

발 간 등 록 번 호

11-1543000-002785-01

공익형 직불제 이행체계 구축방안 연구

2019. 4.



농림축산식품부

발 간 등 록 번 호

11-1543000-002785-01

공익형 직불제 이행체계 구축방안 연구

연구책임자 : 김태연 (단국대학교)

공동연구원 : 이명현 (인천대학교)

배민식 (단국대학교)

2019. 4.



제 출 문

농림축산식품부 장관 귀중

본 보고서를 『공익형 직불제 이행체계 구축방안 연구』에 관한 연구용역의 최종보고서로 제출합니다.

2019. 4.

연구 기관 : (사) 농정연구센터

연구 책임자 : 김 태 연 (단국대학교 교수)

연구 참여자 : 이 명 현 (인천대학교 교수)

배 민 식 (단국대학교 연구교수)

< 목 차 >

I. 서론	1
1. 연구의 필요성과 목적	1
1.1. 연구 목적	1
1.2. 연구 필요성	1
2. 국내외 직불제 관련 정책 및 연구동향	4
2.1. 공익의 개념에 대한 논의	4
2.2. EU와 스위스의 직불제 개편 사례	7
2.3. 미국의 직불제 개편 사례	9
2.4. 일본의 직불제 개편 사례	10
3. 연구의 내용 및 방법	11
3.1. 연구내용	11
3.2. 연구방법	13
4. 기대 효과 및 활용방안	14
II. 공익형 직불제 관련 기본 개념 고찰	5
1. 농업의 공익적 가치 개념 고찰	15
1.1. 개요	15
1.2. 다원적 기능 개념의 전개 과정	17
1.3. 농업의 다원적 기능과 결합생산의 관계	19
1.4. 공익적 가치에 대한 논의	22
1.5. 공익적 가치와 정책지원 필요성 검토	30
1.6. 우리나라의 농업의 공익적 가치 관련 개념 검토	35
1.7. 공익개념 적용방향	37
2. 교차준수 개념 및 선진국의 적용사례	39
2.1. 교차준수의 개념	39
2.1.1. 교차준수 방법의 기원	39
2.1.2. EU의 교차준수 도입 논의	42
2.2. EU 직불제의 이행체계 및 의무기준 검토	44
2.2.1. 교차준수 도입 논의	44
2.2.2. 교차준수 의무의 도입과정	46

III. 유럽의 공익형 직불제 운영 사례	95
1. EU 직불제의 유형과 주요 내용	59
1.1. 2013년 EU 개혁의 직불제	59
1.1.1. 2013년 직불제 개혁의 주요 개요	61
1.1.2. 직불금의 종류와 내용	65
1.2. EU 직접지불제 이행 규정	76
1.2.1. 개요	76
1.2.2. 통제 시스템과 벌칙	82
1.2.3. 통합행정통제시스템(IACS)	84
1.2.4. 교차준수 관련 규정	88
1.2.5. 교차준수에 관한 통제 시스템과 행정벌칙 범위	89
1.2.6. 기타 규정	91
2. 영국 직접지불제 운영 사례	93
2.1. 신청 등록 절차 개요	93
2.2. 기본지불제 관련 규정	95
2.2.1. 신청 과정	95
2.2.2. 기본지불금 신청자격	98
2.2.3. 지불금 수급권	100
2.3. 녹색화 지불제 관련 규정	103
2.3.1. 개요	103
2.3.2. 경종농지에서의 작물다양화 규정	104
2.3.3. 경종농지에서의 생태중시지역(EFA) 규정	105
2.4. 신규농 및 청년농 정책	109
2.4.1. 자격기준	109
2.4.2. 청년농 직불제	110
2.5. 지급단가	110
2.6. 영국 기본지불제의 이행 체계 검토	113
2.6.1. 교차준수 의무 개요	113
2.6.2. 기본농업환경조건(GAECs)의 내용	115
2.6.3. 법정관리규정(SMRs)	118
2.7. 농촌지불청(RPA)의 검사 실시과정	126
2.7.1. 개요	126
2.7.2. 기본지불금 이행 의무 검사	127

2.7.3. 교차준수 이행 검사	130
2.7.4. RPA 검사 결과	131
3. 스위스 직불제의 이행체계와 의무기준 검토	138
3.1. 스위스 직불제 변화과정	138
3.1.1. 직불제 도입배경	138
3.1.2. 직불제의 도입 및 변화과정	140
3.2. 스위스의 직불제 법적 기초	141
3.2.1. 헌법	141
3.2.2. 농업법	143
3.2.3. 직불제시행령	146
3.3. 일반적 수급조건	148
3.4. 생태학적 성과증명의 내용	150
3.5. 직접지불의 세부종류, 지불단가	152
3.6. 감액관련 규정	158
3.7. 집행관련 규정	162
3.7.1. 등록과 신청	162
3.7.2. 증명과 점검	162
3.8. 집행기구와 점검	164
3.8.1. 집행기구들	164
3.8.2. 실제 절차 진행	167
IV. 일본 직불제의 주요 내용과 이행체계	19
1. 일본 농정의 최근 개편 동향	169
1.1. 일본 농업·농촌의 현안지표	169
1.2. 아베내각의 농정개혁	173
1.2.1. 정권교체와 농정전환	173
1.2.2. 아베내각의 주요 농정개혁과 특징	176
2. 경영소득안정대책 등의 주요 내용과 이행체계	182
2.1. 경영소득안정대책 등의 개편 경과 및 관련 법률, 조직	182
2.1.1. 경영소득안정대책 등의 개편 개요	182
2.1.2. 관련 법 규정	184
2.1.3. 담당조직 등	184
2.2. 주요 내용	187

2.2.1.	밭작물의 직접지불교부금제도	187
2.2.2.	쌀·밭작물 수입감소 영향완화 대책	193
2.2.3.	논 활용 직접지불교부금	194
2.3.	이행체계	197
2.3.1.	전체적인 실시 개요	197
2.3.2.	가입 및 지급절차	198
2.3.3.	점검	200
2.3.4.	적절한 생산의 철저 관리	201
2.3.5.	서류보관	202
2.3.6.	교부금 반환	202
2.3.7.	벌칙	202
2.4.	실시 현황	203
2.4.1.	실시 현황	203
2.4.2.	점검 결과	204
3.	일본형 직접지불제의 주요 내용과 이행체계	205
3.1.	일본형 직접지불제의 도입 경과 및 관련 법률, 조직	205
3.1.1.	도입 경과	205
3.1.2.	관련 법 규정	206
3.1.3.	담당조직 등	207
3.1.4.	기본지침·방침 등 작성	208
3.2.	다면적 기능 지불제	210
3.2.1.	주요 내용	210
3.2.2.	이행체계	217
3.2.3.	실시현황	222
3.3.	중산간지역 등 직접지불제의 주요 내용과 이행체계	224
3.3.1.	주요 내용	224
3.3.2.	이행 체계	232
3.3.3.	실시현황	238
3.4.	환경보전형 농업 직접지불제의 주요 내용과 이행체계	239
3.4.1.	주요 내용	239
3.4.2.	이행체계	245
3.4.3.	실시현황	249

V. 공익형 직불제 이행조건 검토	㉠
1. 이행조건 선별 기준 개념 선정	251
1.1. 이행 의무 활동의 선정 기준	251
1.1.1. 편익요인	251
1.1.2. 비용요인	252
2. 직불제 이행조건 제시안 검토	254
2.1. 농경연 이행조건 기준의 작성 근거	254
2.2. 농경연 이행조건 검토 내용	257
3. 교차준수 개념을 적용한 직불제 이행조건 국내 적용 방안	359
3.1. 적용 원칙	359
3.2. 도입가능 의무 적용 방안	360
3.2.1. 개요	360
3.2.2. 적용방안	362
VI. 우리나라 직접지불제 현황 및 이행체계 검토	㉢
1. 직불제 현황	367
1.1. 직불제 도입 과정	367
1.2. 직접지불금 예산 현황	368
1.3. 직접지불제의 대상과 지원 내용 현황 요약	370
2. 직접지불제 시행 절차	374
2.1. 개요	374
2.2. 직불금 교부의 순차적 시행 절차	374
2.3. 담당 기관별 업무 구조와 행정 업무	377
2.3.1. 업무 구조	377
2.3.2. 기관별 담당 업무	380
2.4. 직접지불금 지원 자격 및 요건	383
2.5. 세부 추진 절차 및 기관별 역할	386
2.6. 직불제 시행 체계의 문제점	391
2.7. 직불제 지급 과정의 문제점	393
3. 공익형 직불제의 이행 체계 정비	397
3.1. 현행 직불제 이행 체계의 문제	397
3.2. 공익형 직불제 시행체계 개편 방향 제언	398

VII. 공익형 직불제의 법제화 검토	41
1. 현행 직불제 관련 법령 현황	401
2. 공익형 직불제의 법제화 방향	403
2.1. 관련 법률의 제·개정 문제	403
2.2. '공익'에 대한 법 규정	406
참고문헌	407
<부록 1> 영국의 교차준수 위반 상황(2017년)	417
<부록 2> 영국의 교차준수 관련 법령	431
<부록 3> 실시상황 확인체크시트	432
<부록 4> 인정농용지 확인야장	433
<부록 5> 인정농용지 확인야장	434
<부록 6> 자원향상활동(공동활동) 실시상황 확인체크실시(현지확인용)	437
<부록 7> 자원향상활동(장기보전활동) 실시상황 확인체크실시(현지확인용)	438

<표 차례>

<표 2-1> 공익개념의 준거틀	25
<표 2-2> 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조(정의) 9항	35
<표 2-3> 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제6절	36
<표 2-4> 농업환경프로그램의 목적, 성과지표 및 시책	45
<표 2-5> EU 법적영농관리 규정(2003년)(1782/2003)	51
<표 2-6> EU 기본 농업환경관리 조건(GAECs)	52
<표 2-7> EU 법적영농관리 규정(2009년)(73/2009)	55
<표 2-8> EU 기본 농업환경관리 조건(2009년)	56
<표 2-9> EU 법적영농관리 규정(2013년)(1306/2013)	57
<표 2-10> EU 기본 농업환경관리 조건(2013년)	58
<표 3-1> EU 직접지불금 구조(2013년 개혁)	60
<표 3-2> 지원시책의 종류	66
<표 3-3> 직불금의 국가별 상한액	67
<표 3-4> 회원국별 농가당 평균 경지 면적	69
<표 3-5> 기본 직불제 실시 일정(2017년)	97
<표 3-6> 지역별 지불금 수급권의 가치	113
<표 3-7> 지역별 녹색지불금 지급액	113
<표 3-8> 교차준수 사항 관련 주요 활동	114
<표 3-9> 소 종류 별 태그 부착 및 증명서 발급기한	122
<표 3-10> 10대 교차준수의무 규정 위반 사례(비율)(2015년)	132
<표 3-11> 10대 교차준수의무 규정 위반 사례(건수) (2015년)	133
<표 3-12> 공익적 기능과 생태학적 성과증명	150
<표 3-13> 경작경관지불 단가	152
<표 3-14> 식량안보지불 단가	153
<표 3-15> 생물다양성 단가	154
<표 3-16> 경관품질지불 단가	155
<표 3-17> 생산체계지불 단가	155
<표 3-18> 자원효율성 지불	157
<표 3-19> 감액 방식 별 조치사항	160
<표 3-20> 일반적 규정과 감액방식별 조치사항	160

<표 3-21> 서류미비와 감액방식별 조치사항	161
<표 3-22> 초지이용과 감액방식별 조치사항	161
<표 3-23> 일반규정과 감액방식별 조치사항	161
<표 4-1> 농업농촌인구동향	169
<표 4-2> 농지 이용 상태에 따른 용어 정의	171
<표 4-3> 최근의 주요 농정 및 법률 제·개정 동향	173
<표 4-4> 경영소득안정대책 등과 일본형 직접지불제의 직불금 구성	180
<표 4-5> 「농업경쟁력강화 프로그램」의 13가지 항목	180
<표 4-6> 경영소득안정대책 등의 개편 경과	182
<표 4-7> 관계기관의 역할	185
<표 4-8> 인정농업자, 집락영농, 인정취농자 용어 설명	188
<표 4-9> 품질에 따른 지급단가	191
<표 4-10> 작물별 지급단가	195
<표 4-11> 대상작물별 추가 배분 단가	195
<표 4-12> 전략작물의 지급요건	196
<표 4-13> 교부금 지급시기	200
<표 4-14> 밭작물 직접지불교부금 지급 현황	203
<표 4-15> 논활용 직접지불교부금 지급 현황	203
<표 4-16> 쌀·밭작물 수입감소 영향완화교부금의 보전총액 현황	204
<표 4-17> 정기점검조사 대상자수(2017년 실적)	204
<표 4-18> 지불교부금별 요강, 요령	206
<표 4-19> 농림수산성의 일본형 직접지불제 담당부서	207
<표 4-20> 추진조직의 설치 현황(2017년도)	208
<표 4-21> 각종 지침, 방침 등 작성	209
<표 4-22> 다면적 기능 지불교부금 대상활동(이행요건)	211
<표 4-23> “다면적 기능을 높이는 활동”의 내용	214
<표 4-24> 다면적 기능 직불 단가	216
<표 4-25> 농지유지지불에 대한 가산단가	217
<표 4-26> 농지유지지불 실시 현황	222
<표 4-27> 자원향상지불교부금(공동활동) 실시 현황	223
<표 4-28> 자원향상지불교부금(장기보전 활동) 실시 현황	223
<표 4-29> 지급단가와 중앙정부 부담액	228

<표 4-30> 「농업생산활동 등을 계속하기 위한 활동」의 분류와 행위	230
<표 4-31> 「체제정비를 위한 전향적인 활동」 요건	231
<표 4-32> 가산조치의 가산액	232
<표 4-33> 확인 사항 및 확인 방법	234
<표 4-34> 증산간지역 등 직접지불교부금제도 실시 현황	238
<표 4-35> 증산간지역 등 직접지불교부금제도의 평가	239
<표 4-36> 사업요건	242
<표 4-37> 활동별 교부 단가	244
<표 4-38> 환경보전형 농업직접지불금 실시 현황	249
<표 4-39> 환경보전형 농업직접지불금 지원대상활동 실시면적	250
<표 5-1> 농경연 제시 교차준수 안	254
<표 5-2> 지하수 수질측정망 수질검사 결과	268
<표 5-3> 과수화상병의 연도별 발생 과수현황	275
<표 5-4> AI 발생 및 재정소요 현황	278
<표 5-5> 가금류 살처분에 따른 전·후방 연관산업 과급영향	279
<표 5-6> 식품안전성 문제가 국내산 농축산물 소비량에 미치는 영향 인식	282
<표 5-7> 식품안전성에 대한 관심	282
<표 5-8> 초지의 기능과 역할	337
<표 5-9> 도입 가능 활동	361
<표 6-1> 직불제의 종류와 목적 및 역할	367
<표 6-2> 직불제의 구분과 시행연도 및 근거 법령	367
<표 6-3> 2018 농식품부 예산 항목 구분에 따른 직접지불금 현황	369
<표 6-4> 직접지불제 명칭이 붙은 정책의 직접지불금 현황	370
<표 6-5> 직불제 사업 주체별 핵심 업무 및 담당자	377
<표 6-6> 직불금 지원 증빙서류 및 제출 면제 조건	384
<표 6-7> 쌀·밭 직불금 지원 자격 및 요건	385
<표 6-8> 2018년도 직불금 세부 추진절차	387
<표 7-1> 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」중 직불제 조항	402
<표 7-2> 농업이 가지는 다면적 기능의 발휘 촉진에 관한 법률」의 주요 내용	405

<그림 차례>

<그림 1-1> 공익 개념의 논의	4
<그림 2-1> EU의 공익적 가치 관련 개념도	26
<그림 2-2> 우리나라의 공익적 가치 관련 개념도	30
<그림 3-1> 완충지대 조성 방식	106
<그림 3-2> 완충지 조성 사례	106
<그림 3-3> 헤지 관리 상태 사례	108
<그림 3-4> 생태중시지역의 면적 비율 계산 사례1	109
<그림 3-5> 생태중시지역 관리 기록부 사례	129
<그림 3-6> EFA 지역과 특징	129
<그림 3-7> NVZ 관리 기록부 사례	134
<그림 3-8> 퇴비의 장기간 퇴적 사례	134
<그림 3-9> 헤지관리 부실 사례	135
<그림 3-10> 수로와 경지의 완충지 관리 부실 사례	135
<그림 3-11> 수로관리 부실 사례	136
<그림 3-12> 접근로 관리 양호 사례	136
<그림 3-13> 접근로 부실 관리 사례	137
<그림 3-14> 접근로에 작물을 식재한 사례	137
<그림 3-15> 스위스 직접지불제 집행관련 기구들과 역할	164
<그림 3-16> 스위스 연방농림청(BLW) 조직도	165
<그림 3-17> 스위스 루체른 주 농림업부의 조직	166
<그림 3-18> 스위스의 농업정책 포털 Agate 개념도	167
<그림 4-1> 경작방기지의 장기 추이	172
<그림 4-2> 농업 산출액의 장기 추이	173
<그림 4-3> 「농림수산업·지역의 활력창조 플랜」 작성 체계도	177
<그림 4-4> 「농림수산업·지역의 활력창조 플랜」의 개요	178
<그림 4-5> 「4가지 개혁」의 개요	179
<그림 4-6> 경영소득안정대책 등 교부금 교부 신청서	189
<그림 4-7> 수량 지불과 면적지불의 관계	190
<그림 4-8> 보전액 산출	193

<그림 4-9> 경영소득안정대책 등의 실시체계	197
<그림 4-10> 신청절차의 전자화 계획	199
<그림 4-11> 일본형직접지불 도입까지의 경과	206
<그림 4-12> 활동 실시 및 교부 절차	218
<그림 4-13> 제3자 위원회의 검토 사항 및 보고 관계	221
<그림 4-14> 평가의 진행 순서	222
<그림 4-15> 논·밭의 급경사지와 완경사지 구분	226
<그림 4-16> 활동실시 및 교부금 지급 과정	233
<그림 4-17> 교부금 지급 계통	234
<그림 4-18> 평가수법과 평가항목	237
<그림 4-19> 제 4기 대책 중간 년 사업 평가 시스템	238
<그림 4-20> 「GAP 이해도·실시내용확인서」	241
<그림 4-21> 농업인 단체의 신청 등 절차	246
<그림 4-22> 평가의 진행 순서	248
<그림 4-23> 제3자 위원회의 검토 사항 및 보고 관계	249
<그림 6-1> 직불금 교부의 순차적 시행절차	375
<그림 6-2> 직불금 사업주체 간 업무 구조	378
<그림 6-3> 농식품부 직불금 행정 업무	380
<그림 6-4> 농관원 직불금 행정 업무	381
<그림 6-5> 시·군·구 직불금 행정 업무	382
<그림 6-6> 읍·면·동 직불금 행정 업무	383
<그림 6-7> 직불금 담당 공무원 확인사항	395

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

1.1. 연구 목적

- 1994년 WTO 출범 이후 세계적으로 확대되어온 직접지불제는 2013년 EU 농정개혁에서 보는 바와 같이 농업의 다원적 기능을 강화하는 방안으로 변화하고 있음.
 - 이러한 세계적인 추세를 반영하여 우리나라에서도 2017년부터 현재의 직접지불제를 공익형 직불제로 확대 개편하는 방안을 추진하고 있으며 이에 대한 다양한 논의를 수렴하여 공익형 직불제 개편방안을 마련하고 있음.
- 그러나 공익형 직불제를 우리나라에 성공적으로 정착시키기 위해서는 공익의 개념을 포함하여 이를 달성하기 위한 환경적, 사회적 의무수준의 설정, 직불금 신청 절차 및 모니터링 방식을 포함하는 행정관리체계 그리고 이에 관련된 법적 근거 마련 등이 필요한 상황임.
- 따라서 이 연구에서는 공익형 직불제와 관련된 선진국의 사례와 우리나라의 직불제 실시 현황을 검토하여 우리에게 적합한 공익형 직불제 이행체계를 도출하고자 함.
 - 이와 함께 공익형 직불제를 원활하게 실시하는데 필요한 법적 근거를 검토하고 이를 위한 법적 체계의 개편방안을 제시하고자 함.

1.2. 연구 필요성

- 세계적으로 직불금의 지급근거가 농업의 공익적 기능에 대한 보상으로 변화되었음.
- 선진국들은 1990년대 중반 이후 농산물 시장개발에 따른 농가소득의 불안정과 경영위험을 극복하는 것과 함께 농업생산의 결합생산물인 환경 및 자원보호, 경관보전, 농촌의 역사 및 문화자원 보전 등 농업의 다원적 기능에 대한 보상을 확대해 왔음.

- 미국에서는 2014년 농업법 개정을 통해서 그 동안 환경보전 관련 이행의무와 상관없이 지급되었던 정부의 작물보험료 지원에 대해 침식성이 높은 경작지 보호, 습지보존과 토양보존 등의 의무를 부과하였음.
- EU는 2013년 개혁을 통해서 기존의 단일직불제를 기본직불제와 환경보전 활동의무를 부과한 다양한 가산형 직불제로 개편하였음.
 - 이를 통해서 기본직불금과 함께 녹색화직불, 청년농직불, 재분배직불, 조건불리직불, 생산연계직불, 소농직불을 도입하였음.
 - 농민들이 이러한 직불금을 받기 위해서는 농업생산과정에서 환경보전 활동의 수행을 조건으로 하는 교차준수 규정을 준수해야 함.
 - 이러한 직불제 중심의 제1축의 정책 이외에 농촌개발정책인 제2축에서는 다양한 농업환경 프로그램을 도입하여 전체 농촌개발예산의 30% 이상을 농업 환경보전 활동에 대한 보상금에 사용하도록 규정하고 있음.
- 한편, 스위스에는 1999년 이후 전체 농지를 대상으로 토양 및 수자원 보전, 환경 보호, 생물다양성 유지 등을 포함하는 교차준수 조건을 이행해야 직불금을 지급하는 정책을 실시하고 있음.
 - 또한 일반적인 교차준수 조건보다 더 높은 수준의 환경보전 활동을 수행하는 농가에 대해서는 추가적인 공익형 직불금을 지급하고 있음.
 - 이러한 스위스의 직불제는 2014년 개혁을 통해서 보다 구체적인 경관의 보전 및 질 향상시키기 위한 직불제로 강화되었음.
- 일본에서는 2013년부터 시작된 농정개혁 과정에서 농업을 산업으로 강하게 육성하는 산업정책과 함께 농업의 다원적 기능을 발휘하도록 하는 지역정책을 농업정책의 양대 축으로 설정하고, 2014년도부터 농업의 다원적 기능의 유지 및 발휘를 위한 조치로서 「일본형 직접직불제도」를 실시하고 있음.
 - 「일본형 직접직불제도」는 기존의 「중산간지역 직접직불」, 「농지·물보전관리 직불」, 「환경보전형 농업 직접직불」을 재정비하고, 일부 제도를 신설하였음.
 - 그리고 2015년도부터 새로 제정된 「농업이 가지고 있는 다면적 기능의 발휘 촉진에 관한 법률」에 근거하여 실시하고 있음.
- 선진국의 이러한 직불제 확대과정에서 직불금 수혜를 위한 이행조건은 강화되었으며, 이에 대한 모니터링 및 관리체계도 정비되고 있음.
- 이러한 추세를 반영하여, OECD에서는 농업의 공익적 가치를 강화하기 위한 최소

기준(Reference Level)의 개념을 제시하고 이를 교차준수 기준(Cross-Compliance)으로 도입하는 방안을 제시하였음.

- 이러한 OECD의 연구를 바탕으로 선진국에서는 자국 농업인들이 수행할 수 있는 최소한의 환경기준을 제시하고 이 조건의 이행을 전제로 직불금을 지급하는 제도를 도입하였음.
 - 이와 함께 최소기준 이상의 환경보전 활동을 통해서 농촌지역 환경보전에 기여하는 경우 추가적인 보상금을 지급하는 방식을 도입하였음.
- 따라서 각국에서는 자신들의 농업 및 농촌환경에 적합한 이행기준을 제시하고 이에 대한 농민들의 준수여부를 점검할 수 있는 모니터링체계를 수립하였음.
 - 특히, EU에서는 각 회원국별로 지리정보시스템과 농가등록정보를 결합한 통합행정시스템(IACS)을 형성하여 농가의 교차준수의무 준수여부를 모니터링하고 직불금을 지급하는 체계를 구성하였음.
 - 이러한 직불제의 이행과정에서 확보된 통계자료들이 EU 차원에서 통합되어서 관리되고 있음.
- 선진국의 사례를 면밀히 검토하고 우리 상황에 적합한 공익형 직불제 이행체계를 수립하는 것이 필요함.
- 우리나라는 1997년 경영이양직불제를 도입한 이래로 지속적으로 직불제를 확대하여 현재 총 9가지 직불제가 시행중 임.
 - 그러나 이들 대부분은 기본적으로 농지면적과 생산량에 연동되고 있어서 농업의 다양한 공익적 활동을 촉진하는 제도로는 미흡한 측면이 있음.
- 따라서 공익형 직불제의 도입에 따라 토지면적에 따른 기본직불 이외에 다양한 농업환경보전 활동에 대한 추가 지불을 위한 별도의 이행기준과 체계를 마련할 필요가 있음.
- 그러나 우리나라는 이러한 환경보전 활동에 대한 직불금 지급 정책에 대한 경험이 미흡하기 때문에 선진국의 사례를 통해서 우리나라에 적합한 이행체계 및 법적 근거를 창조적으로 도입하는 것이 필요함.

2. 국내외 직불제 관련 정책 및 연구동향

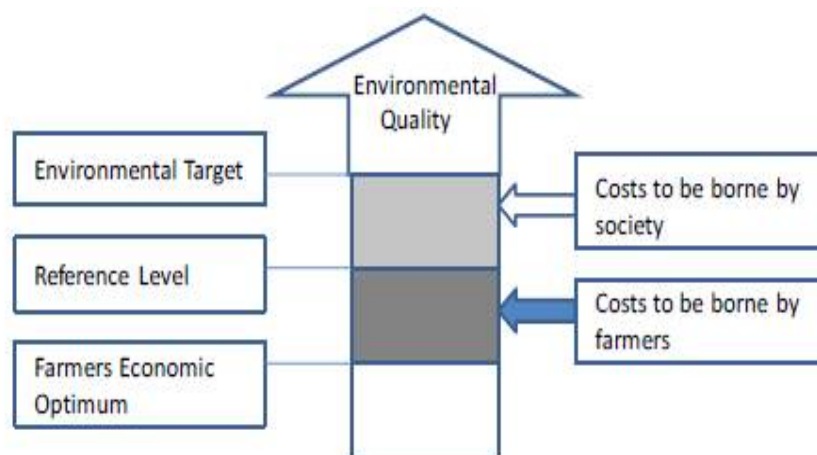
2.1. 공익의 개념에 대한 논의

□ 공익 개념에 대한 국제적 논의

- 국제적 논의에서는 '92년 리우 선언시 다원적 기능에 대한 논의가 본격화되었고, 이후 정부 개입을 이끌어낼 수 있는 공공재 개념으로 정립되었음.
 - 환경서비스(Environmental Service)는 비배제성과 비경합성의 공공재 특징을 지니고 있으며, 농업과 밀접한 관계를 가지고 있어 이에 대한 논의가 체계화되고 있음.
 - OECD¹⁾ 연구에서는 농업환경 공공재를 토양보호(토질), 수질, 수량, 공기청정도, 온실가스배출, 온실가스저장, 생물다양성, 농업경관, 자연재해 회복력 등 9개로 분류하고 있음.

- EU, 스위스 등 선진국에서는 환경적 공익(공공재)의 유형을 판단하기 위해 최소수준(reference level) 개념을 활용하고 있음
 - 최소수준은 농업인이 자비로 제공해야 하는 환경적 품질의 최소 수준을 설정하고 있는 것으로서 국가별로 법 및 국민적 관심 정도에 따라 다름
 - 최소수준을 넘어서는 환경적 이익을 공익(Public goods)으로 평가할 수 있으며, 최소수준 이하의 활동은 부의 공공재(Public bads)가 발생하는 것으로 간주함.

<그림 1-1> 공익 개념의 논의



자료 : OECD, 2001.

1) OECD. 2015, Public Goods and Externalities: Agri-environmental Policy Measures in Selected OECD Countries, OECD Publishing.

- 한편, EU와 스위스 등은 부의 공공재를 줄이기 위해 직불금 지급과 농업인의 의무를 연계하는 교차준수(Cross-Compliance) 개념을 적용하고 있음.
 - 농업인이 직불금을 받기 위해서는 농업생산 이외에 환경보호 및 기타 다른 법령에 따른 의무 등을 이행하여야 하며, 미이행시 직불금 및 기타 지원이 삭감되는 체계임.

- EU의 경우에는 교차준수 의무로 다음과 같은 두 가지 사항을 규정하고 있음.
 - ① 법적영농관리규정(Statutory Management Requirements: SMRs)
 - 공공·동식물 보건, 식품안전, 동물복지, 환경보호 등 EU 법률에 따라 작성된 13가지 요건,
 - ② 기본농업환경관리조건(Good Agricultural & Environmental Conditions:GAECs)
 - 생물다양성, 토양침식 등을 내용으로 하며 구체적인 내용은 회원국에서 자국의 특성을 고려하여 결정함.
 - 상기 조건을 EU에서는 일반적인 시장정책의 제1축 직불금을 지급하는 최소수준(reference level)으로 설정하고 있음.

- 이와 함께 공익형 직불제를 효과적으로 활용하기 위해서는 최소수준을 넘어서는 농업인의 활동에 대해서는 환경에 긍정적 영향을 미치는 공익으로 간주하여 개별 활동별로 서로 다른 지원금을 지급하는 농업환경프로그램(Agri-Environmental Policy)을 도입하고 있음.

□ 우리나라의 공익 개념 논의

- 우리나라의 경우 농업생산활동을 통해서 공급될 수 있는 공공재를 판단할 만한 최소 수준(Reference Level)과 환경목표(Environmental Targets)에 대한 논의가 본격적으로 이루어지지 못하고 있음.

- 그러나 국제적인 연구와 환경부 자료에 따르면 현재 우리나라 농업생산 방식은 현재 여러 가지 측면에서 토지와 수자원, 대기오염 및 생태계를 악화시키는 고투입적인 농법이며 식품안전과 동물복지 등도 낮은 수준이라고 할 수 있음.
 - 고투입 농법으로 환경오염을 유발하는 양분수지가 OECD 국가 중 가장 높은 수치를 기록하고 있으며, 논 농업 중심의 생산과 낮은 전기 사용료는 농업용수 및 전기의 과다 사용을 초래하고 있음.
 - 한국의 질소 수지는 OECD 평균의 3.9배(1위), 인 수지는 9.4배(2위)('17)

- 환경부는 제2차 물환경기본계획('16~'25, 환경부), 제2차 비점오염관리계획('12~'20, 관계부처합동) 등에서 물환경관리 분야를 생활·농업·공업용수로 구분하면서 가축분뇨 및 농업비점오염 관리가 특히 미흡하다고 평가하고 있음.
 - 특히, 농업활동에 의한 환경 파괴 사례로 고랭지 밭의 토사 유실로 인한 상수원 수질악화, 논 배수에 따른 비점오염, 가축분뇨로 인한 악취 및 퇴·액비를 통한 토지 과영양화 등을 언급하고 있음.

- 그러므로 농업생산을 통해서 공익을 창출하기 위해서는 농업활동으로 발생하는 부의 공공재(Public bads)를 우선적으로 줄일 필요가 있음.
 - 그러나 기존 직불제가 환경보전 등 공익창출에 기여하는 역할은 매우 제한적임.

- 친환경직불제는 투입재 감소에 대한 지원 및 개별 농가 단위의 친환경 인증으로 전체 농업환경(생물다양성 등)에 미치는 영향은 미흡한 상황임.
 - 친환경인증면적 비율(%): ('10) 6.4 →('12) 7.4 →('14) 4.9 →('16) 4.8

- 경관보전직불제는 당초 농촌마을 경관보전을 목표로 하였으나, 실제로는 일부 경관작물 재배 시 소득을 보전해 주는 정도의 역할에 그치고 있는 상황임.
 - 경관작물: 170만원/ha, 준경관작물: 100만원, 마을경관보전활동비: 15만원

- 조건불리직불제는 농업생산 여건이 불리해서 생산성이 낮은 지역을 지원하지만, 의무수준이 낮고 받고정직불 단가 인상으로 환경보전 활동 수행에 대한 유인효과가 낮은 상황임.
 - 직불금액은 농지 55만원/ha, 초지 30만원/ha이며, 직불금의 20% 이상을 마을 공동기금으로 조성하는 의무('18년 하반기 폐지 예정)가 있음.
 - 이행 의무수준은 ①농업의 다원적 기능을 유지하기 위한 최소한의 생산, ② 휴경을 허용하고, 휴경시 연1회 이상의 경운(耕耘) 시행을 조건으로 함

- 그러므로 현재 우리나라 직불제에서는 공익에 대한 명확한 개념을 설정하고 도입하는 것이 필요하며, 이와 함께 '농업환경'이라는 넓은 의미에서 접근하는 프로그램을 추가하는 것이 필요하고 식품안전·동물복지 등에 대한 고려도 추가될 필요가 있음.

2.2. EU와 스위스의 직불제 개편 사례

- EU와 스위스는 기본적으로 시장지향성을 강화(decoupling)하는 방향으로 직불제를 개편하고 있음.
 - 이와 함께 직불금 지급과 환경·안전 등 사회적 요구준수를 의무화하는 교차준수(Cross-compliance) 규정을 적용하고 있으며, 환경 등 추가적 공익(Public benefits)에 대한 지원 프로그램을 운영하고 있음.
 - 또한 교차준수(Cross-compliance) 의무와 공익(public benefits)을 구분하는 최소 수준(reference level)을 설정하고 있음.

- EU는 '13년 농정개혁 당시 농장면적에 기초한 소득 지원을 기본직불로 도입하고 부가적으로 구체적인 목적을 가진 추가 직불제도를 도입하여 보완하는 직불제 개편작업을 수행하였음.
 - 먼저, 녹색화 직불은 회원국이 의무적으로 도입해야 하는 시책이며, 영구초지 유지, 작물다양화 활동, 생태 보호지역 관리 등 환경보존활동(Greening)에 대한 보상을 하고 있음.
 - 청년농업인직불도 의무시책으로써 40세 미만 농업인에게 25% 지원금을 추가 직불을 시행함.
 - 재분배직불은 회원국의 선택사항이며, 30ha미만(중소규모) 농지를 상한으로 지원하는 것임.
 - 생산여건이 불리한 지역에 대한 직불도 회원국의 선택사항이며, 자연적인 제약이 있는 지역에 대한 직불을 시행함.
 - 생산연계직불도 회원국의 선택사항이며, 특정지역에 경제 및 사회 환경적 이유로 생산과 연계되어 지원될 필요가 있을 경우에 시행됨.
 - 소농직불도 회원국의 선택사항이며, 기본직불 및 부가 직불을 받지 않는다는 전제하에 회원국의 선택에 따라 소규모 농업인에게 정액을 직불(최대 1,250 유로 지급)하고, 교차준수 의무를 적용하지 않는 조치임.

- 또한, 직불금 지급과 농업인의 의무 간의 연계(Cross-Compliance, 교차준수)를 통해 농업의 환경보전 기능을 강화하는 정책목표를 달성하고자 함.
 - 농업인이 직불금을 지원받기 위해서는 다음과 같은 의무를 이행하여야 하며, 미이행시 직불금 및 기타 지원이 삭감됨.
 - ① 공공·동식물 보건, 식품안전, 동물복지, 환경보호 등 법령준수
 - SMR(Statutory Management Requirements): EU 법률로 작성된 13가지 요건
 - ② 토양 침식 방지, 토양 유기물 유지, 생물다양성 보전 확보

- GAEC(Good agricultural and environmental conditions) : 세부 규정은 회원국에서 결정
 - 상기의 조건은 직불제를 지급하는 최소 수준(reference level)임.
- 최소 수준을 넘어서는 환경적 이익(부가 공익) 등을 창출하는 활동에 대해서는 농업환경프로그램과 같은 개별 프로그램을 운영하여 지원하고 있음.
- 이러한 사업은 생물다양성 증진, 역사적 환경보호, 경관 유지 개선, 고지대 환경 관리에 등 개별 활동을 지원함.
 - 영국의 경우 1987년에‘환경민감지역시책(Environmentally Sensitive Areas Scheme)’으로 처음 도입하였으며, 당시 43개 지역에 대해 운영하였으나, 2005년부터 환경친화적인 영농을 장려하기 위해 영국 전역으로 그 대상을 확대하였음.
 - 2014년에는 EU의 개혁에 맞추어서 이를 다시 개편하여, 다년 협약에 의한 환경개선 활동 지원(중위 활동), 환경보호 효과가 높은 지역의 개별 농가 활동 지원(고위 활동), 환경관리를 위한 자본투자 등 241개 활동을 지원하는 ‘농촌관리시책(Countryside Stewardship)’을 시행하고 있음.
- 스위스는 가장 강력하게 공익형 직불금 정책을 시행하는 국가로 농업을 식량 공급을 유지하고 환경적인 혜택, 전통적인 경관과 같은 공공재(Public Goods)의 공급원으로 인식하고 있음.
- 1990년대 이후 농업환경, 경관 등을 개선하기 위해 농업환경기준(질소, 인, 온실가스 배출 등)을 대폭 강화하였음.
 - 이를 통해 2005년 통계에 따르면, 전체농가의 90%, 전체농지의 98%가 농업환경프로그램에 참여하고 있음.
 - 한편, 2014년에 직불제를 개편하여 경지면적에 기초해서 지급하는 직불금을 축소하고 구체적인 정책목적과 연결(targeted)시키는 방향으로 전환함.
- 스위스에서 직불금 수혜 농가는 기본적으로 생태학적 성과증명 의무를 이행하여야 하며, 더 엄격한 이행조건을 수행할 경우 가산 직불금을 지급함.
- 성과증명 의무로는 동물보호법규에 따른 가축 사육, 생물학적 다양성 지원면적 유지, 적절한 윤작 및 토양 보호, 적절한 농약 사용 등이 있음.
 - 가산직불금의 종류로는 개방유지지불(수풀이 형성되지 않도록 경지 이용), 생물학적 다양성 지불(일정 면적 이상 달성), 경사지지불(경사 18% 이상) 등이 있음.

2.3. 미국의 직불제 개편 사례

- 미국은 전통적으로 농가소득의 핵심이 되는 기초 농산물에 대한 직접적인 가격 지지와 소득보전 정책을 추진해 왔음.
 - 1973년부터 부족불 제도를 시행하여 왔으나, WTO체제 출범 이후에는 고정직불을 도입('96년)하였고, 경기변동대응직불을 추가 도입('98년)하였음.
 - 고정직불은 과거 시점 기준면적의 85%에 대해 목표가격과 유효가격의 차액을 보전하는 시책임.
 - 경기변동대응직불의 단가 계산식은 [목표가격 - (시장가격 또는 용자단가 중 높은가격) - 고정직불] 임.

- 마케팅론, 가격손실보장, 수입손실보상, 낙농마진보호제도, 농장재고설비 용자, 농업재해지원 프로그램, FAS농장 자금용자 프로그램, 자발적 환경보전프로그램 등 농가 지원정책의 수혜 조건으로 환경보전 의무준수(Conservation Compliance) 조항을 두고 있으며 경작지보호 및 습지보호를 의무화('85년)하였음.
 - 특히, 환경보전 의무준수 조항 도입 이후 침식 가능성이 높은 농경지가 크게 감소했다는 평가가 있음.
 - ('82) 175만 에이커(농경지의 48%) → ('12) 101만 에이커(농경지의 28%)

- '14년 농업법 개정으로 고정직불, 경기변동직불 등을 폐지하는 대신 가격하락보상제도와 농업위험보상제도를 도입하였음.
 - 경기변동대응직불(CCP)을 가격하락보상(Price Loss Coverage, PLC)으로 전환하며, 기준가격(목표가격)을 인상하였음.
 - $PLC \text{ 지불금액} = \text{지불단가}(\text{기준가격} - \text{시장가격}) \times \text{기준면적} \times 85\% \times \text{기준단수}$
 - PLC에서 보상받지 못하는 수입손실에 대해서는 보완적 보상옵션(SCO)으로 보완
 - 작물보험에서 보전 받지 못하는 경미한 수입손실 보전 위해 농업위험보상제도(Agricultural Risk Coverage, ARC)를 도입하였음.

- 농가는 가격하락보상(PLC)과 농업위험보상(ARC) 중 하나를 품목별로 선택함.
 - 기존에 보전의무를 준수하지 않아도 혜택이 주어졌던 작물보험도 경작지 보호 및 습지보존, 토양보전을 의무화하고 있음.

2.4. 일본의 직불제 개편 사례

- 2012년 12월 중의원 선거에서 자민당이 다시 정권을 탈환한 후 들어선 아베내각은 대대적인 경제개혁 추진을 전면에 내세우면서 농업부문에 대해서도 개혁을 단행하여 농림수산업과 지역 활력을 창출하는 정책개혁의 그랜드 디자인으로 “새로운 농업·농촌정책의 방향성을 제시”하는 「농림수산업·지역의 활력창조 플랜」을 수립하였음.
- 동 플랜은 ①농업을 강한 산업으로 육성하는 산업정책과 ②다원적 기능을 발휘하는 지역정책을 양대 축으로 농업정책을 추진하여 농업·농촌 소득을 향후 10년간 2배 증대하는 것을 목표로 제시하였음.
 - 이 플랜의 결정에 따라 농림수산성은 구조개혁을 가속화하기 위한 구체적인 시책으로 2014년도부터 ①농지중간관리기구 창설, ②경영소득안정대책 개편, ③논 완전활용과 쌀 정책 개편, ④일본형직접지불제도 도입²⁾ 등의 「4가지 개혁」을 추진함.
- 「4가지 개혁」 중 ① 농지중간관리기구 창설, ② 경영소득안정대책 개편, ③ 논 완전활용과 쌀 정책 개편은 “농업을 강하게 하는 산업정책”으로 구분되었고, ④ 일본형 직접지불제도 도입은 “다면적 기능의 유지·발휘를 위한 지역정책”으로 추진됨.

2) 「4가지 개혁」에서 경영소득안정대책의 쌀 직접지불제 폐지, 일본형 직접지불제 도입 등이 이루어진 것과 관련하여 쌀 직접지불제를 폐지하고, 그 대신에 일본형 직접지불제를 도입한 것이라는 견해도 있는데, 이와 관련하여 일본 농림수산성 담당자는 쌀 직접지불제 폐지와 일본형 직접지불제 신설은 「농림수산업·지역의 활력창조플랜」에서 규정한 농정개혁의 일환으로 이루어진 것으로 폐지를 대신한 신설은 아니라고 강조하였다(2019년 2월 12일 직불제 관련 일본 농림수산성 출장조사에서 농림수산성 참석자 답변).

3. 연구의 내용 및 방법

3.1. 연구내용

○ 이 연구는 크게 다음과 같은 네 가지 분야로 구분됨.

- 선진국의 공익형 직불제 이행체계 검토
- 국내의 현행 직불금 이행체계 검토
- 공익형 직불제 도입에 따른 직불금 이행체계 개편안 제시
- 공익형 직불제 이행을 위한 법률 개편방안 제시

□ 공익형 직불제 관련 기본 개념에 대한 논의

○ 농업의 공익적 가치에 대한 개념 논의

○ 교차준수 개념에 대한 논의

- 교차준수의 개념적 논의
- EU의 적용 사례에 대한 검토

□ 선진국의 공익형 직불제 유형 및 이행체계 검토(EU, 스위스, 일본 등)

○ 선진국 직불제 사업의 내용과 의무기준

- EU의 공익형 직불제 사업의 내용과 영국의 사례
- 스위스의 공익형 직불제 사업의 내용과 기준
- 일본의 직불제 정책과 공익형 직불제 사업의 내용 및 기준

○ 직불금 신청절차 및 관련 기관의 역할

- EU의 직불제 관리체계와 영국의 사례
- 스위스의 직불금 신청절차와 관련 기관의 역할
- 일본의 직불금 신청절차와 관련 기관의 역할

□ 우리나라의 현행 직불금 이행체계 검토

○ 직불금 종류별 신청절차와 관련 기관의 역할

- 직불금의 신청 자격 및 기준 정리
- 농업인의 의무 및 각 기관의 기능과 역할
- 직불금 집행체계 사례

- 우리나라 직불금 이행체계의 문제점과 개선과제

□ **공익형 직불제 도입에 따른 직불금 이행체계 개편방안**

○ 공익형 직불제의 내용 검토

- 공익형 직불제의 내용과 의무기준 검토
- 농업인의 활동 점검 내용

○ 공익형 직불제 이행 체계 개편안

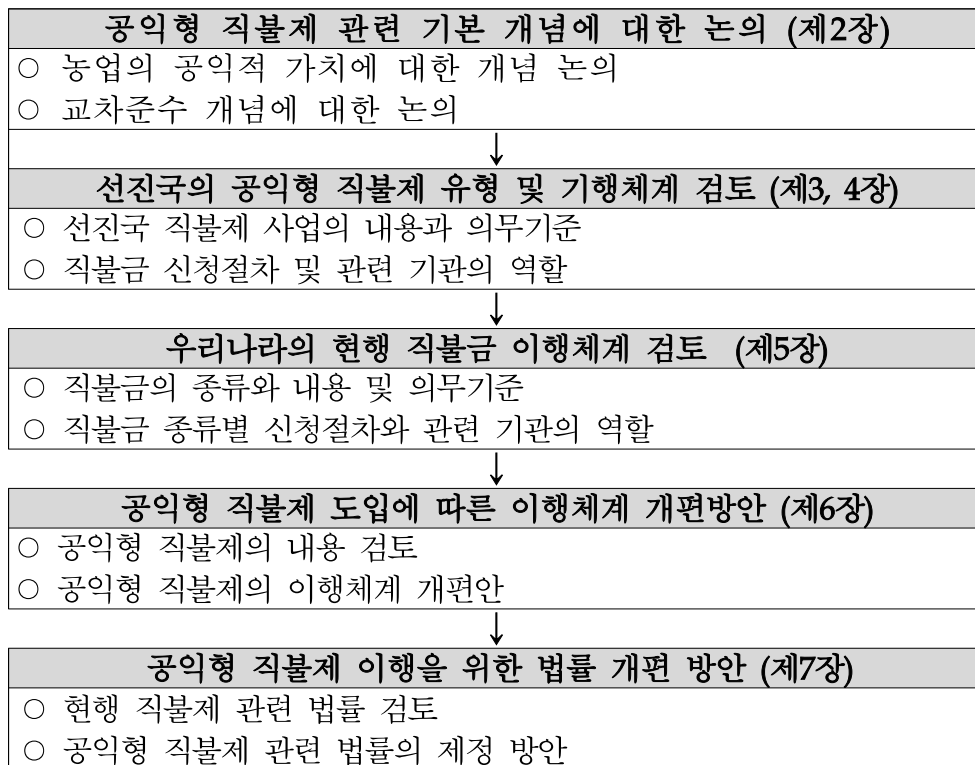
- 공익형 직불제 관리체계 개요
- 농업인의 활동 모니터링 방안
- 공익형 직불제 관리 기관의 구성과 역할 정립

□ **공익형 직불제 이행을 위한 법률 개편 방안**

○ 현행 직불제 관련 법률 검토

○ 공익형 직불제 관련 법률의 제정 방안

□ **연구흐름도**



3.2. 연구방법

- 이 연구는 기본적으로 문헌연구, 현장 방문 조사, 그리고 전문가 회의를 통한 의견수렴 등의 방식으로 수행됨.

□ 문헌연구

- 우리나라 및 선진국의 직불제 관련 문헌 검토
 - EU, 스위스, 일본을 중심으로 한 선진국의 직불제 이행체계 관련 연구 및 정책 문헌 검토
 - 우리나라의 직불제 관련 정부출판 문헌 및 연구문헌 검토

□ 현장 방문 조사

- EU, 스위스, 일본의 직불제 관련 기관 방문조사
 - 직불제 이행 관련 기관 방문 및 담당자 면담 조사
 - 공익형 직불제 관련 사례 농가 방문 및 농업인 면담
- 우리나라 직불제 관련 기관 방문 조사
 - 우리나라 직불제 관련 기관 및 담당자 면담
 - 우리나라 직불제 이행 관련 농업인 면담

□ 전문가 회의

- 공익형 직불제 관련 전문가 회의 개최
 - 정책담당자 및 연구자와 세미나 개최
 - 기타 토론회 및 학회 발표

4. 기대 효과 및 활용방안

□ 기대효과

- 농업의 공익적 가치에 대한 개념을 명확히 함으로써 향후 농업의 가치와 역할에 대한 농업인과 국민들의 인식변화에 기여함.
- 공익형 직불제를 통해서 농업생산의 환경친화적인 기능을 강화함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국토의 균형적인 발전에 기여하도록 함.
- 직불제의 세계적인 추세에 대한 인식을 강화함으로써 우리나라 농정에서 직불제를 활용한 정책이 확산되는 계기가 될 것으로 기대됨
- 공익형 직불제의 신청 및 모니터링 과정에서 농업인과 관련 기관들의 기능과 역할을 명확히 제시함으로써 농업과 농촌의 바람직한 발전을 위한 주체들 간의 원활한 연계 협력을 강화하는데 기여함.
- 공익형 직불제의 법적 근거를 명확히 설정함으로써 농업생산과 환경보전을 병행할 수 있는 제도적 기반 조성에 기여함.

□ 활용방안

- 공익형 직불제의 이행체계 개편안을 마련하여 새롭게 개편된 공익형 직불제가 원활하게 추진될 수 있도록 함.
- 공익형 직불제의 법적 기반을 마련하여 제도 개편의 필요성을 확보하고 장기적으로 추진할 수 있는 기반을 마련함.
- 공익형 직불제의 추진을 위한 기관의 구성과 역할을 명확히 함으로써 각 기관 간의 원활한 연계협력이 이루어질 수 있는 체계를 형성하도록 함.
- 공익형 직불제의 내용과 목표를 명확히 제시함으로써 농업인들의 환경보전활동에 대한 인식변화를 위한 교육에 활용함.

II. 공익형 직불제 관련 기본 개념 고찰

1. 농업의 공익적 가치 개념 고찰

1.1. 개요

- 농업의 다원적 기능과 공익적 기능을 강화하는 정책은 우리가 지금까지 경험해 보지 못한 새로운 정책이라는 것을 이해하는 것이 필요함.
- 세계적으로 농업의 산업화가 진행되던 시기의 농업은 기본적으로 농업의 다원적 기능을 축소하고 공익적 기능을 외면하던 정책이었음.
 - 농업생산의 규모화, 전문화, 단작화, 대량생산 및 판매 등을 추구하면서 시장에서 판매하는 상품으로서의 농산물 생산에 농민들이 집중하도록 정책적으로 지원하였음.
 - 따라서 개별 농민들의 사적인 소득을 증가시키기 위해 다양한 농촌지역의 자원들을 활용하도록 정책적으로 지원하였음.
 - 이런 정책이 선진국에서도 개도국에서도 현재와 같은 농촌지역의 다양한 문제들을 발생시켰음.
- 그래서 현재 당면한 농업, 농촌, 농민의 문제를 해결하기 위해 다원적 기능과 공익적 기능이 세계적으로 논의되기 시작한 것임.
 - 우리나라에서는 이것을 단순히 농산물 수입개방을 저지하기 위한 논리로 활용된 것으로 생각하지만, 선진국들은 이것을 활용하여 자국 농업정책의 개혁을 지난 25년간 지속적으로 추진해 왔음.
- 농업의 다원적 기능과 공익적 기능에 대한 정책은 농업의 공공재 공급 기능을 강화하는 관점에서 추진되어야 함.
- 왜 농업의 공공재 공급기능 개념을 적용하는지에 대해서 논의하기에 앞서 이와 관련된 개념에 대해서 개괄적으로 소개하고자 함.
- 다원적 기능은 농업생산을 통한 결합생산물의 생산과 그리고 이것이 외부효과나 공공재적 특성을 갖고 있다는 것을 의미하는 것임.
 - 농업의 다원적 기능은 농업생산과 함께 식량안보, 자연환경 및 경관보전, 수

- 자원 보호, 토양 유실과 홍수방지, 생태계 보전, 농촌의 전통문화 보전 등의 효과가 동시에 나타난다는 것임.
- 그러나 농업생산은 위의 분야에 긍정적 기능을 하기도 하고 오히려 해를 끼치는 부정적인 기능도 하는 것이 현실임.
 - 따라서 농정이 '다원적 가치'를 추구하는 것만으로는 농정의 목적이나 방향이 될 수 없고 부정적 기능을 감소시키면서 공공재 공급을 증가시키는 효과를 추구해야 함.
- 공익적 기능은 농업의 다원적 기능 중에서 긍정적 효과를 발생하는 부분으로 간주될 수 있음.
- 그런데, 농업활동의 결과 직접 공익으로 간주되는 생산물이 있는 반면에 사적인 이익의 증대를 통해서 공익으로 변환되는 생산물이 있음.
 - 즉, 농업생산의 본질적인 목적인 식량생산은 시장재화의 생산을 통해서 사적 이익을 증대시키면서 그 결과로 식량의 안정적 공급 또는 식량안보 기능을 수행하는 것임.
 - 반면에, 농업생산의 결합생산물인 환경 및 경관보전, 수자원 및 토양보호, 생태계 보전, 전통문화 보전은 농업생산 방법의 영향으로 긍정적인 효과를 발생시키며, 사익을 증대시키지 않고 직접적으로 공익을 증가시키는 효과가 있음.
 - 따라서 '공익적 기능'을 추구하는 농정은 시장기능을 통해서 사적 이익과 연결될 수 있는 부분에 대한 정책적 지원을 배제해야 함.
- 공공재 공급 기능은 농업생산의 결과물이지만 시장에서 거래되지 않는 비경합성과 비배제성을 갖는 재화와 서비스의 공급 기능이라고 할 수 있음.
- 즉, 농업활동으로 생산된 것이지만 국민들에게 무료로 제공되는 재화와 서비스이고 말 그대로, 사익 증가 없이 공익향상에 기여하는 부분임.
 - 구체적으로 이야기하면, 농업의 본질적 기능인 식량생산은 제외하고 결합생산물로 간주되는 부분 중 긍정적인 외부효과를 발생시키는 부분이라고 할 수 있음.
- 그러므로 '다원적 가치'추구라는 애매한 개념을 사용하기보다는 '농업의 공공재 공급 기능'을 강화하는 농정이 '농업의 공익적 가치'를 추구하는 농정임을 명확히 인식할 필요가 있음.
- 즉, '다원적 또는 공익적 가치'라는 논쟁적인 개념을 사용하기보다는 좀 더 명확한 개념인 '공공재 공급'개념을 중심으로 농정 개혁 방향을 논의할 때가 되었다고 할 수 있음.

1.2. 다원적 기능 개념의 전개 과정

- 농업생산의 결합적 성격에 대한 경제이론의 전개(Marshall, 1890)³⁾
- 마셜은 서로 분리해서 생산하기 어렵고, 동일한 생산과정을 거치면서 두 개 이상의 다른 생산물이 생산되는 것을 결합생산(Joint Production)이라는 개념으로 설명하면서, 소고기와 가죽, 밀과 밀짚 등을 예로 들었음.
 - 이러한 결합생산에 대한 이해가 농업의 다원적 기능(Multifunctionality of agriculture)에 대한 개념을 명확하게 정의하는데 중요한 역할을 함.
 - 즉, 농업활동에 따른 농산물 생산과 비농산물 생산 간의 결합성 정도(Degree of Jointness)를 중심으로 다원적 가치의 실현 여부를 판단하는 것임.

- 다원적 가치(Multifunctionality) 개념은 1980년대 UR협상 과정에서 ‘비교역적 관심사항(Non-Trade Concerns: NTC)’으로 다루어졌음.⁴⁾
- 농업은 농산물 생산 이외에 식량안보, 환경보전, 농촌사회 유지, 국토의 균형적 발전, 전통사회와 문화보전 등 농산물 교역만으로는 달성할 수 없는 기능을 수행하고 있다는 것이고 이를 지원하는 농업정책이 필요하다는 것임.
 - 이와 같이 농산물 생산 이외에 농업생산이 영향을 미치는 분야를 설명하기 위한 개념으로 도입된 것이 ‘비교역적 관심 사항(NTC)’ 개념임.

- NTC 개념은 UR 협상 과정에서 수출국 중심의 농산물 시장 보호정책 철폐 주장에 대해 일본, 스위스, 유럽 등 농산물 수입국을 중심으로 농업보호정책을 지속하기 위한 논리로 도입되었음.
 - 이에 대한 국가 간 치열한 논쟁 끝에 UR 협정문 서문에 ‘식량안보 및 환경 보호를 포함하는 비교역적 관심사항을 배려한다’라고 명시되었음.

- ‘농업의 다원적 기능(Multifunctional aspect of agriculture)’이라는 용어가 처음 등장한 것은 1992년 리우 선언(Rio Declaration)임.⁵⁾
- 환경과 개발에 관한 27개 원칙을 천명한 리우 선언에서 지구환경보전을 위한 실행계획으로 제시된 ‘의제 21(Agenda 21)’의 제14장인 ‘지속가능한 농업과 농

3) Marshall, A. 1890. Principle of Economics (8th ed.), MacMilland and Co. Ltd.

4) Potter, C. and J. Burney, 2002, Agricultural multifunctionality in the WTO - legitimate non-trade concern or disguised protectionism?, Journal of Rural Studies 18, p. 35-47.

5) United Nations, 1992, Rio Declaration on Environment and Development.

촌개발의 추진' 부분에 제시되어 있음.

- 즉, "식량안보와 지속가능한 개발과 관련해서 농업의 다원적 기능을 고려하여 농업정책을 재검토하고 통합적인 프로그램으로 개혁한다."⁶⁾라는 설명에 포함되어 있음.

- 그러나 이 문서에서는 농업의 다원적 기능에 대한 구체적인 설명을 제시하지 않고 있으며, 따라서 이후에 농업의 다원적 기능에 대한 세계적인 논의는 OECD와 FAO를 중심으로 진행되었음.

□ FAO는 1999년 '농업과 토지의 다원적 특성(The Multifunctional Character of Agriculture and Land)'이라는 주제의 컨퍼런스를 개최하고 '다원적 기능'의 개념을 자세히 검토하였음.⁷⁾

○ 여기서는 농업의 주요 기능으로 식량안보, 환경적 기능, 경제적 기능, 사회적 기능 등 네 가지로 구분하고 식량안보를 포함해서 '농업과 관련된 환경적, 경제적, 사회적 기능 전체를 포괄하는 개념'으로 다원적 기능을 정의하고 있음.

- 특히, 식량안보가 단순히 식량자급이라는 개념으로 달성되는 것이 아니라 농업의 경제적, 환경적, 사회적 기능이 모두 결합되어야 달성될 수 있는 것으로 파악하고 있음.

□ OECD는 1998년 농업장관회의에서 다원적 기능의 개념을 정의하고 이후 지속적인 연구를 통해서 농업의 다원적 기능에 대한 개념을 정립하였음.

○ 1998년 OECD 농업장관 회의⁸⁾에서는 "식량과 식이섭유를 생산하는 본원적인 기능을 넘어서, 농업활동은 경관을 조성하고, 토지보전이나 재생가능한 자연자원의 지속가능한 관리 및 생물다양성의 보존과 같은 환경적 혜택을 제공하고, 많은 농촌지역의 사회경제적 생존에 기여한다."라고 밝히고 있음.

- 즉, 농업생산 자체의 본질적인 기능인 식품과 식이섭유 생산 역할에 부가해서 또 다른 하나 이상의 기능을 수행할 때 '다원적'이라고 정의하는 것임.

- 특히, 2001년 OECD 연구⁹⁾에서는 다원적 기능의 주요 요소로 'i) 농업을 통

6) United Nations, 1992, Earth Summit Agenda 21 : The United Nations Programme of Action from Rio, United Nations Publication. 114p. "(a) Agricultural policy review, planning and integrated programming in the light of the multifunctional aspect of agriculture, particularly with regard to food security and sustainable development;"

7) FAO. 1999. Issues Paper : The Multifunctional Character of Agriculture and Land, Paper prepared for FAO/Netherlands Conference on "The Multifunctional Character of Agriculture and Land"12-17 September 1999, Maastricht, The Netherlands, Food and Agriculture Organization of the United Nations.

8) OECD, 1998. Agriculture and the Environment: Issues and Policies. Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, OECD, Paris.

9) OECD. 2001. Multifunctionality: Towards an Analytical Framework. OECD Publishing. 13p.

해서 다양한 상품(commodity)과 비상품 산출물(non-commodity output)이 결합 생산(joint production) 되고, ii) 비상품 산출물에 대한 시장이 존재하지 않거나 제대로 기능하지 않는 외부효과(externality)나 공공재(public goods)성격을 지니고 있는 것'이라고 정의하였음.

○ 즉, 이 연구는 다원적 기능이 상품과 비상품 산출물의 결합성(Jointness)과 외부성(Externality) 및 공공재(Public goods)의 성격을 동시에 갖고 있어야 함을 명확히 했다고 할 수 있음.

- 따라서 다원적 기능의 개념을 정책적으로 적용하는데 있어서는 각 분야별 정책에서 농업생산의 결합성, 외부성, 공공재적 성격이 어떻게 작동하고 있는지를 판단하고 적용해야 하는 것임.

○ 이와 같은 다원적 기능 관련 개념의 전개 과정을 토대로 현재 우리나라에서 논의되고 있는 다원적 기능, 공익적 기능, 공공재 공급 기능이 개념적으로는 어떻게 구분되는지 그리고 이를 정책적으로 도입하기 위해서는 어떤 판단기준이 개입되어야 하는지에 대해서 살펴보려고 함.

1.3. 농업의 다원적 기능과 결합생산의 관계¹⁰⁾

○ 그 동안 많은 연구들이 농업의 다원적 기능을 설명하면서 농업의 비상품 생산물(Non-commodity output)로 고용, 식량안보, 경관, 생물다양성, 환경질(토양, 대기, 물), 문화유적 등을 다루고 있음.

- 이들이 농업생산과 어떤 결합성(jointness)이 있는지를 점검하면서 다원적 기능의 개념을 좀 더 명확히 하고자 함.

□ 첫째, 비상품 생산물의 생산이 상품 생산량의 수준과 연계되는 경우는 대부분 부정적 외부성이 크게 나타남.

○ 즉, 농산물 생산을 증가시킬수록 긍정적인 다원적 기능은 감소한다는 것임.

- 경관이나 환경자원뿐만 아니라 고용과 식량안보 측면에서도 부정적 외부성이 나타남.

- 말하자면, 생산을 증가시킬수록 시설과 첨단기술을 필요로 하기 때문에 고용은 오히려 감소하는 결과가 초래되고, 또 특정 농산물의 국내 생산을 증가시

10) 이 부분은 van Huylbroeck, G., Vandermeulen, V., Mettepenningen, and E., Verspecht. 2007. Multifunctionality of Agriculture: A Review of Definitions, Evidence and Instruments. Living Review Landscape Research. vol1. No. 3, 2007. 의 내용에서 정리한 것임.

키려고 할수록 기후변화나 국제 시장의 변화에 신속적으로 대응할 수 있는 능력이 약화된다는 것임.

- 농업의 비상품 생산물은 대부분의 경우에, 생산량 수준과의 연계는 매우 약하게 나타나는데, 이는 농업의 농산물 생산활동이 비상품 생산물을 얻는데는 필요조건 (necessary condition)이지만, 생산량 그 자체는 중요하지 않다는 것을 의미함.
 - 오히려 일정한 생산량 수준을 넘어서면, 비상품적 생산물은 감소하거나 소멸될 위험에 처한다는 것임.
 - 예를 들면, 농민들이 새들의 산란기보다 더 일찍 목초지의 풀을 깎거나 수확하면, 농지의 새들은 위험에 처하게 됨.
 - 또한 높은 수확을 얻을 수 있는 품종만 재배하게 되면 유전적 다양성이 소멸하게 됨.

□ 둘째, 비상품적 생산물은 적용된 농법, 농장관리 시스템, 농업기술에 크게 영향을 받음.

- 비상품 생산물이 농업생산의 결합생산물이기 때문에 나타나는 이러한 특징은 농민들의 경제적 조건에 따라서 결합생산물의 생산수준이 달라진다는 것임.
 - 대부분 농업생산 구조와 크게 연계되는데, 영농의 전문화와 규모화는 보다 큰 물리적 시설을 필요로 하게 되고, 이것은 좀 더 현대적인 기술을 활용하기 위해서는 필요한 것이지만, 결과적으로 ‘다원성(Multifunctionality)’ 즉, 비상품 생산물의 생산을 감소시키는 결과를 초래함.
 - 즉, 비상품 생산물의 농업생산과의 결합성 수준은 대부분 지형, 토양의 질, 기후조건 등의 요소에 따라서 다르게 나타나게 되는데, 이러한 요인들은 특정한 지역에서 농업생산의 경쟁력을 향상시키는데 장애가 되는 요소이지만, 공간적으로 차별적이고 특징적인 비상품 생산물을 만드는 데는 중요한 영향을 미침.
 - 다시 말하면, 현대적인 농장관리 기법이나 기술들은 이러한 요인들을 감소시키는데 영향을 준다는 것임.

□ 셋째, 어느 시점에서는 비상품 생산물은 비농업적인 활동에 의해서도 공급이 가능하다는 것을 인식하는 것이 필요함.

- 이론적으로 비상품 생산물의 공급이 농산물 생산활동과의 연계가 끊어지는 경우, 즉 농산물이 상품으로서 더 이상 팔리지 않는다고 하더라도, 비상품 생산을 위한 농업생산활동은 지속적으로 유지할 수 있는데, 이것은 비상품 생산물이 판매량과

연계되지 않는다는 것을 의미함.

- 그러나 현실적으로 이렇게 상업적인 영농과 분리해서 비상품 생산물을 생산하는 것은 매우 많은 비용을 수반하게 됨.
- 따라서 이런 경우 전통적인 영농방법을 보전하는 것이 효과적이라고 할 수 있음.
- 즉, 문화적 가치가 높은 유산을 보전하거나 다른 사회적 가치를 보전하거나 또는 농업생태 경관의 보전이 필요한 지역에서 영농활동을 유지함으로써 높은 생태적인 가치를 보전하는 것에는 전통적인 영농방법을 유지하도록 지원하는 것이 효과적인 방안이 될 수 있다는 것임.
- 결국, 비상품 생산물이 영농활동에 의존하는 부분이 크고 또 이를 위해서는 집약적 영농이 줄어들어야 한다면, 상업적인 영농을 유지하는 것은 가장 경제적인 해결방안이고 이를 적용하기 위해서는 집약적 영농을 줄이는 농민들에게 인센티브를 제공하는 것이 가장 효과적인 수단이라는 것임.

□ 넷째, 비상품 생산물 간에도 상호 상충적인 관계가 나타날 수 있음.

- 가장 대표적인 사례가 일자리나 농촌의 지속적 유지와 같은 사회적 기능과 농업의 환경적 기능이 서로 충돌하는 것임.
- 다시 말하면, 환경을 보전하는 비상품적 생산물을 생산하는 과정에서 현재와 같은 상황에서는 일반 농산물의 생산량이 감소하게 되는데, 이에 대한 적절한 보상이 주어지지 않는다면, 결과적으로 이것은 농업생산의 경쟁력이 약화되는 것이기 때문에 농업생산에서의 고용은 감소할 것임.
- 또 다른 경우에는 비상품적 생산물을 생산하는 기능들 간에도 상호 경쟁이 나타나는데, 예를 들면, 초지의 새를 보전하는 것과 초지의 생물다양성을 보전하는 것은 모두 비상품적 생산물이지만 서로 다른 농법의 적용을 필요로 하는 활동임.

□ 마지막으로 어느 정도로 상품가격이 하락하면 비상품 생산물 공급에서 시장실패가 나타나는지를 인식하는 것이 필요함.

- 만약 소고기 가격이 하락한다면, 이에 따른 농업생산에서의 긍정적인 결과는 좀 더 비싸고 고급스러운 소고기 생산 시스템이 발전하는 것이고, 이것은 결과적으로 초지의 새들이나 농지의 식물에게도 좋은 결과가 될 것임.
- 그러나 부정적인 효과를 살펴보면, 가격의 하락은 농민들에게 비용의 절약을 유도하게 될 것이고, 이는 좀 더 효율적인 영농시스템의 도입을 유발하게 되고, 이것은 결국 비상품 생산물의 공급을 감소시키는 결과를 초래할 것임.

- 결국, 비상품 생산물의 공급이 감소하게 되는 가격의 수준을 인식해야 적절한 정책이 적용될 수 있음.
- 그러므로 농업의 다원적 가치에 대한 판단은 상품생산과 비상품 생산의 결합성을 고려하여 매우 신중하게 이루어져야 함.
- 한 걸음 더 나아가서 상품과 비상품 생산물을 분리하여 생산하는 것이 기술적으로 가능하다고 하더라도, 여기에서는 규모의 경제를 고려해야 함.(Cahill, 2001)
 - 즉, 여러 생산물을 결합생산하는 것은 상품과 비상품 생산물을 별도로 분리해서 생산하는 것보다 경제적으로 저렴하다는 것임.
 - 그러므로 결합성이 존재한다면, 어떤 영농 시스템과 기술을 적용하는 것이 유리한지를 점검하는 것이 필요함.

1.4. 공익적 가치에 대한 논의

- 다원적 기능의 개념을 정책에 적용하기 위해서는 비상품 생산물의 공익성을 추가적으로 판단해야 할 필요가 있음.
- 즉, 정부가 정책적으로 개입해야만 하는 타당한 이유가 있는지를 점검해야 함.
 - 시장기능의 원활한 작동이나 이를 위한 법적인 규제만으로 비상품 생산물의 공급이나 소비가 원활하게 이루어진다면, 정부의 개입은 오히려 ‘정부의 실패(Government Failure)’를 초래하게 될 것임.
 - 따라서 정부가 농업의 비상품 생산물 공급을 유도하는 정책을 수행하는 것이 해당 생산물 공급과정에서 나타나는 시장실패(Market Failure)를 수정하고 부정적 외부성(Negative Externalities)을 감소시키고, 긍정적 외부성(Positive Externalities)을 증가시키는데 기여하고 있는지를 면밀히 검토할 필요가 있음.
- 농업의 다원적 기능을 구성하는 이러한 농업의 비상품 생산물이 국민에게나 국가에 유용한 ‘공익(Public interest)’인지를 판단하기 위해서는 몇 가지 추가적인 개념 검토가 필요함.
 - 이를 위해 먼저, 국내의 법적 제도적 논의를 살펴보고, 이후 EU에서 농업정책의 공익적 기능을 살펴보기 위한 개념적 논의를 토대로 다양한 다원적 기능의 공익성에 대해서 살펴보도록 하겠음.

1.4.1. 국내의 공익 개념에 대한 논의

가) 법학에서의 공익개념¹¹⁾

- 현대 사회에서 공익은 입법, 사업, 행정에서 고려되는 중요한 개념임.
 - 단지 사익과 공익을 구분하는 기준뿐만 아니라 공익의 존재 자체를 어떻게 인식할 것인지, 그 실행권한이 누구에게 있는지, 그 성과는 어떻게 평가할 것인지에 대한 다양한 주장이 존재함(엄순영, 2016).
 - 즉, 공익의 개념 자체가 추상적, 일반적, 보편적인 성격을 갖고 있기 때문에 구체적 상황에서 공익이 무엇인지를 명확하게 정의하는 것이 공법학적인 측면에서도 과제로 제시되고 있음.

- 한편, 독일과 일본 및 우리나라의 법체계에서 공익개념은 공동체 또는 그 구성원 전체의 공동이익이라고 하여 그 의미가 추상적이지만, 영미법계에서의 공익은 매우 실제적 과제를 전제한 것이고, 문제해결을 위한 과제 그 자체로 제시된 것임
 - 결국, 현재 법치주의, 민주주의 국가에서 공익개념은 입법, 행정, 사법을 통해서 실현되고 구체화되며 논증되어야 하는 개념이라고 할 수 있음.

- 현행 우리나라 헌법에서 공익으로 간주될 수 있는 규정을 살펴보면 다음과 같음.
 - “국민의 권리와 의무”(제2장 이하의 기본권 규정),
 - “공중도덕이나 사회윤리”(제21조)
 - “공공필요”(제23조 제2항, 제3항)
 - “환경보전”(제35조)
 - “국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리”(제37조 제2항)
 - “국가의 독립, 영토의 보전, 국가의 계속성, 헌법수호”(제66조 제2항)
 - “공공의 안녕질서의 유지”(제77조 제1항)
 - “국토의 효율적이고 균형있는 이용, 개발, 보전”(제122조)
 - “국민경제상 긴절한 필요”(제126조)
 - “국민경제의 발전”(제127조 제1항)

11) 이 부분은 엄순영, 2016, “공익개념의 법해석방법과 공익실현주체의 민영화”, 『법학연구』, 통권 제50집, p.433-459, 전북대학교 법학연구소에서 발췌하였음.

- 이러한 법적인 논의를 토대로 ‘농업의 공익적 가치’ 주장의 근거를 어디에서 찾아야 하는지를 판단할 필요가 있음.
- 이런 측면에서 공공필요, 환경보전, 국토의 효율적이고 균형있는 이용, 개발, 보전이라는 근거를 활용하는 것이 바람직하다고 판단됨.

나) 행정학에서의 공익개념¹²⁾

- 행정학에서도 기본적으로 ‘공익’을 “행정이념의 최고 가치이며 행정인의 활동에 관한 최고의 규범적 기준”(이계만·안병철, 2011, 4p)이라고 설정하고 있지만 그 개념에 대해서는 다음과 같은 네 가지 관점을 제시하고 있음.
- 첫째, 공익을 ‘전체 효용의 극대화’라는 관점에서 보는 것임.
 - 이것은 개개인의 이익을 모두 합하면 공동체 전체의 이익이 되고 이것을 극대화하는 것이 공익이라는 입장임.
- 둘째, 공익을 ‘사회 전체에 바람직하거나 올바르게 추론되는 가치의 실현’이라고 보는 관점임.
 - 개별 구성원의 실제 가치관의 내용과 상관없이, 사회가 지향해야 할 궁극목표 내지 ‘최고선’이 곧 공익이라는 것이며 사회와 국가의 모든 가치를 포괄하는 절대적인 선의 가치가 있다고 가정하는 것임.
 - 말하자면, 자유, 평등과 같은 사회적 가치를 공익으로 보는 것임.
- 셋째, 공익을 ‘부분적이며 특수한 이익과 대조되는 사회 구성원 간에 보편적으로 공유되는 공동의 이익’이라고 보는 관점임.
 - 예를 들면, 원활한 대중교통체계, 위생적 식수공급, 양질의 교육 서비스와 같이 사회나 국가 구성원 모두의 공동이익으로 간주될 수 있는 것을 공익으로 보는 것임.
 - 즉, 단순한 개인의 집합체 이상의 단체로서 국가와 사회가 추구해야 하는 가치를 공익의 원천으로 보는 것임.
- 넷째, 공익을 그 내용보다는 형성되는 과정이나 절차에 중점을 두는 관점임.
 - 이익집단 간의 타협 내지 절차를 거친 결과를 공익으로 보는 견해임.

12) 이 부분은 이계만·안병철, 2011, “한국의 공익개념 연구: 공익관련 법률내용 분석을 중심으로”, 『한국정책과학학회보』, 제15권 제2호, p1-27, 한국정책과학학회. 황영모·이민수·신동훈·배균기, 2016. 농업·농촌의 다원적 기능과 지원 프로그램 연구. 전북연구원.에서 발췌하였음.

- 이러한 네 가지 관점을 고려한 공익개념의 구성요소를 정리하면 <표 2-1>에서 보는 바와 같음.

<표 2-1> 공익개념의 준거틀

개념요소	세부 내용
공공재 생산 및 공급	- <u>공공재 생산</u> - 공공시설물의 설치 및 건설
이익보장	- 정책 및 제도 관련 <u>특정 대상집단 이익보호</u>
재산권 제약	- 공공시설설치를 위한 개인 및 집단 토지수용 - 공유물에 대한 개인 및 집단의 행위제한
공동체 다수이익	- <u>불특정한 다수의 이익 보호</u>
보편적 가치	- 공공안전질서, <u>환경보존, 재해방지, 선량풍속유지</u>
사회적 약자보호	- 어린이, 장애인, 노령층, 저소득층 등의 보호
개인 권리보호	- 사생활, 개인정보 보호 등
공정성	- 사회구성원 이익의 균형적 반영
공개성	- 정책 및 제도 관련 의사결정과정 공개 및 방법

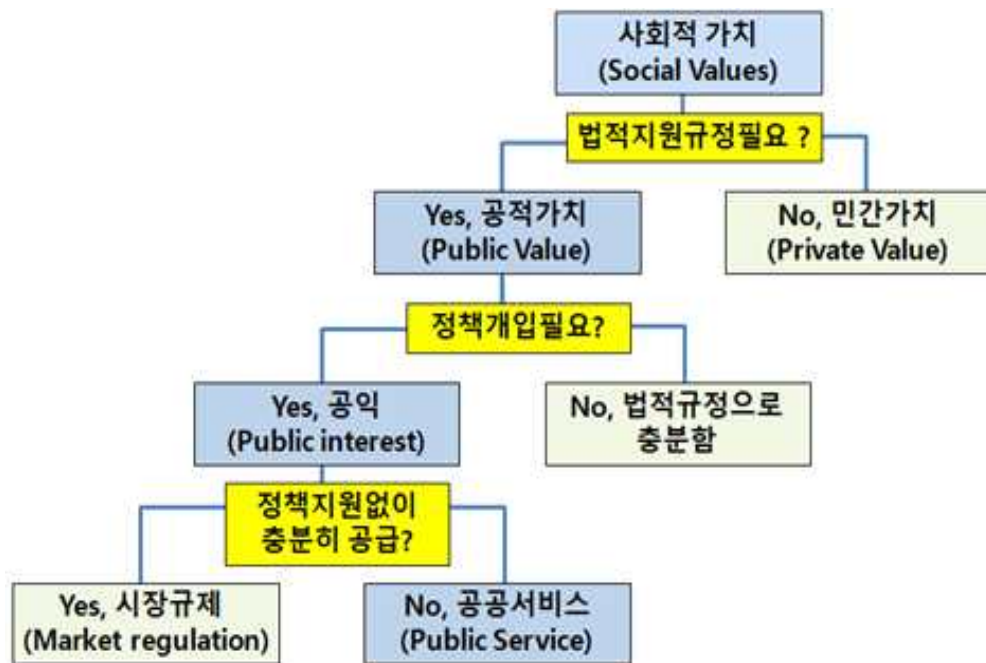
자료 : 이계만·안병철, 2011, 9p

- 이상의 논의를 종합해 보면, 결국, 우리나라의 법학이나 행정학에서 논의하고 있는 공익의 일반적인 개념은 특정한 행위가 명백하게 국가와 사회의 공공선(지향하는 목표 또는 보편적인 이익)에 기여하는 것이라고 할 수 있음.
- 이를 농업분야와 관련해서 보면, 앞서 논의한 농업의 다원적 기능 즉, 농산물 생산의 결합생산물로서 나타나는 비상품적 생산물의 공급을 강화하는 활동을 공익이라고 할 수 있음.
 - 결국, 긍정적 외부성을 갖고 있는 공공재 공급 기능을 ‘공익’의 개념으로 정의할 수 있음.
- 이를 좀 더 명확하게 서술하면 다음과 같은 분야라고 할 수 있음.
 - 농업생산을 통한 공공재 생산 및 공급
 - 농업생산의 지속성을 보장하기 위한 농민의 이익보호
 - 농업생산의 지속에 따른 사회와 국가의 이익과 혜택
 - 농업생산을 통한 환경보존, 재해방지, 전통문화의 유지 보전

1.4.2. EU의 공익 관련 개념 논의 13)

- 2차 대전 이후 농업보호정책의 선두주자였던 EU에서도 UR 이후 가속화되는 농산물 시장개방에 대응하기 위한 농정개혁과정에서 농업의 지속가능성을 지원하고 강화하기 위한 정책적 논리로서 농업의 공익적 가치에 대한 논의를 진행하였음.
- EU에서는 다음과 같은 개념체계를 제시하고 있음(SER, 2008)

<그림 2-1> EU의 공익적 가치 관련 개념도



자료: SER, 2008, 15p.

- EU 공동농업정책은 경제정책 및 사회정책의 일환이라는 측면에서 ‘공공의 번영 (Public Prosperity)’과 ‘지속가능한 발전(Sustainable Development)’에 공헌해야 한다는 것을 정책의 주요 목적으로 제시하고 있음.
- ‘공공의 번영’이란 “사람들이 다양한 목적에서 많은 희소성이 있는 자원들을 소비함으로써 얻을 수 있는 전반적인 혜택”이라고 정의하고 있음.
- 따라서 ‘공공의 번영’은 시장에서 거래 가능한 재화와 서비스로만 측정할

13) 이 부분은 Social and Economic Council. 2008. CAP Reform and Public Services of Agriculture, Advisory Report, 08/05e, Hague, Social and Economic Council in the Netherlands.를 참고로 하여 정리하였음.

수 없으며, 공간과 환경의 질이라는 측면에서 생활환경(living environment)과 같은 ‘가치있는 희소자원(invaluable scarce resource)’도 고려해야 한다고 밝히고 있음.

○ ‘지속가능한 발전’은 공공의 번영을 확산시키기 위한 방안으로 고려하고 있으며, 농업분야와 관련해서는 다음과 같은 세 가지 분야에서 역할을 수행한다고 제시하고 있음.

- 환경생태(Planet) : 환경오염저감, 자연보전, 동물복지, 수자원 관리
- 사회(People) : 노동조건, 임금소득, 기술의 발전
- 경제(Profit) : 환경과 사회의 유지를 위해서는 경제적 이익이 필요하다는 것으로 실제 사업의 지속성을 판단하는 기반으로 간주하고 있음.

○ 이와 같은 두 가지 사회적 목적을 달성하기 위해 농업이 지향하는 것을 농업의 공익적 가치라고 설정하고 이를 정책적으로 다루기 위해서 다음과 같은 세부적인 개념에 대한 논의를 진행하고 있음.

□ 사회적 가치(Social values)와 공적 가치(Public values)의 개념 구분

○ ‘사회적 가치’의 개념은 사람들이 자신들에게 중요하다고 생각하는 것에 가치를 부여한 것이기 때문에 실제 소비자, 투표자, 시민 등이 자신의 입장에 따라서 서로 상의한 가치를 부여하게 된다는 것임.

- 따라서 ‘사회적 가치’의 개념에서는 다양한 개별 주체들의 가치들이 서로 공존하는 상황을 표현하는 것이며, 이 중에는 서로 경합적인 관계에 있는 가치들도 존재하게 되는 것임.

- 그러므로 법적인 기준을 제시하고 이를 준수하는 틀내에서 개인 간의 경합적인 관계로 해결할 수 있는 가치를 ‘민간 가치(Private Value)’로 구분하고 그 이외에 법적인 보호와 지원이 필요한 가치를 ‘공적 가치(Public Value)’로 구분하고 있음.

○ 이러한 ‘공적 가치’는 대다수의 사람들에게 중요하다고 간주되는 것으로 최소한 국민의 다수가 정부 정책에 의해서 유지되어야 한다고 믿는 가치라고 할 수 있음.

□ 공익(Public interests)과 공공서비스(Public services)

○ ‘공익’은 ‘공적 가치’ 중에서 정부가 정책적으로 개입하여 최종적으로 해당

기능의 공급을 책임을 지는 부분이라고 정의하고 있음.

- 그러나 실제로 사회적으로 중요하다고 하더라도 그 모든 것에 정부가 개입하는 것은 아니며, 정부가 모든 공적 가치에 책임을 지고 있는 것도 아님.
- 예를 들면, 일반적으로 농산물을 공급하는 기능에 대해서, 정부는 특정한 법규에 의해서 시장이 자율적으로 작동하도록 내버려 둔다는 것임.
- 따라서 ‘공익’이 무엇인지에 대한 결정은 정치적(정책적) 결정이지만, 이 과정에서 ‘외부성(Externalities: 긍정, 부정 모두 포함)’의 개념을 적용하여 판단해야 함.
- 이는 외부성에 의해 시장교란이 발생하기 때문인데, 특정한 가치결정에 참여하지 않은 사람들이 영향을 받거나, 사회적 가치가 적절하게 보호되지 못할 뿐만 아니라 특정한 규정이 없으면 남용되거나 무임승차의 문제가 발생하기 때문임.
- 특히, 부정적 외부성(외부불경제성)은 미래 세대에게 손실을 끼치는 영향을 주거나 이웃 나라나 지역에 악영향을 주기 때문임.

○ ‘공공서비스’는 특정한 형태의 ‘공익’을 달성하는 활동이라고 정의할 수 있는데, 정부의 개입이나 집단적 규제가 없다면, 전혀 공급되지 못하거나 또는 사회적으로 만족스러운 만큼 공급되지 못하는 서비스라고 할 수 있음.

- 농업활동에 의한 공공서비스는 자연(nature), 경관(landscape), 수자원관리(water management) 등과 관련된 (준)공유자산((semi-)collective goods)이라고 할 수 있음.

○ 이러한 ‘공공서비스’는 두 가지 형태로 구분할 수 있음

- 첫째는 공급자의 추가적인 노력이 필요하거나 또는 해당 활동에 대한 명확한 규제가 적용되어야 달성할 수 있는 서비스임.
- 둘째는 시장에서 판매되는 상품의 생산과정에서 자동적으로 생산되는 서비스로 구분할 수 있음.

○ 그러므로 농업활동을 통한 ‘공공서비스’의 원활한 공급을 위해서 ‘공익적 기능’ 중에 시장기능을 통해서 달성할 수 있는 부분과 정책적 지원을 통해서 달성할 수 있는 부분을 명확히 구분하여 시행할 필요가 있음.

○ 이와 같이 EU에서는 농정 개입의 근거로서 ‘농업의 공공서비스 기능 강화’라는 개념을 제시하고 이를 기반으로 적극적인 정책적 개입과 시장규제라는 두 가지 농정수단을 적절히 활용하고 있다고 할 수 있음.

- 무엇보다도 농정에서 가장 중요한 것은 기본적인 정책수단으로 시장메카니즘을 활용하는 것이며 이에 필요한 제도적 조치를 취하는 것임.
 - 농업의 ‘공익적 기능’ 중에서 이러한 시장조치가 적용되는 영역은 농산물 생산 및 고용, 식량안보, 식품안전과 인간 및 동물건강, 농촌활성화 등이라고 할 수 있음.

- 그리고 시장실패가 나타나는 영역에 대해서는 ‘공익적 기능’을 강화하는 방안으로 공공서비스 공급을 위한 정책을 적극적으로 추진하는 것임.
 - 부정적 외부성에 대처하기 위해서는 ‘오염자 지불의 원칙’(또는 사용자 지불의 원칙)을 엄격하게 적용하는 것이 필요함.
 - 긍정적 외부성 또는 공공재 공급과 관련해서는 사회적으로 충분한 재화와 서비스를 공급할 수 있도록 추가적인 지불금을 제공하는 방법을 적용하는 것도 필요함.
 - 이들 분야에 해당되는 기능은 동물복지, 환경 및 기후변화 대응, 자연 및 생물다양성, 경관 및 여가를 위한 자연환경보전, 수자원 관리 등임.
 - 다만, 이러한 공공재 공급 과정에서 정책적 개입으로 너무 많은 비용을 소모하게 되는 ‘정부의 실패(Government Failure)’의 발생 여부를 유의할 필요가 있음.

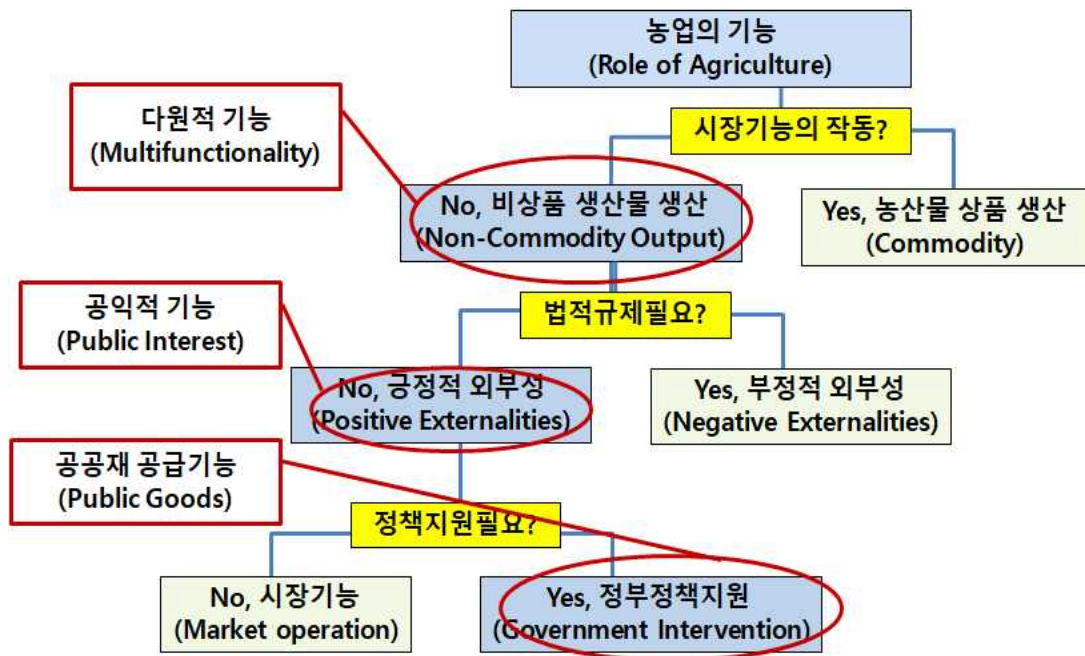
- 결국 EU에서 농업정책의 역할과 기능으로 ‘공공서비스 공급 기능의 강화’를 설정하고 있다고 볼 수 있으며, 이는 개념적으로 농업생산과정에서 발생하는 긍정적 외부성의 확대 즉, 공공재(Public Goods) 공급 기능의 강화라고 할 수 있음.

- 이러한 EU의 개념체계에 관한 논의는 우리나라에서 현재 논의되고 있는 ‘다원적 기능’, ‘공익적 기능’, ‘공공재 공급 기능’의 개념으로 좀 더 명확하게 구분하는 활용될 수 있음.(그림 2-2 참조)

- ‘다원적 기능’은 농업의 기능 중에서 본질적인 농산물 생산기능을 제외하고 비상품 생산물 생산기능이라고 구분할 수 있음.
 - 이렇게 되면 농업생산과정에서 결합생산에 의해 직접적 또는 간접적으로 발생하는 모든 긍정적, 부정적 기능을 다원적 기능으로 정의할 수 있음.
 - 이러한 비상품 생산물에 대해서는 일차적으로 즉각적인 교환을 위한 시장이 존재하지 않는다고 할 수 있음.

- ‘공익적 기능’은 다원적 기능을 발생시키는 비상품 생산물 중에서 법적인 규제가 없으면 부정적인 효과를 발생시키는 부분을 제외하고, 일정한 법적인 규제가 적용되면 긍정적인 효과를 발생시킬 수 있는 서비스로 정의할 수 있음.
 - 이런 정의를 적용하면, 법적인 규제에 의해서 농업생산과정에서 발생하는 부정적인 효과가 감소 된다면, 이것도 농업생산의 공익적 기능을 강화하는 것으로 간주할 수 있음.
- ‘공공재 공급 기능’은 공익적 기능을 발휘하는 비상품 생산물 중에서 국민들이 또는 사회가 원하는 적정한 수준의 공급을 유지하기 위해서 정부의 정책적 지원이 필요한 서비스라고 정의할 수 있음.
 - 즉, 가격의 변화와 같은 시장기능의 작동에 의해서 유지될 수 있는 서비스는 제외하고, 정부의 정책적인 지원이 없으면 충분히 공급되기 어려운 서비스가 ‘공공재 공급 기능’에 포함되는 활동이라고 할 수 있음.

<그림 2-2> 우리나라의 공익적 가치 관련 개념도



자료 : SER, 2008을 토대로 저자 작성

1.5. 공익적 가치와 정책지원 필요성 검토

- 농업생산과정에서 발생하는 공익적 기능 중에서 정부 정책이 적절히 개입되어야 그 기능이 유지될 수 있는 것을 ‘공공재’ 개념으로 구분하였음.

- 그 동안 다양한 연구들(참고: OECD, 2001; van Huylenbroeck et al., 2007; SER, 2008)이 농업의 다원적 기능 또는 공익적 기능이라고 간주되고 있는 활동에 대해서 정부 정책의 개입 필요성 여부를 살펴보고 ‘공공재’로서의 성립 가능 여부에 대해서 논의하였음.
- 그 내용을 간략히 살펴보겠음.

1.5.1. 식량안보

- 다원적 기능 중에서 그동안 가장 많은 논란이 있었던 기능이 식량안보(Food Security)임.
 - 주로 한 국가에서 필요로 하는 식량을 국내생산을 통해서 조달하는 것으로 인식되는 식량안보 기능은 식량 수출국과 수입국 간에 서로 정치적인 의도로 그 개념을 정의하고 적용하면서 많은 논란을 불러일으켰던 분야임.
 - 그러나 명백한 것은 일정 기간에 생산된 농산물 중 소비되지 못한 부분은 수출하거나 보관하거나 폐기해야 하는데, 이것은 비용의 증가와 가격의 하락을 동반하게 된다는 것이고, 이는 농민들(또는 정부)의 비용증가와 소득감소를 초래하기 때문에 농업과 농민의 생존에도 도움이 되지 않는다는 것임.
 - 즉, 식량안보를 단순히 특정 생산물의 국내생산을 증가시키는 식량자급률로 인식하는 것은 이미 시대착오적인 인식임.
- 실제 국제적인 논의에서는 식량안보는 ‘정상적인 상황’에서는 주로 국내 생산물과 수입농산물을 시장에서 거래하도록 함으로써 보장된다고 인식하고 있음.
 - 그러나 만약, 세계적으로 극단적으로 낮은 농산물 가격이 장기간 지속됨으로써 국내의 많은 농가들이 파산하는 위급한 상황이 전개된다면, 이는 ‘위기 상황’으로 간주되어 국내농업생산을 보호하는 조치를 취할 수 있고 이는 WTO 규정도 허용하고 있음.
- 그러므로 식량안보는 농업의 다원적 기능이긴 하지만 ‘정상적인 상황’에서 정부가 생산량을 제고하거나 생산된 생산물을 처리하는 등의 정책 개입이 필요한 분야는 아니라고 할 수 있음.
 - 다만, 농산물의 국내 생산 수준을 일정하게 유지하기 위하여 농지의 보전, 농민의 유지, 농업기술의 발전, 수출입 정책의 관리 등 꾸준한 정책적 관심이 필요한 분야임.
- 다른 한편, ‘식량안보’ 또는 ‘식량의 안정적 공급’을 위해 국내 생산량을 증

가시키는 것을 정책적 목표로 설정하게 되면, 이는 농약과 화학비료와 같은 외부 투입재를 다량으로 사용하여 생태계와 환경자원을 훼손하거나 또는 효율적 생산과 규모화를 위해 농지를 확대하는 과정에서 지역의 다양한 물리적, 문화적, 역사적 자원을 훼손해도 정당한 공익추구 농업활동으로 간주하게 되는 모순에 직면하게 됨.

- 즉, 농산물의 국내 생산을 최대한 달성하기 위해서 다른 공공재적 가치를 크게 훼손하게 되는 상황이 발생하게 된다는 것임.
- 앞서서도 언급한 것처럼, 상품생산 수준과 연계되는 공익적 가치는 부정적 외부효과를 높이게 되는데, '식량안보'를 공익적 가치로 설정하게 되면, 이를 증가시키기 위해서는 농산물의 상품생산 수준을 높여야 하기 때문에 이는 부정적 외부효과를 크게 증가시키는 결과를 초래하게 됨.

○ 따라서 공익적 가치를 제고하기 위한 직불제에서는 '식량안보'를 정책 개입이 필요한 공익에서 제외하는 것이 필요함.

- '식량안보' 개념을 통해서 달성하고자 하는 농가의 경영 안정성이나 소득향상의 목표는 다른 수단을 통해서 달성될 수 있도록 정책을 편성하는 방식으로 해결해야 함.

1.5.2. 식품안전성

○ 일반인들은 식품 안전성에 대해서 스스로 조정하고 결정할 수 있는 능력이 없기 때문에 정부의 역할이 매우 중요한 분야임.

- 따라서 식품안전성을 유지할 수 있는 최소한의 규정을 제시하는 것과 이러한 규정의 준수 여부를 감시, 감독하는 것이 필요하다고 할 수 있음.

○ 그러나 적절한 규정을 제시하고 감독하는 것은 오히려 농민이나 식품업자들이 자신들의 상품에 대한 평판을 높이는 결과를 초래할 수 있음.

- 즉, 시장에서의 이익을 높이기 위해서 좀 더 높은 수준의 식품 안전성을 농민이나 식품업자들이 자발적으로 실천하는 것도 고려할 수 있음.

○ 이와 같이 식품안전성을 유지하기 위한 행동이 시장에서 참여자들에게 긍정적인 결과를 주기 때문에, 식품안전성 관련 정책을 시행하면서 정부가 농민이나 식품업자에게 추가적인 지불을 할 필요는 없는 분야임.

1.5.3. 동물복지

- 동물복지는 일반 대중의 여론과 소비자 행위 간에 불일치가 나타나는 부분임.
 - 일반 대중은 동물복지 규정을 통해서 잠재적인 혜택을 얻을 수 있지만, 소비자로서는 비싼 축산물 가격을 지불해야 하는 상황에 직면하게 됨.
 - 따라서 이 문제를 동시에 해결할 수 있는 정책은 없으며, 단지 누구에게 비용을 전가하느냐의 문제로 귀결됨.
 - 실제로 동물복지 기준이 전체 축산농가에게 적용하게 되면 전체적으로 축산업 생산 규모가 축소되는 현상을 초래하게 될 것임.

- 따라서 동물복지를 시행할 수 있는 가장 적절한 해결방법은 일반대중과 소비자 행위 간의 인식격차를 줄임으로써 동물복지가 적용된 생산을 확대하고 이에 대한 적절한 가격을 지불한다는 소비자의 인식이 정립되는 것임.

- 결과적으로 동물복지의 가치를 제고하기 위해서 정부가 정책적으로 축산업자에게 추가적인 지불을 할 필요는 없음.

1.5.4. 자연 및 생물다양성 보전

- 농업활동은 야생생물의 생존에 긍정적 영향과 부정적 영향을 동시에 미침.
 - 자연환경 복원이나 유지에 긍정적인 영향을 미치는 농업활동에 대해서는 추가적인 보상이 지급되어야 함.
 - 이것은 시장실패에 대한 대응책이므로 농업활동에 대한 직불금 이외의 사안으로 다루어져야 함.
 - 한편, 자연환경과 생물다양성에 부정적인 영향을 미치는 농업활동은 제도적인 규제를 통해서 그 행위를 억제해야 함.

- 추가적인 보상 수준은 대체적으로 정책적인 고려를 통해서 결정됨.
 - 자연환경 복원이나 유지 활동에 추가적인 노력이나 비용이 들지 않으면, 이에 대해서는 추가적인 보상을 할 필요는 없음
 - 그러나 실제 어떤 규제를 어떤 수준에서 할지에 대해서는 이를 명확하게 나눌 수 있는 기준이 존재하지 않기 때문에 정책담당자들의 인식 정도에 따라서 결정되는 것이 일반적임.

1.5.5. 경관 및 환경 보전

- 농업활동을 통해서 지역경관을 유지하는 것이 필요한 지역이나 조건불리지역과 같이 영농활동 조건이 매우 나쁜 지역에서는 농업활동을 지속적으로 유지하기 위해서는 장기적인 보상금을 지급할 수 있음.
 - 이는 이미 EU에서 조건불리지역 지불금제도로 시행되어 온 정책임.
- 그러나 최근 EU에서는 조건불리지역 지원 제도를 폐지하고 대신 이들 지역에 농업환경보전 프로그램을 적용하여 단순히 농축산물 생산활동을 유지하는 것보다는 이들 지역에서의 다양한 환경자원 보전활동을 장려하는 방향으로 개편하였음.
 - 따라서 최근 이에 대한 보상금은 산책로 개설, 묘목식재 등과 같이 추가적인 환경보전 활동에 대한 지급으로 변경되었음.
 - 그러므로 농촌지역에서의 경관 및 환경보전이 단순히 농산물 생산활동을 강화하는 것으로 이루어질 수 있는지 아니면 별도의 환경보전 활동에 대한 지원을 통해서 이루어질 수 있는지를 정책적으로 판단하는 것이 중요함.

1.5.6. 환경 및 기후변화

- 농업은 환경 및 기후변화에 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 동시에 미치는데, 주로 자연환경을 활용해서 농산물을 생산하는 활동에 대해서는 환경에 미치는 영향을 고려하여 일정한 규제를 적용하고 별도의 보상금을 지급하지는 않음.
 - 다만, 탄소배출을 저감하기 위해서 추가적인 비용이나 활동이 소요되는 경우는 보상금을 지급할 필요가 있고, 이와 반대로, 일정한 기준을 넘어서 인산염 등을 배출하는 행위에 대해서는 벌금을 부과하는 것도 필요함.

1.5.7. 농촌의 삶의 질 개선

- 농촌경제에서 농업생산이 차지하는 비중이 지속적으로 감소하고 있는 상황에서, 농업생산을 장려함으로써 농촌의 삶의 질을 개선하거나 인구감소를 방지하는 조치를 취하는 것은 바람직하지 않음.
 - 즉, 비효율적인 농업생산을 정책적으로 지원하는 것은 현실적으로도 논리적으로도 타당하지 않음.
 - 이들에 대해서는 오히려 농촌개발정책을 통해서 경제활동을 다각화하도록 유도하는 것이 필요함.

1.6. 우리나라의 농업의 공익적 가치 관련 개념 검토

- 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에서의 공익기능 개념 검토
- 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에서는 다음에서 보는 것처럼, 6가지 분야에서 농업과 농촌의 공익기능을 설명하고 있음.

<표 2-2> 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조(정의) 9항

9. "농업·농촌의 공익기능"이란 농업·농촌이 가지는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기능을 말한다.

- 가. 식량의 안정적 공급
- 나. 국토환경 및 자연경관의 보전
- 다. 수자원의 형성과 함양
- 라. 토양유실 및 홍수의 방지
- 마. 생태계의 보전
- 바. 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전

- 그런데, 우리나라는 지금까지 주로 외국의 연구에서 사용하는 농업의 공익적 가치 관련 개념을 그대로 도입하는 것에 중점을 두어왔기 때문에 우리나라 농업과 농촌의 실정에 맞는 농업과 농촌의 공익이 무엇인지, 그리고 이를 강화하기 위해서 정책적으로 어떤 개입을 해야 하는지에 대한 논의가 거의 이루어지지 못했음.
- 따라서 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에서 제시하고 있는 6가지 공익기능도 농업의 어떤 활동에 의해서 강화될 수 있는지, 농촌의 공익기능은 어떻게 강화하는 것인지를 구체적으로 밝히지 못하고 있음.
 - 즉, 우리나라 농업의 특수성을 고려했을 때, 농업생산과 공익기능 간에 어떤 연관 관계가 형성되어 있는지 제대로 인식하지 못하고 있는 상황이라고 할 수 있고, 이런 상황에서 제시된 공익기능의 개념은 매우 추상적이고 모호한 개념이라고 할 수 있음.
- 특히, 이 법에서 “농업·농촌의 공익기능 증진”에 관한 내용을 규정하고 있는 제6절에서는 ‘식량의 안정적 공급’이라는 용어조차도 사용하지 않고 있음.
 - 즉, ‘식량의 안정적 공급’이라는 것이 제3조 9항의 규정에서는 가장 먼저 제시될 정도로 중요한 기능으로 인식하고 있었음에도 불구하고, 제6절에서는 그 용어를 사용하지 않고 있고, 또한 식량의 안정적 공급을 달성하기 위해서

어떤 활동을 해야 하는지에 대해서도 설명하지 않고 있음.

- 이와 같이 법규정 상의 모순적인 내용이 포함되어 있는데도 불구하고 이에 대한 제대로 된 논의가 전개되지 못했다는 것은 우리나라 정부와 학계 그리고 농업 현장에서 농업과 농촌의 공익기능에 관한 관심과 인식이 매우 낮다는 것을 반증하는 것이라고 할 수 있음.

<표 2-3> 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제6절

<p>제6절 농업·농촌의 공익기능 증진 <개정 2015.6.22.></p> <p>제44조(농촌의 자연환경 및 경관 보전) 국가와 지방자치단체는 농촌의 자연환경을 보전하고 농촌 경관 및 농업 생태계 보전 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다. <개정 2015.6.22.> [제목개정 2015.6.22.]</p> <p>제45조(전통 농경 문화의 계승 등) 국가와 지방자치단체는 전통 농경 문화, 농경 유물, 전통 농법, 재래종의 가축·농작물 및 농촌 공동체를 유지·계승시켜 나가고 그와 관련된 농업 박물관·관람 시설물 등의 전시, 교육, 홍보 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다. <개정 2015.6.22.> [제목개정 2015.6.22.]</p> <p>제46조(농업·농촌의 공익기능 연구·홍보 등) ① 국가와 지방자치단체는 농업·농촌의 공익기능을 최대한 증진하고 국민들이 이를 누릴 수 있도록 하기 위한 연구, 조사, 교육 및 홍보 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다. <개정 2015.6.22.></p> <p>② 국가와 지방자치단체는 농업·농촌의 공익기능을 증진하기 위하여 농업인·농업 관련 단체 등을 지원하는 정책을 세우고 시행할 수 있다. <개정 2015.6.22.></p> <p>③ 국가와 지방자치단체는 제1항 및 제45조에 따른 정책을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 사무를 대통령령으로 정하는 자에게 위탁하고 필요한 지원을 할 수 있다. [제목개정 2015.6.22.]</p> <p>제47조(지구온난화 방지 등) ① 국가와 지방자치단체는 농업·농촌이 지구온난화 방지 및 기후변화 완화 등의 공익기능을 수행할 수 있도록 지구온실가스 감축 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다. <개정 2015.6.22.></p> <p>② 국가와 지방자치단체는 바이오에너지에 이용되는 농작물 및 산림자원을 생산·공급하기 위하여 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다. <개정 2015.6.22.></p> <p>제47조의2(기후변화에 따른 농업·농촌 영향 및 취약성 평가) ① 농림축산식품부장관은 농업·농촌의 지속가능한 발전을 위하여 지구온난화 등 기후변화가 농업·농촌에 미치는 영향과 기후변화에 따른 취약성을 5년마다 조사·평가(이하 "기후영향평가등"이라 한다)하여 그 결과를 공표하고 정책수립의 기초자료로 활용하여야 한다. <개정 2015.6.22.></p> <p>② 농림축산식품부장관은 기후영향평가등에 필요한 기초자료 확보 및 통계의 작성을 위하여 실태조사를 실시할 수 있다. <개정 2015.6.22.></p> <p>③ 농림축산식품부장관은 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 농업·농촌 관련 기관이나 단체의 장에게 기후영향평가등에 필요한 자료의 제공 또는 제2항에 따른 실태조사의 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 자료제공 또는 실태조사 협조를 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다. <개정 2015.6.22.></p> <p>④ 기후영향평가등과 실태조사의 구체적인 내용 및 방법 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다. <개정 2015.6.22.></p> <p>⑤ 농림축산식품부장관은 제1항부터 제3항까지에 따른 정책을 효율적으로 추진하기 위하여 기후영향평가등 관련 사항에 관한 권한 또는 업무를 대통령령으로 정하는 자에게 위임 또는 위탁할 수 있다. <신설 2015.6.22.></p>

- 결국, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에서 제시하고 있는 ‘공익기능’의 개념은 농업생산 및 농촌의 다양한 활동에 대한 심도깊은 연구가 이루어지지 않은 상태에서 제시된 개념이라고 할 수 있음.
- 따라서 이를 토대로 우리나라 농업생산활동의 공익기능을 정의하면, 향후 농업정책에 대한 비판적 논리에 대응하기 어려울 것으로 예상됨.

1.7. 공익개념 적용방향

- 이상의 논의를 통해서 농업의 공익적 가치와 관련해서는 다음과 같은 결론을 도출할 수 있음.
- 우선, 다원적 기능의 개념 적용과 관련해서는 농업의 다원적 기능이 긍정적 영향과 부정적 영향을 모두 포함하고 있음을 명심할 필요가 있음.
 - 농업의 다원적 기능에 대해서는 어떤 농법과 농장관리 기법 또는 기술이 적용되느냐에 따라서 긍정적인 영향을 초래할 수도 있고, 부정적인 효과를 발생시킬 수도 있음.
 - 따라서 이 개념에 대해서 몇몇 연구자들이 제시하는 것처럼, 부정적인 효과를 제외하고 긍정적인 효과만을 발생시키는 기능을 다원적 기능으로 정의하는 것은 논리적으로 불합리함.
 - 즉, 다원적 기능을 농정의 목적 또는 농업의 역할로 도입하려고 할 경우에는 다원적 기능의 긍정적인 측면을 설명하는 별도의 용어를 사용하는 것이 필요함.
- 그러므로, 다원적 기능의 긍정적인 효과를 설명하는 용어로서 ‘공익적 기능’의 개념을 사용할 필요가 있음.
 - 이 경우에도 시장기능을 통해서 달성될 수 있는 부분을 제외하고 정책적 개입을 통해서 그 기능을 강화시킬 ‘공공재 공급 기능’으로 한정하여 그 가치를 설정하는 것이 바람직함.
- 결국, 공익적 기능의 개념을 농정의 추진 방향과 관련해서 전반적으로 사용하려고 한다면, 그 개념을 “농업활동을 통해서 국민들에게 제공할 수 있는 공공서비스(Public service) 또는 공공재(Public goods)”의 영역으로 한정하는 것이 바람직하다.
- 그리고 농업의 공익적 기능에 관한 규정을 포함하고 있는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」을 수정할 필요가 있음.
 - 이 경우 현재 규정에서 제시되고 있는 공익기능 중에서 시장상품을 공급하는 ‘식량의 공급기능’을 공익기능의 개념에서 제외하고 자연, 환경, 생태계, 국토 보전 및 역사와 문화자원 보전을 지향하는 개념으로 수정하는 것이 바람직함.

- 식량의 안정적 공급기능을 공익을 설정하는 것은 오히려 다른 비상품 생산물의 생산을 제약하는 활동을 정책적으로 지원해서 공익 간의 충돌을 초래할 가능성이 높고, 또 농민들에게 향후 농업활동의 추진 방향에 대한 혼란을 초래할 우려가 있음.

2. 교차준수 개념 및 선진국의 적용사례

2.1. 교차준수의 개념

- EU는 1992년에 직불제를 도입한 이후에 교차준수 규정을 확대하면서 농업의 환경보전 기능을 강화하였음.
- 교차준수 방법의 적용을 통해서 얻을 수 있는 효과는 이것이 농민들의 자발적 참여를 통해서 얻을 수 있는 지역보다 더 광범위한 지역에서 환경보전 효과를 얻을 수 있는 방법이기 때문임¹⁴⁾.
- EU에서는 1992년 직불제를 도입한 이후에 이 지불금이 환경보전 활동과 연계되어야 함을 지속적으로 제기하였음.
 - 그러나 실제, 교차준수(cross-compliance)라는 용어를 법 조문에 사용하기 시작한 것은 2003년에 들어와서 임.
 - 따라서 EU에서 교차준수 원칙의 적용과 관련한 배경을 살펴보기 위해서는 직접적으로 ‘교차준수’라는 용어를 사용하지는 않았지만 직불금이 일정한 환경법의 규정과 연계되어야 함을 지속적으로 논의하였다는 것을 좀 더 자세히 살펴볼 필요가 있음.
- 이를 위해서 교차준수 원칙에 대해서 EU보다 먼저 논의를 시작하고 적용했던 미국의 사례를 통해서 교차준수 개념의 기원을 살펴보고자 함.

2.1.1. 교차준수 방법의 기원

- 교차준수는 미국에서 1930년대부터 불황을 타개하고 농산물 과잉공급에 대처하는 방안으로 논의되었음¹⁵⁾.
- 특히, 도시로의 이농을 억제하고 농가의 소득을 높이는 방안으로 1930년대 초반에 논의되기 시작하였음.
 - 이러한 움직임은 1933년 농업조정법(Agricultural Adjustment Act 1933)에 반영되었으며, 농민들은 생산조정 방안에 참여함에 따라 보상금을 받는 정책이

14) Jack, B., 2010, Agriculture and EU Environmental Law, Ashgate.

15) Kramer, R. and S. Batie, 1985, Cross Compliance Concepts in Agricultural Programs: The New Deal to the Present, Agricultural History, Apr 1, 59. p.307-319.

실시되었음.

- 이러한 방식의 보상금 지급을 Kramer & Batie (1985)는 교차준수 방식이라고 주장하고 있음.
- 다만, '교차준수(Cross-Compliance)'라는 용어가 사용되어지지 않았고, 또 이 조치가 토지보전활동을 정확히 명시하지 않았다는 것이 한계점이라고 지적하고 있음.

□ 미국에서 소득보조와 환경보전 활동과의 연계는 1936년 농업보전정책 (Agricultural Conservation Program)을 통해서 이루어짐.

- 이 정책을 통해서 토지약탈적인(soil-depleting) 농법에서 토지보전(soil-conserving) 농법으로 작물을 재배하는 농민에게 토지 면적당 보상금을 지급하였음.
 - 이것은 소득보조와 토지보전활동을 연계시키는 것이었지만 궁극적인 목적은 농가소득을 증대시키는 것이었고, 이는 명확하게 '교차준수' 원칙이 적용된 것으로 해석되어야 한다고 주장함.(Kramer & Batie, 1985)
 - 다만, 여기서도 명확하게 '교차준수'와 관련된 용어가 사용된 것은 아님.
- 2차 대전 시기에 적용을 보류했던 토지보전정책이, 2차 대전이후, 또 다시 발생하기 시작한 농산물 생산과잉의 문제를 해결하기 위해서 다시 생산조정과 보전활동에 대한 보상금 지급 정책이 토지보전정책(Soil Bank Program)으로 실시되었음.
 - 이 정책도 토지보전 활동에 대한 보상으로 소득보조 보상금을 지급하는 것이지만 여전히 '교차준수'라는 용어가 법적으로 사용되지는 않았음.

□ 미국에서 '교차준수' 용어는 1977년 자원보전법 (Resource Conservation Act: RCA)의 도입을 위한 논의과정에서 사용되었음.

- 여기서도 "농업에 의한 토지침식과 비점오염을 저감하기 위해서" 토지보전 정책을 확대하여야 한다는 주장과 농가의 소득을 지원해야 한다는 주장이 서로 충돌하게 되었음.
 - 결국, 환경과 소득보전을 연계하는 사업에 '교차 준수' 원칙을 적용해야 한다는 주장은 큰 지지를 받지 못하고 철회되었음.
- 그러나 이 과정에서 '교차준수' 원칙은 생산물 지원 사업과 관련해서 적극적으로 논의되었고 많은 지지를 받으면서 도입되었음.
 - 말하자면, 한 작물에 대한 가격지지 프로그램에 참여하는 농민들은 다른 작물에 대한 휴경의무를 반드시 지켜야 하는 것으로 도입되었음.

- 그리고 이 조항이 1977년 식량농업법(Food and Agriculture Act)에 규정되고 실시되었음.
- 다만, 이 조항은 많은 농민들에게 매우 경멸적인 조항으로 인식되어서 참여하는 농민들이 매우 드물었음.

□ 농업지원금과 환경보전 활동을 연계하는 ‘교차준수’ 개념은 1984년에 도입되었음.¹⁶⁾

○ 자원보전법(RCA) 추진과정에 논란으로 도입되지 못했던 ‘교차준수’ 원칙은 1980년 하원 농업위원회에서 다시 제기되었음.

- 이 회의에서는 “토지보전 정책이 강제적인 감독에 의해서 시행되는 것이 아니라 토지 소유자들의 자발적인 노력에 의해서 협력적인 방식으로 추진”되어야 한다고 주장하였음.

○ 이와 같이 자발적 참여를 원칙으로 하는 ‘교차준수’ 개념이 논의되면서 토지보전 활동을 자발적으로 참여하는 것에 대해서 보상금을 지급하는 방식으로 도입되었음.

- 결국, 1984년 토지보전법(Soil Conservation Act, 소위 ‘sodbuster bill’)에서 ‘교차준수’의 개념을 명확히 적용한 법률이 제정되었음.

- 이 법에서는 “농민은 ‘사회적으로 받아들여질 수 없는 방식’으로 토지를 관리한다면 정부 지원금의 혜택에서 배제한다”고 규정하고 있음.

○ 이러한 의회에서의 논의나 법적 규정에도 불구하고 USDA는 ‘교차준수’ 개념의 확대 적용에 반대해 왔음.

- 따라서 교차준수의 적용은 USDA 정책 이외의 분야에서 주로 적용되었는데, 말하자면 각 주별 정책이나 환경보호 관련 사업에 적용되었던 것임.

○ 미국에서는 이러한 ‘교차준수’ 원칙의 적용이 토양침식의 문제를 해결하는데 비용 측면에서 경제적 효과가 높은 사업은 아니라는 연구들도 있음.

- 그럼에도 불구하고 이 원칙의 공정성과 윤리적 정당성 측면에서 타당한 정책으로 인정받고 있음.

- 또한 많은 농민들이 이 원칙의 적용을 원하고 있다는 것임.¹⁷⁾

16) Batie, S. 1985, Soil Conservation in the 1980s: A Historical Perspective, Agricultural History, Apr 1, 59. p.107-123.

17) 앞의 책 Kramer, R. and S. Batie, 1985.

- 따라서 USDA는 농민들에게 보다 환경친화적인 농업활동을 장려하고 이들에게 적절하게 적용할 수 있는 ‘교차준수’ 방법을 모색하였음.¹⁸⁾
 - red ticket 방법 : 일정한 보전 활동 관련 기준을 달성한 참여자들에게만 보상을 지급하는 방법
 - greed ticket 방법 : 일정한 보전 활동 관련 기준 이상으로 달성하는 농민들에게 추가적으로 보상을 증액하여 지급하는 방법
- 미국에서는 1985년 식량안보법(1985 Food Security Act)에서는 처음으로 농업소득 지원금을 토양보전 활동에 연계시키는 조치가 실시되었으며, 다음과 같은 세 가지 방법이 도입되었음.
 - 첫째, 토양침식 위험이 있는 지역의 작물 재배 농민에게 보전계획 이행을 조건으로 도입하였음.
 - 위반했을 경우 농가에 대한 전체 보조금 지급을 중단함.
 - 둘째, 토양침식 위험이 있는 토지의 재배를 금지하는 계획을 도입하는 것 (Sodbuster)
 - 이런 토지에 경작하는 농민에게는 보조금 수령 자격을 박탈하였음.
 - 셋째, 습지를 간척해서 작물재배에 사용하는 농민의 보조금 수령 자격을 박탈하는 조치(swampbuster)
 - 이와 같은 조치들은 ‘red ticket’방식을 적용한 것으로 볼 수 있음.

2.1.2. EU의 교차준수 도입 논의¹⁹⁾

- EU에서는 미국의 교차준수 방식에 대한 검토를 통해서 EU에 적합한 방식을 모색하였음.

□ Red Ticket 방식 (위반자에 대한 벌금 부과 방식)

- 감독기관이 환경조건을 준수하지 못한 농민에게 전체 또는 일부 보조금의 지급을 유예하는 것을 의미함.
 - 실제로는 다양한 방식으로 적용되었음.
 - 첫째, 최소접근방식 : 중요한 환경오염을 초래한 농민에게만 벌금을 부과하는 방식

18) Batie, S. & A. Sappington, 1986, Cross-Compliance as a Soil Conservation Strategy: A Case Study, American Journal of Agricultural Economics, Vol. 68, No. 4 (Nov., 1986), pp. 880-885, Agricultural & Applied Economics Association

19) Baldock, D. & K. Mitchell, 1995, Cross Compliance within the Common Agricultural Policy : A Review of Options for Landscape and Nature Conservation, Institute for European Environmental Policy, London.

- 둘째, 전체적용방식 : 모든 농민이 준수해야 하는 엄격한 조건을 제기하는 것
 - 모든 농민에게 적용되는 일반 의무 제시 (환경법이나 기준농법 준수 등)
 - 특정 조건의 준수 의무 제시 (사육두수 상하한 규정/ 비료 및 농약 살포 상한 규정)
- 셋째, 장려 행위와 금지 행위를 결합하는 방식 (좀 더 엄격한 방식)
 - 경작지와 수로 사이에 완충지 설치, 헤지나 돌담의 관리 등의 사례

○ 이런 Red Ticket 방식에 대한 고려를 통해서 EU는 농업활동을 통해서 환경을 오염시키는 농민들이 누구인가를 인식할 수 있는 계기를 제공하였음.

- 특히, 이것은 EU가 CAP에 환경보호조치를 통합할 수 있는 직접적인 방법을 제공한 것으로 판단됨.
- 또한 이것은 위반자에 대한 보조금 지급을 보류함으로써 재정을 절약할 수 있는 방법을 알려주었음.
- 그러나 문제는 회원국들이 이것을 자국의 농민들에게 정치적으로 받아들일 수 있도록 할 수 있느냐임.
- 또한 농민에게 긍정적인 의무도 적용할 필요가 있다는 것도 논의될 필요가 있음.
- 다만, 이러한 벌금 적용의 방법은 '자발적인 토지관리'의 원칙을 훼손시킬 수 있다는 우려할 점임.

□ Green Ticket 방식 (부가적인 보상금을 지급하는 방식)

○ 이미 농업에 따른 직불금을 받고있는 농민들에게 환경목적 달성에 따른 보상으로 추가적인 보상금을 지급하는 방식임.

- 여기에 부가되는 환경조건으로는 부정적 효과 감소 또는 긍정적 효과 증대 등 둘 중의 하나의 방식으로 구성되어야 함.
- 그러나 이런 방식은 예산지출의 증가가 우려된다는 측면이 문제임.

□ Orange Ticket 방식 (농장 관리계획을 작성, 이행하는 방식)

○ 이것은 생산관련 보조금을 받는 조건으로 농장 보전 및 관리 계획을 수립하고 이행하도록 하는 것임

- EU에서는 이 방식이 생산과 관련된 직불금을 수령 자격을 그대로 유지하면서 농업환경프로그램에 참여하기 위해서 지켜야 하는 활동으로 도입하였음.
- 영국에서는 이것이 '왕립조류보호학회(The Royal Society for the Protection of Birds)'에서 주장하였던 방법임.

- 즉, 이 방법을 통해서 농민들은 생산 직불금과 농업환경직불금을 동시에 받을 수 있는 자격을 달성하는 것임.
- 그러나 많은 예산이 소요된다는 단점이 있음.
- 또한 이것은 농업환경프로그램의 자발성 원칙을 크게 훼손하는 결과를 초래했는데, 말하자면, 이 조치를 통해서 이 정책에 참여하는 농민의 수가 크게 증가하였음.
- 즉, 환경조치에 참여하는 농민이 증가한 것은 환영할만한 일이지만, 새롭게 참여한 농민들은 단지 재정적 이익을 위해서 참여한 것이지, 환경에 대한 인식이 더 증가한 것으로 보기 어렵다는 것임
- 특히, 이 조치의 도입에 따라서 이의 이행여부를 점검해야 하는 필요성이 있어서 이를 실행하는데 많은 비용이 소요되게 되었음.

- 이러한 직불금과 교차준수의 연계는 현재 EU 농정에서 매우 필수적인 부분임
 - 즉, 교차준수 조치는 EU 직불제의 지속과 긴밀하게 연계되어 있음.
 - 또한 이러한 직불금의 지속여부는 국제협상과 연계되어 있음.
 - 향후 직불제가 폐지된다면 교차준수는 단지 단순한 환경준수규정에 불과할 것임.
 - 또한 교차준수의 적용은 국제협상에서 직불제의 지속을 주장하는 근거가 되고 있음.
 - 즉, 교차준수는 이들 직불제의 환경적 효과를 강화하는 근거임.

