

발 간 등 록 번 호

11-1543000-002390-01

2018. 8.

공익형 직불제 확대 개편 - 농업직불제 개편 세부추진방안 - 요약본 -

연구기관
한국농촌경제연구원

The logo for KREI (Korea Rural Economic Institute) is centered within a circular graphic. The graphic consists of several concentric circles and a semi-circular arc on the left side, all rendered in shades of blue and white. The text 'KREI' is written in a bold, blue, sans-serif font in the center of the innermost circle.

농림축산식품부

차 례

1. 연구 필요성과 목적	1
2. 공익형 직불제 개념과 개편방향	3
3. 교차준수 도입	11
4. 기본 공익형 직불 추진체계	24
5. 부가 공익형 직불 추진체계	33

표 차례

<표 1> 교차준수 안	18
<표 2> 교차준수 도입 과도기 안	22
<표 3> 정기점검이 필요한 이행준수사항의 분류	25
<표 4> 현행법 상 점검 업무(기관별)	27
<표 5> 부가공익형 직불의 유형구분과 세부 프로그램 예시	33
<표 6> 부가 공익형 직불제의 공간단위별 정책 추진 주체	37

그림 차례

<그림 1> 교차준수 내용 설정 과정	15
<그림 2> 모니터링 업무흐름도	25
<그림 3> 유럽연합 회원국 면적당 직불금 단가 (2015년)	32
<그림 4> 부가 공익형 직불제의 정책 추진 절차	39
<그림 5> 지역 단위 추진체계(1안)	44
<그림 6> 지역 단위 추진체계(2안)	45

1. 연구 필요성과 목적

- 1997년 처음 도입된 직접지불제는 현재 농정의 주요한 정책수단으로 자리 잡음.
 - 직불제 예산이 가장 많았던 2017년은 직불제 예산이 2조 8,543억 원으로 전체 농업예산의 19.7%를 차지하였음. 2018년 예산은 이보다 4,152억 원 감소한 2조 4,390억 원임(농업예산의 16.8%).
 - 쌀소득보전직불제가 전체 직불제 예산의 80% 정도를 차지하고 있으며 소득보전 목적을 가지는 직불제 중심으로 운용됨.

- 농산물 시장 개방, 특히 주곡인 쌀 시장 개방 논의가 진행되던 정책 전환기에는 수입 피해에 대한 소득보전이라는 직불제의 명분이 공감받을 수 있었음.

- 그러나 국내외 농업여건 변화에 따라 기존 직불제의 역할과 지속성의 한계가 노출됨.
 - 농업의 부정적 외부효과의 사회문제화
 - 쌀 생산 중심 직불제의 부작용: 생산과잉, AMS 한도 문제 등
 - 식량 생산 외 다양한 공익적 기능에 대한 요구 증가: 식량의 양적 확보보다는 자연환경 보전, 식품안전성, 국토 균형발전 등이 더욱 중요해짐.
 - 소득보전직불제에 상응하는 농업인의 역할 요구: 농업인과 납세자 모두에게 공짜 지원이라는 인식이 팽배
 - 현행 공익적 직불제의 한계: 전체 직불제의 4.2%에 불과(2018년 예산기준), 제도적 한계
 - 선진국 농정의 변화 대응 미흡: 생산 자체(과잉생산과 환경부담 유발)보다 공익적 기능 제고

- 위와 같은 여건 변화 속에서 기존 소득보전이라는 명분은 공감대를 형성하는 데 한계가 있고, 새로운 농업의 역할과 기능을 매개로 농업·농촌과 사회가 공생할 수 있는 방향으로 농정 방향을 전환할 필요가 있음. 공익형 직불제 중심 개편이 추구하는 장기 목표와 기대 효과도 사회 수요에 부응하는 농업 역할 강화와 이에 상응하는 지원(사회적 투자)으로 상생한다는 점에서 찾을 수 있음.
- 본 연구에서는 농업정책에서 추구해야 할 공익과 교차준수 도입을 구체화하고 공익형 직불의 추진체계를 제시하는데 중점을 두고 수행함.

2. 공익형 직불제 개념과 개편방향

2.1. 공익의 개념

- 영농 과정에서 파생되는 비상품 산출물은 공공재 성격을 지니고 있기 때문에, 긍정적 외부효과는 사회적 최적 수준보다 적게 공급되는 반면, 부정적 외부효과는 사회적 최적 수준보다 많이 공급하는 시장실패가 발생함.
 - 시장실패는 정부를 비롯한 공공 부문이 개입할 수 있는 중요한 근거임.
- ‘공익’을 농업 부문¹에서 발생하는 공공재 공급을 늘려 사회 후생을 증가시키는 것으로 정의함. 보다 구체적으로 현행 관행농업을 개선하여 사회적 편익을 증가시키는 것을 뜻함.
 - 농업 부문 공공재는 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-excludability) 때문에 별도 조치를 취하지 않으면 사회에서 요구하는 최적 수준의 후생을 공급하지 못함.
- 의무준수 기준은 현재 농업 부문이 지켜야 한다고 사회 성원들이 (암묵적으로) 요구하거나 용인할 수 있는 정도 또는 법제화되거나 사회적으로 합의된 수준임. 이를 기준으로 기본공익과 부가공익으로 구분함.
 - 최소한의 사회적 요구수준의 준수를 조건으로 공익을 제공하도록 지원하는 수단 중 하나가 기본 공익형 직불임. 이는 부정적 외부효과(또는 public bad) 저감을 전제로 실시함. 오염자 부담원칙을 적용해야 하지만, 사유재 이용권을 완전히 제한하기 어려우므로 이용 방식을 전환하게끔 부분적으로 지원함.
 - 농업 부문 참여자가 사회 성원이 요구하는 최소 수준 이상으로 공익을

¹ 농업활동을 비롯하여 (자연) 자원을 투입·이용하는 농업 부문 활동을 포함함.

증가시킬 수 있는 활동을 자발적으로 수행할 때 이에 상응하는 급부를 제공하는 수단이 부가 공익형 직불임. 정부(지방정부)가 의무준수 기준 이상의 수준으로 특정 농업활동 행위를 요구(프로그램화)하고 농가가 참여할 때, 이에 상응하여 지원함.

* 준수 기준 이상으로 부정적 외부효과를 줄이거나 긍정적 외부효과(public good)를 늘리는 방향으로 영농방식을 전환할 수 있도록 유인함. 수혜자 부담 원칙을 적용하되, 효율성을 높이도록 공공부문 지원방식을 택함.

- 의무준수 기준은 지역·필지·농가별로 상이할 수 있어 일관적이고 일률적으로 설정하기 어려움. 또한 농지에서 이루어지는 활동이 사유권 행사 성격을 지니므로 이를 고려하여야 함. 따라서 의무준수 기준은 ‘사유권을 침해하지 않는 한도 내에서 공익을 극대화하고자 적용하는 기준’의 성격도 지님. 현실적으로 수준이 다양하므로 법과 제도에서 규정한 수준을 기준으로 책정하고 점진적으로 공익을 증진시키도록 유도하는 것이 현실적인 차선책이라고 판단함.

* 기본 공익은 환경 부하 저감이 대표적이고, 부가공익 사례는 농업·농촌 경관, 동물복지 증진, 생물다양성 확대 등임.

2.2. 공익형 직불제 개편 방향

- 공익형 직불제의 확대·개편은 농정의 방향을 생산 중심(생산성과 소득보전, 농가지원 중심)에서 환경, 생태, 식품안전 등 공익성 확보의 병행으로 전환하고, 이 과정에서 공익형 직불제의 유형을 다양화하여 확대·개편하는 것을 의미함.

- 최근 헌법개정안에 포함된 농업의 공익적 가치는 직불금을 통한 농업지원의 근거가 되지만 농업생산과정에서 나타나는 부정적 외부효과에 대한 사회적 요구를 농가가 준수하도록 연계하여 공익을 증가(공공재 공급

을 확대)시키도록 하는 장치를 마련하는 것임.

- 소득보전을 주 목적으로 하던 현행 직불제의 존립근거를 전환하고 현재 공익형 직불제를 확대하자는 것임.
 - 환경보전과 농산물 안전 등을 고려하여 일정 수준 이상의 노력을 기울이도록 하여 공익적 기능을 제고하는 대가로 직불제로 존립근거를 전환하고 품목별 정책에서 자원의 관리로 전환하는 것임.
 - 예산 규모나 범위가 한정적이었던 현재의 환경보전 등과 관련된 직불제를 확대한다는 측면에서 공익형 직불제의 확충임.
- 이런 점에서 공익형 직불제로의 개편에 현행 쌀소득보전직불제, 밭농업직불제, 조건불리지역직불제, 친환경농업직불제, 경관보전직불제를 모두 포함
- 따라서 기존의 소득안정직불 중 고정직불 성격을 가진 쌀고정직불, 밭고정직불을 기본 공익형 직불로 개편함.
 - 조건불리직불은 현재 제도와 목적 등을 수정·보완하여 부가적 활동에 대한 직불로 유지할지에 대한 검토가 필요하지만 현재 상태에서는 밭농업 직불제와 큰 차이가 없으며 기본 공익형 직불에 포함되는 것으로 간주함.
- 기존의 친환경직불, 경관보전직불과 새로 도입하는 농업환경보전프로그램 내의 직불제들은 부가 공익형 직불(특정목적형 직불)로 분류함.
 - 농업환경보전프로그램은 농업·농촌의 환경 개선 및 생태보전이 필요한 지역을 대상 지구로 지정하고, 해당 지구의 토양, 용수, 대기, 경관, 생태 등 환경개선을 위해 정부, 지자체, 농업인이 함께 필요한 활동을 실시하고 인프라를 개선해 나가는 장기적인 환경개선 프로그램으로 시범사업 추진 중임.

< 기본 공익형 직불 >

○ 개편의 필요성과 의미

- 전술한 ‘공익’과 ‘공익형 직불제’의 정의와 ‘공익형 직불제 확대·개편’의 의미에 부합하기 위해서는 품목 중심의 소득보전보다는 농업 자원을 적절한 방식으로 관리할 수 있도록 개편이 필요함.
- 식재하는 작목 등에 따라 농지를 구분하고(지목(地目)주의) 품목별로 접근하는 현행 방식에서 농업환경 및 생태보전 관련 농업활동 중심으로 접근하도록 전환함.

○ 추진방향

- 품목 중심의 소득보전보다는 농업 자원을 적절한 방식으로 관리할 수 있도록 현재 농지와 관련하여 고정적으로 지급하고 있는 직불금을 통합하여 환경과 농산물 안전성 등 관련된 기본 의무를 준수하면 지급함.
- 농업 자원 관리의 중요성이나 규제 정도에 따라 차등 지원 (농업진흥지역 여부 등)을 고려하고² 현재 지급수준에서 목표치로 단계적으로 조정함.
- 대상농지와 대상자는 현재 쌀 고정직불금과 밭농업직불금 지급 요건을 충족하는 것으로 하되, 기본 공익형 직불이 현재와 미래의 공익적 기능 제고 활동에 대한 보상의 개념이기 때문에 대상농지의 시점을 조정할 필요가 있음.
- 지급 대상과 방식은 우선적으로 현행 방식과 같이 농지 단위로 유지하며, 기본 공익 확보의 수행 주체인 개별 농가 단위로, 면적 비례 방식을 적용함. 지급 상한, 면적비례 방식 등에 대한 추가 검토를 통해 지급방식

² 농업진흥지역과 비진흥지역 차등단가에 대해서는 농업 자원 관리라는 측면에서 강한 규제와 약한 규제로 구분이 되는 것인데 규제정도를 공익의 차이로 볼 수 있으나에 대해서는 논란이 있을 수 있음. 하지만 소유권 침해 여부로 의무준수 기준의 최대치를 설정하고 이를 바탕으로 기본공익과 부가공익의 차이를 구분하는 것을 감안하면 소유권 침해에 대해 차등지급하는 것도 가능하다고 봄.

조정여부를 판단함.

