EU CAP 직불제 개혁의 주요 내용 *

안 병 일
(고려대학교 식품자원경제학과 교수)

직불제는 CAP의 핵심적인 정책으로 과거 1990년대와 2000년대에도 CAP개혁의 주요 대상이 되어왔으면서도 CAP 예산의 2/3를 직불제에 할당할 만큼 여전히 CAP를 대표하는 정책으로 자리매김하고 있다. 초기에 직불제가 도입될 때에는 가격지지 수준을 축소하는 데에 대한 보상 차원에서 농가에게 직불금을 지급하자는 다소 단순한 차원으로 시작되었기 때문에, 직불제가 지향해야 할 방향이나 지속적인 실시 여부까지는 심도 있게 검토되지 못한 채 시행이 되었다.

따라서 직불제를 언제까지 지속적으로 실시해야 하는지, 가격지지 수준의 축소와 같은 정책변화 혹은 개혁에 대해 농가가 충분히 적응을 했다면 그 이후에도 직불제를 지속해야 하는지, 만일 지속되어야 한다면 직불제가 실시될 수 있는 명분은 무엇이 되어야 하는지, 그 경우 직불금 수준은 어떠해야 하는지, 그리고 농가들에게는 직불금이 어떻게 배분되어야 하는지 등의 문제는 충분히 논의되지 않았지만 언젠가는 해결해야 하는 숙제로 남아 있었다(European Parliament, 2011).

과거 몇 차례의 CAP 개혁에서는 이와 같은 직불제에 관련된 근본적인 문제 하나하나를 모두 검토해서 개혁의 방향을 정한 것이 아니라, 일부만을 혹은 몇몇 문제만을 개

* (ahn08@korea.ac.kr). 본고의 2장은 「Direct Payments in the CAP Post 2013」의 자료를 번역하고 관련 자료를 추가, 해설을 덧붙여 저자가 작성한 것임.

략적으로 검토하여 개혁안을 만든 것이라고 EU스스로는 평가하고 있다(European Parliament, 2011). 또한 2013년 이전까지의 CAP개혁에서 직불제와 관련해서 주로 합의한 내용들은 CAP의 중요한 정책으로 직불제는 존속시켜야 한다는 것이다. 또한 직불제 실시의 목적은 가격지지 정책의 철폐와 같이 더 이상 과거의 농업정책 개혁으로 말미암은 손실에 대한 대가로 농가를 보상하는 차원이 아니라 농업이 직면하는 장래의 도전과제에 효과적으로 대응하게 하고자 하는 것이며, 직불금은 국가 간 및 농가 간에 보다 공평하게 배분되어야 한다는 원칙 정도이었다.

2013년의 CAP 개혁은 이와 같은 합의된 원칙을 바탕으로 각 원칙을 추구하기 위해서는 직불금 수준은 어떻게 되어야 하는지를 향후 7년간에 걸쳐 보다 세밀하게 제시하였다. 이에 덧붙여 2013년 개혁에서는 녹색화(Greening)라는 개념을 직불제에 도입하였고, 회원국 간 직불금의 공평한 재분배 조건을 명문화했으며, 제1기둥(Pillar 1) 및 제2기둥(Pillar 2) 간 직불금이 상호 이전될 수 있는 장치를 마련하였으며, 제2기둥에서는 직불제가 위험관리 수단으로 사용될 수 있도록 하였다.[1] 과거 초기 몇 차례의 CAP개혁이 일정정도 농산물 생산을 늘리도록 작용하는 조치들을 포함하고 있었음에 반해, 2013년 개혁에서는 농산물의 생산과 공급이 시장메커니즘에 의해 조절되도록 하기 위하여 직불제는 생산과 연계가 되지 않는 쪽에 훨씬 큰 무게 중심을 두었다.[2]

1. Post 2013 CAP 직불제의 주요 특징

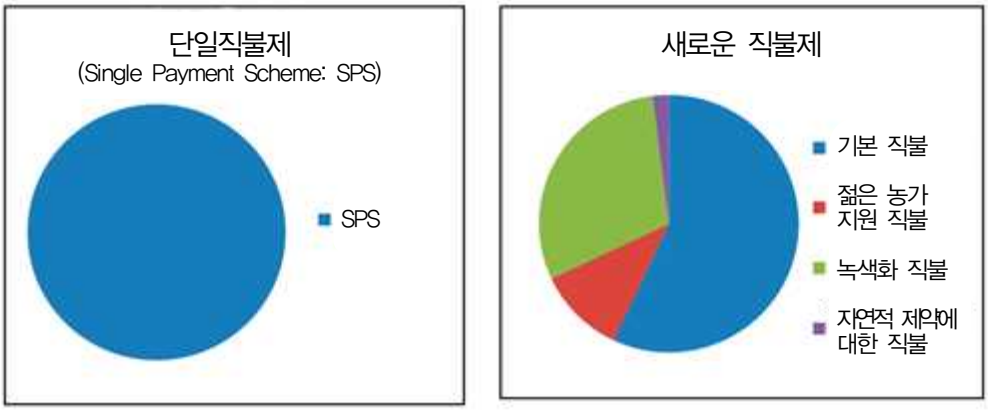
2013년의 CAP 개혁에선 직불금은 실제로 농업활동에 종사하는 사람들인 "활동 농업인" 에게만 지급되는 것으로 하였다.[3] 이전의 CAP와 비교해서 Post 2013직불제가 가지는 큰 차이점은 크게 네 가지로 요약될 수 있다. 첫 번째는 기존의 CAP에서 운영되어 오던 단일직불제는 기본직불제(Basic Payment Scheme)를 근간으로 하여 대체한 것이다. 둘째는 농업의 환경성을 강화하고자 녹색화(Greening) 직불제를 신설한 것이다. 셋째는 젊은 농가 지원 직불제, 재분배 직불제, 자연적 제약 직불제 등 각국은 자국의 특수환 상황에 따라 취사선택할 수 있고 농가는 요건이 되면 수혜가 가능한 다양한

