

충남리포트 제81호 2013. 7. 18

주요 선진국의 농업 직불제 사례

허남혁, 김종화, 이관률 (충남발전연구원 농촌농업연구부 책임연구원)

목 차

< 요약 >

1. 들어가며
2. 유럽연합과 회원국 사례
3. 스위스 사례
4. 나가며

〈요 약〉

- 본 리포트에서는 주요 선진국들의 농업 직불제 시행 사례들을 검토함
 - 유럽연합(영국, 독일)과 스위스의 사례
- 선진국들은 다양한 농업 직불금을 활용하고 있음
 - 우리나라의 2~8배 수준으로 직불금의 지급 수준이 매우 높음
 - 직불금의 종류도 다양함: 협의의 직불, 다양한 환경지불(농업자원, 농촌경관, 산림, 동물복지축산 등), 조건불리지역 지불 등
 - 또한, 농민들의 상호준수요건(환경보전 활동)을 명시하고, 이를 수행하는 경우에만 직불금을 지급하며, 이를 상회하는 행위에 대해서는 환경지불을 통해 추가적으로 보상함
 - 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
- 유럽연합은 공동농업정책(CAP) 하에서 기본직불(SPS)과 가산직불(환경지불, 조건불리지불)을 시행하고 있음
 - 기본직불은 CAP의 직접지불제 하에서 시행되는 것으로, 가격지지정책 철폐에 따른 농민 소득감소분을 지원하기 위한 목적이며, 유럽연합 재원으로 시행함(농민들이 상호준수요건을 이행하는 조건)
 - 가산직불은 CAP의 농촌개발정책 하에서 각 회원국(및 지방정부)들의 재량에 따라 시행되고 있음
 - 그 중 환경지불은 농민들의 상호준수요건을 뛰어넘는 환경보전활동에 따른 소요비용과 그로 인한 소득감소분을 국가가 공공재의 생산 대가로 보상해주는 개념임: 독일 바이에른주와 영국 잉글랜드 지역의 환경지불 사례를 통해 유기농 인증농가의 범위를 뛰어넘어 다수의 농가들이 다양한 농업환경과 농촌경관

- 보전활동에 참여하고 있으며, 이에 대해 개별적·집단적으로 별도의 직불금을 수령하고 있음을 확인하였음
- 2014년부터 시행될 새로운 직불제에서는 기본직불에 환경지불을 30% 추가함으로써 환경적 목적의 달성을 최우선적인 과제로 삼고 있으며, 젊은 농업인을 대상으로 파격적인 지원을 제공함으로써, 농촌 고령화와 후계영농인력 문제에 대처하고 있음
- 스위스는 농민의 직불금 수혜수준이 전세계에서 최고 수준인 나라로, 헌법에서 명시하고 있는 농정의 목표에 따라 직불제를 설계하여 시행하고 있음
- 기본 직불금(기본 수준의 준수조건)과 가산 직불금(높은 수준의 준수조건)의 구조로 이루어져 있음
 - 지난 15년간 시행했던 직불제를 개편하여 새로운 직불제를 제시하고 있음
- 지난 충남리포트(제80호)에서 정리한 우리나라 직불제 실태분석 내용과 연결하여 해외의 직불제 사례들을 비교해 본 시사점을 정리하면 다음과 같음
- 1) 직불제의 명확한 목적 설정이 필요함
 - 2) 직불 영역의 확대가 필요함
 - 3) 제도의 통합화가 필요함
 - 4) 운영의 종합화가 필요함
 - 5) 예산 수준의 상향이 필요함
 - 6) 농민의 상호준수요건이 필요함
 - 7) 뚜렷한 지방의 역할이 필요함

1. 들어가며

- 선진국들은 다양한 농업 직불금을 활용하고 있음
 - 우리나라의 2~8배 수준으로 직불금의 지급 수준이 매우 높음
 - 직불금의 종류도 다양함 : 협의의 직불, 다양한 환경지불(농업자원, 농촌경관, 산림, 동물복지축산 등), 조건불리지역지불 등
 - 농민들의 준수요건(환경보전 활동)을 명시하고, 이를 수행하는 경우에만 직불금을 지급하며, 이를 상회하는 행위에 대해서는 환경지불을 통해 추가적으로 보상함
 - 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
- 이에 선진국들의 농업 직불제 사례들을 폭넓게 검토하여 국내 도입가능성을 타진하고자 함
 - 유럽연합(EU)과 스위스의 사례를 정리함
 - 최근 이들 국가들의 직불제 개혁 논의를 정리하여 소개함
 - 이를 통해 함의를 정리하고, 국내 도입 및 적용가능성을 검토함

