

영국 농업과 브렉시트 영향

안 규 미 *

1. 들어가며

영국이 유럽연합을 떠나기로 결정했다. 2016년 6월 국민투표를 통하여 영국민 과반이 유럽연합 탈퇴의사를 표했으며 2017년 3월 유럽연합조약(리스본조약) 50조에 근거한 서한에 총리가 서명하였다. 이번이 없는 한 2019년 영국은 유럽연합을 떠난다. 전례가 없는 회원국의 탈퇴결정은 여러 논란을 불러 일으켰다. 금년 10월부터는 영국의 지불액, 북아일랜드 국경선, 유럽 거주 영국민과 영국 거주 유럽연합 회원국민의 권리와 같은 굵직한 사안을 위주로 탈퇴협상이 진행되고 있다. 매우 폭넓은 사안과 복잡한 이해관계를 다루는 이 합의과정은 결코 단순하거나 순탄하지 않다. 합의 결과는 영국의 정치, 사회, 경제 지형에 크고 작은 영향을 미칠 것이다.

농업분야가 브렉시트라는 영국사회의 커다란 변화의 영향에서 예외일리 없다. 영국 농업 생산액은 전체 GDP의 0.51%, 농업종사자수는 전체경제활동인구의 1.5%에 불과하지만 농지 면적은 국토면적의 71%를 차지한다. 유럽 내 산업화한 국가들과 마찬가지로, 영국의 농업과 농촌은 기후변화, 가축질병 위험, 농산물 가격 하락 추세, 소비자 식품 수요 변화에 대처할 방안을 모색하고 있다. 여기에 브렉시트라는 경제사회적 변화요인은 농업부문과 관련한 의제의 복잡성을 심화한다. 농업농촌정책의 광범위한 변화가 필요해졌기 때문이다. 가시적으로는 유럽연합이 지급해오던 영국 농업지원금이 삭감되며, 오랫동안 회원국 간 논란을 야기한 유럽연합의 공동농업정책(Common Agricultural Policy, 이하 CAP)을 브렉시트 이후 영국이 자국 실정에 맞게 대체할 정책대안을 찾아야 한다. 유럽연합이 일부 담당하던 이민과

* Institute of Development Studies, University of Sussex 개발학 박사과정 (k.ahn@ids.ac.uk).

안보 문제를 앞으로는 영국이 일임하여 자체 대응체계를 마련해야 하므로 농업농촌을 포함한 국내 산업과 복지예산 삭감 가능성도 높다. 정치·사회적 기로에 선 영국이 농업을 포함한 국내 산업을 어떻게 지탱하고 지속할 것인지 가늠해 볼 시점이다. 이를 위해 먼저, 영국 농업구조(인구, 면적, 연구개발, 조직)와 농업경영체 현황(수, 규모, 소득)을 살펴본다. 다음으로 농산물 생산, 소비, 교역 현황과 구조를 짚어본 후, 끝으로 영국 주요 농업 정책현안과 브렉시트와 관련한 변화와 개혁을 살펴본다.

2. 농업 개황

2.1. 농업 일반

영국의 농업인구는 약 47만 6,000명으로 전체 경제활동인구의 1.4%를 차지하며 농촌지역 거주 인구는 약 1,093만 명으로 전체 인구 6,455만 명의 16.9%에 해당한다. 농가호수는 약 21만 8,500호이며 20ha 이상을 보유한 농가의 평균 소유면적은 143ha이다. 농업면적은 1,746만 ha로 국토면적의 70%를 웃돈다. 총 경지면적 601만 ha(FAOSTAT) 중 약 절반에 해당하는 310만 ha에서 곡물재배가 이루어지는데 그 중 가장 넓은 면적을 차지하는 것은 밀 재배지(108만 ha)이다. 밀에 이어 재배면적이 넓은 작물은 보리, 유지작물, 감자이다. 채소(12만 3,000ha), 과수(2만 6,000ha), 야외식물(1만 3,000ha)과 기타 화훼작물 재배도 이루어지지만 원예작물은 수입비중이 높다. 축산업은 영국 농업의 중심축을 이루며 2016년 기준 소 사육두수는 1,003만 두, 돼지는 487만 두, 양은 3,394만 두, 양계를 포함한 가금은 1억 7,260만 마리로 집계된다(AHDB 2017a; DEFRA *et al.* 2017).

영국은 국토 면적에 비하여 지형이 다양하게 나타난다. 웨일즈 북부, 스코틀랜드 고지대, 잉글랜드 북부에는 산악지대가 많지만 잉글랜드 남부에는 드넓은 평야가 펼쳐져 있다. 지역과 지형에 따라 토양 특성과 토질의 차이도 비교적 크기 때문에 지역별로 상이한 농업생산시스템이 형성되어 있다. 잉글랜드 동부와 남부의 평준한 지대에서는 곡물 재배가, 언덕진 영국 북부와 서부의 소규모 들판에서는 축산업이 활발하다.