1) 제1기둥 및 제2기둥은 CAP를 구성하는 양대 정책 틀로써, 제1기둥은 주로 직불제 관련 정책을, 제2기둥은 주로 농촌개발 관련 정책을 포괄하고 있다. 자세한 내용은 안병일 (2014a, 2014b) 참조.
2) 물론 2013년 개혁에서도 커플링 직불제를 실시할 수 있는 여지는 남겨두었다.
3) 활동농업인 조건을 기준으로 하여 EU의 규정에 의하면, 직불금은 농업적 활동이 전체 경제활동 중에서 매우 적은 부분을 차지하고 있는 자연인이나 법인, 주요 사업 목표가 농업적 활동을 포함하고 있지 않는 회사나 법인에게는 지급되지 못하도록 규정되어 있다.

옵션형 직불제를 신설했다는 점이다. 넷째는 농가가 기본직불제 및 옵션형 직불제를 수령하는 대안으로 선택할 수 있는 소규모 농가 직불제를 신설했다는 점이다.

CAP개혁 이후에 EU의 농가가 수혜 받게 되는 직불금의 변화는 <그림 1>과 같이 설명될 수 있다. 즉, 기존의 단일직불제하에서 받던 직불금이 기본직불제, 녹색화 직불제, 젊은 농가 지원 직불제 등으로 형태를 달리해서 지급되는 것이다. 한편, 개혁 이전에 비해 직불제에 할당된 예산은 증가한 것이 아니라 사실상 명목가격 기준으로 고정된 것이기 때문에(세계농업정보 2014년 9월호 참조), 개별 농가 간에는 개혁이전과 이후에 직불금 수령액이 차이가 있을 수 있지만, EU전체적으로는 큰 차이가 없다고 할 수 있다.

그림 1 기존 단일직불제와 Post 2013 CAP에서의 직불금 수령 요소 비교 예시



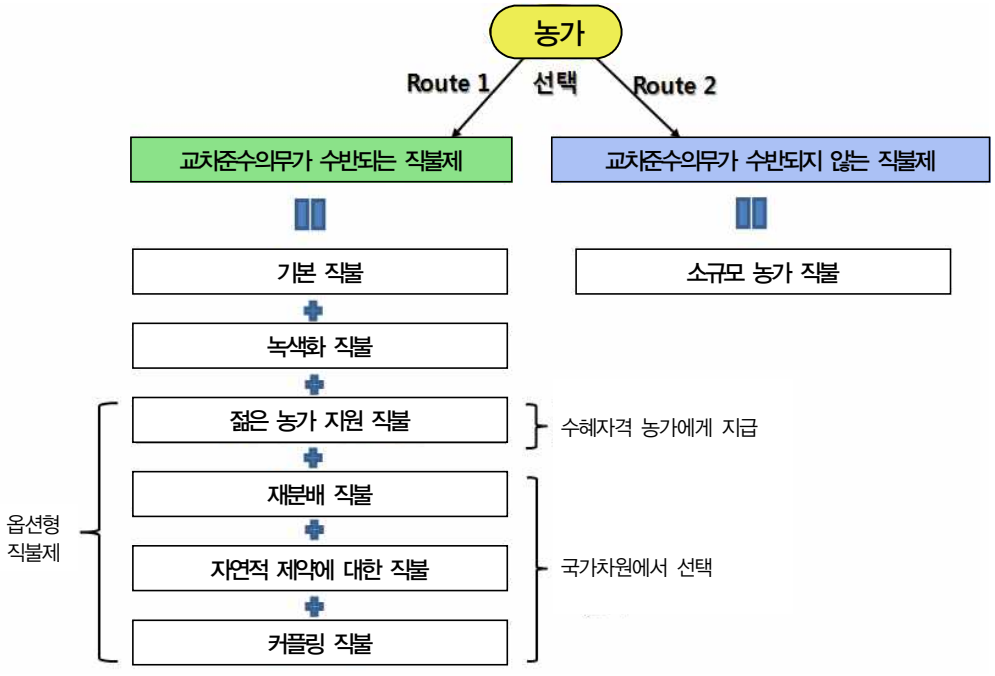
주: 전체 합을 100으로 한 경우를 예시한 것이며, 새로운 직불제에서 기본직불 및 다른 유형의 직불제에 할당되는 예산은 국가마다 상이하기 때문에 일률적으로 나타낼 수는 없는 관계로 비율을 표시하지 않았음.
자료: Department of Agriculture, Food and the Marine of Ireland (2014).

