

공동농업정책(CAP) 「Health Check」와 EU 농정개혁의 현단계

최태동 · 정민재

식품산업정책연구원

CAP 「Health Check」 and the Status of EU Agricultural Policy Reform

Tae-Dong Choi, Min-Jae Chung

Food Industry Policy Research Group

CAP의 「Health Check」

유럽연합(EU) 농무장관이사회는 2008년 12월 18~20일 회의에서 「Health Check」라고 부르는 공동농업정책(CAP)의 개혁패키지에 동의하였다. Health Check는 2003년에 실시된 중간재평가(MTR)개혁의 실시기간(2004~2013년)의 중간 연도에 있어서 그 실시상황을 점검하는 것으로 「기준정책의 획기적인 개혁을 동반하는 것은 아니다」라고 생각되고 있지만 위원회(commission)의 제안이나 합의내용을 보면 EU 농정의 당위성에 있어 상당히 중요한 개혁을 포함하고 있다.

Health Check는 단일농장 지불제도의 개혁, 시장지지수단의 적정화 및 농촌개발에 관련된

새로운 과제의 대응이라고 하는 세 개의 축으로 이루어져있다.

단일농장 지불의 개혁에서는 질과 양 모두에 있어서 디커플링(탈동조화)이 비약적으로 강화·확충되었다. 질적인 면에서는 농장에 지불하는 금액을 산정하는 기준을 과거의 지불실적에서 지역별 면적비율로 바꿈으로써 생산과의 관계를 단절시켰다(디커플링). MTR개혁은 농작물별로 생산규모에 따라 산정되었던 지불을 농장전체의 과거의 수급실적을 기준으로 하는 지불로 바꾼 것으로 현재의 생산과의 관계가 단절되었지만 과거의 실적이라고 하는 점에서 가격인하에 대한 소득보상이라고 하는 성격을 이끌어내고 있다. MTR에서 이행조건준수(cross compliance)를 수급요건으로 하는 것도 금회의 조치를 합쳐서

EU직접지불은 환경, 동물복지, 식품의 품질이라고 하는 기준의 준수에 대해서 되돌아보는 것으로 크게 전환되었다. 또, MTR개혁은 일정 품목에서 생산과 관련된 지불을 인정하는 부분적인 커플링(동조화)에 불과하지만 Health Check에는 번식모우부문과 산양·양 부문을 제외한 부문을 단일농장 지불에 통합하는 등 단일농장 지불의 적용범위를 대폭 확대하는 것으로 되었다(양적 확충).

시장지지수단의 개혁에서는 소맥, 쌀, 듀럼소맥, 유제품, 돈육, 우유 등의 부문에 개입매상 한도수량이나 입찰제의 도입·강화 등에 의해 시장개입 기능을 축소하는 것, 그리고 강제적 휴경제도(Set-aside)의 폐지 또는 낙농부분에서의 생유 생산할당량의 점차적 확대에 의해 생산조정제도를 축소·해체하는 것이 특징이다. 상세한 것은 다음 절에서 검토하지만 모든 시장지지의 구조를 해체하는 것으로 되어 있다.

새로운 과제에 대응이라는 것은 조정(modulation)을 강화·확충하는 것과 또 농촌개발정책의 과제에 기후변화, 바이오에너지, 물 관리, 생물다양성, 기술혁신, 농업관련 리스크관리라고 하는 새로운 분야를 덧붙인 것이다. 조정은 농업경영자에게 주게 되어 있는 직접지불의 일부를 감축해서 농촌개발예산으로 전용하는 제도로서 지금까지 가맹국의 재량으로 채용여부를 위임했지만 Health Check에서는 이것을 역내 공동의 제도로 바꾸어 감액비율을 2009년의 5%로부터 점차적으로 인상하여 2012년에는 12%까지 높이는 것이다.

