

EU, 2004년도 직접지불제 실시결과

김 정 섭*

EU 집행위원회는 회원국별로 분류된 직접지불 보조금 내역 자료를 정기적으로 발표한다. 최근 2004 회계 연도 자료가 발표되었다. EU 공동농업정책의 맥락과 결부하여 그 내용을 소개한다.

1. 공동농업정책의 진화와 직접지불제 도입

공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)이 탄생한 직후 80년대까지는 주로 가격 보장, 시장 개입, 국경 보호조치 등의 수단을 통해 공공부문이 농업 생산자들을 지원했다. 70년대 후반과 80년대를 지나면서, 이는 구조적인 과잉생산, 공공부문 재정지출 증대, 주요 무역 상대국들과의 마찰 등을 초래했다. 그러한 배경 속에서 1992년에 채택된 공동농업정책 개혁안은 정책을 크게 바꾸는 계기가 되었다. EU의 주요 농산물(곡물과 쇠고기)에 대한 가격 지지를 점진적으로 줄이고, 그로 인해 발생하는 수익 손실은 직접지불제의 형태로 농업인들에게 보상하게 된 것이다. 농업인들은 스스로 유지해온 ‘과거의 생산 능력(historical levels of product)’을 기준으로 하여 직접적인 보조금 지원을 받기 시작했다.

이와 같은 농업부문 지원 방식의 변화는 ‘아젠다 2000(Agenda 2000)’ 개혁

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

을 통해 더욱 심화되었다. 이때 직접지불이 더 증가했고, 가격지지 수단은 더 줄어들었다. 아젠다 2000 개혁 조치는 2000~2002년 사이에 점진적으로 도입되었다. 그리고 2002년에는 염소와 양에 대한 지원 방식도 조정되었다.

2003년과 2004년 두 차례에 걸쳐 각각 더욱 근본적인 개혁안이 결정되고 2005년부터 점진적으로 그것을 실행해 나가기로 했다. 그 동안 몇몇 부문들이 개혁되었고(우유, 쌀, 곡물, 듀럼 밀, 건사료, 땅콩), 직접지불제와 관련하여 근본적인 변화가 있었다. 특히, 이제 직접지불제는 거의 대부분 생산과 연계되지 않게 되었다. 그리고 대농들에 대한 직접지불제 지원 규모를 줄임으로써 환경, 품질, 동물복지 등을 증진하려 노력하는 농업인들에게 보다 많은 돈을 지원할 수 있게 되었다. 이러한 변화는 2005년부터 시작되었으며, 그 결과는 이 글에는 아직 반영되어 있지 않다.

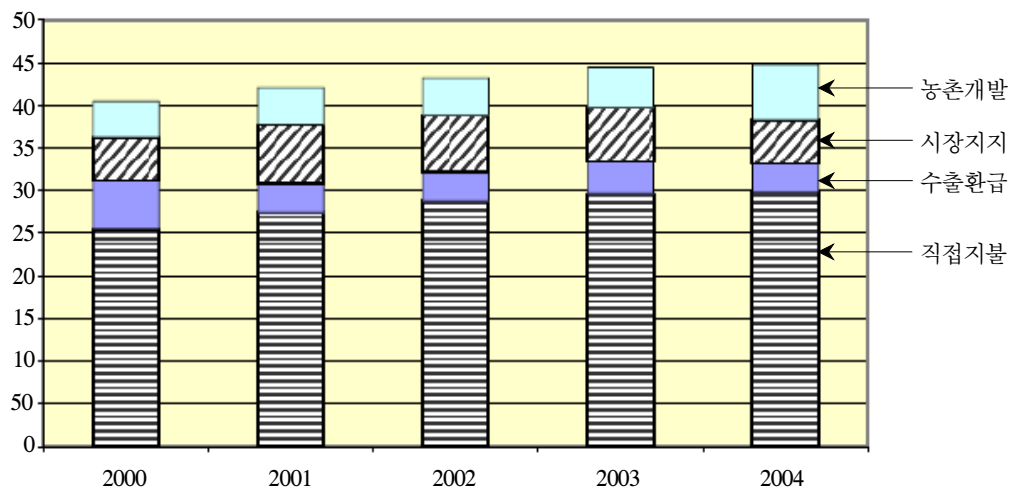
이 글에 제시된 수치들은 아젠다 2000 개혁 조치가 진행되었던 기간 전체 동안의 자료들이다. 정책 실행기간과 회계 연도 동안의 보조금 지출 사이의 계를 명쾌하게 보여주는 것은 쉬운 일이 아니다.

