

EU 공동농업정책과 농정개혁 *

정 호 근

1. 개요

EU는 1962년 로마조약에 따라서 농산물시장을 규제하고 국내 상품가격을 지지할 목적으로 EU 공동농업정책(CAP)을 채택하였다. CAP이 형성된 이후 통합이 이루어지기까지 국별로 가격보조에 따른 재정부담의 증가와 과잉 생산물 처리문제를 안게 되었다. 각국은 생산성 향상을 통해 생산비를 낮추며 가격보조의 부담을 줄이기 위해 구조개선 정책을 1960년대 중반부터 1980년대 초까지 추진하였다. 그러나 그 성과는 제한적이었고, 결국은 가격 보조의 철회를 선택하는 대안이 UR이었다. UR 이후 정책 방향은 가격 보조의 삭감 분으로 직접지불과 농촌정책을 강화해 나가는 것이다. EU 공동시장이 공고히 형성됨에 따라 EU 공동농업정책도 최근 시장정책에서 농촌정책, 환경정책 등으로 정책의 축이 이동하고 있다.

MacSharry 개혁을 시작으로 한 일련의 개혁과정을 통해 가격지지는 감소하고, 보호 감소부분은 재배면적이나 사육두수에 기준을 둔 직불제로 대체되어 왔다. 2003년 개혁을 통해 MacSharry개혁에서 설정된 직불방식이 생산에 대한 제한이 없어지고, 과거

* 본 내용은 OECD 보고서(TAD/CA/WP/RD(2010)26/REV1)를 기반으로 한국농촌경제연구원 정호근 부연구위원이 작성하였다 (hogunc@krei.re.kr, 02-3299-4150).

수치에 기초한 고정수급권을 주는 것으로 바뀌었다. 직불을 생산과 비연계시키는 것은 이후 Health Check을 포함한 CAP 개혁과정에서 더욱 확대되었고 농·임업 경쟁력 강화, 환경·농촌과 삶의 질 향상이 강조되었다.

EU 농업정책은 전통적으로 농가 소득과 경쟁력을 염두에 두면서 자원의 지속성 부분에 보다 중점을 두기 시작하였다. 변화하는 시장 환경 속에서 농가소득 안정은 국경보호, 국내시장정책, 고정 직불을 통해 모색되었다. EU가 2004년 이후 12개의 회원국을 새로 받아들임으로써 농가 수는 3배가 늘었고, 농업생산액은 20% 가량 증가하였다. 모든 회원국에서 공통적으로 진행되는 구조 변화에는 규모가 작은 겸업농이 잔존하면서 농장 통합, 농가 수 감소와 고령화, 생산성 향상, 농업경제 차지비중 감소 등이 있다.

표 1 시장정책, 농촌개발 예산계획(2007~2013)

단위: 십억 유로

	2007	2009	2011	2013	2007~2013
시장정책, 직불(Pillar 1)	45,76	46,22	47,62	48,57	330,09
농촌개발(Pillar 2)	10,99	12,57	12,57	12,57	86,44

자료: 유럽집행위원회

EU의 농업예산은 유럽 농업지도보증기금(Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF)에서 운영된다. 보증기금(Guarantee Fund, Pillar 1)은 직불을 포함한 시장개입정책에 사용되며 회원국은 공동재정부담(co-financing)의 책임이 없는 반면에 이의 집행이 의무적이고 동일한 규칙을 적용한다. 보증기금(Guidance Fund, Pillar 2)은 구조조정지원에 사용되며 회원국들은 공동재정부담의 의무가 있다. 선택 가능한 정책도구, 관련 EU 예산, 7년 단위 국가/지역 공동자금조달 내용을 명시하고 있는 국가농촌정책계획(RDPs)은 농촌발전규정의 정책도구를 집행하기위한 기초가 되며 현재 국가농촌정책계획의 기간은 2007-2013까지이다. 기금은 각각 유럽농업보증기금(European Agricultural Guarantee Fund, EAGF)과 유럽농업자금(European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD)으로 구분되며, 축1¹⁾과 축2²⁾는 운영은 지불대행정, 공인 협력기구, 구좌관리, 회계와 청산을 모두 총괄하는 하나의 시스템에서 이루어진다. 1988년에 EU예산의 65%를 차지한 농업예산은 2006년에는 45%였고 2013년에는 29% 정도로 떨어질 것이다. 2002년 브뤼셀상한(Brussels Ceiling)이라 불리는 정상회의 동의서가 만들어져 2013년까지 보증기

