

농업정책

1. 개요

구주연합의 국내총생산(GDP)에서 농업이 차지하는 비중은 3% 미만이다. 그러나, 15개 회원국의 고용에서 차지하는 농업의 비중은 5% 정도이며 많은 농촌지역에서 주요한 소득원이 되고 있다. 나아가, 유럽의 가계지출에서 식품·음료 및 담배가 차지하는 비중은 20% 정도이며 국내 및 대외 교역액중에서 상당한 비중을 차지하고 있다. 가장 중요한 점은 기초농산물의 자급이 구주연합내 시민들의 복지를 위해서뿐만 아니라 일종의 식량안보 관점에서 회원국의 정치적인 독립을 위해서도 필요하다는 점이다. 따라서, 구주연합에서 농업의 경제적, 사회적, 정치적 중요성은 GDP에서 농업이 차지하는 비중보다 훨씬 크다.

농업은 EU의 공동정책 중에서도 통합이 가장 진전된 분야이다. 국가개입주의와 개별회원국의 이해관계로 인해 농업 분야의 공동정책을 도입하고 발전시켜 나가는 과정이 매우 어려웠던 점을 감안할 때 이러한 성과는 주목받을 만하다. 실제로 공동농업정책이 수립되기 이전에 회원국들은 농업분야에 대해 적극적인 개입정책을 펼치고 있었고, 농업분야에서의 자유로운 교역과 경쟁원리가 작동하도록 하기 위해서는 국가개입주의를 교정해야만 했다.

EU의 농업정책이 유지되기 위해서는 농산물 가격 및 가격관리에 대한 공동조치, 농업 보조금 등에 대한 공동의 재정부담, 역외 농산물에 대한 EU 농산물 보호를 위한 공동의 정책 등의 조치가 필요하다.

현재 EU의 농업정책은 농산물 가격 관리, 농산물의 안정적 공급, EU 농산물 보호 등을 위한 공동시장제도(market organization)와 농업 구조정책이란 두 가지 축을 중심으로 운영되고 있다. 농산물에 대한 공동체시장 덕분에 소비자에 대해 적절한 가격으로 농산물을 안정적으로 공급할 수 있었지만, 그것만으로는 농업분야의 생산성 향상과 농민의 생활수준 향상이라는 EC 조약 상의 또 다른 목표를 달성할 수는 없었을 것이다. 그와 같은 목표들을 달성하여 농촌지역이 제 몫을 찾도록 보장하기 위해서는 지역정책과 사회정책 등 다른 분야의 공동정책과 연계한 적극적인 사회-구조정책(socio-structural policy)이 필요했다.

EU의 창립자들은 상품, 서비스의 자유로운 이동이라는 단일시장 형성을 위해 농산품도 회원국간 관세, 수량 등의 제약 없이 자유롭게 이동될 필요성을 인식하고 있었다. 그러나, 동시에 공산품이나 서비스 처럼 회원국간 농산물의 자유로운 이동을 막는 장벽을 폐지하고 동일한 경쟁에 관한 규칙을 도입하는 것만으로 공동농업시장이 달성될 수 없다는 점도 인식하고 있었다. 이 때문에 EC 조약 32조는 첫째 문단에서 공동시장에는 농업분야와 농산물교역이 포함된다고 규정하면서 동시에 네 번째 문단에서 농산물에 대한 공동체 시장의 작동과 성장에는 공동농업정책의 도입이 수반되어야 한다고 규정하고 있다.

농업분야가 제조업이나 서비스 분야와 달리 특별대우(special treatment)를 받게 된 데는 몇 가지 이유가 있다. 가장 중요한 이유는 바로 농업 자체의 특성으로서, 기후조건, 동식물의 질병을 비롯하여 종종 인간이 통제할 수 없고 농업생산과 식료품에 대한 수요 사이에 완전한 균형을 보장하기가 매우 어렵게 만드는 여러 가지 요소에 좌우된다는 점이다. 더욱이, 농산물에 대한 수요는 매우 분명한 사회적이고 정치적인 특성을 갖고 있다. 각국 정부는 기초농산물에 대한 수요를

합리적인 가격으로 항상 충족시켜야 할 책무를 지고 있다. 그러나 구주연합은 출범 당시 식료품을 자급자족하지 못했으며 세계시장은 시장의 일방적인 개방을 정당화할 만한 상황이 아니었다. 따라서 안정적인 가격으로 식량안보를 확보하기 위해서는 공동체 스스로 농업분야를 조직화해야만 했으며, 회원국 농업생산간에 서로 보완관계가 있었기 때문에 이와 같은 논리는 상당히 합리적이기도 했다. 북부유럽은 곡물, 낙농품, 육류를 공급할 수 있었고, 남부유럽은 과일, 채소, 포도주 등에 특화할 수 있었다.

그러나, 실제로 회원국의 농산물시장을 통합하는 과정에서는 6개 원회원국 농업이 갖고 있는 다양성으로 인해 어려움이 나타날 수밖에 없었다. 서로 다른 자연적, 구조적, 사회적 조건, 교역조건과 국민경제에서 농업이 차지하는 현저한 비중으로 인해 각국은 적용범위와 강도면에서 상당히 차이가 있는 농업정책을 운용하고 있었다. 예를 들면, 국가독점 또는 그와 유사한 규제, 가격보장, 농가소득보조, 수출보조, 직·간접의 수입제한, 관세 등의 장치가 이용되고 있었다. 각국의 정책을 대체할 새로운 정책이 요구되었다. 또한, 국가별 정책들은 복잡했기 때문에 각국의 정책을 적절히 혼합하여 하나의 공동농업정책을 만드는 작업이 필요했다.

농산물시장에 대한 회원국의 기존 개입체계는 크게 두 가지 범주로 대별될 수 있는데, 하나는 구주공동체 가입 전 영국이 운용하던 농민에 대한 직접소득지원 방식이고, 다른 하나는 ECC의 나머지 대다수 국가들이 채용했던 방식으로서 한편으로는 국경보호를 하면서 국내시장에 대해 가격을 지지하는 방식이다.

구주연합 출범 시에는 농산물 가격지지를 통한 지원방식이 공동체의 이익에 더 부합한다고 생각되었다. 실질적으로, 직접소득지원 방식

하에서 공급이 충분한 상황 하에서는 농산물이 일반적으로 낮은 세계 시장 가격 하에서 수입되며 각국 농민의 소득은 예산에서 충당되는 보조금으로 보전되어야 한다. 이 방식은 농산물을 거의 자급하거나 농민수가 그리 많지 않은 몇몇 나라에서 제대로 작동할 수 있다. 만약 아직 농산물을 자급하지 못하고 농민수가 많았던 EU 원회원국들이 세계 시장에서 농산물을 구입했다면, 초기에 낮았던 국제가격으로 인해 많은 유럽 농민들이 탈농하고, 수요가 공급을 초과하자마자 국제가격이 급상승하여 저소득 소비자들이 필요로 하는 식료품의 가격까지도 상승했을 것이다.

반면에 가격지지제도하에서는 농민들에게 충분한 소득을 보장하기 위해 농산물의 국내가격이 국제가격보다 높게 설정되었으며, 그 차이는 수입부과금 또는 관세와 수출보조금으로 메워진다. 국내가격이 높게 형성됨에 따라 농산물생산이 늘고 생산성이 높아진다. 또한 높은 국내가격이 갖는 다른 하나의 장점으로 기초농산물과 식료품의 자급자족을 보장하는 경향이 있다는 점을 들 수 있다. 국내가격이 너무 높게 설정될 경우 자연스럽게 잉여농산물이 발생한다는 단점이 있지만, 이는 가격지지제도 자체의 문제라기보다는 운용방식에서 생기는 문제이다. 그러나, 농산물가격에 따라 농민들의 소득이 결정되는 한, 집행위에서 가격인하를 통한 과잉생산 축소를 옹호하는 입장의 가격결정 제한을 하더라도 농업각료이사회에서 농업장관들이 가격인하를 결정하기는 매우 어렵다. 하지만 농업장관들도 공동농업정책 개혁을 통해 이 제도를 수정하는 방안을 주기적으로 받아들인 것으로 봐서 가격지지제도의 결점을 의식하고는 있는 것으로 보인다.