첫째, 회계 연도 2004년이라는 말은 2003년 10월 16일부터 2004년 10월 15일까지에 지출된 보조금과 관련되어 있다는 점을 명확하게 밝혀둔다. 이 기간 동안의 직접지불은 100% 그런 것은 아니지만 주로 정책 연도 2003년과 관련이 있다. 둘째, 특별한 환경(가뭄, 홍수, 동물 전염병 등) 하에서는 회원국들이 보조금 지출을 앞당겨서 할 수 있게 되어 있다. 예를 들어, 2003 회계 연도에 몇몇 회원국들은 가축 사육두수에 대한 직접 지불제를 시기를 앞당겨 실시했다. 그 결과 2004 회계연도의 직접지불 규모는 그 만큼 적은 것으로 나타났다.

2. 공동농업정책 틀 안에서 직접지불제의 중요성

아젠다 2000 개혁 조치가 실행되기 전에(예를 들면, 1999년의 보조금 지불을 반영하고 있는 2000 회계 연도), 직접지불 규모는 약 255억 €에 달했다. 이는 당시 공동농업정책 재정 지출 중 ‘유럽농업지도보증기금(European Agricultural Guarantee and Guidance Fund, EAGGF)’의 보증부문 자금의 63%를 차지하는 규모였다. 아젠다 2000 개혁조치가 실행되고 난 뒤(2004 회계연도), 그 규모는 298억 €로 EAGGF 보증부문 자금의 67%를 차지하게 되었다.

그림 1 EU-15의 EAGGF 보증부문 재정지출 변화
단위: 10억 €



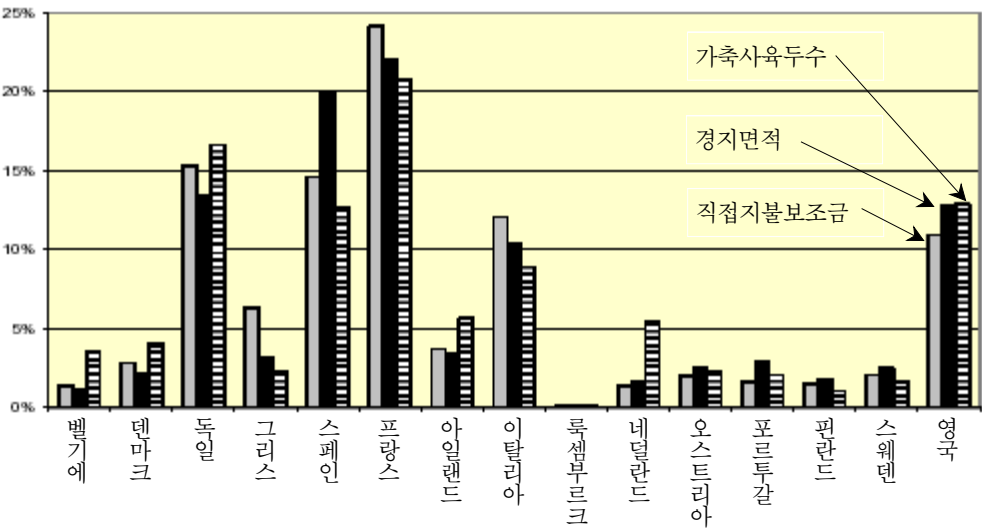
3. 회원국들 간의 직접지불 보조금 규모 분포

직접지불 보조금의 규모는 ‘과거의 생산 능력’ 기록을 토대로 결정된다. 그래서 EU 회원국들 간에 나타나는 직접지불 보조금 규모의 분포는 대체로 각

회원국들 간의 농경지 면적과 가축사육두수 분포를 반영하게 마련이다. 게다가 회원국마다 고유하게 유지하고 있는 특화 품목과 유럽공동시장의 특성도 서로 결합하여 직접지불 보조금 분포에 반영되고 있다.

