

직불금 제도 개선방안 연구 최종보고서

2013. 8

연구진

허남혁 (충남발전연구원 농촌농업연구부 책임연구원)

강마야 (충남발전연구원 농촌농업연구부 책임연구원)

김종화 (충남발전연구원 농촌농업연구부 책임연구원)

이관률 (충남발전연구원 농촌농업연구부 책임연구원)

여민수 (충남발전연구원 농촌농업연구부 연구원)

차례

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 필요성	3
제2절 연구 범위 및 방법	6
제2장 직불금 제도의 의의와 실태	7
제1절 직불금 제도의 개념과 의의	9
제2절 우리나라 농업·농촌경제 실태	23
제3절 우리나라 직불금 제도 실태	39
제4절 소결	65
제3장 해외 사례 검토	67
제1절 유럽연합과 회원국 사례	69
제2절 스위스 사례	110
제3절 일본 사례	117
제4절 소결	156
제4장 직불금 제도 개선방안	161
제1절 개선안의 개요 및 의의	163
제2절 각 축별 개선 방안	168
제3절 농가유형별 시뮬레이션	201
제5장 직불금 제도개선 추진 전략	205
제1절 추진 전략	207
제2절 예산 확보	210
제3절 제도 개선	213
부록	219
부록 1. 아일랜드 농촌사회보장 프로그램(RSS) Q&A	221
부록 2. RSS 사례집	227
부록 3. RSS의 사회적 비용편익분석	285

요약

- 본 연구는 직접지불제(direct payment)의 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.
 - 이를 위해 해외 선진국들의 농업정책 맥락의 변화와 그 속에서 직불제의 역할이 변화하는 추세를 살펴보았다.
 - 그리고 우리나라 직불제의 현황과 문제점에 대해 살펴보았다.
 - 이를 통해 우리나라 직불제의 개선방향과 원칙을 뽑아내고, 이를 바탕으로 직불제 개선대안과 추진방법을 제시하였다.
- 직접지불(direct payment)은 국가가 농가에게 현금으로 직접 지급하는 방식의 농업보조를 의미한다.
 - 원래는 과거의 품목별 가격지지정책 시대의 농가보조 수준을 가격지지 축소 시대에 계속 유지하기 위해 줄어든 소득만큼 국가가 지원하는 것이다.
 - 하지만 점차 농민이 농업을 통해 발생시키지만 농산물 시장에서는 그 가치를 실현시키지 못하는 다원적 기능과 공공재적 기능(농촌경관/환경보전, 농촌공동체 유지 등)에 대해 국가가 대신 보상하는 차원으로 그 의미와 기능이 점차 전환되고 있다. 이를 포괄적으로 지불(payment) 또는 정책프로그램(programme)으로 지칭하며, 대표적인 것으로 (농업)환경지불, 조건불리지역지불 등이 있다.
- 선진국들의 농업정책은 과거의 생산주의적 농정에서 점차 다기능적 농업을 지원하는 탈생산주의적 농정으로 전환되고 있으며, 이는 산업정책적 성격이 강했던 농업정책이 지역정책(regional 또는 territorial policy)으로서의 농촌(개발)정책으로 성격이 변화하는 추세를 반영하고 있다.
 - 과거에는 산업적 식량생산이 주된 농정의 목표인 생산주의적 농정의 시대였다. 하지만 이제 농업과 농촌이 사회적·경제적·환경적으로 다양한 맥락과 새로운 사회적 수요를 고려하지 않으면 안되는 시대가 되었다. 생산주의적 농업이 발생시켰던 사회적, 환경적인 (-) 외부효과를 억제하면서 탈생산주의적인 다기능적 농업이 발생시키는 사회적, 환경적인

- (+) 외부효과와 집합적 공공재를 극대화시키는 방향으로 정책이 전환되고 있다.
- 과거에는 산업적 식량생산이 목표인 농산업의 보호를 위해 품목별 정책으로서의 농산물 가격지지가 정책의 중심이었다. 하지만 1995년 WTO 체제의 출범 이후 가격지지정책이 점차 억제되는 과정에서, WTO 상의 무제한적 허용보조(그린박스) 영역인 농촌개발정책으로 전환되는 추세이다.
 - (농촌)지역정책은 그 특성상 농업이라는 하나의 부문을 넘나드는 다부문적(multi-sectoral)이고, 국가-광역-기초지역이라는 다수준적(multi-level)이며, 또한 지역내 여러 주체들간의 수평적 네트워킹을 강조하는 성격을 갖는다. 따라서 거버넌스의 역할이 매우 중요하다.

	산업정책으로서의 농업정책	지역정책으로서의 농업정책
특징	<ul style="list-style-type: none"> -생산주의적 농업의 지원: 기술, 투입재, 하드웨어 우선지원 -값싼 원료 공급자로서의 농민 -품목별 시장정책 중심 -농업 자연자원의 무시 -표준화, 획일화된 농식품 생산 -중앙집권적, 설계주의적 농정과 하향식 지역개발 -농업정책과 농촌정책의 분리 	<ul style="list-style-type: none"> -농촌의 다양한 부문 중 하나로써의 농업 -농업의 다원적 기능과 공공재를 공동생산하는 농민 -농촌경제의 다각화활동에 대한 소프트웨어적 중간지원: 거버넌스 형성 지원 -다기능적 농업의 지원 -농업 자연자원과 농촌문화유산의 유지 및 보전 -지역성을 갖는 고품질 농식품 생산 -지방분권적 농정과 내발적 지역발전
직불제 성격	<ul style="list-style-type: none"> -농업소득에 대한 보상: 보조로서의 직불금 -개별농가 현금보상(대농에 유리) 	<ul style="list-style-type: none"> -농업의 다원적기능·공공재에 대한 보상: 투자로서의 직불금 -지역공동체 활동 장려 -소농 지원대책 마련

○ 그에 따라 유럽연합과 일본, 스위스에서는 다음과 같은 직불제의 변화가 나타났다.

- 유럽연합에서는 2003년부터 기존의 품목별 가격지지 정책과 생산연계 직불제를 철폐하고 농가의 감소하는 소득을 직접 지원하는 단일직불제(SPS)가 도입되었다(공동농업정책 CAP의 제1기둥). 하지만 SPS는 여전히 산업정책적 성격이 강한 제도로서, 2014년부터 도입될 새로운 직불제 하에서는 녹색직불과 소농직불 등으로 환경적 측면과 소농배려 측면이 강하게 나타나고 있다.
- AGENDA 2000에서 제안된 개선안대로, 2000년부터 농촌개발정책(공

동농업정책의 제2기둥)의 차원에서 조건불리지불과 농업환경지불이 도입되었다. 산업정책으로서의 농업정책 차원에서가 아니라 지역정책 차원에서 도입된 것이다.

• EU에서는 2000년부터 환경지불과 조건불리지역 지불을 지역정책(농촌개발정책) 차원에서 회원국이나 지방정부의 자율적 농촌개발계획(RDP) 하에서 시행하고 있다.

- 일본에서는 2000년대 들어 직불제가 크게 산업정책으로서의 소득보상지불(경영소득안정대책)과, 지역정책으로서의 중산간지역직불 및 환경지불제(농지·물·환경보전직불)로 나뉘어 시행되고 있다. 최근 발표될 2014년 개편안에서는 전자를 대폭 삭감하고 대신 다면적기능 지불을 “일본형 직접지불제”라는 명칭으로 신설하여 지역정책으로서의 직불제를 더욱 강화하는 추세를 보이고 있다.

• 일본은 2010년 민주당 정권이 종합적인 소득보전 직불제인 “호별소득보상제도”를 도입할 때, 예산 확보를 위해 하드웨어성 예산인 “농업농촌정비사업” 예산을 60% 삭감한 바 있다.

• 일본은 2014년부터 기존의 경영소득안정대책을 대폭 축소하고, 지역정책 차원의 “일본형 직접지불제”(다면적기능 지불) 도입을 발표하였다.

- 스위스에서는 1992년 농업정책의 대대적인 혁신 하에서 기존의 가격지정정책에서 직불제로 중심축이 전환되었으며, 1996년 헌법 개정을 통해 지속가능한 농업이 발생시키는 다원적 기능과 공공재에 대해 직접지불제를 통해 국가가 보상하도록 하는 내용을 헌법적으로 보장하였다. 그 후 1998년부터 산업정책과 소득보상 차원의 일반직불과 지역정책 차원의 생태직불로 이원화하여 운영해왔으며, 2014년부터는 이 두 가지 범주를 식량안보지불/농업경관지불로 바꾸고, 그 위에 부가적인 5가지 세부 직불제를 가산하는 방식으로 개편하여 시행할 예정이다.

• 스위스는 헌법 개정을 통해 직불제를 보장하고 있으며, 농업예산의 80%를 직불제 예산으로 사용하고 있다(2013).

○ 우리나라에서도 농업정책 중에서 농촌개발정책의 중요성은 점차 커지고 있는 상황이나, 여전히 농업정책을 산업정책으로 바라보는 경향이 크다.

- 그에 따라 우리나라의 농업정책은 중대농을 육성하고자 하는 산업정책과, 고령 소농은 농업에서 배제하고 복지의 대상으로만 바라보는 복지정

책으로 이원화되어 있다.

- 농업의 구조조정과 경쟁력 강화기조라는 산업정책적 관점이 여전히 유지되고 있는 반면에, 농업의 다원적 기능을 지역 차원에서 내발적 발전의 원동력으로 삼아야 한다는 지역정책적 논리는 아직까지도 미약하다.
- 농업정책의 지방분권이 제대로 시행되고 있지 못하고 여전히 중앙집권적, 설계주의적 농정이 지배적이다.
- 이런 상황에서, 농업의 다원적 기능을 인정하지 않고 대기업이 진입해서 산업정책으로의 농업의 경쟁력을 강화하고 농업보조금은 철폐해야 한다는 우파의 논리가 계속해서 등장하고 있는 실정이다.

○ 우리나라의 직불제 경우, 생산주의적 농업을 지원하고 가격지지 축소로 줄어든 소득을 보전하는 산업정책으로서의 쌀 고정직불과 변동직불, 밭농업 직불이 직불제의 주를 이루고 있고, 지역정책으로서의 조건불리지역 직불과 경관보전 직불, 친환경농업 직불은 정책시행이 미미한 실정이다.

- 쌀수매제로 대표되는 기존의 가격지지정책이 쌀 직불제로 대표되는 소득보전정책으로 완전히 대체되지 못해서 직불금의 액수에 대한 농가의 불만이 매우 크다.
- 납세자로서의 일반국민들은 직불제에 대한 이해가 떨어지는 상황에서, 비효율적인 농업보조금의 대표적 사례로 직불금을 부정적으로 인식하고 있고, 농민들 역시 의무감 없이 국가가 그냥 주는 돈 정도로 생각하고 있다.
- 지역정책 범주로 간주될 수 있는 조건불리지역 직불, 경관보전 직불, 친환경농업 직불은 실제로는 농촌개발정책 차원에서 지방자치단체의 책임과 권한 하에서 상향적으로 집행되고 있지 못한 실정이다.

	농업정책	
	산업정책	지역정책
유럽연합	단일직불제(SPS)	조건불리지역지불 농업환경지불
스위스	일반직불(~2013) 식량안보지불/농업경관지불 (2014~)	생태직불(~2013) 생물다양성지불/경관질지불/생산체계지불 (2014~)
일본	품목횡단적 경영안정대책(자민당) 호별소득보상제(민주당)	중산간지역 직불제 농지·물·환경보전 직불제

		다면적기능 지불제(일본형 직접지불제)(2014~)
우리나라	쌀 고정직불/쌀 변동직불 밭농업 직불	조건불리지역 직불 경관보전 직불 친환경농업 직불

○ 본 연구에서는 탈생산주의적 농업의 시대와 지역정책으로의 농정 전환이라는 시대적 흐름에 맞춰, 직불제의 개념을 농업이 발생시키는 다원적 기능과 공공재에 대한 국가의 대가 지불로 설정하고, 크게 농업, 환경, 농촌의 3대 영역으로 제시하였다.

- 제1축 농업: 산업정책 차원에서 식량의 안정적 생산과 공급을 목적으로 기존의 직불금들을 통합하는 식량자급 프로그램과 후계농업인력을 양성하는 젊은농부 프로그램
- 제2축 환경: 지역정책 차원에서 지역의 농업생태환경과 농촌경관을 유지 보전하는 농민들의 노력에 대해 보상하는 농업생태 프로그램과 농촌경관 프로그램
- 제3축 농촌: 지역정책 차원에서 농촌공동체의 유지와 농촌사회서비스의 공급을 위한 일자리를 만들고 그 노동에 대해 보상하는 농촌공동체 프로그램과 농촌안전망 프로그램



○ 개편 대안의 운영에 대한 방침은 다음과 같다.

- 직불금, 또는 직불제라는 표현은 제1축에서만 한정적으로 사용한다.
- 제2축은 “환경지불”이라는 표현을 쓸수도 있으나, 가급적이면 “프로그램”이라는 명칭을 사용하는 방향으로 한다.
- 제3축은 직불제 개념과 부합하는 내용은 아니기 때문에, 이 역시 “프로그램”이라는 명칭을 사용한다.

- 장기적으로 1축은 현행 유지하는 방향으로 가고, 제2축과 제3축을 지속적으로 강화하는 방향으로 갈 필요가 있다.
 - 이를 통해 농업의 다원적 기능 증진과 농업정책의 지역정책화라는 추세에 부합하면서 지역의 내발적 발전의 원동력으로 삼을 수 있다.
 - 이는 농업정책에 대한 지방(정부)의 자율성을 높이는 길이기도 하다.
 - 제2축과 제3축에 대한 직불은 제1축과는 달리, 지역에 대한 장기적인 투자라고 볼 수 있다. 지역의 자연자원과 사회자본에 대한 투자이기 때문이다.
 - 농업의 다원적 기능과 공공재 생산의 대가로서의 직불이라는 성격을 좀 더 명확히 하려면, 상호준수조건을 도입하여 공공재 생산에 대한 농민들의 책무가 명확하게 설정됨으로써, 사회적으로 직불금에 대한 동의가 확산되어야 한다.
- 소요예산은 제1축 2.1조원, 제2축 0.5조원, 제3축 1.6~2.5조원으로 총 4~5조원 가량으로 추정된다.
 - 현행 직불금 예산 1~1.5조원을 감안하면, 추가로 3.5~4조원 가량의 예산이 필요하다.
 - 농업예산의 제약조건을 감안했을 때, 추가예산을 확보할 수 있는 방법으로는 기존 농업예산을 리모델링하는 방안과, 타 부처의 (농촌)지역정책 관련 예산을 협력적으로 활용하는 방안이 있다.



제1장 서론



제1절 연구 배경 및 필요성

제2절 연구 범위 및 방법

제1절 연구 배경 및 필요성

1. 연구 배경

- 시장개방에 따른 농가소득 감소분 보전을 위해 도입되어 시행되고 있는 현재 직불금 제도가 갖고 있는 여러가지 한계점들이 있음
 - 중장기적인 농정의 목표와 방향성에 따라 직불금 제도가 운영되고 있지 못함
 - 그때 그때 정치적 동기에 의해 단편적으로 다양한 종류의 직불금들을 도입함으로써, 직불금의 종류는 많지만 실질적인 농가수혜의 액수와 비중은 선진국에 비해 많이 미흡하다는 평가를 받고 있음
 - 쌀소득보전직불제에 직불금 제도 예산의 80% 이상이 집중되어 있는 편중적 구조를 갖고 있음
 - 타 작목 재배농민과의 형평성 문제가 지속적으로 제기되고 있음
 - 직불금 제도의 시행에 대한 국민적인 공감대 형성이 미흡한 실정임
 - 시장개방으로 인한 농민들의 농업소득 손실분에 대한 정부의 보전의 차원에서 직불금 제도가 도입되어 시행되고 있는 탓에, 직불금이 농민들이 생산하는 농업의 다원적·공익적 기능에 대한 정당한 공적 지불의 댓가라는 국민적인 공감대 형성이 여전히 미흡한 실정임
 - 그에 따라 끊임없이 제도의 실효성 논란이 불거지고 있음
- 이처럼 직불금 제도의 선진국 수준으로의 확충과 개선이 필요함에도 불구하고, 최근의 상황은 긍정적인 요인과 부정적인 요인이 혼재되어 있음
 - 긍정적인 요인으로는, 2007년말 이래로 전세계를 휩쓸고 있는 글로벌 식량가격의 상승세와 그로 인한 자국의 식량자급률 제고와 자급력 확충을 위한 새로운 농업보호 경향의 출현이라는 전세계적인 추세를 들 수 있음
 - 그에 따라 많은 선진국들이 소위 국가식량/식품계획(National Food Plan)을 수립하고, 자국의 식량자급률 및 자급력 향상을 위한 정책들을 체계적으로 시행하고 있음
 - 전세계의 많은 선진 대도시들(뉴욕, 런던, 밴쿠버, 토론토 등)이 도시차원의 먹거리 전략계획(urban food strategy)을 수립하여 도시농업과

근교농업이 조화를 이루면서 도시에 건강한 먹거리를 안정적으로 공급하기 위한 중장기 계획을 모색하고 있음

[표 1-1] 해외 각국의 국가식품계획 수립 사례

국가	명칭	특징	부처	연도
프랑스	국가식품프로그램	식품(영양)접근성+공급+식문화+소비자 선택 통합	농식품부	2010
영국	푸드 2030	건강한 식사+경쟁력있는 농식품체계 구축+지속가능한 생산+환경부하 감축	환경식품농촌부	2010
캐나다	국가식품전략	소비자 영양접근성+국제시장경쟁력+지속가능성	민간(농산업계)	~2013
호주	국가식품계획	소비자 영양접근성+자연자원기반 유지+식품공급사슬 경쟁력 강화+식량안보 기여	농림부	~2013
러시아	식량안보 독트린	식량안보 외부위험 대응+식량자급률제고+소비자 영양접근성+식품안전	연방정부	2009
중국	국가식품안전 중장기계획	생산력증진+식품비축/유통/가공개선+생산자원보호	국가발전개혁위원회	2008
일본	먹거리 미래비전계획	6차산업화+식문화+지역활성화+신재생에너지+식교육+먹거리보장	농림수산성	2010

- 로컬푸드 활성화 정책 역시 자국의 중소 가족농을 지역 소비자들과 연결시킴으로써 중소 가족농의 생존을 보장하고 이를 통해 자국의 식량자급력 향상을 꾀할 목적으로 전세계적으로 각광받고 있음
- 이런 맥락에서 전세계적으로 직불금 제도 역시 기존의 가격지지 정책을 소득지지 정책으로 전환하면서 발생하는 농민들의 소득감소분을 보조한다는 수동적, 소극적 명분에서 벗어나, 식량안보, 환경보전, 농촌지역공동체 유지 등과 같은 농업의 다원적·공익적 기능을 농민들이 생산하는데 대한 공공적 댓가 지불이라는 능동적, 적극적 명분으로 전환되고 있음

- 부정적인 요인으로는, 농업에 대한 정부 보조를 축소하고자 하는 사회 일각의 여론과 현 정부의 움직임이 지적할 수 있음
 - 일부 언론에서 뉴질랜드와 네덜란드 농정 사례를 들면서 농업보조금의 대폭 감축을 통한 농업의 자생적 경쟁력 확보를 주장하고 있음
 - 최근 박근혜 정부는 복지예산 확충을 위해 세제개편을 통해 5년간 농정예산 매년 5% 삭감을 계획하고 있음(연간 1조원씩 총 5조 2천억원)

2. 연구 필요성

- 전세계적 외부환경의 변화와 정책 전환의 추세에 부합하는 신농정 패러다임으로 전환해야 할 필요성에 부응함
 - 농업의 다원적 기능에 근거하여 농업정책을 지역정책으로서 접근할 필요가 점차 커지고 있음
 - 그에 따라 농정목표에 맞는 수단으로 생산과 직접 연계되지 않은 방식의 직불제를 확대 시행할 필요가 커지고 있음
- 지속가능한 농업·농촌을 위한 국가 및 충청남도의 농업정책 목표수립을 위해 적극적인 대응 필요
 - 국가적 차원에서 현행 직불금 제도의 문제점을 검토하여 제도 개선방안에 대한 청사진을 제시할 필요성이 있음
 - 충청남도 차원에서 현행 직불금 제도가 충남 농촌지역의 내발적 발전에 기여할 수 있는 방안을 검토할 필요성이 있음

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

- 대상 범위
 - 농업보조금 중 직불금
- 공간 범위
 - 국내 : 기본적으로 국내(충청남도 포함)를 대상
 - 국외 : 주요 선진국의 사례분석
- 시간 범위
 - 기준년도 : 2012년 (통계자료 생산년도에 따라 변동)
- 대상 범위
 - 직불금 확대 및 신규 직불금 도입의 필요성
 - 우리나라 및 충남의 직불금 실태 분석
 - 주요 선진국의 직불금 동향 분석
 - 직불금 제도 개선 및 재원조달 방안

2. 연구 방법

- 문헌 및 통계자료 수집과 분석
- 국내·외 현장사례조사 및 관계자 인터뷰



제2장 직불금 제도의 의의와 실태



제1절 직불금 제도의 개념과 변천

제2절 우리나라 농업·농촌경제 실태

제3절 우리나라 직불금 제도 실태

제4절 소결

※ 제2장은 본 연구용역 실시에 근거하여 충남리포트 제80호(2013.07.10.)에 먼저 발표한 내용을 근거로 작성되었음

제1절 직불금 제도의 개념과 변천

1. 직불금 제도의 개념과 의의

□ 등장 배경

- 정부의 농산물 시장개입에 의한 기존의 농산물 품목별 가격지지정책이 시장왜곡에 따른 과잉생산이라는 결과를 가져온다는 경제학적 논리에 근거함
 - WTO 체제 하에서 이를 점차 철폐하고 대신 농민들에게 정부가 직접 현금을 지급하는 생산중립적인 방식으로 전환하게 됨
 - 유럽연합에서는 1992년 MacSharry 개혁을 통해 기존의 가격지지정책을 품목별 직접지불제로 전환하기 시작하였으며, 2003년부터 품목중립적인 단일직불제(Single Payment Scheme)으로 통합하였음

□ 협의의 개념(direct payment)

- 정부가 직접 농업생산자에게 소득을 보조해주는 정책을 뜻함(한국농업경제학회, 2012: 184).
 - 농산물 품목별 가격지지정책의 축소에 따른 농민들의 소득 감소분만큼 현금으로 농민들에게 직접 지급하는 정책
 - 품목중립적이고, 생산중립적이어야 함: 품목에 상관없고, 과거 생산액 과도 상관없음
 - 원칙적으로 농지를 대상으로 지급함: 농지소유가 클수록 비례하여 지급액이 커지는 구조
 - WTO 하에서 허용보조(그린박스)로 분류되어 있음: 원칙적으로 무제한적으로 지원 가능
 - 유럽연합의 단일직불제(SPS)가 대표적인 사례임

□ 광의의 개념

- 농업의 다원적기능에 대한 지불(payment)
 - 지속가능한 농업이 집합적으로 수행하는 다원적 기능(사회적, 환경적)

이 갖는 공공재적 성격의 서비스는 농산물 시장에서 농민들이 제대로 가격을 받지 못함

- 그에 따라 정부가 그러한 공공재 서비스에 대해 대신 농민들에게 직접 지불해주는 개념: 서비스에 대한 시장가격을 측정하기 곤란하기 때문에, 실제로는 농민들의 농업 조방화로 인한 생산감소분과 소요비용분을 지불함
- 농업환경 지불(agri-environment payment), 조건불리지역 지불(payment for less favorable area) 등이 대표적인 사례임
- 지불이라는 단어 말고 정책패키지로서 프로그램이라는 단어를 사용하기도 함: 영국의 농업환경 프로그램 사례

□ 농업정책에서 직불제의 위상

- 농업정책은 궁극적으로 농민들의 농업소득을 안정화하고 향상시키기 위한 목적을 지님
- 농업정책은 농산물 가격보장, 농가소득 손실의 보전, 농업생산비 절감, 농업부가가치 창출의 방식을 통해 농민들의 소득을 직간접적으로 보조하거나 향상시키게 됨(김태곤, 2012: 134)
- 그 중에서 직불제는 농가소득의 손실을 정부가 직접 현금으로 보전해주는 방식임

[표 2-1] 국가의 농업소득 보조의 방식

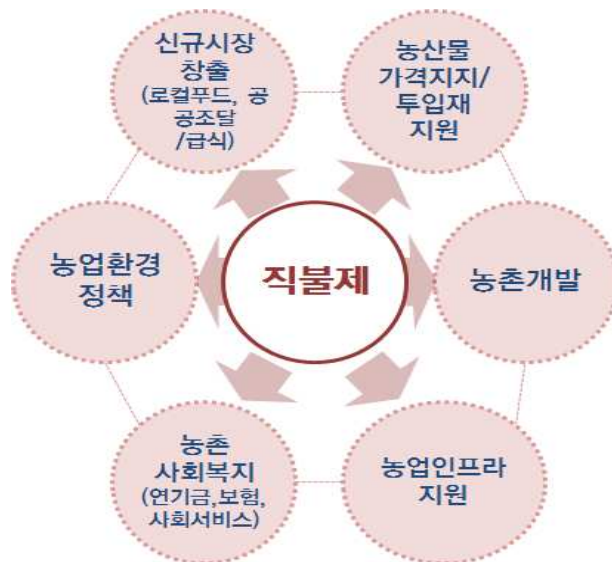
	농산물 가격보장	소득손실 보전	생산비 절감	부가가치 창출
수단	가격지지 소비촉진	직접지불 농업보험	투입재 보조 인프라 지원 농민 복지	6차산업화 농촌개발

- 구체적으로 구분해서 살펴보면 직불제는 다른 소득보조의 유형들과 비교하여 다음과 같은 특징을 지니고 있음
- 소득이전효과 측면은 농민에게 직접 현금으로 전달되기 때문에 다른 보조 유형에 비해 효과가 큼
- 생산 비연계 직불의 경우는 WTO 체제 하에서 허용된 보조임(그린박스)
- 납세자의 조세저항이 다른 유형에 비해서는 상대적으로 크지 않음(농업의 다원적 기능과 공공재에 대한 보상지불 성격의 경우)

[표 2-2] 농업소득 보조의 유형

	가격지지 (수매제)	직접지불제		농업보험 제	투입재 보조/인프라 지원	소비촉진	농민복지
		생산연계직 불	생산비연 계직불				
소득 이전 효과	고	고	고	중	저	고	고
WTO 허용	불	불	허	불	불	허	허
납세자 저항	고	고	중	고	고	저	중
유형			고정직불 환경직불	소득보험 재해보험	농약/비료 농기계 석유/신용 기반시설	학교급식 식생활교육 로컬푸드	독자적 4 대보험 농촌 사회 서비스
사례	한국 추 곡수매제	미국 CCP, ACRE 한국 쌀변 동직불	유럽, 스 위스, 일 본 등	캐 나 다 농업소득 안정화정 책(CAIS)	개도국 중 심	선진국 사례	유럽 6개 국

[그림 2-1] 직불제와 타 농업정책수단과의 관련성



- 직불금 이외에도 우리나라는 농민 사회보장과 농촌사회서비스 측면의 농가 보호 정책체계가 매우 미흡하다고 볼 수 있음
- 복지정책의 사회쟁점화 추세 속에서, 농민과 농촌주민에 대한 사회복지정책의 중요성은 점점 더 커질 것임
 - 유럽연합 국가들의 통합적 농민사회보험 제도의 사례는 우리나라와는 역사적 맥락에서 많은 차이가 있긴 하지만 우리에게 많은 시사점을 주고 있음

[그림 2-2] 유럽연합 6개국의 농업 사회보호 시스템



자료: European Network of Agricultural Social Protection Systems (<http://www.enasp.eu>)

- * 독일(2013년 SVLFG로 개편: 농림업 사회보장기구)
 - 산재보험 1888년, 연금체계 1957년, 건강보험 1972년
 - 총 급여액(2008): 69억 유로
- * 프랑스(MSA: 농업 사회신용기금)
 - 1945년 창설(상호조합으로 출발)
 - 총 급여액(2008): 271억 유로
 - 농민 전용 휴양소와 요양원 등을 운영
- * 핀란드(MELA: 농민사회보험기구)
 - 1969년 창설(독립조직)
 - 총 급여액(2008): 11억 유로
 - 2009년부터 농민 이외에 독립예술가/연구자도 지원하기 시작
 - 농민을 위한 휴가보상제(replacement holiday system) 시행
- * 오스트리아(SVB: 농민사회보장기구)
 - 1974년 창설(기존의 독자기금 - 건강, 연금, 산재 - 을 통합, 독립조직)

- 총 급여액(2009): 29억 유로

* 그리스(OGA: 농민연금)

- 1961년 창설(독립조직)
- 총 급여액(2008): 78억 유로

* 폴란드(KRUS: 농업사회보험기금)

- 1990년 창설(독립조직)
- 총 급여액(2008): 39억 유로

□ 선행연구 검토

○ 직불제 분야별

- 거의가 농촌경제연구원(KRED)에서 연구가 진행되었음: 김태곤 박사의 보고서가 가장 많음
- 축산, 어업, 임업 등 1차산업 전반에 걸쳐 직불금 도입에 관한 연구보고서들이 생산되었음
- 하지만 대부분의 보고서들이 세부 분야별로 다루고 있는 탓에, 전반적인 연구는 그리 많지 않은 편임

[표 2-3] 직불제 분야별 선행연구 목록

		보고서
직불제 일반		김태곤 외(2009, KREI), 오내원 외(2008, KREI), 박동규 외(2004, KREI)
쌀직불제		권용덕(2008, 경남발전연구원)
발직불제	일반	김태곤(2005, KREI), 제주발전연구원(2005)
	과수	김경필(2009, KREI)
공익형 직불제	일반	김태곤 외(2010, KREI)
	경관보전	농촌진흥청(2008), 농어촌연구원(2004)
	친환경농업	김창길 외(2009, KREI)
	조건불리지역	김태곤(2009, KREI)
축산		김창길 외(2008, KREI), 농촌진흥청(2005)
어업		강연실(2010, 농식품부), 한국해양수산개발원(2010, 농식품부), 최성애(2009, 한국해양수산개발원), 해양수산부(2004)
임업, 산림		장철수 외(2005, KREI), 김정인(2005, 한국산지보전협회)

○ 직불제 연구사례국별

- 미국, 캐나다, 일본, 유럽 등 선진국들의 사례는 다수에 걸쳐 분석된 바 있음

- 하지만 중복되는 내용이 많고, 선진국 직불제의 전모를 보여주는 연구는 그리 많지 않다는 한계점이 있음

[표 2-4] 직불제 연구사례국별 선행연구 목록

		보고서	논문/브리프
미국		김태곤 외(2011, KREI)	채광석(2008, KREI), 농협경제연구소(2011) 김한호(2006), 김태곤(2005a, 2005b)
		김태곤 외(2010, KREI)	
		김태곤 외(2009, KREI)	
캐나다		김태곤 외(2011, KREI)	
		김태곤 외(2010, KREI)	
		김태곤 외(2009, KREI)	
스위스			이수연(2011), 임정빈 · 이수연(2011)
유럽 연합	일반	김태곤 외(2011, KREI) 김태곤 외(2009, KREI)	이명현(2013), 농협경제연구소(2011) 채광석(2008, KREI), 이명현(2006)
	영국	김태곤 외(2010, KREI)	
일본		김태곤 외(2011, KREI) 김태곤 외(2010, KREI) 김태곤 외(2009, KREI)	김태곤(2013, KREI), 윤명중(2011, KREI) 농협경제연구소(2011), 김태곤(2010) 농협경제연구소(2010), 채광석(2008, KREI)

2. 직불금 제도의 변천

□ 배경: 산업정책으로서의 농업정책에서 지역정책으로서의 농업정책으로의 전환 추세

- OECD(2006)는 농촌정책의 새로운 패러다임이라는 보고서에서, 농촌정책의 구 접근법과 신 접근법을 다음과 같이 구분하고 있음
 - 하지만 구 접근법은 목표나 부문, 수단, 주체를 살펴보면 사실상 산업정책으로서의 농업정책을 가리키고 있는 것으로 볼 수 있음
 - 따라서 산업정책으로서의 농업정책이라는 구 접근법에서, 통합적 농촌정책이라는 신 접근법으로의 전환으로 해석할 필요가 있음
 - (농촌)지역정책은 그 특성상 농업이라는 하나의 부문을 넘나드는 다부문적(mutisectoral)이고, 국가-광역-기초지역이라는 다수준적(multi-level)이며, 또한 지역내 여러 주체들간의 수평적 네트워킹을 강조하는 성격을 갖기 때문에, 거버넌스의 역할이 매우 중요함

[표 2-5] 농업정책의 지역정책으로의 전환이 갖는 의미

구분	구 접근법 (산업정책으로서의 농업정책)	신 접근법 (통합적 농촌정책)
목표	평준화(equalization) 농가소득 농가 경쟁력	농촌지역의 경쟁력 지역자산의 가치실현 미활용 자원의 활용
핵심 부문	농업	농촌경제의 다양한 부문 (6차산업화, 농촌관광, ICT, 사회서비스 등)
주요 수단	보조금	투자
핵심 주체	중앙정부, 농민	모든 정부(초국가, 중앙, 지방) 농촌의 다양한 이해당사자(공공, 민간, NGO 등)

출처: OECD(2006), p.60를 일부 수정

- 아래의 표에서처럼, 정치적, 사회문화적, 경제적 변화들로 인하여 점차 농촌정책의 중요성이 커지고 있음
- 정치적: 세계화에 대응한 분권화, 신자유주의적 분권화 추세
 - 사회문화적: 농촌의 새로운 가치부여, 도농간 교류 증대
 - 경제적: 농촌경제의 농업/농민 비중 하락, 농촌자산의 재발견을 통한 내발적 발전가능성 모색

[표 2-6] 농촌정책의 중요성 증대 요인

<p>○ 정치·정책적 변화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 신자유주의는 작지만 강한 정부를 바탕으로 국가가 담당하던 기존 영역들을 분권에 의해 지역에 이양시켜 왔다. - 분권화를 통해 지역은 그간의 하향적 국가정책에서 점차 벗어나 지역의 자율성을 바탕으로 다양한 정책을 추진할 수 있게 되었다. - 특히 지방은 국가적 변화뿐만 아니라 세계적 변화에도 직접적인 영향을 받게되었다. - 그러나 농어촌과 같이 자원, 역량 등이 부족한 지역의 경우 분권은 수많은 도전을 부여하고 있다. <p>○ 사회문화적 변화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 산업화·도시화에 따른 농어촌의 인구감소와 고령화 심화는 농어촌의 심각한 사회 문제 중 하나이다. - 그러나 반대로 다양한 영역의 시민사회 운동, 다양한 영역의 가치 존중 등은 농어촌을 새로운 실천의 공간으로서 다양한 사람들이 찾는 기회를 부여하고 있다. - 농업의 가치, 환경생태의 가치, 농촌성의 가치를 추구하는 많은 귀농귀촌자들은 이

제는 농어촌에서 결코 무시할 수 없는 참여의 주체이자 지방정치의 새로운 세력이 되고 있다.

- 교통통신의 발달, 세계화 등은 혁신의 확산 경로 또한 큰 변화를 일으켜 도시와 농어촌 간 교류를 빈번하게 하였고 세계의 다양한 변화들이 도시와 농어촌 간 동시에 전파되는 양상이 나타나고 있다.

·특히 도시와 농어촌 간 상호 영향은 두 지역 간 사회문화적 동질화를 초래하며 러버나이제이션(rurbanization)이라는 용어를 탄생시키기도 하였다.

○ 경제적 변화

- 농업의 생산성 증대와 잉여 농업노동력, 새롭게 유입되는 다양한 사람들의 인구구성과 이들의 다양한 가치는 소비와 생산의 영역에서 농어촌 경제에도 많은 영향을 주고 있다.
- 단순한 개인의 취향 변화를 넘어 시민사회를 중심으로 한 다양한 가치의 추구는 농어촌에 보존되어 온 유무형의 자산이 농어촌 발전의 새로운 동력으로 전환될 수 있는 기회를 부여하고 있다.

·농업 외 다양한 산업활동 창출의 가능성 증대

- 친환경농업, 생태문화체험, 전통기술, 우리 농산물을 이용한 농산물 가공, 전통 먹거리, 자연적 치유 등 농어촌 고유의 자원에 기반한 새로운 지역산업들의 성장 가능성이 높아지고 있다.
- 지역자원에 기반한 산업활동의 창출은 외부 자본의 단순 유치를 넘어 관련 경제활동의 영역화(territorialization)를 통해 농어촌의 내생적 발전가능성을 높이는 한편, 로컬 푸드나 지산지소와 같이 사회운동의 영역과 연결되고 있다.

자료: 송미령, 김광선(2010)

○ 국내 연구자들도 선진국의 이같은 농정의 성격전환에 대해 언급하고 있음

- “농업정책에서 농촌정책으로: 세계 주요국의 농정개혁에서 나타나는 일반적 특징은 정책목표가 생산성을 중시하는 농업정책에서 소득을 중시하는 지역정책으로 이행하고 있으며” (김정호, 2005: 9)
- “선진국의 농촌정책 흐름은 농업정책에서 농촌정책으로 비중 확대가 세계적인 추세이며...” (박시현, 2007)
- “농정을 크게 농업정책(산업경쟁력 정책), 농민정책(소득 및 복지정책), 농촌정책(정주공간 및 농촌의 다원적 기능제고)으로 구분한다면 오늘날 선진국은 이들 가운데 농촌정책으로 비중이 옮겨가는 추세” (김한호, 2007)

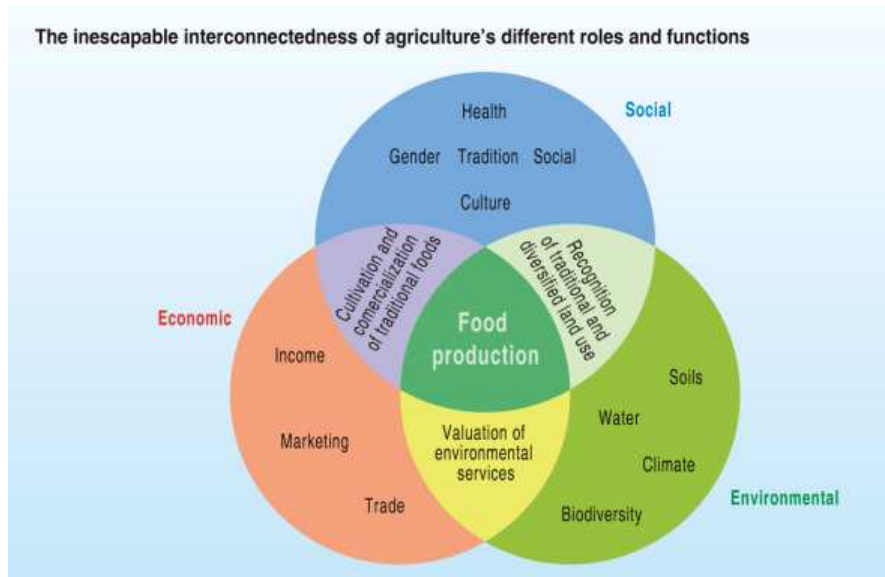
□ 농업의 다원적 기능, 공공재 생산과 다기능적 농업으로의 전환

○ 농업의 다원적 기능(다기능성, multifunctionality)은 크게 경제적, 사회적,

환경적 분야로 나누어 볼 수 있음(IAASTD, 2008).¹⁾

- 농업의 다원적 기능의 제고를 위한 다기능적 농업(multifunctional agriculture)의 의의와 효과 역시 경제적, 사회적, 환경적 분야로 나누어 볼 수 있음

[그림 2-3] 농업의 다원적 기능이 갖는 3가지 역할 및 기능



자료: 농업의 다기능성이 갖는 3대 기능(IAASTD 보고서, 2008)

○ 경제적 기능: 식품산물/비식품산물의 상품성/부가가치 증진

- ① 식품산물의 부가가치 증진활동을 통한 경제적 효과
 - 유기농화, 슬로푸드/전통음식, 지역인증(지리적표시 등) 등 기존 식품과의 차별화 활동, 가공과 조리활동, 직판을 통한 농민의 수취비율 증진활동 등
- ② 비식품산물(서비스)의 신규시장 창출 및/또는 시장활성화를 통한 경제적 효과
 - 농촌 어메니티의 증진을 통한 농업·농촌관광, 교육/체험, 휴양/치유 서비스시장의 창출 및 활성화
 - 비식품산물(서비스) 시장은 식품산물 시장과 밀접하게 연동되어 있기 때문에, 양자가 연계될수록 관광객과 체험객 대상으로 농산물과 가공품, 식품의 직판활동이 증진됨
- ③ 농촌지역경제의 경제적 활성화 효과

1) 이 부분은 정현희, 이관률, 허남혁, 2013, 농업의 다기능성과 다기능농업 정책화 방안, 충남발전연구원 전략연구과제(미출간 원고)의 일부임

- 지역농산물을 중심으로 연계부문들에서의 지역경제 부가가치 포획도가 증진되는 효과와, 이를 통해 지역경제에 신규일자리가 창출되는 효과(특히 여성, 노인 등의 취약계층을 포용함으로써 사회적 효과와 연계되는 부분)로 나뉘어짐

- 식품산물: 생산의 유기농화(유기농 프리미엄), 슬로푸드 가공/조리(전통음식), 직판, 가공, 조리판매
- 비식품산물: 농업/농촌 어메니티 증진을 통한 관광/교육/치유서비스의 품질 제고
- 양자 연계: 관광객/체험객 대상의 농산물/가공품 직판 증진

○ 사회적 기능 : 비농업인의 농사활동 체험 통한 휴양, 치유, 교육 효과 + 농업을 통한 농촌지역사회문화 유지 효과

- 농촌지역사회 유지 효과는 새로운 일자리나 일거리의 창출을 통하여 농촌공동체성, 농촌지역경제, 농촌전통문화(농업문화/식문화 포함)가 유지되는 효과
- 휴양 효과는 일반적인 도시민들에게 농촌에서 제공 가능한 휴양을 제공하는 것임
- 치유 효과는 특정 그룹의 정신질환, 중독증을 치유하는 효과
- 교육 효과는 영유아, 학생, 일반인 대상으로 농업과 먹거리의 가치를 교육하는 것임
- 이러한 사회적 효과는 개인과 국가가 공동으로 지불하는 형태로 새로운 준공공적 서비스시장을 창출하는 경우가 있음: 대부분은 보험, 공교육, 사회보장 형태로 지불되고, 절반은 사적시장에서 개인이 지불

- 휴양: 일반적인 도시민의 휴양제공(건강)
- 치유: 특정그룹의 정신질환, 중독증 치유(건강)
- 교육: 영유아, 학생, 일반인 대상으로 농업과 먹거리의 가치를 교육
- 농촌지역사회문화 유지: 새로운 일자리나 일거리의 창출을 통하여 농촌공동체성, 농촌지역경제, 농촌전통문화(농업문화/식문화 포함) 유지

○ 환경적 기능: 친환경적 농업의 수행을 통한 환경보전 및 환경유지의 기능

- 농업의 환경적 효과 역시 사회적 효과와 마찬가지로 상당부분 공공재의 역할을 수행(일부는 상품/서비스 시장에서 프리미엄 역할)함
- 일반적인 농업(특히 기존의 산업적 농업)은 이 부분을 오히려 훼손하는 경향(-) 외부효과)도 갖고 있기 때문에, 이러한 역효과를 최소화하고 긍정적인 효과를 극대화하기 위하여 다기능적 농업을 장려해야 함
- 특히 이러한 환경적 효과는 경제적, 사회적 효과의 근본적 기반이 됨

- 이를 통하여 종합적으로는 농촌의 어메니티를 유지할 수 있으며, 구체적으로는 생물다양성 유지, 수자원과 토양자원의 유지, 기후변화와 지구온난화 저감효과, 농촌다운 자연·문화경관의 유지로 나누어볼 수 있음

- (종합) 농촌의 어메니티 유지
- (생물다양성) 생물다양성 유지
- (물/토양) 수자원/토양자원 유지
- (기후) 기후변화/지구온난화 저감 기능: 이산화탄소 배출 저감 및 흡수
- (경관) 농촌다운 (자연/문화) 경관의 유지

- 농업의 다원적 기능은 일반적인 농업(특히 생산주의적 농업, 또는 산업형 농업)에서 항상 발생하는 것이 아니라, 다기능적 농업의 경우에 (+) 외부효과의 형태로 발생함
- 산업형 농업의 경우에는 오히려 환경오염, 농촌공동체 파괴 등 (-) 외부효과가 나타날 가능성이 훨씬 높아짐

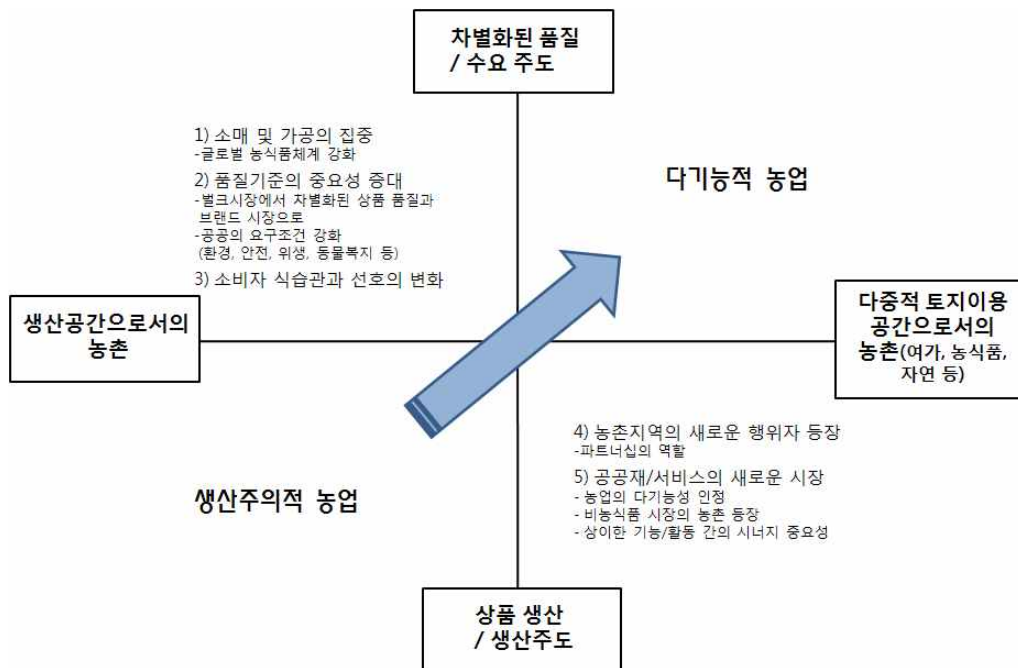
[표 2-7] 산업형 농업과 다기능적 농업의 비교

	산업형 농업 (생산주의적 농업)	다기능적 농업 (탈생산주의적 농업)
대상 농가	중대농, 기업농	중소농, 가족농, 고령농
효율 기준	규모의 경제: 자본·토지의 규모화 통한 생산성 극대화/비용 최소화	범위의 경제: 농가의 협동화 통한 농촌 경제 다각화
환경 고려	자연자원 고투입으로 인한 고갈	자연자원의 재생 활용
사회 고려	식량의 양적공급 위주	소비자와의 공정한 신뢰관계, 지역사회 주체간의 협력관계
생산물	표준화, 획일화된 농식품	지역성을 갖춘 고품질 농식품
생산 방식	단작, 외부투입물 의존	다품목 소량생산, 저투입
판매 방식	지역외부, 중앙시장, 수출시장 지향	로컬푸드 직판, 지역시장 지향
정책 기초	산업정책으로서의 농업정책 => 농산업의 경쟁력 강화 - 시장가격지지 - 농가소득 감소분 직접지불 - 농업보조금의 철폐	지역정책으로서의 농업정책 => 농업의 다기능성 극대화 - 농업의 공공재 기능에 대한 직접지불 - 6차산업화 통한 내발적 농촌발전
정책주체	중앙정부: 하향식	다층적 거버넌스: 상향식 - 중앙-지방 - 민간-행정 - 지역 주체간

- 유럽연합을 중심으로 기존의 생산주의적 농업에 대한 성찰과 반성이 일

- 어나면서, 점차 다기능적 농업을 지원하는 정책으로 전환되는 추세임
- 농업에 대해 기대하는 사회적 수요가 새롭게 발생되고 있음: 주로 도시민들의 휴양, 여가, 치유, 관광 등의 수요
 - 식량생산이라는 농업의 주 기능에서의 생산성을 상당부분 포기하더라도, 전체적으로 농업의 다기능성을 극대화하는 편이 사회 전체로 보면 이득이라는 생각의 전환

[그림 2-4] 생산주의적 농업에서 다기능적 농업으로의 전환 추세



출처 : Renting(2008), 허남혁(2012)

- 농업의 다원적 기능과 다기능적 농업에 대한 인식은 농업정책을 산업정책으로서의 부문정책으로 바라보던 관점이 최근 들어 농업을 농촌개발로 통합하는 지역정책으로 바라보는 관점으로 전환되고 있는 추세 속에서 분명히 드러남(Marsden and Sonnino, 2008)
- 1) 다기능적 농업은 전문화를 위한 수직적 통합과 비용절감을 위해 단기능화했던 농업에 대한 치유책임:
 - 2) 다기능적 농업은 농촌공간에 대한 새로운 사회적 소비수요에 대응하는 방식임: 휴양, 여가 등
 - 3) 다기능적 농업은 지속가능한 농촌개발의 일환임: 농업이 수행하는 사회적, 환경적 기능이 농촌경제와 농촌문화를 지탱하는 핵심축임

□ 농업정책의 성격변화가 갖는 의미

- 농업정책이 산업정책에서 지역정책으로 성격이 변화하는 추세
 - 이처럼 농업과 농촌이 수행하는 다원적 기능 및 공공재 기능은 기존의 생산주의적, 산업적 농업의 형태가 아니라 다기능적 농업의 형태에서 잘 발휘될 수 있음
 - 다기능적 농업은 지역의 생태환경, 자연자원, 인적자원, 사회자본 등 지역이 갖고 있는 내생적 자원들을 잘 유지, 활용하는 방식으로 수행됨: 지역성을 갖는 농식품을 지역 주체들 간에 협력적으로 생산함으로써, 농촌 지역의 내발적 발전에 기여함
 - 산업적 농업을 지원한 농업정책은 중앙집권적, 설계주의적 농정의 성격을 가질 수밖에 없었고, 그에 따라 지방분권적 농정과 지역농업의 주체적 발전에는 한계가 있을 수밖에 없었음: 반면에 다기능적 농업을 지원하는 지역정책으로서의 농업정책은 본질적으로 상향적, 지방분권적 농정 거버넌스를 장려함
- 유럽연합에서 이같이 “공동농업정책의 지역정책화” (Mantino, 2011), 또는 통합적 농촌정책화” (Lowe et al, 2002), “부문정책에서 지역정책으로” (Lowe et al. 2010; Marsden and Sonnino, 2008)의 전환 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다는 연구자들의 잇따른 주목이 있음
 - 1999년 Agenda 2000에 의해 공동농업정책(CAP)에 최초로 농촌개발정책(RDP)이 제2기등으로 도입됨: 지역 차원에서 필요한 농업정책을 주체적으로 고민하여 시행할 수 있도록 RDP 내에 농림업 경쟁력 강화(제1축) 수단들이 활용되고 있음
 - 제2기등의 예산 비중이 점차 높아지고 있는 추세임

□ 그에 따른 농정 수단으로서의 직불제의 성격 변화

- 산업정책으로서의 직불제에서, 농업의 다원적 기능, 공공재 생산, 다기능적 농업에 대한 사회적 보상으로서의 직불제로의 변화
 - 산업정책적 농업정책의 시대에 기존의 가격지지정책을 직접소득보전정책으로 전환하면서 한시적으로 소득보전 목적의 직불제가 시행되었음
 - 하지만 장기적 관점에서, 그리고 납세자로서의 국민과 소비자들의 설득을 위해서는, 직불제는 점차 농업의 다원적 기능과 공공재 생산에 대해

- 농민들에게 보상하는 제도로써 자리매김하고 있음
- 그에 따라 지역정책으로서의 직불제 성격이 점차 강해지고 있음: 환경 직불의 강화, 그리고 농촌개발정책과의 결합 추세 강화
 - 이는 결국 농촌개발을 위한 기초적 투자로서 직불금의 성격이 바뀌고 있음을 뜻함: 농촌공동체의 사회자본, 인적자본, 물적자본(경관, 자연자원)의 유지 및 갱신을 지원하는 역할

[표 2-8] 농업정책의 성격 변화에 따른 직불제 성격의 변화 추세

	산업정책으로서의 농업정책	지역정책으로서의 농업정책
특징	<ul style="list-style-type: none"> -생산주의적 농업의 지원: 기술, 투입재, 하드웨어 우선지원 -값싼 원료 공급자로서의 농민 -품목별 시장정책 중심 -농업 자연자원의 무시 -표준화, 획일화된 농식품 생산 -중앙집권적, 설계주의적 농정과 하향식 지역개발 -농업정책과 농촌정책의 분리 	<ul style="list-style-type: none"> -농촌의 다양한 부문 중 하나로서의 농업 -농업의 다원적 기능과 공공재를 공동생산하는 농민 -농촌경제의 다각화활동에 대한 소프트웨어적 중간지원: 거버넌스 형성 지원 -다기능적 농업의 지원 -농업 자연자원과 농촌문화유산의 유지 및 보전 -지역성을 갖는 고품질 농식품 생산 -지방분권적 농정과 내발적 지역발전
직불제 성격	<ul style="list-style-type: none"> -농업소득에 대한 보상: 보조로서의 직불금 -개별농가 현금보상(대농에 유리) 	<ul style="list-style-type: none"> -농업의 다원적기능·공공재에 대한 보상: 투자로서의 직불금 -지역공동체 활동 장려 -소농 지원대책 마련

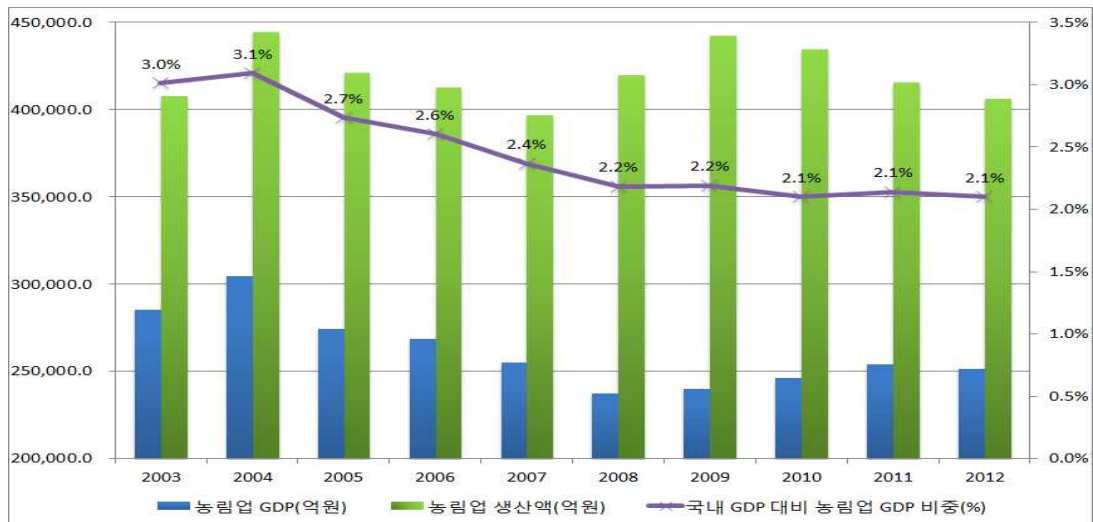
제2절 우리나라 농업·농촌경제 실태

1. 우리나라 농업·농촌경제 실태

1) 농업의 위상

- 국내 GDP 대비 농림업 GDP 비중은 '03년 3%에서 '12년 2.1%로 감소
 - 농림업 GDP와 농림업 생산액과의 격차는 점차 벌어지고 있는 중
 - 국내 GDP 대비 농림업 GDP 비중은 '04년 3%를 기록한 이후 2%대 비중을 유지하며 장기적으로 감소, 정체 상태
 - 경제가 발전함에 따라 선진국에서도 나타나는 현상으로 페티-클라크 법칙 등으로 발표됨

[그림 2-5] 국내 GDP와 농림업 GDP 비교



자료 : 1. 국민계정, 각연도, 한국은행

2. 농림업생산지수, 각연도, 농림축산식품부

주 : 1. 소비자물가지수(2010=100)로 디플레이트

- 1인당 GDP 대비 1인당 농림업 GDP 비중은 '03년 41.7%에서 '12년 36.1% 감소
 - 농업소득은 '03년 13,064천원에서 '11년부터 10,000천원 대 이하를 기록하며 본 지표들 중에서 유일하게 하락 추세

- 농가경제잉여도 '11년 들어서면서 2,000천원대 기록하는 등 상황 악화

[표 2-9] 1인당 GDP와 농업인 1인당 GDP 비교

(단위 : 천원, %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1인당 GDP(A)	19,401	20,532	20,876	21,324	22,218	22,190	22,301	23,745	23,858	23,938
농업인 1인당 농림업GDP(B)	8,090	8,926	8,000	8,130	7,802	7,446	7,710	8,040	8,583	8,636
B/A	41.7	43.5	38.3	38.1	35.1	33.6	34.6	33.9	36.0	36.1
농업인 1인당 농림업생산액	11,557	13,025	12,268	12,501	12,121	13,169	14,205	14,209	14,027	13,962
농가당 농업 소득	13,064	14,374	13,722	13,725	11,523	10,215	9,987	10,098	8,416	8,586
농가경제잉여	3,478	5,140	4,476	4,361	4,340	3,620	4,366	4,449	2,155	3,331

자료 : 1. 장래인구추계&인구주택총조사, 각연도, 통계청

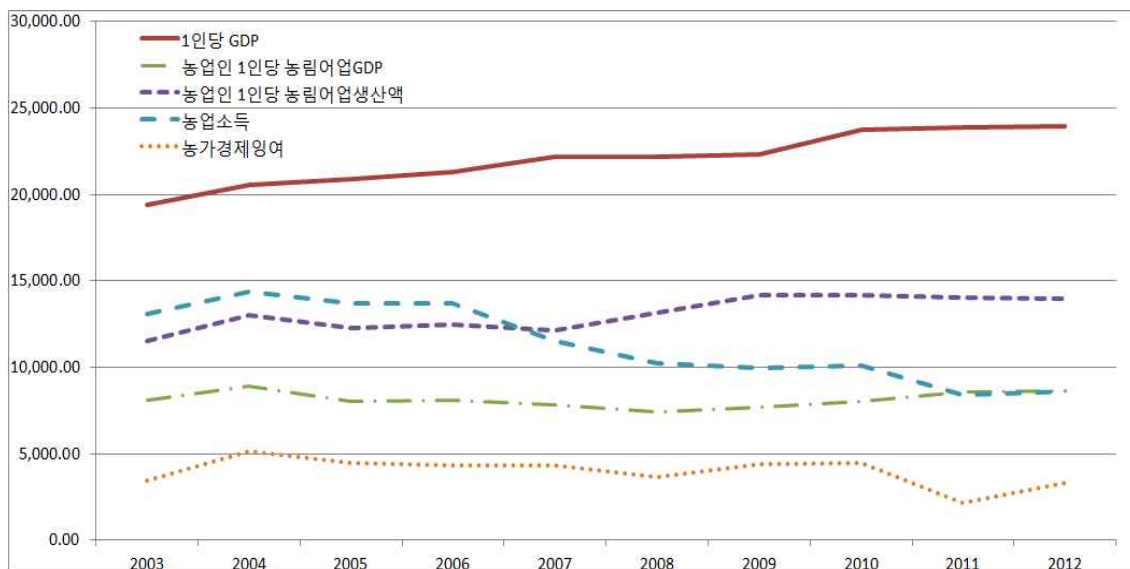
2. 국민계정, 각연도, 한국은행

3. 농가경제조사, 각연도, 통계청

주 : 1. 소비자물가지수(2010=100)로 디플레이트

2. 농가경제잉여란 농가처분가능소득에서 가계지출 중 소비지출을 차감한 잔액으로서 연간 농업생산활동 및 농업외소득활동 결과로부터 얻은 잉여를 말하며 농가경제의 흑자 또는 적자를 판단하는 지표로 활용됨.

[그림 2-6] 1인당 GDP와 농업인 1인당 GDP 변화 추이



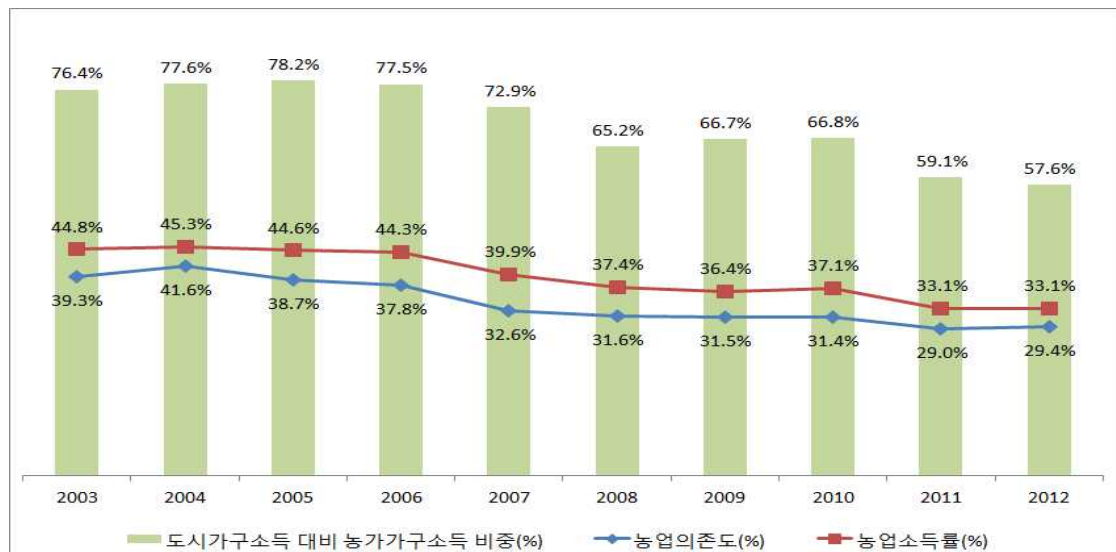
주&자료 : 위의 표와 상동

2) 농가경제 현실

- '07년 이후 도시근로자 가구소득 대비 농가소득은 상대적 감소 추이가 지속되고 있고 '12년에는 57.6% 기록
- 농업의존도는 '03년 39.3%에서 '12년 29.4%로 하락, 원인으로서는 농가소득에서 농외소득, 이전소득이 차지하는 비중이 상대적으로 상승하였기 때문
- 농업소득률은 '03년 44.8%에서 '12년 33.1%로 하락하고 있는데 그 원인은 농업경영비가 상대적으로 상승하고 있는데 기인함

[그림 2-7] 도시경제 대비 농가경제 변화

(단위 : 천원)



구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
도시가구 근로자소득	43,459	44,554	45,304	46,927	48,586	49,519	47,605	48,092	49,022	50,713
농가소득	33,213	34,595	35,426	36,356	35,402	32,299	31,734	32,121	28,988	29,191
농업소득	13,064	14,374	13,722	13,725	11,523	10,215	9,987	10,098	8,416	8,586
농업총수입	29,176	31,758	30,773	31,012	28,905	27,347	27,416	27,221	25,439	25,953

자료 : 1. 가계동향조사, 각연도, 한국은행&통계청

2. 농가경제조사, 각연도, 통계청

주 : 1. 소비자물가지수(2010=100)로 디플레이트

2. 도시가구소득은 근로자 가구만을 대상으로 함.

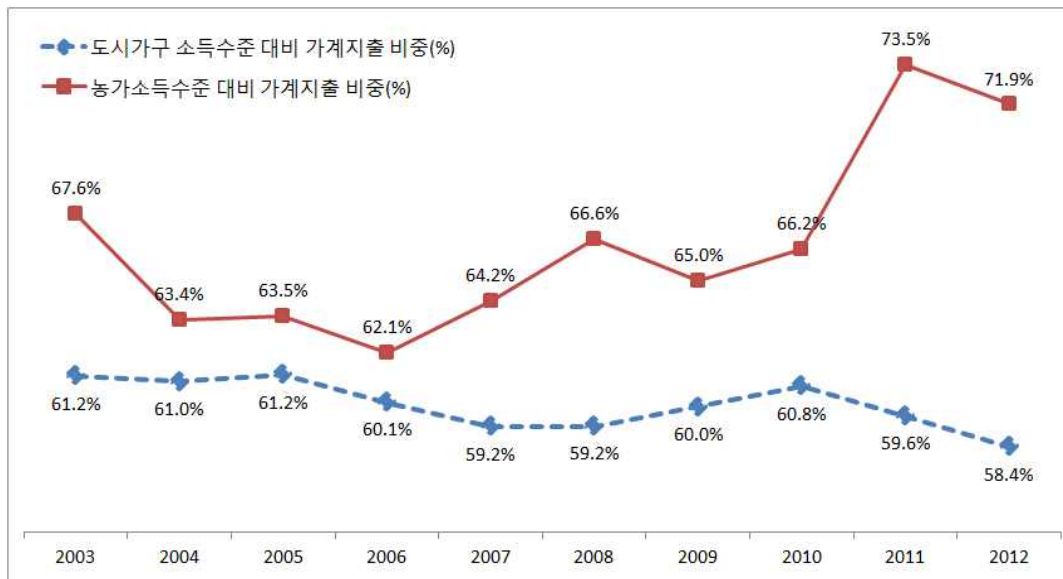
3. 농업의존도는 농가소득에서 농업소득(농업총수입-농업경영비)이 차지하는 비중을 의미함.

4. 농업소득률은 농업총수입에서 농업소득이 차지하는 비중을 의미함.

○ 도시가구 소득과 농가 소득수준 비교

- 도시가구 소득과 농가 소득수준 대비 가계지출 비중은 ‘10년 이후 큰 격차
- ‘03년 6.4%p 격차를 보이다가 ‘11년에는 약 14% p까지 벌어짐
- 농가소득 수준에서 가계지출 비중은 매년 높아지는 데 반해 도시근로자 가구의 가계지출 비중은 매년 낮아지고 있는 특징을 보임
- 참고로 ‘12년 기준으로 농가소득은 전국가구소득 대비 63.4%, 가구원수를 감안한 1인당 소득은 전국 대비 81.3%, 도시근로자 대비 75.8%

[그림 2-8] 도시 및 농가 소득수준 대비 가계지출 비중



자료 : 1. 가계동향조사, 각연도, 한국은행&통계청

2. 농가경제조사, 각연도, 통계청

주 : 1. 소비자물가지수(2010=100)로 디플레이트

2. 도시가구 소득은 근로자 가구만을 대상으로 함.

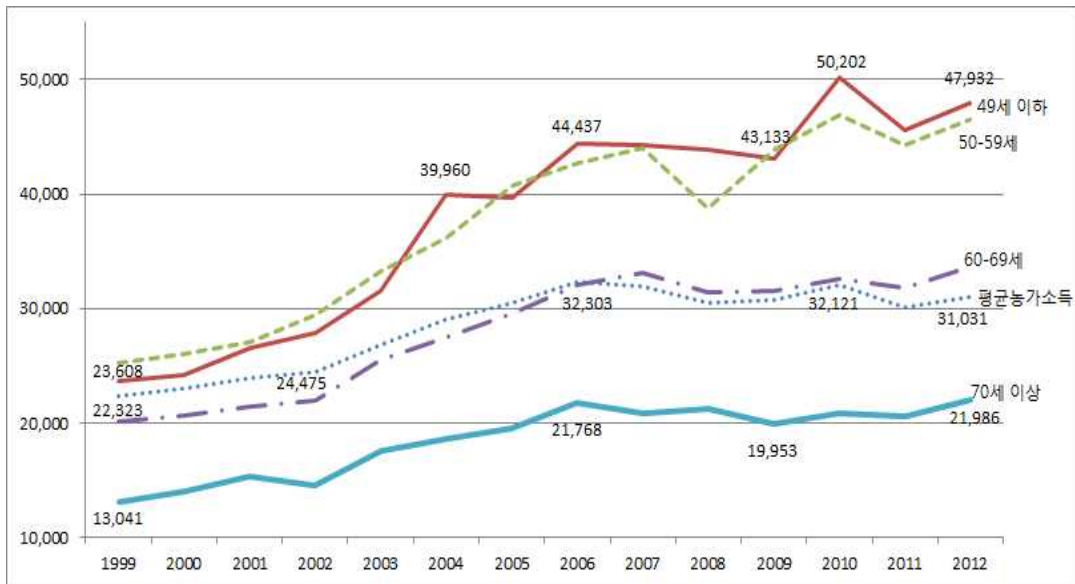
○ 연령대별 농가소득 양극화

- 40대~50대와 70대 간 농가소득 격차 ‘12년 25,000천원, 소득양극화 심화
- ‘03년 평균 농가소득은 22,323천원 중에서 40대 이하는 23,608천원, 70대 이상은 13,041천원을 기록
- ‘12년 평균 농가소득은 31,031천원 중에서 40대 이하는 47,932천원으로 평균과 16,000천원 이상 격차가 벌어진 반면 70대 이상은 21,986천원으로 약 9,000천원 격차가 발생하여 ‘03년과 큰 차이 없음.
- 전체 농가인구 중 70대 이상 고령층 인구가 급격히 증가함과 동시에 소

득증가율이 크지 않은 상태에서 40-50대 중장년층은 평균 소득수준과 점차 격차가 발생하고 있는 것은 농가 간에도 소득양극화가 심화되고 있음을 의미

[그림 2-9] 연령대별 농가소득 추이

(단위 : 천원)



자료 : 농가경제조사, 각연도, 통계청

- '07년까지 농업소득은 소폭 증가했으나 이후 농외소득과 역전 현상
 - '03년 농가소득은 33,213.9천원에서 '08년 32,299.5천원, '12년 29,191.9천원을 기록하며 매년 감소 추세에 있음.
 - 농업소득은 '03년~'06년 13,000천원대였으나 '11년 이후 8,000천원대로 하락함.
 - 농외소득은 '03년 11,612.1천원을 기록한 이후 계속 소폭으로 상승하여 '12년에는 12,779.9천원으로 농업소득 수준과 4,000천원 격차 발생

[그림 2-10] 농가소득 · 농업소득 · 농외소득 추이



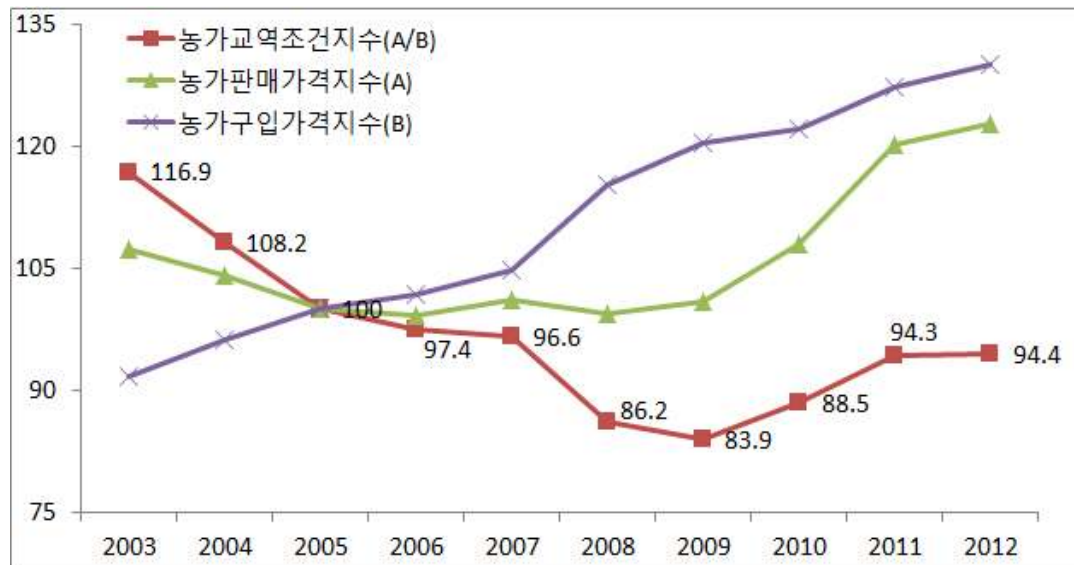
자료 : 농가경제조사, 각연도, 통계청

주 : 1. 소비자물가지수(2010=100)로 디플레이트

2. 농가소득 = 농업소득+농외소득+이전소득+비경상소득

- 농가교역조건지수는 하락 추세, '07-'09년에 악화 심화, 이후 소폭 회복 중
 - 농가판매가격지수는 '03년 이후 계속 하락하여 '07년 이후부터 회복하여 상승
 - 농가구입가격지수는 비료비, 영농광열비, 사료비가 전반적으로 상승하였기 때문에 '05년 기준으로 농가판매가격지수와 역전 현상이 발생
 - '03년 116.9이던 농가교역조건지수는 '09년 83.9까지 계속 하락하였으나 그 이후 소폭으로 회복하면서 '12년 94.4를 기록
 - 농산물 가격상승률보다 농가가 구입하는 물품가격상승률이 더 높다는 것을 의미하므로 농가의 재산성은 악화되고 있음
 - 향후 시장개방과 영농자재비 상승으로 농가교역조건이 크게 개선되기는 어려울 것으로 전망하고 있음(농림축산식품부, 2013)

[그림 2-11] 농가교역조건지수 추이



자료 : 농가판매 및 구입가격지수, 각연도, 통계청

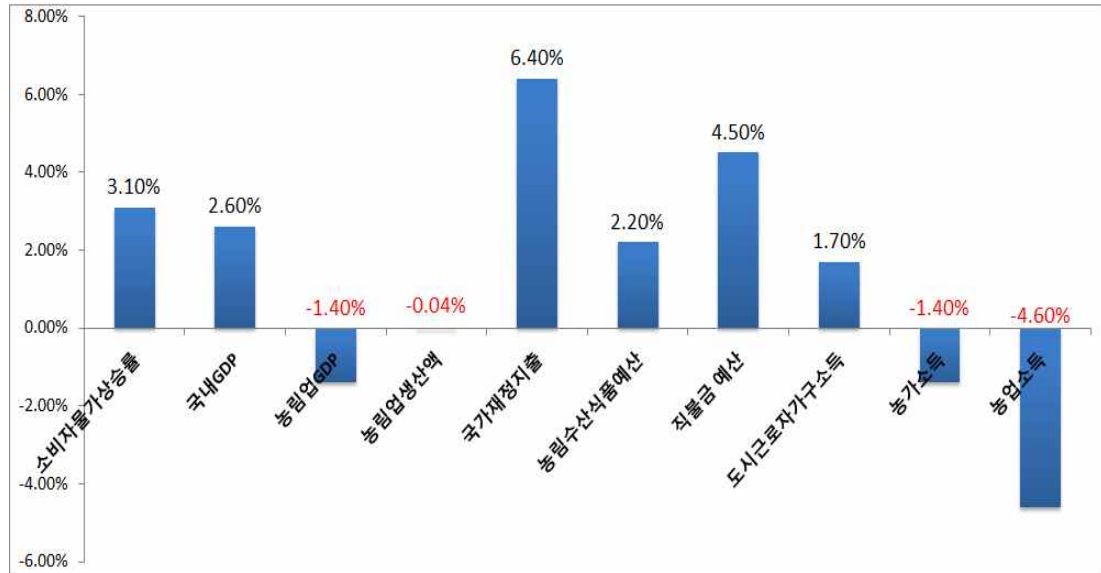
주 : 1. 2005=100로 디플레이트

2. 농가교역조건지수란 농가가 생산하여 판매하는 농산물과 농가가 구입하는 농기자재 또는 생활용품의 가격 상승폭을 비교하여 농가의 재산성을 파악하는 지표로 활용됨.

○ 국가재정지출 연평균증가율이 6%대를 넘는데 반해 농업관련 지표들은 마이너스 기록

- 각종 경제지표의 '03년부터 '12년까지 연평균증가율을 비교해 본 결과 소비자물가상승률은 3.10%, 국내총생산(GDP)는 2.60%, 국가재정지출은 6.40%
- 반면 농림업GDP는 △1.40%, 농림업생산액은 △0.04%, 농림수산물식품분야 예산은 2.20%, 직불금 예산은 4.50%에 그침
- 지난 10여 년 간 도시근로자 가구소득의 연평균 증가율은 1.70%를 기록한 반면 농가소득은 △1.40%, 농업소득은 △4.60%를 기록하며 매년 농가 경제 상황이 악화

[그림 2-12] 각종 지표별 연평균증가율



자료 : 1. e-나라지표 : 농업일반 예산 및 기금내역, 각연도, 농림수산물부(자체 집계)

2. 농가경제조사, 각연도, 통계청

3. 가계동향조사, 각연도, 한국은행&통계청

5. 소비자물가지수, 각연도, 통계청

5. 국민계정, 각연도, 한국은행

6. 농림업생산지수, 각연도, 농림축산식품부

7. 2006-2010년 국가재정운용계획, 2006, 대한민국 정부

주 : 모든 지표는 소비자물가지수(2010=100)으로 디플레이트

2. 우리나라 농촌 생활환경 실태

1) 농촌생활에 대한 만족도

○ 지역생활 중 소득원 및 일자리 환경 부분에 대한 불만족도 높은 것으로 응답

- 주거 및 이웃환경, 쓰레기 등 환경 부분을 긍정적 우선순위로 인식함.
- 소득원 및 일자리 환경, 문화·체육·여가 환경, 보건·의료 환경 부문에서는 부정적 우선순위로 보고 있음.

[표 2-10] 지역생활 만족도 현황

(단위 : %)

<긍정적 응답 우선순위>	응답합계	<부정적 응답 우선순위>	응답합계
주거환경	50.8	소득원/일자리 환경	48.6
이웃환경	49.6	문화체육여가환경	38.6
쓰레기/환경	34.3	보건의료환경	37.5
대중교통환경	28.8	교육환경	35.2
보건의료환경	25.1	대중교통환경	34.9
문화체육여가환경	15.7	쓰레기/환경	22.6
교육환경	15.4	주거환경	15.6
소득원/일자리 환경	12	이웃환경	7.1

자료 : 농촌생활지표조사, 2011, 농촌진흥청 국립농업과학원

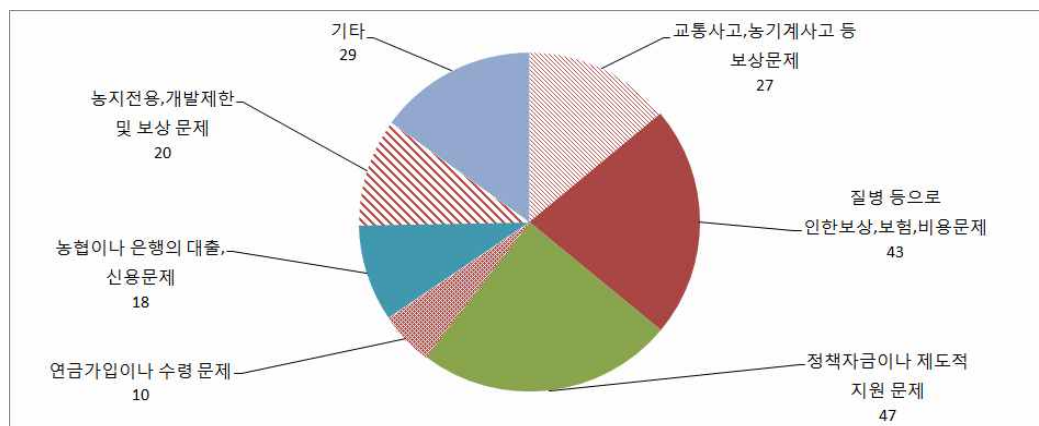
주 : 긍정적 부분을 “매우 만족 및 만족” 응답 항목의 합, 부정적 부분을 “불만족 및 매우 불만족”의 합으로 보고 우선순위별 항목을 내림차순으로 나열함.

○ 농업인으로서 정부의 비용·보상·재정지원 등 금전적 측면에서 형평성 불만족

- 정책자금 및 제도적 지원 문제(47%), 보상·보험 등 비용 문제(43%), 사고 및 재해 보상 문제(27%), 농지전용·개발제한 등 보상 문제(20%) 순임.
- 농업인들 대부분은 금전적 측면에서 형평성 문제를 가장 예민하게 받아들이고 있음에 따라 예산 배분과 집행 과정에 대한 투명성 필요함.

[그림 2-13] 농업인으로서 불공평하게 느끼는 점

(단위 : %)



자료 : 농촌생활지표조사, 2006, 농촌진흥청 국립농업과학원

주 : 복수응답형 조사결과에 따라 합계 100% 초과

- 농촌생활 환경 중 불편한 점은 일자리 문제 등이 제기
 - 기타 및 무응답을 제외하고 높은 응답을 순으로 일자리와 소득기회 부족(27.4%), 생활하기에 불편(24.7%), 높은 생활비(21.3%), 자녀 교육문제(19.6%), 환경오염 등(7.8%), 이웃주민과 친교(4.5%) 등으로 나타남
 - 향후 농촌지역 내 일자리 창출과 관련된 점을 개선할 필요가 있다는 시사점 얻을 수 있음.

[그림 2-14] 농촌생활 환경 중 불편한 점



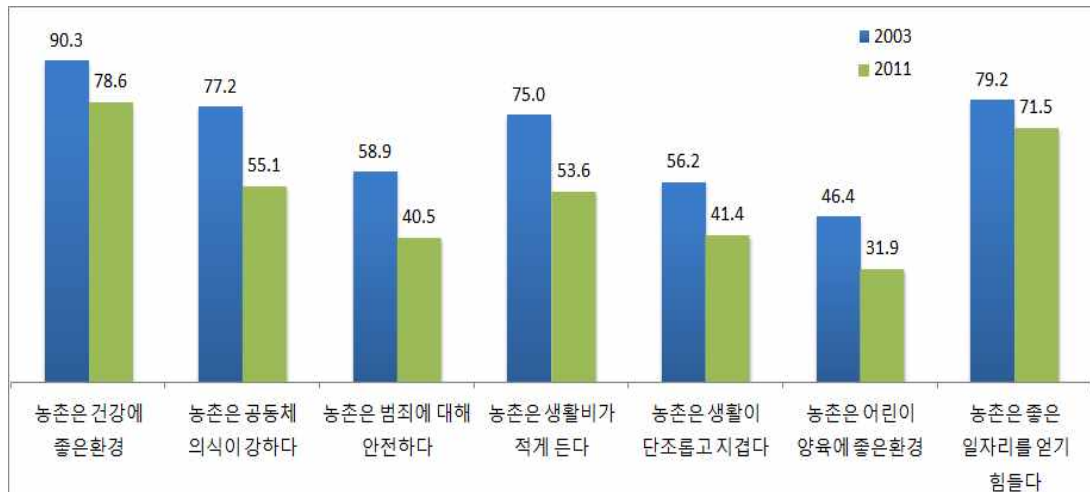
자료 : 성주인 외(2012)

주 : 해당보고서의 설문조사 결과를 그대로 인용(p.105)

- 농촌의 가치인식 중 좋은 자연환경과 공동체 의식 환경에 긍정적 반응
 - 건강에 좋은 환경, 일자리를 얻기 힘든 환경, 강한 공동체의식을 가진 환경 순으로 찬성 응답률이 높음
 - 반면 치안 환경, 보육 환경, 단조로운 생활 환경에 대해서는 다소 찬성응답률 저조하게 나타남
 - '03년 대비 '11년 인식의 변화로 공동체 의식에 대해 환경과 생활비가 적게 드는 환경에 대한 찬성 응답이 다소 떨어지고 있음
 - 일자리가 부족한 환경에 대해서는 인식의 변화가 크지 않음으로 미루어 볼 때 농촌에서의 일자리 부족 문제가 우선 개선되어야 할 과제로 보임

[그림 2-15] 농촌의 가치인식 변화 (찬성 응답)

(단위 : %)



자료 : 농촌생활지표조사, 각연도, 농촌진흥청 국립농업과학원

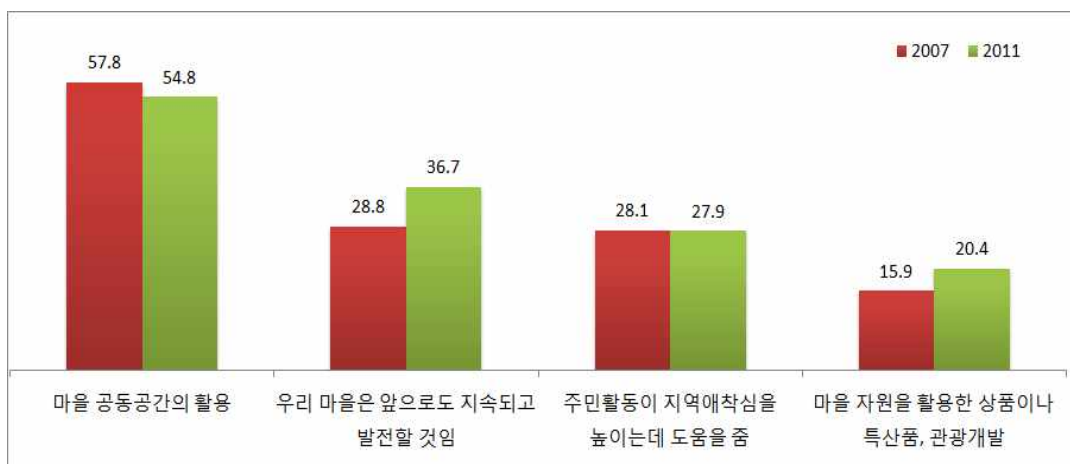
주 : 각 항목별 찬성 응답(“그렇다”)결과를 우선순위별로 나열하여 시간의 흐름에 따른 인식변화 차이 파악함.

○ 지역자원 활용 중 마을발전에 대해서 희망을 가지고 있는 것에 주목할 필요

- 마을의 지속성과 발전가능성, 자원활용에 대한 긍정의 응답이 '07년 대비 '11년 상승
- 마을 공동공간의 활용 측면, 애착심을 높이기 위한 주민활동에 대한 인식은 큰 변화가 없는 것으로 조사됨.

[그림 2-16] 지역자원 활용인식(긍정적 응답) 변화

(단위 : %)



자료 : 농촌생활지표조사, 각연도, 농촌진흥청 국립농업과학원

주 : 긍정적 부분을 '매우 그렇다 및 그렇다' 응답 항목의 합으로 보고 우선순위별 항목을 내림차순 나열

- 마을공동체 참여의식에 대해서는 소속감은 긍정적, 마을 관련 일에 동참은 부정적
 - 마을주민의 일원으로서의 소속감, 마을 사정에 대한 인지 부분을 긍정적 우선순위로 보고 있음
 - 반면 집보기를 부탁할 수 있는 사람이 많음과 마을 일에 적극적으로 참여하는 것에 대해서는 부정적 우선순위로 보고 있음

[표 2-11] 마을공동체 참여의식 현황

(단위 : %)

<긍정적 응답 우선순위>	합계	<부정적 응답 우선순위>	합계
마을의 일원이라는 소속감	58.5	집 보기를 부탁할 수 있는 사람이 많음	35.6
마을 사정에 대한 인지	50.7	마을의 일에 적극적으로 참여함	22.1
마을에 대한 자랑스러움을 느낌	49.7	노력 여하에 따라 마을의 발전에 기여 가능	21.4
마을의 일에 적극적으로 참여함	40.7	이웃 문제에 관심이 많음	20.8
이웃 문제에 관심이 많음	39.8	마을에서 참여할 수 있는 일의 인지	20.7
마을에서 참여할 수 있는 일의 인지	39.4	마을 주민 공동의 운동을 가지고 있음	19.1
마을 주민 공동의 운동을 가지고 있음	36.1	마을 사정에 대한 인지	17.8
노력 여하에 따라 마을의 발전에 기여 가능	32.9	마을에 대한 자랑스러움을 느낌	10.2
집 보기를 부탁할 수 있는 사람이 많음	30.0	마을의 일원이라는 소속감	9.5

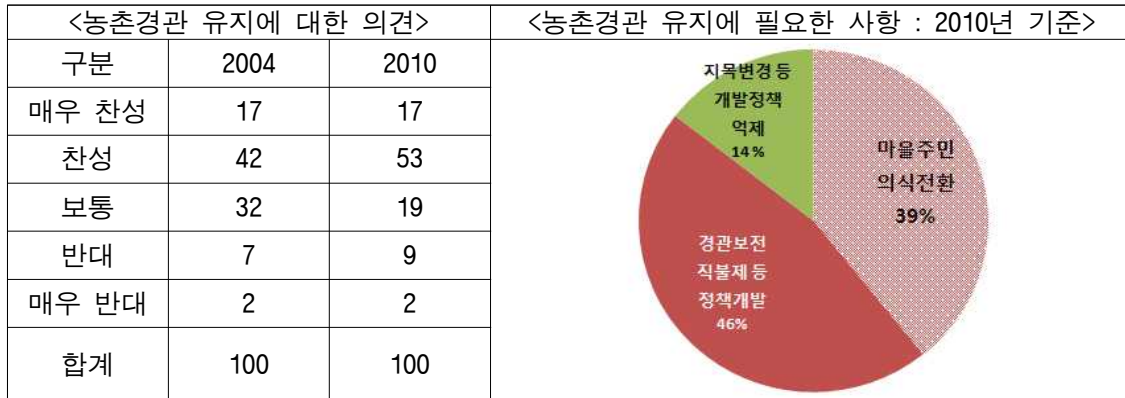
자료 : 농촌생활지표조사, 2011, 농촌진흥청 국립농업과학원

주 : 긍정적 부분을 '매우 그렇다 및 그렇다' 응답 항목의 합, 부정적 부분을 '매우 아니다 및 아니다' 응답 항목의 합으로 보고 우선순위별 항목을 내림차순 나열함.