2. 유럽연합과 회원국 사례

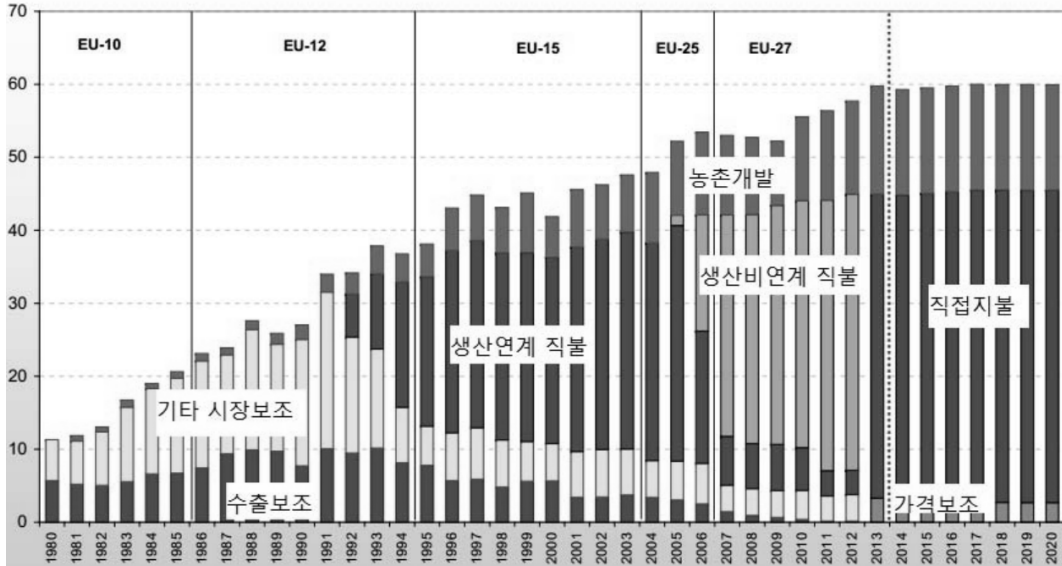
1) 유럽연합의 직불제 개요

- 2003년 개혁을 통해 단일직불(SPS : Single Farm Payment Scheme)을 도입함
 - 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 지급함
 - WTO상 생산중립적인 허용대상보조(그린박스)로 분류됨
- 그 외에도, 농업환경지불과 조건불리지역지불도 직불금으로 분류될 수 있음
 - 유럽연합 정책에서는 농촌개발정책으로 분류되고 있음: 통계 역시 농촌개발 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 1] 유럽연합 공동농업정책(CAP)에서 직불제의 내용

종류	분류	예산
단일직불(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 1] 1980-2020 CAP 지출예산(명목) (임송수, 2012: 10)



- 직불금을 수령하기 위해서는 농민이 준수해야 하는 상호준수요건을 제시하고 있음
 - 상호준수요건(cross compliance)은 EU 2003 공동농업정책(CAP)의 주요 내용으로 모든 회원국들에 의무적으로 부여하고 있음
- 상호준수요건은 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) 동물복지
 - 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 규

정해야 한다. 이를 위해 특정 지역의 구체적인 특성 - 토양 및 기후조건, 기존 영농체계, 토지이용, 윤작, 영농관행, 농가구조 - 을 반영해야 한다. 회원국은 이 틀에 나오지 않는 최소조건을 규정해서는 안 된다.”