<부가 공익형 직불>

○ 개편의 필요성

- 현재 공익형 직불제는 유형과 범위가 제한적이고 개별 필지 지원 중심이기 때문에 프로그램을 다양화하고, 공동체 단위의 집합적 농업활동의 효과가 클 경우 지역(지구) 중심으로 전환할 필요성이 대두됨.
 - 현행 공익형 직불제는 예산비중이 높지 않고(2018년 예산기준 4.2%), 사업대상 활동이 유기·무농약 인증 농업, 경관작물 재배 등에 한정되어 있어 농업·농촌의 공익적 기능 제고 목적 달성에 한계가 있음.
 - 또한 대부분 개별 필지 중심이어서 지역이나 지구에서 공동으로 활동하는 것에 비해 정책효과가 떨어진다는 비판이 있음. 지구 단위의 활동은 지역의 환경 특성을 고려한 활동의 선정, 실천 기술의 도입, 모니터링, 환경효과의 평가와 환류 측면에서 더 효율적이라는 지적도 있음.³
 - 농가별 준수비용과 환경공공재 공급량이 농가마다 다르고, 정보의 비대칭성(정부와 농가간)으로 인해 역선택(Adverse Selection)과 도덕적 해이 문제(Moral Hazard)가 발생할 수 있음. 역선택의 문제는 정책설계 단계에서 발생하는 문제로 비용효과적인 정책목표(공공재 공급)를 달성하기 어려움. 도덕적 해이 문제는 계약 후 발생하는 문제로 완벽한 모니터링이 어렵기 때문에 계약조건을 충실히 이행하지 않을 유인이 발생함.
 - 또 다른 요인은 부가공익을 창출하는 활동들이 비선형 공공재의 성격을 가지기 때문임. 많은 농업환경공공재들이 최소한의 임계치에 해당하는 공공재 공급이 필요한 비선형공공재 성격을 가짐.
- 따라서 개별필지 단위보다 지구 단위로 활동하는 것이 정책의 효과성이 높을 경우, 지구 단위 활동으로 전환될 수 있도록 정책적으로 지원할 필

3 OECD. 2013. *Providing Agri-environmental Public Goods through Collective Action*. OECD Publishing. Paris.

요가 있음.

○ 기본 방향

- 다양한 형태의 지역 단위 농업환경보전 활동이나 프로그램을 도입하여 공익형 직불의 범위와 예산 비중을 확대하고, 현행 친환경직불제와 경관보전직불제는 사업 범위와 형태를 조정함.
- 정부에서 추진 중인 ‘농업환경보전 프로그램’에서 직불성으로 추진할 프로그램은 특정목적형 직불(부가적 공익형 직불)로 확대함.
- 현재 필지별로 수행되고 있는 공익형 직불제의 수행방법을 검토하여 현행 방식의 유지 또는 지구별 농업환경보전프로그램 속에서 직불제가 수행되도록 개편을 검토함.

<현행 공익적 직불제 개편>

□ 친환경농업 직불제

- 현행 친환경농업직불제 지원 자격을 갖추려면 ‘친환경농산물 인증을 받아 인증기관의 이행점검 결과 적격으로 통보’ 받아야 함. 기본 공익 관련 직불제와 관련된 교차준수 이상의 이행 수준을 달성하고 있다고 유추할 수 있음.
- 우리나라의 화학비료와 농약 투입수준을 고려할 때, 친환경농업직불제는 토양과 수질보전의 기본이 되므로, 전국을 대상으로 한 현행 방식을 유지함
 - 토양과 수질 개선과 관련된 농업환경보전지구에서는 친환경농업의 비중을 높이도록 의무화 또는 추가 인센티브 등을 검토함.

□ 경관보전직불제

- 현재 경관보전직불제가 지역별 특색을 강조하고 있지만, 실제 사업 내용은 경관작물 재배에 치우쳐 있고, 사업대상의 제한과 마을경관보전추진위원회의 활동이 활성화되지 못하는 문제가 있음.

- 기존 경관보전 직불은 향후 개편할 농업환경정책(부가 공익형 부문)의 “경관보전-농업경관” 직불 부문으로 편재할 수 있음⁴.
- 농업환경의 정책 영역으로서 농업경관의 보전과 관리 의무를 명확하게 설정할 필요가 있음.
 - 경관은 경치, 특색있는 풍경 형태를 가진 일정한 지역 또는 풍경의 지리학적 특성으로, 자연 및 문화 경관으로 나눌 수 있음(박진근 2008, 안영진 2013에서 재인용). 경관권은 1) 자연·역사·문화·도시·농촌 경관 등 공공 공간으로 인식할 수 있고, 2) 일단 훼손되면 일반 대중의 심미적 감정을 손상시킬 수 있는, 3) 그 자체가 공공 공간으로서의 환경적 이익을 갖는 경관을 향수할 수 있는 권리를 말함.
 - “자연, 인공요소 및 주민의 생활상 등으로 이루어진 일단의 지역환경적 특징을 나타내는 것”으로 정의하고 있음(「경관법」 제2조 제1항).
 - ※ 농업환경보전 프로그램 세부 활동 중 농촌경관 개선(공동공간에 화목 및 초화류 식재, 농업유산 보전), 전통농법 및 농업경관의 관리·보전 등에 경관보전직불제를 포함시키는 방안을 검토할 수 있음.

□ 조건불리지역직불제

- 조건불리지역직불제의 개편안은 크게 기본 공익형 직불로 통합하는 방안과 제도개선을 통해 유지하는 방안(부가 공익형 직불로 유지)으로 구분할 수 있음.
- (1안) 조건불리지역직불제를 폐지하고 기본 공익형 직불로 통합하되, 기존의 지역활성화 목적은 지역개발 관련 사업으로 달성
 - 이 경우 지원에서 탈락되는 초지에 대한 지원방안 검토가 필요함. 예를

⁴ 자세한 내용은 <표> 농업환경정책(부가 공익형 부문)의 체계를 참조

들어 방목형 축산에 대한 지원

- 지역개발 사업만으로는 이 지역의 농업소득 유지가 어렵다는 한계가 있음.

○ (2안) 기본 공익형직불 위에 가산형으로 조건불리직불을 지급(박준기 외 2016, 임정빈외 2016 등 대부분의 연구).

- 조건불리지역직불을 유지(2안, 가산형)하기 위해서는 대상지역, 대상농지, 마을공동기금의 크기, 조성 방법, 공동활동 활성화 방안 등에 대한 검토가 필요함.
- 농업환경보전프로그램 대상 지역과 유사한 방법으로 추진을 검토함.

3. 교차준수 도입

3.1. 국내 농업환경 실태

- 농가의 소득보전과 농업이 가지는 공익적 가치에 대한 보상으로 직불금을 지급하고 있으나 농업생산활동이 농업환경에 대한 부정적 영향을 미치고 있기 때문에 최소한 사회적 요구를 준수하도록 할 필요가 있음.
 - 농업환경에 대한 농가의 준수사항이 필요한지를 보기 위해 현재 우리나라 농업환경에 대한 실태파악이 필요함.

- 먼저 농업은 국가 전체 수자원의 절반 가량을 사용하고 있어, 수자원의 주요 사용처이며 농업용수의 수질은 2011년 이래 지속적으로 부영양화⁵되어가고 있음(한국농어촌공사 2016:161).
 - 2011년 TOC 농도의 초과율(호소수질 기준 IV등급 이하)이 2.9%였고, 이후 지속적으로 상승하여 2016년 3.5%가 기준치를 초과함.
 - COD 기준 초과율 또한 2011년 13.8%에서 2016년 23.8%까지 꾸준히 증가함. 이는 농업에 사용되는 저수지 물의 전반적인 부영양화 현상을 보여줌.

- 저수지 등 시설의 특정된 오염원은 토지계가 49.4%, 생활계가 27.0%, 축산계가 23.0%였으나, 호소수질 기준 IV 등급 이하의 시설의 오염원 중 토지계

5 유기물에 의한 수질오염 측정에 쓰인 지표는 TOC(Total Organic Carbon)와 COD(Chemical Oxygen Demand)임. TOC는 용존성유기탄소와 입자성유기탄소의 합을 가리키며, 물속 유기물의 약 95% 이상이 산화되는데 필요한 산소요구량을 측정함. 그리고 COD는 화학적으로 산화되는 유기물이 산화되는데 필요한 산소요구량을 측정하며, 물속 유기물의 60~80%가 산화되는데 필요한 산소요구량을 측정함.(장정렬, 2017:4)

가 오염원인 경우는 18.4%에 그쳤고, 생활계가 44.9%, 축산계가 35.7%를 차지함. 토지계와 축산계를 합하면 54.1%를 차지함(장정렬, 2017:2).

- 현재 우리나라의 농업관련 토양기능 위협요소는 크게 양분불균형(양분과다와 토양침식) 및 토양다짐 현상임.
 - 2015년 논에 대한 토양 화학성 분석 결과, 유효인산과 유효규산이 적정 범위를 넘어서는 수준을 보이고 있으며 유기물과 치환성양이온 중 칼슘(Ca)은 적정 범위 내에 존재하나 2000년 이후 점차 증가 추세
 - 김창길 외(2015) 연구에서는 지역별의 양분수지를 분석하였으며 평균 양분초과율이 137.2%로 나타남. 질소의 양분초과율이 122.3%, 인산이 152.2%로 나타나 양분수지의 불균형을 보임.
 - 우리나라의 토양 상태를 주요 OECD 국가들과 비교한 결과, 우리나라의 질소수지는 2013년 기준 OECD 국가 중 최고 수준으로 나타났으며 인 수치 또한 매우 높은 것으로 조사됨.
 - 토양 침식은 크게 물에 의한 침식과 바람에 의한 침식으로 구분됨. 우리나라의 경우 그 중 물에 의한 침식 정도가 심각함.
 - 우리나라 논과 밭의 토양 물리성을 조사한 결과, 과거에 비하여 토양 다짐이 심화됨(농촌진흥청 2016). 토양 다짐현상은 기계화로 인해 농지의 심토가 단단하게 다져지는 것으로, 다져진 토양은 뿌리의 성장을 저해하고 물의 투수를 방해하여 농작물 생산에 부정적 영향을 끼치며 더하여 물 저장기능을 저해함.
- 연도별 농산물 안전성 정밀분석 결과, 조사건수 대비 부적합비율은 꾸준히 감소하고 있음.
 - 연도별 농약사용량 및 농산물 안전성 정밀분석결과를 종합적으로 볼 때, 농약의 부적절한 사용에 의한 위해 가능성은 낮아지고 있으나 1건이라도 과도한 사용이 발생된다면 잔류농약이 인체에 직접적으로 해를 가할 수 있기 때문에 지속적인 관리 및 감독이 요구됨.

- 수질과 토양의 양분수지에 영향을 미치는 가축분뇨의 경우, 우리나라 가축 분뇨발생량은 2005년 137,957m³/일에서 2014년 175,651m³/일로 지속적인 증가세에 있음.
 - 가축분뇨는 자원화하여 비료로 환원될 수 있으나, 요구량 이상의 가축분뇨는 오염원으로 작용하여 별도의 처리가 요구됨.

3.2. 교차준수 도입(안)

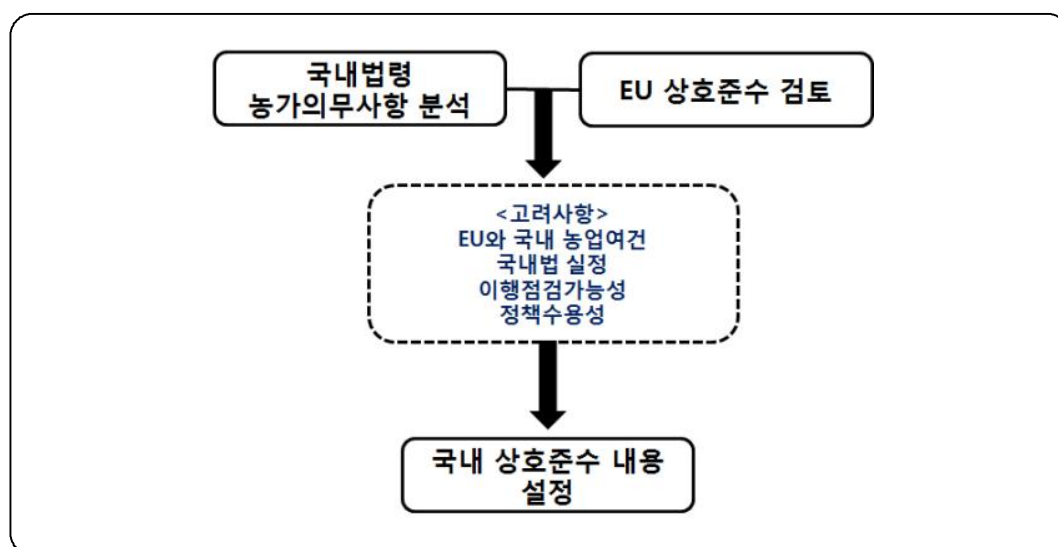
3.2.1. 교차준수 내용 선정과정

- 교차준수(cross-compliance)는 직불금 지급과 환경, 식품 안전, 동식물 건강 및 동물 복지에 관한 기본 기준, 농업 및 환경 조건이 양호한 토지를 유지해야 한다는 농가의 준수규정을 연결하는 메커니즘임⁶.
 - 유럽에서는 환경정책의 실효성이 낮아지고 환경정책을 소득정책과 연계시킬 필요성이 대두되면서(광우병 발생, 지속가능성 제고 필요 등) 농업 환경관련 준수사항을 명시하고 이를 기존의 소득정책수단이었던 직불제와 연계(지급요건화)하게 됨.
 - 기존의 소득정책과 환경정책을 연계한다는 의미에서 ‘cross’라는 용어가 사용됨.
- 농가는 사회가 수용가능한 환경적 상태/수준 즉 의무준수 기준을 지켜야 하며 이는 구체적인 수준의 설정이 어려운 경우가 많기 때문에 법률이나 규정에서 정한 농가의 준수사항을 의무준수 기준으로 우선 설정함.
 - 이를 위해 농업, 환경, 축산 등에 관한 다양한 법률 49개에 대해 농업인 관련 규정을 검토함.