1) 시장정책, 직불(Pillar 1).

2) 농촌개발(Pillar 2).

금 지불은 매년 1% 이상 증가할 수 없고 이것이 농업예산을 정하는 기본이 되고 있다.

2. EU의 농업정책

2.1. EU 공동농업정책의 변화와 특징

1992 MacSharry 개혁을 통해 곡물개입가격이 30% 내리고, 쇠고기와 버터에 대한 제도 가격(institutional price)도 약간 하락한 상태로 조정되었다. 곡물에 대한 면적단위 보상 직불이 도입되었고, 육우와 거세수소에 대한 프리미엄이 올라갔다. 휴경제가 도입되었고 유지작물 차액지불제(deficiency payment)를 1993년에 면적당 직불로 대체하였다. 조 기은퇴, 농업환경, 신식조림을 포함한 부가적인 제도가 새롭게 도입되었다.

Agenda 2000을 통해 곡물과 쇠고기에 대한 관리가격(administered price)이 추가적으로 내렸다. 직불단가가 상향조정되었고, 낙농제품의 개입가격을 내리는 것은 2005/06으로 연기하였다. 쇠고기 공공비축과 CAP의 두 번째 축으로 농촌발전규정(Rural Development Regulation)이 새로이 도입되었다. 유사지원제도들이 합병되었고, 2000-06년 농촌발전계획(RDPs)에 기초한 정책집행이 이루어졌다.

2003년 Luxembourg 개혁에서는 벼 개입가격이 둘로 구분되었다. Agenda 2000과 비교 할 때 버터와 탈지유분말(SMP)의 개입가격이 추가적으로 낮추어졌다. 경작의무는 없고 2000-02년 수급권에 기초한 단일직불제가 도입되었으며 직불을 받기위한 이행조건 이 적용되었다. 축1에서 축2로 자금을 일부 전환하는 모듈레이션이 도입되었으며, 우 유를 2006-2007 사이에 단일직불에 편입시켰다. 단일직불 집행에 관해서는 국가별 사 정을 고려한 변화가 일부 허용되었다.

2008년부터 적용된 2007년 과일·채소 개혁에서는 생산자조직의 위험관리를 위한 지 원이 도입되었고 과일과 채소 가공부분도 단일직불에 포함되었다. 또한 과일과 채소 를 재배하는 지역도 단일직불에 새로이 포함되었다. 과일과 채소에 대한 학교 급식 프 로그램이 도입된 반면 이들에 대한 수출보조는 폐지되었다.

2009년 Health Check에서는 돼지고기, 보리, 수수, 밀, 버터 등에 대한 정부의 개입이 추가적으로 줄어들었다. 우유 쿼터를 점진적으로 폐지하기로 하였고, 휴경제가 폐지 되었다. 어미암소, 양, 염소를 제외하고는 모든 농가에 대한 직불이 단일직불 안에 통 합되었다. 직불금 중 10%에 대해서는 회원국 자율적 이용(article 68)이 허용되고 새 회 원국에 대한 추가적인 지원이 이루어졌다. 추가적인 모듈레이션과 최소 직불 한계가