- 농촌경관 유지에 대해서 대부분 찬성, 이를 위하여 관련 정책개발 가장 필요
 - 농촌경관 유지에 대한 찬성 의견은 전체 응답자의 70% 이상을 차지함
 - 농촌경관 유지에 가장 필요한 사항으로 경관보전직불제 등 정책개발(46%), 마을주민의식 전환(39%), 지목변경 등 개발정책억제(14%) 순으로 나타남

[그림 2-17] 농촌경관 유지에 대한 의견 및 필요사항

(단위 : %)

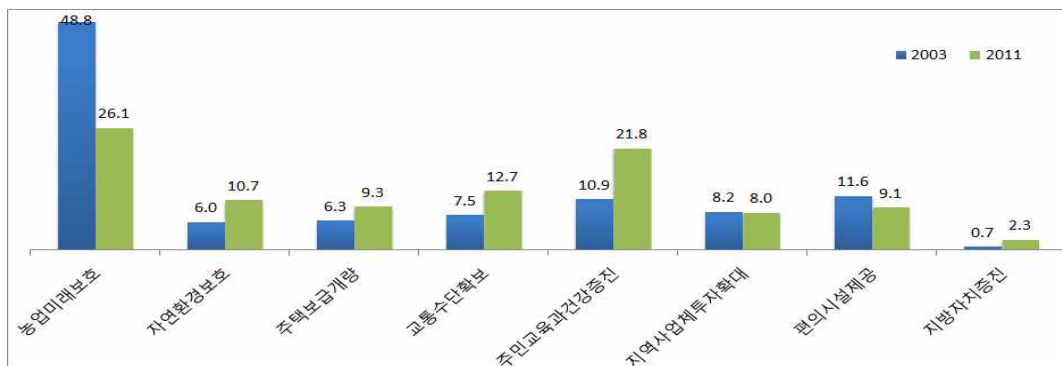


자료 : 농촌생활지표조사, 각연도, 농촌진흥청 국립농업과학원

2) 향후 농촌정책 수요

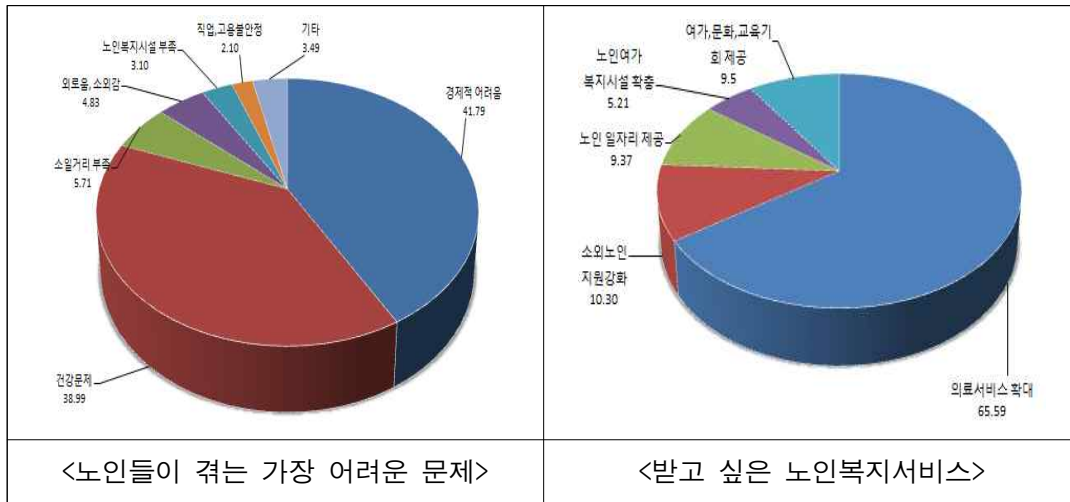
- 정부가 우선적으로 취해야 할 농촌정책은 농업미래보호 관련 정책수요 감소, 농촌환경·교통·주택·교육·건강 등 복지 정책수요 증가
- '03년 대비 '11년 조사 결과 감소한 정책수요는 농업미래보호, 편의시설 제공, 지역사업체투자 분야로 나타남.
 - 반면 증가한 정책수요는 자연환경보호, 주택보급개량, 교통수단확보, 주민교육과 건강증진 분야인 것으로 나타남.
 - 참고로 복지 분야 중 병원 등 의료 환경, 노인복지, 문화여가시설 등에 대한 수요는 점차 증가 추세인 것으로 나타남

[그림 2-18] 정부가 우선적으로 취해야 할 농촌 정책 (단위 : %)



자료 : 농촌생활지표조사, 각연도, 농촌진흥청 국립농업과학원

[그림 2-19] 농촌노인이 겪고 있는 애로사항 및 서비스 수요(단위:%)



자료 : 충남사회조사, 2012, 통계청&충청남도

- 바람직한 농촌의 모습으로는 오염되지 않은 자연환경을 우선 선택
 - 응답자의 70.2%가 물, 공기 등 자연환경이 오염되지 않은 곳을 바람직한 농촌의 모습으로 꼽고 있음.
 - 다음으로 농촌다운 경관이 잘 보존된 곳(37.4%), 다양한 사람들이 어울려 사는 곳(25.5%), 조용하게 농사짓고 사는 곳(25.1%) 등의 순으로 응답

[그림 2-20] 바람직한 농촌의 모습



자료 : 성주인 외(2012)

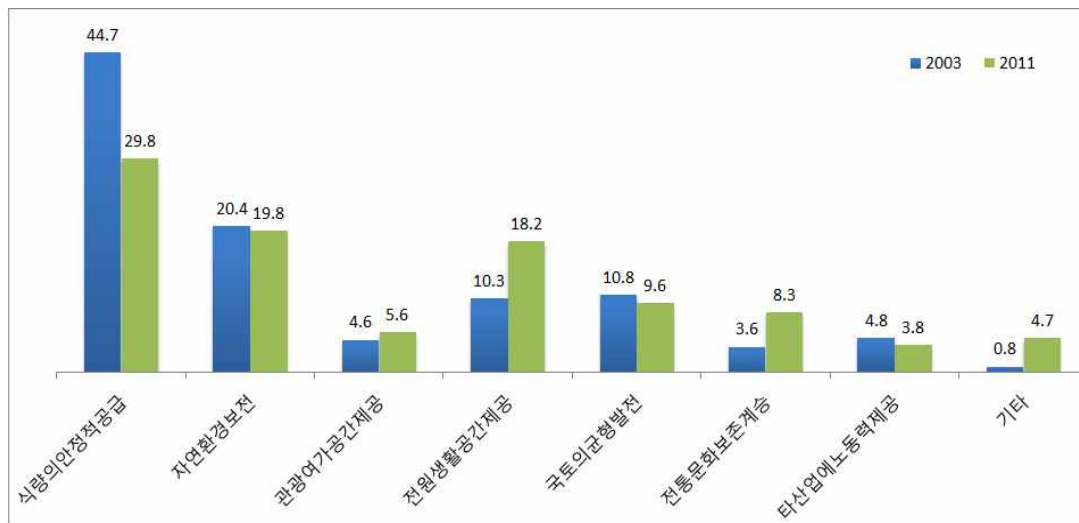
주 : 해당보고서의 설문조사 결과를 그대로 인용

- 농업·농촌 역할에 대한 인식의 변화로서 식량안보는 감소, 전원생활 공간 제공 및 전통문화 보존계승 분야는 증가

- '03년 대비 '11년 전원생활 공간제공, 전통문화 보존계승 등에 대한 인식 변화 응답률은 증가
- 반면 식량의 안정적 공급, 국토의 균형발전, 타산업에의 노동력 제공 등에 대한 인식변화 응답률은 감소

[그림 2-21] 농업·농촌 역할에 대한 인식

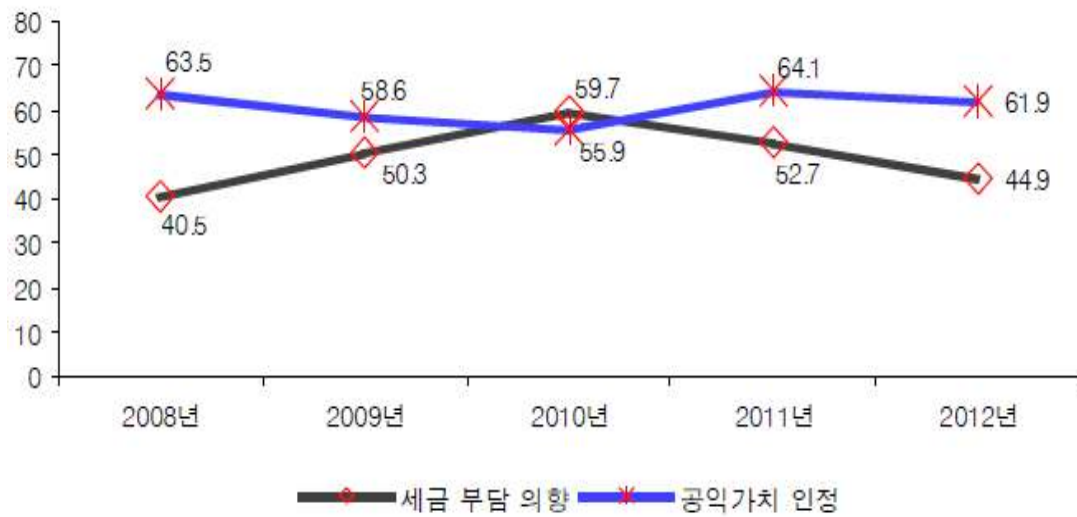
(단위 : %)



자료 : 농촌생활지표조사, 각연도, 농촌진흥청 국립농업과학원

- 도시민의 경우 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 찬성 의견은 증가 추이를 보이고 있지만 세금 부담 의향에는 저항감이 있는 것으로 조사
 - 공익적 기능에 대한 보상을 국가 세금 부담으로 연결하는 데에 대한 저항감은 정책에 대한 불신과 신뢰도가 저하되어 있음을 반증하는 것으로 볼 수 있음

[그림 2-22] 도시민의 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 견해(찬성 의견)



자료 : 김동원 외(2012)

제3절 우리나라 직불금 제도 실태

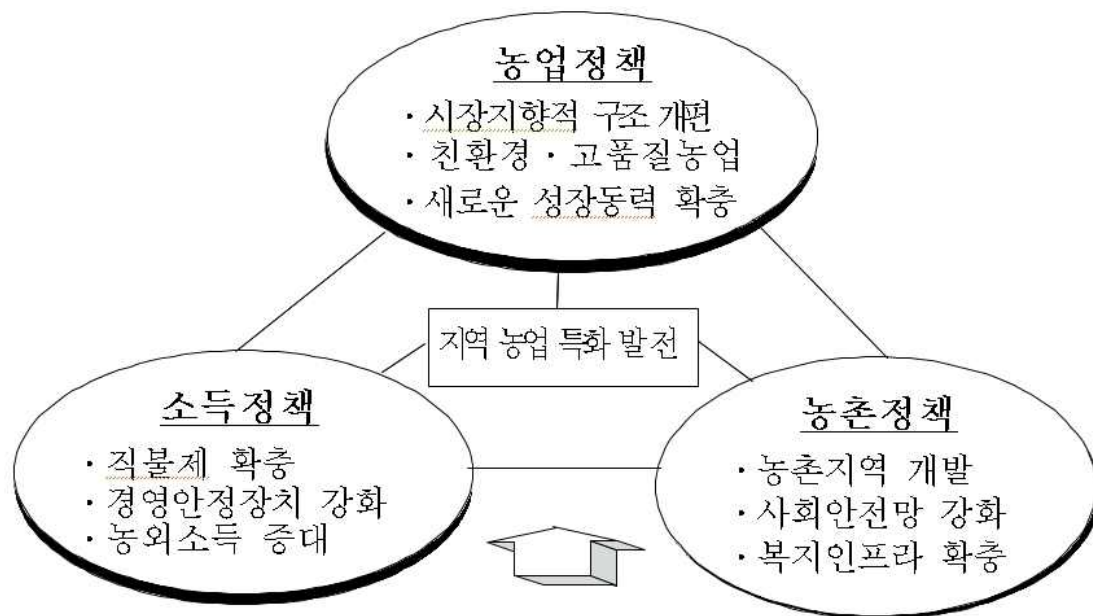
1. 농업정책의 성격

□ 농업정책의 역사적 검토

○ 참여정부 농정의 구조와 성격

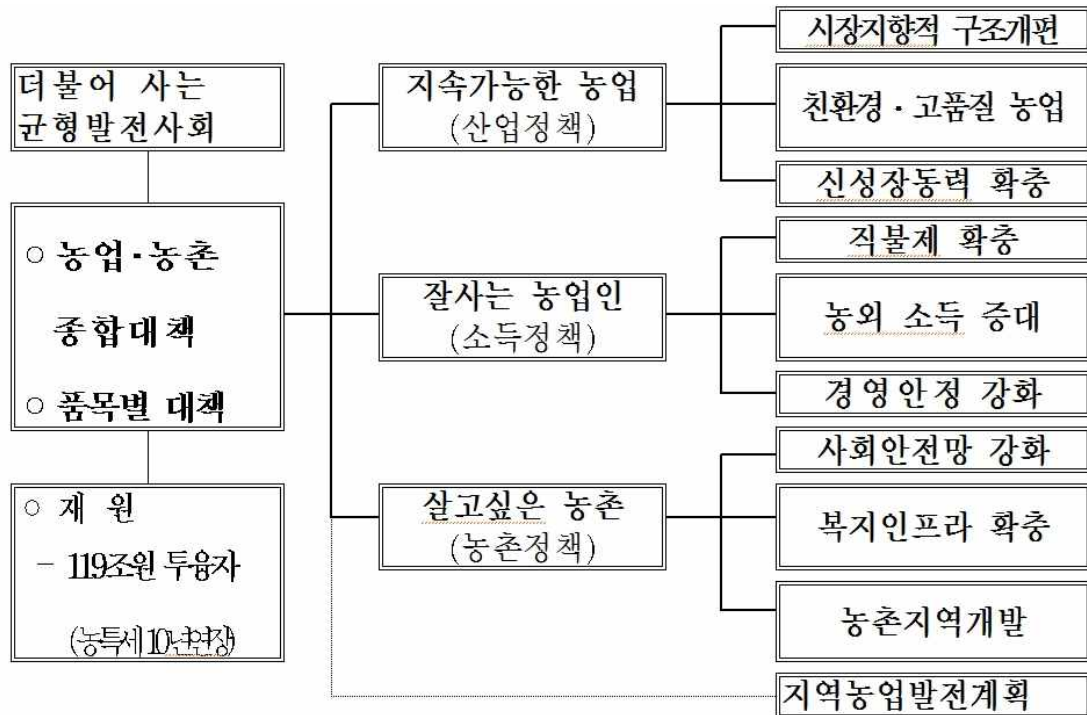
- 농업정책(산업정책), 농촌정책, 소득정책의 3대 축으로 구성되었으며, 별도로 지역농업 클러스터 정책을 통하여 지역농업의 특화발전을 꾀함
- 산업정책으로서의 농업정책과 지역정책으로서의 농촌정책이 분리되어 있는 구조임: 그 때문에, 지역농업의 발전이라는 목표가 달성되기 어려운 구조였음

[그림 2-23] 참여정부 농정의 구조



출처: 농림부(2004)

[그림 2-24] 참여정부 농정의 추진체계



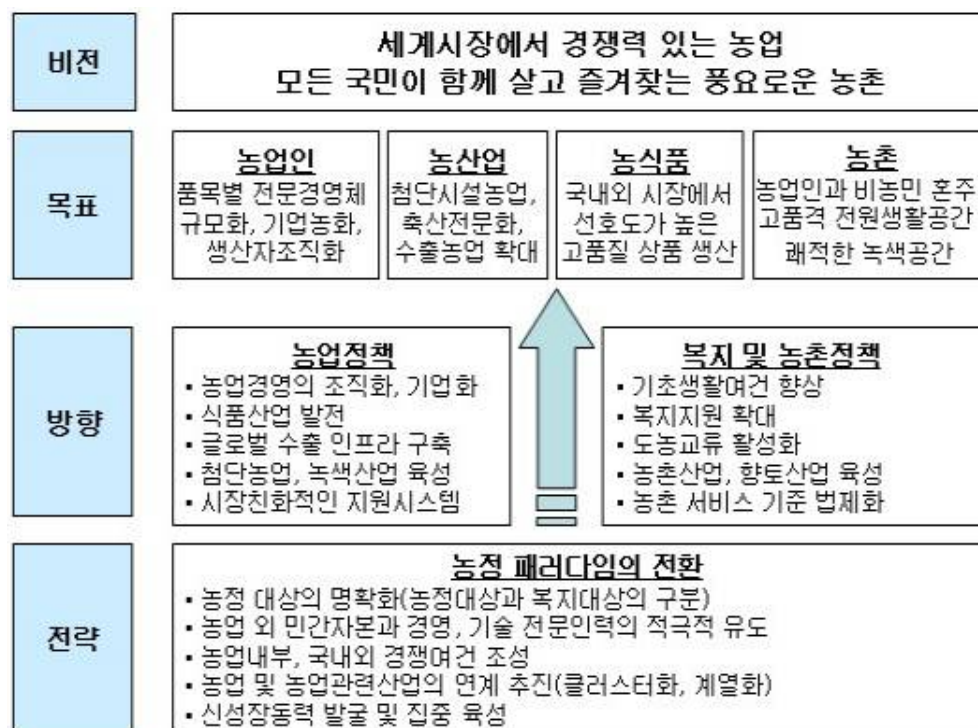
출처: 농림부(2004)

○ 이명박 정부 농정의 구조와 성격

- 농업정책, 그리고 복지/농촌정책으로 나뉨: 경쟁력있는 대농의 육성과 민간자본의 유입을 통한 경쟁력 강화를 목적으로 하는 산업정책으로서의 농업정책과, 그 외 고령농과 소농의 탈농과 복지지원을 목적으로 하는 복지/농촌정책으로 구분될 수 있음
- 참여정부와 비교했을 때 경쟁력과 구조조정, 수출농업, 첨단기술을 강조하는 농업정책의 신자유주의화 경향이 뚜렷하게 나타남: 지속가능한 농업, 그리고 농업의 다원적기능 육성 목표가 누락됨(윤석원, 2009; 이창한, 2009)
- 또한 과연 중소농과 고령농을 복지정책의 대상으로만 바라보는 것이 올바른가에 대한 비판적 문제제기가 있음: “장기적으로 농산물 수출을 늘리기 위해 노력하는 것도 중요하지만, 대부분의 농민들은 복지정책의 대상이 되기보다는 자신들의 노동에 대한 정당한 대가로 살아가기를 원한다” (박진도, 2009)

그동안은 정치적인 목소리와 입장을 고려해 농업정책을 구분하지 않고 모든 농업인을 망라한 평균적 정책을 추진했지만, **앞으로는 농업의 경쟁력을 제고하고 농업성장을 견인할 수 있는 혁신주체를 육성하기 위해 농정대상을 ‘산업정책’ 대상과 ‘복지정책’ 대상으로 명확히 구분해야 한다.** 즉, 자가소비가 주된 목적이고 소량의 농산물을 판매해 산업적 차원의 농정에 관련성과 관심도가 적은 상당수의 영세농과 고령농은 기본적으로 복지정책 대상으로 구분해 확실한 복지정책을 실시할 필요가 있다. 반면, 농산물의 상업적 판매를 주된 목적으로 삼는 선도농, 법인경영체, 기업농을 산업적 차원에서 농정대상으로 선정해 집중적인 정책을 추진할 필요가 있다(한국농촌경제연구원 김병률 박사, 2009).

[그림 2-25] 우리 농업의 비전과 전략



출처: 한국농촌경제연구원, 2009, <신농업 비전과 전략>, p.ix.

○ 박근혜 정부 농정의 구조와 성격

- 농업정책, 농촌정책, 농식품정책으로 구분하고 있음: 여전히 산업정책으로서의 농업정책과 지역정책으로서의 농촌정책은 명확하게 구분되어 있고, 농업정책 쪽에 좀 더 무게중심이 기울어져 있음

[그림 2-27] 농림축산식품부의 정책분야와 목표의 구조(2013)



○ 농업문제와 농업정책을 바라보는 우파의 관점

- 산업정책으로서 농업정책을 바라보는 관점이 극대화되면, 농업보조금 철폐와 대자본의 농업 유입을 통한 경쟁력 강화의 논리로 연결될 수 있음
- 이 경우 농업의 다원적 기능과 공공재 생산의 역할은 무시됨

“산업정책으로서의 농업정책 정립”

산업으로서의 농업의 효율성 증진을 위해서는 생산요소, 경영주체, 생산품목 등을 재조정해야 하며 정부정책은 농업구조조정 촉진을 목적으로 전면적으로 개편되어야 한다. 기업들이 농업에 적극적으로 투자하게 유도함으로써 전통농업에 생명공학 등 첨단기술을 접목하여 농업생산성 향상을 통한 농업의 국제경쟁력 확보와 농업의 일자리 창출을 이끌어낼 수 있다. 또한 양적 투자증가를 통한 농업보호가 아니라 질적 구조조정과 합리화에 근거하여 농업 생산성을 증대시켜야 한다. 농업에 법인경영을 적극 도입하고 주식회사의 농지 소유도 전면적으로 허용하여 농업구조개선을 촉진하며 산업으로서 농업을 발전시키고 농업인들의 경영안정화를 도모해야 한다. 특히 농업경영규모의 확대를 위해 기업들이 농업에 진입하여 효율적인 대규모 생산을 할 수 있도록 적극적인 인센티브를 부여해야 한다 - 경기개발연구원 정책센터장 김은경(2012, 자유기업원 리포트)

□ 한국 농정의 전환 필요성

○ 한국의 농업정책 역시 선진국들의 추세에 따라 이제 산업정책에서 지역정책으로 전환되어야 함

- 생산주의적 농업에서 이제는 지속가능한 농업으로 전환하여 농업의 다원적 기능을 활성화하고, 농민의 공공재 공동생산에 대한 국가의 대가 지불이라는 논리를 통해 사회적으로 국민들을 설득시켜야 함

- 농업의 다원적 기능과 공공재 공동생산은 결국 지역정책으로 귀결됨
- 지역정책의 주체는 지방정부가 될 수 있으며, 따라서 자연스럽게 농정의 지방분권화가 실현될 수 있음
- 이를 활성화시킬 수 있도록 직불제를 개편하는 것이 21세기 한국 농촌과 농업의 현실, 전세계적 추세에 걸맞는 전환이 될 것임

농업의 다원적 기능은 국가가 농업을 보호하는 근거가 된다. 농촌을 유지하고 농가소득을 보장하는 것은 이런 농업의 역할을 보호하는 것이다. 농업의 다원적 기능은 수익성과 효율성을 추구하는 기업농과 양립하기 어렵다. 대규모 농업회사에 투자한 도시자본이 다원적 기능을 중시하기를 기대하기는 어려울 것이다.

우리의 농정은 산업정책으로서의 농업정책보다 농촌정책이 우선돼야 한다. 농업정책은 스스로 잘할 수 있는 선도 기업농이 아니라 무한경쟁에 노출된 취약한 가족농을 주 대상으로 해야 한다. 그들이 우리 농업과 지역사회와 대한민국의 비탈이기 때문이다(양승룡, 2009).

정부가 그 동안 수차례에 걸쳐 농어촌종합대책을 발표했지만, 그것은 ‘농업정책+농촌정책+농민정책’이란 점에서 종합이지, 정책 상호간의 유기적 관련성은 부족하였다. 특히, 최근에는 농업경쟁력 제고를 위한 농업구조개선의 필요성이 강조되면서 농정이 농업정책에만 편향됨에 따라 농촌정책 혹은 농민정책은 상대적으로 소홀히 다루어졌다. 따라서 농정은 농업정책이라는 좁은 틀을 벗어나 농촌이 지니는 다양한 잠재력 (potential)을 극대화 하고, 농촌지역사회의 지속적 발전에 기여하기 위해 농업·지역·환경을 포괄하는 통합적 농촌정책(Integrated rural policy)으로 전환되어야 한다(박진도, 2003: 116).

2. 직불제 현황

1) 유형별 현황²⁾

□ 직접지불제 유형별 분류

- 공익적 기능 제고, 소득안정, 구조개선촉진 목적으로 구분하여 이에 맞는 다양한 직접지불제를 실시([표 2-] 참고)
- 분야 또한 논, 밭, 축산으로 나뉘어서 대상 특성에 맞게 운영 중

[표 2-12] 직접지불제 분류

분야 목적	논	밭	축산·예산
공익적 기능 제고	쌀소득 등 보전 직접지불(고정)	조건불리지역 직접지불	
	친환경농업 직접지불(친환경 농업)		친환경농업 직접지불 (친환경 안전축산)
	경관보전 직접지불		
소득안정	쌀소득 등 보전 직접지불(변동)	FTA피해보전 직접지불(수산포함)	
		밭농업 직접지불	
	농가단위 소득안정 직접지불(12년 시범실시)		
구조개선 촉진	경영이양 직접지불		
		FTA 폐업지원(수산포함)	
기타 직불성	농작물 재해보험, 가축 재해보험, 취약농가 인력지원, 축산물 수급 관리사업(송아지생산안정), 농어업인 건강연금보험료 지원, 농어업 인 안전공제보험, 농어업인 영유아자녀 양육비 지원		

주: 정부의 분류 방식을 일부 수정, 보완하여 재구성

자료: 농림축산식품부(2012)

2) 주: 직불금 사업 내용을 중심으로 다루고 직불성 정책에 대한 소개는 생략함
자료 : 농림축산식품부(2012 & 2013)

□ 공익형 직접지불

○ 쌀소득등보전 직접지불제(고정직접지불금)³⁾

- 도입배경은 쌀 시장개방에 대비하여 농업인의 소득안정을 도모하기 위해 '05년 도입
- 오랜 기간동안 시행해 오던 쌀 수매제도를 폐지하여 가격과 수급을 시장에 맡기는 양정개혁 일환(공공비축제로 전환 등)
- 고정직접지불 부분은 2001년 도입된 논농업 직불제를 모태로 하여 개편 시행 중으로 '98-'00년까지 논농업(벼, 연근, 미나리, 왕골재배)에 이용된 농지로서 농지의 형상과 기능을 유지하는 경우 쌀의 생산과 가격 상관없이 휴경지 포함한 논농업 이용된 농지법상 농지가 대상
- 농가소득과 논의 공익적 기능을 보전하기 위하여 허용보조 형태로 설계
- 지급단가는 농업진흥지역 농지 기준으로 안의 농지 ha당 746천원, 밖의 농지 ha당 597천원을 지급

○ 친환경농업 직접지불제(축산 포함)

- 현행 친환경농업직불의 지급기한은 무농약 및 저농약의 경우 필지별 3년간만 지급, 유기농산물의 경우 5년간 지급, 인증전환의 경우 나머지 횟수만 지급하고 있음.
- 친환경농업(축산) 조기정착을 도모하고, 고품질 안전농축산물 생산 장려 및 환경보전 등 농업의 공익적 기능 제고를 위해 친환경농업을 실천하는 농업인에게 지원하는 직불제로서 친환경농업은 '99년 시행, 친환경축산은 '09년 시행중
- 지급단가는 논 지대인 경우 유기 600천원/ha, 무농약 400천원, 저농약 217천원, 밭 지대인 경우 유기 1,200천원/ha, 무농약 1,000천원, 저농약 524천원을 지급
- 단, 무농약 및 저농약 최초 지급연도로부터 필지별 3년간, 유기농 농산물의 경우는 5년간만 지급

3) 쌀 고정직불금은 농가의 소득안정 목적보다는 공익형 목적에 더 주안점을 둔 직불금이지만 농림수산사업 시행지침서 상에는 '실제 논농업에 종사하는 농업인 대상으로 농가의 소득 및 생산안정화 목표'라고 표기, 이 부분은 농업인과 일반 도시민들이 쌀소득등보전 직접지불제에 대해 오해의 여지가 있는 부분이기 때문에 본문에서는 공익형으로서의 쌀 고정직불금, 소득안정형으로서의 쌀 변동직불금으로 구분하여 설명하도록 함.

○ 조건불리지역 직접지불제

- 도입배경은 농업의 생산성이 낮고 정주여건이 상대적으로 불리한 지역 농업인의 소득보전, 농업의 공익적 기능 유지, 지역활성화를 도모하기 위하여 '04년부터 시행
- 조건불리지역 기준은 경지율 22% 이하, 경사도 14% 이상인 농지면적이 50%이상인 법정리 3,550개)의 밭, 과수원, 초지
- 지원자격은 지급대상 마을이 속하는 읍·면지역에 거주, 지급단가는 논, 밭의 경우 m^2 당 50원, 초지의 경우 m^2 당 25원
- 대상자는 농지관리의 의무가 있으며 마을공동기금을 필수적으로 조성
- 이행조건은 첫째, 농지관리의 의무, 둘째, 마을공동기금조성의 의무, 셋째, 마을활성화 실천활동의 의무로서 반드시 이행 필요

○ 경관보전 직접지불제

- 도입배경은 지역별 특색 있는 작물 재배와 마을경관보전활동을 통해 농어촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계함으로써 지역경제의 활성화를 도모하기 위하여 '05년부터 시행 중인 직불제
- 대상작물은 경관을 형성·유지·개선하기 위한 작물에 한하며 상품 생산을 목적으로 하는 작물은 제외
- 메밀, 유채, 보리 등 경관작물 재배농가를 대상으로 지원하며 상품생산 목적은 제외, 경관작물의 경우 ha당 170만원, 준경관작물의 경우 ha당 100만원, 활동비는 ha당 15만원 지원

□ 소득안정형 직접지불

○ 쌀소득등보전 직접지불제(변동직접지불금)

- 도입배경은 DDA협상/쌀협상 이후 쌀 시장개방 확대 등으로 인하여 쌀 가격이 하락하는 경우에 쌀 생산 농가의 소득을 보전하기 위한 직불제
- '03년 예산사업으로 도입되었으나 '04년부터 기금으로 운영되기 시작
- 해당연도의 생산한 쌀의 수확기 평균가격이 목표가격에 미달하는 경우에 지급
- 목표가격과 당해연도 수확기 산지 평균 쌀값과의 차액의 85%에서 고정 직불금 평균단가를 차감하고 남은 금액을 지급

○ FTA피해보전 직접지불제

- 도입배경은 자유무역협정 이행으로 수입량이 급격히 증가하여 가격 하락의 피해를 입은 품목의 생산자에게 가격 하락 일정 부분을 지원함으로써 농어업인 등의 경영안정을 도모하고 피해를 보전하기 위해 '04년(한·칠레FTA)부터 시행된 직불제
- 지원기준은 대상품목의 면적과 전국생산량을 기초로 한 산출기준에 지급단가, 조정계수를 곱하여 지원
- 협정에 따라 관세가 감축 또는 철폐되거나, 관세할당물량이 증가한 농산물 또는 수산물을 대상 품목으로 설정
- 한·미FTA가 발효된지 2년 만에 처음으로 한우와 송아지에 대해 FTA피해보전직불제 발동, 제도가 시행된지 9년 만에 첫 발동

○ 농가단위 소득안정 직접지불제

- 도입배경은 '07년 한·미FTA 협상 타결 후 피해보완대책의 중장기 핵심 과제로 도입이 결정되어 '09년부터 도상연습을 실시하며 도입 검토해 온 직불제
- '12년 정치권의 요구로 결정된 고추·마늘 등 19개 품목에 지급하는 발농업직불제 도입으로 사실 상 중단된 상태
- 현재 '14년 도입 예정인 농업수입보장보험으로 기능 이관하는 방안 검토

○ 발농업 직접지불제

- 도입배경은 한미FTA 피해보전 대책의 일환으로 발작물 재배농가의 소득 보전을 위하여 '12년부터 시행
- 생산량 감소, 경영비 증가 등 다양한 이유 때문에 소득이 많지 않으면서 생산이 감소하는 대상품목 재배농가의 안정적인 소득보전을 통해 대상 품목의 자급률 제고 및 생산기반 유지하기 위해 도상연습을 거쳐 '12년 시작한 직불제
- 공부상 지목이 발인 농지로서 당해연도 대상품목 재배 농지에 재배면적에 따라 ha당 40만원 지급(예. 소득 낮고 생산 감소하는 보리, 밀 등)
- 대상품목 재배면적 기준으로 m²당 40원을 지원하며 농업인의 경우 4만 m², 농업법인의 경우 10만 m²까지 지원
- 동계작물(보리, 밀, 마늘, 조사료, 유채, 양파, 대파, 감자 등), 하계작물

(조, 수수, 메밀, 잡곡, 콩, 팥, 녹두, 조사료, 땅콩, 참깨, 고추, 감자, 고구마, 들깨, 대파, 족파 등) 등 19개 밭작물 대상

□ 구조개선촉진형 직접지불

○ 경영이양 직접지불제

- 도입배경은 농업경영을 이양하는 고령은퇴농가의 소득안정과 전업농 중심의 영농규모화 촉진을 위한 직불제
- 상업적 영농에서 은퇴하는 고령농업인에게 지급하는 제도로써 '97년 시행했고 한국농어촌공사에서 담당
- 65세에 신청하여 최대 75세까지, 10년 간 경영이양보조금 지급
- 지급단가는 경영이양면적, 지급단가, 지급기간을 계산하여 m^2 당 300원 (ha당 3,000천원, 월 250천원/ha) 지급

○ FTA폐업지원제(수산 포함)

- 자유무역협정의 이행으로 과수·원예·축산·수산 등의 품목을 재배·사육 또는 포획·채취·양식하는 사업을 계속하는 것이 곤란하다고 인정되는 품목에 대하여 농어업인 등이 폐업하는 경우 이를 지원하여 폐업농어가의 경영안정 및 해당 품목의 구조조정을 유도하기 위해 '04년부터 시행되어온 제도 1천 m^2 이상의 면적에 대하여 철거 혹은 폐기면적과 순수익액 평년값을 곱하여 지원하고 있으며 최대 3년간 지원함

○ 이상 직접지불제 유형별 주요 내용을 살펴보고 다음의 [표 2-13]과 같이 요약함

[표 2-13] 우리나라의 직접지불제 유형별 현황 요약

목적	직불제명	도입시기	대상(농업인,농지)	지원내용(단가, 기준, 기간 등)
공익형	쌀 소득등보전 직접지불제 (고정직접지불금)	2005년	논농업 실 정작자 농지형태 및 기능유지하는 농지	- 지급단가 : 농업진흥지역 농지 기준 · 안의 농지 ha당 746천원 · 밖의 농지 ha당 597천원)
	친환경농업 직접지불제 (친환경농업)	1999년	친환경농업 인증 및 실천 농업인	지급단가 및 기간 : 인증별 3년에서 5년 · 논 : 유기 600천원/ha, 무농약 400천원, 저농약 217천원(무저농약 : 3년, 유 : 5년간) · 밭 : 유기 1,200천원/ha, 무농약 1,000천원, 저농약 524천원 - 지급상한면적 : 0.1 ~ 5.0ha
	친환경농업 직접지불제 (친환경 안전축산)	2009년	친환경축산물, HACCP농장지정 받은 농업인	지급단가 및 기간 : 최대 3년간 · 한우:유기 17만원/마리, 무항생:6.5만원/마리 · 우유:유기 50원/L, 무항생 10원/L · 유기돼지 1만6천원, 육계 200원, 오리 400원 - 지급한도 : 20백만원/연간
	조건불리지역 직접지불제	2004년	농업생산성이 낮고 정주여건 불리한 지역 농가 경지율 및 경사도를 해당 토지	지급기준 : · 육지 : 경지율 22%이하, 경사도 14%이상 농지면적 50% 이상 법정리(도서 모두 해당) - 지급단가 : 논·밭·과수원 50원/㎡, 초지 25원/㎡ 지급하한면적 : 농가당 0.1ha 이상 - 필수이행 : 농지관리의무, 마을공동기금 조성, 마을활성화 실천의무 1개 이상 이행 지급제한 : 쌀 고정직불금 대상 토지
	경관보전 직접지불제	2005년	경관형성, 유지, 개선헌안 작물 재배 가능 농가	- 지급단가 : 경관작물 170만원/ha, 준경관작물 100만원/ha, 활동비 15만원/ha 지급제한 : 쌀고정·친환경농업·조건불리 직불금 지원 대상 농지
소득 안정형	쌀소득등보전 직접지불제 (변동직접지불금)	2005년	쌀 고정직불금 요건 충족(대상 농지에 물을 가두어 쌀을 생산, 농약 및 화학비료의 기준 준수)	- 지급단가 : 【(목표가격 - 당해 연도 수확기 평균 쌀값) × 85%】 - 고정직불금 단가
	FTA피해보전 직접지불제	2004년	관세감축 또는 철폐로 인한 피해예상되는 품목 지원대상 품목 생산 농어업인	- 지급단가 : 산출 기준 × 지급 단가 × 조정 계수 (산출기준 : 대상품목 면적, 전국생산량을 기초로 함) 지급한도액 : 개인 3,500만원, 법인 5,000만원
	발농업 직접지불제	2012년	19개 품목 재배하고 있는 대상토지 발농업에 종사하는 농업인	대상품목 : 19개 품목(동계, 하계 작물) - 지급단가 : 품목 재배면적 당 400천원/ha - 지급상한면적 : 농업인(4ha), 법인(10ha) - 지급제한 : 쌀고정·친환경농업·조건불리·경관보전 직불금 지원 대상 농지
구조개선촉 진형	경영이양 직접지 불제	1997년	65~70세의 농업인 벼농사 10년 이상 경력 (논, 밭, 과수원)	- 지급단가 : ha당 3,000천원, 월 250천원/ha - 지급기간 : 최대 10년 사용용도 : 고령농업인 생활자금 등
	FTA폐업지원제 (수산 포함)	2004년	관세감축 또는 철폐로 인한 피해예상되는 품목 지원대상 품목 생산 농어업인	- 지급단가 : 1천㎡이상의 철거·폐기 면적 × 연간 단위면적당 순수익액 × 3년 지급한도액 : 없음.

2) 예산 현황

□ 농림수산물식품과 직불제 관련 예산([표 2-14] 참고)

- 농림수산물식품 분야 예산 중 직접지불 관련 예산 규모는 상승 중
 - 농림수산물식품 분야 예산은 '03년 6.5조 원에서 '12년 10.4조 원으로 연평균증가율 5.3%를 보임
 - 직접지불 관련 예산은 '03년 6,432억 원에서 '12년 1.6조 원으로 연평균 11.3% 증가
- 직불금 예산과 직불성 예산으로 구분했을 때 직불금 예산은 전체 예산의 9.6%
 - '13년 기준 직불금 예산은 1조 원, 직불성 예산은 6,817억 원을 책정함
 - 직접지불 관련 예산은 농림수산물식품 분야 예산 중 '03년 9.8%에서 '12년 16.1% 차지
 - 이 중 직불금 예산은 9.6% 비중 차지, 직불성 예산은 6.5% 비중 차지

[표 2-14] 농림수산물식품과 직접지불 관련 예산(2003-2012)

(단위 : 억 원, %)

구분		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
농림수산물식품	A	65,572	66,031	73,406	82,299	87,335	87,035	99,878	103,202	104,004	104,420
직불금+직불성	B	6,432	8,675	10,014	19,441	21,466	19,475	15,914	20,224	21,704	16,833
직불금 관련	C	5,131	6,061	7,886	16,900	18,106	15,467	10,364	14,944	16,267	10,016
직불성 관련	D	1,301	2,614	2,128	2,541	3,360	4,008	5,550	5,280	5,437	6,817
B/A		9.8	13.1	13.6	23.6	24.6	22.4	15.9	19.6	20.9	16.1
C/A		7.8	9.2	10.7	20.5	20.7	17.8	10.4	14.5	15.6	9.6
D/A		2.0	4.0	2.9	3.1	3.8	4.6	5.6	5.1	5.2	6.5

자료 : e-나라지표 : 농업일반 예산 및 기금내역, 각연도, 농림수산물식품부(자체 집계)

주 : 1. 직불성 예산은 농어민 복지 관련 직불제(농작물재해보험, 가축재해보험, 송아지생산안정사업, 농어민건강보험료지원·연금보험료 지원, 농어업인재해공제지원, 영유아자녀양육비지원, 취약농가 인력지원, 기타 수산분야 지원 등 복지성에 가까운 예산)와 수산 관련 직불제를 의미함.

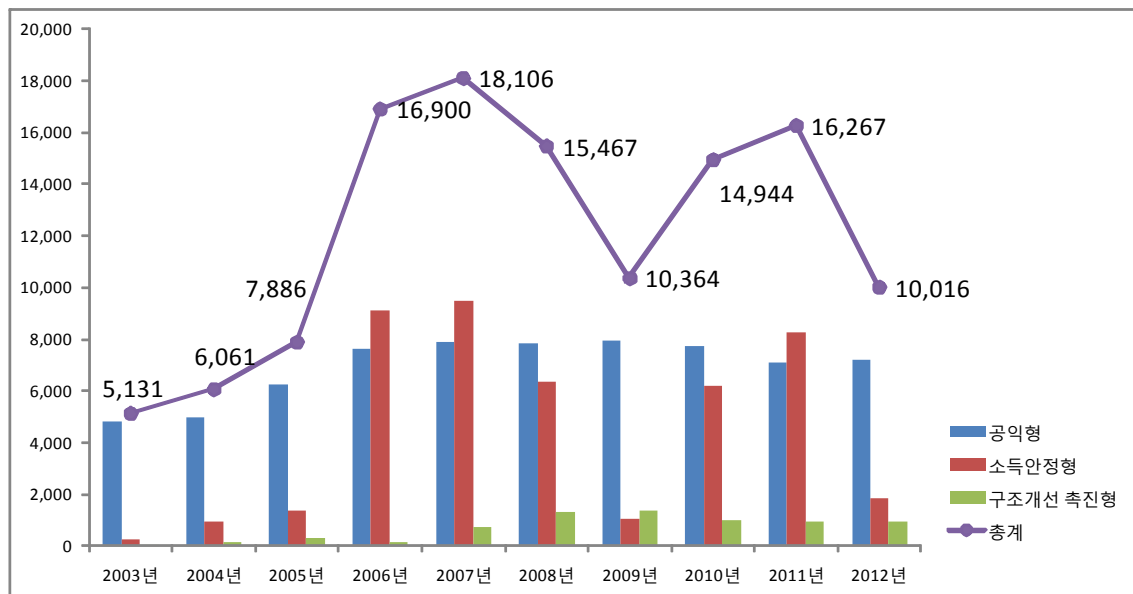
2. 소비자물가지수(2010=100)로 디플레이트

□ 직불금 관련 예산([그림 2-28], [표 2-15] 참고)

- 우리나라 직불금은 공익형 직불제가 약 72%, 소득안정형 직불제가 18.6%
 - '13년 직불금 총예산은 1조원으로 공익형 직불제는 전체 직불금 예산의 71.9%(7,199억 원), 소득안정형 직불제는 18.6%(1,858억 원), 구조개선촉진형 직불제는 9.6%(959억 원)을 차지
 - 전체 직불금 중 쌀 관련 직불금(고정+변동)은 '03년 98.5%에서 '12년 67.9%로 여전히 쌀 품목에 집중되어 있지만 점차 완화되는 추세

[그림 2-28] 우리나라 직불금 관련 예산 추이

(단위 : 억 원)



자료 : e-나라지표 농업일반 예산 및 기금내역, 각연도, 농림수산물부(자체집계)

- 주 : 1. 농림수산물부예산 : 예산(일반지출)에 기금(쌀소득보전변동직불기금, FTA기금, 촉발기금, 수산기금) 직불예산을 합한 금액, '08년까지는 농업예산 기준, '09년부터는 수산예산 포함, 13부터는 농업예산 기준
2. 여성농업인 일손돕기 지원사업은 '08년부터 영유아자녀양육비 지원사업으로 통합됨.
3. '12년부터 영유아자녀양육비 지원사업 복지부로 이관, 농어촌보육여건개선사업은 복지부로부터 이관됨.
4. 소비자물가지수(2010=100)로 디플레이트

[표 2-15] 우리나라 직불금 관련 예산 추이(2003-2012)

(단위 : 억 원, %)

목 적	직불제	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
공익형 (71.9%)	쌀소득등보전 (고정직불제)	4,809	4,810	6,026	6,986	7,171	7,116	7,088	6,650	6,195	6,181
	친환경농업(축산) 직불제	30	55	69	114	175	263	423	520	379	506
	조건불리지역 직접지불제	5	100	123	523	523	432	336	417	388	436
	경관보전 직접지불제	-	-	6	6	10	26	96	157	139	76
	소계	4,844	4,965	6,224	7,629	7,879	7,837	7,943	7,744	7,101	7,199
소득 안정형 (18.6%)	쌀소득등보전 (변동직불제)	244	955	1,376	9,096	9,501	5,330	676	5,951	7,993	620
	FTA피해보전 직접지불제	-	-	-	-	10	1,000	400	250	250	600
	농가단위 소득안정직불제	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14
	발농업 직접지불제	-	-	-	-	-	-	-	-	-	624
	소계	244	955	1,376	9,096	9,511	6,330	1,076	6,201	8,243	1,858
구조개선 촉진형 (9.6%)	경영이양 직접지불제	43	141	286	175	113	300	845	699	623	659
	FTA폐업지원제	-	-	-	-	603	1,000	500	300	300	300
	소계	43	141	286	175	716	1,300	1,345	999	923	959
총합계		5,131	6,061	7,886	16,900	18,106	15,467	10,364	14,944	16,267	10,016
전체 직불금 중 쌀직불 비중		98.5	95.1	93.9	95.2	92.1	80.5	74.9	84.3	87.2	67.9

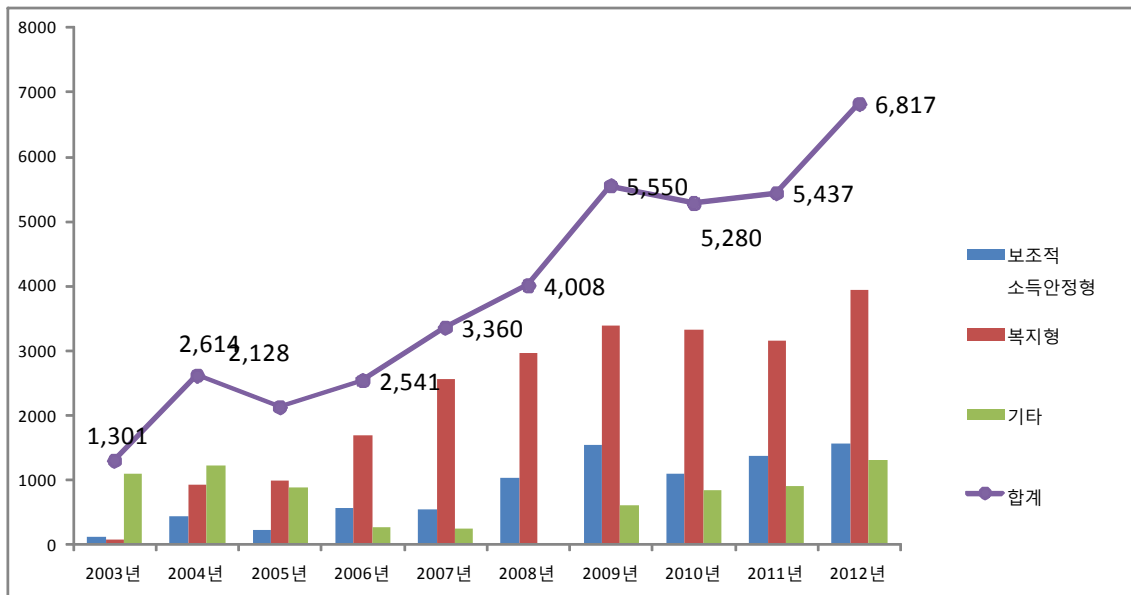
□ 직불성 관련 예산([그림 2-29], [표 2-16] 참고)

- 직불성으로 보조적 소득안정형 직불제가 22.8%, 복지형 직불제가 57.9%를 차지
 - 직불성 예산은 복지를 위한 보조지원 성격으로서 농어민 건강보험료 지원, 농어민 연금보험료지원, 농어업인 재해공제, 영유아자녀양육비 지원 등으로 구성
 - '13년 직불성 총 예산은 6,817억 원으로 보조적 소득안정형 직불제는 전체 직불성 예산의 22.8%(1,561억 원), 복지형 직불제는 57.9%(3,951억 원),

기타 직불제는 19.1%(1,305억 원)을 차지

[그림 2-29] 우리나라 직불성 관련 예산 추이

(단위 : 억 원)



자료 : e-나라지표 : 농업일반 예산 및 기금내역, 각연도, 농림수산물부(자체 집계)

주 : 1. 직불성 예산은 복지지원의 보조적 성격으로서 소득안정형과 복지형을 임의로 구분함.

2. 기타는 후계인력양성, 수산물 관련 직불제를 포함함.

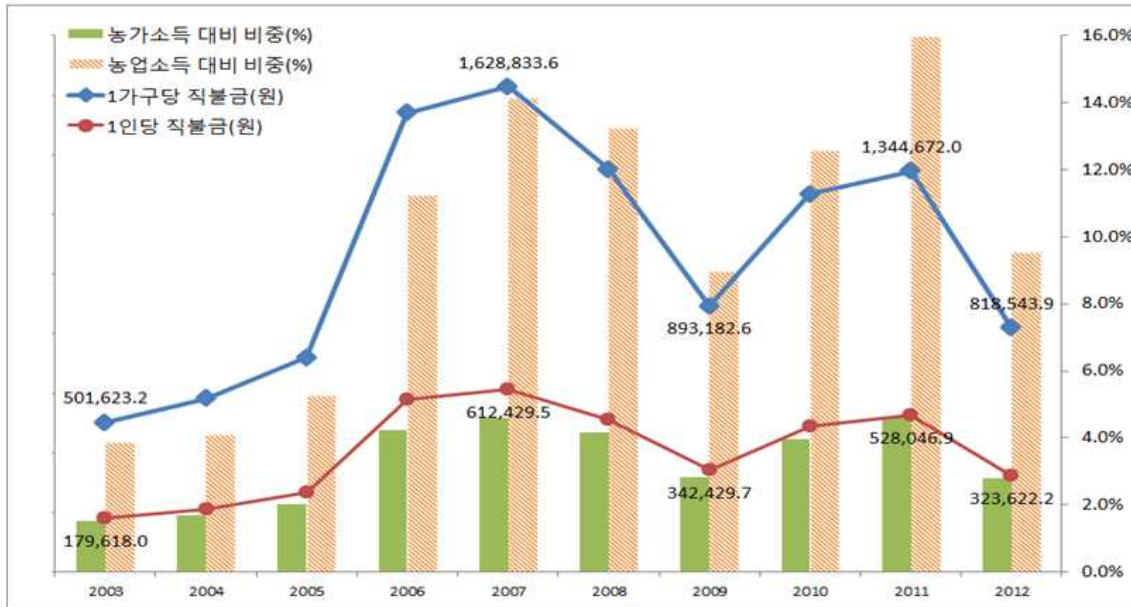
3. 소비자물가지수(2010=100)로 디플레이트.

□ 농가당 및 1인당 직불금 규모([그림 2-30] 참고)

- '06-'07년에 농가당·인구당 직불금 수준이 가장 최고치를 기록한 후 계속 하락
 - '03년 농가 1,264천 호, 농가인구 3,530천 명의 직불금 수준은 가구당 50만 원 대, 1인당 약 18만 원 대를 기록
 - '12년 농가당 직불금은 약 82만 원, 1인당 직불금은 약 32만 원을 보임
 - '06-'07년에 최고 수준을 기록했으나 이후 하락, '09년 이후 조금씩 상승했으나 다시 하락 추세
- '12년 기준 가구당 직불금은 농가소득 대비 2.8%, 농업소득 대비 9.5%에 해당
 - 직불금이 농가소득에 많은 도움이 되고 있다는 일반인의 시각은 왜곡되어 있다는 사실을 알 수 있음

[그림 2-30] 농가 및 1인당 직불금 규모

(단위 : 원, %)



자료 : 1. 농가경제조사, 각연도, 통계청

2. 농림어업조사, 각연도, 농림수산물부

3. e-나라지표 : 농업일반 예산 및 기금내역, 각연도, 농림수산물부(자체 집계)

주 : 1. 소비자물가지수(2010=100)로 디플레이트

2. 직불금 예산 총액 기준으로 산정함(직불성 예산 기준 제외).

□ 산업 규모 대비 직접지불 예산 비중([표 2-16] 참고)

- 농림업 산업 규모의 성장을 저하와 함께 직불금 예산 비중은 소폭 증가
 - 실질농림업GDP는 '03년 28.5조 원에서 '12년 25.1조 원으로 연평균증가율 $\Delta 1.40\%$ 을 보이는 가운데 농림업 GDP 대비 직불금 예산은 '03년 2.2%에서 '12년 3.7%로 소폭 증가
 - 실질농림업생산액은 '03년 40.7조 원에서 '12년 40.6조 원으로 연평균증가율은 $\Delta 0.04\%$ 로서 직불금 예산 비중은 '03년 1.6%에서 '12년 2.3%로 소폭 증가
 - 실질 총농업소득액은 '03년 16.5조 원에서 '12년 9.8조 원으로 연평균증가율 $\Delta 5.5\%$ 로서 농가경제 현황이 악화되고 있음을 보여줌. 실질 총농업소득액 대비 직불금 예산은 '03년 3.8%에서 '12년 9.5%로 6%p 증가

[표 2-16] 농림업 규모 대비 직불금 예산 비중(2003-2012)

(단위 : 억 원, %)

구분		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
농림업 GDP	A	285,588	304,843	274,738	268,626	255,459	237,322	240,329	246,290	254,250	251,448
농림업 생산액	B	407,99	444,812	421,288	413,045	396,868	419,699	442,793	435,233	415,520	406,529
총 농업소득액	C	165,130	178,241	174,686	170,880	141,858	123,816	119,352	118,885	97,899	98,835
직불금 예산	D	6,340	7,230	9,159	19,182	20,050	16,367	10,673	14,944	15,641	9,422
A/D		2.2	2.4	3.3	7.1	7.8	6.9	4.4	6.1	6.2	3.7
B/D		1.6	1.6	2.2	4.6	5.1	3.9	2.4	3.4	3.8	2.3
C/D		3.8	4.1	5.2	11.2	14.1	13.2	8.9	12.6	16.0	9.5

자료 : 1. 국민계정, 각연도, 한국은행

2. 농림업생산지수, 각연도, 농림축산식품부

3. 농가경제조사, 각연도, 통계청

4. e-나라지표 : 농업일반 예산 및 기금내역, 각연도, 농림수산식품부(자체 집계)

주 : 1. 소비자물가지수(2010=100)로 디플레이트

2. 총농업소득액은 농가가구당 농업소득을 해당연도 농가수로 곱하여 산출, 추정함.

3. 직불제 문제점⁴⁾

1) 총괄

□ 그간 직불제를 포함한 농업보조금에 대한 비판과 평가

- 직접지불제를 포함한 각종 농업보조금에 대한 부정적 시각이 지배적
 - 예산규모 및 배분에서의 형평성, 타산업과의 형평성, 농업보호론 및 정책개입의 정당성, 농가경제 현실 대비하여 적절한 수준인지 아닌지 등
- 예산규모 및 배분, 타산업과의 형평성 측면
 - 경쟁력이 취약하고 사양 산업화되고 있는 농림수산물 부문에 대한 과다한 예산 배분은 형평성과 효율성 측면에서 공정성 문제를 야기하고 있

4) 직불제 문제점 부분에서는 각종 연구보고서, 연구논문, 신문기사, 칼럼 등에서 이슈가 되고 있는 핵심사항들을 인용 및 재구성하여 정리함.

지 않은가?

- 기존에 농업보조금은 참여정부 119조원을 비롯하여 막대한 자금들이 농업·농촌 부분에 많이 투입되지 않았는가?
- 농림어업부문의 국내총생산액이 전체 국내총생산액에서 차지하는 비중이 감소하고 있기 때문에 농림수산물분야 예산을 증액시키는 곤란하지 않은가?
- 1차 산업인 농업이 2,3차 산업과 동일하게 균형적인 지원이 되어야 하지 않은가?

○ 농업보호론 및 정책개입 정당성 측면

- 왜 농업·농촌을 국가가 나서서 보호해야만 하는가?
- 농업보호에 대한 근거는 무엇인가?
- 농업과 농촌에 대한 오해와 진실은 무엇인가?
- 우리가 정책적으로 농업 보호를 해야 하는 현실적 이유는?
- 농업·농촌이 자생력을 갖고 경쟁력을 가지기 위해서 시장논리에 따라 맡겨두는 것이 낫지 않나?
- 오히려 정부가 정책개입을 함으로써 농업·농촌을 수동적으로 만들게 하고 있는 것이 아닌가?
- 농업·농촌에 대한 정부의 정책개입이 정당화될 수 있는 근거는 무엇인가?
- 기존에 다방농민, 아스팔트농민으로 얼룩지어진 농업보조금에 대한 불편한 시각들에 대해서는 어떻게 보는가?
- 이렇기 때문에 직불금을 포함한 농업보조금은 축소해야 하지 않은가?
- 직불금을 포함한 농업보조금이 왜 필요한 것인가?
- 필요하다면 어떤 원칙을 세우고 이행조건들을 만들어야 하나?

○ 농가경제 현실과 선진국의 동향 측면

- 우리나라 농업·농촌 현실, 농가경제현실이 어렵기 때문에 농업보조금 및 직불금을 확대해야 하는 것은 지금 세계경제가 모두 같이 위기를 맞는 상황에서 너무 무리한 요구는 아닌가?
- 선진국은 농가들에게 어떤 장치를 마련해 주고 있고 특히 강조하고 있는 직불제는 어떠한 것들이 있는가?
- 선진국들이 직불제를 어떤 의미로 해석하고 있으며 이런 제도들의 도입된 배경과 역사는 어떠한가?

2) 유형별 문제점

□ 공익형 직접지불

○ 쌀소득등보전 직접지불제(고정직접지불금)

- 당초 제도 개념 및 취지가 공익형 제고에 초점이 맞춰져 있었지만 변동 직불금과 같이 운영되면서 소득안정이라는 개념으로 혼동, 오해 발생
- 식량자급 등 공익적 기능 제고를 위하여 지급되는 것이 당초 목적, 그러나 농가의 소득안정 목표를 추구하는 변동직불금 개념 혼동, 오해 발생
- 제도 목적과 수단, 결과 간 불일치로 인해 농정에 대한 신뢰도 저하
- 면적기준으로 지급하기 때문에 소농에 비해 경지면적이 넓고 소득이 많은 대농에게 혜택이 갈 수 밖에 없는 구조임 (농가 양극화, 대농과 소농 형평성 문제)
 - 대농과 소농의 형평성 : 원칙 상 면적기준으로 지급하기 때문에 소농에 비해 경지면적이 넓고 소득이 많은 대농에게 혜택이 많이 갈 수 밖에 없는 구조
 - 농가 양극화 현상 심화 : 대농에게 더 많은 혜택이 돌아가게 됨에 따라 빈익빈 부익부 현상으로 귀결
- '07년 직불금 부당수령사태가 적발된 이후 방지를 위하여 복잡하고 까다로운 신청 및 확인 절차, 부당수령 여부를 확인할 수 있는 절차 및 장치가 마련되어 있음에도 불구하고 행정편의를 위해 매년 서류를 중복 제출 등 행정 운영에 있어서 낭비가 발생
- 전체 직불제 예산 중 쌀 고정직불금 차지 비중은 약 70%로 품목간 불균형적 지원 초래, 타품목과의 형평성 문제 지적

○ 친환경농업 직접지불제⁵⁾

- 관행농법에서 친환경농법으로의 전환은 최소 3년에서 5년까지 걸리거나 저농약, 혹은 무농약 재배를 하다가 유기농 재배로 전환하는 경우도 일정기간 시간이 필요함. 지급기간이 짧아 유기농으로 전환을 하더라도 혜택을 받지 못하거나 소득면에서 오히려 손해를 보는 경우가 발생
- 현재 국립농산물품질관리원에서 관리하고 있으나 전체 농가의 친환경농법 준수여부에 대한 관리감독 한계로 인해 지원농가에 대한 체계화된 관

5) 자료 : 정승 외(2009)

리시스템 미흡

- 친환경농법을 시행하는 것에 대한 보상성격으로만 이해함으로써 농업·농촌이 가지는 다원적·공익적 기능과 가치에 대한 (공공재) 보상 성격 부족

○ 조건불리지역 직접지불제⁶⁾

- 법정리 단위의 마을공동기금 조성(수령액의 30% 공제)으로 인하여 타 직불금에 비해 농가당 실수령액이 낮아 농가소득 보전에 실효성 제기
- 또한 마을공동기금 조성액이 적은 경우 사용에 현실적인 어려움 직면
- 조건불리지역 내 농업의 진흥보다는 마을활성화 실천활동, 공익적기능 증진활동, 농용지 보전활동, 지역 마케팅 활동 등 대부분 지역의 활성화에 초점이 맞추어져 있어 직불제 본래의 목적과 취지 불투명
- 마을공동기금의 활용 또한 마을회관 혹은 마을안길정비 등 하드웨어적 사업에 치중되고 있고 조성액이 적은 경우 사용에 애로사항 발생
- 마을 활성화 실천 활동에 있어서 상호이행조건 준수가 소홀한 상황
- 조건불리성 기준을 경지율과 경사도로만 판단하여 극히 제한적인 운영 구조. 즉, 현실적으로 적용불가능한 지급조건(현행 직불제에서 ‘조건불리지역’을 결정하는 기준은 경지율22% 이하, 경사도 14% 이상의 농지에 제한)인 조건의 불리성을 단지 ‘경지율’과 ‘경사도’로 판단하는 것은 문제가 있음. 생산액 혹은 정주민구가 포함되어야 함
- 임대차 농지는 임대차계약서를 첨부해야 하나 지주로부터 못 받는 경우, 1996년 이후 취득한 농지를 임대하는 경우 등은 지급대상에서 제외되는 등 다른 직불제와 비교하여 농지제도가 엄격히 적용되고 있어서 제도의 실효성 측면에서 의문 제기

○ 경관보전 직접지불제⁷⁾

- 경관보전직불제의 주목적은 마을경관보전활동 등을 통하여 경관형성 및 유지에 제도의 목적과 취지가 있으나 수혜대상자들은 경관작물로의 대체에 대한 소득보전으로 잘못 인식, 오해가 발생
- 신청 시 마을경관보전 협약체결(1년) 및 활동 세부추진계획서 작성, 경관활동비 사용범위 지정되어있으나 계획서 상에 표기된 상호이행조건 대부분 준수하지 않는 현실

6) 자료 : 김태곤 외(2009)

7) 자료 : 김미영 외(2009)

- 축산물용 사료작물의 경우 일반경관작물과는 달리 경관보전의 목적 이외의 혜택이 있으나 지급은 같은 것으로 나타나는데 이에 대한 형평성
- 새로운 경관작물이 도입됨에 따라 작물의 재배 및 관리에 대한 지자체 혹은 참여농가의 노하우 미축적, 관리·지식·정보시스템 구축 미흡
- 발농업·친환경농업·조건불리 직불제 지원대상 농지는 지급불가하기 때문에 지원적격자 부족, 예산규모도 전체 직불금 예산 중 0.7% 비중 차지
- 지역축제, 농촌관광, 도농교류 등과 연계하여 마을의 소득을 높일 수 있는 곳에 우선지원을 검토하는 등 체계적 방면에서의 문제

□ 소득안정형 직접지불

○ 쌀소득등보전 직접지불제(변동직접지불금)

- 목표가격 선정에 있어서 물가상승률이 반영이 전혀 되지 않고 있고 보전율은 85%로 낮게 책정되는 등 농가경제 현실을 반영하지 못하는 산정기준, 현실적인 목표가격 수준 미흡
- 본래의 취지인 소득안정의 효과가 절감 현상 발생하여 오히려 직불금으로 인해 소득보전이 아닌 소득하락이라는 결과 초래
- 직불금의 인상과 동시에 쌀 재배면적 증가로 생산과잉되어서 오히려 쌀가격이 떨어지는 현상 발생, 제도 구조 상 생산연계성이 발생 불가피

○ FTA피해보전 직접지불제

- FTA로 인한 피해를 직접적으로 받고 있는 농가 입장에서는 발동기준가격과 피해액 산정에 있어서 현행 발동기준 가격인 평년가격의 90%와 피해보전을 90%는 현실을 고려하지 않은 정책이란 비판 제기
- 직접적인 피해가 있는 품목에만 피해보전금이 지급되기에 대체작목 재배농가의 불만이 높아지고 있음. 실제로 오렌지의 수입증가로 인해 감귤가격이 떨어졌을 때 감귤의 피해는 인정이 되지만 직·간접적으로 오렌지 소비와 연계가 되어있는 딸기, 참외 등은 인과관계의 입증이 어려워 피해보전이 어려운 상황이고 대체작목 재배농가들의 불만 상시 존재
- 직불금 지급규모, 지급기준 등을 선정함에 있어 농가의 의견이 반영되지 않아 현실과 괴리감, 직불금 산정공식이 난해하여 수혜자인 농민이 이해하기 힘들.

○ 발농업 직접지불제

- 제한된 품목에 한해서 지원이 이루어져 실제 혜택을 받는 농민이 많이 없기에 정책의 실효성 의문 제기
- 쌀 고정직접지불금, 친환경농업·조건불리·경관보전 직불금 받는 농지는 대상에서 제외되기 때문에 실제 정책수요자 선정에서 한계가 발생
- 초기 시행단계로 인해서 예산의 급진적 확대가 불가능한 상황이고 지급 단가 역시 ha당 40만원의 낮은 수준이어 농가의 외면을 받고 있는 상황

□ 구조개선촉진형 직접지불

○ 경영이양 직접지불제⁸⁾

- 토지소유는 단순한 땅 이상의 가치를 지니기 때문에 실제로 농지를 담보로 연금받는 것보다 후손에서 물려주려는 한국 사회의 특수성
- 전업농의 영농규모화 촉진을 위한 제도임에도 불구하고 역기능으로 오히려 일할 수 있는 농촌의 인력을 인위적으로 정리함에 따라 사회적 손실을 야기한다는 비판
- 수혜자의 은퇴 후 소득보전 등 사후 안전장치가 미흡한 구조조정으로 실질적 은퇴효과 미미(영농활동을 지속하는 것이 경영이양직불로 임대를 주는 수혜보다 큼. 소득 감소를 보전할 수 있는 다른 안전장치가 없음)
- 신청 대상연령을 70세 이하로 제한을 두어 초고령 사회에 접어든 농촌의 현실상황을 반영하지 못한 기준 설정이라는 비판
- 홍보 및 교육 부족으로 인해 변경된 지원기준을 인식하지 못해 피해를 보는 선의의 피해자가 발생(예. 2008년의 경우 63~69세에게 지원하였으나 이듬해 65세~74세로 확대되었으나 2008년 나이제한에 걸려 지원을 받지 못한 농민이 농지임대를 했다는 이유로 혜택을 받지 못함)

○ FTA 폐업지원제

- 사후관리 프로그램이 취약한 관계로 폐업지원금을 수혜받은 농가는 아무런 처리조항이 없어 폐업과 동시에 타인에게 시설양도, 도덕적 해이 발생 가능

8) 자료 : 한국농어촌공사(2012)

4. 대안⁹⁾

- 현행 유형별 직불제의 문제점에 따른 간략한 대안을 제시하고자 함
- 쌀소득등보전 고정직접지불금
 - 제도 개념 및 취지에 대한 오해, 제도 목적과 수단, 결과간 불일치 : 공익형 성격에 맞게 수단을 활용하는 운영적 측면 제고, 주체별 인식 변화 필요
 - 지급단가를 연차적으로 ha 당 100만원까지 인상 추진¹⁰⁾
 - 대농과 소농의 형평성 문제 야기, 농가 양극화 현상 초래 : 면적단위 지불이 아닌 농가의 인원에 따라 지불하는 정책 실시(농가단위 소득안정 직불제 시행)
 - 복잡한 절차, 기준 등 행정낭비 : 자격요건의 변화가 없는 대상자에 한하여 증빙서류 제출 면제, 쌀 직불금 사망 승계요건 완화, 농번기 피한 신청일 조정 등
 - 쌀 품목에 치우친 직불제 : 식량자급률 제고 측면에서 국가 단위 기초식량작물 포함해 다양한 품목을 고려한 제도의 시행
- 친환경농업직접지불제
 - 농법 변환 시 지급기한의 제약으로 인해 소득보전 효과 반감 : 최초 지급기간을 5년으로 설정, 하위에서 상위로 농법 변환 시 상위단계부터 새롭게 지급 시작
 - 체계화된 관리시스템 미흡 : 민간 인증기관 지정, 시·군부에 권한 부여
 - 제도를 바라보는 시각의 한계 : 농업·농촌의 공익적 기능과 가치를 연계한 시각으로 접근하고 공공재적 보상 성격 지원 방식
- 조건불리지역직접지불제
 - 낮은 실수령액으로 소득보전 미흡 : 조건불리지역 내 농업생산성 차액에 대한 보전과 농업의 진흥을 위한 방향, 수령액 상향 조정, 참고로 농식품부 방침(2013) 의거 '13년부터 조건불리직불 마을기금 적립비율 축소

9) 주 : 직불제 문제점에 따른 대안 부분 역시 지금까지 전문기관과 전문가들로부터 도출되었던 각종 연구보고서, 연구논문, 신문기사, 칼럼내용으로부터 핵심사항들을 인용 및 재구성하여 정리함.

자료 : 농림축산식품부(2013.05.06.)

10) 자료 : 제18대 대통령직인수위원회(2013)

- 제도의 목적과 취지 불투명 : 신규 소득원 작물개발, 선진농업 연수, 농기계 구입 등 다양한 농업진흥용도의 사용처 개발
- 적은 마을공동기금조성 규모 및 제한적인 활용 범위 : 직불금의 공익적 기능에 대한 인식으로 소프트웨어 성격의 사업에 활용, 마을공동기금을 활용한 우수사례 발굴과 홍보
- 상호이행조건 준수 소홀 : 중간지원조직 기구의 설립과 이를 통한 운영
- 실시 현장에 가까운 읍면단계의 인력보강
- 제한적 지급기준 설정 : 농촌사회학 측면에서의 지표(인구감소율, 인구밀도 등 인구속성 고려)를 추가한 지급기준안 마련
- 엄격한 농지제도 기준 적용 : 실제 경작자가 수령할 수 있도록 농지 취급 완화를 통하여 정책효과 제고 필요

○ 경관보전직접지불제

- 수혜대상자의 잘못된 인식과 오해 : 본래의 목적(마을경관 형성 및 유지)에 부합한 방향으로 나갈 수 있도록 사업계획 수립, 주민교육
- 상호이행조건 준수 소홀 : 사업참여 농가를 대상으로 철저한 사전 교육, 홍보 포함한 구체적 지침서 마련
- 재배작물과의 형평성 고려 부족 : 동계, 하계작물 구분보다 경관 효과 기준으로 하는 등 합리적 기준 마련 필요, 지역별 특색 반영
- 사업관리 및 정보공유, 관리시스템 구축 미흡 : 관리매뉴얼 공급 및 공무원 지식정보 교류 활성화
- 중복수혜 불가원칙으로 제한적인 지원대상 : 농촌관광 및 지역축제 등 직불금과 연계하여 시너지 효과를 발휘할 수 있는 지역 우선 지원

○ 쌀소득등보전변동직접지불금

- 현실적 수준의 목표가격 미흡 : 최소한 물가상승률을 반영한 목표가격의 설정, 현재 5년 주기의 목표가격 산정시기 완화
- 소득안정 효과 절감 : 실효성 있는 제도 개선 필요(가격기준, 시기조정, 거시경제 지표의 활용과 참고)
- 생산과잉으로 인한 쌀가격 하락, 생산연계성 불가피한 구조 : 목표가격의 중장기적 운용방안 수립, 다양한 품목 확대를 유도하여 쌀 생산과잉 해결

○ FTA피해보전직접지불제

- 현실을 고려하지 않은 발동기준 및 피해액 산정 : 발동기준가격은 평년 가격 기준을 95% 상향조정, 피해액 산정은 피해보전비율 95% 상향조정, 그 외 수입기여도 상향 조정
- 직접적 피해품목 설정에 한계 : 직간접으로 피해가 예상되는 대체품목 가격하락 연계성 조사를 통한 실질적 피해보상 실시
- 농가의견이 반영되지 않는 직불금 지급규모 및 지급기준 설정 : 관세하락으로 인한 농가소득 감소율을 조정계수 상향조정 통해 보전, 이해하기 쉽도록 교육 실시

○ 발농업직접지불제

- 제한된 품목설정으로 인한 정책 실효성 의문 제기 : 국가 차원의 식량자급률 제고 차원에서 접근, 지급대상 품목에 제외된 작물 중 지역농업에 근간이 되는 비중이 높은 품목 조사실시 후 추가, 참고로 농식품부 방침(2013) 의거 지원대상 품목을 '15년까지 단계적으로 확대 추진 예정, 또한 '14년부터 지원대상 농지 지목제한(공부상 받→사실상 받) 해제 추진
- 중복수혜 불가원칙으로 제한적인 지원대상 : 친환경농업직불금과의 중복수혜 가능하도록 지원 대상에 대한 기준 보완
- 적은 예산규모로 인한 체감도 저하 : 최소한의 농업경영비 수준을 고려한 지원단가의 상향조정
- 적용범위 확대 : 겨울철 논에 사료작물 이모작 재배시 직불금 일부 지원

○ 경영이양직접지불제

- 인위적 농촌인력정리에 따른 사회적 손실 : 안정적 소득지원제도의 마련, 농촌지역 연금보험료의 정부지원확대와 더불어 안정적 연금소득원 지원
- 고령농 은퇴 후 안전장치 미흡 : 규모 영농활동을 지속할 수 있는 사후제도적 관리시스템 구축
- 실질적인 소득보전 효과라고 보기에 부족한 직불금 규모 : 고령화가 높은 농촌현실 감안한 연령 기준 확대, 은퇴 후 소득원으로 자리매김키 위한 지원 확대
- 홍보 및 교육의 부족 : 농어촌공사와의 업무 협약을 통한 법제도 개선

○ FTA폐업지원제

- 취약한 사후 관리프로그램 : 폐업지원 시설에 대한 관리시스템 구축
- 도덕적 해이 발생 : 도덕적 해이 방지를 위한 교육사업 강화, 대체품목 재배에 대한 정보제공과 컨설팅 지원

제4절 소결

- 본 장은 그간 제기되어왔던 직불금 제도의 개념과 의의, 우리나라 농업·농촌경제 실태, 우리나라 직불금 제도 현황 및 문제점 등의 실태, 농업·농촌의 정책적 수요를 검토함
- 전세계적으로 농업정책의 성격이 과거의 산업정책으로서 생산주의적, 산업형 농업에 대한 지원정책에서 점차 농업의 다원적기능 발휘를 지원하는 지역정책으로 점차 변화하는 이론적, 실천적 추세가 감지되고 있음
 - 하지만 우리나라의 농업정책과 직불제는 여전히 산업정책으로서의 성격에서 벗어나고 있지 못한 실정임
- 직불제가 소모성 지원, 일방적 지원이라는 비판에서 벗어나야 하고 농가 소득보전 및 경영안정이라는 슬로건이 아닌 이제는 농업·농촌의 다원적·공익적 기능을 충분히 인정하는 측면에서 농정 비전 및 목표의 수립이 선행되고 그 수단 중 하나로서 직불제를 활용해야 할 것임.
 - 농업인들 역시 제도의 목적에 상응하는 상호준수조건을 철저히 이행해야 하며 스스로 마을공동체 내에서 자생·자립할 수 있는 환경을 조성하여 지역의 역할을 강조하는 방향으로 가야 함
 - 다양한 직불제를 시행하고 있음에도 불구하고 전반적으로 봤을 때 지금의 직불제는 농업인, 소비자, 공무원 누구도 만족하지 않는다는 게 가장 큰 문제임
- 국가 농정의 장기적 비전 구상 하에서 직불제를 접근하되 농업·농촌의 다원적·공익적 기능과 가치를 고려한 구체적인 제도 개선과 설계가 필요
 - 세계적으로 봤을 때 직불제가 시장메커니즘에 중립적인 형태를 전제라고 하지만 실제로 시장을 왜곡시키는 직불제부터 그렇지 않은 경우까지 다양한 유형의 직불제가 존재
 - 농어업농어촌 및 식품산업 기본법에도 명시되었듯이 농업·농촌의 기능과 가치는 ① 식량의 안정적 공급, ② 국토환경 및 자연경관 보전, ③ 수자원 형성과 함양, ④ 토양유실 및 홍수 방지, ⑤생태계·수산자원 및 해안

보전, ⑥ 농어촌사회의 고유한 전통과 문화 보전으로 보고 있음.

- 한 국가가 어떻게 농정의 최종목표를 설정하고 이에 맞는 수단으로서의 직불제를 도입, 정책설계를 할 것인가라는 것에 따라 정책효과가 극명한 차이 발생
 - 농정 목표에서 ‘농가의 경영안정 도모’ 라는 것을 전면 내세우는 것이 아닌, 대한민국 사람 모두가 납득할 수 있는 농업·농촌의 다원적·공익적 기능을 강조하는 공공재 성격 지원으로 제도 설계 필요
 - 즉, 소득수준의 직접적 보전뿐 만 아니라 장기적으로 농업·농촌의 가치에 대해 인식을 같이하고 그에 대한 공익적 기능을 제고하는 측면에서 개선 필요
 - 예로서 농촌공동체의 회복, 농촌 일자리 창출, 농촌환경 및 농촌경관 보전 측면을 반영한 직불제 도입 등 검토



제3장 해외 사례 검토



제1절 유럽연합과 회원국 사례

제2절 스위스 사례

제3절 일본 사례

제4절 소결

※ 제3장은 본 연구용역 실시에 근거하여 충남리포트 제81호(2013.07.18.)에 먼저 발표한 내용을 근거로 작성되었음

제1절 유럽연합과 회원국 사례

1. 유럽연합의 직불제 개요

□ 도입 배경(Hill, 2012)

- 1992년 MacSharry 개혁을 통해 기존의 가격지지 정책을 축소하고, 대신 직접지불제를 강화하는 방향으로 유럽연합 공동농업정책(CAP) 개혁을 단행함
- 1999년 Agenda 2000 개혁을 통해, CAP을 크게 제1기둥(Pillar I: 시장지지+직불)과 제2기둥(Pillar 2: 농촌개발정책)으로 이원화함
 - 이 때부터 CAP의 지역정책화라는 커다란 추세가 등장하게 됨
 - 제2기둥에 농업환경정책이 회원국에 의무화되고, 환경지불과 조건불리 지역지불제가 추가됨: 2007~2013 유럽연합 농촌개발정책부터 농촌개발정책이 4개 축으로 구분됨

[표 3-1] 유럽연합 공동농업정책(CAP)의 구조

	제1기둥(Pillar I) 시장지지 + 직불	제2기둥(Pillar 2) 농촌개발
주체	유럽연합 공통	회원국/지방정부 자체계획 (7년짜리 농촌개발계획 RDP)
내용	* 시장지지 <ul style="list-style-type: none"> - 수매 비축 - 공공급식/식품구호 - 생산쿼터제 - 수출보조 * 직불: 단일직불	제1축 농림업 경쟁력 강화 제2축 환경·농촌 개선 제3축 농촌경제 다각화, 농촌 삶의 질 향상 제4축 LEADER 프로그램
예산 비중 (2013)	80%	20%

- 2003년 디커플링 개혁(CAP 중간점검)을 통해 단일직불(SPS : Single Farm Payment Scheme)을 도입

- 과거의 농산물 생산 실적에 의해 보조금을 지급하는 방식에서, 생산중립 또는 생산과 연계되지 않은 단일직불제로 전환함
- 특정작물이 아니라 농가단위로 소득을 지원함: 지급율(2000 ~ 2002년에 받았던 직접지불 총액/3)을 대상 농지면적으로 곱하여 농가단위로 지급
- WTO상 생산중립적인 허용대상보조(그린박스)로 분류됨

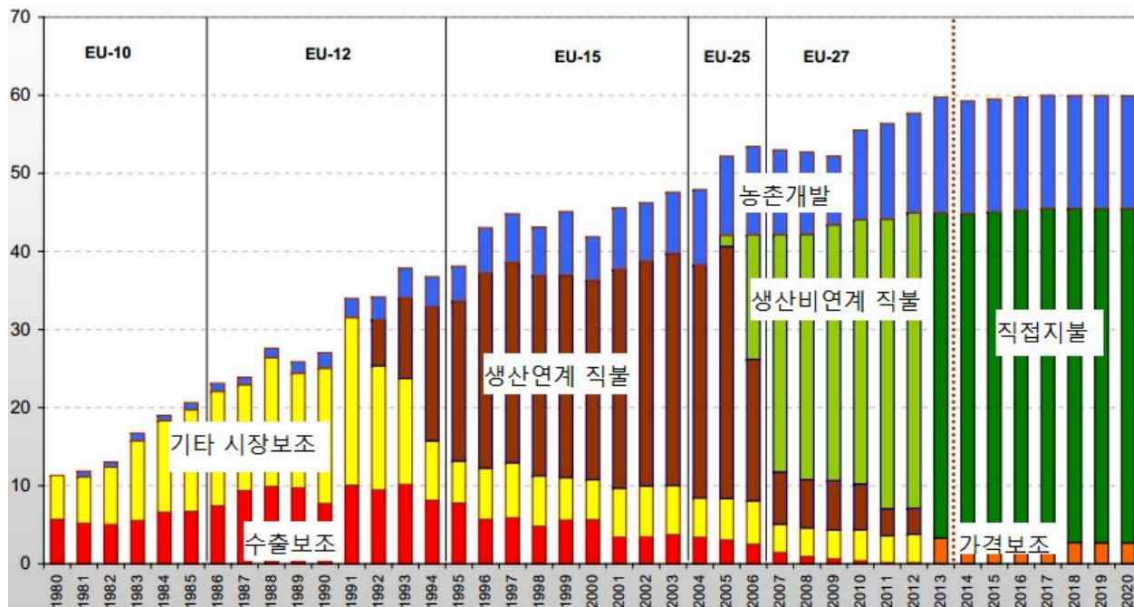
○ 그 외에도, 농업환경지불과 조건불리지역지불도 직불금으로 분류됨

- 유럽연합 정책에서는 농촌개발정책으로 분류되고 있음: 통계 역시 농촌 개발 영역에 들어가 있음
- 하지만 성격상으로는 직불금임: 회원국이나 지방정부 수준에서 자체 프로그램을 통해 시행하고 있음
- 농촌개발정책 내에서 상당한 비중을 차지하고 있음: 농업환경지불이 평균적으로 농촌개발정책의 22%를 차지함

[표 3-2] 유럽연합 공동농업정책(CAP)에서 직불제의 내용

종류	분류	예산
단일지불(SPS)	제1기등 직접지불(direct Payment)	예산 100% EU EAGF 부담
농업환경정책	제2기등 농촌개발 (제2축: 213, 214, 215, 224, 225) - 농업환경지불 - Natura2000지불 - 동물복지지불 - 산림환경지불	회원국별 프로그램 - 예산분담: EU EAFRD 50%, 회원국 50%(지방정부 포함)
조건불리지역 지불	제2기등 농촌개발 (제2축: 211, 212)	- 예산분담: EU EAFRD 50%, 회원국 50%(지방정부 포함)

[그림 3-1] 1980-2020 CAP 지출예산(명목) (임송수, 2012: 10)



〈표 3-3〉 단일직불제의 지급방식

- 모든 품목별 소득보상직불을 통합, 도입연도의 실 경작자에 수급권한 부여
 - 곡물, 축산 등 다양한 농산물을 대상으로 수급권 부여
 - 수급권은 2005년 1월에서 2007년 1월 사이에 회원국이 선택하여 실시
- 기준년도 농가별 소득보상직불 총액과 경지면적에 따라 수급단가/규모 결정
 - 농업생산자의 수급권은 2000 ~ 02년까지 생산자가 수급한 직접지불 실적에 따라 결정
 - 수급권 면적은 2000 ~ 02년 동안 소득보상직접지불 대상이었던 농지 평균면적에 따라 결정
 - 수급권 단가는 2000 ~ 02년 동안 지급받은 직불금액의 연 평균치를 평균면적으로 나누어 산출
 - EU 회원국의 단일직불제 예산 한도는 기준년도 소득보상직불의 총액으로 결정
- 단일직불제의 도입시기와 지급형태에 대해서는 가맹국에 재량권을 부여하여 제도 도입의 연착륙 유도
 - 한 국가가 기준년도에 지급하던 직접지불금의 합계액이 단일직불제로 지출할 수 있는 금액의 상한이 되며, 각국의 특수성을 반영하여 단일직불제가 아닌 다른 형태의 지출도 가능하도록 함
 - 국가별 한도액의 10% 범위에서 환경의 보호 및 개선을 위한 활동을 지원하거나 농산물 마케팅 등의 활동에 지원할 수 있도록 함
- 지급요건 강화
 - 정책효과를 제고하기 위해 환경보전을 비롯하여, 수질관리, 공중위생, 동식물위생, 동물복지 등 농업생산활동 및 농지적정관리 등과 관련한 이행조건(cross compliance)을

확대·강화

○ 모듈레이션(modulation) 의무화

- 일정규모 이상의 직불금에 대한 체감률을 적용하여, 이 자금을 농촌개발정책으로 이전함
- 체감률은 보조금이 5,000 유로를 초과하는 경우, 2010년 8%, 2012년 12%, 그리고 30만 유로를 상회하는 경우 다시 4%의 이전이 추가됨

자료: 김태곤 외(2011: 38)

□ 상호준수조건

○ 직불금을 수령하기 위해서는 농민이 준수해야 하는 상호준수조건을 제시하고 있음

- 상호준수조건(cross compliance)은 EU 2003 공동농업정책(CAP)의 주요 내용으로 모든 회원국들에 의무적으로 부여하고 있음
- 이를 통해 산업정책 차원에서의 농가보조금인 단일직불(SPS)에 대해 농업의 다원적 기능과 환경적 공공재 생산을 결합시키고 있음(European Commission, 2011: 3)

○ 상호준수조건은 SMR과 GAEC로 구성됨

- 1) 법정관리요건(SMR): 환경, 식품안전, 동식물 건강, 동물복지 관련 18가지 법적 기준 설정(유럽연합 직접지불규정(Council Regulation (EC) No 73/2009) 제5조에 규정

- 부록 II에 나열된 법적영농관리조건은 다음 영역에서 유럽공동체 법률에 의해 확립될 것이다. (a) 공공, 동물 및 식물 건강, (b) 환경, (c) 동물 복지

- 2) 우수농업환경요건(GAEC): 유럽연합 직접지불규정 제6조에 규정

- “회원국은 모든 농지, 특히 더 이상 생산목적으로 사용되지 않는 휴경지가 우수한 농업 및 환경적 조건에서 유지되도록 보장해야 한다. 회원국은 국가나 광역 수준에서 이를 위한 최소조건을 부록 III에서 확립한 틀에 근거하여 규정해야 한다. 이를 위해 특정 지역의 구체적인 특성 - 토양 및 기후조건, 기존 영농체계, 토지이용, 운작, 영농관행, 농가구조 - 을 반영해야 한다. 회원국은 이 틀에 나오지 않는 최소조건을 규정해서는 안된다.”

[표 3-4] 법정관리요건(SMR) 내용

포인트 A 환경		
1	야생조류 보전에 관한 Council Directive 79/409/EEC(1979.4.2)(OJ L 103, 25.4.1979, p. 1)	제3조(1), 제3조(2)(b), 제4조(1), (2), (4), 제5조(a), (b), (d)
2	특정 위험물질로 인한 오염으로부터 지하수 보호에 관한 Council Directive 80/68/EEC(1979.12.17)(OJ L 20, 26.1.1980, p. 43)	제4조, 제5조
3	하수슬러지의 농업사용 경우의 환경보호 및 토양보호에 관한 Council Directive 86/278/EEC(1986.6.12)(OJ L 181, 4.7.1986, p. 6)	제3조
4	농업에서 발생한 질산염으로 인한 오염으로부터 물 보호에 관한 Council Directive 91/676/EEC(1991.12.12)(OJ L 375, 31.12.1991, p. 1)	제4조, 제5조
5	자연적 서식지와 야생동식물 보전에 관한 Council Directive 92/43/EEC(1992.5.21)(OJ L 206, 22.7.1992, p. 7)	제6조, 제13조 (1)(a)
공공 및 동물건강 동물의 확인 및 등록		
6	돼지의 확인 및 등록에 관한 Council Directive 2008/71/EC(2008.7.15)(OJ L 213, 8.8.2005, p. 31)	제3조, 제4조, 제5조
7	소의 확인 및 등록과 쇠고기/쇠고기 산물의 라벨링을 위한 시스템 확립에 관한 유럽의회와 유럽이사회 Regulation (EC) No 1760/2000(2000.7.17)(OJ L 204, 11.8.2000, p. 1)	제4조, 제7조
8	양과 염소의 확인 및 등록을 위한 시스템 확립에 관한 Council Regulation (EC) No 21/2004(2003.12.17)(OJ L 5, 9.1.2004, p. 8)	제3조, 제4조, 제5조
포인트 B 공공, 동물 및 식물건강		
9	식물보호 제품의 시장출시에 관한 Council Directive 91/414/EEC(1991.7.15)(OJ L 230, 19.8.1991, p. 1)	제3조
10	호르몬 또는 갑상선 작용을 일으키는 특정물질 및/또는 베타작용제의 축산사용을 금지하는 Council Directive 96/22/EC(1996.4.29)(OJ L 125, 23.5.1996, p. 3)	제3조(a), (b), (d), (e), 제4조, 제5조, 제7조
11	식품법의 일반원칙과 요구조건을 수립하고 유럽식품안전국을 설치하며 식품안전 관련 조치의 확립을 위한 Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council(2002.1.28)(OJ L 31, 1.2.2002, p. 1)	제14조, 제15조, 제17조(1), 제18조, 제19조, 제20조
12	특정 전염가능 BSE의 방지, 통제, 박멸을 위한 규범을 수립한 유럽의회 및 유럽이사회 Regulation (EC) No 999/2001(2001.5.22)(OJ L 147, 31.5.2001, p. 1)	제7조, 제11조, 제12조, 제13조, 제15조
질병의 통보		
13	구제역 통제를 위한 유럽공동체 조치 도입을 위한 Council Directive 85/511/EEC(1985.11.18)(OJ L 315, 26.11.1985, p. 11)	제3조
14	특정 동물질병 통제를 위한 조치와 돼지수포성 구내염에 관한 유럽공동체의 일반조치를 도입하기 위한 Council Directive 92/119/EEC(1992.12.17)(OJ L 62, 15.3.1993, p. 69)	제3조
15	청설병 통제 및 박멸을 위한 구체적 규정을 확립하기 위한 Council Directive 2000/75/EC(2000.11.20)(OJ L 327, 22.12.2000, p. 74)	제3조
포인트 C 동물복지		
16	송아지 보호 최소기준 확립을 위한 Council Directive 91/629/EEC(1991.11.19)(OJ L 340, 11.12.1991, p. 28)	제3조, 제4조
17	돼지보호 최소기준 확립을 위한 Council Directive	제3조, 제4조(1)

	91/630/EEC(1991.11.19)(OJ L 340, 11.12.1991, p. 33)	
18	사육 목적으로 키우는 동물의 보호에 관한 Council Directive 98/58/EC(1998.7.20)(OJ L 221, 8.8.1998, p. 23)	제4조

자료: Council Regulation (EC) No 73/2009, Annex III

[표 3-5] 우수농업환경조건(GAEC) 내용

사안	의무기준	선택기준
토양침식 - 적절한 조치를 통해 토양 보호	- 최소 토양피복 - 장소특정적 조건을 반영하는 최소토지관리	- 계단식 경지의 유지
토양유기물 - 적절한 행위를 통해 토양유기물 수준 유지	- 경지 그루터기 관리	- 윤작 기준
토양구조 - 적절한 조치를 통해 토양구조 유지		- 적절한 기계사용
최소유지수준 - 최소유지수준을 보장하고 서식지 파괴 방지	- 경관특징 유지(필요한 경우 생물다리, 연못, 도랑, (일렬, 그룹, 단독)수목, 경지 끝부분 포함)	- 최소 가축방목을 및/또는 적절한 체제
	- 농지에 원치 않는 식생침입의 방지	- 서식지의 설치 및/또는 유지
	- 영구초지의 보호	- 올리브나무 채굴 금지
물 보호관리 - 오염 및 토양유출로부터 물 보호, 물사용 관리	- 수로변 완충지대 설치 관개수 사용의 허가가 필요한 경우 절차의 순응	- 올리브 관목과 포도나무를 좋은 식생조건으로 유지

자료: Council Regulation (EC) No 73/2009, Annex III

○ 회원국의 권한

- 상호준수에 대한 EU 규정(regulation)의 경우 개별 회원 국가별로 설계와 이행에 대한 많은 세부 조항들을 맡겨두고 있음.
- 예를 들어, 질산염 지침(Nitrates Directive, 91/676)에서는 회원국들 스스로에게 질산염 취약 지구(Nitrate Vulnerable Zone) 내의 무기질과 유기질 비료의 사용을 목표로 한 실행 계획과 이러한 지역 밖에서 모범 양분 실천(good nutrient practice) 규칙을 고안하는데 대한 책임을 맡김

○ 상호준수조건의 기본 골격

- 환경적 상호준수의 법정관리요건으로 야생조류보전, 자연서식지 및 야생

동식물 보전, 특정 위험물질 오염으로부터 지하수 보호, 농업활동에 하수슬러지 사용시 환경보호, 농업에 의한 질산염 오염으로부터 수질보호 등을 들 수 있음.

- 이밖에도 토양침식 방지, 최소 토양피복, 특정 지역조건을 반영한 최소 농지관리 등을 들 수 있음.
- 환경적 상호준수의 토양유기물 관리 준수요건으로 작물 윤작 기준, 경작 가능한 그루터기 관리 등을 들 수 있고, 토양구조 관리조건으로는 적절한 농기계 사용을 들 수 있음. 서식지 및 경관 보전 준수요건으로는 최소 가축밀도 유지, 영구초지 보호, 경관 특성 유지, 농경지의 불필요한 식생 침입 방지 등을 들 수 있음

○ 국가 차원의 농가 자문시스템(FAS) 확립 의무화

- 농민들이 SMR과 GAEC에 대한 이해와 준수율을 높이는데 기여할 목적에서, 2007년부터 회원국들에 농가 자문시스템(Farm Advisory System) 구축을 의무화하고 있음(Council Regulation 73/2009).

[표 3-6] 프랑스의 상호준수조건

- 기초 의무사항 준수: ‘환경’, ‘BCAE(영구초지)’, ‘건강/식물생산’, ‘건강/동물생산’, ‘동물후생’ 등 5개 감독분야별로 그룹화
- 농업-환경시책에 대한 추가 의무사항: 환경직불금(MAE)을 신청한 농가의 경우에는 비료사용과 농약사용에 관한 추가 의무사항들을 지켜야 함.
- 환경분야 4개
- 환경 1(야생조류 및 서식지 보호에 관한 사항)
 - 환경 2(지하수 오염보호)
 - 환경 3(농업퇴적물의 살포)
 - 환경 4(화학비료에 의한 수질오염보호)
 - 환경직불금(MAE) 관련 추가사항
- 영구초지(BCAE) 6개
- BCAE 1(최소면적에 관한 사항)
 - BCAE 2(불로 태우는 것과 관련된 사항)
 - BCAE 3(윤작체계의 다양성에 관한 사항)
 - BCAE 4(관개에 관한 사항)
 - BCAE 5(토지의 최소 관리에 관한 사항)
 - BCAE 6(초지상태로 토지를 유지하는 것에 관한 사항)
- 건강/식물생산 2개

- 건강/식물생산 1(농약 사용에 관한 사항)
- 건강/식물생산 2(식물위생에 관한 사항)
- 환경직불금(MAE) 관련 추가사항

○ 건강/동물생산 5개

- 건강/동물생산 1(동물생산 위생에 관한 사항)
- 건강/동물생산 2(특정물질 투입금지에 관한 사항)
- 건강/동물생산 3(가축병 예방에 관한 사항)
- 건강/동물생산 4(광우병예방과 관한 사항)
- 건강/동물생산 5(가축등록 및 식별에 관한 사항)

○ 가축후생 1개

- 가축후생 1

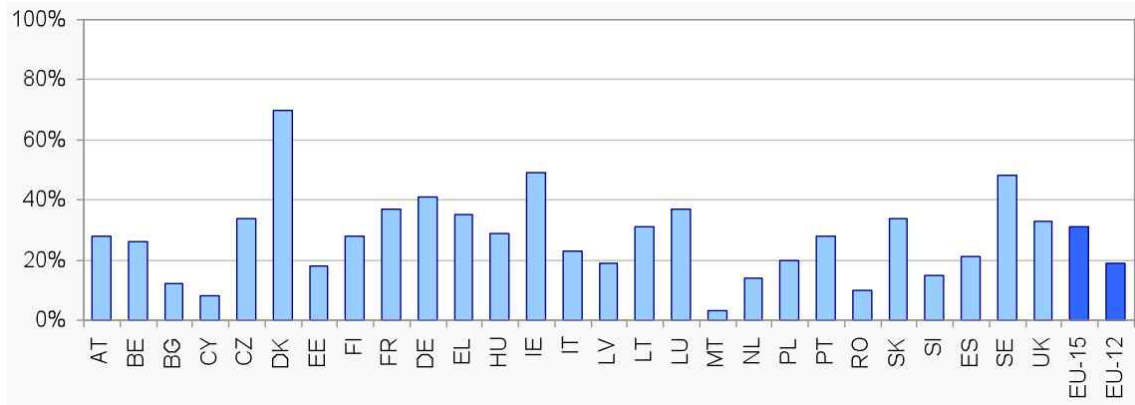
자료: 오현석(2009)

□ 직불금 예산 및 수혜수준

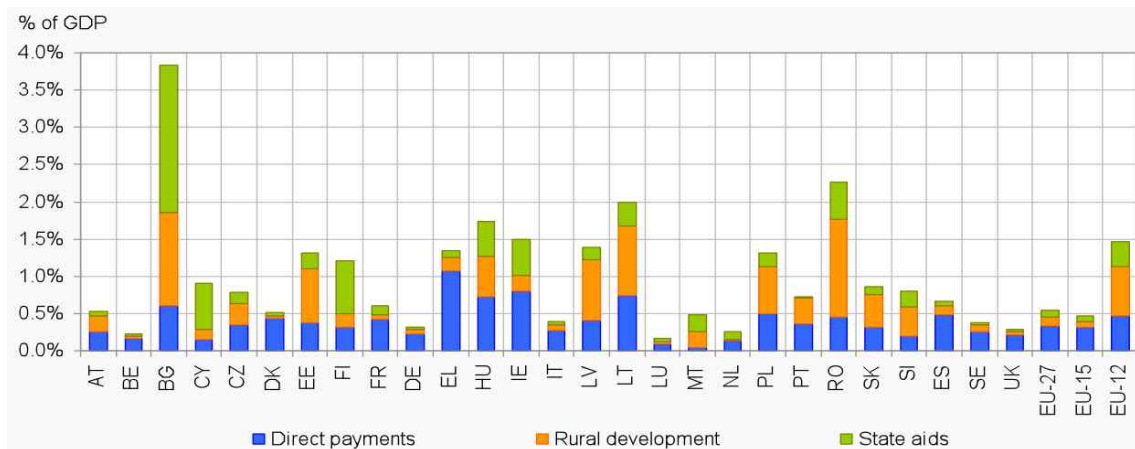
○ 유럽 농민들의 직불금 수혜수준은 상당히 높은 편임

- 농가들의 농업요소소득 중에서 직불금(SPS만 산정)이 차지하는 비중은 30% 선임: 덴마크(70%), 아일랜드, 스웨덴(50%)이 높은 편임
- 농업환경지불까지 포함하면 농가들의 농업실질소득 대비 직불금이 차지하는 비중 역시 30%선이 됨: 슬로바키아(64%), 스웨덴, 아일랜드(55%)
- 직불금을 포함한 총 농업보조금을 합치면, 농가들의 농업요소소득 대비 보조금 비중의 유럽연합 평균치가 40%에 달함(핀란드는 100%를 상회)
- 국가 GDP 대비 직불금 예산 비중은 EU 평균 0.3%선임(환경지불 제외한 SPS만 계산)

[그림 3-2] 각국별 농업요소소득 중 직불금(SPS)이 차지하는 비중(2007-2009 평균) (European Commission, 2011b: 6)

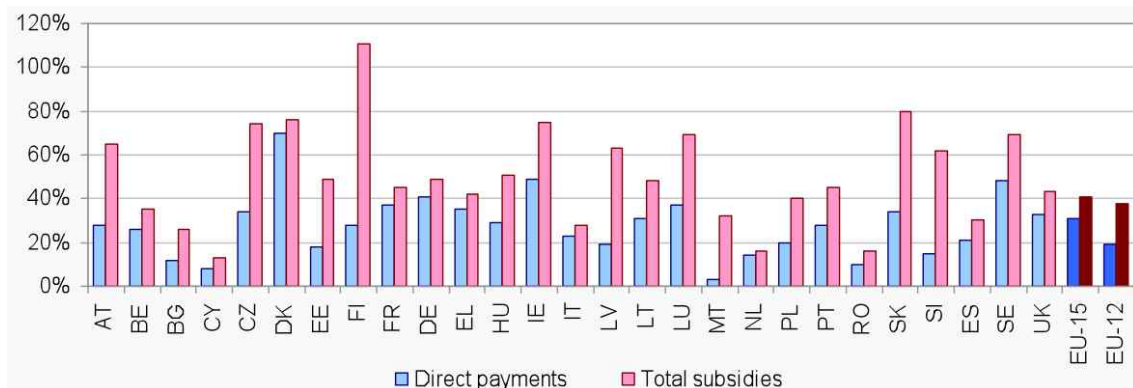


[그림 3-3] 각국별 GDP 대비 농업예산 비중(2009) (European Commission, 2011b: 4)



주: 한국은 GDP 1,220조원(2012) 대비 농업예산(약 15조원) 비율이 약 1.2%선이며, 직불금(약 1조원) 비율은 약 0.08%선임

[그림 3-4] 농업요소소득 중 직불금과 총 농업보조금의 비중(2007-2009 평균) (European Commission, 2011b: 9)



[표 3-7] 유럽연합 회원국별 직불금 수혜규모 비교

구분	1인당 직불금	경지면 적당 직불금	1인당 GDP대비 1인당 직불금	GVA대 비 직 불금	농업생산 대비 직불금	농업실질 소득대비 직불금	농가당 직불금
단위	EUR/인	EUR/ha	%	%	%	%	EUR/호
룩셈부르크	84.69	319.0	0.10	0.12	13.06	53.38	18,092.23
네덜란드	50.90	448.3	0.14	0.17	3.80	16.24	11,599.76
포르투갈	135.36	357.2	0.37	0.46	17.44	43.08	7,530.50
오스트리아	78.96	231.0	0.51	0.56	14.00	40.16	2,748.79
핀란드	142.66	331.5	0.40	0.50	18.55	37.48	11,894.57
스웨덴	93.32	281.0	0.22	0.34	17.02	55.26	12,149.60
영국	60.58	216.5	0.20	0.27	15.23	33.45	19,989.77
벨기에	56.08	444.1	0.16	0.20	13.92	31.40	12,555.29
덴마크	176.00	362.5	0.40	0.52	9.78	42.39	23,035.93
독일	71.72	352.1	0.22	0.27	11.69	42.67	19,659.90
아일랜드	349.63	341.0	0.97	1.08	24.71	54.61	11,121.84
그리스	228.99	699.9	1.33	1.25	26.00	43.81	3,820.71
스페인	120.19	231.9	0.53	0.57	13.84	24.82	5,564.78
프랑스	133.11	292.2	0.43	0.50	12.86	33.59	16,597.49
이탈리아	74.04	345.0	0.29	0.32	10.79	27.64	2,742.68
EU15	96.67	303.3	0.02	0.39	12.90	33.26	7,392.82
키프로스	54.92	378.7	0.27	0.28	6.47	12.87	1,120.64
라트비아	71.04	88.9	0.66	0.96	18.54	39.31	1,926.58
불가리아	49.79	75.1	0.94	1.29	10.06	20.22	1,024.18
체코	82.89	246.2	0.57	0.68	18.78	46.05	37,936.31
리투아니아	103.57	125.2	0.96	1.45	14.62	42.25	1,735.53
헝가리	110.08	206.7	1.10	1.43	15.32	31.95	1,924.33
말타	15.98	600.8	0.10	0.13	5.48	9.37	527.45
폴란드	71.37	186.4	0.72	0.99	12.30	25.80	1,806.43
루마니아	46.17	70.1	0.72	0.93	5.95	14.45	257.22
슬로베니아	83.00	349.2	0.48	0.55	13.89	35.07	2,259.71
에스토니아	81.32	114.9	0.65	0.91	15.05	28.23	5,558.23
슬로바키아	76.14	214.4	0.57	0.72	19.82	63.65	16,847.57
EU-27	91.31	257.7	0.01	0.43	12.70	31.91	3,812.17

주 : 1. 직불금은 211 Natural handicap payments to farmers in mountain areas(산간 조건불리지역지불), 212 Payments to farmers in areas with handicaps, other than mountain areas(비산간 조건불리지역지불), 213 Natura 2000 payments and payments linked to Directive 2000/60/EC (WFD), 214 Agri-environment payments(농업환경지불), 215 Animal welfare payments(동물복지지불), 224 Natura 2000 payments, 225 Forest-environment payments(삼림환경지불)과 단일직불(SPS)의 합임.

