

EU 농업환경정책의 변화과정 분석*

김 태 연**

An Analysis on the Changes of the EU Agri-Environmental Policy

Kim, Tae-Yeon

This study aims at providing with the implication of the EU agri-environmental policy which modestly started in 1985 as an optional policy for the Member States and developed as one of main measures for the reformed CAP in 2013. The first AES was the ESA scheme which had a focus on specific areas where were regarded as having a high natural value and assisted farmers who were voluntarily participated in the scheme. Such a small scale measure has developed as a main policy of the CAP from several reforming processes. It is now applying for the entire land of the EU and necessary for every Member State to introduce the AES measures in their rural development plan. With the principle of cross-compliance and the whole farm approach, it is possible to encourage the European farmers to change their ways of farming into low-input farming. This is the best way to achieve sustainable farming and rural development. This analysis on the changing process of the AES provides the Korean government with somewhat logical perspective on the reform of agricultural policy. The most important thing is to recognise that protecting and restoring environmental and biological resource must precede economical utilising the rural resource.

Key words : *agri-environmental policy, common agricultural policy, direct payment, environmentally sensitive areas scheme, rural development*

I. 서 론

우리나라에서 농경지면적은 전 국토 면적의 20%를 차지하고 있으며 여기에 임야를 포함하면 전국토의 85% 이상을 농림축산업이 차지하고 있다. 따라서 농촌지역에 서식하고 있

* 이 연구는 2014학년도 단국대학교 대학연구비 지원으로 연구되었음.

** 단국대학교 환경자원경제학과 교수(tykim@dankook.ac.kr)

는 야생조류, 하천의 어류, 토양 미생물 및 곤충 등 다양한 생물의 보존에 미치는 농업의 영향은 매우 크다고 할 수 있다. 여기에 2014년 한국농촌경제연구원에서 실시한 『농어업·농어촌 국민의식 조사』(Kim and Park, 2014)에 따르면 도시민들은 농업·농촌의 다원적 기능이 중요하다고 인식(66.2%)하고 있으며 농업과 농촌의 가장 중요한 역할로 ‘안전한 식품의 안정적 공급’다음으로 ‘자연환경 보전’을 꼽았으며 미래에는 ‘관광 및 휴식장소 제공’과 ‘전원생활 공간 제공’의 역할이 더욱 중요해 질 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 은퇴 후 귀농귀촌 의향을 가진 도시민들이 2006년 71.3%에서 2014년에 39.0%로 줄어들고 있는 상황에서도 귀농귀촌 이유 중 ‘자연 속에서 건강하게 생활하기 위해’가 50.1%로 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것은 농촌지역의 환경보존에 대한 수요가 매우 높다는 것을 반증하는 것이다.

그럼에도 불구하고 실제 국토의 환경과 경관 그리고 생물다양성의 보존을 위한 농업의 역할과 관련해서는 농업인들의 의식뿐만 아니라 학계와 정책적 차원의 관심도 부족하였다고 할 수 있다. 농업생산성 향상을 위한 집약적 영농과 이에 따른 농약 및 화학비료의 사용으로 농촌지역의 환경 피해가 증가하고 있다. 우리나라의 화학비료 사용량은 점차적으로 줄어들고 있으나 여전히 세계적으로 높은 수준(8.9 kg/ha)이고, 이에 따라 과거 논·밭에서 관찰되던 새, 곤충 등이 사라지고 토양염류 집적과 양분 유출로 하천 등의 수질오염 문제가 대두되고 있다.

우리나라 농업 분야 학계에서도 그 동안 농민의 소득과 생산 유지에 초점을 두었을 뿐 농업이 국토의 전체 모습을 결정하고 환경보존에 중요한 역할을 하고 있다는 것에 대한 인식을 확산시키거나 사례를 연구하는 활동이 미흡하였다. 농업의 다원적 가치에 관한 논의가 전개되면서 농업의 환경보전 기능에 대한 논의가 이루어졌다고 하더라도 이것은 단지 특정하게 경관이 뛰어난 곳에서 농업이 행하는 부수적인 기능의 하나로 논의하였을 뿐이지 우리 국토 전체의 모습에 영향을 끼치는 포괄적인 성격으로 논의된 것은 아니었다. 다른 한편, 환경과 경관 보존에 관한 정책도 대부분 농민의 소득을 보충해 주는 것에 초점을 두고 있을 뿐 환경과 국토에 대한 전체적인 영향을 고려하는 틀과 이를 다룰 수 있는 접근법은 부족하다고 할 수 있다. 즉, 농업과 환경과의 관계를 효과적으로 통제, 조정하는 역할을 수행하지 못했다고 할 수 있고, 이를 통해서 직접적인 환경보전의 효과를 기대하기도 어려웠다.

이러한 국내 상황과는 달리 농업의 환경피해에 관한 광범위한 연구를 수행해 왔던 선진국에서는 1980년대부터 농업생산에 따른 환경피해를 줄이기 위해 다양한 정책적 대응이 이루어지고 있다. 이러한 과정을 통해서 선진국의 농업정책에서는 농업의 환경보전 기능을 농업지원의 주된 근거로 활용하고 있으면 EU에서는 2013년 개혁의 가장 중심 주제로 ‘환경(Greening)’을 주장하기도 하였다(CEC, 2013a). 과거에 주된 근거였던 ‘비농업부문에 비해서 지체된 농업의 생산성과 농가의 소득’을 지원한다는 논리는 국민의 영양과잉, 농가 간

소득 분화, 비농업 부분의 고용불안과 양극화로 인해서 점점 그 설득력이 떨어지고 있다. 반면, 농업을 통한 수질, 토양, 대기 등 환경질의 개선, 농촌다움을 갖춘 농촌경관, 생물학적 다양성의 증대 등에 대한 국민들의 관심과 지불의사(willingness to pay)는 커지고 있는 실정이다. 이러한 선진국의 변화 추세는 앞으로 머지않은 장래에 농업분야 국제협상에서 가시적으로 나타나게 될 것이기 때문에 우리나라도 농업생산활동의 공익적 효과를 장려하는 다양한 정책을 고려할 시점이라고 할 수 있다.

이와 같은 국내외 상황을 고려하여 이 연구에서는 1980년대부터 농업의 환경보전 기능을 강화하는 정책으로 농업환경정책을 실시해 온 EU의 사례를 분석하여 우리나라 농업정책이 환경보전을 지향하는 방향으로 전환하는데 시사점을 제공하고자 한다. 이를 위해서 이 연구는 EU 농업집행위원회에서 발간하는 각종 정책문헌과 법안을 분석하여 EU에서 농업환경정책이 실시된 시대적 배경을 살펴보고 사회경제적 상황의 변화에 따라 이 정책이 어떻게 변화되어 왔는지를 검토하고자 한다. 이러한 과정을 통해서 EU에서 농업과 환경 간의 연계성을 강화하는 정책에 사용하고 있는 논리가 어떻게 변화해 왔는지를 파악하고 이를 반영하는 정책들이 어떤 체계를 갖고 수행되고 있는지를 분석하고자 한다. 결론에서는 이러한 EU의 정책변화가 우리나라에 주는 시사점을 제시하고자 한다.

