

EU 2014~2020 CAP 특징과 평가 *

안 병 일

(고려대학교 식품자원경제학과 교수)

EU 농업정책의 근간을 이루는 CAP(Common Agricultural Policy)는 2차 세계대전 이후의 식량부족 문제를 해결하고자 1950년대 후반~1960년대 초반에 태동한 이래로 농산물 과잉생산문제를 해결하기 위한 1968년의 Mansholt 개혁, 낙농가 우유쿼터제 도입 및 개별농가에 대한 보조금 상한제 도입 등 주요 현안문제에 대한 1992년까지의 간헐적·부분적인 개혁, 1992년의 보다 시장지향적 CAP체제로의 전환을 위한 MacSharry개혁 등 농업 및 농산물 시장을 둘러싼 사회경제적 상황변화에 따라 꾸준히 주요 조문과 내용이 개혁되어 왔다.

2013년의 CAP개혁은 이와 같은 일련의 CAP 개혁 노력들의 연장선상에서 2014년부터 2020년까지 EU의 농업정책이 지향하는 내용을 망라한 것으로서 수년간의 집중적인 논의, 사상 처음으로 유럽집행위원회(EC)와 유럽연합 의회가 공동으로 개혁 작업을 진행, 이해당사자들로부터의 의견수렴, 그리고 이제까지의 CAP 조항과 내용을 전면적으로 검토하여 수립된 대대적인 조치였다.

2013년에 개혁되어 향후 공동농업정책으로 작용할 새로운 2014~2020 CAP으로 불

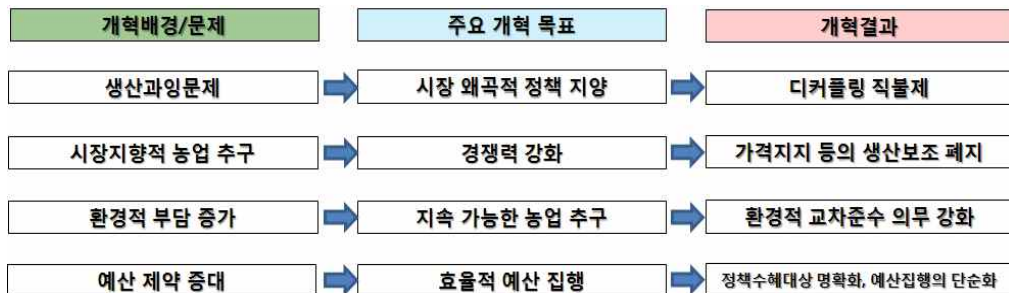
* (ahn08@korea.ac.kr).

리며, 이는 크게 직불제를 주요 내용으로 하는 제1기둥(Pillar 1)과 농촌개발정책을 주요 내용으로 하는 제2기둥(Pillar 2)으로 구분되는데, CAP를 두 개의 기둥으로 구분한 것은 1999년에 단행된 Agenda 2000 개혁으로 거슬러 올라간다. 당시 CAP 개혁에서는 다양한 농촌개발정책을 제2기둥이라는 큰 범주로 분류하여 소속시키고, 시장에 개입하거나 농가에 대한 소득을 보전하는 등의 정책은 제1기둥의 정책으로 분류하여 농업 정책 체계를 이원화 하였다.

1. 2013년 CAP 개혁의 주요 배경

CAP을 두 개의 기둥(Pillar) 체제로 전환한 Agenda 2000개혁 이외에도 2013년의 개혁이 있기 전까지 크게 다섯 차례의 CAP개혁이 진행되었는데, 이들 대부분의 개혁에서는 제1기둥의 정책들이 주요 대상이었다. 이러한 기조는 2013년의 개혁에서도 이어져 주 개혁 대상은 제1기둥의 정책이었으며, 농촌개발을 주요 내용으로 하는 제2기둥의 정책들은 정책목표만 일부 변경되었을 뿐, 실질적인 내용에서는 그 틀이 대부분 그대로 유지되었다.¹⁾

그림 1 CAP 개혁의 주요 배경 및 결과



2003년의 개혁에서는 EU농업을 보다 시장지향적으로 만들기 위해 품목단위로 지급하던 직불제를 농가단위나 지역단위로 통합하여 지불하는 단일직불제(Single Payment Scheme, SPS) 형태로 전환하였으며, 2006년의 개혁에서는 설탕에 대한 가격지지 보조금을 축소하였고, 2007년 개혁에서는 직불제 수령액의 상한을 도입했으며, 2008년의 개혁에서는 휴경제를 폐지하고 우유생산쿼터를 폐지하는 내용을 도입하였다. 이와 같이

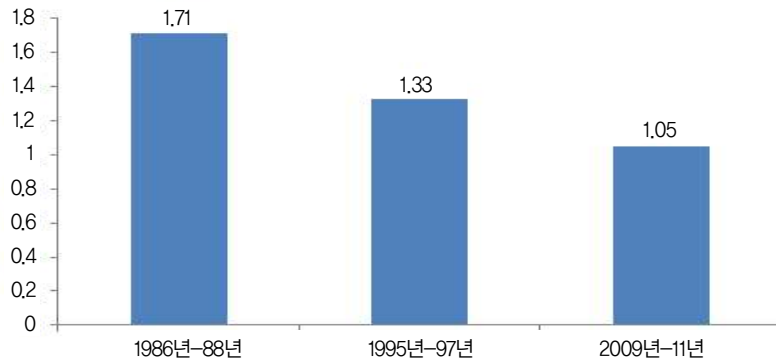
1) 2014~2020 CAP의 농촌개발 정책에서 주요 정책목표로 제시한 것은 역내 지역의 균형적인 발전이다.