2. 경지면적당 직불금, 농가당 직불금은 2010년 기준임.

3. 농업생산대비 직불금, 농업실질소득대비 직불금은 2011년 기준임.

4. 1인당 직불금, 1인당 GDP대비 1인당 직불금, GVA대비 직불금은 2012년 기준임.

자료 : <http://ec.europa.eu/agriculture>, EU factsheet 2013

2. 유럽연합의 환경지불

1) 개요

- 유럽연합의 공동농업정책 내의 농촌개발정책(제2기둥) 중에서, 제2축 농업환경정책(agri-environmental measures)의 일환으로 환경지불(agri-environmental payment)을 시행하고 있음
 - 농민들이 농지 환경을 보호하고 증진하도록 이들의 환경서비스 제공분에 대해 지불(비용발생분 + 소득상실분)함으로써 이러한 활동을 장려하고, 이를 통해 농업활동이 제공하는 환경적 공공재에 대한 사회의 수요를 충족시킴
 - 1980년대 후반 유럽연합 회원국들의 정책으로 도입: 1992년 회원국의 의무가 됨(농촌개발정책의 일환)
 - 현재 유럽연합 Regulation No 1698/2005의 39.3조에 의거하고 있음: 농촌개발정책의 제2축
 - 유럽연합과 회원국들과의 매칭에 의해 이루어짐: 2007-2013 기간 동안의 예산이 총 200억 유로에 달함
 - 특히 환경지불은 회원국이 반드시 도입, 시행해야 하는 정책으로 자리하고 있음: 유럽연합의 88개 농촌개발계획(27개 회원국과 지방정부 포함) 모두에 들어있음
 - 농촌개발정책(RDP) 중에서 제2축의 비중이 가장 높음: 유럽연합 평균 50%선, 아일랜드/영국/핀란드/스웨덴 80%)

[표 3-8] 유럽연합 농촌개발정책 제2축: 환경과 농촌의 개선

<농지의 지속가능한 이용을 위한 정책수단> 211: 산간지역 농민들에 대한 조건불리지역 지불 212: 산간지역 이외 농민들에 대한 조건불리지역 지불 213: Natura 2000 지불 214: 농업환경 지불 215: 동물복지 지불 216: 비생산적 투자에 대한 지원	
<산림지역의 지속가능한 이용을 위한 정책수단> 221: 농지의 최초 녹화 222: 농지의 산림농업 확립 223: 비농지의 최초 녹화	

224: Natura 2000 지불
 225: 산림-환경 지불
 226: 임업 잠재력의 회복과 예방 행위의 도입
 227: 비생산적 투자

- 농업환경정책의 목적은 다음과 같음
 - 농업의 환경친화적 조방화
 - 저밀도 목초지 시스템의 관리
 - 통합적 농가관리와 유기농업
 - 경관과 역사유적지의 보전
 - 가치있는 야생동식물 서식지 및 관련 생물다양성의 보전
- 여러 가지 목적 중에서도, 농업환경정책의 가장 중요한 목적은 농업의 사회적, 환경적 공공재 생산을 증진하는 농민들의 활동에 대해 농촌개발정책의 차원에서 지역의 상황에 맞게 보상하는 것임

[표 3-9] 농촌개발프로그램의 수단과 공급하는 공공재의 유형(ENRD, 2010: 10)

	지원 유형	농촌개발 수단
환경적 공공재	- 지역기반 토지관리 직불	- 농업환경직불(214) - 조건불리지역직불(211/212) - Natura 2000 직불(213)
	- 물리적 인프라 자본투자	- 비생산적 투자(216) - 농가 현대화(121) - 인프라 개발(125) - 준생계형 농업(141) - 농촌유산의 보전 및 증진(323) - 농산물 부가가치활동(123) - 다각화(311)
	- 인적자본 증진 위한 자문, 교육, 역량형성	- 지문 및 교육활동
사회적 공공재	- 지역기반 토지관리 직불	- 농업환경직불(214) - 조건불리지역직불(211/212)
	- 물리적 인프라 자본투자	- 인프라 개발(125) - 준생계형 농업(141) - 농가 다각화(311) - 관광활동 장려(313) - 농촌 기초서비스(321) - 마을 재생(322) - LEADER 접근(4)
	- 인적자본 증진 위한 자문, 교육, 역량형성	- 교육 및 정보(331) - LEADER 접근(4)

주: 괄호 안의 숫자는 농촌개발정책의 코드번호임(1~4축)

(제39조 - 의무적 수단) 214	최소기준을 충족해야 함(상호준수조건 + 비료농약 및 기타 최소 준수요건) 관련활동 및 (필요한 경우) 거래비용으로 인해 발생한 손실소득 과 추가비용을 상쇄하는 지원을 제공	다년생 특작 900유로/ha 기타 토지이용 450유로/ha 지역품종 200유로/가축단 위(LU)
농지 대상 비생산 적 투자(제41조) 216	Natura2000 지역의 공공 어메니티를 증진하는 농업환경적 목적 및/또는 농가의 투자와 연계된 투자에 대해 제공되는 지원	제한 없음
산림농업 최초 시 행 (제44조) 222	조방적 농업과 임업체계를 결합한 산림농업체계를 창출하는데 제 공되는 지원	조건불리지역/Natura2000: 비용의 80% 기타지역: 비용의 70%
Natura 2000 산림 지불 (제46조) 224	Natura2000지역 산림의 이용에 대한 법적/행정적 제한으로 발생하 는 비용과 손실소득분을 보전하기 위한 지불	최소 40유로/ha 최대 200유로/ha
산림환경 지불(제 47조) 225	국가적 의무기준을 상회하는 산림환경 보전노력에 대해 5년 동안 추가비용과 상실소득분을 지원	최소 40유로/ha 최대 200유로/ha
산림 대상 비생산 적 투자(제49조) 227	산림환경 수단 하에서 수행되는 활동의 달성, 또는 그 지역 공공 어메니티의 증진과 연계되어 있는 지원금	제한 없음

○ 각국에서는 직불, 지불이라는 명칭보다는 프로그램이라는 명칭을 주로 선택하고 있음

- 농가에게 직불금만 주고 그만인 것이 아니라, 지속적이고 세밀한 현장 모니터링 체계를 갖추고 다양한 관련 지원정책들(컨설팅, 교육, 시설지원 등)을 상호병행하고 있기 때문임(일종의 종합적인 프로그램으로서)

○ 그간의 성과로 다음과 같이 보고되고 있음(2007-2010)(ENRD, 2012)

- 산간지역 93만 3천 농가와 1400만 헥타의 농지가 조건불리지역 지불의 지원(수단 211)을 받음
- 비산간지역 140만 농가와 3,300만 헥타의 농지가 조건불리지역 지불의 지원(수단 212)을 받음
- 42,000 농가와 69만 헥타의 농지가 Natura 2000 지불과 Directive 2000/60/EC 지불의 지원(2010년까지)(수단 213)을 받음
- 4,000만 헥타의 농지(2007년 유럽연합 사용농지 전체의 22%)가 농업환경 지불(수단 214)의 지원을 받음
- 58,000 농가가 2010년 말까지 동물복지지불(수단 215) 관련 118,000건의 협약이 체결되어 지원을 받음
- 비생산적 투자(수단 216) 관련 26,000건의 신청이 승인되어 24,000 농가가 지원을 받음: 대부분의 지원은 농업환경 목적의 투자임

[표 3-11] 농업환경프로그램에 의해 지원되는 활동과 그 활동이 제공하는 공공재의 목록

구분	농지 생물다양성	수질/수량	토양 가능성	기후안정성: 탄소저장	기후안정성: 온실가스배출	대기질	홍수/산불 복원력	농업경관	농촌활력	식량안보
유기농업	✓	✓	✓	✓				✓	✓	
유기농 도입	✓	✓	✓	✓				✓	✓	
지역가축품종사용	✓							✓	✓	✓
조방적 방목 유지/도입	✓	✓	✓	✓			✓	✓		✓
자연특성 유지/관리	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	
전통/멸종위기 작물경작	✓		✓					✓	✓	✓
조방적 농지관리/도입	✓	✓	✓	✓				✓		
완충지대 설정	✓	✓	✓	✓				✓		
습지관리	✓	✓	✓	✓			✓	✓		
전통과수 유지/관리	✓		✓	✓				✓	✓	✓
전통건축물유지	✓		✓					✓	✓	
수로 주변 완충지대 설정	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		
영양염류 관리계획	✓	✓	✓		✓	✓				✓
농지의 초지전환	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		
수로의 생태적 보호/유지	✓	✓	✓				✓	✓		✓
토양관리계획	✓	✓	✓	✓	✓					✓
습지 복원	✓	✓		✓			✓	✓		
농가환경관리계획	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓
농지내 무살포지역 설정	✓	✓	✓			✓				

출처: ENRD(2010)

4) 최근의 경향성

○ 영역적/통합적/집합적 노력을 강조하는 경향

- 기존의 접근에서는 환경서비스의 제공을 개인 농가 수준에서 접근했으나, 새로운 접근방식에서는 농업환경직불과 교육훈련 프로그램을 통합해서 제공하는 통합적/집합적 방식인 지역기반 접근법을 선호하고 있음
- 다시 말해 지역 차원에서 협력 프로그램화하고 있음

[표 3-12] 환경서비스 제공을 위한 상이한 접근방식들 (ENRD, 2013: 30)

1) 통합적 시행(integrated delivery): EAFRD와 기타 기금들에서 나오는 수단들의 패키지들을 서로 결합
2) 집합적 접근(collective approach): 복수의 농림업인이 개별 소유지나 기관/단체에 대한 관리보다 더 규모가 큰 특정지역에 대한 관리를 제공하도록 장려되며, 다양한 주체와 이해당사자들(예: 지자체, NGO)이 프로그램의 시행에 참여하도록 함
3) 지역공동체 주도적 접근(community-led approach): 농림업 이외의 지역·광역 수준의 개인이나 단체들도 프로그램의 개발, 디자인, 시행에 관여 가능(LEADER 접근방식과 유사)
4) 전체적 접근(holistic approach): 경제적, 사회적 결과의 달성(녹색성장)을 결합하도록 목적하는 접근방식
5) 결과에 초점을 맞춘 시행(outcome-focused delivery): 수행되는 관리보다는 달성되는 결과에 따라 토지관리자에게 지원을 제공하는 형태

○ 기후변화 이슈를 강조하는 경향

- 환경서비스 제공이라는 목표와 함께, 농업환경정책을 통해 기후변화 저감과 기후변화 적응이라는 목표를 달성하는 것이 핵심적인 과제로 부상하고 있음
- 그에 따라 유럽연합의 모든 공통전략틀(CSF) 기금들이 기금의 20%를 기후변화 저감과 기후변화 적응 목표를 달성하도록 해야 하며, 회원국들은 유럽연합 농촌개발기금 기여액의 최소 25%를 기후변화

저감과 기후변화 적응을 위해 사용하도록 장려됨

〈모범사례 1〉 루마니아 트란실바니아 남부 높은 자연가치 초지의 보전

루마니아의 유럽농촌개발기금(EAFRD)는 브라소프 지방의 가족농들에게 초지의 높은 자연가치 특성을 유지하기 위한 목적에서 고자연가치(HNV) 농업환경프로그램을 지원하고 있다.

- 이 지역은 5헥타 미만의 소농들이 전통적 방목체계를 유지하고 있는데, 유럽 내에 몇 남지 않은 것이다.
- 농가들에게 농업환경지불과 조건불리지불을 제공하고, 5년짜리 환경관리계획을 수립하고, 수혜자들에게 초지에 전통적인 유기질 자연비료만을 사용하도록 하며, 목초지의 경운과 재파종 등을 억제한다. 또한 풀깎기 역시 곤충, 조류, 꽃, 동물 및 기타 종들에 대한 리스크를 경감하는 방식으로 통제받는다.
- 이러한 전통적 농업관행의 유지는 농가들이 농촌관광과 전통적 육류/유제품 생산으로 소득활동을 다각화하려는 노력을 뒷받침해준다(추가적인 농촌개발 수단과의 결합을 통해).
- 이 프로젝트에서 농가들의 상실된 소득과 발생비용을 충당하기 위한 총 지원비용은 연간 3,276유로에 달한다.

〈모범사례 2〉 그리스 섬에서 전통적 포도원 관리의 증진

그리스 EAFRD는 산토리니섬의 1,100헥타에 달하는 포도원을 대상으로 농업환경프로그램을 지원하고 있다.

- 이 프로그램은 산토리니섬의 전통적 농업관행과 생물다양성 및 생태계를 보전하고, 토양침식을 방지하며, 토종 포도품종을 보전하는 것을 목적으로 한다.
- 농민들은 전통적 경작법, 계단식 포도밭, 수목 라인을 유지하고 제초제나 불을 사용하지 않는 대가로 5년간 헥타당 900유로를 수령한다. 또한 그리스 정부와 유럽연합이 제정한 규칙에 순응할 것을 요구받는다.
- 현재 657헥타에 달하는 605명의 포도원 농장주가 이 프로그램에 참여하고 있다.
- 이 프로그램은 지역산 와인 제조를 지속하는데 기여하고 있으며, 이를 통해 섬 지역공동체에 명확한 사회경제적 혜택을 발생시키고 있다.
- 프로젝트의 총 비용은 300만 유로에 달하며, 그 중 EAFRD가 250만 유로를 지원하고 있다.

〈모범사례 3〉 프랑스 오베르뉴

매력적인 산악경관이 뿜내는 미와 생물다양성의 상당부분은 지역의 축산농민들이 기여하고 있는 부분이다. SPS직불, 조건불리지불, 농업환경협약의 보조를 받는 조방적 양떼 방목과 낙농업은 환경적 공공재와 사회적 공공재를 생산하고 있다.

- 이러한 영농체계의 가치는 고품질 리벨을 붙여 생산하는 20%의 농가와 40%의 지역 식품가공업자들의 강력한 헌신에 의한 것이다.
- 방문객들은 “치즈 루트”를 따라 방문할 것을 권유받는다.
- 고품질 지역생산물의 가격프리미엄과 관광으로 인한 혜택은 농민과 지역공동체에 의해 공유된다.

〈모범사례 4〉 벨기에 림부르그 지방의 ‘Kortweg Natuur’ 프로젝트

이 프로젝트의 목표는 농지 생물다양성 감소 문제를 로컬푸드 직판 방식으로 다루는 것이다.

- 농민들은 경작된 밭의 10%를 수확하지 않고 남겨둠으로써, 농지의 새들에게 겨울 철 먹이를 제공하도록 장려되었다.
- 소득의 손실분은 수확된 밭에 부가가치를 더함으로써 보충 가능했다. 즉, 빵을 만들어(‘베이커의 빵’) 소비자들에게 더 높은 가격으로 직판하는 것이었다.
- 이러한 짧은 공급사슬을 수립하기 위해서는 농민, 제분업자, 지역빵집과 지역 행정 기구와 민간 컨설턴트 간의 협력이 필요했다. 림부르그 지역 20개 빵집이 이 빵을 팔고 있다.
- 여기서 배울 수 있는 경험은 농지의 생물다양성 보전을 실현하기 위해서는 함께 협력해야 한다는 것이다.

출처: ENRD(2012), ENRD(2010), ENRD(2013)

3) 독일 바이에른주 농업환경프로그램 사례¹¹⁾

□ 개요

○ 도입 배경

- EU의 농업환경정책은 농업구조의 효율 개선에 관한 이사회 규칙 797/85에 의해 1985년에 제도화됨
- 이후 이사회 규칙 1760/87에서 친환경농법의 실시를 약속하는 농가

11) 이 절은 아래의 두 자료를 참조하여 작성되었음: Bayerischen Staatsministerien für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und für Umwelt und Gesundheit(2012), 松田裕子(2009)

경영체에 대한 직접지불(이하 환경직불)이 구체화 된 후 일부 수정 및 새로운 수단의 도입을 거쳐 이사회 규칙 2078/92에 의해 농업환경정책의 체계가 확립되고 동시에 관련 예산의 확충도 이루어짐

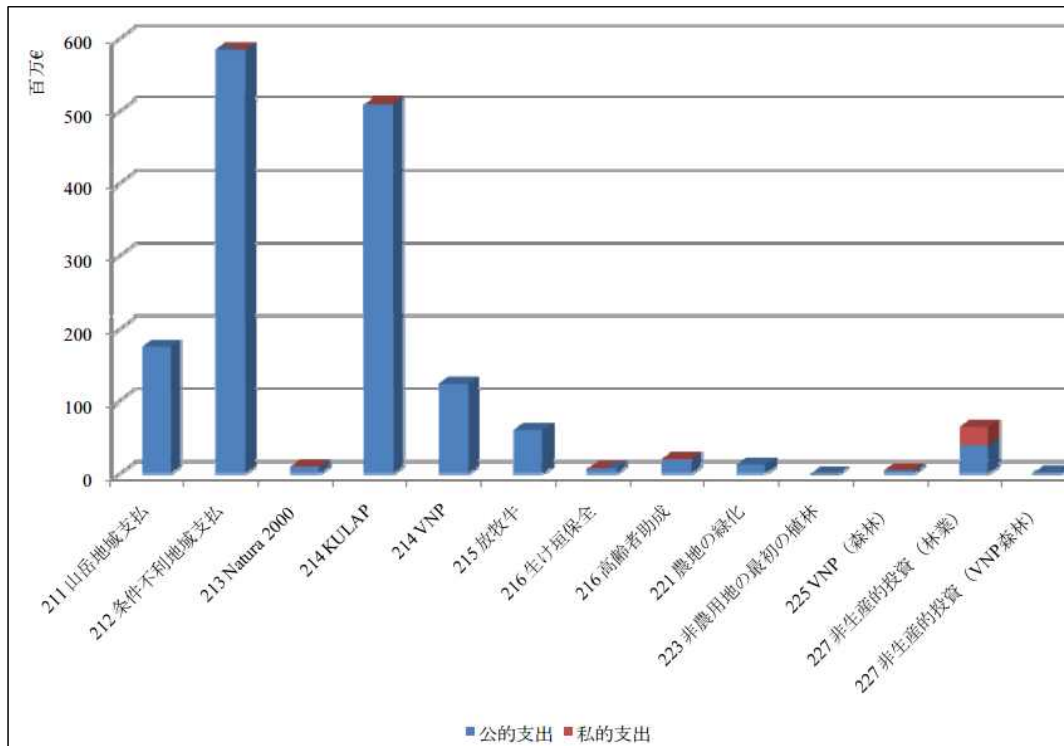
- Agenda 2000 이후에는 농업환경정책의 실시가 회원국에 의무화되면서, 조건불리지역 정책과 마찬가지로 이사회 규칙 1257/99의 규정을 받는 농촌개발계획의 틀 안에서 농업환경정책이 실시됨

○ 바이에른주 식품농림부가 실시하는 KULAP 외에도, 자연보호계약프로그램 (Vertragsnaturschutzprogramm: VNP) 등의 농업환경 프로그램이 있음

- VNP는 형식상으로는 바이에른 주 환경·보건복지부 소관으로 EU와 바이에른 주의 공동부담으로 실시
- 제2축 중에서는 조건불리지역 지불의 예산이 가장 크고, 다음이 KULAP임

[표 3-13] 바이에른주 농촌개발프로그램(BayZAL) 제2축 내역 및 예산
(松田裕子, 2009)

211	산악지역 보상지불
212	산악지역 이외의 조건불리지역 보상지불
213	Natura2000 지불 (2000/60/EC)
214	바이에른 농업경관프로그램 (KULAP-A)
214	바이에른 자연보호계약프로그램(VNP)
215	방목 소
216	생울타리 보전
216	고령자 지원
221	농지 녹화
223	비농업 용지의 최초 조림
225	바이에른 자연보호계약프로그램(산림)(VNP)
227	비생산적 투자 - 임업
227	비생산적 투자 - VNP산림



○ 바이에른 주 농업환경프로그램 “농업경관프로그램 (Kulturlandschaftsprogramm: KULAP)

- 70년대부터 행해지고 있던 환경 관련 프로그램이 먼저 KULAP로 통합된 것은 88년임
- KULAP의 목적은 농업경관의 미화·유지·보존·형성에 있고, 환경 뿐만이 아니라 시장·소득·문화·지역 등에 긍정적인 효과를 기대하는 것임
- KULAP-A, KULAP-B의 2종으로 구성: 조방적 농업에 대한 지원(농지), 고산목장 및 방목시설(동물보호 오두막)에 대한 지원을 목적으로 함
- KULAP-A는 EU, 연방, 바이에른 주가 공동지출을 하고 있는 반면, KULAP-B 내용은 주의 재원만으로 충당하고 있기 때문에 예산 규모

는 작음: 농업환경정책에 대해 지금까지 분담률은 50%(조건불리지역은 75%)였는데, EU 부담률이 2007년 55%(조건불리지역은 80%)로 증가하고 있음

○ KULAP와 VNP의 차이점

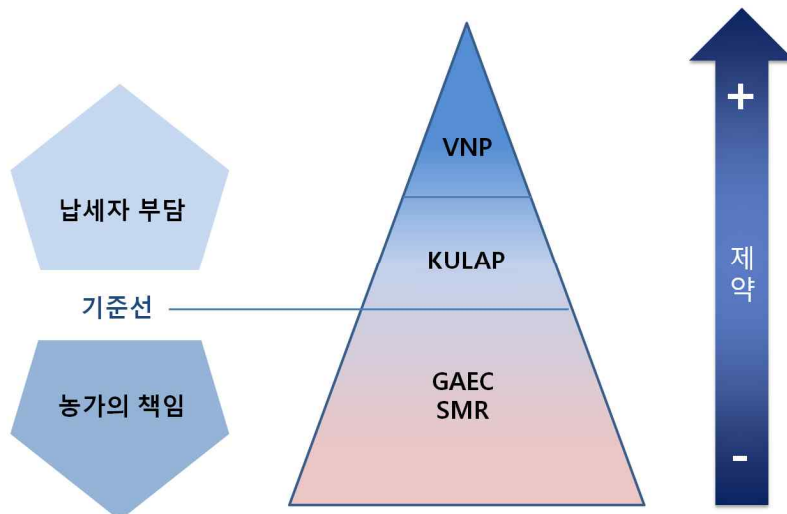
- KULAP은 개별 농가(점)을 대상으로 하는 반면, VNP는 생태계와 생물다양성 보호를 주요 목적으로 하고 있기 때문에 면적인 보호를 필요로 함
- KULAP가 수평인 반면, VNP는 타겟이 명확하고 Natura 2000 등의 습지와 자연보호지역의 보호는 VNP의 범주에 포함됨(현재 VNP 대상농지는 약 2만 ha로, 독일 농지면적의 2%에 불과)

□ 정책의 목적

- KULAP(바이에른주 농업경관프로그램 Kulturlandschaftsprogramm): 조방적 영농관행과 동물친화적 축산관행의 증진과, 다음과 같은 능동적인 농업환경서비스에 대한 보상
 - 환경개선과 농업환경정책의 목적 달성에 기여할 수 있도록 문화경관의 복원, 보전, 유지, 설계
 - 자발적으로 이용하지 않은 농지에 대해 농업환경정책을 시행한데 따른 추가비용과 상실소득의 보전
 - 수자원 조치의 시행에 대한 기여
 - 농민들의 지속가능한 서식지 관리로 인한 추가비용과 상실소득의 보전
 - 농가 가축들에 대하여 동물복지기준을 넘어서는 적절한 수용시설 설치
- VNP / EA: 다음과 같은 목적에서 지속가능하고 환경적으로 건전한 자연적 서식지 관리를 위한 능동적인 서비스에 대해 지불함
 - 생물다양성의 자연친화적 영농이용의 증진

- 유럽생태보전지역네트워크(Natura 2000)의 확립과 바이에른주 비오톱 보전지역(BayernNetz)의 확립
- 생태계의 지속가능한 수용능력의 보장
- 국민의 삶의 질을 보장하기 위한 자연과 경관의 다양성, 독특성, 미의 유지 관리
- 지역 고유의 동식물 서식지와 커뮤니티를 증진하고 멸종위기 종을 보전함
- 농민들의 지속가능한 서식지 관리로 인한 추가비용과 상실소득의 보전

[그림 3-6] 단일직불의 상호준수조건(GAEC, SMR), KULAP, VNP와 농가행위 제약의 수준 (松田裕子, 2009: 84)



□ 수혜자 및 수급요건

○ KULAP

(1) 면적 관련 수단

- ① 농장에서 근로하고 있는 농민사회보호법(ALG) 상의 농업종사자
- ② ①항을 충족시키지 못하는 농장 소유주
 - 최소 3ha의 농경지(이용경지 UAA)를 관리하는 농장(연못도 농지와 마찬가지로)
- ③ 목초지와 방목 협동조합
- ④ 제외 경우
 - 농업 은퇴를 장려하기 위한 농민사회보호법 상 연금 수령자
 - 공공부문 기구(지자체)
 - 참여자 공동체

(2) 가축 관련 수단

- ① 최소 3헥타의 UAA를 갖고 있는 농장주 또는 ALG 상 농업 경영자
- ② 목초지 및 방목협동조합은 해당 안됨
- ③ 농업 은퇴를 장려하기 위한 농민사회보호법 상 연금 수령자는 해당 안됨
- ④ 공공부문 기구(지자체) 및 참여자 공동체는 해당 안됨

- 참여 경영체는 수급시 적어도 5년간 농업환경에 대한 특정 법규를 준수해야 함: 폐수, 슬러지, 분뇨, 생물 쓰레기 및 이와 유사한 물질을 KULAP 신청 농지에 살포 하면 안됨
- 환경직불의 모든 수급자에 대해 상호준수(cross-compliance)가 의무화: 법정관리요구사항(SMR)의 준수를 요구하는 다른 농지를 적절한 상태로 유지하기 위한 최소 조건으로 각국이 정하는 토양침식 방지 및 토양유기물, 영구초지의 유지 등에 관한 국내 기준(표 5)의 준수 외에도 인산질 비료의 이용에 관한 조항도 부과됨
- 바이에른 주 환경·후생성에서는 특히 생태학적 가치가 높은 지역에서 농가 상담의 중요성을 강하게 인식하고, 상담을 위한 예산을 추가로 포함할 계획

○ VNP/EA

- ① 농장에서 근로하고 있는 농민사회보호법(ALG) 상의 농업종사자
- ② 농민, 농민연합, 기타 토지관리자(어업인, 연못관리자, 사냥연합

등)(3ha 미만도 가능: 최소 0.3ha)

③ 승인받은 보전단체, 경관유지연합, 기타 단체/연합

④ 제외 경우

- 농업 은퇴를 장려하기 위한 농민사회보호법상 연금 수령자
- 공공부문 기구(지자체)
- 참여자 공동체

[표 3-14] 독일의 GAEC(우수농업관행)

문제	기준	농가 의무
토 양 침 식 방 지	최저한의 복 토	밭의 경작: 12월 1일~익년 2월 15일까지 밭의 적어도 40%는 식물이 심어진 상태로 만들거나, 혹은 원래 숲에 남아있던 식물잔재를 일구어서는 안된다. 그러나 이러한 의무는 12월 1 일 이전에 겨울 곡물 또는 중간작물이 파종된 경우 면제된다. 또한 토양침식의 위험이 적고 날씨 조건 상 이유가 있는 경우에는 면제할 수 있다
	지역조건을 감안한 최저 한의 관리	날씨, 특정 작물, 특정한 필요를 감안
	계 단식밭의 유지보전	
	실 제 · 잠 재 적 토양침식 리스크 평가	물 · 바람에 의한 토양침식 위험도에 따라 최소한의 관리수준이 결정됨 각 주에 침식 등기부 작성을 의무화 CC-Wasser 0 : 물 침식의 위험없음 CC-Wasser 1 : 물 침식의 위험이 있음 CC-Wasser 2 : 물 침식의 위험 큼 CC-Wind 0 : 바람 침식의 위험 없음 CC-Wind 1 : 바람 침식의 위험이 있음
토 양 유 기물 보 전 토 양 구 조 보 호	윤작	적어도 3종류의 작물을 포함하는 작부체계를 유지한다. 이 경우 각 작물은 적어도 밭의 15%를 차지한다. 여름작물, 겨울작물, 휴경지는 각각 다른 작물과 계산한다. 다만, 중간작물은 해당하지 않는다. 다년생작물, 영년성작물의 경우에는 윤작의무는 면제된다. 작물이 2가지인 경우에는 다른 작물을 경작하는 타 농장과의 교환을 통해 윤작 요구사항을 충족할 수 있다. 또한 1작물 밖에 없는 경우에만 최소한 3년간 각각 다른 작물을 심으면 요구사항을 충족 수 있다.
	그루터기가 남은 밭	불태우기 금지(단, 예외 있음)

	유기물 균형 유지	밭에 유기물의 투입·배출을 기록한 대차대조표(Humusbilanz)를 매년 12월 31일까지 보고해야 한다. 또는 적어도 6년마다 밭의 유기물 성분을 과학적으로 인증된 방법에 따라 측정해야 한다. 유기물 대차대조표의 결과 연간 ha당 부식토 내 탄소 양의 3년 평균치가 경계값(-75kg)을 밑도는 경우, 또는 유기물 성분조사 결과(성분이 13% 미만의 토양에서는 그 1%, 13%를 상회하는 토양에서는 그 1.5%로 추정) 위의 경계 값을 하회하는 경우 해당 농업인은 유기물 균형을 개량하기위한 조언을 이행하고 다음해에 경계 값의 달성이 요구된다.
영구 초지 유지		국가 수준에서 초지 면적의 감소율에 따라 다른 조치가 취해진다. a) 기본 값 대비 5% 미만의 감소: 농민에게 어떤 의무도 발생하지 않는다. b) 적어도 5% 감소 : 주는 초지의 쟁기 반환에 즈음해 사전허가를 필요로 하는 법률을 공포해야 한다. c) 8% 이상 감소: 쟁기 반환을 하지 않은 영구 초원을 경영하는 직접지불 수급자에 대해 다시 파종하지 않고 다른 땅에 새로운 영구 초지화를 요구할 수 있다 d) 10% 이상 감소: 다시 파종하거나 영구초지화를 해야 한다.
농지 보전의 최저요건	경관 요소의 보전	경관 요소는 생태적으로 가치가 높은 서식 공간을 제공하기 때문에 없애서는 안된다
	의무적 휴경 또는 임의로 생산을 중단했던 농지	a) 밭: 녹화한다(자발적 녹화도 가능). 풀이 자란 만큼은 깎아내어 밭 전체에 뿌려준다(멀칭 또는 깎아낸 풀). 그러나 임의로 생산을 중단한 밭의 경우에는 수확하거나 제거하는 방법도 있다. b) 영구 초지: 적어도 일년에 1회는 풀이 자란 만큼을 깎아내어 밭 전체에 뿌려준다(멀칭 또는 깎아낸 풀). 또는 2년에 1번 깎고 이를 제거해야 한다. c) 야생동물 산란기, 성장기(4월 1일~7월 15 일) 중에는 멀칭, 수확, 풀깎기가 금지된다.

- 현재의 농업환경정책은 상호준수(SMR과 GAEC)보다 높은 수준의 활동에 대해서만 환경지불을 할 수 있음(EC regulation 1698/2005 제39조)
- SMR과 GAEC에서 결정되는 기준이 기준수준이 되어 농가의 사회적 책임으로서 그 준수가 의무화되고, 기준수준을 상회하는 부분에 대해서만 농업환경정책의 지불 대상이 되는 것임

□ 정책에 대한 평가

○ KULAP-A(2000-2006 년)에서는 약 7만 경영체가 참가, 독일 농지면적의 50% (1.6백만 ha)가 환경지불의 대상이었음

- 가장 참여율이 높았던 것은 전술한 초지지원 단계a이며, 2005년 실적은 약 28,000경영체, 34만 ha의 초지가 대상이 되었다.
- 평가 보고서에서는 특수 영농방법에 대해 지원함으로써 환경보호의 관점에서 매우 긍정적인 효과를 얻은 것으로 평가: 구체적으로는 지원대상 면적의 65% 내지 바이에른 농지의 34%에서 비료 및 농약 사용량 절감과 영농방법의 적합성이 확인되었고. 또한 경관 보호에 대한 농지의 30%, 토양침식 방지에 대해서는 9%, 중 다양성 및 서식지 보호는 1%로, KULAP의 직접적 또는 간접적인 효과를 볼 수 있었음

○ 부정적인 측면

- 첫째, 편승 효과의 문제: 단가 산정방법에 따라 경제적인 인센티브가 생기고 요구사항의 준수 난이도가 지역경영체 사이의 이상 단일 지불할만큼 어딘가에서 과잉 보상되는 것은 불가피한 문제임
- 둘째, 전가 효과의 문제: “ha 당 300유로를 받아도, 행정비용도 크고 이 돈의 일부는 지주에게 전달되기 때문에 직접지불의 폐지를 요구하는 농가도 있다“. “임차비용이 너무 비싸지고 있는 것은 농지 임대료에 KULAP 직불금의 일부가 포함되어 청구되기 때문“
- 셋째, 환경지불의 실시예 따라 발생하는 거래비용의 문제: KULAP의 실시예 소요되는 행정 비용과 농가 측에 발생하는 절차 및 정보수집 비용이 환경지불의 세분화와 함께 무시할 수 없는 수준으로 증가
- 넷째, 고령 소농의 신청상 어려움: 온라인 신청을 할 수 있는 농가와 그렇지 못한 농가 사이에 신청비용에 차이가 발생함
- 다섯째, 농업환경정책의 기준수준의 향상 문제: 환경지불은 상호준수를 넘는 부분만 대상이 되기 때문에 요구되는 수준이 높아지면서 10년 전에 비해 지불할 부분이 줄어들고 있기 때문에, 향후 기준 수준이 더 오르면 KULAP에서 지불할 것이 없어져 버린다는 우려

[표 3-15] 독일 바이에른주 경관보전 지불(KULAP) (2007-2012, 2011년 현재)

1. 경영 전반				
1.1	유기농업	경지 / 초지 - 계속영농자	A11	200유로/ha
		원예농지 - 계속영농자		400유로/ha
		경지 / 초지 - 신규취농자		285유로/ha
		원예농지 - 신규취농자		475유로/ha
		관리보조금	A12	35유로/ha
2. 초지				
2.1	환경친화적 영구 초지		A21	50유로/ha
2.2	조방적 영구 초지 광물질비료 사용을 포기하는 경우	최대 1.76GV(가축단위)/ha (기간사료경지)	A22	120유로/ha
		최대 1.40GV/ha (기간사료경지)	A23	170유로/ha
2.3	조방적 초지(하천 주변 및 기타 민감지역)		A24	350유로/ha
2.4	급경사 구릉지 초지 정리	35~49%	A25	400유로/ha
		50% 이상	A26	600유로/ha
2.5	조방적 방목(양, 염소)		A27	110유로/ha
2.6	조방적 초지(수확기 제약을 수반한 경우)		A28	280유로/ha
2.7	농생태적 초지 관리	EMZ 2000(생산지수)까지	A29	110유로/ha
		100 EMZ씩 추가시		20유로/ha
3. 경지				
3.0	조방적 윤작	감자, 겨울보리, 여름호밀 (A11과 결합시)	A30	42유로/ha (21유로/ha)
		곡물, 단백질작물, 약용작물 (A11과 결합시)		85유로/ha (42유로/ha)
		사료작물 (A11과 결합시)		152유로/ha (76유로/ha)
3.1	다각화 윤작(최소 5가지 작물 재배)	(A11과 결합시)	A31	85유로/ha (42유로/ha)
3.2	겨울작물 재배	(A11과 결합시)	A32	80유로/ha (50유로/ha)
3.3	멀칭작물 재배	(A11과 결합시)	A33	100유로/ha (60유로/ha)
3.4	경지의 초지 전환(하천 주변 및 기타 민감지역)		A34	370유로/ha
3.5	물/토양보전 위한 녹색완충지대(10~30m)		A35	920유로/ha
3.6	농생태적 경지이용과 꽃밭 조성	EMZ 2000까지 100EMZ씩 추가시	A36	110유로/ha 20유로/ha
		꽃밭 조성	A37	60유로/ha
4. 농업경관 보전을 위한 특별 영농형태				

4.1	초지와 산악지역 관리 목동 수당	상근 목동 고용시 초지 면적당 산악당 목동당	A41/ A42	90유로/ha 최소 675유로 최대 2,750유로
		비상근 목동 고용시 초지 면적당 산악당	A43/ A44	45유로/ha 최소 335유로 최대 1,375유로
4.2	유실수 식재	최대 100주/헥타	A45	
4.3	급경사지의 환경친화적 포도재배	화학 제초제의 전면 미사용 수준 1 수준 2 수준 3 수준 4	A46	2,250유로/ha 1,800유로/ha 1,130유로/ha 450유로/ha
		지표 일부에 제초제 사용 수준 1 수준 2 수준 3 수준 4	A47	2,150유로/ha 1,660유로/ha 1,030유로/ha 360유로/ha
4.4	조방적 양식	양식장 면적에 따라	A48	200유로/ha
4.5	여름철 가축 방목		A49	30유로/GV
4.6	살포기를 이용한 액비 살포	최대 22.5유로/GV 최대 45유로/ha	A62/A63	1.5유로/m ³
5. 생물다리 보호를 위한 투자조치				
5.1	생물다리 보호 프리미엄		A51	100유로/ar

출처: Übersicht der KULAP-Förderätze ab dem Auszahlungsjahr 2011

http://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/uebersicht_foerdersaetze_kulap.pdf

[표 3-16] 독일 바이에른주 보전계약프로그램(VNP/EA) (2014-2018)

출처: Bayerisches Vertragsnaturschutzprogramm(VNP/EA): Verpflichtungszeitraum 2014-2018

http://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/p2_vnp_massnahmenuebersicht.pdf

1. 비오톱 - 경지	2. 비오톱 - 초지 습지에 대한 보상	3. 비오톱 - 목초지	4. 비오톱 - 연못
농경지에 위치한 생태적으로 가치있는 서식지의 보전과 증진(주로 조류와 야생초)	조방적 농업관리를 필요로 하는 초지 서식지의 보전과 증진	조방적 이용을 필요로 하는 목초지 서식지의 보전과 증진	생태적으로 가치있는 연못의 보전과 증진
기본 지불	기본 지불	기본 지불	기본 지불
1.1 조류와 야생초를 위한 조방적 경지이용(G11) · 조방적 경작(옥수수, 사탕무, 감자, 클로버, 알팔파 무경작) · 관리 휴식기(4.15~6.30) · 파종밀도의 저감 또는 15-25% 경작 저감(곡물) - EMZ 3500까지 225유로/ha - EMZ 3501부터 525유로/ha 1.2 영구초지의 휴경 · 조류와 야생초 목적(G12) · 비버와 완충구역 목적(G13) · 관리 휴식기(3.15~8.31) - EMZ 2500까지 245유로/ha - EMZ 2501-3500까지 445유로/ha - EMZ 3501부터 895유로/ha	2.0 경지의 초지 전환(G20) 400유로/ha 2.1 보전가치 서식지의 조방적 관리사용 · 평균적 시기(및 보상수준): 6월1일(G21) 85유로/ha 6월15일(G22(E22)) 155유로/ha 7월1일(G23(E23)) 175유로/ha 8월1일(G24(E24)) 175유로/ha 9월1일(G25(E25)) 220유로/ha · 6월15일까지 관리 & 휴식기 포함 9월15일 까지 관리(G29(E29)) 220유로/ha 2.2 비버 서식지의 휴경(G28) · 관리 휴식기 3.15~8.1 - EMZ 3500까지 250유로/ha - EMZ 3501부터 400유로/ha	3.0 경지의 목초지 전환(G30) 400유로/ha 3.1 보전가치 서식지의 조방적 방목 - 양, 염소, 소/말의 방목(G31) 270유로/ha - 산악지역에서 소의 방목(G32) 120유로/ha	4.1 생태적으로 가치있는 실트층 연못의 증진 · 어류 양식은 보전 목적을 달성하는데 필요한 경우에만 허용 · 갈대숲의 비중에 따른 차등 추가 지불액: - 레벨A: 25%까지(G41) 470유로/ha - 레벨B: 26-50%(G42) 550유로/ha - 레벨C: 51%부터(G43) 470유로/ha 4.2 지역고유종 또는 멸종위기종의 보전과 생존조건의 개선을 위한 연못 사용의 보류(G44) 580유로/ha
부가 지불	부가 지불	부가 지불	부가 지불
0.0 연중 퇴비나 유기질 비료 사용이 이미 금지되어 있는 곳에서 광물질 비료와 화학농약 사용 포기(Z10) - 310유로/ha 또는 0.1 어떠한 비료와 화학농약도 사용 중단(Z11) - 360유로/ha 또는 0.2 광물질 비료, 유기질 비료(고체 퇴비 이외), 화학농약 사용포기(Z12) - 310유로/ha	0.0 연중 퇴비나 유기질 비료 사용이 이미 금지되어 있는 곳에서 광물질 비료와 화학농약 사용 포기(Z20) - 240유로/ha 또는 0.1 어떠한 비료와 화학농약도 사용 중단(Z21) 300유로/ha · 단일조치로서(G26) 350유로/ha 또는 0.2 광물질 비료, 유기질 비료(고체 퇴비 이	0.3 장소특정적 자연관리조치(ZE1-ZE4) 50~235유로/ha 및 0.4 과수나무(Z34) (그루당 6유로, 최대 헥타당 100그루까지) 최대 600유로/ha	0.5 특수한 양서류와 잠자리 서식지의 보전과 증진(Z45) · 포식성 어류의 양식 보류기(3.1~9.15) 75유로/ha

<p>및 0.3 장소특정적 자연관리조치(ZC1~ZC4) 25~205유로/ha</p> <p>및 0.4 과수나무(Z14) (그루당 6유로, 최대 헥타당 100 그루) 최대 600유로/ha)</p> <p>및 0.6 그루터기 존치(Z16) 80유로/ha 단일조치로서(G16) 110유로/ha - 9월15일까지 그루터기 존치</p>	<p>외), 화학농약 사용포기(Z22) - 240유로/ha</p> <p>및 0.3 장소특정적 자연관리조치(ZW1~ZW9) 40~870유로/ha</p> <p>및 0.4 과수나무(Z24) 단일조치로서(G27) (그루당 6유로, 최대 헥타당 100 그루) 최대 600유로/ha</p>		
--	---	--	--

4) 영국 잉글랜드 농업환경프로그램 사례

○ 개요

- 영국의 농업-환경프로그램 Environmental Stewardship(ES)는 잉글랜드 지역 농업인과 토지관리자에게 자신의 토지에서 행해지는 환경관리에 대한 댓가로 직불금을 제공하는 프로그램

○ 목적 및 목표

- 경지 내 조류를 비롯한 야생동식물의 보전(생물다양성)
- 경관 질과 특성의 유지 및 증진
- 역사적 환경 보호(고고학적 유적지, 전통적 농가건물)
- 자연자원 보호(수질 증진, 토양의 침식과 유출 감축)
- 기후변화 대응(토양 탄소함유수준 유지, 탄소격리 증진, 자연환경의 적응 지원)

○ 지원 대상

- 모든 농민과 토지 관리자(자영농, 임차농, 공유지 관리자 포함)
- 5년간 유효

○ 지불금액

- 옵션별로 포인트를 취득해야 함: 취득 포인트가 목표수준(30점)에 도달하면 지불함
- 연간 ha당 30파운드 기준 (고원지대는 62파운드)

○ 유형

1) 기초수준(ELS)

2) 유기농 기초수준(OELS)

- 유기농 전환시 과수원은 (3년간) ha당 600점(600파운드), 경지는 (2년간) 175점(175파운드) 부여
- 유기농 관리시 ha당 30점, 농가환경기록 ha당 1점 부여 (OELS 의무조항)
- 다른 옵션들은 ELS와 거의 동일함

3) 고급수준(HLS)

[그림 3-7] 점수부여 예시 (성주인, 박주영: 2010)



○ 역사 (성주인, 박주영, 2010)

- 1987년 첫 도입: 환경민감지역(ESA)
- 1991년에 농촌경관 보전과 함께 레크리에이션(그린투어리즘) 향상을 위한 보조금 지원제도로써 전원관리사업(Countryside Stewardship Scheme: CSS)을 시행.
- 2005년부터는 농촌환경 및 경관을 통합적 맥락에서 관리·보전하기 위하여 ESAs와 CSS를 합쳐 환경관리사업(Environmental Stewardship: ES)을 시행하고 있음

○ 성과

- 연간 4억 파운드(약 8천억원) 지출

- 영국 잉글랜드 농지의 66%에 걸쳐 58,000건의 계약이 진행(목표치 70%에 근접하는 수치)
- 위협받던 농경지 조류들이 돌아오고 있음: 축새의 경우 1992-2003 동안 130% 증가
- 농경지 상의 6천건 이상의 고고학적 유적들이 보호되고 있음
- 2008년 17만 명 이상의 방문객이 교육적 목적으로 농업환경프로그램을 통해 농장을 방문했으며, 만족도가 99%에 달함
- 요크셔데일 국립공원의 경우 거의 80%의 공원지역이 농업환경프로그램 대상지임
- 연간 3억 4,600만 CO2톤의 온실가스 절감효과(1억 8천억 파운드 상당의 가치)
- 15,000건의 일자리를 유지하고 있으며, 그에 따라 연간 8억 5천만 파운드의 추가지출을 창출
- 농업환경프로그램의 1백만 파운드 지출이 사회적으로 2천 5백만 파운드 상당의 혜택을 가져오는 것으로 연구되고 있음

[표 3-17] 영국(잉글랜드)의 농업환경프로그램(ES)

기호	항목	단위	점수
신청을 위한 계획의 작성			
EA1	농가환경기록 작성	ha	1
경지 경계에 관한 사항			
EB1	생울타리 관리(양쪽)	100m	22
EB2	생울타리 관리(한쪽)	100m	11
EB3	고급 생울타리 관리	100m	42
EB4	돌로 덮여있는 경계의 관리(한쪽)	100m	16
EB5	돌로 덮여있는 경계의 관리(양쪽)	100m	8
EB6	도랑 관리	100m	24
EB7	도랑 한쪽 관리	100m	8
EB8	생울타리와 도랑 관리의 조합(EB1과 조합)	100m	38
EB9	생울타리와 도랑 관리의 조합(EB2과 조합)	100m	26
EB10	생울타리와 도랑 관리의 조합(EB3과 조합)	100m	56
EB11	돌담 보호 및 관리	100m	15
EB12	성토지 관리(양쪽)	100m	14
EB13	성토지 관리(한쪽)	100m	7
EB14	생울타리 복원(2013)	m	10
나무와 삼림에 관한 사항			
EC1	경지 내에서의 보호	그루	12
EC2	초지 내에서의 보호	그루	8
EC3	삼림 관리	100m	4
EC4	삼림 녹지 관리	ha	380
EC23	생울타리 나무 식재	그루	1
EC24	경지 내 생울타리 나무 완충지대	ha	400
EC25	초지 내 생울타리 나무 완충지대	ha	400
역사적 경관에 관한 사항			
ED1	전통적인 농장건물의 유지관리	평방미터	2
ED2	고고학적 가치가 있는 현 경지에서 경작의 중단	ha	460
ED3	고고학적 가치가 있는 현 경지에서 심경의 중단	ha	60
ED4	고고학적 조사대상지에서의 잡초 관리	ha	120
ED5	초지에서의 고고학적 특징의 관리	ha	16
경지 주변부 녹지에 관한 사항			
EE1	경지로부터 2m 완충지대 설치	ha	300
EE2	경지로부터 4m 완충지대 설치	ha	400
EE3	경지로부터 6m 완충지대 설치	ha	400
EE4	집약적 초지로부터 2m 완충지대 설치	ha	300
EE5	집약적 초지로부터 4m 완충지대 설치	ha	400
EE6	집약적 초지로부터 6m 완충지대 설치	ha	400
EE7	개량된 초지에 있는 연못 주위에 완충지대 설치	ha	400
EE8	경작지 내에 있는 연못 주위에 완충지대 설치	ha	400
EE9	수로 인접 경지에 6m 완충지대 설치	ha	400
EE10	수로 인접 집약적 초지에 6m 완충지대 설치	ha	400
EE12	경지 모서리에 야생화 보충식재 및 완충지대 설치(2013)	ha	63
경지에 관한 사항			
EF1	경지 모퉁이 관리	ha	400
EF2	야생조류	ha	450
EF4	꽃가루와 벌이 많은 꽃을	ha	450
EF6	동계 그루터기 유지	ha	120
EF7	딱정벌레 집단서식지의 구축	ha	580
EF8	종달시 보호구역 확보수	보호지 수	5
EF9	고원지역에서 풀깎기를 하지 않는 곡물 생산	ha	100
EF10	고원지역에서 비료를 사용하지 않는 곡물 생산	ha	330

EF11	희귀식물을 위한 경작	ha	400
EF13	조류 서식지 보호를 위해 풀깎기를 하지 않는 경지	ha	360
EF15	동계 그루터기 정비후에 제초제를 줄인 곡류의 생산	ha	195
EF22	동계 그루터기 정비 연장	ha	410
EF23	농지 서식 조류를 위한 동계 먹이주기(2013, EU승인 대기중)	톤	630
다양한 작물경작 장려			
EG1	봄철 곡물 파종	ha	200
EG4	동계 그루터기 위에 사일리지용 곡물 파종(2013)	ha	230
토양, 물 보호			
EJ2	토양 침식 감소 위한 옥수수 관리	ha	18
EJ5	토양 침식과 유출 방지 위한 초지 관리	ha	454
EJ9	경지 위 수로를 위한 12m 완충지대	ha	400
EJ10	토양 침식과 유출 방지 위한 강화된 옥수수 관리	ha	94
EJ11	수로 보호펜스 유지	100m	4
EJ13	동계 피복작물	ha	65
심각한 조건불리지역(SDA)이 아닌 초지			
EK1	초지 모서리 관리해제	ha	400
EK2	저투입 영구초지	ha	85
EK3	초저투입 영구초지	ha	150
EK4	잡풀 목초지 관리	ha	150
EK20	겨울/봄철 조류 먹이 위한 라이그래스 종자파종(2013, EU승인대기중)	ha	80
EK21	콩과식물과 허브가 많은 풀밭(2013, EU승인대기중)	ha	200
혼합방목 초지			
EK5	혼합방목	ha	9
심각한 조건불리지역(SDA) 내의 초지 및 황무지			
EL1	SDA 내 초지 모서리 관리해제	ha	100
EL2	SDA 내 저투입 영구초지	ha	35
EL3	SDA 내 초저투입 영구초지	ha	60
EL4	SDA 내 잡풀 목초지 관리	ha	60
EL5	가두어진 자연방목	ha	35
EL6	황무지에서 가두어지지 않은 자연방목	ha	5
고원지대 경계지역			
UB4	황무지 경계선 위 돌로 쌓은 생울타리 독 양쪽면 관리	100m	24
UB5	황무지 경계선 위 돌로 쌓은 생울타리 독 한쪽면 관리	100m	12
UB11	황무지 경계선 위 돌담 보호 관리	100m	32
UB12	황무지 경계선 위 흙독 양쪽면 관리	100m	18
UB13	황무지 경계선 위 흙독 한쪽면 관리	100m	9
UB15	돌로 쌓은 생울타리 독 복원	m	55
UB16	흙독 복원	m	12.5
UB17	돌담 복원	m	30
고원지대 나무와 숲			
UC5	작은 숲 주변 목양 펜스	100m	50
UC22	숲의 가축 차단	ha	75
고원지대 역사 및 경관관리			
UD12	멀리 떨어진 전통적 농가건물의 관리	평방미터	4
UD13	황무지의 고고학적 특징의 유지 관리	건	53
고원지대 토양 및 물 보호			
UJ3	수로 주변 막대와 철사를 이용한 펜스	100m	50
UJ12	하천과 호수 주변의 동계 가축 접근차단	ha	35
고원지대 초지와 황무지			
UL17	황무지에서의 보충사료 비제공	ha	4
UL18	고원지대 초지와 황무지의 가축 방목	ha	30
UL20	건초 만들기	ha	60

UL21	목초지 내 대상벌초 하지 않음	ha	250
UL22	조류를 위한 가두어진 방목 관리	ha	35
UL23	조류를 위한 고원지대 초지 관리	ha	37

주: 우측의 누적점수가 30점 이상부터 직불금 지급함

출처: Natural England(2013)

5) 유럽연합 Natura 2000 프로그램 사례¹²⁾¹³⁾

○ 개요

- Natura 2000은 유럽연합 자연/생물다양성 보전정책의 핵심 수단임: 1992년 제정된 서식지 지침에 근거한 자연보호지역들의 네트워크를 통칭함
- 이 네트워크의 목적은 가치있지만 멸종위험을 받고 있는 생물종과 서식지의 장기적 생존을 보장하는 것
- 인간활동 전체를 금지하는 것이 아니라, 생태적이며 경제적인 지속가능한 관리를 목표로 함
- EU의 ‘조류지침(Directive 79/409/CEE)’ 과 ‘서식지 지침(Directive 92/43/CEE)’ 에 법률적 근거를 두고 있음

○ 현황

- 유럽연합 농촌개발정책의 차원에서 Natura 2000 직불을 시행하고 있음 (농촌개발 제2축: 코드번호 213): Natura 2000 지역에서 영농행위에 대한 법적, 행정적 제한으로 발생하는 비용과 손실소득분을 보전하기 위한 직불금으로, 최초 5년 동안은 최대 500유로/ha, 일반적 최대상한은 200유로/ha를 지급하고 있음
- 자연유산이 풍부한 지역을 ‘특별보호지역(Special Protection Areas, SPA)’ 과 ‘보존을 위한 특별 지역(Special Areas for Conservation, SAC)’ 으로 범주화하고 있음
- SPA는 ‘조류지침’ 부록 I에 목록으로 작성된 182 종의 조류들을 보호하려는 목적으로 설정되었으며, SAC는 ‘서식지 지침’ 의 부록에 목록으로 작성된 253개 서식지, 200개 동물종, 434개 식물종을 보존하는 것을 목적으로 하고 있음¹⁴⁾(김정섭, 2002)

12) 홈페이지 <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000>

13) 이 절은 충남발전연구원에서 2013년 전략연구과제로 수행한 농업생물다양성 증진방안 연구보고서의 일부임(공동연구자 허남혁)

14) SAC는 회원국 수준의 명칭이고, 유럽연합에서는 SCI(Sites of community importance)로 부르고

- 회원국별 현황을 살펴보면, 슬로베니아가 전 국토의 35%로 가장 넓고, 유럽연합 전체로 보면 사이트의 개수가 26,000여 곳에 달하고 면적으로도 17.5%를 차지하고 있어서, 굉장히 포괄적으로 관리하고 있음을 알 수 있음
- Natura 2000에서는 농민의 생존권과 자연보전의 목적을 조화시키기 위해 노력하고 있음: 자연보전지역의 관리자로서 농민들과의 파트너십을 발전시키고자 정책적 지원을 행하고 있음(농촌개발정책과 환경직불의 활용)
- 특히 자연보전과 농업을 서로 잘 조화시킨 사례¹⁵⁾로는 아래의 사례들이 손꼽힘

1. 자연보전을 농업의 새로운 판로로 발전시킨 사례(독일)
2. SPA 사례(아일랜드)
3. 토지이용방식의 실험 사례(스페인)
4. 발트해 해안목초지에서 조방적 농업의 회복 사례(에스토니아)
5. 대규모 경종농업과 조류 보호의 결합 사례 (프랑스)

[표 3-18] 자연보전을 농업의 새로운 판로로 발전시킨 사례(독일)

- 생물권 보전지역으로 지정된 독일 중부의 산악지대인 Rhön¹⁶⁾에서 1993~2002년까지 LIFE 프로젝트를 통해 수백만 헥타르에 달하는 버려진 초지를 회복함
 - 과거 동독 시절에는 양떼를 방목하던 초지였으나 통일 이후 시장을 잃으면서 버려진 곳이 됨
- LIFE 프로젝트(Rhön 생물권 보전지역)의 전략은 농민들이 이 땅을 계속 이용하도록 하는 것이었음
 - 1차적으로 농민들과 계약을 맺고 초지를 정돈하는 작업을 수행함: 농민들에게 추가적인 소득이 발생함
- 2차적으로 생물권 보전지역 관리당국과 농업당국이 긴밀하게 협력하여 농민들이 당면한 문제를 확인하고 해소하기 위한 방법을 모색함
 - 이를 위해 우선 일련의 회의를 개최하여 농민들에게 이러한 생각을 알림: 마을 단위로 5개의 워킹그룹을 결성하고, 각 그룹별로 농민들의 당면문제를 토론하고 서로간에 이로운 해법을 논의함
 - 서부지역의 가장 큰 문제는 토지소유권이 너무 잘게 쪼개져 있으며 낮은 우유와 육류 가격 때문에 축산을 포기하려는 경향이 있다는 점이었음
 - 토지문제를 해결하기 위해 다양한 농업정책들을 활용하였으며, 독일의 농업 환경프로그램(직불)을 활용하였음

있음

15) http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/gp/farming_intro.html

16) 홈페이지 <http://biosphaerenreservat-rhoen.de>

○ 새로운 출하처의 창출

- 유럽연합 농촌개발정책의 LEADER 프로그램을 활용하여 농장 직접 도축시설을 지역에서 조직화하여 고부가가치 가공품의 생산이 가능해졌으며, 이를 통해 농가 직판장에서 소비자 직판이 가능해졌음
- 이를 통해 농민들의 수취가격이 상승하는 효과가 발생함: 직판의 효과 + 자연친화상품의 프리미엄 효과(일례로 한 목동은 2002년 연간 생산되는 양고기의 70%를 지역 식당과 호텔에 직거래로 공급함으로써 좋은 가격을 받을 수 있었음)
- 40여개의 지역 사업체(농가, 정육점, 호텔, 식당, 목재가공기업 등)들이 조직화되어 상호간의 협력체계가 구축됨: 네트워크에 소속된 지역 호텔과 식당들은 지역산 양고기만 독점적으로 사용함

○ 이 사례의 강점은 지역공동체, 특히 농민에 관심을 기울였다는 점임

- 서식지의 장기적인 보전을 위해 이들의 능동적인 참여를 이끌어냄
- 인프라 투자(지역 도축 및 가공시설, 저온저장고, 농가직판장)과 네트워크 구축(농민과 지역 정육점, 식당, 호텔 간)을 통해 자연보전의 프리미엄을 마케팅 포인트로 삼아 소비자에게 직판함으로써 소득증대를 달성함

출처: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/gp/farming/01case_rhon.html

[그림 3-8] Natura 2000 사이트

(붉은색은 조류보전지, 푸른색은 서식지보전지)



출처: <http://natura2000.eea.europa.eu>

[표 3-19] 회원국별 Natura 2000 현황(2011년 1월 현재)

Total Natura 2000 sites	Total Natura 2000 Area (km ²)	Terrestrial Natura 2000 Area (km ²)	% of National Area	Marine Natura 2000 area (km ²)	MEMBER STATES
458	5,136	3,870	12.7%	1,266	BELGIUM
332	38,606	37,634	33.9%	972	BULGARIA
1,125	11,072	11,072	14.0%	0	CZECH REPUBLIC
350	22,390	3,849	8.9%	18,541	DENMARK
5,266	80,729	55,061	15.4%	25,668	GERMANY
561	14,663	8,037	17.8%	6,626	ESTONIA**
583	15,885	9,122	13.0%	6,763	IRELAND
419	42,955	35,804	27.1%	7,151	GREECE**
1,787	147,591	137,317	27.2%	10,275	SPAIN
1,752	110,088	68,790	12.5%	41,298	FRANCE
2,549	62,623	57,736	19.2%	4,886	ITALY
61	1,760	1,627	28.4%	132	CYPRUS*
325	7,865	7,305	11.3%	560	LATVIA
488	8,565	7,879	12.1%	686	LITHUANIA**
60	471	471	18.1%	0	LUXEMBOURG
523	19,939	19,939	21.4%	0	HUNGARY
35	50	41	13.0%	9	MALTA
215	17,506	5,725	13.8%	11,781	THE NETHERLANDS
220	12,324	12,324	14.7%	0	AUSTRIA
958	68,043	60,782	19.4%	7,261	POLAND
147	20,951	19,202	20.9%	1,748	PORTUGAL
381	44,227	42,654	17.9%	1,573	ROMANIA**
286	7,205	7,203	35.5%	2	SLOVENIA
420	14,141	14,141	29.0%	0	SLOVAKIA
1,833	55,672	48,758	14.4%	6,914	FINLAND
4,074	64,978	57,124	13.8%	7,854	SWEDEN
898	54,474	17,683	7.2%	36,791	UNITED KINGDOM
26,106	949,910	751,150	17.5%	198,760	TOTAL

출처: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/docs/n2000.pdf>

3. 유럽연합 직불제 개혁안

- 2014년부터 적용될 새로운 유럽연합의 공동농업정책(CAP) 내용이 확정
 - 그에 따라 직불제도도 변화가 발생함
- 핵심 내용은 현행 SPS 제도에 새로운 지불제들을 추가하는 것임(이명현, 2013)
 - 녹색 지불, 젊은농업인 지불, 소농 지불 등의 새로운 지불제를 도입
 - 특히 환경보전에 참여하는 농가들에게 추가로 지불하는 녹색 지불을 대폭 도입하는 것이 가장 큰 특징임: 원래는 농촌개발정책의 제2축에 들어있으면서 회원국들의 자체 프로그램을 통해 시행되던 내용이었으나, 유럽연합의 SPS 직불금 제도 내로 확대 개편함
 - 녹색 지불의 상호준수조건에 기후변화 대응 관련 조항들을 추가함: 지구온난화와 기후변화문제에 대한 농업의 지속가능성 증진노력의 의지를 표출하고 있음
 - 그에 따라 농업정책의 녹색화, 지역화 추세를 앞으로 더욱 강력하게 추진하겠다는 의지를 표명함

[표 3-20] 유럽연합 직불제 개혁 확정안(2014-2020)

구분	국가별 직불예산 중 비중	내용
1. 기본 지불 (구 SPS)		품목별 지불단가 차이 축소 (2020년부터 완전단일화)
2. 녹색 지불	30% 한도	- 기후 및 환경친화적 농업 수행 농가 대상 - 작물의 다각화, 영구초지 관리, 특별생태구역(울타리친 농지, 휴경지, 경관관리구역 등)으로 관리 - 유기농은 자동적으로 대상이 됨
3. 조건불리지역 지불	5% 한도	산악·고위도·경사지역 등 자연적 제한이 있는 경우 추가지불 가능
4. 젊은 농업인 지불	2% 한도	40세 이하의 신규취농자에 대해 5년간 기본지불을 25% 증액
5. 소농 지불	10% 한도	- 소농 대상으로 경지규모와 무관한 '정액지불' 가능(개별소농이 SPS와 소농지불 중 선택 가능) - 액수는 지급대상자의 평균 수급액 또는 1ha당 평균지급액의 3배 수준(국가별로 500~1000유로선)
6. 품목연계 지불	5~10% 한도	특정 작물의 생산과 연계된 직불제 일부 시행가능

제2절 스위스 사례

1. 현행 직불제의 맥락

- 스위스에서는 4~5년마다 개정되는 미국의 농업법과 마찬가지로 4~5년 주기로 농업정책(Agrarpolitik: AP)을 개정함
 - AP 2002, AP 2007, AP 2011의 순
 - 현재는 AP 2011의 적용을 받고 있으며, 2013년 상반기 중으로 AP 2014-2017을 최종 확정할 예정으로 있음
- 스위스도 1990년대 초반까지는 농업정책이 가격지지와 생산지원 정책 중심이었고, 그에 따라 과잉생산과 과도한 재정지출, 집약적 영농에 의한 경관 훼손 및 환경오염의 문제가 심각했음(임정빈, 이수연, 2011a)
 - 그에 따라 국내의 농업-농정에 대한 나쁜 여론, 그리고 UR협상의 개방
 - 시장화 압력에 직면
- 1992년 농정개혁을 통해 생산비연계 직불제도를 도입함
 - 1992년 연방농업보고서를 발표, 시장지향적 방향으로 농정 개혁: 가격지지 대신 생산비연계 직불제도 확충 방향을 명확화
 - 1993년부터 직불제 개편: 생태직불제를 도입함
 - 그에 따라 1990/1992년에는 시장지지가 64%, 직불 29%였던 것이 2005년에는 시장지지 20%, 직불 71%로 구성이 완전히 바뀜
- 1996년 농업의 다원적 기능 발휘를 위한 연방정부의 책무를 헌법에 규정함(임정빈, 이수연, 2011a)
 - 농업은 식량을 생산할 뿐만 아니라 농업생산 활동과 결합하여 다원적 기능을 발휘한다는 인식을 공식적으로 명문화함(제104조): 정부는 첫째, 국민을 위한 식량공급을 보장하고, 둘째, 자연자원을 보전하고 농촌경관을 유지하며, 셋째, 농촌지역에 주민이 분산 정착할 수 있도록 해야 한다. 따라서 시장에서 보상하지 않는 농업의 다원적 기능에 대해 농업직불제

- 를 통해 보상하여야 한다고 규정함
- 이를 바탕으로 1999년부터 전 경지면적과 축종을 대상으로 강력하고 다양한 직불제를 시행함(1998년 신농업법(SR 910.1)에 의거: 제70조, 72-76조, 170조, 177조¹⁷⁾, 1998년 직불제 규칙(SR 910.13)¹⁸⁾)
 - 농업의 다원적 편익(multifunctional service) 제공을 보상하기 위해 생태성과 증명(proof of ecological performance)을 조건으로 직불금을 지급

[표 3-21] 스위스 연방헌법 제104조(농업)

1. 연방은 농업이 지속가능한 발전 및 시장의 요구에 부합하며 다음 사항과 관련하여 실질적인 기여를 하도록 보장한다.
 - a. 국민에 대한 안정적 식량공급
 - b. 자연자원의 보존 및 국토경관의 유지
 - c. 지역분산적인 인구분포
2. 연방은 농업에 대하여 합리적으로 요구할 수 있는 상호지원조치에 대한 보완책을 위하여 필요한 경우에는 자유경제의 원칙에서 벗어나 농민의 토지경작을 장려한다.
3. 연방은 농업이 다양한 기능을 수행하도록 조치를 강구한다. 연방은 다음과 같은 권한과 임무를 가진다.
 - a. 연방은 농민이 생태적 준수요건을 충족하였음을 증빙하는 조건으로 농업활동에 대한 공정한 보상금을 직접 지급함으로써 소득을 보전한다.
 - b. 연방은 경제적으로 유익한 장려책을 통하여 자연친화적인 환경 및 가축의 생산을 장려한다.
 - c. 연방은 식료품의 원산지, 품질, 제조방법 및 가공공정에 관한 법률을 제정한다.
 - d. 연방은 비료, 화학물질 및 기타 첨가물의 남용으로 인한 환경의 파괴를 예방한다.
 - e. 연방은 농업의 연구, 지도 및 교육을 장려하고 투자를 지원할 수 있다.
 - f. 연방은 농촌지역의 토지소유를 안정화하기 위한 법률을 제정할 수 있다.
4. 연방은 이를 위하여 특별 배정된 농업예산 및 연방의 일반 재원을 투자한다.

출처: 세계법제정보센터 번역

<http://newworld.moleg.go.kr/World/WesternEurope/CH/law/29497>

○ 연방정부의 농업식품관련 지출에서 직불제의 비중이 압도적임

- 1999년 이후 농업과 식품에 대한 정부 지출액은 감소하였으나 농업 직불금 예산은 지속적으로 증가하여, 농업과 식품에 대한 정부 지출액에서 직불금이 차지하는 비중이 1999년 56.7%에서 2010년 76%로 증가함
- 직불 예산 중 일반직불과 생태지불의 비중은 1:4 수준임(일반직불 22억 프랑, 생태지불 5억 프랑): 일반직불은 연간 2~3%씩 감소하고, 생태지불은 연간 2~3%씩 증가하고 있음

17) <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983407/index.html>

18) <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983379/index.html>

[표 3-22] 스위스 직불예산 규모 추이 (단위: 100만 프랑, %)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
농림부 예산	4,028	3,572	3,754	3,872	3,720	3,750	3,608	3,644	3,601	3,550	3,692	3,666
직불 예산	2,285	2,114	2,333	2,428	2,435	2,498	2,464	2,553	2,596	2,545	2,742	2,769
비중	56.7	59.2	62.1	62.7	65.5	66.6	68.3	70.0	72.1	71.1	74.3	75.5

출처: 스위스 농업부 <http://www.blw.admin.ch>

[표 3-23] 직불 유형별 예산 규모(2010-2012) (단위: 백만 스위스프랑)

직불 유형	2010	2011	2012
일반직불	2,201	2,192	2,178
(비중 %)	(78.6)	(78.0)	(77.5)
- 면적 지불	1,221	1,218	1,195
- 방목 지불	510	508	503
- 조건불리지역 지불	470	466	466
생태지불	598	618	631
(비중 %)	(21.4)	(22.0)	(22.5)
- 생태보상	128	134	139
- 환경질	62	72	75
- 조방농업	29	29	30
- 유기농	30	31	33
- 정기적 방목	164	165	165
- 동물복지	62	64	64
- 여름 방목	101	102	101
- 자연자원 지속가능이용	21	22	24
합계	2,799	2,810	2,809

출처: OECD(2013: 263)

- 스위스의 농가소득 중에서 직불금의 구성 비중은 평균 50~95%에 달함(임정빈, 이수연, 2011b: 10)
 - 평야지대는 평균 54.3%, 구릉지대는 평균 69.1%, 산악지대는 평균 94.8%에 달함(2009년)
 - 그 비중은 지난 10년간 계속 조금씩 상승하고 있음
 - 스위스 농가들에게 직불금이 없었으면 많은 농가들(특히 산악지대)이 영농활동을 포기했을 것으로 생각됨

[표 3-24] 스위스의 현행 직불금 유형

유형	대상	내용
일반 직불	토양·수자원 보호, 생물다양성 유지 등의 의무 이행을 전제로 전체 경지면적과 축종을 대상	1) 면적지불: 1,040프랑/ha 지불(개활지/다년생작물-추가로 640프랑/ha 지불) 2) 방목지불: 520~690프랑/GV(지형조건에 따라 0.8~2GV/ha로 제한), 옥수수/사탕무 사료이용시 0.5GV/ha씩 증가가능 3) 조건불리지역 축산지불: 300~1230프랑/GV - 경사지 지불: (경사도 따라) 410, 620프랑 - 급경사지 포도원 지불: (경사도 따라) 1500, 3000, 5000프랑
	생태성과 증명(PEP) -스위스의 상호준수 조건(CC)	1) 친동물적 사육: 동물보호법규 준수 2) 시비균형: 양분수지(질소, 인 최대허용치) 3) 생태유보면적 확보: 홉, 과일, 채소, 담배, 약용식물 3.5%, 그 외 작물 7% 4) 윤작: 3ha 이상 경우 매년 4작목 이상, 작물간 최대휴식기 준수 5) 토양보전: 동계작물, 녹비작물, 침식보호 6) 농약사용관리: 발아전제초제, 살충제 사용규제준수
	노동력 기준	-경영체당 0.25표준노동력 단위 -최연소자 65세 미만 -경영체 필요노동의 50%이상이 경영체 내 노동력(가족, 상근고용자)에 의해 제공되어야 함
	지불 조건 차감 기준	<면적기준> -40~70ha: 75%만 수령 -70~100ha: 50%만 수령 -100~130ha: 25%만 수령 -130ha 이상: 0% <가축기준> -55~100GV: 75%만 수령 -100~145GV: 50%만 수령 -145~190GV: 25%만 수령 -190GV 이상: 0% <소득기준> -농가소득 8만프랑 이상(약 1억원): (총소득-8만프랑)의 10%만큼 직불금 차감 <재산기준> -재산 80만프랑 이상(약 10억원): (총재산-80만프랑)의 10%만큼 직불금 차감 -재산 100만프랑 이상: 직불금 수령금지
생태 지불	일반 직불보다 엄격한 이행조건을 수행하는 농가 대상(정부/법인 포함, 소득/재산기준 없음)	1) 생태보상지불 -조방적 초지: 무비료/무농약, 연1회이상 수확, 450~1500프랑/ha -저집약 초지: 무농약, 300프랑/ha -휴경: 정부추천 초본식물 파종, 무비료/무농약, 조건에 따라 다양한 단가 -경관용 과수: 15프랑/주 2) 조방적 곡물생산지불: 400프랑/ha 3) 유기농지불: 개활지 950프랑/ha, 일반농지 200프랑/ha, 과일, 홉, 담배, 약용식물 1,350프랑/ha

		4) 생태질 규정 준수지불: 위의 모든 조건 충족 경우 지역에 따라 300~2,000프랑/ha 5)
동물 복지 지불	친환경 복지형 사육 시스템을 준수하는 축산 농가 대상	1) 동물친화사육지불: 가금류는 헛대 설치, 15룩스 이상 자연조명, 무리지어 사육, 주간 야외접근성 확보 조건으로 90~280프랑/마리당 2) 정기방목지불: 5~10월중 월 26회 이상 방목, 11~4월중 월 13회 이상 방목 조건으로, 조사료 급이가축 경우 155~280프랑/마리당 3) 여름방목지불: 330프랑/마리당 4) 순환방목지불: 농장주당 120~250프랑
자격조건 및 공통 의무		〈자격조건〉 -스위스 국민 -농업교육이나 기타 전문적 훈련이나 교육 수료 -65세 미만 〈의무〉 -농장위기, 노동력 구성, 작물/가축 종류, 생산량 등 농업경영 전반적 정보를 담은 종합신고서 작성 -사료/약품/비료 구입명세, 목초지/가축관리대장, 방목기록, 영양균형차트 작성 보관 의무 〈벌칙〉-위반시 벌점 합산하여 직불금을 누진적으로 삭감

출처: 임정빈, 이수연(2011a)의 내용을 재구성함

2. 스위스 직불제의 개편 방향

- 2013년 상반기 중으로 확정될 2014~2017년까지의 농업정책(AP 2014-2017) 내에서 현행 직불제의 개편안이 최종 확정됨: 15년만에 직불 제도가 개정되는 것임
- 기존의 직불제보다 헌법 104조에서 명시하고 있는 농업의 사회적 역할에 보다 충실하게 직불제의 목적을 명확화하는 것이 이번 개편안의 가장 큰 특징
- 그에 따라, 1차적으로 식량안보 지불과 농업경관 지불을 중심으로 하고 (약 절반), 거기에 생물다양성 지불, 경관질 지불, 생산체계 지불, 자원효율성 지불을 가산하며, 현 제도의 급격한 변화로 인한 충격을 완충하기 위한 이행 직불을 시행하는 것을 골자로 함

[표 3-25] 스위스 직불제의 향후 개선방향(2014-2017)

헌법 104조				
- 안정적 식량공급 - 농업경관의 유지 - 자연자원의 유지 - 인구의 분산 - 자연친화적/환경친화적/동물친화적 생산형태의 증진				
이행 지불 => 변화의 충격을 완충				
농업경관 지불	식량안보 지불	생물다양성 지불	경관질 지불	생산체계 지불
-영농을 통한 농가 유지 -불리한 조건 보상 -여름방목 지원	-농업생산능력 유지 -불리한 조건 보상 -주요작물 재배지원	-종 다양성과 서식 지 다양성 유지 -가치의 제고	-다양한 경관 의 유지, 증진, 발전	-인구의 분산 -자연친화/환경친화 /동물친화적 생산 형태 지원
생태성과증명(PEP) 및 자원효율성 직불 -> 자연자원의 지속가능한 이용				
직불금 수령의 조건(구조적, 사회적 기준)				

출처: LID(2011)

[그림 3-9] 스위스 직불제 개편방안 모식도



출처: Pfefferli(2011)

- 농업예산 중에서 직불 예산의 비중은 2017년까지 현행 82% 수준을 계속 유지하게 되며, 농업 예산 전체도 현재와 동일한 수준으로 계속 유지됨
- 기존 직불제에서 OECD로부터 비판을 받았던 일반직불(면적지불)을 없애고 대신 식량안보 지불과 농업경관 지불로 대체하는 점은 OECD로부터

“보다 목표와 잘 부합시킨 직불제”라는 점에서 개선되었다는 평가를 받고 있음(OECD, 2013: 258)

- 현행 일반직불:생태지불 비중이 78:22였다면, 개편안에서는 (식량안보지불+농업경관지불): 기타 가산지불 비중이 55:45로 바뀌게 되어 일반성 직불과 생태지불의 비중이 거의 1:1에 근접하게 되었음
- 이 점은, 스위스 직불제 개편안이 지역의 상이한 여건에 따라 환경적으로 지속가능한 영농에 대해 직불금을 지급하는 방향으로 좀 더 명확한 초점을 갖게 되었다는 점을 의미하며, 그런 점에서 지역정책으로서의 직불제의 역할이 향후 더욱 강조되고 있다는 점을 보여주고 있음

[표 3-26] 스위스 농업예산 추이(2011~2017) (단위: 백만 스위스프랑)

분야	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	합계
기본 인프라 및 사회조치	149	194	194	189	189	190	190	758
생산 및 판매	442	419	418	412	412	412	412	1,648
직접지불 (비중 %)	2,799 (82.6)	2,812 (82.1)	2,813 (82.1)	2,816 (82.4)	2,816 (82.4)	2,816 (82.4)	2,816 (82.4)	11,264 (82.4)
합계	3,389	3,425	3,425	3,417	3,417	3,418	3,418	13,670

출처: LID(2011)

[표 3-27] 신직불제(2014-2017)의 세부수단별 예산

(단위: 백만 스위스프랑)

세부 수단	2014	2015	2016	2017	합계
식량안보 지불	1,072	1,072	1,072	1,072	4,290
농업경관 지불	459	459	459	459	1,836
생물다양성 지불	257	272	286	300	1,116
경관질 지불	10	30	50	80	170
생산체계 지불	313	326	339	352	1,329
자원효율성 지불	52	58	73	73	256
적응 지불	653	599	537	480	2,267
합계	2,816	2,816	2,816	2,816	11,264

출처: LID(2011)

제3절 일본 사례

1. 배경

- 일본의 직불제는 쌀을 중심으로 하는 생산조정정책이 여러 단계를 거치면서 발전해 왔으며, 2010년 모델사업을 거쳐 2011년 전면 도입된 농업인호별소득보상대책, 2013년 새로 도입된 경영소득안정대책까지 이어져 왔음.
 - 경영소득안정대책에는 논·밭 경영소득안정대책도 포함됨.
- 생산조정정책은 1960년대 일본의 쌀 생산과잉과 재고누적을 배경으로, 1969년 시범실시하고 1970년에 본격적으로 실시된 쌀 생산조정정책임. 1970년에는 생산조정목표량을 100만톤으로 하는 긴급조치를 취했으며, 1974년 이후에는 쌀 생산과잉이 일관성 없는 구조적인 문제로 판단하여, 생산조정 목표량을 정해 여러 해에 걸쳐 집중적으로 실시하는 정책으로 본격 추진됨.¹⁹⁾
 - 경영소득안정대책까지 총 11가지 정책이 순차적으로 실시되어 왔음

〈표 3-28〉 일본 직불제 정책의 흐름

2011년 이전		2011~12년	2013년
생산조정 정책 ('70년~' 11년)	① 벼농사 전작대책('71~ '75년) ② 논 종합이용대책('76~ '77년) ③ 논이용재편대책('78~ '86년) ④ 논농업확립대책('87~ '92년) ⑤ 논영농활성화대책('93~ '95년) ⑥ 신생산조정추진대책('96~ '97년) ⑦ 긴급생산조정추진대책('98~ '99년) ⑧ 논농업 경영확대책('00~ '03년) ⑨ 논농업 구조개혁대책('04~ '09년)	농업인호별소 득보상대책	경영소득 안정대책
논·밭 경영소득안정대책 (품목횡단적경영안정대책) ('07년~' 12년)			

주: 2010년에는 “호별소득보상모델대책”이 있었음.

자료: 米の生産調整政策の経緯と動向

19) 米の生産調整政策の経緯と動向

□ 자민당과 민주당의 농업정책과 직불제의 방침이 상당한 차이가 있음

- 자민당은 농업정책을 산업정책과 지역정책으로 명확히 구분하였음
 - 산업정책으로서의 직불제는 4ha 이상의 중대농들만을 대상으로 시행하였음(2005년 확정하여 2007년부터 시행된 품목횡단적 경영안정대책)
 - 이는 농업 구조조정을 통한 경쟁력 강화라는 산업정책적 목적에 직불금의 주된 목적이 있기 때문임

산업정책과 지역진흥정책을 구분하여 농업정책을 체계화하는 관점에서, 품목횡단적 경영안정 대책의 도입과 동시에 농지·물·환경보전 향상대책을 새롭게 도입하기로 하였다(農林水産省, 2005).

농림수산성은 2005년 11월 「경영소득안정대책 개요」를 발표하였다. 농업정책을 산업정책과 지역정책으로 구분하여 체계화하는 관점에서, 산업정책 차원에서 효율적이고 안정적인 농업경영체를 육성·지원하는 품목횡단적 경영안정대책을 도입하는 동시에, 지역정책 차원에서 농지·물·환경보전 향상대책(환경지불)을 도입했다(新妻健一, 2010).

산업정책과 지역정책을 구분하는 시책의 전개: 선택과 집중을 추진할 때 전문적인 경영체를 지원하는 '산업정책'을 명확히 하는 동시에, 이러한 전문적인 경영체와 협조·연계하여 지역농업·농촌을 유지하는 자급적 농업인(겸업농·고령농 등)을 지원하는 "지역정책"이나 "환경정책"의 틀에서 시책을 구분 실시함으로써 정책의 초점을 보다 명확화할 필요가 있습니다(社団法人 日本農業法人協会, 2004)

일본의 농업정책을 '산업정책'과 '지역정책'으로 대별하여, 농업구조의 고도화(농지이용 집적 등)를 도모함과 동시에 농업인이 자부심을 가지고 사업을 계속할 수 있도록 농업·농촌 만들기를 진행해야 한다.

- 산업정책으로는 농업구조의 고도화 촉진, 농업 인프라의 정비, 경영소득 안정대책이 필수적이다. 특히 "식료·농업·농촌 기본법"과 "농업경영기반 강화촉진법"에 준거하여 육성해야 할 담당자를 명확히 하고, 이해하기 쉽게 간소하게 정책을 결정하고, 의욕있는 농업 경영자의 창의력을 발휘할 수 있는 환경을 정비하여야 한다.
- 지역정책으로는 농업이 수행하는 공익적 기능(농지·물 관리, 수자원 함양, 홍수·토사 붕괴 방지, 물·공기정화, 생물다양성 보전 등)의 혜택을 받는 국가가 그 대가를 지불하는 구조를 정비할 필요가 있다(公益社団法人 日本農業法人協会, 2013)

- 하지만 이같은 명확한 구분에 대한 학계의 비판이 존재함

이번 농정개혁(2005년 11월)은 산업정책과 지역정책의 명확한 구분을 강조하고 있다. 농업자원·환경보전시책은 지역정책으로 자리매김하고 있다. 그러나 일본은 WTO 협상에서 농업의 다원적 기능의 중요성을 주장하면서, 그것이 농업생산활동과 불가분의 것이라는 점에서 국내 농업이 지지되어야 한다고 역설했다. 그 점에서, 산업정책과 지역정책을 구분하는 것은 농업생산과 다면적 기능을 절단해 버림으로써, 자신의 주장근거를 스스로 부정하는 꼴이다(田代洋一, 2006)

- 민주당은 산업정책으로서의 농업정책보다는 농업의 다원적 기능에 바

탕을 두고 소득지지와 농촌지역사회의 유지라는 관점에서 중소농들까지도 직불제를 시행하였음(2010~2012년 호별소득보상제도)

- 이는 지역사회 유지를 통한 지역의 내발적 발전이라는 측면에서 농업정책의 전환을 모색하고 있다고 볼 수 있음

호별소득보상제도 “, ” 식품안전과 안심의 확보“, “농산어촌의 6차산업화“의 3대 과제는 현 정부의 핵심 농정과제로, 농정의 대전환이 강조하고 있는 “식료·농업·농촌기본 계획” (2010년 3월)의 3대 기둥을 지탱하고 있다. 이러한 정책들은 산업정책으로서의 농업정책 측면과 사회·지역정책으로서의 측면에서 지역의 내발적 발전을 지원하는 과제가 내재되어 있다고 간주된다.

1) 산업정책에 의해 지원되는 지역의 내발적 발전: 산업정책으로서의 농업정책에 있어서 가장 중요한 과제는 담당자를 육성·유지해서 생산기반을 확립하는 것이다... 호별소득보상제도는 농가에 대해 (해외와의) 생산비용 격차에 기초하여 재생산 가능한 최저소득 하한선을 실시하고 있다. 즉, 재생산 가능한 최저소득을 보상해서 담당자의 육성·유지 및 지역의 생산기반 확립을 목적으로 하는 것이다... 즉, 산업정책에 의해 확립된 생산기반을 바탕으로 농업 담당자 주도로 지역의 내발적 발전을 기대한다고 간주된다.

2) 사회·지역정책에 의해 지원되는 지역의 내발적 발전: 사회·지역정책으로서의 농업정책에 있어서 가장 중요한 과제는 국토·환경보전, 지역사회 유지, 국가안보의 확립일 것이다. 즉, 농업이 가지는 다면적 가치를 유지하는 것이 과제이다. 이 때, 이러한 가치를 유지하기 위해서는 지역농업의 담당자 뿐만 아니라 고령자·여성을 비롯하여 농촌에 거주하는 여러 주체들의 활동 참여가 필요하다.

자료: 社団法人 全国農業改良普及支援協会 普及活動高度化等調査研究検討会(2011)

- 호별소득보상제도의 틀 속에는 환경직불의 요소(녹비운작 가산, 재생이용 가산)나 지역자율적 시행의 요소(산지 조성)가 포함되어 있기 때문에 지역정책적 요소가 강하게 내재되어 있다고 볼 수 있음

[표 3-29] 호별소득보상제도와 품목횡단적 경영안정대책 비교

	호별소득보상제도(민주당)	품목횡단적 경영안정대책(자민당)
목적	-식량의 국내생산 확보 -농업경영 안정 -식량자급률 향상 -지역사회 유지, 농촌활성화 등 다원적기능 확보	-전업농 경영안정 -구조개선 촉진 -식량의 안정적 확보
대상 품목	○ 목표 판매가격이 생산비를 구조적으로 하회하는 품목 -주요작물: 쌀, 맥류, 대두 -기타작물: 잡곡, 유지작물, 사료작물 등	○ 외국과의 생산조건격차 개선 -(쌀), 맥류, 대두, 사탕무, 전분용 감자
대상	○ 생산수량 목표에 따라 주요 농산물을	○ 면적요건으로 대상농가 한정(4ha 이

농가	판매하는 모든 판매농가 -지역농가의 공생, 마을기능 유지가 목적	상) -특정농가의 경영안정·구조개선 목적
생산 목표	-국가현시정촌이 연계, 주요작물별 설정 -10년후 자급률 50%, 20년 이내 60% 목표	-식량자급률 목표와의 구체적 연계성 없음
지원 내용	○ 판매농가 소득을 보상하는 보조금 -판매가격과 생산비 차액을 기본으로 보 전 -생산량 목표에 따른 생산이 조건 -품목별로 매년 생산면적에 따라 지불 ○ 다음 요소를 가산함 -품질 -경영규모 확대 -환경보전 기여정도 -쌀 대체작물 생산 * 현행 중산간직불제 항구화	○ 과거 생산실적에 근거한 지불 -매년 일정한 고정지불 -다른 작물로 전환해도 지불 ○ 매년 생산량·품질에 따라 지불 -품목별·품질별 생산량 따라 지불 ○ 수입변동영향 완화지불 -판매수입 하락분의 90% 지불 * 중산간직불제: 5년마다 평가후 실시
비용	약 1조엔(평년 기준)	1,700억엔(2009년 기준)

자료: 김태곤(2009: 11)

○ 자민당의 최근 정책 추세

- 민주당의 호별소득보상제도를 개편하기 위한 중간과정으로서 명칭만 바꾼 경영소득안정대책을 2013년간 시행함
- 2014년부터는 산업정책(소득지지)으로서의 경영소득안정대책을 더욱 축소하고, 대신 “일본형 직접지불제”를 도입하면서 “다면적기능²⁰⁾지불”이라는 명칭을 붙이고, 직불제를 지역정책으로 전환하겠다는 의지를 명확히 천명함

20) 농업의 다원적 기능을 가리키는 일본식 표현임

[표 3-30] 자민당과 민주당의 농업정책 성격 비교

	농업정책	
	산업정책	지역정책
자민당	구조조정 - 품목횡단적 경영안정대책(2007) - 경영소득안정대책(2013) - 경영소득안정대책 개편(2014)	농촌진흥, 다원적기능 - 농지·물·환경보전대책(2007) - 일본형 직불제(다면적기능지불)(2014)
민주당	산업정책 + 지역정책으로서의 농업정책 지향	
	산업정책/소득정책 - 호별소득보상제도(2010): 중소농 중심의 소득지지와 지역사회 유지 목적	지역활성화 - 6차산업화 법률(2010)
	호별소득보상제도 내 다양한 가산 직불 - 녹비윤작 가산 - 재생이용 가산 - 산지 조성	

2. 일본 직불제의 특징

- 1) 직불금 교부의 전제조건이 있으며, 이를 충족할 때만 직불금을 교부함.
 - 일본 직불금은 대상 농업인 선정에 있어서, 엄격한 기준을 제시하고 이를 충족할 때만 직불금을 교부하고 있음.
- 2) 직불제가 상당히 심플하나, 내용상으로는 다양한 프로그램을 갖고 있음.
 - 일본의 직불제는 크게 「생산조정대책」과 「농업인 호별소득보상대책」에서 기인한 「경영소득안정대책」과, 그 외의 중산간지역 직접지불제도, 농지·물보전관리지불교부금, 환경보전형 농업직접지불금의 공익형 직불제로 구분할 수 있어, 상당히 심플한 형태를 갖고 있음.
 - 그러나 「경영소득안정대책」에서 보듯이, 다양한 직불프로그램을 하나의 제도 속에 포괄하는 형태로, 내용적으로는 다양성을 갖고 있음.
- 3) 농업 생산성 확보보다는 농가경영 안정과 농촌환경을 고려한 직불제를 실시하고 있음.
 - 직불금을 통해 논·밭 농업의 생산성을 향상시키기보다는 생산비용에 근거하여 일정부분을 보조해 주는 농가경영안정에 초점을 맞추고 있음.
 - 「경영소득안정대책」내 경축연계 또는 산지조성처럼, 농가경영 관련 직

불금내에서도 친환경농업(순환형 농업)으로 정책방향을 유도하고 있음.

- 「농지·물보전관리지불교부금」에서 보듯이, 지역의 농지·농업용수 등의 관리를 통한 농촌환경 개선을 목적으로 하는 직불금이 있음.

4) 지자체에 일정 권한을 부여하고 있음.

- 중앙정부가 지자체(도도부현)에 배분하는 권한과 자금 내에서, 지자체가 직불제 내용(대상작물, 방법, 단가 등)을 설정할 수 있게 하여, 지자체에게 일정 권한을 부여하고 있음.

5) 미가변동보전교부금과 같이 내용상 감축대상 보조금(AMS)으로 인식될 수 있어, WTO협정에 위배될 수 있는 항목이 있음

6) 정부가 직불제로 규정되어 있지는 않으나, 직불제를 보조하는 정책으로 <청년취농교부금>, <후계자·농지종합대책>은 우리나라에서도 검토가 필요한 항목임.

- 후계자와 농지규모확대를 통한 농업인력, 농촌고령화, 지속가능한 농업 육성에서 필요한 정책임.

3. 예산 규모

○ 2013년도 일본 농림수산성의 총 예산은 33,015억엔임

- 이 중 직불제 성격이 강한 경영소득안정대책, 농지·물보전관리지불교부금, 환경보전형 농업직접지불금, 중산간지역 직접지불제도의 예산규모는 7,798억엔으로 23.6%를 차지하고 있음(신규취농 종합대책을 포함하면 24.3%임).

<표 3-31> 일본 농림수산성 직불금 예산(2013)

일본 농림수산성 총예산: 33,015억엔		
경영소득안정대책 (7,205억엔)	발작물 직불금	2,123억엔
	논활용 직불금	2,517억엔
	쌀직불금	1,613억엔
	수입감소영향완화대책	724억엔
	미가변동보전교부금	84억엔
	가산조치(재생이용교부금)	20억엔
	추진사업(운영경비)	104억엔
중산간지역 직접지불제도	285억엔	
농지·물보전관리 지불교부금	282억엔	
환경보전형농업 직접지불금	26억엔	

주: 후계자·농지종합대책, 인정농업인제도, 농업인 연금은 직불제가 아니므로 제외함.

