EU, 식품지원제도 개정*

유 찬 희

사회 구성원들이 식량·식품을 안정적으로 확보할 수 있도록 제도적으로 뒷받침하는 것은 식량안보와 같이 중요한 함의를 지닌다.

최근 사회 전반에 걸쳐 학교급식에 관한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 사회 구성원들이 식량·식품을 안정적으로 확보할 수 있도록 제도적으로 뒷받침하는 것은 식량안보와 마찬가지로 중요한 함의를 지닌다. 이러한 관점에서 유럽연합이 1980년대 후반부터 시행해 온 식품지원제도는 그 목적이나 제도적 측면에서 참고가 될 수 있을 것이다.

1. 지원제도 개관

유럽연합은 평균적으로 삶의 질이 높은 것으로 알려져 있지만 여전히 많은 사람들이 생계에 어려움을 겪고 있다. 최근의 연구 결과에 따르면 전체 인구 중 약 17%가 생계유지수준(Poverty Line) 이하의 생활을 하고 있는 것으로 나타났다. 유럽연합에서 시행해 온 저소득계층 식품지원제도(Food Distribution programme for the Most Deprived Persons of the Community, 이하 지원제도)는 이러한 사회적인 문제를 해결하기 위한 노력의 일환으로 도입되었다.

지원제도는 1987년 12월부터 시행된 이래 여러 차례 수정 과정을 거쳐왔다. 초기에는 최저소득계층에 대한 식품지원을 하고자 하는 회원국에게 유럽연합 이사회(EU Council)에서 공공비축물량(Public Intervention Stocks)을 공급하는 방식이 주를 이루었다.

---

* 본 내용은 Texas A&M University 농업경제학 박사과정 유찬희가 작성하였다. (rueldes78@naver.com, 02-3299-4366)

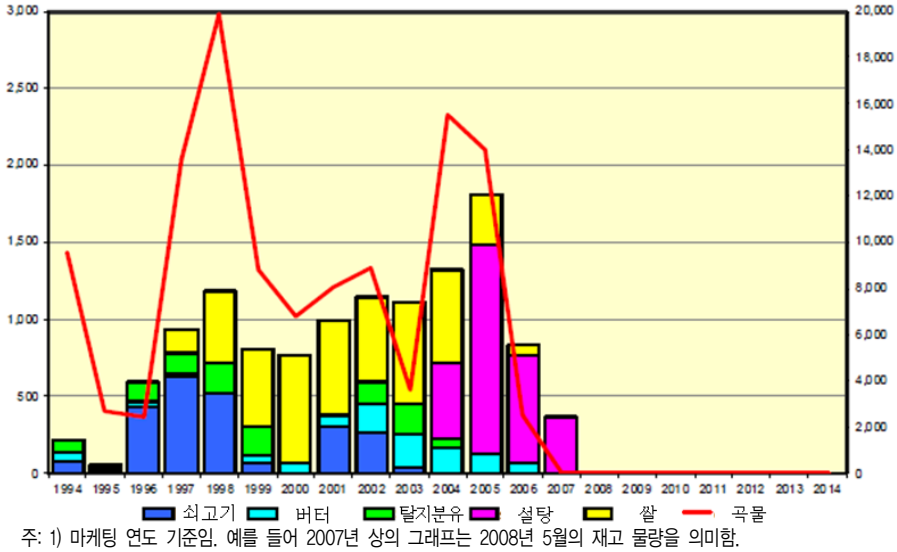
1990년대 중반에는 공급의 안정성과 연속성을 높이기 위해 시장에서 농산물을 구입하여 공공비축분을 보충할 수 있도록 지원제도를 수정하였다(그림 1). 그러나 이 수정안은 작황 등의 이유로 특정 농식품의 공급이 불충분할 때에 한시적으로 적용하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 수정안은 내외부적 요인 때문에 비축 물량 변동 폭이 크게 나타나는 한계점을 극복하기 위한 것으로 판단된다[1].

지원제도는 1987년 12월부터 시행된 이래 여러 차례 수정 과정을 거쳐왔다.

이후 이루어진 공동농업정책(Common Agricultural Policy) 개혁 과정을 거치면서 지원제도는 점차 사회안전망 기능을 강화하는 쪽으로 전환되었고, 2008년에는 지원에 사용된 식품의 90%를 시장에서 조달하였다.

그림 1 유럽연합의 연도별 공공비축물량

단위: 천 톤



주: 1) 마케팅 연도 기준임. 예를 들어 2007년 상의 그래프는 2008년 5월의 재고 물량을 의미함.
2) 2008년 이후 물량은 갱신되지 않았음.

