

# 2021년 OECD 농업정책 평가: EU\*

이 혜 진 \*

## 1. 개괄

### 1.1. 농업관련 경제동향

유럽연합(EU)의 2020년 실질 GDP 성장률은 코로나19 영향으로 인해 6.2%로 하락하였다. 2013년까지 실질 GDP 성장률이 증가한 것을 고려할 때 급격한 감소를 보인 것이다. 이러한 경제위축에도 불구하고 정부의 규제 금융책으로 인해 실업률은 7.1%로 미미하게 증가하였다. 2013년 이후 계속 2%대 미만을 유지하던 물가상승률은 2020년 0.7%로 감소하였다.

농업 GDP 및 고용률은 2000년부터 계속 감소하였지만 총 수출액에서 농식품류가 차지하는 비중은 증가하였다. EU는 2013년 이후 지속적으로 세계 최대 농식품 수출국이며 농식품 수입액도 매우 큰 편에 속한다. 농식품류가 EU 총수출액의 7.2% 총수입액의 6.3%를 차지하며 농식품 수출액의 63%가 가공식품류에 해당한다.

토지의 40% 이상이 농업에 이용되고 있으며, 그 중 경종작물 재배 농지가 60%를 차지한다. 농산물 생산의 57%는 곡류, 유지작물, 신선 과일과 채소, 화훼류 등이 차지하고 나머지는 낙농우, 육우, 양돈, 양계 등 가축에 해당한다.

농업생산 증가율은 2007~2016년 0.5%로 국제 평균인 2.2%보다 낮게 기록되었다. 총요소 생산성 증가율은 노동력, 토지, 가축 및 기계류와 같은 1차 생산요소 증가율 둔화로 동기간 평균 1.1%에 달했다. 이는 농업환경 관련 지표들이 개선되면서 1991~2000년 대비 0.3%p 증가한 값이다. 2007~2016년에 질소 및 인 양분수지는 1991~2000년 대비 각각 25%, 70%

\* KU Leuven 박사과정(hyejin.lee@kuleuven.be)

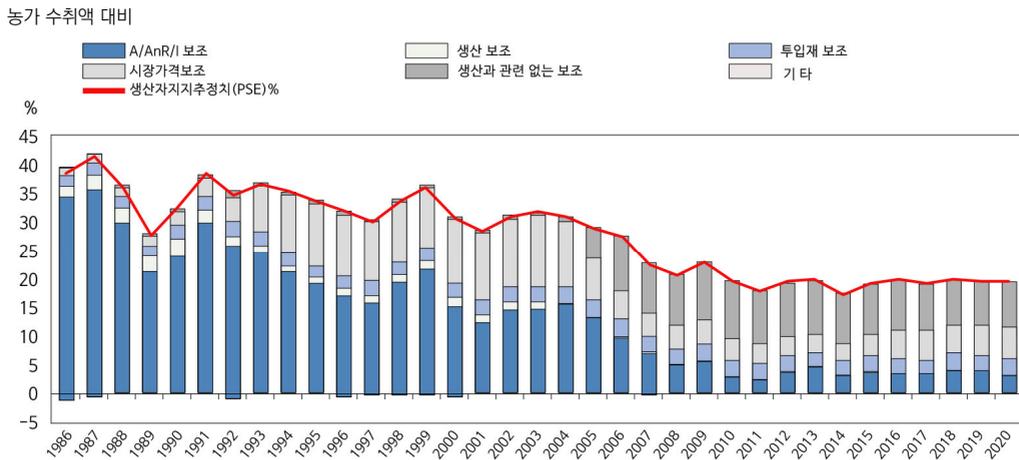
본고는 경제협력개발기구(OECD)가 2021년 발간한 보고서“Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021” 중 EU에 해당하는 부분을 번역 및 요약하여 작성됨.

감소했고, 농업용수 취수 비중도 36% 감소했다. 그러나 OECD 평균 대비 EU의 질소 양분수지는 여전히 두 배가량 높은 편이며, 농업부문 온실가스 배출량도 2000~2019년에 14% 증가했다.

## 1.2. 농업 지원

EU의 생산자지지추정치(Producer Support Estimate, PSE)<sup>1)</sup>는 OECD 평균치(18%)와 비슷하다. 농가수취액 대비 생산자지지 비중은 1990년대에서 2000년대 초반까지 계속 감소하여 2010년부터 19%로 안정세를 보이고 있다(그림 1 참고). 농업부문 전체 지지추정치(Total Support Estimate, TSE)가 GDP에서 차지하는 비중은 2018~2020년 0.6%로 2000~2002년 대비 0.4%p 감소하였다(표 1 참고).

〈그림 1〉 EU 생산자지지 추정치(PSE) 항목별 구성 (1986~2020)



주: A/An/R/I는 면적(Area)/가축두수(Animal numbers)/수입(Revenue)/소득(Income) 관련 보조임.  
 자료: OECD (2021, p.247)에서 재인용.

1) 농업인에게 이전된 소비자 및 세금납부자들의 연간 총 이전금액을 가리킴. 농가 수취가격에서 측정된 금액으로 농업 생산 및 소득에 미치는 영향이나 목적과 관계없이 농업을 지원하는 모든 정책을 통해 이전된 수치를 포함함.

〈표 1〉 EU 농업지지 추정치

단위: 백만 달러

	1986-1988	2000-2002	2018-2020	2018	2019	2020(잠정치)
생산자지지 추정치(PSE)	95,385	79,781	106,077	108,994	104,698	104,538
농가수취액 대비 (%)	38.4	29.8	19.5	19.7	19.5	19.3
PSE 내 시장가격지지(MPS)	80,672	37,067	19,330	21,523	19,864	16,601
일반서비스지지 추정치(GSSE)	9,118	8,355	12,369	12,690	12,002	12,416
TSE 대비(%)	8.3	9.1	10.4	10.4	10.2	10.6
농업부문 전체지지 추정치(TSE)	109,495	91,672	118,915	122,195	117,101	117,450
GDP 대비(%)	2.5	1.0	0.6	0.6	0.6	0.7

주: Producer Support Estimate(PSE), Market Price Support(MPS), General Services Support Estimate(GSSE), Total Support Estimate(TSE)

자료: OECD (2021 p.243)에서 재인용.

수입 및 수출허가제, 저율할당관세(Tariff-Rate Quota, TRQ), 특별긴급관세 등과 같은 보호무역조치는 많은 부문에서 유지되고 있으나 가격을 왜곡시키는 정책들은 크게 줄었다. 2018~2020년 시장가격지지(Market Price Support, MPS)는 생산자지지(PSE)의 18%로 2000~2002년 비중인 46%에 비해 크게 감소하였다.

대부분의 지원은 직불금과 같은 예산 보조의 형태로 이루어진다. 무역 정책과 마찬가지로 2000년대 초반부터 생산을 왜곡시키는 보조금은 크게 감소하였다. 2020년 기준, 보조금<sup>2)</sup>의 절반 정도가 생산과 연계되지 않은 형태로 지원되고 있으며 1/3이 생산과 18%가 투입재와 연계되어 지원된다. 환경 관련 의무사항을 준수할 때 주어지는 보조금 비중은 약 60%에 달하며, 14%는 의무사항을 넘어서는 별도의 농업환경 요건을 만족할 때 지급된다.

### 1.3. 최근의 주요 정책 변화

2020년 농식품 주요 정책들은 대부분 코로나19 대응과 관련된다. EU의 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)에 유연성 부여, 예외적인 시장 관련 조치, 직접 지원

2) 본 고에서는 CAP 제1축의 직불금과 제2축의 농촌개발프로그램 지원금을 모두 아울러 "보조금"으로 번역함. 농업인에게 지급 되는 보조금을 통상 모두 직불금으로 일컫지만 보다 정확한 의미전달을 위해 본 고에서 "직불금"은 제1축의 직불금(direct payment)만을 지칭함.

등과 같은 다양한 조치들이 EU 차원에서 도입되었으며, 개별 회원국의 별도 정책들도 더해졌다. 2020년 CAP 예산의 11%에 해당하는 62억 유로가 22개 회원국에서 특정 부문에 대한 지원 정책으로 사용되었다. 또한 코로나19 피해 회복을 위한 EU의 장기회복계획을 추진하여 향후 닥칠 수 있는 위기에 유연하게 더 잘 대응할 수 있도록 농업부문의 여러 활동들을 지원하고자 하였다.

