발표 01

농업 · 농촌과 환경의 접목: 농업생태환경프로그램 도입

직불금 중심 농정의 성공요인과 전제조건

지역아카데미 오현석 대표

직불제 중심 농정의 성공요인과 전제조건 [1)]

- 프랑스의 지속가능농업을 위한 친환경농업직불정책의 변천 과정 사례 -

오현석(지역아카데미 대표)

순서

1. EU 공동농업정책의 변천과 프랑스 농정의 변화
1.1. 공동농업정책의 변천과정
1.2. 공동농업정책과 프랑스 농업정책의 변화

2. 공동농업정책과 직불제의 변화
2.1. 어젠다 2000과 직불제 : 2000-2006
2.2. 신리스본 전략 이후 공동농업정책 개혁과 직불제 : 2007-2013
2.3. 2013년 공동농업정책 개혁과 직불제 : 2014-2020
2.4. EU 공동농업정책 지출구조의 변화

3. 프랑스의 농업경영체에 대한 보조와 직불
3.1. 프랑스 농업의 주요지표
3.2. 농업경영체에 대한 직접지원
3.3. 공동농업정책 지원시책의 종류
3.4. 공동농업정책 지원시책의 현황
3.5 2014-2020 프랑스 공동농업정책 예산

4. 공동농업정책 시행체계와 관리감독

맺는말 - 직불제중심 농정의 성공요인과 전제조건

참고문헌

1) 이 글은 2016년 KREI의 위탁연구로 수행된 연구결과물이다.

1. EU 공동농업정책의 변천과 프랑스 농정의 변화

1.1. 공동농업정책의 변천과정

EU 공동농업정책은 지난 반세기 동안 유럽통합의 가장 중요한 토대로서 유럽시민들을 위한 식량의 안정적 공급과 농촌지역 활성화에 크게 기여했다. 1957년의 로마조약으로 탄생한 유럽경제공동체(EEC)의 공동농업정책은 소비자들에겐 적절한 가격으로 식료품을 제공하고, 생산자인 농민들에겐 적정 수준의 농산물 판매가격을 수취해 일정 수준 이상의 생활을 영위할 수 있도록 하는 것을 목표로 설계됐다.

반세기가 지난 현재 공동농업정책의 이와 같은 목표들은 대부분 현실이 되었다. 공동농업정책은 국제 농업환경의 변화는 물론 유럽사회의 변화에 능동적으로 대응하면서 공공정책으로서의 시대적 요구를 자신의 변화 속에 담아내려 노력해왔다. 이러한 변화는 농민들과 EU 사이에 긴밀하게 이뤄진 역동적 파트너쉽의 결과로서 공동농업정책의 진화의 방향과 내용을 결정지었다.

공동농업정책은 대략 다음의 세 단계를 거치면서 진화해왔다.

첫 단계는 유럽의 농업이 공동농업정책의 강력한 시장개입 수단(가격지지)에 힘입어 농업생산성이 비약적으로 증가하고, 이로 인해 유럽의 식량사정이 기근에서 자립을 넘어 점차 공급 과잉 국면으로 이행하는 단계이다. 시기적으로는 1960년대 초에서 1980년대 말에 이르는 시기이다.

공동농업정책 초창기만 해도 유럽의 농업활동은 다수의 소규모 농가들이 주로 수작업에 의존하는 상태였다. 전후 식량기근 시기의 굶주림과 상점 앞에 늘어선 행렬에 대한 기억이 유럽시민들에게 여전히 강하게 남아있던 시기였다. 1962년 공동농업정책이 시행되면서 농민들은 보조금을 바탕으로 새로운 영농장비를 구입하거나 시설을 개보수하고, 비료와 농약을 구입하면서 농업생산성이 비약적으로 증가하는 것을 경험했다. 농민들의 소득수준은 점차 높아지고, 필요한 자금을 은행에서 차입해 토지와 시설, 장비를 늘리는 등 농업생산성 향상에 주력할 수 있었다(생산주의 시대). 그러나 산업화가 한창이던 이 시기에 청년층의 이농은 계속되었으며, 농촌에서의 삶의 질은 여전히 상대적으로 낙후돼 농가의 자녀들은 여전히 부모의 농장을 승계받기를 꺼려

했다.

두 번째 단계는 유럽농업이 '지속가능성' 과 '환경' 과 관련된 새로운 도전에 직면하여 변화와 적응을 모색하던 단계이다. 시기적으로는 대략 1990년대를 관통하는 시기이다.

대부분 부모로부터 농업을 승계한 이 시기의 2세대 유럽농민들은 부모 세대와는 달리 비교적 풍족한 환경에서 삶을 영위했으나, 부모세대와는 다른 농업 현실에 직면하게 되었다. 과잉생산으로 잉여농산물이 발생하면서, 공급을 시장수요에 맞추라는 공동농업정책에 대한 시민들의 개혁요구가 거세졌다. 이에 따라 생산물에 대한 가격지지는 축소됐고, 대신 생산자에 대한 직접 소득지원(직불) 방식이 도입됐다(생산물에서 생산자로 지원방식의 전환). 환경에 부담을 주는 집약적 농업을 대신하여 조방적 농업이 장려됐다. 농산물의 품질, 식품안전성, 동물복지 등의 과제가 1990년대 농정의 키워드로 등장했다. 이 시기를 거치면서 유럽의 농민들은 농산물을 안정적으로 공급하는 것 외에도 환경보호와 자연자원의 지속가능한 이용에 대한 추가적 책임이 자신들에 있음을 인식하기 시작했다.

세 번째 단계는 유럽의 농업이 단순히 식량생산을 넘어 농촌의 풀뿌리경제의 기초로 재인식되고, 농촌지역 활성화 분야에서 농민들의 역할을 재조명하는 단계이다. 2000년 이후부터 현재에 이르는 시기에 해당한다.

이 시기의 농민들은 공동농업정책의 3세대로서 농업생산자이면서 동시에 농촌을 관리하는 한편, 다각화된 농기업의 경영주로서 다양한 역할을 수행한다. 공동농업정책은 직불제에 디커플링을 도입하면서 농민들의 농업활동이 시장변화에 보다 더 민감하게 반응하도록 유도하는 한편, 농업활동에 대한 환경적 요구를 강화하는 대신 그에 대한 사회적 보상시스템을 제도화했다. 점점 더 많은 농민들이 가족노동력을 배경으로 자신이 생산한 농산물을 가공하거나 직접 판매하면서 농촌경제를 활성화하고 있으며, 농촌관광과 관련된 활동에 적극 참여하면서 농촌지역에 새로운 창업 기회는 물론 문화적 활동과의 연계 속에서 농촌지역 활성화를 새로운 차원에서 이끌고 있다.

표 : 유럽 공동농업정책 변천사

년도	주요 내용
1957	• 로마조약으로 유럽경제공동체(EEC)창설(프랑스,독일등 6개국) - EEC의 공동정책으로서 유럽공동농업정책 예정 - 공동농업정책의 목적 : 유럽시민들에게 적정가격으로 농산물 공급, 농민들에게 균형적 생활 수준 담보
1962 • 1세대 공동농업정책	• 공동농업정책 탄생 - 기본목표 : 생산자에겐 적정 수준의 농산물 가격 보장, 소비자에겐 합리적 가격으로 농산물 공급 - 식량안보 목표 달성
1970-1980	• 생산의 억제 - 농산물 생산 공급과잉, 잉여 비축 문제 발생 - 생산을 시장수요에 맞게 조절하기 위한 특수 수단 도입
1992 • 2세대 공동농업정책	• 공동농업정책, 시장지원에서 생산자지원으로의 이동 - 가격지지 축소, 농민에 대한 직접적 재정지원 - 직접지원 조건으로 환경을 중시하는 농업으로 유도 - 지속가능개발의 원년이 된 브라질 리오 정상회담과 같은 해에 공동농업정책 개혁이 이뤄짐
1990년대 중반	• 공동농업정책, 품질에 방점을 둠 - 농업투자, 교육훈련, 가공 및 상품화 기술의 개선을 지원하기 위한 정책수단이 도입됨 - 전통 및 지역특산품을 보호하기 위한 규정들이 도입됨 - EU 최초의 유기농에 대한 법이 시행됨
2000 • 3세대 공동농업정책	• 농촌개발이 공동농업정책의 중요 과제로 부상함 - 유럽 농촌의 경제적, 사회적, 문화적 발전에 방점 - 시장의 요구에 보다 민감한 방향으로 개혁이 이뤄짐
2003	• 공동농업정책 개혁 : 보조금과 생산과의 비연계 - 디커플링, 상호준수의무
2000년대 중반	• EU 농업시장에 대한 개발도상국들의 시장접근 자유화
2007	• 2004-2007 EU 회원국 확대로 EU 농민수가 두 배로 증가 - 베를린장벽 붕괴 이후 12개국 회원가입, EU 인구 5억명 이상으로 증가
2011	• 공동농업정책 개혁 - 농업부문의 경제적, 생태적 경쟁력 강화 - 혁신의 촉진, 기후변화 대응 - 농촌지역에서의 고용창출과 성장 촉진

1.2. 공동농업정책과 프랑스 농업정책의 변화

EU 공동농업정책의 최대 수혜국이자 공동농업정책을 주도해온 프랑스는 자국의 농업정책을 항상 공동농업정책과의 연계 속에서 설계해왔다. 1962년 공동농업정책 시행을 앞두고 제정된 1960/62년의 농업기본법을 비롯해 공동농업정책의 주요 개혁 시기, 즉 1992년의 맥셔리계혁, 1999년의 Agenda 2000 등을 앞두고 농업기본법을 개정해 자국 농업정책과 공동농업정책이 조화를 이룰 수 있도록 국내의 정책과 제도적 기반을 사전에 조성해왔다.

프랑스는 농민단체들의 강력한 정치적 영향력을 바탕으로 국내와 EU 차원에서 가격지지 방식의 농업부문 지원을 계속해서 선호해왔다. 그러나 1993년 UR 협상타결을 앞두고 이뤄진 1992년 공동농업정책 개혁을 계기로 직접소득지원 방식으로 전환한다. 이후 EU의 직접 소득지원 방식이 1999년 개혁과 2003년 개혁을 거치면서 생산과 연계되지 않는 디커플링 방식으로 전환해갔으나, 프랑스는 회원국에 부여된 자율성을 활용해 생산연계지불을 최대한 확보한다는 전략을 지금까지도 유지하고 있다. 2014년에도 생산연계지불금은 경영체 지원금의 10%를 웃돌고 있다.

EU 내에서 프랑스 농업은 수입보다는 수출국 입장이어서 공동농업정책이 농업의 다면적 기능을 강조하는 방향으로 전개되고 있음에도 불구하고 농업부문의 경쟁력 강화가 여전히 프랑스 농정의 주요 과제로 인식되고 있다. “농민들의 손은 일하는 손이지, 국토를 가꾸기 위한 손이 아니다”라는 프랑스 농민단체의 주장은 그와 같은 인식을 대변하는 말이다.

그럼에도 불구하고 프랑스는 농업의 다면적 기능에 대한 사회적 보상체계를 설계하는데 EU의 어떤 회원국보다도 체계적인 노력을 경주해 왔다. 공동농업정책이 1992년 개혁 이후 농업환경규정을 신설하고, 조방적 농업과 친환경농업을 장려하는 방향으로 선회하자, 농업의 다면적 기능에 대한 사회적 보상체계를 목표로 농업환경시책들(MAE, Mesures Agri-Environnemenales)을 패키지화해 자국의 대표적 농정브랜드로 포장해왔다. 1992년의 지역농업환경실행프로그램(OLAE, Opérations locales agro-environnementales), 1999~2002년의 국토경영계약(CTE, Contrât Territorial d’Exploitation),

2003~2006년의 지속가능농업계약(CAD, Contrât d'Agriculture Durable), 2007년 이후의 지역농업환경시책(MAET, Mesures Agro-Environemental Territorialisées)이 그것들이다.

CTE는 Agenda 2000에 따라 1999년에 도입되었는데 농업의 다면적 기능을 반영해 농업경영을 지원하기 위한 정책프로그램(공간관리, 고용창출과 유지, 환경보호, 경제활동 개발)이다. CAD는 CTE의 뒤를 이어 2003년에 도입됐는데 공동농업정책 2축의 농촌개발프로그램에서 농업환경시책(MAE)이 요구하는 농업환경 분야별 활동들을 촉진하기 위해 도입됐다(토지침식 방지, 토양 및 수자원의 질 보전, 생물다양성, 농촌경관의 보전 등). 2003년 공동농업정책 개혁에서 디커플링과 상호준수의무(Cross Compliance)가 도입된데 따른 것이다.

CTE/CAD는 2007년 이후 지역농업환경시책(MAET)으로 전환돼 대상지역과 적용범위를 더욱 좁혀 주로 취수오염 취약지역과 생물다양성 보전지역에서의 농업활동에 초점을 맞추고 있다.

표 : EU 공동농업정책과 프랑스 농정의 변화

년도	EU 공동농업정책	프랑스
1957	• 로마조약 체결 - 조약 제39조에 공동농업정책의 기본목표를 정의 : 식량자급 보장, 생산성 증대, 농산물시장 안정 및 농업인 생활수준 보장	• 카톨릭계 청년농민단체를 중심으로 공동농업정책에 대응한 미래 프랑스 농업 정책구상 - 가족농 중심의 농업구조 구상 - 직업간 균형발전(소득, 사회보장) - 부부노동력 중심, 소득균형 실현 - 비농업부문 최저임금제 개념과 유사한 최소정착면적 개념을 구조정책에 도입 - 조기은퇴, 직업전환 프로그램 가동
1958	• Stresa 회의 - 6개 회원국이 공동농업정책의 대원칙에 합의 : 단일가격, 공동체우선, 재정적 연대	
1962 1968	• 공동농업정책 시행 • 6개 회원국간 관세동맹 시행 - 6개국간 관세폐지, 공동관세율 적용, 설탕, 쇠고기, 유제품에 대해 단일시장 탄생	• 1960/62 농업기본법 제정 - 농지이용, 인력육성, 구조정책에 관한 정책 및 기구 설립 - 정부와 농업계간 농정공동관리
1984	• 과잉생산 위기 - 우유에 대해 쿼터제 도입, 가격지지정책 후퇴 시작	• 1975 조건불리정책 도입
1992	• 맥셔리개혁(Mac Sharry) - 과잉생산에 대한 대응조치로서 농업인에 대한 직불제 도입, 의무휴경제 시행, 품목별 공동농업정책	• 1992 농업기본법 개정 - EU의 농업환경시책(MAE)에 대응해 Opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) et Opérations locales

	예산지출 상한 - EU 농업환경시책(MAE) 도입	agro-environnementales (OLAE) 도입 - 농업의 다면적 기능 촉진을 위한 최초의 정책 수단, 1999년 CTE로 전환
1999	• Agenda 2000 - 베를린 합의에서 유럽농업모델의 현대화 추진, 공동농업정책 이원화 (제1지주 : 소득보전직불과 시장개입정책, 제2지주 : 농촌개발정책)	• 1999 농업기본법 개정 • 프랑스 농촌개발프로그램 2000-2006 - CAP 제2축 농업환경시책에 대해 CTE(1999-2002, Contrât Territorial d'exploitation) 도입, 2003년 이후 CAD(Contrât d'agriculture durable)로 전환 - CTE, Agenda 2000에 따라 농업의 다면적 기능을 반영한 농업경영 지원 프로그램 (공간관리, 고용창출과 유지, 환경보호, 경제활동 개발) - CAD, CTE 뒤를 이어 2003년 도입, 2006년까지 시행, EU의 MAE 농업환경 분야별 활동 촉진(토지침식 방지, 토양 및 수자원의 질 보전, 생물다양성, 농촌경관의 보전 등), 농업경영체와 국가(지방정부)간에 5년 단위 계약, 농업환경 측면에서의 의무활동에 대한 비용 및 생산 감소분 보상 - CAD는 대상지역이 수자원 오염취약지역 및 생물다양성 보전지역 등으로 공간범위가 더욱 정밀해짐.
2003	• 룩셈부르크 합의 - 단일직불 도입, 직불금에 대해 상호준수(cross compliance) 의무화 (decoupling)	
2007	• 공동농업정책 건강진단 - 공동농업정책의 현대화 및 합리화 - 회원국 확대와 국제 농업여건 변화에 대응하기 위한 공동농업정책의 기능 개선 - 디커플링 강화, 일부 취약생산분야 생산연계 지원 수단 도입	• 프랑스 농촌개발프로그램 2017-2013 - 2007년, CAD를 MAET로 전환 - 대상지역 특정화, Natura 2000 구역(생물다양성)과 취수보호구역 - 해당구역에서 요구되는 특정 활동 의무수행
		• 2009년 직불관련 행정기관 통합 - ASP(지불청) 설립
2013	• 공동농업정책의 녹색화 (greening) - 조방적 축산과 고용촉진, 직불금의 30%를 친환경농업과 연계, 청년영농정착 활성화를 위한 지원 확대 • CAP 2015-2020 - 1축 : 기초직불, 녹색직불 도입 (30%), 청년직불(2%) or 소농(10%) 등 - 2축 : EU 농촌개발 6개 우선 순위 중 최소 4개분야 시행 - 지식의 이전과 혁신 - 농림업의 생존력 및 경쟁력 개선 - 식품체인의 조직화 촉진, 동물후생과 리스크 관리 - 에코시스템의 복원과 보전 - 기후변화 대응 - 사회적 통합과 빈곤의 퇴치	• 프랑스 농촌개발프로그램 2014-2000

자료 : Ministère de l'agriculture, Chronologie de la politique agricole commune, 2012

□ CTE와 CAD

CTE는 WTO 체제 출범 이후 허용보조(Green Box)를 확대할 필요성과 함께 농업의 경제적, 환경적, 사회적 기능에 대해 포괄적 사회보상체계를 마련한다는 취지로 1999년 농업기본법 개정을 통해 도입됐다. CTE는 Agenda 2000에 따라 공동농업정책 제2축으로 도입된 농촌개발프로그램(프랑스 국가농촌개발프로그램)에 반영돼 시행되었으며, EU 농업환경시책(MAE)들이 CTE의 전체 또는 일부를 구성했다.

