

1):

보장부문(Guarantee Section)의 개혁을 중심으로*

정홍열

한국해양대학교 국제무역·경제학부 교수

유럽연합의 공동농업정책(Common Agricultural Policy)은 1957년 체결된 로마 조약에 근거하여 설립되었으며, 1962년에는 EAGGF를 창설하여 농업부문을 지원함으로써 유럽연합 발전에 초석을 이루고 있다. 그러나 EAGGF 보장부문의 고가격지원정책과 수출보조금 제도는 연합체에 큰 재정적 부담을 안겨 주었으며, 또한 회원국들 뿐 만 아니라 세계 주요 곡물수출국과 계속하여 마찰을 일으켜 왔다.

이러한 문제점들을 개선하기 위해 유럽연합은 지난 40여년 간 EAGGF 보장부문을 지속적으로 개혁해 어느 정도 성과를 거두기도 하였다. 그러나 핵심적인 문제는 아직 그대로 남아 있으며, 현재 EU가 경제통화동맹(EMU)과 회원국 확대 정책을 추구함에 따라 향후 더욱 더 많은 문제를 야기할 것으로 예상된다.

이러한 맥락에서 논문에서는 처음 공동농업정책(CAP)이 설립될 당시의 상황과 공동농업정책의 발전과정, 보장부문(Guarantee Section) 중심의 개혁 내용들을 자세히 살펴봄으로 이 정책이 가진 문제점들을 찾아보고, 이를 바탕으로 미래의 개혁 방안을 제시해 본다.

1. 서론

전후 서유럽지역에 유럽경제공동체(EEC)가 설립될 당시만 해도 농업은 회원국들에 있어 큰 비중을 차지하는 중요한 산업이었으며, 정치적으로도 농민들은 선거결과를 좌우할 정도로 큰 영향력을 가지고 있었다. 이러한 시대적 상황을 반영하여 공동체는 처음부터 농업부문을 공동정책에 포함시켰으며, 이 공동농업정책(Common Agricultural Policy)은 설립된 후 곧 공동체 발전에 가장 중요한 초석을 이루었다.

그러나 유럽농업지도 및 보장기금(EAGGF: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)의 보장부문(Guarantee Section)을 통한 높은

* 본 논문은 1999 한국무역학회 동계학술발표대회에서 발표된 논문을 수정·보완한 것임.

가격보장정책과 수출보조금 제도로 인해 CAP는 회원국뿐만 아니라 세계 주요 농산물 수출국들과도 많은 불화를 야기 시켰고, 막대한 예산지출로 공동체의 다른 정책들 시행에 어려움을 주었다. 이러한 문제점들을 고치기 위해 EU는 계속하여 농업정책, 특히 EAGGF의 보장부문을 개정해왔으며 어느 정도 성과를 거두기도 하였다. 그러나 현재에도 그 근본 문제점들은 그대로 남아 있어, 21세기 EU 통합발전에 계속해서 걸림돌로 작용할 것으로 예상된다.

이러한 맥락에서, 이 논문에서는 먼저 CAP 설립당시의 정치·경제적 배경을 살펴보고, 그 후 CAP가 어떻게 발전되고 개혁되어 왔는가를 보장부문(Guarantee Section)을 중심으로 살펴본다. 이를 바탕으로 결론부문에서는 EU 산업정책에 대한 전반적 평가와 미래에는 어떻게 개혁되어야 하는가 그 방향을 제시해 본다.

II. 유럽연합 공동농업정책의 설립

제 1, 2차 세계대전은 국제곡물시장의 붕괴를 가져왔으며, 세계 농산물 공급도 크게 감소시켰다. 이에 따라 대부분의 유럽국가들은 전후 상당 기간동안 심각한 식량난을 겪게 되었으며, 일부국가에서는 식량배급제가 실시될 정도로 식량 공급이 국가안보와 관련하여 가장 중요한 정책 중 하나로 부상하였다. 이에 각 국가들은 국민의 식량문제를 해결하고 자급자족율을 높이기 위해, 국가별로 여러 가지 농업 지원정책을 수행하였었다.

로마조약이 조인되었을 당시에 유럽 대부분의 국가는 식량 부족 상태를 벗어나지 못하고 있었고, 다른 산업부문에 비해 저소득층인 농민들의 현실을 반영하여 공동체는 농업분야도 공동정책에 포함시키기로 하였다 (로마조약 3조 d).¹⁾ CAP의 목표는 조약 39조에 1) 농업 생산성 향상, 2) 농민들의 적절한 생활수준 보장, 3) 농산물 시장의 안정, 4) 공급 보장, 5) 소비자에게 합리적인 가격으로 공급 등으로 명기되어 있다. 또한 40.4조에 의해 1962년 유럽농업 및 보장기금(EAGGF: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)이 설립되어 1964년 보완, CAP 시행을 도왔다. 이 중 EAGGF 보장부문(Guarantee Section)은 농산물의 가격을 보장하고 농산물의 역외 수출시 수출보조금(export subsidies)을 지급하여 농민들의 생활수준을 향상시키려는 목적으로 쓰였고, 지도부문(Guidance Section)은 농지 개량, 새로운 농사 기술 채택의 지원, 유통 구조 및 가공 저장 시설의 개선, 농촌지역의 사회간접자본 확장, 사회구조의 발전 등 농업 및 농촌의 구조 개선에 지원되었다.

그러나 CAP를 시행하는데 따르는 가장 큰 어려움은 각 회원국마다 다르게

1) Treaties: Establishing the European Communities. 1987: 125.

발전되어온 농업정책의 차이에서 야기되었다. 예를 들면, 프랑스, 독일, 이탈리아는 싼 세계 농산물 시장으로부터 그들의 농업부문을 보호하는 정책을 시행하여온 반면, 네덜란드, 벨기에, 덴마크는 농업구조의 재정비와 근대화를 기반으로 경쟁력을 갖추고 자유무역정책을 추구하여 왔었다. 따라서 단순한 기존 장벽 철폐로는 농업에 공동시장을 성취하기가 어려웠고 별도의 특별한 제도가 필요하게 되었다. 특히, 농업부문 비중이 높고 농산물 수출 관료 확보가 절대적으로 필요했던 프랑스로서는 공동체의 농업정책이 매우 중대한 관심사항이었다. 드골은 1958년 대통령이 되자마자 공동시장 참여를 위해서는 프랑스의 공업부문 무역손실이 농업부문의 이익으로 상쇄되어야 한다고 주장하였다. 한편 소규모·고비용 생산구조를 가진 서독은 자국 농민들의 이익을 대변하여 농산물 구매시 높은 가격수준을 요구하였고, 벨기에와 이탈리아도 여기에 동조하였다. 그러나 집행위와 네덜란드, 프랑스는 저가수매를 주장함으로써 실제 세부적인 CAP 협상이 시작되었을 때는 문제는 복잡하게 얽혀들었다.

1961년까지 드골은 CAP 협상이 성사되지 않으면 공산품 관세 인하에 동의할 수 없다는 주장을 굽히지 않았고, 네덜란드와 이탈리아도 서독의 농산물시장에 진출하기 위해 프랑스를 지지함으로써 협상은 교착상태에 빠지게 되었다. 결국 많은 진통과 논의를 거친 후 1962년 1월 일반적인 가격지원체제가 합의되어 돼지고기, 낙농제품 등 EC농산물의 40%가 EAGGF 보장부문 지원체제 내에 포함되었으며, 1967년에는 곡물이 포함되고, 1970년에는 EC 농산물의 87% 정도까지 그 범위가 확대되었다. 또한 각국의 농업 담당 장관은 매년 목표가격(target prices), 개입가격(intervention prices), 경계가격(threshold prices)을 설정하고, 만약 시장이 생산량을 다 흡수하지 못할 경우 EC가 개입가격으로 잉여농산물을 모두 구입하기로 결정하였다.²⁾ 그러나 서독의 요구가 수용되어 농산물 가격은 세계시장보다 높게 결정되었으며, 우유 및 곡물 같은 주요 농산물의 가격도 크게 상승하였다. 이에 곡물을 사료로 써서 기르는 가

