

농업 · 농촌과 환경의 접목:

농업생태환경프로그램 도입

- 일 시 : 2017. 7. 6(목) 10:00~12:00
- 장 소 : 충남연구원
- 주 최 : 충남연구원 · 충청남도
- 주 관 : 충남연구원

PROGRAM

개 회 식

10:00~10:10	개회사	강현수 원장 충남연구원
-------------	-----	----------------

주제발표

10:10~11:00	발표 1 직불금 중심 농정의 성공요인과 전제조건	오현석 지역아카데미
	발표 2 유럽 농촌환경관리 정책의 형성과정과 영향	김태연 단국대학교
	발표 3 농업생태환경프로그램의 내용과 과제	이관률 충남연구원

종합토론

11:00~12:00	종합토론	
	좌 장 강현수 원장 충남연구원	
	토 론 김기흥 박사 충남연구원	
	이상길 실장 한국농어민신문	
	정경석 과장 농림축산식품부	:
	정민철 대표 젊은협업농장	
	박지흥 과장 충청남도	

발표 01

농업 · 농촌과 환경의 접목: 농업생태환경프로그램 도입

직불금 중심 농정의 성공요인과 전제조건

지역아카데미 오현석 대표

직불제 중심 농정의 성공요인과 전제조건 ¹⁾

- 프랑스의 지속가능농업을 위한 친환경농업직불정책의 변천 과정 사례 -

오현석(지역아카데미 대표)

순서

1. EU 공동농업정책의 변천과 프랑스 농정의 변화
 - 1.1. 공동농업정책의 변천과정
 - 1.2. 공동농업정책과 프랑스 농업정책의 변화
 2. 공동농업정책과 직불제의 변화
 - 2.1. 어젠다 2000과 직불제 : 2000-2006
 - 2.2. 신리스본 전략 이후 공동농업정책 개혁과 직불제 : 2007-2013
 - 2.3. 2013년 공동농업정책 개혁과 직불제 : 2014-2020
 - 2.4. EU 공동농업정책 지출구조의 변화
 3. 프랑스의 농업경영체에 대한 보조와 직불
 - 3.1. 프랑스 농업의 주요지표
 - 3.2. 농업경영체에 대한 직접지원
 - 3.3. 공동농업정책 지원시책의 종류
 - 3.4. 공동농업정책 지원시책의 현황
 - 3.5 2014-2020 프랑스 공동농업정책 예산
 4. 공동농업정책 시행체계와 관리감독
- 맺는말 - 직불제중심 농정의 성공요인과 전제조건

참고문헌

1) 이 글은 2016년 KREI의 위탁연구로 수행된 연구결과물이다.

1. EU 공동농업정책의 변천과 프랑스 농정의 변화

1.1. 공동농업정책의 변천과정

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

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

공동농업정책은 대략 다음의 세 단계를 거치면서 진화해왔다.

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

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

했다.

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

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

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

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

표 : 유럽 공동농업정책 변천사

년도	주요 내용
1957	<ul style="list-style-type: none"> • 로마조약으로 유럽경제공동체(EEC)창설(프랑스,독일등 6개국) - EEC의 공동정책으로서 유럽공동농업정책 예정 - 공동농업정책의 목적 : 유럽시민들에게 적정가격으로 농산물 공급, 농민들에게 균형적 생활 수준 담보
1962 • 1세대 공동농업정책	<ul style="list-style-type: none"> • 공동농업정책 탄생 - 기본목표 : 생산자에겐 적정 수준의 농산물 가격 보장, 소비자에겐 합리적 가격으로 농산물 공급 - 식량안보 목표 달성
1970-1980	<ul style="list-style-type: none"> • 생산의 억제 - 농산물 생산 공급과잉, 잉여 비축 문제 발생 - 생산을 시장수요에 맞게 조절하기 위한 특수 수단 도입
1992 • 2세대 공동농업정책	<ul style="list-style-type: none"> • 공동농업정책, 시장지원에서 생산자지원으로의 이동 - 가격지지 축소, 농민에 대한 직접적 재정지원 - 직접지원 조건으로 환경을 중시하는 농업으로 유도 - 지속가능개발의 원년이 된 브라질 리오 정상회담과 같은 해에 공동농업정책 개혁이 이뤄짐
1990년대 중반	<ul style="list-style-type: none"> • 공동농업정책, 품질에 방점을 둠 - 농업투자, 교육훈련, 가공 및 상품화 기술의 개선을 지원하기 위한 정책수단이 도입됨 - 전통 및 지역특산품을 보호하기 위한 규정들이 도입됨 - EU 최초의 유기농에 대한 법이 시행됨
2000 • 3세대 공동농업정책	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌개발이 공동농업정책의 중요 과제로 부상함 - 유럽 농촌의 경제적, 사회적, 문화적 발전에 방점 - 시장의 요구에 보다 민감한 방향으로 개혁이 이뤄짐
2003	<ul style="list-style-type: none"> • 공동농업정책 개혁 : 보조금과 생산과의 비연계 - 디커플링, 상호준수의무
2000년대 중반	<ul style="list-style-type: none"> • EU 농업시장에 대한 개발도상국들의 시장접근 자유화
2007	<ul style="list-style-type: none"> • 2004-2007 EU 회원국 확대로 EU 농민수가 두 배로 증가 - 베를린장벽 붕괴 이후 12개국 회원가입, EU 인구 5억명 이상으로 증가
2011	<ul style="list-style-type: none"> • 공동농업정책 개혁 - 농업부문의 경제적, 생태적 경쟁력 강화 - 혁신의 촉진, 기후변화 대응 - 농촌지역에서의 고용창출과 성장 촉진

1.2. 공동농업정책과 프랑스 농업정책의 변화

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

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

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

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

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

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

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

표 : EU 공동농업정책과 프랑스 농정의 변화

년도	EU 공동농업정책	프랑스
1957	<ul style="list-style-type: none"> • 로마조약 체결 - 조약 제39조에 공동농업정책의 기본목표를 정의 : 식량자급 보장, 생산성 증대, 농산물시장 안정 및 농업인 생활수준 보장 	<ul style="list-style-type: none"> • 카톨릭계 청년농민단체를 중심으로 공동농업정책에 대응한 미래 프랑스 농업 정책구상 - 가족농 중심의 농업구조 구상 - 직업간 균형발전(소득, 사회보장) - 부부노동력 중심, 소득균형 실현 - 비농업부문 최저임금제 개념과 유사한 최소정착면적 개념을 구조정책에 도입 - 조기은퇴, 직업전환 프로그램 가동
1958	<ul style="list-style-type: none"> • Stresa 회의 - 6개 회원국이 공동농업정책의 대원칙에 합의 : 단일가격, 공동채우선, 재정적 연대 	
1962 1968	<ul style="list-style-type: none"> • 공동농업정책 시행 • 6개 회원국간 관세동맹 시행 - 6개국간 관세폐지, 공동관세율 적용, 설탕, 쇠고기, 유제품에 대해 단일시장 탄생 	<ul style="list-style-type: none"> • 1960/62 농업기본법 제정 - 농지이용, 인력육성, 구조정책에 관한 정책 및 기구 설립 - 정부와 농업계간 농정공동관리
1984	<ul style="list-style-type: none"> • 과잉생산 위기 - 우유에 대해 쿼터제 도입, 가격지정책 후퇴 시작 	<ul style="list-style-type: none"> • 1975 조건불리정책 도입
1992	<ul style="list-style-type: none"> • 맥셔리게혁(Mac Sharry) - 과잉생산에 대한 대응조치로서 농업인에 대한 직불제 도입, 의무휴경제 시행, 품목별 공동농업정책 	<ul style="list-style-type: none"> • 1992 농업기본법 개정 - EU의 농업환경시책(MAE)에 대응해 Opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) et Opérations locales

	<p>예산지출 상한</p> <ul style="list-style-type: none"> - EU 농업환경시책(MAE) 도입 	<p>agro-environnementales (OLAE) 도입</p> <ul style="list-style-type: none"> - 농업의 다면적 기능 축진을 위한 최초의 정책 수단, 1999년 CTE로 전환
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Agenda 2000 - 베를린 합의에서 유럽농업모델의 현대화 추진, 공동농업정책 이원화 (제1지주 : 소득보전직불과 시장개입정책, 제2지주 : 농촌개발정책) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1999 농업기본법 개정 • 프랑스 농촌개발프로그램 2000-2006 - CAP 제2축 농업환경시책에 대해 CTE(1999-2002, Contrat Territorial d'exploitation) 도입, 2003년 이후 CAD(Contrat d'agriculture durable)로 전환
2003	<ul style="list-style-type: none"> • 룩셈부르크 합의 - 단일직불 도입, 직불금에 대해 상호준수(cross compliance) 의무화 (decoupling) 	<ul style="list-style-type: none"> - CTE, Agenda 2000에 따라 농업의 다면적 기능을 반영한 농업경영 지원 프로그램 (공간관리, 고용창출과 유지, 환경보호, 경제활동 개발) - CAD, CTE 뒤를 이어 2003년 도입, 2006년까지 시행, EU의 MAE 농업환경 분야별 활동 축진(토지침식 방지, 토양 및 수자원의 질 보전, 생물다양성, 농촌경관의 보전 등), 농업경영체와 국가(지방정부)간에 5년 단위 계약, 농업환경 측면에서의 의무활동에 대한 비용 및 생산 감소분 보상 - CAD는 대상지역이 수자원 오염취약지역 및 생물다양성 보전지역 등으로 공간범위가 더욱 정밀해짐.
2007	<ul style="list-style-type: none"> • 공동농업정책 건강진단 - 공동농업정책의 현대화 및 합리화 - 회원국 확대와 국제 농업여건 변화에 대응하기 위한 공동농업정책의 기능 개선 - 디커플링 강화, 일부 취약생산분야 생산연계 지원 수단 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 프랑스 농촌개발프로그램 2007-2013 - 2007년, CAD를 MAET로 전환 - 대상지역 특정화, Natura 2000 구역(생물다양성)과 취수보호구역 - 해당구역에서 요구되는 특정 활동 의무수행
2013	<ul style="list-style-type: none"> • 공동농업정책의 녹색화 (greening) - 조방적 축산과 고용축진, 직불금의 30%를 친환경농업과 연계, 청년영농정착 활성화를 위한 지원 확대 • CAP 2015-2020 - 1축 : 기초직불, 녹색직불 도입 (30%), 청년직불(2%) or 소농(10%) 등 - 2축 : EU 농촌개발 6개 우선 순위 중 최소 4개분야 시행 - 지식의 이전과 혁신 - 농림업의 생존력 및 경쟁력 개선 - 식품체인의 조직화 촉진, 동물후생과 리스크 관리 - 에코시스템의 복원과 보전 - 기후변화 대응 - 사회적 통합과 빈곤의 퇴치 	<ul style="list-style-type: none"> • 2009년 직불관련 행정기관 통합 - ASP(지불청) 설립 • 프랑스 농촌개발프로그램 2014-2020

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

□ CTE와 CAD

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

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

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

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

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

최종 선정된다.²⁾

○ CTE

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

○ CAD

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

○ CTE와 CAD의 공통점과 차이점

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

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

2. 공동농업정책과 직불제의 변화

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

공동농업정책 주요 개혁시기마다 이뤄진 직불제의 주요 변화내용은 다음과 같다.

2.1. 어젠다 2000과 직불제 : 2000-2006

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

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

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

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

표 : 1999년 공동농업정책 개혁과 직불제

구분	곡물 및 경종작물 (EU 규정 1253/99)	우유 및 유제품	육우
지지가격 인하	<ul style="list-style-type: none"> • 2단계에 걸쳐 15% 인하 <ul style="list-style-type: none"> - 2000년 7.5%(110.25 유로/톤) - 2001년 7.5% 인하 (101.31유로/톤) 	<ul style="list-style-type: none"> • 2005년부터 버터 및 분유에 대해 지지가격 15% 인하, 우유 지도 가격(prix indicatif) 17% 인하 • 기초장려금(prime de base)으로 당해년도 3월30일 현재 생산자의 기준생산량에 기초해 톤당 소득보전 	<ul style="list-style-type: none"> • 두 단계에 걸쳐 20% 인하 <ul style="list-style-type: none"> - 2000-2001년 3,242 유로 - 2001년 이후 3,013 유로
지지가격 인하에 대한 소득보 전	<ul style="list-style-type: none"> • 1992년 개혁에서처럼 면적에 따라 50% 보전, <ul style="list-style-type: none"> - ha당 직불액 고정, 지역에 따라 차등화 (régionalisès) - 경작지 일부 의무휴경부과, 의무휴경시 소득보전 - 의무휴경비율을 곡물 년도 2006/2007까지 종전의 17.5%에서 10%로 하향조정, 의무휴경비율 매년 재조정가능 - 각 회원국이 정한 지역별 기준면적 이내에서 직불금 지급 	<ul style="list-style-type: none"> • 기초장려금 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 2005년 5.75 유로/톤, 2006년 11.49 유로/톤, 2007년 17.24 유로/톤 - 1999/2000년 국가별 기준생산량 범위 내에서 장려금 지급 - 회원국별로 장려금 지급총액 범위 내에서 추가지급 가능, 상한 설정 - 상한액 2005년 13.9 유로/톤, 2006년 27.8 유로/톤, 2007년 이후 41.7 유로/톤 	<ul style="list-style-type: none"> • 장려금지급 <ul style="list-style-type: none"> - 슛소 특별장려금(PSBM) - 모유소 유지장려금(PMTVA) - 도축장려금
직불금 과	<ul style="list-style-type: none"> • 직불금 <ul style="list-style-type: none"> - 모든 회원국에게 동 		

기준금액	<p>일한 톤당 직불금액에 회원국들이 지역화계획(plan de régionalisation)에서 정한 지역별 역사적 기준수확고(rendement de référence régional historique)를 곱해서 정함</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지역화계획에는 기준수확고를 옥수수와 관개작물, 비관개작물로 구분할 수 있음. • 기준금액 <ul style="list-style-type: none"> - 휴경 및 가격지지 인하에 따른 직불 기준금액은 1999/2000년 54.34 유로/톤, 2000/2001년 58.67 유로/톤, 2001/2002년 63.00 유로/톤임. 		
지원대상(프랑스)	<ul style="list-style-type: none"> - 농업경영자상해보험(AMEXA)에 가입한 모든 농업경영주 - 농업사회보장(MSA)에 가입한 모든 농업경영주 		
지원대상 농지/가축	<ul style="list-style-type: none"> • 최소경영면적 <ul style="list-style-type: none"> - 경영체의 농지규모(SAU)는 최소 1ha 이상 곡물그룹별(곡물, 유채, 콩과작물 등) 재배면적이 최소 0.3ha 이상 		<ul style="list-style-type: none"> • 장려금지급조건 <ul style="list-style-type: none"> - 장려금을 지원받기 위해서는 장려금별로 가축의 나이, 성, 품종, 중량, 보유기간 등에 관한 조건을 갖추어야 함(예, PSBM의 경우 수소의 연령은 7개월 이상)
의무사항			<ul style="list-style-type: none"> • 가축사육밀도준수 <ul style="list-style-type: none"> - PSBM에 대해서는 농가당, 전국, 지역별 상한 설정 - 도축장려금에 대해서도 전국 상한 설정 - 현장 감독 실시 • 가축사육밀도 <ul style="list-style-type: none"> - 장려금 지원대상 가축별로 대가축(UGB) 단위로 환산된 사료작물 재배면적 당 사육밀도가 제시되며, 기준 사육밀도를 밀돌 경우 조방적 축산을 장려하기 위해 추가적인 장려금지원을 받을 수 있음(PSBM의 경우 사육밀도는 2 UGB임)

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

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

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

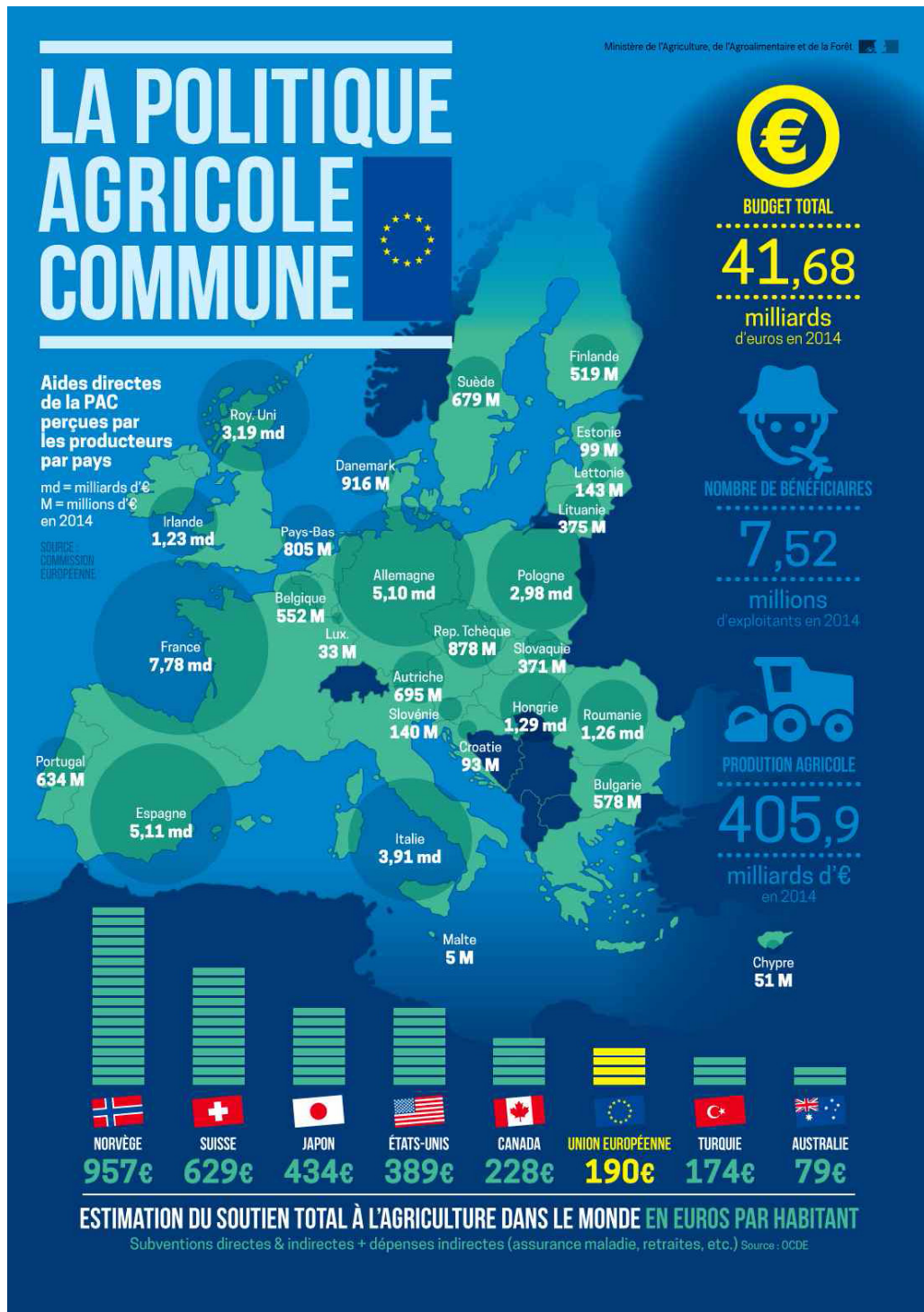
그러나 생산연계직불이 완전히 사라진 것은 아니다. EU는 2003년 공동농업정책 개혁에서 모든 소득보전직불에 대해 완전한 디커플링을 추진했으나, 회원국 간에 이견이 커 최종 합의과정에서 두 개의 직불유형(생산연계 및 생산비연계직불)이 공존할 수 있도록 결정했다. EU는 회원국에 할당된 공동농업정책 예산범위 내에서 회원국이 어느 정도 자율성을 가지고 두 개의 직불유형을 조절할 수 있도록 허용했다.

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

표 : 2003년 공동농업정책 개혁 주요 내용

구분	1축 : 시장 및 직불정책	2축 : 농촌개발정책(MAE 등)
주요 개혁내용	<ul style="list-style-type: none"> • 단일직불제 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 디커플링을 통한 직불제 수정 - 상호준수의무 이행을 통한 농업부문 지원의 정당성 확보 - 디커플링 모델리티 및 시행시기에 관한 회원국의 자율성 존중 • 우유쿼터제 2015까지 연장 시행 등 공급조절력 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌개발정책 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 직불예산 조정과 모듈레이션을 통한 농촌개발정책 강화
상호준수의무 이행 (la Conditionnalité)	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 유형의 직불에 대한 상호준수의무이행 조건 <ul style="list-style-type: none"> - 세 가지 차원의 EU 환경관련 요구들을 준수 <ol style="list-style-type: none"> 1) 환경, 동물복지, 식품안전에 관한 EU의 19개 관련 규정과 지침 2) 회원국들이 EU 차원에서 공동으로 정한 바람직한 농업-환경관행 3) 영구초지의 유지와 관련된 EU 규정과 지침 • 1축에서 지원되는 직불 : 생산연계직불, 생산비연계직불, 포도생산 전환직불 • 2축에서 지원되는 직불 : 자연조건불리지역, 농업환경시책(MAE), 농지의 산림화지원, 산림환경직불 등 	
기초/추가 의무사항	<ul style="list-style-type: none"> • 기초 의무사항 <ul style="list-style-type: none"> - 환경, BCAE(영구초지), 건강-식물생산, 건강-동물생산, 동물후생 등 5개 감독 분야별로 그룹화 • 추가 의무사항 <ul style="list-style-type: none"> - 농업환경시책(MAE)을 신청한 농가의 경우 비료사용과 농약사용에 관한 추가 의무사항들을 준수해야 함. 기초 의무사항 5개 감독분야 가운데 ‘환경’, ‘건강-식물생산 영역’에 대한 이행여부와 함께 감독 	
	분야	상호준수 의무이행 내용(감독분야)
	환경 (4개)	<ul style="list-style-type: none"> - 환경1(야생조류 및 서식지 보호에 관한 사항) - 환경2(지하수 오염보호) - 환경3(농업퇴적물의 살포) - 환경4(화학비료에 의한 수질오염보호) - (2축)농업환경시책(MAE) 신청자에 대한 추가의무사항
	영 구 초 지 (BCAE) (6개)	<ul style="list-style-type: none"> - 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)	<ul style="list-style-type: none"> - 건강-식물생산 1(농약 사용에 관한 사항) - 건강-식물생산 2(식물위생에 관한 사항) - (2축)농업환경시책(MAE) 신청자에 대한 추가의무사항
	건강-동물생산 (5개)	<ul style="list-style-type: none"> - 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)	<ul style="list-style-type: none"> - 가축후생 1

그림 : EU 공동농업정책의 직접지원액 분포 (2014)



* EU 공동농업정책 예산 : 416.8 억 유로, 수혜 농민수 : 752 만명

** 직접지원액은 1축의 생산연계 및 비연계 직불금과 2축의 조건불리지역 및 농업환경시책 관련 직불금 등 경영체에 직접 지원되는 모든 지원액이 합산된 것임

*** 회원국별로 직접지원액이 표시되었으며, 단위는 10억 유로임

**** 맨 아래 부분은 국가별로 국민 1인당 농업지원을 위해 지출하는 금액을 비교한 것으로서, EU 165 유로, 미국 389 유로, 일본 434 유로, 스위스 629 유로, 노르웨이 957 유로로 나타남

자료 : 프랑스 농림부(www.agriculture.gouv.fr)

2.3. 2013년 공동농업정책 개혁과 직불제 : 2014-2020

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

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

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

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

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

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

□ 공동농업정책에 대한 녹색당의 평가와 개혁방향

자료 : les vertes, Réforme de la politique agricole commune

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

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

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

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

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

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

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

표 : 2013 공동농업정책 개혁안의 정책목표와 수단

분야	정책목표	정책수단
경제/ 경쟁력 향상	<ul style="list-style-type: none"> 지속가능한 식료생산 <ul style="list-style-type: none"> 식량안보와 세계화, 생산성 증가율의 하향 추세, 가격의 불안정성, 원자재 값 상승으로 인한 생산비용 증대 압박, 식품체인에서의 농민의 위상 약화 유럽 차원의 식량안보뿐 아니라 세계 차원의 식량 수요 상승 추이에 대비해 EU의 농업생산능력을 유지하고 개선하는 것이 필요하며, 농산물 시장의 불안정성과 불확실성에 대비할 필요가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 시장의 신호에 맞춰 생산에 관한 결정을 유도 생산제한의 철폐, 설탕, 유제품, 포도주 분야에서 기존의 생산제한 조치들을 해제하고 세계 시장 수요에 보다 잘 대응할 수 있도록 함 일부 기초농산물에 대한 지원프로그램은 더 이상 실효성이 없어 폐지되며, 다른 것들은 현대화 됨 2축의 생산자 조직화 촉진활동 <ul style="list-style-type: none"> 비용을 줄이고, 금융에 대한 접근을 개선 생산자조직을 위한 법적지원 강화 협동조합을 통한 생산자조직화, 근거리유통망의 조직화 상품차별화, 품질개선프로그램, 농가가공 촉진 등 농가에 대한 컨설팅지원, 인력육성과 교육, 혁신 식량위기 대응 유보금 신설 <ul style="list-style-type: none"> 2011년 가격 기준으로 연 4억 유로 유보금 신설 식량위기 발생시 필요한 재원 보장 직불금에서 징수하되 미사용 금액은 익년도에 상환 자연재해 등 위기관리 <ul style="list-style-type: none"> 기타 2축에 새로운 위기관리 정책수단을 도입 : 경작, 동물, 식물생산 보험 등
환경/ 지속가능성 개선	<ul style="list-style-type: none"> 자연자원의 지속가능한 관리와 기후변화 대응 <ul style="list-style-type: none"> 자원의 효율적 이용, 토양과 물의 질, 생물다양성과 서식지에 대한 위협 농업생산 방식을 환경, 자원과 지속가능성에 보다 더 긍정적으로 기여해야 함 	<ul style="list-style-type: none"> 상호준수의무 <ul style="list-style-type: none"> 기본적으로 EU로부터 재정지원을 받기 위해서는 상호준수의무를 이행해야 함 녹색지불 <ul style="list-style-type: none"> 2015년부터 도입, 회원국 직불예산의 30%를 다음 세 가지 의무사항을 준수하는 농민에게 지급 : 영구초지유지, 환경민감농지보전 (surface d' intérêt écologique), 작물재배 다각화 2축인 농촌개발프로그램 예산의 최소 30%를 환경보전 및 기후변화 대응 프로그램에 사용 <ul style="list-style-type: none"> 농업환경기후시책, 유기농, 자연제약지역, Natura 2000, 산림환경시책 등 환경에 대한 지역적 요구를 반영 농업컨설팅, EU의 혁신파트너, 농업연구분야를 결합해 농민들이 스스로 해법을 찾도록 지원
지역 (Territorial)	<ul style="list-style-type: none"> 지역균형발전 <ul style="list-style-type: none"> 인구, 경제, 사회적 변화, 인구감소, 기업의 이전 등 농촌지역의 활기와 잠재력을 위해 농업의 경쟁력 확보와 동력을 유지하는 것이 중요 	<ul style="list-style-type: none"> 직불단가 편차 균형화 직불예산의 5% 이내에서 산악이나 기타 자연적 제약을 가진 지역에서 농업활동을 지원할 수 있도록 함

자료 : DG Agriculture et développement rural 외

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

표 : 2013 공동농업정책 개혁안의 직불제 주요 내용

구분	주요 내용
직불제	<ul style="list-style-type: none"> • 단일직불제를 3원화 함 <ul style="list-style-type: none"> - 단일직불을 기본지불, 녹색지불, 단순지불로 삼원화 1) 기본지불(Basic Payment Scheme) <ul style="list-style-type: none"> - 지역간, 농민간 직불금 분배형평성 개선, 편차가 큰 단위면적당 지불단가를 균등화하는 방향으로 조정, 직불금의 분배형평성 개선을 위해 소득세와 유사한 형태의 누진적 감액제(Capping) 도입. 2) 녹색지불(Green Pyament) <ul style="list-style-type: none"> - 기본지불에 추가해 기후와 환경에 기여하는 활동에 대해 추가적으로 면적당 일정액을 지급함. - 회원국은 제1지주 예산의 30%를 녹색지불 프로그램에 할당해야 함. 3) 소농 단순지불(simplified scheme) <ul style="list-style-type: none"> - 소농을 배려한 지불로서 면적과 무관하게 500-1,000 유로 범위 내에서 정액지불금을 지급함 • 직불제의 고용효과 및 지역균형발전 촉진 <ul style="list-style-type: none"> - 직불제의 고용효과 촉진을 위해 회원국은 배정된 직불예산의 2% 이내에서 40세 이하 청년창업농에 대해 최장 5년에 걸쳐 지원할 수 있도록 함 - 직불제의 지역균형발전 촉진을 위해 직불예산의 5% 이내에서 산악이나 기타 자연적 제약을 가진 지역에서 농업활동을 지원할 수 있도록 함
상호준수의무이행	<ul style="list-style-type: none"> • 기본지불 <ul style="list-style-type: none"> - 기본지불은 단일직불 보다 완화된 상호준수의무를 이행 - 기본지불에 대해서는 기존의 18개 법적이행의무와 15개 우수농업환경조건을 각각 13개와 8개로 단순화시켜 적용 • 녹색지불 <ul style="list-style-type: none"> - 녹색지불 지원대상 활동은 작물다양화, 영구초지유지, 생태초점구역(ecological focus area)의 관리 등 세 가지임 - 작물다양화는 농가가 재배하는 작물이 3가지 이상이 되도록 다양화하는 것으로 단작화된 유럽의 농업을 보다 환경 친화적이고 지속가능하게 하기 위한 것임 - 영구초지유지는 초지가 생물학적 다양성, 역사적 관점, 경관, 기후변화, 자원보호 측면에서 중요하기 때문임 - 생태초점구역은 휴경지, 계단식 농지(terrace), 경관중시 토지이용, 완충대(緩衝帶: buffer strip), 조림(造林) 등이 이루어진 지역으로서 기본지불 대상 농지의 최소 7%를 이러한 용도로 사용할 경우 녹색지불의 대상이 되도록 함 • 단순지불 <ul style="list-style-type: none"> - 단순화된 상호준수의무를 이행

