

## (제2편) EU 공동농업정책(CAP)의 목표와 성과 추이

임송수(고려대학교 교수)<sup>1)</sup>

### 1. 서론

2018년 6월 1일에 EU 집행위원회(European Commission: EC)는 2021~27년 기간에 이행할 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP)에 관한 입법 제안서를 내놓았다. 이 제안은 CAP이 유럽 농업에 관한 강력한 지원을 지속적으로 제공하여 번영하는 농촌 지역과 고품질 식량 생산을 가능하게 하는 것을 목표로 한다. 또한, 이 제안은 CAP이 “농장으로부터 포크까지(From Farm to Fork) 전략과 생물 다양성(Biodiversity) 전략 등과 관련하여 유럽 그린딜(Green Deal)에 상당한 이바지를 하도록 하고 있다.

특히, EC 제안서의 중점은 다음과 같다.

- ① 농업인을 위한 공정한 거래와 안정적인 경제적 미래 확보
- ② 환경과 기후 실행과 관련한 높은 야망(목표) 설정
- ③ 유럽 사회의 중심에서 농업 지위의 보호

이러한 광범위한 목표를 달성하기 EC는 9가지 구체적인 목표를 설정하였다<그림 1 참조>.

- ① 공정한 농업인 소득 보장
- ② 경쟁력 제고

---

1) songsoo@korea.ac.kr

- ③ 식품 체인에서 권한의 재균형
- ④ 기후변화 대응
- ⑤ 환경 돌봄
- ⑥ 경관과 생물 다양성 보존
- ⑦ 세대간 재생 지원
- ⑧ 생동감 있는 농촌 지역
- ⑨ 식품과 건강의 질 보호

<그림 1> EU 집행위원회 CAP 제안서의 9대 목표



자료: European Commission

이 글은 CAP 목표 아래 지금까지 EU 농업과 농촌지역의 성과가 어떻게 나타났고 발전해 왔는지 살펴보고자 한다. 별도로 표기하지 않은 한 모든 통계와 자료는 EC(2020)에서 발췌한 것이다.

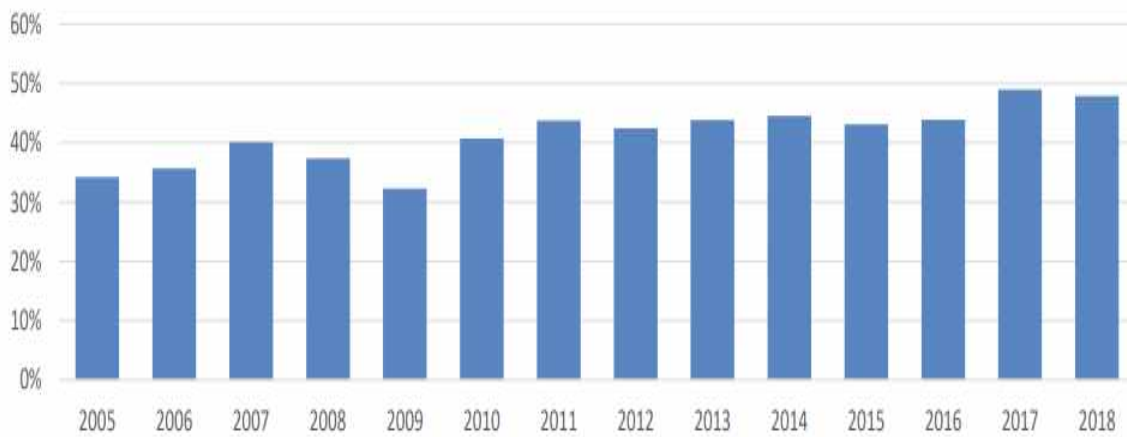
## 2. 목표와 성과의 궤적

EU 회원국에서 탈퇴한 영국 이외의 EU-27를 대상으로 한 농업부문과 농촌개발 관련 지표들을 EU의 CAP 개혁의 목표와 접목하였다.

## 2.1. 농업 소득

EU-27에서 1인당 농업 소득은 1995~2018년에 전체 경제의 평균 임금 대비 약 41%에 불과하다(그림 2 참조). 이 비율은 2009년에 32%에서 2017년 49% 까지 범주를 나타낸다. EU 수준에서 1인당 농업 소득과 전체 경제의 평균 임금은 서서히 수렴되고 있음을 알 수 있다.

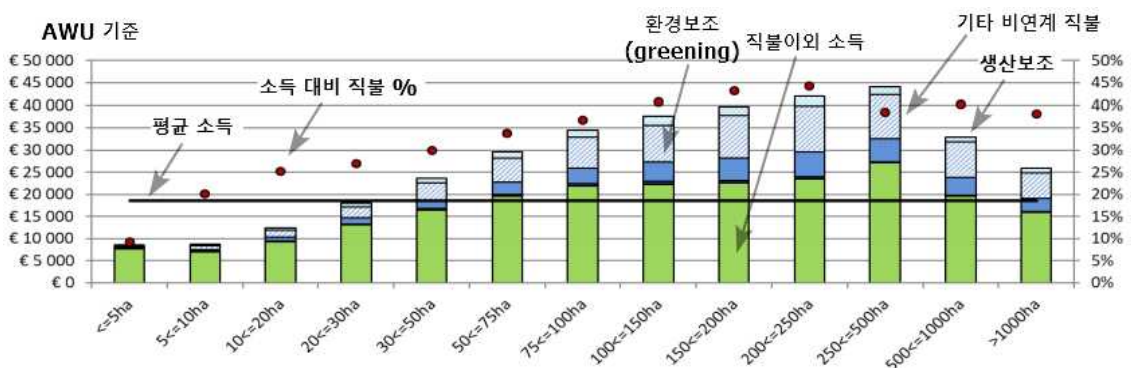
〈그림 2〉 농업과 전체 경제 간 1인당 소득 비율



자료: European Commission(2020)

농산업 부문별로 1인당 소득을 비교하면, 발작물, 곡물, 포도주의 소득 수준이 평균 이상이며, 우유와 원예 소득은 평균 정도를 나타낸다. 작물과 가축의 복합농, 양봉, 영구 작물 부문의 소득은 평균적으로 낮다. 또한, 소규모 농가의 소득이 상대적으로 낮다. 1인당 소득은 농가 규모가 최대 500ha에 이를 때까지 증가하는 경향을 나타낸다(그림 3 참조).