- 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

2) 유럽연합의 환경지불

- 유럽연합의 공동농업정책 내의 농촌개발정책(제2기둥) 중에서, 제2축 농업환경 정책(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 결과물에 대한 사회의 수요를 충족시킴
 - 1980년대 후반 유럽연합 회원국들의 정책으로 도입: 1992년 회원국의 의무가 됨 (농촌개발정책의 일환)
 - 현재 유럽연합 Regulation No 1698/2005¹⁾의 39.3조에 의거하고 있음: 농촌개발 정책의 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

1) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R1698:EN:HTML>

○ 농업환경정책의 목적은 다음과 같음

- 농업의 환경친화적 조방화
- 저밀도 목초지 시스템의 관리
- 통합적 농가관리와 유기농업
- 경관과 역사유적지의 보전
- 가치있는 야생동식물 서식지 및 관련 생물다양성의 보전

유럽연합 농촌개발정책

- 제2축: 환경과 농촌경관의 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

○ (수단 214) 농업환경 지불의 내용은 다음과 같음(Papakonstantinou, 2010):

각 회원국이나 지방정부 별로 독자적인 프로그램을 운영하고 있음

- 유기농업
- 통합적 생산
- 영농시스템의 조방화: 비료/농약사용 감축, 축산의 조방화
- 윤작, 휴경지 유지

- 토양침식 방지 또는 저감행위
- 유전자원(멸종위기, 유전적 퇴행위기의 지역품종)
- 생물다양성 보전 및 증진활동
- 농지 내 역사유적 보전을 비롯한 경관의 보전

○ 각국에서는 직불, 지불이라는 명칭보다는 프로그램이라는 명칭을 주로 선호하고 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 농업환경지불(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 투자

[표 2] 농업환경프로그램에 의해 지원되는 활동과 그 활동이 제공하는 공공재 목록

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

출처: ENRD(2010)

[표 3] 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
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 녹색인충지대(10~30m)		A35	920유로/ha
3.6	농생태적 경지이용과 꽃밭 조성	EMZ 2000가지 100EMZ씩 추가시 꽃밭 조성	A36 A37	110유로/ha 20유로/ha 60유로/ha
4. 농업경관 보전을 위한 특별 영농형태				
4.1	초지와 산악지역 관리 목동 수당	상근 목동 고용시 초지 면적당 산악당 목동당 비상근 목동 고용시 초지 면적당 산악당	A41/ A42 A43/ A44	90유로/ha 최소 675유로 최대 2,750유로 45유로/ha 최소 335유로 최대 1,375유로
4.2	유실수 식재	최대 100주/헥타	A45	
4.3	급경사지의 환경친화적 포도재배	화합 제초제의 전면 미사용 수준 1 수준 2 수준 3 수준 4 지표 일부에 제초제 사용 수준 1 수준 2 수준 3 수준 4	A46 A47	2,250유로/ha 1,800유로/ha 1,130유로/ha 450유로/ha 2,150유로/ha 1,660유로/ha 1,030유로/ha 360유로/ha
4.4	조방적 양식	양식장 면적에 따라	A48	200유로/ha
4.5	여름철 기숙 방목		A49	30유로/GV
4.6	살포기를 이용한 예비 살포	최대 22.5유로/GV 최대 45유로/ha	A62/A63	1.5유로/m²
5. 생물다리 보호를 위한 투자조치				
5.1	생물다리 보호 프리미엄		A51	100유로/ar

출처: Übersicht der KULAP-Fördersätze ab dem Auszahlungsjahr 2011

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

[표 4] 영국(잉글랜드)의 농업환경프로그램(ES)

- 우측의 누적점수가 30점 이상부터 직불금 지급함

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

주요 선진국의 농업 직불제 사례

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

충남리포트 제81호

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 둑 양쪽면 관리	100m	24
UB5	황무지 경계선 위 돌로 쌓은 생울타리 둑 한쪽면 관리	100m	12
UB11	황무지 경계선 위 돌담 보호 관리	100m	32
UB12	황무지 경계선 위 흙둑 양쪽면 관리	100m	18
UB13	황무지 경계선 위 흙둑 한쪽면 관리	100m	9
UB15	돌로 쌓은 생울타리 둑 복원	m	55
UB16	흙둑 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

출처: Natural England(2013)

○ 최근의 경향성

- 1) 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
- 2) 기후변화 이슈를 강조하는 경향: 환경서비스 제공이라는 목표와 함께, 농업 환경정책을 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 유럽 연합 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 5헥타미만의 소농들이 전통적 방목체계를 유지하고 있는데, 유럽 내에 몇 남지 않은 것이다. 농가들에게 농업환경직불과 조건불리직불을 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 유지에 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. 이 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 라벨을 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 겨울철 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 행정기구와 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) 유럽연합 직불제 개혁안