자료: 平成25年度農林水産予算の概要

- 하지만 이는 2013년 들어 2012년도 추경(약 1조엔)이 호별소득보상제도 이외의 사업들에 대폭 추가되어 발생한 결과로서, 지난 3년간의 평균보다 훨씬 낮은 수치임
 - 민주당 집권기(2010~2012) 동안에는 호별소득보상제도에 연 5~8천억엔(약 6조~10조원)의 예산이 소요되어, 농업예산 대비 직불금 비중이 최대 38%에 달함
 - 이는 특히 2009년부터 하드웨어성 공공사업비를 대폭 감축하고 처음 도입한 호별소득보상제도 예산을 대폭 늘린 결과임(2010년 새로 도입된 첫째 5,600억엔의 예산이 책정되었으며, 2011년의 경우 전년 대비 30% 증가했음)

[표 3-32] 일본의 농업예산 대비 직불금 비중 추이(2010-2013) (단위: 억엔)

	2010	2011	2012	2013
호별소득보상제도(A)	5,618	8,003	6,901	7,205
- 논활용 직불금	2,167	2,284	2,294	2,517
- 쌀호별소득보상	3,371	1,929	1,929	1,613
- 미가변동보전교부금		1391	294	84
- 발작물 소득보상교부금		2,123	2,123	2,123
- 논발경영소득안정대책			722	724
- 가산조치		150	150	20
- 추진사업	80	116	110	104
중산간지역직접지불교부금(B)	265	270	259	285
농지물보전관리지불교부금(C)	273	285	247	282
환경보전형농업직접지불교부금(D)		48	26	26
신규취농종합지원대책(E)			136	239
농업예산 총액(F)	24,517	22,712	21,727	33,015
직불금 비중 (A+B+C+D+E/F)	25.1%	37.9%	34.8%	24.3%

자료: 일본 농림수산성 각 년도 예산확정안 개요(<http://www.maff.go.jp/j/budget>) 내용 참조하여 작성

- 2000년 이래로 농림수산성 예산이 전반적으로 감소하는 가운데, 2003년 이래로 공공사업비(주로 하드웨어성)의 비중이 지속적으로 감소하고, 대신 비공공사업비의 비중이 심각한 예산 제약 하에서도 지속적으로 증가하는 것을 볼 수 있음
- 이같은 현상은 민주당 집권기(2010~2012) 동안 두드러지게 나타났는데, 이는 하드웨어성 예산을 줄이고 직불금을 늘리려는 민주당의 정치적 의도가 반영된 결과라고 할 수 있음
- 반면, 자민당 집권기에 시행된 “품목횡단적 경영안정대책”은 대상이 중대농으로 한정되어 있어서, 2009년의 경우 1,700억엔이 소요되는데 불과했음: 2009년의 경우, 중산간 직불금 등 기타 공익적 직불금과 합산하면 농업예산 대비 직불금 비중은 약 10% 선이었음)
- 줄어든 공공사업비 중에서도 특히 “농업농촌정비사업”이 2010년 약 63% 삭감되었음(2009년 5,772억엔, 2010년 2,129억엔 => 이를 통해 약 3,500억엔의 예산을 확보)

[표 3-33] 농업농촌정비사업의 내용(2010년 사업요강)

농업수리시설의 갱신·보전관리 및 농지 배수대책에 의한 농지·농업용수 확보에 대한 지원

1. 농지·농업용수의 보전·관리

(1) 농업수리시설의 효율적 보전과 관리체제 정비·강화

- 기간 농업수리시설을 대상으로 기능 진단 및 진단 결과에 따른 보수대책 실시
- 농가가 중심이 되어 지역주민이나 NPO 등 다양한 주체의 참여적 계획에 의해 안정적인 관리체제를 정비·강화를 도모하면서, 농업수리시설의 기능을 효율적으로 보전하여 그 다면적 기능을 적절히 발휘하도록 함

[기간수리시설 관리사업] 2,396 (전년 6,266)백만엔

[국영조성시설 관리체제 정비촉진사업] 2,419 (전년 2,515)백만엔

(2) 지역의 영농과제에 대응한 용배수 조건 정비

논의 범용화·유효활용을 더욱 촉진하기 위해, 배수 개량을 목적으로 하는 배수시설의 정비와 합리적인 용수이용 계획의 수립, 관리 간소화 시설의 정비를 추진

[지역 논농업 지원 배수대책 특별사업] 1,010 (전년 2,010)백만엔

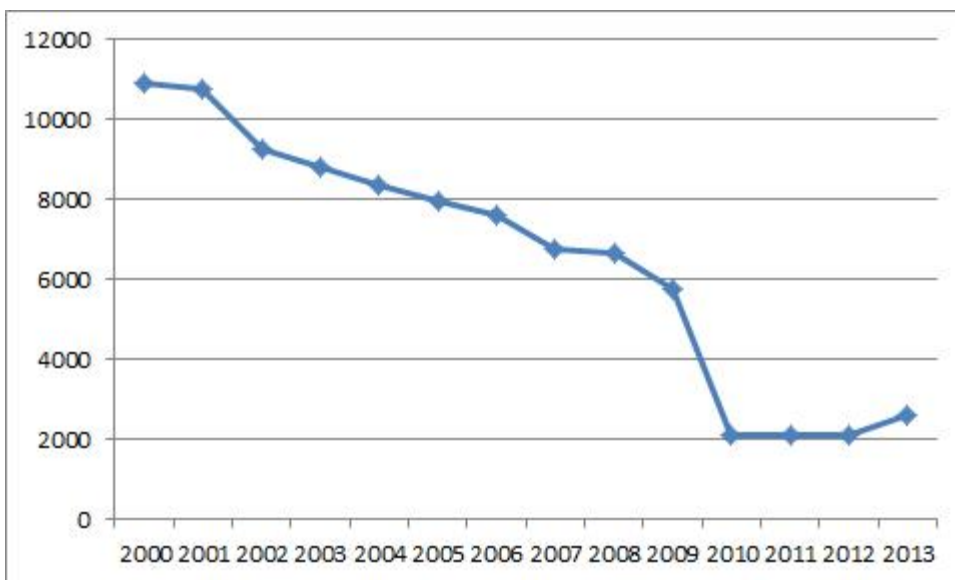
[신규 농업수리시스템 보전대책사업] 372 (전년 743)백만엔

2. 논·농지 유효활용을 위한 기반정비: 논·농지 유효활용 및 농지이용의 집적을 추진하기 위해, 암거배수 등 배수대책 또는 대규모화 등의 기반정비를 추진

[국영농지 재편정비사업] 7,213 (전년 12,918)백만엔

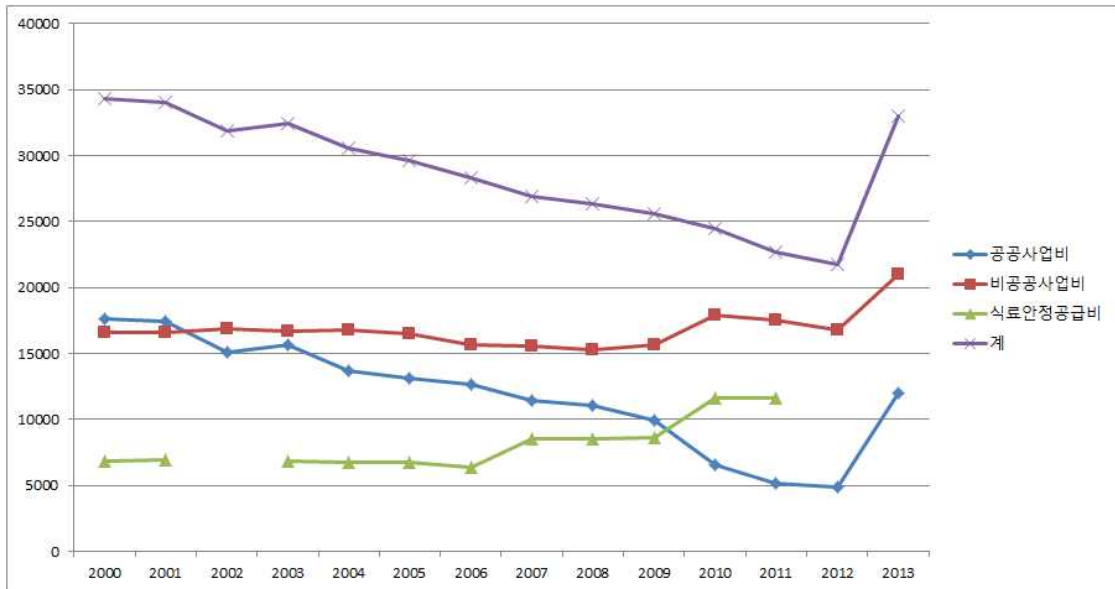
[경영체 육성기반 정비사업] 11,430 (전년 60,785)백만 엔

[그림 3-10] 농업농촌정비사업 예산 추이(2000-2013) (단위: 억엔)



자료: 일본 농림수산성 각 년도 예산확정안 개요

[그림 3-11] 일본 농림수산성 예산의 항목별 추이(2000-2013)



자료: 일본 농림수산성 각 년도 예산확정안 개요

4. 농업 관련 직불금

1) 논·밭 경영소득안정대책(품목횡단적경영안정대책)>²¹⁾

- 2005년 3월 각료회의에서 의결된 새로운 식료·농업·농촌기본계획(이하, 「새로운 기본계획」)에서 중요시책 중의 하나로, 2007년산부터 품목 횡단적경영안정대책을 도입하기로 명기함.
 - 품목횡단적경영안정대책은 기존의 가격정책에서 소득정책으로 전환한다는 「식료·농업·농촌기본법(1999년 제정)」에서 제시한 정책방향을 구체화한 것임.
 - 품목횡단적경영안정대책의 도입과 함께, 기존에 진행되어 왔던 쌀정책의 생산조정지원책의 재검토가 요구되고, 산업정책과 지역진흥정책을 구분하여 정책을 체계화시킴. 그리고 농지·물·환경 보전향상대책과 연계를 도모함.
- 지원대상은 「인정농업자」 또는 「집락영농조직」으로 일정의 경영규모

21) 経営所得安定対策等大綱、水田経営所得安定対策の概要

(개별농가 4ha 이상)를 가진 후계자임.

- 경영규모의 요건은 지역실태에 맞는 다양한 특례도 인정
- 집락영농조직에 대해서는 5개의 조치를 하는 집락영농이 대상임. (농지 이용집적목표 설정, 규약작성, 공동판매경리, 농업생산법인화계획 작성, 주요 종사자의 소득목표 설정)

○ 지원내용은 생산조건불리보정대책(쌀·대두직접지불제), 수입감소영향완화대책(수입감소보전)

① 생산조건불리보정대책(쌀·대두직접지불제)

- 생산비용 중, 판매수입으로 보충할 수 없는 부분을 보전함.
- 풍작·흉작에 관계없이 매년 일정액이 지불되는 「과거 생산실적에 근거한 지불(고정지불)」과 「매년 생산량·품질에 근거한 지불(성적지불)」의 2가지 지불형태가 있음.

② 수입감소영향완화대책(수입감소보전)

- 당해 생산수입이 표준적 수입을 못 미치는 경우, 감소분의 90%를 보전함.
- 대책가입자는 미리 일정액의 적립금을 거출해야 함(20% 수입감소에 대비한 금액이 상한임).

○ 생산조건불리보정대책은 농업인호별소득보상대책(2011년)에, 수입감소영향완화대책은 경영소득안정대책(2013년)을 포함시킴.

○ 반면, 일본의 민주당 연립정권(민주당, 사민당, 국민신당)이 집권하면서 새롭게 농업인호별소득보상대책이 실시됨. 이를 살펴보면 다음과 같음.

2) 농업인 호별소득보상대책²²⁾

○ 식료자급률 향상과 농업의 다면적 기능을 유지하기 위하여, 판매가격이 생산비를 상시적으로 밑도는 작물을 대상으로 그 차액을 교부함으로써, 농업경영 안정과 국내생산력 확보를 도모하기 위함.

- 2010년 쌀을 대상으로 호별소득보전모델대책을 실시한 후, 2011년부터 밭작물까지 대상을 확대하여 본격 실시함.

22) 선진국 소득안정제의 최근동향과 농가소득안정직불제의 쟁점분석, 農業者戸別所得補償制度の概要

- 농업인호별소득보상대책은 기본적으로 쌀을 감산하면서 밭작물을 포함한 전작작물을 증산하여 자급률을 향상시키는 것에 초점을 두고 있음
 - 전작작물로는 보리, 대두, 사료작물, 신곡수요미, 미분용 쌀, 가공용 쌀, 메밀, 유채, 사탕무 등이 있음.
- 농업인호별소득보상제도는 주로 밭작물소득보상교부금, 논활용 소득보상교부금, 쌀 소득보상교부금, 미가변동보전교부금으로 구성되어 있음.
 - 밭작물 소득보전교부금은 밭작물 증산을 도모하고, 논활용 소득보상교부금은 전작작물(쌀 대체작물)의 증산을 도모하기 위함.
 - 쌀 소득보상교부금과 미가변동보전교부금은 쌀 농가의 경영안정을 도모하기 위함.
- 2013년부터 농업인호별소득보상제도는 경영소득안정대책으로 명칭을 변경하였으나, 기본틀은 유지하고 있음.
 - 구조적으로는 약간 변경사항이 있음.

3) 경영소득안정대책(經營所得安定對策)²³⁾

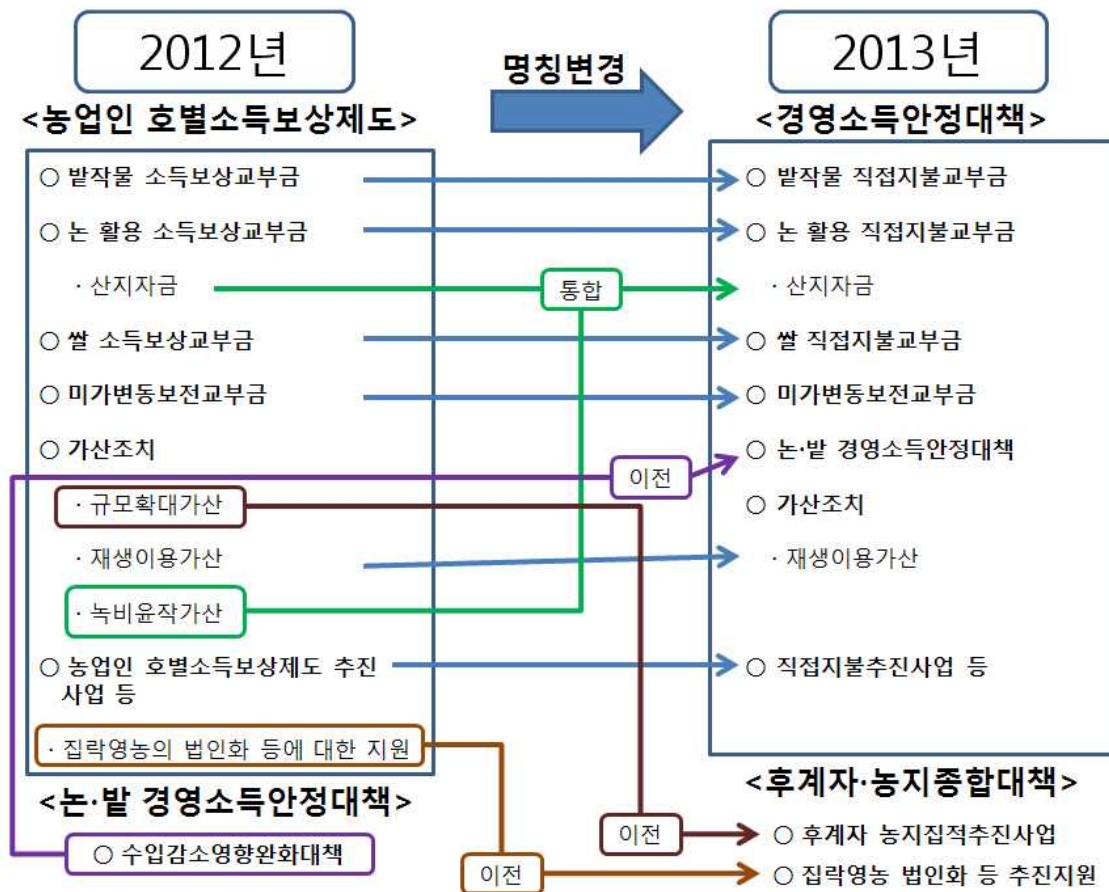
- 목적
 - 판매가격이 생산비보다 낮은 작물을 대상으로 그 차액을 교부하고, 농가경영 안정과 국내생산력 확보를 도모하면서 보리·콩으로의 전작을 유도하기 위함.
- 기존 「농업인호별소득보상제도」와 기본적으로 같은 틀을 유지함.
 - 「농업인호별소득보상제도」는 논·농지의 최대한 활용을 도모하고 자급률을 높이기 위하여 종전의 미곡 생산조정관련 정책을 수정·보완하여, 2010년부터 논농업을 대상으로 시행됨.
 - 2011년부터는 밭작물까지 확대하여 본격적으로 시행됨.²⁴⁾
- 일부 「농업인호별소득보상제도」의 사업을 통합·이전함.
 - 「논 활용 소득보상교부금」의 「산지자금」에 「가산조치」의 「녹비윤작가산」을 통합

23) 일본 농림수산성, 「경영소득안정대책 개요」를 정리·재구성함.

24) 황명철, 일본의 호별소득보상제도와 농협의 역할

- 「논·밭 경영소득안정대책(수입감소영향완화대책)」을 「경영소득안정대책」틀 안으로 이전
- 「가산조치」의 「규모확대가산」과 「집락영농법인화에 대한 지원」을 각각「후계자·농지종합대책」의 「후계자 농지집적추진사업」과 「집락영농 법인화 등 추진사업지원」으로 이전

[그림 3-12] 농업인 호별소득보상제도와 경영소득안정대책



자료: 일본농림수산성, 경영소득안정대책 개요

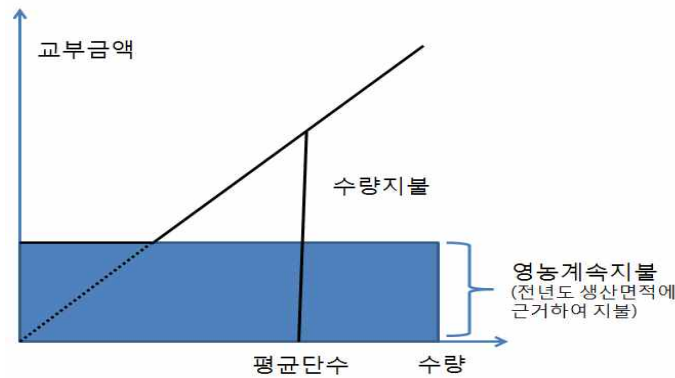
(1) 발작물 직접지불교부금

○ 개요

- 보리, 대두, 사탕무, 감자(전분 원료용), 메밀, 유채 생산 수량목표에 준하여 생산하는 농업인에 대하여 「표준적 생산비」와 「표준적 판매가격」의 차이를 직접 교부함.

- 대상작물별 생산수량목표에 따라 판매목적으로 생산(경작)하는 판매농가·집락영농체가 대상임
- 수량지불과 영농계속지불로 나뉨

[그림 3-13] 밭작물 직접지불교부금 개념도



자료: 일본농림수산성, 경영소득안정대책 개요

① 수량지불

- 보리, 대두, 사탕무, 감자(전분 원료용), 메밀, 유채의 당해 생산된 출하·판매수량
- 단, 맥주용 보리, 검은 콩, 종자용으로 생산된 것은 대상 외임.
- 사탕무, 감자(전분 원료용)는 북해도에서 생산된 것에 한함.
- 교부단가(전국 일률): 생산비를 기초로 하여 산정한 「표준적 생산비」 「표준적 판매가격」과의 차액분을 단위중량 당 단가로 직접교부하거나, 품질에 대한 단가를 설정함. 영농계속지불을 받는 자는 그 교부액을 공제하고 지불함.

[표 3-34] 대상작물별 수량단가

대상작물	수량단가	면적환산
소맥(밀)	6,360엔/60kg	43,700엔/10a
이조대맥	5,330엔/50kg	37,600엔/10a
육조대맥	5,510엔/50kg	34,200엔/10a
나맥(쌀보리)	7,620엔/60kg	40,000엔/10a
대두	11,310엔/60kg	38,300엔/10a
사탕무	6,410엔/톤	40,300엔/10a
감자(전분 원료용)	11,600엔/톤	51,500엔/10a
메밀	15,200엔/45kg	22,600엔/10a
유채	8,470엔/60kg	32,000엔/10a

자료: 일본농림수산성, 경영소득안정대책 개요

- 발작물은 지역간, 농업인간의 품질격차가 크므로 수량지불 교부단가에 추가적으로 품질에 맞는 단가를 증감함: 대상은 소맥(밀), 대맥, 나맥, 대두, 사탕무, 메밀, 감자(전분 원료용), 유채임.

[표 3-35] 소맥(밀) 등급 및 가산

품질 구분	1등급				2등급			
	A	B	C	D	A	B	C	D
밀	6,450엔	5,950엔	5,800엔	5,740엔	5,290엔	4,790엔	4,640엔	4,580엔

주1: 단, 빵·중화면용 품종은 상기 단가에 2,550엔/60kg를 가산함.

주2: 피해립의 비율과 낱알 구성으로 1~2등급 구분, 단백질 함유율 등으로 A-D등급 구분.

자료: 일본농림수산성, 경영소득안정대책 개요

[표 3-36] 대맥·나맥 등급 및 가산

품질구분	1등급				2등급			
	A	B	C	D	A	B	C	D
이조대맥 (50kg당)	5,390엔	4,970엔	4,850엔	4,800엔	4,530엔	4,110엔	3,980엔	3,930엔
육조대맥 (50kg당)	5,880엔	5,460엔	5,330엔	5,280엔	4,850엔	4,430엔	4,310엔	4,260엔
나맥 (60kg당)	7,890엔	7,390엔	7,240엔	7,150엔	6,320엔	5,820엔	5,670엔	5,590엔

주: 피해립의 비율과 낱알 구성으로 1~2등급 구분, 단백질 함유율 등으로 A-D등급 구분.

자료: 일본농림수산성, 경영소득안정대책 개요

[표 3-37] 대두 등급 및 가산

품질구분	1등급	2등급	3등급
보통대두	6,450엔	5,950엔	5,800엔
특정가공용 대두	10,120엔		

주1: 단, 빵·중화면용 품종은 상기 단가에 2,550엔/60kg를 가산함.

주2: 피해립의 비율과 낱알 구성으로 1~2등급 구분, 단백질 함유율 등으로 A-D등급 구분.

자료: 일본농림수산성, 경영소득안정대책 개요

② 영농계속지불

- 보리, 대두, 사탕무, 감자(전분 원료용), 메밀, 유채의 전년 생산면적을 기준으로 지불: 전년 생산면적은 농업인 전년 생산수량(전년 생산 수량지불의 대상수량을 기초로 하여)을 도도부현별 전년 생산의

실제 단수로 환산한 면적임.

- 수량지불의 교부신청을 한 판매농가·집락영농체 중에서 전년 생산 면적이 있는 경우 대상이 됨
- 교부단가: 농지를 농지로서 보전하고, 영농을 지속하기 위하여 최저 한의 경비가 조달되는 수준으로, 2만엔/10a임(밭작물 공통)
- 영농계속지불을 받지 않은 자에게는 당해 생산의 출하·판매수량을 확정된 후, 수량지불 단가에 의해 산정한 교부금이 지불됨.
- 교부대상자: 수량지불의 교부신청을 하는 판매농가·집락영농체로, 전년 생산의 생산면적이 있는 자
- 영농계속지불의 교부금을 받은 자는 수량지불의 교부대상수량이 대상작물별로 설정된 생산수량목표의 2분의 1을 달성하지 못한 경우, 그 이유서를 제출하여야 함.
- 여기서의 생산수량목표는 파종 전 계약수량을 기준으로 함: 파종 전 계약 시의 작부계획면적과 비교하여 실제 작부면적이 감소한 경우에는 실제 작부면적으로 가늠한 수량을 생산수량목표로 함.

(2) 논 활용 직접지불교부금

□ 개요

- 기존 「논 활용 소득보상교부금」과 같은 틀을 유지
 - 논에서는 보리, 대두, 쌀(미분용), 쌀(사료용) 등의 작물을 생산하는 농업인에 대하여, 쌀(주식용) 수준의 소득을 확보할 수 있도록 교부금을 면적지불로 직접 교부함.
- 교부대상자: 판매목적으로 대상작물을 생산(경작)하는 판매농가·집락영농체이며, 쌀 생산수량목표 달성에 관계없이 교부대상이 됨.

□ 교부단가·조성대상

① 전략작물조성

- 보리, 대두, 쌀(사료용, 가공용, 미분용), 메밀, 유채, WCS용 벼 등이 있으며, 대상작물에 따라 교부단가가 다름.

[표 3-38] 대상작물 및 교부단가

대상작물	교부단가
보리, 대두, 사료작물	3.5만엔/10a
쌀(미분용, 사료용), WCS용 벼	8.0만엔/10a
메밀, 유채, 쌀(가공용)	2.0만엔/10a

자료: 일본농림수산성, 경영소득안정대책 개요

② 이모작조성

- 논에서는 쌀(주식용)과 전락작물조성 대상작물, 또는 전락작물조성 대상작물들의 조합으로 이모작에 대하여 조성. 단가는 1.5만엔/10a

[표 3-39] 대상경작패턴과 대상 외 경작패턴(예)

구분	경작패턴	교부금액(10a당)
대상경작 패턴	쌀(주식용) + 보리	(쌀 직접지불) + 1.5만엔
	쌀(주식용) + 쌀(사료용)	(쌀 직접지불) + 1.5만엔
	대두 + 보리	3.5만엔 + 1.5만엔
	보리 + 메밀	3.5만엔 + 1.5만엔
	유채 + 메밀	2.0만엔 + 1.5만엔
	쌀(미분용) + 보리	8.0만엔 + 1.5만엔
	쌀(미분용) + 쌀(사료용)	8.0만엔 + 1.5만엔
대상 외 경작패턴	대두 + 채소	3.5만엔 -
	보리 + 채소	3.5만엔 -
	쌀(미분용) + 채소	8.0만엔 -

자료: 일본농림수산성, 경영소득안정대책 개요

③ 경축연계 조성

- 경축연계 조치(사료용 쌀의 짚을 활용, 수전(水田)방목, 자원순환)을 실시하는 농업인에 대하여 조성. 단가는 1.3만엔/10a임.
- 전용 벧짚생산 및 사료용 쌀의 벧짚 이용(※요건: 자실(子實) 및 벧짚이 사료 또는 사료 종묘로 이용되는 것 등)
- 조사료생산 수전(水田)에서의 방목(※요건: 방목두수가 성우(成牛)환산으로 2두 이상(ha당)이고, 총 방목일수가 180두일 이상(예: 2두×90일=180일)일 것)
- 조사료 생산 수전으로 퇴비를 살포(※요건: 퇴비는 수전(水田)조사료작물을 급여한 가축에 의한 것이어야 하며, 본인 퇴비이거나 본인 살포이지 않을 것. 살포량은 2톤 또는 4입방미터/10a 이상일 것)

④ 산지 조성

- 지역 실정에 맞게 ① 논에서의 보리·대두 등의 전작작물조성 대상작물의 생산성 향상 등의 조치, ② 지역진흥작물과 비축미의 생산 조치 등을 지원함.
- 도도부현의 판단으로 밭에서 생산되는 작물의 직접지불교부금 대상작물을 대상으로 하는 것이 가능함. 또, 종래의 「녹비운작가산」을 산지자금과 결합하여 휴한녹비(休閑綠肥)를 대상으로 하는 것도 가능함.
- 국가가 도도부현에 배분하는 자금범위 내에서 도도부현이 조성내용(교부대상작물·조치·단가 등)을 설정함: 도도부현의 판단에 의하여, 지역농업재생협의회에 기준을 제시하고, 지역농업재생협의회별로 조성내용을 설정하는 것도 가능함.
- 교부금은 국가가 각 농가로 직접 교부함.
- 재배방법과 재배관리가 부적절한 경우에는 교부금을 교부하지 않음: 쌀(미분용, 사료용, 가공용)에 대해서는 당해년도 생산·판매수량이 당초 계약수량의 80%를 충족하지 못한 경우, WCS 용 벼에 대해서는 인근 논외의 주식용 쌀의 생육상태와 비교하여 충분한 수량을 얻지 못했다고 판단된 경우, 그 이유서를 제출해야 함. 또한 자연재해 등의 합리적인 이유 없이, 재배방법과 관리가 부실한 경우에도 교부금을 교부하지 않음.

[표 3-40] 산지자금 용도(예)

논에서의 용도예	<ul style="list-style-type: none"> - 보리, 대두 등의 작물 단지화, 블록로테이션 도입 지원 - 집락영농에 대한 지원 - 생산성 향상에 위한 기술도입 지원 - 지역농업 진흥을 도모하기 위한 중요작물(채소, 화훼 등) 지원 - 비축미 지원 등
밭에서의 용도예	<ul style="list-style-type: none"> - 단수, 품질의 안정·향상을 위한 신품종, 기술도입 지원 등

주: 논 전작작물의 생산성을 향상시키기 위하여, 지구별로 구분하여 순차적으로 이동시키면서 집단전작을 하는 방법(weblio사전, www.weblio.jp).

자료: 일본농림수산성, 경영소득안정대책 개요

(3) 쌀 직접지불교부금

○ 개요

- 기존의 「쌀 소득보상교부금」과 같은 틀 유지
- 쌀 생산수량 목표에 따라 생산(경작)하는 농업인을 대상으로 「표준적 생산비」와 「표준적 판매가격」의 차액분에 상당하는 교부금을 직접 교부함.

○ 교부대상자

- 쌀 생산수량 목표(면적환산치)에 따라 판매목적으로 생산(경작)하는 판매농가·집락영농

○ 교부대상면적

- 주식용 쌀의 작부면적에서 자가 소비쌀 상당분으로 일률적으로 10a 공제하여 산정(종자, 양조용 현미는 10a 공제에서 대상 외)
- 집락영농은 농업공제자격단체로 수도(水稻)공제에 가입하면, 조직전체의 주식용 쌀의 작부면적에서 10a 공제

○ 교부단가(전국일률): 1.5만엔/10a

- 표준적 생산비는 2002년부터 2008년까지 쌀 생산통계(전국평균)의 경영비 전액과 가족노동비의 80%에 대하여 가운데 5년 평균에 의하여 산정
- 표준적 판매가격은 2006년부터 2008년까지 전 상표평균의 상대거래(相対取引)가격의 평균에서 유통경비 등을 제외하고 산정

○ 조정수전(調整水田) 등의 불경작지(不作付地)

- 쌀 직불지불교부금을 받는 자가 조정수전 등의 불경작지를 소유하고 있는 경우, 「불경작지 개선계획(3년을 기준으로 해소)」을 작성하여, 시정촌(市町村)의 인정을 받아야 함. 단, 전년도까지 시정촌의 인정을 받은 자는 새롭게 발생한 불경작지만 작성함.
- 지역농업재생협의회에서 불경작지 해소를 위한 조치로 「불경작지 개선계획」을 추진하고 있음.

(4) 미가변동보전교부금

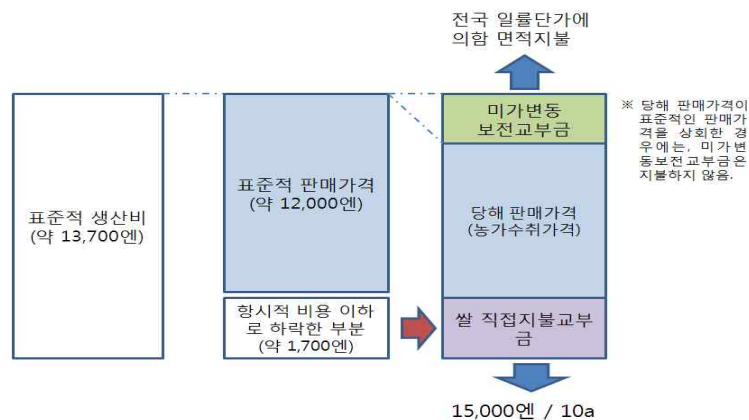
○ 개요

- 기존의 「미가변동보전교부금」과 같은 틀 유지
- 쌀 생산수량목표에 따라 생산(경작)을 하는 판매농가·집락영농에 대하여 「당해 판매가격」이 「표준적 판매가격」을 밑도는 경우, 그 차액분을 10a 당의 단가로 직접 교부함.
- 교부대상자: 쌀 직접지불교부금의 교부를 받는 판매농가, 집락영농
- 교부대상면적: 쌀 직접지불교부금 교부를 받는 교부대상면적

○ 교부단가(전국일률)

- 「당해 판매가격」이 「표준적 판매가격」을 밑도는 경우, 그 차액을 기준으로, 10a당 단가로 산정함.
- 「당해 판매가격」은 당해 가을부터 다음해 3월까지의 상대거래가격의 평균에서 가장 가까운 시점의 유통경비 등을 공제한 것으로 하며, 교부금은 다음해 5~6월에 교부함.

[그림 3-14] 미가변동보전교부금 모식도



자료: 일본농림수산성, 경영소득안정대책 개요

(5) 논·밭 경영소득안정대책(수입감소영향완화대책)

○ 개요

일정 요건을 충족한 농업인을 대상으로 수입감소에 의한 농업경영으로의 영향을 완화하기 위함. 쌀, 보리, 대두 등의 당해 생산의 판매수입의 합계가 표준적 수입을 밑도는 경우, 그 차액의 90%를 보전함.

○ 교부대상자

- 지원대상이 되는 농업인은 「인정농업인」 또는 「일정의 요건을 충족하는 집락영농」으로 일정의 경영규모(면적 또는 소득)를 갖추는 것이 요건임. 단, 경영규모 요건은 지역 실태에 근거하여 특례 인정
- 인정농업인(認定農業者)는 도도현(4ha 이상), 북해도(10ha 이상)의 일정 이상의 경영규모를 갖추어야 함.
- 집락영농은 20ha 이상의 영농규모를 갖추어야 하며, 5대 조치사항을 취하는 집락영농이 대상이 됨. (농용지 이용집적목표의 설정, 규약 작성, 공동판매경리, 법인화계획 작성, 주된 종사자의 소득목표 설정)
- 추가적인 요건으로는 유희농지가 없을 것, 환경에 부합된 농업생산을 실시할 것임.
- 경영규모로써 산출될 수 있는 규모는 ① 농지기본대장 상의 현황지목인 「전(田)」과 「밭(畑)」의 합계임. (단, 수원지(樹園地), 채초방목지(採草放牧地)는 제외). 또, ② 「권한」(소유권, 임차권 등)을 가지고 있는 면적 외, 기간(基幹)작업을 하는 등의 조건을 충족하는 수탁면적도 가능함.

○ 교부대상수량

<쌀>: 생산수량목표범위 내에서 농산물검사 3등급이상의 것(종자는 제외)으로, 주식용으로써 수확년부터 다음해 3월31일까지 것으로 함. 구체적인 대상은 ① JA와 집하업자에게 판매 또는 판매를 위탁하여 출하한 것, ② 농업인 또는 농업인으로부터 위탁을 받은 자(JA와 집하업자 이외)가 소비자에게 판매하는 것임.

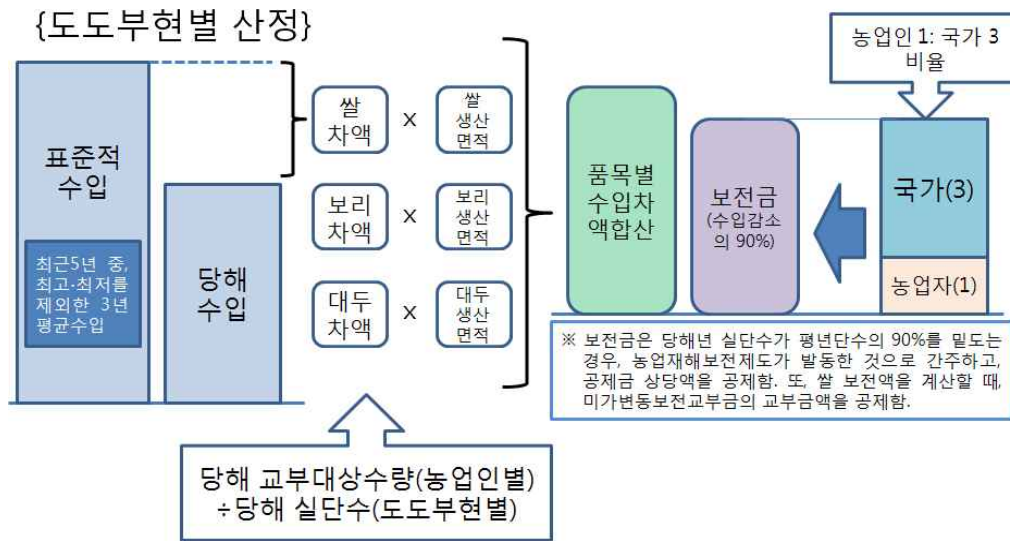
<보리, 대두, 사탕무, 감자(전분 원료용)>

- 수량지불 교부대상수량인 것
- 맥주용 보리, 검은 대두, 종자용으로 생산된 것은 대상에서 제외.
- 사탕무, 감자(전분 원료용)는 북해도산을 대상으로 한정함.

○ 보전액

- 당해 생산의 판매수입 합계가 표준적 수입을 밑도는 경우, 그 차액의 90%를 국가 교부금과 농업인이 적립한 적립금으로 보전함. 국가 교부금은 농업인 적립금의 3배로 상한함.
- 교부금은 다음해 5~6월경 미가변동보전교부금의 교부 후 지불함.

[그림 3-15] 논·밭 경영소득안정대책 보전액 모식도

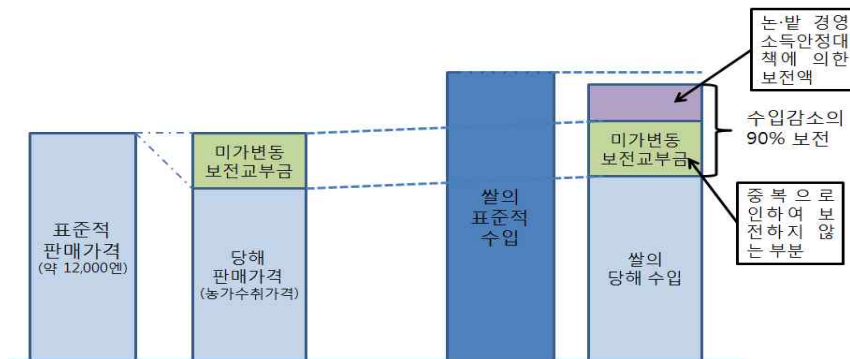


자료: 일본농림수산성, 경영소득안정대책 개요

○ 미가변동보전교부금과의 조정조치

- 미가변동보전교부금과 논·밭 경영소득안정대책은 쌀에서 보전내용이 중복됨. 따라서 보전액을 계산 시, 미가변동보전교부금을 공제함.

[그림 3-16] 미가변동보전교부금과의 조정조치



자료: 일본농림수산성, 경영소득안정대책 개요

(6) 가산조치(재생이용교부금)

○ 개요

- 기존의 「재생이용가산」과 같은 틀 유지

- 경작방치지를 해소하기 위하여 보리, 대두, 메밀, 유채를 경작할 경우, 그 경작면적에 맞는 가산금을 최장 5년까지 교부함.

○ 교부 대상

- 시정촌·농업위원회의 의해 정해진 「경작방치지」, 정리된 농지 중 밭 경작방치지, 시정촌에 의해 인정된 「조정수전 등의 불경작지의 개선계획」에서 본인이 경작할 의사가 없는 농지 중 밭으로 전환될 방치지가 대상이 됨.
- 교부 단가 ① 평지: 2.0만엔/10a, ② 조건불리지: 3.0만엔/10a
- 조건불리지는 「중산간지역직접지불제도」의 집락협정 또는 개별협정에 의해 정해진 농지
- 가산금을 교부받은 후, 5년 이내에 대상작물이외의 작물로 전환할 경우 가산에 의한 지원은 중지됨.

○ 교부 대상자

- 「경작방치지 재생이용계획」에 게재된 농업인 중, 밭작물 직접지불교부금의 교부 대상 농지에 「보리, 대두, 메밀, 유채」를 경작하는 농업인
- 지역농업재생협의회는 대상이 되는 농지를 취합하여 「경작방치지 재생이용예정리스트」를 작성하고, 그 리스트를 근거하여 농업인과 매칭 가능한 경작방치지의 정보를 취합하여, 생산년도의 6월30일까지 「경작방치지 재생이용계획」을 작성함.

[그림 3-17] 경작방치지의 재생이용 절차



자료: 일본농림수산성, 경영소득안정대책 개요

5. 농촌관련 직접지불금

□ 중산간지역 직접지불제도²⁵⁾

- 중산간지역이란, 평야의 바깥 녹지부터 산간지를 지칭함.
 - 산이 많은 일본의 경우 국토면적의 65%가 중산간지역임.
 - 또 경제면적의 43%, 총 농가수의 43%, 농업산출액의 39%, 농업집락수의 52%를 점하며, 일본 농업의 중요한 위치를 차지하고 있음.
- 중산간지역은 농업생산, 자연환경보전, 보건휴전, 경관 등 다양한 면에서 중요한 지역임.
 - 경작불리한 조건이기에 농업생산이 낮고, 농업소득·농외소득도 낮으며, 고령화도 급속히 진행 중에 있음.
 - 이러한 농업생산조건이 불리한 상황에서 중산간지역에서의 농업생산 유지를 도모하면서 다면적기능을 확보하기 위하여 2000년부터 도입된 제도.
- 2000년부터 시작된 「중산간지역 직접지불제도」는 제2기 대책(2005년~2009년)을 거쳐, 고령화를 고려하고 대응하기 쉬운 제도로 재검토를 하여, 2010년부터 제3기 대책이 실시 중임.
- 대상지역은 특정농산촌법, 산촌진흥법, 과소법, 반도진흥법, 이도진흥법, 오키나와진흥특별조치법, 아마미군도진흥개발특별조치법, 오가사와라제도진흥개발특별조치법의 지정지역, 도도부현지사가 지정한 자연적·경제적·사회적 조건이 불리한 지역(특정지역)임.
 - 대상농지는 위의 대상지역에서 농진농지구역 내에서 일정한 기준에 해당하는 1ha이상의 농지
- 대상농지에 대하여 지속적인 농업생산활동을 하는 농업인에 대하여 협정을 체결한 후, 교부금을 지불하고 있음. 협정에는 집락협정과 개별협정이 있음.
 - 집락협정이란 직접지불의 대상이 되는 농지에서 농업생산활동 등을 하는 복수의 농업인이 체결하는 협정을 말함.
 - 개별협정이란 인정농업자가 농지 소유권 등을 가진 자 사이에서 이용권

25) 농림수산성 홈페이지 「中山間地域等直接支拂制度とは」

설정과 농작업 수탁·위탁계약에 근거하여 체결하는 협정을 말함. 자작지를 포함한 개별협정은 일정비율 이상의 이용권을 설정 등의 조치를 하는 경우 통상단가(체제정비단가)가 되고, 조치를 하지 않는 경우 기초단가로 설정됨.

○ 행정상 교부까지의 절차를 살펴보면 다음과 같음.

[표 3-41] 중산간지역 직접지불제도의 절차

집락 측		시정촌
협정내용 협의	←제시 ←지도	시정촌 기본방침 책정
집락인정 체결	신청→ ←인정	협정체결 지도
집락협정 실천	←확인	대상행위 확인
교부금 수령 - 협정참가에게 배분	←교부	교부금 교부

주: 여기에서의 집락은 1ha의 농지에서 협정참가자 합의 하에 농업생산활동을 협력하는 집단을 말함
자료: 일본 농림수산성 홈페이지

○ 교부단가는 협정에 근거한 활동에 따라 다르지만, 기준은 다음과 같음.

[표 3-42] 중산간지역 직불 교부단가(10ha당)

지목	구분	기초단가	통상단가 (체제정비단가)
논	급경사	16,800엔	21,000엔
	완경사	6,400엔	8,000엔
밭	급경사	9,200엔	11,500엔
	완경사	2,800엔	3,500엔
초지	급경사	8,400엔	10,500엔
	완경사	2,400엔	3,000엔
	초지비율이 높은 초지	1,200엔	1,500엔
방목지(채초지)	급경사	800엔	1,000엔
	완경사	240엔	300엔

자료: 일본 농림수산성 홈페이지

○ 그리고 가산조치에 따른 교부단가를 보면 다음과 같음.

[표 3-43] 가산조치 교부단가(10ha당)

규모확대 가산	논	1,500엔
	밭	500엔
	초지	500엔
토지이용정비 가산 (요건을 충족한 협정전체 농가에게 가산)	논	500엔
	밭	500엔
소규모·고령화집락지원 가산 (소규모·고령화집락의 농지면적에 대하여 가산)	논	4,500엔
	밭	1,800엔
법인설립 가산(특정농업법인) (1법인 10만엔/년을 상한으로, 협정에 대하여 교부)	논	1,000엔
	밭	750엔
	초지	750엔
	방목지(채초지)	750엔
법인설립 가산(농업생산법인) (1법인 6만엔/년을 상한으로, 협정에 대하여 교부)	논	600엔
	밭	500엔
	초지	500엔
	방목지(채초지)	500엔

주1: 작은 구획, 부정형한 논, 고령화율, 경작방치율이 높은 농지는 환경사 단가와 같은 금액을 교부함.

주2: 1인 농업인 당 교부상한은 100만엔임. (단, 생산조직, 제3섹터 등의 적용 외)

주3: 규모확대가산과 토지이용조정가산은 중복해서 수령할 수 없음

주4: 동일 농지를 대상으로 특정농업법인과 관계된 가산과 농업생산법인에 관계된 가산을 중복해서 수령할 수 없음.

자료: 일본 농림수산성 홈페이지

6. 환경관련 직접지불금

□ 농지·물보전관리지불교부금²⁶⁾

- 2007년부터 「농지·물보전관리지불교부금」을 통하여 지역공동의 농지·농업용수 등의 보호·관리와 농촌환경 보전·향상의 조치를 지원해 왔음.

- 노후화가 진행되는 농지주변의 수로 등의 정기 수명화 조치와 수질·토양 등의 고도의 환경활동으로 지원을 확충함.

- 농지·물보전관리 지불교부금은 ① 공동활동지원교부금, ② 향상활동지원교부금으로 구성되어 있음.

① 공동활동지원교부금

- 농지, 수로 등의 기초적인 보전관리활동(수로 풀베기 및 진흙제거, 농로의 자갈 확충 등)

26) 농림수산성 新たな農地・水保全管理支払交付金

- 농촌환경 보전을 위한 활동(생물다양성 보전, 경관형성 등)
- ② 향상활동지원교부금
 - 시설 장기수명화를 위한 활동(농업용 용배수로 등 보수·갱신 등)
 - 고도의 농지·물보전 활동(수질, 토양, 지역환경 보전을 위한 활동)
 - 농지·물·환경보전조직 활동(조직 설립, 지역자원보전플랜 책정 등)
- 지원대상이 되는 조직은 농지·물보전관리지불교부금을 활용한 활동을 하기 위한 활동조직 또는 농지·물·환경보전조직임.
 - 활동조직: 집락 등의 비교적 소규모 단위로, 개인 농업자, 지역주민, 자치회, 관계단체 등의 다양한 주체의 조직
 - 농지·물·환경보전조직: 시·구·정·촌 단위의 광역지역에서 집락(활동조직), 토지개량구, 지역 관계단체 등으로 구성되어, 구성원간의 협정에 근거한 조직(조직설립에 따른 지원 가능)
- 공동활동지원교부금의 대상활동과 지원단가
 - 농지, 수로 등의 자원의 기초적인 보전관리활동(기초활동)과 생물다양성보전, 경관형성 등의 농촌환경 보전을 위한 활동(농촌환경 보전활동)에 대하여, 대상이 되는 농지면적에 따라 지원함.
 - 신규지구와 계속지구로 나누어 지원함.

[표 3-44] 공동활동지원교부금의 지원단가

신규지구(기초단가)			계속지구
	도부현	북해도	기본단가의 75%를 상한으로 함.
논	4,400엔/10a	3,400엔/10a	
밭	2,800엔/10a	1,200엔/10a	
초지	400엔/10a	200엔/10a	

주1: 위의 표는 중앙정부와 지방공동단체의 합계액임.

주2: 교부액은 위의 표에 교부대상 농지면적을 곱하여 산출

자료: 新たな農地・水保全管理支拂交付金

- 향상활동지원교부금 대상활동과 지원단가
 - ① 시설 장기수명화를 위한 활동
 - 노후화가 진행된 농지주변의 농업용 용배수로, 농로 등 시설의 장기수명화를 위한 보수·경신 등 활동에 대하여, 대상이 되는 농지면적에 따라 지원함.

② 고도의 농지·물 보전활동

- 수질, 토양, 생물다양성 등 지역환경 보전에 맞는 고도의 보전활동에 대하여 활동내용, 대상 농지면적에 맞게 지원함.

[표 3-45] 향상활동지원교부금의 지원단가

① 시설 장기수명화를 위한 활동			② 고도의 농지·물 보전활동		
	도부현	북해도		도부현	북해도
논	4,400엔 /10a	3,400엔 /10a	논	500/1,000/2,000엔 /10a	500/1,000/1,500엔 /10a
밭	2,000엔 /10a	600엔 /10a	밭	500/1,000/1,500엔 /10a	500/1,000엔 /10a
초지	400엔 /10a	400엔 /10a	초지	-	-

주1: 위의 표는 중앙정부와 지방공동단체의 합계액임.

주2: 교부액은 위의 표에 교부대상 농지면적을 곱하여 산출

주3: 「② 고도의 농지·물 보전활동」의 교부액은 1조직당 200만엔 상한

자료: 新たな農地・水保全管理支拂交付金

○ 농지·물·환경보전조직 활동

- 시·구·정·촌단위 등의 광역지역에서 농지·농업용수 등의 자원과 지역환경 보전을 하는 「농지·물·환경보전조직」에 대하여 그 설립 및 지역자원보전플랜의 설정을 지원함

[표 3-46] 농지·물·환경보전조직 활동의 지원단가

대상활동	지원액
농지·물·환경보전조직 설립 등	40만엔/조직
지역자원보전플랜 설정	50만엔/조직

자료: 新たな農地・水保全管理支拂交付金

□ 환경보전형 농업직접지불금²⁷⁾

- 농업분야는 지구온난화 방지, 생물다양성보전에 공헌하고 있으며, 이에 따른 농업의 중요성이 강조됨. 이에 농업인 등이 화학비료·화학합성농약의 50%를 저감시킬 수 있는 조치로 지구온난화에 대처하는 것이 목적임. 농지토양의 탄소함유에 효과가 높은 영농활동과 생물다양성보전에 효과

27) 일본 농림수산성 홈페이지 「平成25年度環境保全型農業直接支拂交付金のご紹介」

가 높은 영농활동을 하는 경우 이를 지원함.

- 지구온난화방지를 위한 영농활동 지원으로는 녹비경작, 탄소함유효과가 높은 퇴비 사용 등이 있음. 이러한 조치는 토양 중에 탄소를 저류시켜 지구온난화 방지에 공헌함.
- 생물다양성보전에 효과가 높은 영농활동 지원으로는 화학비료·농약을 사용하지 않는 유기농업, 겨울 담수관리 등이 있음. 이러한 조치는 생물 개체수를 증가시키는 등 생물다양성 보전에 공헌함.

○ 대상농업인은 농업인(법인 포함), 공동판매경리를 하는 집락영농, 농업인 그룹임.

- 지원대상에 대해서는 화학비료·화학합성농약의 50% 저감하는 조치가 필요하며, 지원단가는 다음과 같음.

[표 3-47] 교부단가(10ha 당)

	대상조치	10a당 지원단가(중앙과 지방 합계)
전국공통조치	녹비	8,000엔
	탄소저류효과가 높은 퇴비	4,400엔
	유기농업(잡곡, 사료작물)	8,000엔(3,000엔)
지역특정인정조치	대상조치와 지원단가가 승인받는 도도부현의 따라 다름.	

자료: 일본 농림수산성 홈페이지 「平成25年度環境保全型農業直接支拂交付金のご紹介」

□ 카나가와현(神奈川県) 자연보호장려금²⁸⁾

○ 카나가와현이 현내 소중한 자연환경을 보전하기 위해 만든 자체 제도임.

- 카나가와현에서는 자연환경보전을 위하여 토지소유자와 토지이용을 규제하는 지역녹지를 지정하고 있음.
- 좋은 자연환경을 보전하기 위한 책무를 토지소유자들에게만 부담시킬 수 없으며, 자연의 혜택을 받는 현 구성원이 모두 나누어 갖자는 취지의 장려금을 교부함.
- 자연보호에 협력하고 있는 현립 자연공원, 자연환경보전지역 등의 토지 소유자 또는 지상권자에게 교부금을 제공하는 제도로, 1974년부터 시작되었음.

28) 神奈川県 環境農林部林務課, 「神奈川の森林・7林業(2003)」, 임업부분 직접지불제 도입의 필요성과 방향을 재인용, 카나가와현 홈페이지

- 매년 교부대상지역의 토지 소유자 또는 지상권자의 신고에 근거하여, 신고기간(7월~8월 중) 중 다음과 같은 지역에서 합계 1ha이상의 산림, 원야, 늪, 보안림(保安林)을 소유하거나 지상권을 갖고 있는 자가 대상이 됨.
 - 자연환경보전지역, 국립공원, 국정공원, 현립자연공원, 역사적 풍토보존지역, 근교녹지보전지역, 특별녹지보전지역, 풍치지역(風致地域), 보안림 등
- 교부액은 소유자 12,000엔/ha, 지상권자 6,000엔/ha임. 최저교부기준면적은 1,000㎡, 최고한도액은 일반 600천엔, 재산구(財産区) 등 9,000천엔
 - 매년 현의 특정지역에 대해서는 녹지 손질을 하는 경우 장려금을 교부

7. 청년 취농금부금²⁹⁾

- 청년의 취농의욕을 환기시키고 취농 후의 정착을 도모하기 위하여, 취농전의 연수기간(2년이내)과 경영이 불안정한 취농직후(5년이내)의 소득을 확보하는 금부금임.
 - 2012년 4월 6일부터 실시되었으며, 취농단계에 따라 “준비형”과 “경영개시형”이 있음.

1) 취농 준비형

- 도도부현의 농업대학교와 선진농가·선진농업법인 등에서 연수를 받은 농업인으로 최장 2년간, 연간 150만엔을 금부함.
- 금부요건(모든 항목을 충족해야 함)
 - ① 취농 예정일 때의 연령이 원칙적으로 45세미만이며, 농업경영자로서의 강한 의욕을 가진 자이어야 함.
 - ② 독립·자영취농 또는 고용취농을 목적으로 해야 함.
 - ③ 연수계획이 다음의 기준에 적합해야 함.
 - 도도부현 등이 인정한 연수기관·선진농가·선진농업법인에서 1년 이상(1년 당 대략 1,200시간 이상) 연수할 것.
 - 선진농가·선진농업법인에서 연수를 받는 경우, 다음의 요건을 만족할 것

29) 일본 농림수산성 홈페이지 참조

- a. 선진농가·선진농업법인이 기술능력, 경영능력 등에서 연수처로써 적합할 것.
- b. 선진농가·선진농업법인의 경영주가 급부대상자의 친척(삼촌이내)이 아닐 것.
- c. 선진농가·선진농업법인과 과거에 고용계약(단기간 아르바이트 등을 제외)을 체결한 적이 없는 경우.
- ④ 상근의 고용계약을 체결하지 않을 것.
- ⑤ 생활보호, 구직자지원제도 등 생활비를 지급하는 국가의 다른 사업과 중복수급하지 않을 것.

□ 반환대상

- ① 적절한 연수를 하지 않을 경우
 - 급부 주체가 연수계획에 입각하여 필요한 기능을 습득할 수 없다고 판단한 경우
- ② 연수종료 후
 - 1년 이내 원칙적으로 45세 미만으로 독립·자영취농 또는 고용취농을 하지 않았던 경우
 - 준비형을 수급하여 연수 종료 후에도 연수를 계속한 경우(원칙적으로 2년이내에서 준비형의 대상이 되는 연수에 준할 것)
- ③ 급부기간의 1.5배(최저 2년간)의 기간, 독립·자영취농 또는 고용취농을 계속하지 않는 경우

○ 급부주체: 도도부현 또는 청년농업자 등 육성센터, 민간단체

2) 경영개시형

- 신규취농자에 대하여 농업을 시작한 시점부터 경영이 안정화될 때까지 최장 5년간 연간 150만원을 지급함.
- 급부요건(모든 항목을 충족해야 함)
 - ① 독립·자영취농 시의 연령이 원칙적으로 45세미만이며, 농업경영자로서의 강한 의욕을 가진 자이어야 함.
 - ② 독립·자영취농이어야 함.
 - 본인 스스로 경영개시계획에 입각하여 주체적으로 농업경영을 행하는

상태를 가르키며, 구체적으로 다음과 같은 요건을 만족해야 함.

- a. 농지 소유권 또는 이용권을 급부대상자가 갖고, 원칙적으로 급부대상자 소유와 친척이외에서는 임차가 주가 되어야 함.
- b. 주요한 기계·시설을 급부대상자가 소유 또는 임대해야 함.
- c. 생산물과 생산자재 등을 급부대상자의 명의로 출하·거래해야 함.
- d. 급부대상자의 농산물 등의 매출과 경비지출 등의 경영수지를 급부대상자 명의의 통장 또는 장부로 관리해야 함.
- 부모 밑에서 취농한 경우, 위의 요건을 충족시키면, 부모의 경영체에서 독립한 부문경영을 하는 경우와, 부모의 경영체에서 종사한 후 5년 이내에 계승한 경우가 그 시점에서 대상이 됨.

③ 경영개시계획이 다음의 기준에 적합할 것

- 독립·자영취농 5년후에는 농업(스스로 생산과 관련된 농산물을 사용한 관련사업-농가민박, 가공업제조, 직접판매, 농가레스토랑 등)에서 생계가 유지될 수 있도록 실현가능한 계획일 것.

④ 사람·농지플랜과의 연계

- 시정촌이 작성한 사람·농지플랜과 일정부분이상 연계될 것.

⑤ 생활보호 등, 생활비를 지급하는 국가의 타사업과 중복수급해서는 안되며, 또한 원칙적으로 농업의 고용사업에 의한 조성금을 받은 적이 있는 농업법인 등이 아닐 것.

○ 급부대상의 특례

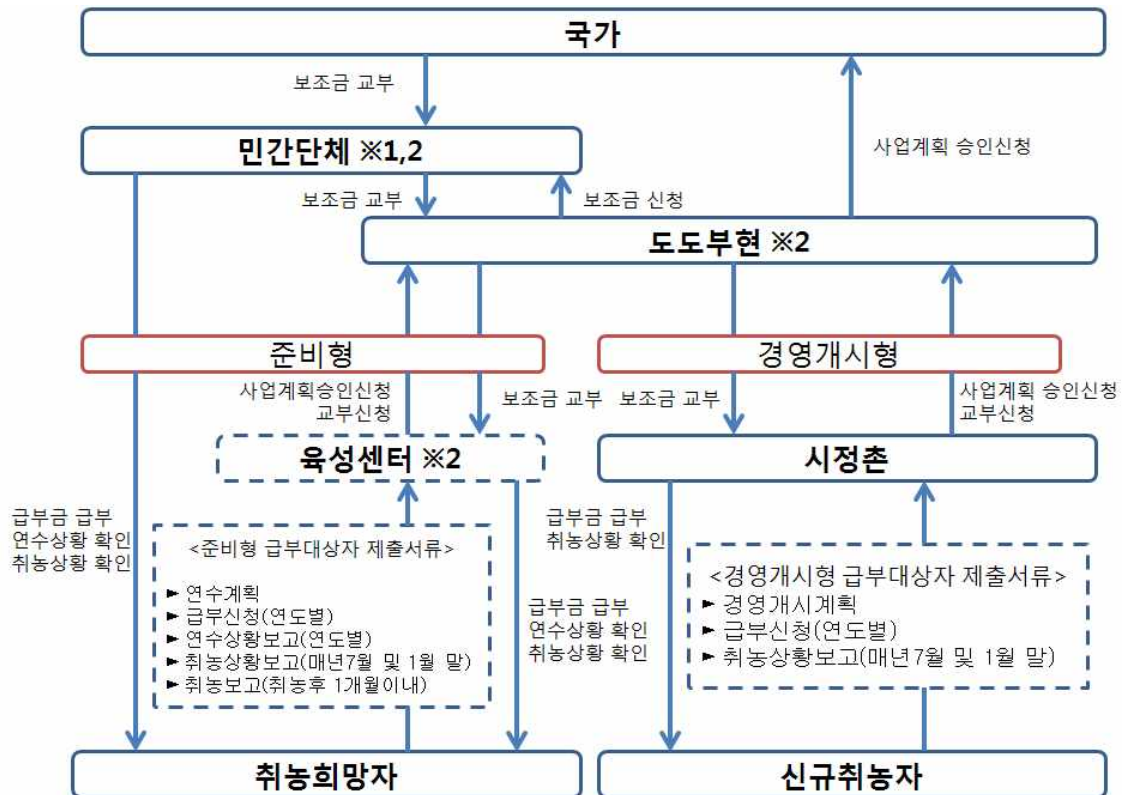
- 부부가 같이 취농할 경우(가족경영협정, 경영자원 공유 등에 의해 공동경영자인 것이 명확한 경우)는 부부를 합하여 1.5인분을 급부함.
- 복수의 신규취농자가 법인을 신설하여 공동경영을 하는 경우는 신규취농자 각각에게 150만엔을 급부함.
- 2008년 4월 이후에 독립·자영취농한 자는 대상이 될 수 있지만, 급부는 취농 후 5년까지임.

○ 급부정지

- 급부금을 제외한 본인의 전년 소득의 합계가 250만엔 이상인 경우
- 경영개시계획을 실행하기 위하여 필요한 작업을 태만하는 등, 적절한 취농활동을 하지 않는다고 시정촌이 판단한 경우

□ 급부주체: 시정촌

[그림 3-18] 청년취농급부금의 실시체제·절차



※1 공모에 의해 선정된 단체

※2 준비형은 도도부현 또는 청년농업자 등 육성센터가 교부함. (소재하는 도도부현에서의 취농을 기본으로 하지 않는 교육기관으로 연수를 받는 자에 대하여 민간단체가 급부할 수 있음. 이 경우, 연수 후 취농상황은 민간단체와 취농처의 도도부현이 협력하여 확인함.)

주: 도도부현에 따라 육성센터(도도부현 청년농업자육성센터) 등을 급부주체로 하는 경우도 있음.

자료: 일본 농림수산업성 홈페이지

8. 최근의 동향: 일본형 직접지불제도로의 개편 구상

□ 자민당 정권의 2013년 공약이었던 일본형 직접지불제도 도입을 2014년부터 시행하기 위해 초안을 발표함(2013.11.26.)

○ <공세적 농림수산업>이라는 중장기 비전계획을 연내 확정발표하기 위하여 현재 <농림수산업·지역재생비전본부>에서 논의하고 있음

- ① 생산 현장의 강화, ② 수요와 공급을 연결하는 가치사슬 구축, ③ 수요 지평의 확대, ④ 농산어촌의 다면적 기능 발휘를 주축으로 산업정책

과 지역정책을 수레의 두 바퀴로 하는 “공세적 농림수산업”을 전개하겠다는 비전을 발표함.

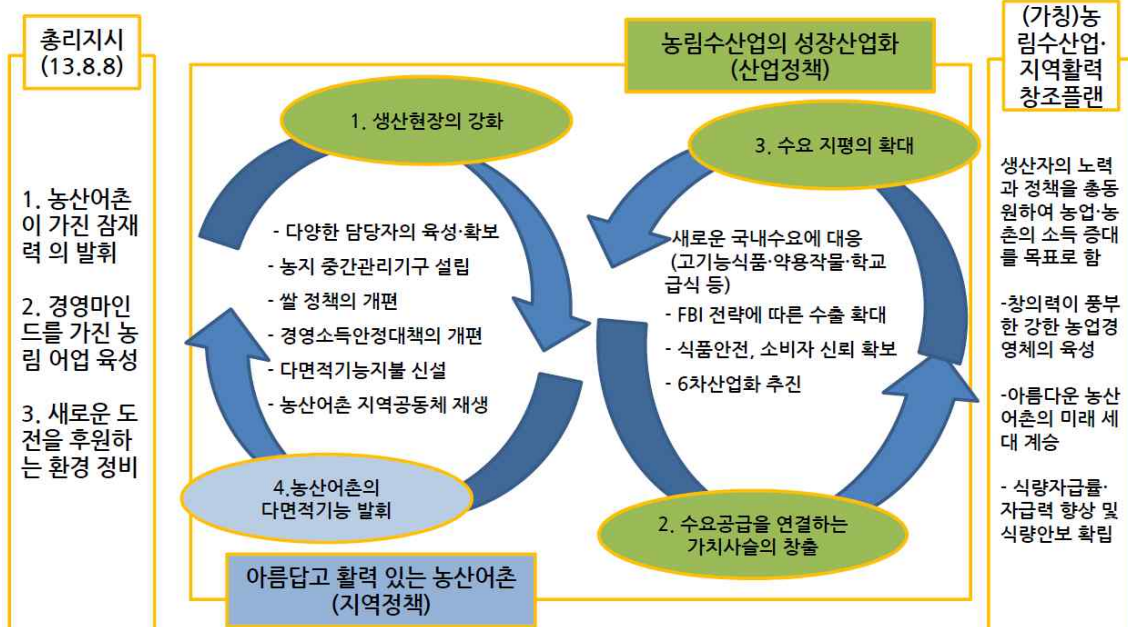
- 이를 통해 “강한 농림수산업”과 「아름답고 활력있는 농산어촌」을 만들어 농업·농촌 전체 소득의 배가를 목표로 함

[표 3-48] 자민당과 민주당의 2013년 직불제 관련 정책 및 공약 비교

	자민당	민주당
2013 정책	<p>일본형 직접지불제도의 창설 쌀에 집중되어 있는 호별소득보상제도를 재검토하여, 국토보전과 수자원 함양, 취락기능 등 농업·농촌의 다면적 기능을 유지하는 활동에 대해 직접지불 이행 위한 법제화 추진. 농지를 계속 유지하기 위한 비용에 주목하고, 논 뿐만 아니라 밭이나 과수원, 초지도 포함하여 지목별로 세밀한 조사 실시하여 제도에 반영. 이를 위해 농지대장을 정비하여 실제 농지이용 여부를 확인하기 위한 기초자료로 활용. 중산간지역 직접지불, 농지·물보전관리지불, 환경지불을 포함하여 법제화하고, 농지유지지불을 가산조치로 추가하여 충실·강화를 도모.</p>	<p>농업인 호별소득보상제도·종합소득보험제도 농가소득과 신규취농자의 증대로 이어지도록 농업인 호별소득보상제도를 법제화하여 항구적이고 안정적인 제도로 추진. 식량자급률 50%를 목표로 경지이용률과 농업생산력의 향상을 위한 시책 추진. 채소, 과수, 화훼, 차 등을 포함한 종합적 소득보험제 도입 검토.</p> <p>중산간지역 농업의 지원 및 강화 중산간지역 직접지불제의 확충을 통해 중산간지역에서 농촌이 공동체로 존속하고 농업을 유지해 나갈수 있는 체제정비 추진</p>
공약 (2013.7 참의원 선거)	<p>국토보전 및 수자원 함양, 취락 기능 등 농업·농촌이 담당하는 다면적 기능을 유지하는 활동에 대해 직접지불을 이행하기 위해 “일본형 직접지불제도”의 법제화 추진.</p>	<p>식량자급률 50%를 목표로, 농업인 호별소득보상제도의 법제화, 축산·농 소득보상제도 도입 검토, 6차산업화를 통한 소득의 안정·향상을 도모하여 신규취농자 증대, 도시농업 진흥.</p>

자료: 자민당 2013 참의원 선거공약집(2013.7.4.) p.22; J파일 2013(2013 자민당 종합정책집), p.31
http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/sen_san23/2013sanin2013-07-04.pdf
http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/sen_san23/j-file-2013-06-27-1.pdf
 민주당 참의원 매니페스토(2013.7.4.), p.9; 민주당 정책집 2013
<http://www.dpj.or.jp/global/downloads/manifesto2013.pdf>
<http://www.dpj.or.jp/compilation/policies2013/50068>

[그림 3-19] 공세적 농림수산업을 위한 농정개혁방향(안)



자료: 농림수산업성 발표자료(2013.11.26.)

<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/saisei/honbu/pdf/251126dai9kaikanteihonbu1.pdf>

[표 3-49] 농림수산업 장관 기자회견 내용(2013.11.26.)

최근 <농림수산업·지역활력창조본부>에서 “경영소득안정대책의 검토 및 일본형 직접지불제도의 창설에 관한 <제도 설계 구상>”을 확정했습니다. 이 <제도설계 구상>은 **산업정책과 지역정책을 양대 축으로 '공세적 농림수산업'을 건설하기 위한 농정개혁 방향**을 감안한 것입니다. 앞으로 이 <제도설계 구상>에 따라 경영소득안정대책을 검토하고 일본형 직접지불제도를 창설하기 위해 내년 정기국회에 관련 법안을 제출할 예정입니다.

농업의 활성화를 위해서는 규모도 크고 경쟁력있는 강한 농업경영체의 육성도 중요하지만, 다른 한편으로는 국토 보전과 수자원 함양, 취락 기능의 유지 등과 같은 농업의 다각적 역할을 유지·확보해 나간다는 관점도 필수적이라고 생각합니다. **자민당 공약에도 경영소득안정대책의 재검토 등 산업정책적인 것과, 다면적 기능에 주목한 일본형 직접지불제를 양대축으로 설정하고 있습니다.** 최근 <농림수산업·지역활력창조본부>에서 **수출 확대, 6차산업화 등과 같은 “산업정책”과, 농림수산업의 다면적 기능 발휘를 통한 도시와 농촌의 공생·순환 등과 같은 “지역정책”이 양대 축을 이루는 농정개혁 방향**을 확정했습니다. 그리하여 **산업정책적 관점에 중점을 둔 경영소득안정대책의 재검토와, 지역정책적 관점에 중점을 둔 일본형 직접지불제도의 창설을 양대 패키지로 제시하여 합니다.** 이러한 논의를 거쳐 연내에 <농림수산업·지역활력창조 계획>을 발표하고자 합니다.

자료: <http://www.maff.go.jp/j/press-conf/min/131126.html>

□ 경영소득안정대책의 개편안

○ 취지

- TPP 가입에 맞춰 산업정책으로서의 농업부문의 경쟁력을 강화하기 위하여 구조조정정책을 더욱 가속화함
- 경영소득안정대책을 산업정책적인 관점에서 재검토하여 축소함

○ 내용

- 쌀 고정직불 및 변동직불금을 점진적으로 폐지함
- 밭 직불금의 경우에도 주력 농업인(농업 담당자)으로 한정하여 지불함으로써, 과거 자민당 정부의 품목횡단적경영안정대책으로 회귀함

[표 3-50] 현행제도 대비 2013년 개편 내용

		현행 제도	개편 내용
2010년 호별소 득보상 제도로 서 도 입 (2010)	쌀 직접지 불교부금	전체 판매농가 대상으로 쌀 생산비 손실분 보전 (ha당 15만엔)	2018년산 쌀부터 폐지
	미가변 동 보전 교부 금	전체 판매농가 대상으로 쌀값 이 목표가격보다 하락하는 경 우 생산자 부담 없이 보전 (목표가격 이하 하락분 전액 보전)	급격한 변동 완화 위한 경과 조치로 2014년산 쌀부터 교 부단가를 대폭 삭감후, 2017 년산까지만 한시적 시행
품목횡 단적경 영안정 대 책 (2007) 에 의 거하여 도입	발작물 직 접교부금	외국과의 생산조건 격차에서 발생하는 비용차이 보전(밀, 보리, 콩 등 발작물 대상)	산업정책으로써 농업 담당자 의 경영안정을 확보
	쌀·발작 물 소득감 소영향 완 화대책	생산자의 부담을 수반하는 안 전망을 통해 소득감소의 영향 을 완화(기준소득 대비 하락 분의 90%를 보전)	-농업담당자(인정농업인, 집 락영농체, 인정취농자)에 한 정하여 실시(규모 요건은 부 과하지 않음) -중기적으로 전 작목 대상으 로 소득보험 도입을 검토

□ 일본형 직접지불제도안의 개요³⁰⁾

○ 배경

- 농업·농촌은 국민 모두가 혜택을 받는 '공공재'로서, 국토 보전, 수
자원 함양, 경관 형성 등 다면적 기능을 발휘함
- 하지만 최근 농촌지역의 고령화, 인구 감소 등으로 인해 지역의 공동

30) 농림수산성 발표 내용(2013.11.26.)

활동에 의해 유지되고 있는 다면적 기능의 발휘에 지장이 생기는 상황임

- 따라서 농업·농촌이 가지는 다면적 기능이 앞으로도 적절하게 발휘 되도록 하는 동시에, 농업 담당자의 육성 등 구조개혁을 추진할 필요성이 커지고 있음
- 유럽연합에서도 환경이나 농촌진흥을 중시하는 직접지불로의 전환이 진행되고 있음

○ 취지 및 목적

- 농업을 산업으로서 강화해 나갈 산업정책과 함께 수레의 양대 바퀴를 이루는 “지역정책” 차원에서 농업의 다면적 기능의 발휘를 위한 지역활동(활동조직을 만들고 지자체와 협정을 체결)을 지원하는 다면적기능 지불을 신설함
- 공동활동을 통해 지역의 농지를 계속 유지하며, 농업 담당자로 농지를 집적하는 구조정책을 추진함: 지역의 농업인이 공동으로 추진하는 지역활동(활동조직을 만들어 지자체와 협약 체결)을 지원
- 2014년은 예산조치를 통해 실시하고, 2015년부터 법률에 근거한 조치로 실시함

[표 3-51] 일본형 직접지불제도(다면적기능 지불)의 유형별 내용

	자원향상 지불	농지유지 지불
내용	지역자원의 질적 향상을 도모하는 공동활동을 지원	다면적 기능을 지원하는 공동활동을 수행하는 마을 등을 지원 - 농업 담당자를 중심으로 지역의 협력 및 역할분담을 명확히 하고, 농업 담당자에 집중되는 수로·농로 등의 관리를 지역에 지원함으로써 농지의 집적을 추진
대상	· 수로, 농로, 저수지의 경미한 보수 · 경작을 통한 경관형성, 비오톱 조성 등	· 농지 경사면의 풀을 깎고, 수로의 진흙을 제거하고, 농로에 자갈을 보충하는 등의 활동 · 구조변화에 대응한 체제의 확충·강화, 보전관리계획의 수립
단가 (1ha)	· 논 24,000엔 · 밭 14,400엔 · 초지 2,400엔	· 논 30,000엔 · 밭 20,000엔 · 초지 2,500엔

□ 시사점

- 자민당의 구상은 여전히 농업정책을 산업정책과 지역정책으로 이분법

적으로 바라보고 있다는 한계점을 내재하고 있음

- 하지만 이번 구상에서 산업정책에 포함되는 경영소득안정대책을 대폭 축소하고, 대신에 지역정책에 포함되는 다면적기능 지불제를 신설하고 있다는 점에서, 직불제를 바라보는 자민당의 시각 변화를 감지할 수 있음

[표 3-52] 농림수산성 발표 개편안 내용(2013.11.26)

1. 쌀 직접지불 교부금

○ 쌀 직접지불 교부금의 내용은 급격한 변화를 완화하기 위한 경과조치로 2014년산 쌀부터 교부단가를 7,500엔으로 삭감한 후, 2017년까지 한시적으로 조치(2018년산부터 폐지)

2. 일본형 직접지불제도(다면적기능 지불) 신설

○ 농업·농촌의 다면적 기능의 유지·발휘를 도모하기 위해 지역내 농업인이 공동으로 추진하는 지역활동(활동조직을 만들고 구조변화에 대응한 유지관리 목표를 포함하는 협정을 지자체와 체결)을 지원.

○ 2014년은 예산조치로 실시하고, 2015년부터 법률에 의거한 조치로 시행

○ 10a 당 지급단가

	농지유지지불	자원향상지불
논(전국/홋카이도)	3,000엔/2,300엔	2,400엔/1,920엔
밭(전국/홋카이도)	2,000엔/1,000엔	1,440엔/480엔
초지(전국/홋카이도)	250엔/130엔	240엔/120엔

※ 현행 농지·물 보전관리지불이 5년 이상 계속된 지구 등에는 75% 단가 적용

○ 5년 후에 지불의 효과와 정책의 정착상황을 검증하여 시책에 반영

○ 중산간지역 직접지불, 환경보전형농업 직접지원은 기본 틀을 유지.

3. 경영소득안정대책

(1) 발작물 직접지불 교부금 (나막신 대책)

○ 외국과의 생산조건 격차에서 생기는 불리함을 보전하기 위해 법 개정에 의해 인정농업인, 집단영농체, 인정취농자에 대해 실시(단, 규모요건은 부과 없음)

또한, 2015년산은 현재대로 모든 판매농가 및 집단영농체에 대해 실시

○ 지불단가는 별표 참조

(2) 쌀·발작물 소득감소영향 완화대책 (나라시 대책)

○ 농업인의 부담액에 기반한 안전망을 통해 시행

○ 대상 농업인은 법 개정에 의해 2015년산부터 인정농업인, 집단영농체, 인정취농자에 대해 실시(규모요건 부과는 없음).

○ 또한 2014년에 한정하여 나라시 대책 비가입자에 대한 영향 완화대책으로, 2014년산 쌀 직접지불 교부금 가입자 중 2014년산 나라시 대책에 가입하지 아니한 자에 대해 2014

년산 나라시 대책으로 쌀 소득보전이 이루어지는 경우에 국비 상당분의 50%를 지불함(이 경우 농업인의 부담은 없음).

○ 중기적으로는 모든 작목을 대상으로 한 소득보험의 도입방안에 대한 조사·검토를 진행함

4. 식량자급률·자급력 향상을 위한 논의 온전한 활용

○ 식량자급률·자급력 향상을 도모하기 위해 논 활용 직접지불교부금을 통해 사료용 쌀, 밀/보리, 콩 등의 전략작물 본작화를 추진하여 논의 온전한 활용을 도모한다. (사료용 쌀, 쌀가루용 쌀에 대해 수량지불을 도입하고 상한치 10.5만엔/10a를 둔다.

○ 지역이 재량껏 활용가능한 교부금(가칭)산지교부금)을 통해 지역 작물진흥의 설계도가 될 “논 활용 비전”에 기초하여 지역의 특색과 매력을 갖는 상품의 산지를 창조하기 위해, 밀·대두를 비롯한 산지 만들기를 위한 지원을 제공한다.

(사료용 쌀, 쌀가루용 쌀에 대한 다수확 전용품종의 활용, 가공용 쌀의 다년 계약(3년) 노력에 대해 1.2 만엔/10a를 지불함)

※ 1. 밀/보리, 콩, 사료작물, wcs용 벼 및 가공용 쌀의 논활용 직접지불 교부금 단가는 현행대로 유지한다.

※ 2. 메밀, 유채에 대해서는 (가칭)산지교부금에서 교부로 변경한다.

5. 쌀 정책의 재검토

○ 수요에 대응한 생산을 추진하기 위해, 논활용 직접지불교부금의 충실화, 중식·외식 수요에 따른 생산과 안정적 거래의 가일층 추진, 치밀한 수급·가격정보, 판매 진척, 재고 정보 제공 등의 환경정비를 추진한다.

이러한 가운데, 정착 상황을 감안하여 5년 후를 목표로 행정에 의한 생산량 목표의 배급에 의지하지 않고도 국가가 수립한 수급전망 등을 감안하여 생산자나 집하업자 및 단체가 중심이 되어 원활하게 수요에 대응한 생산이 이루어지는 상황이 될 수 있도록 행정·생산자단체·현장이 일체가 되어 노력한다.

6. 미가변동보전교부금

○ 미가변동보전교부금은 2014년산 쌀부터 폐지한다.

제4절 소결

1. 요약

- 선진국들은 다양한 농업 직불금을 활용하고 있음
 - 우리나라의 2~8배 수준으로 직불금의 지급 수준이 매우 높음
 - 직불금의 종류도 다양함: 협의의 직불, 다양한 환경지불(농업자원, 농촌 경관, 산림, 동물복지축산 등), 조건불리지역지불 등
 - 농민들의 준수요건(환경보전 활동)을 명시하고, 이를 수행하는 경우에만 직불금을 지급하며, 이를 상회하는 행위에 대해서는 환경지불을 통해 추가적으로 보상함

[표 3-53] 주요국별 직불금 규모 비교

구분	한국	일본	미국	EU	스위스
면적당 (달러/ha)	192	309	28	140	710
경지면적당 (달러/ha)	1,131	1,921	166	326	6,846
농가당 (달러/호)	1,652	5,415	12,785	5,076	51,404
농가인구당 (달러/명)	930	3,467	5,362	2,892	17,866
1인당 GDP 대비 1인당 직불금(%)	3.9	7.8	10.8	8.9	22.7
농업생산액 중 직불금 비중(%)	5.0	10.7	7.3	13.0	44.3
농업부가가치 중 직불금 비중(%)	7.3	13.0	13.6	30.2	72.9
농업예산 중 직불금 비중(%)	12.3	37.8	17.8	32.2	76.3
농가소득 중 직불금 비중(%)	6.2		14.6		19.5

- 직불금만 지급하는 정책이 아니라, 직불금과 다양한 지원정책을 패키지로 지원하는 프로그램의 형태로 전환되고 있음

- 중앙정부는 재원을 마련하고 지방정부는 지역농업의 특성에 맞게 직불제를 설계하고 시행하는 등, 중앙정부와 지방정부의 역할 분담이 이루어지고 있음
- 선진국들에서는 산업정책적 성격에서 지역정책적 성격으로 농업정책이 전환되면서, 직불제의 성격 역시 농가 소득보전 차원에서 농업의 다원적 기능과 다기능적 농업을 지원하는 방향으로 전환되고 있음
- 최근 발표된 유럽연합, 일본, 스위스의 직불제 개편안이 모두 이러한 경향성을 따르고 있음

[표 3-54] 선진국과 우리나라의 농업정책 성격에 따른 직불제 구분

	농업 정책	
	산업 정책	지역 정책
유럽 연합	단일직불제(SPS) 모듈레이션	조건불리지역 직불 농업환경 직불
스위스	일반직불(~2013) 식량안보지불/농업경관지불(2014~)	생태직불(~2013) 생물다양성지불/경관질지불/생산체계지불(2014~)
일본	품목횡단적 경영안정대책(자민당) 호별소득보상제(민주당) 가산조치	중산간지역 직불 농지·물·환경보전 직불 다면적기능 직불(일본형 직접지불제)(2014~)
한국	쌀 고정직불/쌀 변동직불 밭농업 직불	조건불리지역 직불 경관보전 직불 친환경농업 직불

[표 3-55] 선진국들의 최근 직불제 정책 추세와 특징

	정책 추세	특징
스위스	직불제 개편(2014~) - 농업의 다원적기능·공공적기능 강화를 위한 직불제 유지 개편	헌법에 직불금 근거조항 마련 농업예산의 80%를 직불금으로 사용 직불금이 농가당 농업소득의 70% 차지
일본	직불제 개편(2014~) - 쌀직불제 단계적 폐지(산업정책) - 다면적기능지불 도입(지역정책)	2010~2012(민주당 집권기) 동안 공공사업비를 50% 감축하여 직불금 증액
유럽 연합	직불제 개편(2014~) - (산업정책 차원) 단일직불제 유지 - 농업의 다원적기능·공공적기능 강화(환경직불-지역정책, 단일직불제의 녹색화)	농업환경직불의 큰 비중 - 단일직불 대비 평균 10%(오스트리아 60%) - 농촌개발예산 대비 평균 25%(영국 53%) 직불금이 농가당 농업소득의 평균 30% 차지(스웨덴/아일랜드 55%)

주: 우리나라는 직불금 수혜금액이 농가당 농업소득의 10% 수준

2. 시사점

○ 해외의 직불제 사례들을 비교해 시사점을 정리하면 다음과 같음

- 1) 직불제의 명확한 목적 설정이 필요함
 - 현행 우리나라의 직불제는 농가소득 보전 차원에서만 주로 접근하고 있다는 문제점
 - 해외 사례들을 참고하여 <농어업·농어촌·식품산업 기본법>에서 명시하고 있는 농업, 농촌, 환경 관련 공익적 목적에 부합하도록 직불제를 설계할 필요가 있음
- 2) 직불 영역의 확대가 필요함
 - 기존의 협의의 직불금(농업)에서 공익적 직불금(농촌공동체, 환경)으로 확장되는 것이 전 세계적인 추세임
 - 현재 우리나라의 직불제는 농업, 그 중에서도 쌀에 집중되어 있는 구조라는 점에서, 직불 영역을 추가적으로 확대할 필요가 있음
- 3) 제도의 통합화가 필요함
 - 기존의 다양한 직불금들을 가급적 단순한 소수의 틀로 통합하고 이를 통합적으로 관리하는 것이 전 세계적인 추세임.
 - 현재 우리나라의 직불제는 다수의 개별 직불금들로 구성되어 있어서 통합적으로 시행, 관리되고 있지 못하고 있다는 점에서, 직불제의 통합적 운영과 시행기관의 일원화가 필요함
- 4) 운영의 종합화가 필요함
 - 선진국들에서 직불제는 크게 직불금과 이를 뒷받침하는 지원정책으로 구성되는 것이 일반적임
 - 지원정책은 직불금을 수령하는 개인/단체가 이 돈으로 할 수 있는 활동들의 효과가 극대화되도록 지원하는 역할을 수행함: 교육, 컨설팅, 네트워킹, 시설지원 등.
 - 국내 직불제가 일부 사례를 제외하면 직불금만 교부하는데 그치고 있어서 직불제의 효과를 극대화하고 있지 못하다는 점을 감안했을 때, 향후 직불제는 직불금+다양한 지원정책의 패키지 프로그램으로 시행될 필요가 있음

5) 예산 수준의 상향이 필요함

- 선진국들의 사례를 볼 때, 현재 우리나라의 직불금 수혜 수준은 절대적, 상대적으로 턱없이 낮은 실정임.
- 농업예산 뿐만 아니라 환경, 지역, 복지 관련 예산들을 적극적으로 발굴하고, 직불금 수혜수준의 상향에 대하여 공공재 생산에 대한 정당한 보상이라는 점에서 사회적인 합의를 이끌어낼 필요가 있음

6) 농민의 상호준수조건이 필요함

- 원칙적으로 직불금을 수령하기 위해서는 수령자가 반드시 준수해야 하는 조건(cross-compliance)이 있으며, 정부 역시 수령자에게 준수해야 할 조건이 있음(일종의 계약관계).
- 우리나라에서는 별도의 상호준수조건이 없지만, 전세계적으로 직불금 수령을 위해서는 상호준수조건의 이행이 선행되어야 하며, 이를 이행하지 못할 시에 시행되는 벌칙조항이 존재함

7) 뚜렷한 지방의 역할이 필요함

- 선진국들에서는 중앙정부가 시행하는 영역과 지방정부가 시행하는 영역을 서로 나누어 역할과 재원을 서로 분담하고 있음: 이는 지역의 특성에 맞도록 지역에서 독자적인 역할을 갖고서 직불제를 시행하기 위함임.
- 우리나라에서도 직불제 시행 시에 지역의 특성을 반영하고 지역의 역할을 강조할 필요가 있음
- 이를 위해서는 직불제가 농업의 다원적 기능을 제고함으로써 지역의 내발적 발전을 촉진하는 지역정책으로서 새롭게 자리매김될 필요가 있음

[표 3-56] 국내외 해외의 직불제 비교

구분	국내	해외
명확한 목적	소득 보전	스위스: 헌법 조문과 직불제 목적의 일체화(식량공급, 환경보전, 농촌활성화) 유럽연합: 소득보전(SPS), 농업의 다원적 기능(농업환경프로그램)
직불 영역	협소함	폭넓음 - 농업: 다양한 작물별 - 환경: 포괄적 경관, 환경보전활동 - 조건불리: EU/일본은 전 경지의 절반해당 - 신규취농(EU, 일본)
제도의 통합	개별 운영	(통합프로그램화) - EU: SPS로 통합 - 일본: 호별소득보상제로 통합 (관리주체) 유럽연합: 국가마다 상이함 - 영국: 직불청 - 프랑스: 직불청
운영의 종합	일부 있음 - 조건불리지역직불 - 경관보전직불	농업환경직불(프로그램): EU, 미국 신규취농지원프로그램: 일본, EU
예산 수준	낮음	높음
상호준수조건	없음	있음 - 유럽연합: SMR, GAEC - 스위스: 생태성과증명
지방의 역할	없음 - 하향식 집행체계	지방정부의 자체프로그램과 역할분담(재원은 중앙분담) - 독일 바이에른주 농업환경프로그램 - 영국 농업환경프로그램(잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드) - 아일랜드 RSS(농촌사회프로그램) - 일본 직불금 사례(중산간직불, 가산조치 등)



제4장 직불금 제도 개선방안



제1절 개선안의 개요 및 의의

제2절 각 축별 개선 방안

제3절 농가 유형별 시뮬레이션

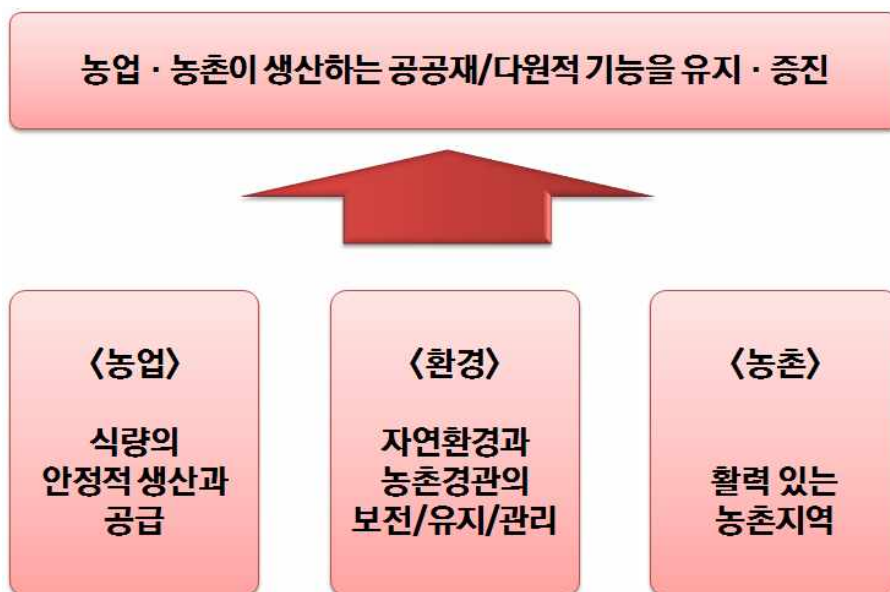
제1절 개선안의 개요 및 의의

1. 개선안의 개요

○ 새로운 농업정책의 패러다임 설정

- 생산성 극대화만을 지향했던 생산주의적, 산업형 농업에서 탈생산주의적, 다기능적 농업으로의 전환을 지원하기 위한 정책: 산업정책으로서의 농정에서 지역정책으로서의 농정으로의 전환을 모색함
- 농민이 원하는 농정에서, 국민 모두가 원하는 농정으로의 전환을 모색함: 소비자 중심적 농정
- 이를 위하여 농업과 농촌이 생산하는 다원적 기능과 공공재를 유지, 증진하기 위한 정책의 추진으로 새로운 목표를 설정함
- 이를 위하여 3대 영역으로 나누어 다원적 기능과 공공재의 생산을 지원함
 - ① 농업: 식량의 안정적 생산과 공급
 - ② 환경: 자연환경과 농촌경관의 보전, 유지, 관리
 - ③ 농촌: 활력있는 농촌지역

[그림 4-1] 신농정 패러다임의 목표와 3대 영역



○ 직불제 개선방안의 구조

- 신농정 패러다임의 3대 영역에서 농업·농촌의 다원적기능과 공공재의 생산을 뒷받침하기 위하여 현행 직불제를 3대 영역에 따라 개편함
- 3개 영역별로 직불제를 3개 축으로 구분함: 제1축 희망농업 직불, 제2축 생태경관 직불, 제3축 행복농촌 직불
- 각각의 축은 2개의 프로그램으로 다시 세분화됨

〈영역〉	〈근거〉	〈프로그램〉
제 1축(농업) 희망농업 직불	식량자급률의 제고 후계인력의 육성	식량자급 프로그램 기존 쌀/밭/조건불리직불제의 통합적 운영과 지원 프로그램 제공 젊은농부 프로그램 45세미만 신규 취농/귀농자 대상으로 직불금/프로그램 제공
제 2축(환경) 생태경관 직불	농업생태/농촌경관 보전 및 유지	농업생태 프로그램 환경친화적 저투입농업활동에 대해 직불금/프로그램 제공 농촌경관 프로그램 농촌의 자연/문화경관 보전활동에 대해 직불금/프로그램 제공
제 3축(농촌) 행복농촌 직불	인구분산 농촌 삶의 질 향상 국토/지역균형발전	농촌공동체 프로그램 농촌 어메니티 증진을 위한 공공사업 일자리 제공 농촌안전망 프로그램 농촌안전망 증진을 위한 농촌사회서비스 일자리 제공 및 서비스 수혜

○ 직불제 개선방안의 핵심 내용

직불제	세부프로그램	내용
1축 희망농업 직불 (농업)	식량자급 프로그램	농업에 종사하는 농민이 경작하는 300평 이상 모든 농지(논, 밭, 축산)대상으로 지불
	젊은농부 프로그램	만 45세 미만 신규 취농·귀농자 대상으로 월 100만원 수준의 영농정착비 지급
2축 생태경관 직불 (환경)	농업생태 프로그램	희망농민·조직을 대상으로 환경친화적 저투입농업 실천활동에 손실보전 비용 지불
	농촌경관 프로그램	
3축 행복농촌 직불 (농촌)	농촌공동체 프로그램	희망농민을 대상으로 농촌공동체 유지 관리를 위한 일자리 창출
	농촌안전망 프로그램	희망 농촌주민 대상으로 농촌사회안전망 증진 위한 농촌사회서비스 일자리 창출

○ 직불제 개선방안의 예산 규모는 총 총 4~5조원 가량으로 추정됨

- 제1축 2.1조원, 제2축 0.5조원, 제3축 1.6~2.5조원임
- 현행 직불금 예산 1~1.5조원을 감안하면, 추가로 3.5~4조원 가량의 예산이 필요함: 제1축 1조원, 제2축 0.5조원, 제3축 1.6~2.5조원
- 하지만 2축과 3축 프로그램들은 타 부처에서 이미 시행하고 있는 유사 사업들의 예산을 활용할 수 있는 가능성이 있음: 따라서 기존 예산으로 사용 가능한 여지가 있음

[표 4-1] 직불제 개선방안의 규모

(단위 : 조원)

직불제	세부프로그램	예산
1축 희망농업 직불 (농업)	식량자급 프로그램	1.6
	젊은농부 프로그램	0.5
2축 생태경관 직불 (환경)	농업생태 프로그램	0.5
	농촌경관 프로그램	
3축 행복농촌 직불 (농촌)	농촌공동체 프로그램	0.8-1.25
	농촌안전망 프로그램	0.8-1.25

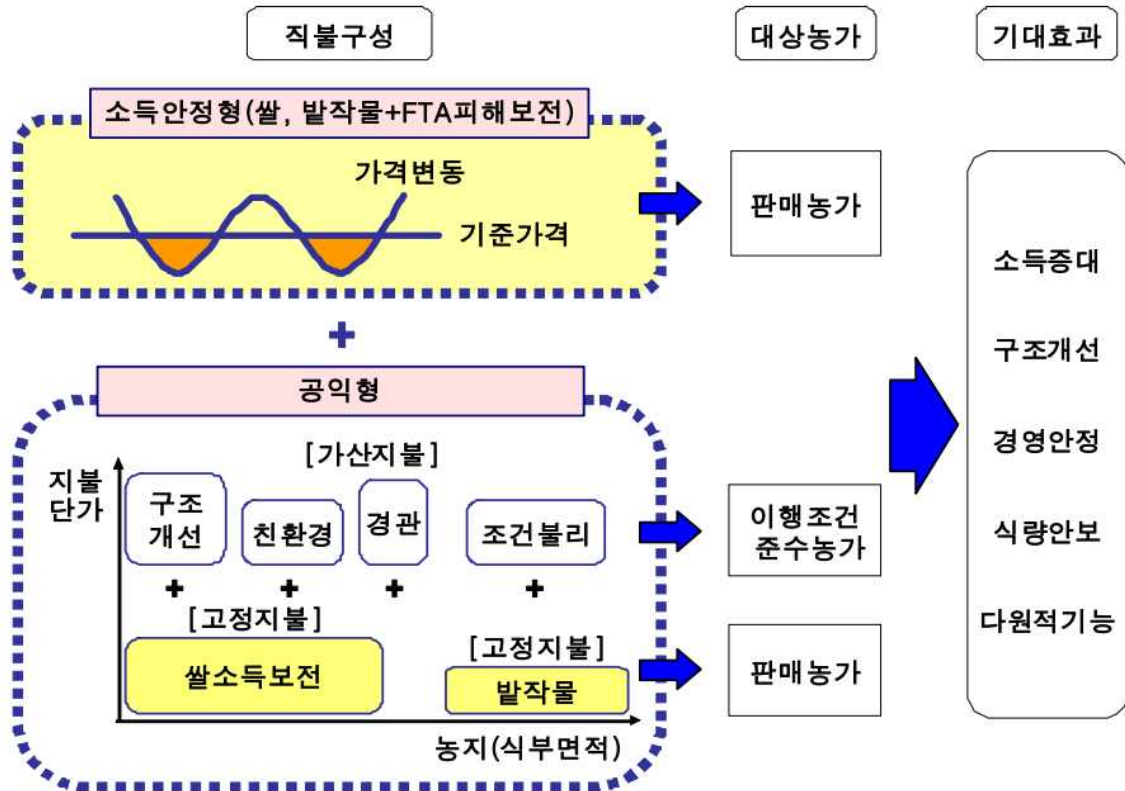
[표 4-2] 국내 기존 직불제, 외국 직불제, 신규 대안 간 비교

국내 기존직불제	트랙	외국의 기존 직불제(나라명)			새로운직불제	
		일본	EU	스위스	개선방안	주요목적
쌀 소득 등 보전 직불(변동)	계속 영능	호별소득보상제도 중산간직불	SPS 조건불리직불	일반직불	희망농업 직불 (제1축)	식량안보
쌀 소득 등 보전 직불(고정)						
경영이양직불						
발농업직불						
논 소득기반 다양화 사업						
조건불리지역직불						
FTA피해보전직접지불						
FTA폐업지원						
축산물수급관리사업						
농작물 재해보험						
벼 재배농가 경영안정직불	후계 영능	신규취업농	Y.F.S		희망농업 직불	후계인력양성
현장실습지원사업						
농산업인턴제						
친환경농업직불		농지·물보전관리직불 환경보전형농업직불	농업환경프로 그램	생태직불	생태경관 직불 (제2축)	농업생태보전
경관보전직불						농촌경관보전
-		RSS (Ireland)			행복농촌 직불 (제3축)	농촌공동체 활성화
농어업인 건강보험료지원						농촌안전망 구축
농어업인 연금보험료지원						
농어업인안전공제보험						
농지연금						
영유아 양육비지원사업						

2. 개선안의 의의

- 농정의 목표를 농업·농촌·환경의 3대 목적과 일치시켜 직불제를 일관적으로 추진할 수 있는 체계를 마련함
 - 농업·농촌의 다원적기능과 공공재의 생산에 대한 대가로 지불하는 직불금이라는 취지를 명확히 함
 - 2축과 3축의 강화를 통해 농업정책의 지역정책화 추세를 지원하고 이 끌어감
- 각 축별 의의
 - ① 제1축
 - 최근 선진국에서 도입된 젊은농부 프로그램의 최초 제시
 - 소득안정에 초점을 맞춘 직불제에서 공익형 직불제로 정책 방향 전환
 - 농업인을 위한 산업정책으로서의 성격에서 국민 모두와 소비자를 위한 식량/식품정책으로서의 성격으로의 전환을 시도
 - ② 제2축
 - 현재 실시제도 및 논의 범위보다 포괄적인 구상
 - 농식품부에서 올해부터 T/F팀을 구성하여 내년부터 시행할 계획이라는 점에서, 선도적인 정책제시
 - ③ 제3축
 - 우리나라에서 처음 제시하는 방식의 농가 및 농촌주민 소득보전제도
 - 지방정부의 역할 강조 및 지역실정 반영
- 기존 농촌경제연구원(KREI)의 직불제 개편안과의 비교
 - KREI 안은 소득안정형 변동직불 + 공익형 직불(고정지불+가산지불)의 구성으로 되어 있음: 농정의 지역정책으로의 전환이라는 뚜렷한 이론적 기반을 찾아보기 어려움
 - 본 연구의 개편안은 농업+환경+농촌의 3대 영역에서 다원적기능/공공재에 대한 지불이라는 구성으로 되어 있음: 기존 농업 영역에서 다원적 기능에 대한 지불이라는 명분을 분명히 하면서, 환경과 농촌의 영역에서 직불제를 통해 농정의 지역정책으로의 전환이라는 목표를 분명히 하고 있음
 - 좀 더 구체적인 차이점은 아래의 그림과 같음

[그림 4-2] KREI의 직불제 개편안 모식도(김태곤, 2012: 158)



[그림 4-3] 기존 KREI 개선방안과 본 연구 개선안과의 비교

	기존 개선방안 (KREI)	개선방안 (총발연)
목적의 명확화	소득안정과 공익달성의 이중적 목적	농업, 농촌, 환경을 중심으로 하는 공익적 기능 달성을 목표 농정 목적의 확대 지향(농가소득→공익)
영역의 확대	소득안정형+공익형 환경분야 분리	농업, 농촌, 환경 영역으로 구분하고 각 영역별 프로그램의 확대
제도의 통합	통합화 명시, 시행기관 언급 없음	통합적 운영지향 국가수준의 시행기관 신설
운영의 종합	언급 없음	제도 운영 시 종합적 프로그램화 지향
예산의 확대	제한적 확대	대폭확대 지향, 기존 보조금의 개편을 통한 예산확보 타 부처 예산과의 연계운용 강화
상호준수조건	의무화	의무화
지역의 역할	가산지불을 지방정부의 역할로 설정	각 프로그램별 지방정부의 독자적 역할 설정

제2절 각 축별 개선 방안

1. 제1축 희망농업 직불제

1) 개요

□ 배경 및 필요성

- 기후변화, 곡물가 급등으로 인해 글로벌 식량안보와 식량위기의 현실화
 - 2012년 세계 식량안보지수³¹⁾(GFSI)에서 한국은 105개 국가 중 21위
 - 곡물자급률 '90년 43.1%에서 '11년 22.6%로 연평균 3.03%씩 하락
- 국내 식량작물 생산 및 공급기반 강화를 통한 식량자급률 제고 필요
- 농가 인구 감소와 고령화 문제는 농촌지역 공동화, 농업기반 붕괴 위기
 - 농가 비중 감소, 소가족 가속화(2인가구 24.3%), 고령화 비중(31.1%)증가
- 농산물의 불안정한 가격폭등, 폭락을 방지하여 농가경영 안정화 필요

□ 목적

- 국가 전체적인 차원에서 식량안보, 식량자급을 유지
 - 국가 식량자급률 목표치 설정 결과(농식품부, 2010)에 따른 국가 전체의 품목별 계획적·실천적 생산이 유통과 판매로 이어질 수 있는 체계를 구축함
 - 국가 차원의 식량자급률 목표치에 맞춘 단계적이고 실천적 준비가 필요
 - 식량안보 유지를 위한 식량작물에 대한 직접지원으로 인해 농가 보호
- 차세대 한국농업을 이끌어갈 젊고 활력있는 농업인 양성
 - 직·간접지원을 통해 조기에 농업생산활동 상 안정적인 정착 유도

31) 세계 식량안보지수(GFSI)는 각국의 식량 부담능력, 식량 공급능력, 식품의 영양학적 품질 및 안전 등을 종합 평가한 수치로 식량자급률 수치는 누락, 최상위권은 미국을 포함한 EU선진국들이 차지, 최하위권에는 사하라 이남 아프리카 국가들이 있다(임송수(2013)).