2000년 이후의 CAP개혁이 대부분 제1기등의 정책에 집중되게 된 배경에는 크게 네 가지 요인이 작용해 왔다.

우선 CAP가 태동한 이래 가장 중요한 목표였던 “안정적인 식량확보”는 더 이상 CAP가 추구해야할 목표가 아니게 되었다. 즉, 농업을 둘러싼 상황이 변하여 CAP로 말미암아 오히려 농산물 과잉생산문제가 초래되고 이로 인해 예산부담까지 가중되는 등의 부작용이 초래되었다. 따라서 안정적인 식량생산을 달성하기 위해서는 인위적으로 가격이나 생산을 보조하는 등의 수단을 통해서 농산물이 보다 많이 생산되도록 하는 것이 아니라, 농가가 주어진 여건에서 농업생산을 안정적으로 유지하도록 해야 한다고 인식이 전환되었다. 즉, 농가의 영농여건을 안정적으로 유지시켜 주는 것이 필요하다는 공감대 위에, 직접적으로 가격을 지지하거나 보다 많은 농산물이 생산되도록 투입재 등을 보조하는 것에서 시장을 왜곡시키지 않는 디커플링 직불제로 전환된 것이다.

제1기등의 정책들이 그간 꾸준히 개혁되어온 두 번째 배경에는 시장지향적 농업추구라는 사회 경제적 요청이 있었다. 농산물 가격을 높게 유지하는 것은 단기적으로는 농민들의 소득을 지지해 주는 효과가 있으나 장기적으로는 농업의 경쟁력을 저하시킬 뿐만 아니라 소비자들로 하여금 비싼 농산물을 구매하도록 만들어 부정적인 효과를 초래하였다. 따라서 이와 같은 부정적인 효과를 제거하고 농업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 농산물 가격이 시장에서 형성되도록 해야 하며, 이 과정에 정부의 개입은 최소화해야 한다는 공감대가 형성되었다. 이러한 배경에서 나타난 개혁조치가 가격지지와 같은 생산보조 정책의 폐지이다. 2013년 CAP 개혁의 결과 EU의 농업정책에서 사실상 명목적인 투입재 보조 정책은 없으며, 품목단위로 지급되는 가격지지 형태의 보조는 특수한 경우에 한해 일부 품목에만 적용하도록 제한을 두었다(CAP 예산의 일부 (10%내외) 이러한 시장 지향적 개혁조치의 결과 OECD가 평가하는 EU 역내 농산물의 농가 수취가격은 국제가격과 비교했을 때 거의 차이가 없을 만큼의 수준으로 하락하였다<그림 2 참조>.

그림 2 EU 역내 농가수취가격의 국제가격에 대한 비율



자료: OECD, PSE data base.

CAP 개혁의 세 번째 주요 배경으로 작용한 것은 농약이나 비료 침출수 유출, 축산 분뇨, 토양침식 등 농업이 환경에 가하는 부하가 커지게 되면서 농업생산이 환경에 초래하는 부정적 효과는 긍정적 효과 못지않게 크다는 우려가 커진 것을 들 수 있다. 따라서 EU에서는 농업생산이 환경을 보전하면서 지속가능한 방식으로 전환되어야 한다는 인식을 하기에 이르렀고, 보다 적극적으로는 기후변화에 대응하는 능력도 제고해야 한다는 필요성에 공감하였다. 이를 위해서 농업이 환경에 주는 부담을 최소화하는 대신, 농업의 환경적인 성과를 높이는 다양한 조치들을 농업정책의 주요 대상으로 편입하기에 이르렀고, 이들은 대부분은 환경적 교차준수 의무 조항과 녹색화 관련 농촌 개발 정책으로 나타나게 되었다.

