

EU CAP 개혁 주요 배경과 개요 *

안 병 일
(고려대학교 식품자원경제학과 교수)

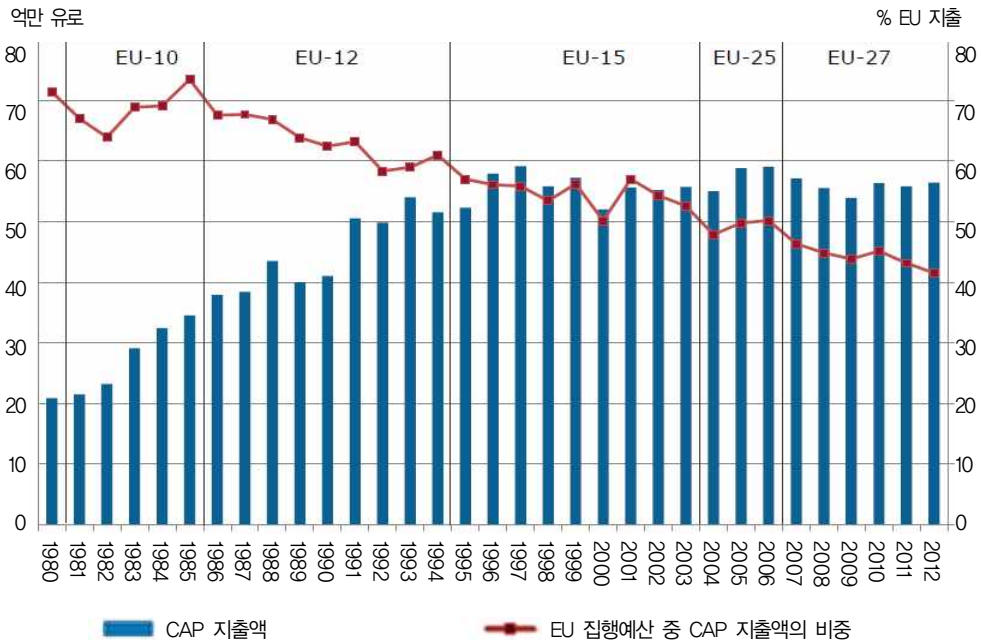
EU의 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)은 유럽 각국이 공동의 농업분야 목표를 추구하기 위해 실시하고 있는 농업정책으로 EU의 행정부에 해당하는 유럽집행위원회(European Commission, EC)에 의해 집행되고 있는 정책이다. CAP는 그 역사가 50년이 넘었으며 미국의 농업법과 함께 세계 농산물 시장 및 농산물 교역 그리고 세계 각국의 농업정책에 가장 큰 영향을 미치는 농업정책으로, CAP가 새로이 개혁될 때마다 그 개혁의 배경과 파급영향에 대해서 많은 나라들이 주목하고 있으며 각국의 농업정책에도 많은 시사점을 던져 주고 있다.

초기의 EU의 집행예산은 대부분이 CAP를 위한 용도로 사용될 정도로 유럽 각국은 공동농업정책의 중요성에 공감하였다. 즉, 1980년을 기준으로 볼 때 CAP예산은 EU 집행예산의 약 70%를 차지할 정도로 대부분의 유럽연합 예산은 CAP를 위한 용도로 사용되었다. 또한 EU의 CAP예산의 절대적인 액수도 1990년대 중반까지 지속적으로 증가했다(명목가격 기준으로 1980년 약 200억 유로에서 1997년 약 600억 유로).

CAP 예산은 1990년대 후반 이후 현재까지 그 액수는 증가하지 않고 있으며 평균 약

* (ahr08@korea.ac.kr). 본고는 주로 위키피디아(http://en.wikipedia.org/wiki/Common_Agricultural_Policy)의 자료와 EC의 『IMPACT ASSESSMENT: Common Agricultural Policy towards 2020』의 자료를 토대로 필자가 작성한 것임.

그림 1 EU의 CAP 예산 및 전체 EU 집행 예산에서의 CAP 예산비중



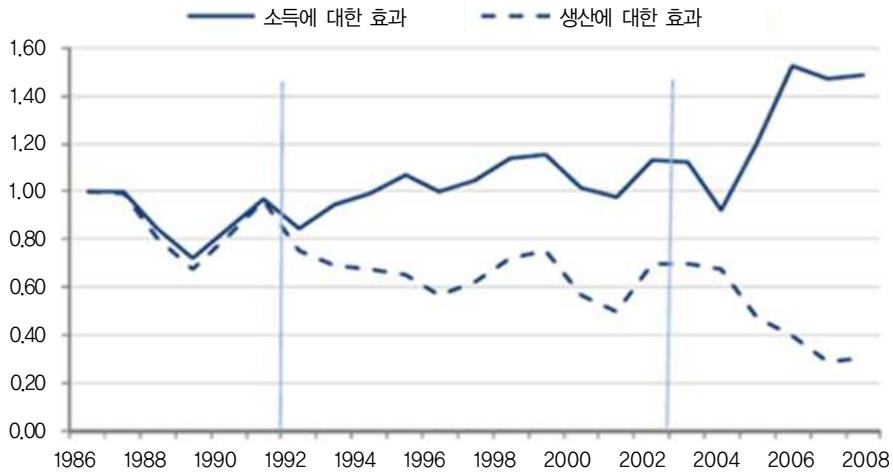
자료: European Commission(2012).

550억 유로수준에서 등락을 보이고 있다. 이에 따라 2012년 기준으로 CAP예산이 EU 집행예산에서 차지하는 비중은 약 40%수준, 2013년 기준으로는 38%까지 감소하였다. 그러나 여전히 EU의 집행예산 중 단일 산업에 집행되는 예산으로는 최대의 금액과 비중을 차지하고 있기 때문에 EU의 정책에서 가장 중요한 정책이 CAP라고 할 수 있다.

현재 EU의 농업부문은 EU 전체 GDP의 약 1.6%, 총 고용인원의 약 5.4%를 담당하고 있으며, 이와 같은 농업부문의 기여율은 점차 하락하는 추세이다. 한편 농경지(임야포함)는 전체 EU 면적의 84%를 차지하고 있기 때문에 토양관리와 천연자원 보전에 대한 농업부문의 역할은 보다 중요해 지고 있는 추세이다.