2.2. EU 직불제의 이행체계 및 의무기준 검토

2.2.1. 교차준수 도입 논의

□ 교차준수 방식의 정책 도입 필요성에 대한 논의

- EU는 교차준수의 필요성에 대해 1993년의 제5차 환경실천계획에서 밝히고 있음.
 - “보상지불금액은 환경관련 법령을 완전히 준수하는 것을 기본 전제로 해야 한다”(OJ 1993 C168/38)²⁰⁾
 - 이와 유사하게 영국 정부도 이에 동의하였음.(CM. 1200. 99p)²¹⁾

20) CEC, 1993, Fifth Environmental Action Programme in Relation to the Environment and sustainable Development, Official Journal (1993), C168/38

21) United Kingdom Government (1990), *This Common Inheritance: Britain's Environmental Strategy*, Cm.1200. HMSO. London.

- “(영국)정부는 EC에서 농업과 환경정책의 통합을 추진하려고 한다. 이것은 EC 보조금 정책으로부터 혜택을 받는 사람들은 가능한 한 자신들의 농가 주위에서 환경을 보호하고 강화하는 것으로 보상할 필요가 있다는 것이다”²²⁾

○ 1993년 제5차 환경실천계획²³⁾에서는 지속가능한 발전을 EU의 목표로 설정하고 이에 따른 환경실천계획을 제시하고 있음.

- 특히, 지속가능한 발전에 영향을 미치는 주요 분야로 산업(Industry), 에너지(Energy), 교통운송(Transport), 농업(Agriculture), 관광(Tourism) 등 5개 분야를 선정하고 있음.
- 농업(임업포함)분야와 관련해서는 지난 40여 년 동안 발전된 농업생산의 기계화와 투입재의 발전 그리고 농업정책에 의해서 환경에 막대한 부작용을 초래한 상황을 매우 상세하게 설명하고 있음.
- 이러한 상황에서 농업과 환경간의 균형을 회복하는 것이 환경적인 측면에서 뿐만 아니라 농업과 경제의 발전을 위해서도 건전한 방향임을 밝히고 있음.
- 또한 1992년 CAP 개혁에서 도입된 ‘농업환경프로그램’이 이러한 농업과 환경 간의 균형회복에 도움이 될 것이라고 밝히고 있음.

<표 2-4> 농업환경프로그램의 목적, 성과지표 및 시책

장기 목적	성과지표	시책
물, 토양, 유전적 요소를 보존하는 자연적인 농업생산 과정 유지	지하수의 질소비중 감소 지표수의 질소성분 감소 토양의 유기질 성분 증대	- 질소투입 관련 시책의 엄격한 시행 - 지역별 방출 기준 설정 - 인산비료 사용 감소시책 시행 - <u>환경법 준수에 따른 다른 농업보상금 지급</u>
화학농자재 투입 감소 투입재와 토양 및 식물의 흡수력을 고려한 영양균형	자연보호가 필요한 모든 지역에서 농약사용 감소	- 농약 판매/사용 등록제 - 농약 판매/사용 통제 - 바이오농업 교육, 장려
생물다양성, 서식지, 자연재해 감소 등을 고려한 농촌 환경관리	환경적 관리계약 농지를 전체의 15%로 증대 필요한 모든 농촌지역에서 관리계획 수립	- 농업분야 지원 시책시행 - 전통 동물종 보존 시책 - 관개 및 배수시설에 대한 시책 재평가 - 농민교육 및 선진적인 환경관리 지역 견학
산림지 증대	나무 식재 증대 보호조치 강화	- 신규 식재지 조성 - 방화림 시책 시행

자료 : CEC, C168, 1993, 38p.

22) 앞의 책, Jack, B. 66p.

23) 앞의 책, CEC, 1993.

- 그러나 ‘교차준수’라는 용어를 실제로 사용하고 있지는 않고, 제6차 계획에서도 마찬가지로 ‘교차준수’ 용어는 사용하지 않고 있음.

2.2.2. 교차준수 의무의 도입과정

가) 1992년 교차준수 도입

□ 실제적인 교차준수 방식의 도입

- EU의 교차준수에 관한 연구 문헌들은 EU 정책에서 실질적인 교차준수 규정의 도입은 1992년 개혁에 따라 도입된 ‘동반조치(Accompanying measures)’중 규정 2078/92‘전원유지와 환경보호에 필요한 농업생산방법에 관한 규정’에서 시작된 것으로 판단하고 있음.²⁴⁾
 - 물론, 이 법안에서 ‘교차준수’라는 용어를 사용하고 있지는 않지만 교차준수의 개념을 담은 다음과 같은 표현을 조문에 제시하고 있음. ²⁵⁾
 - the conditions to be met by the beneficiary to ensure that compliance with the undertakings may be verified and monitored; (5조 1(d)항)
 - their compliance with this Regulation, taking account of its objectives and the links between the various measures,(7조 2항)
- 농업환경조치를 도입하는 규정 2078/92에서 규정하고 있는 지원조건은 다음과 같은 7가지임.
 - (a) 비료와 작물방제제의 사용감소;
 - (b) 보다 조방적 형태의 작물 생산으로의 이행;
 - (c) 조사료 면적당 양 및 소 사육두수의 감소;
 - (d) 환경·자원의 보호와 경관의 유지요청과 양립하는 기타 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).

24) Baldock, D. & G. Beaufoy, 1993, Nature Conservation and New Directions in the EC Common Agricultural Policy, Institute for European Environmental Policy, London.

25) CEC, 1992, "Council Regulation No. 2078/92 Official Journal of the European Communities. L 215, pp. 85-90. Brussels.

- 이러한 조건들은 기존 관행농업에 비해서 저투입적인 농법으로의 전환을 장려하고 있는 것이고 이러한 7가지 조건 중에 최소 한 가지 조건을 충족해야 보조금을 받을 수 있음(제3조 3항).

나) 2000년 교차준수 규정 도입

□ 교차준수 개념의 도입과 실패

- EU가 교차준수 규정의 도입을 본격적으로 고려한 것은 CAP 정책에 환경분야의 통합을 고려하면서 시작되었다고 할 수 있음.
 - 1998년 카디프에서 열린 EU 각료 이사회에서 환경분야를 CAP 정책에 도입하기로 하면서 본격적으로 농업분야에 환경지표를 도입하는 것이 필요하다는 주장이 제기되었음.²⁶⁾
 - 여기에 1999년 헬싱키 각료회의에서 환경정책을 CAP에 도입하는 전략을 채택하였고, 이 과정에서 물, 토지사용, 토양, 기후변화, 대기, 경관, 생물다양성 등이 농업의 지속가능성을 결정하는 중요한 요소로 도입되는 것이 필요하다는 주장이 제기 되었음.
- 이러한 연장선상에서 1999년 EU 농업집행위원회²⁷⁾는 다음과 같이 농업과 환경정책의 통합 방향에 대해 언급하고 있음.
 - “CAP 개혁의 환경적 측면에서 강조하는 있는 이념은 농민들은 일정한 보상이 없이 기본적인 환경기준을 준수해야 한다는 것이다. 다만, 사회가 농민들에게 일정한 기준선(Base line level) 이상으로 환경서비스를 제공하는 것이 바람직하다고 한다면, 이러한 서비스에 대해서는 정부가 농업환경정책을 통해서 구매해야만 한다.”
- EU는 농민이 준수해야 하는 환경기준에 대해서는 Red Ticket 접근법을 적용해야 한다고 주장하는 것이라고 할 수 있음.
 - 그러나 회원국에서는 이런 방식의 적용을 거부하였음.
 - 예를 들어, 영국은 1992년에도 다른 회원국들에게 의무규정을 도입해서 농민들에게 적용하는 것을 설득하였으나 실패하였음.
 - 실제로 회원국들은 소와 양에 대한 직불제 대한 환경조건 적용에 대한 재량

26) CEC, 2003, *Mid Term Review of the Common Agricultural Policy*, COM(2002) 394 final, Brussels, January 2003, European Commission.

27) CEC, 1999, *Directions towards sustainable agriculture*, COM(1999) 22 final, Brussels, January 1999, European Commission.

권을 인정받았음.

- 이에 따라서 영국에서도 과도한 경운과 부적절한 사료 사용을 금지하는 조치를 도입하였고, 따라서 사육두수 상한 규정을 위반하거나 부적절한 추가 사료먹이 공급을 하여 환경 훼손을 초래한 농가에 대해 직불금 지급을 유예하는 조치를 도입하였음.

○ 1999년 Agenda 2000 개혁은 직불금에 적절한 환경조건을 부가해야 한다는 규정을 도입하였음.²⁸⁾

- 그러나 다시 한번 그 실제 적용은 회원국의 재량에 맡겨졌음.

- 규정 1259/1999²⁹⁾에 따르면, “회원국은 자국의 농지나 생산 상황 그리고 잠재적인 환경적 효과를 고려하여 적절한 환경조치를 도입해야 한다. 이것은 다음과 같은 내용을 포함한다”라고 규정하고 있음.

- 농업환경적 활동에 대한 보상으로서의 지원
- 일반적이고 의무적인 환경규정
- 직불금에 대한 조건으로 적용되는 특정한 환경적 규정

- 이 규정은 적용된 조치들을 적용하지 않아서 발생하게 된 생태학적인 피해에 대한 비례적인 벌금 적용에 대해서도 회원국의 재량으로 남겨두었음.

○ 이에 대한 실제 EU의 입장은 다음과 같음.³⁰⁾

- “교차준수가 회원국에 의해서 집행만 된다면, 이것은 환경개선과 지속가능한 발전에 대해 농업이 기여할 수 있는 잠재성을 갖고 있는 것이다.”

- 그러나 불행하게도 1999년 개혁은 이러한 교차준수 조치를 실행시키는데 실패하였음.

- 이것은 기본적으로 회원국에 재량권을 주었기 때문임.

○ 규정 1259/1999는 회원국들이 환경보호를 농업정책에 포함시키도록 하기 위하여 다음과 같은 세 가지 방법을 제안하였음.

- 첫째, 회원국이 직불금이 특정한 환경조건을 이행하도록 하는 조치를 도입하는 것임.

- 둘째, 회원국이 직불금 수령 농민들에게 회원국이 자체적으로 갖고 있는 일반적인 환경법을 준수하도록 하는 것임.

28) CEC, 1999. "Council Regulation No. 1259/1999 of 17 May 1999 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy". Official Journal of the European Communities. L 160, pp113-118. Brussels.

29) 앞의 책, CEC, 1999, Official Journal of the European Communities. L 160, pp113-118. Brussels.

30) CEC, 1999, *Directions towards sustainable agriculture*, COM(1999) 22 final, Brussels, January 1999, European Commission.

- 셋째, 회원국이 농촌개발프로그램 내에 자발적인 환경친화적 토지관리 협약에 농민들이 참여하도록 함으로써 적절한 환경보전이 이루어지고 있음을 나타내도록 하는 것임.
- 이것은 Green Ticket의 방법으로 고려된 것임.
- 농민은 직불금 이외에 이들 단순히 자발적인 프로그램에 참여함으로써 부가적인 소득을 얻을 수 있는 것임.

○ 이러한 규정 1259/1999 실행에 대한 결과를 보면서, EU는 다음과 같이 인식했음.³¹⁾

- “위 규정은 회원국에 환경적인 조치에 관해 개선할 수 있는 많은 권한을 주었으나, 실제로 교차준수 체계가 거의 적용되지 못했다”
- 또 다른 학술자료에서도 ‘직불제와 환경조건을 연계시키는 조치는 매우 제한적으로 사용되었다’라고 지적하고 있음.

○ 실제 회원국마다 환경오염에 대해서는 서로 다른 인식을 갖고 있었고, 또한 다른 회원국보다 더 엄격한 환경조치를 적용함에 따라 자국 농업경쟁력이 저하될 것을 우려하여 교차준수 조치를 적용하지 못하게 된 것임.³²⁾

- 이와 함께 실제 몇몇 회원국에서 환경조치의 적용에 대한 농민단체의 강한 저항이 있었음.
- 따라서 이 문제에 대해서는 EU 차원에서 모든 회원국들에게 동일한 강제적인 교차준수 규정을 적용하는 것으로 해결할 수 밖에 없었음.
- 이것이 EU가 2003년 중간평가개혁을 통해서 달성하고자 했던 것임.

다) 2003년 교차준수 규정 도입

□ 교차준수 규정의 도입과 법적 시행

- Agenda 2000 개혁에 대한 중간평가를 토대로 2003년 10월에 개정된 직접지불제에 대한 규정 1782/2003에 따르면 직불제는 세 가지 형태로 이루어지고 있음.
- 첫째는 농산물의 시장지지가격의 하락에 따른 ‘직접지불제 (Direct payment scheme)’로 1992년 개혁에서 도입된 것을 경종작물뿐만 아니라 축산물 분야에도 확대하였음.
- 둘째는 농가에게 직접 소득지원을 통해서 농민의 생활수준을 유지·향상시키

31) CEC, 2003, *Mid Term Review of the Common Agricultural Policy*, COM(2002) 394 final, Brussels, January 2003, European Commission.

32) 앞의 책, Jack, 2010, 73p.

- 고 농촌지역의 보존을 위하여 완전히 생산요소나 생산량과는 분리된 ‘포괄 지불제(single payment scheme)’를 새로이 도입하였음.
- 셋째는 농촌발전프로그램에 따른 사업지원임.

○ 이번 규정의 가장 큰 특징은 직불금 지급의 전제조건으로 ‘교차준수(Cross-compliance)’를 확대·적용하고 있다는 것임.

- EU가 직불금 지급에 대한 교차준수 규정(Cross-Compliance)으로서 법적영농관리규범(Statutory Management Requirement: SMR)과 기본농업환경조건(Good Agricultural and Environmental Conditions: GAECs)을 도입한 것은 2003년 CAP 중간 평가 개혁에서 직불금 규정을 개정한 EU 규정 1782/2003에서 임.
- EU 규정 1782/2003의 제4조(법적영농관리규범)와 제 5조(GAEC 규정)에서 규정하고 있음.

○ 이후 GAEC 규정은 두 차례의 개정과정을 거쳤음.

- 먼저 EU 규정 73/2009에서 기존의 GAEC 규정을 좀 더 세부적으로 구분하였으며 이후 최근 CAP 개혁과정에서 도입된 EU 규정 1306/2013(CEC, 2013)에서 기존의 불필요한 부분을 삭제하고 단순화시켰음.

○ 이러한 EU의 교차준수 규정 도입과 변화 내용을 세부적으로 살펴보겠음.

□ 법적영농관리규범(SMR)

○ 직불제의 시행에 관한 규정인 EU 규정 1782/2003는 CAP 정책에서 교차준수 조치가 매우 중심적인 역할을 하는 것으로 규정하였음.

- 이 규정은 농민들은 단순히 환경규정만이 아니라 식품안전성, 동물복지에 대한 규정도 의무규정으로 준수하도록 도입하고자 했음.
- 2005년부터 농업활동은 환경, 공공과 동물건강, 동물등록 조치를 준수해야 함.
- 2006년부터 : 공공과 동식물건강 조치가 추가되었음.
- 2007년부터 : 동물복지에 관한 EU 지침을 준수하도록 하였음.
- 이들 조치들은 EU 전체에 동일하게 시행되도록 하였으며 동일한 EU 법령을 준수하도록 하는 것임.
- 2008년부터는 수질과 토양관리에 대한 부분을 의무적으로 포함하도록 하였는데, 이것은 1992년부터 실시된 휴경제도로부터 나타난 환경성과를 지속하기 위한 방안으로 도입된 것임.³³⁾

<표 2-5> EU 법적영농관리 규정(2003년)(1782/2003)

분야	번호	활동내용과 기준
환경	1	지침 79/409 야생 조류 보전에 관한 규정
	2	지침 80/68 지하수를 위험물질에 의한 오염으로부터 보호하는 규정
	3	지침 86/278 분뇨를 농업생산에 활용함으로써 야기되는 토양과 환경의 보호에 관한 규정
	4	지침 91/676 영농에 따른 질산오염으로부터의 수질오염 방지
	5	지침 92/43 자연적 서식지와 야생 동식물 보전
공공건강, 동물건강, 및 동물등록과 표시	6	지침 92/102 동물의 등록과 표시(identification)
	7	규정 2629/97 소 등록 및 표시 체계, 이력증명, 귀 표식에 관한 규정
	8	규정 1760/2000 소 등록 및 표시 체계의 형성과 소고기 라벨링 규정
공공, 동물 건강	9	지침 91/414 시장에서 식물보호생산물의 진열에 관한 규정
	10	지침 96/22 가축의 호르몬, 갑상선, 폐기능 영향 물질 제한에 관한 규정
	11	규정 178/2002 식품안전에 관한 일반 규정
	12	규정 999/2001 BSE 예방, 통제, 퇴치를 위한 규정
질병신고	13	지침 85/511 구제역 통제를 위한 EU 조치의 도입에 관한 규정
	14	지침 92/119 돼지수포병의 통제와 퇴치에 관한 특별 규정
	15	지침 2000/75 청설병(bluetongue)의 통제와 퇴치에 관한 특별 규정
동물복지	16	지침 91/629 송아지 보호를 위한 최소 기준에 관한 규정
	17	지침 91/630 돼지 보호를 위한 최소 기준에 관한 규정
	18	지침 98/58 가축의 보호에 관한 규정

자료: CEC, 1782/2003, 부록3, 2003.

○ 그러나 이러한 법적영농관리규범(SMR)의 자세한 사항과 관련해서는 EU의 규정을 고려하여 국가별·지역별 상황의 차이 때문에 각 회원국에서 정하도록 하고 있음.

33) 앞의 책, Jack, 2010, 75p.

□ 기본농업환경기준(GAECs)

- 규정 1782/2003는 2005년부터 GAEC에 관한 규정도 도입하도록 하였음.
 - 이것은 개별 국가 또는 지역에서 수립된 최소한의 규정을 준수하는 것임.
 - 이를 위해 각 정부는 해당 국가의 ‘기준 농법(code of agricultural good practice)’에서 다루고 있는 문제들을 제시하도록 하였음.
 - 각 지역의 토양이나 기후조건, 토지이용상황, 작물 윤작체계, 기타 농법 그리고 농업구조에 관한 규정을 제시하고 있음.

<표 2-6> EU 기본 농업환경관리 조건(GAECs)

분야	기준
토양침식 : 적절한 조치를 통한 토양보호	- 최소량의 표토 유지 - 토질 특성을 반영한 최소한의 토지관리 - 계단식 경지 유지
토양유기물 : 적절한 농법을 통한 토양유기물 수준 유지	- 작물의 윤작체계 기준 - 작물의 그루터기 관리
토양 구조 : 적절한 조치를 통한 토양 구조 유지	- 농기계의 적절한 사용
최소한의 관리 : 서식지의 파괴방지하고 최소 수준관리 보장	- 최소 가축사육두수 유지 - 영구초지의 보호 - 경관요소의 보호, 관리 - 농지에 불원 생식계의 출현 방지

자료: CEC, 1782/2003, 부록4, 2003

- GAEC 규정과 관련해서는 농업생산에 이용되지 않는 토지를 제외하고 모든 농지가 GAEC에서 제시하는 기준을 반드시 충족해야 한다고 규정하고 있음.
 - 그 기준 자체가 일반 농민이 준수하기 어려운 규정은 아니지만 농업이 기존의 고투입 농업에서 저투입 농업으로 토지를 관리하도록 정책적으로 전환하고 있는 것을 의미하고 있음

□ 이행점검 및 벌금 기준

- 이행점검은 행정적인 점검과 현장 점검으로 구성됨.(규정 796/2004, 2장)
- 행정점검은 제출된 서류를 기반으로 지불금 수급권과 대상 농지의 적절성, 자격 기준에 부합하는지의 여부, 그리고 중복 신청 등의 여부에 대해서 점검함.
 - 기타 동물의 등록과 표시에 관해서는 컴퓨터 DB를 통해서 점검함.
 - 필요할 경우 관련 서류와 자료의 제출을 요구하기도 함.
 - 이러한 행정적인 점검은 이후의 현장방문 점검의 기초 자료가 됨.

- EU 규정은 직불금을 신청한 농가의 최소 5%의 농가에 대한 ‘현장 방문 점검’을 실시하도록 하고 있음.(규정 796/2004, 26조)
 - 이러한 방문 점검은 실제 사전 예고 없이 이루어져야 하지만, 국가별 법률이 허용하는 선에서 농민에 보통 14일 전에 공지를 함.(25조 1항)
 - 그러나 가축에 대한 긴급한 사안일 경우 48시간 이내에 공지하고 점검을 하도록 함. (25조 1항)

- 점검대상 농가는 20~25%를 무작위적으로 선정하고, 나머지 농가에 대해서는 위험분석 결과를 토대로 선정함.(27조 2항)
 - 위험분석은 개별 농가, 농가그룹, 지리적 위치 등을 기준으로 실시함.
 - 이러한 과정에서 농가가 일정한 농장컨설팅 사업이나 대형 도매체인업체와의 인증사업에 참여하고 있는지 여부도 고려함.
 - 즉, 이런 농장의 특성을 고려하여 점검대상으로 선정할지 여부를 판단함.

- 점검결과 농민이 교차준수 규정을 준수하지 못한 것으로 판정되었을 경우, 그 위반이 부주의(Negligence) 있는지 고의적(intent) 인지에 따라서 벌금을 부과함.
 - 또한 이 과정에서 위반의 중복 여부도 고려함.
 - 처음이고 부주의의 경우, 그 해 총 직불금의 3%를 감액함. (66조 1항)
 - 처음이지만 고의인 경우, 그 해 총 직불금의 20%를 감액함. (67조 1항)
 - 특정한 지원사업의 규정을 고의로 준수하지 않은 경우, 다음 해 해당 사업에서의 참여를 배제함. (67조 2항)

- 위 사항은 일반적인 원칙이며, 각각의 경우에 어느 정도의 벌금을 부과할지에 대해서는 회원국의 재량권이 적용될 수 있음.
 - 이것은 해당 농장에 대한 점검을 진행한 기관의 결정(보고서의 권고 사항)을 반영하도록 하고 있음.(66~67조)
 - 이들 보고서는 위반의 심각성 정도와 벌금을 부과하는데 고려해야 할 요소에 대해 제시하도록 하고 있음. (48조 1항)

- ‘부주의’의 경우 (66조)
 - 보고서의 권고에 따라. 1~5%의 감액을 부과할 수 있으나 감액을 부과하지 않을 수도 있음.

- ‘고의위반’의 경우(67조)
 - 보고서의 권고에 따라, 15~100% 감액을 부과할 수 있음.

○ ‘반복적 위반’의 경우

- 부주의로 위반한 경우, 15%까지 감액을 부과할 수 있으며, 이 비율을 넘어서 위반하는 경우는 ‘고의’ 위반으로 간주하고 더 높은 감액율을 적용함. (66조)
- 고의로 위반한 경우, 최고 100% 감액까지 적용할 수 있음. (67조)

○ 이러한 직불금의 삭감에 대한 결정은 직접지불제 관리 위원회(Management Committee for Direct Payment)에서 담당하며, CAP의 대표가 위원장이고 각 회원국의 대표들로 구성되어 있음.

- 그러나 농민의 교차준수 규정 이행여부에 대해서 일차적으로 관련 정보를 수집·판단하고 직불제 관리위원회에 보고서를 제출하는 역할은 각 회원국의 ‘통합행정통제 시스템(Integrated Administration and Control System: IACS)’을 통해서 이루어짐.
- 이들은 실제 농장을 방문해서 직접 교차준수 조건의 준수여부, 즉, 위반의 심각성 정도와 영향 그리고 위반의 반복여부 등을 점검하고 일차적인 삭감 및 지불 중단에 관해 결정함.
- 이와 같은 직접지불금의 삭감이나 중단으로 조성된 예산은 각 회원국에서 농촌발전 프로그램에 대한 예산으로 전용됨.

□ 교차준수 규정의 적용에 대한 회원국 간 차이

○ EU에서 교차준수의 적용은 EU의 법과 교차준수 규정을 회원국에서 적절하게 실시해야만 효과를 발휘할 수 있음.

- 그러나 EU에서 이러한 교차준수 적용 상황에 대한 평가보고서(CEC, 2007)에 따르면, 회원국별 격차가 큰 것으로 나타나고 있음.

○ 이 보고서에 따르면, EU에서 오직 3개국(독일, 이태리, 영국)만이 교차준수에 따른 EU의 법령(SMR)을 모두 도입하여 농민의 의무사항을 규정한 것으로 나타나고 있음.³⁴⁾

- 특히, 14개 회원국이 GAEC 중 토양구조(Soil Structure)에 관한 규정을 형성하지 못하였음.(Jack, 2009, 47p, 63p)

○ 이러한 상황에 대해 EU 감사원 보고서(CEC, 2008 ‘is cross compliance an effec-

34) 앞의 책, Jack, 2010, 21p.

tive policy?)는 다음과 같이 지적함.

- 회원국들은 EU에서 제시한 교차준수 사항 전체를 농가단위에서 수행해야 할 의무로 도입한 것은 아님.
- 또한 회원국 단위에서 수행하는 모니터링 규정도 매우 부실한 상황임.
- 결과적으로 이러한 상황은 교차준수 시행은 효과를 제한하는 역할을 하고 있음.
- 그러면서도 역시 이 보고서에서는 이러한 상황을 극복하기 위해서 회원국으로 하여금 적극적으로 추진하도록 권고하고 있음.

○ 그러나 환경법의 시행 과정을 살펴본 결과, 이러한 교차준수의 환경효과는 EU 차원에게 엄격한 권한을 갖고 회원국에 의무적으로 수행하도록 해야 제대로 나타나고 있음을 보여주고 있음.(Jack, 2009, 79)

- 따라서 교차준수 사항의 강제적 이행을 적용해야 한다는 주장이 힘을 얻기 시작하였음.

라) 2009년 교차준수 규정 내용

□ 법적영농관리규범(SMR)

○ 2009년도 SMR 규정에서는 돼지의 등록 및 표시에 관한 규정과 양과 거위에 관한 등록 및 표시에 관한 규정이 새롭게 도입되었음.

- 나머지는 2003년에 규정과 동일함.

<표 2-7> EU 법적영농관리 규정(2009년)(73/2009)

분야	번호	활동내용과 기준
환경	1	지침 79/409 야생 조류 보전에 관한 규정
	2	지침 80/68 지하수를 위험물질에 의한 오염으로부터 보호하는 규정
	3	지침 86/278 분뇨를 농업생산에 활용함으로써 야기되는 토양과 환경의 보호에 관한 규정
	4	지침 91/676 영농에 따른 질산오염으로부터의 수질오염 방지
	5	지침 92/43 자연적 서식지와 야생 동식물 보전에 관한 규정
공공 동물 건강 및 동물등록과 표시	6	지침 2008/71 돼지 등록 및 표시에 관한 규정 (개정)
	7	규정 1760/2000 소 등록 및 표시 체계의 형성과 소고기 라벨링 규정
	8	규정 21/2004 양과 거위의 등록 및 표시에 관한 규정 (개정)
공공, 동식물	9	지침 91/414 시장에서 식물보호생산물의 진열에 관한 규정

강	10	지침 96/22 가축의 호르몬, 갑상선, 폐기능 영향 물질 제한에 관한 규정
	11	규정 178/2002 식품안전에 관한 일반 규정
	12	규정 999/2001 BSE 예방, 통제, 퇴치를 위한 규정
질병신고	13	지침 85/511 구제역 통제를 위한 EU 조치의 도입에 관한 규정
	14	지침 92/119 돼지수포병의 통제와 퇴치에 관한 특별 규정
	15	지침 2000/75 청설병(bluetongue)의 통제와 퇴치에 관한 특별 규정
동물복지	16	지침 91/629 송아지 보호를 위한 최소 기준에 관한 규정
	17	지침 91/630 돼지 보호를 위한 최소 기준에 관한 규정
	18	지침 98/58 가축의 보호에 관한 규정

자료: CEC, 73/2009, 부록2, 2009.

□ 기본 농업환경기준(GAECs)

○ 2009년에는 수질관리에 관한 내용을 추가하고 관리 내용도 의무적인 내용 (Compulsory)과 선택적(Optional)으로 반영하는 내용을 구분하였음.

- 이행점검 및 벌금 부과에 관한 기준은 2003년과 유사함.

<표 2-8> EU 기본 농업환경관리 조건(2009년)

활동주제	의무기준	선택기준
토양침식 : 적절한 조치를 통한 토양보호	최소 토양피복 유지	계단식 경지 유지
	토질특성을 감안한 토지관리	
토양유기물 : 적절한 농법을 통한 토양유기물 수준 유지	작물의 그루터기 관리	가능한 작물의 윤작기준 적용
토양 구조 : 적절한 조치를 통한 토양 구조 유지		농기계의 적절한 이용
최소한의 관리 : 서식지의 파괴방지하고 최소 수준관리 보장	경관시설이나 요소의 보호, 관리 (헤지, 호수, 도랑 부근 나무의 관리 등을 포함.	가축사육두수를 최소수준으로 유지
	농지에 불원 생식계의 출현 방지	서식지의 복원이나 유지
	영구초지의 보호	올리브 나무의 뿌리채 뽑는 것 금지 올리브와 포도나무 숲의 유지 및 관리
수자원의 보호와 관리 : 수질오염과 범람의 방지, 물사용 관리	수로주변의 완충지 설치	
	공적기관에 의한 관개수로 관리	

자료: CEC, 73/2009, 부록3, 2009.

마) 2013년 교차준수 규정 내용

□ 법적영농관리규범(SMR)

○ 현재의 법적영농관리규범은 EU 규정 1306/2013에서 정비되었음.

- 총 4가지 분야에 7가지 세부 주제에 13가지로 정비되었음.

- 여기서도 각각의 규범에 번호를 부여하여 회원국에서 자국의 규정을 정비하기 용이하게 하였음.

<표 2-9> EU 법적영농관리 규정(2013년)(1306/2013)

분야	주요 활동주제	활동내용과 기준	
환경, 기후 변화, 토지의 기본 농업조건	수자원	SMR 1:	지침 91/676 농업생산과정에서 사용된 질소에 의한 수질오염 방지
	생물 다양성	SMR 2:	지침 2009/147 야생조류 보전
		SMR 3:	지침 92/43 자연적 서식지와 야생 동식물 보전
공공건강, 동물건강, 및 식물 건강	식품안전	SMR 4:	규정 178/2002 식품안전에 관한 규정
		SMR 5:	지침 96/22 가축의 호르몬, 갑상선, 폐기능 영향 물질 제한
	동물 확인 및 등록	SMR 6:	지침 2008/71 돼지 등록 및 표시
		SMR 7:	규정 1760/2000 소 등록 및 소 관련 생산물의 표시
		SMR 8:	규정 21/2004 양과 거위의 등록 및 표시
	동물질병	SMR 9:	규정 999/2001 TSE 예방, 통제, 제거 관련
	식물보호재	SMR 10:	규정 1107/2009 식물보호재의 생산 및 유통
동물복지	동물복지	SMR 11:	지침 2008/119 송아지 보호
		SMR 12:	지침 2008/120 돼지 보호
		SMR 13:	지침 98/58 사육 동물의 보호

자료: CEC, 1306/2013, 부록2, 2013.

□ 기본농업환경기준(GAECs)

○ GAEC 규정은 2013년 개혁의 EU 규정 1306/2013으로 다시 재정비되었음.

- SMR과 마찬가지로 크게 7가지 활동으로 정리하였음.

<표 2-10> EU 기본 농업환경관리 조건(2013년)

분야	주요 활동주제	활동내용과 기준	
환경, 기후 변화, 토지의 기본 농업조건	수자원	GAEC 1:	수로주변의 완충지 설치
		GAEC 2:	공적기관에 의한 관개수로 관리
		GAEC 3:	지하수의 오염방지: - 오염물질의 지하수로의 직접 배출 금지 - 지침 80/68/EEC에 제시된 농업활동과 연계된 여과 위험물질의 토양을 통한 투수와 오염물질의 배출을 통한 지하수의 간접오염을 방지하기 위한 조치
	토양과 카본 저장	GAEC 4:	최소 토양피복 유지
		GAEC 5:	토질특성을 감안하여 침식을 방지하기 위한 최소수준의 토지관리
		GAEC 6:	적절한 방법을 통한 토양유기물 유지 (식물건강관련 이유를 제외하고 작물 그루터기의 소각 금지)
	최소수준의 경관 유지	GAEC 7:	경관시설이나 요소의 보호, 관리 (헤지, 호수, 도랑 부근 나무의 관리 등 포함) (새 먹이나 양육기간 중 나무나 헤지 절단 금지) (해를 끼치는 식물종의 소거)

자료: CEC, 1306/2013, 부록2, 2013

III. 유럽의 공익형 직불제 운영 사례

1. EU 직불제의 유형과 주요 내용

1.1. 2013년 EU 개혁의 직불제

- EU는 2013년 말에 결정된 유럽공동농업정책 개혁(CAP 개혁 2014-2020)방안에서 농업정책과 직불제에 관한 다양한 논의를 수렴하였음.
 - 2009년부터 유럽 농업경제학자들은 지속적으로 농업정책의 개혁 필요성을 제시하고 2009년과 2010년에 공동선언문을 발표하기도 하였음.
 - 이러한 학자들의 의견을 수용하여 EU 농업집행위원회에서는 2010년부터는 향후 개혁방향에 대한 공개 여론수렴을 실시하였고, 이 과정에 회원국 정부 뿐만 아니라 각종 단체, 전문가들이 총망라되어 격렬한 논의를 전개하였음.

- 2014년부터 2020년까지 7년간 유럽농업정책의 기초가 되는 이 개혁안에서는 농업이 당면한 경제적(Economic), 환경적(Environmental), 지역적(Territorial) 측면의 문제 해결에 역점을 두어야 한다고 천명하고 CAP는 유럽의 농민들이 이런 문제를 잘 해결할 수 있도록 지원하는 것이라고 그 위상을 정립하였음,
 - 그래서 CAP가 설정한 정책의 목표는 i)안정적인 농업생산, ii)자연자원의 지속 가능한 관리와 기후변화 대응, iii)균형적인 지역발전 등 세 가지임.
 - 이들 각각의 목표에 대응하기 위한 세부적인 정책방안들이 서로 연계되어 운영되도록 하고 있는 것이 이번 개혁의 가장 큰 특징임.

- EU에서 농업경쟁력을 강화하기 위해서 가장 핵심적으로 고려하는 것은 정책효과를 제고할 수 있도록 지원대상을 명확하게 설정하고 지원하는 것인데, 이는 크게 세 가지 흐름으로 진행됨.
 - 첫째는 생산쿼터 등 기존의 생산을 제약했던 각종 규제들을 완화하는 것으로 이는 농민들이 세계적인 시장상황에 조응해서 생산을 결정할 수 있도록 하기 위한 것임.
 - 둘째는 생산자 조합을 지원하는 것으로 이는 농가 간 협력을 통해서 생산비용도 낮추고, 신뢰도도 제고하고, 1차적인 가공활동을 함으로써 경쟁력을 향상시킬 수 있기 때문이라고 밝히고 있음.
 - 그래서 생산자 단체를 형성하도록 지원하고 또 이들이 적극적으로 로컬푸드

- 체인(Short Supply Chain 근거리 유통망)을 확보할 수 있도록 지원함.
- 셋째는 시장의 위기상황에 대응할 수 있도록 긴급지원예비자금을 마련하고 각종 위험관리 수단을 확대하는 것임.
- 즉, 4억 유로의 자금을 마련하여 시장위기 상황에 긴급자금을 지원할 수 있도록 준비하였고, 농민의 위험관리를 강화하기 위해 농업재해보험을 확대시행하고, 자조금 형성을 지원함으로써 농가의 소득안정을 도모하고자 하고 있음.

- 이와 함께 직불금의 개혁에서는 농가소득을 지원함으로써 농업이 당면한 경제적, 환경적, 지역적 측면의 문제 해결하고 궁극적으로 농업의 지속가능성을 제고하는데 그 목적이 있음.
- 그래서 이번에 개편된 EU 직불금은 총 7가지 종류로 구분되어서 각각의 직불금이 서로 연계되어 시행되면서 농가의 경제적, 환경적, 지역적 측면에서의 역할을 강화하고 있음.

<표 3-1 > EU 직접지불금 구조(2013년 개혁)

교차준수의무 (Cross-Compliance)	생산연계지원제도** (Coupled support) - 특정 작물생산유지 지원	자연조건심각지역지원** (Natural Constrain support) - 기후, 토양 조건이 열악한 지역 농민 지원	소농지원제도** (Small Farmer Scheme)
	재분배지불금(Redistributive Payment)** - 30ha까지 추가 직불금을 지급하는 것 - 중소농가의 소득을 지원하는 제도		
	청년농지원제도(Young Farmers Scheme)* - 40세 이하 창업농에게 지급		
	녹색지불금(Green Payment)* - 농지에 대한 환경보전 활동의 대가로 지급		
	기초지불금(Basic Payment Scheme)* - 경작면적을 기준으로 지급		

자료: DG Agriculture and Rural Development
 * : 의무시행제도(모든 회원국이 시행해야만 하는 정책)
 **: 선택시행제도(회원국이 원할 경우 시행하는 정책)

자료 : CEC, 2013, Overview of CAP Reform 2014-2020, 8p.

- 이를 좀 더 살펴보면, 먼저 환경적 측면에서 저투입농법을 시행해야 하는 교차준수 의무(Cross-Compliance)규정이 모든 직불금의 기본적인 지급조건으로 도입되었음.
- 따라서 기초지불금(Basic Payment)을 받기 위해서는 농민들은 농약이나 화학비료의 사용량을 일정수준 이하로 줄여야 하고 여기에 농업생산의 환경보전

기능을 제고하기 위해 농민들에게 추가적인 환경보호 활동을 수행하도록 의 목적으로 규정하고 여기에 녹색지불금(Green Payment)을 지급하는 것으로 개편하였음.

- 즉, 이번 개혁에서는 농업생산을 통한 환경보전 효과를 제고하는 것이 가장 핵심적인 목표임을 알 수 있음.
- 그리고 기초지불금 및 녹색지불금과 함께 청년농지원제도를 모든 회원국에서 실시해야하는 의무 정책으로 도입하였음.

○ 한편, 회원국에서 자율적으로 도입할 수 있는 직불금으로 재분배지불금, 생산연계지원 직불금, 자연조건심각지역 직불금, 소농지원 직불금 등 4가지를 도입하여 직불금의 지역 간, 농가 간 격차를 줄이는데 활용하도록 하고 있음.

- 이와 같은 EU 직불금 제도의 전반적인 개편 내용에 대해서 좀 더 자세히 살펴 보겠습니다.

1.1.1. 2013년 직불제 개혁의 주요 개요(EU 규정 1307/2013의 서문)

□ 직불제 개혁의 목적에 관한 서술

○ CAP 2020³⁵⁾에서 설정한 CAP의 과제, 목적, 지향에 대한 논의의 결과로 CAP 개혁을 수행하고 그 결과로 이 법안을 제정함을 명확히 밝히고 있고, 이 규정이 기존의 EU 규정 73/2009를 대체하는 것임.

- CAP의 개혁의 주요 목적은 행정부담을 줄이는 것이라고 밝히면서, 특히 직불제 실시에 이것이 적절하게 고려되어야 한다고 밝히고 있음.
- 또한 소규모 수령자와 대규모 수령자 간의 좀 더 균형적인 지급이라는 목표를 달성하기 위해서 보조금 조정을 통한 감액은 연간 2,000유로 이상 수급자만을 대상으로 한다는 것을 명시하고 있음.³⁶⁾

○ 이 규정의 서문에서 그 동안 직불금이 소수의 대규모 수혜자들에게 더 많이 분배되었다는 것을 인정하고 있음.

- 그러나 이제 이러한 대규모 수혜자에게 편중되는 현상을 개선해야 한다고 주장하고 있음.
- 즉, 규모의 경제로 인해서 대규모 수혜자들에게는 소득지원의 목적을 효과적으로 달성하기 위해서 다른 규모의 농가들에게 지원하는 것과 동일한 수준의

35) CEC, 2010, *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, COM(2010) 672 final, Brussels, European Commission.

36) 기타 행정절차와 위반시 제재규정 등 교차준수와 모니터링, 평가에 관한 사항은 EU 규정 1306/2013에서 다룸.

지원이 필요하지는 않다는 것임.

- 또한 대규모 농가는 낮은 수준의 지원을 받아도 정책 및 시장변화에 쉽게 적응할 수 있는 능력이 있다고 판단하고 있음.
- 따라서 이번 직불금 개혁을 통해서 회원국은 농민들이 150,000유로를 초과해서 받은 부분에 대해서는 초과금액에 대해 최소 5%를 감액해야 한다는 규정을 추가하였음.

○ 이와 함께 회원국 간 직불금의 형평성을 개선하는 조치가 필요하다는 주장도 제기하고 있음.

- 지금까지 시행된 직불금의 지급기준이 주로 과거의 토지 사용을 기준으로 했는데, 이 경우 기존 회원국의 직불금 수급액이 커지고 신규 회원국의 수급액이 적어지는 결과가 나타나서 회원국 간 불평등이 초래되고 있다는 것임.
- 따라서 EU 평균금액을 중심으로 적게 받는 회원국과 많이 받는 회원국의 격차를 줄이는 것이 필요하다는 것을 밝히고 있음.
- 그래서 2020년까지 현재 평균의 90% 이하 지불 국가는 그 격차를 1/3 수준으로 줄이고 평균보다 많이 지불하는 국가도 그 격차를 유사하게 줄여야 한다고 천명하고 있음.

□ 소규모 농가 지원에 관한 서술

○ 회원국에서는 소규모 겸업농민에게도 직불금을 지급해야 하는데, 이는 이들 농민들이 농촌지역 활성화에 직접적으로 기여하기 때문이라고 밝히고 있음.

- 그러나 그렇다고 하더라도 이러한 소규모 농민 지원 규정이 농업활동을 매우 제한적으로 수행하고 있는 농민이나 법인에게 직불금을 지급하는 것으로 시행되면 안된다고 지적하고 있음.
- 이는 직불제가 비농업적인 활동 보다는 좀 더 농업생산에 집중(targeted)하는 정책이기 때문이라고 밝히고 있음.
- 또한 농업으로서의 최소한의 활동을 하지 않아도 자연적으로 경운이나 재배에 적합한 농지 상태를 유지할 수 있는 농지를 갖고 있는 농민이나 법인에게도 직불금을 지급하지 않도록 하고 있는데, 이는 추가적인 농지보전 노력이 투입되지 않을 경우 직불금도 지급하지 않도록 하는 규정임.
- 그럼에도 불구하고, 농촌활성화에 기여하는 겸업농민에게는 직불금을 지급해야 한다는 것임.

○ 직불금을 농업활동을 수행하는 농민에게 지급하도록 하기 위해 ‘활동농민(Active farmer)’의 규정을 도입하고 있음.

- 연간 직불금이 100유로 미만이거나 농가의 직불금 신청 면적이 1ha 미만인 농민에게는 직불금을 지급하지 않는다는 것인데, 이는 매우 소규모 농민들에게 직불금을 지급하기 위해서 소요되는 과도한 행정비용을 절약하기 위해서 임.
- 그러나 이러한 활동농민의 기준에 대해서는 회원국별 농업구조의 특성을 반영해서 회원국별로 최하한선 규정을 다르게 설정할 수 있음.

○ 비농업활동 농가의 농지에 대한 지원 규정

- 일반적인 원칙으로는 농업활동에 사용되고 있는 모든 농지가 기본지불금의 대상임.
- 따라서 비농업활동이 농가의 소득 다양화와 농촌지역의 활성화에 기여하고 있다는 것을 고려해서, 농가에서 비농업적 활동에 사용하고 있는 농지라고 하더라도 주로 농업활동에 활용될 수 있다는 것을 조건으로 직불금 지급 여부를 고려해야 함.
- 이를 위해서 회원국은 직불금의 대상이 되지 않는 비농업활동의 지역과 활동 내용 목록을 제시해서 혼란이 없도록 해야 함.
- 예를 들면, 공항, 철도, 수로, 부동산업, 스포츠 및 레저 목적에 사용되는 토지를 제외하는 것임.

- 재분배 지불금도 소득지원의 목적을 효과적으로 달성하기 위해서 소규모 농가들에게 단일한 지원을 충분하게 제공할 필요가 있다는 것을 고려하는 것이고 이에 따라 최초의 몇 ha에 대해서 추가적인 지불을 하는 것임.

□ Greening 관련 서술

- 새로운 CAP의 목적 중 하나는 'Greening'을 직불금의 의무조항으로 도입하여 환경활동을 강화하는 것임.
- 따라서 기본 지불금의 추가 지불금으로 도입하고, 환경 및 기후변화에 대한 농민의 의무활동을 명확히 제시해야 한다고 밝히고 있음.
- 이러한 의무활동은 단순, 일반적, 비계약적인 방식이면서 연간 활동의 형태로 이루어져야 한다고 밝히고 있음.
- 그리고 이러한 Greening 활동의 내용은 반드시 농업활동과 연계되면서 교차 준수(Cross-Compliance) 활동에서 제시하는 수준을 넘어야 한다고 밝히고 있음.
- 이와 관련해서 제시하고 있는 활동이 예를 들면, 작물다양화 (crop diversification), 영구초지관리(maintenance of permanent grassland), 생태중시

지역 설정(establishment of ecological focus areas) 등임.

- 그리고 이것은 농가의 전체 대상 농지(whole eligible area)를 기준으로 한 비율에 따라서 적용되어야 한다고 밝히고 있음.

○ 이와 함께 다음과 같은 활동에 참여하고 있는 농가들에게는 이러한 Greening에 관한 활동이 해당 규정의 목적과 부합한다면 의무사항을 이행하고 있는 것으로 고려되어야 한다고 밝히고 있음.

- Natural 2000에 참여하는 농지(Directive 92/44/EEC)

- 새보존 지역 농지 (Directive 2009/147/EEC)

- 수질 관련 정책 대상 농지 (Directive 2000/60/EC)

○ Greening 의무에 대한 유기농업 활동의 관계에 관한 언급

- 유기농업이 환경적으로 기여하고 있는 기능을 고려해서 유기농산물 표시 규정(규정 834/2007)에 해당되는 농민들은 추가적인 의무활동을 수행하지 않아도 'Greening' 규정을 이행하고 있는 것으로 간주하고 그에 따른 혜택을 받을 수 있도록 하고 있음.

○ Greening 규정과 농업환경기후 정책(Agri-Environment-Climate Scheme) 규정 또는 인증제도 간의 중복성 문제와 관련해서는 회원국이 어떤 활동이 Greening 규정과 동등한 활동인지에 대해 명확한 리스트를 제시하도록 하고 있음.

- 그리고 이에 대해 최종적으로 EU 집행위원회의 인정을 받도록 하고 있음.

□ 청년농 관련 서술

○ 청년농의 유입은 농업부문의 경쟁력 향상에 매우 중요하게 생각하고 있음.

- 즉, 청년농에 대한 소득지원은 이들의 초기 진입과 구조적 정착을 위해서 매우 중요하다고 인식하고 있음.

- 따라서 이들의 어려움을 고려하여, 각 회원국의 국가별 직불금 상한액 내에서 청년농들에게 기본 직불금 이외의 추가 직불금을 의무적으로 지급하도록 하고 있음.

- 실제 세부적인 지급 기준은 회원국이 결정해야 하지만, 이 직불금은 청년농의 초기 단계를 지원하는 것이기 때문에 운영비용을 지불하는 형태로 시행되어서는 안되고, 최대 5년을 넘을 수 없도록 규정하고 있음.

- 그리고 기본직불금에 대한 최초 지원시 연령이 40세 이하이어야 대상이 됨.

□ 소규모 농민 지원 시책에 관한 서술

- 소규모 농민 시책(Small farmers scheme)은 형평성 차원의 고려가 아니라 직불금 관리를 위한 행정비용을 줄이기 위한 목적에서 도입한다는 것을 명확하게 밝히고 있음.
 - 소농들에게는 모든 직불금을 대체하는 일시금을 지급할 수도 있고, 연간 특정액을 지급할 수도 있도록 하면서, 이들 소규모 농민들에게는 기본직불금 지급 자격에 적용되는 교차준수 의무와 Greening 의무를 면제(완화)시켜 주는 것임.
 - 즉, 기후변화와 환경에 관한 활동규정, 교차준수기준, 그리고 규정 1306/2013에 따른 통제(모니터링)규정을 완화하는 것임.

- 이 소농지원시책의 목적은 좀 더 경쟁력있는 농업구조를 발전시키려는 EU의 궁극적인 목적에 위배되지 않도록 현재의 소규모 농가를 지원하는 것임.
 - 따라서 이 정책의 대상은 현재 농가에 한정하며, 이 사업에 대한 참여 여부는 농민의 자율적인 선택에 의한 결정임.
 - 그러나 소농들의 참여가 저조할 경우 회원국은 자동적으로 특정 농민을 참여토록 하는 규정을 도입할 수 있음.

□ 원칙

- 이와 함께, 보조성의 원칙(the principle of subsidiarity)과 비례성의 원칙(the principle of proportionality)이 적용되고 있음을 밝히고 있음.

1.1.2. 직불금의 종류와 내용 (EU 규정 1307/2013)

- 2013년에 개정된 EU의 직불금은 총 10가지로 구성되어있는데, 이 중 모든 회원국들이 의무적으로 도입해야 하는 시책 3가지와 회원국이 자율적으로 도입여부를 결정해서 시행할 수 있는 시책 7가지로 구성됨.

- 의무시책은 다음과 같은 3가지 임.
 - 기본 지불제 (Basic Payment) (과도기 조치로의 단일면적지불제(single area payment scheme))
 - 기후와 환경에 기여하는 농법을 도입하는 농민에 대한 지불(payment for farmers observing agricultural practices beneficial for the climate and the environment)(일명, 녹색지불³⁷⁾)

- 농업활동을 시작하는 청년농민지불(payment for young farmers commencing their agricultural activity)

○ 회원국에서 자율적으로 선택해서 도입할 수 있는 선택시책은 7가지 임.

- 회원국 자체의 과도기적 농민지원시책
- 재분배 지불금
- 자연제약지역 농민지불금
- 생산연계지원시책
- 면화에 대한 작물특정지불금
- 간소한 소규모농민 지원시책
- 불가리아, 크로아티아, 루마니아의 직불금 보완 시책

<표 3-2 > 지원시책의 종류

Sector	Legal base	Notes
Basic payment scheme	Title III, Chapter 1, Sections 1, 2, 3 and 5 of this Regulation	Decoupled payment
Single area payment scheme	Article 36 of this Regulation	Decoupled payment
Redistributive payment	Title III, Chapter 2 of this Regulation	Decoupled payment
Payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment	Title III, Chapter 3 of this Regulation	Decoupled payment
Payment for areas with natural constraints	Title III, Chapter 4 of this Regulation	Decoupled payment
Payment for young farmers	Title III, Chapter 5 of this Regulation	Decoupled payment
Voluntary coupled support	Title IV, Chapter 1 of this Regulation	
Crop-specific payment for cotton	Title IV, Chapter 2 of this Regulation	Area payment
Small farmers scheme	Title V of this Regulation	Decoupled payment
Posei	Chapter IV of Regulation (EU) No 228/2013	Direct payments under measures established in the programmes
Aegean islands	Chapter IV of Regulation (EU) No 229/2013	Direct payments under measures established in the programmes

자료 : CEC, 규정 1307/2013, 부록 1, 654p.

○ 국가별 직불금 상한액과 각 종류별 비중

- 농민들에게 배분된 모든 지불금 수급권의 총 가치
- 이는 국가적 예비비나 지역적 예비비의 총 가치를 의미함.

37) 규정 1307/2013 에서는 '녹색지불(green payment)'이라는 용어를 사용하지 않음

- 또한 세부 지불금의 예산 상한 비율의 총가치와 동일함.

- 42조 : 재분배지불금은 국가 상한의 30% 이내에서 사용
- 47조 : 기후환경보전활동 지불금(녹색지불)은 국가 상한의 30%를 사용
(~shall use 30% of the annual national ceiling~)
- 49조 : 자연제약지역지불금은 국가 상한의 5% 이내에서 사용
- 51조 : 청년농지불금은 국가 상한의 2% 이내에서 사용
- 53조 : 생산연계지불금은 국가 상한의 8% 이내에서 사용

- 22조 2항의 규정에 의해 국가 상한의 3% 이내에서의 조정이 있을 수 있음.

<표 3-3> 직불금의 국가별 상한액

(단위: 천EUR)

Calendar year	2015	2016	2017	2018	2019 and the subsequent year
Belgium	536 076	528 124	520 170	512 718	505 266
Bulgaria	721 251	792 449	793 226	794 759	796 292
Czech Republic	874 484	873 671	872 830	872 819	872 809
Denmark	916 580	907 108	897 625	889 004	880 384
Germany	5 144 264	5 110 446	5 076 522	5 047 458	5 018 395
Estonia	121 870	133 701	145 504	157 435	169 366
Ireland	1 215 003	1 213 470	1 211 899	1 211 482	1 211 066
Greece	2 039 122	2 015 116	1 991 083	1 969 129	1 947 177
Spain	4 842 658	4 851 682	4 866 665	4 880 049	4 893 433
France	7 553 677	7 521 123	7 488 380	7 462 790	7 437 200
Croatia	130 550	149 200	186 500	223 800	261 100
Italy	3 902 039	3 850 805	3 799 540	3 751 937	3 704 337
Cyprus	50 784	50 225	49 666	49 155	48 643
Latvia	195 649	222 363	249 020	275 887	302 754
Lithuania	417 890	442 510	467 070	492 049	517 028
Luxembourg	33 603	33 545	33 486	33 459	33 431
Hungary	1 271 593	1 270 410	1 269 187	1 269 172	1 269 158
Malta	5 127	5 015	4 904	4 797	4 689
Netherlands	780 815	768 340	755 862	744 116	732 370
Austria	693 065	692 421	691 754	691 746	691 738
Poland	2 987 267	3 004 501	3 021 602	3 041 560	3 061 518
Portugal	565 816	573 954	582 057	590 706	599 355
Romania	1 629 889	1 813 795	1 842 446	1 872 821	1 903 195
Slovenia	137 987	136 997	136 003	135 141	134 278
Slovakia	380 680	383 938	387 177	390 781	394 385
Finland	523 333	523 422	523 493	524 062	524 631
Sweden	696 890	697 295	697 678	698 723	699 768
United Kingdom	3 555 915	3 563 262	3 570 477	3 581 080	3 591 683

자료 : CEC, 규정 1307/2013, 부록 2, 655p.

□ 실질적 활동농민(Active farmer) 규정 (제9조)

- 비농업활동에 대해서는 직불금을 지급하지 않는다는 규정임.
 - 1항: 자연적으로 작물재배나 경운에 적합한 상태가 유지되는 토지가 대부분인 농지를 소유하고 있으면서 최소한의 농업활동을 수행하지 않는 사람(법인, 자연인, 그룹)에게는 직불금을 지급하면 안됨.
 - 2항 : 공항, 철도관련 서비스, 수로작업, 부동산 서비스, 영구적인 스포츠와 여가와 관련된 용지를 운영하는 사람에게는 직불금을 지급하면 안됨.

- 실질적 농민이라는 것을 인정받기 위해서는 다음의 사항에 해당되는 것을 증명해야 함.
 - 연간 직불금 수령액이 비농업 활동으로 얻은 총 수입액의 5% 이상을 차지해야 함.
 - 농업활동이 중요하지 않은 활동은 아니어야 함.
 - 사업의 중요 목적에 현재의 농업활동이 포함되어 있어야 함

- 그러나 전년도에 특정 액수를 넘지 않는 소액의 직불금을 받는 농민에 대해서는 실질적 활동 농민에 관한 증명절차를 적용하지 않음. (즉, 신규 적용자에 대해서만 증명하는 것을 요구함.)
 - 그 상한선을 5,000유로 이하에서 회원국이 설정함.

□ 최하 직불금 및 감액 직불금

- 최하직불금 : 그 이하는 직불금을 지급하지 않음.
 - 총 직불금 신청액이나 수령 예정액이 100유로 이하인 경우
 - 직불금 신청 대상 농지의 면적인 1ha 이하인 경우

- 고액 직불금 수령액에 대해서는 일정액을 초과하는 부분에 대해 지급금액을 삭감하여 지급함.
 - 직불금 수령 총액이 150,000유로를 넘는 부분에 대해서 최소 5%를 삭감하여 지급한다. 다만, 고용노동비, 세금, 사회보장비 등은 총액에서 제함.
 - 또한 회원국이 재분배지불금에 국가별 상한액의 5% 이상을 사용했을 경우에는 이 조항을 적용하지 않음.

- 예산의 전용
 - 직불금 예산은 국가별 상한액의 15% 이내에서 농촌개발정책(2기등) 예산으로

전용할 수 있음.

- 단, 2013년말까지 EU 집행위원회에 통보해야 함.

가) 기본지불금 관련 규정 (23조~40조)

○ 국가 상한액의 지역할당을 위한 지역 구분 기준

- 농학적 및 사회경제적 특성
- 지역농업의 잠재성
- 해당 국가의 제도적 행정적 구조
- 지역적 상한은 해당 지역의 농업의 성격과 환경 기준 등의 목적을 어느 정도 달성했는지에 따라서 매년 조정될 수 있으며, 이를 위해 해당 지역 지불금 수급권의 가치를 일정하게 증가 또는 감소시킬 수 있음.

○ 지불금 수급권의 가치

- 지불금 수급권의 수는 2013년에 농민들이 신청한 농지 면적의 수(ha)
- 국가별 또는 지역별 상한액을 해당 농지면적의 수로 나눈 것이 지불금 수급권당 가치임.
- 지불금 수급권은 동일 지역 내에서만 양도가 가능하지만, 상속의 경우는 예외임.

○ 국가 또는 지역 예비비의 설정

- 국가별 상한액의 3% 이내에서 예비비를 설정할 수 있음.
- 특별한 경우가 발생하거나 특정한 별도의 목적에 사용하기 위한 것임.

나) 재분배지불금 관련 규정 (41~42조)

○ 재분배지불금 계산

- ha당 국가 및 지역 평균 지불금의 65% 이내의 지불금 지급
- 지불대상 면적 상한은 30ha 이내이거나 또는 각 국가별로 제시된 평균면적을 넘지 않아야 한다.

○ 회원국은 국가별 상한액의 30%까지 재분배지불금에 사용할 수 있음.

<표 3-4> 회원국별 농가당 평균 경지 면적

회원국	평균 호당 경지 면적 (ha)
Belgium	29
Bulgaria	6
Czech Republic	89
Denmark	60
Germany	46
Estonia	39
Ireland	32
Greece	5
Spain	24
France	52
Croatia	5,9
Italy	8
Cyprus	4
Latvia	16
Lithuania	12
Luxemburg	57
Hungary	7
Malta	1
Netherlands	25
Austria	19
Poland	6
Portugal	13
Romania	3
Slovenia	6
Slovakia	28
Finland	34
Sweden	43
United Kingdom	54

자료 : CEC, 규정 1307/2013, 부록 8, 661p.

다) 녹색지불금 관련 규정 (기후와 환경에 혜택을 주는 농법에 대한 지불 : Payment for agricultural practives beneficial for the climate and the environment) (43~47조)

□ 일반 규칙 (43조)

○ 1항 : 기본지불금을 받는 농민들은 2항 또는 3항의 활동을 준수해야 함.

- 모든 회원국이 반드시 도입해야 하며, 모든 기본지불금 수령자는 아래 사항을 준수해야 함.

○ 2항 : 기후와 환경에 혜택을 주는 농법은 다음과 같음.

- 작물 다양화 (crop diversification)

- 영구초지의 유지 (maintaining existing permanent grassland)
- 생태중시지역의 지정 (having ecological focus area on the agricultural area)

○ 3항 : 위의 내용과 유사한 효과를 얻을 수 있는 활동을 회원국이 자율적으로 도입할 수 있음.

- 이를 위해 회원국에서 인증제도를 도입할 수도 있음.

○ 9항 : 연간 지불금의 형태로 지급

- 녹색지불제에 할당된 금액을 해당 지역의 총 신청농지 면적으로 나누어서 지급함.

$$ha당 녹색지불금 = \frac{\text{녹색지불에 할당된 총 예산}}{\text{회원국 또는 지역의 대상 농지 면적}}$$

□ 작물다양화 규정 (44조)

○ 농민의 경지가 10ha~30ha 일 경우

- 자신의 농지에 최소한 2가지 이상의 작물을 재배해야 하고, 그리고 주요 작물 1가지가 전체 면적의 75%를 넘으면 안됨

○ 농민의 경지가 30ha 이상일 경우

- 농민은 자신의 농지에 최소한 3가지 이상의 작물을 재배해야 하고,
- 그리고 주요 작물 1가지가 전체 면적의 75%를 넘으면 안되며, 2가지 작물이 전체 면적의 95%를 넘으면 안됨.

□ 영구초지 규정 (45조)

○ 탄소 저장 토지를 증가시키기 위한 목적에서 시행하는 것임.

- 지침 92/43³⁸⁾과 지침 2009/147³⁹⁾을 수행하기 위한 것임
- 초지를 전용하거나 경운하는 것을 금지하는 것임.

○ 회원국은 2015년에 설정된 영구초지 면적에서 5% 이상이 감소하지 않도록 해야 함.

38) Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.

39) Council Directive 2009/147/EC of 30 November 2009 on the conservation of wild birds.

□ 생태중시지역 규정 (46조)

- 15ha 이상의 경종작물 재배지를 경작하고 있는 농가는 해당 농가 전체 농지의 5%를 생태중시지역으로 설정해야 함.
- 생태중시지역으로 설정되는 것은 다음과 같은 지역임
 - 휴경토지 (land lying fallow)
 - 계단식 토지 (terraces)
 - 경관 관련 물체가 인근 농지에 있는 경우 (landscape features)
 - 완충 지역 (buffer strips)
 - 농지조림 사업의 지원을 받고 있는 농지면적 (hectares of agro-forestry)
 - 산림 주변 토지 (hectares along forest edges)
 - 화학비료나 식물보호제를 사용하지 않은 관목지역
 - 조림지역 (afforested areas)
 - 간작물 (catch crop) 또는 녹색작물 (green cover) 재배 지역
 - 질소고정작물 재배 지역 (areas with nitrogen-fixing crops)
- 회원국은 국가별 상한액의 30%를 녹색지불금에 사용해야 한다는 규정임.

라) 자연제약 지역 지불 (Payment for areas with natural constraints) (48~49조)

- 기본지불금의 수령 자격이 있는 농민들 중에 해당 농가가 자연 제약지역에 전부 또는 일부 위치하고 있는 경우에 이 지불금을 지급함.
 - 규정 1305/2013(농촌개발규정)의 32조에 대상 지역을 정의하고 있음(세 가지 조건불리지역임)
 - 이것은 기존의 조건불리지역 정책의 대상 지역에 대해 지불금을 지급하는 것으로 해석됨.
- ha당 지불금을 지급하고, 총 관련 예산을 대상면적으로 나누어서 계산함.
- 총 국가별 상한액의 5% 이내에서 이 예산을 설정함.

마) 청년농지불 (Payment for young farmers) (50~51조)

- 기본지불금의 수령 자격이 있는 농민들 중 청년농에게 지급함.

- 회원국이 반드시 도입해야 하는 의무조항임.

○ 청년농의 개념

- 가계주로서 농가를 처음 또는 신청서 제출 5년 이내에 농가를 구성한 사람.
- 그리고 신청서 제출 당시에 40세 이하인 경우

○ 지급규정

- 최대 5년간 지급하지만, 그 기간은 신청서를 제출한 기간과 나이를 고려해서 단축할 수 있음.

○ 지급액 계산

- 지불금 액수는 매년 해당 농민이 가진 지불금 수급권의 수를 기초로 함.
 - 해당 농민이 가진 지불금 수급권의 평균 가치의 25%를 지급함.
 - 또는 2019년 국가 상한액의 특정 비율을 설정한 후 그것의 25%를 지급함.
- 국가별 평균 ha당 지급액의 25%를 해당 농민의 지불금 수급권 수와 곱해서 계산함.
 - (평균 ha당 지급액 x 청년농민의 지불금 수급권)
- 지불금 수급권의 수 또는 면적의 상한을 설정함.
 - 그 범위는 25~90 사이임.

○ 총 국가별 상한액의 2% 이내에서 이 예산을 설정함.

- 만약, 청년농지불에 대한 예산이 2%를 넘는 상황이 발생하면, 해당 년도의 평균지불액을 2% 이내에 맞도록 감소시켜야 함.

바) 생산 연계 지원(Coupled support)(52~60조)

□ 선택적 또는 자발적 연계 지원(Voluntary coupled support)

○ 회원국이 선택적으로 도입할 수 있는 지불금이며 연계지원 대상 부문 및 품목은 다음과 같음.

- cereals, oilseeds, protein crops, grain legumes, flax, hemp, rice, nut, starch potato, milk and milk products, seeds, sheepmeat and goatmeat, beef and veal, olive oil, silk-worms, dried fodder, hops, sugar beet, cane and chicory, fruit and vegetables and short rotation coppice.

○ 연계 지원은 특정한 지역과 부문에서 현 수준의 생산을 유지하는 것이 필요한 경

우에만 실시함.

- 연간 지불금의 형태로 실시함.
- 명확한 수량 제한을 적용함
- 고정된 면적과 생산량 또는 고정된 동물의 수에 근거해서 지급함.

○ 국가별 상한액의 8% 이내에서 설정함.

- 다만, 기존 정책의 연장선상에서 그 상한액을 13%까지 (또는 300만 유로까지) 증액할 수 있음.
- 기존 정책의 과도기적인 조치임.

○ 이 규정의 실시와 관련해서는 EU 집행위원회에 대상 지역, 선정 부문이나 영농형태, 지원의 수준 등에 대한 정보를 포함하여 보고해야 함.

○ EU의 인정 기준 (제55조: Approval by Commission)

- 다음의 사항을 보여주는 경우에 대해서 연계지원의 실시를 인정함.
 - 특정 생산 수준 지속의 필요성
(대안이 부족하기 때문에 그리고 사회적 또는 환경적인 문제를 야기하는 생산포기의 위험을 줄이기 위해서)
 - 지역 가공산업에 대한 안정적인 공급의 필요성
(그렇지 않을 경우, 이에 따라서 나타나는 구조조정이 사회적, 경제적으로 부정적인 결과를 초래할 경우)
 - 특정 부문의 농민들 대한 불리함을 보상하기 위한 필요성
(관련 시장의 교란을 야기할 가능성이 있는 부문)
 - 생산 개입의 필요성
(농업정책에 따른 지원이 실시되고 있거나 위의 조치에 따른 정책적 지원이 불충분할 경우)

□ 면화 작물특정 지불 (Crop-specific payment for cotton)

○ 면화생산자에게 면화재배면적을 근거로 지불하는 것.

- 회원국의 인정에 따라 농지에 면화를 파종하고 생산하는 농민에게 지급함.
- 시장에서 판매될 수 있고(Marketable) 건강하고(sound) 정당하게(fair) 재배된 면화 생산에 대해서 지급함

○ 대상 면적, 고정 생산량 및 ha당 기준 지불액을 설정함.

- 불가리 : 3,342ha 1.2t/ha 584.88유로(15년),

649.45유로(16년 이후)

- 그리스 : 250,000ha	3.2t/ha	234.18유로
- 스페인 : 48,000ha	3.5t/ha	362.15유로
- 포르투갈 : 360ha	2.2t/ha	228.00유로

사) 소농시책 (Small farmers scheme) (61조~65조)

○ 공통으로 적용되는 규정

- 회원국이 자율적으로 선택하여 도입할 수 있는 지불금임.
- 소농지불금은 다른 지불금을 대체함.
(※ 소농지불금을 받으면 다음 지불금 수혜자격에서 제외됨)
- 또한 기후와 환경보전을 위한 농업 적용의 의무(녹색지불금 관련 규정)에서 면제됨

○ 참여방법

- 참여를 원하는 농민은 2015년 10월 15일까지 신청서를 제출해야 함.
- 제출 마감일은 기본지불금 신청서 제출 마감일 이후로 정해져야 함
- 정해진 기일까지 신청서를 제출하지 않았거나, 철회를 했거나 또는 농촌개발 규정(1305/2013)의 제19조 1항(농장경영지원규정)의 규정을 받는 농민들은 이 규정에 참여할 수 없음.
- 회원국에서는 특정 농민이 받는 총 직불금액이 제63조(소농지불금액)에 따라서 받는 금액의 최고액보다 낮으면, 자동적으로 소농지원시책에 포함되도록 하는 시책을 도입할 수 있음.

○ 즉, 회원국에서 농가가 일반적으로 받는 직불금의 총액이 소농지불금의 총액보다 낮다면, 해당 농가를 자동적으로 소농지불금을 받도록 할 수 있다는 것임.

- 그럼에도 불구하고, 소농지불제 참여를 명백하게 취소하는 경우를 제외하고 있음

○ 지불금액은 다음 두 가지 중 하나를 적용하여 지급한다.

- 1항(a) : 국가별 수혜자 평균 금액의 25%를 넘으면 안된다.
- 1항(b) : ha당 국가별 평균 지불액 X 해당 농가의 면적 (5ha 이하까지) 지급
- 위 조항을 적용하는데 있어서 그 금액은 500유로 ~ 1,250유로 사이에 있어야 하며 이 금액을 넘지 않도록 조정해야 함.

○ 즉, 소농지불제 참여하는 농가가 받는 금액

- 기본지불금을 받고 있는 농가들의 평균 수령액의 25% 이하
- 또는 실제 수령액은 ha당 국가별 평균 지급액에 참여농가의 면적을 곱하여 계산하지만 이 과정에서 소농지불제 대상 농지 면적은 5ha 이하이어야 함.
- 그리고 농가가 받는 금액은 최하 500유로 이상, 최고 1,250유로이다.

○ 특별조건

- 1ha 미만 농지는 대상에서 제외한다는 규정 적용
- 상속받은 농민은 모든 기존의 조건과 의무를 수행한다는 조건 하에서 이 사업에 따른 지불금을 받을 수 있음.

○ 기타 규정

- 회원국은 소농지불금에 상당하는 예산액 만큼을 전체 직불금 총액에서 줄여야 함.
- 이에 따라서 다른 직불금에 적용되는 국가별 상한액의 총액이 모두 감소함.
- 따라서 다른 직불금에 적용되는 비율도 감소된 금액의 비율을 적용해야 함.
- 말하자면, 재분배지불금, 친환경농법지불금, 자연제약지불금, 청년농지불금, 생산연계지원지불금 등에 적용되는 금액이 조정되어야 함.

1.2. EU 직접지불제 이행 규정 (EU규정 1306/2013)

1.2.1. 개요

- CAP는 2013년 개혁을 추진하면서 2020년까지 CAP의 추진방향을 제시하는 문서⁴⁰⁾에서 설정한 CAP의 과제, 목적, 지향에 대한 논의의 결과로 CAP 개혁을 수행하고 그 결과로 이 법안을 제정함을 명확히 함.
 - 이에 따라 이 규정은 기존의 EU 규정 1290/2005를 대체함.
 - CAP의 예산 및 모니터링 체계를 개편할 필요가 있음.
 - 이를 통해 좀 더 조화롭고, 일관성 있음, 단순화하는 규정이 필요함.
- EU 집행위원회가 각 회원국의 지불청 및 관련 기관들의 인정, 공적인 개입 및 이들 기관의 운영과 통제에 있어서의 규칙에 관련된 지불청의 의무, 공적인 개인에 의해 EU의 일반예산으로부터 지원되어야 하는 정책, 공적인 개입과 연관된 활동

40) CEC, 2010, *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, COM(2010) 672 final, Brussels, European Commission.

의 가치 등에 관한 사항을 다루어야 함.

- 이것들은 보조금의 부정수급에 관한 것을 다루어야 함.

- 그리고 지불금을 지급하는 방법에 관한 것도 다루어야 함.

○ 이와 함께 지불청이 담당하는 의무는 다음과 같음.

- 월 지급의 연기에 관한 사항

- 월 지급 또는 중간 지급의 유예에 관한 사항

- 적절한 자료가 제공되지 못했기 때문에 발생하는 것으로 회원국에서 적용하는 적절한 방법, 기준, 점검에 대한 사항이 제시되지 못했기 때문임

- 지불금의 필수 조건 준수 여부에 관한 사항

- 지원의 취소, 벌칙 부과 및 기타 의무에 관한 사항

- 시장조치와 관련된 사항도 고려해야 함.

- 지급액의 조정에 관한 사항

- 특정한 상황이나 환율의 문제 등에 관한 사항

○ 지불청은 행정의 집행과 감사에 대한 EU와 회원국의 부담을 줄이기 위해서 필요함.

- 회원국에 1개 이상의 지불청이 필요할 경우 대표 지불청을 선정하여 EU 집행위원회와의 원활한 연락이 이루어지도록 함.

□ 농장자문시스템의 형성 관련

○ 농민들이 농사와 농장관리 및 기타 환경 관련 영향에 대해 인식할 수 있도록 '종합적 농장자문시스템(Comprehensive farm advisory system)을 형성함.

○ 이러한 자문시스템은 다음과 같은 두 가지 목적에서 설치함.

- 사업의 수혜자들이 농사와 농장관리의 관계에 대해서 인식할 수 있도록 하기 위해

- 또한 농민들이 농사와 각종 기준 (환경, 기후변화, 토지의 기본영농조건, 식품안전성, 공공건강, 동물건강, 식품건강, 동물복지)과의 관계에 대해 인식할 수 있도록 하기 위해 필요함.

- 농장자문시스템을 통해서 수혜자들에게 자문을 제공함.

○ 그러나 이 자문시스템은 특정 기준에 대한 의무와 책임성을 수행하는 것에 영향을 미쳐서는 안되고 자문하는 것에 그쳐야 함.

- 자문과 점검(검사)는 명백히 분리되어야 함.

○ 농장자문시스템은 최소한 교차준수 조건에 대해 농장에서 수행하는 의무에 대한 사항을 자문해야 함.

- 환경과 기후에 도움이 되는 농법에 관한 사항

- 직불금에 따라 농지에서 수행해야 하는 것에 관한 사항

- 농촌개발프로그램에 따라 농장근대화, 경쟁력 향상, 사회적 통합, 혁신, 시장 지향 및 기업가 정신 함양 등에 관한 사항

○ 농장자문시스템은 또한 다음과 같은 환경관련 사항에 대한 자문도 해야 함.

- 물관리 시책에 따른 활동 (지침 2000/60/EC)

- 식물보호에 따른 활동 (규정 1107/2009 제55조)

- 제초제 사용에 관한 활동 (지침 2009/128/EC 제14조)

○ 농장자문시스템에 대한 농민의 참여는 자발적인 선택에 의한 것임.

- CAP의 보조금을 받지 않는 농민을 포함한 모든 농민이 참여하여 활용할 수 있음.

- 자문의 효과를 높이기 위해 자문관은 특정한 자격을 획득해야 하고, 정기적으로 교육을 받아야 함.

□ EU의 재정 지원 방식 관련

○ EAGF 재정지출에 대해서는 회원국이 지출한 것에 대해서 EU에서 월 지급의 형식으로 변제(reimbursement)하는 것임.

- 따라서 EU 정책을 실행하는데 소요되는 예산은 회원국에서 먼저 지출하고 이에 대해서 EU로부터 변제받는 것임.

- 또한 이러한 정책적 지원을 받는데 소요되는 회원국의 행정비용과 개인의 지출비용은 모두 각자 부담하는 것으로 함.

○ EU 집행위원회에서 농산물 시장의 운영상황, 농업재정의 지출상황과 중장기적인 농업자원의 현황을 모니터링할 수 있도록 회원국은 농업기상학과 위성사진 등을 EU 집행위원회에 보내야 함.

○ 농업분야의 급박한 위기에 대응할 수 있도록 예비비를 설치함.

- 예비비는 직불금의 감액 부분을 통해서 조성함.

□ 통합행정통제 시스템(IACS) 관련

- EU 지원의 효과성과 모니터링을 향상시키기 위해서 회원국은 ‘통합행정통제시스템 (IACS: Integrated Administration and Control System)’을 설치해야 함.

- IACS의 주요 요소를 유지해야 함.
 - 컴퓨터화된 DB(computerised database)
 - 농지 증명 시스템(Identification system for agricultural parcels)
 - 지원 또는 지불 신청 및 확인 시스템(aid applications or payment claims and a system for the identification)
 - 지불금 수급권 기록 (recording of payment entitlements)
 - 이와 함께 기후 및 환경 그리고 경관요소의 생태학적인 효과에 도움이 되는 농업에 대한 지불제도의 도입 등의 정책적 발전 가능성을 고려해야 함.
 - 그리고 회원국은 이를 통해서 행정적 부담을 줄이고 효과적이고 효율적인 통제를 하는데 활용할 수 있도록 해야 함.

- 생태중시지역의 설정을 위해 농지기록을 형성하는 과정에서 회원국은 2015년부터 2017년까지 농민들이 직불금 지원신청과정에서 제출하는 정보를 고려해야 함.
 - 여기에는 경관요소를 포함한 생태중시지역으로 설정될 만한 것이 무엇이 있는지 고려해야 함.

- 직불금을 좀 더 신중적으로 관리하기 위해 IACS 시스템에 등록된 농민에 대해서는 연간 2차례의 분할지급을 실시할 수 있음.

- 직불금의 수급에 관한 상업적인 서류는 직불금 지불 상황을 점검하는데 매우 유용한 수단임

- EU 차원에서 중앙문서관리 시스템을 형성해야 함.
 - 이는 회원국 간 협력을 위해서 필요함
 - 또한 제3국으로 직불금이 지급되는 경우를 위해서도 필요함.

- 회원국은 자신들의 검증프로그램을 형성해야 함.
 - 이를 통해 EU 집행위원회와 지속적으로 소통하고 협력해야 함.
 - 여기에는 적절한 기준을 적용하고 있는지, 부정수급의 문제를 처리하기 위한 체계가 되어 있는지 등이 포함됨.

- 또한 회원국에서는 각종 상업적 문서를 조사하고 모니터링하는 것을 담당할 별도의 부서를 구성해야 함.
- 이들은 독립적으로 직불금이 지급되는 과정을 조사하고 이를 위해서 적절한 기밀 취급 권한을 갖고 있어야 함.

□ 교차준수 관련

- EU의 직불금은 토지관리, 농업생산 및 농업활동에 관한 규칙의 준수 여부를 기본으로 함.
 - 교차준수 시스템에 따라서, 회원국은 직불금의 삭감이나 철회 등의 벌칙을 부과해야 함.
- 교차준수시스템은 CAP의 다음과 같은 사항에 관한 기본적인 기준임
 - 환경, 기후변화, 토지에 관한 기본농업환경조건(GAECs), 공공건강, 동물건강, 식물건강, 동물복지 등
- 교차준수의 목적
 - i) 이러한 기준들에 대해서 직불금을 받는 사람들이 어떤 행동을 해야 하는지 인식하도록 함으로써 지속가능한 농업의 발전에 기여함을 목표로 함.
 - ii) 농업정책이 환경, 공공건강, 동물건강, 식물건강, 동물복지 정책과의 연계성을 향상시켜서 CAP가 좀 더 사회의 기대에 부응할 수 있도록 함.
- 교차준수는 CAP의 가장 핵심적인 사항이고 따라서 지속적으로 유지되어야 함
 - 교차준수의 범위는 법정관리기준(Statutory Management Requirement)과 토지에 관한 기본농업환경조건으로 구성되며 명확하게 정의되어야 함.
 - 이를 통해서 교차준수 시스템의 지속성이 보장되어야 하고 좀 더 가시적인 것이 되어야 함.
- 따라서 이들 기준과 조건들은 지역이나 주제별로 구분되어서 단일목록으로 정리되어야 함.
- 지금까지의 경험은 다음과 같은 사항을 보여주고 있음.
 - 교차준수에서 제시된 기준들이 해당 농가의 농업활동이나 토지에 적절하지 않은 부분이 있고, 또한 직불금을 받는 사람보다 해당 국가 행정기관의 상황을 더 고려하고 있는 것으로 보여지고 있음.

- 따라서 교차준수가 적용되는 범위는 조정되어야 함.
- 법정관리기준(SMRs)은 농장에서 실행되어야 하고 농민에 대한 공정성을 보장하기 위해서 회원국이 모두 시행해야 함.
- 교차준수 시스템은 수혜자나 회원국의 행정기관에 행정적으로 일정한 제약을 주고 있음.
 - 기록작성이 필요함.
 - 점검도 이루어져야 함
 - 필요한 경우 벌칙도 부과되어야 함.
 - 이런 벌칙은 비례적이고 효과적이며 제지하는 방식이어야 함.
- 교차준수의 일관성을 위해서 EU의 관련 규정들을 단일한 법적 규율로 통합할 필요가 있음.
 - 소농제도에 참여하고 있는 농민들은 교차준수 시스템에서 이들 농민들을 유지하는 비용이 혜택을 넘어서기 때문에 제외하는 것이 필요함.
 - 즉, 간소화의 필요성 때문에 이들 소농들은 교차준수 의무, 통제, 벌칙도 면제함.
 - 그렇다고 해서 다른 법에서 요구하는 의무의 준수를 면제하는 것은 아님.
- 기본농업환경조건(GAECs)은 각 지역의 특성을 반영하여 회원국별로 기준을 조정하여야 함.
 - 토양과 기후조건, 현행 영농체계(토지이용, 작물재배, 영농활동 등), 농업구조를 고려해야 함.
- GAEC는 다음과 같은 사항을 달성하는 것을 목적으로 함.
 - 토양부식 방지
 - 토양의 유기물과 토양 구조 유지
 - 최소한의 유지 수준 보장
 - 서식지의 훼손 방지
 - 수자원 보호 및 관리
- 회원국은 자체적인 교차준수 시스템을 형성하는데 있어서 위에서 언급된 분야보다 좀 더 많은 사항들을 포함하는 GAEC를 제정해야 함.

- EU에서도 물, 토양, 탄소저장, 생물다양성, 경관, 최소수준의 토지유지 등에 기여할 수 있는 규정을 포함시켜야 함.

- 직불금 수령자는 교차준수 규정과 관련하여 자신들의 의무활동을 이해해야 함.
 - 이러한 기준과 조건들을 완전하게 인식할 수 있도록 하기 위해 회원국에서는 가능하면 전자장비들을 동원해서 농민들에게 이해할 수 있도록 설명해야 함.
- 교차준수를 효과적으로 운영하기 위해서는 수혜자들이 자신들의 농장에서 수행했는지의 여부를 검증하는 것이 필요함.
 - 다만, 직불금 수령액이 100유로 이하 농가는 감액이나 철회 규정이 적용되지 않기 때문에 이들에 대해서는 교차준수를 준수하지 않아도 구제하는 방침을 적용할 수 있음.

1.2.2. 통제 시스템과 벌칙 (Control system and penalties)

가) 개요

□ 검사 일반 규정 (General principles of check)

- 회원국에서 실시하는 사업 이행 과정에 대한 검사는 현장검사(on-the-spot)를 보완적으로 시행할 수 있음.
 - 전체 신청자에서 표본을 추출해서 시행함.
 - 표본추출은 임의추출(random)이나 위험기반추출(risk-based)의 방식을 적용함
 - 검사기관은 각각의 검사 사례에 대한 보고서를 작성함.
 - 경우에 따라서는 모든 사업에 대한 현장검사를 동시에 시행할 수도 있음.
 - 최소 수준의 현장검사는 위험관리를 위해서 반드시 필요함.
- 사업 지원 신청서를 제출한 이후에도 명백한 오류가 있을 경우 이를 수정하거나 조정하는 것은 가능함.
- 사업신청이나 직불금 신청 이후에 그 수혜자나 대표자가 현장검사를 거부할 경우 사업신청 및 직불금 신청은 거부됨.
 - 다만, 불가항력적이거나 특별한 경우는 예외로 함.

□ 임의적 조건 조성에 관한 규정 (Circumvention Clause)

- 사업신청을 위해서 사전에 일정한 조건을 임의적 인공적으로 형성하는 경우에 대해서는 어떤 유리성도 부여하지 않음.

□ EU 집행위원회의 권한 (Commission powers as regards checks)

- 집행위원회는 다음 사항에 관한 법률을 제정함.
 - 현장검사에 관한 행정절차 규정
 - 현장검사 최소수준에 관한 규정
 - 검사와 검증의 보고에 적용되는 규칙과 방법
 - 검사를 수행하는 기관에 관한 규정
 - 신청서 제출 후 수정이나 교정이 가능한 경우에 관한 규정
 - 공공개입이나 민간 저장이 필요한 품목에 적용되는 점검과 방법에 관한 규정

나) 벌칙에 관한 규정

- 수혜자가 자격기준에 미달하거나 협약 및 기타 의무사항을 준수하지 않았을 경우에 지원금의 일부 또는 전부를 철회함.
 - 필요한 경우, 그 금액은 지불금 수급권에 상당하도록 함.

□ 행정적 벌칙의 적용 (Application of administrative penalties)

- 2항 : 다음의 경우에는 미준수의 경우에도 행정적 벌칙 적용의 예외로 함.
 - 미준수가 불가항력적인 경우
 - 미준수가 기관의 실수로 인해서 발생한 경우나 수혜자가 합리적으로 발견할 수 없는 실수에 의해서 나타난 경우
 - 수혜자가 준수하지 못하는 경우에 대해서 충분히 만족할 만한 정도로 기관에게 설명했을 경우
 - 미준수가 매우 사소한 것일 경우
 - 벌칙을 적용하지 않아야 하는 다른 경우로서 인정받은 경우 (제6항의 목록)
- 4항: 행정벌칙의 적용 방식
 - 지원액의 감액 (농촌개발사업의 경우 일정한 시간 내에 수혜자가 미준수 부분을 수정할 수 있을 경우는 그 준수가 이루어질 때까지 지원을 유예함)
 - 참여자의 기간 또는 수량을 계산한 금액을 지급하는 것으로 함.
 - 인가 또는 허가 또는 지정의 유예 또는 취소

- 사업에 신청할 자격의 박탈

○ 5항 : 행정벌칙은 미준수의 심각성, 범위, 기간, 재발여부 등에 따라서 비율적 그리고 점진적으로 적용하며, 다음과 같은 제한을 고려함.

- 행정벌칙의량은 지원 신청 및 지급액의 200%를 넘지 않도록 함.

- 위 규정에도 불구하고, 농촌개발사업의 경우 행정벌칙은 지원예정액의 100%를 넘지 않도록 함.

- 허가 및 사업신청 자격의 유예와 철회 및 박탈은 최대 3년을 기한으로 함.

○ 6항 : 행정벌칙을 적용하는 데에는 다음 사항을 회원국에서 결정하도록 함.(2항의 추가 규정)

- 행정벌칙에 적용되는 비율과 미준수를 양적으로 측정할 수 없을 경우의 적용 방안

- 행정벌칙을 적용하지 않는 경우에 대한 사항

○ 7항 : 집행위원회는 다음 사항에 대한 규정을 제정함.

- 행정벌칙의 적용과 계산 방식

- 사소한 미준수의 경우에 대한 세부 규정

- 회원국에서 벌칙적용을 보류하는 경우에 관한 규정

1.2.3. 통합행정통제시스템(IACS: Integrated Administration and Control System)

□ IACS의 내용 (Elements of the integrated system)

○ 다음의 요소들로 구성됨.

- 컴퓨터화된 DB(computerised database)

- 농지 증명 시스템(Identification system for agricultural parcels)

- 지불금 수급권 확인과 기록(identification and registration of payment entitlements)

- 지원 또는 지불 신청 시스템(aid applications and payment claims)

- 통합적인 통제 시스템 (Integrated control system)

- 사업 및 지불 신청서를 제출한 개인들을 확인할 수 있는 단일 시스템

□ 컴퓨터화된 DB(computerised database)

○ DB를 통한 관련 기관들의 컨설팅이 이루어질 수 있도록 해야 함.

- 이것은 최소 이전 4년의 기록을 갖고 있어야 하며 이를 즉각적으로 컨설팅 과정에서 확인할 수 있도록 해야 함.
- 지역적인 DB를 형성할 수도 있지만 이것은 다른 지역에서도 서로 호환되고 상호 검증할 수 있어야 함.

□ 농지 증명 시스템(Identification system for agricultural parcels)

○ 이것은 지도, 토지대장 및 기타 지도 방식을 적용하여 만들어져야 함.

- GIS 기술을 포함한 항공 및 공간 직사방식의 기술을 적용함.
- 1:10,000과 1:5,000 의 축적으로 지도를 제작함.

○ 이 시스템에 생태중요지역에 대한 기본적인 요소들을 포함시켜야 함.

□ 지불금 수급권 확인과 기록 시스템 (System for the identification and registration of payment entitlements)

○ 지불금 수급권은 검증할 수 있어야 함.

- 농지증명과 사업 신청서를 상호 검증(cross-check)할 수 있는 체계를 갖추어야 함.

○ 이를 통해서 직접적이고 즉각적인 컨설팅이 가능하도록 해야 함.

- 이를 위해 이전 4년간의 통계자료를 보유해야 함.

□ 지원/지불 신청 시스템(aid applications and payment claims)

○ 1항 : 직불금 및 각종 사업 신청서에는 다음과 같은 사항이 포함되어야 함

- (a) 농가의 모든 농지
- (b) 활용하려는 지불금 수급권
- (c) 기타 법적으로 요구되는 정보
- 직불금과 관련해서 회원국은 농지 필지의 최소 면적크기를 결정해야 함.
 - 그 최소 면적은 0.3ha 이상이어야 함.

○ 모든 농지 필지를 고지해야 한다는 조항에 대해서(1항 (a))

- 회원국은 직불금이 지급되지 않는 0.1ha 미만의 농지에 대해서 만약, 이러한 농지의 합계가 1ha 미만일 경우, 신청서에 기입하지 않아도 되는 규정을 정할 수 있음.

- 또한 회원국은 직불금에 신청하지 않는 농민은 자신의 총 농지가 1ha 미만일 경우, 자신의 농지 필지에 대한 정보를 제공하지 않아도 된다는 규정을 정할 수 있음.
- 그럼에도 불구하고, 사업에 신청하는 농민은 이러한 토지들이 자신이 처분할 수 있는지 여부와 그 위치를 신청기관에 알려주어야 함.

○ 회원국은 한 번의 신청으로 다른 사업에 관련된 것을 모두 커버하는 것으로 함.

수혜자 확인 시스템(System for the identification of beneficiaries)

○ 단일 시스템으로 모든 사업 및 지불 신청에 대한 기록으로 유지함.

자격 및 감액 검증(Verification of eligibility conditions and reductions)

○ 회원국의 사업 지원의 자격조건에 대해서 검증해야 함.

- 이것은 현장검사에 의해서 보완되어야 함.

○ 회원국은 표본추출계획을 수립해야 함.

○ 회원국은 GNSS(Global Navigation Satellite System) 기술을 적용하여 농지 필지에 대한 현장검사 수단으로 활용할 수 있음.

수혜자에 대한 지급(Payment to beneficiaries)

○ EU 사업 참여에 대한 지불은 12월 1일부터 6월 30일 사이에 지급된다.

- 이 기간 중에 최대 2회 분할 지급됨.
- 위 규정에도 불구하고 회원국은 12월 1일 이전이나 11월 16일 이후에 직불금의 50% 또는 농촌개발지원금의 75%를 선지급할 수 있음.

○ 이러한 지급은 자격조건에 대한 검증이 이루어진 이후에 지급되어야 함.

- 또한 농촌개발지원금의 선금은 신청서에 대한 행정적 검사가 완료된 이후에 지급되어야 함.

행정 벌칙의 적용(Application of administrative penalties)

○ 자격기준, 협약, 기타 의무 이행을 준수하지 못한 것에 대한 벌칙을 부과함.

○ 2항 : 다만, 다음과 같은 사항은 예외로 함.

- 미준수가 불가항력적인 경우
- 미준수가 명백한 실수에 의해서 나타난 경우
- 미준수가 기관의 실수로 인해서 발생한 경우나 수혜자가 합리적으로 발견할 수 없는 실수에 의해서 나타난 경우
- 수혜자가 준수하지 못하는 경우에 대해서 충분히 만족할 만한 정도로 기관에게 설명했을 경우
- 미준수가 매우 사소한 것일 경우
- 기타 벌칙을 적용하는 것이 합당하지 않은 경우

○ 4항: 행정벌칙의 적용 방식

- 지원액의 감액 (이전 년도에 지불되었던 액수에 대한 감액)
- 참여자의 기간 또는 수량을 계산한 금액을 지급하는 것으로 함.
- 다른 사업에 신청할 자격의 박탈

○ 5항 : 행정벌칙은 미준수의 심각성, 범위, 기간, 재발여부 등에 따라서 비율적 그리고 점진적으로 적용하며, 다음과 같은 제한을 고려함.

- 행정벌칙의 금액은 지원 신청 및 지급액의 100%를 넘지 않도록 함.
- 행정벌칙은 지원액의 100%를 넘지 않도록 함.
- 허가 및 사업신청 자격의 유예와 철회 및 박탈은 최대 3년을 기한으로 함.

○ 행정 벌칙의 금액은 연도별로 다음의 비율을 초과하지 않음.

- 직불금의 초기 2년간(2015와 2016년)은 0%를 넘지 않음.
- 직불금의 초기 3년차 (2017년)은 20%를 넘지 않음.
- 직불금의 4년차 시작에서는(2018년) 25%를 넘지 않음.

○ 8항 : 집행위원회는 다음 사항에 대한 규정을 제정함.

- 행정벌칙의 적용과 계산 방식
- 사소한 미준수의 경우에 대한 세부 규정으로 그 금액과 가치는 예정된 지원 금액의 0.5% 미만이어야 함.

1.2.4. 교차준수(Cross-Compliance) 관련 규정

□ 일반 원칙(General principles)

- 1항 : 수혜자가 교차준수 사항을 이행하지 않으면 행정벌칙을 적용 받음.
- 2항 : 행정벌칙은 다음과 같은 경우에 적용함
 - 미준수가 수혜자의 농업활동과 연계되는 경우
 - 수혜자의 농지에 대해서 적용함.
 - 산림과 관련된 조치에 대해서는 해당 사업(농지조림, natura 2000, 산림 환경 사업)에 대한 지원금 신청을 하지 않았을 경우 벌칙을 적용하지 않음.

□ 교차준수 규정 (Rules on cross-compliance)

- 교차준수 규정은 다음과 같이 구성됨.
 - EU 법률에 따른 ‘법정관리기준(Statutory Management Requirement: SMR)’
 - 회원국에서 설정한 ‘기본농업환경조건(the standards for good agricultural and environmental condition of land: GAECs)’
 - 다음의 영역에 적용됨.
 - (a) 환경, 기후변화, 토지에 관한 기본농업환경조건(GAECs),
 - (b) 공공, 동물과 식물 건강
 - (c) 동물복지
- 2항 : SMR은 회원국에서 ‘지침(Directive)’으로 실행됨.
- 3항 : 2015년과 2016년에는 ‘영구초지 유지’에 관한 규정이 포함될 것임.
 - 다만, 초지에 조림이 이루어진 경우에는 예외로 함.

□ GAEC에 관한 회원국의 의무사항 (Obligations of Member States relating to good agricultural and environmental condition)

- 회원국은 더 이상 농업생산에 이용되지 않는 토지를 포함해서 모든 농지가 ‘기본농업환경조건’을 유지하도록 해야 함.
 - 회원국은 부록에서 제시하는 GAEC를 기초로 해서 국가적 또는 지역적 차원에서 수혜자들이 고려해야 하는 최소한의 기준을 제시해야 함.

- 이 과정에서는 토양과 기후조건, 현행 영농시스템, 토지이용구조, 작물순환상황, 농법 및 농업구조 등을 고려해야 함.

○ 회원국은 이 규정의 부록Ⅱ의 GAEC에서 제시하지 않은 사항에 대해서는 최소의 무 사항을 적용하지 않음.

수혜자에 대한 정보 제공 (Information to beneficiaries)

○ 회원국은 전자방식을 사용해서 수혜자에게 교차준수 사항에 대해 정확한 정보를 제공해야 함.

1.2.5. 교차준수에 관한 통제 시스템과 행정벌칙 범위 (Control system and administrative penalties in relation to cross-compliance)

교차준수 검사 (Checks of cross-compliance)

○ 1항 : 회원국은 IACS 시스템을 형성해야 함.

- 회원국은 교차준수 규정을 이행하도록 하기 위해 회원국의 현행 행정 및 통제 시스템을 적용할 수 있음.

- 동물 등록을 포함하는 이들 시스템은 IACS와 호환될 수 있어야 함.

○ 2항 : 회원국은 교차준수 사항의 이행 여부를 점검할 수 있는 행정적 검사를 시행해야 함.

○ 3항 : 수혜자들의 의무 사항 이행여부 검증을 위해 '현장조사'를 실시해야 함.

○ 4항 : 집행위원회는 의무의 이행여부를 검사하기 위해 다음과 같은 사항에 대한 규정을 제정함.

- 농장자문시스템에 대한 농민의 참여 여부

- 교차준수 사항의 기준과 조건에 포함되어 있는 부분이 있다면, 이에 대한 인증시스템에 대한 농민의 참여 여부

행정벌칙의 적용 (Application of the administrative penalties)

○ 행정벌칙의 다음의 경우에 적용됨

- 교차준수에 관한 규정이 1년 중 어떤 시기에라도 수행되지 않았을 경우

- 미준수 사항이 직접적으로 수혜자의 책임에 따른 것일 경우

○ 이 조항은 첫 번째 지불금을 지급한 해의 1월 1일부터 이후 3년간 교차준수사항을 이행하지 않은 수혜자에게 적용함.

- 또한 시장관련된 조치로부터 지불금을 받은 해의 1월 1일부터 그 다음 해까지 교차준수사항을 이행하지 않은 수혜자에게 적용함.

○ 토지가 양도된 경우 양도받은 자와 양도한 자 중에 누구에게 직접적으로 교차준수의무 미이행의 책임이 있는지를 판단하여 적용함.

○ 다만, 회원국은 수혜자에 대한 연간 벌칙금이 100 유로 이하일 경우, 이를 적용하지 않는 규정을 도입할 수 있음.

- 위의 경우 회원국은 그 다음 해에 이들 수혜자가 해당 미준수 부분을 수정했는지를 검사해야 하며, 이들을 수혜자의 표본으로 선정하여 검사함.

□ 행정벌칙의 계산 (Calculation of the administrative penalty)

○ 1항 : 행정 벌칙은 수혜자가 받은 금액의 총액을 반환하거나 감액하는 방법으로 적용함.

- 이 과정에서 심각성, 범위, 미준수의 영속성과 재발가능성을 고려함.

○ 2항 : 미준수가 '태만(negligence)'의 경우에는 감액의 비율이 5% 미만임.

- 재발의 경우에는 15% 미만임.

○ 회원국에서는 미준수 사항이 적은 심각성, 범위, 기간에 이루어진 것이일고 판단될 경우 수혜자에게 이를 공지하는 '조기경보시스템(Early warning system)'을 수립할 수 있음.

- 이를 통해서 수혜자에게 벌칙이 부과되는 것을 예방할 수 있음.

- 이 경우 지불청에서는 수혜자에게 의무이행이 필요하다는 것을 고지하고 이후에 이의 이행여부를 검사하도록 함.

- 다만, 이후에도 이를 이행하지 않았을 경우 이전의 경우를 소급하여 벌칙을 적용함.

○ 그러나 이러한 조기경보시스템에도 불구하고, 교차준수의무의 미이행에 따른 결과가 공공과 동물의 건강에 심각한 위협을 초래하는 것일 경우 지체없이 감액 또

는 철회의 벌칙을 부과함.

- 또한 회원국이 조기경보를 처음으로 받은 수혜자에게 '농장자문시스템'을 우선적으로 활용할 수 있도록 할 수 있음.

○ 3항 : '의도적(Intentional)'미이행의 경우는 20% 미만의 감액을 적용함.

- 이후에 한 두 개의 관련 사업으로부터의 퇴출 및 1년 이상의 신청 금지 조치를 적용할 수 있음.

○ 어떤 경우든 감액 또는 철회에 따른 범칙금액은 총 수혜금액을 초과하지 않도록 함.

□ 교차준수에 따른 금액 (Amounts results from cross-compliance)

○ 회원국에서는 행정벌칙으로 적용되는 금액의 25%를 보유(retain)할 수 있음.

□ 행정벌칙의 적용과 계산에 관한 집행위원회의 권한 (Commission powers in relation to the application and calculation of administrative penalties)

○ 집행위원회는 행정벌칙의 계산 방법을 제시함.

○ 이를 적용하는 일반 규칙을 제시함.

1.2.6. 기타 규정

가) 보고 및 평가 (Report and evaluation)

□ CAP 사업의 모니터링과 평가

○ 다음의 사항에 대해 모니터링과 평가를 수행함.

- 직접지불 정책 (1307/2013)

- 시장 정책 (1308/2013)

- 농촌개발 정책 (1305/2013)

- 현재 규정 정책 (1306/2013)

○ CAP 정책의 성과는 다음의 목적에 관해서 측정함.

- 가능한 식품 생산(viable food production) : 농업소득, 농업생산성, 가격 안정

성 등에 초점을 둬.

- 자연자원의 지속가능한 관리와 기후 행동 (sustainable management of natural resources and climate action) : 온실가스배출, 생물다양성, 토양, 물에 초점을 둬
- 지역균형발전(balanced territorial development) : 농촌 일자리, 농촌지역의 성장과 빈곤에 초점을 둬

○ 세부적인 지표들은 이들 정책목적 및 구조와 연계되어야 함.

- 또한 이들 지표들은 정책대상에 대한 정책의 효과성과 효율성 및 그 개선여부를 평가할 수 있어야 함.

□ 위원회 절차 (Committee procedure)

○ 농업기금 위원회(Committee on the Agricultural Funds)의 보조를 받음.

- 이 위원회는 직불제, 농촌개발, 공동시장에 관한 사항을 다룸

○ 기타 위원회의 도움도 받음

- 직불금 위원회 (Committee for Direct Payments)
- 농촌개발 위원회 (The Rural Development Committee)
- 공동농산물 시장 위원회 (the Committee for the Common Organisation of the Agricultural Markets)

2. 영국 직접지불제 운영 사례

2.1. 신청 등록 절차 개요⁴¹⁾

□ 로그인 과정

○ 신규신청자

- GOV.UKVerify에서 신분을 증명해야 함.
- 즉, RPA에 농가에 대한 등록여부를 확인하고 등록된 이후에 RPA 서비스를 이용하여 신청할 수 있음.

○ 기존 신청자

- RPA 서비스(www.ruralpayments.service.gov.uk)에 접속하여 로그인 한 후 사용함.
- 신청자의 등록번호와 비밀번호를 사용하여 로그인

□ 본인정보 확인 과정

○ 본인의 개인정보와 사업체 정보를 확인해야 함.

- 이들 정보를 활용해서 향후 RPA에서 신청자를 접촉하기 때문에 정확한 정보가 입력되었는지를 확인하는 것이 중요함

○ 개인정보

- 주소, 이메일, 전화번호 확인

○ 사업체 정보

- 각종 지불금의 지급이나 영수증 등에 관한 연락을 함.
- 지불금의 송금을 위한 계좌정보 등을 제공해야 함
- 사업체가 본인이 소유하거나 운영권이 있는지 여부도 확인

○ 개인정보와 사업체 정보를 확인한 후 BPS 신청서를 작성해야 함.

- 매년 작성해야 함
- 이를 작성한 후 신청서 개요를 출력하거나 개인 컴퓨터에 저장해야 함

41) 이 부분은 Rural Payment Agency, 2018, *Basic Payment Scheme in England 2018: How to apply using a paper form*, Defra. Surrey 자료를 정리한 것임.

- 이러한 신청서 개요의 점검과정에서 농가에 관한 지도상의 정보도 필요할 경우 수정할 수 있음.

○ 신청서 개요에는 다음과 같은 정보들이 있음

- PART A : 사업체 정보
- PART B : 지급관련 정보
- PART C : 농가의 농지 관련 정보 (Greening의 작물다양화 관련 정보 포함)
- PART D : Greening 관련 정보 : 생태중시지역(EFA) (해당자)
- PART E : 공동경작지 관련 정보 (해당자)
- PART H : 지불금 수급권 관련 정보

○ 기타 정보는 현재까지는 빈 상태이면 이후 전체를 입력하고 확인을 클릭해야 신청서 개요에 포함되어짐.

○ PART C 관련 사항

- 농가가 갖고 있는 (소유 및 임대 포함) 모든 농지의 필지들이 0.01ha 이상임을 밝혀야 하며, 여기에는 BPS에 신청하지 않는 농지도 포함됨.
- 비농업용 토지, 즉 산림지와 같은 토지도 포함됨
- 여기에 다른 농촌개발사업에 참여하고 있는 토지도 포함됨.
- 이 항목에서는 총 경지면적과 BPS 신청 면적에 대한 정보도 포함되면, 기존 신청자라면, 기존에 신청한 내용이 그대로 나타날 것임.
- 또한 이 항목에 어떤 필지가 비농업용으로 사용되고 있는지, 경작지에는 어떤 작물이 식재되어 있는지 등을 포함해야 함

○ PART H 관련 사항

- 신청자가 사용하길 원하는 지불금 수급권을 표시함.
- 지불금 수급권의 수가 정확하게 보유하고 있는 면적의 크기와 동일할 필요가 없음.

□ 기타 정보 입력

○ PART F : 활동농민 표시

- 2018년 부터는 EU 규정에 따라 별도의 활동농민 표시가 필요없음
- 다만, 현재까지 시스템에 반영되지 않아서 현 시스템에서는 활동농민에 해당됨을 클릭해야 함.

○ PART G : 청년농지불금

- 청년농 지불금에 신청란에 클릭함.
- 이를 위해서 신청자는 '청년 및 신규 농민 자격 양식'을 작성하고, 사업체 계좌 및 변호사 증명을 추가로 보내야 함.
- 신청서와 함께 온라인으로 송부가능함

○ PART I : 다른 지역 농지 신청 여부 신고

○ PART J : 유기농지신고

- 유기농으로써 Greening 규정 적용에 면제됨을 신고하는 것
- 이와 함께 유기농에 관한 증명서를 제출해야 함.
- 이메일로 보내는 것이 불가하다면 우편으로 보내야 함

□ 제출

○ 모든 정보에 대한 수정과 입력이 완료되면 제출버튼을 클릭함.

- 매년 5월 15일 자정까지 제출해야 함
- 6월 11일 제출된 신청서를 접수할 수도 있지만 이 경우는 과태료를 부과함.
- 이 날짜까지 각종 증명서 제출이 완료되어야 함

○ 온라인으로 신청서를 제출했다면 별도의 서면신청서(BP5)를 제출할 필요가 없음

- 만약, BP5 신청서를 제출하면 온라인 신청을 대체하는 것으로 간주됨.
- 그러나 온라인 제출과정에서 문제가 있다면 BP5신청서를 제출할 수 있음

○ 제출여부 확인 및 이후의 처리과정도 알 수 있음.

2.2. 기본지불제(Basic Payment Scheme) 관련 규정 42)

2.2.1. 신청 과정

○ 기본지불금은 매년 신청하도록 하고 있으므로 신청하지 않으면 지급받지 못함.

- BP5 양식을 사용해서 신청하거나 온라인으로 신청할 수도 있음.

42) 이 부분은 Rural Payment Agency, 2017, *Basic Payment Scheme: rules for 2017*, Defra. Surrey 자료를 정리한 것임.

○ 농민이 신청서에 제공해야 하는 정보

- 활동 농민의 자격 여부
- 농가의 농지 필지와 지역
- 토지사용 현황 및 포함되지 않는 부분
- 지불금 수급권을 가진 토지 (최소 5ha 이상이 되어야 함)
- 기본지불금을 신청하는 지불금 수급권의 수 (최소 5ha 이상이 되어야 함)
- 원하는 지불 화폐 단위 (파운드 또는 유로)

○ 이외에 반드시 제공해야 하는 정보

- 갖고 있는 생태중요지역
- 녹색규정(Greening rule)에서 면제가 되는지의 여부
 - 예를 들면, 유기농인증 등
- 청년농 지불금에 지원 희망 여부
- 새로운 지불금 수급권을 신청하는 경우는 별도의 신청과정을 거쳐야 함.
 - 이것은 신규 및 청년농에게만 적용됨.
- 활동농민 또는 신규/청년농 이라는 것을 증명하는 서류
- 영국 내 다른 지역에 있는 농지를 신청하는 경우는 별도의 신청서를 작성해야 함.

○ 신청 마감일은 5월 15일 자정까지 임.

- 신청서에 대한 수정은 5월 31일까지임.
- 농지 필지의 추가, 토지사용의 변경, 지불금 수급권의 추가 등을 할 수 있음.
- 5월 31일 이후의 변경에 대해서는 벌칙을 부과하며, 6월 9일 자정이후로는 변경이 불가함.
- 다음의 경우에는 변경이 불가함.
 - 농지에서 의무준수 사항 미흡에 대한 이야기를 들은 경우
 - 농지의 의무준수사항 미흡에 대해 검사를 받은 경우
 - 검사받을 예정임을 통보받은 경우

○ 신청서 상의 오류에 대한 벌칙 부과여부 판단

- ‘오류 통보(Notified error)’: 농민이 신청서 상의 오류를 직접 신고한 경우 벌칙금을 부과하지 않음.
- ‘명백한 실수(Obvious errors)’: 단순한 실수의 경우 RPA에서 벌칙없이 수정해 줌. 다만, 이런 실수가 재발했을 경우는 ‘명백한 실수’로 간주하지 않음.

<표 3-5> 기본 직불제 실시 일정(2017년)

1 January	<ul style="list-style-type: none"> •Official start of the BPS 2017 scheme year
1 January to 31 December	<ul style="list-style-type: none"> •Land used to claim BPS must be eligible all year •Ecological focus area (EFA) period for hedges (which must be present all year unless newly planted) and buffer strips (which must be present all year) •Cross compliance rules must be followed all year
1 January to 30 June	<ul style="list-style-type: none"> •EFA period for EFA fallow land
1 May to 30 June	<ul style="list-style-type: none"> •Crop diversification period and EFA period for nitrogen-fixing crops
15 May (midnight)	<ul style="list-style-type: none"> •BPS 2017 application deadline to avoid late claim penalties •Deadline for RPA to receive supporting evidence to prove active farmer, young farmer or new farmer status, to avoid late claim penalties •Deadline for BPS 2017 entitlement transfers (only the person who holds an entitlement on this date can use it to get paid for BPS in 2017) •Land used to claim BPS in 2017 has to be 'at your disposal' (only the person who has the land at their disposal on this date can use it to get paid for BPS in 2017) •Deadline for RPA to receive applications for new entitlements from new or young farmers •Deadline for RPA to receive applications for young farmer payment
31 May (midnight)	<ul style="list-style-type: none"> •Deadline to make certain changes to an application submitted by 15 May without receiving a penalty
9 June (midnight)	<ul style="list-style-type: none"> •Late application deadline. Deadline for late applications, or late amendments, with penalties. Any applications or supporting evidence received after this date will not be accepted.
31 August	<ul style="list-style-type: none"> •EFA catch crops must be established by this date
1 October	<ul style="list-style-type: none"> •EFA catch crops must be retained until at least this date •EFA cover crops must be established by this date
1 December	<ul style="list-style-type: none"> •BPS 2017 Payment window opens
31 December	<ul style="list-style-type: none"> •Official end of the BPS 2017 scheme year
15 January 2018	<ul style="list-style-type: none"> •EFA cover crops must be retained until at least this date
30 June 2018	<ul style="list-style-type: none"> •Payment window ends

자료: Rural Payment Agency, 2017.

2.2.2. 기본지불금 신청자격

○ 활동농민 규정

- 기본지불금으로 5,000유로(4,261파운드) 이상의 금액을 신청한 경우
- 기본지불금으로 5,000유로(4,261파운드) 이상의 금액을 신청한 경우, 공항, 철도서비스, 물관련 활동, 부동산 사업, 스포츠와 레저 활동 등의 비농업적 활동에 해당 토지가 활용되지 않는다면 활동농민으로 간주됨.
- 위의 5가지 비농업활동을 한다고 하더라도, 다음과 같은 재고 사항 (readmission criteria)에 해당되면 활동농민에 해당됨.
 - 36ha 이상의 자격이 되는 면적을 갖고 있는 경우
 - 최근 3년간 농민의 연간 총 수입의 40%가 농업수입인 경우
 - 기본지불금 신청액이 최근 3년간 해당 농민의 총 비농업적 수입의 최소 5%에 해당하는 경우

○ 재고사항에 대한 세부 사항

- 36ha 이상의 농지를 갖고 있으면 자동적으로 활동농민으로 간주되고 추가적인 증명이 필요 없음.
- 총 수입에 대한 증명으로 회계사로부터 '회계사인증서(Accountant Certificate)'를 받아서 RPA에 제출하면 됨

○ 농지의 종류

- 경종작물 재배지 (임시 초지와 휴경지 포함)
- 영구 초지
- 영구 작물재배지
- 위 3가지 이외의 모든 토지는 '비농업적'토지임.

○ 신청 토지의 기준

- 농민은 최소 5ha의 신청토지를 갖고 있어야 함.
- 개별 필지는 최소 0.1ha 이상이어야 함.
- 해당 토지를 본인이 처분할 수 있어야 함.

○ 기타 신청시 알려야 하는 내용

- 농민이 '자신이 처분할 수 있는(at their disposal)' 0.01ha 이상의 모든 농지 필지에 대한 정보를 제시해야 함.
- 이들 농지를 기본지불금의 대상으로 신청 여부에 상관없이 제시해야 함.

- 또한 농업환경프로그램에 지원금을 신청하고 있는 모든 다른 비농업적 토지도 제시해야 함.

○ ‘처분할 수 있는’토지의 의미

- 자신 소유의 토지를 직접 또는 고용인을 고용해서 경작하는 경우
- 임대차법에 따른 임차인일 경우
- 다음과 같은 경우는 ‘처분할 수 있는’토지가 아님
 - 농민의 지시에 따라서 계약에 의해 농사를 행하는 경우
 - 임대차법에 따른 임차인을 갖고 있는 토지 소유자
 - 라이선스에 따라 영농을 하는 토지

○ 공동영농협정의 경우

- 2명 이상이 하나의 토지에서 영농을 하는 경우, 오직 1명만이 기본직불금에 신청할 수 있음.

○ 기본직불금 신청 대상 토지

- 영구초지, 경종작물재배지, 영구 작물재배지
- 휴경지와 5년 이하의 기간 동안 초지로 있던 토지도 대상이 됨.
- 농업환경시책에 포함되어서 농산물 생산을 하지 않는 토지도 ‘경종작물재배지’로 간주함

○ 대상 토지의 자격에 영향을 미치는 요인

- 대상 토지는 1년 동안 해당 자격을 유지해야 함.
- 농민은 1년 동안 교차준수 규정을 준수해야 함.

○ 기타 고려사항

- 해당 토지에서 발전이나 운송과 관련된 활동이 이루어질 경우
 - 농민은 해당 지불금 수급권 가치에 상당하는 보상을 요구할 수 있음.
 - RPA에 해당 토지의 신청철회 또는 불가항력적인 사항으로 간주하도록 요청할 수 있음.
- 침수토지의 경우
 - 침수가 일시적인 경우 농지로서의 자격은 그대로 유지됨
 - 그러나 수로나 습지로 전환되는 경우는 별도로 심의함.

2.2.3. 지불금 수급권

- 지불금 수급권을 사용하기 위해서는 최소 5ha 이상의 농지를 갖고 있어야 함.
 - 농지 필지에 대한 최소 지불금 수급권의 수는 0.1임.
 - ※ 지불금 수급권의 수는 지불대상 농지의 ha 면적과 동일하다고 할 수 있음.
 - 지불금 수급권을 새롭게 받는 농민들은 '신규농'지원자 이거나 '청년농' 지원자임.

- '지역(region)'의 기준
 - 다음과 같이 3가지 지역으로 구분함.
 - 비조건불리지역 (Non-Severely Disadvantaged Area: Non-SDA)
 - 조건불리지역 (Severely Disadvantaged Area: SDA)
 - 조건불리지역 황무지 (SDA Moorland)

- 지불금 수급권의 가치
 - 지역마다 서로 다른 가치를 가지며 SDA 황무지는 SDA나 Non-SDA 보다 낮은 가치임.
 - 지불금 수급권의 가치는 해당 년도에 RPA에 기본직불금을 신청한 총 면적을 기준으로 계산함. (주로 11월에 이루어짐)
 - 녹색화에 대한 지불이나 청년농지불 등은 지불금 수급권 계산에 고려하지 않음.
 - 농민들은 RPA의 지불금 수급권 가치에 관한 결정 사항을 인터넷을 통해서 알 수 있음.

- 지불금 수급권의 사용
 - 해당 년도 5월 15일에 지불금 수급권을 갖고 있는 사람이 기본직불금에 이 권한을 사용할 수 있음.
 - 이들은 동일지역에 자신들이 처분할 수 있는 자격대상 토지를 갖고 있어야 함.
 - 기본직불금에 신청할 때에 농민은 최소 신청규모(Minimum claim size)로서 최소 5지불금 수급권 (5ha의 자격대상 토지)을 사용해야 함.
 - 보유하고 있는 지불금 수급권의 수가 5이하인 경우, 기본직불금 신청자격에 미달하는 것임.
 - 농민들은 자신이 갖고있는 모든 지불금 수급권을 한 해에 모두 사용하지 않아도 되지만, 만약 이를 2년간 사용하지 않을 경우 두 번째 해에서는 그 지

불금 수급권을 상실하게 됨.

- 즉, 2년 연속으로 특정한 지불금 수급권을 사용하지 않으면, 사용하지 않은 지불금 수급권은 상실하게 된다는 것임.
- 이는 농민들이 자신의 토지들을 매년 서로 바꿔가며(rotating) 사용하는 것이 불가하다는 것을 의미함.

<경우1>

- 어떤 농민이 2017년 5월 15일에 50 지불금 수급권을 동일한 지역에서 갖고 있는 경우
- 이 농민이 2016년에 48ha 토지에 대해 48 지불금 수급권을 사용하였다면,
- 2016년에 2 지불금 수급권이 미사용되었음.
- 2017년에 이 농민이 여전히 48ha를 갖고 있고, 이 토지에 대해 기본직불금을 신청하였다면, 여전히 50 지불금 수급권 중에 48 지불금 수급권만 사용한 것임.
- 2017년에 2 지불금 수급권이 여전히 미사용으로 남아있다는 것임.
- 이 경우 기본직불금 규정에 따라, 이 농민의 2 지불금 수급권은 2016년과 2017년에 모두 사용되지 않았기 때문에 이 2 지불금 수급권은 소멸될 것임.

<경우2>

- 어떤 농민이 2016년 5월 16일에 50 지불금 수급권을 동일한 지역에서 갖고 있는 경우
- 이 농민이 2016년에 48ha 토지에 대해 48 지불금 수급권을 사용하였다면,
- 2016년에 2 지불금 수급권이 미사용되었음.
- 그리고 2016년 10월에 이 농민이 본인 소유 토지 중 20ha를 양도하여 이와 함께 20 지불금 수급권을 양보하였다면,
- 2017년 5월에 이 농민은 30 지불금 수급권을 갖고 있으며 28ha의 자격대상 토지를 보유하고 있는 것임.
- 이는 2017년에 여전히 2 지불금 수급권이 미사용임을 의미함.
- 이 경우 기본직불금 규정에 따라, 이 농민의 2 지불금 수급권은 2016년과 2017년에 모두 사용되지 않았기 때문에 이 2 지불금 수급권은 소멸될 것임.

<경우3>

- 어떤 농민이 2017년 5월 15일에 50 지불금 수급권을 동일한 지역에서 갖고 있는 경우
- 이 중 30 지불권이 본인 소유의 지불금 수급권이고 20 지불금 수급권이 다른 농민으로부터 임차한 지불금 수급권이라고 가정하자.
- 이 농민이 2016년에 45ha 토지에 대해 45 지불금 수급권을 사용하였다면,
- 2016년에 5 지불금 수급권이 미사용되었음.

- 그리고 2017년에 이 농민이 다시 45ha 자격대상 토지에 대해 기본직불금을 신청하였다면,
 - 이 농민은 여전히 45 지불금 수급권을 갖고 있는 것이고, 2017년에 5 지불금 수급권을 사용하지 않은 것임.
- 이 경우 기본직불금 규정에 따라, 5 지불금 수급권은 2016년과 2017년에 모두 사용되지 않았기 때문에 이 5 지불금 수급권은 소멸될 것임.
- 그러나 이 농민이 본인소유와 임차한 지불금 수급권을 모두 갖고 있었기 때문에, RPA는 소멸 지불금 수급권을 비례적으로 적용함.
 - 그래서 농민 소유의 지불금 수급권에서 3 지불금 수급권이 소멸되고, 임차한 지불금 수급권에서 2 지불금 수급권이 소멸됨.
 - 이는 소멸된 2 임차 지불금 수급권이 원래의 소유자나 임대인에게 돌아가지 않는다는 것을 의미함.

자료 : RPA, 2017.

○ 지불금 수급권의 양도

- 지불금 수급권은 매매나 선물, 임대나 하위 임대, 상속, 통합이나 분할 등의 방식으로 양도될 수 있음.
- 지불금 수급권의 양도를 위해서는 RPA의 인터넷 서비스나 문서(RLE 1 양식)를 활용할 수 있음.
 - 상속이나 하위임대를 위해서는 문서양식으로만 가능함.
 - 양도가 완료되면 RPA에서 양도, 양수인 모두에게 통보함.

○ 양도인이 '활동'농민이 아니라고 할지라도, 지불금 수급권을 받은 양수인은 양도가 이루어지기 이전에 이미 활동농민의 자격을 갖추고 있어야 함.

- 만약, 양도가 발생하기 이전에 활동농민이 아닌 사람에게 토지를 양도하면서 지불금 수급권도 같이 양도하면, 이러한 지불금 수급권의 양도는 무효가 되고 지불금 수급권이 소멸됨.

○ 임대한 지불금 수급권은 계약기간이 종료되면 자동적으로 임대인(Lessor)에게 귀속됨.

- 이것은 '양도'의 형태로 간주되지 않기 때문에 임대인은 지불금 수급권을 돌려받을 때 활동농민이 아니어도 상관없음.
- RPA는 토지의 양도와 지불금 수급권의 양도를 서로 분리해서 다루고 있음.

2.3. 녹색화(Greening) 지불제 관련 규정⁴³⁾

2.3.1. 개요

□ 녹색화 규정 준수 대상 농민

- 10ha 이상의 경종농지를 갖고 있는 농민
 - 작물다양화 규정을 준수해야 함
- 15ha 이상의 경종농지를 갖고 있는 농민
 - 작물다양화와 생태중시지역(Ecological Focus Area:EFA) 규정을 동시에 준수해야 함.
- 10ha 이하의 경종농지를 갖고 있는 농민
 - 별도의 다른 행동을 취할 필요가 없음.
 - 이들은 자동적으로 작물다양화와 생태중요지역 규정을 만족하고 있는 것으로 간주함.
- 영구 초지를 갖고 있는 농민
 - 영국초지에 관한 녹색화 규정을 준수해야 함.

□ 유기농지의 경우

- 유기농지는 자동적으로 작물다양화 및 EFA 녹색화 규정을 충족하고 있음.
 - 그 농지는 일년 내내 유기농을 유지해야 하고 유효한 인증도 취득하고 있어야 함.
 - 해당 농민은 RPA에 유기농 관련 증명서를 제출해야 함
 - 일부만이 유기농지일 경우, 비유기농지에 대해서는 녹색화 규정을 적용해야 함.

□ 농업환경협약의 경우

- 녹색화 규정은 농업환경협약이 수행되는 농지에 대해서는 이행되고 있는 것으로

43) DEFRA, 2017, The Guide to Cross Compliance in England 2017 edition, Department for Environment, Food and Rural Affairs · Rural Payment Agency, London.

간주함.