<그림 2>는 Post 2013 CAP에서 마련한 직불제의 구조를 보여주고 있다. 먼저 농가는 자신의 영농규모와 직불제 수령 가능액 등을 고려하여 교차준수의무를 이행하는 직불제를 선택할지(Route 1) 아니면 이러한 의무에 대한 이행책임이 비교적 적지만(녹색화 이행의무는 완전히 면제) 수령이 가능한 소규모 농가 직불제(Route 2)를 지원할지를 선택할 수 있다.[4] 교차준수 의무를 이행하는 조건으로 지급되는 <Route 1>에서의 직불제는 이 Route를 선택한 모든 농가들이 모두 수령하게 되는 기본직불제와 녹색화 직불제에 더하여 젊은 농가지원 직불제, 재분배 직불제, 자역적 제약에 대한 직불제,

4) 교차준수의무는 뒷 절에 자세히 설명되어 있음.

커플링 직불제 등의 옵션형 직불제로 구성되어 있다. 옵션형 직불제 가운데, 재분배 직불, 자연적 제약에 대한 직불, 커플링 직불은 각 회원국이 CAP가 정한 가이드라인에 따라 자국에 맞는 수준으로 신축적으로 직불금의 규모나 대상을 선택하도록 하였다.

그림 2 새로이 고안된 CAP의 직불제



따라서 만일 농가가 교차준수의무를 이행하는 <Route 1> 직불제를 선택했다면, 이 농가는 다양한 교차준수 의무를 이행하는 것을 조건으로 기본 직불제와 녹색화 직불제로부터의 직불금을 수령하게 된다. 만일 해당 농가가 젊은 농가지원 직불금 수혜 조건이 된다면 이로부터도 직불금을 수령할 수 있다. 또한 해당 농가가 속한 회원국이 재분배 직불, 자연적 제약에 대한 직불, 커플링 직불 등의 옵션형 직불제를 시행하기로 결정하고 해당 농가가 이들 직불제의 수혜자격이 된다면, 이들 옵션형 직불제로부터도 직불금을 수혜 받을 수 있다.

1.1. 기본 직불(Basic Payment Scheme)

기본직불은 EU에서 그간 운영해 오던 과거의 단일직불(Single Payment Scheme)과 비슷

한 성격을 가지는 것으로써 CAP 개혁에서 비록 명시는 하지 않았지만, 농가의 소득보전이 주요 목적이다. 단일 직불과 마찬가지로 농가는 경지면적을 기준으로 직불금을 수령받게 되며, 2년 동안 연속해서 경작하지 않는 토지에 대해서는 직불금이 유보된다.

이와 같은 유사성과는 별도로 Post 2013 CAP하의 기본직불제에서는 과거 고정지급율로 지급받던 방식과 달리 당년도 기본직불금 수혜액이 개별 농가에게 지급된 기본직불금 수혜액 평균의 90%에서 100% 구간에 있는 농가는 현행대로 직불금을 수혜받지만, 이 범위 아래에 있는 농가는 직불금이 수혜액이 인상되는 방향으로, 또한 이 범위 위에 있는 농가는 직불금 수혜액이 하향되는 방향으로 매년 조정되게 된다. 또한 기본직불금 수혜액의 상한을 개별농가당 150,000 유로로 설정하였다 (그러나, 수혜액이 기본직불금 상한에 도달하였다고 하더라도 녹색화 직불금은 수혜할 수 있음).

단일직불제는 2000~2002년 기간 동안에 경작한 토지면적을 기준으로 지급되었는데, 기본직불은 이와 같은 과거 기준대신, 2013년 현재 단일직불 수혜자격이 있는지의 여부를 점검해서 수혜자격이 있는 토지를 대상으로 지급되는 것으로 하였다.

기본직불제를 수혜받기 위해서는 두 가지 필수 조건을 충족해야 한다. 우선, 농가 스스로 직불금 수혜자격을 부여를 신청해야 하며, 두 번째는 해당 농가가 "활동 농업인" 조건을 충족해야 한다. 활동 농업인 이라는 기준 때문에, 실제로 농업에 종사하는 농가나 회사라고 하더라도 공항, 철도사업, 부동산업, 레크레이션 목적의 스포츠업 등에 종사하는 경우는 직불제 수혜 대상에서 제외된다.

기본직불제를 운영하기 위한 예산은 직불제를 위해 각 회원국에 할당된 예산에서 녹색화 직불 및 옵션형 직불제 실시를 위한 예산을 공제하고 난 후의 예산으로 책정된다.

1.2. 녹색화 직불(Green Payment)

녹색화 직불금은 개별 회원국에 할당된 제1기둥 예산의 30%를 지급하도록 되어 있다. 녹색화 직불금은 기본직불금을 수혜 받는 토지를 대상으로 지급되며, 기본직불금의 30%로 일률적으로 적용된다.

기본직불금을 수혜 받는 농가는 세 가지 녹색화 의무를 실천해야 하는데, 첫 번째는 여러 작물을 재배하는 다각화 영농이며, 두 번째는 영구 초지의 유지, 세 번째는 생태초점지역(Ecological Focus Area)의 관리이다. 이러한 녹색화 의무는 비단 기본직불제의 수혜자격이 되는 토지에만 국한되는 것이 아니라 농가가 소유하고 있는 모든 농지에 대해서 실천되어야 한다.

