

2014~2020 CAP 농촌개발 정책의 주요 내용 *

안 병 일
(고려대학교 식품자원경제학과 교수)

CAP의 농촌개발정책은 직접지불을 주요 내용으로 하는 제1기둥(Pillar 1)과 함께 CAP를 구성하는 제2기둥(Pillar 2)인데, CAP에는 1999년의 Agenda 2000의 개혁조치를 통해 등장하게 되었다. 당시 농촌개발정책은 다각화지원, 젊은 농가 지원 등을 주요 내용으로 하고 있었다. 2013년의 CAP 개혁에서는 10년 이상 유지되어 온 제2기둥하의 농촌개발정책의 기본 틀은 그대로 유지하되, 과거 CAP에서 내세우던 우선순위를 조정하여 지식전파 및 혁신, 지속가능성, 사회통합 등을 강조하게 되었다. 이는 안정적인 식량생산을 위해 농업을 지지해야 한다는 생각에서 지속가능한 농업을 추구해야 한다는 것으로 인식이 전환되는 등 농업과 농촌을 둘러싼 경제 사회적 여건이 바뀌었고, 환경오염과 기후변화 문제 등 농업지 직면하는 도전과제, 그리고 그 가운데에서 농업이 담당하는 역할 등이 새롭게 조명되었기 때문이다.

제2기둥의 농촌개발정책에 할당되는 예산은 Agenda 2000 개혁 조치에서는 전체 CAP 예산의 10%수준에 머물렀으나, 2013년에는 25%로 상승하여 CAP에서 차지하는 상대적인 중요도가 크게 증가하였으며, CAP 2014~2020 에서도 이 비중은 비슷한 수준으로 유지될 것으로 보인다. CAP 농촌개발정책의 특징은 EU 차원에서 추구하는 공통의 목적을 달성하는 주요 수단으로 간주하되, 각국이 처한 상황이 매우 다르기 때문

* (ahn08@korea.ac.kr).

에 구체적인 정책조치 및 실행과정에 대해서는 각국에 자율성을 부여하여 신축적으로 운영된다는 점이다. 이와 같은 신축적인 정책집행에 대해 CAP는 그 정책조치에 대한 디자인과 실행과정의 가이드라인을 제시한다.

1. Post 2013 CAP 농촌개발정책의 주요 특징

1.1. 주요 우선순위

Post 2013 CAP 농촌개발정책은 유럽 2020 전략(Europe 2020 strategy)의 실천을 위한 공동전략프레임워크(Common Strategic Framework, CSF)을 통해 조정되며 다양한 기금을 통해 집행되는 구조를 띠고 있다<그림 1 참조>.

그림 1 CAP 2014~2020 농촌개발정책의 구조



자료: (http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/policy-in-action/cap-towards-2020/rdp-programming-2014~2020/policy-overview/en/policy-overview_en.html).

Post 2013 CAP 농촌개발정책은 유럽 2020 전략(Europe 2020 strategy)에서 추구하는 여러 목표를 추구하는 수단이다.¹⁾ 유럽 2020에서는 고용, 혁신, 교육, 빈곤감축, 기후 및 에너지에 대한 야심찬 전략목표를 세우고 각 부문별 실천방안을 설정하였다.

Post 2013 CAP도 2020년까지를 시간적 대상으로 하고 있기 때문에, 그 목적은 전반적으로 유럽 2020의 계획의 농업분야 목표실천 계획이라는 큰 틀에서 이해할 수 있다. 유럽 2020의 농촌정책은 다음과 같은 세 가지 목표를 천명하고 있다.

- 농업의 경쟁력 강화
- 자연자원 및 기후변화 대응 실천에 대한 지속가능한 관리
- 농촌지역의 균형적인 발전

이와 같은 세 가지 주요 목표를 달성하기 위해 Post 2013 CAP에서는 다음과 같은 여섯 가지의 정책 우선순위를 제시하였다. 또한 각 회원국은 아래의 여섯 가지 우선순위 가운데 최소한 네 개의 우선순위가 반영된 농촌개발정책을 회원국 독자적으로 디자인하고 집행하도록 하였다.

