

EU CAP 개혁의 주요 내용 *

안 병 일

(고려대학교 식품자원경제학과 교수)

2013년의 CAP 개혁은 3년 이상의 집중적인 논의와 토론, 그리고 이해 당사자들의 의견수렴과정을 거쳐서 이루어진 것으로서 2014년부터 2020년까지 EU의 공동농업정책이 지향하고자 하는 주요 내용을 망라하고 있다. 이전의 CAP 개혁이 해당 시점의 주요 이슈와 관련 내용에 초점을 맞추어 진행되어 온 것과 달리 2013년의 개혁은 CAP의 모든 조항과 내용을 검토하고 개혁안을 마련했다는 점에서 매우 획기적인 것이었다.

CAP 2014~2020에서는 이전 CAP의 주요 골자인 두 개의 기둥(Pillar I, Pillar II)으로 나누어 정책을 구성하였다. CAP 2014~2020에서는 새로운 형태의 직불제를 도입하고 정책 목표를 명확히 했으며, 정책수혜의 형평성을 높이려 했고, 녹색화, 안전망 및 농촌발전 등에 대한 내용을 강화하는 내용을 담고 있다. 이와 같은 개혁은 궁극적으로 EU의 농업을 보다 경쟁력 있고 지속가능한 방향으로 이끌 것이라고 EU 스스로 평가하고 있는데, 이는 농업생산성에 크게 영향을 주는 자연자원을 보전하는 동시에 안전하면서도 질 좋은 식량을 보다 많이 생산하는 농업 시스템을 정착 시키려는 것이 EU의 정책목표이기 때문이다. 즉, 식량 공급망에서 경쟁력 있으면서도 활력 있는 역할의 담당자이면서

* (ahn08@korea.ac.kr). 본고는 Overview of CAP Reform 2014~2020의 자료를 주로 번역한 것이며, 그 외 관련 자료를 추가하고 해설을 덧붙여 저자가 작성한 것임.

도 동시에 농촌을 부흥시킬 수 있는 주요 역할을 수행하도록 농업을 이끌어야 한다는 것이 개혁의 주요 배경이자 공동농업정책에서 지향하고자 하는 목표였기 때문이다.

1. 2014~2020 CAP 예산

새로운 CAP에 할당된 예산은 향후 7년 동안 총 408.31십억 유로(명목가격 기준, 2011년 불변가격 기준으로는 3,627.9 억 유로)으로 결정되었는데, 이는 EU가 향후 CAP의 연간 예산을 제1기둥, 제2기둥 각각에 대해 2013년 수준에서 (2013년 명목가격 기준) 고정시키자고 제안한데 따른 것이다. 그 결과 실질 가격 기준(2011년 가격기준)으로는 2013년 대비 제1기둥에 할당되는 예산은 1.8%, 제2기둥에 할당되는 예산은 7.6%가 삭감되게 되는 결과로 귀결되게 된다.

2011년 불변가격 기준으로 362.79십억 유로의 CAP예산중에서 277.85십억 유로는 직불제와 시장관련 지지에 사용되게 되며(제1기둥 하의 정책들), 나머지 84.94십억 유로는 농촌개발(제2기둥 하의 정책들)에 사용될 예정이다. CAP 예산은 비록 명목가격 기준으로 2013년 수준에서 고정되어 더 이상 증가하지 않지만, 2014~2020년 EU 전체 예산에서 차지하는 비중은 37.8%로 가장 중요한 부분으로 자리매김하고 있다.

표 1 새로운 CAP 예산

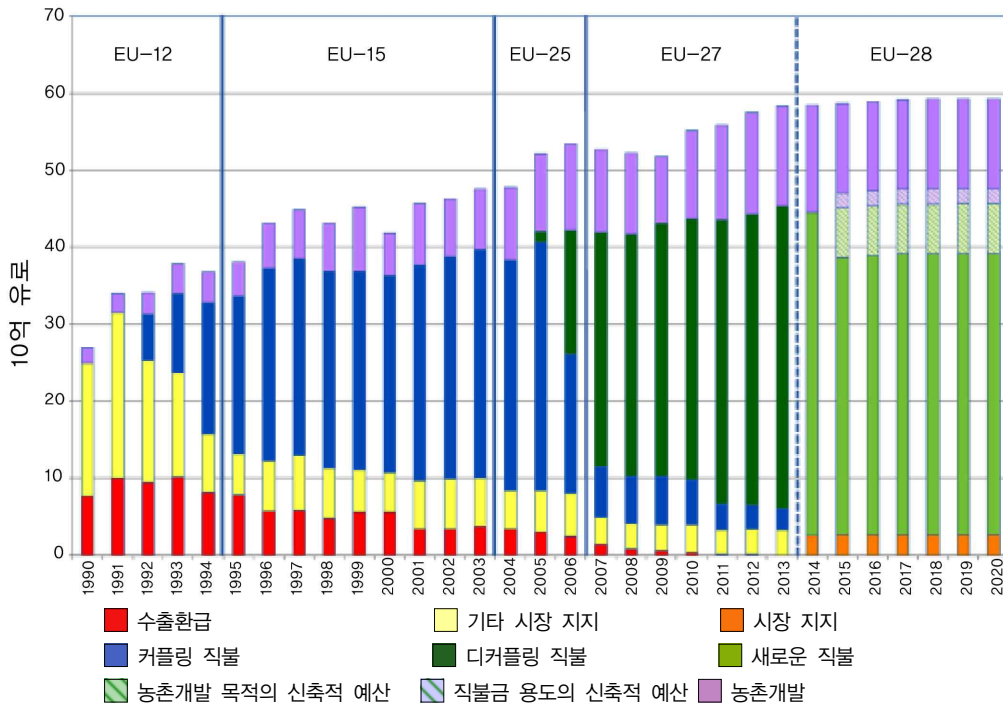
단위: 십억 유로

구 분	2014~2020 CAP 예산 상한 (명목가격기준)	예산 상한 (2011년 가격 기준)
Pillar 1	312.74	277.85
Pillar 2	95.58	84.94
총 CAP 예산	408.31	362.79

자료: EC(2013).