시장지지정책의 안전망(safety-net)화

Health Check에서 시장지지제도개혁은 안전망을 표방하고 있다. 그 특징을 살펴보기 위해서 지금까지의 CAP개혁 과정을 염두에 두고서 곡물부문과 낙농부문에서 개혁의 포인트를 정리해보았다. 곡물에 있어서 최근 공동시장제도 개혁을 되돌아보면 1992년 개혁, 아젠다2000 및 MTR개혁은 한편에서 강제적 휴경제도에 의해 공급을 억제하면서 다른 한편으로 직접지불에 의한 소득보상으로 바꾸어 시장개입제도의 지지가격을 인하시키고 시장가격을 국제가격수준에 가까운 것으로 하였다. 이에 대해서 Health Check는 강제적 휴경제도 폐지로 가는 중간 기착점이고, 시장개입에 있어서도 가격인하에 그치지 않고, 구조 변화에 손을 대는 것으로 되어 있다.

강제적인 휴경제도 폐지에 관해서는 2006~2008년은 세계적인 식량위기에 대한 대응으로 보는 견해도 있다. 그러나 부족에의 대응이라고는 하지만 할당을 0%로 설정하려는 것에 비해 Health Check에는 감히 제도폐지의 방법이 선택되었다.

보통소맥의 시장제도에 있어서는 ①계획기간을 11월 1일~5월 30일까지로 한정하고, ②개입가격(101.31유로/톤)으로의 매상수량을 300만 톤(생산량의 약 2%)으로 상한을 설정하며, ③그 외의 매상에 있어서는 입찰방식을 도입하는 것으로 되었다. 개입매상을 모두 입찰제로 하기로 했던 위원회의 제안에 비하면 온건한 변경에

지나지 않았다고 할 수 있지만 고정가격으로의 매입에 한도를 둔 것은 이제는 개입가격이 확실하게 보증된 가격수준이 아니라는 것을 의미한다.

듀럼소맥, 쌀, 대맥, 수수에 관해서는 매상수량을 0으로 설정하는 것으로 되었다(옥수수에 있어서는 이미 2006년부터 개입량의 쉐어링제도 도입되어 2010년 이후 0으로 설정하는 것이 결정되었다). 이것은 긴급시에 대비해서 개입제도는 남아있지만 평상시에는 시장개입을 행하지 않고, 가격형성을 시장동향에 맡기는 것이다. 긴급시의 특별개입에는 모두 입찰방식이 이용된다. 또한 위원회 제안으로는 듀럼소맥과 쌀의 개입제도를 폐지하는 것으로 되어 있었다.

낙농부분에서도 한편에서는 생산조정제도의 축소·해체, 그리고 다른 한편에서는 개입제도의 해체가 진행되고 있다. 낙농부분에서는 1984년부터 생산할당제가 실시되었지만 아젠다2000에서 생산할당수량을 2% 확대했던 것을 시작으로 MTR에서는 생산할당제의 실시를 2015년까지로 하는 것이 결정되었다. 다음번 개혁에서는 제도폐지의 연착륙(soft landing)을 목표로 하여 2009~2013년에 걸쳐 생산할당 수량을 매년 1%씩 증가시키는 것으로 되었다.

개입제도에 있어서는 버터와 탈지분유에 있어 1987년부터 고정개입가격으로의 수량제한이 설정되어 있다. 아젠다2000과 MTR개혁에서는 한편에서 곡물과 똑같은 고정가격인하, 다른 한편에서는 매상수량 축소라는 개혁이 행해졌다. 이렇게 해서 Health Check 개혁 전에 버터는 3

만 톤까지, 탈지분유는 10만 9천 톤까지 개입가격으로 매입하고, 이것을 상회하는 부분에 있어서는 매입수량을 위원회의 재량에 위임하고 입찰에 의해 가격을 결정하는 구조로 되어있다. 이것에 대해서 Health Check 위원회 제안은 모든 매입에서 입찰제를 도입하자고 주장하고 있다. 이 주장은 채택되지 않았지만 유제품의 시장개입제도 개혁의 금후의 방향을 시사하는 것으로서 주목된다.