〈표 1〉 영국 지역별 농업구조(2016년)

	농업경영체 면적(ha)	경영체 수(호)	주요 생산부문
잉글랜드	912만 1,000	10만 6,900	(동남부) 곡물, 일반작물
			(중서부) 곡물, 일반작물, 축산
			(북동부) 축산, 곡물
			(북서부) 축산, 낙농
스코틀랜드	565만 2,000	5만 1,900	축산, 곡물, 원예
웨일즈	167만 7,000	3만 5,200	축산, 낙농
북아일랜드	101만 3,000	2만 4,500	축산
전체	1,746만 3,000	21만 8,500	

자료: AHDB(2017a)와 DEFRA *et al.*(2017) 토대로 작성.

2.2. 연구개발과 농업 관련조직

지난 수십 년간 영국 농업 원예부문 연구개발은 양적으로나 질적으로나 일정하지 않았다. 특히 최근 이십여 년 동안 농업 연구개발을 위한 자금이 상당히 축소된 것으로 평가된다. 농업부문 연구개발은 통상 영국환경식품농촌부(DEFRA)가 자금을 지원하여 왔으나 근래 행정부들이 연달아 동 분야 예산을 삭감하여왔다.

영국의 농업부문 연구개발의 주요 문제점으로는 기초제도 연구와 식품산업의 수요 등을 반영한 시장지향형 응용 연구 간 연계가 이루어지지 않는다는 점이 거론된다. 연구예산이 줄어들면서 기초제도와 응용산업 연구 간의 연계는 더욱 약화되고 농업농촌 관련 정책사업의 수도 줄어들었다. 생명공학 및 생물학연구위원회를 통해 매년 약 1억 2,000만 파운드가 기초연구예산으로 할당된다. 점차 산업부문 수요를 반영한 연구가 증가하는 추세이다. 최근 기업에너지산업전략부(Department for Business, Energy & Industrial Strategy, BEIS)가 식품산업계에서 농업연구를 위한 자금을 지원하도록 점차 큰 영향력을 행사하고 있다.

영국의 농업과 농촌 관련 사안은 4개의 자치정부의 별도 부처가 지역별로 관장한다. 각 자치정부의 부처 명칭은 잉글랜드의 영국환경식품농촌부(Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA), 북아일랜드의 농업환경농촌부(Department of Agriculture, Environment and Rural Affairs, DAERA), 웨일즈와 스코틀랜드의 농업부(Agricultural departments)이다. 농업 관련 정치적 결정에 직접적으로 영향력을 행사하는 대표 조직에는

영국농민연합(National Farmers Union), 영국농민연합 스코틀랜드 지부(NFUS), 웨일즈농민연합(Farmers' Union of Wales), 소작인연합(Tenant Farmers Association), 국토경영연합(Country Land and Business Association) 등이 있다(AHDB 2017a).

3. 농업경영

3.1. 농업경영체 수와 규모

2016년 농업인구조사에서 농업경영체 수는 21만 8,500호로 집계되었다. 농업경영체의 평균 보유면적은 80ha이며 보유면적 중 경작가능 면적은 2010년과 비교하여 2016년 4.9% 증가한 것으로 나타났다. 20ha 이상 보유 농가의 평균 면적은 143ha이다.

〈표 2〉 영국 농업경영규모 분표(2016년)

	농업경영체 수(호)	비율(%)	경영체 면적(만 ha)	비율(%)
20ha 이하	10만 1,300	46	72.5	4
20ha 이상 50ha 이하	4만 3,300	20	142.8	8
50ha 이상 100ha 이하	3만 2,500	15	231.6	13
100ha 이상	4만 1,400	19	1,299.4	75
합계	21만 8,500	100	1,746.3	100
농업경영체 평균면적(ha)			8.0	
20ha 이상 경영체 평균면적(ha)			14.3	

자료: DEFRA *et al.*(2017).

농업경영인의 연령분포 변화를 살펴보면 영국의 농업종사인구의 고령화를 관찰할 수 있다. 농업경영인의 약 3분의 1이 퇴직연령인 65세 이상이며 35세 이하의 청년층은 약 3%에 불과하다. 고령농업인은 최근 십년 간 34%로 증가하였으며 45-54세와 55-64세의 중년층 비중은 큰 변화 없이 각각 24%, 29%에 머문다. 같은 기간에 35-44세 농업인은 5%포인트 감소한 반면 65세 이상 농업인구는 5%포인트 증가하였다.

〈표 3〉 영국 농업인구분포(2003-2013년, %)

	2003년	2005년	2007년	2010년	2013년
35세 이하	3	3	3	3	3
35-44세	15	14	12	11	10
45-54세	24	23	23	25	25
55-64세	29	29	29	29	28
65세 이상	29	31	33	32	34

자료: DEFRA *et al.*(2017).

3.2. 농업경영소득

농업부문 총 산출액(Gross output at basic prices)은 2014년까지 증가하다가 2015년 239억 4,200만 파운드로 감소하여 최근 5년 간 가장 낮은 수치를 기록하였다. 같은 해 농업부문 총 부가가치액(Gross value added at basic prices)은 85억 6,100만 파운드로 역시 최근 5년 간 가장 낮은 수치이다. 영국농업 부문의 수익성은 농업총소득(Total Income from Farming)으로 파악하는 것이 일반적이며, 농업총소득 또한 2013년 53억 7,800만 파운드까지 증가하였다가 2015년에는 38억 3,500만 파운드에 불과하였다. 최근 5년 간 농업부문 총 산출액, 총 부가가치액, 농업총소득이 가장 높은 지역은 절대적으로 잉글랜드이며 아주 적은 변화를 제외하고 이 수치들이 가장 낮은 지역은 웨일즈이다.

