

# EU, 공동농업정책 개관

유럽연합(EU)의 지리학적 특징은 농촌으로 대변될 수 있고, 지역 주민의 직업과 활동에 의해서 많은 차이가 난다. 유럽의 자연환경과 다양한 농업·임업 형태, 그리고 이와 관련된 산업으로 인해 유럽의 농촌지역은 매우 다양한 모습을 보이고 있다. 이러한 EU의 지리적인 특징은 농업·농촌 개발정책의 방향을 규정짓는 하나의 중요한 요인으로 작용해 왔다. EU 공동농업정책(CAP)의 정의, 의의, 형성 과정을 소개하는 것은 이러한 특징을 반영한다는 점에서 의의가 있다.

## 1. EU의 특징

토지를 가장 많이 사용하는 사업인 농업과 임업은 농촌 경관과 농촌 경제의 활성화를 좌우하는 핵심적인 역할을 한다. 농업이 농촌경제에서 차지하는 비중이 이전에 비해 줄어들기는 했지만, 여전히 경제성장과 환경적 측면에서의 지속가능성에서 중요한 역할을 하고 있다. 일부의 주장과는 달리 EU의 농업은 일차원적인 사업이 아니다. 농민들은 식량과 섬유 생산에서 토지관리, 자연 보전, 관광에 이르는 다양한 기능을 수행하고 있다. 이러한 점에서 영농활동은 다면적인 기능(multiple functions)을 수행한다고 할 수 있다.

(1) 유럽의 현대적이고 경쟁력 있는 농업은 세계 시장에서 선도적인 지위를 점유하고 있다. 즉, 유럽은 주요 수출자와 세계 최대의 수입자로서의 역할을 수행하고 있다.

(2) 지속가능하고 효율적으로 유럽의 농업은 안전하고 깨끗하며 환경친화적인 생산 양식을 통해 소비자들이 원하는 고품질의 농산품을 제공하고 있다.

(3) 유럽 농업은 농촌공동체의 풍부한 전통과 다양성을 보존하는데 일조하고 있다. 농업의 기능을 식량을 생산하는 것만이 아니고, 농촌공간을 삶의 공간으로서 유지하는 것에도 있다.

(4) 유럽의 농업정책은 회원국 정부들에 의해 결정되고 운영된다. EU 차원에서의 농업정책은 농민의 소득을 지지함과 동시에 소비자들의 요구에 부응하는 고품질 농산품을 생산하도록 장려하고, 환경과 조화를 이룰 수 있도록 농업을 개선할 수 있는 대안을 도출할 수 있도록 유인해야 한다.

## 2. 농민의 역할

농민들이 수행하는 수많은 역할 가운데 핵심은 이들이 사업자라는 점이고, 통념과는 달리 농업은 크게 돈이 되는 사업(money-spinner)이 아니다. 농업 부문의 수익성이 낮기 때문에 농민들은 노동량에 비해서 적은 보수를 받고 있다. 농업 부문이 수지가 맞지 않다면 기존의 농민들은 영농 활동을 중단할 것이고, 젊은 영농인들도 농업 종사를 꺼릴 것이다. 이는 장기적으로 농촌 지역의 산업이 쇠퇴할 수 있다는 점을 시사한다. 농민의 일차적인 역할은 식량의 생산이다.

이를 위해 농민들은 시간을 중시하는 관행과 현대 기술을 접목하여 훌륭한 품질의 식품을 적절한 가격에 공급해 왔다. 요즘 농민들은 점점 많은 정보 기술을 도입하여 생산과정과 마케팅 활동에 접목하고 있다. 이에 더해 농민들은 토지 관리와 환경 전문가로서의 역할도 수행해야 한다. 뿐만 아니라 기존의 가축 후생 기술에 식품 안전성에 대한 고려도 더해야 한

다. 대부분의 농가는 가족 노동력에 의존하는 소농으로, 농촌 지역에서 주요 고용자로서 역할을 하고 있다. 농민들은 농촌 지역의 유지와 환경 보전에도 기여하고 있다.

### 3. CAP 변천사

일반적으로 CAP은 획일적이고(monolithic) 변화가 없는 정책으로, 납세자들의 세금을 농촌 지역에 거주하는 일부 사람들에게 이전시키는 정책으로 인식하는 경우가 많다. 하지만 CAP은 언제나 명백한 존재 이유를 가지고 있었다. 그리고 CAP은 농가의 로비 활동에 좌지우지된 것이 아니고 사회의 변화하는 요구를 반영하여 계속 발전해 왔다. 그 결과 오늘날의 CAP은 1960년대와 매우 다른 양상을 보인다.

#### 3.1. 최초의 CAP

CAP은 1950년대 서유럽에 뿌리를 두고 있다. 당시 서유럽은 전쟁의 피해를 입었고, 농업도 충분한 식량 생산 기능을 수행하지 못하고 있었다. 이 결과 초기 CAP의 중점사항은 식품사슬(food chain) 내의 생산성을 높여 소비자들이 적절한 가격에 안정적으로 식량을 구매할 수 있도록 하는 한편, 유럽 지역의 농업 부문을 활성화하는 것이었다. 초기 CAP은 농가들에게 보조를 하는 한편 가격을 보장함으로써 지속적으로 생산 유인을 제공했다. 농업 구조조정을 위한 재정적 지원이 이루어졌는데, 농가 투자 지원이나 규모 확대 지원, 관리·기술적 측면의 원조 등을 통해서 당시의 상황에 쉽게 적응할 수 있도록 돕는 것이 목적이었다.

유럽 내 국가들이 자급자족을 달성하는데 일조했다는 점에서 초기 CAP은 매우 성공적이었지만, 이로 인해 1980년대까지 주요 곡물의 만성적인 공급 과잉을 겪어야 했다. 이 중 일부는 (보조를 받아서) 수출했고, 일부는 비축하거나 EU 내에서 처분했다. 또한 농가지지수단으로 인해 재정적 부

담이 가중되었고, 세계 시장을 왜곡하는 경우도 있었고, 농민들의 이해관계를 적절히 반영하지 못했으며, 소비자와 납세자들의 빈축을 사기도 했다. 동시에 농업의 지속가능성에 대한 관심이 높아지면서 1990년대 리우 지구 정상회의에서는 주목할 만한 지표를 내놓기도 했다.