CTE는 새로 출범한 우파정부에 의해 CAD로 전환한다. CTE는 복잡한 행정절차와 예산부족 등의 이유로 시행이 잠정 중단된다. 프랑스 농림부는 2002년 8월 기존 계약 외에 신규 CTE 가입을 일시적으로 중단하고 정책추진의 단순화와 적절한 예산구조를 마련하기 위해 행정, 농민단체, 지방자치단체 대표들로 구성된 실무작업반을 구성해 CTE 정책의 새로운 추진방향을 검토한다. 2003년 7월 CAD에 관한 법령이 제정되고, 2003년 말부터 CAD가 시행된다.

CAD는 CTE의 두 개 측면의 계약내용(사회-경제적 측면과 환경-국토적 측면)을 그대로 유지하고 있으나, CTE와는 달리 농민들이 보조금을 지원받는 조건으로 두 개 혹은 하나의 계약만을 이행할 수 있도록 하고 있다.

CTE/CAD는 농업경영체와 국가(지방정부)가 5년 단위의 계약을 통해 농가는 농업환경 측면에서 의무활동(고용, 품질, 식품안전성, 환경보전, 지역균형개발)을 이행하고, 국가는 의무활동으로 인한 농업소득 감소분을 보상한다는 개념이다.

CTE/CAD 계약은 개별경영체를 대상으로 한 개별계약(contrât individuel)과 협동조합이나 영농그룹 등을 대상으로 한 단체계약(contrât collectif)이 있으나, 단체계약이라 하더라도 단체에 참여하는 개별농가와 국가 간에 계약이 이뤄진다. 농가는 각 도(데파르트망, Département)가 마련한 표준계약(contrâts-types)과 표준시책(mesures-types)을 바탕으로 계약내용을 작성한다. 각 도의 농업지도위원회(CDOA)의 심의를 거쳐 CTE/CAD 지원대상 농가가

최종 선정된다.[2)]

○ CTE

- 시행기간 : 2000-2003
- 계약건수 : 49000건
- CTE 수혜 경지면적 : 250 만 ha (전체 경지면적의 9%)
- 계약유형 : 개별농가단위 계약이 전체의 58%

○ CAD

- 시행기간 : 2004-2006
- 계약건수 : 22000건
- 계약유형 : 개별농가단위 계약이 전체의 60%

○ CTE와 CAD의 공통점과 차이점

- 공통점
  - 이행조건이 부과된 계약방식에 의한 지원
  - 대상기준
  - 계약기간(5년)
- 차이점(CAD)
  - 농가가 관리하는 농지에 대한 환경적 의무를 한층 강조함
  - 지원액 계약건당 27,000유로 상한 설정
  - 경제분야에 대한 의무사항을 배제함

2) 프랑스에는 모두 96개의 도가 있으며, 각 도에는 농림부의 지방사무소 격인 도농림국(DDAF)이 있다. 각 도에는 농업기본법에 따라 도 지역에서 활동하는 농업관련 단체와 소비자 및 환경관련 단체 등으로 구성된 도농업지도위원회(CDOA)가 구성되어 있으며, 농업지도위원회는 지역농업계획의 수립을 비롯해 CTE 등 정책자금을 분배하는 기능을 가진다.

2. 공동농업정책과 직불제의 변화

1992년 공동농업정책 개혁(Mac Sharry 개혁)을 통해 도입된 직불제는 공동농업정책의 가장 중요한 정책수단으로 부상했다. 이후 EU 직불제는 1999년과 2003년의 공동농업정책 개혁을 거치면서 단순히 소득보전을 넘어 농업활동의 공익적 기능에 대한 사회적 보상의 의미를 한층 강화했다. 이제 직불제는 유럽사회가 지향하는 지속가능사회를 실현하기 위한 중요한 정책수단으로 인식되고 있으며, 그에 부응해 지원방식도 생산과 연계하지 않은 방식으로 진화해갔다.

공동농업정책 주요 개혁시기마다 이뤄진 직불제의 주요 변화내용은 다음과 같다.

2.1. 어젠다 2000과 직불제 : 2000-2006

1999년 공동농업정책 개혁(Agenda 2000)은 1992년 개혁의 연장선에서 역내 농산물 가격지지 수준을 점진적으로 인하해 국제가격 수준에 접근시키는 한편, 조방적 농업활동을 전제로 소득보전직불을 확대했다. 공동농업정책의 구조를 개혁해 기존의 시장정책과 소득보전직불 분야를 제1축으로, 신설된 농촌개발프로그램을 제2축으로 한 7년 단위(2000-2006)의 공동농업정책 프로그램이 탄생했다. 이후 공동농업정책은 7년 단위의 프로그램으로 정착돼 공동농업정책의 목표와 정책수단, 예산계획 등을 담은 중기 정책프로그램으로 발전한다.

EU 규정 1259/99은 농촌개발부문을 제외하고 가격지지 인하에 따라 시행되는 모든 소득보전직불에 대해 '수평적 수단'을 마련하고, 환경보호와 관련된 의무이행사항들을 소득보전직불에 대한 이행조건으로 부과했다(환경조건 의무이행, Eco-conditionalitē). 또한 일부 직불시책에 대해서는 2축의 농촌개발프로그램에서 시행하도록 하고, 기존의 9개 EU 관련 규정을 공동농업정책 제2축을 위해 'EU 농촌개발규정'으로 통합했다. 이에 따라 모든 회원국들은 1축의 소득보전직불액의 20% 범위 이내에서 2축의 농촌개발프로그램의 구조시책들(조기은퇴, 조건불리지역지원, 환경제약지역, 농업환경조치, 산림화 등)과 연계해 사용할 수 있도록 했다.

1999년 공동농업정책 개혁에서 품목에 따라 15~20% 정도의 지지가격 인하가 이뤄졌는데, 지지가격 인하에 대한 소득보전 방식으로 곡물 및 경종작물에 대해서는 면적 비례 직불금을, 우유 및 유제품은 생산량 비례 장려금을, 육우의 경우에는 사육두당 장려금을 지급하기로 했다.

면적 비례 직불금은 역사적 기준수확고를 적용했기 때문에 회원국과 지역별로 많은 차이가 발생했다. 농업비경영체(자급자족을 위한 경영체 등)들을 배제하고 실제 농업경영주들에게 직불금이 지원될 수 있도록 지원대상을 제한했다. 직불금 지원대상은 농업인사회보장제도에 가입한 농업경영주로서 최소 1ha 이상의 농지를 경영하는 자로 제한했다. 소득보전직불에 대한 환경조건 의무이행은 주로 축산활동을 대상으로 사육밀도를 제한하는 것이 주된 내용이다.

표 : 1999년 공동농업정책 개혁과 직불제

구분	곡물 및 경종작물 (EU 규정 1253/99)	우유 및 유제품	육우
지지가격 인하	• 2단계에 걸쳐 15% 인하 - 2000년 7.5%(110.25 유로/톤) - 2001년 7.5% 인하 (101.31유로/톤)	• 2005년부터 버터 및 분유에 대해 지지가격 15% 인하, 우유 지도가격(prix indicatif) 17% 인하 • 기초장려금(prime de base)으로 당해년도 3월30일 현재 생산자의 기준생산량에 기초해 톤당 소득보전	• 두 단계에 걸쳐 20% 인하 - 2000-2001년 3,242 유로 - 2001년 이후 3,013 유로
지지가격 인하에 대한 소득보전	• 1992년 개혁에서처럼 면적에 따라 50% 보전, - ha당 직불액 고정, 지역에 따라 차등화 (rēgionalisēs) - 경작지 일부 의무휴경부과, 의무휴경시 소득보전 - 의무휴경비율을 곡물 년도 2006/2007까지 종전의 17.5%에서 10%로 하향조정, 의무휴경비율 매년 재조정가능 - 각 회원국이 정한 지역별 기준면적 이내에서 직불금 지급	• 기초장려금 지급 - 2005년 5.75 유로/톤, 2006년 11.49 유로/톤, 2007년 17.24 유로/톤 - 1999/2000년 국가별 기준생산량 범위 내에서 장려금 지급 - 회원국별로 장려금 지급총액 범위 내에서 추가지급 가능, 상한 설정 - 상한액 2005년 13.9 유로/톤, 2006년 27.8 유로/톤, 2007년 이후 41.7 유로/톤	• 장려금지급 - 숫소 특별장려금(PSBM) - 모유소 유지장려금 (PMTVA) - 도축장려금
직불금과	• 직불금 - 모든 회원국에게 동		

기준금액	일한 톤당 직불금액에 회원국들이 지역화계획(plan de régionalisation)에서 정한 지역별 역사적 기준수확고(rendement de rēfērence rēgional historique)를 곱해서 정함 - 지역화계획에는 기준수확고를 옥수수와 관개작물, 비관개작물로 구분할 수 있음. ● 기준금액 - 휴경 및 가격지지 인하에 따른 직불 기준금액은 1999/2000년 54.34 유로/톤, 2000/2001년 58.67 유로/톤, 2001/2002년 63.00 유로/톤임.		
지원대상(프랑스)	- 농업경영자상해보험(AMEXA)에 가입한 모든 농업경영주 - 농업사회보장(MSA)에 가입한 모든 농업경영주		
지원대상 농지/가축	● 최소경영면적 - 경영체의 농지규모(SAU)는 최소 1ha 이상 곡물그룹별(곡물, 유채, 콩과작물 등) 재배면적이 최소 0.3ha 이상		● 장려금지급조건 - 장려금을 지원받기 위해서는 장려금별로 가축의 나이, 성, 품종, 중량, 보유기간 등에 관한 조건을 갖추어야 함(예, PSBM의 경우 수소의 연령은 7개월 이상)
의무사항			● 가축사육밀도준수 - PSBM에 대해서는 농가당, 전국, 지역별 상한 설정 - 도축장려금에 대해서도 전국 상한 설정 - 현장 감독 실시 ● 가축사육밀도 - 장려금 지원대상 가축별로 대가축(UGB) 단위로 환산된 사료작물 재배면적 당 사육밀도가 제시되며, 기준 사육밀도를 밑돌 경우 조방적 축산을 장려하기 위해 추가적인 장려금지원을 받을 수 있음(PSBM의 경우 사육밀도는 2 UGB임)

2.2. 신리스본 전략 이후 공동농업정책 개혁과 직불제 : 2007-2013

1990년대를 거치면서 공동농업정책의 핵심 정책수단으로 부상한 직불제는 EU 외부와 내부로부터 새로운 도전에 직면한다. 외부적으로는 WTO 협상과정에서 EU의 직불제가 생산과 연계됨으로써 교역기능을 왜곡한다는 비판이 국제사회로부터 꾸준히 제기됐다. 내부적으로는 EU의 장기발전전략인 리스본전략(Lisbon Strategy)이 2005년 EU 정상회의에서 수정돼 '환경과 사회친화적인 방법을 이용한 삶의 질 향상'을 새로운 목표로 한 '신리스본 전략'이 채택되면서, 공동농업정책 또한 이러한 목표에 부합하는 정책수단이 될 것을 요구받는다.[3)]

2003년의 공동농업정책 개혁(룩셈부르크개혁)은 디커플링과 상호준수의무(Cross Compliance)를 특징으로 한다. 시장기능을 왜곡시키지 않도록 생산중립적인 방식으로 직불제를 전환하는 한편(단일지불제), 환경보호, 농산물의 안전성과 품질, 지속가능개발에 대한 납세자들의 관심과 기대에 더 적극적으로 부합할 수 있도록 농업활동에 대한 환경부과 의무이행을 강제한 것이다(상호준수의무). 직불금은 재배면적이나 사육두수, 생산량과 같이 더 이상 생산과 연계되지 않고, 환경, 동물복지, 식품안전 분야의 19개 EU 관련 규정을 의무적으로 준수하는 것을 전제로 지급되는 방식으로 전환되었다.

그러나 생산연계직불이 완전히 사라진 것은 아니다. EU는 2003년 공동농업정책 개혁에서 모든 소득보전직불에 대해 완전한 디커플링을 추진했으나, 회원국 간에 이견이 커 최종 합의과정에서 두 개의 직불유형(생산연계 및 생산비연계직불)이 공존할 수 있도록 결정했다. EU는 회원국에 할당된 공동농업정책 예산범위 내에서 회원국이 어느 정도 자율성을 가지고 두 개의 직불유형을 조절할 수 있도록 허용했다.

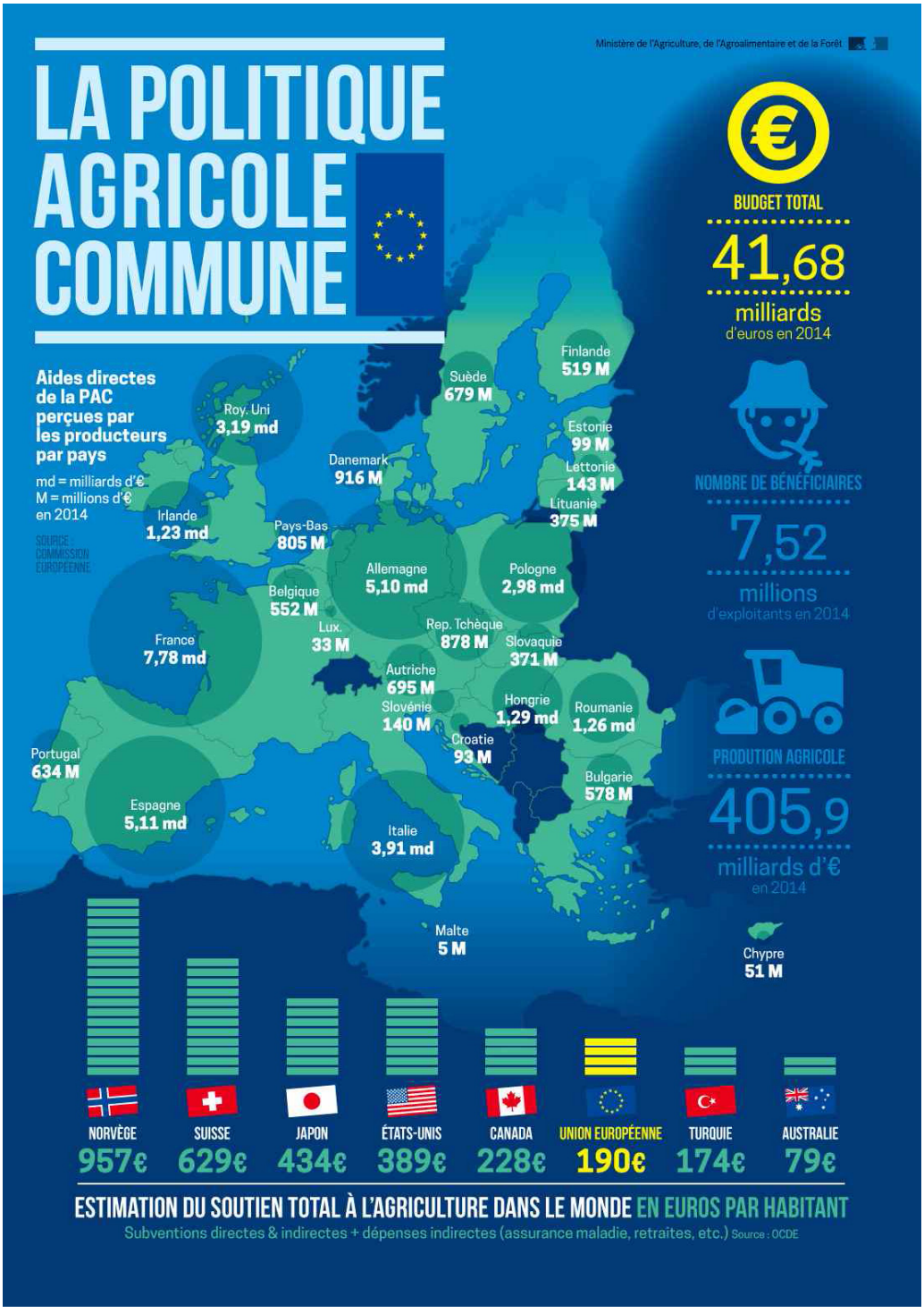
---

3) 리스본전략은 EU가 미국을 겨냥해 2000년 3월 리스본 정상회담에서 채택한 EU의 장기발전전략이다. 1990년대 중반 이후 EU 경제는 미국과의 격차가 확대되었고, GDP 증가율과 노동생산성 증가율에서도 미국에게 역전을 당한다. EU는 1999년 단일통화인 유로화 출범을 계기로 '2010년까지 미국을 추월하여 세계에서 가장 역동적이고 경쟁력 있는 지식기반경제를 만든다'는 목표를 가지고 리스본전략을 추진한다. 그러나 리스본 전략이 착수된 지 5년이 지난 후 추진성과는 기대에 미치지 못한 것으로 평가된다. 2000년대 들어서도 EU 경제는 저성장, 생산성 하락에서 경쟁력 하락으로 이어져 미국과의 경제력 격차가 확대된다. 2005년 3월 브뤼셀 정상회담에서는 2000년 리스본전략을 수정하여 '신(new) 리스본전략'을 채택하고, '환경과 사회친화적인 방법을 이용한 생활수준 향상'을 새로운 목표로 정해 신리스본 전략을 추진한다.

