

EU, 공동농업정책 단순화와 진행과정

김 정 섭*

지난 2005년 10월 EU 집행위원회는 ‘공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)의 단순화와 법규 정비에 관한 코뮌িকে’를 채택한 바 있으며, 그에 따라 올 해에는 구체적인 ‘행동 계획(Action Plan)’을 만들어야 한다. EU 집행위원회 농업총국은 현재 CAP 단순화를 위한 행동 계획을 수립하고 있다. 다양한 이해 당사자들이 참여하는 토론을 계획하고 있으며, 관련 연구를 진행 중이다. 여기에서는 현재까지의 EU CAP의 단순화 관련 논의와 제도 정비에 관해 살펴본다.

법률적인 부담과 관료적 형식주의를 줄이기 위한 지속적인 노력의 일환으로서, EU 집행위원회는 CAP을 대폭 단순화(simplification)를 제안한 바 있다. 최근의 CAP 개혁이 진행됨에 따라 여러 종류의 농산물 시장과 관련된 규정들을 가능한 최대한 조화시킬 때가 되었다는 지적이 일어나고 있다. 지난 2005년 10월 EU 집행위원회는 ‘CAP의 단순화와 법규 정비에 관한 코뮌িকে’를 채택한 바 있으며, 그에 따라 올 해에는 구체적인 ‘행동 계획(Action Plan)’을 만들어야 한다.

EU 집행위원회 농업총국은 현재 CAP 단순화를 위한 행동 계획을 수립하는 절차를 진행 중이다. 다양한 이해 당사자들이 참여하는 토론을 계획하고 있으며, 관련 연구를 진행 중이다. EU 집행위원회는 최근 ‘현황: CAP 단순화

* 한국농촌경제연구원 jskkjs@krei.re.kr 02-3299-4252

(Fact Sheet: Simplification of the Common Agricultural Policy)’라는 문건을 통해, CAP 단순화의 필요성을 강조하고 진행과정을 발표한 바 있다. 이 문건을 중심으로 하여 현재까지의 EU CAP의 단순화 관련 논의와 제도 정비에 관해 살펴본다.

1. 단순화란 무엇인가?

CAP의 단순화는 서로 다른 여러 사람들에게 서로 다른 어떤 것을 의미할 수 있다. CAP 단순화는 여러 수준의 법규들을 없애는 것만으로도 달성할 수 있는 일인지도 모른다. 그러나 단순화란 관련 법규의 수만을 줄이는 것 이상의 큰 의미를 갖는다. CAP 단순화를 통해 관료적 형식주의를 제거함으로써 농업인이나 관련 공공 기관에게 도움을 줄 수 있지만, 다른 한편으로는 납세자의 세금에 대한 통제권을 침해하는 결과를 가져올 수도 있다. 따라서 단순화는 기존의 정책이나 법규의 틀 안에서 진행되어야 한다.

1.1. CAP 단순화: 두 가지 접근방법

1.1.1. 기존 체계에서의 기술적·행정적 변화

CAP 단순화의 두 가지 기본 유형을 구분할 필요가 있다. 기존 체계 내에서 기술적·행정적 변화를 가져옴으로써 CAP을 단순화한다는 것은 수백 가지의 법규를 업데이트하거나 통합하는 작업과 관련이 있다. 그 목적은 특정한 정책 영역을 다루는 모든 관련 법규들을 가능한 한 하나의 법규 안에 담는 것이다. 그렇게 함으로써 이해당사자들은 수십 개의 법규를 이해해야 할 필요 없이 훨씬 더 단순한 틀 안에서 활동할 수 있을 것이다. 그리고 행정적 절차와 관리 메커니즘을 간소하게 만들어 비용을 절감할 수 있을 것이다. 어떤 경우에는 그런 메커니즘이 중복적인 경우들도 있다. 기존의 정책들이나 정책 목표를 변화시키지 않는다면 단순화는 이루기 어려울 것이다.

CAP 단순화의 목적: 비용효과 제고

CAP 단순화의 목적은 다음과 같다.

- CAP 관련 법규에 대한 접근성을 제고한다.
- ‘고객(농업인, 정책 집행자, 정책 관리자)’들의 거래 비용을 줄인다.
- 공공 행정에 있어 불필요한 부담을 회피한다.
- 불필요한 공공 지출을 없앤다.
- 농업 부문의 경쟁력을 증진한다.
- 농민들이 CAP을 더 잘 수용하게 한다.