CAP의 예산은 품목중심에서 생산자지지 및 환경보전으로 그 중심이 옮겨져 왔다. 예를 들어, 1992년의 CAP예산을 보면 수출보조나 구매와 같은 시장지지 관련 예산이 전체 CAP의 90%를 차지하고 있었지만, 2013년에는 이러한 형태의 시장개입과 관련된 예산은 전체 CAP의 약 5%로 급감하였다. 그 이유는 시장개입은 급격한 시장의 변동과 같은 위기 상황에서 안전망 장치로서의 역할에만 국한하는 것으로 축소하였기 때문이다. 대신 직불제 관련 예산이 대폭 늘어났으며, 2013년 기준으로 직불제 예산의 94%는 생산과 연계되지 않은 디커플링 직불예산이다.

그림 1 CAP예산 지출의 추이(명목가격 기준)



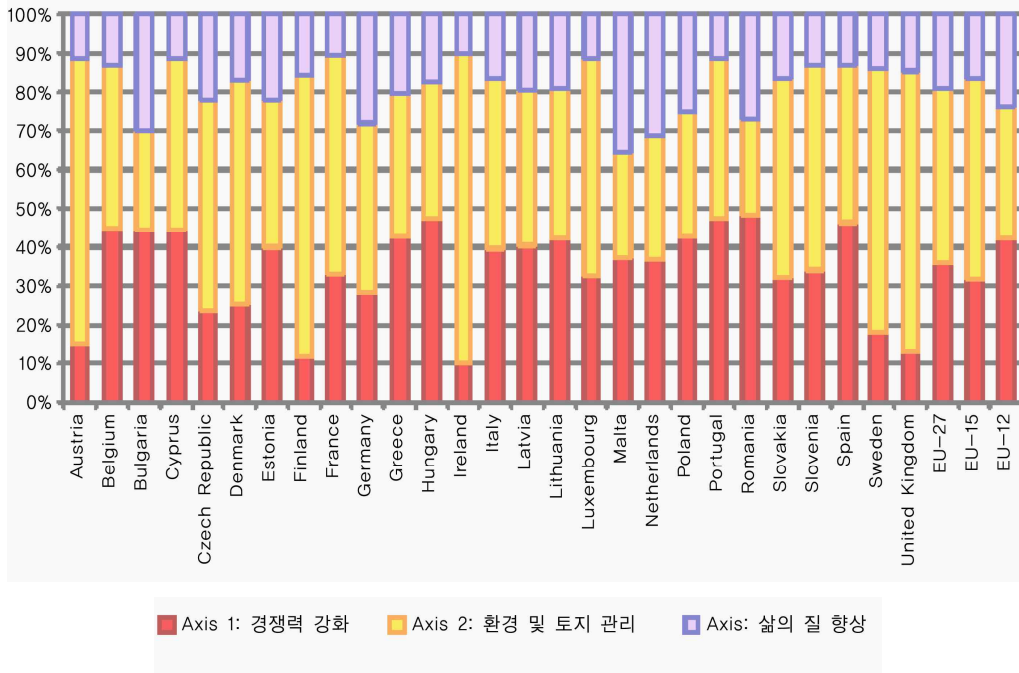
자료: EC(2013).

CAP 예산과 관련해서 2013년의 CAP 개혁에서 드러나는 특징은 크게 두 가지로 살펴볼 수 있다. 첫 번째로는 디커플링 혹은 커플링 직불제를 폐지하고 이들 직불제에 할당되었던 예산을 새로운 직불제를 신설하여 흡수하였다는 점이다. 즉, 과거의 직불제는 생산과 연계가 되어있는지의 여부를 중요한 기준으로 삼았지만, 새로운 CAP에서는 더 이상 품목 중심의 생산과의 비연계성 여부가 직불금 지급의 조건이 되는 것이 아니라 식품안전, 환경보호, 동물복지 등의 의무를 준수하는 조건으로 수혜 받는 기본 직불(새로운 직불제)로 그 형태가 바뀐 것이다.