2020년에는 CAP 2021-2027에 적응할 수 있도록 CAP 2014-2020의 틀을 한시적으로 2년간 유지하는 임시 전환기 조치(CAP 2021-2022)가 합의되었고, “농장에서 식탁까지”(Farm-to-Fork, F2F) 전략과 생물다양성(Biodiversity) 전략을 포함하는 EU의 그린딜계획(Green Deal) 협정이 완료되었다. 영국이 EU의 단일시장(Single Market)과 관세동맹(Custom Union)을 탈퇴하면서 EU와 영국의 무역협력협정(Trade and Cooperation Agreement)이 체결되었고, 중국과 지리적표시제품(Geographical Indications, GIs)에 관한 협정, 베트남과의 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA), 멕시코와의 새로운 무역협정이 타결되어 교역과 관련된 주목할 만한 EU의 변화들도 있었다.

## 2. 정책 동향

CAP은 EU가 설립된 1962년부터 EU의 농업정책을 담당하는 주요 수단이다. EU의 전신인 유럽공동체(European Community)를 발족시킨 1957년 로마조약(Treaty of Rome)에서 CAP의 골자가 마련되었다. 당시 농업은 유럽 경제의 큰 비중을 담당하고 있었고 농촌 및 도시 가구원 소득 격차가 증가하고 있었다. 냉전 시기 농식품 순수입국이었던 EU는 충분한 식량을 확보하는 것이 중요했다. 이러한 배경을 바탕으로 로마조약은 CAP의 주요 목적을 농업 생산성 증가, 농업인의 삶의 질 보장, 시장 안정, 공급량 확보, 합리적인 소비자 가격 보장 등 5가지로 규정하였다.

해당 목적 아래 도입된 여러 정책들로 인해 1990년까지 EU 역내 가격은 국제 가격보다 높아졌고, 무제한 수매보장 등으로 농업 생산이 장려되면서 EU의 농업인들은 과도하게 생산량을 늘려나갔다. 이에 정책에 소요되는 추가 비용이 매우 커지면서 1980년 EU는 우유와 설탕에 생산쿼터제를 통해 생산량을 규제하기 시작했다.

관세 및 무역에 관한 일반 협정(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 협상과 더불어 CAP의 첫 번째 주요 개정이 1992년 이루어졌다. “맥셰리(MacSharry) 개혁”으로도 불리는 개혁을 통해 정부의 농업부문 지원 방식이 대대적으로 바뀌었다. 수요와 공급의 격차를 줄이고 전반적인 정부 지출액을 줄이기 위해 수출 보조금 및 구매 등과 같은 생산 자체에 대한 지원에서 생산자 소득에 대한 지지로 바뀌어갔다. 비슷한 목적 아래 이루어진 “의제(Agenda) 2000 개혁”은 이전과 마찬가지로 가격지지 정책을 줄여나가 국제 시장가격과 EU 역내 가격을 일치시키고 생산자에 대한 직접 지원을 늘리는 것을 주요 목적으로 시행되었다. 또 다른 중요한 개정 사항으로는 CAP의 제2축으로 농촌개발에 대한 정책이 도입된 것이다. 보조금 수혜를 위한 환경적 상호의무준수 사항이 처음으로 도입된 개혁이기도 하다.

2003년 “피슬러(Fischler) 개혁”에서는 이전 개혁의 기초를 전반적으로 유지하면서 정책의 강도를 심화해나갔다. 대부분의 생산 연계 보조금을 생산과 분리시키는 단일직불제도(Single Payment Scheme, SPS)를 도입하였고 환경, 동물복지, 식물보호 및 식품안전과 관련된 상호 의무준수를 만족시켜야 보조금 총액을 수령할 수 있게 되었다. 제1축과 제2축에 할당된 예산을 회원국들이 자율적으로 조정해가며 운용할 수 있는 탄력성이 주어졌으며 연간 지출가능예산의 상한이 정해졌다. 제1축 예산에 유럽농업보장기금(European Agricultural Guarantee Fund, EAGF)이 제2축 예산에 유럽농촌개발기금(European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD)으로 2007년부터 정책별 예산명목이 분리되었다. 2009년 “검증(Health Check)”에서는 생산 연계 보조금을 생산과 분리시키는 작업이 계속되는 등 2003년 개혁과 비슷한 방향으로 변화를 가속화했다.

2013년의 개혁에서는 농업보조를 보다 더 체계적이고 통합된 접근방식으로 바꾸었다. 주요 개혁 4가지를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 단일직불제도로 운용되었던 생산 비연계보조를 더 세부적인 목적을 가진 7가지의 다기능적인 보조금(기본직불금, 녹색직불금, 젊은 농업인 직불금, 농지 재분배 직불금, 조건불리지역 직불금, 생산연계 직불금, 소규모 농업인을 위한 단순화된 직불금)으로 개편했다. 둘째, 제1축 예산에서 직불금과 시장조치에 대한 보조금이 제2축 예산과 개별 회원국의 추가 자금을 통해 농촌개발프로그램이 지원되도록 정책수단별 예산이 재정비되었다. 셋째, 공동시장조직(Common Market Organizations, CMOs)을 시장 및 가격 혼란에 대한 안전망으로 이용하고 설탕 및 우유 쿼터제를 완전히 폐지하였다. 넷째, 산발적으로 분리되어 있던 농촌발전에 관한 정책도구들을 단순화하고

재배치하여 보다 더 통합적이고 목적에 잘 부합하는 지역별 접근법을 취하도록 개정되었다.

EU 가입 회원국 수가 늘어나고 앞서 언급한 개혁을 여러 번 거치면서 CAP의 총예산은 지난 30년 동안 두 배 이상 증가하였다. 그러나 동시에 총 EU 예산 대비 CAP 예산은 1985년 74%에서 2019년 37.4%로 크게 감소한 것이기도 하다.

### 3. 주요 정책 도구

EU 농업정책의 기초가 되는 틀인 CAP에 더해 EU 공동시장 내 경쟁을 저해하지 않고 EU의 개별국가지원규정(state aid rules)<sup>3)</sup>을 준수한다면 회원국은 개별 국가 및 지역 예산을 통해 별도의 정책을 운영할 수도 있다.

7년 단위로 큰 틀이 개정되는 CAP은 현재 2014-2020의 정책 구조를 따른다. CAP 2021-2027에 대한 적용 유예 시기가 2022년 말까지 주어졌기 때문이다. CAP은 크게 두 축으로 구성되어 유럽농업보장기금(EAGF)으로 지원되는 제1축, 유럽농촌개발기금(EAFRD)과 개별 회원국 예산으로 공동 지원되는 농촌개발프로그램(Rural Development Programmes, RDPs)에 관한 제2축으로 이루어진다. CAP 2014-2020은 2007-2013의 연장선에서 비슷하게 구성되어 있지만 새로운 조치들도 도입되었다.

제1축은 시장관련조치와 직불금에 관한 정책을 다루고 있다. 직불금은 면적당 지원되는 금액으로 대부분 특정 품목에 대한 생산을 요구하지 않지만, 과일과 채소 부문과 같은 특정 부문에 대한 지원도 일부 포함하고 있다. 비농업인에 대한 지원을 방지하기 위해 CAP 2014-2020에서는 직불금 수혜요건을 “활동 농업인”으로 한정시키고 있다.

기본직불제(Basic Payment Scheme, BPS)와 단일직불제(Single Area Payment Scheme, SAPS)는 제1축 2021년 직불금 예산의 50%를 차지한다. 단일직불제는 EU의 10개 회원국<sup>4)</sup>이 기본직불제 대신 이용하는 수단으로서 2004년 이후 EU에 가입한 국가들에 대한 한시적인 조치이다. 특정 조건 하에 농업인에게 부여되는 직불수급권을 바탕으로 지급되는 기본직불제와 달리 단일직불제는 직불수급권이 없어도 농업인이 신청한 적격면적을 바탕으로 지급된다. 두 직불제 모두 환경적 상호준수 사항을 의무요건으로 두고 있으며 이에 더해 작물다

3) EU는 경쟁법과 관련하여 개별 회원국이 각국 경제의 특정 부문에 투입할 수 있는 예산을 제한함.

4) 불가리아, 체코, 에스토니아, 키프로스, 라트비아, 리투아니아, 헝가리, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아가 단일직불제를 채택하고 있음.

각화, 영구초지 보존, 생태중점지역을 도입할 경우 녹색화직불금(Greening payment)이 지급될 수 있다. 2021년 1축 직불금 예산안의 29%를 녹색화직불금이 차지한다.