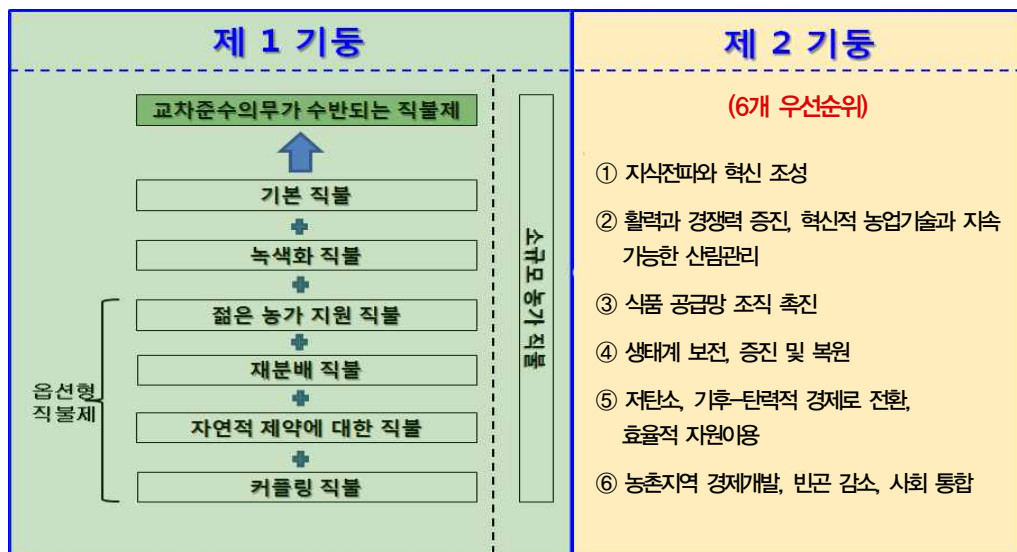
2000년대 중반이후 EU제정에 대한 우려가 급속히 커지기 시작하면서 CAP예산의 보다 효율적인 집행에 대한 요구도 증가하기 시작하였다. 이러한 배경에서 CAP가 의도하는 정책목표를 보다 효과적으로 달성하고자 예산집행방식을 단순화 하고, 정책수혜대상을 보다 명료히 하는 쪽으로 개혁이 진행되었다. 예산집행방식을 단순화한 것은 품목단위별 직불제에서 농가단위나 지역단위 직불제로 전환한 Single Payment Scheme(SPS)이나 2013년 개혁의 소규모 농가지원 직불제가 그 대표적인 예라 할 수 있다. 또한 정책수혜대상을 보다 명료히 한 것은 수혜자격 요건을 세심하게 마련하려는 노력에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 2013년의 개혁에서는 실제영농에 종사하는 “활동농업인”만을 직불제 수혜대상으로 제한하였고, 활동농업인의 범위나 정의에 대해서도 CAP에서 상세히 규정하였다. 또한 직불제에 대해 고유의 정책목표를 분명히 하고자 안정적 농업생산 유지를 목표로 한다는 의미에서 “기본직불제” 농업의 환경적 성과를

추구한다는 의미에서 “녹색화 직불제”, 소규모 농가를 지원한다는 목표를 추구하기 위해 “소규모 농가 지원 직불제”, 신규 취농이나 영농후계자를 지원한다는 의미에서 “젊은 농가 지원 직불제” 등으로 구분하였다.

2. 2014~2020 CAP의 두 기동별 세부 정책

전술한 바와 같이 2014~2020 CAP에서는 1999년 Agenda 2000 개혁 이후 유지되어 온 CAP의 두 기동 체제를 유지시켰으며, 이 가운데 제1기동은 대부분 농가에 대한 직접적 보조를 내용으로 하고 있고 제2기동은 농촌개발정책을 주요 내용으로 하고 있다. 2014~2020 CAP에서는 명시적으로 큰 틀에서 세 개의 정책목표를 제시하였는데, i) 실행 가능한 식량 생산, ii) 자연 자원에 대한 지속가능한 관리 및 기후변화에 대한 대응, iii) 역내지역의 균형적인 발전이다.²⁾ 이들 세 개의 정책목표 가운데, 식량생산 유지와 지속가능한 농업 실현을 위해서 제1기동의 정책들을 디자인 했으며, 기후변화 대응과 균형발전을 위해서는 제2기동의 정책들을 동원하도록 하였다.

그림 3 2014~2020 CAP의 기본 구조



2) 세계농업 168호 참조.

이러한 세부정책 디자인 과정에서 2013년의 CAP 개혁은 이전에 비해 농업정책을 바라보는 시각에서 큰 차이가 나타나는데, 그것은 농업 및 농산물을 어떻게 바라볼 것인가에 대한 문제이다. 즉, 이전의 CAP에서도 농업이 가지는 다양한 비교역적기능들을 중시하긴 하였지만, 2013년의 CAP개혁에서는 농업과 농산물을 사적 재화인 동시에 공공재로 바라보고자 하는 시각이 매우 두드러진다. 이러한 측면은 2014~2020 CAP에서 녹색화 직불제를 신설한 것에서 단적으로 드러난다.

2.1. 제1기동의 정책들: 직불제

2.1.1. 주요 특징

2014~2020 CAP의 직불제는 이전의 농가단위나 지역단위로 지불하던 Single Payment Scheme(SPS)를 대체하여 보다 다양하고 취사선택이 신축적인 형태로 전환되었다. 가장 중요한 특징 몇 가지를 열거하면, 우선 직불제 형태를 다양화 했다는 것을 들 수 있다. 과거 직불제 개혁이 품목중심에서 농가중심으로 그 형태를 단순화 했다면, 2013년의 개혁에서는 직불제를 통해 추구하고자 하는 정책목표에 따라 기본직불제, 녹색화 직불제, 젊은 농가 지원 직불제, 재분배 직불제, 자연적 제약에 대한 직불제, 소규모 농가 지원 직불제, 커플링 직불제 등 직불제의 종류만 7가지로 늘어났다.