2) 목표가격(target price)은 농민소득을 보장하기 위한 가격으로 공급조건이 역내에서 가장 불리한 지역(밀의 경우 독일의 Duisburg 지역)의 대표적 도매가격을 기준으로 하여 매년 정치적으로 결정된다. 이 목표가격은 운송비 및 보관비를 포함하고 있기 때문에 생산자 가격과는 다르며, 가격안정대의 상한가격이다. 개입가격(intervention price)은 생산자를 위한 일종의 최종보장가격으로 시장개입의 기준이 되며, 농민수취하한가격이다. 따라서 만일 시장가격이 개입가격이하로 떨어지면 EAGGF 보장부문 기금으로 잉여농산물을 사들여 이 가격이하로 떨어지지 않도록 한다. 경계가격(threshold price)은 목표가격에서 운송비, 보관비, 처리비용(handling charge)을 뺀 최저수입가격으로 EC 역내 모든 항구에서 농산물이 수입될 때 동일한 가격이 적용된다. 만약 수입가격이 이 가격 이하이면 그 차액을 수입과정금으로 징수하여 세계의 싼 농산물의 유입을 방지하였다. 이 세 가지 가격은 이사회에서 매년 4월 결정해서 다음해 3월까지 1년간 유효하다 (El-Agraa, 1994: 218, Gibbons, 1995: 123).

축들의 가격도 비례하여 오르게 되어, EAGGF 보장부문을 통한 지원은 처음부터 고비용정책으로 출발하였다.

III. 1960·70년대 CAP 개혁

1960년대 중반 CAP와 관련된 공동체의 새로운 계획안이 회원국간에 또 다른 논쟁을 불러 일으켰다. 종래 공동체 예산은 각 회원국의 상대적 부와 각종 활동의 참여정도에 기준하여 낸 분담금에 의해 충당되었었다. 그러나 새로 제출된 안건에는 공동체 예산을 EC로 수입되는 공산품에 부과되는 관세와 산물 수입시 부과되는 과징금에 의해 충당되도록 계획되어 있었다. 또한 이러한 자체 재원들은 더 이상 회원국들의 예산 심의를 거치지 않고, 유럽의회에 의해 통제되도록 기획되어 있었다. 대부분의 회원국들, 특히 네덜란드와 집행위원회는 이러한 연방주의적 안건을 찬성하였지만, 드골은 이 제도를 프랑스의 주권을 위협하는 것으로 간주하고 거부하기로 결정하였다. 그는 1965년 7월 1일 유럽 이사회에 나가있던 프랑스 상주 대표(Minister)를 소환하였다. 그러나 그해 12월 1차 대통령 투표에서 다수를 얻지 못하자 그는 공동체에 대한 자신의 강경했던 태도를 바꾸어 1966년 1월 대사를 EC에 다시 파견했으며, 결국 룩셈부르크 협약에서 CAP와 관련된 안건의 경우 가중다수결이 아닌 만장일치제로 채택하도록 하는 양보를 얻어내었다. 그 후 협상은 급속히 이루어 졌으나 의회가 예산을 통제하려던 계획은 사실상 실패하였고, 이 만장일치제도는 그 후에도 오랫동안 지속되었다.

이러한 문제 외에도 CAP의 높은 가격지원 정책은 공동체 예산을 처음부터 압박하기 시작하였다. 농민들은 공동체의 초과농산물에 대한 고가수매에 힘입어 토지사용 합리화, 비료사용, 농기구개량 등을 통해 생산성과 생산량을 증가시킴으로 1968년 EAGGF 지출이 EC 전체예산지출에 85%를 차지하게 되었고, 1969년에는 89%, 1970년에는 93%까지 상승하였다. 또한 생산량 증가에 따른 가격보조로 인해 EAGGF내에서 지도부문과 보장부문간의 지출 불균형 문제도 야기되어, 대부분의 EAGGF기금이 보장부문으로 흘러갔다. 이에 당시 농업부문을 담당하고 있는 만솔(Mansholt) 위원은 이러한 고가격지원정책에 의한 잉여농산물삭감을 위해 1968년 12월에 “80년대를 향한 농업개혁안”, 일명 “만솔 계획(Mansholt Plan)”을 제출했다 (CEC, 1969). 그의 기본 생각은 공동체 농업을 소수의, 대규모의, 효율적인 특화 농업으로 만들려는데 있었다. 즉, 공동체 농민수를 1968년 1,000만에서 1980년 500만으로 줄여 농업부문을 구조조정하고, 1980년까지 500만헥타의 경작지도 줄인다는 구상이었다 (Javanovic, 1997: 123). 이를 위해 소규모, 비효율적인 농부들은 강제적으로 농토에서 떠

나도록 하고, 소유지 합병을 위한 금융지원을 제안하였다. 55세 이상의 농민의 경우 은퇴하고 토지를 포기하면 매년 추가 보조금(allowances)을 지급하고, 농민 2세대들은 원한다면 농업이 아닌 다른 직업을 선택할 수 있도록 직업교육도 시킨다는 것이다. 그러나, 이 계획은 대규모의 농업구조조정을 의미함에 따라, 공동체내 농민단체그룹들- COPA (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles) 포함- 의 강력히 반대에 직면하였다. 또한 회원국들도 이 계획을 지원하는데 필요한 막대한 자금 때문에 부담을 느끼고 있었고, 당시 가입협상을 벌이고 있던 덴마크와 아일랜드 등 농업국도 가입전 CAP개혁을 달가워하지 않았다. 게다가 1969년부터 불어닥친 환율 위기는 농업개혁보다 유럽 통화 동맹(EMU)을 더 시급한 의제로 만듦으로써, 첫 번째 CAP 개혁안이었던 만솔계획은 빛을 보지 못하고 실패로 끝났다.

1960년대 후반 미국의 국제수지 적자 확대에 따라 달러가 약세로 돌아섰고, 달러에 대한 투기압력으로 국제통화제도가 흔들리기 시작하면서 1967년 파운드 평가 절하, 1969년 프랑의 평가 절하와 마르크의 평가 절상이 뒤따랐다. 이것은 공동체의 통화안정 뿐 아니라 국내 농산물 가격의 안정도 위협하였다. 회원국들 특히 프랑스와 서독은 변동환율제로 인한 EC내 농산물 가격 차이로 생겨나는 심각한 무역왜곡을 막고 보장가격을 완충해 줄 수 있는 새로운 방식을 원했고, 이에 1969년 공동체는 지지가격을 회원국 가격으로 환산해주는 '녹색 통화(Green Currencies)'를 도입하였다. 이러한 '녹색통화'가 도입됨에 따라 원래 수준과 새로운 환율시장 비율간의 차이를 보상해주는 통화보증기금(MCAs: Monetary Compensation Amounts)도 설립되었다(Harrop, 1992: 105-106).

<표 1> EAGGF의 부문별 지출 (백만 ECU)

년 도	보 장 부 문	지 도 부 문
1978	8,673 (76.3)	324 (2.9)
1980	11,315 (69.4)	603 (3.7)
1982	12,406 (59.9)	650 (3.2)
1984	18,372 (67.4)	676 (2.5)
1986	22,120 (64.7)	727 (2.1)
1988	26,391 (64.0)	1,142 (2.8)
1990	25,065 (58.9)	1,349 (3.3)
1993	34,678 (52.4)	2,914 (4.4)
1995	41,328 (49.5)	3,859 (4.6)

자료: CEC. 1986. *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund.*, Franzmeyer. 1991. *The Regional Impact of Community Policies.*, Robson. 1998. *The Economics of the International Integration.* p.147, ()안은 총 EU지출에서 차지하는 비율.