1.1.2. 정책 단순화 : 새롭고 보다 단순한 농업 정책

두 번째 단순화 유형은 기존 정책들의 내용 변화를 수반한다. CAP은 지속적으로 검토되고 있지만, 변화는 2~3년마다 한 번씩 있는 개혁 전략 패키지 안에서만 일어나는 경향이 있다. 예를 들어, 최근에 CAP을 가장 큰 규모로 개혁했던 것은 1992년, 1999년, 2003년의 일이다. 그리고 EU는 현재 그러한 개혁안을 채택하기에 앞서 영향평가를 수행하고 있다. 이 영향평가에서 중요한 질문은 ‘제안된 개혁이 CAP을 단순화시킬 수 있겠는가?’라는 점이다. EU는 또한 모든 CAP 수단들에 대해 평가 작업을 수행하고 있으며, 그 평가 결과에 따라서 비효과적인 정책 수단들은 대체되거나 폐기될 수 있다.

1.2. CAP 단순화는 왜 모든 이해당사자들에게 중요한 사안인가?

역사적으로 CAP의 가장 중요한 이해당사자는 유럽의 농업인들이었다. CAP은 과거에는 주로 농업인과 농산물 생산 사슬에 있는 관련자들에게 초점을 맞추었다. 현재 CAP은 보다 폭넓게 농업인 외에도 농촌 지역들과 그곳에 거

주하는 다양한 이해당사자들과 관계되어 있다. 시간이 지나면서 관련 법규의 양이 증가했다. 그 행정적 부담을 줄일 필요가 있음을 농업인들과 모든 농촌 주민들이 강조하고 있다.

소비자들과 납세자들 또한 CAP에 대해 과거보다 더 잘 알고 있다. 그러나 그들은 여론 형성 과정이나 의사결정 과정에 더 많이 참여하기를 원한다. CAP을 단순화하는 것은 그것이 추구하는 목적이 무엇인지를 소비자들과 납세자들에게 확신시키기 위해서도 중요한 일이다. 그들은 자신이 원하는 양의 식품 공급이 지금 가능하다는 점을 당연한 사실로 여기고 있을 수도 있다. 제 2차 세계대전 직후와는 달리, 오늘날 소비자들과 납세자들은 식품 생산 방법이라든가 환경, 식품안전성, 식품 품질, 동물 복지 등의 요구사항에 대해 충분한 주의가 기울여지고 있는지 등에 대해 더욱 많은 관심을 갖고 있다.

1.3. CAP 단순화가 추구하지 않는 것

CAP을 단순화하려는 노력을 CAP 개혁에 관한 논쟁을 다시 꺼내어 놓는 방법으로 이해한다면, 그것은 잘못된 것이다. EU 집행위원회는 최근의 CAP 개혁을 훼손하거나 더 많은 것을 개혁하려고 단순화를 제안한 것이 아니다.

CAP이 합당하게 기능할 수 있는 수준에서 필요한 수준의 법규는 유지될 것이다. 통제를 완화하는 것이 단순화를 의미하는 것은 아니다. 그리고 EU는 국제 규범을 준수해야 한다. 국제 규범과 관련된 법규는 일방적으로 철회될 수 없다.

2. CAP 단순화, 그간의 경과

많은 종류의 정책 단순화 성공 사례들은 그 성격상 신문의 헤드라인을 장식하지는 않는다. 그러나 단순화를 통해 영향을 받은 사람들은 그 차이점을 확실히 느낀다. EU는 10년 이상 여러 가지 방식으로 CAP 단순화를 진행해

오고 있으며, 주목할 만한 성공을 거둔 경우도 있었다. 그 사례들을 소개한다.

2.1. 농업정책 단순화의 성공 사례

2.1.1. 농업 법규 간소화

EU 집행위원회는 여러 해 동안 낡은 법규를 찾아내기 위한 법률 검토 작업을 진행했다. 그 작업의 결과, 2003년과 2004년 두 해 동안 520개의 농업 관련 법규를 없앨 수 있었다.