〈그림 3〉 농가 규모별 농가 소득의 구성 추이

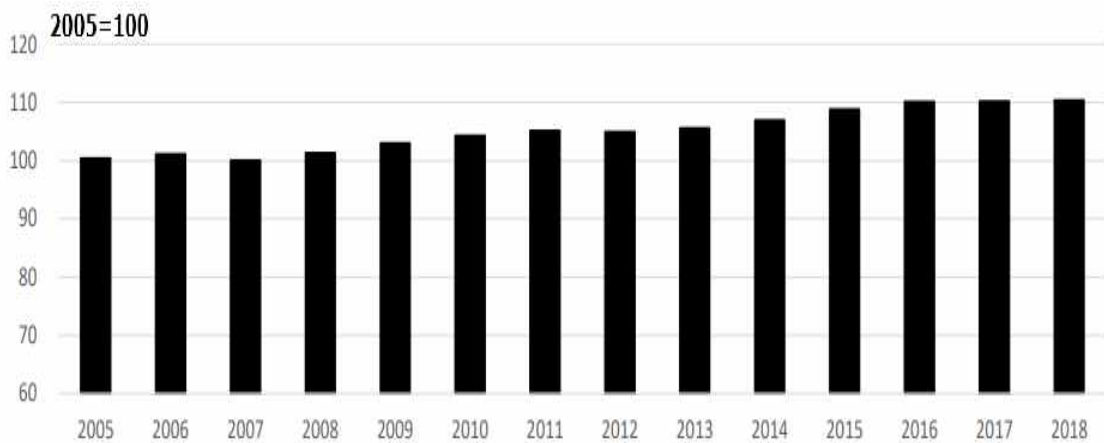


자료: European Commission(2020)

## 2.2. 경쟁력 증대

총 요소 생산성(total factor productivity: TFP)으로 나타내는 농가 생산성은 2005년에 100.4(3개년 평균치)에서 2018년에 110.4로 오름세를 나타냈다(그림 4 참조).

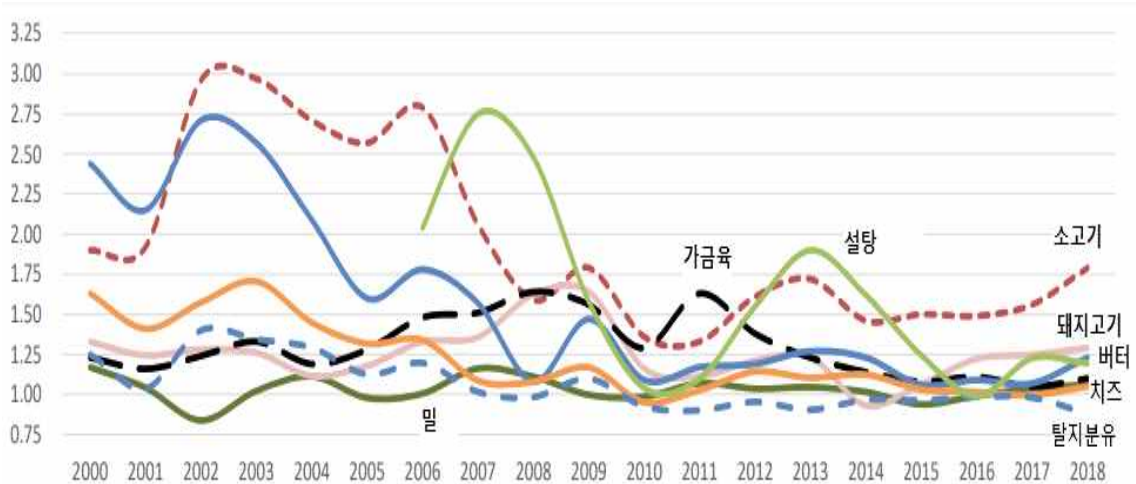
<그림 4> 총 요소 생산성(TFP)의 추이



자료: European Commission(2020)

EU-28 수준에서 시장관리(market management)로부터 탈피는 무역 기회를 창출하고 EU와 세계 가격 간 격차를 차츰 줄이고 있다<그림 5 참조>.

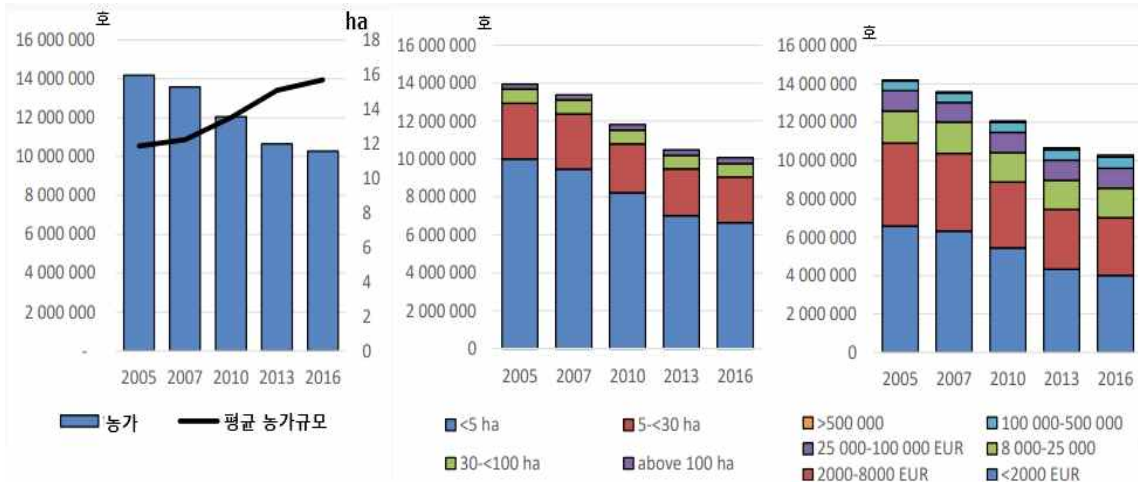
<그림 5> 주요 품목별 EU와 세계 시장가격의 비율



자료: European Commission(2020)

EU-27 수준에서 총 농가 수는 2005년에 1,420만호에서 2016년에 1,030만호로 감소하였다(그림 6 참조). 같은 기간에 평균 농가 규모는 12ha에서 16ha로 증가하였는데, 이는 5ha 미만의 농가 수가 감소한 것과 관련된다. 또한, 생산액으로 계측한 평균 경제적 농가 규모는 증가하고 있다.