1970년대 초기에는 기상조건의 惡化로 농산물의 수확량은 감소된 반면 세

계 식량수요는 증가함에 따라 국제농산물가격이 크게 상승하게 되어, 일시적 이나마나 세계 농산물 가격이 공동체 가격보다 비싸게 되어 농업부문 개혁에 대한 압력이 줄어들었다. 또한 1, 2차 오일 쇼크로 인해 회원국 경제가 심한 타격을 받아 실업률이 크게 증가함으로써, 농업부문에서 생겨나는 실업자를 공업부문에서 흡수하지 못하는 상황이 되었다. 결국 농업부문의 인구를 줄이려는 각국 정부의 의지는 약화되었고, 불안한 경제상황 속에서 EC의 '초석'을 이루는 농업정책을 변화시키는 것이 다른 공동정책들이나 공동시장 설립 계획 전체를 위협에 처하게 할 수 있다는 두려움으로 공동체도 CAP 개혁을 적극적으로 추진하지 않았다. 그러나 농업부문 개혁의 지연은 결국 EAGGF 지출의 95% 이상을 차지하고 있던 보장부문 기금 감소를 어렵게 만들어, 1970년대에도 EAGGF 지출이 총 EC 예산의 70% 이상을 점유하게 하였다(<표 1> 참조).

이러한 CAP 지출은 회원국들간에 각기 다른 영향을 미쳤는데, 특히 농산물 순수입국인 영국은 상대적으로 다른 회원국에 비해 공동체 예산에 훨씬 더 많은 분담금을 지불하게 됨으로써 국가 예산에 큰 부담을 지게 되었다. 영국은 점차적으로 공동체의 잉여농산물을 주요 정치 이슈로 만드는데 성공하였고, EC 예산에 대한 초과 분담금의 부분적 상환을 요청하였다. 이에 공동체는 영국의 예산상 손실을 보상해주기 위해 1억5천만Ecu 규모의 유럽지역개발기금(ERDF: European Regional Development Fund)을 1975년 설립하였다. 그러나 이러한 작은 규모의 ERDF는 영국의 불만을 해소시킬 수는 없었다. 1979년 대처가 수상이 된 후, 그녀는 이전 내각보다 더 공격적으로 'money back' 정책을 추구하였다. 이에 대해 다른 회원국들은 별로 관심을 보이지 않았고, 이러한 회원국들의 태도에 반감을 가진 영국은 계속해서 공동체의 발전에 반하는 태도를 취하였다.

IV. 1980년대 CAP 개혁

1970년대 후반까지 약 70%의 공동체 예산이 EAGGF에 지원됨으로써 공동체의 다른 정책들 시행에 많은 재정적 제약을 주었으며, 개혁의 지연에 따라 농민들의 농산물 생산도 계속 증가하여 소비 증가율을 훨씬 능가하였다.³⁾ 회원국들도 보장부문의 고가격지원정책에 부응하여 농산물 자급자족 정책을 추구함으로써, 1950년대말 자급자족할 수 있었던 농산물이 설탕, 유제품, 쇠고기, 돼지

3) 공동체의 소비에 대한 생산의 증가율은 곡물의 경우 1973/4에 91%에서 1983/4년 116%, 식용고기(meat)는 96%에서 101%, 버터는 98%에서 134%로 늘어났다(Pinder, 1991: 95).

고기 정도였던 것이 1980년대 들어서는 옥수수, 채소 등 몇 개 품목을 제외하고는 대부분의 농산물 자급률이 100%를 상회하였다 (<표 2> 참조). 이에 따라 농산물의 역외 수입도 급격히 줄어들어 예산에 있어 농업과징금 수입 비율도 감소하였으며, 관세율도 국제적 협상을 통해 계속 감소됨으로써 관세수입도 줄어들게 되어 공동체는 예산 확보에 비상이 걸렸다.

그러나 예산 증가를 위해서는 영국의 찬성이 필수적이었고, 결국 공동체는 예산과 관련하여 영국의 순분담금에 대한 낮은 보상금 문제를 먼저 해결해야만 되었다. CAP에 대한 일부 개혁은 이미 1984년 3월 브뤼셀의 특별 이사회에서 합의되었었고, 부가가치세(VAT)는 1986년부터 1%에서 1.4%로 증가시켜 모자라는 예산을 보충하기로 하였다. 남은 문제는 영국의 보상금에 대한 실제 규모였는데 영국은 135억 Ecu를 요구했고, 공동체는 110억 Ecu를 제안했었다. 대처는 완고하게 공동체의 제안을 거절하였었고, Kohl 수상은 화를 내며 자리를 박차고 나가 버려 협상이 결렬되었다. 그러나 프랑스의 중재로 1984년 6월 퐁텐블루 정상회담에서 마침내 이 문제가 해결되어, 영국은 1985년부터 EC에 내는 분담금과 수혜액 차이의 2/3를 환불받기로 하였다 (Williams, 1991: 77-78).

CAP와 관련하여서는 1984년 EAGGF 보장부문 지출의 30%나 차지하고 있던 우유생산에 엄격한 국별(國別) 쿼터제도가 도입되어 (1983년 103백만톤에서) 1984년 99.2백만톤, 1985년 98.4백만톤으로 제한되었고, 이를 어길 시 벌칙금(penalty levy)을 부과하기로 하였다. 이미 적용된 사탕무우(sugar beet)의 쿼터도 곡물, 종자유, 토마토 같은 다른 과일생산물로 확대되었다. 또한 와인(Wine) 생산을 감소시키기 위해서, 새로운 포도나무의 식목은 1990년까지 금지되었고 가축, 버터, 과일, 채소의 생산 및 소비에 대한 여러 가지 보조금도 소멸되었다.

MCAs는 1988년까지 단계적으로 폐지하는 대신 농업중심율체제(Agricultural Central Rate Mechanism) 혹은 스위치 오버(Switch-over)라고 명명된 새로운 계산 방식이 도입되었다 (El-Agraa, 1994: 222). 1986년에는 곡물에도 공동책임과징금(Co-responsibility levy)이 도입되었고, 우유에 대한 쿼터도 다시 9.5% 하향조정 되었다 (Barners & Barners, 1995: 184).

<표 2> EC 주요농산물의 자급률

(%)

	1960	1974	1981	1985
밀 (Wheat)	90	103	117	122
호밀(Rye)	n.a.	94	103	112
보리(Barley)	84	106	114	133
옥수수	64	58	66	84
고구마	101	100	101	102
설탕	104	91	135	125
채소	n.a.	93	97	107
와인	89	99	102	104
치즈	100	102	107	108
버터	101	101	120	129
분말우유	139	208	411	348
쇠고기	92	92	105	106
송아지고기	n.a.	104	101	112
돼지고기	100	101	101	102
사육조류	93	103	109	105

자료: Molle. 1997. *The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*. p.261

<표 3> 주요농산물에 대한 EAGGF 지출액 (백만 ECU)

품목	1975	1980	1990
곡물	620.8	1,669.0	3,856.0
쌀	4.2	58.7	94.2
설탕		575.2	1,391.1
종자류	309.2	687.3	4,646.6
과일, 채소류	231.4	687.3	1,253.0
와인	90.3	299.5	745.2
담배	139.1	309.3	1,232.1
낙농제품	228.5	4,752.0	4,971.7
쇠고기	1,149.8	1,363.3	2,833.2
양, 염소고기	980.0	53.5	1,452.3
돼지고기	-	115.6	246.9
달걀 및 닭고기	53.8	85.5	178.5
	8.4		
총계	3,815.5	10,656.2	22,900.8

자료: CEC. 각연호. *The Agricultural Situation in the Community*.

1980년대 중반에 이르러 EC는 지중해 3국을 새로운 회원으로 받아들임으로

써 성공적으로 2차 확장을 이루었다. 그러나 그리스, 스페인, 포르투갈의 가입은 지중해 농산물을 EC로 유입시켜 공동체의 농업문제를 더욱 심각하게 만들었다. 더구나 새로운 회원국들은 기존의 회원국들과의 경제적 격차로 인해 지역 및 사회기금에 대한 추가적 지출을 필요하게 되었다. 따라서 퐁텐블루협정에 의해 새로이 증가된 재원은 CAP 지출과 영국 분담금의 감소, 단일시장 완성을 위한 스페인, 포르투갈의 자유시장 전환 지원금, 기타 다른 공동정책 수행 비용 등으로 1986년에 이르러 완전히 소진되어, 1987년에는 오히려 4-500만Ecu의 예산부족을 겪게 되었다.