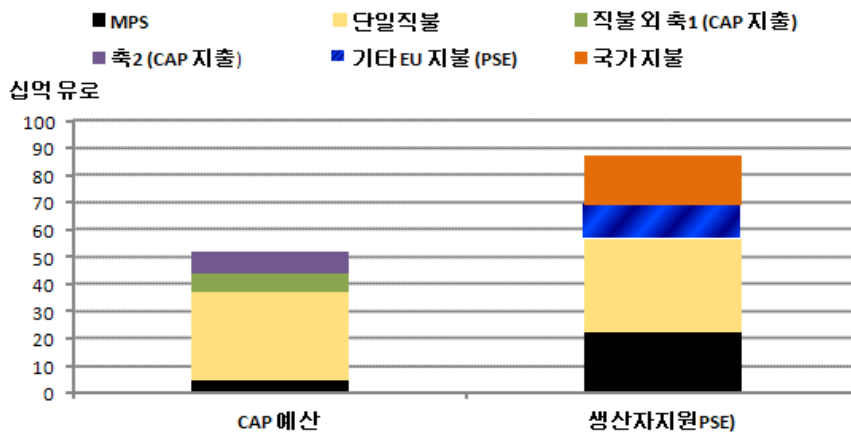
도입되었다. 지역동일직불(SAPS)이 2013년까지 연장되었으며, 새로운 내용이 이행조건에 더해졌다. 에너지작물(콩, 옥수수) 프리미엄이 폐지되었고, 회원국의 사정에 맞는 수급권 분배의 조정이 허용되었다.

2.2. EU 공동농업정책

2.2.1. 주요 내용

CAP에는 국내가격지원(MPS), 개별농가에 대한 다양한 직불, 농산업을 위한 일반적 서비스의 내용이 들었다. 특징 중 하나는 대부분의 농가에 대한 직불이 고정이고, 생산비연계라는 점이다. 다른 특징은 예산 조달 방식으로서 정책 성격에 따라 전적으로 EU예산이거나 아니면 EU, 회원국, 회원국지자체에 의해 공동으로 조달된다. 아울러 EC(유럽공동체)에서 보조와 관련해 정한 기본원칙을 따르는 한 회원국은 자체적으로 정책을 고안, 이행할 수도 있다.

그림 1 CAP예산의 구성과 자원방식(2009)



자료: OECD, "TAD/CA/WP/RD(2010)26/REV1", 2011.

2009년 CAP예산 지출은 모두 520억 유로 규모이며 축1의 예산인 유럽농업보증자금(EAGF)이 84%를, 나머지 16%는 축2를 위한 농촌발전을 위한 유럽농업자금(EAFRD)이다.³⁾ 축1의 직불은 390억 유로로 축1 지출의 90%, CAP지출(520억 유로)의 75%를 차지

3) 수정(modulation)이라는 제도가 있어서 농가가 받는 직불금의 일부(2010년 5000유로 이상 받는 농가 직불의 8%, 2011년 9%, 300,000유로 이상 수혜 농가 추가 4% 회수)가 축2의 예산으로 추가 배정된다.

한다. 단일직불(Single Payment)은 330억 유로로 축1 직불의 84%, 축1지출의 75%, CAP 지출의 63%를 차지한다(단일직불<축1 직불<CAP 지출). CAP지출보다도 PSE(870억 유로)가 더 많다. PSE는 CAP지출 이외에도 CAP과 관련한 국가별지출, 순수 국내 제도를 위한 지출, 세납자로부터의 이전 등을 포함하고 있기 때문이다.

국내가격지지는 국경조치(수입관세, 수출보조)와 국내조치를 모두 포함하고 있다. 2009년에 MPS에 해당하는 EU지출은 CAP지출의 8%, 축1 예산의 10%이다. 세부적으로 국내가격지지는 수입관세, 관세율쿼터, 수출보조, 생산쿼터, 공적간섭, 개인저장, 산지 폐기, 소비자보조로 분류되어 있다.