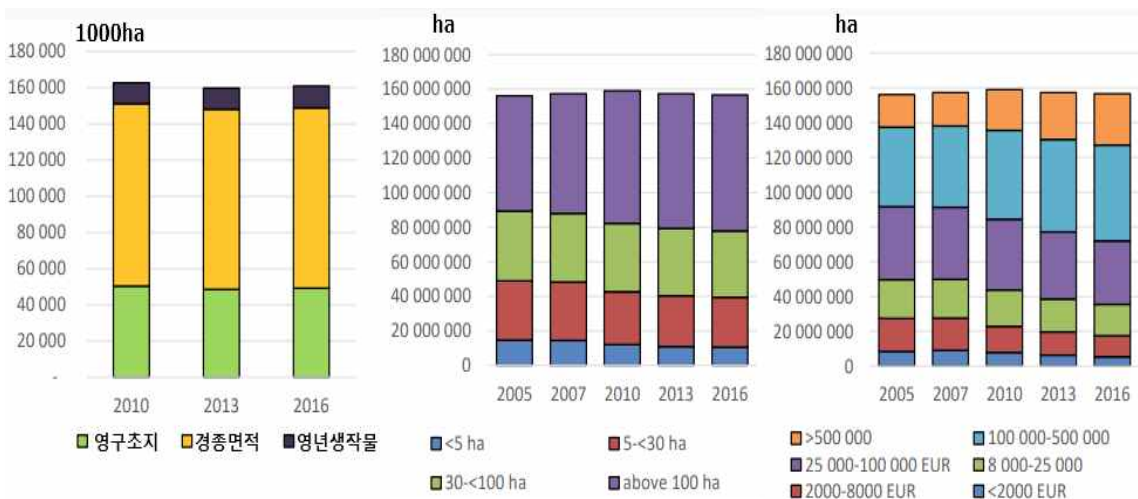
<그림 6> 농가의 수



자료: European Commission(2020)

농지(agricultural area)는 2010년에 1억 6,290만 ha에서 2016년에 1,614만 ha로 안정세를 유지하였다(그림 7 참조). 농지가 조금 감소한 것은 영구 초지와 경종 면적이 감소했기 때문이다.

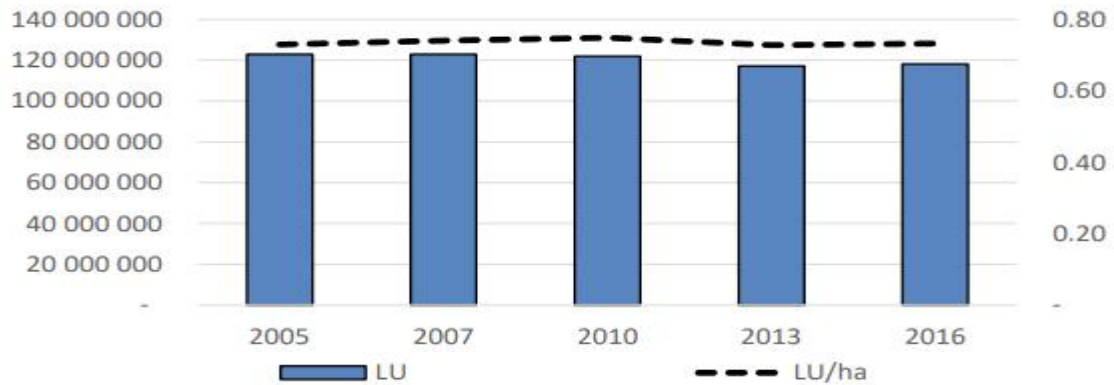
<그림 7> 농지면적



자료: European Commission(2020)

가축 단위 두수(livestock unit: LU)는 2005년에 1억 2,280만 LU에서 2016년에 1억 18,10만 LU으로 조금 감소하였다(그림 8 참조). 총 LU 수를 총 활용 농지로 나눠 산출한 가축 밀도는 같은 기간에 0.73으로 안정된 수준을 유지하였다.

<그림 8> 가축 단위 두수(LU)

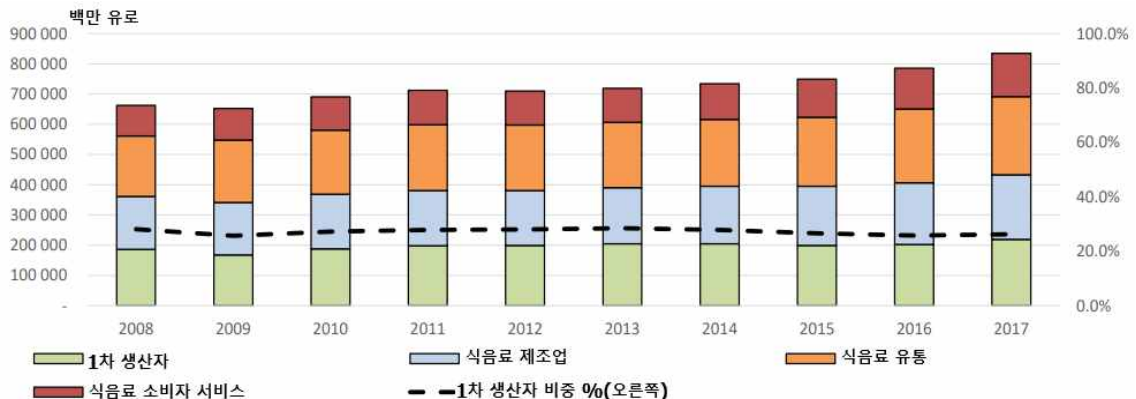


자료: European Commission(2020)

### 2.3. 가치사슬에서 농가의 지위 개선

식품 체인에서 총 부가가치가 상승하고 있다(그림 9 참조). 2017년에 식품 체인의 부가가치 중 26.3%가 1차 생산자의 몫이었다. 이와 같은 생산자의 부가가치 비중은 2013년의 28.5%에서 2009년의 25.7% 사이에서 변동하고 있다. 반대로 식음료 소비자 서비스 부문에서 부가가치 비율은 증가하고 있다.