- 후계 영농인력 육성을 통한 농업생산요소의 기반 토대 마련
- 체계적으로 준비된 농업인을 통해 한국 농업의 지속성 확보

□ 개념 및 구조

- 농업·농촌의 다원적 기능과 가치에 입각한 희망농업직불제 설계
 - 식량안보 기능 및 경제적 기능을 근거로 하여 국가 식량자급률 향상 및 유지, 식량주권 확보, 국가 균형발전 차원에서 지역 농촌사회 유지, 1차 산업이 타산업과 균형적인 성장 축으로서 기여한다는 측면 부각

[표 4-3] 희망농업직불제 구조

정책목적	(가칭)프로그램명	성격	대상
식량자급률 유지	1-A. 식량자급 프로그램 (Food Self-sufficiency Program)	계속 영농활동 영위에 대한 보상성격의 직접지원	논·밭(조건불리포함) 농지면적
후계 농업인력 양성	1-B. 젊은 농부 프로그램 (Young Farmer Program)	신규 영농인력 유입, 진입 장벽 완화 위한 직접지원	만45세 이하 신규 농업인

□ 시행체계

- 지자체
 - 지역별 생산계획 수립
 - 농가와 계약 체결
 - 지역 내 필요 신규인력 파악 및 적정 배치
 - 실질 경작이용면적 파악
 - 자연환경 요소 고려한 재배가능 작목 선정
 - 홍보 사업
- 농가 및 생산자 단체
 - 지역별 생산계획에 입각하여 지자체와 계약 체결
 - 목별 마을단위 농가조직화, 규모화 유도
 - 자발적 참여 협조
 - 조수입 수준 결정
 - 상호준수조건 이행, 자체 모니터링 협조
- 중간지원조직

- 농업인 상호준수조건 이행 여부 관리감독과 모니터링
- 지역내 농업 인구 추이 예측
- 신규 인력에 대한 교육과 컨설팅 지원, 사후 관리

○ 농식품부

- 국가단위 식량자급률 목표 설정
- 우리 사회가 전체적으로 요구할 농지면적, 관리의 최저기준 설정
- 연간 필요한 신규인력 유치계획 수립
- 논·밭(조건불리지역 포함) 지대 농지별 조수입 수준 설정
- 국가 단위 기초농산물 구매제 및 공공조달 프로그램 운영 연계

□ 소요예산

○ 약 2조원 내외

- 1-A 식량자급 프로그램 : 1조 6천억원
- 1-B 젊은농부 프로그램 : 5천억원

□ 기대효과

- 전 세계적인 식량안보, 식량위기 대비하여 한국의 식량주권 확보 가능
- 다양한 품목생산을 유도하여 자연스럽게 국가 차원의 식량자급률 달성
- 활력을 잃어가는 농업·농촌에 신규 인력 유입할 수 있는 기회 제공
- 초기 영농정착비 지원을 통해 농업경영 활동의 효율성 제고 가능
- 한국농업의 지속성을 확보할 수 있는 기반 마련

2) 1-A : 식량자급 프로그램(Food Self-sufficiency Program)

☐ 대상 및 자격요건

- 기본적으로 논과 밭 경지이용면적, 이 중 조건불리지역은 추가 가산지급
 - 논 지대 : 882,159ha(' 15년 예상면적)
 - 밭 지대 : 731,884ha(' 15년 예상면적)
 - 추가 가산) 조건불리 지대 : 280,019ha(' 15년 예상면적)

[표 4-4] 우리나라 경지면적 추이

(단위 : ha, %)

구분	농지면적(A+B)			농업진흥지역 농지면적(A)			그 외 지역(B)	조건불리 추정면적
	계	논	밭	계	논	밭	계	계 (B*30%)
2005	1,824,039	1,104,811	719,228	1,153,088	915,155	148,199	670,951	201,285
2010	1,715,301	984,140	731,161	807,361	709,805	97,556	907,940	272,382
2015f	1,614,043	882,159	731,884	731,884	680,647	640,711	933,397	280,019

자료 : 1. 농림수산물 통계연보, 2012, 농식품부

2. 농림수산물 주요통계, 2010, 농식품부

주 : 1. 2015f는 2005-2010년 증감추이를 반영한 2015년 예상치

2. 전체 농지면적 중 농업진흥지역 농지면적(논, 밭)의 30%수준을 조건불리지역으로 산정(김태곤 외(2009)의 p.46 부분에서 2010년 조건불리지역 대상면적을 245,944ha로 보고 있음)

- 실제 경작자(농지를 소유하고 경작하지 않는 자 제외)
- 아래의 농업인 및 농지 기준 충족하는 자

[농업인]

- 계약생산·계약재배·계약출하 약정 참여농업인
- 최소 300평(1,000㎡)이상 농지에서 연간 90일 이상 경작하는 농업인
- 농업경영을 통한 연간판매금액이 100만원 이상인 농업인

[농지]

- 논, 밭지대에 실제 사용용도가 농작물 경작하거나 다년생 식물 재배 적합지
- 타용도로 전용 불가

☐ 상호준수조건(안)³²⁾

32) 참고로 이 부분은 예시로서 농가 연령대별 역량의 차이를 감안하여 영세고령농, 신규취농, 중장

- 농어업경영체 경영정보 등록
- 영농계획서 제출
- 농가조직화 및 규모화 관련 활동 동참
- 최소한 기준의 농산물 품질 관련 교육프로그램 의무 참가
- GAP 실천 및 3년 이내 GAP 인증

□ 지급단가

- 기본 단가
 - 논·밭 면적별 조수입 기준의 단가 적용
- 가산 단가
 - 조건불리지역
 - 품목군별 차등
 - 주요 식량작물 변동직불 적용(시장가격과 목표가격 차액)
 - 면적규모별 차감을 적용(상한제 적용)
 - * 주요 식량작물 : 쌀(1) + 보리, 콩, 밀, 감자, 고구마(5)
 - * 기타 재산 및 소득기준 등 가산단가 적용 항목은 협의과정 통해 추가
- 계산 방식
 - $y_a = a \cdot x_1 + a \cdot x_2 + a \cdot x_3 + a \cdot x_4 - a \cdot x_5$
(a=논면적, $x_1, 2, 3, 4, 5 \dots$ =가산항목, y=직불총액, 단위 : 원/ha)
 - $y_b = b \cdot x_1 + b \cdot x_2 + b \cdot x_3 + b \cdot x_4 - b \cdot x_5$
(b=밭면적, $x_1, 2, 3, 4, 5 \dots$ =가산항목, y=직불총액, 단위 : 원/ha)

년총농 등 상호준수조건을 차등화하여 적용할 수 있음.

[표 4-5] 지급단가 계산 기준

구분		기본 단가 (조수입)	가산 단가 (조건불리지역)	가산 단가 (품목군별)	가산 단가 (작물변동)	가산 단가 (면적별 차감)
		X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅
a	논	1,000,000 원/ha	경지율 이상.이하 경사도 이상.이하	곡류 잡곡류 맥류 두류 서류	쌀 보리 콩 밀 감자 고구마	5ha~7ha : 80% 7ha-10ha : 60% 10ha-15ha : 50% 15ha이상 : 0%
b	밭	1,000,000 원/ha	경지율 이상.이하 경사도 이상.이하	양념채소류 엽채류 과채류 과일류 특작류	보리 콩 밀 감자 고구마	5ha~7ha : 50% 7ha-10ha : 30% 10ha이상 : 0%

□ 사업내용

○ 기본 프로그램

- 크게 쌀 고정직불 및 밭농업직불제라는 두 가지 제도 중심으로 운영
- 이후 단계적 통합과 확대 운영
- 기존 쌀 변동직불은 작물확대 및 현행 유지하되 점진적인 축소 지향

[표 4-6] 희망농업직불제 사업내용

기존 제도	변경 방식	변경 제도	내용
쌀고정직불	통합운영 단계적으로 확대	희망농업직불금 중 식량자금 프로그램	기본공익형 직불제 해당면적에 비례 지원 일정규모이상 차감 지급
밭농업직불			
조건불리직불			
쌀변동직불	대상작물 확대 현행규정 유지 단계적으로 축소		쌀에서 주요 5대 식량작 물 변동직불 방식 적용

○ 추가연계 프로그램

- 기초농산물 수매제(안) 연계
- 국가단위 식품계획(안) 연계
- 공공조달 프로그램(안) 연계

□ 기존 제도개편(재원조달)

- 현재 관련 직불금 예산 8,739.2억원 활용
 - 2013년 농식품부 예산개요 기준으로 쌀소득보전 고정 및 변동직불, 밭농업직불제, 조건불리지역 직접직불, 농가단위소득안정직불 예산은 8,739.2억원으로 농가경영안정 분야 예산(1조7천억원)의 49.4% 차지

[표 4-7] 현행 농업관련 직불제 예산

구분	2013년 예산	비고
쌀소득보전 고정직불	6,984억원	
쌀소득보전 변동직불	624억원	
밭농업직불제(농특)	725억원	
조건불리지역직접직불(농특)	395억원	
농가단위소득안정직불(농특)	11.2억원	도상연습 중
소계	8,739.2억원	
합계(농가경영안정 분야)	17,673억원	
합계(농식품부 전체 예산)	154,118억원	

자료 : 2013년도 농식품부 예산개요

- 그 외 기존 사업에서 유사성격 부문으로부터 약 6,260억원 조달
 - 2013년 농식품부 예산개요 기준으로 FTA경쟁력 강화(8,609억원), FTA대응 소득보전 및 폐업지원직불(980억원), 생산자 조직화 및 규모화 지원(1,466억원) 등

□ 추정 예산

- 약 1조 5천억원 추정예산 소요
 - 2015년 논 예상면적 882,159ha, 이에 따른 기본단가를 ha당 1,000천원
 - 2015년 밭 예상면적 731,884ha, 이에 따른 기본단가를 ha당 1,000천원
 - 논과 밭별 기본단가와 더불어 가산단가를 각각 고려
 - 논과 밭 각각 고정직불금에 해당하는 총액은 약 9,000억원, 총 7,000억원
 - 총 지급금액은 약 1조 6천억원으로 추정예산 소요

[표 4-8] 추정 예산

구분	2015f 면적 (ha)	기본 단가	기본단가 상정 지급금액	가산단가 가정금액	기본+가산단가 지급총액
		(원/ha)	(원)	(원)	(원)
논 고정	882,159	1,000,000원 /ha	8,821억원	250억원	9,071억원
밭 고정	731,884	1,000,000원 /ha	7,318억원	373억원	7,691억원
합 계	1,614,043		16,139억원	623억원	16,762억원

□ 관련법률

- 헌법 제9장 경제 제121조~제123조 부분
- 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제11조
- 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법
- 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제40조
- 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 및 같은 법 시행령, 시행규칙
- 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정
- 축산법 제3조
- 친환경농업육성법 제19조
- 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 및 같은 법 시행령, 시행규칙

□ 해외사례

국가	프로그램명	개요
한국	농가단위소득안정 직불(2012년 시범) 농업기본소득제도 도입(건의 중)	· 2012년 시범사업 실시했으나 품목 간 갈등으로 인해 현재 중단된 상태
미국	고정직불제(direct payment)	· 경작면적의 85%에 대해서만 지불 · 생산에 소요된 경비 보전 원칙
	CCP(가격보전직불 제:변동직불제)	· 목표 가격보다 상품의 가격이 낮을 경우, 기본 면적에 대해서 지급하는 직불제 · 장기적으로 blue box로 분류
	ACRE(소득안정직불 제:변동직불제)	· 기본적으로 가격보전직불제작물과 동일 · 단, ACRE와 CCP 중 택일 · 주(state) 단위 실제수입이 주 단위 보장수입 보다 적고, 농가 실제수입이 농가 보장수입 보다 적은 경우 지급
EU	SP(단일직접지불)	· 품목별 지불단가 차이 축소 지향

	(*2014년부터 “기본직불” 명칭)	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 품목별 보상직불 통합하여 도입연도의 실제 경작자에게 수급권한 부여 · 기준년도의 농가별 보상직불 총액과 경지면적에 따라 수급단가, 규모 결정 · 대응이행의무 강화 · CAP지출의 63% 차지
일본	호별소득보상제도	<ul style="list-style-type: none"> · 쌀 소득보상직불제 : 논 대상, 마을영농법인화 고려 · 논활용 소득보상직불제 : 논 대상, 전략작물(쌀 대체작물) 증산 도모 · 밭작물 소득보상직불제 : 논과 밭 대상, 밭작물 증산 도모
스위스	식량안보직불 (*2014년부터 실시 예정)	<ul style="list-style-type: none"> · 생산능력 유지 · 곤란 지원 · 주요 작물 재배 지원
	일반직불(현재)	<ul style="list-style-type: none"> · 면적직불, 방목직불, 조건불리지역 축산직불, 경사지직불, 급경사지 포도원직불 등 면적기준으로 일정금액 직불 · 노동력 기준 : 최연소자 65세 미만 · 차감기준 적용 : 면적, 가축, 소득, 재산 기준 등 규모별 차감을 적용, 상한선적용 · 생태성과증명(PEP) : 토양보전, 동물복지, 윤작, 농약사용관리 준수 등

3) 1-B : 젊은 농부 프로그램(Young Farmer Program)

□ 대상 및 자격요건 : 신규 취업 농업인

○ 만 45세 이하 신규 농업인³³⁾

- 1차 산업의 직업군으로서 신규 취업하는 농업인 경영주(농가당 1인)
- 후계농업경영인, 전업농업인, 여성농업인, 벤처농업인, 귀농업인 포함
- 45세 이하의 농가인구 비중은 전체의 약 10%로 예상
- 최종적인 대상자를 약 11%를 대상으로 설정

○ 자격요건

- 농업경영자로서 첫 취농인
- 적정수준의 농업생산능력 및 기술보유
- 적정수준의 농지 보유
- 연차별 영농계획서 제출

○ 제한조건

- 농가규모, 농가자산, 소득수준, 경지면적, 교육수준
- 농업외 활동여부, 타 농업보조금 수급 정도

[표 4-9] 연령대별 농가 인구(2005-2010)

(단위 : 천명, %)

합계	2005	(비중)	2010	(비중)
20대 이하	785	22.9	616	20.0
30대	248	7.2	217	7.1
40대	449	13.1	364	11.9
50대	601	17.5	587	19.2
60대	760	22.1	622	20.3
70대 이상	591	17.2	657	21.5
합계	3,434	100	3,063	100

자료 : 농업총조사, 각연도, 통계청

주 : 20대 이하는 농가 구성원 모두를 합산했기 때문에 실제 농업종사를 하지 않더라도 높게 나옴.

33) 제시된 연령 제한 기준은 다음의 현행 농식품부 ‘후계농업경영인육성사업’ 지원자격 및 요건을 준용하였다(농림축산식품부, 2013)

- 연령 : 신청일 현재 18세 이상 ~ 45세 미만인 자
- 병역 : 병역필·병역면제자(여성포함) 또는 산업기능요원 편입대상자
- 영농경력 : 영농에 종사한 경력이 없거나 종사한 지 10년이 지나지 아니한 자
- 기타사항 : 교육실적, 경영정보등록 등

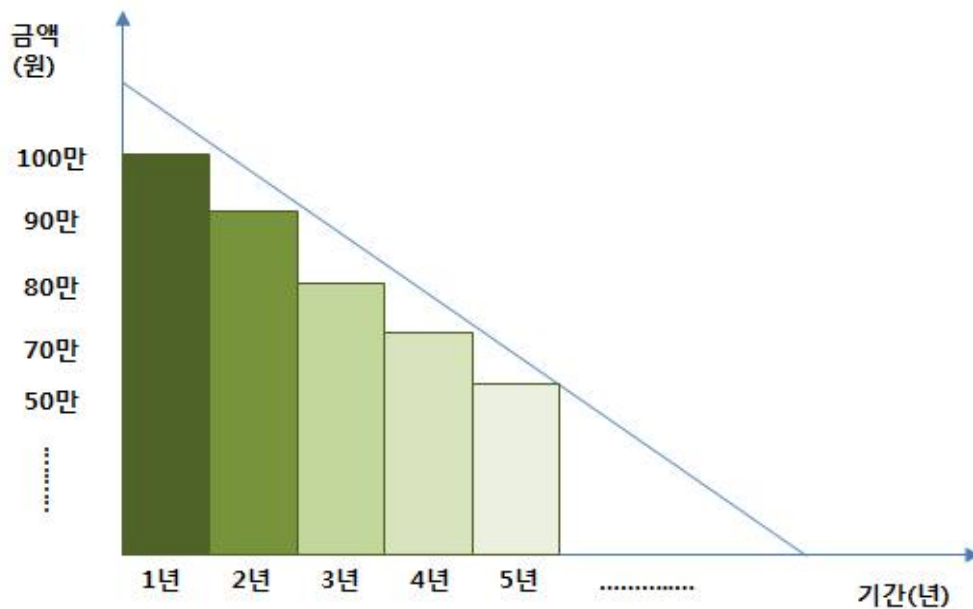
□ 상호준수조건

- 연간영농계획서 제출
- 계약생산, 계약재배, 계약출하 약정서 작성, 이행
- 일정기간 동안 행해지는 영농교육 프로그램 혹은 정규교육과정 이수
- 영농컨설팅 이행
- 지역 내 영농조직 활동
- 최소한 기준의 농산물 품질관련 교육프로그램 의무 참가
- GAP 실천 및 3년 이내 GAP인증
- 지역사회기여 활동
- 회계장부 및 영농일지 작성

□ 지급단가

- 신규 농업인 경영주(농가) 1인당 월 최대 100만원 영농정착비 직접지원
 - 보건복지부 최저생계비(2013년 기준) : 2인 가구 974,321원
 - 법원 개인회생 최저생계비(2013년 기준) : 2인 가구 1,461,346원
- 연차별 차등단가 적용

[그림 4-4] 지급단가 계산 기준



□ 사업내용

○ 직접지원

- 신규로 취업한 농업인 경영주들에게 매월 영농정착비 명목으로 최대 5년간 현금으로 직접 지원

○ 간접지원

- 영농정착 위한 농업기반(토지) 투자, 시설(자본)투자 등에 필요한 자금은 무이자 융자, 10년 거치 상환 방식
- 영농경영컨설팅 및 교육사업 등으로 간접지원
- 추가적으로 농업생산활동에 필요한 투자비는 융자 방식으로 보완

□ 기존 제도개편(재원조달)

- 정부의 농업인력육성과 관련된 사업의 예산규모는 약 1천억원 수준

[표 4-10] 현행 인력관련 예산

구분	2013년 예산	분야
창업후계농어업경영인육성(농특)	3.8억원	농업경영체 육성
농업경영컨설팅지원(농특)	17.3억원	
농업농촌교육훈련지원(농특)	254억원	
농어업경영체등록(농특)	181억원	
한국농수산대학교육지원(일반)	219억원	농수산인력양성
들녘별경영체육성(농특)	10억원	양곡관리지원
농어촌출신대학생학자금지원	311억원	농어업인복지증진
농촌활력정착지원(농특)	22.5억원	농촌지역개발및 도농교류활성화
소계(인력육성 지원 예산)	1,018.6억원	
합계(농식품부 전체 예산)	154,118억원	

자료 : 2013년도 농식품부 예산개요

- 그 외 4,000억원 재원조달은 기존 사업 검토와 협의를 통해 도출 필요

□ 추정 예산

○ 약 5천억원 추정예산 소요

- 2010년 기준으로 45세 이하 농업인은 대략 399천명으로 추정(30대

217천명+40대 364천명의 1/2수준인 182천명)

- 이 중 신규농업인 유입을 11%로 가정하면 2015년은 약 41.6천명 예상
- 이들에 대한 농가당 연간 지급액은 12,000천원을 가정
- 총 지급금액은 약 5천억원으로 추정예산 소요, 직접지원 부분만 포함

[표 4-11] 추정 예산

구분	2010년 ~45세 이하	신규농업인 유입율 가정	2015f	연간 지급액	지급금액
농업인	399,000명	11%	41,666명	12,000천원	5,000억원

□ 관련법률

- 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 제3절 농어업인력의 육성 제24조~제29조
- 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정 제4조 등

□ 해외 사례

국가	프로그램명	개요
한국	전남 순천시 농업인월급제 (2013년 6월부터 시행)	<ul style="list-style-type: none"> · 벼 재배농민 대상 · 수확기 전까지 5개월간 일정액의 돈을 먼저 지급한 뒤 벼 수매 때 수매자금에서 지급액만큼 상환받는 방식 · 수매 예상물량 중 60%에 해당하는 액수를 6~10월 5개월간 월급형태로 나눠 지급 · 개인당 총액은 연간 최고 490만원
미국	초보 농부 및 목장주 개발 프로그램(BFRDP:Beginning Farmer and Rancher Development Program)	<ul style="list-style-type: none"> · 소규모 대출 프로그램 (Microloan program) · 토지 계약 확정 프로그램 (Land Contract Guarantee Program) · 위기관리기관 (Risk Management Agency)
	The Rural Youth Development Grant program	3개 단체들과의 연합체로 구성 : 4-H, the National FFA Organization, the Girl Scouts of the United States of America
일본	청년 취농금부금	<ul style="list-style-type: none"> · 준비형 : 2년간, 연간 150만엔 지원 · 경영개시형 : 5년간, 연간 150만엔 지원
	후계자·농지종합대책	<ul style="list-style-type: none"> · 사람·농지플랜(지역농업마스터플랜)에 따라 지원해 주는 관련 제도 · 후계자·농지집적추진사업(규모확대교부금) · 집락영농 법인화 지원 · 집락영농 등의 대표자, 경리담당자 등 육성
	인정농업인제도	<ul style="list-style-type: none"> · 농업인이 작성한 농업경영개선계획을 인정하는 제도 · 저리융자제도, 농지유동화대책, 후계자 지원을

		위한 기반정비사업 등의 각종 시책 실시
유럽연합	젊은 농부 정착 프로그램 (Setting up of young farmers) (*2015년부터 시행 예정) (CEJA참고 (European Council of Young Farmers))	<ul style="list-style-type: none"> · 40세이하 신규농업인 기본소득 보장 · 처음 농업시작한 자, 시작한 지 5년 이하인 자 · 최대 5년간 지급예정 · 농업전문능력과 역량 보유한 자 · 농업활동 경영계획 제출 · 최대 55,000유로(8,342만원)
	농촌개발 위한 유럽연합 농업기금 조성 프로그램(EAFRD : European Agricultural Fund for Rural Development) ENRD(European Network for Rural Development)	초기 창업자금 지원 투자개발비 지원 *프랑스의 청년취농지원금제도(DJA, 1973년 도입) 참고

2. 제2축 생태경관 직불제

1) 개요

□ 배경 및 필요성

- 현행 개별적으로 시행되고 있는 친환경농업 직불제와 경관보전 직불제의 한계를 극복하기 위해 다양한 세부 프로그램들을 통합적으로 시행함으로써 효과를 극대화함
- 유럽연합 회원국들이 EU기금-회원국 자체 프로그램으로 시행하고 있는 가장 선진화된 직불금 제공방식임
- 미국에서도 다양한 농업환경프로그램이 직불적 요소를 포함하면서 시행되고 있음

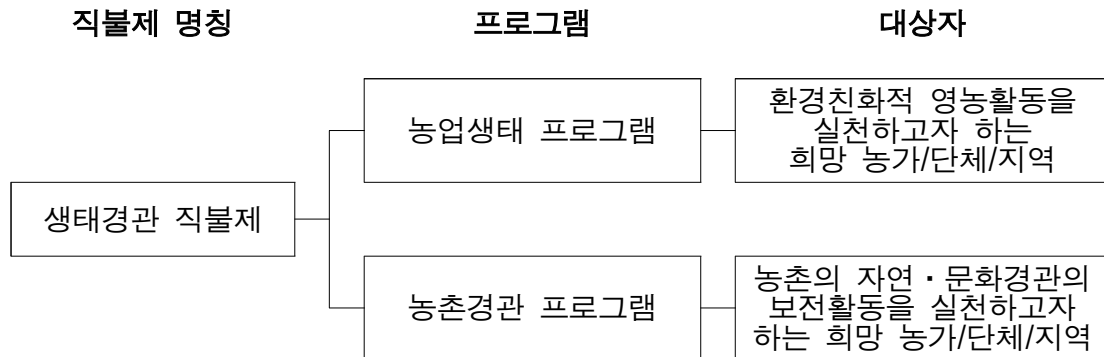
□ 목적

- 농업과 농촌의 환경 측면의 다원적 기능(농촌경관과 국토환경 보전)을 극대화할 목적
- 이를 위하여 농업인들의 환경친화적 영농활동(토양, 물, 생물다양성, 숲)과 농촌경관 보전활동에 대해 정부가 소요비용을 지원하고 공공재적 효과에 대해 보상을 지급함
- 이를 통해 농업인의 농업소득을 증진(농식품의 지역-환경 프리미엄)하고 농촌주민들의 농외소득을 증진(도시민의 농촌관광과 체험/교육/휴양/치유활동)하며 국민들에게 쾌적한 농촌경관과 환경적 어메니티를 제공함

□ 개념 및 구조

- 농업인들이 참여할 수 있는 개별 수준 및 단체 / 지역 수준의 프로그램을 제공하고, 의무준수조항들을 준수하는 농업인들에 대해 직불금을 지급함
- 지역의 실정에 맞게 지방자치단체 수준에서 자체 프로그램을 적용 가능
- 크게 농업자연자원(물, 토양, 생물다양성)의 보전을 중심으로 하는 농업생태 프로그램과, 농촌의 문화적, 자연적 경관의 보전을 중심으로 하는 농촌경관 프로그램으로 구분하여 시행함
- 두 프로그램 간에는 중복 수혜가 가능하며, 개인과 집단 프로그램 간에

도 중복 수혜 가능함



☐ 시행체계

- 중앙정부 - 광역지자체 - 기초지자체
 - 광역 수준의 시행기관 설치: 도 농업기술원, 농어촌공사, 농산물품질관리원, 지방환경청의 일부 기능과 조직을 분리하여 광역 수준에서 시행기관을 설치함(농촌환경청)
 - 희망농업직불금, 행복농촌직불금과 통합적으로 시행할 수 있는 체계의 구축

☐ 소요예산: 0.5조원

☐ 기대 효과

- 국토환경 개선
 - 농업활동을 통한 비점오염 감소 효과로 하천수질 개선
- 농업자원 보호 증진
 - 토양, 물, 숲, 생물다양성, 토종종자 등 농업기반자원의 유지 및 증진
- 농촌경관 개선
 - 농촌 어메니티와 경관 개선 효과를 통하여 도시민의 농촌방문 증진
- 지구온난화 방지

- 영농활동에 투입되는 화석연료 사용 저감과 신재생에너지 사용의 증진 및 생산을 통한 이산화탄소 배출 저감

□ 해외 사례

미국	개별 프로그램(CSP, EQIP, WHIP 등)	개별형/집단형 프로그램
일본	개별 프로그램	
스위스	개별 프로그램	부가형 프로그램
유럽연합	농업환경 조치, Natura 2000	EU-국가-지방정부 매칭
영국	잉글랜드/스코틀랜드/웨일즈/북아일랜드	단계별/부가형 프로그램
독일	주별 프로그램(바이에른주 KULAP/VA)	부가형/집단형 프로그램
오스트리아	OPUL	부가형 프로그램

2) 농업생태 프로그램

□ 대상 및 자격요건

- 농업생태를 보전할 수 있는 환경친화적 영농활동을 실천하고자 하는 희망 농가/단체/지역으로, 희망농업직불금을 수혜하는 농가가 대상이 됨
- 중장기로 참여할 의향이 있어야 함(최소 3년 ~ 최대 5년)

□ 상호준수조건

- 농가/단체/지역과 중앙정부 간에 계약을 체결하고, 상호준수조건의 이행을 전제로 직불금 및 관련 지원프로그램을 수혜함
 - 영농활동계획서의 제출(작부체계, 토지이용계획, 농업생태활동 등)
 - 농업생태활동 관련 의무교육 프로그램의 이수
 - 상시적 모니터링에 협조

□ 지급 단가

- 옵션의 신청과 이행정도에 따라 면적당 일정 금액을 가산함
 - 각 옵션 내에서 추가옵션의 이행정도를 감안하여 추가로 가산함
- 옵션별 가산단가는 가변적으로 정함(소요비용, 활동으로 인한 소득감소분 보상액 참조)
 - 면밀한 연구결과가 뒤따라야 가능한 작업임(농촌진흥청의 농업환경지표

연구 참조)

- 평균적으로 참여농가의 ha당 100만원 가량 수혜하는 수준으로 정함(최대 한도 200만원선으로 설계)

□ 사업 내용

읍선	내용	방식
친환경농업	1) 무농약/유기농 2) 무항생제/유기축산	(개인) 면적당 일정금액 부가
토종종자	1) 토종종자 육성 증진	(개인) 면적당 일정금액 부가
동물복지축산	1) 동물복지 축산 증진	(개인) 면적당 일정금액 부가
동계작물	1) 겨울철 작물식재 통해 토양유실 방지 및 경관증진	(개인) 면적당 일정금액 부가
윤작/혼작	1) 토양 보전을 위한 윤작/혼작 증진	(개인) 면적당 일정금액 부가
토양보전	1) 토양내 유기물 증진	(개인) 면적당 일정금액 부가
기후변화대응	1) 영농활동과 농촌생활에서의 바이오매스와 신재생에너지 활용 2) 에너지작물 생산 3) 무경운농법 4) 저에너지투입농법(농장에너지절감)	(개인, 집단) 면적당 일정금액 부가
생물다양성	1) 서식지 조성(나무, 마을숲, 둠벙 등)	(개인, 집단) 면적당 일정금액 부가
완충지 조성	1) 수변지역 2) 경관지역(도로변)	(개인, 집단) 면적당 일정금액 부가

□ 기존 제도의 개편

- 현행 친환경농업 직불을 농업생태프로그램으로 확대 운영함

□ 추정 예산

- 2012년 말 현재 무농약 이상 친환경 농가 10만 농가, 면적 12만 ha임
 - 여기에 집단프로그램 참여농가를 전체농가의 10%인 10만 농가로 산정 시 프로그램 참여 총 농가 수는 20만 농가, 농지면적은 20~25만 ha로 추정됨
 - 25만 ha x 100만원/ha = 2천5백억 원 예산 추정

□ 관련 법률

- “농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행 규정” 제16조~제23조

□ 기존 제도의 개편

- 자연생태우수마을 지정제도(환경부)
- 생물다양성관리계약제도(환경부)
 - '97. 8월 자연환경보전법 개정으로 신설
 - 2012년 2월 생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률이 신설되면서 법률이관

[표 4-12] 생물다양성관리계약제도 개요

<p><개요></p> <p>○ 생태계 우수지역 보전을 위해 지방자치단체장과 주민이 생태계 보전을 위한 계약을 체결하고 성실히 이행할 경우 인센티브 제공</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사업대상 농경지에 지역주민이 보리(겉보리, 쌀보리, 맥주보리 등)등을 계약 경작하고, 철새 먹이제공에 따른 인센티브 제공 계약 방식 <ul style="list-style-type: none"> * 선금 지급률 : 계약금 전액(보리재배시 70%이내) - 철새의 먹이 제공을 위한 농작물(벼) 미수확 존치, 벼짚 존치, 쉼터 조성관리 등 지역주민의 철새 및 생태계보전 활동에 따른 인센티브제공 계약 방식 <ul style="list-style-type: none"> * 쉼터제공 : 60만원/ha * 벼짚 존치 : 현지판매가격 1.5배 이내 <p><주요내용></p> <p>○ 기본개념</p> <ul style="list-style-type: none"> - 생태계 우수지역의 보전을 위하여 지방자치단체의 장과 지역 주민이 생태계 보전을 위한 계약을 체결하고, - 지역주민이 그 계약의 내용을 성실히 이행함에 따른 인센티브를 지방자치단체의 장이 제공하는 제도 <p>○ 생물다양성관리계약의 유형</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 경작관리계약 <ul style="list-style-type: none"> - 사업대상 농경지에 지역주민이 보리(겉보리·쌀보리·맥주보리 등) 등을 계약경작하고, 철새 먹이제공 계약이행에 따른 인센티브를 제공하는 계약 방식 2) 보호활동관리계약 <ul style="list-style-type: none"> - 철새의 먹이 제공을 위한 농작물(벼) 미수확 존치, 벼짚존치, 쉼터 조성관리 등 지역주민의 철새 및 생태계보전 활동에 따른 인센티브를 제공하는 계약 방식 - 생물다양성 우수지역 보호를 위한 지역주민의 생태계보전 활동지원

○ 재원확보

- 소요사업비는 “생태계보전협력금”에서 우선 지원조치
- 총 소요사업비의 35% 이상은 도비(생태계보전협력금 시·도 교부금)에서 우선 지원

□ 년도별 국고지원액 (단위 : 백만원) (국비 30%, 지방비 70%)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
207	542	711	746	901	1,010	1,346	2,000	1,000	900

* 2011년 소요예산: 3,000백만원(국고 900백만원, 지방비 2,100백만원)

□ 관련 법률

○ 생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률(시행령)

생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률

제16조(생물다양성관리계약) ① 환경부장관은 해양을 제외한 다음 각 호의 지역을 보전하기 위하여 토지의 소유자·점유자 또는 관리인과 경작방식의 변경, 화학물질의 사용 감소, 습지의 조성, 그 밖에 토지의 관리방법 등을 내용으로 하는 계약(이하 “생물다양성관리계약”이라 한다)을 체결하거나 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 생물다양성관리계약의 체결을 권고할 수 있다.

1. 멸종위기 야생생물의 보호를 위하여 필요한 지역
2. 생물다양성의 증진이 필요한 지역
3. 생물다양성이 독특하거나 우수한 지역

② 환경부장관, 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 생물다양성관리계약을 체결하는 경우에는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 계약의 이행으로 인하여 해당 토지에서 수익이 감소된 자에게 실비 보상을 하여야 한다.

③ 생물다양성관리계약을 체결한 당사자가 그 계약 내용을 이행하지 아니하거나 계약을 해지하려는 경우에는 상대방에게 3개월 이전에 이를 통보하여야 한다.

④ 생물다양성관리계약의 체결 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 시행령

제9조(생물다양성관리계약의 체결방법 등) ① 환경부장관, 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장(이하 이 조에서 “행정기관의 장”이라 한다)이 법 제16조제1항에 따른 생물다양성관리계약(이하 “생물다양성관리계약”이라 한다)을 체결하려는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따라 계약의 주요 내용, 대상지역, 계약기간 등 필요한 사항을 15일 이상 공고하거나 게시하여야 한다.

1. 환경부장관, 관계 중앙행정기관의 장: 해당 행정기관의 홈페이지
2. 지방자치단체의 장: 해당 행정기관의 홈페이지, 관할 지방자치단체 공보 및 관할지역에 해당하는 읍·면·동의 게시판
- ② 생물다양성관리계약을 체결하려는 토지의 소유자·점유자 또는 관리인은 환경부령으로 정하는 바에 따라 생물다양성관리계약 청약서를 해당 행정기관의 장에게 제출하여야 한다.
- ③ 행정기관의 장은 제2항의 규정에 따라 청약서를 제출받은 경우에는 계약내용, 실비보상액의 지급시기·산정방법 등 필요한 사항에 대하여 청약인과 협의하여 이를 조정할

수 있으며, 그 협의·조정된 내용에 따라 청약인과 계약하여야 한다.

- ④ 환경부장관은 생물다양성관리계약의 운용에 필요한 세부 사항을 정하여 특별시장, 광역시장, 도지사, 특별자치도지사에게 통보할 수 있다.

제10조(생물다양성관리계약에 따른 실비 보상) ① 법 제16조제2항에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 말한다.

1. 휴경(休耕) 등으로 수확이 불가능하게 된 경우: 수확이 불가능하게 된 면적에 단위면적당 손실액을 곱하여 산정한 금액
 2. 경작방식의 변경 등으로 수확량이 감소하게 된 경우: 수확량이 감소한 면적에 단위면적당 손실액을 곱하여 산정한 금액
 3. 야생동물의 먹이 제공 등을 위하여 농작물을 수확하지 아니하는 경우: 수확하지 아니하는 면적에 단위면적당 손실액을 곱하여 산정한 금액
 4. 토지를 임대하는 경우: 인근 토지의 임대료에 상당하는 금액
 5. 습지 등을 조성하는 경우: 습지 등의 조성으로 인한 손실액과 조성 및 관리에 필요한 금액
 6. 그 밖에 계약의 이행에 따른 손실이 발생하는 경우: 손실액에 상당하는 금액
- ② 제1항에 따른 실비 보상의 세부 기준, 단위면적당 보상액 및 지급방법 등에 필요한 사항은 환경부장관이 정하여 고시한다.

3) 농촌경관 프로그램

☐ 대상 및 자격요건

- 농촌경관의 보전활동을 실천하고자 하는 희망 농가/단체/지역으로, 희망 농업직불금을 수혜하는 농가가 대상이 됨(중장기로 참여할 의향이 있어야 함: 최소 3년 ~ 최대 5년)

☐ 상호준수조건

- 농가/단체/지역과 중앙정부 간에 계약을 체결하고, 상호준수조건의 이행을 전제로 직불금 및 관련 지원프로그램을 수혜함
- 영농활동계획서의 제출(작부체계, 토지이용계획, 경관보전활동 등)
- 농촌경관 보전활동 관련 의무교육 프로그램의 이수 - 상시적 모니터링에 협조

☐ 지급 단가

- 옵션의 신청과 이행정도에 따라 면적당 일정 금액을 가산: 각 옵션 내에서 추가옵션의 이행정도를 감안하여 추가로 가산

- 옵션별 가산단가는 가변적으로 정함(소요비용, 활동으로 인한 소득감소분 보상액 참조)
- 평균적으로 참여농가의 ha당 100만원 가량 수혜하는 수준으로 정함(최대 한도 200만원선 설계)

□ 추정 예산

- 2012년말 현재 무농약 이상 친환경 농가 10만 농가, 면적 12만 ha임
- 여기에 집단프로그램 참여농가를 전체농가의 10%인 10만 농가로 산정시 프로그램 참여 총 농가수는 20만 농가, 농지면적은 20~25만 ha로 추정됨
- 25만 ha x 100만원/ha = 2천 5백억 원 예산 추정

□ 사업 내용

옵션	내용	방식
경관작물	경관증진에 기여하는 작물식재	(개인) ha당 일정금액 부가
경관개선	경관증진에 기여하는 자연적 경계물 조성(관목, 돌담, 가로수 등)	(개인, 집단)길이당 일정금액 부가
문화경관	문화재, 슬로시티, 전통마을, 농어업유산, 도보길(도보탐방로)	(집단-종합)유형별 집단적 프로그램 : 프로그램 내 세부옵션 제공 - 돌담, 마을 숲, 마을길, 오솔길, 농가, 부속건물 등
자연보호지역	상수원보호구역, 국립공원, 도립공원, 천연기념물, 도서지역, 생태·경관보전지역	(집단-종합)유형별 집단적 프로그램 : 프로그램 내 세부옵션 제공

4) 해외 사례

□ 독일 바이에른주 농업환경직불

- 바이에른주 식품농림부가 실시하는 KULAP과, 자연보호계약프로그램(VNP) 등의 농업환경 프로그램 시행: VNP는 형식상으로는 바이에른 주 환경·보건복지부 소관으로 EU와 바이에른 주의 공동부담
- KULAP(바이에른주 농업경관프로그램 Kulturlandschaftsprogramm): 조방

적 영농관행과 동물친화적 축산관행의 증진과, 다음과 같은 능동적인 농업환경서비스에 대한 보상

- 환경개선과 농업환경정책의 목적 달성에 기여할 수 있도록 문화경관의 복원, 보전, 유지, 설계
- 자발적으로 이용하지 않은 농지에 농업환경정책을 시행한데 따른 추가 비용과 상실소득의 보전
- 수자원 조치의 시행에 대한 기여
- 농민들의 지속가능한 서식지 관리로 인한 추가비용과 상실소득의 보전
- 농가 가축들에 대하여 동물복지기준을 넘어서는 적절한 수용시설 설치

○ VNP / EA: 지속가능하고 환경적으로 건전한 자연적 서식지 관리를 위한 능동적인 서비스에 지불

- 생물다양성의 자연친화적 영농이용의 증진
- 유럽생태보전지역네트워크(Natura 2000)의 확립과 바이에른주 비오톱 보전지역(BayernNetz)의 확립
- 생태계의 지속가능한 수용능력의 보장
- 국민의 삶의 질을 보장하기 위한 자연과 경관의 다양성, 독특성, 미의 유지 관리
- 지역 고유의 동식물 서식지와 커뮤니티를 증진하고 멸종위기 종을 보전
- 농민들의 지속가능한 서식지 관리로 인한 추가비용과 상실소득의 보전

○ KULAP와 VNP의 차이점

- KULAP은 개별 농가(점)을 대상으로 하는 반면, VNP는 면적인 보호를 필요로 함
- KULAP가 수평인 반면, VNP는 타겟이 명확하고 Natura 2000 등의 습지와 자연보호지역의 보호는 VNP의 범주에 포함(현재 VNP 대상농지는 약 2만 ha로, 독일 농지면적의 2%에 불과)

3. 제3축 행복농촌직불제

1) 개요

□ 배경 및 필요성

- 농촌지역의 있는 다수의 일자리에 실제 농촌지역 주민이 고용되지 못하고 있고, 농촌지역에 제공되는 서비스 또한 대부분 도시로 의해서 공급되는 실정임
 - 그 결과 농촌일자리와 농촌서비스에 대한 실질적인 투입자금은 농촌이 아니라 도시지역에 귀착되는 구조적 모순을 갖고 있음
- 현재 시행되고 있는 지역공동체일자리사업, 다문화가정사업 등 농촌공동체 및 농촌복지 관련정책을 통합적으로 재편하여 행복농촌직불제를 수행하여 농촌의 각종 서비스의 공급과 투입되는 정책자금이 농가의 실질소득에 기여하도록 함
- 행복농촌직불제를 통해 농촌지역사회에 다양한 서비스를 제공하는 시스템을 구축함과 동시에 농촌지역민에게 소득을 보전하는 효과를 가져오게 될 것임

□ 목적

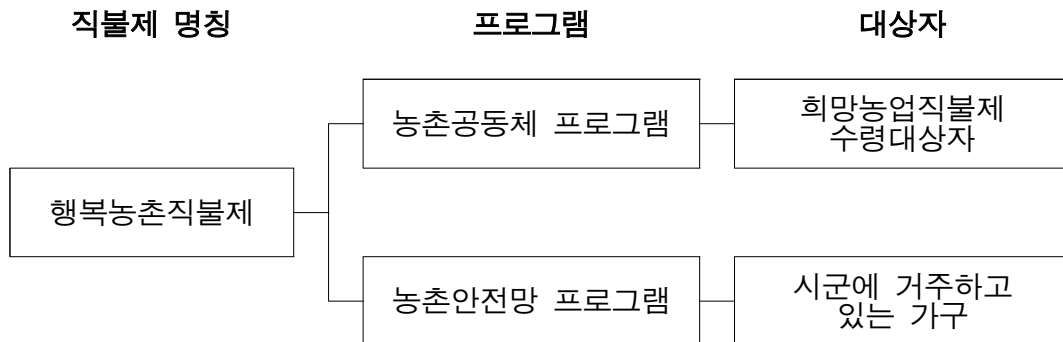
- 기본적으로 농촌지역사회에서 필요로 하는 각종 사회서비스를 농촌지역 주민이 갖고 있는 재능과 숙련을 통해 공급함으로써 농촌지역 주민의 일자리 창출과 사회서비스의 양적·질적 향상을 도모하는데 있음
- 행복농촌직불제는 농가에게 일자리를 제공함과 동시에 필요로 하는 다양한 사회서비스를 제공하게 되어 궁극적으로 농촌지역의 정주환경을 개선하는 효과를 거두게 될 것임
- 이로 인해 농촌지역의 인구가 유지 및 증가하게 될 것이고, 도시의 과밀 불경계의 완화하는 효과를 가져오게 될 것임

□ 개념 및 구조

- 행복농촌직불제는 농촌지역에 필요한 공동체 유지관리와 사회안전망을 위한 사회서비스를 농촌지역 주민이 스스로 공급하여 해당 서비스의 수준을 향상시킴과 동시에 공급과정에서 농촌주민의 소득을 직접적으로 보

전하고자 하는 것임

- 행복농촌직불제는 크게 농촌공동체 프로그램과 농촌안전망 프로그램의 두 가지로 유형으로 구분됨
 - 농촌공동체 프로그램은 농촌공동체에서 필요로 하는 각종 시설 및 기반을 관리하기 위한 프로그램
 - 농촌안전망 프로그램은 농촌사회의 사회적 약자를 보호하기 위해서 필요로 하는 사회서비스를 제공하는 프로그램
- 행복농촌직불제를 지급받고자 하는 사람은 1년 단위로 농촌공동체 프로그램과 농촌안전망 프로그램 중 하나를 선택하여야 함



□ 시행체계

- 매년 10월경에 익년에도 개별 지방자치단체가 행복농촌직불제로 시행하고자 하는 사업목록과 상호준수조건을 지역주민에게 공개를 하고, 매년 12월말까지 시행할 대상자를 선정하도록 함
- 행복농촌직불제의 공정성과 투명성을 제고하기 위해서 공공과 민간이 참여할 수 있는 제도적 장치를 지역실정에 맞게 마련하도록 함
 - 개별 지방자치단체별로 공공과 민간의 협력기구인 농촌행복센터 등을 설립하여 사업을 발굴하고, 집행, 모니터링 하도록 함
- 한편 개별 지역별로 농촌공동체 프로그램을 증진하기 위해서 별도의 행복농촌기금을 마련하도록 함. 행복농촌기금은 중앙정부의 행복농촌직불제와 연계하여 추진하도록 함

□ 소요예산

- 전체 115만 농가의 20~30%가 참여한다고 할 때, 1가구당 월 지급액은

40만원이고, 연 480만원 규모가 됨

- 이 경우 연간 1조 6천억원에서 2조 5천억원이 예산이 소요될 것으로 추정됨
- 단 예산의 세부적인 배분은 지역실정에 맞게끔 농촌공동체 프로그램과 농촌안전망 프로그램으로 지방자치단체가 배분하도록 함

☐ 기대효과

- 별도의 추가적인 예산 편성 없이 농가의 소득을 직접적으로 지원하는 효과를 가져오게 될 것임
- 기존의 농촌공동체 및 사회복지 사업을 재편성해 집행방식을 변화함으로써 농촌지역 주민의 소득을 증진시키게 됨
- 행복농촌직불제와 유사한 제도를 시행하고 있는 아일랜드의 경우, 농촌사회보장제도(Rural Social Scheme)의 비용편익비는 2.43으로 경제적 타당성이 높은 것으로 평가되고 있음

2) 농촌공동체 프로그램

☐ 대상 및 자격요건

- 농촌공동체 프로그램은 농어업에 적극 종사하는 농가의 구성원으로서 실제 시군의 농촌지역에 거주하고 있는 사람을 대상으로 함
- 이를 판단하기 위해서 기본적으로 희망농업직불제에 참여 가능한 농가의 구성원으로 제한을 둠
- 그리고 참여하고자 하는 대상자는 만 19세 이상이어야 하고, 농촌지역에 거주하면서 실질적인 프로그램을 수행할 수 있어야 함
- 1 가구당 최대 2명까지 행복농촌직불제에 참여가 가능하지만, 전체 참여자의 최대 근로시간은 주당 20시간을 넘을 수 없도록 함

☐ 상호준수조건

- 농촌공동체 프로그램을 수행하는 사람은 당초 지방자치단체와 계약한 근로를 1일 단위로 제공하도록 함
- 근로시간은 1일 최대 4시간 이내, 주당 20시간을 초과할 수 없음
- 근로시간은 농촌공동체 프로그램과 농촌안전망 프로그램을 모두 포함한

시간을 의미함

- 외부전문평가기관의 모니터링을 통해 농촌안전망 프로그램을 통해 수행한 근로의 내용이 부실할 경우, 프로그램 참여를 제한하거나 일정액을 환수하도록 함

□ 지불단가

- 수당은 시간당으로 지급하도록 하고, 시간당 단가는 5,000원으로 함. 단 매년 고용노동부의 최저임금을 반영하여 조정하도록 함
- 저소득층의 경우에는 시간당 단가의 150% 지급하도록 함

□ 사업내용

- 행복농촌직불제 농촌공동체 프로그램으로 시행할 수 있는 사업목록은 다음과 같음
 - 마을 및 농촌생활환경 개선
 - 농촌지역 수요지향형 대중교통시스템 구축
 - 다양한 형태의 도보길 유지 관리
 - 노인 및 빈곤층을 위한 에너지 보전 작업
 - 커뮤니티 및 스포츠 시설 유지 관리
 - 비영리 문화센터 및 비영리 지역전통 관련 시설의 관리
 - 기타 해당 지역에서 필요로 하는 농촌기반 사업 등
- 농촌공동체 프로그램에 참여하는 사람이 수당의 전부 혹은 일부를 농촌재능기부와 연계하여 행복농촌기금에 기부할 수 있도록 함

□ 기존 제도의 개편

- 현재 국가적 차원에서 획일적으로 추진하고 있는 지역공동체일자리사업, 지역공동체활성화지원 등을 농촌지역사회에서 필요로 하는 각종 사회서비스 제공 및 농촌일자리 창출과 연계하여 추진하는 것임

□ 추정예산

- 추정예산은 “참여인원수 × 주당 근로시간 × 참여한 주 × 근로수당”으로 계상이 가능함
- 만약 전체 농가의 15%가 동 프로그램에 참여할 경우, 8천억원에서 1조 2.5천억원이 소요될 것으로 추정됨

□ 관련법률

- 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 제54조(농어촌주민의 복지증진)
- 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제19조의 3(농어업인등의 일자리 창출 기여 등 단체에 대한 지원)

□ 해외사례

- 아일랜드의 농촌사회보장제도(Rural Society Scheme)

※ 미국의 경우 행복농촌직불제와 관련된 직불제도는 없음. 그러나 미국은 행복농촌 직불제 대신에 매우 낮은 공공 대출제도와 보조금 제도를 60가지 운영하고 있음
 - 예컨대 낮은 주택 보수를 위해서 미국은 3만달러를 빌려서 매달 13.9달러를 지불하면 됨. 이러한 관련제도는 주로 USDA Rural Development에서 주관함.

3) 농촌안전망 프로그램

□ 대상 및 자격요건

- 농촌안전망 프로그램은 시군에 거주하고 있는 모든 가구 구성원을 대상으로 함
 - 농촌안전망 프로그램의 경우, 농어업에 직접 종사하지 않더라도 시군에 실제 거주하고 있는 모든 농가를 대상으로 함
- 그 외 자격요건은 농촌공동체 프로그램과 동일하게 규정하도록 함

□ 상호준수조건

- 농촌안전망 프로그램을 수행하는 사람은 당초 지방자치단체와 계약한 근로를 1일 단위로 제공하도록 함.
- 근로시간은 1일 최대 4시간 이내, 주당 20시간을 초과할 수 없음.
- 근로시간은 농촌공동체 프로그램과 농촌안전망 프로그램을 모두 포함한 시간을 의미함
- 외부전문평가기관의 모니터링을 통해 농촌안전망 프로그램을 통해 수행한 근로의 내용이 부실할 경우, 프로그램 참여를 제한하거나 일정액을 환수하도록 함
- 농촌안전망 프로그램의 경우, 관련분야 자격증을 갖고 있거나 해당 지방자치단체에서 실시하는 취업교육과정을 이수하여야 함

□ 지불단가

- 수당은 시간당으로 지급하도록 하고, 시간당 단가는 5,000원으로 함. 단 매년 고용노동부의 최저임금을 반영하여 조정하도록 함
- 저소득층의 경우에는 시간당 단가의 150% 지급하도록 함

□ 사업내용

- 행복농촌직불제 농촌안전망 프로그램으로 시행할 수 있는 사업목록은 다음과 같음
 - 노인층에 대한 사회적 돌봄
 - 미취학 및 졸업 후 집단에 대한 커뮤니티 돌봄
 - 다문화가정 아동의 학습증진
 - 지역사회 행정 및 서류작업 지원
 - 지역실정에 부합한 취업교육프로그램 운영
 - 지역맞춤형 일자리창출 지원
 - 기타 해당 지역에서 필요로 하는 농촌사회복지 사업 등
- 연간 가구소득이 4,000만원 이상인 경우에는 수당의 일정 비율을 지역행복기금에 기부하도록 의무화함

□ 기존 제도개편

- 현재 국가적 차원에서 획일적으로 추진하고 있는 노인 및 다문화복지프로그램, 그리고 지역일자리 창출사업 등과 연계하여 농촌지역에서 필요로 하는 사회안전망을 구축하도록 함

□ 추정예산

- 추정예산은 “참여인원수 × 주당 근로시간 × 참여한 주 × 근로수당”으로 계상이 가능함
- 만약 전체 농가의 15%가 동 프로그램에 참여할 경우, 8천억원에서 1조 2.5천억원이 소요될 것으로 추정됨

□ 관련법률

- 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 제54조(농어촌주민의 복지증진)

- 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제19조의 3(농어업인등의 일자리 창출 기여 등 단체에 대한 지원)

□ 해외사례

- 아일랜드의 농촌사회보장제도(Rural Society Scheme)
- 호주의 경우, 아일랜드와 유사한 농촌사회보장제도를 시행하고 있음

4) 아일랜드 농촌사회보장 프로그램 소개

□ 개요

- 농촌사회보장 프로그램(RSS)은 2004년 5월 17일 처음 도입되었음.
 - RSS의 목표는 현재 몇 가지 사회보장(Social Welfare) 수당을 받고 있는 농민과 어민들에게 소득 보조를 제공하면서 농촌지역사회에 득이 되는 특정 서비스를 제공하기 위한 것임
 - 즉 RSS는 농업·어업 활동으로부터 적절한 생계비를 벌지 못하는 저소득 농민과 어민들이 보조소득을 얻을 수 있도록 해 줌
- RSS의 운영책임이 중앙정부의 사회보호부(Department of Social Protection)에 있기는 하지만, 실제 운영은 지역수준에서 이루어짐
 - 사회보호부를 대신하여 지역개발회사(Local Development Companies: LDCs)가 집행을 맡으며, 개별 지역에서는 Údarás na Gaeltachta가 집행기관이 됨

□ 성과

- RSS는 농촌지역사회의 어메니티와 시설들을 유지 및 향상시키는데 필요한 추가적인 자원을 제공함
- 지역사회들은 지역 농민 및 어민들이 가진 기술과 재능으로부터 혜택을 받게 됨
- 참여자들은 기존 기술을 향상시키고, 새로운 기술을 개발하며, 지역사회에서 가치 있는 일을 할 수 있는 기회를 가지게 됨
- RSS에 참여하는 사람들은 소득 증대 이외에 자신감 향상, 사회적 접촉 증대, 생활수준 향상, 체계적인 생활 유지, 가족유대 증진, 대인관계 향상, 스트레스 감소 등의 효과를 거두고 있음
- RSS에 대한 아일랜드 정부의 비용편익조사 결과, 실질비용 대비 편익의

비율이 1: 2.89로 추정되었음: 국고에서 실제로 지출된 1유로마다 2.89유로의 계량가능한 편익이 발생한다는 것으로, 효과가 매우 큰 사업이라는 점이 검증되었다고 할 수 있음

□ 사업내용

- 기본적으로 수행하는 사업
 - 지적도 상의 길, 지적도에 나와 있지는 않지만 통상적으로 이용되는 보도 혹은 도보길, 소택지의 길을 유지보수 및 향상시키는 프로젝트.
 - 노인층과 빈곤층을 위한 에너지 절약 관련 프로젝트
 - 마을 및 시골 개선 프로젝트
 - 노인층에 대한 보살핌 혹은 사회적 보살핌(social care), 미취학아동 및 방과 후 아동들에 대한 지역사회 수준의 보살핌 관련 프로젝트
 - 비영리 문화센터 및 비영리 지역전통 관련 시설에 대한 프로젝트
 - 지역사회의 행정 및 서류작업 지원
 - 이 프로그램이 진행되는 과정에서 확인된 기타 적절한 지역사회 프로젝트
- 한편 각 집행기관은 매년 4월 1일 전에 새로운 프로젝트에 대한 제안서를 주민들로부터 받아 프로그램의 내용을 보다 다양화함

□ 참여자격

- 참여자는 매주 19.5시간 일해야 하며, 농어민의 여건에 맞춰 작업 일정이 설정됨
- 참여자의 연간 휴가일수는 관련 노동법(Organisation of Working Time Act, 1997)에 따라 계산됨
- RSS에 참여할 자격이 되려면 농어민보조(Farm/Fish Assist)나 특정한 사회보장(구직자 수당, 편부모가족수당, 장애인수당 등) 수당 중 하나를 받고 있어야만 함

□ 지급규모

- 성인 피부양자가 없는 참여자: 주당 208유로
- 성인 피부양자가 있는 참여자: 주당 332.80유로
- 각 아동 피부양자 1명당 추가: 29.8유로
- 2012년 RSS 예산규모는 4,560만 유로(아일랜드 인구는 450만명)

□ RSS 프로그램의 사례 - Mullingar 카운티 Westmeath 농민장터 운영³⁴⁾

- Westmeath의 RSS는 Westmeath Community Development (WCD)에 의해 집행
 - 이 단체는 LEADER와 LDSIP 프로그램에 대한 집행 역시 책임지고 있음. 이 프로그램에는 총 33명의 참여자가 있으며, 남성은 27명, 여성은 6명임
- Mullingar 농민장터의 기원
 - Mullingar 농민장터(Farmers Market)는 2004년에 설립되었음.
 - 농민장터가 시작된 지 얼마 되지 않았던 2005년 1월, Westmeath에서 RSS가 시작되었음. RSS Westmeath Community Development 설립을 준비하기 위해, FAS, Teagasc, 사회복지부(Department of Social Welfare)가 작업반을 결성했음
 - 이 당시 Westmeath에서 Farm Assist를 받고 있던 사람은 단 65명에 불과했으며, 그 중 다수는 늙은 농민들이었음
- RSS의 역할
 - Mullingar 농민장터의 운영에 있어 RSS는 무척이나 구체적이고 대단히 중요한 역할을 수행함. 농민장터의 발전 초기 단계에서, 홍보와 광고의 중요성이 인식되었음
 - RSS 참여자인 리처드는 당시 이미 장터에 참여하고 있었음. 자신이 생산한 야채와 과일을 파는 한 편, 자신의 사업을 개선시킬 수 있는 방법과 관련하여 WCD와 논의를 벌이고 있었던 것임
 - 이 두 가지 문제에 대처하는 데 있어 RSS가 결정적인 역할을 한 것으로 판명되었음. 자신이 RSS 참여 자격이 된다는 확인을 받고 나자, 리처드는 RSS 프로그램에 참여했고, 이 농민장터를 광고하고 홍보하는 일을 맡게 되었음.
 - 현재 매주 리처드는 Mullingar 전역을 돌아다니며 장터가 열리기 전인 수요일이나 목요일에 사람들 눈에 잘 띄는 장터 안내 표지판을 세운 후 장터가 열린 다음 날인 월요일에 표지판들을 회수함. 이런 방식은 카운

34)

<https://www.pobal.ie/Publications/Documents/RSS%20Making%20A%20Difference%20in%20Ireland%20Case%20Study.pdf>

티 의회의 쓰레기 무단투기 금지 규정에 따른 것임

- 한 가지 짚고 넘어가야 할 점은, 장터 홍보 일에 참여자가 19.5시간의 주당 노동시간 전부를 사용하지는 않는다는 점임. 리처드는 Collinstown 의 sponsor group에도 배치되어, 자신이 사는 동네의 여러 일들, 특히 지역사회 소유의 미니골프장(pitch & putt course)의 유지보수 일도 하고 있음

[그림 4-5] 농민장터 홍보 표지판



○ 참여자에 대한 편익

- 은퇴 이후의 안정적인 경제활동 보장
- RSS를 통한 농민의 소득 보전
- 지역사회에 기여하는 보람

○ 교훈

- 이 사례연구는 아일랜드 농촌의 사회적·경제적 발전을 증진시키는 지역 개발 활동에 RSS 참여자들을 전략적으로 배치함으로써 그들이 무척 중요한 역할을 수행하도록 할 수 있게 함
- 농민장터가 유망한 대상임은 분명하지만, 농민장터가 제대로 기능하게 만들기 위해서는 상당한 수준의 지원이 요구됨. RSS가 이런 지원을 제공하는데 있어 중요한 역할을 담당할 수 있음이 이 사례를 통해 보여줌

제3절 농가 유형별 시뮬레이션

□ 변경된 직불금 제도 시행후 농가 수령액에 대한 농가 유형별 시뮬레이션

- 현행 직불금 제도와 변경된 직불금 제도의 농가 실수령액 차이를 알아보기 위하여 농가 유형별로(대농, 중농, 소농, 귀농) 직불금 시뮬레이션을 실시함

[표 4-13] 현행 직불금 제도 하의 예상 수령액

농가유형	품목	면적 (ha)	지급단가 (천원/ha)	지급총액 (천원)
대농 (쌀전업농)	쌀 (중양, 고정)	10.0	746	7,460
	쌀(충남)	10.0	231	2,310
	소계	20.0		9,770
유기농 (5년차)	쌀(중양, 고정)	2.0	746	1,492
	쌀 (친환경, 유기)	2.0	600	1,200
	쌀(충남)	2.0	231	46
	과수(유기)	1.0	1,200	1,200
	소계	9.0		4,354
귀농인 (3년차)	시설원예	0.5		-
	소계	0.5		-
고령농	쌀 (중양, 고정)	0.3	746	248
	쌀(충남)	0.3	231	77
	밭	0.2	400	67
	소계	0.8		392

- 쌀을 전업으로 농사짓는 대농의 경우,
- 현재 수령하고 있는 직불금은 쌀소득보전 직불금과 충남의 벼재배농가 경영안정 직불금임: 현행 직불금 총액은 9,77,000원임
 - 본 연구에서 제시한 대안 하에서 대농이 수령하는 직불금 총액은 10,000,000원임
 - 직불금 수령총액이 현재보다 약 2% 증가함

- 5년차 유기농 농가의 경우,
- 현재 쌀소득보전 직불금과 충남의 벼 재배농가 경영안정 직불금, 친환경 농업 직불금을 수령하고 있음: 현행 직불금 총액은 4,354,000원임
 - 본 연구에서 제시한 대안으로 중농이 수령하는 직불금은 1축 3,000,000원, 2축 2,000,000원으로 총 5,000,000원을 수령하게 됨
 - 직불금 수령총액이 현재보다 약 15% 증가함
- 귀농인의 경우 현재 수령하는 직불금은 없음
- 본 연구에서 제시한 대안으로 수령한다면 1축 10,100,000원, 3축 3,600,000원으로 총 13,700,000원을 수령함. 그러나 1축에서 중복수혜분을 제외하면 총 13,200,000원을 수령하게 됨
- 소농의 경우 현재 쌀소득보전 직불금과 충남의 벼 재배농가 경영안정 직불금, 밭농업 직불금을 수령하고 있음
- 현행 직불금 제도에서 소농이 수령하는 직불금은 392,333원에 불과함
 - 본 연구에서 제시한 대안으로 직불금을 수령할 경우 1축 500,000원, 2축 166,667원, 3축 5,400,000원으로 총 6,066,667원을 수령함
 - 직불금 수령총액이 현재보다 약 1,446%의 증가율을 보임: 이는 현재 직불금 수령액이 워낙에 적은 금액이라 이같은 결과를 가져오는 것이며, 상대적으로 비교해보면 중농이 수령하는 금액과 비슷한 액수가 됨

[표 4-14] 새로운 직불금 제도 하의 예상 수령액

농가유형	품목	면적	1축(A)		1축(B)		2축		3축		총액 (천원)
			지급 단가 (천원/ /ha)	지급 총액 (천원)	지급 단가 (천원/ 월)	지급 총액 (천원/ 년)	지급 단가 (천원/ /ha)	지급 총액 (천원)	지급 단가 (천원/ 월)	지급 총액 (천원/ 년)	
대농 (쌀전업농)	쌀	10.0	1,000	10,000							
	소계			10,000							10,000
유기농 (5년차)	쌀	2.0	1,000	2,000			1,000	2,000			
	과수(유기)	1.0	1,000	1,000							
	소계			3,000				2,000			5,000
귀농인 (3년차)	시설원예	0.5	1,000	500	800	9,600			400	3,600	
	소계			500		9,600				3,600	13,200
고령농	쌀	0.3	1,000	333							
	밭	0.2	1,000	167			1,000	167	600	5,400	
	소계			500				167		5,400	6,067

- 요약하면, 대농은 현재와 비슷한 수준에서 직불금을 수령받고, 중농 수준의 유기농 농가는 15% 증가하는 반면에, 귀농인과 고령농의 수혜액수는 큰 폭으로 증가함으로써, 현재의 대농이나 중농 수준으로 엇비슷하게 수령되는 결과를 가져옴
- 직불제가 일반적으로 갖는 대농 편향성을 제1축의 젊은농부 프로그램과 제2축, 제3축 프로그램들을 통해 상쇄시킴으로써, 직불금의 소득역진 효과를 억제하는데 효과를 가져옴



제5장 직불금 제도개선 추진 전략



제1절 추진 전략

제2절 예산 확보

제3절 제도 개선

제1절 추진 전략

1. 직불금의 단계적 확대

☐ 직불금 제도의 단계적 확대

- 직불금 제도를 희망농업직불, 생태경관직불, 행복농촌직불로 구분해 확대 및 개선할 경우 3개 유형을 동시에 시작하는 것은 현실적으로 불가능함
 - 따라서 직불금 제도의 개선안이 실천가능성을 확보하기 위해서는 3단계의 단계적 확대 전략이 요구됨
 - 장기적으로 1축은 현행 유지하는 방향으로 가고, 제2축과 제3축을 지속적으로 강화하는 방향으로 갈 필요가 있음

☐ 제1단계: 직불금 제도의 확대

- 최근 확대·도입이 논의되고 있는 생태경관직불 제도를 1차적으로 도입하여 직불금 제도의 범위를 확대하도록 함

☐ 제2단계: 직불금의 프로그램화

- 현재 단편적으로 시행되고 있는 기존의 직불제도 및 직불금과 연계할 수 있는 관련 사업을 농촌개발정책 프로그램화하여 행복농촌직불금을 시행하도록 함

☐ 제3단계: 직불금 제도의 통합 및 예산확대

- 개별 직불금 제도로 파편화되어 있는 사업을 통합함과 동시에 희망농업직불 중심으로 절대적인 예산규모를 확대하도록 함

2. 직불 용어의 제한적 사용

☐ 직불 용어의 제한적 사용

- 직불금 제도의 오해와 편견으로 인해 정책결정자와 일반 국민은 기본적인

으로 직불금에 대해서 부정적 시각을 갖고 있음

- 따라서 희망농업직불, 생태경관직불, 행복농촌직불 모두를 직불금 제도로 규정하기보다는, 희망농업직불 중 식량자급 프로그램만 대상으로 직불이라는 용어를 제한적으로 사용할 필요성이 있음

□ 그 외 직불금은 농촌개발정책과 통합 추진함

- 미래농업직불금의 식량자급 프로그램을 제외한 미래농업직불금의 젊은농부 프로그램과 생태경관직불, 그리고 행복농촌직불은 농촌개발정책과 통합하여 추진하도록 함
 - 이들 직불금은 실제 직불금은 아니지만, 농민의 실질적인 소득을 보전한다는 측면에서 직불금과 같은 성격을 가지기 때문에 직불금 제도개선에서 논의한 것임
 - 지역의 상황과 여건, 그리고 지자체와 지역주민들의 필요에 맞도록 직불제를 활용하도록 함: 지역의 환경적 조건, 지역사회 사회 조건에 따라 상향식으로 정책 프로그램화함
- 한편 선진국들에서도 직불금의 개념은 매우 제한적으로 사용하고 있지만, 농민의 소득을 직접 보전하기 위한 다양한 정책을 “지불(payment)”라는 측면에서 사용하고 있음

3. 직불제 개선의 공감대 확산

□ 충남지역을 중심으로 한 정책적 합의 형성

- 충남은 농정혁신을 위해서 3농혁신이라는 맥락에서 각종 농정의 변화를 도모하고 있고, 이를 추진하기 위한 제도적 기반을 갖추고 있음
 - 따라서 현재 구성되어 있는 3농혁신위원회를 중심으로 직불제 개선안에 대한 논의를 통해 정책적 합의를 형성하도록 함

□ 중앙정부 및 국회와 정책네트워크 형성

- 직불제 개선안이 실효성을 갖기 위해서는 이를 결정하고 집행할 수 있는 국회와 중앙정부의 이해와 설득이 반드시 이루어져야 할 것임
- 이를 위해서 중앙정부와 국회와 공동으로 직불제 개선방안에 관한 세미

- 나를 개최하고, 지속적인 논의를 위한 정책네트워크 형성이 요구됨
- 1차적으로 국회의원과 공동으로 직불제 개선에 대한 정책세미나를 국회에서 개최하고, 2차적으로 직불제 개선에 대한 공개 토론회를 개최하도록 함

□ 농업인의 정책적 동의 확보

- 직불금 제도는 농업인을 정책대상으로 하고 있기 때문에 농업인의 정책 동의를 절대적으로 중요함
- 특히 한정된 재원을 활용해야 하는 현실을 고려할 때, 직불제 개선방안은 결국 다른 농정예산을 부분적으로 삭감해야 하는 상황도 고려해야 하기 때문임
 - 따라서 주요 농민단체를 중심으로 직불제 개선안에 대한 의견 수렴 및 설명회를 통한 정책적 동의 확보가 절대적으로 중요함

□ 대국민 홍보를 통한 사회적 합의 형성

- 현재 다수의 일반국민들은 직불금에 대해서 많은 정책적 오해와 편견을 갖고 있음
 - 따라서 직불금이 단순히 농민들에게 돈을 지급하는 것이 아니라, 농업의 공공재적 기능에 대해 농민들의 상호준수조건 준수를 통해 농민에게 정당한 정책자금이 지원된다는 것을 홍보해야 할 필요성이 있음
 - 아울러 농업, 농촌이 갖고 있는 외부효과에 대한 정당성, 그리고 농업, 농촌을 가꾸기 위해서 농민의 역할에 대한 부각이 반드시 이루어져야 할 것임
- 반면 대기업 및 다른 산업부문에는 농업보다 더 많은 정책자금이 지원되고 있고, 선진국에서도 직불금의 규모와 내용을 확대하고 있음을 홍보해야 할 필요성이 있음
 - 2013년 고용노동부는 직업능력개발사업 상의 중소기업직업훈련특별우대제도로 7,867억원을 집행하였음: 이중 상위 10대 그룹이 약 1,629억원을, 그리고 62개의 그룹사가 2,314억원을 지원받았으며, 이는 중소기업 우대지원정책을 소수의 대기업이 독점하고 있음을 보여주고 있음
 - 이는 현재 시행되고 있는 각종 직불금의 총액인 1조원과 비교할 때 약 80%에 육박하는 것임(그러나 대기업에 지원한 금액은 직업능력개발사업에 국한된 것임).

제2절 예산 확보

1. 농정예산의 확대

☐ 농정예산의 절대 규모 확대

- 선진국의 농정예산과 비교해 볼 때, 우리나라의 농정예산 17조는 그 규모적 측면에서 매우 작은 부문임
 - 이런 맥락에서 볼 때, 농정예산의 절대 규모를 확대해야 할 정책적, 사회적 필요성이 있음
- 현 정부는 매년 1조원씩 농정예산을 삭감하여 복지재원을 확충할 계획을 갖고 있어 현실적으로 농정예산 규모를 확대하는 것은 쉽지 않음
 - 그러나 농업, 농촌의 다원적 가치와 선진외국의 농정예산 규모를 근거로 하여 농정예산의 절대 규모를 요구하고, 이에 따른 직불금 예산 확충이 이루어져야 할 것임
 - 스위스의 경우, 직불금의 예산 비중이 전체 농업예산의 80%를 차지하고 있음

2. 농정예산의 재편

☐ 현 농정예산의 재편을 통한 자원 확보

- 새롭게 농정예산의 규모를 확대하기 곤란하다면, 기존의 농정예산의 새롭게 재편하여 직불금 재원을 확충할 수 있음
 - 이를 위해서는 농정예산의 개별 사업에 대한 타당성 검토를 바탕으로 사업의 축소를 통해 직불금 재원을 확충해야 할 것임
- 따라서 중앙정부 혹은 충남도의 농정예산을 분석하여 개별 사업별로 축소하거나 폐지할 수 있는 사업을 발굴해야 할 것임
 - 일본의 경우 2010~2012년도에 하드웨어사업을 대폭 감소해 직불금을 증액하였음

- 이를 통해 얼마 정도의 예산을 확보할 수 있는가, 그리고 직불금 예산으로 활용할 수 있는가에 대한 제도적 판단이 이루어져야 할 것임
- 이를 위해서 개별 사업별로 중요도와 만족도 2가지 기준으로 IPA 분석을 수행하여 개별 사업의 축소, 유지, 확대를 판단해 축소가능한 사업을 발굴하도록 함

3. 관련 예산의 통합 운영

□ 농촌 관련 예산의 통합 운영

- 현재 농촌 분야 정책은 안전행정부, 고용노동부, 여성가족부, 보건복지부, 환경부, 산림청, 문화체육관광부, 문화재청 등 다양한 부처에서 시행하고 있음
 - 안전행정부의 지역공동체활성화지원, 특수상황지역개발, 자원봉사활성화지원 등
 - 고용노동부의 사회적기업 육성, 신규실업자 등 직업훈련, 자치단체 직업능력 개발 지원, 지역맞춤형 일자리 창출 지원, 청년직장체험프로그램, 농어민지역실업자직업훈련 등
 - 여성가족부의 가족역량강화사업, 경력단절여성 취업 지원, 아이돌보미 지원, 여성장애인 사회참여확대지원, 청소년 사회안전망 구축, 한부모가족 복지시설지원 등
 - 보건복지부의 의료취약지역 u-Health 인프라 구축 지원 등
 - 환경부의 농어촌마을하수도정비, 농어촌폐기물처리시설, 생물다양성관리계약 지원, 생태하천복원사업, 자연환경 보전 및 관리, 하천·하구쓰레기 정화사업 등
 - 산림청의 산림복원, 산림생물다양성 증진, 생활림조성관리 등
 - 문화체육관광부의 소외계층 문화역량강화, 스토리가 있는 문화생태탐방로 프로젝트 등
 - 문화재청의 지역문화유산 활용활성화 등
- 이상의 사업들은 광역지역발전특별회계로 지방자치단체에서 실질적으로 집행하고 있고, 다수의 사업들은 농업과 농촌의 유지·보전을 위해서 필요

한 인건비 및 서비스 제공비용으로 집행되고 있음

- 따라서 타 부처 예산을 생태경관직불과 행복농촌직불과 연계하여 추진할 경우, 농민의 소득에 실질적인 기여가 이루어질 것으로 판단됨
- 타 부처의 농촌 지역정책과 농촌 사회정책 관련 예산을 농식품부 차원에서 통합적으로 운영함으로써 직불금 예산을 추가적으로 확보하는 효과를 거둘 수 있을 것임

제3절 제도 개선

1. 기존 법률의 정비·통합

- 직불금과 관련한 법률은 약 8여개가 되고 있음: 이는 직불금이 하나의 정책적 목표에서 시행된 것이 아니라, 개별 사안에 따라 단편적으로 도입되었기 때문임
 - 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법
 - 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법
 - 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법
 - 농어업·농어촌 및 식품산업기본법
 - 쌀소득 등의 보전에 관한 법률
 - 친환경농업육성법
 - 축산법
 - 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정
- 따라서 개별 법률에서 규정하고 있는 각종 직불금 제도를 하나의 법률로 통합하여 제도적 기반을 단순화하고, 직불금 제도의 정책적 목표도 명확히 해야 할 것임
 - 이와 더불어 농어업 농어촌 및 식품산업기본법, 농지법, 쌀 소득 등의 보전에 관한 법률 등 관련 개별법을 통합하여 직불제의 정책적 기반을 공고히 해야 할 것임

2. 직불제 추진조직 설치

- 단순히 직불금을 집행하는 것이 아니라, 관련예산의 통합적 운영 및 직불금의 모니터링을 위해서는 별도의 추진조직이 반드시 필요함
 - 영국과 프랑스의 경우, 직불금의 효율적 운영을 위해서 직불금의 편성, 집행, 모니터링을 위한 직불청을 운영하고 있음
 - 전국에 조직을 보유하고 있는 기존 농정 관련 조직(농업기술센터, 국

립농산물품질관리원, 한국농어촌공사 등)들의 일부를 떼내어 직불청과 같은 별도의 조직을 신설하여 운영해야 할 필요성이 있음

3. 농정의 지방분권 확대

- 직불금 제도가 정착되고 실효적으로 집행되기 위해서는 직불금 재원은 중앙정부가 확보하고, 실제 직불금은 지역실정에 맞게끔 집행되어야 할 것임
 - 이런 맥락에서 볼 때, 중앙정부는 직불금 운영의 가이드라인만 제시하고 구체적인 직불금 프로그램은 광역자치단체가 기획·집행해야 할 필요성이 있음
 - 한편 광역자치단체에서는 지역농업의 목표와 환경 특성에 부합한 차별화된 직불금 프로그램을 구상하고 집행해야 할 것임
 - 농업정책의 지역정책화 추세가 강화될수록, 농정의 지방분권 역시 힘을 얻을 수 있을 것임

참고문헌

- 강연실, 2010, 어가단위 소득안정 직불제도 도입방안 연구, 농림수산물식품부.
- 권용덕, 2008, 쌀소득직접지불제의 실태와 문제점, 경남발전연구원.
- 김경필, 2009, 과수분야 소득보전직불·폐업지원사업, 한국농촌경제연구원.
- 김동원 외, 2012, 농업농촌에 대한 2012년 국민의식 조사 결과, 한국농촌경제연구원, p. 25.
- 김미영 외, 2009, 경관보전직불제사업의 실태분석 및 개선방안, 농촌지도와 개발, 16권 4호, pp. 373-367.
- 김병률, 2009, “신농업 비전과 전략”, <농어업의 비전과 전략>, (사)국민농업포럼 토론회 (2009.5.21.).
- 김은경, 2012, “농업, 보호정책에서 경쟁력 강화정책으로 전환해야”, 2012 정책제안 027, 자유기업원.
- 김정인, 2005, 산지의 생산력보전을 위한 직접지불제 도입 및 시행방안 연구, 한국산지보전협회.
- 김정호, 2005, “농업·농촌기본법 개정의 배경과 주요 쟁점”, KREI 농정연구속보, 제24권 (2005.7.20.).
- 김창길 외, 2008, 유기·무항생제 축산물 직불제 도입방안 연구, 한국농촌경제연구원.
- 김창길 외, 2009, 친환경농업 직접지불제 개편 및 환경기준 준수조건 지원정책 도입방안 연구, 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외, 2009, “농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구”, 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외, 2009, 조건불리지역 직접지불제의 평가와 개편방안, 한국농촌경제연구원, 정책연구보고 P120.
- 김태곤 외, 2010, 공익형직불제 세부실시 프로그램 연구, 농림수산물식품부.
- 김태곤 외, 2011, “선진국 소득안정제의 최근동향과 농가소득안정 직불제의 쟁점분석”, 한국농촌경제연구원.
- 김태곤, 2005, 발농업 직접지불제 도입방안 연구, 한국농촌경제연구원.
- 김태곤, 2005a, “미국 고정직접지불제 실시동향”, 한국농촌경제연구원.
- 김태곤, 2005b, “미국 환경보전직불제 실시동향”, 한국농촌경제연구원.
- 김태곤, 2009, 조건불리지역 직접지불제의 평가와 개선방향, 한국농촌경제연구원.
- 김태곤, 2010, “일본의 직불제 실시 동향조사”, 출장보고서, 한국농촌경제연구원.
- 김태곤, 2012, “농가소득 안정과 직접지불제 개편”, <농업전망 2012>, 한국농촌경제연구원.
- 김태곤, 2013, “일본의 직접지불제(1): 호별소득보상제도의 성과와 특징”, <세계농업>, 한국농촌경제연구원.
- 김한호, 2006, “농가소득 지원제도: 미국의 목표가격지지 직접지불제도”, GS&J.
- 김한호, 2007, “제36회 한림과학기술포럼: 자유무역협정 시대에 대응하는 농촌정책 현황과 발전방향”(2007.6.8.).
- 최성애, 2009, 조건불리지역 수산직불제 도입을 위한 연구, 해양수산부.
- 한국해양수산개발원, 2010, 고령 양식어가 은퇴 직불제 시행방안 연구.
- 농림부, 2004, 농업·농촌 종합대책.
- 농림축산식품부, 2013, 쌀·밭 직불제 추진현황 및 개선계획, 현장점검·평가토론회.

- 농림축산식품부, 2013, 농림사업시행지침서
- 농어촌연구원, 2004, 농촌경관보전직불제 시범사업 시행방안 연구, 농업기반공사 농어촌연구원.
- 농촌진흥청, 2005, 친환경 농·축산업 구현을 위한 직접지불제 도입방향 및 기준설정에 관한 연구, 농촌진흥청.
- 농촌진흥청, 2008, 농촌경관 보전 정책수립을 위한 관리기준 및 운용에 대한 연구: 경관보전직불제 대상확대를 중심으로, 농촌진흥청.
- 농협경제연구소, 2010, “일본의 호별소득보상제도와 농협의 역할”
- 농협경제연구소, 2011, “미국 유럽의 직불제와 일본의 호별소득보상제도 비교”
- 대한민국 정부, 2006, 2006-2010년 국가재정운용계획, 대한민국 정부
- 제18대 대통령직인수위원회, 2013, 박근혜정부 국정비전 및 국정목표, 국정과제
- 박동규 외, 2004, 중장기 직접지불제 확충 방안 연구, 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외, 2012, “발농업 직불제의 생산유발 효과”, 한국농촌경제연구원.
- 박시현, 2007, “제36회 한림과학기술포럼: 자유무역협정 시대에 대응하는 농촌정책 현황과 발전방향”(2007.6.8.).
- 박진도, 2003, “한국농촌개발정책의 방향과 과제”, <한국 농촌개발정책의 방향과 유럽·일본의 경험>, 농정연구센터 국제심포지움 발표자료(2003.11.6.)
- 박진도, 2009, 토론문, <농어업의 비전과 전략>, (사)국민농업포럼 토론회(2009.5.21.).
- 서세욱, 2010, “쌀 직불 지급조건 변화에 따른 소요예산 전망과 직불제 개선방안”, <농정연구>, 통권32호(2009년 겨울), 농정연구센터.
- 성주인 외, 2012, 2012년 농어촌 정주 의식 조사 보고서, 한국농촌경제연구원
- 성주인, 박주영, 2010, 농어촌 경관관리정책의 추진동향과 과제, <농업전망 2010>, 한국농촌경제연구원.
- 양승룡, 2009, “농어업 선진화, 왜 문제인가”, 농민신문 칼럼(2009.6.12.)
- 오내원 외, 2008, 농업구조조정과 직접지불제 개편 방안, 한국농촌경제연구원.
- 오현석, 2009, “프랑스 농업부문 보조금제도와 운영체계: 직불제도를 중심으로”, Agroinfo issue, No.11, 지역아카데미.
- 윤명중, 2011, “일본의 호별소득보상제도”, <세계농업>, 한국농촌경제연구원.
- 윤석원, 2009, 토론문, <농어업의 비전과 전략>, (사)국민농업포럼 토론회(2009.5.21.).
- 이명현, 2006, “농가단위 직접지불제도: EU의 단일직접지불제(Single payment)”, GS&J.
- 이명현, 2013, EU 농정의 최근 동향과 논의, (사)농정연구센터 제236회 월례세미나 발표문(2013.2.22).
- 이용기, 2010, “우리나라 직불제 현황과 개편방향”, <농정연구>, 통권32호(2009년 겨울), 농정연구센터.
- 이창한, 2009, 토론문, <농어업의 비전과 전략>, (사)국민농업포럼 토론회(2009.5.21.).
- 임송수, 2012, 유럽 농정개혁의 평가와 전망, 세계농업, 2012년 12월호, 한국농촌경제연구원.
- 임정빈, 이수연, 2011a, 다원적 기능에 몰입하는 스위스 농업과 농정(1), 시선집중 GS&J 제123호, Gs&J Institute.
- 임정빈, 이수연, 2011b, 스위스 농업과 농정, 우리의 모델이 될 수 있을까?, 시선집중 GS&J 제124호, Gs&J Institute.
- 장원석 외, 2003, 직접지불제 도입 및 추진방안에 관한 연구: 논농업·쌀소득보전·경영이양·조건불리지역·친환경농업직불제 등을 중심으로, 단국대학교 부설 협동문화경제연구소.
- 장철수 외, 2005, 임업부문 직접지불제 도입의 필요성과 방향, 한국농촌경제연구원.
- 정승 외, 2009, 친환경직접지불제의 평가와 개선방안-친환경농업직접지불제와 친환경축산직접지불제를 대상으로-, 농업경영·정책연구, 36권 3호.

- 제주발전연구원 편, 2005, 제주지역 발농업 직접지불제 도입에 관한 기초연구, 제주발전연구원.
- 채광석, 2008, “주요국의 직접지불제 추진 현황과 시사점”, <세계농업>, 한국농촌경제연구원.
- 한국농어촌공사 농지은행처, 2012, 경영이양직불 보조금 만족도 조사결과 보고
- 한국농업경제학회, 2012, 농업경제학, 율곡출판사.
- 해양수산부, 2004, 환경친화형 양식어업(어류) 직접지불제 시범실시방안 연구
- 허덕, 2005, 친환경 축산 직불제 시범사업 평가에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.
- 農林水産省, 2005, “經營所得安定對策等大綱”
- 社団法人 日本農業法人協會, 2004, “21世紀のわが國農業・農村の再構築に向けた提案”(2004.6.17.)
- 公益社団法人 日本農業法人協會, 2013, “わが國農業政策へプロ農業者の目線からの提言” (2013.6.5.)
- 社団法人 全國農業改良普及支援協會 普及活動高度化等調査研究檢討會, 2011, 6次産業化による農業・農村の活性化手引き書! : 普及の力は人・地域を変える.
- 松田裕子, 2009, 헬스체크後のEU農村振興政策 I - EU農村振興政策の現フェーズ: 制度的枠組みと運用實態, 農林水産省.
- 新妻健一, 2010, “農山漁村の活性化に向けて: 農林漁業者等による農林漁業の六次産業化の促進に関する法律案”, <立法と調査>, No.304.
- 田代洋一, 2006, 東アジア共同体のなかの日本農業: 農政「改革」批判, 2006 日本農業經濟學會 シンポジウム.
- Bayerischen Staatsministerien für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und für Umwelt und Gesundheit, 2012, Gemeinsame Richtlinien zur Förderung von „Agrarumweltmaßnahmen“ in Bayern gemäß Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. http://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/richtlinie_foerderung_aum.pdf
- ENRD, 2010, Public Goods and public intervention in agriculture.
- ENRD, 2012, Preserving the EU's natural resources and farm landscapes, Progress Snapshot 2007-2011, Rural Development Programmes 2007-2013.
- ENRD, 2013, Environmental services and the ENRD, EU Rural Review, No.15.
- European Commission, 2011a, "The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation", Agricultural Policy Perspectives Brief, No 1.
- European Commission, 2011b, "The future of CAP direct payments", Agricultural Policy Perspectives Brief, No 2.
- Hill, B. 2012, Understanding the Common Agricultural Policy, London: Earthscan.
- LID, 2011, Agrarpolitik 2014-2017: Mehr Leistung fürs Geld, LID Dossier, Nr.445, vom.5, A p r i l 2 0 1 1 . http://www.lid.ch/fileadmin/user_upload/lid/infoservices/Dossier/445/LID_Dossier_445_AP201417.pdf
- Lowe, P. et al. 2002, “Setting the next agenda? British and French approaches to the second pillar of the Common Agricultural Policy”, Journal of Rural Studies 18: 1-17.
- Lowe, P. et al. 2010, “Greening the Countryside? Changing Frameworks of EU Agricultural Policy”, Public Administration, 88(2): 287 - 295.
- Mantino, F. 2011, Developing a Territorial Approach for the CAP: A Discussion, Rome: INEA.
- Marsden T. and Sonnino, R. 2008, “Rural development and the regional state: Denying

multifunctional agriculture in the UK”, Journal of Rural Studies, 24: 422-431.
 Natural England, 2013, Entry Level Stewardship: Environmental Stewardship Handbook, Fourth Edition.
 OECD, 2013, Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013, Paris: OECD.
 Papakonstantinou, A. 2010, State of play of CAP measure “Agri-environment payments” in the European Union, CEDIA Seminar (2010.10.1), European Network for Rural Development.
 Pfefferli, S. 2011, Swiss Agricultural Policy: Direct payments, WTO, Free trade with EU, 발표자료(2011.2.28.)

