

EU, 조건불리지역 정책평가 결과 (2)

김정섭*

유럽연합(EU) 집행위원회는 최근 조건불리지역(Less Favoured Areas) 정책에 대한 평가 보고서를 발표한 바 있다. 이 보고서는 조건불리지역이라는 개념이 공동농업정책에 공식적으로 도입된 1975년부터 2004년까지 EU 회원국들이 수행한 조건불리지역 정책에 대한 방대한 평가 결과를 담고 있다. 2007년부터 7년 동안의 새로운 농촌개발정책 실행주기를 시작하는 EU의 입장에서 꼭 필요했던 작업이었던 것 같다. 그 주요 내용을 소개한다.

7. 조건불리지역 보상적 보조금의 지급 범위

EU-15개국 기준으로 2000년에서 2003년 사이에 조건불리지역 보조금 수혜 농가의 수는 조건불리지역 내 전체 농가 수의 절반이 되지 않는다. 보조금 수혜 농가 비율은 국가마다 큰 편차를 보인다. 아일랜드, 페란드, 오스트리아의 모든 조건불리지역과 독일의 산간 조건불리지역의 경우 해당 지역에 속한 농가의 90% 정도가 보조금을 지급 받았다. 한편, 스페인의 경우 그 수치는 15%에 불과하고 이탈리아는 10%도 넘지 못한다. 대부분이 회원국들에서 조건불리지역 내 보조금 수혜 농가 비율은 기타 조건불리지역에 비해 산간 조건불리지역에서 더 높았다. 전체적인 동향을 살펴보면, 지중해 연안 지역보다는 북서부 유럽 지역에서 조건불리지역 보조금 수혜 농가 비율이 더 높다. 이러

* 한국농촌경제연구원 jskkjs@krei.re.kr 02-3299-4252

한 현상이 나타나는 것은, 남부 유럽 지역에는 보조금을 수혜 받을 수 있는 최소 경지 규모에 이르지 못하는 소농들이 많기 때문이다.

토지 이용 측면에서도 유사한 동향을 관찰할 수 있다. 보조금 지급 대상 농 경지 비율도 지중해 연안 지역보다는 북서부 유럽 지역에서 더 높다. 륩셈부르크, 아일랜드, 핀란드에서는 조건불리지역 내 농경지의 90% 이상이 보조금 지급 대상으로 선정되었고, 독일은 61%, 스페인은 42%, 프랑스는 35%였다. 그리스와 이탈리아에서 그 비율은 20% 미만이었다.

8. 농가소득에의 기여

조건불리지역 정책의 핵심 목표는 농업적 토지 이용을 지속시키는 것이기 때문에, 농가가 활력을 유지할 수 있을 만큼 충분한 소득 수준을 달성할 필요가 있다. 그러면서도 농업구조 변화가 일어날 것이며 장기적으로는 소수의 사람들이 넓은 토지를 관리하게 될 것이라는 점을 받아들여야 하는 상황이다. 조건불리지역 내 농가들은 농업활동과 농업 외 활동에서 소득을 얻고 있다. 그렇기 때문에 수년 동안 농가를 유지하는데 필요한 최소한의 농업소득 수준만을 순수하게 예측하기가 어렵다. 결국, 농업적 토지 이용을 지속시키는 데 필요한 소득은 조건불리지역 내에서 농가들이 얻을 수 있는 농업 외 소득원과 관계가 있다. 조건불리지역이 아닌 곳에 거주하는 농가들과의 농업소득 측면의 동등성을 확보하는 것은 조건불리지역 정책의 목표가 아니다. 그러나 때로는 조건불리지역 정책이 그렇게 오해되는 경우도 있으며, 그래서 어떤 회원국 정부는 조건불리지역 보조금 지급 수준을 산정할 때 조건불리지역이 아닌 곳에서의 기본적인 농업소득 추산치를 기준으로 활용하기도 한다.

