

EU 농정의 체험과 몇가지 소감

윤 동 진*

비행기에 오르면서 왜 내가 이토록 유럽의 농업정책에 관심을 갖고, 여기에서 무엇을 얻을 수 있을 것인가 고민하였다. 한국에서 농업분야 공무원으로 일한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 시장에서의 수요와 공급이라는 경제적인 문제를 떠나 21세기 한국의 농업문제는 정치적이고 사회적이며, 그 어떤 분야보다 우리 당대에 폭넓은 합의를 요구하고 있기 때문이다. 넥타이를 매고 사무실에서 보고서를 다룬다고 하지만 우선은 현장을 알아야 하고, 세계적인 차원에서 국제동향에도 주의를 기울여야 한다. 마땅한 정책 파트너가 없는 실정에서 미래를 구상하고 비전을 고민하기에 하루하루가 버거운 현실이다. 한 가지 위안을 찾는다면 농업정책은 어느 나라 할 것 없이 가장 복잡하고 까다로운 부분이며, 대내외적으로 힘겨운 진통을 겪고 있다는 점이다. 농업이라는 일반성과 한국이라는 특수성이 중첩된 이 부분은 쉽게 해소될 것 같지 않다. 최근 EUVP(European Visitors program)에 참가한 것을 계기로 EU 농정에 대한 소감을 정리한다.

EU 농정의 새로운 의미

2차대전 이후 유엔의 인도적 지원 하에 있던 최빈국에서 다른 나라를 지원하는 후원국 입장으로 바뀐 나라는 한국이 유일하다. 최근 중국(신농촌건설)

* 농림부 ydj@maf.go.kr 02-500-1718

과 베트남(랑모이)이 한국의 새마을 운동에서 아이디어를 구해 농촌개발을 전면에 내세우고 있는 것과 같은 맥락에서 우리도 외국의 과거 경험에서 배울 부분이 분명히 있을 거란 생각에 미치면 유럽은 새로운 의미를 지닌다. 농업과 농촌 여건 면에서 미국이나 호주, 캐나다 등 신대륙 국가들이 너무 멀리 있는 반면, EU로 대표되는 유럽은 상대적으로 많은 부분이 닮아있기 때문이다. 둘째는 EU라는 틀 안에서 25개 국가가 공동으로 농업정책을 펼치고 있다는 점이다. 가장 주권을 양보하기 어려운 부분이 농업분야 일텐데 지난 40여년간 공동농업정책(CAP)을 시행해 왔고, 공동농업정책의 기틀위에서 유럽통합을 가속화시켜왔다는 것 자체만으로도 흥미를 유발시키기 충분하다. 한 예로 현재 EU공식 언어가 20개이니까 이론적으로는 하나의 공식회의에 380명의 동시통역사가 있어야 하는 셈이다. 셋째, 지난 2004년 5월, 과거 공산국가였던 중동부 유럽 8개국과 말타, 사이프러스 등 총 10개국이 EU회원국으로 추가되었다. 불가리아, 루마니아가 내년에 새 회원국으로 추가되고 터키도 끊임없이 EU 가입을 위해 뛰고 있다. 새로운 식구가 늘어난다는 것은 많은 준비를 필요로 하고 매우 복잡한 협상과정을 전제로 한다. 특히, 보조금과 토지문제가 얽혀있어 이해관계가 첨예함은 물론이다. 북한을 소프트랜딩 시켜야 하는 우리로서는 이 부분 또한 관심이 가는 대목이 아닐 수 없다.