- 따라서 녹색화 규정이 농업환경 지불금의 선택활동에 영향을 미치지 않음.
- 다만, 일부 중복되는 활동에 대해서는 농업환경지불금에서의 감액이 필요함.

2.3.2. 경종농지에서의 작물다양화 규정

○ 10ha 이상의 경종농지 경작 농민은 최소 2가지 또는 3가지의 서로 다른 작물을 재배해야 함.

- 그러나 이 규정으로부터 면제되는 농민들이 있음.

□ 세부 규정

○ 10~30ha의 경종농지

- 최소 2가지 작물 재배해야 하며, 한 작물이 75% 이상을 차지하면 안됨

○ 30ha 이상의 경종농지

- 최소 3가지 작물 재배해야 하며, 한 작물이 75% 이상을 차지하면 안되고, 두 가지 작물의 합이 95%를 넘으면 안됨.

○ 면제의 경우

- 10ha 이하의 경종농지는 자동으로 면제되지만, 10ha 이상의 농지의 경우에도 다음에 해당될 경우는 면제됨
- 해당 농가의 자격대상 농지의 75% 이상이 다음의 경우에 해당할 경우
 - 영구 및 임시 초지
 - 1년 중 6개월 이상 수중에서 작물을 재배하는 경우
 - 위 사항의 결합 경우
 - 그리고 나머지 농지가 30ha 이하이어야 함.
- 해당 농가 경종농지의 75% 이상의 농지가 휴경이거나 임시 초지일 경우
 - 나머지 농지가 30ha 이하이어야 함.
- 농가의 모든 경종농지 필지가 서로 다른 작물이 식재되어 있는 경우
 - 해당 농가 경종농지의 50% 이상이 이전 년도 기본직불금에 신청하지 않은 경우
 - 이 경우 RPA는 농민에게 이전 년도의 제초제 투입 및 화학비료 투입 기록 제출을 요구할 수 있으며, 종자증명과 종자 구입 내역을 요구할 수도 있음.

2.3.3. 경종농지에서의 생태증시지역(EFA) 규정

○ 15ha 이상의 경종농지를 가진 농민은 EFA 지역을 보유해야 함.

□ EFA의 내용

○ 다음의 요소들과 지역이 EFA로 간주됨.

- 완충 지대 (Buffer strips)
- 간작 작물 (Catch crops)
- 피복 작물 (Cover crops)
- 질소고정 작물 (Nitrogen-fixing crops)
- 휴경지 (fallow land)
- 헤지 식재 (hedges)
- 각각의 지원금액은 다름.

○ 농민은 이러한 지역에 대해 별도로 직불금을 신청할 필요 없음.

- 이 지역이 경종농지로서 직불금의 대상 지역 자격이 있어야 함.
- 이 지역은 농민이 '자기 처분 가능'지역이어야 함.

○ 총 EFA 지역의 비율은 기본직불금 신청면적과 상관없이 해당 농민이 보유한 총 경종농지의 최소 5%를 차지해야 함.

- 신청서에 EFA 지역의 비중을 기록하여 신고해야 하며, 신고 이후에 EFA 면적으로 변경하는 것은 불가함.
- 1년 중 해당 지역을 변경할 계획이라는 대체지역이 지정되어야 함.

○ 면제의 경우

- 15ha 이하의 경종농지를 갖고 있는 농민은 자동적으로 이 규정을 준수하고 있는 것으로 간주함.
- 15ha 이상의 경우에도 다음의 사항에 대해서는 준수 의무를 면제함.
- 농가의 신청대상 농지 면적의 75% 이상이 다음의 사항에 해당하는 경우
 - 영구 및 임시 초지
 - 1년 중 6개월 이상 수중에서 작물을 재배하는 경우
 - 위 사항의 결합 경우
 - 그리고 나머지 농지가 30ha 이하이어야 함.
- 해당 농가 경종농지의 75% 이상이 다음의 사항에 해당하는 경우

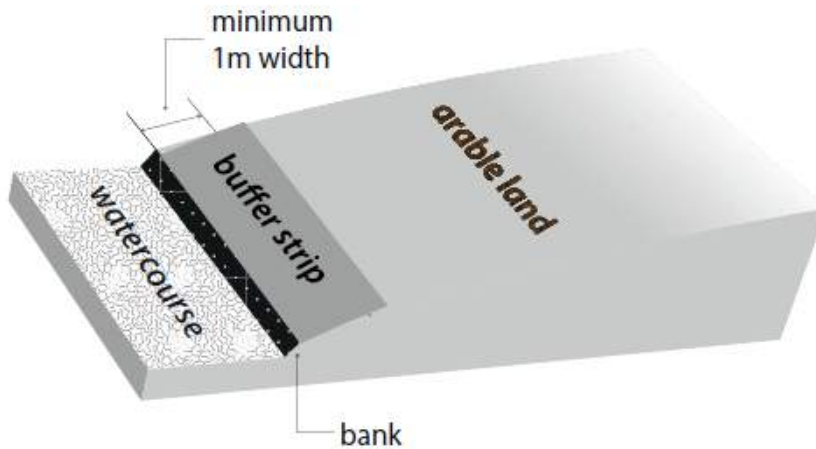
- 휴경지 또는 임시초지
- 콩과식물 재배지 (used for cultivation of leguminous crops)
- 나머지 농지가 30ha 이하이어야 함.

□ EFA 완충지대

○ 다음과 같은 기준을 준수해야 함.

- 완충지대의 넓이는 최소 1m를 넘어야 함.
- 완충지대 바로 옆에는 경종농지와 경종농지의 수로⁴⁴⁾가 있어야 함.
- 완충지대 바로 옆에는 수로 또는 수로와 평행한 경사지가 있어야 함.

<그림 3-1> 완충지대 조성 방식



자료 : RPA, 2017, Basic Payment Scheme: rules for 2017, 43p.

<그림 3-2> 완충지 조성 사례

Here's a picture of a buffer strip which could count as an EFA because it is next to a watercourse (in this case a field ditch):



자료 : RPA, 2017, Basic Payment Scheme: rules for 2017, 45p.

44) A 'watercourse' is any surface waters - including coastal water, estuaries, lakes, ponds, rivers, streams, canals, field ditches. Temporarily dry watercourses still count as a watercourse.

□ EFA 간작 및 피복 작물 식재

- 이것은 토양을 보호하고 수확과 파종 기간 사이에 양분을 사용하기 위해서 적용하는 것임.
- EFA 규정에 따라 가능한 신속하게 토지를 덮을 수 있는 최소 2가지 서로 다른 종류를 파종해야 함.
 - EFA 간작 또는 피복작물의 면적은 최소 0.01ha 이상이어야 함.
 - 다음과 같은 작물을 혼합해서 파종해야 함.
 - 곡물 (Cereal) : 호밀(Rye), 보리(Barley), 오토(Oats).
 - 비곡물(Non-Cereal): Vetch, Phacelia, Mustard, Lucerne, Oilseed radish.
 - 풀도 간작 또는 피복 작물로 간주될 수 있음.

□ EFA 휴경지

- 해당 년도의 1월 1일부터 6월 30일까지 휴경지로 유지되어야 함.
 - 휴경지는 반드시 경종농지이어야 함.
 - EFA와 작물 다양화에서 적용되는 휴경지는 동일한 기준임.
 - EFA 휴경지는 최소 0.01ha이고 최소한 2m의 폭을 유지해야 함.
- 다음이 차지하고 있는 지역은 EFA 휴경지에서 제외함.
 - 건초더미 (bales of hay)
 - 저장목초 (silage)
 - 짚 (straw)
 - 거름 (muck)
 - 농기계 (farm machinery)

□ 질소고정 작물

- 이 작물은 최소 0.01ha 를 차지해야 함.
 - 해당 작물의 목록은 별도로 제공하고 있으며, 이것은 식재, 사용, 지역에 대한 별도의 규정은 없음.
 - 다만, 해당 농지에 적용되는 교차준수 사항을 이행하도록 하고 있음.

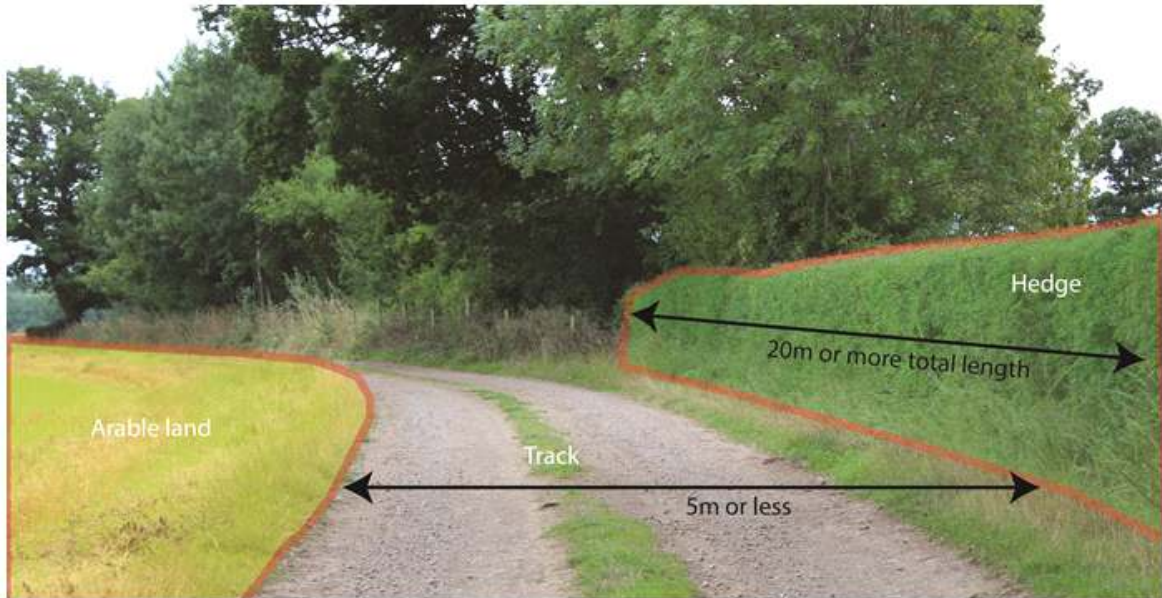
□ 헤지(hedge)

- 헤지는 경종농지와 5m 이내의 거리에 있을 때만, EFA의 요소로 간주하며 다음의

사항을 준수하도록 하고 있다.

- 헤지의 길이는 최소 20m이나 이 정도 길이를 이루는 것의 일부이어야 함.
- 헤지의 길이가 20m 이하인 경우는 도로의 교차로 등에 의해서 다른 헤지로
우와 끝에서 연결될 수 있어야 함.

<그림 3-3> 헤지 관리 상태 사례



자료 : RPA, 2017, Basic Payment Scheme: rules for 2017, 53p.

- 농민은 교차준수 규정에 따라서 헤지를 관리해야 함.
 - 녹색화 규정에서는 별도의 관리 규정이 없음.
 - 농업환경프로그램에서는 별도의 관리 규정을 부과할 수 있음.
- 여러 EFA 요소가 복합되어 있는 경우의 계산
 - EFA의 여러 가지 요소들을 계산하는 방법
 - 각 요소에 대한 기준 량과 금액이 제시되어 있음.
 - 각각의 경우가 복합되어 있는 경우에 대한 판단기준이 제시되어 있음 (그림 3-4 참조)
 - 농민들은 RPA에서 제시한 EFA 요소에 대한 기준을 참고하여 본인의 토지에 있는 EFA를 설정하고 이를 신고해야 함.

<그림 3-4> 생태증시지역의 면적 비율 계산 사례1

Example

A farmer has a 10 hectare field of EFA fallow land, with an EFA hedge around part of it that measures 600 metres. He can include both the fallow land and the hedge in his ecological focus area for that field, but he needs to reduce the area of fallow land to take account of the area taken up by the hedge.

To work out what the fallow land and the hedge are worth, the farmer needs to:

- work out the area to be allowed for the EFA hedge take this away from the area of fallow land
- calculate the EFA areas for the hedge

For this farmer, this means:

- work out the area to be allowed for the EFA hedge: $600\text{m} \times 2.5\text{m} = 1,500$ square-metres.
- take this area from the area of fallow land (100,000 square-metres): $100,000 - 1,500 = 98,500$ square-metres

The farmer's fallow land in this field is therefore worth 98,500 square-metres for EFA

The EFA value for the 600m of hedge within this land parcel (each metre is worth 5 square-metres for EFA):

$600 \times 5 = 3,000$ square-metres.

The total EFA area for this field is: $98,500 + 3,000 = 101,500$ square-metres.

To convert to hectares, divide this figure by 10,000: $101,500 / 10,000 = 10.15$ hectares.

The farmer does not need to reduce the area of fallow land if he uses it to meet the crop diversification rules. For crop diversification the fallow area would be 10 hectares.

자료 : RPA, 2017, Basic Payment Scheme: rules for 2017, 57p.

2.4. 신규농 및 청년농 정책

2.4.1. 자격기준

○ 신규농이나 청년농으로 인정받기 위해서는 관련된 증명서류를 RPA에 제출해야 함.

- 이러한 서류들은 변호사나 회계사의 서명이 포함되어 있어야 함.

□ 신규농의 자격

○ 신규농으로 새로운 지불금 수급권을 신청하는 자격임.

- 신청시 18세 이상이어야 함.

- 농업비즈니스의 대표(in control)이어야 함

- 2013년 이후에 사업이 시작된 것이어야 함.
- 그 이전 5년간 농업활동을 수행하지 않았어야 함.
- 그리고 기본직불금 신청 시기까지 최소 2년내에 농업을 시작했어야 함.

□ 청년농의 자격

- 청년농으로 새로운 지불금 수급권을 신청하는 자격임.
 - 첫 기본직불금 신청시 18세 이상이고 40세 이하이어야 함.
 - 신규 사업으로 사업체 대표이어야 함.
 - 처음 해당 사업체를 운영하는 것이어야 함.
 - 첫 신청시기 최소 5년 전에 사업을 시작했어야 함 (6년이 지나면 신청자격이 없음)

2.4.2. 청년농 직불제

- 청년농은 기본직불제의 추가 직불금을 신청할 수 있음.
 - 직불금액은 해당 농가가 가진 지불금 수급권 평균 가치의 25%에 해당함.
 - 최고 90 지불금 수급권까지만 인정함.

□ 청년농 직불금 신청 자격 (위와 같음)

- 청년농으로 새로운 지불금 수급권을 신청하는 자격임.
 - 첫 기본직불금 신청시 18세 이상이고 40세 이하이어야 함.
 - 신규 사업으로 사업체 대표이어야 함.
 - 처음 해당 사업체를 운영하는 것이어야 함.
 - 첫 신청시기 최소 5년 전에 사업을 시작했어야 함 (6년이 지나면 신청자격이 없음)

□ 신청 과정

- 기본직불금 신청과정에서 신청함.
 - 신규 또는 청년농 자격을 신고하고 관련 증명서를 제출함.
 - 온라인으로 진행할 수 있음.

2.5. 지급단가

○ 기본직불금은 다음과 같은 종류로 이루어짐

- 기본직불금
- 녹색화 직불금
- 청년농 직불금

○ 각각의 직불금은 별도로 계산되고 총 기본직불금으로 합쳐짐.

□ 기본직불금의 직불금 수급권 가치 및 지급액

○ RPA는 해당 지역의 총 예산을 관련 지역의 직불금 수급권 수로 나눔

- 해당 년도의 직불금 수급권의 가치는 해당 년도 가을에 계산됨.

$$\text{직불금 수급권의 가치} = \frac{\text{해당 지역 총 직불금 예산}}{\text{해당 지역의 총 직불금 수급권의 수}}$$

○ 개별 농가의 직불금 수급권의 가치는 감액부분과 벌칙을 모두 적용한 후 계산함.

- 농가의 직불금 수급권 수에 해당 지역의 직불금 수급권 가치를 곱해서 결정함.

개별 농가의 직불금 수급권 가치

$$= \text{농가의 직불금 수급권 수} \times \text{해당 지역 직불금 수급권 가치}$$

- 만약, 농가의 농지가 다른 지역에도 있다면 이것에 대해서는 별도의 직불금 수급권 가치를 적용하여 계산함.
- 계산 사례는 다음과 같음.

○ 사례 (2016년 직불금 수급권 가치 사례)

- 어떤 농가가 50 Non-SDA 직불금 수급권을 갖고 이중 45 직불금 수급권만 신청하였으며, 이 농가는 20 SDA 황무지 직불금 수급권도 갖고 있고 이를 모두 신청하였음.
- 이 경우 2016년도의 실제 가치를 적용하여 계산하면 다음과 같음.
 - Non-SDA : 45 X €175.27 = €7,887.15
 - SDA 황무지 : 20 X €45.97 = €919.40
 - 총 지급금액 = €8,806.55
- 따라서 이 농가의 평균 직불금 수급권 가치는 다음과 같음.
 - €8,806.55 / 65 직불금 수급권 = €135.48

□ 녹색화 직불금액

○ 위 사례에서의 녹색화 직불금 계산 사례는 다음과 같음.

- 녹색화 직불금 계산 사례 (2016년 지불금 수급권 가치 사례)
- 어떤 농가가 50 Non-SDA 지불금 수급권을 갖고 이중 45 지불금 수급권만 신청하였으며, 이 농가는 20 SDA 황무지 지불금 수급권도 갖고 있고 이를 모두 신청하였음.
 - RPA는 해당 농가의 지불금 수급권에 평균 녹색화 단가를 곱하여 계산함.
 - Non-SDA : $45 \times \text{€}77.11 = \text{€}3,496.95$
 - SDA 황무지 : $20 \times \text{€}20.39 = \text{€}407.80$
 - 총 지급금액 = $\text{€}3,904.75$
 - 따라서 농가의 평균 녹색화 지불단가는 다음과 같음.
 - $\text{€}3,904.75 / 65 \text{ 지불금 수급권} = \text{€}60.07$
 - 총 녹색화 직불금액은 평균 녹색화 지불단가에 자격농지 면적으로 곱해서 계산함. 따라서 농가의 총 녹색화 직불금액은 다음과 같음.
 - $\text{€}60.07 \times 65 \text{ 지불금 수급권} = \text{€}3,904.55$

□ 청년농 직불금액

○ 직불금액은 해당 농가가 가진 지불금 수급권 수에 평균 지불금 수급권 가치의 25%를 곱해서 계산함.

- 계산 사례는 다음과 같음.

- 청년농 직불금 계산 사례 (2016년 지불금 수급권 가치 사례)
- 어떤 청년농민이 100 Non-SDA 지불금 수급권을 갖고 이 중 80 지불금 수급권만 신청하였으며, 이 농가는 20 SDA 지불금 수급권도 갖고 있고 이를 모두 신청하였음.
 - RPA는 해당 농가의 지불금 수급권에 평균 녹색화 단가를 곱하여 계산함.
 - Non-SDA : $80 \times \text{€}175.27 = \text{€}14,021.60$
 - SDA : $20 \times \text{€}174.01 = \text{€}3,480.20$
 - 총 지급금액 = $\text{€}17,501.80$
 - 이것을 해당 농가가 신청한 총 지불금 수급권 수로 나눈다.
 - $\text{€}17,501.80 / 100 \text{ 지불금 수급권} = \text{€}175.02$ (해당농가의 평균 지불금 수급권 가치)
 - RPA는 여기서 25%를 적용함.
 - $\text{€}175.02 \times 0.25 = \text{€}43.76$ (청년농 지불금 수급권 단가)
 - 단, 청년농은 90 지불금 수급권 까지 포함시킬 수 있으므로 90만을 적용함.
 - $\text{€}43.75 \times 90 \text{ 지불금 수급권} = \text{€}3,938.40$ (청년농 직불금액)

□ 지불금 수급권의 가치 및 녹색지불금 지급액

○ 지역별 지불금 수급권의 가치는 다음과 같음.

<표 3-6> 지역별 지불금 수급권의 가치

지역	2018	2017	2016
비조건불리지역(Non-SDA)	€181.39	€180.46	€175.27
조건불리지역(Upland SDA)	€180.00	€178.90	€174.01
조건불리지역 황무지 (Upland SDA moorland)	€49.09	€49.63	€45.97

주: 환율은 €1 = £0.89281

자료: <https://www.gov.uk/government/news/rpa-confirms-bps-2018-entitlement-and-greening-rates>

○ 녹색지불금의 지급액은 다음과 같음.

<표 3-7> 지역별 녹색지불금 지급액

지역	2018	2017	2016
비조건불리지역(Non-SDA)	€78.13	€77.69	€77.71
조건불리지역(Upland SDA)	€77.53	€76.92	€77.15
조건불리지역 황무지 (Upland SDA moorland)	€21.14	€21.32	€20.39
주: 환율은 €1 = £0.89281			
자료: https://www.gov.uk/government/news/rpa-confirms-entitlement-and-greening-rates			bps-2018

2.6. 영국 기본지불제의 이행 체계 검토 45)

2.6.1. 교차준수 의무 개요

○ 영국에서도 농민이나 토지관리자들이 각종 농업직불금을 받기 위해서는 기본적인 교차준수 규정(Cross-Compliance)을 준수해야 하며 다음과 같은 두 가지 조건으로 구성됨.

- 기본농업환경준수조건 (Good Agricultural & Environmental Conditions: GAECs)
- 법정관리규정 (Statutory Management Requirements: SMRs)

45) DEFRA, 2017, The Guide to Cross Compliance in England 2017 edition, Department for Environment, Food and Rural Affairs · Rural Payment Agency, London.

○ 이들 두 규정은 다음과 같은 분야에 적용됨.

- 국민건강, 동식물 건강
- 환경, 기후변화, 농지의 관리
- 동물복지

○ 이러한 규정이 농업과 관련된 모든 활동에 대해서 자세히 규정하고 있는 것은 아니고 각각의 농지와 관련된 보다 세부적인 사항은 ‘농업경영자문기관(The Farming Advice Service)’을 통해서 제공됨.

○ 월별로 각 농지에서 시행해야 하는 중요 활동에 대해서 제시하고 있음.

<표 3-8> 교차준수 사항 관련 주요 활동

월	일	활동내용	대상 규정
1월	1일~ 1일 16일	- 초지와 경작지에 질소가 많이 함유된 퇴비를 투여해야 함 - 매년 초에 토지의 가축퇴비 량을 측정함. - 초지와 경작지에 질소비료를 투여해야 함	SMR1 SMR1 SMR1
2월	1일~ 28일	- 초지와 경작지에 질소가 많이 함유된 퇴비를 투여해야 함 - 질소 함유 유기물 퇴비 투여량 제한 해제	SMR1 SMR1
3월	1일 31일	- 농장의 넝쿨과 나무 절지 금지하지만 4월 말까지 일부 잠목정리는 가능함. (과실수, 밤나무, 방풍림은 제외) - 용수 권리에 대한 수수료가 청구될 것임.	GAEC 7a/7c GAEC2
4월	1일~ 1일 16일 30일	- 구릉지 이외의 지역에서 헤더, 초지, 브락켄, 백시나 등의 태우기 금지 - 연간 용수 권리가 있는 농가는 이에 대한 보고서를 28일까지 환경청 (Environment Agency)에 제출해야 함. - 구릉지에서 헤더, 초지, 브락켄, 백시나 등의 태우기 금지 - 농장의 가축 수와 배출하는 질소의 량을 기록해야 함.	GAEC6 GAEC2 GAEC6 SMR1
5월	1일	- 농장의 넝쿨과 잠목정리 행위 금지	GAEC 7a/7c
8월	1일 1일~	- 8월 중으로 RPA의 허가를 받아서 넝쿨을 절지하거나 초지에 오일씨 드를 임시로 식재하는 것도 가능함. - 9월 15일 이전에 곡물을 파종할 농지를 제외하고 곡물경작지에 질소 함유율이 높은 유기퇴비의 투여 금지	GAEC 7a SMR1
9월	1일~ 1일 1일 15일 16일	- 농지의 넝쿨과 나무 절지 가능 - 초지에 질소함유율이 높은 유기퇴비의 투여 금지 - 곡물 경작지에 질소비료의 투여 금지 - 초지에 질소비료의 투여 금지 - 9월 15일 이전까지 파종한 농지에 질소함유율이 높은 유기퇴비의 투여 금지	GAEC 7a/7c SMR1 SMR1 SMR1 SMR1
10월	1일 1일 15일 31일	- 구릉지에서 헤더, 초지, 브락켄, 백시나 등의 태우기 허용 - 사질토가 아닌 곡물 경작지에 대해 질소함유율이 높은 유기퇴비의 투여 금지 - 사질토가 아닌 초지에 대해 질소함유율이 높은 유기퇴비의 투여 금지 - 하계 용수 권리가 있는 농가는 이에 대한 보고서를 11월 28일까지 환경청(Environment Agency)에 제출해야 함.	GAEC6 SMR1 SMR1 GAEC2
11월	1일 30일	- 구릉지 이외의 지역에서 헤더, 초지, 브락켄, 백시나 등의 태우기 허용 - 반기별 용수 권리에 대한 수수료가 부과될 것임.	GAEC6 GAEC2
12월	1일	- 연간 양과 거위 목록을 작성해야 함.	SMR8

자료 : DEFRA, 2017, The Guide to Cross Compliance in England 2017, 6p.

- 교차준수규정 적용의 예외 상황
 - 인간이나 동식물의 복지와 안전성에 문제가 발생할 경우
 - 식물 건강에 영향을 주는 원인을 처리할 필요가 발생할 경우
 - 동식물 질병에 영향을 주는 원인을 처리할 필요가 발생할 경우
- 이러한 면제상황에 대해 사전에 RPA에 보고할 필요는 없으며 사후에 이를 증명할 수 있는 근거를 제시해야 함.

2.6.2. 기본농업환경조건(GAECs)의 내용 46)

- 총 7가지 종류 11개 규정으로 구성되어 있음.
- ① GAEC1: 물줄기를 따라 완충지대를 설정하는 것
 - 완충지를 설정하여 농업에 의한 오염으로부터 물줄기를 보호하는 것
- 물줄기(Watercourse)는 연안해역, 강하구, 호수, 연못, 강, 시내, 운하 및 기타 토지의 웅덩이를 포함하는 모든 지표면의 물을 의미하며 일시적으로 마른 물줄기도 포함됨.
- 토지 종류에 따른 농업활동의 허용 및 금지 내용을 제시하고 있음.
 - 각종 유기질 또는 화학 비료 및 살충제와 제초제의 투입 기준과 방법에 대해서도 명확하게 규정하고 있음.
- 담당 검사 기관
 - 농촌지불청(RPA), 환경청(EA: Environment Agency)
- ② GAEC2: 물 사용 권한
 - 지표수 또는 지하수 수자원 보호를 위한 것
- 환경청으로부터 물 채취권한을 부여받는 것을 의미함.
 - 1일 약 20큐빅미터 (4,400 갤런)의 물 사용권한을 받음.
- 담당 검사 기관

46) DEFRA, 2017, The Guide to Cross Compliance in England 2017 edition, Department for Environment, Food and Rural Affairs · Rural Payment Agency, London.

- 농촌지불청(RPA), 환경청(EA: Environment Agency)

③ GAEC3: 지하수

- 지표면의 오염으로부터 지하수를 보호하기 위한 것

○ 지하수에 오염을 줄 수 있는 물질을 투여할 경우에 사전에 환경청의 허가를 얻어야 함.

- 다만, 사고나 기후에 의한 상황이거나 매우 소량일 경우는 사전허가를 얻지 않고 관련 행위를 해도 됨.

○ 담당 검사 기관

- 농촌지불청(RPA), 환경청(EA: Environment Agency)

④ GAEC4: 표토의 공급

- 표토층을 유지함으로써 토양을 보존하는 것

○ 토양의 표토를 유지하기 위해 일정 작물을 식재하도록 하는 것

- 토양침식을 방지하기 위한 농학적인 이유나 기타 협약에 의한 조건으로 식재를 하지 않는 경우는 예외로 함.

○ 담당 검사 기관

- 농촌지불청(RPA)

⑤ GAEC5: 토양침식 방지

- 적절한 활동을 통해서 토양 부식을 방지하는 것

○ 작물의 식재, 가축의 이동, 차량의 이동 등의 원인에 의해 토양이 침식되는 것을 방지하는 것

- 물이나 바람에 의한 토양침식을 방지하는 활동을 해야 함.

- 이를 위해 다양한 농공학적인 기술이 적용되어야 함.

○ 담당 검사 기관

- 농촌지불청(RPA)

⑥ GAEC6: 토양의 유기성분을 일정 수준 유지하는 것

- 적절한 활동을 통해서 토양의 유기 성분을 유지하는 것

○ 수확 후 농지의 모든 종류의 짚풀 소각을 금지함.

○ 식물건강유지를 위한 소각 행위는 인정함.

- 짚풀 소각이 이루어진 토지로부터 150미터 이상 떨어져 있어야 함.
- 해당 토지는 주요 도로나 철도로부터 100미터 이상 떨어져 있어야 함.
- 휴일에 소각하는 행위는 금지함.
- 해당 토지 주변의 짚풀은 토지에 재투여 되거나 치워져 있어야 함.

○ 담당 검사 기관

- 농촌지불청(RPA), 내추럴잉글랜드(NE: Natural England)

⑦ GAEC7a: 경계물

- 농지 주변의 담녕쿨, 돌담, 독 등의 경계물 보호를 위한 것

○ 헤지(담녕쿨)의 관리

- 최소 20미터 길이로 관리해야 하며, 그 넓이는 2미터 이내이어야 함.
- 여기에 비료나 제초제를 살포해서는 안됨.
- 3월 1일부터 8월 31일까지는 헤지를 절지하거나 이동해서는 안됨.

○ 돌담과 독의 관리

- 기본적으로 10미터 이상의 길이를 유지해야 하지만 특정 농지의 경계이거나 각각의 끝이 다른 돌담이나 독과 연계되어 있다면 10미터 이하여도 가능함.
- 현재의 돌이나 독을 제거하거나 훼손해서는 안됨.
- 이를 변형할 경우에는 사전에 허가를 받아야 함.

○ 담당 검사 기관

- 농촌지불청(RPA), 내추럴잉글랜드(NE: Natural England)

⑧ GAEC7b: 일반인의 접근 허용

- 일반인들의 접근을 허용하는 길을 유지하기 위한 것

○ 도로나 출입문 및 기타 일반인이나 말의 통행을 가능하게 하는 시설물을 유지 관리해야 함.

○ 담당 검사 기관

- 농촌지불청(RPA)

⑨ GAEC7c: 산림보호

- 산림위원회의 산림관리 규정에 따르는 것

○ 담당 검사 기관

- 농촌지불청(RPA), 산림위원회(FC: Forestry Commission)

⑩ GAEC7d: 과학연구를 위한 농지 관리 규정

- 동식물의 변화에 관한 과학적 연구를 위해 특별히 지정된 농지는 해당 규정을 준수하는 농업활동을 수행해야 함.

○ 과학연구농지(Sites of Special Scientific Interest: SSSI)는 법적으로 지정된 농지이며 따라서 법적인 규정에 따라서 관리해야 하는 의무가 있음.

○ 담당 검사 기관

- 내추럴잉글랜드(NE: Natural England)

⑪ GAEC7e: 역사문화유적지 보고

- 역사, 문화, 체육 등의 이유에서 문화언론체육부의 규정에 따라 법적으로 보호해야 하는 국가적으로 중요한 농지의 보호

○ 담당 검사 기관

- 문화재청(Historic England)

2.6.3. 법정관리규정(Statutory Management Requirements: SMRs)⁴⁷⁾

○ 총 13가지 규정으로 구성되어 있음.

① SMR1: 질소오염우려 지역

- 비료나 퇴비의 사용과 저장에 따른 질소에 의한 수질오염을 줄이기 위한 것

○ 퇴비나 화학비료 및 기타 질소함유 물질을 투여하기 이전에 이것이 지표수로 유입될 가능성이 있는지에 대한 점검을 받아야 함.

- 특히, 다음과 같은 토지의 경우 유의해야 함.

47) DEFRA, 2017, The Guide to Cross Compliance in England 2017 edition, Department for Environment, Food and Rural Affairs · Rural Payment Agency, London.

- 토지 경사도가 12o 이상일 경우
- 지피식재(ground cover)가 되어 있는 경우
- 지표수에 인접해 있는 토지의 경우
- 기상조건이 고려해야 함.
- 토양 종류와 조건을 고려해야 함.
- 토지유실이 나타나는 경우

○ 다음과 같은 경우에는 살포하면 안 됨.

- 지표수로의 유입이 확인된 경우
- 화학비료는 지표수와 2미터 이내의 거리에 있는 토지에 살포하면 안됨.
- 유기퇴비는 시추공, 우물, 샘으로부터 50미터 이내의 토지에 살포하면 안됨.
- 유기퇴비는 지표수로부터 10미터 이내의 토지에 살포하면 안됨.
- 지표면이 얼어있거나 범람이 있는 경우
- 유기퇴비의 살포가 금지된 기간의 경우

○ 이러한 기본 규정에 대해 작목별 질소 투여 제한 수준이 제시되어 있음.

- 이와 함께 살포한 량과 시기에 대한 기록의 의무가 있음.

○ 담당 검사 기관

- 환경청 (EA: Environment Agency)

② SMR2: 야생조류

- 야생조류의 유지, 보존, 복원을 위한 광범위한 서식지의 유지
- 이들 지역은 특별보호지역(Special Protection Areas:SPA)로 지정되어 있음.

○ SPA 지역은 영국에서 과학연구농지(Sites of Special Scientific Interest: SSSI)의 일종으로 구분되어 있음.

- 따라서 해당 농지를 경작하는 농민들은 제시된 규정에 따라서 농업활동을 수행해야 하는 의무가 있음.
- 이들 농지에 대한 지정도 국가가 강제적으로 지정하는 것이며 농민들은 그 결과를 수용해야 함.

○ 농민들은 협약서에 제시된 일반적인 관리 사항 이외에 SSSI 에 제시된 활동이나 ‘특별자연보존규정(Special Nature Conservation Order)’ 에 제시된 활동과 연관되는 농업활동을 수행하는 경우에 내추럴 잉글랜드(Natural England)의 허가를 문서로 얻어야 함.

- 해당 지역의 '특별관리물(special interest features)'는 SSSI의 목록에 기재되어 있는 대상물을 의미함.
- 이러한 특별관리물에 영향을 미칠 수 있다고 판단되는 모든 활동이 '특정활동(specified operation)'으로 간주되고 내추럴 잉글랜드에 의해서 통제됨.

○ 이들 지역에서 농민의 농업활동에 대해서 내추럴 잉글랜드는 '관리고지(Management Notice)'와 '금지고지(Stop Notice)'를 행함.

- 관리고지는 특별관리물이 적절하게 관리되고 있지 못하다고 판단했을 경우에 내추럴 잉글랜드가 이를 적절하게 관리하기 위한 특정활동을 요구하는 것임.
- 금지고지는 특별자연보존규정을 발동하는 것으로 더 이상의 농업생산활동을 금지하는 것임.

○ 따라서 이들 지역에서 농민들은 특별관리물로 설정된 것을 훼손하거나 방해하거나 하는 행위를 해서는 안됨.

- 특히, 조류의 경우에는 이를 쫓는 행위나 앉아있는 것을 방해하는 행위가 금지됨.

○ 담당 검사 기관

- 내추럴잉글랜드(NE: Natural England)

③ SMR3: 서식지와 생물 종

- 특별보존지역(Special Areas of Conservation: SAC)에서 동식물 종을 보호하는 것

○ SAC 지역도 역시 과학연구농지(Sites of Special Scientific Interest: SSSI)의 일종으로 구분되어 있음.

- 앞서 설명한 조류의 경우와 동일한 규정이 적용됨.

○ 담당 검사 기관

- 내추럴잉글랜드(NE: Natural England)

④ SMR4: 식품과 사료 관련 규정

- 인간을 위한 식품과 동물을 위한 사료의 안전성을 보장하기 위한 것

○ 식품과 사료 안전성 관련

- 사람들의 건강에 나쁜 영향을 미치는 식품이나 사람들의 건강에 악영향을 미

치는 동물의 건강에 영향을 미치는 사료의 판매를 해서는 안된다는 것임.

- 불안정한 식품이나 사료는 반드시 철회, 반환, 폐기해야 하며, 소비자에게 판매되었다면 이를 반드시 그 이유와 함께 알려야 하며, 지역의 관련 기관이나 식품표준청(Food Standards Agency)에 통보해야 함.

○ 이력추적 관련

- 농장에서 사용하는 모든 투입재의 구입처를 기록하고 판매상품을 기록해야 함.
- 여기에는 구입처 및 판매처의 이름, 주소, 투입재 및 판매상품의 종류와 량, 구입 또는 판매 시점 등이 포함되어야 함.
- 이러한 기록을 반드시 유지해야 하고 제출요구가 있을 시 제시해야 함.

- 이외에도 식품위생, 우유의 처분, 달걀의 생산 및 판매와 관련된 사항도 기록하도록 하고 있음.

○ 담당 검사 기관

- 식품표준청(FSA: Food Standard Agency)
- 수의약국(VMD: Veterinary Medicines Directorate)

⑤ SMR5: 가축의 호르몬, 갑상선, 폐기능에 영향을 주는 물질의 사용 제한

- 이러한 물질의 불법적인 사용을 금지함으로써 인간과 동물의 식품체인을 안전하게 보장하려는 것

○ 수의용으로 처방된 물질 이외의 다른 물질을 투여해서는 안된다는 것.

- 금지된 물질을 농장이나 판매대에 갖고 있어도 안되고 도축장으로 보내서도 안됨.
- 금지 물질이 투여된 고기나 기타 축산가공품을 진열해도 안됨.
- 폐기능에 영향을 미치는 물질을 농장에 갖고 있어도 안됨.

- 농민들은 이러한 물질이 투여된 고기나 기타 제품들에 대한 폐기 기한을 준수해야 함.

- 그리고 이들 물질의 사용 기록을 검역원에게 보여주어야 함.

○ 담당 검사 기관

- 수의약국(VMD: Veterinary Medicines Directorate)

⑥ SMR6: 돼지 등록 및 관리

- 돼지를 등록하고 이들의 이동을 관리함으로써 질병의 확산을 통제하려는 것
- 농민들은 자신의 농장을 우선 동식물관리청(Animal and Plant Health Agency: APHA)에 등록해야 하고 돼지를 사육하는 토지의 지번(County Parish Holding number)을 기록해야 함.
 - 돼지를 반입한 이후 30일 이내에 APHA에 보고해야 하고 이를 통해서 부여 받은 4자리 번호를 부착해야 함.
- 돼지 연령을 12개월 이상과 이하로 구분하여 자세한 관리 방안을 제시하고 있음.
- 담당 검사 기관
 - 농촌지불청(RPA), 동식물건강청(APHA: Animal and Plant Health Agency)

⑦ SMR7: 소 등록 및 관리

- 소, 들소, 버팔로의 산출, 이동, 도축을 등록하고 관리함으로써 질병의 확산을 통제하려는 것
- 모든 소들은 두 가지의 태그를 부착해야 하고 이러한 태그 없이 소를 이동시켜서는 안됨.
 - 소 이동을 위해서는 영국소이동관리원(British Cattle Movement Service: BCMS)의 허가를 받아야 함.
 - BCMS의 허가 없이 태그를 폐기해서도 안됨.
 - 다른 동물에 부착된 태그를 다시 사용해서는 안됨.

<표 3-9> 소 종류 별 태그 부착 및 증명서 발급기한

소 종류	첫째 태그 부착 기한	두 번째 태그 부착 기한	증명서 발급 기한
젃소	출산 후 36시간 이내	출산 후 20일 이내	출산 후 27일 이내
소	출산 후 20일 이내	출산 후 20일 이내	출산 후 27일 이내
들소	출산 후 9개월 이내이거나 다른 곳으로 판매된 후 바로	출산 후 9개월 이내이거나 다른 곳으로 판매된 후 바로	출산 후 7일 이내

자료 : DEFRA, 2017, The Guide to Cross Compliance in England 2017, 62p.

○ 수출입 소에 대한 태그 규정

- 수출 예정 소에 대해서는 수출일 20일 이전에 태그를 제거해야 하며, 수입하

는 소는 출항하자마자 바로 태그를 제거해야 함.

○ 이외에 소의 등록, 이동, 도축 및 처분에 따른 자세한 규정이 제시되어 있음.

○ 담당 검사 기관

- 농촌지불청(RPA), 영국소이동관리소(BCMS: British Cattle Movement Service)

⑧ SMR8: 양, 거위 등록

- 양과 거위를 등록하고 관리함으로써 질병의 확산을 통제하려는 것

○ 양과 거위는 자기 농장에서 태어났을 경우는 6개월 이내, 외부에서 태어났을 경우는 9개월 이내, 그리고 다른 곳으로 이동할 경우는 바로 등록을 해야 함.

- 12개월 이상 양이나 거위를 농장에서 사육할 경우는 최소 두 가지 태그를 부착해야 함.

- 태그를 분실하거나 훼손되었을 경우는 28일 이내에 재발급을 받아야 함.

○ 이외에 이들에 대한 기록 방법에 대한 규정을 제시하고 있음.

○ 담당 검사 기관

- 농촌지불청(RPA), 동식물건강청(APHA: Animal and Plant Health Agency)

⑨ SMR9: BSE 질병 통제 및 예방

- BSE에 의한 사람과 동물의 건강 위험 예방

○ BSE에 감염이 의심되는 동물이나 사체는 반드시 APHA에 신고해야 함.

- 이동, 도축 등의 행위가 제한됨.

- 이 동물에 관한 기록을 제시해야 함.

○ 이외에 이들 동물의 처분에 관한 내용이 규정되어 있음

○ 담당 검사 기관

- 농촌지불청(RPA), 동식물건강청(APHA: Animal and Plant Health Agency)

⑩ SMR10: 식물관리규정(PPPs)의 준수

- 사람, 야생생물 그리고 환경보호를 위한 엄격한 살충제 사용 통제를 위한 '기본식물보호기준(Good Plant Protection Practice)의 적용

○ 기본식물보호기준은 식물이나 식물 생산물을 관리하기 위한 방법을 제시하는 것으로 지역의 문화적 생물학적인 특성을 고려하고 이들 식물이 받아들일 수 있는 최소 수준의 처방을 공급하도록 하기 위해서 제시된 것임.

- 이런 처방을 받은 식물이나 생산물에 대한 인증을 부여함.

○ 담당 검사 기관

- 농촌지불청(RPA), 건강안전청(HSA: Health and Safety Agency)

⑪ SMR11: 송아지 복지

- 6개월 이하의 송아지 복지를 보호하기 위해 최소한의 축산관리 기준을 적용하는 것

○ 일반적으로 SMR13에서 규정하고 있는 동물복지 기준을 준수함

- 이에 추가적으로 송아지 관리에 대한 특별 기준을 제시하고 있는 것임.

○ 송아지의 사육방법에 대한 기준을 제시하고 있음.

- 1일 2회의 검역을 실시하고, 최소 1회 외부에서 방목해야 함.

- 가축 우리의 면적과 관련 시설에 대해 규정하고 있음.

- 전기, 환기 및 기타 기계 장비에 대해 규정하고 있음.

- 사료 살포와 물 공급 시설에 대해 규정하고 있음.

○ 담당 검사 기관

- 농촌지불청(RPA), 동식물건강청(APHA: Animal and Plant Health Agency)

⑫ SMR12: 돼지 복지

- 돼지의 복지를 보호하기 위해 최소한의 축산관리 기준을 적용하는 것

○ 돼지 사육 시설 설치에 대한 규정임.

- 돼지 연령별로 사육 시설에 대해서 자세히 구분하여 규정을 제시하고 있음.

○ 담당 검사 기관

- 농촌지불청(RPA), 동식물건강청(APHA: Animal and Plant Health Agency)

⑬ SMR13: 동물복지

- 가축의 복지를 보호하기 위해 최소한의 축산관리 기준을 적용하는 것이며 이것은 농가에서 사육하는 모든 가축에 해당됨.

○ 검역 관련 규정

- 충분한 전문 직원의 보유 규정
- 최소 1일 1회의 검역 실시 규정
- 부상이나 질병에 감염된 동물을 격리하고 처지하는 것을 규정함.

○ 기록 유지 규정

- 동물에 대한 약품투여 여부를 기록하고 이것을 최소 3년간 보관해야 함.
- 동물 사체의 발생 여부를 기록하고 이것도 최소 3년간 보관해야 함.

○ 사육 시설에 대한 규정

- 동물들에게 충분한 공간을 주어야 하고 이를 청결하게 관리할 책임이 있음.
- 공기, 먼지, 온도, 습기, 가스 등도 일정한 기준 이내로 유지해야 함.
- 자동 또는 기계식 장치도 가축의 건강과 웰빙을 고려하는지 점검해야 함.

○ 사료와 물에 관한 규정

- 가축에게 해를 주는 물질이 함유된 사료와 물을 공급하면 안됨.
- 수의사의 별도 지시가 없는 한, 충분한 량의 사료를 공급해 주어야 하며 이들이 사료와 물에 항상 접근할 수 있도록 해야 함.

○ 절제과 번식 규정

- 가축의 절제는 허가된 절차를 거쳐서 시행되어야 함.
- 가축의 번식은 해당 동물의 건강에 악영향을 미치지 않도록 수행되어야 함.

○ 방목 규정

- 가축이 항상 내부에만 있어서는 안되며 건조한 땅에서 거닐 수 있도록 해야 함.
- 가축의 건강에 영향을 미치는 동물의 접근이나 날씨로부터 보호해야 함.

○ 담당 검사 기관

- 농촌지불청(RPA), 동식물건강청(APHA: Animal and Plant Health Agency)

2.7. 농촌지불청(RPA)의 검사(Inspection) 실시과정 48)

2.7.1. 개요

□ 검사업무 범위

○ 다음과 같은 분야에 대한 검사 업무를 수행함.

- 기본지불제 토지 적격성 및 녹색활동 여부 (BPS Land Eligibility and Greening)
- 교차준수의무 (Cross-Compliance)
- 농업환경(Agri-environment)
- 가축증명확인(Livestock ID)
- 유통업자(Trader)

○ 기타 분야 검사도 수행

- 돼지 증명 확인 (Pigs ID)
- 낙농위생 (Dairy Hygiene)

○ 검사 협력기관

- 내추럴잉글랜드(NE: Natural England)
- 환경청 (EA: Environment Agency)
- 산림위원회(FC: Forestry Commission)
- 동식물건강청(APHA: Animal and Plant Health Agency)
- 식품표준청(FSA: Food Standard Agency)
- 건강안전청(HSA: Health and Safety Agency)
- 영국소이동관리소(BCMS: British Cattle Movement Service)
- 수의약국(VMD: Veterinary Medicines Directorate)
- 수의검사기관(Hallmark)

□ 검사일정 통보

○ 현장검사는 일반적으로 통보하지 않고 불시에 방문 점검함.

- 사전통보를 하는 경우는 꼭 필요할 경우에 한정하며, 일반적인 원칙으로는 48시간 이전에 통보함.

48) Rural Payment Agency, 2017, Basic Payment Scheme: rules for 2017, Defra. Surrey

- 그러나, 특별한 사정이 있는 경우, 14일 이전에 통보하는 경우도 있음.
- 일단, 검사일정이 통보되고 나면, 이미 제출한 사업 또는 보조금 신청을 철회할 수 없음.

○ 현장검사 통보시 작업 순서

- 검사관은 자신을 소개하고 검사예정 분야에 대해서 설명함.
- 제공해야 하는 정보에 대해서 알려줌
 - LPIS 지도, CTS/AMLS 정보, 교차준수 관련 정보,
 - 농업환경 지도(Agri-Environment Map),
 - 보조금 신청 정보

2.7.2. 기본지불금 이행 의무 검사

□ 개요

○ 검사대상은 위험도를 기준으로 선정함 (무작위 추출도 시행함)

- Greening, EFA 보완 활동, 청년농, 활동농민, 자연보호 지역에 대한 별도의 선정기준 있음.

○ 연간 약 6,000건의 검사를 시행함.

- 이중 약 75%는 위성 이미지를 사용한 ‘원거리 검사(remote sensed)’, 나머지 25%는 실제 현장에 대해 ‘물리적 검사(physically inspected)’
- 특정 시기(time window)를 택하여 시행되는 검사도 있고, 또 당해 년도에 재방문 검사를 하는 경우도 있음.

□ 자격기준 충족 여부 검사 (Eligibility checks)

○ 신청필지와 경계 및 불필요한 설치물 여부 점검

- 토지 재배 작물 점검 : 경종, 초지, 기타 작물
- 신청자의 사용 및 처분 권리 여부
- 기타 신청하지 않은 농지도 점검

○ 식재 작물의 종류 점검

- 신청자의 자격 충족 여부 점검
- 최저 관리 기준 충족 여부 점검

□ Greening 검사 (Greening checks)

○ Greening은 세 가지 의무 사항으로 구성됨

- 작물 다양화 (CD: Crop diversification)
- 생태중시지역 (EFA : Ecological Focus Areas)
- 환경민감 영구초지 (ESPG: Environmentally sensitive permanent grassland)

○ Greening에 관한 자격기준 검사는 ‘물리적 검사’로 시행함.

- 이외에 다른 부분은 ‘원거리 검사’로 행해짐.

○ 작물다양화(CD: Crop diversification) 검사

- 5월 1일에서 6월 30일 기간 동안에 검사함.
- 신고한 작물이 제대로 식재되어 있는지 검사하고 위반이 있었을 경우 보고하고 식재가 되어 있지 않을 경우 ‘휴경’으로 보고함
- 만약 작물이 수확되었다면, 짚이나 작물의 잔재물로 판단함.
- 이와 함께 파종기록도 점검하며 현재 어떤 작물이 식재되어 있는 지로 판단하는 것이 아니라 신고한 작물이 무엇인가로 판단하는 것임.

○ 생태중시지역 (EFA : Ecological Focus Areas) 검사

- 휴경 및 질소 고정 작물 : CD 검사 기간에 검사함
- 완충지와 헤지로우 : 연중 상시 검사함.
- 간작 및 피복작물(Catch and Cover Crop) : 해당 작물의 생육기간에 검사함.
- 신고한 EFA가 조성되어 있는지 검사함.
- 작물별 식재 면적을 측정함.
- EFA 농지의 관리 상태를 검사함
- 작물이 이미 수확되었을 경우 짚이나 기타 잔류물로 검사함.
- 파종기록도 점검함.

○ 환경민감 영구초지 (ESPG: Environmentally sensitive permanent grassland)

- ESGP는 Natura 2000 시책이 적용되는 지역에 있는 영구초지임.
- 즉, 영구초지 관련 규정에 따르면 이 영구초지는 경운을 하거나 전용하면 안되며 이에 대해서는 농민이 BPS를 신청하지 않았다고 하더라도 Natural 2000 시책에 참여하고 있으면 적용됨.⁴⁹⁾
- 연중 상시 점검하고 경운 및 전용 여부를 점검함.
- 이것을 위반하면 교차준수규정 중 GAEC 6(환경영향평가)도 위반하게 됨.

49) RPA, 2018, Basic Payment Scheme: rules for 2018, Rural Payment Agency. 65.p.

- 위반에 대해서는 복원을 명령하고 추가 검사를 시행함.

<그림 3-5> 생태중시지역 관리 기록부 사례

Use the table below to work out the total amount of each type of EFA area / feature you have. Use the amounts from each 'Part D' sheet you have filled in on your BP5 application form or from the EFA section of your online application summary to complete the columns below. There are 'total' boxes at the bottom of each column (below) for you to add these totals into. You can use entries up to 4 decimal places to reflect what's on your form/online.

Field name/ reference	Nitrogen- fixing crops (hectares)	EFA Fallow land (hectares)	Buffer strips or field margins (metres)	Hedges or trees in a line in an arable land parcel (metres)	Adjacent hedges or trees in a line (metres)	Catch crops (hectares)	Cover crops (hectares)
	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total

자료: Rural Payment Agency, 2019, Greening workbook for the Basic Payment Scheme in England, 4p.

<그림 3-6> EFA 지역과 특징

What your EFA areas / features are worth for greening

Put the totals from the previous page into the 'Total size/length' column below, then work across each row (column by column) to see what your areas / features are worth for EFA in square-metres. For example, if you have 5 hectares of nitrogen-fixing crops, write '5' in the 'Total size/length' column, then multiply 5 by 10,000. Write the answer (50,000) in the 'Square-metres' column. Then multiply that figure by '1' ('what it is worth for EFA') to get the total square-metre area for EFA (50,000). Write the amount of square-metres in the final column. When you have worked out a total in square-metres for all your areas / features, add them all up and put the total in the 'Total in square-metres' box at the bottom corner of the table.

	Total size/ length	Convert to square-metres	Square-metres	What it's worth for EFA	Total square-metres for EFA
Nitrogen-fixing crops		x 10,000		x 1	
EFA fallow land		x 10,000		x 1	
Buffer strips or field margins		-----	-----	x 9	
Hedges or trees in a line in an arable land parcel		-----	-----	x 5	
Adjacent hedges or trees in a line		-----	-----	x 5	
Catch crops		x 10,000		x 0.3	
Cover crops		x 10,000		x 0.3	
Total in square metres					<input type="text"/>

Total EFA in hectares

Total in square-metres

Divided by 10,000 = Total EFA in hectares

자료: Rural Payment Agency, 2019, Greening workbook for the Basic Payment Scheme in England, 5p.

2.7.3. 교차준수(Cross-Compliance) 이행 검사

□ 개요

- 검사대상 선정은 위험도에 따라서 이루어지며 무작위 선정도 하고 있음.
- 검사는 RPA와 APHA(Animal and Plant Health Agency: 동식물건강청)에 의해서 이루어지며 APHA는 가축 사육 농가만을 검사함.
 - 총 BPS 신청자 중 최소 1%를 선정하여 검사를 시행하며, 2016년에는 약 800건 검사가 RPA의 의해서 이루어졌고, 약 400건의 검사가 APHA에 의해서 이루어졌음.
 - APHA는 동물질병과 동물복지에 관한 SMR 11-13에 의해서 이루어지고 SMR 9은 VMD(수의검역청 Veterinary Medicines Directorate)가 담당함.
 - 검사와 관련된 정보는 모두 RPA로 전달되어서 최종적으로 RPA가 감액 여부를 결정한다.

○ 농장 시설 검사

- 저장시설 검사 : 사료 및 농산물, 제초제, 액비(slurry), 수의약품 보관상태
- 축사 검사
- 낙농 시설 검사
- 질소민감지역(NVZ: Nitrate Vulnerable Zones)의 액비 관리 상태

○ 농지에 대한 검사

- 완충지 및 기타 보호지역 검사
- GAEC 7a와 1 : 헤지로우와 수로보존 의무 이행 상황 검사
 - 헤지로우, 디치(ditch), 수로에서 2m 보호지역이 형성되어 있는지 등 검사
 - 지표수의 2미터 이내에서는 화학질소비료 투여 금지 준수여부 검사
 - 지표수의 10미터이내, 우물 등의 50미터 이내에서 유기질소비료⁵⁰⁾ 투여 금지 준수여부 검사
- 농지경계물 검사 : 헤지, 수로, 나무, 돌담 및 둑 등 관리 상태 검사
- 기타 권리증(licences)와 허가증(permits)의 보유 여부 검사
- 농지 내의 시설물 검사 : SSSI 지정 대상물, 고대 유적, 접근로 등 관리 상태
- 농지관리 검사 : 최소 토양 커버, 토양부식 방지, 토양유기물 관리, 폐기물 및 화학약품 관리 상태

50) 비료(fertilisers)에는 inorganic and organic fertiliser, organic manures, lime, slurry, sewage sludge, anaerobic digestate, slag, trace elements, calcified seaweed and human waste (not a complete list) 등이 모두 포함됨(RPA, 2018, The guide to cross compliance in England 2018, 13p).

○ 살충제 관련 검사 (SMR 10-Pesticides)

- 기록, 살포 날짜, 살포량, 살포당시 풍속 및 기상조건 등에 대해 검사

□ 벌칙 규정

○ 위반사항에 대한 벌금 규정

- 교차준수기준을 위반한 사항이 적발될 경우, 해당 지불금액이 감소하며 지금 까지 수령한 보조금에 대해 반환을 요구하는 벌금이 부과될 것임.

○ ‘주의태만(negligent)’의 경우

- 정상적으로 시행했어야 하는 것을 시행하지 않은 경우
- 기준을 적절히 이행하지 않은 것에 대해 벌금을 부과함.
- 각각의 경우에 대해 평균 3% (1%-5% 수준)의 보조금 감액이 적용됨.
- 다만, 이것이 인간이나 동물의 건강에 심각한 영향을 주는 수준이 아니어야 함.
- 이 규정을 다시 위반하면, 벌금이 3배씩 증가함.
- 동일한 규정을 3번 위반하거나 벌금으로 인한 감액이 15%에 이르게 될 경우는 ‘고의적(intentional)’ 위반으로 분류됨.

○ ‘고의(intentional)’의 경우

- 지불금은 20% 감액되며 위반의 중대성에 비추어서 최고 100% 감액 처분까지 적용됨.
- 극단적인 경우는 다음 해 기본 직불금이나 기타 농촌개발정책의 지불금에서 제외됨.

2.7.4. RPA 검사 결과

□ 기본지불제 검사 결과

○ 자격기준 관련

- 농지의 경계 및 농지통합/분할에 따른 변화가 보고되지 않았음.
- 지불대상이 아닌 시설물(features)이 지급대상 계산에서 제외되지 않았음.
- 예를 들면, GAEC에 의해서 보호되는 특정 나무나 돌담 등이 자격대상 농지의 면적 크기 계산에 포함되는 문제 등을 의미함.

○ Greening 검사 결과

- Greening 신청이 이루어지지 않았으나 현장 검사결과 Greening 규정이 적용되어야 하는 경우가 발견됨.
- 질소고정작물이나 간작 및 피복작물이 적절한 검사기간에 식재되지 않은 경우
- 농지와 완충지 등의 경계가 불확실한 경우
- 버려진 농지나 관목이 있는 농지가 휴경지⁵¹⁾로 신청이 되는 경우
- 휴경지 관리 규칙이 제대로 준수되지 못하고 비료 등의 저장 장소로 이용되는 경우
- EFA 휴경지가 전체 기간(1월 1일 ~ 6월 30일)동안 유지되지 못하는 경우

□ 교차준수 의무 위반 상황

- 직불금을 받은 농민들은 교차준수 의무사항에 대해 연중 준수해야 하고 검사관이 방문했을 경우 이들이 검사하고자 하는 모든 시설에 대한 접근을 허용해야 하고, 요구하는 문서를 제시해야 함.
 - 만약, 검사관의 접근을 거부할 경우 직불금의 100% 철회가 적용되는 경우가 대부분이라고 밝히고 있다⁵²⁾.
 - 일반적으로 농민들이 자주 위반하는 교차준수의무는 다음과 같다.⁵³⁾

<표 3-10> 10대 교차준수의무 규정 위반 사례(비율)(2015년)

순위	위반내용	비율
1	Cattle Identification & Registration(SMR7)	46.6%
2	NVZ Regulations(SMR1)	29.4%
3	Sheep & Goat Identification & Records(SMR 8)	25.3%
4	Buffer Strips Along Watercourses(GAEC 1)	11.1%
5	Animal Welfare(SMR 13)	9.6%
6	Pig Identification and Registration	7.8%
7	Food & Feed Law (SMR 4)	6.0%
8	Plant Protection Products (SMR 10)	4.6%
9	Boundaries (GAEC 7a)	3.4%
10	Ancient Monuments (GAEC 7e)	2.6%

자료 : FAS, 2017, CAP 2016 update for farm advisors.

51) 휴경지는 경종작물의 재배가 일시적으로 중단된 농지를 의미하며 언제든 다른 작물을 재배하거나 경운이 가능한 상태가 유지되어야 함. (RPA, 2016, Basic Payment Scheme: rules for 2016, Rural Payment Agency. 23p.)

52) <https://www.carverknowles.co.uk/inspection-alert-common-reasons-bps-penalties/>

53) Farm Advisory Service, 2016, CAP 2016 Update for Farm Advisors.

<표 3-11> 10대 교차준수의무 규정 위반 사례(건수) (2015년)

순위	위반 내용	건수
1	Cattle TB Testing (SMR 4)	1061
2	Cattle Identification & Registration (SMR 7)	829
3	NVZ Regulations (SMR1)	618
4	Sheep & Goat Identification & Records (SMR 8)	569
5	Buffer Strips Along Watercourses (GAEC 1)	215
6	Boundaries (GAEC 7a)	163
7	Animal Welfare (SMR 13)	145
8	Plant Protection Products (SMR 10)	47
9	Food and Feed Law (SMR 4)	44
10	Public Rights of Way (GAEC 7b)	44

자료 : FAS, 2017, CAP 2016 update for farm advisors,

○ 이러한 위반 사항의 내용을 간략히 살펴보면 다음과 같음⁵⁴⁾.

○ 소 등록 확인 및 증명서 패용의무 위반(SMR7)

- 새로운 송아지 출산 이후에 이를 27일 이내에 등록하지 않은 경우
- 증명서 없이 소를 이동시키는 경우
- 소를 다른 농가로 이동하면서 BCMS(영국 소이동관리소: British Cattle Movement Service)에 통보하지 않은 경우
- 귀표를 패용하지 않은 경우
- 2015년에 이 의무에 대해서는 조사대상의 46.6%가 위반한 것으로 나타났음.

○ 동물복지 의무 위반(SMR 13)

- 가축의 출산, 질병, 투약에 대한 기록 미비
- 농가 내 가축사육시설의 미비
- 가축 관리 능력 부족 : 질병감염이나 수의학 처방에 대한 실행 태만이나 관리자들의 동물복지 관련 지식과 인식의 부족

○ 질소민감지역(NVZ) 관리 부실 (SMR 1)

- 적절한 기록이 없거나 질소오염 위험이 높은 지역에 퇴비더미를 일시적으로

54) 세부적인 위반 사항에 대한 통계를 <부록1>을 참고함

쌓아놓는 행위

- 퇴비더미를 같은 장소에 1년 내내 쌓아두는 행위
- 이 의무에 대해 2015년에 조사대상자의 29%가 위반하였음.

<그림 3-7> NVZ 관리 기록부 사례

Nutrient Management Plan		Arable Alliance	
Main Business: Osberton Grange Farm Year: 2016		Andrew W Tel: 61	
Big Station.A		Applied date	
Working area (ha):	19.4300	Holding:	Osberton Grange Farm
Map / NG Number:	SK6479 / 5231	Soil type:	Medium (Eng)
STD Code:	01909	NVZ Region:	England and Wales NVZ (20
<input type="checkbox"/> K Releasing Clay	<input type="checkbox"/> Sulphur deficient		
SNS type: Planet calculated SNS Index based on previous cropping Index 1			
Current Cropping			
Year	Crop	Yield (t/ha)	Additional Information 1
2016	Wheat Winter	8.000	Milling
			Additional Information 2
			Straw to be incorporated
			Previous C
			Not grass if
Nutrients Required and Applied			
Requirements approved by: Andrew Wells (R/E/1725)			
			Da
			PLANET RB209+
Nutrient Name	Soil Balance	Crop Requirement	Requirement Adjustment
N		220.00	0.00
			Manure Supply
			0.00
			Mineral Fert
			220.00
Far Manton.A		Applied date	
Working area (ha):	14.6900	Holding:	Osberton Grange Farm
Map / NG Number:	SK6176 / 7265	Soil type:	Medium (Eng)
STD Code:	01909	NVZ Region:	England and Wales NVZ (20
<input type="checkbox"/> K Releasing Clay	<input type="checkbox"/> Sulphur deficient		
SNS type: Planet calculated SNS Index based on previous cropping Index 1			

자료 : Farming Advice Service, 2017. CAP 2016 Update for farm advisors, Farming Advice Service, London.

<그림 3-8> 퇴비의 장기간 퇴적 사례



자료 : Farming Advice Service, 2017. CAP 2016 Update for farm advisors, Farming Advice Service, London.

○ 수로와 헤지의 관리 부실 (GAEC1)

- 농지에 수로 현황을 지도에 표시하지 않은 경우
 - 농지의 10m 이내의 수로에 대해서는 모두 표시해야 함.
 - 농지의 50m 이내의 저수지, 우물, 모든 구멍은 모두 표시해야 함.
- 수로를 따라서 최소 2m의 완충지를 유지하지 않은 경우
- 헤지의 2m 이내에 제초제나 비료를 살포하는 경우
- 헤지 절단 일자를 준수하지 않은 경우

<그림 3-9> 헤지관리 부실 사례



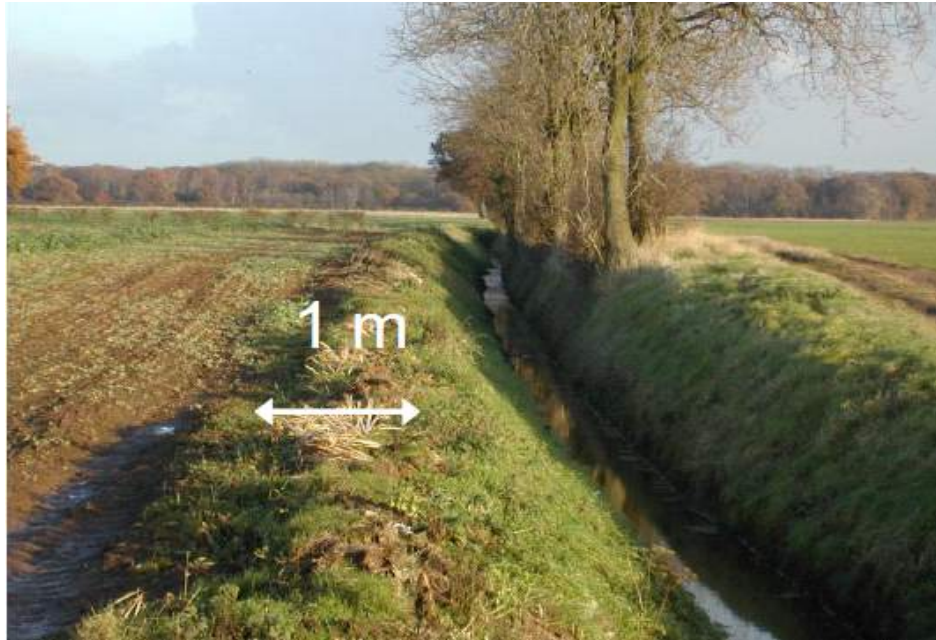
자료 : Farming Advice Service, 2017. CAP 2016 Update for farm advisors, Farming Advice Service, London.

<그림 3-10> 수로와 경지의 완충지 관리 부실 사례



자료 : Farming Advice Service, 2017. CAP 2016 Update for farm advisors, Farming Advice Service, London.

<그림 3-11>수로 관리 부실 사례



자료 : Farming Advice Service, 2017. CAP 2016 Update for farm advisors, Farming Advice Service, London.

○ 일반인 접근로 관리 부실 (GAEC 7b)

- 접근로에 방해물이 방치되어 있는 경우
- 접근로의 넓이가 좁은 경우
- 접근로에 짚뭉을 방치하는 경우

<그림 3-12> 접근로 관리 양호 사례



자료 : Farming Advice Service, 2017. CAP 2016 Update for farm advisors, Farming Advice Service, London.

<그림 3-13> 접근로 부실 관리 사례



자료 : Farming Advice Service, 2017. CAP 2016 Update for farm advisors, Farming Advice Service, London.

<그림 3-14> 접근로에 작물을 식재한 사례



자료 : Farming Advice Service, 2017. CAP 2016 Update for farm advisors, Farming Advice Service, London.

3. 스위스 직불제의 이행체계와 의무기준 검토

- 스위스는 전통적으로 농산물에 대한 대외 보호를 두터이 하면서 국내적으로는 ‘생산비 보장’이라는 이념에 기초한 농업정책 체계를 가지고 있었으나 1990년대 초에 직접지불제 중심으로 농정을 전환하였음.
- 이 절에서는 먼저 스위스가 직불제 중심으로 농정을 전환하게 된 과정을 간단히 서술한 후에 현행 직불제 체계를 법적 기초, 제도의 내용, 그리고 시행체계라는 측면에서 살펴보겠음.

3.1. 스위스 직불제의 변화과정

3.1.1. 직불제 도입 배경

- 1951년 제정된 농업법 ‘비용보전 가격’ 규정(29조)에 따른 가격지지 정책은 1960년대 우유를 중심으로 농산물 과잉생산과 재정부담 문제를 초래하기 시작함.
- 1차 직불제 전문가 위원회(1971.3~1972.12)는 현행 직불제의 개념적 기초를 마련하고 구체적 실행방안도 제시하였지만 정치적 과정에서 수용되지 못하였음.
 - 1969년에 이미 연방정부 연례농업보고서 직접지불제의 개념 - 가격정책과 소득정책의 분리 - 이 제시되었음.
 - 경제부 내 농업실, 농업경제학자, 스위스 농민연맹, 농업컨설팅 조직 대표로 구성
 - 보고서 ‘스위스농업에 대한 균형지불(1973)’를 통해서 생산독립적 직접지불을 제안하였음.
 - 2/3는 면적비례로 1/3은 경영체 지불을 할 것을 제안하였음.
 - 그러나 정부는 농업단체와의 논의를 거쳐 직접지불제 도입이 ‘시기상조’라고 결론 내렸음.
 - 우유과잉문제에 대해서는 쿼터제(1977)와 축사허가제(1979)로 대응하였음.
- 그러나 1980년대에 농정전환을 향한 내외(內外) 압력이 증가하였음.
 - 내부적으로는 환경의식, 산업화된 농업에 대한 불만, 높은 국내 농산물가격에 대한 소비자 불만이 높아졌음.
 - 특히, 강한 정치력을 갖춘 중소농보호협회(VKMB(1980년 창립))가 자체 농지

- 및 사료기반을 가진 생산에 농업보호를 집중해 줄 것을 요구(“자연친화적 농사를 위해 - 동물공장에 반대”)하였음.
- GATT의 UR 진행으로 높은 대외장벽 유지 및 가격보조 정책 사용의 한계가 분명해졌음.
- 2차 직불제 전문가 위원회(1987.7-1990.5)는 변화된 농정 조건하에서 직불제를 도입하는데 성공하였고, 그것은 농업의 기본적인 공익적 기능에 대한 지불과 추가적 기여에 대한 지불이라는 두 가지 범주로 이루어졌음.
- 이 위원회는 단기적으로 중소 축산농가에 대한 직접지불제를 도입(1988)하였음.
- 더 나아가서 중장기적 대책으로서 직불제의 근거와 방법을 제시하였으며 그 내용은 다음과 같음.
- 농업이 다기능적(multifunktional)이 되어야 할 필요성을 제기하였음.
 - 이를 위해서 가격정책만을 이용하는 것은 불가능하고 합목적적이지도 않음을 지적하였음.
 - 보충적 수단으로 직접지불제가 필요함을 제기하고 가격정책과 소득정책의 분리를 방향으로 제시하였음.
- 직불제는 ‘보충직불제’와 ‘특정직불제’의 양축으로 구성할 것을 제시하였음.
- 보충직불제(ergänzende Direktzahlungen)를 통해서 공익적 기여(gemeinwirtschaftliche Leistungen) 및 일반적 생태적 기여(allgemeine ökologische Leistung)에 대한 지불을 행함.
- 특정직불제(spezifische Direktzahlungen)은 자발적으로 행해지는 생태학적 추가기여(ökologische Zusatzleistungen)에 대한 지불로서, 보다 구체적으로는 유기농업, 통합적 생산(integrierte Produktion), 종다양성지원 면적 등 지원으로 이루어짐.
- 위원회가 제시한 정책들을 구현하기 위해서 1992년에 농업법 개정(1992.10.9.)이 이루어졌음.
- ‘비용보전 가격’ 규정(29조)을 수정하였음.
- 농업법에 위에서 언급한 양대 직불제의 근거 규정(31a, 31b조)을 설치하였음.
- 이에 근거하여 직불제 시행령을 제정(1993.4.26.)하였음.
- 1996년 헌법개정(104조)으로 새로운 농업정책의 기본이념과 직불제가 헌법적 기

초를 가지게 되었음.

- 이에 따라서 1998.4.29. 농업법이 전면개정되었음(1999.1.1. 발효).

3.1.2. 직불제의 도입 및 변화과정⁵⁵⁾

○ 2차 농업개혁=1998년 개혁(AP2002)을 통해서 직불제 체계가 정비되고 생태학적 성과증명의무의 도입이 이루어졌음.

- 1992년 도입된 직불 외에 별도로 존재하던 직불제도를 개정 농업법에 통합시켰음.

- 일반직불과 생태학적 직접지불의 양축으로 정리되었음.

○ 생태학적 성과증명의무체도가 정립되었음.

- 1992년 직불체계에서 선택적으로 참여할 수 있었던 ‘통합적 생산(IP)지불’의 수급조건을 모든 직불의 수급조건으로 일반화시켰음.

- IP의 조건에 동물보호조건을 추가시켜서 생태학적 성과증명의무로 하였음.

- IP의 조건은 IP Suisse 라는 농업단체의 제안을 정부가 수용한 것이었음.(FAG(2018), p.4)

- 가축의 동물친화적 사육, 양분수지균형, 생태적균형면적, 규칙적 윤착, 적절한 토양보호, 식물보호제의 선택과 합목적 사용이 그 내용이었음.

○ IP 참여농가가 1992년 이후 급속히 증가해 있었기 때문에 그 수급 조건을 일반화시키는 것에 무리가 없었음.(Böbner und Maier(2008), p.5)

- 1993년 직불수급 농가의 14%, 농지의 17%가 참여하였던 것이 1998년에는 73% 농가, 77% 농지가 참여하였음.

- 지불의 기본조건으로 최저 표준노동시간(SAK) 개념이 도입되었음.

○ 3차 개혁(AP2007), 4차 개혁(AP2011)을 통해서 시장개입적 정책수단이 더욱 축소되고, 직불제가 확대되었음.

○ AP14-17을 통해서 직불제 체계가 헌법에 열거된 농업의 다기능에 더 명시적으로 대응하는 형태로 정비되었음.(농업법상 개정조항 2014.1.1.부터 발효)

55) Böbner und Maier(2008)를 주로 참고함

3.2. 스위스의 직불제 법적 기초

- 현행 스위스의 직불제의 법적 기초는 헌법, 농업법, 직불제 시행령 및 관련 법률과 시행으로 이루어져 있다.

3.2.1. 헌법

- 스위스 연방헌법 104조는 연방정부가 농업과 관련하여 지고 있는 임무와 그 정책 수단을 정하고 있음.⁵⁶⁾
- 그 내용은 보다 상세하게는 다음과 같이 정리할 수 있음.
 - 1항에서는 농업정책의 기본적 이념 및 근본적 목표를 제시하고 있음.
 - 2항에서는 생산측면에서 농민적 경영체에 대한 지원의 원칙을 밝히고 있음.
 - 3항에서는 농업의 다원적 기능 수행을 지원하기 위한 정책수단들을 예시하고 있으며 그 중에 직접지불제가 명시되어 있음.
 - 4항에서는 이상의 정책목표 달성과 정책수단 집행을 위해서 동원할 수 있는 재원을 밝히고 있음.
- 104조의 내용은 다음과 같음⁵⁷⁾.

104조 농업

1. 연방은 농업이 지속가능하고 시장지향적인 생산을 통해서 다음 각호에 근본적 기여를 할 수 있도록 해야 한다.
 - a. 국민에 대한 확실한 식료공급
 - b. 삶의 자연적 기본조건 유지와 경작경관의 보존
 - c. 국토에 분산된 주거
2. 연방은 자연스럽게 기대할 수 있는 농업의 자조(自助)를 보충하여, 그리고 필요한 경우에는 경제성의 기본원칙에서 벗어나서, 토지를 경영하는 농민적 경영체들을 지원한다.
3. 연방은 농업이 다원적 기능의 임무를 수행할 수 있도록 정책수단들을 구비한다. 특히 연방은 특히 다음과 같은 권한과 임무를 가진다.

56) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html> 2019.3.11.

57) 104조의 내용은 독일어 원문으로부터 필자가 번역한 것임

- a. 생태학적 성과증명을 전제로 하여 제공된 성과에 대한 적절한 대가지불을 목적으로 하는 직접지불제를 통해서 농민의 소득을 보충한다.
 - b. 경제적 이익을 제공하는 유인을 이용하여 특별히 자연친화적이고 환경 및 동물친화적인 생산형태를 지원한다.
 - c. 식품에 대하여 원산지 표시, 품질, 생산방법, 그리고 가공방식에 관한 규정을 제정한다.
 - d. 비료, 화학제품, 그리고 그 밖의 보충자재의 과도한 사용으로 인해서 환경이 훼손되지 않도록 한다.
 - e. 농업 연구, 컨설팅 그리고 직업교육을 통해서 지원할 수 있으며 투자지원도 행할 수 있다.
 - f. 농민적 토지소유 확보를 위한 규정을 제정할 수 있다.
4. 연방은 이상을 위해서 특정목적에 연계된 농업분야로부터의 재원 및 일반적인 연방재원을 투입할 수 있다.

○ 한편 104조와 연관된 조항으로 2017년 9월 국민투표를 통해서 식량안보에 관한 104a조가 신설되었으며 그 내용은 다음과 같음⁵⁸⁾.

104a조. 식량안보(Ernährungssicherheit)

국민에 대한 먹을거리 공급을 확실하게 하기 위해서 연방은 다음을 위한 조건을 창출한다.

- a. 농업의 생산 특히 경종농업의 기본조건 확보
- b. 입지에 적합하고 자원을 효율적으로 이용하는 먹을거리 생산
- c. 시장지향적인 농업 및 식품산업
- d. 지속가능한 농업 및 식품경제에 기여하는 국가 간 무역관계
- e. 자원을 보호하는 먹을거리 관련 활동

○ 이 조항은 식량안보를 위해서 필요한 조건을 푸드 시스템 전반에 걸쳐서 밝히고 있는 것으로 보임.

- a항은 농업생산을 위한 물리적 기본조건을 확보해야 함을,
- b항은 생산활동에서 입지적합성 및 자원효율성을 확보해야 함을,
- c항은 농업뿐 아니라 농업투입재, 식품가공, 유통, 외식을 포함하는 관련산업이 시장지향적이어야 함을,

58) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>

- d항은 무역관계가 농업과 식품경제의 지속가능성도 도움이 되어야 함을,
- e항은 먹을거리의 생산, 유통, 가공, 소비를 포괄하는 모든 활동에서 자원보 고가 중요한 고려사항이 되어야 함을 밝히고 있음.

3.2.2. 농업법

○ 스위스 농업법은 일종의 기본법으로 농업정책의 기본목표와 정책수단들에 관한 사항을 정하고 있음.

- 즉 헌법이 정하고 있는 농업정책 목표를 구현하기 위한 정책범주별로 보다 구체적인 정책수단의 내용과 그 원칙을 정하고 있음.

○ 다음과 같이 총 11부(Titel)로 이루어져 있으며 188개 조로 구성되어 있음.

1부: 일반적 사항

2부: 생산과 판매의 기본조건

3부: 직접지불제도

3a부: 자연자원의 지속가능한 사항

4부: 사회적 동반정책

5부: 구조개선

6부: 연구와 컨설팅, 동식물 육종 및 유전자 자원 지원

7부: 식물보호와 생산자재

7a부: 기타 규정

8부: 법적 구제, 행정수단, 그리고 벌칙규정

9부: 종결규정

○ 그 중 직불제를 규정한 3부와 3a부는 다음과 같이 구성되어 있음.

3부: 직접지불제도

1장: 일반규정

70조: 기본원칙

70a조: 조건

70b조: 여름철 방목지역 관련 특별 조건

2장: 직접지불 프로그램

- 71조: 경작경관지불
- 72조: 식량안보지불
- 73조: 생물다양성지불
- 74조: 경관품질지불
- 75조: 생산체계지불
- 76조: 자원효율성지불
- 77조: 이행지불

3a부: 자연자원의 지속가능한 이용

- 77a조: 기본사항
- 77b조: 지불액수

□ 직불제의 기본원칙

- 농업법의 70조 직불제의 기본원칙에서는 직불제의 기본원칙을 다음과 같이 밝히고 있음(1항).
 - “공공경제적 기여(gemeinwirtschaftliche Leistung)에 대한 대가지불(Abgeltung)을 위하여 농업경영주에 대한 직접지불을 행한다.”라고 밝히고 있음.
- 또한 70조에서 직접지불제의 종류를 7 가지로 밝히고(2항), 연방정부가 직접지불제의 액수를 정하도록 규정하면서 그 원칙을 다음과 같이 정하고 있음.(3항)
 - “정부는 실현된 공공경제적 기여, 그 기여 제공에 결부된 비용, 그리고 시장에서 얻을 수 있는 수입을 고려한다.”

□ 직불제의 수급 조건과 생태학적 성과

- 농업법 70a 조에서는 직접지불 수급의 조건을 8가지로 정하고 그 구체적 내용은 아래에서 설명하는 직불제 시행령에서 정하고 있음.
 - 경영체는 토지를 경작하는 것으로서 농민적(bäuerlich)이어야 함.
 - 생태학적 성과증명을 제출해야 함.
 - 농업생산을 위해서 중요한 수질보호, 환경보호 그리고 동물보호 입법 상의 중요한 규정을 준수해야 함.
 - 농지가 공간계획입법에 따라서 적법하게 설정된 건축지역(Bauzonen) 내에 위치하지 않아야 함.

- 경영체에서 표준적 노동력으로 표시한 최소 노동이 이루어져야 함.
- 노동 중 최소 비율을 경영체 자체의 노동력으로 감당해야 함.
- 경영주 연령이 일정한 한계를 넘어서는 안됨.
- 경영주가 일정한 농업 직업교육 수준을 가지고 있어야 함.

○ 또한 생태학적 성과를 구성하는 요소를 7 가지로 규정하고 있음.(7a조 2항)

- 가축의 종특성에 적절한 사육
- 적절한 시비균형
- 생물학적 다양성 면적의 적절한 비율을 점해야 함
- 자연 및 향촌보호에 관한 연방법률(1966.7.1.)에 의한 국가적으로 의미 있는 대상을 규정에 맞게 관리함
- 적절한 윤작
- 적절한 토양보존
- 식물보호제의 합목적적 선택과 사용

□ 직불제 관련 연방정부의 권한

○ 직불제 시행과 관련한 연방정부의 권한을 명시하고 있음. (7a조 3, 4, 5항)

- 생태학적 성과증명 구체화
- 70a조 1항 조건의 구체화
- 표준노동력 단위당 최고 지급액수
- 70a조 1항 조건의 예외 설정
- 지불액수를 감액할 수 있는 면적 경계치 결정
- 직불금 지불을 위해서 추가적으로 필요한 조건과 규정 제정
- 지불의 대상이 되는 면적 확정

□ 직불제 종류별 원칙과 세부 종류

○ 71~77조에 걸쳐서 70조에 제시된 직불제 종류별 원칙을 밝히고 세부 종류를 정하고 있음.

○ 세부종류는 아래에 설명하는 직불제 시행령에 그대로 반영되고, 그 단가는 시행령에서 정하고 있음.

3.2.3. 직불제시행령

○ 직불제 시행령(Verrdnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV) vom 23. ktber 2013)은 3부(일반규정, 직접지불제의 내용, 집행)로 구성되어 있음.

○ 시행령은 매년 1회 또는 그 이상 개정됨.

- 현재 최신시행령은 2019년 1월 1일 발효된 것임.

○ 시행령의 구성은 다음과 같음.

□ 1부: 일반규정

○ 1장: 규정 대상과 직접지불제의 종류

○ 2장: 수급의 전제조건

- 1절: 일반적 조건

- 2절: 생태학적 성과증명

- 3절: 여름방목과 방목지역 영농 조건

○ 3장: 수급대상 농지와 기준두수

- 1절: 수급대상 농지

- 2절: 기준두수

- 3절: 여름방목과 방목지역에 대한 특별 규정

□ 2부: 직접지불

○ 1장: 경작경관지불

- 1절: 개활(開豁)유지지불

- 2절: 경사지불(Hangbeitrag)

- 3절: 급경사 지불(Steillagebeitrag)

- 4절: 경사포도원지불

- 5절: 알프스방목지불

- 6절: 여름방목지불

○ 2장: 식량안보지불(Versorgungssicherheitsbeiträge)

- 1절: 기본지불
- 2절: 생산불리(不利)지불
- 3절: 개방경작지 및 영년작물지불
- 4절: 외국내 경지

○ 3장: 생물다양성지불

- 1절: 일반적 사항
- 2절: 생물다양성품질지불
- 3절: 네트워크구축지불

○ 4장: 경관품질지불

○ 5장: 생산체계지불

- 1절: 생산형태
- 2절: 유기농업 지불
- 3절: 곡물, 해바리기, 단백질콩, 참두, 유채 조방적 생산에 대한 지불
- 4절: 초지기반 우유 및 육류생산
- 5절: 동물복지 지불

○ 6장: 자원효율성지불

- 1절: 배출가스저감적 시비지불
- 2절: 토지보호적 경작지불
- 3절: 정밀기술투자지불
- 4절: 농약살포 장비 청소용 별도 세척순환을 갖춘 순환체계를 갖춘 살포기 지불
- 5절: 돼지에 대한 질소저감 단계적 급이(給餌) 지불
- 6절: 과수, 포도, 사탕무 재배용 식물보호제 감소 지불
- 7절: 개방경지 제초제 감소 지불

○ 7장: 지급률과 수급대상 경영인

○ 8장: 이행지불(Übergangsbeitrag)

- 1절: 수급자격과 지급액 산정
- 2절: 경영체 변화시의 지급액 산정
- 3절: 이행지불액의 한도

□ 3부: 집행

- 1장: 등록과 신청접수
- 2장: 증명과 점검
- 3장: 업무담당
- 4장: 행정제재
- 5장: 액수산정, 정산, 지불

□ 4부: 기타규정

- 부록 1: 생태학적 성과증명
- 부록 2: 여름방목과 여름방목지역에 대한 특별 규정
- 부록 3: 포도원 테라스 경지 기준
- 부록 4: 생태다양성지원 면적의 조건
- 부록 5: 초지기반 우유 및 육류생산 프로그램 특별 조건
- 부록 6: BTS 및 RAUS 프로그램 특별 조건
- 부록 7: 지급률
- 부록 8: 직접지불금 감액
- 부록 9: 다른 규정의 변경

3.3. 일반적 수급조건(시행령 1부 2장 1절)

□ 경영주 자격

- 자연인 경영주의 경우는 스위스에 거주하고 만 65세 미만이어야 하며, 4조에 정해진 직업교육 요건을 충족해야 함.
- 자연인 혹은 인적회사로서 주식회사(AG), 유한회사(GmbH), 또는 합자회사를 직접경영하는 경우에는 일정한 지분조건을 충족하면 지급대상이 됨.
 - 주식회사나 합자회사의 경우에는 지분의 2/3 이상을 보유하고 있어야 함.
 - 유한회사의 경우에는 지분의 3/4 이상을 보유하고 있어야 함.

직업교육 요건(4조)

- 경영주는 다음 중 하나의 직업교육을 받은 사람이어야 함.
 - 연방교육법 37조에 따른 연방 직업증명을 갖춘 ‘농업직업분야’기본직업교육
 - 여성의 경우 연방교육법 43조에 따른 전문증명
 - 위의 사항에 따른 더 높은 직업교육

최소노동 규모(5조)

- 경영체의 노동소요가 최소 0.2 표준노동단위(SAK)에 달해야 함.

경영체 자체 노동력 최소비율(6조)

- 경영체 운용에 필요한 노동 중 최소 50%를 경영체 자체 노동력으로 수행해야 함

최대 동물두수(7조)

- 2013년 최대두수 시행령(Hoehchstbestandesverordnung vom 23. Okt. 2013)이 정한 최대두수를 초과하지 않아야 함.

표준노동력단위(SAK)당 최대 지불액수

- 표준노동력단위 당 7만 프랑을 한도로 함.

- 단, 네크워크지불, 경관품질지불, 자원효율지불, 그리고 이행지불은 이 규정의 적용을 받지 않음.

인적회사의 경우 지불감액(9조)

- 인적회사의 경우에는 연령이 만 65세 이상인 구성원의 숫자만큼 비례적으로 감액 함.

3.4. 생태학적 성과증명의 내용

□ 생태학적 성과증명 관련 규정의 구조

○ 직불제 시행령 12-25조에 열거된 조건을 경영체 전체에 걸쳐서 이행해야 지불이 이루어짐.(11조)

○ 실제의무 규정

- 1. 동물보호 법규에 따른 사육(12조)
- 2. 비료(양분)수지균형(13조)
- 3. 생물학적 다양성지원면적의 적정비율 유지 (14조)
- 4. 국가적 의미가 있는 대상의 규정에 따른 관리 (15조)
- 5. 적절한 윤작체계 (16조)
- 6. 적절한 토양보호 (17조)
- 7. 식물보호제의 적절한 선택과 사용(18조)
- 8. 완충지대(緩衝地帶) (21조)

○ 이상의 조건은 공익적 기능에 따라서 다음과 같이 범주화가 가능함.

<표 3-12> 공익적 기능과 생태학적 성과증명

공익적 기능	생태성과증명
동물복지	동물보호 법규에 따른 사육(12조)
수질 및 토양오염관리	비료(양분)수지균형(13조), 식물보호제의 적절한 선택과 사용
주변환경보존	생물학적 다양성지원면적의 적정비율 유지 (14조), 국가적 의미가 있는 대상의 규정에 따른 관리 (15조), 완충지대(緩衝地帶) (21조)
지속가능성	적절한 윤작체계 (16조), 적절한 토양보호 (17조)

○ 운용과 관련한 규정

- 1. 종자 및 식물의 생산 의무(19조)
- 2. 특수작물에 대한 규정(20조)
- 3. 복수경영체 공동이행(22조)
- 4. 농지교환(Abtausch)의 전제로서의 생태학적 성과증명(23조)
- 5. 부수작물(20 ar 이하) 의무면제(24조)
- 6. 도면작성 의무(25조)

□ 의무규정의 내용

○ 1. 동물보호 법규에 따른 사육(12조)

- 동물보호 법령상 농업에 중요한 규정을 준수해야 함.

○ 2. 비료(양분)수지균형(13조)

- 가능한 양분순환이 폐쇄되도록 하고 양분수지대조표를 통해서 인(燐)과 질소가 과도하게 투입되지 않았음을 증명해야 함.

- 양분수지대조표 조건(부록 1의 2.1항목)을 지켜야 함.
- 허용가능한 인과 질소량은 작물의 필요와 경영체의 영농능력에 따라서 정해짐.
- 개별필지별 적정한 비료분배를 위해서 모든 필지에 대해서 최소 10년에 한번 토양검사를 행해야 함. (부록 2의 2.2 항목)

○ 3. 생물학적 다양성지원면적의 적정비율 유지 (14조)

- 기본적으로 초지, 목초지 등을 최소 특수작물의 3.5% 그리고 기타 농지의 7% 수준으로 유지해야 함(55조)(해자나 연못도 인정)

- 이 면적에는 비료나 식물보호제를 뿌려서는 안됨.(부록 1)

○ 4. 국가적 중요성이 있는 대상의 규정에 따른 관리 (15조)

- 자연 및 향촌 보호법(Natur- und Heimatschutzgesetz)에 따라 국가적 중요성이 있는 비오톱으로 지정된 소택지, 건조초지, 건조목초지 등의 경지운용에 대한 규정을 준수해야 함.

○ 5. 적절한 윤작체계 (16조)

- 해충, 병해 예방과 토양 침식, 치밀화, 소실, 비료 및 농약 침출 등을 막기 위한 것임.

- 3ha 이상 경영체는 최소 4개 이상의 경종작물을 재배해야 하며, 주요작물에 대해서 작물별로 15%(예: 단백질류), 25%(감자, 유채 등), 33%(유채와 해바라기) 40%(옥수수), 50%(밀), 60%(옥수수 초지), 66%(곡류 전체(옥수수와 귀리 제외) 등으로 상한선을 설정하고 있음.

- 이것은 1년 단위로 지키거나(공간 기준) 또는 필지별로 일정기간 동안 해당작물을 심지 않음으로써(시간 기준) 지킬 수 있음.

○ 6. 적절한 토양보호 (17조)

- 적절한 토양피복(被覆) 및 침식방지 및 화학 및 물리적 토양부담 방지를 통해서 토양을 보호해야 함.

- 일정기간에 피복작물을 식재할 의무가 있음.
- 영농에 의한 토양침해(Abtrag) 금지 및 대응행동 의무가 있음.

○ 7. 식물보호제의 적절한 선택과 사용(18조)

- 살충제 살포기구의 정기적 점검
- 동절기(11.1~2.15) 살포금지
- 익충보호
- 제초제, 살충제는 작목별로 살포방식 제한

○ 8. 완충지대(緩衝地帶) (21조)

- 하천, 삼림주변, 도로, 산울타리(Hecken), 천변 작은숲(Ufergehölze)을 따라서 초지나 풀로 된 띠 지대(streifen)를 유지해야 함.

- 시비나 농약살포가 금지됨.

3.5. 직접지불의 세부종류, 지불단가

○ 위에 제시한 직불제 시행령 목차에서 본 바와 같이 직접지불제는 크게 7가지 종류이지만 각 종류별로 세부적인 지불 프로그램들이 정의되어 있음.

○ 세부적 지불 프로그램별로 지불단가가 세밀하게 규정되어 있음.(직불제 시행령 부록 7)

□ 경작경관지불

<표 3-13> 경작경관지불 단가

(단위: 별도 표시가 없으면 프랑/ha)

개발유지지불		
	구릉지	100
	산지 1	230
	산지 2	320
	산지 3	380
	산지 4	390
경작지불		

	경사도 18-35	410
	경사도 35-50	700
	경사도 50-	1000
급경사지불: 경사도 35 이상 경지의 비율에 따라서		
	30%이면	100
	30%-100%	선형증가
	100%이면	1000
경사포도원지불		
	경사도 30-50도	1500
	경사도 50-	3000
	30도 이상 경사에 테라스 밭	5000
알프스 방목지불		370/NST
여름방목지불		
	양: 젓양 제외. 상주목동이 있거나 보호장치를 둔 순환목초지(Umtriebsweide)에서 방목.	400/NST
	양: 젓양 제외. 순환목초지에서 방목	320/NST
	양: 젓양 제외. 기타 목초지	120/NST
	기타 조사료 섭취 가축	400/NST
	젓소, 젓양, 젓염소	40/NST

자료: Direktzahlungsverordnung Stand 01.01.2019.

□ **식량안보지불(Versorgungssicherheitsbeiträge)**

<표 3-14> 식량안보지불 단가

(단위: 별도 표시가 없으면 프랑/ha)

기본지불	기본단가	600
	아래와 같이 면적구간별 단가 감소	
	-60ha	0%
	60-80ha	20%
	80-100ha	40%
	100-120ha	60%
	120-140ha	80%
	140ha-	100%
생산불리(不利)지불		
	구릉지	240
	산지1	300
	산지2	320
	산지3	340
	산지4	360
개방경작지 및 영년작물지불		400

자료: Direktzahlungsverordnung Stand 01.01.2019.

□ 생물다양성지불⁵⁹⁾

<표 3-15> 생물다양성 단가

(단위: 별도 표시가 없으면 프랑/ha)

품질지불		품질수준 1	품질수준 2
1.조방적 초지			
	평야지	1080	1920
	구릉지	860	1840
	산지 1, 2	500	1700
	산지 3, 4	450	1100
2.Streueflaeche			
	평야지	1440	2060
	구릉지	1220	1980
	산지 1, 2	860	1840
	산지 3, 4	680	1770
3.저집약도 이용 초지			
	구릉지, 산지1, 2	450	1200
	산지 3, 4	450	1000
4.조방적 목초지와 임지목초지		450	700
5.산울타리, 들 혹은 천변 작은 숲		2160	2840
6.야생풀이 있는 휴경지(buntbrache)		3800	
7.윤작휴경지		3300	
8.경지보호 스트라이프		2300	
9.경지위의 야생풀밭		3300	
10.자연적 종다양성을 갖춘 포도밭			1100
11.천변초지		450	
12.여름방목지 종다양성을 갖춘 풀밭 또는 지푸라기용 풀밭			150/NST
13.지역특정적 종다양성 농지			
14.가루받이 곤충 등 익충을 위한 꽃밭		2500	
나무에 높이 열리는 들판의 과목		13.5프랑/그루	31.5프랑/그루
네트워크 구축지불(단가의 최고 90%를 연방이 부담)			
조방적 목초지 및 초지			500
위의 1-3, 5-11, 13			1000
나무당 지불			5

자료: Direktzahlungsverordnung Stand 01.01.2019.

59) 생물다양성 지불에 대한 세부적 사항은 <http://www.bff-spb.ch/de/home/> 을 참조

□ 경관품질지불

<표 3-16> 경관품질지불 단가

(단위: 별도 표시가 없으면 프랑/ha)

프로젝트당	아래 단가의 최고 90%를 연방이 부담	
	계약을 한 경영체의 농용지	360
	계약을 한 여름방목 경영체 또는 공동목초경영체의 가축	240/NST
64조에 따른 프로젝트 당	아래 단가에 따라서 연방이 주에 지급	
	농용지	120
	여름방목지역 가축	80/NST

자료: Direktzahlungsverordnung Stand 01.01.2019.

□ 생산체계지불

○ 동물복지 지불에는 ‘특히 동물친화적인 축사체계(besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme: BTS)’ 지불과 ‘규칙적 노천출사(露天出舍)(regelmässigen Auslauf im Freien:RAUS)’지불이 있음.

- BTS는 여러 부분으로 분할되어 그 속에서 가축이 고정되지 않은 무리로 사육되고, 그 자연적인 행태에 맞는 휴식, 운동, 그리고 주의집중을 할 수 있으며, 자연광이 최소 15 룩스 확보되고, 휴식공간 등에는 그 조도(照度)가 더 낮은 축사임.(시행령 74조)

- RAUS는 가축이 개방된 공간으로 시행령 부록 6이 정하는 세부기준에 따라서 나가는 것을 말함.

<표 3-17> 생산체계지불 단가

(단위: 별도 표시가 없으면 프랑/ha)

(1) 유기농업 지불			
특별작물		1600	
기타 경작 작물		1200	
기타 지불대상 농지		200	
(2) 곡물, 해바리기, 단백질콩, 잠두, 유채 조방적 생산에 대한 지불			400
(3) 초지기반 우유 및 육류생산			200
(4) 동물복지 지불			
a.소와 물소 종류		BTS	RAUS
	1.젓소	90	190
	2.다른 소 종류	90	190
	3.암소, 365일령 초과, 첫 번째 출산까지	90	190

	4.암소, 161-365 일령	90	190
	5.암소, 160일령이하	-	370
	6.숫소, 730일령 초과	90	190
	7.숫소, 366-730일령	90	190
	8.숫소, 161-365일령	90	190
	9.숫소, 160일령 이하	-	370
b. 말 종류			
	1.암말 및 거세한 숫말, 900일령 초과	90	190
	2.숫말, 900일령 초과	-	190
	3. 900일령 이하	-	190
c. 염소 종류			
	1. 암컷, 1년 초과	90	190
	2. 숫컷, 1년 초과	-	190
d. 양 종류			
	1. 암컷, 1년 초과	-	190
	2. 숫컷, 1년 초과	-	190
e. 돼지 종류			
	1.수돼지, 반년 초과	-	165
	2.젖을 떼 준돈, 반년 초과	155	370
	3.젖을 먹고있는 종돈	155	165
	4.젖떼 새끼돼지	155	165
	5.어린 돼재, 반년 이하, 비육돈	155	165
f. 토끼 종류			
	1.연간 최소 4배를 낳는 어미 및 35일령까지 새끼	280	-
	2.성축, 약35-100일령	280	-
g. 가금류			
	1.부화란(孵化卵) 산란계	280	290
	2.소비용 산란계	280	290
	3.병아리, 산란	280	290
	4.비육계	280	290
	5.칠면조	280	290
h. 야생동물			
	1.사슴	-	80
	2.아메리카 들소	-	80

자료: Direktzahlungsverordnung Stand 01.01.2019.

□ 자원효율성지불

<표 3-18> 자원효율성 지불

(단위: 별도 표시가 없으면 프랑/ha)

(1) 배출가스저감적 시비지불		360/(ha*시비)
(2) 토지보호적 경작지불		
	직파(直播)	250
	줄무식 파종	200
	멀칭파종	150
	무(無)제초제에 대한 추가지불	200
(3)정밀기술투자지불		
	장비종류별로 차등지급	
(4) 농약살포 장비 청소용 별도 세척순환을 갖춘 순환체계를 갖춘 살포기 지불		투자비용의 50%, 단 최대 2000프랑
(5) 돼지에 대한 질소저감 단계적 급이(給餌) 지불		35프랑/GVE
(6) 과수 재배용 식물보호제 감소 지불		
	제초제 부분적 포기	200
	제초제 완전 포기	600
	곰팡이 제거제 포기	200
(7) 사탕무 재배용 식물보호제 감소 지불		
	제초제 부분적 포기	200
	제초제 완전 포기	600
	곰팡이 제거제 부분적 포기	200
	곰팡이 제거제 완전 포기	300
(8) 사탕무 재배용 식물보호제 감소 지불		
	4엽 시기부터 기계적 제초	200
	종자 단계부터 기계적 제초	400
	제초제 완전포기	800
	곰팡이 제거제와 살충제 포기	400
(9) 개방경지 제초제 감소 지불		250

자료: Direktzahlungsverordnung Stand 01.01.2019.

□ 이행지불⁶⁰⁾

- 2014년에 발효한 직불체계의 개편으로 인해서 직불금 수급액이 감소하게 된 농가의 적응을 돕기 위해서 2014년부터 2017년까지 과도기적으로 지불되었던 지불임.

60) <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/instrumente/direktzahlungen/uebergangsbeitrag.html>

- 지불액은 지불기준액(Basiswert)에 보상률(Faktor)를 곱하여 결정.

○ 지불기준액은 직불제 체제 개혁 이전의 일반 지불액과 개혁 이후 경작경관지불 및 식량안보지불액의 차이로 정해졌음.

- 구체적으로 개혁 이전 지불액은 2011-2013년 기간 연도별 지불액 중 가장 컸던 액수로 정했음.

- 개혁 이후 경작경관지불과 식량안보지불액은 개혁 이전 지불액 산정의 기준이 되었던 연도의 경영상태에서 지불 대상이 되었을 면적을 기준으로 정했음.

○ 보상률은 다음의 두 가지 액수에 기초하여 계산되었음.(87조)

- 직불금 지불을 위해서 가용한 총 예산규모 - [기타 직불금 및 수자원보호법 62a에 따른 영양성분 침수(Abschwemmung) 및 침출(Auswaschung) 방지활동에 대한 지불금의 합계]

- 모든 경영체의 지불기준액 합계

○ 구체적 보상률은 농업청이 다음과 같이 결정하였음.

- 2014년 0.4724,

- 2015년 0.2796,

- 2016년 0.2619,

- 2017년 0.2116

3.6. 감액관련 규정

□ 직불금 감액 관련 규정의 구조

○ 직불금을 지급받는 농가가 관련 의무사항 이행에 흠결이 있을 때에는 직불금이 부분적으로 또는 전액 감액됨.

- 직불제 시행령에 40여 쪽에 걸쳐서 직불금의 감액에 관한 일반원칙과 세부사항에 대한 규칙이 자세히 정해져 있음(부록 8).

- 일반원칙에 관한 규정에서는 감액의 방식, 동일한 하자 반복의 정의, 서류미비의 경우 보완제출의 시한, 서류미비 시의 지불액 감액과 추가 비용 부담, 감액의 조정, 위반행위 반복시에 지급정지에 관한 사항을 정하고 있음.

○ 위반 사안을 세분하고 각 사안별로 감액 규모를 세밀하게 정하고 있음.

- 신청 시기, 신청서 내용 착오 등에 대한 조치 및 감액을 정하고 있음.
- 생태학적 성과증명 및 동물보호 관련 위반사안의 종류를 들고 종류별로 감액을 정하고 있음.
- 끝으로 직접지불제 종류별로 위반 사안을 세밀하게 정하고 있음.

○ 감액방식은 크게 정액(定額)방식, 일정비율 방식, 별점제도 방식이 있으며 정책범주별로 그 적용방식이 상세하게 정해져 있음.

□ **부록 8의 목차는 다음과 같음.**

○ 1. 일반적 조건과 농장관련 데이터

- (1) 일반적 규정
- (2) 직불 등록
- (3) 신청서 접수
- (4) 농장확인
- (5) 특정 기재사항, 작물
- (6) 면적, 수종관련 기재사항
- (8) 신청경영체의 경작
- (8) 가축두수 신고

○ 2. 생태학적 성과증명

- (1) 감액방식
- (2) 일반적 규정
- (3) 서류미비
- (4) 생태학적 지원면적 및 국가적 의미를 가진 자산
- (5) 완충 스트라이프
- (6) 경종채소, 채소재배, 녹지
- (7) 과수재배
- (8) 딸기재배
- (9) 포도재배
- (10) 생태학적 성과증명의 발전을 위한 프로젝트

○ 3. 동물보호

○ 4. 생물학적 다양성: 품질 지불

- 4a. 생물학적 다양성: 네트워크 형성 지불

- 5. 경관품질 지불
- 6. 조방적 생산 지불
- 7. 조사료 기반 우유, 식육 생산
- 8. 유기농 지불
- 9. 동물복지 지불
- 10 지원효율성 지불
- 11. 물, 환경, 자연 및 향촌보호 입법에 따른 농업관련 규정

□ **감액규정의 사례**

- '일반적 조건과 농장 관련 데이터' 중에서
 - (1) 감액방식: 정액(定額)감액, 관련 지불의 일정비율 감액, 전체 직불액의 일정 비율 감액 방식 등이 있음.
 - (2) 등록

<표 3-19> 감액 방식 별 조치사항

흡결사항	적발 횟수	감액 및 조치
등록 지체되었으나 확인은 적절하게 이루어질 수 있는 경우	1차 적발	200 프랑
	2차 적발	400 프랑
	3차 적발	관련 지불금액 100%
등록 지체되었고 확인이 적절하게 이루어질 수 없는 경우		관련 지불금액 100%
등록이 불완전하고 흡결 있는 경우		보충 및 수정 기한 설정

- '생태학적 성과증명' 관련 감액규정 중에서
 - (1) 감액방식: 정액(定額)감액 또는 벌점 방식
 - 벌점방식의 경우 감액 = [벌점합계-10점]/100 x 1000 프랑/ha
 - (2) 일반적 규정

<표 3-20> 일반적 규정과 감액방식별 조치사항

흡결사항	감액 및 조치
생태학적 성과증명이 없는 경영체와 면적 교환	관련 면적에 대해서 전액 감액. 최소 200 프랑.
질소 또는 인의 양분수지가 초과	초과 % 당 5벌점. 최저 12벌점. 상한선 80벌점. 재발하는 경우 상한선이 없음

(3) 서류미비

<표 3-21> 서류미비와 감액방식별 조치사항

흡결사항	감액 및 조치
농장지도, 필지목록, 윤작계획, 작목비율 공식, 농장자체 비료 증서 등	서류 1건 당 50프랑 감액은 수정기일 이후에도 흡결이 계속되거나 서류가 제출되지 않을 때 이루어짐
양분수지기록 불완전, 부재, 오류, 사용불가	200 프랑 수정기일 이후에도 흡결이 계속되면 110 포인트
초지달력 초지일지 등 불완전, 부재, 오류, 가용불가	서류 1건 당 200 프랑

○ ‘생물학적 다양성 지불: 품질 지불’ 관련 규정 중에서

(1) 감액방식: 지불액의 일정 % 감액

(2) 사례: 조방적 초지이용

<표 3-22> 초지이용과 감액방식별 조치사항

흡결사항	감액 및 조치
품질 1단계: 관련 전제조건 미충족 및 이행사항을 미이행. 절단 시기 미준수	200%
품질 1단계: (금지된) 시비 또는 농약 투입	300%

○ ‘유기농 지불’ 관련 규정 중에서

(1) 감액방식: 정액 또는 벌점방식

- 벌점방식: $[\text{벌점 합계} - 10] / 100 \times \text{전체금액}$

(2) 일반규정

<표 3-23> 일반규정과 감액방식별 조치사항

흡결사항	감액
전체 농장이 유기농 방식으로 관리되지 않음	110 벌점
유기농 아닌 경영체와 면적 교환	전체농지 중 관련 면적의 비율 % 표시(=벌점) x 1.5., 최소 5포인트
유기농으로 인증되지 않음	110벌점
점진적 전환 허가가 없음. 전환계획이 이행되지 않음	110벌점
확인 절차를 받아야 할 활동이 다른 활동과 구분되어서 기장되지 않음	30벌점
새로운 전환면적을 등록하지 않음	전체농지 중 관련 면적의 비율 % 표시(=벌점) x 1.5., 최소 5포인트

3.7. 집행관련 규정

3.7.1. 등록과 신청(직불제 시행령 3부 1장)

- 경영주는 지급년도 전년 매년 8월 31일까지 생태학적 성과증명, 생물다양성지불, 생산체계지불, 자원효율지불에 대해서 등록해야 함.
 - 등록시에 점검처를 지정해야 함. (=농업경영체 점검조정시행령(Kontroll koordinations verordnung; VKKL) 2013.10.23.)
 - 농업경영체 점검조정시행령은 네 가지 농업경영체 관련 제도 관련시행령에 정해진 농업경영체 점검을 통합적으로 시행하기 위한 사항을 정하고 있음.
 - 네 가지 시행령은 물보호시행령, 직불시행령, 개별작물지불시행령, 동물육종 시행령 등임.

- 직불금은 신청이 있어야만 지불되며, 신청시에는 다음 사항을 명시해야 함.
 - 신청 직접지불의 종류
 - 농업정보시스템 시행령(Verordnung über Informationssysteme im Bereich der Landwirtschaft: ISLV)에 따른 5월 1일 기준 경영 및 구조 예상 데이터
 - 지도에 표시한 생물다양성지원면적
 - 생산체계직불 및 자원효율성지불 산정에 필요한 자료
 - 경지변경 사항, 관련 경영체 주소, 신규 경영자
 - 신청은 1.15일과 2.28일 사이에 해야함

3.7.2. 증명과 점검(직불제 시행령 3부 2장)

- 직불시행령에 정해지지 않은 시행에 관한 사항은 점검조정시행령(Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben: VKKL)의 규정을 따름.

- 생태성과증명 중 동물보호관련 점검은 동물보호법령을 따라서 행함.

- 점검결과 밝혀진 문제나 잘못된 정보는 경영주에 즉각 통보함.
 - 경영주가 점검결과 판단에 동의하지 않는 경우 점검 후 3근무일 이내에 담당 주(州) 집행관청에 서면으로 재판단을 요구할 수 있음.

- 주(州) 집행관청이 재판단에 대한 사항을 결정함.
- 점검기관은 점검결과를 직불시행령 104조 3단락에 따른 협력계약에 따라서 전달함.
 - 주 집행관청은 점검 데이터의 완전성과 품질을 검사함.
 - 주 집행관청은 점검 데이터가 농업법 165d 조에 따른 중앙 정보시스템에 파악되거나 거기에 전달되도록 관리함.
- 점검조정시행령(VKKL)은 직불과 그 외 3개 정책 관련 점검을 통합적으로 하도록 규정함.
 - 수질보호시행령, 직불제, 개별작물지불, 동물육종(Tierzucht)시행령(점검조정시행령 1조)
 - 4개 정책 관련 점검이 경영체 당 연 1회를 넘지 않도록 조정해야 함.(3조)
- 점검은 다음의 3개 범주가 있음.
 - 기본점검: 일정한 주기로 모든 경영체 점검
 - 위험요인에 의한 점검
 - 이전 점검에서 문제점 존재, 규정 미준수에 대한 근거있는 의심이 있는 경우, 경영체의 근본적 변화, 기본점검에서 점검할 수 없는 중요한 요인에 대하여 이루어짐.
 - 무작위 선택에 의한 점검
 - 추출비율은 연방농림청(BLW)과 연방식료안정 및 수의청(BLV) 그리고 주정부 협의회에 정함.(4조 5항)
 - 생물다양성 제2수준에 대해서는 무작위 추출 점검을 매년 해당 경영체 중 최소 1%에 대해서 행함.(4조 3항)
- 기본점검은 다음 3개 범주에 대해서 행해짐.(부록 1항)
 - 식품안전, 동물건강, 동물보호
 - 미가공 농산물 위생, 미가공 축산물 위생, 우유생산 위생,
 - 수의약품, 동물건강과 동물질병 관련, 동물수송과 소두수,
 - 동물보호(직불제의 생태학적 성과증명의 일부)
 - 환경: 수질보호시행령
 - 직접지불 및 기타 지불금

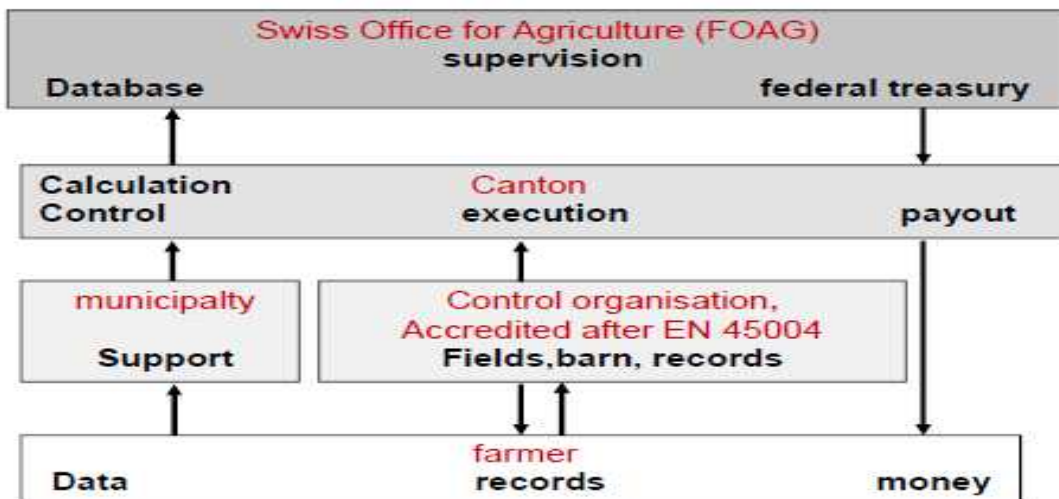
3.8. 집행기구와 점검

3.8.1. 집행기구들

- 정책의 실제집행 권한은 주정부가 가지고 있음.
 - 신청과 관련기록의 작성 보존은 경영체의 책임임.
 - 신청실무를 기초자치단체의 농업지원인(Landwirtschaftsbeauftragte)이 도울 수 있음.
 - 시스템상의 확인은 주정부 시행청이 담당하며 현장에서의 점검은 민간 점검 기관이 행함.

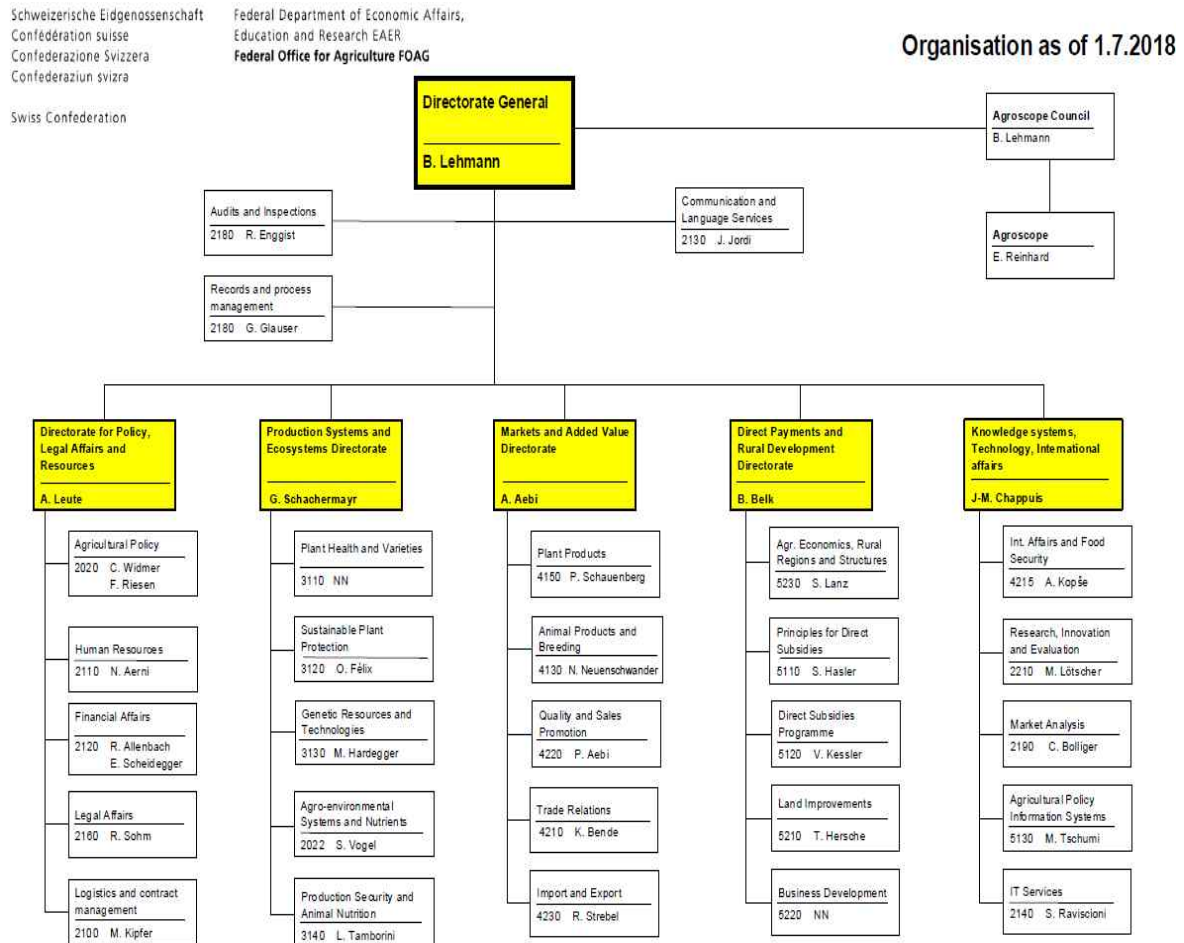
- 연방농림청내 직불관련 조직
 - 다섯 개의 국(Directrate) 중 하나가 ‘직불 및 농촌발전국’이고 그 아래에 ‘직불원칙과’와 ‘직불프로그램과’가 있음.
 - 그 외에 지식기술국제국에 ‘농업정책정보과’가 있음.
 - 연방농림청은 중기적 농업정책을 입안하고 직접지불제도 시행령을 제정하며, 주정부의 집행이 시행령에 부합하는지 감독함.

<그림 3-15> 스위스 직접지불제 집행관련 기구들과 역할



자료: 루체른 주정부 담당자 면담 자료

<그림 3-16> 스위스 연방농림청(BLW) 조직도

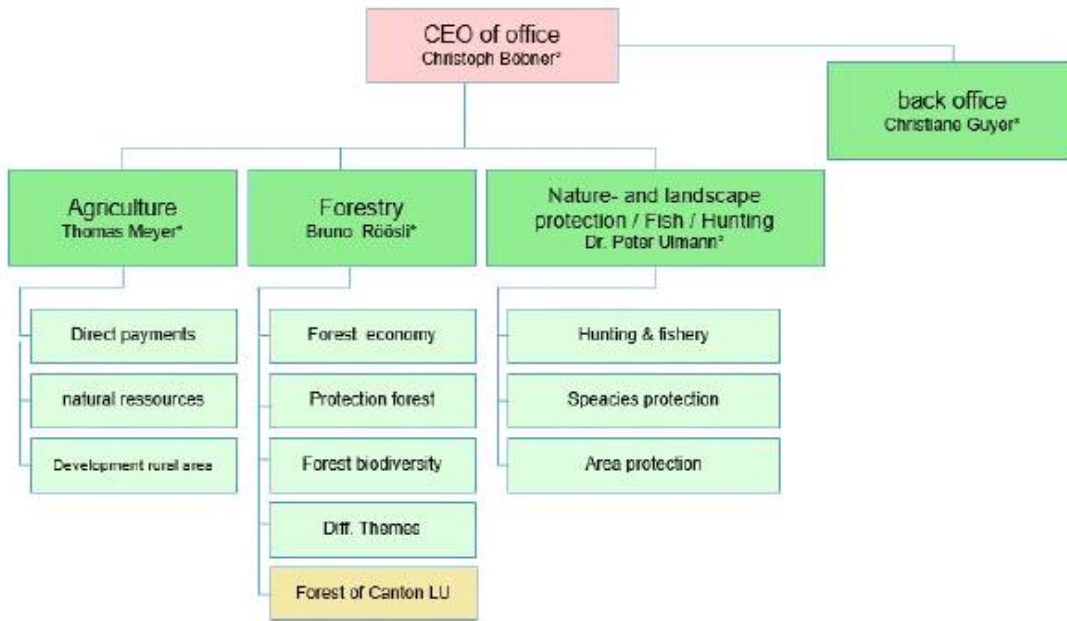


자료: 루체른 주정부 담당자 면담 자료

○ 주 시행청의 조직(루체른 주의 사례)

- 루체른 농림업부(department) 내 3개 국 중 하나가 농업국이며, 그 산하 3개 과 중 직접지불과와 자연자원과가 직접지불제 집행을 맡고 있음.
- 농업임업부 전체 직원은 약 90명이고 그 중 18명이 농업국에, 그 중 10명이 직접지불과에서 일하고 있음.
- 참고로 루체른 주 농가수는 약 4600개, 농지면적은 약 7.6만 ha, 농업생산액은 9.6억 프랑, 집행하는 직불금은 연간 약 2억 프랑 규모임.

<그림 3-17> 스위스 루체른 주 농림업부의 조직



자료: 루체른 주정부 담당자 면담 자료

○ 지방자치단체(municipality)의 농업지원인(Landwirtschaftsbeauftragte)

- 주의 농업부는 이들에게 제도변화, 실무상 주의사항 등을 교육함.
- 파트타임으로 일하며 기초자치단체 단위로 농업경영체들(루체른 주의 경우 250~300명 정도)에게 제도에 대한 설명을 제공하고 신청과정에서도 기술적으로 지원할 수 있음.
- 위의 지원활동을 할 때 시간당 30프랑 정도의 보수를 받으며 스스로 농업경영자이고 점검기관의 직원인 경우도 있음.

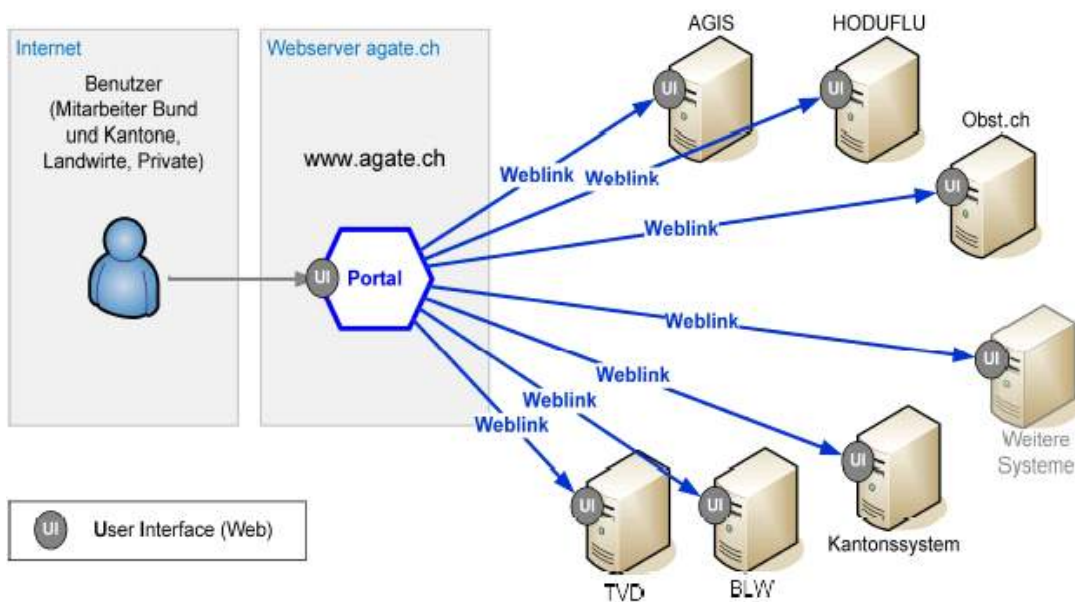
○ 점검기관(Kontrollstelle, control organizatin)

- 루체른 주의 경우 생태성과증명을 점검하는 기관이 3개, 유기농업관련 점검하는 기관이 2개 있음.
- 이 중 약 90%의 경영체를 담당하는 점검기관의 경우 35명 정도의 점검인력과 파트타임의 지원인력 7~8명(전업인력 5인 정도에 해당)이 일함.
- 점검원들 스스로 농업경영자인 경우가 대부분임.
- 점검기관들은 주 농업임업부의 감독을 받음.
 - 현장점검에 주정부 직원이 연중 3, 4번 동반하여 집행현황을 모니터링함.
 - 점검원을 주정부가 주기적으로 교육함.
 - 또한 연방정부의 스위스연방 인증처 (Schweizerische Akkreditierungsstelle: SAS)이 점검조직의 업무절차를 점검함.

