



EU 공동농업정책의 새로운 농업환경지불금정책: 생태 제도를 중심으로

성재훈*

2018년 공동농업정책 개혁안에서 새로이 도입된 생태제도는 회원국의 여건과 환경적 수요를 바탕으로 조정 및 타겟팅 된 농업환경지불금 제도이며, EU는 이 제도를 도입하여 정책 목표를 효과적으로 달성하고 장기적으로 지속가능한 농업생산시스템으로의 전환을 유도하고자 함.

1 새로운 공동농업정책의 녹색 체계

- 2018년 유럽집행위원회는 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP) 개혁안을 제안하였음. 하지만 이후 EU 의회와 EU 이사회 간의 논의가 길어지면서 CAP 개혁안의 시행은 2023년으로 미루어졌으며, 2021~22년을 새로운 CAP이 시행되기 전의 전환기로 설정하였음. 2021년 6월 25일 마침내 EU 의회와 EU 이사회는 CAP 개혁안을 바탕으로 한 새로운 CAP(2023~27년)을 합의하였으며, 현재 새로운 CAP의 법제화를 위한 EU 의회와 EU 이사회의 공식 승인을 기다리고 있음.
- 정책 사이클(policy cycle) 관점에서 바라본 기존의 CAP(2014~20년)과 CAP 개혁안의 가장 큰 차이점은 회원국의 CAP 전략 계획(CAP Strategic Plan)을 바탕으로 한 새로운 정책 추진 모델(New delivery model)과 녹색 체계(Green Architecture)임.
- 우선 CAP 개혁안은 기존 CAP의 문제점, EU 중심의 획일적이고 복잡한 정책 수립 및 이행을 극복하기 위해 회원국의 여건과 환경적 필요성을 고려한 CAP 전략 계획 중심의 정책 추진 체계를 도입함. 즉, 회원국은 EU 집행위원회가 제공하는 정책수단과 간략한 가이드라인 등을 바탕으로 CAP의 목표에 기여할 수 있는 각국의 CAP 전략 계획을 수립하고 이를 이행함. EU 집행위원회는 각국이 수립한 CAP 전략 계획을 검토 및 승인하는 역할을 하며, 이를 바탕으로 모니터링과 평가를 실시함.
- 녹색 체계는 CAP 개혁안에 포함된 농업환경지불금 정책으로 상호준수에 해당하는 강화된 조건성(enhanced conditionality), 이전의 제1축(pillar 1)에 포함된 녹색직불금을 대체한 생태 제도(Eco-Scheme), 그리고 제2축의 농업-환경-기후 책무(Agri-Environment-Climate Commitment)로 이루어져 있음. 이중 생태 제도는 녹색직불금의 한계를 극복하고 CAP의 환경 및 기후관련 목표를 달성하기 위해 새로이 도입된 제도임.

* 한국농촌경제연구원 부연구위원(jsung@krei.re.kr).

본고는 2018년 CAP 개혁안(EC 2018)과 Meredith and Hart(2019)을 바탕으로 하되 최근까지 유럽집행위원회를 통해 발표된 CAP 개혁안을 반영하였음. 본고는 2021년 농촌진흥청의 지원을 받아 수행된 연구임(PJ016025).



