

EU 농식품정책 동향 및 분석

2008. 4.

농림수산식품부 국제농업국
주벨기에대사관겸유럽연합대표부

목 차

I. EU 공동농업정책 개혁

I-1. EU 공동농업정책 변천과정	7
I-2. 최근 EU 공동농업정책 개혁동향	14
I-3. 향후 EU 공동농업정책 개혁 전망	28

II. EU 농업시장 및 정책 분석

II-1. 식량인플레이션의 원인과 대응방향	34
II-2. EU 농업예산 집행 및 통제방식	43
II-3. EU 낙농시장 및 낙농정책분석	55
II-4. EU의 새로운 농촌개발정책(2007-2013)	70
II-5. EU의 농산물 교역변화요인 분석	88
II-6. 루마니아, 불가리아 농업조망	99
II-7. EU 과일/채소 공동시장 운영제도 운영현황	107
II-8. EU 바이오연료 정책과 시사점	118

III. EU 농식품 정책동향

III-1. 공동농업정책

III-1-1 농업보조금 명단공개	128
III-1-2 공동농업정책에 대한 여론조사 결과	129
III-1-3 우유쿼터 폐지관련 공청회	132
III-1-4 포도주 개혁법안 합의.....	134
III-1-5 포도주 개혁법안 제출.....	136

Ⅲ-1-6 공동농업정책 건전성평가 구상	144
Ⅲ-1-7 과일 채소 개혁방안 합의	148
Ⅲ-1-8 농가상호준수의무 개선방안	149
Ⅲ-1-9 농산물 공동시장제도 법규통합.....	151
Ⅲ-1-10 식품품질인증 컨퍼런스	152
Ⅲ-2 농식품 위생 및 검역정책	
Ⅲ-2-1 복제동물 유래식품 승인 및 안전성 논의동향	156
Ⅲ-2-2 2007-2013 동물위생전략	158
Ⅲ-2-3 동물복지 여론조사결과.....	160
Ⅲ-2-4 식품사료긴급경보시스템(RASFF) 운용실적.....	161
Ⅲ-2-5 EU BSE 국가분류기준 개정	162
Ⅲ-2-6 EU 전염성해면뇌증(TSE) 입법추진계획	163
Ⅲ-3 농업시장 동향 및 정책대응	
Ⅲ-3-1 2007-2014 EU 농산물시장 및 농가소득 전망	167
Ⅲ-3-2 돼지고기 수출보조금 재도입.....	169
Ⅲ-3-3 곡물수입관세 유예조치	170
Ⅲ-3-4 바이오작물 재배지원면적 조정	172
Ⅲ-3-5 의무휴경 일시폐지	173
Ⅲ-3-6 2007 농산물 해외관측지원 프로그램	174
Ⅲ-4 농업통상분쟁	
Ⅲ-4-1 EU - 미국 닭고기 분쟁동향	176
Ⅲ-4-2 브라질산 쇠고기 수입제한조치 후속동향	179
Ⅲ-4-3 브라질산 쇠고기 수입제한조치	181

IV. EU 공동어업정책

IV-1. EU 공동어업정책 개관

IV-2. EU 공동어업정책 동향

IV-2-1 수산부산물 해양투기 금지구상	195
IV-2-2 북대서양 항구통제계획	197
IV-2-3 불법, 비보고, 비규제(IUU) 어로행위 철폐종합대책	198
IV-2-4 전자항해일지 도입	200

V. 참고자료

V-1. EU의 GMO승인 및 표시제도	203
V-2. EU 농산물 계절관세 및 진입가격 제도	216
V-3. EU 지리적 표시 보호제도	220
V-4. EU 중소 주류업체 세금감면제도	229
V-5. 공동농업정책 의사결정 과정	233
V-6. EU 회원국 농식품부 및 각료명단	244
V-7 EU 농식품정책 정책자료 소스	246

본 정책 자료집은 주벨기에대사관겸유럽연합대표부에 근무하고 있는 조재호 농무관이 2006.9 - 2008.4.까지 EU 농식품 정책추진 동향보고자료를 토대로 작성한 것입니다.

I . EU 공동농업정책 개혁

I -1. EU 공동농업정책 변천과정

EU의 공동농업정책(Common Agricultural Policy)은 공동시장제도에 기초를 두고 있으며 공동체 내의 교역장벽을 제거하고 역외농산물에 대응해 EU 농산물시장을 보호하는 역할을 하고 있다. 공동농업정책은 EU 초기 공동정책이면서도 매우 복잡하기 때문에 유럽통합에 관심을 갖고 있는 사람들에게 흥미로운 대상이다. 2차 세계대전이 끝난 후 1962년 공동농업정책이 태동된 배경에는 식량공급부족(1967년 곡물자급율이 83.9%에 불과), 불충분한 농촌지역의 복지, 높은 농촌인구비중, 낮은 농업생산성의 문제가 있었다. EU 출범의 기초가 된 로마조약에는 다음과 같은 공동농업정책의 목표가 명시되었다.

- 1) 기술진보의 촉진 등을 통한 농업생산성 향상
- 2) 농가 개인소득의 증대를 통한 적절한 생활수준 보장,
- 3) 농산물 시장 안정화,
- 4) 농산물 공급에 대한 접근 가능성 확대
- 5) 소비자에게 합리적 가격으로 식량을 공급

초기 공동농업정책의 기본운영체제는 강력한 가격지지와 국경보호조치를 통해 역내가격을 높은 수준으로 유지하면서, 국가가 역내 농산물을 보장된 가격으로 무제한 구매하고, 과도하게 재고가 쌓이는 경우에는 이를 역내가격과 수출가격 차이만큼을 수출보조금으로 지급하여 역외에 수출함으로써 역내 농산물의 판로를 확실하게 보장하는 체계였다. 또한, 수입농산물에 대해 수입가격과 역내 가격만큼의 차이를 부과하는 가변부과금 제도에 의해 역내가격이 아무리 높아도 역외농산물의 수입이 크게 늘 수 없게 되어 있었다.

이러한 농업정책의 추진으로 EU는 1970년대 이후 순수출국으로 전환되었고 1984년 곡물자급율이 101%에 달하는 등 식량공급문제를 단기간에 해결하는 효과를 거두었다. 그러나 시장상황과 유리된 과잉생산, 이를 처리하기 위한 구매와 수출보조에 들어가는 과도한 재정부담, 여

기서 야기되는 국제무역의 왜곡과 대내외적 비난이라는 부작용이 나타났다. 결국 초기 공동농업정책은 농업생산성 향상, 식량의 양적 확대, 소농구조 타파 등에서는 큰 성과를 보인 반면, 합리적 가격형성과 효율적 자원배분에는 실패하여 국제무역질서 왜곡의 주범이라는 비난을 받게되었다.

농산물 과잉공급 기조를 해결하기 위해 EU는 수 차례 공동농업정책개혁을 단행하였다. 첫 번째 개혁시도는 농산물 과잉생산과 재정부담 억제를 목표로 1988년에 이루어졌다. 기존에 무한정 수매를 허용해 오던 것을 품목별로 수매물량을 제한하기로 하였으며 농산물에 대한 지지가격을 인하는 조치를 단행하였다. 또한, 공동농업예산 팽창을 억제하기 위해 연도별 증가율을 EU 국민총생산 증가율의 3/4 이내로 제한키로 하였다. 그러나 1988년 1차개혁은 기대만큼의 큰 성과가 없었고 우르과이 라운드 협상이 막바지를 향해 다가가자 1992년 주요 농산물에 대한 지지가격 인하와 지지가격 인하로 인해 예상되는 농민들의 소득감소를 보전하기 위한 직접지불제도 도입을 골자로 하는 제2차 개혁(Mcsharry 개혁이라고도 함)을 단행하였다. 맥쉐린 개혁에서는 곡물지지가격의 30%, 쇠고기 지지가격의 15%를 인하하였고, 경종작물 재배면적의 일정부분을 의무적으로 휴경토록 하였으며 이러한 휴경을 조건으로 재배면적 내지 생산량에 비례하여 보조금을 지급하는 직접지불제도가 도입되었다. 아울러 환경보전에 대한 일반 국민의 관심이 높아지자 환경친화적인 영농방법에 대해서도 직접지불 보조금이 신설되었다.

1999년에는 2000-2006, EU 중기 재정의 틀을 짜기 위한 논의와 맞물려 주요 농산물에 대한 지지가격을 추가로 인하하고 농촌개발정책을 강화하며 직접지불제도의 기본골격을 유지하는 것을 주요내용으로 하는 이른바 "Agenda 2000개혁"이 추진되었다. EU의 권한이 증가되면서 회원국의 균형발전을 꾀하기 위해서는 추가적인 재정이 필요한 반면 공동농업정책을 추진하는데 과도한 예산이 지출되고 있어 농업부문의 구조조정이 필요한 시기였다. Agenda 2000개혁에서는 곡물지지가격의 15%, 쇠고기 지지가격의 20%를 추가적으로 인하하고 버터, 탈지분유

등 낙농제품의 지지가격을 15% 인하하였다. 이와 같은 지지가격 인하와 연동하여 직접지불액을 증액하고 의무휴경제도도 재배면적의 10% 수준으로 존치시켰다. Agenda 2000개혁의 중요한 특징중 하나는 농촌개발정책의 본격적인 등장이다. 농촌개발정책은 공동농업정책의 두 번째 지주(second pillar)라고 명명하면서 사업내용과 예산지원을 확대하였다. 이와 같은 개혁조치로 농산물의 과잉생산과 재고가 크게 감소되고 수출보조금이 대폭 줄어 재정부담이 낮아지는 등 성과가 있었다.

그러나 2000년 이후 EU에서는 광우병과 구제역 파동, 다이옥신 파동 등 대형사건이 지속적으로 발생하였다. 또한 EU 확대정책에 따라 농업 비중이 아직도 높은 중동구권 10개국의 EU 가입을 앞두고 공동농업정책의 예산부담이 다시 급증할 수 있다는 우려가 제기되었다. 아울러 DDA 협상에 대비하기 위해서는 역내외 가격차를 더욱 축소하고 시장 개방에 따라 불안정해 질 우려가 있는 농민소득을 더욱 안정시키기 위한 소득안전망 구축이 시급하다는 지적이 제기되었다. 이에 따라 Agenda 2000 개혁에 대한 중간평가(Mid Term Review)를 계기로 2003년 단일 농업소득직접지불제도(Single Farm Income payment) 도입을 주요골자로 하는 급진적인 개혁안이 채택되었다. 기존에 곡물, 쇠고기 등 품목별 생산량이나 면적과 연계하여 지불되던 직접지불 보조금을 생산과 분리하여 과거 (2000-2002) 실적에 기준을 둔 단일 형태의 보조금으로 전환하였으며, 쌀의 지지가격을 절반으로 인하하고 버터의 지지가격을 25%, 탈지분유 지지가격을 15% 인하하고 우유에 대해서는 지지가격제도를 폐지하였다. 또한 농촌개발정책을 한층 강화하기 위해 연간 수혜액이 5천유로 이상인 농가를 대상으로 직접지불금의 일부를 삭감하여 농촌개발예산으로 전환하는 조치를 단행하였다. 한편, 환경과 식품안전 등 소비자의 관심이 증대됨에 따라 농가가 보조금을 지급받기 위해서는 친환경농법, 식품안전, 동물복지, 농지보전 등의 의무를 준수토록 하고 이를 이행하지 않을 경우 보조금을 삭감하도록 하였으며(Cross-Compliance) 소득직접지불 보조금의 수혜 조건으로 환경 목적의 휴경 (재배면적의 10%)을 의무화 하였다.

EU는 중간평가개혁(MRT)을 통해 EU의 농업보조금 중 무역왜곡 보조금의 비중이 현저하게 낮추고 허용보조금의 지급비중이 높임으로써 DDA 농업협상 국내보조금 분야에서 상당히 적극적인 입장을 취하게 되었다.

위에서 살펴본 바와 같이 EU 공동농업정책은 지난 40여년간 다섯 차례의 개혁조치가 있었는데 가격지지 정책에 점진적으로 소득지지정책을 혼합해 나가는 방향으로 개혁이 추진되고 있다. 이러한 개혁조치는 EU의 공동농업정책이 결코 완벽하지 않으며 경험을 통해 배우면서 변화하는 국내외 환경에 정책을 적응해 왔다는 것을 의미한다. EU는 다양한 이해관계와 복잡한 정책의사결정과정을 가지고 있어 급격한 개혁조치보다는 점진적인 개혁을 추진해 왔다. 그러나 이러한 개혁조치들을 긴 세월을 두고 평가해 보면 정책패러다임이 근본적으로 변화했음을 알 수 있다. 특히 최근 15년간은 EU 농업정책의 근본적인 패러다임의 변화를 엿볼 수 있다. 가장 극명한 변화는 EU 공동농업정책이 추진하는 목표의 변화이다.

EU 협약 33조	2002년 EU 집행위
☐ 농업생산 및 생산성 증가 ☐ 농가소득 증대를 통한 적절한 생활수준 보장 ☐ 시장안정 ☐ 농산물의 안정적 공급 ☐ 소비자에게 합리적인 가격 보장	☐ 농업경쟁력 제고 ☐ 식품품질 제고 ☐ 농가소득 안정 ☐ 시장개방 및 충격 최소화 ☐ 환경보호 ☐ 농촌지역에서 농업유지

당초 EU 공동농업정책은 식량자급과 단일시장을 목표로 출발하였으나 UR협상, DDA 협상등 외부환경변화와 공동농업정책에 소요되는 재정지출 압박 등 내부 사정으로 인하여 정책전환이 불가피하였다. 1992, 1999, 2003년에 이루어진 개혁을 통해 유럽형 농업모델은 경쟁력 있고 다원적 기능을 수행하며 지속가능한 영농에 기초를 두게 되었으며 농산물 시장뿐만 아니라 농촌정책을 정책영역에 포함시키게 되었다.

EU 공동농업정책의 개혁과정에서 나타난 정책패러다임의 변화와 정책수단의 변화를 정리해 보면 아래 표와 같다.

<공동농업정책 패러다임과 정책수단의 변화>

	패러다임	정책수단
1958년 출범	☐ 시장단일성 ☐ 농가소득 증가 ☐ 공동체 농산물 우선 ☐ 식량자급 ☐ 재정확보 ☐ 농업구조개선	☐ 역내 농산물 자유이동 및 거래 ☐ 높은 공동 농산물가격 보장 (목표가격 설정, 우유, 설탕 공급 통제) ☐ 높은 국경보호 ☐ 수출보조금 ☐ 단일 공동농업예산 ☐ 소수의 지역프로그램
1992년 개혁	☐ 농업생산감축 ☐ 농가소득 유지 ☐ 통제된 무역개방 ☐ 재정지출 책임강화 ☐ 환경책임 강화 ☐ 구조개선	☐ 개입가격 감축 (목표가격 감축) ☐ 보상적 직접지불 도입 ☐ 강제휴경등 공급통제 강화 ☐ 통제된 국경보호 (수입쿼터 도입) ☐ 수출보조금 지급한계설정 ☐ 농업생산 가이드라인 ☐ 농업 환경조치 ☐ 농촌 지역프로그램 증가
1999년 개혁	☐ 농업경쟁력 개선 ☐ 농가소득 유지 ☐ 통제된 무역개방 ☐ 예산제약 ☐ 다원적 기능	☐ 개입가격 감축 확대 ☐ 공급통제 지속 ☐ 보상적 지불 ☐ 통제된 국경보호 ☐ 수출보조 한계 ☐ 예산 상한 설정 ☐ 농촌개발
2003년 개혁	☐ 농업경쟁력 제고 ☐ 농가소득 안정 ☐ 식품안전성 및 품질제고 ☐ 무역개방	☐ 개입가격 감축 ☐ 공급통제 감축 ☐ 생산 비연계(decoupling) 소득 직접지불 도입

	☐ 엄격한 예산통제 ☐ 농업의 지속가능성	☐ 상호준수의무 ☐ 국경보호조치 감축 ☐ 수출보조 폐지 ☐ 예산 상한 도입 ☐ 역진적 직접지불 ☐ 가격지지로부터 농촌개발로 예산전용(modulation) ☐ 농촌개발 확대
--	---	--

국가의 지원하에 통제된 시장하에서 보호로 대표되던 유럽농업의 패러다임은 농업구조개선과 세계화의 흐름속에 시장자유화 패러다임을 지향하고 있다. 이것은 국내시장에 대한 규제완화, 무역개방, 정부지원 없이 세계시장에서 경쟁하는 농업, 지방 농촌경제를 유지하는 농업의 역할을 의미한다. 그러나 이러한 시장자유화 패러다임은 유럽의 상황에 맞게 수정되어 정착하게 된다. 환경보호, 식품안전, 농촌사회의 활력유지라는 유럽의 가치를 접목시킨 것이다. 이것이 바로 다원적기능(multifunctionality)이다.

다원적기능을 강조하는 EU의 새로운 패러다임은 세가지 측면에서 특징을 가지고 있다. 첫 번째 특징은 매우 시장지향적이라는 것이다. 높은 가격보장, 정부의 과도한 시장개입은 세계시장가격에 근접한 개입가격 설정, 매우 제한된 범위의 시장개입으로 전화되었다. 대부분의 농가의 수입은 과잉생산된 농산물의 정부수매가 아닌 시장가격에서 나온다. 두 번째 특징은 농가 소득지지 방식의 전환이다. 처음 가격지지를 통한 농가소득 증대방식은 생산을 확대하는 효과를 갖고 있었다. 과도기에는 이러한 가격을 감축하는 보상적 차원에서 직접지불금이 지불되었다. 그러나 현재는 농가소득을 안정시키는 목적에서 생산과 연계되지 않은 직접지불금을 지원한다. 마지막 특징은 농업정책에 비농업적 이슈가 포함되었다는 점이다. 즉 환경, 건강, 농촌개발 등 공공재적 가치가 농업정책의 중요한 부분을 차지하게 되었으며 정부의 규제조치의 대부분은 이러한 목적을 달성하기 위해 취해진다.

EU의 농업정책 개혁은 마무리된 것이 아니라 현재 진행형이다. 시장지향적인 개혁조치를 진행하면서 한편으로는 2012년 이후 미래 농업정책 방향에 대해서도 활발히 논의를 하고 있다. 중간평가개혁(MTR) 조치 이후에도 EU는 개혁을 미루어지거나 미진한 분야에 대한 개혁을 계속 추진이다. 대표적인 것이 설탕분야, 포도주 분야, 과일 및 채소 분야 개혁이다. 설탕분야 개혁과 과일/채소분야 개혁은 정치적 합의를 도출하여 개혁을 추진 중이며 포도주분야 개혁도 진행되고 있다.

I -2. 최근 EU 공동농업정책 개혁동향

1. 설탕분야 개혁

EU에서 재배되는 설탕원료는 사탕무로서 2000년 당시 EU 회원국 (EU-15) 농업생산의 1.6%를 차지하고 있었다. 사탕무는 다른 곡물의 연작피해를 막아주는 품목으로 농가에 인기가 높았고 설탕에 대한 높은 가격지지 (631.9유로/톤, 백설탕 기준 국제가격의 3배 수준), 높은 관세 (톤당 약 500유로)로 보호수준이 높아 과잉생산되는 문제를 안고 있었다. 과잉생산된 설탕은 수출보조금을 지급하여 제3국에 수출하였는데 2001/2002년 당시 EU 설탕생산의 20%를 순수출하고 있었다. 또한 ACP 국가, 인도산 설탕에 대해서는 무관세, 무쿼타 시장접근을 허용하고 일정물량은 역내 지지가격 수준으로 구매한 반면 설탕 수출경쟁력이 높았던 호주, 브라질, 태국 등은 높은 관세로 인해 수출에 어려움을 겪고 있었다.

이와 같이 EU 설탕분야는 사탕무 재배농민, 설탕 가공업자, 설탕소비업체, 소비자, ACP 국가 등 개도국 등 다수의 이해관계가 복잡하게 얽혀있어 매우 민감한 분야이며 이 때문에 개혁추진 이전 30여년간 설탕 지지가격 인하없이 제도의 기본골격을 이어온 분야였다. 그러나 EU 설탕 보조금에 대해 설탕 수출국가들의 제소로 WTO 패널이 진행되면서 개혁추진이 불가피하다는 판단하에 EU 집행위원회는 강력한 개혁안을 제시하였다. 설탕분야 개혁을 위한 최초의 EU 집행위원회의 구상은 2004. 7월에 제시되었는데 설탕 지지가격을 2년간 33.3% 인하, 생산 쿼타 강제적 축소, 수출보조 지급 물량 대폭 축소 등을 담은 내용을 담고 있었다. 동 구상에 대해 사탕무 생산 농민단체, 제당업계, ACP 및 LDC국가 등의 반대가 만만치 않았으나 2005.6.22 발표된 실제 개혁안은 2004.7월안보다도 더 급진적인 내용을 담고 있었다. 6.22 개혁안은 설탕에 대한 지지가격을 2006/2007회계년도부터 2년간 39% 인하하는

것을 골자로 하고 있었으며, 피셔 보엘 농업담당 집행위원은 EU 설탕 산업이 장기적으로 지속가능하고 경쟁력을 갖기 위해서는 집행위 제안과 같이 강력한 개혁을 조기에 실시하는 외에는 대안이 없다고 강조하였다. 개혁안에 대해서 설탕산업의 경쟁력이 부족한 EU내 국가(주로 남유럽, 북유럽)들은 자국의 사탕무 재배 및 설탕공장 소재지역을 초토화시킬 수 있는 위험한 조치라는 비난과 함께 강력히 반발하였으며, 이들은 각료이사회에서 동 개혁안 채택을 저지할 수 있는 소수(Blocking Minority)를 형성하여 저항하였다. 그러나, 수차례 각료이사회 논의과정을 거친 후 영국 의장국이 제시한 안을 기초로 한 협상 과정을 통해 이행기간의 연장, 일부 생산과 연계된 보조금 지급 용인, 소득손실 보전비율 인상, 구조조정 보조금의 증액 등을 기초로 2006년 11월 농업 각료이사회에서 최종적으로 정치적인 합의를 도출하였다.

< 설탕 개혁안 합의 내용 >

- 2006/2007 유통년도부터 4년에 걸쳐 지지가격을 36% 인하(최초년도 -20, 차년도 -25, 차차년도 -30, 최종년도 -36%)
- 설탕 지지가격은 현재 631.9유로/톤에서 4년차에 404.4유로/톤으로 인하되며, 사탕무 지지가격은 총 39.5% 인하(43.63유로/톤 →26.4유로/톤)
- 지지가격 인하분의 64.2%를 농민들에게 보상하되, 단일농가소득직접지불에 포함하여 지원.
- 설탕생산쿼타의 50%이상을 포기하는 회원국에 대해서는 최대 5년간 소득손실의 30%까지를 생산과 연계하여 추가로 지급할 수 있도록 허용.
- 설탕에 대한 생산쿼타제도 연장을 포함하여 새로운 제도는 2014/15년까지 중간점검 조항없이 유지(No review clause).
- 가격지지를 위한 공공수매 등 개입제도(intervention system)는 4년간에 걸쳐 단계적으로 폐지하고 개입가격은 참조가격(reference price)으로 대체

- 2009/2010년까지는 60만톤의 설탕에 대해 참조가격의 80% 수준으로 공공개입제도 유지.
- 시장가격이 참조가격 이하로 떨어지는 경우에 대비한 안전장치로서 민간부문에 의한 저장제도(private storage system) 도입.
- EU내 설탕, 이소글루코스, 이눌립 시럽 생산 공장을 대상으로 4년간에 걸쳐 자발적인 구조조정 지원계획을 운영.
- 공장폐쇄 및 쿼타 포기 촉진, 구조조정 과정에서 나타나는 사회적, 환경적 영향을 완화하기 위한 보조금 지급.
- 보조금 수준은 시행 1,2년차에는 730유로/톤, 3년차 625유로/톤, 최종년도 520유로/톤.
- 이 보조금 중 일부를 공장폐쇄로 인해 영향을 받는 사탕무 생산자에게 지급할 수 있도록 허용.
- 생산쿼타가 일정 수준 이상으로 감축되는 회원국에 대해서는 작목다변화를 위한 추가적인 기금 지원.
- 재원은 쿼타 보유자들에 대해 부담금을 부과하여 조달.
- 사탕무는 비식용 목적으로 재배하는 경우에도 휴경보조금 지급이 허용되고 45유로/ha의 에너지작물 보조금 지급 대상이 됨.
- ACP국가, 인도, 최빈개도국에 대한 국제적인 약속은 유지하되, 특정 최빈개도국산 설탕 수입이 전년도 대비 25% 이상 늘어나는 경우 양허철회 등 무역구제장치(safeguard)를 발동할 필요가 있는지에 대한 검토를 자동적으로 개시토록 함.

이러한 설탕개혁안 합의로 EU는 DDA 홍콩 각료회의에서 보다 강화된 입장으로 협상에 나설 수 있었으나 실제 개혁조치 추진은 기대에 미치지 못하였다. EU내 시장균형을 회복하기 위하여 설탕공장을 대상으로 4년에 걸쳐 6백만톤(전체 생산량의 35%~40%수준)의 생산쿼터를 자율적으로 포기하는 자율구조조정계획을 추진하였으나 설탕 자율구조조정을 시행한 첫해에는 150만톤의 쿼터를 포기하였으며 시행 둘째해에는 70만톤만 쿼터를 포기하여 당초 2년차 목표인 5백만톤에 현저히 미달하였다. 이에 따라 EU 집행위원회는 2005년부터 추진해온 설탕분야 개혁조치중 설탕의 자발적 구조조정조치가 성과가 없다고 판단, 이에 대한 개선방안을 2007.5.7. 발표하였다. 주요 개선방안에는 사탕무 생산업자에게 지급될 수 있는 구조조정 보조금을 10%로 고정하고 사탕무 생산업자가 쿼터 포기시 237.5유로/톤 의 추가 보조금을 지급하며 (기 쿼터 포기자에게 소급적용) 사탕무 생산업자에게 설탕공장 쿼터의 10%까지 쿼터포기 권한 부여하는 방안이 포함되었다. EU 집행위는 2010년까지 자발적 구조조정이 실패할 경우 강제구조조정(compulsary quota cut)을 실시할 계획이다.

2. 포도주 개혁

전 세계 포도주용 포도 재배면적의 45%, 포도주 생산량의 65%, 소비량의 57%, 수출량의 70%를 차지하고 있는 EU의 포도주 분야는 기본적으로 공급과잉으로 인한 수급불균형 문제를 안고 있다. 포도주에 대한 공동시장제도 수립 직후 잠시 동안은 수급균형이 이루어졌으나, 시간이 흐르면서 생산은 현저하게 늘어나는 반면에 소비는 정체되고 급기야는 지속적으로 감소되는 추세가 지속되어 오고 있다. 포도주에 대한 공동시장제도는 처음에는 생산의 연차적 변동에 대응하기 위한 단순한 몇 가지 규제 장치만을 포함하고 있었을 뿐 생산에 대한 어떠한 제약도 포함되어 있지 않았다. 그 이후에는 사실상 판매를 보장하는 장치가 도입됨으로써 심각한 구조적 과잉문제로 발전하였다. 이에 따라 공동시장제도는 1978년부터 포도의 신규식재를 금지하고 과잉 생산

된 포도주는 증류토록 의무화하는 등 매우 개입주의적으로 변화하였다. 수급균형 달성을 위해 1980년대 후반 무렵부터 포도원 폐원보상 제도를 시행하였으나, 수급균형 목표를 달성하지는 못하였다.

UR 협상 결과 포도주에 대한 국경보호 장치가 완화된 가운데, 포도주에 대한 수요가 지속적으로 줄어들 뿐 아니라 기존 포도원으로는 충족시킬 수 없는 고급 포도주 중심으로 수요가 이동하는 상황이 계속됨에 따라, 이에 대응하기 위한 정책변화가 요구되었고 Agenda 2000 개혁의 일환으로 포도주 분야에 대한 개혁이 이루어졌다. 새로 수립된 포도주 공동시장제도는 EU내 포도주 수급상황을 개선하고, 생산자들이 시장의 변화에 맞게 생산을 조정할 기회를 부여하며, 포도주 분야가 항구적으로 경쟁력을 갖도록 하는데 목표를 두었다. 이를 위해, 포도원의 상당 부분에 대해 구조조정을 실시하여 역내 및 해외에 수요가 있는 제품을 생산토록 유도하는 데 정책수단의 초점을 두었다.

그러나, 현재까지도 EU의 포도주 수급상황이 현저하게 개선되었다는 징후는 보이지 않고 있다.

전 세계적인 관점에서 포도주 수급상황을 보더라도 공급이 수요를 초과하고 있는데, 2004년의 경우 전 세계 포도주 생산량은 28.7억 리터인데 소비량은 23억 리터에 머물렀다. 대표적인 포도주의 나라 프랑스의 경우 2004년에 5.9억 리터 가량의 포도주를 생산하였는데, 국내 소비량은 지난 1960년대부터 꾸준히 감소하여 40년 전에 비해 절반 수준으로 떨어진 상황이다. 과잉생산으로 인해 포도주 가격이 대폭 떨어지자 2005년 EU 차원에서 포도주를 증류하여 공업용 알콜로 전환하는 데 대해 보조금을 지급하는 사태까지 벌어졌다. 프랑스에 대해서는 1.5억 리터의 포도주 증류를 지원하기 위해 2.5억유로가 지원되었고, 스페인의 경우는 4억리터 증류에 대한 지원이 이루어졌다. 증류에 대한 보조금을 지급받는 대가로 프랑스는 기존에 이루어지던 포도원 폐원 외에 추가로 18,000ha를 더 폐원키로 합의한 바 있다. 주로 과잉생산을 방지하거나 이미 과잉 생산된 포도주 처리 비용에 주로 사용되는 EU의 포

도주 분야 예산은 2004년에 12억 유로 이상, 2005년에는 13억 유로 이상이 소요되었으며, 4.5억 유로 정도가 포도원 구조조정에, 6억 유로 정도가 증류를 위한 지원 및 알콜 저장에 지원되는 식이다.

이에 따라 EU 집행위원회는 2006년 6.22. 포도주 분야 공동시장제도 개혁방안을 공식발표 하였다. 향후 5년간에 걸쳐 40만ha(EU 전체 포도밭 면적 340만ha의 약 12%)의 포도밭 폐원을 목표로 최대 24억 유로의 재원을 지원하며, 신규식재 금지 등 포도나무 식재권 관련 제도는 2013년까지 연장하되, 그 이후는 폐지한다는 것이 핵심 내용이었다. 그러나 EU 회원국들은 포도주 개혁조치의 필요성은 인정하면서도 포도밭 폐원목표가 너무 급진적이라며 반발하였다. 이에 따라 EU 집행위원회는 2007. 7월 포도주 개혁방안 발표 이후 회원국 및 이해관계인의 의견수렴을 거쳐 일부 개혁안을 완화, 조정한 포도주 분야 공동시장제도 개혁법안을 이사회에 제출하였다.

<포도주 공동시장제도 개혁법안 주요골자 >

- 개혁 시행일로부터 각종 시장관리제도 (긴급증류, 부산물 증류, 민간저장지원, 수출환급금, 포도주 질을 높이기 위한 포도액 첨가 보조)를 폐지
- 2009년부터 5년간 20만ha의 포도밭을 폐원하여 구조적인 포도주 수급 불균형을 해소
 - 포도밭 폐원으로 인한 사회적, 환경적 문제점을 해결하기 위해 회원국들은 산간지역, 급경사지역, 환경적으로 민감한 지역의 포도밭 폐원은 제한할 수 있으며 전체 폐원면적이 포도밭 면적의 10%를 초과하는 경우 폐원을 중단할 수 있음
- 포도재배업자는 폐원보상금(첫해 ha당 7,174유로, 마지막해 2,938유로)을 받고 자발적으로 폐원
 - 이를 위해 첫해 430백만유로, 마지막해 59백만유로의 예산을 책정

- 모든 포도밭 면적은 단일농가직접지불금(Single Farm Payment) 수혜자격이 주어지며 폐원되는 포도밭도 대상이 됨. 직불금을 받기 위해서는 모범영농관행 및 환경보호 관련의무(Cross-Compliance)를 준수
- 포도 식재권제도는 2013년까지 과도기적으로 유지하고 2014년부터 폐지하여 경쟁력있는 포도주생산자가 생산량을 늘릴 수 있도록 허용
- 신규 양조관행과 기존 양조관행 변경을 승인하는 권한을 이사회에서 집행위로 이관. 집행위는 국제포도주기구(OIV)에서 승인한 양조관행을 평가하여 EU 양조관행에 편입. EU는 국제적으로 인정된 수출용 포도주 양조관행을 인정할 예정
 - 다만, 수입된 포도주와 EU산 포도주를 혼합하거나 포도주 양조를 위해 포도즙을 수입하는 것은 계속 금지됨.
- 개혁시행일로부터 포도주 도수를 높이기 위한 설탕첨가를 금지하고 모든 포도주는 순수하게 포도로만 제조
- 지리적 표시가 있는 포도주는 PGI(Protected Geographical Indication) 포도주와 PDO(Protected Designation of Origin) 포도주로 구분.
- 라벨링을 단순화하라는 소비자들의 요구에 부응하여 지리적 표시가 있거나 없거나 하나의 라벨링 규정을 적용하고 지리적 표시가 없는 포도주에 대해서도 포도품종과 생산연도 표시를 허용.
- 제3국 포도주 판매촉진, 포도밭 구조조정, Green Harvest, 자연재해보험, 수확보험 등 각 국가가 자국 상황에 가장 적합한 수단에 자금을 투입할 수 있도록 회원국 재량하에 활용할 수 있는 자금 (national envelope)을 배분
 - 자금배분에 소요되는 예산은 2009년 623백만유로에서 2015년 830백만유로로 증액

- 국가별 배분액은 포도밭 면적, 포도주 생산수준, 과거 예산수혜액을 기준으로 계산
- 영농후계자 육성, 유통개선, 직업훈련, 생산자조직 지원, 경관유지를 위한 추가비용 보전, 조기은퇴지원 등 다양한 농촌개발 수단을 활용하기 위하여 시장조치 및 직불금 예산중 농촌개발예산으로 이전되는 예산을 2009년 1억유로에서 2014년 4억유로로 증액.
- 제3국에서 포도주 판매를 촉진하기 위하여 국가재정할당액중 1억2천만 유로를 사용토록하고 EU 예산에서 50%를 공동부담
- EU 내에서의 지리적표시 포도주에 대한 새로운 포도주 정보제공 캠페인을 실시하되 EU예산에서 60% 공동보조 (예산 3백만 유로)

EU의 포도주 개혁법안은 2006년 발표한 개혁방안에서 한발 후퇴한 모습을 띠고 있으나 단기적으로는 포도밭 폐원을 통해 수급균형을 도모하고 장기적으로 포도주 시장자유화를 통해 경쟁력을 강화한다는 기본적인 개혁구상은 유지하고 있어 개혁법안이 그대로 시행될 경우 EU 포도주 시장에 상당한 변화가 예상된다. 포도주 개혁법안은 금년말까지 정치적 합의를 도출하고 2008년 8월부터 시행한다는 목표하에 농업 각료이사회에서 논의중이나 회원국 지역별로 포도주 생산여건이 상이하고 고품질 포도주 생산업자와 포도주 유통업자간의 이해관계가 서로 달라 원활한 합의에 도달하기는 어려울 전망이다. 그동안 포도 식재 권제도와 품질 포도주 지리적 표시제도의 보호막 아래에서 혜택을 누려왔던 고급 품질포도주 업자들은 경쟁적인 포도주 시장에 적응해야 하는 만큼 개혁안에 대해 적극 반대하는 입장이다. 시장 경쟁력이 없는 중저급 포도주 생산업자의 경우 포도밭 폐원조치를 통해 자발적으로 시장을 떠날 여건이 갖추어지고, 경쟁력이 있는 포도주 생산업자의 경우 포도주 라벨링제도 개선으로 역내외 시장여건이 개선되고 식재 권 폐지로 추가 부담없이 생산량을 늘릴 수 있어 경쟁력이 개선될 것

으로 전망되어 집행위의 개혁법안을 적극 반대하지는 않을 것으로 예상된다. 한편, 포도주 유통업자의 경우 시장지향적인 포도주 공동시장 제도 도입을 통해 역내 시장 및 해외시장에서 신세계 포도주에 대항하는 경쟁력을 확보할 수 있게되어 집행위의 개혁법안을 적극 찬성하는 입장이다. 또한 독일, 네덜란드 등 햇빛이 부족한 북부 유럽국가와 프랑스, 이태리, 스페인 등 남부유럽 국가간에 설탕첨가 금지, 국가별 할당예산규모 및 사용처를 두고 의견을 달리할 가능성이 많다. 구주의회는 포도주 폐원목표면적 하향 조정 등 구주의회 의견을 반영한 집행위 법안내용에 대해 긍정적 입장이나 포도주 개혁안중 포도주 긴급증류 즉시철폐, 설탕첨가 즉시 금지, 새로운 포도주 분류기준 등에 대해서는 비판적 입장을 보이고 있어 개혁추진 속도 조정이 불가피할 전망이다.

3. 과일 및 채소분야 개혁

EU는 세계 1위의 과일 및 채소 수입국이자 제2위의 수출국이다 (2004년 현재 과일 84억유로, 채소 13억 유로 적자). 소비자들의 선호는 보다 안전한 고품질 제품 쪽으로 이동하고 있는 반면 1인당 소비량은 정체되어 있어 (73kg/인) 구조적으로 과잉생산 기조가 유지되고 있다. 대규모 유통업체들은 EU 회원국 뿐 아니라 해외의 공급자로부터도 자유롭게 제품을 조달할 수 있는 반면 역내 생산자들은 충분히 조직화되어 있지 않아 가격교섭력이 약한 상황이다.

과실 및 채소분야 공동시장제도에서 제일 핵심적인 역할을 하는 것은 생산자조직 (Producers' Organization : PO)이다. 구조조정, 경쟁력 제고, 과잉생산분 철수 (withdrawal) 등 과실 및 채소 분야의 각종 사업을 지원하는 운영기금 (Operational Fund : OF)도 생산자조직을 통해서 집행된다는 점이 과실 및 채소분야 공동시장제도의 독특한 특징이다. 토마토, 건포도, 감귤류 (citrus) 등의 가공을 위한 보조금도 지원된다. 2006년의 경우 과실 및 채소분야 예산 (15억 유로)중 생산자조직 운영

기금에 7억유로가 지원되었다.

생산자조직은 5인 이상의 생산자가 참여하는 법인 형태로 조직되고 판매고가 회원국에 정한 기준 (예 : 10만유로) 이상이어야 하며, 품질과 가격 면에서 시장수요에 맞는 생산 보장, 공급과 유통의 집산화, 생산비 감축과 생산자 수취가격 안정, 환경친화적인 영농방법 및 폐기물관리 촉진 등을 목적으로 한다.

2004년 현재 1,409개의 생산자조직이 결성되어 있으며 생산자 조직을 통한 출하율은 33% ~ 36%로 저조한 상황이다. 국가별로는 네덜란드 (79%), 벨기에 (86%) 등에서 생산자조직의 점유율이 매우 높은 반면, 이탈리아 (12%), 포르투갈 (6%) 등은 상대적으로 점유율이 낮다.

운영기금은 EU와 생산자조직이 50:50으로 재원을 출연하여 조성되며, EU의 기여분은 공동출하총액의 4.1%까지로 제한되어 있다. 이 기금은 생산자조직의 목표 실현을 위해 마련된 3-5개년 단위의 운영계획 (Operation Program)의 추진을 위해 지원되는데, 품질개선, 판매촉진, 유기농산물 생산, 친환경농법 적용, 철회물량 축소, 출하규격□위생기준□잔류물질기준 충족 등을 위한 사업에도 지원이 가능하다.

공급과잉 상황에서는 수매가 아닌 철회가격 (Community Withdrawal Price)을 지급하면서 과잉 생산된 과실 및 채소를 폐기 하는 등의 방법으로 시장에서 격리하기도 하는데, 철회가격은 생산비보다는 높지만 소득손실을 보장하는 수준은 않는 선에서 결정된다. 최근에는 그 역할이 줄어들고 있다.

2006년 12.2. EU집행위원회는 과일 및 채소 공동시장제도에 생산과 연계되지 않는 단일농가직접지불제도를 도입하고 생산자 조직 강화, 위기관리 메카니즘 도입, 환경조건 강화 등을 주요 골자로 하는 과일 및 채소 분야 공동시장제도 개혁방안을 발표하였다.

개혁방안에서는 과일/채소 부문을 단일농가직접지불제도에 흡수하기 위해 직접지불금 예산을 증액하고 직접지불금 수혜를 받을 수 있는 면적, 생산량 등은 개별회원국이 결정토록 하였다. 이에 소요되는 재원은 기존의 가공 과일 및 채소 생산자 지원, 시장철수(withdrawal)지원, 수출 보조금 지원의 폐지로 충당한다. 단일농가직접지불금 지급 요건(cross-compliance)으로서 농가는 엄격한 환경요건(생산방법, 투입요소의 관리, 수질보호, 생물다양성 및 경관 보호 유지)을 준수해야 한다.

생산자 조직 활성화를 위해 생산품의 범위와 소비자 직거래에 대한 현행규정을 완화하고 회원국에게 관할지역내 생산자조직의 회원이 아닌 생산자에게까지 생산, 판매, 환경보호에 관한 규정을 확대 적용할 수 있도록 권한을 부여하였다.

생산자 조직 운영프로그램에 대한 재정지원은 현행 상태를 유지하되 유기농 생산프로그램, 신규회원국, 학교 어린이 및 청소년에 대한 과일/채소 판매촉진 등에 대해서는 60%까지 지원한다.

생산자 조직 운영프로그램 예산의 1/3 범위 내에서 시장철수, 미숙상태 수확 또는 미수확(non-harvesting), 교육, 판매촉진 등 위기관리 프로그램을 운영한다. 시장에서 철수된 과일/채소를 보호시설, 교도소, 어린이 캠프, 병원, 경로원, 학교 등에 무료로 공급하는 경우 생산자 조직에 의해 판매된 총 생산품의 5%이내에서 소요 비용의 100%를 지원한다.

한편 진입가격, 관세할당(tariff quotas) 등 대외교역과 관련된 규정은 수정하지 않되 수출보조금은 폐지한다.

EU의 과일/채소 개혁안은 2007년 상반기 독일이 의장국을 수입하는 동안 농업각료 이사회에서 중점적으로 논의가 진행되어 이르면 상반기 내에 개혁방안이 채택될 것으로 예상된다.

집행위에서 발표한 개혁안에 대해 농민단체들은 단일 농업직불금 도입

으로 생산자간 경쟁이 격화될 수 있으며, 가공과일/채소 분야의 국제경쟁이 심화되고 생산지 이전의 위험성이 높아진 상태에서 과일/채소 생산 및 가공부문 지원을 폐지하는 경우 자칫 가공산업의 몰락을 가져올 수 있다고 우려하고 있다. 한편 모든 생산자가 위기관리수단으로부터 혜택을 받기 위해서는 생산자 조직 운영기금과 별도의 기금으로부터 자금을 지원받아야한다고 주장하고 있다.

집행위원회의 과일 및 채소 공동시장제도 개혁안은 시장에 대한 정부의 개입을 가능한 한 축소하고 생산자 조직으로 하여금 경쟁력을 제고하고 가격등락 등 시장위기를 관리하도록 하며, 생산과 연계되지 않는 직접 지불금을 지원하는 점에서 2003년 EU 공동농업정책 개혁추진 방향과 맥을 같이 하고 있다. 과일/채소 부문은 부패가 쉽고 생산량을 미리 예측하기 어려워 가격 등락이 심한 영역이므로 생산자 조직이 가격 등락 등 시장위기에 대처하는 위기관리 메커니즘을 잘 운영할 수 있는가가 이번 개혁조치 성공의 중요한 변수가 될 것으로 보인다.

한편 WTO 패널에서 바나나분쟁으로 어려움을 겪은 EU 집행위원회는 2006년 9.22. 바나나 생산¹⁾농가에 대한 현행 가격지지제도를 폐지하는 개혁안을 제안하였다 집행위원회가 제안한 개혁안에 따르면 EU 바나나 생산의 98%를 차지하는 POSEI ²⁾지역에 대부분의 지원액이 할당되고 나머지 바나나 생산지역은 단일농업직불금 계획에 흡수되어 추가예산을 지원받는다. POSEI 지역에 할당된 지원액은 바나나에 한정하여 사용되지 않고 개별국가에서 사용처를 결정하게 된다. 한편 기존의 생산자 조직을 제외하고는 새로운 조직을 신설하거나 운영하는 것을 장려하는 것을 중단된다.

4. 공동농업정책 간소화

- 1) EU는 연간 430만톤의 바나나를 소비하고 있으나 라틴아메리카(에쿠아도르, 코스타리카, 콜롬비아)로부터 67%, ACP 국가로부터 17%를 수입하여 공급하고 있어 자체생산공급 비중은 전체 소비량의 16%에 불과하다.
- 2) POSEI : EU 변방지역으로서 스페인 Canary Islands, 프랑스 Guadelopu와 Martinique, 포르투갈 Azores와 Maderia를 말함

EU 집행위원회는 공동농업정책 집행 과정에서 나타나는 불필요하거나 과도한 규제의 부담을 줄이기 위해 규제 간소화를 추진하고 있다. 지난 2003년의 공동농업정책 개혁 등을 바탕으로 다양한 농산물에 대한 시장제도를 조화(harmonize)시킬 여건이 마련된 만큼 규제 간소화 작업을 통해 관련 규제를 행정관청이나 농업인 모두가 이해하기 쉽고, 투명하고, 이행하기 쉽게 만든다는 것이다. 그러나 공동농업정책 간소화는 정책수단과 같은 정책의 본질적인 부분을 개정하는 것은 아니며, 절차적인 사항 위주로 이루어진다.

EU 집행위원회는 기존 농산물 품목별로 나누어져 있는 공동시장제도(Common Market Organization)를 하나로 통합하는 개혁안을 2006년 12.18. 발표하였다. 기존의 21개 품목별³⁾로 서로 다른 국내시장관리 규정 (예 : 쿼터, 수매), 무역관련규정 (예 수출보조금, 수입면허, 역내가공), 경쟁규정 (반독점, 국가보조), 일반조항 (예 : 범위, 정의, 판매연도, 관리위원회) 등에 대해 일치된 규정을 적용하는 것이 목적이며 총 35개의 서로 다른 이사회 규정 및 법률을 하나로 통합하여 단순화하게 된다.

EU 집행위의 목표대로 공동시장제도(CMO) 규정 통합작업이 2007년말까지 완료되면 2008년부터 EU의 공동농업정책 관련 규정은 직접지불 규정, 지역개발규정, 공동농업정책 재정 규정, 공동농업시장 규정 등 주요 4개 규정으로 통합, 단순화하게 된다.

3) 21개 품목별 공동시장 (관련규정)

Live trees, plants and cut flowers (234/68), Other products (827/68), Piguemeat (2759/75), Eggs (2771/75), Poultrymeat(2777/75), Raw tabacco(2075/92), Beef & veal(1254/99), Dairy prodcuts (1255/99), Flax & Hemp (1673/00), Sheep & goatmeat (2529/01), Cereals (1784/03), Rice (1785/03), Dried Fodder(1786/03), Olive Oil (865/04), Seeds (1947/05), Hops (1952/05), Sugar (318/06), Bananas (404/93), Fresh Fruit & Vegetatble (2200/96), Processed Fruit & Vegetable (2201/96), Wine (1493/99)

한편 EU집행위원회는 2006년 12.6. 농업부문에 대한 회원국가 보조금 지급에 대해 새로운 규정을 채택하였는데 기존의 복잡한 농업부문 국가 보조금 가이드라인을 통합하여 2007-2013년까지 적용되는 농업부문 국가보조금 가이드라인을 신설하였다.

I -3. 향후 EU 공동농업정책 개혁전망

EU의 공동농업정책은 고정된 틀이 아니라 외부환경에 적응하면서 끊임 없이 변화를 추구하고 있다. EU는 2007년 루마니아, 불가리아를 신규회원국으로 가입시켰으며 크로아티아, 터키와 회원국 가입논의를 진행시키고 있어 EU 확대에 따른 농업정책의 조정이 불가피 하다. 재정 측면에서는 현재 공동농업정책과 농촌개발에 EU 국민소득(GNI)의 0.43%를 지출하고 있으며 EU 전체예산의 42%를 차지하고 있으나, 2013년에는 예산의 35%로 비중이 축소 될 예정이다. 한편, EU는 도하라운드 협상에 대비하여 공동농업정책을 개혁하는 전략적 선택을 한 바 있다.

이러한 정책환경의 변화에 대응하여 공동농업정책이 당초 목적대로 작동하고 있는지 점검하기 위하여 EU 집행위는 2007년 11월 공동농업정책 건전성평가(health check) 보고서를 제출할 예정이다. 공동농업정책 건전성 평가에서 다루어질 핵심 주제는 단일농가직접지불금(Single Farm Payment)의 생산 비연계(Decoupling) 강화, 시장관리 및 직불금 예산에서 농촌개발 예산으로 의무전용(compulsory modulation) 강화, 낙농품 쿼터 폐지 등 시장관리수단 폐지 등이다. 피셔 보엘 EU 농업담당 집행위원의 최근 연설문과 언론보도 내용을 토대로 EU 집행위의 건전성평가 개혁조치시 검토하고 있는 개혁조치 구상을 정리하면 다음과 같다.

1. 농가직불금 생산 비연계(Decoupling) 강화

EU 집행위는 2003년 중간평가 개혁이후 단일농가직불금(Single Farm Payment)을 도입하면서 프랑스, 스페인 등 일부 회원국에게 허용된 25%의 생산연계 직불금을 폐지하여 생산 비연계성을 강화하려고 하고 있다. 다만, 송아지생산안정보조금(sucker cow premium)의 경우 완전히 생산두수와 연계되어 있으나 송아지생산수준을 유지하는데 다른 정

책수단이 없는 경우 일부지역에서 허용될 전망이다.

또한 직접지불금 지급방식을 장기적으로 과거지급율(historical payment) 적용방식에서 지역별 고정지급율(regional flat rate) 방식으로 전환하고 EU의 모든 농장의 면적당 지급단가를 균일화하려고 하고있다. 구 EU회원국들은 단일직불금의 지급방식은 농가별로 기준기간에 받았던 과거 지급율을 적용하는 방식과 지역에서 받은 평균 과거지급율을 농가별 면적기준으로 환산한 고정지급율 방식을 혼용하여 사용중이며 신규가입회원국의 경우 지역별 평균지급방식을 채택하고 있다.

2. 농가직불금 지급시 효율성 및 형평성 강화

EU 집행위는 소액 단일농가직불금 지급시 들어가는 행정적, 재정적 비용을 줄이기 위해 단일농가직불금 하한선을 설정하거나 현행 단일농가직불금 신청조건 (최소 0.3ha이상 경작)을 상향조정할 전망이다.

한편, EU 집행위는 농가직접지불금이 대농에게 집중되고 있다는 비판이 지속적으로 제기되고 있음에 따라 농가직불금에 소위 역진적 상한제도 (Degressive capping)를 도입하는 방안을 검토중이다. EU 단일농가직불금 지급액의 80%가 상위 20%의 농장에 지급되고 있고 영국 황실 등이 특히 많은 직불금을 지급받고 있어 농가직불금 지급방식에 대해 비판이 제기되어 왔다. 이 문제 때문에 2003년 중간평가개혁(MRT)시에도 농가직불금 상한을 30만유로로 설정하려 하였으나 정치적 합의도달에 실패한 바 있다. 30만 유로 이상 지급받는 농가는 EU 전체적으로 3천개 농장에 불과하나 독일, 영국 (현재는 체코, 슬로바키아 포함) 등 대규모 농장을 가지고 있는 국가의 경우 상한을 설정하면 농가직불금 국가별 할당에서 불리하게 작용하기 때문에 상한설정에 반대하였다. EU 집행위는 미국의 경우에도 직불금 상한을 설정하였으나 대규모 농지를 직불금 상한 규모로 법적분할하여 제도를 회피하는 바람에 상한설정의 효과를 거두지 못했다는 점에서 직불금에 상한을 설정하는데 회의적 시각이며, 대신 직불금 수혜액 규모가 클수록 추가 직불금을 역진적

으로 지급하는 방안을 구상중이다.

예를 들어 단일농가직불금을 지급규모별로 구분하여 10만 - 20만유로 직불금은 10%를 감액하고 20만-30만유로 직불금은 25%, 30만 이상유로 이상 직불금은 45%를 감액하는 방식이다. 이 경우 50만유로를 지급받는 농가의 경우 37만5천유로로, 40만 유로를 지급받는 농가는 32만유로, 15만 유로를 지급받는 농가는 13만5천유로로 수혜액이 줄어들게 된다.

대규모 농장을 소유한 농가가 많은 국가의 불만을 해소하기 위하여 집행위는 줄어드는 직불금 지불소요를 전액 해당국가의 농촌개발예산으로 전환할 계획이다.

한편 집행위는 직불금 역진적 상한제도와 더불어 직접지불예산에서 농촌개발예산으로 강제전용(compulsory modulation) 하는 비율을 5%에서 2013년까지 13%로 증가시킴으로써 추가적으로 고액의 농가직불금을 받는 농가의 지급액을 줄이겠다는 구상이다. 강제전용은 5천유로 미만의 직불금을 받는 농가(전체의 75%)에 대해서는 적용되지 않으므로 실질적으로 고액 지급농가만 영향을 받는다.

역진적 상한제도가 도입될 경우 EU 7백만 농장중 10만유로 이상을 지급받는 2만5천개 미만 농장이 영향을 받을 것으로 전망되며 약 10억유로의 예산이 농가직불금에서 농촌개발예산으로 이전될 것으로 예상된다. 예산 강제전용 비율을 높일 경우에는 추가로 5억-6억유로의 예산이 농촌개발예산으로 이전될 것으로 전망된다.

3. 강제 휴경(set-aside) 폐지

2007.9.13. EU 집행위원회는 2006년 곡물수확 부진 및 높은 곡물가격 유지 상황에 대처하기 위하여 2007년 가을 - 2008년 봄 파종시 의무휴경을 일시 폐지하는 제안을 하였다. 2006/2007연도 초기 1천4백만톤이

던 EU의 곡물재고는 2007. 9월현재 1백만톤으로 급격히 감소하였고 기록적으로 높은 곡물가격 수준을 유지하고 있다. 2007년 서부 유럽의 경우 4월 건조하고 높은 기온, 이후 여름에는 정 반대의 기상상황이 이어졌고 남동부 유럽의 경우 가뭄과 높은 열로 2007년 곡물수확은 작년보다 0.5% 감소할 것으로 예상되고 있다. - 전 세계적으로도 2007/2008년 곡물재고는 역사적으로 가장 낮은 수준을 기록할 것으로 전망이다. EU 집행위는 의무휴경비율을 현행 10%에서 0%로 줄이면 EU 전체 의무휴경면적 380만 헥타아르 (경작에 효과적인 면적은 160만-290만 헥타아르) 에서 최소한 1천만톤 (최대 1천7백만톤)의 곡물생산 증가가 기대하고 있다.

2008년 이후 의무휴경 시스템을 어떻게 운영할 것인지에 대해서는 공동 농업정책 건전성 평가(Health Check)에서 논의할 예정이며 의무휴경이 환경에 미치는 긍정적 효과를 어떻게 유지시킬 것인지도 함께 논의될 예정이다. EU 집행위 환경총국에서는 의무휴경 폐지조치로 인해 토양 침식, 생물다양성 감소 등 환경에 악영향이 있을 것으로 우려하면서 2008년 3% 수준의 강제휴경을 유지하는 방안을 선호하고 있으나 COPA-COGECA 등 농민단체에서는 사료 곡물가격의 상승 등에 대비하여 영구적으로 강제휴경제도를 폐지할 것을 주장하고 있다. 2007년 하반기 이후 세계 곡물시장의 변화상황, 바이오 연료 정책, 기후변화 등 환경문제에 대한 관심의 정도가 의무휴경제도 폐지여부를 결정하는 요인이 될 것으로 예상된다.

4. 각종 시장관리수단 폐지

EU 집행위는 시장을 안정적으로 운영하기 위해 도입한 각종 생산쿼터를 폐지하는 방안을 구상중이다. 낙농품 쿼터는 2015년부터 폐지하되 낙농부문 연착륙을 유도하기 위해 쿼터가격을 점진적으로 인하하고 쿼터량을 점진적으로 증가하며 초과생산에 따른 부과금을 인하한다는 구상이다. 낙농품 경쟁력이 취약한 지역에 대해서는 농촌개발프로그램 또는 단일농가직불금 규정내에서 추가지원방안 강구할 계획이다. 감자전

분 쿼터도 2년간 연장되지만 장기적으로는 폐지될 전망이다.