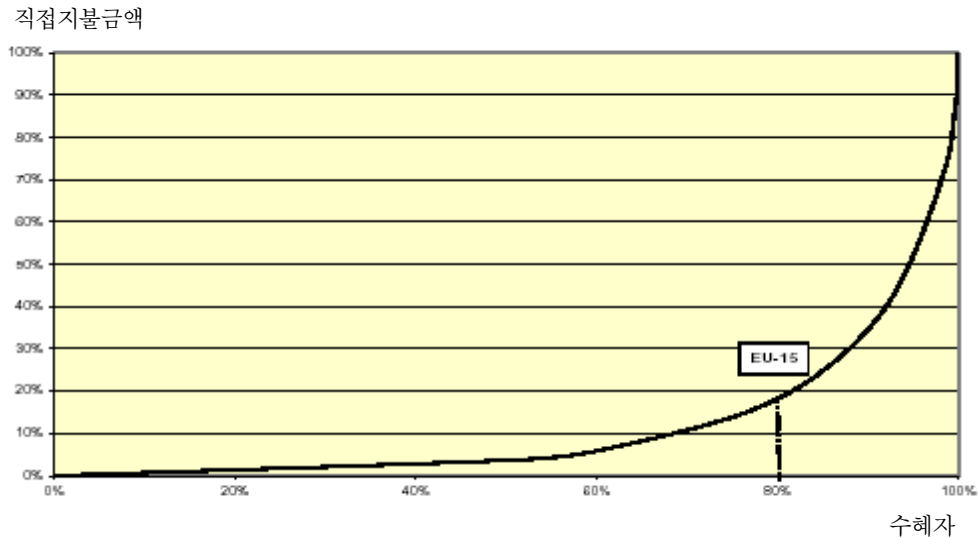
예를 들면, 몇몇 국가에서 우유는 오랜 기간 동안 정부의 시장가격 개입 정책, 국경보호, 직접지불 없는 쿼터제 등의 수단에 의해 지지되어 왔다. 지중해 인근 지역에서 생산되는 몇몇 전형적인 농산물(예: 과일, 채소, 올리브, 와인, 면화 등)도 직접지불제보다는 시장 개입 수단에 기초하여 공동시장 조직이 유지되어 왔다. 그 결과 우유 생산이 특화된 국가 또는 지중해 연안 국가들의 생산자들은 다른 나라들에 비해 해당 품목에 있어 직접지불 보조금을 상대적으로 적게 수혜 받았다.

그림 2 EU-15의 직접지불금, 경지면적, 가축사육두수, 2004 회계연도



자료 : EU 농업구조 조사결과

그림 3 EU-15의 수혜자 계층별 직접지불 보조금 수혜 분포



4. 직접지불제 수혜자 간 보조금 수혜 금액의 차이

4.1. 2004년 수혜 대상별 보조금 지급액

EU의 직접지불 보조금은 모든 수혜자들에게 동일한 금액이 지불되지 않는다. 수혜자들의 80% 정도가 받은 보조금이 전체 금액의 20%에 불과하다<그림 3>. 즉, 상위 20% 수혜자들이 전체 보조금의 80%를 지불받은 것이다. 그런데 자세히 들여다보면 그러한 계층별 수혜금액 분포도 각 국가마다 차이가 나타난다. 수혜자 계층의 80%에 해당되는 인구가 받은 직접지불 보조금 합계는 국가마다 차이가 있지만 대체로 전체 금액의 14~50%를 차지하고 있다.

