

EU, 과일 및 채소부문 개혁제안

유 찬 희*

유럽연합(EU)의 과일·채소 생산액은 EU 농산물 생산액의 17%를 차지하고 있는 주요한 품목이다. EU는 이들의 유통에서 중요한 기능을 수행하고 있는 공동시장조직과 관련된 규정을 지속적으로 정비하고 있다. 2007년 발표된 과일·채소부문 개혁안은 역내외 경쟁력 강화, 생산농가의 소득불안정 완화, 역내 소비량 증대, 지속 가능한 농업 실현, WTO 규정 준수 등이 골자를 이루고 있다.

1. 배경

EU-27의 과일·채소 생산액은 EU 예산의 3.1%에 이르고, EU 전체 농산물 생산액의 17%를 차지한다. 현행 공동시장조직과 관련된 규정은 1996년 10월 발의된 Council Regulations (EC) No 2200/96이고, 이외에 (EC) No 2201/96(가공 과일·채소), (EC) No 2202/96(특정 감귤류 생산자에 대한 지원 계획) 등이 적용되어 왔다.

EU는 2004년 과일·채소 공동시장조직의 간소화의 필요성을 인지하고 논의를 시작하였고, 2005년 10월 도출된 첫 합의에 따라 2006년 과일과 채소 양 부문을 망라하는 개혁안을 제시하겠다고 발표했다. 집행위원회의 이 제안에는 공동시장조직이 경제·사회·환경적인 측면에서 어떠한 긍정(부정)적인 영향을 미치고, 다른 정책을 적용할 경우의 편익·비용 등에 대한 분석도 수반되었다.

* 한국농촌경제연구원 chrhew@krei.re.kr 02-3299-4232

2. 개혁의 배경과 목적

EU의 소매업체와 할인 체인점들은 지난 십년 간 국내 시장 가격을 주도해 왔다. 그러나 일정 수준 이상의 품질과 저렴한 가격을 앞세워 시장 점유율을 높여오는 제 3국가 상품과의 경쟁이 심해지기도 했다.

1996년 과일·채소 공동시장조직의 개혁이 이루어진 이래, 생산자 조직과 이들의 운영 프로그램은 과일·채소의 공급을 일괄적으로 조절하는 과정에서 핵심적인 역할을 해 왔다. 이러한 경험에 비추어 볼 때 서로 단결해 있는 소매업체와 할인 체인점에 대응할 수 있는 핵심적인 조직이 생산자 단체라는 점은 분명하다. 그럼에도 불구하고 생산자 단체를 통해 과일·채소를 집중적으로 생산하여 일괄적으로 공급하는 방식이 모든 회원국에서 성공을 거둔 것은 아니다. 주요 생산국에서는 적지 않은 생산자들이 생산자 단체에 참여하기를 거부하였다. 생산자 단체 가입의 유인을 높여 이러한 문제를 해결하는 것이 이번 개혁의 목적 중 하나이다.

반면 가공 과일·채소를 담당하는 공동시장조직의 운영 원칙은 다른 부문 공동시장조직과 다소 차이를 보인다. 이들의 원칙(생산 물량에 따라 보조 지원하는 방식)은 공동농업정책(CAP)에 부합하지 않는다. 따라서 이번 개혁을 통해서 과일·채소 부문을 단일지불제(single payment scheme)와 단일지역지불제(single area payment scheme)에 포함시키는 것이 필요하다. 이러한 조치는 생산 지원 방식으로 생산자에 대한 직불 방식으로 전환함으로써 기존 방식이 지니고 있던 시장 왜곡적인 문제를 해결할 수 있다. 또한 생산자들의 시장 지향성을 강화시킴과 동시에 지속가능한 농업에도 기여할 수 있을 것이다.

이번 개혁안은 위기관리(crisis management), 판촉 강화, 환경 보전 등의 내용도 포함하고 있고, 이러한 정책을 통해 다음과 같은 목적을 달성하고자 한다.

- ① EU 과일·채소의 경쟁력과 시장 지향성 제고(국내·역외 경쟁력 강화)

- ② 과일·채소 생산자의 소득 불안정 완화
- ③ EU 내 과일·채소 소비량 증대
- ④ 환경 보전을 통한 지속가능한 농업 실현
- ⑤ 행정적인 부담을 최대한 완화 등이며, 이러한 목적은 WTO 규정과 CAP을 준수하는 의미도 지니고 있다.

3. 제안된 개혁 방안

3.1. 생산자 단체

생산자 단체가 공급의 집중에서 핵심적인 역할을 수행해 왔다는 점을 고려하여, 이들의 운영 계획에 보다 융통성을 부여한다. 구체적인 방안은 생산자 단체가 취급할 수 있는 품목 확대, 직접 판매 확대, 비회원에게도 규정 적용, 생산자 단체 합병·생산자 단체 연합(association of producer organizations)·공급 집중이 잘 안 되는 지역(고밀·채소 생산량 대비 20% 미만)·2004년 5월 1일 이후 가입한 회원국 등에 대한 인센티브 강화 등이다.

(1) 새로운 생산자 단체

신규 회원국의 생산자 조직이 규정에 따라 생산자 단체의 지위를 얻고자 할 경우 이들에게는 이행 기간을 부여한다. 이 기간 동안 국가와 EU 차원에서 해당 생산자 조직에 재정 지원을 한다.