자료: DG Agri.

운용 방식

지원제도는 유럽농업보증기금(European Agricultural Guarantee Fund)의 예산을 이용한다[2]. 지원제도를 최초로 실시한 1987년에는 예산규모가 1억 유로 수준이었으

1) 이는 '비축 물량이 정상 수준으로 돌아올 때까지'라는 조항에 반영되어 있다.

2) 유럽연합은 1962년부터 2006년까지 '유럽농업 지도보증기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: EAGGF)'으로 공동농업정책(CAP)에 들어가는 자금을 충당하였다. EAGGF는 1964년에 보증 부문(Guarantee Section)과 지도 부문(Guidance Section)으로 나뉘었으며, 시장과 가격조치, 수출보조와 같은 정책을 지원하였다. 2007년부터는 2005년에 합의한 유럽 이사회(European Council) 규정에 따라

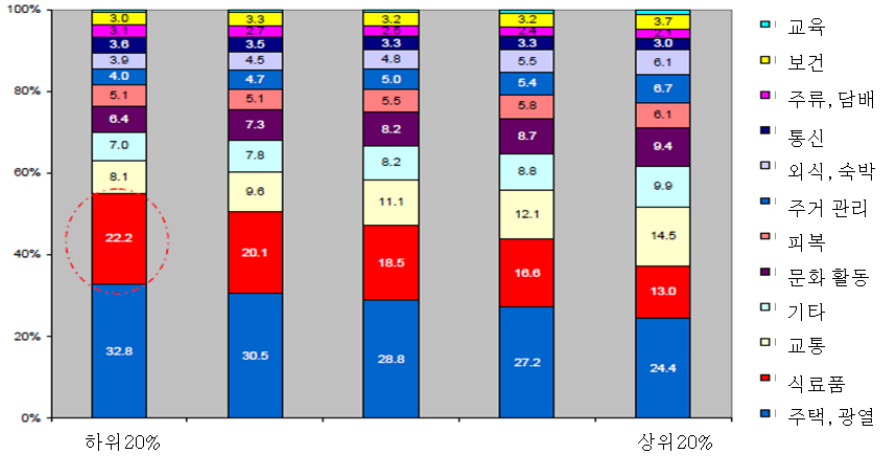
나 이후 지속적으로 규모가 확대되어 2008년에는 3억 유로를 상회하고 있다. 지원제도 참여 여부는 각 회원국이 자율적으로 결정할 수 있고, 2008년에는 19개국이 동참하였다. 매년 참여를 원하는 회원국들은 유럽연합 집행위원회(EU Commission)에 비축물량 중 이용 가능한 한도 내에서 필요량만큼 신청한다. 집행위원회는 신청 물량과 통계청(Eurostat)의 자료를 토대로 각 회원국별 예산 및 이용 가능한 물량의 상한을 결정한다.

지원제도는 유럽농업보증기금의 예산을 이용하며, 식품 수급에 어려움을 겪고 있는 취약계층에 대해 우선적으로 지원한다.

지원 대상

지원제도는 식품 수급에 어려움을 겪고 있는 취약계층(개인 및 가정)에 대한 지원을 우선적으로 실시한다. 특히 저소득계층의 아동은 식생활에 따라 향후 건강 문제나 지능 발달에 영향을 받을 수 있어 이러한 어려움에 특히 취약하다. 또한 고령층이나 장애인의 경우도 영양 불균형이나 영양 부족 문제에 시달리는 비율이 높은 것으로 나타났다. 특히 저소득 계층일수록 식품과 관련된 지출 비중이 높아 식품 가격 상승 등에 취약한 경향을 보인다.