3.8.2. 실제 절차 진행

- 신청은 농민이 인터넷 시스템(www.agate.ch)를 통해서 전자적으로 함.
 - 여기에는 농업지리정보시스템(AGIS)가 연계되어 있어서 필지단위로 재배작목, 가축축종 등을 입력할 수 있음.
 - 이 신청은 GIS 상에서 작년도 데이터를 이용할 수 있게 되는 등 기술적 진전으로 간편화되어서 1~2 시간 안에 가능함.⁶¹⁾
 - 농업지원인은 경영체의 신청서를 점검하고 경영주들에게 개별 또는 그룹단위로 지원을 행함.
 - agate는 직불신청 뿐 아니라 각종 농업관련 규정 준수(예: 가축 매매 신고)를 위해서 농업경영체가 필요한 정보에 접근하고 또한 정보를 입력할 수 있는 포털임.

<그림 3-18> 스위스의 농업정책 포털 agate 개념도



자료: 루체른 주정부 담당자 면담 자료

○ 주 농업국의 점검

- 등록시 최초 검토: 신규 등록 경영체에 한해서 주 내 거주여부, 농업직업교육, 자연인 여부를 검토함.
- 연례 검토: 신청서 항목완비, 생태학적 성과증명 완비, 표준노동단위(SAK)0.2 이상, 경영주 연령(65세 이하) 등을 확인함.

61) 루체른 주 면담 농민 Jakob Lütlf 씨

○ 점검기관(cntrl rganizatin)이 행하는 점검

- 경영주들이 점검기관을 선택함.
- 점검기관은 민영조직이며, 점검수수료는 경영체 부담임.
- 정기점검은 프로그램별로 4년 또는 8년 단위로 순환적으로 받게 됨.
- 모든 직접지불 프로그램의 조건이 되는 생태학적 성과증명을 포함하여 다수의 직불들은 4년마다 점검함.
- 생물다양성 지불과 경작경관지불은 매 8년마다 점검함.
- 경영체들은 정기점검이 있는 연도초에 자기가 해당 논지를 알고 있음.
- 실제 점검일은 3일 전에 통지함.

○ 생태학적성과증명 등 기본적 점검비용은 신청경영체가 부담함.

- 경영체 당 연간 약 100~150프랑의 기본요금과 실제점검시 시간당 약 80프랑의 인건비와 교통비용을 포함 함(루체른 주 사례).
- 루체른 주의 경우 동물 관련 프로그램 중 RAUS와 BTS 관련 무작위 점검에 대해서는 주정부가 점검료를 지불함(2,800 참여농가 대상으로 연간 약 300건).

IV. 일본 직불제의 주요 내용과 이행체계

1. 일본 농정의 최근 개편 동향

1.1. 일본 농업·농촌의 현안지표

○ 일본 농업·농촌의 현상을 나타내주는 지표는 농가, 농지, 농업생산, 농업경영 등 다양한 측면에서 살펴볼 수 있는데, 이 글에서는 최근의 농정개편과 관련해서 자주 지적되고 있는 지표를 통해 농업·농촌이 직면하고 있는 문제점에 대해 살펴보기로 함.

□ 첫째, 농업노동력과 농촌인구의 과소화·고령화

○ 농가인구는 장기 감소추세를 나타내 2010년 650.3만 명이었던 것이 2019년에는 418.6만 명으로 10년 간 무려 231.7만 명(35.6%)이 줄어들었음(<표 4-1> 참조).
- 기간적 농업종사자수⁶²⁾도 2010년 205.1만 명에서 2019년 145.1만 명(29.3%)으로 줄어들었음.

<표 4-1> 농업농촌인구동향

(단위: 만 명, %)

구분	2010년	2015년	2016년	2017년	2019년
총 농가인구(a)	650.3	488.0	465.3	437.5	418.6
65세 이상(b)	223.1	188.3	184.7	182.3	182.1
고령화율(b/a×100)	34.3	38.6	39.7	41.7	43.5
기간적 농업종사자(c)	205.1	175.4	158.6	150.7	145.1
65세 이상(d)	125.3	113.2	103.1	100.1	98.7
고령화율(d/c×100)	61.1	64.5	65.0	66.4	68.0

자료: 농림수산업성 통계정보(<http://www.maff.go.jp>).

○ 인구의 고령화는 전국적으로 나타나고 있지만, 농업·농촌의 고령화는 도시지역보다 빠르게 이루어져 2019년 농가인구 중 65세 이상이 차지하는 비율이 43.5%였고, 기간적 농업종사자의 경우는 더욱 심하여 2019년 65세 이상 비율이 68.0%를 기록하였음.

62) 자영농업에 주로 종사하는 세대원(농업취업인구) 가운데 평소 주된 상태가 '주로 농업'인 자를 말함.

- 이와 같은 극심한 농업노동력 및 농촌인구의 과소화·고령화는 다음과 같은 다양한 문제를 일으키고 있음.
 - 핵심 경영체(担い手)⁶³⁾의 부족, 농지의 황폐화 등으로 농업생산기반의 약체화 초래.
 - 농업경영이 다음 세대로 이어지지 못하는 상황 발생.
 - 농지, 농업용배수로 등을 비롯한 각종 지역자원의 유지, 관리 곤란.
 - 지역전통·문화 등의 계승 곤란.
 - 정부의 각종 생활서비스 등의 제공에 지장 초래 등.
- 농업·농촌의 과소화·고령화 문제는 중산간지역과 같이 농업생산 및 정주여건 등이 불리한 곳에서 더욱 심각하게 나타나고 있음.

□ 둘째, 농업집락 기능의 저하

- 농업집락(촌락)은 원래 자연발생적인 지역사회인데, 현재 농림수산성은 “시정촌(市町村) 구역의 일부에서 농작업이나 농업용수의 이용을 중심으로 각 가옥이 지연적, 혈연적으로 연결된 사회생활의 기초적인 지역단위”라고 규정하고 있음.⁶⁴⁾
 - 이와 같은 농업집락은 ① 공동으로 실시하는 농업생산면에서의 상호보완기능 뿐만 아니라, ② 지역농업자원의 유지관리기능, ③ 생활면에서의 상호부조기능 등 다양하고 중요한 역할을 수행함.⁶⁵⁾
- 농림수산성은 농림업센서스를 통해 집락에 관한 데이터를 조사하고 있는데, 최근 농촌지역이 도시화 되거나 거주 주민이 줄어들면서 전국의 집락수가 2005년 139,465집락에서 2015년 138,256집락으로 10년간 약 1,200집락 정도 감소하였고, 또한 집락 규모도 축소되었음⁶⁶⁾.
 - 2015년 1집락 당 평균 농가수는 홋카이도 6.2호, 도부현 15.6호이었음.
- 이와 같은 농업집락의 감소와 더불어 농가호수의 감소, 농업인구의 과소화·고령

63) “担い手”란 효율적이고 안정적인 농업경영을 영위하는 경영체 및 그것을 목표로 하는 경영체를 의미하는 것으로 ① 인정농업자, ② 인정신규취농자, ③ 집락영농이 대상임. 농림수산성은 이들 경영체에 대해 각종 지원책을 집중 실시, 육성하여 2023년에는 이들이 전체 농지면적의 80%(2016년 현재 52.3%)를 이용하는 농업구조 확립을 목표로 하고 있음.(農林水産省, 「農業構造の展望」(「식료·농업·농촌기본계획」의 참고자료)). 이처럼 “担い手”는 일본농업경영에 있어 핵심적인 경영체로 규정되어 있으므로 이 글에서는 “핵심 경영체”로 표기함.

64) 農林水産省, 2017, 『食料・農業・農村白書』, p.310.

65) 農林水産省, 2013, 「農村社会の状況と農業農村整備について」.

66) 農林水産省, 「農業センサス」(www.maff.go.jp).

화, 그리고 농가와 비농가가 함께 거주하는 혼주화(混住化) 등 농촌인구 구조 등도 크게 변하면서 농업집락이 본래의 기능을 유지하는데 있어 어려움이 생기고, 나아가 기능을 상실하는 집락도 나타나고 있음.

□ 셋째, 경작방기지의 증가

○ 일본에서는 경작에 이용되지 않는 농지에 대해 이용 상태에 따라 <표 IV-2>와 같은 용어가 사용되고 있는데, 경작방기지란 농림업센서스에서 “이전에 경작하던 농지로 과거 1년 이상 작물을 재배하지 않고, 앞으로 수년간 다시 재배할 의향이 없는 농지”로 정의된 통계상 용어임.⁶⁷⁾

- 황폐농지와 유휴농지는 현지조사에 따른 판단(객관적 판단)이고, 경작방기지는 농가의 경작 의향에 따른 판단(주관적 판단)이므로 황폐농지가 아니고 경작할 수 있는 상태에서 관리되고 있는 농지라도 농가 등이 경작할 의사가 없는 경우에는 통계상 경작방기지로 간주됨(<표 4-2> 참조).⁶⁸⁾

<표 4-2> 농지 이용 상태에 따른 용어 정의

종류	용어 정의	조사 방법
황폐농지	현재 경작에 사용되지 않고, 경작하지 않아 황폐해졌으며, 통상적인 농작업으로는 작물재배가 객관적으로 불가능한 상태의 농지	시정촌, 농업위원회 조사 : 현지조사에 의한 객관적 판단의 매년 조사
재생이용이 가능한 황폐농지	황폐농지 중 뿌리제거, 정지, 구획정리, 객토 등으로 재생하여 통상적인 농작업에 의한 경작이 가능할 것으로 판단되는 농지	
재생이용이 곤란한 것으로 판단되는 황폐농지	황폐농지 중 산림의 모습을 나타내는 등 농지로 복원하기 위한 물리적인 조건정비가 현저하게 곤란한 농지, 또는 주변상황으로 보아 농지로 복원하여도 계속 이용할 수 없다고 판단되는 농지	
유휴농지		
1호 유휴농지	현재 경작목적으로 이용되지 않고, 앞으로도 이용될 것으로 보이지 않는 농지	
2호 유휴농지	농업상 이용 정도가 주변지역의 농지이용 정도에 비해 현저하게 열악하다고 인정되는 농지	
경작방기지	이전에 경작하던 농지로 과거 1년 이상 작물을 재배하지 않았고, 앞으로 수년 간 다시 재배할 의향이 없는 농지	농림업센서스 : 조사표에 의한 농가 등의 주관적 판단의 5년마다 조사

자료: 農林水産省, 2017, 「荒廢農地の現状と対策について」, p.7.

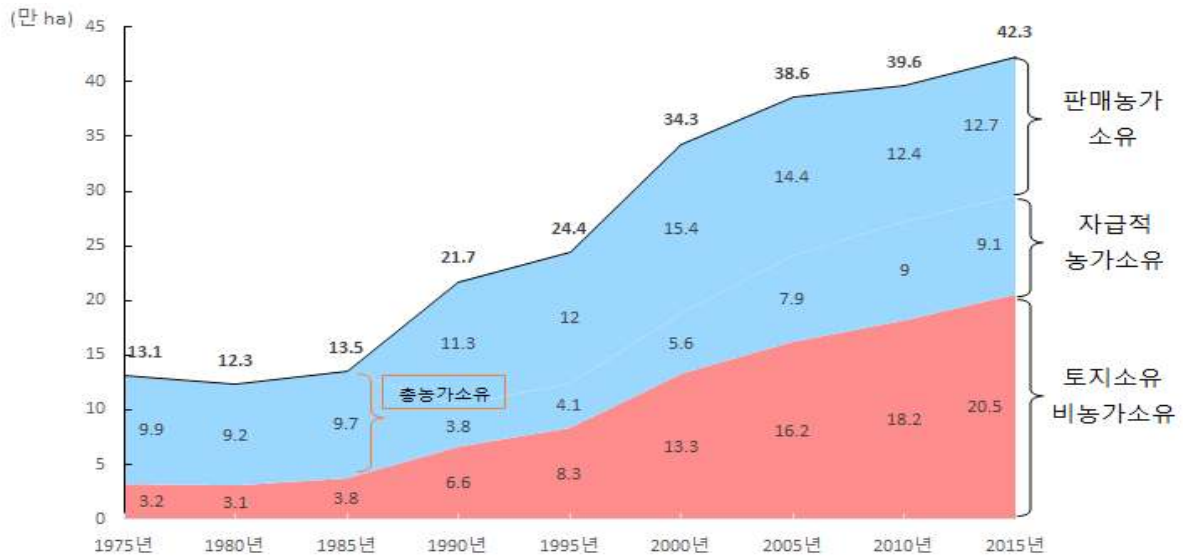
67) 農林水産省, 2011, 「耕作放棄地の現状について」, p.2.

68) <http://www.maff.go.jp/hokuriku/kokuei/shinacho/attach/pdf/koho-35.pdf>.

○ 경작방기지 면적은 1985년에는 약 13만 ha 수준이었는데, 고령자의 은퇴 등으로 1990년 이후 크게 늘어나기 시작하여 2015년에는 약 42만 ha가 되었음(<그림 4-1> 참조).

- 경작방기지는 소유별로는 토지소유 비농가, 그리고 지역별로는 중산간농업지역에서 급증하고 있음.

<그림 4-1> 경작방기지의 장기 추이



자료; 農林水産省, 「農林業センサス」(www.maff.go.jp).

○ 식량자급률이 낮은 상황에서 경작방기지의 급증은 안정적인 식량생산을 위협하고, 또 주변 농지의 생산활동에도 좋지 않은 영향을 미치게 됨.

□ 넷째, 농업산출액 감소

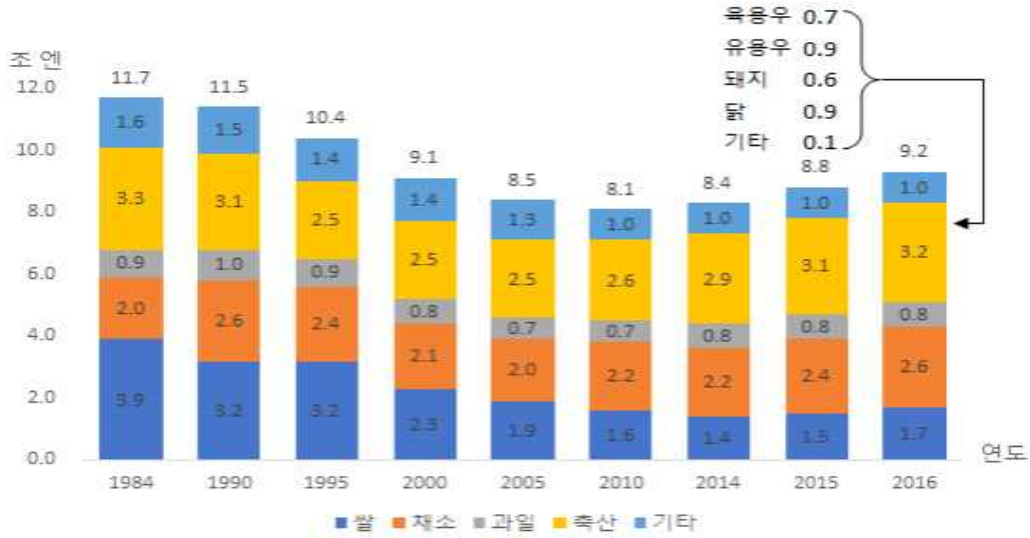
○ 농업 총산출액⁶⁹⁾은 1984년에 11조 7천억 엔에 달한 이후 전체적으로 장기 감소추세를 나타내 2010년에는 8조 1천억 엔을 기록하였음(<그림 4-2> 참조).

- 이후 약간의 증가추세를 나타내 2016년에는 9조 2천억 엔을 기록하였는데, 1984년에 비해 2조 5천억 엔, 21.4%나 줄어든 수준임.

○ 품목별로 보면 채소는 2016년 2조 6천억 엔으로 1984년에 비해 6천억 엔 늘어났으나, 같은 기간 쌀·과일·축산물은 감소추세를 나타냈고, 특히 쌀은 2조 2천억 엔(66.4%)이나 크게 줄어 농업 총산출액 감소의 주요인으로 작용하였음.

69) 가공농산물을 포함하고, 농업서비스 및 중간생산물(종자, 사료작물 등)은 포함하지 않음.

<그림 4-2> 농업 산출액의 장기 추이



자료: 農林水産省, 2018, 『食料·農業·農村白書』, p.26(www.maff.go.jp).

□ 다섯째, 낮은 식량자급률

○ 일본의 식량자급률은 고도경제발전 과정에서 식생활의 변화 등으로 계속 낮아져 2016년 곡물(식용+사료용)자급률은 28%로 한국과 함께 OECD 회원국 가운데 가장 낮은 수준을 나타내고 있음.

- 쌀 자급률(주식용)은 100%를 유지하고 있으나, 밀, 대두는 각각 12%, 7%(2016년)에 불과함.

○ 낮은 자급률 수준은 곡물에 국한되지 않고, 채소, 과일, 육류, 우유·유제품, 어패류, 유지류 등 식품 전 품목에서 나타나고 있음.

1.2. 아베내각의 농정개혁

1.2.1. 정권교체와 농정전환

○ 2009년 실시된 중의원 선거에서 민주당이 승리하여 처음으로 민주당이 연합내각을 수립하였고, 2012년 중의원 선거에서 다시 자민당이 승리하여 정권을 재창출하였는데, 이와 같은 정권교체과정을 거치면서 <표 4-3>에 정리한 바와 같이 농업정책이 크게 바뀌었음.

<표 4-3> 최근의 주요 농정 및 법률 제·개정 동향

연도	월	주요 농정 및 제·개정 법률
2009	8	민주당 정권 성립
2010	3	제3회 「식료·농업·농촌기본계획」 수립
	4	호별소득보상모델대책 시작
2012	12	자민당 정권 교체(제2차 아베내각 성립)
2013	1	「산업경쟁력회의」 수상관저에 설치
		「규제개혁회의」 수상관저에 설치
		「강한 농림수산업추진본부」 농림수산성에 설치
	3	TPP교섭 참가 결정
	5	「농림수산업·지역의 활력창조본부」 수상관저에 설치
	6	「일본재흥전략」 수립
	11	쌀정책 개편
2013	12	「농지중간관리기구에 관한 법률」 성립
		「농지중간관리기구」 설립
	12	「농림수산업·지역의 활력창조플랜」 발표
	12	국가전략특구에 의한 규제 완화
2014	5	규제개혁회의 농업WG 「농업개혁에 관한 의견」
	6	「농림수산업·지역의 활력창조플랜」 개정
		「농업 핵심 경영체(担い手)에 대한 경영안정을 위한 교부금에 관한 법률」 개정 「농업이 가지는 다면적 기능의 발휘 촉진에 법률」 성립
2015	3	제4회 「식료·농업·농촌기본계획」 수립
	8	「농업협동조합법」 개정
	9	「농지법」 개정
2016	11	「농림수산업·지역의 활력창조플랜」 개정
2017	4	「농업기계화촉진법을 폐지하는 등의 법률」 성립
		「주요 농산물 종자법을 폐지하는 법률」 성립
	5	「농업경쟁력강화지원법」 성립 「토지개량법」 개정
	6	「농촌지역에 산업 도입 촉진 등에 관한 법률(농촌지역 공업 등 도입 촉진법 일부 개정)」 개정
		「농림물자의 규격화 등에 관한 법률 및 독립행정법인 농림수산 소비안전기술센터법」 개정
		「축산경영안정에 관한 법률」 개정 「농업재해보상법」 개정
	12	「농림수산업·지역의 활력창조플랜」 개정
2018	4	「농업기계화촉진법」 폐지
	4	「주요 농산물 종자법」 폐지
	6	「농림수산업·지역의 활력창조플랜」 개정 「도매시장법」 개정 「토지개량법」 개정 「농약거래법」 개정

자료 : 필자 작성.

- 2009년 성립한 민주당 중심의 연립내각은 이전 자민당 정권이 추진하던 각종 정책을 대폭 수정하였는데, 농업정책에서는 「농업자호별소득보상제도(農業者戶別所得補償制度)」실시가 대표적인 사례임.
 - 2010년도부터 시작된 「농업자호별소득보상제도」(2010년도에는 시범사업으로 「호별소득보상제도에 관한 모델대책」을 실시)는 ‘위기’에 처한 농업·농촌을 재생시키고, 식량자급률을 높이기 위해 민주당이 중의원 선거에서 제시한 매니페스토로 자민당 정권하에서 실시했던 「품목횡단적 경영안정대책」에 대응한 정책이었음.
 - 비교적 규모가 큰 농업인(인정농업자 4ha 이상, 홋카이도는 10ha 이상, 집락영농 20ha 이상)을 대상으로 하였던 「품목횡단적 경영안정대책」과 달리 동제도는 소규모 농가도 식량의 안정 공급과 농업·농촌의 다원적 기능 유지에 있어 중요한 역할을 담당하고 있다고 평가하고, 소규모 농가를 포함하여 의욕 있는 모든 농가들이 농업을 계속할 수 있는 환경을 조성해 가는 것을 목표로 제시하였음.⁷⁰⁾

- 농업자호별소득보상제도는 판매가격이 만성적으로 생산비에 미치지 못하는 작물을 대상으로 차액을 지원하여 농업경영의 안정과 국내 생산력의 확보를 도모하고, 그를 통해 식량자급률 향상과 농업의 다원적 기능을 유지하는 것을 목적으로 하였음.
 - 구체적인 대책으로 밭작물 소득보상교부금, 논 활용 소득보상교부금, 쌀 소득보상교부금, 미가변동보전교부금과 각종 가산조치 등이 실시되었음.⁷¹⁾

- 그런데 2012년 12월 중의원 선거에서 자민당이 다시 승리하면서 수립된 제2차 아베내각⁷²⁾은 대대적인 경제개혁 추진을 전면에 내세우면서 농림수산업부문도 규제완화·제도개혁을 통해 충분히 성장산업으로 발전할 가능성이 있다고 보고(농림수산업의 성장산업화), 경쟁력 강화를 위한 농정개혁을 추진하였음.
 - 2013년 1월부터 산업경쟁력회의(1월 23일 수상관저에 설치), 규제개혁회의(1월 24일 수상관저에 설치), 강한 농림수산업추진본부(1월 29일 농림수산성에 설치), 농림수산업·지역의 활력창조본부(5월 21일 수상관저에 설치) 등을 통해 농정 개편을 위한 논의가 적극적으로 이루어졌음.⁷³⁾

70) 농촌은 전통적으로 자민당 표밭이었는데 「품목횡단적 경영안정대책」이 지원대상을 대규모 경영체로 한정하는 것에 농민표가 반발하여 민주당을 지지한 것이 민주당 집권의 주요 요인의 하나로 작용하였음.

71) 農林水産省, 2011, 「農業者戶別所得補償制度の概要」.

72) 제1차 아베내각 기간은 2006년 9월~2007년 9월.

73) 아베내각이 출범 초기부터 주요 농정에 대한 논의와 결정이 수상관저 주도로 이루어졌다하여 ‘관저농

- 그리고 이와 같은 논의 과정을 거쳐 농정개혁의 방향성과 기본 틀을 제시한 「일본재흥전략(日本再興戰略)」, 「농림수산업·지역의 활력창조플랜」, 「농업경쟁력강화 프로그램」등을 차례로 수립하고, 이에 근거하여 구체적인 정책을 신속하고, 강력하게 추진하였음.

1.2.2. 아베내각의 주요 농정개혁과 특징

□ 「일본재흥전략(日本再興戰略)」 - 농업부문 관련

- 제2차 아베내각은 지난 20여 년간의 장기불황에서 탈출하고, 부를 확대하여 지속적인 경제성장을 추구하기 위한 성장전략의 일환으로 2013년 6월 「일본재흥전략(日本再興戰略)-JAPAN is BACK」을 결정, 발표하였음.
 - 「일본재흥전략」은 아베노믹스의 소위 「세 개의 화살」로 불리는 정책구성 가운데 제3 화살인 「성장전략」으로 ① 산업기반 강화를 위한 일본산업재흥플랜, ② 국내시장 개척을 위한 전략시장창조플랜, ③ 해외시장 개척을 위한 국제전개전략 등 3개의 액션플랜을 전면에 내세우면서, 총 13개 중과제별로 구체적인 달성목표와 시책을 제시하였음.
- 이 가운데 성장산업화로의 전환을 추진하는 농림수산업부문에 대해 다음과 같은 성과목표를 제시하였음⁷⁴⁾.
 - ① 앞으로 10년 간(2023년까지) 전체 농지면적의 80%를 핵심 경영체(担い手)에 의해 이용되도록 하고, 핵심 농업인의 쌀 생산비용을 현재 전국 평균 대비 40% 줄이며(2012년산 전국 평균 쌀 생산비용 15,957엔/60kg)⁷⁵⁾, 법인 경영체 수를 5만 법인(2013년 14,600법인)으로 확대함.
 - ② 2020년에 6차산업의 시장규모를 10조 엔(2012년 1조 엔)으로 함.
 - ③ 2020년에 농림수산물·식품의 수출액을 1조 엔(2012년 약 4,500억 엔)으로 함.
 - ④ 앞으로 10년간 6차 산업화를 추진하면서 농업·농촌 전체의 소득을 2배로 확대함.
- 「일본재흥전략」은 2014년, 2015년, 그리고 2016년에 각각 일부 개정되었음.

정'이란 비판이 강하게 제기됨.

74) 「日本再興戰略-JAPAN is BACK」, 2013, p.14.

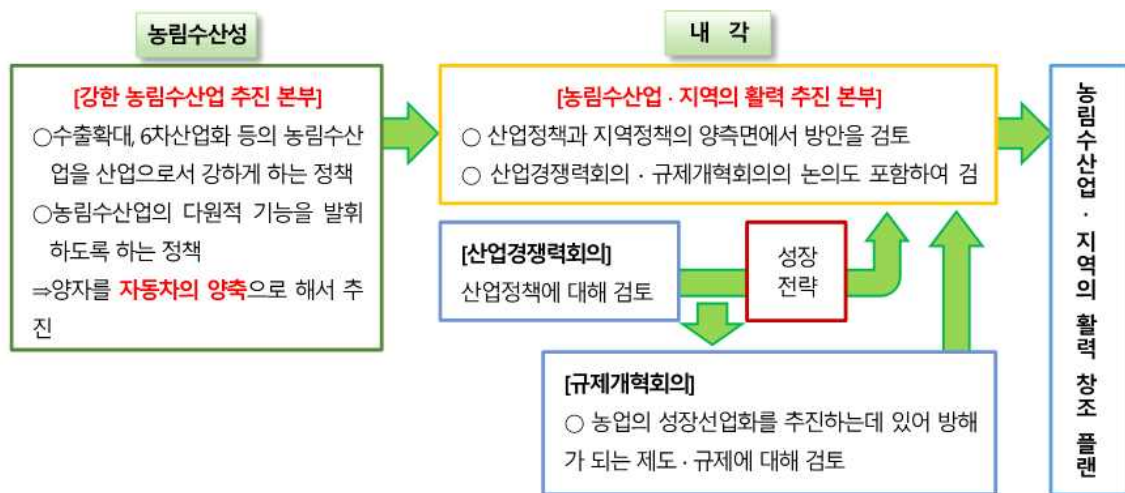
75) 「「日本再興戰略」の改訂について」, p.3.

□ 「농림수산업 · 지역의 활력창조플랜」

- 2013년 농림수산성의 「공격적인 농림수산업 추진본부」와 내각부의 「농림수산업 · 지역의 활력창조본부」가 각각 설치되어 농정개혁을 위한 논의를 시작함.
 - 2013년 1월 농림수산성은 농업 생산현장의 잠재력을 끌어내어 활성화하고, 또한 중장기 전망을 만들기 위해 「공격적인 농림수산업 추진본부」를 설치하고, 제도 개편과 전략적 대응방안에 대한 구체적인 검토를 시작하였음.
 - 그리고 같은 해 5월 일본정부는 농림수산업 · 농산어촌이 직면하고 있는 과제를 농림수산성뿐만 아니라 “정부가 일체가 된 포괄적인 검토”⁷⁶⁾가 필요하다면서 내각총리대신을 본부장으로 하는 「농림수산업 · 지역의 활력창조본부」를 설치하였음.

- 농림수산성의 「공격적인 농림수산업 추진본부」와 내각부의 「농림수산업 · 지역의 활력창조본부」는 일본경제재생본부에 설치한 「산업경쟁력회의」와 내각총리대신의 자문을 위해 설치한 「규제개혁회의」 등에서의 논의도 반영하면서 구체적인 시책에 대한 검토를 진행하였음.
 - 그리고 2013년 12월 「농림수산업 · 지역의 활력창조본부」는 농림수산업과 지역 활력을 창출하는 정책개혁의 그랜드 디자인으로서 「농림수산업 · 지역의 활력창조 플랜」을 결정하였음(<그림 4-3> 참조).

<그림 4-3> 「농림수산업 · 지역의 활력창조 플랜」 작성 체계도



자료: 農林水産省, 2014, 『食料 · 農業 · 農村白書』, p.11.

- 「농림수산업 · 지역의 활력창조 플랜」은 농림수산업과 지역 활력을 창출하는 정책개혁의 그랜드 디자인으로서 “새로운 농업 · 농촌정책의 방향성을 제시”⁷⁷⁾하

76) 農林水産業 · 地域の活力創造本部, 2013, 「農林水産業 · 地域の活力創造プラン」, p.2.

였음.

- 동 플랜은 ① 산업으로 강하게 하는 산업정책과 ② 다원적 기능을 발휘하는 지역정책을 양대 축으로 농업정책을 추진하여 농업·농촌 소득을 향후 10년간 2배 증대하는 것을 목표로 제시하였음.
- 이를 위해 구체적으로는 ① 국내외에서 수요 확대, ② 수요와 공급을 잇는 가치사슬 구축(농림수산물의 부가가치 향상), ③ 생산현장 강화, ④ 다원적 기능의 유지 및 발휘 등과 같은 4개의 핵심 사항을 중심으로 정책을 재구축하여 젊은이들이 희망을 가지는 「강한 농림수산업」과 「아름답고 활력 있는 농산어촌」을 창출하기로 하고, 이것을 아베내각의 농림수산행정 방침으로 결정하였음(<그림 4-4> 참조).⁷⁸⁾

<그림 4-4> 「농림수산업·지역의 활력창조 플랜」의 개요



자료: 農林水産省, 2014, 『食料·農業·農村白書』, p.12.

- 이와 같은 정책개혁의 그랜드 디자인인 「농림수산업·지역의 활력창조 플랜」이 결정됨에 따라 농림수산성은 구조개혁을 가속화하기 위한 구체적인 시책으로 2014년도부터 ① 농지중간관리기구 창설, ② 경영소득안정대책 개편, ③ 논 완전 활용과 쌀 정책 개편, ④ 일본형직접지불제도 도입⁷⁹⁾ 등의 「4가지 개혁」을 추진함 (<그림 4-5> 참조).

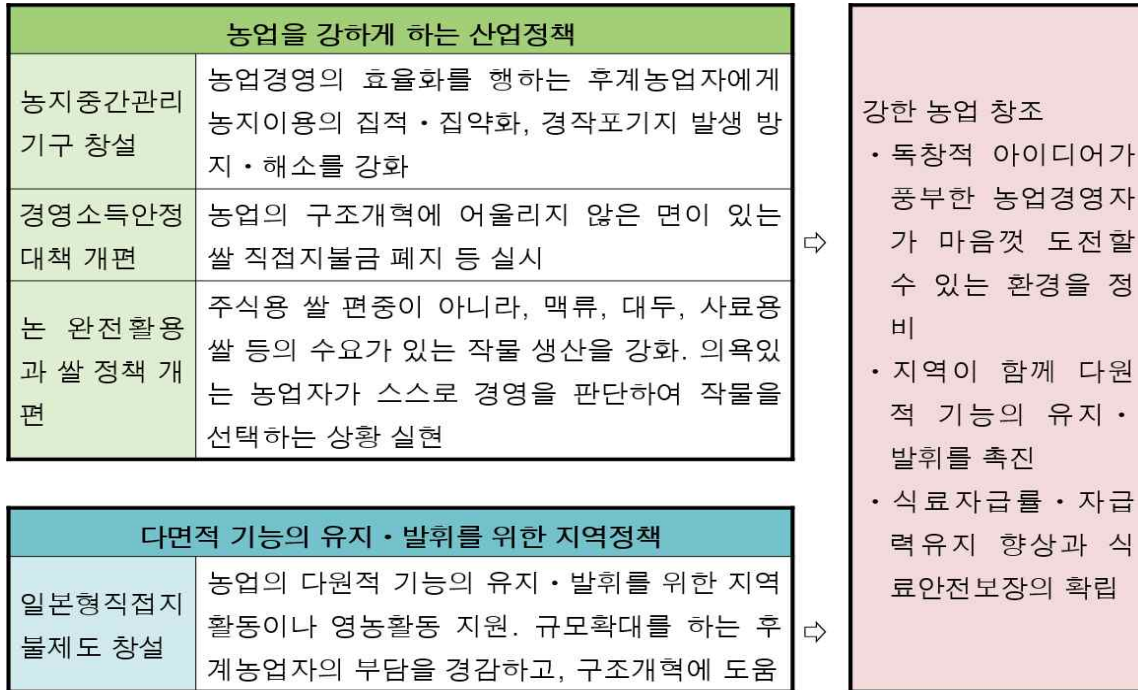
77) 農林水産省, 2014, 『食料·農業·農村白書』, p.11.

78) 農林水産省·地域の活力創造本部, 2013, 「農林水産省·地域の活力創造プラン」, p.3.

79) 「4가지 개혁」에서 경영소득안정대책의 쌀 직접지불제 폐지, 일본형 직접지불제 도입 등이 이루어진 것과 관련하여 쌀 직접지불제를 폐지하고, 그 대신에 일본형 직접지불제를 도입한 것이라는 견해도 있는데, 이와 관련하여 일본 농림수산성 담당자는 쌀 직접지불제 폐지와 일본형 직접지불제 신설은 「농림수산업·지역의 활력창조플랜」에서 규정한 농정개혁의 일환으로 이루어진 것으로 폐지를 대신한 신설은 아니라고 강조하였음(2019년 2월 12일 직불제 관련 일본 농림수산성 출장조사에서 농림수산성 참석자 답변).

- 「4가지 개혁」 중 ① 농지중간관리기구 창설, ② 경영소득안정대책 개편, ③ 논 완전활용과 쌀 정책 개편은 “농업을 강하게 하는 산업정책”, 그리고 ④ 일본형직접지불제도 도입은 “다면적 기능의 유지·발휘를 위한 지역정책”으로 추진됨.

<그림 4-5> 「4가지 개혁」의 개요



자료: 農林水産省, 2014, 『食料・農業・農村白書』, p.13.

- 그리고 2015년 3월 농림수산성은 「식료·농업·농촌기본계획」(이하 기본계획)을 개정, 발표하였음.
 - 기본계획은 「식료·농업·농촌기본법」에 근거하여 대략 5년마다 개정하는데, 2015년 개정은 「일본재흥전략」, 「농림수산업·지역의 활력창조플랜」 등에서 이미 제시된 농정방향에 따라 제정되었다는 점에서 이전의 기본계획과는 큰 차이가 있음.
 - 때문에 「농림수산업·지역의 활력창조플랜」이 “기본이 되고, 신기본법은 기본계획의 근거법으로 왜소화되어, 기본계획은 「농업구조의 모습」을 그리는 것으로 왜소화”되었다는 비판이 제기됨.⁸⁰⁾
- 「농림수산업·지역의 활력창조 플랜」은 2013년 12월 결정된 이후 2014년 6월, 2016년 11월, 2017년 12월, 2018년 6월과 11월의 총 5회 개정되었음.
- 「농림수산업·지역의 활력창조 플랜」은 지금까지 유지해 온 일본농정의 기본적인

80) 田代洋一・小田切徳美・池上甲一, 2014, 『ポストTPP農政』, p.10, 農文協.

인 틀을 재편하는 방향성과 내용을 담고 있는 매우 중요한 사항인데, 본 보고서에서는 연구의 주제와 관련하여 「4가지 개혁」 가운데 ① 발작물 직접교부금 등의 경영소득안정대책 등과 ② 다면적 기능 지불 등의 일본형 직접지불제도(<표 4-4> 참조)에 대해 구체적으로 후술함.

<표 4-4> 경영소득안정대책 등과 일본형 직접지불제의 지불금 구성

경영소득안정대책 등	일본형 직접지불제도
발작물 직접지불교부금 (畑作物の直接支払交付金)	다면적 기능 지불 (多面的機能支払)
쌀·발작물 수입감소 영향완화교부금 (米·畑作物の収入減少影響緩和交付金)	중산간지역 등 직접지불 (中山間地域等直接支払)
논 활용 직접지불교부금 (水田活用の直接支払交付金)	환경보전형 농업 직접지불 (環境保全型農業直接支払)

자료: 필자 작성.

□ 「농업경쟁력강화 프로그램」 수립

○ 일본정부는 2015년 11월에 수립한 「종합적인 TPP관련정책대강」에서 농업분야에 대해 체질강화대책, 경영안정대책 강화 등과 함께 생산자 노력으로는 대응할 수 없는 분야의 환경정비가 중요하다면서 2016년 가을을 목표로 구체적인 정책 내용을 검토하기로 함.

- 또 2016년 8월 각의에서 결정한 「미래에 대한 투자를 실현하는 경제대책」에서 농림수산업의 경쟁력을 강화하고, 농업자의 소득을 향상시키기 위해 농업 경쟁력강화 프로그램을 연내에 수립하기로 결정함.

○ 이에 따라 2016년 9월 이후 정부·여당의 검토를 거쳐 농림수산업·지역의 활력창조본부는 같은 해 11월 「농림수산업·지역의 활력창조플랜」을 개정할 때 13가지 항목(<표 4-5> 참조)으로 이루어진 「농업경쟁력강화 프로그램」을 확정함.

<표 4-5> 「농업경쟁력강화 프로그램」의 13가지 항목

① 생산자재가격 인하	⑦ 수입보험제도 도입
② 유통·가공의 구조개혁	⑧ 토지개량제도 개편
③ 인재력(人材力) 강화	⑨ 농촌의 취업구조 개선
④ 전략적 수출체제 정비	⑩ 사료용 쌀 추진
⑤ 원료 원산지표시 도입	⑪ 육용우·낙농의 생산기반강화
⑥ 체크오프(생산자에게 각출금을 징수, 판매 촉진 등에 활용) 도입	⑫ 배급사료가격안정제도의 안정운영
	⑬ 생우유 개혁

자료: 農林水産省, 2017, 『食料・農業・農村白書』, p.5.

- 농림수산성은 “농업인의 소득향상을 위해서는 농업인이 자유롭게 경영전개를 할 수 있는 환경을 정비하고, 또한 농업인의 노력으로는 해결할 수 없는 구조적인 문제를 해결”해가는 것이 필요하므로 「농업경쟁력강화 프로그램」을 도입하였고, 이를 통해 “농업의 경쟁력강화를 실현”한다고 주장하고 있는데,⁸¹⁾ 이에 대해 “현장무시, 급진적 논의의 농업구조개혁”,⁸²⁾ “「세계농업」으로 재편·전형 하려는 본격적인 제일보”⁸³⁾ 등의 비판이 제기됨.

□ 관련 법률 제·개정

- 아베내각은 농업·농촌정책을 대폭 개편하면서 필요한 관련 법률의 제정 또는 개정 등의 입법조치도 적극적으로 실시함(<표 IV-2> 참조).
 - 먼저 「4가지 개혁」을 위한 법적 근거를 마련하기 위해 2013년 「농지중간관리 기구에 관한 법률」, 2014년 「농업 핵심 경영체(担い手)에 대한 경영안정을 위한 교부금에 관한 법률」과 「농업이 가지는 다면적 기능의 발휘 촉진에 법률」이 각각 제·개정함.
 - 그리고 아베농정 개혁의 또 다른 핵심 사항인 농업협동조합과 농지문제와 관련하여 2015년 「농업협동조합법」과 「농지법」을 개정함.
- 2017년에는 「농업경쟁력 강화 프로그램」의 실행을 위한 법적 근거를 위해 「농업 기계화촉진법을 폐지하는 등의 법률」, 「주요 농산물 종자법을 폐지하는 법률」, 「농업경쟁력강화지원법」, 「토지개량법」, 「농촌지역에 산업 도입 촉진 등에 관한 법률」(「농촌지역 공업 등 도입 촉진법」 일부 개정, 법률명 변경), 「농림물자의 규격화 등에 관한 법률 및 독립행정법인 농림수산 소비안전기술센터법」, 「축산경영 안정에 관한 법률」, 「농업재해보상법」 등의 8개 법률(일반적으로 농업경쟁력 강화 관련법이라고 함)이 집중적으로 제·개정됨.
- 아베내각은 집권초기 규제완화와 민간투자의 활성화를 통한 성장전략을 수립하면서 농업부문에 대해서도 규제완화와 제도개혁을 통한 성장산업화를 제시하고, 대규모 농업경영육성, 수출 강화, 기업의 농업참여 확대 등 신자유주의 농정을 적극적으로 추진하였는데⁸⁴⁾, 농업경쟁력 강화 관련 8법의 제·개정은 이런 아베농정을 보다 강력하게 실행하기 위해 법적으로 강화한 조치라고 할 수 있음.

81) 農林水産省, 「農業競争力強化プログラム(概要)」.

82) 細谷章・尾原浩子, 2017, 「現場無視, 急進議論の農業構造改革」, 『世界』, 2017.5月号, p196.

83) 磯田宏, 2017, 「「農業競争力強化」の本質と狙いをどう読み解くか」, 『農業と経済』, vol.83 No.10, p.39.

84) 아베농정의 성격은 「일본재흥전략」개정 2014를 설명하면서 내걸은 “새로운 시장의 창출~ 농업은 보다 대규모로! 보다 자유로!~”라는 문장에 잘 나타나 있음.

2. 경영소득안정대책 등의 주요 내용과 이행체계

2.1. 경영소득안정대책 등의 개편 경과 및 관련 법률, 조직

2.1.1. 경영소득안정대책 등의 개편 개요

○ 아베내각은 민주당 정권이 실시한 농업자호별소득보상제도에 대해 일률적으로 농업인에게 보상금을 지불하는 등 구조개혁과 상충하는 점⁸⁵⁾이 있다고 지적하면서, 2013년 농정개혁에서 ① 기존의 쌀 직접지불교부금과 미가변동보전교부금은 폐지하고, ② 발작물 직접지불교부금과 쌀·발작물의 수입감소 영향완화교부금에 대해서는 의욕 있는 농업인이 참가할 수 있도록 면적요건을 삭제하는 등의 개편을 단행하고, 명칭도 경영소득안정대책으로 바꾸었음(<표 4-6> 참조).

<표 4-6> 경영소득안정대책 등의 개편 경과

		2013년	2014년	2015년	2018년
경영 소득 안정 대책	발작물 직접 지불교부금	- 모든 판매농가, 집락영 농 대상	- 좌동	- 인정농업자, 집락영 농, 인정신규취농자 대상	- 실시
	쌀·발작물 수입감소영향 완화교부금	- 인정농업자, 집락영농 중 일정규모 이상이 대상	- 좌동	- 인정농업자, 집락영 농, 인정신규취농자 대상	- 실시
	쌀 직접교부 금 (고정지불)	- 15,000엔/10a 지급	- 7,500/10a으로 삭감 - 2017년산까지 4년간 경과조치	-	- 폐지
	미가변동 보전교부금 (변동지불)	- 주식용 쌀의 생산수량 목표에 따라 생산하는 판매농가, 집락영농이 대상	- 폐지	-	-
쌀 정책 등	논 활용 직접 지불교부금 (전작지불)	- 사료용 쌀 등에 면적 당 단가로 계산 지급	- 사료용 쌀 등에 수량 지불 도입 - 사료용 쌀, 미분용 쌀의 직불금 상한 상 향조정 - 산지교부금 강화	- 좌동	- 실시
	쌀정책 개편	- 실시	- 2018년산부터 행정예 의한 생산수량목표 배 분 중지	-	- 중지

자료: 農林水産省編, 2014, 『食料・農業・農村白書』, pp.14~17에서 정리, 작성.

85) 農林水産省, 2013, 「新たな農業農村政策が始まります!! ~ 4つの改革 ~」, p.1.

- 이와 함께 논 활용 직접지불교부금을 개편하여 주식용 쌀 편중이 아니라 맥류, 대두, 사료용 쌀 등 자급률이 낮은 작물 생산을 지원하고, 지난 반세기 간 유지해온 쌀의 생산조정도 개편하여 정부에 의한 생산수량 목표 배분을 중단하였음.

□ 쌀 직접지불교부금 폐지

- 농림수산성은 쌀 직접지불교부금의 경우 ① 쌀은 맥류, 대두와 달리 외국과의 생산조건 격차에서 생기는 불리함이 없고, ② 모든 판매농가에 대해 생산비를 보전하는 것은 농지의 유동화를 늦추는 면이 있어 정책적으로 문제가 있으며, ③ 또한 높은 관세로 보호되고 있는 쌀에 교부금을 교부하는 것에 대해 타 산업의 종사자나 타 작물을 생산하는 농업인을 납득시키기 곤란한 점 등이 있다고 지적하면서⁸⁶⁾ 쌀 직접지불교부금을 폐지하기로 결정하였음.

- 10a당 15,000엔인 쌀 직접지불교부금의 단가를 2014년도에 7,500엔으로 삭감하고, 2018년도에는 폐지하였음.

□ 미가변동보전교부금 폐지

- 농림수산성은 미가변동보전교부금이 생산자의 부담 없이 100% 보전하기 때문에 생산자의 모럴 헤저드 위험이 있고, 또 쌀값 변동에 대한 영향완화대책의 일환으로 생산자 각출에 기초한 「쌀·밭작물의 수입감소 영향완화교부금」이 실시되고 있으므로 미가변동보전교부금을 2014년산부터 폐지하기로 결정하였음.⁸⁷⁾

□ 생산조정 전면 개편

- 1970년부터 시작된 쌀 생산조정은 쌀의 재배면적 축소, 전작 등 생산을 제한하여 과잉생산과 과잉재고를 막아 쌀가격 하락을 방지하고, 생산농가의 소득을 보장하기 위해 실시한 정책(감반/減反정책이라고도 함)으로 지난 50여 년간 일본 쌀 정책 운용에 있어 중요한 역할을 수행하였음.

- 이와 같은 생산조정에 대해 농림수산성은 농업인(산지)이 시장동향이나 자신의 판매실적 등을 고려하여 스스로 수요에 대응하는 생산·판매를 하는 것이 필요하다면서⁸⁸⁾ 2018년도산 쌀부터 정부에 의한 생산수량목표 배분을 중지하였음(정부

86) 農林水産省, 2013, 「新たな農業農村政策が始まります!! ~ 4つの改革 ~」, p.27.

農林水産省, 2014, 『食料・農業・農村白書』, p.14.

87) 農林水産省, 2014, 『食料・農業・農村白書』, p.14.

88) <http://www.maff.go.jp/j/syouan/keikaku/soukatu/pdf/30newbirahp3.pdf>.

가 각 도도부현에 배분하는 것을 중지한 것이고, 도도부현이 독자적으로 쌀 생산 계획을 실시하는 것은 가능).

□ 새로운 경영소득안정대책 등 실시

- 생산비와 판매액의 차이에 상당하는 금액을 직접 교부하는 「밭작물 직접지불교부금」과 경영안전망 기능을 갖춘 「쌀·밭작물의 수입 감소영향완화교부금」은 계속 실시함.
 - 「논 활용의 직접지불교부금」에 대해서는 사료용 쌀 등에 수량지불을 도입하고, 산지교부금을 강화함.

2.1.2. 관련 법 규정

- 경영소득안정대책은 「농업의 핵심 경영체에 대한 경영안정을 위한 교부금 교부에 관한 법률(「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律」担い手経営安定法)」(일반적으로 「担い手経営安定法」이라고 함)에 근거하여 실시함.
 - 「농업의 핵심 경영체에 대한 경영안정을 위한 교부금 교부에 관한 법률 시행령(農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律施行令)」
 - 「농업의 핵심 경영체에 대한 경영안정을 위한 교부금 교부에 관한 법률 시행규칙(農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律施行規則)」
- 경영소득안정대책 등의 각종 교부금 신청, 보고, 점검 등 구체적인 시행 사항에 대해서는 「경영소득안정대책등실시요강(經營所得安定対策等実施要綱)」에서 규정함.

2.1.3. 담당조직 등

□ 농림수산성의 담당부서와 인원

- 경영소득안정대책에 대해서는 농림수산성의 정책총괄관부(付) 총무·경영안정대책참사관부(付) 경영안정대책실에서 관련 업무를 전담함.

- 그리고 전국 9개 지역에 설치되어 있는 농림수산성의 지방농정국 등(홋카이도, 오키나와 포함. 이하 동일)⁸⁹⁾이 관할지역에서 신청접수, 교부금 교부, 점검 관련 업무에 관여함.

○ 농림수산성 본청에서 담당하는 인원은 30명이 약간 안 됨.⁹⁰⁾

- 그 외에 지방농정국 1곳당 7~8명, 그리고 지방농정국의 출장소(县域拠点)에 약간의 인원이 배치되어 있음.

- 전체 인원은 500~600명 정도임.

□ 관계기관의 역할

○ 경영소득안정대책 등의 운영에는 농림수산성의 전담부서 이외에 여러 행정기관과 민간기관 등이 관여하는데, 각 기관들의 주요 역할을 정리하면 <표 4-7>과 같음.

<표 4-7> 관계기관의 역할

기관명	역할
지방농정국 등	① 경영소득안정대책 등의 보급·추진 ② 지역농업재생협의회와 연계하여 농업인의 교부신청서, 영농계획서 등의 신청서류의 접수 ③ 농업인별 발작물의 생산예정면적 설정 확인, 작부면적, 생산수량의 확인 ④ 지역농업재생협의회와 연계하고, 논활용의 직접지불교부금 대상작물의 작부면적 등 확인, 적절한 생산의 철저 ⑤ 신규 수요미, 가공용 쌀의 취급계획 인정, 부정유통 방지의 철저 ⑥ 교부신청내용의 심사, 교부금 산정시스템에 데이터 입력 ⑦ 가입자에 대해 시정촌 및 지역농업재생협의회기 실시하는 경영소득안정대책 등의 후속조치 지원 ⑧ ADAMS(관청 회계사무데이터통신시스템)에 입력, 교부금 지불 등
도도부현	① 도도부현 농업재생협의회에 지역농업진흥이라는 관점에서 참여하고, 정부가 작성하는 주식용 쌀에 관한 전국 수급전망, 산지 판매전력 등을 바탕으로 전략작물의 경작방침(논 완전활용비전)을 작성 ② 산지교부금의 요건 설정·확인, 시정촌 등에 대한 지도 ③ 관계기관과 연계한 경영소득안정대책의 보급·추진 등
도도부현 농업재생협의회	① 도도부현, 농협, 그 외 구성원이 연계하여 전국 수급전망, 논 완전활용비전을 검토

89) 지방농정국은 농림수산 생산과 소비 현장에 보다 밀착하여 지역실정을 파악하고, 농림수산행정을 추진하기 위해 전국 7개 지역(토후쿠/東北농정국, 칸토/關東농정국, 호쿠리쿠/北陸농정국, 토카이/東海농정국, 킨키/近畿농정국, 슈고쿠 시코쿠/中國四國농정국, 큐슈/九州농정국)에 설치한 농림수산성 조직으로 일종의 지방사무소라고 할 수 있음. 홋카이도/北海道는 농정사무국, 오키나와/沖縄는 지방농정국에 해당하는 행정업무를 내각부 소속의 오키나와총합사무국이 담당함. 그리고 지방농정국은 관할 지역의 각 현에 출장소격인 현역거점(县域拠点)이라는 하부조직을 둠.

90) 2019년 2월 12일 직불제 관련 농림수산성 출장조사에서 농림수산성 참석자 답변.

	<ul style="list-style-type: none"> ② 도도부현과 연계한 경영소득안정대책 등의 보급·추진 ③ 황폐농지 또는 유휴농지의 해소를 위한 추진 등
시정촌	<ul style="list-style-type: none"> ① 지역농업재생협의회에 지역농업진흥이라는 관점에서 참여하고, 전국 수급전망, 도도부현 단계의 논 완전활용비전, 산지의 판매전략 등을 고려한 논 완전활용비전을 검토 ② 지역농업재생협의회 구성원으로 경영소득안정대책의 교부금에 대한 농업인의 신청절차 지원, 대상작물의 재배면적 확인 등 ③ 경영소득안정대책 등의 가입자에 대한 후속 조치 ④ 경영소득안정대책 등의 보급·추진 등
지역농업재생협의회	<ul style="list-style-type: none"> ① 시정촌, 농협, 농업공제조합, 농업인, 그 외 구성원이 협력하여 전국 수급전망, 도도부현 단계의 논 완전활용, 산지의 판매전략 등을 고려한 논 완전활용비전을 검토 ② 농업인에 대해 논 완전활용, 전년도 해당 농업인의 작물별 재배면적, 수요 동향 등에 관한 정보 제공 ③ 농업인에 대해 수요를 고려한 생산을 하도록 재배에 관한 조언 ④ 교부신청서, 영농계획서 등 신청서류의 배포·회수, 정리, 접수 및 농업인 정보시스템 입력 ⑤ 희망하는 농업인에 대해 수입감소 영향완화교부금에 따른 적립금의 정리 및 납부 등 ⑥ 대상작물의 재배면적 등의 확인 등 ⑦ 산지교부금의 요건 설정·확인 등 ⑧ 농업인별 논 정보 등 정리 ⑨ 지역의 황폐농지 또는 유휴농지의 해소를 위한 추진 ⑩ 지역에 있어 경영소득안정대책 등의 가입자 등에 대한 계속 관리 ⑪ 경영소득안정대책 등의 보급·추진 등
농협 등의 단체	<ul style="list-style-type: none"> ① 지역농업재생협의회 구성원으로 전국의 수급전망, 도도부현 단계의 논 완전활용비전, 산지의 판매전략 등을 바탕으로 논 완전활용비전을 검토 ② 지역농업재생협의회 구성원으로 경영소득안정대책 등의 교부금(특히 발작물의 직접지불교부금 및 수입감소 영향완화교부금)에 대한 농업인의 신청절차 등의 지원, 대상작물의 재배면적 등 확인 등 ③ 발작물 직접지불교부금의 수량지불에 관련된 농업인별 출하, 판매 계약 수량 등의 데이터 제공 등 ④ 경영소득안정대책의 원활한 실시에 필요한 일괄 신청 등의 조치
농업공제조합 등	<ul style="list-style-type: none"> ① 지역농업재생협의회 구성원으로 농업공제 인수업무와 함께 농업인의 신청절차 등을 지원 ② 농업인별 대상작물의 재배면적 등을 확인할 때 해당 농업인의 농작물 공제인수면적 등의 정보를 지방농정국 등 및 지역농업재생협의회에 제공

자료: 農林水産省, 「經營所得安定対策等実施要綱」(2018.4. 개정), pp.35~37.

□ 농업재생협의회의 구성과 활동

○ 농업재생협의회는 각 관계단체 등과의 협력하에 경영소득안정대책의 원활한 실

시를 위해 행정과 농업인 단체 등의 협력체제 구축, 농지의 이용 집중, 핵심 경영체·신규취농자의 육성·확보를 위한 각종 사업을 추진하여 쌀의 수급을 조정하고, 전략작물의 생산을 확대하는 등 지역농업의 진흥에 이바지 하는 것을 목적으로 조직된 관민연합단체임.

- 도도부현 단계에는 농업재생협의회, 그리고 시정촌 단계에는 지역농업재생협의회가 조직되어 활동함.
- 농업재생협의회는 지방농정국장, 그리고 지역농업재생협의회는 도도부현 지사의 승인을 얻어 설치할 수 있음.

○ 도도부현농업재생협의회는 원칙적으로 행정기관인 도도부현을 비롯하여, 민간조직인 도도부현 농협중앙회, 전국농협연합회 도도부현본부, 도도부현 주식(主食)집하협동조합, 도도부현 농업회의, 핵심 경영체(担い手) 농업자 조직, 도도부현 농업법인협회, 농지중간관리기구 등이 회원으로 포함됨.

- 지역농업재생협의회는 원칙적으로 시정촌, 농협, 농업공제조합, 핵심 경영체, 집락영농, 농업법인, 농업위원회, 농지이용집적원활화단체 등이 회원으로 참여함.
- 지방농정국은 도도부현농업재생협의회에 읍서버로 참가하여 조언과 지도를 실시함.

○ 도도부현재생협의회 및 지역농업재생협의회는 사무의 일부를 외부에 위탁할 수 있음.

○ 농업재생협의회 등이 경영소득안정대책 등에 관한 활동을 추진하는데 있어 필요한 경비에 대해서는 규정에 근거하여 경영소득안정대책 등 추진사업보조금을 교부함.⁹¹⁾

2.2. 주요 내용

2.2.1. 발작물의 직접지불교부금제도

□ 목적

○ 외국과의 생산조건 격차로 불리한 위치에 있는 일본산 농산물(맥류, 대두 등)을 생산하는 농업인에 대해 경영안정을 위한 교부금을 직접 지불하는 제도임(생산조

91) 「經營所得安定対策等推進事業実施要綱」(2015.9. 개정),

건격차시정대책).

- 대상 작물의 경영안정을 도모하고, 더불어 밀, 대두 등의 자급률을 향상시키는 것이 목적임.

□ 대상자

- 제도가 개편된 2014년에는 예산조치로 종전대로 모든 판매농가, 집락영농을 대상으로 하였으나, 2015년도부터 「농업의 핵심 경영체에 대한 경영안정을 위한 교부금 교부에 관한 법률」을 개정하여 인정농업자, 집락영농, 인정신규취농자(<표 4-8> 참조)를 대상으로 실시함.
- 이전에는 인정농업자, 집락영농 가운데 일정 규모 이상(도부현 4ha, 홋카이도 10ha, 집락영농 20ha 이상)인 자로 규정하였는데, 현재에는 규모조건이 없음.

<표 4-8> 인정농업자, 집락영농, 인정취농자 용어 설명

용어	내용
인정농업자	<ul style="list-style-type: none"> - 농업자가 스스로 5년 후의 농업목표와 목표 달성을 위한 조치 등을 내용으로 하는 「농업경영개선계획」을 작성하고, 그 계획을 시정촌에 제출하여 인정받은 농업인(2018년 3월 현재 240,665개 경영체). - 지역의 핵심 경영체(担い手)로서 기대되고, 농지의 집적·집약화 촉진과 경영소득안정대책, 저리융자, 세제특례 등의 지원 대상이 됨. - 스스로 경영개선을 추진할 의지가 있는 사람이면 연령이나 경영규모의 대소에 관계없이 누구라도 인정받을 수 있음.
집락영농	<ul style="list-style-type: none"> - 일정 지역 내 농가가 공동으로 하는 영농활동하는 조직을 말함(전국에 2018년 2월 현재 15,111개 집락영농). - 지역 농용지의 2/3 이상의 이용집적을 목표로 함. - 조직의 규약작성, 경리회계의 일원화 등 요건을 충족하면 핵심경영체(担い手)가 될 수 있음
인정신규취농자	<ul style="list-style-type: none"> - 농업경영을 새로 시작하는 청년 등은 경영 개시 5년 후의 목표와 목표 달성을 위한 조치 등을 내용으로 하는 「청년 등 취농계획」을 작성하여 시정촌에 신청하고, 시정촌은 계획 내용을 심사하여 인정받은 자를 말함.

자료: 필자 정리.

- 교부대상이 되는 집락영농은 ① 조직규약 작성, ② 대상작물의 공동판매 경리회계 실시의 2가지 조건을 충족하여야 함.

□ 지급요건

- 교부금을 지급받는 농업인은 환경과의 조화와 농지의 유효 이용을 준수하여야 함.

자가 실시여부를 체크 마크로 표시함(구체적인 실시 내용을 기재하는 것이 아님).

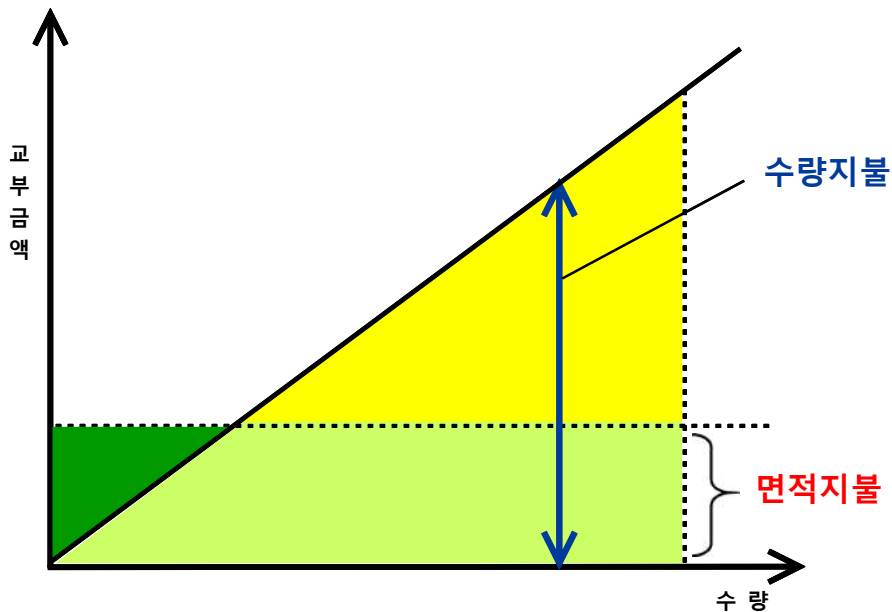
□ 대상작물

- 발작물 가운데 맥류(소맥, 2조대맥, 6조대맥, 나맥), 대두, 사탕무, 전분용 감자, 메밀, 유채를 대상으로 함.

□ 지급종류 및 지급단가

- 수량지불(数量払)과 면적지불(面積払, 영농계속지불)의 2가지 종류가 있음.
 - 교부금은 면적지불을 먼저 지급하고, 그 후 대상작물의 판매수량이 확인된 단계에서 수량지불금을 확정하며, 미리 지급한 면적지불 금액을 제외한 금액을 추가로 지급하는 시스템임(<그림 4-7 참조).⁹²⁾
 - 생산량과 품질에 기초하여 지급하는 수량지불을 기본으로 하고, 영농을 계속하기 위해 필요한 최저한의 액수를 면적지불로 당년도산의 재배면적에 기초하여 수량지불의 선불금으로 미리 지급함.

<그림 4-7> 수량 지불과 면적지불의 관계



자료: 農林水産省, 2019, 「經營所得安定對策等實施要領の概要(平成31年度)」, p.4.

① 수량지불

- 지급대상수량 : 맥류, 대두, 사탕무, 전분용 감자, 메밀, 유채의 당년도산 출하·판매수량임.

92) http://www.maff.go.jp/j/budget/attach/pdf/171222_2-42.pdf.

- 사탕무, 전분용 감자는 홋카이도에서 생산된 것만 대상으로 함.
- 맥류, 대두, 메밀은 농산물 검사에서 일정 등급 이상을 받은 것을 대상으로 함.

○ 지급단가 : 표준적인 생산비와 표준적인 판매가격⁹³⁾의 차액을 단위 중량당 단가로 직접 지급하는데, 실제 지급단가는 품질에 따라 설정함(<표 4-9>).

$$\text{평균지급단가} = (10a \text{ 당 생산비} \div \text{단수}) - \text{판매가격}$$

- 지역간, 농업자간 작물의 품질 격차가 있기 때문에 수량지불의 지급단가는 각 작물의 품질에 따라 교부단가를 설정하여 지급함(2019년산 소맥, 대맥, 사탕무에 대해 환태평양경제동반자협정(TPP)11의 발효에 따라 단가를 개정).
- 후술하는 면적지불을 받을 경우 수량지불을 받을 때 면적지불액을 공제함.
- 품질에 따라 교부단가를 설정하므로 품질 등급을 확인할 수 있는 농산물검사 결과 증명서를 제출함.

<표 4-9> 품질에 따른 지급단가

[맥류]

품질구분 (등급/랭크)	1등				2등			
	A ¹	B	C	D	A	B	C	D
소맥(빵·중화면용 품종: 엔/60kg) ²	9,040	8,540	8,390	8,330	7,880	7,380	7,230	7,170
소맥(상기 품종 이외: 엔/60kg)	6,740	6,240	6,090	6,030	5,580	5,080	4,930	4,870
2조대맥(엔/50kg)	5,550	5,130	5,510	4,960	4,690	4,270	4,140	4,090
6조대맥(엔/50kg)	6,030	5,610	5,480	5,430	5,000	4,580	4,460	4,410
나맥(엔/60kg)	8,650	8,150	8,000	7,910	7,080	6,580	6,430	6,350

주: 1. A~D는 단백질의 함유율 등의 차이로 구분(「經營所得安定対策等実施要綱」(2018.4. 개정) 별지 3 「麦の品質区分と品質評価基準」).

2. 빵, 중화면용 소맥품종에 대해서는 농림수산성 고시로 각 지역별로 품종을 정함(「經營所得安定対策等実施要綱」(2018.4. 개정) 별지4 「パン・中華麵用品種の対象範囲」).

[대두]

품질구분(등급)	1등	2등	3등
보통대두(엔/60kg)	9,940엔	9,250엔	8,570엔
특정 가공용 대두(엔/60kg) ¹	7,890엔		

주: 1. 특정가공용 대두: 두부, 유부, 간장, 콩가루 등 제품 단계에서 대두의 형태가 없는 용도에 사용하는 대두.

93) 10a 당 생산비는 최근 3년 평균치, 단수는 최근 7년 중 최고·최저를 제외한 5년 평균치, 판매가격은 최근 5년 중 최고·최저를 제외한 3년 평균치임.

[사탕무]

품질구분(당도)	← (+0.1도 마다)	16.3도	→ (▲0.1도 마다)
사탕무(엔/톤)	+62엔	7,390엔	▲62엔

[전분용 감자]

품질구분 (전분 함유율)	← (+0.1% 마다)	19.5도	→ (▲0.1% 마다)
전분용 감자(엔/톤)	+64엔	11,610엔	▲64엔

[메밀]

품질구분(등급)	1등	2등
메밀(엔/45kg)	17,470엔	15,360엔

[유채]

품질구분(품종)	키자키노나타네, 키라리보시, 나나시키브	기타 품종
유채(엔/60kg)	9,940엔	9,200엔

자료: 農林水産省, 2019, 「經營所得安定対策等の概要(平成31年度)」, pp.8~9.

② 면적지불(영농계속지불)

- 지급대상면적 : 맥류, 대두, 사탕무, 전분용 감자, 메밀, 유채의 당해 연도 재배면적이 대상임.
- 지급단가 : 농지를 농지로서 보전하고, 영농을 계속하기 위해 필요한 최저한의 경비를 조달할 수 있는 수준(20,000엔/10a, 메밀은 13,000엔/10a)을 직접 지급함.
 - 면적지불을 받지 않는 사람에게는 당년도산의 출하·판매수량 확정 후 수량지불 단가에 의해 산정한 교부금을 지급함.
- 적정생산 유지 : 면적지불은 원칙적으로 지역의 보급조직 등이 지도하는 표준적인 재배방식 등에 따라 충분한 수량을 수확할 수 있도록 생산하는 것을 전제로 지급하는 것으로 단수가 시정촌별 기준단수의 1/2 미만일 경우 단수가 낮은 이유서와 증거서류를 제출하여야 하고, 자연재해 등의 합리적인 이유가 없을 때에는 지급된 면적지불을 반환하여야 함.
 - 대상 밭작물에 관한 지역의 기준단수는 농업인이 자유롭게 찾아볼 수 있도록 지방농정국에서 자료를 제공함.
 - 적절한 생산이 이루어졌다는 것을 알 수 있는 서류(작업일지, 종자나 비료 구입 전표 등)를 제출하여야 함.

2.2.2. 쌀·밭작물 수입감소 영향완화대책

□ 목적

- 쌀·밭작물 수입감소 영향 완화대책은 수입감소로 농업경영이 받는 영향을 줄여 안정적으로 농업경영을 이어갈 수 있도록 농업인 각출에 기초하는 안전망 제도임.

□ 대상자 및 지급요건

- 밭작물의 직접지불교부금제도와 동일함.

□ 대상작물

- 쌀, 맥류, 대두, 사탕무, 전분원료용 감자가 대상 작물임.
- 사탕무와 전분원료용 감자는 홋카이도산만 대상임.

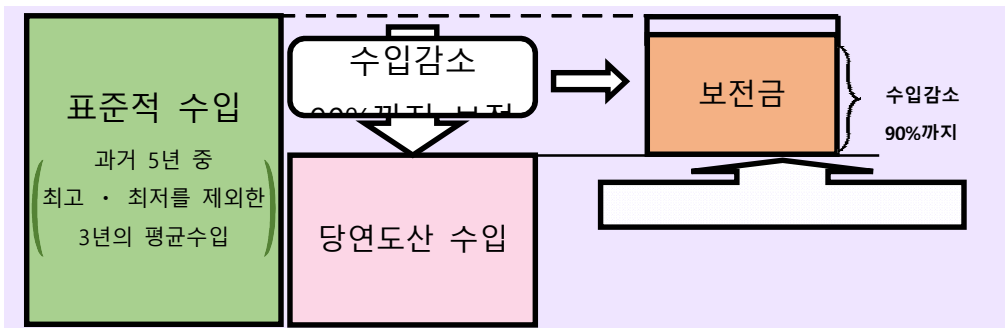
□ 보전액

- 당해 연도산 판매수입 합계가 표준적 수입에 미치지 못할 경우 차액의 90%를 보전함(<그림 4-8> 참조).

$$\text{보전액} = (\text{표준적 수입액} - \text{당해 연도 수입액}) \times 0.9$$

- 보전액 재원은 농업인과 국가가 1 대 3의 비율로 부담함.
- 따라서 보전을 받기 위해서는 농업인의 적립금 각출이 필요함.
- 당해 연도산 수입액과 표준적 수입액은 도도부현별, 품목별로 산정함.

<그림 4-8> 보전액 산출



자료: 농림수산성(<http://www.maff.go.jp>)

2.2.3. 논 활용 직접지불교부금

□ 목적

- 쌀 소비가 장기 감소추세를 나타내는 상황에서 쌀의 안정적 공급, 논의 다원적 기능 유지 및 강화 등을 위해 논을 유지하면서 최대한 유효하게 활용하는 것이 중요하다는 판단하에 ① 논에서 쌀 대신 전락작물(사료용 쌀, 미분용 쌀, 맥류, 대두 등)을 생산하는 활동과 ② 또 지역에서 작성하는 「논 완전 활용비전」에 기초하여 지역의 특색 있는 상품의 산지 만들기 활동을 지원함.

- 농림수산성은 주식용 쌀과 재배시기가 다른 사료용 쌀(다수확 전용품종)을 도입하여 재배나 수확의 작업을 분산시켜 노동력이나 농업기계를 보다 효율적으로 이용하여 규모가 확대되는 논농업 구조개편을 기대하고 있음.⁹⁴⁾

□ 대상자

- 판매목적으로 대상작물을 생산하는 판매농가, 집락영농이 대상임.
 - 본 교부금에서 판매농가란 교부금 대상작물의 판매실적이 있는 농가이고, 집락영농이란 복수의 판매농가로 구성되는 농작업 수탁 조직을 말함.

□ 지급종류 및 지급단가

- 지원은 ① 전락작물조성과 ② 산지교부금의 2종류가 있음.

① 전락작물 조성

○ 대상 작물

- 교부금의 지급 대상작물(전락작물)은 맥류, 대두, 사료작물, WCS(Whole Crop Silage)용 벼, 가공용 쌀, 사료용 쌀, 미분용 쌀과 지역이 지정하는 지역특산물임.

○ 지급단가

- 작물별 지급단가는 <표 4-10>과 같은데, 사료용 쌀·미분용 쌀의 지급단가는 증산을 유도하기 위해 수량에 따라 10a 당 최소 55,000엔에서 최대 105,000엔을 지불함.

94) 農林水産省, 2014, 『食料・農業・農村白書』, p.16.

<표 4-10> 작물별 지급단가

대상작물	지급단가
맥, 대두, 사료작물	35,000엔/10a
WCS용 벼	80,000엔/10a
가공용쌀	20,000엔/10a
사료용 쌀, 미분용 쌀	수량에 따라 55,000엔~105,000엔/10a

자료: 「經營所得安定対策等実施要綱」(2018.4. 개정), p.29.

② 산지교부금

- 산지교부금은 지역의 특색있고, 매력있는 상품산지를 만들기 위해 지역에서 작성하는 「논 완전 활용비전(水田フル活用ビジョン)」에 근거하여 실시하는 ① 전략작물의 생산성 향상 등을 위한 조치, ② 지역진흥작물 생산, ③ 이모작이나 경축협력 추진 등과 같은 활동을 지원하기 위해 농림수산성이 도도부현에 대해 배분하는 자금으로 지역재량으로 활용할 수 있음.

- 2016년도까지는 이모작조성과 경축연대조성 예산을 산지교부금과 별도로 농림수산성이 직접 운용하였는데, 2017년도부터는 이를 폐지하고 산지교부금에 포함하여 도도부현에 배분하고 있음.

- 산지교부금은 농림수산성이 도도부현에 배분하고, 교부금 범위 내에서 도도부현이나 지역농업재생협의회가 조성내용(지급대상, 활동, 단가 등)을 정하여 지원함.
- 그리고 <표 4-11>과 같은 지역의 조치에 따라 도도부현에 추가배분을 실시함.

<표 4-11> 대상작물별 추가배분 단가

대상작물 등	조치 내용	추가배분단가
사료용 쌀, 미분용 쌀	다수확품종 취급	12,000엔/10a
메밀, 유채	재배(기간작만)	20,000엔/10a
신시장 개척용 쌀	재배(2018년도부터 5년간. 기간작만)	20,000엔/10a
논의 발전환(畑地化)	대상농지를 교부대상 논에서 제외(조치 첫 해만)	105,000엔/10a

자료: 「經營所得安定対策等実施要綱」(2018.4. 개정) 별지 13 「産地交付金の考え方及び設定手続」.

□ 지급요건

○ 전략작물은 <표 4-12>와 같은 조건하에 생산되고, 출하·판매되어야 함.

<표 4-12> 전략작물의 지급요건

전략작물	지급요건
맥류	농협 등과 실수요자 간에 체결된 판매계약에 근거하여 농협 등과의 출하계약 또는 실수요자와의 판매계약을 체결한 것.
대두	농협 등과의 출하계약 또는 실수요자 등과의 판매계약을 체결한 것.
사료작물	익기 전에 거두어 들인 벼는 신규 수요미 취급계획의 인정을 받은 것. 그 외 사료작물은 실수요자와의 이용공급협정을 체결한 것. 자신의 축산경영에 사용할 목적으로 생산하는 경우에는 자가이용계획을 수립한 것.
사료용 쌀, 미분용 쌀	신규 수요미 취급계획 또는 생산제조연대사업계획의 인정을 받은 것
WCS용 벼	신규 수요미 취급계획의 인정을 받은 것
가공용 쌀	가공용 쌀 취급계획의 인정 또는 가공용 쌀 출하계약을 체결한 것

자료: 「經營所得安定対策等実施要綱」(2018.4. 개정) 별지 12 「戰略作物助成の扱い」.

○ 산지교부금을 지원받기 위해서는 「논 완전 활용비전」을 작성, 제출하여야 함(2014년부터 규정).

- 지역단계의 「논 완전 활용비전」은 지역농업재생협의회가 작성하여 도도부현에 제출하고, 도도부현단계에서는 도도부현 농업재생협의회가 작성하여 5월 31일 까지 중앙정부에 제출함.

○ 「논 완전 활용비전」은 다음과 같은 내용으로 작성됨.⁹⁵⁾

- 지역의 작물재배 현황, 지역의 과제.
- 작물별 생산방침(비주식용 쌀의 작부면적 목표, 생산 확대를 위해 도입할 새로운 기술, 판매처와의 연대, 활용시책 등).
- 작물별 재배예정 면적.
- 과제해결을 위한 방안 및 목표.
- 자세한 산지교부금 활용 방법.

95) 「經營所得安定対策等実施要綱」(2018.4. 개정) 별지 11 「水田フル活用ビジョンについて」.

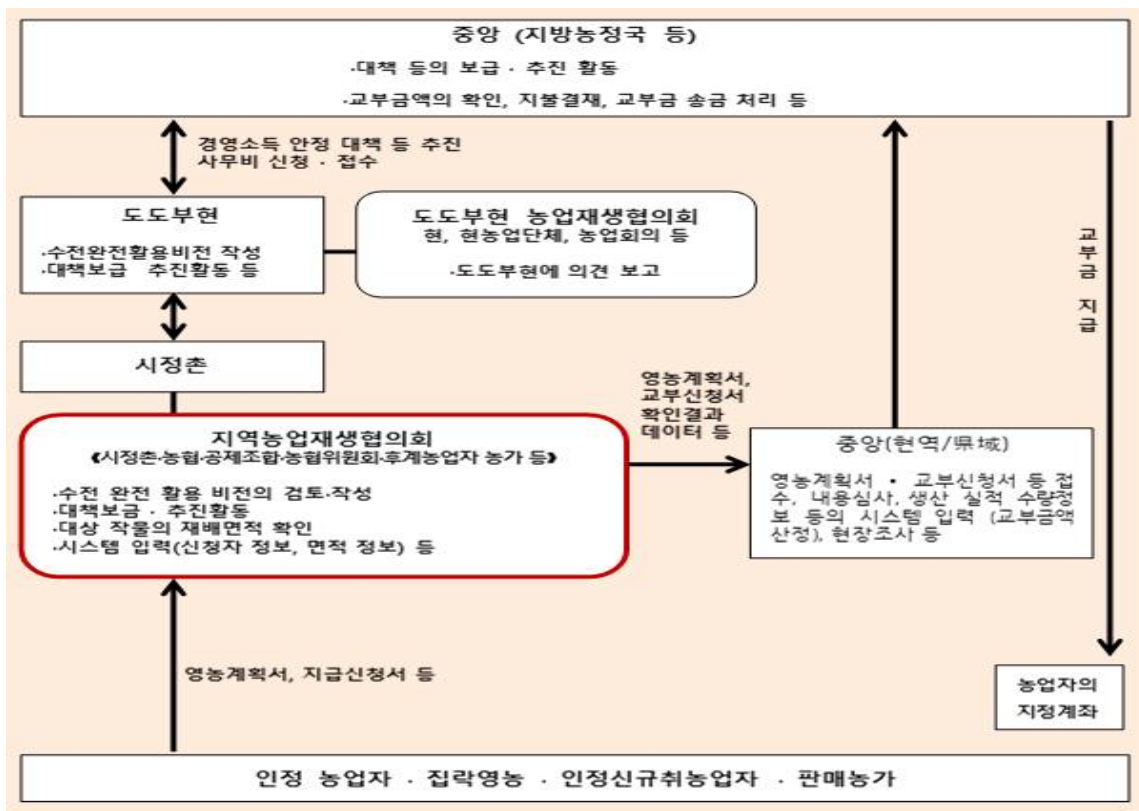
2.3. 이행체계

2.3.1. 전체적인 실시 개요

○ 경영소득안정대책 및 논 활용 직접지불교부금은 <그림 4-9>와 같은 체계를 통해 중앙정부가 신청자에게 교부하는데, 교부금의 신청절차, 지급업무 등이 원활하게 진행되도록 하기 위해 도도부현과 시정촌의 지역단계에 설치한 (지역)농업재생협의회와 협력하여 실시함.

- 도도부현 단계에서는 지방농정국이 도도부현이나 도도부현 농업재생협의회와 협력하여 관내 시정촌, 농협, 지역농업재생협의회 등에 대해 경영소득안정대책 등의 취지, 내용의 설명 등과 같은 활동을 실시함.
- 시정촌 단계에서는 지방농정국이 지역농업재생협의회를 구성하는 시정촌, 농협 등의 관계자와 협력하여 지역의 각종 설명회나 농협의 지구별 간담회 등을 활용하여 경영소득안정대책 등의 취지, 내용의 설명 등과 같은 활동을 시행함.

<그림 4-9> 경영소득안정대책 등의 실시체계



자료: 農林水産省, 2018, 「經營所得安定対策等の概要(平成31年度)」, p.29.

- 지방농정국은 경영소득안정대책 등의 실무나 추진활동이 원활하게 진행되도록 지역농업재생협의회와 협의하여 경영소득안정대책 등에 관한 연간 스케줄을 작성함.
- 그리고 이것을 기초로 하여 지역농업재생협의회는 경영소득안정대책 등의 계획적인 추진을 진행하고, 또한 지방농정국은 지역농업재생협의회에 대해 지도·조언함.

2.3.2. 가입 및 지급절차

□ 신청서류 제출

- 경영소득안정대책 등의 교부금을 지급받으려는 농업인은 교부신청서(<그림 4-6>) 및 영농계획서(생산수량 목표 설정 방법에 따라 대상작물별 생산수량 목표, 경작지별로 작물별 재배면적 등을 기재)를 작성하여 6월 30일까지 지방농정국 또는 지역농업재생협의회에 제출함.
- 쌀·밭작물 수입감소 영향완화교부금의 경우 동 기간까지 가입신청(적립신청)한 후 7월 31일까지 적립금을 납부함.⁹⁶⁾

- 신청자는 신청할 때 다음과 같은 사항에 대해 서약을 실시함.

- ① 경영소득안정대책 등의 교부금에 관한 보고, 현장조사 요구가 있으면 이에 응하여야 하고, 영농계약서에 기재한 대상작물에 대해 지방농정국 직원이 출하단계에서 샘플채취를 할 경우에는 사전에 통보가 없어도 이를 인정할 것.
- ② 출하·판매계약서, 출하·판매전표 등의 증거서류를 5년간 보관하고, 지방농정국이 요구할 경우에는 제출할 것.
- ③ 다음과 같은 경우 교부금이 교부되지 않거나 또는 반환하는 것에 이의 제기를 하지 않을 것.
 - 교부신청서, 영농계획서 및 기타 제출서류에서 허위 내용을 신청한 것이 판명된 경우.
 - 정당한 이유 없이 영농계획서에 기재한 교부대상작물을 재배하지 않은 것이 판명될 경우.
 - 영농계획서에 기재한 교부대상 작물에 대해 필요한 출하·판매계약 등의 체결이나 계획 인정을 받지 않은 점, 적절한 재배·비배관리·수확 등이 이루어지지 않은 점, 정당한 이유 없이 출하·판매를 하지 않은 점, 기타 교부요건을 충족시키는 활동을 하지 않은 점이 판명될 경우.

96) 農林水産省, 2019, 「經營所得安定対策等の概要(平成31年度)」, p.28.

- 필요한 서류가 보관되지 않고, 요건을 충족한 것을 확인할 수 없는 경우나 제출을 거부한 경우.
- 지방농정국의 현장조사에 응하지 않는 경우.

○ 농림수산성은 신청서의 배포·회수·데이터입력, 신청서류 작성 등의 부담을 줄이고, 영농계획서의 데이터 관리 일원화 및 관계의 공유를 위해 신청인이 집에서 개인컴퓨터로 신청할 수 있는 전자신청시스템 개발 검토를 2018년도부터 시작하였음.

- 2020년도부터 일부 지역에서 시험운용을 실시할 예정임.

<그림 4-10> 신청절차의 전자화 계획



자료: 農林水産省, 2019, 「經營所得安定対策等の概要(平成31年度)」, p.39.

□ 신청서류 접수

○ 지역농업재생협의회는 농업인이 제출한 교부신청서와 영농계획서(사본) 등을 정리하여, 발작물 직접지불교부금 및 수입감소 영향완화교부금 신청자 서류는 6월 30일까지, 그리고 그 외 신청자 서류는 7월 31일까지 지방농정국에 제출함.

- 지역농업재생협의회는 각 농업인의 영농계획서에 기재된 내용을 확인하고, 관련 보고서를 작성하여 지방농정국에 보고함.

- 지역농업재생협의회는 발작물 직접지불교부금(면적지불)과 논활용 직접지불교부금에 대해 대상작물의 재배면적, 재배상황 등을 확인할 때 농업공제조합 등으로부터 농작물·발작물공제 인수면적 등의 정보를 제공받아 실시하는 것을 기본으로 하고, 만일 확인할 수 없을 경우 현지확인을 실시함.

○ 지방농정국은 교부신청서 등의 내용을 심사한 후 문제가 없으면 교부신청자별로 교부신청자 관리 코드를 부여함.

- 지방농정국은 교부금 이체계좌신청서 등을 시스템 등록한 후 등록정보를 교부신청자에게 송부함.

□ 교부금 지급

- 교부금 지급은 교부금 종류에 따라 시기가 서로 다른데 2019년 교부금 지급시기는 <표 4-13>과 같이 예정하고 있음.

<표 4-13> 교부금 지급시기

교부금	지급시기
발작물 직접지불교부금 - 면적지불 - 수량지불	8월 ~ 10월경 7월 ~ 3월경
쌀·발작물 수입감소 영향완화교부금	다음 해 5월 ~ 6월경
논 활용 직접지불교부금	8월 ~ 3월경

자료: 農林水産省, 2019, 「經營所得安定対策等の概要(平成31年度)」, p.28.

- 교부금을 받기 위해서는 대상작물별로 출하·판매상황 관련 서류(출하·판매전표의 복사물 등) 및 농산물 검사 결과를 알 수 있는 서류를 제출하여야 함.

2.3.3. 점검

- 지방농정국장은 교부신청자가 신청한 출하·판매수량 등이 적절한지 확인하기 위해 농협 등의 단체, 실수요자 등에 대해 필요한 사항의 보고를 요구하여 지급신청 내용 등과 대조하여 검토함.
 - 또 지방농정국장은 신청내용 등의 확인을 위해 필요한 경우에는 지방농정국 직원이 농가의 논밭 등에 대해 현장 방문조사를 실시함.
- 현장 방문조사에는 정기점검조사와 특별조사가 있음.⁹⁷⁾
 - 정기점검조사 : 지방농정국의 지역출장소(县域拠点) 담당구역 내 지역협의회를 4년에 한번 순회할 수 있도록 하고, 그 가운데에서 각 교부금마다 교부신청자의 일부를 선정하여 실시.⁹⁸⁾
 - 특별조사 : 관계기관 등에서 제공하는 정보와 관련하여 보다 구체적인 조사가 필요하다고 판단할 경우에 실시.
- 대상자가 신청한 모든 교부금을 대상으로 다음 조사를 실시함(정기점검조사).

97) 農林水産省, 2019, 「經營所得安定対策等の概要(平成31年度)」, p.30.

98) 「平成29年度の經營所得安定対策に関する立入調査の結果について」(http://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/keiei/29tatiirityousa.html).

- 영농계획서에 관한 조사.
 - 영농계획서대로 재배하는지 확인, 단지 씨 뿌리기만 하고 그대로 방치(捨てづくり)⁹⁹⁾ 하는지 등을 확인.
- 산지교부금에 관한 조사.
 - 산지교부금이 적정하게 지불되었는지 등에 대해 확인.
- 출하·판매 등에 관한 조사.
 - 대상 발작물의 가공품을 제조, 판매 하고 있는지 등을 확인.
 - 신청수량에 교부대상 외 미곡(종자용, 미검사 쌀, 규격외 쌀)의 수량이 포함되어 있는지 등을 확인.

○ 경영소득안정대책 등이 적정하고 원활하게 실시될 수 있도록 보고나 점검 시에는 지역농업재생협의회의 협력을 받고, 또 교부신청자·지방공공단체·농협 등에도 협조를 요청함.

○ 조사 결과 후의 대응

- 조사 결과 잘못된 부분에 대해서는 면적 등을 수정하고, 교부금액을 재산정한 후 교부금 반환 등의 절차를 진행함.
- 또 조사 거부, 고의적인 위반행위를 한 경우에는 바로 교부금을 반환하도록 함.

2.3.4. 적절한 생산의 철저 관리(씨만 뿌리고 방치하는 행위의 방지)

○ 경영소득안정대책 등에서는 교부대상 작물에 대해 지역의 보급조직 등이 지도하는 재배방식 등에 따라 충분한 수량이 나오도록 생산하는 것을 원칙으로 함.¹⁰⁰⁾

- 농가가 전작장려금 등을 받을 목적으로 메밀 등의 씨앗만 뿌리고, 내버려 두는 행위(捨てづくり)를 방지하기 위한 조치임.

○ 만일 적절한 생산이 이루어지지 않을 경우 다음과 같은 조치가 취해짐.

- 재배나 비료관리 등이 부적절한 경우에는 교부금을 교부하지 않음.
- 다음과 같은 사항에 해당하는 경우에는 사유서를 제출함.
 - 가공용 쌀, 사료용 쌀(생벼) : 당년도산의 출하수량이 당초 계약수량의 80%가 안될 경우.
 - 사료용 쌀(생벼 제외), 미분용 쌀 : 교부대상 수량, 면적으로 산정한 수량

99) 捨てづくり: 농작물 수확에 필요한 노동력 확보도 어렵고, 수익도 별로 없는 경우 농가가 단지 전작 장려금 등을 받을 목적으로 메밀 등의 씨앗을 뿌린 다음 그대로 방치하는 것을 의미하는 용어로 보조금 지급과 관련하여 이전부터 문제가 되고 있다.

100) 農林水産省, 2019, 「經營所得安定対策等の概要(平成31年度)」, p.31.

이 표준단수(시정촌별)에서 150kg/10a를 뺀 수량에 미달할 경우.

- WCS용 벼 : 인근 포장의 WCS용 벼의 생육상황 등과 비교하여 충분한 수량이 나오지 않는 경우.
 - 발작물 직접지불교부금의 면적지불 : 교부대상의 수량·면적으로 산정한 단수가 표준단수(시정촌별)의 1/2에 미달할 경우.
- 자연재해 등의 합리적인 이유가 없이 단지 씨 뿌리기만 하고 그대로 방치한 것으로 판명될 경우에는 교부금을 교부하지 않거나, 이미 교부한 교부금은 반환하도록 함.

2.3.5. 서류보관

- 교부금을 교부받은 농업인은 교부신청의 기초가 된 증거서류와 교부 관련 서류를 5년간 보관하여야 함.

2.3.6. 교부금 반환

- 다음과 같은 사안이 발생하면 경영소득안정대책 등의 교부금 신청자는 교부금을 반환하여야 함.
 - 교부요건을 확인할 때 사용한 서류나 교부금 교부신청의 기초가 되는 서류 내용과 다른 내용을 기재하는 등 허위 시청을 하여 교부금을 부정으로 수령한 것이 확인될 경우.
 - 교부신청 때 확인한 서약사항을 위반한 것이 확인될 경우.
 - 경영소득안정대책 등의 교부금 신청자가 신규 수요미, 가공용·비축용 쌀을 주식용으로 출하·판매한 사실이 확인될 경우.
 - 지방농정국이나 관계기관의 개선지도를 받았음에도 불구하고 이에 따르지 않는 경우 등 등.

2.3.7. 벌칙

- 발작물 직접지불교부금, 수입감소 영향완화교부금의 신청 관련 서류 등에 사실과 달리 기재하는 등 부정행위로 교부금을 받은 자는 3년 이하의 징역 또는 100만 엔 이하의 벌금에 처할 수 있음.¹⁰¹⁾
 - 또 지방농정국에 보고를 하지 않거나 허위로 보고하는 행위, 지방농정국 직원의 현장조사를 거부·방해 등을 하는 행위에 대해서는 30만 엔 이하의 벌금에 처할 수 있음.

101) 「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律」제8조, 제9조.

2.4. 실시 현황

2.4.1. 실시 현황

□ 발작물 직접지불교부금

○ 2017년도 지불액은 1,985억 엔으로 전년도에 비해 231억 엔 늘어났음 (<표 4-14> 참조).

- 지불대상자수는 44,034건으로 전년도에 비해 858건 줄어들었음.

<표 4-14> 발작물 직접지불교부금 지급 현황

(단위: 억 엔, 건)

	지불액	지불대상자수					
		합계	개인		법인		
			인정농업자	인정 신규취농자	인정농업자	인정 신규취농자	집락영농
2017년	1,985	44,034	33,569	310	6,613	14	3,528
2016년	1,754	44,892	34,449	269	6,227	8	3,939
전년대비	231	▲858	▲880	41	386	6	▲411

자료: 農林水産省, 2018, 「平成29年度の經營所得安定対策の支払実施について」.

□ 논활용 직접지불교부금

○ 2017년도 지불액은 3,141억 엔으로 전년도에 비해 27억 엔 줄어들었음 (<표 4-15> 참조).

- 지불대상자수는 42만 5천 건으로 전년도에 비해 32,402건 줄어들었음.

<표 4-15> 논활용 직접지불교부금 지급 현황

(단위: 억 엔, 건)

	지불액	지불대상자수			
		합계	개인	법인	집락영농
2017년	3,141	424,823	407,774	11,443	5,606
2016년	3,168	457,225	440,118	11,037	6,070
전년대비	▲27	▲32,402	▲32,344	406	▲464

자료: 農林水産省, 2018, 「平成29年度の經營所得安定対策の支払実施について」.

□ 쌀·발작물 수입감소영향완화교부금

- 2017년 쌀 판매가격은 전년보다 올랐지만, 대두 가격은 떨어져 보전총액은 전년보다 약 124억 3천만 엔 줄어든 약 54.4억 엔임(<표 4-16> 참조).
 - 지불건수는 전년 보다 38,737건 줄어든 18,737건임.

<표 4-16> 쌀·발작물 수입감소 영향완화교부금의 보전총액 현황

(단위: 억 엔)

	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
지불건수	39,516	5,043	1,234	31,876	58,375	93,891	57,064	18,737
보전총액	83.1	6.7	1.9	46.5	516.4	332.3	178.7	54.4

자료: 農林水産省, 2018, 「平成29年度 収入減少影響緩和対策(ナラシ対策)の支払実施について」.

2.4.2. 점검 결과

- 2017년에 실시한 정기점검조사는 발작물 직접지불교부금의 경우 교부신청건수의 1.8%에 대해 이루어졌고, 나머지 교부금은 전부 1% 미만 수준이었음(<표 4-17> 참조).¹⁰²⁾
 - 조사 결과 부적절한 재배관리가 3건 확인되어, 영농계획서 등의 면적 수정을 명령하였고, 그 중 1건에 대해서는 교부금 반환조치를 실시하였음.

<표 4-17> 정기점검조사 대상자수(2017년 실적)

교부금 종류	교부신청건수(a)	조사실적(b)	b/a×100(%)
발작물 직접지불교부금	45,345	822	1.8%
쌀·발작물 수입감소 영향완화교부금	105,884	682	0.6%
논 활용 직접지불교부금	465,263	2,406	0.5%
쌀 직접지불교부금	750,833	1,065	0.1%

자료: 「平成29年度の經營所得安定対策に関する立入調査の結果について」(http://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/keiei/29tatiirityousa.html).

- 2017년 특별조사는 총 7건이었고, 이 중 5건에 대해 교부금 반환 또는 지불대상제외 조치가 이루어졌음.

102) 「平成29年度の經營所得安定対策に関する立入調査の結果について」.

3. 일본형 직접지불제의 주요 내용과 이행체계

3.1. 일본형 직접지불제의 도입 경과 및 관련 법률, 조직

3.1.1. 도입 경과

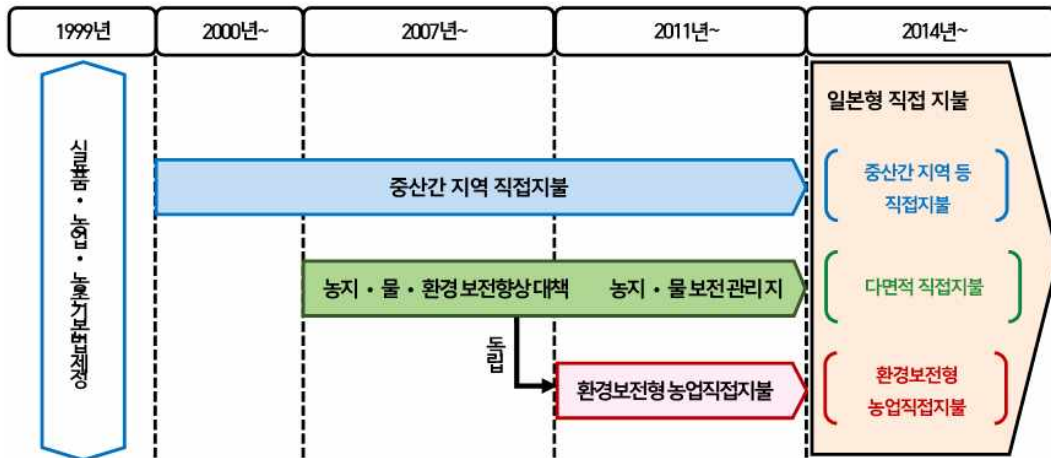
- 농림수산성은 2013년 12월 정부각의에서 결정된 「농림수산업·지역의 활력창조 플랜」에서 “농촌의 다면적 기능의 유지·발휘”를 위한 조치로서 「일본형 직접지불제도」¹⁰³⁾(「중산간지역 등 직접지불」, 「다면적 기능 지불」, 「환경보전형 농업 직접지불」로 구성)를 도입하기로 결정하여, 2014년부터 실시하였음.

- 일본형 직접지불제는 기존의 「중산간지역 등 직접지불」, 「농지·물보전관리지불」, 「환경보전형 농업 직접지불」을 재정비하고, 일부 제도는 신설한 것이임(<그림 4-11> 참조).
 - 2000년도부터 중산간지역¹⁰⁴⁾의 조건불리를 지원하기 위해 일본 최초의 직접지불제도인 「중산간지역 등 직접지불」 실시.
 - 2007년도부터 농지·농업용수 등의 보전과 질적 향상을 위한 공동활동과 화학비료·농약의 저감 등 환경보전을 위한 영농활동을 지원하기 위해 「농지·물·환경보전향상대책」 실시.
 - 2011년도에 「농지·물·환경보전향상대책」 가운데 환경보전을 위한 영농활동 부문을 떼 내어 별도로 「환경보전형 농업직접지불」를 실시하고, 농지와 물에 대한 부분은 「농지·물보전관리지불」로 명칭 변경.
 - 2014년부터 「농지·물보전관리지불」을 「다면적 기능지불」로 명칭을 바꾸고, 내용을 확충(농지유지지불 신설)하였으며, 「환경보전형 농업직접지원대책」도 「환경보전형 농업직접지불교부금」으로 명칭 변경.

103) 제도의 명칭에 “일본형”이라는 용어를 붙인 것에 대해 농림수산성의 관계자는 “일본은 농농사 중심인데, 농농사는 물을 매개로 지역 전체적으로 이루어지는 특징을 가지고 있어, EU의 CAP처럼 개별농가에 직접 자금을 지불하는 것이 아니라 공동으로 활동하는 조직에 돈을 지불하는 시스템”으로 되어 있기 때문에 이런 특징을 배경으로 “일본형”이라고 하였다고 설명(2019년 2월 12일 직불제 관련 농림수산성 출장조사에서 농림수산성 참석자 답변).

104) 일본에서 지역농업의 구조를 규정하는 기반조건(경지나 임야면적의 비율, 농지의 경사도 등)에 따라 시구정촌(市区町村)을 구분하는 농업지역유형구분을 1990년부터 적용하여 전국 농업지역을 ①도시적 농업지역, ②평지농업지역, ③중간농업지역, ④산간농업지역 등 4지역으로 구분하였고, 중간농업지역과 산간농업지역을 합쳐서 중산간지역이라고 지칭함.

<그림 4-11> 일본형직접지불 도입까지의 경과



자료: 農林水産省, 2016, 「日本型直接支払について」, p.3.

3.1.2. 관련 법 규정

- 농림수산성은 2014년도부터 예산조치로 일본형직접지불제를 실시하고, 2015년도 부터는 새로 만들어진 「농업이 가지고 있는 다면적 기능의 발휘 촉진에 관한 법률(農業の有する多面的機能の發揮の促進に関する法律)」에 근거하여 실시하였음.
 - 「다면적 기능 지불」: 동 법률 제3조제3항제1호.
 - 「중산간지역 등 직접지불」: 동 법률 제3조제3항제2호.
 - 「환경보전형 농업 직접지불」: 동 법률 제3조제3항제3호.

<표 4-18> 지불교부금별 요강, 요령

명칭	제정연도
「다면적 기능 지불」 「다면적 기능 지불교부금 실시요강(多面的機能支払交付金実施要綱)」 「다면적 기능 지불교부금 실시요령(多面的機能支払交付金実施要領)」 「다면적 기능 지불교부금 교부요강(多面的機能支払交付金実施要綱)」	2014년 2014년 2014년
「중산간지역 등 직접지불」 「중산간지역 등 직접지불교부금 실시요령(中山間地域等直接支払交付金実施要領)」 「중산간지역 등 직접지불교부금 실시요령의 운용(中山間地域等直接支払交付金実施要領の運用)」	2000년 2000년
「환경보전형 농업 직접지불」 「환경보전형 농업 직접지불교부금 실시요강(環境保全型農業直接支払交付金実施要綱)」 「환경보전형 농업 직접지불교부금 실시요령(環境保全型農業直接支払交付金実施要領綱)」	2011년 2011년
「일본형 직접지불추진교부금」 「일본형 직접지불추진교부금 실시요령(日本型直接支払推進交付金実施要領)」 「일본형 직접지불추진교부금 실시요강(日本型直接支払推進交付金実施要綱)」	2016년 2016년

자료: 필자 작성.

- 그리고 「다면적 기능 지불」, 「중산간지역 등 직접지불」, 「환경보전형 농업 직접지불」의 구체적인 세부 운영에 대해서는 <표 4-18>과 같은 농림수산성의 요강, 요령 등에서 구체적으로 규정하고 있음.

3.1.3. 담당조직 등

□ 농림수산성의 담당부서와 인원

- 일본형 직접지불제는 직불금 종류에 따라 <표 4-19>와 같이 농림수산성의 3개 부서에서 담당하고 있음.
 - 그리고 전국 9개 지역에 설치되어 있는 농림수산성의 지방농정국이 각 지역에서 신청접수, 교부금 지급, 점검 등의 관련 업무를 수행함.

<표 4-19> 농림수산성의 일본형 직접지불제 담당부서

직불금 종류	담당부서명
다면적 기능 직접지불	농촌진흥국 정비부(部) 농지자원과 다면적기능지불추진실
중산간지역 등 직접지불	농촌진흥국 농촌정책부(部) 지역진흥과 중산간지역·일본형직접지불실
환경보전형 농업 직접지불	생산국 농업환경대책과

자료: 필자 작성.

- 농림수산성 본청의 담당 3개 부서의 인원은 총 25명(과장 제외)임.¹⁰⁵⁾
 - 지방농정국 1곳당 5~8명, 총 58명임.

□ 제3자 위원회의 구성과 활동

- 농림수산성은 다면적 기능 직접지불, 중산지역 등 직접지불, 환경보전형 농업 직접지불 교부금에 의한 조치가 계획적이고 효과적으로 이루어질 수 있도록 ① 도도부현에 대한 조언, ② 교부금의 지불상황 점검 및 ③ 효과의 평가를 실시하는 중립적인 제3자 위원회를 각 직불제마다 설치하였음.
 - 제3자 위원회는 필요할 경우 현지조사를 실시함.

- 도도부현 역시 ① 시정촌 및 관계단체에 조언하고, ② 교부금의 교부상황 점검 및

105) 2019년 2월 12일 직불제 관련 농림수산성 출장조사에서 농림수산성 참석자 답변.

③ 효과의 평가를 실시하는 제3자 위원회를 설치함.

○ 농림수산물 제3자 위원회의 현재 위원수는 다음과 같음.

- 다면적 기능 지불교부금 제3자 위원회 : 7명
- 중산간지역 등 직접지불교부금 제3자 위원회 : 9명
- 환경보전형 농업 직접지불교부금 제3자 위원회 : 7명

○ 현재 제3자 위원회의 위원을 보면 대학교수가 가장 많고, 그 외 언론인, 소비자단체 임원 등으로 구성되어 있음.

□ 추진조직의 구성과 활동

○ 지방자치단체 및 대상활동조직이 다면적 기능지불교부금 사업을 원활하게 추진할 수 있도록 하기 위해 다양한 주체들로 이루어지는 추진조직을 도도부현지사의 허가를 받아 설립함.

- 추진조직의 명칭은 각 지역에 따라 다면적기능지불추진협의회, 다면적기능지원추진회의, 농지·물·농촌환경보전협의회 등 다양함(홋카이도는 일본형직접지불추진협의회라는 명칭으로 다면적 기능지불교부금 사업과 중산간지역 등 직접지불교부금 사업의 업무를 지원하는 활동을 함).
- 도도부현, 시정촌의 행정조직과, 도도부현 토지개량사업단체연합회 및 도도부현 농업협동조합중앙회농업단체와 같은 농업단체, 비영리단체 등으로 구성함.

○ 2017년 현재 전국 47개 도도부현에 69개의 추진조직이 조직되어 활동하고 있음 (<표 4-20> 참조).

<표 4-20> 추진조직의 설치 현황(2017년도)

전국	도도부현 단위	시정촌 단위
69단체	47단체	22단체(니이가타현/新潟県 10, 도야마현/富山県 12)

자료: 農林水産省, 2018, 「多面的機能支払交付金の実施状況」, p.1.

3.1.4. 기본지침·방침 등 작성

○ 중앙정부, 도도부현, 시정촌은 농업이 가지고 있는 다면적 기능의 발휘를 촉진하

기 위해 「농업이 가지고 있는 다면적 기능의 발휘 촉진에 관한 법률」 제4조~제6조에 근거하여 ① 중앙정부는 다면적 기능의 발휘 촉진에 관한 기본지침을 수립하고, ② 도도부현은 기본지침에 근거하여 기본방침, ③ 시정촌은 기본방침에 근거하여 촉진계획을 각각 수립함(<표 4-21> 참조).

- 그리고 농업인이 조직하는 단체 등은 시정촌의 촉진계획에 근거하여 다면적 기능의 발휘 촉진사업에 관한 사업계획을 작성하여, 시정촌의 인정을 신청함(동법 제7조).

<표 4-21> 각종 지침, 방침 등 작성

작성주체	지침 등	기재사항(법 규정)
중앙정부	기본지침	① 농업의 다면적 기능 발휘 촉진의 의의 및 목표에 관한 사항 ② 다면적 기능 발휘촉진사업의 실시를 추진해야 할 구역의 설정에 관한 기본적인 사항 ③ 다면적 기능 발휘촉진사업에 관한 기본적인 사항 ④ 이외 농업이 가지는 다면적 기능의 발휘 촉진에 관한 중요사항
도도부현	기본방침	① 농업이 가지는 다면적 기능의 발휘 촉진의 목표 ② 다면적 기능 발휘촉진사업의 실시를 추진해야 할 구역의 기준 ③ 시정촌의 촉진계획 작성에 관한 사항 ④ 이외 농업이 가지는 다면적 기능의 발휘 촉진에 관한 사항
시정촌	촉진계획	① 촉진계획의 구역 ② 촉진계획의 목표 ③ 다면적 기능 발휘촉진사업에 관한 사항 ④ 특히 중점적으로 다면적 기능 발휘촉진사업의 실시를 추진하는 구역을 정하는 경우 그 구역 ⑤ 이외 촉진계획의 실시에 관해 해당 시정촌이 필요하다고 인정하는 사항
농업자가 조직하는 단체 등	사업계획	① 다면적 기능 발휘촉진사업의 목표 ② 다면적 기능 발휘촉진사업의 종류 및 실시구역 ③ 다면적 기능 지불사업을 실시하는 경우, 해당 사업 관련 시설의 주소 및 종류 등 ④ 중산간지역 등 직접지불사업을 실시하는 경우, 해당 사업 관련 농업생산활동의 내용, 농업생산활동의 지속적인 실시를 추진하기 위한 활동의 내용 등 ⑤ 환경보전형 농업직접지불사업을 실시하는 경우 자연환경의 보전에 이바지하는 농업의 생산방식 내용, 해당 생산방식을 도입한 농업생산활동의 실시를 추진하기 위한 활동의 내용 등 ⑥ 다면적 기능발휘촉진사업의 실시기간 ⑦ 그 외 농림수산성령에서 정하는 사항

자료: 「農業の有する多面的機能の發揮の促進に関する法律」에서 정리, 작성.

3.2. 다면적 기능 지불제

3.2.1. 주요 내용

□ 목적

○ 다면적 기능 지불제는 농업·농촌이 가지고 있는 다원적 기능을 보전, 관리하는 활동이나 지역자원(농지, 수로, 농도 등)의 기능을 질적으로 향상시키는 활동을 지원하는 것을 목적으로 함.

- 농업·농촌은 수자원 함양, 자연자원보전, 경관형성 등과 같은 다원적 기능을 가지고 있고, 이를 통해 발생하는 다양한 혜택을 폭넓게 국민이 누리는데, 최근 농촌지역의 인구감소와 고령화 등으로 지역의 공동활동 등에 의해 유지되어 왔던 다원적 기능이 제대로 발휘할 수 없는 상황이 발생하고 있고, 특히 농지, 수로, 농도 등의 지역자원을 보전, 관리하는데 있어서도 어려움이 나타나고 있어 농림수산성은 이에 대한 대응책으로 다면적 기능 지불제를 도입하였음.¹⁰⁶⁾

○ 그런데 농림수산성은 다면적 기능 지불제에 대해 이와 같은 목적과 함께 다면적 기능 지불제 실시를 통해 농지, 수로, 농도 등의 지역자원 보전활동에 대한 핵심 경영체의 부담을 줄여 그들이 농지집적에 보다 집중하여 규모를 확대하여 농업구조개혁을 ‘뒷받침’해주는 것도 기대함.¹⁰⁷⁾

- 앞에서 살펴보았듯이 아베내각은 「농림수산업·지역의 활력창조 플랜」에서 ① 농업을 강하게 하는 산업정책과 ② 다원적 기능의 유지·발휘를 촉진하는 지역정책을 농업정책의 양대 축으로 하여 농정개혁을 추진하기로 하고 지역정책으로 일본형 농업직접지불제를 도입하였음.

- 그런데 다면적 기능지불을 통해 핵심 경영체의 농지집적과 규모확대라는 구조개혁을 기대한다는 점으로 볼 때 다원적 기능의 유지·발휘를 촉진하는 지

106) 다면적 기능지불뿐만 아니라 중산간지역 등 직접지불과 환경보전형 농업직불도 모두 지속적인 농업생산활동을 통해 농업이 가지고 있는 다면적 기능의 발휘 촉진을 목적으로 하는데, 유독 농지유지지불과 자원향상지불만을 합쳐서 다면적 기능지불이라고 명칭을 붙인 것에 대해 농림수산성의 담당자는 교부금의 대상이 되는 활동의 내용이나 지불하는 조직이 다르기 때문에 구분하였다고 설명(2019년 2월 12일 지불제 관련 농림수산성 출장조사에서 농림수산성 참석자 답변)하는데, 합당한 설명이라고는 생각되지 않음. 메이지(明治)대학의 오다기리(小田切)교수는 다면적 기능지불의 명칭문제에 대해 “아마 자민당의 공약에 있었던 「다면적 기능 지불」, 「농지유지지불」이라는 표현이나 구분을 살리기 위해 생긴 것일 것이다”라고 추측하면서 앞으로 명칭문제 등에 대한 검토가 필요하다고 주장함(田代洋一·小田切徳美·池上甲一, 2014, 『ポストTPP農政』, p.68, 農文協).

107) 「多面的機能支払交付金実施要綱」(2018.3. 개정), 제1 취지.

역정책의 일환으로 실시하는 다면적 기능 지불에 “산업정책”의 성격도 포함되어 정책 자체가 매우 애매모호한 측면이 있고, 또한 그것이 다면적 기능 지불의 중요한 특징이라고도 볼 수 있음.

○ 다면적 기능 지불 사업의 실시 기간은 2015년도부터 2019년까지의 5년간으로 함.

□ 대상활동(지급요건)

○ 다면적 기능 지불은 ① 농지유지지불과 ② 자원향상지불의 2종류로 구성되는데, 지불금을 지급받기 위해서는 <표 4-22>에 정리한 것과 같은 다양한 형태의 공동활동(이행요건)을 실시해야 함.

<표 4-22> 다면적 기능 지불교부금 대상활동(이행요건)

교부금 구분	공동활동 구분		(실천·추진 등)활동 사례
농지유지 지불교부금	① 지역자원의 기초적인 보전활동		- 시설 점검 - 연간 활동계획 수립 - 조직운영을 위한 연수 - 수로 진흙 청소 등 - 농도의 도로면 유지 등
	② 지역자원의 적절한 보전관리를 위한 추진활동		- 농업인의 검토회 - 부재지주와의 연락체계 정비·조정과 이에 필요한 조사 - 지역주민 등과의 의견교환·워크샵·교류회 등
자원향상 지불교부금	① 지역자원의 질적향상을 위한 공동활동	- 시설의 경미한 보수	- 연간계획 수립 - 시설의 기능 진단 - 수로의 균열 보수 - 농도의 부분 보수
		- 농촌환경 보전 활동	- 연간계획 수립 - 지역주민과의 교류활동 - 화단조성 - 동식물 조사
		- 다면적 기능의 증진을 위한 활동	- 지역의 독창적인 9가지 활동
	② 시설의 장기보전(長壽命化)을 위한 활동		- 미포장 농도의 포장 - 기능유지를 위한 수로 갱신
	③ 지역자원보존플랜 수립		
④ 조직의 광역화·체제 강화			

자료: 農林水産省, 2018, 「多面的機能支払交付金のあらまし」에서 필자 작성.

(1) 농지유지지불

- 농지유지지불은 농지, 수로, 농도 등과 같은 농업생산활동과 관련된 공동설비 등에 대해 기초적으로 유지·관리하는 활동에 대한 지원으로 ① 「지역자원의 기초적인 보존활동」과 ② 「지역자원의 적절한 보전관리를 위한 추진 활동」이 있음.

① 「지역자원의 기초적인 보존활동」

- 먼저 활동계획서에 따라 농지, 수로, 농도 등과 같은 시설에 대해 점검하고, 계획 수립을 실시하여 실천활동을 매년 추진하며, 연수를 활동기간 중 1회 이상 실시함¹⁰⁸⁾.
 - ‘점검’은 활동계획에 포함된 모든 농지, 수로, 농도, 저수지 등에 대해 다음과 같은 사항을 파악하는 것을 말함.¹⁰⁹⁾
 - 농용지 : 유희농지 등의 발생상황
 - 수로 : 진흙의 퇴적상황, 쓰레기 투기상황, 통수상황 등
 - 농도 : 노면 상황, 쓰레기 투기상황 등
 - 저수지 : 진흙의 퇴적상황, 쓰레기 투기상황, 관리도로 상황, 수문 등 부대 시설 점검 등
 - ‘계획수립’은 점검활동이나 기능진단 결과를 토대로 실천활동에 관한 연간 활동계획을 수립하는 것을 말함.
 - ‘연수’는 활동의 원활한 실시를 위해 활동에 관한 사무(서류작성, 신청수속 등)나 조직의 운영에 관한 연수를 실시하는 것을 말함.

② 「지역자원의 적절한 보전관리를 위한 추진 활동」

- 과소화나 고령화 등으로 지역자원의 보전에 어려움이 발생함에 따라 지역에서 농업인 등이 협의하여 지역자원의 보전관리 목표를 정하고, 목표에 따라 다음과 같은 추진활동을 실시하면서 향후 지역자원의 보전관리에 관한 구상을 확정함.¹¹⁰⁾
 - ① 농업인들에 의한 검토모임, ② 부재지주와의 연락체계 정비, 조정, 그리고 이에 필요한 조사, ③ 지역주민 등과의 의견교환, 워크샵, 교류회 등과 같은 활동 중에서 1가지 이상을 선택하여 매년 실시함.
- 「지역자원의 적절한 보전관리를 위한 추진 활동」은 다음과 같은 순서로 실시함.
 - 첫째, 농촌의 구조변화에 대응한 보전관리의 목표 설정.
 - 둘째, 보전관리의 내용과 방향 설정.

108) 「多面的機能支払交付金実施要領」별기1-2 「國が定める活動指針及び活動要件」.
109) 農林水産省農村振興局, 2015, 「多面的機能支払交付金[農地維持活動]」, pp.1~9.
110) 農林水産省, 2018, 「多面的機能支払交付金のあらまし」, p.5.

- 셋째, 추진활동 실천.
- 넷째, 추진활동을 통해 지향해야 할 지역자원의 보전, 관리 방안, 활동 등을 종합하여 활동기간(5년) 중에 「지역자원보전관리구상」¹¹¹⁾을 작성.

(2) 자원향상지불

○ 자원향상지불은 농지, 수로, 농도 등과 같은 지역자원의 질적 향상을 위해 실시하는 다음과 같은 공동활동을 지원함(<표 4-22> 참조).

- ① 지역자원의 질적 향상을 위해 실시하는 공동활동
- ② 시설의 장기보전(長壽命化)을 위한 수리 활동
- ③ 조직의 광역화·체제강화
- ④ 지역자원보전플랜 작성

① 「지역자원의 질적 향상을 위한 공동활동」

○ 지역자원의 질적 향상을 위한 공동활동은 ① 수로·농도·저수지 등과 같은 “시설의 경미한 수리”, ② 꽃나무 심기 등의 경관 형성, 수질조사 등의 생태계 보전과 같은 “농촌환경 보전활동”, ③ 유휴농지 활용, 방재력 강화 등과 같은 “다면적 기능을 높이는 활동”의 3가지로 구성되어 있고, 매년 실시함.

- 단, 기능진단 결과에 따라 실시 여부를 판단함.

○ “시설의 경미한 수리” 활동은 사업계획에 기재한 농용지, 수로, 농도 등에 대해 연간활동계획 수립 및 기능진단과 진단 결과 수리가 필요한 시설에 대해 실천활동(수로의 균열보수, 농도의 부분 보수 등 간단한 수리작업)을 매년 실시하며, 또 기능진단이나 수리작업 등에 관한 연수를 활동기간(원칙적으로 5년간) 중 1회 이상 실시함.

○ “농촌환경 보전활동”은 생태계보전, 수질보전, 경관형성, 지하수 함양 등과 같은 테마를 1가지 이상 택하고, 선정 테마에 해당하는 연간 계획 수립, 홍보(지역주민과의 교류활동 등) 및 실천활동을 매년 실시함.

○ “다면적 기능을 높이는 활동”은 <표 4-23>의 a~h에서 선택하여 매년 실시하는데, 임의활동임.

111) 「지역자원보전관리구상」은 지역에서 보전 관리해온 농지·수로·농도 등과 같은 지역자원에 대한 향후 보전, 관리 방안으로 지역주민들이 논의하여 작성함(農林水産省農村振興局, 2018, 「多面的機能支払交付金 [農地維持活動]」, p.62).

- 단, “다면적 기능을 높이는 활동”을 실시하지 않을 경우 「지역자원의 질적 향상을 위한 공동활동」의 교부단가는 기본단가의 5/6를 적용함.
- 2017년도 이후에 새로 “다면적 기능을 높이는 활동”을 시작한 경우에는 a~h 중 선택한 활동과 함께 i의 홍보활동도 매년 실시함.

<표 4-23> “다면적 기능을 높이는 활동”의 내용

a: 유휴농지의 유효 활용 지역 내외로부터의 영농자 확보, 지역주민에 의한 활용, 기업과 연대한 특산물의 재배 등과 같은 활동	b: 농지 주변의 공동활동 강화 조수피해 방지를 위한 대책 시설 설치나 농지 주변의 덩불 제거, 농지로 파고드는 대나무 방지 등 농지이용이나 지역환경의 개선을 위한 활동
c: 지역주민에 의한 직영시공 농업자·지역주민이 직접 참가한 시설보수나 환경보전시설의 설치, 그를 위한 기술 습득 등 지역주민이 참가한 직영시공에 의한 활동	d: 방재·감재력(減災力)의 강화 논이나 저수지의 빗물 저류기능의 활용, 위험 저수지의 관리체제 정비·강화 등 지역이 협력하여 방재·감재력을 강화하는 활동
e: 폭넓은 농촌환경보전활동 전개 농지 등에 대해 환경자원으로의 기능을 살린 경관 형성, 생태계의 보전·재생 등 농촌환경의 양호한 보전을 위한 폭넓은 활동	f: 의료·복지와의 연대 지역의 의료·복지시설 등과 연대한 농촌환경보전 활동 참여나 농업체험 등을 통한 교류활동 등, 지역과 의료·복지시설 등과의 연대를 강화하는 활동
g: 농촌문화의 전승을 통한 농촌커뮤니티 강화 농촌 특유의 경관이나 문화를 형성해온 전통적인 농업기술, 농업에서 유래하는 행사의 계승 등 문화의 전승을 통한 농촌커뮤니티 강화에 이바지하는 활동	
h: a~g 외에 도도부현이 실시요강에 근거하는 기본방침에서 대상활동으로 한 활동	
I: 홍보활동	

자료: 農林水産省, 2018, 「多面的機能支払交付金のあらまし」, p.6.

② 시설의 장기보전화(長壽命化)을 위한 수리 활동

- 노후화되고 있는 농지 주변의 농업용 용배수로, 농도 등과 같은 시설의 장기보전을 위한 수리 등의 활동을 지원함.
 - 마모한 수로 벽면을 표면피복재로 도포, 미포장 농도의 포장, 콘크리트 수로로 전환, 수문 밸브교체 등이 해당됨.

③ 조직의 광역화·체제강화

- 광역활동조직의 설립, 활동조직의 특정비영리활동법인화(NPO 법인화) 등과 같은 활동을 지원함.

④ 지역자원보전플랜 작성

○ 광역활동조직이 관리하는 시설의 장기보전대책의 계획적인 추진을 위해 계획을 작성하는 것을 지원하는 것으로 지역자원보전플랜에는 다음과 같은 사항을 기재함.¹¹²⁾

- 시설의 장기보전화에 관한 상황 파악 : 지역의 지리적 조건·기상조건·기반 정비상황 등
- 시설의 장기보전화 등에 관한 계획
- 자금계획 : 사전 적립, 시설 보험 등 계획
- 지원체제 : 지역 내 구성원 간 역할분담을 정해 정기적인 진단·감시 체제 등 구축
- 지역의 물이용에 대한 계획

□ 대상자

○ 농지유지지불은 농업인만으로 구성하는 활동조직, 또는 농업인 및 그 외 지역주민, 단체 등으로 구성하는 활동조직이 지원 대상임.

○ 반면에 자원향상지불교부금은 농업자와 지역주민, 시민단체 등이 함께 구성하는 활동조직이 지원 대상임(농업인만의 구성은 안 됨).

□ 대상 농지

○ 교부금 산정 대상이 되는 농지는 농지유지지불의 경우 ① 농업진흥지역 내의 농용지¹¹³⁾와 ② 지방공공단체가 다원적 기능 발휘의 관점에서 필요하다고 인정하는 농용지이고, 자원향상지불의 경우에는 농업진흥지역내의 농용지임.

□ 지급단가

(1) 기본단가

○ 다면적 기능 지불 교부금의 단가(기본단가)는 <표 4-24>과 같음.

