

국외출장 결과보고

출 장 명 : 유럽 공익형 직불 운영기관 등 조사

연구과제명 : 농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구

I. 출장목적

- 현행 우리나라 직접지불제의 ‘공익형’ 직불제와 ‘소득안정형’ 직불제로의 개편과 관련하여,
- 유럽의 농업관련 직불제 집행관리기관의 담당자 면담을 통해 직불제 내용 및 실제 운용체계에 대한 정확한 이해 및 문제점을 파악하고,
- 그 실태조사 결과를 직불제 개편 중 ‘공익형’ 직불제의 안을 만들어 가는데 반영하도록 함

II. 출장기간 및 출장자, 출장지 :

- 출장기간 : 10월 28일(수)~11월 4일(수) 6박 7일
- 출 장 자

부서명(기관명)	직 급	성 명
농업농촌정책연구본부	부연구위원	정 호 근

- 출장지역 :
 - 프랑스: 파리, 스트라스부르그
 - 영국: 런던, 레딩

III. 일정 및 활동(방문기관 및 조사내용)

표. 일정표

일자별	출발지	도착지	방문기관	업무수행내용
10.28(수)	인천	→ 파리		◦출국
10.29(목)		파리	◦지불청(ASP : Agence de service et de paiement, 구 CNASEA)(10:00) ◦ASP 출장소(Region)	◦단일직불제(SPS) 내용 및 운용 체계 등 조사 ◦지속적농업계약(CAD) 내용 및 절차 - CTE → CAD 전환 이후 개선 사항, 문제점 ◦SPS, CAD 등 실제 운용실태 조사
10.30(금)		파리	◦도 농업국(DDAF) 또는 지역농업국(DRAAF)	◦SPS, CAD 등 실제 운용실태 조사
10.31(토)	파리	→ 런던	◦런던으로 이동 (항공 또는 열차)	◦이동
11. 1(일)		런던	◦조사내용정리, 준비	
11. 2(월)		런던	◦경관환경청(Natural England) 런던지부	◦ESS 실제 운용실태 조사
11. 3(화)		런던→레딩 →런던	◦농촌지불청(RPA : Rural Payment Agency) 본부: (11:00) ◦RPA 레딩지부 ◦런던출발 : 20: 10 ~	◦SPS, 환경보호직불제(ESS) 내용 및 운용 체계 등 조사 ◦SPS, CAD 등 실제 운용실태 조사
11. 4(수)	런던	→ 인천 (기내박)	→ 인천도착(16:00)	◦귀국

□ 2009년 10월 29일(목)

- 10:00 파리 소재 ASP(프랑스 직불청) 도착
 - 국제업무담당 마리 크리스틴 네케르 (Mrs. Marie-Christine NEKERT), ASP 농촌, 농업, 수산 지원국 GIS, 원격처리과장 엠마뉴엘 드 라호슈 (Mr. Emmanuel de LAROCHE). 프랑스 농수산부 국제협력부의 극동특별대표 Mr. Dominique GIGAN 면담

12 rue Henri Rol-Tanguy- TSA 10001, 93555 Montreuil-sous-Bois
dedes Tel:33-555-12-0002

□ 2009년 10월 30일(금)

- 9:00 스트라스부르그 소재 알작스 바랭 도농업국(DDAF du Bas-Rhin) 도착
 - 과장(Chef de Service Economie agricole) Mr. Marc SEVERAC, 환경직불 DB 담당자 면담
- 4:00 스트라스부르그 소재 농가직판장(farmers market) 도착
 - 알작스 농가조직(JN) 사무총장 Mrs. Fatima Riabi 면담

□ 2009년 11월 2일(월)

- 13:30 영국 런던 소재 경관환경청(Natural England) 도착
 - Senior Specialist (agri-environment), Environmental Analysis and Advice Team Mr. James LePage 면담
- Natural England
Ashdown House 123 Victoria Street
London SW1E6DE : 대표전화 0300 060 2634
Tel: 0300 060 1940 Mob: 07785 311832

□ 2009년 11월 3일(화)

