

EU, 공동농업정책의 변천과 농산물무역

김 정 섭*

EU의 농산물 무역 기조는 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)의 지속적인 개혁과 더불어 변화해 왔다. 세계 농산물무역에 관한 EU의 입장을 잘 이해하려면, CAP의 변천사와 함께 고찰할 필요가 있다.

1. CAP와 EU의 농산물무역의 변천

1959년에 시작된 CAP은 유럽의 식량안보를 보장하기 위해 농산물 생산량과 생산성을 증대하는 것을 중요한 목적으로 하고 있었다. 그러한 목적을 성취하기 위해 EU(당시에는 유럽경제공동체)가 사용한 수단은 곡물, 쇠고기, 유제품에 대한 가격 정책으로서 공공 부문이 시장개입 가격을 설정하여 수급을 조절하면서 농업인들에게는 가격을 보장해 주는 것이었다. 그때 농업 생산자들은 시장 상황과는 무관하게 행정적으로 조정된 최소한의 농산물 가격을 수취할 수 있었다. 일반적으로 농업인들이 손에 쥘 수 있는 농산물 가격은 해당 품목의 국제시장 가격보다 상당히 높은 수준으로 설정되었다.

그런 방식의 가격 지지는 세계 시장으로부터 들어오는 경쟁력 있는 수입농산물에 대한 국경보호 수단에 의해 지탱될 수 있었다. 다양한 세금 체계가 마련되어 수입 농산물들에 세금이 부과되었고, 이는 농산물 수입을 효과적으로

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

차단하는 기능을 했다. 그러한 세금 체계는 특히 곡물, 쇠고기, 유제품, 설탕 등의 품목에 대해서는 표준적인 메커니즘이었다. 당시에는 그 품목들과 관련하여 EU는 순수입국이었으며, 세계 제2차대전 직후 유럽이 경험했던 식량부족 사태가 재발하는 것을 막기 위한 농업생산 촉진의 필요성을 교역상대국들이 어느 정도 인정해 주고 있었다.

그러나 1970년대 초반에 접어들면서 그러한 상황은 바뀌기 시작했다. 농업 장관들은 비교적 높은 수준에서 지속적으로 고정된 상태로 유지하거나 점점 더 높여 왔다. 가격 인센티브는 농업생산을 촉진했으며 영농 집약화를 초래했다. 과거 주요 농산물 순수입국이었던 EU는 1980년대 초에는 순수출국으로 변모하기에 이르렀다. 유럽은 세계 농산물 시장에서 힘 있는 경쟁자가 된 것이다.

곡물의 경우, 1980년에 그러한 국면에 접어들었고 이는 CAP의 토대에 두 가지 측면에서 중요한 영향을 끼쳤다. 첫째는 재정적인 측면으로, 수입 관세가 크게 줄었고, 더욱 중요하게는 EU 농산물의 세계 시장 수출을 지원하기 위한 재정지출이 늘어났다. 둘째, 세계 농산물 시장에서 EU의 지위가 크게 바뀌었으며, 이는 다시 미국, 오스트레일리아, 캐나다 등과 같은 전통적인 수출 국가들과 양자간 혹은 다자간 무역 마찰을 촉발하는 계기가 되었다.

이 당시에 EU는 유제품, 쇠고기, 곡물, 설탕의 네 품목에 대해서 세계 시장에서 중요한 주체였다. 이 품목들의 가격이 유럽 안에서는 높게 형성되어 있었는데, 세계 시장에서 그보다 낮은 가격으로 수출하려면 그 가격 차이만큼 보상하는 수출 환급금 제도가 필요했다. 1990년대 초반 EU는 매년 100억 Euro의 수출 보조금을 지급하고 있었다. 그것은 15년 이상 동안 수출 보조금 지급 총액이 꾸준히 증가한 결과였다.