자료 : DG Agriculture et developpement rural 외

개혁안은 기존의 단일직불제를 기본지불, 녹색지불, 소농지불로 3원화해 공동농업정책의 녹색화(환경존중)와 형평성(직불금 분배의 형평성)을 강화하고,

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

표 : 2014-2020 EU 직불제의 구조

* EU의 모든 회원국들이 의무적으로 시행하는 직불

** EU 회원국별로 자율성을 가지고 시행하는 직불

상 호 준 수 의 무 이 행	** 생산연계직불 - 회원국 재량으로 잠재적으로 취약한 생산분야에 대해 생산연계직불 허용 - 최대 10-15%	** 자연제약지역 직불 - 최대 5%	** 소농직불 - 최대 10% - 상한액 1,250 유로 - 상호의무준수의 단순화 - 회원국들은 중소농 지원을 위해 더 많은 직불예산을 배정할 수 있음 - 소농을 위해서는 행정비용을 간소화하고 직불금에 보다 쉽게 접근할 수 있도록 소농을 위한 특별한 직불체제를 운영
	** 재분배직불 - 최대 30% - 평균직불금의 최대 65% (최초면적)		
	*청년농업인 직불 - 2015년부터 모든 청년영농인들은 2축의 영농정착지원금 외에 추가적으로 1축에서 청년농업인 직불금을 수혜 (EU의 40세 미만 농업인 비중 14%) - 최대 2%, 직불금 25%까지 가산 가능(최대 5년)		
	* 녹색직불 - 30% 의무 - 생태 보전 활동 의무 이행 추가		
	* 기본직불 - 기본직불금 비중을 고정하지 않음 - 15만 유로 이상 5%씩 감액 지급 - 직불금이 회원국간, 농민간에 보다 균형있게, 투명하게 배분될 수 있도록 회원국간 직불금 단가차이를 줄여나가도록 조정, - 현재까지는 역사적 기준수확고를 바탕으로 했으나 2020년까지 회원국들의 직불단가 평균을 바탕으로 ha당 최소직불금액을 설정해 운영 - 직불단가의 균형을 위해 재분배직불의 도입, 자발적 상한제, 일정 기준 이상 직불금에 대해서는 의무적 감축 등 다양한 조치들을 동반하고 있음.	혹은	

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

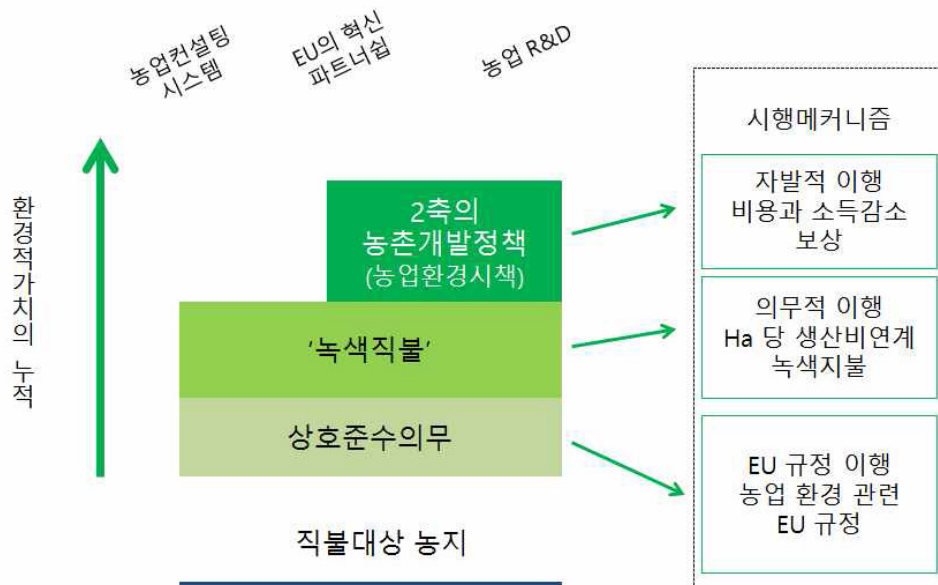
직불관련 예산 편성에 있어서도 회원국의 자율성이 확대됐다. 회원국들은 각자의 정책우선사항을 고려해 최대 10~15% 범위 이내에서 1축과 2축간의 예산비율을 조정할 수 있게 되었다. Ha당 직불단가가 EU 평균의 90%에 미치지 못하는 회원국의 경우에는 2축 예산의 25% 까지를 1축으로 이전해 사용할 수 있도록 했다. 회원국들은 또한 취약생산분야에 대한 생산연계직불, 자

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

□ 공동농업정책의 녹색화를 지원하기 위한 다층적 직불구조

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

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



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

자료 : DG Agriculture et développement rural

□ 공동농업정책 1축과 2축의 통합적 접근

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

표 : 공동농업정책 1축과 2축간의 정책목표의 공유

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

자료 : DG Agriculture et développement rural

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

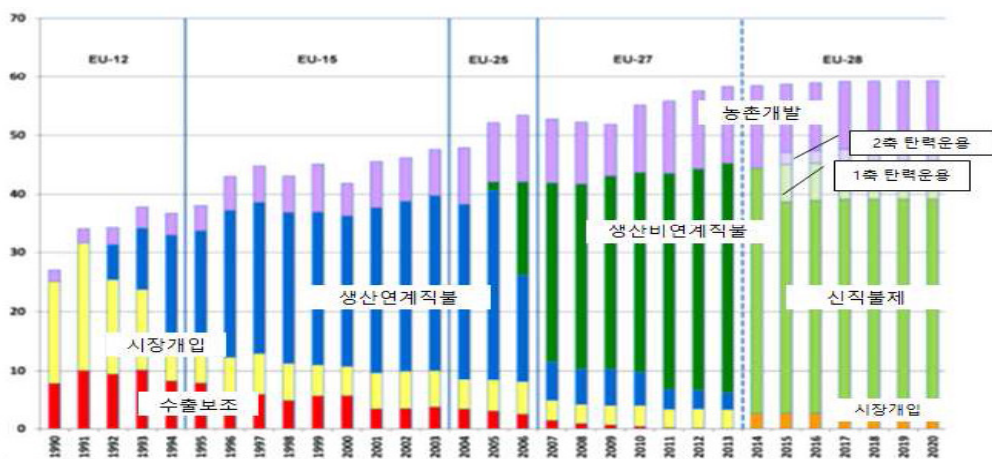
표 : 공동농업정책 2축(농촌개발프로그램)의 6대 우선사항

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

2.4. EU 공동농업정책 지출구조의 변화

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

그림 : EU 공동농업정책 지출구조의 변화



자료 : DG Agriculture et développement rural

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

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

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

자료 : DG Agriculture et développement rural

3. 프랑스의 농업경영체에 대한 보조와 직불

3.1. 프랑스 농업의 주요지표

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

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

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

표 : 농업경영체 수의 변화(1988-2013, 단위 : 천호)

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

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

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

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

표 : 경영유형별 농업경영체의 변화(1988-2013)

(단위 : 천호)

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

자료 : Agreste - Enquête structure ESEA2013.

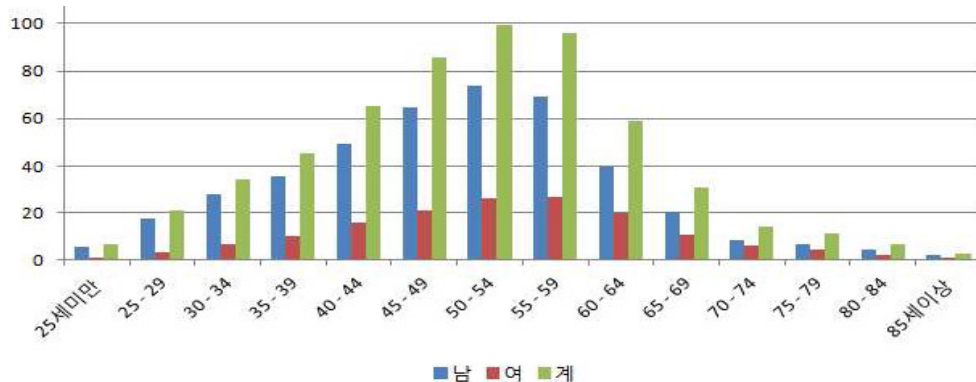
표 : 경영규모별 분포 (2013)

(단위 : 천호, 천ha, %)

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

자료 : Agreste - Enquête structure ESEA2013.

그림 : 프랑스 농업경영주의 연령별 분포 (2013, 단위 : %)



자료 : Agreste - Enquête structure ESEA2013.

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

3.2. 농업경영체에 대한 직접지원

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

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

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

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

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

다음 표는 프랑스의 농업경영체에 대한 직접지원의 변화내용을 보여준다.

표 : 농업경영체에 대한 보조금 추이 (1980-2014)

Subventions courantes aux exploitations agricoles

단위 : 백만 유로

년도	1980	1990	2000	2010	2014
□ 계	1,355.1	2,285.0	8,148.6	9,732.1	9,040.7
• 생산연계 보조	97.1	614.5	6,567.3	1,210.9	1,059.0
• 경영체에 대한 보조(1)	446.1	1,014.4	1,358.4	8,441.7	7,858.4
- 자연재해지원/aides calamités	28.1	244.1	72.2	117.5	39.9
- 자연조건불리보상/ICHN	109.5	283.9	374.2	528.5	585.6
- 휴경지원/aides au gel des terres	0.0	0.0	343.9	0.0	0.0
- 친환경 방목장려/PHAE	0.0	0.0	189.6	249.6	198.7
- 단일지불/paiements uniques à l'exploitation	0.0	0.0	0.0	6,922.0	6,265.0
- 기타 보조/autres subventions	294.6	366.5	365.9	547.7	769.3
- 이자부담/Prises en charge d'intérêts	13.9	120.0	12.7	76.4	0.0
• 이차보전/Bonifications d'intérêts	811.9	656.1	222.9	79.5	123.3
요소소득에서 보조 및 이차보전이 차지하는 비중/Part des subventions et bonifications d'intérêts dans le revenu des facteurs (%)	10%	10%	36%	39%	38%

(1) 이차보전 제외

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

농업에 대한 공공지원액을 통계로 작성하고 있다.

표 : 농업에 대한 공공지원 (단위 : 백만 유로)

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

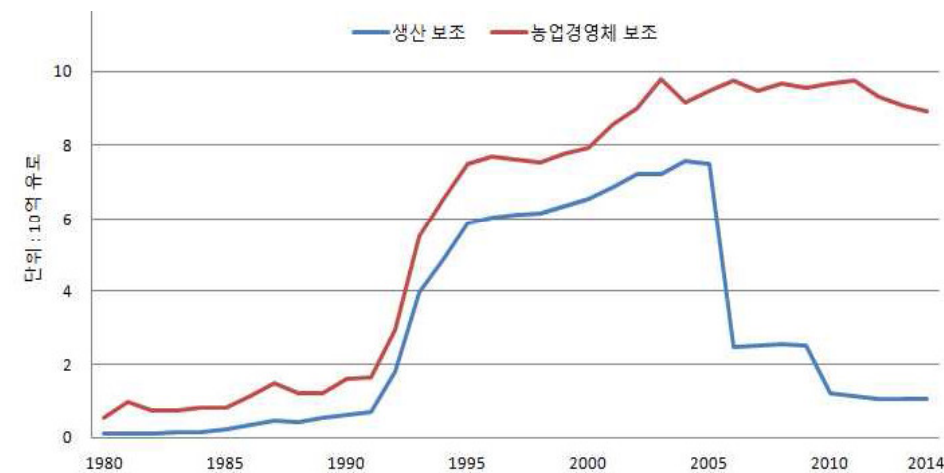
* 이중 시장 및 소득분야 8,835 백만유로(전체의 59%), 농촌개발 1,741백만유로(12%), 동식물 건강, 안전 159백만 유로(1%)임.

자료 : MAAF -SAFSL

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

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

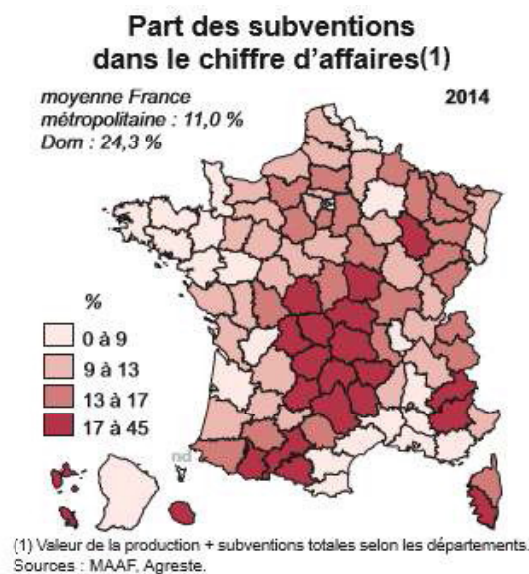
그림 : 농업경영체에 대한 보조금 추이



자료 : 프랑스 농림부(SAFSL)

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

그림 : 농업총매출에서 차지하는 보조금 비중의 지역별 편차(2014)



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

3.3. 공동농업정책 지원시책 종류

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

표 : 2007-2013 공동농업정책 하의 프랑스 지원시책의 분류

공동농업정책 제1축의 지원시책 (직접지원/aides directes)	공동농업정책 제2축의 주요 지원시책
<ul style="list-style-type: none"> • 단일지불권(DPU) Les droits à paiement unique 1) 보통단일지불권 les DPU normaux activables 2) 특수단일지불권/les DPU spéciaux 3) 특별단일지불권/les DPU particuliers • 생산연계지원(식물생산) les aides couplées végétales • 생산연계지원(동식물생산) les aides couplées animales 	<ul style="list-style-type: none"> • 친환경 방목 장려(PHAE) Prime herbagère agri-environnementale • 농업환경시책(PHAE외 MAE) Mesure agrienvironnementale • 자연조건불리지역보상(ICHN) Indemnisation compensatrice de handicap naturel • 축사현대화계획(PMBE) Plan de modernisation des bâtiments d'élevage • 환경을 위한 식물생산 계획(PVE) le plan végétal pour l'environnement • 청년영농정착지원 외

가. 공동농업정책 1축의 지원시책

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

□ 단일지불권 : Les droits à paiement unique (DPU)

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

7) 2000/2002 기준년도 사이에 농업활동을 영위한 농업인은 다음과 같은 방식으로 DPU를 배분받았다.

- DPU 수 : 2000-2002년 기간동안 경작면적(1ha = 1DPU)
- DPU 단위당 가치 : 2000-2002년 사이 수취한 평균 직불액(각 직불지원액별로 디커플링 비율 적용해 산정) ÷ 동기간 동안 지원액을 수혜받은 평균 경지면적
- 농가단위직불액 규모 : DPU 수 x DPU 단위당 가치

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

단일지불권은 대상농지의 특수한 상황을 고려해 세 가지 유형으로 구분된다.

1) 보통단일지불권(les DPU normaux activables)

- DPU 대상면적에 대해 활성화가 가능한 보통의 DPU, 2010년 이후 모든 농지를 대상으로 시행됨(과수원, 묘판, 과채류 생산 농지 포함)⁸⁾

2) 특수단일지불권(les DPU spéciaux)

- 기준년도 기간 동안 경작지를 보유하지 않았거나 매우 적은 규모의 경작지를 보유한 축산농가에게 부여된 DPU로서 최소 두수의 사육두수를 대상으로 활성화가 가능한 DPU

3) 특별단일지불권(les DPU particuliers)

- 전체 기준금액에 통합하기에 충분하지 않았던 기존의 DPU를 재평가 또는 창출하면서 2010년(공동농업정책 건강진단) 당시 디커플링 금액을 편입할 때 대상 토지 없이 부여된 DPU. 이들 DPU는 대상농지와 상관없이 보통의 DPU 수 이내에서 활성화될 수 있음

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

표 : 단일지불권(DPU) 보유현황 및 추이

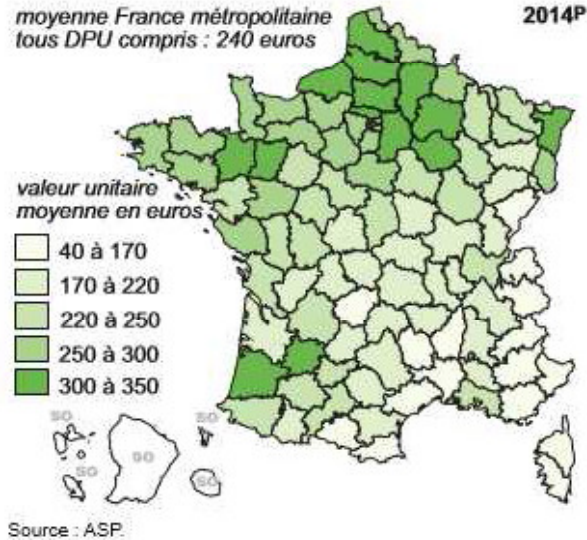
년도	2006	2009	2010	2011	2012	2013	2014
단일지불권 수 (천 개) / Nombre de droits à paiement unique (DPU)							
- 휴경 DPU	1,168	-	-	-	-	-	-
- 보통 DPU	23,063	24,386	26,369	26,226	26,192	26,122	26,063
- 특수 DPU	13	11	13	13	12	11	11
- 토지없는 DPU	-	-	7	6	5	5	4
단일지불권 평균 단가 (유로) / Valeur unitaire moyenne							
- 휴경 DPU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

자료 : 프랑스 지불청(ASP)

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

그림 : DPU의 지역별 가치(2014)

단위 : 유로/ha (2014년 전국평균 240유로)



자료 : 프랑스 농림부 Agrest

□ 생산연계지원(식물생산, les aides couplées végétales)

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

1) 휴경 : le gel des terres

- 1993년에 도입된 의무휴경제는 2007년까지 운용되다가 2009년에 폐지됨

2) 지원면적 : les surfaces aidées

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

- 2010년 CAP 건강진단 이후 디커플링은 프랑스에서 유지돼오던 거의 대부분의 생산연계지원을 사라지게 함
 - 에너지 작물생산 지원(ACE)과 콩과작물 추가지원은 2012년까지 존속 후 사라짐
 - 반면 2010년 CAP 건강진단 이후 신설된 공동농업정책 68조에 따라 새로운 생산연계지원이 도입되었는데 EU 지원의 일부를 프랑스가 생산연계 지원으로 전환한 것임
- 곡물연도 2012기준으로 다음과 같은 일부 생산연계지원은 기준년도를 바탕으로 DPU로 통합됨
 - 건초가공 지원(2007-2008)
 - 아마 및 삼 가공 지원(2005-2008)
 - 전분용 감자 생산 지원(2011)
 - 감자 전분 가공 장려금(2011)
 - 껍질이 있는 과일 면적비례 직불(2008)
 - 쌀 생산지원(2005-2008)
 - 종자생산지원(2008-2010)
 - 콩과작물 장려금(2005-2008)
 - 가공용 토마토 생산 지원(2011)
- 2012년에 새로 도입된 생산연계지원은 다음 두 가지임.
 - 고품질 담배 지원
 - 수분제거 목적의 사료용 채소 지원

□ 생산연계지원(동물생산, les aides couplées animales)

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

- 이상의 숫소에 대해 방목지 대비 사육두수에 따라 지급됨
- ha 당 대가축단위(UGB, unité de gros bétail)로 환산해 1.8마리를 사육하면, PMTVA 혹은 PSBM을 수혜받는 축산농가는 조방축산 대가로 추가로 장려금을 지급함
- 비육우 도축장려금(PAB, prime à l'abattage des bovins)은 성우나 송아지를 도축하거나 제3국으로 수출할 경우 지급됨
- 양이나 염소의 경우 10마리 미만의 암컷을 보유한 경우, 매년 장려금(PBC, prime à la brebis et à la chèvre)을 지급함
- 2006년에 디커플링이 도입되면서 우유직불지원(ADL)이 사라졌으며, PSBM, 염소장려금, 조방축산 추가지원 등이 폐지됨
- 특히 PAB와 양에 대한 장려금은 디커플링 비율이 각각 40%와 50%가 적용되었음.
- 2010년에 공동농업정책 건강진단 이후 프랑스 본토지역에서의 PAB와 양 장려금이 완전 폐지되었으며, PMTVA에 대해서는 디커플링 비율 25%가 적용됨
- 68조에 따라 새로 도입된 생산연계지원은 염소, 양에 대한 지원과 어미소의 보호 하에 있는 송아지 지원, 유기농 소 지원, 산악지역의 우유생산 지원 등이 있음

나. 공동농업정책 2축의 지원시책

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

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

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

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

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

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

(단위 : 백만 유로)

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

* 희생바탕의 지원시책들은 상호준수 의무이행 조건으로 지급됨

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

*** 백만 단위 이하 절삭함

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

□ 자연조건불리보상(ICHN, Indemnisation compensatrice de handicap naturel)

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

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

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

□ 농업환경정책(PHAE와 MAE, Mesure agri-environnementale)

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

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

- 축사시설에 대한 투자를 지원, 시설현대화를 통해 친환경 축산활동을 유지

- 환경을 위한 식물생산 계획(PVE, le plan végétal pour l'environnement)
- 식물생산분야에서 환경적 목적의 투자활동을 지원, 주로 수질환경을 개선하고 에너지 절약, 농약 등 화학투입재 사용의 축소 등을 위한 목적으로 지원

3.4. 공동농업정책 지원시책의 현황

가. 공동농업정책 1축의 지원

표 : 공동농업정책 신청건수 및 지원액 추이(1993-2014)

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

* 생산연계 및 비연계 합산 신청건수, ** 벌금 등을 제외한 순지원액임

자료 : 프랑스 지불청(ASP. Mayotte inclus à compter de 2014)

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

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

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

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

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

나. 공동농업정책 2축의 지원

□ 자연조건불리보상(ICHN, Indemnisation compensatrice de handicap naturel)

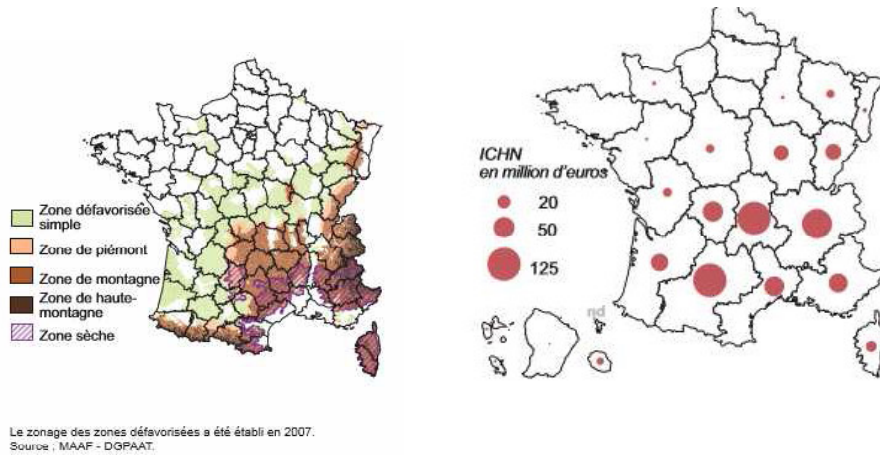
자연조건불리보상은 2014년에 85천명을 대상으로 633백만 유로가 지급돼 1인당 평균 7,458 유로가 지급됐다. 총 지원면적은 4,017천 ha이다. 조건불리지역의 농가수 감소로 수혜자가 지속적으로 감소하고 있는 반면, 지원액은 증가해 1인당 지원액이 증가추세를 나타내고 있다. 조건불리지역 지원액은 알프스가 위치한 프랑스의 남동부 지역에 집중돼있다. 단일지불이나 생산연계지불 등 1축의 지원의 북서부에 집중된 것과 대조를 보이고 있다.

표 : 조건불리지역 지원 추이

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

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

그림 : 조건불리지역의 유형과 지원액 분포



자료 : 프랑스 농림부 Agrest

□ 농업환경시책 : MAE(Mesures agri-environnementales)

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

표 : 공동농업정책 제2축의 MAE 프로그램(2007-2013)

단위 : 백만

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

* 2013, 2014년은 잠정치임

자료 : 프랑스 지불청(ASP)

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

표 : PHAE 추이

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

* 2013, 2014년은 잠정치임

자료 : 프랑스 지불청(ASP)

그림 : PHAE 대상지역 분포(2014)

단위 : 천 ha



자료 : 프랑스 농림부 Agrest

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

참여농업인들에게 지역이 요구하는 생태환경적 의무사항을 이행하는 대가로 지급된다.

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

표 : 농업환경시책(MAET) 시행 현황

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

* 잠정치임

자료 : 프랑스 지불청(ASP)

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

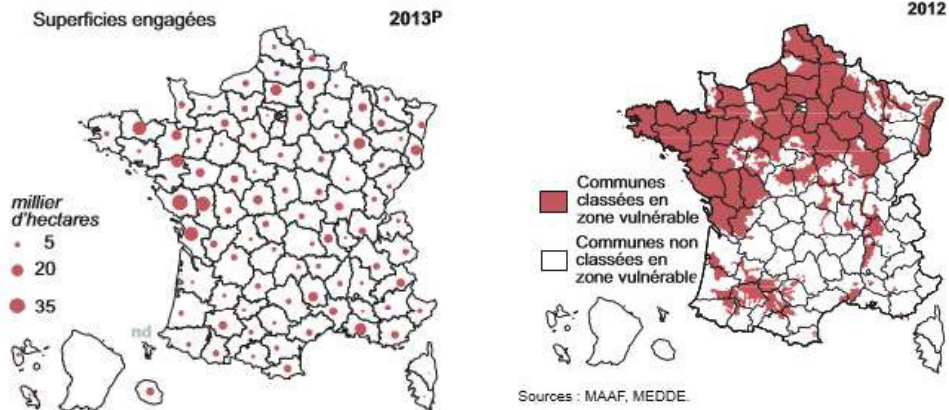
표 : PMPOA (deuxième programmation 2002-2007)

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

그림 : MAET의 분포와 질산염 취약지역 꼬문의 분포

[MAET의 분포, 단위 천ha]

[질산염 취약지역 꼬문의 분포]



자료 : 프랑스 농림부 Agrest

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

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

표 : PMBE 지원추이

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

자료 : 프랑스 농림부 Agrest

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

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

표 : PVE 지원추이

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

자료 : 프랑스 농림부 Agrest

3.5 2014-2020 프랑스의 공동농업정책 예산

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

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

표 : 프랑스의 2014-2020 공동농업정책 주요 추진 내용

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

자료 : 프랑스 농림부, Le Ministère en Actions, 2016.02

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

4. 공동농업정책 시행체제와 관리감독

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

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

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

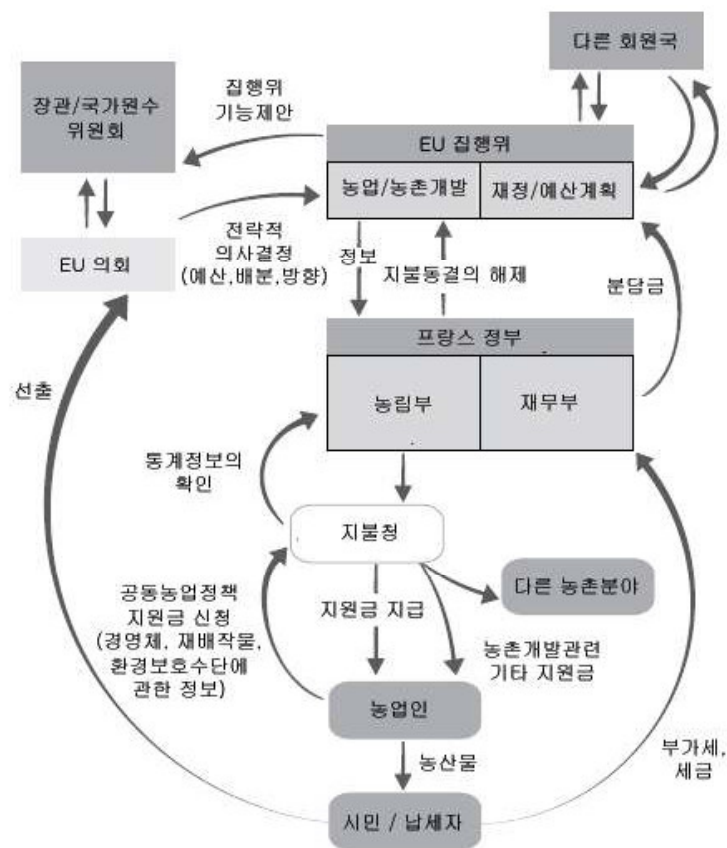
ASP는 주요 기능은 다음 세 가지이다.