2 생태제도의 특징과 기획 요인

2.1. 생태제도의 수립과 이행

- CAP 개혁안에 따라 회원국은 CAP 전략 계획에 생태 제도를 의무적으로 포함시켜야 함. 생태 제도는 농업인들의 자발적인 참여를 바탕으로 하며, 강화된 조건성을 넘어선 농가들의 활동에 대해 재정적인 지원을 제공하는 제도임. 생태 제도에 필요한 정책자금은 유럽보증기금(the European Agriculture Guarantee Fund, EAGF)에서 조달되며, 각국은 제1축 예산의 25% 이상을 생태 제도에 투입해야 함.
- 생태 제도는 회원국 각국의 SWOT 분석과 필요 분석(needs assessment)을 통해 도출된 활동들을 바탕으로 하며,¹⁾ 회원국은 이러한 활동들에 대해 보상금 혹은 인센티브를 지급할 수 있음. 단, 유럽 공통으로 시행해야 하는 구체적인 활동들을 사전에 정하지는 않으나, 각국의 생태 제도에 포함해야 할 특정 활동들에 대해서 유럽집행위원회가 방향을 제시할 수 있음. 또한 회원국은 유럽집행위원회의 승인을 얻기 위해서는 각자의 CAP 전략 계획에 포함된 생태 제도를 비롯한 환경 및 기후 관련 정책들이 CAP의 목표 달성을 위해 어떻게 운영 혹은 작동하는지를 설명하여야 함.
- 생태 제도는 각국의 기후 및 환경 목표와 주어진 상황에 맞게끔 제1축 예산을 조정 및 타겟팅 할 수 있다는 장점이 있으며, 이를 통해 회원국이 생태 제도를 이용하여 보다 효과적으로 자신들의 기후 및 환경 목표를 달성할 수 있을 것으로 예상됨. 또한 장기적으로는 생태 제도를 통해 지속가능한 경작 및 생산 시스템으로의 전환을 유도할 수 있을 것으로 예상됨.
- 생태 제도의 구성은 이해당사자들의 참여를 바탕으로 하기 때문에, 생태 제도에 대한 농업인들의 인식과 생태 제도에 대한 농업인들의 참여를 향상시킬 것으로 예상됨. 특히, CAP 개혁안은 CAP 전략 계획에 포함될 환경 관련 정책수립 과정에 환경 관련 부처의 참여를 의무화함으로써, 각국의 생태 제도가 환경 및 기후관련 목표에 보다 타겟팅된 수단들로 구성될 수 있도록 함.
- 다만, 생태 제도 역시 농업인들의 자발적인 참여를 바탕으로 한다는 점에서 강화된 조건성 이상의 그리고 지역의 다양한 특성을 반영할 수 있는 활동들을 실제 운영할 수 있는지에 대한 고민이 필요할 것으로 생각됨. 또한 CAP 개혁안 안에서 제2축의 농업-환경-기후 책무와의 차별성이 부족하다는 점 역시 생태 제도의 활용의 장애요인으로 작용할 것으로 예상됨.

1) EC(2021)은 생태 제도에 포함된 잠재적 활동들을 발표함: 1) 유기농업 관련 활동, 2) 통합적 병해충 관리, 3) 농업생태학 관련 활동, 4) 축산 및 동물복지 계획들, 5) 산림농업 관련 활동, 6) 고자연가치(high nature value) 농업, 7) 탄소 농업, 8) 정밀 농업, 9) 강화된 양분 관리, 10) 수자원 보호, 11) 토양에 도움이 되는 기타 활동, 12) 온실가스 감축과 관련된 기타 활동



EU 공동농업정책의 새로운 농업환경지불금정책: 생태 제도를 중심으로

표 1. 생태 제도와 농업-환경-기후 책무에 대한 지불 비교

	생태 제도	농업-환경-기후 책무
재원	제 1축 예산, 회원국은 제외	제 2축 예산+회원국 예산
정책 대상자	농업인	농업인, 기타 농지 관리인(e.g. 환경단체)
지불금과 농지와의 연계	헥타르 당 지불 직불금 지급 대상 농지만 해당함.	헥타르 당 지불 직불금 지급 대상 농지가 아니어도 됨.
강제성	회원국은 CAP 전략 계획 계획에 반드시 포함시켜야 함. 농업인들의 참여는 자발적 참여를 바탕으로 함.	
계약 기간	1년 단위(즉, 1년에 한번 계약)	다년차 계약(대체로 5~7년 계약)
지불 단가 산정	이행에 따른 추가비용, 소득 감소 혹은 기본 직불금에 추가적으로 지급	이행에 따른 추가비용, 소득 감소 거래비용(transaction cost) 추가 가능

자료: EC(2019:10)의 내용을 번역함.