<통계>

가계동향조사, 각연도, 통계청
 국민계정, 각연도, 한국은행
 농가경제조사, 각연도, 통계청
 농가판매 및 구입가격지수, 각연도, 통계청
 농림어업조사, 각연도, 농림축산식품부
 농림업생산지수, 각연도, 농림축산식품부
 농업일반 예산 및 기금내역, 각연도, 농림축산식품부(e-나라지표)
 농촌생활지표조사, 2011, 농촌진흥청 국립농업과학원
 소비자물가지수, 각연도, 통계청
 인구주택총조사, 각연도, 통계청
 장래인구추계, 각연도, 통계청
 직접지불제 현황, 2012, 통계청&e-나라지표
 충남사회조사, 2012, 통계청&충청남도
 2006-2010년 국가재정운용계획, 2006, 대한민국 정부

<홈페이지>

e-나라지표 <http://www.index.go.kr/egams>
 농림축산식품부 <http://www.mafra.go.kr>
 농민신문 <http://www.nongmin.com>
 농수축산신문 <http://www.aflnews.co.kr/aflnews/>
 농촌진흥청 국립농업과학원 <http://www.naas.go.kr/>
 독일 바이에른주 농림식품부 <http://www.stmelf.bayern.de>
 세계법제정보센터 <http://newworld.moleg.go.kr>
 스위스 농업부 <http://www.blw.admin.ch>
 스위스 연방법률 <http://www.admin.ch/bundesrecht>
 유럽연합 법률 <http://eur-lex.europa.eu>
 통계청 국가통계포털 <http://kosis.kr>
 한국농어민신문 <http://www.agrinet.co.kr/>
 한국은행 경제통계시스템 <http://ecos.bok.or.kr>



부록



부록 1. 아일랜드 농촌사회보장 프로그램(RSS) Q&A

부록 2. RSS 사례집

부록 3. RSS의 사회적 비용편익분석

부록 1

아일랜드 농촌사회보장 프로그램(RSS) Q&A³⁵⁾

Q1. 농촌사회보장 프로그램(RSS)는 무엇인가?

농촌사회보장 프로그램(RSS)는 2003년 12월 예산에 처음 반영되어, 2004년 5월 17일 Ó Cuív 장관에 의해 출범되었다. RSS의 목표는 현재 몇가지 사회보장(Social Welfare) 수당을 받고 있는 농민과 어민들에게 소득 보조를 제공하면서 농촌지역사회에 득이 되는 특정 서비스를 제공하기 위한 것이다. RSS는 농업/어업 활동으로부터 적절한 생계비를 벌지 못하는 저소득 농민과 어민들이 보조적인 소득을 얻을 수 있도록 해준다.

RSS의 운영책임이 사회보호부(Department of Social Protection)에 있기는 하지만, 실제 운영은 지역 수준에서 이루어진다. 즉 사회보호부를 대신하여 지역개발회사(Local Development Companies: LDCs)가 집행을 맡으며, 게일TECT(Gaeltacht) 지역[게일어 사용지역]에서는 Údarás na Gaeltachta가 집행기관이 된다.

Q2. RSS가 농촌지역사회에 제공하는 편익은 무엇인가?

RSS는 농촌지역사회의 어메니티(amenities)와 시설들을 유지 및 향상시키는데 필요한 추가적인 자원을 제공한다.

지역사회는 지역 농어민들이 가진 기술과 재능으로부터 혜택을 입게 된다. 참여자들은 기존 기술을 향상시키고, 새로운 기술을 개발하며, 지역사회에서 가치있는 일을 할 수 있는 기회를 가지게 된다.

Q3. RSS에 포함될 수 있는 프로젝트를 새로 제안할 수 있는가?

각 집행기관은 매년 4월 1일 전에 새로운 프로젝트에 대한 제안서를 받는다. 이 프로젝트들은 RSS의 목적에 부합하며, Q4에 제시된 사업범주에 해당되는 것이라야 한다. 프로젝트 제안서 제출에 대한 추가정보 및 신청서를 얻으려면, 지역 집행기관에 문의하기 바란다.

Q4. RSS 참여자들이 하는 일은?

RSS에 참여하면서 수행하는 모든 일은 지역사회에 득이 되는 것이다. RSS에 의해 수행되는 프로젝트의 유형은 다음과 같다.

- * 공식적인 길, 공식적이지는 않지만 보편적으로 통용되는 보도 혹은 도보길, 소택지의 길을 유지, 보수 및 개선하는 프로젝트.

35) 원문 출처: <http://www.welfare.ie/en/Pages/Guide-to-the-Rural-Social-Scheme.aspx>

- * 노인층과 빈곤층을 위한 에너지 절약 관련 프로젝트
- * 마을 및 시골 개선 프로젝트
- * 노인층에 대한 보살핌 혹은 사회적 보살핌(social care), 미취학아동 및 방과 후 아동들에 대한 지역사회 수준의 보살핌 관련 프로젝트
- * 비영리 문화센터 및 비영리 지역전통 관련 시설에 대한 프로젝트
- * 지역사회의 행정 및 서류작업 지원
- * 이 프로그램이 진행되는 과정에서 확인된 기타 적절한 지역사회 프로젝트

참여자는 매주 19.5시간 일해야 하며, 농어민의 여건에 맞춰 작업 일정이 설정됨. 참여자의 연간 휴가일수는 관련 노동법(Organisation of Working Time Act, 1997)에 따라 계산됨.

Q5. RSS 참여 자격은?

RSS에 참여할 자격이 되려면 다음 두 가지 조건을 충족해야 한다.

- (1) 농어민보조(Farm/Fish Assist)나 아래에 나온 사회보장(Social Welfare) 수당 중 하나를 받고 있어야만 한다.
- (2) 아래에서 기술된 농민과 어민에 대한 기준을 충족해야 한다.

(2.1) 자영농민에 대한 기준

RSS에 참여 대상이 되려면, 자신이 적극적으로 농업에 종사하고 있다는 증거를 집행기관에 제출해야 한다. 구체적으로, 해당 년도 EU 단일직불제(SPS) 신청서 사본을 제출해야 한다. 또한 이와 함께 자신의 가축사육 두수에 관한 정보와 단일직불제 신청서를 접수했다는 사실을 증명해주는 영수증(공식 우편 발송 영수증)을 첨부해야 한다. 만약 적극적으로 농업에 종사하고 있지만 EU 단일직불제에 신청서를 제출하지 않았다면, 지역 집행기관에 문의하기 바란다.

(2.2) 자영어민에 대한 기준

다음 범주 중 하나에 해당하는 어민은 모두 RSS 참여대상이 될 수 있다.

- * 어선등록부(Register of Fishing Boats)에 등재된 어선을 한 척 가진 자영어민
- * 통발면허(Pot Fishing License)를 가진 자영어민. 통발면허는, 전통적으로 바닷가재를 잡아왔지만 면허가 없는 경우가 많았던 코러클 배(currach) 등의 소형 어선들을 위해 통신·에너지·자연자원부(Department of Communication, Energy and Natural Resources)가 도입한 것이다.
- * 7개 광역지역어업위원회(Regional Fisheries Boards) 중 하나로부터 상업적 연어 어로 면허(Commercial Salmon Fishing License)를 발급받은 자영어민

* 7개 광역지역어업위원회 중 하나로부터 상업적 장어 어로면허(Commercial Eel Fishing License)를 발급받은 자영어민

* 7개 광역지역어업위원회 중 하나로부터 조개잡이 면허를 발급받은 자영어민

* 통신·에너지·자연자원부로부터 양식업 면허를 발급받은 어민

* 등록된 조합(Cooperative)으로부터 조개 잡이 허가를 받은 어민

위의 기준을 충족시키는 것과 함께, 참여자는 이 프로그램에서 규정된 사회보호부 지급금 중 하나의 수혜자여야만 한다.

(1.1) 관련 사회보장 수당

* 구직자 수당: 지역 일자리 창출사업(Community Employment: CE)이나 RSS에 고용되어 있었다가 지난 12개월 사이에 고용계약이 종료된 경우.

* 편부모가족 수당

* 과부/홀아비 연금(수혜자가 비용을 부담한 경우와 그렇지 않은 경우 모두 포함)

* 장애인 수당

* 수혜자가 비용을 부담하지 않은, 66세 미만의 노령연금 수혜자

※ 질병수당은 RSS 신청자격에 해당되지 않음.

※ 축산농민의 자녀나 형제/자매

축산농민의 자녀나 형제/자매이고, 함께 살고 있거나 농장에서 일하고 있다는 사실을 증명할 수 있으며, 위에서 기술한 사회보장 수당 중 하나를 받고 있을 경우에는, 부모나 형제/자매의 축산농민 등록번호를 사용해서 RSS에 참여할 수 있음. 이렇게 지원할 경우에는, 지원서에 이 사실을 명기하고 지역 집행기구와 이에 관해 논의를 해야 함.

Q6. 현재 CE 프로그램 수혜자인 경우, RSS로 바로 전환이 가능한가?

현재 CE 프로그램 수혜자이며 RSS 기본기준들을 충족시키는 경우라도, RSS로 바로 전환은 가능하지 않다. RSS 참여자격을 갖추려면, 반드시 Q5에서 제시된 사회보장 수당 중 하나를 받고 있어야만 한다.

Q7. 참여자가 받는 돈을 얼마나 되는가?

(1) 주급

2012년 9월 17일자로 RSS 참여자에 대한 주급 기준이 바뀌었음. 이 시점 이후 새로 RSS에 참여한 사람에 대한 주급은 그 사람이 받고 있는 사회보호부 수당에 따라 결정됨.

(2) 각 수당별 주급 기준

* 구직자 수당, 농가보조금: 현재 받고 있는 수당에 최대 20유로가 추가된 금액.

주급이 최소한 208유로 이상 되어야 함.

- * 편부모가족수당: 현재 받고 있는 수당에 최대 20유로가 추가된 금액. 주급이 최소한 208유로 이상 되어야 함.
- * 과부/홀아비 연금: 기존 연금 금액에 최대 20유로가 추가된 금액.
- * 장애인 수당: 현재 받고 있는 수당에 최대 20유로가 추가된 금액. 주급이 최소한 208유로 이상 되어야 함.
- * 국가 수혜자가 비용을 분담하지 않은, 66세 미만의 노령연금 수혜자: 참여자의 배우자는 계속해서 노령연금을 받게 됨. 참여자가 받는 주급은 참여자의 노령연금과 208유로 간의 차액에 해당되는 금액임[즉 참여자의 주 소득이 208유로가 되도록 만듦]

Q8. 참여자가 소득세(PAYE: [Pay As You Earn]), 사회보장비(Universal Social Charge), 사회보험비(PRSI: [Pay Related Social Insurance])를 지불해야 하는가?

모든 참여자는 사회보험비를 지불하게 된다. 참여자가 받는 모든 돈은 소득세 산정에 반영되게 된다. 하지만 각 개인이 실제 지불하는 소득세액은 참여자의 상황에 따라 달라지게 된다. RSS 참여자는 사회보장비 지불이 면제된다.

Q9. 일자리가 영구적인가?

RSS 참여가 영구적인 일자리가 되어서는 안 된다.

RSS의 운영상황은 매년 4월 1일에 검토된다. 이 날짜 전에, 실행기관들은 참여자들로부터 신청서를 받고, 지역 단체들로부터 프로젝트 제안서를 제출받는 등의 활동을 통해 RSS를 홍보한다. 만약 여러분이 참여자로 선정될 경우, 이듬해 3월 31일까지 1년 간 일자리가 제공된다.

계약 갱신을 위해서는 계약갱신 양식을 작성해서 제출해야 한다(3월 31일이 갱신일이다). 만약 여러분이 계속해서 신청자격을 유지하고 있고, RSS 프로그램에 충분한 자리가 남아있을 경우, 여러분은 계약갱신 대상이나 대기자명단에 포함될 수 있다. 자격을 갖춘 신청자들의 숫자가 일자리의 숫자보다 많은 경우, 구체적인 선정기준에 따라 모든 지원서를 평가한 후 자리를 배정하게 된다. 또한 필요한 경우, 선정되지 못한 신청자들을 위해서 대기자 명단이 작성될 수도 있다.

Q10. 내가 살고 있는 지역에 RSS 일자리가 얼마나 되는가?

현재 아일랜드 전역에 걸쳐 총 2,600개의 일자리가 있다. 이용가능한 일자리의 숫자는 지속적으로 이루어지는 검토결과에 따라 바뀐다. 자세한 정보를 얻으려면 지역 집행기관에 연락하기 바란다.

Q11. RSS 참여자가 농업이나 어업 이외의 다른 일을 할 수 있는가?

RSS 참여자는 주수입원(농업이나 어업) 이외의 일을 할 수 있다. 하지만 여러분

의 소득이 여러분의 사회보장 수당에서 규정된 소득기준을 넘어서는 안 된다. 만약 여러분의 소득이 사회보장 수당에서 규정된 소득기준을 초과할 경우, 여러분이 해당 사회보장 수당을 받을 수 있는 자격을 잃게 될 수 되고, 그 결과로 여러분이 RSS에 계속 참여할 수 있는 자격 역시 영향을 받을 수 있다.

Q12. RSS에 참여하면서 기존의 의료혜택과 기타 이차적인 사회복지 혜택들을 계속 유지할 수 있는가?

RSS가 특정 이차적인 사회복지 혜택들(의료혜택(medical card), 난방비보조(fuel allowance), 학생교복보조금(Back to School Clothing and Footwear Allowance) 등)에 대한 자격을 심사하는데 있어 고려대상이 되기는 하지만, RSS 참여자들이 그런 사회복지 혜택들을 받을 자격이 되는가의 여부는 전적으로 해당 혜택을 제공하는 기관들(사회보장부, HSE(Health Service Executive) 등)의 소관사항이다.

따라서 RSS 참여자가 이차적인 사회보장 혜택들을 계속 누리려면, 관련 기관에서 규정한 자격기준들을 계속 충족시켜야만 한다.

만약 여러분이 RSS에 참여하는 것이 여러분이나 여러분 배우자가 기존에 받고 있는 이차적인 사회보장 혜택들에 영향을 미칠 가능성이 있다고 생각될 경우, 여러분의 지역 사회보장사무소나 HSE 사무소에 확인해보기 바란다.

Q13. 배우자가 일을 하고 있는 경우에도, RSS에 참여할 수 있는가?

Q5에서 제시된 기준들을 충족시킬 경우, 배우자가 일을 하고 있느냐의 여부는 여러분의 RSS 참여자격에 영향을 미치지 않는다. 하지만 여러분이 RSS에 참여하고 있는 동안 여러분 배우자의 주간 총소득이 바뀔 경우에는, 여러분의 RSS 주급이 바뀌게 될 수 있으므로 여러분의 RSS 감독관에게 즉시 알려주기 바란다.

Q14. 내 대신 배우자가 RSS에 참여할 수 있는가?

여러분이 Q5에서 제시된 기준들을 충족시키지만 본인이 직접 RSS에 참여하고 싶지 않은 경우에는, 여러분의 피부양 배우자가 여러분을 대신할 수 있다. 또한 여러분의 배우자가 RSS 참여자격에 해당되는 사회보장 수당 중 하나를 받고 있지만 축산농민 등록번호가 여러분의 이름으로 되어 있을 경우에는, 여러분의 배우자가 여러분의 등록번호를 사용해서 RSS에 참여할 수 있다.

만약 여러분이 자영농민 혹은 자영업자의 자격기준을 충족시키고, 노령연금을 받고 있을 경우, 여러분의 배우자는 만약 66세 미만일 경우 RSS에 참여할 수 있다.

위의 요건 중 하나에 해당 될 경우 지원서에 이 사실을 명기해야 하며, 여러분의 지역 집행기관과 상의를 해야 한다.

Q15. RSS에 참여하고 있는 중 과부/홀아비 연금, 편부모가족 수당, 장애인 수당 자격을 갖추게 될 경우 어떻게 해야 하는가?

해당 사회보장 수당을 신청한 후, 즉시 여러분의 RSS 감독관이나 집행기구에 이 사실을 알려야 한다. 이 경우 여러분은 매주 두 가지 수당을 받게 된다. 즉 여러분의 사회보장 수당과 RSS에서 추가로 지급하는 수당을 함께 받게 되는 것이다. 이 두 수당의 총액은 여러분이 RSS에서만 수당을 받을 경우 받을 수 있는 최대 금액에 맞춰지게 된다.

Q16. RSS에 지원하려면 어떻게 해야 하는가? 어디서 관련 정보를 더 얻을 수 있는가?

이 프로그램이 지역 수준에서 운영되기 때문에, 추가정보나 지원서를 얻으려면 늘 지역 집행기관에 문의해야 한다. 집행기관들의 연락처를 찾으려면 첨부자료를 참조하기 바란다.

부록 2

아일랜드 농촌사회보장 프로그램(RSS) 사례집 - 아일랜드 농촌에 변화를 가져오고 있다³⁶⁾

1. RSS의 배경



<사진>
Swinford 축구장

농촌사회보장 프로그램(RSS)은 지역·농촌·게일텍트부 장관(Minister for Community, Rural & Gaeltacht Affairs)인 Éamon Ó Cuív, T.D.에 의해 시작되어 2003년 12월 예산에 처음 반영되었다. 그리고 2004년 5월 17일 Ó Cuív 장관에 의해 출범되었다.

RSS의 목표는 다음과 같다.

- * 특정 사회복지 수당을 (주로 장기간에 걸쳐) 받고 있는 저소득층 농민과 어민들의 소득을 보조한다.
- * 저소득층 농민과 어민들이 보유하고 있는 기술과 재능을 활용하여 농촌 지역 사회에 득이 되는 서비스를 제공한다.

RSS의 운영책임은 지역·농촌·게일텍트부(Department of Community, Rural & Gaeltacht Affairs)에 있다. 지역·농촌·게일텍트부를 대신해서 Pobal이 관련 자금 집행과 LEADER/Údarás na Gaeltachta 집단들에 대한 자금집행 관련 행정처리를 담당한다. 또한 Pobal은 이 프로그램에 대한 성과지표(Performance Indicator) 개발과 적용에 대한 책임을 진다. RSS 운영은 지역수준에서 이루어진다. 즉 지역·농촌·게일텍트부를 대신하여 LEADER 집단들이 운영을 맡으며, 게일텍트(Gaeltacht: [게일어(아일랜드 고유어) 사용지역]) 지역에서는 Údarás na Gaeltachta과

36) 원문 출처: POBAL, (n.d.), The Rural Social Scheme: Making a Difference in Rural Ireland.
<https://www.pobal.ie/Publications/Documents/RSS%20Making%20A%20Difference%20in%20Ireland%20Case%20Study.pdf>

LEADER 집단들이 공동으로 운영한다.

RSS 참여자들은 매주 19.5시간 동안 일을 하며, 농민 친화적인 방식으로 운영된다. 참여자들은 작업 스케줄을 유연하게 조절할 수 있다. 즉 자신들이 참여한 프로젝트의 요구에 맞춰서 격주 근무 등의 방식을 선택할 수 있다.

참여자들이 수행하는 작업의 종류는 다음과 같은 범주들로 분류될 수 있다.

- * 지적도 상의 길, 지적도에 나와 있지는 않지만 통상적으로 이용되는 보도 혹은 도보길, 소택지의 길을 유지보수 및 향상시키는 프로젝트.
- * 노인층과 빈곤층을 위한 에너지 절약 관련 프로젝트
- * 마을 및 시골 개선 프로젝트
- * 환경 유지보수 작업 - 지역사회 시설물과 스포츠 시설의 유지보수 및 관리
- * 노인층에 대한 보살핌 혹은 사회적 보살핌(social care), 미취학아동 및 방과 후 아동들에 대한 지역사회 수준의 보살핌 관련 프로젝트
- * 비영리 문화센터 및 비영리 지역전통 관련 시설에 대한 프로젝트
- * 이 프로그램이 진행되는 과정에서 확인된 기타 적절한 지역사회 프로젝트

이 문서의 주목표는 RSS의 운영 실태를 설명하고, 이 프로그램이 지역사회와 참여자들에게 어떤 혜택을 주고 있는지 보여주기 위한 것이다.

이 문서에서 다뤄진 사례들은 LEADER 집단과 Údarás na Gaeltachta 집단들이 제출한 60개 이상의 제안서 중에서 선택된 것이다. 각 사례들은 이 프로그램의 7개 사업범주 각각을 대변하는 것이다. 사례들을 선정한 주된 기준은 다음과 같다.

- * 지리적 위치(지리적 배분 고려)
- * 사업범위
- * 사업기간
- * 혁신성
- * 결과의 달성

2. RSS 사례 연구

아래에서 제시된 사례들은 RSS가 아일랜드 전역의 7개 지역에서 어떻게 실행되고 있는지를 보여준다. 이 사례들이 각기 다른 범주에 속한 것이기는 하지만, 이들 사례들은 RSS 프로그램의 전체적인 모습을 파악할 수 있도록 해주며, 이 프로그램과 관련된 경험들을 대변한다고도 할 수 있을 것이다. 따라서 이 사례 연구는 개별 사례들로부터 주요 교훈들을 도출하고, RSS가 많은 농촌 주민들의 삶을 향상시키는데 구체적으로 어떤 기여를 했는지를 보여주는데 초점을 맞춘다.

사회적 배제 및 사회적 포용에 대한 영향

RSS가 아일랜드 농촌에서 사회적 배제를 완화시키는데 상당한 기여를 하고 있다고 할 수 있다. 아일랜드 반빈곤전략(Irish National Anti Poverty Strategy: NAPS)은 사회적 배제 개념을 폭넓게 정의한다. 이 정의는, 소득과 자원의 부재(물질적, 문화적, 사회적 자원 등을 포함한 폭넓은 개념)가 사람들로 하여금 “아일랜드 사회에서 일반적으로 받아들여지는 생활수준을 누리지 못하게” 만드는 것에 초점을 맞춘다. 불충분한 소득 및 자원의 결과로, 사람들이 다른 사람들에게 정상적인 것으로 간주되는 활동들에 참여하는 것에서 배제되거나 주변화되는 것이 가능한 것이다.

이런 정의가 사회적 배제에 대한 이해를 확산시키는데 도움이 되기는 하지만, 사회적 배제의 원인이나 대처방법에 대한 구체적인 지침을 제공해주지는 못한다. 하지만 다른 관점들로부터 RSS가 그 목표집단에게 하고 있는 역할의 중요성을 보여주는데 도움이 될 수 있는 추가적인 지침을 얻을 수 있다. 예를 들어, 사회적 배제는 소득의 측면에서뿐만 아니라, 아래 표에서 제시된 바와 같이 소득이외의 측면과 인간적인 측면에서도 파악될 수 있다.³⁷⁾

<표 1> 사회적 배제의 원인

소득 측면	소득 이외 측면/ 인간적 측면
<ul style="list-style-type: none"> - 실업/ 불완전고용 - 낮은 생산성 - 사회복지 수혜자가 됨 	<ul style="list-style-type: none"> - 기초서비스를 제대로 이용할 수 없음 - 갈등 및 불안정 - 무력화(disempowerment) - 의사결정에서의 배제

사회적 배제의 성격을 이런 식으로 나타내는 것이, RSS가 아일랜드 농촌에서 사회적 배제의 소득 측면과 소득 이외 측면/인간적 측면 둘 다에 대처하는 것을 통해 그 완화에 중요한 기여를 하고 있다는 주장을 뒷받침하는데 가장 유용할 것이다.

소득 관련 편익

소득의 관점에서 아래의 사례연구는 RSS가 소규모 농민과 어민들의 소득을 증대시키는데 중요한 기여를 해왔다는 것을 분명하게 드러낸다. 한 참여자는 RSS 참여 전에 다음과 같은 경험이 반복되었다고 이야기했다.

“돈은 점점 더 줄어드는데, 지불해야 할 청구서는 점점 더 늘어났어요. 청구서의 금액들은 점점 더 늘어났어요. 은행에 찾아가서 빚을 하나 갚고 또 다른 빚을 또 얻는 식이었죠. 늘 어려움에 시달렸어요. 항상 돈을 빌려야 했지요. 어려움에서 결코 벗어날 수 없었어요.”

하지만 RSS 덕분에 이 참여자는 이런 악순환에서 벗어나서, 사회 대부분의 사람

37) UN Capital Development Fund (UNCDF)의 자료를 약간 수정한 것임.

들이 정상으로 생각하는 활동들을 즐길 수 있게 되었으며, 끊임없이 돈 걱정을 하는 것과 관련된 부담감을 덜 수 있었다. 다른 참여자는 다음과 같이 이야기했다.

“더 편안해졌어요. 청구서들을 제때 처리할 수 있으니까요. [RSS가 없었다면] 불가능했을 거예요. 모든 것이 통제불능이었죠.”

사례 연구에서 여러 번 지적되듯이, 단순히 금액 자체만이 중요한 것이 아니라, 의지할 돈이 있다는 사실과 매주 일정한 수입이 들어온다는 사실 역시 중요했다.

복지/ 소득 안정성 관련 편익

참여자들은 RSS가 소득을 준다는 직접적인 사실을 넘어서, 그것이 미래의 소득 안정성 측면에서 추가적인 편익을 제공해준다는 점 역시 지적했다. 즉 참여자들이 사회보험(PRSI: Pay Related Social Insurance)에 돈을 부을 수 있도록 함으로써, 노령연금 등 미래에 사회복지 수당을 받는 것을 가능하게 만드는 것이다. Duhallow 사례연구에서 잘 드러나듯이, 부부 중 한 명이 RSS에 참여하게 됨으로써 남편과 아내 모두가 장기 연금 수혜 자격을 얻을 수 있게 된다는 점에서 특히나 중요하다.

소득 이외의 편익

이 같은 소득 측면 이외에도, RSS 참여자들은 소득 이외의 다양한 편익들을 경험했는데, 특히 사회적 측면과 인간관계 측면에서의 편익이 두드러졌다. 사례연구들에서 제시되는 경험들은 이런 편익들이 무척이나 중요함을 잘 보여준다. 예를 들어, 한 참여자들과 감독관들은 다음과 같은 이야기를 한다.

“사람들의 우울증이 많이 사라졌어요. ... 한 참여자의 이웃은 이것이 일찍이 그에게 일어났던 것 중 가장 좋은 일이라고 우리에게 말하기도 했어요.”

“어려움을 겪게 될 수도 있지만, 같은 문제를 겪었던 농민으로부터 지원을 받을 경우 극복 못할 것이 없죠.”

과거 RSS에 참여했다가 그것을 그만두게 된 농민들이 겪었던 경험에 대해서, 한 사람은 이렇게 이야기했다.

“그 남자들은 월요일 아침이 되자 갈 곳이 없어졌으며 혼자서 차를 마셔야 한다는 사실을 갑자기 깨닫게 되었죠. 11시에 가지던 휴식시간 같은 것도 사라졌구요. 우울증이 심해졌고, 매사에 심각해졌죠.”

“RSS를 그만두고, 집에 돌아가 벽만 쳐다보고 있는 상황을 한 번 상상해보세요.”

많은 사례에서 RSS에 참여자들은 자신들이 집단의 일부로 일하게 됨으로써 동료와 이웃들로부터 지원을 받게 되었음을 발견하고 있다. 글을 배우는 것과 관련해서 지원을 얻은 참여자들도 있었고, 정신건강 관련 조치, 농사일 관련 조언, 교육 및 훈련과 관련된 격려나 지원을 받은 이들도 있었다.

많은 사례연구에서 참여자들은 자신에 대한 확신이 커졌으며 스스로 힘 있다는 느낌이 점점 더 커졌다는 점을 이야기하고 있다. 이는 다른 누군가가 아무 이유 없이 무언가를 그들에게 제공해주었기 때문이 아니라, 그들 스스로가 가치 있는 기여를 하고 있으며, 사회적인 접촉을 하고 있고, 팀의 일원으로 일하고 있으며, 많은 경우 동면상태에 있거나 스스로나 다른 이들이 과거에는 인식하지 못했던 기술과 재능을 발견하고 있다는 점에 기인한 것이다.

“글을 배우는 것과 관련해서 도움을 얻은 사람이 여럿 있어요. ... 우울증 같은 것들에 대해서 정신건강 관련 서비스를 참여자들이 받을 수 있도록 돕기도 했어요.”

실제 작업 관련 측면

이와 관련해서 중요한 요인 중 하나는, 대부분의 참여자, 감독관, 집행기관들이 RSS를 사회복지 수당을 받기 위한 하나의 수단(일 하는 시늉을 내는 것)이 아니라 실질적인 일을 할 수 있는 선택지로 간주되고 있다는 사실이다. 사례연구 중 하나의 감독관은 이렇게 이야기했다.

“여기에는 또한 자기 가치와 관련된 부분이 큰 몫을 차지해요. 자신이 하는 일에 대해서 돈을 받는다는 것 말이에요. 바로 그것이 자신의 가치를 확인시켜주는 역할을 하지요. 사회복지 수당을 받는다는 점을 확인시키는 것이 아니라 말이에요. 농민들은 계속 일을 해왔어요. 이 친구들은 사회복지 대상자 명단에 오랜 기간 동안 있었던 사람들이 아니에요. 그들의 성격, 농장크기, 농업유형 때문에 생계를 유지하기 곤란해진 것이지요. 따라서 이들 다수에게 문제가 되는 것은 자부심이에요. 관청에 가서 농가보조금(Farm Assist)을 신청해야만 하는 것이 [수치스러운 것이지요.]”



<사진> Paul Schofield와 Patrick Chaike가 Mao Abbey 유기농 농장에서 일하고 있다.

바로 이 점이 모든 사례연구에서 나타났던 강한 작업윤리를 설명하는 요인일 수 있다.

이런 점에서 사례연구들을 모으는 과정에서 목격되었던 참여자들의 능력에 대해서 이야기하는 것이 중요할 것 같다. North Tipperary 난독증협회나 Mullingar 농민장터의 사례에서처럼 참여자들은 자신들의 작업 분야에 대해 이미 관심을 가지고 있는 경우도 있었으며, 새로운 일을 맡게 된 경우도 있었다. 우리가 살펴본 사례들에서 나타난 것은, 참여자들이 높은 수준의 기술과 헌신을 보여주고 있으며, 자신들이 하는 일을 통해 높은 품질의 결과를 달성하고자 하는 바람을 드러내고 있었다는 점이다. RSS가 없다면, 이런 기술과 관심이 사용되지 않는 잠재상태로 머무르게 되어 지역사회를 위해 소중하게 사용될 수 있는 자원이 낭비될 가능성이 크다.

지역사회에 미치는 편익의 크기

사례연구들은 또한 RSS가 지역사회 수준에서 상당한 편익을 발생시키고 있다는 점을 분명하게 보여준다.

살펴본 사례들 중 대다수에서, RSS 참여자들이 핵심적인 역할을 하지 않았더라면 관련 활동들이 수행되지 못했거나 심각하게 축소되었으리란 점이 드러난다. 이와 관련해서 가장 좋은 사례가 Dnaghmore Museum일 것이다. 이 사례에서는 RSS 참여자들의 존재로 인해 지역사회가 운영하는 이 소중한 박물관이 문을 닫을 뻔 한 위기에서 벗어났다. 또한 Glencolmcille 도보길(loop walk)이 Fáilte Ireland의 혁신적인 관광 마케팅 프로그램에 포함되는 수준까지 발전되도록 만든 것에 대해서도 RSS의 역할이 컸다. 만약 RSS의 도움이 없었더라면, 이런 소중한 결과를 달성하는 것이 불가능했을 것이다.

그리고 RSS 참여자들에게 사회적 편익과 관련된 중요한 편익이 발생하는 것과 마찬가지로, RSS 참여자들이 하는 작업은 지역사회 구성원들에게도 사회적 편익과 관련해서 중요한 편익을 발생시킨다. Duhallow의 주택 에너지 효율 증대 프로그램이 그 예다. 이 사례에서는 저소득층 가구의 단열 관련 필요를 RSS 참여자들이 충족시켜주고 있다. 또한 North Tipperary 난독증협회는 RSS의 도움 덕분에 아동들과 부모들에게 서비스를 제공할 수 있다. RSS의 도움이 없을 경우, 상당수 어린이들이 삶에서 누릴 수 있는 기회와 삶의 질에 나쁜 영향이 초래될 것이다.

능동적 시민상 지원

2007년 정부의 위촉을 받은 한 작업반이 능동적 시민상(active citizenship) 개념을 더 효과적으로 지원할 수 있는 방법에 대한 보고서를 발표했다.³⁸⁾ 이 보고서가 다양한 주제를 다루기는 했지만, 시민참여 지원과 관련해서 RSS 같은 프로그램들이 가지는 가치에 대해서는 언급하지 않았다. 아래의 사례연구에서 다뤄진 많은

38) Report of Taskforce on Active Citizenship, 2007.

사례들에서는 아일랜드 전역의 지역사회 구성원들이 자신들의 지역사회를 향상시키기 위해서 자신들의 시간을 바치고 있음이 잘 드러나 있다. 하지만 여러 사례들에서 시민들의 참여와 활동을 유지시키는 것과 관련되어 상당한 압박이 존재함이 언급되었다. RSS는 상대적으로 적은 비용을 발생시킴에도 불구하고 능동적 시민상에 대해서 실질적이고도 가시적인 지원을 제공하고 있으며, 이를 통해 지역사회 집단들이 자신들의 분야와 관련해서 과거 일을 돌이켜보고 미래에 대한 계획을 세우며 더욱 발전 할 수 있도록 하는데 기여하고 있다. RSS 참여자들의 존재로 인해 이들이 이런 일을 할 수 있는 여유를 가지게 된 경우가 많다. 몇몇 경우에는 RSS가, 지역사회의 노력이 약하고 맥 빠진 것에서 활기차고 적극적이며 능동적인 시민상으로 바뀌는데 핵심적인 역할을 담당했다.

전체적으로 봐서, RSS가 지역사회에 미치는 편익은 상당한 것으로 보인다. 이런 편익이 너무나 큰 나머지, RSS에 대한 비용편익분석을 실시할 정도의 가치가 충분한 것 같다. 즉 RSS의 한계비용(참여자들에게 지급되던 사회복지 수당에 비해 추가로 지출되는 비용)과 RSS 참여자들이 수행하는 일과 산출하는 편익의 경제적 가치를 비교해보는 것이다.

농업과 어업에 대한 지원

2007년 7월에 발표된 아일랜드 농가 소득에 대한 보고서는, 농업소득으로만 생계를 유지하는 농민의 숫자가 소수에 불과함을 분명하게 보여주었다.³⁹⁾ 그리고 다양한 직불금이 농업소득을 보조하고 있음에도 불구하고, 적절한 수준의 생활을 영위하기 위해서는 많은 농민들 그리고/혹은 그들의 배우자가 농장 밖에서 일을 구해야만 한다. RSS가 특히 농업 공동체에 생계를 유지할 수 있는 농장 밖의 고용기회를 제공해주는 소중한 기회임이 드러나고 있다.

그리고 몇몇 경우에는, 특히 50세 이상의 참여자들의 경우에는, RSS가 주류노동 시장에서 고용될 가능성이 낮거나 개인적 혹은 가족 관련 어려움 때문에 장거리 통근이 불가능한 사람들이 일할 수 있는 기회를 제공해주는 것으로 인식되고 있다. 따라서 RSS는 소농 가족들의 생계유지에 중요한 기여를 하고 있으며, 농업 관련 태도에 대한 최근의 조사에서 응답자들이 소중한 것으로 간주했던 문화적, 환경적 속성들을 보전하는 데에도 도움을 주고 있다.⁴⁰⁾

많은 RSS 참여자들이 RSS의 장점으로 꼽은 핵심 특징 중 하나는, 농민들의 필요에 부합할 수 있도록 작업일정을 유연하게 제공할 수 있는 측면이다. 참여자들이 자신들의 의무작업시간을 충족시키면서도 농사일에 지장을 받지 않도록 작업 일정을 설계하는 것이 이 프로그램의 중요한 요소 중 하나로 드러난 것이다.

농업과 관련해서 또 다른 편익은, 많은 RSS 참여자들이 농사일과 관련된 조언을 더 쉽게 얻을 수 있게 되었다는 점이다. 이런 조언은 RSS 집행기관이나 이들의 소

39) National Farm Survey, 2006, Teagasc.

40) <http://agriaware.ie/default.asp>

개를 통해서, 그리고 동료 농민들로부터의 조언이나 지원을 통해서 제공되었다. 또한 많은 참여자들은 자신들이 RSS 활동에 필요한 시간을 내기 위해 농사일 전반을 좀 더 체계적으로 하게 되었다고 이야기한다.

어업 지원

사례연구에서는 농업에 비해 어업과 어민들이 상대적으로 적게 다뤄지고 있다. 하지만 집행기관들과의 토론 과정에서 많은 중요한 문제들이 부각되었다.

예를 들어 Wexford에서는 오직 소수의 어민들만이 RSS에 참여하고 있는데, 이는 동부해안에서 반복적으로 목격되는 패턴이다. 이는 소농들에 비해 어민들에 대한 정보제공과 지원 서비스가 상대적으로 부족한 탓일 수 있다. 이는 또한 “농민들에 비해 어민들의 사회복지 수당 관련 사항을 정리하는데 훨씬 더 오랜 시간이 걸리는 것처럼 보이는” 이유를 설명해줄 수 있다. 더욱이 어업부문의 참여자격을 어선 소유주와 어로 면허 보유자들로 한정하는 규정들로 인해, 어선에서 일하는 노동자들 같은 다른 사람들이 평생을 어업에 종사하면서도 RSS 참여자격을 얻지 못할 수도 있다.



< 사 진 >
Toureen이 트랙터로 무언가를 끌고 있다.



< 사 진 >
Eamoon Fynn과 Oliver Bosquill이 묘지의 풀을 깎고 있다
(Aughmore Village Enhancement)

진전 및 훈련

RSS 관련 문서들과 감독관 및 참여자들과의 토론을 통해 살펴본 결과, 직능향상

이 RSS의 주안점이 아니라는 점은 분명하다. 이는 이 프로그램의 목적이 농업활동을 대체하기 보다는 지원하는 것이라는 점을 고려한다면 정당화될 수 있는 것임에 분명하다. 하지만 몇몇 사례들은 몇몇 경우에 다른 직업을 얻을 수 있는 능력 함양을 지원하는 것이 농민 가족의 총소득 증대에 실제로 기여할 수 있음을 잘 보여주고 있다. 이는 특히 Duhallow 사례에서 나타난 것처럼, 농민의 배우자가 RSS에 참여한 경우에 더욱 그러했다. RSS의 주목표를 달성에 지장을 주지 않는 범위 내에서 다른 직업분야로의 진출을 지원하는 방안에 대해서는 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

이와 관련되는 사안이 직업훈련 제공과 관련된 것이다. RSS가 CE 모델을 단순히 모방하고자 하는 의도가 없다는 점은 분명해 보이지만, 인터뷰 대상자들 중 일부는 일자리 관련 훈련을 제공하는 것이 RSS를 실제로 향상시킬 수 있으며 참여자들의 기존 기술 발전에 기여할 수 있을 것이란 의견을 피력했다. LEADER 프로그램과 LDSIP 프로그램이 공동으로 운영하는 기존의 직업훈련 관련 프로그램이 충분한 역할을 하고 있다는 의견을 제시한 이들도 있지만, 모든 인터뷰 대상자들이 그런 견해를 가지고 있었던 것은 아니었다.

결론

원론적으로 이야기해서 RSS는 농민과 어민의 소득을 증대시키고 지역사회에 약간의 실질적인 편익을 발생시키는 것을 목표로 하는 프로그램으로 기술될 수 있다. 하지만 실제로 RSS는 아래의 사례연구들에서 잘 드러나듯이 그보다 훨씬 더 많은 역할을 하고 있다. RSS는 그 기본목표를 충족시키는 것 이외에도 일련의 다른 편익들까지 발생시키고 있는데, 이런 편익들 중에는 RSS가 처음 설계될 당시에는 미처 예상치 못했던 것들이 적지 않다. 이 사례연구들에서 제시된 경험들은 아일랜드 농촌과 농촌 거주자들의 미래에 실질적이고 가시적인 변화를 만들어내기 위해 RSS 집행기관, 후원 지역사회 단체, 참여자, Pobal, 지역·농촌·게일텍트부가 공동으로 펼치는 노력을 보여주고 있다. 지원을 통해 높은 품질의 활동들이 이루어지고 있으며, 그 결과물 역시 품질이 높다. 물론 RSS가 진행됨에 따라, RSS 참여자들과 지역사회의 입장에서 품질을 보장할 수 있는 조치가 당연히 필요할 것이다. 하지만 이런 작업은, 이 문서에서 살펴본 프로젝트들 전반에 걸쳐 나타난 기풍과 정신을 보전하는 방식으로 이루어져야 할 것이다. 이 문서의 사례들은, 행정적 요구사항이 불가피하게 존재함에도 불구하고, 현실적이고 세심하게 실행되고 있으며, 참여자들이 가치 있는 기여를 하고 있다는 점이 인정되고, 참여자들의 물질적 여건을 증진시키려는 목표와 인간의 존엄성 및 연대의 가치가 모두 중요하게 다뤄지고 있는 이 프로그램에 대한 통찰을 제공해준다.

3. Glencolmcille 도보길 사례

이 사례연구는 “지적도 상의 길, 지적도에 나와 있지는 않지만 통상적으로 이용되는 보도 혹은 도보길, 소택지의 길을 유지보수 및 향상시키는 프로젝트” 범주의 사례로, Donegal Gaeltacht에 있는 Glencolmcille의 두 군데 도보길의 발전에 RSS가 어떤 기여를 했는에 초점을 맞춘다. 전국적으로 봐서, 이 범주에 해당하는 RSS 참여 지역사회 집단의 숫자는 99개(7%)이며, 참여자들의 숫자는 273명(11%)이다.

이 사례의 집행기구는 Meitheal Forbartha na Gaeltachta (MFG)이다. MFG는 아일랜드 전역의 게일틱트(Gaeltacht)에서 LEADER 프로그램을 집행하기 위한 목적으로 1991년 설립되었다. Donegal MFG에서 집행하는 RSS에는 총 77명의 참여자가 있다. 이 사례연구에서 살펴본 활동은 게일틱트 남부지역 프로그램의 일부이다.



<사진>
Glencolmcille
의 아름다운 풍경

도보길의 위치

South West Donegal에 있는 Glencolmcille은 대서양에 접해 있으며, 아일랜드 섬 전체에서 가장 경관이 훌륭한 지역 중 하나다. 많은 사람들에게 있어 Glencolmcille은 이곳을 자신의 근거지로 삼았던 성 콜롬바(St. Columba)와 필연적으로 연결될 수밖에 없으며, 이와 관련해서 고고학적, 민속학적 측면에서 풍부한 유산이 남아있다. Fr. McDyer와 지역사회의 노력으로 인해 1952년 이 마을에 지역사회 센터가 건설된 일을 기억하는 이들도 있을 것이다. 그로부터 얼마 지나지 않아 이곳은 큰 관심의 대상이 되어, 현재까지 번성하고 있는 민속마을(Folk Village)이 발전되게 되었다.⁴¹⁾ 또한 아일랜드어를 배웠던 시기를 떠올리는 이들도 있을 것이다. 하지만 현재는 아일랜드어 수업에 일본이나 미국 같이 먼 나라에서 온 학생들도 함께 참여하고 있다.

오늘날 Glencolmcille의 지역사회는 지역사회의 참여와 관련된 오랜 전통을 유지하고 있다. 이 지역에서 어로산업이 심각한 정도로 붕괴하게 되어 인근의 Killybegs에 많은 어선들이 일년 중 많은 기간 동안 계속 정박해 있게 되고 어로산업과 관련된 많은 시설들이 문을 닫게 됨에 따라, 지역사회 조직들은 사회·경제적 발전 방안

41) 민속마을에 대해 더 많은 것을 살펴보려면 다음을 참조하라: <http://www.glenfolkvillage.com>

모색을 계속 해서 최우선 과제로 삼아 왔다. 하지만 아직도 이 지역에서 관광, 농업, 어업이 중요한 경제활동이며, 지역의 생선 가공공장인 Éargail Eisc은 상근직 및 계절적 일자리를 최대 250개 제공하고 있다.

프로젝트 발전 과정

이 지역 최대의 자원인 뛰어난 자연경관에서 그런 발전 방안 중 하나를 찾아내는 것은 거의 필연이었다. 관광업은 2000년 한 해에만 해외 관광객들로부터 거의 600만 유로를 벌어들였다. 국내 관광객들이 많이 몰린 것은 말할 것도 없다. 그에 따라 관광업에 기반을 둔 활동의 비중이 점점 더 높아지게 되었다. 하지만 관광 상품의 개발 없이는 지역사회의 경제적 수입을 창출할 수 없다는 점은 자명했다. 여러 소식통들에 의하면, 이런 점을 염두에 두고 Lúb an Tur 도보길과 Lúb Droim an Óir 도보길이 개발되었으며, 그 과정에서 RSS가 무척이나 중요한 기여를 했다.

이 도보길들은 Donegal 최초의 도보길들로, 총길이는 둘이 합쳐 23km이며, Glencolmcille 계곡과 Rathlin O'Beirn Island를 굽어보는 코스로 되어 있다. 그 결과 Fáilte Ireland가 도보길 개념을 처음 홍보하기 시작했을 때 그에 포함되었다.⁴²⁾ 하지만 이 도보길들의 개발이 관광만을 위해 개발되었다고 이야기하는 것은 잘못된 것이다. 건강에 대한 관심이 높아지는 현 시대에서, 도보길은 지역주민들을 위한 유용한 자원으로도 간주될 수 있다. 육체적, 정신적, 영적 필요를 충족시키는 활동무대를 제공해줄 수 있는 것이다.



<사진>

도보길 이정표

지역단체 하나가 Looped Walks 프로그램에 이 도보길들이 포함되도록 하는 일을 시작한 것으로 보통 인정되고 있다. Oideas Gael은 1984년 설립되었으며, 주목적은 아일랜드어를 배우는 수업료를 제공하기 위한 것이었다. 하지만 이 단체는 이 일을 여러 다른 방식으로 수행할 수 있음을 이해했으며, 그 중 하나가 아일랜드어로 진행되는 언덕 산책 프로그램을 제공하는 것이었다. 따라서 Fáilte Ireland가 관광홍보

42) 더 많은 정보를 보려면 <Walking Ireland: A selection of looped walks and walking information>를 참조하라.

시범 프로그램에 포함될 도보길들을 선정할 계획이라는 것이 알려지자, 그 즉시 Oideas Gael는 Glencolmcille가 거기에 포함될 수 있도록 노력을 펼칠 수 있었다! 이 도보길들은 Heritage Council의 순례탐방로 프로젝트에 이미 포함되어 있었으며, Sli na Gaeltachta에도 포함되었다. 따라서 Fáilte Ireland가 도보길(Looped Walks) 관광상품을 개발하기 시작했을 때, 이미 훌륭한 기반이 닦여져 있었던 것이다.

불과 얼마 지나지 않아, Donegal 카운티 의회(County Council)가 이 프로젝트에 참여하여, 도보길 담당관을 통해 소중한 조언 및 지침을 제공해주었다. 도보길 담당관은 이 카운티 내의 산책활동을 조율하는 것을 돕기 위한 목적으로 전략적으로 신설된 자리였다. 의회는 또한 이 도보길들을 자신들의 기업보험(corporate insurance) 대상으로 포함시켜, 도보길을 기반으로 한 관광의 고질적인 문제점인 [관광객 부상과 관련된 피해보상 문제]가 극복되도록 해주었다. Fáilte Ireland의 역할은 주로 마케팅과 관련된 것으로, 도보길에 대한 정보를 사람들이 쉽게 이용할 수 있도록 만들었다. 그와 동시에 이 지역 의회인 Lár Comhairle an Phárlaiminte가 프로젝트에 참여하여, 지역사회 차원의 회의를 조직하였으며, 특히 지역 지주들과 도보길에 대한 공동방목권(commonage right)을 가진 사람들의 참여를 이끌어내고 이들이 호의적인 태도를 가지도록 하는데 기여했다.

“Lár Comhairle이 결정적인 역할을 했다. 그들은 지주들의 확신을 이끌어냈다. ... 그들은 지역 농민들과 관련된 모든 문제들을 해결해주었다.” (Oideas Gael)

이런 접근법이 가능했던 이유는, Lár Comhairle이 Donegal 카운티 의회와의 시범 프로그램에 이미 참여하고 있었기 때문이었다. 이 시범프로그램에서 Lár Comhairle은 지역 내 개발과 관련된 문제들을 다루기 위해 카운티 의회 및 Údarás na Gaeltachta와 분기마다 회의를 조직했다. 그 결과 정부 기관들과 지역사회 간의 훌륭한 협력과정이 이미 구축되어 있으며, 관광개발은 공동관심사 중 하나였다.

하지만 여러 기관들이 지적하는 바와 같이, RSS와 그 집행기구인 Meitheal Forbatha na Gaeltachta, (MFG)의 참여가 없었더라면 도보길들의 업그레이드는 가능하지 않았을 것이다. 여기에는 여러 가지 이유가 있다.

먼저, 어떤 길이 도보길(Loop Walks) 프로그램에 포함될 대상으로 고려될 수 있으려면, 표지판, 도보길의 품질, 배수로 등의 측면에서 특정 기준을 만족시키거나 만족시킬 가능성이 있다고 판단되어야만 한다. 이 사례연구를 위해 만났던 여러 인사들의 의견에 따르면, Lúb an Tur 도보길과 Lúb Droim an Óir 도보길 둘 다가 이런 기준을 충족시키기 위해서는 업그레이드가 필요한 상황이었다는 점은 분명하다. 업그레이드 작업이 완료될 수 있도록 만든 것이 바로 RSS와 두 명의 지역 참여자였다. 왜냐하면 비교적 짧은 시간 안에 요구되는 기준을 충족시킬 수 있도록 업그레이드 작업이 완료되어야 했기 때문이다.

“RSS가 있었기 때문에 업그레이드 작업이 가능했죠.”

한 인터뷰 대상자는 다음과 같이 이야기했다.

“솔직하게 말해서, MFG의 역할이 없었더라면, 시한과 설정된 기준을 모두 충족시키는 것이 불가능했을 거예요. 물리적으로 불가능한 일이었죠.” (Fáilte Ireland)

RSS 참여자들의 존재는 다른 기여를 가능하게 만들었다. 이 지역에서는 공동구역이나 넓은 면적의 공유지 혹은 공동방목지를 공유자원으로 활용하는 오랜 전통이 있었다. Glencolmcille에서는 농민들과 다른 임차인들이 산, 모래언덕, 소택지에서, 목초를 얻고, 양과 소떼를 방목하며, 해초를 말리고, 지붕을 잇는 재료인 겨이삭띠(bent grass)를 수백 년 동안 얻어 왔다. 최근에는 이런 토지들이 산책, 등산, 문화유산 관련 활동, 기타 야외 여가활동 등 레저활동을 위한 자원으로 인식되게 되었다. 이 23km의 도보길이 공동방목지(commonage)와 여러 지역 농민 소유 토지들을 가로지르게 될 가능성이 높다는 점은 분명하다. 이 도보길의 개발과 유지보수에 두 명의 지역민을 참여시킨 것이 이 프로젝트에 대한 확신과 신뢰를 구축하는데 중요한 역할을 담당했다는 점이 드러났다. 이 두 남자 모두가 농업과 어업에 종사하고 있다는 사실이 이 과정에 더욱 큰 도움을 주었다.

“그들이 도보길에서 일하는 모습을 지역 농민들이 보게 되죠. ... 그것이 그들에게 신뢰를 주고, [사업에 대한] 일종의 정당성도 부여해주죠. 만약 도보길 작업에 두세 명의 외지인을 데려다 놓았다면, 부정적인 반응이 나왔을 거예요. 지역민들이 거기에 일하도록 만들어야 긍정적인 반응이 나오죠.” (Oideas Gael)

이 사례연구를 준비하는 과정에서 두 참여자들과 나눈 대화를 통해서, 그들이 사유지와 공유지를 통과하는 도보길을 운영하는 것과 관련된 모든 문제점들을 인식하고 있음이 명확하게 드러났으며, 그들이 [지역민들을] 존중하는 태도로 조심스럽게 이 작업에 임하고 있다는 점 역시 분명했다.

참여자들 관련 내용

그렇다면 참여자들을 살펴보기로 하자. 지역 교구회(parish council)의 후원으로 5명의 남성이 RSS 프로그램에 참여했지만, 특히 2명이 도보길의 개발과 유지보수 작업에 배치되었다.

이 지역의 많은 남성들처럼, 이 두 명은 건설업에서 일자리를 찾기 위해 잉글랜드로 이민을 갔던 이력을 가지고 있다. 이 때문에 거의 전적으로 아일랜드어를 사용하는 환경에서 성장했음에도 불구하고, 말에 잉글랜드식 억양이 약간 남아 있다. John Francis Breslin은 RSS에 거의 3년 동안 참여해오고 있다. 그는 과거부터 지

금까지 계속해서 양을 기르고 있으며, 양을 기르는 것과 관련된 순익의 변화로부터 영향을 받아왔다. James Curran은 RSS에 참여한 지 채 1년도 되지 않았으며, 과거에 어로산업과 여러 다른 지역 일자리들에 종사했다. 따라서 가 땅에 신경을 쓰는 John Francis와 바다에 신경을 쓰는 James가, 아래로 바다를 굽어보는 언덕 위의 도보길을 개발하는 일에 죽이 잘 맞는 동료로 참여하게 된 것이다. 이 두 사람을 만나본 결과, 이들이 자신들의 일에 헌신하고 있으며, 자신들이 태어난 이 고장과 고된 일을 이들이 사랑하고 있다는 점에는 의심의 여지가 없어 보였다.

또한 이 둘이 하고 있는 일이 쉽지 않다는 점 역시 거의 의심할 바 없었다. 보통 산책자들이 흠뻑으로 가기에 힘든 언덕 위로 도보길을 표시하는 무거운 이정표 기둥들을 운반하고 있기 때문이다. 기계들이 도달하기 힘든 곳에서는 곡괭이와 쇠지렛대를 이용해서 손으로 이정표들이 설치된다. 배수로는 삽으로 판다. 때로는 소나기들 사이에 이 일을 해야 할 경우도 있는데, 바다 위로 소나기구름이 몰려오는 것을 지켜보고 있다가 때에 맞춰 근처에 주차된 차로 뛰어 들어가 비를 피해야 하는 것이다. 그리고 이들이 작업을 하는 내내 지역민과 외국인들로 구성된 산책자들과 대화를 나누는 시간이 생겨난다. 이를 통해서 아일랜드 관광에서 가장 독특한 경험인 개인적인 접촉의 경험이 제공되게 되는 것이다. 하지만 얼마 안되는 대화를 통해 가장 분명하게 드러나는 점은, 이들 두 사람이 이 일에 얼마나 적합한지와 그들이 이 일로부터 얻는 만족감이었다. 그리고 그 못지않게 분명했던 것이, 둘 중 한 명은 성 콜롬바와 관련된 수많은 고고학적 사적지들에 대해 상당한 지식 및 관심을 가지고 있으며, 다른 한 명은 해양 관련 유산에 대해 지식을 쌓는데 열의를 가지고 있다는 점이었다.



< 사 진 >
Glencolmcille의
RSS 참여자들인
John Francis
Breslin과 James
Curran

이 두 남자에게 있어, 이 프로젝트에 참여하게 된 것은 또 다른 편익을 가져다 주었다.

“이 일 덕분에 집에서 벗어나서 결코 만나지 못했을 사람들을 만나게 되었지요. ... 전 이제 다른 일은 안 해요. 이 일만 하죠.”

“어쨌든 제 삶은 나아졌어요. 이 일은 저에게 무척 큰 재미를 줬어요. ... 전에는 결코 누리지 못했던 것들을 누리게 해주었지요.”

“다른 사내들과 함께 일하면서 서로 농담을 주고받을 수 있다면, 그게 바로 재미지요.”

분명히 이 프로그램은 많은 농촌 거주자들이 느끼고 있는 소외감을 완화시키는데 기여했다. 특히 과거보다 훨씬 더 많은 이웃들을 만나게 된 농민들의 경우에는 더욱 그러하다.

“누군가 대화를 나눌 사람이 생기게 되죠. 농사일은 무척 외로울 수 있어요. 이런 프로그램에 참여하게 되면, 항상 대화를 나눌 사람을 만나게 돼요.”

마지막으로, 이 프로그램은 [돈과 관련된] 편익도 가져다주는데, 이 두 사람이 낮은 수준의 농가보조와 실업수당을 받고 있다는 점에서 이런 효과는 더욱 두드러진다. 하지만 돈만이 이들의 동기가 아니라는 점은 분명하다. 이 두 사람은 또한 이 프로젝트가 이 지역을 사람들이 걸어다니기에 안전하게 만드는 것을 통해 지역 전체에도 공헌한다는 점도 인식하고 있다. 색깔별로 경로가 표시된 지도가 만들어지게 되면 이런 효과는 더욱 커질 것이다.

실제로 Glencolmcille 같은 지역에서는 지역 내에서 안정된 일자리를 확보할 수 있는 수단이 제한되어 있다. 특히 어로산업이 불황기에 접어든 이후에는 더욱 그러하다. 그리고 농업 종사자들의 경우에는, RSS가 제공하는 부수입 기회를 통해 농민들이 그들이 절실히 필요로 하는, 농사일을 계속할 수 있는 유연성을 제공받게 된다.

기타 부가가치

Oideas Gael 같은 지역조직에게 있어 도보길의 지속적인 개발은 분명한 편익을 가져다 준다. 특히 도보길들이 국가적인 관광 프로그램의 일부가 됨으로써, 이 지역 방문객들의 숫자를 늘릴 수 있는 기회가 창출될 수 있다는 점에서 더욱 그러하다.



<사진>

Glencolmcille은
설화와 전설이
풍부한 지역이
다.

“우리에게는 국가시장과 국제시장이 있어요. ... 방문객들을 이곳으로 끌어들이는 것이 우리의 일이지요.”

Tourism Ireland 웹사이트에 등재된 [도보길 관련] 정보 때문에 방문객들이 이미 오고 있다는 증거가 있다. 관광철 동안 방문객의 숫자가 증가할 수 있는 가능성과 더불어, 관광철 자체가 확대될 수 있는 가능성 역시 존재한다. 이 지역 RSS 감독관은 다음과 같이 이야기한다.

“지역에 관광객들이 머물도록 만들 또 다른 유인이 생기게 되죠. ... 도보길 같은 것이 생김으로써, 관광객들이 하루나 이틀 정도 더 머물 수 있게 되는 것이죠.”

농민들의 입장에서 도보길을 제대로 개발하는 것이 중요하다. 특히 이로 인해 산책길에 대한 보험적용이 보장된다는 점이 중요하다. 산책객들, 지역민들, 관광객들이 기존에 이미 이 길들을 이용하고 있었기 때문이다.

기관들 간의 협력

정부 기관들을 하나로 결집시키는 것의 필요성이 무척이나 자주 이야기되는 현대에서, 이들 도보길의 개발은 기관간의 협력이 어떻게 진행될 수 있고 그 결과로 어떤 편익이 얻어질 수 있는지에 대한 훌륭한 본보기를 제공해준다. 도보길의 개발은 무척이나 다양한 야심을 가진 여러 조직들 사이에서 협력이 별 다른 마찰 없이 진행된 사례처럼 보인다.

여러 요인들이 중요한 것으로 파악되었다. 먼저, 지역사회 내에서 카운티 의회 같은 기관들의 존재감을 강하게 부각시킨 Donegal의 과정은 지역 집단들에게 중요한 접착점을 제공한 것으로 파악될 수 있다. 더욱이 이 경우에는, 의회의 산책 담당관

이 도보길의 개발을 지원하는 데 있어 구체적인 역량을 제공했다. 여기에 도움을 준 것이 Walking Forum의 존재이다. 이 포럼은 County Development Board(CDB) 산하 13개 포럼 중의 하나로, 정기적으로 회합을 한다. 많은 인터뷰 대상자들이 이것이 전체 과정에 중요한 “촉매”를 제공해주었다고 이야기했다. 여러 사람들 간의 인적 교류를 촉진하고, 공동의 의제를 명확하게 하는 데 도움을 주었다는 것이다.

기관들 간의 훌륭한 협력이 단순히 정부 기관들에만 한정된 것은 아니다. 지역사회 조직들 역시 한 몫을 담당했다. 이 도보길들의 개발 과정에서 지역 조직들이 미치는 긍정적인 효과가 이미 입증된 바 있다. 또한 이런 협력이 일의 진행속도에 영향을 미칠 수는 있지만, 그것을 통해 그런 시간 지연을 정당화할 수 있는 것 이상의 편익이 발생된다는 점은 분명하다.

“현실에서는 정보 확산 속도에 맞춰 느리게 일을 진행해야만 해요. 하지만 도보길 사업 같은 경우에는, 그런 기회를 포착해서 그 일에 매진할 수 있는 모든 절차들과 이해관계자들이 이미 하나로 결집되어 있었어요. ... 기관들 간의 훌륭한 소통이 가져다 줄 수 있는 편익과 결실을 가장 잘 보여줄 수 있는 사례인 것이지요.” (Fáilte Ireland)

교훈

요약하자면, 이 사례연구로부터 몇 가지 교훈을 얻을 수 있다.

먼저, 도보길 개발에 있어 지역화된 접근법이 가져다주는 편익은 분명하다. MFG, RSS, 정부 기관들, 지역 농민들, 지역 관광업계, 문화집단 및 지역사회 집단들이 한 데 모여서, 지역사회에 기반을 두고 지역에 혜택을 가져다 줄 것으로 여겨지는 사업을 성공적으로 진행했다.

또한 RSS의 존재와 RSS로 인해 지역사회 내에 창조된 역량이, 신속한 대응이 필요한 경우(이 경우에는 국가적인 프로그램을 활용할 수 있는 기회)에 그것을 만들어낼 수 있음이 잘 드러났다. RSS와 이 과정을 촉진시킬 수 있었던 MFG가 없었더라면, 그 기회를 살리지 못했을 것이 분명하다.

다른 고용기회가 거의 없는 Glencolmcille의 경우, RSS는 재정적, 사회적 측면에서 상당한 중요성을 가진다.

마지막으로, 이 사례연구는 지역사회를 포함해서 기관 간의 협력이 가장 잘 이루어질 경우, 어떤 일이 달성될 수 있는지를 잘 보여주고 있으며, 이와 관련해서 모범 사례로 활용될 수 있다.

4. Duhallow 주택 에너지 효율 증대 사업

이 사례연구는 “노인층과 빈곤층을 위한 에너지 절약 관련 프로젝트” 범주의 사례

로 IRD Duhallow가 수행한 사업에 초점을 맞춘다. IRD Duhallow는 North Cork, Newmarket에 기반을 두고 있으며, North West Cork 전역과 East Kerry 몇몇 지역을 대상으로 서비스를 제공한다. 이 범주의 사업을 진행하는 RSS 프로그램들의 숫자는 그리 많지 않다. 전국적으로 봐서, 지역사회 집단의 숫자는 9개(1%)에 불과하며, 참여자들의 숫자는 23명(1% 미만)이다.

현재 이 프로그램에는 총 58명의 참여자가 있으며, 그 중 40퍼센트가 여성이다. Duhallow 프로그램의 참여자들은 RSS 7개 사업범주 모두와 관련된 활동을 벌이고 있다.

Warmer Homes 프로그램 출범 동기

Warmer Homes 프로그램은 Sustainable Energy Ireland(SEI)의 후원으로 2004년에 설립되었으며, 그 목표는 “저소득층 가구가 거주하는 주택의 에너지 효율을 향상시키는 것”이다.⁴³⁾ 이 사업의 중요 요소는 “천정 단열, 외풍 차단, 보일러관의 피복단열, 에너지 효율이 높은 조명, 이중벽 단열, 에너지 관련 조언” 등의 서비스를 제공할 수 있는 다양한 지역사회 기반 조직들이 역량을 창출하고 증대시키는 것이다. 적절한 자격을 갖춘 것으로 간주되는 가구들에는 서비스가 무료로 제공된다. 이런 조직들이 “설비 기관(installer agencies)” 자격을 갖추기 위해서는 SEI에 신청을 해야만 한다.⁴⁴⁾ 이 프로그램은 SEI를 대신해서 두 개의 조직에 의해 운영된다. 영국 정부의 연료빈곤(fuel poverty) 프로그램을 수행하는 대표적인 기관 중 하나인 “eaga Partnership”⁴⁵⁾과 Energy Action Ireland이 그것이다. 이 프로그램에 대한 가이드라인들은 서비스 제공자로 “Community Employment, RSS, 기타 정부 프로그램들을 통해서 재원을 충당한 지역사회 기반 조직들”들을 우선시 할 것을 규정하고 있다.⁴⁶⁾

Duhallow Warmer Homes 프로그램

IRD Duhallow가 운영하고 있는 Warmer Homes 프로그램은 지금까지 천정단열 제공에 중점을 뒀다. IRD Duhallow 프로그램의 일부로 이 사업이 승인되어 2006년 9월 단열공사가 시작된 이래, 2007년 6월까지 130개 가구에 작업이 완료되었으며, 60개 가구가 현재 대기자 명단에 올라있다.⁴⁷⁾ 이 프로그램은 지역 언론, HSE 사무실들, 홍보인력들을 통해서 광고되었다.

43) <http://www.sei.ie/index.asp?locID=666&docID=-1>

44) <http://www.sei.ie/uploadedfiles/InfoCentre/CFPImplementingagenciesOct2004.pdf>

45) eaga partnership에 관한 더 많은 정보를 얻으려면 <http://www.eaga.com/index.php>를 참조하라.

46) SEI Call for Proposal, October 2004.

<http://www.sei.ie/uploadedfiles/InfoCentre/CFPImplementingagenciesOct2004.pdf>

47) Warmer Homes Programme을 통해서 아일랜드 전체적으로 2007년 1월에서 6월 사이에 총 1676개 가구가 단열 서비스를 받았다.



<사진>
작업차량을 통한 홍보
(Duhallow의 Warmer Homes 프로그램)

단열 작업을 수행하는 RSS 참여자들은 여러 기능별로 역할이 구분되어 있다. 현재 교육과정을 이수한 적산사(surveyor)가 4명 있는데(남성, 여성),⁴⁸⁾ 이들은 처음 고객들의 요청에 대응하여 해당 주택의 천정 상황을 파악한 후 어떤 자재가 [얼마나] 필요할지 판단한다. 그 다음에는 2개의 팀으로 구성된 시공인력들이 단열 작업을 수행한다. 각 팀 구성원 중 한 명씩은 이 프로그램 이후 쌓은 경험 덕분에 품질 관리자(QC) 역할을 겸하고 있다. 마지막으로, 여러 명의 RSS 참여자들이 행정업무를 담당하여, 프로그램 운영을 지원하고 많은 요구사항들을 처리하고 있다.

모든 참여자들이 자신들이 맡은 다양한 업무를 수행할 수 있는 훈련을 받았다. 사무실이나 공사현장에서 훈련이 이루어지는 경우도 있고, 더블린이나 Tralee에서 진행되는 교육과정에 참여하는 것이 필요한 경우도 있다. 향후 몇 달이 지나면 Community Services Programme에 의해 또 다른 warmer homes 팀들이 생겨날 것이지만, RSS 참여자들이 기존에 보유하고 있는 역량을 기반으로 구성될 것이다.

RSS 참여자 구성과 참여 동기

Warmer Homes 프로그램으로부터 RSS 참여자 58명에 대한 간략한 인적정보를 얻을 수 있었으며, 9명의 참여자들을 집단으로 인터뷰하여 이 프로그램에 대한 의견을 수렴했다. 이들 중에는 2004년부터 이 프로그램에 참여한 사람도 있고, 참여한 지 2주밖에 되지 않은 사람도 있었다. 9명 모두가 농업에 직접적으로 종사하고 있었으며, 일부 참여자들은 과거 농업 이외의 직업을 가진 경험이 있었다. 또한 그들 모두가 자신들의 본부건물이 있는 IRD Duhallow 사무실 반경 15마일 안에 거주하고 있었다.

아일랜드의 다른 지역과 마찬가지로 Duhallow 지역에서도 농업은 큰 변화를 겪었다. 참여자들은 이 지역에 소규모 농장들의 숫자가 많아서, RSS에 특히 적합하다고 이야기한다. 우유가격 하락과 비용 증가로 인해 많은 농민들이 우유생산에서 탈피하여 농장 밖의 부업을 좀 더 쉽게 할 수 있는 방식으로 영농형태를 변화시켰다.

48) 적산사 교육은 Energy Action Ireland에서 받았다.

토론과정에서 참여자들은 RSS가 중요한 역할을 하고 있으며 무척이나 마음에 드는 프로그램이라고 이야기했는데, 그 이유는 단순히 재정적인 측면에서의 도움 때문만이 아니라, 여러 다양한 이유 때문이었다.

한 참여자는 다음과 같이 이야기했다.

“그것[RSS]에 대해서는 어떤 말로도 제대로 이야기하는 것이 불가능해요. ... 전 여기 온 이래 너무나 많은 것들을 배웠어요. ... 자신감이 커진 것이 가장 큰 것 같아요. RSS에 오기 전에는, 젓소에서 우유를 짜는 것과 집을 청소하는 것 이외에는 제 자신이 제대로 할 수 있는 일이 없다고 생각했죠.”

Duhallow 참여자들은 이 프로그램의 편익을 다양한 점을 들어 이야기했으며, 그들의 이야기 속에서는 일에 대한 열정이 명백하게 드러났다. 가령, 한 참여자는 RSS 참여자들이 하는 일에 대해서 다음과 같이 강조했다.

“우리에게 감사하는 사람들을 위해서 일을 하죠. ... 아시겠지만 이 사람들은 부자가 아니라, 이 나라의 보통 사람들이에요. 지역사회를 위해 일하는 것이구요. 요즘은 너무나 많은 사람들이 밖에 나가서 일을 하고 있기 때문에, 많은 지역사회에서 자발적인 노동이 거의 사라져버렸어요. 그 자리를 채워줄 무언가가 필요한 것이지요. RSS 덕분에 모든 지역사회들이 더 나아졌어요.”

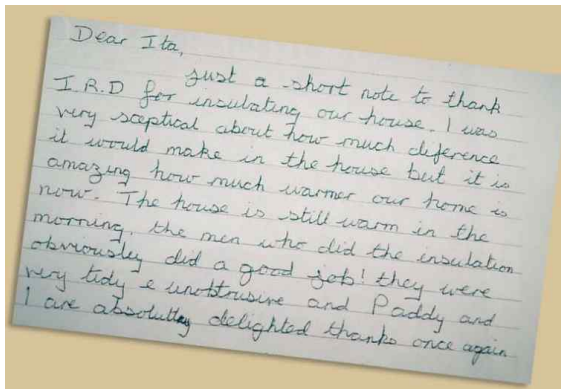


<사진> IRD에 있는 Warmer Homes Team

다른 참여자도 지역사회에 기여한다는 느낌을 다음과 같이 표현했다.

“이 프로그램이 없다면, 노인들은 집에 단열공사를 하지 못할 거예요.”

이들이 수행한 일의 영향을 계량화하기에는 너무 이르지만, IRD 관리자는 단열공사를 받았던 한 여성을 만난 경험을 이야기했다. 이 여성은 처음으로 연료 보조금으로만 난방비를 충당할 수 있었다고 한다. 이전에는 이것이 불가능해서 연금으로 받은 돈의 일부를 난방비로 써야만 했던 것이다.



<사진>
단열시공을 받은
가정에서 보낸
감사편지

돈 이외의 편익

이 프로그램이 참여자들에게 돈 이외에도 여러 가지 혜택을 주었다는 점 역시 참여자들의 이야기 속에 반복적으로 등장했다.

“농민들에게 돌아간 혜택은 엄청나게 커요. ... 돈으로 따질 수 없는, 사회적인 측면을 열어주었으니까요.” (참여자)

이러한 사회적 측면은, 참여자들이 농촌생활의 성격 변화와 농촌 사회기반시설 중 핵심 요소들이 약화되었다는 점을 이야기하는 과정에서 계속 반복해서 등장했다. 치즈 제조장, 지역 시장, 우체국, 지역 상점 등이 사라지게 되면서, 정상적인 사회적 대면접촉이 줄어들었다는 것이다.

“마을이나 상점 등에 가지 않으면, 일주일 내내 아무도 만나지 못할 수 있어요.” (참여자)

그리고 이러한 사회적 편익은 이 집단 자체 내에서 먼저 시작되는 것처럼 보인다. 집단 내에 강한 결속력과 상호 연대감이 구축되어온 것이다. 참여자들은 서로를 챙기고, 감독관들은 참여자들을 챙긴다.

“우리는 동료들과 함께 일해요. 사회에서처럼 같은 집단의 사람들과 함께 일하는 것이지요. 우리 모두는 농민이거나 농업 관련 배경을 가지고 있어요. ... 그런 공통점이 일하는데 도움을 주죠. 의사소통이 더 원활해지니까요. 우리는 서로를 더 잘 이해해요.”

참여자들이 이야기한 또 다른 요소는, 자신들이 의미 있고 가치 있는 일에 종사하고 있다는 느낌이다. 이는 다른 사례연구에서도 여러 번 등장하는 이야기이다. 이들은 자신들이 받은 임금에 상응하는 일 이상으로 중요한 사회적·경제적 기여를 하

고 있다고 생각한다.

“이 일[RSS]의 좋은 점은 이것이 노동 프로그램이라는 것이에요. 밖에 나가서 일을 할 수 있다는 점이 무척 좋아요.” (참여자)

실제로 경제적인 관점에서 살펴보더라도, Duhallow 프로그램은 RSS가 얼마나 큰 편익을 발생시킬 수 있는지를 잘 보여줄 수 있다. RSS 운영으로 인한 추가비용(기존의 사회복지 수당에 비해 추가적으로 지출된 비용)과 수행한 단열작업의 경제적 가치를 비교하는 비용편익분석을 수행하더라도, 순편익이 무척 크게 나올 것임에 틀림없다. 또한 단열작업을 수행하는 참여자들이 필연적으로 경험하게 되는 건강상의 편익을 고려할 경우 순편익은 더욱 커지게 된다.

RSS 참여자들의 인적사항

Sheila O'Keeffe는 2004년 Duhallow에서 RSS가 시작될 당시 지역신문에 난 기사를 읽고 처음 참여했으며, 이후 계속 해서 참여자로 일 해왔다. 처음에는 이 프로그램의 행정일을 담당했지만, 현재는 단열 적산사 자격을 얻었으며, RSS에서 일한 경험 덕분에 엄청난 혜택을 입었다고 생각한다.

“스스로에 대한 확신이 생겼다는 점이 향상이 저에게 일어난 일 중 가장 좋은 일인 것 같아요. 전혀 불가능했을 법한 것들을 얻게 되었지요.”

현재 그녀는 RSS와 소농 프로그램(smallholder initiative)에서 동시에 일을 하고 있으며, 여러 교육과정들을 이수하고 있다. 그리고 이 중 일부는 IRD Duhallow에서 교육비를 지원하였다.

“여기 온 이래 너무나 많은 것들을 배웠어요. 예를 들어 제가 끝마친 UCC 교육 같은 경우, 여기 오지 않았더라면 꿈에도 생각지 못했을 거예요. 현재 전 공사감독(supervisory management) 교육을 받고 있어요. RSS에 참여하지 않았더라면 저에게 이런 기회가 전혀 없었겠죠. 어떤 면에서 보더라도 이 일은 저에게 정말 큰 혜택을 줬어요.”

농업 친화적인 프로그램

많은 참여자들이 RSS가 자신들이 농사일을 계속하는데 효과적인 보완책 역할을 했다고 이야기했다. RSS 참여를 그로 인한 소득의 증가 및 영농관행의 개선과 연결시킨 것이다. 이런 식의 연결은 여러 다른 방식으로 이야기되었다.

먼저 가장 명백했던 점은, 참여자들이 RSS 참여의 결과로 재정적으로 더 나아졌다는 점이다. 물론 몇몇 참여자들의 경우에는 이전 소득이나 가족상태 등의 이유

때문에 재정적 향상의 폭이 미미한 정도에 그쳤다. 하지만 RSS의 영향에 대해서는 다음과 같이 의견이 일치했다.

“생활수준을 유지할 수 있도록 해주죠. 그리고 농민들 역시 다른 사람들과 마찬가지로 적절한 생활수준을 누릴 자격이 있구요.”

많은 참여자들은 이 추가적인 소득이 자신들의 농업활동을 지원해주는 측면에서 가치를 가진다고 이야기했다. 예를 들어, 계속 바뀌는 농업규제, 특히 환경오염 규제를 충족시키기 위해 농장을 업그레이드하는데 추가로 생긴 돈이 도움이 되었다는 것이다.

“이게 없었더라면, 우리 중 다수가 농사를 그만뒀을 거예요. 전일제(full-time)로 일할 수 있는 다른 일자리를 찾아야만 하겠죠.”

Duhallow 참여자들 역시 프로그램 운영 방식의 유연성에 대해 칭찬을 아끼지 않았다. 농장과 가족생활 모두에 도움이 된다는 이야기였다. 한 참여자는 다음과 같이 이야기했다.

“이 프로그램이 없다면, 이 지역에서 농사일을 하는 사람의 숫자가 극히 적을 거예요. 민간회사에서 일하면서 유연한 근무시간을 가지기는 불가능하죠”

다른 참여자는 이런 이야기를 덧붙였다.

“그것[RSS]은 저에게 득이 되었어요. 전 [농장 밖에서] 일을 하곤 했었거든요. 제 애들은 아직 어려요. 가장 큰 혜택은 애들과 더 많은 시간을 보낼 수 있다는 점이에요. 그렇게 일찍 출근하지 않아도 되고, 그렇게 늦게 퇴근하지 않아도 되니까요.”

IRD Duhallow와의 긴밀한 연결은 농업에도 득이 되었으며, RSS 참여자 중 한 명이 일주일 중 나머지 시간에는 IRD 소농 프로그램에서 일을 한다는 사실 역시 도움이 되었다. 이로 인해 농업과 관련된 폭넓은 문제들과 더 밀접한 연결이 이루어지게 되었으며, RSS 참여자들이 농장 자금운영, 위생, 기타 사안들과 관련된 교육에 참여하는 것이 촉진되었다.

미래에 대한 보장

Duhallow 토론에서 등장한 또 다른 주제는, 이 프로그램이 복지혜택 수혜자격에 긍정적인 영향을 미친다는 점이다. 특히 여성들이 연금 수혜자격을 얻도록 하는데 도움이 된다는 지적이 있었다. 농민의 배우자인 여성들이 이 프로그램에 참여함으

로써, 사회보험(PRSI: Pay Related Social Insurance)에 돈을 불입할 수 있게 되고, 이는 이들이 노년에 연금을 받을 수 있는 자격을 얻도록 해준다.

“그게 이 프로그램에 참여한 부인들에게 돌아가는 큰 혜택이지요. 왜냐하면 우리가 함께 사회보험에 돈을 불입하고 있지만, 남편들만이 연금을 받게 된다는 것이 전혀 이해가 되지 않았었거든요. 따라서 이 프로그램에 참여한 부인들에게는 이 부분이 큰 혜택이에요.”

“부인들이 남자들만큼이나 많은 노력을 농장에 쏟아붓고 있지만, 부부 중 한 사람만 연금혜택을 얻게 된다는 것을 전혀 이해할 수 없었죠.”

즉 소득 안정성과 관련된 부분이 가장 큰 혜택 중 하나로 지적된 것이다.

가장 중요한 변화

요약하자면, Duhallow 집단은 이 프로그램에 참여한 결과로 자신들의 삶에 일어난 가장 중요한 변화가 무엇이라는 물음에 여러 가지 답변들을 했는데, 대표적인 답변들은 다음과 같다.

- * 소득 증대
- * 자신감 향상
- * 사회적 접촉 증대
- * 생활수준 향상
- * 더 체계적으로 생활하게 되었음
- * 가족 관련 부분에서의 혜택
- * 대인관계 향상
- * 스트레스 감소

RSS 감독관 중 한 명은 같은 질문에 이렇게 답했다.

“그들 모두가 재정적으로 더 나아졌어요. 그들의 농장 역시 더 나아졌구요. 그들은 더 체계적이 되었어요. 좀 더 질서정연하게 살기 시작했구요. 그리고 우리 조언에 따라 우유 관련 사항들을 기록하기 시작했죠. 그들은 계획, 즉 사업계획을 자신들의 농사일에 적용해서 생산성을 높이는 방법을 발견했어요. 그들은 여기 앉아서 서로 이야기를 나눴어요. 서로 아이디어를 주고받죠. ...”

교훈

IRD Duhallow의 경험으로부터 몇 가지 구체적인 교훈들이 도출된다.

[1] 비용편익분석

Warmer Homes 팀의 작업은 RSS가 경제적 편익을 창출할 수 있음을 잘 보여준다. 130가구에 단열공사를 제공하고 추가로 600개 가구가 대기자 명단에 올라있다는 사실은, 이 프로그램이 운영비를 훨씬 뛰어넘는 큰 경제적 기여를 하고 있음을 의미한다. RSS에 대한 향후 평가에서는 이런 점이 고려될 필요가 있다.

[2] Warmer Homes 프로그램의 복잡성

이 사례연구에서 도출되는 주제 중 하나는, 이 사업범주에서 수행되는 작업이 복잡한 성격을 가지고 있다는 점이다. 그 한 측면에 해당되는 것이, 실제로 작업을 수행하는 것과 관련된 어려움이다. 좁은 공간에서 다루기 어려운 자재들을 이용해서 작업해야하는 경우가 많기 때문이다. 하지만 이외에도, Warmer Homes 프로그램 운영 방식 자체로부터도 구체적인 문제가 발견된다. IRD Duhallo가 먼저 작업비를 지출한 후, 작업 결과에 대한 검수가 있는 후에야 돈을 지급받기 때문이다. 이것이 이 범주의 사업이 그렇게나 적게 수행되는 이유일 수도 있다.

[3] 직능개발

이 사례연구는 또한 RSS가 반드시 소득 보조만을 뜻하지는 않다는 점을 잘 보여주고 있다. 그것은 또한 직능개발, 즉 다른 직업이나 교육 기회, 창업으로 이어지는 징검다리 역할도하고 있다. 앞에서 제시된 한 참여자 이외에도, 다른 사례들이 존재한다. 모든 참여자들이 이 같은 직능개발을 필요로 하지도 않고 심지어 원하지도 않지만, 그것이 필요로 하는 사람들도 있다. RSS가 이런 역할을 수행할 수 있는 잠재력을 더욱 증진시킬 필요가 있다.

[4] 상호협력이 주는 편익

마지막으로 이 사례연구는 RSS 내부에서 창조될 수 있는 상호협력의 힘을 잘 보여주고 있다. 참여자들 사이에 그리고 참여자들과 감독관들 사이에서 강한 연대의식과 협동심(team work)이 존재하는 것처럼 보이는데, 이는 RSS 작업을 넘어서서 그들의 농사일과 사생활에 이르기까지 영향을 미치고 있다. 이런 편익을 계량화하기는 힘들겠지만, 그것이 가치 있는 것이라는 점에는 의심의 여지가 없다.

5. Galway의 골든마일 프로젝트

Galway 카운티는 게일TECT(Gaeltacht) 지역에 속하지 않는 지역이다. 이 카운티에서는 Galway Rural Development (GRD)가 RSS의 집행기관인데, 이 단체는 LEADER와 LDSIP(Local Development Social Inclusion Programme) 운영에 대한 책임도 맡고 있다. Galway 카운티 전체적으로 RSS 참여자의 총수는 170명에 가까우며, 다양한 지역 수준에서의 프로그램들에 배치되어 있다. 이 사례연구에서는 North East Galway 지역을 살펴보면, 여기에는 24명의 참여자가 있다.

이 사례연구는 “마을 및 시골 개선 프로젝트” 범주에 속하는 활동들을 살펴본다. 전국적으로 봐서 이 사업범주에는 350개(24%) 지역단체가 참여하고 있어서 RSS 전체 사업범주 중 두 번째로 인기가 높다. 참여자 숫자의 경우에는, 이 사업범주에 658명(27%)의 참여자가 있다.



배경

Galway Rural Development (GRD) Company는 Galway 카운티 의회, Meitheal Forbartha na Gaeltachta Teo, Comhdháil Oileáin na hÉireann와 공동으로, 지역사회들이 자신들의 농촌환경을 개선하는 것을 장려하는 혁신적인 프로그램을 추진하고 있다. 이 프로그램은 지역사회들이 도로 중 1마일 구간을 골라서, 깨끗하게 정비하고 유지보수 하는 작업을 수행하게 한다. 그리고 이런 “골든마일(golden mile)”들을 대상으로 카운티 수준에서의 경연대회를 열어, ‘최우수 마일(best mile)’을 선정하여 상을 준다.

현재 시행 4년째를 맞은 골든마일 개념은, 2000년 Tipperary LEADER 프로그램에서 처음 개발되었다. “농촌 도로, 특히 아주 좁은 소로나 막다른 골목(tertiary roads) 부근에 사는 사람들이 이들 도로 주변의 자연유산과 인공유산들을 더 잘 인식할 수 있도록 하고, 필요한 경우 이들 자원을 보전 및 유지보수 하기 위한 적절한 행동을 취하도록 장려하는 환경 프로그램”으로 이 개념이 제안된 것이다.⁴⁹⁾ Galway의 프로그램은 해당 도로 구간의 역사와 유산에 대한 인식을 높이는 동시에, 쓰레기를 없애고, 문에 페인트를 칠하며, 적절한 표지판들을 세우는 등의 활동을 하

49) <http://www.heritagecouncil.ie/outlook/contents6/9.html>

는 것을 장려하는 것과 관련하여 지역사회의 의견을 최대한 반영하고자 한다. 경연대회 접수마감일 전에 카운티 전역에 걸쳐 관련 정보를 알리는 행사가 개최되며, 몇몇 경우에는 과거 수상작들의 모습을 보여주기도 한다.

‘최우수 마일’ 수상작은 하나이지만, 다양한 분야에 대한 시상이 이루어진다. 최우수 지역사회 노력상, 최우수 “자연” 유산상(관목 울타리, 나무, 새, 시내, 기타 물길 등), 최우수 “인공” 유산상(돌담, 문, 다리, 물 펌프, 오래된 가옥, 방앗간 등), 최우수 쓰레기 관리 및 도로안전상(농장내부나 기타 부지의 정돈상태, 도로가 건기에 안전한지 여부, 도로 경계 부분의 안전성, 배수로 관리 등), “최우수 잠재력상(best potential)” 등 다양한 상이 주어지는 것이다.

2006년에는 총 21개 구간이 경연대회에 출품되어, 전년도의 16개와 전전년도의 9개에 비해 증가하는 추세를 보였다. 경연대회의 절정은 크리스마스 직전에 열리는 시상식이었다. 이 시상식은 많은 사람들의 이목을 집중시켰으며, 환경, 예술, 공학 등 각기 다른 방면의 전문가들로 구성된 심사위원단이 심사를 담당했다.

RSS와 골든마일

Galway에서 RSS는 골든마일 프로그램을 보완하기에 무척 유용한 것으로 판명되었다. 골든마일 프로그램이 해당 도로 구간에 대한 대규모 보수작업까지는 기대하지 않았으므로, 지역사회가 해당 도로 구간을 기준에 부합하는 수준까지 끌어올리는 작업을 RSS 참여자들이 지원하도록 하는 것이 이상적이었다. 2006년 3개의 RSS 프로그램이 지역사회의 경연대회 준비를 도왔다. 예를 들어, Glenamaddy 근방에 있는 Clooncun에서는 RSS 참여자들이 잔디 경계선을 말끔하게 다듬고, 해당 도로 구간의 문 기둥 등을 페인트 칠하며, 배수로를 청소하고, 화초와 관목을 심는 등의 활동을 통해 지역사회의 경연대회 참여를 지원했다.



이 지역에서는 4명의 남성 참여자가 가장 흥미롭고도 중요한 작업을 수행했는데, 그것은 바로 어린이 묘지를 복원하는 것이었다. 거의 100년 정도 역사를 가진 것으로 추정되는 이 묘지는 풀이 무성하게 자라서 잊혀졌다. RSS 참여자들의 작업 덕

분에(이곳에서는 전통적으로 기계를 이용해서 풀을 깎는 것이 허용되지 않는다), 이들 어린이들에 대한 기억이 보존될 수 있게 되었다. 이제 이 묘지에는 관목과 가시덤불이 사라지고, 흰색 페인트를 칠한 표석들과 형형색색의 꽃들이 나타나게 되었다. 지역사회의 기억에서 배제된 존재에서 포함된 존재로 상징적인 변모 과정을 거친 것이다. 또한 참여자들에게 더욱 더 큰 보람을 느끼게 해준 일이 있었으니, 그것은 바로 96살 먹은 동네 노인과의 만남이었다. 이 노인은 자신의 형제가 이 묘지에 묻혔다고 밝히며, 이곳의 복원이 자신에게는 가슴 벅찬 일이라고 이야기했다. 참여자들(그 중 한 명은 바로 이 동네 출신이었다)이 이 같은 활동에 특별한 주인의식과 가치를 표현한 것은 당연한 일이다. 이 작업이 완료된 결과, 이제는 지역 주민들이 묘지 부근에서 함께 식사를 하는 행사를 열고 있다. 이는 골든마일이 단순히 무언가를 깎고, 청소하고, 다듬는 일과 관련된 것이 아니라, 문화와 역사, 문화와 지역사회, 농촌지역사회에 독특성과 자부심을 부여해주는 일과 관련된 것이라는 점을 잘 보여준다.

이 도로는 오래된 Bodkin 지주의 집터를 지나는데, 이 집은 1950년대 정부에 의해 철거되어 건축자재들이 개별적으로 판매되었다. 이 부지 옆에는 Tobintown 정착지가 있는데, 이곳에는 1952년까지 소작인이었던 16-18 가구가 살고 있었다. 골든마일 경연대회 준비의 일환으로, 지역 유산 관련 집단은 RSS 참여자들의 지원을 받아 이곳에 살았던 가족들을 기억하고 기념하기 위해 “클러스터(The Cluster)”란 이름의 표지판을 설치했다. 유산 집단(Ballymoe Development Committee 소속 소집단)의 우두머리인 Vinnie McNamara는 클러스터의 준비와 해당 도로 구간을 정비하는데 RSS 참여자들이 기여한 부분에 대해 찬사를 보냈다.

참여자들과 그들의 RSS에 대한 평가

앞에서 기술된 Clooncun에서의 작업은 4명의 RSS 참여자들에 의해 수행되었다. Tony Molloy는 과거 Community Employment (CE) 프로그램에 참여한 경력이 있으며, 2004부터 RSS에 참여해왔다. 비교적 최근에 참여한 Sean Keavney는 과거에 이 비슷한 프로그램에 참여한 경험이 없다. Martin Dowd와 Michael Moran 또한 과거 CE 프로그램에 참여한 경력이 있다. 4명 모두가 소농으로, 이들은 소규모 농장의 이윤이 점점 더 줄어들게 만드는 요인으로 경작비, 규제, 수의사 관련 비용, 농가 수입 정체 등을 들었으며, 이런 이유들 때문에 농업소득만으로는 생계를 유지하는 것이 불가능하다고 이야기했다. 이 4명은 적어도 한 사람은 늘 작업을 하도록 자신들의 작업 일정을 조정했다. 골든마일 작업이 그들의 일상생활에서 중요한 요소이기는 하지만, 그밖에도 그들은 잔디깎기, 관목 씨 뿌리기, 울타리 치기, 말뚝 박기, 돌담 쌓기, 보도 깔기, 동네 놀이터 유지보수 등의 일에도 관여하고 있었다. 기존 기술을 활용해서 할 수 있는 일들도 있었지만, 일을 해나가는 과정에서 기술을 향상시키고 새로운 것을 배워야 하는 경우도 있었다. 이런 학습과정은 그 자체로 참여자들의 자신감과 자긍심을 향상시키는 데 중요한 역할을 담당한다.



<사진> RSS 참여자들과 감독관이 North East Galway에서 자신들이 복원한 펌프를 자랑하고 있다.

“전에 전혀 해보지 않았던 일들이지만, 일단 손을 대고 나자 우리가 최고 수준의 전문인력들 만큼이나 그것을 잘 해낼 수 있다는 점을 알게 되었지요. 그냥 어떻게든 해내야겠다고 생각하고 일을 했지만, ... 결국에는 최고 수준의 전문인력들에 견줄 수도 있을 만큼 일을 잘 해낼 수 있었지요.”

이 4명과 대화를 나눠본 결과 RSS에 대한 감사의 마음이 뚜렷하게 드러났다.

“우리 같은 소농들에게 있어 이건 엄청난 자산이에요. 훌륭한 일들이 이루어지고 있어요.” (참여자)

이 4명이 이 프로그램의 가장 큰 가치로 든 것은, 자신들이 계속 농사일을 할 수 있게 되었다는 점이다. 한 참여자는 이 프로그램이 없다면 농사일을 과연 계속할 수 있을 것인지 의문을 제기했다.

“이 프로그램에 참여하지 않았더라면 과연 농사일을 계속 할 수 있을까요? 아마 다른 전일제 일자리를 찾아야만 할 거예요.”

다른 참여자는 다음과 같은 말을 덧붙였다.

“전일제로 다른 일자리를 구하고 나면, 농사를 짓는 것이 불가능하죠.”

일반적으로 건설일이 농장 밖의 일자리로 가장 유망하게 여겨졌다. 하지만 대부분의 RSS 참여자들의 경우, 그런 일자리가 존재하더라도 그들의 나이가 장애물로 작용하는 것으로 인식되었다.

“많은 사람들이 우리 나이대의 사람들을 채용하지 않아요. ... 튼튼한 젊은이들만 원하죠.”

따라서 다른 모든 사례연구의 참여자들과 마찬가지로, 이 프로그램에 대한 참여자들의 태도는 무척 긍정적이었다. 한 참여자가 이야기한 다음과 같은 의견에 North East Galway의 모든 참여자들이 동의했다.

“이 프로그램[RSS]을 고안해낸 사람은 진정으로 농민을 생각하는 사람이에요. ... 유연한 [운영방식]이 정말 좋아요.”

또한 참여자들이 재정적인 측면에서도 중요한 혜택을 입었다는 점 역시 분명했다. 이는 특히 자녀가 있는 참여자들의 경우에 가장 두드러졌다. 독신 참여자들의 경우에는 재정적 동기가 훨씬 덜 직접적이었다. 하지만 몇몇 경우에는 독신 참여자들이 농가보조금(Farm Assist)이나 기타 사회보장 수당에 비해 주당 30-40 유로 정도만을 추가로 받는다는 사실에도 불구하고, 이런 점 때문에 이 프로그램 참여에 대한 그들의 열의가 줄어들지는 않았다. 이 프로그램이 제공해주는 사회적 접촉이 큰 역할을 하는 것으로 보인다. 참여자 4명 모두가 정기적으로 밖에 나가서 다른 사람들과 상호작용하는 기회를 가지게 된 점이 무척 중요하다고 강조했다. 많은 도시 거주민들이 이를 정상적인 것으로 여길지 모르지만, 농촌지역 거주민들의 경우에는 이를 당연한 것으로 여기는 것이 불가능한 것이다. 한 참여자는 다음과 같이 이야기했다.

“하루 종일 아무도 만나지 못하다가, 밖에 나가서 사람들을 만나면 훨씬 좋죠.”

다른 참여자는 다음과 같은 의견을 피력했다.

“밖에 나가서 사람들도 만나고, 약간의 재미도 좀 보고, 그 주에 무슨 일이 있었는지 등에 대한 이야기도 나누고. 이런 일을 하지 않으면, 일이 제대로 진행되지 않을 경우 자연스레 우울증에 빠지게 되요. 얼마 안 되더라도 돈이 벌려야만 하는 거죠. 이제는 여기서 받는 돈이 농장에도 도움이 되고 있어요. ...”

이 프로그램이 농사일에도 득이 된다는 의견 역시 제시되었다. RSS 참여 전에 비해 농장 일을 좀 더 체계적으로 해야 할 필요성이 생겼다는 이야기였다. RSS 참여로 인한 추가적인 소득 역시 이따금씩 발생하는 농장의 비용을 충당하는데 도움이 되는 것으로 간주되었다.

이 프로그램이 없어진다면 어떤 영향이 초래될 것이냐는 물음에 대해서는, 엄청난 영향이 초래될 것이라는 데 별 다른 이견이 없었다. 한 참여자는 다음과 같이 이야기했다.

“소득이 크게 줄 거예요. ... 어쨌든 저는 애들이 딸린 유부남이니까요.”

다른 참여자는 이런 의견을 제시했다.

“크게 상심할 거예요. 그리고 우울증에 빠지게 되겠죠.”

“집단으로 일하는 것은 작업적인 면에서 뿐만 아니라 사회적인 면에서도 중요해요. 삶을 개선하는데 도움이 되죠.”

GRD RSS 코디네이터(Co-ordinator)는 RSS의 또 다른 편익으로, 다양한 참여자들을 함께 참여시킬 수 있다는 점을 든다. 즉 더 외향적이고 과거에 이 비슷한 프로그램에 참여한 이력이 있는 사람들과, 좀 더 내성적이고 고립적인 성향을 가진 사람들을 한 데 묶는다는 것이다. 이렇게 다른 성향의 사람들을 한 데 섞어서 이들이 서로를 지원하도록 하는 것이 무척 큰 가치를 가지는 것으로 입증되었다.