스페인, 그리스, 이탈리아, 벨기에에서 2003년 ‘가족노동단위(FWU, Family Working Unit)’당 조건불리지역 보조금 지급액은 가족노동단위당 농가 소득(FFI, Family Farm Income)의 10% 미만에 머물렀다. 포르투갈, 프랑스, 오스트

리아의 기타 조건불리지역의 경우도 마찬가지였다. 이와는 대조적으로 오스트리아, 프랑스, 페란드의 산간 조건불리지역에서 그 비중은 20~30%였다. 스웨덴의 산간 조건불리지역에서는 45%였다. 독일, 영국, 아일랜드, 룩셈부르크, 스웨덴의 기타 조건불리지역에서는 그 비중이 20~30%였다. 페란드의 기타 조건불리지역에서는 50%에 달한다. 조건불리지역 보조금이 농가 소득에 얼마나 기여하는지를 추정하는 다른 방법을 활용하더라도 회원국 간 차이는 유사하게 나타난다. 즉, 북유럽과 남유럽 지역에 차이가 존재하는 것이다. 보조금을 순수한 평균 농업소득과 대비한 비율로 환산한다면, 어떤 경우에는 그 비율이 40%에 이르기도 한다. 대부분이 회원국에서 조건불리지역 보조금의 농업소득에 대한 기여분은 경종작물 재배 농가보다는 축산 농가에서 두드러지게 높게 나타난다.

전체적으로 볼 때, 이상과 같은 자료를 통해 알 수 있는 것은 대부분이 회원국에서 농가 소득에 대한 조건불리지역 보조금의 기여분은 작은 편이라는 점이다. 그리고 유사한 경제적 특성을 갖는 농가 간의 비교가 어렵기는 하지만, 대체로 대부분의 회원국에서 조건불리지역의 농가와 일반지역의 농가 사이의 소득 격차가 존재하며, 보조금을 소득에 포함시키더라도 조건불리지역의 농가소득은 일반지역의 농가소득보다는 낮은 수준에 머물고 있다.

9. 농업경영체의 구조

비록 회원국들 사이에 상당한 편차가 있기는 하지만, 전체적으로 조건불리지역과 일반지역의 농업경영체 구조상의 차이점은 그다지 크지 않다. 그리고 조건불리지역에서 농경지 면적이 크게 감소했다는 근거는 어디에서도 발견할 수 없었다. 농업경영체 구조상의 작은 차이점이 존재하기는 하는데, 그것은 조건불리지역 정책이 이농 속도를 늦추는데 효과적으로 기여했기 때문으로 볼 수 있다. 그러나 조건불리지역 보조금 지급 수준이 높은 국가이든 그렇지 않은 국가이든 관계없이 모든 국가들에서 조건불리지역과 일반지역의 농업경

영체 구조가 일정한 방향으로 수렴하고 있다는 점을 고려한다면, 조건불리지역 정책은 그러한 변화 동향에 부분적으로 기여하는 여러 가지 요인들 중 하나일 뿐이라 말할 수 있다.

10. 농업적 토지 이용의 유지

농업적 토지 이용을 지속시키고 과거에 농업활동을 통해 관리되던 토지가 방치되는 일이 없도록 막는 것이 조건불리지역 정책의 큰 목표이다. 농업적 토지 이용의 지속성을 위협하는 한 가지 주된 요인은 토지의 방치 또는 한계 지화이다. 따라서 부분적인 보상을 통해 취약한 농가들의 경제적 활력을 증진시키는 데 초점을 맞춘 인센티브형 정책이 효율적인 수단으로 작동할 수 있다. 농지의 지속적 이용을 위협하는 요인이 도시화 또는 조림에서 발생하는 지역에서는, 토지이용계획이나 조림 정책의 보완 등을 포함한 대안적인 정책 수단이 중요한 역할을 할 수 있다. 1995년부터 2003년까지 조건불리지역의 농경지 면적은 대부분 잘 유지된 것으로 조사된 바 있다. 어떤 나라에서는 그 면적이 소폭 변화하기도 했는데, 그것은 부분적으로는 조건불리지역 분류 기준이 바뀌었기 때문에 초래된 것이다. 독일을 제외한 EU-14개국의 조건불리지역 내 농경지 면적은 1995년에 6,084만 ha였던 것이 2003년에는 6,041만 ha로 약간 감소했다.

그러나 유럽 전체에 걸친 자료들만을 가지고 판단할 때, 미시적인 수준에서 상당히 의미있는 변화 동향이 있음을 간과할 수 있다. 사례 연구를 통해, 어떤 지역에서는 농업적 토지 이용이 감소하는 반면에 다른 지역에서는 증가하고 있음을 확인할 수 있었다. 그리고 어떤 지역에서는 특히 영구적 초지와 경사도가 높은 곳에서 농업적으로 관리되는 토지의 면적이 점진적으로 감소하고 있다는 명확한 증거가 있다. 포르투갈과 이탈리아가 바로 그러한 한계지화 현상으로 인해 농업활동의 중단이 출현하는 대표적인 국가이다.