이러한 반복되는 예산부족문제는 공동체 정책들 전반에 대한 개혁의 필요성을 부각시켰으며, 들로르 당시 집행위원장도 이를 해소하기 위해 들로르 패키지(Delors Packages)라고 통칭되는 2개의 포괄적인 안건을 제출하였다. 이 패키지에는 CAP 개혁과 새로운 공동체 자원, 그리고 구조기금의 두 배 증가 등의 내용이 포함되어 있었다. 이 안건은 1988년 2월 브뤼셀 정상회담에서 수용되어 GNP와 관련된 네 번째 재원이 도입되었고, 농업비용 증가에 대한 상한선도 정해져 CAP 비용 증가가 역내 GDP 증가율의 74% 이상을 초과하지 못하도록 제한되었다. 안정화제도(stabilizers system)도 도입되어 품목별로 최대보장량이 정해졌는데⁴⁾, 합의된 경계 수준을 초과하는 경우 자동으로 지지가격을 인하하고 초과생산한 농민은 가격 삭감과 개입제도 접근 제약, 공동책임과징금 부과 등 불이익을 받도록 하였다. 우유의 쿼터도 3년 더 연장되었으며, 원당, 우유 등 과잉공급 품목에 대해서는 개입가격의 3%를 공동책임과징금으로 부과하기로 결정하였다. 유채씨, 단백질에도 비슷한 쿼터가 정해졌고 올리브, 면화에는 기존의 안정화제도가 연장되었다. 곡물생산을 제약하기 위한 휴경제도가 도입되어 보유농지의 1/5을 휴경 하도록 하였으며, 이를 촉진하기 위한 기금도 만들어졌다 (이희범, 1997: 170). 조기 은퇴자에 대한 보상과 생산량에 관계없이 부농에게 소득을 지원하며 농지의 조방이용, 생산과잉품목의 작물전환시 소득보조금 지급 등을 통해 생산확대를 꾀했다. 또한 1993년까지 합의된 배당액을 초과하는 지출을 위한 어떠한 계획안도 유럽의회가 거부할 수 있도록 하였다.

이러한 1988년 개혁이 있는 후 잠시나마 EAGGF 보장부문 지출이 감소하였는데, 이는 부분적으로 당시 미국의 가뭄으로 인한 농산물 생산 감소로 세계곡물 가격이 급격히 상승함에 따라 EU의 수출보조금이 줄어들었기 때문이었다. 그러나 1990년 미국의 농산물 생산이 예년수준으로 회복됨에 따라 또다시 보장부문 지출이 증가하기 시작하였고, 재고가 쌓여 1991년에는 농업부문 지출이 전년대비 20%나 증가하였다. 휴경제도 실적도 총경작면적의 3%에 해당하는 80만헥타에 이르렀지만, 생산성이 낮은 농지만 신고되어 생산억제에는 큰 도움이 되지 못했

4) 곡물의 경우 1988-91년 동안 경계수준은 매년 1억5천5백만톤에서 1억6천만톤으로 정해졌고 가격은 매년 3%씩 4년간 인하하기로 함.

다. 또한 조방화나 조기연금제의 이행실적은 거의 없어 1988년 개혁안은 큰 성과를 거두지 못하였다 (강봉순, 1992: 164-165).

V. 1990년대 CAP 개혁

1980년대 EAGGF 보장부문에 대한 개혁이 여러 번 있었지만 이는 근본적인 문제들을 일시적으로 완화시켰을 뿐 완전히 없애지는 못하였다. 농산물의 잉여생산량은 계속하여 증가하여 1986년에는 이러한 과잉농산물의 저장비용이 EAGGF 보장부문 지출의 25%나 차지하였다. EU는 잉여 생산물을 처리하기 위해 많은 과일류와 채소류를 폐기하였으며, 사람들이 소비하기에 적합하지 않은 농산물은 가축사료를 사용하고, 버터나 육우 같은 품목은 연금생활자나 저소득층이 소비할 수 있도록 보조금을 지급하였다. 한편 수출을 통한 세계시장 투매(dump)도 계속되었는데, 이에 따른 보장부문 수출보조금도 1980년에 5,695백만 Ecu에서 1985년 6,993백만 Ecu, 1990년에는 9,351백만 Ecu로 급격히 증가하여, 1980년대 중반부터 후반까지 보장부문 지출 40% 증가의 중요한 요인이 되었다. 더구나 EU의 주 곡물 판매시장인 소련이 붕괴함에 따라 곡물, 유제품의 과잉공급은 더욱 더 늘어났다.

이러한 EU의 수출보조금제도는 1986년 시작된 GATT회담에서 EU와 GATT 회원국, 특히 미국간에 중요한 의제가 되었다. 1990년 12월 브뤼셀에서 개최된 UR 각료회의에서 EU는 농산물 수출지원과 국내보조금을 10년간 30% 감축하겠다고 제안하였지만 세계 주요 농산물 수출국들은 75% 이상 삭감을 요구함으로써, EU의 양보 없이는 우루과이라운드 협상이 타결 될 수 없다는 것이 명백해졌다. 농업집행위원 맥쉐리(Ray Macsharry)는 이러한 주변 상황을 고려하여 1990년 혁신적인 CAP 개혁안을 마련하였다. 이 개혁안에는 보장부문의 곡물 지원가격 40%와 버터, 우유, 송아지 고기, 육우 지원가격 15% 삭감 및 생산쿼터의 축소 내용이 포함되었다. 또한 30에이커(acres)이하 경작 농민에게는 가격보조금 삭감에 따른 소득감소를 보완해주기 위해 직접보상을 제안하였다. 대신 대규모 경작 농민에게는 휴경(休耕)을 조건으로 보상금을 지불하고, 종자유와 단백질류 농작물에 대한 보장부문 가격 지원은 철폐할 것을 제안했다.

그러나 회원국들의 견해 차이로 협상이 이루어지지 못하다가 1992년 5월 이사회에서 이 계획안의 주요 부분이 수용되었는데, 새로운 개혁의 주요 특징은 지금까지 보장부문의 “가격지원정책” 방식을 바꾸어 “소득지원정책”으로 전환, 더 많은 양을 생산한 농민에게 더 많은 기금이 돌아가는 것을 막은 것이다. 곡물지원 가격은 33%, 육우(beef)는 15%, 버터는 5%씩 삭감되었다.

<표 4> 1992년 개혁의 주요내용 요약

	생 산 물	1995/96까지의 변화
가 격 정 책	곡 물	32.3 % 삭감
	종자유 (Oilseeds)	61.8 % 삭감
	우 유	2.3 % 삭감
	쇠 고 기	15 % 삭감
공동책임 과징금	곡 물	1992년 철폐
	우 유	1993년 철폐
생 산 쿼 터	설 탕	불 변
	우 유	4 % 삭감
보 상 금	우유쿼터 삭감	처음 2% 0.1 Ecu/kg 나머지 2% 0.05 Ecu/kg
	토지 보상	
	-곡물	207 Ecu/ha
	-종자유	359 Ecu/ha
	수소 프리미엄	처음 90두(頭)까지 180 Ecu/두
	젓먹이 소 프리미엄	처음 90두까지 120 Ecu/두
	양 프리미엄	1992년 사육두수 기준 낙후지역은 1000두, 기타 저지역은 500두를 초과하지 못함
휴 경	곡물, 종자유 지역	15% (1993/4), 12%(94/5), 10%(95/6)

자료: Marsh, John, 1997: 420, *The Common Agricultural Policy*.