표 : 2003년 공동농업정책 개혁 주요 내용

<table>
<tr><th>구분</th><th>1축 : 시장 및 직불정책</th><th>2축 : 농촌개발정책(MAE 등)</th></tr>
<tr><td>주요
개혁내용</td><td>• 단일직불제 도입
- 디커플링을 통한 직불제 수정
- 상호준수의무 이행을 통한 농업부문 지원의 정당성 확보
- 디커플링 모델리티 및 시행시기에 관한 회원국의 자율성 존중
• 우유쿼터제 2015까지 연장 시행 등 공급조절력 강화</td><td>• 농촌개발정책 강화
- 직불예산 조정과 모듈레이션을 통한 농촌개발정책 강화</td></tr>
<tr><td>상호준수의 무이행
(la Conditionnalitē)</td><td colspan="2">• 모든 유형의 직불에 대한 상호준수의무이행 조건
- 세 가지 차원의 EU 환경관련 요구들을 준수
1) 환경, 동물복지, 식품안전에 관한 EU의 19개 관련 규정과 지침
2) 회원국들이 EU 차원에서 공동으로 정한 바람직한 농업-환경관행
3) 영구초지의 유지와 관련된 EU 규정과 지침
• 1축에서 지원되는 직불 : 생산연계직불, 생산비연계직불, 포도생산 전환직불
• 2축에서 지원되는 직불 : 자연조건불리지역, 농업환경시책(MAE), 농지의 산림화지원, 산림환경직불 등</td></tr>
<tr><td>기초/추가
의무사항</td><td colspan="2">• 기초 의무사항
- 환경, BCAE(영구초지), 건강-식물생산, 건강-동물생산, 동물후생 등 5개 감독 분야별로 그룹화
• 추가 의무사항
- 농업환경시책(MAE)을 신청한 농가의 경우 비료사용과 농약사용에 관한 추가 의무사항들을 준수해야 함. 기초 의무사항 5개 감독분야 가운데 ‘환경’, ‘건강-식물생산 영역’에 대한 이행여부와 함께 감독
<table>
<tr><th>분야</th><th>상호준수 의무이행 내용(감독분야)</th></tr>
<tr><td>환경
(4개)</td><td>- 환경1(야생조류 및 서식지 보호에 관한 사항)
- 환경2(지하수 오염보호)
- 환경3(농업퇴적물의 살포)
- 환경4(화학비료에 의한 수질오염보호)
- (2축)농업환경시책(MAE) 신청자에 대한 추가의무사항</td></tr>
<tr><td>영구초지
(BCAE)
(6개)</td><td>- BCAE 1(최소면적에 관한 사항)
- BCAE 2(불로 태우는 것과 관련된 사항)
- BCAE 3(윤작체계의 다양성에 관한 사항)
- BCAE 4(관개에 관한 사항)
- BCAE 5(토지의 최소 관리에 관한 사항)
- BCAE 6(초지상태로 토지를 유지하는 것에 관한 사항)</td></tr>
<tr><td>건강-식물생산
(2개)</td><td>- 건강-식물생산 1(농약 사용에 관한 사항)
- 건강-식물생산 2(식물위생에 관한 사항)
- (2축)농업환경시책(MAE) 신청자에 대한 추가의무사항</td></tr>
<tr><td>건강-동물생산
(5개)</td><td>- 건강-동물생산 1(동물생산 위생에 관한 사항)
- 건강-동물생산 2(특정물질 투입금지에 관한 사항)
- 건강-동물생산 3(가축병 예방에 관한 사항)
- 건강-동물생산 4(광우병예방과 관한 사항)
- 건강-동물생산 5(가축등록 및 식별에 관한 사항)</td></tr>
<tr><td>가축후생(1개)</td><td>- 가축후생 1</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

그림 : EU 공동농업정책의 직접지원액 분포 (2014)



* EU 공동농업정책 예산 : 416.8 억 유로, 수혜 농민수 : 752 만명
** 직접지원액은 1축의 생산연계 및 비연계 직불금과 2축의 조건불리지역 및 농업환경시책 관련 직불금 등 경영체에 직접 지원되는 모든 지원액이 합산된 것임
*** 회원국별로 직접지원액이 표시돼있으며, 단위는 10억 유로임
**** 맨 아래 부분은 국가별로 국민 1인당 농업지원을 위해 지출하는 금액을 비교한 것으로서, EU 165 유로, 미국 389 유로, 일본 434 유로, 스위스 629 유로, 노르웨이 957 유로로 나타남
자료 : 프랑스 농림부(www.agriculture.gouv.fr)

2.3. 2013년 공동농업정책 개혁과 직불제 : 2014-2020

EU의 직불제는 그동안 정책목표의 불명확성과 정책의 효율성 및 형평성, 시행의 복잡성 등으로 과다한 행정비용을 초래한다는 비판을 받아왔다. 이러한 비판의 배경에는 EU 회원국 확대와 비농업분야의 예산 증대 요구가 있으며, EU 예산에서 중요한 비중을 차지하고 있는 공동농업정책은 EU 내의 예산투쟁의 타깃이 되었다. 농업계와 비농업계, GDP 대비 농업비중이 낮은 북유럽 회원국과 상대적으로 높은 남유럽 회원국 간에 공동농업정책의 예산규모와 구조를 놓고 갈등과 타협이 반복돼왔다.

정책목표와 관련해서도 회원국간, 시민계층 간에 이견이 계속됐다. 기후변화, 녹색성장 등을 중시하는 회원국(농업의 경제적 비중이 1% 미만으로 떨어진 북유럽 회원국)들과 환경단체들은 공동농업정책의 친환경 의무를 더욱 강조하는(Greening) 반면, 유럽 농민연합(Copa-Cogeca) 등 농민단체들과 남유럽 회원국들은 추가적인 환경의무 부과는 결과적으로 유럽농업의 경쟁력을 약화시킬 것이라며 이에 반대하는 입장을 취해왔다.

이러한 배경 속에서 EU의 직불금을 소득보조 직불과 추가적 환경 기능 수행에 대한 보상직불로 구분하자는 방안이 꾸준히 제기돼왔다. 직불체계를 이처럼 이원화하는 것 외에도 농가간, 지역간, 회원국간 직불금 분배의 형평성을 제고하기 위해 지급상한제 도입, 기준단가 차이 완화(지역간, 회원국간 평균치를 중심으로 한 균향화 조치) 등에 대한 요구가 지속해서 제기됐다.

EU는 2009년부터 차기(2014-2020) 공동농업정책을 위한 논의에 착수해, 2010년 11월에는 '2020년을 향한 공동농업정책' 구상을 발표한다. 이 정책구상에서 EU는 유럽 농업이 식량안보, 환경과 기후변화, 지역균형발전이라는 세 가지 도전과제에 직면하고 있다고 진단하고, 공동농업정책 개혁의 필요성과 방향을 제시하고 있다. 공동농업정책은 이러한 도전과제를 EU의 다른 분야 정책수단들과 공조해 정책목표를 달성한다는 추진전략을 내세우고 있다.

3년간의 숙고와 토의, 협상의 결과로 나온 2013년의 공동농업정책 개혁안은 공동농업정책을 구성하는 모든 내용들을 재검토한 결과이며, 유럽의회와 유럽집행부가 공동으로 법안작업을 통해 마련한 것이다. 2013년 개혁안은 여전히 공동농업정책을 두 축으로 구분하고 있으나, 예전과는 다른 차원에서 공

동농업정책의 두 축 간의 연계성이 한층 강화됐으며, 지원방식 또한 포괄적이며 통합적이다.

□ 공동농업정책에 대한 녹색당의 평가와 개혁방향

자료 : les vertes, Réforme de la politique agricole commune

현재의 공동농업정책은 20%의 농민들이 전체 직불금의 80%를 수령하는 불평등 구조임. 일부 농기업들은 연간 30만 유로 이상의 직불금을 수령하면서 주변의 중소농들을 파괴하고 있으면서도 농업의 경쟁력을 향상시키고 있다고 주장함.

프랑스의 경우 최상위 160개 대규모농장이 연간 123백만 유로의 직불금을 수령하고 있는데, 이는 10만개 이상의 소농들이 수령하는 직불금과 맞먹는 규모임.

현행 직불금체제의 이러한 불평등구조를 해소하기 위해서는 농가당 직불금을 10만 유로를 상한으로 제한해야 함. 이렇게 함으로써 회원국가간, 지역간, 농가간 직불금의 불평등 구조를 완화하고, 직불금이 골고루 분배돼 유럽농업이 보다 친환경적이며, 농촌지역에서의 고용유지 효과를 촉진할 수 있도록 해야 함.

공동농업정책의 규모화 우호적인 정책으로 인해 농촌이 점점 비워지고 있음. 유럽 전체적으로 35세 미만 농민들이 6%에 불과하며, 55세 이상은 80%에 달함. 향후 10년간 7백만 명의 농민들이 승계자 없이 사라질 전망임. 농촌마을은 상업시설, 학교, 보건시설이 사라지면서 황폐화될 것이며, 비록 경쟁력있는 대농일지라도 이와 같은 상태에서는 농촌지역에서 더 이상 존속하기 힘들 것임.

청년들이 농촌에 정착할 수 있도록 농촌공동체를 지원하고, 이들의 토지에 대한 접근을 수월하게 하며, 친환경농업에 대한 교육을 강화해야 함.

제3세계 농업을 황폐화시키는 EU의 수출보조금 지원제도도 폐기돼야 함. EU의 수출보조금 때문에 개발도상국 가족농들이 도탄에 빠지고 있음.

공동농업정책은 유럽 시민 1인당 연간 100유로를 지출함. 농민들은 보조금으로 살아가길 원치 않으며, 그들이 생산한 농산물과 공공재를 바탕으로 형평성있는 소득을 얻을 수 있기를 원함.

표 : 2013 공동농업정책 개혁안의 정책목표와 수단

분야	정책목표	정책수단
경제/ 경쟁력 향상	• 지속가능한 식료생산 - 식량안보와 세계화, 생산성 증가율의 하향 추세, 가격의 불안정성, 원자재 값 상승으로 인한 생산비용 증대 압박, 식품체인에서의 농민의 위상 약화 - 유럽 차원의 식량안보뿐 아니라 세계 차원의 식량 수요 상승 추이에 대비해 EU의 농업생산능력을 유지하고 개선하는 것이 필요하며, 농산물 시장의 불안전성과 불확실성에 대비할 필요가 있음	• 시장의 신호에 맞춰 생산에 관한 결정을 유도 - 생산제한의 철폐, 설탕, 유제품, 포도주 분야에서 기존의 생산제한 조치들을 해제하고 세계 시장 수요에 보다 잘 대응할 수 있도록 함 - 일부 기초농산물에 대한 지원프로그램은 더 이상 실효성이 없어 폐지되며, 다른 것들은 현대화 됨 • 2축의 생산자 조직화 촉진활동 - 비용을 줄이고, 금융에 대한 접근을 개선 - 생산자조직을 위한 법적지원 강화 - 협동조합을 통한 생산자조직화, 근거리유통망의 조직화 - 상품차별화, 품질개선프로그램, 농가가공 촉진 등 • 농가에 대한 컨설팅지원, 인력육성과 교육, 혁신 • 식량위기 대응 유보금 신설 - 2011년 가격 기준으로 연 4억 유로 유보금 신설 - 식량위기 발생시 필요한 재원 보장 - 직불금에서 징수하되 미사용 금액은 익년도에 상환 • 자연재해 등 위기관리 - 기타 2축에 새로운 위기관리 정책수단을 도입 : 경작, 동물, 식물생산 보험 등
환경/ 지 속 가 능성 개선	• 자연자원의 지속가능한 관리와 기후변화 대응 - 자원의 효율적 이용, 토양과 물의 질, 생물다양성과 서식지에 대한 위협 - 농업생산 방식을 환경, 자원과 지속가능성에 보다 더 긍정적으로 기여해야 함	• 상호준수의무 - 기본적으로 EU로부터 재정지원을 받기 위해서는 상호준수의무를 이행해야 함 • 녹색지불 - 2015년부터 도입, 회원국 직불예산의 30%를 다음 세 가지 의무사항을 준수하는 농민에게 지급 : 영구초지유지, 환경민감농지보전(surface d'intérêt écologique), 작물재배 다각화 • 2축인 농촌개발프로그램 예산의 최소 30%를 환경보전 및 기후변화 대응 프로그램에 사용 - 농업환경기후시책, 유기농, 자연제약지역, Natura 2000, 산림환경시책 등 - 환경에 대한 지역적 요구를 반영 • 농업컨설팅, EU의 혁신파트너, 농업연구분야를 결합해 농민들이 스스로 해법을 찾도록 지원
지역 (Territorial)	• 지역균형발전 - 인구, 경제, 사회적 변화, 인구감소, 기업의 이전 등 - 농촌지역의 활기와 잠재력을 위해 농업의 경쟁력 확보와 동력을 유지하는 것이 중요	• 직불단가 편차 균형화 • 직불예산의 5% 이내에서 산악이나 기타 자연적 제약을 가진 지역에서 농업활동을 지원할 수 있도록 함

자료 : DG Agriculture et développement rural 외

EU는 공동농업정책의 가장 중요한 정책수단인 직불제를 분배형평성 개선, 녹색화(Greening)를 통한 목적성 개선, 그리고 행정의 단순화를 추진하는 방향으로 직불제 개편안 마련했다. 주요내용은 다음의 표와 같다.