유럽 수준에서 농업적 토지 이용을 지속시킨다는 것은 조건불리지역 안팎에서 활발하게 진행되기 시작한 농업부문 구조 변화에 역행하는 측면이 있다. 농업부문 구조 변화의 핵심 내용은 농가 수 감소와 농업경영의 합리화라 할 수 있다. 그러나 농업적 토지 이용을 지속시키고 토지의 방치를 막겠다는 조건불리지역 정책의 역할은 아직까지 명확하게 정리되지 않았는데, 여기에는 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 조건불리지역 보조금이 없어진다면 그 수혜자들이 어떻게 행동할 것인지를 예상할 수 있는 근거 자료가 거의 없다.

둘째, 어떤 국가들에서는 조건불리지역 내의 상당수 농가와 농지면적이 보조금 지급 대상에서 제외되고 있다. 그리하여 조건불리지역 보조금과는 무관하게 계속해서 경작되는 농경지가 많다. 이는 기존의 조건불리지역 전체에 대해 완전하게 보조금을 지급하는 것이 농업적 토지 이용을 유지하는 데 꼭 필요한 것은 아니라는 점을 강하게 시사한다.

셋째, 전체적으로 볼 때 많은 국가들에서 조건불리지역 보조금이 농가소득에 기여하는 부분은 아주 작다. 그리고 대부분 조건불리지역 보조금은 농가가 수령하는 모든 보조금 총액의 25% 미만이다. 따라서 조건불리지역 보조금과 더불어 다른 종류의 직접지불 보조금, 기타 보조금, 농외소득원 등이 농가 소득에 기여하는 뜻도 농업경영체의 활력을 유지하고 농업적 토지 이용을 지속시키는 데 중요한 역할을 한다.

조건불리지역 보조금은 농가의 경제적 활력과 농업적 토지 이용에 영향을 미치는 여타의 정책들과 분리되어 작동하는 것이 아니다. 2005년 1월에 도입된 공동농업정책의 첫 번째 기둥(Pillar One)이 특히 중요하다. 하지만 그러한 지원정책은 토지이용과 관계된 명시적인 정책 목표를 담고 있지 않다. 두 번째 기둥(Pillar Two)에 속하는 여타의 정책들은 다양한 목표를 갖고 있지만, 조건불리지역에서의 보상적 보조금 정책을 효율적으로 대체할 수 있을 만큼 농업적 토지 이용에 초점을 둔 것은 아니다. 그러나 농업-환경정책, 조기은퇴 정책, 농업경영체 투자 정책, 농산물 가공 개선 정책 등은 모두 조건불리지역

정책과 보완적 관계를 이루고 있다. 그러므로 조건불리지역 내에서 농업적 토지 이용을 적정 수준에서 유지하려면 그러한 다양한 정책수단들을 혼용할 필요가 있다.

11. 조건불리지역 보조금 지불이 환경에 미친 영향

조건불리지역 정책은 자연적 장애가 있는 지역을 대상으로 한다. 따라서 대상지역의 대부분에서는 농업인이 직면하는 물리적, 사회적 제약으로 인해 저 투입-저산출 구조가 형성된 영농체계가 특징적으로 나타난다. 결론적으로 말한다면, 높은 수준의 환경적 가치가 있는 지역(특히, 조방적 축산이 지배적인 지역)과 현재 조건불리지역으로 분류된 지역은 서로 겹치는 부분이 크다. 환경적 가치만을 이유로 특별한 방식으로 분류되는 지역은 거의 없다. 앞으로는 조건불리지역 분류 기준을 재검토하여 높은 수준의 자연적 가치를 지니는 농경지와 전통적 경관 등과 같은 환경적 우선순위 사항에 좀 더 초점을 두도록 기준을 조정할 필요가 있다.