II. 농업환경정책의 도입배경

농업분야에 적용되고 있는 환경보존 정책은 크게 규제와 지원 등 두 가지 측면으로 나누어서 볼 수 있다. 첫째는 기본적으로 농민들이 농업생산을 수행하는 과정에서 준수해야 하는 법적인 환경기준을 부과하는 것이다. EU의 경우 농민들이 일정한 법적 환경기준을 준수하지 않으면 직접지불금을 감액하여 지급하고 있다(CEC, 2012a). 소위 상호의무 준수 규정(Cross-Compliance Principle)을 적용하는 것이다. 둘째는 법적인 기준보다 강화된 방식으로 토지를 경영하여 환경제를 생산하는 농가에 대해서는 추가적인 보상금을 지급하는 것이다. 이러한 정책을 농업환경조치(Agri-Environmental Measures)라고 부르며 이들 두 가지 정책을 Hanley & Oglethorpe (1999: 1222)는 농업환경정책이라고 명명하고 “정부나 농업관련 기관이 농업예산을 활용하여 환경제 생산을 촉진하거나 환경적 악영향을 줄이고자 하는 정책”이라고 정의하고 있다.

이러한 정책이 등장하게 된 것은 기본적으로 수세기 동안 전통적인 방식으로 유지되어 왔던 농업, 자연, 경관사이의 균형이 농업의 산업화 과정에서 파괴되었기 때문이다. 역사적으로 유럽의 농촌지역은 농민의 농업활동으로 만들어진 공간으로 수세기 동안 식량생산을 위해 사용되어왔고, 이 시기 비교적 지속가능한 경작과 가축 사육 방식을 적용하고 있었기 때문에 토지 자원이 잘 유지, 관리되고 있었다. 따라서 농촌지역도 각 지역별로 독특한 농

업 경관과 문화 및 지역경관을 형성하게 되었으며 이러한 경관들이 최근 중요한 사회적 이익을 제공하는 공공재인 환경 상품 및 서비스(환경재)로 인식되고 있다.

이러한 전통적인 경관들은 농업의 산업화가 강조되면서 급격히 변화되기 시작하였다. 즉, 필지 확대, 도랑 매립, 농경지 내 나무 제거, 습지제거 등이 이루어지면서 야생동식물의 서식지가 감소하기 시작하였고, 또 농지의 집약적 이용과 농업경영 특화 및 규모화 진전으로 급격한 전통적인 농업경관에 변화가 나타나기 시작한 것이다. 여기에 1950년대부터 노동비 상승에 대응하기 위한 기계화가 진전되고, 또 비료나 농약과 같은 외부 투입재의 사용으로 집약적인 경작이 발전하면서 농촌지역의 환경재도 감소되는 경향이 나타나기 시작하였다.

이렇게 야생동식물, 경관 등의 변화와 함께 농업활동으로 인한 환경재 공급이 감소하는 가운데에서도 전반적인 사회의 소득 및 복지 수준의 증가로 농촌지역 환경재에 대한 수요는 오히려 증가하는 상황이 나타나게 되었다. 즉, 산업화에 따른 경제적 풍요의 증가로 인해서 오히려 인간과 환경 간의 관계에 대한 인식이 증가하였고, 산업화 과정에서 악화된 환경과 자연자원의 손실에 대한 관심도 높아지게 되었다. 이러한 사회적인 인식 변화를 바탕으로 1980년대 중반이후 EU에서는 그 동안 농업활동으로 파괴된 환경을 복원하려는 다양한 정책들이 시도되기 시작하였다(Brouwer and van der Straaten, 2002; Garrod, 2009). 그 중 농업에 의해서 제공되는 공공재의 공급을 증대시키기 위한 정책이 농업환경정책이다. 이러한 농업환경정책이 EU에서 어떻게 발전되어 왔는지 그 과정을 분석하고자 한다.

Ⅲ. EU 농업환경정책의 형성 과정 분석

1. 농업환경문제의 인식과정

EU에서 농업과 환경의 관련성에 대한 인식이 높아지는 과정은 1973년부터 시작되어 현재 제7차 계획이 수립된 EU 환경실천계획(Environment Action Programme)에서 농업분야의 중요성이 점차적으로 부각되는 과정을 통해서 알 수 있다. 1973년에 처음 수립된 EU의 제1차 환경실천계획(CEC, 1973)은 농업이 자연환경에 영향을 미친다는 기본적인 인식을 받아들이는 수준이었다. 1차 계획에서는 농업과 관련해서 단일작물재배, 집중화된 비료사용, 과다농약사용, 축산폐기물의 영향 및 개선방안 등 농업생산이 환경에 미치는 기본적인 사항에 대해서만 다루고 있다. 이는 2차(CEC, 1977) 계획에서도 마찬가지이다.

환경에 관한 한 단계 진보된 인식은 제3차 계획(CEC, 1983)에서 나타나고 있다. 환경과 관련된 농업정책의 전반적인 영향에 대해 검토하면서 부영양화 방지와 농촌개발 예산에 따른 영향을 다루고 있다. 특히, 좀 더 집중적으로 집약적 축산에 따른 환경악화 문제를 설

명하면서, 농장발전 계획서의 작성 과정에서 도로, 하천 등 토지이용에 대한 환경영향평가를 수행하는 것이 필요하다는 것을 제시하고 있다. 또한 친환경적인 농장관리를 권장하는 방안을 제시하고 있는데, 특히 환경보존이 필요한 지역은 강제적으로 시행하고, 기타 지역에서는 농민들이 환경관리활동에 따른 별도의 보상금을 받을 수 있도록 자발적으로 시행하는 방법을 제시하고 있다. 다른 한편으로, 어메니티를 제공하거나 자연보호를 위하여 농경지를 공공기관이 구입하거나 임대하는 방안도 권고하고 있다. 이렇게 농업정책에서 전반적으로 환경보존 조치를 도입할 것을 권고하고 있는 제3차 계획을 토대로 EU 농업정책의 녹색화 필요성을 처음으로 제기한 EU 농업집행위원회 문서인 *Green Paper* (CEC, 1985a)가 작성되었고(Jack, 2009), 이를 반영한 1985년 농업구조조정법안인 EU 규정 797/85(CEC, 1985b)가 제정되었다.

1987년에 수립된 제4차 환경실천계획(CEC, 1987a)에서는 농업과 연관된 환경문제의 인식이 명확하게 나타나고 있다. 환경에 혜택을 줄 수 있는 농업실천방법을 장려하는 것을 구체적 목표로 규정하고 환경을 보존하는 더 높은 수준의 농업생산방법이 필요하다는 의견을 제시하고 있는데, 이를 반영하여 1991년의 CAP개혁 제안서(CEC, 1991)가 작성되었다. 즉, 농업생산의 집약화와 그에 따른 환경피해를 증가시키는 EU의 농업보조정책의 문제점을 지적하고, 농민들이 식량생산과 환경보호의 두 가지 역할을 수행해야 한다고 언급하고 있다.

1993년 제5차 환경실천계획(CEC, 1993)은 환경보존을 중심으로 EU의 각종 정책이 추진되어야 함을 천명하는 계획이다. 즉, 이 계획에서는 지속가능한 발전을 EU의 목표로 설정하고 이에 따른 환경실천계획을 제시하고 있는데, 특히, 지속가능한 발전에 영향을 미치는 주요 분야로 산업(Industry), 에너지(Energy), 교통운송(Transport), 농업(Agriculture), 관광(Tourism) 등 5개 분야를 선정하고 있다. 농업(임업 포함) 분야와 관련해서는 지난 40여 년 동안 발전된 농업생산의 기계화와 투입재의 발전 그리고 농업정책에 의해서 환경에 막대한 부작용을 초래한 상황을 매우 상세하게 설명하고 있다. 이러한 상황에서 농업과 환경간의 균형을 회복하는 것이 환경적인 측면에서 뿐만 아니라 농업과 경제의 발전을 위해서도 건전한 방향임을 밝히고 있다. 특히, 농업분야 실천계획과 관련해서는 총 5가지 장기적인 목적(Objectives), 8가지 성과지표(Targets)와 그에 따른 세부 시책(Actions)을 제시하고 있고 또 각각의 행동들이 어떤 지역적 범위(EU, 회원국, 지자체)에서 시행되어야 하는지를 밝히고 있다.

