

유럽 농정개혁의 평가와 전망*

임 송 수

(고려대학교 식품자원경제학과 교수)

1. 공동농업정책 개혁의 발자취

1.1. 공동농업정책(CAP)의 태동과 원칙

‘공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)’은 1957년 ‘로마조약(Treaty of Rome)’에 의해 제시되어 1962년부터 출범하였다.¹⁾ CAP의 태동은 당시 전쟁 후 직면하였던 식량부족 문제를 ‘유럽공동체(European Community)’ 차원에서 대응하고 공동정책을 통해 농산물의 자유로운 무역을 보장하려는 의도에서 이루어졌다. 이는 후에 유럽을 하나의 시장으로 통합하여 같은 가격이 지배하는 ‘공동시장(Common Market)’의 토대가 되었으며, 이를 위해 시장에 개입하는 체제가 마련되었다. 이에 따라 시장의 안정은 개별 회원국이 아닌 유럽공동체의 책임이 되었다. 로마조약 제38~46조에 따르면, CAP을 이행하기 위한 원칙은 ① 공동 예산, ② 공동 시장, ③ 역내 회원국의 농산물에 특혜 부여 등이다. 농업이 공동정책에 차지하는 중요도는 그 예산의 배분을 통해서 알 수 있다. 2011년 기준으로 EU 전체 예산에 농업이 차지하는 비중은 47%로 가장 큰 항목이다.²⁾ 이 가운데 직접지불의 형태로 농가에 배분되는 비중은 70% 가량이다.

* (songsooc@gmail.com 02-3290-3033)

1) 로마조약의 원문: http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf

1.2. 불변의 CAP 목표

‘EU 기능조약(Treaty on the Functioning of the European Union)’ 제39조는 CAP의 목표를 다음과 같이 명시하고 있다(OJEU, 2010).³⁾

첫째, 기술개발을 촉진하고, 농업생산의 합리적 개발과 특히 노동 등 농업 생산요소의 최적 사용을 보장함으로써 농업생산성을 증대시킨다.

둘째, 농업에 종사하는 사람들의 개별 수익을 증대시킴으로써 농업사회의 공정한 생활수준을 보장한다.

셋째, 시장을 안정시킨다.

넷째, 식량의 공급을 보장한다.

다섯째, 적절한 가격에 소비자가 식량에 접근할 수 있도록 보장한다.

이러한 농정 목표는 CAP 태동의 모태가 되었던 1957년 로마조약 이래 오늘날까지 변함없이 유효하게 적용되고 있다는 특징이 있다. 이는 목표의 개념이 이전보다 확대되거나 새롭게 해석되면서 정착되고 있는 것으로 볼 수 있다. 예를 들면, CAP은 식량 순수입국이던 EU를 순수출국으로 전환시키는 역할을 했으나, 식량안보가 단순히 물량 확보의 개념을 넘어 식품안전과 품질로 확대되면서 식량안보는 여전히 CAP의 최상의 목표로 남아 있는 것이다.⁴⁾

1.3. CAP 개혁의 발자취

CAP를 구성하는 요소는 크게 제1축(pillar 1)과 제2축(pillar 2)로 나뉜다. 제1축은 ‘공동시장조직(Common Market Organization)’이라 부르며, 수매가격, 직접지불, 생산정책 등을 포함한다. 제2축은 농촌개발(rural development)에 관한 조치로 농업환경조치(agri-environmental measure), 농가의 현대화와 다각화 등을 포함한다(이상만, 2012). 이러한 농정의 기본 구조 아래 CAP은 지난 50년간 다양한 개혁조치를 밟아 왔다<표 1 참조>.

CAP 개혁이 추구해 온 방향은 보조와 생산 간의 연계 차단(decoupling), 목표 중심의 직접지불(direct payment) 확충, 농촌개발 지원의 확대, 환경과 식품안전 증진 등으로 요

2) EU 지출과 수익: <http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm>

3) 로마조약(Treaty of Rome) 제39조에 명시된 내용과 같다.

4) 아래 <표 2>에서 나타냈듯이, 과연 CAP이 식량안보 확충에 주요한 기능을 했는지에 관해서는 다른 해석이 존재한다.

약할 수 있다(Josling and Anderson, 2007). WTO 등 국제규범에 의한 국내보조 규제가 강화되면서 다른 주요국과 마찬가지로 EU도 시장 중심의 농정개혁을 추구해 왔다. 그러나 그 가운데서도 CAP 개혁은 농업이 가지는 다원적 기능(multifunctionality)을 인정하고 다양한 형태의 농업이 공존하는 농촌을 강조해왔다는 특징을 나타낸다(European Parliament, 2005).

표 1 CAP 개혁의 연대기

시기	주요 내용
1957년	서유럽 6개국이 로마조약(Treaty of Rome)을 체결하고 값싼 식량과 농업인의 공정한 생활수준 확보를 위해 공동정책을 세워 추진할 것을 결정하였다.
1962년	공동농업정책(CAP)이 출범하여 농업인이 좋은 가격을 받도록 추진하였다.
1970~1980년대	정책으로 말미암아 식량안보 문제가 해결되었고, 수요 이상의 식량이 공급되자 초과 생산량을 저장하는 조치가 도입되었다. 이른바 '산더미같이 많이 저장된 식량(food mountain)' 문제가 제기되자, 시장 수요와 생산 간의 균형을 맞추려는 공급관리 정책이 추진되었다.
1992년	보조정책이 시장보조에서 생산자 보조로 전환되기 시작하였다. 시장가격을 줄이는 대신에 농업인에 대한 직접지불 제도가 도입되었다. 환경 친화한 영농을 강조하기 시작하였고, 이러한 개혁은 같은 해 리우 지구정상회의(Rio Earth Summit)가 주창한 지속 가능한 개발의 원칙과 부합하는 결과를 나타내었다. ¹⁾
1990년대 중반	농업투자, 훈련, 생산 공정과 유통의 개선 등 식품 품질을 향상시키기 위한 조치들이 새롭게 도입되었다. 특히 전통식품과 지역 특산물을 보호하기 위한 조치들이 마련되었고, 특히 1991년부터 유기농업에 관한 규정(Council Regulation(EEC) No 2092/91)이 처음으로 시행되었다. ²⁾
2000년	농촌지역의 경제, 사회, 문화개발에 더 큰 비중을 두기 시작하였다. 1990년대에 시작된 시장 중심의 개혁도 지속되었다.
2003년	보조와 생산 간의 연계를 단절하였다. 농업인은 더욱 엄격한 식품안전, 환경, 동물복지 기준을 이행하는 보상으로 소득보조를 받게 되었다.
2000년대 중반	개도국 농산물의 세계 최대 수입국으로서 시장을 더욱 개방하게 되었다. 특히 최빈개도국(LDC)이 수출하는 농산물에 대해서는 EBA(Everything But Arms) 협정에 근거하여 무관세·무쿼터(duty-free, quota-free) 조치를 적용하였다. ³⁾
2004~2007년	12개 신규 회원국이 가입하면서 EU는 27개국 5억 명의 인구를 가진 연합이 되었다. 이에 따라 농업과 농촌의 여건이 변화하였다.
2011~2012년	농업부문의 경제 및 생태 측면의 경쟁력을 강화하고 혁신을 촉진하며 기후변화에 대응하고 농촌지역의 고용과 성장을 지원하기 위한 농정개혁 방안을 마련하고 있다.