5. 수출보조금 폐지

EU는 DDA 홍콩 각료회의에서 2013년까지 수출보조금을 폐지하기로 약속한 바 있다. 비록 DDA 협상이 타결되지 않았으나 EU는 수출보조금을 폐지해야 한다는 입장이다. 다만 폐지연도는 신축적으로 조정이 가능할 것을 전망된다.

위에서 언급한 공동농업정책 건전성평가와 더불어 2009년에는 2007-2013년 중기예산에 대한 중간재정평가가 예정되어 있다. 공동농업정책 건전성 평가는 2012년까지의 EU의 공동농업정책을 근본적으로 변화시키는 것은 아니고 현재 틀에서 공동농업정책이 지향하는 목표를 제대로 수행할 수 있도록 제도적 개선을 해나가는 과정이지만 중간재정평가는 점진적인 직접지불금 감축 등 재정측면에서 공동농업정책의 근본적 개혁방안이 활발한 논의될 것으로 전망된다.

생산과 연계되지 않는 직접지불금의 확대 및 농가지원한도 축소, 농촌개발지원을 위해 농업소득직접지불금 예산의 20%를 자발적으로 농촌개발부문으로 전환하는 방안, 휴경제도를 포함한 모든 생산제한조치의 폐지, 농가경영안정장치 도입 등 중요한 개혁과제가 남아 있다. 그러나 이러한 개혁과정에서도 농업소득의 생산 비연계적 접근, 유럽 농업의 다원성 보전, 농촌지역 성장과 일자리 창출, 농촌개발정책의 강화가 향후 EU 공동농업정책의 핵심 추진방향이 될 것으로 전망된다.

II . EU 농업시장 및 정책분석

II -1. 식량인플레이션의 원인과 대응방향

1. 서 론

최근 Financial Times는 국제 곡물가격 상승 관련 기사를 주요기사로 내보냈다. 2.25일자 Financial Times는 기아구제 임무를 맡고 있는 UN 기구 WFP(세계 식량프로그램)가 농산물 구입비용 상승때문에 원조식량을 배급하는 계획을 수립하고 있다고 보도하였다. 단기간내에 새로운 기부금이 나오지 않을 경우 어떤 원조부터 중단해야 하는지 결정하기 위한 회의가 WFP에서 개최된 것이다. 밀, 콩, 쌀 등 농산물 가격의 상승은 생각보다 큰 영향을 주고 있으며 기존에 기아로부터 탈출했던 많은 국가에게 충격을 주고 있다. WFP의 중심기능이 식량이 부족한 국가에 식량을 지원해주는 것이었으나 지금은 식량가격 상승이 문제되는 국가를 도와야 하는 문제에 직면하고 있는 것이다. 식량가격 상승으로 이집트는 20년만에 처음으로 식량배급시스템을 확대하였으며 파키스탄은 1980년대 중단했던 식량배급카드 시스템을 다시 도입하였다고 한다. 세계 곡물가격 상승으로 세계 빈곤국가들은 금년 식량수입에 35%이상 더 지출해야 할 것으로 전망하고 있다. 한편 같은 날짜 Financial Times는 William Lapp (미국 경제자문관)의 연설을 인용하면서 바이오연료와 신흥국가의 수요증가에 힘입어 농산물가격이 상승할 것이며 기초 농산물가격 상승이 식량 인플레이션으로 전환될 것으로 전망하였다. 농산물 가격상승은 신선 식품뿐만 아니라 식품공급체인을 통해 가공식품의 비용까지 올려놓았다. 미국 농업관료들은 식품가격이 매년 3-4% 올라갈 것으로 전망하고 있다.

2.26일자 Financial Times는 세계 주요 곡물 수출국중 하나인 카자흐스탄이 수출세를 부과하기로 했다는 소식이 전해지면서 최상품 밀가격이 하루에 22%나 상승하여 최고치를 기록하였다고 보도하였다. 카자흐스탄의 이러한 움직임은 러시아, 아르헨티나와 유사한 수출제한조치이며 이미 품귀현상이 벌어지고 있는 세계 밀 공급시장을 더욱 압박한

것으로 풀이된다.

Financial Times 보도대로 세계 곡물가격을 중심으로 시작된 식품시장 전반적인 가격상승 흐름은 당분간 지속될 것으로 전망되고 있다. 여기서는 불과 몇 년 전까지도 예상하지 못했던 식량인플레이션의 원인을 분석해 보고 우리에게 주는 시사점과 대응방안을 생각해 보고자 한다.

2. 세계 식량가격 상승의 원인

가. 곡물수출국의 생산의 감소 및 수출통제

세계 밀, 옥수수, 콩 등 농산물이 최근 몇 년 사이에 두 배 또는 세배 상승하였다. 경제학에서 시장가격은 수요와 공급에 의해 결정된다고 가르치고 있다. 최근 세계 곡물시장가격의 상승은 다분히 공급측면에서 촉발되었다고 볼수 있다. 즉 세계곡물 가격상승은 최근 2년간 미국, EU의 곡물작황이 좋지 않았고 호주의 가뭄으로 곡물재고가 감소했기 때문이다. EU의 경우 곡물재배면적은 큰 변동이 없었으나 전반적으로 기상여건이 좋지 않아 단위당 생산량이 줄어들어서 2005년 2,535억톤의 곡물생산량이 2006년 2,427억톤으로 2007년에는 다시 2,416억톤으로 줄어든 것으로 나타났다.⁴⁾ 그 결과 EU내의 곡물재고량은 최저 수준으로 떨어졌다. 국제 곡물시장에서 주요 공급자 역할을 하던 호주도 연이은 가뭄으로 고통을 받고 있다. 가뭄 때문에 선물계약이 되어있는 물량을 생산하지 못해 농가들이 부도 위기에 몰려 있으며 소 사육농가의 경우 조사료가 부족하여 어려움을 겪고 있는 것은 주지의 사실이다.

EU에서는 역내 곡물가격 상승에 대응하여 2007년 9월 강제휴경조치를 일시 유예하는 조치를 취하였으며 EU역내로 들어오는 곡물의 수입관세를 일시 폐지한 바 있다.

한편 러시아가 국내시장가격을 안정시키기 위해 곡물수출쿼터를 도입

4) EU 곡물무역연합조직인 COCERAL 의 EU 25개국 곡물생산량자료 전망

하였고 중국, 아르헨티나, 카자흐스탄에서도 국내 시장가격 안정 차원에서 농산물 수출을 통제하는 조치를 시행함으로써 국제 농산물 시장에서 공급이 줄어든 것도 한 요인이 되고 있다.

나. 신흥국가의 곡물수요 증가

한편 수요측면에서도 곡물 가격상승을 요인을 찾을 수 있는데 대표적으로 거론되는 것이 중국, 인도 등 신흥국가의 식량수입 증가와 바이오에너지 생산을 위한 곡물수요 증가이다. 중국, 인도의 경우 경제발전 에 따른 소득증가로 동물성 단백질 수요가 증가하면서 사료용 곡물 수입증가가 크게 증가하고 있다. 동일한 칼로리를 육류로 부터 섭취하기 위해서는 2-3배의 칼로리의 사료곡물이 필요하다고 알려져 있다. 엄청난 인구를 갖고 있는 중국과 인도가 일단 육류 소비에 맞을 들이기 시작한 이상 사료곡물 수요는 지속적으로 늘어날 것이며 단기적으로 해결될 문제는 아니다.

다. 바이오연료 (Biofuel)

한편, 최근 곡물가격 상승으로 인해 국제적으로 가장 논란이 벌어지고 있는 것이 바로 바이오연료이다. 아직까지 바이오연료용 곡물소비가 전체 곡물생산량의 2% 수준으로 적어서 바이오연료만을 곡물가격 상승의 주범으로 몰아서는 안된다는 시각도 있지만 많은 사람들이 바이오연료 생산을 국제 곡물가격 상승의 주범으로 지목하고 있다. 바이오연료 정책이 대내외적으로 비판을 받는 이유는 바이오연료가 화석연료에 비해 생산비용이 높아 상당부분 정부보조금이나 세금감면에 의존하고 있다는 점이다. 게다가 바이오 연료 생산으로 곡물소비처가 분산되면서 최빈개도국의 식량안보에도 직간접적으로 영향을 미치고 있고 환경단체에서는 바이오연료 생산이 온실가스를 줄이는데 큰 도움을 주지 못한다고 비판하고 있다.

바이오연료란 곡물 등 유기물을 원료로 생산된 액체 연료로서 주로 사

탕수수, 옥수수를 원료로 생산된 바이오에탄올과 유채 대두 등 채유종자를 이용하여 생산하는 바이오 디젤이 있다. 벼짚이나 목재 등을 원료로 바이오연료를 생산하는 2세대 바이오연료는 개발초기 단계이다. 국제유가가 배럴당 100달러 근처까지 치솟자 세계 각국은 대체에너지 개발에 열을 올리게 되었고 그중 한가지 대안으로 곡물을 이용한 바이오연료가 각광을 받고 있다. EU는 2007년 2020년까지 전체 에너지 소비중 20%를 재생에너지로 충당하고 전체 운송연료소비의 10%를 바이오연료로 충당한다는 야심찬 에너지정책을 발표한 바 있다. 이 목표는 제2세대 바이오연료가 상업적으로 활용이 가능하고 환경적으로 지속가능생산이 가능할 경우라는 전제가 달려있다. 미국의 경우에도 2017년까지 가솔린 소비를 줄이는 대신 바이오연료 사용을 350억 갤런까지 확대하겠다고 발표하였다. EU에서 바이오연료 이용 목표를 달성하기 위해서는 일정비율을 수입에 의존할 수 밖에 없을 것이나 역내 바이오연료의 생산 및 소비를 늘려나가겠다는 의지는 분명해 보인다. 미국에서도 가까운 시일내에 4천만톤의 옥수수(세계 전체 조곡생산의 4%)가 바이오에탄올 생산을 위해 쓰여질 것으로 전망되고 있다. 미국에서 바이오에탄올에 대한 관심이 급증하는 것은 대체에너지에 대한 관심뿐만 아니라 생산곡물의 새로운 수요처를 발굴함으로써 농업소득을 지지하는 측면도 작용하고 있다.

한편, 2008.2.25에는 Virgin airline에서 바이오연료를 사용하여 화물기 비행에 성공하였다. 지금까지 항공기에 바이오연료를 이용하는 것은 어려울 것이라는 세간의 추측을 깨고 항공기 분야에 까지 바이오연료 사용가능성을 확대한 것이다. 앞으로 여행용 항공기 등 기타 분야에서도 바이오연료의 이용이 확산될 전망이다.

라. 기타 요인

최근 국제 유가상승도 세계 곡물가격 상승에 일조하고 있다. 농산물을 생산함에 있어서도 농기계, 운송기계 등에 에너지가 사용되는데 유가가 상승하면 그만큼 공급측면에서 가격 상승요인이 발생하는 것이다.

또한 국제교역에서 영향을 미칠 수 있는 화물운송료가 최근 상승한 것도 식량가격 상승의 한 요인이 되고 있다.

한편 곡물선물시장에서의 투기행위도 곡물가격 상승을 부추기고 있다. 향후 1-2년간 곡물가격 상승이 예상되고 있는 상황에서 카자흐스탄의 곡물 수출세 도입과 같이 공급교란요인이 발생하면 각종 투기세력들이 선물시장에서 사재기에 나서면서 실제보다 과다하게 곡물가격이 상승하는 효과가 발생하는 것이다.

3. 국제 식량가격 전망과 대응방향

가. 국제 식량가격 전망

앞으로 국제 곡물가격을 정확히 예측하는 것은 쉽지 않은 일이나 지금까지 살펴본 요인을 중심으로 향후 국제곡물가격을 전망해 볼 수는 있을 것이다.

일단 지금 현재의 고공행진을 하고 있는 국제곡물가격의 가장 직접적인 원인은 이상기후에 의한 곡물작황부진이라는 단기적 요인이라고 볼 수 있다. 만약 미국, EU, 호주, 남미 등 주요 곡물생산국에서 향후 2-3년간 정상적인 수준의 곡물생산을 한다면 지금 수준보다는 곡물가격이 안정화 될 것이다.

그러나 우리는 중장기적으로 기후변화에 따른 곡물생산 불안요인이 상존하고 있고 화석연료 고갈에 따른 고유가 행진이 지속될 경우 바이오연료 생산개발 노력이 가속화 될 것이며 중국, 인도 등 신흥국가의 곡물수요는 계속 늘어날 것이라는 점에 주목해야 한다. 이러한 요인은 다분히 구조적이고 장기적으로 발생할 요인이다. 따라서 중장기적으로 보면 곡물생산이 획기적으로 증가하지 않고 바이오 연료처럼 곡물 사육처가 분산된다면 국제 곡물가격은 2000년 초반과 같이 낮은 수준으

로 되돌아 가기는 어려울 것이다.

여기서 우리가 주의를 기울여야 할 부분은 바이오연료의 생산과 소비가 얼마까지 확대될 것인가이다. 바이오연료의 생산은 국제 유가와 곡물가격에 의해 영향을 받게 되어 있다. 앞에서 서술한 바와 같이 미국, EU의 경우 바이오연료 생산단가는 화석연료에 비해 높기 때문에 상당부분 보조금에 의존하고 있는 것이 현실이고 바이오연료 생산원료인 곡물의 가격이 상승하면 그만큼 원가부담이 커지기 때문에 생산이 무한정 늘어날 수는 없다. 예를 들어 호주의 경우 호주 연료소비의 10%를 공급할 수 있는 바이오에탄올 공장이 있으나 곡물가격이 높아서 아직 가동을 하지 못하고 있다고 한다.

나. 대응방향

국제 식량가격이 오를 경우 가장 고통을 받는 국가와 사람들은 빈곤개도국과 저소득층이다. 우리나라는 다행히 선진국 문턱에 도달해 있고 가계지출에서 식료품이 차지하는 비율이 낮아 단기적으로 큰 충격을 받지 않는 않지만 저소득층이 많은 빈곤국가의 경우 당장 하루끼니를 걱정해야 하는 상황이다.

그러나 쌀을 제외한 식량의 상당부분을 수입에 의존하고 있는 우리나라의 입장에서 국제 식량가격 상승은 곧바로 식품 인플레이션으로 이어질 수 있는 위험요소이며 축산농가의 경우 사료가격 상승으로 인하여 상당한 경영압박에 시달리는 만큼 정책적으로 이러한 위험에 대비해야 한다. 여기서는 일시적인 단기적 가격 상승으로 인한 위험과 중장기적, 구조적요인으로 인한 가격상승으로 인한 위험을 나누어 대응방향을 생각해 보고자 한다.

1) 단기적 위험 대응방향

우리나라 농업계에서 국제곡물가격에 가장 민감한 농업분야는 아마도 축산농가일 것이다. 조사료 생산기반이 취약하고 사료의 대부분을 외국에 의존하고 있는 만큼 곡물가격 상승은 곧바로 사료가격의 상승으로 이어진다. 우리나라에서 수입하는 사료곡물은 대부분 저관세를 유지하고 있으며 필요시 탄력관세를 적용하여 더욱 낮은 세율을 적용하기도 한다.

EU에서는 최근 곡물가격상승으로 돼지사료가격이 몇 개월사이에 거의 50%가 상승하였고 EU 농민단체에서는 이로 인해 약 20%의 사육농가가 6개월이내에 도산할 위험에 처해있다고 주장하고 있다. 이에 따라 EU는 최근 돼지고기 수출보조금을 부활하고 각종 지원방안을 강구하고 있는 실정이다. 물론 사료곡물의 수입관세도 이미 일시 폐지하였다. 우리나라도 사료곡물가격의 안정을 위하여 국제가격이 안정될 때까지 일시적으로 사료곡물 관세를 폐지하는 방안을 검토하여야 할 것이다.

국제가격 변동에 대응하여 위험을 제도적으로 상쇄하는 방안은 농산물 선물시장개념을 활용하는 것이다. 농산물 생산자뿐만 아니라 농산물 수요자도 가격변동위험을 안고 있는 만큼 농산물 가격과 생산량 변동이 심할 경우 헤징(Hedging) 등의 방법으로 위험을 회피할 수 있다⁵⁾. 아직 국내에는 농산물을 대상으로 하는 선물시장이 존재하지 않고 대규모 거래는 미국 시카고 선물시장에서 이루어지고 있는 형편이나 제도적으로 국제가격 변동위험을 상쇄할 수 있는 시스템을 고민해 볼 필요는 있다.

세 번째로 검토해 볼 대상은 농산물 유통시스템이다. 국제 곡물가격이 상승하더라도 소비자 또는 최종 수요자가 구입할 때까지는 유통단계를 거치게 되어 있다. 그런데 최근 대형유통업체나 대규모 가공업체의 시장지배력이 확대되면서 실제 원료 농산물 가격상승보다 훨씬 높은 폭으로 시장에서 거래되는 경향이 있다. 예를 들어 EU에서는 빵 가격에 곡물재료비는 5% 수준에 불과한데 밀가루가격이 20% 올랐다고

5) 가령 선물시장과 현물시장에서 동시에 같은 가격으로 거래가 이루어지면 세금과 수수료를 제외하고는 가격위험을 회피할 수 있다.

빵 가격을 20% 올리는 것은 정당화될 수 없다는 주장이 제기되고 있다. 결국 이 문제는 경쟁당국에서 해당기업에 반경쟁적 요소가 있는지 조사하고 시정조치를 해야 할 사안이다. 실제로 영국과 프랑스에서는 식품유통체인에 대한 경쟁당국의 조사가 진행되고 있다.

2) 중장기적 위험 대응방향

국내에서 식량생산을 획기적으로 늘리기 어려운 국내 농업여건을 감안할 때 중장기적으로 식량수입처를 다원화하여 위험을 분산시키는 전략이 필요하다. 최근 농림부에서 해외 식량을 안정적으로 확보하는 차원에서 해외농업투자를 활성화하는 방안을 모색하고 있는데 상당히 시의 적절한 조치라고 생각한다.

또 하나 장기적 관점에서 중요히 검토해야 하는 것은 기후변화 문제이다. 세계적으로 기후변화문제에 대해 어느 때 보다 관심이 높아지고 있고 최근 곡물가격 상승도 일정부분 기후변화에서 비롯된 것이다. 우리가 생각했던 것 보다 기후가 빠르게 변화하고 있다. 이러한 기후변화에 작물이 적응하는데 필요한 시간보다 빠르게 기후가 변화할 경우 현재의 재배품종과는 다른 작물을 재배해야 할지도 모른다. 우리나라의 경우에도 겨울이 따뜻하고 여름이 길어져 아열대성기후로 변화해 가는 조짐이 보이고 있다. 새로운 기후여건에 작물이 적응할 수 있도록 하는 기술, 능력을 활용해야 하는데 가장 대표적인 것이 유전자변형 농산물(GMO)이다.

유럽에서는 GMO의 안전성문제로 대부분의 GMO가 재배, 유통이 금지되고 있는데 결국 이용 가능한 곡물을 제한하는 결과를 가져와 GM 사료 수입이 시급한 유럽 축산농가의 어려움을 가중시키고 있다. 미국을 비롯하여 아르헨티나, 브라질에서 점점 많은 농장이 GM 옥수수를 재배하고 있어 몇 년내에 GM 옥수수가 아닌 옥수수를 수입하려면 상당한 대가를 지불해야 하는 상황에 직면하고 있다. 우리나라에서 GMO에 대한 위험성 논란이 유럽처럼 심하게 일어나지 않고 있고 일부 GM 사

료곡물은 수입이 허용⁶⁾되고 있지만 앞으로 GMO의 사용용도가 다양해질 것이므로 이에 대한 국민의 인식을 과학적이고 객관적으로 이끌어갈 수 있도록 준비가 필요하다. 결국 우리는 제로 리스크를 목표로 할 수 없는 만큼 어느 정도 수준의 위험을 어떻게 받아들일 것인가에 합의가 필요하다. Fischler 전 EU 농업담당집행위원이 최근 GMO를 사용하지 않는 위험성이 GMO를 사용함으로써 일어나는 위험성보다 클 수 있다고 지적한 점은 우리에게도 시사하는 바가 크다.

마지막으로 언급하고 싶은 것은 국내 관련분야에서의 능동적 구조조정 노력이다. 위에서 언급한 노력에도 불구하고 수입 곡물가격이 장기적으로 지속적으로 상승할 가능성이 있다. 특히 이러한 곡물가격 상승으로 인해 직접적으로 피해를 입는 분야는 결국 축산인 만큼 국내적으로 곡물가격 상승에 적응할 수 있도록 경쟁력있는 축산농가를 중심으로 구조조정이 이루어지고 경쟁력을 향상시켜야 어려운 식량 인플레이션 시대를 슬기롭게 넘어갈 수 있을 것이다.

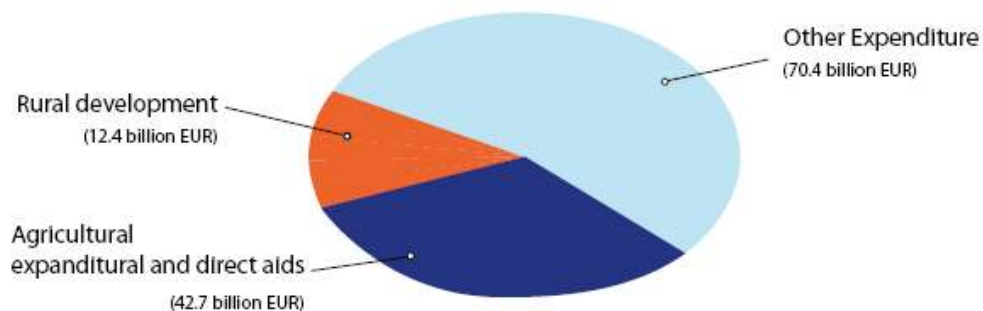
6) 우리나라에서는 현재 콩, 옥수수, 면실, 카놀라, 알파파 등 5개 품목 44종의 사료용 GM의 유통이 허용되었다.

II -2. EU 농업예산 집행 및 통제방식

1. 서 론

40여년이 넘게 공동농업정책은 EU 공동정책중 가장 중요한 정책이었다. 이는 EU의 농업예산의 비중이 지속적으로 줄어들어 왔지만 전통적으로 EU 예산의 가장 많은 부분을 사용해 왔다는 점에서 설명된다. 농업관련 지출은 EU의 일반예산에서 지원되는 두 가지 기금으로 충당된다. 유럽농업보증기금(European Agricultural Guarantee Fund)은 농민에 대한 직접지불과 수매, 수출보조금과 같은 농업시장 조절수단에 자금을 지원한다. 반면 유럽농촌개발기금(European Agricultural Fund for Rural Development)은 회원국의 농촌개발프로그램에 자금을 지원한다. 2007-2013년 중기재정기간 동안 전체 EU예산은 8,634억 유로이며 이중 883억 유로가 농촌개발예산으로 활용된다.

Figure 1: EU budget 2007¹ (126,5 billion EUR)



유럽 납세자들은 이러한 예산이 올바르게 사용되어질 것을 기대하고 있다. 따라서 예산이 제대로 집행되고 있는지 불법지출을 확인하고 원상회복시킬 수 있는 예산 관리 및 점검시스템을 갖추는 것이 매우 중요하다. 여기서는 EU차원 그리고 회원국 차원에서 농업예산을 관리하고 농업 보조금 지출을 점검하는 시스템을 개략적으로 살펴보고 이에 참

여하는 여러 기관의 역할과 책임을 기술하려 한다.

2. EU 농업예산 지출

공동농업정책 예산관리 기본법규는 EC regulation 1290/2005에 규정되어 있다. 이 규정하에 EU 집행위는 유럽농업보증기금(EAGF)과 유럽농촌개발기금(EAFRD)을 관리할 책임을 지고 있다. 그러나 집행위는 통상적으로 최종 수혜자에게 직접 돈을 지원하지는 않는다. 공동관리 원칙에 따라 이러한 일은 회원국에게 위임되어 있으며 85개 국가 또는 지역지출기관(paying agency)⁷⁾을 통해 이루어진다.

이들 지출기관은 수혜자들에게 자금을 지출할 책임만 지는 것이 아니라 보조금 지출 이전에 기관 스스로 또는 위임기구를 통해서 자금신청의 적격성을 심사해야 한다. 정확한 자금지원 심사기준은 공동농업정책의 분야별 법규에 규정되어 있다. 지출기관에 의해 예산이 지출되면 이후에 EU 집행위가 회원국에 동 금액을 상환한다. 유럽농업보증기금(EAGF)의 경우에는 매월 단위로, 유럽농촌개발기금(EAFRD)의 경우에는 분기별로 상환이 이루어진다. 그러나 회계청산절차에 따라 집행위는 상환금액을 조정할 수 있다.

3. 지출기관 공인

지출기관이 EU 예산 집행을 요구하기 위해서는 EU 집행위가 정한 일정기준에 따라 공인을 받아야 한다. 지출기관을 공인할 책임은 회원국이 지고 있다. 회원국은 각료급 수준에서 지출기관을 지정한다. 만약 동 기관이 기관의 내부 환경, 통제활동, 정보, 커뮤니케이션, 자체점검 활동 등에 대해 집행위에서 규정한 상세한 기준을 만족시키면 지출기관으로서 공인이 이루어진다.

7) 지출기관이란 EU 회원국의 정부기관으로서 재정지출이 이루어지기 전에 자금지원요구 허용여부, EU 규정 준수 여부를 점검하고 자금지출을 올바르게, 그리고 완전히 회계에 기록하며 관련자료를 정해진 기한내에 EU 규정에 기술된 대로 제출하는 역할을 담당한다.

자금지출기관 공인기준은 지출기관의 역할, 즉 보조금신청의 적격성이 예산지출이전에 점검하고, 정확히 회계관리를 하며 개별 법규에서 정한 점검이 제대로 이루어지고, 모든 요구자료들이 시간내에 적절히 유지, 접근, 제출될 수 있도록 할 수 능력이 있는지를 점검하는 것이다.

일단 지출기관을 공인하였다고 회원국의 임무가 끝난 것은 아니다. 지속적인 감독책임이 남아있으며 집행위는 그러한 감독결과를 보고받는다. 공인기준과 관련하여 결함이 발생하면 회원국은 이러한 상황을 치유해야 한다. 만약 결함이 치유되지 않으면 공인이 철회되어야 한다. 회원국이 상황을 치유하지 않거나 공인을 철회하지 않는 경우에는 집행위가 계좌청산절차에 따라 회원국에 대해 재정적인 제재를 가할 수 있다⁸⁾.

회원국에 하나 이상의 지출기관이 있는 경우에는 농업예산지출의 관리, 통제와 관련한 문제에 대해 집행위와 대화할 수 있는 통합 조정기관을 한군데 지정해야 한다.

2007년부터는 지출기관의 장은 회계가 예산 입출금을 정확하고 완전하게 보여주고 있으며 관리 및 통제시스템이 적법하고 규정에 맞게 거래가 이루어지도록 보장하고 있다는 확인서에 서명하여야 한다. 이 확인서가 정확한지는 인증기관에 의해 점검을 받으며 회계청산의 과정에서 집행위가 점검한다.

집행위에 제출되는 회계가 정확하고 완전한지, 내부 통제절차가 만족스럽게 작동하고 있는지 확실히 하기 위해 재정지출기관이나 통합조정기관과는 독립적으로 운영되는 인증기관이 이와 관련하여 확신을 갖고 있는지 여부를 기술한 인증서를 작성한다. 이 감사인증서는 지출기관의 행정조직과 절차, 회계거래 표본에 대한 조사결과에 기초한다. 이

8) 2007년 10월 EU 집행위는 신규가입국인 루마니아에 농업보조금 지급관리 및 통제시스템에 심각한 결함이 있다고 보고 이러한 결함이 연내 치유되지 않는 경우 보조금 예산의 25%를 지불 보류하겠다고 경고한 바 있다. 이 조치는 루마니아, 불가리아의 EU 가입조약에 근거한 것이었지만 EU 공동농업예산지출의 점검 및 통제방식과 밀접한 연관이 있다

조사는 지출기관의 행정조직이 재정지출이 이루어지기 전에 EU 규정을 준수하고 있는지 확인할 수 있는 능력이 있는지에 대한 질문을 포함한다. 이러한 조사는 국제감사기준에 따라 수행되며 매 재정회계년도 중간과 말기에 이루어진다.

인증기관은 조사결과와 의견을 집행위에 보고한다. 보고서에는 지출기관이 공인기준을 따르고 있는지, 지출기관의 행정 절차가 재정지출이 집행위 규범에 따라 이루어지고 있다고 확신을 줄 수 있는지, 연간 회계보고서가 지출기관의 장부와 기록에 근거하고 있는지, 재정지출보고서가 정확하고 완전히 기술되어 있는지 EU의 재정적 이해관계가 적절히 보호되고 있는지 기술하게 된다.

4. 예산집행 점검시스템

회원국들은 농업 예산이 제대로 집행되고 예산의 불법집행을 예방하고 부정지급된 보조금을 회수해야 할 의무를 진다. 각 농업보조 사업마다 최종 수혜자에게 지급되는 보조금을 점검하고 보조금을 감액하는 상세한 규정을 두고 있는데 이는 동 사업의 특징과 집행과정에서 발생하는 위험을 반영하고 있다. 예산 집행점검은 지출기관에 의해 이루어지거나 지출기관의 감독하에 운영되는 위임기구에 의해 이루어진다.

일반적으로 보조금 지급이 이루어지기 전에 모든 보조금 지원신청이 점검을 받아야 하며 적절하다고 판단되는 참고자료를 이용하여 교차점검도 이루어진다. 또한 통상 5-10% 수준의 보조금 지급건에 대해 현장점검이 이루어지며 보조금 누수위험에 따라 100% 현장점검이 이루어지기도 한다. 만약 현장점검에서 불법지급사례가 많이 나타나면 추가적인 현장점검을 수행해야 한다. 현장점검에서 EU 규정을 따르지 않은 경우가 드러나면 최종 수혜자에게 그에 상응한 효과적인 보조금 감액조치가 부가된다.

여러 가지 보조금 집행점검 시스템이 있으나 가장 중요한 것은 이른바 IACS라고 불리는 통합행정통제시스템(Integrated Administration and Control System)이다. 동 시스템은 모든 농가에 지급되는 직접지불금, 즉 단일농가직접지불금과 신규회원국에 적용되는 단일면적직접지불금에 적용된다. 또한 농촌개발관련 예산지출중 농가의 경지면적이나 사육두수를 기준으로 하는 사업에도 적용된다. 예를 들면 친환경농업사업이나 조건불리지역 직접지불등이 이에 해당한다. 재정지출규모에서 보면 이러한 사업은 유럽농업보증기금(EAGF)에서 지원되는 재정지출의 2/3가 해당되며 2013년에는 그 비중이 90%까지 올라가게 될 것이다. 유럽농촌개발기금(EAFRD)에서 지원되는 재정지출의 절반정도가 IACS에 의해 통제를 받는다.

회원국의 IACS는 보조금 지급신청 접수 및 처리과정에서 필요한 여러 가지 다양한 요소로 이루어진다. 컴퓨터에 수록된 데이터베이스, 농민, 농지면적, 농가 사육동물을 확인하는 시스템, 보조금지급자격요건 확인 및 등록, 보조금 지급신청, 보조금 점검 및 필요시 보조금 감액계산을 할 수 있는 통합조정시스템 등이다.

모든 회원국은 이 시스템이 농민, 농경지, 필요시 가축까지 개별적으로 확인할 수 있도록 구축해야 한다. 동 시스템하에서 보조금 신청을 처리해야 하는데 보조금지급기준을 충족했는지를 행정점검과 현장점검을 통해 평가한다. 행정점검은 농가의 보조금신청서에 포함된 정보를 다른 자료들과 교차점검하는 방식으로 이루어지는데 교차점검은 다른 시스템과 연결된 컴퓨터 데이터베이스에서 자동적으로 이루어진다. 현장점검을 위해 회원국들은 임의적으로 또는 위험분석 방법을 통해 선택된 농가를 방문하여야 한다. 그러나 농지에 대한 위성통신사진과 같이 현대기술의 도움으로 많은 경우 현장을 가지 않고도 농장의 규모와 작물재배 여부를 점검할 수 있다.

데이터베이스는 회원국이 정기적으로 업데이트해야 하며 농민에 대한 역사적 자료는 반드시 보존해야 한다. 동 시스템의 상당부분이 중이를

사용하지 않고 이루어지며 몇몇 회원국에서는 온라인상에서 보조금을 신청할 수 있다. 새로운 기술개발을 감안하고 동 시스템을 간소화하기 위하여 정기적으로 시스템을 업데이트 하고 있다. 회원국들은 매년 집행위에 보조금 신청, 점검, 감액에 대한 상세한 통계자료를 보고해야 한다.

IACS에 의해 통제를 받지 않는 보조금, 예를 들어 농산물 민간저장지원사업이나 수출보조금 사업의 경우 수혜자에게 보조금이 지급된 후에 보완적인 점검이 이루어지게 된다. 이러한 점검은 보조금 지출기관내 사전점검 및 보조금 지급을 담당하는 부서와 독립적으로 운영되는 부서에 의해 이루어지게 된다. 동 점검은 불법을 찾아내는데 매우 중요한 수단이며 감사관이 수혜자 뿐만아니라 거래 파트너에 이르기까지 광범위한 서류를 조사할 수 있도록 허용하고 있다. IACS의 통제하에 있지 않은 농촌개발사업중 일부에 대해서도 비슷한 점검이 이루어진다.

5. 회계청산

회원국이 적절하게 과업을 수행하고 있는지 확인하고 만약 일을 제대로 수행하지 않은 경우 재정적으로 필요한 조치를 취하는 과정이 없다면 통제시스템이 완전하다고 할 수 없을 것이다. 이러한 과정은 집행위에 의해 운용되는 회계청산절차(Clearance of accounts)를 통해 이루어진다.

회계청산은 지출기관과의 재정청산과 EU 규범 적법성 청산으로 구성된다.

가. 재정 청산 (Financial clearance)

재정청산은 지출기관과 독립적인 인증기관의 검사에 기초하여 이루어진다. 인증기관은 지출기관의 회계가 사실대로 완전히 그리고 정확히

이루어졌는지, 그리고 지출기관의 내부 통제절차가 만족스럽게 작동되고 있는지 기술하는 인증서를 작성한다. 그들은 또한 지출기관의 수장이 작성한 확인서에 대한 검토의견을 제시한다.

재정청산은 각 지출기관의 연간 회계처리와 통제 시스템을 망라한다. 특히 지출기관의 관리 및 통제시스템에 대한 점검이후 나온 인증기관의 결론과 권고사항에 주의를 기울인다. 이 점검은 지출기관의 공인인증 기준과 관련이 있다.

집행위는 매년 회계청산결정을 하는데 이 결정은 인증기관의 인증서와 보고서에 기초하여 지출기관의 연간 회계처리를 받아들인다는 의미일 뿐이며 재정보조가 EU 규범을 따라 적법하게 이루어지지 않았음이 증명된 경우 보조금을 회수하는 결정과는 관계가 없다. 집행위는 회계연도 다음해 4월30일까지 재정청산결정을 내려야 한다 (EU의 회계연도는 10월16일 개시하여 이듬해 10월15일에 마감된다).

나. 적법성 청산 (Conformity clearance)

적법성 청산은 EU 규범을 따르지 않은 재정지출을 배제하기 위해서, 즉 EU 예산이 쓰여지지 말아야 할 곳에 지출되는 것을 막기 위해 고안되었다. 소위 재정적 제재조치는 회원국을 대상으로 이루어진다. 따라서 적법성 청산은 불법 보조지출을 최종 수혜자로부터 직접 회수하는 과정이 아니라 집행위가 회원국과의 공동책임 원칙에 따라 회원국에게 책임을 무는 것이다. 그러나 재정적 제재는 회원국이 예산관리 및 통제를 개선하고 최종 수혜자에게 불법 예산지출이 이루어지지 않도록 막는 강력한 동기를 부여한다. 이를 통해 적법성 통제는 최종 수혜자 단계에서 적법한 예산지출이 이루어지도록 기여한다.

재정청산이 매년 이루어지는데 반해 적법성 청산은 1년단위로 이루어지지 않는다. 적법성 청산은 1년 이상 이루어진 재정지출을 포함한다.

단 집행위가 공식적으로 회원국에 감사결과를 통보하기 24개월 이전에 이루어진 지출에 대해서는 예외가 적용된다.

매년 EU 집행위 농업총국은 300회가 넘는 감사를 실시하며 이중 약 절반정도가 회원국에 소재하고 있는 지출기관에 대해 현장점검을 하는 것이다. 현장점검 대상 지출기관은 위험분석을 기초로 선정되며 감사는 주로 지출기관의 적법성 관리 및 통제시스템 기능에 중점을 둔다.

만약 감사결과 적법성 관리시스템에 결함이 나타나면 집행위는 회원국에 재정적 제재를 가할 것인지, 그렇다면 얼마나 가할 것인지를 결정하기 위해 적법성 청산절차를 개시한다.

적법성 청산절차는 다음과 같다.

첫째, 집행위는 공식적으로 회원국에 감사결과를 통보하면서 회원국이 감사결과 발견된 결함을 치유하기 위해 채택해야 할 개선방안을 적시한다. 회원국은 2개월내 집행위의 지적사항에 대해 답변해야 한다.

둘째, 집행위는 회원국과 양자협의를 갖고 EU 규범 위반정도, EU 예산에 미친 재정적 손실, 그리고 향후 개선방안에 대해 합의하기 위해 노력한다. 회원국은 협의결과를 통보받고 2개월간 반대의견을 제시하거나 추가 정보를 제공할 수 있다.

셋째, 집행위는 공식적으로 회원국에 부과될 재정적 제재금액이 포함된 집행위의 결론을 회원국에 통보한다.

넷째, 회원국은 집행위 결론이 도착한 뒤 30일 기간내에 소위 조정위원회(Conciliation body)⁹⁾에 조정을 요청한다. 조정위원회는 4개월간

9) 조정위원회는 적법성 청산절차 과정에서 서로다른 집행위와 회원국의 입장을 조율하기 위해 설치된다. 조정위원회는 5인의 위원으로 구성되는데 그들은 공동농업정책 예산집행 및 회계감사분야에 전문성을 갖고 있으며 서로 다른 회원국 출신들이다. 의장과 다른 4인의 위원은 농업기금위원회와의 협의를 거쳐 집행위가 지명하며 3년 임기(1년 연장가능)를 갖는다. 위원회의 비서진은 집행위에서 지원한다. 조정위원회는 완전히 독립적으로 운영되며 회원국이나 다른 기관의 지시를 구하거나 받아들이지 않고 임무를 수행한다. 조정위원회는 회원국에서 합리적인 조정요청이 있을 경우에만 받아들인다. 조정요구는 집행위가 회원국에 부

집행위와 회원국의 입장을 조정하기 위해 노력하고 기간 만료시점에 그간의 노력 결과와 양방이 채택하기를 희망하는 권고안을 작성한다.

마지막으로 집행위는 조정위원회의 보고서를 검토한 후 회원국에 최종 결론을 통보한다.

일단 위와 같은 절차가 마무리되면 집행위는 농업기금위원회를 통해 회원국들과 협의한 후 집행위의 결정을 최종적으로 채택한다. 동 결정에 대해 회원국은 EU 사업재판소에 소를 제기할 수 있다.

재정적 제재수준은 EU예산에 재정적 손실을 끼친 정도와 EU 규범 위반의 성격과 정도에 따라 결정된다. 가능한 경우에는 손실을 계산하거나 추정하여 제재수준을 결정한다. 그러나 계산이 불가능한 경우에는 국가관리 통제시스템의 결함 정도를 감안하여 일정율을 적용한다. 동일한 케이스에 동일한 제재조치를 하기 위해 집행위는 2%, 5%, 10%, 25%라는 표준 제제율(correction rate)과 적용지침을 마련해 놓았다. 동 제제율은 회원국의 관리결함이 각 예산사업별로 정해져 있는 통제요건이 주요한 것인지, 부수적인 것인지에 따라 결정된다¹⁰⁾.

집행위가 정한 제제율 적용지침은 아래와 같다.

2% : 회원국이 부수적 통제를 개선하는 조치를 채택하지 않은 경우

5% : 회원국이 주요 통제를 실시하고는 있으나 요구되는 회수, 빈도, 깊이를 충족시키지 못하는 경우. 이러한 경우 보조금청구가 적법함을 확인할 수 있는 충분한 점검이 이루어지지 않았으며 EU 예산 손실위험이 상당하다고 판단함.

과한 재정제재가 1백만 유로가 넘거나 동 회원국의 연간 관련예산지출액의 25%를 넘을 때 가능하다. 다만, 동 한도에 미치지 않더라도 EU 규범적용원칙과 관련되어 있는 경우에는 조정신청이 가능하다.

10) 주요 통제란 실질적인 요소를 확인하는데 필요한 물리적 행정적 점검을 말하는데 특히 보조금 청구자격이 있는지 시간, 경작요건 등 양적, 질적 요건을 갖추었는지 등을 점검하는 것을 말한다. 동 통제는 현장에서 이루어지거나 토지등록 데이터 등 독립적으로 운영되는 데이터베이스를 통한 교차점검을 통해 이루어진다. 부수적 통제란 보조금 청구를 처리하는데 필요한 행정조치와 관련있는데 보조금청구가 시한내에 제출되었는지 중복청구는 없는지 확인하거나 위험분석, 적절한 절차감독시스템 등이 포함된다.

10% : 한 가지 이상 주요 통제가 시행되지 않고 있거나 매우 불량하거나 가끔 시행되어 보조금 청구의 적법성을 결정하는데 효과가 없거나 불법청구를 예방할 수 없는 경우. 이 경우에는 EU예산이 광범위하게 누수되고 있다고 판단함.

25% : 회원국에 주요 통제점검시스템이 존재하지 않거나 심각하게 결함이 있고 광범위하게 불법이 퍼져 있으며 불법, 위조 관행에 대응하는 조치를 태만히 한 경우. 이 경우 자유로운 불법 보조 청구로 인해 EU 예산이 예외적으로 상당히 높은 손실이 발생했다고 판단함.

EU 규범을 준수할 수 없을 정도로 회원국의 통제시스템이 매우 취약한 경우 25%이상 100%까지 제재율을 설정할 수 있다.

1999년 -2007년 상반기까지 24번의 적법성 청산결정이 이루어졌으며 이에 따라 총 1.470백만유로의 재정적 제재조치가 이루어졌다.

Figure 2: Conformity decisions 1 – 24 (1999-2007) by Member State

Financial Corrections by Member State

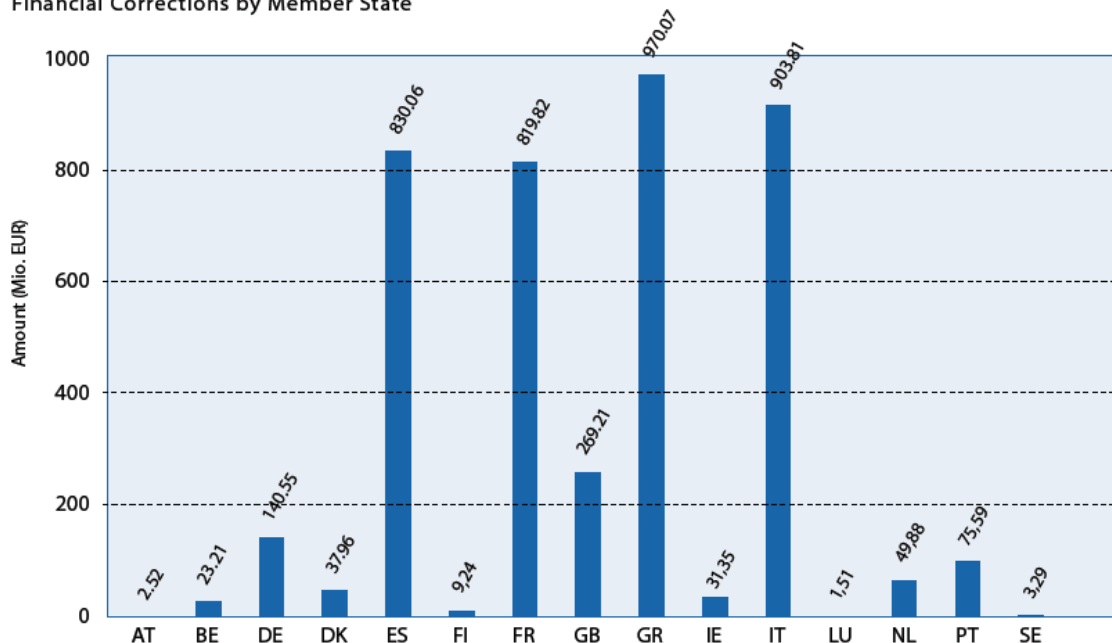
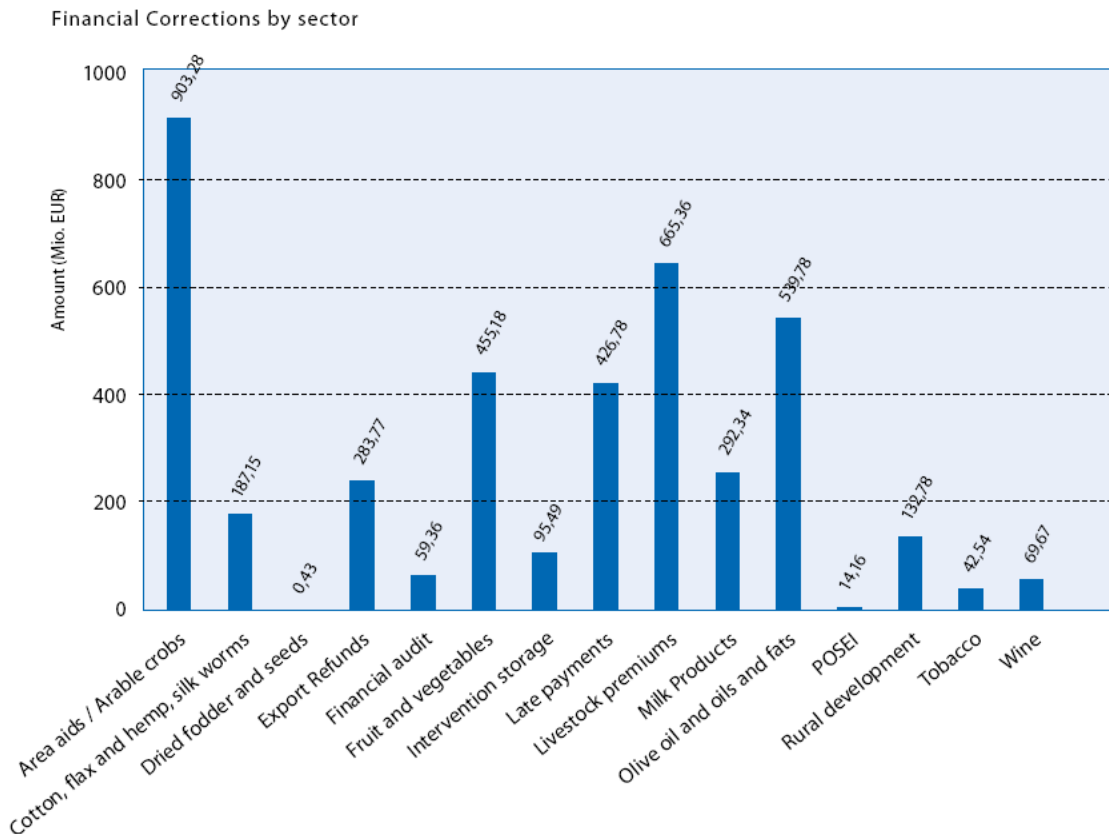


Figure 3: Conformity decisions 1- 24 (1999-2007) by sector



6. 최종수혜자로부터 불법보조금을 어떻게 회수하나?

앞에서 기술한 바와 같이 회원국들은 회원국별 법규와 절차에 따라서 불법으로 인한 손실을 회수해야 할 의무가 있다. 만약 회원국이 최종 수혜자로부터 돈을 회수하는 경우 회원국은 회수된 돈을 기금에 재예치해야 한다.

그러나 불법 지출된 돈을 모두 회수하는 것은 쉬운 일이 아니다. 만약 회원국이 돈을 회수하는데 4년 이상의 시간이 필요하거나 최종 수혜자

를 대상으로 소송을 진행하여 8년 이상의 시간이 필요한 경우 집행위는 EU의 재정적 이해관계를 보호하기 위해 소위 50대50 법칙에 따라 회수해야 하는 돈의 50%를 해당 회원국에게 부과한다. 이는 매년 행해지는 재정청산 절차를 통해 이루어진다.

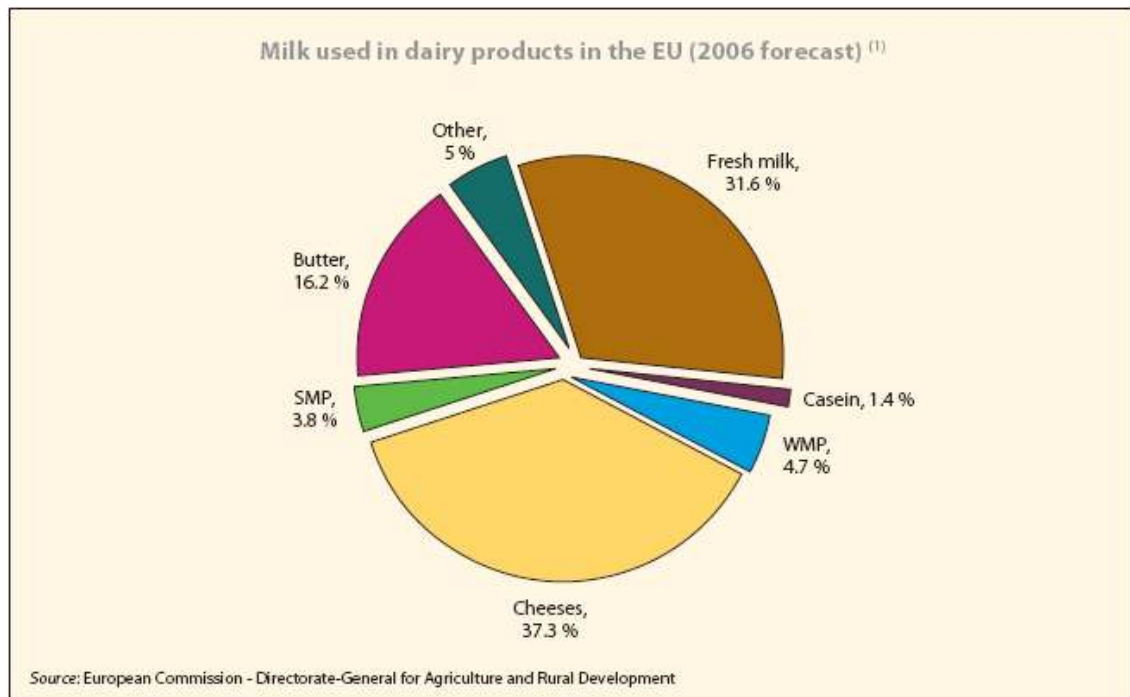
이러한 조치가 이루어진 후에도 회원국은 계속해서 나머지 50%의 돈을 회수하기 위해 노력해야 하며 회수되는 돈을 EU에 환원해야 할 의무가 있다. 이에 따라 EU 집행위는 계속해 회원국의 회수조치를 관찰하며 회원국이 이를 게을리 하는 경우에는 적법성 청산절차를 통해서 회원국에게 재정적 제재조치를 내릴 수 있다.

II -3. EU 낙농시장과 낙농정책 분석

1. 서 론

EU에 있어 낙농분야는 여러 가지 관점에 중요성을 가지고 있다. EU 회원국은 예외없이 우유를 생산하고 있으며 많은 지역, 특히 산악 지역으로 좋은 경관과 환경을 가지고 있는 지역에서는 낙농이 가장 유망한 분야이다. 낙농은 경관에 도움을 줄 뿐만 아니라 경제 및 고용에 있어서도 중요한 역할을 담당하고 있다.

지방(4%), 단백질(3.2%), 기타 성분(5.3%), 물(87.5%)로 이루어져 있는 우유는 EU 전체 농업생산의 14%를 차지하는 주요 농산물이다. 2004년 우유생산은 430억 유로에 달하며 낙농가공분야는 1170억 유로에 달한다. EU의 낙농산업은 유명한 치즈 뿐만 아니라 요거트, 크림, 아이스크림, 그리고 여러 가지 부가가치 제품등 낙농제품의 품질로 명성을 얻고 있다.



EU는 세계 낙농시장에서 주요 역할을 하고 있으며 치즈 등 많은 낙농제품을 수출하는 선진 수출국이다. 게다가 식품산업은 여러 가지 정교한 낙농제품 첨가물을 사용하고 있으며, 연구, 혁신활동을 통해 새로운 기술, 식품 제조법, 개선된 구성, 기능성 식품 등을 창출하고 있어 낙농분야는 지속적으로 확장되고 있다.

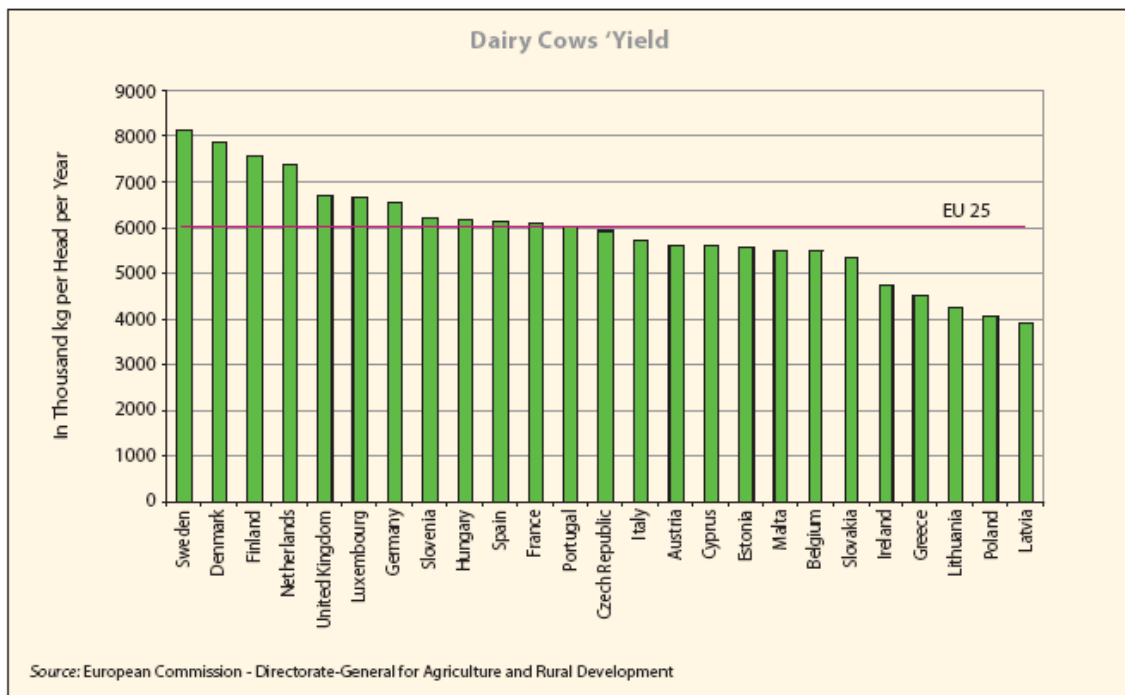
우리나라는 EU와 FTA 협상을 진행하고 있으며 낙농제품이 민감품목으로 부상하고 있는바, EU의 낙농분야 정책 및 시장현황을 살펴보는 것은 우리의 협상전략 마련 및 향후 우리나라 낙농시장 제도개선에 많은 시사점을 제공해 줄 것이다.

2. EU 낙농분야

가. 낙농업의 구조

낙농은 EU 회원국별로 서로 다른 구조를 가지고 있다. 농장의 규모에서도 차이가 있고 젖소당 생산량에 있어서도 차이가 있다. 그러나 EU 전체적으로 낙농분야는 성장하고 있으며 국가간 격차는 축소되고 있다. 유럽의 대표적인 젖소 품종은 없으나 Friesian-Holstein 이 가장 흔하다.