⁶ EU 홈페이지: <https://ec.europa.eu/agriculture/envir/cross-compliance_en>.

- 법령에는 농업인의 의무가 강제조항으로 포함된 것이 있으며 권고, 인센티브 혹은 조항은 있으나 특별한 의무가 없는 경우도 있음.
 - 국내 법률 중에는 농업인이 위반할 경우 처벌하는 강제조항이 구체적으로 명시하고 있는 법률은 다수 있으나, 농가가 지켜야 할 사항들이 각기 다른 법률에서 산재되어 있어 농가가 인지하기 쉽지 않음. 각 법령에서 명시한 규정도 세부준수기준은 농진청고시, 식약처 고시 등으로 쉽게 인지하기 어려운 경우가 많음.
- 다음으로 교차준수 내용을 구체화하는 과정은 농업활동의 긍정적 외부효과를 높이고 부정적 외부효과를 최소화하도록 설계한 EU의 교차준수의무를 모델로 검토함.
- 현재 우리나라와 일본의 직불제는 직불금 지급과 농업환경, 생태, 식품안전성에 대한 농가의 의무가 잘 연계되어 있지 못하고 활동의 근거와 성과가 명확하지 않는 측면이 있음.
- 또한 우리나라에 적합한 농가의 농업활동관련 준수사항 도입을 위해 농산물우수관리제도(Good Agricultural Practices, GAP)를 검토함.
- EU의 교차준수를 보면 법적준수요건(SMR)뿐만 아니라 농업활동관련 준수사항(GAEC) 이 포함되어 있음.
 - SMR과 GAEC에는 농가가 법적인 최소한의 의무사항을 준수하고 농업활동과정에서 지켜야 할 사항들이 제시됨.
- 이상의 분석과 자료검토를 토대로 농업 여건, 국내 법령 실정, 이행점검 가능성, 정책수용성 등을 고려하여 교차준수 도입 안을 설정하되 대상 범위와 수준을 고려할 필요가 있음.

〈그림 1〉 교차준수 내용 설정 과정



3.2.2. 교차준수 도입(안)

- 교차준수의무 도입 안은 정부의 지원을 받는 농가는 준법을 하여야 한다는 것을 전제함. 관련 법령에서 농가가 지켜야 할 의무사항들이 명시되어 있고 이를 지키지 않으면 법을 위반하는 것임.
 - 직불금을 통해 농업의 공익적 기능을 제고하고 농가의 소득을 보전하는 대신 농가가 최소한의 사회적 요구를(법적 의무) 준수하도록 교차준수를 도입하는 것을 의미함.
- 교차준수 도입(안)은 국내법령상 농가가 준수해야 할 규정에서 선별된 내용을 중심으로 설정함. 단, 연이은 축산질병 발병으로 중요해진 축산질병확산 통제관련 기준은 EU의 이력관리보다 폭넓게 추가함. 반면, EU 교차준수 중 GAEC의 토양침식 및 유기물 관리 등의 경우 심각성은 인정되나 관련 연구 실적이 미흡하기 때문에 농가활동과 성과에 대한 연구수행 후 추가할 필요가 있음.

- 수질오염 방지를 위해서는 「물환경보전법」 제15조에 근거한 공공수역에 농약과 가축분뇨 등 배출제한 규정, 변동직불금 지급요건인 화학비료사용 기준준수의 확대 적용, 「하천법」 제50조와 제52조에 따른 하천이용허가취득과 관리의무, 「지하수법」 제7조, 제13조, 제16조에 근거한 지하수 개발허가 취득과 오염방지의무를 포함함.
- 생태계보전은 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제24조와 제25조의 생태교란생물반입금지와 「식물방역법」 제30조 2에 따른 방제대상 병해충 신고의무를 추가함.
- 식품안전의 경우 「식품위생법」 제4조의 위해식품판매금지와 「식품위생법」 제 7조 및 「식품의 기준 및 규격」(식약청 고시) 개정에 따라 2019년부터 모든 농산물에 농약 허용물질 목록 관리제도(PLS, Positive List System)가 전면 도입될 예정이기 때문에 PLS 준수도 교차준수에 포함함.
 - PLS는 국내 사용등록 또는 잔류허용기준(MRL, Maximum Residue Limits)이 설정된 농약7이외에 등록되지 않는 농약은 원칙적으로 사용을 금지하는 제도임. 농가는 농약살포전 제품표시사항 확인과 해당농약이 사용할 농작물에 등록되어 있는지 확인하고 안전사용기준을 준수하여 살포하여야 함.
- 또한 「농수산물품질관리법」 제61조에 근거한 생산단계 농산물 등의 「유해물질 잔류기준」(식약처고시) 준수하고 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제38조 2에 따라 농수산물에 대한 안전성 검사의무를 포함함.
- 축산 질병통제 및 관리를 위해서는 「가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률」 제5조, 제8조, 제9조에 따라 가축사육변동사항 신고, 농장식별번호 표

7 국립농산물품질관리원 홈페이지(<http://www.naqs.go.kr/>).

시, 귀표와 농장식별번호 훼손금지 의무를 준수하도록 함. 또한 전염병 예방을 위해 「가축전염병예방법」에 근거한 방역시설 기준 준수(제3조 4), 전염병국가 체류신고의무(제5조), 질병예방조치 지시 준수(제15조), 방역기준 준수(제17조6) 등의 의무사항을 추가함.

- 동물복지의 경우 「동물보호법」 제8조의 학대금지 규정과 「축산법」 제22조의 축산업 허가취득의무를 포함함(허가 시 사육 최소면적 규정이 존재)
- 초지의 무분별한 이용을 방지하기 위해 「초지법」 제23조와 제21조 2에 근거한 초지전용의 허가 취득과 초지의 행위제한 규정을 추가함.
- 농가의 농업활동관련 준수사항으로 농지의 형상과 기능 유지를 위해 현재 쌀직불금과 밭농업직불금의 형상 유지 의무를 추가함.
 - 농업소득의 보전에 관한 법률 제10조와 제12조에 근거한 농지 형상 유지 의무
 - 농작물의 생산이 가능하도록 토양을 유지·관리할 것
 - 이웃 농지와 구분 가능하도록 경계를 설치하고 이를 관리할 것
 - 이웃 농지의 영농에 지장이 없도록 잡초를 제거할 것
 - 농지 주변의 용수로·배수로를 유지·관리할 것
- GAP에서 제시하는 농가준수사항 중 종자사용, 비료사용(공격규격 충족, 부산물비료기준 준수), 농약과 비료 보관 및 관리, 농가교육에 대한 내용을 교차준수로 추가할 필요가 있음.
 - GAP 기준 중 농경지 토양관리, 비료와 농약 사용기준, 물관리, 잔류농약 등 위해요소관리 등에 대한 기준은 법적인 준수사항에 이미 포함되어 있어 별도로 농업활동으로 포함할 필요성은 낮음.
 - 좋은 종자를 사용하고 검역을 거치지 않는 종자나 묘목을 사용하지 않도록 하기 위해 「종자산업법」에 따른 보증표시 또는 품질표시가 있는 종자를 사용하고 자가채종후 사용시 이력기록을 하도록 함.

- 「비료관리법」은 비료제조업자를 대상으로 하고 있으나 농가도 비료관리법에 따른 비료공정규격에 적합한 비료를 사용하고 부산물 비료도 비료관리법에 적합한 것을 사용하도록 함.
- 의도하지 않은 농약과 비료의 유출도 환경에 미치는 영향이 크기 때문에 농약은 안전하고 적절한 장소에, 비료는 용수가 유출되지 않는 곳에 보관하는 의무도 추가함.
- 수확 후 세척 및 포장 등 작업 시 오염되지 않도록 위생적인 장소에서 위행지침을 준수하도록 함.
- 폐기물처리법 제8조에 근거하여 농약병과 폐비닐 등 분리수거 처리하는 의무를 추가함.
- 마지막으로 농가가 국민이 바라는 농업·농촌 모습에 대한 인지가 필요하며 공익적 기능과 확보 방안 등에 대한 교육이 필요하여 교육이수를 교차준수로 추가함.

〈표 1〉 교차준수 안

유형	한국의 법조항	
	활동내용	근거 법령
수질 및 토양오염 관리	화학비료 사용기준 준수	농업소득의 보전에 관한 법률 제12조(변동직접지불금의 지급)
	공공수역에 농약 누출과 유출, 가축분뇨 등 배출제한	물환경보전법 제15조(배출 등의 금지)
	농업용으로 하천 이용시 허가취득과 관리의무	하천법 제50조(하천수의 사용허가 등) 제52조(하천수의 사용 및 관리)
	지하수 개발 시 허가취득과 오염방지 의무	지하수법 제7조(지하수개발·이용의 허가) 제13조(지하수보전구역에서의 행위 제한) 제16조(지하수 오염방지명령 등)
생태계 보존	생태교란생물 반입금지	생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 제24조(생태계교란 생물의 관리) 제25조(생태계교란 생물의 수입등 허가의 취소 등)
	병해충신고의무	식물방역법 제30조의2(방제 대상 병해충 등의 발생 신고)
식품 안전	유해물질 허용기준준수1)	사료관리법

유형	한국의 법조항	
	활동내용	근거 법령
		제14조(제조·수입·판매 또는 사용 등의 금지)
	위해식품판매금지 의무	식품위생법 제4조(위해식품등의 판매 등 금지)
	농축산물잔류농약허용기준(PLS 적용), 식품 중 동물용 의약품의 잔류허용기준 준수	식품위생법 제7조(식품 또는 식품첨가물에 관한 기준 및 규격)
	유해물질잔류기준 준수 (농산물의 농약, 중금속, 기타 유해 물질 잔류기준. 농지, 농업용수, 자재 등의 유해물질 잔류기준.)	농수산물품질관리법 제61조(안전성조사) 제63조(안전성조사 결과에 따른 조치)
	농수산물에 대한 안전성검사 의무, 출하제한 수용 의무	농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 제38조의2(출하 농수산물의 안전성 검사)
	농약 사용기준 준수	농약관리법 제23조 (농약등의 안전사용 기준등) 농업소득의 보전에 관한 법률 제12조(변동직접지불금의 지급)
축산 질병 확산 통제 및 관리	가축의 출생, 폐사 등 변동사항신고의무	가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률 제5조(출생 등의 신고)
	돼지에게 농장식별번호표시 의무	가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률 제8조(농장식별번호의 표시 등)
	귀표, 농장식별번호 등 훼손금지조항	가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률 제9조(귀표등이 없는 가축의 이동 등 금지)
	방역시설기준준수의무	가축전염병예방법 제3조의4(중점방역관리지구)
	전염병국가체류 신고의무	가축전염병예방법 제5조(가축의 소유자들의 방역 및 검역 의무)
	계약농가 교육 실시 의무	가축전염병예방법 제6조(가축방역교육)
	교육 실시 결과 통보 의무	가축전염병예방법 제6조의2(계약사육농가에 대한 방역교육 등)
	폐사, 병든 가축 신고의무	가축전염병예방법 제11조(죽거나 병든 가축의 신고)
	질병예방조치 지시준수의무	가축전염병예방법 제15조(검사·주사·약물목록·면역요법 또는 투약 등)
	거래기록 작성 및 보관의무 예방증명서, 이동승인서 등 표시의무	가축전염병예방법 제16조(가축 등의 출입 및 거래 기록의 작성·보존 등)
	방역기준 준수	가축전염병 예방법 제17조의6(방역기준의 준수)
동물 복지	동물학대 금지	동물보호법 제8조(동물학대 등의 금지)
	축산업 허가취득의무 (사육 최소면적 규정포함)	축산법 제22조(축산업의 허가 등)
농지 형상	농지 형상유지 의무	농업소득의 보전에 관한 법률