- 공적지원금에 대한 행정적, 재정적 관리
 - 공공지원시책들에 대한 정보제공, 보조금 청구에 대한 예심, 적용조건 심사, 공공지원 수혜자가 지켜야할 이행조건 준수여부에 대한 감독, 보조금의 집행, 부당한 청구에 대한 회수 및 감사 등
- 새로운 공공지원정책 수립에 필요한 행정적, 기술적 서비스 제공
 - ASP는 지방 및 중앙정부, EU가 보조금 지급이 수반되는 새로운 공공지원정책을 수립할 경우 ASP가 보유한 다양한 전문성 및 정보시스템을 토대로 이에 대한 행정 및 기술 지원서비스를 제공함

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

- ASP는 이를 위해 관련 정보시스템을 개발해 운용하는 한편, 시스템 이
용자들을 위한 교육과 기술지원 업무를 담당하고 있음(예를 들어 공동농
업정책 제1축과 관련된 Osiris 시스템)
- 공공지원정책에 대한 모니터링 및 평가
 - ASP는 관련분야 공공지원정책에 대해 모니터링 및 평가도구를 개발하고
시행하고 있음

그림 : 공동농업정책 시행체계도



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

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

의 직원이 일하고 있다.

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

□ ASP의 공동농업정책 정보시스템

- ISIS
 - 연간 77억 유로에 달하는 공동농업정책 1축의 각종 지원금을 관리
 - 36만 농업경영체를 대상으로 행정기관 종사자 4,000명이 이용
 - 단일지불금, 젓소유지장려, 양 및 염소지원, 리스크관리, 기타 생산연계지원
- OSIRIS
 - 연간 18억 유로에 달하는 공동농업정책 2축의 EU예산(FEADER)과 프랑스 농림부 예산을 관리
 - 800여개에 달하는 농촌개발프로그램 관계기관 및 단체의 7,000명이 이용
 - 청년영농정착(DJA), 조건불리지역보상(ICHN), 방목지 유지(PHAE), 지역농업환경시책(MAET), 리더프로그램 등 지원
- TelePAC
 - 농민들이 인터넷을 통해 공동농업정책 관련 각종 지원금을 신청할 수 있도록 한 공동농업정책 포털
 - TelePAC을 통한 신청율을 공동농업정책 지원시책별로 86%~93%에 달함

□ 상호준수의무 사항에 대한 관리 감독 (la Conditionnalité)

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

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

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

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

□ ASP의 감독활동

- 연간 감독활동 건수 : 55,000건 이상
- 환경 : 도농업국
- BCAE/영구초지 : 지불청(ASP) 지역사무소
- 건강/식물생산 : 식물보호 지역사무소(SRPV)
- 건강/동물생 : 수의사무국(DDSV), 동물식별은 지불청 지역사무소 참여
- 동물후생 : 수의사무국(DDSV)

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

표 : 상호준수 의무이행 분야의 단순화

2007-2013 (5개분야, 18개규정)	2014-2020 (3개분야, 16개규정)
<ul style="list-style-type: none"> • 환경, 기후변화분야(4개) <ul style="list-style-type: none"> - 환경1(야생조류 및 서식지 보호에 관한 사항) - 환경2(지하수 오염보호) - 환경3(농업퇴적물의 살포) - 환경4(화학비료에 의한 수질오염보호) - MAE 관련 추가사항 • BCAE/영구초지분야(6개) <ul style="list-style-type: none"> - BCAE 1(최소면적에 관한 사항) - BCAE 2(불로 태우는 것과 관련된 사항) - BCAE 3(운작체계의 다양성에 관한 사항) - BCAE 4(관개에 관한 사항) - BCAE 5(토지의 최소 관리에 관한 사항) - BCAE 6(초지상태로 토지를 유지하는 것에 관한 사항) • 건강/식물생산분야(2개) <ul style="list-style-type: none"> - 건강/식물생산 1(농약 사용에 관한 사항) - 건강/식물생산 2(식물위생에 관한 사항) - MAE 관련 추가사항 • 건강/동물생산분야(5개) <ul style="list-style-type: none"> - 건강/동물생산 1(동물생산 위생에 관한 사항) - 건강/동물생산 2(특정물질 투입금지에 관한 사항) - 건강/동물생산 3(가축병 예방에 관한 사항) - 건강/동물생산 4(광우병예방에 관한 사항) - 건강/동물생산 5(가축등록 및 식별에 관한 사항) • 동물후생분야(1개) <ul style="list-style-type: none"> - 동물후생 1 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경, 기후변화, 토양조건(9개) <ul style="list-style-type: none"> - BCAE-1(물길따라 배수구 설치) - BCAE-2(관개를 위한 사항) - BCAE-3(지하수 오염보호) - BCAE-4(토양을 최소한의 피복상태로 유지) - BCAE-5(토양침식의 방지) - BCAE-6(토양의 유기물 유지) - BCAE-7(토양의 지형적 특성 유지) - 환경-1(야생조류 및 서식지보호) - 환경-2(취약지역에서 농업활동으로 인한 수자원의 질산오염 방지) • 공중보건, 동식물의 건강(6개) <ul style="list-style-type: none"> - 건강/동물생산 1(동물생산 위생에 관한 사항) - 건강/동물생산 2(특정물질 투입금지에 관한 사항) - 건강/동물생산 3(광우병예방에 관한 사항) - 건강/동물생산 4(가축등록 및 식별에 관한 사항) - 건강/식물생산 1(농약 사용에 관한 사항) - 건강/식물생산 2(식물위생에 관한 사항) • 동물후생분야(1개) <ul style="list-style-type: none"> - 동물후생 및 보호

자료 : 프랑스 농림부 및 지불청

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

명이 이뤄진 보고서는 도 농업국과 농장주에게 제출된다.

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

맺는말 - 직불제중심 농정의 성공요인과 전제조건

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

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

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

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

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

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

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

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

참고문헌

- Bernard BACHELIER, Pour une nouvelle Politique Agricole Commune, fondapol, 2010.11
- EU Commision, La politique agricole commune, Une histoire a suivre, 2012
- EU Commision, Présentation de la réforme de la PAC 2014-2020, N° 5 / Décembre 2013
- Le groupe PAC 2013, Guide de la POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE, Realise par les organisations du groupe PAC 2013
- Les Verts, Reforme de la Politique agricole commune
- Maurice Desriers, L'agriculture française depuis cinquante ans : des petites exploitations familiales aux droits à paiement unique, L' agriculture, nouveaux défis - édition 2007
- 프랑스 농림부, 12 Clés pour comprendre l 'Agro-Ecologie, 2016
- 프랑스 농림부, Agreste - Recensements agricoles 1988, 2000, 2010
- 프랑스 농림부, Chronologie de la politique agricole commune, 2012
- 프랑스 농림부, Distribution des aides de la PAC aux exploitations agricoles en France à l' aube de la réforme de 2014, CCAN - 3 juillet 2013
- 프랑스 농림부, Enquête structure ESEA 2013.
- 프랑스 농림부, La réforme de la PAC en un coup d' oeil, version révisée de janvier 2016
- 프랑스 농림부, le ministere en actions
- 프랑스 농림부, Les aides de la Politique Agricole Commune (PAC)
- 프랑스 농림부, Programme de développement rural hexagonal 2007-2013
- 프랑스 농림부, www.agriculture.gouv.fr/
- 프랑스 지불청, www.asp-public.fr

발표 02

농업 · 농촌과 환경의 접목: 농업생태환경프로그램 도입

유럽 농촌환경관리 정책의 형성과정과 영향

단국대학교 김태연 교수

유럽 농촌환경관리 정책의 형성과정과 영향

- EU와 영국 농촌관리정책의 사례 -

김태연 (단국대학교)

I. 왜 농촌환경을 보존해야 하는가

1. 건강한 농촌사회는 국민행복의 기반이다.

□ 농촌의 과거는 산업화의 토대였으며 농촌의 현재는 산업화의 결과이다. 따라서 우리 국가의 미래는 농촌의 미래 모습에 달려있다.

○ 근대 경제발전이론은 농촌지역에 과도하게 존재하고 있는 노동과 자본을 근대적인 산업생산을 위해서 이동해야만 국가경제의 발전이 이루어진다고 주장하고 있다. 이에 따라 농촌지역의 많은 인적자원과 자연자원이 산업생산에 투입되었고 그 결과로 우리나라를 비롯한 많은 개도국들이 경제발전을 이룩할 수 있었다. 농업의 기계화와 산업화 그리고 농업노동력의 도시 이주로 인해서 도시는 다양한 경제활동과 활력이 넘치는 지역으로 변모하였지만, 농촌은 농산물 생산이라는 단일한 경제활동이 이루어지고 점차로 인구가 감소하는 쇠퇴하는 지역으로 변모하였다. 도시의 발전과 확대가 산업화의 표상이라면 농촌의 쇠퇴도 산업화의 또 다른 결과물이다. 따라서 경제발전의 결과로서 현재 우리가 당면한 도시 팽창에 따른 문제는 더 이상 도시의 기능과 역할을 확대하는 것만으로 해결될 수 없으며 농촌과의 역할분담을 통해서 그 해결방안을 찾아야 한다.

□ 국민행복은 건강한 농촌이 담보되어야 지속될 수 있다.

○ 국민의 행복은 국민의 건강을 토대로 이루어져야 하며, 농업과 농촌은 국민의 건강 증진에 기여할 수 있어야 자신들의 역할을 제대로 수행하는 것이라고 할 수 있다. 산업화 추진 시기에는 농산물의 안정적인 공급이 무엇보다도 우선시 되었다. 그러나 국민행복 시대를 추구하기 위해서는 농업과 농촌의 기능과 역할도 국민의 건강 증진에 기여할 수 있도록 변화되어야 한다.

○ 국민의 건강 증진을 위해서 가장 중요한 것은 농산물 생산량 증대 중심의 농업생산에서 환경보전을 중심으로 하는 농업생산으로 전환하는 것이다. 즉, 화학적 투입재 중심의 생산방식에서 환경자원을 보전할 수 있는 생산방법으로 전환함으로써 식품섭취에 있어서 국민의 건강성을 제고하고, 농지의 생물다양성을 증진시켜서 토지의 건강성을 회복하여 국토의 건강성을 제고하

며, 농촌지역에 농업 이외의 다양한 경제활동이 이루어지도록 함으로써 농촌경제의 다양성을 제고하며 국민경제의 건강성 증진에 기여하도록 해야 한다.

2. 농촌환경, 이대로 훼손이 지속되어서는 안된다

□ 주민이 원하지 않으면, 농촌환경보존은 불가능하다.

- 원칙적으로 다음과 같은 세 가지 차원에서의 상생은 최근까지 거의 불가능했다고 할 수 있다. 첫째, 환경을 전혀 훼손하지 않은 경제개발은 불가능하기 때문에 경제개발은 환경보전과 양립할 수 없었고, 둘째, 도시의 확대는 농촌의 보존과 양립할 수 없었고, 셋째, 농업생산의 집약화와 산업화는 농촌 생물다양성 보존과 양립할 수 없었다.
- 도시민뿐만 아니라 농촌주민 대부분이 바라고 있었던 것은 ‘부유한 삶 = 복지의 향상’이라는 개념의 풍요한 생활이었고 경제적 부의 향상이었던 것이다. 이를 통해서 도시에서 느낄 수 있는 편의성을 농촌에서도 누리길 바랐던 것이다. 즉, 농촌개발, 농업생산성 향상의 목표는 농촌에서도 도시와 같은 경제적 발전을 이루는 것이었다. 다시 말하면, 도시화가 농촌개발의 목표였다.
- 현실적으로 농촌 주민들이 자신들이 살고 있는 농촌지역의 발전이 경제적 성장과 도시화를 지향하는 것이라고 생각하고 있다면, 농촌지역의 환경을 복원하고 보존한다는 것은 의미 없는 일이다. 왜냐하면, 주민이 원하지 않는 일을 실행해서는 복원된 환경은 지속적으로 유지될 수 없기 때문이다.

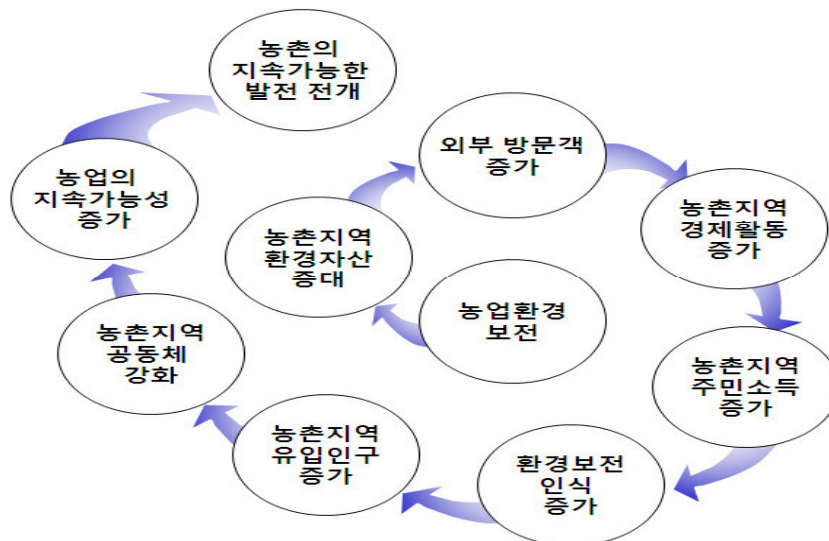
□ 환경이 파괴된 농촌은 경쟁력이 없다.

- 최근까지 경제발전을 설명하는 이론들은 공통적으로 경제적으로 낙후된 상태를 농촌으로 개념화하고 이를 탈피해서 도시화하는 것이 경제발전이라고 정의하는 것이다. 즉, 이러한 고전적인 이론에는 도시화를 추구하는 발전은 있지만, 농촌을 유지하는 발전은 고려하고 있지 않다. 그래서 환경이 파괴된 상태에서 농촌발전을 시도하는 것은 ‘불가능’하다는 것이다.
- 농촌이 도시에 비해 상대적으로 우월한 부분은 자연적으로 형성된 환경자원을 갖고 있다는 것이다. 그런데, 이러한 환경자원이 파괴된 농촌은 도시에 비해서 어떠한 경제적 이점도 없을 가능성이 높고, 환경이 파괴된 농촌에서는 농업의 지속적인 성장도 어렵다.
- 그래서 농촌지역의 발전을 위해서는 다른 지역에 비해서 상대적으로 우위에 있는 요소들을 잘 관리하고 활용하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 단순히 경제적인 측면에만 초점을 두는 것이 아니라 사회적, 문화적, 역사적, 자연적인 환경측면을 모두 고려하는 발전이 이루어져야 한다.

□ 농촌이 발전할 수 있는 유일한 길은 농촌지역의 환경을 보존하는 것이다.

- 농업생산과 관련된 다양한 환경자원을 보존하는 것은 농촌지역에서 그 동안 농업의 산업화 과정에서 중단되었던 자연과 인간 간의 순환과 공생관계를 회복하는 것이다. 농업환경자원 보존에서 시작된 농촌지역 환경자원 복원 및 보존의 효과는 다원적인 차원의 성과이고 이들은 서로 긴밀한 연계관계를 맺고 있다. 따라서 농업환경을 보존하는 일은 기본적으로 지역주민의 참여를 전제로 공동으로 이루어지지 않으면 안 된다.
- <그림 1>에서 설명하는 것처럼, 현재 농업생산을 위해서 단절된 공간으로 이용되고, 집약적 농업에 의해서 파괴되어 가는 농촌지역을 다양한 활동이 이루어지는 공간으로 변경시키는 정책이 필요하다. 이것이 농업과 농촌지역의 다원적 기능을 획기적으로 제고하게 되는 출발점이 될 것이다. 또한 대부분의 국가들과 마찬가지로 우리나라에서도 농촌지역 토지의 대부분이 농업으로 사용되고 있고, 농촌주민의 다수가 농업활동으로 소득을 얻고 있기 때문에 농업을 중심으로 환경자원을 보존하는 시책으로 시작되어야 그 보존의 효과를 지속할 수 있다는 것이다.

<그림 1> 농촌환경정책 도입의 기본 논리



II. 유럽은 농촌환경을 어떻게 보존하고 있는가

1. 유럽은 농촌환경보존을 위해 농업환경(Agri-Environment)정책을 도입했다.

□ 농업환경정책은 농촌자원을 보존하기 위한 정책이다.

- ‘농업환경(Agri-Environment)’이라는 용어는 ‘농업활동으로 인해서 조성된 농촌지역의 경관, 생물다양성, 역사적 유적, 문화적 유산 등을 통칭하여 이르는 것’으로 개념화할 수 있다. 이

러한 농업환경에 관한 정책을 농업환경정책(Agri-Environmental Policy)이라고 할 수 있는데, 이를 농업정책의 한 분야로 다루기 시작한 것은 EU이다. 이 정책은 ‘정부나 농업관련 기관이 농업예산을 활용하여 환경재 생산을 촉진하거나 환경적 악영향을 줄이고자 하는 정책’ (Hanley & Oglethorpe, 1999)이라고 정의되고 있다. 즉, 농림축산업과 관련된 제반 활동이 농촌지역의 경관과 국토의 모습을 형성한다는 인식에 따라 농림축산물 생산활동이 농촌지역의 환경, 문화, 역사, 경관 의 유지, 보존, 복원에 기여할 수 있도록 유도하기 위한 정책이라고 할 수 있다. 즉, 농업 활동의 공익적 가치를 제고하는 정책이라고 할 수 있다.

- 명칭으로는 ‘농업’ 환경이지만 실제 정책의 내용은 ‘농촌’ 지역의 다양한 자원을 포괄하고 있어서 농촌환경정책이라고 지칭하는 것이 우리가 이해하기에는 더 수월하다고 할 수 있다. 특히, 최근 영국에서는 그 명칭 자체가 ‘농촌관리(Countryside Stewardship)’ 정책이어서 점차로 농업환경을 농촌이라는 포괄적 개념 하에서 다루려는 국제적인 추세가 분명히 나타나고 있다고 할 수 있다.
- 이러한 농촌환경정책에 대한 EU와 영국의 최근 사례를 살펴봄으로써 우리나라에서도 농촌환경 정책을 도입하는 것이 시급한 상황이라는 것을 밝히고자 한다.

2. EU는 농업환경정책을 지속적으로 확대하고 있다.

□ 1985년 환경민감지역(Environmentally Sensitive Areas)정책으로 시작되었다.

- EU의 농업환경정책은 1985년도 규정 797/85(CEC, 1985)에 의해서 처음 시작되었다. 이 법안의 19조에서 개별 회원국이 환경민감지역(Environmentally Sensitive Areas Schemes)정책을 실시할 수 있도록 한 것이 그 시초다. 이 시책은 19조 1항에서 이 정책의 도입목적을 ‘자연적인 서식지를 보존하고 농가의 적절한 소득을 보장하기 위하여’ 라고 규정하고 있다. 즉, 이 시책을 통해서 환경보존과 농가소득 보장을 동시에 달성하려고 하고 있다는 것을 명확히 밝히고 있다.
- 이후 1987년에 규정 1760/87(CEC, 1987)에서 기존 법안을 일부 수정하여 ‘환경 및 자연자원의 보호, 경관과 전원의 보존이 필요한 지역에 대한 지원’ 조항으로 농업환경정책이 실질적으로 회원국에 적용되기 시작되었다.

□ 1992년 UR협정 대비를 위한 개혁에서 동반조치 중 하나로 본격적으로 도입되었다.

- 농업환경정책의 1차 확대는 1992년 맥서리 개혁(CEC, 1991)에서 세 가지 동반조치 중의 하나로 도입된 규정 2078/92호(CEC, 1992)에서 ‘환경보호와 전원유지에 필요한 영농방법에 관한’ 규정을 도입하면서 이루어진다. 이 규정에서도 농업환경조치를 도입하는 세 가지 목적으로 ①시장조직규칙에 도입되었던 변화에 대응하는 보완적 조치의 역할, ② 농업과 환경에 관한 EU의 정책목표 달성에 기여, ③ 농민에 대한 적정한 농업소득의 확보에 기여 등을 제시하고 있다. 이 법안에서는 구체적인 실시방법과 관련해서 최소 5년간의 ‘지구(Zone)단위’ 프로그램으로 시행할 것을 규정하고 있다. 또한 보조금 지급기준과 관련해서 처음으로 상호준수의무규정(Cross-Compliance)을 도입하였다.

□ 2000년 농정개혁에서는 모든 EU 회원국의 의무 시행 정책으로 확대되었다.

- 농업환경정책은 농촌개발법안인 규정 1257/1999호(CEC, 1999a)에서 ‘농업환경시책(Agri-Environmental measure)’으로 명명되었고, 그 지향점으로 i) 저투입 영농 시스템의 유지 및 장려, ii) 자연보존가치가 높은 지역(high nature value)과 환경보호가 필요한 지역에 대한 지속가능한 농업의 보존과 장려 등으로 제시하고 있다.

〈표 1〉 농업환경정책 시행 계획 작성 시 고려 사항

- a) 환경적인 기대 성과에 대한 타당성
- b) 소멸위기에 처한 동물종 보전에 대한 과학적 근거
- c) 유전적으로 소멸 위기에 처한 식물자원에 대한 과학적 근거
- d) 농장관리 계약에서의 농민의 의무와 보상금 지급 조건에 대한 명시
- e) 농업환경조치의 시행 범위(지리적, 산업부문 및 기타 범위와 수준)
- f) 환경보전 활동에 따른 소득감소 및 비용추가분, 농학기술의 수준, 인센티브 수준에 대한 농학적인 계산 근거 명시
- g) 농업환경정책이 고려해야 할 기타 내용들

자료 : CEC, 1999b, 49p.

- 이 시책의 세부적인 시행기준은 규정 1750/1999(CEC, 1999b)에서 제시하고 있는데, 여기에서 각 회원국별로 기본영농수칙(Good Farming Practice), 보조금 조정제(Modulation), 전체농장적용원칙(Whole Farm Approach) 등을 적용하도록 규정하고 있다. 즉, 현재 EU가 규정하고 있는 농업환경정책의 기본적인 틀이 1999년 개혁에 의해서 형성된 것이다. 농업환경정책에 관한 계획을 작성할 때 <표 1>에는 보는 바와 같은 사항을 고려하도록 하고 있다.

〈표 2〉 모범 영농 및 환경 조건

분야	필수사항	선택사항
토양부식 방지	- 최소량의 토양 마련 - 토질의 특성을 감안한 최소한의 토지관리	- 다랭이 경지의 유지
토양유기물 유지	- 작물의 그루터기 관리	- 작물의 윤작체계 기준
토양 구조의 유지		- 적절한 농기계의 사용
최소한의 관리를 통한 서식지의 파괴방지	- 영구초지의 보호 - 경관요소들의 보호, 관리 (담쟁이덩굴, 연목, 고랑, 경지간 경계물) - 농지에 불원 생식계의 출현 방지	- 최소 가축사육 마리 수 유지 - 서식지의 형성 및 유지 - 올리브 나무 파손 방지 - 좋은 식생의 올리브 숲과 포도밭 유지
수자원 관리 및 보호	- 수로의 완충지 형성 - 법적 절차를 따르는 관개수 사용	

자료 : CEC, 2003a.

□ 2003년 CAP 중간평가개혁에서 농업생산의 환경조건을 강화하는 규정을 도입하였다.

- CAP 정책은 2003년에 다시 한 번 소위 중간평가개혁(Mid-term review)을 시행하는데, 직불제 관련 법안인 규정 1782/2003(CEC, 2003a)을 도입하여 전반적으로 농업의 환경보호 기능을 강화하는 영농방법을 기준으로 직불금을 지급하겠다는 규정을 도입하였다. 또한 기존 농촌개발법안

의 일부를 수정한 규정 1783/2003(CEC, 2003b)을 도입하여 농업환경 활동에 대한 예산지원 금액을 증액하고 기존의 모범영농조건(Good Farming Practice)을 모범영농환경조건(Good Agricultural and Environmental Conditions)으로 강화하였다(표2 참조). 즉, 기본적으로 모범영농환경조건을 준수해야 보상금을 받을 수 있다.

- 2003년 중간평가개혁을 통해서 농업환경정책의 범위도 좀 더 확대되었는데, 기존에 환경보호 조치로 도입되었던 분야의 활동을 수행하는 농민에 대해서도 보상금을 지급할 수 있도록 하였다. 즉, 야생 새 보존에 관한 규정 준수 (Directive 79/409/EEC), 지하수 보호에 관한 규정 준수 (Directive 80/68/EEC), 토양과 관련된 환경의 보존(Directive 86/278/EEC), 영농에 따른 질산오염으로부터 물 보호(Directive 91/676/EEC), 자연 서식지와 야생 동식물 보존 (Directive 92/43/EEC) 등이며, 이에 대해 ha당 최고 200€~500€까지 지급이 가능하도록 하였다.

□ 2005년에 개편된 농업환경정책은 크게 두 가지 프로그램으로 구분된다.

- EU는 농업환경정책을 크게 생산적인 토지 관리에 관한 프로그램과 비생산적인 토지관리에 관한 프로그램으로 구분하였다.
- 생산적 토지관리 프로그램(Measures related to productive land management)은 다음과 같다.
 - a) 투입재 감소(Input reduction): 비료 등 감소, 유기농도 포함 가능
 - b) 유기농업(Organic farming): 투입재감소, 윤작, 방목 등의 종합
 - c) 가축의 방목(Extensification of livestock)
 - d) 초지화/윤작(Conversion of arable to grassland and rotation measures)
 - e) 피복작물 및 완충작물(Undersowing and cover crops, strips and preventing erosion and fire)
 - f) 특별 생물다양성 및 자연보전지역 관리(Actions in areas of special biodiversity/nature interests)
 - g) 유전적 다양성(Genetic diversity): 지역적으로 희귀식물 등의 보전
 - h) 지속가능한 조방적 시스템 유지(Maintenance of existing sustainable and extensive systems)
 - i) 농업경관(Farmed landscape): 특징적인 경관을 주는 농업시스템의 유지 지원
 - j) 물사용감소(Water use reduction measures): 수자원의 보전 목적
- 비생산적 토지관리 프로그램(Measures related to non-productive land management)은 다음과 같다.
 - a) 휴경(Set aside): 환경적인 목적을 이유로 휴경
 - b) 버려진 농지/산림의 관리(Upkeep of abandoned farm land and woodland) : 농업에 의존하는 동식물(조류 등)의 서식지 제공 지속
 - c) 전원과 경관의 특징의 유지(Maintenance of the countryside and landscape features): 담쟁이넝쿨(Hedge), 돌담(Stonewall) 등의 유지·보수
 - d) 일반인 접근: 환경적인 이익이 있는 곳에 일반대중이 접근하도록 조치

□ 최근 2013년 CAP개혁의 키워드는 ‘환경보전(Greening)’ 이었다.

- EU는 2013년에 ‘환경보전(Greening)’ 을 키워드로 하는 정책개혁을 단행(이상만, 2012; CEC, 2

013a)하였는데, 자연스럽게 농업환경정책도 더욱 강화되었다. 먼저, 규정 1305/2013(CEC, 2013b)에서 농촌개발정책을 개혁하였고, 제5조에서 환경 및 기후와 관련된 과제를 크게 두 가지로 제시하고 있다. 첫째는, 농림업과 관련된 생태계의 복원, 보존, 강화하는 것이고, 둘째는 농업, 식품, 산림분야에서 자원의 효율성을 개선하고 저탄소 및 기후변화에 회복력(Resilience)이 있는 경제체제로의 변화를 지원하는 것이다.

□ 8가지 환경보존 활동을 도입하고 지불금이 모두 증액되었다.

○ 이러한 과제를 달성하기 위해서 농업환경기후시책을 포함하여 총 8가지 시책을 도입하였다.

〈표 3〉 생태계 및 기후변화 회복력 강화를 위한 시책

조항	사업내용
21조 (1)항 (a)	- 숲 조립 및 형성 지원
21조 (1)항 (b)	- 농지임업 시스템의 형성
21조 (1)항 (d)	- 잠재적 임업생태시스템의 회복력, 환경적 가치 및 악영향 경감 개선을 위한 투자
28조	- 농업환경기후 시책
29조	- 유기농업 시책
30조	- Natura 2000 및 수질관리법규에 따른 보상금 지급
31-32조	- 자연 및 특정 어려움에 처한 지역에 대한 보상금 지급
34조	- 임업환경기후 서비스 및 임지 보존

자료 : CEC. 2013b.

○ 몇 가지 주요 세부적인 농업환경 관련 사업들을 살펴보면, 먼저 농업환경기후 시책(Agri-environment-climate)(제28조)은 환경과 기후변화에 긍정적인 기여를 하는 방향으로 농업생산방법을 변화시키는 것을 목적으로 설정하고 있다. 이 시책에는 모든 개별 농민과 농민단체 그리고 토지관리자 및 단체들이 참여할 수 있고 이들에게는 지급되는 보상금과 관련해서는 기본적으로 전체적인 상호준수의무기준을 준수하는 것과 각 회원국에서 설정한 활동을 최소한 1가지 이상 수행하는 것을 조건으로 제시하고 있다. 또한 이 사업에 참여하는 농민은 최소한 5~7년간의 협약기간을 설정해서 이행해야 하며, 이에 따른 비용과 소득손실분 그리고 20%이내의 거래비용을 보상할 수 있도록 하고 있다. 세부적인 지불금 상한액은 〈표 4〉에서 보는 바와 같다.

〈표 4〉 농업환경기후 시책 지불금 상한액

대상 활동	지불금 상한액
일반적인 단년생 작물	ha당 600유로
특수한 다년생 작물	ha당 900유로
기타 토지 이용	ha당 450유로
위험에 처한 희귀종의 사육	LU당 200유로

자료 : CEC. 2013b. p539.