CAP가 유럽의 농업부문에 미친 효과는 EC에서 분석하여 제공한 <그림 2>에 잘 나타나 있다. 1986년도의 생산량 수준과 농가의 소득수준을 기준으로 할 때, CAP로 말미암아 농가 소득은 등락을 반복하긴 했지만 지속적으로 상승하였다. 반면, 생산량 수준은 지속적으로 감소하였다. 이것은 그간의 CAP 개혁이 생산을 지지하는 쪽에서 농가의 소득을 지지하는 쪽으로 변화되어 왔기 때문이다.

그림 2 CAP가 EU의 농업에 미친 효과



주: 소득에 대한 효과는 생산지잉여를 기준으로 작성된 것임.
 자료: EC, 2011, *IMPACT ASSESSMENT: Common Agricultural Policy towards 2020*, EC.

1. CAP의 발전과정 및 주요 개혁

1.1. CAP 태동의 배경

CAP는 제2차 세계대전 이후 심각한 식량부족문제를 겪던 유럽 각국이 공통으로 농산물에 대한 관세를 철폐하는 등 유럽전역에 이르는 공동시장을 창설하려는 노력의 일환으로 1950년대 후반~1960년대 초반에 태동하였다. 그러나 농업문제에는 매우 민감한 이슈들이 복합되어 있고 농민들로부터의 정치적인 압력도 여러 측면에서 작용하여 CAP가 실제로 작동하는 데는 수년의 시간이 걸렸는데, 이 과정에서 각 유럽 회원국들의 농업분야에 대한 철학과 정치적 배경 등의 차이를 최대한 극복하고 공통적인 견해를 도출하려는 노력을 경주하였다.

1957년에 체결된 로마조약은 구주경제공동체(EEC)를 창설하고 유럽 공동시장(Common Market)을 창설하기 위한 기초를 마련하였는데, 이 조약은 공동시장을 넘어 현재의 EU 시스템에 이르기까지 유럽 국가들이 농업에 대해 공통적으로 견지하고 철학을 확고히 하였다. EEC 각 회원국들은 경제공동체를 창설하는데, 고용측면의 농업의 역할이 매우 중요하며 이를 위해서는 농업부문의 소득이 향상될 필요성이 있다는

것을 공감하였다. 그러나 농업부문의 소득향상은 각 회원국이 개별적으로 달성하기에는 한계가 있어 공동으로 대응하는 것이 필요하고 이에 따라 CAP가 태동하게 된 것이다. 이와 같은 공통적인 이해를 바탕으로 1962년 CAP가 출발하게 되었고 이때 CAP의 기본 운영 원칙으로 농산물의 단일시장 형성, 역내농산물 우선, 공동재정부담이라는 3개의 원칙을 채택하였다.

로마 조약의 Article 39에 초기의 CAP 목적이 다음과 같이 규정되어 있다.

1. 기술 진보를 촉진하고 생산 요인의 최적 이용(특히 노동 쪽에서)을 보장함으로써 생산성을 높인다.
2. 농업종사자의 소득을 증대시켜 적절한 생활수준을 보장한다.
3. 농산물 시장을 안정화한다.
4. 농산물 공급에 대한 접근 가능성을 확대한다.
5. 소비자에게 합리적인 가격으로 식량을 공급한다.

CAP는 그 태동 초기에 종종 EU에서 가장 영향력이 큰 국가들인 프랑스와 독일간의 이해가 상호보완적으로 작용하여 만들어진 산물이라고 설명되기도 하였는데, 그 이유는 공동시장을 창설하여 산업화가 가장 진전된 독일은 주로 공업제품을 프랑스에 파는 대신에 EU 집행예산에 대해 가장 많은 금액을 기부하는 한편, 프랑스는 이와는 반대로 CAP로부터 가장 많은 금액을 수혜 받을 수 있었기 때문이었다. 그러나 2005년을 기점으로 해서 프랑스 역시 EU 집행예산에 대한 순수혜국에서 순기부국으로 그 위치가 바뀌었으며, 현재에는 농업의 비중이 큰 스페인, 그리스, 포르투갈 등이 순수혜국의 위치에 있다. 영국과 같이 CAP로부터의 수혜액이 작은 나라들은 CAP에 대해 비판적인 입장을 취하고 있다.

1.2. 시기별 주요 CAP 개혁

CAP는 농업과 농민, 그리고 세계 농산물 교역질서의 변화 등 농업을 둘러싼 대내외적 환경이 변함에 따라 태동 이후 현재까지 여러 차례의 개혁을 EU 자체로부터 그리고 EU 역외국으로부터도 요구받아 왔다.

2차 대전 이후 식량공급이 충분치 않은 상황에서 농가들에게 더 많은 식량을 생산토록 유도하기 위해 농산물 가격을 높은 수준으로 지지하는 한편 국경보호를 통해 역외 농산물이 EU 지역으로 수입되는 것을 막는 한편 잉여 농산물은 수출보조금을 통해 역외로 수출하고자 했던 것이 초기 CAP가 태동하던 시점에서의 주요 관심사였다. 이와 같은 사회적 관심사와 정책목표는 CAP을 통해 충분히 달성되었으나, 오히려 1980

년대에 이르러서는 만성적인 농산물 과잉생산문제에 봉착하게 되었다. 1968년의 Mansholt Plan은 이와 같은 과잉생산문제를 앞서서 지적하고 CAP 개혁의 필요성을 지적한 것이었다. 그러나 과잉생산 문제 대한 심각성 보다는 농민들의 정치적인 요구가 더 컸기 때문에 Mansholt Plan에서 제시한 개혁안은 동의를 얻는데 실패하였다.

CAP에 대한 개혁 논의가 본격적으로 시작된 것은 1992년에 이르러서였는데, 이때까지는 간간히 현안문제 위주로 CAP의 주요 규정을 개정하려는 시도가 있었다. 1984년에 낙농가들에게 우유생산 쿼터제를 도입한 것, 1988년에 개별 농가당 보조금 수혜액의 상한선을 도입한 것 등이 대표적이다.

1970년대~1980년대의 농산물 과잉생산문제는 과잉농산물 처리문제 뿐만 아니라 국제 시장 가격의 왜곡, 과도한 예산비용까지 수반하게 되어 소비자들과 납세자들은 더 이상 CAP에서 추구하는 생산보조 정책을 지지하지 않게 되었다. 이외는 별도로 농업이 환경문제에 미치는 영향과 관계에 대한 사회적인 관심이 증가하게 되어 어떤 형태로든 농업정책에 환경문제를 포함해야 하는 상황이 전개되었다.