휴경 제도의 경우, 비록 의무 사항은 아니더라도 92톤 이상의 곡물류를 생산하는 대농은 보상금을 받는 자격을 갖추기 위해 그들의 토지를 휴경 하여야 하는데 곡물류, 유채씨, 단백질작물 등의 재배 농가는 매년 15%(96년 10%, 97년 5%)의 휴경제를 실시하고, 휴경 면적에 따라 보상금을 지급 받기로 하였다.⁵⁾

5) 1992 개혁안과 이전의 제도를 비교하기 위해 어떤 농부가 곡물, 종자유, 단백질작물 등을 100헥타 재배하며 그 중 15%를 휴경한다고 가정하자. 헥타당 평균생산은 5톤이고 단위당 보상금액(per-unit compensatory payment)은 톤당 45Ecu라 하면, 그는 헥타당 45Ecu×5 = 225Ecu을 보상받을 수 있어 총 경작면적 85헥타에 대해서는 225Ecu×85=19,125Ecu의 보상금을 받는다. 또한 휴경에 대한 추가적 보상을 요구할 수 있는데, 휴경에 대한 보상은 높아 톤당 57Ecu라고 하면 헥타당 보상금은 57Ecu×5=285Ecu이 되고 휴경면적 15헥타에 대해서는 총보상금 285×15=4,275Ecu를 받을 수 있다. 따라서 이 농부는 총경작면적과 휴경면적에 대한 보상금 23,400Ecu를 수령한다. 또한 이 농부는 자가농작물을 시장에 내다 팔아서 수익을 얻을 수 있는데, 생산자가격이 개입가격수준을 따른다면 이것은 톤당 100Ecu가 될 것이다. 헥타당 평균생산 5톤으로 85헥타를 경작했

그러나 20헥타 이하 경작 (곡물의 경우 92톤 이하 생산) 영세농민에게는 적용되지 않는다 (Gardner, 1996: 110).

육우와 양고기 부문에는 가격삭감에 따른 특별보상제도가 도입되었는데, 육우부문은 완전한 개입가격으로 구매하는 육우량을 1993년 75만톤에서 1996년 35만톤으로 줄이고 초과량은 개입가격의 60%만 지급하기로 하였다.⁶⁾ 양사육 농가에 주는 프리미엄도 과거 기르던 가축수에 기준하여 확대되었다. 그러나 우유에 대한 개혁은 지지부진하여 쿼터의 4%, 가격은 2.3% 줄이는데 그쳤고, 쿼터감소에 따른 보상은 처음 2%까지는 0.1Ecu/kg, 나머지 2%는 0.05%Ecu/kg로 결정하였다. 개혁의 보조수단으로 1993년 7월부터 농민이나 은퇴연금혜택을 받을 수 없는 55세 이상의 고령농민이 조기 은퇴하는 경우 보상금 또는 연금을 지급토록 하였으며 청년농민도 양성토록 하였다. 그리고 환경보호계획이나 조림(造林)에 참여하는 농민들에게도 보조금을 지급하기로 하였다.⁷⁾ 그러나 ‘공동책임 과징금’ 제도와 안정화 벌칙금은 폐지되었다 (자세한 내용은 <표 4>와 <부록 I> 참조).

이러한 개정은 EU의 공동농업정책(CAP)이 설립된 후 최초의 근본적인 개혁안으로 간주되었으며, GATT 회원국으로부터도 긍정적인 반응을 얻어 EU와 GATT간의 농업협상도 1993년 12월에 극적으로 타결되었다. 이 협상에서 1986-90년 평균을 기준으로 보장부문 수출보조금은 1995-2000년 사이에 가격기준으로 36%, 수량 기준으로 21%를 감소하기로 동의하였다.⁸⁾ EU의 域內 보조금도 1986-1990년 기준으로 평균 20% 삭감하기로 하였다. 또한 모든 비관세장벽은 관세장벽으로 전환하고, 1986-88년 기준으로 6년동안 관세율을 평균 36%

으므로 $85 \times 5 \times 100 = 42,500$ Ecu만큼 추가적 수익을 올릴 수 있다. 따라서 그의 총수익은 $42,500\text{Ecu} + 23,400\text{Ecu} = 65,900\text{Ecu}$ 이다. 반대로 개혁전 제도에 따르면 가격은 당시 개입가격수준에 접근할 것이므로 톤당 155Ecu이라 하자. 그는 휴경없이 100헥타 전부를 경작함으로써 $155 \times 5 \times 100 = 77,500$ Ecu만큼 벌 수 있어 새로운 제도 개혁으로 인해 그는 11,600Ecu만큼 손실을 입었다. 그러나 그것은 생산에 드는 비용의 감소는 고려하지 않은 단순한 계산으로 만일 투입요소 비용의 절감을 고려한다면 실제로 그는 1992년 개혁하에서 더 많은 수익을 올릴 수도 있다 (Ackrill, 1995: 216).

6) 육우사육농가는 곡물가격하락에 따른 사료값 인하로 이득을 받게 되었지만, 그 외에도 마리 당 추가적 프리미엄을 받을 수 있다. 그러나 이 프리미엄을 받기 위해서는 가축사육밀도한도(stocking density ceiling)가 1993년 헥타당 3.5 LSU(Living stock units)에서 1996년까지 2 LSU로 줄여야 한다. 또한 이 기준보다 낮은 사육밀도를 가진 축산농가는 추가보상금(extensification payment)을 받을 수 있는 자격을 갖는다 (Marsh, 1997: 418).

7) 이러한 보조수단은 낙후된 지역의 경우 공동체가 제정의 75%를 부담하고, 나머지 지역에서는 50:50으로 EU와 회원국이 공동 부담한다 (김정기, 1995: 116).

8) 그러나 기준 년도가 1986년-90년 평균에서 1990-91년 평균으로 바뀜으로 EU측이 더 많이 수출할 수 있게 되었다.

감축시켜야 하며 개별 품목의 관세는 6년 동안 최소한 15% 이상 감소시켜기로 하였다 (Ackrill, 1995: 220). 가변관세(可變關稅)의 경우 1995년부터 고정관세로 전환하고, 1995-2000년까지 평균 36%감소하기로 하였다. 또한 각국은 1986-88년 기준 국내소비의 5%상당을 제3국으로부터 수입하는 최소시장 접근법도 합의하였다.

GATT 협상이 성공적으로 마무리된 이후 EU는 현재 중·동부 유럽국가들과 5차 회원국 확대협상을 진행하고있다. 만일 이들 가입 대상 국가들이 모두 새 회원국이 된다면 EU는 약 1억의 새로운 인구증가를 가져올 것이며, 농촌지역 면적도 약 6천만헥타가 늘어나고 그 중 2/3 정도가 경작 가능한 토지이다. 그러나 이들 국가들은 EU 기존회원국에 비해 소득수준이 낮고 농업부문 비중도 매우 높아, 1995년 기준으로 농업 총생산이 GDP의 9%를 차지하고 있으며, 노동자의 22%인 9백 50만명이 이 부문에 고용되어 있다. 또한 이들 국가들은 농산물 공급 관리의 미숙과 낮은 농업기술, 낙후된 기계설비 등으로 인해 비효율적이며, 농산물 가격은 EU 가격수준과 비교하여 매우 낮은 수준에 머물러 있다. 따라서 만약 이들 국가에 현재 CAP를 그대로 적용한다면, 농산물 생산의 상당한 증가가 일어날 것이고, 공동체 EAGGF 예산에 또 다시 높은 추가 부담을 줄 것으로 예상된다.⁹⁾

이에 1995년 12월 개최된 마드리드 유럽이사회에서는 중·동부 유럽국가로의 회원국 확대문제를 집행위가 검토해 주기를 요청했고, 1997년 7월 집행위는 회원국 확장을 포함한 제반적인 상황을 고려하여 “Agenda 2000: for a stronger and wider Union”를 발간하였는데, 이 보고서에는 농업부문의 개혁을 직접소득 지원방식의 확대를 통해 1992년 맥셰리 개혁을 심화·확대함으로써 EU 농업의 국내외적 경쟁력을 강화하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 이를 위해 톤당 119.19Ecu인 곡물 개입가격을 2000년에는 20% 감축시켜 95.35Ecu로 고정시키고, 강제 휴경제는 폐지하며, 쇠고기는 2000-2002년 동안 톤당 2,780Ecu인 지원가격을 1,959Ecu로 삭감, 유제품은 2006년까지 쿼터제를 유지하지만 지지가격은 매년 평균 10%씩 추가 인하하는 내용 등을 포함하고 있다.