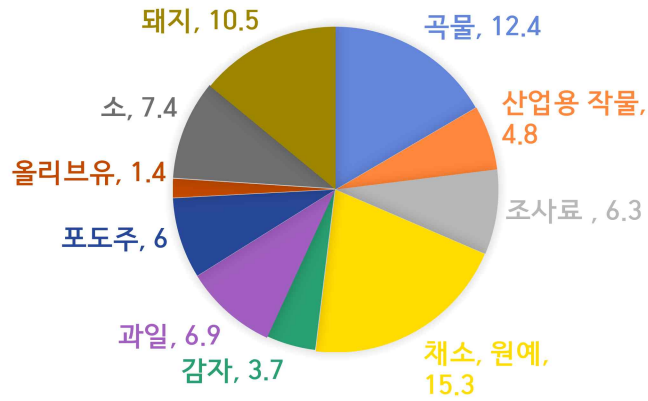
<그림 9> 식품 체인에서 1차 생산자의 부가가치 비율



자료: European Commission(2020)

2019년에 EU-17에서 생산액 측면에서 가장 중요한 부문은 우유, 채소와 원예, 곡물 생산, 돼지 등이다(그림 10 참조).

<그림 10> 부문별 농업 생산액 비중(% , 2019년)

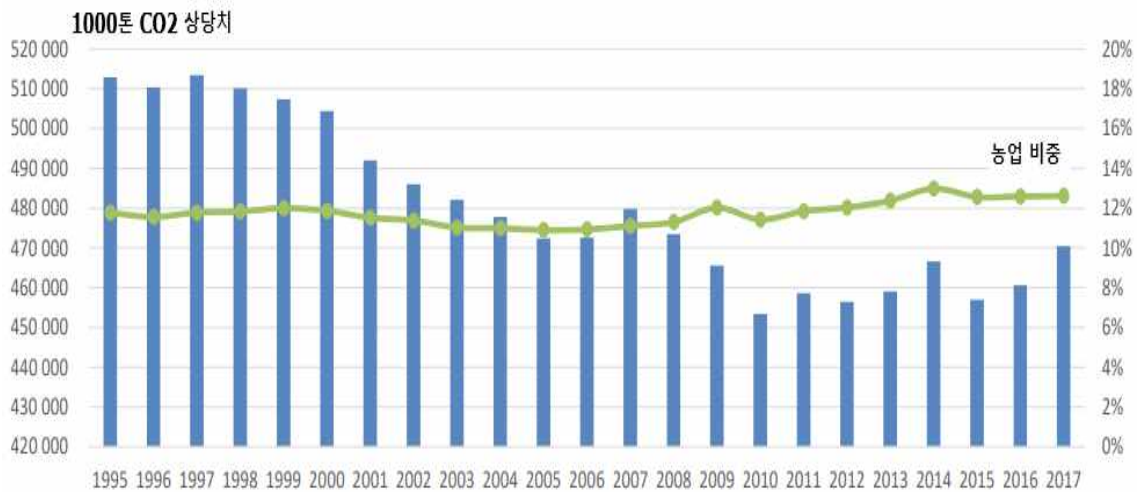


자료: European Commission(2020)

## 2.4. 기후 변화

농업부문에 의한 온실가스 배출량은 1995~2007년에 8% 감소하였다<그림 11 참조>. 또한, 농업부문이 전체 순 배출량에서 차지하는 비중은 1995년에 11.8%에서 2017년에 12.6%로 조금 증가하였다.

<그림 11> 농업부문에 의한 온실가스 배출량



자료: European Commission(2020)

바이오 디젤, 바이오 가스, 바이오 에탄올 등 농업과 삼림에 의한 재생 가능한 에너지 생산량은 오름세를 나타낸다(그림 12 참조). 특히, 삼림에 의한 재생 가능한 에너지 생산량이 꾸준히 증가하고 있다.

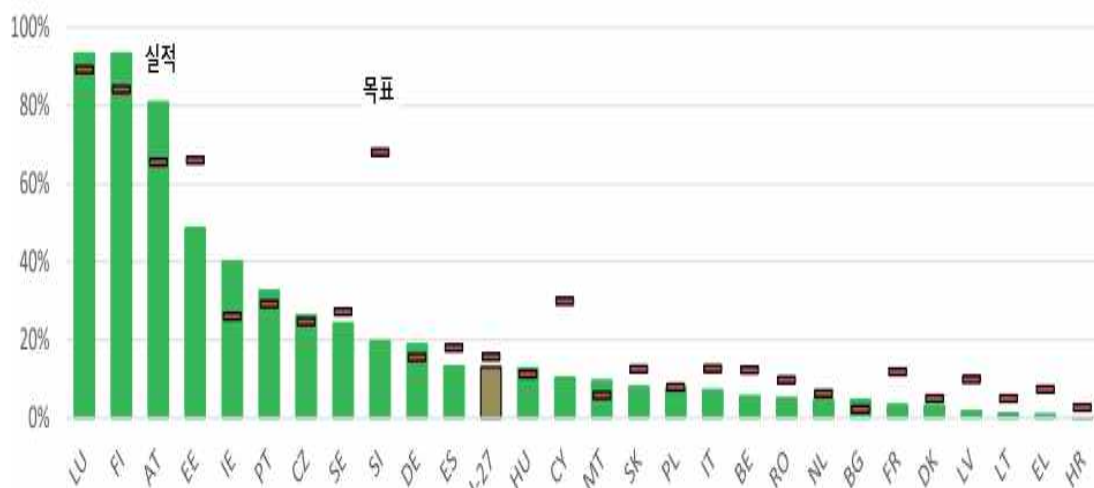
<그림 12> 농업과 삼림에 의한 재생 가능한 에너지 생산



자료: European Commission(2020)

EU-27에서 2017년에 농업환경-기후 조치(Agri-Environment-Climate Measure: AECM)아래 속한 물리적 면적은 13%를 기록하였다(그림 13 참조). 물리적 지역은 최소한 하나의 AECM 의무를 지닌 총 면적을 말한다.