현재 조건불리지역으로 분류된 곳에서는 농업 집약화, 전문화, 점진적 한계화, 토지 방치 등이 환경적 가치에 위협을 주는 대표적인 핵심 요인이다. 대부분의 경우에 현재 상태 그대로 농업을 지속함으로써 여러 가지 중요한 환경 문제에 대처해나갈 수 있다. 따라서 현재 이루어지고 있는 토지관리 유형은 환경적 요구를 충족함에 있어서도 필수불가결하다. 조건불리지역 정책은 구체적인 토지 이용 수준에서 바람직한 결과를 수반하면서 영농활동 유지에 성공적으로 기여한 몇 가지 정책들 중 하나이다. 축산 농가들에 초점을 둠으로써 수익성이 점점 떨어지고 있는 방목형 농가들이 지속적으로 초지를 유지 할 수 있도록 하는 등 주요 환경 문제에 대응하는 데 도움이 되었다. 또한 집약적 농업생산이 문제가 되는 어떤 지역에서는 조건불리지역 정책이 야생 생물종을 보호하는 데 기여했다.

환경이라는 관점에서 볼 때, 조건불리지역 정책은 토지관리 측면에서 여타의 공동농업정책 수단들과 시너지 효과를 이끌어냈다. 조건불리지역 정책은 농업·환경 정책과 경합적인 관계에 있다기보다는 보완적인 관계에 있다. 조건불리지역 정책이 다른 정책들과 충돌을 일으키는 부분은 농업생산 집약화에 관한 것이다. 예를 들어, 1980년대에 어떤 지역에서는 양 사육두수가 현저하게 늘어나면서 초지가 고갈되기 시작했다. 그러나 2000년에 조건불리지역 보조금 지불이 공동농업정책의 첫 번째 기둥에 속하는 정책들의 디커플링과 연계되면서, 조건불리지역 내에서 지나치게 많은 사육밀도를 유지하게 만드는 유인이 제거되었다.

조건불리지역 정책을 통해 환경적 목표를 달성하려면, 환경 보호를 유도하는 행위에 인센티브를 제공하거나 환경적 목표를 달성하는 데 기여할 수 있는 정책 수혜자를 목표 집단으로 설정해야 한다. 이것은 토지를 방기할 위험성이 가장 큰 농업경영체들이나 조방적 영농체계를 유지하는 농업경영체들을 더욱 정밀하게 표적화해야 함을 뜻한다. 모범영농규범 표준이 유용한 역할을 했지만 앞으로는 조건불리지역 내의 핵심 환경 조건에 더욱 부합하도록 보완 할 필요가 있다. 토양, 경관, 생물종다양성 등의 문제들과 더욱 긴밀한 연계를 유지함으로써 EU 이사회 규정 1257/1999(Council Regulation (EC) 1257/1999)에 명시된 지속가능한 농업의 핵심 목표를 성취하도록 촉진해야 한다. 대부분의 경우에 모범영농규범의 표준들은 환경 보호를 위한 최소한의 기준선 측면에서 기여할 뿐, 아직까지 환경의 증진에 적극적으로 기여하는 수준은 아니다.

시간이 지나면서 조건불리지역 정책이 점차 발전됨에 따라, 지속가능성과 환경에 관련된 추가적인 정책 목표들이 등장했다. 일부 회원국들은 조건불리 지역을 신규 지정하거나 자격 요건 및 보조금 지급 관련 규정을 개정함으로써, 그러한 변화에 대응했다. 그러나 앞으로도 농업생산 집약화, 전문화, 한계화 등의 만연한 이슈들과 관련하여 회원국 정부의 정책 실행 규정들을 조정함에 있어 환경 측면에서 더욱 큰 관심을 기울여야 할 여지들이 있다. 그리고 조건불리지역 보조금 지급은 농업경영 그 자체보다는 지속가능한 영농체계의

생존을 돋는 방향으로 더욱 초점을 맞추어야 한다.

12. 농촌 지역공동체에의 영향

원칙적으로 조건불리지역 정책은 직접적으로는 보조금을 통해 그리고 간접적으로는 개방된 경관의 유지와 농업활동의 지속성을 촉진함으로써 농촌 지역공동체의 사회경제적 활력에 기여할 수 있다. 조건불리지역 정책이 직접적으로 농촌 지역경제의 다각화를 촉진하는 것은 아니다.

조건불리지역 보조금은 2004년 기준으로 EU-25개국의 수혜자들에게 30억 7000만 €의 자금을 이전하는 결과를 낳았다. 이는 해당 지역의 농가 소득에 일정부분 기여를 한 것인데, 더 취약한 농촌 지역공동체들이 조건불리지역에 집중되어 있었다. 농산업의 전후방에서 그리고 개방된 경관을 토대로 하는 휴양이나 관광 부문에서 일부 추가적인 소득과 고용기회를 낳기도 했다.