○ 다음으로 유기농업시책(Organic Farming)(제29조)은 유기농업으로의 전환기간이 종료된 이후에도 유기농업의 유지를 위한 보상금을 도입하였는데, 여기에는 몇 가지 추가적인 조건이 제시되었다. 우선적으로 해당국의 농촌개발프로그램에 유기농업의 유지 기간을 설정하여야 하고 농업

환경기후 시책에서 언급한 것과 같은 새로운 협약이 적용되어야 한다는 것이 조건으로 제시되었다. 지불금액은 기본적으로 농업환경기후시책에서 책정한 것과 동일한 수준이다.

- 나투라 2000 및 물관리 시책(Natura 2000 and Water Framework)(제30조) 이 조치는 EU의 환경보존 규정이나 물관리지침 때문에 토지를 농업적으로 사용할 수 없는 농민들에게 보상하는 제도이다. 즉, 환경조치에 따른 소득손실이나 추가된 비용을 보상하는 것이며 이 조치는 회원국이 자율적으로 도입할 수 있도록 규정하고 있다. 이 시책의 지불금은 <표 5>에서 보는 바와 같다.

<표 5> Natura 2000과 물관리지침 지불금 상한액

내용	상한액
초기 5년 간의 연간 지급 최고액	500 유로/ha
5년 이후의 연간 지급 최고액	200 유로/ha
물관리지침에 따른 연간 지급 보상금 최고액	50 유로/ha

자료: CEC. 2013b. p539.

- 자연제약지역 지원시책(제31-32조)은 산지나 기타 자연적인 장애에 직면한 지역의 농민들에게 보상금을 지급하기 위한 것이다. 이것은 기존의 조건불리지역 정책을 대체하는 시책이기 때문에 기본적으로 농업생산 조건의 어려움에 따른 비용이나 소득 감소분을 보상하는 것에 중점을 두고 있다. 이들 지역은 크게 산지지역, 산지 이외의 심각한 자연조건불리지역 그리고 기타 특정한 조건불리지역 등 세 가지로 구분하고 있다. 이들 지역에 대한 지불금은 <표 6>에서 보는 바와 같다.

<표 6> 자연제약지역에 대한 지불금액

내용	지불금액
수혜자의 토지에 대해 연평균 최소 금액	25 유로/ha
수혜자의 토지에 대해 연평균 최대 금액	250 유로/ha
산지지역 수혜자의 토지에 대한 연평균 최대 금액	450 유로/ha

자료 : CEC. 2013b. p539.

- 2013년 CAP 개혁에서 나타나는 농업환경정책의 시사점은 농업활동을 통한 환경보전효과를 중시하는 것과 동시에 유기농업정책, 물관리 시책, 자연제약지역 지원 시책 등 다양한 정책사업을 통해서 농촌지역의 환경보전을 추진하고 있다는 것이다.

III. 영국은 농촌관리정책을 어떻게 시행하고 있는가

1. 영국은 EU에서 농촌환경보존 정책의 선도국가이다.

□ 1950년대부터 환경보존단체들의 지속적인 농업환경훼손에 대한 연구보고가 있었다.

- EU의 농업환경정책은 영국의 요구에 의해서 도입되기 시작하였다. 영국은 전통적인 농법과 생

태계 보전을 위한 연구의 일환으로 과학연구용지정제도(Sites of Special Scientific Interest: SSSIs)를 1949년부터 운영하고 있었고, 이와 함께 1950년대부터 농업활동으로 인한 환경파괴의 심각성에 관한 많은 연구들(NCC, 1977)이 발표되면서 일반 국민들의 환경보호에 관한 인식이 높아졌다.

- 이들 연구에 따르면 2차 대전 이후 영국의 평야지대 (lowland)에서 95%의 허브초지, 80%의 초크와 석회암 초지, 60%의 히스, 50%의 전통림, 50%의 소택지와 황야가 소실되었고, 농약의 광범위한 사용에 따라 급격한 조류 수와 종류의 감소가 있었음을 밝히고 있다.

□ 농업환경정책을 둘러싸고 환경단체와 농민단체 간의 치열한 논쟁이 있었다.

- 환경단체들은 농업생산에 대한 환경규제의 법제화를 요구하는 한편, 자체 예산을 활용해서 토지를 구입하고 농민들과의 계약에 의해서 환경친화적인 저투입농법을 적용해서 환경보호를 실행하고 있었고, 이에 대해 농민들에게 소득보상을 실시하고 있었다. 그러나 이것도 영국의 EU 가입에 따른 농산물 지지가격 상승으로 자체예산에 의한 소득보상이 어렵게 되면서 보다 더 많은 소득을 얻으려는 농민들의 이탈이 발생하게 되었다. 따라서 이들은 환경친화적인 농법의 적용을 장려하는 정부정책의 수립과 예산지원을 요구하게 되었다.

- 그러나 이러한 환경단체들의 노력은 막강한 영국의 전국농민회(National Farmers' Union: NFU)와 지주연합회(Country Landowners' Association: CLA)의 로비력에 막혀 번번이 실패하였다. NFU와 CLA는 2차 대전을 거치면서 영국 농수산물 정책결정 및 집행의 중요한 파트너였고, 또한 이들의 영향력 때문에 농수산부가 전통적으로 농업 및 식품에 대해 독립적인 정책결정기능을 수행할 수 있었다. 따라서 환경단체들의 농업정책에 대한 개입은 NFU와 CLA 그리고 농수산부의 전통적인 상호협력관계와 농업정책결정에 대한 자주권을 위협하는 것으로써 당연히 강한 반발을 불러일으켰다.

□ 그러나 농민단체는 자신들이 농촌지원 환경유지의 파수꾼임을 잊지 않고 있었다.

- 그러나 NFU나 CLA가 다른 일반경제단체들처럼 환경단체들과의 논쟁을 기피했던 것은 아니고 오히려 적극적으로 참여하면서 두 가지의 자율권, 즉, 농업정책의 형성이나 수행에 관한 영국 농수산부와 농촌사회의 자율권, 그리고 토지이용에 관한 농민과 지주의 자주적 결정권을 강조하였다. 두 단체는 근대적인 농업생산방법의 적용이 심각한 환경적인 악영향을 초래하고 있다는 것을 인식하고 있으면서도 자신들이 농촌사회와 지역환경유지의 파수꾼임을 주장하고 있었다. 즉, 농촌지역의 환경유지 및 개선과 관련해서 이들이 주장하는 것은 농업생산방법에 대한 일률적인 규제가 아니라 농민과 지주의 자발적인 참여를 유도하는 방법으로 시행되어야 한다는 것이다.

- 이와 같이 농업생산에 환경규제를 가하려는 환경단체들과 농민의 자율적인 결정과 참여를 주장하는 농민단체들 간의 대립 속에서 영국 농수산부가 1985년도에 ESA 정책을 시행한 이유는 표면으로 환경악화에 대한 공공적 인식의 증가에 따른 정치적 압력 때문이다. 그 절정은 1984년에 170명의 국회의원들이 서명한 농촌지역 환경파괴의 심각성을 알리고 이에 대한 정책을 촉

구하는 성명서가 발표된 것으로 이것이 농업환경정책을 도입하는 직접적인 계기가 되었다.

- 이러한 배경 하에서 영국은 EU 규정 797/85(CEC, 1985)를 근거로 자국의 농업법을 개정하여 ‘1986년 농업법’ 제18편에서 ‘환경민감지역(ESA) 지역의 선정 및 관리를 위한 규정을 마련하여 유럽에서 가장 먼저 농업환경정책을 실시하였다. 이후 실시된 주요 정책을 살펴보면 다음과 같다.

2. 영국의 주요 농촌환경보존 정책

□ 최초로 도입된 정책은 환경민감지역(Environmentally Sensitive Areas Scheme: ESA) 정책이다.

- 1987년 이 정책을 처음 도입한 이래로 이 정책이 폐지된 2005년까지 총 43개 지역을 ESA로 지정하고 관리하였다. 해당 지역의 농민들에게만 적용되는 이 정책은 10년간의 관리계약에 동의한 농민들을 대상으로 하며, 5년 후에 농민이 계약을 취소할 수 있는 선택권이 있다. 대상 토지면적의 상한이나 하한은 없지만 대부분의 ESA 지역에서 “전체농장규정 (Whole Farm Rule)”을 적용해서 참여농민의 소유 및 경영토지가 모두 ESA에 포함되어 있을 경우 전체농지가 ESA 정책의 관리규정을 적용받아야 한다.
- 보조금은 소득감소분, 비용 그리고 인센티브 등을 감안해서 지급하지만 각각의 ESA 지역은 서로 다른 독특한 환경적인 자원을 갖고 있기 때문에 그 지급액수는 서로 차이가 있다. 영국에서는 농장의 장기적 보존계획 (Conservation Plan)상에서 ESA가 규정한 것 보다 더 환경보존의 효과를 높이기 위해서 추가적인 자본투자가 필요한 경우에 이 부분을 영국정부가 독자적으로 지원하고, 일반인의 접근(Access Tier)을 가능하게 하기 위한 비용에 대해서도 같은 지원을 실시하고 있다. 이러한 ESA 보상금에 소요된 예산에 대해서 EU는 총 50%를 영국에 보상해준다.

□ 영국 전역을 대상으로 적용된 최초의 개혁 정책은 농촌관리(Countryside Stewardship Scheme: CSS)정책이다.

- 이 시책은 자연적인 미관과 야생동식물의 다양성, 그리고 역사적 또는 레저상의 가치 때문에 선정된 특정한 경관의 보존, 강화, 개선을 위한 것으로 이에 적합하게 토지를 관리 또는 운영할 것을 조건으로 농민에게 보조금을 주는 것이다. 이 시책이 목표로 하는 것은 환경친화적인 영농을 장려하고, 간접적으로 일반인들이 전원을 즐기도록 하기 위한 것이며, 좀 더 구체적인 목적으로는 i) 전원의 아름다움과 다양성을 유지하는 것, ii) 야생동식물의 서식지를 확대 개선하는 것, iii) 고고학적 유적지를 보존하는 것, 전원을 즐길 수 있는 기회를 증진시키는 것, iv) 파괴되고 있는 토지와 유적지를 복원하는 것, 그리고 v) 새로운 서식지와 경관을 개발하는 것 등이다.
- 영국전역을 대상으로 하며 특정 환경 및 경관요소와 역사적 유적을 대상으로 보조금을 지급하며, 이외에도 각 지역차원에서 독자적으로 특정한 경관 및 서식지를 보조 대상으로 선정할 수

있도록 하였다. 특히, 지역의 독특한 환경과 지역발전계획에서의 필요성을 감안한 것으로 각 지역의 관련 단체들이 협의하여 매년 조종할 수 있도록 하였다.

- 보조금은 토지 또는 유적의 관리에 관한 사항을 해당 토지에서 10년 동안 준수하겠다는 계약을 한 농민 또는 토지 관리자에게 지급되며, 보조금액은 해당부문의 관리에 따른 소득감소분, 비용, 그리고 일정한 인센티브를 감안해서 계산하며, 각 토지 및 유물의 특성에 따라서 차이가 있다. 특정한 환경자원의 보존효과를 높이기 위한 지원과 농민에게 지원된 총액이 연간 최고한도를 초과한 경우를 보상하기 위한 지원 등 두 가지 분야로 나누어져 있으며, 보상금에 소요된 예산에 대해서 EU는 총 50%를 영국에 보상해준다.

□ 농촌관리정책(Countryside Stewardship Scheme: CSS)의 사례는 우리에게 필요한 사업을 도입할 수 있는 아이디어를 제공한다.

(1) 경종작물 경작지 (arable farmland)

- 환경친화적인 방법을 적용하여 작물을 재배하거나 경종작물 재배지를 초지로 전환함으로써 전 원지역 야생동식물의 생물학적 다양성 증가나 역사적 유적지 보호에 기여하기 위한 것이다. 이 시책에서 지원하는 자세한 경관요소들과 활동 그리고 보조금 지급액을 보면 다음의 <표 7-1>과 같다.

<표 7-1> 경종작물 경작지에 대한 보조금 지급 대상과 금액

대상경관요소	보조금액 (ha당)
경종작물 재배지의 초지전환	£280
전통 종자공급	£250
기존 휴경지 (높은 환경가치)의 유지	£50
초지전환 초기단계 작업	£40
6미터 경지 두렁 (경계)조성	£32/100m (£533/ha)
2미터 초지 두렁 (경계) 조성	£8/100m (£400/ha)
야생초 종자 파종	£510
화초 식부	£510
봄 작물 식부를 위한 월동 그루터기	£40
저투입 봄 곡물 식부를 위한 월동 그루터기	£125
봄/여름 휴경을 위한 월동 그루터기	£520
경지의 보호 두렁 조성	£90
비료를 사용하지 않는 경지의 보호두렁 조성	£270

(2) 석회질 초지 (chalk and limestone grassland)

- 석회질 초지는 야생식물이나 곤충의 유지 그리고 고고학적인 유적의 관리에 매우 중요한 요소로 인식되고 있다. 따라서 목초에 피해를 주지 않으면서 연간 일정한 크기로 유지하는 조방적인 목축을 장려하기 위해서 보조금을 지급하고 있다.

〈표 7-2〉 석회질 초지에 대한 보조금 지급대상과 금액

대상경관요소	보조금액 (ha당)
석회질 초지의 관리	£60

(3) 해안지대 (coastal areas)

- 해안의 절벽이나 초지, 모래언덕, 해안가의 히스 등에 대한 관리를 통해서 다양한 경관이나 서식지 그리고 역사적 유적의 보호에 기여하기 위한 것이다. 또한 관광객에게 단순히 바다 경치뿐만 아니라 새 관찰, 하이킹 등의 여가 활동을 제공하고 있다.

〈표 7-3〉 해안지역 보호를 위한 보조금 지급 대상과 금액

대상경관요소	보조금액 (ha당)
조수간만의 서식지 관리	£20
초지에 조수간만의 서식지 조성	£250
작물재배지 조수간만의 서식지 조성	£555
식물이 자라는 모래언덕 관리	£50
해안관리 시책에 대한 부가적 보조	£60

(4) 토지 경계물 (field boundaries)

- 토지 경계물은 영국에서 각 농촌지역의 서로 다른 역사적 특성을 나타내는 경관이라고 할 수 있다. 그 종류에는 돌담, 울타리, 제방, 수로 등등이 있으며, 각각에 따른 전통적인 토지관리방법이 서로 다르다. 따라서 이에 대한 보조는 전통적 방법에 따른 토지관리를 조건으로 하고 있으며, 각각 다양한 야생동식물 서식지를 조성하는데 기여하게 된다.

〈표 7-4〉 토지경계물에 대한 보조금 지급 대상과 금액

대상경관요소	보조금액
울타리 쌓기, 가지치기, 심기	£3/m
울타리 조성을 위한 부가적 보조	
기존 담의 제거	£0.5/m
울타리 설치 사전 작업	£1/m
매듭과 말뚝	£1/m
주위 흙 복원	£0.5/m
돌담 복원	£12/m
돌담 복원을 위한 부가적 보조	
점유지 내에서 돌을 취득	£4/m
채석장으로부터 돌을 구입	£8/m
경사등 어려움이 있는 경우	£4/m
상부에 철사접합의 경우	£0.6/m
제방 복원	
제방 보수	£10/m
제방 복원	£25/m
흙제방 복원	£3/m
담 또는 울타리 두르기	

양 울타리	£1.2/m
말뚝과 철사	£0.8/m
토끼 그물	£0.6/m
나무 심기 및 관리	
나무 심기	£0.65/tree
나선형 토끼 보호대	£0.2/guard
배수로 및 기타 독 복원	£2/m
완충선 조성	£6/100m (£100/ha)
야생 식물선 조성	£16/100m (£267/ha)

(5) 역사적 유물 및 유적지 (historic features)

- 농촌지역의 역사적 유물이나 유적을 보호, 보존하기 위하여 이를 포함하고 있는 토지에 대해서도 보조금을 지급하며 그 지급기준과 지급액은 <표 7-5>와 같다.

<표 7-5> 역사적 유물 및 유적지에 대한 보조금 지급 대상과 금액

대상경관요소	보조금액
역사공원의 조성	계획에 따라 가변적임
저택의 정원수	
일반 정원수 식수	£6/tree
저택 및 공원 정원수 식수	£30/guard
전통적인 물품의 복원	£225/ha
전통가옥 및 건물의 복원	총 비용의 약 50%

(6) 평야지대의 히스 (lowland heath)

- 영국에서 히스는 야생의 감상을 불러일으키는 요소로 간주되어 왔고, 최근 이 히스가 다양한 생물들의 서식지가 되고 있음이 알려지면서 그 복원 및 관리에 정책적 보조를 하고 있다. 특히, 근대적인 집약적 목축의 적용에 따라서 사라지고 있는 평야지대의 히스의 유지, 관리에 보조하고 있다.

<표 7-6> 평야지대 히스에 대한 보조금 지급 대상과 금액

대상경관요소	보조금액 (ha)
현존 평야지대의 히스의 유지 관리	£20
개선된 현존 평야지대 히스의 유지 관리	£50
평야지대 히스의 조성	£275
히스 복원에 대한 부가적인 지원	£50

(7) 전원지역의 접근로 (new access)

- 접근로의 개설은 일반인들이 경관이나 역사적 유적을 즐기는데 매우 중요한 요소이다. 이러한 일반인에 대한 개방이 현 전원관리인 제도의 의무사항은 아니며 실제로 지역의 여건이나 환경 자원 보호의 중요성 때문에 일반인에게 개방하기 어려운 지역도 있다.

〈표 7-7〉 접근로의 개설 및 관리에 대한 보조금 지급 대상과 금액

대상경관요소	보조금액
일반인에 대한 개방 및 도로 설치 개방에 따른 연간 보조금 개방지역에 대한 보조금	£150/year £35/ha
산책로의 설치 개방에 따른 연간 보조금 산책로 길이에 따른 보조금	£150/year £0.15/m
승마 및 사이클 도로 설치 개방에 따른 연간 보조금 도로 길이에 따른 보조금	£150/year £0.30/m
장애자를 위한 도로 설치 개방에 따른 연간 보조금 도로 길이에 따른 보조금	£150/year £0.30/m
교육 및 연구목적의 개방 개방에 따른 연간 보조금 관련 교육용 책자 제작	£500/year £100
개방에 따른 시설물 설치 브리들 문 키싱 문 목재 문 보행자용 다리 벤치	£100 £130 £30 £125 £30
주차장 등을 위한 포장	£5/m ²
장애자를 위한 도로 포장	£7/m ²

(8) 옛 목초지 (old meadows and pastures)

- 개간되지 않은 목초지들은 풍부한 초지의 종류와 꽃뿐만 아니라 곤충들의 서식지를 유지하는데 매우 중요하고 값진 자산들이다. 이들 지역에는 환경적 생물학적 자산뿐만 아니라 과거 인류학적 유적들도 존재하고 있다. 따라서 CSS을 통해서 그 동안 농업생산 과정에서 거의 90% 이상 파괴된 것으로 알려진 이들 지역의 환경적, 생물학적, 인류학적 자산들을 보존하고자 하는 것이며, 지역별로 전통적이고 특별한 형태의 초지를 조성하는 것을 목적으로 하고 있다.

〈표 7-8〉 옛 목초지의 유지 관리에 대한 보조금 지급 대상과 금액

대상경관요소	보조금액 (ha당)
건초지	£115
방목된 초지 - 3ha이하 토지에 대한 추가 보조금	£85 £30
컴 목초지 (Culm grassland) - 3ha이하 토지에 대한 추가 보조금	£85 £30

(9) 옛 과수원 (old orchards)

- 전통적인 과수원들은 일반적으로 ha당 150그루 이하의 과수를 재배하고 있었기 때문에 넓은 지역에 매우 특징적인 경관을 보여준다. 이들은 상당히 다양한 야생화와 이끼, 곤충, 새 등의

중요한 서식지였다. 영국에서 대부분의 지역은 농업생산을 위해서 개간되었고, 남아있는 대부분도 관리되지 않고 방치되어 왔다. 따라서 CSS의 보조금은 현대적인 과수의 재배를 위해서는 보조해 주지 않고 예전의 전통적인 과수들을 복원하거나 이를 통해서 다양한 야생 동식물의 서식지를 보존하는 것에 보조금을 지급하는 것이다.

〈표 7-9〉 옛 과수의 유지 관리에 대한 보조금 지급 대상과 금액

대상경관요소	보조금액
옛 과수의 복원	£250/ha
과수나무 가지치기	£8/tree
과수 심기	£7/tree

(10) 고지대 (uplands)

- 영국에서 주로 조건불리지역으로 선정되어 있는 고지대들은 다양한 환경, 경관자원 및 고고학적인 유적의 보고로 알려지고 있다. 이들 지역에 기존에 농업생산의 근대화화 집약적 농법의 사용을 촉진하는 농업 지원정책들이 실시됨으로써 많은 환경 및 역사적 자산들이 파괴되었다. 따라서 CSS은 실제 조사를 통해서 보존이 필요하다고 판단된 환경적, 고고학적 자원을 가진 토지에 대해서 보조금을 지급하고 있다.

〈표 7-10〉 고지대 유지 관리를 위한 보조금 지급 대상과 금액

대상경관요소	보조금액
고지대의 건초지	£150/ha
고지대의 방목된 초지	£85/ha
고지대의 조방적 목초지 (20ha 이상)	£45/ha (£20/ha)
고지대의 석회질 목초지	£60/ha
개간 농지에 헤더 복원	£70/ha
헤더 황무지의 복원 (300ha 이상)	£50/ha (£20/ha)
헤더 황무지의 강화	£45/ha
헤더 황무지의 서식지 관리	£4/ha
공동목초지 관리에 대한 추가 보조금	£5/ha
고지대 역사적 유물 유적의 복원	£100/year
복원 면적에 대한 보조금	£200/ha
소규모 고지대 산림의 관리	£100/ha

(11) 강이나 호수 주변 지역 (waterside land)

- 강이나 호수 주변지역의 경관과 야생동식물 및 서식지, 고고학적 유적 등의 보존을 위한 것이다. 호수나 갈대밭 등의 조성, 동식물의 서식지 조성, 가축에 의한 제방 훼손 방지, 주변지역 접근로 개설 등의 행위에 대해서 보조금을 지급한다.

〈표 4-11〉 강, 호수 주변지역 유지 관리를 위한 보조금 지급 대상과 금액

대상경관요소	보조금액
--------	------

습지	£100/ha
갈대 밭	£100/ha
수면상승에 대한 추가 보조금	£60/ha
기타 잡목 숲	
통나무	£40/holt
목재용 나무(chamber)	£125/holt

□ 모니터링은 서류 및 방문조사를 통해서 이루어진다.

- CSS은 협약기간 동안에 농민의 이행여부를 점검하기 위해서 관련 직원이 농가 방문조사를 할 수 있도록 하고 있다. 그러나 실제로 모든 참여농가를 대상으로 한 방문조사가 이루어지지는 않고 있으며 대부분 매년 보고하도록 되어 있는 연간 농장경영활동 보고서를 근거로 서류점검이 이루어지고 있으며, 특정한 몇 농가들만을 대상으로 현장조사를 포함하는 지속적인 모니터링을 실시하고 있다.
- 현장조사는 주로 육안점검이 이루어지고, 이외에 생태학적, 생물학적인 면에 대해서는 별도의 평가 프로젝트를 통해서 이루어지고 있다. 농민이 농장경영 협약 시에 합의한 사항을 변경하고자 할 경우에는 사전에 지역 RDS 담당자와 협의를 거쳐서 승인을 받아야 한다. 현장방문조사 과정에서 사전에 RDS에 통보 승인 받지 않은 행위가 발견되거나 또는 합의된 관리활동이 미진한 경우는 관련 활동이 완료될 때까지 보조금의 지급을 유예하거나 또는 벌금을 부과하게 된다.
- 만약 위반행위에 고의성이 있을 경우는 합의를 파기한 것으로 간주하고 지급된 보조금 전액을 환불하고 지급액의 10%에 해당하는 벌금을 추가로 부담해야 하며, 향후 2년 동안 모든 농촌발전정책 프로그램에 대한 참여를 제한하고 있다.

3. 영국의 최근 농촌환경보존정책의 사례

□ 2003년부터 농촌환경관리(Environmental Stewardship)정책이 실시되고 있다.

- EU 농업환경정책의 확대에 맞추어 지속적으로 농업환경정책을 도입한 영국은 2003년 CAP의 중간평가개혁과정에서 기존의 농업환경정책을 모두 통합하는 대폭적인 개혁을 단행하여 농촌환경관리정책(Environmental Stewardship Scheme: ES)을 도입하였다.
- 농촌환경관리정책을 통해서 영국은 지난 20여 년간의 경험을 토대로 영국 전역의 농경지 및 일반 토지를 환경보전적인 관리지역 조성하려고 시도하는 것이다. 그래서 소위 ‘Broad and Shallow(넓고 얇게)’ 라는 원칙을 적용하여 전국의 대부분의 토지들이 어렵지 않은 환경활동으로 농업환경정책에 참여할 수 있도록 유도하는 것이다.(DEFRA, 2005)

- 농촌환경관리정책의 목적은 다음과 같은 7가지로 제시되었다. i)야생생물의 보존(생물다양성)(conserve wildlife (biodiversity)), ii)경관의 유지 및 개선(maintain and enhance the landscape), iii)역사적 환경의 보호(protect the historic environment), iv)일반인의 전원지역 환경자원 접근 장려 및 전원예 대한 인식 제고(promote public access and understanding of the countryside), v) 자연자원 보호 (protect natural resources), vi) 토양부식과 수질 오염 방지(prevent soil erosion and water pollution), vii) 구릉지역 환경관리 지원(support environmental management of uplands areas) 등이다.

□ 기초수준, 유기수준, 상위수준 관리 사업 등 세 가지로 구분되어 있다.

- 이 정책은 크게 세 가지 종류의 시책으로 구분되는데, 먼저, 기초수준관리지원 사업(Entry Level Stewardship: ELS)은 영국 내의 모든 농민과 토지 관리자를 대상으로 한다. 기본적으로 직접 지불제도(Single Payment Scheme: SPS)에서 의무사항으로 규정하고 있는 농업 및 환경의무규정(Good Agricultural and Environmental Conditions: GAEC) 수준이상의 간결하고 효과적인 토지 관리를 의무사항으로 제시하고 있다.
- 유기수준관리 지원사업(Organic Entry Level Stewardship: OELS)은 유기농업 단체에 등록되어 있는 모든 유기농가 또는 유기농기업을 대상으로 하지만 유기농지원제도(Organic Aid Scheme)에 따라서 지원받고 있는 농가는 제외하고 있다.
- 상위수준관리 지원사업(Higher Level Stewardship: HLS)은 농민이나 토지 관리자에 대한 특별한 지원이 필요한 지역에서 다양한 형태의 토지관리를 지원하기 위한 사업이다. 이 사업 신청서에 대한 평가는 지역의 특정한 자원에 대한 환경적 중요성(specific local targets)에 따라서 이루어지며, 토지 관리협약은 농민이나 토지 관리자들이 이러한 특정자원의 보존을 충족시킬 수 있고 또 이에 대한 재정적인 지원의 가치(value for money)가 있는 경우에 이루어진다.

〈표 8〉 영국 농촌환경관리정책(ES) 개요

	기초수준관리제도 (ELS, Upland ELS)	유기수준 관리제도 (OELS, Upland OELS)	상위수준 관리제도 (Higher Level Stewardship)
수준	기본수준	유기농업 수준	특정한 요건 충족 의무
자격	모든 농민, 토지관리자	유기농업 농민, 농기업	특정지역 및 활동에 관해 해당 지역 농민과 협약
기간	5년간	5년간	10년 이상
보조금	일반적으로 £30(ha/year) - 단, 황무지 수준 이상 토지 또는 필지가 15ha이상 토지 : £8(ha/year) Upland ELS : £62(ha/year) - 위의 경우 £23(ha/year)	일반적으로 £60(ha/year) - 전환기 : £175(ha/ year) (초기 2년간 추가보조) - 과실류 : £600(ha/year) (초기 3년간 추가보조) Upland OELS: £92(ha/year)	협약기간동안 투입물의 획기적 개선 필요(높은 보조금지급의 이유임) 실제 보조금은 협약내용에서 요구하는 관리수준에 따라 다름.

자료 : Natural England, 2013.

- 이 사업을 위해 영국은 전 국토를 8개 지역으로 구분하여 그 동안의 연구결과를 토대로 각 지역의 중요한 환경자원과 이에 적합한 활동내용이 무엇인지를 에서 공지하고 이들 활동을 각각의 사업에서 어떻게 수행해야 하는지에 대한 상세한 지침서를 제시하고 있다. 또한 사업별로 보상금의 지불 기준에 대해서도 구체적으로 제시하고 있다.