공동농업정책은 지난 40여 년간 다섯 차례에 걸쳐서 개혁되었는데, 주요한 방향은 가격지지정책에 점진적으로 소득지지정책을 혼합해 나가는 것이다. 1992, 1999, 2003년에 이루어진 주요한 개혁을 통해,

유럽형 농업모델 (European model of agriculture)은 경쟁력 있고 다기능적이며 지속가능한 영농에 기초를 두게 되었다. 이는 농민들이 특히 환경과 국토보전 분야에서 다양한 부가적인 사회적 과업을 수행한다는 의미로서, 유럽 농업의 지평이 확대되고 있음을 의미한다. 높은 인구밀도와 지리적인 차별성(differentiation)으로 인해 EU회원국들은 유형의 농산물 자체 외에도 이와 같은 서비스를 제공해야만 한다. EU로서는 자연과 환경을 일부 보존지역의 문제로 한정할 수 없다. 따라서, 농업은 조건이 불리한 지역에서도 유지되어야만 한다. 그러나 농업이 진공상태에서 발전하는 것은 아니므로, 유럽형 농업모델은 국내적으로는 시장의 발전(market development), 농촌개발, 만족스러운 농가소득과 환경보호 등의 과제를 해결해야 하고, 대외적으로는 EU 확대와 WTO체제하에서 높아지는 경쟁이라는 도전에도 맞서야 한다.

2. 공동농업정책의 도입과 개혁

공동농업정책의 목표는 EC 조약 33조에 명시되어 있듯이, 농업생산성 제고, 농민의 합당한(fair) 생활수준 보장, 시장안정화, 소비자에 대한 안정적인 공급과 합리적인 가격 보장으로 설정되어 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 EEC 조약 40조는 농산물시장에 대한 공동체 차원의 조직화 의무를 규정하고 있다.

EC 조약은 국가개입이 만연했던 농업분야에 대한 경쟁규범의 적용가능성에 대해 신중한 태도를 보이고 있다. 조약 42조에 따르면, 경쟁에 관한 일반 조항의 적용가능성은 공동농업정책의 특정조항에 종속되었다. 그러나, 1962년 초에 이사회는 조약의 기업에 대한 경쟁 관련조항을 농업분야 기업에도 적용한다고 결정하였다. 협동조합과 농민단체(farming association)에 대해서만 특별한 제도가 인정되었다. 일부 공동시장제도(common market organization)는 농민단체에 특별한

기능을 부여하여 공동정책에 그들을 끌어들였다.

공동시장제도가 수립되었을 경우 농산물시장에도 국가개입에 대한 경쟁정책규범이 적용되게 되었다. 많은 공동시장제도는 필연적으로 국가 또는 공동체 차원의 보조금에 대한 구체적인 조항을 포함하고 있다. 회원국들은 1962년까지 농업에 대한 모든 보조금을 집행위에 통보할 의무를 지게 되었다. 그 이후 집행위는 농업에 대한 보조금을 다른 모든 분야의 국가별 보조금과 동일한 방식으로 취급하게 되었다.

농업에 대한 EC조약 내용은 조약이 발효되자마자 집행위가 각국의 농업정책을 비교하여 최종적으로는 공동농업정책의 전반적 체제에 대해 합의하기 위한 회원국 회의를 소집하도록 정해 놓고 있었다. 이에 따라 EU는 1958년 이태리 Stresa에서 회의를 개최했다. 6개 농업관료들은 농산물 수출국 또는 수입국으로서의 상이한 입장과 상황의 차이에도 불구하고, ① 왜곡된 해외시장으로부터 공동농업시장 보호, ② 구조정책 및 농산물 가격정책, ③ 농민들이 다른 분야 근로자에 상응하는 방식으로 보상을 받아야한다는 원칙 등에 대해 일반적인 합의를 도출해냈다. Stresa회의를 통해 조약 상의 농업정책 목표가 보다 구체화 되었다. EU 농업이 국제적으로 경쟁력이 있어야 하고 구조가 철저하게 개선되어야 하지만, 유럽농장의 가족농적인 특성은 유지되어야 한다는 점이 명시되었고, 공동농산물 가격은 적당한 생활수준을 보장할 수 있도록 국제가격보다는 높게 설정되어야 하지만 과잉생산을 유도하지는 않는 수준이어야 함을 분명히 했다.

가. 공동농업정책 수립을 위한 마라톤협상(CAP Marathon)

1960년 6월에 집행위에서 공동시장제도에 대한 최초의 제안을 발표함으로써 “agricultural marathon”라고 알려진 치열한 협상이 이사

회에서 시작되었다. 협상을 거듭하면서 곡물, 돼지고기, 가금육, 달걀, 쇠고기, 낙농품, 과일·채소, 포도주 등 각종 농산물에 대한 공동시장제도들이 탄생하였다. 공동체 출범 초기였기에 회원국의 다양한 이해관계를 충족시키는 데 있어 나타난 수많은 어려움에도 불구하고 1963년 말까지는 6개 회원국 농산물의 거의 85%에 대해 공동시장제도가 탄생하게 되었다.

협상 도중에 공동시장제도 도입을 둘러싼 회원국간 입장 대립으로 상당한 진통을 겪기도 하였지만, 1966년 1월 이루어진 룩셈부르크 합의 이후 같은 해 5월 농업정책 재정부담에 대해 회원국이 합의하는 성과를 거두었고, 이 합의를 기초로 이사회는 실질적으로 모든 농산물의 공동시장제도에 대해 새로운 진전을 이룰 수 있었다. 이 결정 덕에 공동농산물시장은 1968년 7월 1일 창설된 관세동맹의 불가결한 일부가 될 수 있었다.

나. 공동농업정책 개혁

(1) 1차 농업정책 개혁

공동시장제도에 대한 주요한 결정이 거의 다 채택되고 나자, 집행위는 농업구조에 관심을 돌렸다. 1968년 12월 집행위는 이사회에 주창자였던 집행위원의 이름을 따라 맨숄트계획(Mansholt Plan)으로 불리는 “EEC 농업의 개혁에 대한 비망록 : 1980년대의 농업”을 제출했다. 이를 기초로 이사회는 수차례의 마라톤 회의를 거쳐 1972년 공동농업정책 제 1차 개혁에 대한 지침을 채택했는데, 이 지침은 농가의 현대화, 탈농 및 구조개선을 위한 기존 농업지역의 재배치, 농업종사자의 직업기술 획득을 위한 사회경제적 지침 등을 다루고 있다.

(2) 2차 농업정책 개혁

이후 채택된 구조조정 사업은 산악지역 농업과 특정한 조건불리지역의 영농, 농산물의 가공 및 유통사업, 농민단체와 그 연합회 등을 다루고 있었다. 그러나, 주요농산물의 항구적인 과잉과 공동체의 계속되는 수급불균형같은 문제들이 나타났다. 이 문제에 대처하기 위해 집행위는 제 2차 공동농업정책 개혁 권고안(Delors package I)을 발표했으며, 1988년 2월 브러셀 EU 정상회의에서 채택되었다. 이 개혁안은 공동농업정책 개혁 외에도, 농업지출 수준, 예산에 대한 규율, 유럽농업지도 보증기금 지도부문을 포함한 구조기금(Structural Fund) 개혁 등을 포함하고 있었다. 정상회의의 합의를 이행하기 위해 농업각료이사회는 1988년 4월 공동농업정책의 새로운 개혁을 위한 조치를 채택하였는데, 여기에는 안정화제도(최대수매보장물량)와 공동책임부과금(co-responsibility levies)과 같은 시장관련 조치와, 조림 및 농업의 다각화 촉진방안, 농지의 휴경에 대한 유인 등 구조 관련 조치가 포함되어 있었다. 그러나, 생산을 줄이기 위한 조치의 도입에도 불구하고 기술진보로 인해 농업생산 감소면에서는 효과가 미미한 것으로 판명되자, 집행위는 1991년 시장제도에 대한 훨씬 급진적인 개혁안을 제시하기에 이르렀다.

