[특집: EU 농업정책]

(제1편) EU 공동농업정책(CAP) 개혁 동향과 전환기 정책

임송수(고려대학교 교수)[1)]

1. 서론

2018년 6월 1일에 EU 집행위원회(European Commission: EC)가 2021~27년에 이행할 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP)에 관한 입법 제안서를 제시하였다(EC, 2018). 집행위원회의 제안서를 토대로 의회(European Parliament: EP)와 이사회(Council of the EU)가 협의를 진행하여 2020년 10월에 그 기본 입장에 합의하였다.[2)] 조만간 집행위원회, 의회, 이사회는 이른바 3자 협상(trilogoue)을 진행하고 그 합의를 통해 CAP 개혁안을 확정할 예정이다.

CAP 개혁안은 각 회원국이 정책 재량권을 확대하면서 강점-약점-기회-위협(SWOT) 분석, 정책 수요에 관한 평가, 정책 개입의 예비 설계 등을 포함하는, 이른바 "국가 전략계획(CAP Strategic Plan: CSP)"을 설정하도록 요구한다. 집행위원회의 최종 승인을 받아야 하는 CSP의 주요 내용은 다음과 같다.

① 수요(needs)
· 부분과 지역 수요에 관한 분석
· 우선순위와 순위
② 전략(strategy)

1) songsoo@korea.ac.kr
2) EU 집행위원회가 법적 제안서를 제시하면 의회와 함께 이사회는 EU의 주요 의사결정기구로서 법안을 협상하고 수정하며 채택하는 역할을 한다. 이사회는 각 회원국의 관계 장관으로 구성하는데, CAP과 같은 농업정책 관련 회의는 농업부 장관이 대표로 이사회에 참가한다.

· 결과와 목표 및 예산의 정의
· 개입의 일관성
③ 개입(interventions)
· 조건과 적용률 및 요건의 서술
④ 공통(common)
· 조건 제한(conditionality)과 네트워크 및 상한[3)]
⑤ 기타
· 재정계획, 목표, 거버넌스
· 현대화(modernization)와 단순화(simplification)

새로운 CAP 개혁안이 애초 계획했던 2020년 말까지 합의에 이르지 못함에 따라 EU는 기존 CAP(2014~20년)을 연장하여 2022년까지 운영하기로 결정하고 이에 필요한 법적 수정을 담은 전환기 규정(transitional regulation)을 내놓았다(EP, 2020).

이 글에서는 집행위원회가 내놓은 CAP 개혁안의 주요 내용을 살펴보고자 한다. 또한, COVID-19에 의한 사회경제적 영향에 대응한 회복책으로서 EU가 계획한, 이른바 EU 회복수단(European Union Recovery Instrument: EURI)을 2021~22년 전환기 CAP의 적용 방식과 연계해 검토하고자 한다.

2. 2021~27년 CAP 개혁안

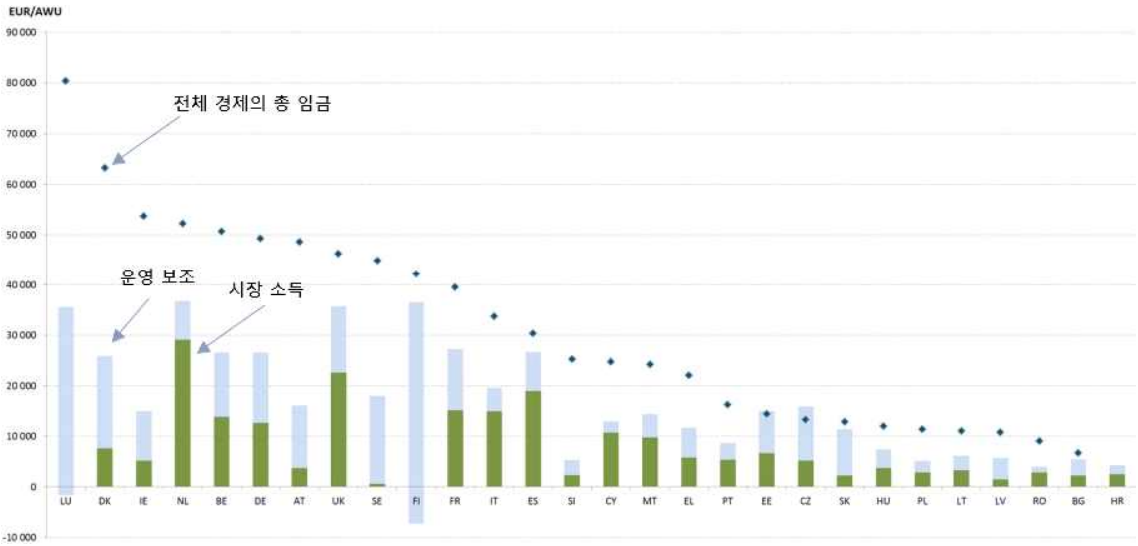
2.1. 개혁안의 배경

2018년 6월에 EU 집행위원회는 2021~27년 CAP 개혁안을 제시하였다. 새로운 CAP의 배경에는 농가 소득과 환경보호 및 CAP 거버넌스 등이 있다. 먼저, 2013~15년 상근직(annual work unit: AWU) 기준으로 농업인의 소득은 대부분의 회원국에서 전체 임금보다 낮은 결과를 나타냈다(그림 1 참조). 이처럼 상대적으로 낮은 농가 소득은 농업부문에 대한 정책 개입이 타당함을 나타내는 한 지표로 간주할 수 있다. 또한, 환경지표로서 2030년 기준으로 추정한 잠재적인 질소 잔고(nitrogen surplus)는 환경보호의 중요성을 재확인

3) 조건 제한은 직접지불을 받기 위해 모든 농가가 지켜야 할 기본 요건을 담고 있다. 이를 모범 영농 및 생태조건(good agricultural and ecological condition: GAEC)이라 부른다. 예를 들면, 경작 면적의 일정 비율(예: 5%) 이상을 농약을 사용하지 않는 단백질 작물 재배, 휴경, 경관작물 등 비생산적 용도로 유지하는 요건이다.