### 3.2. 오늘날의 CAP

1990년대를 거치면서 CAP은 많은 변화를 겪었다. 생산이 제한되면서 공급 과잉 문제를 어느 정도 해결할 수 있었고, 환경 친화적인 농업에 대해 관심을 기울이기 시작했다. 농민들은 직접 소득지지를 받게 되면서 동시에 시장 동향과 국민들의 변화하는 우선순위에 관심을 기울여야 했다. 이러한 변화의 중심에는 다양한 농촌개발수단을 장려하면서 농민들로 하면서 다각화와 품질 향상을 꾀하고 구조조정을 하도록 유인하는 농촌개발 정책이 있었다. 정책 집행에 소요되는 예산을 상한선을 정함으로써 납세들로 하여금 CAP이 통제를 벗어나지 않을 것이라는 믿음을 심어줄 수 있었다. 그리고 2003년에 보다 근본적인 개혁에 대한 동의가 이루어졌다.

농민들을 더 이상 식량을 생산한다는 이유만으로 지원을 받을 수 없게 되었다. 오늘날의 CAP은 수요 지향적(demand-driven)인 성격을 지니고 있다. CAP은 소비자와 납세자들의 관심 사항을 최대한 반영하고 있으며, EU 농민들에게 소비자들이 원하는 것을 생산할 수 있는 자유를 부여하고 있다. 미래에는 농민들에 대한 지원이 대부분이 생산량과는 무관하게 이루어질 것이다. 과거에는 생산량에 비례해서 실질적인 지원을 받았다. 하지만 새로운 CAP 체계 하에서는 소득 안정성을 유지할 수 있도록 지원이 이루어질 것이며, 이러한 지원이 생산량과 지니는 연계는 약화될 것이다. 다시 말해 농민들은 생산 과정에서 환경·식품 안전성·가축후생 기준을 준수해야 한다. 이러한 사항을 이행하지 못하는 농민들에게는 직접지불의 혜택이 줄어들 것이다.<sup>1)</sup> 보조와 생산의 관계 완화는 통상 'decoupling'이

---

1) 이러한 조건은 상호준수(cross-compliance)라고 한다.

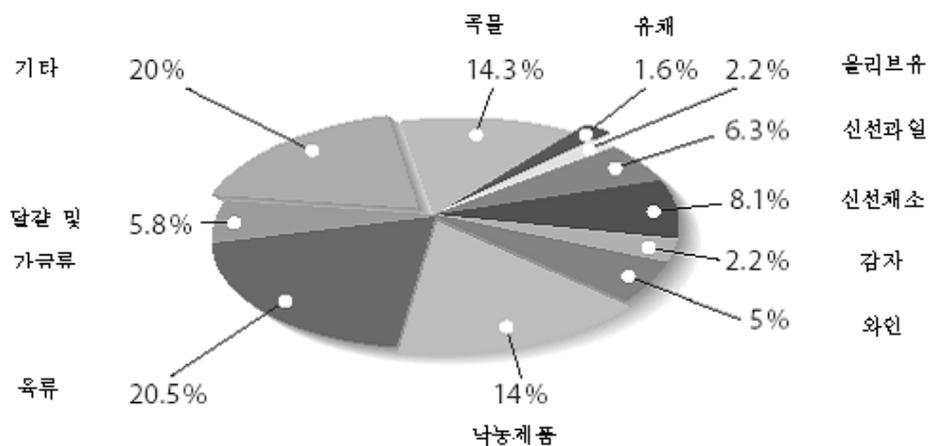
라고 부르는데, 이러한 수단을 통해서 EU 농민들은 보다 경쟁력 있고 시장 지향적이 될 것이다. 농민들은 안정적인 수입을 향유하면서도 가장 수익성이 높은 작물을 선택할 수 있게 될 것이다.

#### 4. 자랑스러운 기록

CAP이 제시한 유인에 힘입어 농가 효율성은 개선되었고, 이 결과 1960년대 이후로 식량 생산은 꾸준히 증가해 왔다. 특히 식량 생산과 자급률에 있어서는 획기적인 개선이 나타났다. 동시에 농가의 소득 수준도 향상되었는데, 많은 경우 이는 농가 규모의 성장에 힘입은 바가 크고 일부의 경우는 사업체와 농가의 협업의 결과이다.

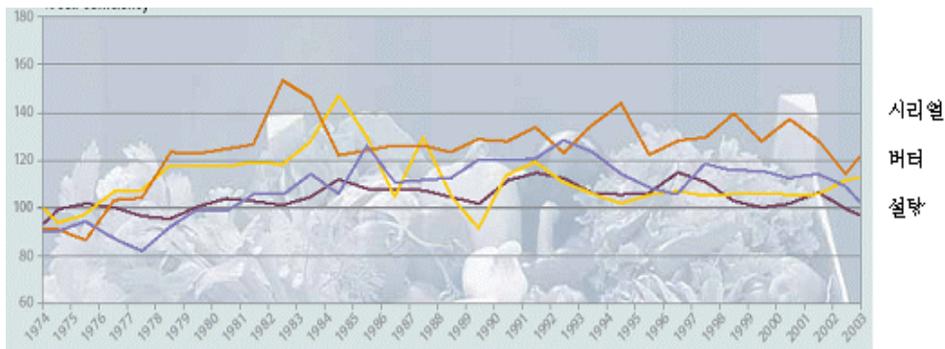
지리적 여건과 기후 덕분에 유럽 지역은 거의 모든 종류의 농산물을 생산할 수 있다. 몇몇 품목(올리브기름, 밀, 와인, 위스키 등)에 있어 유럽의 세계 최대의 생산자이다. 하지만 다른 품목에 있어서는 유럽은 주요 수입국 중 하나이기도 하다.