- ① 농업, 산림, 농촌지역에 대한 지식전파와 혁신 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 공급망 조직 촉진
- ④ 농업과 산림 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

농촌개발정책 집행을 위한 가장 중요한 기금은 농촌개발을 위한 유럽 농업기금(European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD)이며, 이 외에도 다양한 보조 기금이 각 고유의 농촌개발을 위해 동원되고 있다. 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund, ERDF), 유럽사회기금(European Social Fund, ESF), 결속기금(Cohesion Fund, CF), 유럽해양수산물기금(European Maritime and Fisheries Fund, EMFF) 등이 그것이다.

1) 가장 중요하고도 일반적인 목표는 EU지역의 경제발전이 보다 스마트(smart)하고 보다 지속가능하며 포괄적이어야 한다는 것이다.

하지만, 대부분의 농촌개발 예산은 EAFRD를 통해 조달되고 있다.

유럽 내의 부가가치와 시너지효과를 극대화하기 위해 모든 유럽구조투자기금(European Structural and Investments funds, ESI funds)은 EU2020 목표 달성을 위한 지원에 집중되고, 공동전략프레임워크(Common Strategic Framework, CSF)에 의해 조정되도록 하였다. 여기에 파트너십협약(Partnership Agreement)은 각 회원국의 서로 다른 정책 및 ESI 기금 사용을 조율하여 각 회원국으로 하여금 EU차원의 공동 전략을 수행하도록 하는 기능을 담당토록 하였다.

1.2. 주요 우선순위의 초점분야

농촌개발정책의 6개의 정책 우선순위에는 각각 별도로 정책개입이 필요한 초점분야를 설정하였다. 따라서 농촌개발정책(RDP)의 우선순위와 우선순위별 초점분야는 농촌개발을 위한 유럽 농업기금(European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD)이 지원하는 프로그램과 이의 집행에 대한 가이드라인이 되고 있다.

1.2.1 제1우선순위: 지식전파와 혁신 조성

지식, 기술, 혁신은 지속가능한 개발의 필수조건이기 때문에 EU의 농촌개발정책에서는 오랫동안 혁신의 촉진을 주요 목표로 해왔다. 이와 같은 이유 때문에 CAP 2014~2020의 농촌개발정책에서는 지식전파와 혁신을 촉진을 단연 제1순위로 설정하게 되었다.

지식전파와 투자 조치는 혁신을 촉진하도록 각 회원국에 의해서 디자인되어 시행되어 왔는데, 농업생산성과 지속가능성을 위한 유럽 혁신 파트너십(European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability, EIP-AGRI)이 기존에 존재하던 정책들을 연계시키고 각 파트너 간의 협동 및 연구자 및 농촌 비즈니스간의 연계를 강화하고자 신설되었다. 지식전파와 혁신 조성을 위해 주로 정책이 개입하는 분야(초점분야)는 다음과 같이 설정되었다.

- 혁신 촉진 및 농촌지역의 지식기반 분야
- 농업과 임업의 혁신 연계 및 연구 강화
- 농업과 임업분야의 평생교육 및 취업훈련 강화

1.2.2 제2우선순위: 경쟁력 강화

유럽 각국에서는 여러 가지 여건이 농가 소득을 위협하고 있다는 기본인식을 전제로, 모든 농가의 경쟁력을 강화해야 한다는 것을 매우 중요한 과제로 설정하게 되었다. 이를 위해 때로는 구조조정이 필요하다는 점도 인정하며, EU 전체 농업 경영주의 단 6%만이 35세 미만이라는 점을 고려하여 젊은 농가가 보다 새로운 아이디어와 능력을 겸비하여 농업분야에 진입할 수 있도록 장려하는 정책도 필요하다고 공감하게 되었다. 이에 CAP에서는 다음과 같은 분야(초점분야)를 중심으로 정책개입을 시도하고 있다.