특별한 경우에 한해 이와 같은 세 가지 녹색화 의무가 면제될 수도 있는데, 우선은 유기농법으로 경작하는 지역이다. 그러나 녹색화 의무 면제는 해당 유기농 경작지역에만 해당되며 해당 농가의 나머지 소유지에 대해서는 녹색화 의무가 실천되어야 한다. 두 번째의 경우는 농지의 75% 이상이 영구초지나 사료작물재배를 위해 소유되고 있는 경우이다. 이 경우 영구초지나 사료작물 재배지를 제외한 나머지 토지 면적이 30헥타르 미만이라면 녹색화 의무를 실천하지 않아도 된다. 또한 특정 동식물 보호 구역을 소유하여 해당 보호 규정을 따르고 있는 경우도 녹색화 의무가 면제된다.

작물 다각화 의무는 농가의 경작규모에 따라 그 의무조건과 기준을 달리 규정하였는데, 경작면적이 커질수록 보다 까다로운 조건을 부과하고 있다. <표 1>에 설명된 바와 같이, 10헥타르 이하를 경작하고 있는 농가에게는 이 의무가 면제되며, 10~30헥타르를 경작하고 있는 농가는 최소 두 가지 이상의 작물을 재배해야 하며 이 가운데 한 작물의 재배면적이 총 면적의 75%를 넘어서는 안 된다. 30헥타르 이상을 경작하고 있는 농가는 최소 3작물 이상을 재배해야 하며, 주작물의 재배면적은 75%이하, 두 작물의 재배면적은 95%이하가 되도록 해야 한다.

표 1 작물 다각화 의무기준

경작지 면적	재배 작물의 수	작물재배비율
10헥타르 이하	작물 다각화 의무 면제	
10~30헥타르	최소 2작물 이상 재배	주작물 재배면적이 총 면적의 75% 이하가 되어야 함
30헥타르 이상	최소 3작물 이상 재배	주작물 재배면적이 총 면적의 75% 이하가 되어야 함 상위 2개 작물의 재배면적이 총 면적의 95%이하가 되어야 함.

자료: Department of Agriculture, Food and the Marine of Ireland (2014).

작물다각화 의무는 몇 가지 경우에 면제되는데, 우선 소유면적의 75%이상이 초지 및 사료작물 재배지 이거나 휴경지인 경우, 이러한 용도 이외의 나머지 경작면적이 30헥타르가 안 될 때이다. 또한 경작가능면적의 50%이상이 전년도에 녹색화 직불 대상 토지로 신청하지 않은 상황에서 모든 경작지에 대해 전년도와 다른 작물을 재배한 경우도 이 의무에서 면제된다. 또한 유기농법으로 경작되는 토지에 대해서도 다각화 의무가 면제된다.

녹색화 직불 수혜를 위한 두 번째 의무조건으로 규정하고 있는 영구초지는 5년 이상 윤작지역으로 사용되지 않은 토지를 뜻한다. 영구초지는 사실상 개별농가 단위 보다는 국가단위에서 지정하고 관리하는 것인데, 국가 전체적으로 목표수준 (대개 5%)이

하로 영구초지 비율이 떨어지면, 개별 농가로 하여금 일부 토지를 영구초지로 전환하도록 요구할 수 있다. 즉, 국가가 지정할 경우에 개별 농가는 영구초지로의 전환 의무를 지게 된다.

생태초점지역은 국가차원에서 유지 및 관리되는 것이 아니라 개별 농가차원에 부과되는 의무이다. 15헥타르 이상을 경작하는 농가는 전체 경작지의 5%이상을 생태초점지역으로 유지해야 하는데, 이 비율은 향후 7% 수준으로 상향조정되는 것이 검토되고 있다.

생태초점지역은 휴경지, 테라스, 경관특정지(최대 폭 10미터까지의 울타리, 최대 0.1헥타르까지의 연못, 최대 폭 6미터까지의 실개천, 일렬 혹은 집단적 나무군락, 전통적 석벽), 완충대, 산림지역을 따라 있는 경계지, 서로 다른 작물을 사이사이에 간작하여 토지 전체적으로 표면에 녹색이 유지되는 곳, 농-산림지역, 질소고정 작물 재배지역 등등이다. 이들 생태초점지역은 경계지와 경관특정지를 제외하고는 모두 경작지내에 위치하고 있어야 한다. 생태초점지역 유지 의무가 면제되는 조건은 작물다각화 의무조건이 면제되는 경우와 동일하다.

1.3. 젊은 농가 지원 직불(Young Farmers Scheme)

새로이 진입하는 젊은 농가를 지원하기 위해 마련한 "젊은 농가 지원 직불"제는 개별 회원국에 할당된 직불금 예산의 최대 2%까지 사용할 수 있도록 규정하였다. 젊은 농가 지원 직불금을 수혜 받으려면 여러 가지 자격 요건을 충족하여야 한다.

우선 기본직불금 수혜자격이 있어야 한다. 다음으로는 40세 이하여야 하며, 직불금 신청당시 생애 최초로 농사를 시작한 농민이거나 신청당시 시점을 기준으로 5년 이내에 농사를 시작한 농민이어야 한다.