주: 1) 지구정상회의 <http://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%A6%AC%EC%9A%B0_%ED%9A%8C%EC%9D%98>

2) 유기농업 규정<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1991:198:0001:0015:EN:PDF>>

3) EBA 협정<<http://ec.europa.eu>>

자료: EU, 2012.

2. CAP 이행과 개혁에 관한 평가

2.1. CAP 이행의 평가

CAP 이행을 통해 얻은 이득과 비용을 정리하면 <표 2>와 같다. CAP은 농가가 직면한 가격을 안정시키고 직접지불과 같은 소득조치를 통해 농가의 소득을 확충하는 유럽농정의 중심으로 자리매김 하면서 농산물 가격을 안정화시키는데 이바지하였고, 농업투자 위험을 절감시킴으로써 농업경영의 현대화를 촉진해 왔다.

표 2 CAP 이행에 따른 이득과 비용

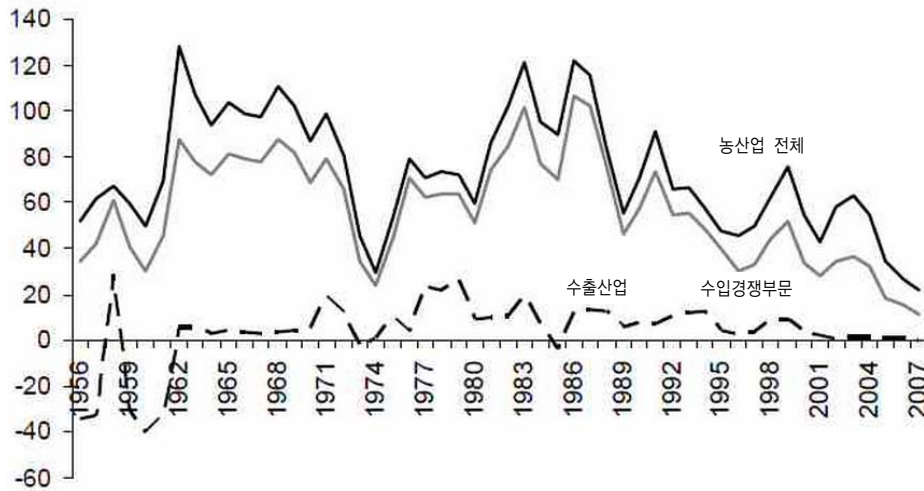
이득	비용
농산물의 농가수취 가격 안정	농업생산에서 자원의 효율적 배분 저해
위험 감축을 통해 농업투자 촉진 및 농업 현대화	국제무역에 왜곡시킴으로써 개도국의 발전 저해
소득이전을 통해 이농 및 도시화 현상의 완화	상대적으로 가난한 소비자로부터 훨씬 부요한 농가로 자원을 비효율적으로 이동하는 비용 발생
농업의 공공서비스에 대한 보상	농업자산 가격을 높여 구조변화와 더욱 경쟁력 있는 산업으로 변모에 걸림돌로 작용
	농산물 가격 상승으로 가난한 가구의 식량안보 확충에 미미한 효과 발생
	농산물 생산 확대가 시장규제보단 주로 농약, 식물육종, 동물유전자 산업에서 비롯된 혁신에 기초

자료: Matthews, 2012.

또한 <그림 1>은 1956~2007년에 유럽의 농산업의 명목보호율(nominal rate of assistance, NRA) 추이를 보여준다. EU는 경쟁력이 있는 수출 농산업에 대한 보호수준을 ‘0’에 가깝게 유지해 온 반면에 수입 농산물과 경쟁하는 부문에 대해서는 상대적으로 높은 보호를 제공함으로써 시장을 왜곡시켜왔음을 알 수 있다. 다만 1992년 CAP 개혁(MacSharry reform)이래 농업부문의 보호수준은 차츰 감소하고 있어 개혁이 진행되고 있음을 나타낸다.⁵⁾

5) 1992년 CAP 개혁을 통해 EU는 시장가격보조를 줄이는 대신에 보상(compensatory) 직접지불을 도입하기 시작하였다.

그림 1 EU의 농업부문 명목 보호율(NRA) 추이



주: 명목 보호율(NRA)은 관세와 보조(CAP 지원 포함) 등을 통해 농산물의 농가수취 가격이 국제가격을 초과하는 비율임.
자료: Matthews, 2012.

CAP에 힘입어 EU는 세계 농산물 무역을 주도하고 있다. 특히 2010년에는 세계 농산물 수출의 17%를 차지함으로써 미국과 더불어 최대 수출국으로 자리매김하고 있다 <그림 2 참조>. 수출 신장으로 말미암아 2006년 이후 처음으로 농업수지도 양(+)을 기록하였다. 주요 수출품은 술, 포도주, 식품조제품 등 부가가치가 높은 최종제품(final products)이다. 2008~10년에 수출 상위 15개 농산물 가운데 12개가 최종제품이었고, 나머지 3개는 밀, 우유와 크림, 방향성 물질(odorous substance)이다.

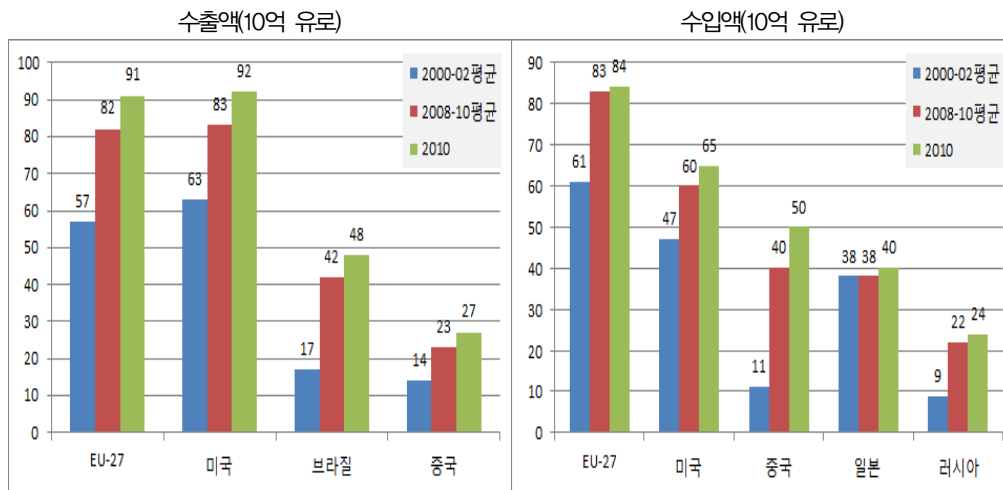
수입 측면에서도 EU는 세계 19%를 차지함으로써 최대 수입국이다. 2010년 기준으로 세계 2위 수입국인 미국보다 190억 유로 가량 많이 수입하였다. 열대과일과 향료, 커피, 차, 코코아 등이 전체 수입에서 23%를 차지한다. 단일 품목으로는 사료원료인 대두박이 최대 수입품이고 커피와 콩의 순서로 많이 수입된다.