단일직불제를 채택한 회원국은 특정 품목의 소득지원을 한층 더 보강하기 위해 회원국 예산으로 전환기회원국보조(Transitional National Aid, TNA)를 지급할 수 있다. 2018년 기준 전환기회원국보조(TNA)의 15%만이 생산연계 형태로 지급되었고 나머지는 생산 비연계 형태로 지출되었다.

특정 품목과 연계된 자발적생산연계직불금(Voluntary Coupled Support, VCS)은 CAP 2014-2020 직불금 예산의 최대 13%까지 지출 가능하다. 각국이 경제·환경·사회적으로 중요하다 여기는 특정 품목의 생산을 일정 수준으로 유지할 수 있도록 허용한 것이다. 독일을 제외한 모든 회원국에서 VCS를 운영하고 있으며 2018-2020년 평균 EU 직불금 예산의 10%가 VCS이다. 회원국에 따라 직불금액과 지원 대상 품목은 상이하다.

기본 및 단일 직불금에 추가로 지급될 수 있는 직불금으로는 녹색화직불금과 젊은 농업인에 대한 직불금(Young Farmer Scheme)이 있다. 젊은 농업인에 대한 직불금은 2020년 EU 직불금 예산의 1%를 차지한다. 제1축에 포함된 젊은 농업인에 대한 직불금 외에도 제2축 농촌개발프로그램 예산의 4.5%가 사업개발 및 투자를 목적으로 하는 젊은 농업인을 지원한다. 기본 및 단일직불금, 녹색화직불금, 젊은 농업인에 대한 직불금은 회원국이 의무로 이행해야 하는 항목인 반면, 소규모 농가 직불금(Small Farmers Scheme), 조건불리지역(Areas with Natural Constraints) 직불금, 재분배(Redistributive) 직불금은 회원국이 선택적으로 운용할 수 있다.

직불금 외에도 제1축에서 특정 품목(곡류, 과일과 채소, 낙농, 와인 등)에 관한 지원이 이루어진다. 약 4.7%의 예산이 특정 품목에 지원이 되며 해당 품목의 EU 생산자들은 2018-2020년 시장가격 대비 평균 5% 높은 가격을 받고 있다.

CAP 2014-2020 제2축의 여섯 가지 우선순위 부문은 다음과 같다(표 2) : (1) 농업, 산림, 농촌지역에 지식 이전 및 혁신 (2) 농업 경쟁력 확보 및 지속가능한 산림관리 촉진 (3) 농산물 가공, 판매 및 위험관리를 위한 식품 공급망 조직 촉진 (4) 생태계 보전, 증진 및 복원 (5) 효율적 자원이용 촉진 및 저탄소경제로 이행 (6) 농촌의 사회통합과 빈곤 감축 및 경제발전.

〈표 2〉 2020년 기준 CAP 예산

EU의 CAP 예산		EU 예산 비중
제1축	직불금	68%
	공동시장조직 (CMO)	5%
제2축	농촌개발프로그램	27%
농촌개발프로그램		총 공공지출액 비중
EU 예산		67%
국별 예산		33%
우선순위별 예산		
(1) 지식 이전 및 혁신		다른 우선순위로 할당
(2) 농업 경쟁력 확보 및 지속가능한 산림관리		21%
(3) 식품 공급망 조직		10%
(4) 생태계 보전, 증진 및 복원		49%
(5) 효율적 자원 이용 촉진 및 저탄소 경제로 이행		5%
(6) 농촌의 사회통합과 빈곤 감축 및 경제발전		14%

주: 농촌개발프로그램은 EU의 제2축 예산에 회원국 추가 자금을 합한 "총 공공지출액(total public expenditure)"에서 지출됨. 자료: OECD (2021 p.251)에서 재인용.

제2축의 정책은 국가 혹은 지역 단위의 농촌개발프로그램(RDPs)을 통해 이행된다. 농촌개발프로그램은 LEADER 접근법을 이용한 프로젝트 또한 지원하는데 LEADER는 지역개발을 위한 접근방법으로서 다양한 배경을 가진 지역 내 활동가들이 함께 모여 해당 지역의 강·단점 및 기회를 모색하여 농촌개발프로그램의 구체적인 수단들을 이행하는 것이다.

개별 회원국의 농촌개발프로그램은 EU에서 마련된 19가지의 조치<sup>5)</sup>들 가운데 일부를 택하여 6가지 우선순위를 달성한다. 이때 두 가지 요건이 적용되는데 (1) 농촌개발 예산의 최소 30%가 환경 및 기후변화 적응과 관련된 조치들에 이용되어야 하고, (2) 예산의 5%가 반드시 LEADER 접근법 적용에 사용되어야 한다. 회원국의 선택에 따라 다르지만, 전반적으로는 농촌개발프로그램 예산의 많은 부분이 투자, 농업·환경·기후, 조건불리지역 조치 등에 사용된다.

5) 19개 조치는 다음과 같음: 1) 지식 이전, 2) 자문서비스, 3) 농산물 품질개선 제도, 4) 물리적 자산 투자(농산물 가공 등), 5) 농산물 기상재해 피해 복구, 6) 사업개발 지원, 7) 농촌 마을 정비 및 기본 서비스 지원, 8) 산림면적 개발, 9) 생산자조직 지원, 10) 농업·환경·기후 지원, 11) 유기농업 지원, 12) Natura 2000 및 용수 관련 지점, 13) 조건불리지역 지원, 14) 동물복지 지원, 15) 산림환경 및 보존 지원, 16) 협업, 17) 위험관리, 19) LEADER, 20) 기술지원. 조치코드 18은 크로아티아에만 해당하는 직불금 보조임 (EU 시행령 No 808/2014 참조: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0808&from=en>). 2020년에 코로나19로 피해를 입은 농업인과 중소기업의 농산물 가공 및 판매를 지원하는 21번째 조치가 추가되었음.

## 4. 역내 2020-2021 정책

### 4.1. CAP 2021-2027

2020년 10월 합의가 이루어진 CAP 2021-2027 개혁안(2018년 EC 제안서 기준)의 세부사항은 계속 구체화 될 예정이다. 이번 개혁안에서 전반적으로 달라지는 부분은 크게 두 가지가 있다. 첫째, 규칙과 의무사항 준수 중심에서 결과와 성과 위주 중심으로 정책의 접근방식을 바꾸어 CAP의 운용을 단순화하는 것이다. 둘째, 회원국이 개별적으로 정책 전략을 구상하고 이행할 수 있도록 회원국의 주도적 역할을 강조한다는 점이다. 회원국은 CAP 예산을 통해 CAP 2021-2027 하에 수립된 사회·경제·환경과 관련된 9가지의 구체적인 목표<sup>6)</sup>를 어떻게 달성할 것인지 국별 전략계획을 세우게 된다. 전략계획 구상 과정 및 최종 시행에 EU 집행위원회(European Commission)의 승인이 필요하며, 회원국은 매년 연간 목표 달성 진행과정을 보고한다. 2019년 12월에 순배출 제로 경제로의 이행을 위한 유럽그린딜(European Green Deal) 전략이 채택되었고 이어 2020년 5월에 F2F와 생물다양성 전략이 승인되면서 개별회원국의 CAP 전략계획(CAP strategic plans)은 CAP의 9가지 목표 외 그린딜의 목적 달성 계획 또한 포함해야 한다.<sup>7)</sup>

회원국들의 전략계획 구상을 지원하기 위해 EU 집행위원회는 CAP 2021-2027의 생태제도(Eco-Scheme) 하에 지원될 수 있는 농업 활동 목록을 발표하였다. 생태제도로 지원받을 수 있는 농업활동은 기후, 환경, 동물복지, 가축의 항생제 내성 감소와 관련되고, CAP 국별 전략계획에 선택된 우선순위와 필요에 따르며, 환경적 상호준수의무 보다 높은 준수 요건을 가지면서 그린딜의 목적을 달성하는 데 기여해야 한다.

콩과작물을 포함한 윤작, 가축 야외 방목, 보전농업, 농업용수를 적게 요하는 작목으로 전환, 유기농업 등이 이에 해당한다.

6) 9가지 구체적인 목표는 농업인 소득 보장, 경쟁력 강화, 식품 가치 체인의 불균형 재분배, 기후변화 대응, 환경 보호, 경관 및 생물다양성 보전, 세대계승 지원, 농촌지역 활력 부여 및 식품 품질 보호임.