주로 경지면적과 가축사육 두수를 기준으로 지원이 이루어지기 때문에, 수혜자 계층 간의 직접지불 수혜 규모의 차이는 바로 농장 규모의 차이를 반영하는 것이다. 이처럼 소농과 대농 간에 직접지불 보조금 수혜 규모의 차이가 존재한다는 점은 사회적 통합이라는 관점에서 계속해서 문제시되어 왔다. 직

직접지불 보조금의 대부분은 몇몇 시장가격 지지 정책의 처리로 인해 발생하는 수입 손실분에 대한 보상 차원에서 마련된 것이라는 점을 기억해 둘 필요가 있다. 소농에 비해 더 많은 농산물을 생산하는 대농들은 심각한 소득 손실에 직면했고, 따라서 소농에 비해 더 많은 금액을 보상받을 수 있었다. 그러나 이제는 시간이 지나면서 직접지불제는 보상적 특성을 갖지 않게 되었으며, 점점 ‘소득 지불제’의 형태로 변했다.

1992년, 아젠다 2000, 2003년의 세 차례에 걸쳐 진행된 공동농업정책 개혁을 통해 EU 집행위원회는 직접지불 보조금을 많이 수혜 받는 대농 집단들에 대한 보조금 지불 액수를 삭감하는 새로운 메커니즘을 제안한 바 있다. 그러나 그때마다 회원국들이 그 제안을 거부했다.

4.2. 2000년과 2004년 직접지불 보조금 수혜자 분포의 변화

2000년과 2004년을 비교하면, 적은 액수의 보조금을 직접지불 받는 수혜자 비중이 상당히 줄어들었음을 알 수 있다.

이 같은 변화가 나타난 데에는, ① 지속적인 농업구조 조정을 통해 소농들이 감소하였고(농업활동 중단, 규모 확대 등), ② 아젠다 2000의 실행으로 인해 개별 수혜자들이 수령받는 직접지불 보조금액이 증가한 등의 요인이 있다.

표 1 2000년과 2004년 EU 직접지불 보조금 수혜자 계층 분포 변화

	2000년	2004년	
	EU-14	EU-14	EU-15
보조금 수혜자 1인당 평균 수령금액	5,015 €	6,708 €	5,781 €
전체 수혜자 중 5,000€ 이하 수령자의 비율	78.6%	72.8%	76.6%
보조금 지급 금액 총계 중 5,000€ 이하로 지급된 금액의 비중	17.8%	12.6%	15.0%

5. 직접지불 수혜분포와 관련한 향후 변화

향후 수년 동안 직접지불 보조금 수혜자 분포에 영향을 끼칠 것으로 예상되는 첫 번째 요인은 농장수 감축과 농장 규모 확대를 지향하는 장기적인 농업구조조정이다.

정책 변화와 관련해서는 2003년과 2004년에 있었던 공동농업정책 개혁을 통해 추가적인 조치가 이미 시작된 상태이다. 직접지불을 통해 지원이 이루어지는 분야가 확장되면서, 가격지지 정책 수단의 추가적인 감축이 이루어졌다. 그리고 직접지불의 대부분은 생산과 디커플링(decoupling)될 것이다. 이는 보조금 지불이 이제는 더 이상 특정한 품목 생산과 관련을 맺지 않게 될 것임을 의미한다. 농업인들은 각자 처한 시장 상황에 맞추어 농산물을 생산할 것인지 직접지불제를 수혜 받을 것인지를 선택할 수 있다.

2003년과 2004년의 공동농업정책 개혁 조치는 직접지불제 수혜자 분포에 다음과 같은 몇 가지 영향을 끼칠 것으로 보인다.

