

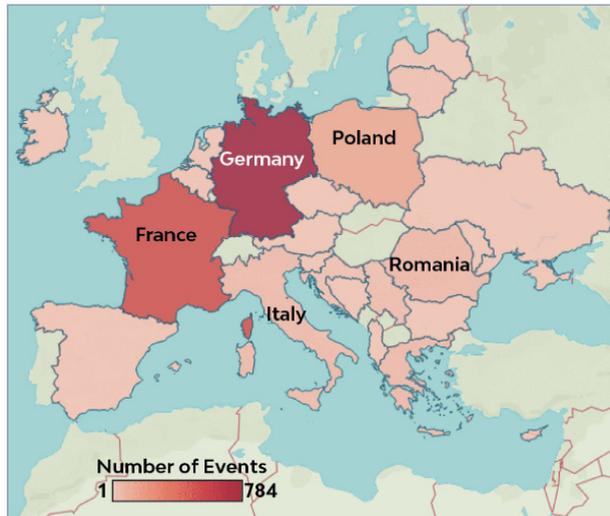
# 유럽 농민 시위 동향과 시사점

유 찬 희\*

## 1. 시위 동향<sup>1)</sup>

2023년 11월부터 유럽 각지에서 농민<sup>2)</sup> 시위가 이어지고 있다. 유럽 동부에서 시작되어 서부로 확산하는 양상이다(그림 1). 2023년 11월부터 2024년 1월까지 유럽에서 벌어진 관련 시위는 약 1,600건 발생했다. 2024년 1월로만 한정해도 독일과 프랑스에서 시위가 각각 약 630건, 330건 발생했다.

〈그림 1〉 유럽 지역 농민 시위 동향(2023.11~2024.1. 기준)



자료: ACLED

\* 한국농촌경제연구원 연구위원(chrhew@krei.re.kr)

1) Politico, Reuters, The Guardian, Time 등 언론 자료를 참고하여 작성하였음.

2) 이 글에서는 '농업인' 대신 '농민'이라는 용어를 사용하였음. 경제적 활동으로서 농업에 종사한다는 뜻 외에도 국토 관리, 농업 자원 관리 등 다양한 사회적, 환경적 기능을 수행하는 주체를 다루고 있기 때문임.

농민들은 환경 규제 뿐만 아니라 농산물 가격 하락, 비료 가격 및 운송 비용 상승, 값싼 수입 농산물, 소매업체의 영향력 행사, 과도한 규제 등이 농업 부문 어려움을 가중하고 있다고 주장했다. 그럼에도 회원국마다 농민 관심사와 주요 쟁점이 다르다(표 1).

〈표 1〉 회원국별 농민 시위 주요 원인

구분	값싼 농산물 수입	많은 생산비	적은 수입	공동농업정책 보조금	EU 규제	차량 관련 과세	질소 규제
리투아니아	○ (러시아)	○ (연료 규제)	○ (우유 가격)				
폴란드	○ (우크라이나)				○ (GAEC 8 등, 〈표 3〉 참조)		
루마니아	○ (우크라이나)	○ (경유 보조금 삭감)		○			
그리스		○ (전기 가격)		○			
독일		○ (경유 보조금 삭감)				○ (자동차세 환급)	
이탈리아	○	○ (경유 비용)					
프랑스	○ (우크라이나)	○ (경유 보조금 삭감)	○ (곡물 가격)	○	○ (GAEC 8 등, 〈표 3〉 참조)		
벨기에	○		○ (농산물 가격)	○ (대규모 농가에 유리)	○ (GAEC 8 등, 〈표 3〉 참조)		○
네덜란드							○

자료: Politico 홈페이지를 참고하여 작성하였음.

독일 농민은 정부가 균형 재정을 이루려고 추진 중인 농업용 경유 세금 혜택의 단계적 감면에 불만을 표했다. 독일 정부는 2023년 12월부터 연료 보조금 삭감과 면세 관련 개정을 발표했다. 이에 2024년 1월 8~15일 사이에만 농민 시위가 500건 이상 발생했다. 프랑스 농민은 생산비 증가와 정부 규제에 주로 불만을 가지고 있다. 2023년 11월부터 프랑스 남서부에서 시위가 시작되었고 전역으로 확산되었다. 프랑스 농민 단체는 소득 증대, 관료 주의 축소, 농산물 수입에 대한 조치 마련을 요구하고 있다. 폴란드에서는 2023년 11월 화

물 운송기사가 먼저 시위를 시작했고 이후 농민이 참여하였다. 이들의 주된 요구는 우크라이나의 값싼 농산물 수입에 대한 보호 조치를 마련하라는 것이다. 루마니아에서도 화물 운송 기사와 농민이 경영비 증가를 이유로 시위를 시작하였다. 네덜란드 농민은 질소 배출량을 줄이라는 요구에 항의하고 있다.