표 : 2013 공동농업정책 개혁안의 직불제 주요 내용

구분	주요 내용
직불제	• 단일직불제를 3원화 함 - 단일직불을 기본지불, 녹색지불, 단순지불로 삼원화 1) 기본직불(Basic Payment Scheme) - 지역간, 농민간 직불금 분배형평성 개선, 편차가 큰 단위면적당 지불단가를 균등화하는 방향으로 조정, 직불금의 분배형평성 개선을 위해 소득세와 유사한 형태의 누진적 감액제(Capping) 도입. 2) 녹색지불(Green Pyament) - 기본지불에 추가해 기후와 환경에 기여하는 활동에 대해 추가적으로 면적당 일정액을 지급함. - 회원국은 제1지주 예산의 30%를 녹색지불 프로그램에 할당해야 함. 3) 소농 단순지불(simplified scheme) - 소농을 배려한 지불로서 면적과 무관하게 500-1,000 유로 범위 내에서 정액지불금을 지급함 • 직불제의 고용효과 및 지역균형발전 촉진 - 직불제의 고용효과 촉진을 위해 회원국은 배정된 직불예산의 2% 이내에서 40세 이하 청년창업농에 대해 최장 5년에 걸쳐 지원할 수 있도록 함 - 직불제의 지역균형발전 촉진을 위해 직불예산의 5% 이내에서 산악이나 기타 자연적 제약을 가진 지역에서 농업활동을 지원할 수 있도록 함
상호준수 의무이행	• 기본지불 - 기본지불은 단일직불 보다 완화된 상호준수의무를 이행 - 기본지불에 대해서는 기존의 18개 법적이행의무와 15개 우수농업환경조건을 각각 13개와 8개로 단순화시켜 적용 • 녹색지불 - 녹색지불 지원대상 활동은 작물다양화, 영구초지유지, 생태초점구역(ecological focus area)의 관리 등 세 가지임 - 작물다양화는 농가가 재배하는 작물이 3가지 이상이 되도록 다양화하는 것으로 단작화된 유럽의 농업을 보다 환경 친화적이고 지속가능하게 하기 위한 것임 - 영구초지유지는 초지가 생물학적 다양성, 역사적 관점, 경관, 기후변화, 자원보호 측면에서 중요하기 때문임 - 생태초점구역은 휴경지, 계단식 농지(terrace), 경관중시 토지이용, 완충대(緩衝帶: buffer strip), 조림(造林) 등이 이루어진 지역으로서 기본지불 대상 농지의 최소 7%를 이러한 용도로 사용할 경우 녹색지불의 대상이 되도록 함 • 단순지불 - 단순화된 상호준수의무를 이행

자료 : DG Agriculture et developpement rural 외

개혁안은 기존의 단일직불제를 기본직불, 녹색직불, 소농직불로 3원화해 공동농업정책의 녹색화(환경존중)와 형평성(직불금 분배의 형평성)을 강화하고,

소농 및 청년직불을 통해 직불제가 농촌지역에서 갖는 고용효과와 지역균형 발전효과를 촉진하는 것을 주요 내용으로 한다. 직불금에 대한 대가로 농가에 부과된 상호준수 의무이행도 예전보다 단순화해 행정비용을 줄인다는 계획이다.

표 : 2014-2020 EU 직불제의 구조

* EU의 모든 회원국들이 의무적으로 시행하는 직불
** EU 회원국별로 자율성을 가지고 시행하는 직불

<table>
<tr>
<td rowspan="5">상호준수의무 이행</td>
<td colspan="2">** 생산연계직불
- 회원국 재량으로 잠재적으로 취약한 생산분야에 대해 생산연계직불 허용
- 최대 10-15%</td>
<td>** 자연제약지역 직불
- 최대 5%</td>
<td rowspan="5">혹은</td>
<td rowspan="5">** 소농직불
- 최대 10%
- 상한액 1,250 유로
- 상호의무준수의 단순화

- 회원국들은 중소농 지원을 위해 더 많은 직불예산을 배정할 수 있음
- 소농을 위해서는 행정비용을 간소화하고 직불금에 보다 쉽게 접근할 수 있도록 소농을 위한 특별한 직불체제를 운영</td>
</tr>
<tr>
<td colspan="2">** 재분배직불
- 최대 30%
- 평균직불금의 최대 65% (최초면적)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td colspan="2">*청년농업인 직불
- 2015년부터 모든 청년영농인들은 2축의 영농정착지원금 외에 추가적으로 1축에서 청년농업인 직불금을 수혜 (EU의 40세 미만 농업인 비중 14%)
- 최대 2%, 직불금 25%까지 가산 가능(최대 5년)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td colspan="2">* 녹색직불
- 30% 의무
- 생태 보전 활동 의무 이행 추가</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td colspan="2">* 기본직불
- 기본직불금 비중을 고정하지 않음
- 15만 유로 이상 5%씩 감액 지급
- 직불금이 회원국간, 농민간에 보다 균형있게, 투명하게 배분될 수 있도록 회원국간 직불금 단가차이를 줄여나가도록 조정,
- 현재까지는 역사적 기준수확고를 바탕으로 했으나 2020년까지 회원국들의 직불단가 평균을 바탕으로 ha당 최소직불금액을 설정해 운영
- 직불단가의 균형을 위해 재분배직불의 도입, 자발적 상한제, 일정 기준 이상 직불금에 대해서는 의무적 감축 등 다양한 조치들을 동반하고 있음.</td>
<td></td>
</tr>
</table>

자료 : EU DG Agriculture et développement rural, Présentation de la réforme de la PAC 2014-2020, N° 5 / Décembre 2013

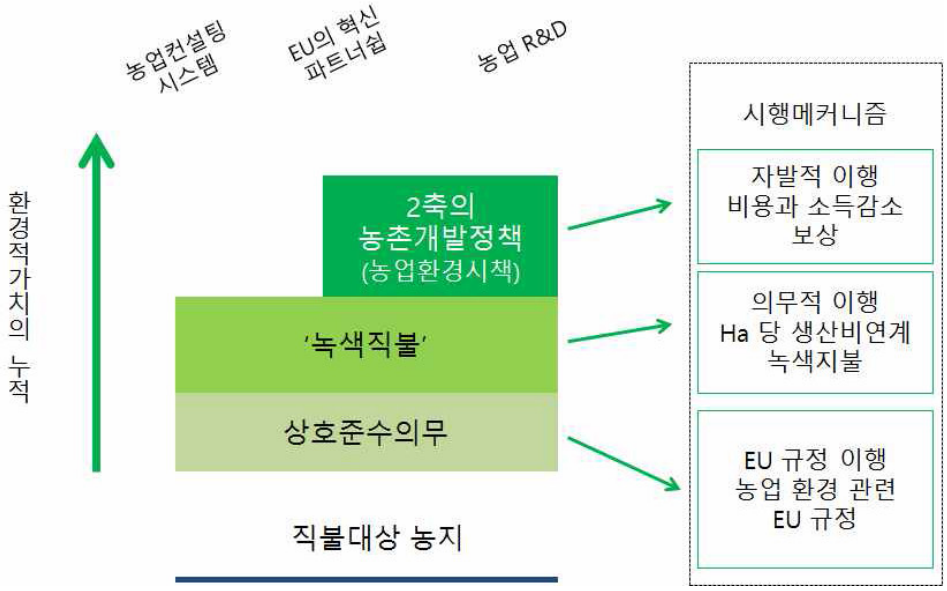
직불관련 예산 편성에 있어서도 회원국의 자율성이 확대됐다. 회원국들은 각자의 정책우선사항을 고려해 최대 10~15% 범위 이내에서 1축과 2축간의 예산비중을 조정할 수 있게 되었다. Ha당 직불단가가 EU 평균의 90%에 미치지 못하는 회원국의 경우에는 2축 예산의 25% 까지를 1축으로 이전해 사용할 수 있도록 했다. 회원국들은 또한 취약생산분야에 대한 생산연계직불, 자

연제약지역에 대한 직불, 직불단가의 차이를 좁히기 위한 재분배직불 등을 일정 비율 이내에서 자율적으로 도입할 수 있다. 영세소농들을 위해 상호준수의무 이행의무를 단순화해 소농을 지원할 수 있도록 했다.

□ 공동농업정책의 녹색화를 지원하기 위한 다층적 직불구조

공동농업정책은 유럽농업의 환경적 지속가능성을 강화하기 위해 1축과 2축의 다양한 직불제를 통합적으로 연계해 운용하면서, 다층적 구조의 직불제를 운영하고 있다. 기본적으로는 공동농업정책 1축과 2축의 모든 직불금에 대해 이전보다는 단순화된 형태의 상호준수의무를 이행하도록 하는 한편(기존 18개 법적의무사항을 13개로, 15개 우수환경농업조건을 8개로 단순화), 영구초지유지, 환경민감농지보전, 작물재배 다각화에 필요한 생태보전 활동들을 추가적으로 이행하는 농가들에 대해 녹색지불금을 추가지급하고 있다.

그림 : 농업의 환경적 지속가능성을 위한 직불제의 구조
(공동농업정책의 녹색구조)



- 상호준수의무
- EU의 재정지원을 받는 모든 직불(1,2축)에 대한 상호준수의무 이행
- 녹색지불(1축)
- 상호준수의무에 더해 영구초지유지, 환경민감농지보전(surface d'intérêt écologique), 작물재배 다각화를 이행하는 농가들에게 추가 지급
- 2축의 농업환경기후시책, 유기농, 자연제약지역, Natura 2000, 산림환경시책 등을 자발적으로 선택해 관련 의무사항(지역별로 환경요구 사항 다양함)을 이행하는 농가들에게 추가 지급
- 농민들이 환경적 지속가능성에 관한 해법을 스스로 찾을 수 있도록 농업컨설팅, EU의 혁신파트너, 농업연구분야를 결합해 지원

자료 : DG Agriculture et développement rural

□ 공동농업정책 1축과 2축의 통합적 접근

공동농업정책의 목표들을 실현하기 위해 공동농업정책 양 축간의 정책수단들이 보다 효율적이며, 상호 보완적으로 기능할 수 있도록 통합적인 접근을 강화했다. 1축의 정책수단들은 지역사정에 보다 잘 적합하게 설계된 2축의 자발적 수단들에 의해 보완되고 있으며, 각각의 회원국들이 처한 농업환경 및 사회경제적 여건의 다양성들을 고려하여 1축의 정책수단을 예산측면에서 탄력적으로 운용할 수 있도록 자율성을 확대했다. 그러면서도 EU는 관련규정과 회원국간 형평성 있는 게임룰을 보장하는 한도 내에서 이와 같은 자율성을 부여하고 있다.

표 : 공동농업정책 1축과 2축간의 정책목표의 공유

1축의 정책수단	목표	2축의 정책수단
녹색지불	환경	환경기후시책, 유기농, Natura2000
청년농업인 추가직불	청년영농	청년영농정착지원, 투자지원
추가직불	자연제약지역	조건불리지역
소농을 위한 단순직불제	소농	개발지원
법적제도 개선	생산자조직화 (협동조합)	생산자조직화지원, 협동조합, 근거리유통망 구축 지원

자료 : DG Agriculture et développement rural

2004-2020 공동농업정책에서 2축의 농촌개발정책의 주요 특징들을 크게 변하지 않았으나 전략적 목표들이 한층 강화됐다. 회원국들은 EU 농촌개발프로그램의 6대 우선사항 중 최소 4개의 우선사항에 기초해 농촌개발프로그램을 준비하고 EU의 승인을 얻도록 하고 있다.

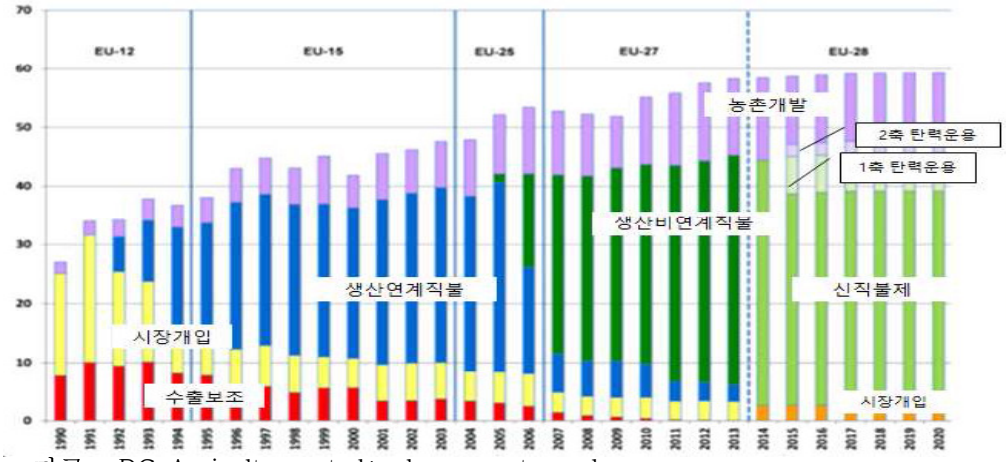
표 : 공동농업정책 2축(농촌개발프로그램)의 6대 우선사항

구분	우선과제
1	농업, 산림, 농촌지역에 지식과 혁신의 이전을 촉진
2	EU 전지역에서 모든 유형의 농업의 지속가능성과 경쟁력을 개선하고, 기술혁신과 산림의 지속가능한 관리를 촉진
3	농산물의 가공과 상품화, 동물복지, 농업부문의 위기관리를 포함하여 식품사슬 조직화를 촉진
4	농업 및 산림과 연관된 생태계의 회복과 보전 및 강화
5	농업, 식품, 산림분야에서 자연자원의 효율적 이용의 촉진과 기후변화에 대응한 저탄소경제로의 이행 지원
6	농촌지역에서의 사회적 통합, 가난의 퇴지, 경제개발의 촉진

2.4. EU 공동농업정책 지출구조의 변화

공동농업정책은 1992년의 직불제 도입, 2007년의 생산비연계직불로의 전환, 2014년 이후의 공동농업정책의 녹색화로 지출구조에 큰 변화가 나타난다. 1992년까지만 하더라도 전체 지출액의 90%를 시장개입분야가 차지했으나, 2013년에는 그 비중이 5% 수준으로 대폭 축소됐다. 시장개입 활동도 과거에는 수출보조와 비축수매와 관련된 것이 대부분이었으나, 지금은 식량위기에 대비한 비축과 관련된 것이 대부분이다. 반면 직불예산은 1992년 이후 급격히 늘어나 공동농업정책의 가장 중요한 정책수단이 되었으며, 직불지출액의 94%가 생산과의 연계 없이 운용되고 있다. 이처럼 공동농업정책은 농업활동의 공공적 기능에 대한 보상을 확대하면서, 공공재적 성격(경관, 생물다양성, 기후안정성)을 갖는 농업활동의 결합생산물에 대해 특별한 관심을 부여하고 있다.

그림 : EU 공동농업정책 지출구조의 변화



자료 : DG Agriculture et développement rural

2014-2020 공동농업정책 예산은 이전 기간(2007-2013)보다 다소 줄었으나, EU 전체 예산에서 37.8%를 차지해 여전히 EU의 가장 중용한 공동정책이다.

표 : 2014-2020 공동농업정책 예산계획(단위 : 10억 유로)

구분	2014-2020 상한 (명목가격)	2014-2020 상한 (2011 기준가격)
1축	312.74	277.85
2축	95.58	84.94
Total	408.31	362.79

자료 : DG Agriculture et développement rural

3. 프랑스의 농업경영체에 대한 보조와 직불

3.1. 프랑스 농업의 주요지표

EU 창설과 공동농업정책을 주도해 온 프랑스는 공동농업정책 시행 이후 현재까지 유럽 최대 농업국의 지위를 유지하고 있다. 프랑스 농업은 EU 28개국 농업총생산액의 17.8%를 담당하고 있으며, 동물 및 식물생산 모두에서 1위 자리를 유지하고 있다(2014년기준).[4)]

프랑스 경제에서 농업부문이 차지하는 비중은 완만하게나마 지속적으로 감소하고 있다. 국내총생산에서 농림수산부문이 차지하는 비중은 1980년 3.6%에서 1990년 3.1%, 2000년 2.1%, 2010년 1.6%, 2014년 1.5%로 지속적으로 감소했다. 2000년대 이후에는 감소추세가 둔화됐다. 식품산업을 추가하면 그 비중은 1990년 6.0%에서 2000년 4.5%, 2010년 3.6%, 2014년 3.5%로 나타난다. 농림수산부문의 고용비중은 1980년 9.15%에서 1990년 6.15%, 2000년 4.31%, 2010년 3.38%, 2014년 3.26%로 지속적으로 감소하고 있다.

농가호수는 1980년대 말까지만 해도 100만호가 넘었으나, 매년 2-3%씩 감소해 2000년 66만3천호, 2010년 49만1천호에 이어 2013년에는 45만1천호를 기록했다. 25년 동안(1988-2013년) 농가 수는 55.6% 감소했으며, 최근 3년간(2010-2013년)에도 8.1% 감소했다. 이러한 감소세 속에서 법인경영체 비중은 꾸준히 증가해 1988년 6.4%에서 2000년 18.6%, 2013년에는 34.1%로 크게 증가했다.