2002년에 수립되어서 2013년까지 수행된 제6차 환경실천계획(CEC, 2002)에서는 EU가 추구해야 할 환경분야 주요 과제를 기후변화, 자연 및 생물다양성, 환경·건강 및 삶의 질, 자연자원 및 쓰레기 등 4가지로 설정하고 각 정책분야에서 적극적으로 반영하도록 하고 있다. 이 중에서 특히, 자연 및 생물다양성 분야와 환경 건강 및 삶의 질 분야는 거의 대부분이 농업분야에 관한 내용으로 작성되었다. 구체적으로 CAP 정책에서 생물다양성을 증대시

키는 시책을 도입하도록 하고 있으며 이를 통해서 지속가능한 농촌개발, 농업의 다원적 기능, 지속가능한 농업을 장려하도록 하고 있다. 또한 조방적 농업이나 유기농업과 같이 환경적으로 책임감 있는 농업을 시행하도록 장려하고 이런 과정에서 농촌 공동체의 다원적 기능 측면에서의 역할을 고려해야 한다고 강조하고 있다. 이외에도 서식지 보존, 자연재해 예방, 화학적 투입물과 농약이나 제초제의 사용 제한, 수자원 보호 등에 관한 내용을 포함하고 있다.

실제 제5차 실천계획까지는 실제 개별 회원국이나 다른 EU정책에 강제력이 없는 각료이사회 결의(Resolution) 형태로 채택된 것이며 주로 각 분야별 정책 중 환경관련 내용들을 반영하여 작성한 것이었다. 그러나 최근의 제6차 계획부터는 EU 법령체계에서 결정(Decision)의 형태로 제정되어 개별 회원국이나 EU정책에 반영되도록 하고 있다. 따라서 CAP에서 실시하는 각종 환경관련 정책도 이러한 환경실천계획의 내용을 반영하여 이루어지는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 환경관련 정책에 대한 내용들이 환경관련 집행위원회의 주도 아래 농업정책인 CAP가 억지로 참여한 것이 아니라 이미 사전에 분야별 담당자 및 전문가 간의 협의를 통해서 이루어진 것을 정책적으로 명문화하는 과정이라고 파악하는 것이 바람직하다. 왜냐하면, EU의 정책형성과정을 보면 최종 정책법안에 제출되기 이전에 다양한 관련 기관, 단체, 국가의 의견을 수렴하고 논의하는 과정을 거치기 때문이다. 이러한 것은 2002년에 작성된 제6차 환경실천계획의 내용이 자연스럽게 2003년 CAP중간평가 개혁¹⁾에 반영되어 농업환경프로그램을 형성한 것을 보면 알 수 있다.

2. 농업환경정책의 도입 과정

1) 환경민감지역정책(ESA) 도입(규정 797/85)

EU의 농업환경정책은 1985년에 제정된 EU 농업구조정책에 대한 통합 법안인 규정 797/85(CEC, 1985b)에 의해서 실시되기 시작하였다. 1970년대부터 지속적으로 농업생산의 환경파괴를 억제할 정책이 필요하다는 주장을 펼쳤던 영국의 요구를 받아들여 EU 규정 797/85의 제19조에서 환경민감지역(Environmentally Sensitive Areas)정책에 관한 규정을 도입하면서 농업환경정책이 시작된 것이다. 19조의 제1항에서 ‘자연적인 서식지를 보존하고 농가의 적절한 소득을 보장하기 위하여’ 각 회원국이 환경민감지역 정책을 도입할 수 있다고 규정하고 있다. 즉, 환경보존과 농가소득 보장이 동시에 고려되고 있는 정책이라고 할 수 있다.

그리고 제2항에서는 환경민감지역이 ‘생태적, 경관적인 측면에서 중요하다고 인식되는 지역’이라고 정의하고 있으며 이에 따른 보조금은 ‘해당 지역에서 환경을 보존하고 개선하

1) CAP 정책의 개혁과정에 대한 보다 자세한 사항은 Choi, et al. (2011) 한국농촌경제연구원 보고서 참조.

는 영농을 수행하는 농민에게 지급'한다고 규정하고 있다. 그리고 농민들의 영농과 관련해서 좀 더 구체적으로 '가축 사육밀도 규정과 농업생산의 집약도가 현재 보다 더 증가하지 않아야 한다'고 규정하고 또한 '이것이 해당 지역의 특정한 환경적인 수요에 적합하도록 되어야 한다'고 밝히고 있다.

보다 구체적인 세부 규정과 대상 지역은 각 회원국이 결정하도록 하고 있어서 환경보호를 위한 농업이 무엇인지에 대한 논란을 남기고 있다. 또한 EU 차원에서 각 회원국에 지원하는 예산에 대한 언급이 전혀 없어서 회원국이 자체적인 예산으로 시행해야만 하는 상황을 초래하고 있다. 따라서 실제 이 법안에 의해서 당시에 바로 시행된 환경민감지역정책은 없었다. 그럼에도 불구하고 그 동안 농업생산 중심의 정책을 시행하였던 CAP가 환경친화적인 농업을 정책적으로 지원할 수 있는 규정을 도입한 것이 매우 획기적인 부분이라고 할 수 있다.

2) 환경민감지역정책 지원규정 도입(규정 1760/87)

EU 농업환경정책은 EU 규정 1760/87(CEC, 1987b)에 의해서 정식으로 시행되기 시작하였다. 규정 797/85의 규정을 일부 수정하는 이 법안은 농업환경정책과 관련해서는 새로운 규정을 대폭 도입하고 있다. 우선 농업구조정책의 목적을 천명했던 규정 797/85 제1조의 규정이 일부 수정되는데, 이 과정에서 '농업의 자연자원 보존의 지속과 환경보호에 기여해야 한다'는 규정이 추가된다. 또한 규정 797/85의 제1조 2항에서 제시하고 있는 구조정책의 사업 범위에 '자연경관의 보존과 환경보호를 위한 조치'를 추가하고 있다.

좀 더 세부적으로 환경민감지역정책과 관련해서는 규정 797/85의 19조의 제목이 기존의 '환경민감지역에 대한 국가지원'에서 '환경 및 자연자원의 보호, 경관과 전원의 보존이 필요한 지역에 대한 지원'으로 더 포괄적인 내용을 포함할 수 있는 제목으로 변경되었다. 이와 함께 기존 19조의 내용을 대폭 확대하여 19a항에서 최소 5년간 각 국가의 프로그램에서 규정한 자연환경을 보호하는 농법을 적용하는 농민들에게 보조금을 지급할 수 있다고 규정하였다. 또한 19b항에서는 각 국가에서 자연보호 및 경관유지에 기여할 수 있는 농법에 대해 세부적으로 규정하도록 하고 있으며, 19c항에서는 구체적으로 연간 보조금 상한액이 ha당 100ECU, 조건불리지역에 대해서는 ha당 60ECU의 보조금을 지급할 수 있도록 하고 있다.

결국, 규정 797/85를 통해서 도입된 EU의 농업환경정책은 규정 1760/87을 통해서 실시되게 된다. 즉, 각 국가에서 자율적으로 이 정책을 도입하면 이에 대해서 EU 차원의 예산을 지원할 수 있도록 규정한 것이다. 그러나 이 규정을 근거로 농업환경정책을 실시한 EU 회원국이 당시에는 영국뿐이었기 때문에 실제로 규정 1760/87의 예산 지원과 관련된 규정은 영국의 요구에 의해서 도입된 것이라고 할 수 있다. 영국은 규정 797/85를 근거로 자체적으로 실시하기 위한 환경민감지역 정책을 1986년에 도입하여 10개의 환경민감지역을 선정하

였다. 여기에 1987년부터 규정 1760/87을 근거로 해당 지역의 참여농가에 대해서 EU의 예산 지원 하에서 본격적으로 보조금을 지급하게 되었다.