<그림 13> 회원국별 AECM 아래 물리적 면적의 비중: 2017년



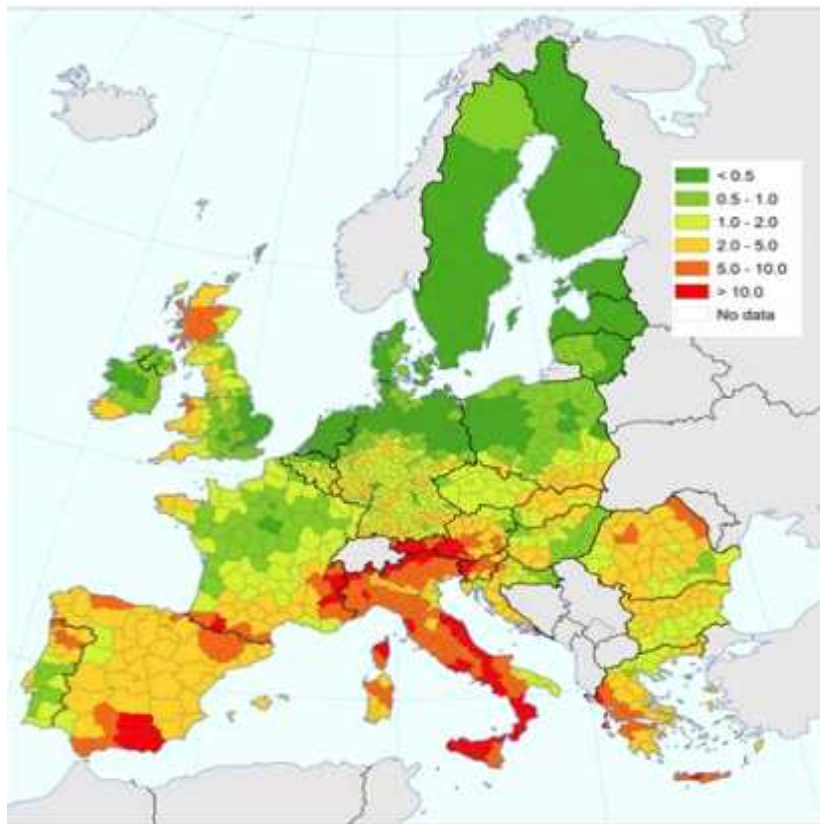
자료: European Commission(2020)

## 2.5. 지속 가능한 발전과 천연자원의 효율적 관리 촉진

토양 침식 속도가 연간 ha당 11톤 이상이면 농업 지역은 토양 침식의 위험에 있다고 할 수 있다. 회원국 수준의 비율은 국가 평균값을 나타내므로 국가 평균이 낮더라도 많은 지역에서 더 높은 침식 비율을 나타낼 수 있다. 추정된 침식률(농용지 면적에서 차지하는 비율)은 농업 방식과 관련이 있으므로 해당 지표는 농업에 의한 침식을 방지하기 위한 정책 조치의 효과를 반영하고 포착한다.

EU-27 평균으로 2016년에 물에 의한 토양 침식 위험 지역은 모든 농업 지역과 자연 초지 면적의 약 3.4%인데, 이는 2010년 수준과 비슷하다. 주요 회원국의 지표를 살펴보면, 슬로베니아가 64.3%로 가장 높고, 이탈리아 43.3%, 사이프러스 30.7%, 오스트리아 24.8%, 코로아티아 15.3%, 그리스 12.7%, 스페인 12.3% 순이다(그림 14 참조).

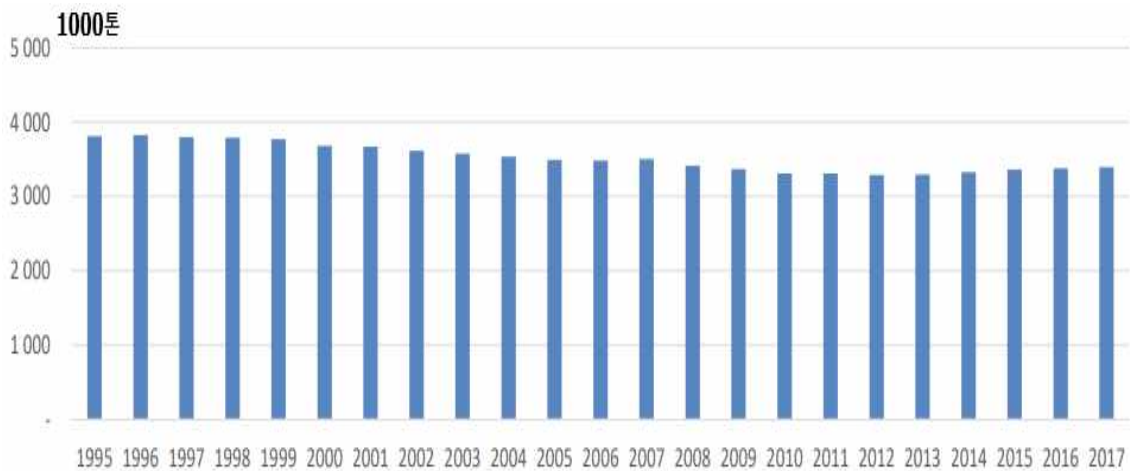
<그림 14> 물에 의한 토양 침식률: 2016년



자료: European Commission(2020)

농업 부문으로부터 암모니아 배출량 추이는 2013년까지 내림세를 나타냈으나 최근에는 조금 증가하고 있다(그림 15). 2015년 기준 연도 대비 국가별 배출량 감소 의무는 2020년까지 6%이고 2030년까지 19%이다. 2005~17년에 EU-27은 3%의 감축을 기록하였다.

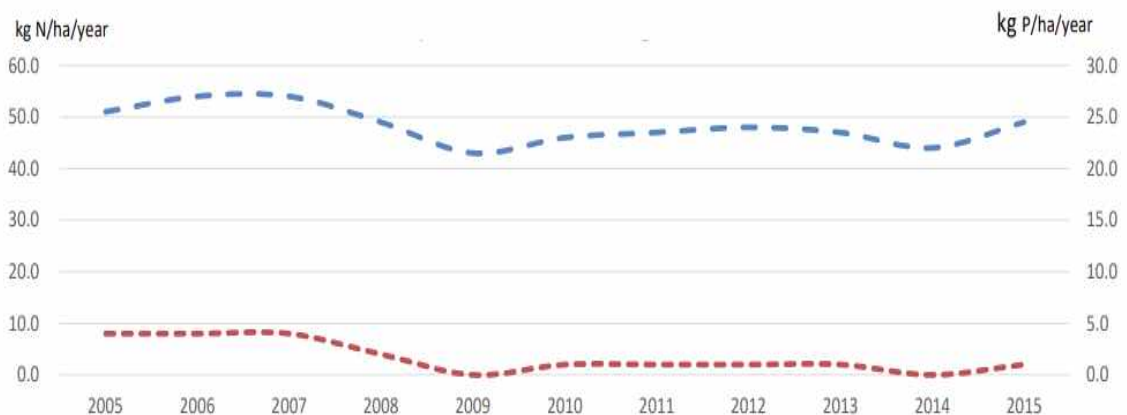
<그림 15> 농업부문에 의한 총 암모니아 배출량



자료: European Commission(2020)