농업생산액(총 부가가치액) 비중 또한 감소 추세로 2015년 0.51%로 나타났다. 전체 경제 활동인구 대비 농업인구 비중은 최근 5년 꾸준히 감소하여 2015년 1.35%를 기록하였다. 지역 전체 GDP 대비 농업생산액비중과 지역 전체 경제활동인구 대비 농업인구 비중이 가장 낮은 지역은 잉글랜드(0.46%, 1.06%, 2015년)이며 가장 높은 지역은 북아일랜드(각각 1.10%, 5.68%, 2015년)이다.

〈표 4〉 영국 농업생산지표(2011-2015년, 최고최저치 지역세분)

	2011	2012	2013	2014	2015
총 산출액(백만 파운드)					
전체	23677	24167	25885	25833	23942
잉글랜드	17688	18133	19312	19278	17857
웨일즈	1398	1398	1537	1619	1479
총 부가가치액(백만 파운드)					

(계속)

	2011	2012	2013	2014	2015
전체	8679	8646	9397	9782	8561
잉글랜드	6863	7052	7442	7708	6644
웨일즈	291	239	331	417	406
농업총소득(백만 파운드)					
전체	5048	4621	5378	5196	3835
잉글랜드	3697	3611	3993	3883	2805
웨일즈	220	147	214	232	178
농업생산액비중(%)					
전체	0.60	0.58	0.61	0.60	0.51
잉글랜드	0.56	0.55	0.56	0.55	0.46
북아일랜드	1.48	1.27	1.47	1.41	1.10
농업인구비중(%)					
전체	1.51	1.50	1.44	1.42	1.41
잉글랜드	1.13	1.13	1.08	1.06	1.06
북아일랜드	5.70	5.86	5.84	5.79	5.68

자료: DEFRA *et al.*(2017).

농가경영소득(Farm Business Income, FBI) 격차는 큰 편이다. 25% 이상의 농가소득은 적자인 반면 16%의 농가는 5만 파운드 이상의 소득을 올렸다.

한편, 최근 유로와 달러 대비 약세인 파운드화가 농자재가격과 농산물가격을 안정화하는데 도움을 준 것으로 분석된다. 평균 농산물생산자가격은 2015년 대비 2016년 0.5% 감소한 반면 농자재가격은 2.1% 하락하였다. 반면 유로 대비 파운드 약세는 영국농가들이 받는 실질농업보조금을 낮추기 때문에 농가소득 하락 요인으로 분석되기도 한다.

4. 농산물 생산, 소비 및 교역

4.1. 생산

영국의 농업생산시스템은 지역과 지형별로 상이하다. 잉글랜드 동부와 남부의 평야지대에서는 곡물재배가 주를 이루며 북서부에서는 목축과 낙농이 발달하였다. 스코틀랜드의 고지대에서는 원예작물 생산이 비교적 활발하다. 이 중 가장 넓은 면적에서 재배되는 작물은

밀이다. 2016년 6월 기준으로 곡물 재배면적 총 450만 ha 중 밀 재배면적은 182만 ha이며 그 뒤를 잇는 것은 보리와 유지종자로 동년 각각 112만 ha, 58만 ha에서 재배된다. 옥수수, 감자, 사탕수수, 귀리, 호밀, 아마 등도 영국이 생산하는 대표작목이다.

원예작물의 총 재배면적은 16만 2,000ha이며 곡류에 비해 생산규모가 작다. 노지채소재배면적은 11만 3,000ha이며 과수 면적은 2만 5,000ha, 와인포도 및 씨 없는 작은 과일의 재배면적은 약 1만 ha에 불과하다. 야외식물 및 화훼류 재배면적은 총 1만 2,000ha 정도이다.

낙농업을 포함한 축산업은 곡물재배와 더불어 영국 농업생산의 주축을 이룬다. 우유생산을 위한 육용종 소는 약 187만 7,000두(2016년)로 최근 5년간 거의 변화가 없었으며, 육류생산을 위한 육용종 소는 최근 5년 꾸준히 증가하여 2016년 159만 6,000두로 집계되었다. 송아지를 포함한 전체 소 사육두수는 약 1,003만 두이다. 영국의 양 사육두수와 양고기 생산액도

〈표 5〉 영국 주요 농산물 생산액(2015년)

카테고리	품목	생산액(파운드)
곡물	밀	20억 8,900만
	보리	8억 4,300만
	귀리	8,700만
감자	감자	5억 8,700만
식품산업작물	지방종자	7억 2,400만
	사탕수수	1억 7,600만
	단백질 식품	1억 4,000만
사료작물	사료작물	2억 7,400만
채소원예작물	신선채소	12억 5,700만
	꽃과 식물	11억 6,900만
과일류	과일	7억 200만
경종농업 총 생산액		86억 600만
육류	소고기	28억 400만
	가금육	22억 5,900만
	양고기	11억 3,900만
	돼지고기	10억 9,900만
축산물	우유	37억 5,600만
	달걀	6억 9,300만
축산업 총 생산액		117억 5,000만

자료: UK Office for National Statistics.