매우 다양한 조건하에 놓여 있는 넓은 면적의 농촌공간에 대한 조건불리지역 정책의 그러한 파급효과 규모를 측정하는 것은 어려운 일이다. 보조금 수혜자들에 대한 긍정적인 효과가 있겠지만, 농업적 토지 이용의 지속이 농촌 지역공동체의 활력 증진에 반드시 기여하는 것인지의 문제에 대한 답은 아직 불분명한 상태이다. 농업인들만이 조건불리지역 보조금의 직접적인 수혜자이며, 그들은 비록 수는 많지만(2004년 기준 약 180만 명) 농촌 사회의 한 부문만을 대표할 뿐이다. 보조금의 지급 구조는 대부분의 회원국에서 소농들에게 유리하게 되어 있다. 이는 기존의 농업구조와 전통적인 농촌 지역사회를 존속시키는 데 도움이 될 것이다. 그러나 반드시 지역의 활력을 강화시킬 것이라고 보기는 어려운 측면도 있다.

EU 이사회 지침 75/268/EEC(Council Directive 75/268/EEC)가 처음 실행되었을 때에는 조건불리지역 내 농촌 지역공동체들 중 상당 비율이 경제적으로

취약할 것이라는 가정이 합리적이었다. 현재 농촌 지역경제는 훨씬 더 다양하고 복잡해졌다. 산간지역을 포함한 일부 지역에는 역동적이고 경제적으로 풍요로운 곳들도 있다. 그렇지 않은 다른 곳들에는 한계점에 도달한 지역사회들이 존재한다. 여기에는 경제체제의 전환으로 인해 농촌지역의 고용이 크게 줄어든 신규 회원국들의 농촌이 많이 포함되어 있다. 지금까지 EU-15개국 내에서 북서부 유럽에 비해 지중해 연안 지역에 대한 정책자금 지원이 상대적으로 낮은 수준에 머물렀다는 역사적 사실은, 조건불리지역 정책이 관련 법규에도 불구하고 사실상 농촌지역 인구 과소화의 문제나 분명한 사회적 요구가 존재하는 지역에 제대로 대응하지 못했음을 시사한다.

13. 결론

13.1. 정책 목표의 타당성

조건불리지역 정책의 핵심 목표는 공공재를 보전하는 것과 관련이 있다. 가장 최근의 관련 규정인 EU 이사회 규정 1698/2005에 따르면, 이 정책의 목적은 농업적 토지 이용을 지속시킴으로써 ‘농촌 유지’에 기여하고 지속가능한 영농체계를 유지하고 촉진하는 데 있다. 시간이 지남에 따라 정책 목표는 진화했지만, 조건불리지역 보조금 지급의 그간 경과는 특정한 불리성을 안고 있는 지역에서 이루어지는 농업활동에 따른 추가적 비용 부담을 효과적으로 줄여주는 데 있었다. 정확하게 말하자면 조건불리지역 내 농업인들에게 예컨대 조건불리지역이 아닌 곳에서 영농활동을 하는 농업인들 같은 일정한 기준점과 비교하여 부족한 소득분 만큼을 보상하는 것이 아니라, 그들이 적절한 형태의 농업경영을 지속적으로 할 수 있도록 해 주어야 한다.

조건불리지역 정책의 목표는 적절한 토지 관리, 특히 넓은 면적에서의 농업적 토지 관리로부터 얻을 수 있는 농촌의 가치 있는 환경적 공공재 측면에서 여전히 타당하다. 농업적 토지 이용을 지속하는 것은 지역에 따라서는 개방

된 경관의 가치, 생물종다양성, 준자연적 서식 생물 등을 유지하는 데 기여할 것이다. 산불 통제에도 도움이 될 수 있다. 또는 토양 및 수자원 관리에 기여 할 수도 있다.

어떤 지역에서는 영농체계가 자연적 불리성으로 인해 집약적인 영농활동을 할 수 없도록 제약되어 있다. 그러한 불리성은 농업경영체의 활력과 경쟁력에 영향을 준다. 따라서 그런 지역에 있는 농가들은 경영 중단 또는 위축의 위협에 크게 노출되어 있다. 농업경영 중단의 위협 요인은 결국 환경적 가치의 손실이라는 리스크를 내포한다.