시장지지의 안전망화와의 관계는 이제 주목되는 하나의 시책이다. Health Check 개혁의 일환으로서 가맹국의 재량으로 작물이나 가축의 보험, 공제기금의 조성에 농촌개발예산을 이용하는 것이 인정되었다는 것이다. 생산조정제도의 축소·폐지에 마주하여 시장개입제도 기능이 축소되어 가고, 생산자의 위험은 커진다. 이런 사태의 해결책으로서 리스크 관리조치의 준비가 새로운 과제로 부상되고 있는 것이다.

맺음말(최근의 주목할 동향)

Health Check의 실시와 관련하여 최근 흥미 깊은 사태가 몇 가지 일어나고 있다. 첫째는 작년 12월 농무장관이사회 합의를 전후하여 EU 회계감사원에 의한 단일농장지불의 이행조건 준수(cross compliance) 운영에 문제가 있는 대부분이 소기의 효과를 거두지 못한다고 지적되고 있다. 아젠다2000이후 CAP는 경쟁력 강화와 농업의 다면적 기능을 두 개의 간판으로 하는 유

럽농업모델의 추구를 표방하고 있다. 시장지지의 축소가 착실하게 진행되고 있으면서 다면적 기능의 증진에 있어서 중요한 역할을 담당할 이행조건준수(cross compliance)에 있어서 적절한 운영 수단이 강구되지 않는다고 한다면 그것은 무엇을 의미하는 것일까?

또 하나는 근년의 세계적인 식량부족소동 때문에 재고를 일소했던 유제품에 있어서 그 후 다시 역내 과잉이 출현하고 있다는 것이다. 버터에 관해서 보아도 이미 연초부터 민간저장조성제도가 발동되었지만 3월 2일에 시작한 신년도의 개입은 겨우 2일 만에 매상한도수량에 도달했고, 이것을 받아 3월 19일에는 입찰에 의해 6,665 톤의 추가 매입을 결정하였다. 또, 1월 말부터는 2007년 6월 이후 동결되었던 수출환급금의 운영도 재개되었고, 그 때문에 입찰가격은 개입가격과 크게 차이가 나는 수준으로 되었다. EU는 도하라운드 교섭의 와중에 조건만 정비되면 수출환급금을 전폐하는 것으로 하였지만 그러면 EU 유제품 부문의 시장가격이 개입가격 수준을 유지할 것인지 어떨 것인지 두렵다.

이런 사태 하에서 3월 23일 농무장관이사회

에서는 독일로부터 Health Check에서 결정된 우유생산 할당량 확대의 1차년도 분의 실시를 중지하자는 요구가 제출되었다(오스트리아, 헝가리, 슬로베니아, 슬로바키아가 지지). 이것에 대해서 보엘 농업담당위원은 생산할당량의 확대가 반드시 생산 확대를 동반하는 것이 아니므로 요구를 거부했다. 또, EU가 수출을 감소시키지 않는 다른 나라에 세계 시장을 빼앗겼다는 것으로 보는 견지에서 네덜란드가 할당량 확대방침을 옹호하고, 스웨덴, 덴마크, 영국, 스페인이 동조했다. 생산조정 축소·폐지와 개입제도의 해체에 의해 역내시장가격이 하락하면 낮은 가격에 견딜 수 있는 생산성이 높은 우량경영에로의 생산 집중이 진전되고, 세계 시장에서의 경쟁력을 확보할 수 있다는 것이 EU 당국과 수출지향국의 목표하는 바일까?

자료출처: 溝手芳計(駒澤대학 경제학부 교수), “CAP 「ヘルスチェック」 と EU 農政改革の現段階”, 「農業と經濟」, 75(6), 2009.6.

최태동 경제학박사

- 소속 한국식품연구원 식품산업정책연구단
- 전문분야 식품산업 및 식품정책
- E-mail ctdong@kfri.re.kr
- TEL 031-780-9195