- 2014년부터 적용될 새로운 유럽연합의 공동농업정책(CAP) 내용이 확정됨
 - 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 직불금 제도 내로 확대 개편함
 - 그에 따라 농업의 녹색화 정책을 앞으로 더욱 강력하게 추진하겠다는 의지를 표명함

[표 5] 유럽연합 직불제 개혁 확정안(2014-2020)

구분	국가별 직불예산중 비중	내용
1. 기본 직불(구 SPS)		품목별 직불단가 차이 축소 (2020년부터 완전단일화)
2. 녹색 직불	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 직불	5% 한도	산악·고위도·경사지역 등 자연적 제한이 있는 경우 추가 직불 가능
4. 젊은 농업인 직불	2% 한도	40세 이하의 신규취농자에 대해 5년간 기본직불을 25% 증액
5. 소농 직불	10% 한도	- 소농 대상으로 경지규모와 무관한 '정액직불' 가능(소농이 개별적으로 SPS와 소농직불 중 선택 가능) - 액수는 지급대상자의 평균 수급액 또는 1ha당 평균지급액의 3배 수준(국가별로 500~1000유로선)
6. 품목연계 직불	5~10% 한도	특정 작물의 생산과 연계된 직불제 일부 시행가능

3. 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 중심이

있고, 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: 생태직불제 도입
- 그에 따라 1990/1992년에는 시장지지가 64%, 직불 29%였던 것이 2005년에는 시장지지 20%, 직불 71%로 구성이 완전히 바뀌

○ 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 농업직불제를 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, 177조²⁾, 1998년 직불제 규칙(SR 910.13)³⁾)
- 농업의 다원적 편익(multifunctional service) 제공을 보상하기 위해 생태성과 증명(proof of ecological performance)을 조건으로 직불금을 지급함

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

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

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)

[표 6] 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>

○ 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 7] 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 4) 경사지 지불: (경사도 따라) 410, 620프랑 5) 급경사지 포도원 지불: (경사도 따라) 1500, 3000, 5000프랑
	지불 조건 생태성과 증명(PEP) -스위스의 상호준수요건 (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

주요 선진국의 농업 직불제 사례

		차감 기준	<p><면적기준> -40~70ha: 75%만 수령 -70~100ha: 50%만 수령 -100~130ha: 25%만 수령 -130ha 이상: 0%</p> <p><가축기준> -55~100GV: 75%만 수령 -100~145GV: 50%만 수령 -145~190GV: 25%만 수령 -190GV 이상: 0%</p> <p><소득기준> -농가소득 8만프랑 이상(약 1억원): (총소득8만프랑)의 10%만큼 직불금 차감</p> <p><재산기준> -재산 80만프랑 이상(약 10억원): (총재산80만프랑)의 10%만큼 직불금 차감 -재산 100만프랑 이상: 직불금 수령금지</p>
생태 지불	일반 직불보다 엄격한 이행조건을 수행하는 농가 대상(정부/법인 포함, 소득/재산기준 없음)		<p>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 파수: 15프랑/주</p> <p>2) 조방적 곡물생산지불: 400프랑/ha</p> <p>3) 유기농지불: 개활지 950프랑/ha, 일반농지 200프랑/ha, 과일, 흙, 담배, 약용식물 1,350프랑/ha</p> <p>4) 생태질 규정 준수지불: 위의 모든 조건 충족 경우 지역에 따라 300~2,000 프랑/ha</p>
동물 복지 지불	친환경 복지형 사 육시스템을 준수하 는 축산농가 대상		<p>1) 동물친화사육지불: 가금류는 햇대 설치, 15룩스 이상 자연조명, 무리지어 사육, 주간 야외접근성 확보 조건으로 90~280프랑/마리당</p> <p>2) 정기방목지불: 5~10월중 월 26회 이상 방목, 11~4월중 월 13회 이상 방목 조건으로, 조사료 급이기축 경우 155~280프랑/마리당</p> <p>3) 여름방목지불: 330프랑/마리당</p> <p>4) 순환방목지불: 농장주당 120~250프랑</p>
자격조건 및 공통 의무			<p><자격조건> -스위스 국민 -농업교육이나 기타 전문적 훈련이나 교육 수료 -65세 미만</p> <p><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</p> <p><별책>-위반시 벌점 합산하여 직불금을 누진적으로 삭감</p>