이와 같은 배경에서 도입된 개혁이 1992년의 맥셔리(MacSharry) 개혁이다. 이 개혁에서는 가격지지와 같은 형태의 품목 지원에서 소득지지 형태의 농가지원으로 보조의 양상이 근본적으로 바뀌게 된다. 이러한 지지 형태의 변화는 농산물 가격을 높게 지지함으로 인해 소비자들이 비싼 농산물을 구매하게 되고 그 결과 생산자인 농민을 소비자들이 지지해 주는 “소비자들로부터 농민에게로의 이전”에서 직접 농가를 상대로 소득을 보전해 주는 “납세자들로부터 농민에게로의 이전”이라는 의미를 내포하는 것이었다. 이러한 변화로 말미암아 정책으로 인한 농산물 가격 왜곡 효과가 매우 적어지기 때문에 CAP가 소비자들에게 직접적으로 미치는 영향은 차단되게 된 것이다.

1992년의 개혁은 그러나 모든 가격지지를 폐지할 만큼 획기적인 것은 아니었고, 가격지지 수준을 점진적으로 낮추어 가는 것을 표방하였다. 그 대신 주요 품목에 대해 직불제를 실시하게 되었다. 그리고 이 때 도입된 직불제는 이후의 모든 개혁에서 핵심을 이루는 CAP 정책으로 자리 매김 하였다. 또한 직불제는 이후 농업생산 뿐만 아니라 농촌개발, 환경보전과 같은 다른 정책목표를 달성하기 위한 수단으로까지 확대되었다. 이후 직불제는 2000년대의 CAP 개혁에서는 시장가격이나 생산과 연계되지 않는 디커플링 직불제로 발전하게 된다.

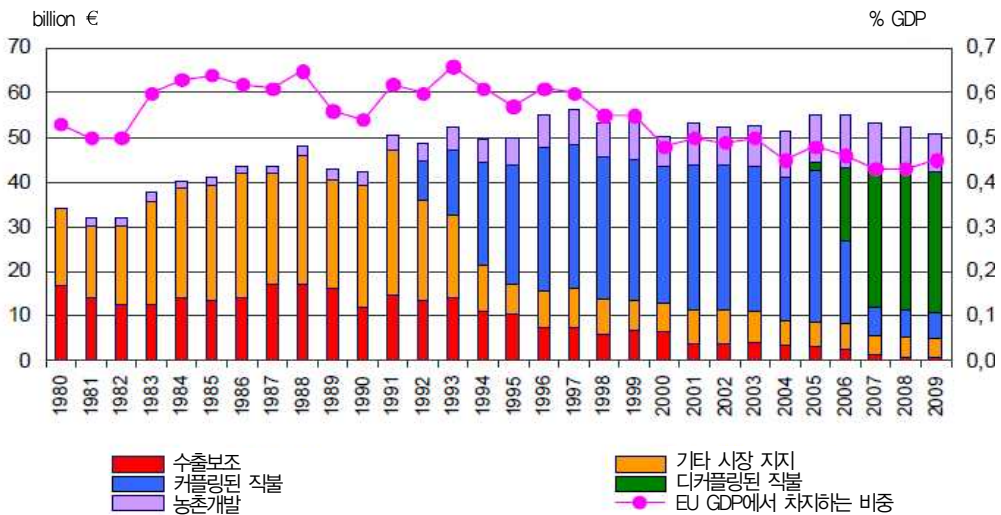
1999년의 개혁은 1992년 개혁의 연장선상에서 CAP 정책을 두 개의 기둥 (pillar)으로 구분하여 첫 번째 기둥은 농업생산과 관련된 보조 정책을 망라하는 것으로, 두 번째

기동은 농촌개발과 관련된 정책을 망라하는 것으로 재편하였다. 두 번째 기동의 농촌 개발 정책에서는 다양한 농촌개발 정책을 적극적으로 유도하는 것 이외에도 농가들로 하여금 다각화를 하도록 장려하거나 구조조정을 지원하는 정책까지 포함되었다.

표 1 2000년 이전까지의 주요 CAP 개혁

시기	개혁(안) 명칭	주요특징	경과
1968	Manholt Plan	· CAP개혁을 최초로 주장	· 유럽집행위원 Mansholt에 의해 제안 · CAP로 인한 농산물 과잉생산문제 지적, CAP로 인한 농가의 소득향상효과가 제한적임을 지적 · 개혁안이 받아들여지지 않음
1968 ~1992		· 현안문제 위주로 CAP의 주요 규정을 개정하려는 시도	· 1984년에 낙농가들에게 우유생산 쿼터제 도입 · 1988년에 개별 농가에게 보조금 수혜액 상한제 도입
1992	MacSharry 개혁	· 농산물 과잉생산문제를 해결하려는 의도에서 출발 · 보다 시장지향적 CAP로의 개혁 · 디커플링 제도 도입	· 보다 시장 지향적으로 CAP를 개혁 · 곡물에 대해서는 지지 수준을 20%, 쇠고기에 대해서는 지수수준을 15% 삭감. · 휴경에 대한 보상제도 도입 · 폐업지원제도 및 산림녹지화 보상 프로그램 도입 · 디커플링된 농가 소득 보전 지원 정책 도입
1999	Agenda 2000	· CAP를 생산보조와 농촌개발이라는 두 개의 지주(pillar)로 구분	· 다양한 농촌개발 지원정책이 도입됨 (다각화에 대한 지원, 젊은 농가 지원, 농가를 그룹핑) · 모든 회원국에 농업-환경조치를 의무화 · 곡물, 우유, 유제품, 비육우에 대한 시장 가격지지는 축소 · 농가를 직접적 대상으로 하는 지지는 증가