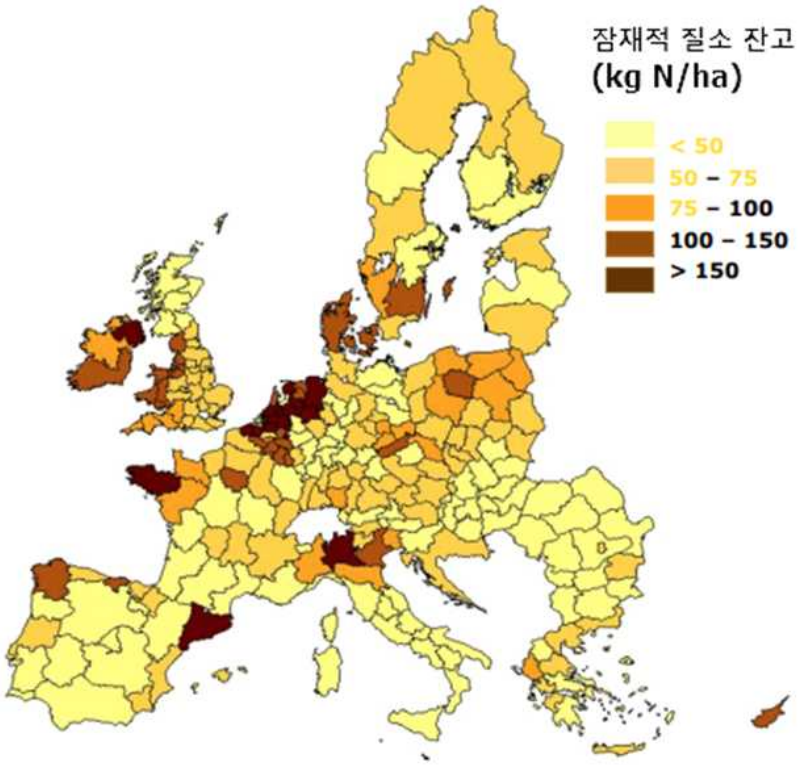
하는 근거가 된다<그림 2 참조>.

<그림 1> 회원국별 전체 임금 대비 농가 소득: 2013~15년



자료: EU 집행위원회

<그림 2> 2030년 질소 잔고(nitrogen surplus) 전망치



자료: EU 집행위원회

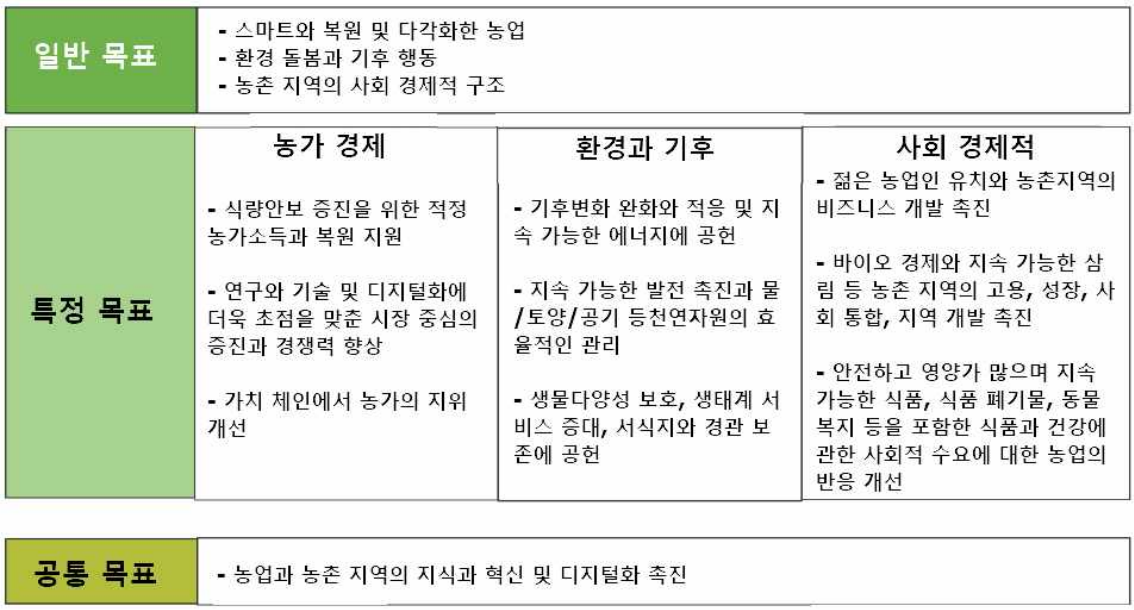
이밖에도, CAP 거버넌스 측면에서 EU가 직면한 도전 과제는 정책의 이행

만을 강조해 온 기존의 방식에서 성과와 효과에 초점을 맞추는 체계로 전환하는 것이다. EU-27의 다양한 농업 및 사회경제적 조건을 제대로 반영하는 CAP 조치가 되도록 해야 하고, 중복되거나 복잡한 행정체계를 단순화하고 현대화하는 대응이 필요하다.

2.2. 개혁안의 목표

CAP 개혁안과 관련해 집행위원회가 내세운 목표는 크게 일반적인 목표와 특정 목표 및 공통 목표로 구분할 수 있다(그림 3 참조). 이러한 목표는 결국 농업의 지속가능성을 확충하는 것으로 볼 수 있다.