비교적 많은 편이다. 2016년 기준 생후 1년 미만의 양을 포함한 영국 전체 양 사육두수는 약 3,394만 두이다. 돼지사육두수는 487만 두이며 가금사육두수는 1억 7,260만 마리로 집계되었다.

영국의 농업총생산액은 2015년 기준으로 약 219억 파운드이며 경종농업 생산액은 86억 파운드, 축산업 총생산액은 133억 파운드로 나타났다. 생산액이 가장 높은 작목군은 곡류(46억 파운드)와 우유(37억 파운드)이다. 소고기와 가금육 생산액은 각각 28억, 23억 파운드이며 양고기와 돼지고기는 각각 약 11억 파운드의 시장가치를 생산하였다(DEFRA et al 2017).

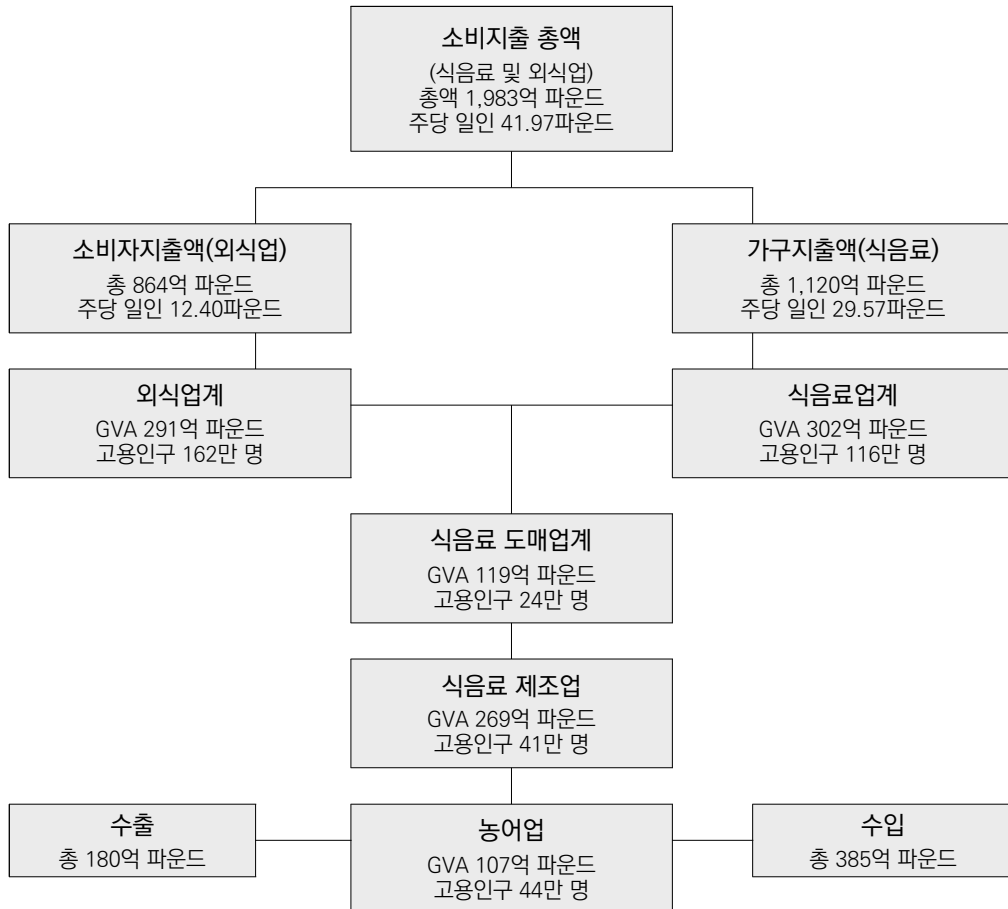
4.2. 농식품 판매와 소비

외식업을 포함한 영국의 식품시장의 소비지출 총액은 연간 1,980억 파운드에 달한다. 농산물 생산단계 이후 가공과 판매를 포함한 농식품산업의 고용 인구는 총 380만 명이며, 식품제조업 생산액은 2,690억 파운드이다.

한편 영국 식품시장의 가구지출총액은 1,120억 파운드로, 가구총소득의 약 11%가 식품소비에 사용되는 것으로 조사된다. 가구지출액이 가장 높은 식품군은 육류로 평균 1인당 주간 소비액이 6.23파운드이며 그 뒤를 잇는 것은 빵과 곡류제품군(6.14파운드), 우유, 치즈, 계란 등 유제품(2.93), 채소류(2.37), 과일(2.32), 생선(1.29)인 것으로 나타났다.

민텔(Mintel)이 실시한 영국인의 식품소비 분석 결과는 56%의 소비자가 가능하면 영국산 식품을 살 의향이 있으며 77%의 소비자가 영국 농민을 지원해야 한다는 점에 동의한다는 것을 보여준다. 그러나 45%의 소비자가 수입식품에 비해 영국산 식품이 비싸다고 인식하며, 영국산 제품이 더 맛있다고 생각하거나 식료품 구매 시 원산지라벨을 확인한다고 답한 소비자는 각각 39%에 불과하였다. 영국산 제품 구매를 위해 더 높은 가격을 지불할 의사가 있는 소비자는 38%로 나타났다(DEFRA 2016).