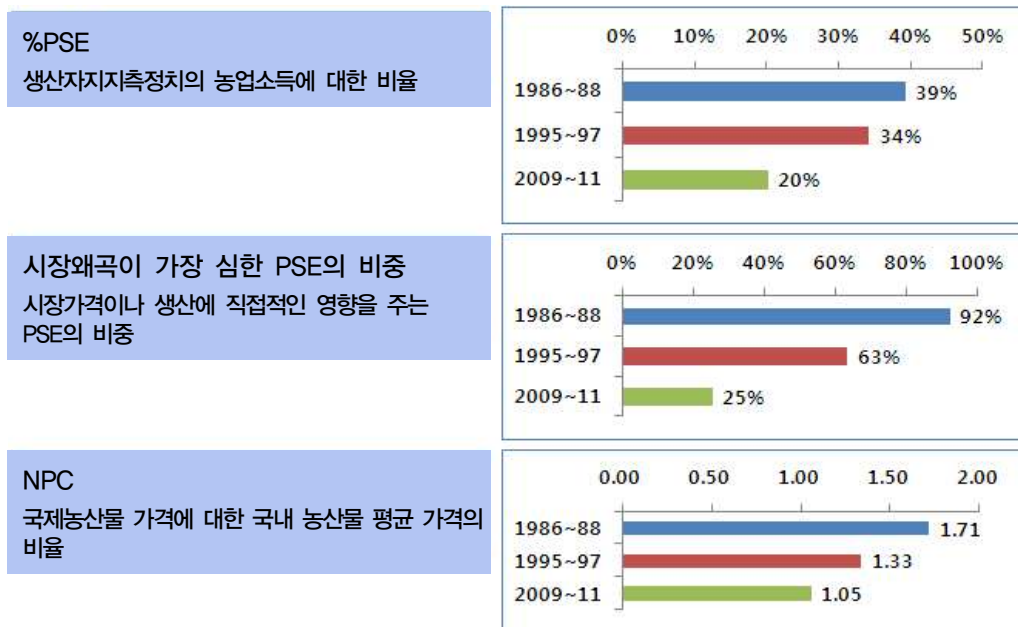
그림 3 CAP 항목별 지출액 추이



자료: EC, 2011, *IMPACT ASSESSMENT: Common Agricultural Policy towards 2020*, EC.

품목지지에서 농민에 대한 지지로 보조정책이 변함에 따라, CAP예산에서 차지하는 시장가격지지(<그림 3>에서 보면 Market support)액수는 줄어드는 반면 직불금 지출액은 늘어나는 추세로 나타난다. 특히 2005년 이후에는 생산과 연계되지 않는 디커플링 직불제가 생산과 연계된 커플링 직불제를 급격하게 대체하는 것으로 나타난다. 또한 이와 같은 CAP 개혁으로 말미암아, OECD에서 평가하는 생산자보조추정치(Producer Support Estimate: PSE)¹⁾는 1986~1988기간 전체 농업생산액의 39%에서 2009년~2011년 20%로 절반가까이 낮아졌으며, 생산자보조 중에서 가격지지와 같은 시장왜곡을 가져오는 보조의 비율(<그림 4>에서 보면 Potentially most distorting support)은 1986~1988 기간 동안에 전체 PSE의 92%에서 2009~2011년 전체 PSE의 25%로 크게 낮아졌다. 또한 직접적인 가격지지 감소로 말미암아 국제가격 대비 국내농산물 평균 가격의 비율을 나타내는 NPC(Nominal Protection Coefficient)는 1986~1988 기간 1.71에서 2009~2011년 1.05로 역시 크게 낮아졌다.

그림 4 OECD에서 평가하는 EU의 유형별 농업보조



자료: OECD, 2012, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2012*, OECD.

1) PSE는 농업정책으로 말미암아 발생한 농가에 대한 지지 수준을 측정하는 것으로, 정부로부터의 직접적인 보조금 수혜액 뿐만 아니라, 국경보호 등을 통해 해외의 농산물이 국내시장에 반입되지 않을 경우(혹은 관세부과 등으로 인해) 나타나는 동일 품목 농산물의 국내외 가격차 등도 합산하여 계산된다.

2000년대 들어서의 CAP 개혁은 보다 시장 지향적이며 경쟁력이 강화되도록 농업분문을 유도하는 것에 중점이 두어졌다. 이와 동시에 지속가능한 농업과 농촌지역의 활력을 되찾기 위한 정책도 다수 포함되게 되었다. 가장 두드러진 것은 직불제를 현재의 생산량이나 시장가격과는 관계없이 과거 재배면적이나 과거 직불제 수령액 등을 기준으로 지급하는 디커플링 직불제로의 변환이다.

2003년 개혁은 직불제 개혁으로 특징지을 수 있다. 즉, 디커플링 직불제를 확대적용하고 직불제를 품목단위로 지급하던 것을 농가단위나 지역단위로 통합하여 지불하는 Single Payment Scheme(SPS) 형태로 전환하고 직불제 수혜 농가에게는 다양한 환경적, 식품안전적, 동물복지형 생산과 같은 교차 준수 의무를 부과하였다. 이후의 개혁은 2003년의 시장지향적 CAP 개혁의 연장선상에서 직불제 상한의 적용 (2007년), 설탕보

표 2 2000년 이후의 주요 CAP 개혁

시기	개혁(안) 명칭	주요특징	경과
2003	EC 보고서 2003	· EU집행예산 부족사태에 직면하여 예산의 효율적 집행을 위해 CAP 개혁을 주장	
	Single Payment Scheme (SPS)	· 효율적 예산 집행을 위해 디커플링 형태로 보조금 정책 전환 제안	· 품목단위에서 농가단위로 보조금을 통합, 정책 수혜대상을 변경 · 보조금 수혜 농가에게는 교차준수 의무를 부과, 환경, 식품안전 및 동물복지 표준의무 사항 준수
2006	Sugar regime 개혁	· 설탕에 대한 보조금 축소, 설탕분야 보조금에 대한 최초의 개혁	· EU는 전 세계에서 사탕무를 가장 많이 생산하는 지역인 관계로 1992년/1999년 시장가격지 지 축소의 대상 품목에서 제외되어 옴 · 2006년 Sugar regime 개혁에서는 설탕에 대한 가격지지를 향후 4년간 36% 축소하기로 함
2007	직불제 상한 도입 개혁	· 개별 농가(토지소유자), 농장 단위에 대한 직불제 수혜 상한액 도입	· 직불제 상한은 30만 파운드로 제한
2008	CAP Health Check	· 농가들로 하여금 시장 시그널과 변화된 환경에 보다 잘 적응하도록 하려는 의도에서 몇몇 개혁정책을 도입	· 휴경제 폐지, 우유생산 쿼터는 2015년까지 단계적으로 증량하여 2015년에 폐지, 시장개입 정책은 안전망 확보라는 차원에서 접근 · 농가에 대한 직불금을 축소하여 농촌개발 기금으로 이전 기후변화, 물 관리, 생물다양성 보호, 녹색에너지 등에 대한 목적으로 사용
2013	2013 이후 CAP	· 생산중심적 정책에서 농가에 대한 지원 정책중심으로 전환	· 새로운 CAP는 2014년부터 2020년까지 적용 · 직불제 중심 정책(제1기둥)과 농촌개발정책(제2기둥)의 두 개 부문은 그대로 유지 · 농가단위 직불제(Single Farm Payment) 혹은 지역단위 직불제를 기본직불제로 개혁 · 녹색화, 젊은 농민에 대한 지원, 소규모 농민 지원 등의 개념을 새로이 도입 · 교차의무준수 강화

조금 개혁(2006), 우유생산쿼터 폐지 제안 및 직불금 축소(CAP Health Check, 2008) 같은 일련의 과정이 진행되어 왔다.