<그림 3> CAP 개혁안의 목표



자료: EU 집행위원회

2.3. 개혁안의 주요 내용

2.3.1. 새로운 이행 방식의 도입

회원국은 하나의 CAP 전략계획(CSP) 아래 제1축(pillar 1) 직접지불(소득 보조)와 제2축(pillar 2) 농촌개발(하부구조, 환경 및 개발 보조) 등 모든 정책 개입을 다루도록 하였다(그림 4 참조). 또한, 연간 지표와 목표치에 기초한 성과(performance) 중심의 접근을 채택하도록 하였다. 이는 기존에 이행

(compliance)에만 초점을 둔 방식과 차별된다.

<그림 4> 새로운 정책 수행(delivery) 모형

자료: EU 집행위원회

이는 EU 수준과 회원국 수준 간 정책 책임의 재균형을 추구하는 것으로 이해할 수 있다. 예를 들면, EU 수준에서는 폭넓은 정책 개입 형태에 관여하나, 회원국 수준에서는 자국 수요에 맞는 구체적인 CAP 개입을 추진하는 방식이다(그림 5 참조).

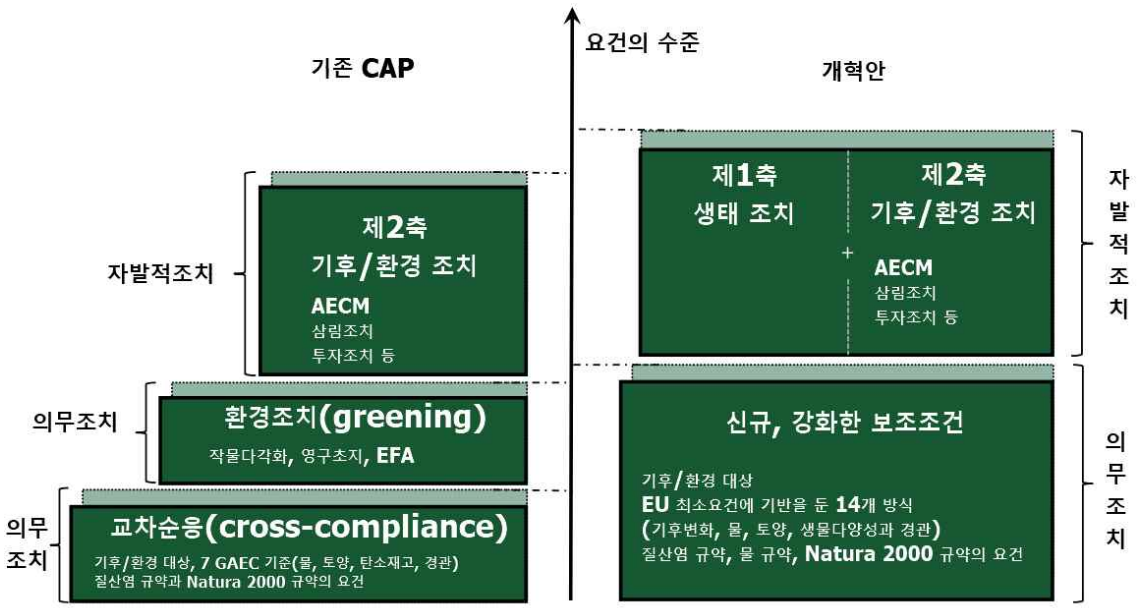
<그림 5> EU 수준과 회원국 수준 간 책임의 재균형

자료: EU 집행위원회

2.3.2. 생태 조치(Eco-scheme)의 신설

개혁안은 기존 CAP에 견주어 더 높은 수준의 환경 야망을 제시하였다(그림 6 참조). 곧, 환경 조치(Greening)과 교차 순응(cross compliance)에 해당하는 조건 제한(conditionality)이 강화되었고, 제1축 안에 생태 조치(eco-scheme)의 도입, 제2축 예산의 30% 이상을 특정 목표에 사용하도록 하는 요건 등이다.

<그림 6> 기존 및 CAP 개혁안 환경 부문의 비교



주: AECM: 농업환경 기후조치(agri-environment-climate measures); EFA: 생태중점지역(ecological focus area); GAEC: 모범농업 및 환경조건(good agricultural and environmental condition of land)
자료: Lampkin et al.(2020)

이 가운데 생태 조치는 CSP 환경구조(Green Architecture)의 핵심 요소로써 회원국이 파악한 지역 특정적 수요에 근거하여, 기후변화와 환경에 유익한 농업방식의 목록을 설정하고 그에 따른 유인책을 제공하는 것이다. 영구초지의 관리, 경관 요소, 유기농업 등이 그 사례가 될 수 있다. 회원국은 생태 조치를 반드시 제공해야 하지만, 농가는 이 조치에 자발적으로 참여할 수 있다.

생태 조치를 제1축에 포함한 것은 이 조치의 이행에 회원국의 공동자금 조달(co-funding)이 필요하지 않음을 뜻한다. 곧, 보조액 전체를 EU가 부담한다. 또한, 회원국은 생태 조치의 설계와 이행에 더욱 신축적으로 대응할 수 있다. 예를 들면, 생태 조치는 면적 기준(ha)으로 연도별 기준으로 지급할 수 있는데, 이는 소득 감축분에 한정해 5~7년간의 장기 약속 아래 지원해야 하

는 AECM보다 신축적이다.

또한, 제1축의 의미는 소득 중심의 기존 직접지불을 환경과 기후 친화적 농업에 대한 지원으로 그 외연을 확대한다는 것이다. 이에 따라 이론적으로 회원국은 직접지불 전체를 공공재 공급에 대한 보상, 곧 생태 조치로 활용할 수 있게 된다.