7) 두 문서 모두 다면적인 성격을 띠고 있지만, 농업과 관련된 여러 구체적인 목표들을 다룸. F2F는 합성농약·비료·항균제 사용 및 양분유실과 유기농업에 대한 구체적인 목표를 규정하고 있으며 생물다양성 전략은 보존 지역, 합성농약, 농지비중에 관한 목표를 포함함. 구체적인 사항은 다음 절 "4.3. 농업환경, 기후 및 지속가능성" 참조.

## 4.2. 품목 및 시장 관련 지원

2020년 대부분의 품목 지원 정책은 코로나19로 인한 시장 혼란에 대응하여 도입되었다. 학교에 과채 및 우유를 공급하는 EU의 학교급식프로그램(School Scheme)으로 과일과 채소에 1억 4,500만 유로, 우유 및 낙농제품에 1억 500만 유로의 예산이 지원되었다. 코로나19와 별개로 특정 품목에 대한 지원을 한 회원국들도 있다. 불가리아의 경우 과일류에 대해, 에스토니아는 양 및 염소, 이탈리아는 양봉, 양조, 마 및 견과류 공급체인에 대해 예산을 투입했다. 와인부문의 경우 오스트리아가 EU 외 시장에 오스트리아산 와인 판매 촉진을 위한 예산을, 헝가리는 포도밭 재구조화, 헝가리아산 와인 판촉에 예산을 투입했다.

유기농업에 관한 2018년 EU의 새 법령(EU 2018/848)은 회원국 시행령에 적용되는 시간을 고려하여 2022년도부터 시행되는 것으로 적용 시기가 미루어졌다. 새 규정에서는 농업인의 공정한 경쟁 보장, 생산규칙 단순화, 규제시스템 강화, 소규모 농가에 그룹 단위 인증 허용과 같은 규정을 통해 거짓 유기농 제품을 방지하고 소비자 신뢰를 확보하고자 한다.

식품라벨과 관련하여 EU와 회원국의 다양한 계획들이 2020년 추진되었다. EU 집행위원회는 식품라벨정보시스템(Food Labelling Information System, FLIS)<sup>8)</sup>을 출범시켜 개별 기업들이 EU의 제품별 라벨 요건을 준수할 수 있도록 돕는다. 주목할 만한 개별 회원국 차원의 변화로는 프랑스의 대체육 및 대체치즈에 대한 명칭에 대한 규정이다. 2020년 5월부터 프랑스에서 시행된 이 규정은 동물성 원료가 포함된 식품을 표기하는데 이용되는 명칭(예: 버거, 소시지, 치즈)을 식물성 대체단백질을 포함하는 식품에 이용하는 것을 금지한다. 이외에도 이탈리아의 돼지 가공육에 대한 원산지 표기 의무와 더불어 특정 질병이 발생한 농장에서 생산된 제품과 구별하기 위한 불가리아의 신선육 라벨에 대한 규정 등이 있다.

2020년 11월 EU 집행위원회는 EU의 지리적표시(GIs)에 대한 검색 데이터베이스(GIview)<sup>9)</sup>를 구축하여 EU의 지리적표시 제품 정보에 관한 단일 진입점을 만들었고 양자 및 다자 협정을 통해 EU 내에서 보호되는 역외 지리적표시 제품에 대한 정보도 제공한다.

품질증진과 관련된 여러 계획들도 수립되었다. 프랑스에서는 로컬 푸드 촉진을 위한 국가 헌장이 정부와 대규모 슈퍼마켓 간 합의되었다. 이탈리아에서는 이탈리아산 농식품과 지중해 식단을 홍보하기 위해 2021~2023년에 예산 300만 유로를 할당하였다. 아일랜드에

8) [https://ec.europa.eu/food/safety/labelling-and-nutrition/food-labelling-information-system-flis\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/labelling-and-nutrition/food-labelling-information-system-flis_en)

9) <https://www.tmdn.org/giview>(검색일: 2022.03.03.)

서는 가축 사료의 최소 90% 이상이 목초로 구성될 경우 “목초 사육” 로고를 사용할 수 있는 목초사육소고기기준(Grass Fed Beef Standard)을 수립했다.

#### 4.3. 농업환경, 기후 및 지속가능성

2019년 12월 EU의 순환경제 촉진, 기후변화 중단, 포괄적 전환을 통한 생물다양성 손실 복구 및 오염감소를 목적으로 유럽그린딜이 출범되었다. 유럽그린딜의 일환으로 2020년 확정된 두 가지 세부전략(F2F, 생물다양성전략)을 통해 생물다양성 유지, 세계 지속가능성 기준에 맞춘 EU 식품시스템 전환, 공중보건 및 지구환경 보호, 식품 가치체인의 모든 참여자들의 생계 보호 등을 위한 책무와 우선순위의 골자가 마련되었다. F2F와 생물다양성전략은 유럽그린딜의 세부 전략 중 농업부문과 가장 긴밀한 연관성을 가진다.

F2F는 생산, 가공, 식품의 소비를 모두 포괄하는 식품시스템 차원의 전략을 채택하였다. F2F의 27개 행동계획은 (1) 지속가능한 식량 생산 보장 (2) 지속가능한 식품 가공·도소매·식품서비스 관행 촉진 (3) 지속가능한 식품소비 및 지속가능한 식단으로의 전환 촉진 (4) 식품 손실 및 식품 폐기물 감소 등 4가지 주요 정책 부문으로 구분될 수 있다.

생물다양성전략은 자연 및 생태계를 보호하고 기후변화 등을 포함한 미래 위기에 대한 회복력을 세우는 광범위한 장기 계획이다. 2030년까지 달성되어야 하는 목표로는 벌과 같은 꽃가루 매개자의 감소를 막고, 생물다양성이 풍부한 경관 특징을 농지의 최소 10%에 포함시키며 농생태학적 관행들을 장려하고 농지의 25%를 유기농업으로 전환하는 것이다. F2F와 생물다양성전략은 아직 EU 규정에 명문화되지 않은 상태이다. 회원국들은 F2F와 생물다양성 전략에 명시된 목적들을 개별 CAP 전략계획에 반영하여 최종적으로 전략계획을 수립한다.

회원국들은 파리협정(Paris Agreement)의 감축 의무사항을 이행하거나 기후변화 적응을 통해 기후변화에 대처할 수 있는 행동계획 및 조치들을 세웠고, 2020년 중반 모든 회원국의 국별 및 부문별 기후 계획이 모두 EU에 승인되었다. 특히 주목할 만한 계획은 농업부문에 대해 특화된 아일랜드의 기후 계획(National Climate and Air Roadmap for the Agricultural Sector)이다. 2050년까지 농업부문의 기후 중립 구현을 위한 29개의 목표<sup>10)</sup>를 담고 있다.

10) 농업부문이 환경에 미치는 영향(environmental footprint)을 줄이는 것을 목적으로 탄소배출량 감축, 지속가능한 토지관리, 지속가능한 에너지 사용, 질소 화학비료 사용 감소 등에 관한 공약들임(DAFM, 2020).

국가 단위 기후 계획과는 별도로 덴마크 정부는 덴마크 기후 산림 기금(Danish Climate Forest Fund)을 설립하여 산림 조성 및 탄소가 풍부한 저지대 농지에 자연적인 수문을 재건하는 데 사용할 예정이다.

이 외에도 EU는 그린딜 목적에 부합하는 농식품 (예: 유기농산물) 판촉에 총예산의 절반가량을 할당하는 등 여러 조치들을 통해 전반적인 지속가능성을 증진시켜왔다. 벨기에의 경우 낙농부문 가치사슬 모든 참여자에 대해 지속가능성 모니터링을 시행하였고, 덴마크는 질산염 지침(Nitrate Directive)의 기준을 높였다. 이탈리아는 축산업 (생산 및 가공)의 지속가능성 증진을 위한 1,000만 유로의 예산을 발표하였다.

바이오경제 및 순환경제로의 도약을 위해 EU 집행위원회가 발표한 실행계획(A New Circular Economy Action Plan for a Cleaner and More Competitive Europe)의 주요 부문인 “식품·물·양분(Food, water and nutrients)”에서는 식품 서비스 산업의 일회용기 사용 감소, 농업용수 재사용, 통합양분관리계획 등을 포함한다. 유럽투자은행(European Investment Bank)은 2억 5,000만 유로를 목표로 유럽 순환 바이오경제 기금(European Circular Bioeconomy Fund)을 조성하여 입증된 기술(예: 농업 생산을 늘리거나 환경 부담을 줄이는 바이오매스 생산기술)을 가지고 있는 초기벤처기업을 지원할 계획이다.