두 번째 특징적인 것은 <그림 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 생산과 연계되어 있는 명목상의 커플링 직불제는 없애는 대신 직불제 운영과 관련해서 커플링 직불로 지급하든, 젊은 농가에게 지급하든, 소규모 농가에게 지급하든, 필요와 목적에 따라 신축적으로 지급할 수 있는 직불금 예산을 새로이 마련하였다는 점이다. 이와 같은 신축적 직불금을 어떠한 용도에 사용할 것인지는 각 회원국이 결정하도록 하였다. 직불제 사용에 대한 신축성 부여와 더불어 또 하나 예산 운영의 신축성이 허용된 내용은 제1기

등과 제2기등에 할당된 예산을 15% 범위 내에서 각 회원국이 자율적으로 결정하여 기
 등 간 예산 이전을 허용하도록 한 것이다 (제1기등하의 EU 각 회원국 예산의 평균에
 90%이하로 제1기등 예산이 할당된 국가의 경우 제2기등 예산의 25%까지 제1기등 예
 산으로 이전하는 것이 가능함). 이는 각 회원국이 처한 상황이 다르기 때문에 정책의
 우선순위도 다를 수 있고 그에 따라 요구되는 예산도 다를 수 있기 때문에 각국의 특
 수성을 반영한 결과이다. 예를 들어, <그림 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 농촌개발
 정책으로 각국에 집행된 2007~2013 기간 동안의 CAP예산을 경쟁력강화, 환경 및 토
 지 관리, 삶의 질 향상 이라는 정책으로 전체 100%기준으로 구분해 본다면, 회원국 간
 에 매우 큰 차이가 나타난다.

그림 2 2007~2013 기간의 농촌개발정책하의 각 정책목표간 상대적 중요도



주: 농촌개발 예산에서 차지하는 상대적 비중을 나타낸 것임.
 자료: EC(2011).

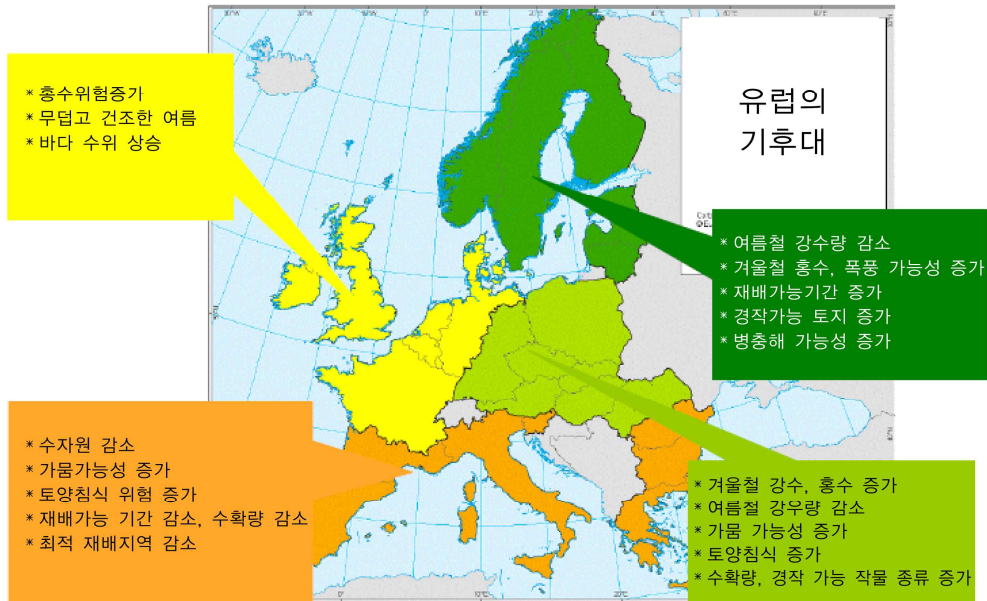
2. 2014~2020 CAP의 주요 특징

2013년의 CAP 개혁에서는 이전의 개혁과는 다른 세 가지 측면이 두드러지게 관찰된다. 첫 번째는 농업 및 농산물에 대한 시각을 사적재화인 동시에 공공재로 바라본다는 측면이며, 두 번째는 농업정책의 대상을 보다 명확히 하는 동시에 정책상호 간의 조화를 꾀하고자 노력했다는 점이고, 세 번째는 회원국 스스로가 정책집행을 결정할 수 있는 신축성을 일정 정도 부여했다는 점이다. 농업생산이 가지는 공공재적인 측면은 오래전부터 학계뿐만 아니라 일반인에게도 널리 인식되어 왔지만 농업이 생산하는 공공재적 측면은 2013년의 CAP개혁에서 가장 포괄적이면서도 발전된 개념으로 반영되었다. 즉, 농업에 의한 경관보전, 농지에서의 생물다양성 보전, 기후 안정화 등과 같은 환경적 공공재 생산 기능이 명시적으로 CAP에 삽입되었고, 이러한 기능은 시장에서 가격을 통해 보상되지 않기 때문에 직불제로 보상되어야 한다는 인식으로 정책패러다임을 전환하였다. 대신 농업이 생산하는 환경적 공공재는 그것이 생산되었다고 일반인들이 받아들일 수 있도록, 환경적 공공재의 생산에 필요한 조건, 즉 환경적 교차 준수를 이전의 CAP에 비해 보다 명확히 농가로 하여금 이행토록 규정하였다.