표 : 농업경영체 수의 변화(1988-2013, 단위 : 천호)

구분	1988	2000	2010	2013	2013/ 1988	2013/ 2010
전체 농업경영체	1016.8	663.8	491.4	451.6	-55.6%	-8.1%
▪ 개별경영체	948.7	538.0	341.7	295.9	-68.8%	-13.4%
▪ 농업법인 등 회사형태	65.5	123.6	147.1	153.8	134.8%	4.6%

4) 2014년도 프랑스의 농업총생산액은 665억 유로로서 EU-28개국의 농업총생산액 3,729억 유로의 17.8%를 차지하고 있다. 프랑스에 이어 독일 13.2%(491억 유로), 이태리 11.6%(432억유로), 스페인 10.9% 순이다.(Source : Eurostat, extraction juillet 2015)

- 이중 상업법인(SA, SARL)	2.1	5.0	6.2	6.1	190.5%	-1.6%
- 회사형태 비중(%)	6.4%	18.6%	29.9%	34.1%	432.8%	14.0%
■ 기타	2.6	2.2	2.6	1.9	-26.9%	-26.9%

자료 : Agreste - Recensements agricoles 1988, 2000, 2010 et enquête structure ESEA2013.

표 : 경영유형별 농업경영체의 변화(1988-2013)

(단위 : 천호)

품목	1988	2000	2010	2013	비중 (2013)	1988/ 2013
곡물	175	126	120	121	26.8%	-30.9%
포도	132	98	70	65	14.4%	-50.8%
경종/축산 복합	199	100	62	55	12.2%	-72.4%
양염소류	93	82	56	48	10.6%	-48.4%
육우	99	80	60	47	10.4%	-52.5%
낙농	175	76	50	46	10.2%	-73.7%
낙농/육우	25	18	11	15	3.3%	-40.0%
양돈/양계	54	40	30	23	5.1%	-57.4%
과일	33	24	19	17	3.8%	-48.5%
화훼 및 원예	34	19	15	15	3.3%	-55.9%
계	1,017	664	491	452	100.0%	-55.6%

자료 : Agreste - Enquête structure ESEA2013.

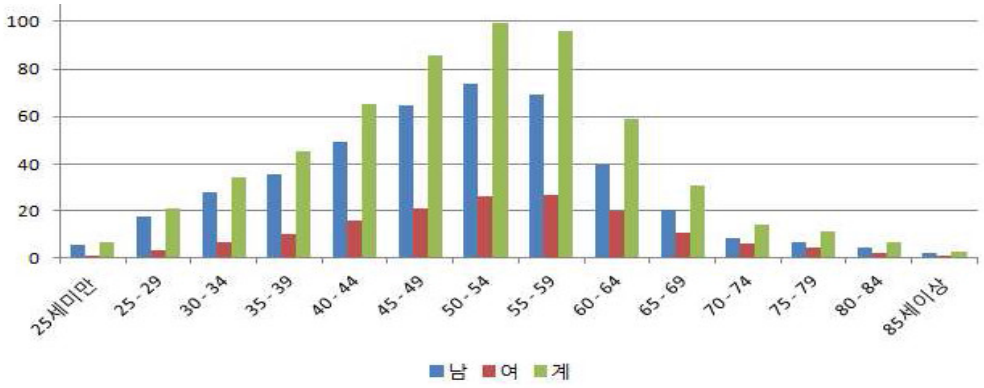
표 : 경영규모별 분포 (2013)

(단위 : 천호, 천ha, %)

규모	개별경영체	법인경영체	계	비중	개별경영체 전체경영면적	법인경영체 전체경영면적	계	비중
200 ha 이상	3	21	24	5.4%	786	6,179	6,965	25.2%
100~200 ha	23	51	74	16.7%	3,077	7,107	10,184	36.9%
50~100 ha	52	41	93	20.9%	3,667	3,075	6,742	24.4%
25~50 ha	45	17	62	14.0%	1,650	613	2,264	8.2%
10~25 ha	49	11	60	13.5%	809	187	996	3.6%
10 ha 미만	118	12	131	29.5%	420	54	473	1.7%
계	291	153	443	100.0%	10,409	17,214	27,623	100.0%

자료 : Agreste - Enquête structure ESEA2013.

그림 : 프랑스 농업경영주의 연령별 분포 (2013, 단위 : %)



자료 : Agreste - Enquête structure ESEA2013.

농업경영주의 연령별 분포는 중간 연령층이 두터운 비교적 안정된 구조를 유지하고 있다. 2013년 현재 농업경영주 지위를 보유한 57만7천명 가운데 40세 미만층은 전체의 18.6%이며, 40-49세 26.1%, 50-59세 33.8%로 60세 미만층이 전체 농업경영주의 78.4%에 달하고 있다.[5] 여성 농업경영주의 비중도 전체의 26.6%에 달하는데, 농업경영주 4명 중 1명이 여성이며, 여성 농업경영주 비중은 농업경영주 연령층이 높을수록 크게 나타나고 있다.

3.2. 농업경영체에 대한 직접지원

프랑스의 농업경영체에 대한 지원방식은 기본적으로 공동농업정책의 범주 하에서 이뤄지고 있으며, 따라서 공동농업정책 변화에 큰 영향을 받는다. 1992년 공동농업정책 개혁 이전까지만 해도 개별경영체에 대한 지원방식은 직접지원보다는 가격지지 등 시장개입을 통한 간접지원이었으며, 직접보조는 비중이 낮았었다. 투자활동을 지원하는 이차보전이나, 자연재해지원, 자연조건불리보상 등이 직접보조의 중요부분을 구성했다.

1992년 공동농업정책 개혁 이후 직접지원이 크게 증가한다. 특히 Agenda 2000 이후 경영체에 대한 직접지원은 농업에 대한 공공지원(soutiens publics à l'agriculture)[6]의 80%에 달할 정도로 급부상한다. 지원방식도 재배면적과

5) 공동경영주(Co-exploitant)가 포함돼 있어 농업경영자 수가 농가호수를 훨씬 초과하고 있다. 2013년 프랑스 농가호수는 45만1천호인데 반해, 농업경영자 수는 57만7천명으로 약 12만 6천호가 공동경영주로 운영되고 있다.

6) 농업부문에 대한 공공지원은 EU, 중앙정부의 농업부문 지원예산을 합계한 것으로, 프랑스정부는 매년

사육두수에 비례하는 생산연계에서 생산중립적인 단일지불 형태로 전환된다. 직접지원에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 단일직불로서 전체의 70%를 차지한다.

다음 표는 프랑스의 농업경영체에 대한 직접지원의 변화내용을 보여준다.

표 : 농업경영체에 대한 보조금 추이 (1980-2014)

Subventions courantes aux exploitations agricoles

단위 : 백만 유로

년도	1980	1990	2000	2010	2014
□ 계	1,355.1	2285.0	8,148.6	9,732.1	9,040.7
• 생산연계 보조	97.1	614.5	6,567.3	1,210.9	1,059.0
• 경영체에 대한 보조(1)	446.1	1,014.4	1,358.4	8,441.7	7,858.4
- 자연재해지원/aides calamités	28.1	244.1	72.2	117.5	39.9
- 자연조건불리보상/ICHN	109.5	283.9	374.2	528.5	585.6
- 휴경지원/aides au gel des terres	0.0	0.0	343.9	0.0	0.0
- 친환경 방목장려/PHAE	0.0	0.0	189.6	249.6	198.7
- 단일지불/paiements uniques à l'exploitation	0.0	0.0	0.0	6,922.0	6,265.0
- 기타 보조/autres subventions	294.6	366.5	365.9	547.7	769.3
- 이자부담/Prises en charge d'intérêts	13.9	120.0	12.7	76.4	0.0
• 이차보전/Bonifications d'intérêts	811.9	656.1	222.9	79.5	123.3
요소소득에서 보조 및 이차보전이 차지하는 비중/Part des subventions et bonifications d'intérêts dans le revenu des facteurs (%)	10%	10%	36%	39%	38%

(1) 이차보전 제외

자료 : 프랑스 농림부외, Agreste, ASP, Insee - Comptes de l'agriculture Base 2010

농업에 대한 공공지원액을 통계로 작성하고 있다.

표 : 농업에 대한 공공지원 (단위 : 백만 유로)

년도	1990	2000	2014 P
농업 및 농촌개발	8,530	12,491	10,736*
산림	307	422	340
농업교육과 연구	1,124	1,910	2,500
관리행정	726	1,165	1,329
계	**10,687**	**15,987**	**14,906**
EU 예산	5,644	9,892	8,702
프랑스 정부 예산	5,043	6,095	6,203

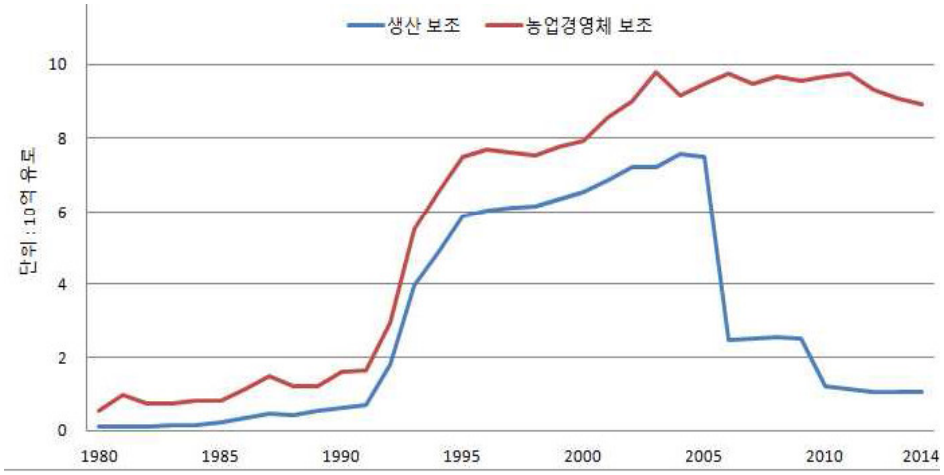
* 이중 시장 및 소득분야 8,835 백만유로(전체의 59%), 농촌개발 1,741백만유로(12%), 동식물 건강, 안전 159백만 유로(1%)임.

자료 : MAAF -SAFSL

경영체에 대한 직접지원은 크게 생산연계보조(생산연계직불금)와 경영체 보조(단일직불을 포함한 공동농업정책 1,2축의 각종 직불), 그리고 경영체의 투자활동에 대한 이차보전 부분으로 구성된다. 프랑스의 경영체에 대한 직접지원액은 1990년 이후 대폭 증가해 1990년 2,285백만 유로에서 2000년 8,148백만 유로로 4배 가까이 증가했으며, 2014년에는 9,040백만 유로를 기록하고 있다.

생산연계 보조는 1990년 614백만 유로에서 2000년에는 6,567백만 유로로 10배 이상 증가했으나, 이후 생산비연계 단일지불로 전환되면서 2014년에는 1,059백만 유로로 2000년 대비 1/6 수준으로 축소됐다. 생산연계 보조는 전체 보조에서 차지하는 비중이 2000년 80% 이상에서 이후 꾸준히 하락해 2014년에는 12%로 크게 축소됐다. 반면, 단일지불은 2014년 기준 6,265백만 유로로 전체 보조의 70%를 점유했다. 공동농업정책 제2축의 자연조건불리보상(ICHN)과 농업환경시책(MAE)과 관련된 보조는 전체 농업경영체에 대한 보조금의 각각 6% 정도를 점하고 있다.

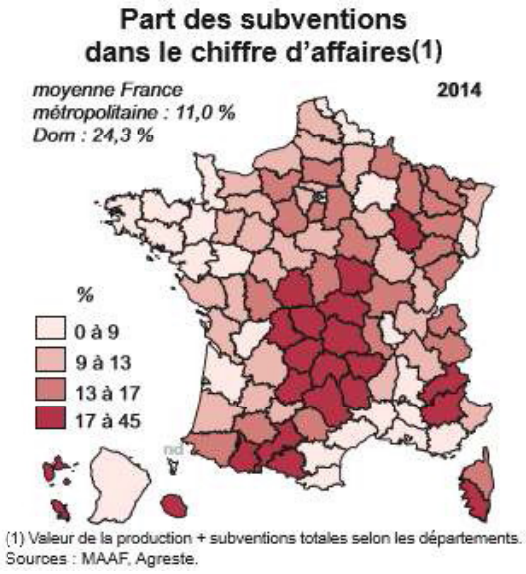
그림 : 농업경영체에 대한 보조금 추이



자료 : 프랑스 농림부(SAFSL)

농업경영체에 대한 보조금이 농업총매출(농업생산액+보조금)에서 차지하는 비중은 평균 11%이다. 조방적 축산활동이 중요한 지역에서 높게 나타나고, 포도재배 지역이나 돼지, 가금류를 생산하는 지역에서는 낮게 나타나고 있다.

그림 : 농업총매출에서 차지하는 보조금 비중의 지역별 편차(2014)



* 농업총매출 = 농업생산액 + 보조금
자료 : 프랑스 농림부, Agrest

3.3. 공동농업정책 지원시책 종류

프랑스의 공동농업정책 지원시책들은 EU예산에서 전액 지원되는 1축의 지원시책들과 EU와 프랑스의 공동예산으로 지원되는 2축의 지원시책들로 구성된다. 단일지불과 생산연계지불이 1축의 대표적 지원시책들이며, 생산연계지불은 동물생산분야(축산)와 식물생산분야(경종)로 구분된다. 2축의 프랑스 농촌개발프로그램에는 다양한 지원시책들을 포함하고 있다.

표 : 2007-2013 공동농업정책 하의 프랑스 지원시책의 분류

공동농업정책 제1축의 지원시책 (직접지원/aides directes)	공동농업정책 제2축의 주요 지원시책
• 단일지불권(DPU) Les droits à paiement unique 1) 보통단일지불권 les DPU normaux activables 2) 특수단일지불권/les DPU spéciaux 3) 특별단일지불권/les DPU particuliers • 생산연계지원(식물생산) les aides couplées végétales • 생산연계지원(동식물생산) les aides couplées animales	• 친환경 방목 장려(PHAE) Prime herbagère agri-environnementale • 농업환경시책(PHAE외 MAE) Mesure agrienvironementale • 자연조건불리지역보상(ICHN) Indémnisation compensatrice de handicap naturel • 축사현대화계획(PMBE) Plan de modernisation des bâtiments d'élevage • 환경을 위한 식물생산 계획(PVE) le plan végétal pour l'environnement • 청년영농정착지원 외

가. 공동농업정책 1축의 지원시책

생산비연계 지원인 단일지불과 생산연계지불(식물 및 동물분야)이 있다.

□ 단일지불권 : Les droits à paiement unique (DPU)

프랑스는 2006년 이후 디커플링을 도입하면서 농업경영주에게 역사적준거(leurs références historiques)를 바탕으로 직불수급권인 단일지불권(DPU)을 부여했다.[7] 단일지불권은 농가들이 기준기간(2000-2002) 동안 실제 수령한 지원금을 바탕으로 생산분야별로 적용한 디커플링 비율을 적용해 계산된다. 식물 및 동물생산 분야별로 디커플링 비율을 단계적으로 조정하고 있다. 농가들은 매년 단일지불금 신청대상 면적의 전부 또는 일부에 대해 DPU를 활성화해 지불금을 지급받는다.

---

7) 2000/2002 기준년도 사이에 농업활동을 영위한 농업인은 다음과 같은 방식으로 DPU를 배분받았다.
- DPU 수 : 2000-2002년 기간동안 경작면적(1ha = 1DPU)
- DPU 단위당 가치 : 2000-2002년 사이 수취한 평균 직불액(각 직불지원액별로 디커플링 비율 적용해 산정) ÷ 동기간 동안 지원액을 수혜받은 평균 경지면적
- 농가단위직불액 규모 : DPU 수 x DPU 단위당 가치

직불금 수급권인 DPU는 토지와 함께 또는 토지없이 교환될 수 있으며, 도입 당시만해도 같은 도(데파르트망) 내에서만 교환될 수 있었으며, 거래유형에 따라 과세비율을 달리 적용했다. 직불금을 수급받기 위해서는 상호준수의무조건을 이행해야 하며, 농가는 농지를 디커플링 지원 대상농지별로 배치해야 한다.

단일지불권은 대상농지의 특수한 상황을 고려해 세 가지 유형으로 구분된다.

1) 보통단일지불권(les DPU normaux activables)
- DPU 대상면적에 대해 활성화가 가능한 보통의 DPU, 2010년 이후 모든 농지를 대상으로 시행됨(과수원, 묘판, 과채류 생산 농지 포함)[8)]
2) 특수단일지불권(les DPU spéciaux)
- 기준년도 기간 동안 경작지를 보유하지 않았거나 매우 적은 규모의 경작지를 보유한 축산농가에게 부여된 DPU로서 최소 두수의 사육두수를 대상으로 활성화가 가능한 DPU
3) 특별단일지불권(les DPU particuliers)
- 전체 기준금액에 통합하기에 충분하지 않았던 기존의 DPU를 재평가 또는 창출하면서 2010년(공동농업정책 건강진단) 당시 디커플링 금액을 편입할 때 대상 토지 없이 부연된 DPU. 이들 DPU는 대상농지와 상관없이 보통의 DPU 수 이내에서 활성화될 수 있음

2014년 현재 단일지불권 발급수는 26,078천건에 달하며, ha 당 단일지불권의 가치는 전국 평균 240 유로에 달한다. 그림에서 보듯이 단일지불권의 가치는 지역에 따라 8-9배의 차이가 날 정도로 지역적 편차가 크다.