출처: 임정빈, 이수연(2011a)의 내용을 재구성함

2) 스위스 직불제의 개편 방향

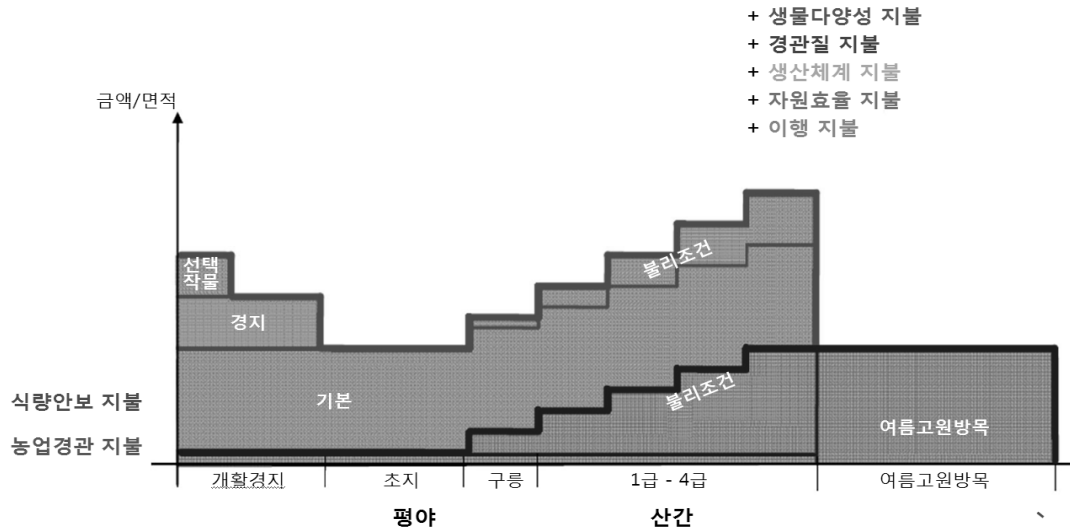
- 2013년 상반기 중으로 확정될 2014~2017년까지의 농업정책(AP 2014-2017) 내에서 현행 직불제의 개편안이 최종 확정됨: 15년만에 직불제도가 개정되는 것임
- 기존의 직불제보다 헌법 104조에서 명시하고 있는 농업의 사회적 역할에 보다 충실하게 직불제의 목적을 명확화하는 것이 이번 개편안의 가장 큰 특징
 - 그에 따라, 1차적으로 식량안보 지불과 농업경관 지불을 중심으로 하고(약 절반), 거기에 생물다양성 지불, 경관질 지불, 생산체계 지불, 자원효율성 지불을 가산하며, 현 제도의 급격한 변화로 인한 충격을 완충하기 위한 이행 직불을 시행하는 것을 골자로 함
 - 농업예산 중에서 직불 예산의 비중은 2017년까지 현행 82% 수준을 계속 유지하게 되며, 농업 예산 전체도 현재와 동일한 수준으로 계속 유지됨

[표 8] 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	-중 다양성과 서식지 다양성 유지 -가치의 제고	-다양한 경관의 유지, 증진, 발전	-인구의 분산 -자연친화/환경친화/동물친화적 생산형태 지원
생태성과증명(PEP) 및 자원효율성 직불 -> 자연자원의 지속가능한 이용				
직불금 수령의 조건(구조적, 사회적 기준)				

출처: LID(2011)

[그림 2] 스위스 직불제 개편방안 모식도



출처: Pfefferli(2011)

[표 9] 스위스 농업예산 추이(2011~2017)

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(%)	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 10] 신직불제도(2014-2017)의 세부수단별 예산

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

출처: LID(2011)