이 직불제는 개별 농가 단위로도 수혜 받을 수 있지만, 영농조합과 같이 그룹형태로도 수혜 받을 수 있다. 이 경우 수혜자격이 되는지는 별도의 조항을 두어 규정하고 있는데, 해당 그룹 내에 최소한 한 명 이상의 "젊은 농가"가 소속되어야 있어야 하며, 해당 농가는 재정과 운영면에서 실질적인 권한과 책임을 부담하는 주체여야 한다.

이 직불금은 해당 농가가 농사를 처음 시작한 시점부터 시작하여 최대 5년까지 수혜 받을 수 있다. 또한 이 직불금은 회원국의 결정에 따라 기본직불금의 25%수준까지 지급할 수 있다.

1.4. 재분배 직불(Redistributive Payment)

각 회원국에게는 직불제를 보다 특정한 용도에 맞도록 운영할 수 있게 신축적인 권한이 부여되었는데, 이 중 재분배 직불금은 중소규모 농가에 보다 초점을 맞추어 지원되도록, 예를 들어, 각 농가가 소유한 토지의 1 헥타르에 대해서 지급하도록 운영될 수도 있다. 따라서 재분배 직불금의 수혜 대상이 되는 토지는 그 상한을 30헥타르로 하였다. 재분배 직불제를 운영할 것인가 그렇지 않을 것인가는 개별 회원국이 판단하도록 하였다.

재분배 직불제를 운영할 경우 이 직불금 지급액은 재분배 직불을 제외한 토지 단위당 직불금 지급액 평균의 65%이하가 되도록 규정하였다.

1.5. 자연적 제약에 대한 직불(Natural Constraint Support)

회원국은 자연적 제약에 대한 직불제를 실시할 수 도 있는데, 기본직불제의 수혜를 받는 농가가 자연적 제약 지역(Areas of Natural Constraints, ANC)[5]에 있다면, 이들 농가를 지원하기 위해 직불금을 추가로 지급할 수 있다. 그러나 이러한 형태로 지급할 수 있는 직불금 예산은 회원국에 할당된 제1기둥 예산의 최대 5%까지이다. 어떤 지역을 일컬어 자연적 제약 지역이라고 규정할지에 대해서는 회원국들 간에 현재 논의를 진행 중이며 2018년까지 기 기준을 마련할 예정으로 알려져 있다.

1.6. 커플링 직불(Coupled Support)

회원국은 필요에 따라, 곡물, 유지, 단백질 작물, 쌀, 너트, 우유 및 유제품, 쇠고기, 올리브오일, 홉, 사탕수수, 과일 및 채소 등에 대해 커플링 직불제를 운영하도록 신축성이 부여되었다. 커플링 직불제는 특정 국가 혹은 특정지역에 사회경제적으로, 혹은 환경적으로 특정작물이 매우 중요하기 때문에 이를 특별히 지원해야 하는 경우에 한해서 운영되도록 하였다. 또한 커플링 직불로 운영할 수 있는 예산은 국가에 따라 약간씩 차이가 있으나 평균적으로 전체 직불금 예산의 약 13%정도까지로 하였다.

커플링 직불은 그 특성상 생산을 자극하고 시장가격을 왜곡하기 때문에 CAP 의 규정에서는 필요한 경우에 한하여 최소한으로 운영되어야 한다고 규정하고 있지만, EU 차원에서 회원국이 커플링 직불을 운영하겠다고 통보해 왔을 경우 이를 실질적으로 규제할 수 있을지는 미지수라고 보는 시각이 지배적이다.

5) 과거 "조건불리지역" 과 비슷한 개념이나 보다 포괄적인 개념, 세계농업정보 2014년 9월호 참조.

1.7. 소규모 농가 지원 직불(Small Farmer Scheme)

회원국에게 소규모 농가 지원 직불금을 운영할 수 있는 신청할 수 있는 권한이 부여되었는데, 소규모 농가 지원 직불금은 앞서 서술한 바와 같이 기본직불금, 녹색화직불금 및 그 외 다양한 옵션형 직불금을 신청하는 대신, 농가 스스로가 소규모 농가지원 직불금을 신청하는 경우 회원국은 신청한 농가의 토지규모와는 관계없이 500유로에서 최대1,250유로까지 개별 농가에게 직불금을 지급토록 하는 조치이다.

소규모 직불금의 지급 규정이나 방식은 각 회원국이 선택하도록 하였는데, 예를 들어 해당 농가가 소규모 직불금을 신청하지 않고 기본직불금을 골자로 하는 <Route 1>의 직불제를 신청하였다면 수령할 수 있는 직불금 규모 등이 하나의 대안이 될 수 있다.

이 직불금을 신청한 농가는 녹색화 교차준수 의무가 면제되며 각 회원국은 이러한 형태의 직불제를 운영하는데 필요한 예산은 각 회원국에 할당된 예산의 최대 10%까지만 배정할 수 있도록 하였다.

2. 2014~2020 CAP 직불제에서의 주요 쟁점

2.1. 직불제 실시의 필요성

새로운 CAP에서도 직불제는 CAP의 가장 중요한 정책으로 그 지위를 유지하였다. 앞서 서술한 바와 같이 초기에 직불제 도입은 가격지지 수준 축소에 따른 농가손실 보상을 위한 차원이라는 명분으로 도입이 되었지만, 이제는 이러한 명분은 더 이상 설득력이 없기 때문에 농가를 보상하는 차원에서 직불제가 실시된다고 표면적으로 내세울 수가 없게 되었다.

