

# EU, CAP 개혁을 위한 정책검증 강화

유 찬 회\*

유럽연합(EU) 집행위원회는 지난 11월 20일 유럽 의회(European Parliament)와 이사회(European Council)에 공동농업정책(CAP) 개혁을 위한 다각적인 정책검증의 필요성에 대한 의견서를 제출하였다.

## 1. CAP의 현주소

지난 15년 동안 EU의 CAP은 급변하는 사회적 여건과 경제성장에 발맞추어 변화해 왔다. 특히 2003/04년에는 첫 번째 지주(the first pillar)인 시장 및 소득 정책 부문에서 단일지불제(Single Payment Scheme)를 도입하여 생산과의 연계성을 제거하였고, 두 번째 지주(the second pillar)인 농촌 개발 부문을 강화시킴으로써 새로운 전기를 마련하였다. 2006년 설탕 부문 개혁과 2007년 과일·채소 부문 개혁 역시 이러한 전개 방향을 따른 것이었고, 현재는 와인 부문의 개혁이 진행되고 있다.

이 결과 생산농가들에 대해 지원을 하더라도 생산량이 늘어나는 효과는 없으며, 유럽 농민들은 보다 시장지향적인 태도를 갖게 되었다. EU 차원에서 과거에 겪었던 보조에 의한 생산 과잉 문제를 상당 부분 해소하였고, 현재 지지가격 수준은 국제 시장 가격에 근접할 정도로 낮아졌다.

---

\* 한국농촌경제연구원 chrhew@krei.re.kr 02-3299-4232

CAP이 EU에 기여한 또 다른 부분은 상호준수에 따라 환경 부담이 줄어들었다는 점과 농촌개발정책을 강화함으로써 경관을 보전하는 동시에 고용을 창출하고 지역 경제를 활성화하였다는 점이다. 앞으로 많은 농촌지역이 농업 부문 외의 영향을 받게 될 것이기는 하지만, 원격지, 인구 과소지역, 농업 의존도가 높은 지역 등은 경제적·사회적 지속가능성을 얻을 수 있을 것이다.

지금까지의 성과를 앞으로도 이루어가기 위해서는 현재의 정책 수단을 평가하고, 제대로 기능하고 있는지를 검토하며, 필요한 경우에는 적절한 수정을 가해야 한다. 2003년 개혁은 이러한 의미에서 교두보가 되었다고 평가할 수 있다. 따라서 2003년 개혁 이후의 과정을 면밀히 검토함으로써 급격히 변화하는 여건에 맞추어 어떠한 수정을 해야 하는지를 도출할 수 있을 것이다. 집행위원회가 계속 추진해 온 ‘종합적 정책검증(Health Check)’도 이러한 노력의 일환이었으며, 다음과 같은 목적을 지니고 있다.

- 단일지불제의 효율성과 효과성을 높이면서 간소화
- 당초 6개 국가가 제정한 시장지지제도를 적절하게 조율
- 기후변화, 바이오연료 생산 증대, 수자원 관리, 생물 다양성 등 새로운 과제와 도전 해결

## 2. 주요 분야의 개선 방향

### 2.1. 단일지불제 간소화

EU-15에 해당되는 회원국은 2007년 말까지 단일지불제를 이행하여야 한다. 단, 신규 회원국에 대해서는 2010년 말(불가리아, 루마니아는 2011년 말)까지 간소화된 단일지역직불제(Single Area Payment Scheme)를 적용하도록 한다. 회원국은 개별 농가가 기준연도에 수령한 직불금을 기초로 하는 단일직불모델 또는 지역 단위 수령액을 기초로 하는 단일직불모델 중 선택할 수 있고, 양자를 혼용할 수도 있다.

회원국에서 최소한의 생산 수준 유지를 위해 필요하다고 판단하는 경우 특정한 방식의 생산 연계적 지원을 할 수 있다. 또한 환경질 유지나 농산물의 품질·마케팅 개선을 위해 필요한 농업 활동 지원을 위해 국가별 배정예산 중 10%까지를 사용할 수 있다.<sup>1)</sup>

두 가지 방식은 모두 생산중립성을 통해서 농가들의 시장지향성을 강화시키는 것이다. 그러나 두 방식 모두 정도 차이는 있지만 개별 농가 단위의 지원을 하고, 이 지원 수준이 과거 실적에 기초하기 때문에 시간이 지날수록 지원 수준 차이가 벌어지는 문제가 생긴다. 이런 점에서 2009~13년 동안 회원국으로 하여금 이 차이가 보다 완화되는 방식을 택하도록 하는 것이 적절할 것이다.