□ 기초수준관리지원사업(ELS)의 사례

- ELS 사업은 농민이나 토지관리자가 자신들의 토지에서 환경친화적으로 토지를 관리하는데 대해 보상하는 것으로 농업생산에 별로 좋지 않은 토지들을 ELS에 참여하도록 함으로써 이익을 얻을 수 있는 구조이다. 즉, 생산성이 매우 낮은 토지들이 오히려 조류, 야생생물, 자연자원을 보존하는데 좋은 지역일 수 있기 때문이다.
- ELS의 환경관리 대상 분야는 크게 11개 분야로 구분되어 있다: i) 농경지 조류를 위한 경작지의 서식지 관리, ii) 물발퀴, 잠자리, 도롱뇽, 두꺼비 서식지 관리, iii) 농경지 야생식품 서식지 관리, iv) 박쥐와 겨울잠쥐(dormice) 서식지 관리, v) 나비, 벌 및 소멸위기에 처한 초지의 관리, vi) 산토끼 서식지 관리, vii) 구렁지 야생생물 서식지 관리, viii) 경관의 복원 및 보전을 위한 토지 관리, ix) 역사적 환경 자원을 위한 토지 관리, x) 수자원과 건강한 토양을 위한 토지 관리, xi) 기후변화에 대응하기 위한 토지 관리 등이다. 이러한 11개 환경관리 분야에서 실제 농민들이 수행하는 토지관리방법은 의무활동과 선택활동으로 나누어져 있고 또 일반지역과 조건불리지역으로 구분되어 있다.
- ELS의 환경보존 활동을 살펴보면, 일반지역에서의 선택활동은 총 71가지이며 10개 분야로 구분되어 있다: i)선택B: 농경지 경계물 유지 관리를 위한 활동, ii)선택C : 나무와 숲의 유지 관리를 위한 활동, iii)선택D : 역사적 유물과 경관 요소 유지 관리를 위한 활동, iv)선택E : 농경지 완충지 유지 관리를 위한 활동, v)선택F : 경종작물 경작지를 위한 활동, vi)선택G : 다양한 곡물작물 식재를 위한 활동, vii)선택J : 토양과 물 보호를 위한 활동, viii)선택K : 일반지역에서의 초지관리 활동, ix)선택L : 다양한 동물의 사육 활동, x)선택L : 조건불리지역 내의 초지와 황무지 관리 활동 등이다.
- ELS에 대한 신청은 토지소유자, 임차농업자, 위탁경영자, 공동초지 경영권자 등이 할 수 있으며 반드시 향후 5년간 해당 토지에 대한 법적인 관리통제권한을 갖고 있어야 하고, 그렇지 않을 경우 토지소유자의 동의서가 첨부되어야 한다.
- ELS에 대한 승인은 간단한 ‘ha당 점수’ 계산을 통해서 이루어지는 신청한 토지에 해당되는 ‘목표점수’를 충족하거나 초과하도록 환경보존 활동내용을 구성해야 한다. ELS의 환경보존 활동은 4가지의 의무사항(ELS 1개, 구렁지 ELS 3개)와 91가지의 옵션선택사항(ELS 71개, 구렁지 ELS 20개)로 구성되어 있으며 각각에 대한 기준 점수가 부여되어 있다.
- 기본적인 점수는 ha당 £30의 보조금이 지급되기 때문에 ha당 30점을 얻어야 신청이 가능하다. 예를 들어 일반지역에서 농가의 토지 100ha에 대해 ELS를 신청할 경우 3,000점(30점x100ha)을 얻을 수 있도록 환경보존활동 내용을 구성해야 하는데, 이는 <표 10>의 예시에서 보는 바와 같다.

〈표 10〉 ELS 활동사항 협약 예시

선택활동내용	기준점수	해당토지 면적	점수
헤지로우 관리개선	42점/100m	500m	210
저투입 초지관리	85점/ha	8ha	680
도랑(ditch) 관리	24점/100m	750m	180
경지구석(field corners) 관리	400점/ha	1ha	400
야생조류 씨앗 혼합	450점/ha	2ha	900
하천변 12m 완충지대	400점/ha	1.5ha	600
종다리 터(skylark plot)	5점/개소	18개소	90
총계			3,060

- ELS에 따른 지불금은 상호준수의무(Cross-Compliance)를 준수해야 이루어지며, 이는 토양, 서식지, 경관요소 및 수자원 보호를 위한 모범영농환경조건(GAEC)과 환경, 공공 및 식물복지(public and plant health), 동물복지(animal health and welfare), 축산물 원산지 증명 및 이력추적(Lives tock identification and tracing)에 관한 법정 의무관리규정(Statutory Management Requirements: SMRs)을 준수해야 하는 것이다(DEFRA, 2013)
- 상호준수의무(CC)에 대한 검사를 위해서 농민들은 영농활동에 관한 모든 기록들을 기록하고 보관하고 있어야 하며 그렇지 않을 경우 위반에 대한 제재가 부과되어 협약에 따른 지불금의 일부 또는 전체 지급 중단, 지급된 지불금의 반환, 협약취소, 향후 2년간 보조금 신청 제한 등의 벌칙이 적용된다.

4. 영국은 2014년에 농촌관리(Countryside Stewardship)정책으로 개편하였다.

☐ 다른 환경보전 정책과 보조를 맞추기 위해서 개편했다.

- 영국 정부가 환경관련 정책의 변화시켰기 때문이다. 우선, 생물다양성 2020 정책을 본격적으로 추진하게 되면서 농촌지역에서의 서식지 관리, 생물종 다양성 증대, 조류보호 등의 조치를 강화할 필요성이 생겼기 때문이다. 또한 토양 및 물관리 정책의 중요성이 증가하게 되면서 농촌지역에서의 수자원 관리를 정책지표와 연계할 필요성이 생겼으며, 산림조성, 토양 및 대기 질 향상 등의 조치와 시너지 효과도 증대시켜야 하기 때문에 변경하였다

☐ 농촌지역의 환경보전가치를 제고하는 활동을 중점 지원하는 방향으로 변화하였다.

- 기존 ES 조치에서는 많은 농민들의 참여를 유도하는 ‘Broad and Shallow(넓고 얕은)’ 원칙이 적용되었으나 이번 개편에서는 기존의 기초수준시책(Elementary Level Scheme)과 구릉지 및 유기농업에 대한 별도 지원시책이 폐지되었다. 대신 상호준수의무 규정 이상의 활동에 대해서

지불하는 방식으로 변화되었다.

- 이와 함께 기존 농촌환경관리(ES) 정책에서는 경작자의 모든 토지가 이 시책에 참여하는 것으로 규정되었으나 이번 개편에서는 환경보존가치를 제고하는데 크게 도움이 되지 않는 토지는 대상에서 제외하였다. 따라서 보상금의 지급방식도 기존의 면적당 일정한 액수를 지급하던 것에서 환경보존가치가 높은 활동일수록 더 많은 보상금을 지급하는 것으로 변경되었다.

□ 사업의 종류도 중위시책(Mid Tier)과 고위시책(Higher Tier)으로 변화되었다.

- 중위 시책(Mid Tier)은 많은 지역에서 다년 협약에 의한 환경개선 활동 지원하는 것이며, 고위 시책(Higher Tier)은 환경보호 효과가 높은 지역에서 개별 농가의 환경보존 활동을 지원하는 것으로 기존의 상위수준 사업(Higher level stewardship)의 후속사업이다. 이외에 자본투자지원(Capital Grants)은 두 가지 사업에 모두 적용되면서 2년간 보조금을 지급하는 것으로 농지의 경계물 조성 및 관리와 숲 조성 계획, 타당성 연구, 나무 관리 등에 필요한 자본투자를 지원하는 사업이다. 이와 함께 유기농 전환 및 관리 활동도 지원하며, 촉진기금(Facilitation Fund)을 통해서 집단적인 경관관리를 위한 토지관리자 그룹의 시범사업도 지원한다.
- 대략적인 환경자원보호 활동 분야는 i) 야생 동식물의 서식지 복원 및 보존, ii) 농업을 통한 수질오염 감소 활동, iii) 숲 조성 및 관리, iv) 홍수 예방활동, v) 농촌지역의 역사적 환경자원 보존, vi) 농촌지역의 경관적 특성 보존, vii) 농촌지역 유전자원 보존, viii) 농촌에 대한 교육적 체험활동 지원 등이다.

□ 중위시책(Mid Tier)의 운영방식

- 이 사업의 목적은 조류(새)와 수분매개체를 위한 농지의 환경을 개선하는 것과 농업에 의한 수질오염의 확산을 줄이는 것이다. 즉, 조류 보호와 수질 오염 방지가 주목적으로 제시되고 있다. 이에 따라 다년간의 협약기간동안 선택한 활동을 하거나 1회성 자본투자 활동을 시행할 수 있다.
- 총 131가지의 선택활동과 자본투자 활동 중에 선정하여 시행하며, 신청자들은 잉글랜드 전역을 8개 지역 군으로 구분하여 세부적인 지역의 환경적 특성을 제시한 ‘전국지역특성(National Character Area: NCA)’에서 환경적으로 주요한 활동이라고 밝힌 것 중에서 선택활동을 선정해야 한다. 여기서는 총 159가지의 NCA 요소 및 활동을 제시하고 있다.
- 그리고 신청자가 선택한 활동에 부여되는 점수에 따라 선정 여부를 일정 기간 동안의 공모기간을 거쳐서 결정하는 체계이다. 여기서 지역별로 제시되어 있는 NCA 활동 요소 중 ‘우선활동(Top-priorities)’ 중에 활동을 선택하고 추가점수를 받기 위해서 ‘기타활동(Other Priorities)’ 중에서 선택할 수 있는데, 신청자 중 가장 높은 점수를 받은 순서대로 선정될 가능성이 높기 때문에 신청자는 ‘우선 활동’을 중심으로 선택하는 것이 유리하다.

- 한편, 유기농 전환 및 관리에 대해서는 별도의 점수로 선정여부를 결정하지 않고 예산이 허용하는 한 모두 받아들이는 체계이다. 유기농 전환 및 관리에 관한 선택사항은 총 16가지를 제시하고 있는데, 전환기 유기농과 유기농산물 생산지에 대해 별도의 활동을 제시하고 있다. 신청자는 유기농산물 생산단체의 회원자격을 유지하고 있어야 하며, 유기농 전환기 지불금은 2년간 지급하며, 유기농 전환계획서도 함께 제출하고 승인받아야 한다. 그리고 기존에 유기농 전환과 관련된 지불금을 받은 농지는 대상에서 제외하고 있다.
- 촉진기금의 활용(Facilitation fund)을 설치하여 공동으로 지역의 경관을 관리하려는 농민이나 토지관리자 그룹에 지원하는 사업을 도입하였다. 이것은 농민들에게 공동으로 작업할 수 있도록 지원하는 것이며, 주로 환경적 토지관리에 대한 경험을 할 수 있도록 하는 것이 목적이다. 이 기금의 지원을 받기 위해서는 각 그룹들의 활동이 지역의 환경가치를 보전하는데 충분한 규모를 갖고 있어야 하는데, 최소 2,000ha의 규모를 갖거나 아니면 환경적으로 가치 있는 작은 지역을 구체적으로 특정해야 한다. 최소 소유주가 서로 다른 4농가 이상이 참여해야 하며 이들은 서로 이웃해야 하지만 충분한 협력이 이루어지고 있고 환경적 가치를 유지하는데 산재하는 것이 필요할 경우를 고려할 수 있다고 밝히고 있다.
- 이 사업의 협약기간은 5년 단위이며, 수질관리를 위한 자본투자는 2년 협약이다. 보상금의 지급은 매년 5월 15일까지 신청해야 하며, 자본투자에 대한 보상금은 작업이 완료된 후에 한 번에 지급신청을 하거나 아니면 사전에 단계별 작업 협약을 한 경우 그에 따른 지출이 최소 500 파운드 이상 이루어진 경우에 신청하도록 하고 있다.
- 한편, 직불금인 기초지불금을 받고 있더라도 농촌관리사업에 신청이 가능하다. 그러나 협약의 내용이 농업생산을 중단하는 것이라면 기초지불금의 대상에서 제외된다. 또한 역시 직불금의 일종인 그린지불금도 동일한 활동이라면 농촌관리사업의 대상에서 제외된다. 중위시책의 경우에는 총 19가지 활동을 적시하고 이에 대해서는 농촌관리 사업의 지불금을 감액하고 있다.

□ 중위시책(Mid Tier)의 점수 적용 방식

- 농촌관리정책에는 총 126가지 선택활동과 115가지 자본투자 활동을 제시하고 있어서 총 241가지 활동으로 이루어져 있다. 이중 중위시책에는 64가지 선택활동과 67가지 자본투자 활동이 제시되어 있고, 고위시책과 자본투자 활동에도 동일한 선택활동과 동일한 금액의 지불금 단가가 적용되고 있다.
- 사업 대상자의 선발은 일정 기간의 공모기간을 거쳐서 경쟁 선발하는 방식이다. 즉, 신청자는 신청계획서를 작성할 때 보다 많은 활동을 수행해서 많은 점수를 획득해야 선발 가능성이 높아지고, 지불금의 액수도 활동의 종류에 따라 지급된다.
- 점수는 두 가지 종류가 있는데, 기본점수(Basic Score)는 해당 농지에서 시행해야 하는 해당 지역의 NCA 활동 중 적절한 활동을 구성하는 점수이다. 즉, 해당 농지에 적합한 선택 및 자본투자 활동에 따른 점수이며, 높은 가치, 중간 가치, 낮은 가치의 세 가지 점수 체계로 구성된다. 선택활동이 적용되는 농지의 규모와 기타량을 곱하는 관리점수와 해당 활동에 적용되는량을

고려하는 자본점수의 두 가지로 구성된다.

- 추가점수(Additional Score)는 신청과정에서 고려하는 기타 기준에 따른 점수이다. 촉진기금의 일부분이거나 유역관리에 필요한 사업으로 지원되거나 야생수분매개 및 농지야생생물 사업으로 지원되는 경우에 추가점수가 부여된다.
- 신청자가 높은 점수를 획득해야 선정가능성이 높아지는데, 이를 위해서는 신청자가 수행하기 편한 중간 또는 낮은 가치의 점수 보다는 NCA에서 요구되는 활동 중 높은 가치의 점수를 받을 수 있는 활동으로 구성하는 것이 유리하다. 이는 높은, 중간, 낮은 가치 간의 점수 차이가 크기 때문인데, 말하자면, 높은 가치=1,000점, 중간 가치=100점, 낮은 가치=10점 등으로 점수가 부여되기 때문이다.

IV. 우리나라의 농업환경 관련 정책은 어떤가?

- 우리나라는 아직 농업환경정책을 도입하고 있지는 않다. 그러나 몇 가지 농업과 관련된 환경정책이 현재 시행 중에 있다. 이러한 정책들이 어떻게 추진되고 있는지 간략히 살펴보도록 하겠다.

1. 친환경농업 육성정책은 농업분야 환경보전의 시작이다.

☐ 그러나 환경보전 보다는 친환경농산물 생산이 주목적이다.

- 우리나라에서 농업과 환경에 관한 논의는 1994년부터 시작된 소위 ‘환경보전형농업육성법’의 제정이 그 시작이다. 환경농업 육성법에 관한 논의는 관행농업에 따른 농약, 비료, 제초제의 환경피해에 대한 인식이 일부 확산되면서 나타난 결과라고 할 수 있다. 그러나 실제 이에 대한 과학적 연구들은 주로 친환경농업의 생산성 향상을 통한 친환경 농산물의 효율적 생산에 초점을 두고 있었으며 환경에 주는 관행농업의 부정적인 효과는 주된 관심 영역이 아니었다. 즉, 친환경농업 육성정책에 관한 논의가 농업환경에 대한 인식을 확대시키지 못하고 친환경 농산물 생산에 의한 소득증대 방안으로만 인식되는 차원에 머무르게 되었다.

☐ 부실인증에 따른 친환경농산물 재배면적 감소현상이 나타났다.

- 그 동안 3차에 걸친 친환경농업육성 5개년 계획을 통해 친환경농업의 확산에 정책적 노력을 기울여 왔다. 이에 따라 2009년까지 친환경농산물 재배면적이 급격히 증가(전체 경지면적의 1.1.6%)하였으나 최근 저농약 인증폐지, 부실인증 등의 문제가 나타나면서 감소세로 전환되면서 2014년에 전체 경지면적의 5.9%로 감소하게 되었다. 이에 따라 제4차 친환경농업 육성 5개년 계획에서는 기술적, 사회적, 경제적, 사회적 측면을 모두 고려하는 종합적인 정책을 추진하고 있다.

□ 최근 4차 친환경농업 육성계획에서 농업환경기능 강화를 위한 정책이 제시되었다.

- 최근(2016년 3월 11일) 농식품부는 친환경농산물 시장규모를 현재의 1조 4천억 원에서 2020년까지 2조 5천억 원으로 확대하는 것 등을 목표로 하는 5대 분야 21개 과제로 구성된 『제4차 친환경농업 육성 5개년 계획(2016~2020)』(농림축산식품부, 2016)을 발표하였다. 인증제도 개선, 유통체계 확충 및 소비 확대, 생산기반 확충, 유기농업자재의 안정적 공급, 농업환경보전 강화 등 5대 분야로 구성되었으며, 특히, 친환경농업을 통한 토양, 수질 등 농업환경보존기능을 강화하고 한국형 농업환경보전 프로그램 모델을 2020년까지 5개소를 육성하기로 하는 등 농업환경분야에 중점을 두고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다. 그러나 여전히 환경보전을 하나의 프로그램으로 인식하고 있다는 것은 아쉬운 부분이다. 차제에 생산, 유통 및 소비, 자재의 공급, 인증 등 전 분야에서 환경을 우선시하는 계획이 마련될 필요가 있다.

2. 환경보전 관련 직불제도 시행되고 있다.

□ 직불금은 환경보전보다는 소득증대를 주목적으로 하고 있다.

- UR 협상 이후 농산물 시장 개방 압력이 본격화 되면서 1997년 친환경농업 직불제가 도입되었고, 2004년 농촌개발정책의 도입과 함께 직불제가 개편되면서 조건불리지역직불제와 경관보존 직불제가 도입되면서 직불제와 관련된 농업과 환경에 관한 논의들이 이루어졌다고 할 수 있다. 그러나 이러한 직불제의 논의과정에서 농업의 다원적 기능에 대한 논의가 이루어진 것은 사실이지만 실제 농업의 환경보전 기능 보다는 소득손실에 대한 보상이 큰 부분을 차지하고 있었다. 이러한 세 가지 직불제를 농업환경 측면에서 보면, 어떤 한계점을 갖고 있는지 살펴해보도록 하겠다

□ 경관보전직불금은 경관작물재배를 조건으로 지급하고 있다.

- 먼저, 경관보전 직불제의 경우 농촌지역에 아름다운 경관을 조성하는 기능과 전통적인 문화적인 경관을 유지, 보전하는 기능을 수행하고 있다. 그러나 경관 ‘작물’ 재배를 조건으로 지불되는 것으로 농업 ‘활동’과 농업관련 ‘시설’ (예: 밭담)이 창출하는 다양한 경관효과를 정책의 대상으로 하고 있지 못한 문제점이 있다. 또한 본질적으로 ‘경관’의 개념이 주관적인 요소가 강해서 특정한 작물로 국한해서 설명하기 어려운 한계점이 있다.

□ 친환경농업직불금은 화학적 투입재 억제에 초점을 두고 있다.

- 다음으로 친환경농업 직불제의 경우 농약 및 화학비료 투입을 통제함으로써 농촌 환경을 보전하고, 농업의 생산기능을 유지하도록 하는 환경적 요인을 찾을 수 있다. 그러나 지원의 기준이 되는 유기농이 관행적 ‘투입재의 억제’에만 초점이 맞추어져 있고 산출되는 환경자원이 무엇이어야 하는지에 대한 논의가 결여되어 있다. 따라서 환경자원의 보존은 단순히 친환경농업을 통한 투입재의 억제에 대한 파생효과로만 인식되고 있고, 환경보전을 위해 어떤 활동을 해야 하는지에 대한 명확한 규정이 없다.

□ 조건불리지역직불금은 한계농지에서 오히려 집약적 농업을 촉진할 가능성이 있다.

- 조건불리지역 직불제는 한계농지에 대한 지원으로 농업 기능의 유지를 통한 농지의 보전 및 지역사회 유지 등 매우 중요한 농업 및 농촌 환경적 기능을 수행하는 정책이다. 그러나 환경적인 측면에서 보면, 한계농지의 유지를 단순히 농업기능으로만 설정하고 있어서 집약적 농업이 전개되는 경우도 포함될 수 있고, 따라서 환경보전에 역효과를 초래할 가능성도 있다. 또한 마을 공동기금이 마을 환경요소를 보존하는데 어떻게 사용되어야 하는지에 대한 구체적인 방안을 마련하는데 관심을 두지 않고 있다. 즉, 중앙정부나 지자체 차원에서 어떻게 환경요소를 설정하고 이를 어떻게 관리해야 할 것인가에 대한 논의가 전혀 이루어지지 않은 상태에서 단순히 마을 차원에서 환경요소를 보존하도록 하고 있어서 유명무실한 규정이 되고 있다.

□ 직불금은 농촌환경보전 필요성에 대한 인식을 확대시키지 못하고 있다.

- 우리나라에서 직불금에 대한 논의에도 불구하고 여전히 농업환경에 대한 학계의 연구는 거의 이루어지지 못하고 있는 상태이며, 관행 농업이 농지와 수질을 악화시키고 있다는 인식도 농민들에게 확산시키지 못하고 있다. 즉, 선진국에서처럼 직불금을 활용한 환경보전에 대한 인식제도 효과가 우리나라에서는 전혀 나타나고 있지 않다.

3. 환경부의 농업 관련 환경보전 제도도 시행중이다.

□ 환경부 정책에서는 농업이나 농민이 환경보존 사업의 주요 추진주체가 아니다.

- 2013년 환경부 업무보고에 따르면 국정과제 중에서 주관과제 분야의 i)환경유해물질 관리 및 환경피해 구제 강화, ii)기상이변 등 기후변화 적응, iii)환경서비스 품질수준 제고, iv)자원에너지순환 이용하는 자원순환사회 실현 등 4건과 v)생태휴식공간 확대 등 행복한 생활문화공간 조성, vi)총체적인 국가 재난관리체계 강화, vii)온실가스 감축 등 기후변화 대응, viii)신재생에너지 보급확대 및 산업육성, ix)환경과 조화되는 국토개발, x)작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향 등 6건의 협조과제의 추진 계획 속에 농업환경과 관련된 계획이 포함되어 있다. 이러한 환경부의 정책은 크게 환경보전이라는 측면에서는 농업환경정책과 맥락을 같이하지만 실제 그 환경보전을 추진하는 주체를 농업이나 농민으로 설정하지 못하고 있는 것이 가장 큰 차이점이다.

□ 특히, 수자원 관리와 관련해서는 농업의 역할도 매우 크다.

- 이외에도 농업생산활동으로 인한 수질오염을 억제하기 위한 ‘비점오염 관리 종합대책’이 시행 중이며, 그 일환으로 농촌지역의 도랑유역관리 방안에 대한 연구가 진행되었고, 이를 정책적으로 활용하는 방안에 대해 논의하고 있는 상황이다. 현재는 농업 비점오염 관리와 농촌지역 도랑유역에 대한 관리가 주로 환경부에서 담당하고 있는 정책으로 이루어지고 있다. 그러나 그 실제 영향이 농촌지역의 농민과 주민들에게 미치고 있어서 농업비점오염 관리를 통한 농촌지역 수질관리를 농업에서 주도적으로 시행할 필요가 있다. 이를 위해서는 농식품부에서 농업의

비점오염관리와 도랑유역관리를 담당할 수 있는 부서가 마련되어야 하지만 현재는 이 분야가 매우 종합적인 성격을 갖고 있어서 어느 한 부서를 선정하기 어려운 상황이다.

V. 농촌환경정책은 어떻게 도입해야 하는가

1. 포괄적인 농촌정책이 우선 도입되어야 한다.

□ 농촌지역을 직접적인 정책대상으로 다루는 제도적 틀이 전무한 상황

- 우리나라 전체 면적에서 도시지역이 차지하는 비율은 불과 16.3%이며, 이중 기존의 준도시지역과 준농림지역을 합한 관리지역은 25.5%이고, 농림지역과 자연환경보전지역은 각각 50.5%, 7.8%이다. 그럼에도 불구하고, 비도시지역을 종합적으로 다룰 수 있는 지역적 정책이 부재한 상황이다. 또한 국토이용계획에 따라 도시지역은 주거, 상업, 공업, 녹지지역으로 구분하여 이용계획을 수립하고, 관리지역은 계획관리, 생산관리, 보전관리지역으로 구분하고 있다. 그러나 농림지역과 자연환경보전지역에는 구체적인 세부 분야가 없으며, 또한 지역계획에서도 특정지역 개발계획으로 실행하도록 하고 있어서 농촌지역의 다양한 문제를 포괄적으로 다루는 제도적 틀이 부재한 상황이다.

□ 농림축산식품부의 명칭에도 농촌을 포함할 필요가 있다.

- 농림축산식품부의 명칭 자체에 농촌지역에 대한 표현이 전혀 없어서 농촌정책을 추진할 구체적인 명분이 부족한 상황이다. 실제 2008년부터 농촌정책국을 주무국으로 변경했음에도 불구하고 여전히 부서 명칭에 농촌정책을 포함하는 표현이 없다는 것은 바람직한 대응은 아니라고 생각된다. 실제 이러한 현상의 연장선상에서 농촌정책국의 업무 자체도 농촌지역 전체에 대해 지역적 관점으로 접근하는 지역주도적인 추진방식이 없다는 한계도 노정하고 있다.

□ ‘농업식품농촌부’의 창설과 농촌정책의 개편이 필요하다.

- 농촌정책을 도입하면서 농림축산식품부의 명칭을 농촌의 개념을 포함하는 농업식품농촌부로 변경하는 것이 필요하다. 그리고 또한 농촌정책을 수립하면서 정책의 담당 범위로 농촌지역의 산업, 공동체, 환경 분야 사업을 포괄하는 것이 필요하다.

2. 저투입농업을 우선적으로 확산하는 것이 필요하다.

□ 농촌환경보전의 필요성에 대한 국민인식이 증가하고 있다.

- 농업농촌에 대한 2016년 국민의식 조사(농경연)에 따르면, 도시민의 대다수(62.1%)가 ‘농업과 농촌의 다원적 기능과 가치’에 대해 인정하고 있고 이것이 귀농·귀촌 인구의 급격히 증가추세에 반영되어 있다.

□ 그러나 집약적 영농에 의한 환경피해는 심각한 상황이다

- 농약사용량은 화학농약에 대한 정부지원 중단으로 감소하다가 최근 다시 증가하는 추세이고, 화학비료의 사용량도 정부지원 중단으로 최근 감소하고 있는 추세이지만 여전히 높은 비율이다. 특히, 우리나라 질소 및 인산 수지도 다른 선진국에 비해서 압도적으로 높은 상황이다. 이는 과거 논과 밭에서 관찰되던 새나 곤충 등이 사라지고 토양염류 집적과 양분유출로 하천 등의 수질오염 문제가 심각하게 대두되고 있는 것과 연관되어 있다. 즉, 국민들이 친환경적으로 잘 보존되기를 기대하고 있는 농업과 농촌이 고투입적인 농업생산 방법에 의해서 파괴하고 있는 상황이다.

□ 농약 및 화학비료 사용량을 획기적으로 감소시키는 저투입 농업 장려금 지급 필요

- 이러한 목표를 달성하기 위해서는 우선적으로 저투입 농업 실천 농가에 대해 보상금을 지급함으로써 농가들이 환경보전 활동에 대한 참여하도록 유도하는 것이 필요하다. 현재 시비 기준에서 30% 이하를 투입하는 농법을 채용하고 4년간 이행협약을 체결하는 방식으로 시행하는 것이 필요하다. 이들 농민에게 지급하는 장려금은 생산감소분과 인센티브를 포함하는 부분을 계산하여 결정한다.

3. 농업의 다기능성을 강화하는 정책을 도입해야 한다.

□ 고투입 농업은 농촌지역 생태계의 먹이사슬을 파괴한다.

- 고투입 집약적 농업의 전개에 따라 농지와 농촌지역에 서식하는 동식물의 종 다양성과 개체수가 급격히 감소하였다. 그러나 산업화 과정에서 우리나라 농촌의 생물다양성이 어느 정도 파괴되었는지에 대한 구체적인 연구 자료가 미흡한 상황이다. 한편, 환경부의 생태계 보존 사업도 농업생산과의 연계가 불명확하기 때문에 농지의 생물다양성을 증대시키는 조치로 한계가 있다.

□ 농촌 도랑 오염은 지하수와 4대강 오염의 원인이다.

- 농업생산 과정에서 발생하는 오염으로 인해서 농촌지역 수질 저하 및 수자원 고갈의 문제가 발생하고 있다. 농촌지역의 도랑유역은 전체 우리나라 유역 면적의 75%를 차지하고 있는 것으로 추계되고 있으며, 따라서 고투입적인 농업생산을 통한 농촌지역 도랑의 오염은 지하수의 오염 및 4대강 오염을 증가시키는 요인이라고 할 수 있다. 아직 환경부가 농업생산을 직접적인 오염규제 대상으로 적시하고 있지는 않지만 농업생산이 수자원에 미치는 부정적인 효과는 이미 인지되어 있는 상황이라고 할 수 있다. 따라서 농식품부에서 선제적으로 농업의 비점오염 효과를 감소시키는 정책을 추진하는 것이 필요한 상황이다.

□ 농촌의 문화적, 역사적 자원의 소실도 심각하다.

- 농촌인구의 감소와 공동체 파괴로 인해 농촌의 다양한 역사적, 문화적 자원이 소실되고 있다. 특히, 농업생산과 관련된 문화적 활동과 역사적 유적인 점차 사라지고 있는데, 이를 보존하기 위한 농업활동 지원이 필요한 상황이다.

□ 농업의 다기능성에 대한 공공재적 성격을 정부가 지원해야 한다.

- 농업생산의 다원적 기능을 확대하기 위한 활동의 결과물들이 실제로 농민들에게 소득으로 연결되지 못하기 때문에 농민들의 참여를 이끌어내지 못하는 문제가 있다. 따라서 농업의 다기능성을 강화하기 위한 농업생산활동은 시장에서 거래되는 농산물이 아닌 공공재이므로 이에 대한 공적인 보상이 필요하다. 즉, 다기능 농업의 구체적인 활동 결과물을 토대로 한 보상금의 지급이 필요하며 이를 통한 농가소득 증대 효과를 제고할 필요가 있다.