상황변화에 따른 CAP의 발전 과정은 EC에 의해 <그림 5>와 같이 제시되고 있다. 즉, CAP는 식량의 안정적인 공급을 목적으로 초기에 태동했기 때문에 초기의 CAP는 식량안보에 중점을 둔 가격지지와 식량 증산 정책이 주를 이루었다. 그러나 농산물이 과잉생산 되고 이에 따른 예산부담이 커지면서 농업부문에 시장과 경쟁원리가 도입되어야 한다는 필요성에 공감하여 1992년 개혁에서는 경쟁력강화라는 개념이 CAP에 추가적으로 반영되게 된다. 이후 1999년 개혁(Agenda 2000)에서는 지속가능한 농업과 CAP 정책상호 간, CAP 정책과 EU 정책간의 공조성이 강조된다. 2003년의 개혁에서 최근의 개혁까지는 CAP 정책의 효율성이 가장 큰 이슈로 강조되고 있다.

이와 같이 시대에 따라 CAP는 농업을 둘러싼 상황변화에 대응하고자 여러 가지 새로운 측면을 강조해 왔지만, CAP가 태동할 때부터 중시해 왔던 농업의 식량안보와 같은 역할은 여전히 최근의 CAP 개혁에서도 반영되고 있으며, 시대에 따라 새로이 강조할 측면들이 추가로 CAP 개혁에 반영되고 왔다고 보는 것이 타당하다.

그림 5 시대와 상황변화에 따른 CAP의 발전과정



자료: (<http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history>).

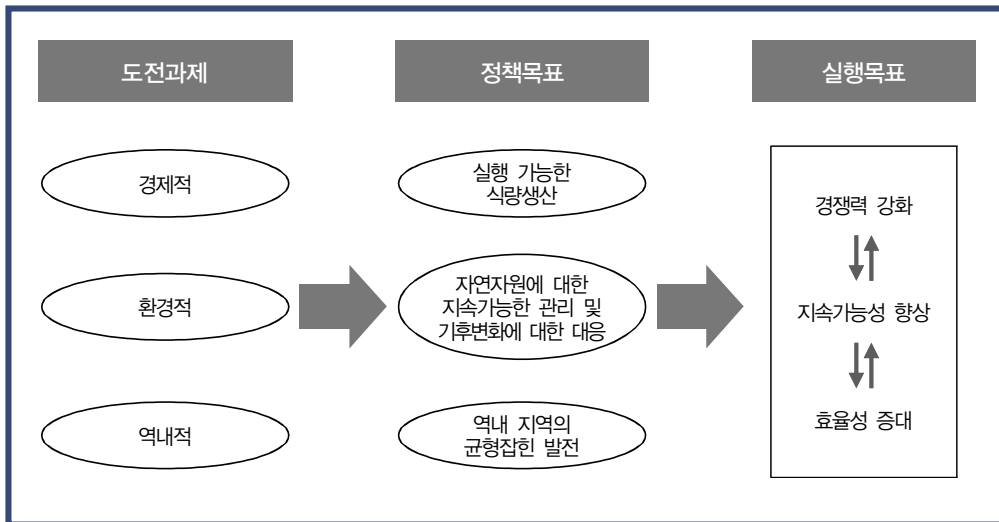
2. 2013년 CAP 개혁 과정의 주요 경과

2.1. 2013 CAP 개혁의 목표

2013년의 CAP개혁은 2010년부터 시작되어 3년 여 간의 수많은 논쟁과 검토 끝에 완성된 것으로써, 1962년 CAP가 태동한 이후 처음으로 CAP의 모든 조항과 정책들이 검토되는 등 CAP 개혁 역사상 가장 획기적이고 전격적인 것이었다. 따라서 2013년의 CAP개혁은 이전의 개혁과는 달리 유럽집행위원회 (EC)와 유럽연합 의회가 공동으로 개혁 작업을 진행하였다. CAP개혁은 2014~2020년 EU의 집행 예산 계획을 수립하는 것과 공조하여 진행되어 왔는데, EC가 제안한 대부분의 개혁조치들은 유럽연합 의회에서 승인되었다.

2013년의 CAP 개혁은 1992년 개혁 이후 줄곧 견지되었던 “보다 시장지향적인 농업 정책”으로의 개혁 연장선상에 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 농업생산자에 대한 소득보조와 안전망 장치 제공, 환경적 교차준수 요구조건 강화, EU 전 지역을 아우르는 농촌개발 정책을 상호 통합 하는 것 등이 이전의 개혁에 비해 보다 더 강조되어 있다. 또한 WTO 등 외부환경 변화에 따라 품목단위의 지원에서 농가단위로의 지원, 보다 농지에 근거를 둔 지원이라는 이전의 개혁에서 추구하던 방향도 그대로 유지되고 있다.

그림 6 2014-2020 CAP의 개혁 목표



자료: European Commission, 2013. *Overview of CAP Reform 2014-2020*, European Commission.

농업을 둘러싼 대내외적 도전과제에 농가들이 보다 잘 대응하고 농업정책 또한 다른 EU의 정책과 잘 조화되도록 하기 위해서 2013년 CAP 개혁에서는 세 가지 장기 목표를 설정하였다. ① 실행 가능한 식량 생산, ② 자연 자원에 대한 지속가능한 관리 및 기후변화에 대한 대응, ③ 역내지역의 균형적인 발전 등이 그것이다. 즉, 농업생산성을 유지하는데 결정적인 역할을 하는 자연 자원을 잘 보전함과 동시에 안전하고 질 높은 식량을 보다 안정적으로 생산하도록 농업을 유도해야 하고 농촌지역은 다시 활력이 넘치는 곳으로 만들어야 하는데, 이를 위해서는 한정된 예산을 집행하는데 보다 더 효율을 기해야 하는 상황인 것이다.