대신 공공재를 생산하는 농민의 소득은 다른 부문에 비해 현저히 낮기 때문에 이들이 기본적인 공공재를 지속적으로 생산하도록 여건을 조성하기 위해서는 직불제를 통해 농민의 소득 지원을 해야 한다는 논리와 농업경제의 장기 지속가능성과 농업부문의 평탄한 구조조정을 위해서는 직불제가 필요하다는 논리를 2013년의 CAP개혁을 위해 내세우게 되었다. 이에 농가의 소득이 과연 사회의 다른 부문에 비해 낮은가에 대해서는 다양한 연구가 진행되었지만 공통된 의견일치를 보고 있지는 못한 실정이며, 그 보다는 직불제가 실시되지 않을 경우 유럽의 농업부문은 지속가능성에 심각한 타격을 입을 것이라는 데에 대해서 보다 논의가 집중되고 있는 상황이다.

이와는 별도로 농업이 생산하는 기본적인 공공재가 과연 무엇인가에 대한 논의도 진행되어 왔는데, 유럽위원회(EC)에서는 직불제를 통해 지지를 받아야 할 "기본적 공공재"와, 농촌개발정책을 통해 지지를 받아야 하는 "보다 특정적 공공재"를 구분하여 제안하였다. EC에서는 "전 유럽에 걸친 농업지대 관리"가 사실상 기본적인 공공재라고 구분하였으며, 이것은 농업이 보다 특정적 공공재를 생산하기 위한 전제조건이라고 규정하였다. 그러나 사실상 기본적 공공재는 농업이 생산하는 다양한 공익적 측면의 기능을 아우른다고 보는 것이 더 타당하다. 식량안보 기능이 그 대표적인 예가 될 수 있을 것이다.

2.2. 정책의 신축성

2013년의 CAP 개혁에서는 CAP 정책 중에는 전 EU 지역을 포괄하는 공통의 목표를 추구해야 하는 것도 있지만, 개별 국가의 특수한 상황에 맞는 특정의 목적을 위한 것도 필요하기 때문에 정책의 디자인이나 집행에서의 신축성이 필요하다는 점이 강조되었다. 즉, 새로운 CAP에서는 EU 전역에 걸친 공통목표를 추구하기 위한 정책이라면 각 회원국에 골고루 정책수혜가 돌아가는 조건에서라야만 실행이 용이할 것이며, 특정국의 특정 목표를 위한 것이라면 일률적인 시행조건보다는 상황에 맞도록 신축성을 부여하는 것이 필요하다고 인식하였다.

예를 들어 농산물 시장과 관련된 정책이라면 EU 역내 전역에 걸쳐 생산자나 소비자들이 시장가격을 중심으로 수요와 공급을 놓고 경쟁하도록 효율적인 시장을 지향하게끔 하면 되는 것이기 때문에 EU 전체에 걸친 공통목표 추구라는 개념으로 접근할 수 있을 것이다. 그러나 특정지역에만 국한되어 있는 특정 동식물 서식지에 대한 정책은 해당 국가에 맞도록 신축적으로 디자인 되거나 집행되어야 한다는 것을 짐작할 수 있다.

이와 같은 맥락에서 직불제의 구성 요소 중 단위면적 당 지급되는 기본직불제는 특정지역의 특정목표를 추구하기 위한 것이라기보다는 EU전역을 포괄하는 공통의 목표를 추구하는 정책틀이라고 간주할 수 있다. 또한 이 직불제의 재원이 EU의 전 회원국으로부터 조달되는 EU집행 예산으로 충당된다는 점도 이것이 EU 전체의 공통목표를 추구하기 위한 것이라고 간주할 수 있는 또 다른 근거가 될 수 있을 것이다. 물론 직불제라고 해서 모두 EU의 공통 목표를 추구하기 위한 것은 아니며, 특정지역의 특정 정책목표, 예를 들어 특정지역에서 자연적 제약 하에서 영농을 하는 농가에게 지급되는 직불금은 해당 지역에 국한된 정책목표를 달성하기 위한 것이라 할 수 있다.

2.3. 활동농업인

직불금 수혜대상이 되는 활동농업인(Active Farmers)의 범위나 정의를 놓고 많은 논의가 있었다. 활동농업인과 그렇지 않는 농업인을 구분하는 기준으로 여러 가지 기준이 제시되었는데, 첫 번째는 토지를 농업용으로 사용하는지, 그 외 용도로 사용하는지에 대한 것이었으며, 두 번째는 실제 농지를 경작하는 경작자와 농지는 소유하되 경작하지 않는 부재지주(不在地主)에 대한 구분이었고, 세 번째는 영농규모를 기준으로 거대 농장과 정상적 규모의 농장에 대한 구분 및 산업적 영농과 농업적 영농의 구분이다. CAP의 조문 규정에 의하면, 직불금은 농업적 활동이 전체 경제활동 중에서 매우 적은 부분을 차지하고 있는 자연인이나 법인, 주요 사업 목표가 농업적 활동을 포함하고 있지 않는 회사나 법인에게는 지급되지 못하도록 규정되어 있다. 여기서 농업적 활동이란, 생산은 당연히 포함되며 수확, 착유, 가축사육, 영농을 위한 가축보유, 농업적 환경적으로 양호한 상태로 농지를 유지하는 것 일체를 포괄하는 사육이나 작물재배를 가리킨다.