농장에서 생산된 우유가 유통되는 경로는 다양하다. 대부분의 낙농가는 우유를 가공업자에게 판매하고 이것이 다시 식품시장에서 유통된다. 그러나 다른 낙농가는 생산한 우유를 직접 소비자에게 판매하기도 한다. 일정량의 우유는 농장에서 직접 소비된다. 특히 신규 회원국인 중부유럽 국가들은 여전히 상당부분을 농장에서 소비하고 있다. 우유의 판매 및 가공은 종종 농업협동조합을 통하여 이루어지나 어떤 회원국은 대부분의 가공이 사기업에 의해 이루어진다. EU에서 국가시장이라는 개념은 과거가 되었으며 농장과 가공시설이 국경을 넘어 소유되고 있다.

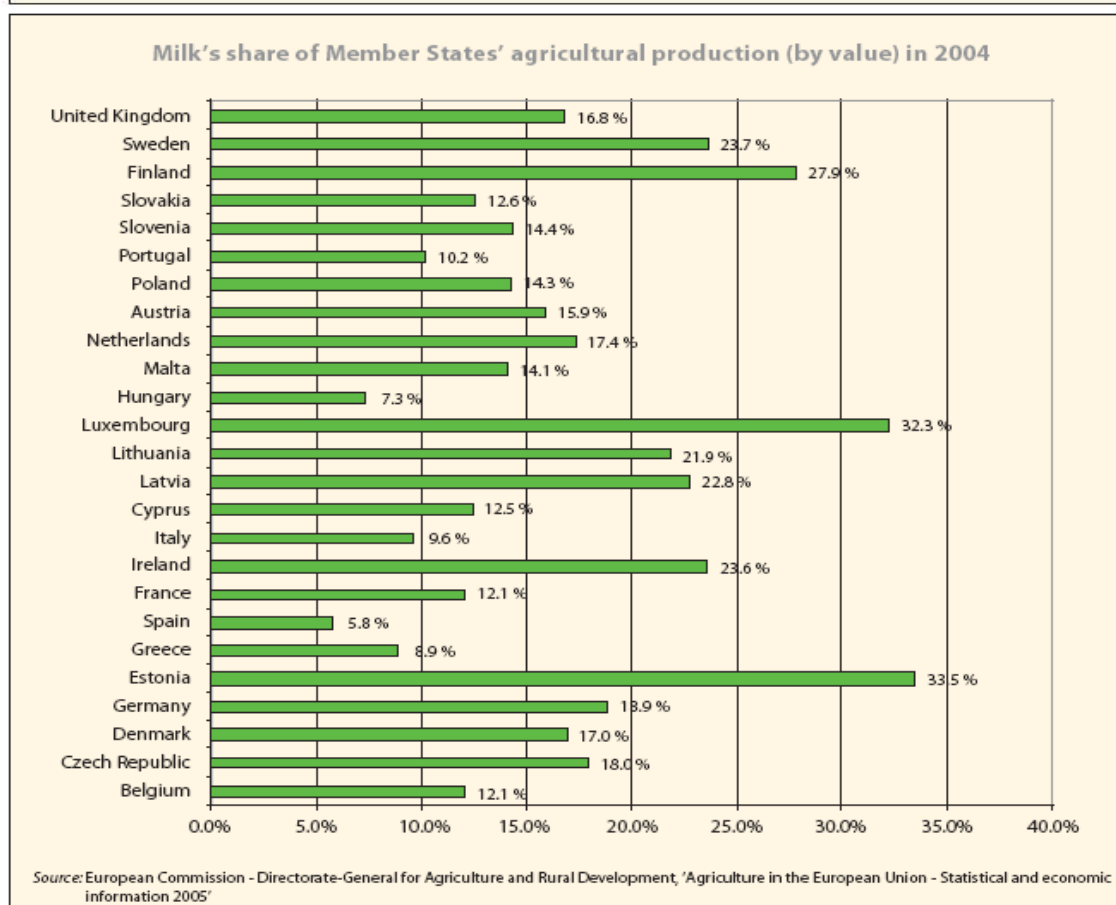
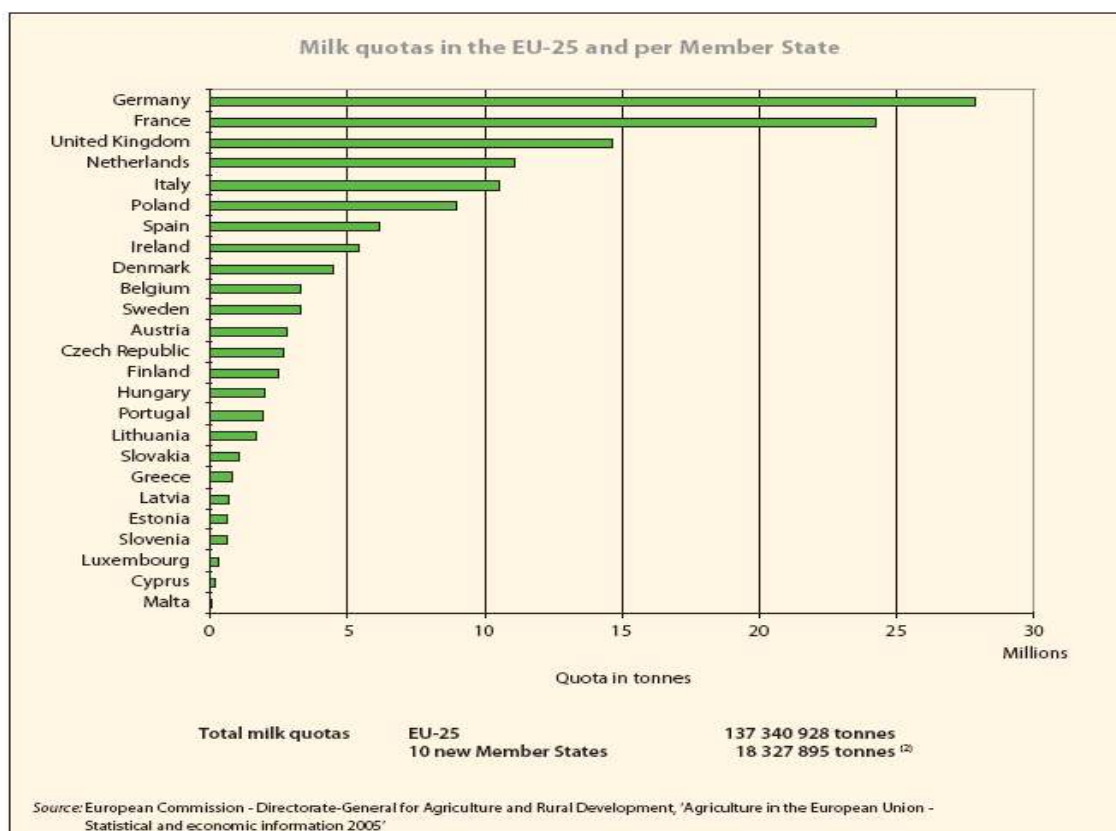


우유생산은 EU 대부분의 국가에서 이루어지며 EU 농업생산에서 가장 중요한 부분을 차지하고 있다. 몇몇 회원국에게는 농업경제에서 가장 중요한 부분을 차지하고 있다. 총농업생산에서 우유가 차지하는 비중은 5.8%~33.5%로 국가별로 상이한데 북부유럽국가일수록 비중이 높고 지중해 국가들은 10% 미만이다.

나. 낙농 시장

1) 공급

우유생산쿼터 (1984년 도입)는 EU 낙농가가 연간 생산할 수 있는 우유의 양을 한정하고 있다. 총 생산량은 농가의 판단, 기후 및 여러 가지 요인에 의해 결정되지만 일반적으로 EU의 우유생산은 쿼터량과 일치한다. 쿼터 시스템하에서 한 농가가 정해진 쿼터보다 많은 우유를 생산하면 벌금을 물게 된다. 쿼터보다 초과생산된 양에 대해 벌금이 부과되는데 벌금은 쿼터량을 초과하는 것을 효과적으로 막을 수 있는 수준에서 결정된다. 생산쿼터는 가공업자 제공분과 직접 판매분으로 나누어진다.



최근 EU 집행위는 젖소의 숫자는 줄어도 젖소당 우유생산량이 증가하여 우유생산이 증가될 것으로 예측하고 있다. 신규회원국에서는 농장 직접소비에서 가공공장 또는 소비자 직접판매로 전환될 것으로 전망된다

2) 소비

버터 소비가 서서히 그러나 꾸준히 줄어들고 있는 반면, 치즈소비는 증가하고 있다. 1995년과 2004년 치즈생산은 거의 15%를 늘어났는데 연평균 1인당 소비량이 1.5%씩 증가하였다. 거의 40%의 EU 우유가 치즈로 소비되며 독일, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드 등 4개국은 EU 치즈의 75%이상을 생산한다.

분유소비는 서서히 줄어들고 있다. 그러나 다른 유제품 (크림, 특정 우유단백질, 기타 낙농제품 첨가물)은 급격히 증가하고 있다.

3) 가격

농장 우유가격은 다음과 같은 몇가지 요소에 의해 결정된다. (EU 역내시장의 수요, 공급, 세계 낙농제품 가격, 환율변동, 특정 제품의 수요 및 품질요건, 식품시장에서의 경쟁, 공동농업정책(CAP)에서 낙농시장에 대한 지원)

우유 및 낙농제품에 대한 지원시스템이 도입된 이래 공동농업정책은 가격을 결정하는 주요 요소였다. 그러나 여러 차례 공동농업정책 개혁을 거치면서 시장의 힘이 더욱 중요한 요소가 되었다. 시장개입가격의 하락으로 우유 시장가격이 하락하였으며 세계 시장가격수준과 보조를 맞출 수 있게 되었다.

* 2007. 10월 현재 EU의 분유가격은 1년새 두배가 상승

다. EU 낙농가공산업

EU 낙농가공산업은 약 135백만톤의 원유를 다양한 제품으로 가공하고 있으며 가공제품은 직접 소비될 뿐만 아니라 많은 식품, 사료, 의약품 생산원료로 사용되고 있다. (1.8백만톤의 우유는 농장에서 직접 판매되며 가공업체를 거치지 않음) EU 25개국 1.6백만 낙농업자에 의해 생산되고 낙농산업에 의해 가공되는 원유는 농촌지역에서 큰 역할을 한다. 낙농산업은 유럽 음식료산업(총 가용인력의 13% 고용) 총매출의 약 15%를 차지한다. 액상우유, 치즈, 신선낙농품 및 버터와 같은 다양한 낙농제품은 EU 소비자의 식사에도 중요한 기여를 하고 있다.

3. 낙농분야와 EU 공동농업정책(CAP)

EU 낙농정책은 1960년대로 거슬러 올라간다. 초기 낙농정책은 EU 낙농제품 생산자 및 가공업장에게 안정적인 시장여건을 조성하였다. 그 후 낙농정책은 생산자에게 좀더 시장지향적이 되도록 권장하는 방향으로 지속적으로 개혁되고 있다.

우유와 유제품 공동시장제도는 1968년에 마련되었다. 당시에는 공동농업정책의 전통적 요소, 즉 과잉생산물의 저장과 구매 보조(공공개입), EU 시장에서 잉여분을 처분하기 위한 국내 소비보조와 역외시장에서 처분하기 위한 수출보조로 상대적으로 높은 지지가격을 유지하는 내용으로 구성되어 있었다. 2003년 공동농업정책 개혁에서는 이러한 공동농업정책의 방식에 근본적인 변화를 주었다. 현재 EU 낙농정책은 역내시장지지, 무역관련수단, 직접지불금 등 세가지 영역으로 이루어져 있다.

가. 역내시장지지

EU 낙농정책의 목표는 낙농제품의 수요와 공급 균형을 맞추어 EU 낙농시장의 안정을 유지하는 것이며 2003년 공동농업정책 개혁이후에도 이러한 목표는 유지되고 있음.

1) 시장지지 : 안전망 개입

비록 버터와 탈지분유에 대한 공공개입(수매조치)은 아직도 유지되고 있지만 다른 농업분야와 마찬가지로 낙농시장지지는 앞으로 제한될 것이다. 개입기관(intervention agency)은 버터를 3월부터 8월까지만 사들일 수 있으며 그 해에 정해진 물량(2006년 5만톤, 2007년 4만톤, 2008년 3만톤)을 초과하게 되는 경우 공공개입은 중단하고 공매절차를 이용하게 된다. 2003년 개혁당시 버터 개입가격은 2004년부터 2007년까지 4년간 25%를 줄이기로 합의되었다. (2004년 328.20유로/100kg → 2007년 246.39유로/100kg)

탈지분유(Skimmed milk powder)에 대한 공공개입은 3월부터 8월말까지 109천톤에 대해서만 이루어지며 그 양이 초과되는 경우 공매절차로 전환된다. 분유 개입가격은 2004년부터 2006년까지 15%를 감축한다 (2004년 205.52유로/100kg → 2006년 174.69유로/100kg)

2) 역내시장에서의 낙농품 처분

시장의 건전균형을 유지하기 위하여 EU 낙농업계는 다양한 방식으로 잉여 낙농품을 처리할 수 있으며 이에 대해 보조금이 지급된다. (최근에 와서는 관련 보조지출이 감소되고 있음)

- 크림, 버터, 농축버터를 비영리기관, 가루반죽(pastry), 아이스크림 업체에 제공 (2004년의 경우 60만톤의 버터, 버터오일, 크림을 이 방식으로 처분)
- 분유를 축산사료로 사용

- 분유를 casein 생산에 사용
- 학교 급식용 우유제공
- 극빈자에 대한 낙농제품 지원

3) 민간저장 지원

버터와 특정 치즈(주로 이탈리아 치즈)에 대해서는 치즈 생산업자가 저장비용을 지원받는다. 원유공급이 계절적으로 변화하기 때문에 일부 제품의 생산이 단기간에 집중되어 시장을 교란할 가능성이 있다. 이러한 보조는 생산자가 제품을 일시적으로 시장에서 철수하도록 도와줌으로써 가격을 안정화시킬 수 있다. 버터의 경우 공공개입의 대체수단 역할을 하고 있다.

4) 우유생산쿼터 : 낙농분야의 지속적 안전성 유지

우유쿼터정책은 1984년 도입이후 EU 낙농분야의 안정을 가져왔다. 이러한 인식하에 2015년 3월까지 동 정책이 유지될 예정이다. 그러나 구 EU 회원국 (그리스, 아일랜드, 북아일랜드, 이태리, 스페인 제외)에서는 매년 0.5%의 쿼터 증량이 이루어진다.

2003년 공동농업정책 개혁당시 대규모 쿼터증량이 논의되었으나 2007, 2008년에는 대규모 증량은 하지 않고 낙농분야 개혁조치를 이행한 후 EU 집행위가 시장전망에 대한 보고서를 제출하기로 하였다. EU 집행위는 2015년 이후 우유생산쿼터는 더 이상 운영하지 않을 것임을 분명히 하고 있으며 그때까지 연착륙하는 수단으로 우유쿼터를 점진적으로 늘려가는 방안을 제시하고 있다.

나. 무역관련 수단

1) 수출관련 수단

EU의 시장가격이 세계 낙농품 시장가격보다 높기 때문에 수출은 수출보조금에 지원에 의해 이루어졌다. 그러나 UR 협상이후 수출물량과 보조금 총액에 있어 수출보조금이 엄격하게 제한되었다. 치즈 수출은 매년 수출물량제한치에 도달하고 있는 반면 다른 낙농품의 수출은 제한물량을 밑돌고 있다.

EU 집행위는 2004년 버터, 버터오일, 분유 수출보조금에 대해 공매 제도를 도입하였다. 이 제도는 모든 제품에 적용되는 기존의 고정수출 환급금 제도와 함께 운용되고 있으며 낙농공동시장제도의 시장지향적인 접근방식을 강화하고 있다

Subsidised exports - maximum allowable quantities and values for EU-25

Products	Quantities (tonnes)	Values (EUR 1 000)
Butter/buteroil	399 300	947 800
SMP	272 500	275 800
Cheese	321 300	341 700
Other	958 100	697 700

2) 수입관련 수단

EU는 안정적인 EU 시장가격 유지를 위해 낙농제품에 대해 고관세를 유지하고 있다. 이에 따라 관세를 모두 지불하고 수입되는 물량은 소량이며 많은 EU 교역국들은 저율의 관세가 부과되는 관세할당쿼터(TRQ)물량 범위에서 수출을 하고 있다. 관세할당쿼터중 일정량은 특정 국가에게 부여되며 나머지 물량은 최혜국대우 원칙하에 모든 국가에 기회를 주고 있다. 관세할당물량은 모두 소진되는 것은 아니다. 분유(7만톤)은 거의 소진되지 않으며 몇가지 다른 치즈종류에 부여된 치

즈 퀴터(122천톤)는 평균 40%만 소진되었다. 다만 버터의 퀴터(89천톤)는 대부분 소진된다.

다. 농가 직접지불

2003년 개혁당시 2004년-2007년 공공개입가격을 삭감하는 대신 우유생산자는 생산자 보조직접지불금의 대상이 되었다. 이 보조금은 1년에 한번 농장단위로 지원되며 지불금은 모든 우유생산자에게 동등하게 지급되는 낙농 지불금과 국가별로 결정한 기준에 따라 지급되는 추가 지불금으로 구분된다.

낙농분야 직접지불금 총액은 전년도 말 설정된 퀴터량에 근거하여 설정된다. 최근연도 지불금 단가는 아래와 같다. 2004년 8.15유로/톤, 2005년 16.31유로/톤, 2006년 24.49유로. 그러나 이러한 낙농분야 직접지불제도는 단일농가직접지불제도로 전환되었다.

2003년 공동농업정책의 핵심은 단일농가직접지불금제도(Single Farm Payment Scheme)의 도입이다. 즉 생산과 연계되지 않는 직접지불금 제도를 신설한 것이다. 낙농가들도 단일농가직불금의 대상이 된다. 동직불금은 환경, 보건, 동물복지기준(상호준수의무)을 준수하는 경우 지급된다.

회원국들은 2005-2007년 사이 단일농가직불금제도를 도입을 선택할 수 있지만 2007년까지는 반드시 이행되어야 한다. 낙농분야도 단일농가직불금 제도에 포함되어야 한다. 각 회원국별로 단일농가 직불금 최대지급총액이 계산되어진다. 각 농가들은 2000년-2002년 지급받은 연간 직불금 평균을 기준으로 단일직불금을 지급받는다. 낙농가의 경우에는 단일직불금 제도를 도입한 해의 3월기준으로 퀴터량과 낙농직불금 지급단가를 곱한 금액을 기준으로 지급받는다.

단일농가직불금 계산방식은 과거 기준기간동안 개별농가가 받은 직불

금에 기준항 농가별로 달리 지급하거나(historic approach), 일정 지역 또는 국가의 모든 직불금을 평균하여 지급하는 방식 (flat rate approach), 두가지 방식을 일부분씩 혼합하는 방식(part-history/part flat rate approach)으로 나누어지며 회원국은 이중 하나를 선택할 수 있다.

라. EU 낙농분야 예산

지속적인 공동농업정책 개혁으로 낙농시장지지를 위한 재정지출은 현격하게 감소하였다. 2006년 예산은 10억유로를 밑돌고 있다. (전체 공동농업정책예산의 2%미만)

재정지출의 목표는 바뀌었다. 수출보조, 과잉생산 분유처리지원, 공공 구매지출은 모두 줄어들었다. 낙농가에 대한 직접지불은 늘어났지만 이는 단일농가직접지불제도에 흡수되어 더 이상 생산과 직접적으로 연계되어 있지 않다(따라서 더 이상 낙농분야 예산이 아니다). 앞으로 시장관련 예산은 더욱 더 줄어들 전망이다.

4. 낙농분야 교역

1) 수출

EU는 세계 낙농품교역에서 주요 국가이다. 2005년 EU로부터 수출된 낙농품은 54억유로 250만톤에 달한다. EU는 세계 버터 수출의 39%, 치즈 수출의 40%, 탈지분유 수출의 26%, 전지분유 수출의 29%를 차지하는 등 주요 낙농품 수출국으로서 상당한 힘을 발휘하고 있다.

2) EU 역내 교역

다른 농산물이 그러하듯이 EU 25개 회원국내에서는 교역이 자유롭

게 이루어진다. 2005년 EU 역내 낙농품 교역은 1460만톤, 186억유로에 달하여 역외수출을 상회하고 있다.

3) 역내가공무역(inward processing)

EU 역내로 들어온 낙농품은 모두 EU에서 소비되는 것은 아니다. 특별한 수입조건하에 추가가공 및 재수출을 위해 낙농품이 EU에 반입될 수 있다. 특히 치즈의 경우 그러하다. 이것은 EU 교역상대국에게 시장을 제공하고 EU 가공업자는 그들의 가공공장 처리량을 최대화할 수 있다. 역내 가공을 통해 수출된 치즈는 전체 EU 치즈 수출의 6%를 차지한다.

5. 타 정책분야와의 조화

공동농업정책의 개혁은 농업의 변화뿐만 아니라 식품안전, 환경, 자연보존, 동물 복지 등에 대한 우려가 증가 등 사회 전체의 요구에 대응하기 위해 이루어졌다. 1990년대 이후 이러한 분야에서 공동농업정책은 강화되어 왔으며 낙농분야도 새로운 규율과 엄격한 통제속에서 운영되고 있다.

신문 머리글을 장식하는 수많은 식품안전 이슈에 대응하기 위해 EU 식품법에 대한 조사가 이루어졌다. 목적은 EU 식품법을 가능한 한 광범위하게 만들고 소비자들이 잠재적 위험과 위협을 최소화하기 위한 수단들에 대한 정보접근을 확실히 하기 위해서였다. 식품이 안전하려면 식품의 원료가 되는 동물도 반드시 건강해야 한다. 따라서 EU는 건전한 수의관행과 구제역 등 전염성 질병의 발생을 예방하여 동물보건을 유지하는데 우선순위를 두고 있다. 낙농분야도 규정과 통제를 개선하려는 노력에 참여하고 있다.

EU는 생산지와 생산방법에 유래한 예외적인 제품의 품질이 있음을 감안하여 식품품질을 개선하는 정책을 개발하여왔다. 소비자와 식품산

업은 점점 더 식품의 지리적 연원과 그 특성에 대해 관심을 갖게 되었다. 이에 따라 EU는 세가지 품질 로고를 개발하였으며 많은 낙농제품도 그러한 로고를 사용할 권리를 갖게 되었다. 150개가 넘는 EU 치즈는 EU 품질로고를 표시할 수 있는 권리를 얻게 되었다. 낙농분야는 700개가 넘는 지리적표시 보호제품중 가장 대표적인 분야이다.

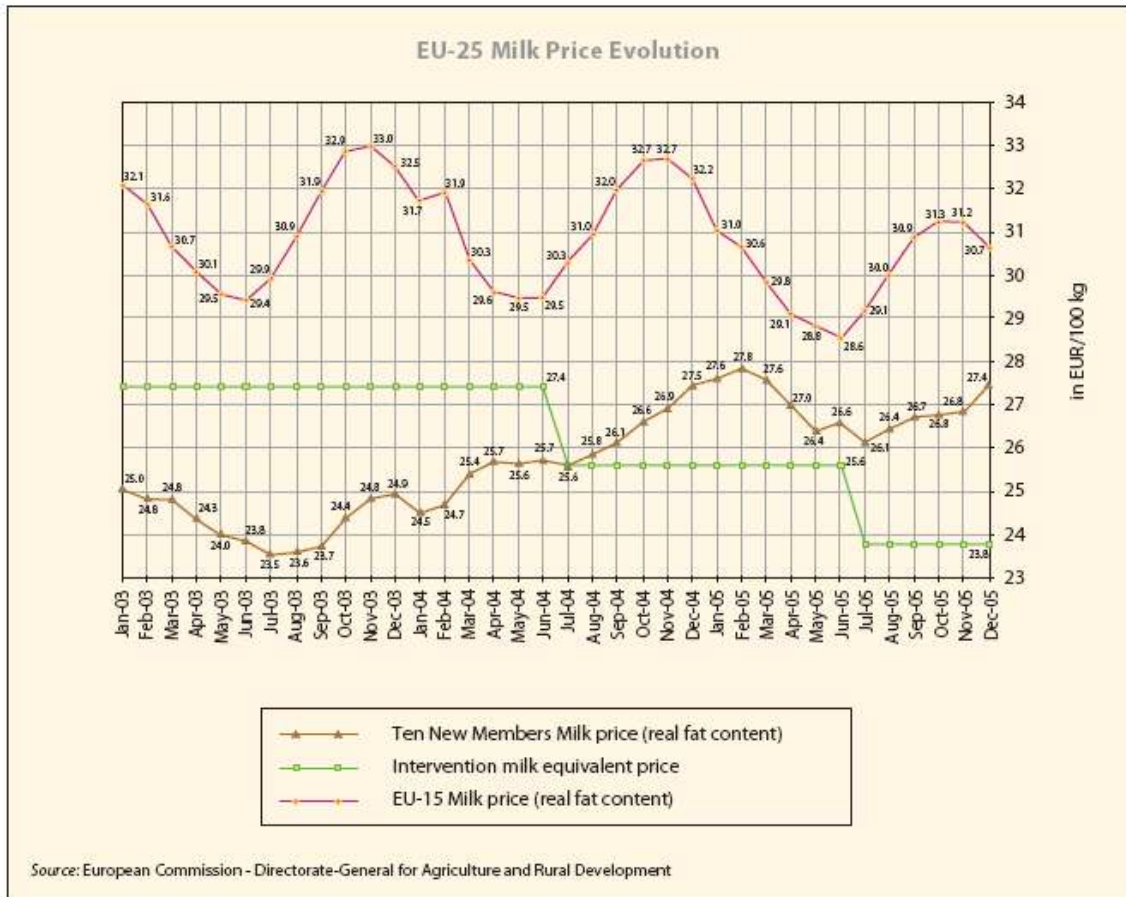
6. EU 확대와 낙농분야

EU는 2004년 5월 10개 신규회원국을 EU에 포함시켰으며 2007년에는 루마니아, 불가리아가 신규로 가입하였다. 이들 국가는 모두 낙농제품을 생산하는 국가로서 우유생산에 많이 의존하고 있다. 이들 국가는 생산쿼터를 포함하여 EU 낙농분야 공동시장제도의 적용을 받는다.

EU확대전 15개 구 EU 회원국들은 새로운 신규회원국이 많은 낙농제품을 구 회원국에게 수출하여 시장가격이 낮아질 것을 우려하였다. 신규회원국에서도 그들의 제품이 규모의 경제가 부족하고 기술력이 떨어져 반대의 현상이 벌어질 것을 우려하였다. 그러나 이러한 우려는 현실로 나타나지 않았다. EU 시장은 신규회원국의 생산을 잘 소화해내고 있다. 구 EU 회원국과 신규회원국간의 시장가격은 점진적으로 수렴해 가고 있다.

7. 미래 EU 낙농정책 개혁방향

EU 낙농정책은 지난 40년간 엄청난 변화를 겪었다. 가장 중요한 변화는 1984년 도입한 우유생산쿼터와 2003년 공동농업정책 개혁이다. 낙농분야는 현재 좀더 시장지향적으로 변화하였다. 지지가격과 시장개입은 줄어들었고 수출보조금도 낮아지고 있다. 농가와 가공업체는 이미 시장지향적 상황에서 어떻게 생존하고 번영해 나가야 하는지 알고 있다. 2015년 우유쿼터 폐지의 전단계로 쿼터증가가 검토되고 있으며 추가적인 낙농분야 개혁이 수년내에 필요하게 될 것이다.



낙농품 시장균형을 유지하는 것은 우유의 단백질과 지방의 서로 다른 시장여건을 어떻게 관리하는가에 달려있다. EU는 일반적으로 우유 단백질을 이용한 제품을 소비하므로 수출을 필요로 하지 않는다. 그러나 낙농지방성분의 시장과잉은 문제가 되어왔다. 미래 낙농정책은 이러한 문제를 처리할 필요가 있다. EU 낙농정책에 영향을 미칠 또 다른 요소는 DDA 농업협상, 미래 EU 확대, 공동농업정책 예산에 대한 감축 압력, 공동농업정책 간소화 압력 등이다.

공동농업정책의 간소화와 규정개선작업은 집행위의 주요한 정책목표 중 하나이다. 이러한 상황에서 EU는 2007년 기존의 우유 공동시장제도를 포함하여 21개 시장을 묶는 단일 공동시장제도를 채택하였다. 목적은 규정을 보다 투명하고 이해하기 쉽고 준수하는데 부담을 덜 느끼게 만들어서 농가 및 행정관청의 형식주의(red tape)를 줄이는 것이다.

2003년 낙농분야 개혁의 결과 낙농품의 개입가격을 감축 (버터 25%, 탈지분유 15%)하였다. 이러한 개입가격의 감축과 함께 집해위는 버터와 탈지분유의 처리를 위한 보조금 지원도 감축하려고 하고 있다. 이러한 방향으로 개혁이 이루어지면 낙농가격 지지정책이 불필요하게 되어 낙농정책 수행이 보다 더 간소화되는 효과를 갖게 될 것이다.

II -4. EU의 새로운 농촌개발정책 (2007-2013)

1. 서론

EU 회원국에서 인구의 절반이상이 농촌지역에 거주하고 있으며 90%의 면적이 농촌지역에 속해있다. 농업과 임업은 농촌지역에서 토지를 이용하고 자연자원을 관리하는데 중요한 역할을 하고 있으며 농촌사회의 경제적 다양성을 유지하는 근간을 마련해 주고 있다. EU는 농촌개발정책 강화를 정책 우선순위에 올려 놓고 있으며 2001년 유럽정상회의 결론¹¹⁾에서도 이러한 점을 분명히 하였다.

2005년 EU 농업각료이사회는 2007년-2013년에 집행할 새로운 농촌개발정책을 채택하였다. 2003년 11월 쾰스부르크에서 개최된 농촌개발컨퍼런스의 결론과 리스본 전략, 경제, 환경, 지속가능성을 강조하는 피테부르크 정상회의 결론을 새로운 농촌개발정책에 반영하였다. 또한 Leader식 접근방식을 농촌개발 프로그램의 주요 영역으로 포함시켰고 각종 기금과 예산에 흩어져 있던 농촌개발 관련 사업 및 재원을 통합하여 단순화하였다.

우리나라에서도 농촌지역의 인구감소와 낙후된 산업여건을 개선하고자 산업측면의 농업을 벗어나 농촌지역에 중점을 두는 정책을 의욕을 갖고 추진하고 있다. 이러한 시점에 EU의 농촌개발정책의 발전과정을 살펴보고 EU가 새롭게 시도하는 농촌개발정책의 특징과 접근전략, 농촌개발정책 수단에 대해 자세히 살펴보는 것은 향후 우리나라 농촌개발정책 발전에 도움이 될 것으로 사료된다.

11) “최근 몇 년동안 유럽농업정책은 시장 메커니즘에 중점을 두는데서 벗어나 목표지향적인 지지수단을 통해 일반 국민들의 식품안전, 식품 품질, 상품 다양화, 동물복지, 환경 친화 및 자연 및 농촌보전 등의 요구사항을 만족시키는 방향으로 전환되고 있다”

2. EU 농촌개발정책의 발전과정

EU 농촌개발정책은 공동농업정책의 발전과정의 한 부분으로서 농업부분의 구조적 문제를 다루는 정책에서 농업의 다원적 기능과 농촌상황에서 직면하는 다양한 문제를 해결하는 정책으로 진화해 왔다.

가. 초기 정책

초기 농촌개발정책에서는 농장에 대한 자본투자와 후방연관부문에 대한 지원에 중점을 두었다. 가공 유통부문에 대한 지원을 통해 생산에서 유통까지 식품공급망을 통합하는데 도움을 주고자 하였으며 농업구조개선과 1차산업부문의 경쟁력 제고에 기여하고자 하였다. 그러나 점진적으로 조기 은퇴 및 직업훈련의 형태로 지원되는 인적자본투자로서 관심을 전환하였다.

1970년대에 들어 특별한 지원을 받을 수 있는 조건불리지역 지정을 통해 처음으로 농촌개발정책에 지역적인 요소가 가미되었다. 주요 목적은 특정 농촌지역의 생존과 자연환경, 농촌경관 보존을 위협할 정도로 심각한 농업 농촌부분으로 부터의 인구이탈을 막는데 있었다. 조건불리지역 제도는 이후 특정지역 지원을 목적으로 하는 다른 정책과 통합되어 갔다.

나. Agenda 2000 개혁

1990년대 중반까지 EU는 농업구조개선, 지역개발, 환경통합 등과 같은 목적을 달성하기 위한 다양한 정책수단들이 산재해 있었다. Agenda 2000 개혁으로 이러한 수단들은 하나의 농촌개발법규 틀 안에서 규율되게 되었다. 이 법규는 22가지 정책수단 메뉴를 제공하였고 회원국은 메뉴에서 그들의 농촌지역 수요에 가장 적합한 수단을 선택하였다. 이들 정책수단들은 국가 또는 지역프로그램 안에 포함되었다. EU 재정 지원은 관련된 지역, 관련된 정책수단에 따라 결정되었다.

Agenda 2000 개혁은 공동농업정책 첫 번째 정책기둥(first pillar)인 시장정책의 추가 개혁과 함께 농촌개발정책을 공동농업정책의 두 번째 정책기둥(second pillar)으로 설정하였다. 이후 공동농업정책은 두 가지 정책기둥 사이에 올바른 균형을 달성하는 것을 목표로 하게 되었다.

다. 2003년 공동농업정책 개혁

공동농업정책의 두 가지 정책기둥의 보완관계는 생산 비연계 소득지지(decoupling), 상호준수의무(cross compliance), 제1정책기둥 분야에서 제2정책기둥분야로 예산전용(modulation)을 도입한 2003년 공동농업정책개혁에 의해 보다 강조되고 있다. 첫 번째 정책기둥은 농민에게 기본적인 소득을 지지해주고 농민은 시장 수요에 대응하여 자유롭게 생산하고 경쟁하도록 하는데 중점을 두고 있는 반면, 두 번째 정책기둥은 농업이 환경 및 농촌지역에 공공재를 제공하는 역할을 다하도록 지원한다. 2003년 6월 공동농업정책 개혁 합의에 따라 새로운 정책수단(품질, 동물복지 제고, 농민들이 새로운 EU 기준에 합치하도록 지원)이 도입되었고 대농에게 지급되던 직접지불금을 감축하여 더 많은 돈이 농촌개발정책에 활용될 수 있게 하였다.

라. 농촌개발 컨퍼런스

2003년 11월 쾰른에서 개최된 EU 농촌개발 컨퍼런스에서는 향후 농촌개발정책을 마련하면서 추가적으로 고려해야 할 요소들이 논의되었다. 동 컨퍼런스의 결론의 다음과 같다.

- 농림업 : 농림업 부문은 농촌경관을 구성하고 생기있는 농촌사회를 유지하는데 필수적인 역할을 계속 담당한다. 진행중인 농촌구조개선, 지속가능한 농촌지역개발, 도시와 농촌지역의 균형발전을 촉진하기 위해 EU 농촌개발정책에 공적지원을 하는 것은 충분히 정당화된

다.

- 농촌 경제활동영역의 확대 : 농촌지역의 발전은 더 이상 농업에만 의존할 수 없다. 농촌사회를 생기있고 지속가능하게 발전시키기 위해서는 농업영역 안팎으로 활동분야를 다각화하는 것이 필수적이다.
- 식품의 품질과 안전성 : 유럽 시민들은 점점 더 식품의 안전성과 품질, 농장동물의 복지, 농촌환경의 보전과 향상에 점점 더 중요성을 부여하고 있다.
- 공공서비스 접근 : 많은 농촌지역에서 공공서비스에 접근이 어렵고 대체 고용기회도 부족하며 심각한 고령화로 (특히 여성과 젊은이의) 잠재력이 심각히 줄어들었다.
- EU 영토범위 : 농촌개발정책은 농민들 그리고 다른 농촌거주자들이 농업구조개선, 공동농업정책 개혁, 변화하는 농업무역의 패턴 등 도전과제들을 감당해 낼 수 있도록 반드시 EU로 통합된 모든 농촌지역에 적용되어야 한다.
- 통합 : EU 농촌개발정책은 이미 EU의 경제적 사회적 통합에 중요한 기여를 하고 있으며 EU 신규가입국에서 보다 강화되어야 한다.
- 이해관계인 참여 : 농촌지역의 지속가능성, 경제, 환경, 사회적 발전을 도모하는데 관심이 있는 다양한 이해관계인은 농촌개발정책수단을 마련하는데 모두 참여해야 한다. 미래의 정책지원은 Leader 식 접근방식에서 얻은 교훈을 토대로 상향식(bottom-up) 지역 파트너십을 통해 지원되어야 한다
- 파트너십: 정책은 보충성의 원칙에 따라 공공기관, 민간기관, 시민사회간 파트너십을 통해 집행되어야 한다.

- 정책 간소화: EU 농촌개발정책의 간소화는 매우 절실히 그리고 긴급히 필요하다. 농촌개발의 수요에 맞추어 마련된 공동의 재정, 통계 시스템에 기초하여 집행되어야 한다.

마. 2007-2013년 정책점검

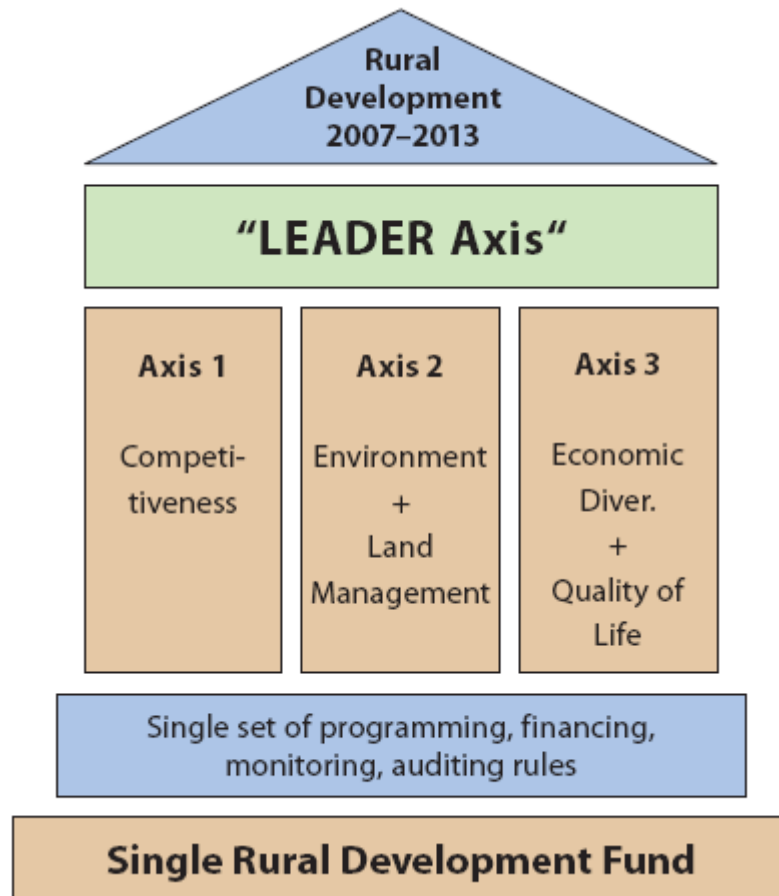
2007-2013년 농촌개발 프로그램에 지원할 새로운 재정계획을 수립하기 전에 EU 집행위는 미래 농촌개발정책의 확대영향분석을 포함하여 정책에 대한 철저한 분석을 시행하였다. 이를 통해 2006년 이후 농촌개발정책 목표를 설정하고 정책대안과 이를 실행할 메커니즘을 도출하였다. 정책영향분석의 결론은 새로운 농촌개발정책 법규에 반영되었다.

3. 새로운 농촌개발정책 전략

2007-2013년 적용할 EU의 새로운 농촌개발정책은 유럽농촌개발기금 창설¹²⁾, 정책목표 우선순위에 초점을 두는 새로운 전략적 접근, 농촌개발사업에 있어 상향식 접근방식 강화(회원국, 지역 활동그룹의 역할제고), 사전□사후통제□평가보고 체계의 일원화 및 회원국과 집행위원의 명확한 책임 구분으로 특징지워진다.

EU의 새로운 농촌개발정책은 EU 규정 Council Regulation No 1698/2005에 서술되어있다. 동 규정은 이전 농촌개발정책과 마찬가지로 회원국이 EU의 재정적 지원을 받을 수 있는 정책 수단 메뉴를 제공하면서도 농촌지역의 지속가능한 발전과 전략적 내용을 좀 더 강화하였다.

12) EU는 기존에 각종 기금에 흩어져 있던 농촌개발관련 사업 및 재원을 통합하여 유럽농촌개발기금(European Rural Development Fund)를 창설하였다.



새로운 농촌개발정책은 세가지 공동목표에 중점을 두고 있다.

- 농림업의 경쟁력제고 (제1영역)
- 국토관리 및 환경개선 (제2영역)
- 삶의 질 향상과 경제활동 다각화 (제3영역)

세가지 정책목표 이외에 방법론적으로 민간합동사업단 방식이라 할 수 있는 LEADER식 접근방법이 한 영역로 추가된다.

전체적인 프로그램의 균형을 도모하기 위하여 각 분야별로 최소 예산 지원비율이 정해져 있는데 1영역은 10%, 2영역 25%, 3영역 10%, Leader 분야 5% (신규 가입국은 2.5%)이다. EU 농촌개발 예산은 EU와 회원국의 공동부담 형태로 지원되는데 각 회원국이 정한 사업에 EU

공동예산을 지원하는 최대 예산지원비율은 제1영역 50% 제2영역 55%, 제3영역 50%이다. 낙후지역(convergency region)의 경우에는 제1영역 75%, 제2영역 80%까지 예산을 지원받을 수 있다.

각 영역별로 목표를 달성하기 위한 다양한 농촌개발 수단이 정해져 있다(표 1 참조). 회원국은 EU의 정책목표를 감안하면서 최대한의 효과를 발휘할 수 있는 정책수단을 선택할 수 있다. 이러한 접근방식은 EU 전체적으로 세가지 공동정책목표에 대해 EU 공동예산지원을 지원하면서도 회원국에게 충분한 유연성을 부여하고 산업적측면에서의 농업구조조정 지원과 지역적 측면에서의 농촌 사회경제 발전 및 국토관리 지원간의 균형을 도모할 수 있도록 해준다.

Table 1: EU rural development policy 2007–2013

Objective setting		EU strategy National strategy RD programmes
Axis 1 competitiveness	measures	Human resources: Vocational training and information actions Young farmers Early retirement Use of farm advisory services Setting up of farm management, relief and advisory and forestry advisory services Physical capital: Farm/forestry investments Processing/marketing/co-operation for innovation Agricultural/forestry infrastructure Restoring agricultural production potential Quality of agricultural production and products: Meeting standards temporary support Food quality incentive scheme Food quality promotion Transitional measures: Semi-subsistence Setting up producer groups
	funding share	minimum 10%
	EU co-financing rate	max 50/75 %*
	territorial application	all rural areas
Axis 2 land management	measures	Sustainable use of agricultural land: Mountain LFA Other areas with handicaps Natura 2000 agricultural areas Agri-environment/animal welfare (compulsory) Support for non-productive investments Sustainable use of forestry land: Afforestation (agricultural/non-agricultural land) Agroforestry Natura 2000 forest areas Forest environment Restoring forestry production potential Support for non-productive investments
	baseline (agriculture)	cross compliance
	funding share	minimum 25 %
	EU co-financing rate	max 55/80 %*
	territorial application	all rural areas
Axis 3 wider rural development	measures	Quality of life: Basic services for the rural economy and population (setting up and infrastructure) Renovation and development of villages Protection and conservation of the rural heritage Economic diversification: Diversification to non-agricultural activities Support for micro-enterprises Encouragement of tourism activities Training skills acquisition and animation: Training and information Skills acquisition, animation and implementation
	funding share	minimum 10%
	EU co-financing rate	max 50/75 %*
	territorial application	all rural areas
Leader axis	implementation	Leader approach for selected territories within the scope of the 3 thematic axes
	funding share	minimum 5 % (2.5 % in new member states)
	EU co-financing rate	max 55/80 %*
	territorial application	all rural areas, selected territories
*The first co-financing rate refers to all regions except Convergence regions, the second co-financing rate is applied in the Convergence regions		

4. 농촌개발정책 수단

EU에서 설정한 세가지 농촌개발정책 목표 및 영역별로 다양한 정책수단들이 마련되어 있다. 회원국들은 각 국가별로 마련한 농촌개발 전략계획을 감안하여 국가적으로 그리고 지역적으로 가장 필요로 하는 농촌개발 프로그램을 선택하여 각 국의 농촌개발프로그램을 마련할 수 있다.

가. 농림업 경쟁력 제고

농업은 농촌지역에서 그 중요성이 점점 감소하고 있으나 여전히 국토관리, 농촌경제 공헌, 식량 공급, 공공재 및 공공서비스 제공 측면에서 중요한 공헌을 하고 있다는 점에서 중요하다. 또한 농업무역의 자유화에 따라 점점 더 경쟁이 격화되고 있다. 이러한 도전과제에 맞서기 위해 농업의 효율성과 경쟁력 제고가 중요하다. 물론 농업, 농촌의 다양성을 유지하고 특히 신규회원국 농촌지역이 여전히 구조적 변화를 겪어야 한다는 점도 고려해야 한다. 경쟁력을 제고하기 위해서는 물질적인 고정자본에 대한 투자도 중요하지만 농림업이 농촌지역 성장에 공헌할 수 있는 혁신분야로 남을 수 있도록 인적, 사회적 자본에 대해 투자하는 것 또한 매우 중요하다.

경쟁력을 제고한다는 의미는 생산비를 줄이고 농업경영규모를 늘리며 혁신을 장려하고 좀 더 시장지향적으로 전환함으로써 농업의 경제적 성과를 제고하는 것이다. 식품 품질 및 안전성에 중점을 두고 소비가 요구하는 부가가치 상품을 생산하며 좀 더 환경친화적 농업생산 기술을 개발하는 것이 농업경쟁력제고에 도움이 된다.

농림업 경쟁력 제고분야에서 활용할 수 있는 정책수단은 크게 네가지로 분류된다.

① 인적자원

- 직업훈련과 정보제공 활동 : 농업, 식품, 임업에 종사하는 모든 성인을 대상으로 하며 농림업 경쟁력 제고, 토지관리, 환경관리 관련 이유에 대한 기술적, 경제적 정보를 수준에 맞추어 제공
- 영농후계자 : 40세 미만의 젊은 농민에게 제공되며 영농활동을 개시하거나 농장을 구조조정하기 용이하도록 지원. 새로운 규정에 따르며 창업지원은 장기간 새로운 농장의 발전계획을 담고 있는 사업계획에 따라 조건부로 지원됨
- 조기 은퇴 : 고령인 농가와 농장종사자가 계획보다 농업을 일찍 포기하도록 금전적 인센티브를 제공. 기존 농지는 영농규모를 확대하려는 다른 농장에 이전되거나 비 농업적 목적으로 활용
- 경영자문서비스 : 농가가 농장의 경영을 개선하기 위해 받는 자문서비스의 비용을 지원

② 물적 자원

- 농가 시설 현대화 : 새로운 기술과 혁신 도입, 품질제고, 유기농, 비식량분야 및 에너지 작물을 포함한 농업의 다각화, 환경, 직업안전, 위생 및 동물 복지 개선을 위하여 농기계 및 장비를 현대화하는 경우 지원. 산림의 경제적 가치 제고를 위한 투자에도 지원
- 농림산물 부가가치 제고 : 1차 농림산물의 가공, 유통 개선 지원. 주로 소규모 또는 중규모 기업에 중점지원
- 신상품, 가공, 기술 개발을 위한 농가 및 식품 및 1차산품 가공업자 간 협력을 지원
- 농림업 관련 인프라 : 농장 및 산림 접근로, 토질개선, 에너지 공급

및 물관리와 관련된 사업 지원

③ 농식품 품질

- 인센티브 : 자발적으로 소비자에게 품질에 대한 확신을 주기 위해 EU 또는 회원국에서 마련한 농업생산품 및 가공품의 품질제고를 위해 마련한 정책에 참여하는 농가에 지원. 지원이 허용되는 EU 품질 정책에는 지리적표시 보호 및 원산지 지정, 농산물의 특정품질 인증, 유기농산물 생산 및 표시, 특정지역에서 생산되는 고급 포도주가 있으며 EU의 기준을 준수하는 국가별 식품품질정책에 대해서도 지원이 가능함. 이에 참여하는 농가는 최장 5년까지 매년 직접지불금을 지원받음 (농가당 최대 연 3천유로). 생산자 단체에 대해서도 소비자에게 품질정책에 의거 생산된 제품임을 알리는 홍보활동을 하는 경우 비용의 70%까지 지원 가능
- 기준 충족 : 환경, 동물 및 식물 위생, 동물 복지와 관련한 EU의 기준이 도입되는데 아직 회원국 법률이 마련되어 있지 않은 경우 농가가 이러한 기준을 충족시킬 수 있도록 유도하기 위하여 일시적, 역진적 (시간에 따라 지원액 감소)으로 농가에 지원금을 지원

④ 신규회원국을 위한 과도기적 조치

- 신규회원국에 대해서는 전환기에 나타나는 여러가지 문제를 해결할 수 있도록 준 생계농가, 생산자 단체 설립 및 운영에 지원이 가능

나. 환경개선 및 국토관리

농촌개발정책의 두 번째 정책영역의 목적은 농업-환경 정책 수단을 통해 농촌지역 환경을 보존하고 토지를 관리, 보전하는데 있다. 이러한 활동은 농림업에 종사하는 사람들이 자연과 경관을 보전하도록 토지를

관리하도록 권장함으로써 지속가능한 농촌개발에 도움을 준다. 이러한 정책수단들은 자연발생 또는 환경규제 부과로 인한 불이익으로 토지관리를 포기하지 않도록 예방하는데 도움을 준다. EU의 공동재정지원을 받기 위해서는 기후변화 대응, 생물다양성 제고, 용수 품질제고 또는 자연재해 위험 및 영향축소 등 EU에서 우선순위를 부여하는 정책과제와 분명히 연계되어 있어야 한다.

또한 이 영역에 대한 지원은 관련 EU 및 개별국가에서 부여한 상호준수 의무(Cross-compliance)를 준수하는 경우에만 가능하다. 만약 이러한 의무를 위반하는 경우에는 지원금이 축소되거나 취소될 수 있다.

산림도 농촌개발에 있어 중요한 부분이며 지속가능한 토지의 활용 지원정책은 산림과 산림의 다원적기능의 지속가능한 관리를 포함하고 있다.

두 번째 농촌개발정책영역의 정책수단은 다음과 같다.

① 지속가능한 농지의 활용

- 농업-환경연계프로그램 (agri-environmental commitment) : 자발적으로 최소한 5년간 농업환경연계프로그램 참여를 자발적으로 서약한 농가에게 지원금을 지급. 프로그램의 환경적 효과에 따라 좀 더 장기간을 서약할 수도 있음. 지원금은 동 서약준수로 인하여 발생하는 소득감소분과 추가비용을 매년 계산하여 지원. 비생산적 투자(non-productive investment) 지원도 농업환경연계 프로그램과 연계되어 있음
- Natura 2000 Network, Water framework 사업 집행으로 농민에게 비용이 발생하거나 소득이 줄어든 경우 이를 보상하기 위하여 매년 직접지불금을 지원할 수 있음

- 조건불리지역 지원 : 현행 조건불리지역제도는 2010년 이후에도 계속되나 조건불리지역 범위설정기준은 다시 정의될 예정. (현재의 조건불리지역은 오래된 자료를 기초로 설정되어 있는바, 새로운 지역 설정은 토양생산성, 기후여건 등 개선된 기준과 토양관리를 위한 보다 광범위한 농업활동을 기준으로 재설정할 계획임)
- 동물복지 지원 : 의무적인 기준을 초과하는 동물복지기준 프로그램 (animal welfare commitment) 에 자발적으로 참여하는 농가에게 지원

② 지속가능한 산지의 활용

- 농지 또는 비농지에 산림을 조성하거나 Natura 2000 프로그램으로 민간 산림소유자가 비용이 발생하거나 소득이 줄어들 경우 이를 보상하기 위해 지원이 가능. 산림의 잠재가능성을 회복하고 보존하는 활동에 대해서도 지원

다. 농촌지역 삶의 질 제고 및 농촌경제 다각화

세 번째 농촌개발정책 영역의 주요 목표는 인구감소에 농촌지역(특히 오지)에서 사회, 경제적 여건을 유지, 개선하도록 도움을 주고 삶의 질을 제고하는 것이다. 농촌경제 및 지역사회에서 투자는 기초 서비스 접근을 개선하고 기반시설 및 보다 나은 환경을 조성함으로써 농촌지역의 삶의 질을 개선하는데 가장 중요한 요소이다.

농촌지역을 보다 매력적으로 만들기 위해서는 지속가능한 성장을 촉진하고 최신 정보통신 기술에 접속을 용이하게 하며 새로운 고용기회(특히 젊은이와 여성들에게)를 창출하는 것이 필요하다. 여기에는 비농업 활동분야로 다각화할 수 있도록 지원하고 농업과 농촌경제의 다른 분야와의 연계를 강화하는 것이 중요한 역할을 한다.

세 번째 농촌개발영역에는 세가지 종류의 정책수단이 있다.

① 농촌경제 다각화

- 비 농업활동으로 다각화 : 농가 구성원에게 지원가능
- 창업 및 사업발전 지원 : 소규모 기업에만 지원
- 관광활동 촉진 : 소규모 기반시설, 여가활동 시설 및 지역 관광서비스 개발 및 마케팅활동에 지원

② 농촌지역 삶의 질 제고

- 농촌인구에 대한 기초서비스 (문화, 여가활동 포함) 제공: 마을 단위 또는 마을 그룹에 소규모 시설 지원
- 지역유산 보존 및 가치제고

③ 훈련, 기술 획득 및 전파

- 훈련 및 정보제공 : 경제활동을 다각화하고 삶의 질을 개선하려는 목표를 성취하려는 지역주민에게 제공
- 기술 습득 및 전파 : 지역발전 전략을 수립하고 이행하는 관계직원, 지역리더에게 지역에 대한 정보, 교육을 실시. Leader식 접근 방식에서 지원되는 활동그룹이외에 민관합동 파트너쉽으로 지역개발전략을 이행하는 경우 지원

라. 리더식 접근

리더식 접근방식은 지역주체들이 장기적으로 지역의 발전잠재력을 발전시켜 나갈 수 있도록 고안되었다. 지역파트너쉽에 기초하여 지역주민들이 사업주체가 되어 사업을 제안하고 이끌어 가는 것이다. 리더식 접근방식 사업은 지역활동그룹(Local Action Group)이라 불리는 민관합동사업단이 지속가능한 지역발전전략을 마련하고 독창적으로 그리고 수준 높게 이행해 나갈 수 있도록 지원하는데 목적을 두고 있다.

2007-2013년 리더식 접근사업은 Leader I, Leader II, Leader + 에 이은 4세대 사업으로서 2007년부터는 회원국들이 의무적으로 농촌개발예산의 5%를 리더 방식으로 사업을 수행해야 한다. 현재 EU-15 (구 EU 회원국)에서 Leader + 사업을 위해 893개의 지역활동그룹이 운영되고 있으며 이들이 수행하는 지역발전전략 이행으로 52백만명이 수혜를 보고있다. EU-10(신규회원국)에서도 100여개의 지역활동그룹이 유한한 사업을 수행하고 있다.

국가 및 지역을 넘어서 지역활동그룹간의 협력이 이루어지는 경우에도 지원이 이루어지는데 2000-2006년간 3백여개 국가간 프로젝트, 900여개 지역간 프로젝트가 진행되었다.

재정지원이 이루어지는 리더식 접근방식 프로그램은 다음과 같다.

- ① 지역활동그룹이 마련한 지역발전전략의 이행 (제1영역-제3영역중 하나 또는 그 이상의 정책수단이 함께 포함될 수 있음)
- ② 국가간, 지역간 협력사업
- ③ 지역활동그룹 운영비, 지역발전전략을 준비하는데 필요한 능력개발에 소요되는 비용 지원

4. 농촌개발정책 집행

가. 점검 및 평가

2007-2013년 기간동안 EU의 농촌개발정책목표는 회원국의 전략계획이나 지역발전 프로그램에 명시적으로 나타나 있다. 이러한 정책목표가 어느정도 달성되었으며 정책수행에 들어간 EU 예산의 효율성, 효과성을 평가하기 위해서 농촌개발프로그램에 대한 점검 및 평가가 강화될 예정이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 EU집행위와 회원국간 합의하에 공동 점검 평가시스템이 개발되고 있다.