농산물을 수출하기 위해서는 수출면허를 취득해야 한다. 밀가루, 곡물, 쌀, 올리브 유, 설탕, 낙농제품, 축산, 계란, 알코올, 원료담배, 일부 가공품은 국내가격과 국제가격에 대해 사전에 정한 일정금액을 수출환급금으로 돌려받는다. 여기서 EU가 순수출국에 해당하는 설탕, 낙농제품, 육계, 가공품이 차지하는 비중은 매우 크다. 하지만 수출 환급금 규모는 1990년 100억 유로, 2000년 35억 유로, 2009년 7.5억 유로 수준으로 줄어 들고 있다. 수출신용, 보험, 보증은 회원국차원에서 지원되며 EU는 홍보 및 품질제고를 위해 5천만 유로의 예산을 편성한다.

밀, 버터, 분유에 대해서는 개입가격이 있다. 밀의 개입가격은 톤당 101.31유로로 정해져 있고 상한이 300만 톤이다. 쇠고기는 톤당 1,560 유로 이하로 떨어지면 개입구입이 발동하여 공공이 매입하게 되며 만약 쇠고기 기본가격(basic price)의 103% 이하로 가격이 떨어지면 민간저장에 대한 지원도 발동한다. 시장가격에 영향을 미치는 다른 제도로는 쿼터매입, 재배권 매입, 산지폐기, 다양한 소비자보조(학교우유급식, 저소득자를 위한 식품프로그램 등) 등이 있다.

표 2 특정 품목 지불 허용 옵션

부분 연계 옵션 유지(연계비율)	부분연계 2010년 종료	부분연계 2012년 종료
양 프리미엄(50%) 젖소 프리미엄(100%) 면화 지불(35%)	곡물과 호프 올리브오일 담배 드럼 밀 품질프리미엄	육우와 암소 프리미엄 과일과 채소 토마토(2011년까지) 쌀 품질프리미엄 견과류, 씨앗, 단백질 곡물, 감자 지원 사료, 전분, 마에 대한 가공 지원

자료: OECD, "TAD/CA/WP/RD(2010)26/REV1", 2011.

일부 특정 품목에 대한 면적, 두수 단위 지불이 제한적으로 허용된다. 또한 Article 68

에 의거하여 회원국은 국가별 직불예산의 10%까지 환경보전, 품질제고, 유통, 조건불리 지역의 우유, 소, 양, 염소, 쌀 지원, 농가 위험관리의 목적에 임의적으로 사용할 수 있다.

2007-2013년 회기기간동안 축2의 정책목표로 세 가지가 설정되어 있다. 목표1은 농업의 경쟁력 제고, 목표2는 환경 및 경관 유지, 목표3은 농촌 삶의 질과 농촌경제 다양성 제고이다. 세 개와는 별도로 LEADER 프로그램이 축2에 포함되어 있다. 축2의 예산 배분은 EU평균으로 보면 목표 1에 33%, 목표 2에 50%, 기타 17%이다.

2.2.1. 보조 형태

정부 보조가 농가 총수입에서 차지하는 비중은 1986~1988년의 39%에서 2007~2009년에는 23%로 감소하였다. MacSharry개혁 이후 국내가격지지(MPS) 비중은 줄고 직불이 증가하기 시작했고 이 변화는 Agenda 2000에서 재차 강조되었다. 2003년 개혁을 통해 생산과 비연계한 과거 통계에 기초한 고정직불의 비율이 높아졌다. 이 결과 시장왜곡적인 보조(MPS 또는 투입재사용에 제한이 없고 현재 생산량이나 투입량에 기초한 직불) 비율이 PSE로 보면 1986~1988년의 92%에서 2007~2009년에는 34%로 감소하였다. 동기간 사이 전혀 생산의무가 부과되지 않는 보조의 비율은 0에서 39%로 증가하였다. 이행조건과 축2에 기초한 직불이 강화되면서 거의 모든 직불에 투입재 사용과 생산방식에 대한 제한(이행조건)이 부과되었다.