(3) 3차 농업정책 개혁

수차례의 마라톤협상을 거쳐 1992년 5월 이사회는 공동농업정책 제 3차 개혁에 대한 정치적 합의에 도달했다. 이사회는 집행위가 제안한 세 가지 정책방향을 지지했는데, 이는 ① 농산물의 대내외적 경쟁력을 높이기 위해 목표가격(target price)을 실질적으로 인하, ② 이러한 가격인하로 인한 농가소득을 보전하기 위한 보상 차원의 보조금 지급, ③ 생산수단의 사용을 제한하는 조치(농지의 휴경, 주요작물 재배

면적의 축소, 초지면적당 가축사육두수 제한 등) 도입을 내용으로 하고 있었다. 동시에, 이사회는 환경과 경관을 보전하기 위한 조치의 확대, 특정부류 농민의 조기은퇴와 그 농지의 타 용도 전환, 농지의 조림 및 여가공간으로의 활용 등 타 용도 사용 촉진 등도 결정하였다. 이와 같은 농업 관련 법규의 개혁을 통해, EU는 우루과이라운드협상에서 농산물의 교역자유화에 합의할 수 있었다.

(4) Agenda 2000

공동농업정책 개혁은 우루과이 라운드 협상이 종료된 이후에도 계속 진행되었다. 1997년 7월 발표한 정책보고서(Agenda 2000)에서 집행위는 1992년의 개혁을 지속해야 할 필요가 있다면서, 특히 소득 보조금을 늘리면서 곡물과 쇠고기 분야에 대한 지지가격의 실질적인 인하를 통해 역내가격을 국제가격과 일치시키는 방향으로 개혁을 진행시키자고 제안하였다. 집행위는 이러한 개혁추진의 정당성으로 수급불균형의 지속 위험성, WTO의 새로운 농업협상, 중동구 국가의 신규가입전망, 낮은 가격과 보다 안전한 식품에 대한 소비자의 관심을 제시하였다. 오랜 논의를 거쳐 1999년 3월 EU 농업각료이사회를 통과한 Agenda 2000 농업분야 개혁안에 대해 같은 해 3월 베를린 EU정상회의에서 최종적으로 합의가 도출되었다. 당초 집행위원회가 주장했던 직접지불의 점진적 감축안은 정상회의에서 정치적인 이유로 삭제되었다.

Agenda 2000에서 제시된 공동농업정책 개혁의 기본방향으로 시장지향적인 농정의 추진과 농업경쟁력의 제고, 식품안전과 농산물 품질향상, 농업소득 증대를 통한 농촌지역의 생활수준 향상, 농업 및 비농업 분야의 농민소득원 다양화 등이 제시되었다. Agenda 2000 개혁의 주요내용으로는 직접지불제도의 본격적인 도입, 가격지지의 인하, 농촌

개발정책의 강화, 신규가입국을 위한 농업 및 농촌개발 지원제도 도입 등을 들 수 있다. 개혁안은 경종작물, 쇠고기, 낙농분야에 대한 가격지지 인하를 포함하고 있는데, 곡물 지지가격은 2000년 7월 1일부터 2년간에 걸쳐 균등하게 7.5%씩 삭감(총 15%)하고, 쇠고기 지지가격은 2000년부터 2002년까지 3년간 20% 삭감하며, 낙농제품의 지지가격은 2005년부터 15% 감축하기로 하였다. 곡물 지지가격의 인하와 관련하여 직접지불액은 2년간 균등증액(54유로/톤 → 63유로/톤)하며, 10%의 의무휴경제도는 그대로 유지하였다.

개혁안을 통해 신규가입국의 농업과 농촌 개발을 미리 지원하여 이들 국가들이 가입 후에도 공동농업정책에 원활히 적응할 수 있도록 EU가 재정과 기술을 지원하는 SAPARD(Special Pre-accession Program for Agriculture and Rural Development) 제도가 새로 도입되었는데, 이 제도를 통해 2000년부터 7년 동안 총 3,640백만 유로를 중동구권 신규가입국에 지원하게 되었다.

(5) MTR 개혁

이와 같은 수차례의 개혁이 추진된 데는 공동농업정책이 기본적으로 가격지지를 통한 생산촉진에 중점을 둬으로써 식량자급의 목표를 달성한 반면, 농산물 과잉, 공동농업정책 재정의 과다소요 등 악순환이 반복된 데 그 원인이 있었다. 그동안 수차례의 개혁에도 불구하고 그러한 악순환이 해소되지 않고 있던 가운데, 2000년 이후 광우병, 구제역 파동 등을 경험하면서 대두된 식품안전 문제, EU확대 협상에 따른 농업예산 문제, 도하개발아젠다(DDA) 협상 시작 등 농정여건이 변화함에 따라 EU 농정의 획기적인 개혁 필요성이 다시 제기되어 회원국 간 논쟁이 다시 점화되었다.

특히, 광우병과 구제역 파동 등 식품안전 문제가 부각되면서, 기존 공동농업정책이 농산물의 안전성 확보보다는 생산만을 촉진함으로써 소비자 요구에 부응하지 못한 정책이라는 비판이 강하게 제기되었다. 이에 따라 EU 집행위원회는 2002년 중반 계획된 공동농업정책 중간평가(Mid-term Review : MTR)를 활용하여, 2006년까지 농업예산 규모는 그대로 유지하되 단순한 중간평가를 넘어서는 급진적 개혁안을 제안하였다.¹⁾

MTR 개혁의 가장 주요한 내용은 무엇보다 농업소득 직접지불제도(Single farm income payment)의 도입이다. 기존에 밀, 쌀, 쇠고기 등 17개 주요 품목군별로 생산과 연계하여 지불하던 직접지불제도는 생산과 분리되어(decoupling) 과거(2000-2002)실적을 기준으로 지급하는 단일형태의 소득직접지불제도로 전환되며, 향후 각 작목이나 축종별 생산에 관계없이 보조금을 지급받게 된다. 곡물분야의 경우는 농가별로 기준년도에 지급받던 곡물별 보조금을 합산하여 평균보조금을 경지면적으로 나누어 ha당 보조금을 결정하며, 육류분야는 기준년도에 지급받았던 각종 보조금을 합산하여 두당 보조금을 환산한다. 다만, decoupling 시행시 우려되는 농지유희화, 품목별 수급 불안정, 회원국간·농가간 보조금액 변화 등 부작용을 인정하여 곡물분야 보조금의 25%, 육류분야 보조금의 40%에 대해서는 농업소득직접지불제도로 전환의 예외를 인정하였다(partial decoupling). 곡물분야의 경우 회원국별로 특별지역을 자체 설정하여 특별지역 내에서는 기존 직접지불제도를 유지할 수 있도록 허용하였다.

1) 이 개혁안은 2002년 7월 10일 초안이 발표되어 2003년 1월 일부 수정 후 법령개정안이 발표되었다. EU 집행위원회와 2003년 상반기 의장국인 그리스는 2003년 6월말을 합의시한으로 정하고 3주간에 걸친 회원국간 격렬한 논쟁과 활발한 협상을 통해 합의를 도출해 냈다. 논의 과정에서 프랑스, 아일랜드, 스페인, 포르투갈 등의 완강한 반대가 있었지만, 2004년 중동구권 가입 이후에는 공동농업정책 개혁 논의가 매우 어려워질 것이라는 점과 공동농업정책 개혁안에 대한 합의 없이는 DDA 농업협상에서 EU가 신축적인 입장을 보이기 어렵다는 점에 대한 공통의 인식이 있었기에 합의도출이 가능했던 것으로 평가되고 있다.