나. EU 및 회원국 농촌개발 네트워크

정책의 이행, 점검 및 최적관행(best practice) 정보교환을 위해 EU 및 회원국 차원에서 농촌개발네트워크가 마련될 예정이다. 각 회원국은 국가별 농촌 네트워크를 마련하여 농촌개발관련 조직과 행정기관을 연결할 예정이다. 이러한 국가별 네트워크를 통하여 농촌개발 최적관행을 분석하고, 그에대한 정보를 제공하며 경험과 노하우를 교환하게 된다. 또한 형성과정에 있는 지역활동그룹을 훈련시키고 국가간, 지역간 지역활동그룹 협력을 위한 기술적인 지원도 하게된다.

EU차원의 농촌개발네트워크는 EU 전체 차원에서 국가별 네트워크에 등록된 조직과 행정기관을 그룹화할 예정이다. EU 네트워크를 통해서 EU 차원에서 농촌개발정책수단에 대한 정보를 수집, 분석, 분산시키고 최적관행을 수집, 분산시키며 제3국 또는 EU의 농촌지역 개발 정보를 제공하게 된다. 또한 세미나, 회의를 개최하고 전문가간 정보교환을 촉진하게 된다. 국가별 네트워크와 국가간 협력사업을 지원하는 것도 역할 중 하나이다.

5. 농촌개발을 위한 EU의 재정지원

가. 농촌개발기금

2007년 공동농업정책 재정지원 법규는 정책기둥별로 재정지원을 원활하게 하기 위해 첫 번째 기둥을 위한 유럽농업보증기금, 두번째 기둥을 위한 유럽농촌개발기금 등 두가지 기금을 창설하였다.

농촌개발기금은 다년간 시행되는 계획에 적합한 규율에 따라 운영된다. 유럽농업보증기금은 매월 소요자금 신청을 받아 공동농업정책에

필요한 자금을 지원하지만 농촌개발기금은 사전 자금지원, 중간 지원, 최종 지원 등 차별화된 자금지원방식을 사용한다.

유럽농촌개발기금으로 농촌개발관련 예산 재원을 통합함으로써 사업추진과정이 매우 단순화되고 집행과정상 유연성이 높아졌다. 회원국은 동일한 정책영역분야에서는 정책수단을 쉽게 변경할 수 있게 되었다.

나. 농촌개발 예산 규모

2005년 유럽정상회의에서는 2007-2013년 중장기 예산을 합의하면서 농촌개발을 위해 697억 유로를 배정하였다. EU 집행위는 공동농업정책 첫 번째 정책기동에서 농촌개발로 강제 예산전용되는 비율(2007년 4%, 이후 5%)을 고려하여 총 농촌개발예산을 776억유로로 확정하였다. 이 예산은 다시 연도별, 회원국별로 분할하였는데 그 내용은 표2와 같다. 유럽정상회의는 또한 회원국이 직접지불예산의 20%까지 농촌개발예산으로 자율적으로 전용하는 것을 허용하였다.

다. 재정 통제

새로운 농촌개발정책의 특징중 하나는 사업 프로그램 마련, 재정지원, 보고, 통제 등 농촌정책 집행과 관련된 규정들을 통합하였다는 점이다. 2000-2006년 사업기간중에는 각각의 규정이 달리 규정되어 있어 EU 회원국이나 집행위의 행정적인 부담이 늘어났고 농촌개발정책의 통일성, 투명성을 기하기 어려웠다.

회원국은 농촌개발예산을 관리하고 통제할 시스템을 구축해야 한다. EU 집행위는 회원국이 예산관리를 소홀히 하는 경우 예산계정 청산과정에서 기금예산지원을 줄이거나 지급을 보류할 수 있다. 회원국 자금담당기관은 일년간 이루어진 모든 자금집행계정 자료와 확인서를 제출해야 한다. 또한 자금집행 계정자료는 독립적인 감사기관에서 작성한 감사의견서와 보고서가 첨부되어 있어야 한다. 독립 감사기관은 국제적인 회계기준과 집행위에서 정한 기준에 따라 감사업무에 종사하게

된다. 이러한 요소들은 회원국과 EU 집행위의 역할과 책임을 분명하고 투명하게 할 것이다.

Table 2: Community support for rural development by Member State 2007–2013		
Current prices	07–13 total	of which Convergence total
Belgium	418.610.306	40.744.223
Czech Republic	2.815.506.354	1.635.417.906
Denmark	444.660.796	0
Germany	8.112.517.055	3.174.037.771
Estonia	714.658.855	387.221.654
Greece	3.707.304.424	1.905.697.195
Spain	7.213.917.799	3.178.127.204
France	6.441.965.109	568.263.981
Ireland	2.339.914.590	0
Italy	8.292.009.883	3.341.091.825
Cyprus	162.523.574	0
Latvia	1.041.113.504	327.682.815
Lithuania	1.743.360.093	679.189.192
Luxembourg	90.037.826	0
Hungary	3.805.843.392	2.496.094.593
Malta	76.633.355	18.077.067
Netherlands	486.521.167	0
Austria	3.911.469.992	31.938.190
Poland	13.230.038.156	6.997.976.121
Portugal	3.929.325.028	2.180.735.857
Slovenia	900.266.729	287.815.759
Slovakia	1.969.418.078	1.106.011.592
Finland	2.079.932.907	0
Sweden	1.825.647.954	0
United Kingdom	1.909.574.420	188.337.515
	77.662.771.346	28.544.460.460

II -5. EU의 농산물 교역 변화요인 분석

1. 세계 농산물 교역의 변화

최근 몇 년간 세계 농산물 교역에 중요한 변화가 있었는데 농산물 교역의 성장과 함께 최대 농산물 수출국으로서 EU의 등장, 미국의 무역수지 잉여의 감소, 세계3위 농산물 수출국으로 자리를 공고화한 브라질의 등장을 들 수 있다.

먼저 EU는 지속적으로 농산물 수출이 성장세에 있다. 그 결과 2003년 EU는 미국을 제치고 최대 농산물 수출국이 되었다. 또한 농산물 수출성장이 수입을 증가하여 EU의 농산물 교역수지가 상당히 개선되었으며 2006년 농산물 순 수출국으로 전환되었다. 이러한 수출증가는 유로화의 강세, EU 통합확대에도 불구하고 이루어진 성과이다.

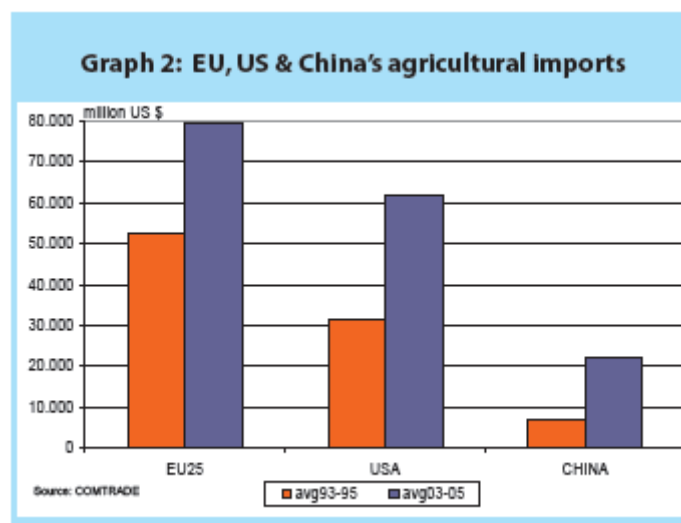
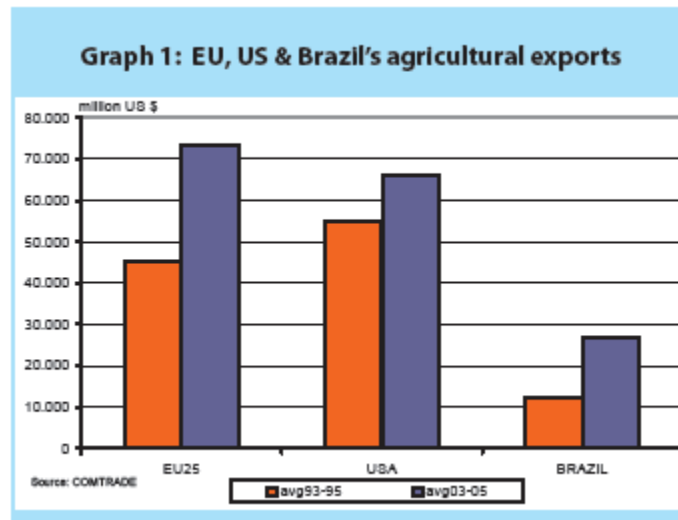
EU 농산물 수출의 증가는 주로 최종 농식품 수출에서 이루어 졌다. 이것은 고품질식품의 경쟁력 제고에 주력해 온 EU 공동농업정책 개혁의 결과이기도 하다.

10년전 EU 수출은 450억불 수준이었으며 미국보다 약 100억불이 적었음. 2003년까지 EU는 660억불을 수출하여 640억불을 수출한 미국을 따라잡았다. 2005년까지 EU는 790억불을 수출하여 미국보다 110억불을 더 수출하였고 세계 수출액의 20%를 점유하고 있다.

* EU 수출입통계는 EU 25개국을 기준. 농산물은 WTO 협정상 농산물 정의기준에 근거.

이러한 EU의 수출증가는 달러화 대비 유로화의 강세 때문이기도 하지만 유로화 기준으로 지난 5년간 EU 수출은 15%가 증가하였다. (달러화 기준으로는 55% 증가)

브라질은 세계 3위의 농산물 수출국이며 지난 10년간 수출이 두배로 증가하였다. 또한 2003-2005년간 수출잉여가 280억불에 달해 세계에서 가장 큰 농산물 순 수출국이다



EU는 830억불, 세계 농산물 수입액의 20%를 점유하는 세계 1위 농산물 수입국이기도 하지만 계속 적자폭이 줄어들어 2005년에는 60억불이 적자였으나 2006년에는 순 수출국으로 전환되었다.

미국은 세계 2위 농산물 수입국이며 수입액이 지난 10년간 두 배 늘어

났다. 중국의 농산물 수입증가가 두드러지는데 일본, 캐나다에 이어 중국은 세계 5위 농산물 수입국이며 동 기간 동안 수입이 세배 증가하였다.

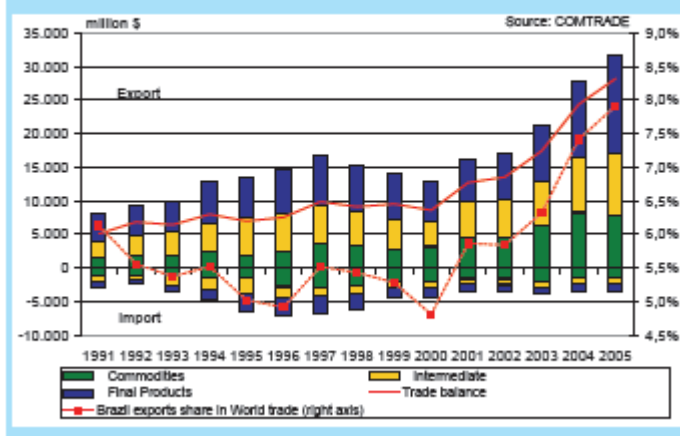
EU의 농산물 교역수지는 꾸준히 개선되어 2006년 12억불 순 수출국으로 전환하였다. 이는 유로화 강세와 EU의 회원국 확대 조치에도 불구하고 이루어진 것으로 의미가 있다. 농산물 교역수지 개선은 주로 최종 농식품 수출의 증가 때문에 이루어졌다. 농산물 수출증가는 농산물 가격지지에서 위생, 품질기준을 강화하는 방향으로 공동농업정책을 지속적으로 개혁한 것이 주효했다.

미국은 최대 농산물 수출국의 지위를 상실하여 680억불을 수출하는 제 2위 수출국을 기록하고 있다. 지난 10년간 수입액이 두배 증가하는 등 미국의 농산물 교역수지가 악화되어 왔다. 1993-1995년 200억불 흑자에서 2005년에는 7억불 적자로 돌아서서 미국은 순 농산물 수입국이 되었다.

* 동 통계는 UN Comrade 통계를 기초한 것이며 미국의 무역통계 Bico 에 따르면 여전히 40억불의 순 수출을 기록하여 농산물 순 수출국 지위를 유지한 것으로 나타난다. 2006년에는 미국이 57억불 흑자를 기록하였는데 이는 원료농산물 가격이 상승하였고 콩, 옥수수, 면화의 수출물량이 증가한데 기인한다.

브라질은 2005년 320억불을 수출하는 세계 제3위 수출국이자 280억불의 흑자를 기록한 세계에서 가장 큰 농산물 교역수지 흑자국이다. 브라질이 세계교역에서 차지하는 비중은 2000년 4.5%에서 2005년 8%로 성장하여 지난 5년간 거의 두배로 늘어났다. 브라질의 농산물 수출구조를 보면 기초농산물, 1단계 가공품, 최종 농식품이 균형되게 분포되어 있으며 설탕, 에탄올, 커피, 오렌지 주스, 쇠고기, 닭고기 최대 수출국이다.

Graph 4: Brazil's agriculture trade & share of world trade

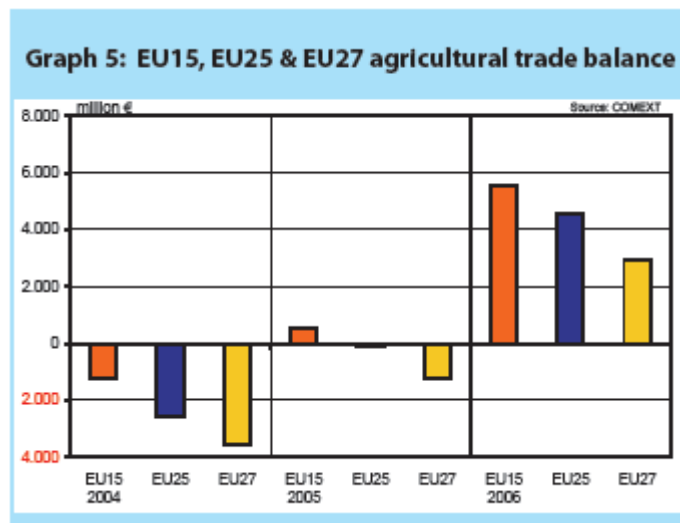


2. EU 회원국 확대가 농산물 교역에 미친 영향

EU15(구 EU 회원국)은 이미 EU N10(10개 신규회원국)과 상당한 수준의 농산물 교역이 이루어지고 있었으므로 EU 회원국 확대는 EU의 대외교역액을 감소시키는 효과를 가져왔다. 2005년의 경우 EU15는 N10에 대해 20억불이 넘는 순수출을 기록하였으며 식료품이 농산물 교역의 2/3를 차지하고 있다. EU15는 N10에 있어서 50%의 수출과 60%의 수입이 이루어지는 가장 중요한 교역파트너이다. 올해 EU에 가입한 불가리아와는 EU15, EU25(N10 회원국을 포함)는 농산물 수출입이 균형을 이루고 있으나 루마니아에 대해서는 약간의 흑자를 기록하였다.

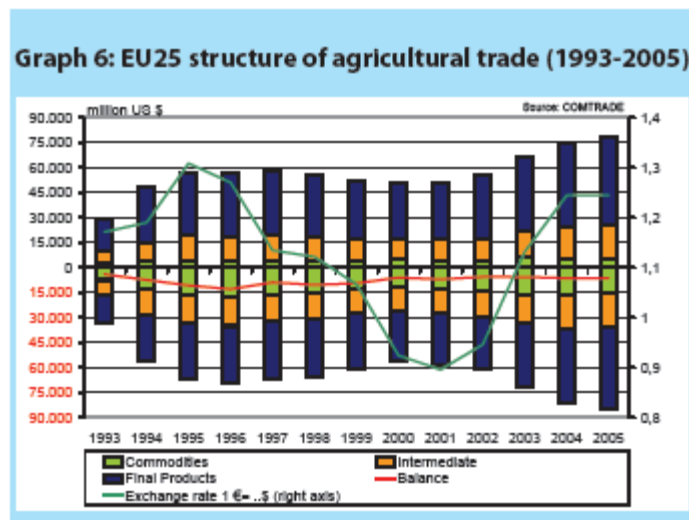
2005년의 경우 EU15는 5억 유로 수준의 농산물 교역흑자를 기록하였으나 EU25의 경우 약간의 적자를 기록하였다. 2006년의 경우 EU25가 48억 유로의 흑자를 기록할 것이다 (EU15의 경우에는 순수출이 10억 유로 이상일 것이다). 루마니아, 불가리아를 포함한 EU27의 경우에도 29억유로의 흑자를 기록할 것으로 전망된다.

이상을 종합해 볼 때 EU의 회원국 확대가 EU가 농산물 순수출국으로 전환하는데 긍정적인 요인이 되었다고 보기 어려우며 EU의 수출증가는 주로 구 EU회원국인 EU15가 수출증가에 결정적 역할을 했다고 볼 수 있다.



3. EU의 농산물 교역 구조

농산물을 기초농산물 (commodity), 1차 가공품 (intermediate), 최종 농식품 (final product) 등 세가지 종류로 분류해 볼 때 EU의 농산물 교역구조는 아래 그림과 같다.

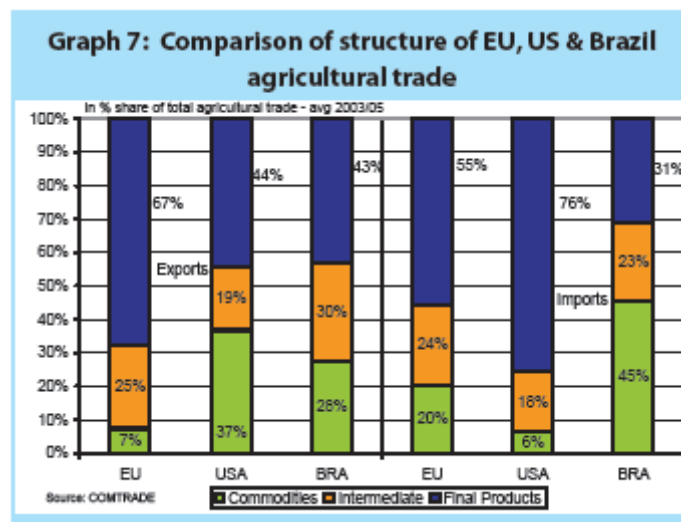


지난 5년간 EU의 농산물 교역은 수출입 모두 증가하였으며 미국 달러화 약세가 교역액 증가에 큰 역할을 하였다. 그럼에도 불구하고 EU 농

산물 수출이 역동적으로 증가한 요인을 찾아 볼 수 있는데 EU 농산물 수출 증가의 대부분은 최종 농식품수출에서 이루어졌다는 것이다.

세계 농산물 수출시장에서 EU의 기초농산물 수출비중은 1999-2001년 8%에서 2003-2005년 7.5%로 감소하였다. 반면 동 기간 최종 농식품 수출의 비중은 22.7%에서 24.2%로 증가하였다.

EU와 미국의 농산물 교역수지 변화요인은 교역구조의 차이로 설명할 수 있을 것이다. 아래 그림에서 보는 바와 같이 EU의 교역은 최종 농식품에 집중되어 있으며 전체 수출액의 2/3를 차지하고 수입의 55%를 차지한다. 반면 미국은 여전히 기초농산물 수출에 과도하게 의존하고 있으며 전체 농산물 수출의 37%가 기초 농산물로 EU의 7%와 대비된다. 반면 수입의 3/4는 최종 농식품이다. 브라질의 경우에는 기초농산물과 최종 농식품간에 보다 균형이 잡혀있다.



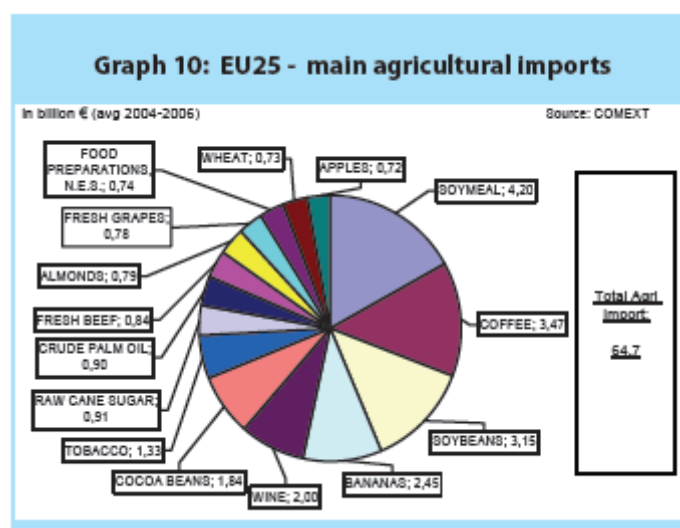
4. EU의 주요 농산물 수출입 내용 분석

2003년 이후 브라질은 EU에 대한 최대 농산물 공급자로 등장하였으며 브라질 농산물은 EU 농산물 수입의 14% (2003-2005년)를 차지하고 있다. 미국은 2위로 11%, 아르헨티나가 7%를 기록하고 있다. 브라질로부

터 EU가 수입한 농산물 수입액은 2005년 120억불로서 미국 85억불, 아르헨티나 60억불을 상회하고 있다. 아르헨티나, 터키가 다음을 이어나가고 있다.

EU의 최대 농산물 수입품목은 대두분(soybean meal)과 대두(soybean)로서 각각 49억불, 45억불을 수입하였으며 합쳐서 전체 농산물 수입의 12%를 차지하였다. 다른 주요 수입품목은 커피(38억불), 바나나(37억불), 포도주(31억불) 순이다. 대두 시장은 특히 집중화되어 있어서 EU가 수입하는 전체 물량이 아르헨티나, 브라질, 미국으로부터 수입되고 있다. 브라질은 커피 주요 수출국이며 에쿠아도르, 콜롬비아 코스타리카 등이 바나나 수출국이다. EU 포도주 수입시장은 호주가 지배하고 있다 (10억불을 수출하여 EU 포도주 수입시장의 1/3을 점유). 칠레, 남아프리카공화국, 미국은 각각 5억불 수준을 점유하고 있다. 아래 그림을 보면 15개 주요 농산물 수입품중 8개가 최종 농식품인 것을 알 수 있다.

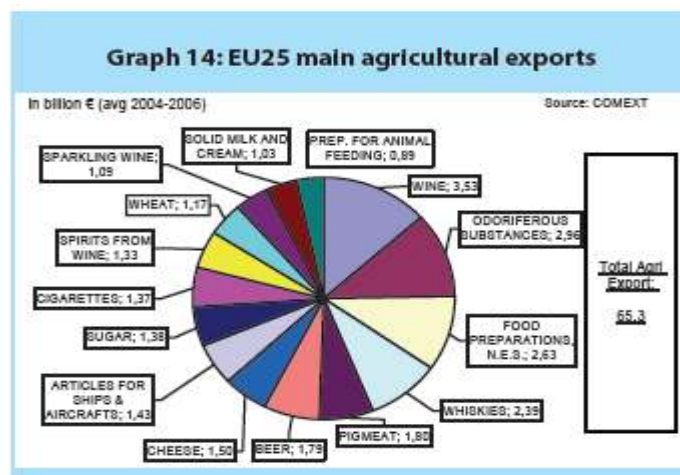
EU 회원국들은 2003-2005년 평균 530억불 농산물을 개도국으로 부터 수입하였으며 이 것은 미국, 일본, 캐나다, 호주, 뉴질랜드를 앞서는 수치이다.



이들 국가들이 동기간동안 개도국으로 부터 수입한 농산물 수입액은 모두 합쳐서 460억불이다. EU 농산물 수입의 2/3가 개도국으로부터 수입되었다. 브라질은 EU 농산물 수입중 14%를 차지하고 있으며 특혜 관세를 적용받는 ACP 국가들이 15%를 차지한다. 메르코수르 4개국가 들은 22%를 차지하였는데 이는 무관세로 들어오는 대두분과 대두의 수입비중이 크기 때문이다.

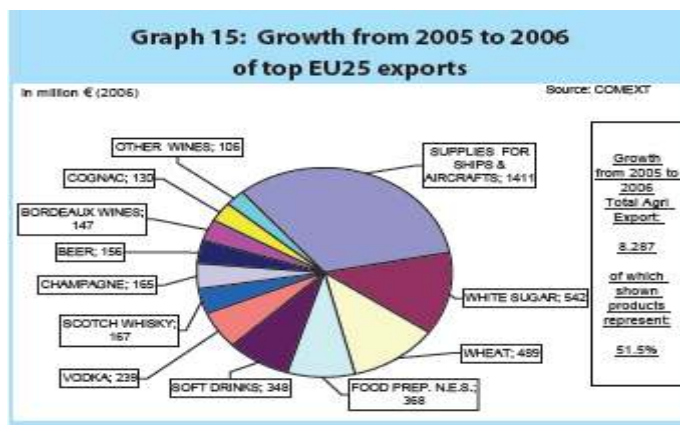
수입시장과 반대로 EU의 주요 농산물 수출시장은 개도국이다. 미국이 가장 큰 시장으로서 EU 농산물 수출의 21% (2003-2005년 평균)를 차지한다. 스위스, 일본이 각각 약 7%를 차지하고 있으며 러시아가 8%를 차지하여 제2위 수출시장이 되었다. 2005년 EU는 미국에 170억불을 수출하였으며 러시아에 60억불, 스위스와 일본에 각각 50억불을 수출하였다.

주요 수출품목은 거의 모두 최종 농식품인데 증류주와 포도주(66억불, 55억불)이 가장 중요한 품목이며 다음은 식품조제품(33억불), 방향제품(32억불), 맥주(25억불)이 뒤를 잇고 있다. 아래 그림을 보면 15개 주요 농산물 수출품중 밀과 설탕을 제외하고는 모두 최종 농식품임을 알 수 있다. 식품조제품, 돼지고기, 치즈, 설탕, 기타 낙농품이 주요 15개 수출 품목에 포함되어 있으며 그중 5개 품목이 주류이다. 주류는 최근 가장 빨리 판매가 증가하고 있으며 포도주는 가장 가치가 높은 수출품이다.



EU가 2006년에 순 농산물 수출국으로 전환하게 된 요인은 무엇일까? 이것은 EU의 농산물 수출액 증가(2005년에 비해 83억불, 13% 증가)에 기인한다. 수입은 36억불 증가에 그쳤다. 주요 15개 수출품목 자료를 검토해 보면 일부 상품가격의 상승에 기인하기도 하지만 주로 농식품 특히 주류 판매액이 크게 증가하였기 때문이다.

아래 그림은 주요 농산물 수출 증가품목을 분석한 것이다. 가장 큰 증가를 보인 품목은 설탕인데 약간의 물량 감소에도 불구하고 높은 가격 때문에 39% 수출이 증가하였다. 그 다음은 밀 수출인데 36%는 물량증가, 9%는 가격상승 때문에 50% 수출이 증가하였다. 그러나 가장 놀라운 것은 음료, 주류의 수출이다. 소프트 음료는 22%, 보드카 65%, 위스키 6%, 샴페인 19%, 맥주 15%, 보르도 포도주 13%, 꼬냑 5%, 기타 고급포도주 52%, 몰트 위스키 28% 증가하였다.



5. EU 주요 교역상대국의 교역변화

미국은 EU에게는 농산물 수출의 21%를 차지하는 가장 큰 수출시장이다. 또한 총 농산물 수입의 11%를 미국으로부터 수입하고 있어 두 번째로 큰 농산물 공급 국가이기도 하다. EU도 미국에게는 주요 교역파트너인데 EU는 미국 농산물 수입의 27%를 차지하고 있어 NAFTA 상대국인 캐나다의 20%, 멕시코의 13%를 상회하고 있다.

그러나 미국 수출업자에게 EU시장의 중요성은 점차 감소해 가고 있다. 미국은 NAFTA 국가와 아시아 등 기타국가로 시장을 다변화해 가고 있다. 2004년 EU는 캐나다(총 수출의 17%), 멕시코(13.5%), 일본(14.5%)에 이어 미국에게 4번째 수출시장(총 수출의 11%)이다.

1998년 이후 미국은 EU에 대해 농산물 교역에서 큰 무역적자를 기록하고 있으며 2005년의 경우 적자규모가 100억불에 달한다. 미국의 대 EU 수출액은 80억불 수준으로 일정한 반면 EU로 부터의 수입은 지속적으로 증가하고 있으며 특히 최종 농식품의 경우 180억불 수입액중 70%를 차지하고 있다. 미국이 EU로 부터 많이 수입하는 품목은 증류주(35억불), 포도주(27억불), 방향제(20억불), 맥주(15억불), 치즈와 올리브 기름이다. 미국이 EU에 많이 수출하는 품목은 견과류(15억불), 대두(6억불), 담배, 포도주 이다.

브라질은 EU에게 가장 큰 농산물 공급국이며 브라질에게도 EU는 가장 중요한 농산물 시장이다(2003-2005년 평균 100억불, 총 농산물 수출의 37%). 주요 수출품목은 대두 및 관련제품, 커피로서 이들 품목에는 무관세 또는 저율관세가 적용되고 있다. 쇠고기, 닭고기도 고율 관세 또는 중간 세율이 적용되고 있으나 주요 수출품목이다. 이는 EU가 브라질에게 매력적인 시장이기도 하지만 브라질에게 쇠고기, 닭고기 시장을 실질적으로 개방한 유일한 지역이기 때문이다.

6. 결론

1990년대 초반이후 농산물 교역은 증가하고 있으며 UR 협상결과가 발효되면서 성장이 가속화 되었다. 이러한 상황에서 EU 농산물 수출은 수입에 비해 더 빨리 성장하였으며 이는 주로 최종 농산품 수출에 기인한다. 그 결과 EU는 세계 제1위 수출국이 되었고 농산물 교역수지가 지속적으로 개선되어 2006년에는 순 수출국으로 전환하였다. 유로화의 강세에도 불구하고 EU의 수출이 증가한 것은 EU 농산물 수출구조의 변화 때문이다. EU는 세계 기초 농산물 시장에서 비중은 줄어

들었으나 최종 농산품 수출의 증가로 이를 만회하였다. 이는 농산물 가격지지 중심에서 품질 및 위생기준에 보다 중점을 두는 방향으로 공동농업정책을 지속적으로 개혁해 왔기 때문이다. 이로 인해 보다 시장 지향적으로 바뀌었으며 EU 농업과 식품분야가 수요측면의 다양한 변화와 발전에 보다 잘 대응할 수 있게 되었다.

II -6. 루마니아, 불가리아 농업조망

1. 루마니아, 불가리아 EU 가입 개요

루마니아와 불가리아는 1995년 정식으로 EU 가입을 신청한 이래 EU와 지속적으로 EU 가입협상을 벌인 끝에 2007년 1월1일자로 EU에 신규로 가입하였다. 루마니아, 불가리아의 EU가입으로 EU 인구는 약 3천만명 (6.4%) 증가하여 488백만명이 되었으며 전세계 인구의 7.3%를 차지하게 되었다. 국토 면적도 약 350천km² (8.8%), 대략 독일정도의 면적이 증가하게 되었다.

농업측면에서 보면, EU의 확대로 경지면적이 현행 EU 25개국 경지면적 162백만헥타아르에 추가로 20백만 헥타아르(12.1%)가 증가하게 되었고 9.65백만명의 농업부문 종사자에 추가로 3.3백만명(34.2%)의 노동자들이 더해지게 되었다.

2. 루마니아, 불가리아 농업 개황

가. 루마니아 : GDP의 10%

루마니아 농장의 세 개중 두 개는 한두마리의 암소와 몇 마리의 닭과 약 2ha 정도의 비옥한 농장을 가지고 있다. 전체 면적이 영국과 비슷한 루마니아 (238,391km²)는 전통적으로 농업국가이다. 농축산업은 전국토면적의 2/3에 해당하는 14.7백만 헥타아르를 점유하고 있다. 이는 유럽내 다른국가의 경지면적이 국토면적의 40%라는 점에서 확연히 다르다. 인구는 22백만명으로 EU 전체인구의 약 5%를 차지하고 있는 반면 EU GDP에 기여는 상당히 낮은 수준이다. (EU 27개국에서 1인당 소득의 2%미만임)

농업은 루마니아 경제에서 중요한 역할을 하고 있는데 GDP의 10%이상이며 노동력의 약 40%에게 일자리를 제공해 주고 있다. 토지 사유화 조치로 농장들이 약 4백만개로 세분화되었고 갑작스러운 생산감소로 이어졌으나, 그 이후 서방 유럽 투자자들의 신규자금투입에 힘입어 농업부문은 점진적으로 회복되었다. 수천헥타아르의 대규모 농장에 최신 모델의 트랙터가 운용되고 있는 가운데 노새가 끄는 수레도 여전히 사용되고 있다. 어떤 품목의 경우 대부분의 물량이 소수의 농장으로부터 생산되고 있는데 예를 들어 전체 가금류의 절반은 10여개 농장으로부터 생산된다.

운송수단과 기반시설의 취약성과 낙후성에도 불구하고 루마니아 농업 부문은 상당한 자산을 가지고 있다. 최근 몇 년간 15백만톤 이상의 곡물을 생산하였고 그중 절반은 옥수수이다.

＜곡물유형별 재배면적 (2004) : 총 8,528천 ha＞

품목	옥수수	밀	해바라기	보리	채소	감자
재배면적 (천ha)	3,274	2,317	977	424	308	266

＜ 주요 작물 생산량 (천톤) ＞

	2002	2003	2004	2005
밀	4421	2479	7812	7341
호밀	20	17	55	49
보리	1160	541	1406	1078
옥수수	8399	9577	14542	10388
귀리	327	323	447	377
채유종자	1195	1760	1995	1803
사탕무	955	764	673	730
사과	491	811	1098	611
토마토	659	819	852	380

과중면적은 지난 10년간 급격히 증가하였다. 그러나 단위 생산량은 여전히 평범한 수준 (ha당 약 3톤)으로 EU 25개국 평균에 상당히 뒤떨어진다. 곡물생산의 문제중 하나는 기후이다. 매서운 겨울과 건조한 여름, 다뉴브 만 남쪽의 홍수 등으로 어려움을 겪고 있다. 최근에는 곡물 수출이 약 1백만톤에 이르고 있으며 절반이 옥수수 (520천톤)이고 나머지는 밀 (333천톤), 보리 (216천톤)이다. 2003년-2006년 루마니아는 345천톤의 해바라기를 EU에 수출하였다. 바이오디젤 생산능력은 290천톤으로 추정되며 앞으로 계속 증가할 것으로 보인다.

가축생산은 최근 몇 년간 급격히 증가하였다 돼지사육은 국내시장의 강력한 수요에 힘입어 증가하였으나 여전히 공급이 크게 부족한 상황이다. 낮은 토지비용과 사료가격 때문에 투자자들이 이 부문에 돈을 투자하고 있다.

< 가축 사육두수 (2004) >

	소	돼지	양	염소	말	가금류
사육두수 (백만)	2.8	6.4	7.4	0.7	0.8	86.3

돼지 숫자는 2000년 4.8백만마리에서 2005년 6백만 마리이상으로 늘어났다. 가금류의 경우 생산은 2000년 이후 10% 증가하였고 2006년에는 220천톤으로 추정된다. 그러나 여전히 수입량이 많은데 2006년에 125천톤을 수입할 것을 추정된다. 우유생산은 2005년 5.9백만톤에 달하여 스페인의 생산량에 맞먹는다. 이중 2/3는 농가 자체에서 소비된다. 루마니아 우유생산자의 95%는 겨우 한두마리의 젖소를 키우고 있다. EU 위생기준에 미치지 못하는 위생수준의 낙후성 때문에 축산부문은 서부 유럽국가의 생산품과 경쟁해야 하는 어려움을 겪을 것이다. 마지막으로 루마니아에 수입되는 쇠고기는 2006년 240천톤으로 추정된다. 국내수요가 서서히 증가하고 있고 낙농우의 사육두수 감소로 이러한 경향은 앞으로 가속화될 것이다.

< 농산물 교역액 (백만유로) >

	2002		2003		2004	
	수출	수입	수출	수입	수출	수입
농식품 등	359	905	344	1204	404	1297
-산동물	115	44	136	20	141	24
-고기	19	196	24	163	32	270
-낙농품 등	9	31	10	31	14	32
-곡물 등	96	87	38	384	67	297
-과일/채소	74	151	86	180	93	202
-설탕 등	18	110	26	120	22	117
-커피, 차 등	4	93	3	105	6	114
-사료	18	83	15	76	20	90
음료	31	27	28	34	28	47
담배	15	149	9	165	3	213
동식물 기름	9	77	27	59	64	64

나. 불가리아 : GDP의 16%

EU-15개국의 농업부문 GDP 비중이 2%이고 12개 신규가입국이 4.5%인 점을 비교해 본다면 GDP의 16%를 점유하고 있는 이 나라 농업은 경제에서 매우 중요한 비중을 차지하고 있다. 2000년 경지면적은 5.6백만헥타아르로 전체 국토면적의 절반을 약간 넘는다. (12개 신규회원국들은 전체면적의 9.5%). 농업노동력은 1998년 800천명이었으며 EU 27개국 전체 농업인구의 5.1%를 차지한다. 불가리아는 농업교역에서 흑자를 나타내고 있는 매우 드문 국가이다. 농산물은 전체 수출의 10.5%, 전체수입의 6.2%를 차지하고 있다. 1997년-2000년 농산물 수출의 33%, 농산물 수입의 42%가 EU 국가와의 이루어졌다. 약 760천 농장이 5헥타아르 미만이나 80%의 땅이 50ha 이상의 농장소유주에 의해 경작되고 있다. (100ha 이상의 3,880 농장이 2.3백만헥타아르를 경작).

밀, 옥수수, 해바라기가 주요 생산곡물이며 단위생산량은 다른 유럽국가에 비해 떨어진다. 2006/2007시즌에 ha 당 밀은 3.3톤, 옥수수는 4.6톤, 해바라기는 1.4톤을 기록하였다. 전문가들은 정상적인 기후여건하에서 적절한 투입재가 사용되고 생산이 적정화된다면 단위생산량이 상당히 늘어날 것으로 예상하고 있다. (옥수수는 6-7톤, 해바라기는 2톤 정도). 곡물생산은 지난 4년 평균 4.9백만톤 (밀 2.8백만톤, 옥수수 1.4백만톤, 보리 605천톤). 그 기간동안 불가리아는 사료로 800천톤의 옥수수와 610천톤의 밀을 사용하였다. 최근 4년간 수출은 평균 1.3백만톤 (밀 750천톤, 옥수수 349천톤 보리 210천톤). 해바라기 전체 생산량은 721천톤이며 수출은 2003/2004년, 2004/2005년 평균 418천톤이었다

< 주요 작물 생산량 (천톤) >

	2002	2003	2004	2005
밀	4123	2004	3961	3478
호밀	18	12	17	14
보리	1211	525	1181	658
옥수수	1288	1161	2123	1586
귀리	62	52	101	50
채유종자	661	808	1110	967
사탕무	51	9	26	25
토마토	245	428	238	126
감자	627	450	573	375

축산부문에서 돼지생산은 2000-2006년사이 절반으로 감소하였다. USDA 추정치에 따르면 불가리아 돼지생산은 2006년 81천톤으로 2004년 224천톤보다 급격히 감소하였다. 이러한 생산감소는 소비의 급격한 감소에 원인이 있다. 2005년에 실시한 총조사 결과에 따르면 농장당 가축수는 5마리이며 돼지숫자는 1백만마리를 밑도는 것으로 나타났다.

< 가축 사육두수(2004.11) >

	소	돼지	양	염소	토끼	가금류
사육두수(천마리)	671	931	1692	718	308	19512

가금류의 경우 17%의 농가가 60%의 생산을 맡고 있다. 총 가금류 생산은 2005년 7만-8만톤으로 추정되며 소비증가에 힘입어 지속적으로 증가하고 있다. 우유생산은 1.5백만톤이며 이중 2/3이 낙농공장에 공급되고 나머지는 지역에서 소비되거나 팔린다. 불가리아에 부여된 쿼터는 979천톤이며 이중 772천톤이 낙농 공장에 공급된다. 낙농 농자의 2/3은 겨우 1마리의 암소를 가지고 있으며 10%의 낙농우들은 대규모 농장에 소유되고 있다.

< 농산물 교역액 (천 US\$) >

	2003	2004	증가율(%)	주요품목
수출	783192	1054988	34.70	담배, 밀, 포도주, 양고기, 사료용 보리, 해바라기 씨
수입	598022	807984	35.11	원당, 가공식품, 사료용 oilcake, 냉동쇠고기, 담배, 냉동 돼지고기, 밀가루, 바나나 등
수지	185710	247004	33.39	

3. EU 가입후 지원계획 및 위생조건

EU 신규가입시 가장 중요한 협상대상이 공동농업정책에서 주어지는 직접지불금의 규모와 지불방법이다. 과거 동구권 10개국이 EU에 가입할 때 가장 큰 쟁점이 된 것이 바로 직접지불금 규모였다. 그러나 불가리아와 루마니아의 경우에는 선례가 있어서 쉽게 협상이 타결되었다. 즉 EU 10개국 신규가입국의 모델에 따라서 10년에 걸쳐 점진적으로 직접지불금 규모를 늘려나가되 직접지불금 지급방법은 면적기준으로 단순화 시킨 것이다. 이에 따라 루마니아 불가리아는 2007년 선발 EU 15개국 지원규모의 25%를 지원받으며 2012년까지 60%수준으로

늘려가게 된다. 그 이후에도 계속 지원규모를 늘려서 2016년에는 EU-15개국 수준의 100%수준에 도달할 예정이다. 이에 따라 루마니아와 불가리아는 공동농업정책 지원금 규모에서 전체 신규가입국중 2위와 5위를 차지하게 된다.

이와 별도로 이들 신규가입국에는 2007-2013년까지 2.61십억유로(불가리아), 8.02십억유로(루마니아) 규모 농촌개발지원금이 지원된다. 이 지원규모는 전체 EU 지원금의 3%와 9.1%에 해당한다. 지원금은 EU 가입초기 3년도 동안 각각 60%, 80%, 100% 수준으로 점진적으로 늘어나가게 된다.

불가리아와 루마니아의 위생 및 식품안전기준은 지속적으로 높아졌지만 신규10개국 가입시와 마찬가지로 EU집행위와 회원국들은 EU 가입 이후 전환기적 조치를 취하기로 합의하였다. 수백개의 육류 및 낙농 시설들은 생산품을 전환기 기간동안 국내시장에만 판매할 수 있으며 제3국에 판매할 수 없고 명확히 라벨을 붙여야 한다. 러시아가 루마니아와 불가리아의 EU 가입과 연계하여 EU 축산물 수입을 금지시키려 하자 EU 집행위는 EU 역내시장에 수출이 허용된 제품에 대해서도 엄격히 접근하여 EU 가입이전 이미 EU에 수출이 허용되었던 우유제품에 대해서도 제한을 두었고 600여개의 시설이 EU내 다른국가 수출허용을 신청하였으나 EU 집행위는 이중 20여개만 승인을 하는 등 엄격히 접근하고 있다.

4. 신규가입국들의 도전과제와 전망

EU 집행위가 다양한 예방적 조치를 취한 위생 및 식품안전문제는 말할 필요도 없이 EU 신규가입국인 루마니아, 불가리아 농민들에게는 상당한 도전과제가 앞에 놓여있다. 가장 먼저 노동력 문제이다. 젊고 훈련된 노동자의 부족은 자경농의 건전한 발전을 방해하고 있으며 다른 국가에 의지하게 만든다. 경제적인 문제도 있다. 운송 기반시설과 저장시설의 불비와 서부 유럽국가와의 발전격차는 농기업이 토지로부

터 얻을 수 있는 충분히 잠재력을 향유하지 못하도록 하고 있다.

두 신규가입국은 상당한 잠재력을 가지고 있다. 그들의 생산능력은 곡물과 육류분야 공히 매우 중요하다. 낮은 생산성과 낙은 농업구조에도 불구하고 이미 EU 곡물생산의 6%, 채유종자의 11%, 3%의 쇠고기, 1%의 돼지고기 3%의 닭고기를 점유하고 있다. 국내수요의 강력한 성장과 함께 루마니아, 불가리아 농업부문은 사료 부문의 수출시장을 개척하는데 있어 지리적 이점이 있을 것으로 기대된다. 두 국가는 발틱해에 직접 접근이 가능하고 다뉴브 강과 같이 무역을 촉진할 수 있는 수로에 접근이 가능하기 때문이다. 그러나 단기적으로는 식품 안전 및 위생수준의 격차로 대부분의 농생산품이 국내에서 소비되어야 하는 한계때문에 EU 역내 국가와의 교역은 증가하겠지만 외국과의 교역규모는 크게 증가하지는 않을 것이다.

EU 가입후 EU 차원의 각종 지원과 투자증대로 루마니아와 불가리아는 경제발전이 예상되며 이에 따라 상당부분 농업부문의 구조조정이 불가피할 것으로 전망된다. 직접지불금과 농촌개발 지원금으로 얼마나 빨리 농촌의 교통/운송 기반시설을 갖추고 농업부문의 인력 구조조정이 이루어지는가에 따라 이들 국가의 미래 농업의 모습이 달라질 것이다.

II -7. EU 과일 채소 공동시장제도 운영현황

I. 과일/채소 공동시장 관련법규

□ 과일/채소 공동시장제도는 크게 신선 과일/채소 분야와 가공 과일/채소분야로 분류

○ 신선 과일/채소 분야는 1972년 공동시장제도를 도입한 이래 1996년 시장지향적 개혁조치를 시행 (regulation 2200/96)하여 운용중

- WTO 감축대상 보조인 수매(withdrawal), 수출보조금(export refund) 중심에서 생산자 조직에 의해 운영되는 생산성 제고 및 친환경 운영프로그램 중심으로 전환중

* 대상 품목 : 감자, 옥수수, 사료용 콩, 올리브, 포도, 바나나를 제외한 모든 채소와 과일

< 신선 과일/채소 공동시장제도의 주요 특징 >

- 생산자가 생산자 조직(Producer Organization)에 가입하도록 권장
- 생산자 조직을 중심으로 생산성 제고 운영 프로그램 운영 (EU에서 50% 재정부담)
- 생산자조직에서 환경친화적 생산관행을 권장
- 생산자 조직에 의한 수매(withdrawals) (정부 미개입)
- 진입가격(entry price), 수입쿼타 등 수입제도 운영
- 수출보조금 (export refund)
- 시장표준(Market standard)

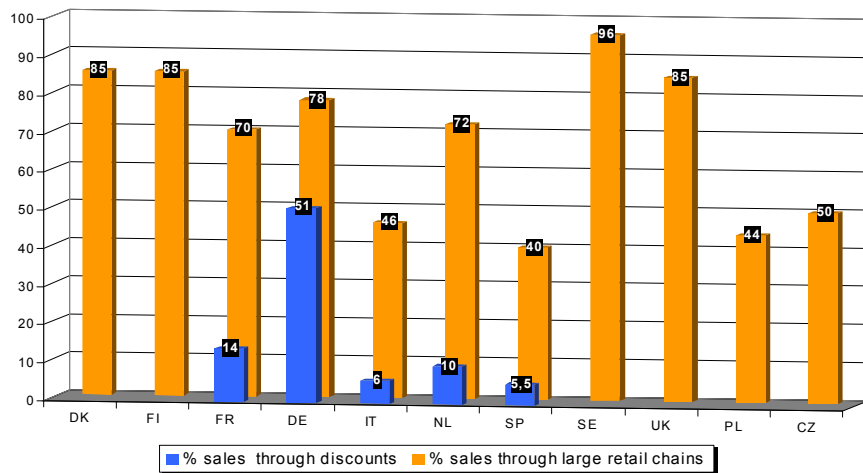
- 가공 과일/채소분야는 1968년부터 공동시장제도를 시행하였으며 EU 규정 Regulation 2201/96(감귤류는 Regulation 2202/96)에 의하여 운용

- 가공용 과일/채소에 대한 생산 보조, 가공업자에 대한 원재료가격차 보전지불(deficiency payment), 면적단위 보조지원 등 대부분 WTO 감축 대상 보조 프로그램

< 가공 과일/채소 공동시장제도의 주요특징 >

- ☐ 생산자가 생산자 조직(Producer Organization) 중심
 - ☐ 토마토, 감귤류, 배, 복숭아에 대한 생산보조
 - ☐ dried figs, dried plums에 대한 부족불 지불
 - ☐ 건포도에 대한 면적기준 지불
 - ☐ 수입관세, 관세할당, 세이프가드 등 수입관리제도
 - ☐ 건포도, 토마토 농축액, 설탕첨가 과일, 오렌지 주스 등에 대한 수출보조금 (export refund)
- ☐ EU는 단일농가직접지불제도(Single Farm payment) 도입을 주요골자로 하는 중간평가개혁(Mid-Term Review) 이후 공동농업정책(CAP) 개혁의 마지막 과제로서 포도주, 바나나 그리고 과일/채소분야의 개혁을 추진중
 - 과일/채소 생산부문은 생산자 조직이 분산되어 있는 반면 소매업집중이 심화되면서 시장에서 주도력을 상실하고 있으며 시장개방폭 확대로 외국산 농산물과 경쟁이 심화

< EU의 소매체인점의 집중도 >



- 수출보조를 폐지하고 감축대상 보조를 대폭 삭감하는 DDA협상이 진행중이어서 현재의 수출보조나 시장왜곡 보조제도를 유지할 수 없는 상황
- 또한 소비자들은 높은 환경 및 위생기준을 요구하는 반면, 중심 역할을 해야 할 생산자조직은 생산자들에게 매력을 주지 못하고 있는 상황

II. EU 과일/채소 공동시장 분석

1. 신선 과일/채소

가. 생산자 조직 (Producer Organization)

□ EU의 과일/채소 생산자 조직은 2004년 현재 1409개

국가	개수	국가	개수	국가	개수	국가	개수
벨기에	17	스페인	616	헝가리	8	포르투갈	60
체코	8	프랑스	314	몰타	2	핀란드	6

덴마크	5	아일랜드	10	네덜란드	15	스웨덴	7
독일	35	이태리	102	오스트리아	5	영국	73
그리스	113	사이프러스	6	폴란드	7	총계	1409

* 유형별 구성비 : 과일채소 (67%), 과일 (9%), 채소(8%), 가공(4%), 감귤(3%), 땅콩(3%), 버섯(3%)

- 포장, 유통 등 과일/채소 공급 Chain을 개선하여 경쟁력을 제고하는 목적으로 구성되며 최소 5명의 회원, 국가에서 정한 연간매출액 기준을 충족해야 함

예) 영국의 경우 회원수가 5-14명인 경우 연간 매출액 3백만 유로이상이어야 생산자조직으로 인정

* 회원이 생산한 농산물은 100% 생산자 조직을 통해 출하해야 하나 생산자 조직의 동의하에 생산자가 직접 출하 가능 (25% 수준)

- 생산자 조직의 형태 : 협동조합 또는 유한회사
 - 행정비용을 줄이기 위해 연합조직(association)을 운영하거나 생산과 마케팅을 효율적으로 하기 위해 분점(inter branch)을 두는 경향

□ 생산자 조직을 통한 출하율은 33%-36% 내외로 저조한 상황

나. 운영프로그램 (운영기금: operating fund)

- 생산자 조직은 과일/채소 생산성 제고를 위한 프로그램을 운영
 - 프로그램 유형
 - 생산 : 생산기술, 검역조치, 관개시설, 유리온실□예냉장치 등 기계, 장비 구입, 교육, 연구, 유기농생산 장려 등
 - 품질관리 : 장비, 인력지원, 잔류물질 분석, 검역수단

- 마케팅 : 과일/채소 판매장려 (자연 또는 신선 이미지 부각)

* 일반적 생산비, 간접비 지원, 보험, 개별 상품의 브랜드 또는 지리적 표시 홍보는 지원제한

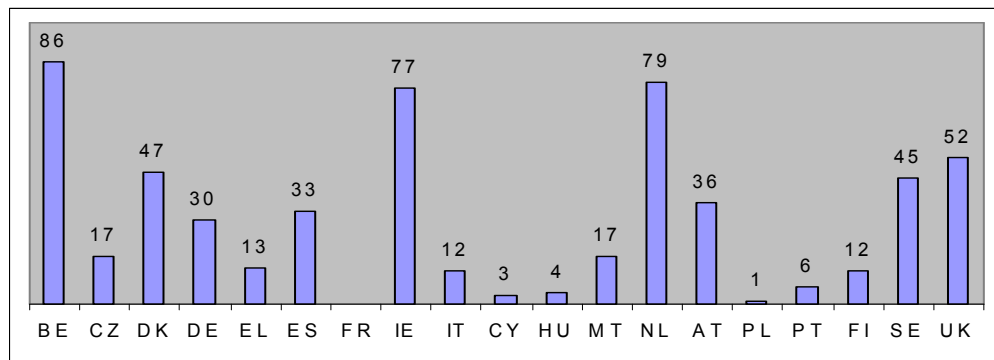
○ 생산자조직은 운영 프로그램중 어느쪽에 집중할지 선택이 가능하나 국가의 승인을 받아야 함.