〈그림 1〉 영국 농업식품산업 가치사슬



자료: DEFRA (2016).

4.3. 교역

영국은 농산물 순수입국이다. 영국환경식품농촌부(DEFRA)는 2015년 영국의 식량자급률-정확히는 식품 공급량 대비 식품 생산량-을 약 61%로 발표하였다. 유럽연합 회원국인 영국의 주요 농산물 교역국은 EU회원국이다. 영국의 주요 식품수입국은 네덜란드(12%), 아일랜드(10%), 프랑스(10%), 독일(9.2%)이다. 신선 과일과채류가 영국의 주요 수입식품군이며 수입액은 2015년 52억 파운드에 달한다. 채소와 과일류에 이어 와인, 가금육, 쇠고기 등이 주요수입식품이다. 식품, 사료, 음료를 합한 식품수입총액은 동년 385억 파운드이다.

영국의 식음료 수출액은 180억 파운드이며, 수출대상국은 200개국을 상회한다. 상위 수출

대상국은 아일랜드(17%), 프랑스(11%), 미국(10%), 네덜란드(7.1%)이다. 독일, 스페인, 벨기에, 이탈리아, 홍콩 수출액도 4억 파운드를 상회한다. 한국으로의 식품수출액은 2015년 2억 1,000만 파운드로 집계되었다. 주요 수출식품은 위스키로, 매해 수출액이 40억 파운드에 달한다. 위스키 뒤를 잇는 품목은 연어, 치즈, 양고기이다. 영국이 수출하는 식품은 원료보다는 여러 가공과 포장 과정을 거쳐 상대적으로 부가가치가 높은 품목에 집중되어 있다. 분유, 트뤼플 초콜릿, 꿀, 맥주, 천연꿀, 진(Gin), 사이다, 빵 등이 그 예이다.

주요 식품 교역국 구성에서 알 수 있듯이, 영국의 농업과 식품부문은 유럽연합 회원국과의

〈표 6〉 농식품 주요 수출지료(2016년)

2016년 농식품 수출지표(2016년)	수출액 및 비중
식음료 수출 총액	2,020억
식품 및 비알콜음료 수출액	1,380억
EU 수출액	990억
비EU 수출액	40억
EU 수출비중	71.4%
비EU 수출비중	28.9%
무역수지(알코올류 포함)	2,240억

자료: Food & Drink Federation(2017).

〈표 7〉 영국 상위 수출품목 및 수출국의 수출규모(2016년)

	품목	수출액(파운드)	대수출국	수출액(파운드)
1	위스키	40억 9,530만	아일랜드	33억 4,030만
2	초콜릿	6억 6,340만	미국	21억 5,360만
3	맥주	5억 9,540만	프랑스	21억 2,220만
4	연어	5억 7,920만	네덜란드	12억 9,560만
5	치즈	4억 9,880만	독일	12억 8,310만
6	와인	4억 9,010만	스페인	9억 8,580만
7	진(Gin)	4억 7,500만	이탈리아	5억 2,410만
8	쇠고기	4억 4,680만	벨기에	5억 1,990만
9	음료	4억 2,780만	중국	4억 3,950만
10	밀	3억 8,920만	홍콩	3억 7,930만

자료: Food & Drink Federation(2017).

교역에 크게 의존하고 있다. 식음료품 교역 조건은 유럽연합 회원국 지위를 유지하던 때와 브렉시트 이후 다소 달라질 것이다. 영국 농가소득과 식품산업 수익성은 영향을 받게 된다.

영국정부는 지속적으로 수출시장을 개척하여 왔다. 국내 농업생산비중이 높지 않은 영국에서 수출농업은 농업을 지탱하는 주요 역할을 하기 때문이다. 국내에서 상품가치가 낮은 내장 등의 부산물 수출액이 영국 축산농가소득에 기여할 뿐만 아니라 축산물 수급균형에도 도움을 준 것으로 보고 있다. 감자재배농가의 씨감자수출은 농가소득의 상당부분을 차지한다(DEFRA 2016).

5. 농업정책과 브렉시트 영향

5.1. 유럽연합 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)

2019년까지 영국은 유럽연합의 회원국으로 유럽연합 공동농업정책(CAP)을 따르지만 브렉시트 이후 영국의 농업정책의 방향이 어떻게 변화할 것인지는 아직 불분명하다. 현재로서는 영국의 CAP 이행현황과 영국정부가 공동정책에 동의하지 않거나 개정을 요구해온 사항을 되짚어봄으로써 향후 영국정부의 독자적인 정책방향을 대략적으로 가늠할 수 있을 뿐이다.

1962년 처음 시행된 CAP은 농업의 지속가능성과 경쟁력 제고, 농민들의 삶의 질 향상과 더불어 시민들이 적정가격의 농산물을 소비할 수 있도록 하는 것을 목표로 삼는다. CAP은 농산물 수출입 관세와 할당량 등 무역조건을 규정하고 화학제품 사용 기준 설정과 규제를 포함한 환경 영향관리에도 관여한다. 폭넓은 사안과 이해관계를 다루지만 CAP은 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 먼저, (1) 농가직접지불제를 통하여 농가소득을 지원하고 (2) 기후와 시장가격 변동성 등 외부요인으로 인한 공동농업시장의 취약성을 줄이기 위한 시장 조치를 취한다. 또한 (3) 회원국 각국의 구체적 수요를 반영한 농촌개발 사업을 실시하는 것이 주요 골자이다. 이 중 농가소득지원과 시장 조치는 EU 예산을 통해 실시하고 농촌개발 프로그램은 회원국이 공동으로 출자한다(AHDB 2017a).