- 11:00 레딩 소재 직불청(Rural Payment Agency) 도착
 - Chief Operating Officer Mr. Steve Pearce, Policy Horizon Scanning Manager Mr. Rod Plinston 면담
- Rural Payments Agency
4th Floor North Gate House
Reading
Tel no: 0118 9687 555

주요 조사 내용

1. 영국

1.1. 농촌지불청(RPA)

- 매년 대략적으로 110,000 농가에게 SPS로 15억 파운드, ES(환경직불)로 5억 파운드를 집행한다.
- IACS, RLR 등을 위해 리타(Rita)라는 프로그램을 운영하고 있으며, 경관환경청이 ES를 위해 운영하는 제네시스(Genesis)와 연계되어 있다. 리타에서 제네시스로 24시간마다 토지등록정보(RLR)등이 업데이트되어 전해진다.
- 조건불리직불(Hill Farm Allowance)은 Upland ES로 바뀐다.

☐ 설립배경

- 농촌지불청(RPA)은 단일직불제(Single Payment Scheme: SPS), 환경보호직불(Environmental Stewardship Scheme: ESS), 농지등록제(Rural Land Register) 이외에도 공동농업정책(CAP) 시장관련정책들의 집행과 연간 20억 파운드 정도의 직불금 지급업무를 담당하고 있다.
- 기존 영국 농식품부(Defra)에는 공동농업정책의 시장가격지지정책에 따른 보조금을 지급하는 내부 실행기구로 중재위원회(Intervention Board, IB)이외에도 농식품부의 예산을 관리하는 자원관리부서가 별도로 존재하여 기능과 역할이 중복되는 문제점이 발생하였다. 이러한 중복문제를 해결하고, “Agenda 2000” EU 공동농업정책개혁에 따른 통합행정통제시스템(Integrated Administration and Control System: IACS) 업무를 효과적으로 수행하기 위하여 농촌지불청을 2001년 10월에 출범시켰다.

☐ 조직체계

- 농촌지불청은 현재 본부가 위치해 있는 레딩(Reading)을 포함하여 칼라일(Carlisle), 노설러튼(Northallerton), 엑스터(Exeter), 뉴캐슬

(Newcastle), 워킹톤(Workington) 6곳에 지부를 운영하고 있으며, 2008년 현재 직원은 3,500명(관리직(Management Board) 200명, 정부사업 운영직(Operation office) 3,300명)이다.

- 기능적으로 분리되어 있는 6개 지방지부의 역할과 근무인원을 살펴보면
 - 레딩(Reading)에는 농촌지불청(RPA) 본부운영직원 뿐만 아니라 지부직원도 함께 근무하고 있다.¹⁾
 - Reading 지부는 직불제 전체 총괄(payment scheme), 농지등록제 운영(Rural Land Register Operation), 고객관계 업무(Customer Relations Unit), 나이든 소 처분 업무(Older Cattle Disposal Scheme)등을 담당하고 있으며, 610명의 인원에 의해 운영되고 있다.²⁾
 - Northallerton 지부는 단일직불제 운영(Single Payment Scheme Operation) 및 집행(Delivery Scheme Management Unit)등을 담당하고 있으며, 650명의 인원에 의해 운영되고 있다.
 - Newcastle 지부는 기록물 관리(Document management Unit), 단일직불제(Single Payment Scheme), 고객 등록(Customer Registration)등을 담당하고 있으며, 490명의 인원에 의해 운영되고 있다.
 - Carlisle 지부는 단일직불제 기획 및 집행을 담당하고 있으며, 480명의 인원에 의해 운영되고 있다.
 - Workington 지부는 단일직불제 운영, 영국 소 이동 서비스(British Cattle Movement Service), 고객상담센터(Call Centre Services) 등의 업무를 담당하고 있으며, 900명의 인원에 의해 운영되고 있다.
 - Exeter 지부는 단일직불제, 낙농제도(Dairy Scheme), 영국 농촌발전프로그램(English Rural Development Programme) 등의 업무를 담당하고 있으며, 410명의 인원에 의해 운영되고 있다.