□ EU에서 운영기금의 50% 수준을 지원하고 나머지 비용은 생산자조직 회원 또는 과일/채소 판매수익으로 충당

○ EU는 생산자 조직 회원이 생산한 농산물의 시장가치의 4% 또는 운영프로그램의 50%중 적은 액수를 지원

○ 생산자조직 시장점유율이 높을수록 많은 운영기금 지원

<생산자 조직 시장점유율 >



다. 수매 (Withdrawals)

□ 수매는 과일/채소 부문 시장에 단기간 수급상 위기가 발생할 경우 사용할 수 있는 유일한 시장관리수단

○ 생산자 조직은 생산자조직을 통해 출하되는 16개 상품의 10% (감귤은 5%, 사과배는 8%) 범위내에서 자기 책임하에 과일/채소의 종류, 기한에 상관없이 수매

- * 수매대상 : 꽃양배추(cauliflowers) 껌(mandarin, clementines), 토마토, aubergines, apricots, 복숭아(peaches, nectarine), 레몬, 배, 포도, 사과, satumas, 오렌지, 멜론, 수박
- 16개 대상 이외의 품목은 생산자 운영기금 재원의 30% 범위 내에서 수매에 필요한 자금을 받을 수 있음 (실제로는 거의 미운영)
- 생산자 조직 회원은 수매보상금을 지원받으며, 생산자 조직 비회원 농민은 회원농민의 90%수준의 보상금을 지원받음
- 생산자 조직은 수매에 소요되는 재원을 조달하여야 하며 EU는 제한된 수준에서 보상 (Community withdrawal compensation)
- 수매된 농산물은 국가가 지정한 자선단체, 어린이 캠프 등에 무료로 공급되거나 사료, 알코올 원료 등으로 사용
- EU의 수매 보상금이 줄어들고 운영기금을 생산자 조직이 공동부담해야 하므로 해마다 수매수준이 축소되는 경향
- 그러나 수매는 WTO상 감축대상 보조로서 지원규모 축소가 불가피하며 과일/채소의 특성상 단기적인 수요공급의 불안정, 기후□온도변화에 따른 수요변화, 수입증가에 따른 시장교란등 위기상황이 발생하므로 별도의 위기관리수단이 필요

라. 환경보전 및 유통표준

- 과일/채소 분야는 투입재가 많이 소요되는 분야로서 농약, 중금속, 화학비료의 과다사용, 농업용수 과다사용의 문제가 발생
- EU는 생산자조직의 운영프로그램에 환경친화적 기술의 개발 및 보급, 쓰레기 관리기술을 포함시키도록 규정

□ EU는 UN/ECE(Economic Commision for Europe)에 의해 채택된 과일/채소 일반기준을 배송, 도매, 소매, 수입, 수출 등 모든 유통 단계에 적용하고 있으며 회원국들이 기준준수 여부를 점검

* 소매단계에서는 신선도, 라벨링 등 특별규정

* 포장전 단계, 직접 소비자에게 직거래하는 경우, 가공품 등과 연계된 경우에는 예외

○ EU 집행위는 소비자들의 요구에 부응하여 추가적으로 광범위한 유통 표준 설정을 검토중

마. 수입관리 및 수출보조

○ 계절관세, 쿼터, 문전가격(entry price) 등의 수입관리제도 운영

* 문전가격은 EU 집행위가 세계시장가격, 원산지를 감안하여 결정

○ 과일/채소 수출의 약 1/3이 수출보조금(export refund)의 혜택

- 수출보조금 지원액은 과일/채소 분야 예산총액에서 차지하는 비중은 해마다 줄어드는 경향 (2005년 수출환급금은 27.3백만유로로 신선채소 과일 예산총액 634.4백만유로의 4.3%)

2. 가공 과일/채소 공동시장

가. 가공 과일/채소 지원제도

□ (생산지원) 가공분야에 사용될 토마토, 감귤류, 복숭아, 배 원료 농산물의 생산량에 비례하여 생산지원(Production aid)

○ 국가로부터 승인을 받은 가공업자와 계약을 체결한 생산자 조직(PO)에 대해 생산지원금을 지원

- * 생산자조직의 회원이 아닌 개인 농민의 경우에도 생산자 조직을 통해 지원받을 수 있음

○ 지원기준

- 토마토 : 34.5유로/톤, ha 당 2000유로 상당
- 감귤류 : 91유로/톤 (오렌지는 98유로), ha 당 1,700유로 상당
- 복숭아 : 47.70 유로 /톤, ha 당 795유로 상당
- 배 : 161.70 유로 /톤, ha당 3007유로 상당

○ EU차원, 국가차원에서 생산지원금 한도 설정하고 있으며 한도는 품목별로 상이

- * 한도를 넘어서 지원하는 경우 차기 연도에 누적적으로 지원액 감소

- (부족불 지원 Deficiency payment) dried figs와 dried plums 가 공업자에게 EU에서 연초에 정한 원료농산물 최소 구입가격을 준수토록 하고 최소가격과 제3국산 가격(수입가격)의 차이를 가공업자에게 보상함으로써 간접적으로 fig 및 plum 생산농가 지원

○ 최소가격 : fig 258.57/톤, plum 1,935.23/톤

- (면적기준 지불) 건포도용 포도에 대해서는 ha 당 최소 3톤 생산을 전제로 면적당 생산지원액을 지불 (지원기준은 품종별로 차이)

- (민간 저장 지원) 유통연도 마지막 두달동안 EU가 정한 가격에 sultans(씨없는 포도), currants(건포도 일종), dried figs를 사들이는 민간저장업체에 대해 저장비용을 지원

○ 지원기준 (2006년)

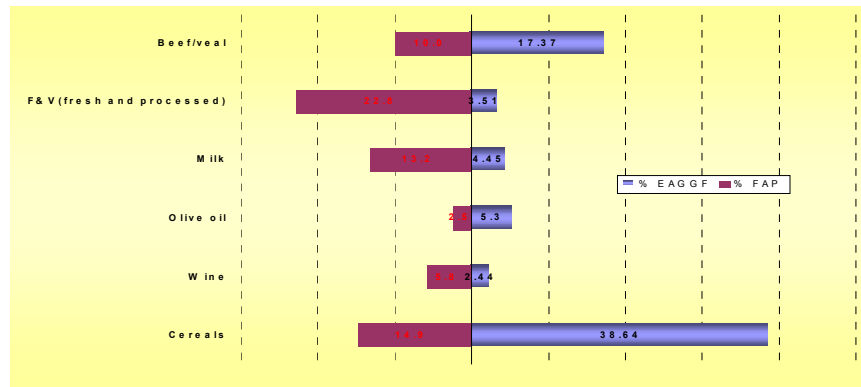
- 건 포도 : 0.1108유로/톤 (1일)
- dried figs : 0.0934유로/톤 (1일)

나. 수입관리 및 수출보조

- EU로 수입되는 가공 과일/채소에 관세를 적용하며 가공농산물에 사용되는 설탕에 대해서는 추가 부가금이 적용되기도 함
 - * 일정쿼터 또는 전체 수입물량에 대해 관세를 감축해주는 특혜관세 제도도 운영
- 감귤류, 증류주가 첨가된 포도, 설탕이 첨가된 혼합 과일주스 등 품목 수입물량이 일정 수준을 초과되거나 수입가격이 일정 수준 이하로 떨어지는 경우 발동되는 특별 긴급관세 (Special Safeguard clause) 운용 가능
 - * 가공농산물에 세이프가드가 발동된 사례는 없으나 중국산 냉동 딸기에 대해 반덤핑 관정이 이루어진 예가 있음
- 건포도, 토마토 농축액, 설탕에 절인 과일, 오렌지 주스등에 대해 EU 가격과 제3국산 가격의 차이만큼 수출보조금 (Export refund) 지급
 - * UR 협상결과에 따라 1995년부터 2000년 사이 수출보조금을 물량기준 21%, 금액기준 36% 감축

Ⅲ. 과일/채소 분야 예산

- EU의 과일/채소부문은 EU 농업생산에서 차지하는 비중이 늘어나고 있으나 대상품목이 많아 상대적으로 정부의 지원이 적었던 분야
 - * 전체 농업생산액중 과일/채소분야 비중은 22.6%이나 EU 지도예산지원비중은 2.6%에 불과

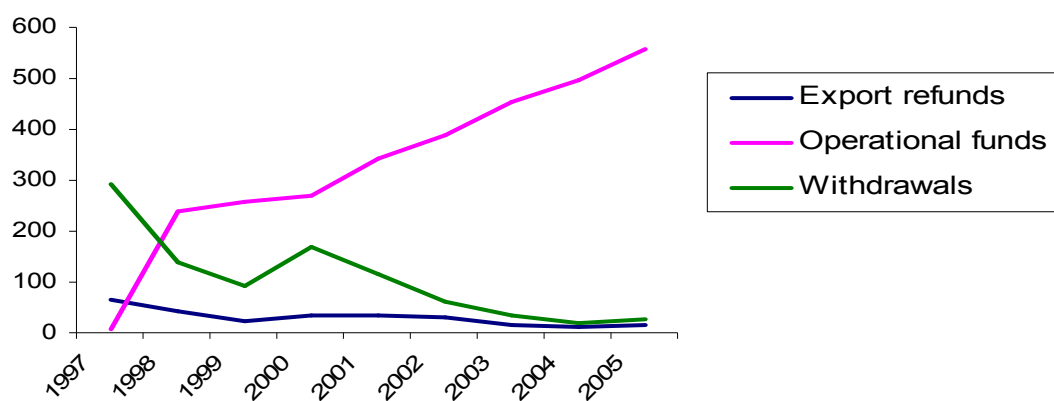


- 과일/채소 공동시장제도를 위해 투입되는 EU예산은 총 14억 유로로 가공 과일/채소분야에 8억유로, 신선 과일/채소분야에 6억 유로를 사용

(백만유로)

내역	2005	2006	2007(잠정)
수출보조금(export refund)	25.3	30.0	30.0
수매(withdrawal) 및 민간매수 보상	27.7	30.0	31.0
생산자 조직 운영기금	558.0	716.0	644.0
견과류 특별지원	33.7	15.0	미정
가공토마토 생산지원(production aid)	379.0	407.0	355.0
가공과일 생산지원(production aid)	81.9	81.0	82.0
감귤류 가공촉진보상금	1.0	1.0	1.0
건포도 및 dried figs 시장개입	252.1	248.0	248.0
과일/채소 무료분배	5.7	6.0	6.0
예비 생산자 조직지원	5.3	10.0	10.0
과일/채소 지원 총액	1370.4	1544.0	1407.0
건포도 면적기준 지원	119.1	111.0	113.0

- 신선 과일/채소의 경우 수출보조, 수매지원에서 운영프로그램 지원으로 중심지원분야가 전환중



II -8. EU 바이오연료 정책과 시사점

1. 검토배경

□ EU 집행위는 2007. 1.10. 지구 온난화 방지와 에너지 확보를 위한 새로운 에너지정책 패키지를 발표하였으며, 3. 7.~3. 8. 개최된 EU 정상회의에서는 동 에너지 정책을 지지

○ 새로운 에너지 정책 패키지에는 재생에너지 및 바이오연료 (Biofuel) 관련, 야심찬 목표를 제시

- ▶ 2020년까지 EU 전체 에너지 소비중 20%를 재생에너지로 충당
- ▶ 2020년까지 각 회원국들은 EU전체 운송연료소비의 최소 10%를 바이오연료로 충당
 - 단, 이 목표는 제2세대 바이오연료가 상업적으로 활용가능하고, 지속가능한 생산이 가능할 것을 전제

□ 미국은 금년 1월 23일 대통령 연두교서에서 2017년까지 가솔린 소비량의 20%를 감축하되 바이오연료 사용을 350억 갤런 (약 1.3억 kl)까지 확대한다고 발표

* 2005년 미국 에너지 정책법에서는 2012년 75억 갤런 (약 2,800만 kl)의 자동차 연료 공급 규정

○ 일본 농림수산업성은 금년 2월27일, 2025년까지 일본 가솔린 연간 소비량의 10% (600만 kl)를 바이오 연료로 충당하는 “꼭산 바이오연료 생산 확대계획”을 마련

□ 이러한 움직임에 대응하여 EU 바이오연료 정책동향을 살펴보고, 바이오연료 증산에 따른 문제점과 시사점을 검토

2. EU의 바이오 연료 현황

가. 바이오 연료란?

□ 바이오연료는 유기물을 원료로 주로 수송부문에 사용되어지는 액체연료로서 주로 바이오에탄올과 바이오디젤을 이용

* 동물 부산물을 이용한 바이오 메탄이나 바이오 가스는 이용이 저조

○ 바이오에탄올은 사탕수수, 옥수수 등을 원료로 제조하며 가솔린과 에탄올을 직접 혼합하거나 바이오에탄올로 첨가제를 제조하고 그것을 가솔린에 첨가하는 두가지 방식으로 이용

* 미국의 일부 주나 브라질에서는 직접혼합비율을 의무화하고 있으며 스페인, 프랑스 등 EU를 중심으로 첨가제방식을 이용

○ 바이오디젤은 유채, 대두, 해바라기씨등 채소종자를 원료로 제조하며 대부분의 디젤엔진에 사용

<2005년 세계 주요 바이오연료 생산국 >

(단위:백만리터)

바이오 에탄올		바이오 디젤	
브라질	16,500	독일	1,920
미국	16,230	프랑스	511
중국	2,000	미국	290
EU	950	이태리	227
인도	300	호주	83

□ 볏짚이나 목재 등 셀룰로스계 원료를 사용하여 바이오 연료를 생산하는 제2세대 바이오연료가 식량 및 사료공급 용도와의 충돌이 적고 효율성이 높다는 점에서 더 유용

○ 그러나 개발이 초기단계이며 2020년까지 상업적으로 널리 이용되기 어려울 전망

나. EU 바이오 연료 이용 목표

□ EU는 2005년 말까지 수송용 연료소비의 2%, 2010년말까지 5.75%를 바이오 연료로 사용하는 목표를 설정한 바이오연료 이용촉진 지침(Directive 2003/30/EC)을 제정하여 운용

○ 동 목표치는 법률적으로 회원국을 구속하지 않으므로 회원국은 각자 실정에 맞게 국가목표치를 조정하여 설정

□ 지난 1월 EU 집행위원회 보고서에 따르면 거의 모든 회원국들이 국가목표치 달성에 실패

<주요 EU 회원국의 바이오 연료 이용목표 및 실적>

	바이오연료 점유율(%)		바오오연료 목표치(%)	
	2003년	2005년	2005년	2010년
오스트리아	0.06	0.93	2.50	5.75
네덜란드	0.03	0.02	2.00	5.75
영국	0.03	0.18	0.19	3.50
헝가리	0.00	0.07	0.60	5.75
이탈리아	0.50	0.51	1.00	5.00
프랑스	0.67	0.97	2.00	7.00
스웨덴	1.32	2.23	3.00	5.75
EU 25개국	0.5	1.0	1.4	5.45

□ 지침이 법률적으로 구속력이 없어 목표달성이 미진하다는 비판이 있으나 지침이 제안된 01년에 비해 괄목할 만한 성장

* (01) 바이오연료 점유율 0.3%, 5개국 사용 → (06) 1%, 21개국사용

다. EU의 바이오 연료 생산능력

- EU 국가들의 바이오에탄올 및 바이오디젤 생산능력은 급격히 증가하고 있으며 특히 헝가리, 폴란드, 체코 등 신규가입국의 생산능력 증가가 두각을 나타냄

(단위: 천톤)

연도	2003	2004	2005	2006
바이오에탄올	367	766	1076	1758
바이오디젤	2049	2246	4228	6070

- 프랑스는 주로 사탕무를 이용하여 바이오에탄올을 생산하나 대부분의 국가는 곡물을 이용

*곡물은 톤당 290kg의 에탄올을 생산하고 사탕무는 톤당 80-90kg의 에탄올을 생산하나 단위면적당 수확량이 많아 효율적

- 바이오 디젤 생산으로 유채유의 수요가 4년전에 비해 4배나 급증하여 EU는 유채유 수입국으로 전환

* 현재 EU의 바이오 디젤 생산능력 증가추세를 감안할 때 향후 대두, 유채, 팜 오일 등 식물성 기름의 수입은 불가피할 전망

라. 바이오연료 이용촉진 정책

- EU회원국들은 바이오 연료의 이용을 촉진하기 위하여 연료에 바이오연료 첨가를 의무화하거나 세금을 감면해 주는 지원책을 시행 (벨기에, 덴마크, 헝가리, 네덜란드, 스웨덴 등)

- 바이오연료 생산업체에 대해서는 저리의 정책자금을 지원하거나 보조금을 지급

□ EU 전체 차원에서는 바이오연료 사용목표를 법제화하고 바이오 연료 첨가비율을 의무화(바이오에탄올 10%, 바이오디젤 5%)하는 방안을 추진중

○ 또한 2세대 바이오연료의 개발을 위한 연구 등 에너지분야 연구에 자금을 지원하며(23억유로), 차량의 이산화탄소 배출량을 축소하는 계획을 추진

마. 바이오연료와 EU 공동농업정책

□ EU 공동농업정책에서는 바이오연료에 필요한 에너지 작물을 재배하는 경우 ha당 45유로의 보조금을 지급

○ 회원국은 다년생 에너지 작물재배의 경우 50%까지 추가지원이 가능하며 휴경지의 에너지 작물 재배 이용을 허용

* EU 전체적으로 2백만 ha에 대해 보조금을 지급할 계획이나 농민들은 보조금 신청 행정절차가 번거로와 2006년의 경우 유채재배 농가의 38%가 보조금을 신청하지 않음

□ EU는 과잉생산과 수출보조금 폐지 문제를 안고 있는 사탕무, 옥수수의 새로운 이용출구로 바이오 연료를 적극 활용

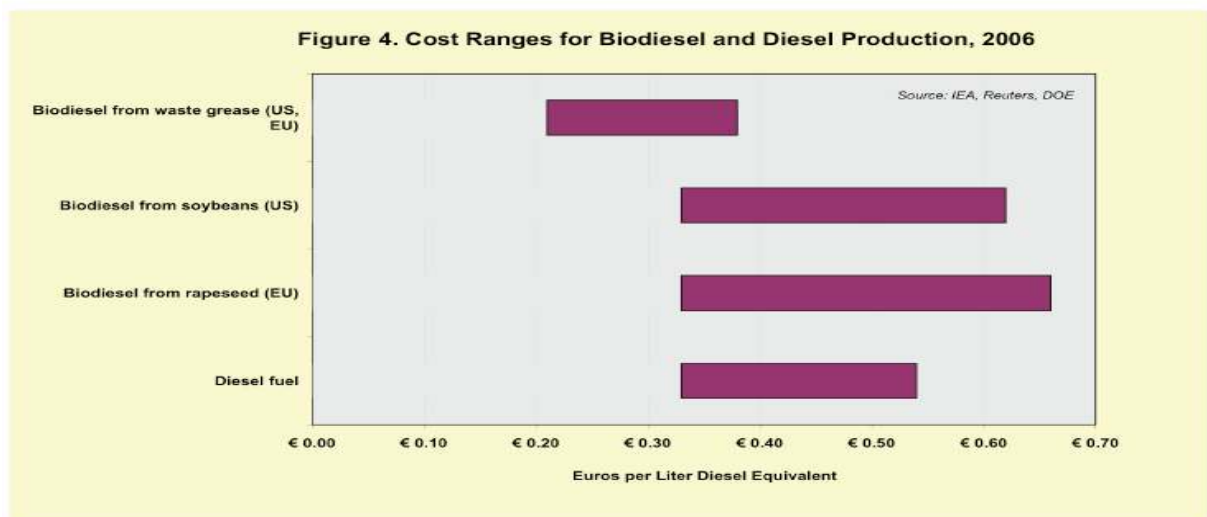
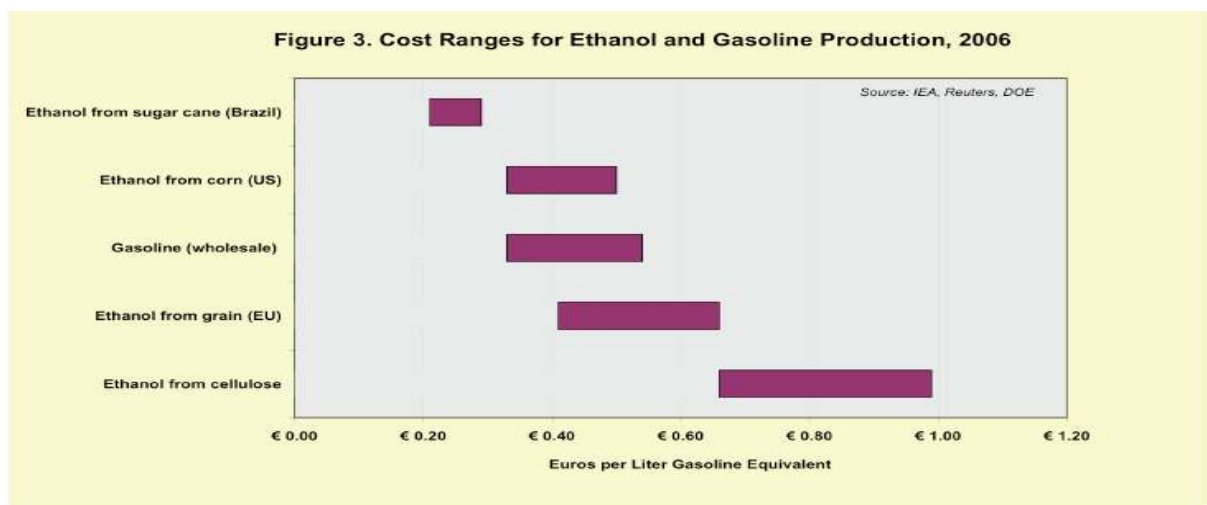
○ 사탕무를 바이오 에탄올 용도로 사용하는 경우 생산쿼터 제한을 받지 않으며, 수매한 호밀을 바이오 연료 용도로 구매하는 것을 허용

○ 농민단체들은 옥수수 과잉재고(헥가리)분을 2년내 설립될 바이오 연료 공장 원료로 활용할 것을 제안

3. 바이오연료 생산 확대시 문제점

가. 생산비용

- 화석연료에 비하여 바이오 연료 생산비용이 높아 정부보조금이나 세금감면 없이는 EU에서 단기적으로 화석연료와 직접 경쟁하기는 어려움



- 제2세대 바이오연료가 상업적 이용이 가능한 2015년 이후에 상당한 비용감소 예상되며 단기적으로는 바이오연료 생산비용을 줄이기 어려울 전망

나. 식량 및 사료공급

- 바이오에너지 작물수요가 증가하면서 밀, 옥수수, 설탕가격이 상승하여 식량, 사료 및 산업분야에 부담요인으로 작용
- 미국 옥수수가격은 2006년 이후 두배 상승, 밀 가격은 10년내 최고가격 형성, 대두가격은 3년내 최고가격

<최근 미국 사료곡물가격 추이 >

(달러/ bushel)

	2006. 1.(A)	2006.10	2006.12	2007. 1.(B)	B/A
옥수수	1.98	2.82	3.53	3.66	1.85
당밀	3.64	5.18	6.52	6.72	1.85
보리	1.70	2.16	3.24	3.01	1.77
귀리	2.12	2.43	2.81	2.78	1.31

- 유럽의 유채유는 식용수요 보다는 비식용 수요가 더 커짐에 따라 2000년 이후 45% 가격상승
- EU 집행위원회는 10% 바이오연료 이용목표 설정이 식량안보에 미치는 영향이 크지 않을 것으로 전망
- 에너지 작물 재배를 위해 휴경지(4백만ha), 비경작지 (3백만ha)를 활용하고 식품가격에 원료비용이 차지하는 비중이 작음
- * EU 목표달성에 필요한 바이오연료 생산을 EU 내에서 완전 자급하는 것은 불가능하며 일정부분 (약 30%추정) 수입이 불가피
- 그러나 개도국 NGO 들은 선진국 에너지작물 수출로 인해 식량안보가 위협받을 것을 우려

다. 환경

- 환경단체들은 바이오연료가 지속가능하지 않으며 온실가스를 줄이는데 도움이 되지 못한다는 비판 제기
- 현재 바이오연료는 35-50% 유해가스를 적게 배출하고 제2세대 바이오연료는 90%까지 줄일 수 있으나,
 - * 온실가스 절감효과 : 목재섬유 70-110%, 폐오일 등 폐기물 65-100%, 설탕(사탕수수와 사탕무) 40-90%, 식물유(유채, 해바라기) 45-75%, 전분(옥수수, 밀) 15-40%
- 산림을 훼손하고 습지, 녹지를 에너지작물 재배로 전환하며 농약, 비료 사용을 증가시켜 환경부담 증가
 - * 미국 코넬대학 연구에 따르면 옥수수 바이오에탄올 생산을 위해서는 생산되는 에너지보다 더 큰 에너지가 필요
- EU 집행위원회는 생물다양성 가치가 높은 토지의 바이오연료 작물 재배 전환을 억제하고 환경친화적인 재배방법을 권장
- 작물재배시 농약 및 비료사용 최소허용치 규정, 상호준수(Cross-compliance)의무 등으로 환경침해 최소화 노력
- 환경단체는 말레이시아 등 개도국에서는 바이오연료에 필요한 작물을 재배하기 위해 거대한 열대우림지역을 훼손하고 있다고 주장
 - * EU집행위원회는 말레이시아 팜 오일 생산증가는 바이오연료시장보다는 식품시장에 의해 주도되었다고 발표

4. 농업부문의 시사점

- 바이오연료의 활용은 온실가스 배출억제, 지구 온난화 방지 등 환경적 측면, 새로운 에너지원 발굴을 통한 에너지 안보 강화 측면 외에 농업의 새로운 영역을 개척한다는 측면에서 전 세계적으로 주목을 받고 있음
- 특히 최근 기후변화 움직임과 교토의정서의 개시(2008년)를 앞두고 전세계적으로 수송용 연료로 바이오연료를 활용하려는 정책이 강화되고 있음
- 그러나 바이오 연료가 부족하고 농업여건이 열악한 우리나라의 입장에서 바이오연료의 원료작물을 저비용으로 안정적으로 공급하는 것은 현실적으로 매우 어려움
- 바이오연료 작물의 수요가 급증하면서 세계적으로 사료곡물가격과 설탕가격이 상승하고 있어 농산물 수입국 입장에서 식량 및 사료곡물 공급원 다변화와 함께 해외농업투자를 통한 장기적 안정화방안에 대해서도 검토가 필요함
- 중장기적으로 벼집이나 제재공장의 잔재 등을 활용한 제2세대 바이오연료가 개발되고 상업적으로 이용이 가능해질 경우 농업여건이 불리한 우리나라의 경우에도 현실적용이 가능함
- 이를 위해서 셀룰로스에 원료나 자원작물로부터 고효율로 바이오에탄올을 생산할 수 있는 기술을 개발하고, 원료의 생산, 수집, 운반비용을 대폭 절감하는 방안을 강구할 필요.

III. EU 농식품 정책 동향

Ⅲ-1. EU 공동농업정책

Ⅲ-1-1. 농업보조금 명단 공개 (2008. 3.19)

EU 집행위는 2008.3.19. 투명성 제고 차원에서 EU에서 지급하는 모든 농업, 농촌개발관련 보조금 수혜자의 명단을 상세히 공개하는 법규 (commission regulation 259/2008)를 채택.

1. 농업보조금 명단 공개법규 내용

- 2009. 4.30.까지 농업보조금 수혜자의 성명, 지역, 우편번호를 웹사이트에 공개
 - EU예산과 국가예산이 공동으로 지원되는 농촌개발 보조금 지급의 경우 양쪽 예산 모두 공개되며 2008.9.30.부터 공개
 - 전년도 지급된 보조금은 익년도 4월까지 공개하며 웹사이트에 공개된 자료는 2년간 보존
- 동 웹사이트는 EU 전체적으로 조화된 방법으로 국가별로 관리하되 누가 얼마나 보조금을 지급받았는지 확인할 수 있는 검색도구를 포함하여야 함
- EU 집행위는 국가별 보조금명단 공개 웹사이트와 링크를 제공

2. 법규 채택 경과 및 효과

- EU 세금이 어떻게 사용되는지 알리는 투명성 제고 차원에서 EU 회원국들은 2006년 EU 농업 및 농촌개발예산 수혜자의 명단을 공개한다는 원칙에 합의한 바 있음.

- 2007년 11월 회원국 농업장관들은 명단 공개방법에 대한 중요사안에 합의하였으며 집행위는 금일 명단 공개의 방법을 자세히 기술한 법규를 채택, 시행기로 함.
- 현재 EU 회원국중 16개국이 농업보조금 수혜자 명단을 전부 또는 일부 공개하고 있으나 공개수준과 내용이 서로 달라 상당 수준 차이가 발생하고 있었으나 이번 법규제정으로 그러한 차이를 없애는 계기가 되었음
- 또한 수혜자 명단 공개로 수혜자 별로 농가직접지불금 지급규모가 공개됨으로써 향후 대규모 지급 농가에 대한 상한설정 및 보조금 지급 적격성 기준에 대한 논의가 다시 활성화될 개연성이 높아짐.

III-1-2. EU 공동농업정책에 대한 2007 여론조사 결과 (2008.3.13)

* 2007.11.19-12.14 기간중 1천명의 시민에 대해 면접조사

1. 개 요

- EU 시민들은 2003년 공동농업정책의 개혁방향에 대해 대체로 공감하고 있고 농촌개발예산에 좀 더 많은 예산이 배분되어야 한다고 생각하며 농산물에 대한 가격지지 보다는 농가에 대한 직접지원방식을 선호함
- 또한 압도적인 다수가 농가직불금 지급시 부여되는 환경보호, 동물복지 등 상호준수의무(cross-compliance)에 대해 당연하다고 응답
- 한편, 최근 농산물가격상승을 반영한 듯 합리적인 농산물 가격 유지를 정책 우선순위로 지목
- 농업무역관련, 절반 정도의 시민들은 현행 EU의 농산물 관세 및 쿼터를 유지하는데 동의하였으며 대부분은 수입 농산물은 위생 품질기준을 준수해야 한다고 응답

- 대다수의 시민들은 공동농업정책이 EU의 미래를 위해 여전히 중요하며 현재의 예산수준을 유지해야 한다고 생각함.

2. 2007 여론조사 결과 상세내용

가. 농업 및 농촌의 역할

- 10명중 9명 (89%)은 농업 및 농촌지역이 EU 미래에 중요하다고 응답 (2006년 88%)
- 그러나 절반정도의 응답자는 공동농업정책에 대해 들어보지 못했다고 응답하여 2006년과 마찬가지로 비슷한 결과가 나옴

나. 공동농업정책의 우선순위

- 공동농업정책의 우선순위로 소비자에게 합리적인 농산물 가격을 보장 (43%), 식품의 위생 및 안전성 보장(42%), 농가에 정당한 소득을 제공 (40%), 농산물 안정적 공급(18%)으로 조사되어 농산물 가격안정에 대한 관심이 증대

다. 공동농업정책 개혁

- 다수의 시민들은 최근의 공동농업정책의 개혁이 바람직한 방향으로 진행되고 있다고 답변(52%)한 반면 바람직하지 못하다는 의견은 11%에 그침
- 특히, 환경, 위생기준을 만족시키지 못한 농가에 대해 직접지불금을 감액하는 상호준수의무(Cross-compliance)에 대해서는 압도적 다수 (85%-88%)가 찬성

라. 농업예산수준

- 현재 EU예산의 40%를 차지하고 있는 농업예산 규모에 대해 43%는 총

분, 16%는 부족, 17%는 과다하다는 응답을 하여 2006년과 유사한 결과가 나타남

- 56%의 시민들은 현재 농업예산수준이 향후 유지되거나 늘어나야 한다고 응답하였으며 53%는 농산물 가격지지 보다는 농촌개발예산이 더욱 늘어나야 한다고 응답

마. 농업관련 정보

- 50%의 응답자는 식품안전 및 보건에 대한 정보를 더 얻기를 희망하였으며 31%는 농업이 환경에 미치는 영향, 22%는 동물복지 이슈에 대한 정보를 희망
- 정보제공을 희망한 사람들중 2/3는 텔레비전을 정보처로 이용하고 있으며 나머지는 인터넷과 신문을 응답

바. 농산물 교역

- 86%의 압도적 다수가 모든 수입 농산물은 EU의 위생품질기준을 만족시켜야 한다고 응답.
- EU의 관세 및 쿼터를 유지해야 하는가에 대한 질문에는 50%가 긍정적 36%가 부정적으로 응답함

사. 유전자변형체 (GMO)

- 2008.3.17. 발표된 환경정책에 대한 여론조사에서 약 58%의 EU시민들은 GMO에 대해 우려를 하고 있어 GMO에 호의적인 21%보다 높게 나타남.

III-1-3. EU 우유쿼터 폐지 관련 공청회 (2008. 1. 11)

1. 낙농쿼터 폐지 시나리오

- EU 집행위는 2015년 우유쿼터 폐지를 위한 4가지 시나리오에 대한 영향분석 (Institute d'Economie Industrielle 연구수행) 결과를 아래와 같이 발표
 - 2009년 쿼터폐지 : 쿼터 폐지 첫해 가격 7% 하락하나 2015년에는 2008년에 4.4% 못미치는 수준까지 회복. 생산은 시행 첫해 3.2% 증가하고 2015년에는 5.9%까지 증가
 - 2015년 쿼터폐지 : 2014년까지 가격이 지속적으로 상승(7%)하나 2015년 8.2% 하락하여 2008년 가격의 1.8% 미달 수준
 - 매년 1% 쿼터 증량, 2015년 폐지 : 시행초 2년간 가격이 떨어지나 이후 상승하여 2014년에는 2008년의 99.8% 수준까지 회복. 2015년에는 2.9% 가격하락. 생산은 매년 0.7% 상승하다 2015년 쿼터 폐지로 1.4% 증가
 - 매년 2% 쿼터증량, 2015년 폐지 : 시행 첫해 3% 가격하락 후 가격안정. 2015년 쿼터폐지시에도 가격하락은 1% 미만으로 2008년 가격의 4% 미달 수준. 생산은 매년 0.8% 증가하고 2015년 쿼터폐지시에도 영향은 미미 (0.6% 증가)
- EU 집행위는 위 시나리오중 매년 2% 쿼터를 증량하는 마지막 시나리오가 낙농분야에 가장 영향을 적게 미치는 연착륙 방안으로 가격은 떨어지더라도 관리가 가능할 것으로 주장
 - 또한 연착륙 방안 도입시 2014년까지 버터 수출이 200-260% 증가하고 탈지분유 수출이 70-80% 증가할 것으로 전망
- EU 우유 생산이 증가하게 되면 EU 회원국은 크게 세가지 그룹으로 나눌어질 것으로 전망

- 쿼터 증가량 만큼 생산이 증가하는 국가 : 네덜란드, 벨기에, 스페인, 핀란드, 아일랜드, 이태리
- 가격 하락으로 생산이 감소하는 국가 : 영국, 스웨덴, 신규 회원국
- 생산을 증가하나 쿼터량을 채우지 못하는 국가 : 기타 국가

2. 낙농 시장관리수단 개혁방향

- 피셔보엘 농업담당 집행위원은 낙농품 수출보조금은 DDA 협상타결 여부와 무관하게 폐지될 것이며 버터에 대한 시장 개입가격도 탈지분유 가격 이하로 줄여야 한다고 언급.
- 특히 시장개입가격은 시장가격 안정 수단이라기 보다는 안정망(safety net) 수단으로 인식되어야 한다고 강조
- 또한 민간저장지원도 매년 자동적으로 지원되어야 하는지 재검토가 필요하며 버터 및 탈지분유 처분조치도 정책 간소화 차원에서 폐지되어야 한다고 주장

3. 참석자들의 반응

- 업계 전문가들은 세계시장에서 낙농품 소비가 상당히 증가할 것이며 (매년 평균 2%, 13백만톤), 가격은 2007년 이전에 비해 높은 수준을 유지하여 EU의 시장가격 격차가 축소되어 EU 낙농업계가 상당한 이익을 볼 수 있다는 점에 의견을 같이함.
- 그러나 구체적 개혁방안에 대해서는 업계별로 다양한 의견이 제시됨
- EU 농민단체 연합조직인 COPA-COGECA는 회원국별 농업여건이 다양하므로 개혁방안에 대한 충분한 영향분석이 선행되어야 하며 산악지역

이 많은 국가의 경우 우유쿼터폐지로 인한 생산감소에 대해 지원이 필요하다는 의견을 제시함

- 낙농품 생산자 단체에서는 정부의 지원보다는 낙농품 가격안정을 희망함

III-1-4. EU 포도주 개혁법안 합의 (2007.12.19)

1. 회원국 농업각료들은 포도나무 식재권 폐지시기, 설탕첨가 허용여부, 국가별 할당예산 활용범위(포도주 증류허용여부) 등 핵심 쟁점에 대해 집중적인 협상을 벌여 집행위가 제안한 포도주 개혁법안을 상당부분 완화된 최종안에 합의함

2. 최종 합의내용

- 포도나무 식재제한 폐지 : 2015년까지 현행 식재권이 있는 재배자만 포도나무를 심을 수 있게하는 식재권 제도를 폐지하되 2013년에 식재권 제도의 유용성을 재평가함. 회원국가별로는 2018년까지 식재권제도를 유지할 수 있음.
- 긴급 알코올 증류 : 4년에 걸쳐 포도주 알코올 증류를 단계적으로 폐지하되 (첫해 국가재정할당의 20%, 두번째해 15%, 세번째해 10%, 네번째해 5% 범위내)하고 이후에는 단일농가소득직접지불로 대체됨. 회원국은 국가재정할당에서 매우 적은 수준에서 부산물 증류를 선택할 수 있음
- 설탕첨가 : 설탕첨가는 계속 허용하되 설탕과 포도주 원액 첨가 최대 허용치는 줄어듬. 예외적으로 기상상황이 있을 경우 회원국은 집행위에 설탕첨가 허용범위를 늘려달라고 요청할 수 있음.
- 포도주 원액(must) 사용지원 : 4년간 포도주 원액사용을 지원하고 과도기간이 지난후에는 생산 비연계 직접지불금으로 전환됨.

- 국가재정할당(national envelopes) : 회원국들이 특별한 상황에 적절한 조치를 취하는데 사용이 가능. 동 조치에는 제3국에 자국산 포도주 판매홍보, 포도밭 구조조정/전환, 생산시설 현대화, 혁신, 조기 수확지원 및 새로운 위기관리 수단이 포함됨
- 농촌개발 : 일정 예산을 포도주 생산지역에만 사용할 수 있는 농촌개발 예산으로 전용. 농촌개발예산은 영농후계자 지원, 유통개선, 직업훈련, 생산자조직 지원, 조기 은퇴, 문화경관유지를 위해 필요한 추가비용과 소득감소 보전 등에 활용
- 단일농가직접지불 : 회원국이 인정하는 포도주 포도 재배업자 (55세 이상 생산자에게 우선권)와 포도밭을 폐원하는 모든 포도 재배업자에 대해 단일농가직접지불금을 배분
- 포도밭 폐원 : 3년간 175천ha에 대해 자발적인 포도밭 폐원. 회원국은 폐원면적이 국가 포도밭 면적의 8%를 넘어서거나 지역 포도밭 면적의 10%를 넘어서는 경우 폐원을 중단할 수 있음. 집행위는 폐원면적이 한 회원국 전체 포도밭 면적의 15%에 도달할 경우 포도밭 폐원을 중단할 수 있음. 회원국은 산간지역이나 경사가 급한 지역은 포도밭 폐원대상에서 제외할 수 있음
- 포도주 양조관행 : 신규 양조관행과 기존 양조관행 변경 승인권한을 이사회에서 집행위로 이관
- 포도주 라벨링 규정 : EU의 고품질 포도주 개념은 지리적표시 (PGI, PDO)를 갖고 있는 포도주에 기초함. 국가별로 잘 정립된 품질정책은 보호됨. 포도주 라벨링은 단순화하고 지리적 표시가 없는 포도주는 품종과 등급(vintage)를 라벨에 표시할 수 있음. 전통적인 포도주 용어나 병 모양은 계속 보호됨.
- 동 포도주 개혁법안은 2008년 8월부터 시행됨

3. 관찰 및 평가

- 피셔보엘 농업담당집행위원은 포도주 개혁안이 완화되는 것을 방지하겠다고 공언한 바 있으나 최종 합의에 도달하기 위해 개혁안 내용중 중요부분(설탕첨가 허용, 포도주 긴급증류 허용 등)을 회원국에게 양보함.
- 포도주 시장관리수단을 유지하길 희망한 농민단체와 알콜 도수를 높이기 위한 설탕첨가를 요구하는 북구권 회원국의 요구사항을 받아들임으로써 개혁안의 당초 취지가 후퇴함. 당초 목표로 한 시장수급 균형 및 경쟁력 강화가 어느정도 달성 될 수 있을지는 개혁법안 시행이 완료되는 2015년 이후에 평가가 가능하지만 대부분의 양보안이 과도기적으로만 반영되는 만큼 개혁법안 시행으로 포도주 시장 경쟁이 점차 심화될 것으로 전망됨.
- COPA-COGECA 등 농민단체에서는 자신들의 요구사항이 어느정도 반영되었다며 만족을 표시하면서도 식재권 폐지, 포도주 라벨링 자유화가 장기적으로 어떤 효과를 발생할지에 대해 우려를 나타냄

III-1-5. EU 포도주 개혁법안 제출 (2007. 7.4)

1. 핵심내용

- EU 집행위원회는 2007. 7.4. 2009년부터 5년간 20만 ha(전체 포도밭 면적의 약 5%)의 포도밭 폐원 (당초 40만 ha), 신규 식재 금지등 포도나무 식재권 제도는 2014년부터 자유화, 긴급증류, 민간저장지원, 수출환급금 등 포도주 시장관리제도 폐지 및 포도밭 구조조정, 포도주 수출촉진 등을 위한 국가별 재원할당제 도입, 모든 포도재배면적(당초 인증된 포도재배면적)을 단일농가소득직접지불 수취대상에 편입, 수입산 포도즙으로 포도주를 만들거나 수입산 포도주와 EU산 포도주의 혼합 금지 (당초 허용), 포도주 알콜농도를 높이기 위한 설탕첨가 금지, 포도주 라벨링 제도 개선을 주요 골자로 하는 포도주 개혁법안을 채택
- 포도주 관련예산 (13억유로)의 규모는 유지되나 비효율적인 시장관리 제도에 들어가던 예산을 포도주 경쟁력제고와 판매촉진에 활용

- CPE, COPA-COGECA 등 EU 농민단체들은 포도주 개혁조치의 필요성은 인정하면서도 이른바 신세계(남아프리카 공화국, 호주, 뉴질랜드, 칠레)의 산업적 포도주 성장모델을 EU에 도입하여 전통적인 유럽식 모델을 파괴하려는 조치라고 우려하면서 포도주 시장관리제도 폐지 및 식재권 자유화에 반대
 - 전통적 고급 포도주 생산단체들(CNAOC, ANDOVI 등)도 개혁법안이 포도의 원산지를 기준으로 원산지(PDO) 표시를 허용하는 등 기준이 불명확하고 식재권 자유화가 포도주 과잉생산과 품질저하를 가져 올 것이라고 비판
 - 반면, 포도주 유통 및 무역업자(CEEV)들은 집행위의 포도주개혁법안 내용을 환영
- 포도주 개혁법안은 금년말까지 정치적 합의를 도출하고 2008년 8월부터 시행한다는 목표하에 금년 7월 농업이사회에서 처음 논의될 예정이나 회원국 지역별로 포도주 생산여건이 상이하고 고품질 포도주 생산업자와 포도주 유통업자간의 이해관계가 서로 달라 원활한 합의에 도달하기는 어려울 전망이다.
 - 구주의회는 포도주 폐원목표면적 하향 조정 등 구주의회 의견을 반영한 집행위 법안내용에 대해 긍정적 입장이나 포도주 개혁안중 포도주 긴급증류 즉시철폐, 설탕첨가 즉시 금지, 새로운 포도주 분류기준 등에 대해서는 비판적 입장을 보이고 있어 개혁추진 속도 조정이 불가피할 전망이다.

2. 상세내용

가. EU의 포도주 시장 현황과 문제점

- EU에서는 360만 ha (EU 전체 농지중 2%)를 이용하여 240만 농가가 포도주를 생산하고 있으며 EU 포도주 생산액은 EU 농업생산액의 5%를 차지

- EU 포도주는 생산, 소비, 수출, 수입 모든 분야에서 세계 1위를 차지
를 차지하고 있으며 고급포도주 수출로 포도주 품질 명성이 높음

○ 포도주 수급 불균형 및 과잉재고

- EU의 고급 포도주 판매는 늘어나고 있으나 전체 소비량은 지속적으로
감소
- 지난 10년간 매년 포도주 수입이 10%씩 증가하고 있으며 신세계 포도
주가 상당한 EU산 포도주 시장을 잠식
- 반면 포도주 수출은 느리게 증가하여 현재 추세를 감안하면
2010/2011년까지 포도주 과잉생산이 연간생산의 15%에 달할 전망
- EU는 시장이 없는 포도주 재고 (전체 포도주 생산량의 15%)를 처리하
기 위해 연간 5억유로 (전체 포도주 관련예산 13억유로의 1/3 이상)
를 지출중

○ 포도주 주조관행, 시장기구, 포도주 분류, 표시 및 거래분야 법규가 지나치게 복잡

- 특히 지리적 표시가 없는 일반포도주에 대해서는 생산년도와 포도품
종을 표시할 수 없도록 되어 있어 EU 역내외 교역에 있어 불리

나. EU 집행위의 포도주 공동시장제도 개혁법안 주요골자

(포도주 공동시장제도 개혁의 목표)

- EU 포도주 생산자의 경쟁력 제고, 포도주 시장 회복, 포도주 수급 균
형회복, 포도주 관련규정 단순화, 좋은 EU 포도주 생산관행 유지, 농
촌지역의 사회구조 강화 및 환경보호

(시장관리제도 폐지)

- 개혁 시행일로부터 각종 시장관리제도 (긴급증류, 부산물 증류, 민간 저장지원, 수출환급금, 포도주 질을 높이기 위한 포도액 첨가 보조)를 폐지

(포도밭 폐원)

- 2009년부터 5년간 20만ha의 포도밭을 폐원하여 구조적인 포도주 수급 불균형을 해소
 - 포도밭 폐원으로 인한 사회적, 환경적 문제점을 해결하기 위해 회원국들은 산간지역, 급경사지역, 환경적으로 민감한 지역의 포도밭 폐원은 제한할 수 있으며 전체 폐원면적이 포도밭 면적의 10%를 초과하는 경우 폐원을 중단할 수 있음
- 포도재배업자는 폐원보상금(첫해 ha당 7,174유로, 마지막해 2,938유로)을 받고 자발적으로 폐원
 - 이를 위해 첫해 430백만유로, 마지막해 59백만유로의 예산을 책정

(단일농가직접지불금)

- 모든 포도밭 면적은 단일농가직접지불금(Single Farm Payment) 수혜자격이 주어지며 폐원되는 포도밭도 대상이 됨. 직불금을 받기 위해서는 모범영농관행 및 환경보호 관련 의무(Cross-Compliance)를 준수하여야 함
- * EU 집행위의 포도 식재권 관리보고서에 따르면 EU에는 120,507ha의 불법 포도밭이 존재(스페인 55,088ha, 이태리 52,604, 그리스 12,268ha). 당초 공식 인 증된 포도밭에 대해서만 단일농가직접지불금 수혜대상으로 편입하려 하였으나 여론수렴 과정에서 모든 포도밭을 수혜대상에 포함하기로 변경

(포도 식재제한 폐지)

○ 포도 식재권제도는 2013년까지 과도기적으로 유지하고 2014년부터 폐지하여 경쟁력있는 포도주생산자가 생산량을 늘릴 수 있도록 허용

* 식재권 제도를 폐지하게 되면 경쟁력없는 농가는 식재권 유지기간중 식재권 판매에 치중하게 되어 구조조정 효과가 발생하고 경쟁력있는 농가는 식재권 취득비용이 경쟁력 제고의 장애요인이 되지 않는 효과 발생

(양조 관행)

○ 신규 양조관행과 기존 양조관행 변경을 승인하는 권한을 이사회에서 집행위로 이관. 집행위는 국제포도주기구(OIV)에서 승인한 양조관행을 평가하여 EU 양조관행에 편입. EU는 국제적으로 인정된 수출용 포도주 양조관행을 인정할 예정

○ 다만, 수입된 포도주와 EU산 포도주를 혼합하거나 포도주 양조를 위해 포도즙을 수입하는 것은 계속 금지됨.

(포도주 설탕첨가(Chaptalisation) 금지)

○ 개혁시행일로부터 포도주 질을 높이기 위한 설탕첨가를 금지하고 모든 포도주는 순수하게 포도로만 제조 (설탕첨가는 국제포도주기구 OIV와 EU의 포도주 정의기준에도 부합하지 않음)

* 햇빛이 부족한 독일, 오스트리아, 네덜란드 등 EU 북부 회원국은 포도주 알콜 도수를 높이기 위해 포도주에 설탕을 첨가하는 관행이 존재하였으나 설탕 첨가가 금지되면 EU 남부회원국으로부터 포도농축액을 구매하는 새로운 시장이 생성될 전망.

(포도주 라벨링 규정 개선)

○ 지리적 표시가 있는 포도주는 PGI(Protected Geographical Indication) 포도주와 PDO(Protected Designation of Origin) 포도주로 구분.

○ 라벨링을 단순화하라는 소비자들의 요구에 부응하여 지리적 표시가 있거나 없거나 하나의 라벨링 규정을 적용하고 지리적 표시가 없는 포도

주에 대해서도 포도품종과 생산연도 표시를 허용.

(국가 재정할당)

- 제3국 포도주 판매촉진, 포도밭 구조조정, Green Harvest, 자연재해보험, 수확보험 등 각 국가가 자국 상황에 가장 적합한 수단에 자금을 투입할 수 있도록 회원국 재량하에 활용할 수 있는 자금 (national envelope)을 배분
 - 자금배분에 소요되는 예산은 2009년 623백만유로에서 2015년 830백만유로로 변화
- 국가별 배분액은 포도밭 면적, 포도주 생산수준, 과거 예산수혜액을 기준으로 계산
 - * EU 집행위 제안서에 따르면 과거예산수혜액(2/3), 포도밭 면적(1/6), 포도주 생산(1/6)을 기준으로 자금을 배정하였으며 약 80%의 자금이 스페인 (30%), 이태리(26.7%), 프랑스(23.2%)에 배분됨

(농촌개발 수단)

- 영농후계자 육성, 유통개선, 직업훈련, 생산자조직 지원, 경관유지를 위한 추가비용 보전, 조기은퇴지원 등 다양한 농촌개발 수단을 활용하기 위하여 시장조치 및 직불금 예산중 농촌개발예산으로 이전되는 예산을 2009년 1억유로에서 2014년 4억유로로 증액.

(포도주 판매촉진)

- 제3국에서 포도주 판매를 촉진하기 위하여 국가재정할당액중 1억2천만유로를 사용토록하고 EU 예산에서 50%를 공동부담
- EU 내에서의 지리적표시 포도주에 대한 새로운 포도주 정보제공 캠페인을 실시하되 EU예산에서 60% 공동보조 (예산 3백만 유로)

다. 이해관계인의 반응

- CPE, COPA-COGECA 등 EU 농민단체들은 포도주 개혁조치의 필요성은 인정하면서도 이른바 신세계(남아프리카 공화국, 호주, 뉴질랜드, 칠레)의 산업적 포도주 성장모델을 EU에 도입하여 전통적인 유럽식 모델을 파괴하려는 조치라고 우려하면서 포도주 시장관리제도 폐지 및 식재권 자유화에 반대
- 전통적 고급 포도주 생산단체들(CNAOC, ANDOVI 등)은 집행위 제안서에는 포도의 원산지를 기준으로 PDO 원산지 명칭을 부여하고 있어 다른 장소에서 포도주를 제조하더라도 원산지명칭을 부여하고 있다고 비판하고, 포도 식재권 자유화가 포도주 과잉생산과 품질저하를 가져 올 것이라고 우려
 - 또한 제3국 포도주 판매촉진에는 1억2천만 유로의 예산을 책정하면서 세계 포도주시장의 67%를 차지하는 역내시장 홍보에는 3백만 유로를 책정하였다고 실망감을 표시
- 반면, 포도주 유통 및 무역업자(CEEV)들은 집행위의 포도주개혁법안이 유럽의 포도주분야의 지속적 발전과 경쟁력 유지에 필요한 개혁조치내용을 담고 있다고 환영

3. 평가 및 향후 전망

- 이번에 발표된 EU의 포도주 개혁법안은 2006년 발표한 개혁방안에서 한 발 후퇴한 모습을 띠고 있으나 단기적으로는 포도밭 폐원을 통해 수급 균형을 도모하고 장기적으로 포도주 시장자유화를 통해 경쟁력을 강화한다는 기본적인 개혁구상은 유지하고 있어 개혁법안이 그대로 시행될 경우 EU 포도주 시장에 상당한 변화가 예상됨
- 그러나 이해관계에 따라 개혁안에 대해 상반된 입장을 보이고 있어 개혁이 정상적으로 추진될 것이라고 장담할 수 없는 상황

- 특히, 그동안 포도 식재권제도와 품질 포도주 지리적 표시제도의 보호막 아래에서 혜택을 누려왔던 고급 품질포도주 업자들은 경쟁적인 포도주 시장에 적응해야 하는 만큼 개혁안에 대해 적극 반대하는 입장
 - 시장 경쟁력이 없는 중저급 포도주 생산업자의 경우 포도밭 폐원조치를 통해 자발적으로 시장을 떠날 여건이 갖추어지고, 경쟁력이 있는 포도주 생산업자의 경우 포도주 라벨링제도 개선으로 역내외 시장여건이 개선되고 식재권 폐지로 추가 부담없이 생산량을 늘릴 수 있어 경쟁력이 개선될 것으로 전망되어 집행위의 개혁법안을 반대하지는 않을 것으로 예상됨
 - 또한 포도주 유통업자의 경우 시장지향적인 포도주 공동시장제도 도입을 통해 역내 시장및 해외시장에서 신세계 포도주에 대항하는 경쟁력을 확보할 수 있게되어 집행위의 개혁법안을 적극 찬성하는 입장.
- 구주의회의 경우 당초 급격한 포도주 개혁안이 구주의회의 의견을 상당수 반영하여 완화된 만큼 반대의견이 크지는 않을 것으로 예상되나 포도주 개혁법안중 포도주 긴급증류 즉시철폐, 설탕첨가 즉시 금지, 새로운 포도주 분류기준 등에 대해서는 비판적 입장을 보이고 있어 단계적인 개혁추진 등 속도 조정이 불가피할 전망.
- 또한 독일, 네덜란드 등 햇빛이 부족한 북부 유럽국가와 프랑스, 이탈리아, 스페인 등 남부유럽 국가간에 설탕첨가 금지, 국가별 할당예산규모 및 사용처를 두고 의견을 달리할 가능성이 많음.
- 이와 같은 여건을 감안할 때 포도주 개혁법안은 금년말까지 정치적 합의를 도출하고 2008년 8월부터 시행한다는 목표하에 금년 7월 농업이사회에서 처음 논의될 예정이나 계획대로 원활한 합의에 도달하기는 어려울 전망.
- 따라서 포도주 개혁법안이 성공적으로 추진되기 위해서는 의장국의 강력한 정치적 지도력, 집행위의 설득 노력, 회원국의 상호양보가 전제되어야 할 것으로 예상됨.

III-1-6 공동농업정책 건전성 평가 구상 (2007.11.20)

1. 핵심요지

- EU 집행위가 발표한 공동농업정책 건전성평가 구상은 ① 단일농가직불금 지급기준의 생산 비연계(Decoupling) 강화 및 효율화 ② 수매, 쿼터 등 농산물 시장관리수단 대폭 폐지 ③ 기후변화, 바이오 에너지 등 새로운 정책수요에 대응한 농촌개발정책 강화로 요약될 수 있음.
- 동 구상은 중기 재정계획이 마무리되는 2013년까지 2003년 공동농업정책 개혁방향을 지속적으로 유지하면서 정책을 보다 간소화하고 효율화 하는데 주안점을 두었음.
- 2013년 이후 공동농업정책 개혁방안은 2008년 2008-2009년 실시예정인 재정중간평가(Budget Review) 기간에 논의될 예정임
- 금일 발표된 집행위 구상은 11월말-12월초 개최될 농업각료이사회와 유럽의회에서 처음으로 논의된 뒤 다양한 의견 수렴을 거쳐 2008년 5월 정식 법안으로 제출되고 프랑스가 EU 의장국을 맡게 되는 2008년 하반기 합의될 전망이다.
- 회원국 및 이해관계인들은 전반적으로 집행위의 개혁구상에 대해 긍정적이나 구체적인 사안에 대해서는 자국의 농업상황 및 이해관계에 따라 의견이 엇갈릴 것으로 예상됨

2. 공동농업정책 건전성평가(Health Check) 개혁구상 주요내용

가. 단일농가직불금(Single Farm Payment) 간소화 및 효율화

- 장기적으로 모든 회원국이 단일농가직불금 지급기준을 과거지급율(historical payment)에서 면적당고정기준율(regional flat rate)로

전환

- 단일면적기준직불금 제도(SAPS)를 시행하는 신규회원국은 2013년까지 연장
- 생산과 보조금이 일부 또는 완전히 연계된 보조금은 생산 비연계 방식으로 전환
 - 단, 지역별로 경제적, 환경적 이유로 생산연계 보조금 유지할 필요성은 인정 (예: 프랑스 Massif Central 지역의 송아지 생산 안정제도)
- 농가직불금 역진적 상한제 및 직불금 지급조건 하한 설정
 - 예를 들어 10만유로 이상 직불금을 지급받는 농가는 10%, 20만 유로 이상은 25%, 30만 유로 이상은 45%를 역진적으로 직불금을 삭감하되 절약된 예산은 해당국가의 농촌개발예산으로 사용
- * 영국, 독일(동독지역), 체코, 덴마크에서 가장 큰 영향을 받을 전망
- 현행 직불금 지급조건 (0.3ha이상)을 강화하여 1 ha이상으로 강화하거나 최소 직불금 금액을 설정
- 기후변화, 새로운 물관리 기준 등 새로운 환경수요를 감안하여 상호준수의무(Cross-compliance) 시스템을 개선하되 불필요한 의무조항은 삭제

나. 시장관리 수단(수출보조, 생산쿼터, 수매, 가격지지) 폐지

- 제빵용 밀을 제외하고 나머지 곡물에 대해서는 수매제도 폐지
 - 보리, 수수에 대해서 옥수수와 유사한 관리방식 적용 (평상시 수매물량은 “0” 으로 하고 초과공급시 수매물량을 높임)

- 제빵용 밀에 대해서는 안전망 차원에서 시장관리수단을 유지
- 수출보조금은 DDA 협상 타결과 관계없이 2013년부터 폐지
- 강제 휴경(Set-aside)제도 폐지
 - 휴경이 환경에 미치는 긍정적 효과를 유지하기 위해 농촌개발프로그램에서 보완
- 2015년 낙농쿼터 폐지 연착륙 방안
 - 매년 우유쿼터를 일정율로 증량하되, 산간 지역등 우유쿼터 증량으로 악영향을 받는 지역에 대해서는 전체 직불금의 10% 범위내에서 전용하여 직불금 지급 허용
- 건초, 감자 전분 등과 관련한 생산 연계 지원금과 다른 쿼터는 2013년까지 점차적으로 폐지

다. 새로운 정책수요에 대응한 농촌개발정책 강화

- 기후변화, 지속가능한 물관리, 생물다양성 유지, 바이오에너지 생산 등 새로운 정책수요에 대응하기 위하여 새로운 농촌개발정책 수단 도입
 - 제2세대 바이오에너지 개발을 위한 연구개발 지원
 - 에너지 작물지원금 (45유로/ha) 폐지 검토
- 전통적인 시장관리수단 폐지 및 생산 비연계 직불금으로 전환함에 따라 발생할 수 있는 위기를 관리하기 위하여 농촌개발정책의 틀 속에서 새로운 정책수단을 도입
- 새로운 정책수요에 필요한 재원을 마련하기 위하여 시장지지 및 직불금예산에서 농촌개발예산으로 강제전용(compulsory modulation)하는

비율을 2010년부터 매년 2%씩 증가 (현재 5% → 2013년 13%)

3. 평가 및 전망

- 이번 공동농업정책 건전성평가 개혁은 EU 중기재정평가 이전에 공동농업정책을 개혁할 수 있는 마지막 기회이며 납세자에게 2013년 이후 공동농업정책에 예산을 지원해야 하는 명분을 마련하기 위해서도 수출보조금, 강제휴경, 과잉 농산물 구매, 과다 직불금 수혜자 등에 대한 개혁조치가 불가피한 시점임.
- 발표된 공동농업정책 건전성평가 구상은 지난 1년동안 발표된 피셔보엘 농업담당 집행위원의 연설문과 언론보도문에서 크게 벗어나지 않아 집행위 개혁구상이 회원국과 이해관계인에게 큰 충격을 주지는 않을 것으로 보임
 - 개혁구상의 내용은 1992년 맥셰린 개혁이나 2003년 중간평가 개혁에 비해 내용이 급진적이지 않고 기본적으로 2003년 개혁방향을 이어나가고 있음.
 - 또한 예산강제전용 비율을 제고하고는 구체적인 수치나 개혁방안을 제시하지 않고 있어 일반적인 정책방향을 제시하고 있어 향후 의견수렴 과정에서 유연성을 보일 여지를 남겨놓고 있음.
- 회원국과 농민단체는 전반적으로 집행위의 개혁구상에 대해 긍정적이거나 사안별로 입장이 달라질 것으로 전망됨
 - 농가단일직불금 역진적 상한제에 대해 영국, 독일 등이 부정적인 입장을 보이고 있는 것으로 알려져 있으나 프랑스는 대체로 긍정적인 입장
 - 농민단체는 전반적으로 개혁방안을 환영하는 입장이나 농촌개발정책으로 예산을 강제전용하는 비율을 높이는데는 반대입장.
 - 환경단체는 강제휴경조치 폐지에 대해 강하게 비판하는 상황.