그림 2 소득계층별 지출 구조

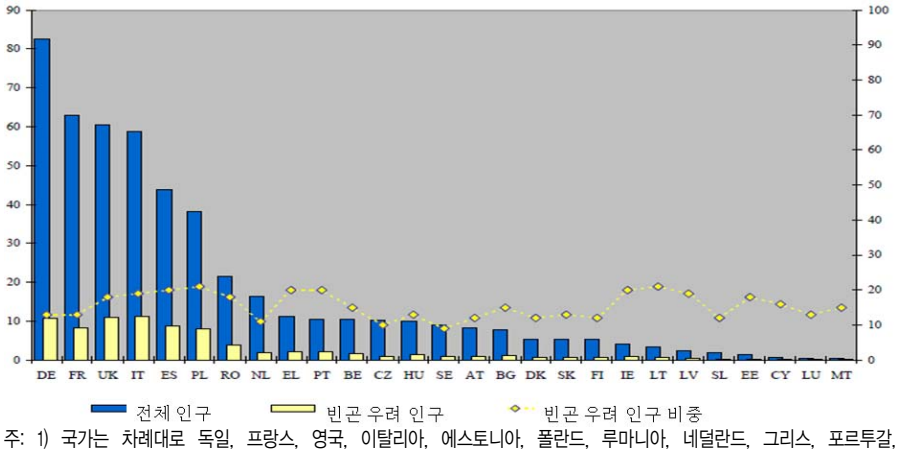


2006년 기준으로 EU-25 국민 중 4,300만 명 이상이 식품 수급에 어려움(at risk of food poverty)을 겪고 있는 것으로 나타났다. 이러한 계층의 비중은 국가 별로 상이하여, 덴마크는 2%에 머물고 있는 반면, 슬로바키아는 37%에 이르렀다. 회원국 중 약 절반 정도가 20% 이상의 수치를 기록하였다[3].

새롭게 만든 '유럽농업 보증기금(European Agricultural Guarantee Fund: EAGF)'과 '유럽농촌개발 농업기금(EAFRD)' 규정에 맞추어 CAP 예산을 집행하고 있다. (임송수, 2008)

그림 3 회원국별 총인구, 빈곤 우려 인구 및 비중

단위: 백만명, %

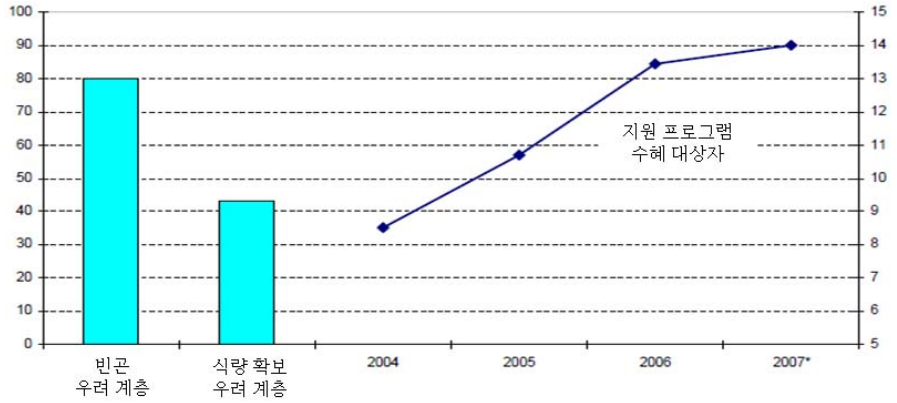


주: 1) 국가는 차례대로 독일, 프랑스, 영국, 이탈리아, 에스토니아, 폴란드, 루마니아, 네덜란드, 그리스, 포르투갈, 벨기에, 체코, 헝가리, 스웨덴, 오스트리아, 불가리아, 덴마크, 슬로바키아, 핀란드, 아일랜드, 리투아니아, 라트비아, 슬로베니아, 에스토니아, 사이프러스, 룩셈부르크, 말타 순임.

2) 빈곤 우려 수준(at risk of poverty)은 국가별로 평준화된 중간 소득(median income)의 60%에 미치지 못하는 소득을 올리는 경우를 의미함.

그림 4 지원이 필요한 인구 변화 추이

단위: 백만명



주: 1) 빈곤 계층 수는 좌측 축, 수혜 대상자 수는 우측 단위 축임.

2) 2007년 수혜 대상자 수는 2008년 9월 기준임.

3) 국가별 세부 내역은 http://ec.europa.eu/agriculture/markets/freefood/who/index_en.htm 및 http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/index_en.htm 참조

2. 지원제도 개정 논의 동향

온라인 조사 결과

2008년 EU 집행위원회는 2개월에 거친 온라인 설문 조사를 실시하여, 응답자 12,522명의 의견을 종합적으로 분석하였다.