## 2. 주요 쟁점 및 유럽연합 대응

### 2.1. 환경 규제

유럽 농업 부문은 유럽 전체 온실가스 배출량 중 약 11%를 배출하고 있다. 유럽연합 농업 및 농촌개발 집행위원회(이하 집행위원회)는 유럽 그린 딜 목표에 맞추어 회원국이 공동농업정책 전략계획(CAP Strategic Plan)을 설계할 때 기후변화 목표를 달성하도록 권고 기준을 포함하였다(European Commission, 2020; 유찬희, 2023, p. 258에서 재인용).

〈표 2〉 유럽 그린 딜 목표 달성에 필요한 정량적 기준 수준

그린 딜 목표	살충제		항생제		유기 농업	양분		
EU 2030 목표	화학 살충제 총 사용량과 위험, 고독성 살충제 사용량 50% 감축		가축 및 수산업 항생제 판매량 50% 감축		유기농업 면적 비율 25%	2030년까지 양분 손실 50% 감축 (토양 비옥도는 유지) 및 비료 사용량 20% 이상 감축		
지표	조화 위험 지표 1	대체 대상 살충제 후보군의 판매량	관련 지표		유기농업에 이용 중인 농지 면적 비율	이용 중인 농지 면적당 질소질 양분수지 (kg/ha)	질소질 집중도 50mg/L 이상인 표층수 모니터링 시스템 설치 비율	이용 중인 농지 면적당 인 양분수지 (kg/ha)
기준 연도	'11년/'13~'18년 비교	'15~'17년 평균	'15~'17년 평균	2018년	2018년	'12~'14년 평균	'12~'15년 평균	'12~'14년 평균

자료: European Commission(2020); 유찬희(2023: 260)에서 재인용

이에 2030년 작물보호제(plant protection products: 화학 살충제) 사용량을 기준 연도 대비 절반으로 줄이겠다는 목표를 세웠다(표 2). 새로 도입된 생태 제도(Eco Scheme) 등

에 적용되는 새로운 준수사항인 조건성(Conditionality)에서는 농민이 경지(arable lands) 중 4% 이상을 농산물 생산 이외 용도(non-productive features)에 의무적으로 할당하게끔 규정했다(표 3). 또한 농민은 윤작을 실시하고 비료 사용량을 20% 이상 줄여야 보조금을 받을 수 있다. 이와 별개로 집행위원회는 2040년까지 EU 전체의 온실가스 순배출량을 90% 감축할 것을 권고했다. 그러나 기존 초안을 수정하지 않으면, 농업 부문에서는 이산화탄소 이외 물질 배출량을 2015년 대비 30% 줄여야 하는 만큼, 농민은 현실적으로 어렵다는 판단하에 항의가 시작되었다.

〈표 3〉 조건성 도입에 따른 준수사항 변화(기후 및 환경 분야)