먼저, 농가소득지원 정책은 농가에 직접 소득을 지원하는 기초직불제(Basic Payment Scheme)와 작목다양화와 생태중점지역 농업활동을 지원하는 녹색화(Greening)로 이루어져 있다. 시장조치에는 주로 생산자 조직 지원, 위기대응 자금 관리, 공적개입과 민간보유고지

원이 포함되어 있고 유럽연합위원회가 단행한다. 마지막으로 농촌개발 프로그램을 통해서 는 농업부문 경쟁력 강화, 생태계 보존과 천연자원의 효율적 이용, 농촌지역의 사회경제적 활력 제고를 위한 사업이 시행된다.

이 CAP은 EU회원국이 공동으로 이행하지만 각 회원국의 직접지불제 이행 역사와 맥락을 고려하여 지원 수준을 조정할 수 있다. 이행지침의 융통성이 높은 편이어서 영국 내 4개 자치정부의 정책 도입 수준과 이행방안에도 차이가 있다. 가장 중요하게는 유럽 농업인들에게 상당한 보조금을 지급하고 있다. 지급액은 매년 약 600억 유로에 달하며 이 예산은 EU 지출액의 40%가량을 차지한다. 대부분의 이 예산은 농가 직불금으로 쓰이고 약 4분의 1은 농촌개발과 환경보호 등의 정책 사업에 사용된다(European Commission 2014; Mitchell 2017).

5.2. 유럽연합 농업정책 개혁

CAP 도입 이래 정책은 여러 변화와 개정을 겪었으나, 2014-2020년 이행계획을 포함한 2013년의 정책개혁이 가장 최근 이루어졌다. 유럽연합 회원국 수가 점차 늘어나면서 CAP은 더욱 복잡해진 이해관계를 포괄하게 되었고 이에 따라 개혁개정과 관련한 요구와 논란도 다양하였다. 회원국들 가운데 영국은 보조금이나 보험 등을 통한 농업부문 정부 개입보다는 농산물 소비와 교역시장을 왜곡하지 않는 '시장지향형' 정책을 옹호하는 편에 선 것으로 평가된다.

CAP은 지난 30여년의 시행기간 다소 시장지향적인 정책으로 변모하여 왔다. 2000년대 중반부터 생산량과 보조금 지급액 연동을 철회하면서 무역왜곡과 과잉생산 유인을 감소시키는 데 기여하였다. 그러나 영국은 유럽연합의 최근 CAP 개혁으로 인해 보조금-생산량 비연동의 이점이 사라지고 비효율적이며 왜곡된 지원이 이루어진다는 목소리를 내었다.

이처럼 영국정부는 CAP 중 주로 소득지원 정책에 문제를 제기해왔다. 영국정부는 무역왜곡을 야기하는 보조금을 없애거나 상당 부분 줄여야 한다고 주장한다. 대신 농업환경 개선과 같이 자유시장이 좀처럼 제공하지 않는 공공재와 지원정책을 강화해야 한다는 입장이다.

5.3. 경제적 영향

영국은 전통적으로 시장지향형 모델을 옹호해왔으며 특히 보수진영이 중심이 되어 생산과 연동한 보조금 지급은 비용이 많이 소모되고 시장을 왜곡하여 효율적이지 않다는 증거를 제출해왔다. 농업부문을 보호하기 위한 무역장벽은 결국 농업부문의 경쟁력을 떨어뜨리는 기만적인 정책이라고 비판하였다. 그러나 농업부문의 경쟁력과 지속가능성을 높이기 위한 농업 발전모델과 정책의 효과는 다시 검토되어야 한다는 의견이 지배적이다. 현재 영국이 맞닥뜨린 정치와 경제 변화상황은 이론적, 경험적 예상과 상이한 정책효과를 낼 가능성이 있다.

2017년 말 현재 브렉시트는 점차 가시화하고 있다. 2019년까지 영국과 유럽연합이 서둘러 합의해야 하지만 이전 차가 뚜렷한 영역은 단연 무역과 이민 문제이다. 영국의 농업부문이 브렉시트로 인해 직면한 주요 도전과제와 변화 또한 영국과 타 EU회원국 간의 시민이주 권리와 교역조건과 직접적인 관련이 있다. 영국이 EU와의 교역조건을 새로 협상할 때 농업 부문과 농업생산자의 후생과 소비자와 국가경제 전체의 효용이라는 두 가지 측면을 동시에 고려하게 된다. 영국은 농산물수입국이라는 점을 고려할 때 WTO 권고를 따르는 새로운 무역장벽은 EU회원국 농업부문과 영국 농업의 경쟁력을 낮추어, 상대적으로 생산자 효용은 높아지고 소비자 효용은 감소한다. 타 회원국 수입농산물과의 경쟁이 낮아지면 영국 식품의 생산량과 가격 상승이 예상된다(Davis et al 2017).