2.2. CAP 주요 정책 분야

CAP 2014-2020에서는 이전과 같이 크게 두 개의 기둥(Pillar I, Pillar II)으로 나누어 정책을 구성하고 있다. 먼저 제1 정책 기둥에 해당하는 농가에 대한 직접적 보조이다. 농가들이 CAP으로부터 직불금을 수혜 받는 근거는 농가가 지속가능한 영농을 실천하는 데에 따른 대가라는 것이다. 따라서 농가는 식량안전, 환경보호, 동물복지 의무를 준수해야만 직불금을 수혜 받을 수 있다. 이와 같이 지급되는 직불금은 CAP예산의 약 70%를 차지하게 되며, 전액이 EU의 집행예산으로부터 충당된다. 특히 직불금 수혜를 위해서는 농가들이 환경적 교차 준수 사항을 의무 이행하는 것을 요구하고 있는데, 토양 질 보전, 생물다양성 보호, 다각화 영농, 목초지 보존, 농장에 대한 생태지역 보전 의무 등을 지게 된다.

제 II 정책 기둥인 농촌개발과 관련해서는 농가들이 농장근대화와 경쟁력 강화를 위한 정책지원을 받게 된다. 그러나 이러한 지원 역시 농가로 하여금 환경을 보전하고 농촌사회의 활력을 되찾을 수 있는 다양한 농업/비농업적 활동을 하도록 하는 조건에서 수혜 받게 된다. 농촌개발과 관련한 정책지원 예산은 CAP 예산의 약 20%를 차지하는데, 예산의 일부는 회원국의 기부를 통해 조달되며 다년간의 프로그램 하에서 집행된다.

정책 기둥 I, II의 양자와는 직접적인 관계가 없으나 다른 CAP의 다른 중요한 정책 수단 중의 하나는 시장지지 정책이다. 이는 예를 들어 자연재해 같은 상황이 발생했을 때 직접적으로 농가를 지지하는 정책인데, 이러한 정책에 할당되는 예산은 CAP예산의 약 10% 정도 이다.

CAP 2014-2020에서는 위에서 논의한 바와 같이 정책 영역을 구분하고 있으나, 이들 영역은 상호 밀접히 관련되어 있다고 여겨진다. 예를 들어, 직불제는 농가의 소득을

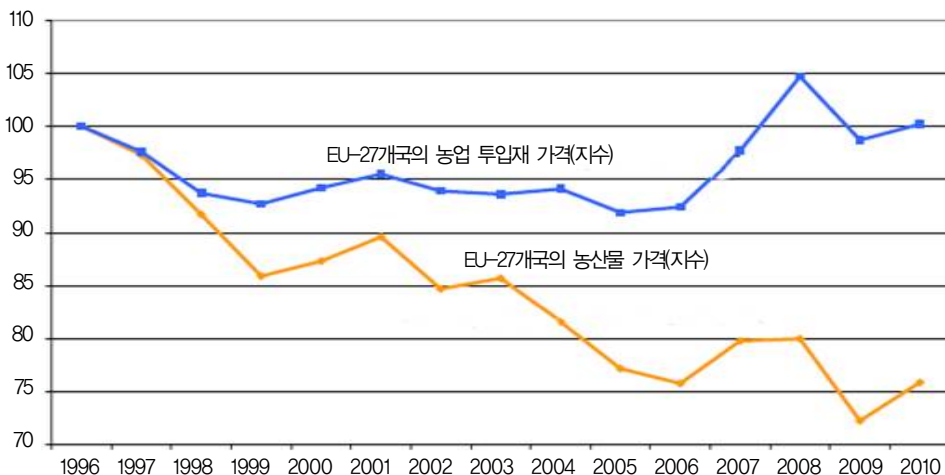
보전해 주고자 하는 것이 가장 큰 목적이지만, 직불금 수혜를 위해서는 다양한 교차준수 의무를 이행해야 하고, 이러한 교차 준수는 결국 농촌지역사회의 발전으로 이어질 수 있다는 것이다. 또한 농촌개발 정책 하에서 지원되는 경쟁력 강화나 농장 근대화 정책은 농가로 하여금 소득을 높일 수 있도록 유도함과 동시에 이 역시 교차 준수 의무를 통해 농촌지역의 발전에도 기여할 수 있다는 것이다.

2.3. 2013 CAP 개혁을 조래한 배경

2013년 개혁의 배경으로 거론되는 것은 세 가지 측면에서의 농업 내·외부적 환경변화였다. 첫째로는 경제적인 측면에서의 변화인데, 식량안보 및 세계화 문제의 중요성 증대, 농업생산성의 정체 내지는 하락 문제, 식량가격의 불안정성 문제, 생산요소가격 상승으로 인한 농업 생산비 상승 문제, 식량 공급망에서 농산자인 농민의 역할 저하 문제 등이다.

특히 최근의 국제 곡물가격 상승은 단기적인 현상이 아니라 국제시장에서의 수요가 꾸준히 증대되는 반면 공급은 이에 미치지 못하는 구조적인 문제라는데 인식의 공감대가 형성되었으며, 가격상승과 함께 수반되는 농산물가격의 불안정성은 식량안보에 심각한 저해 요인으로 작용하고 있는 실정이다. 여기에 농산물 생산요소 가격의 상승은 농가들로 하여금 안정적으로 농업생산을 하는데 커다란 제약요인으로 작용하고 있는 상황이다. 예를 들어, EU 지역에서 2004-2010년 기간에 농산물 가격은 1986-2003 기

그림 7 EU-27개국에서의 농업투입재 가격 및 농산물 가격의 변화추이



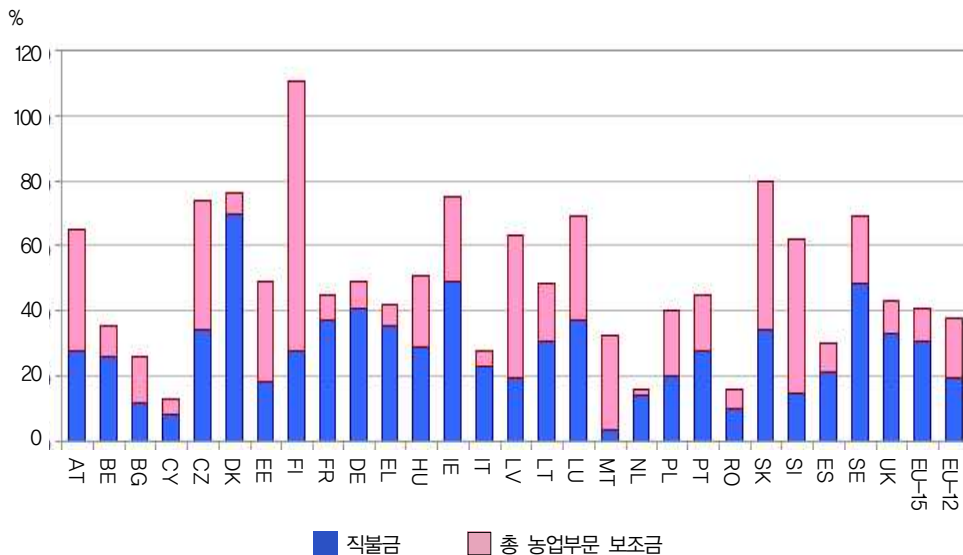
자료: EC, 2011, *IMPACT ASSESSMENT: Common Agricultural Policy towards 2020*, EC.