생태 조치가 기존의 환경 조치(Greening)를 대체하는 것은 아니다. 생태 조치는 기존의 제2축 농업환경 기후 조치(AECM)처럼 신규 조건 제한과 EU 규정 이상의 기준을 충족해야 한다. 회원국은 환경과 기후 도전 과제를 해결하는 보완적, 통합적 방식으로 생태 조치와 AECM을 일관적으로 사용할 수 있다<표 1 참조>.

<표 1> 생태 조치와 AECM의 비교

항목	제1축 생태 조치(eco-scheme; 제28조)	제2축 AECM (제65조)
수혜자	진정한(genuine) 농업인	농업인과 토지 관리자
자금	100% EU 재원(EAGF)	EU와 회원국의 공동 재원(EAFRD)
중점	CAP 특정 목표(d~f)를 이행하는 농업활동	CAP 특정 목표(d~f)를 이행하는 환경, 기후, 기타 관리 의무
기한	연간(다년도 가능)	5~7년 혹은 그 이상의 다년도
보조액	AECM과 같이 발생한 비용이나 소득 손실분에 대한 전체 혹은 일부 보상, 또는 기본소득 보조에다 추가로 지급하는 고정 지원	발생한 비용이나 소득 손실분(기회비용 포함)에 대한 전체 혹은 일부 보상
지급 기준	ha당, 연간	ha 당, 사육두수 당, 나무 수 등; 연간 고정액 또는 단위당 일시불
자격요건	진정한 농업인, 대상 면적(eligible hectare) 기준, 회원국의 기타 기준 충족	CAP 특정 목적의 달성, 회원국의 기타 기준 충족
최저 지출요건	없음.	EAFRD 예산(CAP 특정 목표 d~f)의 최소 30%

자료: Lampkin et al.(2020)

제2축의 AECM은 지속 가능한 농업과 토지 관리에 대응한 주요 정책수단으로 남아 있을 것이나, 그 효과 측면에서 생태 조치가 더욱 커다란 영향력을 발휘할 수 있다. 단순히 비교하면, 2007~13년에 AECM의 대상이 된 농용지(utilized agricultural area: UAA)는 전체의 25%나 제1축 직접지불 대상

UAA는 전체의 90%에 이르기 때문이다.

2.3.3. 직접지불의 변화

개혁안은 더욱 공정하고 목표 중심의 보조 배분에 초점을 두었다(그림 7 참조). 무엇보다 6만 유로 이상의 모든 직접지불은 체감 방식으로 감축하도록 제안하였고 모든 직접지불의 상한으로 최대 10만 유로를 설정하였다.

① 60,000~75,000 유로: 25% 감축
② 75,000~90,000 유로: 50% 감축
③ 90,000~100,000 유로: 75% 감축

<그림 7> 개혁안이 제시한 직접지불의 새로운 특징

자료: EU 집행위원회

이를 적용하면, 최대 연간 직접지불의 실효적 크기는 8만 1,250 유로가 된다. 지급 상한을 통해 절약한 자금은 지속가능성을 위한 보완적 재분배 소득지원(Complementary Redistributive Income Support for Sustainability: CRISS) 재원으로 사용한다.[4] 이에 따라 CRISS은 대규모 농가에서 중소 농가로 보조가 전이하는 것으로 지속가능성을 증진하는 데 목적이 있다. 다만, 많고 다

4) 기존 CAP아래 9개 회원국이 소농 대상의 효율적 소득 지원을 위해 자발적인 재분배 소득지원을 활용하고 있다. 지원 규모는 회원국의 직접지불 총액의 0.5~15%에 이르고 기본지급 면적의 50%가량이 그 대상이다. 개혁안은 회원국이 반드시 CRISS를 도입하도록 제안하고 있다.

양한 형태의 재분배 조치가 있을 수 있어 그 관리가 중요할 것이다.

연계 보조(coupled support)는 경제-사회-환경 측면에서 어려움에 직면한 특정 지역이나 영농방식에 적용해 현재 수준의 생산을 유지하도록 하는 유인책이다. 이를 통해 경쟁력을 증진하고 지속가능성 혹은 품질 향상을 추구하는 것이다. 그러나 연계 보조가 환경이나 기후 혜택을 증진하는 것으로 단정할 수는 없다.

기존 CAP과 달리 개혁안은 "생산제한 조치(production-limiting scheme)"란 제약을 생략했고, 회원국의 직접지불 총액에서 8%로 설정한 기존 상한을 10%까지 확대해 활용할 수 있도록 하였다. 2018년 사용 실적(총 40억 유로)을 보면, 쇠고기와 유제품 및 양과 염소 부분이 전체 지출의 74% 정도를 차지하였고, 완두콩(pea), 필드빈(field bean), 루핀(sweet lupin) 등 단백질 작물은 11%가량에 머물렀다.

기존 CAP 아래 직접지불은 기본지급조치(BPS)와 환경 조치 및 젊은 농업인을 위한 보조로 구성한다. 개혁안에서는 지속가능성을 위한 기본소득보조(Basic Income Support for Sustainability: BISS)와 생태 조치 및 젊은 농업인을 위한 보완 소득지원이 직접지불이다(표 2 참조).

