



국제 농업 정보(2021. 6.): 유럽

유럽 농업·농촌·식품 동향

1 EU 공동농업정책 2021년 개혁 전망¹⁾

■ **[개요]** 2014년 EU 공동농업정책(CAP) 개혁의 가장 큰 특징은 ‘환경보전(Greening)’을 농정기조로 천명, 2014년부터 2020년까지 7년간 적용되는 CAP는 EU 농업의 경제적(Economic), 환경적(Environmental), 지역적(Territorial) 측면의 문제 해결에 역점을 두어야 한다고 천명함.

- 2021년 CAP 개혁을 위해 EU 집행위원회는 2017년 회원국으로 대상으로 CAP의 개혁방안에 대한 여론 수렴 절차를 시작하였으며, 그 결과가 “The Future of Food and Farming”이라는 제목으로 2017년 11월에 발표함.

- 하지만 농촌지역은 다양성, 자원, 기후변화 대응, 순환경제, 문화 등과 관련된 기회들을 제공해 줄 수 있으므로 균형발전과 코로나19 이후 발생할 원격 근로 증가와 같은 변화에 대응하기 위해 농촌개발의 필요성이 증가함.

2021년 EU 공동농업정책 주요 변화 내용

■ **[기본목표 및 새로운 정책추진모델 제시]** 2021년 개혁에서 CAP는 총 9가지의 기본목표를 제시하고 새로운 정책추진모델(New Delivery Model)을 제시함.

- **(9가지 목표)** i) 공정한 농가소득 보장; ii) 경쟁력 향상; iii) 식품체인에서 농민의 위치 강화 및 균형 유지, iv) 기후변화 활동, v) 환경보전, vi) 경관과 생물다양성 보존, vii) 농업 후계인력 지원, viii) 농촌지역 활성화, 그리고 ix) 식품과 건강 보호 등이 있음.

- 새로운 정책추진 모델(New Delivery Model)이란 정책실행을 회원국 주도로 추진하고 결과와

1) GS&J인스티튜트 홈페이지에 게시된 “CAP 2014년 개혁의 성과와 2021년 개혁 전망”(2021.3.17.) 내용을 미래정책연구실에서 요약·정리하여 작성함



국제 농업 정보(2021. 6.): 유럽

성과를 지향하는 보충성(subsidiarity), 농가의 정책 접근성과 이행 용이성을 고려하는 간소화(simplification) 원칙을 따르되 회원국의 책임성(responsibility)을 강조하는 방식임.

- 이를 위해 CAP에서 전략계획을 수립하면, 각 회원국에서 이를 반영한 자율적인 정책 시행방안을 수립하는 방식으로 변경함.

■ **[진짜 농민 개념 도입]** 농가 지원의 효과를 높이기 위해 기존의 ‘활동농민(Active Farmer)’ 개념을 대체하는 ‘진짜 농민(Genuine Farmer)’ 개념을 도입함.

- 기존에 사용하고 있던 ‘농민’, ‘농업 활동’ 개념에 대한 근본적인 검토를 다시 한번 점검하고, 2014년 개혁에서 도입하였던 ‘활동 농민’ 규정을 좀 더 세부적으로 수정하여 진짜 농민을 대상으로 하여야 한다고 규정함.

- 그리고, CAP의 목표로 기존의 5가지 목적²⁾에 추가해서 기후, 에너지, 환경을 반영하는 추가적인 목적을 설정함.

■ 기본직불제의 형태는 그대로 유지하고, 소농직불제와 청년농직불제는 큰 변화 없이 시행되지만, 녹색 직불금을 폐지하고 ‘생태제도’를 도입한 것이 가장 큰 변화임.

- 녹색직불금에 행정비용이 과다하게 소요된다는 비판에 따라 이번 개혁에서는 녹색직불금을 폐지하고 새롭게 ‘생태제도(Eco-scheme)’를 신설함.

- 생태제도는 교차준수의무 활동 수준을 상회하는 활동에 대해서 지원하기 위한 것이고, 농민들의 자발적 참여를 원칙으로 하는 정책임.

- 지금까지는 직불금 정책이 모든 대상 농가에 일률적으로 적용되었으나 이번 개혁에서 농민들이 자발적으로 참여하고, 그에 대한 유인 또는 보상을 지급하는 방식으로 변함.

- 이 조치가 적용되는 가장 대표적인 사례로 영구초지 유지와 관리, 경관 시설물 관리, 유기농업 등을 제시하고 있으며, 세부적인 것은 회원국에서 수립하도록 자율성을 부여함.