- 농촌지불청 업무와 연관이 있는 부서장들, 공동농업정책(CAP) 정책관련 부서장, 그리고 농민단체, 협동조합 간부로 구성된 자문이사회(Ownership board)가 따로 있어 3개월에 한번씩 정기모임을 통해 농촌

1) 경영합리화 차원에서 레딩지부를 단았다. 매년 10%씩 비용절감을 해나갈 계획이다. 현재 2,800명의 직원이 근무하고 있는데 계절별로 업무부담이 매우 다르다(지원기간이 4-5월과 지급기간인 12월-1월에 업무집중).

2) 2008년 하반기에 비용절감과 경영효율화를 위해 레딩지부를 없애었고, 앞으로도 매년 10%씩 농촌지불청 경상비를 줄여나갈 계획이다. 이를 위해서는 과업의 계절성(신청시기 4-5월, 집행시기 12월-1월)을 어떻게 해결하느냐가 관건이다.

지불청(RPA)의 업무추진을 점검하고 위험관리 체계와 고객서비스에 대해 개선내용을 권고하는 역할을 수행한다.

□ 주요기능

○ 농촌지불청이 담당하는 기능은 다음과 같다.

- ① 유럽농업지도보증기금(EAGGF)에서 지원하는 시장관련 정책이나 생산 지원제도를 운영하며 이와 관련한 보조금을 지급하는 업무를 담당한다. 여기에는 낙농업지원 정책, 수출보조금정책, 축산업지원정책, 농산물 홍보지원정책 등이 포함되어 있다.
- ② 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 시장관련 정책에 대한 운영을 담당한다.
- ③ 각종 보조금 지급 신청서를 접수하고 그 사실여부를 점검함. 이를 위해 독립부서인 검사국(Inspectorate)를 운영하고 있다.
- ④ 통합행정통제시스템(IACS)³⁾ 정보를 관리하고, 농지등록제(Rural Land Register)⁴⁾를 담당한다.

○ 검사국은 농가에서 공장, 도매시장, 공항, 항구, 소매판매시설에 이르는 다양한 대상을 검사한다. 이를 위해 300명의 다양한 전공분야 검사원을 고용하고 있다.

- 토지등록제, 이행조건 관련내용을 점검하는 농가검사원, 수입산 쇠고기 관련하여 육가공회사를 점검하는 교역검사원, 공항과 국제시장 등에서 수입산 과일과 채소를 검사하는 원예유통검사원, 수입산 쇠고기와 양고기 등의 이력추적과 품질을 검사하는 생축·육고기검사원 등이 근무하고

3) IACS는 임의등록제도이지만 농업경영체(농지소유자)는 EU의 농업지원을 받기 위해서는 반드시 관련등록을 해야 함. 매년 각 경영체는 직불금을 받기 위해 경영체의 모든 필지, 수급권의 수요와 액수, 기타 해당 규정이나 회원국이 정하는 정보를 기재하여 신청서를 제출해야 함. IACS는 지원신청 내용을 기록하는 전산 DB, 농지의 위치식별 체계, 수급권의 식별과 등록을 위한 체계, 지원신청, 통합관리시스템, 지원신청자를 식별할 수 있는 단일등록체계로 구성되어 있음.

4) 농지등록제란 농촌지불청이 영구필지의 물리적인 경계(permanent physical field boundaries)를 기록하거나 수정하는 제도로서 모든 농가들은 단일직불제(SPS)와 환경보호직불제(ESS)에 지원하기 전에 우선 모든 농지를 농촌지불청에 등록해야 함. 등록가능한 농지 유형에는 경작 또는 방목 가능한 모든 농경지(agricultural land) 또는 삼림(woodland), 방풍림(shelterbelts), 관목지(scrubland), 필지의 가장자리에 있는 황무지(waste land at the edge of the field), 울타리친 방목장(paddocks), 과수원, 습지(wetlands), 간조(inter-tidal) 또는 연안지역, 작업된 광석지역(worked mineral sites) 및 방치된 지역(neglected areas), 산간 절벽(upland cliff)이 있음.

있다.

- 한 예로 농가검사원을 1998년부터 하고 있는 Mrs. Jo Ransome은 워체스터(Worcester)에 근거를 두고 있지만 종종 전국을 여행해야 한다. 직물청의 검사원으로 일하면서 남편과 함께 500두 정도의 양과 웰시 검은 소를 기르고 있다.