<표 2> 직접지불의 비교

기존 CAP	개혁안
기본지급조치(BPS)와 환경 조치(Greening)	지속가능성을 위한 기본소득 보조(BISS) 생태 조치(Eco-scheme) 부분별(Sectoral) 배분
상한 설정	상한 설정
젊은 농업인 조치	젊은 농업인을 위한 보완적 소득지원
자발적 연계보조(단백질 작물)	자발적 연계 보조(단백질 작물)
재분배 지급	지속가능성을 위한 보완적 재분배 소득지원(CRISS)
소농 조치	소농을 위한 거액(round sum) 지급

자료: Lampkin et al.(2020)

2.4. 개혁안의 예산

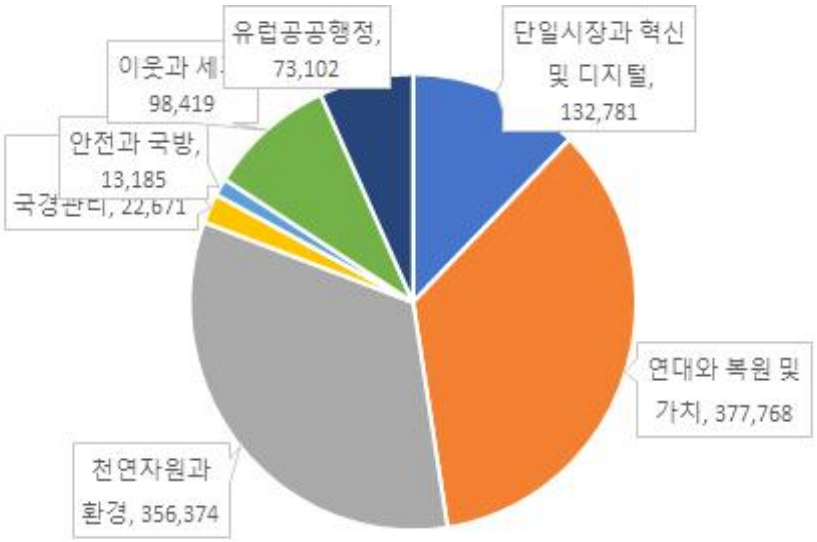
EU-27의 2021~27년 다년간 재정계획(multiannual financial framework: MFF)은 총 1조 743억 유로(2018년 가격 기준, 현재가격 기준으로는 1조 2,100억 유로)이다(그림 8 참조). 이는 2014~20년 MFF 대비 0.7% 감소한 수

준이다.

CAP 예산은 이전보다 10% 감소한 3,439억 유로로 결정하였다(표 3 참조). 이에 따라 MFF에서 CAP이 차지하는 비중은 이전의 35%에서 32%로 하락하였다.

〈그림 8〉 2021~27년 다년간 재정계획(MFF)

단위: 백만 유로



주: MFF 가운데 CAP 예산은 주로 "천연자원과 환경"에 포함됨.
자료: Council of the EU(2020a)

〈표 3〉 EU-27의 MFF와 CAP 예산의 비교

단위: 10억 유로(2018년 가격기준)

항목	2014~20년	2021~27년	변화
MFF	1,082	1,074	-0.7%
농업	382.8	343.94	-10.1%
EAGF: 제1축	286.1	258.59	-9.6%
EAFRD: 제2축	96.7	77.85	-19.5%
NGEU-RD	-	7.5	-
CAP/MFF	35.3%	32%	-

주: NGEU-RD는 COVID-19로부터 복원을 위해 2021~22년에 농촌개발 목적의 지원임.
자료: Lampkin et al.(2020)

CAP 예산에서 제1축은 2,586억 유로이고 제2축은 779억 유로인데, 이는 이

전 MFF에 견주어 각각 9.6%와 19.5%가 하락한 수준이다. 제1축 예산 가운데 직접지불이 2,399억 유로이고 시장 관련 조치가 186.8억 유로이다.

상대적으로 큰 폭으로 감소한 제2축(EFARD) 예산은 회원국이 공동으로 조달해야 하는 자금이 더 많이 증가해야 함을 뜻한다. 이를 통해 전체 농촌개발 관련 재원이 확충될 수 있다. 다만, 2021~22년에 COVID-19 회복 지원조치 아래 농촌개발 분야에 지원하는 차세대 EU(NGEU-RD) 계획이 추진될 예정이다. 이를 반영하면, 제2축 예산의 감소 폭은 이전 CAP 대비 13.1%로 완화된다.

3. 2020~22년 전환기 CAP 규정과 EU 회복수단(EURI)

2021~27년 CAP 개혁안의 협상과 결정이 지연되면서 CAP은 전환기 규정(Transitional Regulation)에 따라 운영하게 되었다. 이사회와 의회가 승인한 전환기 CAP 규정은 2021년 1월 1일부터 유효하다. 이 전환기 CAP 규정의 원칙은 “새로운 자금으로 기존 규정을 지원하는 것”이라고 할 수 있다. 전환기 CAP 규정은 새로운 CAP 개혁안이 합의되어 이행하기 전까지 현재의 틀을 계속 적용하여 농가를 지원하도록 하는 법적 안정성(legal certainty)을 제공한다는 점에서 그 의의가 있다.

예를 들면, 2021년에 지급하는 기본지급조치(BPS)는 2021~27년 CAP 예산이 줄었으므로 그 감축이 불가피하다. 농촌개발 조치의 경우에는 자금을 다음 프로그램 기간으로부터 당겨 사용해야 하므로 5~6년차 계획에 따른 재원이 그만큼 줄어들 것을 예상할 수 있다.

여기서는 COVID-19에 의한 사회경제적 영향에 대응한 회복책으로서 EU가 2021~22년에 계획한, 이른바 EU 회복수단(EURI)이 기존의 유럽농촌개발기금(EAFRD)에다 추가 재원을 제공하기 때문에 이를 중점적으로 살펴보고자 한다(Council of the EU, 2020b).