표1 EU의 주요 농산물(2002년 판매액 기준 비중)



이러한 자연적 혜택과 CAP의 성과가 맞물려 농업 생산성이 급격히 신장되고 있고 생산이 늘어나고 있다. 이는 유럽 지역의 대부분 작물이 자급이 가능하며 나아가 잉여 상태에 달할 수 있음을 의미한다. 하지만 잉여 농산물의 경우 농가수취가격(farmgate price)을 붕괴시킬 우려가 있기 때문에 시장을 통해서 처리해야 한다. 이를 위해서 공공부문의 비축(공공 부문의 개입 시스템)이나 수출 등의 수단을 사용하고 있다.

표2 EU의 시리얼 · 버터 · 설탕 · 쇠고기 자급율 추이



1980-90년대 EU는 정책 수단을 통해 잉여 농산물의 생산을 제한했다. 다양한 수단들이 사용되었는데, 휴경정책의 경우 초기에는 자발적 참여를 인정했으나 점차적으로 경지 면적 중 일부를 의무적으로 휴경하게 규정했다. 이 외에도 우유 생산 할당제(milk production quotas) 도입과 과잉 생산량에 대한 과징금, 보조금 신청이 가능한 경지 면적과 사육 가축 두수의 제한 등의 수단을 사용하기도 했다. 이러한 정책을 도입한 결과 잉여 농산물을 점차적으로 감축하는데 성공했다. 부분적으로는 세계무역기구(WTO)의 영향을 받은 1990년대 CAP 개혁 결과 EU의 수출 보조 역량<sup>2)</sup>이 감소했다. 이에 따라 EU는 수출 보조의 사용을 줄임과 동시에 농산물 수출을 현행 수준으로 유지하거나 오히려 증가시켰다.

2) EU에 비해 시장가격이 낮은 국제 시장에 수출하는 경우 이에 대한 보상금을 지급하는 것을 의미한다.

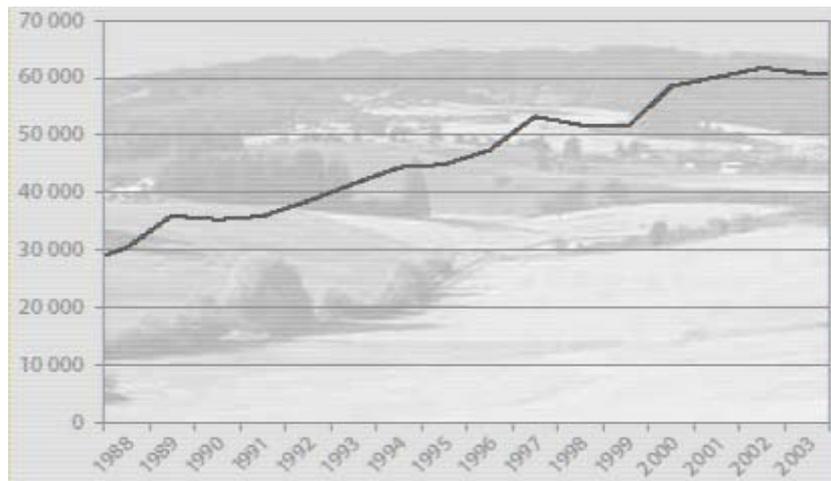
표3 EU의 수출상환금 추이

단위: 백만 Euro



표4 EU 농산물 수출액 추이  
(1988-1994: EU-12, 1995-:EU-15)

단위: 백만 Euro



## 5. 품질이 성공의 열쇠

유럽은 지역적 특성이 다양하고 이에 맞추어 다양한 생육 조건을 갖추고 있다. 각 지역들은 구체적인 생산 방식과 지역적인 전통을 가지고 있기도 하다. 유럽만이 아니라 전 세계의 소비자들이 식품의 품질에 대해 더욱 많은 관심을 보이고 있다. EU은 이러한 고품질 속성을 유지·향상시키는데 있어 선도적인 역할을 하고 있다.

### 5.1. 품질 향상을 위한 지속적인 노력

EU은 다양한 방법으로 식품 품질을 보장하고 있다. 식품 안전성과 위생을 보장하기 위한 많은 수단, 명백한 표시제(labeling) 규정, 동식물 건강과 후생에 관한 규정, 영양 정보를 통한 식품 내 잔류 농약과 첨가제 정보 제공 등이 그 사례이다. EU 차원에서의 수단으로는 엄격한 모니터링·관리 시스템이 있고 동시에 유럽단일 시장을 원활하게 하고 있다.

충분한 ‘부가가치’를 얻을 수 있다면 가격이 비싸더라도 품질이 보장되는 농산물 구입하겠다는 소비자들이 늘고 있다. CAP은 EU 단일 시장 내의 4억 5천만 소비자들을 대상으로 고품질 농산물을 쉽게 식별하고 유사품에 현혹되지 않으리라는 확신을 심어주고 있다. 회원국들은 CAP 하에서 재량껏 정책 수단(인센티브 제공, EU이나 국가 단위의 품질 향상 정책의 참여 유도)을 사용할 수 있다. 품질 향상을 위한 노력은 항상 CAP의 일환이었는데, 그 효시는 1980년대의 와인 품질 표시제에서 찾을 수 있다. 이 표시제도는 곧 과채류와 올리브기름으로 확대되었다. 현재는 보다 다양한 영역에서 이러한 노력이 이루어지고 있는데, 그 사례는 다음과 같다.

(1) 가축과 육류 식별제(beef cattle identification system): 최종판매처로부터 생산 농가에 이르는 모든 단계에서 추적이력제(traceability)가 가능하다.

(2) 농촌개발정책 중 재정 지원: 품질 향상 정책에 참여하고자 하는 농민들에게 지급된다.

(3) 유기농업으로의 전환을 장려한다.