4. 나가며

- 지금까지 유럽연합(및 독일, 영국)과 스위스를 중심으로 직불제 사례를 검토해 보았음
 - 지면 관계상 유럽연합 회원국의 다양한 사례들과 미국, 일본 등의 사례들은 검토하지 못했음
- 지난 충남리포트(제80호)에서 정리했던 우리나라 직불제 실태분석 내용과 연결하여 해외의 직불제 사례들을 비교해 시사점을 정리하면 다음과 같음
 - 1) 직불제의 명확한 목적 설정이 필요함: 현행 우리나라의 직불제는 농가소득 보전 차원에서만 주로 접근하고 있는데, 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 수혜 수준의 상향에 대하여 공공재 생산에 대한 정당한 보상이라는 점에서 사회적인 합의를 이끌어낼 필요가 있음
- 6) 농민의 상호준수요건이 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 벌칙 조항이 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

[표 11] 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
상호준수요건	없음	있음 - 유럽연합: SMR, GAEC - 스위스: 생태성과증명
지방의 역할	없음 - 하향식 집행체계	있음: 지방정부의 자체프로그램과 역할분담(재원은 중앙과 분담) - 독일 바이에른주 농업환경프로그램 - 영국 농업환경프로그램(잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드) - 아일랜드 RSS(농촌사회프로그램) - 일본 지자체 사례

◆ 참고 자료 ◆

- 이명현, 2013, EU 농정의 최근 동향과 논의, (사)농정연구센터 제236회 월례세미나 발표문 (2013.2.22).
- 임송수, 2012, 유럽 농정개혁의 평가와 전망, 세계농업, 2012년 12월호, 한국농촌경제연구원.
- 임정빈, 이수연, 2011a, 다원적 기능에 몰입하는 스위스 농업과 농정(1), 시선집중 GSnJ 제123호, Gs&J Institute.
- 임정빈, 이수연, 2011b, 스위스 농업과 농정, 우리의 모델이 될 수 있을까?, 시선집중 GSnJ 제124호, Gs&J Institute.
- ENRD, 2010, Public Goods and public intervention in agriculture. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=875D2197-B61D-D700-8EE2-B21C04AB9B59
- ENRD, 2012, Preserving the EU's natural resources and farm landscapes, Progress Snapshot 2007-2011, Rural Development Programmes 2007-2013. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/thematic_information_sheets/5_Thematic_infosheet_Natural_resources_Updated_Dec_2012.pdf
- ENRD, 2013, Environmental services and the ENRD, EU Rural Review, No.15.
- LID, 2011, Agrarpolitik 2014-2017: Mehr Leistung fürs Geld, LID Dossier, Nr.445, vom.5, April 2011. http://www.lid.ch/fileadmin/user_upload/lid/infoservices/Dossier/445/LID_Dossier_445_AP201417.pdf
- Natural England, 2013, Entry Level Stewardship: Environmental Stewardship Handbook, Fourth Edition. <http://publications.naturalengland.org.uk/publication/2798159?category=45001>
- 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)
- 독일 바이에른주 농림식품부 <http://www.stmelf.bayern.de>
- 유럽연합 법률 <http://eur-lex.europa.eu>
- 세계법제정보센터 <http://newworld.moleg.go.kr>
- 스위스 농업부 <http://www.blw.admin.ch>
- 스위스 연방법률 <http://www.admin.ch/bundesrecht>

어 남 역, hurnh@cdi.re.kr
충남발전연구원 농촌농업연구부 책임연구원
Tel. 041-840-1205

김 중 화, sdart@cdi.re.kr
충남발전연구원 농촌농업연구부 책임연구원
Tel. 041-840-1128

이 관 료, krlee@@cdi.re.kr
충남발전연구원 농촌농업연구부 책임연구원
Tel. 041-840-1204

※ 충남리포트 지난호(80호)의 22p의 첫단락 ‘13년 직불금 총예산 10조원으로...’는
‘13년 직불금 총예산 1조원으로...’로 정정합니다.