MTR개혁은 기존 개혁의 연장선상에서 가격지지의 인하를 포함하고 있다. 예를 들면, 쌀의 지지가격을 50%, 버터는 4년간 25%, 탈지분유는 15% 인하하기로 하였다.

MTR개혁에서는 Agenda 2000 개혁에 포함되지 못한 직접지불예산의 감축도 포함시켰는데, 직접지불제도 보조금중 연간 5,000유로 이상 수혜농가를 대상으로 2005년 3%, 2006년 4%, 2007년 5%, 2008-13년간 5%씩 삭감하여 이 중 일부를 농촌개발예산으로 전환토록 하였다.

또한, 모든 보조금을 지급받기 위해서는 친환경농법, 식품안전, 동물복지 등 소위 모범영농(good farming practice) 준수를 부대조건으로 하여 지속가능한 농업을 촉진토록 하였으며, 지급조건을 이행하지 않을 경우에는 보조금을 환수하여 일부를 농촌개발예산으로 전용토록 하였다.

기존 직접지불제도의 지급조건이었던 휴경제도가 농산물 과잉공급 억제, 환경개선 등에 대해 갖는 기능을 유지하기 위해 새로운 소득직접지불제도 수혜의 조건으로 환경목적의 휴경(10%)으로 변경하여 의무화하였다.

1966년에 처음 수립된 공동농업정책에 대해서는 앞서 살펴보았듯이 다섯 차례에 걸친 개혁이 이루어졌다. 37년 사이에 다섯 번의 개혁이 이루어졌다는 것은 회원국들이 공동농업정책이 결코 완벽하지 않다고 보고 있으며 경험을 통해 배우면서 변화하는 국내외환경에 정책을 적응시킬 수 있었음을 의미한다.

3. 공동농업정책의 운영과 재원조달

EU의 농산물시장이 단일성을 유지하기 위해서는 공동가격, 이러한 가격에 대한 공동의 지지수단, 공동의 대외적인 보호, 공동 자금조달과, 공동관리가 필요하며, 이에 대해서는 집행위원회가 책임을 지고 있다. 집행위원회는 공동체의 다른 공동정책 분야에서와 마찬가지로 정책 제안을 통해 공동농업 정책을 주도하고 있다. 기술관료적인 기준에 입각하여 만들어지는 집행위원회의 제안이 공동정책의 출발점이며 정책 결정은 이사회와 구주의회에서 이루어진다.

가. 공동농업정책의 원칙

1962년에 농산물 공동시장, 나아가 공동시장제도를 특징짓는 3가지 기본원칙이 결정되었는데, 이는 ① 시장의 단일성(market unity), ② 공동체 농산물 우선(Community preference), ③ 공동재정부담(financial solidarity)이다. 유로화의 도입은 시장의 단일성을 강화시켰으며, 3차 이후의 공동농업정책 개혁은 공동체 농산물 우선 및 공동재정부담 원칙에 중요한 영향을 미쳤다.

시장의 단일성은 회원국간 농산물 무역에 대한 수량제한(쿼터, 수입독점 등)의 폐지와 관세, 조세 및 유사한 효과를 갖는 조치의 제거의 결과로 농산물이 구주연합 내에서는 국내시장과 유사한 조건하에서 이동한다는 의미이다. 시장의 단일성은 구주연합 전체에서 똑같은 농산물 가격이 형성되는 상황으로 이어진다. 따라서, 이사회는 집행위원회의 제안에 기초하여 매 유통년도 초기에 유로화로 표시되는 공동농산물 가격을 설정한다. 원칙적으로는 공동 농산물가격은 수요와 공급의 자유로운 상호작용에 따라 형성되고 그 결과 농민수취가격의 유일한 변이는 자연적인 생산조건이나 소비중심지와의 거리에 따라 결정되

어야 할 것이다. 그러나, 현실적으로 공동시장제도에는 품목에 따라 강도에는 차이가 있지만 수요가 부족하거나 더 낮은 가격의 해외공급이 있을 경우 공동가격을 지지하기 위한 개입조치가 포함되어 있다.

공동농업정책의 두 번째 기본원칙인 공동체 농산물 우선원칙은 저가의 수입농산물과 국제가격의 변동으로부터 공동시장을 보호하기 위해 공동체에서 생산된 농산물을 수입품에 우선하여 구매한다는 원칙이다. 이 원칙은 수입 및 수출 관련 조치를 통해 실행된다. EU는 역내로 수입되는 농산물의 가격을 공동시장에서 형성되는 가격에 일치시키려고 한다. 국제가격과 EU의 최소보장가격간의 차이는 과거에는 가변수입부과금(variable import levies)으로 메워졌고, 우루과이라운드 협상 이후에는 점차적으로 고정된 관세로 대체되어 오고 있다. 국제가격이 역내가격과 동일하게 되도록 수입관세가 부과되는 한도에서는 유럽 내 상인들이 EU밖에서 농산물을 사오는 것이 유리하지 않으므로, 공동체 농산물을 우대하는 것이 된다. 그러나, 이러한 논리는 가변수입부과금의 경우 항상 들어맞지만, 관세 부과인 경우는 가변부과금 부과처럼 효과가 확실하지는 않다.

공동농업정책의 세 번째 원칙은 공동재정부담이다. 이 원칙은 유럽 농업지도보증기금을 매개로 하여 집행되며, 회원국들이 공동농업정책의 재정적 결과와 관련하여 공동으로 책임을 진다는 의미이다. EU가 농산물시장을 조직화하고 그에 대한 개입조치를 규정 및 적용하므로, 그러한 조치로 인한 재정적인 결과에 대해서도 책임을 부담하는 것이 논리적이다. 따라서 유럽농업지도보증기금의 보증부문은 공동시장제도에 의해 소요되는 모든 비용을 감당하고 있다. 동전의 다른 면이라 할 수 있는 세입 면에서는 EU 국가가 제 3국으로부터의 수입에 대해 징수하는 관세가 회원국들의 국고로 귀속되지 않고 공동체 예산을 위한 세입이 된다.

1993년 우루과이라운드 협상 타결의 배경이 된 1992년의 공동농업정책 개혁은 종래의 가격지지제도를 직접지불제도로 보완함으로써 공동농업정책의 근본적인 원칙에 영향을 주었다. 1992년의 개혁으로 사실상 혼합제도가 도입되었는데, 가격지지는 축소되었지만 농민의 소득은 직접소득보조금을 통하여 과거 수준으로 유지되었다. 다시 말하면, 가격지지의 축소를 농민의 소득에 대한 보조금으로 보상한 것이다. 이러한 혼합제도는 1999년에 확대되었다. 농촌개발에 대한 새로운 정책은 미래의 유럽 농촌지역을 위한 일관성 있고 지속가능한 틀의 수립을 추구하고 있다. 농촌개발정책은 종합적이고 통일적인 농촌개발 전략의 맥락 속에서 경쟁력 있고 다기능적인 농업분야 육성을 통해 시장분야의 개혁을 보완하려 하고 있다. 새로운 정책의 지도원칙은 책임의 분권화 - 따라서, 보조성(subsidiarity)과 동반자관계(partnership)의 강화 -와 회원국의 구체적인 필요에 따라 목표를 정하여 구체화되는 메뉴식 조치에 기초한 사업추진의 신축성에 있다.