음식폐기물 감소를 목적으로 한 다양한 조치들도 도입되었다. EU 수준에서는 2020년 12월 유럽식품안전청(European food Safety Authority, EFSA)이 식품의 유통기한과 소비기한 일자를 표기하는 기준에 관해 식품기업들의 의사결정을 도울 수 있는 도구를 마련하였다. 프랑스는 “반 음식폐기물” 라벨을 고안하였고, 섭취에 문제가 없으나 판매되지 않은 음식을 정부가 허가한 협회에 기부하는 내용을 담고 있는 음식폐기물 감소에 관한 법규가 케이터링까지 확대되었다. 루마니아에서는 기부된 식품의 부가가치세 면제 등과 같은 식품 기부에 관한 법규가 정비되었다.

#### 4.4. 가축질병

아프리카돼지열병이 일부 회원국에서 계속적으로 발생하면서 이에 대응하기 위한 정책들이 도입되었다. 독일에서는 멧돼지의 이동을 제한하기 위해 폴란드 접경 울타리 설치에 예산 600만 유로를 사용할 예정이다. 체코는 멧돼지 집중사냥지역을 지정하여 멧돼지 수렵

료를 지급한다. 독일, 폴란드, 체코는 정보교환과 효율적 방제를 위해 아프리카돼지열병 TF를 공동으로 마련하였다. 불가리아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드에서는 아프리카돼지열병으로 피해를 입은 양돈 농가들에 보상금이 지급되었다.

다양한 조류독감 변종들이 2020년 말 벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 네덜란드, 폴란드에서 발견되었다. 프랑스에서는 발병지의 3km 이내에 있는 모든 가금류를 예방적 차원으로 모두 폐사시켰으며 네덜란드에서는 조류독감에 영향을 받은 농가의 조류를 선별적으로 폐사하고 발병지 10km 내에 위치한 농가의 모든 가축의 수송을 금지했다.

#### 4.5. 디지털화

일부 회원국들은 농업기술 및 정책 이행의 디지털화를 추진하였다. 벨기에의 왈롱(Wallonia) 지역은 2019년 시범기간을 거쳐 2020년에는 코페르니쿠스 프로그램(Copernicus Sentinel Satellites)의 자료를 통해 농가 지원금의 유효성을 입증하여 왈롱 지역의 농가방문 검증절차를 모두 대체할 수 있었다.<sup>11)</sup> 독일에서는 환경 보호, 동물복지 증진, 생물다양성 증진 및 농업노동력 감축을 위한 디지털화를 적용하는 시범지역 14곳을 선정하였다. 포르투갈에서는 농업의 디지털 혁신을 위한 스마트팜을 통해 디지털 기술을 보급하고 전 가치사슬에 걸쳐 혁신적이고 자동화된 디지털 해법(예: 센서 이용 수확, 위성 및 드론을 활용한 자료 수집 등)을 창출하고자 한다.

#### 4.6. 식품안전 및 식품 추적관리

유럽식품안전청(EFSA)은 밀웜(Mealworm)이 식용으로 안전하다고 2021년 1월 결론 내렸다. 이는 곤충에 기반한 새로운 식품에 관해 EFSA가 처음으로 공식적인 언급을 한 것이다. 불가리아에서는 2020년 6월 식품규정을 단순화한 식품 법률 개정안이 승인되어 식품 추적 및 소비자 보호가 강화될 것으로 보인다. 오프라인과 온라인에서 판매되는 식품에 동일한 라벨링 규정을 적용하고, 트랜스지방, 소금, 당류 함량이 높은 식품과 음료의 광고를 금지하

11) EU는 집행관리통합시스템(Integrated administration and control system, IACS)을 통해 농업 보조금 (1축의 모든 직불금 및 2축의 일부 지원금) 수령 요건을 검증함. 농업인들이 보조금 수령에 해당되는 농지를 IACS에 등록하면 개별 회원국 행정 담당자들이 EU의 모든 농지를 식별할 수 있는 시스템(land parcel identification system)을 통해 확인 절차를 거치고 추가적으로 일부 샘플 농가를 방문하여 농가 검증을 함(European Commission, n.d.).

며, 푸드뱅크(Food Bank)를 비정부기관으로 등록하는 것 등이 개정사항에 포함된다.

#### 4.7. 위험관리

2020년 위험관리와 관련된 정책은 대체로 농업인들이 받는 코로나19 영향을 완화하기 위한 대책들이다. 일부 회원국에서는 자연재해에 대한 사후 보상 조치를 도입하기도 하였는데 특히 2019~2020에 발생한 가뭄 피해에 대한 지원금이 두드러졌다. 벨기에 플랑드르(Flanders) 지역에서는 2019년 여름에 발생한 가뭄을 2020년 6월 농업재해로 승인하였고, 불가리아에서는 여름 및 가을 가뭄으로 피해를 입은 농업인들에게 1,555만 유로에 달하는 보상이 이루어졌다. 루마니아와 스페인에서도 가뭄피해에 대한 보조금이 지급되었다. 지속적인 가뭄으로 인해 독일에서는 생태초점구역(Ecological focus areas)을 가축 방목이나 사료용 목초 재배지로 이용하는 것을 허가하였고 프랑스에서도 생태초점구역 이용 기준을 완화하는 비슷한 정책이 도입되었다(예: 흡비작물 재배 가능). 또한 큰 피해를 입은 농업인의 세금이 면제되거나 감소되었다. 가뭄 외에도 크로아티아에서는 지진과 홍수로 피해를 입은 농업인들에게 면적단위 보조금이, 체코와 리투아니아에서는 서리 피해를 입은 과일재배 농가에 대한 보조금이 지급되었다.

#### 4.8. 특정 농업인에 대한 지원 및 규정

헝가리에서는 가족농에 대한 새로운 법이 2021년 1월부터 시행되었다. 중소규모 농가에 기반하여 가족농에 대한 새로운 농업 모델을 정립하는 것으로 목적으로 하고 있으며 농업의 경제적 효율성을 증가시키기 위해 농업생산의 주요 허리층을 강화하려는 것이다. 동시에 가족농의 법적 형태를 개정하여 현재는 자영농(owner farmers), 가족농(family farm of owner farmers), 가족영농법인(family agricultural company)에서 선택할 수 있게 되었다.

스페인의 농업부는 2021년 주요 목표를 생산자조직 강화로 삼고 농업인들을 협동조합이나 생산자조직에 통합시킬 수 있는 활동들을 지원했다. 벨기에에서는 2020년 새로운 생산자조직들(낙농, 감자, 육우)이 설립되었다. 이탈리아에서는 농업 관련 사업 초기 24개월 동안 40세 미만 농업인에게 사회보장 연금에 대한 지원을 하면서 젊은 농업인들의 참여를 유도한다. 이탈리아와 스페인에서는 여성농업인을 지원하기 위한 특별 프로그램이 도입되었다.

이탈리아는 생산·가공·판매 부문에 종사하는 여성 농업사업가에게 최대 15년 기한 무이자 로 대출을 해줄 수 있는 기금을 마련하였고 스페인에서는 여성의 농가 자산 소유권을 부여하기 위한 법이 정비 중이다.

#### 4.9. 계약, 세금 및 투자

루마니아에서는 농식품 체인의 참여자들 간 직접 파트너십을 허용하는 새로운 규정을 도입했고, 이어 자연인 혹은 자연법인이 농지를 취득할 수 있는 조건(예: 지난 5년간 해당 지역에 거주하거나 농업활동을 했을 경우 등)을 명확히 재정비하였다.

일부 회원국의 농업부문 세금 정책이 조정되었다. 오스트리아에서는 스파클링 와인에 대한 세금이 폐지되었고 헝가리에서는 사회보장 및 소규모사업체에 대한 세금이 감면되어 농업부문에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 라트비아에서는 연료 세율의 증가에 따라 농업 및 수산양식에 이용되는 연료에 대한 소비세가 증가했다.

특정 농식품 부문에 대한 투자도 보조되었다. 체코에서는 연 2.5% 저율의 용자로 중소기업을 지원하고 헝가리에서는 농기업의 투자를 유도하기 위한 새로운 이자율 보조 프로그램이 도입되었다. 불가리아는 소규모 도축장에 대한 지원을 한다. 이탈리아는 2020년에 농식품 공급체인의 경쟁력을 강화하기 위한 여러 투자패키지들을 도입해 파스타 공급체인, 기술 혁신·정밀농업 및 제품추적 등을 지원한다.