간 대비 50%가 상승하는데 그친 반면, 에너지 가격은 220%, 비료가격은 150% 등 상대적으로 농업 투입재 가격이 급상승하였다.

이와 같은 농산물 가격의 상대적 하락과 농업 투입재 가격의 상대적 상승으로 말미암아 2000년대 이후 EU 역내의 농업부문 실질 부가가치는 13%하락하였으며 (90년대를 기준으로 한다면 30% 하락), 그 결과 농업에의 투자를 유도하기가 점점 어려워지는 상황이 초래되고 있어 식량 공급체인에서 농업부문의 역할이 점점 감소하고 있는 상황이다. 특히 최근 들어서는 20% 이상의 EU 지역의 농가가 과거 3년전에 비해 30%이상 소득이 줄어들었다고 응답할 만큼 경영위험에 처해 있는 농가도 다수인 것으로 분석되고 있다.

이러한 배경에서 식량의 위기상황에 필요한 안전망(Safety net) 장치로서의 식량안보 개념, 농산물 가격과 투입재 가격의 괴리로 말미암아 농가의 소득은 농업소득에만 의존할 수 없는 상황을 보완하기 위한 디커플링 직불제와 같은 개념이 2013년의 CAP 개혁에서 강조되기에 이른 것이다 (2007~2009 기준으로 EU-12개국의 농가소득 대비 농업보조금 수혜액은 약 40%, 농업소득 대비 직불금 수혜액은 약 20% 정도인 것으로 분석된다<그림 8 참조>.

그림 8 EU 지역의 농업소득 대비 CAP로 부터의 보조금 및 직불금 수혜액의 비중(2007-2009)



주: AT, BE, BG, CY, CZ, DK, EE, FI, FR, DE, EL, HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SI, ES, SE, UK 각각은 에스토니아, 벨기에, 사이프러스, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 룩셈부르크, 몰타, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 영국을 나타냄

자료: EC, 2011, *IMPACT ASSESSMENT: Common Agricultural Policy towards 2020*. EC.

2013년 개혁의 배경으로 두 번째로 거론되는 것은 환경적 측면의 변화인데, 자원의 효율적 사용에 대한 요구 증대, 토양과 수질 보전 문제, 서식지와 생물다양성에 대한 위협 문제 등이다.

집약적 농업은 토질을 저하시키고 온실가스도 보다 많이 방출시키며 농약과 비료의 과다 사용으로 말미암아 수질을 악화시키고 대기도 오염시키는 등의 문제를 초래한다. 이러한 영농 관행은 단기적으로는 농업생산성을 증대시킬 수 있을지 모르나 장기적으로는 생산성 하락을 필연적으로 초래하기 때문에 우려되는 문제라고 할 수 있다. EU에서의 농업생산성은 이미 정체되기 시작했고 그에 따라 지속가능한 농업에 대한 관심과 요구가 꾸준히 증대되어 왔다. 따라서 환경을 보전하는 형태의 농업, 생산량을 극대화시킬 수 있는 지역에 집중하여 집약적 영농을 하는 대신, 조건불리 지역에는 환경 보전적인 기능을 보다 강화하는 형태로의 경작 패턴의 변화등이 모색되어 왔다. 이러한 배경에서 농가들이 직불금을 수혜 받는 대신 토양보전, 생물다양성 보호, 목초지 보전 같은 환경을 보전하는 교차준수 의무를 이행해야 한다는 정책이 디자인 되게 된 것이다.

CAP 2014-2020 수립의 세 번째 배경으로 거론되는 것은 EU내 지역적 측면의 문제인데, 인구공동화나 산업재편 등의 사회 경제적 변혁이 일어나는 농촌지역 문제이다.

EU지역 내에서 지역 간, 도농 간 소득수준이나 발전 격차는 큰 편이다. 예를 들어 EU 27개국 지역의 54%가 농촌지역으로 구분되는데, 이 지역 거주자는 EU 전체 거주자의 약 19%이며 이 지역의 평균 소득은 EU 전체 평균의 68% 수준이다. 농촌지역에는 전업농의 비율이 적고 여전히 겸업농(part-time farmers)의 비율이 높기 때문에 이들에게 적절한 소득기회를 제공하거나 지역산업을 창출하는 것이 중요한 정책과제가 되었다. 이러한 배경에서 농가들을 구조조정을 촉진하고 소농을 지원하는 정책이 2013년의 CAP 개혁에서 등장하게 되었다.

2.4. 2013 CAP 개혁에 대한 이해당사자들의 견해²⁾

2013년의 CAP 개혁을 위해 EC에서는 2010년 11월부터 2011년 1월까지 EU회원국, EU 자문위원회를 포함한 다양한 이해당사자들로부터 개혁의 목표 및 방향에 대한 의견수렴을 진행하였다. 수렴된 의견의 44%는 농업과 농산물 가공 부문으로부터 접수되었으며, 50%는 각국정부, 지자체, 환경단체, 싱크탱크 및 민간 연구고서, 소비자 단체 등으로부터 접수되었고, 12%는 보건관련 기관, 수자원관리 기관 등으로부터 접수되었

2) http://ec.europa.eu/agriculture/events/cap-towards-2020_en.htm 에서 발췌, 요약한 것임

다. 제시된 의견의 종류는 500여 가지가 넘었는데, 이들을 크게 유형화 하면 대략 7가지로 정리할 수 있다.

첫째, 농업분야에 제기되고 있는 다양한 도전과제를 해결하기 위해서는 두 개의 기둥(pillar)으로 구성되어 있는 현재의 CAP 정책은 강력하게 유지되어야 한다.