■ 2014년에 도입된 자발적 생산연계직불사업을 확대함.

- 생산연계직불은 2003년 개혁에서 단일직불제로 전환하면서 폐지하는 것으로 규정하였으나 2014년 개혁에서 제한적으로 허용하였는데, 2021년 개혁에서는 좀 더 확대되는 것으로 개정함.

2) 1957년 로마조약에 따라 설립된 공동농업정책(CAP)에서 그 목표로서 농업생산성 향상, 농가소득 안정, 농산물시장 안정, 농산물 안정적 공급, 소비자에게 합리적 가격으로 공급 등 다섯 가지를 설정함.



국제 농업 정보(2021. 6.): 유럽

- 사회적, 경제적, 환경적 측면에서 그리고 특정 어려움을 극복하기 위해서 중요한 경우에, 특정 부문의 경쟁력, 지속가능성, 품질 개선을 위한 목적으로 생산연계소득 지원을 위한 직불금을 예산 범위 내에서 활용하는 것을 허용한다고 규정함.
- 자발적 생산연계직불을 확대한 것은 다소 의외의 모습이라고 할 수 있고, 이에 대한 EU 내에서의 논쟁이 아직도 전개되고 있으나 농가소득의 안정성이 떨어지고 있다는 평가에 따라서 품목별 생산 장려 지원정책도 다시 강화시킴.
- 물론, WTO 규정을 준수하는 범위에서 지원하는 것으로 강조하고 있지만, 농산물 생산을 자극하고 생산 비연계성을 추구하는 2000년 이후의 CAP 개혁을 후퇴시키는 것이라는 비판도 제기함.

■ 직불금의 형평성을 강화하는 조치를 도입할 계획임.

- 직불금의 형평성을 개선하기 위해 2014년에 도입된 재분배직불금이 회원국의 자율적 선택에 맡겨진 조치여서 2014~2020년에 이 조치를 도입한 국가는 EU 전체 28개 회원국 중 9개 국가에 불과함.
- 또한, 실행 금액도 국가별로 차이가 커서 성과에 한계가 있었으므로 2021년 개혁에서는 재분배 직불금을 회원국이 의무적으로 시행해야 하는 정책으로 변경할 예정임.
- 이와 함께 직불금 총수령액이 10만 유로를 넘으면 더 이상의 직불금 지급을 중단³⁾하는 조치를 도입하는 것을 고려함.

■ 농촌개발정책의 기본적인 원칙은 EU 차원에서 제시하지만, 회원국에서 이를 자율적으로 적용하는 방식으로 시행함.

- 농촌개발정책에 환경, 기후 및 기타 관리협약에 대한 지분을 포함시켜 자발적으로 관리협약을 수행하는 농민과 토지 관리자에게 교부금을 지급(grant payment)할 수 있도록 하였으며, 즉 수량 및 수질, 대기질, 토양, 생물다양성을 포함하는 환경보호와 개선, 그리고 기후변화 완화 및 적응을 위한 활동을 유인하기 위한 것임.
- 이러한 관리협약에 대한 지분은 지역 주도, 통합적, 협력적 접근법의 형태로 지급되며 이를 결과 기반 조치(result-based intervention)라고 밝힘.

3) 이는 2014년 개혁에서 직불금을 15만 유로 이상 수령하는 농가에 대해서 5% 감액 지급한 것과 비교하면 대규모 농가들의 직불금 수령을 획기적으로 제한한 것임.