2. 우루과이 라운드(UR)와 1992년 CAP 개혁

수출 환급금 제도를 운영하고 있다는 점 말고도 시장가격 정책이 무역을 왜곡시킨다는 점 때문에 CAP은 다자간 무역 협상 과정에서 점점 더 강한 비판을 받게 되었다. EU는 여러 차례 분쟁해소 절차에서 패소했다. 그리고 UR에서의 다자간 협상은 CAP을 개혁해야 한다는 압박을 증가시키는 결과를 낳았다. 당시에 가장 첨예한 비판의 대상이 되었던 부문은 곡물과 유지작물이었는데, 이 두 부문들은 대서양권 시장에서는 EU가 지배적인 입장을 유지하고 있었다. 1992년의 CAP 개혁은 재배면적 또는 사육두수를 기초로 하는 생산자 지원 수단을 휴경(또는 사육 중단)이라는 통제 수단과 연계하는 변화를 가져왔다. 농업인들은 계속해서 보조금을 지원받기를 원했지만, 유럽에서는 현행의 생산량 수준에서 보조금을 지원할 이유가 더 이상 없었다. 이러한 CAP 개혁은 UR의 종료에 기여했으며, 연이은 1999년의 CAP 개혁과 2003년의 CAP 개혁의 물꼬를 트는 계기가 되었다.

EU는 1990년대 초반 이후 CAP을 변화시키고 있는데, 그것은 과잉생산을 방지하며 농업 부문의 관리 비용 지출을 제한하고 무역 왜곡을 줄이기 위한 것이다. 그리고 점진적으로 농촌개발 정책의 중요성을 증대시켜나가고 있다. 그러한 일련의 개혁 조치는 수출 환급금(보조금) 부문에 가장 큰 영향을 끼쳤다. CAP 예산 중 유럽의 농업인들에게 지급되었던 수출 보조금이 차지하는 비율이 1990년에는 30%를 차지했지만 2002년에는 8% 미만으로 감소했다. 금액으로 따진다면 1990~92년 사이에 약 80억 ~100억 €가 지급되었는데, 2005년에는 약 30억 € 수준이었다.

이 같은 정책 변화가 부분적으로 반영된 결과, EU에서 생산되는 주요 품목 농산물의 세계 시장 점유율은 1990년에서 2000년까지의 10년 동안 급격하게 하락했다. 점유율 하락폭은 설탕이 15%, 돼지고기와 가금육이 30~33%, 밀과

유제품이 43%, 쇠고기가 55%였다.

GATT에서 논의가 진행되는 동안 OECD 또한 ‘생산자 지지 측정치(Producer Subsidy Estimates, PSE)’의 개념을 정교하게 다듬었다. 이 작업은 정책 변화가 생산자 지지나 보호에 어떤 영향을 끼치는 지를 모니터링할 때 사용되는 지표인 ‘보조 총액 측정치(Aggregated Measurement of Support, AMS)’의 중요한 토대가 되었다. AMS는 GATT의 테두리 안에서 규정된 것으로 UR를 결론지었던 마라케치(Marrakech) 협정문의 최종 조항 중 일부이다. PSE와 AMS 모두 농업 부문에 제공되는 정부의 지원을 측정하는 지표로 지금까지 사용되고 있다.

농업에 있어 UR의 또 다른 중요한 결과는 이른바 ‘관세화’이다. 농산물에 대해서 EU는 다양한 종류의 과세 체계를 적용했다. 과세 규모 또한 불안정했고 고정된 금액의 형태로 전환될 필요가 있었다. 이것이 바로 UR 협정의 내용 중 일부이다.

3. 아젠다 2000과 2003/2004년 CAP 개혁

EU가 CAP에 할당하는 예산은 여전히 전체 예산 중에서 큰 비중을 차지하고 있다. 그 총량은 줄어들지 않았으며 오히려 EU 확장의 결과로 상당히 늘어난 것 같다. 그러나 전체 예산 중 농업 부문에 할당되는 예산의 중요성은 크게 줄어들었다. 더 중요한 것은 예산이 지출되는 방식이 완전히 달라졌다는 점이다. 앞으로는 농업 생산에 대한 보조가 점점 더 줄어들 것이다. 대신 농업활동이나 농촌과 관련된 여러 가지의 중요한 공공적 정책 목표를 달성하기 위한 예산 할당이 더 늘어날 것이다.