<표 5> 중·동부유럽 신규 회원후보국가들의 주요 경제지표 (1993)

9) 이에 대한 평가는 각기 다른데, 집행위(CEC, 1996)는 CEEC-10국가에 현재 CAP를 적용했을 경우 2000년 90억 Ecu에서 2020년에는 122억Ecu의 추가적 비용이 필요할 것으로 추정하였다. 또한 CAP를 Visegard 국가들로만 확대하였을 경우 그 비용을 집행위는 40억Ecu에서 370억 Ecu으로 추정한 반면 Baldwin(1997)은 100억Ecu, 네덜란드농업연구소(Grant, 1997: 192)는 76억Ecu, Anderson과 Tyers(1993)은 376억Ecu으로 추정하였다

	인 구 (백만)	1인당GDP (ECU)	농촌지역 (백만ha)	경 작 지 (백만ha)	농업부문 고용비율	농업생산/ GDP
폴란드	38.5	1,907	18.6	14.3	25.6	6.3
헝가리	10.3	3,150	6.1	4.7	10.1	6.4
체코공화국	10.3	2,586	4.3	3.2	5.6	3.3
슬로바키아	5.3	1,643	2.4	1.5	8.4	5.8
슬로베니아	1.9	5,018	0.9	0.2	10.7	4.9
루마니아	22.7	961	14.7	9.3	35.2	20.2
불가리아	8.5	1,110	6.2	4.0	21.2	10.0
리투아니아	3.8	627	3.5	2.3	22.4	11.0
라트비아	2.6	850	2.5	1.7	18.4	10.6
에스토니아	1.6	938	1.4	1.0	8.2	10.4
CEEC-10	105.5	1,786	60.6	42.3	26.7	7.8
EU-15	369.7	15,972	138.1	77.1	5.7	2.5

자료: CEC, 1995, *The Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries : Summary Report and Country Studies.*

또한 EAGGF의 보장부문 지원범위도 과거와는 달리 농촌지역의 개발 수단에 다른 구조기금과 공동으로 지원하고 조기은퇴, 낙후지역, 환경친화농업수단, 그리고 농지의 조경산업 등에 지원토록 함으로써, 종래의 농산물 가격지원을 주요 목적으로 하던 것에서 벗어나 지역정책의 목적으로 확대시켜나가고 있다.

이러한 'Agenda 2000' 내용들을 법제화하기 위해 1998년 3월 집행위는 입법계획안(legislative proposals)을 제출했고, 1999년 3월 11일 EU농업이사회를 거쳐 1999년 3월 24일 베를린 유럽이사회에서 수용되었다. 이 정상회담에서 재합의된 EAGGF 보장부문 관련 내용을 보면 곡물개입가격은 2000/01-2001/2년間に 걸쳐 각 각 7.5%씩 총 15% 감축하고, 휴경제도는 2006년까지 10%로 유지하기로 하였다. 쇠고기 개입가격도 2000년부터 3년간 20%로 감축하며, 당초 2002년 7월부터 폐지키로 한 공공수매제도는 톤당 가격이 1,560Euro이하로 하락할 경우에만 수매를 실시하는 안전망(safe-net)제도를 도입했다.

<표 6 > CAP 개혁안의 비교

구 분	Agenda 2000 (1997) 당시	집행위 계획 (1998. 3)	농업이사회 계획 (1999. 3. 11)	베를린유럽이사 회(99. 3.24-26)
곡 물				
개입가격	곡물 119.19euro/톤 전분 209.78euro/톤	20%일시감축 (2000.7.1)	2000/01, 2001/2 각 각 10% 감축 -종자류: 2000/01 부터 3년간 균등 하게 20% 감축 좌 동	2000/01, 2001/2 각각 7.5% 감축
직접지불	54.44euro/톤	66euro/톤		2000/01,2001/02 균등한 비율로 54-63euro/톤
휴경제도	기본휴경비율:17.5% -98/99 : 5%적용	기본휴경비율: 0%	2000/01, 2001/02:10% 2002/03부터:0%	2006까지 10%
수매제도	폐 지	폐 지	좌 동	현행유지
쇠고기				
개입가격	2789euro/톤	2000/01부터 3년간 균등비 율로 30%감축	2000/01년부터 3년간 20% 감축 -2002. 7.1에 톤당 2224euro	좌 동
수매제도	공공수매	폐 지 -민간보관 운영 체제로 전환	안전장치(safe-net) 수매제도 도입 -톤당가격(bull, steer) 1,560euro이하인 경우	좌 동
낙농분야				
개입가격	버터: 328.2euro/톤 탈지분유: 205.52	2000부터 4년간 균등 비율로 15%감축	2003부터 3년간 균등 비율로 15% 감축	2005/06부터 적용
우유생산 쿼 타	국별생산쿼타제도	2006, 3.31까지 연장 쿼타 2% 증량 -증량분1%는 영농후계자: 전회원국 -1%는 신간 회원국	2006이후 쿼타 제도는 2003년 재검토 쿼타 2003부터 3년간 1.5%증량 -5개국 (그리스,영국 등)에 추가 증량	좌 동

그러나 버터와 탈지분유 부문은 현행을 유지하다가 2006년부터 개입가격을

15% 삭감하기로 하였다. 우유의 생산쿼터는 2003년부터 1.5% 증가시키기로 하였으며 그리스, 스페인, 아일랜드, 이태리, 영국 등 5개국에 대해서는 추가 증량하기로 합의했다. 또한 EU 예산 감축과 관련된 직접지불금(direct payment)의 점진적 감축 방안은 폐기시키기로 결정하였다. 이러한 베를린 유럽이사회 합의안은 교섭과정에서 회원국들, 특히 독일과 프랑스의 첨예한 대립과 농업예산 삭감에 반대하는 농민들의 대규모 항의시위로 인해 집행위(1998.3.18)나 농업이사회(1999.3.11)의 개혁안보다는 상당히 완화되어 집행위의 CAP개혁에 대한 강력한 의지가 많이 퇴색되었으며, 올해 초 시애틀에서 개최된 WTO 협상이 NGO의 데모로 제대로 논의되지 못하였지만 차기 협상에서 미국 등 주요 농산물 수출국들의 농업보조금의 추가 삭감이 요구될 것으로 예상된다.

베를린 정상회담의 합의안에는 EAGGF 보장부문과 관련된 개혁내용 뿐 아니라 농촌지역 발전정책과 중·동유럽국가로의 회원국 확장을 돕기 위한 내용들이 포함되어 있는데, 농촌지역의 발전을 위한 정책으로 조기은퇴 농민이나, 환경친화적 농업 수단, 낙후지역, 농지의 조정산업 등을 지원하기 위해 2000-2006년 동안 매년 약 43억Euro 정도, 총 303억 7천 Euro를 배정하였다. 중·동유럽국가들의 회원국 가입을 사전에 돕기 위해서는 기존의 PHARE 이외에 이들 국가의 교통이나 환경보호시설 간접자본 개선을 지원하기 위한 ISPA(pre-accession structural instrument) 와 농촌 및 시골지역의 장기적 조정(adjustment)을 용이하게 하기 위한 SAPARD(pre-accession agricultural instrument) 프로그램이 마련되었고, 유럽연합은 2000년-2006년 동안 매년 ISPA에 1,040백만 Euro, SAPARD에 520백만 Euro를 할당했다.

이렇게 농업부문의 개혁이 계속됨에 따라 미래의 EU 농민들의 과거와는 다른 환경에 처하게 될 것으로 보인다. 사실 CAP 설립 이 후 지난 40여년 동안 공업과 서비스 부문의 빠른 성장에 따라 농업부문이 국가경제에서 차지하는 비중이 현저히 줄어들어, 1950년대 총활동인구 중에서 30% (2천만 명 이상), 총 GDP의 12%를 차지하고 있던 것이 1995년에는 노동활동인구의 5% (약 8백 50만 명), GDP의 2% 정도만을 차지하고 있다.

또한 1960년대부터 시작된 녹색운동(Green Movement)은 CAP를 비경제적인 농산물 생산을 위해 귀중한 산림을 파괴하고 비료의 과다사용으로 토지와 동물의 서식처, 그리고 용수를 오염시키는 주범으로 간주하고 있다. 이러한 환경문제들이 반복해서 중요한 의제가 됨에 따라, EU도 환경친화적인 농업을 위한 규제를 강화하고 있으며(CEC, 1985, 1990, 1992(b)), 농민에 대한 애정을 가지고 있는 국민의 수도 점차 줄어들고 있다. 따라서 농민들의 사회적, 경제적 지위는 미래에도 계속해서 위축 될 것으로 전망된다. 또한 농업정책의 시행에 있어서도 과거의 정치적 논리보다 경제적 논리가 더 힘을 얻게될 것으로 보여, 다가오는 21세기에는 결국 전원적 농업생활은 사라지고 유럽 농촌지역

은 경쟁력을 갖춘 대규모 생산자의 농업 엘리트만 남을 것으로 전망된다.