직불제 개혁의 두 번째 특징으로 들 수 있는 것은 직불제 운영방식에 대한 신축성 부여이다. 신축성은 농가가 지급받고자 하는 직불제를 선택하는데 있어서도 부여되었으며, 국가가 운영하고자 하는 직불제를 선택하는데 있어서도 부여되었다. 국가는 일종의 옵션형 직불제라 할 수 있는 재분배 직불, 자연적 제약에 대한 직불, 젊은 농가 지원 직불, 일부 품목에 대한 커플링 직불제에 대해 이들 직불제를 운영할 것인지 여부와, 운영한다면 예산은 어느 정도 할당할 것인지(각 직불제에 대해 예산 상한은 정해져 있음) 등을 신축적으로 선택할 수 있게 되었다. 개별 농가는 교차준수의무가 수반되는 직불제 조합을 선택할 것인지, 아니면 교차준수의무가 수반되지 않는 직불제를 선택할 것인지를 결정할 수 있다. 교차준수의무가 수반되지 않는 직불제는 소규모농가 직불제인데, 농가가 만일 이 직불제 수혜를 선택하면, 기본직불, 녹색화 직불, 그 외 옵션형 직불제 수혜자격에서 제외된다.

2014~2020 CAP 직불제의 세 번째 특징으로 들 수 있는 것은 다양한 직불제 형태가 말해주듯이, 직불제를 통해 추구하고자 하는 목표를 구체화하고 다양화 했다는 것이다. 기본직불제는 기존의 단일직불제(SPS)를 주로 대체하는 성격의 것으로서 농가 소

득 지지와 식량의 안정적 생산을 추구하기 위한 목적이 가장 크며, 녹색화 직불제는 지속가능한 농업과 농업의 환경적 성과를 제고하기 위한 목적으로 도입된 것으로 볼 수 있다. 또한 역내 균형발전을 위한 목표로 신설된 것이 재분배 직불제이며, 과거 조건불리지역에 대한 직불제도 그대로 계승하여 자연적 제약에 대한 직불제로 그 명칭을 바꾸었다. 그 외 후계 인력확보를 목적으로 젊은 농가 지원 직불제도 신설하였다.

표 1 2014~2020 CAP 직불제의 주요 특징

특징	내용
직불제의 다양화	기본직불제, 녹색화 직불제, 젊은 농가 지원 직불제, 재분배 직불제, 자연적 제약에 대한 직불제, 소규모 농가 지원 직불제, 커플링 직불제
직불제 운영방식의 신축성 부여	- 국가: 재분배직불, 자연적 제약에 대한 직불, 커플링 직불에 대해 운영여부 및 예산 배분에 대한 선택권 보유(CAP의 가이드라인 준수) - 개별농가: 교차준수 의무가 수반되는 직불제를 선택할 것인지, 교차준수 의무가 수반되지 않는 직불제를 선택할 것인지 선택권 보유
직불제 목표의 구체화	- 식량의 안정적 생산: 기본직불제 - 지속가능 농업, 농업의 환경적 성과 제고: 녹색화 직불제 - 역내균형발전, 재분배직불, 자연적 제약에 대한 직불 - 소규모 농가 보호: 소규모 농가지원 직불 - 후계인력 확보: 젊은 농가 지원 직불

2.1.2. 직불제의 주요 내용

2014~2020 CAP에서 도입한 7개 직불제의 수혜자격 및 수혜규모는 <표 2>와 같이 요약된다. 기본직불제는 2013년 기준으로 단일직불제 수혜자격을 보유하고 있어야 하며 활동농업인 기준을 충족하는 농가에게 지급되며, 개별 농가당 지급되는 직불금 상한은 150,000유로로 설정하였다.³⁾ 특징적인 것은 과거와 달리 직불금 수혜의 형평성을 높이기 위해 개별 농가에 지급된 기본직불금 수혜액의 평균을 계산하여 이를 기준으로 해당 농가에 지급된 직불금이 평균의 90%에 미치지 못하는 농가는 차년도에는 직불금이 인상되는 방향으로, 100% 이상인 농가는 차년도에는 직불금이 줄어드는 방향으로 매년 조정되도록 한 것이다.

녹색화 직불금은 2014~2020 CAP에서 가장 두드러진 특징이며, 수혜 대상은 기본직불금 수혜자격을 보유한 농가가 된다. 녹색화 직불금을 수령하기 위해서는 세 가지 의무를 실천해야 하는데, 다각화 영농, 영구초지의 유지, 생태초점지역의 관리가 그것이

3) 활동농업인의 정의는 CAP 조문에 규정되어 있는데, 이에 대한 주요 내용은 영농에 종사하고 있다고 하더라도 농업활동이 전체 경제활동에서 매우 적은 부분을 차지하고 있는 자연인이나 법인을 활동농업인의 범주에서 제외시키는 것이다.