유형	한국의 법조항	
	활동내용	근거 법령
유지		제10조(고정직접지불금의 지급) 제12조(변동직접지불금의 지급)
대기오염	축산물, 분뇨 등 처리시설, 부산물 비료생산시설 등 사업자 등이 악취발생시 시설개선 의무	악취방지법 제10조(개선명령)
	가축분뇨처리시(살포 등) 의무사항 (직접적으로는 공공처리시설업자가 중심이나 농가도 살포 등 관련성이 있음)	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제10조(가축분뇨 및 퇴비·액비의 처리의무)
초지관리	초지전용 허가 취득의무 및 위반시(계획, 규모, 변경신고 등 위반) 허가 취소	초지법 제23조(초지의 전용 등)
	초지에 행위제한규정(형질변경, 구조물 설치, 분묘, 토석 채취 등)	초지법 제21조의2(초지에서의 행위제한)
농업환경 관리	폐비닐, 농약병 폐기 등 준수 의무	폐기물관리법 제8조(폐기물의 투기 금지 등)
농업 활동 준수 사항	투입 재 사용 기록 투입한 농약 및 비료 등을 포함한 영농일지 기록 의무 농약과 비료 등 판매자에게 실구매자의 인적사항을 포함한 판매이력 기입의무 부과	농약관리법 제23조22), GAP 영농활동준수사항
	종자 종자산업법에 따른 보증표시 또는 품질표시가 있는 종자를 사용하고 자가채종후 사용시 이력기록	종자산업법2), GAP 영농활동준수사항
	비료 비료관리법에 따른 비료공정규격에 적합한 비료를 사용하고 부산물 비료도 비료관리법에 적합한 것을 사용	비료관리법 제4조2), GAP 영농활동준수사항
	투입 재 보관 안전하고 적절한 장소에 비료와 농약 보관	GAP 영농활동준수사항
	수확 후 관리 수확후 세척 및 포장등 작업시 오염되지 않도록 위생적인 장소에서 시행지침을 준수	GAP 영농활동준수사항
	교육 이수 공익적 기능과 확보 방안 등에 대한 교육이수	GAP 영농활동준수사항

주 1) 사료관리법은 농가가 볏짚 등 부산물 사료를 판매할 때 적용 됨.
2) 항목 적용 시 해당 법의 기준을 준용함.

○ 교차준수를 도입하는 이유는 우선 농업 부문에서 발생하거나 발생할 수 있는 부정적 외부효과를 줄이고, 점진적·단계적으로 농업 부문 공익 기능을 강화하는 데 있음. 각종 법에서 정한 기준을 교차준수에 반영한 이유도 해당 기준이 ‘최소한 준수해야 하는’ 수준이라고 판단했기 때문임.

- 그럼에도 복잡다기한 현행 규정에 대한 생산자 및 관련 대상자의 인지도가 낮고, 즉시 또는 단기간에 교차준수에 맞게끔 영농 방식 등을 바꾸도록 강제하는 것은 현실적으로 대단히 어렵다고 판단함. 따라서 일정 유예 기간을 둔 후, 상대적으로 핵심적으로 중요도가 크다고 볼 수 있는 기준을 우선적으로 적용한 뒤 단계적으로 교차준수를 확대·강화해야 정책 대상자가 수용할 수 있고, 제도 자체가 실효성을 지닐 수 있다고 판단함.
 - 단계별 확대 과정에 맞추어 단가 역시 조정하여 장기적으로는 기본 공익보다 부가 공익에 대한 반대급부가 커지도록 유도할 필요가 있음.
- 이와 같은 현실적 여건을 고려하여 농가의 수용성을 높일 수 있도록, 교차준수 안의 내용 중 농지, 경종과 관련된 최소한의 법적준수내용을 선별하여 과도기적인 방안으로 구성함.
- 축산 질병과 축산물의 안전성 우려가 사회적 이슈가 되며 농가의 중요한 준수사항이지만 우리나라는 유럽과 달리 밀식축산 중심이고 경종농업과 결합성이 낮기 때문에 직불제 교차준수로 관련 내용(이력 등록, 동물복지 등)을 직접적으로 포함하는 것은 비용대비 정책효과가 낮을 수 있음.
 - 축산부문 부정적 외부효과는 관련법령에서 규제하는 것이 적절하다고 판단
- 수질오염은 개별 농가의 오염원인 행위를 정확히 파악하여 제재하기 어려운 측면이 있음. 게다가 비료와 농약의 적정 사용조항이 들어가 있고, 축산분뇨투기 등의 행위 금지가 개편안 교차준수에 포함되어있기 때문에 수질오염 관련된 내용은 교차준수에 직접적으로 포함하지 않음.
- 따라서 과도기 안은 농가의 현존 법령 준수 사항 중 1) 경종중심의 농업환경과 2) 생태, 안전성 관련내용과 3) 농가가 지켜야할 세부기준이 존재하는 규정 위주로 선별함.

- 수질과 토양오염, 양분불균형에 영향을 줄이기 위해 「농약법」 제23조에 따라 농약 사용횟수와 사용기준을 준수하고 농업소득의 보전에 관한 법률 제 12조에 따른 권장시비량을 준수를 모든 품목으로 확대함.
- 축산분뇨를 이용한 유기질비료나 부산물 비료(퇴비)등이 대기(악취), 수질오염, 토양의 양분불균형 등으로 부정적 외부효과를 발생시키기 때문에 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제10조에 따른 가축분뇨 등의 살포방법 준수를 추가함.
- 농산물 안전성과 관련하여 「농수산물 품질관리법」 제61조의 유해물질 잔류기준과 토양오염우려기준준수를 추가하고 「식품위생법」 제7조 및 식품의 기준 및 규격(식약처 고시)에 근거한 농약 허용물질목록관리제도 (PLS) 준수를 포함함.
- 이외에 투입재 사용과 관리, 농지형상과 기능유지 의무, 수확후 관리, 교육참여 등의 농업활동 준수사항은 상호준수 안의 내용을 유지함.

〈표 2〉 교차준수 도입 과도기 안

	구분	내용/활동	관련 법 근거
법적 기본준수사항	수질 및 토양오염	· 토양검사 결과에 따라 권장하는 시비량기준 확대 적용	농업소득의 보전에 관한 법률 제12조(변동직불금 직불금 이행조건)
	대기오염	· 가축분뇨처리시(살포 등) 의무사항 (직접적으로는 공공처리시설업자가 중심이나 농가도 살포 등 관련성이 있음)	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제10 조(시행령 별표3, 시행규칙 별표 3~6)
	농산물 안전성	· 유해물질잔류기준준수 (농산물의 농약, 중금속, 기타유해물질 잔류기준. 농지, 농업용수, 자재 등의 유해물질 잔류기준.)	농수산물품질관리법 61조 (생산단계 농산물 등의 유해물질 잔류기준, 식약처고시)
		· 잔물잔류성 농약의 품목별 사용가능횟수 및 사용 시기 준수 · 사용대상자가 정하여진 농약과 사용지역이 제한되는 농약의 품목별 사용기준 준수	농약법 23조(농약등의 안전사용 기준)
	· 농축산물잔류농약허용기준(PLS 적용), 식품 중 동물용 의약품의 잔류허용기준 준수	식품위생법 제7조 및 식품의 기준 및 규격(식약처 고시)	
농업활동 준수사항	투입재사용과 관리	· 영농일지 등을 기반으로 투입한 농약 및 비료의 종류, 시기, 사용량, 대상 작물, 농지의 위치 및 면적 등의 기입의무 · 농약과 비료 등 판매자에게 실구매자의 인적사항을 포함한 판매이력 기입의무 부과	농약관리법 23조 2(구매자 정보의 기록 및 보존1) 중자산업법1) 비료관리법 제4조1)

구분	내용/활동	관련 법 근거
	<ul style="list-style-type: none"> · 종자산업법에 따른 보증표시 또는 품질표시가 있는 종자를 사용하고 자가채종후 사용시 이력기록 · 비료관리법에 따른 비료공정규격에 적합한 비료를 사용하고 부산물 비료도 비료관리법에 적합한 것을 사용 · 안전하고 적절한 장소에 비료와 농약 보관 · 농약병과 폐비닐 등 분리수거하여 처리하는 의무 	제8조(폐기물의 투기 금지 등)
농지의 형상과 기능 유지	<ul style="list-style-type: none"> · 농작물의 생산이 가능하도록 토양을 유지·관리할 것 · 이웃 농지와 구분 가능하도록 경계를 설치하고 이를 관리할 것 · 이웃 농지의 영농에 지장이 없도록 잡초를 제거할 것 · 농지 주변의 용수로·배수로를 유지·관리할 것 	농업소득의 보전에 관한 법률 제10조(고정직접지불금의 지급) 제12조(변동직접지불금의 지급)
수확후 관리	· 수확후 세척 및 포장등 작업시 오염되지 않도록 위생적인 장소에서 시행지침을 준수	
교육 참여	· 공익적 기능과 확보 방안 등에 대한 교육이수	

주 1) 항목 적용 시 해당 법의 기준을 준용함.

○ 중장기적으로 교차준수 도입 목표를 법적기준 준수 뿐만 아니라 비료, 농약 등을 저투입 수준으로 낮추어 나가고 생태, 환경 등에 대한 적극적인 활동을 진작하는 것으로 설정할 필요가 있음.

- 법적인 규정준수에서 벗어나 농법과 농가준수수준 변화에 따라 단계적으로 의무준수 기준을 높여가도록 설정함.
- 이를 위해서는 교차준수 도입의 목표와 농법과의 관계를 구체적으로 규명하는 연구수행이 필요함. 농가가 따라 할 수 있는 구체적 농법이나 활동사항을 제시하고 농법에 따른 생산 변화, 추가비용발생 등에 대한 연구뿐만 아니라 성과를 측정하고 모니터링을 할 수 있는 기술적인 방안에 대한 연구가 필요함.

4. 기본 공익형 직불 추진체계

4.1. 이행점검 방식과 주체

<이행점검 방식>

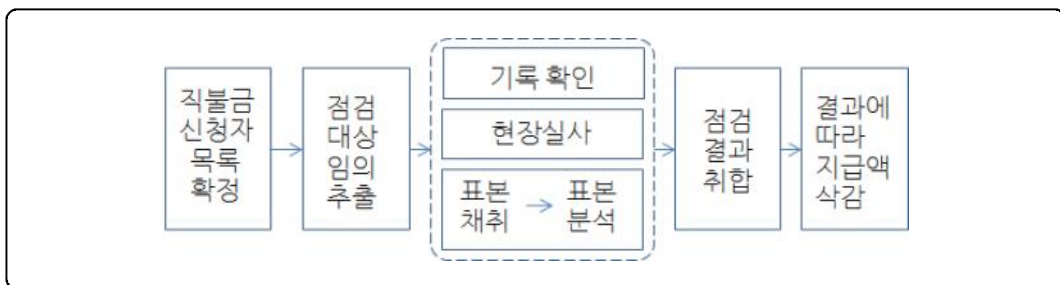
- 기본공익형 직불의 이행점검을 구체화하기 위해서는 점검방식과 점검 주체의 문제를 검토해야 함.
- 이행점검의 주체와 내용은 교차준수에 따라 달라짐. 다음에서는 앞서 제시된 교차준수 안을 기준으로 이행점검 방식과 주체를 검토함.
- 교차준수 안의 이행점검 방식은 정기적인 점검과 부정기적인 적발로 구분될 수 있음. 부정기적인 적발은 정기적인 점검을 할 수 없거나 할 필요가 없는 공공수역 농약유출, 동물학대, 폐기물 투기 등의 항목에 적용됨.
 - 정기적인 점검이 요구되지 않는 항목은 위반사항 적발시 직불금 지급을 제약함.
- 정기적 이행점검 방법은 크게 기록 확인, 현장실사, 시료채취 및 분석으로 나눌 수 있으며 대부분이 현장실사와 기록확인이 필요한 것이며 시료채취 및 분석이 요구되는 분야는 농산물 안전성검사와 비료와 농약 사용에 따른 토양오염 등임<표 13>.