- 구조변화에 직면한 농가들에 대한 구조조정 촉진
(시장에 주로 참여하지 않는 농가, 특정 분야에 적극적인 시장지향적 농가, 다각화가 필요한 농가 등)
- 농업분야의 연령구조 균등화 촉진

1.2.3 제3우선순위: 식품 공급망

식품공급망에서 농가의 역할이나 능력이 상대적으로 약할 경우, 농가 수익 증대를 위해서는 농가를 조직하는 것이 유리한 경우가 많다. 유럽에서 농가조직화는 많은 경우 지역 단위의 시장이나 보다 작은 범위의 식품공급망에서 이루어지는 것이 효과적이라고 보고 있다. 조직화를 추진하는 데에는 또한 날씨, 가축질병, 시장 변동성 등이 초래하는 불확실성 문제에 대처하기 위한 위험관리도 필요하다고 보았다. 이러한 배경을 바탕으로 식품공급망에서의 농가 조직 촉진을 위해 정책개입이 필요한 분야(초점분야)는 다음과 같이 설정되었다.

- 지역시장이나 비교적 짧은 식품공급망 형성, 농가그룹이나 농민기구 연계 등을 촉진 하는 등의 수단을 통해 농민들을 식품 공급망에 보다 잘 통합시키는 것
- 농가의 위험관리 지원

1.2.4 제4우선순위: 생태계 유지 및 복원

유럽에서는 환경에 대한 압박이 심각한 상태라고 인식하고 있다. 예를 들어 EU지역의 17%정도의 야생동물 서식지만이, 그리고 11%의 생태계만이 건강한 상태인 것으로 보고되고 있으며, 일부 수계에서는 부영양화가 지속되고 있고, EU토양의 45%가 토질 저하문제를 겪고 있다고 알려져 있다.²⁾ 이러한 도전과제는 EU로 하여금 환경문제에

2) (<http://capreform.eu/the-cap-budget-in-the-mff-part-3-pillar-2-rural-development-allocations/>).

대처할 뿐만 아니라, 농업과 산림이 가지는 환경적 기여를 보다 강화하는 정책을 마련할 것을 요구하고 있다. 따라서 농촌개발정책에서 환경적 성과를 향상시키기 위해 정책개입이 필요한 초점분야는 다음과 같이 설정되었다.

- 생물다양성의 유지 및 복원(NATURA 2000 지역 및 자연적가치가 높은 농업지역(High Nature Value farming), EU 전체의 경관 유지 포함)
- 수자원 관리 개선
- 토양관리 개선

1.2.5 제5우선순위: 자원효율성 증대

농업뿐만 아니라 모든 경제영역에서 부족한 자원을 효과적으로 관리하기 위해보다 효율적이고도 지속가능한 성장이 요구되고 있다. 이와 같은 배경에서 EU에서는 농업도 온실가스배출을 줄이면서 동시에 에너지와 수자원을 보다 효율적으로 사용해야 하는 과제에 직면해 했다고 인식하고 있다(EU의 수자원 사용에서 농업이 차지하는 비중은 24%). 또한 농업과 농촌 분야는 바이오경제(bio-economy)에서 사용하는 원료를 공급하는 기능을 수행한다고 보고 있는데, 지속가능한 성장 추구라는 목적 하에서 자원효율성 증대를 위해 정책개입이 필요한 초점분야는 다음과 같이 설정되었다.

- 농업분야의 물 사용 효율성 증대
- 농업과 식품가공 분야의 에너지 사용 효율성 증대
- 바이오경제(bio-economy)를 위한 재생가능 에너지원, 부산물, 쓰레기, 잔여물 및 비식품 원료의 공급과 사용을 촉진
- 농업에서의 질소산화물이나 메탄 발생 감축
- 농업과 산림에서의 탄소격리 촉진

1.2.6 제6우선순위: 사회통합

EU 농촌의 14%는 고용율이 EU전체 평균의 절반에도 미치지 못하고 그에 따라 1인당 소득이 매우 낮다. 농촌의 고용율을 높이고 양질의 다양한 일자리를 창출하며, 정보통신기술(information and communication technologies, ICT)등을 활용하여 지역전반에 걸친 개발을 촉진하기 위해서는 많은 과제들이 산적해 있다. 이를 위해 CAP 2014~2020에서는 다음 초점분야를 설정하였다.