사실 농업적 활동이 환경적 공공재를 생산하는 유일한 방법은 아니고 다른 활동도 이러한 공공재를 생산할 수 있는 여지가 있기 때문에 (예를 들어 농지에 나무를 심는 행위 등), 농업적 활동이 CAP의 정책목표로 제시한 "자연자원에 대한 지속가능한 관리"나 "기후변화에 대응" 하는 생산행위 이므로 이에 대해서 직불금을 지급해야 한다는 논리는 명확하게 성립하지는 않는다.

실경작자와 부재지주를 구분해서 실경작자에게 직불금을 지급해야 한다는 논리 역시 일부 허점이 있는데, 그것은 임차 경작자에게 직불금이 지급되면 이것을 예상한 지주는 더 높은 임차료를 징수하려는 경향이 있기 때문이다. 또한 그로인해 농지 가격도 상승하게 되어 직불금의 상당수는 지주에게 귀속되기 때문이다.

2.4. 소규모 농가

2013년의 CAP 개혁에서는 소규모 농가가 녹색화와 같은 교차준수 의무 등을 이행하지 않고서도 직불금을 보다 용이하게 수혜할 수 있도록 소규모 농가에 대한 직불금 조항을 신설하였는데, 이러한 조치가 시행되게 된 배경에는 소규모 농가에 대한 지원은 농촌지역의 활기를 증진시키고 농촌의 경쟁력을 강화시키는데 긍정적으로 작용할 것이라는 논리와, 소규모 농가가 수령하는 직불금은 액수가 적은데 반해 소규모 농가에 대한 교차준수 의무를 이행하는지에 대한 모니터링과 같은 행정 및 관리 비용은 매우 크기 때문에 이들 농가를 대상으로 한 직불제 시행에는 거래비용이 상대적으로 매우

커서 일반 농가와 같은 방식으로 직불제를 시행하는 것은 비효율적이라는 논리가 자리 잡고 있다.

이들 두 가지 논리 가운데, 소규모 농가에 대한 지원이 경쟁력을 향상시킬 수 있다는 논리는, 경쟁력이 없는 농가를 지원함으로써 오히려 구조조정을 저해하거나 농업 및 농촌의 경쟁력을 전반적으로 떨어뜨릴 수 있다는 반론에 직면하였다. 따라서 2013년 CAP 개혁에서 소규모 농가에 대한 직불제 신설은 주로 두 번째 논리, 즉 직불제 시행의 행정비용을 줄이기 위해서라는 측면이 보다 강조되었다.

2.5. WTO의 그린박스 기준과의 부합성

Post 2013 CAP는 커플링 직불제로 명시한 것 외에는 생산량이나 시장가격을 연계로 하지 않은 디커플링 직불제이기 때문에 WTO의 그린박스 즉, 허용보조 카테고리로 분류될 수 있을 것이라는 전망이 우세하지만, 이에 대해서 일부 반론을 제기하는 사람도 있다. 예를 들어 개혁 이전의 직불제중 단일직불제 (Single Payment Scheme: SPS)도 WTO에는 허용보조 정책으로 통보했지만 이에 대해 반론을 제기하는 학자들도 있었는데 (Swinbank and Tranter, 2005; Swinbank, 2008), SPS에서 요구하는 농지를 농업적 환경적으로 양호한 상태를 유지하도록 해야 한다는 교차준수의무는 SPS가 결국 생산과 연계될 수밖에 없다고 하는 주장이다.

동일한 맥락에서 Post 2013의 직불제는 그 수혜대상을 "활동농업인"에 국한하고 있기 때문에 이는 생산을 자극하는 효과로 귀결될 수 있다고 일부에서는 주장하고 있다. 더욱이 직불제의 실시 목적 중에 (비록 명시적으로는 제시하지 않더라도) 적절한 농업생산을 유지하여 식량안보를 확보하겠다는 것도 포함되어 있기 때문에 이러한 반론이 힘을 얻을 수도 있다.

또한 "녹색화"라는 조건도 디커플링 효과를 반감시킨다는 주장이 있다. 녹색화의 요건 중에 중요한 예시로 거론되는 초지의 영구적 유지 및 윤작(Crop rotation)은 가축사육과 작물재배를 전제로 한 것이기 때문에 녹색화를 조건을 지급되는 직불제 역시 생산과 연계가 되어 있다는 주장이다.

2.6. 커플링 직불제

Post 2013 CAP은 정책에 의한 시장개입의 정도가 오히려 확대되었다는 비판을 피할 수 없게 되었다. 그 까닭은 이는 생산과 연계되는 커플링 직불금의 예산의 상한을

현재보다 확대하기로 하였기 때문이다.

이제까지 EU회원국에서는 공동농업정책 예산의 일부를 생산과 연계된(coupled) 직불제에 사용해 왔는데, 그 비중은 회원국에 할당된 예산의 10%를 상한으로 하고 있었다. 그러나 이러한 상한은 향후의 CAP에서 13%까지 상향 조정되었다.