다. 그러나 유기농법으로 경작하거나, 농지의 75%이상을 영구초지나 사료작물재배에 할당하는 경우 등은 녹색화 의무에서 면제된다. 생태초점지역에 대한 규정은 개별 농가 차원에서 일정규모 이상의 농지를 경작하는 농가는 그 농지의 일부분을 생태초점 지역으로 유지하도록 하고 있다.⁴⁾

젊은 농가지원 직불제는 후계 인력을 확보하고자 하는 목적에서 도입된 것으로 40세 이하이며, 이 직불금 신청 당시 농사를 시작한지 5년 이내의 농가이어야만 수혜자격이 부여되며, 각 회원국에 할당된 직불금 예산의 최대 2%까지 지급할 수 있도록 규정하였다. 재분배 직불제는 각 회원국이 도입여부를 결정할 수 있으며, 중소규모의 농가에 대해 기본직불금 이외에 추가적인 직불금을 지급하는 것으로, 상한은 토지 단위당 재분배 직불금을 제외한 지급액의 평균 65%이하가 되어야 한다. 회원국은 또한 자연적 제약이 있는 지역에 대해 추가적인 직불금을 지급할 수도 있는데, 이러한 용도로 각 국가가 운영할 수 있는 예산은 회원국에 할당된 직불금 예산의 최대 5%까지이다.

2014~2020 CAP에서는 품목단위로 지급하는 커플링 직불제를 과거 CAP에 이어 존

표 2 2014~2020 CAP 직불제별 수혜자격 및 수혜규모

직불제	수혜자격	예산/수혜규모
기본직불 (Basic Payment Scheme)	2013년 현재 단일직불 수혜자격 보유 농가 - 활동농업인	개별 농가당 150,000유로
녹색화직불 (Green Payment)	- 기본직불금 수혜 농가 - 녹색화 의무 (다각화 영농, 영구초지의 유지, 생태초점지역 관리)	제기동 예산의 30% 할당
젊은 농가 지원 직불 (Young Farmers Scheme)	- 기본직불금 수혜농가 40세 이하 - 신청당시 5년 이내에 농사를 시작한 농가	회원국별 직불금 예산의 2%까지 사용 가능
재분배 직불 (Redistributive Payment)	회원국이 운영여부를 결정	토지 단위당 직불금 지급액의 평균 65%이하가 되도록 운영
자연적 제약에 대한 직불 (Natural Constraint Support)	- 기본직불금 수혜농가 - 자연적 제약지역에서 영농을 하고 있을 것	제기동 예산의 최대 5%까지
커플링 직불 (Coupled Support)	회원국이 운영여부를 결정	일부 품목에 국한 직불금 예산의 13% 이하가 되도록 규정
소규모 농가 지원 직불 (Small Farmer Scheme)	농가 스스로 선택	제기동 예산의 최대 10%까지 운영 가능 500유로~1,250유로 지원

4) 생태초점지역은 휴경지, 테라스, 경관특정지, 완충대, 산림지역 경계지, 질소 고정 작물 재배 지역 등등을 일컫는다.(세계농업 170호 참조).

속시켰는데, 대상이 되는 품목은 곡물, 유지, 쌀, 우유, 쇠고기, 사탕수수, 과일 및 채소 등이다. 커플링 직불제로 운영할 수 있는 예산은 회원국에 할당된 직불금 예산의 약 13%정도 이다. 소규모 농가 지원 직불금은 소규모 농가로 하여금 교차준수의무를 이행하지 않아도 되는 대신 기본직불, 녹색화 직불 등 여러 가지 직불금을 중첩해서 지급하지 않고 토지규모와 관계없이 농가당 일정액을 지급하는 내용으로 규정되어 있다. 소규모 직불제를 신설한 이유는 소규모 농가의 경우 직불제 수령을 위한 제반 여건을 충족하기도 상대적으로 어려울뿐더러, 정부당국에서도 이를 모니터링하는 행정비용이 크기 때문에 정책집행의 효율성을 기하기 위한 것이다.

2.2. 제2기동의 정책들: 농촌개발정책

2014~2020 CAP에서 규정하고 있는 제2기동의 농촌개발 정책은 세부 내용에서 보면 사실상 1999년의 Agenda 2000의 개혁조치에서 도입된 농촌개발정책과 큰 차이가 없이 유지되고 있다. 농촌개발정책에서 가장 두드러지게 살펴볼 수 있는 특징은 제1기동과 달리 CAP에서 특정한 세부정책들을 일일이 규정하고 있는 것이 아니라, EU에서 추구하는 공통의 목표를 달성하는 수단으로써 인정되면, 각 회원국이 독자적으로 세부 프로그램을 입안하여 실행하도록 하고 있다는 점이다. 따라서 CAP은 세부 정책조치들이 디자인되고 집행되는 가이드라인의 역할을 하고 있다.

2014~2020 CAP에서는 각 회원국이 <표 3>에 제시된 농촌개발 6개의 우선순위 중에서 최소한 4개 이상의 우선순위를 충족하는 내용으로 독자적인 농촌개발 프로그램을 수립하도록 하고 있다. 이때 각 회원국이 수립하는 농촌개발 정책은 국가전략계획(National Strategy Plan, NSP)으로 불리며, 때로는 개별회원국만이 아니라 여러 회원국에 걸쳐 공동으로 전략이 마련되는 경우도 있다.