- 새로운 소규모 기업이나 일자리를 창출, 다각화를 촉진
- 농촌의 지역개발 촉진
- 농촌의 ICT 품질, 접근성 및 사용 제고

1.3. 주요 정책 집행과정

농촌개발정책에서 시행되는 세부프로그램은 매우 다양하다. CAP 2014~2020에서는 이전의 2013년까지의 CAP와 마찬가지로 국가단위에서 세부프로그램을 디자인하고 집행하도록 하였다. 즉, 각 회원국은 EU가 추구하는 큰 목표라는 가이드라인을 기초로 각 회원국의 특수한 상황에 맞도록 농촌개발 국가전략계획(National Strategy Plan, NSP)을 독자적으로 디자인하게 된다. 때로는 여러 회원국에 걸친 지역단위의 계획이 마련되는 경우도 있다.

국가전략계획은 EU차원의 농촌개발 지원이 가장 큰 가치를 창출하는 분야를 선별하고 EU의 다른 정책들과 일관성을 유지하며(특히 경제통합과 환경 분야의 정책)하며, 시장지향적 CAP가 잘 실행되도록 하는데 중요한 역할을 하고 있다. 구체적인 정책은

표 1 CAP의 농촌개발정책 시행 분야

분야	세부 정책분야
농업	• 소규모농가 • 반 자급자족농가 • 산간지농가
환경	• 기후변화 • 환경적 공익기능
공공재	
창업	• 농촌창업 • 농촌 금융
젊은 농가	
로컬 푸드 및 짧은 식품공급망	
산림	
ICT	
도-농 연계	
사회적 차원	• 사회적 농업 • 사회통합 및 농촌빈곤
지역공동체 주도의 개발	
지식전파 및 혁신	

자료: (http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/themes/en/themes_en.html).

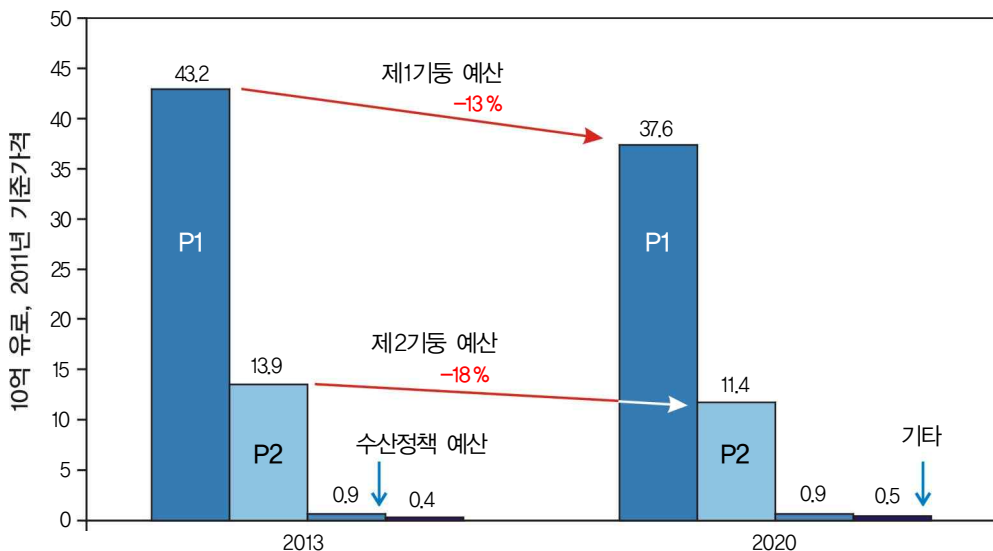
회원국이나 지역마다 상이하지만, 대개 다음과 같이 농업, 환경, 공공재 등 12개 분야에서 세부 정책들이 입안되어 집행되고 있다.