VI. 결 론

유럽경제공동체(EEC)는 1950년대 후반 결성되어 전후 회원국들의 정치·경제적 재건에 많은 기여를 하였다. CAP 역시 EEC 건립과 동시에 창설되었으며, 관세동맹의 완성과 함께 공동체 발전에 중요한 역할을 담당했었다.

그러나 CAP는 매우 상반되는 기록을 가지고 있다. 이 정책은 EAGGF, 특히 보장부문의 농산물 가격지원을 통해 농업부문의 생산성 향상과 농산물 자급도를 제고시켜 식량의 안정적 공급을 가능케 하였으며, 한편으로는 시행 초기 만성적 식량부족국들을 세계 주요 농산물 수출국으로 바꾸어 놓았다. 또한 농민의 생활 수준을 향상시키므로, 로마조약에 명시된 목표들 중 상당부문을 성취하는데 성공하였다고 할 수 있다. 그러나 다른 한편으로, 보장부문을 통한 지원은 많은 문제점들을 야기 시켰다. 농산물 가격설정에 있어 농민들의 소득보존을 위해 높은 가격을 보장해줌으로써 과잉생산을 초래했고, 비경제적인 농산물 생산을 위해 생산요소와 재원의 비적절한 분배를 가져왔다. 잉여농산물 감소를 위한 쿼터제도도 일찍부터 도입되었지만, 너무 높은 수준으로 결정되어 초과생산을 막지 못하였다. 나아가 보장부문의 수출보조금 제도는 미국, 호주, 아르헨티나 등 주요 농산물 수출경쟁국과의 관계를 악화시켰으며, 저가격관매나 보조금 지원은 제 3세계 농업발전을 저해하였다. Kol과 Kuypers (1996) 및 OECD(1996)의 연구에 따르면, CAP의 비용은 EU시민의 1인당 400 Ecu로 추정되었으며, 그 중 250 Ecu는 소비자로부터, 150 Ecu는 납세자로부터 거두어들이는 것으로 밝혀졌다. 따라서 소비자들에게 합리적인 가격으로 제공한다는 중요한 목표는 이루지 못하였다. 더구나, CAP에 의해 생겨나는 높은 식료품 가격의 부담은 식료품 지출 비중이 큰 저소득층에 불균형적으로 많은 부담을 줌으로써 사회적 불평등 문제를 야기 시켰다.

내부적으로도 CAP 기금 지출 방식 또한 지역간 불평등문제를 심화시켰다. CAP가 프랑스와 서독 등 북유럽 국가들의 주도로 이루어져, 상대적으로 부농 지역에 더 많은 EAGGF 보장부문기금이 집중됨으로 농업 지원정책은 EU내 농민들의 소득격차를 줄이는데 기여를 하지 못했다. 오히려 Franzmeryer 등 (1991: 52)의 연구 결과에 따르면 EAGGF 보장 부문의 70%, 혹은 전체 공동체 예산의 40%가 실제로 공동체의 지역정책목표와 반대 방향으로 작용한 것으로 나타나고 있으며, 집행위의 조사결과도 80%의 EAGGF 보조금이 20%의 소수, 대농에게 집중된 것으로 나타난다.

현재 EU는 경제·통화동맹(EMU)과 5번째 회원국 확장이라는 두 가지 야

심찬 계획을 추진하고 있다. 그러나 이 두 계획은 EU 예산과 밀접한 관계를 가지고 있다. EMU에 머물기 위해서는 각 정부는 마스트리히트 조약에 설정되어있는 수렴조건을 충족시켜야 하며, 이는 곧 회원국들이 좀 더 긴축된 재정 정책을 시행하여야 할 것을 의미한다. 더구나 현재의 농업정책하에서 EU가 중·동구 국가들을 흡수했을 때, 추가적인 예산 부담과 기존의 EAGGF 수혜국으로부터 반발이 예상된다. EU도 이러한 문제를 인식하여 'Agenda 2000'을 통해 지원가격의 삭감과 농촌지역의 구조적 발전에 초점을 맞추고, 보장부문 기금 일부를 지역개발 목적으로 사용 할 수 있도록 하였다. 이러한 계획은 CAP의 미래를 위해 올바른 방향설정으로 보이지만, 1992년 Macsharry 개혁안에 기반을 둔 점진적인 변혁을 택하고 있다는데 문제가 있다. 즉 맥쉬리 개혁안이 가격지원정책 대신 소득지원정책으로 경지면적당 보상제도 (hectare-based Community aid scheme)를 택하고 있기 때문에, 현재의 지원제도 역시 과거와 마찬가지로 대농에게 더 많은 혜택이 돌아가게 되어 있다. 또한 세계시장 가격보다 높은 고가격 원칙과 시장으로부터의 보호주의 원칙도 그대로 고수하고 있으며, 소농들을 배제함으로써 토지를 분할하여 경작하였을 경우 규제할 방법이 마련되어 있지 못해, 현재의 제도하에서는 域內 잉여농산물 생산량은 줄일 수는 있을지라도 직접보상에 따른 EAGGF 보장부문 지출은 줄이기 어렵게 되어있다는 점이다.

따라서 EU가 현재 추구하고 있는 두 가지 목표를 성공적으로 성취하고, 역외국들과의 또 다른 충돌을 피하기 위해서는 빠른 시일내에 한번 더 보장부문을 개혁 할 필요가 있다. 이 개혁에서는 각종 농산물 가격지원제도를 철폐하여 자유경쟁 시장원칙을 도입함으로써, 보장부문 지출에 대한 공동체의 부담을 줄여 중·동유럽국가로의 통합을 수월하게 하고, 나아가 국제무역에서의 분쟁도 해소시켜야 할 것이다. 또한 사회·경제적 관점에서 빈농에 대한 직접적 지원과 낙후된 농촌지역의 발전을 위해 이를 지원하는 EAGGF 지도부문에 대한 지출을 획기적으로 늘이는 데 중점을 두어야 할 것이다. 실제로 유럽연합도 수 차례의 개정을 통하여 지도부문의 비중을 현재 4-5%대로 끌어 올렸지만, 이 규모로는 공동체 농업 지역의 구조조정과 소득 수렴 목표를 성취하기에는 턱없이 부족하다. 더구나, 가용 가능한 재원이 모든 회원국에 폭넓게 할당되고 관련 없는 프로젝트에도 지출되고 있는 실정이다. 따라서 새개혁안에는 각 회원국의 정치적 역학관계와는 무관하게, 경제적 사회적 관점에서 가장 필요로 하는 빈농지역에 집중적으로 지원될 수 있도록 규정을 마련하여 부농지역으로 가는 기금을 차단하여, EAGGF가 농업지역의 소득 수렴과 실제로 저소득 농민과 낙후된 농촌지역만을 돕는 기금이 되도록 개혁되어야 할 것이다.

만약 EU가 이러한 방향으로의 개혁을 서두르지 않고 계속하여 부분적인 개혁만 단행한다면, 지난 40여년간 동안 EU내에서 발생했던 예산부족문제와 국제무대에서의 불화는 21 세기에도 반복될 것이며, EU 전체인구의 5%에 해

당하는 농민이 EU 전체예산지출의 50% 상당을 수령하는 분배적 불평등문제도 결코 해결되지 못할 것이다.