2.1.2. 투명성

CAP 법규를 통합하거나 단일화함과 동시에, EU 집행위원회는 그 법규들을 더욱 엄밀하게 검토할 수 있는 틀을 만들었다. EU 집행위원회 농업총국의 웹 사이트는 농업정책 형성 과정과 법규에 관한 모든 측면에 대해 풍부한 정보를 제공하고 있다. 모든 사람들에게 개방되어 있는 이 웹 사이트는 모든 EU 회원국 농업관련 정부 부처들과의 링크를 제공하고 있으며, 이를 통해 CAP이 국가 또는 광역 지방자치단체수준에서 어떻게 실행되고 있는지에 대한 정보를 찾을 수 있게 하고 있다.

2.1.3. 관리에 따르는 부담 경감

1992년에 시작된 일련의 CAP 개혁 내용 중에는 모든 회원국들이 ‘통합행정 관리체계(Integrated Administration and Control System, IACS)’를 도입하는 것을 포함하고 있다. 이를 통해 농업인들의 보조금 신청 절차가 보완되었으며 보조금 지급에 대한 점검이 강화되었다. 이는 또한 예산 관리를 더욱 엄정하게 하는 결과를 낳았다. IACS는 현재 CAP 보조금 지급 체계의 중추를 이루고 있으며, 그 효율성과 관리 측면에서 크게 개선되었다. 상당한 정도의 성공을 거두었다. 달리 표현하자면, 농업인과 행정 관료는 더욱 편해졌으며, 납세자들의 돈은 더욱 잘 관리되고 있다.

2.1.4. 소농 정책(Small Farmer Scheme)

2000년대 초에 농업인들 중 20%가 1년 동안 1,000€ 미만의 직접지불 보조금을 지급받은 것으로 조사되었다. 그들이 받은 보조금 총계는 전체 직접지불 보조금 예산의 1.2%에 불과한 것이었다. EU 집행위원회는 소농들마다 매년 자신이 받을 수 있는 보조금 액수를 계산하는 대신 고정된 보조금을 지급받기를 동의하는 경우 정액제를 실시하는 시범 사업을 시작했다. 이것은 농업인들의 서류 작성 부담을 줄였을 뿐만 아니라 국가적인 행정 부담도 감소시켰다. 이 정책은 또한 2003년 CAP 개혁안에 포함된 ‘단일 직접지불제 (Single Payment Scheme)’를 설계하는데 있어 귀중한 실전 경험을 제공했다.

2.2. 경과

1997~2000년 그리고 2001~2003년 사이에 진행된 두 번의 검토 작업을 통해 EU 회원국들로부터 200개 이상의 CAP 단순화를 위한 제언들을 접수할 수 있었다. EU 집행위원회는 회원국의 입장에서 단순화 작업을 진행했다. 그 진행 경과는 EU 집행위원회가 1999년과 2001년에 유럽 의회(European Parliament)와 유럽연합 이사회(EU Council)에 제출한 두 개의 보고서에 잘 기술되어 있다.

3. CAP 개혁과 단순화

2003년 6월, EU는 CAP을 근본적으로 개혁했다. 이 개혁은 EU가 농업 부문을 지지하는 방식을 완전히 바꾼 것이었다. 새로운 CAP은 소비자와 납세자들을 지향한 것이며, 농업인들은 시장이 원하는 것을 생산할 수 있도록 유도하기 위한 것이었다. 이 개혁은 또한 CAP 관리를 단순화하려는 목표도 갖고 있었다.

3.1. CAP 개혁

2003년 CAP 개혁의 중심 목표는 농업인들이 수령할 수 있는 보조금을 최

대화하려는 방향으로 농업 경영을 하지 않으면서 시장과 일반 대중의 수요에 맞추어 생산 및 경영 활동을 조직할 수 있게 하는 것이었다. 농업인들이 여전히 계속해서 서류 작성에 매달려 있다면 그러한 목표를 달성하는 것은 어려운 일일 것이다. 개별 품목 분야마다 운영되고 있던 많은 보조금 정책이 단일 직접지불제로 대체되었다. CAP이 개혁되는 과정에서 9개의 유럽연합 이사회 규정과 기타 다수의 하위 법규들이 철폐되었다.