주요 의제	요구 조건과 기준		주요 목표
기후변화 완화, 적응	GAEC 1	영구초지 유지: 2018년 대비 영구초지 감소율 5% 이내로 유지	영구초지 전용을 제한하여 탄소 저장 능력 유지
	GAEC 2	습지 및 이탄지 보호	탄소가 풍부한 토양 보호
	GAEC 2	작물 보호 목적 이외의 경작지 그루터기 태우기 금지	토양 유기물 유지
수자원	SMR 1	Directive 2000/60/EC 관련 규정 준수 (인 오염 확산 방지 등)	
	SMR 2	Council Directive 91/676/EEC 관련 규정 준수 (질소 오염 방지 등)	
	GAEC 4	수로 주변 완충대(buffer strip) 형성	수질 오염 및 오염물질 유입 방지
토양	GAEC 5	경운 관리, 토양 황폐화 및 침식 위험 감소 등	토양 특성을 고려하여 침식 방지
	GAEC 6	가장 민감한 시기에 최소한 토양 피복(soil cover) 유지	가장 민감한 시기에 토양 보호
	GAEC 7	윤작(일부 작물 제외)	토양 생산력 유지
생물다양성 및 경관	SMR 3	Directive 2009/147/EC 관련 규정 준수	야생조류 보호 관련 규정
	SMR 4	Council Directive 92/42/EEC 관련 규정 준수	
	GAEC 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농지 중 일정 비율 이상은 농산물 생산 이외 용도(non-productive areas or features)에 할당</li> <li>• 농장에서 경작지(arable land) 중 4% 이상을 농산물 생산 이외 용도(휴경 포함)에 할당</li> <li>• 생태 제도에 참여하여 경작지 중 7% 이상을 농산물 생산 이외 용도에 할당하면, GAEC에 할당해야 하는 경작지 비율은 3%로 제한</li> <li>• 사이짓기(catch crop), 질소 고정 식물 재배, 작물보호제를 사용하지 않고 재배를 할 경우 최소한 7%를 할당(3%는 휴경 또는 농산물 생산 이외 용도로 할당)</li> <li>• 기타</li> </ul>	농산물 생산 이외 용도 지역에서 생물다양성 증진
	GAEC 9	Natura 2000 지역 내 환경 민감 영구초지로 지정된 지역에서는 전용이나 땅 갈기 금지	

자료: Regulation(EU) 2021/2115. Annex III; 유찬희(2023: 142)에서 재인용

### 〈참고〉 유럽연합 공동농업정책의 준수사항<sup>3)</sup>

2003년 공동농업정책 개편을 거치면서 준수사항이 의무화되었고, 이를 지켜야 직불금 등을 받을 수 있다. 준수사항은 법적 관리의무(Statutory Management Requirements: SMR)와 우수 영농 및 환경 조건(Good Agricultural and Environmental Conditions: GAEC)으로 이루어진다. SMR은 농가에, GAEC는 농지에 적용된다. GAEC는 토양 보호, 토양 유기물과 구조 유지, 서식지 침식 방지, 수자원 관리 등에 관한 일련의 규칙을 뜻한다.

농민들의 불만이 강해지고 시위가 격화하자 2024년 1월 31일 집행위원회는 ‘경지 중 일부를 농산물 생산 이외 용도로 유지’하도록 의무화한 공동농업정책 규정 적용을 개정하는 안을 발의했다(European Commission, 2024a, 2024b).<sup>4)</sup> 집행위원회는 이번 개정안이 농민이 직면한 수많은 위기를 해결하면서 동시에 생물다양성과 토양의 질적 수준을 유지하려는 시도라고 설명했다.

2024년 2월 13일 집행위원회는 해당 개정안을 공식적으로 승인했고, 2월 14일부터 발효된다고 발표했다. 해당 규정은 2024년 12월 31일까지 유효하다. 이에 따라 경지 중 4% 이상을 휴경하거나 농산물 생산 이외 활동에 이용하지 않더라도, 질소 고정 작물(콩류나 사이짓기 작물(catch crop)을 심으면 GAEC 8을 준수했다고 인정받을 수 있다. 계속 휴경하거나 경지 중 일부를 농산물 생산 이외 용도로 활용해도 기준을 준수했다고 인정받을 수 있다.