1.2. 경관환경청

- 환경직불은 부정적인 외부효과를 줄이는데서 긍정적인 외부효과를 늘이는 보다 적극적인 제도로 변화해 가고 있다. 전원보전직불(Countryside Stewardship)이 시행되던 1991년에는 13%의 농경지가 제도에 포함되었고 2005년 현재에는 환경보호직불(ES)에 의해 65%의 농경지가 포함되었다.
- Pillar 2의 농촌개발정책은 Axis 1(Improving competitiveness), Axis 2(Agri-environment), Axis 3(Quality of life in rural area), Axis 4(Leader program)로 구성되어 있다. 2007-2013년까지 Pillar 2에 잡혀 있는 예산은 39억 파운드이며 이중에서 환경직불예산이 대부분인 Axis 2로 29억 파운드가 배정되었다. 2009년에는 376만 파운드를 Axis 2와 관련하여 집행하고 있다.

1.3. 수급권(Entitlement)

- 2005년에 일시적으로 시범사업 없이 시작되었기 때문에 많은 문제점이 노출되었다. 전체 수급권(9백만개)의 50% 가량이 잘못 계산된 것으로 추정된다. 11만명의 고객, 2.2백만 필지, 9백만 ha의 농지에서 수급권의 복잡함이 잘 암시된다.
- 기본적으로 잃어버린 소득(income foregone)을 보상해 준다는 개념이다. 3-5년의 경제적 생산가치를 가지고 산정하게 되며 WTO 편딩룰(Green Box requirement)에 의거하여 인센티브는 지급되지 않는다.
- 직불단가는 농가별 2000-2002년 과거소득의 평균(historic rate), 낙농보상(Dairy base element)과 일괄단가(flat rate)로 구성되어 있다. 매년 직불단가를 낮추면서 일괄단가의 비율을 높여 2012년에는 일괄단가로

만 이루어지도록 한다. 이를 Dynamic Hybrid라고 칭하고 있다. 불리 지역(SDA)의 단가는 일반지역(non-SDA)의 단가보다 낮다.

표. 수급권 구조: 일괄단가로의 점진적 변화(Dynamic Hybrid)

단위: 유로

구분	단가	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
일 반 지 역	계	589	658	610	548	486	385	360	319
	낙농보상	208	278	243	191	139	62	35	0
	농가별단가	344	325	267	210	153	82	38	0
	일괄단가	37	55	100	147	194	241	287	319
불 리 지 역	계	170	190	176	158	140	115	104	92
	낙농보상	60	80	70	55	40	22	10	0
	농가별단가	99	94	77	61	44	24	11	0
	일괄단가	11	16	29	42	56	69	83	92

1.4. 영국의 환경직불과 위법사항에 대한 제재

○ 영국 환경직불의 위법사항에 대한 페널티 부과는 직불종류⁵⁾와 위법의 정도에 따라 달라진다. 환경직불금이 농가가 획득한 포인트에 근거를 두고 지불되기 때문에 페널티도 포인트에 근거를 두고 있다.⁶⁾ 환경직불은 지역(토지)의 특성을 고려하기 때문에 페널티도 지역특성, 위법기간, 위법사항의 심한 정도에 따라 달라진다.

□ 기초수준 환경직불(Entry level Environmental Stewardship)의 제재 관련 규정(핸드북 5.2절)

○ 만약 계약자가 계약을 어기는 경우 위법을 한 상황을 고려하여 페널티(직불금 환수)가 부과될 수 있고, 미래에 수령하게 되어있던 직불금도 못 받게 될 수 있다.⁷⁾ 아울러 기수령한 직불금을 환수당하고 직불금 환수내용이 통보된 기간에서 환수기간까지의 이자가 부가 될 수도 있다. 농가가 체결한 환경직불 계약도 파기될 수 있다.

○ 위법의 정도가 심한 경우(호근 주: 의도적인 위법), 페널티에 10% 가산이 되고, 이 제도 내지는 다른 환경직불에 2년간 가입할 수 없게 된다.