참 고 문 헌

- 강봉순. 1992. 「EC 농업의 현황과 공동농업정책(CAP)의 흐름」. 『지역연구』. 서울대학교, 가을: 141-168.
- 김정기. 1995. 「우루과이 라운드 이후 유럽공동정책의 변화」. 『유럽연구』. 한국유럽학회, 겨울호: 103-132.
- 이희범. 1997. 『유럽통합론』. 서울: 法文社.
- Ackrill, Robert. 1995. "The Common Agricultural Policy: Its operation and Reform," in *The Economics of the New Europe*. Nigel M. Healey (ed). London: Routledge. pp.206-221.
- Anderson, K. and Tyers, R. 1993. "Implications of EC expansion for European agricultural policies, trade and welfare," CEPR Discussion Paper. No. 829.
- Baldwin, R. and Francois, J. and Portes, R. 1997. "the Costs and Benefits of Eastern Enlargement : the impact on the EU and Central Europe," *Economic Policy*. 24. pp.127-176.
- Barnes, Ian and Pamela M. Barnes. 1995. *The enlarged European Union*, England: Longman.
- Commission of the European Communities. 1964. Council Regulation (EEC) No 17/64 of 5 February 1964 on the conditions for granting aid from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund. *Official Journal of the European Communities*. L34. 27. Feb. 64.
- Commission of the European Communities. 1968. *Memorandum on the Reform of Agriculture in the European Economic Community*. COM(68). 1000 Part A brussels.
- Commission of the European Communities. 1969. "Memorandum on the Reform of Agriculture in the European Economic Community," *Bulletin of the European Communities: supplement 1/69*, Brussels.
- Commission of the European Communities. 1985. Council Regulation (EEC) No 797/85 of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structure, *Official Journal of the European Communities*. L931.

- Commission of the European Communities. 1986. *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: Financial Instrument of the Common Agricultural Policy*. Special issue of Green Europe. Luxembourg. Nov/86.
- Commission of the European Communities. 1987. *Treaties : Establishing the European Communities*. Abridged ed. Luxembourg.
- Commission of the European Communities. 1988. Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. *Official Journal of the European Communities*. L185. 15.Jul.88.
- Commission of the European Communities. 1990. Proposal for a Council Regulation (EEC) on the Introduction and Maintenance of Agricultural Production Methods Compatible with the Requirements of the Protection of the Environmental and Maintenance of the Countryside, COM(90). 366 final. Brussels.
- Commission of the European Communities. 1992(a). *Agriculture in Europe: Development, constraints and perspectives*. Luxembourg.
- Commission of the European Communities. 1992(b). Council Regulation(EEC) No. 2078/92 on the Introduction and Maintenance of Agricultural Production Methods Compatibility with the requirements of the Protection of the Environment and the Maintenance of the Countryside EEC.
- Commission of the European Communities. 1994. *The agricultural income situation in less favored areas of the EC*. Belgium.
- Commission of the European Communities. 1995. *The Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries : Summary Report and Country Studies*. DGVI Working Document. Brussels.
- Commission of the European Communities. 1996. The CAP and Enlargement, *European Economy*, Report and Studies. No.2. Brussels.
- Commission of the European Communities. 1997(a). Toward a Common Agricultural and Rural Policy for Europe. *European Economy*. Report and Studies. No.5. Brussels.
- Commission of the European Communities 1997(b). "Agenda 2000: for a stronger and wider Union". *Bulletin of the EC*. supplement 5/87.
- Commission of the European Communities. 1998. Towards a Common Agricultural and rural Policy for Europe. *European Economy*. No.5. Report and Studies. Brussels.

- El-Agraa, Ali, M. 1994 *The Economics of the European Community*. Harvester Wheatsheaf.
- Franzmeyer, Fritz et. al. 1991. *The regional impact of Community policies*, Regional Policy and Transport Series. European Parliament. FR of Germany.
- Gardner, B. 1996. *European Agriculture: Policies, Production and Trade*. London: Routledge.
- Gibbons, John. 1995. "The Common Agricultural Policy," in *European Economic Integration*. McDonald, Frank and Stephen Dearden. London: Longman Group Limited. pp.221-237.
- Grant, Wyn. 1997. *The Common Agricultural policy*. London :MacMillian Press Ltd .
- Harrop, Jeffrey. 1992. *The Political Economy of Integration in the European Community*. 2nd ed. Haunts: Edward Elgar Publishing Limited.
- Ingersent, K. A., A. J. Rayner and R. C. Hine. 1998. *The Reform of the Common Agricultural Policy*. London :MacMillian Press Ltd .
- Jovanovic, Miroslav N. 1997. *European Economic Integration: Limits and prospects*. London: Routledge.
- Kol, J and Kuypers, B. 1996. *The cost for consumers and taxpayers of the Common Agricultural Policy of the European Union: the Case of the Netherlands*. Rotterdam :Erasmus University Press.
- Lawe, P and N. Ward. 1998. "Regional Policy, CAP Reform and Rural Development in Britain: The Challenge for New Labor," *Regional Studies*. 32(5). pp.469-479.
- Marsh, John. 1997. "The Common Agricultural Policy," in *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*. Stelios Stavridis, Elias Mossialos, Roger Morgan, Howard Machin (eds.). England: Dartmouth Publishing Company Limited.
- Molle, W. 1997. *The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*. 3rd ed. Aldershot: Dartmouth Publishing Co.
- OECD. 1987. *National policies and agricultural trade: Study on the EEC*, OECD. Paris.
- OECD. 1996. *Agricultural policies, Markets and Trade in OECD countries: Monitoring and Evaluation*. Paris.
- Pinder, John. 1991. *European Community: The Building of a Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Robson, Peter. 1998. *The Economics of International Integration*. 4th edition. London and New York: Routledge.
- Weyerbrock, Silvia. 1998. "Reform of the European Union's Common Agricultural

Policy: How to reach GATT-compatibility?," *European Economic Review*. 42 pp.375-411.

Williams, Allan M. 1991. *The European Community: The Contradictions of Integration*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.

부록 I. 공동농업정책 개혁의 주요 지표

생 산 물	단위	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96
곡 물						
목표가격	Ecu/t	223	216	130	120	110
개입가격	Ecu/t	155	150	117	108	100
경계가격	Ecu/t	218	211	175	165	155
공동책임과징금	Ecu/t	8.4	0	0	0	0
직접지불	Ecu/ha	-	-	115	161	207
휴경보상	Ecu/ha	-	-	207	207	207
단 백 작 물						
직접지불	Ecu/ha	-	-	299	299	299
휴경보상	Ecu/ha	-	-	207	207	207
종자류(Oilseeds)						
직접지불	Ecu/ha	-	384	359	359	359
휴경보상	Ecu/ha	-	-	207	207	207
우유, 낙농제품						
우유목표가격	Ecu/t	268.1	264.7	261.3	261.3	261.3
버터개입가격	Ecu/t	2927.8	2927.8	2954.6	2781.4	2781.4
공동책임과징금	Ecu/t	6.7	6.7	0.0	0.0	0
총 쿼터	백만t	106.9	106.9	106.4	105.4	105.4
소, 송아지 고기						
개입가격	Ecu/t	3430	3259	3087	2916	2916
개입구매상한	1000t	0	750	650	550	450(350)
숫소 프리미엄	Ecu/h	40	60	75	90	90
송아지프리미엄	Ecu/h	0	100	100	100	100
유아소프리미엄	Ecu/h	50	70	95	120	120
가축 밀도	LSU/ha	0	3.5	3.0	2.5	2.0

자료: Weyerbrock (1998) p.382.

The Development of Agricultural Policy of the EU: with focus on the Reform of the Guarantee Section

Hong-Yul Jeong

Korea Maritime University

The Common Agricultural Policy of the EC was established by the Treaty of Rome in 1957, and soon became a cornerstone of the Community. It covered over 90 percent of agricultural goods and was regarded as one of the most developed of the EU's policies.

Since the 1980s, however, the CAP has caused not only financial crisis but also much political and economic conflict due to its particularly high price support system. Its export refund system has also disturbed the world agricultural market and created problems for the major exporters of farm products. Furthermore, the large share of agricultural expenditure in the EC budget has continued to block the development of other EU programs.

To settle these disputes, the EU has introduced a number of reforms over the past 30 years. Even though these attempts achieved some significant progress, the key problems still existed. Moreover, the operations of the CAP are expected to be more complicated in the future due to the EU pursuit of the EMU and the Fourth enlargement.

In this paper, I first examine the prevailing economic and political conditions when the CAP was established. Then I review how the CAP, especially Guarantee Section, has evolved and reformed during the past 30 years. In the conclusion, I will discuss the main problems of the CAP, and suggest the direction of future reform.