표 : 단일지불권(DPU) 보유현황 및 추이

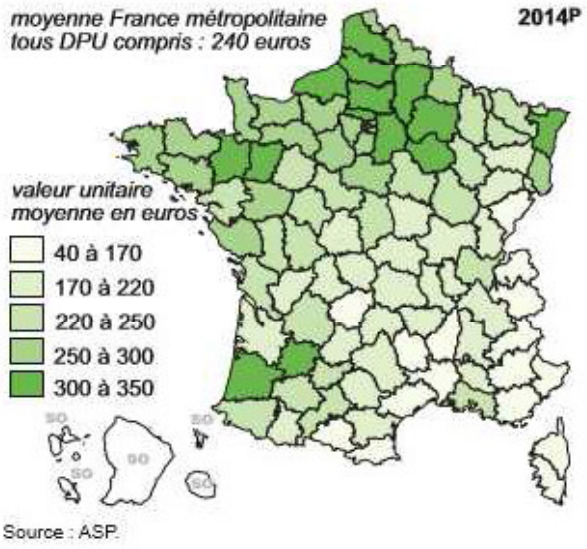
년도	2006	2009	2010	2011	2012	2013	2014
단일지불권 수 (천 개) / Nombre de droits à paiement unique (DPU)							
- 휴경 DPU	1,168	-	-	-	-	-	-
- 보통 DPU	23,063	24,386	26,369	26,226	26,192	26,122	26,063
- 특수 DPU	13	11	13	13	12	*11*	11
- 토지없는 DPU	-	-	7	6	5	*5*	4
단일지불권 평균 단가 (유로) / Valeur unitaire moyenne							
- 휴경 DPU	345	-	-	--	-	-	-
- 보통 DPU	229	251	290	292	296	*298*	240
- 특수 DPU	2,351	2,574	2,764	2,760	2,790	2,812	2,285
- 토지없는 DPU	-	-	5,000	5,000	*5,000*	5,000	4,021

자료 : 프랑스 지불청(ASP)

8) 의무휴경은 2009년에 폐지돼 휴경 DPU가 사라지고 보통DPU와 동일한 가치로 통합됐다.

그림 : DPU의 지역별 가치(2014)

단위 : 유로/ha (2014년 전국평균 240유로)



자료 : 프랑스 농림부 Agrest

□ 생산연계지원(식물생산, les aides couplées végétales)

경작지를 대상으로 한 EU의 지원체계는 1999년의 Agenda2000, 2006년의 디커플링, 2010년의 CAP 건강진단(bilan de santé)을 거치면서 많은 변화가 이뤄졌다. .

1) 휴경 : le gel des terres
- 1993년에 도입된 의무휴경제는 2007년까지 운용되다가 2009년에 폐지됨

2) 지원면적 : les surfaces aidées
- 2005년까지 경작면적에 비례해 지원금을 받을 수 있었던 작물생산분야는 곡물, 유채(oléagineux), 콩과식물(protéagineux), 섬유작물, 쌀, 채소, 껄질을 가진 과일, 전분용 감자, 종자, 휴경임
- 2006년 디커플링이 도입되면서, 의무휴경과 곡물생산분야에 대한 부분 디커플링(25%), 자발적 휴경(25%)이 지원 대상에서 사라짐
- 일부 생산과 연계된 지원은 디커플링 도입 이후에도 영향을 받지 않고 존속됨(콩과작물 추가지원, 에너지작물 생산 지원 등)

• 2010년 CAP 건강진단 이후 디커플링은 프랑스에서 유지돼오던 거의 대부분의 생산연계지원을 사라지게 함
- 에너지 작물생산 지원(ACE)과 콩과작물 추가지원은 2012년까지 존속 후 사라짐
- 반면 2010년 CAP 건강진단 이후 신설된 공동농업정책 68조에 따라 새로운 생산연계지원이 도입되었는데 EU 지원의 일부를 프랑스가 생산연계지원으로 전환한 것임

• 곡물연도 2012기준으로 다음과 같은 일부 생산연계지원은 기준년도를 바탕으로 DPU로 통합됨
- 건초가공 지원(2007-2008)
- 아마 및 삼 가공 지원(2005-2008)
- 전분용 감자 생산 지원(2011)
- 감자 전분 가공 장려금(2011)
- 껍질이 있는 과일 면적비례 직불(2008)
- 쌀 생산지원(2005-2008)
- 종자생산지원(2008-2010)
- 콩과작물 장려금(2005-2008)
- 가공용 토마토 생산 지원(2011)

• 2012년에 새로 도입된 생산연계지원은 다음 두 가지임.
- 고품질 담배 지원
- 수분제거 목적의 사료용 채소 지원

□ 생산연계지원(동물생산, les aides couplées animales)

• 가격지지 인하에 대한 보상으로 육우생산농가에 대한 직접지원 방식이 도입된 후 몇 차례에 걸쳐 변경이 이뤄졌음
- 2005년까지 육우유지장려금(PMTVA, la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes)은 사육두수와 방목지 대비 사육두수에 따라 지급되었음
- 숫소특별장려금(PSBM, La prime spéciale aux bovins males)은 9개월

이상의 숫소에 대해 방목지 대비 사육두수에 따라 지급됨
- ha 당 대가축단위(UGB, unité de gros betail)로 환산해 1.8마리를 사육하면, PMTVA 혹은 PSBM을 수혜받는 축산농가는 조방축산 대가로 추가로 장려금을 지급함
- 비육우 도축장려금(PAB, prime à l'abattage des bovins)은 성우나 송아지를 도축하거나 제3국으로 수출할 경우 지급됨
- 양이나 염소의 경우 10마리 미만의 암컷을 보유한 경우, 매년 장려금(PBC, prime à la brebis et a la chèvre)을 지급함

• 2006년에 디커플링이 도입되면서 우유직불지원(ADL)이 사라졌으며, PSBM, 염소장려금, 조방축산 추가지원 등이 폐지됨
- 특히 PAB와 양에 대한 장려금은 디커플링 비율이 각각 40%와 50%가 적용되었음.

• 2010년에 공동농업정책 건강진단 이후 프랑스 본토지역에서의 PAB와 양 장려금이 완전 폐지되었으며, PMTVA에 대해서는 디커플링 비율 25%가 적용됨
- 68조에 따라 새로 도입된 생산연계지원은 염소, 양에 대한 지원과 어미소의 보호 하에 있는 송아지 지원, 유기농 소 지원, 산악지역의 우유생산 지원 등이 있음

나. 공동농업정책 2축의 지원시책

프랑스는 2축의 농촌개발프로그램을 위해 본토를 대상으로 한 농촌개발프로그램(PDRH, Programme de Développement Rural Héxagonal)과 섬지역인 콕스(Corse) 지방과 해외영토를 대상으로 한 농촌개발프로그램을 운용했다. EU 규정에 따라 4개의 농촌개발 각 축별로 제시된 정책수단(시책코드)들을 선택해서 종합한 것이 농촌개발프로그램이다.

프랑스의 2007-2013 농촌개발프로그램(PDRH)은 각 시책별로 EU의 시책번호와 관련규정, 프로그램 계획단위, 촉진활동, 지원배경, 지원분야, 정책수혜자, 실현지표 등과 함께 각 시책의 지원조건 등을 세부적으로 명시하고 있다.

농촌개발프로그램의 지원시책 중에서 예산측면에서 비중이 큰 시책들은 농촌개발 1축의 청년영농정착, 경영체현대화(PMBE, PVE)가 있으며, 농촌개발 2축의 조건불리지역(ICHN), 농업환경시책(MAE) 등이 있다. 이 네가지 분야 지원시책이 농촌프로그램 예산의 77%를 차지하고 있다. 예산비중이 가장 큰 분야는 농업환경시책으로서 전체의 25%를 차지한다. 농업환경시책은 생물다양성, 윤작체계, 복합경종축산, 유기농전환, 유기농유지, 멸종위기종보호(동물), 멸종위기식물자원보호, 벌들의 수분매개활동 개선, Natur 2000 연계 MAET 등 세부 프로그램으로 나뉜다.

농촌개발프로그램에서 지원되는 조건불리지역지불(ICHN), 농업환경시책지불, 농지의 산림화 지원 등의 지원시책들은 공동농업정책 1축과 마 가지로 상호준수의무가 부과된다.

2007-2013 기간 중 공동농업정책 2축을 위한 프랑스 농촌개발프로그램의 세부계획은 다음 표와 같다.

표 : 프랑스의 공동농업정책 2축 프로그램 (PDRH 2007-2013)

(단위 : 백만 유로)

농촌 개발축	시책번호 (EU 규정 1698/2005)	지원시책	EU/ 프랑스	이중 EU	민간 부담
1축- 농림업 경쟁력 강화	111	평생교육	123	61	15
	112	청년영농정착	1,291	645	0
	113	조기은퇴	34	17	0
	121	경영체현대화(PMBE,PVE)	1,439	719	2,152
	122	산림부가가치개선	38	19	9
	123	농림산물부가가치증대	502	251	955
	124	협동조합	0.3	0.1	4
	125	농림인프라개선	204	102	157
	126	농업잠재력재구성	0.5	0.2	0
	131	EU농업생산규정준수	20	10	0.5
	132	농식품품질촉진	9	4	2
	133	고품질판매촉진및정보화	36	18	20
	144	공동시장조직개혁 일시 지원	2	1	0
	1축 소계		**3,704**	**1,852**	**3,318**
2축- 환경 및 농촌공간의 개선	211*	산악지역조건불리지역(ICHN)	3,046	1,675	0
	212	산악지역외 조건불리지역(ICHN)	598	329	0
	214	농업환경시책(MAE)**	3,084	1,935	0.3
	216	비생산적분야투자지원(환경)	21	11	4
	221	농지의산림화지원	19	10	2
	222	농지산림화정착지원	0.7	0.4	0.4
	223	비농지의 산림화지원	1	0.9	0
	226	산림잠재력재구성과 산불예방	347	191	2
	227	산림분야 비생산적 투자지원(환경)	10	5	0.1
	2축 소계 ***		**7,131**	**4,161**	**10**
3축- 농촌경제의 다각화	311	비농업분야로의 다각화	51	25	64
	312	소기업창업	18	8	11
	313	관광활동촉진	126	63	99
	321	농촌지역 기초서비스	325	162	305
	323	농촌문화유산보전	340	170	47
	331	3축과 관련된 교육및정보화	4	2	2
	341	역량강화	68	34	16
	3축 소계		**936**	**468**	**547**
4축- 리더프로그램	**4축 소계(리더프로그램)**		**575**	**316**	**166**
계			**12,347**	**6,798**	**4,043**

* 회색바탕의 지원시책들은 상호준수 의무이행 조건으로 지급됨

** 농업환경시책지불에는 생물다양성, 윤작체계, 복합경종축산,유기농전환,유기농유지, 멸종위기종보호(동물), 멸종위기식물자원보호, 벌들의 수분매개활동개선, Natur2000 연계 MAET 등 세부활동으로 구분됨

*** 백만 단위 이하 절삭함

자료 : 프랑스 농림부, Programme de développement rural héxagonal 2007-2013

□ 자연조건불리보상(ICHN, Indémnisation compensatrice de handicap naturel)

- 1975년 도입된 ICHN은 자연조건이 불리한 지역에서 농업활동을 영위하는 농가들의 구조적 어려움을 보상함으로써 해당 지역에서 경제활동을 유지하기 위해 도입됨
- 취약지역에서 지속가능한 농업활동을 유지하고, 다양한 에코시스템을 보전하며, 이들 지역의 농촌공간에서 특징적인 농촌경관을 보전하기 위한 목적을 갖고 있음
- 매년 사료 생산 면적(영구 초지, 일시적 초지, 사료곡물 생산)에 따라 최대 50ha를 상한으로 지원하며, ha 당 지원액은 지역과 단위면적당 사육두수에 따라 차등 지원함
- 지역구분은 산악지역, 산록지역, 단순조건불리지역, 특수조건불리지역 등 4가지로 유형화해 적용함

□ 방목지 유지 장려(PHAE, Prime herbagère agri-environnementale)

- 초지이용에서 생물다양성을 촉진하고, 특히 농업활동이 중단될 위기에 처한 지역에서 영구 초지와 일시적 초지 조성을 통해 방목지를 안정화시키기 위한 것이며, 특히 환경농업시책(MAE)에 따라 보상을 조건으로 5년간 의무적으로 수행해야 할 환경 존중 농업활동을 유지하기 위한 것임
- 장려금 지원에는 반대급부로서 면적당 사육두수 제한, 생물다양성 요소의 유지, 투입재의 적정 사용 등이 있음

□ 농업환경시책(PHAE의 MAE, Mesure agri-environnementale)

- 윤작 MAE (MAE rotationnelle)
- MAET (MAE Territorialisees)
- 적정 투입재를 사용하는 복합농업(복수의 경종농업과 축산) 사료시스템
- 유기농 전환 및 유지
- 멸종위기에 처한 동물 품종 및 식물자원 보호
- 벌들의 수분을 매개하는 잠재력의 개선

□ 축사현대화계획(PMBE, plan de modernisation des bâtiments d'élevage)

- 축사시설에 대한 투자를 지원, 시설현대화를 통해 친환경 축산활동을 유지

□ 환경을 위한 식물생산 계획(PVE, le plan végétal pour l'environnement)

- 식물생산분야에서 환경적 목적의 투자활동을 지원, 주로 수질환경을 개선하고 에너지 절약, 농약 등 화학투입재 사용의 축소 등을 위한 목적으로 지원

3.4. 공동농업정책 지원시책의 현황

가. 공동농업정책 1축의 지원

표 : 공동농업정책 신청건수 및 지원액 추이(1993-2014)

구분	1993	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
공동농업정책 신청건수(천건)*									
- 신청건수(천건)	544	400	392	375	384	380	377	374	372
수혜자 수(천명) Nombre de bénéficiaires									
- 식물생산 연계	544	399	294	287	76	105	100	96	101
- 동물생산 연계	…	…	222	212	125	122	120	129	115
- 단일지불	-	-	362	357	355	348	344	340	335
지원금액(백만유로)**									
- 식물생산 연계	3,426	5,014	1,189	1,177	262	241	243	205	265
- 동물생산 연계	941	2,676	1,145	1,061	813	807	817	835	845
- 단일지불	-	-	5,744	5,668	6,793	6,753	6,768	6,793	6,188
Total	4,367	7,690	8,079	7,907	7,869	7,801	7,828	7,833	7,298

* 생산연계 및 비연계 합산 신청건수, ** 벌금 등을 제외한 순지원액임
자료 : 프랑스 지불청(ASP. Mayotte inclus à compter de 2014)

공동농업정책 1축의 신청건수는 2014년에 372천건에 달했으며, 수혜자 수는 단일지불이 335천명, 생산연계지불 식물생산분야가 101천명, 동물생산분야가 115천명이다.

1축의 지불금 총액은 2014년에 7,298백만 유로(약 9조5천억원 규모)에 달했으며, 단일지불금이 전체의 85%를 차지했다. 생산연계지불은 식물생산이 265백

만 유로, 동물생산이 845백만 유로로 전체 지불금의 각각 3.6%와 11.6%를 차지했다.

신청건당 지불금은 단일지불이 건당 18,471 유로, 생산연계지불 식물생산이 건당 2,623 유로, 동물생산이 건당 7,347 유로로 나타났다. 전체 신청건수 대비 직불금액은 건당 19,618 유로로 프랑스 농민들은 공동농업정책 1축으로부터 평균 2만 유로(한화 2,600만원)의 직불금을 받는다고 볼 수 있다. 여기에 공동농업정책 2축에서 지원되는 각종 직불금이 추가된다.

2014년은 2015-2020 공동농업정책을 위한 이행준비 년도로서 새로운 생산연계지원(전분용 감자생산, 가금류) 분야가 도입됨에 따라 전년대비 단일지불액 규모가 축소됐다.