EUVP의 주요 일정

이제 EUVP에 대해 알아보자. EUVP는 비회원국의 젊은 리더들에게 EU시스템을 익히고 인적 네트워크를 형성하게끔 도와주는 취지에서 1974년에 시작되었으며 유럽의회와 유럽집행위가 공동으로 관여하고 있다. 매년 약 160명 정도를 선발해서 일주일에서 열흘정도의 프로그램으로 진행되는데 대개 언론인, 정치인, 대학교수, 공무원 등이 참여하고 있다. 매년 3월말까지 개인별로 신청을 받아 브뤼셀 본부에서 심사하여 10월쯤 다음해 후보자를 선정하게 된다. 신청서 접수시 필요성과 취지, 알고자 하는 점을 상세히 적어내도록 하고 있으며 이를 기반으로 개인별 맞춤형 프로그램으로 진행된다.

면담주선이 핵심인 만큼 최소 출발 3개월 전까지는 일정이 확정되어야 한다. 개인적으로는 3월말에 각종 연찬회, WTO/SPS 회의, 한중 무역실무회담 등 현안에도 불구하고 계획된 일정을 바꿀 수 없었던 이유이다. 이번에 나와 같은 시기에 프로그램을 시작한 사람이 5명인데 러시아 의회 정책담당부서 책임자인 이고르, 브라질 브라질리아 대학 정치경제학 교수인 칼로스 피오, 콜롬비아 언론인 로야스, 그리고 일본 공정거래위원회 과장 요코다 등이다. 개인적으로 일정이 진행되기에 첫날에 잠깐 만나서 소개하고 이야기를 나누었을 뿐 많은 대화를 나누지는 못했다.

EU 집행위 본부



5일 동안 소화한 면담일정은 하루 평균 4~5개 정도이고 명함을 세어보니 총 30명 정도를 만났다. 대부분 지도 한장 들고 걸어서 골목골목 이동해야 했으므로 아침부터 저녁까지 짹 짹 일과일 수밖에 없었다. 여러 기관의 다양한 전문가들이었고, 단계별로 EU 집행위, 유럽의회, 이사회, 벨기에 연방정부, 연방의회, 지방정부, 지방의회, 국제 농민단체, 지방농업연맹, CAP 컨설턴트, 그리고 현장 농민도 다수 포함되어 있다. 면담대상 선정과 일정주선은 집행

위에서 동 프로그램을 담당하는 직원이 했는데, 필자의 제안서와 이력서를 각 기관에 뿌려서 면담에 관심을 표명한 사람들을 중심으로 만들었다고 한다. 제안서에 적어 제출한 관심사항은 네 가지인데, 첫째 공동농업정책의 의사결정 과정에 실제 참여한 사람들의 경험을 통해 CAP가 어떻게 형성되는지 자세히 알아보고, 둘째 결정된 정책이 회원국에서 어떻게 집행되는지, 즉 회원국과 EU의 역할분담은 어떻게 이루어지는지 확인하는 한편, 농촌개발정책의 구체적인 사례를 통해 자금의 흐름과 사업평가, 평가결과의 환류 부분을 짚어보고자 했다. 또한, 보조금 집행이 제대로 이루어지는지 감시하는 시스템과 변화된 정책을 농민들에게 어떻게 홍보하고 있는지, 커뮤니케이션 문제도 방문목적에 포함시켰다.

EU의 조직과 농정의 결정과정

사실 EU 차원의 의사결정 구조에 대해서는 국내 책자로도 소개되었고 최근 국제농업국에서 발간한 ‘현장에서 본 농업통상이야기’ 편에서 필자가 직접 이 부분을 정리하기도 하였다(이후 내용의 손쉬운 이해를 위해서는 동 책자를 참고하시기 바람). 이해를 돕기 위해 간단히 반복하자면 EU 의사결정과정의 축은 집행위, 이사회, 유럽의회의 트라이앵글로 나눌 수 있다. 집행위는 우리로 치면 행정부이고 EU에 고용된 공무원이다. 집행위는 회원국 장관급 각료로 구성되며 -회원국의 관료조직이 중요한 역할을 담당- 이론상으로는 하나의 이사회(The Council)만이 존재한다. 집행위가 정책(입법) 제안권을 독점하는 대신 최종 의사결정은 이사회에서 이루어진다. 즉, 어느 한쪽이 혼자서 정책을 만들 수 없도록 견제하는 구조이다. 유럽의회는 총 732명의 직접선거로 선출된 의원(MEP)으로 구성되어 있으며, 의원들은 선출국가가 아닌 유럽을 대표해서 활동하도록 되어 있다. 다만, 농업정책에 관한한 의회의 간여는 매우 제한적이다. 대표성 차원에서 나열하면 유럽의회가 가장 의미가 있고, 회원국 정부에 책임을 지는 이사회, 다음이 집행위 순으로 볼 수 있다.