EURI는 “차세대 EU(Next Generation EU: NGEU)”라고도 한다. 이를 위해 2021~27년 MFF에 추가로 EURI 7,500억 유로(2018년 가격 기준)를 책정하였다. EURI 3,900억 유로는 EU 예산을 통한 보조이고, 3,600억 유로는 회원국에 제공하는 융자이다.

집행위원회는 전환기 규정에 따라 EAFRD에다 추가로 EURI 80억 7,049만 유로를 2022~24년에 제공하는 것으로 제안하였으나, 의회와 이사회가 이를 2021~22년으로 앞당겼다.[5] 전환기 규정은 유럽 그린딜(European Green Deal)

이 제시한 새로운 목표와 EU의 농업환경과 기후 의무사항에 부합하면서 복원 및 지속 가능한 디지털 경제 회복을 위해 EURI가 추가 재원을 공급하도록 하고 있다.[6] 이는 EAFRD 규정 제58조a에 추가한 3가지 의무사항을 통해 이행한다(Matthews, 2020).

첫째, EAFRD 재원의 30%를 농업환경과 기후 목적으로 사용해야 한다는 요건을 EURI에 의한 추가 재원에 적용하지 않는다. 이는 제1조 2항과 7조 12항이 명시한 "회귀하지 않는 원칙(principle of no regression)"에 의해 대체되었다. 제1조 2항은 2021~22년에 적용할 농촌개발 프로그램(Rural Development Program: RDP) 개정안을 기존 RDP처럼 농업환경과 기후 조치에 관한 EAFRD 지원 비중과 같게 유지하도록 규정하였다. 또한, 제7조 12항은 각 RDP에 사용하는 추가 EURI 재원에도 이와 같은 최소 비중을 적용하도록 하였다. 이에 따라 농업환경과 기후 RDP가 EURI 추가 재원에서 차지하는 비중은 적어도 30% 이상이어야 하는데, 사실 많은 회원국이 이 비중 이상을 해당 RDP에 이미 사용하고 있다.

둘째, 추가 EURI 재원의 최소 37%는 환경과 기후, 동물 복지, LEADER에 이바지하는 조치에 사용해야 한다.[7] 이에 해당하는 조치들은 예시하면 다음과 같다.

① 유기농업
② 농업에 의한 온실가스 배출량 감소 등 기후변화 완화와 적응
③ 탄소격리를 통한 토양 비옥도 증진과 같은 토양 보존
④ 물 절약 등 물 사용과 관리의 개선
⑤ 생물 다양성에 이바지하는 서식지의 창출과 보존 및 복원
⑥ 농약과 항생제 사용의 위험과 영향의 감소
⑦ 동물 복지
⑧ LEADER 협동 활동

---

5) 2021~22년에 농촌개발을 지원하는 EU 예산은 최대 268억 9,683만 유로이다.

6) 유럽 그린딜은 2050년까지 EU 경제를 온실가스 배출제로 경제로 전환하는 것을 지상 목표(overarching objective)로 설정하고 이를 위해 기후변화, 에너지, 순환경제, 빌딩, 수송, 농업, 생물 다양성과 생태계, 재정지원, 연구과 혁신, 교육과 훈련, 국제협력, 이해관계자 참여 등 다양한 분야에서 미래 정책 방향과 구체적 실행계획 및 일정 등을 제시한다(정명규, 2020).

7) LEADER는 농촌개발에 관한 계획과 전략의 이행, 의사결정, 재원 배정 등에 지역 활동가가 참여하도록 하는 개발방식으로 EU는 이를 20년 이상 적용하고 있다. 2018년 기준으로 특정 지역의 공공과 민간 및 민주사회 이해당사자들이 참여하는 총 2,800개 지역활동그룹(Local Action Group: LAG)이 해당 프로그램을 이행하고 있는데, 이들은 EU 총 농촌인구의 61%를 대변한다. LEADER는 각 회원국의 전국 및 지역 RDP아래 이행되면서 EAFRD 자금이 공동 재원으로 제공된다.

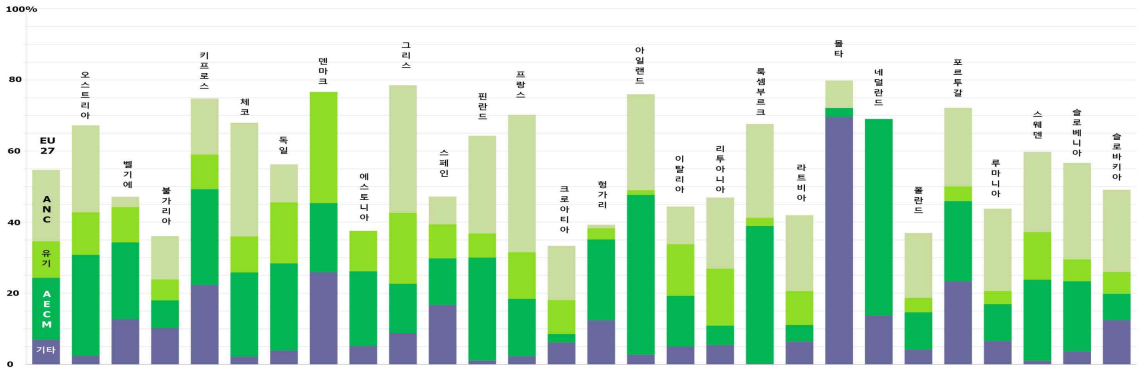
셋째, 추가 EURI 자금의 최소 55%는 농촌 지역의 경제 및 사회 개발을 촉진하는 조치에 사용해야 한다. 이러한 조치는 물리적 자산에 대한 투자, 농장과 경영 개발, 농촌 지역에서 기본 서비스와 마을재생에 관한 지원, 협력 등을 포함한다. 관련 조치를 예시하면 다음과 같다.