## 2.2. 상호준수(cross-compliance)의 범위 조정

상호준수 체계가 도입되면 영농활동에 관한 EU 차원의 기준을 준수하지 않는 농가는 지원을 적게 받게 되었다. 이 제도는 CAP의 필수적인 부분이기는 하지만 지속적으로 간소화의 필요성이 제기되었다.

2007년 3월 집행위원회에서 제출한 상호준수 관련 보고서를 이사회가 지원하면서 이와 관련된 간소화 절차는 이미 시작되었다. 개선안 중 통제와 제재의 향상에 관한 제안은 이미 개별적인 입법 과정을 거치고 있고, 2008/09년에 법적 효력을 지니게 될 것으로 전망된다.

그러나 집행위원회 보고서는 상호준수의 범위에 대해 직접적인 대안을 제시하지 못하였다. 상호준수 체계가 계속 효과를 발휘하려면 사회적 수요를 잘 반영하고 비용·편익의 균형을 잡아야만 한다. 이런 점에서 ‘법적 영농조건’(Statutory Management Requirements)과 ‘우수농업 및 환경 여건’(Good Agricultural and Environmental Conditions)을 통해서 이 체계가 지속가능한 농업을 위해 보다 효율적으로 기능할 수 있도록 할 수 있을 것이다.

---

1) Council Regulation(EC) No 1782/2003 제69조

유럽 이사회가 부과한 의무와 간소화 필요성을 반영하여 종합적 정책검증에서는 상호준수 중 다음 사항을 개선할 것이다.

- 명시된 상호준수의 목적과 직접적인 관련이 없는 조항을 삭제하여 법적 영농 조건을 보다 적합하게 개선
- 법적 영농조건과 우수농업 및 환경 여건을 검토하여 상호준수 의무의 성과를 개선

### 2.3. 부분적 생산연계 지원(partially coupled support)

현재 개혁이 진행되면 더 많은 부분이 단일직불제의 적용을 받게 되므로, 부분적 생산연계 지원 수준은 점차적으로 줄어들 것이다. 생산중립적 지원으로 완전히 전환이 되더라도 생산농가가 탄력적인 의사결정과 생산을 할 수 있기에 현재보다 높은 수준의 소득을 올릴 수 있을 것이다. 또한 부분적 생산연계 지원을 폐지함으로써 두 제도를 동시에 운영하면서 소요되던 비용과 복잡한 행정 절차 문제(특히 경종작물 부문)를 해소할 수 있다.

그러나 총 농업생산 수준이 작음에도 지역 내 경제에서 중요한 비중을 차지하는 지역에 대해서는 한시적으로 이 제도를 유지·적용하도록 할 것이다.

### 2.4. 지원 수준의 상하한 적용

지원금을 어떻게 분배할 것이라는 문제는 CAP이 예전부터 직면해 온 문제이다. 그러나 최근 EU 기금 수혜자들을 공식적으로 밝히도록 한 투명성 제고 원칙이 통과되면서 이 문제는 더욱 중요해졌다. 단일직불제가 도입되면서 지원금 분배가 이전보다 투명해졌고, 소수의 대농이 받는 지원금의 한계를 정하지는 요구가 늘어나고 있다. 더불어 적은 금액의 지원을 받는 다수 소규모 농가 중 일부는 영농활동을 주업으로 하는 농가가 아니라는 점도 밝혀졌다.

종합적 정책검증 차원에서 이러한 농가들을 대상으로 한 지원에 상·하한을 도입하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

- 대규모 지원을 받는 농가에 대해서는 현 시점까지 받은 총 지원금이 늘어갈수

록 지원 수준을 낮추고, 지원금 규모가 클수록 감축 폭도 증가시키는 방안(예를 들어 10만 유로 이상 지원 시 10% 감축, 20만 유로 이상 지원 시 25% 감축, 30만 유로 이상 지원 시 45% 감축)을 생각할 수 있다.