반면에 CAP에 의한 보조정책이 자원배분의 왜곡과 비효율을 초래되면서 특히 개도수출국의 성장을 저해하고 가난한 가구의 식량접근에 음(-)의 영향을 미친다는 지적도 제기된다. Fritz(2012)은 과거의 CAP 개혁이 개도국의 빈곤과 영양부족 문제를 간과함으로써 세계적인 식량안보 확충에 거의 이바지하지 못하고 있다고 밝혔다.

또한 CAP은 농산업 구조변화와 혁신을 제한하는 역효과를 지닌다는 비판을 받고 있다. 실제로 Josling and Anderson(2007)은 생산과 연계되지 않은 직접지불까지 감안한

다면 1990년대 CAP 개혁 이후 EU의 명목 보호율이 큰 폭으로 감소했다고 보기 어렵다고 평가하였다.

그림 2 주요국의 농산물의 무역 규모



자료: EC, 2012.

2.2. CAP 개혁의 안계와 필요성

지금까지 CAP 개혁이 지속적으로 추진되어 왔음에도 불구하고 추가 개혁 또는 혁신적인 농정전환의 요구가 지속적으로 대두되어 왔다. 이 가운데 가장 급진적인 주장은 EU 회원국 가운데 하나인 스웨덴이 2013년 이후부터 점진적으로 수출보조, 생산보조, 수매보조 등을 폐지하되, 환경보전을 위한 보조는 유지하자고 제안한 것이다(The Local, 2007). 스웨덴 이외에도 CAP 보조의 감축을 주장하는 회원국들은 독일, 네덜란드, 덴마크, 영국 등이다. 반대로 혁신적인 CAP 개혁에 반대하는 나라들은 직접지불을 상대적으로 많이 수령하는 프랑스, 스페인, 그리스, 폴란드 등이다.

CAP 보조를 통해 과잉생산이 발생하고 이를 수출보조로 세계시장에 내놓게 되면, 농산물 수출에 의존도가 높은 개도국의 발전을 저해한다는 주장은 계속 제기되고 있다. 예를 들면, 보조되어 수출된 밀이 아프리카 케냐, 나이지리아, 세네갈의 지역농업 발전을 해치고, 말리에 수출되는 분유와 세네갈과 가나에 수출되는 닭고기도 마찬가지로

지 (-)의 영향을 가져온다는 지적이다(The Ghanaian Journal, 2010).

이러한 부작용을 완화하는 방편에서 EU는 개도국 농산물에 대한 최대 수입국으로서 특혜수입조치를 확대해 오고 있다. 예를 들면, 최빈개도국(LDC)로부터 수입되는 농산물에 대해 무관세·무쿼터(DFQF) 조치를 적용하고 있다. 또한, ACP(Africa, Caribbean and Pacific Islands) 국가로부터 수입에도 DFQF를 적용한다.

CAP의 직접지불이 단위면적 기준으로 집행되고 있다는 사실에서 보조가 소규모 가족농 보다는 대규모 상업농에 유리하다는 점도 지적된다. 회원국에 따라 다른 지급단가가 적용되고 있는 점도 형평성 측면에서 일부 우려를 낳고 있다. 2008년 농정개혁(Health Check)을 통해 보조 상한이 설정된 것은 이런 문제점을 해결하려는 노력으로 볼 수 있으나, 농지를 분할 재배하는 편법으로 말미암아 이런 조치의 실효성이 기대보다 낮다는 평가도 있다.

2013년 이후 농정개혁의 추진 방향을 논의하면서 EU는 새롭게 대두되고 있는 도전 과제들에 효율적으로 대응한다는 측면에서 CAP 개혁 필요성을 제시하고 있다(EC, 2011a).

첫째, 다양한 도전 과제들에 대해 제대로 대응하기 위함이다. 이러한 과제들에는 ① 식량안보, ② 기후변화와 천연자원의 지속 가능한 관리, ③ 농촌의 관리와 농촌경제의 활력 유지 등이 포함된다.

둘째, 더욱 경쟁력을 갖춘 농업부문이 되도록 돕고 경제위기와 불안정한 농산물 가격에 대응하기 위함이다.

셋째, 더욱 공정하고 환경에 유용하며 효율적이고 효과적이며 이해할 수 있는 정책을 만들기 위함이다.

이처럼 추진하는 CAP 개혁의 수혜자는 농업인이나 농촌지역만이 아니라 EU의 모든 사람이 되어야 함이 강조되고 있다. 식량안보의 확충, 환경의 개선, 기후변화에 대한 대응, 농촌의 활력 등은 모든 사람에게 이익을 가져오는 요소이기 때문이다. 농업인과 농촌지역이 얻는 이득은 더욱 균형에 맞고 공정하며 안정된 정책 및 새로운 투자기회의 창출에서 찾을 수 있다.

3. 2013년 이후 CAP 개혁의 전망

3.1. CAP 개혁의 방향

2013년 이후 CAP은 모든 측면에서 변화될 수 있다는 전제아래 논의되고 있다. 특히 논의되고 있는 기본 방향은 다음과 같다(EC, 2010). 첫째, 농업인에게 지급하는 직접지불에 관한 개선이다. 예를 들면, 환경보전처럼 농업인이 제공하는 공공서비스를 더욱 잘 반영하도록 개선하는 일이다. 직접지불이 농업여건이 취약한 곳에서 영농을 돕도록 하는 것도 중요하다. 또한 실제로 영농에 종사하는 농업인을 대상으로 더욱 공정하게 배분되도록 해야 한다. 둘째, 시장관리 수단(market management tool)을 단순하게 하는 일이다. 셋째, 농촌개발 정책은 경쟁력을 높이고 혁신을 촉진하는 데 초점을 맞추도록 개선하는 것이다. 이 밖에도 농업인이 농산물 가격과 농가 소득의 변동에 대응하도록 돕는 새로운 조치들이 도입되어야 한다.

3.2. CAP 개혁에 관한 일반 사람들의 견해

EC(2011b)은 CAP 개혁에 관한 사람들의 의견을 설문조사한 결과를 제시하였다. 이 설문조사는 27개국 EU 회원국의 26,713명을 대상으로 2011년 5월에 실시되었으며, 설문 항목은 직접지불에 관한 질문 2개, 소규모 농가에 적용하는 규범 1개, 지역 또는 향토농산물의 접근성 1개, 보조 수령농가에 관한 투명한 정보 공개 1개 등 모두 5개로 구성되어 있다. 조사된 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 보조의 상한 설정에 대해 설문대상자 47%가 바람직하다고 답변하였다. 반대하는 의견은 28%이다. 이러한 비중은 EU-15나 신규회원국(New Member States: NMS-12) 간에 차이가 없었다.

둘째, EU 모든 지역에서 직접지불이 환경을 보호하는 영농에 초점을 맞춰야 한다는 것에 대해 44%가 찬성한 반면에 10%의 응답자는 아무런 조건 없이 직접지불이 지급되어야 한다고 답하였다. 이러한 응답 비율이 높은 회원국은 덴마크, 키프로스, 스웨덴이다. 직접지불과 환경 간의 연계가 특정지역(certain regions) 또는 사례별(case-by-case)로 적용되어야 한다는 응답은 33%를 차지하였다. 주로 독일, 라트비아, 헝가리, 오스트리아, 포르투갈 응답자의 비중이 높았다.

