Green box로 이행 ○디커플링에 의한 지불조건으로 환경보전, 식품안전, 동물애호, 노동안전에 관한 법령준수와 농지유지관리를 포함한 복합준수를 의무화
2007년 이후 (아젠다2000 종료후)	○2007년부터 2013년까지의 7년간 예산상한이 2004년 2월에 발표 ○7년간 CAP 예산은 3,010억 유로, 2009년 이후 약간 감소, 디커플링에 의한 직불제 확대와 농업환경, 청년농업인대책, 조건불리지역대책 등 Green box에 의한 농촌개발비 충당이 주요 내용 ○향후 논의를 거쳐 2005년 중반 합의 목표			

3. 신규회원국에 대한 보조금

EU 신규회원국은 현행회원국과 같은 수준의 농업보조금 수령을 기대하고 있었다. 그러나, DDA 농업협상 진전을 위해 CAP 개혁으로 신속히 보조금을 감축해야 하는 EU에 있어서 충분한 재정지원을 할 여유가 없다. 특히 농업보조금의 최대 수혜국인 프랑스를 비롯해 아일랜드, 스페인, 포르투갈, 이탈리아, 그리스 등의 CAP 보조금 ‘순수급국’의 보조금 감축에 대한 불만이 높아, 2003년 6월 아젠다 2000에 의한 CAP 개혁합의가 마지막까지 진통을 겪었던 일이 기억에 선명하다.

때문에 확대된 EU 신규회원국은 개혁과정에 있는 CAP에서 상당한 자기 부담을 지게 되었다. 신규회원국에 대한 디커플링에 의한 직접지불은 2004년에 확대전의 EU 수준의 25%에서 시작해서, 매년 단계적으로 인상하여 10년 후인 2013년에는 100%까지 올리기로 하는 타협안이 나왔다.

그래서 신규회원국 10개국은 기존의 EU 수준까지 끌어올리기 위해 자국 예산에서 지출할 필요가 생기게 되는데, EU는 이들 생산성이 낮고, 소규모 농가가 많은 중동구권 국가에 대해 초년도부터 CAP의 전면적용을 피하고, 농업구조개혁과 생산성 향상을 촉진하는 수단을 도입하였다.

그런데 <표 4>와 같이 구매력 기준 EU 각국의 1인당 GDP는 EU 15개국 평균을 100으로 했을 때, 가장 높은 룩셈부르크는 189, 가장 낮은 라트비아는 35로 5배 이상이나 차이가 난다. 또한 현재 CAP 예산이 약 40% 이상을 차지하는 EU 예산의 회원국간 부담비율은 확대되기 전의 15개국이 96.7%를 차지하고, 신규 회원국 10개국은 불과 3.3%에 지나지 않는다.

표 4 EU 25개국 주요 경제 및 농업통계, 2002년

	1인당 GDP ^(주)	국토면적 (1,000km ²)	인구 (1,000명)	농업인구 (1,000명)	농업취업 인구비율 (%)	평균 경지면적 (ha)	실업 률 (%)	EU예산 부담 (2004년) (%)
EU 15개국	100	3,234	377,787	6,357	4.0	18.7	7.7	96.7
룩셈부르크	189	3	444	4	2.0	45.3	2.8	0.2
아일랜드	126	70	3,883	121	6.9	31.4	4.4	1.3
덴마크	114	43	5,368	88	3.2	45.7	4.6	2.1
네덜란드	112	36	16,105	218	2.9	20.0	2.7	5.5
오스트리아	110	84	8,139	212	5.7	17.0	4.3	2.2
벨기에	108	31	10,310	73	1.8	22.6	7.3	4.0
영국	104	244	58,922	391	1.4	67.7	5.1	11.9
핀란드	103	338	5,195	133	5.5	27.3	9.1	1.5
프랑스	103	549	59,344	987	4.1	42.0	8.8	17.1
독일	102	357	82,440	902	2.5	36.3	8.6	22.0
이탈리아	102	301	56,994	1,072	4.9	6.1	9.0	14.2
스웨덴	102	450	8,909	110	2.5	37.8	4.9	2.8
스페인	84	505	40,409	964	5.9	20.3	11.3	8.7
포르투갈	69	92	10,336	640	12.5	9.3	5.1	1.4
그리스	66	132	10,988	624	15.8	4.4	10.0	1.8
신규회원국	46	739	73,927	3,880	13.4	-	10.2	3.3
키프로스	74	9	679	17	5.4	-	3.9	0.1
슬로베니아	74	20	1,994	89	9.7	-	5.9	0.2
말타	69	0.3	399	3	2.1	-	5.2	0.0
체코	60	79	10,215	232	4.9	-	7.0	0.6
헝가리	57	93	9,868	233	6.1	-	5.6	0.6
슬로바키아	47	49	5,385	139	6.6	-	18.7	0.2
에스토니아	41	45	1,356	38	6.5	-	9.4	0.1
리투아니아	39	65	3,450	265	18.6	-	13.0	0.1
폴란드	39	313	38,237	2,713	19.6	-	19.9	1.3
라트비아	35	65	2,344	151	15.3	-	13.2	0.1

자료 : EU 홈페이지를 바탕으로 작성

주 : 구매력 기준(PPS)(EU15개국 평균=100)

EU 15개국과 신규회원국 10개국의 경제적 격차는 확연하다. 국가에 따라 사정은 다르나 실업률은 전체적으로 높고, 농업대국인 폴란드를 비롯해 구소련권 국가들은 영세농가가 많은 데다 비효율적인 경영의 대규모 집단 농장이 많이 남아 있는 곳도 있다. 또한 신규회원국은 이제까지 EU 각국이 오랜 시간에 걸쳐 구축해 온 EU 기준을 단기간에 도입해야 하는데, 식품위생기준 하나만 보더라도 폴란드에 있는 3,300곳의 식품가공공장 중 그 기준을 충족하는 공장은 불과 70곳에 불과하다고 한다.

농업경영기반과 재정기반이 전체적으로 약한 신규회원국들을 포용한 EU는 새로운 확대와 발전을 목표로 발을 내딛고 있다. CAP 개혁은 앞으로 계속될 것이나 보조금문제를 포함하여 향후 동향을 주목해야 할 것이다.

자료 : <http://www.zenchu-ja.org/wtonougyo.htm>에서
(김태곤 taegon@krei.re.kr 02-3299-4241 농정연구센터)