#### 4.10. 혁신 및 지식

EU 집행위원회는 토양 데이터에 기반한 정책 수립을 위해 2020년 EU 토양 관측소(EU Soil Observatory, EUSO)를 출범시켰다. 지속가능한 토양관리와 모니터링을 위해 EU 내 통일된 고해상도의 토양 자료를 수집하는 것을 목적으로 한다. CAP과 F2F의 지속가능성과 관련된 목표 달성을 위한 국별 진행 상황을 추적하는 데도 활용될 수 있을 것으로 예상된다. 프랑스는 기존의 일부 농업 대학들을 통합하여 국립 농식품환경 고등 교육기관인 “Institute Agro”를 설립하였다. 현재는 두 대학(AgroCampus West, Montpellier SupAgro)만 통합된 상태이며 향후 더 많은 기관들이 포함될 예정이다. 국립 농식품환경 연구소(INRAE)와 긴밀히 협업하여 농식품부문의 디지털화 및 기후 친화적 이행을 촉진할 수 있는 연구를 수행한

다. 포르투갈은 24개 연구소로 구성된 혁신 네트워크(Innovation Network)를 설립하여 과일과 채소, 와인, 올리브유, 곡류 등의 품목에 기술을 도입하는 등 농식품부문의 디지털화를 이루고 지속가능성을 증진시키고자 한다.

#### 4.11. 제도 변화

일부 국가에서는 흥미로운 제도적 차원의 변화도 이루어졌다. 오스트리아에서는 정부부처가 개편되면서 농업, 국내 식량 생산, 지역 가치창출, 산림, 물 관리, 광업, 관광, 지역 정책에 관한 의제를 다루는 농업·지역·관광(Federal Ministry of Agriculture, Regions and Tourism, BMLRT) 통합부처가 신설되었다. 광대역 확장, 전기통신, 우편, 행정 등에 관한 의제를 광범위하게 다루는 부처이다. 폴란드는 무역조사단(Trade Inspectorate)과 농식품품질조사단(Agricultural and Food Quality Inspectorate)의 활동을 통합하여 농식품품질조사단으로 품질관리기관을 일원화했다.

#### 4.12. 코로나19에 대한 정책 대응

여타 정책과 마찬가지로 코로나19에 대한 정책 대응은 EU 수준에서 시행된 것들에 더해 개별 회원국에서 도입된 정책들로 구성된다. EU에서는 CAP의 유연성, 예외적인 시장조치, 농업인과 농촌에 대한 직접 지원 등 크게 세 가지 측면의 지원이 이루어졌고, 개별 회원국에서는 규정의 유연성, 세금감면 및 사회보장관련 조치, 투자보조, 코로나19로 금전적 피해를 입은 농가에 대한 수당 등의 형태로 지원되었다. 이 외에도 경제 전반에 적용되는 보조패키지로 농업인 및 농업기업에 지원을 하는 국가들도 있었다.<sup>12)</sup> 식품가치체인에 최소한의 혼란을 남기면서 소비자들의 식품접근을 보장하는 방식으로 구성되었고 보다 더 장기적인 회복과 농식품 부문의 변화를 촉진하기 위한 정책들도 도입되었다.

#### CAP 및 기타 규정의 유연성

농업인들이 소득지원 및 농촌개발프로그램 신청서를 작성할 수 있는 시간적 여유를 주기

12) 오스트리아, 벨기에, 체코, 에스토니아, 프랑스, 독일, 헝가리, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드, 스페인, 스웨덴

위해 체코, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크, 슬로베니아, 스페인에서는 CAP 지원금의 신청 기한을 연장하였다. 코로나19의 확산을 막기 위해 농가의 준수사항 이행에 대한 수시 검증도 감소되었다. 또한 개별회원국이 농촌개발프로그램을 개정하여 코로나19 대응에 필요한 기금으로 사용할 수 있는 유연함도 부여되었다. 프랑스에서는 18개월 동안 수의사들의 원격진료를 허가하고 스페인에서는 농업보험의 보장 기간을 연장하는 등 개별 회원국들도 규정을 유연하게 적용하였다.

### 예외적인 시장조치

특정 품목에 대한 예외적인 세 가지 시장조치가 채택되었다. 첫째, 낙농제품(버터, 치즈, 탈지분유)과 육류제품(소, 염소, 양)이 일시적으로 시장에 공급되지 않도록 하는 저장보관계획(private storage aid scheme)이 제안되었다. 둘째, 시장 균형을 위해 특정 품목(양봉·과일·채소·올리브·올리브유·와인)의 공급을 제한할 수 있도록 시장지원프로그램에 유연성을 부여하였다. 일부 기금을 위기관리조치에 재배치하는 유연함도 보였다. 셋째, 일부 경쟁법의 예외 또한 허용하여 우유, 화훼, 감자 부문에 한해 최장 6개월 동안 시장 참여자들의 조직화를 허용하였다. 벨기에에서는 감자를 무상배급하거나 가축사료로 감자를 이용하는 것과 같은 시장 안정화 조치가 허가되었다, 특히 왈롱지역 정부는 푸드뱅크에 감자를 기부하는 생산자에게 값을 지불하였고 슈퍼마켓에 감자 진열 기간을 연장하도록 장려하였다.

코로나19로 수요에 큰 타격을 받은 와인부문에 대한 회원국들의 대책도 수립되었다. 와인을 다른 주류로 증류하거나 (오스트리아, 프랑스, 이탈리아, 헝가리, 포르투갈, 루마니아, 슬로베니아, 스페인) 저장 및 보관하는 것에 대한 보조가 이루어졌고 (불가리아, 프랑스, 이탈리아, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인), 포도송이를 숙아내는 작업(green harvesting)이 허용되었다 (불가리아, 헝가리, 슬로베니아, 스페인).

코로나19 제재로 학교 운영이 중단되면서 차질이 생긴 학교급식 프로그램에도 유연함이 부여되어 학교에 공급되기로 하였던 유통기한이 짧은 신선 과일과 채소 및 낙농제품에 보상이 이루어졌다.

## 직접 지원 조치

코로나19에 대한 대응으로 다양한 직접 지원 조치들이 허용되었다. 첫째, 농촌개발프로그램 수령인들이 운영비를 감당할 수 있도록 낮은 이자율 등의 유리한 조건을 통해 최대 20만 유로의 대출을 허가하였다. 둘째, 직접적으로 코로나19 피해를 입은 시장 참여자들의 충격을 즉각적으로 해소하기 위해 각 회원국 농촌개발기금의 여분이 농업인(최대 5,000유로)과 농산업체(최대 5만 유로)에 지원될 수 있도록 농촌개발프로그램에 새로운 21번째 조치가 일시적으로 도입되었다. 루마니아는 이 기금을 이용하여 육우, 양, 염소, 과채 재배 농가의 규모에 따라 일괄적으로 보조금을 지급하였다. 셋째, 농업인들의 현금 유동성을 높이기 위해 직불금(50%에서 70%)과 특정 농촌개발프로그램(75%에서 85%)의 선급금 비중을 늘렸다. 넷째, 2020년 부로 종료되기로 하였던 정부일시보조프레임워크(State Aid Temporary Framework)<sup>13)</sup>의 적용 기한을 2021년 6월까지 연장하여 농업인 및 농가기업체들의 수혜금을 높였다. 이 보조를 통해 개별업체가 수령할 수 있는 최대 상한 금액을 늘리고 회원국들 지원패키지의 총예산 상한선을 예산 상한선도 확대했다.

## 세금 및 사회보장 관련 조치

오스트리아에서는 연금부담을 낮추거나 소득세 감면, 농지에 대한 단일세율 적용조건 완화 등의 대대적인 세금경감 패키지를 도입하였다. 체코에서는 농업생산 및 산림관리에 이용된 유류 소비세의 환불 신청 기한을 연장하였고, 물품세가 부과되었던 맥주를 조건부 세금면제 상태로 되돌릴 수 있도록 물품세에 관한 법률을 개정하였다. 이탈리아에서는 농지 및 농업소득에 대한 2020년 소득세 면제, 가축 및 육류 판매에 대한 부가가치세 혜택, 2021년 농지 최소등록세금 면제, 원예농가에 세금·사회보장·복지납부금의 한시적 면제 등 대규모의 세금 혜택이 도입되었다. 슬로베니아에서는 농업인들에게 사회보장연금의 납부 연기 및 면제 혜택을 주었다.