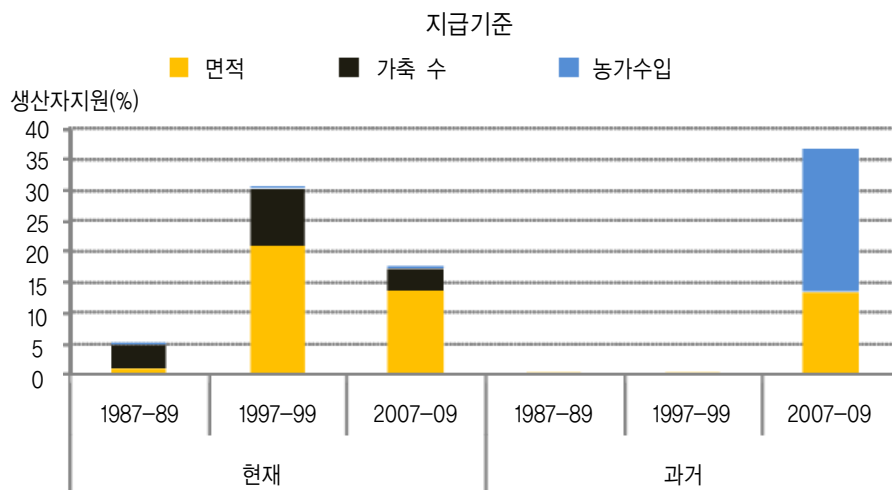
단일직불은 두 종류가 있는데 농가의 과거 수급권에 기초하여 지급하는 방식과 한 지역 내에서 면적단위로 동일한 금액을 지불하는 것이다. 하이브리드모델은 이 두개의 방식을 함께 사용하는 직불방식으로 그 비율이 고정되어 있는 정적하이브리드(static)와 비율이 점차 변해 2013년까지 100% 동일단가 직불(flat rate)로 가는 동적하이브리드(dynamic)가 있다. 과거수급권 직불 국가에는 프랑스, 네덜란드, 오스트리아 등이 있고, 정적하이브리드에는 덴마크, 스웨덴 등이, 동적하이브리드에는 핀란드, 독일, 영국·잉글랜드가 지역별 동일단가 직불은 몰타, 슬로베니아 등이 해당한다.

회원국별 단일직불제의 형태를 보면 동적하이브리드 및 생산비연계(핀란드, 영국, 덴마크, 독일), 정적하이브리드 및 비연계(스웨덴, 룩셈부르크, 북아일랜드), 과거수급권 및 비연계(아일랜드, 웨일즈, 스코틀랜드), 과거수급권 및 약간 연계(오스트리아, 이탈리아, 네덜란드, 그리스), 과거수급권 및 연계(프랑스, 스페인, 포르투갈, 벨기에)이다.

단일직불은 현재 생산과 연계되어 있지 않지만 과일과 채소는 과거 수급권 모델에서는 해당사항이 없으며 농가는 직불금을 수급하는 농지에 경작할 수 없다. 이는 PSE에 따르면 품목예외로 분리되는 제한사항인데 SAPS나 지역별 직불에는 이러한 품목

제한이 없다. 단일직불이 도입된 이후에 SAPS나 지역직불의 증가, 과일 및 채소개혁을 통해 품목 제한이 없는 직불의 비율이 증가하고 있다.

그림 2 직불 기준의 변화



자료: OECD, "TAD/CA/WP/RD(2010)26/REV1", 2011.

<그림2>에 나와 있듯이 MacSharry 개혁이 있기 전 직접지불은 주로 가축 수를 기반으로 하였다. COP가 도입된 뒤에는 현재 면적을 기준으로 한 직불이 전체의 2/3 이상을 차지했고, 2007년~2009년에는 축2 지불까지 포함할 때 3/4에 해당하는 직불이 현재 면적을 기준으로 지불되었다. 2007~2009년에 현재의 면적을 기준으로 한 직불은 조건 불리, 환경관련, 그리고 직불 집행의 유연성의 일환으로 프랑스와 스페인에 대해 허용된 부분이다.