2014~2020 CAP에서 내세우고 있는 정책목표는 ① 실행 가능한 식량 생산, ② 자연 자원에 대한 지속가능한 관리 및 기후변화에 대한 대응, ③ 역내지역의 균형적인 발전이다 (세계농업정보 2014년 8월호 참조). 이와 같은 정책목표를 달성하고자 2013년 개혁은 각 정책목표를 달성하기 위해서 무엇이 정책대상이 되어야 하는지를 보다 명료히 하였다. 예를 들어 기후변화 및 지속가능한 농업으로 발전시키기 위해 “녹색화”라는 개념을 명시적으로 도입하여 환경적 교차준수 사항을 세부적으로 규정하였다. 또한 정책이 상호 간에 조화를 이루도록 노력하였는데, 예를 들어 제2기둥 하에서 지원되는 농촌개발 정책은 농가들이 농장근대화 및 경쟁력을 강화하도록 목표를 설정하고 있지만, 이러한 정책은 농가가 환경을 보전이나 농촌사회의 활력을 위한 노력을 하도록 교차준수 사항으로 요구하고 있어 결국 제1기둥하의 정책들과 연계된다.

위에서 논의한 바와 같이 2013년의 CAP 개혁은 회원국들로 하여금 제1기둥 하의 정책들 (주로 직불제)과 관련된 예산편성과 집행에 일정 정도의 자율권을 부여하였다. 이는 각국의 농업상황, 환경적 상황, 사회경제적 상황이 다르기 때문이며 그에 따라 기후변화에 대응하거나 환경적 공공재를 생산할 수 있는 잠재력이 다르기 때문이라고 EU에서는 설명하고 있다. 예를 들어, <그림 3>에서와 같이 EU 각 지역에 따라 기후변화가 농업에 미치는 영향은 매우 다르게 나타날 것으로 평가되고 있다.

그림 3 기후변화가 유럽의 농업에 미치는 영향



자료: EC(2011).

2014~2020 CAP에서 회원국에 허용되는 자율권은 그러나 EU에서 추구하는 공통의 목적을 달성하는데 저해가 되지 않도록 일종의 상한선 같은 제한을 두었으며, 자율적으로 예산을 운영하는 대신 그로부터 발생하는 책임은 각 회원국 정부가 지도록 하였다.

3. 2014~2020 CAP의 주요 목표 및 정책 수단

2014~2020 CAP의 궁극적인 목적은 정책수단을 조율하고 대상을 명확히 하여 경쟁력 있고 지속가능한 농업을 추구하는 것이다. 이러한 장기 목표를 위해서 2014~2020 CAP에서는 EU 농업의 경쟁력 강화, 지속가능성 향상, 정책의 효율성 증대를 3대 실행 목표로 제시하고 있다.

3.1. EU 농업의 경쟁력 강화

2014~2020 CAP에서는 EU농업의 경쟁력 강화를 위해 시장 지향적 농업으로의 개편, 농민간의 협동 유도, 구조개선과 현대화, 위기 대응능력 강화 등을 주요 정책수단으로

제시하고 있다.

2013년의 CAP개혁뿐만 아니라 이전의 CAP 개혁에서도 EU는 농업을 보다 시장 지향적으로 만들고자 여러 가지 정책수단을 사용하여왔다. 그러나 과거 개혁과 달리 2014~2020 CAP에서는 이전 개혁에서 산발적으로 시행되었던 개혁 조치들을 보다 체계화하고 구체화 하였다. 2014~2020 CAP에서 경쟁력 강화를 위해 우선적으로 고려하는 것은 시장 지향적으로 농업을 변환하는 것이다. 이는 경쟁력을 가장 손쉽게 확보할 수 있는 수단으로 간주하고 있는데, 생산제한을 없애는 것이 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 시장 지향적 농업으로의 재편이라는 맥락 아래서 현재 운영되고 있는 설탕, 낙농, 와인 등에 대한 생산 제한 프로그램은 곧 종료될 예정이며, 품목특정적인 보조(지원) 프로그램도 대부분 종료될 예정이다.

새로운 농업법에서는 제1기둥, 제2기둥 하의 각 조치들이 직접적으로든 간접적으로든 농민들로 하여금 협동을 하도록 유도하고 있는데, 이 역시 농업분야의 경쟁력을 강화할 수 있는 수단으로 평가되고 있다. 왜냐하면 이러한 조치들이 지향하는 바는 예를 들어 생산비용을 줄이거나, 신용에의 접근성을 향상시키고, 부가가치를 증대시키는 등의 내용들이기 때문이다. 특히 제2기둥에서는 생산자 단체를 설립하고 운영하는 데에 대한 금전적인 인센티브를 제공하는 내용을 담고 있어 농민들의 협동을 적극 장려하고 있다. 이러한 인센티브는 생산자조직이나 소규모 공급망 설립과 같은 형태의 협동 활동에도 제공된다.

2014~2020 CAP에서 EU농업의 경쟁력 강화를 위해 세 번째로 고려하고 있는 정책수단은 제2기둥 하에서 이루어지는 정책인 농가단계에서의 구조조정과 현대화 조치들이다. 이러한 조치들에는 젊은 농민(Young farmers)에 대한 지원도 포함되어 있으며, 교육훈련 및 혁신 혹은 농장자문시스템(Farm Advisory System)을 통해 과학적인 영농과 실제 영농관행간의 격차를 좁히려는 내용도 포함되어 있다. 이러한 세부 정책의 주요 목표는 농가들로 하여금 신기술이나 새로운 트렌드를 보다 잘 채택하도록 하여 보다 효율적으로 자원을 이용하는 동시에 보다 저 비용으로 생산하도록 하여 새로운 농업이 직면하는 도전과제에 잘 대응토록하려는 것이 목적이라고 밝히고 있다.