농업부문이 물에 미치는 영향, 곧 수질 지표는 질산염과 인에 의한 오염을 나타낸다. 질소와 인의 과용은 지표수와 지하수의 오염과 부영양화를 초래한다. 질소 과잉은 연간 ha당 50 kg으로 안정세를 보인다(그림 16 참조). 인의 잉여량은 2005년에 ha당 4kg에서 2015에 단지 1kg으로 큰 폭으로 감소하였다.

<그림 16> 농지의 질소와 인의 초과량



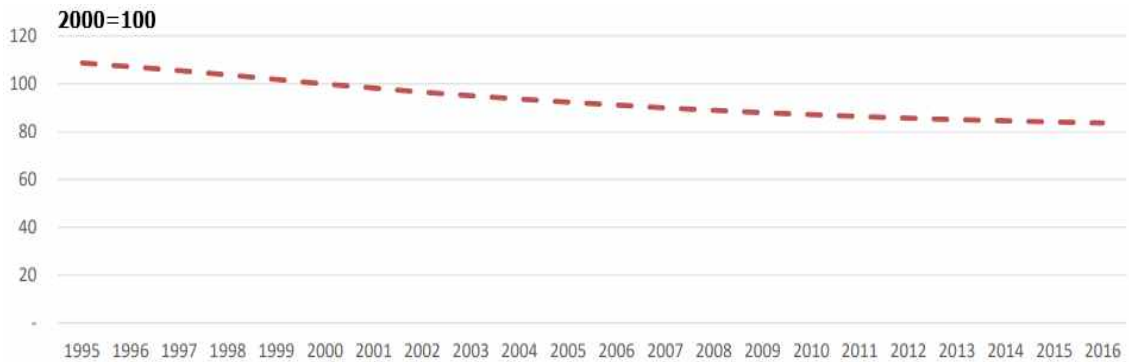
자료: European Commission(2020)

## 2.6. 생물 다양성의 보존

농지의 조류 지수(bird index)는 유럽 농업 경관의 생물 다양성 변화의 지표로 사용된다. 이 지표는 선택한 지역에서 일반적인 조류 종의 상대적 풍부도의 변화율을 측정하는 복합 지수이다. EU의 “종 목록“은 현재 먹이와 둥지를 만들기 위해 농지에 의존하고 다른 서식지에서 번성할 수 없는 39종을 포함한다.

EU-28의 농지 조류 지수는 2016년에 83.7로 감소했으나, 자료가 존재하는 최근 몇 년 동안 그 감소 속도가 둔화하였다(그림 17 참조).

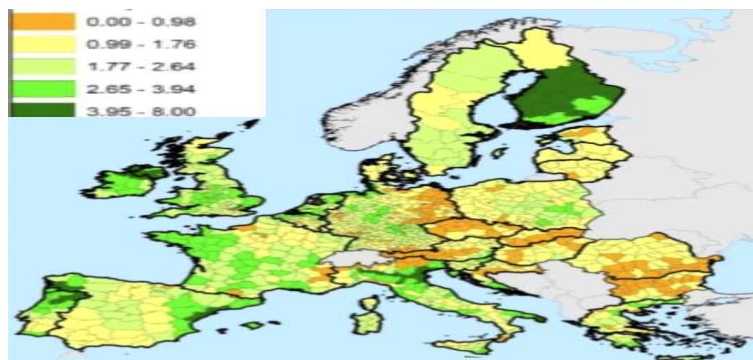
〈그림 17〉 EU-28 농지의 조류 지수



자료: European Commission(2020)

〈그림 18〉은 농지의 경관 요소(linear elements)의 밀도를 나타낸다. 경관 요소는 초지와 관목의 마진(margins), 단독 나무 덩굴, 가로수, 울타리, 도랑 등을 포함한다.

〈그림 18〉 경관 요소의 밀도

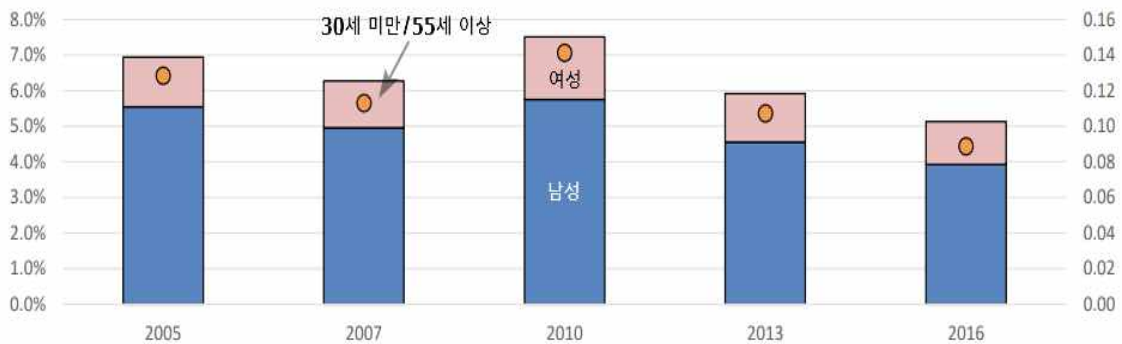


자료: European Commission(2020)

## 2.7. 젊은 농업인 유치와 비즈니스 개발 촉진

2013년까지 CAP은 40세 미만의 농업인을 젊은 농업인으로 분류하였으나, 지금은 35세로 세분해 놓았다. EU-27에서 젊은 농업인의 비중은 2010~16년에 5.1%를 기록해 내림세를 보였다(그림 19 참조). 55세 이상 농장 관리자 대비 젊은 농장 관리자의 비율은 35세 미만의 젊은 농업인의 비율과 비슷한 추이를 나타낸다. 남자 대비 여성 젊은 관리자의 비율은 1:3 정도이다.