5) 영국은 현재 환경직불을 entry level과 high level 두 단계로 구분하여 시행하고 있으며 토지는 high land(우리의 조 건불리지역에 해당)와 이외지역으로 구분되어 있다.

6) 계약농가는 환경개선, 환경보전을 위한 노력들을 지정하고 각 노력에 대해 주어지는 포인트의 합계가 최소한 얼마 이상이 되어야 기초수준 환경직불 가입대상이 된다.

7) 5년 환경직불 계약에 가입한 경우 계약농가는 직불금을 매년 수령하게 된다.

- 페널티가 부과되기 전 계약농가에 이러한 조치가 가해지는 것에 대한 이유 설명서가 보내어지고 이에 대해 농가는 서면 항의서(이유서)를 제출할 기회가 주어진다. 모든 경우에 페널티는 위법의 심한정도, 위법면적, 위법의 연속성정도를 종합적으로 고려하여 정해진다.
- 법에서 정한 페널티가 가해지는 위법의 종류는 1. 현장조사결과 계약면적과 실제면적이 차이나는 경우, 2. 계약된 의무내용을 이행하지 않은 경우, 3. 계약면적 중 일부 또는 전부를 남에게 임대, 양도하여 그 토지에 대한 관리능력을 상실하고도 알리지 않은 경우이다.
- 조사결과 계약면적⁸⁾과 실제면적이 불일치하거나 이행내용을 준수하지 않은 경우, 그 옵션 또는 해당면적에 해당하는 포인트 점수가 농가 총획득점수에서 감해진다. 이 결과 총획득점수가 농가의 목표점수보다 밑도는 경우 해당 연도의 직불금(페널티)이 아래의 방식에 따라 감해진다.

표. 신청한 목표점수와 획득한 목표점수와의 차이발생에 따른 페널티

차이정도	페널티
차이가 3% 이하	차이 점수만큼 직불금 감소(또는 회수)
차이가 3% 초과, 20% 이하	차이점수의 두 배가 감해지고 이에 상당하는 직불금 감소(또는 회수)
차이가 20% 초과	해당 년도의 직불금 모두 지급거부(회수)

- 영국의 경우 페널티와 관련한 내용이 소상하게 정리되어있고, 그 때 그 때의 현실상황에 따라 대응하기 위해 페널티 부가여부나 방식을 상당히 유연하게 만들어 놓았다.

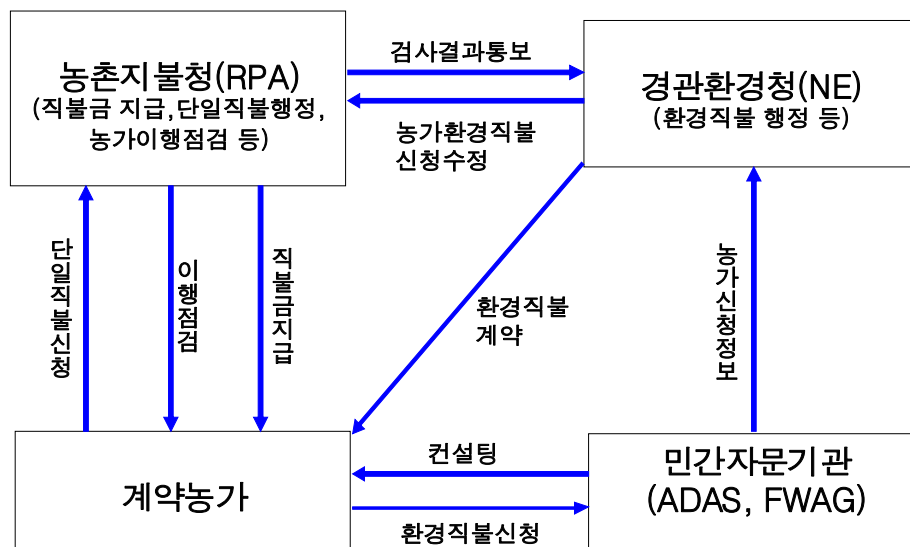
1.5. 직불제 운영기관

- 정부기관으로는 책임운영기관에 해당하는 농촌지불청과 경관환경청이 있다. 민간기관으로는 농가에 대한 자문과 환경계약 등을 돕는 FWAG와 ADAS가 있다.
- 농촌지불청은 직불금 지급, 농지등록·농가등록 관리, 단일직불 행정업무, 이행점검 등을 담당한다. 농촌개발계획의 축2에 해당하는 행정을 담당하는 경관환경청은 환경직불(ES) 행정업무와 이를 위한 농가 신청정보 관리를 담당한다.