예산 비중이 커지는 분야 중에서 가장 두드러지는 것은 (여러 번의 광우병 사태 이후에 시작된) ‘식품 안전성 기준 제고’ 정책이다. 그리고 ‘환경 보호

(농업 용지, 휴양을 위한 토지, 야생생물 서식지 등) 정책, 동물복지 정책, 농촌개발 정책 등의 예산 비중이 커지고 있다. 농촌개발 정책 분야는 농촌에 거주하면서 식품을 생산하는 사람들이 도시에서 일하는 사람들과 대등한 수준의 삶의 질을 향유할 수 있게 하는 것을 목표로 하는 CAP의 개혁 과정에서 가장 중요한 위치를 점하고 있다. 사회적 평등과 사회 통합이라는 정책 목표는 재정 자원의 재분배를 수반한다. 농촌개발 정책의 핵심 요소는 지속가능성과 품질이다.

일반 원칙으로 간주되고 있는 그러한 정책 목표들은 ‘유럽 농업 모델(European Farm Model)’이라는 용어로 표현된다. 또는 사람들이 그것을 두고 ‘다원적 기능’이라고도 부른다. 농업은 단순히 식량을 생산하는 것 이상의 의미를 지닌다. 사회 전체에 공공재를 제공하며, 따라서 공공 부문의 재정 지원은 정당화될 수 있다. 2007~2013년 기간 동안의 새로운 재정 전망은 그러한 정책 변화를 완전히 반영하고 있으며, EU 집행위원회는 대략 100억 €에 달하는 ‘농촌개발 자금(Rural Development Fund)’의 조성 계획을 제출해 놓고 있다. 다자간 협상이라는 맥락에서 볼 때, 농촌개발 정책으로 무게중심을 이동하는 그 같은 변화는 EU의 역내 정책이 무역에 끼치는 영향을 줄이게 만들 것이다. CAP은 점점 덜 무역왜곡적인 형태로 바뀔 것이며, 따라서WTO가 규정한 의무사항과 양립할 수 있게 될 것이다.

2003/2004년 CAP 개혁의 두 번째 요소는 농업 지지와 현재의 생산량 사이의 관계를 단절시켰다는 점이다. 농업 경영체들은 각기 과거 일정 기간동안의 기록을 토대로 작성된 기준에 따라 매년 직접지불 보조금을 받게 될 것이다. 그러나 과거와 동일한 양의 농산물을 생산할 필요는 없게 될 것이다. EU의 농업인들이 거두는 소득 중 상당 부분을 직접지불 보조금이 차지하게 될 것이다. 나머지 소득은 시장을 통해서 얻게 될 것이다. 농업인들은 농산물의 품질에 더욱 신경 쓰게 될 것으로 예상된다. 그들은 집약적 영농을 줄이고 생산량보다는 품질을 더욱 중시하는 농업활동을 하게 될 것이다. 실제로 어떤 품목들은 그 총생산량이 감소할 수도 있다. 2003년의 개혁 조치 대상으로 결

정된 품목들은 곡물, 유지류, 쇠고기, 양고기, 유제품이었다. 2004년에는 면화, 올리브유, 호프, 담배가 추가로 개혁조치 대상에 포함되었다. 그 이후에는 설탕이 개혁조치 대상으로 결정되었으며, 수년 내에는 과일, 채소, 와인이 포함될 것이다.