그러나, 우리가 잘 알다시피 실무적인 경험은 교과서에 빠진 경우가 허다하고 각종 회의를 준비하는 과정, 상충하는 회원국의 의견을 어떻게 조정하는지, 그리고 최종 합의를 도출하는 방법 등이 여전히 의문으로 남아 있었다. 특히 흥미로운 것이 이사회인데 장관급 각료회담이기 때문에 실제로는 농업장관 이사회, 환경장관 이사회, 외무장관 이사회, 국방장관 이사회 등 총 9개의 다양한 이사회가 열리고 있다(혼동하기 쉬운 것으로 유럽정상회담이 있는데 이는 European Council이라고 하며 공식 의사결정기구가 아니다).

다만, 법적으로는 단일 이사회가 존재하므로 농업장관회담에서 교통정책을 다룰 수도 있고, 외교정책을 결정하기도 한다. 다른 이사회는 대개 일년에 2~3차례 열리지만 농업이사회는 매월 정기적으로 개최된다. 그만큼 대표적인 EU 공동정책이고 회원국의 이해관계에 직접 영향을 주기 때문이다. 전통적으로 EU 의장국을 6개월 단위로 돌아가면서 수행하므로 각종 회의의 의장도 이에 따른다. 올해 6월까지의 오스트리아, 다음엔 핀란드, 내년에는 독일과 포르투갈, 2008년에는 슬로베니아, 프랑스 순으로 이미 2020년까지의 순서가 정해져 있다. 6개월 임기 중 한번의 비공식 회담은 의장국 현지(대개 휴양지 등 유명 관광지)에서 개최하는 것이 관례이다. 매월 농업 장관회담을 준비하려니 관련 공무원들이 바쁠 수밖에 없다. 그래서 의제를 선정하고 토의하기 위한 준비회의 성격의 위원회(SCA, special committee for agriculture)를 매주(1960년부터) 개최하고 있다.

우리로 치면 국제농업국장이나 통상정책관 수준의 고위급 농업관료로 이루어진 협의체이고, 집행위 고위급 담당자도 참석한다. 여기에서 걸러진 아이템 중에서 의견조율이 끝나 장관급 회의(이사회)에서 토의가 필요 없는 것을 A point 아이тем이라고 하며 효율적 의사진행에 큰 역할을 하고 있다. 농업의제뿐 아니라 예컨대 교통·정보·에너지 장관급회담(이사회)은 일년에 두 세차례 밖에 없으니까 실무적으로 걸러진(농업을 제외한 타 정책의 실무적 작업은 Coreper이라는 별도 기구가 수행) A point 의제는 매월 개최되는 농업장관 회담이 가진 대표성 하에서 토의 없이 채택할 수 있는 것이다.

한편, SCA로 가기전에 회원국의 실무급 전문관료들이 토론하고 검토하는 워킹그룹이 22개 설치되어 있다. 그러니까 동 연장선 위에서 회원국이 자국의 정리된 의견을 내놓기 위해 브뤼셀로 출발하기 전에 국가별로 품목별 농민단체 등 이해관계자 의견수렴하고 하는 과정을 상상해 보면 매주 엄청난 수의 회의와 토론이 개최됨을 알 수 있다. 이처럼 회의문화에 잘 훈련되어 있고 국제회의가 일상화되어 있다 보니 WTO나 FAO 등 각종 국제기구에서 자연히 유럽사람들의 활약이 높아지고 대외적으로 발전해 나갈 수 있는 기회가 되고 있었다.