8) 영국 환경직불 경우 단위가 계약내용에 따라 면적뿐만 아니라 돌담 보전처럼 길이가 되거나 나무관리처럼 수가 될 수 있다.

- 원래는 정부기관이었다가 민간기관으로 바뀐 ADAS(Agricultural Development Advisory Group) 환경과 농촌개발에 대한 농가 컨설팅을 하고 있으며 22개 사무소와 700명의 전문가를 운용하고 있다. FWAG(Farming and Wildlife Advisory Group)는 농가에게 환경, 보존과 관련한 지원, 지도를 하는 민간기관으로 전국에 7개의 본부(head office)를 운영하고 있다.

그림. 영국의 직불제 운영체계



2. 프랑스

2.1. 개요

- 프랑스는 영국과 비교하면 농업을 중시하고 중소농을 보존, 육성하려

한다. 이는 보조율이 체감한다는 것이나 수급권만 거래하면 소유권과 함께 거래하는 것에 비해 세금을 중하게 매겨 농지나 수급권이 일부 소수에게 손쉽게 집중되는 것을 방지하려 한 다는 점에서도 나타난다.

- 환경직불은 CTE(국토경영계약)-CAD(지속적농업계약)-AEM(농업환경 직불)으로 그 명칭을 바꾸어 왔지만 실제 그 내용면에서는 크게 달라진 것이 없다. 다만 국내 정권교체나 국외 EU 정책변화 등에 따라 그 형태를 달리해 왔다. CTE에서 CAD로의 변화는 2002년 우파정부가 새로 이 들어서면서 이루어졌고 그 이유 중 하나는 복잡한 행정절차와 예산 부족이다. 두 제도의 차이는 CTE는 경제사회분야(고품질농업, 고용창출 등)와 환경국토분야 둘 다에 대해 농가가 계약을 체결해야 하지만 CAD에서는 경제사회분야 없이도 계약이 가능하다는 점이다. CAD에서 AEM으로 전환은 2007-2012년 CAP개혁에 따라 이루어졌다. EU의 농촌개발프로그램(RDP)은 축1(Axis 1:경쟁력 강화)에서 축4(Leader 프로그램)까지를 가지며 모든 회원국은 이 체계 하에서 농촌개발계획을 계획하고 이행해 나가게 되었다. 이에 프랑스는 CAD에 들어있는 시책들을 AEM이라는 이름으로 축1-축3의 해당분야로 나누어 실행할 예정이다. 2009년부터 제도를 시행하여 많은 내용을 조사하지는 못했지만 면담자에 따르면 CAD의 내용을 대부분 유지하되 보다 농가의 입지(낙후된 지역이나 민감지역)나 연령(젊은 농가 우선) 환경직불의 우선적 시행 등이 보다 수월해 졌다고 한다.

□ 신 리스본전략과 2007-2013 공동농업정책

1) 리스본전략의 배경

- 리스본 전략(Lisbon Strategy)은 유럽연합이 미국을 겨냥하여 2000년 3월 리스본 정상회담에서 채택한 유럽연합의 장기발전전략이다. 1990년대 중반 이후 EU의 경제는 미국과의 격차가 확대되었고, GDP 증가율과 노동생산성 증가율에서도 미국에게 역전을 당하게 되었다. 이에 대해 유럽연합은 1999년 단일통화인 유로화 출범을 계기로 ‘2010년까지 미국을 추월하여 세계에서 가장 역동적이고 경쟁력 있는 지식기반경제를 만든다’는 목표를 가지고 리스본전략을 세웠다. 이를 위해 구체적으로 실질 경제성장률 3%, 일자리 2천만 개 창출, GDP대비 R&D투자 비율 3% 등 총 6개 분야(거시경제 성과, 고용, 연구개발 및 혁신, 경제개혁, 사회통합, 환경)에서 구체적인 목표치를 수립했다.