## 2.2. 소득 및 경영비

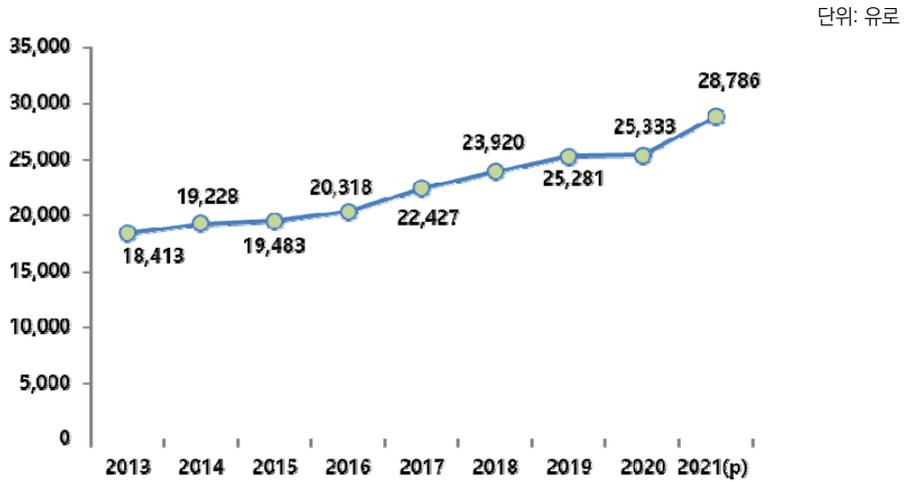
최근 유럽 농업 종사자 1인당 평균 소득은 꾸준히 늘어나 2021년 2만 8,800 유로에 이르렀다(그림 2). 그러나 2022년부터 국제 정세 불안정 등의 요인 때문에 경제 여건이 나빠졌다. 예를 들어, 러시아-우크라이나 전쟁 등의 여파로 국제 공급망이 교란되면서 농가의 광열비, 비료비 등이 늘어났고, 운송 비용도 증가했다. 현재까지 발표된 농가소득 자료로 최근 추세를 직접 확인하기 어려워, 농가 구입 및 판매가격지수를 비교하였다. 농가 구입

3) 상세한 내용은 유찬희(2023) 제4장을 참고하기 바람.

4) 상세한 내용은 집행위원회 회의 결과(<https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/meetings/CMTD%282024%29229/consult?lang=en>)를 참고하기 바람.

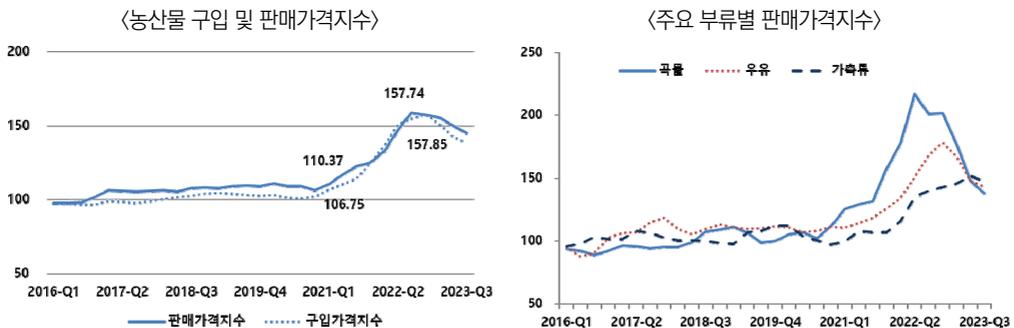
가격지수는 2021년 1분기 106.8에서 2022년 4분기 157.9로 상승하였다(그림 3). 같은 기간 농가 판매가격지수도 110.4에서 157.8로 올랐다.

〈그림 2〉 유럽 농가 평균 소득 추이<sup>5)</sup>



주 1) 농가 소득은 연간 노동 단위(Annual Work Unit)당 농가 순 부가가치(Farm Net Value Added)로 계산함.  
 2) 2021년 소득은 잠정치임.  
 자료: European Commission(2023).

〈그림 3〉 농산물 및 주요 부류별 농가 구입·판매가격지수



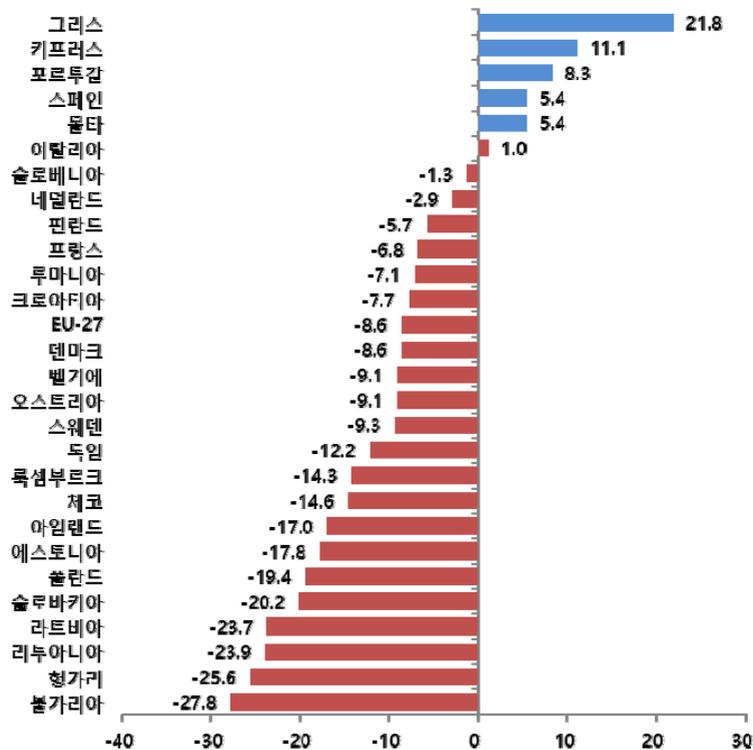
주 1) 가격지수는 2015=100을 기준으로 함.  
 2) 농가 구입가격지수는 농가가 구매하는 투입재 등의 가격지수, 판매가격지수는 농산물 등의 판매 가격지수를 뜻함.  
 자료: EUROSTAT 홈페이지(검색일: 2024.02.20.)