□ 농업의 다기능성을 강화하는 목표 설정 필요

- 농업의 다기능성을 강화하기 위한 정책의 목표는 i) 환경친화적인 농업생산을 통해 농촌경관 보존 및 생물다양성 증대에 기여, ii) 환경친화적인 농업을 통한 농촌지역의 수질오염 저감 및 수자원 보호에 기여, iii) 농업생산과 관련된 농촌지역의 문화적, 역사적 자원 보존에 기여, iv) 다기능 농업의 지원을 통해 농가소득 증대에 기여하는 것으로 설정할 수 있다.

□ 농업의 다기능성을 수행하는 농민들에게 보조금을 지급하는 것이 필요하다.

- 환경보존과 관련된 다기능 농업을 시행하는 농가에게 보상금을 지급하는 정책을 도입하는 것이 필요하다. 이는 환경, 경관, 문화, 역사 등과 관련된 다기능 농업을 실천하고자 4년간 협약을 맺은 농민이나 단체에게 보상금을 지급하는 것을 도입할 수 있으며, 보상금액은 다기능 농업활동에 따른 소득감소분과 인센티브를 포함하는 액수를 계산하여 결정한다. 세부적인 다기능 농업 보상금 지급 분야는 다음에서 보는 바와 같다: i) 농지와 농수로의 동식물 종다양성에 기여하여 구체적으로 동식물 종다양성의 증가를 확인할 수 있는 결과를 보여주는 농민 (농촌 생태계보존농업 보상금) ii) 비점오염 저감을 위해 도랑유역에서 기존 농업 시비 기준의 50% 이하의 투입재를 적용하는 농민 (농촌 유역관리농업 보상금) iii) 농촌 마을의 경관보존 대상을 사전에 협의하여 설정하고 이를 보존하기 위한 구체적인 경작방법을 제시하고 준수하는 농민 (농촌 경관관리농업 보상금) iv) 마을 환경정비(마을 숲, 마을 산림 관리, 쓰레기 관리, 하천관리) 활동에도 공동 장려금을 지급함. (농촌 마을환경관리 장려금) v) 농업활동과 관련된 역사 유적이거나 문화활동을 적시하고 이를 보존하기 위한 구체적인 활동에 대해 사전에 협의하여 설정한 농민(농촌 역사문화보존 농업 보상금)에게 지급하는 것 등이다.

4. 농촌환경관리를 위한 인력육성과 농촌일자리 창출 정책을 도입해야 한다.

☐ 농민은 현재 농촌의 환경자원을 관리하는 지식이 부족한 상황이다.

- 농민들은 주로 농산물 재배에 국한된 영농지식을 갖고 있기 때문에 농업과 환경자원 보존을 병행하는 방식에 대한 지식이 전무한 상황이다. 따라서 농민들에게 환경자원을 보존하는 농업 경영방식을 보급하고 관리하는 전문인력이 필요하다.

☐ 농촌의 생태계, 역사, 문화에 대한 지식을 갖춘 인력을 양성하는 것이 필요하다.

- 생태계 보존과 생물다양성뿐만 아니라 농촌경관 및 역사, 문화에 대한 부분적인 기초지식을 갖고 있는 인력을 교육하여 농촌지역 환경관리를 위한 전문인력으로 양성하는 것이 필요하다. 농촌지역에 청년층 전문인력을 투입함으로써 농촌지역 청년일자리 창출에 기여하고 동시에 농촌지역 인구 증가 및 연령 구조 개선에도 기여하도록 하는 것이 필요하다. 이를 통해서 농촌지역의 환경관리, 일자리 창출, 인구 증대, 인구구조 개선, 그리고 농촌지역에서 다양한 경제적, 사회적 활동을 증가시킬 수 있는 잠재력을 확대하는 효과를 얻을 수 있다.

☐ 환경친화적인 농지 관리를 지원할 수 있는 전문인력이 필요하다.

- 농촌에서 농업생산과 환경 및 경관관리를 병행할 수 있는 전문지식을 갖춘 인력을 양성하는 것이다. 이는 농업을 통한 생물다양성, 생태계, 수질관리, 경관, 농촌문화 보전을 시행할 수 있는 전반적인 관리 계획을 수립할 수 있는 인력을 양성하는 교육과정을 도입하고 지원하는 것이다. 귀농·귀촌인들을 이러한 영역에 활용하는 것도 필요하다.

☐ 농촌환경관리자를 정책사업 관리자로 육성하는 것이 필요하다.

- 농촌환경관리자에 대한 교육과정 지원을 지원하여 정책사업관리자로 활용하는 것이 필요하다. 대학에 ‘농촌환경관리과정(가칭)’을 설치하여 운영하도록 지원하며, 교육과정 이수자를 농촌 환경정책 사업을 현장에서 자문하고 모니터링하고 하는 인력으로 활용하는 방안으로 연결하는 것이 필요하다.

☐ 농촌환경관리자를 창업자로 육성하는 것이 필요하다.

- 농촌환경관리자의 농업과 환경보존 및 역사문화에 관한 전문지식을 활용하여 농촌지역에서 다양한 창업활동을 추진하도록 지원하는 것이며, 이를 통해서 농촌 주민들의 일자리 확충과 소득 증대 및 공동체의 활성화에 기여하는 시너지 효과를 발휘할 수 있다.

Ⅵ. 맺음말 : 지역적 관리체계의 형성과 자율적 관리가 중요

□ 주민의 파트너십과 거버넌스 형성이 필요하다.

- 농촌환경정책은 다른 농업정책처럼 중앙부처가 정책을 수립하고 그 규정과 절차에 따라서 지방의 농민들이 시행하는 방식의 정책으로는 농촌지역의 환경을 보전하는 목표를 효과적으로 달성하기 어렵다. 따라서 정책의 추진과 관리가 지역 주민들의 파트너십에 의해서 이루어져야 하고 이를 총괄적으로 운영하는 지역거버넌스가 형성되어야 한다.
- 농촌환경보전 활동의 효과를 판정하는 지표도 사실상 중앙부처나 지자체가 효과적으로 관리하기 어렵다. 환경적 특성이 지역적으로 다르기 때문에 지역의 토양, 수질 및 생물다양성과 생태계 및 경관과 문화적, 역사적 요소를 평가하는 지표도 지역적으로 다르게 나타날 수 밖에 없다. 따라서 이러한 농업환경지표를 중앙에서 체계적으로 관리하는 것은 불가능하다.
- 결국, 농촌환경보전사업은 그 시작부터 관리 및 평가에 이르기까지 모든 과정을 지역주민들의 협력으로 진행되어야 한다. 따라서 어떤 형태로든 지역주민의 다양한 역량을 제고시키는 것이 매우 중요하다.

□ 농촌환경정책의 효과에 대한 지속적인 학제 간 협력 연구가 필요

- 농업활동을 통해 농촌지역의 환경자원을 복원하고 보존하는 것은 최근까지 특정 학문분야에서 전담하고 있었던 연구영역이 아니다. 따라서 농촌지역의 환경을 효과적으로 보존하기 위한 방법을 모색하는데 다양한 연구분야의 협력이 필요하다. 그러므로 이 사업의 추진과정에서 다양한 전문가의 참여를 통한 협력적 연구가 필요하고 이를 토대로 농업환경정책을 지속적으로 개선하는 것이 필요하다.

참고 문헌

- 김진욱 역, 1995, 『작은 것이 아름답다』, 원저: E. F. 슈마허 저, 1987, *Small is Beautiful - A Study of Economics as if People Mattered*, 범우사.
- 김태연. 2015. “EU 농업환경정책의 변화과정 분석” 『한국유기농업학회지』, 제23권 3호, p.401-421. 한국유기농업학회.
- 김태연·김배성·박재홍·이명현·강성필. 2013. 『농업환경프로그램 도입방안 연구』, 단국대학교·농림축산식품부.
- 농림축산식품부, 2016, 『2016~2020 제4차 친환경농업 육성 5개년 계획』, 농림축산식품부.
- 이상만. 2012. “EU 공동농업정책 개혁동향” 『세계농업』 7월호, p.166-185. 한국농촌경제연구원.
- 조형준·홍성태 역, 2005, 『우리 공동의 미래(Our Common Future)』, 새물결. 세계환경발전위원회, 1987, *Our Common Future*, Oxford University Press.

- CEC. 1985. Council Regulation (EEC) No. 797/85 of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structures. Official Journal of the European Communities. L93: 1-18. Brussels. Commission of the European Communities.
- CEC. 1987. Council Regulation (EEC) No. 1760/87 of 15 June 1987 amending Regulation (EEC) No. 797/85, (EEC) No. 270/79, (EEC) No. 1360/78 and (EEC) No. 355/77 as regards agricultural structures, the adjustment of agriculture to the new market situation and the preservation of the countryside. Official Journal of the European Communities. L167: 1-8. Brussels. Commission of the European Communities.
- CEC. 1991. The Development and Future of the CAP: Reflection Paper of the Commission, COM(1991) 100 Final. Brussels. February 1991. Commission of the European Communities.
- CEC. 1992. Council Regulation (EC) No. 2078/92 of 30 June 1992 on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside. Official Journal of the European Communities. L215: 85-90. Brussels. Commission of the European Communities.
- CEC. 1999a. Council Regulation (EC) No. 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the EAGGF and amending and repealing certain Regulations. Official Journal of the European Communities. L160: 80-101. Brussels. Commission of the European Communities.
- CEC. 1999b. Commission Regulation (EC) No. 1750/1999 of 23 July 1999 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No. 1257/1999 on support for rural development from the EAGGF. Official Journal of the European Communities. L214: 31-52. Brussels. Commission of the European Communities.
- CEC. 2003a. Council Regulation (EC) No. 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers. Official Journal of the European Communities. L270: 1-69. Brussels. Commission of the European Communities.
- CEC. 2003b. Council Regulation (EC) No. 1783/2003 amending Regulation (EC) 1257/1999 on support for rural development from the EAGGF. Official Journal of the European Communities. L270: 70-77. Brussels. Commission of the European Communities.
- CEC. 2005. Council Regulation (EC) No. 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development(EAFRD). Official Journal of the European Communities. L277: 1-40. Brussels. Commission of the European Communities.
- CEC. 2013a. Overview of CAP Reform 2014-2020. Agricultural Policy Perspectives Brief No. 5/December 2013. Commission of the European Communities.
- CEC. 2013b. Regulation (EU) No. 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 december 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005. Official Journal of the European Communities. L347: 487-548. Brussels. Commission of the European Communities.
- DEFRA, 2005. *Environmental Stewardship : Look after your land and be rewarded*, Rural

- Development Service, Department for Environment, Food and Rural Affairs, London.
- DEFRA, 2013. *The Guide to Cross Compliance in England 2013 edition*, Department for Environment, Food and Rural Affairs · Rural Payment Agency, London.
- Hanley, N. and Oglethorpe, D., 1999. Emerging policies on externalities from agriculture: An analysis of the European Union. *American Journal of Agricultural Economics*, 81 (5), 1222-1227.
- Natural England, 2009. *Agri-environment schemes in England 2009: A review of results and effectiveness*. Natural England.
- Natural England, 2013, *Entry Level Stewardship - Environmental Stewardship Handbook*, Natural England.
- NCC. 1977. *Nature Conservation and Agriculture*. Nature Conservancy Council, London.

<부록 1>

<영국의 중위시책(Mid-tier)의 선택 활동 및 자본활동 항목>

선택번호	명 칭	지불 단가
AB1	Nectar flower mix (야생 꽃 혼합지대) *꿀벌 및 나비 보호를 위한 야생꽃 지대	£ 51 /ha
AB2	Basic overwinter stubble (기본 월동 그루터기)	£ 84 /ha
AB3	beetle bank(벌레 서식지 보존지) (농작물 밭이나 정원 안에 풀 및 / 또는 다년생 식물이 심어 저해충을 잡아먹는 유익한 곤충, 새 및 다른 동물 군을 키우는 서식지역)	£ 573
AB4	skylack plots(야생조류 서식지 보존지) (농작지에 야생조류를 위해, 낮고 개방된 초목을 만들어 먹이와 동지 서식지의 기능을 하는 지역) * (지역 하나당 9파운드, 최소 2개 이상 존재필요)	£ 18/ha
AB5	Nesting plots for lapwing and stone curle (야생조류 산란지 및 서식지 보존지) (농작지에 야생조류가 산란 및 동지 서식지를 조성할 수 있도록 둥근 돌 및 자갈을 남겨둔 지역)	£ 524 /ha
AB6	Enhanced overwinter stubble(향상된 월동 그루터기)	£ 436/ha
AB7	whole crop cereals (모든 종의 곡류 재배)	£ 495/ha
AB8	Flower-rich margins and plots (꽃이 가득한 마진지역)	£ 495/ha
AB9	Winter bird food (겨울 간 조류먹이 제공지역)	£ 640/ha
AB10	(Unharvested cereal headland) 수확하지 않은 곡류 알갱이지대 (조류의 서식지역 조성 및 먹이공급을 위한 지역)	£ 640/ha
AB11	경작할 수 있는 경작지	£ 532/ha
AB12	Supplementary winter feeding for farmland birds (농지의 새들을 위한 겨울철 먹이 보충) * (AB9번 항목 위치 2ha 이내에 2개씩 필요)	£ 621/t *2
AB13	Brassica fodder crop (브라시카 사료 작물)	£ 100/ha
AB14	Harvested low input cereal (수확된 저 투입 농산물)	£ 266/ha
AB15	Two year sown legume fallow (2년생 콩과 식물휴경지)	£ 522/ha
AB16	Autumn sown Bumble bird mix (추운기간의 벌새 믹스)	£ 550/ha
BE1	Protection of in-field trees on arable land (경작지에서의 논밭 보호)	£ 420/ha
BE2	Protection of in-field trees on intensive land (집중 초원에서의 논밭 나무의 보호)	£ 190/ha
BE3	Management of hedgerows (생울타리 관리) *3 : 울타리의 한 면 100m당 £8 울타리의 양 면 100m당 £16	£ *3
GS1	Take small areas out of management (관리면에서의 작은지역 관리)	£ 365/ha

GS2	Permanent grassland with very low inputs (outside SDAs) (매주 낮은 투입량을 가진 영원한 목초지(SDAs 외부))	£ 95/ha
GS3	Legume and herb-rich swards (풍부한 허브 및 콩류 초지 잔디)	£ 331/ha
GS4	Legume and herb-rich swards (풍부한 허브 및 콩류 초지 잔디)	£ 309/ha
GS5	Permanent grassland with very low inputs in SDAs (SDAs에서 매우 낮은 투입량을 가진 목초지)	£ 16/ha
GS15	Haymaking supplement (건초제조 보급)	£ 85/ha
GS16	Rush infestation control supplement (러시 감염 제어 보충 교재)	£ 73/ha
GS17	Lenient grazing supplement (방목 식물)	£ 44/ha
HS1	Maintenance of weatherproof traditional farm buildings (내후성 전통 농장 건물 유지 보수)	£ 3.25/ m^2
HS2	Take historic and archaeological features out of cultivation (재배에서 역사적, 고고학적 특징을 취하기)	£ 425/ha
HS3	Reduced-depth, non-inversion cultivation on historic and archaeological features (역사적 및 고고학적 특징에 대한 심층적인 비 반전 재배)	£ 79/ha
HS4	Scrub control on historic and archaeological features (역사 및 고고학 기능에 대한 스크럽 제어)	£ 137/ha
HS5	Management of historic and archaeological features on grassland (목초지의 역사적, 고고학적 특징 관리)	£ 30/ha
HS6	Maintenance of designed/engineered water bodies (설계 / 설계된 수역 유지)	£ 440/ha
HS8	Maintenance of weatherproof traditional farm buildings in remote areas (외진 지역의 내후성 전통 농장 건물 유지 보수)	£ 6.73/ m^2
HS9	Restricted depth crop establishment to protect archaeology under an arable rotation (경작 중, 고고학을 보호하기위한 농작물 수확 제한)	£ 174/ha
OP1	Overwintered stubble (월동한 그루터기)	£ 116/ha
OP2	Wild bird seed mixture (야생 조류 종자 혼합물)	£ 640/ha
OP3	Supplementary feeding for farmland birds (농지 조류 보충 먹이주기) *4 : 매 OP2지역 옆마다 2ha 크기씩	£ 494/t *4
OP4	Multi species ley (종 다양성 유지)	£ 115/ha
OP5	Undersown cereal (비주류의 곡물류)	£ 86/ha
OR1	Organic conversion – improved permanent grassland (유기농 전환 – 영구 초지 개선)	£ 75/ha
OR2	Organic conversion – unimproved permanent grassland (유기농 전환 – 비영구 초지 개선)	£ 640/ha
OR3	Organic conversion – rotational land (유기농 전환 – 순환 지대)	£ 175/ha
OR4	Organic conversion – horticulture (유기농 전환 – 원예)	£ 400/ha
OR5	Organic conversion – top fruit (유기농 전환 – 고급과일)	£ 450/ha

OT1	Organic land management – improved permanent grassland (유기농 관리 – 영구적 초원 개선)	£ 40/ha
OT2	Organic land management – unimproved permanent grassland (유기농 관리 – 비 영구적 초원 개선)	£ 20/ha
OT3	Organic land management – rotational land (유기농 관리 – 순환 지대)	£ 65/ha
OT4	Organic land management – horticulture (유기농 관리 – 원예)	£ 200/ha
OT5	Organic land management – top fruit (유기농 관리 – 고급과일)	£ 300/ha
OT6	Organic land management – enclosed rough grazing (유기농 관리 – 밀폐된 거친 방목)	£ 8/ha
SP6	Cattle grazing supplement (가축 방목 보충 교재)	£ 45/ha
SW1	4m to 6m buffer strip on cultivated land (경작지에서 4m ~ 6m 완충 대)	£ 53/ha
SW2	4m to 6m buffer strip on intensive grassland (집중 초원에서 4m에서 6m 완충 대)	£ 170/ha
SW3	In-field grass strips (초원지대 내부 잔디 띠)	£ 557/ha
SW4	12m to 24m watercourse buffer strip on cultivated land (경작지에서 12m ~ 24m 수로 완충 대)	£ 512/ha
SW5	Enhanced management of maize crops (옥수수 작물의 관리 개선)	£ 133/ha
SW6	Winter cover crops (겨우살이 작물)	£ 114/ha
SW7	Arable reversion to grassland with low fertiliser input (낮은 비료 투입으로 목초지로의 경작 가능)	£ 311/ha
SW8	Management of intensive grassland adjacent to a watercourse (수로에 인접한 집중 초원 관리)	£ 202/ha
SW9	Seasonal livestock removal on intensive grassland (집중 초원에서의 계절적 축산 제거)	£ 88/ha
SW10	Seasonal livestock removal on grassland in SDAs next to streams, rivers and lakes (하천, 강, 호수 옆의 SDAs에 있는 초원에서의 계절성 가축먹이지대 제거)	£ 36/ha
SW11	Riparian management strip (강기슭 관리 strip)	£ 440/ha
SW14	Nil fertiliser supplement (무첨가 비료 보충 교재)	£ 131/ha
UP1	Enclosed rough grazing (거친 방목)	£ 39/ha
WD3	Woodland edges on arable land (경작지 가장자리의 숲지대)	£ 323/ha
WD7	Management of successional areas and scrub (연속적인 영역 및 관목지대 관리)	£ 74/ha
WD9	Livestock exclusion supplement – scrub and successional areas (가축 배제 보충 – 관목지대 및 연속 분야)	£ 121/ha

WT1	Buffering in-field ponds and ditches in improved grassland (완충역할을 하는 초원에서의 연못 및 도랑)	£ 201/ha
WT2	Buffering in-field ponds and ditches on arable land (완충역할을 하는 경작지에서의 연못 및 도랑)	£ 501/ha
BN1	Stone-faced bank repair (전통 돌 담벽 수리)	£ 31/m
BN2	Stone-faced bank restoration (전통 돌 담벽 복원)	£ 86/m
BN3	Earth bank creation (토양 저장고 제작)	£ 13.50/m
BN4	Earth bank restoration (토양 저장고 재생)	£ 7/m
BN5	Hedgerow laying (낮은 야생 울타리지대)	£ 9.40/m
BN6	Hedgerow Coppicing (관목 야생 울타리지대)	£ 4/m
BN7	Hedgerow Gapping-up (산울타리형 야생 울타리지대)	£ 9.50/m
BN8	Hedgerow supplement - casting up (야생 울타리지대 지원 - 조성)	£ 3/m
BN10	Hedgerow supplement - Top Binding and Staking (야생 울타리지대 지원 - 윗부분 묶기 및 쌓기)	£ 3.40/m
BN11	Planting new hedges (야생 울타리지대 조성)	£ 11.60/m
BN12	Stone Wall Restoration (돌벽 재생)	£ 25/m
BN13	Stone wall supplement - Top wiring (돌벽 지원사업 - 윗부분 묶기)	£ 3.60/m
BN14	Stone wall supplement - Stone from quarry (돌벽 지원사업 - 채석장에서 온 돌)	£ 44/m
FG1	Fencing (울타리치기)	£ 4/m
FG2	Sheep netting (양 그물 길)	£ 4.90/m
FG3	Permanent electric fencing (영구적인 전기 울타리)	£ 4.90/m
FG4	Rabbit fencing supplement (토끼 울타리 조성)	£ 2.50/m
FG12	Wooden Field Gate (농장입구 나무문)	£ 390/문
FG14	Badger Gates (오소리 통로)	£ 135/문
FG15	Water Gates (수로)	£ 240/문
LV3	Hard bases for livestock drinkers (가축 사료용 급수기)	£ 110/장소
LV4	Hard bases for livestock feeders (가축 사료용 먹이 공급기)	£ 170/장소
LV5	Pasture pumps and associated pipework (목초펌프 및 관련 배관)	£ 220/펌프
LV6	Ram pumps and associated pipework (램 펌프 및 관련 배관)	£ 1,480/펌프

LV7	Livestock troughs (가축의 골짜기)	£ 110/골짜기
LV8	Pipework associated with livestock troughs (가축 골짜기와 관련된 배관 공사)	£ 2.65/m
PA1	Implementation plan (계획 이행)	£ 1,100/계획
RP1	Resurfacing of gateways (통로 재포장)	£ 92/통로
RP2	Gateway relocation (통로 재배치)	£ 340/통로
RP3	Watercourse crossings (수로 통로)	£ 300/통로
RP4	Livestock and machinery hardcore tracks (가축 및 기계 하드 코어 트랙)	£ 33/m
RP5	Cross drains (교차 배수로)	£ 245/배수로
RP6	Installation of piped culverts in ditches (배수로에 배관 된 배수구 설치)	£ 340/지하수로
RP7	Sediment ponds and traps (퇴적물 연못과 함정)	£ 10/ m^2
RP9	Earth banks and soil bunds (토양 저장고 및 토양 بند)	£ 155/*1
RP10	Silt filtration dams or seepage barriers (실트 여과 댐 또는 침투 장벽)	£ 75/유닛
RP11	Swales (자연수로)	£ 5.95/ m^2
RP12	Check dams (댐 점검)	£ 42(댐마다)
RP13	Yard – underground drainage pipework (마당 – 지하 배수 배관)	£ 5.50/m
RP14	Yard inspection pit (마당 검사 구덩이)	£ 200/유닛
RP15	Concrete yard renewal (콘크리트 마당 재건)	£ 27.14/ m^2
RP16	Rainwater goods (빗물저장소)	£ 11.40/m
RP17	Storage tanks underground (지하 저장탱크)	£ 350/ m^3
RP18	Above ground tanks (지상 저장탱크)	£ 100/ m^3
RP19	First-flush rainwater diverters/downpipe filters (빗물 정화조, 지하파이프 필터)	£ 125/유닛
RP20	Relocation of sheep dips and pens (양치기와 울타리의 재배치)	£ 3,675/유닛
RP21	Relocation of sheep pens only (양 울타리만 재배치 경우)	£ 1,830/유닛
RP22	Sheep dip drainage aprons and sumps (양 하수구멍 앞치마와 기름 통)	£ 18.25/ m^2
RP23	Installation of livestock drinking troughs (in draining pens for freshly dipped sheep) (가축을 위한 drinking troughs 설치) (갓 dip bath(양 담그기)에서 작업을 마친 양을 위한) * dip bath(양 담그기) : 양의 건강 및 위생관리를 위해 양을 씻기고, 관리하는 작업을 위한 공간	£ 68/유닛
RP24	Lined biobed plus pesticide loading and washdown area (생물 표식 및 살충제 투입 및 세척 지역)	£ 118/ m^2

RP25	Lined biobed with existing washdown area (기존의 세척된 지역의 생물 표식)	£ 77/ m^2
RP26	Biofilters (바이오필터)	£ 990/유닛
RP27	Sprayer or applicator load and washdown area (분무기 또는 애플리케이터 로드 및 세척 영역)	£ 40/ m^2
RP28	Roofing (sprayer washdown area, manure storage area, livestock gathering area, slurry stores, silage stores) 루핑 (분무기 세척 지역, 분뇨 저장 공간, 가축 집결 지역, 슬러리 점포, 사일리지 점포)	£ 62/ m^2
RP29	Self supporting covers for slurry stores (슬러리 저장을 위한 자체지지 커버)	£ 30.50/ m^2
RP30	Floating covers for slurry stores and lagoons (슬러리 매장 및 석호 용 플로팅 커버)	£ 5.60/ m^2
TE1	Planting standard hedgerow tree (표준 규격 hedgerow 나무심기)	£ 8.80/그루
TE3	Planting fruit trees (과수나무 심기)	£ 22.50/그루
TE6	Tree guard (tube and mesh) (나무 보호대(튜브 및 메쉬))	£ 4/방벽
TE7	Tree guard (wood post and rail) (나무 보호대(나무 말뚝 및 울타리))	£ 59.50/방벽
TE8	Tree guard (wood post and wire) (나무 보호대(나무 말뚝 및 철조망))	£ 84/방벽
TE10	Coppicing bankside trees (CBT : 시냇물이나 강가를 따라 나무, 덤불 등을 조성하여 가축에 의한 오염을 막는 활동을 뜻함.)	£ 52/그루
TE11	Tree surgery (나무 외과의) *2: 96.50£/그루 : 나무가 잘렸거나, 20cm이상일 경우 200£/그루 : 나무가 20cm를 넘을 경우	£ *2
WN5	Pond Management(frist 100sq m) (우물 관리(초기 100평방 미터 당))	£ 270/못
WN6	Pond Management(areas greater than 100sq m) (우물 관리(이후 100평방 미터 당))	£ 170/100 m^2
BN12	Stone Wall Restoration (돌벽 재생)	£ 25/m
BN13	Stone wall supplement - Top wiring (돌벽 지원사업 - 윗부분 묶기)	£ 3.60/m
BN14	Stone wall supplement - Stone from quarry (돌벽 지원사업 - 채석장에서 온 돌)	£ 44/m

<부록 2>

<Mid-Tier의 물관리 관련 활동 목록>

선택번호	명 칭	지불 단가
RP2	Gateway relocation (통로 재배치)	£ 340/통로
BN7	Hedgerow Gapping-up (산울타리형 야생 울타리지대)	£ 9.50/m
FG15	Water Gates (수로)	£ 240/문
LV3	Hard bases for livestock drinkers (가축 사료용 급수기)	£ 110/장소
LV4	Hard bases for livestock feeders (가축 사료용 먹이 공급기)	£ 170/장소
LV5	Pasture pumps and associated pipework (목초펌프 및 관련 배관)	£ 220/펌프
LV6	Ram pumps and associated pipework (램 펌프 및 관련 배관)	£ 1,480/펌프
LV7	Livestock troughs (가축의 골짜기)	£ 110/골짜기
LV8	Pipework associated with livestock troughs (가축 골짜기와 관련된 배관 공사)	£ 2.65/m
RP1	Resurfacing of gateways (통로 재포장)	£ 92/통로
RP2	Gateway relocation (통로 재배치)	£ 340/통로
RP3	Watercourse crossings (수로 통로)	£ 300/통로
RP4	Livestock and machinery hardcore tracks (가축 및 기계 하드 코어 트랙)	£ 33/m
RP5	Cross drains (교차 배수로)	£ 245/배수로
RP6	Installation of piped culverts in ditches (배수로에 배관 된 배수구 설치)	£ 340/지하수로
RP7	Sediment ponds and traps (퇴적물 연못과 함정)	£ 10/m ²
RP9	Earth banks and soil bunds (토양 저장고 및 토양 بند)	£ 155/★1
RP10	Silt filtration dams or seepage barriers (실트 여과 댐 또는 침투 장벽)	£ 75/유닛
RP11	Swales (자연수로)	£ 5.95/m ²
RP12	Check dams (댐 점검)	£ 42(댐마다)
RP13	Yard – underground drainage pipework (마당 – 지하 배수 배관)	£ 5.50/m
RP14	Yard inspection pit (마당 검사 구덩이)	£ 200/유닛