## 5.2. 상품 식별

유달리 품질이 좋거나 특별한 식품은 생산지역이나 생산방식에서 차이를 보인다. 소비자나 유통업 종사자들은 이러한 식품들의 지리적 원산지(geographical origin)에 대해 많은 관심을 표명하고 있다. EU은 이러한 사실에 주목하여 세 가지 ‘품질 로고(quality logo)’를 개발했다.

그림1 EU의 품질 로고



위의 로고 중 PDO(Protected Designations for Origin; 좌측)와 PGI(Protected Geographical Indications; 중앙)는 특정 지역과 강한 연계를 지니고 있는 농산물에 대해 적용된다. PGI 로고를 부착한 상품은 해당 지역과 관계가 있는 특성이나 명성을 가져야 하고, 가공 공정 중 최소한 한 단계는 해당 지역에서 이루어져야 한다. 예를 들어 ‘Clare Island Salmon’이라는 명칭과 PGI 로고를 사용하고자 할 경우, Clare 섬에서 잡힌 연어를 사용하고 해당 지역에서 일부 가공 과정을 거쳐야 한다. PDO 로고를 부착한 상품은 해당 지역에서만 생산되고 지역 내 생산자들의 역량이 중요한 비중을 차지할 경우에 부착할 수 있다. PDO 로고를 부착하려면 해당 상품의 모든 가공 과정에 해당 지역 내에서 이루어져야 한다. TSG(Traditional

Speciality Guaranteed; 우측) 로고는 타 식품과 구별할 수 있는 특징이 있고 전통적인 성분을 함유하거나 전통적인 기법으로 제작한 경우에 사용할 수 있다.

품질 지표(quality indications)를 사용함으로써 얻을 수 있는 이익은 다음과 같다.

- (1) 소비자들에게 상품의 원산지와 가공 방식에 대한 확신을 줄 수 있다.
- (2) 유통 과정에서 고부가가치를 획득할 수 있다.
- (3) 모방을 방지함으로써 고품질 제품을 생산하는 농가 사업을 지지할 수 있다.

2004년 7월을 기준으로 EU은 약 700개의 지리적 지표(geographical indications)를 등록했다. 이와는 별도로 와인과 기타 주정(spirits)에 대해서 2000여 개의 지리적 지표를 적용하고 있다.

### 5.3. 유기농업

유기농업은 토양의 구조와 비옥도를 유지하고 가축후생을 높은 수준으로 유지하면서, 인공 살충제·제초제·화학비료의 사용을 피하는 방식이다. 농민들은 생태계를 유지하면서 오염을 줄이는 방식을 사용하는 것이다. 유기식품 가공 과정에서도 첨가제 등은 거의 사용할 수 없다.

EU 규정은 생산 지역에 관계없이 유기농산물의 확실성(authenticity)을 보장하고 있고, 유기농산물의 표시제가 정확함을 보장하고 있다. ‘유기(organic’나 이와 동등한 의미를 지닌 단어를 식품에 사용하는 것은 법적으로 유기농산품에만 허용되고 있다. 이러한 법적 규제 덕분에 소비자들은 구매하는 유기농산물의 품질과 신뢰도에 대해 확신을 가질 수 있는 것이다.

EU의 유기농업 분야는 가장 빠른 성장을 보이는 부문 중 하나로 2004년

경작 면적이 440만ha(전체 경작지의 3.3%)이고 종사 농가의 수는 15만호이다. 많은 농민들이 농지를 유기생산 방식에 맞도록 전환하는 농촌개발정책에 참여하고 있다.

EU의 유기 로고(organic logo)를 획득하기 위해서는 다음과 같은 조건을 자발적으로 충족시켜야 한다.

- (1) 식품 성분의 최소 95% 이상이 유기적으로 생산된 것이어야 한다.
- (2) 식품이 공식검역규정의 기준을 따라야 한다.
- (3) 생산자·관계 유통 종사자·검역기관의 이름이나 코드를 표시해야 한다.

## 6. 교외 지역에 대한 고려

EU 면적의 절반 정도가 경지로 이용되고 있다는 사실 하나만으로도 영농 활동이 유럽 지역의 환경에 있어 얼마나 중요한 역할을 하는지 알 수 있다. 자연환경의 풍요로움과 영농 관행 간의 관계는 복잡하다. 유럽 내 많은 지역의 거주지역이 집약적인 농업에 의해 유지되는 반면 수많은 야생 동물들도 이 지역의 생태계에 의존하고 있으므로, 영농 활동은 자연환경이나 천연자원에 역효과를 지니기도 한다. 토양·수자원·공기의 오염이나 거주지역의 과편화, 야생동물 자원의 손실은 부적합한 영농양식과 관행의 결과일 수 있다. EU의 정책, 특히 CAP은 자연환경의 침식이라는 위험을 경감시키는데 주력함과 동시에 농민들로 하여금 농촌 지역을 유지하고 환경질을 보전하는데 긍정적인 역할을 하도록 장려하고 있다.

농업정책 결정 과정에서 환경적인 목적을 고려하기 시작한 것은 1980년대부터이다. 그 시점부터 CAP은 점차적으로 지속가능성(sustainability)이라는 목적을 고려하기 시작했다. CAP의 목표는 농업의 다원적인 기능(multifunctionality)을 함양하고, 안전하고 신선한 농산물을 생산하며, 농촌

지역의 지속가능한 개발에 기여하고, 경작 지역의 환경과 생물학적 다양성을 보전·유지하는 것을 포함해 왔다. 또한 EU 차원에서 유전자변형농산물(GMOs)의 승인에 관한 공동 규정을 제정하는 것도 중요한 관심사였다.