둘째, 이해당사자들은 보조의 대상에 대해서는 매우 다양한 견해를 피력하였다. (특히 직불제와 보조금 상한에 대한 재설정 문제에 대해서 의견이 다양하였다)

셋째, 현재의 두 개의 CAP 정책 기둥은 기후변화 대응과 환경보전을 위한 정책에 중요한 역할을 수행할 것이다. (이에 대해 농민들은 현재의 정책만으로도 충분히 이와 같은 정책목표가 충분히 달성되고 있다고 생각하는 반면, 일반 대중은 기둥 I 하에서의 보조정책은 환경적, 기후 대응적 정책목표를 달성하기 위해 보다 효과적으로 사용될 여지가 많이 남아있다고 생각하고 있다.)

넷째, CAP는 농산물시장과 가격 안정화 역할을 수행해야 한다.

다섯째, EU의 모든 회원국들은 성장과 개발에 대한 혜택을 골고루 누려야 한다.

여섯째, CAP는 EU 다른 정책들 (환경, 보건, 무역, 개발 정책 등)과 보다 긴밀히 연계되어야 한다.

일곱째, 혁신, 경쟁력 있는 경영체 육성, 공공재 생산 및 제공 등은 Europe 2020 전략에 CAP를 보다 잘 적응시키게 하는 수단이 될 것이다.

3. EU의 CAP 개혁이 주는 시사점

CAP는 역내 농산물 시장을 보호하고 식량생산을 증진시키려는 의도에서 농산물 가격지지를 근간으로 하여 태동하였으나, CAP 시작 이후 50여년이 지난 지금은 농산물 생산 정책뿐만 아니라, 환경보호, 농업인 소득 보전, 지속가능한 농업, 농촌개발, 지역 간 균형개발, 식량안보 등 매우 많은 이슈들을 망라하고 있다.

현재의 CAP가 이와 같이 매우 다양한 영역을 아우르게 된 것은, 그간의 농업을 둘러싼 상황 변화에 대응하여 꾸준히 개혁을 진행해 온 것이 가장 큰 이유라고 할 수 있을 것이다. 그러나 최근의 CAP 개혁이 다른 나라의 농업정책에 큰 참고가 되는 이유는 특정국이나 특정지역에 국한되지 않는 농업을 둘러싼 공통적인 이슈를 반영하여 수립되었다는 점 때문이다.

EU는 현재 28개국의 회원국을 거느린 세계 최대의 단일 공동시장이다. 따라서 공동

정책을 수립하기 위해서는 회원국 모두의 지지와 동의를 얻어야만 한다. 즉, 어느 특정국에만 우호적이거나 어느 특정 측면만 강조되는 것이 아니라 회원국 모두가 공감할 수 있는 정책이어야만 합의를 이룰 수 있는 것이다.

다양한 특징과 농업상황 그리고 다양한 경제적 여건을 가진 다수의 EU 역내 회원국들의 동의를 얻은 농업정책이라는 점을 고려해 볼 때, 이는 비단 유럽지역 국가들만이 합의할 수 있는 내용이 아니라 전 세계적인 차원에서도 쉽게 다른 나라들의 공감을 얻을 수 있는 정책이 될 가능성이 크다는 점을 유추할 수 있다. 따라서 이번 CAP 개혁에서 새로이 도입된 여러 정책과 개념들은 향후 세계 여러 나라의 농업정책 수립과 변화를 리드하는 방향타가 될 것으로 보인다.

2013년의 CAP 개혁은 농산물시장에 직접 개입하는 것은 필요한 경우에만 국한하여 최소화 하겠다는 의지가 명백히 드러난다. 이러한 측면에서 아직도 많은 농업부문 예산이 시장수급이나 가격과 연계된 직불제에 할당되고 있는 우리나라에 의미하는 바가 크다고 하겠다.

2013년의 CAP 개혁에서는 정책수혜를 받기 위한 조건으로 농민들에게 다양한 환경보전적, 지역개발적 교차준수의무를 강화하고 있다. 교차 준수의무는 식량을 생산하는 농업 본원적 기능 이외에도 농업의 여러 가지 공공재 생산 기능을 보다 명확히 하고 이를 납세자에게 각인시킴으로 인해 농가에게 지급하는 직불금이 정당한 가치가 있는 것이라는 인식을 심어주는 긍정적인 기능을 한다. 최근 들어 우리나라에서 농업에 대한 각종 지원정책을 두고 소비자 단체나 시민단체 일각에서 과도한 지원 내지는 퍼주기라는 식의 주장이 제기되는 배경에는 농업이 제공하는 공공재에 대한 인식 부재가 자리 잡고 있다. 따라서 우리나라에서도 농업인들에 대한 교차준수 의무를 다양한 농업의 공익적 기능과 연계시켜 개발하는 것이 필요하다고 하겠다.

최근 들어 EU의 CAP 개혁에서 강조되고 있는 것은 정책의 효율성에 대한 강조이다. 효율적인 정책집행을 위해서는 기 시행된 정책 및 앞으로 시행될 정책에 대한 효과를 엄밀하게 평가하는 것이 필요한데, 최근의 개혁에서는 이와 같은 정책효과에 대한 평가 결과를 제시하여 이해 당사자들의 의견수렴 과정과 동의를 이끌어 내는 과정을 보다 용이하게 진행하였다. 향후 시행될 CAP 2014~2020에서는 정책효과를 극대화하기 위해 정책의 수혜대상과 목표를 명확히 하는데 이전의 개혁에 비해 보다 많은 노력을 기울였다. 특히 2013년의 개혁에서 보다 적극적으로 제시한 정책 목표 가운데 하나인 “녹색화” 로 말미암아 향후 정책효과를 평가하는 데에는 농가의 소득이나 가격 안정,

식량의 안정적인 생산 이외에도 농업이 수행하는 비시장적 기능도 포함될 것임을 시사하고 있다. 이와 같은 점은 많은 다원적 기능을 수행하고 있지만 이에 대한 가치가 제대로 반영되는 형태로 정책목표가 설정되지 않고 주로 시장에서 평가되는 지표를 중심으로 정책목표가 설정되고 있는 우리나라 농업정책에도 의미하는 바가 크다고 하겠다.

참고자료

- 이상만. 2012. “EU 공동농업정책 개혁동향”, 세계농업 143호. 한국농촌경제연구원.
European Commission. 2011. *IMPACT ASSESSMENT: Common Agricultural Policy towards 2020*. European Commission.
European Commission. 2013. *Overview of CAP Reform 2014-2020*. European Commission.

참고사이트

- http://en.wikipedia.org/wiki/Common_Agricultural_Policy
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_en.htm
http://ec.europa.eu/agriculture/events/cap-towards-2020_en.htm