2008년 유럽연합 집행위원회는 2개월에 걸쳐 온라인 설문 조사를 실시하여, 응답자 12,522명 (개인, NGOs, 국가기관 등)의 의견을 종합적으로 분석하였다. 다만 이 조사는 온라인을 이용할 수 있는 조사 대상만을 반영하였고, 개인의 인적 사항을 확인할 수 없으며, 응답자의 80% 이상이 일부 회원국(프랑스, 이탈리아)에 편중되었다는 문제점을 안고 있다. 집행위원회는 마지막 문제에 따른 편의를 최소화하기 위하여 별도의 조사 결과를 공표하였다. 주요 조사 결과는 다음과 같다.[4)]

- 응답자 중 72.3%가 지원제도에 대해 들어본 적이 있다고 응답하였고, 대부분이 비교적 상세하게 알고 있는 것으로 나타났다. 이는 응답자 중 상당수가 지원제도와 직간접적으로 관계를 맺고 있는 것으로 가정할 수 있음을 의미한다. 응답자 중 75.3%(프랑스, 이탈리아 제외 시 52.7%)가 지원제도의 수혜를 받은 적이 있다고 응답하였다.
- 지원제도가 '사회적 배제와의 전쟁' 및 '공공 보건 개선'이라는 목표에 기여한다고 생각하는 응답자의 비중은 80%(프랑스, 이탈리아 제외 시 79%)로 나타났다. 이는 응답자 대부분이 위의 목표가 유럽연합이 지향하는 바와 부합한다고 판단하고 있고, 이러한 이유로 지원제도를 지지하고 있음을 보여준다.
- 식량의 안정적인 확보(Food Security)는 모든 기본적인 욕구 중 가장 중요하며, 이 부분이 해결되지 않으면 학습, 근로 능력 등에 영향을 받을 수 있다고 생각하는 응답자의 비중은 74%(프랑스, 이탈리아 제외 시 80%)였다. 지원제도의 공헌 및 식량의 안정적인 확보에 대한 의견은 프랑스, 이탈리아의 포함 여부에 관계없이 비슷한 양상을 보였다.
- 응답자의 대부분(87%, 프랑스, 이탈리아 제외 시 84%)이 각 회원국의 자국민에게 적정한 식품을 공급할 의무를 지니고 있다고 대답하였다.
- 위에서 언급한 충분한 식량의 안정적인 공급을 위해 유럽연합이 회원국을 지지하는 것이 적절하다고 응답한 사람의 비중은 88%(프랑스, 이탈리아 제외 시 87%)에 달했다.
- 최근 비만 문제가 심해지고 건강에 이롭지 않은 식습관이 확산되고 있는 추세를 고려하여, 지원제도도 영양적인 측면에 보다 주의를 기울여야 하는지에 대

4) 자세한 결과는 http://ec.europa.eu/agriculture/markets/freefood/consult/results_en.pdf 참조

한 질문에 대해서는 상대적으로 낮은 동의(매우 동의 52%, 동의 28%, 프랑스, 이탈리아 제외 시 각각 56%, 23%)를 보였다. 이는 구할 수 있는 식품이 부족하다는 본연의 목적에 비추어 볼 때 질보다는 양이 우선되어야 한다고 생각하거나 이 문제가 공공 부문이 할 수 있는 영역을 벗어난다거나 이 과정에서 차별이 발생할 수 있다고 우려한 응답자들이 많았기 때문으로 생각할 수 있다.

- 공동농업정책 개혁을 거치면서 공공비축 물량의 비중이 줄어들었다는 설명을 들은 응답자들은 향후 제도 개정 방향에 대해 의견을 피력하였다. 응답자의 64%는 지원제도의 필요성은 인정하였지만 시장 구매에 기초하는 방식이 필요하다는 반응을 보였다. 또한 33%의 응답자는 현행 제도를 확대하고 다른 정책과 연계하여 '사회로부터의 배제'를 막아야 한다고 응답하였다. 이는 대다수의 응답자들이 현행 지원제도의 존속에 긍정적인 입장을 가지고 있음을 보여준다. 그러나 프랑스, 이탈리아를 제외한 경우 두 가지 방안에 대한 동의 비중은 각각 48%, 49%로 수정 방향에 대한 선호도 차이가 유의하게 나타났다.
- 지원 대상을 연령별 또는 특정 계층으로 국한할 필요가 있는지에 대한 조사에 대해서는 응답자의 82%(프랑스, 이탈리아 제외 시 79%)가 차별을 해서는 안 된다고 응답하였다.
- 그러나 바우처 제도 도입에 대해서는 위와 상이한 결과가 나타났다. 전체 응답자 중 67%가 바우처 제도 도입에 반대하였지만, 두 회원국을 제외하면 이 비중은 52%로 낮아진다.
- 개인/단체의 응답을 비교한 결과, 개인 응답자는 다른 정책과의 연계를 통한 확대를 선호한 반면, 기관 응답자는 시장 구매 방식으로의 전환에 긍정적인 입장을 보였다.
- 지원제도에 참여하지 않은 회원국 출신 응답자들 중에서 앞으로 영양학적 측면을 더욱 강조할 필요가 있다는 의견이 많았다. 그러나 지원제도 참여 여부에 관계없이 지원제도를 유지 또는 확대해야 한다는 의견이 지배적이었다.