〈표 3〉 정기점검이 필요한 이행준수사항의 분류

분류	주요내용	법령
기록 확인	가축의 출생, 폐사등 변동사항 신고의무	가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률
	계약농가 교육실시 의무	가축전염병예방법
	계약농가교육실시결과통보의무	가축전염병예방법
	투입한 농약 및 비료 등을 포함한 영농일지 기록 의무. 농약과 비료 등 판매자에게 실구매자의 인적사항을 포함한 판매이력 기입의무 부과	농약관리법
	종자산업법에 따른 보증표시 또는 품질표시가 있는 종자를 사용하고 자가채종 후 사용시 이력기록	종자산업법
	비료관리법에 따른 비료공정규격에 적합한 비료를 사용하고 부산물 비료도 비료관리법에 적합한 것을 사용	비료관리법
사료 분석	공익적 기능과 확보 방안 등에 대한 교육이수	농수산물품질관리법(농산물우수관리기준)
	화학비료 사용기준 준수	농업소득의 보전에 관한 법률
	농축산물잔류농약허용기준(PLS적용),식품중동물용의약품의잔류허용기준준수	식품위생법 **
	유해물질잔류기준준수 (농산물의 농약, 중금속, 기타유해물질 잔류기준. 농지, 농업용수, 자재등의 유해물질 잔류기준.)	농수산물품질관리법
	농수산물에 대한 안전성검사 의무, 출하제한 수용의무	농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률
현장 실사	농약사용기준 준수	농약관리법, 농업소득의 보전에 관한 법률
	유해물질 허용기준준수	사료관리법
	돼지에게 농장식별번호표시 의무	가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률
	귀표,농장식별번호등훼손금지조항	가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률
	방역시설기준준수의무	가축전염병예방법
	거래기록작성 및 보관의무, 예방증명서, 이동승인서등 표시의무	가축전염병예방법
	방역기준준수	가축전염병예방법
	농지형상유지 의무	농업소득의 보전에 관한 법률
	안전하고 적절한 장소에 비료와 농약 보관	농수산물품질관리법(농산물우수관리기준)
	수확 후 세척 및 포장등 작업시 오염되지 않도록 위생적인 장소에서 위생지침을 준수	농수산물품질관리법(농산물우수관리기준)
농약병과 폐비닐 등 분리수거하여 처리하는 의무	폐기물처리법	

자료: 각 법률

〈그림 2〉 모니터링 업무흐름도



- 토양오염에 대한 시료채취 및 분석점검은 단기적인 검사대상의 확대가 어려울 수 있으며 검사 인력, 장비 확충 등이 선행되어야 함.
 - 모니터링의 효율성을 위해 토양분석검사는 위험지역과 관리가 필요한 지역, 그리고 위반가능성이 높은 농가를 우선적으로 실시함.
- 현장실사는 농지형상과 기능유지관련 내용과 기록관리를 확인하는 작업으로, 무작위로 표본을 추출하여 현장점검을 실시함.
- 농업인의 교육이수는 새해 영농교육과 연계하여 실시하고 참석여부를 관리함.
- 따라서 교차준수 이행에 대한 모니터링은 기록확인, 현장실사, 시료분석 세 가지 방식을 통해 수행되며, 점검항목의 특성, 비용 등에 따라 적절히 병행될 필요가 있음.
 - 지속적인 교육과 농가의 기장능력의 향상에 따라 차후에 기록확인의 비중을 늘리는 방안이 적절할 것으로 보임.

<점검 주체>

- 기본 공익형 직불의 점검주체는 교차준수와, 현행제도 점검주체들의 특성을 고려하여 점검 주체들의 협력 관계를 설정하는 것이 바람직함.
 - 먼저, 전체를 관리하는 주(主) 점검 주체를 선정하고 주요 점검주체의 역할과 특성에 따라 여타 기관의 협력관계를 설정함.

〈표 4〉 현행법 상 점검 업무(기관별)

담당기관	주요내용	법령
국립농산물 품질관리원	농지형상유지 의무	농업소득의 보전에 관한 법률
농진청, 국립식물검역기관, 시·군·구	투입한 농약 및 비료 등을 포함한 영농일지 기록 의무. 농약과 비료 등 판매자에게 실무매자의 인적사항을 포함한 판매이력 기입의무 부과	농약관리법
시·도, 농림축산식품부	종자산업법에 따른 보증표시 또는 품질표시가 있는 종자를 사용하고 자가채종 후 사용시 이력기록	종자산업법
시·군·구	비료관리법에 따른 비료공정규격에 적합한 비료를 사용하고 부산물 비료도 비료관리법에 적합한 것을 사용	비료관리법
국립농산물품질관리원	안전하고 적절한 장소에 비료와 농약 보관 수확 후 세척 및 포장등 작업시 오염되지 않도록 위생적인 장소에서 수행지침을 준수 공익적 기능과 확보 방안 등에 대한 교육이수	농수산물품질관리법 (농산물우수관리기준)
시·군·구, 시·도, 환경부	농약병과 폐비닐 등 분리수거하여 처리하는 의무	폐기물관리법
농업기술원	화학비료 사용기준 준수	농업소득의 보전에 관한 법률
국립농산물품질관리원, 지정검사원	유해물질 잔류기준 준수 (농산물의 농약, 중금속, 기타 유해물질 잔류기준. 농지, 농업용수, 자재등의 유해물질 잔류기준.)	농수산물품질관리법
시·도, 농림축산식품부	유해물질 허용기준 준수	사료관리법
종축개량협회 등 위탁기관	가축의 출생, 폐사 등 변동사항 신고의무 돼지에게 농장식별번호표시 의무 귀표, 농장식별번호 등 훼손금지 조항	가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률
국립농산물 품질관리원	농약사용기준 준수	농약관리법, 농업소득의 보전에 관한 법률
	농수산물에 대한 안전성검사 의무	농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률
	농축산물잔류농약허용기준(PLS적용),	식품위생법 **
시·군·구, 시·도, 농림축산식품부	식품중 동물용 의약품의 잔류허용 기준준수 방역시설 기준준수 의무 농가 교육실시 의무 거래기록작성 및 보관의무, 예방증명서, 이동승인서등 표시의무 방역기준준수	가축전염병예방법

자료: 각 법

- 기본 공익형 직불의 점검주체는 중장기적으로 이행 점검을 전문적으로 수행하는 기관을 활용하는 방식이 바람직하다고 판단함.
 - 예를 들어 유럽연합의 농가 자문 서비스(Farm Advisory Service, FAS)나 미국의 농가 지원청 (Farm Service Agency, FSA) 형태를 생각할 수 있음.
 - 전문성을 갖춘 인력이 점검 과정에 참여하므로 정확도를 높일 수 있고, 지도 등 다른 기능과 결부하여 효과를 높일 수 있을 것으로 기대함.
 - 민간 기관과 달리 수익성 문제가 상대적으로 적은 반면, 다른 업무를 병행하기 때문에 특정 기간에 업무량이 과중해질 수 있음.

- 그러나 개편 초기에는 이행점검 경험과 기관별 특성을 고려하여 전국단위 국가조직인 농산물 품질관리원을 중심으로 점검주체를 설정할 필요가 있음.
 - 농식품부의 위임을 받아 농산물품질관리원이 이행점검의 주관기관이 되면 농진청, 지자체 등 관련주체들이 지원하는 방식이 적절하다고 판단됨.

- 다른 대안으로는 스위스 방식대로 민간 기관과 계약을 맺는 방식이 있는데, 이는 행정비용을 줄이고, 점검을 신속성 있게(일정 등) 할 수 있다는 장점이 있음. 반면 점검 시 강제력이 떨어질 수 있고, 점검 과정에서 전문성과 객관성이 떨어질 수 있다는 단점이 있음.
 - 농업재해보험에서 피해 수준을 계측할 때 농업인이나 농업 관계자를 포함시키고 있지만, 투명성 측면에서 한계가 있다는 지적을 받고 있음.
 - 점검이 특정 기간에 집중적으로 이루어지므로 민간 기관 등에서는 안정적으로 수익을 확보하기 어려워 참여를 기피할 수 있음.

4.2. 단가 산정

- 직불금 단가는 농가의 교차준수 이행 비용 혹은 손실을 기준으로 책정할 수도 있으나 농가별로 준수 비용의 차이가 크고(농가별로 농법의 차이가 큼) 정확히 비용을 측정하기에는 기초분석자료 등이 부족하여 현실적으로 어려움이 있음.
- 또한 공익형 직불로 개편을 전제로 하기 때문에 공익의 수준에 따라 산정할 수도 있지만, 농업의 부정적 외부효과도 존재하고 공익의 가치는 측정방식과 범위에 따라 차이가 크게 나타남. 납세자들의 가치인식에 따라 공익의 가치가 달라질 수 있고 그동안 지급된 단가 수준이 있기 때문에 단가를 직접적으로 산정하기는 어려움.
 - 공기서 외(2013)는 논농업의 공익적 가치를 4.4조 원, 김성철 외(2018)연구에서는 논 134.7조원, 밭 98.2조 원으로 추정하는 등 연구에 따라 차이가 큼.
- 따라서 본 연구에서는 다양한 기준을 바탕으로 논과 밭 직불금 단가의 적정 비율에 대하여 살펴보고자 함.
 - 검토된 기준은 투입된 자기 노동력 가치, 식량에너지 양 기준, 논과 밭의 환경오염임.
- 투입된 자기 노동력 가치 기준은 논과 밭으로부터 제공되는 공익적 기능 및 식량 공급의 가치가 동일하다고 전제하고⁸ 동일노동 동일보수를 맞추는 것임.

⁸ 해당 기준을 적용하기 위해서는 다음의 조건이 전제된다. 첫째, 노동투입시간 외에는 다른 일을 할 수 있다. 즉, 작물 생산에 투입한 시간 외에는 다른 일을 통해 추가 소득을 확보할 수 있다. 둘째, 논과 밭이 수행하고 있는 공익적 기능의 정도는 같다. 다원적 기능의 구성 항목은 다양하고 일부는 상호 연계되어 있으므로 논과 밭을 나누어 분석하기는 현실적으로 어렵다. 이에 논과 밭이 수행하고 있는 다원적 기능의 정

- 분석결과, 면적 가중된 밭작물의 시간당 평균 자가노동 소득율은 벼 대비 107.1%로 나타남. 이는 다른 조건은 차치하고 자가 노동력의 가치에 대한 형평성만을 판단 기준으로 한다면 향후 밭농업직불금은 현행 쌀고정직불금의 93.4% 수준 정도가 적절하다는 의미.
- ‘식량의 안정적 공급’ 측면에서 논과 밭에서 재배되는 작물로부터 얻는 식량 에너지의 양을 논과 밭 고정직불금의 적정 비율 산출하는 것임.
 - 논과 밭작물의 1인 1일당 공급에너지를 기준으로 볼 때, 해당 수치가 안정적 식량 공급 기능에 대한 대리변수(proxy)라고 가정한다면 밭농업직불금의 수준은 논농업직불금에 대비 107.4%정도가 적합함.
- 환경오염기준은 수질이나 토양의 지속성에 영향을 미치는 오염 정도에 따라 단가의 차등을 두는 것임.
 - 농업으로 인한 수질오염(질소유출량 기준)은 논지 시비량을 토대로 추정할 수 있으며, 이를 논과 밭으로 나누어 보면 담수재배를 하고 재배기간이 긴 논에 비해 경사진 곳이 많고 다모작을 하는 밭의 시비량이 많으며 이로 인해 수질오염도 더 큰 것으로 나타남. 오염량 측면에서만 보면 논 직불금 단가가 밭단가보다는 높게 책정하는 것이 합당한 것으로 판단됨.
 - 논과 밭의 물리성을 보면 그 경향성은 일관적인데, 논은 표토가 더 깊고, 심토의 용적 밀도가 상대적으로 낮음.- 밭의 작토심(표토의 두께) 기준으로 보면 밭직불금 단가 논의 86.5% 수준, 용적밀도(심토의 다짐)를 기준으로 보면 논의 98%수준으로 설정할 수 있음.
 - 토양의 화학성을 보면, 밭의 인산 초과율은 19.2%(2013년)으로 논 초과율 15.0%(2015년)보다 28% 높으므로, 밭의 직불금 단가를 논 단가보다 28% 낮게(논 단가의 72%) 적용할 수도 있을 것으로 보임

도는 같다고 전제한다. 셋째, 밭작물과 논작물의 식량가치는 같다. 비록 일부 논과 밭 작물 간 대체이용이 가능하나 많은 부분 작목 간 고유한 기능을 수행하므로 본 분석에서는 해당 가치가 동일하다고 가정한다.