지역사회에 대한 편익

이 프로그램이 개별 참여자들에게 편익을 제공할 뿐만 아니라, 해당 프로그램이 운영되는 인접 지역에도 부가가치를 발생시킨다는 점은 명백했다. 과거 덩불과 풀들이 옷자랐던 지역들이 이제는 깨끗하게 손질되어 꽃들이 심어졌다. 참여자들과의 토론 중에 다음과 같은 점이 지적되었다. 즉 많은 사람들의 출퇴근 거리가 점점 더 멀어짐에 따라, 자발적인 참여, 특히 환경 유지보수와 관련된 작업에서 자발적인 참여를 이끌어내는 것이 점점 더 어려워지고 있다는 것이다. 이런 점에서 한 참여자는 RSS가 없을 경우의 상황에 대해서 이렇게 이야기했다.

“이 지역을 깨끗하게 유지하지 못할 거예요. 누군가 관리하는 사람이 없으면, 풀들이 뒤덮어버리게 되지요.”

지역사회의 노력을 일정해주는 상이 주는 효과 역시 과소평가되어서는 안 된다. 이 점은 매년 열리는 골든마일 시상식에서 목격되는 열의와 에너지에서 잘 드러난다. 이것은 지역사회와 지역사회가 기울인 노력에 대한 인정을 확보하는데 도움이 되는데, 이런 효과는 특히 불과 수년 전까지 인구감소와 경제적 쇠락이 특징적으로 나타나던 지역들에서 더욱 두드러진다. Lisnageeragh 사례가 보여주듯이, RSS의 지원과 RSS 참여자들이 자신들이 가진 기술을 통해 골든마일 같은 프로그램에 도움을 줌으로써 유산 집단 구성원들이의 자발적인 활동을 보완하는 역할을 했다.



<사진>
Lisnageeragh 골
든마일 안내 표
지판

교훈

RSS가 골든마일에 참여한 이 사례로부터 여러 중요한 교훈들을 얻을 수 있다.

골든마일 사례와 RSS가 그 속에서 했던 역할은 아일랜드 전역의 시골과 마을들을 향상시키는 활동과 관련하여 소중한 방식을 제시해준다. 이 일의 일부가 풀과 덤불을 깎는 등 유지보수 활동과 관련된 것이기는 하지만, 거기에는 더 많은 것들이 포함되는 경우가 많으며 이를 통해 자연환경과 인공환경 간의 연결고리에 대한 인식을 증진하는데 도움을 주고 있다.

또한 이 사례연구는 농장 밖의 일자리를 얻기 힘들다고 스스로 생각하고 있는 특정 연령대 소농들을 지원하는 수단으로서 RSS가 의미 있는 일을 제공해줄 수 있음을 잘 보여주고 있다. 전국적으로 이 프로그램에 참여한 참여자의 거의 50퍼센트가 50-59세라는 사실이 이 점을 더욱 강화시켜 것처럼 보인다. 건설산업이 하향세에 접어들 것으로 전망되고 있는 상황에서 그것이 이 연령대 집단에게 어떤 영향을 미치게 될지 향후 귀추가 주목된다.

“마을 및 시골 개선 프로젝트” 범주 사업의 경우, RSS 활동이 자발적인 활동을 대체해버릴 수 있다는 우려가 필연적으로 제기된다. 이런 일의 다수가 과거에는 지역 자원봉사자들에 의해 수행되었기 때문이다. 하지만 이 사례에서는 자발적인 활동과 RSS의 기여가 잘 결합되는 것을 촉진하는 골든마일 프로그램의 혁신적인 성격 탓에, 이런 일이 벌어지지 않았던 것처럼 보인다. 더욱이 참여자들 스스로가 물리적인 유지보수 작업을 자발적으로 수행할 사람을 구하는 것이 점점 더 어려워지고 있으며, 외부로 통근을 하는 생활양식이 그 원인일 수 있다는 의견을 제시하였다.

6. Wexford에서 지역사회의 삶 개선하기

이 사례연구는 Wexford Organisation for Rural Development(WORD)에서 운영한 RSS의 사례를 다루고 있다. 이 프로그램은 “환경 유지보수 작업 - 지역사회 시설물과 스포츠 시설의 유지보수 및 관리” 범주 사업에 초점을 맞추고 있다. 또한 이 사례연구에서는 이 프로그램과 관련된 많은 지역사회 조직들 중 한 곳인 Raheen

Family Resource Centre에 대해서도 살펴본다.

이 사례연구에서 다루고 있는 사업범주는 RSS에서 가장 인기가 높은 범주로, 전국적으로 592개(40%) 지역사회 집단들이 참여하고 있으며, 참여자수는 935(37%)이다. Wexford RSS의 경우, 현재 39명의 참여자가 이 프로그램에 있으며, 그 중 27명이 남성이고 12명이 여성이다.



<사진>

Raheen Family
Resource
Centre

후원기관 소개

Raheen Family Resource Centre는 Wexford 읍(Town)에서 약 18마일 떨어진 Wexford 카운티의 농촌지역에서 활동하면서 여러 부문들에 초점을 맞추고 있는 다면적인 성격을 가진 지역사회 조직이다. 이 단체는 자신들이 수행하는 많은 활동들에 필요한 자금을 다양한 자금원들로부터 조달한다. 주된 활동은 Family Resource Centre를 지원하는 프로그램을 운영하는 것인데, 이 센터는 Family Support Agency에 의해 운영되며 Department of Social and Family Affairs로부터 자금을 지원받는다.⁵⁰⁾

이 센터는 지역사회 구성원들로 운영위원회를 구성하고 있으며, 지역사회 발전과 관련된 다양한 서비스 및 지원을 제공하고 있다. 주요 활동은 다음과 같다.

- * 정보 제공 관련 프로그램 진행: 소농들을 대상으로 한 정보 등
- * 서비스 제공: 자체 유아원 운영(Equal Opportunities Childcare Programme로부터 지원을 받음), 노인 30명에 대한 주간 보살핌(day care) 서비스 제공(Dormant Accounts initiative로부터 자금지원 받음) 등
- * 인적 집단 형성 지원: 활동적인 은퇴자 집단, 지역사회 비상연락망 형성을 지원 등
- * 다양한 인가 교육과정 및 비인가 교육과정 제공: FETAC Level 5 Childcare, Back to Education (BTE) 교육과정 등
- * 자체 재원으로 Multi Media Training Centre 운영: 공인 ECDL 교육 및 시험

50) 이 사례에서는 후원집단이 정부로부터 자금을 지원받아 전일제 활동가를 갖춘 지역사회 조직이지만, 많은 사례에서는 후원집단이 자원봉사 기반으로 운영된다.

센터 역할을 함. CE 프로그램 등 다양한 집단들에게 교육 제공.

또한 이 센터는 자체적인 조리실을 운영하여 소득을 창출하고 있기도 하다. 이 조리실은 자체 유아원과 주간 보살핌(day care) 시설에 음식을 제공하고 있으며, 일주일에 한 번씩 인근 학교에 급식을 제공하고, 인근 근로자들에게 점심을 제공하기도 한다.

현재 이 센터는 26명의 직원(전일제 및 파트타임)을 고용하여, 이 동네에서 가장 많은 인원을 고용하고 있다.

지역사회 집단에 대한 RSS의 지원

Raheen Centre가 자신들이 수행하는 다양한 활동들에 대한 재원을 창출할 수 있는 능력을 보유하고 있다는 점은 분명하지만, 지속적인 일상적 유지보수 작업과 관련해서는 지원을 확보하는데 어려움을 겪어왔다. RSS에서 한 명의 참여자를 보내서 이를 지원하게 하자, 이 문제가 해결되었다.

“우리 프로그램들 중에는 유지보수에 대한 것이 없어요. ... 계속 운영을 할 수는 있지만, 시설들의 상태가 계속 나빠졌죠. 기본적인 청소조차 할 시간이 없었어요.” (센터 코디네이터)

이 센터에 유지보수 관련 지원 일을 맡은 RSS 참여자⁵¹⁾는 이 지역에서 육우와 작물을 기르는 농민으로, RSS 사업이 시작된 초기인 2004년 11월부터 이 프로그램에 참여해왔다. 그 때부터 마이클은 센터가 정상적으로 기능하는데 필요한 지속적인 지원을 제공하는 한 편, 주변 마을에서도 유지보수 관련 일을 수행해왔다. 마이클의 주된 임무는 센터 건물과 주위를 깨끗하게 유지하고, 주요 행사, 저녁에 열리는 정보 제공 관련 행사, 훈련 프로그램 등이 열리기 전에 행사장을 미리 준비해두는 것이다. 센터 관리자의 다음과 같은 이야기 속에서 마이클이 맡은 역할의 중요함이 보여진다.

“청소담당부터 프로젝트 관리자에 이르기까지, 모두가 중요합니다. 우리 모두가 서로에게 의지하고 있어요.”

센터에서 맡고 있는 직접적인 역할 이외에도, 마이클은 지역 운동장의 잔디를 깎고, 마을 이곳저곳의 쓰레기를 주으며, 지역묘지를 유지관리하고 지역의 “pattern” (묘지에 대한 축복 행사) 같은 행사를 준비하는 일도 한다. 이런 임무들이 이 사업 범주 하에서 수행되는 아일랜드 다른 곳의 사업과 비슷하기는 하지만, 센터 관리자

51) 이 사례에서 언급된 RSS 참여자들은 모두 자신들의 정보가 공개되는 것을 원치 않았다. 따라서 이 글에서는 편의상 참여자들의 이름을 마이클(Michael)과 마티나(Martina)로 부르기로 한다.

는 단순히 임무를 수행하는 것뿐만 아니라, 그것들을 어떻게 하는가 역시 중요하다는 점을 강조한다. “마이클의 일이 얼마나 소중하게 여겨지고 있으며” 그가 자신의 책무를 수행하는데 있어 얼마나 헌신적인 태도를 보이지는 지를 강조하는 것이다.

이 사례연구의 주안점이 지역사회 단체를 대상으로 한 유지보수 지원에 있기는 하지만, 또 한 명의 RSS 참여자인 마티나가 Raheen Centre에 도움을 주고 있다는 사실 역시 언급해야 할 것 같다.

마티나가 이 프로그램에 참여하게 된 것은, Raheen Centre, WORD, Tús Programme(Wexford Partnership이 1998년부터 운영하고 있는 소농 프로그램)⁵²⁾ 간에 긴밀한 협력이 이미 존재하고 있었음을 보여주는 것이다. Raheen Centre에서 열린 홍보 행사에 참석한 후 그녀는 RSS에 대해 알게 되었으며, Tús의 도움으로 그녀와 그녀의 남편은 Farm Assist에 지원을 하였고 그 다음으로는 RSS에도 지원했다. 마티나는 자신이 가진 높은 교육수준으로 센터에서의 일에 임했으며, 일을 하는 과정에서 실무경험을 얻는 기회를 누렸다.

프로그램의 편익

마이클의 경우 이 프로그램 참여로 인한 주된 편익은 소득의 증가이다.

“재정적 이득. 그게 저에겐 가장 중요해요.”

하지만 소득이 증가했다는 사실 뿐만 아니라, 소득의 안정성 역시 무척 중요했다. 이는 특히 그에게 대학에 다니는 자녀가 있다는 점에서 더욱 그러했다. RSS가 매주 정기적인 소득을 보장해주었기 때문에, 소를 팔 때나 작물 판매 대금이 수금될 때까지 기다릴 필요가 없어진 것이다. 이런 점에서 RSS는 다른 농장 밖 일자리에 비해 구별된다. 특히 농업 부문의 노동자로 일할 경우에는, 나쁜 날씨나 농자재 조달상의 어려움 등 때문에 임금을 제 때 받지 못할 수 있다.

마티나에게도 이 점이 중요했다.

“집에 돈이 하나도 없을 때가 종종 있었죠. 이걸[RSS] 매주 돈이 들어와요. 확실 하죠. ... 방세를 낼 때가 된 딸애에게 3달 후에 아빠가 소를 팔 거라는 이야기를 더 이상 할 필요가 없어졌어요.”

마이클과 미타나 모두 자신들이 하는 일과 역할에 자부심을 가지고 있다. 지역 수계식(Confirmation ceremony)에서 이들이 하는 일에 대한 인정이 이루어지는 등, 사람들로부터 긍정적인 반응을 받는 것이 주는 편익은 분명하다. 수계식과 관련 해서 마이클은 다음과 같이 이야기했다.

52) <http://www.wexfordpartnership.ie/Tus.htm>

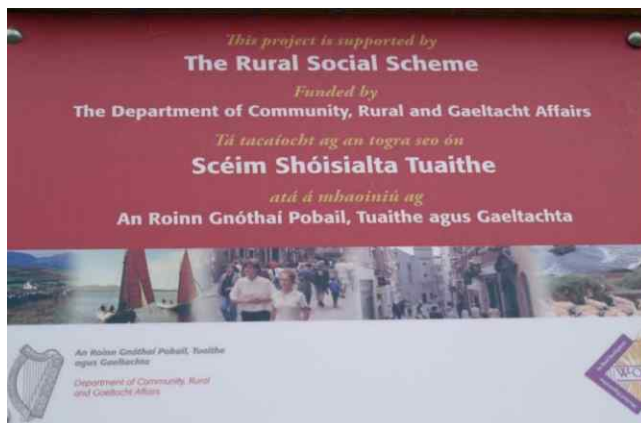
“우리가 한 일의 가치를 인정받게 되어 정말 기분이 좋아요. 다들 우리에게 무척 감사했죠. 우리 일에 자부심을 느껴요. 우린 많은 인정을 받았고, 그것이 우리에게 큰 자부심을 줬어요.”

낙인효과를 없애는 편익

이 사례연구를 준비하는 과정에서 두 참여자가 실명을 밝히고 싶어하지 않는 일이 일어났다. 참여자들이 자신들의 개인정보를 보호받을 수 있는 권리를 가지고 있다는 점에 대해서는 절대로 이의를 제기해서는 안 되며 그런 결정은 존중받아 마땅한 것이지만, 그 이유에 대해서는 의문이 드는 것은 사실이다. 물론 단순히 수줍음이나 공개적인 주목을 받는 것을 꺼리는 탓일 수도 있다. 하지만 다른 한편으로 이는 RSS 프로젝트 공보관(Liaison Officer) 및 RSS 감독관과 토론 중에 나온 이야기를 반영하는 것일 수도 있다. 즉 소농이 일반적인 아일랜드 서부지역과는 달리, 소농이 예외적인 존재에 속하는 지역에서는 RSS 참여자들이 낙인효과에 시달리게 된다는 것이다.

WORD 사례의 경우, RSS가 할당된 참여자 수를 채우는데 시간이 좀 걸렸다. 처음 8자리는 재빨리 채워졌지만, “18-39번째 자리까지는 채우는 것이 어려웠다.” 이 카운티에서 농가보조금(farm assist)을 받고 있는 사람이 150명에 이르고, RSS 신청자격에 해당되는 다른 사회복지 수당을 받고 있는 사람들도 있었음에도 불구하고 이런 일이 벌어진 것이다(RSS 감독관). 이는 의미 있는 농장 외 일자리에 참여하는 것에 비해 RSS 같은 프로그램에 참여하는 것이 소득 보조를 받을 필요성을 나타낸다는 인식이 존재함을 보여주는 것일 수 있다.

이 사례연구와 이 문서에 실린 다른 사례들은 RSS가 자선 프로그램과는 거리가 멀며 참여자들이 실질적이고 의미 있는 일에 참여하여 지역사회에 실질적이고 의미 있는 편익을 발생시키고 있음을 분명히 보여준다. 그리고 많은 경우 이로 인해 해당 지역에 실질적인 경제적 부가가치까지 산출된다.



<사진>

RSS 홍보자료

교훈

Wexford 사례연구로부터 여러 교훈들을 얻을 수 있다.

먼저, Raheen Centre 같은 지역사회 조직들에 유지보수 지원을 제공하는 것이, 농촌 지역사회에 서비스와 지역사회 개발 관련 지원을 제공하는 데 있어 가치 있고 필요한 수단이 될 수 있다는 점이다.

직능개발이란 주제가 이 사례연구에서도 다시 부각된다. CE와는 달리 RSS가 기본적으로는 직능개발에 대한 것이 아니며, 그 취지가 농사일을 대체하는 것이 아니라 그것을 지원하는 것에 있기는 하지만, RSS는 실제로 이 지역에서 직능개발과 관련하여 약간의 가능성을 제공해주고 있다. 이 사례연구는 RSS가 농민 배우자들이 농장 외 일자리에 접근할 수 있는 능력을 향상시키는 기회를 제공해줄 수 있으며, 이를 통해 해당 농민가족의 총소득이 증가될 수 있음을 보여주고 있다. 이런 역할을 증진시키는 수단에 대해서는 향후 더 많은 연구가 필요할 것이다.

또한 이 사례연구는 Wexford에서 WORD와 Wexford Partnership 간에 효과적인 협력관계가 존재함을 보여주고 있다. 특히 소농들에 대한 지원과 조언 제공과 관련된 부분이 대표적이다.

낙인효과는 아일랜드의 특정 지역에서 계속해서 문제가 되며, RSS 프로그램의 ‘일’ 측면을 더 강조할 필요가 있음을 잘 보여준다.

마지막으로, 안정적인 매주의 수입을 정기적으로 제공해주는 RSS의 중요성이 과소평가되어서는 안 된다.

7. “아이들에 대한 관심” - North Tipperary의 난독증 아동 대상 사업

이 사례연구는 Tipperary LEADER의 North Tipperary Dyslexia Association (NTDA) 지원사업을 다룬다. 이 사업은 RSS 사업범주 중 “노인층에 대한 보살핌 혹은 사회적 보살핌(social care), 미취학아동 및 방과 후 아동들에 대한 지역사회 수준의 보살핌 관련 프로젝트”에 속한다. 전국적으로 이 사업범주에 215개(15%) 지역사회 단체가 참여하고 있으며, 참여자 수는 283(11%)이다.

Tipperary LEADER는 다양한 사업범주에 걸쳐 60명의 RSS 참여자들을 지원하고 있다. 이 중 많은 비율이 “환경 유지보수 작업” 범주와 관련된 활동에 참여하고 있다. NTDA와 Tipperary LEADER 간의 첫 번째 접촉은 지역 TD의 제안에 의해 일어났으며, 그 결과로 적절한 사업계획이 작성되어 2005년 2월에 협약이 체결되었다.



<사진>
철자 뒤바뀌
쓰기 교정 작업
(Puckane)

난독증에 대한 이해

난독증은 현재 널리 알려진 증세이지만, 그것을 제대로 이해하고 있는 사람은 생각만큼 많지 않다. 이 사례연구에서 잘 보여지듯이, 이 증상에 대한 대처 역시 그렇게 많이 이루어지고 있지 못하다. 난독증에 대한 대처가 자원봉사자 집단이나 개별 학부모들의 몫으로 남겨지는 경우가 많은 것이다. 난독증의 복잡한 양상과 관련해서는 신경학적, 인지적, 행태적 도구들을 종합해서 이야기해야만 하겠지만, 난독증의 영향에 관해서는 다음과 같이 간단하게 이야기할 수 있을 것이다.

“읽기와 쓰기의 학습이 교육체계에서 [학생들이] 진보를 이루는데 있어 핵심적인 역할을 한다. 또한 그것은 자아 존중감의 발전과 궁극적으로는 삶의 질과 웰빙에 있어서도 핵심적인 역할을 한다. 읽기 및 쓰기 관련 기술의 습득에 어려움을 겪는 사람들은 삶의 다른 측면에서도 어려움을 겪을 가능성이 무척 크며, 문자 해독상의 문제 때문에 배움을 얻는데도 보통 어려움을 겪는다. 또한 이런 사람들은 학교를 일찍 그만두게 될 위험성이 크며, 직업 영역에서도 제대로 된 성과를 보이지 못할 가능성이 무척 크다.”⁵³⁾

따라서 난독증을 가진 아이들의 필요에 대처할 수 있는 능력이 이 아이들의 이후 삶의 질을 보장해준다는 있어 핵심적인 역할을 한다는 이야기는 결코 과장이 아니다.

난독증을 가진 아이들의 필요에 대처하는 행동이 이 사례연구에서 주로 이야기되고는 있지만, 부모들에 대한 지원 역시 과소평가될 수 없다. 왜냐하면 부모들은 매일 숙제를 준비하는데 오랜 시간이 걸리고 스트레스가 많이 생기는 현실, 학교에서 일어나는 좋은 일과 나쁜 일들, 난독증이 자신들의 자녀와 그들의 미래 성공 가능성에 어떤 영향을 미칠지에 대한 끊임없는 걱정, 자신들이 홀로 이 문제에 맞서고 있다는 느낌 등 난독증과 관련된 다층적인 현실에 대처하기 위한 노력을 펼치고 있기 때문이다.

능동적 시민상(active citizenship)의 사례

53) Report of the Task Force on Dyslexia (2001) p. 4.

North Tipperary의 한 마을에 사는 5명의 어머니들 역시 몇 년 전까지 이런 현실과 씨름하고 있었다. 이따금씩의 만남을 통해 이들은 자신들이 공통적인 문제를 가진 아이들을 가지고 있고, 자신들이 똑같은 좌절감을 경험하고 있으며, 똑같은 해법을 찾아내기 위해 필사적이란느 사실을 깨닫게 되었다. 그 결과, 문제점들을 서로 공유하고 공통의 해법을 모색하기 위해 2004년 4월 North Tipperary Dyslexia Association가 결성되었다. 처음에 이 집단은 초등학교 아이들에게 지원과 서비스를 제공하는데 초점을 맞췄다. 초기 대처가 이루어질 경우, 이 유전적 증상이 완화될 수 있다는 믿음 때문이었다. 이 때문에 이들은 전적으로 자신들이 비용을 부담해서 방과 후 지원 서비스를 조직했다. 그들은 다음과 같은 신념을 가지고 있었다.

“사람들이 자기 아이들을 위해 발 벗고 나서지 않는다면, 애들이 곤란에 빠지게 되죠. 애들이 곤경에서 빠져나올 수 있도록 도와야만 해요. 우리는 가치관의 차이와 싸우고 있어요.” (부모)

하지만 이 작업은 곧 확대되었다. 부모들이 더 많은 정보를 필요로 한다는 점이 너무나 명백했기 때문이다. 그 결과 이 집단은 난독증에 대한 지식과 인식을 증진시키는 교육과정을 조직했으며, 현재는 난독증 상담 전화서비스를 제공하고 정기적으로 일반인들을 대상으로 한 행사까지 열고 있다. RSS의 지원을 제외할 경우, 이 집단은 이런 일을 정부의 재정지원이나 기타 지원 없이 해나가고 있다. 순전히 자체적인 모금활동을 통해 재원을 조달하고 있는 것이다.

이 사업을 지원하기 위해 RSS가 하는 일

RSS 참여자인 Michelle Flannery는 North Tipperary Dyslexia Association의 창립멤버 중 한 명으로서 이 협회에서 거의 3년 동안 일해 왔다. 이곳에서 이룩한 일들 중 많은 부분이 그녀의 존재와 자발적인 운영위원회의 적극적인 참여가 지속되었기 때문이라는 점은 의심의 여지가 없다.

“이런 정부 프로그램들에 대해 들을 때면, ‘오 또 하나 생겼군!’이라고 이야기하게 되죠. 이것[RSS]은 지역사회 내의 너무나 많은 사람들에게 혜택을 주는 정부 프로그램의 고전적인 사례 중 하나예요.” (부모)



<사진>
컴퓨터 조기 교육

그녀의 직함이 “교습 관리자(Tutorial Administrator)”이기는 하지만, 그것으로는 그녀가 하고 있는 역할을 제대로 설명할 수 없다는 것이 곧 자명해진다. 사실 이 RSS 참여자는 이 집단의 모든 활동에 상당한 기여를 하고 있다. 교습을 조율하고, 학생, 학부모, 교사들 모두의 상담자 역할을 하며, 상담전화를 운영하고, 지원그룹(supporting group) 회의와 교육과정들을 조직하고, 자금모금을 하며, 이 집단이 제공하는 서비스를 홍보하고, 지역의 특수교육 담당자(Special Education Needs Organiser: SENO)와의 연락책 등의 역할을 하고 있는 것이다. 이외에도 그녀는 운영위원회의 자원봉사 회원으로 계속 활동하고 있다.

“미셀은 정말 훌륭해요. 그녀가 이 프로그램에 처음 왔을 당시에는, 너무 할 일이 많았었죠. 그녀는 모든 일을 했어요. 하지만 이제는 운영위원회가 일을 분담하고 있어요. 그녀는 너무나 헌신적이에요. 그녀가 얼마나 대단한지에 대해 사람들이 끊임 없이 이야기해요.” (학부모)

이 집단은 난독증을 가진 초등학교 어린이들을 지원하는 일에 아직도 초점을 맞추고 있다. 따라서 매주 수요일마다 정상적인 학교 일과가 끝나고 나면, 유아원 정도의 어린이에서부터 초등학교 6학년 정도까지 한 무리의 어린이들(소년, 소녀)이 방과 후 학습을 위해 North Tipperary에 있는 Puckane National School에 모여서 한다. 현재 28명의 학생들이 이 서비스를 이용하고 있으며, 지금까지 57명이 이 서비스를 거쳐 갔다.

어린이들에 대한 지원은 수학, 영어 같은 핵심 과목들과, 컴퓨터 기술, 집중력 및 기억력 향상 훈련 등을 중심으로 하고 있다.⁵⁴⁾ 날씨가 쾌청을 경우, 저녁 수업 시간에 약간의 신체활동이 추가되기도 한다. 어린이들은 연령대별로 각기 다른 집단으로 나뉘어져, 4-5명으로 이루어진 소집단 단위로 교사들과 함께 작업하는 기회를 가지게 된다. 교사들은 난독증에 대해 잘 이해하고 있으며, 어린이들이 편안하고 자유로운 분위기 속에서 학교에서 배운 내용들을 다시 복습하도록 돕고 있다. 이 방과 후 수업은 또한 어린이들이 전통적인 교습법들을 통해서는 제대로 배우기 힘든 개념들과 아이디어들을 익히는 새로운 방법들을 발견하고 이를 서로 공유하도록 돕고 있다. 여기서 RSS 참여자의 역할은 교사들의 참여를 조율하고, 수업이 진행되는 학교 공간을 이용할 수 있도록 만들며, 수업 기자재를 설치하고, 학부모들의 접촉장구 역할을 하는 것이다.

방과 후 수업에 대한 정부 지원금이 없기 때문에, 각 학부모들이 경비를 부담한다. 이로 인해 비용부담과 관련된 질문이 필연적으로 제기될 수밖에 없다. 이런 문제를 인식한 이 집단은, 경제능력의 부족이 어떤 어린이가 자신들로부터 지원을 받

54) 어린이들은 NTDA에서 구입한 노트북을 이용한다. 노트북 구입 재원은 People in Need 등 다양한 모금 프로그램들을 통해 조달되었다.

는 것의 장애물이 되어서는 안 된다는 방침을 확고하게 견지하고 있다.

실질적인 변화

이곳에서 제공되는 활동들에 참여하는 어린이들과 학부모들은 이곳의 다양한 서비스들로 인한 편익들을 주저 없이 이야기한다. 특히 방과 후 교습의 편익에 대해서 많은 이야기가 있었다. RSS 참여자의 존재로 인해, 제공되는 서비스들이 좀 더 조직화되고 원활해졌으며, 그 결과로 이 단체 자체가 좀 더 건실한 모습을 가지게 되었다. RSS 참여자가 다양한 서비스들을 조율함으로써 발생하는 편익은 무척 크다.

어린이들에 대한 편익

이곳에서 제공되는 서비스의 가치를 평가하는데 있어 어린이들보다 더 나은 사람이 있을 수 없다. 이 사례연구를 준비하는 과정에서 인터뷰한 11명의 어린이들 거의 전부가 학교 일과가 끝난 뒤에 거의 2시간을 추가로 이곳에서 보내는 것에 대해 열성적인 태도를 보였다. 이는 보통은 기대하기 힘든 일이다! 어떤 어린이들의 경우에는 방과 후 교습이 열리는 곳까지 오가는 시간이 1시간까지 걸리기도 했는데, 이런 점에서 이 서비스를 어린이들이 가치 있게 생각한다는 점이 명백했다. 어린이들과의 인터뷰를 통해 드러난 사실 중 하나는, 어린이들이 이 방과 후 교습을 단순한 방과 후 서비스 이상의 것으로 보고 있다는 점이었다. 즉 그들은 이것을 자신들만의 클럽 비슷한 것, 즉 주류 교육체계에서 그들이 느꼈던 배제감을 보상해주는 곳으로 생각하고 있었다. 방과 후 교습에 대한 어린이들의 태도는 다음 이야기들 속에서 잘 드러난다.

“학교에서 배우지 못한 것이 있으면, 여기서 배워요”

“방과 후 교습 덕분에 학교생활이 수월해졌어요.”

“학교에 가는 대신, 이곳에 매일 저녁마다 왔으면 좋겠어요.”

“학교에서는 모르는 단어가 나올 경우, 그게 무슨 뜻인지 질문하는 것이 좀 곤란해요. 여기서는 별로 당황하지 않고 질문을 할 수 있죠.”

이곳에서 제공되는 서비스의 편익으로 가장 두드러지며 또 가장 많이 이야기되는 것이 아마도 참여하는 어린이들의 자긍심과 자신감이 눈에 띄게 높아졌다는 점일 것이다.

“학기가 시작될 때마다 아들의 어깨가 축 처지곤 했죠. 스트레스 때문에 문자 그대로 애가 창백해졌어요. 애가 이곳에 오기 시작하고 우리가 지원그룹을 조직한 다음부터는, 갑자기 애가 곳곳하게 걷게 되었어요. 학교에서의 일이 아직도 힘들지 않은 것은 아니지만, 애가 삶에 그 이상의 것들이 있다는 점을 인식하기 시작했죠. 자신에게 도움을 줄 수 있는 사람들이 있다는 것도 알게 되었구요. 이제는 애가 자기

자신에 대해 큰 믿음을 가지게 되었어요. 그게 정말 정말 좋은 일이에요.” (학부모)

이제는 85명의 어린이가 교육과 관련하여 좀 더 긍정적인 경험을 누리게 되었다. 이곳에서 제공되는 서비스와 RSS의 지원이 없었더라면 불가능했을 일이다. 2007년 후반에는, 중학교 학생들에게까지 방과 후 교습 서비스가 확대될 예정이다. 이를 통해 초등학교에 이어 중학교에서도 계속해서 서비스가 이어질 수 있게 될 것이다. 그 결과, 어린이들이 학교에서나 직장에서 더 큰 성공을 거둘 가능성이 커지고, 삶에서 더 많은 것들을 선택할 수 있게 된다.

학부모들에 대한 편익

하지만 이 협회는 방과 후 교습 이상의 일을 하고 있다. 학부모들에게도 North Tipperary Dyslexia Association의 존재가 엄청나게 중요한 역할을 하고 있다는 점은 분명하다. 방과 후 교습 서비스가 비록 교육체계가 주는 스트레스를 완전히 없애지는 못했다 하더라도, 어린이들과 학부모 모두의 스트레스가 현저히 줄어든 것은 확실하다.

RSS 참여자가 학부모들에게 제공하는 또 다른 서비스는, 전용 상담전화 서비스의 운영이다. 이는 학교에서 자녀들의 진전상황에 대해 우려를 가지고 있는 학부모들이 가장 먼저 연락을 취할 수 있는 창구 역할을 하는 동시에, 학부모들의 난독증에 대한 이해를 돕고, 아이들의 상태를 정확히 평가할 수 있도록 해주며, 자녀들에게 최적의 경과를 가져올 수 있는 각종 지원 서비스에 접근할 수 있도록 돕는다. Galway 카운티의 Portumna에서 Clare and Thurles 카운티의 Killaloe와 Tipperary의 남쪽 지역에 이르기까지 다양한 지역의 학부모들이 이 서비스를 이용했다. 어떤 경우에는, 학교일이나 전문 서비스에 대처하는데 자신 없어하는 학부모들이 도움을 요청할 경우, RSS 참여자가 학교나 다른 곳에 학부모들과 동행하여 도움을 주기도 했다.



편안한 학습 분
위기를 조성하는
것이 주안점의
하나

일 년에 3번씩 평소보다 더 큰 규모로 지원그룹 회의가 열린다. 회의 장소는 보통 Nenagh이며, 지역 언론을 통해 홍보가 된다. 이 행사는 난독증과 자신들이 활용할 수 있는 다양한 지원 서비스들에 대해 더 많은 것을 알고 싶어 하는 학부모들에

게 처음으로 관련 정보를 접하는 기회를 제공한다. 이 밖에도 이 협회는 학부모들의 보육 역량을 증대시킬 수 있는 교육과정을 조직하고, 난독증의 작동기제, 난독증이 학습경험에 영향을 미치는 방식, 학부모들이 효과적으로 대처할 수 있는 방법은 무엇인지에 대한 정보도 제공한다.

자원봉사자들에 대한 편익

North Tipperary Dyslexia Association의 운영위원회에 관여하고 있는 학부모들은 또 다른 편익을 얻고 있다. RSS가 지원을 시작했을 때는 이미 이 협회가 운영된 지 거의 1년이 지나서였다. RSS 지원 전에는 모든 활동이 자원봉사에 의해 운영되었다. 학부모들이 이미 많은 일에 시달리던 상황이었으므로, 운영위원회에 참여하던 학부모들이 압박감을 느꼈으며 RSS가 파트타임 참여자 자리를 만들어주었을 때 이를 무척 환영했던 것은 당연하다. 사실 이 사례연구를 준비하는 과정에서 인터뷰했던 많은 학부모들은 RSS 참여자가 운영위원회에 관여하지 않았다면 협회가 이미 활동을 중단했을지도 모른다고 이야기했다.

“RSS 프로그램이 없었더라면, 우리가 지금처럼 확고한 기반을 가지게 되는 것은 불가능했을 거예요. 심지어 이 협회가 존속하고 있을지도 의문이구요. RSS 덕분에 압박감이 너무나 많이 줄었어요.” (학부모)

“제 개인적인 의견을 말씀드리자면, 미셀이 없었더라면 이 모임이 중단되었을 것이라고 생각해요.” (학부모)

이것이 협회의 모든 일을 RSS 참여자가 떠맡게 되었다는 이야기는 결코 아니다. RSS 참여자와 더불어, 다른 운영위원회 구성원들 역시 적극적인 역할을 계속 수행하고 있다.

RSS 참여자에 대한 편익

RSS 참여자에게도 분명한 편익이 있었다. NTDA의 창립멤버 중 한 명으로서 자원봉사를 해왔으며, 이 협회의 많은 활동들을 조직하는데 있어 적극적인 역할을 해왔던 미셀은, 이제 자신의 일에 대한 약간의 금전적 보상을 받을 수 있게 되었으며, 나중에 연금이나 기타 수당을 받을 수 있도록 사회보험(PRSI)에도 돈을 불입하고 있다. 그녀는 또한 컴퓨터 및 작업관리와 관련된 기술을 발전시켰으며, 자신감과 지식 역시 커졌다. 더 중요한 점은, 그녀가 유연한 스케줄로 일을 할 수 있어서, 가사일과 농장 일에 큰 지장을 받고 있지 않는다는 것이다.

미셀 역시 자신감 증진과 전에 해보지 못했던 일들도 자신이 할 수 있다는 믿음을 얻게 되었다는 점에서 분명한 보상을 얻었다.

“2월에 Tipperary 소읍에 가서 RSS에 대한 발표를 했어요. 전에 한 번도 해보지 않았던 일이죠. 이처럼 전에 한 번도 해보지 않았던 일들을 하게 되요. 회의에서 발표를 하는 건, 꿈에도 생각지 못했던 일이에요. ... 가슴 벅찬 일이죠.”

결론적으로, 다양한 결과들이 달성되었다. 방과 후 교습, 상담전화, [학부모] 지원 활동 등 구체적인 결과물들이 생겨난 것이다. 이로부터 도출되는 뚜렷한 결과는, 낙인효과가 줄어들었거나 사라지고, 어린이들의 자신감과 자긍심이 커졌으며, 학부모들의 스트레스가 줄어들었다는 점이다. 이런 것들에 과연 어떤 가치를 매길 수 있을까? 또한 향후 후속 연구가 진행될 경우, 이 프로그램이 참여한 어린이들의 삶에 긍정적인 영향을 미친다는 점 또한 분명하게 입증될 수 있을 것이다.

교훈

이 프로그램과 RSS가 했던 지원으로부터 몇 가지 구체적인 교훈들이 도출된다.

먼저, 비교적 소규모인 이 자원봉사자 협회가 어린이들과 학부모들에게 다양한 지원 서비스를 제공하는 측면에서 상당한 기여를 했다는 점은 분명하다. 이 프로그램에 참여한 약 90명의 어린이들의 삶에 과연 그것이 어떤 영향을 미칠지 판단하기에는 아직 너무 이르지만, 지금까지의 징후를 살펴볼 때 상당한 영향이 있을 것으로 보인다. RSS의 지원은 중요한 역할을 했으며, 인터뷰에 참여한 여러 학부모들은 RSS의 지원이 없었을 경우 이 협회가 좌초되었을 수도 있을 거라는 의견을 제시했다. [실제로] RSS의 지원이 없었더라면, North Tipperary 지역에서 난독증 어린이들에 대한 지원은 중단되었을 수도 있다. 그리고 이 사례에서는, 능동적 시민상 개념과 그것과 관련된 몇 가지 딜레마들이 반영되어 있다. 이 사례에서는 능동적 시민상이 충분히 실현되고 있지만, 그것에 대한 지원이 부족하여 이 집단이 하는 활동의 지속가능성을 위협했다. RSS는 비교적 소액의 자금으로 이 빈 틈을 메웠으며, 그것을 통해 능동적 시민상이 실현되고 그에 대한 지원이 이루어지도록 해주었다.

또한 이 짧은 사례연구의 경험은 RSS가 높은 수준의 능력과 헌신성을 갖춘 개인들의 집단을 활용하는데 성공했음을 잘 보여주고 있으며, RSS의 큰 특징인 유연성이 그 과정에서 큰 역할을 했음이 잘 드러난다. RSS 참여자가 가진 기술 및 관심사와 이 집단의 필요가 잘 맞아떨어짐으로써 이 협회가 큰 혜택을 입었음은 분명하다. 또한 최소한 이 사례에서는 RSS 참여자가 수행하는 역할이 무척 구체적이며 상당한 숙련을 필요로 하는 것으로, 이런 경우 RSS 참여자들을 무작위로 순환배치하는 방식으로는 쉽게 그런 역할을 채울 수 없다는 점이 드러났다.

8. RSS – 과거, 현재, 미래를 돌보다

Laois 카운티의 RSS에는 현재 25명의 참여자와 1명의 감독관이 있으며, Laois LEADER의 후원 아래 운영된다. 카운티 내 지역 단체, 직접적인 언론 홍보, 여러 행사장에서의 발표, 농민들 간의 회의, 다양한 농업 관련 교육을 통해 참여자들을 모았다. Laois에서 진행되는 RSS 프로그램 중 참여자 숫자가 가장 많은 사업은 “환경 유지보수 작업 - 지역사회 시설물과 스포츠 시설의 유지보수 및 관리” 범주의 사업이다.

이 사례연구는 “비영리 문화센터 및 비영리 지역전통 관련 시설에 대한 프로젝트” 범주의 사업을 다룬다. Laois 카운티의 Donaghmore Workhouse Museum 운영에서 RSS 참여자가 하는 역할에 초점을 맞추는 것이다.

전국적으로 105개(7%) RSS 지역단체가 이 사업범주에 참여하고 있으며, 참여자 숫자는 약 187명(8%)이다.



< 사 진 >
Donaghmore
Workhouse
Museum 전경

Laois 카운티의 Borris-in-Ossory와 Rathdowney 사이의 길(좁고 구불구불한 구간이 많다)을 지나다 보면, 갑자기 견고한 회색 돌로 지어진 넓은 건물군이 눈에 띄어 놀라게 될 수도 있다 Laois 시골 풍경에 좀 어울리지 않는 시설인 것이다. 출입문에 붙은 Glanbia 로고와 비교적 최근에 지어진 농장 헛간 건물들은, 이 건물들이 과거 무슨 용도로 사용되었는지에 대한 약간의 실마리를 제공해준다. 하지만 이곳이 Donaghmore Workhouse Museum임을 알리는 표지판이, 지나가는 행인들에게 이 건물들이 이 지역과 아일랜드의 역사를 보관하고 있는 중요한 장소이고, 이런 역사가 보존되고 좀 더 많은 사람들에게 이용가능할 수 있도록 하기 위해 RSS가 큰 기여를 하고 있음을 이야기해준다.

아일랜드 대부분 지역과 마찬가지로, Laois 카운티의 역사 역시 1845-1849년의 대기근과 그것과 관련된 어려움을 빼놓고는 이야기할 수 없다. 기근이 이 시기에만 일어났던 것은 아니지만, 이 시기를 전후에서는 생계가 어려운 사람들에게 약간의 구호를 제공하기 위해 아일랜드 전역에 걸쳐 130개의 구빈원(救貧院, workhouse)

이 건설되었다. 하지만 잘 알려져 있듯이 구빈원 생활이 무척 힘들었기 때문에, 사람들은 가급적 거기 가는 것을 피하려 했다. Donaghmore Workhouse는 1853년 9월에 문을 열었으며, 1886년 문을 닫을 때까지 이곳에 거주하는 사람들을 무자비하게 통제했다. 남자, 여자, 어린이들을 각각 별개의 기숙사에 갈라놓음으로써, 가족들을 갈갈이 찢어놓았던 것이다. 이후 이곳은 한 동안 사용이 되지 않다가 1920년대 초에는 Black and Tans[1921년 아일랜드 반란 진압에 파견되었던 영국 정부군]의 막사로 사용되었다. 1927년에는 Donaghmore Co-operative(협동조합)의 창설과 함께 지역민들에게 서비스를 제공하기 위한 목적으로 구빈원 건물들이 복원되었다. 이 협동조합의 원래 취지는 지역 농민들의 버터 생산과 판매를 지원하기 위한 것이었다. 이후 이 협동조합은 Avonmore Co-operative의 일원이 되었으며, 나중에 Avonmore Co-operative은 Waterford Co-op과 합병하여 Glanbia가 되었다. Glanbia는 현재 세계적인 유제품 가공업체이자 식재료 그룹이다. Glanbia는 이 건물들을 더 이상 많이 활용하지 않게 되자, 지역민들로 이루어진 위원회가 이 건물들 중 몇 개에 박물관을 설립할 수 있도록 허용하고, 약간의 자금까지 지원했다.

RSS와의 관계

Laois LEADER는 이 박물관과 여러 해 동안 연계를 맺어오고 있으며, 지원금을 제공하기도 했다. 또한 카운티 내에 박물관들의 네트워크를 구축하는 방안을 모색했던, 박물관들의 지속가능성에 관한 연구에 이 박물관이 포함된 것 또한 그런 연계 관계 구축에 기여했다. 둘 간에 긴밀하고도 협조적인 관계가 지금까지 이어지고 있음은 분명하다. 하지만 이 박물관은 1988년 자발적인 운영위원회에 의해 설립된 이래 여러 가지 행운을 누렸다. 처음에는 Community Employment 프로그램의 지원을 활용해서, 박물관을 설립하고 건물들을 사용가능한 상태로 복원시켰다. 그리고 박물관 운영에 있어 자원봉사자에 대한 의존도가 늘 높기는 했지만, 1996년부터 2년 동안은 FAS enterprise programme의 지원을 활용하여 1명의 상근직 박물관 운영자를 채용할 수 있었다. 이 지원금은 2년이 지난 후에는 박물관이 자체적으로 재원을 조달하여 직원을 계속 고용할 것으로 기대하였다. 하지만 박물관 운영위원회 간사인 Trevor Stanley가 지적했듯이, 정부의 지원 없이 재정적으로 지속가능한 박물관은 존재하지 않으므로, 지원금이 사라지자 박물관 운영자를 계속 고용하는 일이 불가능해졌다. 그 결과로 자원봉사자들의 노력이 지속되었음에도 불구하고, 박물관을 계속 여는 것이 불가능해졌다. RSS가 지원을 하고 나서야, 박물관이 오랜 기간에 걸친 휴관을 끝내고 다시 문을 열 수 있게 되었다. RSS는 박물관에 새로운 생명을 불어넣었다 2명의 지역민인 Liam Boyhan and Liam Phelan의 도움으로, 이제 이 박물관은 매주 5일 동안 문을 열며, 여름 기간에는 일주일 내내 문을 연다. 이들이 없었더라면, 이렇게 박물관 개장 일수를 늘리거나 심지어는 지속적으로 박물관을 여는 것 자체도 불가능했을 거라는데 많은 사람들의 의견이 일치하고 있다.



<사진> Liam Boyhan(왼쪽)과 Liam Phelan(오른쪽)이 박물관에 전시된 여러 전통 도구 중 하나를 보여주고 있다.

먼저 이곳에 온 Liam Boyhan은 거의 5년 동안 사용되지 않았던 건물들을 청소하는 작업을 맡았다. 약 6개월 뒤 Liam Phelan이 합류했는데, 그는 자신의 RSS 노동 시간을 박물관과 Skirke 소읍에 있는 지역 묘지를 유지보수하는 일에 쪼개서 사용했다. 두 사람 모두 지역에서 농사를 지으며, 지역 역사, 특히 농업 관련 유산들에 대한 관심을 공통적으로 가지고 있다.

이 RSS 참여자들은 박물관 건물들의 유지보수에 핵심적인 역할을 담당한다. 여러 창문들을 칠하고, 유리를 갈아 끼우며, 박물관 부지를 깨끗하게 유지하고, 건물에 붙은 묘지를 유지보수하는 등의 일을 하고 있는 것이다. 그밖에도, 그들은 박물관 가이드로서의 역할도 하고 있다. 즉 관람객들에게 여러 전시품들을 설명하는 일을 할 수 있는 능력이 있으며, 기꺼이 그렇게 하고 있는 것이다. 두 사람이 여러 전시품들에 대해 많은 지식을 가지고 있기 때문에, 버터 교유기(攪乳器, churn), 풀 베는 기계, 고기 다지는 기계 등 여러 농기계들에 대한 그들의 설명에 힘이 실리게 된다.

“그들이 여기에 있고 사람들을 가이드할 수 있다는 사실이 [중요해요]. 사람들이 개인적인 접촉을 정말 좋아하니까요. 그들이 함께 다니면서 전시품들을 설명해준다는 사실이, 관람객들에게 추가적인 경험을 제공해주는 것이지요.” (Laois LEADER)

참여자들 역시 관광 가이드로서 일하는 경험을 통해 즐거움을 얻으며, 많은 나라에서 온 사람들을 만날 수 있는 기회까지 얻게 된다.

“관람객들을 건물 이곳저곳으로 안내하는 일과, 페인트 칠 등의 일들을 기꺼이 해요.” (참여자)

관광 가이드 일에 대해서 그는 이렇게 이야기했다.

“그게 가장 좋아요. 사람들을 만나는 것 말이에요. 정말 좋지요.”

하지만 RSS 참여자들로 인해 박물관이 정기적으로 문을 열 수 있게 되었다라고만 이야기하는 것은, 이들이 끼친 영향을 심하게 과소평가하는 것이다. RSS 참여자들이 박물관 운영, 유지보수, 가이드 일을 맡게 됨에 따라, 박물관 운영위원회 위원들은 과거 오랫동안은 이 박물관을 존속시키고자 애를 썼지만, 지금은 박물관의 발전을 촉진시킬 수 있는 다른 활동에 자신들의 시간과 에너지를 자유롭게 쏟아부을 수 있게 되었다.

Laois LEADER는 다음과 같이 이야기한다.

“자원봉사자들로 구성된 운영위원회가 과거에는 박물관을 운영하는데 자신들의 시간을 썼지만, 이제는 여유가 생겨서 자신들이 가진 전문성을 박물관을 전략적으로 발전시키는 일에 사용하고 있어요. 지금 당장보다는 미래를 내다볼 수 있게 된 것이지요. ... 현안에 대처하는 것에서 벗어나 미래를 계획하는 역할을 하고 있어요.”



<사진> John Finlay(RSS감독관), Liam Phelan (RSS 참여자), Anne Goodwin (Laois LEADER)이 박물관의 여러 전시품 중 하나에 대해 이야기를 나누고 있다.

그 가장 분명한 결과물 중 하나는, 이 박물관이 Heritage Council의 박물관 기준 프로그램(Museum Standards Programme)에 포함된 24개 박물관 중 하나가 되었다는 점이다. 이 프로그램은 이전의 시범 프로그램의 후속으로 2006년 시작되었으며, 박물관들이 반드시 충족시켜야만 할, “박물관 운영 전반에 걸친 34개 기준들을 제시하고” 있다. 이 엄격한 기준들은, 박물관 경영, 소장품 관리, 서류작업, 전시품 관련 규정, 교육, 관람객 관리, 접근성 등에 관한 것이다.⁵⁵⁾ 이 프로그램에 참여하는 모든 박물관들은 설정된 기준을 5년 안에 충족시켜야 한다. 가장 중요한 점은, 2006년 이 프로그램에 포함된 24개 박물관 중 이 박물관과 다른 한 개만이 자원봉사자 기반의 박물관이라는 점이다.⁵⁶⁾ 나머지 박물관들은 모두 정부로부터 상당한 자금을 지원받고 있다. 박물관 운영위원회 간사인 Trevor Stanley에 따르면, RSS 참여자들의 도움이 없었더라면 이 프로그램에 포함될 대상으로 고려조차 될 수 없었을 것이라고 한다.

한편 박물관 기준 프로그램으로 인해, 2명의 RSS 참여자들 역시 박물관의 전시

55) http://www.heritagecouncil.ie/manda/MSPI_Guidelines.pdf

56) 나머지 하나는 Howth Transport Museum이다.

품들을 보전하고 환경을 모니터링하는 작업에서 더 큰 역할을 하게 될 것으로 보인다. 운영위원회 간사가 Heritage Council에서 관련 교육을 받은 후, 이 두 사람에게 관련 내용을 교육할 것이다.

RSS - 단순한 일자리 이상의 역할

이 박물관에서 RSS가 하는 지원을 통해 RSS 고유의 특징들이 여럿 드러나며, 그것이 참여자들과 지역사회에 발생시키는 편익들 역시 잘 나타나고 있다.

규제 증가, 비용 상승, 경작면적당 수입 저하로부터 압박을 받고 있는 소농인 이 두 참여자는, RSS 참여로 인한 재정적 편익의 중요성을 다음과 같이 이야기했다.

“어쨌든 이게 제 수입에 큰 도움이 되요. 전 여기서 겨우 3마일 떨어진 곳에 살아요. 이 일은 제가 하는 다른 모든 일과 잘 어울리죠.” (참여자)

그리고 이 때문에, 일반 사람들이 정상적인 활동으로 간주하는 것들을 누릴 수 있게 되었다.

“삶을 좀 더 즐길 수 있게 되었죠. 가끔 외식도 할 수 있게 되었구요. 더 편해졌어요.”

다른 모든 사례연구에서 드러나는 바와 같이, 유연성이 RSS의 가장 큰 매력 중 하나로 지적되었다. 농장의 필요에 맞춰 작업일정을 조정할 수 있다는 점인데, 이는 다른 농장 밖 일자리에서는 불가능한 것이다.

“아머 전 다른 일자리는 얻을 수 없었을 거예요. 젓소를 키우니까요. RSS는 작업 시간이 유연해서, 일을 시작하기 전에 우유를 짤 수 있지요.”

“외부 직장에 일을 하러 가는 것은 저에게 잘 맞지 않아요. 왜냐하면 일주일에 5일 동안 일을 해야만 하니까요. ... 그렇게 되면 저녁에 제가 집에 돌아올 때까지 젓소들이 기다리게 될 거예요.”

참여자들은 또한 추가로 수입이 생김으로 인해 자신들이 농장을 개선하는 작업을 할 수 있게 되었으며, 가축들의 판매시기를 조절하는 것이 가능해졌다고 이야기했다. 즉 가축들의 판매가격이 높아질 때까지 좀 기다리는 것이 가능해진 것이다.

마지막으로, 사회적 접촉의 측면에서도 RSS가 큰 가치를 가진 것으로 드러났다. 아일랜드 전역의 여러 사례연구를 통해 드러나듯이, 농업에 종사하는 사람들의 숫자가 줄어들고 더 많은 사람들이 외부의 직장으로 통근을 하게 됨에 따라(이로 인해 자신들이 거주하는 지역과 상호작용을 거의 하지 않게 되는 경우가 많다), 많은 농촌주민들이 사회적 접촉의 감소를 경험하고 있다는 점은 의심의 여지가 없다.

RSS는 이 문제를 완화시키는데 분명히 어느 정도 기여를 했다.

“이게 아니라면 만나는 사람이 거의 없었을 거예요. 이곳의 생활은 정말 다르지요. 아주 좋아요. 흥미로운 사람들을 아주 많이 만나게 되니까요.” (참여자)

상승작용

하지만 양측 모두 혜택을 입고 있다. RSS로 인해 참여자들이 유연한 작업 일정과 사회적 접촉점을 얻게 된 반면, 참여자들 역시 박물관과 자신들의 일에 대한 헌신하는 모습을 보여주고 있다. 이런 그들의 태도는 그들이 받는 돈을 훨씬 넘어서는 것이다. RSS 감독관은, 이들이 이 일에 너무나도 헌신하고 있는 나머지, 박물관 개관시간에 영향이 갈까 하는 우려 때문에 여름철에 휴가를 가는 것조차 꺼릴 정도라고 이야기한다. 두 참여자 모두 자신들이 하는 일과 자신들이 하고 있는 기여에 대한 자부심(물론 정당한 것이다)을 당당하게 드러낸다. 개관시간의 연장 역시 그리 많지는 않지만 박물관의 수입을 증가시키는데 도움이 된다. 이 박물관이 결코 이익을 남기는 일은 없겠지만, 이를 통해서 이 박물관의 유지에 도움이 되는 약간의 재원이 창출될 수 있는 것이다.

지역사회에 대한 편익

지역사회에 대한 편익 역시 간과할 수 없다. 앞에서 언급한 바와 같이, 이 박물관은 현재 하절기에는 일주일 내내 그리고 동절기에는 주 5일 동안 문을 열 수 있다. [RSS 참여자들 없이] 지역 농민들인 자원봉사자들로 구성된 운영위원회가 홀로 박물관 운영을 맡았을 경우, 이런 서비스를 제공하는 것이 불가능했을 것이다.

“RSS가 없었더라면, 이곳을 맡아 운영하는 사람이 없었을 테고, 박물관이 문을 닫았겠죠.” (Laois LEADER)

RSS 참여자들이 있는 덕분에, 박물관에 도착한 방문객들을 환영하고 박물관 이곳저곳을 안내해줄 사람이 있게 된 것이다. 이로 인해 이 박물관은 잠재적인 관광지에서부터 실질적이고 가치 있는 관광상품으로 변모했다. 이곳은 Laois 지역 전체의 관광 매력도를 증가시켰으며, 카운티 의회의 Heritage Forum 후원에 의해 운영되는 Laois Heritage Trail에도 포함되었고,⁵⁷⁾ Laois LEADER로부터 박물관 일부 활동에 대한 자금지원을 받기도 했다.

유산의 관점에서 볼 때, 이 박물관을 통한 지역 역사의 보전은 엄청난 가치를 가

57) Laois Heritage Forum에 참여하는 단체들은 다음과 같다. Laois LEADER: the IFA; Bord na Mona; Coillte; The National Parks and Wildlife Service; Teagasc; Laois Heritage Society; the Heritage Officer, elected members and representative of the Environment and Planning Sections in Laois County Council; the Slieve Bloom Association; Laois County Community Forum; the Laois Federation of Tidy Towns; Laois Tourism

진다. 이 건물들이 새로운 생명을 얻었을 뿐만 아니라, 이제는 지역의 과거 기억에 대한 저장소 역할까지 하고 있는 것이다. 이런 식으로 이 박물관은 점점 더 관광명소가 되어 가고 있으며, 지역 학교와 지역사회에도 가치 있는 자원이 되고 있다.

“이곳은 독특해요. 아일랜드 전체에서도 이런 곳은 거의 없죠.” (Laois LEADER)

자원봉사 활동에 대한 RSS의 지원

앞에서 기술한 모든 편익들 이외에도, Donaghmore의 RSS는 지역의 자원봉사 활동에 무척이나 필요한 지원을 하고 있다. RSS 참여자들이 이곳에 배치되기 전에는, 지역민들로 구성된 운영위원회가 박물관에 대한 자신들의 꿈을 실현하고자 계속해서 어려움을 겪고 있었다. 그로부터 불과 몇 년이 지난 지금은 운영위원들이 흥미진진하고 활기찬 미래에 대한 계획을 세우고, 자신들이 한 일에 대해 전국적으로 인정을 받고 있으며, 카운티 전체의 관광 매력도 상승에도 기여하고 있다. 실질적으로 비록 금전적인 비용 측면에서는 그리 많은 것이 아니었지만 RSS의 지원이 있었기 때문에, 이들은 쇠락을 향해 가던 상태에서 벗어나, 자신들의 활동이 헛된 것이 아님을 확인하는 지점에 이르게 되었다.

교훈

결론적으로, 이 박물관에서 RSS가 펼친 지원으로부터 몇 가지 중요한 교훈이 발견된다.

먼저, 이 사례에서는 박물관의 개발 같은 야심찬 프로젝트를 시작하고 지속시키는 것과 관련하여 지역사회 내부에 얼마나 강한 헌신과 역량이 존재하는지 잘 드러난다. 이 박물관은 지역과 국가 전체에 가치를 헤아릴 수 없이 소중한 기여를 하고 있다. 지역 자원봉사 운영위원회의 에너지와 열의가 없었더라면, 이 지역의 유산과 역사 중 중요한 부분이 영원히 사라져버렸을 수도 있었다.

하지만 이 사례는 RSS가 제공했던 것처럼 비교적 적은 액수의 지원을 통해서도 자원봉사활동이 엄청나게 큰 혜택을 입을 수 있음을 잘 보여준다. Laois LEADER와 RSS의 지원이 없었더라면, 이 박물관은 문을 닫았을 가능성이 크다. 하지만 지금은 헌신적이고 풍부한 지식을 갖춘 두 명의 RSS 참여자들의 지원을 받아, 전도양양한 발전의 길로 나아가고 있다. 이는 RSS 참여자들이 자원봉사 활동을 보충하는 역할을 한다는 사실을 뒷받침해주는 것이다. 자원봉사 활동을 대체하는 것이 아니라, 자원봉사자들이 여유 시간과 심적 여유를 가지게 함으로써 미래에 대해 전략적인 계획을 세울 수 있도록 한 것이다.

또한 이 사례는 기존에 존재하고 있었지만 제대로 인식되지 못하고 있던 RSS 참여자들의 역량이 지역사회 프로그램 내에서 다양한 역할들을 수행하는데 어떻게 활용될 수 있는가를 잘 보여준다. 이 사례에서는 RSS 참여자들이 유지보수 작업과 박물관 가이드 역할을 하고 있다. 이들의 역할은 머지않아 확장되어, [유물] 보존과

보존의 측면에서 더 중요하고 더 전문화된 역할을 맡게 될 것이다. 이 사례는 몇몇 경우에 RSS 참여자들이 상당히 전문화된 역할을 맡게 되며 이들을 다른 사람으로 쉽게 대체하기 어렵다는 점을 잘 보여준다.

마지막으로, 이 사례연구는 RSS의 주목표가 어떻게 충족되고 있는지 보여준다. 두 명의 지역 농민이 실질적이고 보람 있는 일을 하면서, 그것을 통해 소득과 생활이 향상되는 편익을 누리게 된 것이다.

9. 농민장터에 대한 관심 증가

이 사례연구는 Mullingar 카운티 Westmeath의 한 농민장터 운영과 관련하여 RSS가 제공한 지원에 초점을 맞춘다. 이 사업은 “이 프로그램이 진행되는 과정에서 확인된 기타 적절한 지역사회 프로젝트” 범주에 속하는 것으로, 전국적으로 약 91개(6%)의 지역단체가 이에 참여하고 있으며, 참여자는 123명(5%)이다.

Westmeath의 RSS는 Westmeath Community Development (WCD)에 의해 집행된다. 이 단체는 LEADER와 LDSIP 프로그램에 대한 집행 역시 책임지고 있다. 이 프로그램에는 총 33명의 참여자가 있으며, 남성은 27명, 여성은 6명이다.

아일랜드의 농민장터 운동

IrishFarmersMarket.ie 웹사이트에 따르면, 매주 100개나 되는 농민장터가 아일랜드 전역의 각기 다른 장소에서 열리고 있다. 이 웹사이트 자체의 월 방문자수도 171,000명을 돌파하여, 농민장터와 시골장터(country market)에 대한 관심이 커지고 있음을 보여준다. The Irish Food Market Traders 협회 또한 자체 웹사이트를 통해 아일랜드 전역의 농민장터와 시골장터들을 홍보하고 있다.⁵⁸⁾ 장터 개념이 Bord Bia⁵⁹⁾와 Teagasc⁶⁰⁾에 의해 농식품부분의 발전 수단으로 진흥되고 있기는 하지만, 다른 한편으로 장터들은 하나의 관광상품으로 점점 더 많이 간주되고 있다. 식당 홍보와 푸드서클(food circle)들과 연결되는 경우가 많은 것이다.⁶¹⁾ 그러므로 농민장터가 계속 발전할 수 있도록 지원을 제공하는 것이 다음번 국가 농촌발전 계획의 한 부분이 될 것이라는 전망이 나오고 있는 것이 놀랄만한 일이 아닌 것이다.

농민장터 운영방식 및 운영목적과 관련해서는 최근 Western Organic Network와 Rural Food Company가 LEADER Network와 공동으로 Athlone에서 개최한 대규모 컨퍼런스에서 다뤄진 바 있다. “먹거리는 과거의 것인가 아니면 미래의 것인가

58) <http://www.irelandmarkets.com/>

59) http://www.bordbia.ie/Consumers/Buying_Food/Farmers_Markets/

60) Teagasc, Factsheet No. 39, 2006

61)

<http://www.discoverireland.com/gb/ireland-things-to-see-anddo/sights-and-culture/food-and-drink/farmers-market-and-local-produce/>

(Food Fad or Food Future)”라는 이 컨퍼런스의 제목이 농민장터들이 직면하고 있는 도전을 잘 드러냈다.⁶²⁾ 이 컨퍼런스의 발표자 중 한 명이었던 식품 마케팅 전문가 Ashling Roche는 발표를 통해서 장터들이 성공할 수 있으려면 효과적인 광고와 홍보가 절대적으로 필요하다는 점을 역설했다. 바로 이런 전략적인 부분에서 Westmeath의 RSS가 큰 기여를 해왔다.



<사진>
Mullingar
농민장터

Mullingar 농민장터의 기원

Mullingar 농민장터(Farmers Market)는 2004년에 설립되었다. Westmeath Community Development (WCD)가 식품 기반 사업체, 특히 장인식 식품 생산 진흥에 강한 관심을 가지고 있던 것이 장터의 설립에 어느 정도 기여했다. 2004년 주로 식품 생산자들이 제기한 질문들에 대응하기 위한 목적으로, WCD, 카운티 Enterprise Board, 카운티 의회가 만나서 Westmeath 지역을 위해 Mullingar에 장터를 설립하자는 아이디어에 대해 논의를 했다. Board Bia와의 회의와 식품 생산자들과의 접촉이 이루어지고 난 뒤, 2004년 4월 Mullingar에 있는 Belvedere House에서 장터가 처음으로 열렸다. 첫 번째 장터는 큰 성공을 거뒀지만, 이 장소의 교통 통제와 관련된 문제점 때문에 곧 다른 곳으로 이전해야 했다. 이후 장터는 다른 곳에서 열리다가, 마침내 Penny's 의류점의 주차장에서 장터를 열기로 카운티 의회와 협약이 체결되었다.

처음에는 이들 정부 기관들로부터 지원을 받았지만, 현재는 판매자들로 구성된 운영위원회가 장터를 운영하고 있다. 현재 장터에서 정기적으로 판매를 하는 생산자 수는 최대 10명이다. 운영위원회가 직면했던 문제점들로는, 장터 운영권과 관련하여 카운티 의회에 지불해야 할 비용과 장터 전체에 대한 보험비 등이 있었다. 이 두 가지 비용은 합쳐서 거의 1500유로에 달했다. 그밖에도 개별 판매자들은 자신들의 판매품과 고객에 대한 책임보험 비용을 지불해야만 했다. 이것으로부터 분명해지는 사실은, 농민장터의 설립이 전혀 쉽지 않으며, 장터 운영위원회 위원장의 말처럼 전기 같은 편의시설의 제공과 장터 운영권 연장 등의 측면에서 카운티 의회가 적극적인 참여와 지원을 펼칠 경우 무척 유일할 수 있다는 점이다.

62) <http://www.westernorganicnetwork.com/conference.htm>

Marks and Spenser 매장이 이 쇼핑몰에 개점하는 것과, 식품그룹(food group)을 구축하겠다는 WCD의 계획이 이 장터의 향후 성공 가능성을 높여줄 것으로 기대되고 있다. 이 식품그룹은 식품생산자, 식당, 기타 주체들 간의 식품마케팅, 교육 등의 분야에서 협력을 증진시키는 수단으로 기능할 것이다. Bridgestone Guide에 이 장터의 이름이 거명된 것은 중요한 진전이라 할 수 있다.

Westmeath의 RSS

농민장터가 시작된 지 얼마 되지 않았던 2005년 1월, Westmeath에서 RSS가 시작되었다. RSS Westmeath Community Development 설립을 준비하기 위해, FAS, Teagasc, 사회복지부(Department of Social Welfare)가 작업반을 결성했다. 그 목적은 여러 기관들 간에 존재하고 있던 월활한 관계를 바탕으로, 이 프로그램 실행과 관련된 여러 측면들에 관해 논의를 하기 위한 것이었다. Westmeath에서는 RSS에 사람들을 끌어들이는 것이 상대적으로 쉬웠다. 참여자 모집이 순조롭게 그리고 신속하게 이루어졌던 것이다. 장터를 지원하는 임무를 맡고 있는 RSS 참여자인 Richard Ryding은 이 프로그램에 가입한 초기 농민들 중 한 명이었다. 이 당시 Westmeath에서 Farm Assist를 받고 있던 사람은 단 65명에 불과했으며, 그 중 다수는 늙은 농민들이었다. 젊은 농민들의 경우에는 아일랜드 내 다른 지역과는 달리, 농장 밖의 일자리를 손쉽게 구할 수 있는 것처럼 보이는데, 그 부분적인 이유는 건설부문에 일자리가 충분하고 지리적 근접성 때문에 더블린에서 다른 일자리를 얻을 수 있기 때문이다.

RSS의 역할

Mullingar 농민장터의 운영에 있어 RSS는 무척이나 구체적이고 대단히 중요한 역할을 수행한다. 농민장터의 발전 초기 단계에서, 홍보와 광고의 중요성이 인식되었다.

RSS 참여자인 리처드는 당시 이미 장터에 참여하고 있었다. 자신이 생산한 야채와 과일을 파는 한 편, 자신의 사업을 개선시킬 수 있는 방법과 관련하여 WCD와 논의를 벌이고 있었던 것이다. 이 두 가지 문제에 대처하는 데 있어 RSS가 결정적인 역할을 한 것으로 판명되었다. 자신이 RSS 참여 자격이 된다는 확인을 받고 나자, 리처드는 RSS 프로그램에 참여했고, 이 농민장터를 광고하고 홍보하는 일을 맡게 되었다. 현재 매주 리처드는 Mullingar 전역을 돌아다니며 장터가 열리기 전인 수요일이나 목요일에 사람들 눈에 잘 띄는 장터 안내 표지판을 세운 후 장터가 열린 다음 날인 월요일에 표지판들을 회수한다. 이런 방식은 카운티 의회의 쓰레기 무단투기 금지 규정에 따른 것이다. WCD에 있는 RSS 팀 및 Market Committee 위원장과 이야기를 나눴던 결과, 이런 역할이 얼마나 소중한 것인지 분명하게 확인되었다.



< 사 진 >
Mullingar 농민
장터



< 사 진 >
Richard Ryding
이 장터 안내 표
지판을 준비하고
있다.

“그가 없었더라면 장터 안내 표지판들을 세울 수 없었을 거예요. ... 그 일을 하는 데 어려움을 겪었겠죠. ... 현재는 그것이 우리의 유일한 광고거든요.”

장터 안내 표지판들을 세우고 회수하는 일에는 상당한 시간이 소요된다. 만약 장터 판매자들이 이 일을 하게 될 경우, 잘 해야 표지판이 들쭉날쭉하게 카운티 이곳저곳에 부분적으로만 세워지는 결과가 나타날 테고, 최악의 경우에는 판매자들이 장터에서 판매할 농산물들을 생산하는데 필요한 시간을 심각하게 잠식해버릴 수도 있다.

“안내 표지판들을 세우고 다시 회수하는 것은, 일에 지장을 줘요. ... 하루의 절반에 해당하는 만큼의 생산물이 사라져버릴 수 있거든요.”

현재 RSS가 제공하고 있는 것과 같은 유형의 홍보가 없다면, 이 장터가 생존할 수 있는 가능성이 거의 없다는데 대부분의 사람들의 의견이 일치하고 있다. 특히 지금처럼 장터가 계속해서 매주 열리고자 한다면 더욱 그러하다.

RSS 참여자 자신이 생산자라는 사실은, 비록 그가 더 이상 장터에서 직접 판매를 하지는 않지만, 추가적인 이익을 주는 것으로 여겨지고 있으며, 표지판 관련 일이 잘 이루어지도록 보장해 주는 역할도 한다.

한 가지 짚고 넘어가야 할 점은, 장터 홍보 일에 참여자가 19.5시간의 주당 노동

시간 전부를 사용하지는 않는다는 점이다. 리처드는 Collinstown의 sponsor group 에도 배치되어, 자신이 사는 동네의 여러 일들, 특히 지역사회 소유의 미니골프장 (pitch & putt course)의 유지보수 일도 하고 있다.

참여자에 대한 편익

Richard Ryding은 거의 15년 동안 Westmeath에 살아왔다. 그는 농업 및 상업용 텃밭을 하는 가정환경에서 성장했으며, 현재는 자신이 이런 일을 하고 있다. 농민으로서 그는 양떼를 기르는 한 편(현재는 사육두수를 줄였다), 다양한 아채들을 시설과 노지에서 재배한다. 그는 2년 이상 RSS에 참여해 왔으며, 2008년 초에 공식적으로 은퇴할 예정이다. 은퇴할 경우 내키지는 않지만 RSS에서도 떠나야만 할 것이다.

“제가 은퇴하는 유일한 이유는 나이 때문이에요. 만약 제게 선택권이 있다면, 계속 일할 거예요.”

리처드는 RSS 참여로 인한 주된 편익들을 주저 없이 나열했다. 그에게는 안정성이 가장 큰 편익이었다.

“여기서 받는 돈은 안정적인 수입이에요. 농업의 경우, 특히 작물 재배의 경우에는, 수입이 들쭉날쭉 하지요. 이번 일요일 장터에 얼마나 많은 야채를 가져갈 수 있을지 확실하게 이야기하기가 무척 어려워요. 아시다시피 날씨가 큰 역할을 하니까요. 여기서 벌어들이는 돈은 안정적이지 않아요. 하지만 RSS에서 나오는 돈은 안정적이죠. 아내에게 수표를 써주고 나서, 매주 이만큼의 돈이 확실하게 들어올 거라고 이야기할 수 있죠.”

농산물 가격, 특히 양 판매 가격이 하락하고 있는 상황을 염두에 둔다면, 이 점은 특히나 중요하다.

“몇 주 전에 양을 팔았는데, 10년 전보다 파운드 당 단가가 더 낮았어요. 44킬로그램짜리 양 한 마리에 74유로를 받았죠. 이런 가격과 그 모든 비용들을 생각한다면, 어떻게 농민이 생계를 유지할 수 있겠어요. ... 이익이 전혀 안 남거든요.”

농산물 판매 가격이 상승하는 투입물 가격들을 거의 따라잡지 못하는 이런 상황에서, RSS는 농민에게 소중한 소득 보조를 제공해주며, 그로 인해 농민장터는 열의 넘치고 일에 관심을 가진 일꾼으로부터 서비스를 받게 되었다.

금전적인 혜택이외에도, 이 문서의 사례연구에 나온 거의 모든 RSS 참여자들처럼 리처드 역시 두 가지 다른 편익이 중요하다고 이야기한다. 즉 사회적 측면과, 자신의 지역사회에 기여하고 있다는 느낌이 그것이다.

사회적 측면과 관련하여, 그는 이렇게 이야기한다.

“이 일은 밖에 나가도록 해줘요. 농장에서 일할 경우에는, 농장 안에 갇혀 있게 되거든요. ... [RSS 덕분에] 사람들과 긴밀하게 접촉하게 되요.”

또한 그는 RSS가 지역사회와 환경을 위해서도 좋은 역할을 하고 있다고 생각하며, RSS 때문에 자원봉사활동이 줄어든다고 생각하지는 않는다. 왜냐하면 어쨌든 그런 자원봉사 활동은 소수의 사람들의 몫으로 남겨지는 경우가 대부분이기 때문이라는 것이다.

RSS가 없었더라면 어떻게 생계를 유지했을 것이냐는 물음에, 리처드는 자신이 파트타임으로 일할 수 있는 일자리를 찾아야만 했을 것이라고 털어놓았다. 물론 이런 일은 유연성이 없으므로, 일정 시간 동안 일해야만 하는 요구사항 때문에 농사일과 잘 조화되기 어려웠을 거라는 이야기도 덧붙였다. 이 사례에서도, 유연성과 스스로 동기를 부여하고 자신을 규율하는 방식이 무척 중요한 것으로 이야기되고 있는 것이다.

“우린 어떤 일을 해야 하고, 언제 그걸 해야 하는지 알아요.”

교훈

이 사례연구는 아일랜드 농촌의 사회적·경제적 발전을 증진시키는 지역 개발 활동에 RSS 참여자들을 전략적으로 배치함으로써 그들이 무척 중요한 역할을 수행하도록 할 수 있음을 다시 한 번 보여주었다. 농민장터가 유망한 대상임은 분명하지만, 농민장터가 제대로 기능하게 만들기 위해서는 상당한 수준의 지원이 요구된다. RSS가 이런 지원을 제공하는데 있어 중요한 역할을 담당할 수 있음이 이 사례를 통해 보여졌다.

농민장터에 대한 지원 과정에 있어 지역 공공기관들과의 관계가 무척 중요하다는 점은 명백하다. Mullingar 농민장터의 경우에는, 지역 공공기관의 역할이 장터 운영권과 관련된 비용을 청구 및 수납하는데 한정되어 있는 것처럼 보인다. 물론 장터의 설립과정에서는 이보다 더 건설적인 역할을 수행했다. 이 장터의 초기 지원기관 중 한 곳인 WCD가 지역 공공기관들이 장터의 발전과 관련하여 더 적극적인 역할을 수행하도록 장려하는데 자신이 어떤 역할을 할 수 있을 것인지 고려해보는 것이 필요할 것 같다.

또한 이 사례연구는 참여자의 관심 및 기술을 수행할 작업의 성격과 일치시키는 것이 얼마나 중요한지를 잘 보여주고 있다. 이 사례에서 RSS 참여자는 야채 생산과 장터에서의 판매에 이미 관심을 가지고 있었으며, 장터의 성공에 개인적으로도 관심을 가지고 있었다. 이 같은 공생관계는 참여자와 지원집단 모두에게 혜택을 준

다. RSS 프로그램들이 이런 관계를 가능한 한도 내에서 최대한 모방하는 것이 중요할 것 같다.

마지막으로 이 사례연구와 다른 사례연구들을 통해 알 수 있는 사실은, 농장 밖에서 일자리를 구할 경우 농민들, 특히 젊은 농민들의 경우에는 건설부문에서 노동자나 기계 운전기사로 일하는 경우가 많다는 점이다. 건설부문의 고용이 줄어들 것이라는 전망이 계속해서 나오고 있는데, 실제로 이런 일이 벌어질 경우 농가 소득에 무척 큰 영향이 초래될 가능성이 높은 것으로 보인다. 따라서 이런 상황이 RSS에 어떤 영향을 끼칠 것인지, 특히 RSS 참여자 자리에 대한 수요가 중기적으로 늘어날 것인지에 대한 연구가 필요할 것으로 보인다.

부록 3

아일랜드 농촌사회보장 프로그램(RSS)의 사회적 비용편익분석⁶³⁾

주요 분석결과 요약

통합적인 사회적 비용편익분석을 수행하기 위한 방법론을 통해 분석한 결과는 다음과 같음.

- * RSS는 지역 및 국가적인 수준에서 RSS 참여자들과 그들의 가족, 지역사회, 국가에 대해 여러 가지 다양한 재정적, 비재정적 비용들과 편익들을 발생시킴.
- * 개인들과 그 가족들은 비재정적 편익들로 인해 상당한 삶의 질 개선을 경험하고 있으며, 그 수단은 사회적 접촉의 증가, 사회적 자본의 증대, 교육, 조언, 정보에 대한 접근성의 증가 등임.
- * 지역사회 활동들에 대한 지원이 이루어졌으며, 어떤 경우에는 활동들이 촉진되기도 했음. 이는 농촌지역사회의 구조를 유지하는데 있어 핵심적인 것임.
- * 개인들에 대한 재정적 편익과 지역사회에 대한 상당한 편익을 계량화할 수 있음. 이 연구에서 다룬 6개 사업범주를 분석한 결과, RSS가 전체적으로 총 71,855,953유로의 재정적 편익을 발생시키는 것으로 나타났음(표 9 참조).
- * 반면 국가와 지역 수준을 통틀어 발생한 RSS 관련 재정적 비용은 대략 29,552,009유로로 추정되었음(표 9 참조).
- * 따라서 국가 수준에서 총비용 대 총편익의 비율이 1: 2.43으로 추정되었음. 다시 말해, (국가적, 지역적인 수준에서) 지출된 1유로마다 2.43유로의 편익이 발생하는 것임(표 9 참조).
- * 하지만 총편익 71,855,953유로와 RSS로 인해 국고에서 실질적으로 지출된 비용 24,898,946유로(임금 및 지원비용에서 기존의 사회보장 수당을 뺀 금액)을 비교할 경우, 실질 비용 대 총편익의 비율은 1: 2.89로 추정됨. 따라서 국고에서 실제로 지출된 1유로마다 2.89유로의 계량가능한 편익이 발생하는 것임(표 10 참조).
- * 마지막으로, 비재정적 비용은 그다지 크지 않은 것으로 파악되었지만, 이 프로그램에 참여자들이 의존하게 될 가능성과, 매년 계약 갱신에 따르는 불확실성이 어느 정도 비용을 초래할 수 있는 것으로 파악되었음.

63) 원문 출처: POBAL, 2009, A Social Cost Benefit Analysis of the Rural Social Scheme.
<https://www.pobal.ie/Publications/Documents/RSS%20Social%20Cost%20Benefit%20Analysis%202009.pdf>

서론

RSS(Rural Social Scheme: 농촌사회보장 프로그램)는 2004년 5월 지역·농촌·게일텍트부 장관(Minister for Community, Rural & Gaeltacht Affairs)인 Éamon Ó Cuív, T.D.에 의해 시작되었다. RSS의 목표는 다음과 같다:

- * 특정 사회복지 수당을 (주로 장기간에 걸쳐) 받고 있는 저소득층 농민과 어민들의 소득을 보조한다.
- * 저소득층 농민과 어민들이 보유하고 있는 기술과 재능을 활용하여 농촌지역사회에 득이 되는 서비스를 제공한다.

RSS는 참여자들이 매주 19.5시간 동안 일할 것을 요구하며, 농민/어민 친화적인 방식으로 운영되어 참여자들이 작업 일정을 유연하게 조정할 수 있도록 허용한다. RSS의 운영책임은 지역·농촌·게일텍트부(Department of Community, Rural & Gaeltacht Affairs: DCRGA)에 있지만, 지역수준에서의 운영은 LEADER 집단들에 의해 이루어지며, 게일텍트(Gaeltacht: [게일어(아일랜드 고유어) 사용지역]) 지역에서는 Údarás na Gaeltachta(the Implementing Bodies)과 LEADER 집단들이 공동으로 운영한다. 따라서 RSS 참여자들은 개별 집행기관에 고용되는 형식을 취하게 된다. 지역·농촌·게일텍트부를 대신해서 Pobal이 RSS와 관련된 자금집행과 집행기관들에 대한 물적보조 관련 행정처리를 담당하며, RSS 운영과 관련하여 자문을 제공하는 상담센터를 운영한다. 또한 Pobal은 이 프로그램에 대한 성과지표(Performance Indicator) 개발과 적용에 대한 책임을 진다. 지역사회들은 지역 농민과 어민들이 가진 기술과 재능으로부터 혜택을 얻고, 참여자들은 자신들이 사는 지역이나 인근 지역에서 일을 하면서 기존의 기술을 활용 혹은 발전시킬 수 있는 기회를 가지게 된다. RSS는 시작된 이래 많은 농촌 지역사회의 핵심적인 부분을 차지하게 되었으며, 참여자들과 지역사회 조직들 사이에서 무척 인기가 높은 것으로 보고되고 있다.⁶⁴⁾

이 연구에서 분석된 기간 동안 RSS 참여자들이 수행한 작업은 다음과 같은 넓은 범주들로 구분될 수 있다.

- (i) 도보길(공식, 비공식, 소택지 내) 유지보수 및 향상 프로젝트.
- (ii) 마을 및 시골 개선 프로젝트
- (iii) 환경 유지보수 작업 - 지역사회 시설물과 스포츠 시설의 유지보수 및 관리
- (iv) 비영리 문화센터 및 비영리 지역전통 관련 시설에 대한 프로젝트
- (v) 노인층과 빈곤층을 위한 에너지 절약 관련 프로젝트
- (vi) 노인층에 대한 보살핌 혹은 사회적 보살핌(social care), 미취학아동 및 방과 후 아동들에 대한 지역사회 수준의 보살핌 관련 프로젝트⁶⁵⁾

64) Pobal (2007) Rural Social Scheme, Performance Indicator Report 2006-2007.

65) 2009년 이전에는 이 사업범주의 이름이 “노인층에 대한 보살핌 혹은 사회적 보살핌(social

이밖에도 “기타” 사업범주도 존재한다. 이 범주는 “이 프로그램이 진행되는 과정에서 확인된 기타 적절한 지역사회 프로젝트”를 가리키는 것이다. 또한 최근에는 지역사회 단체들에게 행정적 지원을 제공할 수 있도록 새로운 사업범주가 추가되었다는 사실 역시 언급할 필요가 있다.

RSS는 2004년 3,398,000유로의 예산으로 시작되었다. 2008년 현재에는 RSS에 할당된 예산이 50,323,000유로이다. 2004년부터 총 166,856,000유로의 예산이 RSS에 할당되었는데, 이는 농촌개발과 사회적 포용과 관련된 이 중요한 프로그램에 정부가 상당한 수준의 중요성과 헌신을 기울이고 있음을 나타내는 것이다.

RSS에 대한 모니터링과 평가

2007년 RSS에서 생산되는 결과들을 문서화, 모니터링, 평가하기 위해 DCRGA를 대신해서 Pobal이 RSS에 대한 2개의 보고서를 발간했다. 그 첫번째 보고서인 “RSS 성과지표 보고서 2006-2007(Rural Social Scheme, Performance Indicator Report, 2006-2007)”는 정성적, 정량적인 일련의 성과지표들을 보고하는 한 편, 개별 RSS 참여자들과 지역사회 조직들의 입장에서 RSS가 발생시키는 많은 편익들에 관해 기술했다. 이 보고서는 RSS와 관련해서 만족도가 상당히 높음을 분명하게 이야기했다. 한편 DCRGA와 Pobal은 RSS의 개별 사업범주들에 대한 일련의 사례 연구의 작성을 의뢰했는데, RSS가 지원하는 작업의 유형들과 참여자들이 하는 역할을 좀 더 명확하게 밝히고자 하는 것이 그 의도였다. 이 두 번째 보고서 “RSS - 아일랜드 농촌에 변화를 불러오고 있다(The Rural Social Scheme - Making a Difference)” 또한 RSS가 창출하고 있는 중요한 편익들을 부각시키고 있다. 하지만 이 보고서는 여기서 한 걸음 더 나아가 RSS에 대한 포괄적이고 적절한 수준의 비용편익분석을 수행해 보는 것이 유용할 것이라는 의견을 제시했다. 그 결과 2008년 Pobal이 DCRGA를 대신해서 비용편익분석을 수행했다.

비용편익분석 수행과 관련하여 제시된 핵심 과제는 “RSS 운영비용을 수행된 작업의 경제적 가치와 비교하고, 이 프로그램이 참여자들에게 미치는 편익이 얼마인지를 파악하는 것”이었다.

이 연구의 목표는 다음과 같다.

- RSS에 의해 발생하는 경제적, 사회적 편익들을 파악하고 계량화한다.
- RSS 운영과 관련된 경제적, 사회적 비용들을 수치화한다.
- 이들 비용과 편익들을 비교 분석하여, 비용 대 편익의 비율을 도출한다.

이 보고서에서는 이같은 비용 및 편익들을 파악하고, 가능한 경우 계량화한다. 1부에서는 이 연구에서 사용된 방법론이 기술된다. 2부에서는 각 사업범주별로 상세한 분석이 이루어지며, RSS 집행과 관련된 재정적, 비재정적 편익 및 비용들에 대해 기술한다. 이 과정에서 가능할 경우 재정적 비용 및 편익들을 계량화하여, 각 사

care), 미취학아동들에 대한 지역사회 수준의 보살핌 관련 프로젝트”

업범주 수준에서의 비용 대 편익의 비율을 도출한다. 또한 각 사업범주별로 비재정적 편익들에 대해서도 정성적인 용어들을 사용해서 기술한다. 3부에서는 지역수준에서 벗어나 국가 수준으로 시야를 넓혀, 각 사업범주별로 얻어진 데이터들을 RSS 전체에 적용시켜, 국가적인 수준에서의 비용 대 편익의 비율을 산출해낸다. 마지막으로 이 보고서는 몇 가지 결론들과 분석과정에서 도출된 몇 가지 권고사항들을 제시한다.

2.1 도보길(공식, 비공식, 소택지 내) 유지보수 및 향상 프로젝트.

사례연구 대상: South Kerry Development Partnership Ltd.

서론

South Kerry 사례를 통해 분석되는 사업범주는 “도보길(공식, 비공식, 소택지 내) 유지보수 및 향상 프로젝트”이다. 전국적인 수준에서 RSS 프로그램의 7%가 이 범주에 속하며, 참여자 숫자는 283명(11%)이다.⁶⁶⁾

전국적으로 봐서 경제 활동이자 사회적/여가 활동으로서 도보활동을 증진시킬 책임은 다양한 주체들에 분산되어 있다. 역사적으로는 많은 경우에 지역 위원회, 지역 사회 단체, LEADER 집단 등이 도보활동의 조직과 도보길의 개발에 대한 책임을 졌다. 다른 경우에는, Failte Ireland와 지역 공공기관들이 특정 도보길의 개발과 마케팅을 담당했는데, 이는 특히 관광자원화 될 수 있는 가능성이 있는 경우 더욱 그러했다. 최근에는 2007년 아일랜드 도보길 전략계획(Irish Trails Strategy)이 발표된 이래, 아일랜드 스포츠 위원회(Irish Sports Council)와 국가도보길 자문위원회(National Trails Advisory Committee)에 소속된 기관인 국가도보청(National Trails Office)가 좀 더 직접적으로 이 일에 관여하게 되었다. 국가도보길 자문위원회(NTAC)의 구체적인 기능은 “도보길 제공의 특정 요소들과 관련된 조화로운 접근법에 대한 합의를” 도출해내는 것이다. 여기에는 “도보길 기준, 도보길 분류체계, 도보길의 안내표지판 관련 정책, 도보길 개발 가이드라인, 도보길 품질 보장, 적절한 마케팅 및 홍보”가 포함되며, 그 결과로 “모든 이용자들과 개발업자들에게 일관된 체계와 기준”이 만들어지도록 하려는 것이다.⁶⁷⁾

South Kerry의 RSS는 South Kerry Development Partnership Ltd (SKDP)에 의해 운영된다. SKDP는 LDSIP(Local Development Social Inclusion Programme) 및 LEADER 프로그램의 집행을 맡고 있으며, 그 밖에도 이 분야에 속하는 여러 다른 국가적인 프로그램들의 집행 역시 맡고 있다. Kerry에서 RSS는 사회적 포용에 대한 LDSIP의 활동을 보충해주는 수단으로 특별한 가치를 인정받고 있다. 이 지역의 RSS는 2004년 9월에 시작되었으며, RSS 사업범주 모두와 관련된 활동을 펼치고 있다. 전체 참여자 수는 138명(남성 109, 여성 29)이며, 7명의 감독관이 이들을

66) Pobal (2007) Rural Social Scheme: Performance Indicator Report 2006-2007.

67) <http://www.irishtrails.ie/about-us/overview.aspx>

지원하고 있다. 고용의 측면에서는 RSS가 138명을 효과적으로 고용하고 있기 때문에(감독관을 포함한다면 총 145명), RSS가 South Kerry에서 파트타임 일자리와 소득을 제공하는 중요한 원천이며, 이 지역에서 농장 밖 일자리를 얻을 수 있는 기회가 극도로 제한되어 있다는 점을 염두에 둔다면 극히 중요한 역할을 하고 있다고 할 수 있다. 현재 25명이 대기자 명단에 올라있기는 하지만, 이 지역에 거의 400명에 이르는 농민들이 매주 농가보조금(farm assist)을 받고 있다는 점을 고려한다면, 앞으로 추가적인 재원이 조달되어 RSS가 더 많은 인원을 고용하게 될 가능성이 있다.

South Kerry에서의 도보활동

이 지역의 자연자원이 무척 뛰어나다는 점을 염두에 둔다면, 이 지역에서 도보활동이 여가활동과 관광활동으로서 오랜 역사를 가지고 있음이 당연하게 보인다. 실제로 NWWAC라는 지역민들로 이루어진 자발적인 위원회가 Iveragh Peninsula에서 Wicklow Way라는 도보길을 개발하기도 했다. 지역 FÁS 프로그램의 도움으로, Kerry Way의 첫번째 구간인 Killarney에서 Glencar까지의 구역이 1985년 문을 열었다. 이는 자발적인 지역사회 단체들과 RSS, Community Employment 같은 프로그램들(LEADER와 파트너십 기관들에 의해 운영되는 경우가 많다) 간에 협력하는 전통이 오랫동안 있어 왔음을 잘 보여주는 것이다. 현재의 RSS 역시 지역 위원회 및 전국적인 단체들과의 이런 협력관계를 계속해서 지원하고 있다. 따라서 South Kerry의 RSS는 자신들의 사업영역과 관련된 여러 자발적인 위원회들과 긴밀하게 협력하고 있다. 도보길의 개발을 촉진시키는 것과 관련된 요구에 응하거나 그보다 좀 더 적극적인 역할을 수행하는 것을 통해, Kerry Way Committee, Dingle Way Committee, Annascaul Walking Committee, Caherciveen Outdoor Club 등을 지원하고 있는 것이다. 가령, Kerry Way Committee의 경우, 도보길에 대한 유지보수 작업과 관련하여 RSS에 지원요청이 접수되었다. 유지보수 부족 때문에 도보길이 폐쇄될 위험에 처해 있었던 것이다. Kerry Way Committee 위원장에 따르면, “RSS가 Kerry Way의 존속에 결정적인 역할을 했다.”⁶⁸⁾ 여기서 RSS가 수행했던 역할은, 2007년 Waymarked Ways of Ireland가 Kerry Way를 대상으로 실시했던 점검에 2명의 RSS 감독관이 참여한 것에서도 잘 드러난다.⁶⁹⁾ 한편 SKDP과 RSS는 Caherciveen과 Annascaul 두 곳의 도보길 개발에도 핵심적인 역할을 담당했다. RSS의 활동에 자극을 받아 자원봉사자들이 상당한 시간을 이곳에 쏟아부었던 것이다. 이런 식으로 Annascaul 지역에서 5개의 도보길이 개발되고 있는데, 그 중 3개는 이미 완성되었고, 2개는 현재 개발 중이다. 또한 Caherciveen 지역에서도 새로운 도보길이 개발되고 있었다.

68) Kerry Way Committee 위원장 Sean O'suilleabhan과의 인터뷰(30/9/2008)

69) The Kerry Way, 2006/2007 Inspection Report by John Monaghan carried out on July 11, 2007.

South Kerry RSS의 비용과 편익

“도보길(공식, 비공식, 소택지 내) 유지보수 및 향상 프로젝트”라는 범주의 관점에서 파악된 중요한 비용과 편익들이 아래의 <표 2>에 요약되어 있다.

비재정적 비용과 편익

South Kerry에서는 2007년에 평균 13명의 참여자가 도보길 관련 사업에 참여했다. 물론 20명이 넘는 참여자가 관여한 경우도 있었다. 더욱이 날씨가 나쁠 때는 야외에서 일을 할 수 없기 때문에, 일 년 중 시기에 따라 참여자 수에 변화가 있을 가능성이 크다. 이는 RSS 코디네이터들과 감독관들에게 추가적인 업무부담을 지워준다. 참여자들이 할 수 있는 실내작업을 마련해두어야 하기 때문이다.

앞에서 기술된 전국적인 RSS 현황에서 살펴보았듯이, 참여자와 지역사회 모두에 있어 상당한 수준의 비금전적인 편익이 확인될 수 있다. 이 사례에서 특히 눈에 띄는 부분은, 참여자들이 기존에 가지고 있는 기술을 활용하여 수행할 수 있는 작업을 제공해주었다는 점이다. 이는 참여자들이 자신들이 수행한 작업에 대해 일종의 자부심을 키우게 하고, 이 프로그램에 참여하는 것과 관련되어 발생할 수 있는 근거 없는 낙인효과를 제거하는데 기여한다. 다른 참여자들과 교류할 수 있는 기회는 이 사례에서도 RSS의 가장 중요한 편익으로 지적되었다. 이는 농촌지역에 거주하는 많은 주민들이 경험하고 있는 고립감을 완화시키는데 있어 RSS가 상당한 역할을 하고 있음을 분명하게 보여주는 것이다.

지역사회의 관점에서 RSS는 기존 도보길의 유지보수를 가능하게 하는 것을 통해 무척이나 소중한 지원을 제공하고 있음에 분명하다. 몇몇 경우에는 기존 도보길이 접근불가능한 상태로 빠지는 것을 막기도 했던 것이다. 또한 RSS는 새로운 도보길의 개발을 촉진하고 있다. 이를 통해 무척이나 중요한 레저 및 관광 관련 기반시설을 이 지역에 더해주고 있다. RSS의 존재 덕분에, 지역의 도보활동 관련 위원회들에 속한 자원봉사 회원들은 이제 유지보수 작업에서 자유로워져서, 미래 계획이나 도보길의 품질에 대한 모니터링 같은 다른 활동들에 매달리고 있다. SKDP의 경우, 지역사회와 더 긴밀한 관계를 맺게 되어 상호간의 이해가 더욱 증진되고 있다. 또한 도보길을 활용할 수 있게 됨으로써 지역사회가 건강의 측면에서도 중요한 편익을 얻고 있다.

South Kerry 사례에서는 비재정적 비용이 거의 보고되지 않고 있다. 하지만 Annascaul 사례와 Caherciveen 사례에서는 활동의 증가로 인해 자원봉사 시간에 대한 요구가 증가한 것이 언급되고 있다.

재정적 비용과 편익

South Kerry RSS에서 이 사업범주와 관련하여 발생한 재정적 비용 및 편익이 아래의 <표 2>에 나와 있다.

편익

RSS 참여자들에 대한 재정적 편익을 추정하기 위해, SKDP RSS 프로그램 전체를 대상으로 얻은 참여자들의 RSS 참여로 인해 추가적으로 얻은 일인당 평균 소득을 사용하였다. 이로부터 참여자 1인당 7,247유로의 추가소득이 발생한 것으로 계산되었으며,⁷⁰⁾ 따라서 이 사업범주에 참여한 13명의 참여자들에게 발생한 재정적 총편익은 94,211유로로 계산된다. 지역사회 전체에 대한 주된 계량가능한 편익은, 지역 도보길 개발에서 RSS 참여자들이 수행한 일의 가치이다. DCRGA가 농수산물부(Department of Agriculture, Fisheries and Food)가 산정한 “자가노동(own labor)”의 가치 시간당 14.50유로를 도보길 관련 프로그램에 대한 임금 기준치로 사용하였기 때문에,⁷¹⁾ 이 값을 RSS 참여자들이 수행한 일이 지역사회에 미치는 편익에 대한 추정치로 사용해도 무방할 것이다. 이 수치를 1년 동안 RSS 참여자들이 수행한 작업시간 12675시간에 곱하면, 직접적인 재정적 편익으로 183,788유로가 계산된다. RSS 감독관에게 지급되는 임금이 지역경제에 미치는 편익 역시 고려되어야만 한다. 이 편익은 18,721유로로 계산되었다.