- 단, 자원향상지불을 받는 활동 중 「자원의 질적 향상을 위해 실시하는 공동활동」(<표 IV-31>에서 ②)은 농지유지지불의 활동(①)과 함께 실시하여야 하고, 교부금은 농지유지지불+자원향상지불(공동활동)을 받음(도부현 논의 경우

112) 「多面的機能支払交付金実施要領」別記2-1 「地域資源保全プランの策定について」.

113) 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」에 근거하여 농업진흥을 도모하기 위해 우량농지로서 유지할 필요가 있는 농지를 농업진흥지역 내의 농용지로 정함.

①+②=5,400엔/10a 지급).

- <표 IV-31>의 ①, ②와 함께 ③을 실시하는 지역은 ③이 가산되고, ②에는 75% 단가가 적용됨(도도부 현 논의 경우 ①+②+③=9,200엔/10a 지급).
- 이전의 「농지·물 보전관리지불」활동을 포함하여 5년 이상 실시한 지역은 본 제도의 활용에 의한 활동이 정착하여 효율적인 실시가 이루어질 것으로 판단하고 ②의 단가를 75%만 적용함.¹¹⁴⁾
- 홋카이도에서는 단위 농지면적 당 공동활동을 실시하는 업무량이 그 외 도부 현 지역과는 크게 다르기 때문에 단가에 차이가 있음.

<표 4-24> 다면적 기능 직불 단가

(단위: 엔/10a)

	도부현			홋카이도		
	①농지유지 지불	②자원향상 지불 (지역자원의 질적 향상을 위한 공동활동)	③자원향상 지불 (시설의 장기보존을 위한 활동)	①농지유지 지불	②자원향상 지불 (지역자원의 질적 향상을 위한 공동활동)	③자원향상 지불 (시설의 장기보존을 위한 활동)
논	3,000	2,400	4,400	2,300	1,920	3,400
밭	2,000	1,440	2,000	1,000	480	600
초지	250	240	400	130	120	400

자료: http://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/attach/pdf/tamen_siharai-4.pdf.

- 이외에 자원향상지불 대상 활동의 하나인 지역자원보전플랜 수립에 조직 당 50만 엔, 그리고 조직의 광역화·체제강화에 조직 당 40만 엔을 지급함.
- 직불금 재원은 국가 1/2, 도도부현 1/4, 시정촌 1/4씩 부담함.
 - 지자체 부담분에 대해서는 중앙정부가 보통교부세, 특별교부세와 같은 지방 재정조치를 실시하여 지자체를 지원함.
 - 이런 점에서 볼 때 직불제도에 대한 중앙정부의 실제 부담액은 직불금 예산액보다 훨씬 큼.

(2) 가산단가

- 기존의 활동조직이 지역자원을 보존관리 하는데 어려움이 있는 다른 소규모 집락과 연대하여 보전활동을 할 경우 지불단가 이외에 <표 4-25>와 같은 가산단가를 추가로 지원함(가산조치 소규모집락지원).

114) 農林水産省, 2018, 「多面的機能支払交付金のあらまし」, p.9.

- 가산조치는 새로 합류한 소규모 집락이 보전관리하는 구역 내 농지면적에 대해 가산하여 지원함.
- 이 경우 기존 활동조직에는 기본단가만을 지불하고, 새로 합류한 소규모 집락이 보전관리하는 구역 내 농지면적에 대해서는 기본단가에 가산한 단가를 적용함.
- 소규모 집락이란 총 농가수가 10호 이하로, 이전에 다면적 기능지불에 참여한 적이 없어야 함.
- 보전관리를 실시하기 어려운 소규모 집락을 지원하여 공동 활동에 보다 수월하게 합류할 수 있도록 하기 위해 2018년도부터 추가된 조치임.

<표 4-25> 농지유지지불에 대한 가산단가

(단위: 엔/10a)

	도부현	홋카이도
논	1,000	700
밭	600	300
초지	80	40

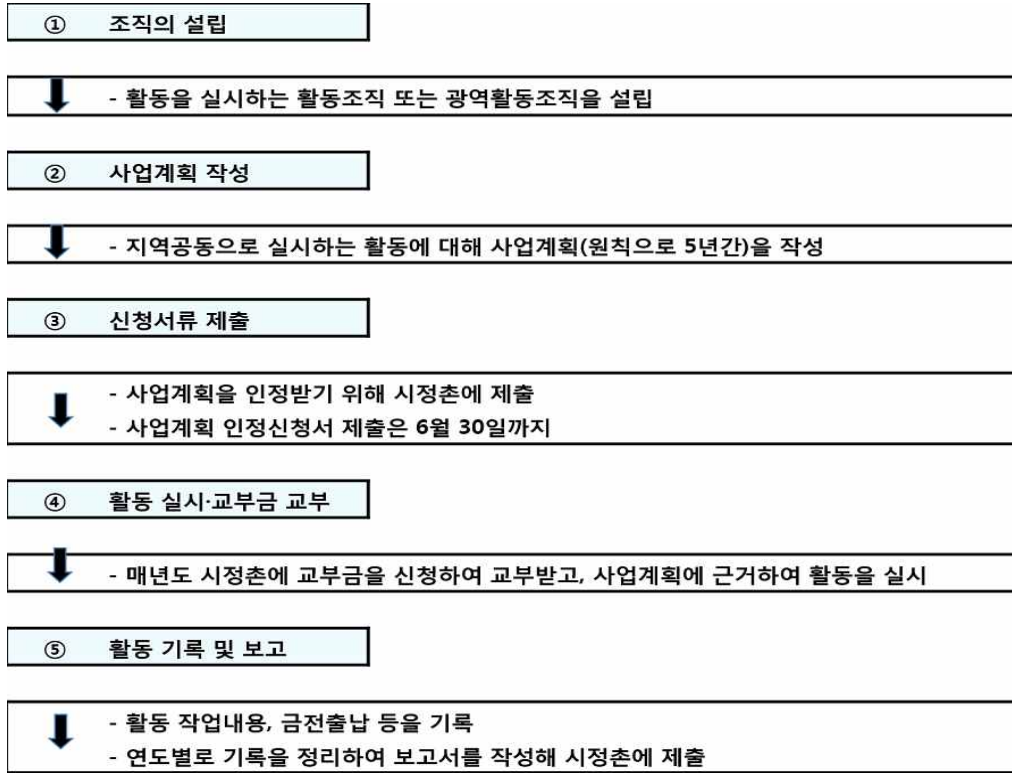
자료: 農林水産省, 2018, 「多面的機能支払交付金のあらまし」, p.3.

3.2.2. 이행체계

□ 활동 실시 및 교부금 지급

- 지원을 받기 위해서는 먼저 활동조직을 설립하고, 활동조직의 대표자가 사업계획서, 활동계획서, 활동조직규약 등을 활동 개시 연도의 6월 30일까지 시정촌에 제출함(<그림 4-12> 참조).
 - 다면적 기능 지불 사업과 더불어 중산간지역 등 직접지불 사업, 환경보전형 농업 직접지불 사업도 함께 실시할 경우 사업계획서에 같이 작성함.
- 시정촌은 제출된 사업계획서 등을 심사하여 타당하면 사업을 인정하고, 활동조직에 통지함.
 - 활동조직은 사업을 인정받은 후 시정촌에 교부금을 신청하고, 사업계획에 근거하여 활동을 실시함.
 - 교부금은 중앙정부(국비) → 도도부현(국비+도도부현비) → 시정촌(국비+도도부현비+시정촌비)을 거쳐 활동조직으로 교부함.
 - 인정받은 활동조직은 매년 시정촌에 교부금을 신청하고, 사업계획에 근거하여 활동을 실시함.

<그림 4-12> 활동 실시 및 교부 절차



자료: 農林水産省, 2018, 「多面的機能支払交付金のあらまし」, p.8.

- 활동조직은 교부금을 받고, 활동을 실시한 후에는 매년도 시정촌이 정한 날짜까지 실시상황보고서, 금전출납장부를 작성, 제출함.
 - 활동조직은 활동을 실시할 경우 정해진 양식에 활동 일시, 내용, 참가인원수 등을 기록함.
 - 활동조직은 관련서류를 5년간 보관함.

- 활동조직은 사업에 관한 사무의 일부(교부금 관련 회계, 활동기록 정리 등)를 외부에 위탁할 수 있음.
 - 위탁은 농협, 토지개량구¹¹⁵⁾, 농업생산법인 등의 단체나 지방공공단체·농업단체의 퇴직자 등을 상대로 실시함.¹¹⁶⁾

□ 점검

- 활동조직이 활동 실시상황을 시정촌에 보고하면 시정촌은 해당 조직이 활동계획서에서 정한 농지유지활동, 자원향상활동(공동활동, 장기보전 활동)의 실시 상황에 대해 ① 서류확인¹¹⁷⁾과 ② 현지확인을 실시함.

115) 토지개량구(土地改良区)는 「토지개량법」에서 규정하는 토지개량사업을 시행하기 위해 동법에 근거하여 설립된 법인을 말함. 토지개량구는 일반적으로 「水土里(みどり)ネット」라고 함.

116) 「多面的機能支払交付金実施要領」제1의7, 제2의7; 農林水産省, 「多面的機能支払交付金のあらまし」.

(1) 서류확인

- 시정촌은 매년도 농지유지활동, 자원향상활동(공동활동, 장기보전 활동)을 실시한 모든 조직에 대해 농림수산성이 만든 「실시상황확인체크시트」(<부록 2> 참조)를 활용하여 보고서류를 점검함.

(2) 현지확인

① 농지유지활동

- 시정촌은 매년도 활동보고서에서 정한 모든 농지와 대상 시설의 보전관리 상황에 대해 현지확인을 실시함.
 - 현지확인은 활동조직에 있어 사무의 간소화를 위해 풀베기나 진흙치우기 등의 작업상황을 확인하는 것이 아니라, 시정촌이 현지순찰하여 인정농지나 수로, 농도 등과 같은 시설의 보전관리상황을 확인함.
 - 확인할 때에는 농림수산성이 만든 「인정농용지확인야장(野帳)」(<부록 3, 4> 참조)을 활용하여 점검함.

② 자원향상활동(지역자원의 질적향상을 위한 공동활동)

- 시정촌은 매년도 대상조직에 대해 서류확인의 결과 등에 따라 필요할 경우 현지확인을 실시함.
 - 현지확인은 농림수산성이 만든 「자원향상활동(공동활동) 실시상황 확인체크시트」(<부록 5> 참조)를 활용함.

③ 자원향상활동(장기보전을 위한 활동)

- 시정촌은 매년도 대상조직에 대해 조직의 활동기간 중에 1회 이상 현지확인을 실시함.
 - 현지확인은 농림수산성이 만든 「자원향상활동(시설의 장기보전을 위한 활동) 실시상황 확인체크시트」(<부록 6> 참조)를 활용함.

(3) 추출조사

- 한편 지방농정국장은 매년도 대상조직에 대해 일부를 선정하여 증거서류 등을 추출조사를 실시함.¹¹⁸⁾
 - 추출방법 등에 대해 구체적으로 규정하고 있지 않음.¹¹⁹⁾

117) 「多面的機能支払交付金実施要領」別記3-1 「市町村が行う対象組織の農地維持活動及び資源向上活動の実施状況の確認について」.

118) 「多面的機能支払交付金実施要領」제1의 10, 제2의 11.

119) 2019년 2월 12일 직불제 관련 농림수산성 출장조사에서 농림수산성 참석자 답변.

□ 업무위탁

- 시정촌은 서류확인 및 현지확인 업무를 다음과 같은 조건을 충족하는 조직에 위탁할 수 있음.¹²⁰⁾
 - 법인격을 갖춘 조직
 - 실시확인에 필요한 기술적인 능력을 갖춘 조직
 - 실시확인을 적정하게 행할 수 있는 절차, 체제 등에 관한 규정을 갖춘 조직
 - 대상조직의 구성원이 참여하지 않은 조직

- 시정촌에 담당자는 한정되어 있고, 활동조직을 많아 업무량 부담이 커져 확인업무를 외부에 위탁하는 시정촌이 상당수에 달함.¹²¹⁾
 - 업무위탁은 일본형 직불제의 세 가지 직불 모두 가능한데, 중산간지역 등 직접지불의 경우 업무 위탁사례가 극소수이고, 환경보전형 농업지불의 경우는 현재 위탁사례가 없음(2019년 2월 현재).

□ 실시보고

- 시정촌장은 매년도 사업실적과 실시상황을 도도부현 지사에게 보고하고, 도도부현 지사는 다시 지방농정국장에게 보고함.

□ 서류보관

- 도도부현지사와 시정촌장은 다음과 같은 서류를 5년간 보관하여야 함.
 - 예산서 및 결산서.
 - 교부금 지급에서 실적보고까지의 신청서류 및 승인서류.
 - 기타 교부금 관련 서류.

- 교부금을 지급받은 대상조직도 다음과 같은 서류를 5년간 보관하여야 함.
 - 교부금 신청 때부터 실시상황보고 때까지의 신청서류 및 승인서류.
 - 금전출납부.
 - 영수증 등 지불을 증명하는 서류
 - 재산관리대장(자원향상지불교부금)
 - 기타 교부금에 관한 서류

120) 「多面的機能支払交付金実施要領」別記 3-1 「市町村が行う対象組織の農地維持活動及び資源向上活動の実施状況の確認について」제6 확인업무의 위탁.

121) 2019년 2월 12일 직불제 관련 농림수산성 출장조사에서 농림수산성 참석자 답변.

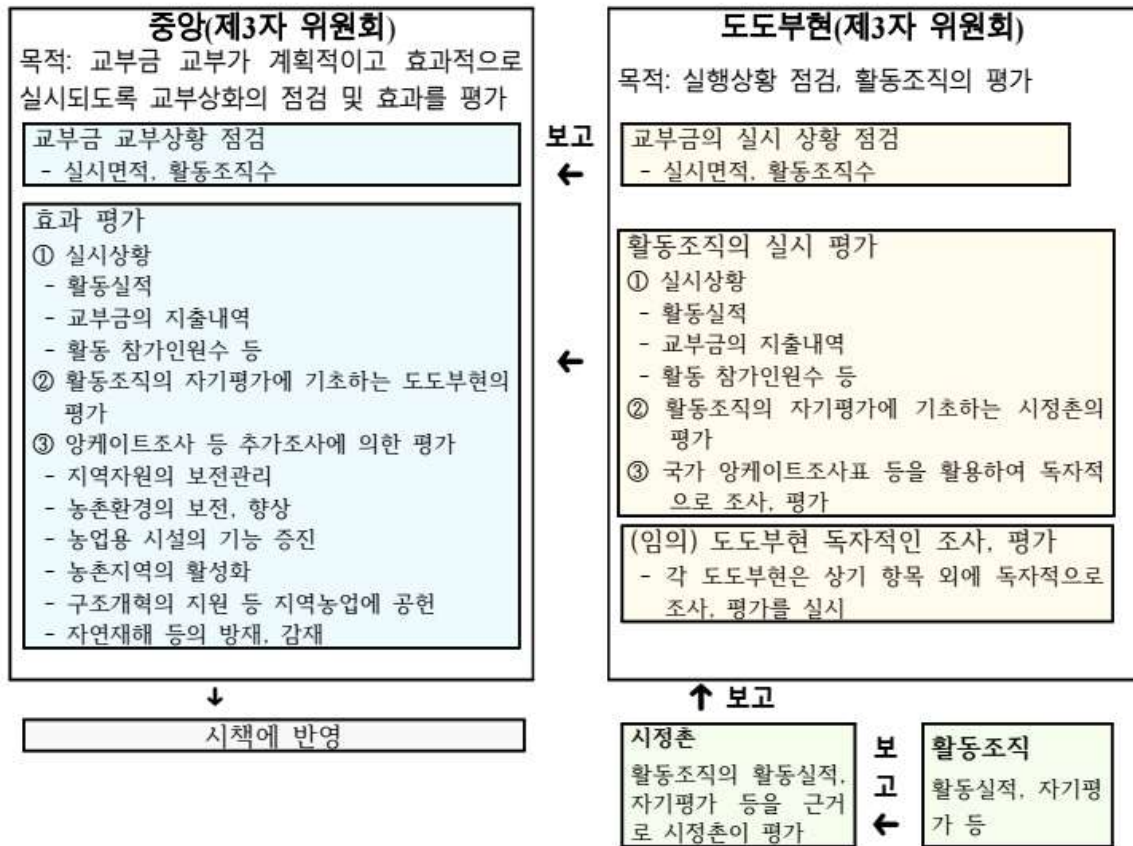
□ 교부금 반환

- 시정촌장은 조직의 활동이 제대로 이루어지지 못한 것이 확인되면, 활동조직에 대해 교부금의 전부 또는 일부의 반환을 요구함.¹²²⁾

□ 사업평가

- 농림수산성은 5년간 실시하는 다면적 기능지불에 대해 실시상황·통계 데이터 등에 의한 정량적 평가와 앙케이트 조사 등에 의한 정성적 평가, 그리고 제3자 위원회의 의견을 종합적으로 참고하여 교부금의 효과와 사업의 실시 등에 대한 평가를 실시함(<그림 4-13> 참조).¹²³⁾

<그림 4-13> 제3자 위원회의 검토 사항 및 보고 관계



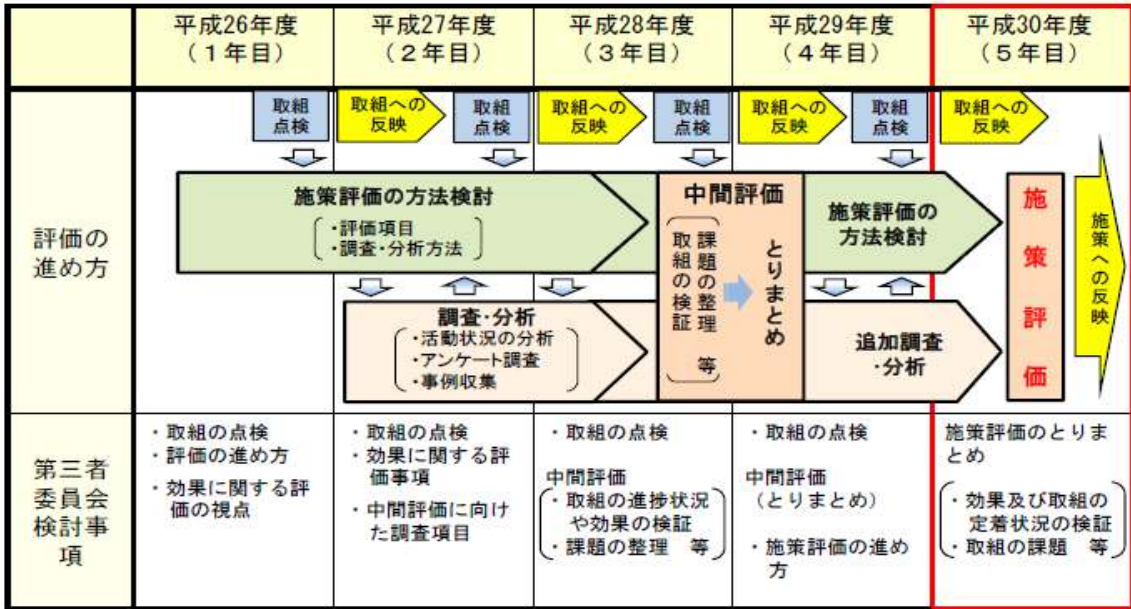
자료: 農林水産省, 2018, 「都道府県中間評価結果」, p.1.

- 제도 시작 3년째인 2016년도에 중간평가, 그리고 5년째인 2018년도에 시책평가가 실시되었음(<그림 4-14> 참조).

122) 「多面的機能支払交付金実施要綱」別紙1 「農地維持支払交付金に係る事業の実施方法」제9 농지유지지불교부금의 반환 및 別紙2 「資源向上支払交付金に係る事業の実施方法」제9 실시상황의 확인.

123) 農林水産省, 2017, 「多面的機能支払交付金の中間評価について」.

<그림 4-14> 평가의 진행 순서



자료: 農林水産省, 2018, 「多面的機能支払交付金における施策評価の進め方(案)」, p.1.

3.2.3. 실시현황

□ 농지유지지불교부금

○ 2017년도 현재 전국 1,429 시정촌에서 28,290조직이 2,265,742ha에서 활동을 실시하였음.

- 광역조직은 853개 조직이 활동 중임.

<표 4-26> 농지유지지불 실시 현황

	2012년도	2013년도	2014년도	2015년도	2016년도	2017년도
실시시정촌수	1,189	1,198	1,325	1,404	1,422	1,429
실시조직수	18,662	19,018	24,885	28,145	29,079	28,290
실시면적(ha)	1,455,049	1,474,379	1,961,681	2,177,554	2,250,822	2,265,742

자료: 農林水産省, 2018, 「多面的機能支払交付金の実施状況」, p.1.

○ 대상시설은 수로 약 42만 km, 농로 약 24만 km, 저수지 약 4만 6천 개소임.

□ 자원향상지불교부금(공동활동)

○ 2017년도 현재 전국 47도도부현의 1,284시정촌에서 22,299조직이 약 200만 ha의 농지에서 활동을 실시하였음.

<표 4-27> 자원향상지불교부금(공동활동) 실시 현황

	2014년도	2015년도	2016년도	2017년도
실시시정촌수	1,247	1,271	1,286	1,284
실시조직수	21,299	22,731	23,279	22,299
실시면적(ha)	1,792,816	1,930,358	1,996,037	2,001,220

자료: 農林水産省, 2018, 「多面的機能支払交付金の実施状況」, p.5.

- 농촌환경보전활동의 실시 상황을 보면 2009년 경관보전·생활환경보전이 20,632건으로 가장 많고, 그 다음은 생태계보전 6,383건, 수질보전 4,452건 등임.
- 다원적 기능을 높이는 활동에서는 ‘농촌환경보전활동의 폭넓은 전개’가 6,778건으로 가장 많고, 그 다음은 ‘농지 주변의 공동활동 강화’ 5,193건, ‘농촌문화의 계승, 커뮤니티 강화’ 2,198건 등의 순임.

□ 자원향상지불교부금(장기보전활동)

- 2017년도 현재 전국 46도도부현의 869시정촌에서 11,586조직이 약 69만 ha의 농지에서 활동을 실시하였음.

<표 4-28> 자원향상지불교부금(장기보전 활동) 실시 현황

	2012년도	2013년도	2014년도	2015년도	2016년도	2017년도
실시시정촌수	697	736	831	873	879	869
실시조직수	7,408	8,171	10,280	11,471	11,880	11,586
실시면적(ha)	347,898	400,935	550,446	636,996	676,408	689,393

자료: 農林水産省, 2018, 「多面的機能支払交付金の実施状況」, p.9.

- 수로 약 26,000km, 농도 약 11,000km, 저수지 약 4,200개소를 대상으로 보수 또는 갱신을 계획하고, 2017년도에는 수로 약 1,329km, 농도 약 504km, 저수지 약 1,024개소에 대해 보수 또는 갱신을 실시하였음.

□ 과제

- 농림수산성이 2016년에 실시한 다면적 기능지불교부금의 중간평가에서 지역의 공동활동에 의한 보전관리활동이 확대되고 있고, 양호한 효과를 나타내고 있는

것으로 평가함.

- 그리고 과제로서 “과소화·고령화의 진행에 따른 활동의 곤란화”, “리더 부족이나 리더의 후계자 육성” 등을 지적함.
- 따라서 사무의 간소화, 광역화 지원의 강화, 여성 입장에서의 활동항목 추가, 활동기간의 탄력화 등이 해결책으로 제시함.

○ 한편 2018년에 실시한 최종평가에서는 지난 5년간의 사업실시를 통해 농업·농촌이 가지고 있는 다면적 기능이 적절하게 유지, 발휘되고, 지역농업에 기여하고 있다고 평가함.

- 그러면서 앞으로 해결해야 할 과제로 ① 농업용 시설의 노후화로 다면적 기능의 유지·발휘에 지장 초래, ② 농업용 시설에 대한 보다 효과적·효율적인 장기보전화 대책 필요, ③ 서류 작성이나 확인 등에 대한 업무 부담이 크기 때문에 시스템화 등의 검토 필요 등을 지적함.

3.3. 중산간지역 등 직접지불제의 주요 내용과 이행체계

3.3.1. 주요 내용

□ 목적

○ 중산간지역 등 직접지불제도는 농업생산조건이 불리하여 경작포기지가 증가하고, 농업·농촌의 다원적 기능 저하가 크게 우려되는 중산간지역 등에서 지속적인 농업생산활동을 통해 경작방기가 발생하는 것을 방지하며, 또한 농업·농촌의 다원적 기능을 확보하기 위해 집락¹²⁴⁾¹²⁵⁾ 등을 단위로 하는 협정을 체결하여, 농업인에게 면적에 따라 일정액을 지불하는 제도임.

124) 중산간지역직접지불에서 ‘집락’이란 해당 농지에서 협정 참가자의 합의 하에 협력하여 농업생산활동 등을 하는 집단을 말하는 것(「中山間地域等直接支払交付金実施要領の運用」제7 대상행위)으로 통상적인 집락의 의미와는 다름.

125) 중산간지역 등 직접지불제도는 ‘집락’이 대상인데, 그 이유에 대해 당시 동 제도의 설계에 관여한 담당자는 다음과 같이 설명함.

첫째, 일본의 농업경영규모는 유럽의 농장규모에 비해 작으므로 개별 농업인에 대해 직접지불을 실시하면 매 필지 당 관리협정이 필요하게 되어 행정비용이 커지게 됨.

둘째, 일본정부는 이전부터 보조사업을 다수가 참여하는 공동행위를 대상으로 하였음.

셋째, 이와 같은 배경 이상으로 중요한 것은 중산간 등에서 영농활동을 정착시키고, 경작포기를 방지한다는 제도의 목적을 달성하기 위해서는 집락이 가지는 제반 기능을 활용하는 집락협정에 의한 대응이 효율적이라는 점.(山下一仁, 2001, 『わかりやすい中山間地域等直接支払制度の解説』, p.213, 大成出版社).

- 동 제도는 2000년도부터 5년을 1기로 실시되어 현재 제4기 대책이 2015년 4월부터 실시되고 있음.¹²⁶⁾
 - 제1기 대책 2000~2004년
 - 제2기 대책 2005~2009년
 - 제3기 대책 2010~2014년
 - 제4기 대책 2015~2019년

- 중산간지역 등 직접지불제도는 제1기 대책 이후 지속적으로 개편되었는데, 제4기 대책에서는 심각한 농촌인구의 고령화와 과소화에 제도가 보다 효율적으로 대처하기 위해 다음과 같은 내용들이 보장되었음.
 - 농업이나 집락을 계속 유지해 가기 위한 조치에 대한 지원 강화.
 - 집락활동에 여성, 젊은이 등의 참가 촉진.
 - 복수의 집락이 협력하여 실시하는 농업생산활동 등과 같은 체제 형성을 추진.
 - 초 급경사지의 농지 보전·활용 지원.

□ 대상지역

- 직접지불 대상지역은 지역진흥 관련 8법(「特定農山村法」¹²⁷⁾, 「山村振興法」, 「過疎地域自立促進特別措置法」, 「半島振興法」, 「離島振興法」, 「沖繩振興特別措置法」, 「奄美群島振興開發特別措置法」, 「小笠原諸島振興開發特別措置法」)에서 지정한 지역과 지역진흥입법에 준해 도도부현지사가 특별히 정한 기준을 충족하는 지역임.
 - 이들 지역은 일반적으로 농업생산조건뿐만 아니라 사회적, 경제적 조건이 모두 불리한 지역임.

□ 대상농지

- 직접지불의 대상이 되는 농지는 지역진흥 관련 8법의 지정지역 가운데 다원적 기능을 확보할 필요성은 크지만, 다음과 같이 농업생산조건이 불리하고, 경작포기 발생 우려가 큰 농지(논, 밭, 초지, 채초방목지)임.
 - ① 급경사지¹²⁸⁾(논 : 1/20 이상, 밭·초지·채초방목지 : 15도 이상^{129))(<그림}

126) 방기지가 생기는 것을 막기 위해 5년간 생산활동을 지속하는 것이 요건인데, 최근 급속한 고령화로 인해 5년은 너무 길다는 불만이 나오고 있음(2019년 2월 12일 직불제 관련 일본 농림수산성 출장조사에서 농림수산성 참석자 답변).

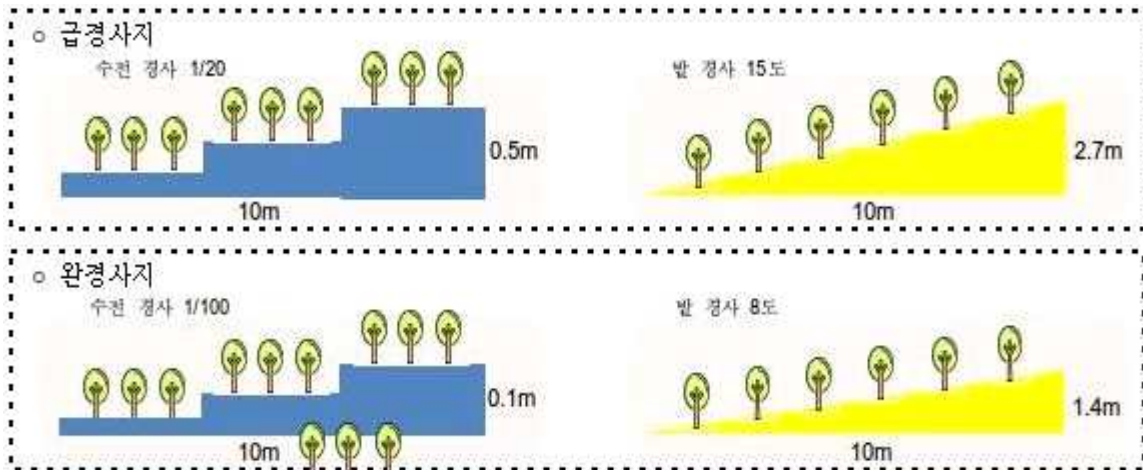
127) 정식 법률명은 「特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律」.

128) 급경사농용지란 논·밭의 경우 1/20이상, 밭, 초지, 목초방목지의 경우 15도 이상의 농용지를 말함. 경사구분은 종래부터 특정농산촌법의 지정지역의 기준에서 사용되어 온 것으로, 경사도에 의한 구분 및 생산조건의 불리성은 다음과 같음.

① 1/20 이상의 논 : 30a 구획 이상의 포장(圃場) 정비가 곤란

- 4-15> 참조)
- ② 완경사지(논 : 1/100이상 1/20 미만, 밭·초지·채초방목지 : 8도 이상 15도 미만)
 - ③ 자연조건에 의한 소구획, 부정형 논¹³⁰⁾
 - ④ 고령화율·경작 포기율이 높은 집락에 있는 농지
 - ⑤ 적산온도가 낮고, 초지 비율이 높은 초지(홋카이도만 해당)¹³¹⁾
 - ⑥ ①~⑤의 기준에 준해 도도부현 지사가 정하는 기준에 해당하는 농지¹³²⁾

<그림 4-15> 논·밭의 급경사지와 완경사지 구분



자료: 農林水産省, 2010, 「中山間地域等直接支払制度 第3期対策のあらまし」.

○ 그리고 대상농지의 규모는 최소 1ha 이상이어야 함.

□ 대상자

○ 직접지불금을 받을 수 있는 대상자는 ① 집락협정을 체결하고, 5년간 농업생산활동 등을 계속하는 농업인 등이나, 또는 ② 개별협정을 체결하고, 5년간 농업생산활동 등을 계속하는 인정농업자, 인정신규취농자, 이에 준하는 자로서 시정촌장

② 1/100 이상의 논 : 30a구획 이상의 포장 정비는 가능하지만, 1ha 이상의 포장 정비는 곤란
 ③ 15도 이상의 밭 : 농업기계의 이용이 곤란
 ④ 8도 이상의 밭 : 농업기계작업의 정밀도, 효율이 저하
 129) 논은 담수하는 농지의 특성상 수평거리에 대한 고저차라고하는 분수표시를 사용하고, 밭은 경사상태라도 경작이 가능하므로 도수표시를 함. 1/20 이상의 논이란, 20m 마다 1m이상의 고저차가 있는 논을 말함.
 130) 이것은 산허리 경사지나 골짜기 등 자연적 조건에 의해 이루어진 논 등을 고려한 것임.
 131) 이것은 적산(積算)기온이 현저하게 낮아 목초 이외의 밭작물을 경작할 수 없거나, 경작하여도 수량이 다른 지역에 비해 현저하게 떨어져 경작포기의 우려가 큰 지역의 초지를 말하는 것으로 홋카이도(北海道)의 일부 지역을 염두에 둔 규정임.
 132) 완경사지역이나 고령화율·경작방기지를 등이 높은 지역 등이 해당됨.(小田切徳美, 2001, 「中山間地域等直接支払制度の現状と課題」, p.52, 梶井功編輯代表, 『「食料・農業・農村基本計画」の点検と展望』, 農林統計協會.

이 인정한 자, 제3섹터, 특정농업법인, 농업협동조합, 생산조직 등임.

- 단, 농업소득이 동일 도도부현의 도시지역 근로자 1인당 평균소득을 상회하는 자로서 농촌진흥국장이 정하는 자는 제외함.
- 중산간지역 등 직불에서는 제도 시행 초기부터 집락영농의 중요성을 감안하여 집락협정을 원칙으로 하고, 집락협정이 체결되지 않은 경우에 경작포기가 발생할 것 같은 농지를 인정농업자 등이 개별적으로 맡는 예외적인 경우를 개별협정으로 하였음(따라서 개별협정수는 매우 적음).¹³³⁾

○ 집락협정 : 대상 농지에서 경작포기가 발생하는 것을 방지하고, 영농활동이 계속 이루어질 수 있도록 하는 것을 목적으로 농업인 등 사이에서 체결하는 협정으로 다음과 같은 사항을 규정함.

- 협정 대상인 농지 범위
- 구성원의 역할 분담¹³⁴⁾
- 농업생산활동 등으로 실시할 사항
- 집락 마스터플랜¹³⁵⁾
- 농업생산활동 등의 체제정비로서 실시할 사항
- 가산조치 적용을 위해 실시할 사항
- 교부금의 사용 방법
- 「농업이 가지고 있는 다면적 기능의 발휘 촉진에 관한 계획」¹³⁶⁾의 실시에 관련하여 해당 시정촌이 필요하다고 인정하는 사항으로 정해진 내용에 의해 규정할 사항
- 집락전략(지역의 장래에 대한 계획)¹³⁷⁾

○ 개별협정 : 인정농업자나 제3섹터 등이 농지의 소유권 등을 가지고 있는 자와 이

133) 山下一仁, 2001, 『わかりやすい中山間地域等直接支払制度の解説』, p.185, 大成出版社.

山下一仁, 2001, 「『直接支払い』の最終的な姿と推進方法」, p.6, 『農村と都市をむすぶ』, 第51巻1号.

134) 집락 구성원들의 역할 분담과 그에 대한 정당한 보수 분배 등이 명확하게 협정에서 규정되지 않으면 리더에 대한 역할 부담이 커져 집락영농이 장기간 계속될 수 없어 직접지불 수급을 역할분담을 명확하게 규정한 집락협정 체결을 요구한 것임(山下一仁, 2001, わかりやすい中山間地域等直接支払制度の解説), p.213, 大成出版社).

135) 10~15년 후 집락의 미래상을 정하고, 미래상의 실현을 위해 5년간 집락이 실시할 활동 내용과 스케줄을 협정 참여자들과 논의하여 결정하는 것으로 직불금을 받기 위해서는 반드시 작성하여야 함. 집락마스터플랜에서 집락의 추구해나갈 미래상으로는 “향후 농업생산활동이 가능한 집락 내 실시체제 구축”, “새로운 인재 육성, 확보”, “재생산 가능한 소득 확보” 등이 있음.

136) 「農業の有する多面的機能の發揮の促進に関する法律」제6조에서 규정.

137) 고령화, 과소화 등으로 공동활동이나 농업생산활동을 계속하기 어려울 것 같아 중산간지역 등 직접지불을 중도에 포기하거나 참여를 꺼리는 우려가 나타나는 것에 대해 농림수산성은 지역에서 지역의 미래와 지역의 농지 유지방안 등을 논의하는 것이 중요하다고 판단하고, 2016년도부터 지역의 장래에 대한 계획인 집락전략을 작성하도록 함. 이를 작성할 경우 집락협정의 일부 농지에 대해 협정활동을 계속할 수 없게 되더라도 직불금 반환을 전 농지를 대상으로 하지 않고, 해당 일부농지에 한정함. 집락전략에는 집락협정에서 이미 정한 집락 마스터플랜의 내용을 기재할 수도 있음.

용권 설정이나 농작업 수위탁 등을 체결하여 경작포기가 발생하지 않도록 농업생산활동 등을 실시하는 협정으로 다음과 같은 사항을 규정함.

- 협정 대상 농지
- 설정 권리 등의 종류
- 설정 권리자, 위탁자명
- 설정 권리 등의 계약 연월일, 계약기간
- 교부금의 사용방법
- 가산조치 적용을 위해 실시할 사항

□ 지급단가

- 교부단가는 지원이 없는 평지지역과의 균형을 맞추고, 생산성 향상 의욕을 저해하지 않는다는 관점에서 평지지역과 대상농지와의 생산조건 격차(비용차)의 80%로 설정하여 <표 4-29>와 같이 논, 밭, 초지, 채초방목지 등의 지목별로 각각 급경사와 완경사의 2가지로 나누어 대상 농지의 면적에 따라 교부금을 지급함.
- 교부금은 중앙정부 50%, 도도부현 25%, 시정촌 25%의 비율로 부담함.
 - 중앙정부는 지방자치단체의 부담을 줄이기 위해 소요 예산에 대해 지방재정 조치를 실시함.

<표 4-29> 지급단가와 중앙정부 부담액

(단위: 엔/10a)

지목	구분	지급단가	중앙정부 부담액
논	급경사(1/20 이상)	21,000	10,500
	완경사(1/100 이상)	8,000	4,000
밭	급경사(15도 이상)	11,500	5,750
	완경사(8도 이상)	3,500	1,750
초지	급경사(15도 이상)	10,500	5,250
	완경사(8도 이상)	3,000	1,500
	초지비율이 높은 초지(한냉지)	1,500	750
채초방목지	급경사(15도 이상)	1,000	500
	완경사(8도 이상)	300	150

주: 소구획·부정형 논, 고령화·경작방기율이 높은 집락에 있는 농용지의 경우는 완경사의 단가와 동일함.
 자료: 農林水産省, 「中山間地域等直接支払交付金実施要領」(2017.3 개정).

- 그런데 대상자에 대해 <표 4-29>의 지급단가를 일률적으로 적용하는 것은 아님.
 - 후술하는 “대상활동(지급요건)” 중 「농업생산활동 등을 계속 하기 위한 활동」을 실시할 경우 지급단가의 80%를 적용하고(‘기초단가’라고 함), 「농업생산활동 등을 계속 하기 위한 활동」과 함께 「체제정비를 위한 전향적인 활동」을 실시할 경우 교부단가 100%를 적용함(‘체제정비단가’라고 함).
 - 중산간지역 등 직접지불제도 제2기 대책 때부터 기초단가와 체제정비단가로 구분하여 지급하기 시작하였음.¹³⁸⁾

○ 농업인 1인당 수급 총액은 최대 250만 엔(제3섹터, 생산조직 등은 제외)임.

□ 대상활동(지급요건)

- 교부금을 지급 받기 위해서는 집락협정 또는 개별협정에 근거하여 5년 이상 계속되는 농업생산활동 등을 실시하여야 하는데, 집락협정과 개별협정으로 나누어 보면 다음과 같음.

(1) 집락협정의 대상활동

- 집락협정에서 실시하는 활동은 ① 「농업생산활동 등을 계속 하기 위한 활동」과 ② 농업생산활동 등의 「체제정비를 위한 전향적인 활동」으로 구성되어 있음(<표 4-30> 참조).

① 「농업생산활동 등을 계속 하기 위한 활동」

- 「농업생산활동 등을 계속 하기 위한 활동」은 교부금을 받는 모든 협정이 반드시 실시해야 할 필수 요건으로 “농업생산활동 등”과 “다면적 기능을 증진시키는 활동”이 있음(<표 4-30> 참조).

- “농업생산활동 등”에는 ㉠ 경작방기 방지 등의 활동과 ㉡ 수로·농도 등의 관리활동의 2 종류가 있는데, 반드시 실시해야 함(필수 요건).¹³⁹⁾

- 그리고 “다면적 기능을 증진시키는 활동”에는 ㉢ 국토보전기능을 높이는 활동, ㉣ 보건휴양기능을 높이는 활동, ㉤ 자연생태계를 보전하는 활동이 있는데, 이 중

138) 小田切徳美, 2010, 「日本農政と中山間地域等直接支払制度 - その意義と教訓 -」, p.44, 『生活協同組合研究』, Vol.411.

139) 이상의 집락협정 필수요건과 함께 앞에서 언급한 집락 마스터 플랜 작성도 필수 요건임.

집락의 실태에 적합한 활동을 1가지 이상 선택하여 협정서에 기재하고, 실시하여야 함(선택적 필수 요건).

- “다면적 기능을 증진시키는 활동”은 2000년 중산간지역직불제가 처음 도입될 당시 EU가 도입하는 교차준수(cross compliance)를 염두에 둔 것인데, 비료나 농약의 삭감 등 농법을 전환하는 행위를 요구하는 것은 보다 높은 수준의 환경관련 직불에서 요구하는 요건에 해당하므로 거기까지는 요구하지 않는 수준에서 설정하였음.¹⁴⁰⁾

<표 4-30> 「농업생산활동 등을 계속하기 위한 활동」의 분류와 행위

분류		구체적인 행위
농업생산활동 등 (필수사항)	경작포기 방지 등의 활동	적정한 농업생산활동을 통한 경작포기 방지, 황폐농지의 복구나 축산에 이용, 고령농가·이농자의 농지를 임대차 설정, 비탈면(法面) 보호·수리, 조수피해 방지, 임지화 등
	수로, 농도 등의 관리 활동	적절한 시설관리·보수(진흙 치우기, 풀깎기 등)
다면적 기능을 높이는 활동 (선택적 필수사항. 1개 이상 선택)	국토보전기능을 높이는 활동	토양유실을 막기 위한 영농 실시, 농지 주변 임지 관리 등
	보건휴양기능을 높이는 활동	경관작물 식재, 시민농원·체험농원 설치, 다락논 오너제도, 그린 투어리즘
	자연생태계를 보전하는 활동	어류·곤충류의 보호(생태서식공간 확보), 조류 먹이장소 확보, 조방적 축산, 환경보전에 이바지 하는 활동

자료: 「中山間地域等直接支払交付金実施要領の運用」 제7 대상행위.

② 「체제정비를 위한 전향적인 활동」

- 농업생산활동 등의 체제정비를 위해 실시하는 보다 적극적인 활동으로 <표 4-31>의 A요건(생산성 향상), B요건(여성·젊은이 참여하는 활동), C요건(집단적이며 지속가능한 체제정비) 중 1가지를 선택하여 실시함.

- 「체제정비를 위한 전향적인 활동」은 제2기 대책(2005~2009년)때 도입된 후 확충되어 왔음.

- A요건, B요건, C요건의 활동내용 및 활동수준은 「중산간지역 등 직접지불교부금 실시요령의 운용」 제7에 상세하게 제시되어 있는데, 간략하게 정리하면 <표 4-31>과 같음.

140) 山下一仁, 2001, 『わかりやすい中山間地域等直接支払制度の解説』, p.186, 大成出版社.

<표 4-31> 「체제정비를 위한 전향적인 활동」 요건

요건	활동 항목
A요건(농업생산성 향상) - 활동항목 5개 중 2개 이상 선택하여 실시	- 기계·농작업 공동화 - 고부가가치형 농업 실천 - 생산조건 강화 - 핵심 경영체(担い手)에게 농지집적 - 핵심 경영체(担い手)에게 농작업 위탁
B요건(여성·젊은이가 참여하는 활동) - 협정참가자에 여성, 젊은이, NPO 등을 1명 이상 새로 참여하고, 다음의 항목에서 1개 이상 선택하여 실시.	- 신규취농자 등의 확보 - 지역농산물 등의 가공·판매 - 소비·출자 확대
C요건	- 집단적이며 지속가능한 체제정비(협정 참가자가 활동을 계속하는 것이 곤란하게 된 경우를 대비하여 활동을 계속할 수 있는 체제를 구축)

자료: 「中山間地域等直接支払交付金実施要領の運用」 제7 대상행위에서 정리, 작성.

(2) 개별협정의 대상행위

- 경작이 포기된 농지에서 이용권 설정이나 농작업 수위탁으로 인정농업자 등이 실시하는 농업생산활동 등임.

□ 가산조치

- 고령화와 과소화 등으로 협정관련 사무처리에 어려움이 있고, 앞으로의 협정활동에 불안을 느끼는 지역이 나타나는 가운데 지역농업의 유지·발전을 위해 다음과 같은 활동을 추가로 실시할 경우 교부단가에 일정액을 추가 지급하는 대책을 추가하였음.

(1) 집락연대·기능유지 가산

○ 집락협정의 광역화 지원

- 기존의 집락협정이 ㉠ 2개 집락 이상의 다른 집락과 연대하여 새로운 광역협정을 체결하고, ㉡ 새로운 인재를 협정의 구성원으로 확보하여 농업생산활동 등을 유지하기 위한 체제형성을 실시할 경우 협정 농지 전체에 가산 조치를 받을 수 있음.

- 가산액 : 지목에 관계없이 3,000엔/10a

- 1 협정당 가산액은 200만 엔/년이 상한

○ 소규모·고령화 집락 지원

- 본 제도 실시 집락이 소규모·고령화 집락(총 농가호수 19호 이하이고, 고령화율이 50% 이상)의 농지도 포함하여 농업생산활동을 실시할 경우 새로 포함된 농지 면적에 가산함.
- 가산액 : 논 4,500엔/10a, 1,800엔/10a.
- 집락협정의 광역화 지원을 받은 협정에 대해서는 동일 농지를 대상으로 소규모·고령화 집락 지원을 실시할 수 없음.

(2) 초 급경사 농지 보전관리 가산(2017년도에 변경)

- 초 급경사지(논: 1/10 이상, 밭: 20도 이상)의 농지 보전이나 유효 활용을 실시할 경우 해당 농지 면적에 가산함.
- 논밭의 석축보전, 토양유출방지, 다락논 오너제도, 경관 만들기 등이 해당됨.
- 가산액 : 논·밭 6,000엔/10a.

<표 4-32> 가산조치의 가산액

가산항목		가산액
집락연대·기능유지 가산	집락협정의 광역화 지원	지목에 관계없이 3,000엔/10a
	소규모·고령화 집락지원	논: 4,500엔/10a 밭: 1,800엔/10a
초 급경사 농지 보전관리		논·밭 6,000엔/10a

자료: 農林水産省, 「中山間地域等直接支払制度(平成30年度版)」에서 필자 작성.

- 집락협정에서 실시하는 활동이 ① 「농업생산활동 등을 계속 하기 위한 활동」과 ② 농업생산활동 등의 「체제정비를 위한 전향적인 활동」으로 구성되어, 활동 내용에 따라 80% 또는 100%를 지불하고, 그 외에 가산조치를 통한 지원이 이루어지므로 중산산간지역 등의 직접지불금은 기초단가, 체제정비단가, 가산금의 3단계 구조로 되어 있다고 할 수 있음.

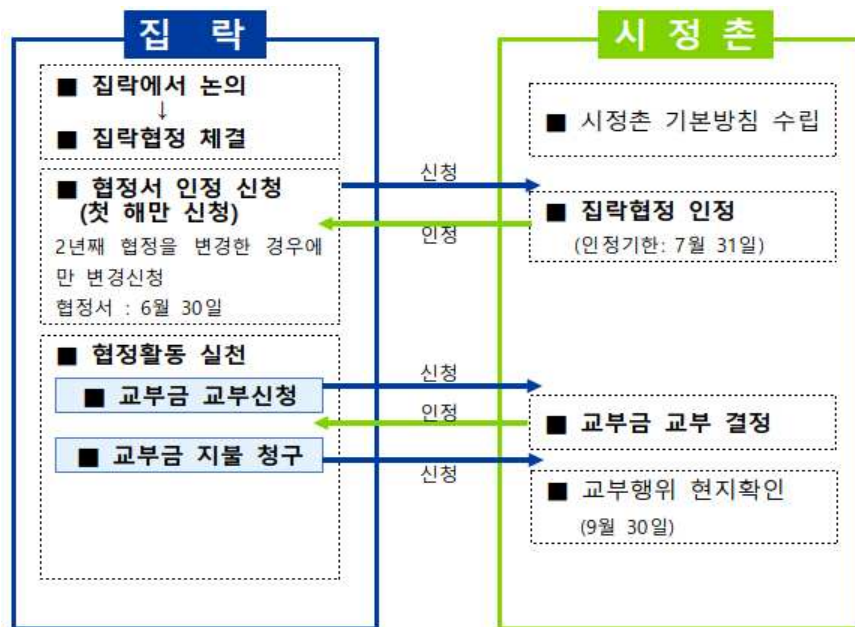
3.3.2. 이행 체계

□ 활동 실시 및 교부금 지급

- 협정활동을 실시하고, 교부금을 지급받기 위해서는 먼저 집락협정 또는 개별협정 내용을 작성하여야 함(<그림 4-16> 참조).
- 집락협정에는 참여자들의 논의를 거쳐 협정 대상인 농지의 범위, 구성원의

- 역할 분담, 실시할 활동내용, 교부금 사용방법 등을 정함.
- 개별협정에는 설정권리 등의 종류, 설정권리자·위탁자명, 설정권리 등의 계약년월일, 계약기간, 교부금 사용방법 등을 정함.
- 그리고 사업계획의 인정신청서에 협정서를 첨부하여 해당 연도 6월 30일까지 시정촌에 제출함.
- 시정촌은 인정신청서를 심사한 후 계획이 타당하면 집락협정 대표자 또는 개별협정 신청자에게 7월 31일까지 인정사실을 통보함.
- 인정 후 집락 등은 협정에서 정한 활동을 실시하고, 시정촌에 교부금을 신청함.
- 시정촌은 협정에 따른 활동실시 상황을 해당 연도 9월 30일까지 확인하고, 교부금을 지급함.
 - 활동실시가 확실한 집락에 대해서는 교부금을 조기에 지급할 수도 있음.

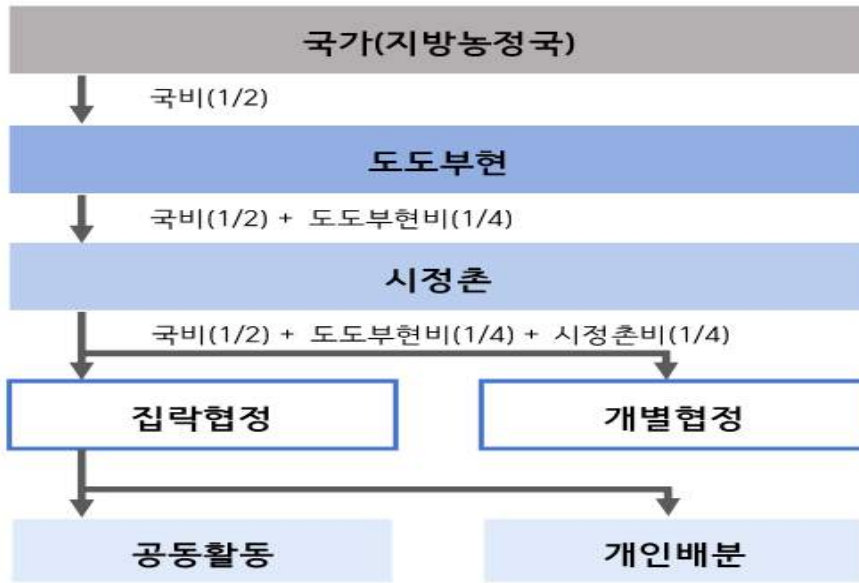
<그림 4-16> 활동실시 및 교부금 지급 과정



자료: 농림수산성(www.maff.go.jp).

- 지방농정국은 도도부현의 신청, 도도부현은 시정촌의 신청에 따라 교부금을 지급하고, 시정촌은 교부금지불조서를 작성한 다음 집락대표자 또는 인정농업자 등에게 최종 지급함(<그림 4-17> 참조).
- 집락협정의 경우 교부금이 공동활동과 개인에게 분배되는데, 조건불리지에서 농업인에 대한 격차시정을 위해 대체로 1/2 이상을 개인분배 하는 것을 원칙으로 함.

<그림 4-17> 교부금 지급 계통



자료: 農林水産省, 2018, 「中山間地域等直接支払制度(平成30年度版)」, p.10.

□ 점검

- 시정촌은 집락협정 및 개별협정에 따라 실시한 농업생산활동 등의 실시상황에 대해 9월 30일까지 <표 4-33>과 같은 사항에 대해 서류심사와 현지확인을 실시함.

<표 4-33> 확인 사항 및 확인 방법

확인사항	확인 방법
- 작물의 재배 또는 농지관리의 적정한 실시	- 집락협정 및 개별협정에서 규정한 행위의 실시상황에 대한 현지순찰, 황폐농지 발생·해소상황에 관한 현지조사요령에 따라 조사결과 및 관계자료에 의한 확인. - 소유권 이전, 임대차 등에 대해서는 농지법 제3조의 허가 또는 농지이용집적계획의 공고, 농작업 수위탁계약서로 확인
- 집락협정에서 정하고 있는 다원적 기능을 높이는 활동 실시	- 현지 순찰 및 관계 자료로 확인
- 집락연대·기능유지가산	- 지역의 활성화를 위한 인재의 정착 등과 같은 조치에 대해서는 증거서류 등으로 확인
- 초 급경사농지 보전 관리가산	- 초 급경사 농지의 보전 등의 활동에 대해서는 현지순찰 및 관련 자료로 확인
- 수령액	- 「중산간지역등직접지불교부금실시요령」제6의3의(3) 규정 확인 (교부금 수령을 나타내는 수령증 확인)
- 농업소득	- 「중산간지역등직접지불교부금실시요령」제6의1 규정의 확인 - 확인방법은 「중산간지역등직접지불교부금실시요령의 운용」 제6의1에 의함

자료: 「中山間地域等直接支払交付金実施要領の運用」(2018.3 개정) 別記7 「集落協定及び個別協定の実施状況の確認について」.

- 시정촌은 현지확인을 원활하게 실시하기 위해 현지확인에 필요한 사항에 대해 「협정농용지 확인야장(野帳)」을 작성함.
 - 확인야장의 점검 항목인 협정농지, 황폐농지의 관리, 수로·농도 등의 유지관리, 다원적 기능 증진 활동 등에 대해 별도로 「현지확인 체크리스트」로 확인하고, 확인야장에 필요사항을 기입함.
 - 현지확인은 협정 농지별로 활동실시상황을 점검함.

□ 서류보관

- 시정촌장은 다음과 같은 서류를 5년간 보관하여야 함.
 - 예산서 및 결산서.
 - 교부금 지급에서 실적보고까지의 신청서류 및 승인서류.
 - 사업계획의 인정신청서
 - 기타 교부금 관련 서류.

- 교부금을 지급받은 자는 다음과 같은 서류를 5년간 보관하여야 함.
 - 시정촌장이 교부한 사업계획인정서(집락협정, 개별협정).
 - 금전출납부(집락협정).
 - 영수증(집락협정)
 - 활동일지 등의 서류(집락협정)
 - 교부금 수령증(개별협정)

- 지방농정국장 및 도도부현 지사는 매년도 대상협정 중에서 일부를 임의로 추출하여 증거서류 등에 대해 검사하고, 필요에 따라 현지확인을 실시함.

□ 실시보고

- 시정촌장은 매년도 지급실적을 도도부현 지사에게 보고하고, 도도부현 지사는 보고를 종합하여 5월 말까지 농림수산성 지방농정국장에게 제출함.

- 농림수산성과 도도부현 및 시정촌은 매년 ① 집락협정의 개요, ② 협정농지의 기준별 면적 및 교부액, ③ 협정체결수 및 각 집락별 교부액, ④ 농업생산활동 등의 실시 상황, ⑤ 농업생산활동 등의 체제정비 실시 상황 등을 활동 실시 다음해 6월 말까지 공표함.
 - 농림수산성은 실시상황을 인터넷 홈페이지, 홍보지 등에 게재 및 문서 열람

할 수 있도록 함.

- 도도부현 및 시정촌은 홍보지에 게재하고, 또 그 외 정보공개 규정에 근거하여 공표함.
- 실시상황 보고는 시정촌은 도도부현에 대해 다음해 4월말까지, 도도부현은 농림수산성에 대해 5월 15일까지 실시함.

□ 교부금 반환

- 5년간의 협정기간 중에 농업생산활동 등을 할 수 없게 될 경우에는 원칙적으로 협정 농용지에 대한 교부금 전액을 반환하여야 함.
 - 단, 협정 참여 농업자의 사망, 질병, 고령, 자연재해 등과 같은 사유가 있는 경우에는 교부금을 반환하지 않아도 됨.
 - 만일 집락협정의 구성원이 고령화 등으로 해당 농지의 경작 등이 곤란하게 된 경우 집락협정대표자는 바로 시정촌 또는 농업위원회¹⁴¹⁾ 등에 해당 농지에 대한 이용권 설정 또는 농작업 수위탁 알선을 요청하여야 함.¹⁴²⁾
- 그리고 협정농지의 일부에서 경작방기가 발생할 경우 2015년도까지는 협정농지 전부에 대해 교부한 교부금을 반환하였는데, 2016년도부터는 다음과 같은 조건을 갖춘 농지는 해당 농지에 대한 교부금만 반환하도록 바뀌었음.
 - 조건 : 합계 15ha 이상의 집락협정 또는 집락연대·기능유지가산 활동을 하는 집락협정이고, 집락전략을 작성하여 시정촌장에게 제출하여야 함.

□ 사업평가

- 농림수산성은 집락협정 등에서 정한 활동의 실시, 효과 등에 대해 사업실시 기간 중 중간년 평가와 최종년 평가를 실시함.
 - 제4기 대책(2015~2019년)의 중간년 평가 : 2018년 6월말까지 실시(완료)
 - 제4기 대책의 최종년 평가 : 2019년 8월말까지 실시
- 중간년 평가는 집락협정 등에서 정한 활동이 불충분한 집락에 대해 개선을 위한 지도·조언을 실시하기 위해 제2기 대책 때부터 도입된 시스템임.¹⁴³⁾

141) 농업위원회는 「농업위원회 등에 관한 법률」에 근거하여 시정촌에 설치되어 있는 행정위원회로 “농지 등의 이용 최적화(핵심 경영체의 농지 이용 집적과 집약화, 유휴농지 발생 방지·해소 등)의 촉진”을 중심으로 「농지법」에 따른 매매·임대차 허가 등 농지에 관한 사무를 필수사무로 집행하고, 임의사무로 농업경영의 합리화, 농업 일반에 관한 조사 및 정보 제공 등을 실시함.

142) 「中山間地域等直接支払交付金実施要領の運用」 제9의3.

143) 農林水産省, 2018, 「中山間地域等直接支払制度 中間年評価(第4期対策)」, p.8.

- 제4기 대책에서는 집락협정 등에서 정한 농업생산활동 등의 실시 상황, 지자체의 활동에 대한 평가, 앙케이트 조사 등을 실시하고, 각 평가항목마다 정리, 분석하여 제도 전체의 종합적인 평가를 실시함(<그림 4-18> 참조).

<그림 4-18> 평가수법과 평가항목

평가수법	평가항목
① 집락협정 등의 자기평가표(집락 등) - 집락협정 등에서 정한 농업생산활동 등의 실시상황 등을 농업자 등이 스스로 점검·평가	평가항목별 → 정리·분석
② 집락협정 등의 시정촌 평가표(시정촌) - 농업자 등에 의한 자기평가 결과(①)를 시정촌 관점에서 객관적으로 평가 - 평가 결과, 활동이 이루어지지 않는 경우에는 지도·조언 실시	
③ 앙케이트 조사(집락등, 시정촌) - 실시효과 및 과제 등의 파악에 의한 정성적 평가	
④ 중간년 평가서(시정촌, 도도부현) - 실시상황, 활동 평가, 앙케이트 조사 등의 종합적인 평가 - 시정촌 및 도도부현의 추진체제, 활동에 대한 지원의 자기 평가(도도부현은 시정촌의 자기평가결과에 대한 평가 포함)	
⑤ 농림업센서스 등을 활용한 정량적인 효과 분석(중앙) - 통계데이터를 활용한 실시효과의 정량적 분석	
⑥ 집락협정·개인협정 개요(시정촌, 도도부현, 중앙) - 제도의 실시상황	① 협정활동의 실시상황 (협정활동의 종합 평가)
	② 구체적인 활동 실시상황 - 농업생산체제(농업경영체, 농지이용) - 소득형성(6차산업화 등의 소득향상) - 집락유지(공동활동, 집락커뮤니티) - 가산조치의 활동 - 집락전략 활동
	③ 행정조치 등 (시정촌, 도도부현의 조치)
	④ 제도 평가 (앙케이트 조사)
	⑤ 제도 전체의 종합적 평가 - ①~④의 평가결과, 도도부현의 평가결과를 포함한 종합적인 평가

자료: 農林水産省, 2018, 「中山間地域等直接支払制度 中間年評価(第4期対策)」, p.8.

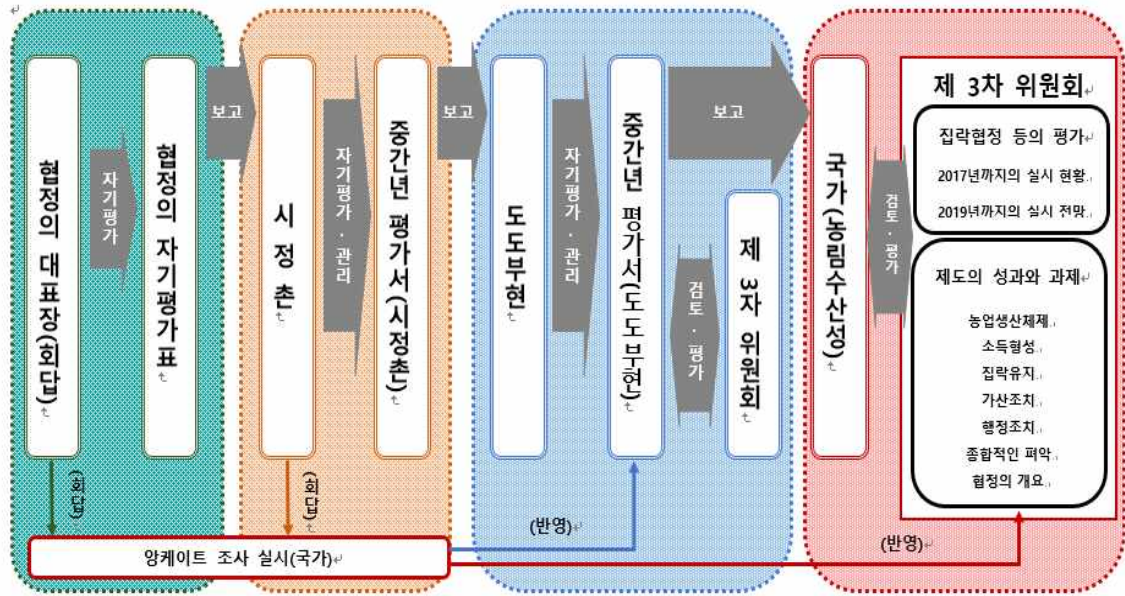
○ 사업에 대한 평가 및 보고는 시정촌 → 도도부현 → 농림수산성으로 이루어짐 (<그림 4-19> 참조).

- 시정촌장은 집락 등의 활동상황을 평가하여 결과를 도도부현 지사에게 보고하고, 도도부현 지사는 시정촌장의 보고 내용과 「제3자 위원회」의 검토·평가 결과를 지방농정국장을 경유해 농촌진흥국장에게 보고함.

- 농촌진흥국장은 도도부현 지사의 보고, 농림수산성의 「제3자 위원회」 검토·평가, 중산간지역 농업의 제반 상황 변화 등을 고려하여 중간년 평가와 최종년 평가를 실시하고, 5년간의 사업이 종료하면 제도 전체의 개편을 추진함 (필요시에는 중간년 평가 후에도 개편을 실시할 수 있도록 규정함).

○ 시정촌은 중간년 평가에서 협정에서 규정한 활동이 불충분한 집락협정에 대해서는 개선을 위한 적절한 지도·조언을 실시하고, 개선의 여지가 없는 협정에 대해서는 「중산간지역등직접지불교부금 실시요령의 운영」에서 정한 규정에 따라 반환 조치 등을 실시함.

<그림 4-19> 제 4기 대책 중간 년 사업 평가 시스템



자료: 農林水産省, 2018, 「中山間地域等直接支払制度 中間年評価(第4期対策)」, p.9.

3.3.3. 실시현황

□ 실시현황

- 교부 시정촌수 : 협정을 체결한 집락 등에 대해 교부금을 지급한 시정촌은 996개 (전국 시정촌은 1,718개)(<표 4-34> 참조).
 - 협정수 : 2017년까지 협정을 체결한 협정수는 25,868 협정이고, 그 가운데 집락협정 25,320협정(전체 협정의 97.9%), 개별협정 548협정(2.1%).
 - 교부면적 : 2017년에 교부금을 지급한 면적은 662,583ha로 대상 농용지 면적¹⁴⁴⁾의 84%.

<표 4-34> 중산간지역 등 직접지불교부금제도 실시 현황

	2015년	2016년	2017년
지급시정촌	990	994	996
협정수	25,635	25,883	25,868
집락협정	25,123	25,350	25,320
개별협정	512	533	548
지급면적(ha)	653,815	660,728	662,583
지급총액(백만 엔)	52,405	52,329	52,874

자료: 각 연도 「中山間地域等直接支払交付金の実施状況」에서 작성.

144) 시정촌이 대상농용지로서 촉진계획에 기재한 농용지 면적을 말함.

□ 중간년 평가 및 과제

- 중산간지역 등 직접지불교부금제도에 대한 협정과 시정촌에 대한 앙케이트 조사 결과에 따르면 본 제도로 인해 경작방기 방지, 집락내 의견 교환의 유지·증가 등의 효과가 있는 것으로 조사되었음(<표 4-35> 참조).

<표 4-35> 중산간지역 등 직접지불교부금제도의 평가

효과 내용	협정	시정촌
경작방기의 방기에 효과가 있었음	82%	95%
협동의식이 높아졌음	81%	94%
집락내 의견 교환이 유지·증가하였음	98%	-

자료: 農林水産省, 2018, 「中山間地域等直接支払制度 中間年評価(第4期対策)」, p.1.

- 그러나 고령화나 협정참가자의 감소, 핵심 경영체(担い手) 부족, 활동의 중심이 되는 인재부족 등을 문제점으로 지적함.
 - 따라서 ① 앞으로도 협정농지를 유지 관리해 가기 위한 체제 정비, ② 협정 농지를 받아들일 핵심 경영체의 확보와 활동의 중심이 되는 인재의 확보가 해결해야 할 과제임.

3.4. 환경보전형 농업 직접지불제의 주요 내용과 이행체계

3.4.1. 주요 내용

□ 목적

- 자연환경의 보전에 이바지하는 농업생산활동의 실시에 수반되는 추가적 비용을 지원하는 제도임.
 - 농업의 지속적인 발전과 농업이 가지고 있는 다원적 기능의 건전한 발휘를 위해 화학비료·화학합성농약을 원칙 50% 이상 저감하고, 이와 함께 지구온난화 방지나 생물다양성 보전에 효과가 큰 영농활동을 실시하는 농업인 단체 등에 대해 직접 교부금을 지급함.

□ 실시기간

- 실시기간은 2015년도부터 2019년도까지 5년간임.

□ 대상자

○ 지원 대상은 ① 농업인이 조직하는 단체와 ② 일정 조건을 갖춘 농업인임.

(1) 농업인이 조직하는 단체

○ 복수의 농업인 또는 복수의 농업인 및 지역주민 등으로 구성하는 임의 조직이 대상임.

- 환경보전형 농업을 추진하는 임의의 그룹, 농협의 생산자부회(部會), 다면적 기능 지불이나 중산간지역 등 직접지불의 대상이 되는 활동조직, 집락영농 등 지역의 실정에 따라 다양한 형태의 단체가 대상임.
- 농업인이 아닌 사람도 단체에 포함할 수 있음.
- 농업인 단체는 대표자와 규약을 정하고, 단체의 은행계좌를 개설하여야 함.

(2) 일정 조건을 갖춘 농업인

○ 단독으로 사업을 실시하려는 농업인(개인·법인)으로 다음과 같은 조건 중 어느 하나에 해당하여 시정촌이 특별히 인정하는 경우에 대상이 됨.

- 집락의 경작면적 중 일정 비율(대략 1/2) 이상의 농지에서 대상이 되는 생산 활동을 하는 농업인¹⁴⁵⁾.
- 환경보전형 농업을 지향하는 다른 농업인과와 연대하여 환경보전형 농업을 확대하려는 농업인.
- 복수의 농업인으로 구성되는 법인(농협은 제외).

□ 지원대상 농업인 요건

○ 농업자 단체의 구성원, 또는 일정한 조건을 충족하는 농업인이 환경보전형 농업 직접지불교부금의 지원 대상자가 되기 위해서는 다음과 같은 요건을 또한 충족하여야 함.

- 첫째, 주작물¹⁴⁶⁾에 대해 판매 목적으로 하는 생산 실시
- 둘째, 국제수준 GAP(Good Agricultural Practice) 실시
- 셋째, 환경보전형 농업을 널리 퍼트리는 활동(기술향상이나 이해촉진에 관한 활동 등) 실시

145) 2010년 홋카이도를 제외한 지역의 1집락당 평균 농가수는 약 19호이고, 평균 경영경지면적은 19ha임.

146) "주작물"은 화학비료와 화학합성농약 사용을 도도부현의 관행 수준에서 원칙 50% 이상 저감한 생산물 또는 유기농업 생산물이어야 함.

- 2017년도까지는 에코파머 인증¹⁴⁷⁾과 「환경과 조화를 이룬 농업생산활동규범(농업 환경규범)」¹⁴⁸⁾에 대한 자기체크가 지급요건이었는데, 2018년도부터 이에 대신하여 국제수준 GAP 실시가 요건이 되었음.¹⁴⁹⁾
 - 해당 농업인은 먼저 국제기준 GAP에 관해 지도 또는 연수¹⁵⁰⁾를 받아야 함 (국제기준GAP의 인증 취득을 요구하는 것은 아님).
 - 지도·연수 내용에는 ①식품안전, ②환경안전, ③노동안전, ④인권보호, ⑤농장경영관리의 5가지 항목이 반드시 포함되어야 함.

- 농업인은 지도 또는 연수에서 배운 내용에 따라 농업생산에서 GAP 조치를 실시하고, 최종적으로 「GAP 이해도·실시내용확인서」를 작성하여 제출함.
 - 「GAP 이해도·실시내용확인서」의 “과제 이해”란에 기입하고, 필요한 조치를 실시함(<그림 4-20> 참조).
 - 그리고 실시한 내용을 「GAP 이해도·실시내용확인서」의 “실시 내용”란에 기입함.¹⁵¹⁾
 - GAP 실시를 증명하는 서류(예를 들면 포장장부, 재배계획, 농약의 사용계획, 농약·비료 등의 재고장부, 출하기록장부 등)를 보관함(제출 요구가 있을 수 있음).

- 민간단체에 의한 제3자 인증을 받은 경우에는 이미 GAP에 관한 지식을 가지고 있고, 실시하고 있으므로 GAP에 대한 지도·연수나 「GAP 이해도·실시내용확인서」제출을 생략하고, 인증서를 제출함.

147) 「지속성이 높은 농업생산방식의 도입 촉진에 관한 법률」에 근거하여 흙 만들기 기술, 화학비료 저감기술, 화학합성농약 저감기술을 내용으로 하는 「지속성이 높은 농업생산방식의 도입에 관한 계획」을 작성하여 도도부현 지사의 인증을 받은 농업인을 말한다. 인증건수는 2018년 3월말 현재 111,864건인데 최근 수년간 감소추세를 나타내고 있음.

148) 환경과 조화를 이루는 농업생산활동을 하는데 있어 필요한 기본적인 사항으로 농업인이 자신의 영농활동을 스스로 점검하는데 사용하도록 농림수산성이 작성한 농업생산활동에 대한 규범으로 2005년 3월에 만들어졌음. 총 7가지 항목(① 흙만들기 노력, ② 적절하고 효과적·효율적인 시비, ③ 효과적·효율적으로 적정한 방제, ④ 폐기물의 적절한 처리·이용, ⑤ 에너지 절감, ⑥ 새로운 지식·정보 수집, ⑦ 생산정보 보존)으로 구성되어 있고, 점검시트 형식으로 1년 간 실천한 농업생산활동 상황을 매년 자가 체크하도록 되어 있음(「작물의 생산」과「가축의 사육·생산」의 2종류가 있음).

149) 국제수준 GAP 실시를 지급요건으로 한 것에 대해 농림수산성 담당자는 식품안전, 노동안전, 인권보호, 농장경영관리의 5가지를 고려한 조치를 취하면서 농업생산활동을 실시하는 것이 일본 농업의 지속성을 확보하고, 경쟁력을 높이는데 매우 중요하다는 판단에 따른 것이라고 설명함(2019년 2월 12일 직불제 관련 농림수산성 출장조사에서 농림수산성 참석자 답변).

150) GAP지도자에 의한 지도, 지방공공단체가 주관하는 연수, 민간단체가 주최하는 연수, 온라인 연수(<http://gap.maff.go.jp/>)를 통해서 지도 또는 연수를 받을 수 있음.

151) 시정촌이 「GAP 이해도·실시내용확인서」를 점검하는데 활용하는 매뉴얼을 농림수산성이 작성하여 각 시정촌에 제공하는데, 매뉴얼은 비공개임(2019년 2월 12일 직불제 관련 농림수산성 출장조사에서 농림수산성 참석자 답변).

<그림 4-20> 「GAP 이해도·실시내용확인서」

과제 이해 (연수교육받은 내용에 기초하여 당신에게 필요한 조치, 과제를 기재)	실시 내용 (왼쪽 기재 사항별로 실제 실시한 내용을 기재)
1. 식품안전 확보를 위해 필요하다고 생각 하는 조치(2가지 이상) - -	실시 사항 - -
2. 환경보전을 위해 필요하다고 생각하는 조치(2가지 이상) - -	실시 사항 - -
3. 노동안전을 위해 필요하다고 생각하는 조치(2가지 이상) - -	실시 사항 - -
4. 인권보호를 위해 필요하다고 생각하는 조치(2가지 이상) - -	실시 사항 - -
5. 농장경영관리를 위해 필요하다고 생각하 는 조치(2가지 이상) - -	실시 사항 - -

자료: http://www.maff.go.jp/j/seisan/kankyo/kakyou_chokubarai/attach/pdf/mainp-75.pdf.

□ 사업요건

- “자연활동의 보전에 이바지하는 농업의 생산방식을 도입한 농업생산활동의 실
시를 추진하는 활동”(일반적으로 추진활동이라 함)으로 <표 4-36>의 ①~⑭ 활동
가운데 1가지 이상을 실시하여야 함(지역 농업인들의 연계 등을 통해 환경보전형
농업의 보급, 추진을 도모할 수 있도록 2015년부터 요건으로 도입)¹⁵²⁾.

<표 4-36> 사업요건

○ 자연환경 보전에 이바지하는 농업 생산방식을 도입한 농업생산활동의 기술향상에 관한 활동
① 자연환경 보전에 이바지하는 농업의 생산방식에 관한 검토회 개최
② 기술매뉴얼이나 보급 계발자료 등의 작성·배포
③ 실증포의 설치 등에 의한 자연환경 보전에 이바지하는 농업 생산방식의 실증·조사
④ 선도적인 농업자 등에 의한 기술지도
⑤ 자연환경 보전에 이바지하는 농업의 생산방식에 관한 공통기술의 도입이나 공동방제 등의 실시
○ 자연환경 보전에 이바지하는 농업 생산방식을 도입한 농업생산활동의 이해 증진이나 보급에 관한 활동
⑥ 지역주민과의 교류회(모심기나 수확 등과 같은 농작업 체험 등) 개최
⑦ 토양분석이나 생물조사 등 환경보전효과 측정
⑧ 선진적인 활동의 전시 효과를 높이기 위한 표시
○ 자연환경 보전에 이바지하는 농업 생산방식을 도입한 농업생산활동으로 생산된 농산물의 판매촉진 에 관한 활동
⑨ 농산물 판매 확대 등을 위한 유통·판매업자나 소비자 등과의 의견 교환회 개최나 상담회에 출점

152) 農林水産省北海道農政事務所, 2015, 「平成27年度 日本型直接支払制度のうち環境保全型農業直接支払交付
金 取組の手引き」.

⑩ 농업자가 조직하는 단체 등에서 상품개발이나 공동 브랜드·마크를 활용한 판매
⑪ 농업자가 조직하는 단체 등의 구성원 연대에 의한 직매
○ 그 외 자연환경 보전에 이바지하는 농업생산활동 실시를 추진하는 활동
⑫ 경작방기지를 복구하고, 해당 농지에서 자연환경 보전에 이바지하는 농업생산활동을 실시
⑬ 중산간지에서 자연환경 보전에 이바지하는 농업생산활동을 실시(농업자 단체 등의 작업면적의 과반이 중산간지인 경우에 한함)
⑭ 그 외 자연환경 보전에 이바지하는 농업생산활동의 실시를 추진하는 활동

자료: 「環境保全型農業直接支払交付金実施要領」(2018.3. 개정) 제3 사업요건.

□ 대상농지

- 농업진흥지역 내의 농지와 생산녹지지구 내의 농지가 지원대상임.

□ 대상활동

- 화학비료와 화학합성농약의 사용을 도도부현의 관행 수준¹⁵³⁾에서 원칙 50% 이상 줄이는 활동을 하면서, 이와 함께 지구온난화방지나 생물다양성보전에 효과가 높은 커버 크롭(녹비 재배), 퇴비 사용, 유기농업(이상 전국 공통활동), 그리고 도도부현 지사가 특별히 필요하다고 인정하는 활동(지역 특인활동)이 지원대상임.

- 지원대상 활동은 다음과 같은 요건을 준수하여야 함.¹⁵⁴⁾

- 커버 크롭 재배는 주작물의 재배기간 전이나 후에 재배하는데, 품질이 확보된 종자를 재배효과가 확실하게 기대될 수 있는 파종량 이상을 파종하여야 함.
 - 커버 크롭을 재배한 후 씨앗 등을 수확하지 않고, 작물 전체를 토양에 환원하여야 함.
 - 재배기간은 봄·여름 파종은 대략 2개월 이상, 가을·겨울 파종은 대략 4개월 이상을 확보하여야 함.
- 탄소저류효과가 높은 퇴비의 수질보전에 도움이 되는 사용은 C/N 대비 10 이상의 퇴비(계분 등을 주원료로 하는 것은 제외)로 부숙한 것을 사용하여야 함.
 - 퇴비 사용 후 재배하는 작물이 벼일 경우 10a 당 대략 1.0톤 이상, 벼 이외 경우 10a 당 대략 1.5.톤 이상의 퇴비를 사용.
 - 토양진단을 실시한 후 퇴비 사용량이 비효율(肥效率)을 고려한 퇴비 유래의 질소 성분량이 원칙적으로 도도부현의 시비 기준 등을 상회하지 않도록 적절한 퇴비를 사용.

153) 관행 수준은 개별 농업인의 현재 사용량이 아니라 도도부현이 정한 화학비료와 화학합성농약의 관행 수준을 말하는 것으로 50% 절감은 화학비료는 질소 성분량, 화학합성농약은 성분 사용회수로 산정함.

154) 農林水産省, 2018, 「日本型直接支払制度のうち環境保全型農業直接支払交付金 - 取組の手引き」, pp.6~7.

- 퇴비와 그 외 사용하는 자재의 질소 및 인산의 각 성분량 합계가 필요로 하는 투입 성분량을 넘지 않도록 시비 관리계획을 책정하도록 노력.
- 유기농업은 화학비료, 화학합성농약을 사용하지 않음.
 - 도도부현의 「지속성이 높은 농업생산방식의 도입에 관한 지침」 등에서 정한 흙 만들기 기술을 적용함.
 - 유전자변환기술을 이용하지 않음.
- 특인활동도 화학비료와 화성농약의 시용을 도도부현의 관행 수준에서 원칙 50% 이상 줄이고, 지구온난화방지나 생물다양성보전에 높은 효과가 있다고 인정된 것이어야 함.

□ 지급단가

○ 대상활동에 대해 <표 4-37>과 같은 지급단가를 적용하여 교부금을 지원하고, 교부액은 국가와 지자체가 1:1의 비율로 부담함.

<표 4-37> 활동별 교부 단가

대상활동			환경보전효과		지급단가
			지구온난화방지	생물다양성보전	
전국 공통 활동	유기농업	주작물에 대해 화학비료·화학합성농약을 사용하지 않는 활동	○	○	8,000엔/10a (3,000엔/10a)
	커버 크롭(cover crop/ 녹비) 재배 (피 재배의 경우)	주작물의 재배기간의 전이나 또는 후에 녹비를 재배하는 활동	○		8,000엔/10a (7,000엔/10a)
	퇴비시용 ¹⁾	주작물의 재배기간의 전이나 또는 후에 퇴비를 시용하는 활동	○		4,400엔/10a
지역 특인 활동	예: 리빙멀칭 (living mulching)	주작물의 이랑 사이에 맥류나 목초 등을 심는 활동(지구온난화방지)	○		5,000엔~ 8,000엔/10a
	예: 초생재배	과수원에 맥류나 목초 등을 심는 활동(지구온난화방지)	○		5,000엔/10a
	예: 겨울철 담수 관리	겨울철 논에 물을 담수하여 다양한 생물의 서식처 제공하는 활동(생물다양성보전)		○	4,000엔~ 8,000엔/10a
	예: 물웅덩이 설치	논의 일부에 물웅덩이를 만들어 수생동물의 생육환경을 확보하는 활동(생물다양성보전)		○	3,000~ 4,000엔/10a

주: 1) 퇴비시용이란 탄소저류효과가 높은 퇴비의 수질보전에 도움이 되는 시용을 말함. 도도부현에 따라 교부단가가 다를 수 있음.

자료: 農林水産省, 2018, 「環境保全型農業直接支払交付金中間年評価」, p.6.

- 교부액 배분은 전국 공통활동을 우선으로 함.
 - 지역특인의 대상이나 교부단가는 도도부현에 따라 차이가 있음(지역의 여건 등을 고려하여 효율적으로 실시할 수 있도록 한 조치임).
- 본 제도는 예산의 범위 내에서 교부금을 지급하는 방식으로 운영되므로 전국 총 신청액이 예산액을 초과할 경우 교부액이 축소됨.
- 농업자단체는 교부금을 지원 대상농업인에게 분배하는 외에 농업자단체가 실시하는 추진활동의 비용 및 단체의 사무 담당자 수당 등과 같은 사무비용으로 사용할 수 있음.
 - 농업자단체는 교부금 활용방법에 대해 단체의 규약에 정하여야 함.

3.4.2. 이행체계

□ 활동실시와 교부금 지급

- 환경보전형 농업직접교부금 사업에 참여하기 위해서는 먼저 농업인단체를 설립하고, 원칙적으로 5년간의 사업계획을 작성하여 영농활동계획서와 함께 6월말까지 시정촌에 제출함(<그림 4-21> 참조).
 - 시정촌은 제출서를 심사하여 타당하다고 인정되면 사업계획을 인정하고, 결과를 농업인단체 등에게 통보함.
 - 인정통보를 받은 농업인단체 등은 시정촌에 교부금 신청서를 제출하는 한편, 사업계획에 따라 활동을 실시함.
- 농업인단체 등은 사업실시기간 중 매년도 1월말까지 실시상황보고서를 시정촌에 제출함.
 - 지원대상 농업인의 생산과정에서 사용한 비료, 농약, 도입한 기술 등 대상활동을 실시한 것을 확인하기 위한 내용을 기재한 생산기록 등을 첨부하여 보고함.
 - 국제수준의 GAP실시에 대해서는 지원대상 농업인별로 「GAP 이해도·실시내용보고서」와 GAP 관련 지도 또는 연수 등의 수강 증명 서류를 제출함.
- 시정촌에서 확인결과통지서를 받은 후 다시 실적보고서를 시정촌에 제출하면, 시정촌이 내용을 확인한 후 3월말까지 교부금을 지급함.

<그림 4-21> 농업인 단체의 신청 등 절차

- ① 5년간의 사업계획, 영농활동계획서 제출·인정(6월말까지)
 - ↓ - 농업인 단체의 구성원이 실시하는 대상 활동의 합계 면적, 추진활동 계획을 기재하고,
 - ↓ 시정촌으로부터 계획 인정을 받음
- ② 교부신청서 제출(매년도 시정촌이 정하는 날까지), 활동 실시
 - ↓ - 교부금을 받기 위해 교부 예정 금액 등을 기재하여 제출함
 - ↓ - 대상활동, 추진활동 실시
 - ↓ - 국제수준 GAP 실시
- ③ 실시상황보고서 등 제출(1월말까지)
 - ↓ - 농업인 단체의 구성원별로 실시 면적, 국제수준 GAP 실시내용, 농업인 단체가 실시한
 - ↓ 추진활동을 기재하고, 생산기록 등의 필요서류를 함께 제출함
- ④ 실적보고서 제출(시정촌이 정한 날까지)
 - ↓ - 교부금 사용 용도 등을 기재하여 제출함
 - ↓ (도도부현, 시정촌이 내용을 확인한 후 교부금을 지급)
- ⑤ 영농활동실적보고서 제출(2019년 4월말까지)
 - ↓ - 실시상황보고서에서 변경내용을 기재하여 제출함

자료: 農林水産省, 2018, 「日本型直接支払制度のうち環境保全型農業直接支払交付金」.

○ 지불 교부금은 중앙정부 → 도도부현 → 시정촌 → 농업인이 조직하는 단체를 거쳐 농업인 개인에게 배분함.

□ 서류보관

○ 시정촌 및 도도부현은 교부금의 교부에 관한 증거서류를 5년간 보관하여야 한다.
 - 교부금을 받은 자도 교부금 교부에 관한 증거서류, 경리서류 및 교부금의 교부신청의 근거가 된 서류를 5년간 보관함.

□ 점검

○ 시정촌은 실시상황을 확인하기 위해 농업인 단체 등이 제출한 신청서류와 첨부서류의 서면심사를 기본으로 하고, 다음과 같은 방법을 통해 보완함.¹⁵⁵⁾

○ 첫째, 현지순찰에 의한 확인

155) 「環境保全型農業直接支払交付金実施要領」別記5(「対象活動の実施状況の確認について」).

- 시정촌은 경작지에 대한 현지방문순찰을 통해 화학비료, 화학합성농약의 50% 저감 조치 및 유기농업의 실시상황, 녹비 재배상황 등을 확인함(제출한 경작지 사진 확인으로 현지순찰을 대체할 수 있음).

- 보관서류는 5년간 보관함.

○ 시정촌장은 실시상황 확인이 끝나면 확인결과를 2월 15일까지 도도부현지사에게 보고하고, 도도부현지사는 2월말까지 지방농정국장에게 보고함.

○ 도도부현은 지방농정국 등과 협조하여 매년도 농업인단체 등에서 샘플 추출하고, 현지에 가서 증거서류 등을 조사함.

□ 업무위탁

○ 시정촌 및 도도부현은 교부금 교부에 관한 확인업무를 다음과 같은 요건을 충족하는 조직에 위탁할 수 있음.¹⁵⁶⁾

- 법인격.

- 실시확인에 필요한 기술적 능력.

- 실시확인을 적정하게 실시하기 위한 절차, 체제 등에 관한 규정 등.

- 대상활동에 직접 관여하지 않은 제3자에 의한 객관적인 확인체제 확보.

□ 교부금 반환

○ 활동요건을 충족하지 못한 것이 확인되면 확인된 면적에 해당하는 교부금의 반환을 요구함.

- 또 부정이나 질이 아주 나쁜 사안이 있을 경우 교부금 전액 또는 일부 반환을 명령하고, 다음 연도 이후의 제도 참가를 제한할 수 있음.

□ 사업평가

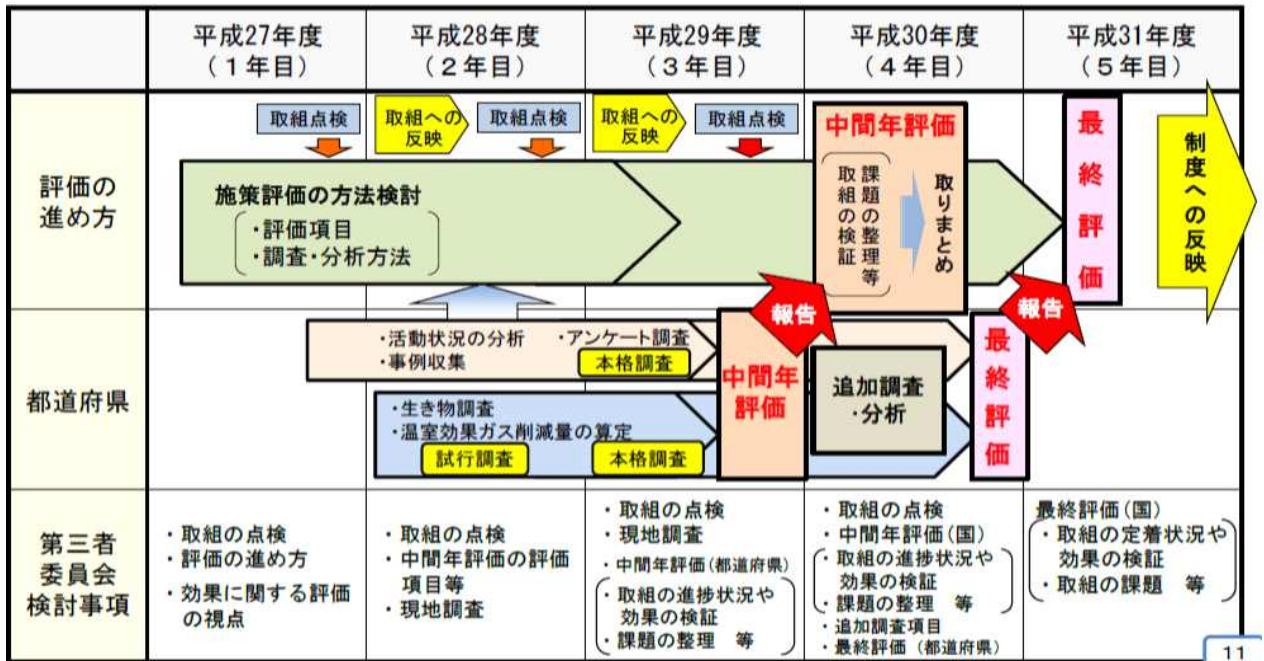
○ 중앙정부와 도도부현은 5년간 실시하는 환경보전형 농업직접지불금의 계획적·효과적인 운용을 위해 중간년 평가와 최종평가를 실시함(<그림 4-22> 참조).

- 중간년 평가는 2018년에 실시하여 결과를 발표하였고, 최종평가는 2019년에 실시할 예정임.

156) 환경보전형 농업 직접지불의 경우 현재 업무를 위탁한 시정촌은 없음(2019년 2월 12일 직불제 관련 농림수산성 출장조사에서 농림수산성 참석자 답변).

- 도도부현지사는 시정촌의 협력을 받아 제3자 위원회¹⁵⁷⁾에서 사업 평가를 실시하고, 그 결과를 지방농정국장 등을 경유하여 농림수산성 생산국장에게 보고함.

<그림 4-22> 평가의 진행 순서

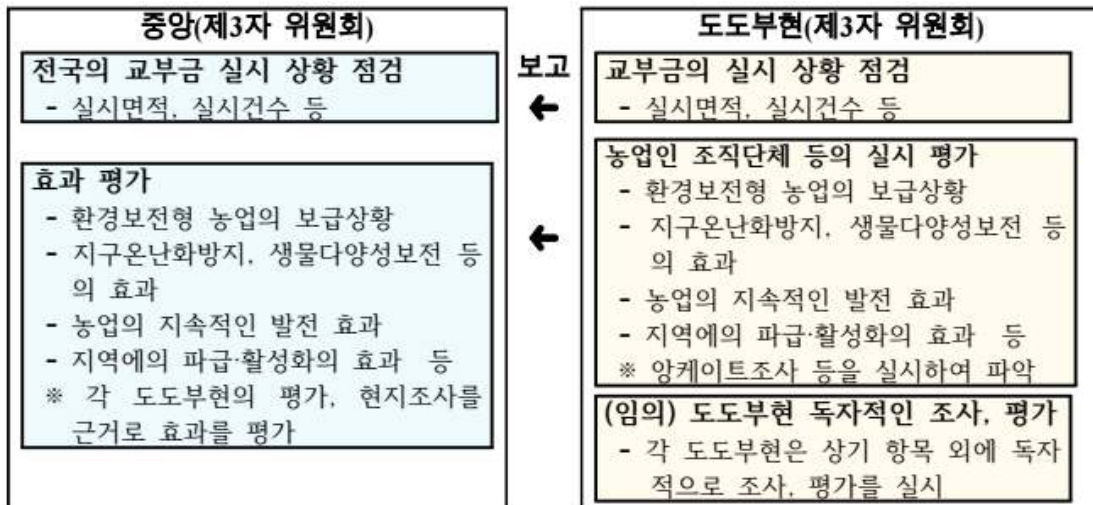


자료: 農林水産省, 2018, 「環境保全型農業直接支払交付金について」, p.11.

- 농림수산성의 제3자 위원회는 도도부현의 제3자 위원회 보고를 받아 구체적으로 다음과 같은 사항에 대해 논의함(<그림 4-23> 참조).
 - ① 지구온난화방지, 생물다양성보전 등의 효과
 - ② 환경보전형 농업의 보급 상황
 - ③ 농업의 지속적인 발전 효과
 - ④ 지역예의 파급·활성화 효과 등
 - ⑤ 각 도도부현 제3자 위원회는 ①~④ 외 독자 조사·평가도 실시.
- 농림수산성은 2018년도 중간년 평가, 2019년도 최종 평가와 현재의 환경보전형 농업을 둘러싼 상황 변화 등을 종합적으로 검토하여 사업의 실시기간 후에 제도 전체를 개편할 계획임.
 - 필요가 있다면 사업의 실시 기간 중에도 사업 내용을 일부 개편할 수 있도록 규정함.

157) 농림수산성의 제3자 위원회 위원은 ① 환경보전형 농업에 대해 높은 학식경험이 있는 자, ② 환경 보전에 관해 지식이나 경험을 가지고 있는 자, ③ 공익을 대표하는 자 등에서 선정하는데, 교부금 집행과 관련하여 이해관계가 있는 자는 제외함.

<그림 4-23> 제3차 위원회의 검토 사항 및 보고 관계



자료: 農林水産省, 2018, 「環境保全型農業直接支払交付金について」, p.10.

3.4.3. 실시현황

□ 실시현황

- 2017년 환경보전형 농업직접지불금 사업을 실시한 시정촌은 899개 시정촌(전체 시정촌의 52%)로 전년도에 비해 11개 시정촌이 늘어났음(<표 4-38> 참조).
 - 실시 건수는 3,822건으로 전년도에 비해 82건 늘어났음.
 - 실시 면적은 89,082ha로 전년도에 비해 4,516ha 늘어났음.

<표 4-38> 환경보전형 농업직접지불금 실시 현황

(단위: 건)

	2011년도	2012년도	2013년도	2014년도	2015년도	2016년도	2017년도
전체 시정촌수(a)	1,719	1,719	1,718	1,718	1,718	1,718	1,718
실시 시정촌수(b)	773	885	918	931	872	888	899
b/a (%)	45	51	53	54	51	52	52
실시건수	6,622	12,985	15,240	15,920	4,081	3,740	3,822
실시면적(ha)	17,009	41,439	51,114	57,744	74,180	84,566	89,082

주: 1) 2015년도부터 실시대상자 요건을 농업인 개인에서 농업인이 조직하는 단체 등으로 변경하였기 때문에 실시건수가 크게 감소.

2) 2015년도 이후 실시면적은 2015년도부터 지원을 개시한 「복수활동」(동일 경작지에서 1년간 복수의 활동을 할 경우 각각의 활동으로 각각의 면적을 계상함.¹⁵⁸)

자료: 農林水産省, 2018, 「環境保全型農業直接支払交付金の実施状況」, p.1.

158) 실시면적 확대를 우선적으로 실시한다는 관점에서 복수활동 지원은 2018년도부터 폐지(農林水産省, 2018, 「環境保全型農業直接支払交付金中間年評価」, p5).

- 2017년도 지원대상활동의 실시면적을 보면 지역특인활동이 전체의 41%(89,082ha)로 가장 큰 비중을 차지하였고, 그 다음은 퇴비 시용 22%, 커버 크롭 21%, 유기농업 16%의 순이었음(<표 4-39> 참조).

<표 4-39> 환경보전형 농업직접지불금 지원대상활동 실시면적

(단위: 헥타)

	2016년도	2017년도
커버 크롭	16,772(20%)	18,398(21%)
퇴비 시용	18,522(22%)	19,890(22%)
유기농업	14,427(17%)	14,537(16%)
지역특인활동	34,845(41%)	36,257(41%)
합계	84,566(100%)	89,082(100%)

자료: 農林水産省, 2018, 「環境保全型農業直接支払交付金の実施状況」, p.2.

□ 중간년 평가

- 2018년에 실시한 중간년 평가에서는 환경보전효과(지구온난화방지효과, 생물다양성보전효과, 환경보전형 농업 보급에 관한 효과 등)와 환경보전효과 이외의 효과(안정적인 경영상황의 확보 및 유리한 판매 상황, 지속적으로 경작 가능한 농지 유지 효과, 신규취농자 등의 참여·정착 효과, 지역주민 등과의 교류 효과, 지역자원의 보전·활용 등)에 대해 평가가 이루어졌는데, 제도의 중점과제라고 볼 수 있는 환경보전효과에 대해 보면 다음과 같음.¹⁵⁹⁾

- 지구온난화방지효과 : 「토양의 CO₂흡수 「見える化」사이트(土壌のCO₂吸収「見える化」サイト)」 등을 활용한 평가 결과 일부 ‘효과가 낮다’라는 평가도 있었으나, 대부분 ‘효과가 높다’라고 평가되었음.
- 생물다양성보전효과 : 「농업에 유용한 생물다양성의 지표생물조사·평가매뉴얼(農業に有用な生物多様性の指標生物調査・評価マニュアル)」 등을 활용한 평가 결과 모든 활동에서 ‘효과가 높다’라고 평가되었음.
- 환경보전형 농업의 보급에 관한 효과 : 에코파머 인정건수는 감소경향이고, 특별재배농산물의 취급면적은 확대되지 않고 약12만 ha 전후 수준에 머물고 있으며, 유기농산물 취급면적은 완만하게 증가하였음.

159) 農林水産省, 2018, 「環境保全型農業直接支払交付金中間年評価」, p5.

V. 공익형 직불제 이행조건 검토

1. 이행조건 선별 기준 개념 선정

1.1. 이행 의무 활동의 선정 기준

- 실제 공익형 직불제를 실시하기 위해서 농민들이 수행하는 이행의무로 어떤 활동을 선정해야 하는지를 논의할 필요가 있음.
 - 새로운 의무 사항을 설정하는 것이 아니라 기존에 농민들이 수행하고 있는 농법의 내용을 적용하는 것이라고 하더라도 우리나라에서 지금까지 농민들이 굳이 준수여부를 점검받을 필요가 없는 사항이었기 때문에 이를 어떤 기준으로 다시 농민들에게 적용시킬 것인가를 심도깊게 논의할 필요가 있음¹⁶⁰⁾.
- 이 연구에서는 직불금 지급을 위한 이행조건을 선정하기 위하여 OECD와 EU 및 영국의 연구 문헌¹⁶¹⁾을 참고하여 편익과 비용을 기준으로 개념을 설정하였음.
 - 편익요인에는 편익의 확실성과 국민들의 공감성을 선정하였음.
 - 비용요인으로는 농가 적응성과 행정적 집행가능성을 선정하였음.

1.1.1. 편익요인

□ 편익의 확실성 (benefit evidentness)

- 요구되는 조건을 농민들이 농업생산과정에서 이행했을 경우, 발생하는 사회적 편익이 있다는 사실이 과학적 연구에 의해서 입증되어 있고 수량화가 가능한가에 대해서 검토하는 것임.
 - 현시점에서 경제적 편익가치를 ‘가치액(v) X 수량(q)’의 형태로 정확히 산

160) 특히, EU에서 농민의 이행의무를 도입하기 위해서 논의한 과정을 참고하여 향후 실제 적용을 위해서는 관련 단체 및 기관들이 참여하는 이행의무 작업팀을 형성하여 면밀하게 논의하는 것이 필요함. Alliance Environment, 2007, *Evaluation of the application of cross compliance as foreseen under Regulation 1782/2003*, Part I: Descriptive Report - 26/07/2007. Commissioned by the European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Brussels.

161) 정책의 편익과 비용에 대한 연구문헌은 다음과 같음. SAC Commercial Ltd, 2008, *OVERVIEW OF COSTS AND BENEFITS ASSOCIATED WITH REGULATION IN SCOTTISH AGRICULTURE-Final Report*, Scottish Government, Edinburgh.

- CEC, 2011, *Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety*, Commissioned by the European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, AGRI-2011-EVAL-08, Brussels

- OECD, 2014, *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, OECD Publishing.

정·표현할 수 있다면 최선일 수 있음.

- 그러나 그렇게 하지는 못한다고 하더라도 적어도 편익의 존재 자체는 인정되고 어느 정도의 수량화(q)가 가능하다면 편익의 확실성이 있다고 할 수 있음
 - 다만, 구체적으로 이러한 편익을 측정하는 것은 이 연구의 범위를 넘어서기 때문에 편익이 발생할 수 있는 영역은 개념적으로 특정하여 편익의 존재여부를 판단하였다¹⁶²⁾.
- 따라서 기존 연구 문헌을 토대로 하여 수질, 토양, 대기 질, 농업자원 지속가능성, 농산물 안전성, 농업관련 환경(종다양성), 경작경관 등이 농업생산에 따른 편익 발생 가능 부분이라고 할 수 있음.

□ 국민 공감성(국민적 편익 인지도)(public perception)

- 요구되는 조건을 농민들이 농업생산과정에서 이행했을 경우, 발생하는 사회적 편익에 대해서 국민들이 일반적으로 인식하고 있거나 비교적 간단한 설명이나 홍보를 통해서 그런 인식이 형성될 수 있는지를 검토하는 것임.
- 사회적 편익이 존재하더라도 그것을 확보하는데 필요한 비용을 부담하는 납세자들이 그것을 인지하지 못하면 정책 시행에 대한 정치적 지지를 받기 어려울 것으로 생각됨.
 - 또한, 현재 인지하지 못하고 있더라도 적절한 설명(communication)을 통해서 인지할 수 있다면 국민 공감성이 확보될 수 있는 지표라고 판단할 수 있음.

1.1.2. 비용요인

□ 농가 적응성 (substantive compliance cost)¹⁶³⁾

- 요구되는 조건을 이행함에 있어서 농가가 새롭게 부담할 수 있는 경제적, 사회적 비용의 정도나 심리적 저항감을 갖는 정도를 점검하는 것임.

162) 다음의 연구문헌을 참조하여 농업생산이 편익을 산출하는 부분을 개념적으로 특정하였음. OECD. 2001. Multifunctionality: Towards an Analytical Framework. OECD Publishing.

- van Huylenbroeck, G., Vandermeulen, V., Mettepenningen, and E., Verspecht. 2007. Multifunctionality of Agriculture: A Review of Definitions, Evidence and Instruments. Living Review Landscape Research. vol1. No. 3, 2007.

- Social and Economic Council. 2008. CAP Reform and Public Services of Agriculture, Advisory Report, 08/05e, Hague, Social and Economic Council in the Netherlands.

163) OECD, 2014, *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, OECD Publishing.

- 의무사항을 이행하기 위해서 농가는 생산량 감소나 노동투입 증대, 관리비용, 시설 자재비 및 기타 외부 서비스 이용을 위한 비용이 실질적으로 발생할 수 있음.
- 이외에도 농민들의 인식 수준에서 문화적, 심리적으로 새로운 활동을 꺼리는 상황이 나타날 수 있는데, 예를 들면, 휴경 행위에 대해서 농민들이 지속적으로 농업활동을 수행해야 농민의 역할을 수행하는 것이라는 인식을 갖고 있다면 이러한 의무에 대해 농민이 기피하는 현상이 나타날 수 있음.
- 또 다른 사례로는 농민과 마을의 비농업인과의 협력이 필요한 경우 상호 문화적인 차이로 인해서 협력을 기피하는 경우가 발생할 수 있음.
- **실행 가능성(또는 행정적 집행가능성(Administration and enforcement costs)¹⁶⁴⁾**
- 요구되는 조건을 농민들이 농업생산과정에서 이행했는지의 여부를 점검하는 것이 현재의 기술 및 행정체계, 인력, 예산으로 가능한지를 점검하는 것임.
- 실제로 표본을 취득해서 연구실에서 과학적 장비를 동원하여 검사를 시행해야 확인할 수 있는 것처럼, 점검과정에서 기술적으로 과도한 비용이 동반되는 것은 아닌지 또는 이를 예산, 인력, 시간적인 측면에서 부담할 수 있는 정도인지를 판단할 필요가 있음.
- 관련 법령 관할, 시행점검의 권한, 농민의 행동에 대한 정보의 관리주체가 농식품부의 소관 사항이 아닐 경우에는 집행가능성이 낮아질 수 있음.
- 중장기적으로는 편익이 확실한 경우에는 그에 상응하여 행정체계를 개편하고 인력과 예산을 확충해야 하지만, 그렇지 않을 경우 대체할 수 있는 지표를 모색하는 것이 필요함.

164) OECD, 2014, *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, OECD Publishing.

2. 직불제 이행조건 제시안 검토(농경연 제시안)

2.1. 농경연 이행조건 기준의 작성 근거

- 농경연 보고서¹⁶⁵⁾는 총 39건의 활동내용으로 이루어진 교차준수 도입(안)을 제시함.
 - 농가는 사회가 수용 가능한 환경적 상태/수준, 즉 준수기준을 지켜야 하며 이는 구체적인 수준의 설정이 어려운 경우가 많기 때문에 법률이나 규정에서 정한 농가의 준수사항을 준수기준으로 우선 설정함.
- 교차준수 안은 정부의 지원을 받는 농가는 준법을 해야 함을 전제 함.
 - 관련 법령에서 농가가 지켜야 할 의무사항들이 명시되어 있고 이를 지키지 않으면 법을 위반하는 것임.
 - 이와 별도로 GAP에서 제시하는 농가준수사항 중 종자사용, 비료사용(공정 규격 충족, 부산물비료기준 준수), 농약과 비료 보관 및 관리, 농가교육에 대한 내용을 교차준수로 추가함.

<표 5-1> 농경연 제시 교차준수 안

구분	내용/활동	근거법령
수질/ 토양오염	1. 화학비료 사용기준 준수	농업소득의 보전에 관한 법률 제12조(변동직접지불금의 지급)
	2. 공공수역에 농약 누출과, 가축분뇨 등 배출제한	물환경보전법 제15조(배출 등의 금지)
	3. 농업용으로 하천 이용시 허가취득과 관리의무	하천법 제50조(하천수의 사용허가 등) 제52조(하천수의 사용 및 관리)
	4. 지하수 개발 시 허가취득과 오염방지 의무	지하수법 제7조(지하수개발·이용의 허가) 제13조(지하수보전구역에서의 행위 제한) 제16조(지하수 오염방지명령 등)
생태계 보전	5. 생태교란생물 반입금지	생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 제24조(생태계교란 생물의 관리) 제25조(생태계교란 생물의 수입등 허가의 취소 등)
	6. 병해충 신고의무	식물방역법 제30조의2(방제 대상 병해충 등의 발생 신고)

165) 김태훈 외, 2018.

식품안전	7. 유해물질 허용기준준수	사료관리법 제14조(제조·수입·판매 또는 사용 등의 금지)
	8. 위해식품판매금지의무	식품위생법 제4조(위해식품등의 판매 등 금지)
	9. 농축산물잔류농약허용기준(PLS 적용)	식품위생법 제7조(식품 또는 식품첨가물에 관한 기준 및 규격)
	10. 식품 중 동물용 의약품의 잔류 허용 기준 준수	식품위생법 제7조(식품 또는 식품첨가물에 관한 기준 및 규격)
	11. 유해물질잔류기준준수 (농산물의 농약, 중금속, 기타유해물질 잔류기준. 농지, 농업 용수, 자재 등의 유해물질 잔류기준.)	농수산물품질관리법 제61조(안전성조사) 제63조(안전성조사 결과에 따른 조치)
	12. 농수산물에 대한 안전성검사 의무, 출하제한 수용의무	농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 제38조의2(출하 농수산물의 안전성 검사)
	13. 농약사용기준 준수	농약법 제23조 (농약등의 안전사용 기준 등) 농업소득의 보전에 관한 법률 제12조(변동직접지불금의 지급)
축산 질병 확산 통제 및 관리	14. 가축의 출생, 폐사 및 변동사항 신고의무	가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률 제5조(출생 등의 신고)
	15. 돼지 농장식별번호 표시의무	가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률 제8조(농장식별번호의 표시 등)
	16. 귀표, 농장식별번호 등 훼손금지조항	가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률 제9조(귀표등이 없는 가축의 이동 등 금지)
	17. 방역시설기준 준수의무	가축전염병예방방법 제3조의4(중점방역관리지구)
	18. 전염병 국가 체류 신고의무	가축전염병예방방법 제5조(가축의 소유자등의 방역 및 검역 의무)
	19. 계약농가 교육실시 의무	가축전염병예방방법 제6조(가축방역교육)
	20. 교육실시 결과 통보 의무	가축전염병예방방법 제6조의 2(계약사육농가에 대한 방역교육 등)
	21. 폐사, 병든 가축 신고의무	가축전염병예방방법 제11조(죽거나 병든 가축의 신고)
	22. 질병예방조치 지시 준수의무	가축전염병예방방법 제15조(검사·주사·약물목욕·면역요법 또는 투약 등)
	23. 거래기록 작성 및 보관의무, 예방증명서·이동승인서 등 표시 의무	가축전염병예방방법 제16조(가축 등의 출입 및 거래 기록의 작성·보존 등)
	24. 방역기준준수	가축전염병 예방방법 제17조의6(방역기준의 준수)
	동물복지	25. 동물학대 금지

		제8조(동물학대 등의 금지)	
	26. 축산업 허가취득 의무(사육 최소면적 규정 포함)	축산법 제22조(축산업의 허가 등)	
농지형상유지	27. 농지 형상유지 의무	농업소득의 보전에 관한 법률 제10조(고정직접지불금의 지급) 제12조(변동직접지불금의 지급)	
대기오염	28. 축산물, 분뇨 등 처리시설, 부산물 비료생산시설 등 사업자 등이 악취발생 시 시설 개선의무	악취방지법 제10조(개선명령)	
	29. 가축분뇨처리시(살포 등) 의무 사항 (직접적으로는 공공처리시설업자가 중심이나 농가도 살포 등 관련성이 있음)	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제10조(가축분뇨 및 퇴비·액비의 처리의무)	
초지관리	30. 초지전용 허가 취득 의무 및 위반 시(계획, 규모, 변경신고 등 위반) 허가 취소	초지법 제23조(초지의 전용 등)	
	31. 초지에 행위 제한 규정(형질변경, 구조물 설치, 분묘, 토석채취 등)	초지법 제21조의2(초지에서의 행위제한)	
농업환경관리	32. 폐비닐, 농약병 폐기 등 준수의무	폐기물관리법 제8조(폐기물의 투기 금지 등)	
영농활동준수사항	투입재사용기록	33. 투입한 농약 및 비료등을 포함한 영농일지 기록의무	농약관리법 제23조 2(구매자 정보의 기록 및 보존)
		34. 농약과 비료 등 판매자에게 실구매자의 인적사항을 포함한 판매이력 기입의무 부과	농약관리법 제23조 2(구매자 정보의 기록 및 보존)
	종자	35. 종자산업법에 따른 보증표시 또는 품질표시가 있는 종자를 사용하고 자가채종 후 사용 시 이력기록	종자산업법
	비료	36. 비료관리법에 따른 비료공정규격에 적합한 비료를 사용하고, 부산물 비료도 비료관리법에 적합한 것을 사용	비료관리법 제4조
	투입재보관	37. 안전하고 적절한 장소에 비료와 농약보관	
	수확후관리	38. 수확 후 세척 및 포장 등 작업 시 오염되지 않도록 위생적인 장소에서 시행지침을 준수	
	교육이수	39. 공익적 기능과 확보 방안 등에 대한 교육 이수	

자료: 김태훈 외, 2018, 농경연.

○ 이러한 농경연의 교차준수 안에 대해서 앞서 설명한 선정 기준을 적용하여 현실적 도입 여부를 검토함.

2.2. 농경연 이행조건 검토 내용

□ 1. 화학비료 사용기준 준수

가. 개요

- 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제12조에서 변동직접지불금의 지급 요건의 하나로 화학비료를 농림축산식품령으로 정하는 기준에 따라 사용할 것을 규정함.
 - “농림축산식품령으로 정하는 기준”이란 “농촌진흥청장이 토양검사 결과에 따라 권장하는 시비량 기준”을 말함(「농업소득의 보전에 관한 법률 시행령」 제10조).

- 화학비료 사용기준 준수 요건을 갖추지 못한 경우 직불금을 전부 또는 일부를 지급하지 않고, 지급한 경우에는 되돌려 받음(동법 제14조, 제15조).
 - 위의 사항으로 인해 직불금의 전부를 지급하지 아니하게 된 자에 대해서는 5년 이내의 범위에서 지급대상자 목록의 등록을 제한할 수 있음(동법 제14조).

「농업소득의 보전에 관한 법률」

제12조(변동직접지불금의 지급) ① 농림축산식품부장관은 농업소득직불금 등록자 중 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 자에 대하여 변동직접지불금을 지급한다.

1. 대통령령으로 정하는 바에 따라 농지의 형상 및 기능을 유지하고 쌀을 생산할 것
2. 농약 및 화학비료를 농림축산식품부령으로 정하는 기준에 따라 사용할 것

제14조(농업소득보전직접지불금의 감액지급 또는 등록제한) ① 농림축산식품부장관은 농업소득직불금 등록자 또는 수령자가 다음 각 호 중 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하면 등록된 모든 농지의 고정직접지불금 및 변동직접지불금 전부를 지급하지 아니하고, 제4호부터 제6호까지의 어느 하나에 해당하면 해당 농지의 고정직접지불금 또는 변동직접지불금 전부 또는 일부를 지급하지 아니한다.

1~4. 생략

5. 제10조 제1항 또는 제12조 제1항에 따른 지급기준을 갖추지 못한 경우
6. 착오 또는 경미한 과실로 사실과 다르게 등록하거나 잘못 수령한 경우

② 농림축산식품부장관은 제1항제1호에 대하여 고정직접지불금 및 변동직접지불금의 전부를 지급하지 아니하게 된 자에 대하여는 5년 이내의 범위에서 제8조에 따른 농업소득보전직접지불금 지급대상자의 등록을 제한할 수 있다.

제15조(부당이득금 및 가산금) ① 농림축산식품부장관은 제14조 제1항 각 호에 해당하는 사유에도 불구하고 농업소득보전직접지불금을 이미 지급한 경우에는 이를 돌려받아야 한다. 이 경우 제14조 제1항 제1호에 해당하는 경우에는 지급한 금액의 2배를 추가로 징수하여야 한다.

②~④ 생략

「농업소득의 보전에 관한 법률 시행령」

제10조(농업소득보전직접지불금의 지급 요건)법 제12조 제1항 제2호에서 "농림축산식품부령으로 정하는 기준"이란 다음 각 호의 기준을 말한다.

1. 농약: 식품의약품안전처장이 정하여 고시하는 생산단계의 농산물에 대한 유해물질 잔류허용기준
2. 화학비료: 농촌진흥청장이 토양검사 결과에 따라 권장하는 시비량(施肥量) 기준

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 우리나라의 화학비료 소비량은 1990년 458kg/ha 이후 연도에 따라 증감이 있지만 장기 감소추세를 나타내 2017년에는 270kg/ha 수준임.
 - 같은 기간 질소는 562kg/ha → 244kg/ha, 인산은 256kg/ha → 87kg/ha로 감소하였음.
- 그런데 우리나라 화학비료 소비량은 OECD 회원국들에 비해 매우 높은 수준임.
 - OECD 통계에 따르면 1990~2014년 한국의 평균 질소 시비량은 239.7kg/ha로 OECD 회원국들의 평균 77.7kg/ha 보다 3배 이상이고, 또 평균 인 시비량도 48.8kg/ha로 OECD 회원국들의 평균 10.1kg/ha보다 4.8배 이상 높은 수준임.¹⁶⁶⁾
- 다량의 화학비료 사용은 가축분뇨의 농경지 투입과 더불어 토양 양분불균형과 지표수 부영양화를 초래하는 원인이 됨.
 - 우리나라의 질소 양분초과율은 122.3%, 인산은 152.2%로 양분수지의 불균형을 나타냄.
 - 한국은 OECD 회원국 중 양분수지가 가장 높아 양분유출에 의한 환경오염 가능성이 높은 나라로 인식됨.¹⁶⁷⁾

(2) 국민 공감성

- 화학비료는 농업생산에 있어 매우 중요한 투입요소 중의 하나이지만, 과다로 투입할 경우 수질·토양 등의 환경을 오염시키고, 이것은 인간의 건강에도 나쁜 영

166) 김태훈 외, 2018, 『공익형 직불제 확대 개편 - 농업직불제 개편 세부추진방안』, p.88, 한국농촌경제연구원.

167) 농어업선진화위원회, 2009, 「화학비료 보조금개편 및 맞춤형비료 공급확대」.

향을 미침.

- 따라서 토양검사에 따라 적정시비를 실시하는 것은 수질·토양 오염의 감소, 생물다양성 및 생태계 보존 등에 도움이 되고, 결국 일반 국민에게 좀 더 깨끗한 환경을 제공하게 되므로 납세자인 국민의 공감이 있을 것으로 판단됨.

(3) 농가 적응성

- 시비량 감소로 수확량이 줄어들 것을 우려하는 목소리가 나올 수 있지만, 화학비료 사용기준 준수에 따른 농가의 비용부담은 별도로 발생하지 않음.
 - 토양검사에 따른 적정시비량이라는 점, 또 경영비를 절감할 수 있다는 점을 적극적으로 홍보할 필요가 있음.

(4) 실행 가능성

- 화학비료 사용에 대해 기준 준수 여부는 현재 토양검사를 통해 이루어지고 있고, 토양검사는 농업기술센터가 지역실정에 맞게 시·군별 표본수를 결정함.
 - 그런데 공익형 직불제를 도입할 경우 토양검사 대상이 크게 늘어나고, 그로 인해 담당 인력 및 예산 부족이 발생할 수 있음.
 - 따라서 이와 같은 문제가 발생하지 않도록 인력 및 예산 확충이 동반되면 실행에 큰 어려움은 없을 것으로 보임.

다. 검토 결과

(1) 도입 여부 및 시기

- 위의 네 가지 검토기준에서 볼 때 모두 2020년에 도입 가능한 이행 의무사항으로 평가됨.

□ 2. 공공수역에 농약 누출과 유출, 가축분뇨 등 배출제한

가. 개요

- 「물환경보전법」은 공공수역¹⁶⁸⁾에 농약을 누출·유출하거나 버리는 행위, 가축분뇨를 버리는 행위는 금지함(동법 제15조).
 - 공공수역에 농약을 누출·유출하거나 버린 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처함(동법 제77조).
 - 가축분뇨를 버린 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처함(동법 제78조).

「물환경보전법」

제15조(배출 등의 금지) ① 누구든지 정당한 사유 없이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 공공수역에 특정수질유해물질, 「폐기물관리법」에 따른 지정폐기물, 「석유 및 석유대체연료 사업법」에 따른 석유제품·가짜석유제품·석유대체연료 및 원유(석유가스는 제외한다. 이하 "유류"라 한다), 「화학물질관리법」에 따른 유독물질(이하 "유독물"이라 한다), 「농약관리법」에 따른 농약(이하 "농약"이라 한다)을 누출·유출하거나 버리는 행위

2. 공공수역에 분뇨, 가축분뇨, 동물의 사체, 폐기물(「폐기물관리법」에 따른 지정폐기물은 제외한다) 또는 오니(汚泥)를 버리는 행위

3~4. 생략

②~⑧ 생략

제77조(벌칙) 제15조 제1항 제1호를 위반하여 특정수질유해물질 등을 누출·유출하거나 버린 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

제78조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 생략

2. 업무상 과실 또는 중대한 과실로 제15조 제1항 제1호를 위반하여 특정수질유해물질 등을 누출·유출한 자

3. 제15조 제1항 제2호를 위반하여 분뇨·가축분뇨 등을 버린 자

4~17. 생략

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 4대강 수계 오염원별 부하 현황을 보면 점오염원에서 생활하수가 46.1%로 가장 많고, 그 다음이 축산폐수로 20.6%임.¹⁶⁹⁾

168) 공공수역이란 “하천, 호소, 항만, 연안해역, 그 밖에 공공용으로 사용되는 수역과 이에 접속하여 공공용으로 사용되는 환경부령으로 정하는 수로”를 말함(「물환경보전법」제2조).

169) 국회 환경노동위원회, 2005, 「수질환경보전법 일부개정법률안 검토보고서(정부제출)」11쪽.

- 특히 금강·만경강·동진강 수계에서는 축산폐수가 35.4%에 달함.

○ 공공수역에 농약 누출과 유출, 가축분뇨 등 배출은 수질을 크게 악화시키고, 수생 생태계를 파괴하며, 공공수역을 이용하는 사람과 가축 등에 심각한 피해를 줄 우려가 있음.

- 가축분뇨 발생량은 전체 오·폐수 발생량의 1% 미만에 불과하나, 부하량은 전체 공공수역 부하량의 25% 수준에 달함.¹⁷⁰⁾

- 즉 가축분뇨는 생활하수나 산업폐수에 비해 발생량이 적으나, 오염농도가 BOD 15,000~30,000mg/L로 아주 높아 하천, 호소 등 수질오염의 주요 원인이 되고 있음.

- 또 질소와 인을 다량 함유하고 있어서 이들 물질이 호소나 댐 등 폐쇄성 수역에 들어가면 부영양화를 초래함.

○ 농약 역시 화학물질이므로 환경위해성 문제에 민감하고, 실제로 농약의 오용 및 남용은 인체와 농작물에 피해를 줄 뿐만 아니라 토양, 대기, 물 등 환경오염의 주된 원인으로 작용할 수 있음.¹⁷¹⁾

○ 따라서 공공수역에 농약 누출과 유출, 가축분뇨 등 배출제한 조치는 수질 및 수생 생태계 보전 등의 측면에서 편익을 발생한다고 볼 수 있음.

(2) 국민 공감성

○ 2017년에 실시한 국민환경의식조사에서 따르면 환경인식에서 ‘환경’하면 가장 먼저 떠오르는 이미지로 ‘아름다운 자연경관’을 택한 비율이 26.7%로 가장 높았으며, 환경상태에 대한 중요도에서는 ‘물/강/호수/바다’가 5점 만점 중 4.55로 가장 높은 평가를 받았음.¹⁷²⁾

○ 이런 점에서 볼 때 국민에게 수자원, 수산물을 공급할 뿐만 아니라 휴양기능 등 다양한 기능을 제공하는 공공수역에 농약 누출과 유출, 가축분뇨 등의 배출을 제한하는 사항을 직불제 이행의 의무준수 사항으로 포함하는 것에 대해 국민의 공감성이 클 것으로 판단됨.

170) 최지용 외, 2014, 『공공수역 수질오염행위 적용기준 마련 연구』 p.35, 환경부.

171) 최지용 외, 2014, 『공공수역 수질오염행위 적용기준 마련 연구』 p.35, 환경부.