2014~2020 CAP에서는 또한 위기 대응이나 관리 능력을 강화하기 위한 안전망 조치들을 마련하였다. 이는 시장불안에서 오는 잠재적인 위협에 대응할 수 있도록 하는 시장 조치들이 주 내용이다. 특히 위기 상황을 대비하여 2011년 가격 기준으로 매년 400백만 유로의 위기 유보금(crisis reserve)을 직불금에서 각출하여 조성하는 조치를 마련하

였다. 위기상황이 발생하지 않아 유보금을 사용하지 않을 경우 이는 다음 년도 직불금에 가산되어 농가에게 지급토록 하였다. 이와 더불어 제2 기둥에서는 작물 및 축산 보험이나 뮤추얼 펀드, 소득안정화 장치 같은 위험관리 수단도 제공하도록 하였다.

3.2. EU 농업의 지속가능성 향상

농업생산이 자연자원에 보다 많은 부하를 가하게 되면서 EU에서는 농업 생산방식이 보다 지속가능한 생산방식으로 바뀌어야만 한다는 요구가 커지게 되었다. 이와 더불어 농가들에게는 기후변화로부터 야기되는 각종 문제에 직면하여 기후변화 대응능력(예를 들어 홍수, 가뭄이나 산불 같은 자연재해에 보다 탄력적으로 대응할 수 있는 능력)이나 기후변화 경감 노력과 같은 새로운 도전과제도 생기게 되었다.

EU에서는 지속가능성을 향상시키는 것은 다양한 정책수단 간의 상호 보완 혹은 결합 작용을 통해서 가능하다고 여기고 있다. 여기서 가장 중요한 정책수단으로 2014~2020 CAP에서 강조하고 있는 것은 환경의무에 대한 교차준수, 녹색화 및 환경과 관련된 농촌개발 조치 3가지이다.

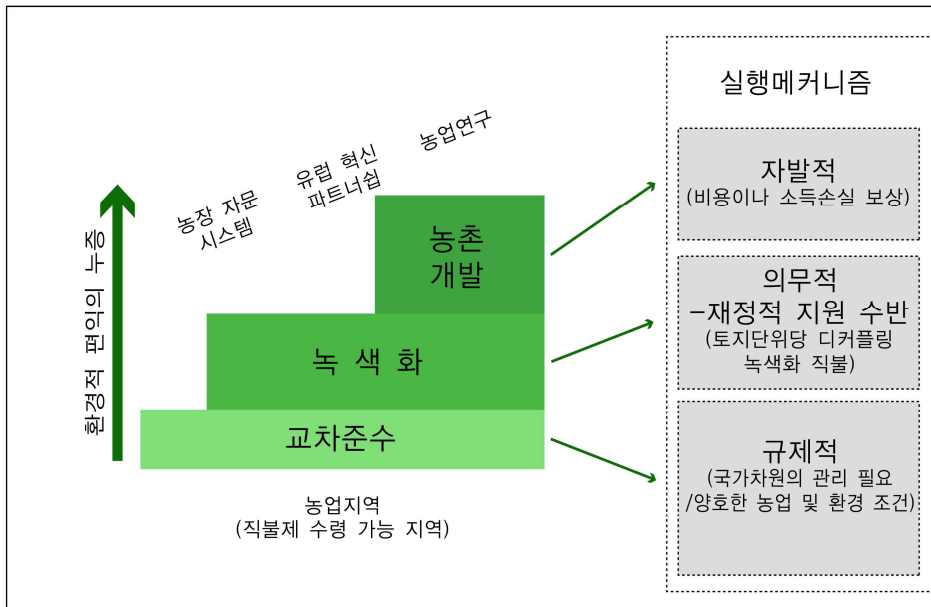
우선 CAP 2014~2020에서는 이전 CAP에 비해 보다 대상이 명확하고 단순화된 교차준수 제도를 마련하였다. 교차준수는 농가들이 준수해야 하는 환경적 요구조건의 가장 근저를 이루는 것으로 이것이 준수되어야만 CAP 지원을 받을 수 있도록 규정하였다.

이에 더하여 2015년부터는 제1기둥 하에서 녹색직접지불제도가 시행된다. 녹색직불금은 전체 직불금 예산의 약 30%정도를 차지하는데, 농가들이 세 가지 의무사항을 준수할 경우 이 직불금을 수혜할 수 있는 자격이 생기도록 하였다. 세 가지 의무사항은 영구목초지를 유지하고 생태적 중심지역을 유지하며 작물 다각화 영농을 실천하는 것이다. 녹색직불금은 의무사항을 이행해야만 지급되는 직불제이기 때문에 이는 대부분의 농지에 대해 환경적, 기후적 혜택을 줄 것으로 기대된다.

이러한 의무요구 조건적 직불제에 더하여, 지속가능성 향상을 위한 세 번째의 정책수단으로 강조하는 것은 농촌개발 정책인데, 새로운 CAP에서는 농촌개발과 관련된 정책들은 CAP의 환경적 목적이나 기후변화 대응에 또 다른 중심적인 역할을 할 것으로 보고 있다. 제2기둥 하의 정책들이 지속가능성 향상에 초점을 두고 있다는 것은 제2기둥 예산의 약 30% 이상을 친환경적이고 기후변화에 대응하는 것에 대한 자발적인 조치들에 대해 반드시 할당되어야 한다는 데에서 명확히 드러난다. 이러한 조치들에는 환경이나 기후에 혜택을 줄 수 있는 농업-환경-기후 조치, 유기농, 자연적 제약지역

(Areas of Natural Constraints: ANC, 과거 “조건불리지역”과 비슷한 개념이나 보다 포괄적인 개념),¹⁾ Natura 2000 지역(생물다양성이나 멸종위기 종에 대한 특별 보호지역), 산림화 조치나 투자 등이 포함된다. 이러한 조치들은 지역적인 요구에 맞추어 실행가능하기 때문에 환경 증진에 크게 기여할 것으로 기대되고 있다.