III-1-7. EU 과일 채소 개혁방안 합의 (2007.6.12)

○ 농업각료들은 집행위에서 제안한 과일/채소 개혁방안에 대해 합의에 도달하였으며 동 개혁조치들은 2008년에 시행에 들어감

○ 과일/채소 개혁 합의안 주요내용

- 단일농업직불제 : 과일/채소 부문도 단일농업직불 시스템에 통합관리되며 생산과 연계된 가공 과일/채소 생산자에 대한 지원이 중단됨. 이를 위해 단일농업직불금을 위한 국가별 예산상한이 상향조정되며 약 8억 유로가 단일농업직불금 예산으로 이전됨. 다만, 토마토는 4년간(2008-11) 과도기간을 거치며 과도기간중에 일부 생산과 연계된 지원이 가능하나 동지원은 국가 예산상한의 50%를 초과할 수 없음. 다년생 작물인 Prune(말린 자두)에 대해서는 5년간(2008-12) 과도기간을 거치며 2010년 이후 생산과 연계된 지원은 국가상한의 75%를 초과할 수 없음.
- 위기관리시스템 : 생산자조직은 EU예산에서 50%를 지원받아 시장철수, 조기수확 등 위기관리조치를 취할 수 있으며 필요시 은행의 융자를 받아 위기관리 조치를 취할 수 있음. 위기관리조치비용은 생산자조직이 운영하는 운영기금의 1/3을 초과할 수 없음. EU의 생산자조직지원은 총 생산판매액의 4.1%를 초과할 수 없으나 위기에방 및 관리에 필요한 경우 4.6%까지 지원이 가능함. 생산자조직 회원이 아닌 농가에 대해서는 3년간 생산자조직 회원이 받는 지원의 75%까지 지원가능.
- 생산자조직 육성 : 생산자조직의 시장점유율이 20%미만인 국가 (특히 신규가입국)에 대해서는 EU예산에서 60%까지 생산자 운영기금 지원.
- 환경 : 단일농업직불금 지원에 따른 상호준수 의무와 함께 생산자 조직은 운영프로그램의 최소 10%를 환경 프로그램에 사용하여야 하며 유기농 생산 프로그램에 대해서는 EU에서 60%까지 지원
- 소비촉진 : 학교, 병원, 양로원 등에 8백만 유로의 과일/채소를 무상 공

급하며 어린이 교육시설 과일/채소 소비촉진을 위해 6백만 유로를 지원. 또한 집행위에 학교에 과일/채소를 무상공급하는 프로그램 (EU예산과 회원국이 50%씩 공동부담)에 대한 타당성 조사를 실시할 것을 요청

- 기타 : 가공용 딸기, raspberry 생산농가에 대해 과도기 직접지불금 (ha 당 230유로)을 지급하며 (폴란드, 불가리아, 헝가리, 리투아니아 대상), 일부 회원국에 대해 감자, 토마토, 과수원, 유아원 등에 대해 일정액의 국가보조금 지원을 허용

III-1-8. EU 농가 상호준수의무 개선방안 (2007. 3.28)

1. 핵심내용

EU 집행위원회는 2007.3.28. 단일농업소득 직불금 등 농가보조금 지급시 부가되는 상호준수의무(Cross-compliance)의 이행실태 및 향후 개선방안을 담은 보고서를 발표함. 상호준수의무를 2003년 공동농업정책의 핵심내용으로서 농가가 법령상 관리조건과 회원국이 정한 환경, 동물복지, 동식물 보건기준을 위반하는 경우 지급하는 직접지불보조금의 전부 또는 일부를 삭감하는 조치를 말함. 상호준수의무 적용시스템 개선방안에는 보조금 지급 농지의 소유요건 완화, 경미한 위반사항에 대한 보조금 삭감 면제, 신규 EU 회원국에 대한 상호준수의무 적용개시 적응기간 설정, 조사개시 사전통보 등이 포함되어 있음. EU 집행위원회는 금년말까지 동 개선방안에 대한 규정개정 제안서를 제출할 예정임

2. 상세내용

가. 보고서 배경

- 2005년 EU에서 상호준수의무가 시행되면서 농가 및 회원국들은 현장집행과정에서 애로사항을 토로하기 시작하였고 2008년 공동농업정책 건전성 평가 이전에 시스템을 간소화해야 한다는 의견이 대두됨
- 2005년 24만여건(상호준수의무 적용농가의 4.92%)의 현장점검을 실시

한 결과 11.9%의 농민이 보조금 지급감축 처분을 받았는바, 대부분의 상호준수의무 위반사례는 가축등록 및 확인과 관련되어 있으며 나머지는 화학비료 사용규정, 동식물보건 및 복지기준 위반사항인 것으로 나타남.

- EU 집행위원회는 현장점검 실시결과와 농가 및 회원국의 의견을 감안하여 상호준수의무의 본질을 훼손하지 않는 범위내에서 행정절차를 간소화하는 방향으로 개선안을 마련함.

나. 상호준수의무 적용시스템 개선방안 주요내용

- 1%이하 보조금 감축의 경미한 의무위반사항에 대해서는 위반조치를 이행하지 않고 50유로 이하의 벌금의 경우 de minimis rule을 적용하여 벌금을 면제하되 농가에 경고서한을 발송
- 현장점검 목적이 훼손되지 않는 범위내에서 14일전에 사전 통보 (식량사료법, 동물위생 및 복지, 동물 등록 및 확인의 경우에는 비 통보)
- 현장점검은 전체 농장이 아닌 절반정도의 필지를 대상으로 실시
- 단일직불금 지급받기 위해 10개월동안 지급대상농지에 대한 처분권한을 보유해야 하는 규정을 단순화하고 기간중 토지 소유권이 이전되는 경우 상호준수의무를 적용하는 규정을 신설
- 2009년부터 상호준수의무를 개시해야 하는 신규 EU 회원국에 대해 3년간 적응기간 (phased-in period)을 부여하고 루마니아, 불가리아의 경우 2012년부터 적응기간 개시

3. 농민단체 반응

- EU 농민단체 연합회인 Copa-Cogeca는 위 집행위 보고서를 환영하고 보다 과감한 규정간소화 노력을 기울여 줄 것을 요청함.

○ 동 연합회는 그동안 상호준수의무 위반 고의성 판단시 조사자의 주관적 결정에 의해 좌우되는 경향이 있으며 각 국가별로 조사기관이 서로 달라 중복되는 경향이 있다고 비판함.

- 또한 의무위반시 벌금이 상당히 높아 많은 농기업들이 외부 컨설팅 서비스를 받아야하며 이로 인한 재정부담이 증가하고 있다고 유감을 표명함.

III-1-9. 농산물 공동시장제도 법규통합 (2006.12.18)

1. EU 집행위는 기존 농산물 품목별로 나누어져 있는 공동시장제도(Common Market Organization)를 하나로 통합하는 개혁안을 2006. 12.18. 발표할 예정임.

○ EU 집행위의 내부 초안에 따르면 단일 공동시장제도는 기존의 21개 품목별 공동시장은 물론 참사, 에틸알코올 부문도 포함되며 공동시장제도와 별도로 관리되어 온 낙농쿼터, 돼지고기 민간저장도 함께 규율됨.

* 21개 품목별 공동시장 (관련규정)

Live trees, plants and cut flowers (234/68), Other products (827/68), Pigmeat (2759/75), Eggs (2771/75), Poultry meat(2777/75), Raw tobacco(2075/92), Beef & veal(1254/99), Dairy products (1255/99), Flax & Hemp (1673/00), Sheep & goatmeat (2529/01), Cereals (1784/03), Rice (1785/03), Dried Fodder(1786/03), Olive Oil (865/04), Seeds (1947/05), Hops (1952/05), Sugar (318/06), Bananas (404/93), Fresh Fruit & Vegetatble (2200/96), Processed Fruit & Vegetable (2201/96), Wine (1493/99)

* 면화(cotton)은 그리스 EU가입조약에 기초한 지원체제라는 특수성 때문에 이번 공동시장제도 통합대상에서 제외됨

2. EU 집행위의 제안은 품목분야로 서로 다른 국내시장관리 (예 : 쿼터, 수

매), 무역 이슈 (예 수출보조금, 수입면허, 역내가공) 경쟁규정 (반독점, 국가보조), 그리고 일반조항 (예 : 범위, 정의, 판매연도, 관리위원회) 등에 대해 일치된 규정을 적용하는 것이며 총 35개의 서로 다른 이사회 규정 및 법률을 하나로 통합하여 단순화하게 됨.

- EU 집행위의 목표대로 새로운 공동시장제도(CMO) 규정 통합작업이 2007년말까지 완료되면 2008년부터 EU의 공동농업시장(CAP) 제도는 직접지불관련규정 (Regulation 1782/2003), 지역개발규정 (Regulation 1698/2005), 공동농업시장 재정 규정 (Regulation 1290/2005), 통합된 공동시장 규정 등 주요 4개 규정으로 통합, 단순화됨.

3. EU 집행위는 제안서 초안서의 내용은 특정분야에만 적용되는 요소를 고려하기는 하였으나 수출/수입쿼터 배분방법 등에 대해서는 현재와 같이 품목별 세부적으로 규정하기 보다는 일반적인 배분방법(예 : first come first serve)이 적용될 것으로 알려졌으며,

- 각 품목별로 구성된 관리위원회가 폐지되고 단일 공동시장제도 관리위원회로 통합되게 됨.

- 내년에 개혁이 예정된 포도주 및 과일/채소 분야는 개혁과정에서 수정이 되지 않을 규정 (예 : 국가보조, data 교환 등)에 대해서만 포함시키고 개혁작업이 완료되면 순차적으로 공동시장제도에 통합되게 됨.

III-1-10. EU 식품품질인증 컨퍼런스 (2007.2.5 -2.6)

1. 기조연설

가. 피셔 보엘 농업담당집행위원

- 세계화를 통해 가격경쟁 및 품질경쟁에 노출되어 있으나 이것은 농식품분야의 종말을 의미하는 것이 아님. 유럽 식품은 세계가 부러워 하는 식품전통이 있기 때문에 고부가가치 고 품질시장에서 경쟁할 수 있음.

- “품질”이라는 단어에는 유기농, 영양적 가치, 건강, 생산방법, 원재료, 원료, 환경과의 관계 등 여러 가지 의미를 내포하고 있음.
- 고품질생산은 유럽농업의 미래를 보장하고 농촌개발을 촉진하는 주요 이슈임
 - 품질 로고는 고품질 생산을 촉진하는 중요한 수단이나 그것이 무엇을 나타내는지 명확할 때에만 의미가 있음.
- 유럽에는 지역 및 지방차원에서 수백가지 품질인증 및 라벨링 계획 (scheme)이 도입되어 운용되고 있는데 이러한 계획들의 어떻게 운용되고 좀더 개선할 점은 없는지 검토해야 할 시간이 도래하였음.

나. Markos Kyprianou 보건담당 집행위원

- EU의 식품기준은 세계에서 가장 엄격하며 역내 제품이건, 수입품이건 모든 식품은 안전 및 위생기준을 만족시켜야 함.
- 소비자는 식품라벨링 요건이 너무 적다고 불평하고 생산자는 너무 많다고 불평하고 있는데 소비자와 생산자간 균형이 필요함.

다. Horst Seehofer 독일 농무장관 (EU 농업각료이사회 의장)

- 식품품질은 모두를 위한 것이며 안전성, 건강 등에 대해 책임을 질 수 있는 인증 또는 라벨링 계획이 필요함.
- 그러나 라벨링에 너무 많은 내용을 포함할 경우 소비자들이 혼동을 할 우려가 있으므로 단순하면서도 기본적인 내용이 포함되도록 해야 함.

라. J. Mulder 유럽의회 의원

- EU에는 너무 많은 품질관련 계획들이 운용되고 있는 바 소비자들에게 혼동을 주고 있음. 공통분모를 찾아서 단순화, 통합할 필요가 있음.

- 투명성, 공정경쟁의 차원에서 안전성, 동물복지 개념등이 포함된 최우수품질 인증제도(superior quality certification)를 도입할 필요가 있음.

2. 유럽품질인증제도 관련 발표 및 주요 논의내용

가. EU 품질인증 운용 현황

- 품질인증관련 계획을 B2B(사업자간), B2C(사업자와 소비자간)로 나누어 볼 수 있으며 B2C 계획중 대표적인 PDO(원산지보호), PGI(지리적표시보호)의 경우 711개가 등록되어 있으며 나머지 민간차원의 품질인증 또는 라벨링은 386개가 존재 (EU 연구총국 발표)
- PDI, PGI 숫자가 많아 소비자들이 인식하기 어렵다는 비판도 있으나 지재산 보호차원, 지리적표시를 별도로 보호할 만한 가치 등을 고려할 때 기존 시스템을 변화시켜서는 안됨
- 인증계획은 농가가 소비자와 보다 잘 의사소통할 수 있도록 지원해 주고 있으며 훌륭한 인증제도는 농민에게는 시장접근기회를, 소비자에게는 구매의사결정에 도움을 제공하고 있으며 농촌지역의 부가가치를 유지하는데 도움을 줄 수 있음.
- 그러나 농민들은 중복된 규제와 높은 비용부담을 우려하고 있음.
 - 유럽 농민들은 동물복지, 환경보호, 노동, 고용기준을 준수해야 하기 때문에 추가적인 비용이 들어가나 시장에서 이에 대한 대가를 받지 못하는 경우가 있음.

나. 경쟁정책 / 단일시장 정책과의 관계

- 식품품질인증은 일종의 사회적 협약으로서 동 협약을 통해 소비자 후생이 감속하거나 시장지배력을 남용하는 경우 경쟁정책차원에서 제재를 검토할 수 있음 (EU 경쟁총국)
- 다만, 소규모 업체가 식품인증계획을 실행하는 경우 시장지배력이 없

으므로 경쟁정책당국의 검토대상이 아님

- 품질인증이 국경간 상품 또는 서비스 교역을 제한하는 요소가 있는 경우 단일시장정책에 위배됨
 - 품질인증이 단일시장에서 자유로운 이동을 제한할 수도 있다는 잠재적 문제점을 해결해야 함
- 개도국 수출업자에 대해서는 개발지원프로그램을 통해 기술지원이 이루어져야 함.

다. 추가 연구 대상

- EU 라벨링 또는 EU 로고는 EU 품질기준이 갖는 의미를 좀더 효과적으로 전달하는 수단이 될 수 있으나, 아직은 많은 의문점과 회의적인 시각이 남아 있으므로 추가적인 연구와 검토가 필요함
- 식품품질인증계획이 농가소득, 농촌개발에 미치는 경제적 영향분석을 위해 추가연구가 필요함

Ⅲ-2. 농식품위생 및 검역정책

Ⅲ-2-1 복제동물 유래식품 승인 및 안전성 논의동향(2008.1.11)

EU 집행위 보건총국은 2008. 1. 14. 신개발식품(Novel Food)규정 개정안 제
안시 동 승인이 단순하고 효율적으로 이루어지도록 승인절차를 개선하고 복
제나 나노 기술을 이용한 식품까지 신규식품 범주에 포함되도록 하는 조항
을 포함, 발표하였으며, EFSA(유럽식품안전청)은 2008. 1. 11. 복제 동물로
부터 유래한 식품이 전통적인 식품과 비교하여 안전성에 차이가 없다는 예
비 검토의견을 발표하는 등 복제동물에서 유래한 식품과 관련한 논의가 활
발히 진행되고 있음.

- * Novel Food 란 1997.5.이전까지 EU 지역내에서 상당한 정도로 소비되지
않았던 식품 또는 식품성분을 의미함.
- * 유럽에서 동물복제는 상업적으로 이루어지지 않고 있으며 복제동물을 이
용한 식품에 대한 승인절차가 마련되어 있지도 않았음

1. 신개발식품 승인 절차 개정안

- EU 집행위는 기존의 신개발식품규정(EC regulation 258/97)을 개정안에
서 복제 및 나노기술을 이용한 식품까지 신개발식품 규정 대상에 포함
시키되 다른 EU 규정(EC regulation 1829/03) 등에서 이미 규율하고 있
는 GMO, 식품첨가제 등은 규율대상에서 제외함
- 한편 신개발식품에 대한 승인절차를 집행위 중심으로 일원화함
 - 앞으로 신개발식품은 집행위에서 직접 승인신청을 받고 유럽식품안전
청에서 위해성평가를 실시하며 안전성이 판명되면 EU 집행위가 식품및
동물위생상임위원회에 신규식품 승인을 제안하며 가중 다수결로 결정
하게 됨 .

- 만약 식품및동물위생상임위원회에서 가중 다수결이 이루어지지 않을 경우 3개월내에 각료이사회에서 동 과정이 반복되며 여기서도 가중다수결로 찬반이 결정되지 않으면 최종 승인권한은 집행위가 갖게됨 (GMO 승인절차와 동일)
- 집행위는 적절한 경우 유럽과학신기술 윤리위원회에 자문을 구할 수 있으며 신개발식품에 대한 추가 라벨링, 사용조건, 시장판매 모니터링 등을 요구할 수 있는 권한을 갖게됨
- * 기존에는 신개발식품은 우선 신청자가 판매예상 회원국에 승인을 신청하고 승인신청을 받은 회원국이 위해성 평가를 실시하여 EU 집행위에 통보하며 EU 집행위는 과학위원회의 자문을 거쳐 각료이사회에서 최종승인을 하는 복잡한 절차를 가지고 있었음.
- 한편, EU에서 전통적으로 판매되지는 않았으나 제3국에서 안전하게 사용되어온 식품에 대해서는 과거의 안전성기록을 제출하면 인정해 주도록 절차를 간소화할 계획임

2. 복제동물 유래식품의 안전성에 대한 유럽식품안전청 예비검토의견 (draft opinion)

- 유럽식품안전청 과학위원회는 “복제동물로부터 유래한 식품과 전통적 방식으로 키워진 동물에서 유래한 식품간에 안전성측면에서 차이가 없다 (very unlikely)” 는 검토의견을 발표함
- 유럽식품안전청은 동 검토의견에 대해 2008.2.25.까지 의견을 수렴하고 2008.5월 최종 검토의견을 낼 예정이며, 동물복제에 대한 소비자들의 의식조사도 금년내 이루어질 예정임.

3. 향후 전망

- 비록 유럽식품안전청에서 복제동물의 안전성에 대해 긍정적인 검토의견을 발표하고 집행위에서 복제동물에서 유래한 식품의 유통승인절차를 제안하였으나 실제로 유럽내에서 복제동물성 식품이 유통되기까지는 GMO와 마찬가지로 많은 장애요인이 남아 있는 것으로 사료됨
- 유럽시민들이 유전자 변형식품에 대한 우려가 많이 남아있고 많은 환경단체가 유전자 변형식품의 안전성에 대해 의문을 제기하고 있는 상황이라 EU 집행위 제안대로 복제동물 식품이 GMO와 같은 승인절차를 갖게 되면 현재 GMO와 같이 승인절차가 느려지고 궁극적으로 회원국내 가부를 결정하지 못하고 집행위에 최종 승인권한을 넘겨주는 악순환이 반복될 것으로 예상됨.
- 따라서 유럽내에서 복제동물 식품의 유통 허용에는 매우 장시간이 소요될 것으로 예상되며 허용되더라도 매우 제한적으로 유통될 것으로 전망됨.

III-2-2. EU 2007-2013 동물위생전략 (2007.9.18)

1. EU 동물위생전략 발표 경과

- 기존의 동물위생정책의 근간은 1986-95년 사이에 입안되었고 그 이후 EU 회원국이 12개국에서 27개국으로 확대되고 동물위생정책 환경이 급격히 변화됨
- 동물과 인간에게 큰 위협을 주는 질병이 변화되어 왔고 동물 및 축산물 교역도 크게 증가하고 교역조건도 크게 변화됨.
- 특히 2001년 영국 구제역과 같이 심각한 동물질병의 발생은 동물 위생뿐만 아니라 경제, 사회구조, 교역, 복지, 환경에 까지 심각한 영향을 미침
- 이에 따라 EU 집행위는 2004.12.부터 동물위생정책의 발전방향에 대해 외부평가와 이해관계인 협의를 시작하였으며 이를 토대로 “사후 치유

보다는 질병예방”이라는 모토하에 새로운 동물위생전략을 마련함

- EU 이사회 및 EU 의회는 금년말까지 집행위의 동물위생전략 보고서에 대해 각각 입장을 채택할 예정이며 EU 집행위는 새로운 전략의 목적에 부합하는 새로운 행동계획(Action Plan)을 준비중.

2. EU 동물위생전략 주요 내용

가. 우선순위

- 재정지원 우선순위를 위험평가에 기초하여 재평가하여 인류보건, 사회, 경제에 미치는 영향이 큰 질병에 초점을 둠

나. 현대적인 법률체계 구성

- 역내 교역, 수입, 동물질병통제, 동물복지 등 여러 다른 정책영역에 흩어져 있는 동물위생관련 법령을 모아 단일 일반법령체계로 대체
- 일반법에서 동물위생의 기초 근간이 되는 원칙을 규정하고 이 이후에 다양한 동물위생이슈에 적용할 특별 규정을 마련

다. 동물질병발생 예방

- 문제가 발생하기 전에 문제점을 먼저 확인하고 위기가 발생하기 전에 위기를 관리할 준비를 하는 것이 질병으로 인해 발생할 직간접 비용을 크게 줄이는데 도움이 됨.
- 동물이 있는 모든 장소 (농장, 국경, 운송수단 등)에서 위생안전조치를 강화하는데 초점을 둠. 질병 예찰과 추적성(traceability) 체계(라벨링, 인식장치 등)를 강화함. 또한 질병발생에 대비한 대응계획 및 시스템을 발전시켜 나감.

라. 연구 및 혁신촉진

- 과학은 동물 위생정책의 근간이 되므로 동물 관련분야의 연구 및 혁신에 대한 지원과 투자를 확대함. EU와 회원국 연구소간 네트워크를 개발하고 EU의 7차 연구 프로그램(2007-2013)을 동물위생 및 동물복지 이슈 연구를 지원하는 중요 수단으로 활용.

III-2-3. 동물복지 여론조사 결과 (2007. 3. 22)

1. EU 집행위원회는 2007. 3.22. 27개 EU 회원국과 크로아티아, 터어키를 대상으로 동물복지에 대해 실시한 여론조사 결과를 발표함

- 조사결과에 따르면 EU 소비자들은 동물복지 친화적인 제품 구입을 위해 구매장점을 바꾸거나 추가적인 지불을 할 용의가 있으나 동물복지 수준에 대한 상품정보가 부족하다고 느끼고 있는 것으로 나타남.

- 또한 대다수의 EU시민들은 그들이 구매하는 식품이 동물복지 기준을 만족시키고 있음을 나타내는 라벨링이나 로고를 도입하는 구상에 대해 지지하고 있으며 보다 개선된 동물복지관행을 실천하는 농가에게 재정적인 보상을 하는 것을 지지하는 것으로 나타남.

2. 동 여론조사 결과를 자세히 살펴보면,

- EU 시민들은 동물복지에 높은 우선순위 (중요성 80%)를 부여하고 있으며, 대부분은 지난 10년동안 자국내에서 동물복지가 개선되었다고 느끼고 있으나 77%는 여전히 개선될 여지가 많은 것으로 믿고 있음.

- 70%의 응답자는 높은수준의 동물복지기준을 만족시키는 생산자에게 재정적 보상을 하는 방안을 지지하며 89%는 수입품도 EU에서 생산되는 제품만큼 동일한 동물복지상태에서 생산되어야 한다고 인식하고 있음

- 과반수 이상의 응답자는 높은 동물복지기준을 준수한 식품이 다른 식품에 비해 보다 위생적이라고 인식하고 있으며 48%는 품질이 더욱 좋은 것으로 생각하고 있어 동물복지와 식품 품질 및 안전성간에 연계성이

있는 것으로 인식하고 있음

- 또한 소비자들은 동물복지관행을 지킨 식품을 구입하기 위해 추가적인 지불을 할 용의가 있을 뿐만 아니라 소비패턴을 바꿀 용의가 있는 것으로 나타남.

○ 그러나 과반수 이상의 응답자는 농장 여건에 대한 지식이나 동물복지제품과 다른 제품을 구별할 수 있는 정보를 가지고 있지 않다고 응답함.

- 소매점에서 동물복지제품을 어떻게 구별하는 것이 좋겠느냐는 설문에 대해서는 39%는 서면정보를, 35%는 로고를, 26%는 등급표시를 선호하는 것으로 나타남.

3. Markos Kyprianou EU 집행위원회 보건담당 집행위원은 동 여론조사결과가 EU 시민들이 동물복지를 우선시 하고 이를 위해 기여할 의지가 있음을 명확히 보여주고 있으며 EU 집행위원회는 EU시민들의 요구에 부응하기 위해 노력하겠다고 언급함

○ 2006년 -2010년 EU 동물보호 및 동물복지 행동계획에는 동물복지기준에 대한 지표 개발 및 EU 동물복지라벨 도입 가능성을 기술하고 있음.

III-2-4. 2006년 EU 식품사료 긴급경보시스템 운용실적(2007.6.28)

* 식품사료 긴급경보시스템(RASFF)이란 식무과 사료공급체인에서 보건상 위해요인이 발견되었을 때 회원국과 EU 집행위 간에 신속하고 효과적인 정보교환을 가능하게 주는 시스템으로서 EU 27개 회원국, 집행위, 유럽식품안전청, 노르웨이, 리히텐슈타인, 아이슬란드가 회원으로 활동 중

○ 2006년 회원국이 RASFF를 통하여 식품안전위험을 통보한 건수는 2005년에 비해 5% 감소 (2006년 6,840건/2005년 7,170건)하였으며 1979년 RASFF 도입이래 처음으로 감소함. (original notification 건수는 2,923 건이며 나머지는 후속통보 건수)

- EU 집행위는 통보건수가 감소한 이유로 불법 색소사용을 관리하는 효과적인 조치들이 이루어졌고 국가별로 다양하였던 병원성세균 기준이 EU기준으로 통합 적용되었기 때문이라고 설명
- Original 식품안전위험통보건수(2,923건)중 934건은 문제가 된 식품, 사료가 이미 시장에서 판매되어 즉시 철수조치가 이루어져야 하는 경보(alert)였으며, 대다수(62%)가 EU원산지 제품과 관련이 있고 시장에서 점검하는 과정에서 발견됨
- 경보건수중 가장 빈번히 보고된 위험요인은 병원성 미생물, 중금속, 곰팡이 독성성분(mycotoxin)이었음.
- 한편 통보건수중 1,989건은 문제가 된 식품, 사료가 시장에 도달하기 이전에 발견되어 즉각적인 조치가 필요하지 않은 정보보고(information notication)이었으며 대다수(75%)가 제3국산 제품(국경, 항구등에서 봉쇄)이었고 보고원인중 40%가 곰팡이독성(mycotoxin)이었음.
- 가장 빈번하게 위험이 통보된 제품은 수산제품(21%)이었으며 다음은 육류 및 육류제품(13%), 곡물 및 제빵제품(12%)순임.

III- 2-5. EU BSE 국가분류기준 개정 (2007.6.25)

1. EU 집행위는 동물 및 육류제품 수입조건 결정에 결정적 역할을 하는 BSE 발생위험 국가분류기준을 새롭게 채택함.
- 국제수역사무국(OIE) 기준에 맞추어 세계 모든 국가를 1) BSE 위험을 무시할 수 있는 국가, 2) BSE 위험이 통제된 국가 3) BSE 위험이 미확정된 국가로 분류
- 새로운 기준에 따르면 EU 회원국, 미국, 칠레, 캐나다, 아이슬란드, 노

르웨이, 대만이 통제된 BSE 위험국가로 분류되고 아르헨티나, 호주, 우루과이, 뉴질랜드, 싱가포르를 무시할 수 있는 BSE 위험국가로 분류되며 나머지 국가들은 BSE 위험 미확정국가로 분류.

- BSE 위험상태를 결정하는 세부기준, 특정위험물질(SRM) 규정, 살아있는 동물 및 육류제품의 수입에 관한 규정도 오늘 개정된 EU 규정(regulation)에 포함되어 있음.

2. 새로운 국가분류시스템은 기존의 4가지 유형의 지역별 BSE 위험평가절차(Geographical BSE risk assessment)를 대체하게 되며 2007. 7.1.부터 시행에 들어가게 됨.

III-2-6. EU 전염성 해면뇌증 (TSE) 입법추진계획 (2006.11.21)

1. 개요

- 동 입법추진계획은 2005.7.15. 발표한 전염성해면뇌증 대책검토보고서(TSE Roadmap)에 대한 회원국, 구주의회, 이해관계인 등과 광범위하게 토론한 결과를 감안한 것임.
- 특히 동 계획서는 특정위험부위(SRM)으로 분류되어 있는 척추제거 대상 연령을 현행 24개월에서 30개월 이상으로 상향조정하고 내장에 대해서도 향후 검토한다는 내용이 포함되어 있어 향후 EU의 BSE 관련규정이 대폭 완화되는 방향으로 진행될 것으로 보여짐.

* EU 식품안전청은 2007. 1.24.경 가축의 척추가 식품공급체인에 들어올 수 있는 연령을 30개월로 상향조정하는 의견을 제시할 예정임.

2. 상세내용

가. TSE 위험성 국가분류,

- 새로운 국제기준에 기초하여 현행 TSE 규정이 수정되어야 하며, 새로운 TSE 국가분류기준에 따라 주요 교역상대국부터 분류작업에 들어감.

* TSE 규정개정안은 연말까지 금년말까지 구주의회 및 이사회에서 채택될 예정임

- 국제수역사무소(OIE)에서 2007.7.1.까지 국가분류작업을 마무리하지 못하면 EU는 새로운 국제기준에 맞추어 자체적으로 국가를 분류할 것임. 특히 주요 교역상대국들은 2007.7.1까지 분류되어야 함

2. 국가별 모니터링

- 지금까지 모니터링은 전 EU 지역에 공통적으로 적용되었으나 일정조건(낮은 BSE 발생건수, 육골분사료 전면금지, 6년간 full traceability) 하에 회원국들이 국가차원의 예찰 프로그램을 변경하는 것을 EU 집행위에 요청할 수 있도록 허용
- 소에 대한 모니터링 프로그램 변경 신청조건에 대한 논의를 시작하되 회원국들간의 역학적 차이를 감안하여 2006년 하반기- 2007년 상반기에 실무선에서 논의를 시작

3. 양, 염소 감염시 처분(eradication) 방법

- 현재는 BSE 발생과 스크래피 발생시 처분방법에 차이가 없으나 스크래피의 경우 공중보건과 관계가 없고 스크래피와 BSE를 구분하는 진단방법이 개발된 만큼 처분방법에 대한 재검토가 필요
- 2006년 하반기에 실무차원에서 재검토 제안서에 대해 토론

4. 양과 염소에 대한 모니터링

- 2005년 상반기 염소에서 BSE가 발생되고 2006년 3월 양에서 TSE가 발견됨에 따라 양과 염소에 대한 모니터링이 강화됨

- 2005년-2006년 강화된 모니터링의 결과 새로운 TSE 발생건수가 없을 경우 2007년 상반기에 모니터링 방법을 재검토하는 토론 개시

5. 사슴에 대한 모니터링

- EU내에서는 북아메리카 사슴에서 발견되어 온 만성소모성질병(CWD)에 대한 조치수단이 없었음
- 2006년 사냥철부터 데이터 수집을 위한 조사를 개시

6. 특정위험물질 (SRM)

- EU 식품안전청과 국가 위험평가기관간의 긴밀한 협조하에 과학적 증거와 위험평가에 기초하여 이E 기준에 따른 현행 특정위험물질 리스트에 대한 토론을 계속진행
- EU 식품안전청이 제시할 의견에 기초하여 특정위험물질인 척추의 제거 연령을 24개월에서 30개월로 상향조정하는 것을 고려. 또한 내정에 대해서도 과학적 지식을 바탕으로 변경 검토.

7. 사료금지

- 2001년 1월부터 모든 육골분 사료를 금지하고 있으나 새로 개정되는 TSE 규정에서는 위험평가에 기초하여 어분을 포함한 동물성 단백질 허용기준을 도입함.
- 동 규정에 근거하여 어린 반추동물용 사료에 어분을 사용하는 것에 대한 토론 개시
- 동 규정에 근거하여 포유류 고기 및 쇠고기를 가축사료에 포함시킬 수 있는 일반적 허용기준에 대한 토론 개시

8. 동료집단동물 살처분 (cohort culling)

- 현행 TSE 규정은 BSE 양성반응과 연계된 모든 동물집단은 완전 살처분
토록 규정
- 2006년 하반기에는 살처분 및 폐기를 연기하는 가능성에 대해 토의 개시
- 동료 집단동물 가축을 가축제품으로 사용하는데 대한 과학적 자문에 기
초하여 TSE 규정을 개정하는 방안에 대해 토론 개시

Ⅲ-3. 농업시장 동향 및 정책대응

Ⅲ-3-1. EU 2007-2014 농산물시장 및 농가소득 전망 (2008.4.11)

1. 개 요

- EU 집행위는 곡물생산 및 닭고기, 돼지고기, 낙농품 시장의 성장에 힘입어 2014년까지 EU 농업부문이 지속적으로 성장할 것으로 전망
 - 곡물가격은 진폭은 있겠으나 지난 10년보다는 높은 수준을 유지할 전망
- 2006년 -2014년간 실질 농가소득이 18.1% 증가하나 회원 국가별 편차는 더 심해질 것으로 전망(구 EU 회원국은 7.1%, 신규회원국은 31.2% 증가)
- 그러나 DDA 농업협상, 유로/달러 환율변동, 재생에너지 정책, 기후변화, GMO 승인 정책 등과 관련하여 불확실성이 존재

2. 곡물시장

- EU 경제성장이 점진적으로 회복되고 미 달러화 강세가 계속되며 우유 쿼터를 2008년부터 2% 증가시킨다는 가정하에 중장기 시장을 전망
- 세계적인 식량수요 증가, 바이오연료시장의 성장과 곡물생산증가의 둔화라는 구조적 요인과 기후변화, 곡물수출국들의 수출제한정책 등 단기적 요인에 의해 최근 몇 달간 곡물가격은 기록적으로 높은 수준을 유지하고 있는바, 단기적으로는 높은 곡물가격 수준이 유지될 전망
 - 중장기적으로는 최근 가격수준보다는 낮겠지만 지난 10년간 곡물가격 수준보다는 높은 수준을 유지할 전망이나 기후변화, 바이오 에너지 수요증가에 따라 곡물가격의 불확실성이 증가

- 미국의 옥수수 수요 증가는 전반적인 곡물가격의 상승을 이끌어 EU 보리, 옥수수 수출에 유리한 여건을 조성
 - 특히 옥수수 수매의 단계적 폐지는 헝가리, 슬로바키아, 불가리아, 루마니아의 구조적 옥수수 과잉생산 위험을 줄여줄 것으로 기대
 - 바이오에탄올용 곡물생산은 지속적으로 성장(2013년 18.4 백만톤)할 예정이며 바이오 디젤 생산용 채유용 종자의 생산(2013년 21.4 백만톤)도 크게 증가할 전망

3. 축산물 시장

- 쇠고기는 낙농분야의 구조조정, 생산 비연계 직접지불금 지급 등의 영향으로 7.6백만톤 생산감소
 - 쇠고기 소비도 완만하게 감소하고 쇠고기 수입은 증가하여 2014년까지 743천톤에 이를 전망
- 돼지고기는 생산, 소비 모두 증가하나 사료가격 상승의 여파로 증가속도는 둔화
 - 제3국 수출은 저 생산비 국가와의 경쟁으로 어려움을 겪으나 EU 역내 교역은 늘어날 전망
- 닭고기는 다른 육류에 비해 저렴한 가격 덕분에 시장상황이 양호
 - 브라질, 태국으로 부터의 닭고기 수입이 단기적으로 늘어나고 닭고기 수출은 점차 줄어들어 EU는 닭고기 순 수입국으로 전환될 전망
- 육류소비는 2006년 1인당 84.5kg에서 2014년 87.2kg으로 늘어나고 돼지고기가 전체의 50%, 닭고기는 28%를 차지

- 우유쿼터 증량으로 우유생산이 단기적으로 증가하나 중장기적으로 안정화되며 치즈 생산은 EU 역내 소비증가로 10% 증가

4. 농가소득

- 2006년 -2014년간 실질 농가소득이 18.1% 증가하나 회원 국가별 편차는 더 심해질 것으로 전망
 - 구 EU 회원국(EU-15)은 7.1%, 신규회원국(NMS)은 31.2%, 루마니아, 불가리아는 87.6% 증가).
 - 신규회원국의 농가소득성장율이 높은 이유는 공동농업시장에 편입되면서 농산물 수취가격이 올라가고 공동농업정책에서 지급하는 농업보조금이 급격히 상승하기 때문임.

III-3-2. EU 돼지고기 수출보조금 재도입 (2007.11.29)

EU 집행위원회는 2007.11.29. 사료가격 인상으로 인해 어려움을 겪고있는 돼지고기 생산업체를 지원하기위해 돼지고기 지육 및 삼겹살에 대한 수출보조금을 부활하는 조치를 결정함

- * EU는 2004. 3. 15. EU 규정을 개정하여 돼지고기 지육 및 삼겹살에 대한 수출보조금 지급을 중단한 바 있음.

1. 배 경

- EU 지역 돼지고기 시장은 사료곡물가격 상승과 낮은 시장가격, 유로화 강세 등으로 수출경쟁력이 약화되고 있음.
- 이에 대응하여 2007. 10.29.부터 돼지고기를 시장에 출하하지 않고 민간에서 저장하는 경우 저장비용을 지원하는 프로그램을 시행하고 있으나 사료가격 상승폭이 커 업계 이익이 2002-2006년에 비해 65%-70% 떨어

어저 추가조치를 취하게 됨

- 특히 미국 달러화 약세로 미국, 캐나다, 브라질 등 수출경쟁국에 비해 유럽 업체의 가격 경쟁력이 약화되는 점에 주목함

2. EU 돼지고기 수출보조금 지급 내용

- EU의 수출보조금은 UR 협상결과에 따라 GATT 지급한도 범위내에서 운용 되어야하며 돼지고기 수출보조금은 588.4천톤(273.6백만유로)임.
- 햄, 베이컨, 소시지 등 가공품은 기존에도 수출보조금을 지원하여 왔으나 신선육에 대해서는 수출보조금을 다시 지급함.
 - 수출보조금 단가는 대내외 가격, 환율, 생산자 이익률을 고려하여 적정수준으로 결정하되 3개월마다 시장상황을 반영하여 조정함
- 수출보조금을 지급받기 위해서는 수출업체가 EU 규정(EC 1410/2007)에 규정된 식품위생조건을 만족시켜야 하며 농산물 수출입면허를 갖고 있어야 함.
- 돼지고기 세 번별 수출보조금 지급단가는 EU 규정 (EC 1410/2007) Annex를 참고바람.

III-3-3. EU 곡물수입관세 유예조치 (2007.11.26)

EU 집행위원회는 2007. 11. 26. 귀리(oats)를 제외한 모든 곡물의 수입관세를 2008. 6. 30.까지 유예하는 조치를 제안함

1. EU 곡물시장 상황

- 지난해 곡물작황이 부진하고 EU 곡물수매량이 급격히 줄어들면서 2007/08 양곡연도를 개시(7월)할 때 EU 곡물재고량(민간+공공수매)은 13.2백만톤으로 전년보다 낮은 수준에서 출발함.

- 2007년 곡물수확도 열악한 날씨로 지난해 곡물 수확량보단 10백만톤 (3.5%)이 줄어든 256백만톤으로 추정됨
- 결과적으로 EU는 더욱 수입곡물에 의존하게 되었으며 11.20 현재 5.2백만톤의 순수입을 기록하고 있음.
- EU 곡물시장은 2007/08 양곡연도 개시부터 눈에 띄게 가격이 상승하였고 특히 밀, 옥수수의 재고 감소, 공공재고량 고갈 (현재 0.5백만톤 수준)등의 영향으로 곡물 시장에서 긴장감이 흐르고 있음.
- 프랑스 루앙지역 밀가루 가격은 지난 7월 179유로/톤에서 9월 300톤/톤으로 상승하였으며 독일 제빵용 밀 가격은 전년 8월에 비해 70% 상승하였음
- 사료용 보리 가격은 밀가격의 상승 여파로 동반 상승하였는바, 프랑스에서는 2006년 여름에 비해 두배 (270유로/톤)가 뛰었음.
- 사료용 보리가격의 상승으로 사료용 옥수수 수요가 촉발되어 프랑스 옥수수 가격은 7월 183유로/톤에서 9월 255유로/톤으로 상승함

2. EU 집행위 제안내용 및 향후 절차

- 2008. 6. 30까지 귀리를 제외한 모든 곡물의 관세를 유예함.
- * EU 는 UR 협상당시 블레어 합의에 기초하여 EU 농산물 개입가격 (intervention price)의 155%와 평균 cif 가격(로테르담)의 차이만큼 수입관세를 부과하고 있음.
- 현재 국제곡물가격의 상승으로 밀, 호밀, 수수는 무관세가 적용되고 있으며 옥수수는 10.1.이후 in quota는 무관세, out quota는 톤당 93-95유로가 부과되고 있음.

- EU는 여러 가지 곡물에 관세할당(TRQs)을 운용하고 있으나 다수의 경우 현재 in-quota 관세가 out-quota 관세보다 높아 의미가 없는 상황.

○ EU 집행위는 12월 농업각료 이사회에서 동 제안이 통과되길 희망함.

III-3-4. 바이오에너지 작물 재배 지원면적 조정 (2007.10.18)

EU는 바이오연료에 필요한 에너지작물을 재배하는 경우 200만ha의 농지에 ha당 45유로의 보조금을 지급하고 있으나 금년의 경우 보조금 신청면적이 급증하여 ha당 지급단가를 70% 수준으로 축소 조정하기로 함.

- EU의 에너지작물보조는 2004년 도입되었으나 보조금 신청 행정절차가 번거로와 다수의 농가가 보조금을 신청하지 않았음.

(보조금 지원면적 : 2004년 31만 ha, 2005년 57만 ha, 2006년 123만 ha)

- 그러나 올해 들어와 높은 국제유가로 바이오연료에 대한 관심이 높아지고 에너지 작물가격이 높은 수준을 유지함에 따라 EU에서 에너지작물재배에 대한 관심이 높아졌고, EU의 행정절차 단순화(Simplification)작업에 따라 보조금 신청절차가 간소화되고 10개 신규 회원국 농가에 대해서도 보조금 지급을 개시함에 따라 보조금 신청면적이 급증함.

- EU 집행위에 따르면 금년 회원국이 제출한 에너지작물 보조금 신청면적은 당초 계획면적을 초과하여 약 284만ha에 달함.

- 이에 따라 EU 집행위는 에너지작물재배 보조금예산 (9천만유로)를 초과하지 않도록 ha당 지급단가를 70%수준으로 조정하기로 함

- 또한 금년말 EU 공동농업정책 건전성평가(Health Check)시 에너지작물 보조금 지급 이 계속 필요한지 여부를 검토할 계획임.

III-3-5. 의무휴경 일시폐지 (2007.9.13)

1. 집행위 발표 내용

- 2006/2007연도 초기 1천4백만톤이던 곡물재고는 2007. 9월현재 1백만톤으로 급격히 감소하였고 기록적으로 높은 곡물가격 수준을 유지
 - 2007년 서부 유럽의 경우 4월 건조하고 높은 기온, 이후 여름에는 정반대의 기상상황이 이어졌고 남동부 유럽의 경우 가뭄과 높은 열로 2007년 곡물수확은 작년수준을 밑돌 것으로 예상됨
 - 전 세계적으로도 2007/2008년 곡물재고는 역사적으로 가장 낮은 수준을 기록할 것으로 전망
 - 의무휴경비율을 현행 10%에서 0%로 줄이면 EU 전체 의무휴경면적 380만 헥타아르 (경작에 효과적인 면적은 160만-290만 헥타아르) 에서 최소한 1천만톤 (최대 1천7백만톤)의 곡물생산 증가가 기대됨
 - 의무휴경을 폐지하더라도 농가가 자발적으로 휴경을 계속할 수 있음.
- 향후 의무휴경 시스템을 어떻게 운영할 것인지에 대해서는 금년 11월부터 논의될 공동농업정책 건전성 평가(Health Check)에서 논의할 예정이며 의무휴경이 환경에 미치는 긍정적 효과를 어떻게 유지시킬 것인지도 함께 논의될 예정임

2. 관찰 및 평가

- 이번 EU 집행위의 제안은 연호로 보고한 2007. 7. 16. 피셔보엘 EU 농업담당집행위원의 발표내용을 공식 제안한 것으로 최근 EU내 곡물가격 상승과 재고량 감소 등 잠재적 위기발생에 대응하는 조치임
- EU 집행위 환경총국에서는 의무휴경 폐지조치로 인해 토양침식, 생물다양성 감소 등 환경에 악영향이 있을 것으로 우려하려면 2008년 3% 수준의 강제휴경을 유지하는 방안을 선호함.

- 반면 COPA-COGECA 등 농민단체에서는 사료 곡물가격의 상승 등에 대비하여 영구적으로 강제휴경제도를 폐지할 것을 주장하고 있음.
 - 피셔 보엘 EU 농업담당 집행위원은 환경총국의 우려사항을 감안하여 공동농업정책 건전성 평가시 환경에 미치는 영향까지 함께 검토하겠다고 약속함.
- 2008년 이후 의무휴경제도가 계속 유지할 것인지가 공동농업정책 건전성 평가의 중요 논의 대상이 될 것으로 전망되는바, 2007년 하반기 이후 세계 곡물시장의 변화상황, 바이오 연료 정책, 기후변화 등 환경문제에 대한 관심의 정도가 의무휴경제도 폐지여부를 결정하는 요인이 될 것으로 예상됨.

III-3-6. 2007 농산물 해외판촉지원 프로그램 (2007.12.10)

EU 집행위는 2008년부터 최장 3년간 EU 농산물을 제3국에 판촉하거나 농산물 정보를 제공하는 것을 EU차원에서 지원하는 신규 프로그램을 승인.

1. EU 농산물 해외 판촉 지원 규정 (Regulation 1346/2005)

- EU는 회원국이 아래 대상국 또는 지역에서 아래 농식품에 대한 판촉 및 정보제공시 총 비용의 최대 50%까지 지원할 수 있음
- 대상국: 한국, 중국, 일본, 인도, 남아프리카공화국, 호주, 뉴질랜드, 노르웨이, 러시아, 스위스, 터키, 우크라이나, 크로아티아, 세르비아, 몬테네그로, 보스니아, 마케도니아 등
 - 대상지역 : 북미, 남미, 북아프리카, 남동아시아, 중동
 - 판촉대상 : 쇠고기, 돼지고기 (신선, 냉동, 냉장), 쇠고기, 돼지고기가 포함된 식품조제품, 고품질 닭고기, 유제품, 올리브 기름 및 식용 올리브, 지리적 표시 또는 품질표시가 된 포도주, 지리적표시 또는 전통표시가 된 증류주, 과일, 채소

(신선 및 가공), 곡물 및 쌀을 가공한 식품, 관상용 원예 식물, 유기농식품, EU의 지리적 표시 (PDO, PGI, TSG)

- 판촉내용 : 품질, 위생, 식품안전, 라벨링, 동물보호, 친환경 관점에서 EU 농식품의 장점을 부각

- 각 회원국은 매년 6월30일까지 EU 집행위에 판촉프로그램을 제출하면 집행위가 프로그램을 평가하고 지원적정성을 판단하게 됨

2. 신규 승인 판촉프로그램

- 회원국이 제출한 25개 프로그램중 18개 프로그램을 채택하였으며 EU차원에서 19.6백만유로를 지원하게 됨
- 2006년의 경우 28개 프로그램에서 10개 프로그램을 승인하여 9.1백만유로를 지원하기로 승인한 것과 비교하면 2007년 승인프로그램은 승인건수나 지원액 측면에서 2배 증가함.

국 가	지원품목	지원기간	총예산(천유로)	EU지원(천유로)
덴마크/프랑스	돼지고기	3년	1612	806
이태리/포르투갈	지리적표시	3년	3573	1786
사이프러스	유제품	2년	1700	850
독일	포도주	3년	2931	1465
그리스	과일가공품	2년	918	459
그리스	올리브오일	3년	2851	1425
그리스	올리브오일	2년	864	432
헝가리	포도주	3년	1347	673
이태리	포도주	3년	3876	1938
이태리	감자	3년	2487	1243
이태리	유기농식품	3년	3355	1677
이태리	지리적표시	3년	1516	758
이태리	육류	2년	800	400
이태리	다품목	2년	1839	919
이태리	과일,채소	3년	4122	2061
폴란드	육류	2년	2322	1161
포르투갈	포도주	3년	1371	685
슬로베니아	닭고기	3년	1692	846

Ⅲ-4. 농업통상분쟁

Ⅲ-4-1. EU-미국 닭고기 분쟁 동향

2008. 6월 미 - EU 정상회의 및 2차 경제협의회를 앞두고 지난 10년간 끌어온 미국산 염소살균처리 닭고기 수입금지조치 해제여부를 둘러싸고 EU 집행위 내에서 업무영역별로 의견이 엇갈리고 있는 가운데 2008.4.2. 유럽식품안전청이 미국 닭고기 살균처리 약품사용에 대한 위생평가 검토의견을 발표함.

1. 미국- EU간 닭고기 분쟁 배경 및 경과

- 1997년 4월 EU는 도축장에서 이산화염소 용액을 이용하여 닭고기를 살균처리하는 미국의 방식을 비난하는 보고서를 발표하고 닭고기 오염을 제거하기 위한 미국식 향균처리를 금지하는 지침(Council Directive 97/79/EC)을 채택
 - 동 보고서에 따르면 미국 도축장에서 위생규범이 제대로 지켜지지 않고 식품의 안전성이 생산 마지막 단계에서 염소처리하는 과격한 방법에만 의존하고 있으며, 닭고기를 세척하는데 비음용 물을 사용하고 각 생산단계에서 온도 통제도 부족하다고 지적.
- 1999년 미국과 EU는 검역 동등성 협정을 체결하고 닭고기에 대해 미국과 EU의 위생규정을 동등화 할 수 있는 4가지 조건 (미국의 잔류물질 통제 프로그램에 대한 EU의 평가, 미국의 수질기준에 대한 EU의 평가, 향균처리에 대한 EU의 과학적 검토, 농장관행에 대한 EU의 확인)을 마련함.
- 2002년 미국은 향균처리에 사용하는 4가지 물질 (이산화염소, trisodium phosphate, peroxyacids, acidified sodium chlorite) 사용이 안전하고 효과적이라는 보고서를 발표

- 이에 대해 EU는 2004년 염소물질과 동물성 단백질이 반응하여 발암물질을 생성할 수도 있다는 새로운 과학보고서를 발표하고 유럽식품안전청에 항균처리방식의 위생적 장점이 있는지 검토를 요청

2. 유럽 식품안전청 발표 내용

- 2008.4.2. 유럽식품안전청은 미국 도축장에서 닭고기 오염제거를 위해 사용되는 4가지 물질의 박테리아 내성 및 항균 내성효과 평가의견을 다음 요지로 발표함
 - 4가지 항균물질이 오랜 세월 사용되어 왔음에도 박테리아 내성을 키우거나 항생제 및 타 항균약품에 대한 내성을 키운다는 데이터가 공표된 바 없음. 항생제 내성, 박테리아 내성을 증진시킬 개연성이 있는지 결정하기 위해서는 좀더 연구가 필요함
 - 2005-2006년에 걸쳐 네가지 항균물질과 관련하여 여러 가지 검토의견을 발표한 바 있으며 현재 이용가능한 자료와 전제된 이용조건을 기초로 볼 때 안전성에 위험은 없음
 - 그러나 충분한 자료가 부족하여 이들 물질이 닭고기에 있는 박테리아를 줄이거나 없애는데 효과적이라고 이야기 할 수 없음

3. 미국의 입장

- 미국 USTR 수잔 쉬왓은 2008.3.24. EU 산업담당 집행위원 Gunter Verheugen 앞으로 보낸 서한에서 닭고기 이슈에 대한 EU 집행위의 지연 태도에 대해 우려와 불만을 표시하고 EU가 미국의 염소처리된 닭고기 수입을 승인하는 것이 매우 중요하다고 직접적으로 거론하면서 EU를 강하게 압박
 - 특히 2007년 11월 개최된 1차 미국-EU 경제협의회(Transatlantic Economic Council)에서 당시 의장국이었던 독일이 동 문제해결을 약속

(commitment)했음을 상기시키고, 미국-EU 경제협의회가 닭고기 문제를 해결할 수 있는 능력이 있다는 것을 반드시 보여주어야 한다고 EU측을 압박

- ※ 1997년 EU의 금수조치 이전에 구 EU회원국(EU-15)은 2천만불 이상의 닭고기를 미국으로 수입하고 있었으며 EU 신규회원가입국들도 460만불의 미국산 닭고기를 수입하고 있었음.

3. EU 집행위의 입장

- Verheugen 산업담당집행위원은 최근 Barroso EU 집행위 위원장에게 보낸 서한에서 2차 미국-EU 경제협의회가 개최 전까지 닭고기 문제가 해결되어야 한다고 요구
 - 필요하다면 EU 식품안전청의 의견을 무시하고 EU 닭고기 생산자에게는 염소 살균처리를 허용하지 않은 상태에서라도 염소 살균처리된 미국산 닭고기의 수입을 승인하는 대안을 마련해야 한다고 주장.
- 이에 대해 피셔보엘 농업담당 집행위원은 “EU가 살모넬라를 줄이기 위해 엄청난 투자를 하고 있는데 과학에 기초하지 않은 의사결정을 내리는 것은 불가능하다” 는 입장
 - 최근 임명된 Vassilliou 보건담당 집행위원도 산업담당 집행위원과 의견을 달리하며 위생측면에서 이 문제를 보고있다고 언급함.