### 6.1. 농업·환경 수단

농업·환경 계획안(agri-environment scheme)이 1992년 도입된 이래 EU은 이 개념을 꾸준히 지지해왔다. 이 계획안을 통해서 농민들로 하여금 우수영농관행(Good Agricultural Practice; GAP)을 준수하고 기본적인 법적 기준을 준수하는 것 이상의 환경 서비스를 제공하도록 장려해 왔다. 최소 5년 이상의 농업·환경 이행 의무에 자발적으로 참여하는 농가를 대상으로는 지원금을 지급했다. 환경에 미치는 효과에 따라 몇몇 의무 사항에 대해서는 보다 장기적인 계획안이 수립되기도 했다. 회원국들은 의무적으로 농민들에게 이러한 농업-환경 계획안을 제공해야 한다.

### 6.2. 보다 청결한 환경

EU은 다음과 같은 방식으로 환경질을 유지·보전하고자 한다.

- (1) 재정적인 지원을 통해 변화(예를 들어 단위 면적당 가축 두수 감소, 일부 경지의 휴경, 습지 조성, 조림 등)를 촉진한다.
- (2) 자연 보전에 필요한 비용의 일부는 보조한다.
- (3) 농가들이 환경 관련 법률 및 공공위생·가축후생·식물후생에 관한 법률을 준수하고, 토지를 적절히 관리한다는 조건 하에서 직접소득지원(direct income payment)을 하고 있다.

### 6.3. 유전자변형(GM) 식품과 유럽 농업

GM 식품에 대한 EU은 입법은 1990년 도입된 이래 계속 확대·수정되어왔다. EU은 시민들의 건강과 환경을 지키고, 동시에 통합된 생물공학(biotechnology) 시장을 창출하고자 유전자변형식품에 대한 구체적인 입법을 제정했다. 인체와 환경에 미치는 영향에 대해 사례별로 평가를 거치고 난 뒤에야 GM 식품이나 이 성분을 포함한 식품(옥수수, 유채, 미생물 등)

을 시장에 출하하거나 생태계에 유포할 수 있다.

## 7. 식품안전성에 대한 신뢰 제고

CAP 개정에 영향을 주는 요인은 농업 생산 측면만이 아니라 사회 전반의 수요에도 달려있다. 사회 전반적인 요구에는 식품 위생과 안전성, 그리고 가축 후생 등이 있다. 이러한 점에서 1990년대 이후 CAP을 비롯한 EU의 정책은 한층 강화되어 왔다.

### 7.1. 식품안전성

유럽의 소비자들은 안전하고 완전한 식품을 원한다. EU의 관심사는 소비자들이 구입하는 식품이 균일하고 높은 수준의 기준을 충족하도록 하는 것이다. 식품안전성을 제고하고자 하는 노력은 계속되어 왔지만, 1990년대 식품안전에 대한 공포가 확산된 후(예를 들면 광우병 사태나 다이옥신이 함유된 사료 등) 총체적인 점검을 하게 되었다. 이러한 변화의 목적은 EU의 식품안전성 관련 법률이 가능한 모든 가능성을 포괄하면서 소비자들에게 가능한 한 많은 정보를 제공함으로써, 잠재적인 위험 가능성을 최소화하는 것이다.

식품안전성의 첫 단계는 생산 농가에서부터 이루어진다. EU 규정은 EU 내에서 생산되거나 수입되는 상품 전체에 적용되고, ‘생산자에서 소비자까지(from farm to fork)’ 모든 경로를 적용 대상으로 한다. EU의 식품안전성 전략에는 중요한 네 가지 요소가 있다.

- (1) 식품 및 가축 사료의 안전성에 관한 규정
- (2) 독립적이고 공신력 있는 과학적 조언
- (3) 규정을 강화하고 유통 과정을 통제하기 위한 활동
- (4) 식품의 생산지와 함유 성분에 대한 완전한 정보에 기초하여 구매할 수 있는 소비자의 권리에 대한 인식

식품안전성이 식품을 단일화하는 것(food uniformity)을 의미하지는 않는다. 식품안전성을 확고히 하기 위한 체계는 모든 EU 회원국의 공통 사항이지만, 생산양식의 다양성과 국가적인 차이를 인정하고 있다.

## 7.2. 가축건강과 후생

가축이 건강하지 않다면 안전한 식품을 얻을 수 없다. 올바른 수의학적 관행을 통해서 가축의 건강을 유지하고 전염성이 있는 가축 질병(구제역, 돼지콜레라, 조류독감)의 발병을 예방하는 것이야말로 EU 정책의 우선 사항이다. 만약이 이러한 질병이 발병한다면 동태를 주의 깊게 감시하고 확산을 막도록 노력해야 한다. 전염된 가축이 유통되지 않도록 모든 동물과 동물성 식품은 엄격한 안전성 검사를 거친 뒤에야 EU으로 수입되거나 EU 내에서 거래될 수 있다.

점점 많은 EU 소비자들이 가축후생에 관심을 보이고 있다. 이에 관한 EU 정책의 근간은 가축에게 불필요한 고통을 주거나 열악한 환경에 방치해서는 안 된다는 것이다. 이러한 방침은 닭·돼지·송아지 등을 사육·수송·도축하는 조건을 명백히 한 법적 조항에서 확인할 수 있다. 이러한 조항들은 엄격한 과학적 자료에 의거하여 정기적으로 갱신된다.

연구결과에 따르면 가축 사육 과정에서 불필요한 고통을 주지 않고 자연스럽게 성장할 수 있도록 할 경우, 가축들이 보다 건강하고 좋은 식품을 생산한다. 물질적인 스트레스(예를 들어 열악한 환경에서 사육·수송·도축된 경우)를 받으면 가축의 건강만이 아니라 육질에도 역효과가 생길 수 있다.

## 7.3. CAP의 역할

식품안전성을 보장하고 높은 후생기준을 제정하는 것은 규제만으로 해결할 수 있는 사안이 아니다. CAP은 농가들에 이러한 활동과 관련해서 보다 적극적으로 참여하게끔 유인을 제공하고 있다. 사회적인 후생을 증대시

킴과 동시에 이 과정에서 농민들이 부담해야 하는 비용을 경감시키기 위해서는, 이러한 활동에 참여하는 농가들에 대해서 재정적인 지원이 필요하기 때문이다.