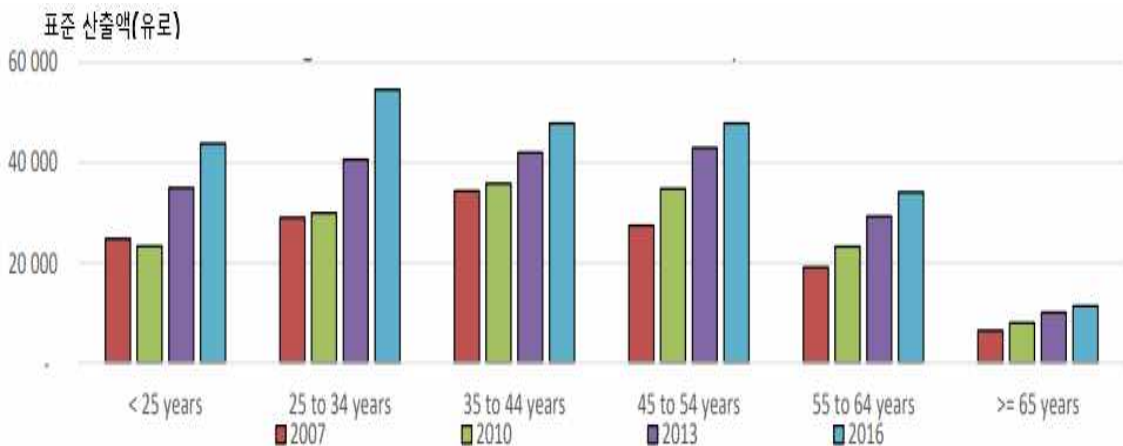
<그림 19> 35세 미만 농장 관리자의 비율



자료: European Commission(2020)

EU-27에서 경제적 평균 농가 규모는 각 연령 코호트(cohort)에서 오름세를 보인다(그림 20 참조). 가장 높은 경제적 평균 농가 규모를 나타낸 연령대는 25~54세이다.

<그림 20> 경제적 평균 농가 규모



자료: European Commission(2020)

## 2.8. 농촌 지역의 고용과 성장 및 통합

EU-27에서 고용률은 2013년에 67.3%에서 2018년 72.4%로 차츰 증가하였다. 농촌지역의 고용률도 전체의 경우와 비슷한 추이를 나타냈다. EU-27의 고용 수준은 2009년 금융위기 전 수준을 회복했다(그림 21 참조).

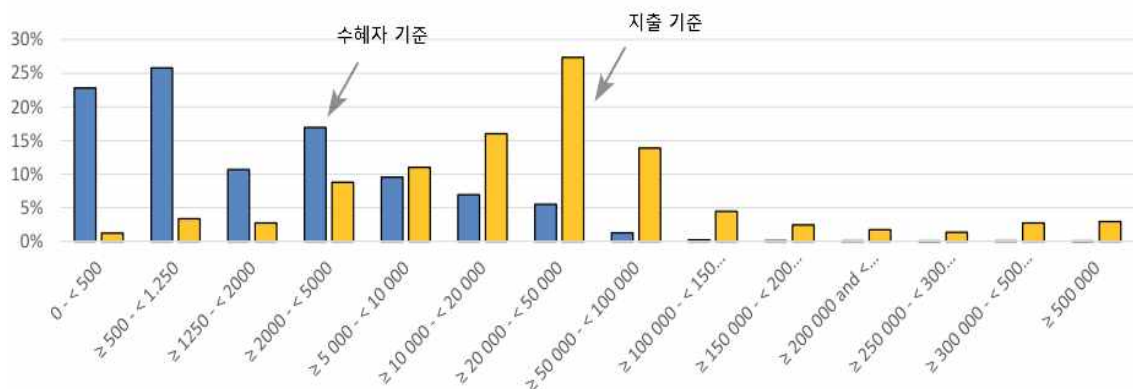
<그림 21> 20~64세 고용률



자료: European Commission(2020)

영향 지표로서 CAP 지원의 분포 개선을 현재 개발 중이다. <표 22>는 EU-27에서 약 20%의 수혜자가 직접지불의 80%를 받고 있음을 나타낸다. 이는 지급액이 EU의 농지처럼 균등하지 않게 집중되어 있음을 시사한다.

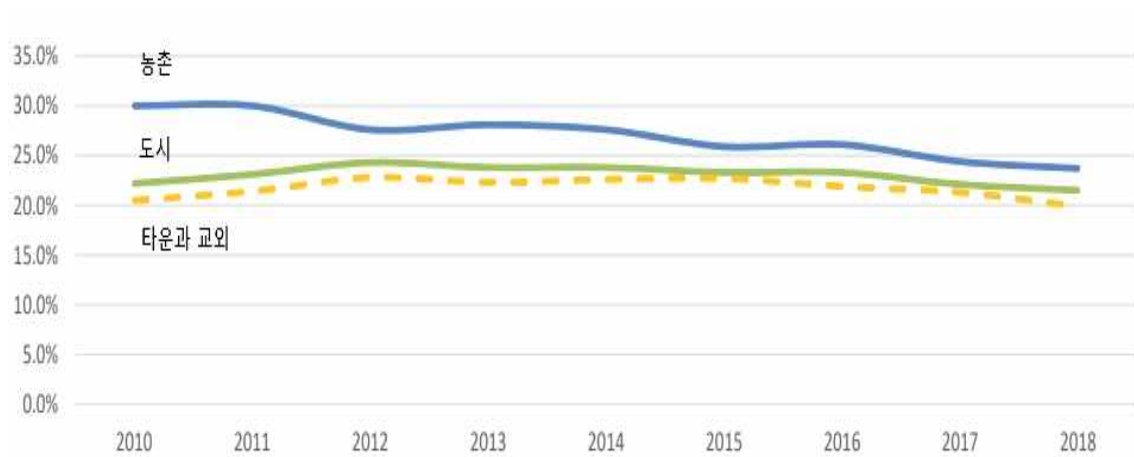
<그림 22> CAP 직접지불의 수혜자 분포



자료: European Commission(2020)

농촌 지역의 빈곤지수는 2010년에 30%에서 2018년에 23.7%로 감소하였다. 2010년부터 꾸준히 감소하는 것이다. 전체 빈곤률은 타운과 교외 및 도시 빈곤률보다 높고 농촌 지역의 빈곤률의 추이와 다른 형태를 나타냈다.