## 투자보조

13) EU는 경쟁법과 관련하여 개별 회원국이 각국 경제의 특정 부문에 투입할 수 있는 예산을 개별국가지원규정(State Aid rules)으로 제한하고 있는데, 정부일시보조프레임워크는 코로나19에 대응하기 위해 해당 규정을 회원국이 유연하게 적용할 수 있도록 허가된 조치를 가리킨다. 2020년 3월 19일에 채택되었고 2020년 12월에 종료되기로 하였으나 이후 6개월이 연장되어 2021년 6월 30일에 종료 예정임.

헝가리는 보다 더 완화된 조건으로 기업의 유동자금대출을 허가하는 상품을 출시하는 등 새로운 대출상품으로 지원을 했다. 기존에 있던 대출에 대한 지원으로는 체코의 농업부문 중소기업의 대출원금 감소, 이탈리아의 농수산물기업 대출 이자 지원 등이 있다. 투자에 대한 직접적인 보조로 오스트리아에서는 농수산물기업 투자비용의 7%에 해당하는 금액에 대한 비상환성 면세 보조가 이루어졌고 26개 농가공 기업체를 지원하기 위한 예산 5,800만 유로가 할당되었다. 폴란드에서는 컴퓨터 및 노트북을 보급하여 농업인들의 전자 행정처리를 돕고 자녀들의 원격 수업을 지원하였다.

## 노동력

EU의 농식품가치체인 관련 정책의 가장 큰 부분이 농업노동력과 관련된다. 국경봉쇄에 대응해 가장 먼저 시행된 조치가 농업부문 노동력을 포함한 필수 부문 종사자들의 자유로운 이동을 보장하기 위한 가이드라인을 발행한 것이다. 농업노동력을 확보하기 위한 조치들이 다양한 회원국에서 이루어졌는데, 체코에서는 농업 계절근로자에 대한 수요와 공급을 이어주는 다양한 플랫폼들이 운영되었고 농식품부문의 계절근로자에 대한 비자 처리가 우선적으로 진행되었다. 노동력 부족 해소를 위해 대학생들이 농식품 및 산림부문에 일할 수 있는 프로그램들이 운영되기도 하였다. 프랑스에서는 농업인력 채용과정을 단순화하거나 노동공급과 수요를 연결해주는 플랫폼, 실업상태에 있는 인력을 일시적으로 농식품부문에 흡수시킬 수 있는 조치 등 농식품부문 노동시장에 접근을 용이하게 할 수 있는 정책들을 도입하였다. 핀란드는 EU 밖에서 고용될 수 있는 계절농업근로자 수의 한도를 두 배로 늘렸다. 독일에서도 온라인 플랫폼을 통해 노동의 수요와 공급을 연계하였고, 일시 근로자들의 최장 체류 허용기간을 늘렸다. 이탈리아는 특별 법령을 도입해 사회보장안전망 프로그램 수령인들이 농업 계약서에 서명하도록 장려하고 외국인 근로자들에게 6개월 거주증을 허가하여 농업 노동력 부족문제를 해소하고자 하였다.

일부 국가에서는 농업부문 근로자들의 노동 및 생활환경을 개선하기 위한 프로그램을 도입하였다. 프랑스는 계절 농업 근로자의 주거비용으로 매달 150유로씩 최대 600유로를 보조하였고, 스페인에서는 농업 노동자들의 이동 및 주거 안전을 보장하기 위한 규칙이 도입되었다.

## 식품공급체인

식품공급체인의 정상적인 작동을 목표로 한 여러 조치들이 도입되었다. 불가리아 정부는 10개 이상의 점포를 운영하고 있는 슈퍼마켓 체인에서 100% 불가리아산 유제품만을 판매하도록 일시적인 조치를 내렸고, 지역 생산물들로 진열대의 일부를 반드시 구성하도록 하였다. 체코에서는 코로나19로 일시 폐쇄 조치가 발생할 경우 전체 생산라인이 중단되지 않도록 대형 제빵업체 운영을 작은 단위로 나누는 등의 긴급 대책을 마련했다. 포르투갈 농식품부는 특정 농식품 생산자와 소비자를 직접적으로 연결할 수 있는 캠페인의 일환으로 온라인 시장을 구축했다. 프랑스는 농산업부문 시장 참여자들과 정부 간 협의를 통해 규정을 부분적으로 수정하여 운송의 유연성을 늘렸다. 룩셈부르크에서도 정부 및 시장 참여자들의 협의를 통해 식품시스템 내의 네트워크 및 정보공유 등과 같이 협동을 증진시키는 조치들이 도입되었다.

## 소비자 정책

생산자들과 소비자들을 동시에 지원하는 코로나19 대응 정책도 도입되었다. 체코와 폴란드에서는 학교급식 프로그램에 공급되기로 하였던 식자재를 푸드뱅크로 전환하였고 폴란드에서는 이를 원격교육에 참석하는 학생들에게 제공하였다. 또한 가구생활비나 공중보건에 중요하다고 간주되는 상품과 서비스에 대해 도매가격과 소매가격의 최대 마진을 정하는 등 강력한 조치를 취하기도 하였다. 이탈리아에서는 올리브유와 원산지명칭보호(Protected Designation of Origin, PDO) 치즈를 정부가 구매하였고 빈곤층에 주요 식료품을 공급할 수 있는 기금이 마련되었다. 포르투갈에서는 베리류의 과일을 폐기물로 낭비하지 않고 사회연대 비영리 단체나 푸드뱅크에 특정 과일을 기부하는 생산자들에게 지난 5년간 평균 시장 가격의 값을 지급하였다.

## 5. 2020~2021년 무역 정책 동향

2019년 EU의 농산물 MFN 단순 평균 실행 관세율은 11.4%로 2018년 12% 대비 감소하였다. 해당 농산물 관세는 비농산물 관세인 4.2%에 비해 3배가량 높은 수준인데, 이는 육류, 유제품, 설탕, 음료 및 담배 등을 포함한 특정 품목에 15%로 높게 부과되는 관세로 인한 것이다.

2019년 EU는 124개 수입 품목에 저울할당관세(TRQ)를 적용하였다. 신선 및 냉동 닭고기,

토마토, 아몬드, 수수, 사탕무 등을 포함하는 38개 품목의 쿼터 소진율(fill rate)은 80~100%에 달했으나 60개 품목의 소진율은 10% 미만이었으며 나머지 품목은 아예 수입량이 없었다. 판매연도 기준 2019/2020년에는 특정 냉동 닭고기, 순살조각정육 등에 대해 가격기준 특별 긴급관세가 부과되었다.

EU는 2018년 긴급관세 검토 결과 EBA(Everything But Arms) 협정에 따라 무관세로 수입한 캄보디아와 미얀마산 인디카 쌀이 자국의 쌀 산업에 막대한 피해를 입히는 것으로 판정하였다. 이에 톤당 175유로의 긴급관세를 부과했으며, 2021년 125유로로 인하되었고 2022년부터 긴급관세 발동이 중단될 예정이다. EU의 쌀 수입량이 65만 톤을 초과함에 따라 수입 현미에 대한 관세가 톤당 42.5유로에서 65유로로 증가하였다.

2020년 11월 EU는 4차 자유무역협정 이행 연간보고서를 발간하였다. 보고서에 따르면 EU의 자유무역협정(FTA) 아래 2019년 농식품 수출 증가율은 8.7%, 수입 증가율은 8.3%로 농식품 총교역량보다 더 빠르게 증가한 것으로 나타났다. 농식품 총교역량 대비 FTA 국가와의 농식품 교역량이 지난 10년간 계속 증가하여 2019년에는 농식품 수입량 대비 FTA 비중이 40%, 수출량 대비 30%를 기록하였다. 또한 무역협정이 위생 및 식물 위생 조치(Sanitary and Phytosanitary Measures)로 발생하는 무역장벽을 어떻게 해소할 수 있는지 구체적으로 설명하고 있다. EU는 총 45개의 무역협정을 체결하였으며 현재 협상 중인 무역협정들도 있어 그 숫자는 증가할 예정이다.

2020년 영국이 EU 단일시장 및 관세동맹을 떠나면서 EU 내 인력·상품·서비스의 자율적인 이동에 대한 혜택 또한 종료되었다. 이어 영국과의 무역 및 이동을 관장하는 새로운 협정인 EU-영국 무역협력협정이 새로 체결되었다. 이 협정은 자유무역협정, 법률 집행 및 사법공조에 관한 협약, 수평형 거버넌스 협약을 포함한다.