3) 환경보존형 농업 지원 규정 도입(규정 2078/92)

1992년 EU 농업집행위원회 위원장인 맥셔리(MacSherry)는 UR 협상과정에서 EU의 시장 가격지지정책을 철회하고 생산자 지원정책 즉, 직접지불제 정책으로 전환하는 획기적인 농업정책 개혁을 실시하였다. 이 과정에서 유럽의 농업환경을 보전하기 위한 방안으로 채택된 것이 EU 규정 2078/92(CEC, 1992) ‘환경보호와 전원유지에 필요한 영농방법에 관한 규정’이다. 이것은 당시 농정개혁에 수반되는 세 가지 동반조치²⁾ 중 하나로 실시되었다.

이 법안에서는 이 정책의 목표, 실시방법, 대상 및 보조금 지원 상한액 등 사업 실시에 관한 세부 사항을 규정하고 있다. 먼저, 이 법안에서 환경보전을 위한 조치를 확대하는 이유로 ‘농업과 환경보호 및 농민들에게 적절한 소득을 제공하는 것’을 들고 있고, 세부적으로는 총 7가지의 목표를 제시하고 있는데, 주로 환경을 보전하는 영농방법의 채용을 촉진하는 것을 목표로 하고 있다(제1조 2항 참조). 즉, 농민들에게 소득을 제공하는 기본적인 수단이 환경보존적인 영농방법으로 전환하는 것을 조건으로 지급된다는 것이다.

실시방법과 관련해서는 우선, 이 정책을 최소 5년간의 ‘지구(Zone)단위’ 프로그램으로 시행할 것을 규정하고 있다. 그리고 해당 지역에 포함된 농가 중 자발적으로 참여를 원하는 농민들에게 보조금을 지급하도록 하고 있다. 보조금의 지급기준으로는 소위, 상호준수의무 규정(Cross-Compliance)을 이 법안에서 처음으로 도입하고 있는데, 총 7가지 조건을 제시하고 있다. (a) 비료와 작물방제제의 사용감소; (b) 보다 조방적 형태의 경종생산으로의 이행; (c) 조사료 면적당 양 및 소 사육두수의 감소; (d) 환경·자원의 보호와 경관의 유지요청과 양립하는 기타의 생산방법의 실시, 멸종위기에 있는 지방적 품종의 가축사육; (e) 방기된 농지 또는 임지의 유지를 보증; (f) 환경관련을 위한 토지이용 특히, 바이오텍(야생생물의 생식공간) 창출을 위한 보유지 또는 자연공원의 설치 등을 목적으로 하는 농지의 장기휴경(최소 20년); (g) 여가활동과 공공의 이용을 위한 토지의 관리 등이다(제2조 1항). 즉, 기존 관행농업에 비해서 저투입적인 농법으로의 전환을 장려하고 있는 것이다. 이러한 7 가지 조건 중에 최소 한 가지 조건을 충족해야 보조금을 받을 수 있다(제3조 3항). 세부적인 보조금 지급 상한액은 다음의 Table 1에서 보는 바와 같다.

2) CAP 농정개혁의 주목적인 생산량 감산을 위한 방안으로 도입된 것으로 조기은퇴조치, 농지조립조치, 농업환경조치 등 세 가지 시책이 실시되었다.

Table 1. Purposes of the aid scheme

Types of activities	Max. amount
- Annual crops for which a premium per ha is granted under the market regulation governing the crops in question	ECU 150/ha
- Other annual crops and pasture	ECU 250/ha
- Each sheep or cattle livestock unit by which a herd is reduced	ECU 210/LU
- Each livestock unit of an endangered breed reared	ECU 100/LU
- Specialized olive groves	ECU 400/ha
- Citrus Fruits	ECU 1,000/ha
- Other perennial crops and wine	ECU 700/ha
- The upkeep of abandoned land	ECU 250/ha
- Land set-aside	ECU 600/ha
- The cultivation and propagation of useful plants adapted to local conditions and threatened by genetic erosion	ECU 250/ha

Source : CEC, 1992, p. 87.

이 정책은 여전히 회원국의 자율적인 결정에 의해서 시행하는 선택규정이며 강제성은 없다. 다만, 회원국이 이 정책을 시행할 경우는 다음과 같은 다섯 가지 사항에 대한 국가적 기준을 설정하도록 하고 있다: (a) 원조제공의 조건; (b) 인센티브에 대한 필요, 소득손실, 수혜자의 임무에 근거한 지급원조액; (c) 비농민이 이용할 경우에, 2조 1항(e)의 방기된 토지관리에 대한 원조는 농민이외의 사람에게 지급될 수 있을 때의 용어정의; (d) 임무가 수행되었음을 증명하고 감독하는 것을 보증하기 위해 수혜자가 충족시켜야하는 조건; (e) 최소기간동안 개인적으로 농민에게 임무가 주어질 수 없는 경우에 지급된 원조에 대한 용어정의 등이다(제5조). 이러한 추가 기준은 세부적인 환경보존의 내용과 보조금 지급 수준 및 조건과 관련해서는 각 회원국에서 결정하도록 하는 것이며 EU 차원의 세부적인 환경요소를 지정하지는 않고 있다. 이 정책에 지출된 예산에 대해 EU에서는 각 회원국에 일반적으로 50%를 지원하고 특별한 경우는 75%까지 지원하고 있다. 이 정책은 EU의 1994-1999년 정책기간동안 시행되었으며, 1997년 발표된 EU 농정개혁을 위한 ‘의제 2000(Agenda 2000)’(CEC, 1997)에 중요내용으로 포함되면서 2000년 이후 다시 획기적인 개편과정을 거치게 된다.

IV. EU 농업환경정책의 확대 과정 분석

1. 농업환경정책의 정립

그 동안 환경친화적인 농업으로 통칭되어 시행되던 EU의 농업환경정책은 2000년부터 농업환경정책(Agri-environmental measure)으로 명명되기 시작하면서 본격적으로 EU의 중심 정책으로 정립되었다. 1997년 발표된 Agenda 2000 (CEC, 1997)을 토대로 EU 전역에서 광범위한 정책 개혁방안이 논의되었고 이를 토대로 1997년에 2000년~2006년까지의 CAP 정책 개혁방안이 수립되었다. 이 개혁 안에서는 기존 CAP 농업구조정책을 농촌개발정책(Rural Development Policy)으로 전환하고 농업환경정책을 모든 회원국이 농촌개발정책의 일환으로 의무적으로 시행해야 하는 정책으로 규정하였다.

농촌개발정책의 시행을 위한 법안인 EU 규정 1257/1999 (CEC, 1999a)의 제2조에서 농업환경과 관련된 시책의 범위를 i) 저투입 영농 시스템의 유지 및 장려, ii) 자연보존가치가 높은 지역(high nature value)과 환경보호가 필요한 지역에 대한 지속가능한 농업의 보존과 장려 등으로 제시하고 있다. 농업환경정책에 관한 세부 사항은 22~24조까지 규정하고 있다. 22조에서는 농업환경정책의 목적을 i) 환경, 경관과 경관요소, 자연자원, 토양 및 유전적 다양성의 보호 및 개선을 할 수 있도록 농지를 이용하도록 장려하는 것; ii) 환경친화적인 조방적 영농시스템과 저투입 초지관리 시스템의 장려; iii) 현재 훼손 위험성 하에 있는 높은 자연가치를 가진 지역의 영농환경을 보존(Conservation of high nature-value farmed environments)하는 것; iv) 경관과 농지의 역사적 요소를 유지하는 것; 그리고 v) 영농에 환경계획을 적용하도록 장려하는 것 등이다.