한편, 농업활동의 지속성을 유지함으로써 농촌 인구 과소화를 막으려 했던 원래의 정책목표는 EU-15개국의 대부분 지역에서 이제는 더 이상 타당하지 않게 되었다. 농업과 직접적으로 연계된 고용의 비중이 감소했기 때문이다. 따라서 조건불리지역 정책의 공식적 목표에서 이러한 사항을 제외하는 것이 적절하다.

13.2. 정책의 효과성과 영향

조건불리지역 안에서 상대적으로 규모가 작은 농경지는 농업활동을 통해 관리되지 않기 시작했다. 정확한 판단은 어렵지만, 아예 방치된 토지의 면적은 다소 작은 것 같다. 따라서 조건불리지역 정책의 우선적인 목적은 EU-15 개국 내에서는 일단 달성된 것으로 볼 수 있다. 이는 미국 등과 같은 여타의 선진 산업국에서 농경지가 방치된 면적이 상당히 큰 것과 대조를 이룬다.

조건불리지역 정책은 그러한 결과를 낳는데 기여한 많은 정책들 중 하나이다. 여러 정책들 중에서도 조건불리지역 정책이 가장 효과적이었던 대상은 축산 농가들이었다. 대부분의 EU 회원국들에서 축산 농가들은 조건불리지역 정책과 보완적 관계에 있는 여타의 보조금 정책의 중점 대상이었다. 그리고 그러한 정책들이 이들 축산 농가들의 소득에 기여한 부분은 일반적으로 타 부문 농가들에 비해 더 많았다. 농가에 따라서 그리고 국가에 따라서 조건불

리지역 보조금이 소득에 얼마나 기여했는가는, 그리고 영농활동을 유지시키는 데 필요한 소득 수준이 어느 정도인가는 편차가 존재한다. 조건불리지역 보조금이 큰 폭의 편차를 보이는 요구를 충족시켰다고 자신 있게 말하기 어렵다는 점은, 정책 효과성의 패턴을 단일하게 설명할 수 없음을 의미한다. 조건불리지역 내의 어떤 농가들은 보조금에 크게 의존하기도 했다. 한편 다른 농가들은 조건불리지역 보조금과 농업-환경정책 직접지불 보조금을 동시에 받기도 했다. 그러나 모든 회원국들에서 공동농업정책의 첫 번째 기둥에 속하는 지원이 농가소득 측면에서 더 크게 기여했음을 분명하다.

조건불리지역 정책은 일부 지역에서 농업생산의 집약화와 초지 방치의 문제가 중요한 이슈일 때 가장 적절한 형태의 농업경영을 보장하는 것보다는 토지이용을 유지하는 데 더 효과적이었다. 1980년대에 일부 조건불리지역에서는 공동농업정책의 첫 번째 기둥인 시장지지 또는 조건불리지역 지원 정책 하에서 얻을 수 있는 보조금의 액수가 가축 사육두수 기준이었기 때문에, 오히려 과도한 집약적 축산이 이루어지기도 했다. 이후 그러한 현상은 공동농업정책의 첫 번째 기둥에 속하는 정책들이 디커플링되고 가축 사육두수 기준에서 농경지 면적 기준으로 바뀌면서 완화되었다.

1990년대 이후 농업부문 고용 변화는 조건불리지역이나 일반지역이나 큰 차이가 없었다. 이는 조건불리지역 정책이 잘 시행되고 대부분의 농업인들이 보조금을 수혜 받은 회원국들에서 나타난 현상이다. 조건불리지역 보조금 지급이 그러한 국가들에서 노동력의 감소 속도를 늦추는 데 기여하기는 했지만, 그 효과를 다른 요인들과 분리하여 파악하는 것은 어렵다.

13.3. 정책의 효율성

원칙적으로, EU 규정은 보조금을 효율적으로 집행할 수 있도록 유연한 틀을 제공하고 있다. 그러나 지금처럼 회원국 수준에서 조건불리지역 분류 기준, 지원 대상 자격 요건을 결정하는 규정, 보조금 지급 구조 등을 결합하여 정책을 실행하는 것은, 공공재적 성격이 아주 명확하고 토지 방치의 위험이

가장 큰 일부 지역들에서는 자원을 충분히 정확하게 표적화하지 못하는 결과를 초래했다. 보조금 지출은 제한된 수의 회원국들에 쏠려 있고, 유럽 차원에서 보조금 지급률과 불리성의 정도를 일관되게 연계시키기가 어렵게 되어 있다.