그림 4 CAP 2014~2020의 녹색화 구조



자료: EC(2013).

이와 같은 상호 보완적인 정책도구들에 추가하여, 지속가능한 영농을 실천하기 위하여 농가들은 자신들이 처한 특정한 상황에 적절한 해결책을 찾는 데 도움을 받을 수 있는 관련 교육훈련 프로그램이나 그 외 농장자문시스템과 같은 지원 정책에 의지할 수도 있다.

1) 자연적 제약지역은 생물물리학적 기준에 의해 평가되는 자연적 제약의 정도가 어느 정도인가에 따라 결정된다. 주요 평가 기준으로는 토양, 경사도, 기후 등이 있으며 EU의 각 회원국은 2018년까지 ANC지역을 선별하여 지정하여야 한다. (<http://www.dardhi.gov.uk/designation-of-areas-of-natural-constraint-paper-to-stakeholders-16-december-2013.pdf>)

3.3. 보다 효과적이고 효율적인 CAP 추구

3.3.1. 보다 대상이 명확하고 공평한 직불제 도입

EU의 집행예산은 한정되어 있고 예산집행에 대한 효율성에 대한 요구가 높아졌기 때문에 2013년의 CAP개혁은 CAP의 정책목표 달성을 극대화하도록 예산을 재분배하는데 많은 노력을 기울였다. 이 과정에서 정책목표달성을 보다 용이하면서도 극대화하기 위해서는 정책(지원)대상을 보다 명확히 하는 것이 필요하다는데 공감하였고, 이 과정에서 각 회원국 간에 혹은 각 회원국 내에서도 지지가 공평하게 분배되도록 해야 한다는 데에도 서로 공통된 의견일치를 보았다.

우선 직불금은 실제로 농업활동에 종사하는 사람들에게 국한하는 것으로 대상을 명확히 하였다. 기본직불금 이외에 녹색직불금 이나 그 외 추가적인 ANC 관련 직불금은 특정한 환경적, 지역적 목적에 부합하는 경우에 한하여 수혜 받을 수 있도록 하였다. 또한 농민이 점점 고령화되고 있기 때문에 (40세 이하의 농민은 EU전체 농민의 약 14%에 불과함), 2015년부터는 농업부문에 새로이 진입하는 젊은 농가들은 제1기동 하의 추가적인 직불금 수혜 자격이 주어지게 된다. 또한 신규로 취농하는 젊은 농가는 제2기동하의 영농개시 지원금도 수혜 받을 수 있도록 규정하였다.

각 회원국에게는 직불제를 보다 특정한 용도에 맞도록 운영할 수 있는 옵션도 제공

그림 5 개정된 CAP의 직불제 2)

교차 준수	**디커플 지원	**자연적 제약에 대한 지원		**소규모 농가지원 상한: 10% 1250 유로까지 지원 가능 단순화
	상한: 10% 혹은 15%	상한: 5%		
	**재분배 직불			
	◦ 상한: 30% ◦ 평균 직불금의 최대 65%까지 (농가당 1ha에만 해당)			
	* 젊은 농가 지원			
	◦ 상한: 2% ◦ 25% 지원금 추가 가능(최대 5년까지)			
	* 녹색화 직불			
	◦ 30%를 의무적으로 지급 ◦ 녹색화 영농에 대한 보상			
	* 기본 직불			
	◦ 고정율로 운영하지 않음			

* 의무적 ** 자발적

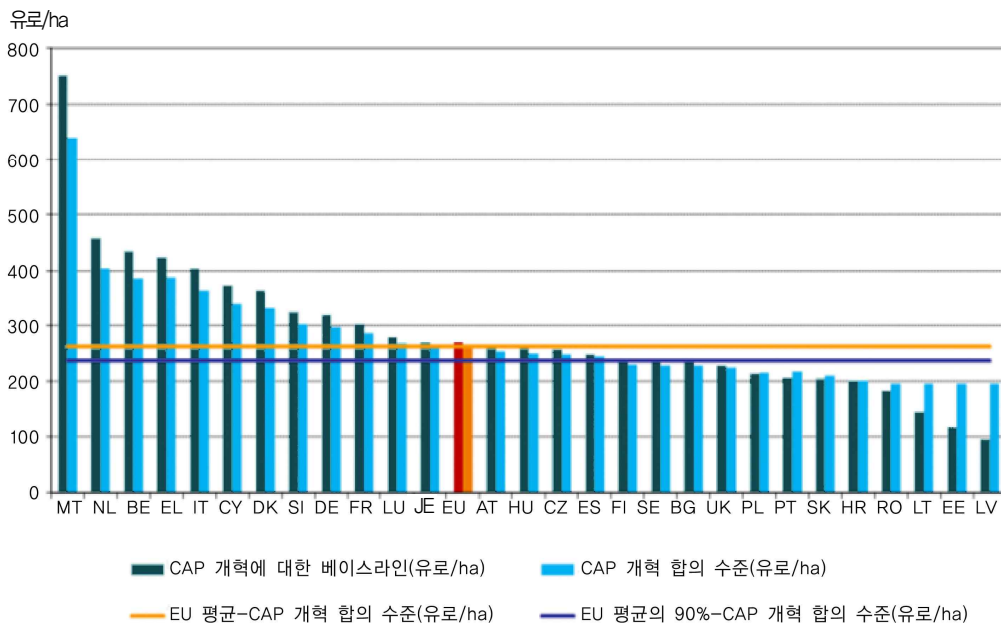
자료: EC(2013).