2014~2020 CAP 농촌개발 정책에서 제시한 6개의 우선순위는, i) 농업, 산림, 농촌지역에 대한 지식전파와 혁신 조성, ii) 모든 지역의 모든 형태의 농업에 대해 활력과 경쟁력을 증진하고, 혁신적 농업기술과 지속 가능한 산림관리를 촉진, iii) 농산물 가공 및 마케팅, 동물복지 및 농업의 위험관리를 포함하는 식품 공급망 조직 촉진, iv) 농업과 산림 생태계 보전, 증진 및 복원, v) 농업과 임업분야가 저탄소, 기후 탄력적 경제로 전환될 수 있도록 지원하고 효율적 자원이용 촉진, vi) 농촌지역의 경제개발, 빈곤 감소 및 사회 통합 촉진 등이며, 각 우선순위별 세부 정책분야는 <표 3>과 같다.

표 3 2014~2020 CAP 농촌개발 정책 우선순위별 세부 정책 분야

우선순위	세부정책 분야
농업, 산림, 농촌지역에 대한 지식전파와 혁신 조성	• 혁신 촉진 및 농촌지역의 기식기반 분야 • 농업과 임업간의 혁신 연계 및 연구 강화 • 농업과 임업분야의 평생교육 및 취업훈련 강화
모든 지역의 모든 형태의 농업에 대해 활력과 경쟁력을 증진하고, 혁신적 농업기술과 지속 가능한 산림관리를 촉진	• 구조변화에 직면한 농가들에 대한 구조조정 촉진 (시장에 주로 참여하지 않는 농가, 특정 분야에 적극적인 시장지향적 농가, 다각화가 필요한 농가 등) • 농업분야의 연령구조 균등화 촉진
농산물 가공 및 마케팅, 동물복지 및 농업의 위험관리를 포함하는 식품 공급망 조직 촉진	• 지역시장이나 비교적 짧은 식품공급망 형성, 농가그룹이나 농민기구 연계 등을 촉진 하는 등의 수단을 통해 농민들을 식품 공급망에 보다 잘 통합시키는 것 • 농가의 위험관리 지원
농업과 산림 생태계 보전, 증진 및 복원	• 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
농업과 임업분야가 저탄소, 기후 탄력적 경제로 전환될 수 있도록 지원하고 효율적 자원이용 촉진	• 농업분야에서의 물 사용 효율성 증대 • 농업과 식품가공 분야에서의 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
농촌지역의 경제개발, 빈곤 감소 및 사회 통합 촉진	• 새로운 소규모 기업이나 일자리를 창출, 다각화를 촉진 • 농촌의 지역개발 촉진 • 농촌의 ICT 품질 접근성 및 사용 제고

2014~2020 CAP의 농촌개발 정책은 과거 CAP에서 추구하던 농촌개발 정책과 크게 두 가지 측면에서 차이가 난다. 첫 번째는 과거에 비해 농촌개발이 지향해야 하는 우선순위의 분야를 늘렸다는 것이다. 이는 2013년의 CAP 개혁에서 농촌개발 정책이 보다 전략적으로 접근해야 한다는 문제의식에 따른 것이었다.

과거에 비해 차이가 나는 두 번째 특징은 제2기동의 농촌개발 정책에서 제1기동의 정책목표와 공통되는 영역을 선별하여 양 기동 간에 (특히 제2기동에서 제1기동으로) CAP 예산이 일부 이전될 수도 있도록 신축성을 부여했다는 점이다. 예산 이전이 허용되는 공통정책목표는 환경보전, 젊은 농가 지원, 자연적 제약에 대한 지원, 소규모 농가 지원 등이다. 양 기동 간에 이전이 허용되는 범위는 15%이내이며 구체적으로 어느 정도의 예산을 이전할 것인지는 각 회원국이 자율적으로 결정하도록 각 국의 특수성을 감안하였다. 양 기동 간에 이와 같이 예산이 이전되도록 허용한 이유는 각 회원국의 상황이 다르기 때문에 정책이 집중하고자 하는 분야나 우선순위도 다르고 그 때문에 필요한 예산도 서로 다르기 때문이다.

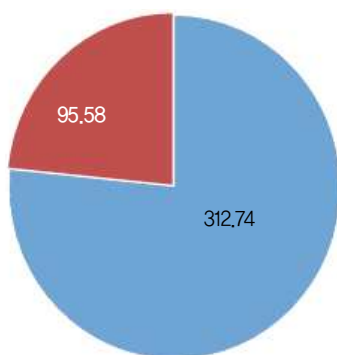
3. 2014~2020 CAP의 예산 구조

2014~2020 CAP에 할당된 예산은 4,083억 1,000만 유로로 책정되었다. 이 가운데, 제1기둥 예산은 3,127억 4,000만 유로, 제2기둥 예산은 955억 8,000만 유로이다. 이와 같은 CAP 예산 규모는 비록 과거에 비해서 축소되긴 했지만 전체 EU 집행 예산에서 35% 이상을 차지하는 것으로 단일 산업부문에 대한 예산으로는 최대 규모이다.