나. 공동농업정책 2축의 지원

□ 자연조건불리보상(ICHN, Indémnisation compensatrice de handicap naturel)

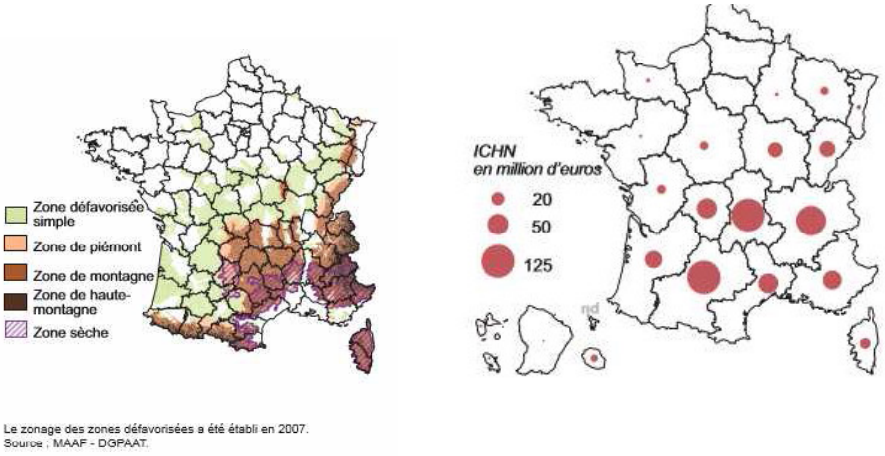
자연조건불리보상은 2014년에 85천명을 대상으로 633백만 유로가 지급돼 1인당 평균 7,458 유로가 지급됐다. 총 지원면적은 4,017천 ha이다. 조건불리지역의 농가수 감소로 수혜자가 지속적으로 감소하고 있는 반면, 지원액은 증가해 1인당 지원액이 증가추세를 나타내고 있다. 조건불리지역 지원액은 알프스가 위치한 프랑스의 남동부 지역에 집중돼있다. 단일지불이나 생산연계지불 등 1축의 지원의 북서부에 집중된 것과 대조를 보이고 있다.

표 : 조건불리지역 지원 추이

년도	1990	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
수혜자수(천명)	159	115	101	90	90	88	87	85
지원액(백만유로)	281	374	507	552	552	552	552	633
지원면적(천ha)	-	-	4,245	4,130	4,106	4,081	4,057	4,017
1인당 평균 지원액	1,772	3,244	5,020	6,121	6,169	6,255	6,380	7,458

자료 : ASP (les montants sont relatifs aux campagnes et non aux années civiles).

그림 : 조건불리지역의 유형과 지원액 분포



자료 : 프랑스 농림부 Agrest

□ **농업환경시책** : MAE(Mesures agri-environnementales)

농업환경시책에 투입된 예산은 2014년(잠정)에 379백만 유로에 달했으며, 이 가운데 절반 이상이 방목지 유지를 위한 장려금(PHAE)으로 지급됐다. 공동농업정책의 농업환경시책 도입에 맞춰 추진된 프랑스의 환경농업정책 프로그램인 CTE와 CAD의 맥을 잇는 프로그램인 MAET는 두 번째로 많은 125백만 유로가 투입됐다.

표 : 공동농업정책 제2축의 MAE 프로그램(2007-2013)

단위 : 백만

MAE 분야	2007	2008	2009	2010r	2011r	2012	2013p	2014p
방목지 장려(PHAE)	*16.8*	*201.0*	210.2	243.3	276.0	244.1	224.5	208.2
윤작 MAE	1.4	3.2	6.8	2.2	69.9	33.1	31.6	25.2
적정투입 복합사료시스템	0.1	2.3	6.1	4.0	13.9	6.8	6.5	7.06
유기농전환	e	4.3	7.3	14.1	56.0	20.3	12.4	5.8
유기농유지	-	0.4	0.5	0.8	0.9	0.7	0.3	0.9
멸종위기종 보호	e	0.5	0.7	0.8	2.2	1.4	1.2	1.6
벌의 수분 잠재력 개선	e	0.7	0.7	1.4	5.4	3.3	3.0	5.1
MAET(지역화된 MAE)	e	13.4	41.1	50.3	146.3	90.9	123.9	125.3
Total	18.4	225.9	273.2	316.9	570.6	400.6	403.3	379.1

* 2013, 2014년은 잠정치임
자료 : 프랑스 지불청(ASP)

방목지 유지 장려(PHAE) 프로그램은 2014년에 43.8천 건의 장려금 신청에 대해 208.2 백만 유로를 지급했으며, 건당 4,753 유로를 지급했다. PHAE 대상지역은 초지이용 농업이 발달한 중부와 남동부 지역에 집중돼있다. 방목지 유지 장려 프로그램(PHAE)의 지원현황은 다음 표와 같다.

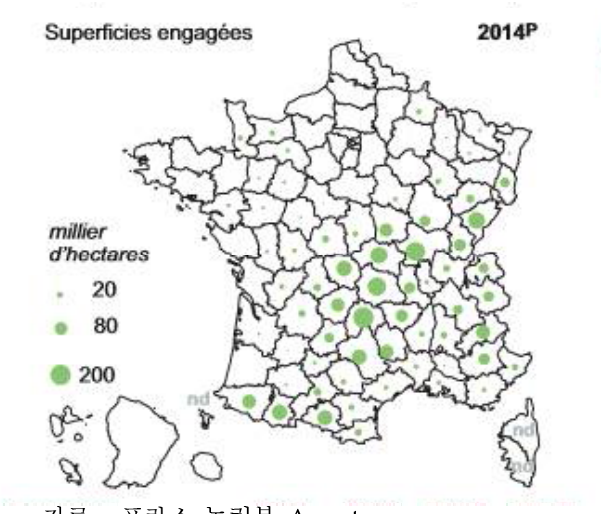
표 : PHAE 추이

곡물년도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013p	2014p
신청건수 (천건)	55.6	56.9	54.9	55.8	55.9	54.3	52.4	51.2	48.5	43.8
지원면적 (천ha)	3,210.7	3,370.1	-	-	-	-	-	-	-	-
의무면적 (천ha)	-	-	3,322.3	3,687.3	3,644.7	3666.7	3620.2	3546.3	3377.9	2930.3
지원액 (백만유로)	209.0	216.9	215.9	245.7	241.5	242.7	238.9	234.3	221.7	208.2

* 2013, 2014년은 잠정치임
자료 : 프랑스 지불청(ASP)

그림 : PHAE 대상지역 분포(2014)

단위 : 천 ha



자료 : 프랑스 농림부 Agrest

농업환경시책을 지역의 환경적 요구사항에 맞춰 지원하는 지역농업환경시책(MAET)은 2013년 현재 22.5천 건의 신청에 대해 128.3 백만 유로를 지급했다. 건당 지급액은 5,702 유로에 달했다. 지역농업환경시책(MAET)은 자발적

참여농업인들에게 지역이 요구하는 생태환경적 의무사항을 이행하는 대가로 지급된다.

MAET 대상지역은 프랑스의 북서부 지역에 많이 분포하는데, 농업활동으로 인해 멸종위기 동식물의 서식지가 위협받거나, 질산염으로 인한 수질오염으로 취수원 보호가 필요한 지역에 집중돼있다. 프랑스의 기초자치단위인 36,000여 꼬뮨 중 19,840개 꼬뮨이 수질오염 취약지구로 분류되는데 프랑스 전체 농지의 55%가 수칠취약지역에 분포하고 있다.[9)]

표 : 농업환경시책(MAET) 시행 현황

년도	2010	2011	2012	2013p*
신청건수(천건)	**19.1**	**22.2**	**25.3**	**22.5**
의무요소				
- 면적요소(천 ha)	571.9	676.8	740.9	694.8
- 선 요소(천 km)	8.4	10.6	11.8	9.4
- 정기적 활동s(천 건)	58.6	71.6	102.7	98.2
지원액(백만 유로)	**101.0**	**121.8**	**126.5**	**128.3**

* 잠정치임
자료 : 프랑스 지불청(ASP)

9) 이들 지역에서는 보다 강력한 환경규제수단이 적용되는데 퇴비 등을 위한 충분한 저장시설의 보유, 살포 금지 기간 준수, 질산비료 사용 기록 등이 의무화된다. 프랑스는 농업오염원제어프로그램(PMPOA, Programme de maitrise de la pollution d'origine agricole)을 통해 수질오염 취약지역에서의 축산활동 규제에 따른 지원책을 시행하고 있으며, 관련 예산은 중앙정부, 지자체, 수자원공사로부터 확보한다.

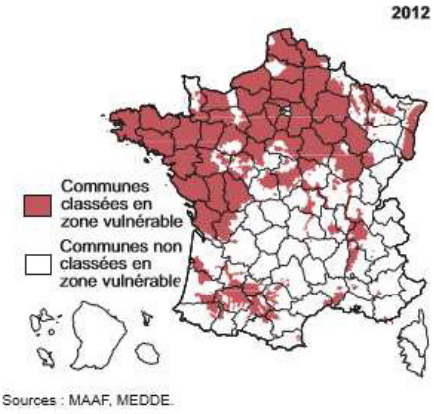
표 : PMPOA (deuxième programmation 2002-2007)

구분	2002 - 2003	2004	2005	2006	2007	누적계
신청건수(천건)	*1.8*	*7.1*	*10.4*	*20.5*	*14.1*	*53.8*
신청금액(백만유로)						
- 중앙정부	14.1	31.4	44.3	74.7	48.9	213.5
- 지방정부	3.3	26.1	21.4	38.2	33.4	122.4
- 수자원공사	17.5	57.5	65.8	112.9	82.3	335.9
Total	34.9	114.9	131.5	225.8	164.6	671.7

그림 : MAET의 분포와 질산염 취약지역 꼬뮨의 분포

[MAET의 분포, 단위 천ha]

[질산염 취약지역 꼬뮨]



자료 : 프랑스 농림부 Agrest

□ **축사시설현대화계획**(PMBE, Plan de modernisation des bâtiments d'élevage)

EU의 환경규정을 준수하고 축산경영 실적을 개선하기 위한 시설 및 비시설 투자에 대한 지원프로그램이다. 2013년에 총 7천건에 대해 97.9 백만 유로가 지급됐으며, 건당 13,985 유로가 지원됐다.

표 : PMBE 지원추이

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
신청건수 (천건)	10.3	6.3	9.1	8.2	9.9	8.4	***8.8***
신청금액(백만유로)	205.7	144.7	101.7	86.1	90.3	94.5	***100.8***
- EU 농촌개발기금	89.4	63.7	43.7	37.9	40.1	42.9	*46.7*
- 프랑스 농림부	82.7	43.3	33.8	27.2	28.3	30.3	*26.3*
- 기타	33.5	37.6	24.2	21.0	21.9	21.4	*27.8*
지급건수(천건)	13.4	10.6	9.6	8.4	6.9	7.2	7.0
지원금액(백만유로)	107.1	155.9	129.1	114.2	91.0	98.6	97.9
- EU 농촌개발기금	53.6	75.3	59.2	50.8	42.1	46.1	46.2
- 프랑스 농림부	36.1	56.5	42.9	37.9	29.6	30.7	29.3
- 기타	17.5	24.1	27.0	25.6	19.3	21.9	22.3

자료 : 프랑스 농림부 Agrest

□ 환경을 위한 식물생산 계획(PVE, Plan végétal pour l'environnement)

농약 및 비료사용으로 인한 환경부담을 줄이고, 온실을 이용한 농업분야에서 에너지 사용을 절약하기 위한 지원이다. 2013년에 총 3천 건에 대해 17.8백만 유로를 지출해, 건당 5,933 유로를 지원했다.

표 : PVE 지원추이

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
신청건수 (천건)	2.3	2.1	3.4	5.0	5.6	5.9	4.9
신청금액(백만유로)	*8.4*	*11.9*	12.9	22.0	28.2	33.4	35.8
- EU 농촌개발기금	2.9	3.5	4.0	8.6	10.1	12.2	13.6
- 프랑스 농림부	4.1	4.2	3.5	5.9	5.7	5.6	4.0
- 기타	1.5	4.3	5.4	7.5	12.5	15.7	18.2
지급건수(천건)	1.1	1.7	2.3	2.3	2.7	3.3	3.0
지원금액(백만유로)	3.7	5.8	9.8	10.9	13.7	18.9	17.8
- EU 농촌개발기금	…	2.4	3.2	3.4	5.2	6.6	6.3
- 프랑스 농림부	…	2.9	3.9	3.1	3.6	4.6	4.2
- 기타	…	0.5	2.6	4.3	4.9	7.8	7.3

자료 : 프랑스 농림부 Agrest

3.5 2014-2020 프랑스의 공동농업정책 예산

2014-2020 공동농업정책에서 프랑스는 조건불리지역 및 친환경 농업시스템 강화, 축산분야의 경쟁력 제고, 직불단가 격차 해소에 역점을 두고 있다.

7년간 640억 유로(한화기준 83조 2천억), 매년 91억 유로(약 11조 8천억)가 투입되는 2014-2020 기간 동안 프랑스는 조건불리지역 지원예산을 15% 증액하는 한편, 농업환경시책 관련 예산을 두 배로 증가시켰다. 청년영농정착을 촉진하기 위해 2축의 정착지원금 외에 1축 예산의 1%를 청년영농인 직불금으로 추가지급할 계획이다. 2축의 청년영농정착 지원금도 25% 증액했다.

표 : 프랑스의 2014-2020 공동농업정책 주요 추진 내용

분야	주요내용
예산	- 2014-2020 기간동안 연간 91억 유로(2013년 93억 유로) - 7년간 640억 유로
조건불리지역 농업 활성화	- 2014년 이후 조건불리지역(ICHN) 지원액 15% 증액 - 2015년부터 초지유지장려금(PHAE)을 조건불리지원에 통합해 단순화함 - 모든 조건불리지역의 낙농가가 대상이 될 수 있음
청년영농정착 촉진	- 1축 예산의 1%를 청년영농인 직불금으로 추가 지원 - 신규 정착자 1만명에게 75백만 유로 직불 지원 - 2축의 영농정착지원금에 추가로 25백만 유로 지원
축산분야 생산연계 지원	- 축산분야를 위해 1축의 생산연계지원 10~15% 증액 - 축산지원 예산 현재 수준 유지 - 젖소장려금 시행 - 식물성 단백질생산을 통한 축산사료 자급을 위해 150 백만 유로 증액
친환경농업시스템 이행 촉진	- 농업환경시책 관련 예산 두 배 증액 - 유기농예산 두 배 증액
직불단가 격차 해소	- 점진적으로 2019년까지 직불단가 70% 수렴
경쟁력제고를 위한 축사시설 개선	- 연간 최소 200백만 유로(EU, 중앙정부, 지자체 예산) - 현재 수준보다 두 배 증액
농업경영체의 고용활동 지원	- 52ha까지 지원금 집중 - 2015-2018 사이 1축 지원예산의 20%까지 점진적 이행
리스크예방 및 위기관리수단 개선	1축에서 필요한 예산을 지원

자료 : 프랑스 농림부, Le Ministère en Actions, 2016.02

축산분야 경쟁력 강화를 위해서는 생산연계지불을 최대한 확보해 1축의 생산연계지원액을 10-15% 증액했다. 경쟁력 강화를 위한 축사시설 개선을 위해 이전 보다 두 배 가까이 예산이 증액된 연간 2억 유로를 투입할 계획이다.

4. 공동농업정책 시행체계와 관리감독

공동농업정책 1축과 2축의 각종 지원시책에 대한 지원금 신청 및 상호의무 준수 사항에 대한 감독, 관리에 있어 핵심적인 역할을 수행하는 곳은 지불청(ASP, Agence de service et de paiement)이다.[10)]

프랑스 지불청은 2009년 농업경영구조개선사업을 담당하던 CNASEA(농업경영구조개선센터)와 단일지불제 도입 이후 직불금을 관리하던 AUP(단일지불청, Agence unique de paiement)가 합병해 탄생한 조직이다. ASP는 농림부, 경제부, 산업및고용부 공동의 산하 공공기관으로 중앙정부의 각종 공공정책과 관련된 보조금 지급 및 관리업무를 담당하고 있다.

농업부문을 비롯해 수산양식, 산림, 수산, 고용, 교육 및 직업훈련, 사회통합, 연대 및 사회활동, 국토정비, 지역 및 농촌개발, 환경보호, 지속가능개발, 해외영토에서의 토지 정비 등 다양한 분야에 걸친 공공정책을 뒷받침하고 있다. ASP는 EU 공동농업정책의 제1축(농업지도보증기금) 및 제2축(농촌개발기금) 관련 예산을 관리하는 프랑스의 공식기관이다.

ASP는 주요 기능은 다음 세 가지이다.