셋째, 직접지불 신청과 관련해 소규모 농가에 적용하는 절차를 단순화하는 방안에 대해서는 대다수 응답자들이 긍정적으로 대답하였다(두 가지 복수 응답 가능). 그 이

유로는 44%가 특정 농촌지역의 사회생활(social life)에서 소규모 농가가 중요하다는 점, 또 다른 44%는 경제활동(economic activity)의 기여, 38%는 현대화와 경쟁력 증진에 보조가 필요함, 15%는 농촌지역을 아름답게 하기 때문이라고 밝혔다.

넷째, 지역시장(local markets)과 상품의 유통채널을 촉진하는 방안에 대해서 92%가 동의하였다. 응답자의 89%는 소비자에 이득이 될 것이라고 생각하고, 집 근처에서 재배된 농산물에 대해 표시제를 도입하는 것이 유용할 것이라는 응답자 비중도 89%를 차지하였다. 다만, 산촌(mountain area)에서 생산되는 농산물의 구매가 소비자에게 유용할 것이라는 응답은 앞의 경우보다 낮은 65%를 기록하였다.

끝으로, CAP 보조의 혜택을 받는 사람의 명단과 그 보조규모를 투명하게 밝히는 방안에 대해 응답자의 62%가 찬성한 반면에 22%는 이에 반대하였다. 투명성 제고에 찬성하는 비율이 상대적으로 높은 회원국은 체코, 그리스, 영국인 반면에 그 비율이 낮은 회원국은 네덜란드, 덴마크, 라트비아, 오스트리아이다.

이와 같은 결과는 EU 집행위원회(Commission)가 유로바로미터(Eurobarometer)에 의뢰하여 실시한 설문이라는 점에서 기대와 다르지 않게 나타났다는 한계가 지적되고 있으나, 규모와 내용 측면에서 이러한 설문이 많지 않다는 점에서 어느 정도 그 유용성을 찾을 수 있다(Thurston, 2011).

3.3. CAP 개혁의 전망: EU 집행위원회의 제안서

2011년 10월 12일에 유럽집행위원회(Europe Commission)가 2014~2020년에 시행될 CAP 개혁 제안서(proposal)를 공식 제시함으로써 관련 논의가 진행되고 있다. 유럽의회(European Parliament)와 위원회(Council)의 논의를 거치면서 최종 합의안이 2013년 말까지 도출될 것으로 예상된다.

3.3.1. CAP 예산

2014~2020년에 CAP 예산은 2013년 명목수준을 유지하는 것으로 제안되었다<그림 3 참조>. 이에 따라 제1축인 시장보조와 직접지불에 대한 예산은 총 3,172억 유로이고, 제2축인 농촌개발은 1,012억 유로로 총 4,184억 유로이다. 제1축 예산은 거의 대부분 EU 집행위원회가 담당하는 반면에 농촌개발에 관한 예산은 EU 집행위원회뿐만 아니라 개별 회원국이 공동 부담하는 형태이므로 이 부분까지 합하면 작지 않은 규모가 된다.

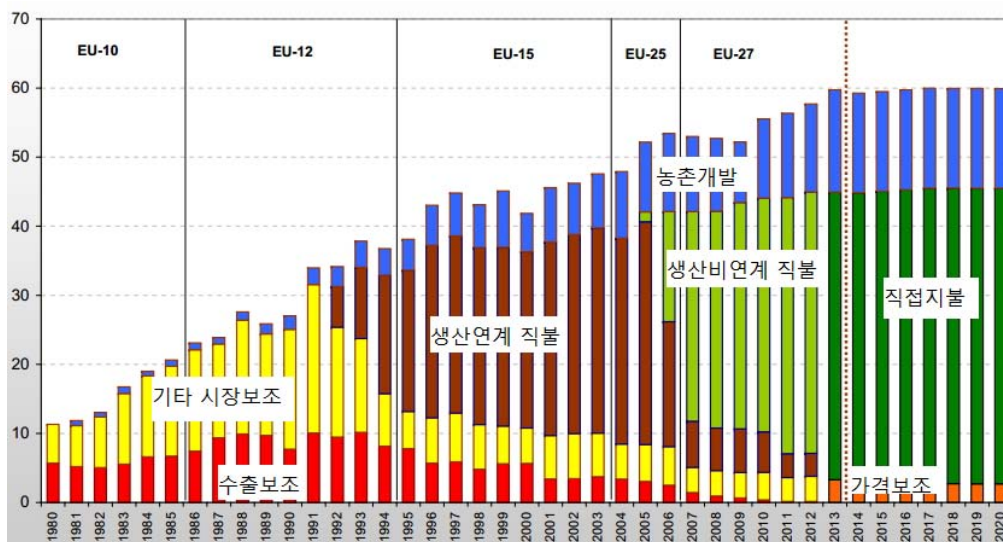
여기에 식품안전, 위기대응 준비금 등 171억 유로를 합치면, 총 예산은 4,355억 유로에 이른다. 시장신호를 왜곡하는 가격보조 수준이 최소한으로 줄어들고 직접지불과

농촌개발에 관한 보조가 중심이 되는 구조로 정착시킨다는 계획임을 알 수 있다.

3.3.2. CAP 개혁의 목표

CAP 개혁을 앞두고 EU가 도전과제로 내세운 것은 크게 3분야이다. 첫째, 경제와 관련해 ① 식량안보, ② 가격 변동, ③ 경제위기가 제시되었다. 둘째, 환경 분야에서는 ① 온실가스(GHG) 배출, ② 토양의 소모, ③ 물과 공기의 질, ④ 서식지와 생물다양성이 과제로 확인되었다. 끝으로, 지역 측면의 도전과제로는 ① 농촌의 활력, ② 농업의 다양성이 지적되었다.

그림 3 1980~20년 CAP 지출 예산(명목가격 기준)



자료: EC, 2012b.

이러한 도전과제에 대응하여 2020년까지 EU가 추구하는 정책의 목표는 ① 식량생산의 자립, ② 천연자원의 지속 가능한 관리와 기후 대응, ③ 균형 잡힌 지역개발로 설정되었고, 정책조치의 단순화(simplification)가 제시되었다. 이러한 정책 목표를 달성하기 위해 CAP 개혁의 목표 또한 다음 세 가지로 제시되었다.

첫째, 경쟁력(competitiveness) 제고이다. 이를 위한 정책 수단으로는 ① 시장개발을 위한 더 나은 경제수단 확보, ② 위기 준비와 위험관리 도구 정립, ③ 식량공급체인에서 농가의 개선된 지위 획득, ④ 연구, 혁신, 지식전달 및 농가자문제도(Farm Advisory

System, FAS) 개선 등이 제시되었다. 2003년 CAP 개혁에 따라 직접지불을 받는 농가는 환경, 식품안전, 동식물 건강, 동물복지, 모범농업환경조건(good agricultural and environmental conditions, GAEC)의 기본 기준을 충족해야 한다. 이를 상호준수조건(cross compliance)이라고 하는데, FAS는 농가가 이를 쉽게 이행할 수 있도록 돕는 체제이다. FAS 조직 아래 농가는 공공 또는 민간 기관으로부터 관련 자문서비스를 받을 수 있다.