(1) 농업부문의 각 품목 분야마다 서로 다르게 나타나는 직접지불 보조금액 증가 규모는 농업 경영주들 간의 직접지불 보조금 수혜 분포를 변화시킬 것이다. 예산 지출을 관리하기 위해 수행되고 있는 정책 수단들을 감안한다면, 회원국간 분포 차이는 크게 변하지는 않을 것이다.

(2) ‘단일직접지불제’의 실행 모델을 회원국이 채택하게 되면, 그것 또한 변화를 가져올 것이다. 과거의 농업생산 규모에 대한 기록을 바탕으로 직접지불 금액을 결정하는 체계는 직접지불 수혜자 분포에 직접적인 영향을 끼치지는 않겠지만, 경우에 따라서 채택할 수 있는 광역지방자치단체 혹은 국가별 혼합 시스템은 직접지불 보조금의 수혜자간 재분배 효과를 가져올 것이다.

표 2 직접지불 보조금 지출 금액의 국가별 현황, 2004 회계연도

단위 : 1,000 €

구분	벨기에	덴마크	독일	그리스	스페인	프랑스	아일랜드	이탈리아
0€ 이하	-103	-26	-106	-642	-305	-176	-42	-5080
0~1,250€	4807	4383	41934	275639	187490	37598	12998	394361
1,250~2,000€	5729	5842	43453	177788	128613	37774	17647	187848
2,000~5,000€	35144	33962	232169	405331	475820	198394	108063	534911
5,000~10,000€	66648	71189	444898	288055	588411	475188	203674	512635
10,000~20,000€	92936	146830	796584	172327	823568	1190946	288474	546290
20,000~50,000€	139348	300800	1080451	73985	1014141	2946828	313517	534541
50,000~100,000€	50001	154783	445710	13366	453381	1650499	116537	249831
100,000~200,000€	8330	58260	338131	1551	266402	372619	39544	139202
200,000~300,000€	1472	13651	239027	1424	74797	27827	4752	53396
300,000~500,000€	1644	7476	334824	398	47512	8145	1481	40189
500,000€ 이상	557	3136	467360	709	48879	1705	0	92733
계	406513	800286	4464435	1409931	4108709	6947347	1106645	3280857
계층	룩셈부르크	네덜란드	오스트리아	포르투갈	핀란드	스웨덴	영국	EU-15
0€ 이하	0	-392	-113	-12	-2	-19	-781	-7799
0~1,250€	126	14452	25221	64521	6588	7573	14818	1092509
1,250~2,000€	122	13951	26754	22554	11265	7769	15132	702241
2,000~5,000€	1134	67978	121883	50219	75867	44847	73661	2459383
5,000~10,000€	3479	89367	156649	39941	123843	81100	140689	3285766
10,000~20,000€	7318	57096	154007	37870	120930	133504	289950	4858630
20,000~50,000€	8873	57008	86642	73814	82487	189175	799232	7700842
50,000~100,000€	2059	28815	13636	71838	14151	93461	842314	4200382
100,000~200,000€	108	10395	5519	58251	956	36704	669648	2005620
200,000~300,000€	0	2325	2879	14211	734	9147	215149	660791
300,000~500,000€	0	2761	1465	5911	0	2900	137178	591884
500,000€ 이상	0	1249	2913	4142	0	1488	73365	698236
계	23219	345005	597455	443260	436819	607649	3270355	28248485