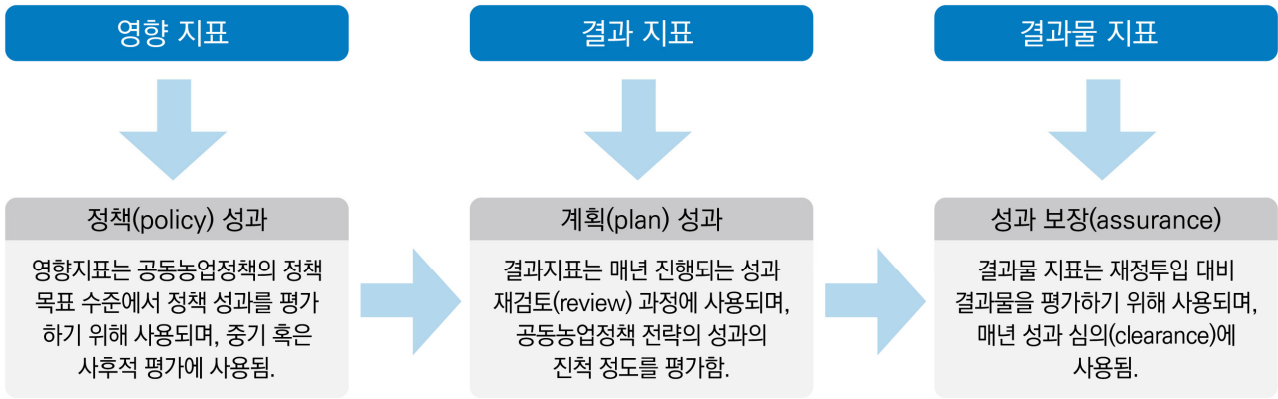
2.2. 생태 제도의 모니터링 및 평가

- CAP 개혁안은 성과 모니터링 및 평가 틀(Performance Monitoring and Evaluation Framework)을 이용하여 회원국의 CAP 전략 계획의 결과와 성과 그리고 CAP 목적에 대한 기여 정도를 평가함.
- 새로이 도입된 성과 모니터링 평가 틀의 가장 중요한 특징은 유럽집행위원회가 매년 각 회원국 공동 농업정책 전략 계획을 재검토한다는 점임. 이에 따라 회원국은 매년 이전년도 CAP 전략 계획 이행 정도를 설명한 보고서를 유럽집행위원회에 제출하여야 하며, 제출된 보고서는 모니터링 위원회(Monitoring Committee)에서 평가됨.
- CAP 전략 계획에 대한 평가는 회원국에게 공통적으로 적용되는 지표들을 기반으로 한 평가 틀을 토대로 이루어짐. 구체적으로 새로운 성과 모니터링 및 평가 틀에 포함된 지표들은 영향(impact) 지표, 결과(results) 지표, 결과물(output) 지표, 맥락(context) 지표로 구분되는데, 기후 및 환경 관련 정책은 맥락 지표를 제외한 영향/결과/결과물 지표를 통해 평가됨.
- 생태 제도와 직접적으로 연관된 지표는 결과물 지표에 속하는 강화된 조건성 이상의 활동이 이행된 면적임. 하지만 생태 제도가 CAP의 목표를 바탕으로 수립된다는 점을 반영한다면, 결과물 지표뿐만 아니라 결과지표와 영향지표에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있음.



EU 공동농업정책의 새로운 농업환경지불금정책: 생태 제도를 중심으로

| 그림 1. 새로운 CAP의 지표 기반 성과 평가 틀 |



자료: Meredith and Hart(2019: 38)의 그림 5를 번역함.