23조와 24조에서는 농업환경정책의 운영을 위한 세부 규정을 제시하고 있다. 이 사업에 참여하는 농가는 최소한 5년 동안 저투입 농법의 적용을 요구하는 기본영농수칙(Good Agricultural Practice)을 준수해야 한다(제23조). 이에 대한 보상으로 기존과 마찬가지로 소득 감소분, 추가 발생 비용, 인센티브 등의 세 가지로 구성된 보조금을 지급한다(제24조). 연간 ha당 보조금 상한액은 특별한 장기 작물(900유로), 일반 작물(600유로), 기타 토지 (450유로) 등으로 구분되어 있다.

농업환경정책의 세부 시행규칙은 EU 규정 1750/1999 (CEC, 1999b)의 제12조~20조까지 제시하고 있다. 그 중 특징적인 부분을 살펴보면, 각 회원국에서 농업환경정책의 시행계획을 수립하면서, i) 소멸위기에 처한 동물종의 사육지원 규정; ii) 유전적으로 소멸위기에 처한 식물보존 규정; iii) 5년에서 10년간 계약을 유지하는 규정; 그리고 vi) 참여 농가는 본인이 경작하는 경지 전체에서 기본영농수칙(Good Farming Practice) 수준 이상으로 유지해야 한다는 규정³⁾ 등이다. 그리고 보조금의 인센티브와 관련해서 제18조에서 소득감소분과 추가 비용의 20% 이내에서 농가에 대한 인센티브를 지급하는 것이 가능하도록 규정하고 있

다. 이와 함께 각 회원국이 농업환경정책을 시행하면서 반드시 고려해야 하는 사항에 대해 부록에서 Table 2에서 보는 바와 같은 내용을 제시하고 있다.

Table 5. Requirements of agri-environment measures for the rural development plan

-
- a justification for the undertakings with regard to their expected impacts;
 - concerning breeds of farm animal in danger of extinction, evidence of the endangered statue of the breed consistent with scientific data accepted by international organisations regarded as authorities in this field;
 - concerning plant genetic resources under threat of genetic erosion, evidence of genetic erosion based upon scientific results and indicators for the occurrence of landraces/primitive (local) varieties, their population diversity and the prevailing agricultural practices at local level;
 - precise detail of obligations on farmers and any other conditions of agreement, including scope and procedures for adjustment of running contracts;
 - description of coverage of measure showing extent of application according to needs, degree of targeting in terms of geographical, sectoral or other coverage;
 - detailed agronomic calculations showing: (a) income foregone and cost; incurred with regard to usual good agricultural practice, (b) agronomic assumptions used as reference point (c) level of incentive and justification for incentive based on objective criteria;
 - for the agri-environment undertakings together, possibilities for combination; of-undertakings should be shown and coherence of undertakings should be ensured
-

Source : CEC, 1999b, p. 49.

이 법안을 통해서 농업환경정책이 CAP의 중심정책으로 부각되었다는 것은 다음과 같은 세 가지 사항을 통해서 파악할 수 있다. 첫째, 법안의 서문에서 농업환경정책을 통해서 국민들의 환경보존 요구에 대응하고 농민들이 사회적인 요구에 기여할 수 있도록 해야 한다고 밝히고 있다. 둘째, 제43조에서 농촌개발정책에 농업환경정책에 대한 각 회원국별 계획을 의무적으로 수립해야 한다고 규정하고 있다. 즉, 그 동안 회원국이 자율적으로 도입하도록 했던 농업환경정책이 이 법안을 통해서 의무적으로 시행해야 하는 정책으로 정립된 것이다. 셋째, 농업환경정책에 대한 예산지원을 기존 시장기구 지원예산인 EAGGF 보증부문(Guarantee Section)에서 지원하도록 하고 있다는 것이다.⁴⁾ 기본적으로 농촌개발정책이 대부분 기존 농업구조정책을 지원하던 EAGGF 지도부문(Guidance Section)예산에서 지원되는데 비해서 농업환경정책이 CAP의 중심적인 예산 항목인 EAGGF 보증부문에 지원되도록 규정하고 있는 것이 이 정책의 중요성을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

3) 소위 ‘전체농장 대상(Whole farm approach)’이라고 명명되는 원칙으로 농가가 경작하는 모든 토지가 농업환경정책의 계약에 포함되어야 한다는 규정임.

4) EU 규정 1257/1999의 46조 2항

2. 농업환경정책의 확대 강화

1) CAP 중간평가의 강화(규정 1783/2003)

2000년 개혁에서 농촌개발정책 중 가장 중요한 분야로 확립된 농업환경정책은 2003년 CAP 중간평가(Mid-Term Review) 과정을 통해서 농업의 환경보전 기능을 강화하는 방향으로 수정된다. 우선, 직불제 관련 법안인 규정 1782/2003(CEC, 2003a)을 도입하여 전반적으로 농업의 환경보호 기능을 강화하는 영농방법을 기준으로 직불금을 지급하겠다는 규정을 도입하였다. 또한 기존 농촌개발법안의 일부를 수정한 규정 1783/2003(CEC, 2003b)을 도입하여 농업환경 활동에 대한 예산지원 금액을 증액하였다. 세부적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

규정 1782/2003을 통해서 직불금에 대한 상호준수의무(Cross-Compliance) 규정을 강화하였다. 즉, 직접지불금을 받기 위해서는 기본적으로 모든 대상자들이 각 회원국에서 규정한 영농기준(Satutory Management requirement)(제4조)과 모범영농 및 환경조건(Good Agricultural and Environmental Condition: GAEC)의 규정(제5조)을 준수해야 한다고 규정하고 있다. 전자인 국가별 영농기준의 적용 범위와 관련해서는 i)공익성, 동식물의 건강성; ii) 환경; iii) 동물복지 등 세 가지에 대해 그 동안 EU가 제정한 각종 법안을 토대로 해당 국가에서 작성하도록 하고 있다. 후자인 GAEC 규정과 관련해서는 농산물 생산에 이용되지 않는 토지를 제외하고 모든 농지가 Table 3에서 제시하는 기준을 반드시 충족해야 한다고 규정하고 있다. 그 기준 자체가 일반 농민이 준수하기 어려운 규정은 아니지만 농업이 기존의 고투입 농업에서 저투입 농업으로 토지를 관리하도록 정책적으로 전환하고 있는 것을 의미하고 있다. 이와 함께 제6조와 7조에서 이 규정을 위반한 농민에 대한 보조금 지급의 감액 또는 철회 규정을 도입하고 있다. 이 규정은 EU에서 보조금을 지급받는 모든 농민들에게 적용되는 것이기 때문에 EU가 전반적으로 농업환경을 보호하는 방향으로 정책을 전환하고 있음을 나타내는 것이라고 할 수 있다.

Table 7. Good agricultural and environmental condition

Issue	Standards
Soil erosion: Protect soil through appropriate measures	<ul style="list-style-type: none"> - Minimum soil cover - Minimum land management reflecting site-specific conditions - Retain terraces
Soil organic matter: Maintain soil organic matter levels through appropriate practices	<ul style="list-style-type: none"> - Standards for crop rotations where applicable - Arable stubble management

Issue	Standards
Soil structure: Maintain soil structure through appropriate measures	- Appropriate machinery use
Minimum level of maintenance: Ensure a minimum level of maintenance and avoid the deterioration of habitats	- Minimum livestock stocking rates or/and appropriate regimes - Protection of permanent pasture - Retention of landscape features - Avoiding the encroachment of unwanted vegetation on agricultural land

Source : CEC, 2003a, p. 58.