## 8. 농촌공동체에 대한 지원

EU 25개 회원국 인구 중 절반 이상이 농촌지역에 거주하고 농촌 지역의 면적이 EU 면적의 90%를 점유하고 있는 현실을 볼 때, 농촌개발은 정책 영역에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 농업·임업은 농촌지역의 토지를 이용하는 중요한 산업이고, 동시에 농촌 공동체의 핵심으로서 강한 사회적 연대·경제적인 활성화·천연자원과 경관 유지의 기초로 중요한 역할을 하고 있다.

EU에서 실시한 수많은 투표 결과를 보면 생기 있고 지속가능한 농촌 공간이 중요하다는 점에 대한 공감대가 형성되어 있음을 알 수 있다. 경관과 교외 지역은 사람들이 살고, 일하고, 여행하고, 필요불가결한 자원을 얻는 공간이다. 이러한 점에서 경관은 그 지역 내에서 사는 사람들의 활동을 반영하는 것이다. 사람들은 항상 자신들의 필요에 따라 경관을 바꾸어 왔다. 영농 활동 양식에 따라 다른 경관(예를 들어 목초지, 경작지, 과수원, 포도밭 등)을 형성해 오기도 했다.

### 8.1. 농촌개발에 대한 자금 확대

2003년 CAP 개혁은 대농에 대한 직접지불을 줄이는 대신 이를 농촌개발정책수단으로 이전함으로써 농촌개발정책을 강화했다.

### 8.2. LEADER+

또 하나의 중요한 수단은 LEADER라고 알려진 공적·사적 파트너십에 기초한 상향식 접근 방식으로, 지역농촌개발 프로젝트에 대해서 EU과 개

별 국가 정부가 자금을 지원한다. LEADER 프로그램이 가장 중시하는 부분은 지역 공동체로 하여금 해당 지역의 환경과 사회적인 여건에 부합하고 장기적으로 편익을 창출할 수 있는 프로젝트를 선택하도록 돕고 자금을 지원하는 것이다. 이에 더해 LEADER 방식은 EU 내의 다른 지역들과의 연계를 통해 지속가능한 농촌개발을 촉진함으로써, 단순한 시범프로젝트(initial projects) 이상의 효과를 지니도록 하는 것이다.

과거에 비해 농민의 수가 줄고 있고 이들은 단독으로 일을 하지 않는다. 생산에서 판매에 이르는 모든 과정에서 다른 사업의 도움을 받아야 하는 것이다. 휴일에 농가 숙박업을 하거나 농가 안에 상점을 운영함으로써 농외소득을 얻을 수고 있다. 이러한 활동을 하기 위해서는 농가와 주변의 여건이 매력적이어야 하고, 환경을 유지·보전할 수 있어야 한다. 농촌 지역의 농가와 거주자들은 생산자인 동시에 소비자이므로 다른 소비자들과 마찬가지로 농촌 환경으로부터 편익을 얻고자 한다. 이러한 이유로 다양한 농촌개발정책이 포함하는 범주는 과거의 전통적인 '영농활동' 보다 훨씬 넓다. 즉, 환경의 유지와 개선, 농촌공동체에 대한 지원계획, 농촌경제 전반의 발전 방안까지도 강구해야 하는 것이다.

### 8.3. 농촌개발수단

농촌개발수단은 다음과 같은 것이 있다.

- (1) 새로운 영농기술의 소개와 훈련
- (2) 젊은 영농인들의 초기 정착 지원 및 고령층의 조기은퇴 지원
- (3) 자문기구 설립
- (4) 농업·임업 부문에 대한 투자
- (5) 농가 시설과 기계류의 현대화
- (6) 농민들이 EU 품질 기준을 충족하도록 지원
- (7) 농가 단위의 식품 가공 시설 설립 지원을 통한 소득 증대
- (8) 품질 향상 및 마케팅 활동 지원
- (9) 신규 회원국의 생산자 단체 조직 지원

- (10) 산간지역 및 조건불리지역의 영농활동 지원
- (11) 잠재적인 영농·임업 활동의 피해 회복
- (12) 가축후생 개선
- (13) 마을기반 및 농촌시설 개비
- (14) 관광활동 장려
- (15) 농촌지역의 기간시설 접근성 개선
- (16) 농업-환경 수단을 통한 환경 개선
- (17) Natura 2000 지역의 농민에 대한 보상<sup>3)</sup>
- (18) 조림 사업 및 산림 관리 향상 수단

## 9. 신규회원국

2004년 5월 EU 확대로 10개 신규회원국(사이프러스, 체코, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 말타, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아)이 EU에 가입한 것은 역사적인 사건이다. 이 결과 얻어질 정치적 안정과 안보 그리고 유럽 내수시장이 3억 8,000만 명에서 4억 5,400만 명 규모로 확대된 것은 유럽 전체에 있어 커다란 소득이다. 규모가 커진 시장은 유럽농업과 CAP의 발전에 새롭고도 중요한 기회를 부여할 것이다.

산술적으로 봤을 때, EU 확대가 유럽 농업에 미치는 영향은 경이적이다. 유럽 내 농업종사자의 수는 기존의 700만 명에서 400만 명이 증가했다. 신규 회원국의 농경지를 고려할 경우 EU는 3,800만ha의 신규 경지를 얻었는데, 이는 기존 15개 회원국 경지 1억 3,000만ha의 30%에 해당하는 규모이다. 이와 더불어 EU의 전체 생산량도 10-20% 증가할 것으로 보인다. 이는

---

3) EU 환경 보호 규정의 적용 결과로 농업용으로만 사용이 제한된 지역의 농가는 이러한 제약으로 인해 생기는 추가적인 비용과 소득 감소에 대한 보상(지불금)을 받을 수 있다. Natura 2000은 철새 서식지 등의 용도로 성립한 유럽 연합내 지역 네트워크를 의미한다.

신규 회원국의 농업 생산 잠재력이 아직 완전히 구현되지 못했음을 시사한다.