공동농업정책에서 가격은 핵심적인 구성요소이며, 이를 둘러싼 용어는 매우 복잡하다. 이와 같은 복잡함이 나타난 것은 농산물가격이 수행하는 다양한 역할과 이러한 가격이 서로 다른 시장의 구체적인 조건에 적응해야 할 필요성 때문이다. 일반적으로 말하면, 공동농업시장에서 가격은 생산에 대한 지침 제공, 개입기구의 작동 촉발, 공동의 역외보호라는 세 가지 역할을 한다.

목표가격(target price : 곡물, 설탕의 경우) 또는 규범가격(norm price : 담배의 경우)이라고도 알려져 있는 지도가격(guide price : 쇠고기, 포도주의 경우)은 공동시장제도가 생산자들에게 보장하고자 하는 가격이다. 지도가격은 생계비의 변화와 각 품목의 수급변화에 맞게 매년 초 이사회에서 설정한다. 그러므로 지도가격은 그러한 가격이 존재하는 각 농업분야의 생산을 이끄는 역할을 한다.

개입가격(intervention price : 곡물, 설탕, 버터, 쇠고기, 담배의 경우) 또는 기본가격(basic price : 돼지고기의 경우)은 지도가격에서 일정 비율 낮게 설정되며, 각 회원국의 개입기구가 공동체에서 생산되고 농민들이 저장하고 있는 농산물을 사들여야만 하는 가격이다. 저장이 어려운 과실과 채소에 대해서는 철수가격(withdrawal price)이 설정되어, 그 이하로 가격이 하락하면 개입기구 역할을 하는 농민단체들이 공급 감소로 시장가격이 회복될 때까지 판매를 중단하고 잉여분을 증류나 자선용으로 돌리거나 폐기한다.

농산물 가격의 문제는 농산물과 식료품의 품질 문제와 연관된다. 이러한 농산물의 품질이나 특성은 종종 그 지리적 연원과 연관되어 있다. 농산물의 품질을 개선하기 위한 생산자의 노력에 대한 소비자의 주의를 환기시키기 위해 두 가지 이사회 규정이 마련되어 있다. 첫째 규정은 농산물에 대한 지리적 표시와 원산지 표시와 관련된 공동체 차원의 보호제도에 관한 것으로서, 집행위원회가 작성한 480가지 농산물과 식품의 명칭 목록이 첨부되어 있다. 이 규정은 특정 농산물이나 식료품이 보호된 원산지 표시나 보호된 지리적 표시로서 보호받기 위한 요건을 규정하고 있다. 다른 하나의 규정은 농산물의 이름을 등록하기 위한 장치를 도입함으로써 전통농산물(또는 식품)의 특정한 속성을 갖춘 농산물이라는 증명서(certificates of the specific characters of a traditional product)를 받고자하는 생산자가 그렇게 할 수 있도록 허용하는 규정으로서, 특정한 속성은 해당 농산물이나 식품을 같은 범주에 속하는 유사한 농산물이나 식품으로부터 구별해주는 특징이라고 규정되고 있다. 또 하나의 규정은 유기농산물(organic production)을 다루고 있다. 지리적표시와 원산지표시 규정에 따라 명칭이 등록된 농산물과 식품은 12개의 별이 들어간 EU의 상징물에 바탕을 둔 유럽연합의 상징(로고)을 부착함으로써 구별된다.

공동농업정책의 대외적 보호장치는 저가의 수입농산물로부터 유럽 농산물의 가격을 보호하는 것을 목표로 한다. 시장가격이 개입가격으로부터 지나치게 하락하는 것을 막기 위한 역내시장에 대한 개입 시도와 마찬가지로, 국경에서의 개입도 또한 저가의 수입농산물로 인해 유럽시장이 교란되지 않도록 방어하는 것을 목표로 한다. 문전가격(threshold price : 곡물, 설탕, 낙농제품, 올리브유) 혹은 수문가격(sluice-gate price : 돼지고기, 달걀, 닭고기)은 제 3국으로부터의 수입농산물이 EU 시장에 자유롭게 접근하기 위한 최저가격이다. 목표가격이나 지도가격이 존재하는 농산물의 경우, 문전가격은 운송비를 감안한 수입품의 판매가격이 목표가격 내지 지도가격과 같아지도록 하는 가격이다. 지도가격이 존재하지 않는 품목(과실 및 채소, 테이블와인)의 경우 참조가격(reference price)은 제 3국 농산물이 수입될 수 있으며 참조가격이 존중되지 않을 경우 세금이 부과되는 가격이다.

원래는 국제가격과 문전가격의 차이만큼의 가변 수입부과금이 부과되었다. 1993년 우루과이라운드 협상이 타결됨으로써, 이 차이가 이제는 고정된 관세를 통해 부분적으로 메워진다.

과거에는, 국내가격이 국제가격보다 높을 때에 농산물 수출업자들은 유럽시장에서의 구매가격과 국제시장에서의 판매가격간의 차이를 상쇄하기 위한 "수출환급금"으로 알려져 있는 수출보조금을 지급받았다. 우루과이라운드협상 결과 EU가 지급할 수 있는 수출보조 금액과 지원물량에 제약이 가해졌다. 1999년의 공동농업정책 개혁은 궁극적으로는 수출보조금이 없는 상태에서의 수출을 지향하고 있다. 현재 진행되고 있는 도하개발아젠다(DDA) 농업협상에서 EU는 수출환급금 외에도 미국이 많이 사용하고 있는 수출신용과 캐나다, 호주 등이 활용하고 있는 수출국영무역 등에 내재한 수출보조적인 요소도 수출보조와 동등하게 취급하여 감축해야 한다고 주장하고 있다.

나. 의사결정 과정

공동농업정책은 규정, 지침, 결정 등 구체적인 법규를 통해 성안되며 이 과정에 수많은 전문가들이 관여하고 있다. 집행위원회는 공동농업정책 분야의 모든 주요 제안에 대해 지역위원회(Committee of the Regions)와 경제사회위원회(Economic and Social Committee)의 자문을 받고 있다. 경제사회위원회는 농민을 포함한 다양한 직업군의 전문가들로 구성되어 있다. 또한, 집행위원회는 공동농업정책의 성안과 집행에 있어 농민들의 이해가 반영될 수 있도록 보장하기 위해 농민단체와도 긴밀히 협조한다. 이 때문에 유럽연합 차원에서 많은 농민단체가 활동하고 있다.²⁾

이 밖에도, 특정한 농업이슈에 대한 전문적인 자문을 받기 위해서 집행위원회는 개개 품목 또는 품목군별로 자문위원회(advisory committee)를 설립하였다. 이 위원회에는 농산물생산자, 농업협동조합, 농기업 및 식품생산기업, 농산물 및 식품 상인, 농업노동자 및 식품산업 노동자, 소비자 등의 사회경제적인 이익집단이 포함되어 있다. 자문위원회는 집행위원회의 성안단계에 제시된 제안에 대해 의견을 제시한다. 자문위원회가 투표를 실시하는 것은 아니며 자문위원회의 의견이 어떤 식으로든 집행위원회를 구속하는 것은 아니다. 그러나, 자문위원회를 통해 집행위원회는 주요한 농업정책 분야에 대한 이해관계인의 견해를 알 수 있으며, 참여자들은 종종 자문위원회를 대화와 정책결정에 대한 참여의 기회로 인식하고 있는데, 이 점은 매우 다양한 이해관계를 포함하고 있는 분야에 대해 합의에 기초한 정책을 형성하는데 있어 매우 중요한 요소이다.

2) 가장 중요한 단체로는 농민단체 대표격의 조직인 유럽연합 농민단체위원회(COPA : the Committee of Agricultural organizations in the European Community)와 농업협동조합을 대표하는 유럽연합농업협동조합총합위원회(COGECA : the General Committee for Agricultural cooperatives in the EC), 그리고 농식품산업계를 대표하는 농업과식품산업위원회(CIAA : the Commission of the Agriculture and Food Industries)를 들 수 있다.