국제 농업 정보(2021. 6.): 유럽

□ 우리나라 농정개혁의 시사점

- 포스트 코로나 및 기후변화에 대해서 농업정책이 어떤 방향을 지향해야 하는지에 대한 시사점을 제공함.
 - 세계적인 기상이변이 속출하고 있고, 코로나19가 세계적으로 확산하고 있는 현시점에서 다른 어느 국가보다도 가장 큰 규모의 정책적 개혁을 시도하고 있는 EU의 사례는 우리나라뿐만 아니라 다른 선진국에도 많은 시사점을 줄 것으로 기대됨.
 - 특히, 세계적인 변화와 혼란의 와중에 농업과 농촌이 어떤 역할을 해야 할 것인가, 이를 위해서 구체적으로 어떤 정책적인 조치가 수반되어야 할 것인가에 대해서 CAP가 2014년 개혁을 성찰하고 이를 2021년 개혁에 반영하는 모습은 많은 교훈을 제공함.
- 환경보전 및 기후변화 대응 정책이 농정에서 가장 핵심적인 부분임을 시사함.
 - 전체적으로 CAP의 2014년 개혁과 2021년 개혁이 환경보전과 기후변화 대응을 중시하는 측면에서는 같지만 2021년 개혁안에서는 환경보전 지향성이 2014년 개혁보다 대폭 강화⁴⁾됨.
 - 이것은 소득보장 중심의 직불제가 이제는 농민들의 자발적 환경보전 활동에 대한 보상을 지급하는 방식으로 완전히 변화되는 것을 의미함.
 - 즉, 직불금 지급의 주요 논리로 환경보전과 기후변화 대응 필요성이 전면에 나오면서 기존의 소득보장 주장은 환경보전이라는 큰 이슈에 포함되어서 제기됨.
 - 직불금 지급방식도 일률적인 지불에서 농가별로 차별적인 활동을 수행하고 해당 활동의 환경보전 효과에 따른 차별적인 지불로 변화됨.
- 한국판 그린뉴딜을 제시하고 있는 우리나라 농정에 매우 유용한 시사점을 제시하고 있으며, 향후 농업 분야에서도 환경규제에 대한 국제협상을 준비할 필요가 있음.
 - EU가 2021년 CAP 개혁에서 환경보전 및 기후변화 대응을 중심으로 정책 개혁을 시행하고 있는 것은 향후 우리나라 농정에서도 중시해야 할 부분임.
 - 이번 개혁은 EU가 제시하고 있는 ‘그린 딜’, ‘농장에서 식탁까지 전략’⁵⁾, 그리고 ‘생물다양성 2050 전략’의 목표와 연계된 것이며, 앞으로 EU가 환경규제 적용 조치⁶⁾를 국제협상 테이블에

4) 2014년에 소위 ‘녹색조치(Greening)’로 강화된 조치들이 2021년 개혁에서도 ‘생태제도(Eco-Scheme)’로 획기적으로 강화됨.

5) 그린 딜(European Green Deal), 농장에서 식탁까지 전략(From Farm to Fork)에 대해서는 서진교 외, “2021년 한국 농업·농촌을 뜨겁게 달굴 다섯 가지 위협과 기회”, 시선집중 GSJ 285호, 2021 참조



국제 농업 정보(2021. 6.): 유럽

올릴 가능성이 높음.

- 이번 개혁에서 전례 없이 CAP 개혁 내용을 회원국이 적용할 때 WTO 규정에 적합하도록 시행할 것을 특별히 강조하고 있는 것은 농산물 교역에서도 환경기준 적용 논의를 시작하기 위한 준비일 수도 있다고 추측됨.

※ 자료: 주간농업농촌식품동향(2021.05.10.). 미래정책연구실. 한국농촌경제연구원.

2 2021년 농업·농촌 관리 계획)

- 유럽연합위원회 소속 농업 및 농촌개발 사무국(Directorate-General for Agriculture and Rural Development, DG AGRI)은 2021년 농업·농촌 관리 계획에 대해서 발표하였음.
 - 2020년에서 2024년까지의 정치적 목표를 반영하여 2021년의 농업·농촌 관리 계획을 수립하여, 세 가지 주요한 목표를 달성하기 위하여 세부 목표를 설정함.
 - **(1. 유럽 그린딜)** 2050년까지 온실가스 순배출량을 0으로 만들며, 경쟁력, 자원 효율성, 공정성 등을 갖춘 사회와 경제 구조를 만들고자 함.
 - **(2. 유럽의 세계적 위상 강화)** 유럽연합의 국제적 리더십을 강화하고, 농업의 자유 무역을 촉진하여 유럽의 농업이 지속가능성의 세계적 표준이 되도록 함.
 - **(3. 유럽 민주주의를 위한 새로운 자극)** 인구감소, 고령화, 성별 불균형 등 농촌에 영향을 줄 수 있는 인구 문제 해결을 목표로 함.
 - 2021년 농업 및 농촌정책은 현재의 공동농업정책의 법안에 기초하여 진행될 것이며, 동시에 공동농업정책의 개정안 마련에도 많은 투자를 하고자 함. 이러한 시도가 치즈의 시장 가격에 반영되어, 더 높은 가격을 받을 수 있게 함.
 - 회원국들 내에서는 ‘농장에서 식탁까지’ 전략과 ‘생물다양성’ 전략의 목표를 이루기 위한 지속 가능한 식품 시스템으로의 전환이 강조되고 있으며, 국제적으로는 공정한 무역 협정을 통하여 유럽연합의 농식품 수출을 장려함과 동시에 민감한 부문을 보호하고자 함.
 - 코로나19 위기로 인하여 발생한 피해를 줄이고, 농식품 분야의 회복을 돕는 것도 이번 해의 목표이며,

6) 예를 들면, 탄소국경세에 대한 검토가 그 대표적인 사례로 EU는 탄소국경세 도입을 검토하면서 이것을 EU 단독으로 실시하면 EU 시장을 외국에 내주는 것이라는 연구 결과를 발표하면서 전 세계에서 동시에 적용하는 방법으로 시행되어야 한다고 주장함.