하지만 여기서 도보여행객들의 정확한 숫자에 대한 데이터가 없기 때문에, 새로운 도보길이나 기존 도보길의 향상이 관광객들에게 주는 편익은 계산되지 않았다.

결론적으로 RSS로 인한 재정적 편익의 총계는 296,720유로이며, 참여자 1인당 평균 편익은 22,825유로로 추정될 수 있다.

비용

편익 계산 때와 마찬가지로, 대부분의 참여자들이 이미 일정 기간 동안 사회복지수당을 받고 있었기 때문에, 일인당 실질적으로 추가로 지출된 비용만이 계산되었다. 이번에도 앞에서 기술한 것과 비슷한 방식을 사용해서, RSS에 참여한 모든 참여자들에 대한 평균값을 계산한 후, 그로부터 참여자 1인당 실질비용 10,840유로를 얻었다.⁷²⁾ 그리고 이로부터 이 사업범주와 관련된 총비용이 140,920유로로 계산되었다. 또한 여러 참여자들이 RSS 참여로 인해 교통비가 증가했다고 보고했는데, 이 비용은 13명의 참여자 전체에 대해 연간 9,750유로로 추정되었다. 이 두 가지 비용을 합할 경우, 이 사업범주의 운영으로 인한 총 재정비용이 150,670유로로 추정되며, 참여자 1인당 비용은 11,590유로로 추정될 수 있다.

결론

“도보길(공식, 비공식, 소택지 내) 유지보수 및 향상 프로젝트” 사업범주의 경우, 비용보다 편익이 크다는 점은 분명하다. 이용가능한 정보를 바탕으로 계산해보면, 재정적 편익으로 296,720유로, 즉 참여자 1인당 22,825유로가 발생한 것으로 추정

70) 상세한 계산을 보려면 <부록 1>을 참조하라.

71) “The Walks Scheme”, Department of Community Rural and Gaeltacht Affairs, p. 7.

72) 상세한 계산을 보려면 <부록 1>을 참조하라.

된다. 총비용은 150,670유로로, 참여자 1인당 11,590유로로 추정된다. 따라서 순전히 재정적인 측면만을 놓고 봤을 때 비용 대 편익의 비율은 1: 1.97로 추정될 수 있다. 다시 말해서, 1유로의 비용이 지출될 때마다 계량화 가능한 재정적 편익이 1.97유로 창출되는 것이다. 도보길 개선이 관광과 관련해서 발생시키는 편익의 가치가 계산되지 않았다는 점을 염두에 둔다면, 이 추정치가 보수적인 수치라고 이야기해도 무방할 것이다. 하지만 이런 경제적 가치들 이외에도 상당한 수준의 비재정적 가치가 산출되었다는 점 역시 잊어서는 안된다. 특히 참여자들에게는 금전적 가치를 훨씬 뛰어넘어 삶의 질이 개선되는 효과가 있었다.

<표 2> South Kerry의 “도보길(공식, 비공식, 소택지 내) 유지보수 및 향상 프로젝트”에 대한 RSS 지원의 비용과 편익

비재정적 편익		재정적 편익		비재정적 비용	재정적 비용	
개인 및 그들의 가족	<ul style="list-style-type: none">● 개인들에게 자신들이 하는 일에 대한 자부심을 느낄 기회를 줌● 작업 환경을 통해서 사람들을 사귄 기회를 제공● RSS 참여자들이 누가 보기에든 가치 있는 일을 수행하도록 함으로써 낙인효과 회피● RSS 참여자들이 기존의 기술을 활용하고 새로운 기술을 개발할 수 있는 기회를 제공● RSS 참여자들이 더 넓은 범위의 조언과 지원 서비스에 접근할 수 있도록 함● 농장에서의 효율성 증진을 장려	참여자 1인당 추가적인 연간소득 €7,247 * 13명	€94,211	● 보고되지 않음	13명의 참여자들이 추가로 지출한 교통비 = 주당 €195 * 50주	€9,750
지역사회 및 국가	<ul style="list-style-type: none">● RSS는 지역의 문제점들에 지역 차원의 해법을 제공하는 중요한 도구임.● 농촌 지역사회 내부의 상호 접촉을 증진하는 수단을 창조.● SKDP가 지역사회와 더 많이 접촉하도록 장려● 그 결과로 이제 RSS가 SKDP 작업 구조 속에 녹아들어 가게 되었음.● RSS의 인력지원으로 인해, 자원봉사자들이 미래 계획과 관련된 활동을 할 수 있는 여유를 가지게 됨.● 6개의 도보길이 새로 개발되고 2개의 기존 도보길이 보수되어, 건강상의 편익을 발생시켰음.	RSS 노동의 경제적 가치(12675시간 * €14.50/시간) ⁷³⁾	€183,788	● 지역사회 회의에 자발적으로 투입한 시간	참여자 1인당 평균 실질비용(€10,840/인 * 13)	€140,920
		감독관 임금이 발생시키는 편익	€18,721			
		계량화되지 않는 관광 관련 편익				
재정적 총비용 및 총편익		총 재정편익	€296,720		총 재정비용	€150,670
		참여자 1인당 경제적 편익	€22,825		참여자 1인당 경제적 비용	€11,590
비용 : 편익 비율 = 1: 1.97						
즉, 각 RSS 참여자에게 1유로의 비용이 지출될 때마다 최소 1.97유로 이상의 계량화가능한 편익이 발생함.						

73) 농수산식품부의 ‘자가 노동(own labor)’의 시간당 가치

2.2 마을 및 시골 개선 프로젝트

사례연구 대상: Longford Community Resources Ltd.

서론

“마을 및 시골 개선 프로젝트” 사범범주는 아일랜드 전역에서 지역사회 조직들과 RSS참여자들이 무척 많이 참여한 범주이다. RSS에 참여한 지역사회 집단의 거의 4분의 1이 이 범주의 사업에 참여하고 있으며, 아일랜드 전체 RSS 참여자의 26%가 여기에 참여하고 있다.⁷⁴⁾ 지역의 유지보수 작업을 지원하는 것 이외에도, 이 범주의 사업은 자원봉사 활동을 증대시키는데 있어서도 큰 역할을 하고 있다. 그 과정에서 이런 사업들은 대상 지역의 환경을 높은 수준으로 유지하는데 기여하며, 지역사회 활동이 강화되고 관광 관련 매력도가 증가될 수 있는 기반을 조성하고 있다.

Longford Community Resources Ltd. (LCRL)의 RSS 사업은 2004년 10월에 시작되었으며, 첫번째 참여자가 2005년 1월에 고용되었다. 이 프로그램은 현재 총 54명의 RSS 참여자를 고용하고 있는데, 이 중 18명이 여성이고 나머지 36명이 남성이다. 참여자들을 지원하기 위해 2명의 감독관과 1명의 코디네이터가 있다. Longford에서 이 프로그램은 현재 32개 지역사회 단체의 활동을 지원하고 있으며, 이런 활동들 중 여럿이 RSS의 지원의 직접적인 결과로 시작되었거나 그것으로 인해 활성화되었다. 지역에서 이용가능한 농장 이외의 일자리의 경우, Bord na Mona 등 여러 개의 대규모 지역 업체들이 과거에는 약간의 기회를 제공해주었다. 하지만 이런 기회들은 점점 줄어들었으며, 최근 건설산업에서 고용이 축소됨에 따라, 농장 밖에서 얻을 수 있는 일자리는 제한적이다. LCRL은 전체적으로 봐서 RSS 참여자 중 최소 30% 이상이 과거 농장 밖 일자리를 전혀 얻지 못했다고 보고하고 있다.

Longford의 마을 및 시골 개선 프로젝트

Longford에서는 6개 지역사회에서 마을 개선 활동에 대한 지원이 이루어고 있으며, 15명의 RSS 참여자가 이에 관여하고 있다. Abbeyshrule 마을에서는 5명의 RSS 참여자들이 마을과 주변의 관목 울타리들과 풀들을 정비하며, 공용공간에서 필요한 페인트칠과 쓰레기 수거도 실시한다. Newtowncashel에서는 2명의 참여자들이 Barley Harbour와 Lough Ree에 있는 경치 좋은 장소들을 정비하고 향상시켰다. Abbeylar에서는 2명의 RSS 참여자들이 공용공간의 쓰레기 수거를 관리하는 한편, 지역사회 기반의 소규모 재활용 센터(‘Bring’ centre) 관리와 잔디밭 가장자리와 창문에 매달린 화분의 꽃들을 관리하는 일을 돕고 있다. 이와 비슷하게 Ballinalee와 Drumlish에서는 지역 집단에 각각 2명의 참여자들이 할당되어 정원일 관련 활동에 주로 집중하고 있지만, Drumlish의 참여자들이 지역 묘지의 관리와 쓰레기 수거에도 약간의 시간을 할애하고 있다는 점에서 차이가 있다. 마지막으로 Lanesboro에서

74) Pobal (2007) Rural Social Scheme: Performance Indicator Report 2006–2007

는 2명의 RSS 참여자들이 공용 녹지의 유지관리를 맡아서, 잔디를 깎고, 생울타리를 조성하며, 지역 도보길을 유지보수 하고 있다. 이상의 15명의 참여자들은 최소한 1명 이상의 동료와 함께 일하고 있으며, 이를 통해 사회적 접촉이 생겨나고 있다. 이는 많은 참여자들이 정기적으로 경험하지 못했던 것이다.

Longford RSS의 비용과 편익

“마을 및 시골 개선 프로젝트”라는 범주의 관점에서 파악된 중요한 비용과 편익들이 아래의 <표 3>에 요약되어 있다.

비재정적 비용과 편익

먼저, Longford에서 RSS로 인해 상당한 비재정적 편익이 보고되고 있다. 앞에서 언급했던 유연성과 시간 관리 향상으로 인한 편익 이외에도, 최소한 몇몇 경우에는 RSS가 정신건강과 자긍심 향상에 기여하고 있다는 징후가 나타나고 있다. 이는 이 사업범주에 속한 참여자들이 모두 혼자 일하지 않고 2명 이상으로 구성된 팀의 일원으로 일하게 됨으로써 발생하는 중요한 편익 때문일 수 있다. 더욱이 더 광범위한 지역사회를 위해 자신이 가진 기술을 사용할 기회를 가지게 되는 것이 “시골의 관리자(custodians of the countryside)” 역할을 한다는 느낌을 강하게 가지도록 하는 것으로 보인다. 이는 “농민들이 시골의 많은 자연자원들에 대한 관리자로서의 임무를 가지고 있다”는 점을 강조했던 1996년의 코크 선언(Cork Declaration)⁷⁵⁾으로까지 거슬러 올라갈 수 있는, EU 농촌개발의 이상 중 하나를 현실에서 달성하는 것이다. RSS가 없다면, 일과 관련하여 윤리와 기술 간의 조합으로 인해 발생하는 이같은 편익들이 발생되지 않을 것이며 지역사회가 그러한 가치를 누릴 수 없을 것이라는 점에는 의심의 여지가 거의 없다.

흥미로운 점은, 이같은 비재정적 편익들 이외에도, 이 사례에서는 RSS가 계속 존재함에 따라 참여자들이 그에 의존하게 됨으로써 비재정적 비용이 발생할 수 있는 가능성이 발견되었다. 이런 의존성이 최소한 몇몇 참여자들에게서 목격된 것이다. 하지만 그 원인이 반드시 재정적인 것은 아니며, RSS 동료들과 정기적으로 상호작용할 수 있는 기회가 제공해주는 인적교류 기회와 더 관련이 깊은 것으로 보인다. 따라서 매년 있는 계약 갱신 과정과 RSS에 계속 참여할 수 있을지에 대한 불확실성과 관련하여 일정 수준의 스트레스가 발생하는 것으로 보고되고 있다.

재정적 비용과 편익

참여자들에 대한 재정적 편익은 주로 참여자들이 얻는 추가적인 소득에 기인한다. Longford RSS의 경우, 이 금액이 1인당 5,732유로이며,⁷⁶⁾ 따라서 총편익은

75) “The Cork Declaration – A living countryside” – The European Conference on Rural Development, November 1996.

76) 상세한 계산을 보려면 <부록 1>을 참조하라.

85,980유로이다. 또한 4명의 참여자가 RSS에 참여한 것으로 인해 농촌환경보호프로그램(Rural Environmental Protection Scheme/REPS)에도 참여하게 된 것으로 보고되었다. 참여자들의 평균적인 농장크기를 기초로 산정할 경우, 이로 인한 1인당 연간 평균 편익은 4,680유로로 추정되며, 따라서 5년 동안 REPS로 인해 96,600유로의 추가수입이 발생한다(할인률을 고려하지 않은 금액).

지역사회의 관점에서 보자면, RSS 참여자들이 수행하는 일은 정원가꾸기와 조경에서부터 페인트칠에 이르기까지 대상 지역사회 내에서 무척이나 눈에 잘 띄는 것으로, RSS 참여자들은 1년에 총 14,625시간의 일을 한다. LCRL이 조사한 Longford 지역의 정원가꾸기/조경 및 페인트칠 관련 시간당 평균임금을 RSS 참여자들이 하는 일의 시간당 평균 가치로 생각할 경우, 시간당 22유로에 해당한다. 따라서 이런 작업으로 인한 경제적 가치는 321,750유로로 추정된다.

하지만 RSS가 수행하는 직접적인 작업 이외에도, 상당한 양의 자원봉사 활동이 분명히 존재한다. 많은 경우에 자원봉사 활동은 RSS와 상관없이 일어난다. 하지만 여러 경우에서, RSS의 지원이 실제로 이같은 자원봉사 활동을 촉진시켰다는 점이 드러난다. 따라서 이를 편익 계산에 포함시켜야 마땅할 것이다. Longford Community Resources는 이같은 자원봉사 시간을 3450시간으로 추정했다. 여기에 LEADER 프로그램에서 합의된 자원봉사 노동의 가치인 시간당 25유로를 곱할 경우, 자원봉사 활동의 경제적 가치 총액은 86,250유로로 산정된다. 또한, 여러 지역사회들이 RSS의 지원에 크게 힘입어 환경개선과 관련된 지원금들을 획득하는데 성공했는데, 그 가치는 총 3,750유로로 추정되었다.

마지막으로, RSS 감독관에게 지급되는 임금이 지역사회에 발생시키는 편익이 24,062유로로 추정되었다.

이를 모두 합하면, 개인과 지역사회에 대한 재정적 편익의 총액은 615,392유로로 추정될 수 있으며, 이는 참여자 1인당 41,026유로의 편익이 발생함을 뜻한다.

Longford 사례에서 확인된 유일한 재정비용은 참여자들과 관련된 것이다. 참여자 15명에 대한 총비용은 144,525유로로, 참여자 1인당 9,635유로이다.⁷⁷⁾

결론

마을 및 시골 개선을 지원하는 RSS 사업범주에서도, 발생한 비용보다 편익이 훨씬 더 큰 것으로 확인된다. 이번 사례에서 재정적 총편익은 615,392유로(참여자 1인당 41,026유로)였고, 총비용 144,525유로(참여자 1인당 9,635유로)였다. 따라서 순전히 재정적인 관점에서 살펴보자면, 비용 대 편익의 비율이 1: 4.26으로 추정된다. 다른 말로 하자면 비용 1유로 당 계량화할 수 있는 재정적 편익이 4.26유로 발생하는 것이다.

77) 상세한 계산을 보려면 <부록 1>을 참조하라.

<표 3> Longford의 “마을 및 시골 개선 프로젝트”에 대한 RSS 지원의 비용과 편익

비재정적 편익		재정적 편익		비재정적 비용	재정적 비용	
개인 및 그들의 가족	● 시간관리 향상과 관련된 지원이 이루어졌음. ● 농업에 대해 더 긍정적인 전망을 가지게 되었음. 참여자들이 시골의 관리자로서의 역할을 좀 더 많이 하게 되었음. ● 정신건강 관련 편익/ 자긍심 향상 ● 맡은 일에 적합한 기술 향상 ● 다른 서비스들에 대한 인식 증진 ● 다른 교육기회에 접근할 수 있게 되었음 ● national ploughing championship[아일랜드의 전국단위 농업관련 축제] 같은 행사에 참여하게 되어 다른 농법을 접할 기회가 커졌음.	참여자 1인당 추가적인 연간소득 €5,732 * 15명	€85,980	● RSS에 대한 의존성과 매년 있는 계약갱신과 관련된 두려움	● 보고되지 않음	
		4명의 참여자가 REPS에 5년 동안 참여하게 됨으로써 얻게 된 추가소득	€93,600			
지역사회 및 국가	● 긍정적인 작업 윤리로 인한 지역사회의 편익. ● 아일랜드 농촌에서 소규모 가족농을 존속시킴 ● 농촌풍경이 잘 관리된 모습을 보임으로써, 관광 관련 편익이 발생 ● RSS 참여자들이 비공식 관광 가이드 역할을 수행함. RSS 참여자들은 계량화할 수 없는 자발적인 노동시간을 이런 활동에 투자하며, 많은 수가 휴가를 가는 것조차 꺼리고 있음.	마을 개선 작업에 투입된 14,625시간의 가치 ⁷⁸⁾	€321,750		참여자 1인당 평균 실질비용(€9,635/인 * 15)	€144,525
		지역사회에 RSS로 인해 유발된 자원봉사 시간의 가치 ⁷⁹⁾ = 3450시간 * €25 ⁸⁰⁾	€86,250			
		감독관 임금이 발생시키는 편익	€24,062			
		RSS의 지원 덕분에 획득한 지원금	€3,750			
		총 재정편익	€615,392			
재정적 총비용 및 총편익		참여자 1인당 경제적 편익	€41,026		참여자 1인당 경제적 비용	€9,635
비용 : 편익 비율 = 1: 4.26 (각 RSS 참여자에게 1유로의 비용 지출시 4.26유로의 계량화가능한 편익이 발생)						

78) 지역사회에 대한 편익을 산정하는데 있어 시간당 22유로의 값이 사용되었음. 이는 Longford 지역에서 페인트공들과 정원사들이 받는 평균 일당(각각 200유로와 150유로)을 사용하여 계산된 것임.

79) Longford Community Resources Ltd.의 계산에 따른 것임. 여기에는 여러 지원집단의 자원봉사 시간이 모두 포함된 것이 아니라, RSS 유발분만 고려됨.

80) 시간당 25유로는 LEADER 프로그램에서 산정한 자원봉사 노동의 가치임.

2.3 노인층과 빈곤층을 위한 에너지 절약 관련 프로젝트

사례연구 대상: IRD Duhallow Ltd.

서론

“노인층과 빈곤층을 위한 에너지 절약 관련 프로젝트” 사업범주 하에서 IRD Duhallow Ltd.는 아일랜드 지속가능 에너지(Sustainable Energy Ireland/SEI)의 “따뜻한 집(Warmer Homes)” 프로그램에 참여하고 있다. 이 프로그램은 2004년 시작되었으며, “저소득층 가구가 거주하고 있는 주택의 에너지 효율성을 향상시키는 것”을 목표로 한다.⁸¹⁾ 이전의 사례연구에서 기술된 바와 같이, “이 사업의 주요 요소는 ‘천정 단열, 외풍 차단, 보일러관의 피복단열, 에너지 효율이 높은 조명, 이중벽 단열, 에너지 관련 조언’ 등의 서비스를 제공할 수 있는 다양한 지역사회 기반 조직들이 역량을 창출하고 증대시키는 것이며, 적절한 자격을 갖춘 것으로 간주되는 가구들에는 서비스가 무료로 제공된다.”⁸²⁾

다른 사업범주와 비교하자면, 이 사업범주에는 상대적으로 적은 숫자의 프로그램들이 수행되고 있으며, RSS 참여자의 1%만이 에너지 절약 관련 프로젝트에 참여하고 있다⁸³⁾ 이는 공사비를 먼저 지출한 후 나중에 돈을 받는 방식과 관련 작업, 특히 천정단열 작업 등이 수행하기 극히 어렵다는 점을 반영한 결과로 보인다.

IRD Duhallow Ltd.는 Cork 카운티의 Newmarket에 있으며, Northwest Cork와 East Kerry의 몇 군데 지역 등에도 서비스를 제공하고 있다. 이런 서비스 지역은 옛날 Duhallow 영지와 대략 일치하며, 전체 면적은 약 1800km²이고, 인구는 약 30,000명이다. 이 지역은 넓은 시골지역으로, 소규모 마을들이 산재해 있으며, Rathmore, Kanturk, Millstreet, Newmarket에 소읍이 있다. 토질의 경우, 이 지역 토지의 90% 이상이 농업에 불리하거나 심각한 지장을 초래하는 지역으로 분류되어 있다. 많은 농촌지역처럼, 이 지역의 농업 구조와 패턴도 2007년까지 20년 동안 이어진 변화로 인해 상당한 변화를 겪었다. 즉 “농가 918개가 사라지고, 농장들이 대지주들에게 임대되거나 팔렸으며, 버터-치즈 제조소와 기타 서비스들이 문을 닫고, 젊은이들이 타지로 이주했으며, 성비의 불균형이 발생하고, 농업인구가 노령화되었으며, 삼림면적이 증가하였다(1970년 이래 3배로 증가).⁸⁴⁾

이런 맥락에서 RSS는 단순히 농업뿐만이 아니라 지역 전체의 쇠락을 저지하는데 중요한 역할을 수행하고 있다. Duhallow의 RSS는 South Kerry, Mayo에서와 마찬가지로 2004년에 시작되었으며, 현재 여러 RSS 사업범주에 걸쳐 58명의 참여자들이 고용되어 있다. 이 중 40%는 여성이다.

IRD Duhallow의 “따뜻한 집 프로그램”은 2007년에 총 172개 주택에 단열공사를 했다. 작업에 필요한 교육을 모두 받은 RSS 참여자가 단열공사를 수행했으며,

81) <http://www.sei.ie/index.asp?locID=666&docID=-1>

82) Pobal (2007) The Rural Social Scheme - Making a difference in Rural Ireland, p.24.

83) Pobal (2007) Rural Social Scheme: Performance Indicator Report 2006-2007.

84) http://www.coillte.ie/community/community_partnerships/munster/

공사가 끝난 후 해당 주택들은 SEI의 인증을 받았다. 초기 조사와 단열공사 기술에 대한 교육은 Tralee과 Dublin에 있는 SEI 센터들에서 제공되었다. 현재까지 이 사업은 천정 및 온수탱크의 단열과 외풍차단에 주로 초점을 맞춰왔다. 서비스에 대한 홍보는 지역언론들과 HSE를 통해 이루어지고 있으며, 몇몇 경우에는 홍보인력을 통해 이루어지기도 한다. 단열공사 대가로는 명목상의 평균비용인 75유로가 청구되는데, 개인의 상황에 따라서 청구되는 비용이 달라진다.

Duhallow RSS의 비용과 편익

이 사례에서는 RSS에 의해 창출된 비용과 편익들을 살펴보기 위해 “따뜻한 집 프로그램”의 경험이 활용되었으며, 그 결과는 아래의 <표 4>에 요약되어 있다.

비재정적 비용과 편익

예상할 수 있는 바와 같이, 앞의 사례들에서 파악된 RSS 참여자들의 비재정적 편익들 중 일부가 Duhallow 사례에서도 다시 한 번 나타났다. 이는 RSS가 참여자들의 삶을 개선하는데 얼마나 중요한 역할을 수행했는지를 잘 보여주는 것이다. 하지만 앞에서 확인된, 사회적 접촉 증대와 농사관행 및 효율성 개선 이외에도, Duhallow 사례는 가족 수준에서 발생한 편익들이 있음을 보여주고 있다. 이런 편익들의 중요성과 가치는 과소평가되어서는 안 된다. Duhallow에서 관련자들과 나눈 대화를 통해 파악된 사실은, RSS가 개별 참여자들을 넘어서 가족 내에서 보다 큰 변화를 촉발시키고 있다는 점이었다. 실제로 참여자 자녀들이 장래희망이 달라지게 되었으며, 이제는 자녀들이 부모들과 부모들이 하는 일 및 역할에 대해서 전과는 달리 좀 더 긍정적으로 바라보게 되었다. 더욱이 RSS가 여성들에게 농장 밖 일 자리를 제공해줌으로써, 여성들이 다른 곳에서는 느끼기 힘든 충족감을 느낄 수 있도록 해주었다.

지역사회에도 상당한 편익이 발생하였다. 다른 식으로는 제공이 힘들었을 서비스들을 제공하는 것과 아울러, 고립감이 점점 더 정상적인 것으로 되어가고 있는 지역사회 내에서 RSS는 추가적인 접촉지점과 지역사회에 대한 보살핌을 제공해주고 있다. RSS 참여자들이 자신들이 맡은 역할을 수행하는 방식과 관련해서는 많은 증언들이 쏟아지고 있다. 기술적인 주택 단열공사를 하는 것을 넘어서서, 서비스를 제공받는 사람들과 대화를 나누고 그들을 염려해주는 역할까지 하고 있는 것이다. 이런 맥락에서 RSS가 건강한 지역사회의 구조 속의 필수적인 부분으로 순조하게 포함되었으며, 다른 사회서비스들과 통합되고 그것들을 보충하는 역할을 하고 있다고 이야기할 수 있을 것이다. 비재정적 비용과 관련해서는, 몇몇 다른 지역에서와 같이, RSS에 대한 의존이 발생할 가능성과 RSS 참여가 중단될 경우에 발생할 영향에 대한 우려가 어느 정도 표출되었다. 특히 농사관행이 RSS에서 수행하는 농장 밖 일에 맞춰 변화된 상황에서(우유 생산의 중단 등) RSS 참여가 중단될 경우, 상당한 영향이 있을 것이란 의견이 제시된 것이다.

재정적 비용과 편익

Duhallow 사례는 에너지 절약 관련 프로젝트의 재정적 비용과 편익을 특히 잘 보여주고 있다.

편익

개별 참여자들이 추가적으로 얻은 평균소득은 1인당 7,194유로이며,⁸⁵⁾ 따라서 추가소득은 총액은 86,328유로이다. 하지만 이 밖에도 지역사회에 중요한 재정적 편익들이 발생하는데, 이는 다음과 같이 추정할 수 있다.

- 가장 대표적인 편익이 수행된 단열 작업의 가치이다. 지역 시장가격을 기준으로 산정할 경우, 평균적인 크기의 주택(125제곱미터)에 대한 단열비용은 약 919유로이다. 2007년 “따뜻한 집 프로그램”이 172개 주택에 단열공사를 해주었으므로, 지역사회에 대한 총편익은 158,068유로가 된다.
- 이밖에도 154개의 전구소켓이 교체되고 264개의 절전형전구가 설치되었는데, 그 가치는 각각 3,080유로와 2,640유로이다.
- 하지만 수행된 작업과 설치된 자재의 직접적인 가치 이외에도, 이로 인해 절약된 에너지의 가치를 포함시키는 것이 필요하다. 난방의 경우만을 따져보더라도, Duhallow 지역을 대상으로 조사한 바에 따르면 난방비가 25% 절감된 것으로 나타났다. 1년 동안의 난방비를 1200유로(주택 난방유 1.5탱크 분량)로 가정할 경우, 가구당 난방비 절감액은 연간 300유로로 추정될 수 있으며, 이는 10년 동안 총 516,000유로의 난방비가 절감됨을 의미한다. 이런 난방비 절감이 여러 해에 걸쳐 매년 발생한다고 이야기할 수 있으므로, 10년 동안의 난방비 절감액을 할인하지 않고 합한 금액을 편익으로 산정하였다.
- 또한 에너지 절약에 대한 ESB의 수치를 사용하여 전구소켓 교체에 따른 에너지 절약의 가치가 10년 동안에 걸쳐 30,800유로이며, 절전형전구 설치에 따른 에너지 절약의 가치는 44,800유로로 추정되었다.
- RSS 감독관 임금이 지역사회에 발생시키는 가치는 18,254유로로 추정되었다.
- 마지막으로, 이 프로그램에 기증된 차량들로 인해 약 7000유로의 편익이 발생했다.

따라서 개별 참여자들과 지역사회에 대한 재정적 편익은 867,050유로로, 그리고 참여자 1인당 편익은 72,254유로로 추정될 수 있다.

비용

비용 산정에 있어서는 이번에도 Duhallow RSS 프로그램 전체의 참여자 당 평균비용을 사용하여 계산하였다. 그 결과 참여자 1인당 실질비용은 11,077유로, 총비용은 132,924유로로 추정되었다. 그 밖에도, 각 주택 당 청구되는 명목상의 단열비

85) 상세한 계산을 보려면 <부록 1>을 참조하라.

용 75유로이므로 전체 비용은 12,900유로가 되며, IRD Duhallow가 미리 지불해야 하는 단열자재비가 172가구에 대해 67,080유로였다. 마지막으로, IRD Duhallow는 에너지 절약 관련 프로젝트에서 환수되지 않는 행정비용이 참여자 1인당 약 690유로 발생한 것으로 추정했는데, 이는 총 8,280유로에 해당한다. 개별 참여자 입장에서 재정적 비용은 전혀 보고되지 않았다. 따라서 총비용은 221,184유로로 추정될 수 있으며, 이를 참여자 1인당으로 환산하면 18,432유로가 된다.

결론

총편익이 853,332유로(참여자 1인당 72,254유로)이고 총비용 221,184유로(참여자 1인당 18,4432유로)이므로, 이 사례의 비용 대 편익의 비율은 1: 3.92로 추정될 수 있다. 다른 말로 하자면, 에너지 절약 관련 프로젝트 사업범주에서, 지출된 비용 1유로 당 3.92유로의 계량화가능한 재정적 편익이 산출되는 것이다.

<표 4> Duhallow Warmer Homes 프로그램의 비용과 편익

	비재정적 편익	재정적 편익		비재정적 비용	재정적 비용	
개인 및 그들의 가족	<ul style="list-style-type: none"> ● 동료를 만나고 사람들과 교류할 기회 ● 농업활동을 수행하기에 적절하게 작업일정을 조절할 수 있는 유연성 ● 여러 세대에 영향을 미침. 특히 자녀들의 시각과 장래포부에 영향 ● 자녀들이 RSS에서 일하는 부모를 다른 시각으로 바라보게 됨. 부모를 더 긍정적으로 인식. ● 농장에서의 효율성 증대 ● 개인적 발전 증진 ● 여성참여자들의 경우, 개인적인 충족감이 생겼음 	참여자 1인당 추가적인 연간소득 €7,194 * 12명	€86,328	<ul style="list-style-type: none"> ● RSS와 IRD Duhallow에 대한 의존성이 생길 가능성 ● 농장관행상의 변화기 초래되었으나(RSS 일을 위해 우유생산 중단 등), RSS 참여가 중단될 경우 손실 발생 가능 	● 보고되지 않음	
지역사회 및 국가	<ul style="list-style-type: none"> ● 지역사회에서 사회적 접촉을 할 수 있는 추가적인 원천을 제공. 특히 더 고립된 생활을 사람들에게 이런 점이 중요. ● 지역사회 웰빙에 대한 비공식적인 모니터링이 가능해짐 ● 여러 사회 서비스들에 연결될 수 있는 가능성이 커짐 	172개 주택에서 행해진 단열작업의 경제적 가치(기존의 시장가격인 주택 당 919유로를 적용)	€158,068	● 비재정적 비용이 없음	참여자 1인당 평균 실질비용 (€11,077/인 * 12)	€132,924
		감독관 임금이 발생시키는 편익	€18,254		명목상의 단열비(주택 당 75유로)	€12,900
		난방비 25% 절감(연간 디젤유 1.5탱크 분 = 1200유로)	€516,000		단열자재	€67,080
		온수탱크 단열작업 154건 (각각 20유로의 가치)	€3,080		환수되지 않는 행정비용(참여자당 690유로 * 12명)	€8,280
		에너지 절감(연간 20유로 * 154곳 * 10년)	€30,800			
		절전형전구 교체 264건 * 개당 10유로	€2,640			
		절전형 전구로 인한 에너지 절약 ⁸⁶⁾ (264건 * 170유로)	€44,880			
		총 재정편익	€867,050		총 재정비용	€221,184
	재정적 총비용 및 총편익	참여자 1인당 경제적 편익	€72,254		참여자 1인당 경제적 비용	€18,432
비용 : 편익 비율 = 1: 3.92 (각 RSS 참여자에게 1유로의 비용 지출시 3.92유로의 계량화가능한 편익이 발생)						

86) 소켓교체 및 절전형전구로의 전환 관련 자료는 다음을 참조: ESB http://www.esb.ie/main/downloads/energy_home/esb_energy_efficiency_tips.pdf

2.4 노인층에 대한 보살핌 혹은 사회적 보살핌(social care), 미취학아동 및 방과 후 아동들에 대한 지역사회 수준의 보살핌 관련 프로젝트

사례연구 대상: South West Mayo Development Company Ltd.

서론

전국적으로 전체 RSS 참여자의 약 11%가 다양한 보살핌 서비스의 제공이나 지원에 참여하고 있다.⁸⁷⁾ 또한 이 사업범주는 RSS 사업범주들 중에서 여성의 비율이 가장 높아서, 전체 참여자의 41%가 여성이다.

South West Mayo Development (SWMD) Company Ltd에서 운영하는 RSS는 2004년 9월에 시작되었으며, 전국적으로 가장 규모가 큰 것 중의 하나이다. 191명의 참여자가 관여하고 있는 것이다. 이 사례연구에서는 “노인층에 대한 보살핌 혹은 사회적 보살핌(social care), 미취학아동 및 방과 후 아동들에 대한 지역사회 수준의 보살핌 관련 프로젝트” 범주의 사례로 SWMD Company의 RSS에 초점을 맞춘다. 이 프로그램의 지리적 범위는 Achill Island 부근에 있는 Mulranny에서부터 Galway 카운티와의 경계 부근에 있는 Glencorrib와 Shrule까지 걸쳐있다. 따라서 이 프로그램의 서비스 대상지역은 주로 농촌지역으로, 소규모 자작농이 지배적인 형태이다.

SWMD 서비스 지역 중 많은 곳이 고립적인 성격을 가지고 있으므로, 사회적 보살핌 관련 사업범주가 특히나 큰 중요성을 가지며, 그 결과 25명의 RSS 참여자들이 급식차량 운영, 어린이 돌보기, 지역사회 조직들에 대한 지원제공 등 다양한 활동을 지원하는데 관여하고 있다. 22명의 여성과 3명의 남성으로 이루어진 이 25명의 참여자들은 여러 지역사회 기반의 후원집단들과 함께 작업하고 있다. 가령, Louisburgh Senior Citizens Committee와 Mayo Abbey Parish Centre는 급식서비스 운영에 관여하고 있고, St. Vincent de Paul에서는 중고가구를 배분하는 일에 참여하고 있으며, Castlebar Social Services에서는 기존의 급식서비스 프로그램을 지원하는 역할을 하고 있으며, 여러 지역사회 기반 어린이 돌보기 서비스 제공 단체들에서도 어린이들을 돌보는 일을 돕고 있으며, Ballinrobe와 Claremorris의 Family Resource Centre들에서는 다양한 지원활동을 펼치고 있다.

South West Mayo 사회적 보살핌 사업의 비용과 편익

South Mayo에서 사회적 보살핌 사업범주의 집행과 관련된 비용과 편익이 아래의 <표 5>에 요약되어 있다.

비재정적 비용과 편익

비재정적 편익과 관련해서 다른 사업범주들과 이 사업범주의 가장 큰 차이에 해당하는 것이, 아마도 참여한 여성의 비율이 높다는 점일 것이다. 이로 인해 성별 구

87) Pobal (2007) Rural Social Scheme: Performance Indicator Report 2006-2007

분을 넘어서서 더 넓은 범위로 RSS의 편익이 확산되는 것이다(전체 RSS 참여자의 절대다수인 무려 80%가 남성이다).⁸⁸⁾ 이런 점에서 South West Mayo Development Company의 RSS 팀은, 자신들이 농촌지역 여성들에게 다른 식으로는 접하기 힘들었을 다양한 기회들을 제공해주었으며, 이를 통해 여성들의 자긍심과 역량을 증대시키는데 기여했다고 생각하고 있다. 또한 이 사례에서도 RSS는 참여자들이 기존에 가지고 있던 기술들을 활용할 수 있는 창구를 제공해주고, 이런 기술들의 존재를 인정하는 역할을 한 것으로 간주되고 있다. 그리고 다른 사업범주들과 마찬가지로 이 사업범주에서도 RSS가 유연하고 농민친화적인 방식으로 운영되면서 그와 동시에 농민들이 시간관리를 더 잘 하도록 장려하는 것으로 인한 편익이 얼마나 큰지가 잘 드러난다. 참여자들 개인에게 발생한 편익 역시 그들이 일에 접근하는 방식에 잘 반영되어 있다. RSS 팀에 따르면, 참여자이 “환상적인 수준의 선의를 가지고 있으며,” “그것에 반하는 일이 전혀 발생하지 않았다”는 점에서 이들이 RSS에 얼마나 가치를 느끼고 있는지가 잘 드러난다.

지역사회 수준에서는, Louisburgh와 Mayo Abbey 두 지역에 사는 많은 사람들에게 식사를 제공하는 것이 무척 중요한 서비스로 간주되고 있다. 이 서비스는 RSS 참여자들에게 무척 많이 의지하고 있다. 여기에는 두 지역의 가정들로 일주일에 두 번 식사를 배달하는 것과, 금요일에 어린이집(daycare centre)들에 급식을 제공하는 일이 포함되어 있다. 몇몇 경우에는, 특별한 식단 관련 요구사항을 가진 중환자들에게도 식사를 배달하는데, 보건 간호사의 추천이 있었을 때 이런 일이 벌어진다. 하지만 RSS 지원이 특히나 큰 가치를 가지는 것은, 그것이 지역 수준에서 운영되는 서비스라는 점이다. 한 RSS 감독관은 “이 사람들 중 다수는 식사가 다른 곳에서 제공된다면 절대 받아들이지 않을 거예요”라고 이야기하며, 지역주민들이 제공해주는 식사에 대한 안전함을 강조했다. 또한 식사를 받는 사람들은 지역 소식을 들을 기회도 가지게 된다. “매 식사배달 때마다 최대 20분 정도가 걸려요. 잡담도 나누고 다른 일들도 하거든요.” (RSS 감독관)

이 사업범주에는 RSS가 자원봉사 활동을 장려하는데 큰 역할을 하고 있음을 보여주는 것 이상의 것이 있다. 자원봉사자를 기반으로 급식 서비스를 제공하는 것이 벅찬 일이므로, 숙련된 RSS 참여자들의 지원이 이 일을 훨씬 더 수월하게 만드는 역할을 하고 있는 것이다. 가령, Louisburgh에서는 식사의 준비와 배달을 RSS 참여자들과 지역 자원봉사자들이 각각 절반을 차지하는 하나의 팀에 의해 수행되고 있다. Mayo Abbey에서는 급식 서비스가 전적으로 RSS 참여자들에 의해서만 수행되고 있다.

급식 서비스 이외에도, RSS 참여자들은 중요한 편익을 발생시키는 다른 활동도 하고 있다. Family Resource Centres들과 여러 지역사회 기반 보육시설들(childcare)에도 지원을 펼침으로써, 정식 보육 활동가들이 어린이들을 돌보는데 더 많은 시간을 쏟아부을 수 있도록 하고 있다

88) Pobal (2007) Rural Social Scheme: Performance Indicator Report 2006–2007.

South West Mayo 사례에서 확인된 특별한 편익은, 공공기관들과 지역사회 기반의 사회복지 서비스 간에 소중한 시너지효과가 발생하고 있다는 점이다. RSS의 다른 사업범주들 역시 지역 공공기관들과 좋은 관계를 구축해왔지만, 사회적 보살핌 관련 사업에서는 RSS의 지원 덕분에 기존의 공공 서비스들이 자력으로 제공하는 수 없었던 지역사회를 대상으로 한 보살핌 서비스가 가능해진 것으로 보인다. 현재 국가적으로 예산이 줄어들고 있는 상황에서, RSS 같은 프로그램들이 앞으로 훨씬 더 중요한 역할을 하게 될 것이 분명하다.

마지막으로, 비재정적 비용과 관련해서, 소수의 사례들에서 RSS 같은 프로그램의 수혜자가 되는 것으로 인해 일정 정도의 낙인효과가 발생했다는 지적이 있었다.

재정적 비용과 편익

South Mayo RSS의 재정적 비용과 편익이 아래의 <표 5>에 정리되어 있다.

편익

RSS 참여자들과 지역사회 모두에게 눈에 띄는 재정적 편익이 발생했다. 참여자들의 경우 South West Mayo RSS 프로그램 전체의 평균치를 사용해서, 참여자 1인당 추가로 5,658유로의 추가소득이 생겼으며,⁸⁹⁾ 따라서 총편익은 141,450유로이다. 지역사회의 입장에서는 훨씬 더 큰 편익이 계산된다. 우선, RSS의 지원을 받은 급식 프로그램에 의해 2-3가지 코스로 이루어진 식사가 최소 170인분이 배달되었다. 이들 식사와 품질과 지역 식당에서 식사를 사먹었을 경우에 발생할 비용을 고려한다면, 식사의 가치를 1식 당 12유로로 산정해도 타당할 것이다. 따라서 1년 동안 제공된 급식의 가치는 총 106,080유로가 된다. 하지만 이들 급식 중 최소 90인분은 가정으로 배달되었다. RSS가 없었을 경우 급식 대상자들이 식사를 위해 보통 택시나 마차를 타고 인근의 인구밀집지역으로 이동해야만 했을 것이다. 이런 이동으로 인한 추가비용이 이동 당 약 15유로로 추산되었다. 따라서 52주 동안 제공된 급식 서비스로 인해 급식대상자들이 70,200유로를 절약한 것이 된다.

급식 서비스 이외의 일의 가치는, 제공된 일의 유형에 해당하는 현재의 시장가격을 기반으로 추산할 수 있다. 아동 보살핌 지원의 경우, RSS 참여자들의 지원 덕분에 정식 보육 활동가들이 시간 여유를 가지게 되었는데, 이것의 가치는 노동법원(Labour Court)의 권고에 따라 시간 당 9.15유로를 적용하였다.⁹⁰⁾ 마지막으로, 나머지 일반적인 지원업무를 수행하는 RSS 참여자들의 경우에는, 국가적인 최저임금이 8.65유로가 적용되었다. 이 3가지 범주의 RSS 활동들에 따른 편익들을 모두 합할 경우, 총편익은 121,973유로가 된다.

이 사례의 경우, 감독관 임금의 지역사회 편익은 37,921유로이다. 이 밖에도 RSS

89) 상세한 계산을 보려면 <부록 1>을 참조하라.

90) Labour Court determination CD/06/261

<http://www.labourcourt.ie/labour/labcourtweb.nsf/cfcbbe5c5fe85fa680256a01005bb356/80256a770034a2ab80257138004b3ace?OpenDocument>

가 추가로 3,276시간의 자원봉사활동을 유발하는 것으로 추산되었다. 여기에 LEADER의 자원봉사 노동에 대한 가치인 시간당 25유로를 적용하면, 총편익은 81,900유로가 된다. 마지막으로, RSS의 지원활동 덕분에 급식 프로그램을 수행하는데 필요한 차량들을 구매하기 위해 총 22,000유로의 자금이 추가로 조달되었다.

따라서 이 사업의 재정적 편익의 총액은 581,584유로이며, 총 25명인 참여자 1인당으로는 23,263유로의 재정적 편익이 발생한 것으로 추정할 수 있다.

비용

비용과 관련해서는 다양한 요소들이 고려되었다. 먼저, RSS 참여자들에게 추가적으로 지출된 비용은 1인당 9,245유로이며,⁹¹⁾ 총액은 231,125유로이다. 이 밖에도 South West Mayo Development에 참여자 1인당 환급되지 않는 행정비용 186유로가 발생했다. 이 비용을 합하면 4,650유로가 된다. RSS 팀의 식사 공급에 든 비용(부대비용 포함)이 1식 당 5유로로 추정되어, 총비용이 44,200유로였다. 마지막으로, 1식 당 5유로의 비용이 청구되었는데, 이 돈을 합하면 총 44,200유로이다. 따라서 이 사업의 재정비용 총액은 324,175유로이며, 참여자 1인당으로는 12,967유로로 추정된다.

결론

수치들을 살펴본 결과, 다른 사업범주에서와 마찬가지로 이 사업범주의 집행에서도 RSS가 비용보다 훨씬 큰 편익을 발생시키고 있다는 점이 분명해진다. 총 재정편익은 571,584유로(참여자 1인당 23,263유로)로 그리고 총 재정비용은 324,175유로(참여자 1인당 12,967유로)로 추정되었다. 순전히 재정적인 수준만을 고려했을 경우, 비용 대 편익의 비율은 1: 1.19이다. 다시 말하자면, 비용 1유로 당 1.79유로의 계량화가능한 편익이 발생하는 것이다. 특히 이 사례에서는 이 프로그램이 발생시킨 다양한 사회적 편익들을 모두 계량화하는 것이 무척이나 힘든 일이기 때문에, 지금 수행한 것보다 훨씬 더 많은 시간을 들여서 분석을 하는 것이 필요하다는 점을 지적해야만 할 것 같다. 가령, 급식을 받는 사람들과 RSS 참여자들이 대화를 나누는 시간이나, RSS 참여자들이 직접 급식을 배달한다는 점을 알고 있는 것으로 인해 급식 대상자들이 느끼는 추가적인 안전성을 어떻게 계량화할 수 있을지의 문제가 있다. 하지만 이 사업범주가 사회적 필요를 최우선 대상으로 삼고 있다는 점을 고려한다면, 직접적인 계량화가 불가능한 이런 편익들을 정책결정자가 RSS가 서비스를 제공하는 지역 내의 사회적 자본을 구축하는데 필수적인 요소로 인식하는 것이 필요할 것이다.

91) 상세한 계산을 보려면 <부록 1>을 참조하라.

<표 5> South West Mayo 사회적 보살핌 제공 프로그램의 비용과 편익

	비재정적 편익	재정적 편익		비재정적 비용	재정적 비용			
개인 및 그들의 가족	<ul style="list-style-type: none">● 자아 존중감, 자긍심, 역량증대● 사회적 접촉지점 개선(특히 독신자들에게).● 여성들에게 다른 식으로는 활용이 불가능했을 다양한 기회들을 제공● 지역사회 내 여성들이 가진 기술을 발견, 활용 및 공유● 참여자들의 건강 증진● 유연하고 농업친화적인 방식으로 일할 수 있는 기회 제공● 농민들이 더 체계적으로 살도록 장려● 다른 대체 고용기회가 거의 없는 상황에서, 일자리 제공	참여자 1인당 추가적인 연간소득 €5,658 * 25명	€ 141,450	<ul style="list-style-type: none">● 몇몇 경우에는 RSS 참여자들이 낙인효과를 느낌	<ul style="list-style-type: none">● 확인되지 않음			
지역사회 및 국가	<ul style="list-style-type: none">● RSS가 환상적인 수준의 선의를 끌어냈음● 인적역량 확대에 의해 지역사회의 시설들에 대한 이용이 증가● 밖에서 일하는 사람들이 자신들의 친척들이 낮에도 따뜻한 식사를 먹을 수 있다는 것을 알게 됨으로써, 심적 부담을 덜게 되었음● 비공식적인 “지역사회의 파수꾼” 역할을 함● 더 영양가 있는 식사로 인해 지역사회의 전반적인 건강이 향상● 필요한 경우 특별식 배달(보통 영양사나 병원에서 요구한 경우)● 이미 잘 알고 있는 경우가 많은 지역주민들을 만날 수 있는 독특한 인적 접촉 기회 제공● 지역민들의 기술을 활용함으로써, SWMD와 지역사회 간의 유대가 깊어짐● 여러 개의 감독관 자리를 신설하여, 농촌지역 내에 훌륭한 일꾼들이 계속 남아있게 함	식사의 가치: 1식 당 €12*170개 * 52주	€ 106,080	<ul style="list-style-type: none">● RSS에 과도하게 의존하게 될 위험● 일정 시간이 지나게 되면, 노인들을 돌보는데 있어 가족들이 소홀해질 가능성이 있음	참여자 1인당 평균 실질비용(€9,245/인 * 25)	€ 231,125		
		외부에서 식사를 사먹기 위해 이동하는 비용: €15*90*52 ⁹²⁾	€70,200		급식대상자가 지불하는 비용(€5*170개 *52주)	€44,200		
		보육 보조로 인한 여유 시간의 가치(€9.15*6825시간)	€62,449		RSS의 식사공급비용(식재료, 시설, 연료 등): €5/식사	€44,200		
		요리사 1명의 노동가치: €9.15*975시간	€8,921		환수되지 않는 행정비용(참여자당 690유로 * 12명)	€4,650		
		일반 참여자 6명이 하는 일의 가치: €8.65*5850시간	€50,603					
		감독관 임금이 발생시키는 편익	€37,981					
		자원봉사 시간의 증가: 3276시간 * €25	€81,900					
		차량구매 지원금 확보	€22,000					
		총 재정편익			€581,584		총 재정비용	€324,175
		참여자 1인당 경제적 편익			€23,263		참여자 1인당 경제적 비용	€12,967
비용 : 편익 비율 = 1: 1.79 (각 RSS 참여자에게 1유로의 비용이 지출될 때마다 1.79유로의 제량화가능한 편익이 발생)								

92) 금요일에는 지역 어린이집에서 식사가 제공되므로, 식사 건수가 70개로 줄어들었다.

2.5 비영리 문화센터 및 비영리 지역전통 관련 시설에 대한 프로젝트

사례연구대상: Donegal Local Development Company Ltd.

서론

전국적으로 RSS 참여자의 8%가 “비영리 문화센터 및 비영리 지역전통 관련 시설에 대한 프로젝트” 사업범주에 참여하고 있다.⁹³⁾ Donegal Local Development Company Ltd.의 경우, 4명의 참여자가 이 사업범주에 관여하고 있다.

DLDC의 서비스 지역은 남쪽으로는 Bundoran, 동쪽으로는 Lifford, 북서쪽으로는 Milford에 이른다. 이 서비스 지역 내에 여러 개의 대규모 도시들이 존재하기는 하지만, DLDC는 주로 농촌지역에 서비스를 제공한다. 이 회사의 웹사이트에는 “파편화되고 주변화되어 있는 토착 농촌지역사회”를 대상으로 한다고 되어 있다. 농촌의 인구감소가 아일랜드의 많은 지역에서 진행된 상황과 관련해서, DLDC는 Letterkenny, Donegal Town, Ballybofey-Stranorlar, Ballyshannon, Bundoran 같은 큰 도시에서는 인구가 증가할지 모르지만, 외진 곳에 있는 많은 농촌지역에서는 인구계 계속 줄고 있다는 점을 상기시킨다. 실제로 DLDC 서비스 지역 중 61개 선거구에서 1996-2002년 사이에 인구가 감소했다. 현재의 경제불황이 이같은 인구감소를 더욱 악화시킬지는 앞으로 지켜볼 일이다. 또한 이 지역이 일련의 경제적 쇼크를 경험했다는 점 또한 언급되어야 한다. 세계화의 압력이 주원인인 섬유산업의 쇠퇴, 어업의 축소, 소농의 감소, 대농화, 외진 곳에 위치한 지리적 여건으로 인한 대체산업 유치의 어려움 등을 겪은 것이다.

이런 맥락 속에서 Donegal의 RSS가 운영되고 있다.

Donegal의 유산 관련 사업

DLDC는 다양한 사업범주에서 활동하는 총 76명의 RSS 참여자들을 관리하고 있다. 이중 절대다수인 69명이 남성이다. 또한 현재 대기자명단에 11명이 올라 있지만, 추가로 70명의 참여자들을 고용할 수 있을 가능성이 고려되고 있다.

이 연구는 “비영리 문화센터 및 비영리 지역전통 관련 시설에 대한 프로젝트” 사업범주의 사례로 DLDC를 살펴본다. DLDC에서는 이 사업범주에 해당하는 프로젝트를 2개 제공하고 있다. Teightunny 묘지 프로젝트와 Dunfanaghy 구빈원(救貧院, Workhouse) 프로젝트가 그것이다.

첫번째 프로젝트 대상인 Teightunny 묘지는 Donegal과 Fermanagh의 경계 부근에 위치해 있으며, 거의 250년 동안 지역사회의 묘지로 사용되어 왔다. 2005년 한 지역 위원회가 이 묘지를 복원할 수 있는 방법을 모색하기 위해 설립되었다. 이후 2006년 이 위원회는 RSS에 참여하게 되었고, 2006년 이래 줄곧 3명의 RSS 참여자들이 제공하는 지원으로부터 혜택을 입고 있다.

두 번째 프로젝트 대상인 Dunfanaghy 구빈원은 2005년부터 1명의 RSS 참여자로

93) Pobal (2007) Rural Social Scheme - Performance Indicator Report 2006-2007

부터 지원을 받아왔다. 이 구빈원은 1845년에 처음 설립된 것이다. 1989년 지역 위원회 하나가 설립되었는데, 그 목적은 이 구빈원 건물들의 복원 및 재생 작업을 수행한 후, (아일랜드 감자) 대기근 유산센터를 설립·운영·유지하여 이 지역의 전반적인 관광매력도를 증대시키고자 하는 것이었다. RSS 참여자는 카페와 구빈원의 미술품 전시공간을 재단장 하는데 핵심적인 역할을 수행했는데, 그 결과 현재 이 카페가 1년 내내 문을 열게 되었으며, 미술품 전시공간에서는 전시되는 작품의 숫자가 늘어났다. 또한 이 곳에서는 어린이들을 대상으로 교육과정이 운영되고 있다.

DLDC RSS의 비용과 편익

DLDC RSS의 재정적, 비재정적 편익들이 아래의 <표 6>에 제시되어 있다.

비재정적 비용과 편익

앞의 사례들에서 식별되었던 많은 비재정적 편익들이 이 사례에서도 다시 한 번 확인된다. 자긍심 증대, 정신건강 및 신체건강의 개선, 사회적 상호작용 증가, 직무 만족도 증대, 지식에 대한 접근성 증대, 농장 관리 향상, 농장 친화적인 유연한 운영방식으로 인한 편익 등이 모두 보고되었다. 이 밖에도 시간관리의 향상 역시 가정생활을 좀 더 짜임새 있게 만드는데 도움이 되는 것으로 지적되었다. 더욱이 RSS 활동으로 인해 자신의 장래에 대해 고민하는 젊은 농민들이 농업을 쇠락세에 있는 것으로 보는 것이 아니라 [자신의] 역할모델(role model)을 발견할 수도 있다.

개별 참여자들을 넘어서서 지역사회에 대해서도 상당한 편익이 발생한 것으로 확인되었다. 지역사회 구성원들이 일자리에 접근할 수 있도록 지원을 받고 있다는 사실이 중요하였으며, 이것이 지역경제에 미치는 재정적 편익 역시 중요했다. 또한 RSS가 지역사회의 삶을 보전하고, 자긍심을 높이며, 전술한 바와 같이 인구가 계속 줄고 있는 지역 내 삶의 질을 향상시키는 역할을 하는 것으로 인식되고 있다. 이 사업범주와 관련해서는, RSS 참여자들이 지역사회의 유산을 보전하는데 핵심적인 역할을 담당하고 있으며, 이를 통해 Lonford 사례연구에서 기술되었던 땅의 관리자(custodian)로서 뿐만 아니라 역사, 문화, 기억의 관리자 역할까지 수행하고 있다.

또한 RSS 참여자들이 지역사회에 꼭 필요한 혜택을 제공하고 있으며 충분한 역량을 발휘함으로써, DLDC, LRCGA(Department of Rural Community and Gaeltacht Affairs) 같은 기관들의 이미지를 긍정적으로 증진시키는 것에도 기여하고 있다.

비재정적 비용과 관련해서는 여러 가지가 제시되었다. 먼저, 매주 19.5시간 동안 집과 농장을 떠나 있는 것과 자유시간이 줄어드는 것으로 인해 약간의 비용이 발생할 수 있다. 하지만 보통은 RSS 참여로 인한 편익이 이런 비용보다 큰 것으로 파악되었다. 이로 인한 한 가지 결과는, 사회적 보살핌과 관련된 책무를 수행할 수 있는 역량이 줄어들 수 있다는 것이다. 마지막으로, Mayo 사례에서와 같이, RSS 참여로 인한 약간의 낙인효과가 확인되었다.

재정적 비용과 편익

편익

이 범주의 사업 또한 개별 참여자들과 지역사회 모두에 재정적 편익들을 발생시킨다.

먼저, 참여자들의 입장에서는 추가적인 소득으로 인한 편익이 창출되었다. 이는 참여자 1인당 무려 5,905유로로 추정되었으며,⁹⁴⁾ 4명의 참여자에 대한 총편익은 23,620유로이었다. 또한 Teightunny 묘지에서 참여자들이 수행한 작업의 시장가치가 DLDC에 의해 무려 91,260유로로 추정되었다. 이는 관련된 숙련노동의 종류에 해당하는 시간당 임금 32.50유로⁹⁵⁾에 기반을 둔 수치이다. 그리고 현물로 기부 받은 석재의 가치가 3500유로였다.

Dunfanagy 구빈원의 경우, 앞에서 언급한 바와 같이 RSS 참여자가 이곳의 커피숍과 전시공간의 복원에 핵심적인 역할을 수행하였다. 따라서 카페와 전시공간의 방문객 증가를 이 작업의 공으로 돌릴 수 있을 것이다. 이러한 방문객 증가의 가치는 2006-2007년 기간 중 25,235유로였다. 마지막으로, RSS 감독관에게 지급된 임금이 지역사회에 발생시키는 편익이 6,192유로였다.

따라서 RSS의 지원으로 인해 총 419,807유로의 재정적 편익이 발생하였으며, 참여자 1인당으로는 37,452유로가 발생한 것으로 추정되었다. 물론 이 수치는 지역 내의 불거리가 늘어남에 따라 지역관광이 활성화되는데 따른 편익은 고려하고 있지 않다. 가령, Dunfanagy 구빈원에서는 2006-2007년 기간 중 대기근 전시장을 찾는 방문객의 숫자가 65%가 증가하였다.

비용

이 사업범주의 RSS와 관련된 유일한 비용은 참여자들의 비용에 관한 것이다. 참여자당 실질비용의 평균치가 9,713유로이므로, 총비용은 38,852유로가 된다.

결론

다른 모든 사례연구에서와 마찬가지로, 이 사업범주 하에서 RSS가 다양한 재정적, 비재정적 비용과 편익들을 발생시키고 있다는 점에는 의심의 여지가 없다. 이 범주의 재정적 총편익은 149,807유로(참여자 1인당 37,452유로)였으며, 재정적 총비용은 38,852유로(참여자 1인당 9,713유로)였다. 재정적 비용과 편익만을 고려한다면, 비용 대 편익의 비율이 1: 3.86이 된다. 즉 1유로의 비용이 지출될 때마다 3.86유로의 편익이 발생하는 것이다.

94) 상세한 계산을 보려면 <부록 1>을 참조하라.

95) DLDC의 추정치

<표 6> “비영리 문화센터 및 비영리 지역전통 관련 시설에 대한 프로젝트” 사업범주에서 DLDC RSS의 비용과 편익

비재정적 편익		재정적 편익		비재정적 비용		재정적 비용	
개인 및 그들의 가족	<ul style="list-style-type: none">● 자긍심, 자신감 증진. 정신적·신체적 건강 향상● 지역사회 및 작업동료들과의 사회적 접촉● 지역사회에 기여하는 것으로 인한 만족감● 일에 대한 만족감● 교육 및 시간관리 향상으로 인한 농장생활의 개선● 참여자들이 농업활동을 지속할 수 있게 됨● 추가적인 기술 습득● 가정환경이 좀 더 체계적이 됨● 참여자가 매일 일을 한다는 사실로부터 참여자 가족이 느끼는 안정성과 든든함● 유연한 작업 일정● 젊은 농민들의 역할모델 역할을 함	참여자 1인당 추가적인 연간소득 €5,905 * 4명	€23,620	<ul style="list-style-type: none">● 집과 농장에서 매주 19.5시간 동안 떠나 있어야 함● 약간의 사회적 낙인효과● 일하는 동안 다른 가족구성원(노인 등)에게 따뜻한 식사를 제공해줄 수 없음● 자유시간 손실● 부상 위험이 약간 증가	● 없음		
지역사회 및 국가	<ul style="list-style-type: none">● DCRGA 등 집행기관들에게 훌륭한 홍보기회 제공● PLDC/제휴 기관들의 자금원 등에 접근할 수 있는 절차에 대한 지식을 지역집단들에게 제공● 지역사회의 유지에 도움이 되는 지역 내 일자리 제공● 다음 세대를 위해 땅을 좋은 상태로 유지● 지역사회의 유산을 보전● 사회적·경제적으로 불이익을 받고 있는 농촌주민들을 위해 지역사회의 생활을 보전● 관광자원을 창출하고 지역 시설들을 개선시킴● 지역사회 네트워크와 연결망들의 양과 질을 향상시킴● 참여자 이외의 자원봉사자들이 더 전략적인 일에 몰두할 수 있는 여유가 생기게 됨● 지역사회의 자부심과 지역 내 삶의 질 증진	참여자 제공 노동의 시장 가치	€91,260	<ul style="list-style-type: none">● 회의시간 및 지역사회 집단 구성원들에게 봉사하는 시간이 증가● 지역사회 위원회들의 행정업무 증가● 지역사회의 모든 필요를 해결해주는 수단으로 RSS에 과도하게 의존하게 될 위험● 지역사회 집단들과 DLDC 모두에게 인적자원 관리와 관련된 업무가 증가	참여자 1인당 평균 실질비용(€9,713/인 * 4)		€38,852
		현물 기부를 유발시킴	€3,500				
		Dunfanaghy 구빈원의 방문객 증가	€25,235				
		감독관 임금이 발생시키는 편익	€6,192				
		재정적 총비용 및 총편익					
		참여자 1인당 경제적 편익	€37,452	참여자 1인당 경제적 비용	€9,713		
비용 : 편익 비율 = 1: 3.86 (1유로의 비용이 지출될 때마다 3.86유로의 계량화가능한 편익이 발생)							

2.6 환경 유지보수 작업 - 지역사회 시설물과 스포츠 시설의 유지보수 및 관리

사례연구 대상: Barrow Nore Suir Rural Development Ltd.

서론

이 사례연구에서 분석된 사업범주 “환경 유지보수 작업 - 지역사회 시설물과 스포츠 시설의 유지보수 및 관리”는 아일랜드 전국에서 RSS 참여자 수가 가장 많으며, 전체 참여자의 약 38%가 이 범주의 사업에 관여하고 있다.⁹⁶⁾

Barrow Nore Suir (BNS) Rural Development Ltd.는 1991년 설립되었으며, Kilkenny와 South East Tipperary를 서비스 지역으로 하고 있다. 통폐합 과정의 결과, BNS의 업무는 현재 Kilkenny 카운티 LEADER Partnership Company와 South Tipperary Local Development Company에 인수되었다. 과거 BNS 서비스 지역에서의 RSS 프로그램은 아일랜드 전국에서 가장 작은 규모에 속한다. 2007년 말 현재 이 프로그램은 참여자 정원 23명 중 22명을 고용했다. 이들 참여자들은 다양한 활동에 관여하고 있다. 과거 BNS 서비스 지역에서 지역사회 조직들에 대한 행정지원 제공, 지역사회시설물들의 유지보수 작업, 마을 [환경]개선 활동, 지역사회 내의 사회적 보살핌 제공, 지역 농민장터(farmers' market) 지원, 관광 및 여가활동을 위한 도보길 개발 지원 등을 하고 있는 것이다. 이 22명의 참여자들을 1명의 RSS 감독관 겸 코디네이터가 지원하고 있다.

BNS에서의 환경 유지보수 작업

5.5명의 참여자들⁹⁷⁾이 BNS 프로그램의 환경 유지보수 작업 사업범주에서 일하며, 다양한 지역사회 시설들의 운영을 지원하고 있다. Kilmoganny에 있는 커뮤니티 센터(community center)의 경우에는 설립 때부터 RSS가 지원을 해왔다. 여기서 RSS 참여자는 커뮤니티 센터를 감독하고, St. Eoghan's centre의 관리인 역할을 하며, 한 지역 연극 집단을 위해 무대를 설치하는 작업을 돕는다. 또 다른 RSS 참여자는 Callan에 있는 KCAT (Kilkenny Collective for Arts Talent) Arts and Study Centre⁹⁸⁾의 활동을 지원하고 있다. 이 센터는 특별한 필요가 있는 사람들과 일반인들 모두를 위해 예술 수업과 스튜디오 공간을 제공하며, 이를 통해 “각기 다른 배경과 능력을 가진 예술가들과 학생들이 함께 작업하며 동등한 조건에서 창조활동을 펼칠 수 있는 환경을 제공하여, 모든 사람이 평생학습을 누릴 수 있도록 한다.”⁹⁹⁾ 이곳에서 RSS 참여자는 다양한 활동에 관여하고 있다. 전시공간을 준비하고, 전시품의 진열에 도움을 주며, 설비 수리와 센터의 전반적인 유지보수 작업을 수행하며, 예술 수업 준비를 돕고, KCAT 도서관을 유지보수 하는 것이다.

96) Pobal (2007) Rural Social Scheme: Performance Indicator Report 2006-2007.

97) 1명의 참여자가 자신의 작업시간을 다른 사업범주에 나눠 사용하고 있다.

98) <http://www.kcat.ie/>

99) Barrow Nore Suir Rural Development Ltd (2008) A Partnership for Progress: A Review of the Barrow Nore Suir Leader Programme - 1994-2007 p. 74

Piltown에서는 2명의 RSS 참여자들이 Iverk 전람회장의 지속적인 발전을 지원하는 한편, 아일랜드에서 가장 오래된 쇼이자 남동부 최대의 쇼인 Iverk 쇼[농업 관련 행사]를 조직하는 일을 돕는다. 여기서 RSS 참여자는 “나무를 심어 만든 생울타리의 유지관리, 수도관의 업그레이드, 배수관 교체, 도로 유지보수, 그 밖에 Iverk Show와 기타 지역사회 행사의 준비에 필요한 전람회장의 일반적인 유지보수”에 관여한다.¹⁰⁰⁾ Gowran에서는 1명의 RSS 참여자가 지역개발협회를 지원하며, 커뮤니티센터와 마을 내 지역사회 부지의 유지보수에 대한 책임을 맡고 있다. 마지막으로, 1명의 RSS 참여자가 작업시간의 절반을 투입해서, Graignamannagh에 있는 보트경주 클럽(regatta club)의 유지보수 작업을 지원하고 있다.

BNS RSS의 비용과 편익

BNS RSS에서 이 사업범주에 해당하는 비용과 편익들이 아래의 <표 7>에 제시되어 있다.

비재정적 비용과 편익

“환경 유지보수 작업” 사업범주에 속하는 이 사례의 비재정적 비용과 편익은 다른 사업범주에서와 비슷하다. 이번에도 주된 비재정적 편익은 참여자들에게 사회적 접촉의 기회가 증가했다는 것이다. 심지어 이번 사례의 경우에는 여러 참여자들이 팀이 아니라 개별적으로 일하는 상황임에도 이런 편익이 보고된 것이다 이와 관련이 있는 또 다른 편익으로는, 지역사회에 기여한다는 느낌과 지역사회의 일원이라는 느낌이 강해진 것이다.

지역사회 입장에서 중요한 편익들이 확인되었다. 이 사례에서도 RSS가 집행기관과 지역사회 간의 연결고리를 강화시켜, 쌍방향으로 정보가 더 원활하게 소통될 수 있도록 하는 역할을 하고 있는 것으로 파악되었다. 또한 RSS는 지역사회의 역량 유지에 기여하며, 몇몇 경우에는 지역사회 활동 범위가 확장되도록 하는데 기여하고, 지역 자원봉사자들의 참여를 촉진시켜 지역사회의 사회적 자본을 증대시키는 역할을 했다.

또한 다른 사례에서와 마찬가지로 이 사례에서도 비재정적 비용이 존재할 수 있지만, 모든 참여자들에게 이런 비용이 발생한 것은 아니었다. 즉 일부 참여자들이 RSS 활동에 맞춰 농사관행을 변화시켰지만, RSS가 없었더라도 이런 일이 벌어질 수도 있었다는 점에서 불확실성이 존재한다. RSS에 대한 의존성이 생길 가능성 역시 확인되었으며, 1년에 한 번씩 하는 계약갱신 과정이 일정 정도의 스트레스를 참여자들에게 준다는 점 역시 파악되었다.

재정적 비용과 편익

100) Barrow Nore Suir Rural Development Ltd (2008) A Partnership for Progress: A Review of the Barrow Nore Suir Leader Programme - 1994-2007 p. 75

BNS 지역 RSS의 재정적 비용과 편익들이 아래의 <표 7>에 제시되어 있다.

편익

다른 사업범주에서와 마찬가지로, RSS는 참여자들의 소득 증대에 중요한 기여를 했다. 소득과 관련해서 이 사례의 RSS는 참여자 1인당 평균소득을 9,043유로 증가시켰으며, 이는 총 49,736유로에 해당한다.

참여자들이 한 일의 가치에는 일반적인 유지보수 작업의 현행 시장임금인 시간당 9유로가 적용되었다. 따라서 이런 일의 가치 총액은 48,258유로이다. 이 밖에도, 감독관 임금이 지역사회에 발생시키는 편익이 7.352유로였다. 따라서 총편익은 105,028유로이며, 참여자 1인당 19,096유로이다.

비용

이 사례에서 확인된 유일한 재정비용은 집행기관이 RSS 참여자들을 고용하는 것에 따르는 비용이다. 이 사례에서 기록된 비용은 참여자 1인당 12,684유로이므로, 총액은 69,762유로이다.

결론

다른 사업범주에서와 마찬가지로, “환경 유지보수 작업” 사업범주에서도 재정적 비용보다 재정적 비용이 더 컸다. 또한 RSS는 많은 지역사회 단체들이 자신들 조직의 핵심활동을 수행하는 것을 지원하고 있기도 하다. 재정적 편익은 105,028유로이며(참여자 1인당 19,096유로), 재정적 비용은 69,762유로(참여자 1인당 12,684유로)였다. 따라서 재정적 비용 대 편익의 비율은 1: 1.51이다. 비록 이 비율이 이 보고서에 나온 비용 대 편익의 비율 중 가장 낮은 것이기는 하지만, 이것이 참여자들과 지역사회 전체에 막대한 편익을 가져다주는 이 사업이 다른 사업범주에 비해 덜 중요하다는 의미는 결코 아니다. 수행하는 작업의 성격 때문에, 이 사업이 계량화가능한 재정적 비용을 더 많이 창출 혹은 유발시켰을 가능성이 있기 때문이다.

<표 7> “환경 유지보수 작업 - 지역사회 시설물과 스포츠 시설의 유지보수 및 관리” 사업범주의 비용과 편익

비재정적 편익		재정적 편익		비재정적 비용	재정적 비용	
개인 및 그들의 가족	<ul style="list-style-type: none">● 사회적 측면의 편익. 특히 팀으로 일하는 참여자들의 경우.● 참여자들의 삶의 질이 뚜렷이 개선되었음● 정보 및 교육기회에 대한 접근성 확대● 지역사회에 대한 귀속감 및 관련 활동의 증대	참여자 1인당 추가적인 연간소득 €9,043 * 5.5명	€49,736	<ul style="list-style-type: none">● 농사관행의 변화가 일부 목격됨● 작업시간과 관련된 어느 정도의 제약● 개별 참여자들이 RSS에 의존하게 될 가능성● 매년 있는 재계약 과정이 일부 참여자들에게 스트레스를 줄 수 있음	● 보고되지 않음	
지역사회 및 국가	<ul style="list-style-type: none">● 지역사회들이 정보와 지원금 관련 기회에 더 잘 접근할 수 있게 되었음● BNS가 지역사회 조직들과 더 긴밀하게 연결되게 되었음● 지역사회 활동들을 유지 및 확대할 수 있는 역량 증가● 사회적 자본이 증진 및 심화● 참여자들의 헌신적인 작업윤리로 인해 지역사회에 편익 발생● 몇몇 경우에는, RSS가 자원봉사활동(청소년 활동 등)을 촉진시켰음● 환경에 대한 모니터링과 유지보수 증진	RSS 노동의 경제적 가치 = 시간당 €9 * 5362시간	€48,258	<ul style="list-style-type: none">● 지역사회가 RSS에 어느 정도 의존하게 될 수 있음	참여자 1인당 평균 실질비용 (€12,684/인 * 5.5)	€69,762
		감독관 임금이 발생시키는 편익	€7,033			
재정적 총비용 및 총편익		총 재정편익	€105,028		총 재정비용	€69,762
		참여자 1인당 경제적 편익	€19,096		참여자 1인당 경제적 비용	€12,684
비용 : 편익 비율 = 1: 1.51 즉, 각 RSS 참여자에게 1유로의 비용이 지출될 때마다 1.51유로의 계량화가능한 편익이 발생함.						

3. 농촌사회보장 프로그램(RSS)에 대한 국가 수준의 분석

서론

앞에서는 RSS의 기원을 설명하고, RSS의 역할에 대한 사회적 비용편익분석을 실시하기 위한 방법론을 개발하였으며, 여러 사업범주들에 대한 분석을 실시하였다. 이번 절에서는 몇 가지 핵심적인 발견사항들을 도출하여, 이를 아일랜드 전체의 RSS에 적용해본다. 앞에서와 마찬가지로, 계량화가 힘들고 좀 더 간접적인 비재정적 비용 및 편익들과 함께 좀 더 직접적이고 계량화가 쉽게 되는 재정적 비용 및 편익들을 찾아내고자 한다. 따라서 이번 절에서는 Galway 카운티의 Oranmore에서 2008년 8월 28일에 열린 6개 집행기관 워크샵에 참석한 각 집행기관 대표들에 의해 확인된 핵심적인 비재정적 비용과 편익들을 제시한다. 이 워크샵에는 각 집행기관의 관리자들과 RSS 코디네이터 및/혹은 감독관들이 참석하였다. 이 밖에도 계량 가능한 중요한 비용과 편익들이 수치화되어 기술된다. 앞에서 방법론을 설명할 때 이야기한 바와 같이, 이 절에서는 전체적인 편익과 비용을 앞 절에서 제시된 개별 사업범주 수준의 분석에서 얻어진 것들을 사용하여 외삽법을 통해 추정한다.

RSS의 전체적인 비용과 편익

RSS의 비용과 편익에 대한 요약이 아래의 <표 8>에 제시되어 있다.

개인 및 지역사회에 대한 비재정적 비용과 편익

앞 절의 개별 사업범주 수준에서의 분석에서 분명하게 나타난 바와 같이, 그리고 예전에 발간된 두 보고서들('Performance Indicator Report 2006-2007', 'Making a Difference in Rural Ireland' publications)을 통해 확인된 바와 같이, RSS는 개별 참여자와 지역사회에 다양한 비재정적 편익들을 발생시키고 있다. 이 연구를 위해서 처음 열린 워크샵에서 RSS의 비재정적 편익들에 관해 집단토론이 진행되었으며, 이후 개별 지역의 프로그램들을 방문하여 파악한 결과들이 앞 절에서 기술되었다. 집행기관들 사이에서 RSS가 창출하는 편익들에 대한 강력한 공감대가 형성되어 있으므로, 여기서 그것들을 상세하게 기술할 필요는 없을 것이다. 간략하게 요약하자면, 여러 RSS 프로그램들에서 계속해서 확인되는 [개인적인 차원의] 비재정적 편익들로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 삶의 질이 눈에 띄게 향상되고, 그에 상응하여 스트레스가 줄어들음
- 정신적·신체적 건강 증진. 인적 상호작용과 교류의 증가가 그 이유 중 하나임은 확실함
- RSS에서 정기적으로 돈을 받게 됨으로써 소득 안정성이 커졌음
- RSS 감독관들과 집행기관 관리자들의 헌신적인 활동으로 인해, 참여자들에게 강력하고 진실한 개인적·전문적 지원이 이루어짐
- 유연한 근무 시간. 이로 인해 RSS가 농업/어업 친화적인 프로그램이 되었음

- 가족들, 특히 어린이들이 미래에 대한 시야와 앞으로 누릴 수 있는 기회가 확대됨

지역사회의 입장에서조차 상당한 비재정적 편익이 발생한다는 증거가 계속해서 나오고 있다. 워크샵 참석 집행기관들이 제시한 의견에 따르면, 이러한 편익으로는 자원봉사 활동이 증가하고 미래 계획 등을 할 수 있는 여유가 생긴 것, 집행기관과 지역사회 간의 연결고리가 강화된 것, 농민과 집행기관 간의 접촉이 향상된 것 등이 있다. 또한 중요한 절차와 제도적 발전이 이루어졌으며, 공공기관들과 집행기관들 간에 협력이 증진되었다. 이로 인해 1996년 Better Local Government White Paper가 제시했던 유형의 시너지가 발생하였다.

하지만 이 연구에 도움을 준 모든 프로그램들이 보고한 주된 편익 중 하나는, RSS가 참여자들로부터 매우 강력한 작업윤리와 높은 수준의 헌신을 이끌어냈다는 점이다. 비록 모든 워크샵 참여자들이 다른 프로그램들과의 직접적인 비교를 피하고자 했지만, RSS가 부정적인 결과는 거의 초래하지 않으면서 다양한 편익들을 창출할 수 있는 독특한 특성들을 가지고 있다는 점에는 의심의 여지가 없다.

이런 점에서 몇 가지 비재정적 비용들이 확인되었지만, 무척 적은 수의 사례에서만 이런 작업이 이루어졌다는 점이 강조되었다. 자유시간의 손실(하지만 많은 농장들이 과소생산 상태인 경우가 많았다)이 비용으로 포함될 수도 있지만, 그것이 반드시 부정적인 것으로 간주되지는 않았다. RSS에 대한 의존이 발생할 가능성(재정적, 사회적 측면에서) 역시 확인되었다. 몇몇 사례에서 살펴본 바와 같이 RSS가 유연한 작업 일정을 가능하게 함에도 불구하고 농사관행이 RSS 작업에 맞춰 조정된 경우에는, 위험성이 약간 커진 것으로 간주되었다. 이는 특히 RSS 참여가 중단될 경우에 더욱 그러하다. 또한 소수의 사례에서는 RSS 같은 프로그램들에 참여함으로써 약간의 낙인효과가 발생할 가능성이 지적되었다. 하지만 RSS 참여자들이 높은 가치를 가지는 작업을 수행하고 있다는 점을 염두에 둔다면, 이것이 그렇게 광범위한 문제는 아니었다.

RSS의 재정적 비용과 편익

RSS의 재정적 비용과 편익에 대한 추정 역시 <표 8>에 포함되어 있다. 계산 과정에 대한 좀 더 상세한 설명은 <표 9>에 요약되어 있다. 이들 추정치들이 주로 사업범주 수준의 분석들에 기반을 두고 있다는 점을 언급해야만 할 것 같다. 외삽법을 활용해서 개별 사업범주 수준의 분석에서 얻어진 수치들로부터 RSS 전체에 대한 수치들을 추정해낸 것이다.

이로부터 보수적으로 추정할 경우, 아일랜드 국가 전체적으로 RSS로 인한 계량화 가능한 재정적 편익의 총액은 71,855.953유로로 산정되었으며, 참여자 1인당으로 따지면 거의 28,135유로가 창출되는 것으로 나타났다.

반면, RSS 전체의 계량화가능한 총비용은 29,552,009유로였으며, 참여자 1인당

으로는 11,571유로였다.

결론

따라서 실질적인 총비용 대 총편익의 비율은 1: 2.43으로 추정되었다. 다시 말하자면, RSS와 관련하여 1유로의 비용이 지출될 때마다, 2.43유로 이상의 편익이 발생하는 것이다.

실질적인 총비용이 거의 29,552,009유로로 계산되었지만, 이 수치는 지역에서 발생한 비용과 RSS로 인해 국고에서 지출된 직접적인 실제 비용(아래의 <표 10>에서 나온 24,898,946유로)이 합산된 값이다. RSS로 인해 국고에서 지출된 실제 비용은, RSS의 실제 재정적 비용에서 RSS로 인해 절감된 사회복지 수당 지불액의 가치를 뺀 것이다.

따라서 71,855,953유로의 재정적 편익 총액을 국고에 초래된 24,898,946유로의 실질비용과 비교할 경우, 총실질국고비용 대 총편익의 비율은 1: 2.89가 된다. 다시 말하자면, 국고에 1유로의 실질비용이 발생할 때마다, 지역사회에 2.89유로의 편익이 발생하는 것이다.

<표 8> 국가수준에서 RSS의 비용과 편익

	비재정적 편익	재정적 편익	비재정적 비용	재정적 비용
개인 및 그들의 가족	<ul style="list-style-type: none">● 삶의 질 향상과 스트레스 저하● 인간관계 능력 향상● 건강과 안전에 대한 인식 증대● RSS 감독관들과 지역 개발 관리자들의 지원과 헌신● 유연한 작업 시간● 필요한 경우 주어지는 직무 관련 훈련● 가족들이 누리는 기회 확대● 정신적·신체적 건강 증진● 소득 안정성 향상	<ul style="list-style-type: none">● 참여자들과 가독들에게 추가적인 수입 발생● REPS 같은 프로그램들에 추가적으로 접근할 수 있게 되어 발생하는 수입● 다른 사회복지 혜택(의료혜택 등)에 접근가능해짐● 사회보험(PRSI) 불입	<ul style="list-style-type: none">● 자유시간 손실● RSS에 의존하게 될 가능성 (재정적, 사회적으로)● 약간의 낙인효과가 제한적으로 나타났음● 가족시간의 감소: 어린이와 노인들을 보살필 시간 등의 감소● RSS 작업시간에 맞춰 농사관행을 변화시키는 것에 따르는 위험성	<ul style="list-style-type: none">● 교통비가 약간 증가(하지만 미미한 수준)● 아동과 노인들에 대한 보살핌과 관련된 손실 발생 가능성● 사회복지 혜택을 더 많이 받게 될 가능성
지역사회 및 국가	<ul style="list-style-type: none">● 자원봉사 증대 및 미래계획 활동을 할 수 있는 여유 창출● 환경의 질 향상● 지역사회 시설들이 더 오랜 기간 동안 이용가능해 짐● 지역개발 기관들과 지역사회 간의 연결 고리 강화● 지역 개발 기관들과 공공기관들 간의 시너지 및 협력 증대● 극도로 강력한 작업윤리를 활용하여 지역사회에 편익을 발생시킴● 관료주의적인 압박 속에서도 노동에 대한 지원이 이루어짐● 소규모 인프라에 대한 지원을 좀 더 쉽게 할 수 있음● 농민과 지역사회 단체 간의 관계 구축	<ul style="list-style-type: none">● 지역사회 단체들에 지원된 물자● 다른 자금을 끌어올 수 있는 계기를 마련해 줌● 기존의 자금원들을 최대한 활용하게 함● 지역 관광 증진● 높은 비용 때문에 공개시장에서 대안적인 일자리를 얻기 힘들 때, 일을 할 수 있게 해줌	<ul style="list-style-type: none">● 후원집단들과의 회의가 약간 증가● 몇몇 경우에는 정부기관들이 분개하고 있음이 보고됨● 지역수준에서 RSS와 CE간에 약간의 긴장 발생(일반적인 것이라기 보다는 예외적인 것으로 보임)● RSS에 과도하게 의존하게 될 가능성● 자원봉사 활동을 대체하게 될 가능성● 지역 개발 기관들의 인력관리 및 행정처리 부담 증가	사업범주 수준의 분석에서 여러 비용들이 확인되었음: 인건비 지출, 다양한 지원비용(행정업무, 자재, 자본재), 환급되지 않는 행정처리 비용, 감독관 임금 등
		사업범주 수준의 분석으로부터, 참여자 1인당 평균편익이 28,135유로로 추정되었음. 따라서 RSS 전체(앞에서 분석된 6개 사업범주)에 대한 총편익은 68,254,715유로임. ¹⁰¹⁾		사업범주 수준의 분석으로부터, 참여자 1인당 평균비용이 11,571유로로 추정되었음. 따라서 분석대상 6개 사업범주 RSS 전체에 대한 총비용은 28,070,937유로임.
		2007년 주당 유급 참여자수 평균인 2554명을 곱하면, 총편익이 71,855,953유로로 계산됨.		2007년 주당 유급 참여자수 평균인 2554명을 곱하면, 총편익이 29,552,009유로로 계산됨.
		총재정편익: 71,855,953유로		총재정비용: 29,552,009유로
국가수준에서의 비용 : 편익 비율 = 1: 2.43				

<표 9> 국가적인 비용 : 편익 비율 계산 (단위: 명, 유로)

사업범주	사례지역	전국적인 비율	2007년 참여자수 (47주째 기준)	사업범주 당 평균비용	참여자 1인당 총비용	참여자 1인당 평균편익	사업범주 당 총비용	사업범주 수준의 비용 : 편익 비율
도보길	South Kerry	11%	281	11,590	3,256,095	22,825	6,412,456	1.97
마을과 시골 개선	Longford	26%	664	9,635	6,398,025	41,026	27,242,905	4.26
에너지 절약	Duhallow	1%	26	18,432	479,232	72,254	1,878,604	3.92
사회적 보살핌	SW Mayo	11%	281	12,967	3,642,949	23,263	6,535,507	1.79
문화 및 유산 센터	Donegal	8%	204	9,713	1,984,560	37,452	7,652,193	3.86
환경 유지보수 작업	BNS	38%	971	12,684	12,310,076	19,096	18,533,050	1.51
6개 사업범주 총계			2,426		28,070,937		68,254,715	
참여자 1인당 평균 비 용과 편익			2,554 (2007년 주당 평균 유급 참여자수)		11,571		28,135	
RSS 전체에 대한 평 균 비용과 편익					29,552,009		71,855,953	
비용 : 편익 비율 = 1: 2.43								

101) <표 9> 참조

<표 10> RSS가 국고에 초래하는 비용 (단위: 유로)

인건비(2007년 Pobal 회계 기준) (2007년 주당 유급 평균 참여자 수 = 2,554명)		42,376,881
지원비용		
연간 자재비 지원금	1,588,686	
연간 행정처리비(Pobal)	660,340	
Pobal의 기술적 지원	59,829	
자본재 지원금	1,463,190	
지역의 행정처리 관련 지원금	1,412,584	
지원비용 총액		5,297,629
인건비와 지원비용 총계		47,674,510
참여자 1인당 재정적 비용		18,667
사회보장 수당 절감(2007년)		22,775,899
참여자 1인당 사회보장 수당 절감	8,918	
참여자 1인당 실제 국고 지출 비용		9,749
RSS로 인한 실제국고 지출 비용 총액 (참여자당 비용 * 2,554명)		24,898,946
참여자 1인당 편익 (사업범주 수준의분석에서 얻어진 값)		28,135
총편익		71,855,953
실제 국고 지출 비용 : 총 편익		1: 2.89

4. 결론 및 권고사항

RSS에 대한 이 분석은 아일랜드 전역에 산재해 있는 6개 집행기관이 수행하고 있는 6개 사업범주를 살펴보았다. 이 분석으로부터 도출되는 가장 명백한 결론 중 하나는, 이들 사례에서 RSS가 공통적으로 편익들을 창출하고 있었다는 점이다. 이 분석의 목표는 여러 가지 비재정적 비용/편익과 재정적 비용/편익을 확인하는 것이었다. 하지만 그 과정에서 이런 비용과 편익들 간에 위계를 설정하는 일은 피하고자 했다. 따라서 이 분석은 일련의 편익과 비용들을 보여주면서, 이를 통해 그 중 한 가지가 다른 것보다 더 중요하거나 덜 중요하지 않다는 메시지를 분명하게 전하고자 했다. 요점은 RSS를 살펴볼 때 비재정적 측면과 재정적 측면들을 모두 고려하는 것이 중요하다는 것이다. 물론 일부 정책결정자에게는 ‘재정적 비용: 편익’ 비율이 RSS에 대한 의사결정을 내릴 때 가장 중요한 요소로 고려된다는 점 역시 인식되었다. 하지만 RSS가 창출하는 엄청나게 다양한 비재정적 편익들을 인정하지 않은 채, 이런 비율에만 초점을 맞추는 것은 잘못된 것이다.

비재정적 측면과 관련해서는, RSS가 개별 참여자들과 그들의 가족 및 지역사회, 그리고 한 걸음 더 나아가서 국가 전체(전국 및 지역)에도 편익을 발생시킨다는 점이 분명하다. 개인과 그들의 가족의 경우에는, RSS로 인한 직접적인 편익들(쉽게 계량화되기는 힘든 것들이다)로 인해 삶의 질이 분명하게 개선되었다. 이 분석에서 확인된 편익들은 RSS에 관한 분석을 실시했던 예전의 보고서들의 내용을 다시 확인시켜주었다. 하지만 지역사회의 입장에서서는 RSS로 인해 그것이 없을 경우라면 실현이 불가능했을 활동, 작업, 서비스들이 이루어지고 제공되도록 하는 역할을 하고 있다. 이런 서비스들을 제공하는 과정에서 RSS가 성공을 거둔 주된 이유가 농촌 특성에 맞춘 이 프로그램의 독특한 특성과 참여한 농어민들의 강한 작업윤리 때문이라고 인터뷰에 참여한 많은 사람들이 이야기했다. 또한, 이 프로그램의 자발적인 특성이 엄청나게 중요한 역할을 하는 것으로 인식되었다.

분명한 점은, 아일랜드의 공공재정이 더욱 더 긴축상태에 접어들에 따라, RSS 같은 프로그램들이 자신들의 활동에 대한 금전적 평가가 얼마나 큰 가치를 가지는지에 대한 인식을 높이는 것이 필요하다는 점이다. 재정적 데이터에만 의지해서 RSS를 평가하는 것이 가지는 위험성에 대해서 이미 앞에서 경고를 한 바 있지만, RSS의 가치를 돈의 관점에서 엄격하게 평가해보는 것은 당연히 타당하며 필요한 일이다. 이는 특히 현재의 경제상황에서는 더욱 그러하다. 이런 식의 분석을 통해 RSS가 프로그램 운영과 관련해서 발생시킨 재정적 비용에 비해 훨씬 큰 재정적 편익을 발생시키고 있음을 보여줄 수 있는 것이다. 실제로 6개 사업범주에 대한 분석을 실시해본 결과, 총비용: 편익의 비율은 2.43으로 산정되었다. 지역수준에서 발생한 비용들을 계산에서 제외하고 국고에서 지출한 비용만을 고려할 경우, 이 비율은 2.89로 나아진다. 어떤 기준을 적용하든, 이 비율(보수적 추정치이다)은 이 프로그램이 비용에 비해 훨씬 큰 가치를 창출하고 있음을 나타내는 것으로 간주될 수 있다. 더

육이 만약 정부가 이들 기초서비스들 중 일부를 직접 제공할 경우 국고에 초래되는 비용이 훨씬 더 클 것이라는 점에는 의심의 여지가 거의 없다.

이 연구에서 금전적 가치를 측정하는 것의 중요성을 인정하기는 했지만, 다양한 프로그램들과 부문의 산출물, 결과물, 영향을 정량적 혹은 정성적으로 측정하는 공통된 기준은 제한적일 수밖에 없음이 이 연구를 수행하는 과정에서 잘 드러났다. 실제로 RSS는 이런 분석이 우선적으로 실시된 불과 얼마되지 않는 프로그램들 중의 하나이다. 결과들에 대한 확인과 측정을 극도로 기술적인 것이나 관료적인 통제에 의해 수행되는 작업으로 생각할 필요는 없다. 그보다는 해당 프로그램들의 집행을 향상시키고 설계를 정교하게 만드는 도구로 생각하는 것이 바람직한 것이다.

따라서 이 분석에서 제시된 모델이나 다른 것들을 활용해서, 비용 및 편익들과 관련된 정보들을 창출하고 수집하는 것에 대해 더 의식적인 노력을 기울일 것을 권고하는 바이다. 하지만 이런 일이 하향식으로 추진되어서는 안 되며, 현장에서 해당 프로그램을 집행하는 조직들과의 긴밀한 협력을 통해서 진행되어야만 한다. 가령, 이 연구에서 계량화되지 않은 것 중 하나는 도보활동의 재정적 가치이다. 그 주된 이유는 도보활동과 관련된 신뢰성 있는 지역수준의 수치가 존재하지 않기 때문이다. 따라서 RSS가 지원하는 도보길들을 이용하는 도보여행객의 수치를 추정하는 더 정확한 방법을 개발하는 것이 가치 있는 일일 것이다. RSS 집행기관들이 Walking Routes Ireland (WRI), Failte Ireland, National Trails Advisory Committee (NTAC) 등과 제휴하여 이런 일을 수행할 수 있을 것이다.

또한 RSS가 아일랜드 농촌의 사회적 배제의 악순환을 깨뜨리는데 중요한 역할을 하고 있다는 점도 인식되어야 한다. 이러한 사회적 배제의 원인은 저소득, 연금 등 사회복지 혜택에 대한 접근성 결여, 서비스들에 대한 접근성 부족, 불안정, 인간적인 접촉으로부터의 고립 등이다. 현재 경기가 좋지 않지만, RSS를 시행연한을 현재의 2060년보다 확장시킬 경우 훨씬 더 큰 재정적, 비재정적 편익이 발생할 것이 자명해 보인다. 이런 시한연장을 고려하는 것이 필요한 또 다른 이유는, 건설부문에서 얻을 수 있는 농장 밖 일자리가 줄어들고 그로 인해 농촌소득이 줄어들 수 있을 것으로 예상되기 때문이다.

결론적으로, RSS는 지역사회 시설들의 유지보수와 농촌환경에 기여하는 것과 아울러, 농촌지역에서 가장 취약한 사람들에 대한 지원이 이루어질 수 있도록 보장해주는, 대체 불가능한 서비스를 제공하고 있다. 이런 점에서 RSS는 의식적, 비의식적 노력을 통해, 과거의 도시이주, 농촌지역의 열악한 서비스, 외지로 출퇴근하는 생활양식이 농촌주민들에게 미치는 영향 등으로 인해 허약해진 농촌지역의 사회구조를 복구하는 역할을 하고 있는 것이다. 더 중요한 점은, 현재 경기불황으로 인해 도시지역으로의 이주가 늘어날 가능성이 커지고 있는 상황이므로 농촌 지역사회에서 RSS의 역할은 앞으로 훨씬 더 중요해질 것이라는 점이다.

<부록 1> 각 RSS 프로그램들의 참여자 관련 평균비용과 소득 계산

0 1년[총 53주] 동안의 재정적 실질비용(47주째 기준)

	IB parts Quota	Part. Payroll Cost @ wk 47	x 53 weeks	Fuel allowance (FA) x 29 weeks	Total Part Pay & FA. @ week 47	Average wage/FA per part.	Support costs / part.	Annual Fin. Cost / part.	Weekly SW Saving	SW Saving x 53 weeks	SW saving/ participant	Real cost / part.	Add. Income / part.
Barrow													
Nore Suir	23	8203	434759	5742	440501	19152	3641	22794	4387	232522	10110	12684	9043
Donegal	76	21044	1115307	9918	1125225	14806	3808	18613	12763	676450	8901	9713	5905
IRD													
Duhallow	58	17540	929617	5220	934837	16118	3882	20000	9765	517558	8923	11077	7194
IRD													
Duhallow	58	16287	863222	5220	868442	14973	3882	18855	9765	517558	8923	9932	6050
Longford	55	14348	760445	9396	769841	13997	3903	17900	8577	454586	8265	9635	5732
South													
Kerry	138	41104	2178518	17226	2195744	15911	3594	19505	22561	1195725	8665	10840	7247
SW Mayo	191	51167	2711866	18270	2730136	14294	3587	17881	31122	1649490	8636	9245	5658

0 연간 지원비용

	IB parts Quota	Capital Materials	Annual Mat. Grant	Admin.	Animation	Pobal Admin allocation (€280/part)	Supervisor Costs	Total Support Costs	Support cost / part.
Barrow Nore Suir	23	14110	13118	14513	3000	6440	32571	83752	3641
Donegal	76	46626	42943	45254	3000	21280	130285	289388	3808
IRD Duhallow	58	35583	31862	39769	4000	16240	97714	225168	3882
Longford	55	33742	29808	35022	3000	15400	97714	214686	3903
South Kerry	138	84663	78800	70736	3000	38640	220089	495928	3594
SW Mayo	191	110000	105982	91305	3000	53480	321369	685136	3587