4. EU 농업계 반응 및 향후 전망

- EU 농민단체인 Copa-Cogeca는 2008. 4.3. 성명서를 발표하고 EU 닭고기 생산농가는 농장에서 높은 수준의 동물복지 및 살모넬라균 통제규정을 준수하고 있는데 반해 미국의 요건은 미미하며 살모넬라를 줄이기 위해 도축장에서 이산화염소와 같은 화학처리를 하고 있다고 비판

- 염소 살균처리된 미국산 닭고기 판매를 허용할 경우 EU 닭고기 생산자들은 왜 높은 위생수준을 지켜하는지 이해할 수 없을 것이라고 주장.
- EU 식품안전청의 검토의견이 발표된 만큼 EU 집행위 차원에서 닭고기 문제에 대한 결론을 내려야 하나 EU 산업총국, 보건총국, 농업총국의 입장이 서로 다른 만큼 쉽게 결론에 도달하기 어려울 전망
- 특히 소비자 위생문제에 민감한 EU의 전통에 비추어 볼 때 EU 내에서 금지된 염소 살균방식으로 처리된 미국산 닭고기를 수입하기 위해서는 상당한 정치적 결단이 필요할 것으로 전망됨

III-4-2. EU 브라질산 쇠고기 수입제한조치

1. 브라질산 쇠고기 수입제한 조치 경과

- EU는 2005년 가을 브라질 3개지역 (Mato Grosso do sul, Parana, Sao Paulo)에서 구제역이 발생하였음에도 불구하고 지역주의를 적용하여 브라질산 쇠고기 수입을 중단시키지 않아왔음.
- 아일랜드 농민단체는 지난해부터 브라질산 쇠고기 수입시 추적가능성 (traceability), 잔류물질 국경통제절차에 결함이 많으며 브라질산 쇠고기 수입을 금지시킬 것을 주장하여 왔으며 유럽의회에서도 동 문제에 대해 토의가 이루어진 바 있음.
- EU집행위 보건총국에서는 브라질에 대해 소위 “SISBOV 시스템”을 적용하여 EU 수출가능 농장에 대해서는 40일간 농장 억류기간 (retention period)를 적용하고 도축전 최소한 90일간 구제역 비감염지역에서 머물도록 조치하고 있으며 관련 농장에 대해 약물사용기록을 유지하도록 하고 있어 수입금지 조치에 반대하였음.
- 그러나 브라질 당국에 대해서는 쇠고기 추적가능시스템이 브라질에서 충분히 시행되고 있지는 못할 경우 수입금지가 이루어질 수 있다고 경고하였음.

- Kyprianou 보건담당 집행위원은 2006년 10월 브라질 방문시 지역주의가 제대로 적용되는지 보장하기 위해서는 추적관리시스템이 충분히 작동되어야 한다고 강조하였음.
- 2007년 3월 EU 식품검역사무소(FV0)는 브라질 검역상태를 현지실사하였으며 도축이후의 추적시스템은 상당부분 개선되었지만 동물개체인식 시스템과 동물 이동통제에 대해서는 몇가지 문제점이 있으며 혈청 검사결과가 지연되고 있다고 평가함.
- 이후 EU 보건총국은 지난 5월 브라질에 대해 2007년말까지 새로운 가축인식시스템을 충분히 이행하고 혈청검사를 개선하지 않을 경우 브라질산 쇠고기 수입이 금지될 수 있다고 경고한 바 있음.

2. 쇠고기 수입제한조치 내용

- 2008년 1월말까지 수출이 허용된 물량에 대해서는 2008년 3월15일까지 EU 반입이 허용됨.
- 이후부터는 모든 사육 동물에 대한 추적가능시스템이 적용되고 EU에 적격 농장으로 등록된 브라질 농장에서만 EU 수출이 허용됨

3. EU 쇠고기 시장에 미치는 영향

- 업계 관계자는 동 조치 발효시 현재 1만개 수출농장중 3%내외만이 수출가능농장으로 분류될 것이나 내년에는 EU 요건을 충족시키는 농장이 늘어날 것으로 전망
- 이에 따라 단기적으로는 EU 쇠고기 시장에 영향이 미칠 것으로 전망됨
- * 2005년 EU 쇠고기 생산량은 7910천톤, 소비량은 8143천톤으로 96.3%의 자급율을 기록하였으며 2006년 브라질은 EU지역에 327천톤 (963백

만유로)의 쇠고기를 수출함.

III-4-3. EU 브라질산 쇠고기 수입제한조치 후속동향

1. 경 과

- EU는 브라질 일부지역의 구제역 발생에도 불구하고 지역주의를 적용 쇠고기 수입을 중단시키지 않았으나 EU 내부적으로 브라질 쇠고기 이력추적시스템이 불비하다는 비판이 있었고 EU 식품검역사무소의 현지 실사 결과에서도 문제점이 발견되어 엄격한 EU요건을 만족시키는 농장에 대해서만 수출을 승인하는 제한 조치를 2007년 12월 결정한 바 있음.
- 2008년 1월말 브라질 정부에서는 2,681개 농장을 수출가능 농장으로 승인신청을 하였으나 EU측에서 충분한 검역검사 보고서를 요구하자 2주전 당지에서 가진 양자회의에서는 약 700개 농장으로 줄여 승인 신청을 한 바 있음.
- EU와 브라질은 이중 EU 요건을 충족시켰다고 판단되는 106개 농장에 대해서만 수출승인가능 농장으로 등록하기로 합의한 것임.

2. 효과 및 향후 계획

- 당초 EU에서는 EU의 엄격한 수입요건을 만족시키는 브라질 농장은 300개 수준일 것으로 예측한 바 있으며 금번 승인된 농장 수는 이에 현저히 못미치는 숫자임.
- EU 관계자들은 승인된 브라질 농장수가 적어 이들 농장에서 나오는 쇠고기만으로는 EU 수출가공공장을 가동할 정도의 물량을 공급하지 못할 것으로 보고 있음.
- EU내에서는 국제 사료가격의 상승으로 돼지 사육농가가 매우 어려운 상황에 처해있으나 브라질산 쇠고기 수입제한조치로 어느 정도 반사이익

을 얻고 있는 것으로 보고 있음.

- EU 식품검역사무소는 3월초 3주간 일정으로 106개 농장에 대한 현지실사를 갖고 EU 기준을 충족시켰는지 확인할 계획이나 추가 농장승인 시기 및 규모에 대해서는 침묵하고 있음.

IV. EU 공동어업정책

IV-1. EU 공동어업정책 개관

EU의 공동어업정책은 EU 회원국 어민들에게 공동 수역내에서 공평한 조업기회를 부여하면서 회원국 공동의 해양 수산자원의 남획을 방지하고 효과적으로 관리하기 위한 제도적 틀이다. EU는 어족자원의 고갈을 방지하고 생태계와 자원을 보전하기 위한 다양한 규제와 조치를 취하고 있으며 어선 선박수 감축을 위한 구조조정과 경쟁력 강화조치들을 시행하고 있다. 대외적으로는 어업협정 체결을 통해 EU 어선의 어로활동을 보장하고 국제적 차원에서 해양 수산자원의 보전을 위해 불법어업을 퇴치하려는 노력을 기울이고 있다. 한편 수산물 공동시장 제도는 수산물 수요와 공급의 균형을 도모하고 시장을 안정시키는 역할을 하고 있다.

1. 공동어업정책의 출범과 발전과정

EU 출범을 가져온 로마조약 체결당시 EU의 공동어업정책(Common Fisheries Policies: CFPs)¹³⁾은 공동농업정책의 한 부분이였다. 그러나 농산물이 토지로부터 생산되는 반면 수산물은 경계를 짓기 곤란한 바다로부터 생산된다는 차이점과 함께 1960년대 중반이후 어업기술의 급속한 발전으로 인한 해양수산 자원의 남획 방지와 관리를 위해 점차 EU차원의 공동정책이 필요해짐에 따라 1960년대 말부터 공동농업정책과 분리된 공동어업정책에 대해 논의가 시작되었다.

공동어업정책의 출범 과정은 그리 순탄치 못했다. 당시 EU가입을 준비하고 있던 영국, 아일랜드, 덴마크, 노르웨이는 EU회원국들에 자국의 어업 수역에 대한 평등한 접근을 보장하는 공동어업정책 안에 대해 크게 반대한 것이다.¹⁴⁾ 장기간 협상 끝에 EU회원국에 대한 어업 수역

13) CFPs는 로마조약 38조에 근거를 두며, 공동농업정책과 함께 발전되어 왔다. EU 헌법 조약 안에는 농업정책과 함께 제3장 section 4에 규정되어 있다.

의 평등한 접근이란 원칙은 고수하되, 1982년까지는 연안국에 대한 6해리 배타적 어업권을 인정하는 절충적인 내용의 공동어업정책이 1970년 출범하게 되었다.¹⁵⁾

1975년부터 대서양 연안국가(아이슬랜드, 노르웨이, 캐나다)들의 200해리 경제수역 선포는 EU 공동어업정책이 심화되는 계기가 되었다. 각국의 경제수역선포로 당시 경제수역이 선포되지 않은 북해 연안에 어로행위가 집중되게 되자 EU도 1977년 200해리 경제수역을 선포하여¹⁶⁾ 북해와 북대서양에서 EU회원국의 어업권을 200해리까지 연장하고, 해양수산자원의 보전과 관리 활동을 강화하게 되었다.

이후 6년간 어업수역과 해양수산자원 관리에 대한 긴 협상 끝에 1983년 종합적인 EU의 공동어업정책이 모습을 갖추게 되었다. 총어획가능량(Total Allowable Catches: TACs)¹⁷⁾의 개념과 쿼타량 정책이 이때 도입되었고, TACs에 따라 EU회원국과 일부 역외국(아이슬랜드 등)에 매년 어종별로 쿼타량이 부여되었다. 또한, 어업수역과 관련해서는 200해리까지는 EU회원국 어선들에게 평등한 접근을 허용하되, 12해리까지는 연안국의 배타적 어업권이 적용되었다. 다만, 과거로부터 해당 연안에 조업을 계속해왔던 국가들에 대해서는 12해리 영해 내라도 관련국의 역사적 어업권¹⁸⁾이 보장되었으며, 지중해에 대해서는 200해리 경제수역이 적용되지 않았다.

14) 당시 EU의 6개 원회원국의 어획고는 신규 가입대상 4개국의 절반에도 못 미치는 수준이었으나, 원회원국들은 신규회원국 가입이전에 공동어업정책을 도입하여 이들의 넓은 어장을 공동으로 활용할 수 있기를 희망했다. 어업대국이었던 영국, 아일랜드, 덴마크, 노르웨이는 자국의 어업 수역을 다른 EU국가들에게도 같은 조건으로 개방해야 한다는 공동어업정책에 부정적이었다. 실제로, 노르웨이의 경우 어업문제가 1973년 EU가입을 위한 국민투표의 부결에 상당한 영향을 미쳤다.

15) 1970년에 도입된 공동어업정책은 세가지 내용을 담고 있었다. 첫째, 수산물 가격안정 메커니즘에 기반한 공동시장조직 창설 둘째, 어업의 근대화를 위한 지원, 셋째, 모든 회원국 어선에 대한 평등한 영해접근 보장이다. (EC Regulation 2141/70, 2142/70)

16) OJ C 105, 07.05.1981

17) TACs은 1960년대 UN해양법회의에서 도입된 개념으로 EU는 과학적 데이터에 근거하여 어족자원의 충분한 재생이 가능한 한도내의 어획량인 TACs을 설정하고 이에 따라 EU회원국과 일부 역외국에 어종별로 쿼타량을 할당한다.

18) 그밖에도 Orkney 및 Shetland 제도 근해의 경우 12해리를 넘어서는 영역까지 어족자원 보호 차원에서 입어 선박수를 제한하는 일명 “Shetland box”를 도입하였다. 이러한 어로제한조치는 1983년부터 20년 간 적용되었으며, 이후 10년마다 재검토되고 있다.

1986년 주요 어업국가인 스페인과 포르투갈이 EU에 가입함에 따라 공동어업정책에 일부 변화가 있었다. 프랑스, 아일랜드, 영국 등 기존 회원국들은 어로행위의 2/3가 자국 영해 외에서 이루어지고 있던 두 나라에 자국 어업수역을 개방하는 데 큰 부담을 느꼈다. 이에 따라 스페인과 포르투갈에 대해서는 2002년까지 경과기간을 두고 점진적으로 EU의 공동어업정책을 적용하되 경과기간 동안에는 다른 EU회원국 수역에 입어하는 어선 수와 어획량에 엄격한 제한이 가해지게 되었다.¹⁹⁾

1992년에는 12마일 배타적어업권, 스코틀랜드 연안의 어족자원보호를 위한 특별 수역(일명 Shetland box) 유지 등 기존 공동어업정책의 기본 골격은 그대로 유지하되, 해양자원에 대한 어로행위, 가공, 판매 전반에 걸친 규범이 도입되었다.²⁰⁾

2002년에도 공동어업정책에 대한 개혁작업이 이루어졌다. 이때까지는 매년 어업관련조치들이 결정되어 어민들이 장래 계획을 수립하기 어려웠고 수산자원을 보전하는데도 실패하였다. 이에 따라 새로운 공동어업정책은 중장기 어족자원량의 목표치를 정하고 그 수준을 유지하기 위한 중장기적 접근방식을 채택하였다. 만성적으로 과잉상태에 있는 어선 구조조정을 위해 5년 이상된 어선에 대한 보조금은 작업환경 개선을 목표로 현대화(modernization)하는 경우에만 지원하고 보조금 지원도 단계적으로 감축해 나가기로 하였다. 또한 EU 집행위의 조사 권한을 강화하여 EU전역에 걸쳐 통제 및 제재조치가 통일성을 기할 수 있도록 관련기관 및 회원국간 협력을 강화하여 공동어업정책의 실효성을 높여나가도록 하였다. 한편 어민, 해양과학자, NGO가 각자의 전문성을 공유하고 공동농업정책 관리과정에 참여할 수 있도록 지역자문위원회(Regional advisory councils)를 설치하였다.

3. 해양수산자원의 보전 및 관리

가. 역내 정책

19) The Acts of Accession of 1985

20) EC Regulation 3760/92

어업수역에 평등한 접근 보장과 회원국들간 해양수산자원의 할당은 공동어업정책을 설계하고 이행하는데 있어 가장 핵심적이고 어려운 문제이다. 회원국들의 다양한 이해관계는 만만치 않은 장애요인이 되고 있다. 총어획가능량(TACs)과 이에 따른 국가별 쿼타 제도는 해양수산자원 보호와 각국의 수산업 이익보호라는 상반된 이익의 균형을 유지하기 위하여 도입되었다. TACs와 쿼타 제도는 대서양, 북해, 그리고 발틱해에 적용되기 시작했으며, 1998년 12월 청다랑어(Blue-fin Tuna) 보호를 위한 TACs 제도가 지중해를 포함하여 EU해역 전역으로 확대되었다. TACs와 국별쿼타는 어족별로 매년 연말 EU수산이사회 결정에 따라 조정되는 데 어족관리에 관한 자문이사회의 수산관리자문위원회(Advisory Committee on Fishery Management)의 과학적 권고와 EU 소비자 및 어민들의 이해관계를 종합하여 각국 수산장관의 협의를 통해 구체적인 쿼타량이 결정된다. 또한, TACs 결정시 노르웨이, 캐나다 등 제3국과 어업협정도 고려해야 한다. 회원국간의 쿼타배분은 전통적인 어로활동의 정도, 제3국 바다에서의 어획량 감소정도, 지역별 어업관련 산업의 특별한 요구 등을 종합하여 결정한다.

수산이사회는 어족자원고갈의 위협이 가장 큰 어종에 대해서는 어획을 감축하는 조치를 포함한 다년간복구계획(multiannual recovery plans)을 채택하고 기타 어종에 대해서는 다년간관리계획을 수립한다. 또한 해양 생태계 및 자원의 보전에 심각한 위협이 있다고 판단될 때에는 EU 집행위와 회원국들은 각각 6개월, 3개월간 유효한 긴급조치를 발동할 수 있다. 회원국들은 EU 집행위와 사전협의를 거쳐 12해리 영해내에서 어선에 적용되는 보전 및 관리조치를 채택할 수 있다.

국별 쿼타의 실질적인 이행과 해양수산자원 보호를 위해 EU는 보다 구체적인 규제를 도입하고 있는 데, 어선과 어망의 크기 제한, 어로허가증 발급, 벌과금 제도 등이 시행되고 있다. 또한, 필요한 경우에는 특별어로 허가증 발급제도도 운영하고 있다. 해양수산자원 보호를 위해 어로행위가 특별히 제한된 해역(예컨대, Shetland Box)의 경우 이

러한 제한 내용이 보다 엄격하게 적용된다.

또한, 중장기적인 어선 수 감축 정책의 일환으로 1983년부터 MAGP(Multi-annual Guidance Programmes)제도가 도입되어 연도별로 국별, 분야별 어획능력(선박의 톤 수 및 전력사용량 기준) 감축 목표를 제시하고 있다.²¹⁾

1995년에는 어획노력(fishing effort) 관리시스템이 도입되어 전통적으로 어획물량제한에만 의존했던 기존의 수산자원관리정책을 보완하게 되었다. 동 시스템은 대서양 영해내 어선의 어획능력과 조업일수 등을 통제하는 기준과 절차를 수립하였다. 특정 EU 영해내 어획노력을 관리하기 위하여 각 회원국별로 연간 최대 조업일수와 선박의 크기를 설정하였으며 심해어종에 대해서는 특별한 조업조건이 부과되었다.

이외에도, 지중해의 해양수산자원 보호를 위한 별도의 조치가 시행되고 있는데, 주요 내용으로서는 전통 어업의 구조조정 및 남획방지, 특별보호 어종의 지정, 과학적 데이터를 이용한 어로행위 감시 강화 등이 있다.²²⁾ 지중해, 발틱해 등에는 기술적 보전조치(Technical conservation measures)²³⁾ 들도 취해지고 있다.

수산자원이 적정수준에서 어획되도록 하기 위해서는 감시선에 의한 예찰활동이 반드시 필요하다. 회원국 관계당국은 어획가능량이 준수되고 있는지 확인하기 위하여 자국 국기를 게양한 어선에 대해 조사할 책임이 있다. 스페인 Vigo에 설치된 EU 어업통제청(Community Fisheries Control Agency)은 회원국들의 조사, 통제활동을 조율하고 있다. 조업중인 어선은 반드시 잡은 어종의 물량을 기록한 항해일지를 작성해야 하며 조업이 끝날 때 마다 관계당국에 제출하여야 한다.

21) MAGP는 주로 4년마다 발표되며, 선박 엔진의 전력사용량을 기준으로 연도별 감축 목표를 제시하고 있다. 그러나 다수 EU회원국들은 MAGP상의 감축 목표를 이행하지 못하고 있다.

22) OJ L 331, 03.12.1991, EC Regulation 1626/94, 2550/2000

23) 기술적 보전조치란 해양생태자원 특히 치어를 보호하는 조치들을 말한다. 예를 들면 그물의 크기, 부산물(by catches)의 정도, 유통이 허용되는 물고기의 최소 크기, 특정지역, 특정기간 동안 조업금지 등이 있다. 특정 어종에 대해서는 유자망 사용이 금지되기도 한다. 유통이 허용되는 최소크기에 미달하는 물고기의 경우 즉시 바다로 돌려 보내진다.

회원국의 이러한 감시활동은 EU 집행위원회에 의해 다시 모니터되고 있다. 집행위원회는 회원국 항구에 조사원을 보내거나 예찰선을 이용하여 회원국들이 TAC, 쿼타, 기술보전조치들을 제대로 준수하는지 모니터할 권한을 행사하고 있다. 만약 쿼타물량을 넘기거나 수산자원보전 관리지역내 의무를 준수하지 못하는 경우 회원국을 상대로 법규위반절차를 개시한다. 집행위원회는 공동어업정책 이행을 위해 필요한 예찰 및 모니터링 장비를 현대화하거나 개발하는데 필요한 재원을 지원한다.

나. 대외정책

1976년 헤이그 합의²⁴⁾ 결과 EU회원국들은 제3국과의 어업협정 권한을 EU로 이양했다. EU의 양자간 어업협정은 주로 입어료 지불 등을 통해 제3국 영해에서의 EU 어선의 어로활동을 보장받기 위해 체결된다. 다만, 노르웨이 등 인접한 유럽 국가에 대해서는 상호 어업 수역에 대한 접근을 허용하고 있다. 헤이그 합의이후 EU는 마다카스카르, 앙고라, 모잠비크, 모로코, 세네갈 등 어업자원이 풍부한 국가들과 14개 양자어업협정을 체결하였다²⁵⁾. EU 집행위는 어업협정체결 또는 갱신 협상을 수행하고 EU 수산이사회의 결정으로 마무리된다.

이러한 양자협정은 크게 네가지 유형으로 나누어지는 데, 첫째, 상호 어업수역에 대한 접근을 허용하는 유형(노르웨이, 아이슬란드, 발틱 국가 등), 둘째, 입어료를 지불하고 제3국 어업수역에 진출하는 유형(모로코), 셋째, 상호출자회사 형식으로 입어료를 지불하고 제3국 어업수역에 진출하는 유형(아르헨티나), 넷째, 입어료 지불, 선원교육, 특정 항구에서의 입항 쿼타 적용 등을 조건으로 제3국 수역에 진출하는 유형(세네갈, 세이셸 등 ACP 국가)이다.

첫째 유형은 인근 유럽국가에만 해당되며, EU는 어업협정에 의거

24) OJ C 105, 07.05.1981

25) 현재 우리나라는 EU와 어업협정이 없는 상태이다

하여 TACs에 따른 국별 쿼타를 이들 국가에도 부여하고 있다. 그러나, EU 회원국들이 입어료를 지불하고 제3국 수역에 진출하는 형식의 어업협정이 대부분이다. 실제로 이들 어업협정에 따른 제3국에서의 어획량이 EU 시장 공급량의 25% 내외를 차지하며 EU 회원국 수산업과 고용안정에 상당부분 기여하고 있다.

EU는 11개 지역별 어업기구의 당사국으로 활동하고 있으며 다른 지역기구 가입을 진행하고 있다. 예를 들면 North-West Atlantic Fishery Organization(NAFO), North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC), International Council for the Exploration of the Sea (ICES), the International Baltic Sea Fishery Commission (IBSFC) 등 지역기구에 가입하고 있다. 또한 남동대서양 어족자원보전관리 협약에 서명하였다.

EU는 해양수산자원관련 국제협약에도 가입하고 있다. 1982년 해저탐사와 관련있는 UN 해양법조약²⁶⁾의 당사국이 되었고 1993년 자국 국기를 게양한 어선이 조업활동을 하면서 국제적 보전관리조치를 준수하고 있는지 모니터할 의무를 지는 세계식량기구(FAO) 협정의 조약국이 되었다.

지역적 차원에서, 그리고 국제적 차원에서 해양수산자원을 보전하려는 노력은 종종 불법, 비보고, 비규제 어업 (illegal, unreported and unregulated fishing)에 의해 무력화되는 경향이 있다. 2002년 EU는 이러한 불법, 비보고, 비규제 어선을 퇴치하기 위하여 EU 회원국, 지역기구 그리고 국제적 차원의 행동계획을 마련하여 추진하고 있다.

4. 수산물 공동시장제도

수산물에 대한 공동시장제도(Common market organization for

26) 동 조약의 내용은 참치, 황새치 등 이동성 어족의 보전 관리에 큰 영향을 미친다.

fishery products)는 1970년 이미 도입되어 몇 차례 개정되어 왔다. 주요 정책 목표는 수산물의 수요와 공급 균형 확보, EU 수산물 가격안정과 공동 마케팅, 수산물 관련 식품 안전 보장이다.²⁷⁾ 공동시장제도를 통해 소매시장에서 라벨링을 통해 소비자들에게 수산물에 대한 정확한 정보를 제공하고 생산자 조직의 기능을 강화하며 시장개입 조치를 통해 시장을 안정화 시키는 것이다.

이러한 정책목표 이행을 위해 EU는 생선의 신선도에 따른 기준 등 수산물 판매를 위한 공동기준(Common Standard for Marketing)을 마련, EU의 수산물이 일정한 품질 수준을 유지하고 공정한 조건에서 유통될 수 있도록 보장하고 있다.²⁸⁾ 또한, 2002년 1월부터 수산물에 대해 어획방법, 산지에 대한 정보를 제품에 표시하도록 하고 있다. 개별 회원국은 규격심사 결과를 보고하여야 하며 위반시 벌과금이 부과된다.

주요 수산품에 대해서는 지난 3년치 평균가격에 기초한 표준가격(guide price)을 매년 초 발표하여 전체 수요와 공급의 균형과 소비자 이익을 보호하고 있다. 또한 철회가격(Withdrawal Price)²⁹⁾ 설정 및 생산자 조직에 대한 역할 강화를 통해 수산업계의 이익보호와 경쟁력 강화를 도모하고 있다. 생산자조직³⁰⁾은 철회가격을 설정할 수 있고 가격이 그 이하로 떨어지는 경우 회원들로부터 제공받은 수산품을 시장에서 판매하지 않을 수 있다. 이 경우 생산자 조직은 반드시 회원에게 물량에 따라 보상금을 지급해야 한다. 생산자 조직은 판매량에 비례하여 받은 기부금으로 기금을 조성하고 이 기금으로 시장철회 조치를 취할 경우 재원을 충당한다.

5. 어업 구조조정

27) EC Regulation 104/2000, 2803/2000

28) EC Regulation 2406/96

29) EU는 Withdrawal Price 이하로 시장가격이 떨어질 경우 생산자들로 하여금 해당 수산물을 철회시킴으로서 시장가격의 급격한 하락을 막고 있다. 철회가격은 표준가격의 70%-90% 내에서 결정된다.

30) 회원국으로부터 생산자 조직으로 인정받으면 이후 3년동안 재정지원을 받을 수 있다. 또한 생산자조직은 시장철회가격에 구매자가 나타나지 않는 경우 회원국으로부터 재정보상금을 지원받는데 이때 지원금을 받은 시장철회 물량은 식용 이외의 용도로 처분된다.

어업분야는 농업부문 만큼이나 취약성을 갖고 있다. 수산물 생산량은 날씨, 수질오염, 어업구역의 한계 등 어민들이 통제할 수 없는 요인에 의해 좌우되며, 매우 독특한 구조와 힘든 작업여건을 갖고 있다. 게다가 연안지역의 경우 다른 경제적 자원이 없는 경우 어업은 그 지역 주민에게는 가장 중요한 생명줄이다. 따라서 수산공동시장제도와 어업 구조조정 정책은 동시에 다루어져야 한다.

1970-80년대 구조조정 조치가 이행되었지만 만성적인 어선 과잉상태, 과다한 부채규모, 자원보전 차원에서 어로구역제한 및 어로행위제한, EU 차원의 위생□보건□품질기준 설정 등으로 EU의 어업부문은 90년대 초 중대한 위기에 직면하게 되었다.

이러한 구조적 어려움을 덜어주기 위하여 1993년 EU구조기금(Structure Fund)의 개혁을 계기로 수산업 지원을 위한 FIG 기금(Financial Instrument for Fisheries Guidance)을 설립하였다. FIG 기금은 EU 수산업의 경쟁력제고, 어촌지역의 활성화 및 근대화, 균형적인 사회발전을 목표로 어선 및 항구의 근대화, 선박 폐선 및 업종전환 지원, 수산자원보호, 개별 어민에 대한 복지 사업 지원 등을 수행하였다.

FIG 기금은 2004년 7월 집행위원회 제안에 의해 유럽어업기금(EFF; European Fisheries Fund)으로 대체되었다. 유럽어업기금은 지속가능한 해양수산자원 이용이라는 공동어업정책의 목표를 지원하고 어업분야의 경쟁력을 강화하며 친환경적 어업과 생산방법을 촉진하고 어업분야 종사자를 지원하는 것을 목표로 한다. 동 기금은 2007년부터 7년간 운용되며 총 예산액은 380억 유로 수준이다. 기금은 해양업, 내수면어업, 수산양식, 생산자 조직, 가공업, 유통분야, 어촌지역 등 모든 분야에 사용된다. 어느 부문에 우선순위를 둘 것인지는 회원국이 결정할 수 있다.

유럽어업기금은 위기상황에 직면한 어족자원을 복구하기 위한 다년

간 복구계획의 이행으로 영향을 받는 어민과 어선 소유주를 지원한다. 위기조치로 인하여 단기간 어업을 중단하는 경우, 어선 폐선과 업종 전환의 경우에도 지원을 받을 수 있다. 어선 과잉공급의 원인을 제공했던 어선 현대화 자금지원은 공동어업정책 개혁시 합의된 대로 2004년 12월 중단되었다. 다만, 위생 및 안전수준을 개선하기 위한 지원은 계속되며 어선 어획능력을 축소하는 조건하에서는 어선 엔진교체시 지원이 이루어진다.

양식, 내수면어업, 가공 및 마케팅 분야에 대해서도 기금의 지원이 이루어진다. 환경에 덜 부담이 되는 양식방법을 개발하는 경우, 위생 및 보건을 증진시키는 조치의 이행, 수산물 유통을 증진시키는 사업은 기금지원의 대상이 된다.

어업 구조조정과 관련하여 회원국은 수산업 종사자들의 조기퇴직 유도에 따른 재정 보조,转业 유도와 직업 재교육을 하고 있다. 예컨대, 수산업 종사자들이 수산업외에 다른 분야의 시간제 노동에 종사할 경우 개인당 2만 유로까지 지원할 수 있다.

6. 결론

1970년 이후 시행되어온 공동어업정책에도 불구하고 대구와 같은 주요 수산자원의 고갈 현상은 더욱 심각해지고 있으며, 어민들의 소득 감소 및 수산물 공급 부족 문제도 지속되고 있다. 이러한 문제에 효과적으로 대처하고 지속 가능한 어업활동을 보장하기 위해 2002년 EU에서는 공동어업정책 개혁조치가 합의되어 현재에 이르고 있다.

EU의 공동어업정책은 해양수산자원의 보호라는 측면과 점차 사양화되고 있는 EU수산업 보호라는 상반된 이익의 균형을 유지하면서 변천되어 왔다. 그러나 현재 EU가 겪고 있는 과잉어로 행위에 따른 어족 자원의 고갈, 어선 수의 과다, 지역사회의 쇠락 문제는 쉽게 해결되기

어려운 상태이다. 이러한 EU의 고민은 우리나라와 별로 달라보이지 않는다. 이러한 문제의 해결책은 과학적인 데이터에 근거한 보다 엄격한 어로 규범 도입과 규제의 실효성 제고를 통한 어족자원의 고갈방지방안 밖에 별다른 대안이 없는 실정이다. 수산업이 몰락하지 않도록 어족자원과 어획능력간의 균형을 유지하는 조치를 취하면서 한편으로는 어업에 의존하고 있는 지역개발에도 힘써야 한다. 앞으로 EU의 공동 어업정책 방향도 어로행위 및 어선 수 규제강화, 국가별 규범이행 감시 강화에 중점을 둘 것으로 예상되며, 이와 함께 어민의 전업 유도, 지역 사회의 발전을 위한 지원도 계속적으로 이루어질 전망이다.

우리나라도 어족자원의 고갈로 인해 인근해 어업이 위협받고 있으며 중국, 일본등 이웃국가와 어업권을 둘러싼 갈등에 휩싸이는 경우가 많이 발생하고 있어 엄격한 영향평가에 기초하여 이해관계국간의 협의 조정을 거쳐 총어획가능량을 배분하고 이를 집행위원회 차원에서 모니터링하는 EU의 정책방식은 우리에게 시사하는 바가 크다. 또한 EU가 개도국 특히 아프리카 국가들과의 협력관계 유지를 통해 어족자원을 합리적으로 이용하도록 노력하는 모습은 참고할 필요가 있을 것이다.

IV-2. EU 공동어업정책동향

IV-2-1. 수산부산물 해양투기 금지구상 (2007.3.28)

1. 핵심내용

EU집행위원회는 2007.3.28. 원치않는 부산물 어획을 줄이고 수산자원을 바다에 투기하는 행위를 점진적으로 금지시키는 새로운 정책구상을 Communication 으로 발표함. 수산부산물 해양투기(Discarding)란 원치않는 어종이나 해양생물을 비의도적으로 획득하였을 경우 하역전에 바다에 투기하는 행위를 말함. 새로운 정책은 점진적으로 이러한 투기행위를 금지시키고 최대 허용 부산물(by catches)의 기준을 설정하는 내용을 포함하고 있음. EU 집행위원회는 금년말까지 이해관계인을 대상으로 목표달성을 위한 수단에 대해 의견수렴을 거친후 2008년부터 구체적인 규정을 제안할 예정임.

2. 상세내용

가. 수산 부산물 해양투기 현황

- EU 집행위원회에 따르면 해양 유기물 투기비율은 소규모 연안어업에서는 무시할 정도의 비율이지만 대형 저인망어업의 경우 매우 심각한 수준임 (총 어획량의 20%-60%, 심할 경우 90%).
 - 2005년 FAO 연구결과에 따르면 수산 부산물 해양투기비율이 북대서양은 총 어획량의 13%, 북해는 50만-88만톤, 아일랜드와 스코틀랜드 수역에서는 31%-90%에 달하는 것으로 추정하고 있음.
- EU 집행위원회는 이러한 투기행위가 유럽의 공동어업정책 (지속가능한 어업)에 반할 뿐만 아니라 UN의 생물다양성 협약에도 어긋나는 것으로 보고 있음.

- 원치 않는 어종이나 부산물의 투기행위는 해양자원의 손실뿐만 아니라 해양 생태계에도 악영향을 미치고 있음

나. EU 집행위원회 구상

- EU 집행위원회는 수산 부산물 해양투기를 획기적으로 종식시키기 위해 어업 종류별로 최종 허용부산물의 한계치를 설정하고 잡은 어획물 전체를 항구에서 하역하도록 의무화하는 「결과중심의 관리시스템」 도입을 검토하고 있음
- 또한 목표 어종에 가장 적합한 어선 및 어구의 선택 (유럽수산기금의 지원대상), 치어가 많은 지역의 실시간 어업구역 금지조치, 어업구역의 변경, 수산 부산물 해양투기에 대한 과세, 쿼터 유연성 부여 등 추가적인 조치를 검토하고 있음
- EU 집행위원회의 구상이 실현되면 어민들은 잡은 물고기를 전부 하역해야 하므로 EU는 기존에 바다에 투기되었던 물량까지 시장에서 유통될 수 있도록 고려해야 함.

다. 경제적 효과

- 특정 업종에 미치는 영향은 기존의 부산물 폐기수준에 따라 달라지겠지만 단기적으로는 수산 부산물 해양투기 금지를 점진적으로 이행하는 과정에서 부산물의 선상가공, 저장, 하역등에 필요한 노동 및 기타비용 상승이 불가피함.
- 그러나 중장기적으로 원치 않는 부산물을 줄일 수 있는 장치들이 개발되면 추가 비용은 점차 줄어들 전망임
- 또한 점진적인 수산 부산물 해양투기 감축으로 어족의 양과 질이 개선되고 다른 어선에서 부산물로 투기되는 어종을 어획대상으로 하는 어선의 경우도 중장기적으로 혜택을 받을 것으로 기대됨.

IV-2-2. 북대서양 항구통제 계획 (2007.5.1)

1. 2007. 5.1.부터 북동대서양어업위원회(NEAFC) 회원국 항구에는 선박등록국이 항구 국가에 합법어획물이라는 사전 확인을 하지 않고서는 외국선박이 냉동수산물을 하역할 수 없게 하는 새로운 항구통제계획이 시행됨.

★ 북동대서양어업위원회(NEAFC)에는 EU, 덴마크, 아이슬란드, 노르웨이, 러시아가 조약국으로 참여중. NEAFC의 블랙리스트에 올라있는 어선은 유럽에 있는 모든 항구에 입항할 수 없으며 지역어업관리조직(RFMOs)과의 협력협정 등으로 북아프리카, 북미, 일본, 한국의 항구에도 입항할 수 없음

○ 동 계획은 2006년 11월 NEAFC에서 채택, 2006년말 EU 법령에 반영되었으며 EU 집행위원회는 NEAFC 계획에 기초하여 불법어로행위(IUU)에 대응하는 보다 광범위한 조치관련 법령을 금년 가을 제안할 예정임

2. 항구통제계획의 시행으로 외국어선이 냉동수산물을 항구에 하역하기 위해서는 선장이 어획물에 대한 정보를 사전에 신고하여야 하며 기국(Flag state)은 동 신고내용을 확인할 책임을 안게 됨.

○ 즉 기국은 어선이 어획한 물고기에 대해 충분한 쿼터를 보유하고 있는지 확인하여야 하며 또한, 동 어선이 조업을 허가 받았고 동 어선이 신고한 조업구역에서 조업하였는지 위성 선박 모니터링시스템(VMS)으로 받은 자료로 확인해야 함.

○ 기국으로부터 그러한 확인조치가 없는 경우 항구국가는 하역을 허가하지 않음.

3. Joe Borg EU 수산담당 집행위원은 “이번 항구통제계획의 시행으로 EU 역내 항구에는 불법 어획물이 하역할 수 없게 되었으며 불법어획물을 판매할 수 있는 기회가 없어져 법을 위반할 유인이 사라졌다” 고 언급함.

IV-2-3. 불법,비보고,비규제(IUU) 어로행위 철폐 종합대책(2007. 10.17)

1. 발표배경

- 매년 전세계적으로 100억유로의 불법어획물이 거래되고 있는 것으로 추정되고 있으며 2005년 기준 150억불의 수산물을 수입한 EU에서는 약 11억유로 (50만톤 상당)의 불법어로행위 어획물을 수입하고 있는 것으로 추정되고 있음.
- 불법어로행위는 해양 서식지를 파괴하고 합법적 어로행위를 하는 어민과의 경쟁을 왜곡시키며 지속가능한 어로행위를 추구하는 EU의 공동어업정책의 목표와 상충되는 문제를 안고 있음.
- 이에 따라 EU는 불법 어로행위에 대응하기 위해 2005.5월 북동대서양어업위원회(NEAFC) 조약국으로서 불법어로행위를 한 선박의 어획물에 대해 EU 항구통제조치를 시행한 바 있으며, 금년 하반기에 불법, 비보고, 비규제(IUU) 어로행위에 대한 종합적인 대책을 발표기로 한 바 있음.

2. 불법어로행위(IUU) 철폐 종합대책 주요내용

- EU로 들어오는 모든 수산물 (신선, 냉동, 가공 수산물 포함)은 기국 (Flag state) 정부가 동 수산물이 합법적인 어로행위로 잡았으며 해당 선박이 필요한 인증, 허가, 쿼터를 소지하고 있음을 확인하는 인증서가 첨부되어야 수입이 가능함
 - 동 인증서는 수입이후 유통단계에서도 해당 수산물에 계속 첨부되어야 함.
- 제 3국 어선의 EU 항구시설 접근은 각 회원국에 의하여 지정된 항구 리스트로 제한

- 제3국 어선간 환적 또는 EU어선과의 환적은 바다에서는 금지되며 지정된 항구에서만 이루어질 수 있음.
- 반복적으로 수산자원 보존 및 관리를 위한 국제규범을 위반하는 국가와 선박에 대하여 블랙리스트를 작성하고 EU가 보복조치를 취할 수 있도록 허용
 - 단 그러한 국가를 선정하는 절차는 투명하여야 하며 해당 국가에게 의견을 제시할 수 있는 권리를 부여함.
 - EU가 취할 수 있는 조치에는 상업적 제재, 해당 국가의 깃발을 단 선박에 대해 EU 항구 접근 금지조치, EU 국민들이 해당국가 수산업과 경제적인 유대관계를 갖는 것을 금지하는 조치가 포함됨
- 불법 어획이 심각하게 국제 어로 및 무역규정을 위반한 경우 재정적 제재조치를 강화함.
 - 재정 제재조치는 위반행위를 저지할 수 있는 수준에 도달해야 하며 어선 또는 어획물 압류, 어업권 몰수 등 다른 제재조치와 함께 취해질 수 있음.
- EU 국민이 불법어로행위에 참여하는 것을 예방하는 수단을 강화
- 불법 어로행위 모니터링, 통제, 예찰을 개선하기 위하여 국제적인 협력을 강화
- 지역수산관리위원회(RFMOs)내에서 불법어로행위에 대적하기 위한 조치를 취하고 이들 조직내에서 협력관계를 강화
- 개도국 수역내에서 통제 관리를 강화할 수 있도록 개도국에 대한 지원 강화

IV-2-4. EU 전자항해일지 도입 (2006. 11.21)

1. 2006. 11.21 개최된 EU수산각료이사회는 현행 종지와 펜을 이용한 항해일지(logbook)를 전자항해일지로 전환하자는 집행위 제안(COM/2004/0724)에 대해 합의함.

○ 이에 따라 24미터 이상의 어선에 대해서는 2010년경(2007년 7월 세부 집행규정이 시행된 후 2년)부터 15-24미터 어선에 대해서는 2012년경부터 전자항해일지를 사용해야 하며, 15미터 이하의 어선에 대해서는 회원국에서 전자항해일지 사용여부를 결정함.

2. 새로운 규정에 따르면 어선선장은 항해일지를 반드시 기록해야 하며 어종, 어획량, 어획시간, 물고기를 잡은 지역, 잡은 물고기의 환적, 상륙, 이송, 판매 등의 정보를 전자화된 형태로 행정당국에 1일 1회 제공해야 함.

○ 이러한 정보를 보내기 위해 필요한 소프트웨어를 활용하기 위해서는 어선 1척당 1,000유로와 1일 3유로의 비용이 소요되며 EU 집행위에서 비용의 50%를 공동부담함.

3. 한편, 2009년부터 1월1일부터 EU 회원국들은 어선통제를 위한 새로운 원격감지시스템(remote sensing system)을 사용하기로 합의함.

○ 이 시스템은 위성추적시스템(VDS, Vessel Detection System)을 이용하여 특정한 지역에서 어선의 위치를 추적함으로써 어선의 점검, 통제를 보다 용이하게 함.

○ 회원국들이 위성사진 1매당 1,000유로의 비용이 소요되는 등 상당한 재정부담이 소요되는 점을 지적하자, EU 집행위는 현행 공중감시기술(aerial surveillance technique) 보다 비용대비 효과가 우수하다는 점이 확인되어야 사용할 것이라고 언급함.

- EU 집행위는 또한 위성 이미지 비용의 감축과 회원국간의 정보교환을 통해 이 시스템의 사용이 활성화 될 것으로 생각하고 있으며, 아슬란드 남부지역에서 불법어로행위를 하는 어선을 잡아내는등 성공

적으로 테스트를 마쳤고 프랑스는 인도양지역에서 이 시스템을 이미 사용하고 있다고 설명함.

V. 참 고 자 료

V -1. EU의 GMO 승인 및 표시제도

1. GMO 규제 관리체계 개관

가. GMO 안전성 법규

- EU는 보건과 환경을 보호하고 안전한 GM 제품의 자유로운 이동을 보장하기 위해 아래와 같은 법규체계를 갖고 있음. 아래 법규들은 회사, 대학, 연구소등이 GMO 또는 GMO로부터 유래된 식품을 개발, 이용, 판매할 때 준수해야 할 조건들을 명시하고 있음.
- Directive 90/219/EEC (구 Directive 98/81/EC) : 실험실에서 실시하는 GM 미생물 (유전자변형 바이러스 및 박테리아) 연구 및 산업적 활동을 규제
- Directive 2001/18/EC : 실험목적으로 GMO를 환경에 의도적으로 방출하는 경우 또는 GMO를 재배, 수입 또는 산업제품으로 전환하는 등 GMO를 시장에 판매하는 경우 적용
- Regulation EC 1829/2003 : GMO 식품 및 사료 또는 GMO가 포함되어거나 GMO 성분이 포함된 식품 및 사료를 시장에 판매하는 경우 적용
- Regulation EC 1946/2003 : EU 회원국과 제3국간 의도적 및 비의도적 GMO 이동시 적용
- GMO와 GMO에서 유래된 식품을 시장에 판매하는 경우 라벨링과 추적성(traceability)조건을 만족시켜야 함. 이러한 조건들은 Regulation 1829/2003, Regulation 1830/2003에 명시되어 있음.

- Regulation 641/2004는 Regulation 1829/2003을 시행하기 위한 세부 규정을 수록

○ 기타 규정

- Regulation 65/2004는 개별 GMO에 대한 확인번호(unique identifier) 개발 및 부여 방법을 규정
- Recommendation 2004/787/EC는 GMO 제품을 시장에 판매하는 경우 GMO와 GMO로 만들어진 물질을 표본추출하고 검출하는 기술적 가이드라인을 제시

* 해당 regulation, directive, recommendation은 EU 법령 웹사이트 (<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>)에서 내려받을 수 있음

나. GMO 담당부서

- EU 집행위에서는 보건총국(DG Health), 환경총국(DG Environment), 농업총국(DG Agriculture), 연구총국(DG Research)가 사안별로 협조하며 GMO 승인은 EU 각료이사회, 유럽의회까지 관여함

○ 집행위내 중심역할

- 보건총국은 Regulation 1829/2003 (GM food and feed)에 중심역할
- 환경총국은 Directive 90/219 (GMM), Directive 2001/18(GM 환경 방출), Regulation 1830/2003 (추적관리)에 중심역할
- 농업총국은 GMO와 전통작물의 공존(coexistence)에 중심역할
- 연구총국은 GMO 연구 프로그램에 중심역할

2. GMO 승인

가. 승인절차

1) 실험목적으로 GMO를 환경에 방출하는 경우 승인절차

- 실험목적으로 GMO를 환경에 노출시키길 원하는 회사 또는 개인은 먼저 동 실험을 실시하는 장소가 속해있는 회원국가의 관계당국에서 발행하는 서면승인서를 받아야 함.
- 동 승인을 받기 위해서 신청자는 Directive 2001/18/EC 6조에 규정된 명세서를 포함하여 신청서를 제출해야 하는데 동 명세서는 신청자가 실시한 환경위험평가를 포함해야 함
- GMO를 환경에 노출시킬지 여부를 승인하는 권한은 전적으로 회원국가의 관계당국에서 속해있음. 따라서 동 승인여부 결정은 해당 회원국가만을 구속함.
- 만약 관계당국이 GMO 방출신청이 Directive 2001/18/EC 요건을 충족했다고 판단하면 동 GMO의 환경방출을 승인하며 요건을 충족시키지 못했다고 판단하는 경우에는 승인을 거절함.

2) GMO 또는 GMO 성분을 시장에 판매할 경우 승인절차

- GMO를 시장에 판매하려는 회사는 먼저 서면승인을 받아야 함. 여기서 GMO는 GMO로 이루어진 제품(예: 색깔을 변형시킨 GM 카네이션) 또는 GMO가 포함된 제품(GM 종자가 섞인 곡물가마)로 정의됨.
- 실험용 GMO와 달리 GMO를 시장에 판매하는 승인절차에는 해당 회원국 뿐만아니라 모든 회원국이 참여함. 일단 GMO의 시장판매가 승인되면 EU 영토내에서는 자유로운 이동이 가능하기 때문임

- 먼저 GMO의 시장판매를 원하는 신청자는 EU 역내에서 해당 GMO의 최종 서면 승인서를 발급할 회원국의 국가 관계당국에 신청서를 제출해야 함
 - 동 신청서에는 Directive 2001/18/EC 13조에 기술된 상세내용(모든 환경적 위험평가)이 포함되어야 함.
- 신청을 받은 국가기관은 평가보고서 형태의 의견서를 발표해야 하는데 동 의견서는 시장판매에 긍정적일 수도 부정적일 수도 있음.
 - 만약 부정적 의견서가 발표되는 경우 신청자는 동일 GMO에 대해 다른 EU 회원국에 시장판매 신청서를 제출할 수 있음.
- 긍정적 의견이 발표된 경우에는 동 국가는 이를 EU 집행위를 통해 다른 회원국에 통보하여야 함.
 - 다른 회원국이나 집행위원회는 동 평가보고서를 검토하고 검토의견이나 반대의견을 발표할 수 있음.
- EU 집행위나 다른 회원국의 반대가 없는 경우에는 평가보고서를 작성한 관계당국은 동 GMO 제품의 시장판매를 승인함.
 - 동 승인의 유효기간은 최장 10년이며 일정조건을 만족시키는 경우 유효기간이 연장될 수 있음.
- 만약 반대의견이 제시되는 경우에는 회원국, 집행위, 신청자간의 조정절차에 들어가 이해 당사국간에 핵심쟁점을 해결하도록 노력함.
- 조정절차 후에도 반대가 계속될 경우에는 EU 집행위는 유럽식품

안전청(EFSA)에 해당 GMO에 대한 안전성 검토의견을 요청함

– 유럽식품안전청은 의학, 영양, 독성, 생물학, 화학, 기타 분야에서 현장경험이 풍부한 과학자들로 구성됨.

○ 이후 집행위는 회원국의 대표로 구성된 규제위원회에 GMO 승인 여부 결정초안을 제시함. 동 위원회가 가중다수결로 긍정적인 의견을 제시하면 집행위는 동 결정을 채택함.

○ 위원회에서 가중다수결로 의견이 제시되지 못하면 동 결정은 EU 각료이사회에 제출되어 가중다수결로 채택 또는 기각이 결정됨.

– 만약 3개월내에 이사회가 결정을 내리지 않으면 EU 집행위가 결정을 내려야 함.

○ 승인절차가 진행되는 동안 일반 국민들은 인터넷을 통해 진행소식을 알아 볼 수 있으며 관련된 각종 평가보고서와 검토의견서를 찾아볼 수 있음.

3) GM 식품 및 사료 승인절차

○ GMO를 식품 또는 사료로 이용하거나 GMO를 포함하거나 GMO로부터 생산되거나 GM 성분을 포함한 식품과 사료 (GM 식품, GM 사료)는 Regulation 1829/2003의 적용을 받음.

– 동 규정은 식품/사료용 GM에 대해서는 한번 신청으로 한번의 위험평가를 거쳐 GMO의 모든 용도(재배, 수입, 식품/사료 또는 산업제품으로 가공)를 한번에 승인할 수 있도록 EU의 절차를 단일화 시킨 것임

* 동 규정은 식용과 사료용을 구분하여 승인하지 않고 식용/사료용 공용으로 승인하도록 하여 사료용으로 승인된 GMO가 식용에서 발견되어 문제가 발생하지 않도록 방지하고 있음.

- 신청자는 Directive 2001/18/EC에 정해진 기준과 Regulation 1829/2003에 정해진 기준에 따라 한번에 GMO 를 신청하거나, 각각의 규정에 따라 개별적으로 신청할 수 있음

- Regulation 1829/2003에서는 EU집행위가 GMO 승인에 있어 중요 역할을 하며 유럽식품안전청의 책임하에 GMO 위험평가를 실시하도록 하고 있음.

○ 신청자는 GM 식품 또는 사료를 판매할 회원국의 관계당국에 신청서를 제출함. 동 신청서에는 신청의 범위, 점검계획, 라벨링 제안, 검출방법등이 포함되어 있어야 함.

- 국가 당국은 14일 이내에 서면으로 영수증을 발부하고 유럽식품 안전청에 신청사실을 통보함.

○ 유럽식품안전청(EFSA)은 6개월 이내에 환경, 인체, 동물위생을 포함한 과학적인 위험평가를 실시하고 검토의견을 발표함 (유럽식품 안전청이 신청자에게 추가 자료를 요구하는 경우에는 검토기한이 연장될 수 있음)

- EU 집행위는 EFSA의 검토의견을 받은후 3개월 이내에 승인을 부여할지 기각할지를 결정하는 제안서를 작성하여야 함. EU 집행위는 EFSA와 다른 결정의 제안서를 작성할 수 있으나 그러한 제안서는 정당한 사유가 있어야 함.

○ 집행위 제안서는 회원국 대표로 구성된 식품동물보건상임위원회에서 가중다수결을 얻으면 승인됨. 동 위원회에서 긍정적인 의견을 주면 집행위의 결정은 채택됨.

– 동 위원회에서 결정이 긍정적 결정이 나지 않거나 가중 다수결로 집행위의 제안이 거부되는 경우에는 동 제안은 각료이사회에 제출되어 가중다수결로 승인 또는 기각이 결정됨.

– 각료이사회가 3개월내에 결정을 내리지 않거나 집행위 제안에 대해 가중다수결로 승인 또는 기각결정이 이루어지지 않는 경우 집행위가 최종 결정을 내리게 됨.

○ 승인된 제품은 GM 식품 및 사료로 공식 등록되게 되며 승인의 유효기간은 10년임 (승인은 10년뒤 갱신될 수 있음)

다. EU의 GMO 안전성 승인현황

○ Directive 2001/18/EC (구 Directive 90/220/EC)에 의거 재배, 수입, 가공, 사료 및 식용 판매 등 환경에 의도적으로적으로 노출될 수 있도록 승인된 GMO 제품의 목록 (제품명, 성질, 신청자, 승인일자등)은 아래를 참고바람.

GMO Products authorised under Directive 90/220/EEC

http://ec.europa.eu/environment/biotechnology/authorised_prod_1.htm

GMO products authorised under Directive 2001/18/EC

http://ec.europa.eu/environment/biotechnology/authorised_prod_2.htm

* 현재 승인절차가 진행중인 GMO 제품의 목록은 아래를 참고바람

http://ec.europa.eu/environment/biotechnology/pending_products.htm

- GM 식품으로 등록되어 합법적으로 판매될 수 있는 제품의 목록은 아래를 참고바람 (20개 품목)

http://europa.eu.int/comm/food/food/biotechnology/authorisation/258-97-ec_authorised_en.pdf

- GM 사료로 등록된 목록은 아래를 참고바람 (12개 품목)

http://europa.eu.int/comm/food/food/biotechnology/authorisation/2001-18-ec_authorised_en.pdf

- * Directive 2001/18/EEC에 의거 승인절차가 진행중인 GM 사료의 목록은 아래를 참고바람

http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/authorisation/2001-18-ec_pending_authos_en.pdf

- * Regulation 1829/2003에 의거 승인절차가 진행중인 GM 식품 및 사료의 목록은 아래를 참고바람

http://www.efsa.eu.int/science/gmo/gm_ff_applications/catindex_en.html

라. 기존 GM 식품 및 사료제품에 대한 안전성심사 유예조치 여부

- Regulation 1829/2003 8조와 20조에는 동 Regulation 시행당시 이미 법적으로 시장에서 판매가 되고 있던 GM 제품에 대한 특별통보절차가 규정되어 있음.

- 동 GM 제품들은 기존 EU 법령하에서 승인을 받았거나 시장에 판매될 당시 특별한 승인을 요하지 않았던 제품들임

- 기존의 GM 제품을 계속해서 판매하고자 하는 사업자는 2004년 10.18.이전에 집행위에 통보하여야 했으며 집행위는 공동연구센터와 공동으로 동 통보의 정당성을 검토한 후 2005년 4.18. 26개의 GM 제품(12개 옥수수, 6개 유채씨, 5개 면화, 1개 콩, 1바이오파스, 1 yeast cream)을 GM 식품 및 사료로 등록하였음.

* GM 식품 및 사료로 등록된 기존제품의 목록은 아래를 참조 바람
http://europa.eu.int/comm/food/food/biotechnology/authorisation/registr_notification/index.htm

- 등록된 기존 제품들은 법적으로 3-9년동안 EU역내에서 판매가 계속 허용되며 그 이후에는 재승인을 받아야 함.

마. 세이프가드 조항

- EU의 일부 회원국들은 1990년대 중반이후 Directive 2001/18/EC (기존 Directive 90/220/EEC) 23조 에 규정된 세이프가드 조항을 인용하여 잠정적으로 GMO의 사용 및 판매를 금지시키는 조치를 취한바 있으며 현재도 동 조항에 근거하여 판매를 금지시키는 국가들이 있음.

- 세이프가드 조항은 회원국이 시장판매가 승인된 GMO가 인체 건강 또는 환경에 위험이 있다고 생각할 만한 정당한 사유가 있는 경우 잠정적으로 동 제품의 역내 판매또는 사용을 금지시킬 수 있도록 규정하고 있음.

- 이에 따라 오스트리아, 프랑스, 독일, 그리스, 룩셈부르크, 영국 등에서 동 조항을 적용한 바 있으나 이들 국가가 제출한 증거자료들은 기존의 승인결정을 번복할만한 새로운 증거로 채택되지 않았음.

- 현재 세이프가드 조항이 적용되고 있는 제품목록은 아래와 같음

http://europa.eu.int/comm/environment/biotechnology/safeguard_clause.htm

3. GMO표시 및 추적관리

가. GMO 표시제도 (Labelling)

- Directive 90/220/EEC (Directive 2001/18/EC), Regulation 1829/2003에 의거하여 승인받은 GMO 제품은 Regulation 1829/2003, Regulation 1830/2003에 규정된 라벨링 요건의 적용을 받음.
- 모든 GMO를 포함하거나 GMO 성분이 포함된 포장제품 (pre-packaged product)은 사업자가 “이 제품은 GMO를 포함하고 있다”는 표시를 라벨에 표기하도록 하고 있음.
 - － 소비자 또는 요식업체 (레스토랑, 병원 등)에게 공급되는 비포장제품 (non pre-packaged products)은 제품 진열대에 동 문구가 보이도록 조치해야 함.
- 특히 GM 식품의 경우에는 최종제품에 GM으로부터 유래된 DNA 나 단백질이 포함되어 있는지 여부와 관계없이 GM 라벨링을 하여야 함. (Regulation 1829/2003, 12조)
 - － 동물사료의 경우에도 Regulation 1829/2003 25조에 따라 GM성분이 포함된 모든 배합사료에 라벨링을 하여야 함.