① 공급망 단축과 지역 시장
② 정밀농업, 스마트농업, 혁신, 디지털화, 생산 기계와 장비의 현대화 등 자원의 효율
③ 작업 중 안전 조건
④ 재생가능 에너지와 순환 및 바이오 경제
⑤ 농촌에서 고품질 정보통신기술(ICT)에 접근

그러나 이 3대 요건 간에 상충하는 측면이 존재한다. 예를 들면, 어느 회원국이 기존의 RDP에 EAFRD 지출의 45% 이상을 배정한다면 농촌 경제와 사회 개발에 최소 55%를 배정해야 하는 요건을 충족할 수 없기 때문이다. 이 경우 해당 회원국은 55%의 요건을 무시하거나 회귀하지 않는 원칙을 포기해야 한다. 결국, 어떤 우선순위를 결정하는 것인가는 회원국에 달려 있다.

<그림 9>은 2018년 기준으로 회원국별 농촌개발 지출 중 환경과 기후가 차지하는 비중을 나타낸다. 영국을 제외한 EU-27 수준에서 자연제약지역(areas facing natural or other specific constraint: ANC), 농업환경과 기후(AEC), 유기농업, 기타 등 환경과 기후 관련 조치가 농촌개발 지출에서 차지하는 평균 비중은 54.7%이다. 회원국 가운데 크로아티아의 비중이 33%로 가장 낮고 몰타는 80%로 가장 높다.

<그림 9> 회원국별 환경과 기후 관련 농업개발 조치의 비중



자료: Agri Data(https://rb.gy/sndk27)

EAFRD에 의한 최대 지원율은 100%인데, 이는 회원국이 EURI에 따른 지원에 부응하는 공동자금을 조달하지 않아도 됨을 뜻한다. 물론, 회원국이 원하면 EAFRD 자금에 추가로 재원을 제공할 수 있다. 또한, 개발에서 뒤처지거나 전환 지역이 아닌, 이른바 "다른(other)" 지역에서 EURI의 물리적 투자(physical investment) 지원을 받는 농업 생산자, 농산물 가공과 유통업자 등에 대한 최대 지원율이 상향 조정되었다. 예를 들면, 젊은 농업인, 집단 투자, 자연적인 제약에 놓인 지역, 유럽 혁신 동반관계(European Innovation Partnership: EIP) 운영 등에 대해서는 기존의 40% 지원율이 60%까지 증대할 수 있도록 하였다.[8)]

복원 및 지속 가능한 디지털 경제 회복에 이바지하는 운영에 대한 지원율은 기존의 40%에다 35% 포인트를 더할 수 있도록 하였고, 합산한 최대 지원율은 90%를 넘지 않도록 규정하였다. 다시 말하면, 잘 개발된 농촌 지역에 대한 물리적 투자 지원이 최대 90%까지 이뤄질 수 있음을 뜻한다. 이는 경쟁 측면에서 기존 비즈니스의 우려 요인이 될 수 있다.

COVID-19으로부터 회복을 지원하기 위해 집행위원회는 2021년도 EAFRD 지출을 앞당겨 실행하도록 결정하였다(표 4 참조). EURI에 의해 추가로 제공되는 자금까지 더하면 2021년에 농촌개발 조치에 사용할 수 있는 재원은 큰 폭으로 증가하게 된다.

<표 4> EU 회원국별 EAFRD와 추가 NGEU

단위: 백만 유로

회원국	MFF								추가 NGEU	
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	**2021-27**	2021	2022
벨기에	101.1	82.8	82.8	82.8	82.8	82.8	82.8	**597.9**	14.2	33.9
불가리아	344.6	282.2	282.2	282.2	282.2	282.2	282.2	**2,037.6**	59.7	142.2
체코	316.5	259.2	259.2	259.2	259.2	259.2	259.2	**1,871.7**	54.9	130.6
덴마크	92.7	75.9	75.9	75.9	75.9	75.9	75.9	**548.3**	16.1	38.3
독일	1,334.0	1,092.4	1,092.4	1,092.4	1,092.4	1,092.4	1,092.4	**7,888.2**	209.9	499.7
에스토니아	107.5	88.0	88.0	88.0	88.0	88.0	88.0	**635.6**	18.6	44.4
아일랜드	380.6	311.6	311.6	311.6	311.6	311.6	311.6	**2,250.4**	56.1	133.6

8) EIP는 농업인, 과학자, 전문가 등이 공동으로 환경친화적이며 경제적으로 지속 가능한 새로운 영농 방식을 개발하도록 지원하는 조치이다. 새로운 구상과 방식을 현장에 적용함으로써 생산성을 높이고 자원의 효율을 개선하기 위함이다.