- 지원 금액이 적을 경우 최소한의 실질 수령액을 하한으로 정하되, 필요한 경우 지원을 받을 수 있는 최소 경지면적을 상향 조정함으로써 ‘가짜’ 농민들을 제외시킬 수 있을 것이다.

이사회 규정(Council Regulation(EC) No 1782/2003 제69조)에 의거하여 이러한 방식으로 절감한 지원금은 해당 회원국이 보유하여 필요한 사업에 활용할 수 있도록 한다.

### 3. 새로운 기회의 활용과 시장지향성 강화

#### 3.1. 시장개입과 공급 조절의 역할

과거에는 세계 시장 변화에 대응하기 위하여 EU의 시장개입 메커니즘 개혁을 요구하였고, 재고량 중 일부는 수출을 통해서 해결할 수밖에 없었다. 그러나 실질적인 세계화가 진전되고 EU이 확대되면서 ‘넓은 CAP’에서 사용하던 정책수단(예를 들어 쿼터, 정부개입, 가격지지, 수출상환 등)을 어떻게 할 것인지 생각할 필요가 있다. 특히 곡물과 낙농제품 시장의 중장기 전망이 밝은 만큼 이러한 제도의 미래를 신중하게 판단하여야 한다.

요컨대 안전망으로 작용할 수 있으면서 상환 등의 보조를 받지 않으면서도 판로를 확보할 수 있는 정부개입 체계를 마련해야 하는 것이다. 집행위원회는 현행 공급 관리 체계가 제대로 기능을 하는지 아니면 EU 농업의 시장 대응력을 떨어뜨리는지 검토하고자 한다. 또한 현재 시장 상황을 세세히 모니터링하고, 시장 변화가 2006/07년의 단기적 불황의 결과인지 아니면 장기적인 경향으로 EU 농업에 부정적인 영향을 줄 수 있는지를 살필 것이다. 집행위원회에서는 이러한 분석 결과를 기

초로 하여 현행 제도를 유지할지, 새로운 제도 도입이 필요할지에 대한 의견을 제시할 것이다.

### 3.2. 곡물 비축

최근 이사회에서 의무로 규정지으면서, 곡물 비축 시스템에 대한 전반적인 검토가 이루어지고 있다. 특히 바이오에너지 시장이 성장하고 이에 따라 곡물에 대한 수요가 크게 늘어날 것으로 전망되어 잠재적인 효과까지 고려하여야 한다.

정부가 매입을 하더라도 본래의 목적인 안전망 구축과 상치되는 효과를 낳았다는 점에서 2007년 옥수수 수매량을 축소하기로 한 결정은 적절하다. 왜냐하면 옥수수를 이전 수준 또는 더욱 많이 수매하면 보리와 소맥 농가의 경쟁력이 다소 약화될 수 있고, 이로 인해 보리와 소맥 수매량도 늘려야 하는 리스크가 생기기 때문이다.

따라서 옥수수 수매를 개선한 방식을 다른 곡물에도 확대 적용하는 것이 현 시점에서 가장 좋은 대안이라고 생각한다. 이렇게 되면 집행위원회 차원에서도 재고 부족 등의 비상사태에 대응하면서도 농가들이 시장 상황에 기민하게 대응할 수 있을 것이다. 제빵용 밀에 대해서는 수매 제도를 유지하여 안전망을 계속 구축하되, 다른 곡물은 시장 가격에 따르도록 할 것이다.

### 3.3. 의무적인 휴경 : 공급 관리 폐지 및 환경 편의 강화

의무적인 휴경은 유럽 지역 곡물 재고가 많을 때 생산량을 감축하여 재고 수준을 적정하게 유지하고, 시장 조건을 안정시키는 것을 목적으로 한다. 시장이 발전하고 단일지불제가 도입되면서 이 역할은 점차 비중이 작아지고 있다.