나. GMO 추적관리 (Traceability)

- Directive 90/220/EEC (Directive 2001/18/EC), Regulation 1829/2003에 의거하여 승인받은 GMO 제품은 Regulation 1830/2003에 규정된 추적성 요건의 적용을 받음.

- 동 추적성 규정은 모든 관련 사업자, 즉 제품을 시장에 출시하고 출시된 제품을 인수하는 모든 이에게 의무사항이며 이들은 공급자가 누구인지 어느 회사가 인수했는지 확인할 수 있어야 함.
- 추적성 요건은 GMO 제품의 성질 (GMO 성분이 포함되었는지, GMO로 구성되었는지, GMO로 제조되었는지)에 따라 달라짐.

○ 제품이 GMO로 구성되었거나 GM성분을 포함한 경우

- 사업자는 ① 동 제품이 GMO로 구성 또는 GMO 성분이 포함되어 있다는 표시 ② 동 GMO에 부여된 고유번호(unique identifier)를 서면으로 동 제품을 인수해가는 사업자에게 전달해야 함

○ 제품이 GMO로 생산된 경우

- 사업자는 ① GMO로 제조된 각 식품 성분 표시 ② GMO로 제조된 각 사료 구성물질 또는 첨가제 표시 ③ 성분 리스트가 없는 경우 동 식품이 GMO로 제조되었다는 표시를 동 제품을 인수하는 사업자에게 전달하여야 함.

○ 사업자는 5년간 각 거래정보를 보유하고 있어야 하며 누구에게서 인계받아 누가에게 판매하였는지 확인할 수 있어야 함.

○ 추적성은 생산 및 유통라인을 통해 제품을 역추적할 수 있는 능력으로 정의될 수 있음.

- 예를 들어 GM 종자가 식품원재료로 사용된 경우 종자를 판매한 회사는 구매자에게 동 종자가 GM이며 GM임을 인식할 수 있는 인식할 수 있는 고유정보를 제공해야 하며 그 종자를 구매한 사업자의 정보를 보유하고 있어야 함.

- 마찬가지로 GMO를 재배한 농민도 구매자에게 GM정보를 알려야 하며 GM을 구매한 사업자의 등록정보를 유지해야 함
- 동 규정은 모든 GMO에 적용되며 GMO에서 유래된 식품, 사료까지 포함 함. GM 토마토를 이용하여 만든 토마토 케찹, GM 옥수수로 만든 옥수수가루에도 적용됨

다. 라벨링 및 추적성 요건의 예외

- GM에 의존하지 않고 생산된 전통적 제품도 추수, 저장, 운송, 가공과정에서 GMO에 우연히 오염될 수 있으며 식품, 사료, 종자를 생산하는 과정에서 100% 순수한 제품을 얻기는 불가능함
 - 이러한 점을 고려하여 승인된 GMO에 오염된 전통적 제품의 경우 GMO 물질의 존재가 비의도적이고 기술적으로 불가피한 경우 승인 GMO 혼합비율이 0.9% 미만이면 GM 라벨링 적용대상에서 제외함
- GM 사료를 먹거나 GM 약품으로 치료를 받은 동물로부터 얻은 고기, 우유, 달걀 등의 제품에 대해서는 라벨링 및 추적성 의무가 부여되어 있지 않음

라. 기타

- 유럽식품안전청으로부터 인체나 환경에 미치는 위험이 없다고 과학적으로 평가결과를 얻었으나 아직 정식 승인을 받지 못한 GM 물질이 식품 및 사료에서 검출되는 경우 동 GMO의 혼합비율이 최대 0.5%까지는 허용하나 그 이상인 경우에는 시장에서 판매가 금지됨.

- EU의 종자관련법규인 Directive 2002/53/EC, Directive 2002/55/EC
는 회원국이 특정품종의 종자를 역내에서 판매를 허락할 경우 그
사실을 집행위에 통보하도록 하고 있으며 동 품종은 EU의 공통목
록에 등재됨
- 만약 동 품종이 GM 품종인 경우에는 공통목록 등록이전에 EU
GMO 관련법에 따라 우선 승인을 받아야 함.
- 현재 GM 옥수수 (MON810) 31개 품종이 공통목록에 등재되어
있는바 이들 품목만이 EU 내에서 종자판매(재배)가 가능함.

V -2. EU 농산물 계절관세 및 진입가격제도

1. EU의 관세시스템 일반

- EU는 관세동맹에서 출발하였으므로 모든 회원국에 동일한 수입관세가 적용됨. 또한 WTO 회원국에게는 최혜국 관세가 적용됨.
- EU는 품목분류는 Council Regulation 2658/87에 근거하여 만들어진 통합품목분류표(Combined Nomenclature)에 따르는데 이것은 HS(Harmonized System)의 품목분류에 기초하고 있음. HS 품목분류는 세계 공통으로 사용되는 6단위 코드를 부여하였으며 국가별로 6단위보다 좀 더 세분화된 품목코드 사용을 허용하고 있는데 EU에서 사용하는 CN 코드는 8단위로 분류되어 있음.
- EU의 농산물 품목별 관세는 Commission Regulation 1214/2007 (Official Journal L 286, 2007.10.31)에 수록되어 있음. 특히 과일, 채소에 적용되는 관세는 수입가격과 계절에 따라 달라짐.

2. 계절관세

EU regulation에서 계절관세에 대한 특별규정은 없으나 관세율 표에 의하여 품목별로 쿼터 또는 계절관세 부과하는 경우가 있음.

- CN 0603 (신선 절화)의 경우 장미, 카네이션, 난초, 글라디올리, Chrysanthemums, 기타 절화는 기간별로 다른 관세율이 적용됨
 - 1.1 - 5.31 : 8.5%
 - 6.1 - 10.31 : 12%
 - 11.1 - 12.31 : 8.5%

- CN 07019050 (신선 감자, 기타)의 경우 매년 1.1 -5.15. WTO 관세 할당을 적용하고 5.16-6.30까지는 13.4%의 관세를 적용함. (기타 기타 경우에는 11.5%의 관세적용). 이는 세번분리를 통해 일정기간 동안 계절관세를 적용하는 케이스임

3. 진입가격 제도(entry price system)

가. 개요

- EC regulation 1214/2007에 근거하여 과일, 채소중 계절적으로 가격 등락이 심한 민감품목에 대해 진입가격(entry price)제도를 적용하고 있음.
- 진입가격제이란 특정농산물의 통관시 수입가격이 진입가격(entry price)보다 높을 경우에는 통상적인 관세(종가세)를 부과하지만 진입가격보다 낮은 경우에는 관세와 함께 진입가격과 수입가격의 차이만큼 관세상당치(tariff equivalent)를 부과하는 제도임.
- 이제도는 저가의 외국 농산물이 국내시장을 교란하는 것을 방지하기 위한 장치임.
- EU에 수입되는 가격이 진입가격(entry price)의 92%-100%인 경우에는 수입가격과 진입가격의 차이를 고려하여 2%단위마다 관세상당치를 달리 적용하며 수입가격이 92% 미만인 경우에는 EU가 WTO에 약속한 최대 관세상당치 (MTE)를 부과함.
- * 진입가격 시스템 운영시 적용되는 수입가격 산정방법은 EC regulation 1580/2007, 135조 - 139조를 참조바람
- EU는 채소, 과일의 계절성을 감안하여 계절별로 다른 진입가격과 관세상당치를 적용함. 적용 품목은 아래와 같음

CN code	상품명	종가세(%)	MTE (유로/100kg)
07020000	Tomato	8.8/14.4	29.8
07070005	Cucumber	12.8/16	37.8
07091000	Globe artichokes	10.4	22.9
07099070	Courgettes	12.8	15.2
08051020	Sweet orange, fresh	16	7.1
080520	Mandarins & Clementines	16	10.6
08055010	Lemons	6.4	25.6
08061010	Table grapes	8/11.5/14.1	9.6
080810	Apples	0/4/7.2	23.8
080820	Pears	0 to 10.4	23.8
08091000	Apricots	20	22.7
080920	Cherries	6/12	27.4
080930	Peaches & nectarines	17.6	13
080940	Plums & sloes	6.4/12	10.3
20096	Grape juice(Brix value<30)	22.4/40	27/121/131 **
220430	other grape must	22.4/20	27/121/131 **

* 대부분 품목의 종가세는 연중 기간별로 차이가 있음. 몇몇 품목의 경우 일정기간 동안은 MTE가 적용되지 않음

** 유로/hl

나. 진입가격 적용예시

○ CN 08081010 (사과)는 9.16 - 12.15 기간중 벌크로 수입되는 경우 7.2%의 종가세에 100kg당 0.35유로의 종량세가 부과됨. 기타 기간에는 계절별로 진입가격에 따라 다른 관세율이 적용됨

* (1.1-2.14 기간)

- 수입가격이 100kg 당 56.8유로 이상 : 4%의 종가세,
- 수입가격이 55.7-56.8유로 : 6.4%의 종가세 + 100kg당 1.1유로의 종량세
- 수입가격이 54.5-55.7유로: 6.4% 종가세 + 100kg 당 2.3유로의 종량세

- 수입가격이 53.4-54.5유로 : 6.4%의 종가세 + 100kg당 3.4유로의 종량세
- 수입가격이 52.3-53.4유로: 6.4% 종가세 + 100kg 당 4.5유로의 종량세
- 수입가격이 52.3유로 미만 : 6.4% 종가세 + 100kg당 23.8유로 종량세

* (2.15-3.31), (4.1-6.30) 기간별로 다른 진입가격과 관세율이 적용됨

- 품목세번별 계절관세 및 진입가격 운용 상세자료는 EC regulation 1214/2007 Annex 2를 참고바람.

V -3. EU 지리적표시 보호제도

1. 지리적표시 보호등록 출원

○ 출원할 수 있는 자

- 특정지역의 지리적 환경과 연관성을 갖는 품질 또는 특징을 보유하고 있는 상품의 생산, 가공, 처리 등에 직접 관련되어 있는 생산자, 가공자들(producers or operators)로 구성된 단체가 출원가능
- 특정상품이 유일한 생산자에 의해 생산 또는 가공되는 등 특정한 사안에 해당될 경우, 1인의 자연인도 출원 가능
- 소비자단체의 경우에도 생산자단체와 함께 출원할 경우, GI등록출원이 가능함

○ 출원시 사용언어 : EU회원국의 공식언어 중 어느 하나로 출원 가능

- * EU회원국의 공식 언어는 현 21개에서 2007년 이후 23개로 증가될 전망

○ 출원단체의 규모는 제한이 없음.

○ 공동출원(joint application)

- 국경지역에 위치하면서 동일한 지리적 표시(GI)를 사용하는 서로 다른 생산 또는 가공자 단체의 경우 동일한 GI의 보호를 위하여 공동명의로 출원할 수 있음.

○ 등록신청 명칭의 길이는 제한 없으며 또한 지리적 명칭과 여타 명칭을 조합한 명칭을 출원할 수도 있음.

- 현재 EU에서 보호되고 있는 농산물 및 식품관련 지리적표시는 약 700여개로서 EU 농업총국 웹사이트에는 명칭보호, 표시보호 등록 현황이 국가별, 품목별로 정리되어 있음.

2. 출원된 신청서(application)에 대한 심사

- EU에서 보호되는 지리적 표시로 등록받기 위해서는 다음과 같은 2단계 과정을 거쳐야 함.

- 제1단계 심사 : 회원국의 담당기관에 의해 이루어지는 심사단계. 이 단계에서 보호요건을 갖춘 것으로 인정된 GI만이 제2단계절차에 진입할 수 있음.
- 제2단계 심사 : EU 집행위에서 이루어지는 심사단계이며, 최종 심사에 해당됨.

- 심사담당기관 및 심사관

- 제1단계 심사는 출원서를 접수한 회원국의 관련업무담당기관의 직원들이 심사를 담당
- 제2단계 심사는 EU집행위 농업총국의 농산물품질정책과 (Agricultural Product Quality Policy)의 직원들(현재 17명)이 회원국을 경유하여 제출된 사건에 대한 심사를 담당

- 상품의 특성 또는 명성의 원인이 특정지역과 어떤 연관성(Link)을 가지고 있는지가 지리적표시 심사의 가장 중요한 판단의 근거임.

- 심사의 형태

- 모두 서류심사에 의함. 관련심사를 담당하는 집행위 직원이 직접 현지 출장을 통해 사실을 확인하는 등의 방법은 이용되지 않고 있음. 따라서 모든 관련 내용을 신청 서류에 기재하여 제출하여야 함.

○ 심사거절 사례

- 회원국의 심사절차를 거쳐 집행위에 송부된 사건 중 집행위의 심사결과 거절된 사례는 현재까지 단 1건에 불과함. 이와 같은 거절의 경우에는 출원인에게 의견을 제출할 기회를 주게 되고, 서류내용을 보완할 수 있는 기간도 부여함.

○ 등록결정의 공고 및 이의신청

- 출원된 GI가 보호요건을 구비한 것으로 판단될 경우, 집행위는 그 결정내용을 공고하며, 공고일로부터 6개월간의 이의신청기간을 부여함.
- 이의신청기간 중에 이의가 제기되지 않을 경우, 그 명칭은 보호대상 GI (PGI)로 등록되게 되며, 이의가 있을 경우에는 회원국들이 모여 이에 대하여 논의하고, 회원국들이 합의할 경우, 등록을 결정함.

○ 심사처리기간

- EU 집행위내에서의 심사처리는 특별한 문제가 없는 한 출원서 접수 후 1년 이내에 결정됨.

○ 집행위의 거절결정에 불복하는 경우 구주사법재판소(ECJ)의 제1심 법원에 불복소송을 청구할 수 있음.

○ 등록 후 취소가능성

- 심사과정을 거쳐 적법하게 등록된 GI의 경우 등록이 취소되지 않음. 그러나 등록결정과정 중에 오류가 있었을 경우(GI의 보호요건이 충족되지 않았음에도 불구하고 등록된 경우 등)에는 당해 등록이 취소될 가능성도 있음. (EC Regulation 510/2006 제12조 참조)

3. 보호되는 지리적표시에 대해 부여되는 권리

- 지리적표시에 대한 권리는 여타 물품의 소유권과는 개념을 달리하는 것임. 즉, 지리적표시는 단체(또는 사람)을 중심으로 부여된 권리가 아니라 지역과의 연관성을 가진 단체 또는 사람들에게 부여된 공공적 권리(public right)임.
- 따라서 지리적표시 권리자는 소유자(owner)로서가 아니라 '사용할 수 있는 권리를 가진 자'(people who has right to use)라는 형태로 표현되고 있음.
- 위 권리자가 당해 특정지역을 벗어나면 권리를 상실하게 되고, 그 지역으로 이동하여 올 경우에는 권리를 획득할 수 있게 됨.
- 보호대상 등록되어 있는 지리적표시는 권리양도의 대상이 아님.
- 권리의 보호기간은 제한 없음.
- 심사 및 등록관련 수수료
 - EU에서는 지리적표시 보호 신청을 위한 비용은 모두(출원료, 심사료, 등록료 등) 무료이며, 제3국에서 출원한 경우에도 동일함.
- 권리침해시의 보상여부

- 지리적표시는 공공적권리이므로 무단사용 등에 대한 보상규정이나 절차가 없으며 권리침해에 대한 제제조치만 있음
- 등록된 지리적표시의 명성을 유지하도록 지원하거나 안내하는 EU 집행위나 회원국의 제도는 없으며 명성의 유지를 위한 활동은 전적으로 당해 GI사용단체의 역할임
- 권리의 임시보호
 - 회원국의 관련기관에 제출된 GI등록신청에 대하여 당해 기관이 보호대상으로서의 요건을 충족한 것으로 결정한 후(회원국에 의해 이루어지는 제1단계 심사의 결과), 관련 내용을 집행위에 보내어 집행위에서 제2단계 심사를 진행하는 기간 동안, 출원인은 당해 GI에 대한 임시 보호권리를 누릴 수 있음.
 - 임시 보호권리는 당해 출원에 대한 집행위의 결정이 있을 때 즉, 제2단계 심사의 결정이 이루어진 때 종료됨.

4. 상표와 지리적 표시와의 관계

- 기 등록 상표가 존재하는 경우 (EC Regulation 510/2006 제3조(4) 참조)
 - 지리적 표시의 출원 이전에 이미 상표로서의 명성을 가지고 사용되고 있는 상표가 존재하여, 소비자의 혼동을 유발할 수 있는 지리적 표시는 등록될 수 없음.
 - 유럽공동체상표청에 등록되어 있는 상표와 유사하거나 동일하여 소비자에게 혼동을 줄 우려가 있는 GI는 등록될 수 없음.

- 상표와 지리적표시의 공존 가능성 (EC Regulation 510/2006 제14조(2) 참조) : 1996년 이전에 공동체 지역 내에서 선의로 사용되면서 등록되어 있는 상표는 지리적 표시와 공존할 수 있음.

○ 상표와 지리적 표시의 보호차이

- 소유권자 유무 : 상표는 권리의 소유권자가 존재하나 지리적표시의 경우에는 소유권자가 존재하는 것으로 볼 수 없음. (권리가 지리적 연관성을 가지고 존재하기 때문)
- 보호기간 : 상표의 경우에도 오랜 기간 동안 존속할 수는 있지만 일정한 기간(10년) 마다 갱신하는 절차를 취하여야 함. 반면, EU에서 보호되는 GI는 한번 등록되면 기간제한 없이 계속 사용할 수 있음.
- 보호비용 문제 : 지리적 표시를 상표로서 등록할 경우, 정기적으로 등록을 갱신하는 절차가 번거롭고 비용이 많이 들며(EU제도에 비해), 특히 제3국에서 발생하는 침해에 대응하기 위한 소송비용을 감당하기 곤란함. (지리적표시 사용권자들중 소규모 생산자단체들이 많아서 국제적 침해소송을 감당할 여력이 없음)
- (EU집행위 입장에서는) 전반적으로 GI제도를 통한 보호가 더 강력한 것으로 보고 있음.

※ EU집행위는 금명간 개정된 GI보호관련 시행규칙을 공고할 예정이며, 이 규칙은 공고 20일 후에 발효될(금년 이내) 예정임.

5. EU가 상표법상 단체표장(collective trade mark) 대신 별도의 지리적 표시 등록시스템(Sui generis registration system)을 선호하는 이유

* Sui generis system이란 지리적표시 보호만을 위하여 별도의 등록 및 조사, 통제시스템을 운영하고 있는 것을 지칭함.

○ EU는 상표법상 단체표장제도가 지리적표시라는 지식재산권을 보호하는데 여러 가지 단점이 있다고 생각하고 있으며 지리적 표시를 제대로 보호하기 위해서는 별도의 시스템이 필요하다고 생각함.

- 지리적 표시 보호를 통해 EU 농산물의 품질제고, 농촌지역의 경기활성화 등의 효과가 발생하고 있는바, 농업정책, 농촌개발정책과 관련하여 지리적표시 보호제도는 중요한 역할을 하고 있음.

○ 지리적표시와 상표보호(특히 EU의 경우)의 장단점을 비교해보면

- 지리적표시 보호를 위해서는 품질(quality)과 지리적 위치와 연계성이 중요하나 상표법은 상표자체를 보호하는데 중점을 두고 있음

- 지리적 표시보호는 소비자들의 인식의 중요하며 특정품질과 원산지를 동시에 보호하는 기능이 있음.

- 지리적표시 보호제도 하에서는 지리적 표시는 거래가 불가능하고 보호를 위해 별도의 비용이 소요되지 않으며 영구적으로 보호가 가능한 반면 상표는 거래가 가능하고 보호비용이 많이 소요되며 보호기간이 짧음(10년).

- 보호수준에 있어서도 지리적 표시보호제도 하에서는 소비자의 혼동여부와 관계없이 모든 형태의 지리적표시의 오용, 남용에 대해 보호가 가능하나 상표의 경우에는 소비자들이 혼동이 있는 경우에만 보호됨.

6. 제3국 지리적표시에 대한 보호

○ EU는 최근 지리적표시 규정 개정을 통해 EU이외 지역(국가)의 단체가 EU내에서 GI를 보호받을 수 있는 제도를 시행하고 있으며, 보호대상, 심사기준에 차이가 없음.

○ EU 이외지역에서 출원된 지리적표시의 등록절차

- EU 외부에서 출원된 지리적표시는 회원국을 거치지 않고 바로 집행위(농업총국)에 등록을 신청할 수 있음. (회원국 중 어느 나라의 지리적표시 관련업무 담당기관에 제출할 수도 있으나, 이 회원국의 기관은 서류를 집행위에 전달하는 역할만을 하게 됨)

- EU에서 보호받을 수 있는 지리적표시는 출원인의 속한 국가(자국) 내에서 보호되고 있는 지리적 표시임을 입증하여 함.

○ 제3국의 출원 현황

- 현재까지 1건이 신청(콜롬비아에서 신청)이 있었고, 현재 심사 중이며, 등록될 가능성이 높음. (내년 중 공고하여 이의신청기간을 거친 후, 내년 하반기 경에 최종 등록될 것으로 전망됨.)

7. 지리적 표시보호를 위해 정부가 직접 직권으로 보호하는 제도 (EX-Officio protection)의 운용여부

○ EU에 등록되어 있는 지리적표시는 모든 회원국에서 동일한 수준으로 보호받고 있으나 각 회원국에서 보호를 이행하는 시스템은 국가별로 조금씩 상이함. 국가가 직접 직권으로 보호하는 국가 (EX-Officio protection)가 있으며 어떤 국가는 별도의 독립기구를 두고 운영하는 국가도 있음.

- 직권보호는 지리적표시 등록과정중에는 적용되지 않으며 일단 등록된 지리적표시 보호를 위한 집행단속(enforcement)과정에 적용되는 것으로 회원국별로 집행내용에는 차이가 있을 수 있음.

V -4. EU 중소 주류업체 세금감면 제도

1. 개 요

- 주류에 대한 소비세는 기본적으로 내국세이므로 EU 전체적으로 규정(Regulation)을 두어 통제하기 보다는 회원국에서 소비세율을 정하고 있음.
- 그러나 회원국별로 서로 다른 체계의 세율을 운영하는 것을 방지하기 위해 지침(Directive)을 마련하고 이 지침에 의거 회원국에서 주류에 대한 소비세법을 제정, 운용토록 하고 있음.
- EU council directive 92/83/EEC (OJ L316, 1992.10.31)에서 주류(alcohol and alchholic beverage)에 대한 소비세에 대한 지침을 규정
- 동 지침에는 소규모 맥주 양조장과 소규모 주류 제조업체에 대한 소비세 감면규정을 두고 있으며 알콜 함량이 낮은 주류에 대해서도 세금감면규정이 있음.

2. 주류에 대한 세금감면 지침 세부내용

가. 맥주(Beer)

- 소규모 독립 맥주 양조장에 대해서는 연간 20만 hl까지는 국가 표준소비세율의 50% 범위내에서 세금을 감면할 수 있도록 규정 (지침 4조)
- * 독립소규모 양조장이란 법률적으로 경제적으로 다른 양조장과 독립적으로 운영되는 양조장으로서 다른 양조장과 물리적으로 떨어져 있어

야 하며 다른 양조장의 하청(licence)을 받아 운영되어서는 안 됨. 2-3 개 양조장이 협력하여 맥주를 양조하는 경우에는 생산량이 연간 20만 hl 이하인 경우에는 한 개 양조장으로 간주할 수 있다.

- 만약 회원국이 소규모 맥주 양조장에 대해 소비세감면을 실시하는 경우에는 다른 회원국에 소재하는 소규모 맥주 양조장에서 생산하여 동 회원국으로 유통된 맥주에 대해서도 동일한 세금감면 혜택을 부여해야 함.

- 맥주의 알코올 함량이 2.8%를 넘지 않는 경우에도 세금감면을 실시할 수 있음 (지침 5조)

나. 포도주 (wine)

- 가족 또는 개인적으로 포도주를 생산하여 그 가족 또는 손님들만 소비하고 판매를 하지 않는 경우 포도주에 대한 세금을 면제할 수 있음 (지침 10조)

다. 발효음료

- 포도주, 맥주를 제외한 발효음료의 알코올 함량이 8.5% 미만인 경우 소비세를 감면할 수 있음. (지침 13조)
- 가족 또는 개인적으로 발효음료를 생산하여 그 가족 또는 손님들만 소비하고 판매를 하지 않는 경우 발효음료에 대한 세금을 면제할 수 있음 (지침 14조)

라. 중간재 (intermediate products)

- * 중간재란 알콜 함량이 1.2% - 22%이고 맥주, 포도주, 발효음료에 속하지 않는 주류로서 CN code 2204, 2205, 2206으로 분류됨

- 알콜 함량 15% 미만의 중간재에 대해서는 표준 소비세율의 40% 까지 감면세율을 적용할 수 있으나 포도주, 발효음료의 세율보다는 높아야 함. (지침 18조)

마. 에틸 알코올

- 연간 10 헥토리터 미만의 순수 알코올을 생산하는 소규모 증류업체에서 제조한 에틸 알코올에 대해 일반 소비세율의 50% 범위내에서 세금감면을 실시할 수 있음. (지침 22조)
 - 다만 1992년 1월현재 10 -20 헥토리터 알코올을 생산하는 업체에 세금감면을 실시한 경우에는 계속 감면할 수 있음.
 - 신규회원가입국인 체코, 슬로바키아, 헝가리의 경우 과일재배농가들이 10 헥토리터 이상 증류주를 생산하는 경우 개인 소비를 전제로 농가당 연간 30리터(슬로바키아, 헝가리는 50리터)내에서 50%까지 소비세 세금감면이 가능함
 - * 독립 소규모 증류장이란 법률적으로 경제적으로 다른 증류장과 독립적으로 운영되는 증류장으로서 다른 증류장의 하청(licence)을 받아 운영되어서는 안 됨.
 - 만약 회원국이 소규모 증류장에 대해 소비세감면을 실시하는 경우에는 다른 회원국에 소재하는 소규모 증류장에서 생산하여 동 회원국으로 유통된 알코올에 대해서도 동일한 세금감면 혜택을 부여해야 함.
- 회원국은 소규모 제조업자가 생산한 알코올의 경우 세금도매협약 (tax warehousing arrangement)의 적용을 받지 않고 즉시 EU 역내에서 자유롭게 거래될 수 있는 특별규정을 둘 수 있음
- CN code 2208로 분류되고 알콜 함량이 10%이하인 제품에 대해

서는 감면된 세율을 적용할 수 있음.

- * 기타 예외규정 및 상세내용은 첨부한 Council Directive 92/83/EEC를 참고바람.

3. EU 회원국 적용사례 (벨기에 맥주)

- 벨기에의 일반 소비세율(부가가치세)은 21%이나 맥주의 경우 알콜 함량에 따라 3.42유로/hl - 34.21유로/hl 의 소비세를 부과하고 있음
- 그러나 소규모 맥주 제조업체의 경우 맥주 제조량별로 아래와 같이 감면된 소비세율을 적용하고 있음.
 - 맥주 제조량 12,500hl이하: 1.4673유로 /hl
 - 12,500l -25,000 hl : 1.5369 유로 /hl
 - 25,001 - 50,000 hl : 1.5885 유로 /hl
 - 50,001 - 75,000 hl : 1.6361 유로 /hl
 - 75,001 - 200,000 hl : 1.6857 유로 /hl

V -5. EU 공동농업정책 의사결정과정

1. 공동농업정책 의사결정권자와 기능³¹⁾

EU 공동농업정책은 EU의 다른 공동정책과 마찬가지로 회원국간 정치적 타협의 산물이다. EU는 그 통합단계가 이미 유엔과 같은 일반적인 범주의 국제기구 수준은 넘어섰으나, 아직 미국의 연방정부 수준에는 이르지 못하고 있다. 이런 EU의 정치적, 경제적 통합의 미성숙 때문에 그 정책 형성과정이 길고, 복잡하고, 비효율적이라는 비판을 받기도 한다. 농업정책은 EU와 회원국이 정책결정권을 공유하고 있는 분야(Concurrent or Shared Competence)로 해당 정책의 많은 부분은 공동체 차원에서 결정되나 회원국도 상당한 정책권한을 가지고 있는 분야이다. 따라서 회원국과 EU의 주요 기구들이 공동농업정책 의사결정 및 개혁과정에 영향을 미친다.

가. 회원국

EU 회원국은 정상회의, 이사회, 각종 실무급 회의를 통해서 실질적으로 EU 정책결정에 가장 큰 영향을 미치고 있다. 현재 회원국은 독일, 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크 (6개 원회원국), 영국, 덴마크, 아일랜드 (1973년 1월), 그리스 (1981년 1월), 스페인, 포르투갈 (1986년 1월), 오스트리아, 핀란드, 스웨덴 (1995년 1월), 폴란드, 체크, 헝가리, 에스토니아, 리투아니아, 라트비아, 사이프러스, 몰타, 슬로베니아, 슬로바키아 등 중동구 유럽 10개국 (2004년 5월), 루마니아, 불가리아 (2007년 1월) 등 27개국이다.³²⁾ EU의 의사결정합의과정은 다양한 회원국입장에서부터 출발한다. 농업정책에 대한 기본입장을 기준으로 회원국들을 구분해 본다면 전통적으로 농업을 중시하고 농업부문에 지

31) “EU 농업정책 의사결정권자와 기능”에 수록된 내용은 주 벨기에 유럽연합대표부에서 출간한 “EU정책브리핑”을 상당부분 인용하였다.

32) 불가리아, 루마니아가 2007.1월 가입하여 EU 회원국 수가 27개국으로 확대되었으며, 터키, 크로아티아와 발칸반도 국가들이 EU 가입을 추진하고 있다.

원을 늘려야 한다고 주장하는 프랑스, 스페인, 그리스 등 남부 유럽 국가와 농업부문에 대한 지원을 줄이고 시장기능을 활성화해야 한다고 주장하는 영국, 덴마크, 스웨덴 등 북부유럽국가, 그리고 체코, 헝가리 등 신규 EU 가입국가로 나누어 볼 수 있다. 사실 농업중시 그룹은 공동농업정책 수행을 위해 국가가 부담해야 하는 예산보다 혜택을 많이 받는 국가이며 개혁을 중시하는 국가들은 혜택이 적은 국가들이다. 신규 회원국들은 대부분 부담보다 혜택을 더 많이 받고 있다. 회원국 입장이 다양한 만큼 합의에 이르는 어렵지만 논의가 진행되면서 점점 합의에 이를 수 있는 분위기가 조성된다. 그러나 공동농업정책 개혁과 같이 중요한 정책변화가 성공하기 위해서는 너무 많은 회원국 의견과 상충되어서는 안되며 주요 비 EU 회원국 (미국, 호주, 캐나다, 브라질, ACP 국가 등)의 무역이해관계와 상충되어서도 곤란하다.

비록 27개 EU 회원국이 동등하다고 하지만 실제 의사결정과정에서 가장 강력한 영향력을 행사하는 국가는 프랑스, 독일, 영국이다. 이들 국가 간에 합의가 이루어지는 경우 각종 개혁조치는 쉽게 통과되나 이들 간에 합의가 없는 경우 매우 어렵다.

나. EU 주요 기구

EU의 주요 기구로서는 집행위원회, 이사회, 유럽의회, 유럽사법재판소 등이 있다.

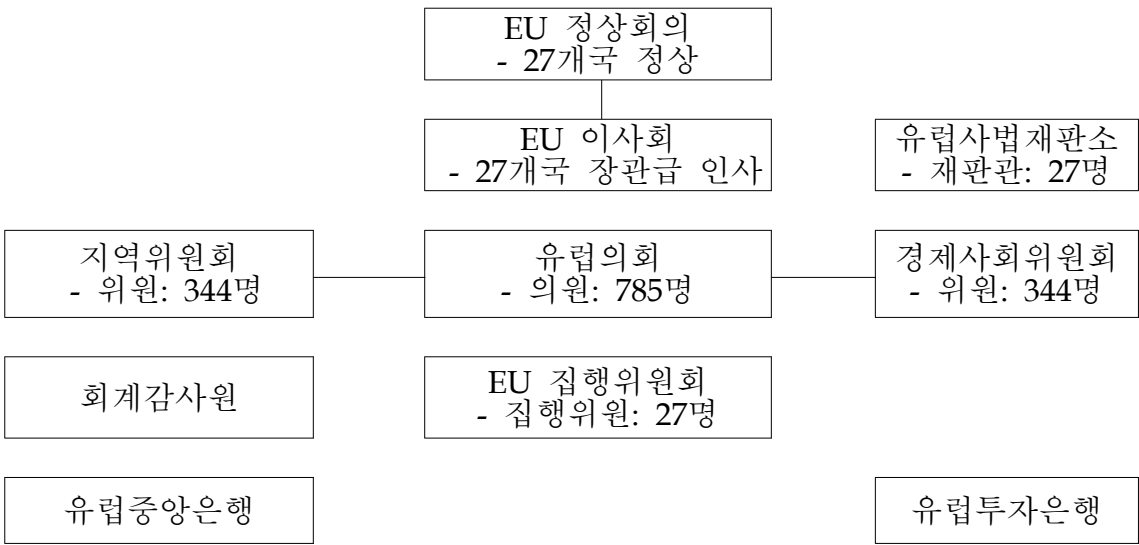
(1) 집행위원회 (European Commission)³³⁾

집행위원회는 회원국 정부로부터 독립되어 EU 전체의 이익을 대변하기 위한 조직으로 EU의 정책 이행, 예산의 관리 및 집행 등 EU의 일상적인 업무를 수행하는 행정기관의 역할을 담당하고 있다. 집행위원회는 임기 5년의 집행위원장 (President) 1명과 26명의 집행위원 (Commissioner)으로 구성되며 이들 총 27명 전체를 일컬어 집행위원단

33) EU 집행위의 구성과 기능에 대한 상세한 사항은 EU 집행위 website http://europa.eu/institutions/inst/comm/index_en.htm 참조

(The College of Commissioners 또는 집행위원회와 같은 The Commission로 호칭)이라고 한다. 현 집행위원장은 포르투갈 총리 출신인 Jose Manuel Barroso이며, 나머지 집행위원은 각 회원국이 1명씩 차지하고 있다.

<EU의 주요기구 (27개국 기준)>



집행위원회의 역할은 크게 4가지로 구분할 수 있는데 첫째, 신규 법안을 유럽의회 및 이사회에 제안하는 것이며 둘째, EU 정책이행 및 예산의 관리□집행업무이며 셋째, 유럽사법재판소와 함께 EU내 EU 법 집행을 수호 하는 기능과, 마지막으로 국제무대에서 EU를 대표하는 기능이다.

집행위원회는 기능별로 총 39개의 총국 (Directorates-General :DG)과 서비스 담당 부서로 구성되어 있으며, 농업정책은 농업총국(DG agriculture)에서 담당한다. 농업총국 직원은 약 1,000명 정도이다. 농업정책에 대한 신규법안을 제정하는 경우 농업총국이 관련 업계, 회원

국 정부 및 환경단체들과 협의하여 초안을 작성한 후, 집행위원회내 업무유관 여타 총국과의 협의와 법률국 및 사무처의 검토를 거친다. 이러한 실무적인 협의를 모두 마친 제안은 집행위원단 회의에 상정되어 총 27명중 14명의 찬성이 있는 경우 집행위원회 제안으로 성립되어 이사회 및 유럽의회에 송부된다.

(2) 이사회 (The Council of European Union)

이사회는 각국의 이해관계를 조정하고, EU 전체의 이익실현을 도모하는 고도의 정치적 의사결정 기관이며 사실상 대부분의 중요한 결정이 이사회에서 이루어진다. 이사회는 집행위원회가 EU 전체의 이익을 도모하는 것과는 달리 회원국이 자국의 이해를 반영시키는 기구이므로 회원국간 이해관계를 조율하는 정부간 협력체로서 성격이 강하다. 일반적으로 이사회는 집행위원회의 제안을 기반으로 하여 유럽의회와 협의, 동의 등의 과정을 거쳐야하며 공동체 법에서 정해진 범위 내에서 권한을 행사한다.³⁴⁾ 회원국들은 이사회에 주로 각 회원국을 대표하는 장관급 대표를 파견하는 것이 보통이다. 조약상 단일의 이사회가 존재하는 것처럼 되어 있으나 실제로는 다양한 이슈를 다루기 위해 아래와 같은 9개의 이사회 (Council Configuration)가 있으며 농업정책은 농업수산 이사회에서 담당한다. 이사회 의장국은 6개월마다 순환되며 대외적으로 이사회를 대표한다.³⁵⁾ 농업수산이사회를 보조하는 기관으로서 농업특별위원회(SCA)가 있으며 농업특별위원회는 통상 일주일에 한번 회합하여 주요 사안에 대해 협의한다.

이사회회의의 가장 중요한 기능은 입법기능으로서 집행위원회가 제안한 규정 (Regulation), 지침 (Directive), 결정 (Decision) 등의 규범을 심의 의결한다. 이러한 입법절차는 분야별로 유럽의회와 협의, 동의 등의 절차를 거

34) 이사회가 정책결정권한을 가지고 있다고 해서 이사회가 정책결정에 있어 절대적인 권한을 행사하고 있는 것은 아니다. 이사회와 집행위원회는 서로의 기능을 존중하고 있으며, 집행위원회의 정책 제안을 이사회가 전면 거부한 전례가 없는 것도 이와같은 상호협력과 존중의 좋은 예가 되고 있다.

35) 이사회의장국 수임순서는 6개월 단위로 독일 (2007 상반기) - 포르투갈 - 슬로베니아 - 프랑스 - 체코 - 스웨덴 순으로 정해져 있다.

치게 된다.

이사회는 정책은 크게 만장일치, 가중다수결, 단순다수결제에 의해 결정되는데 만장일치제는 지금은 외교안보, 내무사법, 조세, 경제정책 등의 일부 분야에서만 적용되고 있으며 가중다수결제 (Qualified Majority)가 가장 빈번히 사용되는 결정방식이다. 농업정책도 대부분 가중다수결제에 의해 결정된다. 투표권은 인구규모를 기본으로 여러 요소를 감안하여 국가별로 다르다. 루마니아와 불가리아 가입함에 따라 2007.1.1부터는 가중다수결로 안건이 채택되기 위해서는 총 345표 중 255표 (73.9%) 이상의 찬성이 필요하고, 회원국 과반수 이상 및 득표수가 전체 회원국 인구의 62%를 넘어야 한다.³⁶⁾ 이러한 가중다수결 제도는 새로운 정책에 대한 반대자가 고립되는 것이 두려워 쉽게 합의에 동참하도록 유도하는 역할을 한다.

(3) EU 정상회의 (European Council)

EU 정상회의는 EU 조약내 언급되어 있지 않으나 EU의 발전방향에 대한 전략적 지침을 제시하고 장관급 이사회 회의에서 해결하지 못하는 문제의 해결을 위한 정상급 회의의 개최가 필요해 짐에 따라 점차 정례화 되었으며 현재는 평균 매 분기별 1회씩 연 4회 개최되고 있다.

정상회의에는 각 회원국의 국가원수 또는 행정부 수반과 외무장관, EU 집행위원장, 관련 집행위원, 공동외교안보정책 고위대표 겸 이사회 사무총장 등이 참석하며, 조약상으로는 정상회의의 권한을 명시하지는 않았으나 정상간의 협의를 통해 공동체의 법률적, 제도적 개혁, 확대 문제, 단일시장형성 과정 감독, 예산문제 등에 대해 기본적 방향을 설정하는 역할을 하고 있다. 최근에는 EU 확대, 예산 개혁과 체제 개혁에 대한 논의가 주요의제로 제기되곤 한다.³⁷⁾ 주로 주요 사안에 대해

36) 이제도를 이중 가중다수결 제도 (double majority)라고 불리며 3가지 요건이 필요하다는 점에서 three thresholds 라고도 한다.

37) 정상회의에는 통상 각국 정상과 외무장관이 참석하며, 자유로운 의견 교환이 이루어질 수 있도록 비공개 회의로 개최된다.

지침 (guideline)을 제시하며 이러한 지침은 법적 구속력이 없으나 정상간 합의라는 정치적 중요성에 비추어 이사회나 EU 기구의 규범 입안에 막대한 영향을 미친다.

(4) 유럽의회 (European Parliament)³⁸⁾

일반 주권국가에서는 의회가 입법기관인 것이 일반적이나 유럽의회는 아직까지는 입법기능을 제한적으로 행사하고 있으며 EU 각 기관에 대한 자문 및 감독기관의 성격을 띠고 있다. 그러나, 유럽연합조약, 암스테르담 조약, 니스 조약 등을 통해 최근에는 입법기능이 점차 강화되는 추세이며, EU 헌법 조약안이 채택되면 유럽의회가 이사회와 공동으로 입법 권한을 갖게 된다.

유럽의회 의원은 각 회원국에서 직접보통선거로 임기 5년으로 선출되며 국가별 인구비례에 따라 의원수를 할당하고 있다.³⁹⁾ 2004년 선거결과 총 732명이 선출되었으며 의장 1명 부의장 14명으로 구성된 임기 2년 반의 집행부와 각 정치그룹 대표가 참가하는 확대집행부가 구성되었다.⁴⁰⁾ 유럽의회 의원은 자국을 대표하는 것이 아니라 EU 전체의 공동이익을 위해 활동하도록 규정되어 있으며 정치적 성향에 따라 정치그룹을 구성하여 활동한다.⁴¹⁾

의회의 주요 기능은 크게 3가지이다. 첫째는 입법권으로서 법안심의권,

38) 유럽의회에 대한 자세한 내용은 http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_en.htm을 참조

39) 구주의원 선거는 우리나라의 전국구 의원 선출과 같은 비례대표제 성격을 띠고 있는데, 각국별 정당, 계파는 후보자 리스트를 공개하거나 또는 무소속으로 출마하고, 유권자는 각 계파나 무소속 출마자의 정견을 고려하여 직접 투표한다. 득표율에 따라 의석은 배분되고 명부내 순위에 따라 의원자격을 획득한다.

2004년 선거시 국가별 의원수는 다음과 같다. 오스트리아: 18, 벨기에: 24, 덴마크: 14, 핀란드:14, 프랑스:78, 독일:99, 그리스:24, 아일랜드:13, 이탈리아:78, 룩셈부르크:6, 네덜란드:27, 포르투갈:24, 스페인:54, 스웨덴:19, 영국:78

40) 차기 선거는 2009년 6월 개최될 예정이다.

41) 유럽의회의 정치성향별 의석분포는 구주국민당 및 구주민주당 (EPP-ED): 267석, 구주사회당 (PES):201, 구주자유민주당 그룹 (ALDE):89, 구주통합좌파 및 북부녹색좌파 연합 (GUE/NGL):41, 녹색당 및 구주자유연합 (Greens/EFA): 42, 구주국가연합 (UEN): 27, 민주주의 및 다양성 그룹 (IND/DEM): 36, 무소속 (NI): 29 이다. (2005년 6월기준)

주요정책 협의권, 신규회원국 가입, 주요협정 체결시 동의권, 공동결정권 (Co-decision) 등이 있다. 둘째는 EU 기관의 감독, 통제권으로서 집행위원의 임명 승인, 집행위원회와 이사회를 상대로 공동체 정책과 운영에 대한 질의권 등이 있다. 셋째로, 예산에 대한 권한으로서 집행위원회가 편성한 예산안에 대한 심의권, 이사회에 대한 수정제안권 및 예산안 전체에 대한 거부권한을 보유하고 있다.

유럽의회는 아직까지 직접적인 법률제정권한을 가지고 있지 못하지만 예산안 심의기능과 환경 및 식품안전분야에서의 법률 권한을 이용하여 의회의 역할을 점점 키워가고 있다. 그 예로 2007년초 EU 집행위원회가 가격지지 및 직접지불예산을 농촌개발예산으로 5% 강제 전용(modulation)하는 조치이외에 20%까지 자발적으로 전용할 수 있도록 법률제안한 바 있으나 유럽의회는 동 조치가 공동농업정책을 도입한 EU 조약의 취지를 훼손하고 자발적 전용조치를 취한 국가와 취하지 않은 국가간에 경쟁이 왜곡될 수 있다는 이유로 동 제안을 거부하였으며 실질적인 거부권을 행사하기 위해 2007 - 2013년 진행될 농촌개발 프로그램에 소요될 예산을 유보하는 조치를 취하였다. 이에 따라 EU 집행위원회는 자발적 전용을 지지하는 영국과 포르투갈에만 적용하는 중재안을 내어 결국 유럽의회의 의견을 관철시킨 바 있다.

유럽의회 본회의는 월 1회 일주일간 스트라스부르그에서 개최되며 브뤼셀에서는 위원회 회의와 임시 본회의 (Additional Plenary Session)가 개최되고 있다. 한편, 의회 사무국은 룩셈부르크에 소재한다.

2. EU 공동농업정책 의사결정과정

EU의 정책결정과정은 정책의 유형에 따라 다양하나 가장 일반적인 형태는 집행위원회를 통해 제안된 EU 규범 (규정⁴²⁾, 지침⁴³⁾, 결정⁴⁴⁾ 등)

42) 규정은 회원국정부, 개인, 법인을 망라하여 EU 전체에 직접 적용되는 가장 강력한 EU 규범이다. 규정의 내용은 관련 당사자에게 직접 권리, 의무를 발생시키며 제정됨과 동시에 회원국 국내법 질

을 이사회, 유럽의회에서 관련 EU 기관과 협의 (consultation), 협조 (cooperation), 공동결정 (co-decision), 동의 (assent) 절차를 통해 입법화하는 것이다. 이중 협의절차는 EU 정책결정 과정의 가장 기본적인 것으로 다른 3가지 형태인 협조절차, 공동결정, 동의절차를 따르도록 명시적으로 규정되어 있지 않는 한 모든 입법절차에 적용된다. 즉, 기본구조는 집행위원회가 제안하고 이사회가 결정하는 형태이나 입법내용에 따라 유럽의회나 유럽경제사회위원회 (EESC) 및 지역위원회 (COR)와 협의를 거치도록 되어있다.

가. 입안과정

일반적으로 공동농업정책을 포함한 모든 EU 정책초안은 집행위원회 고위급 직원에 의해 작성되며, 초안작성 과정에서 필요에 따라 외부 컨설턴트나 학계, 산업계, 각국 정부 관리의 자문을 받으며 이 과정에서 관련 국가나 업계의 이익이 반영되기도 한다.⁴⁵⁾ 집행위원회 (농업총국)는 공동농업정책 분야의 모든 주요 제안에 대해 지역위원회 (Committee of the Regions)와 경제사회위원회 (Economic and Social

서의 일부를 형성한다. 특별한 국내법적 편입절차 없이 각국법에 우선하는 효력을 가진다. 일반적으로 집행위원회에서 초안을 작성하여 이사회 결정으로 제정되며 한정적으로 이사의 위임에 따라 집행위원회가 제정할 수도 있다. 집행위원회가 제정한 규정의 대부분은 기술적인 내용이며 주로 공동농업정책과 관련되어 있다. 규정은 내용상 정한 날짜에 발효되며 특정 날짜를 정하지 않은 경우에는 관보에 게시된 후 20일후에 발효된다.

- 43) 지침은 별도의 국내법적 수용절차 없이 모든 회원국에 직접 적용되는 규정과는 달리 이사회가 달성해야 할 전반적인 목표와 제정 시한만을 제시하고 구체적인 시행방법은 개별회원국에 위임한다. 따라서, 지침이 국내적으로 효력을 가지기 위해서는 개별국에서 별도의 국내법이 제정되어야 한다. 또한, 적용대상도 전체 회원국이 아닌 일부 회원국들로 한정할 수도 있다. 회원국별로 국내적 상황이 상이하여 일률적인 규정을 적용하는 것이 부적절할 때 EU는 지침의 형식으로 입법하며 공동정책의 목표만을 제시하고 구체 시행은 각국 정부에 위임함으로써 개별국의 특성을 존중하고 있다.
- 44) 결정은 회원국, 개인, 법인 등 특정 사안에 대해서 作為, 不作為를 요구하거나 특정한 권리, 의무를 부여하는 공동체의 규범이다. 예컨대, 경쟁정책을 집행하거나, 특정 집단에 대해 EU 기금을 교부하거나 역외국에 대해 반덤핑 조치를 시행할 때 사용된다. 결정은 불특정 다수가 아닌 특정인에 대해서만 적용된다는 점에서 규정과 다르고 실현방안이 회원국에 위임되지 않고 직접 적용된다는 점에서 지침과 다르다. 결정은 관보에 공포되는 것 보다는 대상자에게 직접 전달됨으로서 발효된다.
- 45) 일단 담당자에 의해 초안이 작성되면 수정이 상당히 어려우므로 이익단체들은 초안 단계에 관련 이익을 반영시키기 위해서 다양한 형태로 로비활동을 펼친다. 즉, 이익단체들은 관련 사항에 대한 보고서를 제출하거나 전문적인 로비스트나, 정치인, 대사관을 통해 자신들의 이익을 반영시키려고 노력한다. 반면, 집행위원회도 관련 이익단체, 국가, 연구소 등에 관련 연구결과나 입장을 제출하도록 요청하기도 한다.

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.⁴⁶⁾

이 밖에도, 특정한 농업이슈에 대한 전문적인 자문을 받기위해서 집행위원회는 개개 품목 또는 품목군별로 자문위원회(advisory committee)를 구성 운영하고 있다. 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 집행위원회를 구속하는 것은 아니다. 그러나 자문위원회를 통해 집행위원회는 주요한 농업정책 분야에 대한 이해관계인의 견해를 파악할 수 있으며, 참여자들은 종종 자문위원회를 대화와 정책결정에 대한 참여의 기회로 인식하고 있는데, 이 점은 매우 다양한 이해관계를 포함하고 있는 분야에 대해 합의에 기초한 정책을 형성하는 데 있어 매우 중요한 요소이다.

농업정책초안이 작성되면 집행위(농업총국) 내부 검토를 거쳐 농업당집행위원회의 보좌관 (Cabinet) 회의에서 논의되며, 매주 개최되는 각 집행위원의 수석보좌관 (Chiefs de cabinet) 회의에서 논의되어 수정과정을 거친다. 초안은 집행위원단 회의에서 단순다수결로 의결하면 집행위원회 제안 (Commission Proposal)이 되어 이사회에 송부된다. 초안이 부적절할 경우 집행위원단 회의에서 초안을 다시 해당 총국으로 회송하여 수정절차를 거치거나 폐기한다.

46) 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.

나. 협의단계

집행위원회의 제안을 접수한 이사회는 우선 유럽의회, 유럽경제사회위원회 (EESC), 지역위원회 등과의 협의가 필요한 지 여부를 결정, 정치적으로 중요한 내용은 반드시 유럽의회와 사전협의 (의무적 협의 사항의 경우)를 한다.

의무적 협의사항이 아닐 경우에도 이사회는 입법초안에 대해 관행적으로 유럽의회와 협의 (선택적 협의)를 거치고 있으며 유럽의회는 그 의사를 문서로 채택하여 이사회나 집행위원회에 송부하면서 수정이나 보완을 요구할 수 있다. 그러나, 이사회는 유럽의회의 이러한 요청을 반드시 고려해야 할 법적 의무는 없으나 입법안이 원안에 비해 상당부분 수정된 경우 유럽의회와 필히 재협의해야 한다.

다. 이사회 결정

시안이 관련 기구와의 협의를 마친 후 다시 이사회에 회부되어 오면 농업특별위원회(Special Committee on Agriculture : SCA)는 이를 다시 심의한 후 확정, 이사회에 상정한다.⁴⁷⁾ 농업특별위원회의 심의 종료로 사실상 시안은 확정되며 이사회는 대부분의 경우 내용수정 없이 이를 채택한다.⁴⁸⁾ 최종 채택된 규정, 지침은 EU 관보에 게재된다.

EU의 정책의사결정과정은 위에서 살펴본 바와 같이 매우 복잡한 구조를 가지고 있으며 의사결정속도가 매우 느리다는 특징을 가지고 있다. 이것은 다수의 회원국으로 구성된 EU의 특성상 불가피한 측면이 있다. 이에 따라 EU는 정책환경에 대응하기 위한 미래의 농업정책방향을 논의하기 위해 비공식 각료회의가 수시로 개최되고 있으며 중요한 정책에 대한 공감대를 미리 형성해 나가고 있다. 또한 공동농업정책 개혁

47) 시안이 이사회로 다시 송부되어 오기 이전부터 이사회는 실무작업반에서 초안을 검토하여 농업특별위원회(SCA) 논의된다.

48) 이사회 의결은 사안에 따라 만장일치, 가중다수결에 의해 결정된다.

과 같이 어려운 정책과제의 경우 집행위원의 입안에 앞서 정책제안 (communication)의 형태로 미리 주요 골자를 발표하고 이해관계인과 회원국의 의견을 미리 수렴하여 입안에 반영함으로써 개혁추진을 용이하게 이끌어 가고 있다.

V -6. EU 회원국 농식품부 및 각료 명단

국가	성 명	각료 명칭
오스트리아	Josef Proll	Federal Minister of Agriculture, Forestry, Environment & Water Management
벨기에	Sabine Laruelle	Minister for SMEs, the Liberal Professions, the Self-Employed & Agriculture
사이프러스	Photis Photiou	Minister for Agriculture, Natural Resources & Environment
체코	Petr Gandalovic	Minister for Agriculture
덴마크	Hans Christian Schmidt	Minister for Food, Agriculture & Fisheries
에스토니아	Seeder Helir-Vador	Minister for Agriculture
핀란드	Sirkka-Liisa Anttila	Minister for Agriculture & Forestry
프랑스	Michel Barnier	Minister for Agriculture & Fisheries
독일	Horst Seehofer	Federal Minister for Food, Agriculture & Consumer Protection
그리스	Evangelos Basiakos	Minister for Rural Development & Food
헝가리	Jozsef Graf	Minister for Agriculture & Rural Development
아일랜드	Mary Coughlan	Minister for Agriculture, Food & Fisheries
이태리	Paolo de Castro	Minister for Agricultural & Forestry Policy
라트비아	Martins Roze	Minister for Agriculture
리투아니아	Kazimira Danute Prunskiene	Minister for Agriculture
룩셈부르크	Fernand Boden	Minister for Agriculture, Viticulture & Rural Development
몰타	George Pullicino	Minister for Agriculture, Rural Affairs and Environment
네덜란드	Gerda Verburg	Minister for Agriculture, Nature & Food Quality
폴란드	Wojciech Mojzesowicz	Minister for Agriculture & Rural Development
포르투갈	Jaime Silva	Minister for Agriculture, Rural Development & Fisheries
슬로바키아	Miroslav Jurena	Minister for Agriculture
슬로베니아	Iztok Jarc	Minister for Agriculture, Forestry & Food
스페인	Elena Espinosa	Minister for Agriculture, Fisheries & Food
스웨덴	Eskil Erlandsson	Minister for Agriculture, with responsibility for Consumer Affairs
영국	Hilary Benn	Secretary of State for Environment, Food & Rural Affairs
불가리아	Nihat Tahir Kabil	Minister for Agriculture & Forestry

루마니아	Decebal Traian Remes	Secretary of State, Ministry of Agriculture, Forests & Rural Development
마케도니아	Aco Spasenovski	Minister for Agriculture, Forestry & Water Economy
크로아티아	Petar Cobankovic	Minister for Agriculture, Forestry & Water Management
터키	Mehmet Mehdi Eker	Minister for Agriculture & Village Affairs

V -7. EU 농식품정책자료 소스

1. EU 집행위원회

- Agriculture and Rural Development DG (Directorate General)
 - 담당 업무: 농업 및 농촌개발정책
 - http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm
- Maritime Affairs and Fisheries DG
 - 담당 업무: 수산 및 해운항만 정책
 - http://ec.europa.eu/fisheries/index_en.htm
- Health and Consumer Protection DG
 - 담당 업무: 식품안전 및 보건정책
 - http://ec.europa.eu/food/index_en.htm
- Trade DG
 - 담당 업무: 통상정책
 - http://ec.europa.eu/trade/index_en.htm
- Enterprise and Industry DG
 - 담당 업무: 산업정책, 중소기업정책, 규제완화, 경쟁력 제고, 혁신
 - http://ec.europa.eu/enterprise/index_en.htm

- Research DG

- 담당 업무: 정책관련 연구

- http://ec.europa.eu/research/agriculture/index_en.html

- Eurolex

- EU 법령 및 관보

- <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

- Eurostat

- EU 정책관련 통계

- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/>

2. 브뤼셀 소재 연구소

- The Center for European Policy Studies:

- <http://www.ceps.be/index3.php>

- The European Policy Center: <http://www.epc.eu>

3. EU 전문 언론매체

- Euractive: <http://www.euractive.com/en/HomePage>