그림 4 2014~2020 CAP 예산 구조

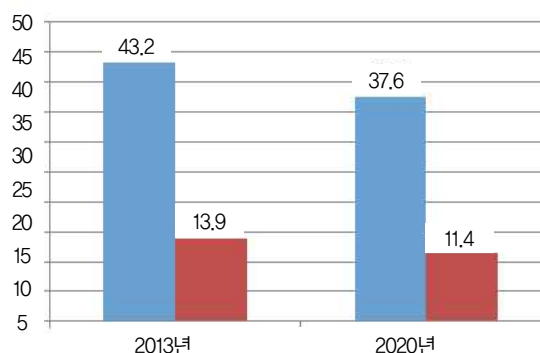
단위: 십억 유로

[2014~2020 CAP 예산 규모]



■ 제1기둥 예산 ■ 제2기둥 예산

[2013년도 대비 2020년 CAP 예산 규모]



■ 제1기둥 예산 ■ 제2기둥 예산

자료: EC, 『Overview of CAP Reform 2014~2020』, Agricultural and Rural Convention 2020, 2013.

연도별 기준으로 보면, CAP 예산은 2013년에 비해 줄어들어 2020년에는 제1기둥 예산이 376억 유로, 제2기둥 예산이 114억 유로에 이를 것으로 전망된다. 이러한 예산 기준은 2013년에 비해 각각 13%, 18%가 줄어든 수준이다.

<표 4>는 EU 28개국에 대한 2014~2020 기간의 직불금 및 농촌개발정책 예산분배 내역이다. 가장 많은 예산이 할당된 나라는 프랑스로, 549억 5,900만 유로가 할당되었으며, 그 뒤를 이어 독일 (387억 9,300만 유로), 스페인 (374억 5,800만 유로), 이탈리아 (333억 9,100만 유로), 폴란드 (290억 2,700만 유로) 등이 많은 예산이 할당된 국가이며, 에스토니아, 사이프러스, 룩셈부르크, 몰타 등이 가장 적은 예산이 할당된 국가들이다. 전체 직불금 및 농촌개발 국가 간 할당액에서 프랑스, 독일, 스페인, 이탈리아, 폴란드 5개국이 차지하는 비중은 약 56%에 이를 정도로 상위 5개국의 영향력이 크다.

직불금 예산 할당액 기준으로 상위 5개 국가는 프랑스, 독일, 스페인, 이탈리아, 영

국이며, 농촌개발 예산 할당액 기준으로 상위 5개 국가는 폴란드, 이탈리아, 프랑스, 스페인, 독일이다.

표 4 2014~2020 CAP의 국가 간 직불금 및 농촌개발 예산 할당 내역

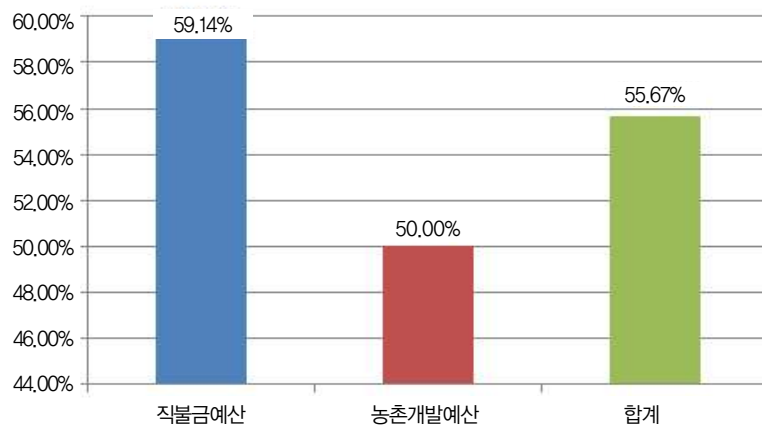
단위: 천 유로

국가	직불금예산 할당액	농촌개발예산 할당액	합계
그리스	12,008,814	4,195,961	16,204,775
네덜란드	4,574,822	607,305	5,182,127
덴마크	5,416,776	629,401	6,046,177
독일	30,575,263	8,217,851	38,793,114
라트비아	1,414,559	968,982	2,383,541
루마니아	10,490,677	8,015,663	18,506,340
룩셈부르크	201,186	100,575	301,761
리투아니아	2,729,773	1,613,088	4,342,861
몰타	29,772	99,001	128,773
벨기에	3,146,401	551,791	3,698,192
불가리아	4,540,080	2,338,784	6,878,864
사이프러스	299,817	132,214	432,031
스웨덴	4,186,841	1,745,315	5,932,156
스페인	29,168,134	8,290,829	37,458,963
슬로바키아	2,314,380	1,890,235	4,204,615
슬로베니아	819,386	837,850	1,657,236
아일랜드	7,279,467	2,189,985	9,469,452
에스토니아	837,894	725,887	1,563,781
영국	21,410,993	2,580,157	23,991,150
오스트리아	4,154,440	3,937,552	8,091,992
이탈리아	22,962,052	10,429,711	33,391,763
체코	5,241,918	2,170,334	7,412,252
크로아티아	1,065,058	2,325,173	3,390,231
포르투갈	3,469,555	4,057,788	7,527,343
폴란드	18,086,468	10,941,202	29,027,670
프랑스	45,049,511	9,909,731	54,959,242
핀란드	3,142,188	2,380,408	5,522,596
헝가리	7,622,306	3,455,336	11,077,642
기술적지원		238,943	238,943
합계	252,238,531	95,577,052	347,815,583

자료: REGULATION (EU) No 1305/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 december 2013.