- 마지막으로 매년 시행되는 재검토 과정에서 결과지표를 충분히 달성하지 못하면(예를 들어, CAP 계획에서 제시한 결과지표 목표치 중 한 개 이상의 결과지표가 목표치의 75% 이상을 달성하지 못하였을 경우), 유럽집행위원회는 이를 개선하기 위한 조치를 취할 수 있음. 반면, 회원국이 2025년까지 환경 및 기후 관련 결과지표 목표치의 90%를 달성하면, 2027년 회원국 CAP 전략 계획 예산의 5%를 추가 지급하기로 함.
- CAP 개혁안의 모니터링 및 평가 틀은 생태 제도를 포함한 환경 및 기후 관련 정책들의 통합된 성과를 CAP의 목표와 바탕으로 평가할 수 있도록 하는 장점을 가지고 있음. 단, 보다 효과적인 모니터링 및 평가를 위해 개혁안에 포함된 지표들의 세분화와 결과지표가 아닌 영향지표를 바탕으로 한 인센티브 지급이 논의되고 있음.

2.3. 생태 제도와 농가자문서비스

- CAP 개혁안은 기존 CAP에 비해 농가자문서비스(Farm Advisory Services, 이하 FAS)²⁾의 의무조항을 크게 증가시켰으며, 회원국은 FAS를 통해 정책대상자인 농업인들에게 농업환경정책과 관련된 환경적·사회적·환경적 지속가능성에 대한 공정한 자문을 제공하여야 함.

2) 2003년 CAP 개혁안은 상호준수를 도입함. 이에 2003년 CAP 개혁안은 2007년까지 회원국에게 상호준수 관련 정보를 농업인들에게 제공하기 위한 FAS 구축을 의무화함.



EU 공동농업정책의 새로운 농업환경지불금정책: 생태 제도를 중심으로

- 또한 CAP 개혁안은 각국의 FAS와 회원국의 농업 지식·정보 시스템(Agricultural Knowledge and Information System, 이하 AKIS)³⁾의 결합을 명시하였음. 또한 각 회원국이 지식 교환과 정보 생성 관련 정책 역시 회원국의 CAP 전략 계획의 AKIS관련 정책과의 일관성을 유지하도록 함.⁴⁾ 이러한 FAS와 AKIS의 결합은 다음과 같은 장점이 있음: 1) 최신 정보와 기술을 바탕으로 농가자문서비스를 주기적으로 현행화(update)시킴, 2) 농업인들의 기술 수요와 기술 개발과 관련된 기회 요인들을 AKIS에 제공함으로써 AKIS의 연구개발 결과를 현장에 보다 빠르고 활용될 수 있게 함, 3) 생태 제도를 포함한 CAP의 농업환경관련 정책의 효과적인 이행을 가능케 함, 4) 정책 대상자들의 농업생산과 환경 및 기후변화와의 관계에 대한 인식을 개선시킴.
- 다만, 효과적인 생태 제도 이행을 위해서는 다음과 같은 한계점을 극복하고, 생태 제도와 관련된 FAS의 역할을 보다 명확히 할 필요가 있음: 1) 강화된 조건성이나 제2축의 농업-환경-기후 책무들에 대한 회원국의 FAS 제공 의무는 CAP에 명시되어 있는 반면, 생태 제도의 실제적 이행에 필요한 정보와 지식 제공에 대한 회원국의 의무는 불명확하게 제시되어 있음. 2) 현재 존재하거나 계획 중인 국가 단위 환경/기후변화 대응 계획, 그리고 농가 및 지역(landscape)단위의 지속가능성 계획에서 FAS는 의무사항이 아님. 3) FAS에 대한 최소한의 자금 지원 수준에 대한 내용이 없으며, 회원국의 공동투자가 필요한 농촌개발을 위한 유럽농업기금(The European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD)의 자금을 통해서만 지원이 가능함.

3 시사점

- CAP 개혁안의 녹색 체계는 국내 농업환경지불금 정책(직불제와 농업환경보전프로그램)과 유사함. 하지만 생태 제도와는 비교하여 국내의 농업환경지불금 정책은 정책을 구성하는 활동뿐만 아니라 이를 이행·모니터링·평가할 체계에 대한 준비 혹은 논의가 부족한 것으로 판단됨.
- 특히, EU의 사례를 참고하여 우리나라의 농업환경지불금 정책의 모니터링 및 평가 체계에 대한 논의가 필요한 시점임. 즉, 우리나라 농업환경지불금 제도에 정책 목표를 바탕으로 이에 대한 모니터링 및 평가에 사용될 지표와 틀을 재구축할 필요가 있음. 또한 모니터링 및 평가 결과가 실제적인 정책 개선으로 이어질 수 있는 환류체계 역시 보강해야 함.