충남리포트 발간리스트

구분	제 목	집필자	발행일
2008-01	허베이 스피리트(Hebei Spirit)호 기름유출 사고와 지역발전 전략	송두범	2008. 1.21
2008-02	황해경제자유구역 지정과 향후 발전 과제	강영주	2008. 2.22
2008-03	충청남도 공공디자인 추진전략	이충훈 · 권영현	2008. 3.19
2008-04	국가적 도시재생연구 추진에 따른 충청남도의 대응과제	조봉운 · 송두범	2008. 5. 2
2008-05	「국제과학비즈니스벨트」의 핵심내용 및 성공적 구축과제	송두범 · 강영주	2008. 5.27
2008-06	방위산업의 현황과 국방과학클러스터 구축방안	이관률	2008. 6.19
2008-07	외국인 직접투자의 지역경제 파급효과	신동호 · 강영주	2008. 7.30
2008-08	충남 중소기업의 성장과 변화 분석	백운성	2008. 8.29
2008-09	충남 균형발전지표 개발 및 시·군별 균형발전 평가	원종문 · 강영주	2008. 9.30
2008-10	「신성장동력 비전 및 발전전략」발표에 따른 충남의 대응방안	백운성	2008.10.30
2008-11	국가경쟁력 강화를 위한 국토이용 효율화 방안 분석	오용준	2008.11.28
2008-12	생물다양성 국내외 현황 및 확보 방안	정옥식	2008.12.30
2009-01	충남 지역경제살리기를 위한 부품소재 전문 농공단지 활성화 전략	강영주	2009. 1.30
2009-02	충청남도의 금강 살리기 연계 발전전략	한상욱	2009. 2.24
2009-03	충남의 온실가스 배출특성 분석	정종관	2009. 3.11
2009-04	바람직한 금강 하구역 개선을 위한 부분 해수유통 방안	전승수 · 한상욱	2009. 3.18
2009-05	굴포운하의 역사적 의의와 현대적 활용방안	오석민 · 한상욱	2009. 4.24
2009-06	안면도국제꽃박람회의 지역파급효과와 발전전략	이인배	2009. 5. 8
2009-07	충청남도의 사회적기업 육성전략	임준홍	2009. 6.29
2009-08	태안군 녹색성장메카 육성을 위한 환경생태관광의 여건과 발전전략	이인배	2009. 7.23
2009-09	이야기길 관광자원화 사례로 본 충청남도의 대응과제와 발전전략	최인호	2009. 8. 6
2009-10	로컬푸드의 실태 및 충남의 실천과제	윤병선 · 유학열	2009. 9. 7
2009-11	충남 전통시장의 특성과 활성화 전략	임준홍 · 이상준외	2009. 9.30
2009-12	지역 통계발전을 위한 실천 방안	조한석 · 백운성	2009.10.30
2009-13	충남 농수산물 수출실태와 활성화 전략	임형빈 · 유학열	2009.11. 9
2009-14	행정중심복합도시 건설은 반드시 지속 추진되어야 한다!	김용웅	2009.11.18
2009-15	충남지역 자원봉사활동의 실태와 활성화 방안	이재완 · 이관률	2009.12.11
2009-16	대전 · 충남의 금융산업과 지역발전	류덕위 · 김양중	2009.12.31
2010-01	국가 도시재생 정책에 대응한 충남의 도시재생 전략	임준홍 · 조수희외	2010. 1.29
2010-02	대전충남지역 4년제 대학졸업생의 노동시장분석	김동준 · 김양중	2010. 2.24
2010-03	충남의 지역경제 개관 -사회계정행렬(SAM)을 통한 분석	임재영	2010. 3.10
2010-04	충청남도 사회적 기업 육성전략 II	이용재 · 임준홍	2010. 3.18
2010-05	충청남도 공공디자인 추진전략 II	이충훈 · 권영현	2010. 4. 5
2010-06	아 · 태지역 인적자원개발과 충남의 정책적 시사점	최병학	2010. 4.30
2010-07	중국 시장에 대한 충남의 수출경쟁력 분석	김양중	2010. 5.10
2010-08	충남 도시농촌 교류정책의 현황 및 과제	송두범	2010. 5.27
2010-09	대전 · 충남지역 전문대 졸업생의 노동시장분석	김동준 · 김양중	2010. 6. 3
2010-10	기후변화에 의한 해수면 상승이 충남 연안역에 미치는 영향	장동호 · 윤정미	2010. 6.21