CAP 2014~2020 농촌개발정책의 특징 중의 하나는 주로 직불제에 할당되는 예산이 속해있는 제1기둥과 농촌개발정책을 집행하는 예산인 제2기둥 사이에 일부 신축적으로 예산이 이전될 수 있도록 허용하였다는 점이다. 예를 들어, 제1기둥하의 녹색화 직불과 제2기둥의 유기농업, Natura 2000, 농업-환경-기후와 관련된 정책 상호간에는 예산이전이 가능토록 하였다. 또한 젊은 농가를 대상으로 지원하는 제1기둥의 예산과 제2기둥의 농촌지역 창업, 대규모 투자 보조 정책 상호간에도, 자연적 제약에 대한 직접지불인 제1기둥의 예산과 제2기둥의 지역단위 직불 간에도, 소규모 농가에 대한 직접지불인 제1기둥의 예산과, 제2기둥의 창업개발 지원 사이에도 예산이 이전될 수 있도록 하였다.

2. Post 2013 CAP 농촌개발정책의 예산 및 자금조달

CAP 개혁으로 말미암아, 2020년 CAP 예산은 2013년 대비 제1기둥 예산은 약 13%, 제2기둥 예산은 약 18%가 삭감될 것으로 보인다<그림 2 참조>. 농촌개발 정책에 사

그림 2 CAP 예산 변화



자료: Agricultural and Rural Convention 2020, 2013.

용되는 제2기등 예산은 2013년 1,390만 유로에서 2020년 1,140만 유로로 감소할 것으로 보인다(Agricultural and Rural Convention 2020, 2013).

2.1 예산배분의 원칙

CAP의 모든 농촌개발 예산은 EU와 회원국이 공동으로 자금을 조달하는 것을 원칙으로 한다. EAFRD 기금에 EU가 부담하는 최대 비중은 지역에 따라 다양한데, 다음과 같이 규정하고 있다.

- (a) 저개발 지역, 원거리 지역, 에게해(Aegean)근방 작은 섬: 최대 85%
- (b) 2007~2013년 기준으로 1인당 GDP가 EU-25개국 평균의 75% 미만이고 동기간 EU-27개국 평균 1인당 GDP의 75% 이상인 지역: 최대 75%
- (c) (b)이외의 전환지역: 최대 63%
- (d) 그 밖의 지역: 최대 53%

농촌개발 정책 유형에 따라 EAFRD 기금이 지원하는 범위는 다음과 같다.

- (a) LEADER³⁾ 지역개발 프로그램: 최대 80%
- (b) 환경이나 기후변화 경감 및 적응 목적의 프로그램: 최대 75%
- (c) EU 차원의 재정적 도구 목적의 프로그램: 최대 100%
- (d) 2014~2016 기간 동안 포르투갈에 대해 5억만 유로, 사이프러스에 대해 7백만 유로

이외에 농촌개발 목적으로 집행되는 EAFRD 기금의 최소한 5%는 LEADER 프로그램으로 할당해야 하고, 30%는 환경과 기후관련 투자에 할당되어야 한다고 규정하였다.

2.2 국가 간 예산배분 내역

<표 2>는 EU 28개국에 대한 2014~2020 기간 동안의 농촌개발정책 예산(EAFRD기금) 분배 내역이다. 가장 많은 예산이 할당된 나라는 폴란드이며, 10,941 백만 유로가 할당되었다. 그 뒤를 이어 이탈리아(104억 2,900만 유로), 프랑스(99억 900만 유로), 스페인(82억 9,000만 유로) 등이 많은 예산이 할당된 국가이며, 경제 및 농업규모가 작은 사이프러스, 룩셈부르크, 몰타 등이 가장 적은 예산이 할당된 국가들이다. EU-28개국

3) LEADER 프로그램은 지역개발을 주도하는 리더 그룹을 지원하는 것으로서, 지역의 행동그룹(Local Action Group: LAG)이 지역의 개발 우선순위를 파악하고 사업에 필요한 자금을 신청하는 형태로 프로그램이 운영된다.

전체에 대해서는 2014~2020 기간 동안에 총 95,338 백만 유로의 EAFRD 기금이 농촌 개발 정책을 위해 책정되었다.