농업환경정책에 관한 내용은 규정 1783/2003을 통해서 보완되었다. 기존 정책보다 좀 더 구체적으로 농업과 관련된 환경보전활동의 대상이 제시되었고 이에 대해서 보상금을 지급할 수 있도록 한 것이다. 제16조의 규정을 통해서 i) 야생 새 보존에 관한 규정 준수(Directive 79/409/EEC); ii) 지하수 보호에 관한 규정 준수(Directive 80/68/EEC); iii) 토양과 관련된 환경의 보존(Directive 86/278/EEC); iv) 영농에 따른 질산오염으로부터 물 보호(Directive 91/676/EEC); v) 자연 서식지와 야생 동식물 보존(Directive 92/43/EEC) 등이다. 즉, 위의 규정을 준수하는 활동에 대해서 최고 ha당 200유로~500유로까지 지급이 가능하도록 규정하고 있다.

2) 농업환경정책의 체계화(규정 1698/2005)

2007년부터 EU의 새로운 정책기간이 시작되면서 농업환경정책도 이전에 비해 좀 더 체계화된 모습으로 변화되었다. 2007-2013년간 EU 농촌개발정책에 관한 법규인 규정 1698/2005(CEC, 2005)의 36조와 39조에서 세부적인 활동내용이 강화되는 규정을 도입하였다. 36조에서는 농업의 환경과 경관 개선을 위한 제반 사업수단에 대해서 설명하고 있으며, 39조에서는 구체적으로 지원하는 농업환경보존 활동 내용을 설명하고 있다: i) 환경보호 및 복원, 경관 및 경관요소, 자연자원, 토양 및 유전적 다양성을 보존할 수 있는 방법으로 농지를 사용하는 것; ii) 환경친화적인 조방적인 영농방법을 적용하고 저투입 초지관리 방법을 도입하는 것; iii) 영농활동을 지속함으로써 자연자원의 가치를 높이는 보존방법을 도입하는 것; iv) 경관과 농지의 역사적 자원 보존; 그리고 v) 영농활동에 환경계획을 적용하는 것 등이다. 보조금 상한액은 다음의 Table 4에서 보는 바와 같으며 특별히 소멸위기에 처한 지역 가축종의 사육에 대해서 LU당 200유로를 지급할 수 있도록 하고 있다.

Table 8. Annual amount of agri-environmental measures

Subject	Maximum Amount
Annual crops	600 EUR/ha
Specialised perennial crops	900 EUR/ha
Other land uses	450 EUR/ha
Local breeds in danger of being lost to farming	200 EUR/LU

Source : CEC, 2005, p. 39.

V. EU 농업환경정책의 2013년 개혁 내용

1. 개요

2009년부터 논의되기 시작한 CAP 개혁방안은 5년여에 걸친 광범위한 논의를 통해서 2013년 개혁안으로 발표되었다. 예정된 일정보다 약 1년 정도 지체된 이번 개혁안은 기본적으로 ‘환경보전(Greening)’을 중심으로 한 정책방안이라고 할 수 있다(Lee, 2012; CEC, 2013a). 전체적으로 농업활동을 통한 환경보전 기능을 획기적으로 강화하는 방안이 채택되었고, 농촌개발정책에서도 기존에 여러 가지 시책으로 실시되던 환경보전 관련 시책들이 통합되어 실시하는 것으로 변화되었다. 이러한 과정에서 농업환경정책도 그 명칭을 ‘농업 환경기후(Agri-environment-climate)’ 시책으로 변경되었다.

규정 1305/2013(CEC, 2013b)을 통해서 채택된 2013년 CAP 개혁안의 농촌개발정책은 제3조에서 그 주요 임무로 i) 지속가능한 농촌개발의 추진; ii) 농업의 지역적, 환경적 균형 회복; iii) 기후친화적이고 회생력의 강화; iv) 경쟁력 및 혁신성 제고; 그리고 v) 농촌지역 발전에 기여 등 다섯 가지를 제시하고 있다. 여기서 환경 및 기후와 관련된 것이 중시되고 있음을 알 수 있다. 이러한 주요 임무를 달성하기 위한 주요 과제를 제5조에서 밝히고 있는데, 그 중 환경보전 관련 내용은 다음과 같은 두 가지 이다. 첫째, 농림업과 관련된 생태계의 복원, 보존, 강화하는 것으로 중점분야로는 i) 생물다양성의 복원, 보존 및 강화이며 여기에는 Natura 2000 지역, 자연 및 기타 측면에서 특정한 조건에 직면한 지역, 환경친화적인 영농 가치가 높은 지역(high nature value farming), 그리고 유럽적인 경관이 있는 지역 등이 포함되고 있다. ii) 물관리 개선으로 여기에는 비료와 농약 및 제조제의 관리를 포함하고 있다. iii) 토양의 부식 방지 및 토양관리 개선 등이다. 둘째는 농업, 식품, 산림분야에서 자원의 효율성을 개선하고 저탄소 및 기후변화에 회복력이 있는 경제체계로의 변화를 지원

하는 것인데, 중점 분야로는 i) 농업분야에의 물 사용의 효율성 증대; ii) 농업과 식품가공 분야에서 에너지 사용의 효율성 증대; iii) 바이오경제를 위하여 재생에너지 자원, 결합생산물과 쓰레기 및 잔류물, 기타 비식용자원(other non food raw material) 등의 공급과 사용의 촉진; iv) 농업에서 배출되는 온실가스와 암모니아 방출을 줄이는 것; 그리고 v) 농림분야에서 탄소 저장 및 격리 지원 등이다. 이와 같은 주요 과제를 달성하기 위해서 농업환경기후 시책을 포함하여 다음 Table 5에서 보는 바와 같이 총 8가지 시책을 도입하였다.

Table 9. List of Measure for enhancing ecosystems and climate resilient economy

Article	Measure
Article 21(1)(a)	- Afforestation and creation of woodland
Article 21(1)(b)	- Establishment of agroforestry systems
Article 21(1)(d)	- Investments improving the resilience and environmental value as well as the mitigation of potential forest ecosystems
Article 28	- Agri-environment-climate
Article 29	- Organic farming
Article 30	- Natura 2000 and Water framework directive payments
Article 31-32	- Payments to areas facing natural or other specific constraints
Article 34	- Forest-environmental and climate services and forest conservation

Source : CEC, 2013b, pp. 547-548.

2. 농업환경 관련 사업별 세부 내용

1) 농업환경기후 시책(Agri-environment-climate)(제28조)

2013년 개혁에서 강화된 농업환경기후 시책은 환경과 기후변화에 긍정적인 기여를 하는 방향으로 농업생산방법을 변화시키는 것을 목적으로 설정하고 있다. 이를 위해서 이번에는 명시적으로 이 시책이 국가적, 지역적 차원에서 필수적으로 시행되어야 하는 시책이라고 천명하고 있다. 이 시책에는 모든 개별 농민과 농민단체 그리고 토지관리자 및 단체들이 참여할 수 있고 이들에게는 지급되는 보상금과 관련해서는 기본적으로 전체적인 상호준수의무기준을 준수하는 것과 각 회원국에서 설정한 활동을 최소한 1가지 이상 수행하는 것을 조건으로 제시하고 있다. 따라서 실제 각 회원국에서 EU에서 제시하는 상호준수의무규정 수준 이상으로 어떤 활동을 제시하고 있느냐에 따라서 그 결과가 회원국별로 다르게 나타날 수 있다. 또 다른 기본적인 규정은 이 사업에 참여하는 농민은 최소한 5~7년간의 협약기간을 설정해서 이행해야 하며, 이에 따른 비용과 소득손실분 그리고 20% 이내의 거래비용⁵⁾

5) 거래비용이란 협약의 내용을 이행하기 위해서 소요되는 비용이지만 직접적으로 비용으로 계산되

을 보상할 수 있도록 하고 있다. 세부적인 보조금 지급 상한액은 앞에서 본 Table 4의 금액과 동일한 수준에서 결정되었다.