〈참고〉 논밭 단가 산정 제안

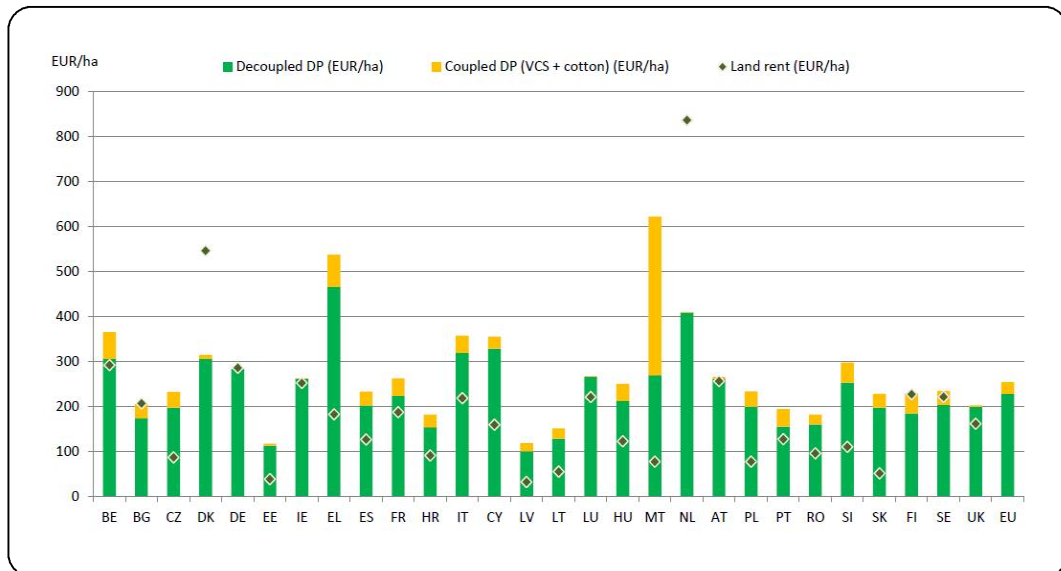
- 자가 노동력 가치, 식량에너지 공급량, 논과 밭의 환경부하를 기준으로 단가 산정 수준을 검토하였음.
적용 기준에 따라 밭농업직불금 적정 단가는 논농업직불금 단가 대비 72.0~107.4%였음.
- 어떠한 기준을 적용하더라도 현행 논농업직불금 대비 밭농업직불금 단가보다는 인상됨.
- 영농 방식을 전환시키고자 할 때 추가로 투입해야 하는 노동량 또는 환경부하 경감에 수반되는 비용이 밭에서 더 높게 나타나는 것이 주요 원인이라고 판단함. 즉, 공익 증진이라는 목적에 부합하게끔 유도하려면 밭농업직불금 단가를 현재보다 인상하는 것이 불가피할 수 있음.
- 환경부하 수준 등이 상대적으로 높은 밭농업 대상 직불금을 단기간에 논농업 수준으로 인상하는 것은 공감대를 얻기 어려울 수 있음. 따라서 현행보다 높고 논농업직불금 단가보다 낮은 수준을 책정하여 초기 기본공익형 직불제 단가를 이원화하여 운영하고, 향후 단가 비중을 조정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

- (EU 기본지불제 사례) 유럽연합에서 시행하고 있는 기본지불제(Basic Payment Scheme, BPS) 단가는 2015년 약 259유로/ha⁹(약 34만원/ha)임. 회원국별로 편차가 있으나, 대부분 기본지불금이 전체 직불금에서 차지하는 비중이 높음.
- 덴마크와 네덜란드를 제외하면 임차료 수준이 직불금 단가보다 낮음.
- EU의 기본직불단가는 우리나라의 쌀고정직불단가(100만원/ha)보다 낮지만 농가당 평균면적이 더 넓기 때문에 호당 수령액은 EU가 더 높음.

9 자료: EU Commission(2018), p. 6.

<<https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/facts-figures/direct-payments.pdf>>.

〈그림 3〉 유럽연합 회원국 면적당 직불금 단가 (2015년)



자료: EU Commission(2018), p. 13.

(<https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/facts-figures/direct-payments.pdf>).

○ 2015년 기준 직불금 수혜자 절반 이상이 연 1,250유로 미만을 수령하였음 (전체 직불금의 4.5%). 이에 소득지원 관점에서 재분배 강화 필요성, 현행 직불금 분배가 공동농업정책 경쟁력 강화 기조에 부합한지 여부, 정책 효율성 관점에서 소액을 지급하는 방식이 소규모 농산업 육성에 실제로 기여하는지 등에 대한 논의가 이루어지고 있음.

- 우리나라에서도 소농의 생산비가 상대적으로 높기 때문에 지원을 더 해야 한다는 의견이 있음. 반면 집약적으로 농업활동을 하는 소농이 더 많은 환경부하를 야기하므로 소농의 단가인상에 반대하는 의견도 존재함.

5. 부가 공익형 직불 추진체계

5.1. 부가 공익형 직불제의 유형

- 현재 공익형으로 분류되는 직불제는 예산과 유형, 대상 범위가 제한적이기 때문에 공익적 기능을 제고하고 ‘공익형 직불제로 확대·개편’을 추진하는 국정과제에도 부합하려면 지역 여건에 맞는 다양한 형태의 활동이나 프로그램을 발굴하여 범위와 대상을 확대할 필요가 있음.
- 부가 공익형 직불제의 유형은 크게 친환경농업, 경관보전, 농업환경보전으로 구분되며 각각은 유형에 해당하는 다양한 세부 프로그램이나 활동이 존재할 수 있음.
 - 경관보전은 농업·농촌경관, 농촌생활환경, 농경문화유산으로 세분되고, 농업환경보전은 토양 및 수질관리, 대기오염방지, 생태계 보전으로 세분할 수 있음.

〈표 5〉 부가공익형 직불의 유형구분과 세부 프로그램 예시

구분		세부프로그램 예시
친환경농업		유기농업, 무농약
농촌경관 및 유산	농업·농촌경관	경관/준경관작물 식재, 마을경관 보전·개선
	농촌생활환경	영농생활폐기물 공공수거 및 배출
	농경문화유산	전통농법 보전, 농촌공동체문화 계승
농업환경보전	토양 및 수질 관리	완효성 비료사용, 녹비작물 재배, 토양유실 방지
	대기오염방지	겨울철 녹비작물 재배 및 토양환원, 미생물 등 축산 악취저감 제재 사용
	생태계 보존	재래종/토종 품종 재배, 생태 둠벙 조성

- 부가 공익형 직불제는 해당 지역의 조건과 농업 주체의 역량 정도에 따라 개별 필지 대상 혹은 지구 대상으로 구분하고 해당 활동 및 프로그램 특성에 따라 지불 방식, 추진방식을 달리함.

- 부가 공익형 직불의 지급 수준은 농업활동 공공재를 의무준수 기준 이상으로 제공할 경우 발생하는 비용 혹은 소득감소분을 기준으로 지급하되, 시장에서의 보상분을 제함.
- 농업환경개선을 통한 공익증진이라는 목적을 달성하기 위해서 부가공익형 직불도 큰 틀의 농업환경정책 하에서 하나의 정책수단으로 활용될 필요가 있음.
 - 농업환경정책은 친환경농업, 경관보전, 농업환경보전 영역에서 농업환경의 공익성 제고를 목적으로 추진되는 통합형 정책틀로서, 직불제 및 사업, 교차준수, 규제 등 다양한 정책수단이 존재함.
 - 정책목적 달성을 위해서는 부가공익형 직불과 다양한 정책수단(사업, 규제 등)을 유기적으로 결합하여 추진할 필요가 있음.

〈참고〉 부가공익형 직불제와 농업환경보전 프로그램의 관계 설정

- 현재 농업환경보전 프로그램 도입 과정에서 부가공익형 직불과 중복되는 영역이 발생하여, 향후 관계 정립을 통한 정책 일관성 확보 필요.
 - 농식품부 '농업환경보전 프로그램'의 정책범위는 토양수질대기 등 협의의 농업환경 영역을 중심으로, 별도 농업유산 및 생태계, 경관, 생활환경 등 광의의 농업환경도 포함하며, 정책수단은 직불형과 사업형을 포괄
 - 현재 농업환경보전 프로그램은 농업환경의 개념범위를 다양하게 확대하였으나, 여전히 협의의 환경개선 프로그램이 대다수로, 경관·유산·생활환경 영역에서 세부프로그램의 체계적 제시가 미비하다는 한계를 지님.
- 농업환경보전 프로그램의 일부 직불성 프로그램을 부가공익형 직불의 세부 유형으로 조정하는 등 정책 수립 주체 간 정책 조율 절차를 마련할 필요.
 - 예를 들어 농업환경 부문의 직불성 프로그램은 농업환경보전 직불로, 농업경관 및 생활환경 부문은 경관 직불의 세부 사업으로 재편 추진
 - 사업형 프로그램은 부가공익형 직불과 별도 추진하되 필요에 따라 연계하여 지원

- 향후 큰 틀의 농업환경정책 수립 관점에서 부가 공익형 직불 및 농업환경보전 프로그램 등 세부 정책 수단이 통합적으로 활용될 필요
- 향후 농업환경정책 수립 과정에서 ① 농업환경의 개념 범위 확대에 따른 세부프로그램의 체계적 도입, ② 지구 단위 농업활동 활성화를 위한 직불사업·보조 등 정책 간 연계방안 마련 등이 중요 과제로 도출
- 향후 부가 공익형 직불 개편 과정에서 농업·농촌경관, 생활환경, 농경문화유산 등 체계화된 유형 구분 및 다양한 세부 프로그램 발굴 등을 통해, 농업환경보전 프로그램의 사업형 프로그램과 연계·보완을 추진

〈농업환경보전 프로그램의 유형 분류〉

부문		세부 프로그램		지급기준		농업형태	협약 주체
농업환경	토양	적정 양분 투입	토양검정에 의한 적정시비	개별	의무	농지	농가
			완효성 비료 사용	개별	선택	농지	농가
		가축 분뇨 관리	가축분뇨 개별·공동처리·자원화 시설 확충	사업형	시설	축산	농가/공동체
			가축분뇨 퇴·액비 살포 기준 준수, 적정 관리	개별	의무	농지/축산	농가
			가축분뇨 퇴·액비의 적정 사용	개별	의무	농지	농가
		외부 양분 투입 감축	농업부산물 농지 환원	개별	선택	농지	농가
	휴경기 녹비작물 재배 및 토양 환원		개별	선택	농지	농가	
	농작물 작부체계 운영(윤작·간작·혼작)		개별	선택	농지	농가	
	토양 피복 유지	경속순환농업 운영을 위한 대규모 초지 조성	사업형	선택	농지	농가	
		경사지 밭 초생대, 토양유실방지 두둑 조성	개별	선택	농지	농가	
		경사지 밭 토양유실방지 흙·모래 주머니 설치	개별	선택	농지	농가	
		농업부산물로 지표 피복	개별	선택	농지	농가	
		밭 침사구 조성 관리	개별	선택	농지(밭)	농가	
		경작지 말단 식생여과대 조성	개별	지정	농지	농가	
	농약 사용 저감	농경지 들레 식생우회수로 설치	개별	지정	농지	농가	
		병해충 방지를 위한 물리적·생물학적 방제	개별	의무	농지	농가	
	농업용수	농업용수 수질 개선	잡초 방지를 위한 물리적·생물학적 제초	개별	의무	농지	농가
			가축 분뇨 퇴·액비 살포 기준 준수	개별	의무	농지	농가
			인공 습지 및 침강 조성지 관리	사업형	시설	농지/축산	
			농경지 말단부 경작 금지(부분 경작)	개별	지정	농지(논)	농가
			오염된 농업용수원의 청소 및 수생식물 식재	사업형	지정	농지/축산	공동체
			밭 침사구 조성 관리	개별	선택	농지(밭)	농가
		농업용수 사용량 절감	논 절수관개	개별	선택	농지	농가
			공동 육묘장·못자리 설치	사업형	시설	농지	공동체
밭·시설 재배지 용수 사용 절감			사업형	시설	농지	농가	