3) EU의 AKIS는 혁신, 특히 다양한 조직들이 참여한 혁신과 그들 간의 연결과 상호작용, 이러한 혁신과 상호작용에 유인과 재정을 지원하는 제도적 인프라를 포함한 시스템을 의미함(EU SCAR 2019: 13). AKIS의 특징은 기존의 선형적인 연구 개발 모델(linear research model)의 한계를 극복하기 위해 연구자, 정책 담당자, 농업인 등이 참여한 상호적인 혁신 모델(interactive innovation model)을 추구함. 이러한 상호적인 혁신 모델은 과학과 현장을 연결해주고, 지식 교환과 혁신을 촉발시키는 역할을 함.

4) 새로운 CAP은 각국의 CAP 전략 계획 안에 현대화(modernization)을 위한 정책을 기술하도록 하였으며, 그 주요 내용으로 지식 교환과 정보 생성과 관련된 AKIS의 조직 구성(organisational set-up), 자문서비스 등과의 협업 방법 등이 포함되어 있음(EC 2018: 101).



EU 공동농업정책의 새로운 농업환경지불금정책: 생태 제도를 중심으로

- 또한 환경 및 기후 관련 정책의 경우, 농업인들의 인식과 이행 정도, 그리고 정책성과를 모니터링·평가하기가 매우 어려움. 이에 따라 농업인들과 정책 담당자를 연결하는 조직, 예를 들어, 농업환경보전프로그램의 중간지원조직이 필수적임. EU의 CAP의 경우, FAS를 바탕으로 농업인들의 정책에 대한 접근성과 수용성을 향상시키고 있으며, AKIS와의 연결을 통해 농업을 둘러싼 다양한 집단들과의 연계와 협력이 가능하게 함.
- 마지막으로 국내 지자체의 농업환경정책 대부분은 국비 보조를 바탕으로 하며, 대부분이 직불금이나 농업관련 기금의 집행에 의존하고 있음. 이는 농업환경정책에 대한 인식과 수용성 향상에 걸림돌로 작용하고 있음. 하지만 CAP 개혁안은 기존의 획일화(one-size-fits-all)되고 복잡한 정책 수립 및 이행에서 회원국의 유연성과 책임성을 강조하며, 이행에 있어서의 간소화를 강조한 CAP 전략 계획 중심의 정책 추진체계를 도입함. 이러한 상향식 정책 추진은 회원국의 실질적인 정책 수요와 여건을 반영하여 보다 효과적인 생태 제도 추진을 가능하게 함.
- 요약하자면 우리나라의 효과적인 농업환경지불금 정책 수립 및 이행을 위해서는 1) 모니터링 및 평가, 그리고 환류 체계가 재구축되어야 하며, 2) EU의 FAS와 같이 효과적인 정책 이행 및 적용을 위한 현장 중심의 농가지도사업 담당 조직이 필요하며, 3) 지자체 중심의 농업환경정책 수립을 위한 재정 기반 마련이 중요함.



참고문헌

- EU SCAR. 2012. Agricultural knowledge and innovation systems in transition – a reflection paper. Brussels
- EC. 2018. Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council. COM(2018) 392 final. European Commission. Brussels
- EC. 2019. The Post-2020 Common Agricultural Policy: Environmental Benefits and Simplification. European Commission. Brussels
- EC. 2021. List of potential Agricultural Practices that Eco-schemes Could Support. European Commission. Brussels
- Meredith, S. and K., Hart. 2019. CAP 2021-27: Using the eco-scheme to maximise environmental and climate benefits. report for IFOAM EU by IEEP.