5) 농가 순 부가가치는 농지, 노동력, 자본 등 생산 요소를 활용하여 얻은 보수(remuneration) 전체를 뜻함. 이때 농가가 생산 요소를 소유했는지, 임차했는지 여부는 고려하지 않음. 농가 순 부가가치에서 고용 노동력 인건비, 이자, 임차료 등을 제외하면 농가 구성원 소득(family farm income)이 됨. 보다 상세한 논의는 European Parliament(2019)를 참고하기 바람.

품목별로 보면 가축류 판매가격지수는 상승 추세를 보인 반면, 곡물과 우유 판매가격지수는 2022년 이후 크게 하락하였다. 이런 점에서 일부 품목 농가가 경제적으로 큰 손실을 보았다고 유추할 수 있다. 더욱이 2022년 3분기와 2023년 3분기 농가 판매가격지수 증감률은 회원국별로도 다르다(그림 4). 이 기간 농가 판매가격지수가 크게 떨어진 국가 중 상당수(리투아니아 -23.9%, 폴란드 -19.4%, 독일 -12.2%, 벨기에 -9.1%, 루마니아 -7.1%, 프랑스 -6.8%)에서 시위가 발생했다(그림 1, 표 1).

〈그림 4〉 회원국별 농가 판매가격지수 증감률(2022년 3분기~2023년 3분기)

단위: %



자료: EUROSTAT 홈페이지(검색일: 2024.02.20.)

2024년 1월 31일 집행위원회는 우크라이나 농산물 수입을 제한하는 조치를 발의하였다(Reuters 보도 자료). 이는 우크라이나와 인접한 불가리아, 헝가리, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아에서 우크라이나 농산물 수입이 늘면서 시장이 불안정해지고 있다고 문제를 제기했기 때문이다. 해당 개정안이 유럽 의회 승인을 받으면, 민감 품목인 가금류, 계란,

설탕 수입 조치가 달라진다. 즉, 우크라이나로부터 해당 품목 수입량이 2022~2023년 평균보다 많아지면 관세를 부과할 수 있도록 하였다. 또한 곡물 등의 수입 가격이 급격히 인상되어 회원국 시장이 교란될 수 있다고 판단하면, 집행위원회가 조치할 수 있도록 하였다. 개별 회원국도 농민 지원 차원에서 정책을 선회하고 있다. 독일은 경유 보조금 삭감 계획을 완화했고, 프랑스는 경유세 인상을 철회하는 한편 4억 유로 상당의 지원 계획을 발표했다.

### 3. 시사점

유럽 농민 시위와 이에 따른 정부 대응은 아직 진행 중이다. 그럼에도 다음과 같은 점은 국내 농정에서도 참고할 만하다.

첫째, 기후변화 대응 등 환경적 지속가능성을 높이는 노력은 중요하지만, 농민의 수용성을 동시에 고려해야 한다. 유럽연합은 기후 환경조치를 강화하는 흐름을 정책에 계속 담아왔고, 농민 시위를 겪으면서 이를 조율하는 국면에 놓여있는 듯하다. 국내 농업 부문에서도 '2050 농식품 탄소중립 추진 전략'을 수립하는 등 적극적으로 노력해 왔다. 기후변화 대응(탄소중립 프로그램 시범사업 등) 관련 변화에도 이목이 쏠리고 있다. 그러나 실제로 실천을 하는 주체인 농민과 이해와 공감대를 형성해야 정책 참여를 촉진하고 성과를 높일 수 있다.