신규회원국의 농민들은 유럽 단일 시장에 접근할 수 있게 되었고, 안정적인 가격과 직접지불혜택 그리고 농촌개발 수단에서 혜택을 얻게 될 것이다. 최근 몇 년간 신규회원국(특히 과거 사회주의 국가였던 회원국) 내에서 현대화와 구조조정이 활발히 진행되어 왔지만, 농업·농촌 전반을 활성화하는 것은 여전히 중요한 과제 중 하나이다. 기존 회원국(EU-15)과 신규회원국 간의 현격한 차이<sup>4)</sup>는 농촌 지역에서 더욱 두드러지고 있는데, 이는 농촌 지역의 낮은 임금 수준과 높은 실업률에서 원인을 찾을 수 있다.

EU는 이러한 문제에 대해 이미 대응을 시작했으며, 신규 회원국의 특수한 상황에 부합하는 새로운 농촌개발수단을 도입하고 있다. 예를 들어, 신규회원국에는 생계를 유지하는 정도 수준의(semi-subsistence) 농가들이 많이 있는데, 이들 농가를 대상으로 최장 5년 동안 소득 지원을 해줌으로써 현금 유동성 문제를 해결해 주고, 구조조정을 통해서 상업적으로 활성화될 수 있도록 돕고 있다. 농가자문서비스(farm advisory service)를 보조함으로써 농가들이 전문적인 지원을 받아 환경적으로 지속가능한 영농을 행하는 한편, 다각화와 시설 개선을 이루도록 도울 수 있다. 또한 신규 회원국의 농민들이 공중보건·위생·가축후생·안전성에 관한 EU 기준을 만족할 수 있도록 특별 투자를 실시하고 있다.

## 10. 국제 농산물 교역

---

4) 2001년 기준으로 신규회원국의 구매력 지수로 보정한 일인당 국내총생산은 기존 회원국의 45% 수준에 머물렀다.

EU는 제3세계 및 무역권역(trading blocks)들과 광범위한 관계를 맺고 있다. EU는 국제 농산물 시장에서 최대의 수입자와 제2의 수출자로서 중요한 역할을 하고 있다. 또한 세계무역기구의 협정을 이행하는 데 있어 선도적인 역할을 하고 있다. 더불어 제3세계 국가들과 개별적으로 쌍무협상과 자유무역협정을 진행하고 있으며, 개도국에게는 특혜접근(preferential access)을 허용함으로써 관계를 공고히 하고 있다.

### 10.1. EU의 수출입 현황

EU 농업은 다양한 종류의 농산물을 대량 생산할 수 있으며, 이는 EU가 여러 부문에서 대규모 수출자의 역할을 한다는 것을 의미한다. 2002년 EU의 농산물 수출 규모는 610억 유로를 상회했다. 하지만 EU이 일방적으로 수출만을 하는 것은 아니다. EU은 중요한 수출자인 동시에 세계 최대 규모의 수입자이기도 하다. 2002년 EU의 농산물 수입 규모는 612억 유로 수준이었다. EU의 순수출 비중은 1990년 이후 모든 부문에서 감소하고 있다.

### 10.2. 개도국과의 무역 현황

EU가 개도국과 최빈개도국(least developed countries)으로부터 수입하는 물량은 미국·일본·오스트레일리아·뉴질랜드의 수입량을 합산한 것보다 많다. 이를 통해 EU는 외국 농산물을 차단하는 ‘요새’가 아님을 알 수 있다. 오히려 EU는 다자간·쌍무협상을 통해서 무역 자유화에 앞장서고 있다.

## 11. CAP의 비용

CAP은 40년 이상 이어져 왔고, 유럽 전역을 아우르는 가장 중요한 정책의 하나로 자리매김해 왔다. 이런 점에서 CAP 관련 예산이 EU 전체 예산·비용 중 큰 부분을 차지하고 있다는 점은 놀랄만한 사실이 아니다. 하지만 CAP 관련 비용이 제한되고 EU 단위의 다른 정책들이 개발되면서

이러한 상황도 변화하고 있다. 하지만 CAP과 관련된 몇 가지 잘못된 통념들은 불식시켜야 한다.

### 11.1. CAP은 고비용 사업이다.

EU가 창설된 이래 CAP은 오랜 기간 동안(EU 역사의 2/3 이상 동안) 예산·비용의 많은 부분을 차지해 왔다. 엄격해진 예산 집행 원칙, 다른 정책 부문의 활동의 활성화, 일련의 CAP 개혁의 결과, EU 예산 중 CAP이 차지하는 비중은 감소해 왔다. 현재 CAP과 관련된 연간 예산은 500억 유로 수준으로, EU 전체 예산의 절반에 미치지 못한다. 2004년 통합 이전 EU 회원국(EU-15)의 경우, 전체 인구의 5.5%를 차지하는 영농종사자를 대상으로 국내총생산의 1% 미만만을 사용하고 있다. EU 국내 총생산 중 CAP이 차지하는 비중이 줄어들었을 뿐만 아니라(1990년대 초 전체 국내총생산의 0.54%에서 2004년 0.43%로 감소, 2013년에는 0.33%수준으로 떨어질 것으로 예상), EU 공공지출부문에서는 감소 폭이 더욱 크다(1993-03년 동안 감소율이 국내총생산 대비 비중 감소분의 세 배이다).

### 11.2. 다른 공공 부문 지출에 비해서 합리적이다.

CAP 비용은 이와 같은 맥락에서 봐야 한다. 예를 들어 CAP 관련 총비용은 독일의 복지관련 비용의 절반에도 미치지 못한다. 평균적으로 EU 시민들은 매주 2 유로 정도를 CAP에 사용하고 있는 셈인데, 이는 사과 1kg이나 빵 두 덩이밖에 살 수 없다. 이 정도 비용으로 안전한 식품 공급을 보장 받고, 농촌지역을 유지할 수 있다면 절대로 비용이 높은 것이 아니다. 그리고 이러한 비용의 사용 내역도 변해 왔다. 수출보조와 시장 지지(공공비축분 등)에 사용되는 예산은 줄어든 반면, 생산자에 대한 직접지원과 농촌개발 관련 지출이 증가한 것이다.