엄청난 토론에도 이사회에서 합의가 이루어지지 않는 경우에는 어떻게 하는가. 교과서에는 가중다수결(Qualified majority) 표결을 통해 결정한다고 되어 있다. 그러나 실제로 공식 표결에 이르는 경우는 매우 드물고 전체적인 논의 맥락과 분위기 등을 감안해서 공식, 비공식 회합 등을 통해 반대하는 국가가 최소화 되도록 진행하고 있다고 한다. 매주 보아야 하는 얼굴 들이고 매월 만나야 하는 장관들이니 정치적인 타결을 중시하는 것이다. 회의준비와 장소마련, 회의진행 조언, 의장보좌, 통역 등에 지원하기 위해 EU차원에서 이사회 사무국을 설치·운영하고 있으며 약 2,500명 정도의 직원이 근무한다. 물론, 이중 통역과 번역에 종사하는 인원이 절대 다수를 차지한다.

EU 집행위는 내각과 유사하며 5년 임기의 집행위원 25명으로 구성된다. 회원국별로 한명의 집행위원을 균분한 셈이고 임명은 유럽 의회승인 사항이다. 농업과 농촌개발 분야 집행위원은 매리언 피셔 보엘 이라는 덴마크 前 식품농업부 장관이 수행하고 있다. 집행위의 총 직원은 2만명 정도 되는데 얼마 전 빈자리 10명 공고에 4만명이 응시했다고 하니 그 대우에 대한 주위의 반응(?)과 참여 열기를 짐작할 수 있다(벨기에 북부 플레미쉬 지방 농민의 전체 수가 4만명이라 함). 몇몇 사람을 직접 면담해 보니 현장에 대한 지식이 매우 부족하며 느슨한 통제 하에서 관료적 체취가 흠뻑 배어있는 것 같았다.

유럽의회에서는 말타라는 작은 나라(농가당 평균 경지면적 0.2ha, 제일 큰

한 농가 19ha) 출신 그레치 의원을 짧게 면담했지만, 공동농업정책에 대해 유럽의회는 자문의 역할밖에 하지 못하고 있어 집중적으로 이야기를 나누지 못했다. 마찬가지로 이유에서 대다수 유럽의회 의원들도 농업문제에 별 관심을 두지 않고 있으며 오히려 유럽의 비전과 미래에 대한 논의가 주를 이루고 있다고 했다. 다만, 예산에 대해서는 의회의 권한이 큰데 예컨대 지난해 12월 유럽정상회담에서 정치적으로 합의한 2007~13년간의 중기재정지출계획도 현재 의회가 다시 검토하고 있으며 의회의 동의를 받아야 최종 확정된다고 한다.

복잡한 의견조정과 여러 단계를 통해 결정된 정책은 현장에서 어떻게 실천되는가. 크게 보면, 제안은 집행위, 결정은 이사회, 실행규정 마련은 다시 집행위 그리고 현장적용은 회원국 정부가 책임을 지고 있다. 공동농업정책을 실질적으로 담보하기 위해서는 실행규정(시행지침)마련이 매우 중요하다. 그리고 현장과 정책을 연결시켜 적용시 문제가 발생하지 않도록 회원국 파견 공무원들로 구성된 품목별 관리위원회, 직접지불 위원회, 농촌개발위원회 등이 가동되고 있으며, 이와 별도로 다양한 이해관계자 의견을 수렴하자는 취지에서 품목 또는 품목군별 자문위원회를 두고 있다. 이를 통해 주요 정책에 대한 이해관계자의 의견을 청취함으로써 현장과 정책의 괴리를 줄여가고 있는 것이다.