둘째, 물가 안정도 중요하지만 농가 경영안정과의 균형을 꾀해야 한다. 물가 문제는 정기적으로 언론에서 의제로 삼곤 한다(한국농촌경제연구원, 2023). 그럼에도 소비자물가지수를 산출할 때 농축수산물 가중치 비율은 2000년 이후 감소하고 있는데, 이는 "소비자들이 체감하는 먹거리 물가에서 농축수산물 원물이 차지하는 비율은 상대적으로 높지 않은 것"으로 해석할 수 있다(김상효, 최재현, 2024). 반면 농산물 가격을 안정시키려는 정책은 농가수취가격 하락으로 이어질 수 있다. 이는 농업소득률을 낮추어 경영 위험을 확대(박준기 외, 2014: 180)하거나 마진(=가격-경영비)을 감소시킬 수 있다(김태후 외, 2022). 물가 안정도 정부의 중요한 책무이지만 농업소득을 안정적으로 얻어 경제적 지속가능성을 보장하는 역할도 동시에 중시해야 한다.

## ■ 참고문헌

- 김상효, 최재현. 농식품 물가 이슈, 진단과 과제, KREI 이슈+ 제14호(2024.02.02.). 한국농촌경제연구원.
- 김태후, 조승연, 채흥기, 이형용, 윤병삼. (2022). 농축산물 가격 변동에 대응한 효율적인 위험관리 수단 연구. 한국농촌경제연구원.
- 박준기, 김태곤, 유찬희, 김영준, 전지연. (2014). 농가경영안정지원제도 운영 실태와 정책과제 (1/2차연도). 한국농촌경제연구원.
- 유찬희. (2023). EU 공동농업정책 개편 과정과 시사점: 직불제를 중심으로. 한국농촌경제연구원. 한국농촌경제연구원. (2023). 주간 브리프, vol. 43(2023.10.30.), 한국농촌경제연구원.
- European Commission. (2020). Recommendations to the Member States as regards their strategic plan for the Common Agricultural Policy.
- \_\_\_\_\_. (2023). Exploring Farm Incomes in the EU. Analytical Brief N° 3.
- \_\_\_\_\_. (2024a). "Commission proposes to allow EU farmers to derogate for one year from certain agricultural rules." (2024.01.31.)<[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_582](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_582)> 검색일: 2024.02.21.
- \_\_\_\_\_. "European farmers exempted from rules on land lying fallow." (2024.02.13.)<[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_24\\_781](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_781)> 검색일: 2024.02.21.
- European Parliament. (2019). Understanding farm income. <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/637924/EPRS\\_ATA\(2019\)637924\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/637924/EPRS_ATA(2019)637924_EN.pdf)> 검색일: 2024.02.21.

## ■ 웹 자료

- 유럽연합 집행위원회 회의 결과. <<https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/meetings/CMTD%282024%29229/consult?lang=en>>, 검색일: 2024.02.20.
- ACLED. "Farmer Protests Across Europe". <<https://acleddata.com/2024/02/02/farmer-protests-across-europe/>> 검색일: 2024.02.20.
- Meeting of the Common Agricultural Policy Committee(2024.02.05.). <<https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/meetings/CMTD%282024%29229/consult?lang=en>> 검색일: 2024.02.20.
- Politico. "Europe's farmer protests are spreading. Here's where and why". <<https://www.politico.eu/article/farmer-protest-europe-map-france-siege-paris-germany-poland/>>.

검색일: 2024.02.20.

Reuters. “EU plans curbs on Ukraine farm imports to calm angry farmers.” (2024.01.31.)  
<<https://www.reuters.com/world/europe/eu-proposes-curbs-ukraine-farm-imports-calm-angry-farmers-2024-01-31/>> 검색일: 2024.02.20.

The Guardian. “‘Symbol of polarisation’: EU scraps plans to halve use of pesticides.” (2024.02.06.), <<https://www.theguardian.com/environment/2024/feb/06/symbol-of-polarisation-eu-scraps-plans-to-halve-use-of-pesticides>> 검색일: 2024.02.20.

Time. “What to Know About the Farmer Protests in Europe.”, (2024.02.02.), <<https://time.com/6632372/farmer-protests-europe-france-germany-brussels/>> 검색일: 2024.02.20.