영향 평가

2008년 9월 EU 집행위원회는 지원제도와 관련된 규정(Regulations (EC) No 1290/2005, Regulations(EC) No. 1234/2007)에 대한 수정안을 마련하는 과정에서 영향 평가를 실시하였고, 이에 의거하여 다음과 같은 4가지 수정 방향을 제안하였다.

EU 집행위는 지원제도 수정을 위해 관련 규정에 대한 영향 평가를 실시한 결과, 4가지 수정 방향을 제안하였다.

- 1안 (현행 유지): 시장 구매를 통한 조달을 현행과 같이 한시적인 조치로 유지하고 비축물량을 통해서 최저소득계층을 지원한다. 각 회원국의 책임 하에 동일한 품목 분류 내에서 지원받은 식품을 자신들이 가장 필요로 하는 품목으로 교환할 수 있다.

- 2안 (비축물량+시장 구매): 현행 방식과 마찬가지로 비축 물량을 이용하되 필요한 경우 시장에서 조달하는 방식을 채택한다. 비축된 물량의 품질에 문제가 있거나 운송비용이 과도하게 높은 경우 회원국은 반드시 비축물량을 사용할 필요는 없다.
- 3안 (시장 구매): 비축 물량과는 상관없이 필요한 물량을 전량 시장에서 조달하는 방식을 도입한다. 회원국은 할당 받은 예산으로 어떠한 품목을 구입할지를 제한없이 결정할 수 있다. 이 방식은 보다 탄력적인 운영이 가능하고 영양학적으로도 균형 잡힌 지원이 가능해지지만 동시에 정보 전파와 공유를 통한 투명성 제고가 필요하다.
- 4안 (폐지): 이용가능한 비축물량이 점차 감소하고 있으므로 2009년 이후 지원제도를 폐지하는 방안을 검토한다.

집행위원회는 수입된 농산물도 시장을 통해 구입하므로 지원제도를 수정하더라도 국제적으로 영향을 미치지 않을 것이라고 분석하였다. 또한 거시적인 측면과 환경에 대한 영향을 정량화하지 못하는 한계가 있음을 지적하였다.

1안이나 4안을 채택할 경우 지원제도의 대폭적인 축소나 폐지가 불가피할 것으로 분석하였다. 2008년 예산을 기준으로 할 때 1안을 채택할 경우 수반되는 후생감소는 약 3억 유로 규모로 추산되었다. 또한 2006년 15개 회원국을 대상으로 한 조사를 반영할 경우 1,300만명 이상이 영향을 받을 것으로 추정하였다. 특히 상대적으로 경제 수준이 낮고 복지제도가 충분하게 갖추어지지 않은 신규 회원국에서 지원제도를 축소하거나 중단할 경우 그 영향이 크게 나타날 것으로 전망하였다.

2안이나 3안을 채택할 경우 현행 지원제도가 유지될 수 있고, 예상되는 영향도 유사한 것으로 분석하였다. 두 안 모두 분배되는 식품의 종류 선택에 유연성을 부과한다는 장점을 지니고 있다. 동일한 품목 분류 내에서의 교환만을 허용하는 현재 규제를 철폐함으로써 지원 가능한 식품의 품질과 다양성을 개선할 수 있다.

집행위원회는 수정안 별로 예상되는 유럽연합 차원의 예산에 대한 평가도 실시하였다. 2008년 프로그램을 기준으로 산정한 결과 1안을 실시할 경우에 필요한 소요비용을 0~2,500만 유로로 추산하였다(2.75~3.05억 유로 절감). 4안의 경우는 제도를 폐지하기 때문에 이후 필요한 비용은 전무한 것으로 나타났다. 반면 현행 27개 회원국 전체를 대상으로 하여 2003년 수준의 지원제도를 유지하고자 하는 경우 2안과 3안 모두 약 5억 유로의 비용이 필요할 것으로 추산되었다.