회원국의 전문가들로 구성된 과학위원회(Scientific Committee)들은 소비자의 건강이나 식품안전과 같은 매우 중요한 사안에 대해 집행위원회에 대해 자문한다. 여덟 개의 과학위원회는 일년에 열 번 정도 회합하며, 집행위원회는 법률적 요구가 있거나 적절한 사안이 있는 경우 과학위원회의 자문을 받는다. 과학운영위원회(A Scientific Steering Committee)는 각 전문분야간 협력과 관계된 역할을 한다. 과학운영위원회의 과업 중 하나는 소비자의 건강과 관련된 사안에 대한 종합적인 입장을 제공할 수 있도록 과학위원회들의 작업을 조정하고, 다른 과학위원회의 소관에 속하지 않는 사안, 예를 들면 전염성해면상뇌증(TSE : transmissible spongiform encephalopathies)과 같은 사안에 대한 자문을 실시하는 것이다. 과학위원회, 특히 과학운영위원회의 운영은 우수함, 독립성, 투명성의 원칙에 기초하여 이루어진다.

집행위원회가 이와 같은 내부절차를 거쳐 공동농업정책의 법안(규정, 지침, 결정)을 제안하면, 이사회는 농업특별위원회(Special Committee on Agriculture : SCA)라는 회원국 고위관료로 구성된 위원회에 검토를 지시한다. 즉, 다른 분야의 경우 상주대표자회의(Coreper)가 하는 역할을 농업특별위원회가 수행하는 것이다. SCA의 검토가 끝난 법안을 이사회가 채택함으로써 공동농업정책이 결정된다.

이사회에서 기본 법안이 채택되고 나면 공동농업정책의 관리가 뒤따른다. 공동농업정책의 관리는 집행위원회와 이사회의 공동책임이거나 집행위원회 단독책임이다. 기본 법안의 적용이라 할 수 있는 농산물가격의 결정과 같은 일반적인 정책결정에는 다음과 같은 완전절차(full procedure)가 적용된다. 먼저 집행위원회가 전문조직의 자문을 받은 후 이사회에 제안서를 제출하면, 이사회는 구주의회와 지역위원회와 경제사회위원회와의 협의를 거쳐 결정한다. 시장제도나 기본적

기준의 조정과 같이 장기간에 걸쳐 적용되는 관리 관련 규정에 대해서는 간이절차(medium-length procedure)가 사용된다. 집행위원회가 이사회에 조치를 제안하면, 이사회는 구주의회나 경제사회위원회의 자문을 거치지 않고 결정한다.

수 주 내지 수개월에 걸쳐 적용되며 엄밀한 의미에서 기본규정이나 관리 관련 규정에 대한 집행적 성격의 규정은 관리위원회절차(management committee procedure)를 이용하여 집행위원회가 채택하는데, 정책은 관리위원회의 의견을 들은 후 집행위원회가 결정한다. 관리위원회들은 특정분야를 다루는 회원국 대표들로 구성되어 있다. 관리위원회는 농산물시장의 관리에 대한 집행위원회의 계획에 대해 의견을 제시한다. 곡물, 유제품, 쇠고기, 포도주, 과일 및 채소류 등 품목별로 관리위원회가 설치되어 있다. 특히 주목해야 하는 중요한 관리위원회로 유럽농업지도보증기금위원회(Committee of the EAGGF)가 있는데, 이 위원회는 농산물시장이나 가격, 소득지지 정책 등에 적용되는 규정 등 유럽농업지도보증기금의 보증부문을 전적으로 취급한다. 또 하나 주목해야 할 위원회는 농업구조및농촌개발위원회(Committee on agricultural structures and rural development : STAR)로서, 유럽농업지도보증기금의 지도부문의 관리에 대해 집행위원회를 보좌한다. 모든 회원국의 대표로 구성되는 규제위원회(Regulatory Committee)는 식품안전 관련 입법, 공동 수의 및 식물위생 기준 등과 같은 일반적인 분야에 적용되는 규정에 대한 결정에 있어 관리위원회와 유사한 역할을 한다.

관리위원회는 가중다수결방식(qualified majority)으로 의결한다. 관리위원회와의 협의 후에 집행위가 결정할 수 있도록 이사회로부터 권한을 위임받은 경우, 집행위원회는 채택하고자 하는 조치의 초안을

적시에 적절한 위원회에 제출해야 한다. 관리위원회가 호의적인 의견을 내거나 의견을 전혀 내지 않을 경우, 집행위원회는 계획한 조치의 채택을 진행시킬 수 있다. 부정적인 의견이 제시될 경우에도, 집행위원회는 조치를 채택할 수 있지만 반드시 이사회에 이를 통보해야 하며, 이사회는 한 달 안에 가중다수결에 따라 상이한 결정을 내릴 수 있다.

규제위원회의 투표규칙도 관리위원회의 규칙과 동일하다. 그러나, 규제위원회의 의견은 집행위원회에게 구속력이 있어서, 규제위원회가 호의적인 의견을 내지 않으면 집행위원회는 조치를 채택할 수 없다. 규제위원회가 집행위원회가 제안한 조치에 대해 호의적이지 않은 의견을 제시하거나 의견을 제시하지 않았을 경우, 집행위원회는 잠정적인 조치까지를 포함하여 어떠한 결정도 내릴 수 없으며 즉시 이사회에 제안을 이송해야 한다. 이사회는 각 조치별로 정해진 시한 내에 결정을 해야 하는데, 시한은 어떤 경우에도 3개월을 초과하지 않는다. 만약 이사회가 정해진 시한 내에 조치를 취하지 않으면 집행위원회가 최초에 제안한 대로 조치가 채택된다. 시한 내에 이사회가 단순다수결에 따라 제안을 기각할 경우, 집행위는 결정을 내리지 못하지만, 동일한 제안이나 다른 조치에 대해 규제위원회와 재차 협의할 수 있다.

다. 공동농업정책에 대한 재원조달 및 관리

EEC조약 40조는 농산물에 대한 공동시장이 목적을 달성하기 위해 하나 또는 수 개의 농업지도 및 보증기금을 설치하도록 규정하고 있다. 농업분야에서 처음으로 마라톤협상이 벌어지고 있던 1962년 1월 이사회는 농업분야에 대한 다양한 시장 및 구조 관련 지출에 대한 재원 조달을 위해 단일기금을 설치하기로 결정하였는데, 이것이 유럽농업지도보증기금(European Agricultural Guidance and Guarantee fund : EAGGF)이다. 기금은 1962년에 설립되었지만, 공동농업정책에

대한 재원조달에 대한 타협은 1970년에야 이루어졌다.

기금의 보증부문은 특히 농산물 시장기구, 시장지지와 특정지역의 농촌관련 조치를 수반하는 농촌개발 관련 조치에 대해 자금을 공급한다. 공동농업정책 관련 규정은 농촌개발정책에 대한 자금공급을 지역적인 맥락에 따라 보증부문 또는 지도부문에서 하도록 규정하고 있다. 그에 따라, 보증부문은 새로운 Objective 2 지역(구조적 어려움을 겪고 있는 지역)과 구조기금상의 Objectives 1(발전이 뒤쳐진 지역) 및 2 지역 이외의 농촌지역에 대한 농촌개발정책에 대해 공동체의 지원자금을 공급하고 있다. 보증부문은 또한 공동농업정책에 대한 홍보 외에도 특정한 수의 및 식물위생조치에 대해서도 자금을 공급한다. 지도부문은 LEADER+로 알려진 농촌개발조치와 Objective 1지역에 대한 조치에 대해 자금을 공급한다(보증부문에서 지원되는 농업환경 관련 조치, 조기은퇴 조치, 산림관련 조치, 조건불리지역 농업 지원계획은 제외).