되었다. 재분배 직불금은 중소규모 농가에 보다 초점을 맞추어 지원되도록 각 농가가 소유한 토지의 1 ha에 대해서만 지급하도록 운영될 수도 있다. 소규모 농가에 대한 특징적이고 단순화된 지원제도는 이들 농가로 하여금 직불금 수혜를 보다 용이하게 하고 직불금 수혜를 위한 행정적 부담을 경감시켜줄 것으로 기대된다. 각 회원국은 장래에 잠재적으로 취약할 것으로 예상되는 분야가 있다면 이를 보호하기 위해 제한된 수준의 커플링 직불을 제공할 수 있도록 하였다.

회원국들에게 이와 같은 직불제 운영과 집행에 대해 신축성을 부여한 것은 각 회원국이 처한 상황이 다르기 때문에 예산을 각기 다른 정책수단에 분배하는 비율도 각국마다 다를 수 있기 때문이다.

새로운 CAP에서의 직불금은 보다 균형 잡히고 투명하며 회원국 간, 농민 간에 보다 공평하게 분배될 것으로 평가되고 있다. 이전에 비해 2014~2020 CAP에서는 회원국

그림 6 CAP 개혁으로 인한 직불금 분포의 변화



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(2013).

2) 2014~2020 CAP의 직불제에 대해서는 세계농업정보 10월호에서 자세히 다룰 예정임

간의 직불금 수혜 격차가 크게 축소될 것으로 보이는데, EU에서는 이를 EU 차원에서
의 공동농업정책의 신뢰성과 합법성을 강화시킬 것으로 기대하고 있다.

각국 간 직불금 격차가 축소될 것이라고 보는 가장 큰 이유 중의 하나는 이전에는 많
은 국가에서 과거 기록을 바탕으로 농지 단위당 직불금을 지급하여 왔는데, 새로운 CAP
에서는 직불금을 토지 단위당 최소 국가 평균 직불금을 도입하여 각 직불금이 이러한
최소금액보다는 높은 수준이 되도록 조정토록 하고 있기 때문이다. <그림 5>는 베이스
라인(현재 상태) 대비 단위당 평균 국가 직불금 분포가 어떻게 다른지를 예시한 것이다.

<그림 6>을 통해 알 수 있듯이 과거 기록을 바탕으로 한 직불금에 비해 새로운 직
불제 하에서는 국가 간의 격차가 현저하게 줄어들 것임을 알 수 있다 (과거 상대적으
로 많은 직불금 수혜를 받았던 국가는 직불금 수혜액이 줄어들고, 상대적으로 적은 직
불금 수혜를 받았던 국가는 직불금 수혜액이 증가하게 됨). 따라서 새로운 직불제는
회원국 간의 직불금 수혜 분포를 보다 공정하게 바꿀 것임을 예상할 수 있다.

이러한 직접적인 형평성 증진 조치 이외에도 각 회원국은 재분배 직불금, 자발적 직
불금 상한 설정, 기준점 이상의 기본 직불금 초과액에 대한 의무적 직불금 삭감과 이
에 구속을 받지 않는 자발적 형태의 직불금 삭감 등의 여러 조치를 통해 직불금이 회
원국에게 공정하게 분배되는 후속 조치 등을 취할 수도 있다.

3.3.2. 보다 전략적인 접근으로서의 농촌개발 지출

2013년의 CAP 개혁에서 직불제는 과거의 틀을 폐기하고 새롭게 디자인 된 것과는
달리, 과거로부터 이어오던 농촌개발 정책의 골자는 2014~2020 CAP에서도 유지되었
다. 즉, 국가적 차원 혹은 지역적 차원에서 취해지는 농촌개발 정책을 통해 농촌 정책
이 추진되고 예산이 집행될 것이다. 하지만 과거에 비해 농촌개발 정책을 보다 전략적
으로 접근한다는 측면에서 새로운 CAP는 과거의 CAP와 차별화 된다.

표 2 농촌개발의 우선순위

1. 농업, 산림, 농촌지역에 대한 지식전파와 분위기 조성
2. 모든 지역의 모든 형태의 농업에 대해 활력과 경쟁력을 증진하고, 혁신적 농업기술과 지속 가능한 산림관리를 촉진
3. 농산물 가공 및 마케팅, 동물복지 및 농업의 위험관리를 포함하는 식품 체인 조직 촉진
4. 농업과 산림과 관련된 생태계 보전, 증진 및 복원
5. 농업과 임업분야가 저탄소, 기후-탄력적 경제로 전환될 수 있도록 지원하고 효율적 자원이용 촉진
6. 농촌지역의 경제개발, 빈곤 감소 및 사회 통합 촉진

자료: EC(2013).