172) 윤태경·안소은, 2018, 「2017 국민환경의식조사」, pp.5~6, 『KEI 포커스』, 제6권 제3호(통권 제33호), 한국환경정책·평가연구원.

(3) 농가 적응성

- 공공수역에 농약을 누출·유출하거나 버리는 행위, 가축분뇨를 버리는 행위를 금지하는 것이므로 별도로 농가가 부담하는 비용은 발생하지 않음.

(4) 실행 가능성

- 직불제 담당부서가 상기 규정위반 조치와 관련하여 환경부에 자료를 요청하여 이행 여부를 점검할 수 있을 것으로 판단됨.
 - 「농업소득의 보전에 관한 법률」에 근거하여 농림축산식품부장관은 직불제의 원활한 시행을 위해 공공기관의 장에게 관련된 자료의 제공을 요청할 수 있음(제30조).

다. 검토 결과

(1) 도입 여부 및 시기

- 네 가지 검토 기준 중 ‘실행 가능성’ 문제만 원활하게 해결되면 이행 의무사항으로 도입 가능하다고 판단됨.

□ 3. 농업용으로 하천 이용 시 허가취득과 관리의무

가. 개요

- 하천수를 농업용으로 사용할 경우 환경부장관의 허가를 받아야 함(「하천법」제50조).
 - 허가를 받지 않고 하천수를 사용한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처함(「하천법」제95조).
- 하천수 사용허가 대상 중 소방·청소·비산먼지 제거·가뭄 시 농업용수 공급 등의 일시적 작업용도로 하천수를 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 환경부장관에게 신고하고 하천수를 사용할 수 있음(「하천법」제50조의2).
- 하천수 사용자는 그 사용량을 확인할 수 있는 계측시설을 설치하고, 환경부령으로 정하는 사항을 기록하여 보관하여야 함(「하천법」제52조).
 - 하천수의 사용량을 기록·보관하지 아니하면 100만 원 이하의 과태료를 부과함(「하천법」제98조).

「하천법」

제50조(하천수의 사용허가 등) ①생활·공업·농업·환경개선·발전·주운(舟運) 등의 용도로 하천수를 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관의 허가를 받아야 한다. 허가 받은 사항 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

②~⑨ 생략

제50조의2(일시적 하천수의 사용신고 등) ① 제50조의 하천수 사용허가 대상 중 소방·청소·비산먼지 제거·가뭄 시 농업용수 공급 등의 일시적 작업용도로 하천수를 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 환경부장관에게 신고하고 하천수를 사용할 수 있다. 신고한 사항 중 제50조 제1항의 대통령령으로 정한 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

②~③ 생략

제52조(하천수의 사용 및 관리) ①대통령령으로 정하는 하천수 사용자는 그 사용량을 확인할 수 있는 계측시설을 설치하고 환경부령으로 정하는 사항을 기록하여 보관하여야 한다.

②환경부장관은 하천관리에 필요한 경우 「하수도법」 제19조 제1항에 따라 공공하수도를 운영·관리하는 자에게 하천으로 방류하는 방류수량에 관한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

③제1항에 따른 하천수 사용자는 그 사용계획 및 사용실적을 환경부장관에게 통보하여야 한다.

④~⑤

제95조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1~8. 생략

9. 제50조 제1항을 위반하여 허가를 받지 아니하고 하천수를 사용한 자

10. 생략

제98조(과태료) ①~② 생략

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.

1~4. 생략

5. 제52조 제1항을 위반하여 하천수의 사용량을 기록·보관하지 아니하거나, 같은 조 제2항에 따른 방류수량에 관한 자료의 제출을 거부하거나 거짓 자료를 제공하거나, 같은 조 제3항을 위반하여 하천수의 사용계획 또는 사용실적을 통보하지 아니하거나 거짓 자료를 통보한 자

6~7. 생략

④ 생략

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 우리나라의 연평균 강수량('78~'07)은 1,277mm로 세계 평균강수량 807mm의 약 1.6배인데, 1인당 연 강수총량은 2,629m³로 세계평균 16,427m³의 1/6에 불과함.¹⁷³⁾
 - 1인당 이용 가능한 수자원량은 1,553m³로 PAI기준에 의하면 물스트레스 국가¹⁷⁴⁾에 해당함.
 - 따라서 국가 전체의 물관리는 매우 중요한 사안임.
- 특히 하천의 기능이 종전에는 치수 중시였으나, 최근 생태, 레저, 휴식공간으로 활용하고자 하는 국민 요구가 커지면서 하천수 관리도 수질, 생태, 친수 등의 기능을 높이는 방향으로 이루어지고 있음.
 - 따라서 하천 고유의 갈수량, 하천의 수질, 경관, 이용, 생태계 등을 고려한 필요유량을 적절하게 관리하는 것이 매우 중요함.
 - 최근에는 기후변화에 따른 가뭄 빈도 및 강도가 증대되고 있어 하천수 관리의 중요성은 더욱 커지고 있음.
- 이런 점 등을 고려해 볼 때 “농업용으로 하천 이용 시 허가취득과 관리의무”준수는 하천의 이용, 수질·수생생태계 보전 등의 측면에서 편익이 발생한다고 판단할 수 있음.

173) 국토교통부, 2012, 「하천정비사업 및 예산지원」(http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl.jsp?id=2259).

174) 물 스트레스 국가 : 1인당 이용가능한 수자원량이 1,700m³이하로 수자원 개발 없이 자연하천수에 물 공급 의존시 광범위한 지역에서 만성적인 물 공급문제가 발생하는 국가를 말함.

(2) 국민 공감성

- 무분별한 하천 이용은 하천의 수량, 생태계, 경관 등에 영향을 미칠 수 있으므로 “2. 공공수역에 농약 누출과 유출, 가축분뇨 등 배출제한”에서 살펴본 국민환경의식조사 결과로 볼 때 ‘농업용으로 하천 이용 시 허가취득과 관리의무’를 이행 의무준수 사항으로 포함하는 것에 대해 국민의 공감성이 있을 것으로 생각됨.

(3) 농가 적응성

- 하천수 이용에 대한 허가취득과 관리와 관련하여 농가 부담이 일부 발생할 수 있음.

(4) 실행 가능성

- 직불제 담당부서가 상기 규정위반 조치와 관련하여 관련부처에 자료를 요청하여 이행여부를 점검할 수 있을 것으로 판단됨.
 - 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제30조에 근거하여 농림축산식품부장관은 직불제의 원활한 시행을 위해 공공기관의 장에게 관련된 자료의 제공을 요청할 수 있음.

다. 검토 결과

- 네 가지 검토 기준 중 ‘실행 가능성’문제만 원활하게 이루어지면 이행 의무사항으로 도입 가능하다고 판단됨.

□ 4. 지하수 개발 시 허가취득과 오염방지 의무

가. 개요

- 지하수를 개발할 때에는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 함(「지하수법」제 7조).
 - 이 경우 지하수영향조사기관이 실시하는 지하수영향조사를 받은 후 지하수영향조사기관이 작성한 지하수영향조사서를 제출함.
 - 허가를 받지 아니하거나 부정한 방법으로 허가를 받아 지하수를 개발·이용하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처함(동법 제37조).

- 농업을 영위할 목적으로 대통령령으로 정하는 규모 이하로 지하수를 개발·이용하는 경우나 재해나 그 밖의 천재지변으로 인하여 긴급히 지하수를 개발·이용할 필요가 있다고 시장·군수·구청장이 인정하는 경우에는 시장·군수·구청장에게 신고하고 지하수를 개발·이용할 수 있음(동법 제8조).
 - 신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고한 자는 500만원 이하의 과대료를 부과함(동법 제39조).

- 지하수개발 허가·인가 등을 받거나 신고를 하고 지하수를 개발·이용하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지하수 오염방지를 위한 시설의 설치 등 필요한 조치를 하여야 하고, 특히 오염방지가 필요하다고 인정할 때에는 지하수를 오염시키거나 현저하게 오염시킬 우려가 있는 시설의 설치자 또는 관리자에게 지하수 오염방지를 위한 조치를 하도록 명할 수 있음(동법 제16조).
 - 지하수 오염방지조치를 하지 아니한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처하고(동법 제37조의2), 또 지하수 오염방지명령을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처함(동법 제37조).

「지하수법」

제7조(지하수개발·이용의 허가) ① 지하수를 개발·이용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 시장(특별자치시장을 포함한다. 이하 같다)·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1~3. 생략

② 제1항에 따른 허가를 신청하려는 자는 제27조에 따른 지하수영향조사기관이 실시하는 지하수영향조사를 받은 후 지하수영향조사기관이 작성한 지하수영향조사서를 제출하여야 하며, 시장·군수·구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지하수영향조사서를 심사하여 그 결과를 허가 내용에 반영하여야 한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 기본계획 및 지역관리계획을 고려하여 심사하여야 한다.

③~⑧ 생략

제8조(지하수개발·이용의 신고) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제7조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 시장·군수·구청장에게 신고하고 지하수를 개발·이용할 수 있다.

1. 생략

2. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제1호에 따른 농업과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조 제1호 가목에 따른 어업을 영위할 목적으로 대통령령으로 정하는 규모 이하로 지하수를 개발·이용하는 경우

3. 재해나 그 밖의 천재지변으로 인하여 긴급히 지하수를 개발·이용할 필요가 있다고 시장·군수·구청장이 인정하는 경우

4~5, 생략

제9조의5(지하수개발·이용시설의 사후관리 등) ① 이 법 또는 다른 법률에 따른 허가·인가 등을 받거나 신고를 하고 지하수를 개발·이용하는 자는 지하수 수질보전 등을 위하여 지하수개발·이용시설의 정비 등 사후관리를 하여야 한다.

②~④ 생략

제16조(지하수 오염방지명령 등) ① 이 법 또는 다른 법률에 따라 허가·인가 등을 받거나 신고를 하고 지하수를 개발·이용하는 자(제13조에 따른 허가를 받고 같은 조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 자를 포함한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지하수 오염방지를 위한 시설의 설치 등 필요한 조치를 하여야 한다.

② 환경부장관 또는 시장·군수·구청장은 지하수 오염방지를 위하여 특히 필요하다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지하수를 오염시키거나 현저하게 오염시킬 우려가 있는 시설의 설치자 또는 관리자에게 지하수 오염방지를 위한 조치를 하도록 명할 수 있다.

제37조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제7조 제1항에 따른 허가를 받지 아니하거나 부정한 방법으로 허가를 받아 지하수를 개발·이용하는 자

2. 생략

3. 제16조 제2항에 따른 지하수 오염방지명령을 위반한 자

4~6. 생략

제37조의2(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 생략

2. 제16조 제1항에 따른 지하수 오염방지조치를 하지 아니한 자

3~4. 생략

제39조(과태료) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제8조 제1항에 따른 신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고한 자

1의2~14. 생략

○ 우리나라의 연간 개발 가능한 지하수량은 128.9억 m³/년이고¹⁷⁵⁾, 2015년 말 기준

으로 전체 이용량은 40.9억 m³/년임¹⁷⁶⁾

- 전체 이용량 가운데 농어업용수가 21.1억 m³/년(51.9%)로 가장 많고, 그 다음은 생활용수 17.9억 m³/년(43.8%), 공업용수 1.6억 m³/년(3.9%)의 순임.
- 농어업용수는 전년 대비 2.3억 m³/년가 늘어난 반면, 생활용수와 공업용수는 각각 0.1억 m³/년 줄어들었음.
- 지하수에 대한 농어업용수의 의존이 더 커지고 있음.

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 국토교통부는 「지하수법」 제6조에 근거하여 1996년부터 「지하수관련 기본계획」을 수립하고, 5년마다 타당성 검토를 거쳐 수정·보완하면서 지하수를 관리하고 있는데, 현재에도 다음과 같은 다양한 문제점이 지적되고 있음¹⁷⁷⁾.
 - 국가 재난 시에 대비한 지하수 지원 체계 미비
 - 지하수 시설물 무단방치 및 노후화
 - 개발 가능량 초과이용 등 지하수 과다개발
 - 방치공에 대한 체계적인 관리 미흡
 - 지역적으로 수위 저하, 수질오염 등 지하수 장애 지속 발생
 - 지하수의 전국적 오염실태 파악 한계
 - 지하수 오염원 관리 및 정화대책 미흡
 - 공적자원인 지하수에 대한 국민 인식 미흡 등

<표 5-2> 지하수 수질측정망 수질검사 결과

구분	전체	오염우려지역	일반지역	국가관측망	농촌관측망	지하수 수질전용
2015년 초과율	8.5% (584/6,900)	8.4% (124/1,483)	6.3% (136/2,175)	6.1% (67/1,104)	17.8% (21/118)	11.7% (236/2,020)
2014년 초과율	7.9% (514/6,540)	6.3% (92/1,461)	5.8% (132/2,294)	6.4% (69/1,078)	12.6% (15/119)	13.0% (206/1,588)
2013년 초과율	8.0% (484/6,073)	6.4% (93/1,458)	7.4% (169/2,273)	6.5% (68/1,050)	12.8% (15/117)	11.8% (139/1,175)

자료: 국토교통부-K-water, 2016, 『2016 지하수조사연보』, p.323.

- 한편 지하수 개발·이용시설의 정비 등 사후관리 소홀로 인한 지하수 수질오염이 우려되는 상황임(<표 5-2> 참조)¹⁷⁸⁾.

175) 국토해양부, 2012, 『지하수관리기본계획(2012~2021)』, p.13.

176) 국토교통부-K-water, 2016, 『2016 지하수조사연보』, p.9.

177) 국토해양부, 2012, 『지하수관리기본계획(2012~2021)』, pp.26~28.

- 지하수 수질 측정망의 수질검사 결과를 보면 2015년 전체 수질기준 초과율은 8.5%로 전년의 7.9%에 비해 소폭 상승하였음¹⁷⁹⁾.
- 관측망별로 보면 농촌관측망이 17.8%로 가장 큰 수치를 나타냈음.

○ 이런 상황으로 볼 때 지하수 개발 시 허가취득과 오염방지 의무의 준수는 지하수 관리에 편익이 있을 것으로 판단됨.

(2) 국민 공감성

- 지하수는 직접 생활용수로 이용될 뿐만 아니라 농업생산활동에도 이용되고 있어 지하수 오염은 환경문제뿐만 아니라 식품안전, 국민건강 등에 심각한 문제를 초래할 수 있으므로 지하수의 오염방지의무에 대해서는 국민의 공감이 적지 않을 것으로 판단됨.
- 특히 농촌지역에서는 지하수를 생활용수로도 사용하고 있으므로 지하수 오염 문제는 농촌지역주민에게 매우 중요한 현안임.

(3) 농가 적용성

- 지하수 개발에 대한 허가는 지하수 개발업체가 받는 것으로 허가에 따른 농민 부담은 없음.
- 단, 허가를 받아 지하수를 개발함에 따라 불법개발을 할 때보다 농민의 지하수 개발비용 부담은 커질 수 있음.
- 그리고 이용허가 유효기간을 연장하는데 있어 농가의 비용부담이 발생할 수 있음.¹⁸⁰⁾¹⁸¹⁾
- 지하수를 개발·이용하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지하수 오염방지를 위한 시설 등을 설치하여 관리하여야 하므로 이에 따른 비용이 발생할 수 있음.

(4) 실행 가능성

- 직불제 담당부서가 상기 규정위반 조치와 관련하여 관련부처에 자료를 요청하여 이행여부를 점검할 수 있을 것으로 판단됨.

178) 국토해양부, 2012, 『지하수관리기본계획(2012~2021)』, p.72.

179) 국토교통부-K-water, 2016, 『2016 지하수조사연보』, p.323.

180) <http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=407936>

181) <http://www.ccdailynews.com/news/articleView.html?idxno=244218>

- 개인소유의 소규모 관정 비율이 높아 지하수 관리에 어려움이 있는데,¹⁸²⁾ 전국 공공 지하수시설 DB 구축 및 관리, 지자체의 공공 지하수시설의 정기적인 유지·보수의무 부여 등과 같은 대책이 「지하수관리기본계획 수정계획(2017~2026)」에 따라 추진될 계획¹⁸³⁾이므로 향후 의무사항의 이행점검이 보다 원활하게 이루어질 수 있을 것으로 판단됨.

다. 검토 결과

(1) 도입 시기

- 네 가지 검토 기준 중 ‘실행 가능성’문제만 원활하게 이루어지면 이행 의무사항으로 2020년 도입 가능하다고 판단됨.

(2) 기타 고려 사항

- 농업을 영위할 목적으로 대통령령으로 정하는 규모 이하로 지하수를 개발·이용하는 경우 등에는 신고만으로 가능하고, 또 허가·신고 없이 사용 중인 지하수시설도 상당수 존재하고 있는 상황 등으로 볼 때 이행의무사항을 “지하수 오염방지”, “지하수 자원보전” 등으로 변경하는 문제를 검토할 필요가 있음.

182) 국토교통부, 2017, 『지하수관리기본계획 수정계획(2017~2026)』, p.26.

183) 국토교통부, 2017, 『지하수관리기본계획 수정계획(2017~2026)』, p.58.

□ 5. 생태교란생물 반입 금지

가. 개요

- 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」제24조는 생태계 교란 생물의 수입·반입·사육 등이 일절 금지되어 있음.
 - 생태계 교란 생물은 환경부장관이 지정·고시(동 법 제23조)하는데, 2018년 1월 현재 동물 7종, 식물 14종으로 총 21종¹⁸⁴⁾이 지정되었음.
- 생태계 교란 생물을 반입할 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처함.

「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」

제24조(생태계교란 생물의 관리) ① 누구든지 생태계교란 생물을 수입·반입·사육·재배·양도·양수·보관·운반 또는 유통(이하 "수입등"이라 한다)하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 환경부장관의 허가를 받거나 제22조제1항에 따른 승인을 받은 경우에는 그 허가 또는 승인을 받은 범위에서 수입등을 할 수 있다.

1. 학술연구 목적인 경우
2. 그 밖에 교육용, 전시용, 식용 등 환경부령으로 정하는 경우

제25조(생태계교란 생물의 수입등 허가의 취소 등) ① 환경부장관은 제24조 제1항 단서에 따라 생태계교란 생물에 대한 수입등의 허가를 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 환경부령으로 정하는 바에 따라 그 허가를 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 허가를 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받은 경우
2. 자연환경에 생태계교란 생물을 풀어 놓거나 식재(植栽)한 경우
3. 생태계교란 생물을 자연환경에 노출시킨 경우

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 일반인에게 잘 알려져 있는 생태계 교란 생물인 뉴트리아의 경우 주로 먹이 섭식과 굴파기로 피해를 야기함¹⁸⁵⁾.
 - 담수나 해수역에 서식하며 주로 수생식물을 대량으로 섭취(성체 한 마리가 1일 먹는 수초량이 1.5kg)하여 수초대를 광범하게 파괴하고, 또 경작지의 야채, 곡물 등을 먹어치워 농업 피해가 발생함.
 - 또 제방이나 독에 굴을 뚫어 붕괴를 야기하기도 함(미국 루지아나주에서는

184) 「생태계교란 생물 지정고시」(2018.1. 개정, 환경부고시).

185) 환경부, 2009, 『생태계교란야생동·식물 자료집』, pp.12~16.

연안습지 파괴면적이 320km²).

- 우리나라 최고의 습지이자 람사습지인 경남 우포늪에도 뉴트리아가 광범하게 서식해 습지파괴와 생물 다양성 피해가 우려됨.

○ 황소개구리는 번식과 생장이 빠르고 크게 성장하여 개구리나 물고기 등과 같은 다양한 수서동물과 곤충 등을 먹이로 하기 때문에 침입지에서 생태계 교란을 일으킴.¹⁸⁶⁾

○ 파랑볼우럭(블루길)은 국내에 급속하게 번식하여 토착어종의 양적 감소를 가져오거나 고유어종의 치어 및 새우류 등을 대량 섭식하여 어류 다양성에 변화를 초래하고, 생태계 교란을 야기함.¹⁸⁷⁾

○ 애기수영은 제주도나 강원도 목장의 수입 사료에 묻어왔거나, 목초 종자를 대량으로 뿌린 곳에서 집중적으로 발생한 것으로 추정되는데, 풀밭이나 길가, 공원으로 빠르게 번져나가고, 목초지에 번져 목초지를 파괴하며, 국립공원에 조경공사 등을 통해 유입되어 국립공원 등 주요생태지역으로 번져나감.¹⁸⁸⁾

(2) 국민 공감성

○ 언론을 통해 뉴트리아, 황소개구리 등의 환경 피해와 포획에 대한 보상금 지급 등이 보도되어 ‘생태교란생물 반입 금지’에 대해 일반 국민이 공감할 것으로 판단됨.

(3) 농가 적응성

○ 반입을 금지하는 것이고, 현재 농가에서 사육¹⁸⁹⁾도 하고 있지 않으므로 이와 관련하여 농가의 추가비용은 발생하지 않음.

(4) 실행 가능성

○ 직불제 담당부서가 상기 규정위반 조치와 관련하여 관련부처에 자료를 요청하여

186) 환경부, 2009, 『생태계교란야생동·식물 자료집』, p.22.

187) 환경부, 2009, 『생태계교란야생동·식물 자료집』, p.36.

188) 환경부, 2009, 『생태계교란야생동·식물 자료집』, pp.61~63.

189) 2011년 1개 농가에서 1마리 사육한 것을 마지막으로 2012년부터는 사육을 전혀 하고 있지 않으며, 2013년부터는 기타가축통계 대상에서 제외하였음(농림축산식품부, 2018, 『2017年 其他家畜統計』, pp.76~77).

이행여부를 점검할 수 있을 것으로 판단됨.

- 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제30조에 근거하여 농림축산식품부장관은 직불제의 원활한 시행을 위해 공공기관의 장에게 관련된 자료의 제공을 요청할 수 있음.

다. 검토 결과

(1) 도입 여부 및 시기

- 네 가지 검토 기준 중 ‘실행 가능성’문제만 원활하게 이루어지면 도입 가능한 이행 의무사항으로 평가됨.

(2) 기타 고려 사항

- 생태계교란 생물 반입은 사육, 재배뿐만 아니라, 유통 등을 목적으로 하는 것도 있으므로 “생태계 교란 생물 반입 금지”보다는 농업생산활동과 연계되는 “생태계 교란 생물 반입, 사육 금지”등으로 바꾸는 것이 보다 적합할 것으로 판단됨.

□ 6. 병해충 신고 의무

가. 개요

- “외래병해충으로 인한 국내산업 및 자연환경 등의 피해 방지를 위해서는 방제 대상 또는 의심되는 병해충이 발생할 경우” 신속한 신고가 필요하다는 판단에 따라 2016년 「식물방역법」이 개정되어 “방제 대상 병해충 등의 발생 신고” 규정이 마련되었음(동법 제30조의2).¹⁹⁰⁾
 - 방제 대상 병해충으로 인한 농작물 피해를 막기 위해서는 발생 초기에 신속히 신고하여 방제를 실시하는 것이 매우 중요하므로 해당 식물재배자에게 적극적인 신고의무를 부과한 것임.
- 규정을 위반하여 병해충 발생신고를 하지 아니한 식물 재배자에게는 1천만 원 이하의 과태료를 부과함(동법 제50조제2항).

「식물방역법」

제30조의2(방제 대상 병해충 등의 발생 신고) ① 식물을 재배하는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 식물이나 병해충을 발견하였을 경우에 농림축산식품부장관이나 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사, 시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 지체 없이 신고하여야 한다.

1. 분명하지 아니한 병해충으로 식물이 피해를 입는 경우
2. 제2조 제4호에 따른 규제병해충 또는 제32조 제3항에 따른 방제 대상 병해충을 발견한 경우

②~⑤ 생략

제50조(과태료) ① 생략

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1~3. 생략

4. 제30조의2 제1항을 위반하여 병해충 발생신고를 하지 아니한 식물의 재배자

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 2015년과 2016년 경기 남부권 등에서 과수 화상병이 발생하여 과수생산에 피해가 발생하자, 한국산 사과·배에 대해 일본과 호주는 수입금지, 대만은 조건부 수입 허용 등의 조치가 취해져 수출이 타격받았고, 그 후 매년 발생하고 있음 (<표 5-3> 참조).¹⁹¹⁾

190) 국회 농림축산식품해양수산위원회, 2016, 「식물방역법 일부개정법률안 검토보고서」(김학용의원 대표발의).
국회 농림축산식품해양수산위원회, 2016, 「식물방역법 일부개정법률안(대안)」.

191) 국회 농림축산식품해양수산위원회, 2016, 「식물방역법 일부개정법률안 검토보고서」(김학용의원 대표발의).
국회 농림축산식품해양수산위원회, 2016, 「식물방역법 일부개정법률안(대안)」.

- 과수 화상병은 사과·배 등 과수에 발생하는 세균성 병해로, 전파위험이 강해 배 구제역이라고도 불리며, 특별한 방제법이 없어 확진 시에는 일정 반경 내 식물을 모두 매몰처리하고 있음.
- 따라서 조기 발견하여 확산방지 조치를 신속하게 처리하여야 하므로 병충해 신고의무 준수는 매우 중요함.

<표 5-3> 과수화상병의 연도별 발생 과수현황

	2015년	2016년	2017년	2018년
발생 농가	43농가	17농가	33농가	45농가
발생 규모	42.9ha	15.1ha	22.7ha	36.7ha

자료: 농림축산식품부 보도자료, 2018, 「과수화상병 긴급 역학조사 및 농가보상 추진」, 7.16일자.

(2) 국민 공감성

- 병충해는 평균이나 벌레 등에 의해 작물이 받는 피해로 농업 또는 농업인의 문제로 생각하기 쉬운데, 최근 붉은 불개미 사태에서도 알 수 있듯이 외래 병충해가 일반인의 일상생활에도 심각한 피해를 줄 수 있다는 점이 뉴스 등을 통해 부각되면서 외래 병충해에 대한 일반인의 관심이 커지고 있음.

(3) 농가 적응성

- 정부는 과수화상병의 확산방지를 위한 발생농가 및 인근 농가(발생지 반경 100m 이내)의 과수는 뿌리째 뽑아 생식회를 뿌리고, 신속하게 매몰 조치를 취해야 하므로 발생농가와 인근 농가에 피해가 발생할 수 있음.
 - 이와 같은 손실에 대해서는 과종, 재배유형, 수령에 따른 나무보상과 농작물 보상, 영농손실보상(차기 2년간 소득)을 합산한 3년간 소득수준을 보상함¹⁹²⁾

(4) 실행 가능성

- 방제 대상 병충해의 발생은 매우 중요한 문제로 농림축산식품부가 즉각적으로 대응 조치를 취하고, 언론에도 보도되므로 직불제 담당조직이 충분히 인지할 수 있을 것으로 판단됨.

다. 검토 결과

(1) 도입 여부 및 시기

192) 농림축산식품부 보도자료, 2018, 「과수화상병 긴급 역학조사 및 농가보상 추진」, 7.16일자.

○ 이와 같은 점들을 고려해 볼 때 2020년에 도입이 가능한 이행 의무사항으로 평가됨.

(2) 기타 고려 사항

○ 농경연 보고서에서는 “방제 대상 병해충 등의 발생 신고”을 “생태계 보존” 유형에 속하는 항목으로 분류하였는데 이에 대한 검토가 필요하다고 생각됨.

- “방제 대상 병해충 등의 발생 신고”를 규정한 2016년 「식물방역법」 개정은 2015년과 2016년 경기 남부권 등에서 과수 화상병이 발생하여 과수생산에 피해가 발생하자, 한국산 사과·배에 대해 일본과 호주는 수입금지, 대만은 조건부 수입 허용 등의 조치가 취해져 수출이 타격받은 것을 계기로 이루어진 것임.¹⁹³⁾

- 즉, 환경피해보다는 농가 및 관련 산업의 경제적 손실을 최소화 하는 것이 목적이라고 할 수 있고, 특히 병충해 발생 후 대규모의 방제가 실시된다는 점에서 볼 때 “생태계 보존”으로 분류하는 것은 무리가 있다고 생각됨.

193) 국회 농림축산식품해양수산위원회, 2016, 「식물방역법 일부개정법률안 검토보고서」(김학용의원 대표발의).
국회 농림축산식품해양수산위원회, 2016, 「식물방역법 일부개정법률안(대안)」.

□ 7. (사료내)유해물질 허용기준 준수

가. 개요

- (사료내)유해물질 허용기준은 「사료관리법」 제14조제1항제1호에 근거하여 「사료 등의 기준 및 규격」 제11조 및 별표16에서 규정하고 있는데, 법14조제1항제1호는 제조업자·수입업자 또는 판매업자가 준수해야 할 규정임.
 - 따라서 이 항목은 농업인 관여 사항이 아니므로 이행 의무사항의 대상이 아니라고 판단됨.
- 그런데, 「사료관리법」 제14조제2항의 “누구든지 동물들에게 제1항제7호의 사료를 사용하여서는 아니 된다”는 규정이 있는데, 이 규정은 농업인에게도 적용이 됨.
 - 이 규정은 축산물의 안전성을 높이고, 광우병과 조류인플루엔자와 같은 가축 전염병의 확산을 방지하기 위해 동물의 부산물, 남은 음식물 등을 소, 닭 등에게 사료로 급여하는 것을 금지하는 것임(「사료관리법」 제14조, 「사료 등의 기준 및 규격」 제11조 및 별표 19).
- 따라서 이행 의무사항 명칭을 “유해물질 허용기준 준수”가 아니라 “소, 닭 등에 대해 유해물질 사료 급여 금지”등으로 바꾸어 검토하는 것이 타당하다고 판단됨.

「사료관리법」

제14조(제조·수입·판매 또는 사용 등의 금지) ① 제조업자·수입업자 또는 판매업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사료를 제조·수입 또는 판매하거나 사료의 원료로 사용하여서는 아니 된다.

1~6.

7. 인체 또는 농림축산식품부장관이 정하여 고시한 동물등의 질병원인이 우려되어 사료로 사용하는 것을 금지한 동물등의 부산물·남은 음식물 등 농림축산식품부장관이 정하여 고시한 것

② 누구든지 동물들에게 제1항제7호의 사료를 사용하여서는 아니 된다.

③ 생략

「사료 등의 기준 및 규격」

제11조(유해물질 등의 범위와 기준) ①~③ 생략

④ 법 제14조제1항제7호의 전단 규정에서 "농림축산식품부장관이 정하여 고시한 동물등"은 다음 각 호의 동물을 말한다.

1. 소해면상뇌증 등 과 관련이 되는 소·사슴·양(면양·염소) 등 반추동물

2. 조류인플루엔자(AI)와 관련이 되는 닭·오리·꿩·거위·메추리·칠면조·타조 등 가금류

⑤ 법 제14조제1항제7호의 후단의 규정에서 제4항의 동물등에 "질병원인이 우려되어 사료로 사

용하는 것을 금지한 동물등의 부산물·남은음식물 등 농림축산식품부장관이 정하여 고시한 것"이라 함은 별표 19와 같다.
⑥~⑧ 생략

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 가축전염병이 한번 발생하면 해당 농장의 가축은 물론 상황에 따라 인근 농장에서 사육되는 가축까지 모두 살처분 하기 때문에 경제 손실이 크게 발생하며, 또한 관련 육류 소비가 급감하는 등 축산업 전반에 큰 악영향을 미침.¹⁹⁴⁾
 - 특히 고병원성 조류인플루엔자의 경우 사람에게도 전염될 수 있다는 우려 때문에 사회적으로 큰 문제가 되고 있음.
 - BSE(광우병)는 국내에서 발생하지 않았지만 미국에서 발생하였다는 사실만으로도 국내 쇠고기 소비가 급감한 바 있음.
- 2003년부터 2017년까지 발생한 고병원성 조류인플루엔자로 인해 총 8,132만 6천수가 살처분 되었고, 재정소요액(살처분보상금, 생계소득안정, 입식용자수매 등)은 총 1조 711억 원에 달함(<표 5-4> 참조).

<표 5-4> AI 발생 및 재정소요 현황

기간	03.12.10 ~04.3.20	06.11.22 ~07.3.6.	08.4.1.~ 5.12.	10.12.29. ~11.5.16.	14.1.16.~ 15.11.15.	16.3.23. ~4.5.	16.11.16 .	합계
살처분 마리수 (천수)	5,285	2,800	10,204	6,473	19,372	12	37,180	81,326
재정 소요액 (억 원)	874	339	1,817	807	3,364	4	3,506 (추정)	10,711

자료: 위성근의원실 보도자료.

- 그리고 우리나라 최대의 가금류 살처분이 이루어진 2016년 11월 고병원성 조류인플루엔자 발생 때에는 가금산업과 연관산업의 생산 감소액이 약 6,711억 원으로 추정되었고, 부가가치 감소액은 1,584억 원, 고용인력 감소는 7,863명에 달할 것으로 추정되었음(<표 5-5>).¹⁹⁵⁾

194) 송주호·우병준·허덕·박선일, 2006, 『가축질병의 경제적 영향 분석』, p.1, 한국농촌경제연구원.

195) 지인배 외, 2017, 『AI 방역 체계 개선 방안 연구』, p.40, 한국농촌경제연구원.

<표 5-5> 가금류 살처분에 따른 전·후방 연관산업 파급영향

축산연관산업 생산 감소액(억 원)			부가가치 감소액(억 원)	고용인력 감소(명)	
가금산업	연관산업	계		취업	고용
2,880	3,831	6,711	1,584	6,308	1,555

자료: 지인배 외, 2017, 『AI 방역 체계 개선 방안 연구』, p.40, 한국농촌경제연구원.

- 한편 2003년 말 미국에서 BSE가 발생하자 쇠고기에 대한 소비자 불안이 커져 한우 도매가격도 최대 19%나 하락하고, 쇠고기 소비 전체가 위축되었음.¹⁹⁶⁾
 - 당시 육류에 대한 소비자의 불안 심리는 약 6개월이 지나서야 해소되면서 사육농가의 피해가 적지 않았음.

(2) 국민 공감성

- 소비자들이 육류의 안전성에 커다란 관심을 가지고 있고, 최근 고병원성 조류인플루엔자가 발생하여 대규모 살처분 되는 것이 언론을 통해 자세히 보도되기 때문에 ‘동물의 부산물, 남은 음식물 등을 소, 닭 등에게 사료 급여금지’에 대해 국민의 공감성이 클 것으로 판단됨.

(3) 농가 적용성

- 닭, 오리와 같은 가금류에게 남은 음식물을 급여하는 것을 금지하는 것이므로 이에 대해 농가의 비용은 발생하지 않음.

(4) 실행 가능성

- 직불제 담당부서가 상기 규정위반 조치와 관련하여 지자체의 관련부서에 자료를 요청하여 이행여부를 점검할 수 있을 것으로 판단됨.

다. 검토 결과

(1) 도입 여부 및 시기

- 위의 네 가지 검토 기준에서 볼 때 ‘실행 가능성’ 문제만 원활하게 이루어지면 별 무리가 없으므로 도입 가능할 이행 의무사항으로 평가됨.

196) 정민국·우병준·이형우, 2012, 「미국 BSE(광우병) 발생이 축산물 시장에 미치는 영향」, p.9, 한국농촌경제연구원.

□ 8. 위해식품판매금지의무

가. 개요

- 「식품위생법」 제4조는 위해식품의 판매를 금지하고 있음.
 - 위해식품을 판매할 경우 10년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과할 수 있음(동법 제94조).

「식품위생법」

제4조(위해식품등의 판매 등 금지) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 식품등을 판매하거나 판매할 목적으로 채취·제조·수입·가공·사용·조리·저장·소분·운반 또는 진열하여서는 아니 된다.

1. 썩거나 상하거나 설익어서 인체의 건강을 해칠 우려가 있는 것
2. 유독·유해물질이 들어 있거나 묻어 있는 것 또는 그러할 염려가 있는 것. 다만, 식품의약품안전처장이 인체의 건강을 해칠 우려가 없다고 인정하는 것은 제외한다.
3. 병(病)을 일으키는 미생물에 오염되었거나 그러할 염려가 있어 인체의 건강을 해칠 우려가 있는 것
4. 불결하거나 다른 물질이 섞이거나 첨가(添加)된 것 또는 그 밖의 사유로 인체의 건강을 해칠 우려가 있는 것
5. 제18조에 따른 안전성 심사 대상인 농·축·수산물 등 가운데 안전성 심사를 받지 아니하였거나 안전성 심사서 식용(食用)으로 부적합하다고 인정된 것
6. 수입이 금지된 것 또는 「수입식품안전관리 특별법」 제20조제1항에 따른 수입신고를 하지 아니하고 수입한 것
7. 영업자가 아닌 자가 제조·가공·소분한 것

제94조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과할 수 있다.

1. 제4조부터 제6조까지(제88조에서 준용하는 경우를 포함하고, 제93조제1항 및 제3항에 해당하는 경우는 제외한다)를 위반한 자
- 2~3. 생략
- ②~③ 생략

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 2017년 농업·농촌에 대한 국민의식 조사에서 식품안전성이 소비에 영향을 미치는 것으로 나타났음(<표 5-6> 참조).
 - 동 조사에 따르면 식품안전성 문제가 국내산 농축산물 소비량에 미치는 영향에 대해 농업인의 86.2%, 도시민의 85.6%가 ‘있다’고 응답하였음.¹⁹⁷⁾

197) 송성환·박혜진, 2018, 『농업·농촌에 대한 2017년 국민의식 조사 결과』, p.40, 한국농촌경제연구원.

- 특히 '매우 많다'의 응답 비율이 농업인, 도시민 모두 50%에 육박하여 식품안전성 문제가 국내산 농축산물 소비에 커다란 영향을 미치는 요인인 것을 알 수 있음.

<표 5-6> 식품안전성 문제가 국내산 농축산물 소비량에 미치는 영향 인식

(단위: %)

구분	전혀 없다	별로 없다	조금 있다	매우 많다	잘 모르겠다	모름/무응답
농업인	0.7	7.5	38.0	48.2	2.5	3.1
도시민	0.4	12.3	36.1	49.5	1.7	0.0

자료: 송성환·박혜진, 2018, 『농업·농촌에 대한 2017년 국민의식 조사 결과』, p.40, 한국농촌경제연구원.

- 한편 2017년 8월에 발생한 '살충제 계란' 파동에서 알 수 있듯이 위해식품은 농축산업과 관련산업의 경제손실뿐만 아니라 사회적으로도 커다란 혼란을 야기함.
 - 살충제 검출논란 직전인 8월 14일 계란 산지가격은 특란 10개당 1,781원이었으나 살충제 검출로 소비가 급감하면서 산지가격도 급락하여 9월 12일 1,208원으로 32.2% 하락하였음¹⁹⁸⁾.
 - 계란 안전성에 대한 불신으로 살충제 검출 후 계란소비가 크게 감소하였음¹⁹⁹⁾.
- 따라서 위해식품판매금지 사회, 경제, 식품안전 측면에서 편익이 있다고 볼 수 있음.

(2) 국민 공감성

- 앞에서 언급한 대로 식품 안전성 문제가 국내산 농축산물 소비량에 큰 영향을 미치고 있음.

<표 5-7> 식품안전성에 대한 관심

구분	전혀 없음	관심없는 편	보통	관심이 있다	매우 관심
비율	0.4%	3.6%	47.9%	48.1%	2.8%

자료: 이계암·김상호·허성운·임승주·박인호, 2017, 『(2017년) 식품소비행태조사 기초분석보고서』, p.405, 한국농촌경제연구원.

- 또한 2017년 식품소비행태조사에 따르면 조사대상 성인 가운데 식품안전성에

198) 지인배 외, 2017, 「살충제 검출 논란에 따른 계란수급 및 소비 변화 실태와 대응 방안」(『KREI 현안분석』, 제40호, p.6, 한국농촌경제연구원).

199) 지인배 외, 2017, 「살충제 검출 논란에 따른 계란수급 및 소비 변화 실태와 대응 방안」(『KREI 현안분석』, 제40호, p.7, 한국농촌경제연구원).

대해 “관심이 있다”와 “매우 관심”이 50.9%를 차지한 점에서 볼 때 본 항목에 대한 소비자의 공감성은 높을 것으로 판단됨(<표 5-7> 참조).²⁰⁰⁾

(3) 농가 적응성

○ 위해식품의 판매를 금지하는 것이므로 별도의 농가부담은 발생하지 않음.

(4) 실행 가능성

○ 직불제 담당부서가 상기 규정위반 조치와 관련하여 관련부처에 자료를 요청하여 이행여부를 점검할 수 있을 것으로 판단됨.

다. 검토 결과

(1) 도입 여부 및 시기

○ 위의 네 가지 검토 기준에서 볼 때 ‘실행 가능성’ 문제가 원활하게 추진되면 별 다른 무리가 없으므로 도입 가능할 이행 의무사항으로 평가됨.

200) 이계임·김상효·허성운·임승주·박인호, 2017, 『(2017년) 식품소비행태조사 기초분석보고서』, 한국농촌경제연구원.

□ 9. 농산물잔류농약허용 기준(PLS 적용)

가. 개요

- 농약 허용물질목록 관리제도(PLS/ Positive List System)은 국내 사용 또는 수입식품에 사용되는 농약 성분을 등록하고, 잔류허용기준을 설정하여 등록된 농약 이외에는 잔류농약 허용기준을 일률기준(0.01mg/kg)으로 관리하는 제도로 2019년 1월 1일부터 모든 농산물에 확대 적용됨.
 - 국내 사용등록 또는 잔류허용기준이 설정된 농약 이외에 등록되지 않은 농약은 원칙적으로 사용이 금지됨.
 - 잔류농약 검사기준도 감화되어 농약의 잔류허용기준이 설정된 농산물은 현행과 같이 기준 이하만 적합판정을 받게 되고, 농약 잔류허용기준이 설정되지 않은 농산물은 일률기준 이하만 적합판정을 받게 됨.

「식품위생법」

제7조(식품 또는 식품첨가물에 관한 기준 및 규격) ① 식품의약품안전처장은 국민보건을 위하여 필요하면 판매를 목적으로 하는 식품 또는 식품첨가물에 관한 다음 각 호의 사항을 정하여 **고시한다**. <개정 2013. 3. 23., 2016. 2. 3.>

1. 제조·가공·사용·조리·보존 방법에 관한 기준
2. 성분에 관한 규격

② 식품의약품안전처장은 제1항에 따라 기준과 규격이 고시되지 아니한 식품 또는 식품첨가물의 기준과 규격을 인정받으려는 자에게 제1항 각 호의 사항을 제출하게 하여 「**식품·의약품분야 시험·검사 등에 관한 법률**」제6조제3항제1호에 따라 식품의약품안전처장이 지정한 식품전문 시험·검사기관 또는 같은 조 제4항 단서에 따라 총리령으로 정하는 시험·검사기관의 검토후 제1항에 따른 기준과 규격이 고시될 때까지 그 식품 또는 식품첨가물의 기준과 규격으로 인정할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2013. 7. 30., 2016. 2. 3.>

③ 수출할 식품 또는 식품첨가물의 기준과 규격은 제1항 및 제2항에도 불구하고 수입자가 요구하는 기준과 규격을 따를 수 있다.

④ 제1항 및 제2항에 따라 기준과 규격이 정하여진 식품 또는 식품첨가물은 그 기준에 따라 제조·수입·가공·사용·조리·보존하여야 하며, 그 기준과 규격에 맞지 아니하는 식품 또는 식품첨가물은 판매하거나 판매할 목적으로 제조·수입·가공·사용·조리·저장·소분·운반·보존 또는 진열하여서는 아니 된다.

제14조(식품등의 공전) 식품의약품안전처장은 다음 각 호의 기준 등을 실은 식품등의 공전을 작성·보급하여야 한다.

1. 제7조제1항에 따라 정하여진 식품 또는 식품첨가물의 기준과 규격
2. 제9조제1항에 따라 정하여진 기구 및 용기·포장의 기준과 규격

다. 검토 결과

- 그런데 PLS의 시행은 결국 농약 잔류허용 기준을 강화하는 것이므로 “11. 유해 물질잔류기준 준수”나 “13. 농약 사용기준 준수”와 중복이 되므로 “농축산물 잔류농약허용 기준(PLS 적용)”을 별도의 이행 의무사항으로 검토할 필요는 없다고 판단됨.

□ 10. 식품 중 동물용 의약품의 잔류허용 기준 준수

가. 개요

- 가축의 질병치료, 예방 또는 진단 목적으로 사용되는 동물용의약품이 해당 동물의 체내에 유입되어 축·수산물 및 그 가공품, 벌꿀 등의 식품에 잔류하는 것을 잔류동물용의약품이라고 함²⁰¹⁾.
- 동물용 의약품은 동물용으로만 사용함을 목적으로 하는 의약품으로 최근 국내 축산업 규모가 확장되고, 가축 사육두수가 현저하게 증가하면서 가축, 가금 등의 질병예방, 성장촉진 및 치료목적으로 사용되고 있음²⁰²⁾.
 - 음식을 통해 잔류 의약품이 체내 유입된다는 것은 불필요한 치료제가 체내로 유입됨으로써 체내 항상성 교란, 약물특이반응, 약물치료 중인 환자인 경우 치료효과의 억제 또는 부작용은 물론, 인체 항생제 내성유발 등의 원인이 될 수도 있음.
- 동물용 의약품의 잔류로 인한 피해를 막기 위해 「식품위생법」 제7조와 「식품의 기준 및 규격」(고시)에 근거하여 동물용 의약품 잔류허용기준을 정하고 있음.
 - 동물용 의약품 잔류허용기준은 의도적으로 동물에 사용하여 동물체내(근육, 간, 지방 등)에 잔류하는 동물용 의약품에 대하여 법적으로 허용하는 최대농도(단위 : mg/kg, ppm 또는 $\mu\text{g}/\text{kg}$, ppb)를 말함²⁰³⁾.

「식품위생법」

제7조(식품 또는 식품첨가물에 관한 기준 및 규격) ① 식품의약품안전처장은 국민보건을 위하여 필요하면 판매를 목적으로 하는 식품 또는 식품첨가물에 관한 다음 각 호의 사항을 정하여 [고시한다](#).

1. 제조·가공·사용·조리·보존 방법에 관한 기준
2. 성분에 관한 규격
- ②~④ 생략

「식품의 기준 및 규격」(고시)

제2 식품일반에 대한 공통기준 및 규격

3. 식품일반의 기준 및 규격

8) 동물용의약품의 잔류허용기준

(1) 식품 중 잔류동물용의약품 기준적용

① 관련법령에서 안전성 및 유효성에 문제가 있는 것으로 확인되어 제조 또는 수입 품목허가를 하지 아니하는 동물용의약품(대사물질 포함)은 검출되어서는 아니 된다.

201) 이규식 외, 2014, 『잔류동물용의약품 분석법 실무 해설서』, p.1, 식품의약품안전평가원.

202) 이규식 외, 2014, 『잔류동물용의약품 분석법 실무 해설서』, p.1, 식품의약품안전평가원.

203) 식품의약품안전처, 2016, 「식품에 잔류하는 동물용의약품의 안전관리!! 무엇이 궁금하세요?」, p.7.

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 앞에서 살펴본 2017년 8월의 ‘살충제 계란’파동으로 양계농과 관련산업의 경제손실뿐만 아니라 사회적으로도 커다란 혼란을 야기함.
- 따라서 식품 중 동물용 의약품의 잔류허용 기준 준수는 사회, 경제, 식품안전 측면에서 편익이 있다고 볼 수 있음.

(2) 국민 공감성

- 2017년 식품소비형태조사 등에서 소비자가 식품안전성에 대해 관심이 큰 것으로 나타나고 있는 것으로 볼 때 동물용 의약품의 잔류허용 기준 준수를 의무준수 사항으로 하는 것에 대해 국민의 공감성이 높을 것으로 판단됨.

(3) 농가 적용성

- 동물용 의약품의 잔류허용 기준을 준수하는 것이므로 농가가 부담해야 하는 별도의 비용 발생은 없음.

(4) 실행 가능성

- 축산물안전관리시스템을 통해 동물용 의약품 잔류허용기준 위반 농가를 조회할 수 있어 행정적으로 집행 가능할 것으로 생각됨.

다. 검토 결과

(1) 도입 여부 및 시기

- 위의 네 가지 검토기준에서 볼 때 2020년부터 도입 가능한 이행 의무사항으로 평가됨.

(2) 기타 고려사항

- “식품 중 동물용 의약품의 잔류허용 기준 준수”는 축·수산물 및 그 가공품 등에 대한 점검이 모두 해당하는 것으로 매우 광범하게 적용되고, 또한 최종 단계에 해당하므로 의무이행사항을 “동물용의약품의 안전사용 준수”로 변경하는 것을

검토할 필요가 있음

- 농림축산검역본부는 동물용의약품이 동물체내에 잔류하여 발생할 수 있는 국민건강의 위해를 방지하기 위해 「동물용의약품의 안전사용기준」(고시)을 제정하여 동물용의약품의 사용 대상동물, 용법 및 용량, 휴약기간 등을 규정하고 있음.

□ 11. 유해물질 잔류기준 준수

가. 개요

- 식품의약품안전처장이나 시·도지사는 농수산물의 안전관리를 위하여 농수산물 또는 농수산물의 생산에 이용·사용하는 농지·어장·용수(用水)·자재 등에 대하여 안전성조사를 실시하여야 함(「농수산물품질관리법」제61조).
 - 농산물의 생산단계에서는 총리령으로 정하는 안전기준에의 적합 여부, 그리고 유통·판매 단계에서는 「식품위생법」 등 관계 법령에 따른 유해물질의 잔류허용기준 등의 초과 여부를 조사함.

- 동법 제61조에 근거한 안전성 조사를 실시한 결과 위반 사실이 발견되면 해당 상품의 폐기, 용도 전환, 출하 연기 등의 처리, 그리고 생산에 이용·사용하는 농지·어장·용수·자재 등의 개량 또는 이용·사용을 금지함(「농수산물품질관리법」제63조).
 - 안전성조사 결과에 따른 조치를 이행하지 않을 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처함(「농수산물품질관리법」제120조).

「농수산물품질관리법」

제61조(안전성조사) ① 식품의약품안전처장이나 시·도지사는 농수산물의 안전관리를 위하여 농수산물 또는 농수산물의 생산에 이용·사용하는 농지·어장·용수(用水)·자재 등에 대하여 다음 각 호의 조사(이하 "안전성조사"라 한다)를 하여야 한다.

1. 농산물

가. 생산단계: 총리령으로 정하는 안전기준에의 적합 여부

나. 유통·판매 단계: 「식품위생법」 등 관계 법령에 따른 유해물질의 잔류허용기준 등의 초과 여부

2. 수산물

가. 생산단계: 총리령으로 정하는 안전기준에의 적합 여부

나. 저장단계 및 출하되어 거래되기 이전 단계: 「식품위생법」 등 관계 법령에 따른 잔류허용기준 등의 초과 여부

② 식품의약품안전처장은 제1항제1호가목 및 제2호가목에 따른 생산단계 안전기준을 정할 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

③ 안전성조사의 대상품목 선정, 대상지역 및 절차 등에 필요한 세부적인 사항은 총리령으로 정한다.

제63조(안전성조사 결과에 따른 조치) ① 식품의약품안전처장이나 시·도지사는 생산과정에 있는 농수산물 또는 농수산물의 생산을 위하여 이용·사용하는 농지·어장·용수·자재 등에 대하여 안전성조사를 한 결과 생산단계 안전기준을 위반한 경우에는 해당 농수산물을 생산한 자 또는 소유한 자에게 다음 각 호의 조치를 하게 할 수 있다. <개정 2013.3.23.>

1. 해당 농수산물의 폐기, 용도 전환, 출하 연기 등의 처리
2. 해당 농수산물의 생산에 이용·사용한 농지·어장·용수·자재 등의 개량 또는 이용·사용의 금지
3. 그 밖에 총리령으로 정하는 조치

② 식품의약품안전처장이나 시·도지사는 유통 또는 판매 중인 농산물 및 저장 중이거나 출하되어 거래되기 전의 수산물에 대하여 안전성조사를 한 결과 「식품위생법」 등에 따른 유해물질의 잔류 허용기준 등을 위반한 사실이 확인될 경우 해당 행정기관에 그 사실을 알려 적절한 조치를 할 수 있도록 하여야 한다.

제120조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1~5. 생략

6. 제63조제1항에 따른 조치를 이행하지 아니한 자

7~12. 생략

「유전자변형농수산물의 표시 및 농수산물의 안전성조사 등에 관한 규칙」(총리령)

제6조(생산단계의 안전기준) 식품의약품안전처장은 법 제61조 제1항 제1호 가목 및 같은 항 제2호 가목에 따라 농수산물의 안전성 확보를 위하여 국내외 연구 자료나 법 제68조에 따른 위험평가 결과 등을 고려하여 생산단계의 농수산물(축산물은 제외한다. 이하 이 장에서 같다)과 농수산물의 생산에 이용·사용하는 농지·어장·용수·자재 등(이하 "농수산물 등"이라 한다)에 대한 유해물질의 안전기준을 정하여 고시한다.

제7조(안전성조사의 대상품목)

제8조(안전성조사의 대상지역 등)

고시 : 「농산물 등의 안전성조사 업무처리요령」

제2조(용어의 정의) 이 요령에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1~3 생략.

3. "부적합"이란 생산단계(생산자가 저장하는 경우를 포함. 이하 같음)의 농산물 등이 규칙 제6조에 따라 식품의약품안전처장(이하 "처장"이라 한다)이 고시한 생산단계 농산물 등의 유해물질 잔류기준을 위반하거나, 유통·판매단계의 농산물이 처장이 고시한 유해물질 잔류허용기준 등 관계 법령에서 정한 기준을 위반하는 경우를 말한다.

4. "안전성조사"란 생산·유통·판매단계의 농산물 등의 시료를 수거하여 잔류농약·곰팡이 독소 등 규칙 제2조에 따른 유해물질에 대한 안전성분석을 실시하고, 그 농산물 등이 제8조의 기준에 적합한지를 확인하여, 그에 따라 출하연기 등의 조치를 하는 것을 말한다.

제8조(유해물질 잔류기준의 적용) ① 농산물 등에 대한 유해물질 잔류기준은 법 제61조제1항 및 규칙 제6조에 따른 기준을 적용한다.

「생산단계 농산물 등의 유해물질 잔류기준」(식약처고시)

제2조(농산물의 농약 잔류허용기준) ① 농산물의 분류 및 품목은 「식품위생법」 제7조제1항에 따른 「식품의 기준 및 규격」(식품의약품안전처 고시)에서 정한 분류체계(이하 "농산물 분류"라 한다)를 적용한다.

② 출하일의 농약 잔류허용기준(이하 "출하일 기준"이라 한다)은 「식품위생법」 제7조제1항에 따른 「식품의 기준 및 규격」(식품의약품안전처 고시)에서 정한 농산물의 농약 잔류허용기준을 적용한다.

③~⑧ 생략

제3조(농산물의 중금속 잔류기준) ① 생산단계 농산물에 대한 중금속의 잔류기준은 「식품위생법」

제7조제1항에 따른 「식품의 기준 및 규격」(식품의약품안전처 고시)에서 정한 기준을 적용한다.

제4조(농산물의 기타 유해물질 잔류기준) 생산단계 농산물에 대한 곰팡이독소, 방사능핵종의 잔류 기준은 「식품위생법」제7조제1항에 따른 「식품의 기준 및 규격」(식품의약품안전처 고시)에서 정한 기준을 적용한다.

제5조 (농지, 용수, 자재 등의 유해물질 잔류기준) ① 농산물 생산에 이용·사용되는 농지·용수·자재 등에 대하여는 다음 각 호의 기준을 적용한다.

1. 농지는 「토양환경보전법」에 따라 환경부장관이 정하는 "토양오염 우려기준"을 적용한다. 다만, 「지적법」의 지목과 다르게 작물이 재배되는 경우에는 실제 작물의 재배형태(논, 밭 또는 과수원 등)에 따른 기준을 적용한다.
2. 용수 중 하천수·호소수는 「환경정책기본법」에 따라 대통령령으로 정하는 하천수·호소수 기준 중 "사람의 건강보호 기준"을 적용한다.
3. 용수 중 지하수는 「지하수법」에 따라 환경부장관이 정하는 지하수 수질기준의 농어업용수 중 "특정유해물질 기준"을 적용한다.
4. 자재 중 비료는 농촌진흥청장이 고시하는 「비료공정규격」을 적용한다.

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 앞의 “위해식품판매금지의무”에서 살펴보았듯이 식품안전성이 소비에 영향을 미치고, 위해식품은 농축산업과 관련산업의 경제손실뿐만 아니라 사회적으로도 적지 않은 혼란을 야기하므로 유해물질잔류기준 준수 사항은 사회, 경제, 식품안전 측면에서 편익이 있다고 볼 수 있음.

(2) 국민 공감성

- 앞에서 살펴보았듯이 식품의 안전성에 대해 국민의 관심이 높은 것으로 조사되고 있으므로 유해물질잔류기준 준수를 공익형 직불제의 이행 의무사항으로 포함하는 것에 대해 국민의 공감성이 있을 것으로 판단됨.

(3) 농가 적용성

- 유해물질잔류기준을 준수하는 것이므로 농가의 추가 비용 부담은 발생하지 않음.

(4) 실행 가능성

- 직불제 담당부서가 상기 규정위반 조치와 관련하여 관련부처 자료를 요청하여 이행 여부를 점검할 수 있을 것으로 판단됨.

다. 검토 결과

(1) 도입 여부 및 시기

- 위의 네 가지 검토 기준에서 볼 때 ‘실행 가능성’ 문제가 원활하게 추진되면 별다른 무리가 없으므로 도입 가능할 것으로 평가됨.

□ 12. 농수산물에 대한 안전성검사 의무, 출하제한 수용 의무

가. 개요

- 도매시장 개설자는 도매시장에 반입되는 농산물에 대해 「농수산물 품질관리법」 제61조에 따른 유해물질의 잔류허용기준 등의 초과 여부에 관한 안전성 검사를 하여야 함(「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제38조의2).
 - 안전성 검사 결과, 기준에 못 미치는 농산물을 출하하는 자에 대해 1년 이내의 범위에서 해당 도매시장에 출하하는 것을 제한할 수 있음.
 - 위의 출하제한을 위반하여 출하할 경우 100만 원 이하의 과태료를 부과함(동법 제90조).

「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」

제38조의2(출하 농수산물의 안전성 검사) ① 도매시장 개설자는 해당 도매시장에 반입되는 농수산물에 대하여 「농수산물 품질관리법」 제61조에 따른 유해물질의 잔류허용기준 등의 초과 여부에 관한 안전성 검사를 하여야 한다. 이 경우 도매시장 개설자 중 시는 제17조 제1항 단서에 따라 해당 도매시장의 개설을 허가한 도지사 소속의 검사기관에 안전성 검사를 의뢰할 수 있다.

② 도매시장 개설자는 제1항에 따른 안전성 검사 결과 그 기준에 못 미치는 농수산물을 출하하는 자에 대하여 1년 이내의 범위에서 해당 농수산물과 같은 품목의 농수산물을 해당 도매시장에 출하하는 것을 제한할 수 있다. 이 경우 다른 도매시장 개설자로부터 안전성 검사 결과 출하 제한을 받은 자에 대해서도 또한 같다.

③ 제1항에 따른 안전성 검사의 실시 기준 및 방법과 제2항에 따른 출하제한의 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정한다.

제90조(과태료) ①~② 생략

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.

1~2 생략

3. 제38조의2 제2항에 따른 출하 제한을 위반하여 출하(타인명의로 출하하는 경우를 포함한다)한 자

3의2~6 생략

④ 생략

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 소비자가 농축산물 구매 시 우려 요인을 조사한 결과 잔류농약 문제가 전체의 58.1%로 가장 큰 비중을 차지하였음(‘잔류농약’ 다음은 ‘중금속’ 22.5%임).²⁰⁴⁾

- 또 다른 조사에서는 앙케이트 응답자 10명 중 7명 꼴로 잔류농약 유해성 보도를 접한 적이 있으며, 유해성에 대해서 대부분 믿거나 불안해 한 경험이 10명 중 8명꼴로 응답한 것으로 조사됨.²⁰⁵⁾
- 그리고 시중에 판매되고 있는 식품(야채, 과일)에 일반적으로 농약이 잔류되어 있다고 생각하는가에 대한 질문에 대해 전체 응답자의 99.4%(‘잔류되어 있다’ 50.5%, ‘제품에 따라서 잔류되어 있다’ 48.9%)로 대부분의 응답자가 잔류되어 있다고 생각하고 있는 것으로 조사되었음.²⁰⁶⁾

○ 이런 점으로 볼 때 도매시장의 농수산물에 대한 안전성검사, 출하제한은 식품안전 등에서 편익을 가져올 수 있다고 볼 수 있음.

(2) 국민 공감성

○ ‘편익의 확실성’에서 살펴 본 조사 결과로 볼 때 도매시장의 농수산물에 대한 안전성검사, 출하제한에 대해 국민의 공감이 클 것으로 판단됨.

(3) 농가 적용성

○ 도매시장에서 농수산물에 대한 안전성 검사를 실시하고, 출하를 제한하는 것에 대해 농가의 추가 비용부담은 발생하지 않음.

(4) 실행 가능성

○ 직불제 담당부서가 상기 규정위반 조치와 관련하여 관련부처에 자료를 요청하여 이행여부를 점검할 수 있을 것으로 판단됨.

다. 검토 결과

○ 도입에는 별문제가 없으나 ‘농수산물에 대한 안전성검사 의무’는 개요에서 살펴본바와 같이 도매시장 반입 농수산물에 한정된 검사이고, 전체 농산물에 대해서 앞에서 살펴본 「농수산물품질관리법」 제61조에서 안전성 조사를 규정하고 있으므로 별도로 도매시장 반입 농수산물에 대한 안전성 검사를 이행준수의무사항으로 검토할 필요는 없다고 판단됨.

204) 농촌진흥청, 2018, 『농약안전사용』, p.143.

205) 우회동·이중근·한기동, 2010, 「잔류농약 안전관리 관련 소비자 인식도 조사」(『식품과학과 산업』, 43권 2호, p.30, 한국식품과학회).

206) 우회동·이중근·한기동, 2010, 「잔류농약 안전관리 관련 소비자 인식도 조사」(『식품과학과 산업』, 43권 2호, p.36, 한국식품과학회).

□ 13. 농약 사용기준 준수

가. 개요

- 「농약관리법」 제23조는 농약 사용자가 농약을 사용할 때에는 안전사용기준에 따라 사용하도록 규정함.
 - 농약의 안전사용기준은 「농약관리법 시행령」 제19조에서 규정하고, 세부기준은 농촌진흥청장이 별도로 고시함(「농약등의 안전사용기준」).
 - 농약의 안전사용기준을 위반하여 농약을 사용한 사용자에게는 100만 원 이하의 과태료를 부과함(동법 제40조).

- 한편 현행 변동직불금을 지급받기 위해서는 농약 및 화학비료를 농림축산식품부령으로 정하는 기준에 따라 사용할 것을 규정함(「농업소득의 보전에 관한 법률」 제12조).
 - 동법 제12조의 “농림축산식품부령으로 정하는 기준”이란 식품의약품안전처장이 정하여 고시하는 생산단계의 농산물에 대한 유해물질 잔류허용기준을 말함(동법 시행령 제10조).
 - 농약의 사용기준 준수 요건을 갖추지 못한 경우 직불금을 전부 또는 일부를 지급하지 않고, 지급한 경우에는 되돌려 받음(동 법률 제14조, 제15조).
 - 위의 사항으로 인해 직불금의 전부를 지급하지 아니하게 된 자에 대해서는 5년 이내의 범위에서 지급대상자 목록의 등록을 제한 할 수 있음(동 법률 제14조).

「농약관리법」

제23조(농약등의 안전사용기준 등) ① 방제업자와 그 밖의 농약등의 사용자는 농약등을 안전사용기준에 따라 사용하고, 제조업자·수입업자·판매업자 및 방제업자는 농약등을 취급제한기준에 따라 취급하여야 한다.

② 국립식물검역기관의 장은 수출입식물방제업자에게, 농촌진흥청장 및 시장·군수·구청장은 그 밖의 농약등의 사용자에게 제1항의 안전사용기준과 취급제한기준에 대한 교육을 실시하여야 한다.

③~④ 생략

⑤ 방제업자와 그 밖의 농약등의 사용자는 제8조 제1항, 제17조 제1항 또는 제17조의2 제1항에 따라 등록되지 아니하거나 제17조 제4항 전단에 따라 허가를 받아 수입되지 아니한 농약등을 사용하여서는 아니 된다.

⑥ 농촌진흥청장은 농약등의 오남용 등으로 인한 환경오염의 방지 등을 위하여 필요한 조치를 마련하여야 한다.

⑦ 제1항의 안전사용기준과 취급제한기준, 제2항 및 제3항의 교육의 실시에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제40조(과태료) ① 생략

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.

1~3의2. 생략

4. 제23조제1항에 따른 안전사용기준을 위반하여 농약등을 사용한 방제업자 외의 농약등의 사용자
5~6. 생략

③ 제1항과 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농촌진흥청장, 국립식물검역기관의 장 또는 시장·군수·구청장이 부과·징수한다.

「농약관리법 시행령」

제19조(농약등의 안전사용기준) ①법 제23조 제1항에 따른 농약등의 안전사용기준은 다음 각 호와 같다.

1. 적용대상 농작물에만 사용할 것
2. 적용대상 병해충에만 사용할 것
3. 적용대상 농작물과 병해충별로 정해진 사용방법·사용량을 지켜 사용할 것
4. 적용대상 농작물에 대하여 사용시기 및 사용가능횟수가 정해진 농약등은 그 사용시기 및 사용가능횟수를 지켜 사용할 것
5. 사용대상자가 정해진 농약등은 사용대상자 외의 사람이 사용하지 말 것
6. 사용지역이 제한되는 농약등은 사용제한지역에서 사용하지 말 것

②농촌진흥청장은 농약등의 품목별 또는 제품별로 적용대상 농작물 및 병해충, 사용시기, 사용가능횟수, 사용대상자 또는 사용제한지역 등 제1항에 따른 안전사용기준의 세부기준을 정하여 **고시**할 수 있다.

「농업소득의 보전에 관한 법률」

제12조(변동직접지불금의 지급) ① 농림축산식품부장관은 농업소득직불금 등록자 중 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 자에 대하여 변동직접지불금을 지급한다.

1. 대통령령으로 정하는 바에 따라 농지의 형상 및 기능을 유지하고 쌀을 생산할 것
2. 농약 및 화학비료를 농림축산식품부령으로 정하는 기준에 따라 사용할 것

②~③ 생략

제14조(농업소득보전직접지불금의 감액지급 또는 등록제한) ① 농림축산식품부장관은 농업소득직불금 등록자 또는 수령자가 다음 각 호 중 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하면 등록된 모든 농지의 고정직접지불금 및 변동직접지불금 전부를 지급하지 아니하고, 제4호부터 제6호까지의 어느 하나에 해당하면 해당 농지의 고정직접지불금 또는 변동직접지불금 전부 또는 일부를 지급하지 아니한다.

1~4. 생략

5. 제10조 제1항 또는 제12조 제1항에 따른 지급기준을 갖추지 못한 경우
6. 착오 또는 경미한 과실로 사실과 다르게 등록하거나 잘못 수령한 경우

② 농림축산식품부장관은 제1항제1호에 대하여 고정직접지불금 및 변동직접지불금의 전부를 지급하지 아니하게 된 자에 대하여는 5년 이내의 범위에서 제8조에 따른 농업소득보전직접지불금 지급대상자의 등록을 제한할 수 있다.

제15조(부당이득금 및 가산금) ① 농림축산식품부장관은 제14조 제1항 각 호에 해당하는 사유에도 불구하고 농업소득보전직접지불금을 이미 지급한 경우에는 이를 돌려받아야 한다. 이 경우 제14조 제1항 제1호에 해당하는 경우에는 지급한 금액의 2배를 추가로 징수하여야 한다.

②~④ 생략

「농업소득의 보전에 관한 법률 시행령」

제10조(농업소득보전직접지불금의 지급 요건)법 제12조 제1항 제2호에서 "농림축산식품부령으로 정하는 기준"이란 다음 각 호의 기준을 말한다.

1. 농약: 식품의약품안전처장이 정하여 고시하는 생산단계의 농산물에 대한 유해물질 잔류허용기준
2. 화학비료: 농촌진흥청장이 토양검사 결과에 따라 권장하는 시비량(施肥量) 기준

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 영농활동에서 사용하는 농약은 잔류농약으로 식품안전성 문제를 일으킬 뿐만 아니라 비점오염원으로 토양·수질 오염, 생태계 파괴 등의 부작용을 발생시킬 수 있고, 농업 작업자의 안전도 위협함.²⁰⁷⁾
 - 그리고 앞에서 살펴본 대로 소비자는 농산물을 구매할 때 잔류농약 문제를 매우 중시함.
- 따라서 안전한 농약사용 기준 준수는 식품안전 및 농업 작업자 안전 확보, 환경 및 생태계 보전에 매우 중요한 요인임

(2) 국민 공감성

- '편익의 확실성'에서 살펴본 조사 결과로 볼 때 안전한 농약의 사용기준 준수에 대해 납세자인 국민이 공감할 것으로 판단됨.

(3) 농가 적용성

- 농약 사용량을 줄이는 것에 대해 병충해를 우려하는 목소리도 나올 수 있으나, 농약 사용기준 준수에 따른 농가의 부담은 없을 것으로 판단됨.

(4) 실행 가능성

- 현행 쌀 변동직불금의 지급요건으로 규정하여 실시하고 있는 잔류농약 이행점검 비중은 인력 및 예산 부족으로 인하여 매우 낮은 편임.²⁰⁸⁾
 - 2016년 농약잔류 검사 결과, 등록신청농가 80만 5,610호 중 점검농가는 2,300호로 등록신청농가의 0.29%에 불과하였음.

207) 국립농업과학원, 2017, 『재배환경 중 농약 살포시 환경분포량 평가 연구』, p.4.

208) 김태훈 외, 2018, 『농업직불제 개편 세부추진 방안 - 공익형 직불제 확대 개편』, p.144, 한국농촌경제연구원.

- 따라서 담당인력 및 예산의 확충이 이루어지지 않으면 ‘농약의 사용기준 준수’의 실행은 어려움이 가중될 것으로 보임.
 - 잔류농약 이행점검은 현재 실시되고 있으므로 공익형 직불제 실시에 대응하여 담당 인력 및 예산 확충이 이루어지면 실행에 별 어려움은 없을 것으로 판단됨.

- 화학비료 사용에 대해 기준 준수 여부는 현재 토양검사를 통해 이루어지고 있고, 토양검사는 농업기술센터가 지역실정에 맞게 시·군별 표본수를 결정함.
 - 그런데 공익형 직불제를 도입할 경우 토양검사 대상이 크게 늘어나고, 그로 인해 담당 인력 및 예산 부족이 발생할 수 있음.
 - 따라서 이와 같은 문제가 발생하지 않도록 인력 및 예산 확충이 동반되면 실행에 큰 어려움은 없을 것임.

다. 검토 결과

(1) 도입 여부 및 시기

- 위의 네 가지 검토기준에서 볼 때 2020년에 도입 가능한 이행 의무사항으로 평가됨.

(2) 기타 고려 사항

- 이행의무사항으로 제시한 ‘농약 사용기준 준수’는 ‘개요’에서 살펴본 대로 「농약관리법」과 「농업소득의 보전에 관한 법률」에서 차이가 있음.
 - 따라서 ‘농약 사용기준의 준수’라고 할 경우 현행 변동직불금의 지불조건에 한정할지, 아니면 「농약관리법」의 ‘농약 등의 안전사용기준’(① 적용대상 농작물에만 사용, ② 적용대상 병해충에만 사용, ③ 적용대상 농작물과 병해충별로 정해진 사용방법·사용량을 준수 등)도 포함하여 보다 광범하게 할 것인지를 명확히 할 필요가 있음.

- 그리고 농약 사용기준의 준수여부를 확인하기 위해 농약의 구입, 사용 등을 기록하는 농약사용기록부 작성과 농약 구입서류 첨부 등을 의무화하는 것에 대한 검토가 필요함.

□ 14. 가축의 출생, 폐사 등 변동사항 신고의무

□ 21. 폐사, 병든 가축 신고 의무

가. 개요

○ 제14항은 ‘가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률’(5조)이 정하고 있는 사항으로, 이를 허위로 하면 500만 원 이하의 벌금(32조), 하지 않으면 500만 원 이하의 과태료가 부과된다. (34조)

- 신고는 농림축산식품부 장관에게 한다.(5조)

「가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률」
제5조(출생 등의 신고) ① 농장경영자, 이력관리대상가축을 수입·수출하는 자, 가축시장개설자(「축산법」 제34조에 따른 가축시장을 개설·관리하는 축산업협동조합을 말한다. 이하 같다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 사실을 농림축산식품부장관에게 신고하여야 한다.
1. 소, 종돈이 출생(종돈의 경우에는 등록을 말한다)하는 경우
2. 소, 종돈이 폐사한 경우
3. 이력관리대상가축을 양도(도축을 위한 출하를 포함한다. 이하 같다)·양수하거나 가축사육시설에서 다른 가축사육시설로 이동시킨 경우
4. 이력관리대상가축을 수입하는 경우
5. 이력관리대상가축을 수출하는 경우
6. 이력관리대상가축을 가축시장에서 거래하는 경우

○ 제21항은 ‘가축전염병예방법’(11조)이 정하고 있는 사항으로 이 신고를 지연할 경우에는 사육시설폐쇄나 6개월 이내의 사육제한 대상이 되며(19조 4항), 위반하여 신고를 하지 아니한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금(3년 이하 징역 또는 3000만원 이하 징역)(56조)에 처하도록 규정되어 있다.

- 신고 후 병성감정 결과 가축전염병으로 확인되어 이동이 제한된 자에게는 보상금이 지급된다(48조)

- 신고는 국립방역기관장, 시장, 군수, 구청장, 또는 시도 방역기관장에게 한다(11조)

「가축전염예방법」
제11조(죽거나 병든 가축의 신고) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 가축(이하 "신고대상 가축"이라 한다)의 소유자등, 신고대상 가축을 진단하거나 검안(檢案)한 수의사, 신고대상 가축을 조사하거나 연구한 대학·연구소 등의 연구책임자 또는 신고대상 가축의 소유자등의 농장을 방문한 동물약품 또는 사료 판매자는 신고대상 가축을 발견하였을 때에는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 국립가축방역기관장, 신고대상 가축의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장 또는 시·도 가축방역기관의 장(이하 "시·도 가축방역기관장"이라 한다)에게 신고하여야 한다. 다만, 수의사 또는 제12조제6항에 따른 가축병성감정 실시기관(이하 "수의사등"이라 한다)에 그 신고대상 가축의 진단이나 검안을 의뢰한 가축의 소유자등과 그 의뢰사실을 알았거나 알 수 있었을 동물약품 또는 사료 판매자는 그러하지 아니하다. <개정 2010. 4. 12., 2011. 7. 25., 2013.

3. 23., 2015. 6. 22., 2017. 10. 31.>

1. 병명이 분명하지 아니한 질병으로 죽은 가축
2. 가축의 전염성 질병에 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 역학조사·정밀검사 결과나 임상증상이 있는 가축

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 2000년 이후 구제역 및 A.I. 사후 대처용으로 예산 4조 4038억원 투입²⁰⁹⁾하였다.
 - 2016년 이후만 보더라도 고병원성 A.I. 및 구제역으로 2017년 3월까지 3597억원이 투입되었으며, A.I.의 경우 경제적 손실가치가 약 4000억 원으로 추정(이해춘, 임현술(2007))된 바 있다.

(2) 국민 공감성

- 가축전염병으로 인한 피해는 광우병, 구제역, A.I. 등의 사례를 통해서 일반 국민에게도 잘 알려져 있다.

(3) 농가 적응성

- 가축의 출생, 폐사 등 변동사항과 발병 등에 대한 신고 자체는 수익감소나 노동투입 증가를 발생시키지 않으므로 농가의 추가 부담이 높지 않아 이 의무에 적응하는 것을 어렵지 않을 것으로 판단됨.
- 또한 폐사와 발병 등에 대한 신고가 광범위한 판매중지, 살처분 등으로 이어질 것을 생산자가 우려하여 신고를 회피할 가능성은 있지만, 이에 대한 처벌조항이 강력하므로 준수 의무의 부과가 추가적 회피유인을 제공하지는 않을 것으로 판단됨.

(4) 실행 가능성

- 축산물 이력관리 및 전염병 통제를 담당하는 기관이 위반사실을 직접지불제 담당 조직에 적기에 통보하는 체계를 구축하면 실행에 큰 어려움은 없을 것으로 생각된다.
- 그러나 이러한 통보체계가 다음의 가축전염병예방법 11조 6항²¹⁰⁾에 저촉되지 않

209) 중앙일보 2017.3.30. <https://news.joins.com/article/21421470>

는지에 대해서는 검토가 필요하다.

다. 검토 결과

○ 위의 네 가지 측면에서 크게 무리가 없으므로 2020년에 도입 가능한 이행의무에 포함시킬 수 있을 것이다.

○ 단, 위에서 언급한 바와 같이 가축전염병예방법에 따라서 신고, 통보받은 행정기관 장이 이를 직불제 시행기관에 통보하는 것이 법적 문제를 초래하지 않는지 법률적 검토가 필요하다.

- 만약, 법률적 문제가 있다면 이에 대한 관련 규정의 개정이 필요한 사항이다.

210) “⑥ 제1항부터 제5항까지의 규정에 따라 신고·보고 또는 통보를 받은 행정기관의 장은 신고자의 요청이 있는 때에는 신고자의 신원을 외부에 공개하여서는 아니 된다.”

□ 15. 돼지에게 농장식별번호표시 의무

□ 16. 귀표, 농장식별번호 등 훼손금지

가. 개요

○ ‘가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률’에 따라서 돼지를 기르는 농장경영자는 도축을 위해서 출하하거나 다른 사육시설로 이동시키는 돼지에 농장식별번호를 표시할 의무를 지고 있음(8조)

- 이를 허위로 하면 500만원 이하의 벌금에 처하며(32조), 이행하지 않으면 500만원 이하의 과태료에 처함(34조)

○ ‘가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률’에 따라서 누구든지 소, 종돈에 부착된 귀표 또는 돼지의 농장식별번호 표시를 위조, 변조하거나 떼어내거나 고의로 훼손하는 행위를 해서는 안되며 따라서 농장경영자도 이러한 행위를 해서는 안됨(9조)

- 이를 위반하면 500만원 이하의 벌금에 처함(32조)

「가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률」

제8조(농장식별번호의 표시 등) ① 돼지를 기르는 농장경영자는 제4조제2항에 따라 부여받은 농장식별번호를 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 돼지에 표시하여야 한다. 다만, 천재지변 등 농림축산식품부령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우에는 표시를 생략할 수 있다.

1. 도축을 위하여 출하하는 돼지
2. 다른 가축사육시설로 이동하는 돼지

제9조(귀표 등이 없는 가축의 이동 등 금지) ① 누구든지 제7조 및 제8조에 따라 소, 종돈에 부착된 귀표 등 또는 돼지의 농장식별번호 표시를 위조·변조하거나 떼어내거나 고의로 훼손하여 식별을 곤란하게 하는 행위를 하여서는 아니 된다.

나. 검토

(1) 편익 확실성

○ 가축 전염병이나 인수공통 전염병에 의한 경제적 손실이나 이에 대처하기 위한 이력 추적제의 경제적 가치에 대한 연구는 어느 정도 축적되어 있음

- 윤영석, 강산하(2009)는 쇠고기 이력추적제의 비용편익 분석을 한 결과 제도를 개선한다는 전제하에서 10년 시행기간 동안 B/C 비율을 3.98로, 소비자

편익액을 4,684억으로 추정하였음

- 이병서, 최응찬 외(2017)는 이력추적제가 생산자들이 가격프리이엄과 생산량 증대를 각각 1~10% 정도 누릴 수 있는 것으로 분석하였음

(2) 국민 공감성

○ 돼지 구제역으로 인한 경제적 손실과 인수공통전염병의 위험은 일반 국민에게도 널리 알려져 있음

○ 또한, 그러한 위험이 실제 발생했을 때 발병 농장을 추적하는 이력추적제의 중요성은 국민에게 홍보하기가 용이할 것으로 판단됨

(3) 농가 적응성

○ 돼지에 농장식별번호를 표시하는 행위는 수익감소를 초래하지 않기 때문에 농가의 추가 부담이 거의 없고 적응성이 높음

- 또한 이력관리에 관한 비용을 정부가 지원할 수도 있으며(31조) 실제로 정부 예산에서 종돈 귀표구입비 등이 지원되고 있음(2018년 7,300만원)

(4) 실행 가능성

○ 식별번호 부착 의무 불이행 적발시 이를 직불제 시행기관에 통지하는 체제를 구축하면 실행이 가능할 것임

다. 검토 결과

○ 위의 네 가지 측면에서 크게 무리가 없으므로 2020년에 이행의무에 포함시킬 수 있을 것임

- 단, 위에서 언급한 바와 같이 관련 사항 위반을 적발한 주체가 이를 직불제 시행기관에 통보할 수 있는 체제를 구축할 필요가 있음

□ 17. 방역시설기준 준수 의무

가. 개요

- ‘가축전염병예방법’에 따라서 제1종 가축전염병이 자주 발생했거나 발생할 우려가 높은 지역(중점방역관리지구) 내 가축사육이나 축산 관련 영업을 하는 자는 농림부축산식품부령으로 정하는 바에 따라 방역복 착용 등을 위한 전실(前室), 울타리, 당장 등 방역시설을 갖추어야 하는 의무를 지고 있음(3조의 4)

- 이를 위반하면 1000만원 이하의 과태료가 부과됨(60조)

「가축전염병예방법」
제3조의4(중점방역관리지구)
③ 중점방역관리지구에서 가축 사육이나 축산 관련 영업을 하는 자(제17조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자만 해당한다)는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 방역복 착용 등을 위한 전실(前室), 울타리·담장 등 방역시설을 갖추고 연 1회 이상 방역교육을 이수하여야 한다.

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 2000년 이후 구제역 및 A.I. 사후 대처용으로 예산 4조 4038억원 투입²¹¹⁾
 - 2016년 이후만 보더라도 고병원성 A.I. 및 구제역으로 2017년 3월까지 3597억원 투입
 - A.I.의 경우 경제적 손실가치가 약 4000억원으로 추정된 바 있음(이해춘, 임현술(2007))

(2) 국민 공감성

- 가축전염병으로 인한 피해는 광우병, 구제역, A.I. 등의 사례를 통해서 일반 국민에게도 잘 알려져 있음

(3) 농가 적응성

- 이 의무는 전염병 예방을 위해서 농가에 필요한 방역시설을 설치하도록 장려하는 효과가 있을 수 있으며 이러한 기준에 농가가 적응할 필요가 있음.
 - 관련 농림축산식품부령은 1. 방역복 착용 등을 위한 전실, 2. 울타리 또는 담장, 그리고 3. 농장 내 출입차량 세척시설 및 차량의 바퀴·흙받이를 소독할 수 있는 고압분무기 등을 설치하도록 정하고 있음(동령 3조의 5)

211) 중앙일보 2017.3.30. <https://news.joins.com/article/21421470>

- 이 의무는 축산업자 중에서 중점방역관리지구 내의 업자들만 지게 되므로 형평성 차원에서 불만이 제기될 가능성도 있음.
 - 의무 준수의 비용은 해당업자들만 지고 그 편익은 국내 축산업자 전체 및 국민 일반에게 광범위하게 미친다는 특징이 있음
 - 따라서 중점방역관리지구 신규 지정 시에 지역내 기존 축산업자의 기준시설 설치를 위한 비용의 일부를 정부가 지원할 수 있도록 한 규정에 근거한 지원을 적절히 시행할 필요가 있음(3조의 4, 4항)

- 단, 1000만원 과태료 규정 등 무거운 벌칙규정이 이미 존재하고 있어서 해당 축산업자들이 이를 준수할 유인이 상당히 존재하는 것으로 보임

(4) 실행 가능성

- 위반사실이 적발되어 과태료 부과등 처분이 이루어질 때 이를 직불제 시행 기관에 통지하는 체계만 구축하면 실행에는 어려움이 없을 것임

다. 검토결과

- 농가 적응성 검토에서 언급한 바와 같이 신규 지정지역 내 기존 축산업자에 대한 적절한 지원이 이루어질 필요가 있으며, 이를 토대로 2020년에 이행의무에 포함시켜도 크게 무리가 없을 것으로 판단됨.

□ 18. 가축전염병 국가체류 신고의무

가. 개요

- ‘가축전염병예방법’에 따라서 가축전염병 발생 국가에서 입국하는 자(농업인 여부 불문)는 해당 국가에서의 체류 등에 관한 사실을 국립가축방역기관장(농림축산검역본부장)에게 신고하도록 되어 있음(5조 5항)
 - 가축전염병을 옮길 위험이 상당하다고 판단될 때 질문, 검사, 소독을 할 수 있음(5조)
- 또한 가축소유자의 가족과 고용인, 수의, 축산 관련 업무 종사자 등은 더 강한 의무를 지고 있음(5조 6항)
 - 가축전염병 발생 국가에서 체류하거나 그 국가를 경유하여 입국할 때 입국 사실을 신고해야 하고 질문, 검사, 소독 등 필요한 조치에 따라야 하며, 가축전염병 발생 국가를 방문하려는 경우 출국 사실 등을 신고해야 함

「가축전염병예방법」

제5조(가축의 소유자등의 방역 및 검역 의무)

⑤ 가축전염병 발생 국가에서 입국하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 국가에서의 체류 등에 관한 사항을 기재한 서류를 국립가축방역기관장에게 제출하여야 한다. 이 경우 국립가축방역기관장은 축산농가를 방문하는 등 가축전염병을 옮길 위험이 상당하다고 판단하면 신체·의류·휴대품 및 수하물에 대하여 질문·검사·소독 등 필요한 조치를 할 수 있다.

⑥ 제5항에도 불구하고 다음 각 호의 자는 가축전염병 발생 국가에 체류하거나 해당 국가를 경유하여 입국하는 경우 도착하는 항구나 공항의 국립가축방역기관장에게 입국 사실 등을 신고하여야 하고, 신체·의류·휴대품 및 수하물에 대하여 도착하는 항구나 공항에서 국립가축방역기관장의 질문·검사·소독 등 필요한 조치에 따라야 하며, 가축전염병 발생 국가를 방문하려는 경우에는 출국하는 항구나 공항의 국립가축방역기관장에게 출국 사실 등을 신고하여야 한다.

- 이상을 위반하면 1000만원 이하의 과태료를 부과함(60조)

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 2000년 이후 구제역 및 A.I. 사후 대처용으로 예산 4조 4038억원 투입²¹²⁾
 - 2016년 이후만 보더라도 고병원성 A.I. 및 구제역으로 2017년 3월까지 3597억원 투입
 - A.I.의 경우 경제적 손실가치가 약 4000억원으로 추정된 바 있음(이해춘, 임현

212) 중앙일보 2017.3.30. <https://news.joins.com/article/21421470>

술(2007))

- 가축전염병 발생 국가에서의 입국하는 일반인 및 가축소유자, 축산업무 종사자에 대한 적절한 질문, 검사, 소독은 적은 비용으로 전염병 유입의 경로 중의 하나를 통제하는 효율적 방법이라고 볼 수 있음

(2) 국민 공감성

- 가축전염병으로 인한 피해는 광우병, 구제역, A.I. 등의 사례를 통해서 일반 국민에게도 잘 알려져 있음

(3) 농가 적응성

- 신고 및 방역당국의 질문, 검사, 소독에 대한 협조를 하는 것은 약간의 불편함이 있을 수 있으나 그 비용이 높지는 않은 것으로 판단됨.
 - 또한 1000만원 이하의 과태료라는 상대적으로 강한 벌칙 조항이 있어서 이행 준수 조항이 농가에게 추가적으로 주는 부담은 높지 않을 것으로 판단됨.
 - 단, 축산업에 종사하지 않는 경종 농업인이 이 신고의무를 이행하지 않았을 때, 비농업인이 받게 되는 제재에 비해서 직불금 미수령이라는 추가적인 손해가 발생하게 되는 것에 대해서 반발이 있을 수 있음
- 반면, 경종에만 종사하더라도 농촌지역에 거주하면서 농업에 종사하는 경우에는 같은 지역 내에 존재하는 축산시설 내 가축에 대한 감염경로가 될 가능성이 비농업인에 비해서 더 높으므로 이러한 기준을 적용하는 것은 농가가 적응하기 어려운 규정이 아니라고 판단됨.

(4) 실행 가능성

- 위반사실이 적발되었을 때 적발 주체가 직불제 시행기관에게 통보하는 체제를 구축하면 실행 가능성은 높을 것임

다. 검토결과

- 농가 적응성과 실행 가능성 검토에서 언급한 사항에 대해 적절한 보완이 이루어진다면, 2020년도에 이행의무로 도입하는 것이 가능하다고 판단됨.

□ 19. 계약농가 교육실시 의무

□ 20. 교육실시결과 통보 의무

가. 개요

- ‘가축전염병예방법’에 따라서 축산계열화 사업자는 계약사육농가에 대해서 방역교육을 실시할 의무를 지고 있음(6조의 2)
 - 축산계열화 사업자란 ‘축산계열화사업에 관한 법률’이 정의하는 바 계약사육농가와 계약을 체결하여 가축의 사육, 축산물의 생산·도축·가공·유통기능의 전부 또는 일부를 통합 경영하는 사업을 하는 자를 말함(2조)
 - 이를 위반하면 1000만원 이하의 과태료에 처함(가축전염병예방법 60조)
- ‘가축전염병예방법’에 따라서 위의 교육을 실시한 축산계열화 사업자는 그 결과를 관할 시장, 군수, 구청장에 통지해야 함(6조의 2)

「가축전염병예방법」
제6조의2(계약사육농가에 대한 방역교육 등) ① 「축산계열화사업에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 축산계열화사업자(이하 "축산계열화사업자"라 한다)는 같은 법 제2조제6호에 따른 계약사육농가(이하 "계약사육농가"라 한다)에 대하여 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 방역교육을 실시하여야 한다.
③ 제1항에 따라 방역교육을 실시하거나 제2항에 따라 방역기준 준수에 관한 사항을 점검한 축산계열화사업자는 그 교육실시 및 점검 결과를 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 계약사육농가의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 통지하여야 한다.

나. 검토

- 이 의무는 가축사육농가가 지는 것이 아니며 계열화사업자가 지는 것임

다. 검토결과

- 의무를 가축사육농가가 지는 것이 아니므로 공익형 직불제의 이행의무로 부과하기에 부적합함

□ 21. 폐사, 병든 가축 신고 의무

앞에서 14번 항목과 함께 검토하였음

□ 22. 질병예방조치 지시준수의무

가. 개요

- ‘가축전염병예방법’에 따라서 가축소유자 등은 가축전염병 발생 혹은 확산 방지를 위해서 국가 또는 지방자치단체가 명하는 예방조치를 이행할 의무를 지고 있음(15조)

제15조(검사·주사·약물목록·면역요법 또는 투약 등) ① 농림축산식품부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 가축전염병이 발생하거나 퍼지는 것을 막기 위하여 필요하다고 인정하면 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 가축의 소유자등에게 가축에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 받을 것을 명할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2015. 6. 22.>

1. 검사·주사·약물목록·면역요법 또는 투약
2. 주사·면역요법을 실시한 경우에는 그 주사·면역요법을 실시하였음을 확인할 수 있는 표시(이하 "주사·면역표시"라 한다)
3. 주사·면역요법 또는 투약의 금지

- 이상을 위반하면 1000만원 이하의 과태료를 부과함(60조)

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 2000년 이후 구제역 및 A.I. 사후 대처용으로 예산 4조 4038억 원 투입²¹³⁾
 - 2016년 이후만 보더라도 고병원성 A.I. 및 구제역으로 2017년 3월까지 3597억원 투입
 - A.I.의 경우 경제적 손실가치가 약 4000억 원으로 추정된 바 있음(이해춘, 임현술(2007))
- 검사, 주사, 약물목록·면역요법 또는 투약의 실시는 전염병 발생이나 확산을 차단 효과가 가장 분명한 조치들임

(2) 국민 공감성

213) 중앙일보 2017.3.30. <https://news.joins.com/article/21421470>

- 가축전염병으로 인한 피해는 광우병, 구제역, A.I. 등의 사례를 통해서 일반 국민에게도 잘 알려져 있음

(3) 농가 적응성

- 전염병 예방을 위해서 법이 정한 검사·주사·약물목록·면역요법 또는 투약 등의 조치를 취하는 것이 약간의 번거로움이 있을 수 있으나 사회 전체와 당사자에게 주는 편익이 명확하므로 의무 이행에 대한 심리적 저항은 적을 것으로 판단되어 농가 적응성이 높을 것으로 판단됨.

- 또한 1000만원 이하의 과태료라는 상대적으로 강한 벌칙 조항이 있어서 이행준수 조항을 적용함에 따라 농가가 현행 규정에 적응하는데 추가적으로 주는 부담은 높지 않을 것으로 판단됨

(4) 실행 가능성

- 위반사실이 적발되었을 때 적발 주체가 직불제 시행기관에게 통보하는 체제를 구축하면 실행가능성은 높을 것임

다. 검토결과

- 예방조치 이행과 관련하여 사회적 편익과 농가의 적응성을 고려하여 적절히 지원한다면(동법 50조) 이행의무에 포함시킬 수 있을 것임.

□ 23. 거래기록 작성 및 보관 의무, 예방증명서, 이동승인서 등 표시 의무

가. 개요

- ‘가축전염병예방법’에 따라서 가축소유자 등은 가축전염병 확산 방지를 위해서 필요할 때 가축의 출입 또는 거래 기록을 작성, 보존할 의무를 지게됨(16조 1항)
- ‘가축전염병예방법’에 따라서 가축소유자 등은 가축전염병 확산 방지를 위해서 필요할 때 가축 이동시 이동승인서를 지니거나 예방접종표시를 할 의무를 지게됨(16조 5항)

「가축전염병예방법」

제16조(가축 등의 출입 및 거래 기록의 작성·보존 등) ① 농림축산식품부장관은 가축전염병이 퍼지는 것을 방지하기 위하여 필요하다고 인정하면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 해당 가축 또는 가축의 알의 출입 또는 거래 기록을 작성·보존하게 할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2015. 6. 22., 2017. 3. 21., 2018. 12. 31.>

1. 가축의 소유자등
2. 식용란(「축산물 위생관리법」 제2조제6호에 따른 식용란을 말한다. 이하 같다)의 수집판매업자
3. 부화장의 소유자 또는 운영자
4. 가축거래상인(「축산법」 제2조제9호에 따른 가축거래상인을 말한다. 이하 "가축거래상인"이라 한다)

⑤ 농림축산식품부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 가축전염병이 퍼지는 것을 방지하기 위하여 필요하다고 인정하면 가축의 소유자등과 가축운송업자에게 가축을 이동할 때에 검사증명서, 예방접종증명서 또는 제19조제1항 각 호 외의 부분 단서 및 제19조의2제4항에 따라 이동 승인을 받았음을 증명하는 서류를 지니게 하거나 예방접종을 하였음을 가축에 표시하도록 명할 수 있다.

- 이상을 위반하면 1000만원 이하의 과태료를 부과함(60조)

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 2000년 이후 구제역 및 A.I. 사후 대처용으로 예산 4조 4038억원 투입²¹⁴⁾
 - 2016년 이후만 보더라도 고병원성 A.I. 및 구제역으로 2017년 3월까지 3597억원 투입
 - A.I.의 경우 경제적 손실가치가 약 4000억원으로 추정된 바 있음(이해춘, 임현술(2007))

214) 중앙일보 2017.3.30. <https://news.joins.com/article/21421470>

- 기록의 작성, 이동승인서 소지, 예방접종 표시등은 질병의 발생이나 확산 자체를 방지하는 실제적 조치들은 아니지만 방역을 위한 조치의 집행 효율성과 효과성을 높여줌

(2) 국민 공감성

- 가축전염병으로 인한 피해는 광우병, 구제역, A.I. 등의 사례를 통해서 일반 국민에게도 잘 알려져 있음

(3) 농가 적응성

- 거래기록 작성 및 이동승인서 소지, 예방접종 표시 등의 조치를 위하는 것은 약간의 번거로움이 있을 수 있으나 이런 의무사항을 수행하는데 소요되는 실질적인 추가적 부담이 많지 않아서 농가의 적응성은 높을 것으로 판단됨.

- 단, 거래기록 작성 의무 위반에 따라서 과태료와 직불제 미수령의 불이익이 발생할 경우 불이행에 따른 불이익이 침해된 사회적 편익에 비해 크다는 불만이 있을 수 있음

(4) 실행 가능성

- 위반사실이 적발되었을 때 적발 주체가 직불제 시행기관에게 통보하는 체제를 구축하면 실행가능성은 높을 것임

다. 검토결과

- 거래기록 작성 의무, 이동승인서 소지, 예방접종 표시를 이행조건으로 하는 것은 타당하다고 판단되어 2020년에 도입하는 것이 가능함.

- 단, 위반사항이 사회적 편익을 실제로 침해한 정도 등을 감안하여 직불금 금액의 정도 등을 조정할 수 있는 제도적 장치를 갖출 필요가 있음

□ 24. 방역기준준수

가. 개요

- ‘가축전염병예방법’에 따라서 가축소유자 등은 농림축산식품부령으로 정하는 방역기준을 준수할 의무를 지게됨(17조의 6)

「가축전염병예방법」

제17조의6(방역기준의 준수)제17조제1항제1호에 따른 가축의 소유자등은 가축전염병이 발생하거나 퍼지는 것을 예방하기 위하여 다음 각 호의 사항에 대해 농림축산식품부령으로 정하는 방역기준을 준수하여야 한다.

1. 죽거나 병든 가축의 발견 및 임상관찰 요령
 2. 축산관계시설을 출입하는 사람 및 차량 등에 대한 방역조치 방법
 3. 야생동물의 농장 내 유입을 차단하기 위한 조치 요령
 4. 가축의 신규 입식(入殖) 및 거래 시에 방역 관련 준수사항
 5. 그 밖에 가축전염병 예방을 위하여 필요한 방역조치 방법 및 요령
- ② 농림축산식품부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 가축방역관에게 제1항에 따른 방역기준의 준수 여부를 확인하게 할 수 있다.

- 이상을 위반하면 1000만 원 이하의 과태료를 부과함(60조)

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 2000년 이후 구제역 및 A.I. 사후 대처용으로 예산 4조 4038억 원 투입²¹⁵⁾
 - 2016년 이후만 보더라도 고병원성 A.I. 및 구제역으로 2017년 3월까지 3597억 원 투입
 - A.I.의 경우 경제적 손실가치가 약 4000억 원으로 추정된 바 있음(이해춘 & 임현술, 2007)

- 개별 농장단위에서 방역기준준수는 공적 방역체계 구축과 더불어 전염병 발생과 확산 방지를 위한 가장 중요한 조치임

(2) 국민 공감성

- 가축전염병으로 인한 피해는 광우병, 구제역, A.I. 등의 사례를 통해서 일반 국민에게도 잘 알려져 있음

215) 중앙일보 2017.3.30. <https://news.joins.com/article/21421470>

(3) 농가 적용성

- 부령으로 정하고 있는 방역기준은 매우 다양한 활동을 규정하고 있어서 그 준수에는 일정한 비용이 추가적으로 발생할 수 있을 것으로 보임(아래의 규정참조)
 - 법 제17조6이 정하고 있는 다섯 개 항목에 대해서 ‘요령’, ‘방법’, ‘준수사항’이 열거되어 있음
 - 준수사항의 내용이 매우 다양하므로 그 중 경미한 사안의 위반과 직불금 미수령으로 인한 불이익 사이에 비례관계가 성립하지 않을 경우 불만이 제기될 가능성이 높음
 - 다만, 이미 현행 규정에서 권고하고 있는 사항이므로 이에 대한 농가의 적응성을 높다고 판단됨.

가축소유자 등의 방역기준(제20조의9 관련)

1. 죽거나 병든 가축의 발견 및 임상관찰 요령
 - 가. 사육하는 가축을 매일 살펴보고 물·사료의 섭취 감소, 활력 저하 등 평소와 다르게 이상이 있는 가축은 계속 주의 깊게 관찰하여야 한다.
 - 나. 이상이 있는 가축이 가축전염성 질병에 걸린 것으로 의심될 때에는 다른 가축과 접촉이 되지 않도록 별도시설에 격리하고 수의사에게 진료를 요청하거나 가축방역기관에 신고하여야 한다.
 - 다. 죽은 가축을 발견하였을 때에는 가축의 사체를 수거하여 별도장소에 보관하고 병명이 분명하지 않은 질병으로 죽은 가축이라 판단되면 즉시 가축방역기관에 신고하여야 하며 가축방역관의 지시에 따라 사체를 처리하여야 한다.
 - 라. 가축전염병이 의심되는 가축의 사체나 병든 가축이 발견되었을 때에는 축사 내부와 외부에 대한 소독을 실시하고 병든 가축의 격리시설과 사체 보관장소를 다른 사람이 출입하지 않도록 하며 집중 소독을 실시하여야 한다.
2. 축산관계시설을 출입하는 사람 및 차량 등에 대한 방역조치 방법
 - 가. 농장 출입구는 항상 닫혀 있어야 하며, 외부인 출입을 엄격히 통제한다.
 - 나. 농장에 출입하는 모든 축산관련차량에 대해서는 출입 전·후 각각 소독을 실시한다.
 - 다. 농장 출입자를 위한 농장 전용 의복·신발(일회용 방역복·덧신을 포함한다)을 비치하여야 하고 농장 전용 의복·신발은 항상 청결하게 관리하여야 한다.
 - 라. 농장 출입구 및 사육시설 안에 있는 관리사무실, 사료창고 및 각 축사의 출입구에는 출입자의 신발을 소독할 수 있는 소독조를 설치하여 출입 시 신발을 소독하여야 한다.
 - 마. 농장 출입자는 농장 출입 시 농장 전용 의복·신발(일회용 방역복·덧신을 포함한다) 등을 착용하도록 하고 농장 출입 전·후 각각 소독을 실시하여야 한다. 방문자는 가급적 축사 내부에 들어가지 않도록 하고 부득이 축사에 들어갈 때는 교차오염 방지를 위해 축사 전용 의복, 장갑 및 마스크 등을 착용하고 외부 신발을 축사 전용 신발로 갈아 신고 소독을 실시한 후 들어가도록 한다.
 - 바. 농장 출입자 및 차량 등에 대한 소독시설의 소독액은 소독효과가 떨어지지 않도록 2일 또는 3일에 한번씩, 유기물 오염 시에는 즉시 교체해야 한다.
 - 사. 출입소독시설에는 출입기록부 및 소독실시기록부를 비치하여야 하고, 출입자의 출입기록을 빠짐없이 기재하고 출입차량 및 출입자에 대한 소독을 실시하여야 한다.
3. 야생동물의 농장 내 유입을 차단하기 위한 조치 요령
 - 가. 야생동물, 설치류 및 그 밖의 사육가축 외의 동물이 농장에 드나들지 못하도록 울타리, 배수로 그물망 및 축사의 입구, 지붕 및 벽 그물망 등을 설치한다.

나. 사료보관통(사료빈) 주변에 떨어진 사료는 바로 바로 제거하여 텃새 및 설치류가 접근하지 않도록 하고, 주변을 주기적으로 소독하여야 한다.

다. 동물의 발자국 또는 분변과 같은 야생동물 등이 농장에 드나든 흔적이 발견되는 경우 즉시 분변 등을 치운 다음 소독을 실시하고 야생동물 등의 출입방지 시설을 점검·보수하여야 한다.

라. 설치류를 통한 질병 전파 차단을 위해 정기적인 설치류 제거작업을 실시하여야 한다.

4. 가축의 입식, 거래 및 관리 시 방역관련 준수사항. 사육 가축에는 구제역, 돼지열병 및 뉴캐슬병 등의 가축전염병에 대한 예방접종을 적기에 올바른 접종방법으로 실시하여야 하고, 가축을 입식하거나 구입하는 경우에는 입식 또는 구매 가축의 예방접종 내역을 확인하여야 한다.

나. 가축을 거래할 때에는 이상이 없는 건강한 가축만을 거래하여야 하고, 특히 도축·출하의 목적으로 산란계 또는 종계 등의 노계를 입식하여 사육하지 말아야 하며, 가축 구매자에게 판매하는 가축의 종류, 출생일, 성별, 예방접종 내역 및 가축전염병 검사결과 등 필요한 정보를 알려주어야 한다.

다. 닭, 오리 사육농장 및 부화장의 출입구 및 농장 내 각 동별 출입구에는 내부촬영이 가능하도록 폐쇄회로 텔레비전(CCTV)을 설치하고, 정상적으로 작동하도록 관리하여야 하며, 영상기록은 촬영일부터 1개월 이상 보관하여야 한다.

라. 축사 내부·외부는 먼지 등이 날리지 않도록 청소·소독을 실시하여 깨끗하게 관리하여야 하며, 필요한 경우 농장 밖 주변부 및 진입로 등도 청소·소독하여야 한다.

마. 축사 및 사료보관창고 주변에는 사료 등 잔존물이 방치되지 않도록 관리하여야 한다.

바. 농장 내 축사 간 교차오염 방지를 위해서 축사 동별로 전실(닭, 오리 사육농가에 한정한다)을 설치하고 축사전용 작업복과 전용신발 등을 비치해야 하며, 가축소유자 등이 축사에 출입할 때 축사전용 작업복을 착용하고 축사 간 장화를 갈아신어야 하며, 소독을 실시한 후 축사에 출입해야 한다.

사. 축사에 깔짚, 톱밥 또는 왕겨 등을 보충하는 경우에도 이동 장비 등은 철저히 소독한 후 사용하고, 다른 축사로 이동할 때마다 소독을 실시할 것을 권장한다.

아. 가축의 분변은 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」을 준수하여 적정하게 처리하여야 한다.

자. 가축소유자는 「축산법」 제33조의2, 「축산법 시행규칙」 제36조의2 및 별표 3의3에 따른 교육을 이수하여야 한다.

차. 육계 또는 육용오리농가에서 농림축산식품부 장관이 정하는 바에 따라 일제(一齊) 입식(入殖) 및 출하를 준수해야 하며, 휴지기를 14일 미만으로 축소하지 않아야 한다.

5. 그 밖에 가축의 종류별 방역기준 세부사항 등 가축전염병 예방을 위하여 필요한 방역조치 방법 및 요령은 농림축산식품부장관이 정한다.

(4) 실행가능성

- 준수사항의 내용이 매우 다양하므로 그 경중에 따라 과태료는 조절될 수 있으나 공익형 직불제의 의무준수 사항으로 할 경우, 이 불이행 내용에 따라서 감액, 미지급 등 조정을 하는 것에는 기술적인 문제가 따를 수 있음

다. 검토결과

- 방역기준 준수를 이행조건으로 하는 것에 대해서는 신중할 필요가 있음
 - 위반사항의 경중에 따라서 직불금 감액 등을 조정할 수 있는 제도적 장치를 갖춘 후 이행조건으로 할 수 있을 것임.
- 위와 같은 제도적 장치를 고려하여, 2020년 도입이 가능한 것으로 판단됨.

□ 25. 동물학대 금지

가. 개요

○ ‘동물보호법’에 따라서 동물 소유자등은 7조에 따라서 적절한 사육·관리의 의무를 지게 되어 있고, 누구든지 동법 8조에 정해진 가혹행위를 행하는 것이 금지되어 있음.

- 7조의 위반에 관한 처벌규정은 별도로 마련되어 있지 않음.

- 8조 1항에서 3항 및 5항 위반 시에는 2년 이하 징역 또는 2000만 원 이하의 벌금에 처하며²¹⁶⁾, 4항 위반시(동물 유기)에는 300만 원 이하의 과태료가 부과됨.

「동물보호법」

제7조(적절한 사육·관리) ① 소유자등은 동물에게 적합한 사료와 물을 공급하고, 운동·휴식 및 수면이 보장되도록 노력하여야 한다.

② 소유자등은 동물이 질병에 걸리거나 부상당한 경우에는 신속하게 치료하거나 그 밖에 필요한 조치를 하도록 노력하여야 한다.

③ 소유자등은 동물을 관리하거나 다른 장소로 옮긴 경우에는 그 동물이 새로운 환경에 적응하는데 필요한 조치를 하도록 노력하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 동물의 적절한 사육·관리 방법 등에 관한 사항은 **농림축산식품부령**으로 정한다. <개정 2013. 3. 23.>

제8조(동물학대 등의 금지) ① 누구든지 동물에 대하여 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. <개정 2013. 3. 23., 2013. 4. 5., 2017. 3. 21.>

1. 목을 매다는 등의 잔인한 방법으로 죽음에 이르게 하는 행위
2. 노상 등 공개된 장소에서 죽이거나 같은 종류의 다른 동물이 보는 앞에서 죽음에 이르게 하는 행위
3. 고의로 사료 또는 물을 주지 아니하는 행위로 인하여 동물을 죽음에 이르게 하는 행위
4. 그 밖에 수의학적 처치의 필요, 동물로 인한 사람의 생명·신체·재산의 피해 등 농림축산식품부령으로 정하는 정당한 사유 없이 죽음에 이르게 하는 행위

② 누구든지 동물에 대하여 다음 각 호의 학대행위를 하여서는 아니 된다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 3. 21., 2018. 3. 20.>

1. 도구·약물 등 물리적·화학적 방법을 사용하여 상해를 입히는 행위. 다만, 질병의 예방이나 치료 등 농림축산식품부령으로 정하는 경우는 제외한다.

2. 살아 있는 상태에서 동물의 신체를 손상하거나 체액을 채취하거나 체액을 채취하기 위한 장치를 설치하는 행위. 다만, 질병의 치료 및 동물실험 등 농림축산식품부령으로 정하는 경우는 제외한다.

3. 도박·광고·오락·유흥 등의 목적으로 동물에게 상해를 입히는 행위. 다만, 민속경기 등 농림축산식품부령으로 정하는 경우는 제외한다.

3의2. 반려(伴侶) 목적으로 기르는 개, 고양이 등 농림축산식품부령으로 정하는 동물에게 최소한의 사육공간 제공 등 농림축산식품부령으로 정하는 사육·관리 의무를 위반하여 상해를 입히거나 질병을 유발시키는 행위

4. 그 밖에 수의학적 처치의 필요, 동물로 인한 사람의 생명·신체·재산의 피해 등 농림축산식품부령으로 정하는 정당한 사유 없이 신체적 고통을 주거나 상해를 입히는 행위

③ 누구든지 다음 각 호에 해당하는 동물에 대하여 포획하여 판매하거나 죽이는 행위, 판매하거나 죽일 목적으로 포획하는 행위 또는 다음 각 호에 해당하는 동물임을 알면서도 알선·구매하는 행위

위를 하여서는 아니 된다. <개정 2017. 3. 21.>

1. 유실·유기동물

2. 피학대 동물 중 소유자를 알 수 없는 동물

④ 소유자등은 동물을 유기(遺棄)하여서는 아니 된다.

⑤ 누구든지 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. <개정 2017. 3. 21.>

1. 제1항부터 제3항까지에 해당하는 행위를 촬영한 사진 또는 영상물을 판매·전시·전달·상영하거나 인터넷에 게재하는 행위. 다만, 동물보호 의식을 고양시키기 위한 목적이 표시된 홍보 활동 등 농림축산식품부령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

2. 도박을 목적으로 동물을 이용하거나 도박·시합·복권·오락·유흥·광고 등의 상이나 경품으로 동물을 제공하는 행위

3. 영리를 목적으로 동물을 대여하는 행위. 다만, 「장애인복지법」 제40조에 따른 장애인 보조건의 대여 등 농림축산식품부령으로 정하는 경우는 제외한다.

<동물보호법 시행규칙>

제3조(적절한 사육·관리 방법 등) 법 제7조제4항에 따른 동물의 적절한 사육·관리 방법 등에 관한 사항은 별표 1과 같다.

[별표 1] 동물의 적절한 사육·관리 방법 등(제3조 관련)

1. 일반기준

가. 동물의 소유자등은 동물을 사육·관리할 때에 동물의 생명과 그 안전을 보호하고 복지를 증진하여야 한다.

나. 동물의 소유자등은 동물로 하여금 갈증·배고픔, 영양불량, 불편함, 통증·부상·질병, 두려움과 정상적으로 행동할 수 없는 것으로 인하여 고통을 받지 아니하도록 노력하여야 한다.

다. 동물의 소유자등은 사육·관리하는 동물의 습성을 이해함으로써 최대한 본래의 습성에 가깝게 사육·관리하고, 동물의 보호와 복지에 책임감을 가져야 한다.

2. 개별기준

가. 사육환경

1) 동물의 종류, 크기, 특성, 건강상태, 사육 목적 등을 고려하여 최대한 적절한 사육환경을 제공하여야 한다.

2) 동물의 사육공간 및 사육시설은 동물이 자연스러운 자세로 일어나거나 눕거나 움직이는 등 일상적인 동작을 하는 데에 지장이 없는 크기이어야 한다.

나. 건강관리

1) 전염병 예방을 위하여 정기적으로 동물의 특성에 따른 예방접종을 하여야 한다.

2) 개는 분기마다 1회 이상 구충을 하여야 한다.

나. 검토

○ 7조의 1항에서 3항까지는 ‘노력하여야 한다’로 규정되어 있어서 강제적 조향이 아닌 권고적 조향으로 보임.

- 동법에 7조의 위반 시에 부과되는 벌칙에 대한 규정도 없음.

- 4항에서 1항에서 3항까지 규정한 사항 이외에 대해서 적절한 사육, 관리방법에 관한 사항을 농림축산식품부령으로 정하도록 하고 있지만 동법 시행규칙 별표 1에 있는 사항 역시 입법의 목적을 달성할 수 있도록 하는 일반적인 원칙을 제시하고 있을 뿐이고 구체적으로 이행여부를 확인할 수 있는 수치화된 기준을 제시하고 있지 않음.

216) 2019년 3월 21일부터는 3년 이하의 징역 또는 3000만원 이하의 벌금으로 벌칙이 상향됨

- 따라서 7조 또는 시행규칙의 내용을 이행의무로 하기에는 법규정의 명확성이 충분하지 않은 것으로 보임.

○ 8조는 농업경영 여부와 무관하게 동물보호라는 일반적인 사회적 가치를 실현하기 위한 것임.

- 농업정책 목표의 실현을 위한 것이 아닌 일반적 의무를 이행의무로 부과하는 것은 합리적이지 않다고 생각됨.

○ 이러한 일반적 목표를 가진 조항을 위반에 직불금 미지급이라는 불이익을 더하는 것은 비농업인과 형평성에 문제가 있다고 할 수 있음.

- 또한 그 처벌도 이미 매우 무겁다고 볼 수 있음.

다. 검토결과

○ 이상의 검토에 비추어 볼 때 이 항목을 농가의 농업활동 수행에 대한 이행의무로 부과하는 것은 부적절하다고 판단됨.

□ 26. 축산업 허가취득 의무(사육 최소면적 규정 포함)

가. 개요

- ‘축산법’에 축산업을 경영하려는 자는 시설, 장비 및 적정사육두수와 위치에 관한 사항을 갖추어 기초자치단체장의 허가를 받아야할 의무가 있음(22조)
 - 특히 시행령에 따라서 2016년 2월 23일 이후로는 사육시설 면적이 50제곱미터를 초과하는 소·돼지·닭 또는 오리 사육업이 허가 취득의무를 지고 있음(시행령 13조)

「축산법」

제22조(축산업의 허가 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 축산업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 시설·장비 및 단위면적당 적정사육두수와 위치에 관한 사항을 갖추어 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 영업장을 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 가축의 종류 등 농림축산식품부령으로 정하는 중요한 사항을 변경할 때에도 또한 같다. <개정 2013. 3. 23.>

1. 종축업
2. 부화업
3. 정액등처리업

4. 가축 종류 및 사육시설 면적이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 가축사육업

② 제1항제4호에 해당하지 아니하는 가축사육업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 시설·장비 등을 갖추어 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 등록하여야 한다.

③ 제2항에도 불구하고 가축 종류 및 사육시설 면적이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 가축사육업을 경영하려는 자는 등록하지 아니할 수 있다.

- 이상을 위반하면 500만 원 이하의 과태료를 부과함(56조)

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 축산업허가제는 축산법이 목표로 하고 있는 가축의 개량·증식, 축산업의 구조개선, 가축과 축산물의 수급조절·가격안정 및 유통개선 등(1조)과 전염병의 예방 및 확산방지 등 정책목표 달성을 위한 기본적 제도적 조건임.
 - 특히, 시행령상 2016년부터 허가취득 의무를 50제곱미터 이상 가축사육업에 허가취득 의무를 지우고 있는데 이는 소규모 축산경영체에서 발생하는 오염, 전염병 위험을 차단하기 위해서 그 일관성 있는 집행이 필요한 정책임

(2) 국민 공감성

- 축산물의 수급조절, 가격안정, 전염병 예방 및 확산방지 등의 편익은 일반 국민들

도 인지하고 있는 중요한 사항임

(3) 농가 적용성

- 대통령으로 정하는 시설, 장비 및 단위면적당 적정사육두수를 지키는 것은 일정한 비용발생을 의미하지만, 이는 축산업 허가제를 통해서 달성되는 사회적 편익을 고려할 때 개인 축산업자에게 부과할 수 있는 의무이며 이러한 사항에 대한 농가의 인식도 높아서 농가의 적용성도 매우 높다고 할 수 있음.
 - 그리고 실제 허가취득 절차를 수행하는 과정에는 큰 비용이 발생하지 않음

(4) 실행 가능성

- 위반사실이 적발되었을 때 적발 주체가 직불제 시행기관에게 통보하는 체제를 구축하면 실행 가능성은 높을 것임

다. 검토결과

- 축산 허가취득 의무를 공익형 직불금의 이행조건으로 2020년에 도입하는 것은 타당하다고 판단됨.

□ 27. 농지형상유지 의무

가. 개요

○ 농지형상 유지의 의무는 「농업소득의 보전에 관한 법률」의 제10조(고정직불의 지급)와 제12조(변동직불금의 지급)의 규정에 따른 것임.

- 반드시 벼 재배에만 해당되는 것은 아니며 2001년 이후 연근·미나리·왕골 재배 또는 다른 작물로 전환하거나 휴경하는 경우에도 지급함(쌀소득보전직불제 시행지침서, 2018).

「농업소득의 보전에 관한 법률」

제10조(고정직접지불금의 지급) ① 농림축산식품부장관은 농업소득직불금 등록자에게 농지의 형상(形狀) 및 기능을 대통령령으로 정하는 기준에 따라 유지하고 있는 농지분에 대하여만 고정직접지불금을 지급하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

② 고정직접지불금의 지급액의 구체적인 산정 기준·방법, 그 밖에 지급에 필요한 세부사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(변동직접지불금의 지급) ① 농림축산식품부장관은 농업소득직불금 등록자 중 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 자에 대하여 변동직접지불금을 지급한다. <개정 2013. 3. 23.>

1. 대통령령으로 정하는 바에 따라 농지의 형상 및 기능을 유지하고 쌀을 생산할 것
2. 농약 및 화학비료를 농림축산식품부령으로 정하는 기준에 따라 사용할 것

○ 농지의 형상 및 기능 유지에 대한 세부 규정에 대해서는 시행령 제7조에서 규정하고 있음.

- 이 규정의 미충족시에는 직불금의 전부 또는 일부를 미지급함(쌀소득보전직불제 시행지침서, 2018).

- 그리고 이에 대한 요건 충족여부는 농관원의 세부 점검 기준에 따르도록 하고 있음(쌀소득보전직불제 시행지침서, 2018)

- 농관원에서 매년 약 120억 원의 예산과 700여 명의 조사원을 고용하여 이행 점검을 하고 있는 주요 사항임.

○ 발직불금의 경우에는 제7조의 4가지 조건 중에서 4항을 제외하고 있음.

○ 변동직불금의 지급과 관련해서는 시행령 제10조에서 규정하고 있음.

- 물을 가두어 벼를 재배했는지를 확인하는 것임(쌀소득보전직불제 시행지침서, 2018)

「농업소득의 보전에 관한 법률 시행령」

제7조(고정직접지불금의 지급 요건) 법 제10조제1항에서 "농지의 형상(形狀) 및 기능을 대통령령으로 정하는 기준에 따라 유지하고 있는 농지분"이란 다음 각 호의 기준을 모두 충족하는 농지분을 말한다.

1. 농작물의 생산이 가능하도록 토양을 유지·관리할 것
2. 이웃 농지와 구분 가능하도록 경계를 설치하고 이를 관리할 것
3. 이웃 농지의 영농에 지장이 없도록 잡초를 제거할 것
4. 논농업 고정직접지불금의 지급대상 농지는 농지 주변의 용수로·배수로를 유지·관리할 것

제10조(변동직접지불금의 지급 요건) 법 제12조제1항제1호에 따라 변동직접지불금을 지급받으려는 자는 제7조 각 호의 기준을 모두 갖춘 농지에 물을 가두는 방법으로 쌀을 생산하여야 한다.

나. 검토

(1) 편익 확실성

○ 농지의 공익적 가치에 대한 많은 연구들이 있음.

- 특히, 논외의 공익적 기능 중에는 홍수조절 기능, 수자원 함양 기능, 수질정화 기능, 토양유실 방지 기능, 대기정화 기능, 기후순화 기능, 유기물 소화 기능, 생물다양성 보전 기능, 경관기능²¹⁷⁾을 강조하고 있음.

○ 논외의 기능과 가치에 대한 세부적인 연구결과들을 보면 다음과 같음.

- 공기서 외(2013)²¹⁸⁾ 연구에서는 논 농업 유지에 따른 국민 총 편익을 4조 3,715억 원으로 평가하였음.
- 공라경(2017)²¹⁹⁾ 연구에서는 우리나라 전체 논 관개수의 10%(19억 4000만 톤)가 오염되었다고 가정하더라도 논이 이물을 정화함으로써 얻는 비용절감 효과는 약 52조 9,600억 원에 달한다는 연구 결과를 소개하고 있음. 이 연구에서는 이와 함께 벼가 자라는 동안 산소를 방출하는 효과를 시중의 산소 가격(kg당 430원)으로 계산하여 총 5조 2,800억 원의 경제적 가치를 산출한다고 밝히고 있음.
- 서명철 외(2008)²²⁰⁾ 연구에서는 2006년 기준 우리나라 농업의 전체 홍수 조절량을 연간 37.1억 톤으로 계측하고 이 물량에 대한 댐 건설비와 유지비로 대체하여 경제성 분석을 시행한 결과 논농사는 44조 3,389억원, 밭농사는 7조

217) 엄기철 외, 2006, 『농업·농촌의 다원적 기능 : 고등학교 교사용 교과서 보완 지도자료』, 교육인적자원부 농촌진흥청, 삼미기획.

218) 공기서·이충열·이명훈(2013), "기후변화를 고려한 논농업의 다원적 기능 가치", 『농업경영·정책연구』, 제40권 제2호, p. 352-380, 한국농식품정책학회·한국축산경영학회.

219) 공라경(2017), "논습지 보전과 현명한 이용을 위한 법제 정비 방안", 『수산해양교육연구』, 제29권 제1호, 통권 85호, pp.51~63, 한국수산해양교육학회.

220) 서명철·강기경·현병근·윤홍배·엄기철(2008), "농업의 홍수조절 기능과 수자원함양기능 계량화 및 가치평가에 관한 연구", 『한국토양비료학회지』, 제41권 2호, pp.143~152, 한국토양비료학회

2,215억 원으로 평가하였음.

- 임재환(2002)²²¹⁾의 연구에서는 우리나라 전체 논이 갖는 연간 지하수 함양 효과는 3,902억 원으로 추정하였음.
- 사공정희 외(2014)²²²⁾의 연구에서는 충남지역을 사례로 한 논습지의 생태계서비스 가치 평가연구에서 충남 논습지의 경제적 가치를 연간 32조 8,310억 원으로 추정하고 이는 충남 논습지 (189,933ha) 전체를 전용했을 때 발생하는 농지보전부담금인 14조 8,148억 원보다 18조 원이상 더 높게 나타난다고 추정하였음.

○ 이와 같은 여러 연구 결과에 따라서 농지의 유지는 확실한 편익을 제공하고 있다고 할 수 있음.