조건불리지역 보상 구조 측면에서 그 같은 비효율성이 있다 해서, 그것이 대부분의 농업인들이 실제 처한 불리성에 비해 과도하게 보상받고 있음을 뜻하는 것은 아니다.

비효율성을 개선하려면, 리스크가 가장 큰 지역에 그리고 지속적인 농업적 토지 이용의 편익이 가장 분명하게 드러날 지역에 초점을 맞추도록 조건불리 지역 정책의 상당부분을 조정할 필요가 있다. 그리고 해당 지역 농업인들이 직면한 불리성의 정도와 보조금 지급 수준 사이의 관계를 더욱 명확하게 설정해야 한다. 여기에는 더욱 투명한 보조금 산정 공식을 개발하는 일이 수반되어야 한다.

13.4. 향후 조건불리지역 정책의 역할

조건불리지역 정책의 목표는 언제나 공동농업정책 내 여타의 정책들과는 달랐다. 단일직접지불정책(Single Payment Scheme)의 틀 안에서 농업인들에 대한 지지와 디커플링이 출현함으로써, 공동농업정책의 첫 번째 기둥에 속하는 보조금 정책과 조건불리지역 보조금 정책 사이에는 서로 수렴할 여지가 더 늘어났다. 단일직접지불제는 특정 유형의 생산과 연계되어 있지 않으며, 매년 농경지 면적을 기준으로 보조금을 지급하는 방식을 취하고 있으며, 교차 준수(cross compliance)의 의무를 부과하고 있다. 교차 준수의 내용에는 ‘우수한 농업·환경 조건(Good Agricultural and Environmental Condition, GAEC)’ 하에 농장 전체를 유지할 것을 의무화하는 것도 포함되어 있다. 이는 단일직접지불제하에 보조금을 받는 모든 농가들이 토지를 방치하거나 제대로 관리하지 않는 일을 막기 위한 것이다. 이러한 변화는 조건불리지역 정책의 역할을 검토하는 데 좋은 기회이다.

우수한 농업·환경 조건의 의무를 준수하는 것은 현존하는 불리성이 낮은 수준의 단위면적당 수확량과 관련이 있는 조건불리지역 내 농가들에게는 더 성가신 일이 될 수 있다. 그리고 잡초의 농경지 침범이나 토지의 한계지화 가능성이 상대적으로 더 높을 수 있다. 생산성이 떨어지는 토지가 점진적으로 방치될 가능성은 다른 곳보다 조건불리지역에서 더 크다. 그러나 이와는 대조적으로 단일직접지불제는 조건불리지역이 아닌 곳보다는 조건불리지역에서 단위 면적당 보조금 지급액수가 더 적어질 것이다. 따라서 토지의 한계지화가 일어날 가능성이 가장 크고 환경적 관점에서 농업적 토지 관리가 아주 중요한 지역에서 오히려 단위면적당 단일직접지불 보조금 지급 규모가 더 작을 수 있다.

따라서 그러한 지역의 농업인들에게 보상을 하도록 향후의 조건불리지역 정책의 초점을 조정해야 한다는 주장이 있다. 그러므로 농업적 토지 관리의 필요성이 명확하고 토지 방치의 리스크나 토지 용도의 부적절한 변화가 발생할 가능성이 큰 곳에 조건불리지역 보조금을 집중시킬 필요성이 있다. 그런 지역을 선정하는 기준과 보조금 수혜 자격 요건이나 보조금 지급 구조를 규율하는 법규를 조정하여, 조건불리지역 정책이 그런 지역을 지원하기 위한 것임을 더욱 명시적인 목표로 정해야 한다. 조건불리지역 내에서 지속 가능한 농업을 지원한다는 현행의 목표는 타당하기는 하지만, 더욱 구체적인 환경적 조건을 밝힐 필요가 있다. 이는 해당 지역의 조건불리성, 필요한 농업경영 형태, 가축 밀도 제한 등과 직접적으로 관련되어 있는 문제다.

참고자료

http://europa.eu/agriculture/eval/reports/lfa/full_text_en.pdf (EU 집행위원회) 발췌정리