RP15	Concrete yard renewal (콘크리트 마당 재건)	£ 27.14/ m^2
RP16	Rainwater goods (빗물저장소)	£ 11.40/m
RP17	Storage tanks underground (지하 저장탱크)	£ 350/ m^3
RP18	Above ground tanks (지상 저장탱크)	£ 100/ m^3
RP19	First-flush rainwater diverters/downpipe filters (빗물 정화조, 지하파이프 필터)	£ 125/유닛
RP20	Relocation of sheep dips and pens (양치기와 울타리의 재배치)	£ 3,675/유닛
RP21	Relocation of sheep pens only (양 울타리만 재배치 경우)	£ 1,830/유닛
RP22	Sheep dip drainage aprons and sumps (양 하수구멍 앞치마와 기름 통)	£ 18.25/ m^2
RP23	Installation of livestock drinking troughs (in draining pens for freshly dipped sheep) (가축을 위한 drinking troughs 설치) (갓 dip bath(양 담그기)에서 작업을 마친 양을 위한) * dip bath(양 담그기) : 양의 건강 및 위생관리를 위해 양을 씻기고, 관리하는 작업을 위한 공간	£ 68/유닛
RP24	Lined biobed plus pesticide loading and washdown area (생물 표식 및 살충제 투입 및 세척 지역)	£ 118/ m^2
RP25	Lined biobed with existing washdown area (기존의 세척된 지역의 생물 표식)	£ 77/ m^2
RP26	Biofilters (바이오필터)	£ 990/유닛
RP27	Sprayer or applicator load and washdown area (분무기 또는 애플리케이터 로드 및 세척 영역)	£ 40/ m^2
RP28	Roofing (sprayer washdown area, manure storage area, livestock gathering area, slurry stores, silage stores) 루핑 (분무기 세척 지역, 분뇨 저장 공간, 가축 집결 지역, 슬러리 점포, 사일리지 점포)	£ 62/ m^2
FG1	Fencing (울타리치기)	£ 4/m
FG2	Sheep netting (양 그물 길)	£ 4.90/m
FG3	Permanent electric fencing (영구적인 전기 울타리)	£ 4.90/m
FG4	Rabbit fencing supplement (토끼 울타리 조성)	£ 2.50/m
FG5	Fencing supplement – difficult sites (펜스 지원사업 – 어려운 지역)	£ 1.24/m

발표 03

농업 · 농촌과 환경의 접목: 농업생태환경프로그램 도입

농업생태환경프로그램의 내용과 과제

충남연구원 이관률 박사

농업생태환경프로그램의 내용과 과제

이 관 룰 (충남연구원)

Contents

- I. 사업목적 및 사업개요
- II. 마을 현황 및 특성
- III. 프로그램 개발 및 협약결과
- IV. 프로그램 추진내용 및 성과
- V. 모니터링 및 향후과제

I. 사업목적 및 사업개요

1. 사업목적
2. 사업개요
3. 추진과정

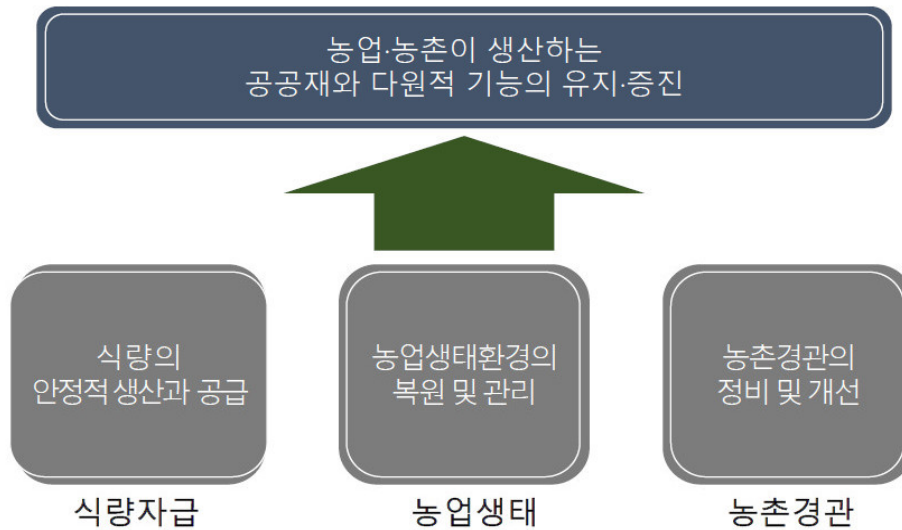
1. 사업목적

I. 사업목적 및 사업개요

- 농산물 가격보전을 위한 기존의 농업직불금 제도는 정책적으로, 사회적으로 논리적 근거가 낮아지고 있음
(Tangerman, S. 2011).
- 충남도는 농업농촌이 생산하는 공공적·다원적 기능 유지·증진을 위한 새로운 프로그램 제안(2014)
 - 국회심포지엄 등 공론화 과정을 거치면서 새롭게 제안한 프로그램에 대한 원칙론적 공감대를 형성
- 농가소득의 중요한 결정요인으로 작동하는 공적자금에 대한 새로운 논리의 발굴 필요
- 본 사업의 목적은 충남도와 농민이 상호협력 해 농업직불금 제도개선을 위한 농업생태환경 프로그램의 구체적인 실천방안을 모색하는데 있음.

1. 사업목적

I. 사업목적 및 사업개요



5

2. 사업개요

I. 사업목적 및 사업개요

- 명칭: 농업직불금 제도개선 시범사업
- 내용: 농업생태환경 프로그램의 이행(식량자급, 농업생태, 농촌경관)
- 대상: 보령 장현마을, 청양 화암마을(2개 마을)
 - 보령 장현마을은 은행마을로 유명한 농촌마을(일부 친환경 농업 시행)
 - 청양 화암마을은 1980년대부터 친환경쌀을 재배해 온 농촌마을
- 기간: 2016. 3 ~ 2018. 2
- 예산: 300백만 원/1년/1개 마을(도비 50%, 시군비 50%)
- 방식: 협약한 내용의 수행에 따른 농가별 현금 지급
 - 농가별/마을별로 개별 협약을 체결하고, 마을단위에서는 포괄적인 실천협약서 체결

6

3. 추진과정

구분	주요내용
2015년	<ul style="list-style-type: none"> * 농정제도개선을 위한 국회심포지움 개최(2015. 2) * 시범사업 대상마을 공모(2015. 9. 4 ~ 10. 30) * 시범사업 대상마을 선정(2015. 11) * 시범사업 대상마을 주민간담회 개최(총 6회)(2015. 12 ~ 2016. 1)
2016년	<ul style="list-style-type: none"> * 제1차 연구자문회의 개최(2016. 2. 19) * 2016년 주민교육 및 프로그램 개발(총 7회)(2016. 2. 24 ~ 2016. 4. 7) * 제2차 연구자문회의 개최(2016. 4. 8) * 2016년 프로그램 컨설팅(제1차)(2016. 4. 14 ~ 4. 30) * 농업직불금 제도개선을 위한 “농업생태환경 프로그램” 실천협약식(2016. 4. 20) * 제3차 연구자문회의 개최(2016. 5. 13) * 2016년 프로그램(개인별/마을별) 협약 체결(2016. 5. 16 ~ 31) * 2016년 시범사업 모니터링 수행(2016. 5 ~ 12) * 농업생태환경프로그램 워크숍 및 현장조사(2016. 6. 8 ~ 9) * 제4차 연구자문회의 개최(2016. 8. 31)

3. 추진과정

구분	주요내용
2016년	<ul style="list-style-type: none"> * 한국농식품정책학회 특별포럼 발표(2016. 10. 14) * 농정패러다임 전환모색을 위한 충청남도의 제안 발표(2016. 10. 20) * 2017년 주민교육 및 프로그램 개발(2016. 12) * 농업직불제 및 농정예산 개편을 국회토론회 발표(2016. 11. 2) * 2017년 주민교육 및 프로그램 개발(총 3회)(2016. 12. 1 ~ 15) * 직불금 제도개선을 위한 충남의 농업생태환경 프로그램 발표(2016. 12. 15)
2017년	<ul style="list-style-type: none"> * 사례 발굴 및 인터뷰 조사(2017. 1 ~ 3) * 2016년 시범사업 겨울 모니터링 수행(2017. 1 ~ 2) * 토종씨앗 회의 및 나눔 행사(2017. 1. 18) * 제5차 연구자문회의 개최(2017. 1. 18) * 2017년 프로그램 컨설팅(2017. 2. 2) * 2017년 프로그램(개인별/마을별) 협약체결(2017. 2. 7 ~ 10) * 제6차 연구자문회의 개최(2017. 7. 26) * 2017년 시범사업 모니터링 수행(2017. 3 ~ 12) * 영농형태(2015년/2016년/2017년) 조사(2017. 7 ~ 12) * 시범사업 성과평가 및 보고회 개최(2017. 12 ~ 2018. 4)

3. 추진과정

- 2016년 주민교육(총 7회)



9

3. 추진과정

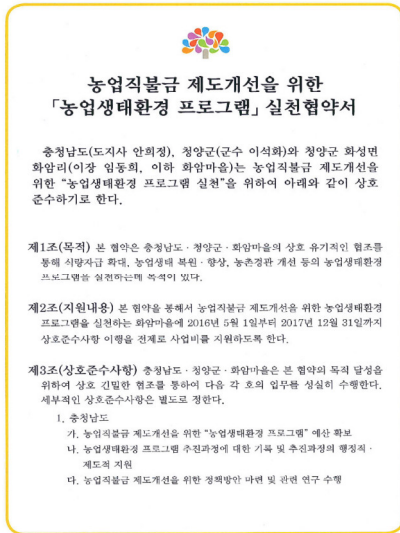
- 농업생태환경 프로그램 실천협약 체결



10

3. 추진과정

● 실천협약서 및 관련기사



중앙매일

2016년 04월 21일 (목)
03면 중합

충남도, 농업직불금제도 개선 방안 찾는다

20일 보령 장현마을서 농업생태환경 프로그램 실천협약식

충남도가 국가농업직불금제도를 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 보상·지원 방식으로 개선하기 위해 농민이 직접 참여하는 '농업생태환경 프로그램'을 시범 추진한다.

도는 20일 보령시 청라면 장현마을에서 국가농업직불금제도 개선을 위한 '농업생태환경 프로그램' 실천협약식을 개최했다고 밝혔다.

이날 협약식에서 허승욱 도 정부부지사·충남연구원, 마을주민 등 100여명은 이번 프로그램에 대한 도와 시·군·대상마을이 상호 준수조건 이행을 다짐했다.

농업생태환경 프로그램은 농업·농촌 유지·보전을 위해 주민 주도로 지역 환경 및 생태 개선 활동을 벌이고 조건 이행에 따라 생태경관 직불금을 가산 지급하는 방식으로 진행된다.

이번 협약에 앞서 도는 지난해 12월 보령시 장현마을과 청양군 화암마을을 대상 마을로 선정하고 주민설명회와 마을별 프로그램 개발 컨설팅, 정책자문 회의 등을 통해 주민 합의를 통해 세부 실천 프로그램을 확정했다.

이번 협약에 따라 도와 대상마을은 향후 2년간 상호 유기적인 협조를 통해 식량자급 확대, 농업생태 복원·향상,

농촌경관 개선 등의 농업생태환경 프로그램을 실천하는데 힘을 모으게 된다.

특히 장현마을과 화암마을은 ▲재배작물 다양화와 환경친화적 재배 등으로 식량자급 확대 ▲마을여건에 맞는 다양한 농업으로 농업생태 복원·향상 ▲마을청소와 마을 숲 조성 등으로 농촌경관 개선 등 다양한 프로그램을 주민 주도로 추진한다.

도와 보령시, 청양군은 이번 농업생태환경 프로그램 추진을 위한 행정적·제도적 지원과 농업직불금 제도개선을 위한 정책방안 마련 등의 역할을 하게 된다.

도 관계자는 "이번 농업생태환경 프로그램을 통해 우리 농업농촌이 산업으로서의 기능뿐만 아니라 환경과 생태를 유지·보전하는 데에도 큰 역할을 하고 있다는 인식이 확산되길 기대한다"라고 말했다.

한편, 도는 현행 국가농업직불금 제도가 쌀, 밭, 경관보전, 친환경, 조건부 리직불금으로 세분화되고 농가소득에 미치는 영향이 크지 않은 점을 문제점으로 지적하고, 지난 2013년부터 농업·농촌의 공익적·다원적 기능을 중시하는 선진국형 농업직불금 제도개선을 추진해왔다.

황규술 기자
13.2 X 18.6 cm

3. 추진과정

● 개인별 프로그램 신청서

개인별 프로그램 신청서

카드번호(보통-040)

성명	성지	성지	성지	성지	성지
주민등록번호	912345678901234	912345678901234	912345678901234	912345678901234	912345678901234
주민등록지	충청남도 보령시 청라면 장현마을	충청남도 보령시 청라면 장현마을	충청남도 보령시 청라면 장현마을	충청남도 보령시 청라면 장현마을	충청남도 보령시 청라면 장현마을
신청일자	2016. 4. 18	2016. 4. 18	2016. 4. 18	2016. 4. 18	2016. 4. 18
신청금액	9,666원	9,666원	9,666원	9,666원	9,666원
비고					

※ 농업직불금 제도개선 시행사업 신청내용

영역	신청 프로그램	위치	사업규모	신청금액	비고
식량 자급	환경친화적 농업	339-1-3, 342-1-2	9,666㎡	1,757,000	
	소계			1,500,000	
농업 생태	논무형 물 안 배기	339-1-3, 342-1-2	5디랑이	1,560,000	
	병충해관리	339-1-3, 342-1-2	9,666㎡	596,000	
	소계			2,000,000	
농촌 경관					
	소계				

본인은 위의 제공된 정보 공개에 동의하며,
상기와 같이 "농업직불금 제도개선 시행사업"을 신청하고,
2016년 4월 18일부터 2016년 12월 31일까지 상실했던 것을 확인합니다.

2016년 4월 18일

신청인

개인정보 수집·이용·제공 동의서

농업직불금 제도개선 시행사업 신청을 위해서는 사업에 참여하는 분들의 개인정보가 필요합니다.
이와 관련하여 "개인정보보호법 제15조 제1항, 제17조 제1항, 제24조 제1항 제1호"에 따른 본인 동의가 필요합니다.
본 동의서에 따라 2016년 4월 1일부터 2017년 12월 31일까지 사업시행 기간과 관련한 개인정보를 수집·이용·제공하도록 하였습니다.

개인정보에 필요한 사항은 다음과 같습니다.

- 개인 및 가족정보
- ASRC 관련 정보
- 농가경제적 특성정보
- 농가소득 정보
- 기타 필요한 정보

2016년 2월 24일

성명

3. 추진과정

● 마을별 프로그램 신청서

농촌경관부문 계약서		
신청자	마을명	보통 장원마을
	대표자(연락처)	김문현(연락처: 010-1234-5678)
	출여자	개인사업 신청자 및 교육에 참여할 마을주민 (이상 총 69명) ※1세한 주민명단은 첨부 1. 참고
	사업내용	◎하수처리 및 하수처리 시설: 8,112,000원 ◎하수처리 시설: 12,980,000원 ◎하수처리 시설: 3,840,000원 ◎하수처리 시설: 8,720,000원 ◎하수처리 시설: 7,380,000원 ◎하수처리 시설: 1,440,000원 ◎하수처리 시설: 2,500,000원 ◎하수처리 시설: 11,620,000원 ◎하수처리 시설: 8,640,000원 ◎하수처리 시설: 2,000,000원 ◎하수처리 시설: 2,880,000원 ※2: 사업에 대한 산출내역은 첨부 2. 참고
	사업총액	65,972,000원
	필요자금 (상비경산)	경산: 600(개)×35,000원=21,000,000원 대우: 150(개)×15,000원=2,250,000원 새마을: 10(개)×30,000원=300,000원 새마을: 1,000(개)×1,000원=1,000,000원
	이장 및 반장수당	7명×10개월×50,000원=3,500,000원
	대조군 복지 제공	3월지×100,000원=300,000원
비 고		*1인당 100만원 기준(최대지급률 130%, 1인 130만원 이상 수령 불가)
본 단체는 위의 제공된 정보 공개에 동의하며, 상기외 같이 "농업직불금 제도개선 시행사업-농촌경관부문"을 신청하고, 2017년 1월 1일부터 2017년 12월 31일까지 성실히 수행할 것을 확인합니다.		
		2017년 3월 1일
		신청인: (인)

농촌경관부문 계약서		
신청자	마을명	평안 장원마을
	대표자(연락처)	임동희(연락처: 010-1234-5678)
	출여자	개인사업 신청자 및 교육에 참여할 마을주민 (이상 총 69명) ※1세한 주민명단은 첨부 1. 참고
	사업내용	◎경산 및 하수처리 시설: 11,328,000원 ◎경산 및 하수처리 시설: 19,880,000원 ◎도농교류센터 관리 및 운영: 13,824,000원 ◎마을발전사업: 2,500,000원 ◎마을발전사업: 8,720,000원 ◎마을발전사업: 3,712,000원 ◎마을발전사업: 2,000,000원 ※2: 사업에 대한 산출내역은 첨부 2. 참고
	사업총액	58,964,000원
	필요자금 (상비경산)	경산: 8,160(개)×2,500원=20,400,000원 대우: 210(개)×35,000원=7,350,000원 대우: 490(개)×15,000원=7,350,000원 소나: 20(개)×50,000원=1,000,000원 문송비: 450,000원
	이장 및 반장수당	8명×10개월×50,000원=4,000,000원
	대조군 복지 제공	3월지×100,000원=300,000원
비 고		*1인당 100만원 기준(최대지급률 130%, 1인 130만원 이상 수령 불가)
본 단체는 위의 제공된 정보 공개에 동의하며, 상기외 같이 "농업직불금 제도개선 시행사업-농촌경관부문"을 신청하고, 2017년 1월 1일부터 2017년 12월 31일까지 성실히 수행할 것을 확인합니다.		
		2017년 3월 1일
		신청인: (인)

II. 마을현황 및 특성

1. 농업현황
2. 우수사례

1. 농업 현황

구분	보령 장현마을	청양 화암마을
보유 논	* 전체 논: 1.03ha * 자기 논: 0.70ha	* 전체 논: 0.98ha * 자기 논: 0.63ha
보유 밭	* 전체 밭: 0.24ha * 자기 밭: 0.22ha	* 전체 밭: 0.34ha * 자기 밭: 0.26ha
주요 재배작물	* 논벼(83.7%), 콩(46.9%), 감자(32.8%), 고구마(28.5%), 고추(27.5%)	* 고추(81.4%), 논벼(80.2%), 콩(45.1%), 배추(30.5%), 마늘(26.0%)
벼짚환원	* 85.3%	* 61.0%
노지재배	* 89.9%	* 88.5%
친환경 농산물	* 3%	* 7.0%
농산물 판매액	* 300~500만원: 19.3% * 500~1천만원: 21.2% * 1천~2천만원: 14.9%	* 210~300만원: 30.4% * 300~500만원: 16.2% * 500~1천만원: 19.5% * 1천~2천만원: 17.3%
판매처	* 농협·농업법인: 55.1% * 정부기관: 10.9% * 소비자직접판매: 12.6%	* 농협·농업법인: 54.2% * 소비자직접판매: 28.3%

15

2. 우수사례: 식량자급



친환경농업단지



깨끗한 저수지

16

2. 우수사례: 농업생태



논두렁 식재



벼짚 환원

17

2. 우수사례: 농업생태



생태수로



농업심터

18

2. 우수사례: 농촌경관



마을안길 가꾸기



마을고택

19

2. 우수사례: 농촌경관



경관식재



마을경관

20

Ⅲ. 프로그램 개발 및 협약결과

1. 참여농가와 지급기준
2. 프로그램의 개발 및 채택
3. 프로그램 기준 단가
4. 협약한 농경지 분포
5. 프로그램 협약결과
6. 프로그램의 재유형화

1. 참여농가와 지급기준: 교육 및 협약참여

Ⅲ. 프로그램의 발굴 및 협약결과

(단위: 명, 호)

구분		보령 장현마을	청양 화암마을
교육인원	소계	73	66
	1회 이상 참여	68	53
	미참여	5	13
2016년 협약농가	소계	68	58
	총인원	60	52
	교육 미참여자	8	6
2017년 협약농가	소계	77	59
	총인원	71	56
	교육 미참여자	6	3

1. 참여농가와 지급기준: 지급규모와 지급기준

구분		금액 및 지급률	비고
총액 (400만원)	식량자급	150만원	
	농업생태	200만원	
	농촌경관	100만원	15만원/월 한도
교육참여 횟수	2016년 (총7회)	4회 이상	100%
		1~3회	90%
		미참여	80%
	2017년 (총3회)	3회	100%
		1~2회	90%
		미참여	80%

23

2. 프로그램의 개발 및 채택

부문	세부 프로그램	
식량자급 (150만원)	토종씨앗재배 및 채종	작물다양화(밭만 해당)
	환경친화적 농업실천	이모작(논만 해당)
농업생태 (200만원)	논밭 전환	겨울철 논습지 유지
	벼집환원	둠병 조성 및 관리
	생태수로 유지 및 보호	논물떼기 안하기
	농수로 정비	논두렁 풀 안 베기
	농지 내 수목 유지 및 식재	논두렁 식재(초목, 야생화)
	삼포식 농업 수행	저수지 및 마을하천 관리
	논 휴경	경계식생군락지 및 생태완충지 조성
	화분매개곤충작물 재배	비닐하우스 철거 및 차단식재
농촌경관 (100만원)	마을쓰레기 수거 및 재활용	마을경관정비 (떼가 및 불량시설 정비, 마을안길식재)
	방목 및 전래유산 복원	마을자원관리 (고택, 마을유산 등)
	마을 숲 정비 및 보존 (초지 조성 등)	

주: 음영은 시범대상 마을에서 수용한 프로그램

24

3. 프로그램 기준단가

부문	세부 프로그램	기준단가
식량 자금	토종씨앗재배 및 채종 (채종된 씨앗 공유 의무)	곡물류: 168만원(140만원/10a×120%) 채소류: 252만원(140만원/10a×180%)
	환경친화적 농업실천	18만원(60만원/10a×30%)
	작물다양화 (1개 작물 1.67a 이상)	2개 작물: 140만원 (140만원/10a×100%) 3~4개 작물: 168만원(140만원/10a×120%) 5~6개 작물: 196만원(140만원/10a×140%) 7개 이상 작물: 224만원(140만원/10a×160%)
	이모작	35만원/10a
	벼짚환원	6만원/10a
농업 생태	농지 내 수목 유지 및 식재	기존: 유지비용 15.6만원(1.3만원/월×12개월) 손실보상 3만원/주(60만원×5%) 신규: 조성비 2만원/주 유지비용 15.6만원(1.3만원/월×12개월) 손실보상 3만원/주(60만원×5%) ※ 휴경 보상 별도
	논 휴경(밭 제외)	70만원/10a(손실보상 60만원 + 변동직불보상 10만원)
	겨울철 논습지 유지 (10월 ~ 익년 3월까지)	51.2만원(조성비용 20만원 + 유지비용 31.2만원(5.2만원×6개월))

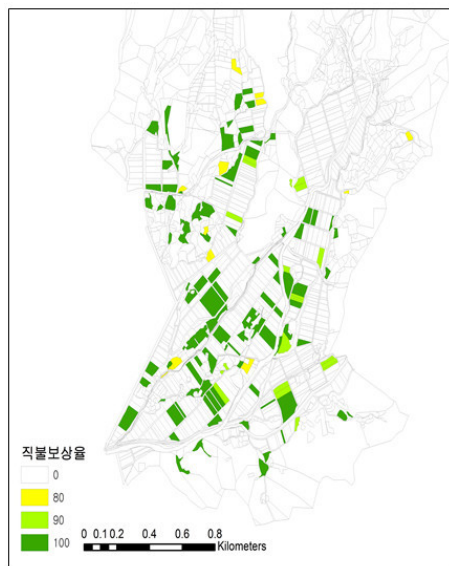
25

3. 프로그램 기준단가

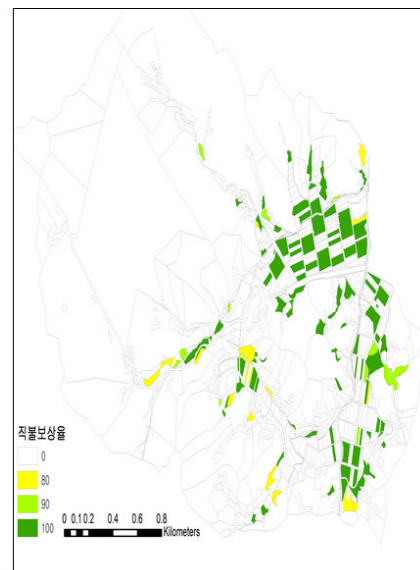
부문	세부 프로그램	기준단가
농업생태	둠병 조성 및 관리 (농경지 10% 혹은 1a 이상)	기존: 31.2만원(유지비용 31.2만원(2.6만원×12개월)) 신규: 51.2만원(조성비 20만원+유지비용 31.2만원(2.6만원×12개월)) ※ 휴경 논습지는 둠병조성 단가 적용
	논두렁 풀 안 베기	풀 안 베기: 31.2만원/다랑이(유지비용 31.2만원(2.6만원×12개월)) 20cm 남기고 제초: 15.6만원/다랑이(유지비용 31.2만원×50%)
	논두렁 식재(초목, 야생화)	기존: 유지비용 15.6만원(1.3만원/월×12개월) 손실보상 1.8만원/주(60만원×3%) 신규: 조성비 1만원/주 유지비용 15.6만원(1.3만원/월×12개월) 손실보상 1.8만원/주(60만원×3%) ※ 초목인 아닌 경우 손실보상 50% 삭감
	화분매개곤충작물 재배	논: 35만원/10a(140만원/10a×25%) - 휴경 보상 별도 밭: 140만원(140만원/10a×100%) 임야: 35만원/10a(140만원/10a×25%)

26

4. 협약한 농경지 분포



보령 장현



청양 화암

27

5. 프로그램 협약결과: 지급률

(단위: 명, %)

구분	전체	2016		2017	
		장현	화암	장현	화암
전체	262 (100.0)	68 (100.0)	58 (100.0)	77 (100.0)	59 (100.0)
100%	163 (62.2)	47 (69.1)	42 (72.4)	41 (53.3)	33 (55.9)
90%	60 (22.9)	9 (13.2)	8 (13.8)	24 (31.2)	19 (32.2)
80%	39 (14.9)	12 (17.7)	8 (13.8)	12 (15.6)	7 (11.9)

주 $\chi^2 = 13.0451$, $df=6$, $prob=0.0423$

28

5. 프로그램 협약결과: 총 협약금액

(단위: 만원)

구분		2016		2017	
		장현	화암	장현	화암
조정 금액		12,964.5	11,370.6	16,451.0	13,653.5
합계		13,385.5	11,774.8	17,258.5	14,378.5
식량자급		6,441.3	6,206.0	8,004.7	7,211.5
식량자급	토종씨앗재배 및 채종	1,524.1	58.8	1,510.1	153.3
	환경친화적 농업실천	2,717.2	3,095.0	4,225.5	4,694.6
	작물다양화	3,415.0	5,549.9	3,204.2	5,825.0
	이모작	1,534.0	1,459.1	1,625.8	1,152.2
농업생태		7,486.5	6,247.8	10,041.3	8,279.8
농업생태	벗짚환원	841.7	828.6	1,284.7	1,327.1
	농지내수목유지및식재	0.0	21.6	0.0	21.6
	논 휴경	1,516.5	1,159.1	1,966.0	1,166.1
	겨울철 논습지 유지	819.2	665.6	972.8	768.0
	들팔 조성 및 관리	578.5	1,106.5	436.7	1,234.6
	논두렁 풀 안 베기	3,135.6	2,246.4	4,976.4	3,868.8
	논두렁 식재	856.4	301.8	761.0	523.2
	화분매개 곤충작물 재배	981.3	1,014.0	1,032.7	1,014.0

29

5. 프로그램 협약결과: 평균 협약금액

(단위: 만원)

구분		2016		2017		F값	prob
		장현	화암	장현	화암		
조정 금액		216.1	218.7	231.7	243.8	1.68	0.1716
합계		223.1	226.4	243.1	256.8	2.56	0.0554
식량자급		107.4b	119.4ab	112.7ab	128.8a	2.73	0.0446
식량자급	토종씨앗재배 및 채종	25.4	1.1	21.3	2.7	2.40	0.0689
	환경친화적 농업실천	45.3b	59.5b	59.5b	83.8a	3.64	0.0136
	작물다양화	56.9b	106.7a	45.1b	104.0a	6.75	0.0002
	이모작	25.6	28.1	22.9	20.6	0.11	0.9554
농업생태		124.8	120.2	141.4	147.9	2.32	0.0764
농업생태	벗짚환원	14.0	15.9	18.1	23.7	2.15	0.0946
	농지내수목유지및식재	0.0	0.4	0.0	0.4	0.81	0.4882
	논 휴경	25.3	22.3	27.7	20.8	0.22	0.8852
	겨울철 논습지 유지	13.7	12.8	13.7	13.7	0.01	0.9988
	들팔 조성 및 관리	9.7b	21.3a	6.2b	22.1a	5.60	0.0010
	논두렁 풀 안 베기	52.3ab	43.2b	70.1a	69.1a	3.97	0.0087
	논두렁 식재	14.3	5.8	10.7	9.3	1.61	0.1877
	화분매개 곤충작물 재배	16.4	19.5	14.6	18.1	0.11	0.9534

30

5. 프로그램 협약결과: 협약규모의 분포

(단위: 백만원, %)

구분	전체	2016		2017	
		장현	화암	장현	화암
전체	262 (100.0)	68 (100.0)	58 (100.0)	77 (100.0)	59 (100.0)
100만원 이하	41 (15.7)	14 (20.6)	14 (24.1)	9 (11.7)	4 (6.8)
100~149만원	23 (8.8)	6 (8.8)	4 (6.9)	6 (7.8)	7 (11.9)
150~199만원	30 (11.5)	11 (16.2)	4 (6.9)	14 (18.2)	1 (1.7)
200~249만원	49 (18.7)	13 (19.1)	11 (19.0)	12 (15.6)	13 (22.0)
250~299만원	51 (19.5)	9 (13.2)	10 (17.2)	17 (22.1)	15 (25.4)
300만원	68 (26.0)	15 (22.1)	15 (25.9)	19 (24.7)	19 (32.2)