영국과 EU간 무역협상은 양자의 경제적 이해관계에 따라 타결되겠지만 양자협상에 실패하면 WTO의 최혜국대우규정을 따르게 된다. 이 경우 대부분의 영국 산업부문은 EU생산자와의 경쟁이 치열해진다. 게다가 영국정부가 각 부문을 위한 보조금을 지급하면 국내 수요를 충당하기 위해 국내 생산량도 늘어날 것이라는 것이 지배적인 예상이다. 그러나 현재 수출업자에 해당하는 보리와 양고기 등 일부품목의 생산자들은 관세장벽으로 인한 피해를 받게 된다. 이처럼 식료품 교역과 관련한 매우 다양하고 폭넓은 이해관계, 브렉시트 전까지 얼마 남지 않은 시간, 그리고 협상실패로 인한 WTO규정 적용이 주는 경제적 피해를 고려하면 단번에 종합적인 정책 대안은 기대하기 어려운 것으로 보인다(van Berkum et al 2016).

영국의 비EU회원국과의 교역 확대는 기존 EU회원국 농업부문과의 경쟁과 다른 종류의 경쟁압력을 야기할 위협요인이 있다. 브렉시트 이후 영국의 관세는 EU의 관세를 따를 확률

이 높는데, 이는 유제품에는 40% 이상, 소고기에는 60% 이상 등 일부 품목에 매우 높은 수준의 수입관세를 부과한다는 것을 의미한다. 그러나 영국은 비EU회원국의 수입품에 관세를 낮추기 위해 자율적인 결정을 할 수 있게 된다. 수입관세를 낮추면 소비자 후생과 국가경제에는 긍정적으로 작용할 수 있지만 영국의 축산업계, 특히 양고기와 소고기 생산자에게는 심각한 피해를 불러일으킬 수 있다(AHDB 2017b).

영국 농업부문이 현재 계절적 노동 수요를 충족하기 위해 고용하는 EU회원국 시민의 이주권리 문제도 브렉시트가 야기하는 주요 도전과제 중 하나이다. 현재 85%의 영국 농업부문 계절노동자는 루마니아와 불가리아 시민들로 이루어져 있다. 브렉시트 실현 전부터 이미 회원국 계절농업노동자를 모집하는 것이 훨씬 어려워졌다는 것이 농업계의 의견이다(Travis 2017). 향후 정부가 취하는 조치와 정책과는 별도로, 브렉시트로 인한 교역과 이주 문제의 불안정성과 불확실성으로 인해 일부 형태의 농업경영은 어려워질 수 있다. 이주와 교역 관련 사안의 개혁으로 인해 이미 농업계가 겪을 크고 작은 영향이 이미 예고되어 있다. 정부는 정치적 영향을 최소화하기 위해 직접지불제 보조금 감축을 포함한 다른 사안에 관련된 과감한 농정개혁은 피할 가능성이 높다.

5.4. 현 정부의 농업부문 공약과 이행 영향

테레사 메이가 이끄는 현 보수정권은 농산물 수입 관세를 낮추고 직접지불제 수준을 낮추는 소위 시장지향형 모델로의 이행을 주장해왔다. 상대적으로 값싸고 다양한 수입식품을 더욱 쉽게 구매할 수 있게 되는 소비자, 수입업체의 후생이 증가하고 경제 전반에도 이익이 될 것이라고 추정하기 때문이다. 그러나 직불제를 폐지하고 관세를 낮춤으로써 영국산 식품 대신 수입식품이 영국 소비자의 장바구니를 채우게 되면 규모경제를 통해 가격경쟁력을 확보하기 어려운 중소농가는 농업활동을 중단할 위기에 처한다는 점을 정부는 인식하고 있다. 영국 축산업농가들은 수입품과의 가격 경쟁에 특히나 취약하기 때문에 급작스런 관세와 직불금 감축 모델로의 이행은 중북부지방 등 여러 축산업지대 농가의 경제활동과 농촌공동체에 영향을 미친다.

그러나 현 정부의 입장은 시장지향형 정책모델로의 이행 영향이 지나치게 부정적으로 인식되어서는 아니 된다는 것이다. 일반적으로 건실한 경제구조를 갖춘 국가에서 개혁으로

인해 기존의 경제활동을 지속할 수 없는 인구는 상대적으로 노동수요가 높은 산업부문에 이행할 것이며 직접보조금총액이 현재 과도하게 책정되어 있다고 지적한다. 현 수준의 직불금은 관세 철회 등 농식품 교역시장 확대와 자유화로 인해 발생하는 농가 피해를 보전할 수 있다는 것이다.

농산물 생산을 포함한 농촌지역의 경제활동 철회의 대안을 타 산업과 타 지역으로의 유입이나 피해보전액 지급으로 설정하는 것은 관념적이며 위험하다. 농업 정책의 향방을 둘러싸고 농가와 농촌 공동체 삶의 질을 포함한 실질영향 평가가 부재한 시장 지향적 모델은 적절한 정책 수단이 될 수 없다는 반론도 국내에서 끊임없이 제기되고 있다. 농촌에 거주하는 농업인의 생산 활동을 농가와 국가 경제 지표상 손익 기준으로 판단하면 농촌사회와 농가경제에 미치는 영향뿐만 아니라 국가경제와 사회 안정성에 기여하는 농업과 농촌사회의 의미가 가려진다.