EU의 바이오에너지 생산 목표 등을 고려하여 수급을 예측한 결과, 이전에 의무휴경이 적용되어 휴경 중인 경지에서도 생산을 재개할 필요성이 있다. 하지만 휴경제도를 영구적으로 폐지하려면 현재 휴경을 통해 얻고 있는 환경 개선 편익을 유지할 방법을 마련해야 한다. 하나의 대안은 휴경지를 농촌개발정책 대상 지역으로 대체하여 관리하는 것이다. 이를 위해서 친환경적인 휴경, 하천 및 호수 주변 보호, 조림

그리고 재생 가능한 에너지 도입 정책 등으로 토지, 수자원, 환경계를 관리하는 방향으로 농촌개발 지원을 강화해야 한다.

### 3.4. 낙농제품 쿼터 만료에 대비한 ‘연착륙’ 준비

집행위원회는 2007년이 끝나기 전에 낙농시장 발전대책을 세부적으로 담은 보고서를 발표할 것이다. 그러나 2003년 이후 시장 변화를 볼 때 한 가지 일반적인 결론, 즉 EU 낙농제품 쿼터 도입을 하였던 배경은 더 이상 효력이 없다는 점은 자명하다.

별크 제품에 대한 수요가 정체되는 상황에서 공급 증가를 조절하여 왔던 것이 과거의 상황이라면, 지금은 대내외적으로 고부가가치 제품(치즈, 신선 낙농제품 등)에 대한 수요가 증가하고 있다. 이에 따라 가격이 상승하고 있고, 버터와 탈지분유의 주요 출하처였던 정부 개입의 역할이 축소되고 있다.

이러한 상황에서 우유 쿼터제도가 폐지되는 2015년 3월 31일 이전에 어떠한 정책 수단을 이용하여 낙농정책을 보다 시장 지향적으로 전환시킬 것인가가 중요한 과제이다.

#### (1) 감축

2003년 쿼터를 더 이상 확대하지 않기로 결정한 이후 낙농농가들의 시장 지향성 강화를 위한 노력이 수그러들었다. 정책적인 측면에서 볼 때, 쿼터 제도를 도입하면서 우유 부문은 개혁을 거친 다른 농업 부문에 비해 경쟁력 등에서 뒤떨어지는 모습을 보여 왔다.

결국 낙농 쿼터 제도가 폐지되기 전까지 쿼터를 점진적으로 확대하는 것이 연착륙을 위해 가장 좋은 사전 준비일 것이다. 회원국 별로 쿼터제도 폐지가 미치는 영향을 실시간 분석하여 적정한 쿼터 확대 수준을 결정하고, 충격 완화를 위해 필요한 정책 수단(예를 들어 정부개입 제도 개선이나 부과금 강화 등)을 병행한다면 효과를 극대화시킬 수 있을 것이다.

## (2) 산간지역에 대한 정책 수단

우유 쿼터를 폐지하면 생산이 늘어나고 가격이 하락하며 낙농 부문 경쟁력이 강화될 것이다. 그러나 산간 지역 등 일부 지역은 최소한이 생산량을 유지하는데도 어려움을 겪을 가능성이 있다.

낙농제품의 부가가치를 높일 수 있도록 관련 농촌개발 정책을 적용하여 이러한 문제를 해결할 수 있을 것이다. 그러나 농촌개발 정책은 생산량을 현 수준만큼 유지하도록 설계되어 있지 않기 때문에, 산간지역을 대상으로 한 별도의 정책 대안이 요구된다. 가능한 대안 중 하나는 이사회 규정(Council Regulation(EC) No 1782/2003) 제69조에 의거하여 특정한 지지 수단을 제정하는 것이다.

요컨대 종합적인 정책검증에서 제시하고자 하는 낙농 쿼터 폐지에 대비한 다음과 같다.