둘째, 지속가능성(sustainability)의 개선이다. 이를 위해서는 ① 제1축의 요소로 ‘환경보조(green payment)’ 신설, ② 기후변화에 대응한 상호준수조건(cross compliance) 확충, ③ 농촌개발을 위한 2개 환경 우선순위 설정, ④ 지식전달 및 농가자문제도(FAS)개선 등이 제안되었다. 환경보조(green payment)는 기후변화와 환경에 유용한 영농방식에 대해 보상하는 지원을 말한다.

마지막으로 정책 효과(effectiveness)의 증대이다. 이를 위해 ① 직접지불의 재설계, ② EU 자금을 위한 공동의 전략적 틀(Common Strategic Framework) 구축, ③ 회원국 안팎에서 직접지불의 재분배, ④ 농촌개발 ‘한계(envelope)’의 배분, ⑤ 정책의 단순화 등이 제시되었다. 이 가운데 농촌개발에서 활용할 수 있는 ‘층(envelope)’은 2008년 CAP 개혁(Health Check)을 통해 도입된 ‘진보적 조정(progressive modulation)’을 말한다. 이를 통해 회원국은 2010년부터 기후변화, 바이오에너지, 수자원 관리 등 농촌개발의 틀 안에서 CAP 제1축의 시장관련 조치 자금 일부를 제2축인 농촌개발로 전환해 사용할 수 있다.

3.3.3. 직접지불의 재설계

2014년에 일반 농가는 회원국의 선택에 따라 ① 의무 직접지불 조치(compulsory scheme)와 ② 선택 직접지불 조치(voluntary scheme)의 대상이 된다. 모든 회원국이 적용하도록 되어 있는 의무 직접지불 조치는 (1) 기본보조(basic payment scheme), (2) 환경보조(green payment) (3) 젊은 농업인 보조(young farmers scheme)로 구성된다<그림 4 참조>.

회원국의 자발적 선택에 따라 지급되는 선택 직접지불 조치에는 (1) 시장과 연계된 보조, (2) 자연적으로 영농이 제한된 지역에 대한 보조가 포함된다. 모든 직접지불 조치는 상호준수조건을 충족해야 한다. 또한, 모든 농가는 농가자문제도(FAS) 혜택을 받을 수 있다. 소규모 농가의 경우 단순화된 직접지불 조치가 적용된다.

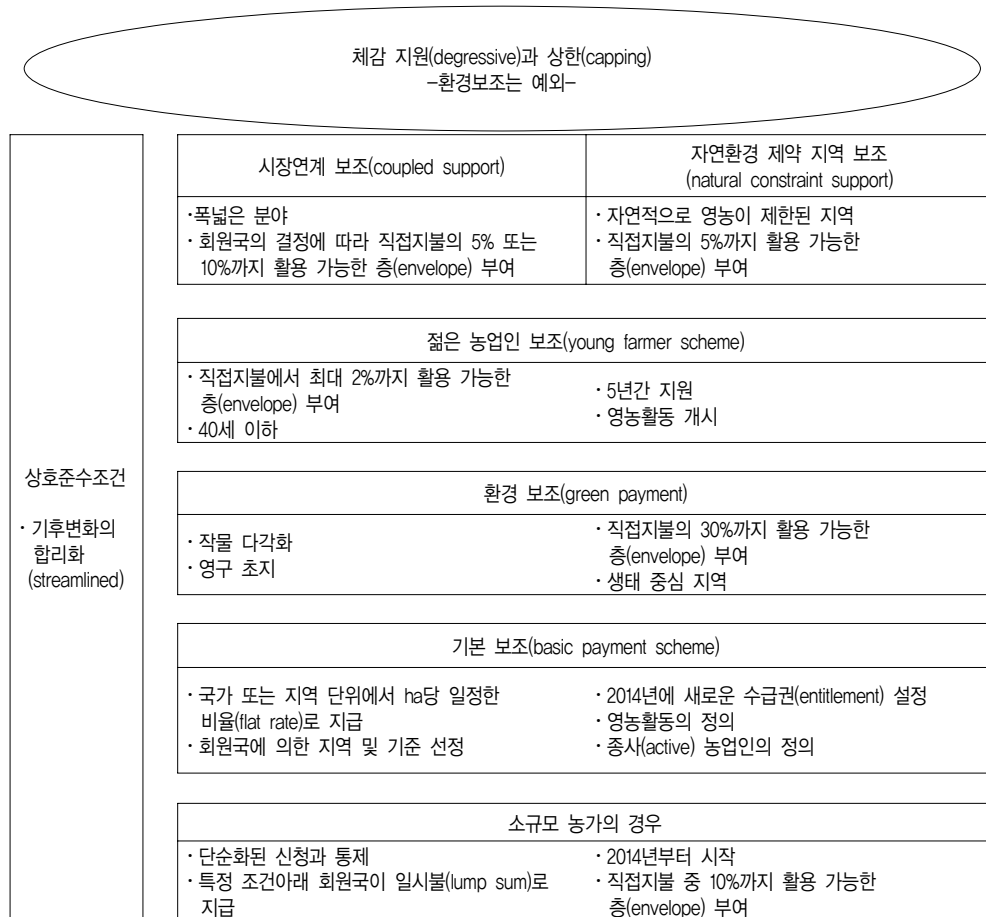
직접지불에 관한 개혁 내용 중 가장 눈에 띄는 변화는 환경보조(greening payment)의 신설이다(PBL, 2012). 직접지불 중 30%까지 활용하여 지원할 수 있도록 하고 있는데, 환경보전에 대한 농가의 노력을 보상하기 위한 목적이다. 첫째, 작물의 다각화이다. 농가 당 적어도 3개 이상의 작물을 생산하되, 각 작물이 경지면적의 5~70%를 차지해야 한다.

둘째, 영구 초지(permanent grassland)의 유지이다. 적어도 5년 동안 씨를 뿌려 새로 조성하지 않은 초지가 그 대상인데, 이를 통해 모범 농업환경 조건(GAEC)에 부합하는 영구 초지를 보전하기 위함이다.

마지막으로, 농가당 보조대상 면적(eligible area)의 7%를 생태 중점지역(ecological focus area)으로 관리해야 한다. 그 대상에는 휴경면적, 환경 목적의 완충지역(buffer strip), 경관에 사용되는 면적, 수목면적 등이 포함된다. 반면에 영구초지와 경지면적이 3ha 이하인 농가는 포함되지 않는다.

유기농의 경우 이와 같은 3개 요건을 따르지 않아도 환경보조를 받을 수 있다. ‘새와 서식지 규정(Birds and Habitats Directives)’에 따라 자연지역으로 지정된 농지는 위

그림 4 직접지불의 재설계



자료: EC, 2011b.