### 11.3. 예산 통제

CAP 운용에 있어서 몇 가지 엄격한 원칙이 있다. 예산 제약을 돕으로써 매년 혹은 정해진 기간 단위로 지출을 통제한다. EU-15 회원국의 지출 한

도는 EU 확대에 따른 변화를 고려, 2006년까지 수정된다. 하지만 CAP 중 시장정책(market measures)과 생산자에 대한 직접지원 관련 지출 한도는 2007-13년 회기 동안에도 실질적으로 늘어나지 않을 것이다. 10개 신규 회원국에 대한 직접지불(direct aid payment) 수준이 점차 증가하여 EU-15 수준에 이를 것이므로, 사실상 시장정책이나 생산자에 대한 지원 예산은 감축되는 것과 다름없다. 더불어 최근 10년 동안 세 차례 이루어진 CAP 개혁 역시 부분적으로 지출을 통제하기 위한 것이었다. CAP 지출은 2013년까지 동결될 것이다.<sup>5)</sup> 또한 새로운 재정 원칙과 통제 메커니즘을 도입함으로써 예산 상한을 넘지 못하도록 계속적으로 통제를 할 것이다.

## 12. 소비자들의 관심 충족

많은 사람들이 농가에 지원을 해주는 이유를 이해하지 못하곤 한다. 원래 이러한 지원의 목적은 필요한 식품을 언제나 안정적인 가격으로 구입할 수 있도록 보장하고, 농가들이 기후 변화에 관계없이 안정적이고 적절한 수준의 임금을 받을 수 있도록 돕는 것이다. CAP은 계속 발전해 왔고, 오늘날에는 어느 때보다도 유럽 시민들의 관심사를 고려하고 있다.

오늘날 풍요로운 유럽의 소비자들은 더 이상 식품이 안전하고 안정적으로 공급될 지에 대해 걱정할 필요가 없다. 이제 소비자들의 관심은 단순한 식품 수급에서 벗어나 식품생산방식과 시장 요구 사항·환경·식품 안전성·품질·가축 후생에 집중되고 있다. 뿐만 아니라 소비자들은 다음과 같은 방식으로 의사 결정 과정에 보다 적극적으로 참여하고 있다.

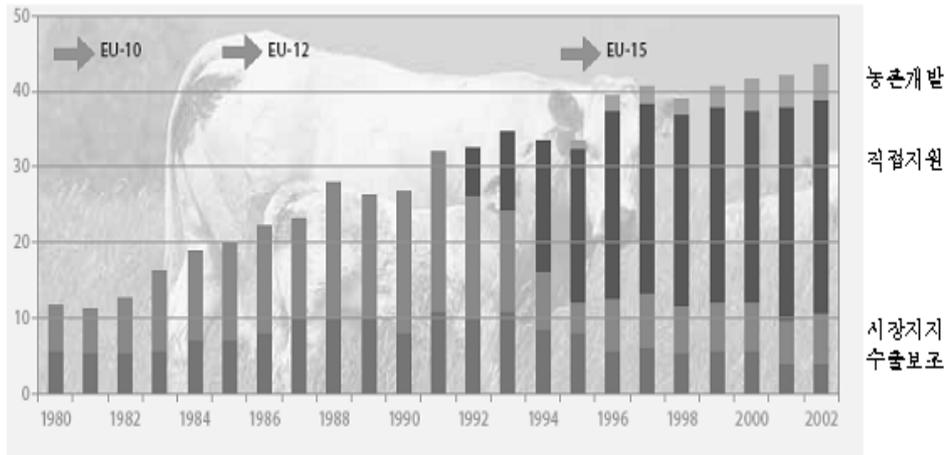
- (1) 회의·시민연대·자문기관 등을 통한 공식적·비공식적 상담
- (2) 설문조사와 캠페인
- (3) 지역적 차원에서 탈집중화된 방식으로 농업정책 구상과 실행에 참여

---

5) 실질가격 기준.

표5 CAP 지출 추이

단위: 10억 Euro



EU 시민들은 EU 의회가 CAP을 운영하는 유일한 기관이 아님을 알아야 한다. CAP은 EU 25개 회원국들이 협력해서 운영·집행하는 것이다. EU 집행위원회의 역할은 이러한 집행 과정이 효율적이고 공정하게 이루어지도록 하는 것이다. CAP의 실질비용을 급속하게 감축하고 있다는 점은 CAP이 시민들의 의사를 적극 반영하고 있다는 사실을 시사한다.

### 13. 지속가능한 농업의 촉진

농업 부문에 있어 EU의 역할은 다음과 같다.

- (1) 안전한 식품을 적정 가격에 상시적으로 공급하는 것
- (2) 유럽 농민들에게 적절한 사람의 수준을 제공하고, 농산업을 현대화하고 발전시키는 것
- (3) EU 전역에서 농업 활동을 지속시키는 것

CAP이 발전하고 보다 소비자들의 요구를 반영해 보다 정교해지는 과정

에서 다음과 같은 요소들이 보다 중요해졌다.

- (1) 농촌 사회의 후생 증진
- (2) 식품의 품질 향상
- (3) 식품 안전성 확보
- (4) 미래 세대를 위한 환경 보전
- (5) 가축 후생 증진
- (6) 예산 제약 하에서 효율 극대화

EU는 시민들의 요구(식량 생산, 식품안정성, 환경 기준, 농촌 환경의 유지, 개도국과의 관계, 효율성)에 부응하는 농업 모델을 정립하고 있다. CAP은 이러한 목적을 달성하기 위한 수단으로서 계속 역할을 해 왔고, 앞으로도 그러할 것이다.

출처: EU 집행위원회  
(유찬희 ruledes78@naver.com 019-251-8793 지역아카데미)