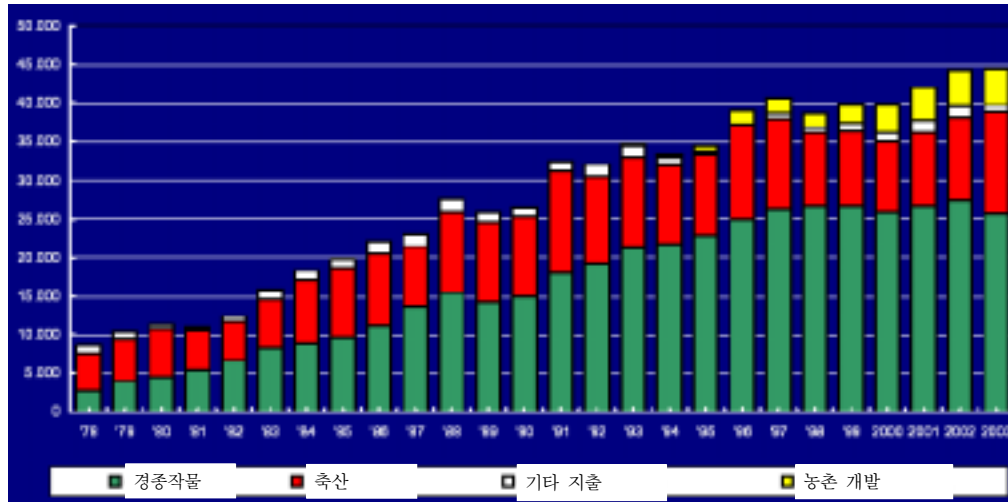
4. CAP 개혁 조치가 농업보호에 끼친 영향

농업 구조와 생산 효율성은 세계의 각 나라마다 다르다. 그리고 농업생산은 점점 유동화되는 경향이 있다. 시장의 불안정성은 커지고 시장 실패 현상도 증가하고 있다. 이러한 현상들이 정책 개입에 정당성을 부여하는 근거이며, 세계 대부분의 국가들이 어떤 형태로든 농업 부문을 보호하고 농산물 시장을 안정화시키기 위한 수단을 취하는 이유이다. 그 보호 수단의 구체적인 내용은 가용한 재정자원이나 농업의 규모 및 효율성 등에 따라 달라진다. 개발도상국에서는 예산이 제약되어 있기 때문에, 선진국들보다 더 광범위한 보호 수단을 활용하는 것이 흔한 정책적 선택으로 자리 잡고 있다.

EU의 평균적인 농업경영 규모는 미국의 10분의 1 수준이며, 농가 1호당 평균 경지면적이 3,000ha나 되는 호주에 비해서도 한참 작다. 농업인들에게 제공되는 지지 수준을 제대로 비교하려면 (미국과 EU가 비슷한 수준인 농업 노동력 1인당) 보조금 지원액수를 계산하는 방식이 아니라 ‘어떤 방식으로 보조금이 지원 되는가’를 따져야 한다. 보조금 지원이 무역에 영향을 미치는가? 지원 수단이 생산이나 무역과 디커플링되어 있는가? 이러한 문제는 다자간 협상 테이블에서 큰 논쟁거리이다.

이상과 같은 이유들 때문에, EU는 지속가능한 농업을 보장하기 위한 목표에 부합하는 영농활동을 하는 농업인들에게 보조금을 지원하기로 선택했다. 그 선정 기준에는 경제적인 기준 뿐만 아니라 사회적 기준과 환경적인 기준도 포함되어 있다.