2005년부터 단일직접지불 실시

현행 CAP은 2003년 개혁을 통해 농가단위 단일직접지불(SFP)을 시행하고 있는데(회원국 준비 상황을 고려하여 2005년부터 늦어도 2007년 1월까지 도입) 농가입장에서 보면 직불금을 직접지불기구(영국의 경우 rural payment agency)를 통해 개별적으로 수령한다. 이미 기준연도 직불금 수령실적(historical basis라 함. 다만 일부 국가는 단순 면적단위로 계산하는 regional basis 채택)에 따라 자신이 얼마를 받을 수 있는가는 통보가 된 상태이다.

이에 따라 복잡한 직불금 신청서식을 작성하여 제출하면 신청서를 행정기관에서 보유한 데이터베이스와 과거 자료 등을 근거로 심사하여 은행계좌로 입금한다. 회원국 정부가 농가들에게 우선 지급하고 이를 모아서 EU 집행위에 정산하는 방식을 따르고 있다. 동 예산은 집행위 소속 FEOGA 기금(프랑스식 약칭, 영어로는 EAGGF)에서 담당하며, 회원국 제출 자료를 심사하여 지불한다. 규정에 맞게 집행되었는지 직불조건으로 부여한 의무(cross-compliance)는 제대로 지켜지고 있는지에 대해서는 일차적으로 회원국 정부의 책임이기 때문에 개별 국가가 통제시스템을 구축해 가지고 있다. 한편, EU차원에서 통합행정통제시스템(IACS)을 활용하여 모니터링 기능을 수행한다. 위반사항이 발견되었을 때는 회원국과 집행위가 협의하여 정산에 반영하는 경우도 있고 회원국 차원에서는 1회 위반시 3% 감액, 연속 위반시 그것의 세배 감액 등의 조치를 취하고 있다.

SFP가 중요한 이유는 예컨대 농장에 아무것도 심지 않아도 직불을 받을 수 있다는 것이다. 즉 품목선택 및 생산여부에 관계없이 과거 실적(2000~02의 단순평균)을 인정해서 직불금 받을 권리를 부여해 준 점이다. 동 권리는 실경작자에게 있으며, 설령 농지를 빌려서 임차해서 경작했더라도 그리고 설령 계약기간이 끝났더라도 경작자에게 귀속된다(광업권, 어업권, 영업권 등과 유사하다고 생각됨). 다만 10이라는 권리를 보유하고 경작 또는 실제 의무준수(cross-compliance)를 5만㎢만 했다면 5만㎢를 받아야 한다. 따라서 권리자체가 거래될 수 있는 구조이다. 사실 이 부분은 집행위 관계자와 지방정부의 답변이 달라 당혹스러웠던 부분인데 전자는 농지 소유자가 권리를 가진다 하고 후자는 실경작자가 권리 보유자라고 서로 다른 답변을 주었다. 물론 유럽이 상대적으로 평균 경지면적이 작다 해도 우리와 비하면 수십배 크기 때문에 농장주이면서 사람들을 고용해서 경작하는 경우가 일반적일 테고 그 경우에는 농지 소유자가 농장주로서 직불금 수령권을 지닌다. 다만, 단일직불제라고 하지만 모든 직불이 통합되는 것은 아니며, 예컨대 환경보전조치(토양침식방지, 겨울철 초지조성, 수자원오염방지 등), 에너지 작물직불 등과 같이 아직도 많은 인센티브 조치는 그대로 유지되기 때문에 사실 농민들조차 혼란스러워

하는 측면이 여전했다.