집행위원회는 시행 절차 개선 및 간소화가 필요하다는 점을 지적하였다. 구체적으로 연합 내부의 비축물량 이전 제한, 비축물량에 대한 접근 간소화, 투명성 및 보안 강화, 프로그램-시행-재정 집행 일정 조율 등이 이에 포함된다. 이외에도 다각적인 측면을 검토한 결과 집행위원회는 2안이나 3안이 보다 바람직하다는 결론을 내렸다.

집행위원회 수정안

영향평가 및 온라인 조사 등을 토대로 작성한 집행위원회의 지원계획 수정안은 다음과 같은 주요 내용을 담고 있다.

- 식품지원의 공급원: 식품지원을 위해서 비축재고 또는 시장 구매 방식을 사용할 수 있다. 후자를 더 이상 비축물량 이용이 일시적으로 제한될 때 사용하는 수단으로 제한하지 않는다. 그러나 비축물량을 이용한 지원이 가능한 지역에서는 이를 우선적으로 사용하도록 하여야 한다.
- 다양성 제고: 비축대상이 되는 식품 외의 품목도 지원할 수 있도록 하여 영양면에서의 균형을 개선하도록 한다. 이러한 품목 확대 기준은 각 회원국이 상황을 고려하여 결정할 수 있도록 한다.
- 장기적 관점 확보: 유럽연합의 지원제도와 관련된 3개년 계획을 수립하여 중장기적인 효율성을 높인다. 2, 3년차 지원 규모는 잠정적으로 결정하여 시행 이전에 예산 담당기관의 허가를 받도록 한다.
- 명백한 우선 순위 제시: 각 회원국은 국가 차원의 식량 배분 프로그램에 의거하여 지원 신청을 하고, 목적과 우선순위를 분명하게 하여야 한다.
- 재정 공동 분담: 재정 공동 분담은 유럽공동체와 각 회원국이 지원제도를 보다 유기적으로 실행할 수 있도록 도움을 줄 것이다. 지원제도의 원활한 도입과 운영을 위하여 2010~2012년 동안에는 유럽연합의 분담율이 75/85%가 되도록 하며, 2013~2015년에는 이를 50/75%로 조정한다.
- 모니터링과 보고를 강화한다.

집행위원회의 지원계획 수정안은 식품지원의 공급원, 다양성 제고, 장기적 관점 확보, 명백한 우선 순위 제시, 재정 공동 분담, 모니터링과 보고 강화 등을 담고 있다.

3. 2010년 지원제도 시행 방안

2009년 11월 집행위원회는 2010년 지원제도 시행 내역을 발표하였다. 2010년에는 곡물, 설탕, 분유, 버터의 재고분이 충분하여 시장에서 일부 물량만 구매하여도 될 것으로 판단하였다.

참고자료

임송수(2008), EU, 공동농업정책(CAP) 예산 변화, 한국농촌경제연구원

유럽연합 집행위원회 홈페이지(http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm)

표 1 유럽 비축재고에서 공급되는 품목별 물량(2010년)

단위: 톤

회원국	곡물	버터	분유	설탕
벨기에	29,067	1,285	–	1,507
불가리아	54,104	–	–	1,724
체코	302	20	22	9
에스토니아	5,147	–	1	–
아일랜드	–	350	–	–
그리스	64,397	–	5,889	–
스페인	181,248	9,335	1,603	3,483
프랑스	168,998	13,033	12,050	3,247
이탈리아	283,206	20,000	18,166	4,006
라트비아	22,951	–	969	–
리투아니아	40,317	145	1,212	1,182
헝가리	95,687	–	–	1,938
말타	4,740	–	–	–
폴란드	387,305	1,901	17,952	10,823
포르투갈	47,522	5,079	1,826	1,045
루마니아	135,555	–	4,500	5,577
슬로베니아	9,810	–	600	289
핀란드	25,371	–	500	–
전체	1,555,726	51,148	65,290	34,832

자료: 유럽연합 집행위원회

표 2 회원국별 가용 예산 규모(2010년)

단위: 유로

회원국	가용 금액	회원국	가용 금액
벨기에	7806,433	라트비아	5119,849
불가리아	8,565,832	리투아니아	8,859,115
체코	133,893	룩셈부르크	107,483
에스토니아	761,012	헝가리	14,770,126
아일랜드	818,816	말타	698,841
그리스	20,044,478	폴란드	97,405,034
스페인	52,623,664	포르투갈	22,516,761
프랑스	78,103,609	루마니아	29,951,704
이탈리아	122,456,856	슬로베니아	2,619,927
		합계	478,000,000

자료: 유럽연합 집행위원회