7) 유럽연합위원회의 “Management plan 2021 - Agriculture and Rural Development”(2021.3.2.) 내용을 미래정책연구실에서 요약·정리하여 작성함(<https://ec.europa.eu/>).



국제 농업 정보(2021. 6.): 유럽

이외에도 농촌 인구 변화에 대응하고, 농촌의 연결성을 확보, 지속가능한 천연자원의 이용, 기후 변화 대응 등 다양한 분야에서 해결해야 할 과제들이 제시되었음.

표 1. 2021년 농업·농촌 관리계획 목표

목표	세부 목표	수단
1. 유럽 그린딜	• 공동농업정책의 현대화 및 단순화	- Green Architecture - Geographical Hubs - future Common Market Organization
	• 식량안보 강화를 위한 농가소득 및 회복력 향상	- 일관된 직불금 제도 마련 - 원격지와 소규모 섬에 대한 특별 지원 - 식량안보를 위한 긴급 대책(Contingency Plan)
	• 연구 개발, 디지털화를 통한 시장 지향성 및 경쟁력 강화	- 농업 부문 디지털화 - EIP-AGRI, 농업 지식 및 혁신 시스템(AKIS)
	• 가치사슬 내 농민의 지위 개선	- 지리적 표시제를 통한 식품 위조 방지
	• '농장에서 식탁까지' 전략에 맞는 사회적 수요를 농업에 반영	- 유기농업 행동 계획(Action Plan) - 새로운 유기농업 법안(2022년부터 적용)
	• 기후변화 대응, 자원 및 생물다양성 보호	- Green Architecture - 농촌 지속가능성 데이터 네트워크(FSDN)
2. 유럽의 세계적 위상 강화	• 국제 조약의 협상에서 영향력 발휘 및 체결된 조약의 효과적 수행, 농식품 분야에서의 아프리카와의 관계 강화	- 아프리카 연합과 EU의 농식품 분야 파트너십 - 아프리카 농촌을 위한 위원회
	• 유럽의 고품질 식품 기준을 세계적으로 홍보	- 홍보 정책 마련
	• 미래의 회원국을 위한 경쟁력 있는 농식품 분야, 안전한 식품, 농촌 성장, 지속가능한 천연자원, 현대적 행정 제도 등을 준비	- 알바니아, 몬테네그로, 북마케도니아, 세르비아, 터키 등의 농촌개발프로그램(IPARD II)
3. 유럽 민주주의를 위한 새로운 자극	• 인구 변화, 지역별 이슈, 가능성 등을 고려한 장기적 농촌 비전 개발	- 인구 변화 영향 예측 - 유럽농촌개발네트워크 회의를 통한 농촌의 장기 비전 마련
	• 청년농업인 유입, 고용 증진, 성장, 사회적 포용 그리고 농촌개발	- 청년농업인 지원 - 세대 재생 및 바람직한 사례 공유

※ 자료: 주간농업농촌식품동향(2021.05.17.). 미래정책연구실. 한국농촌경제연구원.

3 공동농업정책을 통한 친환경 에너지로의 전환⁸⁾

- 공동농업정책을 통한 지원으로 에너지 절약 및 효율성 개선, 친환경 에너지 생산을 지원해, 농업 부분에서의 친환경 에너지 생산과 사용을 유도하여 유럽 그린딜에 기여하고자 함.

8) 유럽연합위원회의 “Effective approaches for facilitating transition to clean energy in the agriculture and forestry sectors using the CAP”(2021.5.1.) 내용을 미래정책연구실에서 요약·정리하여 작성함(<https://enrd.ec.europa.eu/>).



국제 농업 정보(2021. 6.): 유럽

- 농업은 유럽연합 내 에너지 소비의 3.2%를 차지하고 있으며, 2018년 기준으로 농업에서 사용 되는 에너지의 56%는 화석연료임.
- 농업 투입재 생산, 물류 등에 사용되는 에너지를 고려하면, 농식품 분야의 에너지 사용은 측정된 것보다 더 크게 나타날 것이므로 에너지 전환이 필요함.