회원국	MFF								추가 NGEU	
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	**2021-27**	2021	2022
그리스	680.2	557.0	557.0	557.0	557.0	557.0	557.0	**4,021.9**	108.1	257.2
스페인	1,319.4	1,080.4	1,080.4	1,080.4	1,080.4	1,080.4	1,080.4	**7,801.7**	212.3	505.4
프랑스	1,782.3	1,459.4	1,459.4	1,459.4	1,459.4	1,459.4	1,459.4	**10,539.0**	256.5	610.4
크로아티아	363.1	297.3	297.3	297.3	297.3	297.3	297.3	**2,146.9**	59.7	142.0
이탈리아	1,648.6	1,349.9	1,349.9	1,349.9	1,349.9	1,349.9	1,349.9	**9,748.1**	269.4	641.2
키프로스	29.0	23.8	23.8	23.8	23.8	23.8	23.8	**171.7**	3.4	8.1
라트비아	143.5	117.5	117.5	117.5	117.5	117.5	117.5	**848.5**	24.9	59.2
리투아니아	238.7	195.5	195.5	195.5	195.5	195.5	195.5	**1,411.7**	41.4	98.5
룩셈부르크	15.0	12.3	12.3	12.3	12.3	12.3	12.3	**88.9**	2.6	6.2
헝가리	509.1	416.9	416.9	416.9	416.9	416.9	416.9	**3,010.3**	88.3	210.1
몰타	24.4	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	**144.3**	2.6	6.2
네덜란드	89.5	73.3	73.3	73.3	73.3	73.3	73.3	**529.1**	15.5	36.9
오스트리아	635.1	520.0	520.0	520.0	520.0	520.0	520.0	**3,755.2**	101.9	242.5
폴란드	1,612.0	1,320.0	1,320.0	1,320.0	1,320.0	1,320.0	1,320.0	**9,532.1**	279.5	665.2
포르투갈	660.1	540.6	540.6	540.6	540.6	540.6	540.6	**3,903.4**	104.6	248.9
루마니아	1,181.0	967.0	967.0	967.0	967.0	967.0	967.0	**6,983.3**	204.8	487.3
슬로베니아	134.5	110.2	110.2	110.2	110.2	110.2	110.2	**795.6**	21.7	51.6
슬로바키아	316.4	259.1	259.1	259.1	259.1	259.1	259.1	**1,870.9**	48.3	114.9
핀란드	433.0	354.5	354.5	354.5	354.5	354.5	354.5	**2,560.3**	61.9	147.4
스웨덴	258.8	211.9	211.9	211.9	211.9	211.9	211.9	**1,530.1**	44.9	106.8
EU 27	14,751.0	12,078.6	12,078.6	12,078.6	12,078.6	12,078.6	12,078.6	**87,222.7**	2,381.7	5,668.6
기술지원	37.0	30.3	30.3	30.3	30.3	30.3	30.3	**218.6**	6.0	14.2
RD EU-27	14,787.9	12,108.9	12,108.9	2,108.9	12,108.9	12,108.9	12,108.9	**87,441.3**	2,387.7	5,682.8

자료: Europa(http://t2m.kr/zcvJR)

4. 시사점과 결론

CAP 개혁안 중 가장 눈에 띄는 점은 공평한 소득 보조의 배분과 농업의 지속가능성에 우선순위를 두고 있다는 점이다. 직접지불의 공평성을 위해 지급액의 감축을 도입하였고, 지급 상한을 더욱 엄격하게 설정하였다. 이는 소득보전의 수요에 부합하는 정책 개입이란 정당성과 더불어, 중소 규모의 농가가 대규모 농가와 견주어 더 큰 환경 서비스를 제공하고 있음을 인정하는 것으로 볼 수 있다.

직접지불 상한이 더욱 엄격하게 설정된 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 농업과 관계가 적은 자나 단체를 수혜대상자에서 배제하기 위해 “진정한(genuine)” 농업인을 정의하려는 노력도 직접지불의 성과를 증대하기 위함이다.

이전의 환경 조치(Greening)가 빠지고 새롭게 강화된 자격 제한(conditionality)이 도입되면서 작물 다각화와 윤작, 영구초지, 생태 중점지역(ecological focus area: EFA)과 같은 요소들의 규정 설정에 회원국의 재량권이 확대되었다.

또한, 생태 조치(Eco-scheme)를 제1축 안에 신설함으로써 기후와 환경에 이득을 주는 영농방식에 대해 소득 보조의 수단으로 지원하는 새로운 체계를 제시하였다. 비록 새로운 생태 조치의 효과에 관련하여 우려와 기대가 동시에 나타나고 있으나, 농업환경과 기후에 혜택을 주는 농업체제로 전환해야 한다는 EU의 정책 의지를 담고 있다고 평가할 수 있다.

2020년부터 한국은 여러 직접지불을 통합하고 식량안보와 환경 등의 공익을 증진하는 목적으로 공익직불제를 시행하고 있다. 그러나 현재의 직불 구조는 농가의 소득을 지원하는 기본적인 수단에 초점을 맞추고 있다. 앞으로 농업환경과 기후 등의 공익 기능을 증진하기 위해 선택형 직불제 개편 논의가 진행될 터인데, CAP 개혁안은 이의 유용한 참고자료로 가치가 있을 것이다.

참고 문헌

정명규. 2020. EU의 신성장 전략, “유럽 그린딜”. KDI 나라경제 Vol. 359, 2020년 10월호. (http://t2m.kr/ULhWi)

Council of the European Union. 2020a. Council Regulation Laying Down the Multiannual Financial Framework for the Years 2021 to 2027. 9970/20. (http://t2m.kr/51bzf)

_____. 2020b. Council Regulation Establishing a European Union Recovery Instrument to Support the Recovery in the Aftermath of the COVID-19 Crisis. 9971/20. (http://t2m.kr/QWHLg)

European Commission. 2018. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council. COM(2018) 392 final. (http://t2m.kr/ujR1v)

European Parliament. 2020. Transitional Provisions for Support from the EAFRD and EAGF in the Year 2021. A9-0101/123/rev. (http://t2m.kr/JZE0d)

Lampkin, N., Stolze, M., Meredith, S., de Porras, M., Haller, L. and Meszaros, D. 2020. Using Eco-Schemes in the New CAP: A Guide for Managing Authorities. IFOAM EU, FIBL and IEEP, Brussels. (http://t2m.kr/JVSyP)

Matthews, A. 2020. The CAP Transitional Regulation and Next Generation EU Funds. CAP Reform, December 17, 2020. (http://t2m.kr/caiEo)

Agri Data (https://rb.gy/sndk27)

Europa (http://t2m.kr/zcvJR)