표 3 직접지불 보조금 수혜자 수의 국가별 현황, 2004 회계연도

단위 : 1,000 명

구분	벨기에	덴마크	독일	그리스	스페인	프랑스	아일랜드	이탈리아
0€ 이하	0.19	0.00	0.07	0.04	0.54	0.32	0.07	0.02
0~1,250€	8.06	7.59	71.19	584.17	448.40	71.20	21.81	1025.80
1,250~2,000€	3.54	3.60	27.05	113.23	80.66	23.58	10.95	118.79
2,000~5,000€	10.27	10.12	69.20	129.64	147.19	58.84	32.03	168.93
5,000~10,000€	9.60	9.89	62.57	42.43	83.84	65.48	28.46	73.85
10,000~20,000€	6.56	10.20	55.99	12.98	58.33	81.93	20.66	39.46
20,000~50,000€	4.60	9.81	36.57	2.66	34.45	94.01	10.67	18.10
50,000~100,000€	0.77	2.33	6.63	0.21	6.73	25.05	1.76	3.72
100,000~200,000€	0.07	0.46	2.42	0.01	1.99	3.01	0.32	1.04
200,000~300,000€	0.01	0.06	0.97	0.01	0.31	0.12	0.02	0.22
300,000~500,000€	0.00	0.02	0.89	0.00	0.13	0.02	0.00	0.11
500,000€ 이상	0.00	0.01	0.62	0.00	0.06	0.00	0.00	0.09
계	43.67	54.09	334.17	885.38	862.63	423.56	126.75	1450.13
계층	룩셈부르크	네덜란드	오스트리아	포르투갈	핀란드	스웨덴	영국	EU-15
0€ 이하	0.00	0.58	0.31	0.17	0.01	0.01	0.31	2.64
0~1,250€	0.25	24.88	41.73	181.51	12.16	12.48	26.23	2537.46
1,250~2,000€	0.08	8.67	16.68	14.36	6.95	4.83	9.45	442.42
2,000~5,000€	0.32	20.46	37.22	16.21	22.54	13.23	22.10	758.30
5,000~10,000€	0.47	13.39	22.39	5.89	17.61	11.36	19.54	466.77
10,000~20,000€	0.52	4.18	11.32	2.67	8.78	9.46	20.04	343.08
20,000~50,000€	0.31	1.89	3.16	2.36	2.96	6.32	24.88	252.75
50,000~100,000€	0.03	0.44	0.21	1.05	0.22	1.41	12.14	62.70
100,000~200,000€	0.00	0.08	0.04	0.44	0.01	0.28	4.98	15.15
200,000~300,000€	0.00	0.01	0.01	0.06	0.00	0.04	0.91	2.75
300,000~500,000€	0.00	0.01	0.00	0.02	0.00	0.01	0.37	1.58
500,000€ 이상	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.09	0.88
계	1.98	74.59	133.07	224.75	71.24	59.43	141.04	4886.48

표 4 직접지불 보조금 지출의 규모별 비중, 2004 회계연도

단위 : %

구분	벨기에	덴마크	독일	그리스	스페인	프랑스	아일랜드	이탈리아
0€ 이하	-0.03	0.00	0.00	-0.05	-0.01	0.00	0.00	-0.15
0~1,250€	1.18	0.55	0.94	19.55	4.56	0.54	1.17	12.02
1,250~2,000€	1.41	0.73	0.97	12.61	3.13	0.54	1.59	5.73
2,000~5,000€	8.65	4.24	5.20	28.75	11.58	2.86	9.76	16.30
5,000~10,000€	16.40	8.90	9.97	20.43	14.32	6.84	18.40	15.63
10,000~20,000€	22.86	18.35	17.84	12.22	20.04	17.14	26.07	16.65
20,000~50,000€	34.28	37.59	24.20	5.25	24.68	42.42	28.33	16.29
50,000~100,000€	12.30	19.34	9.98	0.95	11.03	23.76	10.53	7.61
100,000~200,000€	2.05	7.28	7.57	0.11	6.48	5.36	3.57	4.24
200,000~300,000€	0.36	1.71	5.35	0.10	1.82	0.40	0.43	1.63
300,000~500,000€	0.40	0.93	7.50	0.03	1.16	0.12	0.13	1.22
500,000€ 이상	0.14	0.39	10.47	0.05	1.19	0.02	0.00	2.83
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
계층	룩셈부르크	네덜란드	오스트리아	포르투갈	핀란드	스웨덴	영국	EU-15
0€ 이하	0.00	-0.11	-0.02	0.00	0.00	0.00	-0.02	-0.03
0~1,250€	0.54	4.19	4.22	14.56	1.51	1.25	0.45	3.87
1,250~2,000€	0.53	4.04	4.48	5.09	2.58	1.28	0.46	2.49
2,000~5,000€	4.88	19.70	20.40	11.33	17.37	7.38	2.25	8.71
5,000~10,000€	14.98	25.90	26.22	9.01	28.35	13.35	4.30	11.63
10,000~20,000€	31.52	16.55	25.78	8.54	27.68	21.97	8.87	17.20
20,000~50,000€	38.21	16.52	14.50	16.65	18.88	31.13	24.44	27.26
50,000~100,000€	8.87	8.35	2.28	16.21	3.24	15.38	25.76	14.87
100,000~200,000€	0.47	3.01	0.92	13.14	0.22	6.04	20.48	7.10
200,000~300,000€	0.00	0.67	0.48	3.21	0.17	1.51	6.58	2.34
300,000~500,000€	0.00	0.80	0.25	1.33	0.00	0.48	4.19	2.10
500,000€ 이상	0.00	0.36	0.49	0.93	0.00	0.24	2.24	2.47
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