표 2 CAP 2014~2020년의 EAFRD기금의 국가 간 할당 내역

단위: 유로

국가	2014~2020 총 할당 금액
폴란드	10,941,201,814
이탈리아	10,429,710,767
프랑스	9,909,731,249
스페인	8,290,828,821
독일	8,217,851,050
루마니아	8,015,663,402
그리스	4,195,960,793
포르투갈	4,057,788,374
오스트리아	3,937,551,997
헝가리	3,455,336,493
영국	2,580,157,491
핀란드	2,380,408,338
불가리아	2,338,783,966
크로아티아	2,325,172,500
아일랜드	2,189,985,153
체코	2,170,333,996
슬로바키아	1,890,234,844
스웨덴	1,745,315,250
리투아니아	1,613,088,240
라트비아	968,981,782
슬로베니아	837,849,803
에스토니아	725,886,558
덴마크	629,400,690
네덜란드	607,305,360
벨기에	551,790,759
사이프러스	132,214,377
룩셈부르크	100,574,600
몰타	99,000,898
EU-28개국	95,338,109,365
기술적 지원(0.25%)	238,942,629
합계	95,577,051,994

3. 시사점

CAP 2014~2020 에서는 과거의 CAP에서 실행되던 방식을 계승하여 대부분의 농촌 정책을 제2기동하의 정책으로 구분해 놓았으나, CAP 예산의 매우 큰 비중을 차지하고 있는 녹색화 직접지불(그리고 그에 따른 교차준수 의무), 자연적 제약하의 직접지불, 소규모 농가에 대한 직접지불 등 그 기본적인 취지가 농촌개발과 밀접하게 연계되어 있는 제1기동하의 정책들로 상당 수 존재한다. 이러한 정책들은 직접지불이라는 정책 실행방식 때문에 제1기동하의 정책으로 분류되었지만 그 목표는 농촌지역 활성화, 지속가능한 농업 및 농촌 발전 등이기 때문에 정책목표를 기준으로 구분한다면 사실상 농촌개발 정책이라고 분류해도 무방할 것이다. 이러한 측면에서 본다면 CAP의 농촌개발정책은 그 중요성이 점점 더 커지고 있다고 해석할 수 있다.

과거 가격지지와 같은 직접적인 시장개입으로 인한 여러 가지 부작용을 매우 심각하게 겪은 유럽의 입장에서는 가급적 시장에 직접 개입하는 정책은 지양하고 그 대신 정책 노력은 농가의 경쟁력을 높이거나, 농업이 창출하는 환경적인 성과제고, 지속가능한 농업 및 농촌유지와 같은 농업을 둘러싼 여건을 개선하고자 하는데 보다 초점이 맞추어져 왔다.

CAP의 농촌개발정책은 사실상 이러한 농업 여건 개선과 관련된 모든 정책을 아우르는 것이라고 볼 수 있다. 이 과정에서 각국이 처한 특수성을 감안하여 정책조치에 대한 디자인과 실행에 자율성을 부여하고 있다는 것은 눈여겨 볼 대목이다.

우리나라에서도 다양한 농촌개발 정책이 추진되고 있지만, 이는 CAP의 농촌개발 정책 보다는 그 범위도 덜 적극적이며 정책이 추구하고자 하는 목표도 덜 포괄적이다. 또한 EU에 비해 지역단위의 정책 입안과 실행과정에 대해 자율성도 덜 부여되어 있다. 이러한 점은 향후 우리나라의 농촌정책에서도 크게 참고할 만한 내용이라 할 수 있다.

각 지역이 처한 특수한 상황을 인정하고 그에 적절한 조치를 실행하는 데에는 자율성을 부여하는 한편, 공통의 목표도 추구하고자 한다면 자연스럽게 정책목표는 포괄적이면서도 공감대를 가질 수 있는 것으로 설정될 수 있을 것이기 때문이다.

참고자료

안병일. 2014. “EU CAP 개혁의 주요 내용”, 「세계농업」 Vol 169. 한국농촌경제연구원.
Agricultural and Rural Convention 2020. 2013. “CAP and Rural Development Policy reform deal
for 2014~2020”.
(<http://www.arc2020.eu/front/wp-content/uploads/2013/09/ARC-Toolkit-21.pdf>)

참고사이트

<http://capreform.eu/the-cap-budget-in-the-mff-part-3-pillar-2-rural-development-allocations/>
<http://capreform.eu/archives-2/>