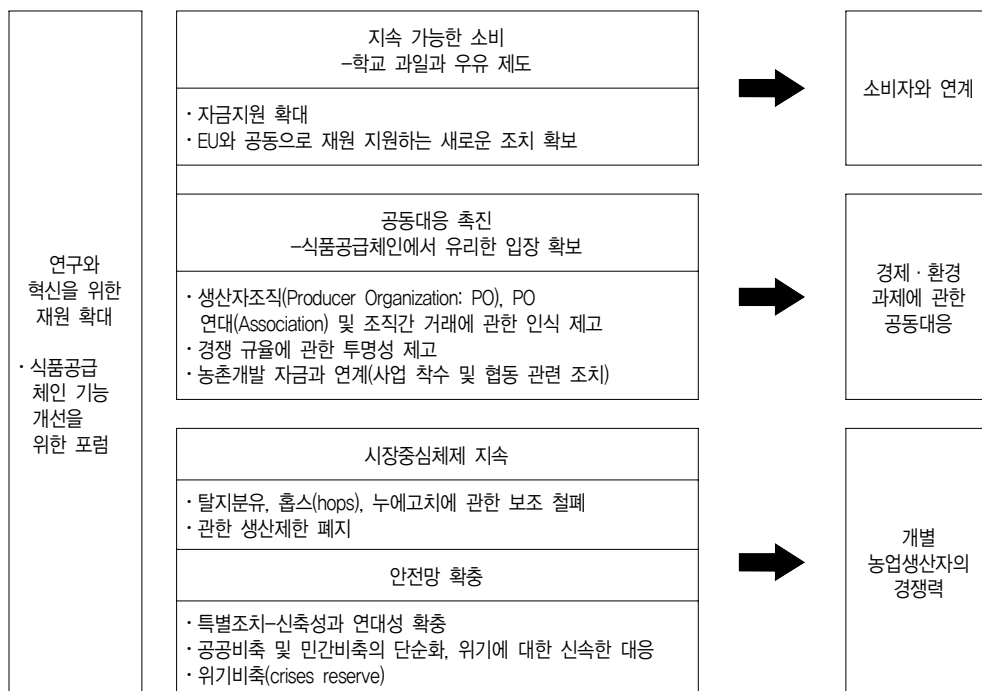
사항을 준수해야 한다.

또한, EU 집행위원회는 직접지불의 재배정을 통해 회원국 간의 ha 당 직접지불 규모의 차이를 줄일 수 있을 것으로 기대하고 있다. 이에 따라 2020년에 EU의 평균 직접지불 규모는 ha 당 270 유로 정도가 될 것으로 예상된다. 직접지불 규모가 가장 큰 회원국은 몰타(Malta)로 ha 당 670 유로이고 가장 작은 국가는 라트비아(Latvia)로 ha 당 150 유로 정도가 될 것으로 예측된다.

3.3.4. 시장개발(market development)에 관한 정책수단 개선

식품공급체인의 효과적인 기능을 위해 연구와 혁신에 대한 금융지원책이 제시되었다. 이는 소비자의 관심사항, 경제적·환경적 도전에 대한 공동대응, 개별 농업생산자의 경쟁력 증진 측면에서 제안되었다<그림 5 참조>. 학교 급식 중 채소와 우유 공급을 확충하고 생산자 조직을 강화하는 방안이 포함되었다. 또한 시장중심의 정책개혁을 통해 일부 품목의 생산보조를 철폐하고 안전망 차원에서 위기에 대응하기 위한 비축을 강구하도록 하였다.

그림 5 시장개발에 관한 정책 수단(SCMO)



자료: EC, 2011b.

3.3.5. 농촌개발

농촌개발은 ‘Europe 2020 전략’의 새로운 틀 속에서 추진된다. ‘Europe 2020’은 EU의 10년간 성장 전략을 담고 있는데, ① 교육, 연구 및 혁신에 대한 효과적인 투자를 통해 똑똑한(smart) 성장, ② 낮은 탄소경제(carbon economy)로 전환을 통한 지속 가능한(sustainable) 성장, ③ 직업창출과 빈곤타파를 강조하는 포괄적(inclusive) 성장에 우선순위를 두었다(EC, 2012c).

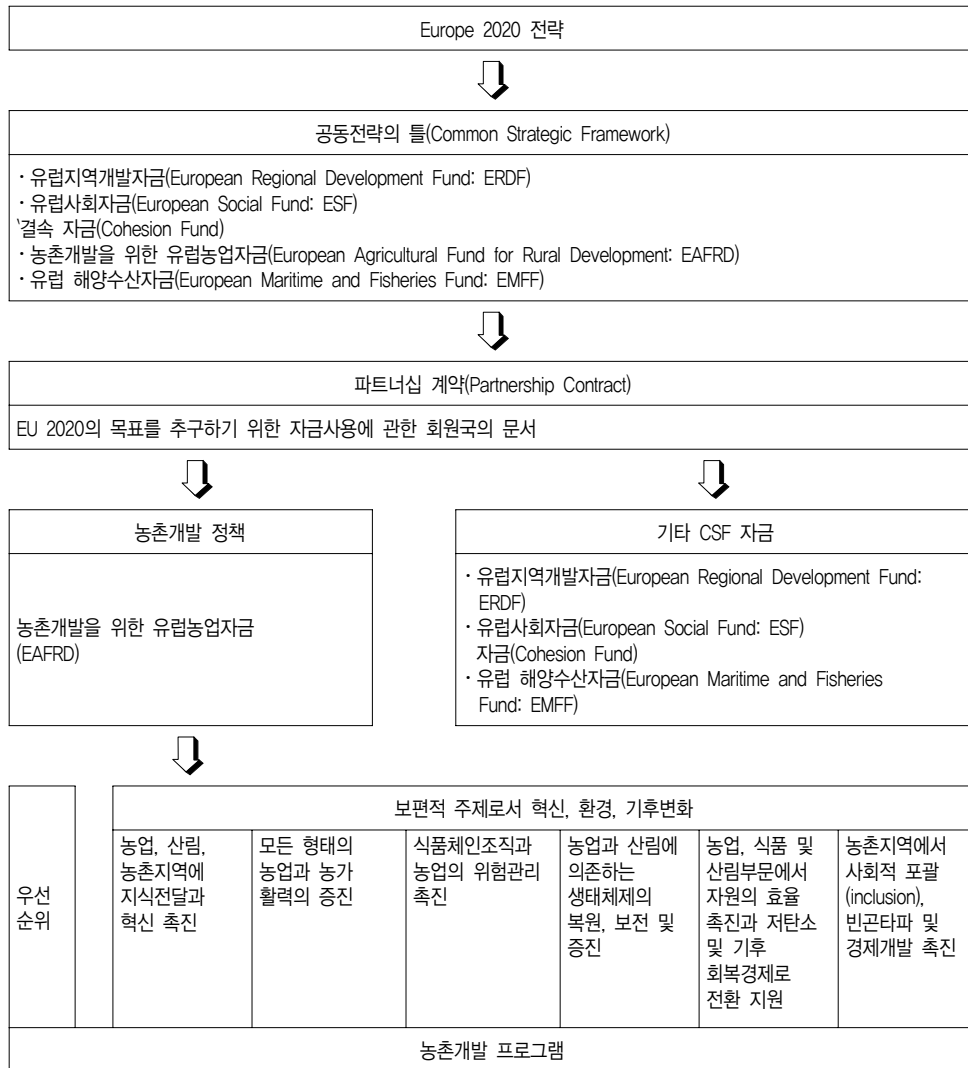
2020년까지 달성한 5대 목표는 다음과 같다. ① 고용: 20~64세 인구의 75%, ② R&D: GDP의 3%, ③ 기후변화와 에너지: 온실가스 배출량을 1990년 수준 대비 20% (최대 30%까지) 감축, 재생 가능한 자원으로부터 에너지의 20% 충족, 에너지 효율을 20% 향상, ④ 교육: 학교의 중도 탈락비율을 10% 미만으로 감축, 30~34세 인구의 최소한 40%가 대학 교육 이수, ⑤ 빈곤과 사회적 배제(social exclusion): 빈곤과 사회적 배제의 위기에 처한 인구를 최소한 2,000만 명 감축하는 것 등이다. 이러한 목표들은 EU 전체 뿐만 아니라 회원국별로도 상세하게 제시되어 있다.⁶⁾