표 5 직접지불 보조금 수혜자 수 비율, 2004 회계연도

단위 : %

구분	벨기에	덴마크	독일	그리스	스페인	프랑스	아일랜드	이탈리아
0€ 이하	0.44	0.00	0.02	0.00	0.06	0.08	0.06	0.00
0~1,250€	18.46	14.03	21.30	65.98	51.98	16.81	17.21	70.74
1,250~2,000€	8.11	6.66	8.09	12.79	9.35	5.57	8.64	8.19
2,000~5,000€	23.52	18.71	20.71	14.64	17.06	13.89	25.27	11.65
5,000~10,000€	21.98	18.28	18.72	4.79	9.72	15.46	22.45	5.09
10,000~20,000€	15.02	18.86	16.75	1.47	6.76	19.34	16.30	2.72
20,000~50,000€	10.53	18.14	10.94	0.30	3.99	22.20	8.42	1.25
50,000~100,000€	1.76	4.31	1.98	0.02	0.78	5.91	1.39	0.26
100,000~200,000€	0.16	0.85	0.72	0.00	0.23	0.71	0.25	0.07
200,000~300,000€	0.02	0.11	0.29	0.00	0.04	0.03	0.02	0.02
300,000~500,000€	0.00	0.04	0.27	0.00	0.02	0.00	0.00	0.01
500,000€ 이상	0.00	0.02	0.19	0.00	0.01	0.00	0.00	0.01
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
계층	룩셈부르크	네덜란드	오스트리아	포르투갈	핀란드	스웨덴	영국	EU-15
0€ 이하	0.00	0.78	0.23	0.08	0.01	0.02	0.22	0.05
0~1,250€	12.63	33.36	31.36	80.76	17.07	21.00	18.60	51.93
1,250~2,000€	4.04	11.62	12.53	6.39	9.76	8.13	6.70	9.05
2,000~5,000€	16.16	27.43	27.97	7.21	31.64	22.26	15.67	15.52
5,000~10,000€	23.74	17.95	16.83	2.62	24.72	19.11	13.85	9.55
10,000~20,000€	26.26	5.60	8.51	1.19	12.32	15.92	14.21	7.02
20,000~50,000€	15.66	2.53	2.37	1.05	4.15	10.63	17.64	5.17
50,000~100,000€	1.52	0.59	0.16	0.47	0.31	2.37	8.61	1.28
100,000~200,000€	0.00	0.11	0.03	0.20	0.01	0.47	3.53	0.31
200,000~300,000€	0.00	0.01	0.01	0.03	0.00	0.07	0.65	0.06
300,000~500,000€	0.00	0.01	0.00	0.01	0.00	0.02	0.26	0.03
500,000€ 이상	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06	0.02
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료

http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2004/annex1_en.pdf

http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2004/annex2_en.pdf