(2) 국민 공감성

- ‘농업농촌의 공익적 가치에 대한 국민인식조사’에서 농지의 유지에 따른 환경 및 경관보전 효과는 일반 국민에게도 잘 알려져 있음
 - 김용렬 외(2013)²²³⁾ 연구에서는 우리 국민들의 농업·농촌의 공익적 가치에 대한 지불의사 금액 추정에서 환경보전 13,157억 원, 경관 및 전통 11,214억 원 등으로 추정하였음.
 - 또한 이 연구에서는 농업의 공익적 가치에 대해 직접지불금 방식으로 지원하는 것에 조사 대상자의 61.7%가 찬성하는 것으로 밝히고 있음.

○ 따라서 농지의 보전에 대한 국민들의 공감 정도가 높다고 할 수 있음.

(3) 농가 적응성

- 현행 쌀직불금 제도에서도 시행하고 있으며, 농민들에게 특별한 추가 노력을 요구하는 것은 아니기 때문에 농가의 추가 부담도 적어서 농가의 적응성은 매우 높다고 할 수 있음.

(4) 실행 가능성

- 현행 직불제 이행 점검 과정에서 가시적으로 확인해야 하는 주요 사항임.

221) 임재환 (2002), 『특집: 논 의 공익적 기능에 대한 사회경제효과 고찰 : 한일간 논 의 기능별 효과분석을 중심으로』, p34~40, 충남대 농경제과

222) 사공정희·정옥식·여형범(2014), 『충남 논습지의 생태계 서비스 가치 평가 연구』, 전략연구 2014-25, 충남연구원.

223) 김용렬·정학균·민자혜(2013), “농업·농촌의 공익적 가치에 관한 국민 지불의사와 지불금액 평가”, 『KREI 농정포커스』, 제53호, 한국농촌경제연구원.

- 특히, 이행 여부를 가시적으로 점검할 수 있고 또한 현재까지 직불제 이행점검 과정에서 많은 경험이 축적되어 있음.

다. 검토 결과

(1) 도입 여부와 시기

- 네 가지 검토 결과에 따라서 2020년에 도입 가능한 이행 의무 사항으로 평가됨.
 - 특히, 현재 쌀 및 밭 직불금에서도 적용하고 있는 의무기준이므로 계속 유지할 필요가 있음.

(2) 기타 고려 사항

- 시행령 7조의 세부 기준 중 3항에서 “이웃 농지의 영농에 지장이 없도록 잡초를 제거할 것”이라는 요건이 있음.
 - 그러나 실제 잡초 제거에 따른 환경효과에 대한 연구가 거의 없는 상황에서 이 조항은 환경적 효과를 고려하기보다는 농민들의 농업활동 관행을 고려하여 도입한 것으로 판단됨.
 - 그러나 이에 대해서는 최근 “논두렁 풀 안베기”가 노동력 절감 효과와 더불어 논두렁의 생태계를 다양화하는 효과를 얻었다는 충남지역의 사례 연구가 발표되었음.
- 따라서 이에 대해서는 도입과정에서 이 항목을 삭제하는 것을 고려할 필요가 있음.

□ 28. 축산물, 분뇨 등 처리시설, 부산물 비료생산시설 등 사업자 등이 악취발생 시 시설개선 의무 (농축산업에 따른 악취배출허용기준 초과 시 시설개선 의무)

가. 개요

- 농경연 보고서는 「악취방지법」 제10조(개선명령)에 근거하여 “축산물, 분뇨 등 처리시설, 부산물 비료생산시설 등 사업자 등이 악취발생 시 시설개선 의무”를 의무준수 항목으로 제시하였음.
 - 그러나 제10조는 보고서처럼 “악취발생 시”가 아니라 악취“배출허용기준을 초과”하는 경우에 적용하고, 배출허용기준 이하로 내려가도록 필요한 조치를 할 것을 “명할 수 있다”라고 규정한 것으로 보고서의 내용과는 차이가 있음.
- 제28조(벌칙)에서는 10조를 위반한 경우 300만원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있음.

「악취방지법」
 제10조(개선명령) 시·도지사 또는 대도시의 장은 신고대상시설에서 배출되는 악취가 제7조에 따른 배출허용기준을 초과하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 기간을 정하여 신고대상시설 운영자에게 그 악취가 배출허용기준 이하로 내려가도록 필요한 조치를 할 것을 명할 수 있다.

제28조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 300만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2014. 3. 24.>

1. 제10조에 따른 개선명령을 이행하지 아니한 자
2. 제17조제1항에 따른 관계 공무원의 출입·채취 및 검사를 거부 또는 방해하거나 기피한 자
3. 제8조제4항을 위반하여 악취방지계획에 따라 악취방지에 필요한 조치를 하지 아니하고 악취배출시설을 가동한 자
4. 제8조제5항 및 제8조의2제3항에 따른 기간 이내에 악취방지계획에 따라 악취방지에 필요한 조치를 하지 아니한 자

[전문개정 2010. 2. 4.]

제6조(악취관리지역의 지정) ① 시·도지사 또는 대도시의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 악취관리지역으로 지정하여야 한다. <개정 2016. 12. 27., 2018. 6. 12.>

1. 악취와 관련된 민원이 1년 이상 지속되고, 악취배출시설을 운영하는 사업장이 둘 이상 인접(隣接)하여 모여 있는 지역으로서 악취가 제7조에 따른 배출허용기준을 초과하는 지역
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역으로서 악취와 관련된 민원이 집단적으로 발생하는 지역
 - 가. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조·제7조·제7조의2 및 제8조에 따른 국가산업단지·일반산업단지·도시첨단산업단지 및 농공단지
 - 나. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 공업지역 중 환경부령으로 정하는 지역
- ② 시·도지사 또는 대도시의 장은 제1항에 따른 악취관리지역 지정 사유가 해소되었을 때에는 악취관리지역의 지정을 해제할 수 있다.
- ③ 환경부장관은 시·도지사 또는 대도시의 장이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을

악취관리지역으로 지정하지 아니하는 경우에는 시·도지사 또는 대도시의 장에게 해당 지역을 악취관리지역으로 지정할 것을 요구하여야 한다. 이 경우 시·도지사 또는 대도시의 장은 지체 없이 해당 지역을 악취관리지역으로 지정하여야 한다. <개정 2018. 6. 12.>

④ 시·도지사 또는 대도시의 장은 악취관리지역을 지정·해제 또는 변경하려는 때에는 환경부령으로 정하는 바에 따라 이해관계인의 의견을 들어야 한다.

⑤ 시·도지사 또는 대도시의 장은 악취관리지역을 지정·해제 또는 변경하였을 때에는 이를 고시하고 그 내용을 환경부장관에게 보고하여야 한다.

⑥ 시장(대도시의 장은 제외한다. 이하 같다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 주민의 생활환경을 보전하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 지역을 정하여 시·도지사에게 악취관리지역으로 지정하여 줄 것을 요청할 수 있다.

⑦ 환경부장관은 시·도지사가 제6항에 따라 시장·군수·구청장이 요청한 지역을 악취관리지역으로 지정하지 아니하는 경우에는 제4조제3항에 따른 악취발생 실태 조사의 결과를 고려하여 시·도지사에게 해당 지역을 악취관리지역으로 지정할 것을 권고할 수 있다. 이 경우 권고를 받은 시·도지사는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. <신설 2018. 6. 12.>

⑧ 악취관리지역의 지정기준 등에 관하여 필요한 사항은 환경부령으로 정한다. <개정 2018. 6. 12.>

[전문개정 2010. 2. 4.]

[시행일 : 2019.6.13.] 제6조

제7조(배출허용기준) ① 악취배출시설에서 배출되는 악취의 배출허용기준은 환경부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 환경부령으로 정한다. <개정 2018. 6. 12.>

② 특별시·광역시·특별자치시·도(그 관할구역 중 인구 50만 이상의 시는 제외한다. 이하 같다)·특별자치도(이하 "시·도"라 한다) 또는 인구 50만 이상의 시(이하 "대도시"라 한다)는 제1항에 따른 배출허용기준으로는 주민의 생활환경을 보전하기 어렵다고 인정하는 경우에는 악취배출시설 중 대통령령으로 정하는 시설에 대하여 환경부령으로 정하는 범위에서 조례로 제1항에 따른 배출허용기준보다 엄격한 배출허용기준을 정할 수 있다. <개정 2012. 2. 1., 2018. 6. 12.>

③ 시·도 또는 대도시는 제2항에 따라 엄격한 배출허용기준을 정할 때에는 환경부령으로 정하는 바에 따라 이해관계인의 의견을 들어야 한다.

④ 시·도지사 또는 대도시의 장은 제2항에 따라 배출허용기준을 정하거나 변경하였을 때에는 지체 없이 환경부장관에게 보고하여야 한다.

⑤ 시장·군수·구청장은 주민의 생활환경을 보전하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 그 관할구역에 있는 악취배출시설에 대하여 시·도에 제2항에 따른 엄격한 배출허용기준을 정하여 줄 것을 요청할 수 있다. <개정 2018. 6. 12.>

[전문개정 2010. 2. 4.]

[시행일 : 2019.6.13.] 제7조

○ 세부적인 활동 내용은 시행령 제1조 2항에 규정되어 있음.

- 악취관리지역, 학교 부근 지역 그리고 기타 민원이 제기된 경우에 적용하고 있음.

「악취방지법 시행령」

제1조의2(엄격한 배출허용기준의 적용) ① 「악취방지법」(이하 "법"이라 한다) 제7조제2항에서 "대통령령으로 정하는 시설"이란 다음 각 호의 시설을 말한다.

1. 법 제6조제1항에 따라 악취관리지역으로 지정된 지역(이하 "악취관리지역"이라 한다)에 있는 시설

2. 악취관리지역 외의 지역에 있는 다음 각 목의 시설

가. 「학교보건법」 제2조제2호에 따른 학교의 부지 경계선으로부터 1킬로미터 이내에 있는 시설

나. 법 제8조의2제3항에 따른 악취방지에 필요한 조치기간이 지난 시설로서 악취와 관련된 민원이 1년 이상 지속되고 복합악취나 지정악취물질이 법 제7조제1항에 따른 배출허용기준(이하 "배출허용기준"이라 한다)을 초과하는 시설

② 특별시·광역시·도(그 관할구역 중 인구 50만 이상의 시는 제외한다)·특별자치시·특별자

치도 또는 인구 50만 이상의 시가 법 제7조제2항에 따라 조례로 엄격한 배출허용기준을 정하는 경우에는 이를 준수하는 데 필요한 준비기간을 고려하여 조례로 정하는 바에 따라 1년의 범위에서 그 기준을 적용하지 아니할 수 있다. <개정 2012. 10. 9.>
 [본조신설 2011. 1. 26.]

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 가축 배설물에 의해서 발생하는 악취는 축산업의 대표적인 부정적인 환경영향임.
 - 특히, 국민들의 식생활에서 육류가 차지하는 비중이 높아지면서 축산업의 성장에 따른 부정적인 환경영향은 점점 증가하고 있는 상황임.
 - 따라서 악취 저감을 위한 활동은 사회적, 경제적, 환경적으로 편익을 발생시킨다고 할 수 있음.

- 가축 분뇨에 따른 악취의 발생과정과 그 영향에 대해서는 많은 연구들이 있음
 - 양병우 외(2011)²²⁴ 연구에서는 축산 폐기물에 의한 오염 발생과정을 ① 축사에서 무단으로 방류하는 오물, 야적·처리과정에서 발생하는 분뇨, 운동장이나 방목지에서 발생한 축분 등의 과잉 사용은 모두 지표수와 지하수에 유입되고, 또 ② 방류된 분뇨는 빗물에 의해 지하수로 흘러 질산태질소(nitrate nitrogen)를 높이는 결과 초래한다고 정리하고 있음.
 - 지인배 외(2014)²²⁵ 연구에서는 현재 발생하고 있는 가축분뇨 처리문제와 이로 인한 환경문제를 살펴보고, 이에 따른 비용을 조사하고 있음.
 - 강창용 외(2016)²²⁶ 연구에서는 축산 농가 대상으로 조사를 실시한 결과, 축산 오염 피해 중 74%가 냄새, 악취로 조사되었으며, 다음이 분뇨의 부적절한 처리(16%), 축산폐수의 방류(11%)로 나타났으며, 오염 피해를 주는 축종은 돼지가 대부분이라고 조사 되었음.
 - 김선태(2016)²²⁷는 충청도를 사례로 해서 충청남도의 축산업 규모는 전국 대비 축종별 높은 비중을 차지하고 있는데, 2015년 기준 악취 민원 181건 중 122건이 축산 악취 민원으로 약 67%의 높은 비중을 차지함을 밝히고 있음.
 - 한편, 외국 연구로는 Booth & Cavender(2002)²²⁸ 연구에서 축산에서의 악취

224) 양병우 외(2011), 『환경제약에 따른 한우산업 대응시스템 구축 방안』, 전북대학교

225) 지인배 외(2014), “지속가능한 친환경축산이 축산물 수급과 후생에 미치는 영향 -가축분뇨 처리비용을 중심으로-”. 『농업경영·정책연구』 제41권 제3호, 한국농식품정책학회, 한국축산경영학회.

226) 강창용 외(2016), 『농촌지역 오염원 실태조사 연구』, 한국농촌경제연구원.

227) 김선태(2016), 『충청남도 축산 악취 발생 특성 분석 및 정책방향』, 충남리포트, 충남연구원.

228) Booth L. and A.R. Cavender(2002). Alabama Farm*A*Syst: Animal Waste Products Used in Crop and Forage Production. Alabama Cooperative Extension System, Alabama A&M University and Auburn University.

는 유기물의 자연분해에 의해 발생하며, 액체 시스템에 사용되는 혐기성 저장 및 처리 시설은 복잡한 생물학적 폐기물을 메탄, 황화수소, 이산화탄소 및 암모니아와 같은 가스로 분해하여 악취를 유발할 수 있음을 밝히고 있음.

- 그러므로 악취를 저감하는 활동은 국가와 사회 경제에 확실한 편익을 제공한다고 할 수 있음.

(2) 국민 공감성

- 축산악취는 지역주민의 민원을 발생시키는 대표적인 이슈임²²⁹⁾.

- 제주지역의 축산분뇨 악취저감 방안에 대한 편익-비용 분석 연구(김현철, 2015)²³⁰⁾에서는 악취로 인해 불편한 경험이 있는 응답자들이 많고 또 이들의 지불의사 금액이 가구당 연간 약 7,718백만 원에 이르는 것으로 나타나고 있음.

- 따라서 이러한 축산분뇨의 악취를 저감하기 위한 활동은 국민적인 동의를 받을 수 있을 것으로 판단됨.

(3) 농가 적용성

- 현행 제도에서도 배설허용기준 초과 시에는 필요한 조치를 하도록 하고 있기 때문에 이를 준수하는 것은 합당한 활동이라고 판단됨.

- 특히, 축사전용시설에 대한 적용이 아니라 직불금 대상인 논과 밭에서 축산 활동을 하는 것이기 때문에 실제로 직불금 제도상 금지하고 있는 행위이기 때문에 현행 법에 따른 규제가 필요한 사안임.

- 따라서 이를 위반할 경우 악취 저감을 위한 시설의 설치에 농가 자체비용으로 마련해야 하며, 이에 대한 농가의 인식 정도도 높다고 판단됨.

- 그러므로 이 의무 수행에 대한 농가의 적용성은 높다고 판단됨.

(4) 실행 가능성

- 현행 법규에서도 일정한 배출기준을 설정하고 시행하고 있기 때문에 행정적으로 시행하기 어렵지 않을 것으로 판단됨.

- 다만, 기존에 직불금 이행과정에서 개입하고 있지 않았던 축산분야 담당기관들의

229) 농축유통신문, 2019, <http://www.amnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=17778>

230) 김현철조사연구(2015), 『제주지역 축산분뇨 악취저감 방안에 대한 편익/비용 추정』, 기본연구 2015-04, 제주발전연구원.

참여가 필요하며, 이와 관련해서는 새로운 점검 체계를 설립할 필요가 있음.

다. 검토 결과

(1) 도입 여부와 시기

○ 현행 법규에서 적용되고 있는 것이기 때문에 2020년에 공익형 직불제 실시와 함께 도입 가능한 이행 의무 사항으로 평가됨.

- 특히, 직불금 대상 농지 내에서의 축산의 경우 전문 축사에 설치된 시설에 비해 미비하기 때문에 분뇨 등의 배출에 따른 환경피해가 크기 때문에 좀 더 철저히 적용할 필요가 있음.

(2) 기타 고려 사항

○ 의무이행사항의 명칭을 「악취방지법」의 내용에 따라 바꿀 필요가 있음.

- 즉, “축산물, 분뇨 등 처리시설, 부산물 비료생산시설 등 사업자 등이 배출 허용기준을 초과하여 악취발생 시 시설개선 의무”로 수정 필요

□ 29. 가축분뇨처리 시(살포 등) 의무사항

가. 개요

- 가축분뇨의 자원화 방안의 일환으로 퇴비 및 액비화 방안이 시행되고 있으며 이를 처리하는 과정에서 발생하는 오염을 저감시키는 농민들의 활동이 필요함.
 - 이에 대해서는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제10조에 규정되어 있음.
- 그러나 제10조의 내용은 가축분뇨 및 퇴비·액비의 처리에 관한 의무인데, 주로 가축분뇨의 처리과정에서 공공수역에 유입시키는 행위를 금지하도록 하는 것임.
 - 이러한 공공수역 유입행위에 대한 금지는 이미 ‘2. 공공수역에 농약 누출과 가축분뇨 등 배출제한’ 조항에서 다루었음.
 - 따라서 이 조항은 ‘액비 살포시의 의무사항 준수’로 수정될 필요가 있음.
 - 그러므로 이 조항에서의 검토는 액비살포 행위를 중심으로 검토함.
- 가축분뇨(액비)살포는 시비처방서에 따라 액비유통센터에 요청하면 액비유통센터에서 살포해주는 것으로 일반 농가가 실시하는 것이 아님.
 - 농식품부의 액비살포비 지원대상²³¹⁾에 ‘전문유통주체’가 포함되어 있는데, 이들은 “액비 수거·살포장비를 갖추고 살포면적을 확보한 자로서 액비저장조 등 시설관리 능력이 있다고 시장·군수가 지정한 자[농업법인, 지역 농·축협, 민간기업(상법상 법인), 경종농가 작목반, 조사료 생산·유통 경영체”로 정의하고 있음.
 - 또한 사업대상자가 법인이 아닌 경우 법인 설립 후 지원, 기존 액비유통센터 등도 법인이 아닌 경우 법인 설립 후 액비살포비 등 지원(농림축산식품분야 재정사업관리 기본규정 제91조의 규정 준수)
- 그러므로 농민이 개별적으로 시행하는 액비살포 행위를 위법으로 간주하여 하지 않도록 하는 것에 초점을 두어야 함.
 - 따라서 이 행위에 대한 점검은 이러한 행위를 파악하고 조치할 수 있는 행정조직을 형성하는 것에 초점을 둘 필요가 있음.

「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」

231) 2018년 액비살포비 지원지침

제10조(가축분뇨 및 퇴비·액비의 처리의무) ① 가축분뇨 또는 퇴비·액비를 배출·수집·운반·처리·살포하는 자는 이를 유출·방치하거나 제17조 제1항 제5호에 따른 액비의 살포기준을 지키지 아니하고 살포함으로써 「물환경보전법」 제2조 제9호에 따른 공공수역(이하 "공공수역"이라 한다)에 유입시키거나 유입시킬 우려가 있는 행위를 하여서는 아니 된다. <개정 2017. 1. 17.>

② 시장·군수·구청장은 유출·방치된 가축분뇨 또는 퇴비·액비로 인하여 생활환경이나 공공수역이 오염되거나 오염될 우려가 있는 경우에는 가축분뇨 또는 퇴비·액비를 배출·수집·운반·처리·살포하는 자, 그 밖에 가축분뇨 또는 퇴비·액비의 소유자·관리자에게 가축분뇨 또는 퇴비·액비의 보관방법 변경이나 수거 등 환경오염 방지에 필요한 조치를 명할 수 있다.

제11조(배출시설의 설치) ① 대통령령으로 정하는 규모 이상의 배출시설을 설치하려고 하거나 설치·운영 중인 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 배출시설의 설치계획을 갖추어 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. <개정 2015. 12. 1.>

② 제1항에 따라 허가를 받은 자가 환경부령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 때에는 변경허가를 받아야 하고, 그 밖의 사항을 변경하려는 때에는 변경신고를 하여야 한다.

③ 제1항에 따른 허가대상에 해당하지 아니하는 배출시설 중 대통령령으로 정하는 규모 이상의 배출시설을 설치하려고 하거나 설치·운영 중인 자는 환경부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항 중 환경부령으로 정하는 사항을 변경하려는 때에도 또한 같다. <개정 2015. 12. 1.>

④ 누구든지 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 허가·변경허가 또는 신고·변경신고 없이 설치되거나 변경된 배출시설을 사용해서는 아니 되며, 그 시설을 사용하여 가축을 사육하는 자에게 가축 또는 사료 등을 제공하여 사육을 위탁(이하 "위탁사육"이라 한다) 할 수 없다. [전문개정 2014. 3. 24.]

제17조(배출시설 및 처리시설의 관리 등) ① 배출시설설치자와 그가 설치한 배출시설을 운영하는 자(이하 "배출시설설치·운영자"라 한다), 처리시설설치자와 그가 설치한 처리시설을 운영하는 자(이하 "처리시설설치·운영자"라 한다) 또는 퇴비·액비를 살포하는 자는 가축분뇨 또는 퇴비·액비를 처리·살포할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. <개정 2015. 12. 1.>

1. 가축분뇨를 처리시설에 유입하지 아니하고 배출하거나 처리시설에 유입시키지 아니하고 배출할 수 있는 시설을 설치하는 행위

2. 처리시설에 유입되는 가축분뇨를 자원화하지 아니한 상태 또는 최종 방류구를 거치지 아니한 상태로 배출(이하 "중간배출"이라 한다)하거나 중간배출을 할 수 있는 시설을 설치하는 행위. 다만, 처리시설의 처리 과정에서 액비를 생산하기 위하여 관할 시장·군수·구청장에게 미리 중간배출이 필요하다고 인정을 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

3. 정화시설에 유입되는 가축분뇨에 물을 섞어 정화하는 행위 또는 물을 섞어 배출하는 행위. 다만, 관할 시장·군수·구청장이 「한국환경공단법」에 따른 한국환경공단 등 관련 전문기관의 자문을 거쳐 가축분뇨의 정화공법상 물을 섞어야만 가축분뇨의 정화가 가능하다고 인정한 경우에는 그러하지 아니하다.

4. 자원화시설에서 가축분뇨를 처리하는 경우 퇴비액비화기준에 적합하지 아니한 상태의 퇴비·액비를 생산하여 사용하거나 다른 사람에게 주는 행위. 다만, 환경부령으로 정하는 바에 따라 퇴비액비화기준에 적합하지 아니한 상태의 퇴비·액비를 다시 발효시켜 사용하려는 자에게 주는 경우에는 그러하지 아니하다.

5. 액비를 만드는 자원화시설에서 생산된 액비를 해당 자원화시설을 설치한 자가 확보한 액비 살포지 외의 장소에 뿌리거나 환경부령으로 정하는 살포기준을 지키지 아니하는 행위

6. 퇴비 또는 액비를 무료로 사용하지 아니하고 버리거나 가축분뇨 고체연료를 연료로 사용하지 아니하고 버리는 행위

7. 정당한 사유 없이 정화시설을 정상적으로 가동하지 아니하여 방류수수질기준에 맞지 아니하게 가축분뇨를 배출하는 행위

② 처리시설설치·운영자는 대통령령으로 정하는 부득이한 사유로 정화시설을 정상적으로 운영하기 어려워 방류수수질기준을 초과할 우려가 있을 때에는 환경부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 미리 신고하여야 하며, 그 가축분뇨가 유출되지 아니하도록 필요한 조치를 하여야 한다.

③ 배출시설설치·운영자 또는 처리시설설치·운영자는 환경부령으로 정하는 관리기준에 따라 배출시설 및 처리시설을 운영하여야 한다.

④ 시장·군수·구청장은 배출시설 또는 처리시설이 제1항 또는 제3항에 적합하지 아니하게 운영된다고 인정할 때에는 해당 배출시설설치·운영자, 처리시설설치·운영자 또는 퇴비·액비를 살포하는 자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 기간을 정하여 해당 시설이나 퇴비·액비 살포 행위 등의 개선을 명할 수 있다.

[전문개정 2014. 3. 24.]

[시행일 : 2014. 3. 24.] 제17조제1항제5호

○ 제10조를 위반함에 따른 벌칙은 5천만 원 이하의 벌금 또는 5년 이하의 징역(48조)에서부터 300만 원 이하의 벌금을 부과(51조)하도록 하고 있음.

「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」

제48조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2015. 12. 1.>

1. 제11조제1항에 따른 허가를 받지 아니한 자 또는 거짓, 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받은 자로서 제10조제1항을 위반하여 가축분뇨 또는 퇴비·액비를 공공수역에 유입시키거나 제17조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자

제49조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제11조제1항에 따른 허가를 받은 자로서 제10조제1항을 위반하여 가축분뇨 또는 퇴비·액비를 공공수역에 유입시키거나 제17조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자

4. 제11조제3항을 위반하여 신고를 하지 아니한 자로서 제10조제1항을 위반하여 가축분뇨 또는 퇴비·액비를 공공수역에 유입시키거나 제17조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자

5. 제15조에 따른 준공검사를 받지 아니하고 제10조제1항을 위반하여 가축분뇨 또는 퇴비·액비를 공공수역에 유입시키거나 제17조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자

10. 가축분뇨관련영업자로서 제10조제1항을 위반하여 가축분뇨 또는 퇴비·액비를 공공수역에 유입시키거나 제17조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자

[전문개정 2014. 3. 24.]

[시행일 : 2014. 3. 24.] 제49조제2호·제4호·제5호·제10호의 개정규정 중 제10조 및 제17조제1항제5호의 개정규정과 관련된 부분

제50조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2015. 12. 1.>

2. 제10조제2항에 따른 조치명령을 이행하지 아니한 자

3. 제11조제1항에 따른 허가를 받지 아니하거나 거짓, 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받은 자로서 업무상 과실로 제10조제1항을 위반하여 가축분뇨 또는 퇴비·액비를 공공수역에 유입시킨 자

5. 제11조제3항에 따른 신고를 한 자 또는 퇴비·액비를 살포한 자로서 제10조제1항을 위반하여 가축분뇨 또는 퇴비·액비를 공공수역에 유입시키거나 제17조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자

6. 제11조제1항에 따른 허가를 받은 자, 제15조를 위반하여 준공검사를 받지 아니한 자 또는 가축분뇨관련영업자로서 업무상 과실로 제10조제1항을 위반하여 가축분뇨 또는 퇴비·액비를 공공수역에 유입시킨 자 또는 가축분뇨관련영업자로서 업무상 과실로 제17조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자

9. 제11조제3항에 따른 신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고를 한 자로서 업무상 과실로 인하여 제10조제1항을 위반하여 가축분뇨 또는 퇴비·액비를 공공수역에 유입시킨 자

11. 재활용신고자로서 제10조제1항을 위반하여 가축분뇨 또는 퇴비·액비를 공공수역에 유입시키거나 제17조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자

[전문개정 2014. 3. 24.]

[시행일 : 2014. 3. 24.] 제50조제2호·제3호·제5호·제6호·제9호·제11호의 개정규정 중 제10조 및 제17조제1항제5호의 개정규정과 관련된 부분

제51조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 300만원 이하의 벌금에 처한다. <개정

2015. 12. 1.>

2. 제11조제3항에 따른 신고를 한 자, 재활용신고자 또는 퇴비·액비를 살포한 자로서 업무상 과실로 제10조제1항을 위반하여 가축분뇨 또는 퇴비·액비를 공공수역에 유입시키거나 제17조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자

5. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하지 아니하는 자로서 제10조제1항을 위반하여 가축분뇨 또는 퇴비·액비를 공공수역에 유입시킨 자

가. 제11조제1항 또는 제3항에 따라 배출시설의 설치허가를 받거나 신고를 하여야 하는 자나, 퇴비·액비를 살포하는 자

다. 제27조제1항에 따른 신고를 하여야 하는 자

라. 제28조제1항에 따른 가축분뇨관련영업의 허가를 받아야 하는 자

[전문개정 2014. 3. 24.]

[시행일 : 2014. 3. 24.] 제51조제2호·제5호의 개정규정 중 제10조 및 제17조제1항제5호의 개정규정과 관련된 부분

[시행일 : 2015. 3. 25.] 제51조

나. 검토

(1) 편익 확실성

○ 가축분뇨 자원화의 일환으로 추진되는 것이며, 액비의 살포과정에서 발생하는 악취를 법적인 기준에 따라 저감하는 것은 지역주민과 국민들에게 편익을 제공할 수 있음.

- 액비사용에 따른 편익에 대한 많은 연구들²³²⁾이 있으며, 특히 축산 분뇨 처리방법 중에서 액비 처리방법이 가장 경제적인 처리방법으로 언급하고 있는 문헌²³³⁾도 있음.

- 또한 악취이외에 농경지에 사용되는 액비에 의한 환경오염을 계측하기 위한 연구²³⁴⁾도 있었으나 아직까지 액비사용에 따른 토양이나 수질오염에 대한 기준치 이상의 영향을 나타나지 않았음.

○ 따라서 현재 상황에서 액비살포에 따른 기준을 준수하는 것은 액비의 악취발생을 저감하여 지역주민과 국민들에게 삶의 질을 향상시킬 수 있는 편익을 제공한다고 할 수 있음.

(2) 국민 공감성

○ 축산 악취 저감에 따른 국민적 공감과 마찬가지로 액비살포에 따른 부정적 효과를 감소시키는 것은 국민 인식에도 공감할 수 있는 부분임

232) 최동운, 2004, 양돈분뇨 액비처리 실태 및 문제점과 효율적인 처리방안, 축산연구소 축산환경과. 농촌진흥청. 김선태·이은영·송준익·홍성주(2016), 『충청남도 축산악취 발생 특성 분석 및 정책방향』, 전략연구 2016-08, 충남연구원.

233) 함천군(2012), 『자연순환형 농업을 위한 가축분뇨 발효액비 이용기술 매뉴얼』, 함천군.

234) 정동환 외(2012), 『가축분뇨에 의한 환경오염 영향 시범조사』, 국립환경과학원.

(3) 농가 적용성

- 현행 법규는 기본적으로 사업자에게 의무를 부담시키고 있는 것이고 농민이 이를 개별적으로 살포하는 행위 자체가 불법이기 때문에 이를 적용하는 것에 따른 농가의 추가 부담비용은 정상적으로 영농 활동을 수행해 온 농가에게는 발생하지 않음.
 - 특히, 현재 ha당 20만 원의 액비살포비용을 지원하고 있기 때문에 현행 법규와 제도하에서도 농가의 추가 부담없이 수행 가능한 활동이라고 판단됨.

(4) 실행 가능성

- 현행 법규에서는 제41조에서 액비 살포에 따른 보고 및 검사를 시행하도록 하고 있음.
 - 따라서 각 시설 운영자의 보고에 의해 농민의 불법 살포 여부를 파악할 수도 있음.
- 그러나 현행 규정에 따라서는 이것이 제3자의 고발에 의존하는 방식으로 이루어질 수 밖에 없기 때문에 이를 모니터링할 수 있는 별도의 체계를 형성하는 것이 필요함.

「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」

제41조(보고·검사) ① 환경부장관, 농림축산식품부장관(제1호의 경우에 한정한다. 이하 이 조에서 같다), 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 하여금 필요한 보고를 하게 하거나 자료를 제출하게 할 수 있다.

1. 배출시설설치·운영자 또는 처리시설설치·운영자
2. 공공처리시설설치자등
3. 제27조에 따른 재활용시설의 설치·운영자
4. 가축분뇨관련영업자
5. 설계·시공업자

② 환경부장관, 농림축산식품부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여 가축분뇨의 처리 실태 등을 확인하기 위하여 관계 공무원으로 하여금 그 시설 또는 사업장 등에 출입하여 관계 서류나 시설·장비 등을 검사하게 하거나 방류수수질기준, 퇴비액비화기준, 공정규격 또는 고체연료기준의 준수 여부를 확인하기 위하여 방류수의 수질, 퇴비·액비 또는 가축분뇨 고체연료의 검사 등을 실시하게 할 수 있다. <개정 2015. 12. 1.>

③ 배출시설설치·운영자, 처리시설설치·운영자, 재활용신고자, 가축분뇨관련영업자, 공공처리시설설치자등, 그 밖의 관계인은 정당한 사유 없이 제1항 및 제2항에 따른 보고, 출입, 검사를 거부·방해 또는 기피하여서는 아니 된다.

④ 제2항에 따라 출입·검사하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 보여주어야 한다.

[전문개정 2014. 3. 24.]

다. 검토 결과

(1) 도입 여부와 시기

- 이 의무는 편익 확실성, 국민 공감성, 농가 적응성 측면에서 보면 즉각적으로 도입이 가능한 부분이지만 실행 가능성 측면에서 점검이 어려운 부분이기 때문에 추가적인 이행점검 체계에 대한 고려가 필요함.
 - 다만, 농가의 자체적인 액비 살포 자체가 금지 행위인 것으로 고려하여 2020년에 도입하는 것이 가능하다고 판단됨.

(2) 기타 고려 사항

- 이행 점검 체계를 형성하는 것과 관련해서 현장에서 농민들의 불법적인 액비 살포여부를 지속적으로 감시, 감독할 수 있는 체계를 고려하는 것이 필요함.
 - 따라서 가칭 ‘마을관리위원회’를 통해서 이러한 행위를 살펴볼 수 있음.
 - 또한 액비 공급자의 서류를 통해서 개별 농민에게 액비를 판매했는지 여부를 판별하도록 할 수 있음.
- 기타 다양한 행정적인 점검 대책을 마련할 필요가 있음.

- 30. 초지전용 허가 취득의무 및 위반 시(계획, 규모, 변경신고 등 위반) 허가 취소
- 31. 초지에 행위제한규정(형질변경, 구조물 설치, 분묘, 토석채취 등)

가. 개요

- 초지법 제23조(초지의 전용 등)와 제21조(초지에서의 행위 제한)의 규정을 적용하고 있음.
 - 초지법은 기본적으로 축산업의 진흥을 목적으로 하고 있음.
 - 그리고 또한 무분별한 초지조성을 억제하기 위해 초지조성의 제한(제3조)과 초지조성의 허가(제5조) 규정도 마련하고 있음.
 - 전국의 초지면적은 35,763ha이고, 이 가운데 제주도가 16,648ha로 전체의 46.6%를 차지함(2014년)²³⁵⁾
- 초지법 제23조는 초지의 전용에 관한 것으로 초지를 농업 및 비농업적인 활동으로 전용할 경우에 허가를 받도록 하는 규정임.

「초지법」 제23조
 제23조(초지의 전용 등) ① 이 법에 따라 조성된 초지의 전용은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한정한다. <개정 2015. 7. 24.>

1. 중요 산업시설, 공익시설, 주거시설 또는 관광시설의 용지로 전용하는 경우
2. 「농지법」 제2조제2호에 따른 농업인이 건축하는 주택의 용지로 전용하는 경우
3. 농수산물의 처리·가공·보관 시설 및 농수산시설의 용지로 전용하는 경우
4. 농작물재배용지로 전용하는 경우. 다만, 과수용지 외의 용지로 전용하는 경우에는 경사도 15도 이내의 초지만 해당한다.
5. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제162조에 따라 제주투자진흥지구로 지정하기 위하여 전용하는 경우
6. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제4조에 따라 경제자유구역으로 지정하기 위하여 전용하는 경우
7. 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」 제9조제1항에 따라 지역특화발전특구로 지정하기 위하여 전용하는 경우
8. 「중소기업창업 지원법」 제2조제1호에 따른 창업을 위하여 전용하는 경우
9. 그 밖에 시장·군수·구청장(특별자치시장 및 특별자치도지사는 제외한다)이 특별시장·광역시장·도지사와의 협의를 거쳐 특히 필요하다고 인정하는 시설의 용지로 전용하는 경우 또는 특별자치시장·특별자치도지사가 특히 필요하다고 인정하는 시설의 용지로 전용하는 경우

② 제1항에 따른 초지전용을 하려는 자는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 허가받은 초지전용의 면적 또는 경계 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

235) <http://www.jejunews.biz/news/articleView.html?idxno=6776>

- 초지법 제21조는 초지에서서의 행위를 제한하고 허가를 득하도록 함으로써 초지를 유지하기 위한 규정임.

「초지법」
 제21조의2(초지에서서의 행위제한) ① 제5조에 따른 허가를 받아 조성된 초지에서는 시장·군수·구청장의 허가를 받지 아니하고는 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. <개정 2017. 12. 19.>

1. 토지의 형질변경 및 인공구조물의 설치
2. 분묘(墳墓)의 설치
3. 토석의 채취 및 반출
4. 그 밖에 초지의 이용에 지장을 주는 행위로서 **농림축산식품부령**으로 정하는 행위

② 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 허가의 신청을 받은 날부터 5일 이내에 허가 여부를 신청인에게 통지하여야 한다. <신설 2017. 12. 19.>

③ 시장·군수·구청장이 제2항에서 정한 기간 내에 허가 여부 또는 민원 처리 관련 법령에 따른 처리기간의 연장을 신청인에게 통지하지 아니하면 그 기간(민원 처리 관련 법령에 따라 처리기간이 연장 또는 재연장된 경우에는 해당 처리기간을 말한다)이 끝난 날의 다음 날에 허가를 한 것으로 본다.

나. 검토

(1) 편의 확실성

- 초지는 축산사료의 생산뿐만 아니라 홍수방지, 수자원 함양, 토양침식방지, 축산분뇨처리, 대기정화, 기후완화와 같은 환경보전 기능뿐만 아니라 경관 및 레크리에이션과 같은 사회문화적 기능도 제공함²³⁶⁾.

- 초지의 기능을 살펴보면 다음과 같음.

<표 5-8> 초지의 기능과 역할

기 능	역 할	
조사료 생산	높은 사료가치	- 단백질, 무기물 및 비타민 함량이 높은 고품질의 조사료 제공
	경사지 및 불리한 토지의 이용	- 방목이용을 통해 경사가 있고 복잡한 지형의 이용
	가축복지가 고려된 사양	- 가축복지가 해결되는 최적의 가축 사양형태로 이용 가능
자연환경 보전 기능	홍수 방지 및 수자원 함양	- 지표피복에 의한 토양유실 감소 - 지하수량 증가 및 유지보수력 향상
	축산분뇨 처리	- 가축분뇨 초지 환원으로 지력 향상 - 가축분뇨 이용으로 화학비료 대체
	토양구조 개선과 비옥도 증진	- 토양 유기물 증가 - 토양 물리성 향상 (입단구조, 통기성 향상) - 피복에 의한 토양 침식 방지
	공해방지 및 환경보전	- 대기 중의 CO ₂ 흡수 및 O ₂ 방출 생물필터 기능 : 질소, 인, 침전물, 생활 오수 등 운반 경감

236) 이상영(2007), “제주초지의 사회문화적 기능 가치평가 및 보전방안”, 『농촌계획』, 제13권 4호, pp.23-30, 한국농촌계획학회.

	다양한 유전자원의 보호와 유지	- 각종 목초의 생태형, 돌연변이 등 유전 자원의 보고 - 초원 생물상의 유지 및 발달
사회·문화적 기능	경관개선 및 심미적 정서 함양	- 녹색공간 조성으로 농촌 어메니티 개선
	놀이공간 (Outdoorrecreation) 제공	- 교육공간(소풍, 견학, 자연학습장) 제공 - 스포츠 공간 제공
	국토의 이용 효율 극대화	- 경작한계지에서 초지를 이용한 식량생산 - 효과적인 산림관리 도구:임도, 산불시 fire block의 역할
식량 생산 기능	축산물 생산	- 고기와 우유생산 - 털, 모피, 뿔 등 부산물 생산
	잠재적 식량생산 기지	- 필요지 식량작물 생산기지로 활용 - 식량자급도 및 자급능력 보완

○ 특히, 이상영(2007)의 연구에서는 우리나라는 전국 초지면적의 41%(18,425ha)를 차지하고 있는 제주지역 초지의 경제적 가치를 조사·분석한 결과, 초지의 다원적 기능가치는 연간 약 4천 2백억 원에 이른다고 평가하였음²³⁷⁾.

○ 따라서 초지의 보전에 따른 편익은 확실하다고 할 수 있음.

- 다만, 초지의 면적이 매우 협소한 우리나라에서 초지의 보전이 국가와 사회에 어떤 공익을 주는 것인지는 명확하게 특정하기 어려움.
- 특히, 초지의 조성을 통해서 축산업의 조방적 생산을 장려하기 위한 방안으로는 적합할 수 있지만 경종분야에서의 초지 보전이 어떤 공익적 기여를 하는지 분명치 않음.

○ 따라서 현재 이 조항 자체를 적용하는 것에 대한 문제점은 많지 않지만 영향력도 크지 않다는 점을 고려할 필요가 있음.

(2) 국민 공감성

○ 초지의 보전은 전통적인 우리나라 국민들의 인식에 비추어 보았을 때 그 필요성을 국민들이 이해하기 어려운 부분임.

- 다만, 경관과 레크리에이션의 기능과 향후 조방적 축산업으로의 전환에 대비할 경우 국민적 공감도도 높아질 것으로 생각됨.

(3) 농가 적응성

237) 대한민국 정책브리핑

<http://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=155304107&pageIndex=4233&repCodeType=&repCode=&startDate=2008-02-29&2017-10-11&srchWord=>

○ 현재 대부분의 농민들이 초지 관리에 관한 농업활동을 수행하고 있지 않기 때문에 농민들의 참여를 독려하기 어려운 부분이지만, 초지 조성이 필요한 농가에게는 매우 합리적인 이행 의무임.

- 따라서 이 규정의 이행에 따른 농가의 추가은 높지 않기 때문에 농가 적응성이 매우 높은 의무라고 할 수 있음.

(4) 실행 가능성

○ 초지 전용여부와 제한 행위의 실행 여부를 현장에서 직접 육안으로 점검할 수 있기 때문에 행정적 시행 가능성은 매우 높음.

다. 검토 결과

(1) 도입 여부와 시기

○ 이 의무사항은 2020년 공익형 직불제 실시와 함께 도입하는 것이 가능한 의무임.

(2) 기타 고려 사항

○ 축산업을 전문적으로 시행하고 있는 농가를 대상으로 초지 조성 및 보전의 의무를 부과하는 것을 장기적인 과제로 검토할 필요가 있음.

- 즉, 경종과 축산업을 동시에 운영하고 있는 농민에게는 일정 규모의 초지를 조성하도록 함으로써 조방적 축산을 유도하거나 최소한 밀집 또는 공장형 사육을 억제하기 위한 조치로 고려하는 것이 필요함.

○ 이러한 초지 조성 의무의 도입 여부는 직불제를 축산업에 어떻게 적용시킬지에 대한 정책적 방향에 따라서 결정될 사안이라고 판단됨.

□ 32. 폐비닐, 농약병 폐기 등 준수 의무

가. 개요

- 농업활동에 따라 배출되는 폐비닐, 농약병, 농자재 쓰레기 등의 폐기를 위한 활동으로 폐기물 관리법 제8조(폐기물의 투기 금지 등)를 적용하는 사항임.
 - 이러한 폐기물 수거 및 폐기에 관한 활동은 최근 시범사업으로 추진되고 있는 ‘농업환경보전프로그램’에서도 농촌지역 환경보전 활동의 일환으로 장려되고 있는 부분임.
- 이 조항은 단지 농민에게만 적용되는 조항은 아니며 일반 국민 모두에게 적용되고 있는 조항임.

「폐기물관리법」

제8조(폐기물의 투기 금지 등) ①누구든지 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장이나 공원·도로 등 시설의 관리자가 폐기물의 수집을 위하여 마련한 장소나 설비 외의 장소에 폐기물을 버려서는 아니 된다.

제3조의2(폐기물 관리의 기본원칙) ① 사업자는 제품의 생산방식 등을 개선하여 폐기물의 발생을 최대한 억제하고, 발생한 폐기물을 스스로 재활용함으로써 폐기물의 배출을 최소화하여야 한다.
② 누구든지 폐기물을 배출하는 경우에는 주변 환경이나 주민의 건강에 위해를 끼치지 아니하도록 사전에 적절한 조치를 하여야 한다.

제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ①특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 관할 구역의 폐기물의 배출 및 처리상황을 파악하여 폐기물이 적정하게 처리될 수 있도록 폐기물처리시설을 설치·운영하여야 하며, 폐기물의 처리방법의 개선 및 관계인의 자질 향상으로 폐기물 처리사업을 능률적으로 수행하는 한편, 주민과 사업자의 청소의식 함양과 폐기물 발생 억제를 위하여 노력하여야 한다.

- 그러나 도시지역에 비해 농촌지역에서의 폐비닐 수거체계는 매우 미비한 상황임.
 - 우선 농업용 폐비닐을 지정된 공간까지 개인적으로 운반하도록 하는 것이 쉽게 이행할 수 없는 상황임.
 - 따라서 이에 대해서는 특별히 마을 내 공동 운반체계가 마련될 필요가 있음.
 - 또한 일정 지역에 운반된 농업용 폐비닐과 농약병 등에 대한 수거도 연간 수회에 불과한 실정이기 때문에 이를 장기간 야적함에 따른 문제도 발생하고 있음.

나. 검토

(1) 편의 확실성

- 농업생산활동에서 폐비닐, 농약병, 농자재 쓰레기, 일반 생활쓰레기 등이 다량이

배출되고 있으나 무단으로 폐기, 소각되는 경우가 빈발하여 커다란 환경오염과 사회문제를 야기하고 있음.

- 따라서 이에 대한 사항을 공익형 직불제의 의무사항으로 포함시키는 것은 지역주민이나 국가와 사회에 많은 편익을 제공하고 있음.

(2) 국민 공감성

○ 폐기물의 적절한 수거와 처리는 모든 국민들의 의무사항이므로 이에 대해서는 일반 국민들의 공감성이 매우 높다고 할 수 있음.

(3) 농가 적용성

○ 농업생산과정에서 배출되는 폐비닐, 농약병, 농자재 쓰레기 등의 폐기, 소각이 농민들의 부주의나 고의로 이루어지고 또 폐기물의 폐기나 소각이 환경에 미치는 영향에 대한 인식이 부족한 점이 지적되고 있음²³⁸⁾.

○ 그러나 기본적으로 농촌지역의 쓰레기 수거 체계가 도시에 비해 크게 뒤떨어져 있음.

- 따라서 「폐기물관리법」 제4조의 폐기물 관리에 대한 「국가와 지방자치단체의 책무」의 규정에 근거하여 국가와 지방자치단체가 농촌지역의 쓰레기 수거체계를 확실하게 확립하고, 폐비닐·농약병 등의 불법 투기, 소각 등에 대한 위험성 등에 대한 홍보를 강화하고 이를 원활하게 시행할 수 있는 행정적인 보완대책을 실시하는 것이 우선 필요함.

○ 그러므로 이 의무사항을 농민들이 이행하는데 있어서는 농민들이 기존 관행적인 행위가 개선되어야 하고 또 기본적인 시설의 설치와 관리 지침의 시행이 필요하기 때문에 농가의 적용성이 높지 않다고 판단됨.

(4) 실행 가능성

○ 농촌지역의 폐기물 수거 체계를 마련하는 것을 전제로 이 의무 사항은 행정적으로 시행할 수 있는 행위임.

- 그러나 현재 농촌지역의 폐비닐 수거 체계가 미비하기 때문에 이를 보완하는 것이 필요한 상황임.

238) 강동영 외, 2016; 김문현&양원호, 2007; 박성규 외, 2015

다. 검토 결과

(1) 도입 여부와 시기

- 이 이행 의무는 공익형 직불제 실시 이후 2-3년간의 추가적인 보완조치를 시행한 후에 도입하는 것이 바람직함.
 - 현재 도시지역에서도 일반적으로 적용하고 있는 규정이므로 농촌에도 적용하는 것이 가능할 수 있으나 농촌지역에서 이를 효과적으로 실천할 수 있도록 하는 행정적인 지원이 동반되어야 함.

(2) 기타 고려 사항

- 개별적인 폐비닐 및 농약병 처리 활동보다는 마을 차원에서 시행할 수 있는 체계를 마련하는 것을 고려할 필요가 있으며, 이와 함께 일정한 교육 활동도 병행되어야 함.

□ 33. 투입한 농약 및 비료 등을 포함한 영농일지 기록 의무

가. 개요

- 「농약관리법」의 제23조 2항에 따른 구매자 정보의 기록 및 보존에 관한 규정임.
 - “제조업자, 수입업자, 판매업자는 농약을 구매한 구매자의 이름, 주소, 품목명, 수량 등을 장부(전자화된 장부 포함)에 기재하고 3년간 보존”해야 함.
 - 그러나 해당 법률에서는 위반에 대한 처벌 조항 없음.
- 농업경영의 근대화과 각종 농업정책의 원활한 수행을 위해서 영농정보의 기록, 보존은 매우 기초적이면서도 필요한 조치임.
 - 그러나 「농약관리법」의 제23조 2항은 판매자에게 구매자 정보를 기록하도록 하는 것이기 때문에 이를 근거로 농민의 활동의무로 적용하는 것은 적당하지 못함.
 - 따라서 별도의 행정조치로서 영농일지 기록의무를 도입할 필요가 있음.

「농약관리법」

제23조의2(구매자 정보의 기록 및 보존) ① 제조업자·수입업자·판매업자는 독성이 높은 농약 등 대통령령으로 정하는 농약을 구매한 구매자의 이름·주소·품목명·수량 등을 장부(전자화된 장부를 포함한다)에 기재하고 이를 3년간 보존하여야 한다.

② 제1항에 따른 장부기재에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 농업경영을 파악하기 위한 기본 자료로서 영농일지의 기록은 매우 중요함.
 - 농업의 현황을 파악하는 자료일 뿐만 아니라 농업정책의 개편과 원활한 운영을 위해서는 매우 필요한 자료임.
- 또한, 농작업 활동에 따른 환경 영향을 살펴보는 자료로서 향후 그 중요성이 점점 더 커질 것으로 판단됨.

(2) 국민 공감성

- 영농일지 기록 자체의 중요성에 대한 일반 국민들의 인식은 높지 않음.
 - 다만, 농업현황에 대한 각종 정보를 통해서 국민들의 농업과 농촌에 대한 인식이 제고될 수 있을 것으로 판단됨.

- 특히, 농약의 사용 여부에 대해서는 많은 국민들이 매우 높은 관심을 갖고 있기 때문에 이를 도입하는 것에 대해서는 많은 국민들이 동의할 것으로 판단됨.

(3) 농가 적응성

- 영농일지의 기록에 대해서는 친환경농산물과 GAP인증을 제외하고는 대부분의 농업정책 사업에서 의무사항으로 요구하는 활동은 아님.
 - 따라서 영농일지를 확대하는 것은 농민들에게 새로운 활동을 요구하는 것이므로 이에 대한 수용을 꺼리는 농가들도 있을 것으로 예상됨.
 - 또한 농업인구 중 고령층이 많다는 것을 이유로 이를 회피하려는 행동도 발생할 것으로 예측됨.
- 다만, 영농일지의 기록에 대한 보상이 이루어진다면 많은 농민들의 참여를 유도할 수 있을 것으로 판단되며²³⁹⁾, 이 규정에 대한 농가의 적응성은 매우 높을 것으로 생각됨.
 - 또한, 현재 다양한 방식의 전자장부가 운영 중이기 때문에 이를 활용하여 장부를 기입하도록 하는 방안을 도입할 필요가 있으며, 특히, 스마트폰에 대한 사용이 일반화되어 있는 현시점에서 ICT를 활용한 영농일지 기록 방식의 도입을 검토할 필요가 있음.

(4) 실행 가능성

- 영농일지의 기록을 의무화하는 규정을 철저히 시행한다면 조기에 정착될 수 있음.
 - 또한 전자장부나 앱 방식으로 기록과 동시에 제출하도록 하는 체계를 도입하면 이행 효과가 높을 것으로 판단됨.

다. 검토 결과

(1) 도입 여부와 시기

- 이 의무사항은 공익형 직불제의 시행과 함께 도입하는 것이 필요함.
 - 다만, 현행 「농약관리법」 23조 2항의 규정으로 적용하는 것은 농민이 그 대상자가 될 수 없는 문제가 있음.
 - 따라서 별도의 법적, 행정적 조치를 통해서 적용하는 것이 필요함.

239) 이 연구과정에서 몇몇 농민들과의 면담을 통해서 농민들이 실제 영농일지 기록에 대한 부담이 높지 않다는 것을 알 수 있었음.

(2) 기타 고려 사항

- 농업경영의 선진화를 위해 기초작업으로 영농정보의 기록, 보존이 필요함.
 - 단, 전면적으로 실시할 경우 기록 내용, 농업인의 부담 등의 문제가 있으므로 환경문제와 연결되는 농약, 비료, 기타 생산자재에 대한 정보에 한정하여 기록하도록 하는 것이 바람직하다고 판단됨.
 - 일본과 대만은 농약사용기록부를 기재함(일본은 농약관리법에서 농약사용자의 장부기재를 규정함)

- 영농 일지 및 각종 장부 기입과 제출의 편의성을 고려하여 이를 위한 IT 시스템을 개발하는 것을 적극적으로 추진할 필요가 있음.
 - 특히, 지금까지 영농일지 기록을 장려하는 여러 정책들이 있었음에도 불구하고 실패했던 과거의 사례를 검토하여 새로운 대책을 제시할 필요가 있음.

- 또한‘영농일지’라는 표현을 ‘농약/비료 관리 대장’으로 수정할 필요가 있음.
 - 영농일지는 농업활동에 대한 전반적인 것을 기입하는 것이기 때문에 농민들에게 많은 부담을 줄 수 있음.
 - 따라서 기록관리의 초점을 ‘농약과 비료’에 중점을 두고 이에 대한 거래와 투입기록을 명확하게 하도록 유도하는 것이 필요함.
 - 그리고 일정한 ‘양식’을 정부가 제공할 필요가 있음.

□ 34. 농약과 비료 등 판매자에게 실구매자의 인적사항을 포함한 판매이력
기입의무 부과

가. 개요

- 농약과 비료 구매자의 이력을 판매자가 기록하도록 하는 규정임.
- 33번의 규정과 중복되는 규정임.
- 다만, 농약 및 비료 판매자의 기록의무를 농업인의 활동의무로 부과하는 것은 의
미가 없음.
- 따라서 이 항목에 대한 검토는 불필요하고 삭제할 필요가 있음.

「농약관리법」

제23조의2(구매자 정보의 기록 및 보존) ① 제조업자·수입업자·판매업자는 독성이 높은 농약
등 **대통령령**으로 정하는 농약을 구매한 구매자의 이름·주소·품목명·수량 등을 장부(전자화된
장부를 포함한다)에 기재하고 이를 3년간 보존하여야 한다.

② 제1항에 따른 장부기재에 필요한 사항은 **농림축산식품부령**으로 정한다.

□ 35. 종자산업법에 따른 보증표시 또는 품질표시가 있는 종자를 사용하고
자가 채종 후 사용 시 이력 기록

가. 개요

- 「종자산업법」 제31조(보증표시 등)에 따른 활동으로 종자를 판매하거나 보급할 경우 보증표시를 하도록 하는 것임.

「종자산업법」
제31조(보증표시 등) ① 제28조에 따른 포장검사에 합격하여 제30조에 따른 종자검사를 받은 보증종자를 판매하거나 보급하려는 자는 해당 보증종자에 대하여 보증표시를 하여야 한다.
② 제1항에 따라 보증종자를 판매하거나 보급하려는 자는 종자의 보증과 관련된 검사서류를 작성일로부터 3년(묘목에 관련된 검사서류는 5년) 동안 보관하여야 한다.
③ 제1항에 따른 보증표시 및 작물별 보증의 유효기간 등에 관한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다. <개정 2013. 3. 23., 2015. 6. 22.>

- 이 항목은 GAP에서 규정하는 내용인데, 자가 채종을 했을 경우에 종자의 이력추적이 가능하도록 생산정보를 기록, 관리하도록 하는 것임.

「GAP」
2-1 시중 유통 종자를 사용할 경우, 「종자산업법」에 따른 보증표시 또는 품질표시가 있는 종자를 사용하여야 한다. [필수]
2-2 자가 채종하거나 자가 육묘하는 경우에는 종자의 이력 추적이 가능하도록 생산정보(생산자명, 생산연월, 생산지역, 품종명 등)를 기록·관리하여야 한다.

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 종자의 생산 및 관리의 중요성이 지속적으로 강조되고 있는 상황임. .
 - 따라서 보증 또는 품질 표시 종자를 사용하거나 자가 채종한 종자의 이력 추적에 위한 기록 및 관리는 매우 중요한 활동임
- 따라서 이 활동은 농업 및 국가경제 발전에도 매우 중요한 영향을 미칠 수 있기 때문에 확실한 편익을 갖고 있다고 할 수 있음.

(2) 국민 공감성

- 종자 관리의 중요성에 대해서는 대부분의 농민들이 인식하고 있으며 이것이 향후 국가의 경쟁력이 될 수 있다는 것에 대한 국민 인식은 점차로 확산되어 가고 있는

상황임

- 따라서 종자 관리에 대한 국민적 공감도는 높은 편이라고 할 수 있음.

(3) 농가 적응성

○ 농민들이 보증이나 품질 표시 종자를 사용하고 자가 채종이나 육묘의 경우 관련 기록을 관리하는 것은 농민에게 큰 부담을 주는 활동이라고 보기 어려움.

- 따라서 이 규정에 대한 농가의 적응성이 매우 높다고 할 수 있음.

(4) 실행 가능성

○ 이 조항은 현재 「GAP」 인증을 위한 제도로 시행되고 있기 때문에 행정적으로 실행하는 것이 가능함.

다. 검토 결과

(1) 도입 여부와 시기

○ 이 활동은 공익적 직불제 시행과 동시에 도입하는 것이 가능함.

- 다만, 현재 「GAP」 인증에 활용되고 있는 이 기준을 일반 농가로 확대하는 것이 바람직한 것인지 추가적인 판단이 필요함.

(2) 기타 고려 사항

○ 실제 농민들이 구입해서 사용하는 종자는 보증이나 품질표시가 되어 있는 것이 대부분이기 때문에 이를 별도로 규정하는 것은 불필요함.

- 따라서 이 조항의 제목을 ‘종자의 자가 채종에 따른 이력 기록 의무’로 변경하는 것이 필요함.

○ 또한 이 활동은 일반 농산물보다 높은 GAP인증을 위해 요구되고 있는 기준인 것을 고려하여 전체 농업인에게 적용하기보다는 ‘선택적’활동 또는 ‘부가형 직불제’의 내용으로 도입하여 추가적인 지불금을 지급하는 활동으로 도입하는 것을 고려할 필요가 있음.

□ 36. 비료관리법에 따른 비료공정규격에 적합한 비료를 사용하고, 부산물 비료도 비료관리법에 적합한 것을 사용

가. 개요

- 「비료관리법」 제4조(공정규격의 설정등)에 따른 활동으로 농식품부가 지정 고시한 비료를 사용하도록 하는 것임.

「비료관리법」
 제4조(공정규격의 설정등) ① 농림축산식품부장관은 공정규격의 설정·변경·폐지 또는 부산물비료의 지정·폐지(이하 이 조에서 "공정규격의 설정등"이라 한다)를 할 수 있다. <개정 2013. 3. 23.>
 ② 공정규격의 설정등이 필요하다고 인정하는 자는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관에게 공정규격의 설정등을 요청할 수 있다. <개정 2013. 3. 23.>
 ③ 공정규격의 설정등의 전문성 및 공정성을 높이기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 비료공정규격심의회(이하 "심의회"라 한다)의 심의를 거쳐야 한다.
 ④ 농림축산식품부장관은 공정규격의 설정등을 하려는 경우에는 30일 전에 고시하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>
 ⑤ 제4항에 따른 공정규격 설정 및 부산물비료 지정의 고시가 되지 아니한 비료를 생산·수입하여 농업용으로 판매하려는 자는 공정규격의 설정이나 부산물비료의 지정을 요청하여야 하며, 공정규격이 설정되거나 부산물비료로 지정된 후가 아니면 이를 생산·수입하여 판매할 수 없다. 다만, 시험용 또는 연구용의 경우에는 공정규격 설정이나 부산물비료 지정을 받지 아니하고도 생산·수입할 수 있다.
 ⑥ 제3항의 비료공정규격심의회(이하 "심의회"라 한다)의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
 [전문개정 2011. 7. 14.]

- 이 항목은 GAP에서 규정하는 내용으로 「비료관리법」 제4조의 내용을 그대로 적용하고 있음.

「GAP」
 4-1 시중에 유통되는 비료를 사용할 경우, 「비료관리법」 제4조(공정규격의 설정등)에 따라 농촌진흥청장이 고시한 '비료공정규격설정 및 지정'에 적합한 비료만을 사용하여야 한다. 부산물비료 등을 자가생산하여 사용할 경우에는 '비료 공정규격설정 및 지정'에서 정한 원료를 이용하여 제조하여야 한다.

나. 검토

(1) 편익의 확실성

- 공정규격으로 설정된 비료만을 사용하도록 하는 것은 농산물 생산의 안전성을 유지하는데 많은 기여를 하고 있다고 판단됨.
 - 그러나 이것은 주로 화학비료의 사용만을 장려하는 결과를 초래하기 때문에

화학비료의 투입을 저감하도록 하는 공익형 직불제의 목적에 부합하지 않는 문제가 있음.

- 특히, 유기질비료의 경우 그 성분을 모두 분석하여 표시하기 어려운 기술적인 한계가 있기 때문에 농민들이 사용하는 모든 비료에 적용하기 어려운 문제가 있음.

○ 따라서 이 조항에 따른 공정규격 비료의 사용이 확실한 편익을 제공한다고 보기 어려운 측면이 있음.

(2) 국민 공감성

○ 화학비료의 저감이 농산물 안전성을 증가시키는데 기여한다고 많은 국민들이 인식하고 있기 때문에 농식품부가 지정한 화학비료를 사용하는 것만으로는 국민적 동의를 얻기 어려움.

- 즉, 투입되는 양에 대한 규제가 없는 상태에서 화학비료에 대한 정부 지정 여부가 농업의 공익적 가치 제고에 기여한다고 보기 어려움.

(3) 농가 적용성

○ 농민들은 다양한 비료와 퇴비를 사용하여 작물을 재배하고 있기 때문에 공정규격 비료만을 사용하도록 규정한다면, 이에 따른 농민들의 생산방법에 대한 변화가 수반되어함.

- 특히, 친환경농업 시행 농가의 경우에는 성분 함량이 정확히 표시되지 않는 유기질 퇴비나 비료를 사용하기 때문에 이러한 공정규격 비료의 사용 규정을 준수하기 어려움.

- 따라서 이 규정에 대한 농가의 적용성은 낮다고 할 수 있음.

(4) 실행 가능성

○ 이 조항은 현재 「GAP」 인증을 위한 제도로 시행되고 있기 때문에 인증에 참여하고 있는 농가를 대상으로 각종 기록을 통해서 행정적으로 실행하는 것이 가능함.

- 그러나 이것을 전체 농민에게 확대하였을 경우 그 사용 여부를 점검하기 어렵다고 할 수 있음.

다. 검토 결과

(1) 도입 여부와 시기

○ 이 조항은 공익형 직불제의 의무이행 기준으로 적합하지 않음.

- 즉, 이 활동은 화학비료를 사용하도록 장려하는 것이기 때문에 이것이 환경 보전을 통해서 공익 제고에 기여하는 활동이라고 보기 어려움

(2) 기타 고려 사항

○ 이 조항은 선택적 활동이나 부가형 직불제의 이행 기준으로 도입하기에도 많은 문제가 있음.

- 특히, 「비료관리법」 내에서는 사용량을 제한하는 규정도 없기 때문에 저투입 농업을 지향하는 공익적 직불제의 목적에 부합하지 않음.

○ 특히, 현재의 「비료관리법」이 주로 비료생산업자들의 행위를 규정하는 것이기 때문에 공익형 직불제에서 비료와 관련된 농민들의 활동을 규제하기 위해서는 비료 관리법의 전면적인 개편이 필요함.

□ 37. 안전하고 적절한 장소에 비료와 농약 보관

가. 개요

- 본 항목은 「GAP」인증을 위한 규정임.

「GAP」

- 4-2. 비료를 보관할 때 농산물, 포장재, 종자·종묘, 농약 등과 접촉하지 않도록 구분하여야 한다.
- 4-2-1. 보관 중인 비료는 강우 등으로 인해 유출되지 않도록 관리하여야 한다.
- 6-3-1. 농약은 안전한 장소에서 보관하여야 한다.

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 안전하고 적절한 장소에 비료와 농약을 보관하는 것은 농업생산의 안전성을 제고 하는데 적절한 활동이라고 판단됨.
 - 부주의에 따른 농약이나 비료의 유출이나 누출을 방지할 수 있는 활동이므로 농업의 공익적 가치 증가에 기여하는 부분이 있음.
 - 따라서 이러한 활동은 국가와 사회에 일정한 편익을 제공한다고 할 수 있음.

(2) 국민 공감성

- 비료와 농약의 안전한 보관 활동에 대한 국민들의 인식은 매우 높음.

(3) 농가 적용성

- 농약과 비료의 안전한 보관은 농민들의 기본적인 활동이라고 할 수 있음.
 - 농민들이 습관적으로 이러한 활동을 준수하지 않는다고 할지라도 이는 기본적으로 실천해야 하는 활동이므로 이를 적용하는 것은 농가에서 좀 더 위생적인 상태에서 농업생산 활동을 유지하는데 매우 도움이 된다고 할 수 있음.
 - 이를 위해 부가적인 시설이 필요할 경우, 이에 대해서는 농가들이 책임을 갖고 수행할 필요가 있음.
 - 따라서 이 규정에 대한 농가의 적용성은 높다고 할 수 있음.

(4) 실행 가능성

- 보관장소에 대한 현장 점검이 가능하고 사진을 통해서 서류상으로 제출하도록 함으로써 이 의무의 이행여부를 확인할 수 있음.

- 따라서 행정적으로 실행 가능한 활동으로 판단됨.

다. 검토 결과

(1) 도입 여부와 시기

○ 이 활동은 공익형 직불제 실시와 함께 도입가능한 사항이라고 판단됨.

(2) 기타 고려 사항

○ 현행 기준에서는 비료나 농약을 안전하게 보관하는 것이 어떤 환경인지 명확하게 제시하지 못하고 있음.

- 따라서 이 조항을 의무사항으로 도입할 경우 보관 장소에 대한 추가적인 설명이 필요함.

□ 38. 수확 후 세척 및 포장 등 작업 시 오염되지 않도록 위생적인 장소에서 시행지침을 준수

가. 개요

- 「농수산물품질관리법」 제11조(농산물우수관리시설의 지정 등) 1항의 규정으로 농산물우수관리시설로 지정하는 것에 관한 규정임

「농산물품질관리법」
 제11조(농산물우수관리시설의 지정 등) ① 농림축산식품부장관은 농산물의 수확 후 위생·안전 관리를 위하여 우수관리인증기관으로 하여금 다음 각 호의 시설 중 인력 및 설비 등이 농림축산식품부령으로 정하는 기준에 맞는 시설을 농산물우수관리시설로 지정하도록 할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 4. 18.>

1. 「양곡관리법」 제22조에 따른 미곡종합처리장
2. 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제51조에 따른 농수산물산지유통센터
3. 그 밖에 농산물의 수확 후 관리를 하는 시설로서 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 시설

② 제1항에 따라 우수관리시설로 지정받으려는 자는 관리하려는 농산물의 품목 등을 정하여 우수관리인증기관에 신청하여야 하며, 우수관리시설로 지정받은 후 농림축산식품부령으로 정하는 중요 사항이 변경되었을 때에는 해당 우수관리인증기관에 변경신고를 하여야 한다. 다만, 제12조에 따라 우수관리시설 지정이 취소된 후 1년이 지나지 아니하면 지정 신청을 할 수 없다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 4. 18.>

③ 우수관리인증기관은 제2항에 따른 우수관리시설의 지정 신청 또는 변경신고를 받은 경우 제1항에 따른 우수관리시설의 지정 기준에 맞는지를 심사하여 그 결과를 알려야 한다. <신설 2017. 4. 18.>

④ 우수관리인증기관은 제1항에 따라 우수관리시설의 지정을 한 경우 우수관리시설의 지정을 받은 자가 우수관리시설의 지정 기준을 지키는지 조사·점검하여야 하며, 필요한 경우에는 자료제출 요청 등을 할 수 있다. <신설 2017. 4. 18.>

⑤ 우수관리시설을 운영하는 자는 우수관리인증 대상 농산물 또는 우수관리인증농산물을 우수관리기준에 따라 관리하여야 한다. <개정 2017. 4. 18.>

⑥ 우수관리시설의 지정 유효기간은 5년으로 하되, 우수관리시설 지정의 효력을 유지하기 위하여는 유효기간이 끝나기 전에 그 지정을 갱신하여야 한다. <개정 2017. 4. 18.>

⑦ 우수관리시설의 지정 기준 및 절차 등에 필요한 세부사항은 농림축산식품부령으로 정한다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 4. 18.>

- 이 항목은 「GAP」인증을 위한 규정임.

「GAP」
 8-1 수확한 농산물은 「농수산물품질관리법」 제11조 제1항에 따라 농산물우수관리시설에서 관리하여야 한다.

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 수확한 농산물을 위생적인 장소에서 세척 및 포장하도록 하는 것은 농산물의 안전성을 유지하는데 매우 중요한 부분임.
 - 따라서 이 조항은 국민들에게 확실한 편익을 제공하는 것으로 판단됨.

(2) 국민 공감성

- 위생적으로 관리되는 농산물에 대한 국민적인 요구가 매우 높은 상황임.
 - 따라서 위생적인 장소에서 농산물이 관리되도록 하는 것에 대한 국민적인 동의도 매우 높은 상황임

(3) 농가 적응성

- 「농산물품질관리법」 11조에 따른 농산물우수관리시설은 규모화된 시설을 갖춘 미곡종합처리장이나 산지유통센터 등을 언급하고 있음.
 - 따라서 개별적인 농민들이 농가 내에서 농산물우수관리시설을 설치하는 것은 불가능한 상황임
- 따라서 이 조항은 현 상황에게 일반 농민들에게 적용하기 어려운 의무 규정으로서 농가 적응성이 매우 낮다고 할 수 있음.
 - 다만, 농산물 유통의 규모화를 추진하는 과정에서 지역적 농산물을 특정 장소에서 집단적으로 처리하는 체계가 갖추어진다면 개별 농민들에게 확대 적용하는 것이 가능할 것으로 생각됨.

(4) 실행 가능성

- 이 조항을 시행하기 위해서는 지역적으로 농산물 유통센터를 설립하거나 인근의 대형 유통센터로 농민들이 수확된 농산물을 운송하도록 해야 하지만 이에 따른 행정적 지원비용이 과다하게 소요됨.
 - 따라서 모든 농촌지역에서 규모화된 유통을 추진하기 위한 여건이 마련되기 전에는 실시하기 어려운 조항임.

다. 검토 결과

(1) 도입 여부와 시기

- 이 조항은 지역적 차원에서 체계적인 농산물 유통 시스템이 형성되기 전에는 도입하기 어려운 조항임
 - 즉, 이 조항은 농가의 이행 의무 기준으로 적용하기 어려움.

(2) 기타 고려 사항

- 이 조항에 따르는 농민들이 있다고 하더라도 이것은 실제 참여농민들의 유통 비용을 절감하는 효과를 갖고 있기 때문에 이를 추진하는 것에 따른 별도의 직불금을 지급하는 것은 불필요할 것으로 판단됨.

□ 39. 공익적 기능과 확보 방안 등에 대한 교육 이수

가. 개요

- 공익형 직불제를 시행할 경우 각 지역에서 매년 사업 설명회 등이 개최될 것으로 예상됨.
 - 이와 함께 농민에 대해서는 각종 영농교육, 농림업 사업 설명회, 농정 설명회 등이 연중 개최되고 있음.
- 따라서 공익형 직불제의 실시와 함께 농업의 공익적 가치에 대한 농민들의 인식을 향상시키기 위한 교육에 대해서는 그 효과와 함께, 농업과 관련된 다양한 교육이 실시되고 있는 상황도 고려할 필요가 있음.

나. 검토

(1) 편익 확실성

- 직불제 실시를 위한 교육 이외에 농업의 공익적 기능 및 확보방안에 대한 별도의 교육을 통해서 농민들의 인식 전환 등의 편익이 발생될 수 있음.
 - 특히, 농민들은 관행적인 농업활동이라고 하더라도 그 자체가 식량안보뿐만 아니라 농촌지역의 환경, 생태계, 경관에도 긍정적인 영향을 미친다는 잘못된 고정관념을 갖고 있음.
 - 따라서 현대적으로 시행되고 있는 관행적인 농법은 농촌지역의 환경과 수질 오염, 생태계 파괴, 경관악화와 함께 대기오염도 초래한다는 것을 농민들에게 인식시키는 교육이 필요한 상황임.
- 이러한 교육을 통해서 농민들의 농업활동도 환경친화적인 방향으로 전환될 수 있고, 또 공익적 직불제가 추구하는 방향에 대한 인식도 제고될 것으로 생각됨.
 - 따라서 농민들에 대한 교육을 통해서 국가와 지역사회가 얻을 수 있는 편익은 높다고 할 수 있음.

(2) 국민 공감성

- 농민에 대한 교육과 그 성과에 대한 일반 국민들의 인식은 높지 않음.
 - 다만, 현재 농민들이 농업이 환경이 미치는 부정적인 영향에 대한 인식이 낮은 현실을 이해하면, 이러한 상황에 대한 국민들의 공감도도 높을 것으로 생

각됨.

(3) 농가 적응성

- 현재 많은 영농교육이 실시되고 있기 때문에 추가적인 영농 교육에 따른 농작업 결손 등으로 인해서 농민들의 참여율이 낮을 가능성이 있으나 실제 교육참여에 따른 추가 부담은 적기 때문에 농가 적응성은 높다고 할 수 있음.

(4) 실행 가능성

- 행정적으로 교육을 실시하는 것은 가능하며 이를 효과적으로 관리하기 위한 추가적인 방안을 고려할 필요가 있음.

다. 검토 결과

(1) 도입 여부 및 시기

- 이 조항은 공익형 직불제의 실시와 함께 도입하는 것이 바람직함.

(2) 기타 고려사항

- 공익형 직불제 신청과 함께 매년 동일한 내용의 교육을 받는 것은 무의미함.
 - 따라서 농민에 대한 환경친화적인 농지 관리 및 기타 환경보전 활동에 대한 내용을 다양하게 마련할 필요가 있음.
- 이와 함께 1회 교육수료 이후 특정 기간 동안 (예: 3년간) 교육 수강의 의무를 면제하는 것도 고려해 볼 방안임(유예기간의 설정).

3. 교차준수 개념을 적용한 직불제 이행조건의 국내 적용 방안

3.1. 적용 원칙

- 공익형 직불제를 시행하려는 우리나라에서도 직불금의 지급조건으로 환경보전에 기여할 수 있는 농업생산방법을 채용하도록 유도함으로써 농업생산의 공익적 가치를 증대시키는 방안으로 교차준수 개념의 적용 여부를 고민할 필요가 있음.
 - 다만, 선진국과는 달리 우리나라에서는 현재 농업이 미치는 환경적 영향에 대한 연구가 매우 미진하고 이에 대한 농민들의 인식이 매우 낮은 상황에서 EU 등 선진국의 발전된 ‘교차준수’ 제도를 그대로 도입하는 것은 우리 실정이 적합하지 않을 가능성 있음.
- 따라서 선진국의 이행 의무를 토대로 선정한 이행 기준 39가지를 검토한 결과를 토대로 공익형 직불제에 적용 가능한 이행 의무를 다음과 같이 세 가지로 구분하여 제시하고자 함.
- 첫째, 도입 가능 의무(현재 도입가능한 이행의무)
 - 농업생산의 공익적 효과를 증대시키기 위해서 현재 법적인 규정을 농업생산 과정에서 준수하도록 부과할 수 있는 의무 사항임.
 - 이 중에는 현재 농업생산과정에서 준수하도록 권고하고 있는 사항도 있고, 준수해야만 하는 의무사항도 있음.
 - 이러한 권고 및 의무사항들을 공익형 직불금의 준수 조건으로 도입함으로써 국토 환경보전에 기여하도록 하는 것임.
- 둘째, 중장기 검토 의무 (중장기적 검토가 필요한 이행의무)
 - 농업생산의 공익적 효과 증진에 필요한 활동이지만 현 단계에서 도입하기 어려운 의무 사항임.
 - 이를 위해서는 현재 이루어지고 있는 농업생산 방법의 획기적인 변화가 필요하거나 관련 시설의 설치 및 다양한 행정적인 지원조치가 필요한 경우에 해당하는 사항임.
 - 이러한 활동들이 농업생산과정에 원활하게 이루어질 수 있도록 관련된 제반 조치들을 선행하는 것이 우선되어야 함.
- 셋째, 도입 부적절 의무

- 농업생산의 공익적 가치를 증진시키는 의무사항으로 도입하는 것이 부적절한 활동이라고 할 수 있음.
- 주로 농업생산에 적용되고 있는 사항으로 농민들이 농업생산과정에서 적용하고 있지만 대부분 생산량 증진을 위해서 적용되고 있는 것으로 토양, 수질, 생물다양성 및 대기오염에 부정적인 영향을 미치는 활동이라고 할 수 있음.
- 이와 함께 농민들이 농업생산과 관계 없는 활동도 부적절한 의무사항으로 구분하였음.

○ 이와 같이 세 가지로 구분된 이행 의무의 내용을 추가적으로 살펴보고 적용방안을 제시하고자 함.

3.2. 도입가능 의무 적용 방안

3.2.1. 개요

- 현재 상황에서 교차준수 의무도 도입 가능한 활동들은 <표 5-10>에서 보는 바와 같음.
 - 농경연에서 제시한 총 39개의 이행 의무를 검토한 결과 중복되는 의무를 포함해서 총 34개의 의무가 도출되었으며 이중 공익형 직불제가 2020년부터 도입된다는 전제하에 적용가능한 의무를 구분하면 다음과 같음.
 - 2020년 도입가능 의무 : 27개
 - 중장기적 검토 의무 : 1개
 - 도입 부적절 의무 : 6개
- 한편, 2020년에 도입가능한 27개 의무 중 전체 농가에 적용가능한 의무 사항이 17개, 축산업을 수행하는 일부 농가에게만 적용가능한 의무는 10개, 그리고 실행 과정에서 다른 부처 및 기관과 행정협력이 필요한 의무가 총 14개 도출되었음.
- 이외에 농지임대차 여부가 명확하게 나타나지 않아서 항상 부정수급의 문제를 야기하고 있기 때문에 이에 대처하기 위해서 ‘농지 임대차 정보 제공’의 의무를 고려하였음.
 - 그러나 이 사안은 직불제 수급에 대한 이행 의무로 도입하기보다는 신청과정에서 신청양식에 기본적으로 명시해야 하는 사항으로 도입하는 것이 바람직하다고 생각됨.

- 즉, 현재 신규 신청자만 제시하도록 하고 있는 농지 임대차 정보를 모든 신청자가 매년 제시하도록 개정하는 것이 필요함.

<표 5-9> 도입 가능 활동

구분	내용/활동	전체 농가	일부 농가	행정 협력
수질/ 토양오염	1. 화학비료 사용기준 준수	○		
	2. 공공수역에 농약 누출과 가축분뇨 등 배출제한	○		○
	3. 농업용으로 하천이용시 허가 취득 및 관리의무	○		○
	4. 지하수 개발시 허가 취득 및 오염방지의무	○		○
생태계 보전	5. 생태교란생물 사육 및 재배금지	○		
	6. 병해충 신고의무	○		
식품안전	7. 유해사료 급여 금지	○		○
	8. 위해식품판매금지의무	○		○
	9. (13). 농약사용기준 준수	○		
	10. 식품 중 동물용 의약품의 잔류허용 기준 준수	○		
	11. 유해물질잔류기준준수	○		○
축산 질병 확산 통제 및 관리	14. (21) 가축 변동 사항 신고 의무		○	○
	15. (16) 동물 귀표 및 농장식별번호 표시 의무		○	○
	17. 방역시설기준 준수 의무		○	○
	18. 전염병 국가 체류 신고 의무	○		○
	22. 질병예방조치 지시 준수 의무		○	○
	23. 거래기록 작성 및 보관의무, 예방증명서·이동승인서 등 표시 의무		○	○
24. 방역기준준수		○		
동물복지	26. 축산업 허가취득 의무(사육 최소면적 규정 포함)		○	○
농지형상유지	27. 농지 형상유지 의무	○		
대기오염	28. 농축산업에 따른 악취배출기준 위반시 시설 개선의무		○	
	29. 가축분뇨처리시 의무사항		○	○
초지관리	30. (31) 초지 전용허가 및 행위 제한 규정		○	
농업환경관리				
영농활동 준수사항	투입재사 용기록	33. 투입한 농약 및 비료 등을 포함한 영농일지 기록의무	○	
	종자	35. 자가채종 후 사용 시 이력기록	○	
	비료	-		
	투입재보 관	37. 안전하고 적절한 장소에 비료와 농약 보관	○	
	수확후관 리	-		
교육이수	39. 농업의 공익적 기능 등에 대한 교육 이수	○		
총 계		17	10	14

3.2.2. 적용방안

- 이러한 교차준수 이행 의무를 도입하는 과정에서 과거 EU에서 논의되었던 교차준수 적용방식을 다시 살펴보면, 이행 의무를 적용하는 농민에 대해 보상금을 지급하는 방식을 적용하는 것이 타당하다고 판단됨.
 - 이를 토대로 적용 가능한 적용방안을 다음과 같이 세 가지로 제시함.

가) 일괄 적용 방안 (1안) (급진적 방안)

- 도입 가능한 이행 의무로 도출된 27개 의무를 모두 도입하여 적용하는 방안임.
 - 전체 농가에게 적용되는 의무 17개를 모두 적용하고, 축산 등 일부 해당 농가에게만 적용되는 10개 의무도 동시에 관련 농가에 적용하는 방안임.
- 공익적 가치의 증대를 추구하는 공익형 직불제의 위상을 국민들에게 명확하게 제시하고 이에 대한 동의를 얻을 수 있는 장점이 있음.
 - 즉, 공익형 직불제의 목표와 성과에 대한 의구심을 갖고 있는 비농업 분야의 우려를 불식시킬 수 있는 효과가 있다고 할 수 있음.
- 다만, 행정체계의 미비와 농민들의 준비 부족에 따른 비판이 제기될 수 있음.
 - 즉, 이행 여부에 대한 부실점검 비판이 제기될 수 있으며, 또한 농업생산방식을 변화시켜야 하는 농민들의 인식 및 기술 부족에 따른 불만을 초래할 가능성이 있음.

나) 단계적 적용방안 (2안) (현실적 방안)

- 공익형 직불제의 개편에 따른 농민들의 적응과정 및 행정체계 개편 과정을 고려하여 현재 시행되고 있는 직불제의 의무사항을 기본의무로 부과하고 여기에 농업생산의 공익성을 제고할 수 있는 최소한의 추가의무를 부과하는 방안임.

□ 기본의무

- 기본의무는 현재 쌀 및 밭 직불제에 적용되고 있는 의무로서 다음과 같은 세 가지로 구성됨.
 - 농지의 형상과 기능유지 의무

- 농약의 적정 사용 및 안전 수칙 준수 의무
- 화학비료 사용 기준 준수 의무

① 농지의 형상과 기능 유지 의무

- 농작물 생산이 가능하도록 토양을 유지 관리하고 이웃 농지와 구분 가능하도록 경계를 설치 관리하는 의무.
 - 이와 관련된 이행 의무 검토사항은 '27. 농지형상 유지 의무'임.

※ 추가적으로 논의 용·배수로 관리 의무의 도입 가능성을 검토하였으나 현재 농촌지역의 저수지와 용·배수로 관리는 한국농어촌관리공사의 업무 영역이므로 개별적인 농민에게 관리의무를 부과하는 것이 과도하다고 판단되어 현재 상황에서는 적용하지 않는 것이 바람직하다고 판단됨.

② 농약의 적정 사용 및 안전 수칙 준수 의무

- 현재 시행되고 있는 「농약관리법」에 따른 제반 법규를 준수하도록 하는 것으로,
 - i) 재배 작물에 등록된 농약만을 적용하도록 하거나, ii) 농약 희석 배수 및 살포 기준을 준수하도록 하는 것, iii) 출처 미상 및 밀수 농약 사용 금지 등의 규정을 적용하는 것임.
 - 이와 관련된 이행 의무 검토사항은 '9, 13. 농약사용 기준 준수'임.
 - 기타 '2. 공공수역에 농약 누출과 가축분뇨 등 배출 제한'의무와 '37. 안전하고 적절한 장소에 비료와 농약 보관'의무도 관련 사항으로 고려할 수 있음.

③ 화학비료 사용 기준 준수 의무

- 농촌진흥청장이 토양검사 결과에 따라 해당 농지에 대해 권장하는 시비량 기준을 준수하는 의무임.
 - 이와 관련된 이행 의무 검토사항은 '1. 화학비료 사용기준 준수'임.

□ 추가의무

- 추가의무는 현재 적용되는 있는 기본의무 이외에 농업생산의 공익성 증대를 위해 적용할 수 있는 최소한의 의무를 제시하는 것으로 다음과 같은 이행의무를 구성함.
 - 생산단계의 유해물질 잔류기준 준수

- 악취개선을 위한 유기질 비료 사용기준 준수
- 폐농약병 수거 및 각종 농업폐기물 소각 금지 준수
- 생태계 교란종 퇴치 및 사육 금지
- 수자원 보전 활동 장려
- 농자재 사용 기록부 작성 및 제출

① 생산단계의 유해물질 잔류기준 준수

- 「농수산물품질관리법」 제61조에 따라 농수산물의 생산에 이용되는 농지와 용수에 중금속의 잔류 여부를 검사받도록 하고 이에 따른 처벌을 위반했을 경우 직불금 지급을 제한하는 조치를 도입하는 것임.
 - 이와 관련된 이행 의무 검토사항은 ‘11. 유해물질잔류기준 준수’임.
 - 다만, 현재 이 조항에 따라 검사를 시행하고 그 결과 해당 농지와 용수에 중금속이 잔류되는 것으로 판명될 경우 이에 따른 처벌을 하도록 하고 있음.
 - 따라서 이를 도입하는데 있어서는 이중 처벌의 문제를 고려해서 여기서는 그 처벌조항에 따른 지시를 위반했을 경우 직불금 지급 제한의 처분을 도입하는 것이 바람직하다고 생각됨

② 악취개선을 위한 유기질 비료 사용기준 준수

- 농가에서 유기질 퇴·액비를 사용할 경우 공정규격에 적합한 퇴·액비를 사용하고 살포기준을 지키도록 하는 것임.
 - 이와 관련된 이행 의무 검토사항은 ‘28. 축산물, 분뇨 등 처리시설, 부산물 비료생산시설 등 사업자 등이 악취발생 시 시설 개선 의무’와 ‘29. 가축분뇨처리시(살포 등) 의무사항’ 그리고 ‘36. 비료관리법에 따른 비료공정규격에 적합한 비료사용’임.
 - 그러나, 현재 이를 규제하는 법규들을 농민들의 행위를 직접적으로 제한하고 있지 않기 때문에 이 법률에 따른 의무를 적용하기는 어려움.
 - 따라서 대안적으로 ‘농촌진흥청에서 작물별로 권고하고 있는 퇴·액비 사용 및 살포 지침’을 적용하는 것이 타당하다고 생각됨.
 - 이와 함께 그 사용 내용이나 살포 상황(용량이나 기상조건 등)을 나타낼 수 있는 기록을 작성하는 것도 고려할 필요가 있음.

③ 폐농약병 수거 및 각종 농업폐기물 소각 금지 준수

- 농업생산과정에서 사용되고 농지나 농촌 지역 곳곳에 방치되어 있는 농업폐기물들을 관리하기 위한 의무임.
 - 주요 농업폐기물에는 폐비닐과 폐농약병이 포함되지만 현실적으로 폐비닐을

모두 수거하도록 하는 의무를 부과하는 것은 현실적으로 실천하기 어려운 부분이라고 판단됨.

- 따라서 이 조치에서는 폐농약병의 수거와 기타 농업폐기물의 소각을 금지하는 의무로 수정하여 도입하는 것이 바람직하다고 생각됨.
- 이에 관한 이행의무 검토사항은 '32. 폐비닐, 농약별 폐기 등 준수 의무'임.
- 한편, 폐비닐의 수거를 촉진하도록 하기 위해서는 폐비닐 수거 보상금 제도 등을 도입할 필요가 있음.

④ 생태계 교란종 퇴치 및 사육·재배 금지

- 농지 내 생태계 교란종이나 이들의 서식지를 퇴치하고 전면적으로 관련 동식물의 사육이나 재배를 금지하는 의무임.
- 이와 관련된 이행 의무 검토사항은 '5. 생태교란생물 반입 금지'임.
- 생태계 교란종의 퇴치에 있어서도 그 시행이나 성과를 점검하는 것은 어려운 사항이기 때문에 그 노력을 촉구하는 정도에서 시행될 필요가 있음.
- 다만, 사육이나 재배 행위에 대해서는 엄격히 규제할 필요가 있음.

⑤ 수자원 보전 활동 장려

- 농업생산과정에서 영향을 미치는 수자원을 보호 및 관리하기 위한 의무임
- 이와 관련된 이행 의무 검토사항은 '2. 공공수역에 농약 누출과 가축분뇨 등 배출 제한'과 '4. 지하수 개발 시 허가취득과 오염방지의무'임.
- 이 중 농수로의 관리 및 보수는 농민의 개별적인 활동보다는 집단적인 활동이 필요한 부분이고 또 이것이 현재는 대부분 한국농어촌공사의 담당업무임.
- 따라서 '농수로' 관리는 제외하고 도입하는 것이 필요함.

⑥ 농자재 사용 기록부 작성 및 제출

- 영농일지의 작성 및 제출은 공익형 직불제를 추진하는 데 있어서 매우 중요한 의무사항임.
- 이와 관련된 이행 의무 검토사항은 '33. 투입한 농약 및 비료 등을 포함한 영농일지 기록의무'임.
- 다만, 현재 각종 인증을 위해서 적용하고 있는 사항들과는 달리 기본적인 의무사항의 수행여부를 기록하는 데 초점을 두도록 하는 것이 필요함.
- 따라서 영농활동에 대한 전반적인 내용을 기록하는 일지가 아닌 농약과 비료의 구입과 사용 및 농산물 판매 상황을 기록하는 '농자재 투입 및 판매 기록'으로 변경하여 도입하는 것이 바람직하다고 생각됨.

다) 융합적 적용방안 (3안) (절충안)

- 공익형 직불제의 개편에 따른 농민들의 적응과정 및 행정체계 개편 과정을 고려하여 기본의무와 선택의무로 구분하여 단계적으로 적용하도록 하는 방안임.

- 기본의무는 모든 신청 농민이 반드시 지켜야 하는 의무이며, 공익형 직불제로의 전환에 따라 농민들이 다소 수월하게 수용할 수 있는 의무로 구성함.
 - 농약 및 비료 투입 등의 기본적인 영농행위에 대한 ‘농자재 투입 기록부’를 작성 및 제출하는 것임.
 - ‘33. 투입한 농약 및 비료등을 포함한 영농일지 기록의무’
 - ※ 농자재 투입 기록부를 통해서 부정 수급의 문제를 해결할 수 있을 것으로 판단됨.
 - 기존 직불제에서 적용하고 있었던 의무 사항을 적용하는 것임.
 - ‘27. 농지형상 유지 의무’
 - 농약과 화학비료 투입에 관한 사항을 적용하는 것임.
 - ‘1. 화학비료 사용기준 준수’
 - ‘2. 공공수역에 농약 누출과 가축분뇨 등 배출 제한’
 - ‘9, 13. 농약사용 기준 준수’
 - ‘37. 안전하고 적절한 장소에 비료와 농약 보관’
 - 또한 농민의 특별한 비용과 활동없이 준수할 수 있는 사항을 적용하는 것임.
 - ‘5. 생태교란생물 반입 금지(사육 금지)’
 - ‘18. 전염병 국가 체류 신고 의무’
 - ‘26. 축산업 허가 취득 의무’
 - ‘39. 공익적 기능과 확보 방안 등에 대한 교육 이후’

- 선택 의무는 지리적 특성, 지역적인 농업의 특성에 따라 나머지 이행 의무 사항 중에 몇 가지(예 : 5가지) 이상을 선택하도록 하는 것임.
 - ‘선택의무’로 표현하지만 반드시 선택해야 하는 의무임.
 - 각 지역의 지리적 형태, 농업생산의 지역적 특성, 축산업의 수행 여부 등을 판단하여 지역별로 선택하여 신청 농민들에게 선택하도록 함으로써 자율성을 부여하는 조치임.

VI. 우리나라 직접지불제 현황 및 이행체계 검토

1. 직불제 현황

1.1. 직불제 도입 과정

- 우리나라의 직불제 정책은 WTO 체제 출범 이후 농가 소득 지원을 위하여 단계적으로 직접지불제를 확대 도입해 왔음
 - 1997년 경영이양직불제, 1999년 친환경농업직불제, 2004년 조건불리지역직불제, 2005년 쌀소득보전(고정,변동)직불제, 경관보전직불제 2012년 밭농업직불제가 도입되었음

<표 6-1> 직불제의 종류와 목적 및 역할

구 분	목 적	역 할
경영이양(1997)	소득안정, 농업구조개선	구조개선
친환경농업(1999)	친환경농업 확산, 공익적 기능 제고	공익적 기능 제고
쌀(고정,변동)소득보전(2001)	소득 안정, 자급률 제고 농지의 사회적 편익 확보	소득안정
조건불리지역(2004)	소득보전 및 지역 활성화	공익적 기능 제고
경관보전(2005)	지역경제 활성화	공익적 기능 제고
밭농업(2012)	소득 안정, 자급률 제고	소득안정

자료 : 저자 작성

- 우리나라 직불제의 관련 근거 법령은 4가지임
 - ‘세계무역기구 협정의 이행에 관한 특별법(1995)’
 - ‘농산물의 생산자를 위한 직불제도 시행규정(1997)’
 - ‘농업소득의 보전에 관한 법률(2015)’
 - ‘자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법(2004)’

<표 6-2> 직불제의 구분과 시행연도 및 근거 법령

구 분	시행연도	근거 법령
쌀(고정, 변동)소득보전	2001	농업 소득의 보전에 관한 법률(2002)
경영이양	1997	농산물의 생산자를 위한 직불제도 시행규정(1997)
친환경농업	1999	
조건불리지역	2004	
경관보전	2005	
밭농업	2012	

자료 : 저자 작성

1.2. 직접지불금 예산 현황

- 농식품부가 발표하는 ‘직불 예산’ 현황은 ‘직불제’라는 정책 명칭이 붙은 경우와 정책 명칭에 ‘직불제’가 붙지 않지만 ‘직불성 예산’으로 분류하는 정책 예산이 포함됨
 - 농식품부 전체 예산은 2014년 13조6천억 원에서 2018년 14조5천억 원으로 5년간 약 1조 원이 증가
- ‘직불 예산’은 2014년 2조에서 2018년 3조2천억 원으로 농식품부 전체 예산 대비 비중은 2014년 15.3%에서 2018년 22.7%로 약 7% 증가
 - 한편, ‘직불제’라는 정책 명칭이 붙은 직불제 사업의 직불금 예산 현황은 2014년 1조2천7백억 원에서 2018년 1조3천6백억 원으로 증가하였으나 농식품부 전체 예산 대비 비중은 2014년 9.32%에서 2018년 9.37%로 제자리 수준임

<표 6-3> 2018 농식품부 예산 항목 구분에 따른 직접지불금 현황

(단위: 백만원, %)

주요사업	2014	2015	2016	2017	2018
①농식품부 총예산	13,637,100	14,043,100	14,368,100	14,488,700	14,499,600
②직불예산 합계 (① 대비 비중)	2,085,449 (15.3%)	2,310,562 (16.5%)	2,828,223 (19.7%)	3,554,897 (24.5%)	3,256,797 (22.7%)
순직불제 예산	1,088,273	1,365,262	1,919,643	2,651,071	2,248,022
쌀소득보전 고정직불	774,000	845,000	824,000	816,000	809,000
쌀소득보전 변동직불	20,030	164,146	729,723	1,490,000	1,092,197
경관보전직불	14,072	13,870	13,591	11,592	9,320
친환경농업직불	44,192	50,806	43,650	41,096	43,545
발농업직불	134,731	192,931	211,829	190,646	193,738
경영이양직불	61,737	58,998	57,339	54,517	49,662
조건불리직불	39,511	39,511	39,511	47,220	50,560
기타 직불제 예산	606,760	541,781	555,412	550,185	652,368
FTA피해보전직불	60,478	100,478	100,478	100,478	100,478
FTA폐업지원	142,717	102,717	102,717	102,717	102,717
농가단위 소득안정직불제	89,500	0	0	0	0
농업재해보험	270,110	285,349	286,885	286,995	252,148
농업인 안전재해보험	39,669	48,951	64,014	59,295	59,525
송아지 생산안정사업	4,286	4,286	1,318	700	700
논타작물 재배지원					136,800
직불성 복지 예산	390,416	403,519	353,168	353,641	356,407
농어민건강 연금보험료지원	324,060	336,743	343,309	344,431	347,197
취약농가인력지원	7,560	8,610	8,610	8,610	8,610
농어촌 보육여건 개선	29,396	29,066	649	0	0
농업인영유아양육 비지원	29,400	29,100	600	600	600

자료: 농식품부 연도별 예산 및 기금운용계획, e나라지표 2018 직접지불금 현황

<표 6-4> 직접지불제 명칭이 붙은 정책의 직접지불금 현황

(단위: 백만원, %)

주요사업	2014	2015	2016	2017	2018
①농식품부 총예산	13,637,100	14,043,100	14,368,100	14,488,700	14,499,600
②직접지불금 합계 (① 대비 비중)	1,271,438 (9.32%)	1,404,311 (10.0%)	1,393,115 (9.70%)	1,364,266 (9.42%)	1,359,020 (9.37%)
쌀소득보전 고정직불	774,000	845,000	824,000	816,000	809,000
경영이양직불	61,737	58,998	57,339	54,517	49,662
조건불리직불	39,511	39,511	39,511	47,220	50,560
경관보전직불	14,072	13,870	13,591	11,592	9,320
친환경농업직불	44,192	50,806	43,650	41,096	43,545
밭농업직불	134,731	192,931	211,829	190,646	193,738
FTA피해보전직불	60,478	100,478	100,478	100,478	100,478
FTA폐업지원	142,717	102,717	102,717	102,717	102,717

자료: 농식품부 년도별 예산 및 기금운용계획

1.3. 직접지불제의 대상과 지원 내용 현황 요약

1.3.1. 쌀소득보전직접지불제(고정직접지불금)

- 대상: 논농업 실 경작자, 농지 형태 및 기능 유지하는 농지
- 지원내용: 지급단가 평균 1백만원/ha
 - 농업진흥지역 안의 농지 1,076,416원/ha
 - 농업진흥지역 밖의 농지 807,312원/ha
- 지급상한
 - 농업인 30ha
 - 농업법인 50/ha
 - 들녘경영체 400/ha

1.3.2. 쌀소득보전직접지불제(변동직접지불금)

- 대상: 쌀고정직접지불금 요건 충족, 대상 농지에 물을 가두어 쌀을 생산, 농약 및 화학비료 기준 준수
- 지급내용: $[(\text{목표가격} - \text{당해 연도 수확기 평균 쌀값}) \times 85\%] - \text{고정직불금 단가}$

1.3.3. 밭농업직접지불제(밭고정직접지불금, 논이모작직접지불금)

- 대상: 밭농업에 종사하는 농업인
 - 밭고정직불금: 모든 밭작물(휴경 및 시설면적 포함, 단 논벼, 연근, 미나리, 왕골 제외)
 - 논이모작직불금: 식량 및 사료작물(휴경 및 시설면적 제외)
- 지급내용
 - 밭고정직불금: 지급단가 평균 50만원/ha
 - 농업진흥지역 안의 농지 637,844원/ha
 - 농업진흥지역 밖의 농지 478,383원/ha
 - 논이모작직불금: 지급단가 평균 50만원/ha
- 지급상한
 - 밭고정직불금
 - 농업인: 4ha
 - 농업법인: 10ha
 - 논이모작직불금
 - 농업인: 30ha
 - 농업법인: 50ha
 - 들녘경영체: 400ha
- 지급제한: 쌀고정·친환경농업·조건불리·경관보전 직불금 지원 대상 농지

1.3.4. 친환경농업직접지불제(친환경농업직불금, 친환경축산직불금)

○ 대상

- 친환경농업직불금: 친환경농업 인증 및 실천 농업인
- 친환경축산직불금: 친환경축산물, HACCP농장지정 받은 농업인

○ 지급내용

- 친환경농업직불금

- 논: 유기 70만 원/ha, 무농약 50만 원/ha
- 밭: (과수)유기 14만 원/ha, 무농약 12만 원/ha
(채소·특작·기타) 유기 13만 원/ha, 무농약 11만 원/ha
- 유기지속직불: (논) 35만 원/ha (밭)<과수> 70만 원/ha <채소·특작·기타> 65만 원/ha

- 친환경축산직불금

- 한우: 유기 17만 원/마리, 무항생제 6.5만 원/마리 (육우는 한우의 50% 지급)
- 우유: 유기 50원/L, 무항생제 10원/L
- 돼지: 유기 1.6만 원/마리, 무항생제 6천 원/마리
- 기타 오리, 산양, 산란계 등이 있음

○ 지급상한

- 친환경농업직불금

- 지급기간: 인증별 3년~5년
- 지급면적: 0.1~5.0ha

- 친환경축산직불금

- 지급기간: 최대 3년간
- 지급한도: 유기 3천만 원/연간, 무항생제 2천만 원/연간

1.3.5. 조건불리지역직접지불제

○ 대상: 농업생산성이 낮고 정주여건 불리한 지역 농가, 경지율 및 경사도를 해당 토지

- 육지: 경지율 22% 이하, 경사도 14% 이상, 농지면적 50% 이상
- 도서: 경지율 및 경사도와 관계없이 모두 포함

○ 지급내용

- 지급단가: 농지 60만 원/ha, 초지 35만 원/ha

○ 지급상한

- 농업인: 밭(과수원 포함) 4ha, 논·초지 각각 30ha

- 농업법인: 밭(과수원 포함) 10ha, 논·초지 각각 50ha

○ 지급제한: 쌀고정직불금대상 토지

1.3.6. 경관보전직접지불제

○ 대상: 경관형성, 유지, 개선 위한 작물 재배 가능 농가

- 최소면적: 경관작물 2ha 이상, 준경관작물 10ha 이상

○ 지급내용

- 경관작물: 170만 원/ha

- 준경관작물: 100만 원/ha

- 경관보전활동비: 15만 원/ha

○ 지급제한: 쌀고정·친환경농업·조건불리 직불금 지원 대상 농지

1.3.7. 경영이양직접지불제

○ 대상: 65~74세의 농업인, 벼농사 10년 이상 경력(논,밭,과수원 포함)

○ 지급내용: (매도) 제곱미터당 330원/연, (임대) 제곱미터당 250원/연

- 지급상한면적: 4만m²

2. 직접지불제 시행 절차

2.1. 개요

- 2018년 현재 우리나라에서 시행되고 있는 8개의 직접지불제 사업 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 사업은 「쌀소득보전(고정·변동)직접지불제」 사업과 「밭농업 직접지불제」 사업으로 전체 직접지불사업 예산의 85%를 차지함.
- 현행 직접지불제 사업의 행정체계는 상기한 두 가지 사업을 중심으로 운영되는 구조이며 쌀·밭 직접지불제를 제외한 기타 나머지 직접지불제 사업의 행정체계는 쌀·밭 직접지불제와 동일한 행정체계 아래에서 담당 부서를 다소 달리하거나 일부 절차를 생략하는 등의 방식으로 운영되고 있음.
- 이러한 이유로 쌀·밭 직접지불제를 중심으로 직접지불제 행정체계를 살펴 보는 것으로도 우리나라 직접지불제 행정 체계를 이해하는 데 있어 별다른 어려움이 없을 것으로 판단됨.
 - 따라서 본 보고서에서는 직접지불제 사업 시행 절차와 업무 구조, 시행 방법, 문제점 등을 파악하는 데 있어 상기한 두 가지 직접지불제 사업을 중심으로 서술하도록 하고자 함.

2.2. 직불금 교부의 순차적 시행 절차

- 직불금 교부 시행절차는 신청부터 사후관리까지 총 7단계로 구성됨.
- 다만 쌀소득보전변동직불금(이하 쌀변동직불금)의 경우 토양 및 농약 잔류 검사를 추가로 직불금 교부 전에 시행하게 되어 있어 총 8단계의 절차를 거치게 됨.
- 매년 2월~4월 사이에 직불금을 신청하면 신청자들에 대한 직불금 수급 자격과 농지 요건을 확인하여 신청자 등록을 하게 됨.
 - 그리고 신청자들에게 등록 여부를 통보하며 이에 대한 이의 신청을 받음.
- 이의신청을 거쳐 수정된 등록대상자를 상대로 지급요건에 맞는지 이행 점검을 실

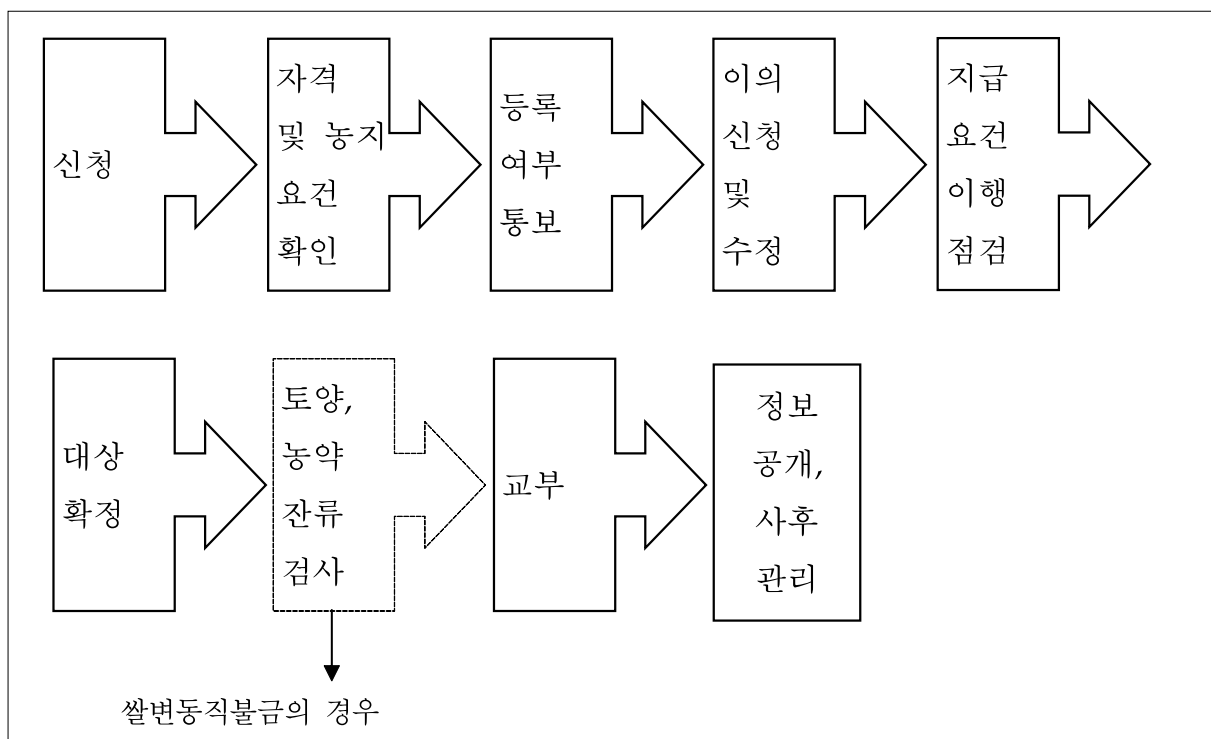
시하여 최종 대상자를 확정하고 직불금을 교부함.

- 쌀변동직불금의 경우에는 대상확정이 되고 나서 직불금 교부 전에 토양과 농약에 대한 검사를 실시 하며 그 결과를 가지고 직불금을 교부함.

○ 직불금 교부가 끝나면 직불금 교부 명단을 공개하고 부정수급 신고 등이 사후관리를 함으로써 모든 시행절차가 종료됨.

○ 다음 <그림 6-1>에서 이러한 시행절차를 순차적으로 보여주고 있음.

<그림 6-1> 직불금 교부의 순차적 시행절차



자료 출처: 쌀·밭농업소득보전직접지불제 사업시행지침서, 2018, 농식품부

□ 시행절차는 사업 주체 별로 신청 및 접수, 이행점검, 자금 배정, 직불금 교부 업무를 분장하여 진행함.

○ 신청, 자격 요건 확인 등 전체적인 실무는 지자체에서 실시하며 농산물품질관리원(이하 농관원)에서는 지자체와 함께 신청, 등록 업무를 진행하는 한편 이행점검을 맡아 수행함.

- 그리고 전체 사업의 추진 계획과 자금 교부 등은 농식품부에서 담당함.

○ 시행절차는 사업 주체를 누구로 하느냐, 업무 분장을 어떻게 하느냐에 그 절차가

단축될 여지가 있음.

- 예컨대, 신청 이후 시행되는 2단계 절차 「자격 및 농지 요건 확인」과 5단계 절차인 「이행점검」을 지자체와 농관원이 아닌 하나의 기관이 수행한다면 시행절차는 단축될 수 있을 것임.

□ 직불금 부정수급 문제와 관련이 가장 높은 과정은 2단계 「자격 및 농지 요건 확인」 단계임.

- 직불금의 지급제한 및 등록제한 기준은 크게 ‘지원 자격’과 ‘지원 요건’으로 나눌 수 있음.
- ‘지원 자격’은 대상 농지가 직불금 지급 조건에 맞는지, 신청자가 농민의 자격을 갖추고 있는지를 확인하는 것임.
 - ‘지원 자격’은 다시 ‘신청인의 자격’과 ‘신청 농지의 요건’이 지급 기준에 맞는지 여부를 확인함.
 - 말하자면, 2단계 절차 「자격 및 농지 요건 확인」에서는 ‘지원 자격’을 확인하고, 5단계 절차인 「이행점검」에서 ‘지원 요건’을 확인하는 것임.
- ‘지원 요건’은 교부 대상 농지가 농지의 형상과 기능을 유지하고 있는지 토양 및 농약 기준에 대한 위반 여부가 있었는지를 확인함.
- 직불금 부정수급 문제는 ‘지원 요건’ 보다는 ‘지원 자격’, 즉 ‘신청인의 자격’과 ‘신청 농지의 요건’이 충족되지 않는 경우가 대부분임.
 - 2단계 「자격 및 농지 요건 확인」 절차는 현장 점검 업무가 병행되어야 하나 지자체 현장에서는 서류상 심사로 그치는 경우가 대부분임.
 - 절차상 이에 대한 교차 검증이 이루어질 수 있는 단계는 5단계 「이행점검」 절차임.
 - 그러나 5단계 「이행점검」 절차에서는 농지 형상 및 기능 유지에 대한 점검이 주를 이루며 2단계에서 시행된 서류상 심사에 대한 교차 검증은 해당 점검 대상이 아님.
 - 결국, 2단계 「자격 및 농지 요건 확인」 절차에서 신청자격과 농지 요건 확인이 완료되면 지속적인 부정수급이 발생 될 수 있는 구조라고 할 수 있음.
- 그러므로 현행 직불제 사업의 시행절차에서 직불금 부정수급 발생 차단을 위해서는 신청인의 자격과 농지 요건의 확인을 위한 단계가 중요함.

- 따라서 직불금 신청 절차와 방법이 정확하고 적절하게 효과적으로 이루어질 수 있도록 지원 자격 및 요건의 심사 주체, 심사 내용, 심사 방법 등이 형식적 절차의 충족이 아닌 실질적인 행정 목적을 충족할 수 있도록 구성·운영되어야 함.

2.3. 담당 기관별 업무 구조와 행정 업무

2.3.1. 업무 구조

□ 업무 담당기관 및 인원

- 직불금 신청부터 교부까지 크게는 농식품부, 지자체, 농관원 3개 기관이 수행하며 지자체 업무를 좀 더 자세히 구분하면 시·군·구와 읍·면·동으로 나뉘어져 4개의 사업 주체들이 행정 업무를 수행하고 있음.

- 쌀변동직불제 사업의 경우에는 토양 검사를 농촌진흥청에서 진행하므로 이를 포함하면 총 5개의 기관이 쌀변동직불금 사업에 관여하고 있음.

- 각 사업 주체별 핵심 업무와 담당 인원 현황은 다음 <표 6-5>과 같음.

<표 6-5> 직불제 사업 주체별 핵심 업무 및 담당자

사업주체	핵심 업무	업무 수(數)	담당자 수
농식품부	시행지침 수립	3가지	2인
농진청/ 농관원	이행점검 실시	5가지	1인
시·군·구	등록 및 이행점검 대상 선정	5가지	1인
읍·면·동	접수, 자격 및 대상 요건 판정, 조사 및 심사	7가지	1인

자료 출처: 농림사업시행지침서, 쌀·밭농업소득보전직접직불제 사업시행지침서, 2018, 농식품부

- 전체 사업 주체들의 주요 행정 업무 가지 수는 총 20가지이며 이 중 지자체가 담당하는 업무는 12가지로 50%를 조금 상회하고 있음.

- 상기 업무 수는 하나의 직불제 사업에 해당하는 업무 수로 총 7개의 직불제 사업(쌀의 경우 고정·변동 직불제를 묶어 쌀소득보전직불제 1개 사업으로 계산)에 대해 각각의 업무 수를 계산하면 지자체의 경우에는 최대 업무 수가

단순 수치상으로는 7배까지 증가하고 있음.

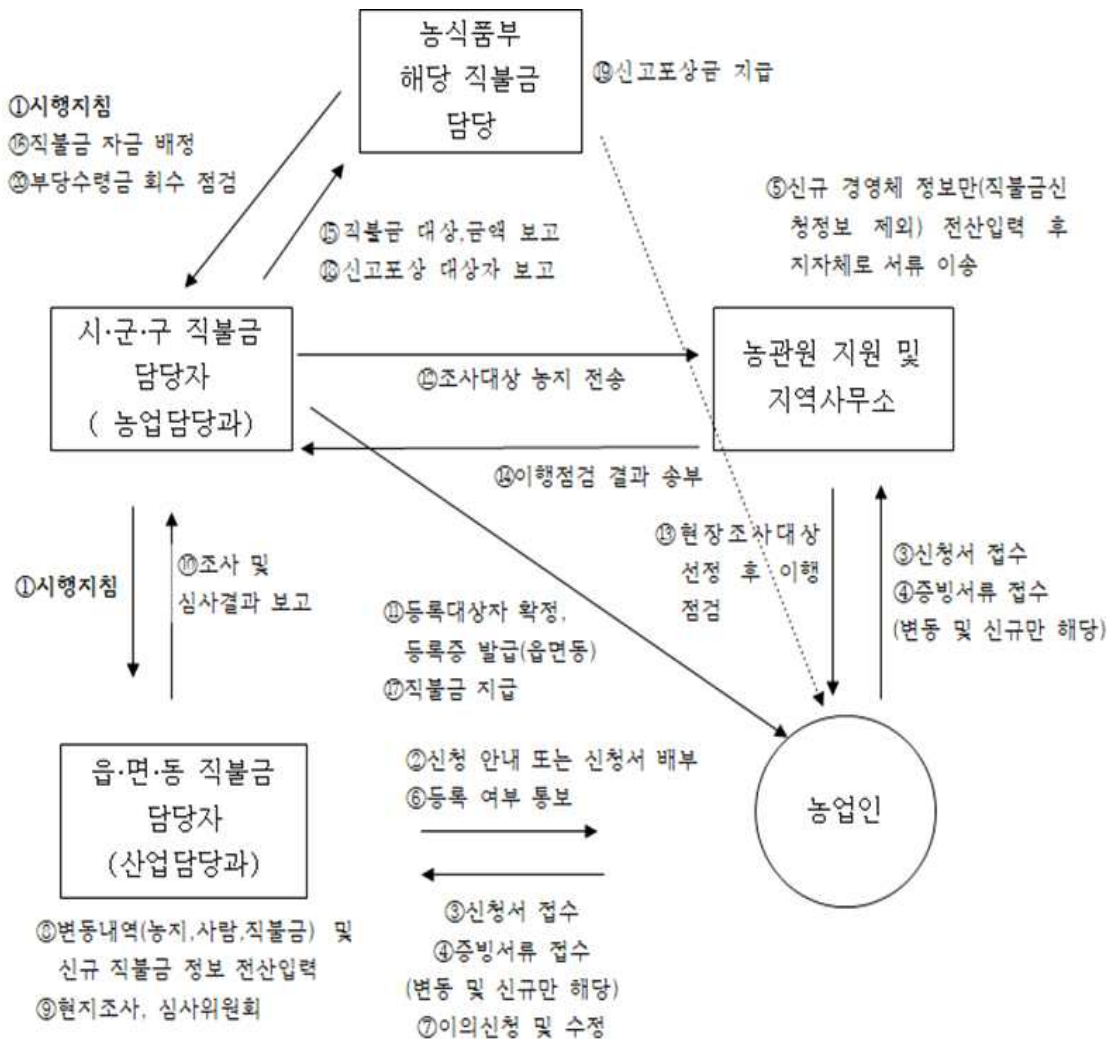
- 농식품부의 경우 하나의 직불제 사업에 대한 해당 업무를 각 담당 부서별로 2인의 담당자가 처리하지만, 지자체의 경우 대개 동일한 담당자가 해당 지역에 대한 각각의 직불제 사업을 담당하는 실정임.

□ 직불금 업무 분담

- 직불금 사업의 업무 구조는 크게 농식품부는 계획과 자금집행을 담당하고, 농진청과 농관원은 이행점검을 수행하며, 지자체는 자격 및 요건 확인, 기타 실무를 담당하는 구조임

- 각 사업 주체 간 업무 구조는 다음 <그림 6-2>에서 보는 바와 같음.

<그림 6-2> 직불금 사업주체간 업무 구조



자료 : 저작 작성

- 먼저 농식품부에서 시행지침을 각 지자체로 하달하고 이에 따라 각 지자체에서는 농업인들에게 해당 직불금 신청을 안내함.
 - 농업인들이 해당 직불금을 신청하면 지자체(읍·면·동)에서는 이에 대한 자격과 요건을 확인하여 등록하고 등록 여부를 농업인에게 안내함.
 - 이후 등록 결과에 대한 이의 신청을 받아 수정한 후 변동 내역 등을 전산에 입력함.
 - 마지막으로 등록 결과를 바탕으로 현지 조사와 심사위원회 심사를 거쳐 그 결과를 시·군·구에 보고함.

- 지자체(시·군·구)는 조사 대상 농지를 선정하여 농관원에 이행점검을 의뢰하고 농관원에서 이행점검을 실시하여 그 결과를 다시 시·군·구에 송부하면 시·군·구는 이를 농식품부에 보고하여 직불금을 배정받아 해당 농업인에게 지급함으로써 직불금 지급이 마무리됨.
 - 이 과정에서 농업인의 직불금 신청 업무를 지자체와 농관원이 함께 수행하는 경우도 있으며 직불금 신청을 위해 신규 농업경영체 정보 등록을 해야 하는 경우 농관원이 경영체 정보 등록 후 직불금 신청 정보를 해당 지자체로 송부함.
 - 직불금 지급이 마무리 되면 부정수급자에 대한 신고를 시·군·구에서 받아 농식품부에 보고하고 농식품부는 신고 포상금을 지급함.

- 쌀변동직불금의 경우에는 상기 구조에서 토양과 농약잔류 검사를 농진청과 농관원에서 추가로 진행하여 그 결과를 시·군·구에 통지하며 농업인 직불금 지급은 지자체(시·군·구)가 아닌 농협경제지주회사에서 수행함.

- 친환경축산직불금의 경우는 지자체가 빠지고 신청/접수, 대상선정, 이행점검, 직불금요청 및 지급을 모두 농관원에서 담당하고 있음.

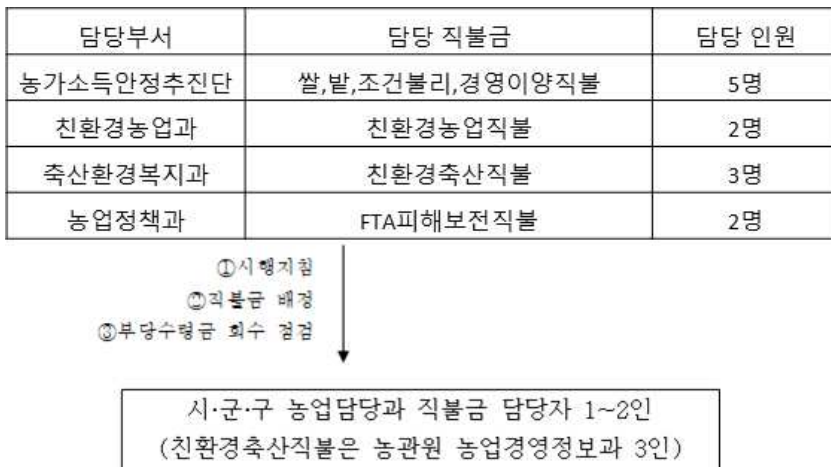
- 직불금 지급 행정구조에서 사업 총괄 기능, 모니터링 기능이 다소 미흡하다고 할 수 있음.
 - 따라서 업무 분장에 따라 각 기관별로 직불금 지급에 필요한 절차를 진행할 뿐, 직불제 사업의 정책적 효과를 검증하고 이를 반영한 적절한 개선 조치가 이루어지는 데 한계가 있음.

2.3.2. 기관별 담당 업무

□ 농식품부 담당 업무

- 농식품부의 담당 업무는 시행지침 수립이 가장 중요한 업무이며 이후 시·군·구의 직불금 대상 금액 보고에 따라 직불금을 배정해주고 부당수령금 회수 점검과 신고 포상금을 지급하는 업무를 수행함.
- 각 직불제 사업별로 담당 부서에서 담당 인원을 약 2인 규모로 두고 있으며 행정 업무의 주요 대상은 시·군·구 담당자이고 친환경축산직불제 사업의 경우에는 지자체가 아닌 농관원 농업경영정보과 담당자임.

<그림 6-3> 농식품부 직불금 행정 업무



자료 출처: 농식품부, 농림사업시행지침서, 2018.6.

□ 농관원의 담당 업무

- 농관원은 농업인과 지자체의 시·군·구, 읍·면·동 담당자를 대상으로 업무를 수행함.
 - 농관원이 수행하는 업무 중 가장 핵심적인 부분은 등록증 발급 후 시·군·구에서 전산시스템을 통해 전송한 조사 대상 농지에 대한 이행점검 업무이며 이를 위해 조사원을 채용·교육하여 관리·감독하는 업무를 수행함.
- 등록 신청 업무는 지자체와 공동 접수를 하기로 하는 경우에만 진행되며 신규 경영체 정보 등록 업무는 직불금 신청과 관계없이 상시 진행되는 업무이나 경영체

등록이 직불금 신청을 위한 사전 조건이기 때문에 직불금 행정 업무에 포함되었음.