2) 유기농업시책(Organic Farming)(제29조)

유기농업은 농촌지역의 환경을 강화할 수 있는 매우 유용한 수단이지만 그 동안 EU 농업환경정책에는 포함되어 있지 않았다. 이번에도 이것이 명시적으로 농업환경기후시책에 포함되지는 않았지만 유기농업의 환경보전 기능을 강화하겠다는 의지를 갖고 EU는 이것을 사실상 농업환경기후시책과 연계하는 방식으로 운영하도록 규정을 제시하고 있다. 즉, 이 시책은 기본적으로 유기농업으로 전환하거나 유지하는 농민이나 단체에게 보상금을 지급하는 시책이었던 이전에는 유기농업으로 전환되는 기간 동안의 비용과 소득손실만을 보상하는 시책이었지만 이번 개혁에서 전환기간이 종료된 이후에 유기농업의 유지를 위한 보상금을 도입하였다. 그러나 여기에는 몇 가지 추가적인 조건이 제시되었는데, 우선적으로 해당국의 농촌개발프로그램에 유기농업의 유지 기간을 설정하여야 하고 농업환경기후 시책에서 언급한 것과 같은 새로운 협약이 적용되어야 한다는 것이 조건으로 제시되었다. 보상금액은 기본적으로 농업환경기후시책에서 책정한 것과 동일한 수준이다.

3) 나투라 2000 및 물관리 시책(Natura 2000 and Water Framework)(제30조)

나투라 2000사업은 기본적으로 EU의 환경보존 규정 때문에 토지를 농업적으로 사용할 수 없는 농민들에게 보상하는 제도이다. 이것이 기존에는 조건불리지역 환경보존 규정에 연계되어 있었지만 이번 2013년 개혁에서는 물관리지침과 연계되었다. 따라서 물관리지침에 따라 특별 보존 지역으로 지정됨에 따라서 농업적 이용이 제한되어 있는 지역을 나투라 2000 지역으로 지정하고 이 지역의 농민들에게 보상하는 시책으로 운영된다. 즉, 환경조치에 따른 소득손실이나 추가된 비용을 보상하는 것으로 이것은 회원국이 자율적으로 도입할 수 있도록 규정하고 있다. 이 시책의 보상금은 다음의 Table 6과 같다.

Table 10. Amount of natura 2000 and water framework directive payment

Subject	Amount
Per year maximum in the Initial period not exceeding 5 years	500 EUR/ha
Per year maximum	200 EUR/ha
Per year maximum for Water Framework Directive payment	50 EUR/ha

Source : CEC, 2013b, p. 539.

거나 또는 소득손실분으로 계산하기 어려운 부분을 지칭한다(제2조 2항(e)). 이 거래비용에 대한 보상이 생산자단체가 대상이 될 경우는 30%를 상승한다.

4) 자연제약지역 지원시책(제31-32조)

이 시책은 산지나 기타 자연적인 장애에 직면한 지역의 농민들에게 보상금을 지급하기 위한 것이다. 이것은 기존의 조건불리지역 정책을 대체하는 시책이기 때문에 기본적으로 농업생산 조건의 어려움에 따른 비용이나 소득 감소분을 보상하는 것에 중점을 두고 있다. 이러한 비용과 소득 감소분을 계산할 경우에도 각 지역별 특성을 고려해야 하는데, 주로 농업활동에 영향을 미치는 자연적인 조건의 심각함 정도나 영농방법을 고려하고 있다. 제 32조에서 규정하고 있는 지역구분을 좀 더 상세하게 살펴보면 크게 산지지역, 산지 이외의 심각한 자연조건불리지역 그리고 기타 특정한 조건불리지역 등 세 가지로 구분하고 있다. 이들 지역에 대한 보조금액은 다음의 Table 7과 같다.

Table 11. Amount of payment to areas facing natural or other specific constraints

Subject	Amount
Minimum per year on average of the area of the beneficiary receiving support	25 EUR/ha
Maximum per year	250 EUR/ha
Maximum per year in mountain areas	450 EUR/ha

Source : CEC, 2013b, p. 539.

VI. 맺 음 말

이 연구에서는 1985년 도입되어서 지속적으로 확대되고 있는 EU 농업환경정책의 변화과정을 살펴보았다. 1980년대 중반부터 주요 농산물의 공급 과잉 문제를 해결하기 위해서 시작된 EU 농업정책의 개혁과정은 사실상 농업생산에 대한 환경보존 조치의 확대과정이었다고 해도 과언이 아니다. 그 절정이 최근 2013년 CAP 개혁과정에서 명시적으로 언급된 EU 농업의 지속가능성 지향성 및 녹색화(Greening) 추진이라고 할 수 있다. 즉, 초기에 영국의 요구에 의해서 한정적으로 도입된 농업환경조치들이 국제적인 농업협상이 진행될 때마다 서서히 다른 회원국으로 확대되고 CAP의 중요정책으로 부상하게 되었으며 최근에는 모든 보조금 수령의 기본 준수 조건으로 확대된 것이다. 이러한 과정은 한 마디로 이야기하면 환경을 보존하기 위한 특정 소수 농민의 참여 또는 특정 지역에 대한 지원조치에서 일반적인 농민들에게 낮은 수준의 환경보존 활동을 요구하면서 전체 농경지로 확대하는 정책으로의 전환이라고 말할 수 있다.

이러한 EU 농업환경정책의 확대과정은 현재 논의되고 있는 우리나라 농업정책의 개혁과 관련해서 몇 가지 의미있는 시사점을 주고 있다. 첫째, 농업생산과 관련해서 환경보존 조치

를 도입하는 것은 농업의 지속가능성을 제고하는 것뿐만 아니라 식량안보를 포함한 농업의 다원적 가치를 제고시키는 가장 기본적인 방법이라는 것이다. 1985년도에 영국의 요구에 반응하는 시험적인 형태의 사업으로 시작하였을 때는 단지 집약적인 농업생산으로 인해서 파괴된 환경자원을 복원, 보존하는 역할에 국한되었지만 이것이 최근에는 현재의 공급과잉 문제를 해결하고 미래 세대에 필요한 농산물 생산자원을 보존하는 기능을 수행하는 것이다. 따라서 농업환경정책의 시행은 단지 환경자원의 보존만이 아니라 적극적으로 농업의 지속가능성과 다원적 기능을 동시에 강화하는 효과를 얻게 되는 것이다. 따라서 이 정책은 현재 세계적으로 점차 확대되고 있기 때문에 농산물 시장개방에 대응하는 국제협상에서 유리한 위치를 차지하기 위해서는 우리도 농업환경정책의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

둘째, 농업환경정책의 도입을 위해서는 우선적으로 농업의 역할에 대한 재검토가 필요하다. 즉, 농산물만이 아니라 농촌지역의 환경재와 환경서비스로 대표되는 공공재도 농업활동의 생산물이라는 인식을 확립하는 것이 필요하다. 이와 연관해서 시장거래가 형성되기 어려운 공공재의 특성을 감안해서 이를 정부가 구입하는 방식으로 보조금 지급의 정당성을 확립하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 결국, 농업환경정책의 도입은 기본적으로 집약적 농업을 통한 농업생산성 향상 지원 정책을 포기하고 새로운 저투입 농업방식으로서의 전환을 추구하는 정책적 전환이 우선될 필요가 있다는 것이다.