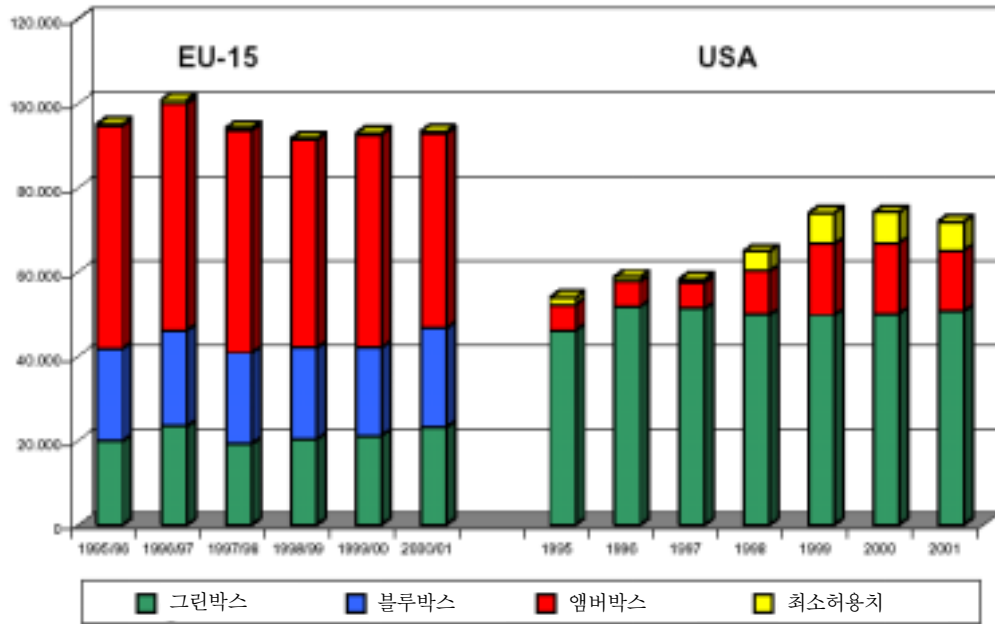
그림 1 CAP 예산 구조 변화(단위: 100만 €)



2003년에 농업인에게 지급된 보조금 총액은 약 450억 €에 달했다. 예산의 대부분이 경종작물(곡물, 유지류, 단백질 작물, 설탕, 올리브유 등)에 집중되어 있었으며, 축산 부문은 주로 국경보호 수단에 의해 지지되었다는 점을 유념해 둘 필요가 있다.

EU의 농업인들에게 제공되는 이와 같은 지지는 무역을 왜곡하는 국내 지지의 폭을 감축하겠다는 약속과 어긋나지 않는다. 국내 지지 수단 전체가 동일한 폭으로 무역을 왜곡시키는 것은 아니기 때문이다. 무역왜곡적인 지지는 이미 큰 폭으로 줄어들었으며, 2003년 6월과 2004년 4월에 단행된 최근의 CAP 개혁 조치는 그것을 더 큰 폭으로 줄일 것이다. 생산과 직접적으로 연계된 보조금을 감축하는 과정에서, EU는 ‘농촌 환경의 유지 및 향상’과 같은 비교역적 관심사에 더욱 주의를 크게 기울일 것이다. 그러면서 농업 소득의 최소 수준을 보장할 것이다.

그림 2 EU와 미국의 농업지지도조금정책 유형별 비중비교(단위 : 100만달러)



EU 농업인들에 대한 지지는 가장 무역왜곡적인 앰버 박스(amber box)에서 블루 박스(blue box)로 그리고 최종적으로는 그린 박스(green box)로 이동할 것이다. 앰버 박스의 보조금 지불에는 수출 보조금, 시장 개입, 저장 및 취급 비용, 국내산 농산물과 해외 농산물 간의 가격 차이로 인한 효과 등이 포함된다. 블루 박스는 경종작물과 가축에 대하여 재배면적 또는 사육두수에 따른 가격 보상이 이루어졌던 1992년 CAP 개혁 때 도입되었다. 이때 시장개입형 정책수단으로 분류되었던 보조금의 규모가 320억 €에서 100억 €로 감축되었다. 2004년에 EU 15개국은 생산과 연계된 직접지불 형태로 약 260억 €를 지출했다. 2003년/2004년 CAP 개혁은 ‘단일직접지불제(single farm payment)’를 도입했는데, 이로써 보조금과 농업생산 간의 연계가 끊어지게 될 것이다. 이러한 새로운 보조금 지불 정책은 생산과 디커플링되어 있으며 무역왜곡적인 효과가 거의 없다.

EU는 무역왜곡적인 농업지지를 꾸준히 줄여왔다. 가장 무역왜곡적인 지지 수단인 시장가격 지지에 투입된 보조금 총액은 1986년에 800억 €였던 것이 2002년에는 대략 6,000만 €로 줄어들었다. 이런 감축과정은 계속 진행될 것이다.

자료 : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/december/tradoc_120389.pdf(유럽연합 외교통상총국) "Agricultural Trade and Its Importance"를 발췌 정리