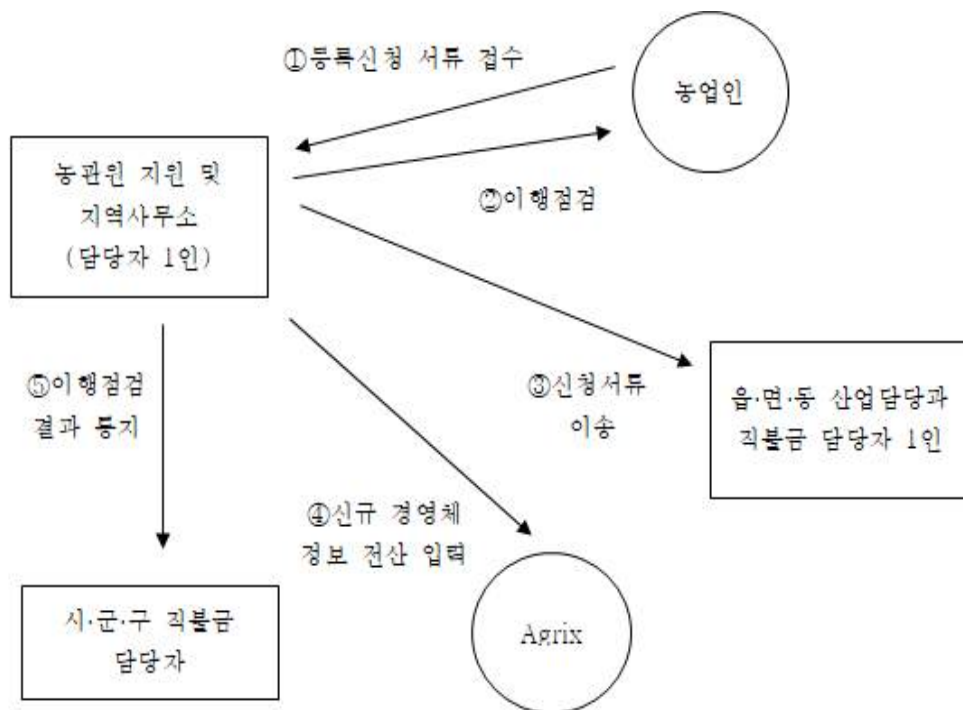
- 쌀변동직불금의 경우에는 농관원에서 농약 사용에 대한 농약 잔류검사를 수행하고, 농진청에서 토양검사를 추가로 수행함.

○ 농관원의 직불제 관련 업무는 주로 시·군·구 담당자와 이행점검 조사원을 대상으로 수행하는 것임.

- 농관원에서는 직불금 업무가 “기관 본연의 업무와는 명확하게 관계가 없고, 또한 이를 담당할 농식품부 관련 기관들이 없어서 전국적으로 지역별 조직을 갖춘 농관원에 배당된 업무”라는 인식이 있음.

- 따라서 직불제 업무에 대해 직원들이 적극적인 인식을 갖지 못하는 한계가 있음.

<그림 6-4> 농관원 직불금 행정 업무



자료 : 저작 작성

□ 시·군·구 행정 업무

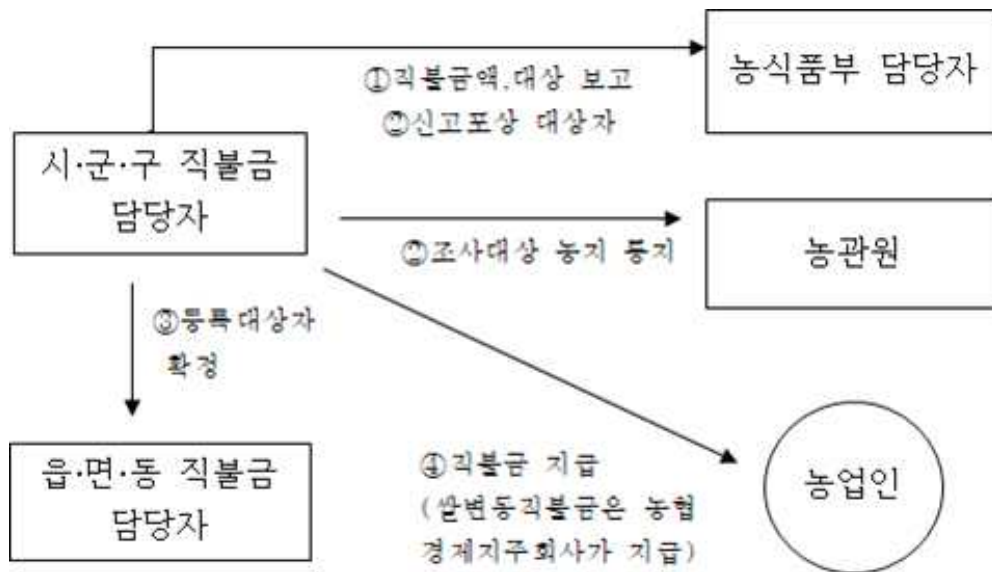
○ 시·군·구에서는 읍·면·동의 행정 업무 결과를 취합·보고하고 지침을 하달하는 역할을 수행함.

- 즉, 시·군·구 담당 업무는 농식품부와 읍·면·동, 농관원을 이어주는 성격이 강하다고 할 수 있음.

- 읍·면·동의 현지 점검 및 심사위원회 결과를 바탕으로 등록증을 신청인에게 발급하고 조사 대상 농지를 농관원에 통지한 후, 농관원에서 이행점검 결과를 전송받아 이를 바탕으로 직불금 지급 대상과 금액을 농식품부에 보고하여 직불금을 배정받아 농업인에게 지급함.
 - 또 시·군·구에서는 부정수급과 관련하여 신고센터를 운영하고 신고 포상 대상자를 선정하여 농식품부에 보고하는 역할을 맡고 있음.

- 전체 행정 업무 구조에서 결과를 취합하여 전달하는 업무 역할을 맡고 있음

<그림 6-5> 시·군·구 직불금 행정 업무



자료 : 저작 작성

□ 읍·면·동 행정 업무

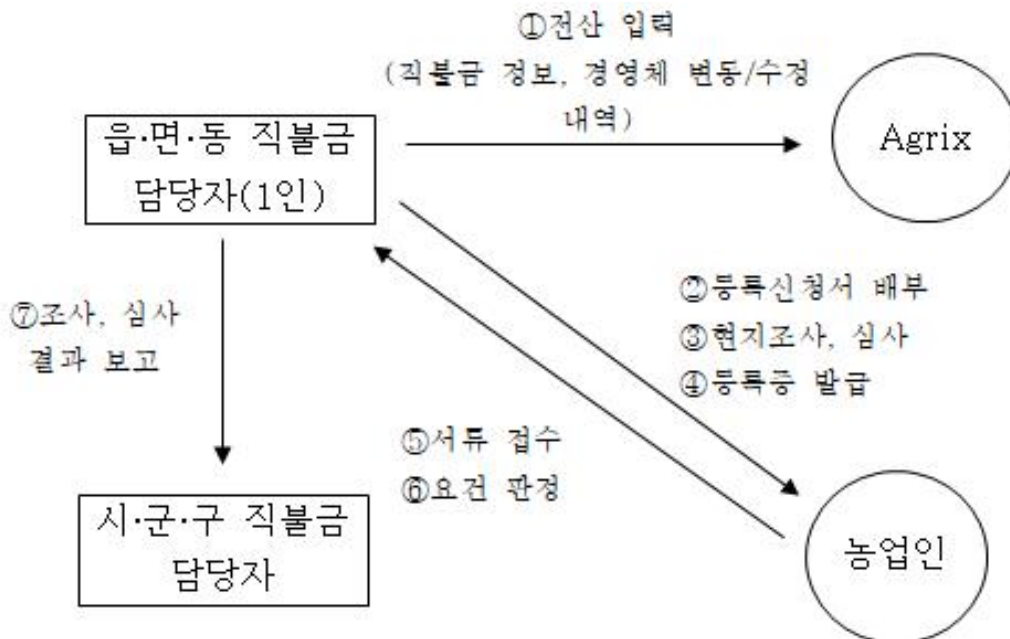
- 읍·면·동은 직불금 이행 체계에서 가장 업무의 가짓수가 많고 직불금 지급에 있어 핵심적 자격 및 요건 심사/확인 업무를 맡고 있음.
 - 경영체 등록은 농관원에서 담당하지만 직불금과 관련된 경영체의 변동 내역 수정은 읍·면·동에서 담당함.
 - 해당 연도 직불금 신청 접수와 증빙 서류 확인이 끝나면 요건을 판정하여 현지 조사 및 심사를 하고 그 결과를 시·군·구에 보고함.

- 심사위는 읍·면·동장을 위원장으로 하여 7명 이내의 위원으로 구성하며 임기는 2년이고 재임이 가능함.
 - 심사위원은 리·통의 마을대표, 해당 농협 등 생산자 단체 장이 추천하는 그

임직원, 농관원 담당자, 농업기술센터 등 농업 관련 기관 종사자로 구성함.

- 읍·면·동 단위에서는 현지 조사가 제대로 이루어지지 못하고 서류상 심사로 자격 및 요건 확인 절차가 종결되는 경우가 대부분이며 사업시행지침에도 서면조사를 허용하고 있음
 - 4월까지 사업등록신청이 완료되면 5월까지 현지 조사 및 심사를 마치도록 되어 있는데 약 한 달여 기간 동안 현지 조사 완료가 어려움
 - 심사위원회는 지역사회 특성으로 본래의 취지에 따른 기능이 올바르게 수행되지 못하는 사례가 발생하기도 함
 - 또한 주로 상대하는 업무 대상이 대부분 고령의 농업인이어서 각종 절차에 대한 문의와 안내에도 상당한 업무 시간을 소모해야 하는 애로점이 있음.

<그림 6-6> 읍·면·동 직불금 행정 업무



자료 : 저작 작성

2.4. 직접지불금 지원 자격 및 요건

- 직불금의 지원 자격 및 요건은 ‘농업소득의 보전에 관한 법률’과 동법 시행령 및 시행규칙에 명시되어 있으며 i)자격, ii)대상 농지의 해당 여부, iii)대상 농업인의 해당 여부 세 가지를 모두 만족해야 함.
- 지급 자격 및 요건의 확인을 위해 대상 농지 여부, 대상 농업인 여부, 농지의 경작

자 증명, 지급대상 제외자 여부를 판단하기 위한 증빙서류를 제출토록 하고 있는데 이러한 서류들은 해당 조건을 만족하면 생략이 가능하거나 제출이 면제됨.

- 보통 토지대장, 농지원부, 농업경영체 등록정보로 확인할 수 있는 경우에는 해당 서류 제출이 생략 가능함.
- 증빙서류의 제출대상자는 기존 수급자 중 변동 내역이 있는 경우이거나 신규 대상자에만 해당되며 기존 수급자의 변동 내역은 당사자가 변동 내역을 신고해야 함.

○ 증빙서류의 종류와 제출 면제 조건을 정리하면 다음 <표6-6>와 같음.

<표 6-6> 직불금 지원 증빙서류 및 제출 면제 조건

증빙서류의 종류	제출 면제 조건
대상 농지 증빙	1회 이상 수령 농지 생략
대상 자격 증빙	동일 조건 기존 수급자
농지 경작자 증빙	·동일 조건 기존 수급자 ·동일 농지의 관내 주소 이전 경작자
지급대상 제외자 여부 증빙	·종합소득금액 자료 확인 동의자 ·기존 수급자 중 임대차계약기간 유지자

자료 : 농업소득의 보전에 관한 법률 및 동법 시행령

- 증빙서류가 생략 또는 제출 면제를 받게 되면 행정 효율성은 높아지나 최초 부정수급이 이루어진다면, 이후 지속적으로 부정수급이 발생할 수 있으며 1회 이상 수령 이후에는 이를 발견하는 것이 어렵기 때문에 보완이 필요함.
- 또 대상 자격이나 농지 경작자의 증빙과 관련하여 동일 조건 기존 수급자가 변동 내역이 있으면 신고하여 자격 및 요건을 수정토록 되어 있는데 미신고, 왜곡신고 등에 대해 현지 조사 등이 뒤따라야 하지만 읍·면·동 단위에서는 이를 수행하지 못하고 있는 실정임.
- ‘농업소득의 보전에 관한 법률’에 따른 직불금 지원 자격 및 요건을 쌀소득보전직불제와 밭농업직불제를 중심으로 비교하여 정리하면 다음 <표 6-7>과 같음.

<표 6-7> 쌀·밭 직불금 지원 자격 및 요건

구분	쌀소득보전직불제	밭농업직불제
자격	·농업경영체로 등록된 자 (경영체법에 따르며 이행점검 완료일까지 유지 도어야 함)	·농업경영체로 등록된 자
대상 농지	①농업경영체 등록정보에 등록된 농지 ②1998년 1월1일부터 2000년 12월31일까지 논 농업(벼, 연근, 미나리, 왕골)에 이용된 농지 ③상기 ①,②를 모두 충족해야 함 ④'97년 12월31일 이전 논농업에 1년 이상 이용 된 농지이나 ②기간 중 농업생산기반정비사 업 또는 자연재해로 논농업이 중단된 경우	①농업경영체 등록정보에 등록된 농지 ②2012년 1월1일부터 2014년 12월31일까지 밭농업에 이용된 농지 ③상기 ①,②를 모두 충족해야 함 ④'11년 12월31일 이전 밭농업에 1년 이상 이 용된 농지이나 ②기간 중 농업생산기반정 비사업 또는 자연재해로 밭농어비 중단된 경우 ⑤쌀소득보전고정직불금 대상 농지로서 전년 도 10월부터 해당연도 6월까지 기간에 밭 농업에 이용되는 논(논이모작직불대상 농 지)
대상 농업인	①'05~'08년 중 쌀 직불금 1회 이상 정당하게 지급받은 농업인 ②경영체법 상 후계농업인 선정자 ③농어촌공사법 상 전업농 선정자 ④등록년도 직전 3년 중 지급대상 농지에서 1 년 이상 1천㎡ 이상 경작 또는 연간 판매액 120만원 이상 농업인(단, 농업 외 종합소득금 액이 3천7백만원 미만) ⑤등록년도 직전 3년 중 지급대상 농지에서 1 년 이상 5만㎡ 이상 경작 또는 연간 판매액 4500만원 이상 농업법인 ⑥상기 ①,④,⑤ 중 기본법상 농촌 외의 지역에 주소를 두고 있는 경우에는 시행령 5조의 '농업을 주업으로 하는 자' 요건을 충족해야 함 ⑦지급대상자가 사망, 뇌사판정 또는 고령, 중 환, 수감 등으로 논농업 종사가 불가능하다 고 지자체장이 인정한 경우 해당 농지에서 계속 논농업에 종사하는 등록자의 배우자나 직계존비속으로 사유발생 직전 1년 이상 등 록자와 주소를 같이한 농업인 확인이 가능한 자 ⑧'04년 이전 1년 이상 논농업에 종사한 자로 '한국농어촌공사 및 농지관리기금법'에 따라 임대 또는 위탁하였던 농지를 회수하여 경작 하는 자로 i)1만㎡ 이상 또는 등록 직전연 도 판매액 9백만원이상 농업인, ii)5만㎡ 이 상 경작 또는 등록 직전연도 판매액 4500만 이상 농업법인	①논이모작직불대상 농지에서 밭농업에 종사 하는 농업인 ②경영체법 상 후계농업인 선정자 ③농어촌공사법 상 전업농 선정자 ④등록년도 직전 3년 중 지급대상 농지에서 1년 이상 1천㎡ 이상 경작 또는 연간 판매 액 120만원 이상 농업인(단, 농업 외 종합 소득금액이 3천7백만원 미만) ⑤등록년도 직전 3년 중 지급대상 농지에서 1년 이상 5만㎡ 이상 경작 또는 연간 판매 액 4500만원 이상 농업법인 ⑥상기 ④,⑤ 중 기본법상 농촌 외의 지역에 주소를 두고 있는 경우에는 시행령 5조의 '농업을 주업으로 하는 자' 요건을 충족해 야 함 ⑦지급대상자가 사망, 뇌사판정 또는 고령, 중환, 수감 등으로 밭농업 종사가 불가능 하다고 지자체장이 인정한 경우 해당 농지 에서 계속 밭농업에 종사하는 등록자의 배 우자나 직계존비속으로 사유발생 직전 1년 이상 등록자와 주소를 같이한 농업인 확인 이 가능한 자

자료 : 농업소득의 보전에 관한 법률

- 이와 같은 법적인 조건에 따르면 쌀소득보전직불금의 경우 2009년도 신청자부터는 「대상농업인 조건」 ②~⑧에 해당할 경우에는 신규 대상자로 취급되어 ②~⑧에 해당되는 조건을 증빙하는 서류를 제출하도록 되어 있음.
 - 그러나 ②~⑧에 해당하는 경우라도 전년도와 동일한 요건으로 등록하는 경우에는 서류 제출 면제가 가능함.
 - 즉, 매년 쌀직불금을 신청하고 지급받고 있는 경우에는 서류제출이 필요 없음.
- 그리고 「대상농업인 조건」 ①번 규정(2005~2008년까지 쌀직불금을 1회 이상 정당하게 지급받은 농업인)은 변경사항이 있는 경우에만 증빙 서류를 제출하면 됨.
 - 결과적으로 쌀소득보전직불금은 2005년 이후 직불금을 1회라도 수령하고 이후 매년 신청하는 경우에는 증빙서류를 제출할 필요가 없음.
- 쌀직불금의 경우에도 쌀직불금과 마찬가지로 기존 수급자는 변동 내역이 있을 경우에만 증빙 서류를 제출하면 되고 신규신청자는 관련 요건 필요서류를 모두 제출하도록 하고 있음.

2.5. 세부 추진 절차 및 기관별 역할

- 농식품부의 직불제 사업시행지침서(농식품부, 2018)에 따르면 2018년도 기준 쌀소득보전직불금 지급의 시기별 세부 추진절차는 다음 <표 6-8>와 같음.
- 2월부터 4월까지 사업등록신청이 완료되면 5월 11일까지 신청내용에 대한 현지 조사 및 심사를 마치도록 되어 있음.
 - 그러나 사실상 읍·면·동 지자체 담당자가 약 한 달여 기간 동안 해당 업무를 완료하기는 어려움.
 - 왜냐하면, 쌀소득보전직불제 외에 기타 직불제 사업 역시 동일한 담당자가 업무를 맡고 있기 때문에 실제 이 담당자가 내실 있는 현지 조사를 시행하는 것은 사실상 불가능한 상황임.
 - 이러한 상황을 고려하여 사업시행지침에서도 현지 조사를 서면조사로 진행할 수 있도록 허용하고 있는 상황임.

<표 6-8> 2018년도 직불금 세부 추진절차

업무 흐름	시 기	주 요 내 용
①신청·접수 전	(1월)	·시행계획 시달(농식품부) ·사업설명/홍보, 신청/접수 계획 보고(시·도, 시군구,농관원)
↓		
②사업등록 신청	(2~4월)	·농업인 등은 등록신청서 제출(읍면동장) ·농관원을 통해 제출 가능 ·등록신청서 전산입력(관할 읍면동)
↓		
③신청자 정보공개	(5~8월)	·농식품부 및 시군구 홈페이지 ·성명,지번,면적,품목 등
↓		
④신청내용 현지(서면)조사 및 심사 -등록증 교부	(5.11 까지)	·공개된 명단에 대한 이의신청 접수 및 확인 ·대상농지, 농업인, 무단점유 여부, 재배면적, 휴경면적 등 확인 조사 및 심사(읍면동, 경작사실심사위원회) ·등록제한자, 농외소득자 지급제한 여부 확인(읍면동장) ·등록증 교부(시장,군수,구청장이 확정, 읍면동에서 발급) ·등록 제외자 사유, 이의 신청자 처리 결과 통보
↓		
⑤등록내용 변경신청(신고) -농지형상 점검	(5.15~ 8.24)	·등록 내용에 대한 이의신청 및 수정(읍면동→시군구) ·등록내용 변경사항 신청 및 신고 ·농지 형상과 기능 유지 이행점검(농관원) ·확인조사 결과 시군구청장에게 송부
↓		
⑥대상자 확정 교부 요청	(9월)	·지급대상자, 면적, 금액 요청(시군구→시도→농식품부)
↓		
⑦토양·농약 잔류 검사	(6~11월)	·쌀소득보전직불제의 경우에 해당 ·토양검사(시군 농업기술센터) ·농약잔류검사(농관원)
↓		
⑧직불금 지급	(9월)	·지급대상자 통장계좌입금(시군구)
↓		
⑨변동직불금 지급	(익년 2~3월)	·쌀소득보전직불제의 경우에 해당 ·지급대행:농협경제지주회사(시군 농정지원단)
↓		
⑩정보공개 및 사후관리	(10월~)	·수령자 정보공개(30일 이내) ·신고포상금 제도 운영

자료 : 농식품부, 쌀소득보전직불제 사업시행 지침서, 2018

□ 지자체

○ 전산입력 보조원 채용 및 업무 담당자 교육 실시

- 읍·면·동은 지자체 업무 담당자를 보조하여 직불금 신청 정보를 전산입력 할 보조원을 채용하여 교육 실시
- 시·군·구에서는 읍·면·동의 업무 담당자(보직 변경 등에 따른) 교육 실시

○ 신청 및 접수 업무(읍·면·동)

- 직불금 신청을 안내하고 신청서를 출력하여 배부
- 신규 경영체 등록자의 직불금 신청 및 증빙서류 접수
- 기존 직불금 수령자의 변경 신고 및 증빙서류 접수
- 신청 및 접수 시 해당 직불금 신청 자격 및 요건에 대한 사전 판정

○ 등록 신청서 전산 입력 및 신청자 정보 공개(읍·면·동)

- 관내 직불금 신청 정보를 전산 입력 및 관외 신청자 정보 해당 읍·면·동 송부
- 관외 읍·면·동 및 농관원에서 송부된 등록 신청 접수
- 등록 정보 공개 및 이의·수정 신고 접수 후 수정
- 변동 내역 및 직불금 신청 정보 전산 입력

○ 현지 조사 및 심사위원회 심사 및 이행점검 요청

- 읍·면·동에서는 직불금 신청 내용에 대한 현지 조사 계획 수립 및 조사를 실시하며 경작 사실 심사위원회를 구성하고 심사하고 결과를 시·군·구에 보고
- 시·군·구는 심사결과에 따라 등록대상자를 최종 선정하여 읍·면·동에 송부하고 읍·면·동에서는 등록대상자에게 등록증을 배부
- 시·군·구는 등록 결과를 토대로 이행점검 대상 농지를 선정하여 농관원에 이행점검을 요청

○ 이행점검/농약잔류검사/토양검사 등의 결과에 따른 조치

- 시·군·구에서는 농관원에서 실시한 이행점검 결과에 따라 지급대상자 선정
- 쌀변동직불금의 경우 농관원의 농약잔류검사와 농진청의 토양 검사 결과를 반영하여 선정된 지급대상자를 확인하고 위반사항에 따른 지급제한 조치 실시

○ 지급대상자 선정

- 시·군·구의 가장 중요한 역할로서 읍·면·동의 현지 조사 및 심사위원회 심사 결과와 농관원의 이행점검 결과를 바탕으로 최종 지급대상자 명단을 작성하여 농식품부에 보고
- 이행점검 결과에 대한 이의신청이 있는 경우 농관원에 재조사 요청

○ 직불금 요청 및 지급

- 시·군·구는 농식품부에 선정된 지급대상자 명단과 농지를 보고하고 농식품부는 직불금을 배정
- 시·군·구에서는 전금받은 직불금(쌀변동직불금 제외)을 농민에게 이체하여 직불금을 지급

○ 명단공개, 신고센터 운영, 포상금 지급, 회수 및 기타 사후 관리

- 시·군·구는 직불금 지급이 완료되고 30일 이내에 직불금 수령자를 홈페이지 등을 통해 공개
- 직불금 부정 수급 신고 센터를 운영하여 신고가 접수되면 이를 확인하고 신고포상 대상자를 농식품부에 보고하고 농식품부는 신고포상금을 포상자에게 지급
- 시·도는 시·군·구와 합동으로 관내 시·군·구 전체를 대상으로 자체 교차점검 실시 계획 수립하여 연 2회 점검 실시하고 부정수급 대상자에게 직불금 회수 조치
- 제출 서류 10년간 보존 및 관리, 단 전산 보존 시 폐기 가능

□ 농관원

○ 신청 및 접수 업무

- 농관원은 지자체와 직접직불금 공동 접수 계획이 수립된 경우, 지자체와 공동 접수할 수 있는데 이때, 접수 서류를 지자체에 송부할 뿐 농관원에서 직불금 신청 정보를 전산입력 하지 않음
- 다만 신규 신청자가 경영체 등록이 되어 있지 않은 경우, 신규 경영체 등록만을 진행

○ 조사원 채용 및 교육

- 이행점검 조사원을 한 해 700여명 정도 채용하여 교육 후 이행점검 실시
- 이행점검은 시·군·구에서 요청한 농지에 대해 실시

○ 이행점검 결과 지자체 통보

- 농지의 형상·기능 유지 및 벼 재배 여부 점검
- 전체 대상 필지의 50% 내외 수준 현장 조사 대상 필지 선정하고 현장 점검은 30% 수준에서 실시
- 신규 신청자, 관외 경작자, 전년도 부적합 통보자는 필수적으로 점검 실시
- 이행점검 결과를 지자체에 통보

○ 농약잔류검사 및 결과 통지

- 쌀변동직불금의 경우 농약잔류검사를 신청 대상자에게 실시하고 그 결과를 1주일 이내에 시·군·구에 통지
- 농약잔류검사 조사 표본은 재배면적을 고려하여 고루 분포되도록 선정하고 직전년도 부적합 판정을 받은 농지는 필수적으로 포함
- 식약처 고시 농산물 유해물질 잔류허용 기준 적용

□ 농촌진흥청

○ 토양검사 및 결과 통지

- 쌀변동직불금의 경우 토양검사를 실시하고 그 결과를 시·군·구에 통지

○ 토양검사 표본은 농업기술센터소장이 지역실정에 맞게 선정하되 쌀변동직불제 토양검사 시행지침에 의거하여 시행함.

- 전년도 및 이전 년도 부적합 판정 농지 지속관리하며 토양검사계획 수립 시 과다시비로 도복된 농지는 제외함.
- 1차년도 토양검사 결과 2개 성분이 ‘농지의 토양화학성분 기준함량’에 포함되지 않을 경우 해당 농가에 대해서는 시비지도 특별관리대상으로 선정
- 2차년도 토양검사는 1차년도 검사결과 특별관리를 받은 해당 필지를 검사 대상으로 선정하여 토양검사결과 2개 성분 이상이 부적합시 지급제한 기준을 적용

□ 농협경제지주회사

○ 농업소득보전 직접지불기금 수탁관리

- 기금의 관리·운용, 수입·지출, 자산 운용에 관한 사무
- 변동직불금 운영 사항 보고 및 부당 수령의 회수에 관한 사무

○ 농협은 농식품부에서 통보받은 변동직불금 지급명세에 따라 농협경제지주회사 지정사무소에 해당 금액을 전금

- 농협경제지주회사 지정 사무소는 시·군·구청장으로부터 받은 지급의뢰서에 따라 지급 대상자별 지급 금액을 등록 신청 시 지정한 통장계좌에 등록자별로 입금하고 시·군·구에 보고

□ 농식품부

○ 사업시행지침 수립 및 시달

- 매년 초 직접지불금 사업시행지침을 수립하여 시달

○ 자금배정

- 시·군·구에서 올라온 지급대상 명단 및 농지를 바탕으로 지역별 직불금 배정

○ 합동점검(5월, 12월)

- 농관원과 합동으로 전국 시·도를 대상으로 도별 2~3개 시·군·구를 선정하여 합동으로 점검 실시

○ 부당수령금 회수·반납 처리상황 점검, 신고포상금 지급

- 직접지불 사업비 회수 및 반납 처리 상황 수시 점검
- 시·군·구 신고포상보고에 따른 신고포상금 지급

2.6. 직불제 시행 체계의 문제점

- 직불제 시행 체계의 문제점을 살펴보기 위해 언론 보도 및 농업인 블로그와 온라인 카페 등의 관련 게시물을 살펴보고 농업인과 지자체 담당자에 대한 현지 조사를 2회 실시하였음.

○ 지자체 업무 담당자(000읍사무소)

“쌀직불금 신청이 대부분이고 그다음 밭직불금이 조금 있어요. 친환경은 별로 일이 많지 않고 조건불리는 지역특성상 없습니다. 부정 수급....데이터 검증해서 이상 있으면 잡아내고...제가 직불금 업무만 하는 것도 아닌데 현지조사는 할 수가 없어요, 농관원에서는 자료만 던져주고..거기도 뭐 자기들 본래 업무가 아니니까...신청·접수 할 때 전산입력을 지자체가 다해야 해요. 서류 검토를 해서 이상이 없으면 처리되는데 대부분 받던 분들이 계속 받으시고 대상자가 크게 변하는 경우는 없어요. 다른 지역 같은 경우 추가 필지나 이런 변동 내역이 있어도 변경 신청이 없어서 모르고 넘어가는 경우가 있다고 하는데...여기는 연간 200~300건 정도 처리

가 되는데 신규는 10건이 좀 안 되는 편이에요. 개선사항이요? 지금 말씀드린 이거..지자체가 다 해야 하는 거가 문제죠. 잠깐 있는 사업도 아니고 1년 내내 가는 사업인데...”

○ 농업인(000들)경영체 회원)

“지자체 신청·접수는 엉망이지. 나이든 농민이 대부분인데..이장이 다 알아서 하는 거고....직불제 그거 뭐 농민한테 도움도 안되요...재주는 곰이 부리고 돈은 되놈이 번다고..실경작자가 받지도 못하는데...30ha 넘으면 찢어서 줘서 다 받는데 뭘...농자재 사고 영수증 이런 거 명의 다 이상 없게 만들고...말 안 들으면 주인이 농사 못 짓게 하니까 할 수 밖에 없어. 전라도 같이 땅 좋은데는 더하지...맨날 농촌에서 살면서 이런 거만 감시해야 돼요. 공익요원들 상주시켜서 감시시켜야 돼...직불제 개편 관심 있는 사람 별로 없어요...품목 관계없이 쌀 수준으로 직불금 올려야 돼...이행의무 확대하고 직불금 수준 오르는 건 오케이야....부당수령 신고제도도 문제야..그거 신고하면 신분이 다 드러나는데 원수 될 일 있어야 신고하는 거지....마을 공동체에 권한을 위임하는 건 좋을 수도 있는데...그 사람들이 완장차는 꼴 되는거 조심해야 돼...틀림없이 그놈들이 누구는 되네 누군 안되네 하면서 외부인하고 째째해서 해먹는단니까.”

○ 직불제 행정 업무 체계의 문제점은 대체로 다음과 같은 3가지 측면에서 나타나고 있음.

○ 첫 번째는 업무구조의 취약성임.

- 사업의 총괄 및 모니터링 기능이 불명확하게 설정되어 있어서 실태 파악이 미비하고 적절한 시정 및 개선 조치가 어렵다는 것임.

○ 두 번째는 농지 소유자의 우월적 지위 남용이라고 할 수 있음.

- 농지의 실소유주와 실경작자 그리고 직불금 지급자가 서로 다른 경우가 발생하고 있음.

- 이는 사실상 실제 임대차 계약에서 별도의 이면 계약을 통해 경작자의 직불금 지급이 차단되는 데 따른 것이며 여기에는 농지 소유자의 영향력이 작용하고 있다고 판단할 수 있음.

○ 세 번째는 행정 담당자의 업무과중에 따른 문제임.

- 지자체의 읍·면·동 사무소에서는 대개 1인이 모든 직불금 지급 업무를 담당하고 있기 때문에 업무 수행과정에서 발생하는 모든 사안에 대해 적절하게 대처하기 어려운 상황이라고 할 수 있음.

- 따라서 직불금 지급의 자격 및 요건 확인이 실효성 있게 처리되기 어려운 실정이라고 판단됨.

2.7. 직불금 지급 과정의 문제점

□ 자격 및 요건 확인 부실의 문제

○ 신규 신청자 위주의 확인 절차

- 앞서 살펴본 바와 같이 직불금 수령을 위해서는 지급 대상 농지, 지급 대상자, 경작사실 증명 서류 등 증빙 서류를 제출해야만 함.
- 그러나 이러한 증빙 서류를 신규 신청자에 한해만 제출토록 하고 기존 직불금 수령자는 제출이 면제되고 있음.
- 기존 수급자는 등록 신청 시 경영체 등록 정보 중 변경 사항 유무만 체크하여 신청 접수하고 있으며 이마저도 변경 신고를 하지 않으면 변경 사항이 반영되지 않은 채 접수가 마무리되는 상황임.
- 따라서 기존 수급자의 자격 및 요건 검증 절차 미비로 한 번 부정수급이 이루어지면 계속해서 부정수급이 가능한 체계임.
- 실제로 한 지역신문(온아신문, 2017.5.12.일자)에는 “지난 6년간 쌀 직불금 부정 수급자 경찰 검거”라는 제목의 기사가 실렸는데, 이는 경찰에 고발 또는 신고 조치가 이뤄지기 전까지 6년간 부정수급이 가능했다는 것이며 만약 외부의 신고가 없었다면 내부적인 절차에서는 계속 부정수급이 이루어질 수 있다는 것을 반증하는 것임.

○ 지급대상 농지 및 경작 사실 확인 절차 부실

- 법령상 쌀소득보전직불금 지급대상 농지는 i)농업경영체 등록정보에 등록된 농지로 ii)1998년 1월1일부터 2000년 12월31일까지 논농업(벼, 연근, 미나리, 왕골)에 이용된 농지라는 2가지 조건을 모두 만족해야 함.

○ 그리고 실제 현지 조사과정에서 지자체 담당자는 상기 2가지 조건 모두 미 충족 시 대상농지가 안된다는 규정을 명확히 인지하고 있음.

- 그러나 농업인은 쌀 농사를 짓는 논은 모두 가능하다고 잘못 인지하고 있음을 발견하였음.
- 이는 법령상 지급대상 농지에 해당되지 않음에도 불구하고 지급대상에 포함되어 처리되는 사례가 현실적으로 존재할 수 있음을 짐작하게 하는 부분임.
- 왜냐하며, 현재 지급대상 농지를 확인하기 위한 ‘지급 대상 농지확인서’

양식에 이장과 소재지 거주자 2인의 확인을 받아 서류로 제출토록 하고 있으며, 또한 지급대상 자격의 확인 방법 역시 해당 양식에 이장의 확인을 받아 서류로 제출토록 하고 있음.

- 따라서 농업인들이 규정을 잘못 이해하고 있을 경우 대상이 되지 못하는 농지가 대상 농지로 등록될 수 있다는 가능성이 있음을 보여주는 것임.
- 따라서 이에 대한 보완이 필요함.

○ 2018.8.4. 네이버 지식in에는 다음과 같은 제목의 질문이 올라왔음.

“아버지가 농사짓고 직불금은 아들인 제가 받았습니다...이하 생략..”

- 이 사례는 실제 경작자인 아버지가 아닌 아들이 지급대상으로 자격을 확인받을 수 있어야 가능함.
- 한 마을에서 농사를 지으며 짧게는 수년 간 또는 수십 년 간 같이 지내온 아버지의 부탁을 마을 이장이나 주민이 쉽게 거절할 수 없었을 것이라고 추측해 볼 수 있는 부분임.

○ 현지조사 및 경작사실 심사위원회의 부실한 운영

- 앞서 제기한 문제들을 해결하기 위해 「직불금사업시행지침서」에서는 지자체(읍·면·동 사무소)에서 현지조사와 경작사실심사위원회를 운영하도록 하고 있음
- 그러나 실제 담당 업무 인력의 부족으로 현지 조사는 거의 이루어지지 않고 있으며, 경작사실심사위원회 역시 지역사회 특성이 반영된 부실한 심사위원회를 운영하는 사례가 발생하고 있음.

“쌀 직불금 심사위원회...관행이니 봐주자 두둔...”(전남일보, 2019.1.13.)

- 경작사실심사위원회의 운영지침상 읍·면·동장을 위원장으로 하고 해당 지역의 이장, 농협 임원 등을 심사위원으로 구성하도록 하고 있는데, 이러한 운영구조가 실제적으로는 다소 형식적인 위원회 운영으로 나타나고 있다고 판단됨.

□ 업무담당자와 조사원의 전문성 문제

○ 다음 <그림 6-7>은 지자체 직불금 담당자가 신청·접수 시 확인해야 할 전산시스템과 항목들임.

- 5개 전산시스템을 통해 10개 분야 23개 항목을 확인해야 함.
- 순환보직을 통해 업무의 단절이 발생하게 되면 업무 부담이 가중되며 전문성이 저하됨으로써 신청·접수 시 중심 업무인 자격 및 요건 확인 업무 처리가 부실해 질 가능성이 높음.
- 지자체에서는 신청·접수 시 전산입력보조원을 임시 채용하여 업무 부담을 경감시키고 있는데, 전산입력보조원의 교육, 관리·감독은 담당 공무원의 전문성이 떨어지는 경우, 그 질이 저하되며 이는 곧 행정 실무의 부실로 이어지게 됨.
- 농관원도 마찬가지로 이행점검을 위한 현장 조사원을 매년 채용하여 교육하고 이행점검 업무를 관리·감독하고 있는데 순환보직으로 담당자의 전문성이 저하되면 전문적인 지자체와 동일한 결과로 이어질 수 있음.

<그림 6-7> 직불금 담당 공무원 확인사항

담당 공무원 확인사항	전산시스템
신청인의 주민등록표 등본 또는 외국인등록사실증명, 가족관계증명, 출입국에 관한 사실증명, 국내거소신고사실증명	행정정보공공데이터시스템
신청인의 농지 소재지 및 가축 사육시설 소재지의 토지(임야)대장, 건축물대장, 위반건축물관리대장	
토지등기부 등본, 건물등기부 등본, 개별공시지가 확인서, 개별주택가격확인서, 공동주택가격확인서, 처량등록원부 등 고정자산 정보	
소득금액증명 및 국민기초생활수급자증명서, 장애인증명서 등 복지급여 수급정보, 건강보험자격득실확인서, 국민연금가입자가입증명	
농업경영 관련 교육 이수 정보	교육인력포털시스템(agriedu)
후계농업경영인 선정 정보	후계농/무수후계농업경영인시스템
농업에 관련된 융자·보조금 등의 수령 정보	농림사업정보시스템, 해당 개별사업관리시스템
축산업 등록제·허가제 및 축산물 이력제에 관한 정보	
농업용 면세유류의 유종별 배정량에 관한 정보	
친환경농산물 인증 정보	친환경인증시스템

자료 출처: 쌀·밭직접지불제 사업시행지침서, 2018, 농식품부

□ 형식적 이행점검의 문제

- 농관원은 농산물품질관리업무를 위해 설립된 기관이기 때문에 직불제 이행점검 업무에 대해 본연의 업무로 생각하지 않는 경향이 강하고 다소 상위 기관인 농식품부의 지시에 다른 수동적인 업무 수행의 인식을 가지고 있음.
- 이러한 업무 인식으로 인해 실제로 매년 채용되는 임시직 조사원의 검사 능력에 비추어 볼 때 육안 검사 이상의 이행의무 점검 조사는 사실상 시행하기 어려운 상황임.
 - 또 쌀직불금사업지침서에 제시되어 있는 농관원의 직불제 상담콜센터(1644-

8778)에서는 직불제와 관련된 문의에 대해서는 상담이 어려우며 농가경영체 등록 부분에 대해서만 상담이 주로 이루어지고 있는 실정임.

- 직불제 개편에 따른 농가 이행의무 강화 시, 현재 농관원의 이행점검 수준으로는 농가 이행의무를 내실있는 점검이 시행되기 어려울 것으로 예상되며 이를 수행할 수 있는 전문적인 인력과 조직이 추가될 필요가 있을 것으로 판단됨.

3. 공익형 직불제의 이행 체계 정비

3.1. 현행 직불제 이행 체계의 문제

- 현재 직불제 시행과 관련된 업무는 주로 농식품부에서 사업시행 지침을 시·군·구청에 시달하고 이를 읍·면·동의 직불금 담당자가 농업인에게 전달하여 신청하는 방식으로 진행되고 있음.
 - 직불제의 행정적 시행과정에 나타나는 문제점을 정리하면 다음과 같음.
- 첫째, 현실적으로 농민의 부담과 책임이 신청과정에서 거의 없다는 것임.
 - 즉, 신청자격의 검토, 경작자 증명 여부, 농법적용 기준의 준수 여부 등이 대부분 신청자의 부담과 참여하에 이루어지기보다는 행정적으로 읍·면·동의 직불금 담당자나 이장에 의해서 이루어지는 체계임.
- 둘째, 신청자격이나 지급 조건 위반에 대한 제재가 매우 약하다는 것임.
 - 부정신청의 경우에도 별다른 제재조항 없어서 기존에 신청자격 대상에서 제외된 농지도 다시 신청하는 사례가 많이 있다는 것임.
 - 그리고 농지의 형상 유지에 대한 지급조건을 이행하지 못한 경우라고 할 지라도 보조금 환수 및 벌금 부과 등의 처벌이 거의 이루어지지 않고 있다는 것임.
 - 실제 점검은 농진청이나 농관원에서 이루어지지만 실제 처벌은 시·군·구청에서 시행해야 하는데, 이 부분이 제대로 시행되지 못하고 있는 상황임.
- 셋째, 이행 조건 준수여부에 대한 점검이 일회성 임시직 고용에 의해서 이루어지고 있어서 전문적 지식과 경험이 축적되지 못하는 한계가 있음.
 - 농관원에서 매년 1,200억 원 정도의 예산을 사용하여 700여명 정도를 임시직으로 약 10개월간 고용하여 운영하는 방식으로 진행하고 있음.
 - 그러나 이들에게 점검을 위한 기본적인 내용과 장비 사용 및 보고 방식에 대한 교육만 시행할 뿐 사업운영에 따른 세부적인 문제점을 경험에 의해서 파악하고 이를 개선하는데 반영하기 어려운 구조임.
 - 따라서 점검뿐만 아니라 사업 운영에 대한 전문인력 부족의 문제가 지속되는 상황임.

3.2. 공익형 직불제 시행체계 개편 방향 제언

- 공익형 직불제에 있어서는 농민들의 이행의무에 대한 점검이 반드시 필요하기 때문에 직불제 이행체계를 새롭게 개편할 필요가 있음.
 - 즉, 기존과 같이 시·군 지자체에 직불금 신청과 지급 등 행정절차를 전담하도록 하는 것을 개선할 필요가 있고, 이행점검 과정을 전문 기관이 담당하도록 하는 것이 필요함.
 - 따라서 다음과 같은 네 가지 개편안이 제시될 수 있음.

- 첫째, 직불금의 신청접수와 지급은 시·군 지자체에서 현재와 같이 담당하고 이행의무 준수 여부에 대한 점검은 농관원 또는 농진청에 추가적인 부서를 신설하여 수행하도록 하는 방안임.
 - 새로운 기관의 설치에 따른 추가적인 예산 부담을 덜 수 있는 장점이 있음.
 - 그러나 현재 농관원이나 농진청에서 직불제 담당 인력이 부족하기 때문에 이 기관들에서도 추가적으로 담당 인력을 고용해야 하는 문제가 발생함.
 - 이럴 경우 새로운 기관을 신설하는 것과 마찬가지로 상황이라고 할 수 있음.
 - 또한 직불금의 신청 및 지급과정에서 시·군 지자체의 전문 인력이 부족한 것도 보완해야 할 사항임.

- 둘째, 별도의 직불제 전담 기관(가칭 ‘농업지불관리청’)을 설립하여 전반적인 직불제 관련 업무를 담당하도록 하는 방안임.
 - 현재 EU에서 대부분의 회원국이 사용하고 있는 방식이며, EU에서는 각 회원국의 농촌지불청(Rural Payment Agency)이 이 업무를 전담하고 있음.
 - 이와 같은 전담기관을 설립하게 되면 이들이 전국의 모든 직불금 신청과 지급을 전담해야 하기 때문에 반드시 ICT를 활용하는 방식이 적용되어야 함.
 - 고령 농민들을 고려할 경우, 시·군 지자체 또는 농민단체나 마을단위에서 농민들에게 ICT 활용 방법을 알려주거나 대행하는 방식으로 보완하는 것도 가능함.
 - 다만, 새로운 기관의 설치 및 운영에 따른 추가적인 예산 부담이 우려될 수 있음.

- 셋째, 직불금의 신청접수와 지급은 시·군 지자체에서 현재와 같이 담당하고 이행의무 준수 여부에 대한 점검은 직불제 담당 준공공 기관(가칭 ‘농업지불관리원’)을 설립하여 담당하게 하는 방안임.

- 둘째 대안과 같이 전담기관이 설립되므로 직불제도의 시행과 관련한 전문성을 축적할 수 있다는 장점이 있음.
- 동시에 정부의 조직으로 설립하는 것은 아니므로 예산이 확보되면 시행이 둘째 대안에 비해서 상대적으로 용이함.
- 단, 신청과 지급에 대한 권한이 여전히 시군 지자체에 있게 되므로 시군의 부담이 완전히 덜어지지 않는 않으며, 지자체장의 정치적 고려로 인해서 그 집행이 엄정하게 되지 못할 가능성이 있음.

○ 넷째, 직불금의 신청접수와 지급은 시군 지자체에서 현재와 같이 담당하고 이행의무 준수 여부에 대한 점검은 인증을 받은 민간 기관이 담당하게 하는 방안임.

- 인증제도를 효과적으로 운영한다면 이행의무 준수에 대한 전문성을 축적할 수 있으며, 또한 민간 기관이 담당하므로 인력과 업무면에서 탄력적 운용이 가능함.
- 또한, 환경정책 및 직불제 이외의 농업정책 관련 검증 업무를 종합적으로 시행하기도 용이함.
- 단, 셋째 대안과 같이 신청과 지급에 대한 권한이 여전히 시군 지자체에 있게 되므로 시군의 부담이 완전히 덜어지지 않는 않으며, 지자체장의 정치적 고려로 인해서 그 집행이 엄정하게 되지 못할 가능성이 있음.

VII. 공익형 직불제의 법제화 검토

1. 현행 직불제 관련 법령 현황

○ 직불제 시행 근거 법령으로는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」, 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」, 「농업소득의 보전에 관한 법률」, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 등이 있음.²⁴⁰⁾

- 이 가운데 직불제의 구체적인 시행 관련 내용을 규정하고 있는 것은 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」과 「농업소득의 보전에 관한 법률」임.

□ 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」

○ 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」은 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」 제11조 제2항에 근거하여 농산물 생산자를 위한 소득보조 등 각종 지원제도를 시행하기 위해 제정되어 1997년부터 시행되고 있음.

○ 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」에는 1997년 경영이양직불 관련 조항이 처음 신설된 이후 친환경농업직불(1999년), 논농업직불(2001년), 조건불리지역직불, 경관보전직불(2009년), 밭농업직불(2012년), 친환경안전축산물직불(2016년) 관련 조항이 계속 추가로 규정되었음.

- 논농업직불 관련 조항은 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」 제정으로 2005년에 삭제되었음.

○ 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」에서 각 직불제 관련 조항은 <표 7-1>과 같음.

- 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규칙」에서는 밭농업보조금 지급대상 품목, 경영이양보조금의 지급대상 농지, 친환경농업보조금의 지급면적상한 등 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하고 있음.

240) FTA 피해보전직접지불제 및 폐업지원제는 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」에 근거하여 실시되는데, 무역조정지원제도이므로 본 보고서에서 다루지 않음.

<표 7-1> 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」중 직불제 조항

직불제 종류	관련 조항
경영이양직접지불제도	제4조~제15조
친환경농업직접지불제도	제16조~제23조
친환경안전축산물직접지불제도	제23조의2~제23조의8
조건불리지역직접지불제도	제24조~제34조
경관보전직접지불제도	제34조~제40조
발농업직접지불제도(발농업보조금)	제40조의2~제40조의10

자료: 필자 작성.

□ 「농업소득의 보전에 관한 법률」

- 「농업소득의 보전에 관한 법률」은 “농업인들의 소득안정을 위하여 농업소득의 보전을 위한 직접지불제의 시행과 그에 필요한 재원을 확보하기 위한 농업소득보전직접지불기금의 설치 및 운용 등에 관한 사항을 규정함을 목적”으로 제정, 운용되고 있음.
- 2005년 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」이 제정되어 쌀 소득 등의 보전을 위한 직불제 시행에 관한 사항을 규정하였는데, 발농업에 대해 소득보전직불제(발고정 직불금)가 도입되면서, 이를 쌀소득보전직불제와 함께 운영하기 위해 2012년 1월 「농업소득의 보전에 관한 법률」이 제정되었음(2015년 1월 시행. 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」은 폐지).
- 쌀소득보전직불제(고정, 변동)와 발고정직불제의 지급대상자, 지급대상농지, 직불금 지급 등에 관한 규정은 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제4조~제15조에서 규정함.
- 「농업소득의 보전에 관한 법률」에는 이외에 농가소득안정심의위원회(제16조~제18조), 농업소득보전직접지불기금(제19조~제29조) 등을 규정함.

2. 공익형 직불제의 법제화 방향

2.1. 관련 법률의 제·개정 문제

- 공익형 직불제를 도입할 경우 안정적인 제도 운용을 위해 제도의 목적, 용어에 대한 정의, 그리고 제도의 구체적인 운용 사항 등에 대해 새로운 법적 규정이 필요함.
- 그런데 공익형 직불제의 입법과 관련하여 「농업소득의 보전에 관한 법률」과 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」에 대해서는 다음과 같은 문제점이 있음.
 - 첫째, 두 법령이 모두 ‘소득보전’을 주요 목적으로 설정하고 있음.
 - 「농업소득의 보전에 관한 법률」은 법률명에서 ‘농업소득의 보전’이라고 명시하고 있고, 동 법 제1조에서도 “농업인 등의 소득안정을 위하여 농업소득의 보전을 위한 직접지불제의 시행 ... (중략) ... 등에 관한 사항을 규정”하는 것을 목적(동법 제1조)으로 함.
 - 또한 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」도 “농산물의 생산자를 위한 소득보조 등 각종 지원제도를 ... (중략) ... 시행하기 위하여 필요한 사항을 규정하는 것”(동 시행규정 제1조)을 목적으로 함.
 - 그런데 이와 같은 현행 법령의 방향성은 농업의 공익적 가치 제고를 최우선 목적으로 설정해야 하는 공익형 직불제의 취지와는 맞지 않음.
- 둘째, 관련 법체계의 이원화 문제임.
 - 앞에서 언급하였듯이 직불제 시행 초기에는 구체적인 시행이 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」 제11조 제2항에 근거하여 제정된 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」에 근거하여 이루어짐.
 - 그런데 2005년 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」이 제정됨에 따라 관련 법체계의 이원화 문제가 발생되었음.

- 즉, 논농업직불제에 관한 내용이 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」에서 삭제되고, 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」에서 규정 (2012년 「농업소득의 보전에 관한 법률」이 제정되어 쌀소득보전직불제와 받고정직불제를 규정)하게 됨.

○ 따라서 직불제에 대한 구체적인 법적 규정이 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」과 「농업소득의 보전에 관한 법률」로 이원화하는 상황이 발생함.

- 특히 밭작물의 경우, 밭농업직불보조금(논이모작직불금)은 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」의 적용을 받고, 받고정직불금은 「농업소득의 보전에 관한 법률」에 근거하여 운영되는 상황에 직면하게 되었음.

○ 결국, 쌀소득보전직불제와 받고정직불제의 경우 지급대상농지, 지급대상자, 지급 등 구체적인 내용이 법률에서 규정하고, 일부 내용을 시행령에 위임하고 있음.

○ 그러나 밭농업직불보조금을 비롯한 조건불리지역직불제, 친환경농업직불제 등은 주요 규정이 ‘법률’보다 낮은 단계인 시행령에서 대부분 규정하고, 일부 사항을 시행규칙에서 규정하는 상황이 나타나게 됨.

○ 이에 따라서 쌀소득보전직불제와 받고정직불제는 법률 규정이므로 조항 개정이 국회에서 심의를 거쳐 이루어지는 반면, 밭농업직불보조금 등은 행정부에서 관련 규정을 심의, 개정하는 것이 가능하므로 법 운용에 있어 형평성 문제가 발생함.

□ 관련 법률의 제정 필요성

○ 이런 점들을 고려해 볼 때 공익형 직불제의 법제화는 현행 직불제 관련 법령을 개정하는 방안보다는 새로운 법률을 제정하는 방안이 바람직하다고 판단됨.

○ 그리고 새로운 관련 법 제정을 계기로 현행의 각종 직불제 관련 법령도 재정비하여 일원화하는 문제에 대해서도 검토할 필요가 있음.

○ 새로 제정할 법률에는 정책에 대한 기본방침은 물론, 직불제 내용, 직불금 수령자의 의무사항, 위반에 대한 벌칙 등 직불제 대한 광범하고, 구체적인 각종 내용이 규정되므로 일반법 형식으로 제정하는 것이 필요하다고 판단됨.

□ 일본 사례

- 참고로 일본의 사례를 살펴보면 2014년 일본형 직불제를 실시하면서 근거법으로 2015년에 「농업이 가지는 다면적 기능의 발휘 촉진에 관한 법률」을 제정함.²⁴¹⁾
 - 동 법률은 농업이 가지는 다원적 기능의 발휘를 촉진하기 위해 기본이념, 농림수산대신이 정하는 기본지침 등에 대해 규정하고, 또한 다원적 기능 발휘 촉진사업과 관련하여 사업계획의 인정, 비용의 보조, 관련 법률의 특례 등에 관한 조치를 규정함(<표 7-2> 참조).²⁴²⁾.

- 동 법률은 농업이 가지는 다원적 기능의 발휘를 촉진하기 위해 기본이념, 농림수산성 대신이 정하는 기본지침 등에 대해 규정하고, 또한 다원적 기능 발휘 촉진사업과 관련하여 사업계획의 인정, 비용의 보조, 관련 법률의 특례 등에 관한 조치를 규정함.
 - 동 법률 제3조에서 다면적 기능지불, 중산간지역 등 직접지불, 환경보전형 농업 직접지불의 실시에 대한 근거 조항을 규정하고, 각 직불금의 구체적인 운용에 대해서는 앞에서 살펴본 대로 별도로 농림수산성의 관련 요강, 요령 등에서 구체적으로 규정함.

<표 7-2> 「농업이 가지는 다면적 기능의 발휘 촉진에 관한 법률」의 주요 내용

- 기본이념(제2조)
- 「다면적 기능 발휘 촉진사업」의 정의(제3조)
 - 농지, 농업용수 등의 보전·관리를 위한 지역의 공동활동에 의해 이루어지는 활동(다면적 기능지불에 해당)
 - 중산간지역 등에 있어 농업생산활동의 계속을 유지하는 활동(중산간지역 등 직접지불에 해당)
 - 자연환경 보전에 이바지 하는 농업생산활동을 추진하는 활동(환경보전형 농업 직접지불에 해당)
- 농림수산대신에 의한 「기본지침」 작성(제4조)
- 도도부현지사에게 의한 「기본방침」 작성(제5조)
- 시정촌에 의한 「촉진계획」 작성(제6조)
- 농업인 단체에 의한 사업계획의 작성 및 실시(제7조)
- 사업계획의 실시에 대한 조치
 - 국가, 도도부현 및 시정촌에 의한 비용 보조(제9조)
 - 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」 특례(제10조, 제11조)
 - 「토지개량법」 특례(제12조)
- 벌칙(제15조)

자료: 農林水産省, 「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律(概要)」, 2014 참조.

241) 동 법 제정 이전에는 근거법 없이 「중산간지역 등 직접지불」 등이 실시되었음.

242) 본 보고서 제IV장 3 참조.

2.2. '공익'에 대한 법 규정

- 공익적 직불제를 법제화 하는 과정에서 가장 핵심 내용 중의 하나는 공익에 대한 정의 문제임.
- 농업의 공익개념과 관련해서는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에서 '농업·농촌의 공익기능'을 규정하고 있는데, 본 보고서 제 I 장에서 이에 대한 문제점을 지적하였음.
- 따라서 공익형 직불제를 법제화할 때 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」의 '공익기능'규정을 포함하여 '공익'에 대한 심도 있는 검토가 필요함.
- 참고로 일본의 경우를 살펴보면 「식료·농업·농촌기본법」은 정책 목적을 “식료의 안정공급의 확보”(제2조)와 “다원적 기능의 발휘”(제3조)로 구분하여 규정하고 있음.
-
- 때문에 농업의 '다원적 기능'에서는 '식량의 안정공급'은 제외하고, 국토의 보전, 수질 함양, 자연환경의 보전, 양호한 경관의 형성, 문화의 전승 등 농촌에서 농업생산활동이 이루어지는 것을 통해 발생하는 농산물 공급기능 이외의 다원적인 기능이라고 규정함(제3조).

참 고 문 헌

- 강동영, 최민애, 한용희, 박성규(2016), '농업잔재물 노천소각에 의한 대기오염물질 배출량 산출에 관한 연구', 한국대기환경학회지 32(2), 167-175.
- 강창용 외(2016), 『농촌지역 오염원 실태조사 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 공기서·이충열·이명훈(2013), "기후변화를 고려한 논농업의 다원적 기능 가치", 『농업경영·정책연구』, 제40권 제2호, p. 352-380, 한국농식품정책학회·한국축산경영학회.
- 공라경(2017), "논습지 보전과 현명한 이용을 위한 법제 정비 방안", 『수산해양교육연구』, 제29권 제1호, 통권 85호, pp.51~63, 한국수산해양교육학회.
- 국립농업과학원, 2017, 『재배환경 중 농약 살포시 환경분포량 평가 연구』 .
- 국토교통부, 2012, 「하천정비사업 및 예산지원」.
- 국토교통부·K-water, 2016, 『2016 지하수조사연보』 .
- 국토해양부, 2012, 『지하수관리기본계획(2012~2021)』 .
- 국회 농림축산식품해양수산위원회, 2016, 「식물방역법 일부개정법률안 검토보고서」(김학용 의원 대표발의).
- 국회 농림축산식품해양수산위원장, 2016, 「식물방역법 일부개정법률안(대안)」.
- 국회 환경노동위원회, 2005, 「수질환경보전법 일부개정법률안 검토보고서(정부제출)」.
- 김문현, 양원호(2007), '농업폐기물 소각에 따른 대기오염 실태 및 위해성 평가', 한국환경보건학회지 33(1), 30-35.
- 김선태·이은영·송준익·홍성주(2016), 『충청남도 축산악취 발생 특성 분석 및 정책방향』, 전략연구 2016-08, 충남연구원.
- 김용렬·정학균·민자혜(2013), "농업·농촌의 공익적 가치에 관한 국민 지불의사와 지불금액 평가", 『KREI 농정포커스』, 제53호, 한국농촌경제연구원.
- 김태곤, 이규천. 1998. 「일본과 미국의 직접지불제」, 한국농촌경제연구원
- 김태연, 2005, "주요 선진국의 농촌개발정책-제7장 영국", 박진도 편, 『농촌개발정책의 재구성』, 한울아카데미.
- 김태연, 2006, "EU 농촌발전정책의 형성 및 개혁과정과 잉글랜드의 사례", 『농업경영·정책연구』 33권 1호, p242-274, 한국농업정책학회.
- 김태연, 2006, "영국 조건불리지역정책의 환경기준 도입과정과 전망", 『농업경영·정책연구』, 33권, 3호, p646-671, 한국농업정책학회.
- 김태연, 2014, "EU 농업환경정책의 현황과 국내도입방안", 『한국유기농업학회 추계 학술대회 자료집』, 2014. 10. 21-23, 제주대학교, 한국유기농업학회.
- 김태연, 2015, "농촌개발정책의 패러다임은 변화하고 있는가: 신내생적 발전론 관점의 적용", 『동향과 전망』, 93호, 2015년 봄호, p86-131, 한국사회과학연구회.
- 김태연, 2015, "한국농업의 다원적 기능: 그 불편한 진실", 『시선집중』 제190호, GSNI.
- 김태연. 1994. 「EU 공동농업정책의 구조정책 변화에 관한 연구 - 직접소득보조정책을 중심으로」, 고려대학교 석사학위논문.
- 김태연. 2015. "EU 농업환경정책의 변화과정 분석"『한국유기농업학회지』, 제23권 3호, p.401-421. 한국유기농업학회.

- 김태연. 2015. 농정패러다임 전환, 그 방향과 방법. 시선집중 GSJ 제200호.
- 김태연. 2015. 한국농업의 다원적 기능: 그 불편한 진실. 시선집중 GSJ 제190호.
- 김태연. 2016, “영국 농업환경정책의 도입 및 정착과정 분석”, 『한국유기농업학회지』 24권 3호, p315-336, 한국유기농업학회.
- 김태연. 2016. 우리나라 농정개혁의 필요성과 방향. 농업·농촌의 길 2016 발표 자료, GSJ Institute.
- 김태연·이관률·조영주. 2017. 『선진국 농촌자원관리 정책의 현황과 법률운영체계 연구: EU와 영국을 중심으로』, 국회입법조사처.
- 김태연·이명현·김배성·박재홍, 2013, 『농업환경프로그램 도입방안 연구』, 농림축산식품부.
- 김태연·이명현·김배성·박재홍, 2014, “본말이 전도된 친환경농업 바로 세우기”, 「시선집중」 제187호, GSJ.
- 김태연·이명현·하석건·이정환, 2009, 『EU의 농촌개발정책 분석』, 농림수산식품부.
- 김태훈 외, 2018, 『공익형 직불제 확대 개편 - 농업직불제 개편 세부추진방안』, 한국농촌경제연구원.
- 김태훈·유찬희·정문수·오내원·박지연, 2018, 농업직불제 개편 세부추진 방안 - 공익형 직불제 확대 개편, 한국농촌경제연구원.
- 김현철·조문기(2015), 『제주지역 축산분뇨 악취저감 방안에 대한 편익/비용 추정』, 기본연구 2015-04, 제주발전연구원.
- 농림축산식품부 보도자료, 2018, 「과수화상병 긴급 역학조사 및 농가보상 추진」, 7.16일자.
- 농림축산식품부, 2018, 『2017年 其他家畜統計』 .
- 농어업선진화위원회, 2009, 「화학비료 보조금개편 및 맞춤형비료 공급확대」.
- 농촌진흥청, 2018, 『농약안전사용』 .
- 농축유통신문, 2019, <http://www.amnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=17778>
- 대한민국 정책브리핑
<http://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=155304107&pageIndex=4233&repCodeType=&repCode=&startDate=2008-02-29&2017-10-11&searchWord=>
- 박동규 외, 2004, 『중장기 직접지불제 확충 방안 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 박성규, 홍영실, 김대근, 김동영, 장영기(2015), ‘농업잔재물 소각에 의한 대기오염물질의 배출 특성’, 한국대기환경학회지 31(1), 63-71.
- 사공정희·정옥식·여형범(2014), 『충남 논습지의 생태계 서비스 가치 평가 연구』, 전략연구 2014-25, 충남연구원.
- 서명철·강기경·현병근·윤홍배·엄기철(2008), “농업의 홍수조절 기능과 수자원함양기능 계량화 및 가치평가에 관한 연구”, 『한국토양비료학회지』, 제41권 2호, pp.143~152, 한국토양비료학회
- 서중혁외. 1996. 「외국의 직접지불제」, 한국농촌경제연구원.
- 송성환·박혜진, 2018, 『농업·농촌에 대한 2017년 국민의식 조사 결과』, 한국농촌경제연구원.

송주호·우병준·허덕·박선일, 2006, 『가축질병의 경제적 영향 분석』, 한국농촌경제연구원.

식품의약품안전처, 2016, 「식품에 잔류하는 동물용의약품의 안전관리!! 무엇이 궁금하세요?」.

쌀소득보전직불제 시행지침서, 2018)

양병우 외(2011), 『환경제약에 따른 한우산업 대응시스템 구축 방안』, 전북대학교

엄기철 외, 2006, 『농업·농촌의 다원적 기능 : 고등학교 교사용 교과서 보완 지도자료』, 교육인적자원부·농촌진흥청, 삼미기획.

엄순영, 2016, “공익개념의 법해석방법과 공익실현주체의 민영화”, 『법학연구』, 통권 제50집, p.433-459, 전북대학교 법학연구소.

오내원 외. 1998. 「조건불리지역 직접지불제」, 한국농촌경제연구원

오내원. 2017. 공익형 직접지불제 확대·개편을 위한 과제. 농식품 재정사업 리포트(2017 상반기 기). 한국농촌경제연구원.

우희동·이중근·한기동, 2010, 「잔류농약 안전관리 관련 소비자 인식도 조사」(『식품과학과 산업』, 43권 2호, 한국식품과학회).

유진채·공기서·여순식·서명철. 2010. 유기농업의 공익기능에 대한 경제적 가치 평가-실험선택 법을 적용하여. 한국유기농업학회지, 18(3):291-313.

유찬희. 2018. 다원적 기능의 이론적 검토. 농정연구센터 월례세미나 발표자료, 2018.2.8, 농정연구센터.

유찬희·박준기·김종인·박지연. 2016. 직접지불제 효과 분석과 개선방안 연구(1/2차연도). 한국 농촌경제연구원.

유찬희·이명기·남숙경·임정빈·심영규·김상대. 2017. 주요 국가의 다원적 기능 관련 법·제도 현황 분석 및 국내 활용 방안 연구. 한국농촌경제연구원.

윤태경·안소은, 2018, 「2017 국민환경의식조사」, 『KEI 포커스』, 제6권 제3호(통권 제33호), 한국환경정책·평가연구원.

이계만·안병철, 2011, “한국의 공익개념 연구: 공익관련 법률내용 분석을 중심으로”, 『한국정책과학학회보』, 제15권 제2호, p1-27, 한국정책과학학회. 황영모·이민수·신동훈·배균기. 2016. 농업·농촌의 다원적 기능과 지원 프로그램 연구. 전북연구원.

이계임·김상효·허성운·임승주·박인호, 2017, 『(2017년) 식품소비행태조사 기초분석보고서』, 한국농촌경제연구원.

이규식 외, 2014, 『잔류동물용의약품 분석법 실무 해설서』, 식품의약품안전평가원.

이명현. 2013. EU 농정개혁의 최근 동향. 계간 농정연구 제45호: 67-94.

이상영(2007), “제주초지의 사회문화적 기능 가치평가 및 보전방안”, 『농촌계획』, 제13권 4호, pp.23-30, 한국농촌계획학회.

임재환 (2002), 『특집: 논·밭의 공익적 기능에 대한 사회경제효과 고찰 : 한일간 논·밭의 기능별 효과분석을 중심으로』, p34~40, 충남대 농경제과

전찬익, 2011, “미국·유럽의 직불제와 일본의 호별소득 보상제도 비교: 직접지불제도와 경쟁력, 토지자원”, 2011 NHERI 리포트 제136호, 농협경제연구소.

정동환 외(2012), 『가축분뇨에 의한 환경오염 영향 시범조사』, 국립환경과학원.

정민국·우병준·이형우, 2012, 「미국 BSE(광우병) 발생이 축산물 시장에 미치는 영향」,

한국농촌경제연구원.

중앙일보 2017.3.30. <https://news.joins.com/article/21421470>

지인배 외(2014), “지속가능한 친환경축산이 축산물 수급과 후생에 미치는 영향 -가축분뇨 처리비용을 중심으로-”. 『농업경영·정책연구』 제41권 제3호, 한국농식품정책학회, 한국축산경영학회.

지인배 외, 2017, 「살충제 검출 논란에 따른 계란수급 및 소비 변화 실태와 대응 방안」 (『KREI 현안분석』, 제40호, 한국농촌경제연구원).

지인배 외, 2017, 『AI 방역 체계 개선 방안 연구』, 한국농촌경제연구원.

최동윤, 2004, 양돈분뇨 액비처리 실태 및 문제점과 효율적인 처리방안, 축산연구소 축산환경과. 농촌진흥청.

최지용 외, 2014, 『공공수역 수질오염행위 적용기준 마련 연구』, 환경부.

합천군(2012), 『자연순환형 농업을 위한 가축분뇨 발효액비 이용기술 매뉴얼』, 합천군.

환경부, 2009, 『생태계교란야생동·식물 자료집』 .

- 법령 -

「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」

「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」

「농업·농촌 및 식품산업 기본법」

「농업소득의 보전에 관한 법률」

「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」

- 외국 문헌 -

Alliance Environment, 2007, Evaluation of the application of cross compliance as foreseen under Regulation 1782/2003, Part I: Descriptive Report - 26/07/2007. Commissioned by the European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Brussell.

Baldock, D. & G. Beaufoy, 1993, Nature Conservation and New Directions in the EC Common Agricultural Policy, Institute for European Environmental Policy, London.

Baldock, D. & K. Mitchell, 1995, Cross Compliance within the Common Agricultural Policy : A Review of Options for Landscape and Nature Conservation, Institute for European Environmental Policy, London.

Batie, S. & A. Sappington, 1986, Cross-Compliance as a Soil Conservation Strategy: A Case Study, American Journal of Agricultural Economics, Vol. 68, No. 4 (Nov., 1986), pp. 880-885, Agricultural & Applied Economics Association

Batie, S. 1985, Soil Conservation in the 1980s: A Historical Perspective, Agricultural History, Apr 1, 59. p.107-123.

Böbner, C. und Maier, T., 2008, 'Direktzahlungen', Bundesamt für Landwirtschaft(BLW) "125 Jahre Bundesamt für Landwirtschaft BLW: Jubiläumsschrift.

- Booth L. and A.R.Cavender, 2002, Alabama Farm*A*Syst: Animal Waste Products Used in Crop and Forage Production. Alabama Cooperative Extension System, Alabama A&M University and Auburn University.
- Brouwer, F. & P. Lowe, 2000, CAP Regimes and the European Countryside: Prospects for Integration Between Agricultural, Regional and Environmental Policies, CAB International. ,
- Cahill, C. 2001. The Multifunctionality of Agriculture: What Does It Mean? The Multifunctionality Word, Spring 2001 Edition.
- CEC, 1985. "Council Regulation No. 797/85 on improving the efficiency of agricultural structures". Official Journal of the European Communities. L 93, pp1–18. Brussels.
- CEC, 1985. "Council Regulation No. 797/85 on improving the efficiency of agricultural structures". Official Journal of the European Communities. L 93, pp1–18. Brussels.
- CEC, 1992, "Council Regulation No. 2078/92 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. L 215, pp. 85–90. Brussels.
- CEC, 1993, Fifth Environmental Action Programme in Relation to the Environment and Sustainable Development, Official Journal (1993), C168/38
- CEC, 1997, CAP 2000 – Rural Development, Brussels.
- CEC, 1999, "Council Regulation (EC) No. 1257/1999 on support for rural development from the EAGGF and amending and repealing certain Regulations", Brussels, Official Journal of the European Communities, L 160: p80–101.
- CEC, 1999, Directions towards sustainable agriculture, COM(1999) 22 final, Brussels, January 1999, European Commission.
- CEC, 1999. "Council Regulation No. 1259/1999 of 17 May 1999 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy". Official Journal of the European Communities. L 160, pp113–118. Brussels.
- CEC, 2003, "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 and amending Regulations (EC) No 2019/93, (EC) No 1452/2001, (EC) No 1453/2001, (EC) No 1454/2001, (EC) No 1868/94, (EC) No 1251/1999, (EC) No 1254/1999, (EC) No 1673/2000, (EEC) No 2358/71 and (EC) No 2592/2001", Official Journal of the European Communities, L 270, p.1–69, Brussels, Commission of the European Community.
- CEC, 2003, Mid Term Review of the Common Agricultural Policy, COM(2002) 394 final, Brussels, January 2003, European Commission.
- CEC, 2005, Agri–environment Measures : Overview on General Principles, Types of Measures, and Application, Brussels.
- CEC, 2010, The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future, COM(2010) 672 final, Brussels, European Commission.
- CEC, 2011, Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety, Commissioned by the European Commission, Directorate–General for Agriculture and Rural Development,

- AGRI-2011-EVAL-08, Brussell.
- CEC, 2013, Overview of CAP Reform 2014-2020, Agricultural Policy Perspectives Brief, No. 5/ December, 2013, European Commission.
- CEC. 2009. COUNCIL REGULATION (EC) No 73/2009 of 19 January 2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, amending Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006, (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No 1782/2003, Official Journal of the European Union, L30, p16-99, 31.1.2009, Brussels.
- CEC. 2013. Regulation (EU) No 1306/2013 of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008. Official Journal of the European Union, L347, p549-607, 20.12.2013, Brussels.
- CEC. 2013. Regulation (EU) No. 1307/2013 of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009. Official Journal of the European Union, L347, p608-670, 20.12.2013, Brussels.
- DEFRA, 2005. Environmental Stewardship : Look after your land and be rewarded, Rural Development Service, Department for Environment, Food and Rural Affairs, London.
- DEFRA, 2017, The Guide to Cross Compliance in England 2017 edition, Department for Environment, Food and Rural Affairs · Rural Payment Agency, London.
- Dwyer, J., D. Baldock, G. Beaufoy, H. Bennett, P. Lowe, and N. Ward, 2002, Europe's Rural Futures – The Nature of Rural Development II : Rural Development in an Enlarging European Union, IEEP and LUPG, London.
- FAO, 1999. Issues Paper : The Multifunctional Character of Agriculture and Land, Paper prepared for FAO/Netherlands Conference on “The Multifunctional Character of Agriculture and Land” 12-17 September 1999, Maastricht, The Netherlands, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Farming Advice Service, 2016. CAP 2016 Update for farm advisors, Farming Advice Service, London.
- Federal Office of Agriculture (FOAG) (2018) "Presentation for the Visit of a delegation from the Republic of Korea, 25-26 October 2018"
- Fennell, R., 1997, The Common Agricultural Policy : Continuity and Change, Clarendon Press, Oxford.
- Goets, S. & F. Brouwer, 2010, New Perspectives on Agri-Environmental Policies: A multi-disciplinary and transatlantic approach, Routledge.
- House of Commons Agriculture Committee, 1993, "Changes in Hill Livestock Compensatory Allowances: report and proceedings", House of Commons Papers 393. HMSO, London.
- IEEP, 2004, An assessment of the impacts of hill farming in England on the economic, environmental and social substantiality of the uplands and more widely, A Study for Department for Environment, Food and Rural Affairs, Institute for European Environmental Policy, London.

- Jack, B., 2010, *Agriculture and EU Environmental Law*, Ashgate.
- Kramer, R. and S. Batie, 1985, *Cross Compliance Concepts in Agricultural Programs: The New Deal to the Present*, *Agricultural History*, Apr 1, 59. p.307–319.
- Lowe, P., L. Hubbard, A. Moxey, N. Ward, M. Whitby, & M. Winter, 1998, *CAP and the Environment in the United Kingdom*, Research Report, Centre for Rural Economy, University of Newcastle–upon–Tyne.
- Marshall, A. 1890. *Principle of Economics* (8th ed.), MacMilland and Co. Ltd.
- National Audit Office(NAO), 1997, *Protecting Environmentally Sensitive Areas*, Report by the Comptroller and Auditor General, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Ordered by the House Of Commons, The Stationery Office, London.
- OECD, 1998. *Agriculture and the Environment: Issues and Policies*. Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, OECD, Paris
- OECD. 2001. *Improving the Environmental Performance of Agriculture: Policy Options and Market Approaches*, OECD Publishing.
- OECD. 2001. *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*. OECD Publishing.
- OECD. 2014, *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, OECD Publishing.
- OECD. 2015, *Public Goods and Externalities: Agri–environmental Policy Measures in Selected OECD Countries*, OECD Publishing.
- Ollikainen, M. and Lankoski, J. 2005, “Multifunctional Agriculture: The Effect of Non–public Goods on Socially Optimal Policies.” Paper prepared for presentation at the XIth International Congress of the EAAE, ‘The Future of Rural Europe in Global Agri–Food System.’; Copenhagen Denmark, August 24–27, 2005.
- Popp, H., 2013, '20 Jahre Direktzahlungen, der Weg zur Agrarreform 1992', YSA 2013, pp.15–31
- Potter, C. and J. Burney, 2002, *Agricultural multifunctionality in the WTO – legitimate non–trade concern or disguised protectionism?*, *Journal of Rural Studies* 18, p. 35–47.
- Potter, C., 1998, *Against the Grain: Agri–Environmental Reform in the United States and the European*, CAB International, Wallingford.
- Rural Payment Agency, 2017, *Basic Payment Scheme: rules for 2017*, Defra. Surrey
- Rural Payment Agency, 2018, *Basic Payment Scheme in England 2018: How to apply using a paper form*, Defra. Surrey
- Rural Payment Agency, 2019, *Greening workbook for the Basic Payment Scheme in England*, Defra. Surrey
- SAC Commercial Ltd, 2008, *Overview of cost and benefits associated with regulation in Scottish Agriculture–Final Report*, Scottish Government, Edinburgh.
- Social and Economic Council. 2008. *CAP Reform and Public Services of Agriculture*, Advisory Report, 08/05e, Hague, Social and Economic Council in the Netherlands.
- United Kingdom Government (1990), *This Common Inheritance: Britain’s Environmental Strategy*, Cm.1200. HMSO. London.
- United Nations, 1992, *Earth Summit Agenda 21 : The United Nations Programme of Action from Rio*, United Nations Publication.
- United Nations, 1992, *Rio Declaration on Environment and Development*.
- van der Ploeg, J.D. and Roep, D. 2003. “Multifunctionality and Rural Development: the

- Actual Situation in Europe.” in Multifunctional Agriculture: A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development, (Eds.) van Huylenbroeck, G. and Durand, G., pp. 37. 54, Aldershot; Burlington, VT (Ashgate).
- van Huylenbroeck, G., Vandermeulen, V., Mettepenningen, and E., Verspecht. 2007. Multifunctionality of Agriculture: A Review of Definitions, Evidence and Instruments. Living Review Landscape Research. vol1. No. 3, 2007.
- Whitby, M. (ed.), 2004, Incentives for Countryside Management : The Case of Environmentally Sensitive Areas, CAB International.

－ 日本 参考文献 －

- 規制改革會議 農業ワーキング・グループ, 2014, 「農業改革に関する意見」.
- 磯田宏, 2017, 「「農業競争力強化」の本質と狙いどう読み解くか」(『農業と経済』, vol.83 No.10).
- 農林水産省, 2009, 「「農政改革の検討方向」について」.
- 農林水産省・地域の活力創造本部, 2009, 「農林水産省・地域の活力創造プラン」.
- 農林水産省, 2010, 「中山間地域等直接支払制度 第3期対策のあらまし」.
- 農林水産省, 2011, 「耕作放棄地の現状について」.
- 農林水産省, 2011, 「農業者戸別所得補償制度の概要」.
- 農林水産省, 2013, 「農村社会の状況と農業農村整備について」.
- 農林水産省, 2013, 「新たな農業・農村政策が始まります!! ～ 4つの改革 ～ 」.
- 農林水産省, 2014, 「「攻めの農林水産省」の實現に向け新たな政策の概要」第2版.
- 農林水産省農村振興局, 2015, 「多面的機能支払交付金[農地維持活動]」.
- 農林水産省北海道農政事務所, 2015, 「平成27年度 日本型直接支払制度のうち環境保全型農業直接支払交付金 取組の手引き」.
- 農林水産省, 2016, 「日本型直接支払について」.
- 農林水産省, 2017, 「多面的機能支払交付金の中間評価」.
- 農林水産省, 2017, 「多面的機能支払交付金の中間評価」(別添資料).
- 農林水産省, 2017, 「荒廃農地の現状と対策について」.
- 農林水産省, 2017, 「本格調査及び中間年評価について」.
- 農林水産省, 2017, 「環境保全型農業直接支払交付金に関する中間年評価の進め方」.
- 農林水産省, 2018, 「多面的機能支払交付金における施策評価の進め方(案)」.
- 農林水産省, 2018, 「多面的機能支払交付金のあらまし」.
- 農林水産省農村振興局, 2018, 「多面的機能支払交付金[農地維持活動]」.
- 農林水産省, 2018, 「多面的機能支払交付金の実施状況」.
- 農林水産省, 2018, 「平成29年度の経営所得安定対策の支払実績について」.
- 農林水産省, 2018, 「平成29年度 収入減少影響緩和対策(ナラシ対策)の支払実績について」.
- 農林水産省, 2018, 「中山間地域等直接支払制度(平成30年度版)」.
- 農林水産省, 2018, 「中山間地域等直接支払制度 中間年評価(第4期対策)」.
- 農林水産省, 2018, 「環境保全型農業直接支払交付金の実施状況」.
- 農林水産省, 2018, 「環境保全型農業直接支払交付金中間年評価」.
- 農林水産省, 2018, 「都道府県中間評価結果」.
- 農林水産省, 2018, 「日本型直接支払制度のうち環境保全型農業直接支払交付金 - 取組の手引き」.

農林水産省, 2019, 「経営所得安定対策等実施要領の概要(平成31年度)」.
農林水産省, 『食料・農業・農村白書』, 각 년도.
山下一仁, 「「直接支拂い」の最終的な姿と推進方法」(『農村と都市をむすぶ』, 第51巻1号, 2001).
山下一仁, 2001, 『わかりやすい中山間地域等直接支拂制度の解説』, 大成出版社.
細谷章・尾原浩子, 「現場無視, 急進議論の農業構造改革」(『世界』2017.5月号).
小田切徳美, 「中山間地域等直接支拂制度の現状と課題」(梶井功編輯代表, 2001, 『「食料・農業・農村基本計画」の点検と展望』, 農林統計協會).
小田切徳美, 「日本農政と中山間地域等直接支拂制度 - その意義と教訓 -」(『生活協同組合研究』, Vol.411, 2010).
田代洋一・小田切徳美・池上甲一, 2014, 『ポストTPP農政』, 農文協.

「日本再興戦略-JAPAN is BACK」

「「日本再興戦略」の改訂について」

農林水産省, 「農業競争力強化プログラム(概要)」

「平成29年度の経営所得安定対策に関する立入調査の結果について」(www.maff.go.jp);

「中山間地域等直接支拂交付金の実施状況」

http://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/attach/pdf/tamen_siharai-4.pdf.

<http://www.maff.go.jp/j/syouan/keikaku/soukatu/pdf/30newbirahp3.pdf>.

http://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/keiei/29tatiirityousa.html.

<http://www.maff.go.jp/j/seisan/kankyokakyouchokubarai/attach/pdf/mainp-75.pdf>.

「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律」

「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」

「経営所得安定対策等実施要綱」

「多面的機能支払交付金実施要綱」

「多面的機能支払交付金実施要領」

「多面的機能支払交付金実施要綱」

「中山間地域等直接支払交付金実施要領」

「中山間地域等直接支払交付金実施要領の運用」

「環境保全型農業直接支払交付金実施要綱」

「環境保全型農業直接支払交付金実施要領綱」

「環境保全型農業直接支払制度に関する第三者委員会設置要領」

「日本型直接支払推進交付金実施要綱」

일본 농림수산성 통계정보(<http://www.maff.go.jp>).

<부록 1> 영국의 교차준수 위반 상황(2017년) (Cross Compliance Failures)

SMR/GAEC	2017 Selected Cross Compliance Inspections (No Failed)	2017 Selected Cross Compliance Inspections	2017 % Of Selected Inspections Failed	2017 Standalone Inspections (No Failed)	WL	1%	3%	4%	5%	>5% Through To 15%	>15%	Total Failures Found
SMR 1	413	1,198	34.5%	20	106	81	187	-	17	26	16	433
SMR 2	-	137	0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SMR 3	-	149	0%	1	-	-	1	-	-	-	-	1
SMR 4 TB	N/A	N/A	N/A	732	16	185	217	-	138	108	68	732
SMR 4	40	708	5.6%	3	1	5	15	-	18	-	4	43
SMR 6	32	267	12.0%	1	4	9	14	-	5	1	-	33
SMR 7	836	1,665	50.2%	-	73	245	306	10	105	69	28	836
SMR 8	483	1,728	28.0%	-	42	133	98	-	190	12	8	483
SMR 9	-	572	0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SMR 10	20	323	6.2%	26	1	1	30	-	12	2	-	46
SMR 11	2	225	0.9%	7	-	-	5	-	3	-	1	9
SMR 12	3	113	2.7%	11	-	-	7	-	-	4	3	14
SMR 13	67	597	11.2%	114	-	17	61	-	42	9	52	181
GAEC 1	76	835	9.1%	44	16	66	19	-	12	4	3	120
GAEC 2	-	27	0%	4	-	1	2	-	-	-	1	4
GAEC 3	1	897	0.1%	4	-	1	3	-	1	-	-	5
GAEC 4	-	897	0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GAEC 5	-	898	0%	5	-	2	3	-	-	-	-	5
GAEC 6	-	500	0%	6	1	1	-	-	1	-	3	6
GAEC 7a	39	900	4.3%	82	18	56	24	-	18	2	3	121
GAEC 7b	21	675	3.1%	47	19	34	10	-	3	-	2	68
GAEC 7c	2	873	0.2%	1	-	-	2	-	1	-	-	3
GAEC 7d	1	81	1.0%	3	-	1	3	-	-	-	-	4
GAEC 7e	-	58	0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	2,036	14,323	14.21%	1,111	297	838	1,007	10	566	237	192	3,147

SMR 1

Ref	Breach Types	No of Breaches	EWS	1	3	5	Over 5	Intentional
SMR 1 – A1	Current year records incomplete, not presented or do not exist.	423	113	77	189	2	42	15
SMR 1 – A10 (i)	Poultry manure and/or other types of solid manure have not been stored either: in a vessel; on an impermeable surface; in a roofed building (this includes greenhouses); or in an appropriate temporary field heap;	4	0	0	2	1	1	1
SMR 1 – A11	Neat poultry manure has been stored on a temporary field site and not covered with an impermeable material.	1	0	0	0	1	0	0
SMR 1 – A2	Historic records incomplete, not presented or do not exist.	28	4	8	16	0	0	0
SMR 1 – A3	Fails to comply with the N max limit for the specified crop types. Organic manure applied from 01/01/14 to specified crop types or grass, etc. without knowing how much crop available Nitrogen it contains	3	0	0	0	3	0	0
SMR 1 – A4	Field based limit for organic manure exceeded.	1	0	0	0	1	0	0
SMR 1 – A5	Livestock manure nitrogen farm loading limit exceeded. Note: The limit is 250kg of total N per hectare if the farmer holds a grassland derogation.	1	0	0	0	1	0	0
SMR 1 – A8	Any organic manure applied to the surface of bare soil or stubble not incorporated into the soil in accordance with the rule.	1	0	0	1	0	0	0
SMR 1 – A9	Sufficient storage capacity has not been provided during the specified storage periods.	3	0	0	0	3	0	0
SMR 1 – B1	Closed period for organic manure with high readily available nitrogen breached.	1	0	0	0	1	0	0
SMR 1 – B3	Restrictions on spreading following the closed period breached.	1	0	0	0	1	0	0
SMR 1 – B7	Organic manure has been applied within 10 metres (or 6 metres when using precision equipment) of surface water on land that is not covered by the exception that allows spreading on land managed for breeding wader birds or as a species-rich semi-natural grassland. Organic manure has been applied within 10 metres (or 6 metres when using precision equipment) of surface water on land that is covered by the exception mentioned above, but has been applied in a way that does not comply with all restrictions. Restrictions are listed in Article 21(2) of the Nitrate Pollution Prevention Regulations 2008.	4	0	0	0	4	0	0
SMR 1 – B9 (ii)	Temporary field heaps have been in a single position for more than 12 consecutive months, or in the same place as an earlier heap constructed within the last two years.	7	0	0	6	0	1	0
SMR 1 – B9 (i)	Temporary field heaps have been sited in a high risk location (i.e. one of the first five bullet points in the farmer requirement).	4	0	0	0	4	0	0

SMR 1 – C1	Failure to notify Environment Agency within 14 days of construction works beginning.	2	0	0	2	0	0	0
SMR 1 – C3	Failure to meet the installation requirements and/or field site rules	2	0	0	0	2	0	0
SMR 1 – C5	Failure to carry out regular checks and timely repairs	1	0	0	0	1	0	0

SMR 3

Ref	Breach Types	No of Breaches	EWS	1	3	5	Over 5	Intentional
SMR 3 – A1	The farmer has carried out, caused or permitted a specified operation for which no notice/consent has been given. A specified operation means one which has been identified as likely to damage the special interest features of the area. This information forms part of the notification package of Sites of Special Scientific Interest. The farmer will not break the rules for a SAC if they have reasonable excuse. or: The farmer has carried out, caused or permitted a specified operation on land where a special nature conservation order is in force for which no notice/consent has been given. The farmer will not break the rules for a SAC if they have reasonable excuse. or: The farmer has carried out, caused or permitted an operation with notice/consent but has failed to adhere to the terms of the consent. The farmer will not break the rules for a SAC if they have reasonable excuse.	2	0	0	2	0	0	0

SMR 4

Ref	Breach Types	No of Breaches	EWS	1	3	5	Over 5	Intentional
SMR 4 – C1/C2	Key pieces of information are missing, or information is not kept at all.	7	0	1	6	0	0	0
SMR 4 – C3	Information is kept but not in a systematic manner: it cannot be produced on demand, taking into account a test of reasonableness.	5	2	0	0	2	1	1
SMR 4 – D10 (i)	Failure to ensure that all eligible animals conform to national herd/flock health surveillance and testing intervals for TB. Further aspects of these control measures are covered by specific standards for raw milk.	976	18	248	296	185	229	84
SMR 4 – D13 (i)	No records kept or records incomplete and/or not produced at inspection. Note: (a) Inspectors likely to restrict check to one that verifies that veterinary medicine records exist and look reasonably complete. Only a veterinarian will have the skills and competence to check records in detail; (b) Possible example is herd milk recording carried out to establish the offending animals with high somatic cell counts; (c) Possible example is TBC/SCC/antibiotic records from purchaser. For b and c the inspector is verifying that the results being kept by the farmer in his farm records exist; there is no requirement under this standard for the inspector to interpret the results.	40	0	4	13	17	6	6

SMR 6

Ref	Breach Types	No of Breaches	EWS	1	3	5	Over 5	Intentional
SMR 6 – A1	Applicant details not correctly registered with competent authority, nor maintained.	2	0	0	1	1	0	0
SMR 6 – A10	Failure to retain records for the required period or failure to make records available on request.	6	0	0	1	5	0	0
SMR 6 – A3/A4/A5/A6/A7/A9	Movement documents not maintained in accordance with the legal requirements. and/or: Records not maintained in accordance with the legal requirements.	20	6	6	6	0	2	0
SMR 6 – A8	No record has been made of the maximum number of pigs normally kept or actual number of pigs is not recorded on the date maximum number is recorded.	19	0	9	9	0	1	0

SMR 7

2017 CII

Discrepancy Code	No of Animals in Breach	No of Farmers in Breach
Failure to report movement (FM)	5,190	468
Dam ID error - DBES impact (ID)	673	70
Animal not found in farm records (NF)	3,738	203
Movement details not recorded or incorrectly recorded (MV)	5,209	359
Incorrect date of birth (DB)	1,042	62
Animal present without passport/CoR/CPP 35 (NP)	1,106	160
Dead animal, death not reported (DD)	3,832	409
Passport/CoR/CPP 35 present - no animal (NA)	693	71
Animal never been correctly tagged or lost all tags (TG1)	155	56
Tags lost over 28 days (TG2)	940	245
Total	22,578	2,103

SMR 8

Ref	Breach Types	No of Breaches	EWS	1	3	5	Over 5	Intentional
SMR 8 – A1/A2/A4 (ii)	Sheep and/or goats have never been tagged (i.e. not in accordance with Council Regulation/ SAGRIMO).	28	0	3	5	18	2	2
SMR 8 – A1/A2/A4 (i)	Sheep and/or goats are incorrectly tagged (i.e. not in accordance with Council Regulation/ SAGRIMO).	26	5	2	2	15	2	0
SMR 8 – A3	Sheep and/or goats with lost or illegible means of identification that are not replaced within 28 days.	39	0	0	36	0	3	0
SMR 8 – A5 (iii)	Records (SAGRIMO) – Where known, missing breed and/or genotype information in flock/herd register.	8	1	7	0	0	0	0
SMR 8 – A5 (ii)	Records (SAGRIMO) – Any or all of the following requirements are missing: ID of holding; address and geographical co-ordinates (CPH); production type.	16	16	0	0	0	0	0
SMR 8 – A5 (iv)	Records (SAGRIMO) – Movements.	288	22	63	74	117	12	5
SMR 8 – A5 (i)	Records (SAGRIMO) – Annual stocktake (inventory) missing	156	140	12	3	0	1	1
SMR 8 – A5 (vii)	Records (SAGRIMO) – Date of ID, ID number(s), number of animals identified, and year of birth	225	7	60	51	100	7	5
SMR 8 – A5 (vi)	Records (SAGRIMO) – Deaths.	158	3	149	4	0	2	1
SMR 8 – A5 (v)	Records (SAGRIMO) – Replacement Tags.	186	8	165	2	3	8	8
SMR 8 – A6	Failure to retain records for the required period or failure to make records available on request. (This is only to be used where there are no records being kept at all or where no records are made available.)	20	0	0	0	17	3	2
SMR 8 – B1	Ear tag altered, obliterated, defaced or removed for reason other than replacement, illegibility or welfare. This should be considered as Intentional.	4	0	0	0	0	4	4

SMR 10

Ref	Breach Types	No of Breaches	EWS	1	3	5	Over 5	Intentional
SMR 10 – A1	The farmer has used an unauthorised product and/or a product for which a permit is required (e.g. a product whose authorisation has lapsed, been revoked; an imported product that does not have a permit for use in this country or 'own-use' parallel imports where an equivalent UK label in English is not available).	3	0	0	1	2	0	0
	The farmer has used an authorised and/or permitted product but has not complied with all relevant requirements for, or conditions of, use or extension of use, e.g.: Product not authorised or permitted for intended use, crop, land or situation; Product not authorised or permitted for intended method of application; Maximum dose							

SMR 10 – B1	exceeded; Maximum number of treatments/total dose exceeded; Application dates/harvest intervals not observed; Access restrictions for workers and/or livestock ignored; Notifications not given where appropriate (e.g. the requirement to notify beekeepers or the beekeepers liaison officer); LERAP decisions are recorded. Appropriate PPE is used where spraying is observed. Other.	15	0	0	10	5	0	0
SMR 10 – B2 (ii)	The farmer has used plant protection products (PPPs) in a manner that is not in accordance with the principles of integrated control, where this was possible (e.g. the farmer has not considered the need for treatment or the use of alternative means of control prior to the use of pesticides).	3	1	2	0	0	0	0
SMR 10 – B2 (i)	The farmer has used PPPs in a manner that is not in accordance with the relevant legislation, good plant protection practice ¹ as set out in the Code of Practice. ¹ This means a practice whereby the treatments with plant protection products applied to given plants or plant products, in conformity with the conditions of their authorised uses, are selected, dosed and timed to ensure acceptable efficacy with the minimum quantity necessary, taking due account of local conditions and of the possibilities for cultural and biological control.	32	0	0	23	5	4	0

SMR 11

Ref	Breach Types	No of Breaches	EWS	1	3	5	Over 5	Intentional
SMR 11 – A12	Sick calves do not have continuous access to water. This requirement is additional to the general requirement to provide animals with suitable and adequate water in SMR 13 (requirement A17). and / or: In hot weather calves do not have continuous access to water. This requirement is additional to the general requirement to provide animals with suitable and adequate water in SMR 13 (requirement A17).	2	0	0	0	2	0	0
SMR 11 – A14	Evidence of no or insufficient fibrous food provision (less than 50g per day per calf at 8 weeks to less than 250g per day per calf at 20 weeks). and / or: Diet present during inspection not suitable for calves.	2	0	0	2	0	0	0
SMR 11 – A15	Stock keeper does not ensure that calves receive bovine colostrum within 6 hours of birth.	1	0	0	1	0	0	0
SMR 11 – A3 (ii)	No perforated walls for individual pens so calves have no direct visual and physical contact with other calves.	1	0	0	1	0	0	0
SMR 11 – A6	Calf does not have access to a lying area which is clean, comfortable and/or well-drained and which does not adversely affect it.	4	0	0	3	0	1	1
SMR 11 – A9	Evidence that cleaning and disinfection procedures are inadequate. and / or: Evidence that faeces, urine and uneaten or spilt food has not been removed frequently enough to avoid attracting flies or rodents.	4	0	0	1	3	0	0
SMR 11 – B3	Calves over 8 weeks old penned singly, without appropriate veterinary advice.	2	0	0	2	0	0	0

SMR 12

Ref	Breach Types	No of Breaches	EWS	1	3	5	Over 5	Intentional
SMR 12 – A10	Pigs over 2 weeks old have not been given permanent access to an adequate supply of fresh water. This requirement is additional to the general requirement to provide animals with water in SMR 13 (requirement A17)	15	0	0	7	0	8	5
SMR 12 – A2/B2	Pig(s) unable to stand up and/or lie down and/or rest without difficulty. and / or: Pig(s) do not have a clean, and/or physically comfortable and/or adequately drained lying area to rest, or that bedding is not suitable/maintained to avoid harm/discomfort. and / or: Pig(s) are unable to see other pigs (unless the pig is isolated for farrowing or for veterinary reasons). and / or: Pig(s) cannot maintain a comfortable temperature; includes the use of accommodation defined as the sweat box system. and / or: Insufficient space for all pigs to lie down at the same time.	8	0	0	6	0	2	0
SMR 12 – A4	Flooring is found to be one or more of: not smooth, slippery, not suitable for size and weight of pigs, uneven/unstable (when no litter has been provided), not designed, constructed or maintained to prevent injury or suffering to pigs when standing or lying on it.	4	0	0	4	0	0	0
SMR 12 – A5	Openings are too wide between slats for category of pig. or: Slat width too small for category of pig.	1	0	0	1	0	0	0
SMR 12 – A7	No or insufficient manipulable material available to enable proper investigation and manipulation activities. and / or: Material provided which compromises pig health.	2	0	0	0	0	2	0
SMR 12 – C1	Piglets have not been provided with a source of heat and a dry and comfortable lying area away from the sow where all of them can rest at the same time (where it is considered necessary in order to meet all accommodation requirements).	1	0	0	1	0	0	0
SMR 12 – E1	Insufficient unobstructed floor space committed for the gilts and/or sows after service. and / or: Insufficient continuous solid floor area committed for the gilts and/or sows after service. and / or: Pen length < 2.8m (or <2.4m where there are less than 6 pigs).	1	0	0	1	0	0	0
SMR 12 – E2	Sows and/or gilts have not, where necessary, been treated against external and internal parasites (unacceptable parasite burden).	1	0	0	1	0	0	0
SMR 12 – E5	Sows and gilts housed singly other than during the period 7 days prior to farrowing and the day on which the weaning of piglets is complete. On holdings of fewer than 10 sows, sows and gilts may be kept individually as long as their accommodation keeps to the general requirements for pig accommodation	2	0	0	0	0	2	0
SMR 12 – E7	When sows are kept loose in farrowing pens there is no method of protecting the piglets (e.g. farrowing rails).	4	0	0	1	0	3	0
SMR 12 – F3	Pen, which is not used for natural service, is less than 6m ² . or: Pen, which is also used for natural service, is less than 10m ² . and / or: Pen, which is also used for natural service, contains obstacles.	1	0	0	1	0	0	0
SMR 12 – G1	Insufficient floor area for the weaners or rearers assessed by inspector.	2	0	0	2	0	0	0
SMR 12 – G2	Pigs mixed at inappropriate age or time which does not prevent fighting that goes beyond normal behaviour.	1	0	0	1	0	0	0

SMR 13

Ref	Breach Types	No of Breaches	EWS	1	3	5	Over 5	Intentional
SMR 13 – A1	Number of staff available insufficient to prevent welfare problems occurring. or: Evidence that stockperson demonstrates lack of professional competence and/or ability in livestock care, which is not covered by any other specific criteria listed in the schedule. For example: 1) Where any animals (other than poultry) are kept in a building and do not have access at all times to, a lying area which either has well- maintained dry bedding or is well-drained); 2) Where animals are kept in a building where the maintenance of bedding etc. restricts their freedom of movement but US has not been caused. Note: from 2012 these situations will be a breach for cross compliance purposes even without evidence of US. Where US is disclosed in example 2 the breach should be recorded under B1 (freedom of movement).	104	0	0	45	21	38	24
SMR 13 – A10	Sharp edges or protrusions in accommodation or fittings likely to cause injury.	64	0	0	46	2	16	10
SMR 13 – A11	Air circulation, dust levels, temperature, relative air humidity or gas concentrations either singly or in combination are harmful to the animals.	4	0	0	3	0	1	1
SMR 13 – A12	No supplementary lighting provided when natural light provided is insufficient to meet the physiological and ethological needs of animals.	4	0	0	3	0	1	1
SMR 13 – A13	Evidence of no well drained lying area for stock that are not kept in buildings. or: Lack of protection from adverse weather conditions, predators and/or other risks to health.	58	0	0	17	8	33	20
SMR 13 – A14	Automated and/or mechanical equipment essential to animal health and well-being is not inspected at least once a day. or: Defects are found in automated or mechanical equipment essential for health and well-being and farmer has not taken appropriate action.	4	0	0	0	1	3	3
SMR 13 – A16	Feed that is available is not wholesome and/or is inappropriate for the age and species of livestock inspected. or: Feed has failed to maintain good health and satisfy nutritional needs. or: Animals are being fed less frequently than once per day and/or not as appropriate to their physiological needs, and this is not because of veterinary advice. There are specific requirements relating to calves in SMR 11.	31	0	0	18	7	6	6

SMR 13 – A17	Insufficient or no water supply (or other suitable means) such that animals cannot meet their fluid intake needs.	36	0	0	20	2	14	8
SMR 13 – A18	Contamination of feed and/or water due to design, construction or location of equipment. and / or: Direct observation of harmful/excessive competition between animals for feed and/or water resource.	21	0	0	14	0	7	5
SMR 13 – A2	Livestock have not been inspected to the required frequency. There are specific requirements relating to calves in SMR 11 (requirement A1).	22	0	0	17	1	4	3
SMR 13 – A3	No or inadequate fixed or portable lighting available to enable thorough inspection of animals.	3	0	0	2	0	1	1
SMR 13 – A4	Animal has not been cared for appropriately. or: There has been an unacceptable delay in the care of the sick animal (this may relate to the inspector's subjective assessment of how frequently such animals should be inspected). or: Stockperson has failed to seek veterinary advice if inspector believes that any competent stockperson would have done so.	97	0	0	35	32	30	20
SMR 13 – A5	Animal not isolated when, in the inspector's opinion on the day of inspection, the animal required isolation in suitable accommodation with, where appropriate, dry comfortable bedding. or: Isolation facilities are not suitable (taking into account sick animals' injury/illness).	21	0	0	11	2	8	8
SMR 13 – A6	The farmer will be in breach if one or more of the following points relating to medicine records are found: no records are kept or are not made available to the inspector at the time of inspection; records kept but are inaccurate or missing information; records have not been kept for the required period of time from the date of treatment. Records for medicines are not kept/kept but do not agree with products/veterinary invoices/animals undergoing treatment found on farm at the time of inspection. NB Where more than one bulleted breach is identified each should be recorded separately on the Control Report Form under the summary of breach findings along with an appropriate justification for each.	114	0	39	42	0	33	30
SMR 13 – A7	The farmer will be in breach if one or more of the following points relating to mortality records are found: no records are kept or are not made available to the inspector at the time of inspection; records kept but are inaccurate or missing information; records of the number of deaths have not been kept for the required period of time from the date of the relevant inspection. Records for mortality are not kept/kept but do not agree with evidence found on farm; e.g. carcasses and/or relevant database information. NB Where more than one bulleted breach is identified each should be recorded separately on the Control Report Form under the summary of breach findings along with an appropriate justification for each.	72	0	24	24	1	23	23

SMR 13 – A8	Animal(s) caused unnecessary suffering or injury by method of tethering or confinement. There are specific tethering requirements relating to calves in SMR 11 (requirement B1) and pigs in SMR 12 (requirement B1)	2	0	0	0	0	2	2
SMR 13 – A9	Material used means that accommodation is not capable of being thoroughly cleaned and disinfected.	10	0	0	2	0	8	8
SMR 13 – B2	Harmful materials have been used in the construction of accommodation, pens and/or equipment.	13	0	0	5	1	7	7
SMR 13 – B3	Animals kept in permanent darkness. There are specific requirements relating to calves in SMR 11 (requirement A8) and pigs in SMR 12 (requirement A5). or: Animals kept without appropriate rest from artificial lighting. There are specific requirements relating to calves in SMR 11 (requirement A8) and pigs in SMR 12 (requirement A5)	1	0	0	1	0	0	0
SMR 13 – B4	Provision of feed and/or liquid that may cause unnecessary suffering or injury.	8	0	0	6	0	2	2
SMR 13 – B5	Use of unlicensed treatment administered in/onto an animal. or: Use of treatment that is not an accepted therapy for that condition in that species.	7	0	0	5	0	2	0
SMR 13 – B6 (iii)	Permitted procedure which has specific requirements attached to it has been carried out without those specific requirements e.g.: Need for anaesthetic, Age at which procedure is permitted, Method used to carry out the procedure, Absolute requirement for veterinary surgeon to carry out procedure, That procedure should be a last resort, Procedure carried out at appropriate stage of breeding cycle.	6	0	0	1	5	0	0
SMR 13 – B6 (ii)	Permitted procedure has been carried out but not by a veterinary surgeon or an experienced/adequately trained person as required by law. For example this may include short tail docking of sheep where no US has resulted.	12	0	0	3	8	1	1
SMR 13 – B6 (i)	Mutilation that is not listed as a permitted procedure has been carried out on farmed animal.	17	0	0	4	13	0	0
SMR 13 – B7	Inappropriate breeding has taken place which is likely to cause or has caused suffering or injury.	12	0	0	9	0	3	2

GAEC 1

Ref	Breach Types	No of Breaches	EWS	1	3	5	Over 5	Intentional
GAEC 1 – A1	Manufactured nitrogen has been applied within 2 metres of surface water.	1	0	0	1	0	0	0
GAEC 1 – A2	Organic manure has been applied within 10 metres (or 6 metres where precision equipment is used) of surface water on land that is not land covered by the exception that allows spreading on land managed for breeding wader birds or as a species-rich semi-natural grassland. or: Organic manure has been applied within 10 metres (or 6 metres where precision equipment is used) of surface water on land that is covered by the exception mentioned above, but has been applied in a way that does not comply with all restrictions. Restrictions are listed in Article 21(2) of the Nitrate Pollution Prevention Regulations 2008.	1	0	0	0	1	0	0
GAEC 1 – B1	The farmer has failed to produce and/or keep a map of their holding showing: all surface waters and land within 10 metres of them; all springs, wells and boreholes and land within 50 metres of them or the boundary of the holding.	66	8	51	5	0	2	1
GAEC 1 – C1/C2	The farmer has applied pesticide, fertilizer or cultivated within the 1– or 2–metre protection zone. The farmer will not break these rules if they have cultivated land for one of the following reasons: to establish a green cover where one does not exist and the land is part of a field which is being newly created (whether by merger or division); to establish a green cover where one does not exist and the land was previously outside the scope of cross compliance.	60	7	23	14	12	4	2
GAEC 1 – D1/D2	The farmer has not taken all reasonable steps to maintain the green cover on the 1– or 2– metre protection zone throughout the year. For example, storing material such as bales, dredgings or excess trafficking on the protection zones. The rules of this standard (GAEC 1) do not apply in the following circumstances: to land forming part of a parcel of 2 hectares or less;	9	3	2	3	0	1	0

GAEC 2

Ref	Breach Types	No of Breaches	EWS	1	3	5	Over 5	Intentional
GAEC 2 – A1	The farmer has failed to comply with the conditions of any abstraction licence. The inspector will check that the licence holder is complying with the licence conditions. This is intentional only where there is clear evidence of the legal meaning of intent – i.e. cause or permit...	4	0		2	0	1	1

GAEC 3

Ref	Breach Types	No of Breaches	EWS	1	3	5	Over 5	Intentional
GAEC 3 – A1 (ii)	The farmer has failed to obtain a permit from the Environment Agency before carrying out, causing or knowingly permitting the discharge of any non-hazardous pollutant(s).	7	0	1	5	1	0	0

GAEC 5

Ref	Breach Types	No of Breaches	EWS	1	3	5	Over 5	Intentional
GAEC 5 – A1	Soil erosion has occurred over a single area, crossing permanent boundary features (if any), of at least 1 hectare or caused by livestock trampling along a continuous stretch equal to or greater than 20m long by 2m wide of a watercourse crossing permanent boundary features (if any). (The 2m wide is measured from the water level present on the day of inspection. The stretch must be continuous. Any permanent cover which breaks the 20m by 2m measurement will mean that stretch will not be considered a breach) On common land, a breach will be determined based on the actions of the person responsible for causing the erosion. Severe soil degradation and loss will be considered based on any of the following conditions being present: Deep channels (rills and gully's) are visible in the soil (over 0.3m in depth at the deepest point or where the subsoil is identified) The total extent of the erosion exceeds 5ha in a single area. The total extent of the watercourse erosion exceeds 40m long by 2m wide in one continuous stretch. There are three or more separate occurrences of soil erosion on the holding.	5	0	2	3	0	0	0

GAEC 6

Ref	Breach Types	No of Breaches	EWS	1	3	5	Over 5	Intentional
GAEC 6 – C1	The farmer has carried out a relevant project affecting an area of 2ha or more on uncultivated land without obtaining permission from Natural England.	8	1	1	0	1	5	1

GAEC 7a

Ref	Breach Types	No of Breaches	EWS	1	3	5	Over 5	Intentional
GAEC 7A – A1	The farmer has not taken all reasonable steps to maintain the green cover on the 2-metre protection zone throughout the year. For example, storing material such as bales, dredgings or excess trafficking on the protection zones. The rules do not apply in any of the following circumstances: – to land either side of a hedgerow which is less than 5 years old (the farmer will need to keep documentary evidence to prove this); – to land forming part of a parcel of 2 hectares or less; – to hedgerows within the curtilage of a dwelling house; – to the side of any hedgerow facing a dwelling house when the hedgerow marks the boundary of the curtilage of the dwelling house – to casting up of a traditional hedge bank between 1 September and the last day of February.	30	6	16	8	0	0	0

GAEC 7A – A2	The farmer has applied pesticide, fertiliser or cultivated within the 2 metre protection zone. The farmer will not break these rules if they have used pesticides for spot application or they have cultivated land for one of the following reasons: – to establish a green cover where one does not exist and the land is part of a field which is being newly created (whether merger or division);– to establish a green cover where one does not exist and the land was previously outside the scope of cross compliance.	100	19	40	21	16	4	2
GAEC 7A – A3	The farmer has illegally cut or trimmed any hedgerow between 1 March and 31 August.	19	0	12	3	3	1	1
GAEC 7A – A4	The farmer has removed relevant hedgerows without seeking permission of local authority (or National Park Authority). The farmer has removed relevant hedgerows after seeking permission of the local authority, but has not waited the appropriate amount of time for a response (42 days, or a longer amount of time that the farmer has agreed to). The farmer has removed relevant hedgerows after seeking permission of the local authority, but permission was not granted (authority issued a hedgerow retention notice).	6	0	0	4	2	0	0

GAEC 7b

Ref	Breach Types	No of Breaches	EWS	1	3	5	Over 5	Intentional
GAEC 7B – A1	The surface of a visible, field-edge public right of way or cross-field restricted byway (RB) or byway open to all traffic (BOAT) has been disturbed. The farmer will not break these rules if they have lawful authority or excuse. This includes times when there is a need to disturb the surface of a footpath or bridleway across a field to plough the land or bring it into agricultural use and it would be inconvenient and difficult to avoid disturbing the surface of the way. In this case there are rules for making good the surface, detailed at B2 below.	5	0	5	0	0	0	0
GAEC 7B – A2	A visible public right of way has been wilfully obstructed. This can be classed as a breach even if there is no proven intention to obstruct the public right of way, the statutory offence is one of causing an obstruction. The farmer will not break these rules if they have lawful authority or excuse. This includes times when there is a need to disturb the surface of a footpath or bridleway across a field to plough the land or bring it into agricultural use and it would be inconvenient and difficult to avoid disturbing the surface of the way. In this case there are rules for making good the surface, detailed at B2 below.	69	21	27	11	5	5	5
GAEC 7B – B1	A stile(s) and/or gate(s) has not been maintained to a standard of repair which ensures it is safe and reasonably easy to use.	3	0	3	0	0	0	0
GAEC 7B – B2	The surface of a visible, cross-field footpath or bridleway has been disturbed and has not been re-instated to meet the minimum width requirement and/or within the specified time(s). Where an emergent crop obscures the line of the way and this is not marked out by other means, treat as 'obstruction'.	10	6	3	1	0	0	0
GAEC 7B – B3	The route of a reinstated cross-field footpath or bridleway has not been indicated.	2	2	0	0	0	0	0

GAEC 7c

Ref	Breach Types	No of Breaches	EWS	1	3	5	Over 5	Intentional
GAEC 7C – A2 (ii)	The farmer has unlawfully failed to comply with a restocking notice.	1	0	0	1	0	0	0
GAEC 7C – A2 (i)	The farmer has unlawfully failed to comply with the conditions of a Felling Licence or failed to comply with a felling direction.	1	0	0	1	0	0	0
GAEC 7C – C1	The farmer has cut, topped, lopped, trimmed etc. any tree during the no cutting dates of 01st March to 31st August.	3	0	0	0	3	0	0

GAEC 7d

Ref	Breach Types	No of Breaches	EWS	1	3	5	Over 5	Intentional
GAEC 7D – A1	The farmer has carried out, caused or allowed an operation for which no prior written consent has been given (or other conditions fulfilled). The farmer will not break any of these rules if they have a reasonable excuse to carry out certain operations. or: The farmer has carried out, caused or allowed an operation with consent but has failed to adhere to the terms of the consent. The farmer will not break any of these rules if they have a reasonable excuse to carry out certain operations.	4	0	1	3	0	0	0

<부록 2> 영국의 교차준수 관련 법령

OGroup	SMR/GAEC	Relevant Legislation	Inspection regime outside cross-compliance
<u>Wholly underpinned by EU and/or Domestic legislation</u>	SMR 1: Reduce water pollution in Nitrate Vulnerable Zones (NVZs)	Nitrate Pollution Prevention Regulations 2015 Environmental Civil Sanctions (England) Order – fixed and variable penalties, or criminal proceedings	NVZ's – EA lead on compliance
SMR 2: Wild birds	EU Habs and Birds Directives, WACA 1981 and NERC Act	Related to SSSI designation associated requirements.	
SMR 3: Habitats and species	EU Habs and Birds Directives, WACA 1981 and NERC Act	EU Habs and Birds Directives, WACA 1981 and NERC Act	
GAEC 6: Maintaining the level of organic matter in soil (but includes heather burn in gregs and EIA)	Crop Residues (Burning) Regulations 1993 The Environment Impact Assessment (Agriculture)(England)(No 2) Regulations (2006) Heather and Grass Burning Regulations (2007)	No formal inspections. EIA follows prescribed process but detection of non-compliance largely reliant on public reporting of potential cases. If you don't follow the rules for burning grass or heather you can be prosecuted and fined up to £1,000	
GAEC 7b: Public Rights of Way	Primarily the Highways Act 1980	No formal inspections, Local Authorities/user reporting.	
GAEC 7c: Trees	Hedgerow Regs 1997, Tree Preservation Orders, Forestry Commission Felling licences.	No formal inspections. A fine of up to £2,500 or twice the value of the trees, whichever is the higher may be imposed.	
GAEC 7d: Sites of Special Scientific Interest (SSSIs)	EU Habs and Birds Directives, WACA 1981 and NERC Act	Related to SSSI designation associated requirements.	
GAEC 7e: Ancient Monuments	Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979.	Scheduled Monuments monitored as part of Historic England's Heritage at Risk programme.	
<u>Not wholly underpinned by domestic legislation</u> –	GAEC 1: Establishment of buffer strips along watercourses	Underpinned by domestic NVZ legislation within designated areas (see SMR1)	None outside NVZ
GAEC 4: Providing minimum soil cover	None	None	
GAEC 5: Minimising soil erosion	None, although there are wider legal H&S issues relating to the consequences of soil erosion on to eg roads	None	
GAEC 7a: Boundaries –	Some elements covered by Hedgerow Regs 1997 eg removal. But significant 2m protection buffers for all hedgerows, protection for stone walls and restricted cutting dates fall outside this.	None	

<부록 3> 실시상황 확인체크시트(서류확인용)

実施状況確認チェックシート(書類確認用)

確認年月日:平成 年 月 日

市町村名		確認者 (所属、氏名)	
対象組織名			

1. 活動の実施状況等の確認

事項	確認項目とその内容		確認結果
認定農用地等	○保全管理状況の確認(書類上の確認) (確認内容) 荒廃農地の発生・解消状況に関する調査結果等を活用し、対象組織の認定農用地における遊休農地発生防止のための保全管理を行う必要のある農用地の有無を確認。		
実施状況報告書等	収支実績	収入 (確認内容) 実施状況報告書の「収入の部」と金銭出納簿の「収入」欄の金額が一致していることを確認。	
		支出 (確認内容) 実施状況報告書の「支出の部」と金銭出納簿の「支出」欄の金額が一致していることを確認。	
	事業の成果	全体 (確認内容) 活動計画書に位置付けた活動項目について、「計画」欄及び「実施」欄に「○」、「×」又は「-」が記入されていることなど、記載の漏れがないことを確認。	
		全体 (確認内容) 実施欄に「×」が記入されている場合、未実施理由の妥当性を確認。また、市町村が行った現地調査結果との整合性を確認。	
		農地維持 (確認内容) 備考欄に遊休農地解消面積が記入されていることを確認。 活動計画に位置付けた遊休農地面積が、計画的に解消されていることを確認。	
(共同 寿命化 向上)長	(確認内容) 実施内容について、活動記録により活動が実施されていることを確認。		
金銭出納簿	全体 (確認内容) 金銭出納簿により、不適切な支出がないか確認。		
	資 源 向 上 (長)	(確認内容) 金銭出納簿により、長寿命化整備計画に位置付けていない工事が、工事1件当りの上限額を超えていないことを確認。	
都道府県が 定めた要件	地域活動指針に基づき定める要件において、独自の要件が定められている場合 (確認内容) 独自の要件が達成されていることを活動記録等により確認。		

(注1) 荒廃農地の発生・解消状況に関する調査とは、荒廃農地の発生・解消状況に関する調査要領(平成20年4月15日付け19農振第2125号農村振興局長通知)に基づく調査のこと。(平成24年12月25日までは「耕作放棄地全体調査」として実施。) 荒廃農地の発生・解消状況に関する調査と重複のあった農用地については、適宜、各担当部局と情報共有を行うこと。

(注2) 上記の内容はあくまで最低限の確認項目であり、市町村等は、適宜、チェック項目を追加することが可能。

2. 所見

--

<부록 4> 인정농용지 확인야장

平成○年度 認定農用地確認野帳

市町村名		確認者(所属、氏名)	
対象組織名		現地確認立会人	
現地確認日			

認定農用地について、下記のとおり相違ないことを確認しました。

1. 認定農用地の保安全管理状況

認定農用地の管理状況の適否等						備考	
所在					現況地目		管理状況の適否
大字	字	本番	枝番	孫番			
①					②	③	

2. 水路・農道等の保安全管理状況

施設名	管理状況の適否	備考
④	⑤	

注1) 認定農用地面積1筆ごとに整理すること。ただし、「適」と判断されるものはまとめて記載してもよい。「否」と判断されるものは1筆毎に記載すること。

注2) 「所在」①欄は、当該農用地の所在を記載する。

注3) 「現況地目」②欄は、活動計画書等を参考に、「田」、「畑」、「草地」のいずれかを記入する。

注4) 「管理状況の適否」③、⑤欄は、現地調査の結果、保安全管理されていると判断されるものは、「適」と記載し、保安全管理されていない場合は「否」と記載する。(「備考」欄に「否」と判定した理由を具体的に記入する。)

注5) 別記3-1の第1の1の(2)により確認した遊休農地の発生防止のための保安全管理を行う必要がある農用地については、特に注意して現状を確認すること。

注6) 現地確認立会人欄は、対象組織の構成員及び土地改良区等の関係機関の立会を求めた場合に記入すること。

(別記3-1様式第2号)

平成 年度 認定農用地^{注1)} 確認野帳

市町村名		現地確認者(市町、村等) ^{注2)}	
組織名		現地確認立会人	
現地確認日			

	多面的機能支払(農地維持支払)	中山間地域等直接支払
交付の可否	通・否	通・否

認定農用地について、下記のとおり相違ないことを確認しました。

注1) 「認定農用地」とは、多面的機能支払においては、多面的機能支払交付金実施要綱(平成26年4月1日付け20農農2254号農林水産事務次官依命通知)別紙1の第5の2の(3)及び別紙2の第5の2に定める農用地とし、中山間地域等直接支払においては、中山間地域等直接支払交付金実施要綱(平成12年4月1日付け12農改第30号農林水産事務次官依命通知)第6の2の(1)又は(2)に掲げる協定の対象となる農用地とする。

注2) 現地確認立会人は、対象組織の構成員及び土地改良区等の関係機関の立会を求めた場合に記入すること。

2. 協定に含めない耕作放棄地の管理(中山間地域等直接支払)

協定農用地の管理状況の通告等				備考
所在		管理状況の可否		
大字	本番	块番	番番	備考
①)				
②)				
			通・否	
			通・否	
			通・否	
			通・否	

注1) ②欄は、現地調査の結果、保全管理されていると判断されるものは、「通」と記載し、保全管理されていない場合は「否」と記載する。
 (備考)欄に「否」と判定した理由を具体的に記入する。)

3. 水路・農道等の保全管理状況(多面的機能支払・中山間地域等直接支払)

施設名		備考
①)	②)	
	通・否	
	通・否	
	通・否	

注1) ①欄は、「水路」、「農道」のため池について記入する。
 注2) ②欄は、現地調査の結果、保全管理されていると判断されるものは、「通」と記載し、保全管理されていない場合は「否」と記載する。

4. 多面的機能を増進する活動(中山間地域等直接支払)

具体的に取組む行為		備考
①)	②)	
	通・否	
	通・否	
	通・否	
	通・否	

注1) ②欄は、現地調査の結果、保全管理されていると判断されるものは、「通」と記載し、保全管理されていない場合は「否」と記載する。

<부록 6> 자원향상활동(공동활동) 실시상황 확인체크시트(현지확인용)

資源向上活動(地域資源の質的向上を図る共同活動)
実施状況確認チェックシート(現地確認用)

確認年月日:平成 年 月 日

市町村名		確認者(所属、氏名)	
対象組織名		現地確認立会人	

現地確認結果

必要に応じて、当該年度に取組が適切に実施されているか確認。

(1)施設の軽微な補修

取組	計画	確認結果	備考
農用地の軽微な補修等			
水路の軽微な補修等			
農道の軽微な補修等			
ため池の軽微な補修等			

(2)農村環境保全活動

テーマ	計画	確認結果	備考
生態系保全			
水質保全			
景観保全・生活環境保全			
水田貯留機能増進・地下水かん養			
資源循環			

(3)多面的機能の増進を図る活動

取組	計画	確認結果	備考
遊休農地の有効活用			
農地周りの環境改善活動の強化			
地域住民による直営施工			
防災・減災力の強化			
農村環境保全活動の幅広い展開			
医療・福祉との連携			
農村文化の伝承を通じた農村コミュニティの強化			
都道府県、市町村が特に認める活動			

(4)所見

50

자료: 농림수산성(www.maff.go.kr).

<부록 7> 자원향상활동(장기보전활동) 실시상황 확인체크시트(현지확인용)

**資源向上活動(施設の長寿命化のための活動)
実施状況確認チェックシート(現地確認用)**

確認年月日:平成 年 月 日

市町村名		確認者 (所属、氏名)	
対象組織名		現地確認立会人	

現地確認結果

施工箇所・延長について、現地で確認(延長については図測でも可能)。

(1) 施設の長寿命化のための活動に係る実施状況の確認

取組	内容	本年度の 事業量	確認結果	備考

注1:事業量は、実施状況報告書(様式1-8号)の実施欄に記入されている事業量を記入する。
注2:地下に埋設されるなど現地で活動の実施状況を確認できない施設については、納品書、写真等で確認する。

(2)所見

注:実施状況報告の事業量と合致しない場合は、現地で確認した事業量に修正して、実施状況報告書の再提出を求める旨を記入する。

자료: 농림수산성(www.maff.go.kr).