부문		세부 프로그램	지급기준		농업형태	협약 주체	
대기	축산 악취 저감	빗물 집수·저장 시설 설치	사업형	시설	농지	농가/공동체	
		온실가스 감축	휴경기·겨울철 논 녹비 작물 재배 및 토양 환원	개별	선택	농지	농가
			보전경운(무경운, 부분경운, 감소경운)	개별	선택	농지	농가
		축산 악취 저감	가축분뇨 저장시설 밀폐화	사업형	시설	축산	농가
			악취 저감시설(바이오 필터, 커튼)	사업형	의무/시설	축산	농가
			미생물 등 축산 악취 저감 제제 사용	사업형	의무/시설	농지	농가
농업경관 및 생활환경	농촌 경관 개선	공동 공간에 화목 및 초화류 식재	사업형	선택	농지	공동체	
		빈집 및 불량시설 정비	사업형	의무/시설	농지/축산	공동체	
		공동공간 관리 및 청소	사업형	의무/시설	농지/축산	공동체	
	생활 환경 개선	축사및분뇨저장시설생울타리설치	사업형	지정	축산	농가	
		영농폐기물 공동 수거 및 분리 배출	사업형	의무/시설	농지/축산	공동체	
		생활폐기물 분리수거 및 소각·매립 금지	사업형	의무/시설	농지/축산	공동체	
		농산부산물 공동 분리수거	사업형	의무	농지/축산	공동체	
		전통 농법 및 농업 경관의 관리·보전	사업형	지정	농지	공동체	
농업유산 및 생태	농업 유산 보전	농업·농촌 공동체 문화 유지·계승	사업형	지정	농지/축산	공동체	
		농업 생태계 보호	재래종·토종 품종 재배	개별	지정	농지	농가
	생태교란식물 제거		사업형	선택	농지	공동체	
	농경지 멸종위기종 서식지 보존 및 먹이 공급		사업형	지정	농지	농가	
	생태동병 조성		개별	지정	농지	농가	
	생태 수로 및 어도 설치		개별	지정	농지	농가	

5.2. 추진절차와 주체별 역할

5.2.1. 부가 공익형 직불의 추진주체

- 부가 공익형 직불제는 농업환경정책의 세부 정책수단으로, 농업환경의 공익성 제고를 위한 부가 공익형 사업 및 교차준수, 해당 규제수단 등과 연계 추진됨.
 - 정책 실행단계에서 지역의 농업 여건과 활동 주체 특성, 향후 계획을 반영하여 부가 공익형 직불 및 사업을 효과적으로 연계 추진방식을 마련할

수 있도록 개별 농가 및 지구 단위 추진체계를 구성

- 특히, 지구 단위 활동의 활성화를 통해 공익적 효과를 제고하기 위해서는 부가공익형 직불 및 사업 등 정책수단 간 연계를 가능케 하도록 큰 틀에서의 농업환경정책의 추진체계 정립이 과제

○ 정책 추진 주체는 지구 단위 활동을 활성화하기 위해, 공간단위별로 중앙 - 지역 - 지구 단위의 연계형 구조로 설정됨.

- 중앙단위 추진주체는 정책을 총괄하는 농식품부와 중앙심의위원회, 중앙 전문지원기관으로 구성됨.
- 지역단위 추진주체는 기초 자자체 전담부서와 시군 중간지원조직으로 구성됨.
- 농가 및 지구 단위는 활동 유형에 따라 개별농가나 지구사업단이 추진주체가 됨.

〈표 6〉 부가 공익형 직불제의 공간단위별 정책 추진 주체

용어	공간 범위	추진 주체
중앙 단위	중앙 정부	▶농식품부 ▶중앙 심의 위원회 ▶중앙 전문지원기관
지역 단위	기초(시군) 지자체	▶시군 농업기술센터 전담부서 ▶시군 중간지원조직
농가 및 지구 단위	농가 단위 지구 단위	▶개별 농가 ▶지구 사업단

○ 중앙전문지원기관의 운영 주체로 농산물품질관리원, 농촌진흥청 등 기존 조직을 활용하거나 지역대학 등과 연계하는 방안을 검토

- 농산물품질관리원의 경우 농업경영체DB를 활용하여, 표본 추출 및 부정 행위 적발 효율성 증대 등 역할 수행
- 필요할 경우 농어촌공사, 축산환경관리원 등 유관기관과 연계방안을 모색

- 지구 사업단은 지구 단위 협약을 통해 부가 공익형 직불을 수행할 자격과 의무를 지닌 농업인 조직으로 규정함.
 - 해당 사업단은 세부이행 조건 협상 및 지구 단위 관리계획 수립, 사업 이행 과정에 대한 공동 관리 및 내부 규율 마련 등을 수행하면서, 지자체와의 협약 당사자로서 지위를 부여
 - 해당 시·군 농업회의소의 부문조직 혹은 일정한 요건을 갖춘 작목반 조직, 마을 단위 농업인 공동체, 들녘경영체, 농업회사/조합 법인체, 생산자 협동조합 등 다양한 조직 참여 유도
 - 지구 사업단의 공간범위를 고려할 경우, 공동체 혹은 기타 농업인 조직 차원에서 집합적 관리가 가능한 농지 규모 및 형상을 갖춘 곳을 선정

5.2.2. 추진절차와 주체별 역할

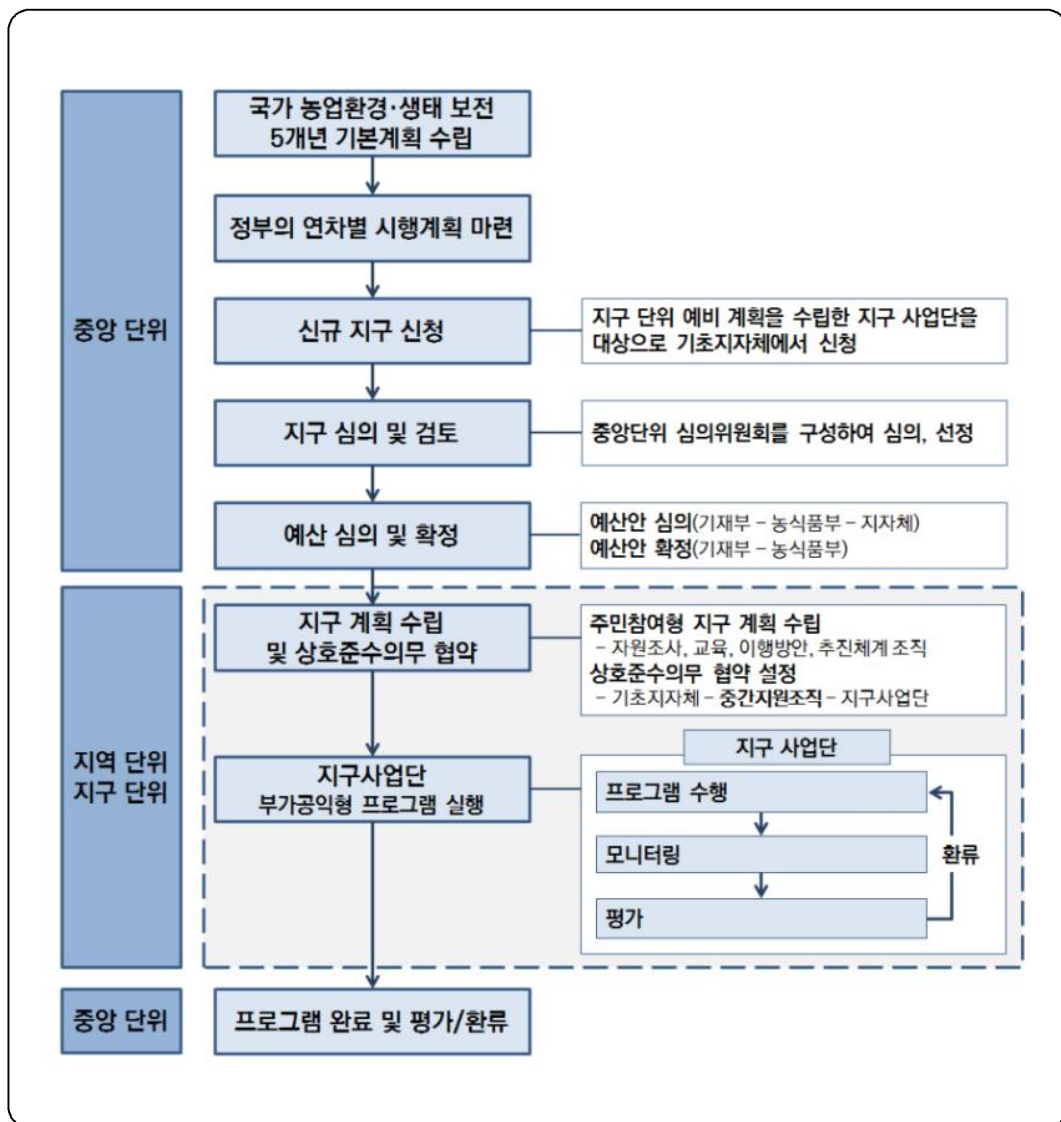
<중앙단위>

- 중앙정부는 국가 농업환경·생태 보전 5개년 기본계획 수립, 연차별 사업 시행 체계 설정 및 운영, 중앙 단위 심의위원회 및 실무위원회 구성 등의 역할을 수행.
- 중앙 전문지원기관은 지역 단위 부가공익형 활동의 추진체계가 원활히 작동하도록 다음과 같은 역할을 수행함.
 - 정책의 필요성에 대한 대국민 홍보 및 국가 기본계획 수립 등 대행
 - 지역 단위 추진체계의 운영상황 및 연차별 달성도 점검 및 정책 개선안 제시
 - 지구 단위 운영 및 이행방식에 대한 표준화된 절차를 마련하고 확산함.
 - 프로그램 도입 단계의 기초 지자체의 운영 대행 및 교육·훈련·컨설팅 프로그램 제공, 중간지원조직 설립 지원 등을 수행함.
 - 전국 농가와 지구사업단을 표본 추출하여 모니터링·평가, 개선방안을 제

시함.

- * 부정행위 적발 등 네거티브 방식 외에, 미진사례의 개선방안 및 우수사례의 확산 방안 마련 등 포지티브 방식을 병행함.

〈그림 4〉 부가 공익형 직불제의 정책 추진 절차



<지역 단위>

- 지역 단위 추진체계는 농업 주체들이 협력하여 농업환경의 공익성을 제고하기 위해 구축한 지역 파트너십을 의미
 - 현재 공익적 농업활동 조건이 지역사회에서 취약하다는 점을 인식하고, 농업 주체의 협력과 책무를 지역사회에서 점진적으로 강화해야 한다는 점을 강조.
 - 특히, 농촌경관 및 유산(농업·농촌경관, 농촌생활환경, 농경문화유산), 생태계 보전 등 영역은 농업 주체 외에 지역 주체의 저변 확대를 염두에 두고, 농촌 주민 대상으로 참여 폭을 개방하도록 함.
 - 이와 더불어, 공익적 농업활동의 추진 주체가 개별 농가의 활동에서 집합적 활동으로 전환되어 활동의 성과관리 및 지속가능성이 확보되도록 지구 단위 공동체조직을 육성, 지원 방안을 마련할 필요가 있음.