2014~2020 CAP 예산 할당에서 상위 5개국이 차지하는 비중은 직불금 예산의 경우 약 60%에 이르며, 농촌개발 예산의 경우 약 50%에 이르는 등 상위 국가들의 수혜비율이 매우 높다. 이들 상위 수혜국 가운데 프랑스는 그 수혜규모가 가장 커서, EU 전체 직불금 예산의 약 17.8%, 농촌개발 예산의 약 10.4%, 두 개를 합산한 예산의 약 15.8%를 차지할 정도로 비중이 막대하여 사실상 2013년 CAP개혁의 최대 수혜자는 프랑스라는 지적도 잇따르고 있다.

그림 5 2014~2020 CAP 예산에서 상위 5개국이 차지하는 비중



4. 2014~2020 CAP 평가 및 시사점

EU는 세계 최대의 단일 공동시장으로서 회원국은 28개국이며, 각 나라는 경제적, 사회적, 그리고 농업여건이 모두 상이하다. 따라서 2013년의 CAP개혁에서도 이와 같은 다양한 회원국의 이해관계를 조율하고자 3년간의 의견수렴과정을 거쳤다. 이 과정에서 모든 회원국의 동의를 얻어낼 수 있도록 농업정책에 대한 공통의 문제의식을 도출했으며, 그 결과가 2014~2020 CAP의 3대 목표로 제시된 “실행 가능한 식량 생산”, “자연 자원에 대한 지속가능한 관리 및 기후변화에 대한 대응”, “역내지역의 균형적인 발전”이다. 사실 EU가 CAP를 개혁하고자 했던 배경으로 작용한, 농산물 과잉생산, 농업의 환경에의 도전, 예산부담 가중 등의 문제는 비단 EU만의 문제가 아니라 세계에서 공통으로 안고 있는 문제이다. 이러한 의미에서 2014~2020 CAP는 향후 다른 나라의 농업정책 수립에도 매우 중요한 시사점을 제공하며, 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예

상된다.

특히 농업정책을 시행하는 주요 근거로 식량의 안정적 생산이나 농가소득지지라는 과거의 협소한 농업중심 시각에서, 녹색화 직불제에서 드러나듯이 환경적인 공공재를 생산해 내는 주체가 농업이고 따라서 이러한 공공재를 생산하는 대가로서, 혹은 이러한 공공재를 보다 더 효과적으로 생산하도록 하기 위해, 정책적 지원이 필요하다는 인식의 전환은 매우 획기적이다. 이러한 인식의 전환은 우리나라가 향후 농업정책에 대한 철학을 마련하는 데 매우 중요한 의미를 던져 주고 있다. 우리나라는 여전히 농가 소득 지지나 시장수급 및 가격 안정이 농정의 주요 목표가 되고 있기 때문이다.

2014~2020 CAP에서 나타나는 또 다른 두드러진 특징은 기존의 정책을 통합하여 정책집행방식을 단순화 했다는 것이다. 즉 제1기둥의 거의 모든 예산은 직불제 형태로 집행되며, 수혜자격이 주어지면 지급이 개시되도록 하였다. 이와 같이 단순화된 정책은 정책집행의 효율성을 가져올 것으로 기대된다. 다양한 정책수단을 동원할 경우에 나타나는 정책간 부조화, 목표의 상충, 중복 수혜 등의 문제를 회피할 수 있고 오히려 정책목표 달성이 보다 용이해 질 수 있는 것이다. 이러한 측면에서 보면 지나치게 세분화 되어 있고 그에 따라 행정비용이나 정책집행 비용도 크게 발생하고 있는 우리나라의 농업정책과 EU의 CAP은 크게 비교된다.

CAP의 농촌개발 정책이 EU차원보다는 개별 회원국이나 지역단위에서 자율적으로 세부정책이 디자인되고 집행되고 있다는 것 또한 눈여겨 볼만하다. 이는 EU역내의 매우 다양한 배경을 가진 회원국 간에 일률적인 농촌 개발정책을 실시하기에는 그 부작용이 더 크다는 인식 때문인데, 이러한 문제의식은 우리나라에서도 일부 참고할 만하다. 즉, 경우에 따라서는 지방자치단체로 하여금 지역실정에 맞는 농촌개발 정책을 실시할 수 있도록 신축성을 부여하는 것이 정책집행의 효율성을 높이고 정책목표를 보다 용이하게 달성할 수 있도록 하기 때문이다.

참고자료

- 안병일. 2014. “EU CAP 개혁의 주요 배경의 특징”. 「세계농업」 Vol 168. 한국농촌경제연구원.
- 안병일. 2014. “EU CAP 개혁의 주요 내용”. 「세계농업」 Vol 169. 한국농촌경제연구원.
- 안병일. 2014. “EU CAP 직불제 개혁의 주요 내용”. 「세계농업」 Vol 170. 한국농촌경제연구원.
- 안병일. 2014. “EU 2014~2020 CAP 농촌개발정책의 주요 내용”. 「세계농업」 Vol 170. 한국농촌경제연구원.
- Agricultural and Rural Convention 2020. 2013. “ CAP and Rural Development Policy reform deal for 2014~2020”.
- REGULATION (EU) No 1307/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 december 2013.
- REGULATION (EU) No 1305/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 december 2013.
- EC. 2014. Overview of CAP Reform 2014~2020. EC.

참고사이트

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