- 하지만 리스본 전략이 착수된 지 5년이 지난 후의 추진성과는 기대에 미치지 못한 것으로 평가된다. 또한 2002년 이후 리스본 전략은 사회통합(social pillar), 환경(environmental pillar), 경제성장(economy pillar)이라는 3개의 목표로 구성하였으나, 우선순위가 불분명해지고 상충되는 목표로 인해 방향성마저 상실했다는 평가를 받았다. 2000년대 들어서도 유럽연합의 경제는 저성장, 생산성 하락에서 경쟁력 하락으로 이어져 미국과의 경제격차가 확대되어 갔다.
- 2005년 3월, 브뤼셀 정상회담에서는 2000년 리스본전략을 수정하여 ‘신(new) 리스본전략’을 채택하였다. 신 리스본전략은 목표로서 ‘환경과 사회친화적인 방법을 이용한 생활수준 향상’으로 정하고, 이를 위해 성장 및 고용창출과 같이 경제에 전략의 초점을 두어 3대 핵심분야와 10대 실행계획을 정하였다.

표 : 신 리스본 전략의 3대 핵심분야와 10대 실행계획

핵심분야	실행 계획 (Action Plan)
투자과 일하기 좋은 환경 조성	①역내 단일시장의 확대 및 심화 - 서비스시장, 에너지, 운송시장 자유화 등 ②개방적이고 경쟁력 있는 대내외 시장 확보 - DDA, FTA 추진, 정부보조 축소 ③규제 개선 및 관료주의 지양 - 행정비용 영향 평가시스템 구축 ④인프라 확충과 개선 - 범 유럽네트워크(TENs) 추진
성장기반 으로서 지식과 혁신	⑤R&D 투자 확대 및 개선 - GDP의 3% 수준 달성 ⑥혁신, ICT, 자원의 지속 가능한 사용 - EU 특허제도, 벤처지원, 정보통신산업, 에너지 효율화 등 ⑦강한 산업기반 구축 - 환경기술 개발, 하이테크 산업, 지역클러스터 조성 등
고용창출	⑧노동시장 참여 확대 및 사회보장제도 현대화 - 청년실업대책, 인구고령화 대책, 기회 균등제공, 적극적인 노동시장 정책, 연금 및 사회보장제도 개혁 ⑨기업 및 노동자의 적응성과 노동시장 유연성 제고 - 노동 이동성 제고, 고용 친화적 임금협상, 노동시장 유연성 촉진 ⑩교육 및 훈련강화를 통한 인적자원 투자확대 - 평생교육, 직업훈련 및 교육개선, 인적자원 투자 대폭 확대

- 이러한 노력을 통해 EU는 2010년에 역내 경제 성장률을 3% 대로 끌어 올리는 한편, 600만 개 이상의 일자리를 창출하는 것을 목표로 하고 있다.

2) 2007-2013 공동농업정책

- 리스본 전략은 농업분야뿐만 아니라 모든 산업분야를, 농촌지역뿐만 아니라 도시지역까지를 포함하여 ‘환경과 사회친화적인 방법을 이용한 생활수준의 향상’을 목표로 하고 있다. 따라서 공동농업정책은 농업 및 농

촌분야에 대한 리스본 전략의 수단이며, 공동농업정책의 성공은 리스본 전략의 성패를 좌우한다.

- 유럽연합의 농촌지역은 25개 회원국 전체 국토의 92%를 차지하고 있으며, 전체 인구의 56%를 담당하는 공간으로서 유럽연합 총 부가가치 생산의 45%와 총 고용의 53%를 제공하는 역할을 수행하고 있다.
- 이처럼 농촌지역은 리스본 전략의 핵심인 성장, 고용창출, 지속가능성과 관련하여 매우 중요한 역할을 수행하고 있으며, 유럽공동농업정책의 이러한 중요성과 정책 우선사항과의 연계성 및 조화를 감안하여 EU는 2005년 7월 ‘농촌개발을 위한 유럽연합 전략 가이드라인’을 제정하였다.