농촌정책과 관련해서는 2007년부터 2013년까지의 중기지출계획과 연계해서 7년 단위의 다년도 사업계획을 마련해야 되는 상황이다. 회원국별 농촌개발전략을 수립 중에 있으며 이를 기초로 경쟁에 기반한 사업선정 과정이 진행될 예정이다. 따라서 올해가 농촌개발 측면에서는 많은 매우 바쁜 한 해가 될 전망이다. 지역단위로 LAG(지역활동가조직)을 짜고 7년동안의 사업계획을 만들어야 하고, 이를 모아서 심사해야 하기 때문이다. 지역별 특수성을 활용하기 위한 상향식 리더 플러스 사업을 2000~06년 사업기간 만료와 함께 종료시키는 대신 리더 플러스 방식을 농촌정책 전반에 적용해 나갈 계획이다. 현재 2000~06년간의 사업에 대해서는 외부 전문가 참여하에 매년 사업별 보고서를 의무적으로 제출해서 평가하고 있다.

농업은 4F산업

여러 면담인사 중에 특히 기억에 남는 사람이 셋 있다. EU Research 집행위 사무국에서 농업과 식품, 생명공학 분야 책임자로 있는 페이터만 박사는 독일 연방정부 부총리 출신이다. 각료시절 몇 번의 방한 경험도 있고, 농업의 미래 발전전략에 대해 많은 조언을 주었다. 농업을 네가지 F를 다루는 산업이라고 하면서(Food, Feed, Fuel and Fiber), 현장 프로젝트에 기초한 국제 공동연구 등을 통해 미래를 주도해야 한다고 강조하였다. 제라드 쇼핑씨는 유럽 농민연맹(www.cpefarmers.org)의 실무책임자 인데 우리에게 익숙한 비아 캄파시나의 산파역을 담당했던 사람이다. 현행 WTO 체제의 근본적 개혁을 주장하며 농산물 교역에 있어 생산비 이하로 수출을 강요하는 덤핑구조, 대지주의 이익에 충실한 현행 공동농업정책의 문제점 등 비판적 의견을 들려주었다. 진정한 세계화가 실현되기 위해서는 국가간 노동력의 이동에 대해 고민해야 하고, 이 문제는 민주주의와 직접 부딪히기 때문에 현재의 세계화는 본질을 감추고 있다는 주장이었다.

특히, WTO에서 그린박스를 존치함으로써 생산비 이하로 수출이 가능한 구조를 유지 해 나가는 문제, 바이오 에너지를 부각시켜 나가면서 농업보조금을 에너지 보조금으로 돌림으로써 대지주 중심의 보조금을 지속시킬 위험이 있다고 언급한 부분은 전혀 새롭게 들은 내용이었다. 가장 나중에 만났지만 가장 많은 이야기를 나눈 사람은 벨기에 농민조직(www.boerenbond.be)에서 부책임자로 있는 아베르마테르 교수였다. 만나자마자 인근 과수농장과 경종농가를 둘러보라며 차에 오르더니 벨기에 농업 현황과 농촌의 현실, EU 정책의 문제점 등을 질문과 답변형식으로 풀어 놓는데 감탄하지 않을 수 없었다. 올해 8월에 서울에서 국제원예분야 총회가 열린다고 하면서 한국에 대한 관심과 질문도 많이 해서 즐거운 시간을 보낼 수 있었다.

닷새 동안의 일정으로 EU 농업정책의 결정과정과 집행시스템 그리고 준비단계에서 각종 이해관계자들이 어떻게 참여하는지를 구체적으로 알려 했지만 아직 부족한 게 사실이다. 다만, 최근 어느 국제기구 할 것 없이 보안통제가 극도로 높아진 상황에서 EU 농업정책의 각 분야 전문가들과 만나 친분을 쌓고 네트워크를 구축한 것 자체로도 매우 의미 있는 일이 아닐 수 없다. 앞으로 유럽의 경험을 우리의 자산으로 살려가기 위해서는 단순한 학습차원을 넘어 우리의 관점에서 이를 평가하고 분석하는 노력이 뒤따라야 할 것이다. 돌아가는 비행기 안에서 나에게 여전히 남는 화두는 어려운 현실 속에서 여전히 희망의 불씨를 찾아내고 이를 중심으로 무엇을 할 수 있는가 하는 점이다.

(이상)