이와 같은 새로운 틀 안에서 제시된 농촌개발 전략을 요약하면 <그림 6>과 같다. Europe 2020 전략아래 ‘공동 전략의 틀(Common Strategic Framework, CSF)’은 결속 정책(Cohesion Policy)에 따라 여러 자금(funds)을 통합하여 투자의 효과를 극대화하는 것이다(EC, 2012d). 이 전략을 토대로 회원국은 유럽 집행위원회와 ‘파트너십 계약(Partnership Contract)’을 체결하고 2020년의 성장 및 고용 목표를 충족하기 위한 노력을 경주하게 된다.

이와 같은 농촌개발의 새로운 틀 안에서 시행될 구체적인 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 규정들의 단순화와 조화를 통해 다년간 집행되는 자금에 대한 단일 규정(single framework)이 적용된다. 이에 따라 공동전략의 틀(CSF)과 파트너십 계약이 이뤄지며, 추진 일정과 사전(ex ante) 조건에 근거한 실적 점검(performance review)이 시행된다. 둘째, 회원국이 책임져야 하는 전략적 접근방식이 강화된다. 이에 따라 지역과 국가 수준의 특정 요구사항을 감안하면서 EU 2020과 농촌개발 우선순위를 행동으로 옮겨야 한다.

6) 개별 회원국의 목표는 다음에서 찾아 볼 수 있다: <http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_en.pdf>

그림 6 농촌개발의 새로운 틀



자료: EC, 2011b.

셋째, 국가나 지역수준에서 프로그램은 ① 우선순위와 연계하여 프로그램별 구체적인 목표 설정, ② 우선순위와 목표 달성과 관련해 적절한 패키지와 결합할 수 있는 프로그램 활용, ③ 주제별 부프로그램(sub-program)의 가능성과 연동되어야 한다.

넷째, 재정지원은 객관적인 기준과 현재의 배분을 기초로 국가의 한계(envelope)를 배분하도록 한다. 또한, 협조금융(co-financing)을 추진한다.

다섯째, 공통의 모니터링과 평가체제를 시행한다.

마지막으로, 유럽의 혁신 파트너십(European Innovation Partnership, EIP)으로서 농업생산성과 지속 가능성을 추구한다. EIP는 농업, 바이오경제, 과학 등이 함께 작동하는 인터페이스(interface)를 제공하는데 목적을 두고 있다. 농촌개발, 연구 및 혁신에 기초한 정책효과를 증진하는 촉매로서 기능도 하게 된다. EIP에 따라 설정된 2대 목표는 농업부문의 생산성과 효율 촉진(감소하고 있는 농업생산성 추이의 역전), 농업의 지속가능성 증대(농지의 기능을 2020년까지 만족할 수준으로 확충) 등이다.

농촌개발을 위한 주요 조치들은 다음과 같다.

첫째, 지식 전달, 정보 및 자문 서비스를 제공한다.

둘째, 물리적 자산에 투자한다. 이를 위해 젊은 농업인, 합동 투자(collective investment) 및 통합 프로젝트에 상대적으로 높은 보조율을 적용한다.

셋째, 농가와 비즈니스 개발에 지원한다. 곧, 소규모 농업인, 젊은 농업인, 소규모 비즈니스에 확대 지원한다.

다섯째, 모든 회원국 안에서 생산자 그룹의 설립을 지원한다.

여섯째, 농업환경 조치, 기후 관련 보조 및 유기농 등에서 이뤄지는 연합대응(joint action)에 대해서는 더욱 신축적이고 강화된 지원을 제공한다.

일곱째, 시범사업, 단축 공급체인, 지역생산 촉진 등 협동적인 조치를 강화한다.

여덟째, 새로운 위험관리 프로그램을 도입한다.

아홉째, 여러 가지 EU 자금 사용에 있어 Leader 접근을 강화한다. Leader 프로그램은 지역경제와 지역개발 간의 연계를 추진하는 것으로, 농촌에서 새로운 기술과 노하우를 활용한 품목과 서비스 개발, 농촌의 삶의 질 향상, 지역 상품의 부가가치 제고, 자연 및 문화자원의 적절한 활용 등을 주제로 개발계획을 세워 추진하는 것이다.

마지막으로, 유럽혁신 파트너십(EIP)과 혁신 및 지역협동에 대한 포상 등을 실행한다.

3.3.6. CAP 이행의 단순화(simplification)

정책 이행과 평가의 단순화에 부합하는 여러 가지 정책수단들도 제시되었다. 가장 두드러진 조치는 소규모 농업인에 대해 적용하는 단순한 절차이다. 소규모 농업인은 전체 CAP 수혜자의 30% 가량을 차지한다. 환경 친화적인 조치(greening)는 가능한 한 단순화하도록 하고 있다. 예를 들면, 이러한 조치는 환경 영향을 가지면서도 큰 폭의

추가 비용 없이 관리 및 통제가 가능한 경우만으로 한정하는 것이다.

보조금 지급과 관련 회원국 안에서 모든 CAP 조치의 지급기관은 한 기관만 지정할 수 있다. 농촌개발과 관련 단순화한 비용을 근거로 수혜자별로 다양한 방법으로 지원해야 한다.

회원국은 통제시스템이 적절히 작동하고 오류가 적도록 노력해야 한다. 상호준수 조건의 경우 그 요건을 감축한다. 예를 들면, 기존의 18개 법적 관리요건(Statutory Management Requirement: SRM)을 13개로 줄이고, 모범 농업환경조건(GAEC)을 15개에서 8개로 감축한다. 사소한 위반사례라면 추가 점점을 면제하고, 인증 제도를 사용하는 농가에 대해서는 통제 횟수를 줄일 수 있다.

4. CAP 개혁안의 특징과 쟁점

EU 집행위원회가 공식적으로 내놓은 CAP 개혁안은 지금처럼 직접지불과 농촌개발이란 두 축의 구조를 그대로 유지하고 있다는 측면에서 혁신적인 조치라고 보기는 어렵다.⁷⁾ 그러나 그 세부내역을 살펴보면, 농정의 목표와 중점이 상당히 변하고 있음을 할 수 있다.