(2) 지속가능한 운영 프로그램을 위한 국가 전략

회계감사원(Court of Auditor)은 생산자 단체들이 운영 프로그램 비용을 효율적으로 집행하고 있지 못하고, 집행위원회 역시 이를 효율적으로 모니터링하지 못한다는 의견을 제시했다. 집행위원회는 운영 프로그램의 효율성을 높이기 위해 국가 단위 전략을 도입할 것이다. 이 전략은 사전(*ex-ante*) 분석, 운영 프로그램의 목적 제시, 성과 측정, 운영 프로그램에 대한 평가 및 제반 사항에 대한 보고서 제출 등을

포괄한다.

(3) 규정 적용 확대

이번 개혁의 중요한 목표 중 하나는 생산자 단체의 파급 효과를 확대함과 동시에 시장을 적정 수준에서 안정화시키는 것이다. 이를 위해 집행위원회는 특정 조건 하에서 회원국이 생산자 단체에 가입하지 않은 생산자에 대해서도 규정을 적용할 수 있도록 하는 안을 제안하였다. 이 개혁이 통과될 경우 특정 지역 내 생산자 단체에 생산자의 절반 이상이 가입하고 지역 생산량의 60% 이상을 담당할 경우에는, 이 생산자 단체가 대표 역할을 맡아 이 기능을 수행할 수 있다. 생산자의 3분의 2 및 생산량의 3분의 2 이상을 조건으로 하고 있는 현행 규정을 완화하는 것이다.

3.2. 위기관리

과일·채소는 부패가 쉽게 되고 생산량도 예측하기 어려워 약간만 초과 공급이 발생해도 시장에 미치는 영향이 크다. 이러한 이유로 생산자 단체가 물량을 회수(Community Withdrawal Contribution(이하 CWC)에 해당하는 경우)하거나 무상 분배하는 경우 제반 비용을 지급해 주었다. 생산자 단체는 운영 기금(Operational funds)을 이용해서 CWC를 최대한 이용하거나, 여기에 해당되지 않는 품목을 회수할 수 있다.

최근 수급이 점차 안정화되면서 출하회수 비용이 줄어들고 있지만, 위기관리는 여전히 중요한 문제이다. 이에 집행위원회는 생산자 단체를 통해서 위기관리를 위한 보다 다양한 방안 강구를 제안한 것이다. 즉, 기존의 CWC를 폐지하는 대신 생산자 단체로 하여금 잉여 생산량을 폐기하도록 하고 이에 소요되는 비용을 절반씩 부담하는 것이다. 또한 무상 배분의 경우에는 생산자 단체 별로 출하량의 5% 내에서 집행위원회가 전액 보상을 하는 것을 제안했다.

3.3. 단일지불제 적용

- ① 과일·채소 재배지역(과수원과 식용 감자 포함)도 직불금 수혜 대상이 된다.
- ② 기존의 가공 과일·채소에 대한 가격지지 방식을 생산과 연계되지 않도록

(de-coupled)하는 대신, 단일지불제의 상한을 증액한다.

- ③ 회원국들은 자국의 사정을 감안하여 기준 물량을 정할 수 있고, 적합한 목표와 비차별적인 기준을 도입할 수 있다.

3.4. 환경 문제

과일·채소의 생산과 판매 역시 환경 문제(경작 방식, 폐기물 관리, 회수한 물량의 처분, 수질 관리, 생물다양성 유지 등)를 고려해야 한다. 이와 관련하여 집행위원회는 다음과 같은 제안을 하였다.

- ① 단일지불금을 받으려면 상호 준수(cross compliance) 의무를 지켜야 한다.
- ② 운영 프로그램 비용 중 최소 20%는 환경 문제 해결에 사용해야 한다.
- ③ 최근 친환경 채소에 대한 수요가 늘고 있는 점을 감안하여, EU은 친환경 생산을 할 경우 비용의 60%를 공동출자한다.

3.5. 홍보·판촉

세계보건기구와 식량농업기구에서는 매일 과일·채소를 400g씩 섭취할 것을 권장하고 있다. 그러나 EU 회원국 중 그리스와 이탈리아만이 이를 달성하고 있다. 집행위원회에서는 과일·채소 소비량을 늘리기 위해 다음 같은 제안을 하였다.

- ① 생산자 단체는 운영 프로그램에 판촉을 포함할 수 있다.
- ② Council Regulations (EC) No 2826/2000을 의무화시켜, 학생과 청소년을 대상으로 한 판촉에는 60%의 자금을 공동부담 한다.
- ③ 시장에서 회수된 물량은 구호단체 외에도 학교·공공 교육기관·어린이 캠프 등에 무상 배분할 수 있다.

3.6. 제3국가와의 교역

수출 상환금 제도가 과일·채소 부문에 미치는 영향 분석 결과, 경제적 효과가 상당히 감소했음이 밝혀졌다. 실제 상환을 받는 수출물량은 전체 수출의 3분의 1에 미치지 못하고 있다. 개혁안은 실효성에 의문이 있는 이 제도의 폐지를 제안했다.

4. 개혁안이 예산에 미치는 영향

개혁안이 통과되더라도 필요 예산이 늘어나지는 않고, 보다 효율적인 집행이 이루어질 것으로 보인다. 단일지불제 상한 증가에 따른 예산 증액은 2004년 5월 1일 이전에 가입한 국가에 적용되던 수준에서 이루어질 것이다. 생산자 단체의 운영 프로그램 강화는 조직화 수준이 매우 낮은 회원국을 중심으로 이루어질 것이다. 이외에는 가입을 원하는 생산자 조직 지원에 예산이 지원된다. 하지만 수출 상환금 제도 폐지와 시장회수 지원 감축을 할 경우 예상 소요 예산은 이전과 큰 차이가 없다.

참고자료

http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/fruitveg/index_en.htm “Proposal for a Council regulation: laying down specific rules as regards the fruit and vegetable sector and amending certain Regulations” 완역