2014~2020 CAP에서는 각 회원국은 <표 2>에 제시된 EU의 공통된 6가지의 우선순위 가운데에서 최소한 4개 이상의 우선순위를 기초로 하여 독자적인 농촌개발 프로그램을 수립토록 하고 있다.

또한 예전의 개혁에 비해 2013년의 CAP 개혁에서는 두 기동 간에 공통목표를 추구하고 보다 밀접하게 상호작용을 하도록 주안점을 두었다. 두 기동 간에 추구하는 공통 목표는 <표 3>과 같이 정리할 수 있다. 두 기동간의 정책들은 금전적 측면에서 상호작용을 할 수 있도록 설계되었는데, 예산의 두 기동 간 상호 이전이 허용되되, 예산이 중복되지는 않도록 하였다. 또한 각 회원국은 제2기동에서 제1기동으로 예산을 이전해야 할 필요가 있을 경우, 그로 인해 예산이 증가된 제1기동으로 말미암아 농촌개발 정책이 저해가 되지 않도록 해야 하도록 규정하였다.

표 3 두 기동 간에 걸친 공통 목표

제1기동	정책 대상	제2기동
녹색화 직불	환경	•농업-환경-기후 조치 •유기농업 •Natura 2000
추가적 직불	젊은 농가	•농촌지역 사업개발 기금 •대규모 투자에 대한 보조
추가적 직불	자연적 제약이 있는 지역	•지역단위 직불
단순화한 대안으로 지원	소규모 농가	•사업개발 기금
법적 제도장치 강화	농민간 협동	•농민 협동 조직 설립지원 •소규모 공급망 형성 지원

자료: EC(2013).

4. 2014~2020 CAP의 주요 특징이 주는 시사점

2014~2020 CAP에서 가장 두드러지게 관찰되는 특징은 녹색화(Greening)라는 정책목표로 대변되듯이 농업이 가지는 환경성에 대한 보상 및 의무조건을 명확히 하면서도 강화했다는 점이다. 2013년의 CAP 개혁에서는 표면적으로는 농업을 시장 지향적으로 유도하여 경쟁력을 강화하겠다는 것을 최우선 목표로 제시하였지만, 엄격한 의미에서 “시장 지향적”이라면 시장원리에 의해 농업생산이나 농산물 가격이 결정되도록 기존에 실시해 오던 각종 정부의 개입(정책)을 축소 또는 폐지해야 하기 때문에 사실상 시장 지향적 농업을 위해서는 정책이 개입할 여지가 매우 적다. 따라서 EU 스스로도

2014~2020 CAP에서 농가의 구조조정이나 협동을 유도하기 위한 정책인센티브 제공 수단이 시장 지향적이거나 경쟁력 향상을 위한 농업정책으로 제시되고 있는 것이다.

이와 달리 기후변화가 초래하는 각종 문제점과 이와 연계된 환경적 측면과 농업생산이 연계가 되어 있다는 점을 2014~2020 CAP에서는 농업이 생산하는 “공공재”라는 개념으로 매우 강조하고 있다. 공공재는 시장원리에 의해서 생산과 분배가 이루어지는데 한계가 있기 때문에 이를 위해 정책이 개입할 수 있는 여지는 매우 크며 또한 개입에 대한 정당성 역시 쉽게 공감할 수 있다는 측면에서, 이번 CAP 개혁은 농업정책을 바라보는 패러다임을 크게 바꾼 것으로 평가된다. 즉, 농업의 경쟁력제고, 식량안보 확보, 농가소득보전 등 기존에 농업정책의 핵심 요소나 근거가 되었던 개념들이 2014~2020 CAP에서는 크게 부각되지 않고 있다.

EU 공동체가 직면하는 문제가 점점 복잡해지고 그러한 문제점들에 대처하기 위해 각종 새로운 정책이 필요한 반면 이를 위한 정책 재원조달은 여유가 없는 상황에서도 2014~2020 CAP를 통해 EU 집행예산의 가장 많은 액수를 공동농업정책에 할당할 수 있었던 배경에는 농업이 가지는 이와 같은 환경적 측면이 EU내에서 쉽게 공감을 얻었기 때문인 것으로 풀이된다.

2014~2020 CAP에서 발견할 수 있는 두 번째 두드러진 특징은 직불금 관련 설명에서도 알 수 있듯이 기존의 정책을 통합하고 단순화했다는 점이다. 대부분의 CAP 예산이 집행의 필요 여부에 대한 판단이 용이하고 수혜자격이 충족되면 지급이 개시되고 집행절차도 비교적 단순한 직불제에 할당되었다는 것은 이와 같은 단순화된 정책이 오히려 정책집행의 효율성과 정책목표 달성의 용이성을 향상시킨다는 판단에 따른 것이다. 특히 농업정책에 대해서는 중복수혜, 정책 간 상호 부조화나 정책 목표 간의 충돌 등의 이슈는 빈번하게 제기되는 문제이며 이것은 농업정책 자체에 대한 국민의 지지를 반감시키는 데 큰 역할을 해온 것이 사실인 점을 고려한다면, 여러 형태로 열거되어 있고 정책집행에 따르는 행정비용도 크게 수반되는 우리나라 농업정책에 단순화를 지향하는 CAP이 시사하는 바가 크다고 하겠다.

참고자료

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://www.dardni.gov.uk/designation-of-areas-of-natural-constraint---paper-to-stakeholders-16-december-2013.pdf>