CAP 조문에서는 이러한 커플링 직불제는 특정지역의 특정 목적을 달성하기 위해 또는 특정 문제를 해결하기 위해 지급하는 것이 허용될 수 있다고 모호하게 규정하고 있지만, 사실상 커플링 직불제를 통해 특정 작물을 보다 더 생산하도록 유도하는 것이 해당 지역의 문제를 해결하는데 얼마나 효과적인가에 대해서는 많은 반론이 제기되고 있다. 농업생산 자체는 다양한 다원적 기능을 제공한다는 측면에서 공공재를 생산하고 이를 통해 해당 지역이 직면하고 있는 문제를 해결하거나 완화하는데 일조할 수 있다는 측면에서는 어느 정도 동의가 이루어질 수 있지만, 특정 작물만을 재배해야만 이러한 다원적 기능이 제공된다는 논리는 성립하기가 매우 어렵다. 따라서 특정 작물과 연계된 커플링 직불은 향후에도 지속적인 비판에 직면할 것으로 예상된다.

3. EU의 직불제 개혁이 주는 시사점

2013년의 CAP의 직불제 개혁은 EU가 직불제를 어떻게 운영해야 하며, 그 존재조건의 정당성을 어떻게 확보할 것인가에 대한 고민의 결과라고 할 수 있다. 사실 녹색화, 재분배직불 등 이번의 CAP개혁에서는 직불제와 관련된 새로운 용어들이 다양하게 등장하게 되고 그 이유 때문에 과거의 직불제와는 적어도 표면적으로는 매우 다른 형태의 직불제 모양새를 갖추게 되었다.

특히 농업이 생산하는 각종 공익적인 기능을 환경 보전 및 유지라는 측면과 연계시켜 "녹색화"라는 개념을 직불제 개혁의 전면에 내세우고 직불제 실시의 근거로 제시한 것은 농업정책에 대한 시각을 크게 전환한 것이라 평가할 수 있다.

직불제 개혁의 이와 같은 표면적인 의미와는 별도로 새로이 마련된 직불제의 내용을 보면, 사실상 과거로부터 실시하던 여러 조치들이 상당수 그대로 반영되어 있다는 것을 알 수 있다. 다만, 기존 정책과의 차이점은 여러 명목으로 또는 여러 형태로 존재하던 지원 제도를 목적을 분명히 하여, 그 목적 하에 재 정렬하고 해당 조치가 어떤 정책목표를 추구하는지를 드러내도록 체계화 하였다는 점이다. 물론 이 과정에서 교차준수 의무 조항의 요건이나 기준 등을 보다 상세히 마련하고 회원국들 스스로에게

다양한 직불제 중 어떤 것을 취사선택하여 운영할지에 대한 권한을 부여할 뿐만 아니라 세부 운영방안을 마련하는 데에서도 일정정도의 역할을 수행할 수 있도록 신축성을 부여하였다는 점은 과거의 CAP보다 크게 발전한 것으로 여길 수 있다.

이번의 직불제 개혁에서는 농업이 제공하는 환경적 공익 기능이 가장 강조 되고 있지만, 사실상 농업인에 대한 소득지지는 이보다 더 근본적인 직불제 실시의 배경이라고 할 수 있다. 이번 개혁에 제시된 모든 형태의 직불제는 농업인에 대한 소득지지와 필연적으로 연계되어 있지만, EU에서는 이를 표면에 내세우지 않고 직불제가 추구하는 여러 목표를 세분화하여 직불제 유형을 구분하고 해당 목표를 상대적으로 더 강조함으로써 농업에 대한 일방적인 지원이라는 인식을 불식시키고 일반인들로부터 보다 쉽게 공감을 얻을 수 있도록 디자인 한 것이다.

CAP개혁에서 나타난 직불제가 이와 같이 EU가 세심하게 공들인 노력의 결과라는 점은 우리나라의 직불제 정책이 향후 어떤 철학과 운영방식을 따라야 하는지에 대해서 많은 숙제를 안겨준다. 현재 우리나라가 실시하거나 검토하고 있는 직불제는 "피해보전 직불제" "소득안정화 직불제" 등 그 명칭에서부터 농가에 대한 소득을 지원하는 것이 주 정책목표이자 직불제가 실시되는 배경이라는 인식만을 전달하고 있기 때문이다.

참고자료

안병일, 2014a. "EU CAP 개혁의 주요 내용", 「세계농업」 Vol 169. 한국농촌경제연구원.

안병일, 2014b. "EU CAP 개혁 주요 배경의 특징", 「세계농업」 Vol 168. 한국농촌경제연구원.

Swinbank, A., and R. Tranter. 2005. Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme Fit within the Green Box? The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy, Vol. 6, pp. 47-61.

Swinbank, A. 2008. Potential WTO challenges to the CAP. Canadian Journal of Agricultural Economics, Vol. 56, pp. 445-456.

Department of Agriculture, Food and the Marine of Ireland. 2014.「CAP 2015, An Introduction to Direct Payment」. Department of Agriculture, Food and the Marine of Ireland.

European Parliament. 2011. 「Direct Payments in the CAP Post 2013」.

참고사이트

http://www.dardni.gov.uk/designation-of-areas-of-natural-constraint---paper-to-stake-holders-16-december-2013.pdf