 χ^2
 주: =23.6981, df=15, prob=0.0704

31

6. 프로그램의 재유형화(협약금액 기준)

구분		Factor1	Factor2	Factor3	Factor4
환경친화적 논 농업	벗집환원	0.92	-0.18	0.06	0.00
	환경친화적 농업실천	0.91	0.06	0.02	-0.02
	논두렁 풀 안 베기	0.83	0.09	0.00	0.00
밭 농업의 다양화	토종씨앗재배 및 채종	-0.12	-0.15	0.00	0.84
	작물다양화	-0.25	-0.16	0.52	-0.52
안정적 서식지 관리	둠벌 조성 및 관리	0.14	0.02	0.85	-0.01
겨울철 생태환경 유지	겨울철 논습지 유지	0.13	0.71	-0.28	-0.06
	논 휴경	-0.15	0.66	0.06	-0.14
	이모작	0.10	0.62	0.38	0.37
고유값		2.5197	1.4264	1.3006	1.0424
기여율		0.2800	0.1585	0.1445	0.1158
누적기여율		0.2800	0.4385	0.5830	0.6988

32

IV. 프로그램 추진내용 및 성과

1. 이행률 및 지급금액
2. 식량자급 프로그램
3. 농업생태 프로그램
4. 주요 성과
5. 주민인식 및 정책평가

IV. 프로그램별 추진내용 및 성과

1. 이행률 및 지급금액: 이행률

(단위: %)

구분		2016		2017		F값	prob
		장현	화암	장현	화암		
전체		89.12	83.19			2.02	0.1582
식량 자급	토종씨앗재배 및 채종	91.67	100.00			0.16	0.6999
	환경친화적 농업실천	99.75	98.28			1.87	0.1764
	작물다양화	90.32	87.98			0.14	0.7123
	이모작	50.00	44.44			1.96	0.1741
농업 생태	벼집환원	92.50	98.26			1.02	0.3166
	농지 내 수목 유지 및 식재	-	100.00			-	-
	논 휴경	100.00	91.67			1.35	0.2557
	겨울철 논습지 유지	75.00	44.44			2.04	0.1694
	들팔 조성 및 관리	85.00	86.67			0.02	0.8997
	논두렁 풀 안 베기	95.88	88.64			0.75	0.3894
	논두렁 식재	100.00	100.00			-	-
	화분매개 곤충작물 재배	66.67	58.33			0.48	0.4973

1. 이행을 및 지급금액: 평균 지급금액

(단위: 만원)

구분		2016		2017		F값	prob
		장현	화암	장현	화암		
조정 금액		211.5	203.0			0.26	0.6120
식량자급		101.2	112.2			1.39	0.2416
식량자급	토종씨앗재배 및 채종	19.3	1.1			3.37	0.0691
	환경친화적 농업실천	46.5	58.6			0.99	0.3221
	작물다양화	53.3	90.7			5.18	0.0248
	이모작	13.2	13.8			0.01	0.9406
농업생태		118.1	101.5			1.52	0.2197
농업 생태	벚꽃원	13.9	15.7			0.19	0.6673
	농지내수목유지및식재	0.0	0.4			1.12	0.2930
	논 휴경	26.2	21.7			0.20	0.6597
	겨울철 논습지 유지	11.5	3.9			2.70	0.1033
	둠벚 조성 및 관리	8.5	17.6			3.87	0.0516
	논두렁 풀 안 베기	50.6	36.7			2.62	0.1084
	논두렁 식재	14.8	5.8			5.75	0.0183
	화분매개 곤충작물 재배	8.4	11.6			0.35	0.5546

35

1. 이행을 및 지급금액: 지급규모의 분포

(단위: 명, %)

구분	전체	장현	화암
전체	126 (100.0)	68 (100.0)	58 (100.0)
100만원 이하	36 (28.6)	19 (27.9)	17 (29.3)
100~149만원	8 (6.4)	5 (7.4)	3 (5.2)
150~199만원	15 (11.9)	7 (10.3)	8 (13.8)
200~249만원	22 (17.5)	14 (20.6)	8 (13.8)
250~299만원	16 (12.7)	9 (13.2)	7 (12.1)
300만원	29 (23.0)	14 (20.6)	15 (25.9)

주: $\chi^2=1.8164$, $df=5$, $prob=0.8739$

36

2. 식량자급 프로그램: 토종씨앗재배 및 채종



37

2. 식량자급 프로그램: 작물다양화



38

3. 농업생태 프로그램: 논두렁 풀 안 베기



39

3. 농업생태 프로그램: 논 휴경



40

2. 농업생태 프로그램: 둠벙 조성 및 관리



41

3. 농업생태 프로그램: 논두렁 식재



42

3. 농업생태 프로그램: 농지 내 수목 유지 및 식재



43

3. 농업생태 프로그램: 화분매개곤충작물 재배



44

4. 주요성과: 식량자급 측면

● 토종씨앗재배 및 채종

- 충남지역의 토종종자네트워크를 통해서 다양한 종류의 토종씨앗이 재배되고 있음.
- 토종씨앗재배에 대한 관심이 증가하고 있고, 토종씨앗을 재배하는 경우 대부분 혼작을 하고 있음.

● 환경친화적인 농업실천

- 비료와 농약 등을 사용하지 않겠다는 농민들의 자발적 참여의식이 증가되고 있음.
- 비료사용의 절감으로 인해 벼 1묘에서 거두는 수확량의 감소는 10% 이내인 것으로 파악되고 있고, 한편 각종 풍수해로 인한 도복의 위험이 감소하고 밥맛은 향상될 것으로 예상됨.
- 일부 주민들은 자발적으로 생협 등과 계약재배 및 판매망을 구축하고 있는 상황임.

● 밭 농업의 다각화

- 수수, 귀리, 녹두 등의 작물이 재배됨에 따라 마을에서 재배하는 작물이 다양화해지고 있음.
- 밭 농업의 다양화로 1960년대의 과거 농촌풍경이 되살아나는 효과가 있고, 아울러 수숫대를 이용해 빗자루를 만드는 등 다양한 농경문화가 형성되고 있음.

45

4. 주요성과: 농업생태 측면

● 농지 내 수목유지 및 식재

- 농지 내 수목유지로 인해 다양한 동식물이 서식할 수 있게 되고, 이로 인해 생태순환이 활성화되고 논·밭의 유기물 함량을 높이에 기여할 것임.

● 논 휴경

- 논을 휴경하고 습지를 조성한 경우 생태환경이 급속히 개선되는 것을 확인할 수 있었음.
 - 휴경 논에 다양한 동물 및 곤충들이 서식함에 따라 유기물 함량이 증가될 것으로 예상됨.
- 그리고 휴경을 한 경우 미곡의 품질이 상승하는 것이 일반적임.

● 둠벙 조성 및 관리

- 둠벙을 조성함에 따라 각종 동식물의 안정적인 서식지를 유지하게 되어 생태계가 다양해지는 결과를 가져오고 있음.
- 둠벙 조성으로 인해 논에 물을 바로 댈 때 발생하는 냉해를 어느 정도 완화할 수 역할을 수행하고 있음.

46

4. 주요성과: 농업생태 측면

- 논두렁 풀 안 베기

- 농가의 심리적 저항감이 큰 부분이었으나, 노동력 절감이라는 효과와 더불어 논두렁의 생태계를 다양화하는 이중적 효과를 거두고 있음.

- 실제 논두렁의 풀을 안 베는 경우 곤충의 종류가 많고 밀도가 높은 것으로 나타났음.

아울러 논두렁 풀 안 베기를 통해 해충방제 및 유기물 함량의 증가될 것으로 예상됨.

- 한편 풀 안 베기로 인해 농작업에 일정 정도 불편을 끼치는 문제가 있음.

그러나 풀이 무한정 자라는 것이 아니라 계절에 따라 자연적인 천이과정을 거치는 것으로 밝혀짐.

- 논두렁 식재(초목, 야생화)

- 논두렁에 유실수 중심의 식재를 하였으나, 대부분 유목으로 인해 실질적인 성과를 측정하기 곤란함.

47

4. 주요성과: 농촌경관 측면

- 개별 마을에서 반별로 마을 안길 가꾸기를 중심으로 추진되고 있음.

- 그러나 꽃길 조성이 중심을 이루고 있는 한계가 있음.

- 마을 내 쓰레기 분리수거 및 소각 등이 급격하게 줄어들었음.

- 실제 마을 내부가 과거에 비해서 깨끗해지고 있음.

- 마을자원 발굴과 기존 마을사업과 연계된 다양한 농촌경관사업이 제시되고 있음(2017년).

- 허수아비 및 바람개비 제작, 전통가옥관리, 마을공원 조성, 마을가로수 관리, 재활용 및 분리수거 등의 사업이 새롭게 제시됨.

48

4. 주요성과: 기타

● 친환경농업에 대한 인식수준 증대

- 막연하게 친환경농업은 안 된다는 인식이 점차 사라지고 있고, 부분적으로 환경친화적 농업을 도입할 수 있겠다는 의식 증대
- 최소한 제초제를 사용하지 않겠다는 농민의 자발적 의식 생성

● 마을의 주민간의 소통이 증가함.

- 금번 사업을 추진하면서 마을주민간의 소통이 활발해졌고, 함께 무엇인가를 해야 하겠다는 공동체 의식이 복원되고 있음.
- 특히 과거에는 마을주민간의 교류가 특정 집단을 중심으로 이루어졌다면, 금번 사업을 통해 마을 주민 전체의 소통기회가 형성되었고, 증가하였다는 특징이 있음.

● 마을 내 각종 동식물의 증가 및 생태에 대한 인식수준 증대

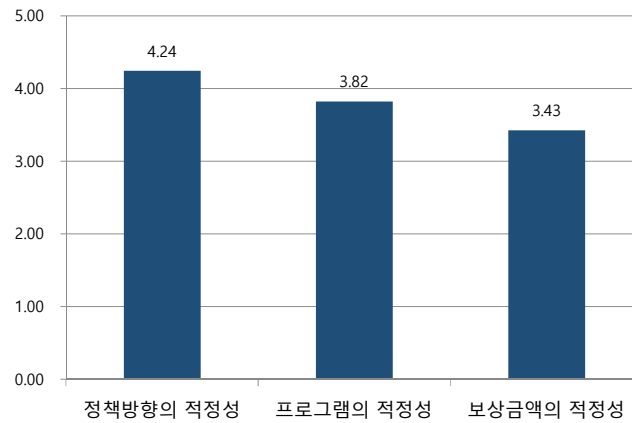
- 과거에 비해서 확연하게 새의 서식빈도가 증가하였고, 고라니 등이 논두렁에 와서 서식하는 경우도 발생함.
- 마을주민 대부분이 생태환경의 중요성을 인식하고 있고, 일상생활 속에서 관찰하고 있음.

5. 주민인식 및 정책평가: 인식변화

구분	2016. 2	2016. 12	증감	F값	prob
계절에 맞는 농작물 재배	3.75	4.11	0.36	8.80	0.0034
농약을 안 쓰는 농작물 재배	3.59	4.39	0.80	54.34	0.0001
토종종자 재배 및 재배의사	3.87	4.12	0.25	3.63	0.0582
논과 밭에 다양한 생물서식	4.04	4.34	0.30	7.44	0.0070
농업생태환경 보호경작	3.67	4.39	0.72	42.32	0.0001
마을에 다양한 동식물 서식	4.04	4.22	0.18	2.51	0.1148
깨끗한 마을환경 조성	3.02	3.24	0.22	1.79	0.1831
도농교류 및 직판/직거래	2.81	2.92	0.11	0.30	0.5834
마을공동체 의식	3.94	3.96	0.02	0.01	0.9196
직불금에 대한 인식(공파 돈)	2.36	2.06	-0.30	3.97	0.0479
직불금의 가구소득 비중	3.05	3.19	0.14	0.60	0.4395
직불금의 확대 필요성	4.15	4.41	0.26	3.13	0.0787

5. 주민인식 및 정책평가 : 프로그램의 목적

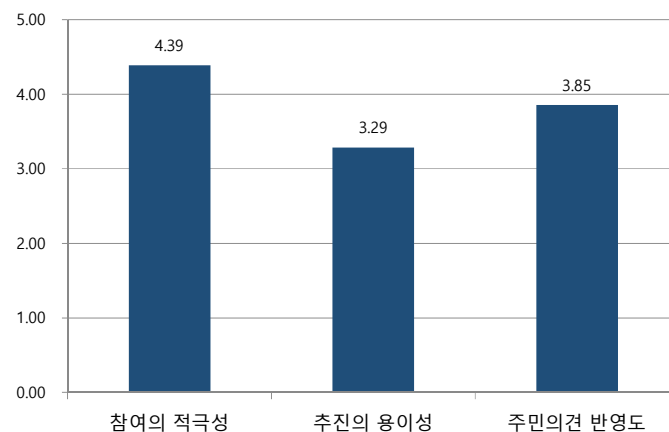
- 농업생태환경 프로그램의 정책방향성과 세부 프로그램도 적절한 것으로 평가
- 다만 보상금액이 다소 낮은 것으로 평가하고 있음



51

5. 주민인식 및 정책평가 : 프로그램의 과정

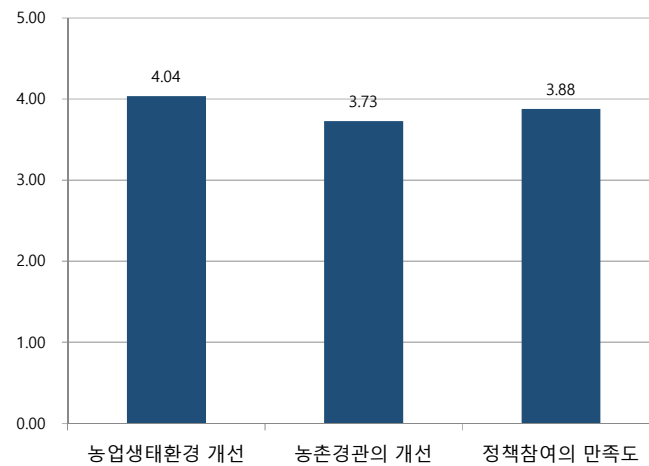
- 집행과정에 주민들이 적극적으로 참여하고 있고, 주민의견도 적절히 반영되고 있음
- 다만 프로그램 추진이 수월하지 않은 것으로 평가됨



52

5. 주민인식 및 정책평가 : 프로그램의 성과

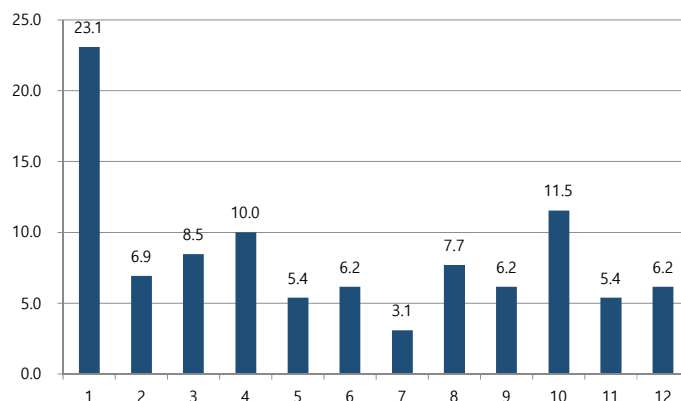
- 농업생태환경과 농촌경관이 크게 개선된 것으로 평가되고 있음
 - 또한 정책참여에 대한 주민의 만족도도 높게 나타나고 있음



53

5. 주민인식 및 정책평가 : 세부 프로그램에 대한 의견

- 토종씨앗 재배 및 채종에 대한 어려움이 높은 것으로 나타남
 - 그 외의 프로그램은 그다지 어려움이 없는 것으로 판단됨



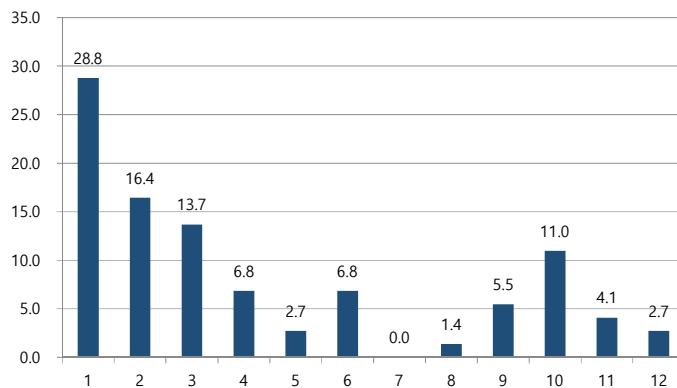
추진이 어려운 프로그램

1. 토종씨앗 재배 및 채종
2. 환경친화적 농업실천
3. 작물다양화
4. 이모작
5. 벚짳환원
6. 농지 내 수목유지 및 식재
7. 논 휴경
8. 겨울철 논 습지 유지
9. 둠벙 조성 및 관리
10. 논두렁 풀안베기
11. 농두렁 식재
12. 화분매개 곤충작물 재배

54

5. 주민인식 및 정책평가 : 세부 프로그램에 대한 의견

- 협력적으로 추진한 프로그램은 토종씨앗 재배 및 채종, 환경친화적 농업실천, 작물다양화 등인 것으로 나타남



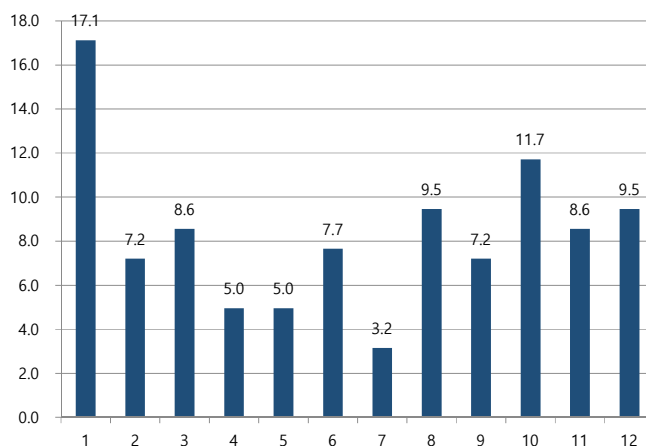
1. 토종씨앗 재배 및 채종
2. 환경친화적 농업실천
3. 작물다양화
4. 이모작
5. 벚지환원
6. 농지 내 수목유지 및 식재
7. 논 휴경
8. 겨울철 논 습지 유지
9. 둠벙 조성 및 관리
10. 논두렁 풀안베기
11. 논두렁 식재
12. 화분매개 곤충작물 재배

협력적으로 추진한 프로그램

55

5. 주민인식 및 정책평가 : 세부 프로그램에 대한 의견

- 토종씨앗 재배 및 채종의 경우 개선이 가장 필요한 것으로 나타남
- 그 다음으로는 논두렁 풀 안 베기의 개선이 필요한 것으로 나타남



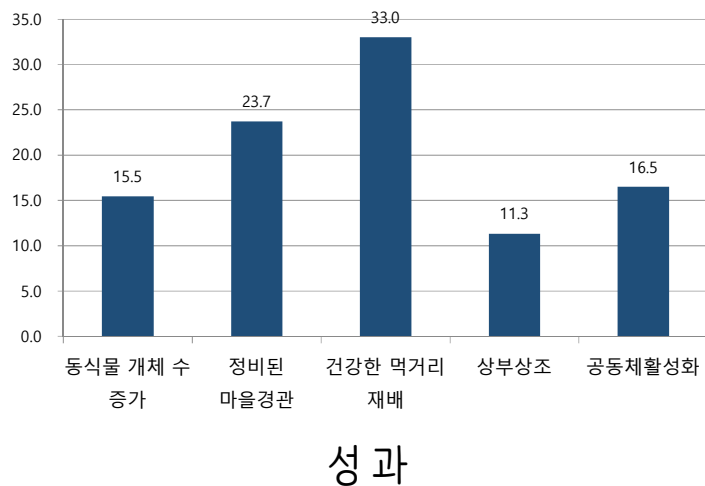
1. 토종씨앗 재배 및 채종
2. 환경친화적 농업실천
3. 작물다양화
4. 이모작
5. 벚지환원
6. 농지 내 수목유지 및 식재
7. 논 휴경
8. 겨울철 논 습지 유지
9. 둠벙 조성 및 관리
10. 논두렁 풀안베기
11. 논두렁 식재
12. 화분매개 곤충작물 재배

개선이 필요한 프로그램

56

5. 주민인식 및 정책평가 : 성과와 개선사항

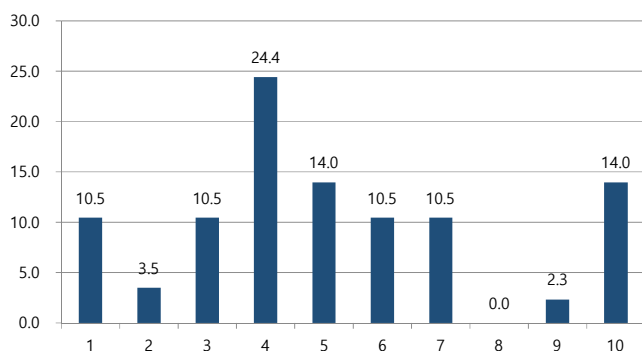
- 안정적인 먹거리 재배와 정비된 마을경관이 주요 성과로 평가되고 있음
 - 반면 농업생태환경과 공동체에 대한 성과는 낮은 것으로 나타남



57

5. 주민인식 및 정책평가 : 성과와 개선사항

- 지원규모의 한정이 가장 큰 개선사항으로 지적되고 있음
 - 반면 이장 및 리더의 지원 부족, 주민의 참여부족은 큰 문제가 없는 것으로 평가되고 있음



개선사항

1. 불확실한 사업추진
2. 세부사업의 부적절성
3. 세부사업의 낮은 단가
4. 지원규모의 한정
5. 프로그램의 이해부족
6. 시군의 지원부족
7. 충남도/충남연 지원부족
8. 이장/리더의 지원부족
9. 주민의 참여부족
10. 예산집행의 지연

58

V. 모니터링 및 향후과제

1. 모니터링
2. 평가방법
3. 성과지표
4. 향후과제

1. 모니터링: 방법

V. 모니터링 및 향후과제

- 모니터링
 - 모니터링은 매월 1회 정기적으로 실시하고, 부정기적으로 추가 모니터링을 실시하고 있음.
 - 식량자급과 농촌경관은 주요 모니터링 농가를 선정해 수행하고, 농촌경관은 프로그램별로 모니터링 수행
- 추진과정의 기록
 - 농가별로 사업 전후의 사진 촬영 및 마을별로 담당자 지정(별도 수당 지급)
 - 충남연구원과 충남도에서 개별 면담 및 현장 확인
- 현장문제대처
 - 프로그램 추진 과정 상 발생하는 다양한 문제에 대해 즉각적인 대응 및 주민교육 프로그램 지원

1. 모니터링: 내용

구분	주요내용	조사시점	비고
사회조사	주민의식	2월, 12월	전수조사/설문조사
	정책만족도	12월	전수조사/설문조사
	영농형태	12월	전수조사/인터뷰조사
	주요성과	수시	임의조사/인터뷰조사
생물조사	토양미생물	3월, 8월, 12월	실험군과 대조군 설정
	조류	9월	
	양서파충류	9월	실험군과 대조군 설정
	포유류	9월	
	저서무척추동물	3월, 8월, 12월	실험군과 대조군 설정
	논두렁 곤충	9월	실험군과 대조군 설정
	논두렁 식물	9월	실험군과 대조군 설정
토양조사	토양성분조사	9월	실험군과 대조군 설정

61

2. 평가방법

- 평가시기
 - 사업이전(2016. 5), 사업 중(2016. 12), 사업완료(2017. 12)로 구분해 평가 수행
- 평가자료
 - 국가통계자료, 현장조사, 설문조사 등
- 평가관점
 - 기본적으로 3번의 평가시기의 시계열적 비교를 원칙으로 함
 - 부가적으로 마을 내 프로그램에 참여하지 않는 농가와 횡단면 비교를 병행함
- 평가방식
 - 기본적으로 정량적 평가를 원칙으로 함
 - 부가적으로 정성적 평가를 병행하도록 함

62

3. 성과지표

구분	조사항목	단위	조사방법
농업측면	토종종자	종류, 면적	현장조사
	환경친화적 농업실천	제초제 사용률, 질소비료 감소율, 토양내 질소비료 함량	
	작물다양화	종류, 면적	
	이모작	종류, 면적	
생태측면	미생물	종류, 수	현장조사
	저서생물	종류, 수	
	곤충	종류, 수	
	동물(양서류, 조류, 포유류)	종류, 수	
	식물	종류, 수	
환경측면	토질오염		현장조사
	수질오염		기존내용

63

3. 성과지표

구분	조사항목	단위	조사방법
마을측면	쓰레기 수거 및 재활용	참여횟수, %	현장조사
	아름다운 마을경관	수, 사례	
	도농교류	건, 참여인원	
인식측면	환경친화적 농업에 대한 인식	리커트 척도	설문조사
	농업농촌에 대한 인식	리커트 척도	
	농업보조금에 대한 인식	리커트 척도	
사업측면	실천이행율	%(금액, 면적)	지급액
	참여의지 및 참여만족도	리커트 척도	설문조사
소득측면	총소득	원	설문조사 농가경영체
	농업소득	원	
	농외소득	원	
	이전소득	원	

64

4. 향후과제: 기본전제

- 사전교육을 통한 공감대 형성
 - 사업을 시작하기 이전에 농민을 대상으로 한 사전교육이 이루어져야 할 것이고, 사업과정에 지속적인 컨설팅이 요구됨.
- 사업추진을 위한 마을조직체 구성
 - 사업내용의 효과적인 전달과 마을 인력을 활용한 모니터링 체제 구축을 위해서는 사업추진을 위한 별도의 마을조직체 구성이 필요함.
- 사업내용에 대한 지역 및 농민의견 반영
 - 어떤 사업을 일방적으로 추진하기 보다는 사전교육을 통해서 농민의 의견을 반영함으로써 지역실정에 맞는 프로그램으로 재설계해야 할 것임.
- 직불금의 용어 미사용 및 폐지
 - 직불금은 정책의 목적이 아니라 정책의 집행 수단임.
 - 농민에게 현금지불의 형태로 집행되는 각종 사업의 명칭을 해당 정책 목적에 맞게끔 새롭게 설정해야 할 것임.

65

4. 향후과제: 일반화의 과제

- 농가당 사업규모 및 사업단가의 적정화
 - 농가당 총 사업규모는 300만원 정도로 설정하고, 단가는 현재 기준보다 하향 조정될 필요가 있음.
 - 특히 작물다양화 및 토종씨앗재배/채종의 경우는 사업단가가 높게 설정되어 있기 때문에 이에 대한 조정이 요구됨.
- 프로그램의 단계적 구성과 전환 유도
 - 많은 사업내용을 평면적으로 나열하기 보다는 기초(최초 2년), 전환(기초 이후 3년), 심화(전환 이후 계속) 등으로 구분해 추진할 필요가 있음.
 - 기초 및 심화 단계가 지난 이후 그 다음 단계로 이전하지 않는 경우는 더 이상 프로그램에 참여할 수 없도록 하고, 심화단계의 경우는 계속 참여할 수 있도록 함.

66

4. 향후과제: 일반화의 과제

- 프로그램의 유형화로 사업효과 제고
 - 본 사업의 경우 12개의 사업이 4개의 사업유형으로 분류되고 있는 것처럼, 사업내용 간 연관성이 높은 프로그램을 패키지 형태로 설정·추진함으로써 사업효과를 제고하도록 함.
 - 유형화된 프로그램의 제공을 통해 사업내용이 단순화될 수 있을 것이고, 농민들의 사업선정 시 신속한 의사결정이 가능할 것임.
- 농촌경관부문의 추진방식 재검토
 - 본 사업의 경우 농촌경관부문을 마을단위로 협약을 체결해 추진하였으나, 이는 책임소재가 불명확한 문제가 있음.
 - 반면 농가 단위 혹은 모임 단위로 추진할 경우 사업효과가 낮을 수 있고, 마을공동체가 훼손될 우려가 있음.

67

4. 향후과제: 일반화의 과제

- 모니터링 및 사업관리의 방안 마련
 - 현재 시범사업 단계로 모니터링 체제가 정비되지 않았으나, 관련조직 및 지방정부간 역할분담으로 방향 설정 필요
 - 농촌지역에 거주하는 주민을 대상으로 모니터링 및 컨설팅 인력을 양성하고, 장기적으로 관련 단체를 육성하도록 함.
- 사업효과에 대한 지속적인 관리
 - 본 사업이 전면적으로 확대되기 위해서는 시범사업 및 본 사업이 추진된 이후 지속적으로 사업효과에 대한 사회적, 경제적, 환경적 성과분석이 이루어져야 할 것임.
 - 이를 위해서 사업시행 주체가 시행하는 사업효과 측정뿐만 아니라, 논문현상공모 등을 통해 객관적인 성과가 이루어질 수 있도록 해야 할 것임.
- 예산의 확보 및 사업 확대
 - 시범사업의 통해 농업생태환경프로그램의 효과를 검증하고, 이를 바탕으로 한 예산 확보가 이루어져야 할 것임.
 - 장기적으로는 소모성/일회성 농정사업에 대한 구조조정이 이루어져야 할 것이고, 기존의 9개 직불금 제도를 통합 및 폐지해야 할 것임.

68

농업생태환경 프로그램의 성공적 추진과
객관적 성과를 도출해 나가겠습니다.