먼저, 최근의 식량의 수급환경의 변화와 가격 변동 폭이 커짐을 감안하여 식량안보를 중요한 정책 목표로 제시하고 있다는 점을 들 수 있다. 이를 바탕으로 EU는 정부의 비록 그 보조 비중은 감소하였더라도 시장개입 또는 지속적인 보조의 정당성을 재확인하고 있다고 판단된다. 도농 간 소득 격차가 크게 존재하고 있는 현실에서 2020년까지 직접지불을 포기하지 않겠다는 의지도 내포하고 있다고 생각한다. Agra Europe(2012a)에 따르면, EU 농가의 수입에서 직접지불이 차지하는 비중은 2007년 26%, 2008년 28%, 2009년 33%, 2010년 30%, 2011년 29%로 상당히 높은 수준을 유지하고 있다. 또한, 위기 대응 비축(crisis reserve)과 같은 안전망을 제시하고 있음도 같은 맥락에서 해석할 수 있다.

둘째, 환경 및 지속 가능한 농업 위주의 농정 전환이다. 장기적으로 기후변화와 같은 새로운 도전과제에 대응하는 차원뿐만 아니라, EU에서 오랫동안 보조를 받아 온 농업부문이 소비자와 일반 사람들이 원하고 기대하는 공공 서비스를 제공함을 보장하기 위한 방안이라 판단된다.⁸⁾ 지금까지 일련의 CAP 개혁을 통해 제2축인 농촌개발 조

7) 적어도 CAP 제1축에 해당하는 보조를 폐지해야 한다는 주장이 영국이나 스웨덴에서 제기된 적이 있다.

8) 환경단체나 기타 NGO, 과학자 그룹 등은 더욱 근본적인 CAP 개혁을 요구해 왔다.

치가 확충되어 온 것도 지속 가능한 농업과 농촌의 모습을 갖추기 위한 노력으로 평가할 수 있다.

셋째, 정책으로서 투명성과 공정성 그리고 효율성을 확보하려는 조치가 상당히 강조되고 있다. 이러한 노력은 여러 가지 측면에서 관찰되는데, 예를 들면, 보조의 대상을 ‘활동적인 농업인(active farmer)’로 제한하는 것, 농가당 보조 총액의 상한을 설정한 것, CAP 예산을 2013년 명목가격 수준으로 고정한 것, 여러 가지 농촌개발 관련 자금을 통합 또는 함께 계획하거나 집행하도록 규정한 것, 회원국 간의 보조율의 차이를 줄이는 조치를 도입한 것, 소규모 농가에 대해서는 보조 수령에 필요한 행정절차를 단순화한 것 등이다. 2003년 개혁을 통해 ‘단일 직접지불(Single Farm Payment)’이 도입된 것도 높은 행정 거래비용을 줄이기 위한 방편으로 본다면, 이번 개혁안에서 제시된 여러 가지 단순화(simplification)도 이와 일관된 조치로 볼 수 있다.

EU 집행위원회가 공식 제안한 이러한 CAP 개혁안은 그 예산부터 세부 내용 하나 하나가 모두 쟁점사항이라고 할 수 있다. 유럽의회와 각종 위원회의 논의를 통해 세부 내용이 조정될 가능성이 크다. 또한, 2012년 11월에 열린 유럽위원회(European Council) 정상회의가 2014~2020년 CAP 예산을 결정하지 못한 채 결렬된 것도 관련 논의가 험난할 것임을 시사한다(Agra Europe, 2012b).

이 밖에도, 특히 환경 직접지불, 농가당 보조 상한, 보조 대상으로서 활동적인 농업인에 관한 정의, 회원국 간의 보조율 조정, 농촌개발 조치의 세부 사항, 단순화 조치 등이 쟁점사항으로 앞으로 활발하게 논의될 것으로 전망된다. CAP 개혁과 관련된, EU 밖의 관심사항으로는 세계 최대 농산물 무역국인 EU의 농정변화가 개도국에 과연 어떤 영향을 미칠 것인가에 대한 것이다.

참고문헌

- 이상만. 2012. “EU 공동농업정책 개혁동향.” 세계농업 Vol. 143 7월호:167-185.
- Agra Europe. 2012a. “EU Farmers Have Become More Reliant on Direct Payments.” Dec 04, 2012.
- Agra Europe. 2012b. “Long-term Budget Talks Hit Impasse with Lesser CAP Cuts on the Table.” Nov. 27, 2012.
- European Commission. 2012a. “International Aspects of Agricultural Policy.”
<<http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/advisory-groups/interna->

-
- tional/2012-03-12/report_en.pdf>
- European Commission. 2012b. “The CAP Towards 2020: Legal Proposals.” DG Agriculture and Rural Development.
<http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/slide-show_en.pdf>
- European Commission. 2012c. “Handbook for Local and Regional Authorities: Delivering on the Europe 2020 Strategy.” Committee of the Regions, European Union.
<<http://portal.cor.europa.eu/europe2020/SiteCollectionDocuments/Europe%202020%20Handbook%20for%20Local%20and%20Regional%20Authorities.pdf>>
- European Commission. 2012d. “Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020.” Commission Staff Working Document Part I & II.
<http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part1_en.pdf> &
<http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part2_en.pdf>
- European Commission. 2011a. Citizens’ Summary: Agriculture in Europe after 2013.
<http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/citizens-summary_en.pdf>
- European Commission. 2011b. The Common Agricultural Policy. Special Eurobarometer 368.
<http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_368_en.pdf>
- European Commission. 2010. The CAP toward 2020: Meeting the Food, Natural Resources and Territorial Challenges of the Future.
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:EN:PDF>>
- European Parliament. 2005. Multifunctionality and the CAP: Territorial Proposal. IP/B/AGRI/ST/2004_009, Directorate-General Internal Policies of the Union.
- European Union. 2012. The Common Agricultural Policy: A Story to be Continued.
<http://ec.europa.eu/agriculture/50-years-of-cap/files/history/history_book_lr_en.pdf>
- Fritz, Thomas. 2012. “Globalizing Hunger: Food Security and the EU’s Common Agricultural Policy(CAP).”
<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/CAPpaper-draft_0.pdf>
- Josling, T. and K. Anderson. 2007. “The EU’s Common Agricultural Policy at Fifty: An Outside View.”
<http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARCH/Resources/544824-1163022714097/3139581-1255722069727/The_CAP_at_50_0807.pdf>
- Matthew, Alan. 2012. “The CAP at Fifty.” <<http://capreform.eu/the-cap-at-fifty/>>
- Official Journal of the European Union[OJEU]. 2010. The Treaty on the Functioning of the European Union.

- <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:EN:PDF>>
PBL[Netherlands Environmental Assessment Agency]. 2012. “Greening the CAP.” PBL Publication No. 500136007.
- The Ghanaian Journal. 2010. “Time to Abolish the EU’s Common Agricultural Policy.” July 20, 2010. <<http://www.theghanaianjournal.com/2010/07/20/time-to-abolish-the-eus-common-agricultural-policy/>>
- The Local. 2007. “Sweden: Abolish EU Farm Subsidies.” May 29, 2007.
<<http://www.thelocal.se/7443/20070529/>>
- Thurston, Jack. 2011. “Eurobarometer on CAP Reform.” <<http://capreform.eu/eurobarometer-poll-368/>>