3. EU 농정개혁이 농업경제와 환경에 미치는 영향 평가

영향 평가를 위해 고려되는 CAP 개혁의 내용으로는 품목생산으로부터 정책의 이탈, 이행조건의 도입, 휴경제 폐지, 우유쿼터제 일몰, 설탕개혁, 모듈레이션(1축에서 2축으로의 예산이전, 축2의 발전) 등이 있다. 1986년~2008년 동안 CAP이 농업생산에 미치는 왜곡적인 영향은 계속 줄어들었다. 개혁이 이루어짐에 따라 CAP이 교역에 미

치는 부정적인 영향이 현저하게 감소하였다. 정책적인 배려가 초기에는 작물중심에서 점차 목초지로 이동하여 보다 많은 면적이 목초지로 조성되도록 정책적 영향이 미쳤다. 면적당 사료생산이 줄고 단위면적당 사육두수가 줄어들면서 축산의 조방적인 경영이 늘어났다. 한계지에서 농업활동이 줄어들면서 단위면적당 수확은 증가하였지만 총생산량은 감소하여 곡물과 유지작물의 국내가격 상승을 유도하였다.

세 가지 정책개혁(Agenda 2000을 베이스로 2003개혁과 Health Check을 비교)의 효과를 비교하면 가장 높은 수준의 생산연계 보조로 특징지어 지는 Agenda 2000은 농가소득과 농지임대료에 가장 적은 영향을 미친 반면에 생산 집적과 생산량에는 가장 큰 영향을 미쳤다. 결과적으로 생산연계 직불이 생산증대 효과는 가장 크지만 비효율적인 생산을 농업에 잔존시켜 결과적으로 평균 농가소득을 낮추는 결과를 초래한다는 것을 암시한다. Health Check으로 품목특정 프리미엄이 사라진 밀, 두류, 담배의 생산 감소가 뚜렷하며, 우유쿼터 일몰의 영향으로 우유생산 증가와 가격감소가 예측된다. 2003년 개혁과 2009년 Health Check 사이 쇠고기 생산은 계속적으로 줄고 가격도 계속 상승하였다. 2003년, 2009년에 별도의 개혁이 없이 Agenda 2000이 계속되는 경우와 비교하면 농산물 수입은 더 증가하고 수출이 감소한다. 2003년 2009년의 개혁으로 인해진 가지 품목에 특화하는 농가의 비율이 증가하였다.

CAP개혁은 농업구조나 수급권과 농지이전 관련 규정정비 정도에 따라 국가별로 농지시장에 다른 영향을 미쳤다. 수급권은 핸디캡(수익성 떨어지는 농가가 직불금을 받으면서 농업에 잔류하여 조정이 늦게 진행)이 있거나 일시적으로 전환기에 지원수준이 증가하는 새 회원국에서는 그 영향이 크다. 생산과 비연계한 직불은 농가가 시장신호에 보다 잘 반응하게 하여 단위면적당 수입을 올리고 농가 경쟁력을 향상시키는 효과가 있는 반면 구조변화를 늦추고 농지가격을 상승시켜 농가 경쟁력을 떨어뜨리는 부작용도 있다.

최근 개혁의 농가 소득에 대한 영향은 EU 가입 후 10년 간 직불이 증가한 새 회원국들을 제외하고는 미미하다. 2003년 개혁은 높은 가격에 의한 농가 소득효과가 있었지만, 쿼터 지대가 일몰하는 Health Check에서는 농가 소득이 약간 감소하였다. 1986-2008년 사이 비연계직불이 증가하고 가치손실이 감소함에 따라 농가, 지주의 소득 증가하고 효율성이 올라갔다. 하지만 시간이 지남에 따라 임대농지의 중요성이 커지면서 지주가 가져가는 편익이 현저하게 증가하였다.