<그림 23> 농촌 지역의 빈곤률

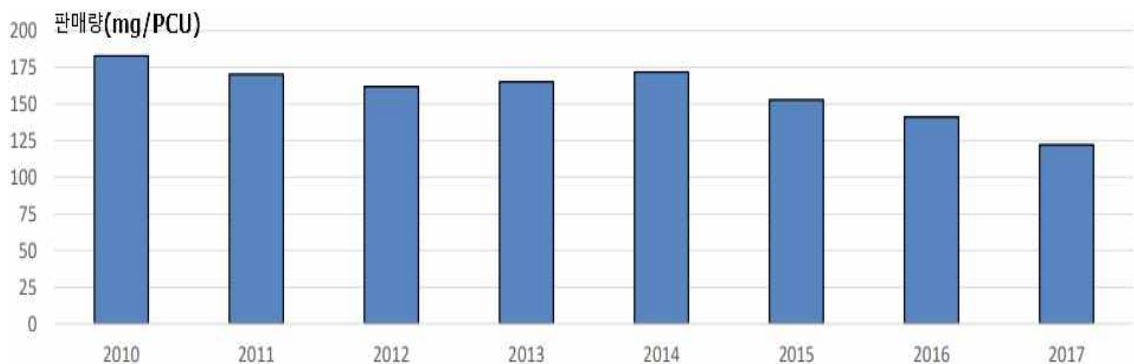


자료: European Commission(2020)

## 2.9. 안전하고 영양 높고 지속 가능한 식품

수의학 항균제 판매량은 인구 단위(population correction unit: PCU) 당 mg 단위로 볼 때 내림세를 나타낸다(그림 24 참조). 그러나 축산물의 항균제 사용은 회원국 간 큰 차이가 있다. EU 평균은 해마다 자료를 제공하는 회원국에 가중치가 적용된다. 2017년은 모든 회원국이 자료를 제공한 첫 해인데, 항균제 매출량은 2010년과 2017년 사이에 33% 감소하였다.

<그림 24> 농촌 지역의 빈곤률

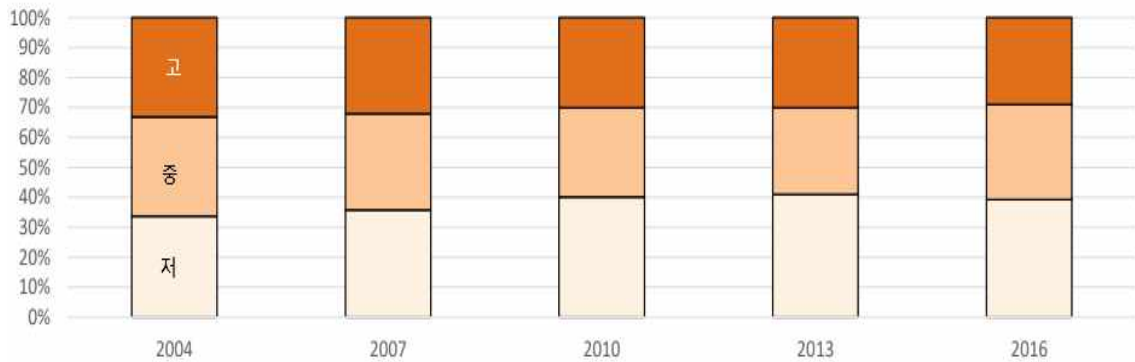


자료: European Commission(2020)

영농 밀도(farming intensity)는 토지 ha당 사용하는 투입량으로 정의한다. 투입재는 비료, 농약, 기타 작물 보호 목적의 제품과 구입한 사료이다. 분석 첫 해인 2004년의 EU-25 기준 아래 EU의 농용지(UAA)는 3개 범주로 균등하게 나뉘는 방식으로 설정되었다. 가장 높은 유형은 ha당 342 유로이고 가장 낮은 유형은 ha당 150 유로이다. 이와 같은 유형 분류는 광범위하고 집약적인 농업의 실제 임계치를 나타내지 않는다. 다만 이는 시간이 지남에 따라 영농 밀도의 변화를 살펴보는 실용적인 방법으로 가치가 있다.

2005년과 2016년 사이에 EU-28에서 ha당 투입재 밀도가 가장 낮은 지역은 34%에서 39%로 증가하였고 가장 높은 밀도를 가진 지역은 33%에서 29%로 감소하였다(그림 25 참조).

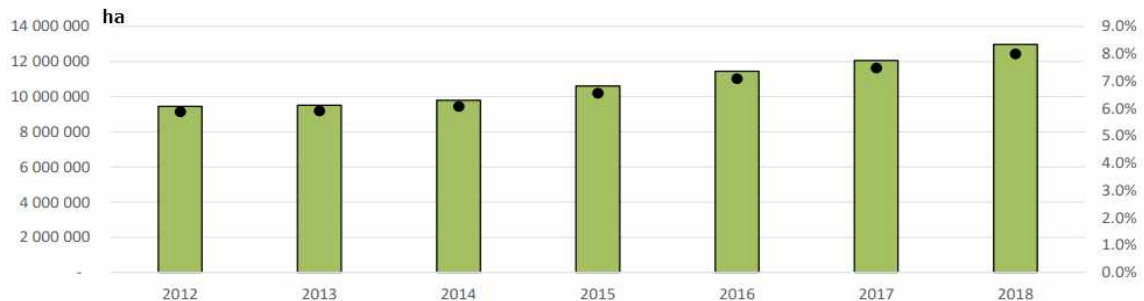
<그림 25> 투입재 밀도에 따른 농용지 분포



자료: European Commission(2020)

유기농이 차지하는 농지면적은 2018년 기준으로 1,300만 ha로 전체 농용지의 8%에 해당한다<그림 26 참조>. 유기농이 차지하는 면적과 비중은 오름세를 나타내고 있으나 회원국 간 격차가 크게 존재한다.

<그림 26> 유기농 면적과 비중



자료: European Commission(2020)

## 참고 문헌

- European Commission. 2020. EU Agriculture in Numbers: Performance on the Nine Specific Objectives of the CAP. (<http://t2m.kr/QmrCA>)
- \_\_\_\_\_. 2018. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council. COM(2018) 392 final. (<http://t2m.kr/ujR1v>)