6. 결론

영국 농업과 농촌사회는 중요한 기로에 서 있다. 브렉시트는 이행 준비기간인 현재에도 농업부문뿐만 아니라 정치, 사회, 산업 전반의 지형을 바꾸고 있다. 현 정부는 브렉시트로 영향을 받는 산업부문에 충분한 지원과 보조금을 지급할 것이라 약속하고 있다. 영국의 농업부문은 다른 EU국가나 고도로 산업화한 국가들과 마찬가지로 생산비중이 크지 않고 농업인구와 농촌인구도 미미한 편이다. 연이은 정권의 농업예산 삭감은 영국정부의 정책 우선순위를 가늠할 수 있게 하는 예이다.

영국의 농업은 식품산업을 통한 국내소비시장의 연계와 EU회원국으로의 수출을 통한 소득 창출을 이루어왔다. 문제는 커다란 정치사회적 변화를 목전에 둔 농업인들이 브렉시트로 인한 구조적인 변화에 잘 대처하여 농업활동과 농촌공동체를 유지해갈 수 있을 것인가이다. 영국의 농가소득이 결코 평등한 구조를 나타내지 않는다는 점을 고려하면 정부가 농업경영규모와 재배품목별로 효과적인 브렉시트 영향 보전 방안을 마련해나가야 한다. 공동농업정책 적용과 관련하여 특히 논란이 되어온 직불금 규모와 관세 조정은 경영이 녹록치 않은 중소규모 농가와 농촌공동체가 받을 사회경제적 영향을 충분히 살펴 결정되어야 할 것이다.

브렉시트로 인한 기회와 위협 요인은 현재 예상만 가능하다. 식품소매업과 외식업을 포함한 영국의 식품소비시장은 규모가 크고 혁신이 빠르다. 소비자들은 영국산 식료품 구매를 통한 농가 지원 필요성을 인식하고 유기농업과 공정무역 등 지속가능한 농업과 환경의 가치를 높이 평가한다. 풍부한 식품영양 관련 정보, 다양한 식문화에 관한 높은 관심, 사회적 경제를 형성하는 대안적 시장과 기업 경영 활동을 지지하는 문화는 정치경제적 변화에도 불구하고 영국 농업이 지속가능하고 발전할 가능성의 씨앗이다. 브렉시트가 기정사실이 된 현재, 거의 모든 부문이 변화를 겪을 것이고 그 영향에 관한 예견은 분분하다. 영국 정부와 농업계는 브렉시트와 관련한 생산 지원과 교역 변화에 대비하기 위해 국내외 소비시장 동향 파악, 마케팅과 기술 혁신이 필수적이라는 점을 인지하고 있다. 남은 것은 실행 의지와 이행방안이다.

참고문헌

- Agriculture & Horticulture Development Board (AHDB). 2017a. *An Introduction to UK Agriculture*.
<https://ahdb.org.uk/documents/IntroToUKAgriculture.pdf>. 검색일: 2017.11.28.
- . 2017b. “The WTO and its implications for UK agriculture, Appendix, 28 June 2017.” https://ahdb.org.uk/documents/Horizon_june2017.pdf. 검색일: 2017.12.12
- Davis, J., Feng, S., Patton, M. and Binfield, J. 2017. “Impacts of Alternative Post-Brexit Trade Agreements on UK Agriculture: Sector Analyses using the FAPRI-UK Model.” Agri-Food and Bio-sciences Institute.
https://content17.green17creative.com/media/99/files/FAPRI_UK_Brexit_Report.pdf.
 검색일: 2017.12.01.
- DEFRA. 2016. *British food and farming at a glance*. DEFRA.
- DEFRA. 2017. *Agriculture in the United Kingdom*. DEFRA.
- European Commission. 2014. *EU annual budget life-cycle: figures.. EC*
http://ec.europa.eu/budget/annual/index_en.cfm?year=2014. 검색일: 2017.12.20.
- Food & Drink Federation. 2017. *UK Export Statistics 2016*. Food & Drink Federation.
<https://www.fdf.org.uk/exports/ukexports-datasetfull2016.aspx#item1>. 검색일: 2017.12.20.
- Mitchell, Ian. 2017. The Implications of Brexit for UK, EU and Global Agricultural Reform in the Next Decade. [Briefing]. London: Chatham House.
- Travis, A. 2017. “Decline in EU workers hits UK agriculture, Lords inquiry told,” Guardian, <https://www.theguardian.com/environment/2017/jan/18/decline-eu-workers-hitting-uk-agriculture-lords-inquiry-told>. 검색일: 2017.12.06.
- van Berkum, S., Jongeneel, R. A., Vrolijk, H. C. J., van Leeuwen, M. G. A. and Jager, J. H. 2016. “Implications of a UK exit from the EU for British agriculture: Study for the National Farmers’ Union (NFU).” *LEI Wageningen UR Report*, 2016, 46.
<https://www.nfuonline.com/assets/61142>. 검색일: 2017.12.08.

참고사이트

FAOSTAT (<http://www.fao.org/faostat/en>)

UK Office for National Statistics (<https://www.ons.gov.uk/>)

EU Farm Structure Survey (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/farm-structure>)

Her Majesty's Revenue & Customs (<https://www.uktradeinfo.com>)