환경에 대한 영향은 지역 내에서뿐만 아니라 지역 간에도 차이가 있다. 1988년에 선

택사향이었던가 1992년에 의무사항이 된 휴경제는 환경에 뚜렷한 긍정적 효과를 주었다. 생산과 비연계 된 보조는 다른 조건이 동일하다면 환경에 긍정적인 효과를 기대할 수 있고 조방적인 농업생산을 유도한다. 2004년에 도입된 이행조건을 통해 최소수준의 환경관리를 보장받을 수 있게 되었다. 투입재 감소, 조방적 농업을 권장할 뿐만 아니라 좀 더 구체적으로 환경문제에 접근하여 동물 서식지보전, 종다양성 유지 등의 문제를 폭 넓게 다룬 농업환경정책이 환경에 미치는 효과는 그 측정이 어렵다. 다만 구체적인 행위들(투입재 줄임, 농경지 적절한 관리, 적절한 윤작, 농지의 초지전환, 환경 농업, 수로를 따라 완충지역 도입)로 미루어 최소한 종이 줄어가는 것을 늦추는 효과는 있으며 농촌경관을 보전하는 효과도 있다고 할 수 있다. 반면에 축2의 농업환경정책이 수질이나 토양에 미치는 효과에 대해서는 아직 결론을 내기 어렵다.

농촌개발 측면에서 CAP개혁의 영향을 알아보면 생산비 연계 직불은 농가의 공간적 집합을 줄이고, 품목별 보조의 감소는 가장 경쟁력 있는 지역에 생산의 집중을 가져왔다. 다만 모듈레이션으로 인한 축2 지불 증가와 축1의 10% 예산허용으로 각국은 원한다면 경쟁력이 떨어지는 지역이나 생산에 보조를 늘려갈 수 있게 되었다.

4. 결론

지난 25년간의 CAP개혁은 농업의 시장지향성 증가, 왜곡 감소, 농가 소득이전 효율성 증가를 가져왔다. 다만 여전히 직불금의 상당한 부분이 부채지주에 가고 있으며, 농가 보조수준은 낮아지고 있지만 대농에 대한 집중정도가 크다. 오랜 기간을 통해 전진적으로 달성한 보호수준 감축은 품목별로 감소폭도 다르고 진행속도도 다르며 아직도 일부 품목에서는 시장접근 제한이나 수출보조 등이 남아있다. 축1에서 축2로 예산이 이동해 감에 따라 정책집행의 목표가 향상되고 있다.

EU와 세계시장에서 농업지원과 시장왜곡정도가 감소함에 따라 EU농가는 다양한 시장기회와 예상되는 농산물 실질가격 상승으로부터 이익을 기대할 수 있다. EU농업이 직면한 과제로는 범지구적 식량안보, 기후변화의 완화와 적응, 증가하는 시장변동성 완화와 적응이 있다.

EU 공동농업시장정책에서 시장지향성 향상과 생산왜곡감소의 노력은 앞으로도 계속 되어야 한다. EU농업의 경쟁력을 제한하고 있는 요소들(농지를 포함한 요소시장, 쿼터, 수급권, 신용)에 대한 해답이 계속 모색되어야 한다. 농가가 위험관리를 위해 다

양한 위험관리 도구를 제공받을 수 있도록 정책구상이 필요하다. 농업정책의 효율성과 공정성을 향상시키기 위해서는 보다 정책대상을 정확히 설정하는 것이 필요한데 이를 위한 선결과제는 소득문제와 관련한 정책목적의 명확한 정의이다. 정책도구와 정책목적간의 관계를 정확히 규명하는 것은 정책성과 제고와 문제해결 능력 향상을 위해 필수적으로 요구되는 부분이다.

참고문헌

- 박성재 외. 2008. 『선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구』. R577. 한국농촌경제연구원.
정호근 외. 2008. 『시장개방에 따른 농업부문 보상체계 개선방안』. R579. 한국농촌경제연구원.
OECD. 2011. *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union*.