유럽농업지도보증기금은 EAGGF 위원회(회원국 대표로 구성되며 의장은 집행위원회 관계자가 맡음)의 도움을 받아 집행위원회가 운영한다. 집행위원회는 관리위원회 운영절차에 따라 기금에 영향을 미치는 모든 사항에 대해 의무적 혹은 선택적으로 EAGGF 위원회의 자문을 받는다. 기금관리에 대해 집행위원회가 전적으로 책임을 부담하기는 하지만, 집행위원회는 회원국의 조직이나 정부기관을 통하여 공동체의 농산물 시장에 대한 개입을 위한 지출을 한다.

2003년 기준 EU 예산의 42% 정도가 공동농업정책에 할애되고 있으며, 이는 구주연합 국민총생산의 0.6% 정도에 해당한다. 공동농업정책 예산의 비중은 1980년대 후반 한 때 전체 EU예산의 70% 정도를 점하여 재정위기를 초래한 적도 있었다. 이와 같이 거대한 농업예산의

규모를 고려하면, 기금이 올바르게 사용될 수 있도록 유도하고 사기를 방지하기 위한 적절한 장치를 도입함으로써 공동농업정책 예산의 신뢰성을 확보하는 것이 필수적이다. 농업관련 지출의 대부분은 회원국들이 관리하며, 따라서 보조금을 관리하고 점검하는 책임은 회원국들의 주요한 책임중 하나다.

그러나, 기금위원회의 도움을 받아 회원국 수준에서 효과적인 제도와 절차의 수립 여부, 회원국들이 제시한 회계 관련 정보의 정확성과 완전성 여부, 지출이 특정한 규칙과 규제를 준수하면서 이루어지는지 여부 등을 확인하는 일은 명백하게 집행위원회의 책임이다. 집행위원회는 회원국의 보조금 지급 및 회계제도가 믿을만하고 공동체의 표준을 충족하는지 검증하며, 만족스럽지 못한 경우 계좌청산절차를 통하여 관련 지출의 전부 또는 일부에 대한 자금지원을 거부한다.

4. 농촌개발과 구조정책

통일적인 규정과 중앙집권적인 관리를 요하는 시장기구 및 가격정책과는 달리, 사회구조적 정책은 서로 다른 지역별 특수상황에 맞게 조정되어야 한다는 점에서 회원국들의 역할이 더 큰 영역으로 남아있다. 그러나, 경제적·사회적 결속을 촉진하고 공동체내 생산자간 불평등한 경쟁조건 형성을 방지한다는 차원에서 구조정책에 대한 청사진 제시와 감독은 집행위원회의 관할권 안에 들어와 있다. 따라서, EU는 이사회 규정을 통해 공동농업정책하에서 공동체의 보조제도에 대한 통합 관리통제시스템(IACS : Integrated Administration and Control System)을 수립해 놓고 있다.

공동농업정책에는 농업구조 개선을 지원하기 위한 조치들이 1972년부터 이미 도입되어 있었다. 거의 20년 동안 그와 같은 조치들을 통

하여 농업구조정책을 농촌지역의 보다 광범위한 경제적·사회적 맥락과 통합하려고 노력했고 일부 성공사례도 있다. 1992년의 공동농업정책 개혁은 최대의 토지사용자로서 농업의 환경적 측면을 강조하였지만, 농촌정책은 여전히 다기화되고 복잡한 수단을 통해 수행되었다. 1999년의 개혁은 시장의 변화, 시장정책과 무역규범, 소비자의 수요와 선호, 공동체 확대라는 측면에서의 새로운 현실과 추가적인 변화에 적응할 수 있게 방향을 전환하도록 유도했다. 이러한 변화는 농산물 시장 뿐 아니라 농촌의 지역 경제 일반에도 영향을 미치고 있다. 따라서, 현재의 농촌개발정책은 농촌지역 경쟁력의 회복과 제고를 통해 이 지역의 고용유지와 창출에 기여하는 것을 목표로 하고 있다. 개혁된 농촌개발정책은 유럽농업지도보증기금의 두 부문 모두를 활용한 단일한 수단을 통해 공동체 내의 모든 농촌지역을 포괄하고 있다.

가. 농촌개발정책에 대한 유럽농업지도보증기금(EAGGF)의 자금 지원

2000-2006년간의 농촌개발사업과 그에 부수되는 조치에 대해서는, 그 지역적 맥락에 따라 EAGGF의 지도부문 또는 보증부문에서 자금지원이 이루어진다.

조기은퇴농 지원, 조건불리지역 및 환경제약지역에 대한 지원, 농업환경관련 조치 및 조림사업에 대해서는 공동체의 모든 지역에 대해 보증부문에서 지원된다. 기타 농촌개발조치에 대해서는 Objective 1 지역의 경우 지도부문에서, 기타지역에 대해서는 보증부문에서 지원된다.

나. 농촌개발정책의 원칙과 목표

EC 조약의 농촌개발 관련 조항에 따르면, 농촌개발정책은 Objective 1 지역과 Objective 2 지역의 경제적·사회적 결속에 기여해야 한다.

공동 농촌개발정책은 EAGGF를 통한 농촌개발 지원에 대한 규정에 바탕을 두고 있다. 단일한 공동농촌개발정책의 목표는 농업생산구조 현대화 과정을 적절히 지원하고, 농촌인구의 필요, 농촌지역의 복잡한 경제사회 구조, 종종 취약하지만 풍부한 자원을 지닌 농촌환경의 필요에 부응하는 것이다. 보다 구체적으로, 농촌개발을 위한 조치는 다음과 같은 목표를 내걸고 있다.

첫째, 농림업 분야의 경쟁력강화이다. 이와 관련해서는 농가의 현대화와 고품질 농산물의 가공 및 유통이 강조되고 있다. 이에 더해, 젊은 농민의 확보와 보다 나은 조기은퇴 여건의 확립을 통해 농가의 활력을 높이는 것도 과제이다. 산림분야는 처음으로 농촌개발의 중요한 요소로 인식되고 있으며 산림이 생태적 기능을 하는 지역에서 새로운 지원이 이루어지고 있다.

둘째, 농촌지역의 경쟁력강화이다. 이와 관련해서는 농촌지역의 삶의 질 유지와 새로운 활동으로의 다각화 촉진이 주요 목표이다. 이와 같은 정책수단들은 농민과 그 가족, 그리고 보다 광범위한 농촌사회를 위한 대체소득 및 취업원 창출을 위해 고안되고 있다.

셋째, 환경 및 유럽의 독특한 농촌 문화유산 보존이다. 환경친화적인 영농방법을 촉진하기 위해 농업환경 관련 조치들이 도입되고 있다. 이러한 농업환경 관련 조치들은 새로운 세대의 농촌개발사업에서 유일

한 의무적인 요소이며, 농업의 다원적 기능을 인식하도록 하는 결정적인 조치이다.

EU의 새로운 농촌개발정책은 공동농업정책의 두 번째 지주(second pillar)로 자리 잡고 있으며, 경쟁력을 회복·제고하여 고용유지에 기여하는 것을 목표로 농촌지역의 미래에 대한 일관성있고 지속가능한 틀의 제공을 목표로 하고 있다. 구조조정 차원의 개입은 다각화와 농촌지역의 경제적 구조 확충에 우선순위를 두고 있다. 또한 구조 차원의 개입은 인구의 안정화에 기여할 수 있도록 새로운 일자리를 창출하고 새롭고 추가적인 소득원을 개발하기 위해 농촌의 내생적인 잠재력을 개발하는 것을 목표로 하고 있다. 농촌개발정책의 네 가지 기본원칙은 다음과 같다.

첫째, 사업추진과 자문을 대소규모 지방단위(regional and local)로 분권화함으로써 얻어지는 보충성과 동반자관계이다.