3.2. 단일 직접지불제

CAP을 단순화하는데 있어 가장 중요한 사건은 단일 직접지불제를 도입하여 소득 지지를 위한 많은 수의 직접지불제를 통합하여 농업인들이 하나의 직접지불제만을 신청하게 한 것이었다. 단일 직접지불제는 2003년 6월부터 시행되었지만, 그것은 논리적으로 볼 때 1992년에 시작된 CAP 개혁 과정의 다음 수준이었다. 1992년의 CAP 개혁은 몇몇 부문에서 직접 지불제 개념을 도입했다. 그리고 그 모델은 1999년의 CAP 개혁에서 더욱 확장되었다. 현재 시행되고 있는 단일 직접지불제는 생산과 디커플링(decoupling)되어 있다. 단일 직접지불제의 주된 목적은 농업인의 잠재적 경영능력을 현실화하는 것이다.

3.3. 향후의 단일 직접지불제 단순화 가능성

CAP 단순화를 통해 EU 회원국들은 각국의 사정에 맞게 정책 실행 수단을 선택할 수 있는 여지를 갖게 되었다. 단순화에 따르는 부담은 회원국들이 어떻게 행동하느냐에 달려 있다. 단일 직접지불제 실시 방법에 있어서 여러 가지 형태가 가능한데, 그것은 각자의 사정에 따라 회원국들이 특별한 요청을 하는 경우 EU 집행위원회가 승인하게 하고 있기 때문이다. 단일 직접지불제 시행 초기 몇 년 동안의 경험을 토대로, 장래에는 그러한 특별 요청에 따라 허용되는 다양한 시행 방법이 사라지게 될 것이다. 그 때가 되면 EU는 더욱 단순한 방식으로 단일 직접지불제를 시행하게 될 것이다.

4. 현재 진행 중인 단순화

단순화를 주어진 기간 동안에만 일어나는 사건으로 받아들인다면 그것은 잘못된 것이다. CAP 단순화는 여러 해 동안 진행되어 왔으며, 중요한 새로운 변화를 동반했다. 지금도 더욱 단순화하기 위한 노력이 진행되고 있다.

4.1. 농촌개발 정책

2005년 6월, 유럽연합 이사회는 새로운 농촌개발규정을 채택했다. 이 개혁의 결과로 2007년부터 2013년까지의 농촌개발 정책 수단을 활용하는 것은 그 실행과 관리 측면에서 매우 많이 단순화되었다.

예를 들면, 국가적 수준의 전략 프로그램과 관련된 새로운 전략적 접근방법이 농촌개발 정책 프로그램 기획 과정에서 확실한 우선순위를 보장받을 수 있게 될 것이며 그 절차도 간소화될 것이다. 개별 농촌개발 정책 프로그램은 각각 기능과 책임이 분명하게 규정된 하나의 관리 당국 그리고 하나의 보조금 지급 기관을 갖게 될 것이다.

4.2. CAP 회계

2003년의 CAP 개혁과 농촌개발 정책 자금 조성에 관한 2005년의 결정에 따라, 복잡한 CAP 예산 체계와 복잡한 구조정책자금(Structural Funds)으로부터 재원을 조달받는 농촌개발정책과 여타의 다양한 정책 예산 체계가 대체되고 있다. 이는 CAP 회계를 크게 단순화시킬 것이다. 또한 CAP 회계 관리를 강화하고 현대화시킬 것이며, 예산 감독을 강화하는 결과를 낼 것이다. 장래에는 하나의 회계, 즉 ‘유럽농업보증자금(European Agricultural Guarantee Fund)’가 직접지불 보조금과 시장 관련 정책수단(예: 수출 보조금)과 관련하여 운영될 것이다. 그리고 또 다른 하나의 회계, 즉 ‘농촌개발을 위한 유럽 농

업자금(European Agricultural Fund for Rural Development)’가 농촌 개발과 관련하여 운영될 것이다.

4.3. 국가 보조금

예외 규정이 확대됨으로써 농업인에 대한 국가 보조금 지급이 가속화될 것이다. 현재 7개인 관련 범규를 3개로 줄여, 국가 보조금 관련 규정도 단순화될 것이다. 회원국들은 이 문제에 관해 더욱 심화된 단순화 수단을 EU 집행위원회에 제안할 수 있다.

자료 : <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/simplification/en.pdf>(유럽연합 집행위원회 농업총국) “Fact Sheet – Simplification of the Common Agricultural Policy”를 발췌 정리