구분	제 목	집필자	발행일
2010-11	충남 귀농·귀촌 실태 분석과 과제	유학열	2010. 8. 9
2010-12	충남경제의 성장패러다임 전환을 위한 전략과 과제	신동호	2010. 8.16
2010-13	충남 지역경제 10년과 과제(1998년-2007년)	임재영	2010. 8.19
2010-14	기후변화의 영향과 충남의 대응정책	이인희	2010.10. 6
2010-15	사람중심, 행복한 도시 만들기를 위한 정책과제	조명래·임준홍외	2010.10.29
2010-16	충남형 사회적기업 육성을 위한 중간지원기관 설립 및 운영방안	임준홍·김양중외	2010.11.09
2010-17	충청광역경제권의 산업간 연계구조 분석	임형빈	2010.11.16
2010-18	충남의 저탄소 녹색도시정책과 과제	오용준	2010.12.30
2011-01	경관법 개정에 따른 충남도 및 시·군의 대응방안	한상욱	2011.01.13
2011-02	2011년 충남의 GRDP 전망	김양중·이선호	2011.02.10
2011-03	고령화시대를 위한 유니버설 디자인	이충훈	2011.03.31
2011-04	야생동물 서식환경 보호를 위한 우선보전 연결구간 선정	사공정희	2011.04.21
2011-05	상권활성화제도를 통한 전통시장 활성화 전략	임준홍 외3명	2011.05.02
2011-06	수질오염총량관리제! 중앙정부와 지자체간 역할 정립이 필요하다	이상진·김영일	2011.06.23
2011-07	민선 5기 충남도정 1년을 말한다	성태규외	2011.06.30
2011-08	충남 항만 이용 현황과 발전방안	임형빈	2011.07.11
2011-09	박쥐 복원의 필요성과 방안	정욱식	2011.07.27
2011-10	충청남도 정보화마을 활성화 방안 연구	성태규	2011.08.22
2011-11	기업과 지역주민 간 상생·협력 방안 연구	김양중	2011.10.31
2011-12	충남 유치기업의 지역경제 기여도 분석과 기업유지정책의 개선방안	홍성효	2011.11.30
2011-13	저탄소 녹색마을 조성정책과 대응방안	이인희	2011.12.29
2012-01	사회적 기업 육성을 위한 지방정부의 역할	김종수	2012.01.31
2012-02	국내외 농공상 융합기업 지원정책 동향과 시사점	신동호	2012.02.13
2012-03	2012년 충남의 수출입 전망	김양중	2012.02.28
2012-04	2012년 충남 GRDP 전망	김양중	2012.02.28
2012-05	충남 가구 주택 특성과 정책방향	임형빈	2012.03.12
2012-06	충남 사회적경제 정책과 협동조합	송두범·김종수	2012.04.02
2012-07	충청남도 물복지 향상을 위한 정책방향 및 과제	김영일	2012.05.31
2012-08	충청남도 전원주거단지 정주실태 분석	조영재	2012.06.21
2012-09	국제과학비즈니스벨트와 연계한 충남의 특화산업 분석과 선정	전영노·백운성외	2012.08.10
2012-10	충남형 학교급식지원센터의 모델	허남혁·정준	2012.08.16
2012-11	풍수해저감종합계획과 도시계획	윤정미	2012.09.20
2012-12	농업과 생태계의 지속적인 공생을 위하여	정욱식	2012.10.31
2012-13	걷고 싶은 거리조성을 통한 도심녹지체계 확보	사공정희	2012.11.28
2012-14	한·중 FTA가 충남경제에 미치는 영향분석	김양중	2012.12.12
2013-01	충남 중소기업의 연구개발활동 특성분석과 정책수요 도출	홍성효 외	2013.02.21
2013-02	2013년 충남 수출 및 GRDP 전망	김양중	2013.03.07
2013-03	충청남도 사회적기업 및 마을기업 실태조사와 해결과제	송두범 외	2013.04.19
2013-04	에코유지임을 통한 충남 자연환경의 보전 방안	여형범	2013.04.29
2013-05	충남지역 귀농·귀촌 실태 비교 연구	유학열	2013.05.10
2013-06	우리나라 직접지불제 실태 분석을 통한 시사점	강마아·여민수	2013.07.10

■ 충남발전연구원 홈페이지(www.cdi.re.kr)에서 쉽게 볼 수 있으며, 인용시 출처를 정확히 밝혀주세요!