- 지역 단위 추진체계의 지속성 확보를 위해 시·군 지자체 차원의 조례 제정 등 제도화 노력과 결부될 필요가 있음.
 - 우리나라는 지역(시·군) 단위에 협약 체결 및 계획 수립, 모니터링 등 농업환경 보전에 대한 구체적인 역할을 부여
 - 시·군 “농업환경 보전 5개년 기본계획”을 수립하거나, 지자체별로 수립되는 법정계획인 “농업·농촌 및 식품산업 발전 5개년 계획”에 농업환경 보전 관련 부문을 포함하여 수립함.
 - 해당 내용은 농식품부에서 지역 단위 추진체계 구축을 위한 가이드라인을 작성하여 해당 시·군별 제도화 노력을 표준화함.

□ 기초지자체 전담부서(팀급: 부가 공익형 직불제 운영 및 관리)

- 기초지자체 조례 제정 시 시·군청 농정조직 내에 전담부서의 설립 및 역할에 대한 규정을 마련하여, 전담부서의 역할을 제도화할 필요
 - 농정과 별도조직(팀급)으로 설립하는 방안을 염두

○ 기초 지자체 전담부서의 역할은 다음과 같음.

- 시·군 기본계획 수립 지원
- 중앙정부에 대상 사업 지구를 추천하여 선정되도록 제반 지원 업무를 수행
- 지역 단위 추진체계의 구축 및 운영을 지원하는 사무국 역할 수행
- 대상 지구에 대한 사업 수행 관리
- 지역 단위 농업환경 관련 농정 이슈 파악 및 대응방안 마련

□ 전문 중간지원조직의 역할

○ 공익적 농업활동의 특성상 지역단위 추진체계를 운영하기 위해 국가 및 농업 주체 간 지속적인 교섭 및 모니터링, 정책환류 과정이 수반되며, 이러한 체계를 지속적으로 관리할 전문 중간지원조직이 필요함.

○ 전문 중간지원조직의 역할은 다음과 같음.

- 지역(시·군) 단위에서 지역 농업인 네트워크 형성 지원, 농업환경 실태조사, 농업인 컨설팅·교육 등 수행함.
- 공익적 농업 활동의 수행 절차를 관리함.
 - ① 지구 단위 관리 계획 수립
 - ② 지구별 농업환경 자원조사
 - ③ 농업인 및 지구 컨설팅·교육
 - ④ 이행상황 모니터링
 - ⑤ 지구 평가 및 환류
- 향후 지역 단위에서 농업 주체 유형에 따른 복수의 대상 지구 운영을 염두에 두고, 사업 지구 간 네트워크를 구성하여 교류 및 협력을 모색함.
- 지구 단위 관리 계획의 수립 지원 역할을 담당
 - * 지구 단위 관리 계획은 지구에 참여하는 농가들이 참여하여 해당 지구의 농업 여건과 농가 수요, 역량 대비 활동 수준 등에 입각하여 참여형 계획으로 수립.

- 전문 중간지원조직의 활용 방식은 다음과 같은 방안을 검토할 필요가 있음.
 - [1안] 공익적 농업 활동을 전문적으로 관리하는 지역 단위 중간지원조직을 별도로 설립
 - * 아래 참조로 제시된 네델란드의 농업환경보전 프로그램의 협약구조를 살펴보면, 일종의 중간지원조직인 환경협동조합이 대정부 및 개별 농가 협상을 병행하면서 매개 역할을 수행
 - [2안] 기존에 설립된 중간지원조직에 공익적 농업활동 증진 목적의 별도 부문조직을 두고 활용
 - * 시·군 단위 마을만들기 지원센터, 사회적 경제 지원센터 등 중간지원조직에 농업환경·생태 관리 부서를 별도 조직

- 농업환경정책 로드맵에서 전문 중간지원조직 역할을 점진적으로 확대하도록 설정함.
 - 공익적 농업활동이 개별 부문사업에 그치지 않고, 지역순환농업, 로컬푸드, 친환경농업 전환 등 지역농업 조직화 프로젝트와 연계되도록 중간지원조직 차원에서 농업 주체 간 네트워크를 강화, 지원

5.3. 협약방식

- 부가공익형 직불은 지역 단위 협약으로 추진되며 유형에 따라 크게 개별 농가대상 협약과 지구단위 협약으로 구분됨.

- 개별 농가 대상 협약은 개별 농가가 농업환경정책에서 제시된 부가 공익형 직불 중에서 농지 단위로 수행 가능한 세부 프로그램이 대상임.

- 지구 단위 협약은 개별농가단위 협약보다 특정 마을 혹은 들녘 단위 등 집합적 농업주체를 통한 협약이 농업환경 개선효과가 크거나, 성격상 공동체 단

위로 수행해야 하는 사업일 경우, 지구단위 협약 대상이 됨.

- 지구단위 협약은 지구 사업단 구성이 의무적으로 이루어져야하고 협약 당사자의 사업 수행 의지, 예비 계획 수립 여부 및 적정성, 관련 수행 경험 등 역량 등을 선정 기준으로 설정
- 지구 단위의 우선 협상 대상은 기존 공동체가 조직되어 공익적 농업 활동을 활발히 수행하는 곳을 검토

○ 정책 도입 단계에서는 개별 필지 단위 협약에서 시작하더라도 점진적으로 지구 단위 협약으로 전환되도록 유도하는 방안을 마련

- 현행 직불제 및 ‘농업환경보전 프로그램’은 대부분 필지 단위의 개별 농가 협약 방식으로 설정되어 있으며, 향후 공익형 직불제의 시행 초기에도 개별 협약 방식이 중심이 될 것으로 예상됨.
- 향후 집합적 농업 활동을 통해 공익적 기능의 성과가 향상되거나, 농업 활동의 지속가능성 확보에 기여할 경우, 지구 단위 활동을 촉진하는 정책 지원 방향을 마련할 필요가 있음.
- 단, 친환경 농업 부문 중에서 유기 및 무농약 농업 등 필지 단위 농업 활동의 효과가 유효한 경우, 개별 협약 방식을 지속적으로 유지할 수도 있음.
- 어느 지역의 개별농가 계약 참여비율이 높고, 지구단위 사업의 효과가 높을 것으로 예상되어 지구단위 사업으로 전환하는 경우 인센티브를 부여
 - * 예를 들어, 개별 협약 방식 중에서 특정 농업 구역의 참여 농가 비율이 일정 수준(예: 50%) 이상이고, 해당 달성 수준이 향상된다면, 협약 체결 시 지구 단위 협약을 선택 사항으로 제시하여 인센티브 부여를 검토

○ 지구 단위 협약방식은 해당 지역 농업 및 지역사회의 조건과 주체의 역량을 종합적으로 고려하여, 다양한 시나리오별로 유연하게 구성하도록 설정함.

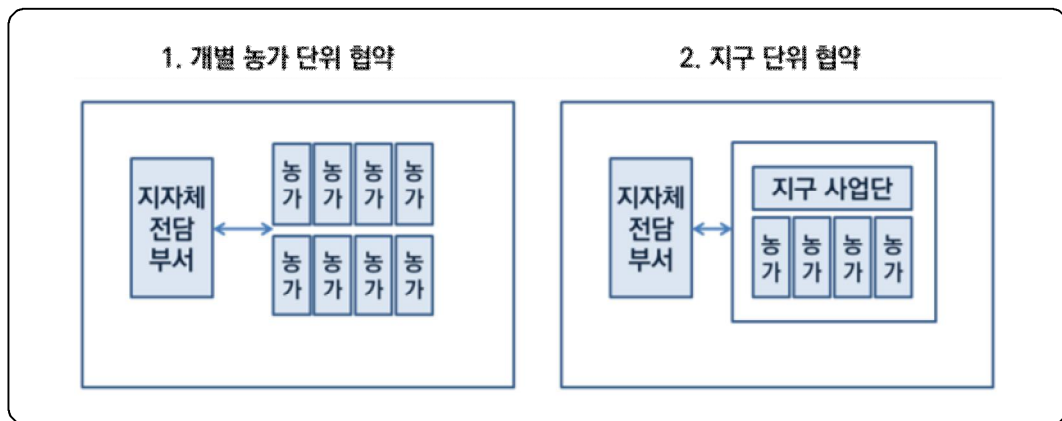
- 향후 해당 지역에 민·관 협력형 거버넌스 구조가 정착될 경우를 대비하여, 공익적 농업 활동의 의사결정 권한을 지역사회에 점진적으로 이양하

는 방안을 고려

- 시나리오 제1안: 지자체 전담부서(팀급)가 지구 사업단을 직접 관리할 경우
- 시나리오 제2안: 중간지원조직이 지구 사업단을 관리할 경우

□ 지구 단위 협약 모델: (제1안) 행정 - 지구 사업체 간 양자 협약

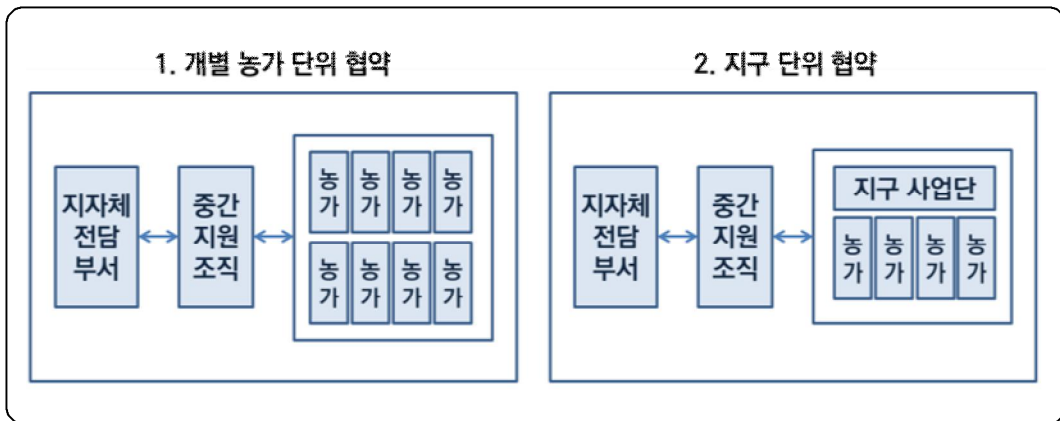
〈그림 5〉 지역 단위 추진체계(1안)



- 지역 단위 추진체계 제1안은 양자 협약 구조(지자체 전담부서 - 지구 사업단)로, 농업환경 정책 도입 초기에 대다수 농촌 지자체에서 현실적으로 선택 가능한 방안임.
- 향후 지역 농업 주체의 사업 수행 경험이 축적되면, 농가 조직화와 협약, 모니터링 등 절차를 전문적으로 수행하는 중간지원조직 설립을 추진함.

□ 지구 단위 협약 모델: (제2안) 행정 - 중간지원조직 - 지구 사업단의 3자 협약

〈그림 6〉 지역 단위 추진체계(2안)



- 지역 단위 추진체계 제2안은 3자 간 협약 구조로, 지자체와 지구 사업단 사이에 중간지원조직이 상호 중재 혹은 매개 역할을 수행하는 구조임.
 - 중간지원조직은 1) 지구 사업단에 농가를 참여시키거나 조직화하는 역할을 수행하면서, 2) 현장을 실사하여 세부 이행 프로그램의 범위와 목록을 지구 사업단과 협상하고, 3) 이행 준수 과정을 모니터링하는 등 지구 단위의 공익적 농업 활동이 원활히 수행되도록 역할을 수행
 - 특히, 지자체와 농업 주체 간 협상을 중재하거나, 필요할 경우 농업 주체의 입장을 대변하는 등 최선의 협약 방식을 창출하도록 노력
 - 중간지원조직을 통한 3자 간 협약 구조는 네델란드의 농업환경보전 프로그램의 사례를 참조할 필요

- 중간지원조직을 통한 3자 간 협약 구조를 추진할 경우, 정부나 지자체가 직접 농가와 협약하는 것 보다 행정 비용 절감, 협약의 지속성 증대 등의 효과가 기대
 - 중간지원조직 및 정부 간 협약을 통해 지구 단위로 사업을 추진할 경우,

중간지원조직이 지구 단위의 사업 목표 설정, 농가별 사업비 지급액 산정 등을 담당하여 정부나 지자체의 정책 설계가 간소화될 수 있으며, 개별 농가 차원에서도 행정절차 간소화 등 투입비용 절감을 기대(조원주, 2018)

- 또한, 중간지원조직의 활동 여부에 따라 지구 단위 사업에 대한 상시 모니터링 및 지구 단위로 집합행위의 지속적 추진을 통해 협약 구조의 지속성 확보가 가능해질 것으로 기대