- 2014/15년 낙농 쿼터 폐지를 대비한 ‘연착륙’을 유도할 수 있도록 쿼터를 점진적으로 확대
- 다른 낙농부문 정책수단 중 필요하다고 판단되는 내용을 개선하여 이행 촉진
- 산간 지역 등 피해 예상 지역의 피해 규모를 완충할 수 있는 정책 제안

## 4. 새로운 도전에의 대응

### 4.1. 리스크 관리

생산중립적 지지를 하면 농가들은 목표 시장 변경 등의 방식으로 예상되는 리스크를 줄일 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 예기치 못한 위험의 피해도 줄일 수 있다. 그러나 전통적인 시장 기구의 역할이 바뀌고 직불제가 도입되면서, 어떠한 방식이 생산과 가격 리스크를 보다 효과적으로 예방할 수 있는지에 대한 논의가 활발해졌다. 2005년 이사회와의 토론을 거친 후 집행위원회는 대내외적인 분석에 기초하여

리스크 관리에 대한 의견을 계속 개선하고 있고, 과일·채소 부문 개혁 과정에서 리스크 관리 지원 제도를 도입하였다.

그러나 집행위원회의 분석과 전문가 조언을 종합해 보면, 리스크의 종류와 그 피해 규모는 매우 다양하고 불확실성이 크기 때문에, 현 단계에서는 정부개입을 통한 안전망 구축이 필요하다. 또한 이러한 이유로 EU 차원의 일원화된 대책은 적합하지 않은 것으로 판단된다. 종합적인 정책검증 결과 다음과 같은 정책 대안이 적절할 것으로 판단된다.

- 그린 박스(green box) 기준을 만족하는 리스크 관리 수단에 대한 조정 기금(modulation savings) 이용 확대
- 사례별·유형별로 시장 적응 메커니즘을 위한 추가적인 정책을 마련하고, 2013년 이후 이를 전반적으로 확대

## 4.2. 기후 변화, 바이오 에너지, 수자원 관리, 생물다양성

### (1) 기후 변화

유럽의 농업 부문은 온실가스 배출을 억제함에 있어 다른 부문보다 큰 기여를 해왔다. 이는 생산 방식 개선(예를 들어 비료의 효율적 사용을 통한 시비량 감축)과 가축 사육 두 수 감축에 기인한 것이다.

그러나 농업 부문은 기후 변화에 따른 영향을 민감하게 받을 수밖에 없다. 강수 패턴의 변화, 가뭄이나 홍수 등의 재해, 기온 변화, 관개, 토양 변화 등 영향을 미칠 수 있는 변인은 다양하다. 따라서 환경 변화에 보다 잘 적응할 수 있는 생산 체계 구축이 필요하다.

### (2) 바이오 에너지

EU의 재생 가능한 에너지 로드맵은 2020년까지 전체 에너지 생산량 중 바이오 에너지와 재생 가능한 에너지 비중을 각각 10%, 20%까지 확대하는 것을 목표로 삼고 있다. 이러한 목표 역시 기후 변화와 밀접한 관련이 있으며, 유럽 농업에 엄청난

영향을 미칠 것이다.

2007년 6월에 이미 수자원 부족과 가뭄에 대한 논의가 이루어진 바 있고, 종합적인 정책검증에서는 수자원 관련 이슈들을 관련된 CAP 수단과 연계하는 방안을 모색하고 있다.

### (3) 생물다양성

생물다양성 감소를 방지하는 것은 중요한 과제이고, 기후변화와 수자원 부족은 이 위기를 더욱 가중시키고 있다. 회원국들은 2010년까지 생물다양성 감소를 방지하는 의무를 가지고 있지만 충족시키기는 쉽지 않을 것이다.

이러한 도전에 대해서는 다음과 같은 다양한 대안을 생각할 수 있다.

- 기후변화 대비, 수자원 이용 효율화, 바이오 에너지 생산 참여, 생물다양성 보전 협력 등에 참여할 경우 인센티브 부여
- 해당 이슈들을 상호준수 의무와 연계
- 연구 지원 및 혁신 체계 구축
- 현행 정책 수단에 대한 면밀한 검토

### 4.3. 농촌개발정책 강화

현행 CAP 예산은 2013년까지 동결되어 있어 농촌개발 기금을 확대하려면 공동출자하는 의무 조정기금(co-financed compulsory modulation)을 증액시켜야 한다. 이를 위해서 2010~13 예산연도 동안 의무 조정기금을 매년 2% 증액하는 등의 방안을 검토할 수 있다.

참고자료

[http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm)("Health Check of the Common Agricultural Policy") 완역