표 2. 공동농업정책을 통한 친환경 에너지로의 전환 기회

구분	기회	잠재적 행동
에너지 절약/효율성	건물	<ul style="list-style-type: none"> • 이미 존재하는 건물의 에너지 효율성 개선 • 새 건물의 최소 에너지 및 수자원 효율성 기준 준수 • 지속가능한 건축 자재 사용(생산에 화석연료가 적게 사용되는 자재)
	기계 및 농작업	<ul style="list-style-type: none"> • 보존농업(토양 보호, 작물 다각화 등)
	투입물 절약/효율성: 수자원	<ul style="list-style-type: none"> • 증발량 저감을 위한 관개 시스템 개선 • 에너지 효율이 높은 펌프와 분배 시스템 • 수자원 보호, 빗물 수집 및 저장
	투입물 절약/효율성: 무기질 비료	<ul style="list-style-type: none"> • 정밀 농업 • 윤작, 토양 비옥도 관리, 작물 및 축산 혼합, 유기농업
친환경 에너지 생산	영농형 태양광 (Agro-Photovoltaic)	<ul style="list-style-type: none"> • 유리온실, 건물 등에 태양광 패널을 부착하여 작물에 그늘을 제공
	혐기성 소화를 통한 바이오 가스 생산	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능한 원료(천연비료, 작물 부산물, 비식품 에너지 사료 등) • 소화 부산물을 토질 개선을 위한 비료로 사용
	소규모 열 및 발전 시스템	<ul style="list-style-type: none"> • 지열, 수력, 풍력, 펠릿, 재생 및 폐기 목재 등

■ 공동농업정책은 조건부 지원(Conditionality), Eco-scheme, LEADER 등의 프로그램으로 투자, 설치비 지원을 통해 친환경 에너지 생산으로의 전환을 지원하고 있음.

- 공동농업정책이 환경적으로 지속가능한 에너지 생산에만 지원하도록 식량 작물과의 경합성, 간접적인 에너지 사용, 토지 사용의 변화 등을 고려함.
- 재생가능한 에너지 공동체(Renewable Energy Community, REC)는 법정 단체(legal entity)로 지자체나 중소기업(SMEs)과 파트너십을 맺은 시민들로 구성되어 있으며, 재생에너지를 생산하기 위한 프로젝트를 진행할 수 있음. 유럽연합에서는 공동농업정책과 다른 펀드를 이용하여, 이를 지원함.

■ 유럽연합과 회원국에서는 다양한 방법으로 농업 및 농촌에서 에너지 전환을 실천하고 있음.

- (슬로베니아 지열 발전)** LUŠT라는 농업 기업은 토마토를 지열을 이용한 온실(2.4ha)에서 재배 하였고, 이 과정에서 발생하는 이산화탄소는 토마토를 통하여 산소로 전환됨.



국제 농업 정보(2021. 6.): 유럽

- **(프랑스 영농형 태양광)** R&D 프로그램인 Sun'Agri & Amarenco에서는 4.5ha의 포도농장에 영농형 태양광을 설치하여, 2.1MW의 전기를 생산하는 동시에, 와인 특성이 개선되어 추가적인 경제적 이득을 얻게 됨.
- **(스페인 영농형 태양광)** BOSOLA 프로젝트에서는 스페인 북부 La Rioja 지역에 태양광 발전을 이용한 관개 시스템을 도입하여 600개의 태양광 패널을 설치한 결과 에너지 사용량을 50%로 감소시켰고, 이산화탄소 배출량 117톤을 감소시킴.
- **(스웨덴 지역 에너지 시스템)** Gotland 섬에서는 화석연료의 수입에 의존하여 에너지를 사용하였음. Austerland Energi 프로젝트에서는 지역 내 가구들의 에너지 사용량을 측정하여, 태양광, 풍력, 바이오매스를 혼합한 에너지 시나리오를 수립하였고, 동시에 바이오매스 생산시설에서 바이오차(biochar)를 생산하여, 농민들이 토양 비옥도를 높이도록 도와줌. 2021년부터는 18개월 동안 4만 유로의 지원을 받아서 실행 가능성 연구를 할 것임.

※ 자료: 주간농업농촌식품동향(2021.05.31.). 미래정책연구실. 한국농촌경제연구원.