둘째, 대체소득원에 대한 강조와 함께 농촌 문화유산의 유지를 포함한 소비자와 보다 광범위한 사회의 기대에 부응하기 위해 농민들이 제공하는 다양한 서비스에 대해 보상하는 다원적 기능이다.

셋째, 농촌서비스의 개발과 국토 및 농촌 문화유산의 유지를 통해 새로운 소득과 취업원을 창출하도록 함으로써 농촌경제의 개발을 도모하는 다분야적 접근(multi-sectoral approach)이다.

넷째, 회원국과 지역의 필요와 환경에 따라 집행되는 메뉴에 기초한 전략적이고 통합된 사업의 집행을 통해 얻어지는 효율성과 융통성이다.

다. 농촌개발 정책수단

농촌개발 정책수단은 농가의 투자, 젊은 농민의 정착, 직업훈련, 조기은퇴, 조건불리지역과 환경적 제약 하에 있는 지역에 대한 지원, 농산물의 가공 유통 개선, 농업적 환경의 유지, 조림사업 등을 지원한다. 농촌개발 지원은 앞서 예시된 사업이 아니더라도 농촌지역의 적응과 발전을 촉진하기 위한 조치에 대해서도 이루어질 수 있다. 그와 같은 활동에는 농지의 개량과 재분배, 고품질 농산물의 유통, 농촌지역의 주요 서비스 개발, 마을 개량과 농촌 문화유산의 보호, 관광과 수공업의 진흥 등이 포함된다.

농가의 투자에 대한 지원사업은 농가의 소득·생활·작업 및 생산조건 개선을 위해 지원된다. 이 분야의 투자는 생산비 절감, 농업생산의 개선과 다각화(시장 개척이 불가능한 경우는 제외), 농산물의 품질·자연 환경·보건 및 위생조건의 개선 등을 목표로 해야 한다. 환경, 위생 및 동물후생에 대해 최소한의 조건을 준수하고 농민이 적절한 능력을 보유하고 있을 때만 보조금이 지급된다.

젊은 농민의 정착을 위한 지원은 40세미만으로서 적절한 능력을 갖추고 처음으로 농업에 정착하고자 하는 가계주를 대상으로 한다. 지원을 받고자 하는 농가는 자립능력이 있고 환경, 위생 및 동물후생에 대한 최소한의 조건을 준수해야 한다. 지원은 정착에 필요한 자금을 지원하기 위한 단일보조금(single premium) 또는 대출금에 대한 이자 보조 형태를 띤다.

직업훈련에 대한 지원은 농림업 종사자의 직업기술과 능력향상을 목표로 시행된다. 품질향상 및 환경에 도움이 되는 생산이 강조된다. 산림경영주 및 산림관련 종사자 뿐 아니라 농업활동 및 구조개선에 관

계된 모든 사람을 대상으로 한다.

조기은퇴 지원은 55세 이상으로 10년 이상 농사를 지었으며 아직 은퇴연령에 이르지 않은 농민이 모든 상업적 영농활동을 결정적으로 중단하는 경우 지원된다. 이 사업은 같은 연령대의 사회보장제도에 가입해 있는 농업근로자(농가내 조력자 또는 유급 농업근로자)로서 5년 이상의 기간동안 노동시간의 반 이상을 할애하던 자가 농업을 중단하는 경우에도 지원된다. 이 사업은 고령농가에게는 충분한 소득을 보장하면서 경영을 이양하거나(해당 농가가 이윤이 남는 경우) 해당 농지를 비농업적 용도(임업 또는 환경 목적의 유보 등)로 전환하도록 하는데 있다.

조건불리지역(산악지역, 특정한 조건불리지역 또는 그와 같이 취급되는 지역 등) 농민에 대한 지원은 지속가능한 농지 활용, 국토의 유지, 환경적 요구 충족 등을 목표로 보상적 지불(compensatory allowances)의 형태로 지급된다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 농민은 환경보호, 국토유지와 지속가능한 농업이라는 요건에 부합하는 보통의 모범영농관행을 활용하면서 5년 이상 농사지을 것을 약속해야 한다.

농업환경 지원(agri-environmental measures)사업은 농촌지역의 지속가능한 발전을 지원하고 환경서비스에 대한 점증하는 사회의 수요를 충족시키기 위해 고안되었다. 보조금은 환경, 자연자원, 토양 및 유전적 다양성을 보호하고 경관 및 국토를 유지하는 데 대한 점증하는 수요에 부합하는 영농방법을 채택하는 농민에게 지원된다. 보조금을 지급받기 위해서는 보통 모범영농관행 이상을 지키겠다고 약속해야 한다. 보조금액은 사업 참여로 인해 추가로 발생한 비용 또는 상실된 소득과 유인제공필요성에 기초하여 계산된다.

경제적으로 활력 있고 환경, 위생 및 동물후생 관련 최소기준을 준수하는 기업은 농산물의 가공과 유통을 개선 또는 합리화하기 위한 지출에 대한 지원을 받을 수 있다.

라. SAPARD : 신규가입예정국의 농업·농촌개발 지원 프로그램

EU 신규가입국들이 공동체시장에 완전히 참여하기 위해서는 엄청난 양의 EU법규(acquis communautaire)를 받아들여야 한다. 이와 같은 사실은, 농업분야에서 예를 들자면, 동식물위생조치와 동식물의 자유이동 분야에 대한 법규를 조화시켜야 한다는 의미이다. 동시에, 중동구 10개국의 신규가입은 EU 공동농업정책 운영에도 상당한 부담이 되기도 한다. 중동구국가의 신규가입으로 현 EU회원국의 대략 1/3 정도의 구매력을 가진 1억 명 이상의 새로운 소비자가 늘어난다. 동시에 농지는 절반 정도 늘어나며 농업노동력은 배가된다. 신규가입국들의 통합을 촉진하기 위해 Phare program하의 목표에 초점이 맞춰진 지원 외에 ISPA로 알려진 지역정책과 SAPARD로 알려진 농업·농촌개발 지원정책이 도입되었다. 이와 같은 가입전 지원은 가입예정국들의 가입준비를 지원하는 동시에 신규가입국 당국과 관련기관들이 공동체의 지원조치 집행에 사용되는 방법에 익숙해지도록 하는 역할도 한다.

SAPARD는 10개 중동구 신규가입국의 가입전 시기에 대한 지속가능한 농업 및 지속가능한 농촌개발에 대한 지원의 틀을 제공하였다. 공동체 차원의 가입전 지원(전체 공공지출의 75%이내)은 특히 가입예정국이 경제를 지속가능한 방법으로 적응시키고 개혁된 공동농업정책 등 EU의 기존법규 집행에 익숙해지도록 하기 위해 고안되었다. 그러나, 그와 같은 지출은 농수산물 가공구조의 개선, 수의 및 위생 관련 통제 및 품질관리, 생산자단체 육성, 통합된 농촌개발정책 및 농업환경적 조치 등 각 가입예정국이 우선순위를 부여한 분야에 적용되도록 되

어 있다.³⁾

3) SAPARD사업은 가입예정국이 부여한 우선순위에 따라 다음과 같은 사업에 대해 지원될 수 있다.

- 농가의 개선
- 농수산물의 가공 및 유통 개선
- 식품의 품질과 소비자 보호를 위한 농산물 품질 및 동식물 위생 관리 관련 구조개선
- 환경 및 국토보전을 위한 농산물 생산방법
- 다양한 경제활동과 대안적인 소득원 발굴을 위한 개발과 다각화
- 재해지원 및 농가관리 서비스
- 마을 개량 및 개발, 농촌 전통문화의 보호와 보전
- 토지개량과 교환·분합
- 토지대장의 작성과 개선
- 직업훈련 개선
- 농촌하부구조의 개발과 개선
- 농업용수 관리
- 농지에 대한 조림, 사유림에 대한 투자, 임산물의 가공과 유통 등 임업 관련 지원