EU와 중국이 지리적표시제(GIs) 보호 및 협력에 대한 협정에 2020년 공동 서명하면서 100여개에 달하는 각국의 지리적표시 상품이 보호받게 되었고 약 175개의 추가적인 지리적 표시 상품이 향후 4년 내에 등록될 것으로 보인다.<sup>14)</sup>

EU와 베트남 간 자유무역협정이 2020년 8월 발효되었다. EU는 향후 7년, 베트남은 향후

14) 보호받는 유럽 상품으로는 까바(Cava), 고르곤졸라 치즈(Gorgonzola, Irish cream), 아일랜드 크림(Irish cream), 파르마 햄(Prosciutto di Parma) 등이 있으며, 중국 상품으로는 안화 흑차(Anhua Dark Tea), 창산 마늘(Cangshan Garlic), 시샤 버섯(Xixia Mushroom), 우창 쌀(Wuchang Rice) 등이 있음.

10년 동안 대부분의 상품에 대한 관세를 점진적으로 낮춰 없애는 것에 합의하였다. 백미 3만 톤, 현미 2만 톤, 향미 3만 톤, 옥수수, 마늘, 버섯, 설탕, 카사바 전분 등을 포함한 베트남의 다양한 농산물이 무관세품목으로 EU에 수입이 될 것으로 보인다. 베트남 또한 EU의 육우, 올리브유, 과채, 냉동돈육, 닭, 맥주, 와인 등에 대해 수입 관세를 점진적으로 없앴다. 면세에 해당하지 않는 품목에 대해 베트남산 신선농산물의 평균 수입관세는 1.1%, 가공농산물은 2.1%로 낮추고, EU의 수출 농산물에 대한 관세는 2.6%로 낮추는 것을 최종적인 목표로 한다. 각국의 지리적표시제품(GIs)도 양국에서 보호될 것이다.

2020년 4월 EU와 멕시코 간 새로운 자유무역협정이 마무리되어 85% 이상의 농산물관세 품목이 완전히 자유롭게 거래될 예정이다. 이에 해당하지 않는 나머지 품목<sup>15)</sup>에 대해서는 저울할당관세의 형태로 시장접근물량이 협상되었다. 상품의 거래 외에도 동물복지와 항생제내성과 관련된 이슈에 대한 협력도 추진할 계획이다.

코로나19에 대응하여 EU는 농업과 관련된 무역 조치들을 도입하였다. 공중보건 보호를 위해 EU 내 국경검문 조치가 도입되었지만 유럽 내 상품의 자유로운 이동을 보장하기 위해 녹색통행로(Green Lanes)를 지정하여 농산물 공급체인의 흐름을 관리하였다. 녹색통행로는 특정 국경 교차점을 지정하여 검문이 15분을 초과하지 않도록 관리하는 것이다. 농식품류를 포함한 모든 상품에 대해 적용이 가능하며 서류의 사본이나 전자증명서로도 검문이 허가되었다.

## 6. 평가 및 권고사항

OECD는 EU의 농업정책에 대해 다음과 같은 평가를 내린다.

F2F와 생물다양성전략은 EU 농업부문의 생산성, 지속가능성, 회복력을 개선시키려는 의지를 담고 있지만 이를 위한 특정 성과 목표들이 어떻게 생산성과 지속가능성에 전반적으로 영향을 미치는지 분명하지 않다. 가뭄 및 이상기후가 더 빈번하게 발생할 것으로 예상되므로 지속가능성과 회복력에 필요한 용수 관리에 관한 대책에 더 중점을 두어야 한다.

현 CAP 개정안은 시장의 원만한 작동을 저해하고 환경에 부정적인 영향을 미치는 것으로

15) 멕시코산 육우, 닭가슴살, 계란노른자, 냉동햄. EU산 숙성치즈, 신선치즈, 탈지분유, 돼지고기 및 가금류.

알려진 품목과 연계된 (생산연계) 보조금을 계속적으로 이어간다. CAP의 국별 전략 계획은 통해 각국 사정에 적합한 정책을 도입할 수 있는 기회이기도 하지만 국별로 CAP 적용에 큰 차이를 가져올 수 있는 위험이 있다. 환경적 성과를 저해하는 것으로 밝혀진 CAP의 조치들을 단계적으로 폐지하면서 CAP과 F2F 전략의 일관성을 높일 수 있으므로 EU의 환경 관련 목표를 달성하기 위해 이는 국별 계획 고안에 중요하게 고려되어야 한다.

코로나19 장기 회복 패키지를 도입하여 현재의 위기를 통해 더 회복력 있는 농업 부문으로 발전할 수 있을 것으로 예상된다.

국별 지원 조치를 통해 도입된 다양한 임시 조치들은 현재 위험관리 정책 도구들이 위기 대처에 제대로 작동하지 않는 것을 보여준다. 정책 입안자들은 농가 위험관리의 구멍을 해결할 수 있는 정책들을 찾기 위해 다양한 이해관계자들과 논의해야 한다. 특히 정치적으로 민감하고 필요한 곳에 제대로 된 지원이 이루어지지 않는 임시변통(ad hoc) 보조에 대한 농업인들의 기대가 위험관리에 대한 투자 유인을 약화시킨다는 점을 유의해야 한다.

코로나19 위기로 인한 농식품 시장의 엄청난 혼란에도 불구하고 유럽의 농식품 시스템은 소비자의 식품접근을 보장하는데 회복력이 있는 것으로 나타났다. 녹색통행로 계획과 시장에 관한 정보를 쉽게 전달할 수 있는 정책들이 특히 이에 기여한 것으로 평가된다. 그러나 이 위기를 통해 EU의 식량안보위기 대비에 대한 재평가의 필요성이 대두되었다. 미래에 닥칠 수 있는 충격에 더 유연한 산업으로 탈바꿈할 수 있는 동력을 약화시킬 수 있는 정책 도입은 경계해야 한다.

## 7. 맺음말

EU의 생산자지지 추정치는 계속적으로 낮아져왔지만, EU의 농업 보조 수준은 다른 OECD 국가들과 비교해 낮은 편에 속하지는 않는다. 농업 보조 비중을 계속 줄여가는 추세에도 불구하고 코로나19 대응과 관련하여 EU는 특정 부문 지원금을 늘리는 등 다양한 방면에서 정책 개입의 강도를 높이면서 유연하게 시장 혼란에 대처하였다. 지원금의 수준을 높이거나 가격에 개입하는 전통적인 정책 외에도 온라인 플랫폼을 통해 시장 정보를 제공하고 농업노동력의 공급과 수요를 연계하는 등 다양한 방식의 조치를 택했다. 토양관리와 농가 검증의

디지털화 등 농업 부문의 디지털화 및 혁신도 코로나19와 같은 위기 대응에 주목할 만한 변화이다. 가축 전염병 및 기상재해도 지속적인 위험관리 대책을 요하는 부문이다.

코로나19 대응과 더불어 2020년에 EU 농업부문과 관련된 여러 주요 정책들의 형태가 확정되었다. 2019년 EU의 그린딜계획이 출범되면서 저탄소경제 및 환경보호를 중심으로 짜여진 EU의 전반적인 정책 기조가 농업 부문에도 큰 영향을 미쳤다. 일련의 CAP의 개정 과정에서 농업환경에 대한 중요성이 계속적으로 증가하였고, 이에 그린딜계획의 일환인 F2F와 생물다양성전략이 더해지면서 농업환경 중심의 농업정책으로 한층 더 도약할 것으로 보인다. 현재 CAP 2021-2027의 변화 및 적용뿐만 아니라 F2F와 생물다양성전략에 명시된 목표를 달성하기 위한 농업정책들이 구체화되는 단계에 있어 향후 정책의 시행 및 적용과정이 기대된다.

## 참고문헌

- European Commission. n.d. *Integrated Administration and Control System (IACS)* [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/financial-assurance/managing-payments\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/financial-assurance/managing-payments_en) (검색일 2022.3.3.)
- Irish Department of Agriculture, Food and the Marine (DAFM). 2020. *Ag Climatise - A Roadmap towards Climate Neutrality*.
- OECD. 2021. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021: Addressing the Challenges Facing Food Systems*. OECD Publishing.

### <참고사이트>

- 유럽연합 집행위원회 (<https://ec.europa.eu>)
- OECD (<https://www.oecd.org>)