- **공적지원금에 대한 행정적, 재정적 관리**
  - 공공지원시책들에 대한 정보제공, 보조금 청구에 대한 예심, 적용조건 심사, 공공지원 수혜자가 지켜야할 이행조건 준수여부에 대한 감독, 보조금의 집행, 부당한 청구에 대한 회수 및 감사 등

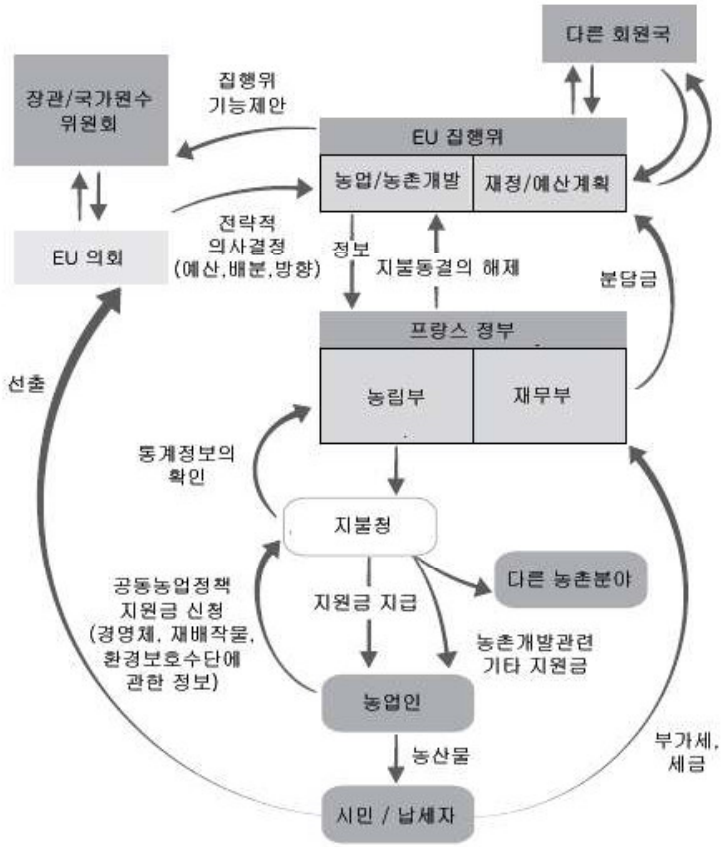
- **새로운 공공지원정책 수립에 필요한 행정적, 기술적 서비스 제공**
  - ASP는 지방 및 중앙정부, EU가 보조금 지급이 수반되는 새로운 공공지원정책을 수립할 경우 ASP가 보유한 다양한 전문성 및 정보시스템을 토대로 이에 대한 행정 및 기술 지원서비스를 제공함

10) 프랑스 국내에서 EU 공동농업정책 관련 예산을 취급하는 기관은 공동시장조직 분야는 FrnaceAgriMer가, 공동농업정책 1축 및 2축의 보조금은 지불청(ASP)이 관리한다. FranceAgriMer는 기존의 5개 품목별 공동농업시장조직(Ofimer, Office de l'élevage 등)을 합병한 조직으로서, 품목별 시장조직화 및 EU의 시장조절 규정관리, 품목별 조직화 및 기술협력 등을 촉진하는 임무를 수행한다. 이밖에도 해외영토에 대해서는 Odēadom이, 콕스지역(Corse)에 대해서는 ODARC이 공동농업정책 예산을 관리한다.

- ASP는 이를 위해 관련 정보시스템을 개발해 운용하는 한편, 시스템 이용자들을 위한 교육과 기술지원 업무를 담당하고 있음(예를 들어 공동농업정책 제1축과 관련된 Osiris 시스템)

- **공공지원정책에 대한 모니터링 및 평가**
- ASP는 관련분야 공공지원정책에 대해 모니터링 및 평가도구를 개발하고 시행하고 있음

그림 : 공동농업정책 시행체계도



자료 : Bernard BACHELIER, Pour une nouvelle politique agricole commune, fondapol, 2010.11

ASP는 리모쥬(Limoge)에 본부를 두고 있으며, 전국에 17개의 지역사무소를 두고 있다. ASP 지역사무소는 농업, 직업교육, 환경분야 등에서 공적기능을 수행하던 각 기관의 지역사무소들을 통합해 설립됐다. 2014년 현재 2,050명

의 직원이 일하고 있다.

ASP의 연간 예산규모는 2014년도에 189억 유로에 달했으며, 이중 공동농업정책 관련 예산은 1축의 77억 유로(EU의 FEAGA 예산)와 2축의 18억 유로(EU의 FEADER예산과 프랑스 농림부 예산)를 합해서 모두 95억 유로에 달했다. 연간 농업분야 보조금 지급 관리감독 건수는 55,000건 이상에 달한다.

□ ASP의 공동농업정책 정보시스템

• ISIS
- 연간 77억 유로에 달하는 공동농업정책 1축의 각종 지원금을 관리
- 36만 농업경영체를 대상으로 행정기관 종사자 4,000명이 이용
- 단일지불금, 젓소유지장려, 양 및 염소지원, 리스크관리, 기타 생산연계지원

• OSIRIS
- 연간 18억 유로에 달하는 공동농업정책 2축의 EU예산(FEADER)과 프랑스 농림부 예산을 관리
- 800여개에 달하는 농촌개발프로그램 관계기관 및 단체의 7,000명이 이용
- 청년영농정착(DJA), 조건불리지역보상(ICHN), 방목지 유지(PHAE), 지역농업환경시책(MAET), 리더프로그램 등 지원

• TelePAC
- 농민들이 인터넷을 통해 공동농업정책 관련 각종 지원금을 신청할 수 있도록 한 공동농업정책 포털
- TelePAC을 통한 신청율을 공동농업정책 지원시책별로 86%~93%에 달함

□ 상호준수의무 사항에 대한 관리 감독 (la Conditionnalitē)

2003년 공동농업정책 개혁은 디커플링 도입과 함께 1, 2축의 모든 직불금에 대해 상호준수의무를 이행토록 하고 있다. 상호준수의무는 EU의 환경관련규정과 회원국들이 공동으로 정한 농업환경우호조건(BCAE, Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales), 그리고 영구초지에 관한 규정을 토대로 상호준수 의무이행 사항을 정하고 있다.[11)]

상호준수 의무이행이 지급조건으로 부과되는 지원시책은 1축의 단일지불과 생산연계지불, 2축의 조건불리지역보상(ICHN), 농업환경시책(MAE, Mesures agri-envionnementales), 농지의 산림화지원시책, 산림환경 직불 등이다.

상호준수 의무이행 사항은 기초 의무와 추가의무로 구분되는데, 추가의무는 자발적으로 MAE를 신청한 농가에 대해 부과된다. 도입당시 상호준수 의무이행 분야는 5개 분야 18개 규정에 달했으나, 2013년 개혁에서 3개 분야 16개 규정으로 단순화되었다. 내용 면에서는 근본적인 변화가 이뤄지진 않았다.

상호준수 의무이행 사항들에 대한 감독은 지불청(ASP)의 책임 하에 감독분야별로 감독주체를 달리해 이뤄진다. 현장 감독은 분야별 감독기관의 1인 또는 2인의 전문가에 의해서 항시적으로 감독활동이 이뤄진다.

□ ASP의 감독활동

- 연간 감독활동 건수 : 55,000건 이상

• 환경 : 도농업국
• BCAE/영구초지 : 지불청(ASP) 지역사무소
• 건강/식물생산 : 식물보호 지역사무소(SRPV)
• 건강/동물생 : 수의사무국(DDSV), 동물식별은 지불청 지역사무소 참여
• 동물후생 : 수의사무국(DDSV)

11) EU의 동물식별(2005), 공중보건과 동물 및 식물건강(2006), 동물후생(2007), 영구초지의 유지(2005)와 관련된 규정을 말한다.

표 : 상호준수 의무이행 분야의 단순화

2007-2013 (5개분야, 18개규정)	2014-2020 (3개분야, 16개규정)
• 환경, 기후변화분야(4개) - 환경1(야생조류 및 서식지 보호에 관한 사항) - 환경2(지하수 오염보호) - 환경3(농업퇴적물의 살포) - 환경4(화학비료에 의한 수질오염보호) - MAE 관련 추가사항 • BCAE/영구초지분야(6개) - BCAE 1(최소면적에 관한 사항) - BCAE 2(불로 태우는 것과 관련된 사항) - BCAE 3(윤작체계의 다양성에 관한 사항) - BCAE 4(관개에 관한 사항) - BCAE 5(토지의 최소 관리에 관한 사항) - BCAE 6(초지상태로 토지를 유지하는 것에 관한 사항) • 건강/식물생산분야(2개) - 건강/식물생산 1(농약 사용에 관한 사항) - 건강/식물생산 2(식물위생에 관한 사항) - MAE 관련 추가사항 • 건강/동물생산분야(5개) - 건강/동물생산 1(동물생산 위생에 관한 사항) - 건강/동물생산 2(특정물질 투입금지에 관한 사항) - 건강/동물생산 3(가축병 예방에 관한 사항) - 건강/동물생산 4(광우병예방에 관한 사항) - 건강/동물생산 5(가축등록 및 식별에 관한 사항) • 동물후생분야(1개) - 동물후생 1	• 환경, 기후변화, 토양조건(9개) - BCAE-1(물길따라 배수구 설치) - BCAE-2(관개를 위한 사항) - BCAE-3(지하수 오염보호) - BCAE-4(토양을 최소한의 피복상태로 유지) - BCAE-5(토양침식의 방지) - BCAE-6(토양의 유기물 유지) - BCAE-7(토양의 지형적 특성 유지) - 환경-1(야생조류 및 서식지보호) - 환경-2(취약지역에서 농업활동으로 인한 수자원의 질산오염 방지) • 공중보건, 동식물의 건강(6개) - 건강/동물생산 1(동물생산 위생에 관한 사항) - 건강/동물생산 2(특정물질 투입금지에 관한 사항) - 건강/동물생산 3(광우병예방에 관한 사항) - 건강/동물생산 4(가축등록 및 식별에 관한 사항) - 건강/식물생산 1(농약 사용에 관한 사항) - 건강/식물생산 2(식물위생에 관한 사항) • 동물후생분야(1개) - 동물후생 및 보호

자료 : 프랑스 농림부 및 지불청

각 기관의 감독관들은 농장 현장에서 의무이행 사항들에 대해 리스트화된 체크리스트를 통해 감독한다. 감독관들은 정부차원에서 준비된 안내서를 지참하고, 감독 대상 항목들과 감독방식 등을 현장에서 적용한다. 감독 후 감독관들은 보고서를 작성하고, 의무사항 이행실태 등에 대한 보고서를 작성하며, 농가의 의무사항 미이행 또는 변칙이행 사항 등에 대해서는 농장주로 하여금 동의 여부를 확인하고 감독관과 농장주가 보고서에 함께 서명한다. 서

명이 이뤄진 보고서는 도 농업국과 농장주에게 제출된다.

의무사항 미이행 또는 변칙이행에 대해서는 그 정도에 따라 지원액 일부 또는 전액 삭감 조치가 취해진다. 분야별 감독영역에 대해 전국적인 수준에서 미이행 또는 변칙이행 수준을 정하고 있으며, 미이행 또는 불이행의 심각성과 크기, 지속성 등에 따라 삭감비율을 정하고 있다 : 의도성이 강한 변칙행위(20%), 중대한 변칙행위(5%), 중요한 변칙행위(3%), 부차적인 변칙행위(1%) 등

맺는말 - 직불제중심 농정의 성공요인과 전제조건

지난 50여년 동안 여러 차례에 걸친 공동농업정책 개혁 속에서도 EU의 공동농업정책은 유럽경제공동체의 설립정신과 가치를 계승하고 있다. EU의 헌법과도 같은 1957년의 로마조약에서 공동농업정책은 '소비자들에겐 적정가격으로 식료품을 공급하고, 농업인들에겐 균형있는 생활수준을 보장' 하는 역사적 임무를 부여받고 탄생했다.

이를 위해 공동농업정책은 EU의 우선적 재정지원을 바탕으로 가격지지 정책에 이어 소득보전 직불, 공익적 기능에 대한 보상 등을 통해 농업경영을 뒷받침해왔다. 그 결과 자급자족을 넘어서 안전하고 품질 좋은 농산물을 유럽시민들에게 제공하는 것은 물론, 생물다양성과 아름다운 경관 등 다양한 형태의 공공재를 생산함으로써 유럽시민들의 기대에 부응해왔다.

공동농업정책을 배경으로 각 회원국들은 자국의 농업부문을 근대화, 산업화, 도시화의 진행 속도에 맞추어 다른 분야와 균형있게 발전할 수 있도록 다양한 정책수단들과 제도들을 도입했다. 농업, 농촌부문에 대한 균형발전 과제를 가장 체계적으로 그리고 중요한 정치적 과제로 도입해 장기간에 걸쳐 일관성있게 이끌고 간 나라는 프랑스일 것이다. 프랑스는 EU 공동농업정책을 주도적으로 설계하고 진화시켜 나갔을 뿐만아니라 공동농업정책과의 연계 속에서 국내 정책환경을 사전적으로 조성해갔다.

프랑스 국민들에게 존경받는 정치인인 샤를 드골의 집권시기(1959~1969)에

농업기본법이 제정되고, 공동농업정책이 시행에 들어갔다. 부모로부터 물려받는 유산으로서가 아니라 선택가능한 직업의 하나로서 농직업을 새롭게 설계하려는 청년농민단체 지도자들과 존경받는 우파정치인들이 힘을 합쳐 농업기본법을 설계하고, 농정을 공동운영했다.

부부노동력 중심의 가족농 육성, 이용자 중심의 농지제도, 협동조합 중심의 생산자 조직화, 농업경영의 법인화, 농업인에 대한 균형있는 사회보장 및 세제시스템 운영 등 많은 분야에서 정책과 제도혁신이 이뤄졌다. 그럼에도 불구하고 산업화, 도시화의 물결 속에서 농가 수가 감소하고 청년층의 농업진입이 더딘 것은 여전했다. 그렇지만 현재 남아있는 농가들과 농업에 새로 진출하고 있는 청년농업인들의 농업에 대한 직업적 만족도와 농촌에서의 삶의 질에 대한 만족도는 우리가 상상하는 수준 이상이다. 가족농들은 자녀세대들과 함께 보다 다각화된 농업활동을 수행하면서 부쩍 유동인구가 많아진 농촌에서 새로운 활력소가 되고 있다.

직불제는 유럽 농가들의 직업적 만족도와 삶의 질을 뒷받침하는 중요한 요소로서 사회구성원들의 직업간 균등발전과 지역간 균형발전에 크게 기여해 왔다. 가격지지를 대신해 도입된 직불제는 농지제도, 농업활동에 대한 세제, 농업활동에 참여하는 농업인들에 대한 사회보장시스템 등 농직업을 규정하는 다른 많은 정책 및 제도와의 연계 속에서 이해되고 추진돼야 한다.

UR 이후, WTO와 FTA로 이어지는 개방국면 속에서 어려운 농업부문을 위한다는 차원에서 취해진 각종 사회적, 제도적 예외조치들을 그대로 두고서는 직불제가 궁극적으로 가져야 할 정책목표, 즉 농업경영체의 지속가능성을 담보하기가 쉽지 않을 것이다.

참고문헌

Bernard BACHELIER, Pour une nouvelle Politique Agricole Commune, fondapol, 2010.11

EU Commision, La politique agricole commune, Une histoire a suivre, 2012

EU Commision, Présentation de la réforme de la PAC 2014-2020, N° 5 / Décembre 2013

Le groupe PAC 2013, Guide de la POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE, Realise par les organisations du groupe PAC 2013

Les Verts, Reforme de la Politique agricole commune

Maurice Desriers, L'agriculture française depuis cinquante ans : des petites exploitations familiales aux droits à paiement unique, L' agriculture, nouveaux défis - édition 2007

프랑스 농림부, 12 Clés pour comprendrre l 'Agro-Ecologie, 2016

프랑스 농림부, Agreste - Recensements agricoles 1988, 2000, 2010

프랑스 농림부, Chronologie de la politique agricole commune, 2012

프랑스 농림부, Distribution des aides de la PAC aux exploitations agricoles en France à l' aube de la réforme de 2014, CCAN - 3 juillet 2013

프랑스 농림부, Enquête structure ESEA 2013.

프랑스 농림부, La réforme de la PAC en un coup d' oei, version revisée de janvier 2016

프랑스 농림부, le ministere en actions

프랑스 농림부, Les aides de la Politique Agricole Commune (PAC)

프랑스 농림부, Programme de développement rural hexagonal 2007-2013

프랑스 농림부, www.agriculture.gouv.fr/

프랑스 지불청, www.asp-public.fr