셋째, 농업환경정책을 중심으로 한 정책적 전환을 위해서는 무엇보다도 농업환경에 관한 관련 학계의 연구와 그 성과를 집약하는 것이 필요하다. 기존 학계의 연구는 기본적으로 학문 분야 간 서로 분리되어 있어서 개별적으로 농업생산성 증대를 위한 연구에 초점을 두었다. 그러나 농업환경정책은 기본적으로 농업분야와 생물학, 화학, 기타 공학 분야 그리고 사회과학 분야의 학제간 연구가 필요하다. 따라서 이러한 협동연구에 대한 정책적 지원이 필요하고 이를 현장에 적용한 결과를 통합적으로 관리할 수 있는 체계를 형성하는 것이 필요하다.

넷째, 환경자원의 보존을 근간으로 한 활용정책이 이루어져야 한다는 인식이 필요하다. 농촌지역의 발전은 단지 농촌지역의 각종 자원을 활용한 경제활동이 활발히 이루어지는 것만으로는 충분하지 않다. 그 이전에 활용할 수 있는 자원을 복원, 보존하는 작업이 선행되어야 한다. 따라서 현재 농촌지역경제의 발전을 위한 정책적 지원 방향이 경제적 성과를 얻는 것에 집중하기 보다는 우선적으로 보존을 지향하는 사업에 대한 지원이 필요하다고 할 수 있다. 이러한 측면을 강화하기 위해서 가장 쉽게 시도할 수 있는 정책이 농업환경정책이라고 할 수 있다.

마지막으로 농업환경정책의 도입을 고려하는데 있어서 반드시 염두에 두어야 할 것은 이것이 현재 EU를 비롯한 선진국에서 시행하는 방식으로 도입되어서는 안 된다는 것이다. 선진국이 현재 수준의 농업환경정책을 시행하는 과정에서 어떤 어려움과 문제점을 해결해

왔는지를 반드시 검토하고 도입해야 한다. 또한 우리와 선진국의 농촌환경이 서로 다르다는 것을 인식하여 우리 농업과 농촌에 적합한 농업환경정책은 어떻게 시행되어야 하는지에 대한 다양한 논의가 필요한 시점이다.

[Submitted, August. 6, 2015 ; Revised, August. 22, 2015 ; Accepted, September. 16, 2015]

Reference

1. Brouwer, F. and J. van der Straaten. 2002. Nature and Agriculture in the European Union. Edward Elgar, Cheltenham.
2. CEC. 1973. Declaration of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Member States Meeting in the Council of 22 November 1973 on the Programmes of Action of the European Communities on the Environment. Official Journal of the European Communities. C112: 1-53. Brussels. Commission of the European Communities.
3. CEC. 1977. Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 17 May 1977 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment. Official Journal of the European Communities. C139: 1-46. Brussels. Commission of the European Communities.
4. CEC. 1983. Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 7 February 1983 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1982 to 1986). Official Journal of the European Communities. C46: 1-16. Brussels. Commission of the European Communities.
5. CEC. 1985a. Perspectives for the Common Agricultural Policy (Green Paper). Communication of the Commission to the Council and the Parliament, COM (1985) 333 final. Brussels. Commission of the European Communities.
6. CEC. 1985b. Council Regulation (EEC) No. 797/85 of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structures. Official Journal of the European Communities. L93: 1-18. Brussels. Commission of the European Communities.
7. CEC. 1987a. Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 19 October

- 1987 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1987-1992). Official Journal of the European Communities. C328: 1-44. Brussels. Commission of the European Communities.
8. CEC. 1987b. Council Regulation (EEC) No. 1760/87 of 15 June 1987 amending Regulation (EEC) No. 797/85, (EEC) No. 270/79, (EEC) No. 1360/78 and (EEC) No. 355/77 as regards agricultural structures, the adjustment of agriculture to the new market situation and the preservation of the countryside. Official Journal of the European Communities. L167: 1-8. Brussels. Commission of the European Communities.
 9. CEC. 1991. The Development and Future of the CAP: Reflection Paper of the Commission, COM(1991) 100 Final. Brussels. February 1991. Commission of the European Communities.
 10. CEC. 1992. Council Regulation (EC) No. 2078/92 of 30 June 1992 on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside. Official Journal of the European Communities. L215: 85-90. Brussels. Commission of the European Communities.
 11. CEC. 1993. Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 1 February 1993 on a Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development. Official Journal of the European Communities. C138: 1-98. Brussels. Commission of the European Communities.
 12. CEC. 1997. Agenda 2000: For a Stronger and Wide Union. COM (97) 2000 Final. Brussels. July 1997. Commission of the European Communities.
 13. CEC. 1999a. Council Regulation (EC) No. 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the EAGGF and amending and repealing certain Regulations. Official Journal of the European Communities. L160: 80-101. Brussels. Commission of the European Communities.
 14. CEC. 1999b. Commission Regulation (EC) No. 1750/1999 of 23 July 1999 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No. 1257/1999 on support for rural development from the EAGGF. Official Journal of the European Communities. L214: 31-52. Brussels. Commission of the European Communities.
 15. CEC. 2002. Decision No. 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme. Official Journal of the European Communities, L242: 1-15. Brussels. Commission of the European Communities.
 16. CEC. 2003a. Council Regulation (EC) No. 1782/2003 of 29 September 2003 establishing

- common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers. Official Journal of the European Communities. L270: 1-69. Brussels. Commission of the European Communities.
17. CEC. 2003b. Council Regulation (EC) No. 1783/2003 amending Regulation (EC) 1257/1999 on support for rural development from the EAGGF. Official Journal of the European Communities. L270: 70-77. Brussels. Commission of the European Communities.
 18. CEC. 2005. Council Regulation (EC) No. 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). Official Journal of the European Communities. L277: 1-40. Brussels. Commission of the European Communities.
 19. CEC. 2012a. Agriculture and the environment. Agriculture and Rural Development. Commission of the European Communities. Available from : http://ec.europa.eu/agriculture/envir/measures/index_en.htm [Accessed 16 July, 2015].
 20. CEC. 2013a. Overview of CAP Reform 2014-2020. Agricultural Policy Perspectives Brief No. 5/December 2013. Commission of the European Communities.
 21. CEC. 2013b. Regulation (EU) No. 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 december 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005. Official Journal of the European Communities. L347: 487-548. Brussels. Commission of the European Communities.
 22. Choi, J. S., G. B. Jin, and O. H. Kim. 2011. The Direction of the CAP Reform under the Changing Situation of the EU. Korea Rural Economic Institute.
 23. Garrod, G. D. 2009. Greening the CAP: how the improved design and implementation of agri-environment schemes can enhance the delivery of environmental benefits. *Journal of Environmental Planning and Management*. 52: 571-574.
 24. Hanley, N. and D. Oglethorpe. 1999. Emerging policies on externalities from agriculture: An analysis of the European Union. *American Journal of Agricultural Economics*. 81(5): 1222-1227.
 25. Jack, B. 2009. *Agriculture and EU Environmental Law*. Surrey. Ashgate.
 26. Kim, D. W. and H. J. Park. 2014. 2014 Public Opinion Survey on Agriculture and Rural Area. Korea Rural Economic Institute.
 27. Lee, S. M. 2012. The Current Situation of the CAP reform of the EU. *World Agriculture* M45-143. 2012(7): 166-185. Korea Rural Economic Institute.