3) 농촌개발을 위한 전략 가이드라인

(EU strategic guideline for rural development, Brussels, 2005.7.5)

- ‘농촌개발을 위한 전략 가이드라인’은 2007-2013년까지 적용되는 것으로 유럽농촌개발을 다음과 같이 4개축으로 분류하고 있으며, 각 축의 목표를 달성하기 위해 각각에 대한 핵심활동을 중점지원 하도록 하고 있다.

표 : 유럽연합 농촌개발 전략 가이드라인의 핵심활동

축	핵심 지원 활동
제 1 축 농업 및 임업부문 경쟁력 강화	①혁신과 연구개발 장려 ②농산물 유통망의 개선 ③정보통신의 기술과 확산 장려 ④역동적인 기업가 정신 육성 ⑤농림업 상품의 새로운 판로 개발 ⑥농림업의 친환경적 성과개선 ⑦농업부문의 구조조정
제 2 축 환경 및 농촌다움의 개선	①친환경적 서비스와 동물 친화적 농업활동 ②농업경관의 보전 ③기후변화에 대한 대응 ④유기농업의 기여강화 ⑤환경과 경제가 상호이익이 되는 혁신 장려 ⑥지역균형발전 촉진
제 3 축 농촌경제의 다양화 및 삶의 질 향상	①광의의 농촌경제에서 경제활동 활성화 및 고용률 증진 ②여성의 노동시장 진입장려 ③소규모기업 육성 ④청년들을 대상으로 한 농촌 전통기술 교육훈련 ⑤정보통신기술 습득과 확산장려 ⑥재생 가능한 에너지 자원의 혁신적인 사용방법 개발과 공급확대 ⑦농촌관광 육성 ⑧지역기반시설의 강화(특히 신규회원국)
제 4 축	①지역파트너십 형성

상향식 지역개발 전략의 채택 (리더 어프로치)	②민관파트너십 강화 ③협력과 혁신의 촉진 ④지역거버넌스 개선
------------------------------------	---

- 또한 가이드라인은 각 회원국이 프로그램을 개발할 때, EU의 정책우선 사항을 반영하고, 각 축간의 시너지 효과를 극대화하는 한편, 모순을 피하여 국가전략을 수립하도록 지시하고 있다. 아울러 유럽연합의 구조정책, 고용정책, 농촌개발정책 등 다양한 정책간의 상호보완성과 일관성을 확보하도록 지시하고 있다.

표 : 유럽연합 농촌개발 전략 가이드라인의 목표 및 정책수단

AXIS	목표	정책수단
Axis1 농업 및 임업 부문 경쟁력 강화	지식 개발과 인적 잠재력(human potential) 증진	농업, 농식품 산업, 임업 종사자를 위한 직업 교육 및 과학 지식과 혁신 활동의 확산을 비롯한 정보활동
		청년 농업인 육성 조기은퇴 컨설팅 서비스 이용 농업 관리, 구제(relief), 컨설팅 서비스, 임업 컨설팅 서비스 창설
		농업인의 현대화 산림의 경제적 가치 증진 농업 및 임업 상품의 부가가치 증진 농업 및 농식품 분야, 임업 분야의 새로운 상품, 가공과정, 기술 개발을 위한 협력 ※ 1차 원료 생산자인 농민과 식품가공 기업간의 협력 활동
		농림업 발전을 위한 기반시설 자연재해로 훼손된 농업생산 잠재력 회복 및 적절한 예방수단 도입
	농업 생산과 상품의 품질 개선	유럽연합 규정 상의 표준 준수를 위한 농업인 적응 활동 지원
		식품품질계획(food quality schemes) 참여 농업인 지원
		생산자 그룹의 식품품질계획 하에 상품 홍보 및 판촉활동 지원
	과도기 정책수단 (transitional measure) -신규가입국 대상 정책	구조조정 하에 소규모 생계형 농업인 지원 (semi-subsistence farming) 생산자 그룹 창설 지원
		최소예산 배분액 15% (EAFRD)
		EU 부담비율(최대) 50-75%
		적용지역 모든 농촌지역
Axis2 환경 및 농촌다움의 개선	지속가능한 농지 이용	산간지역 농업인에 대한 지원 (natural handicap payments) 산간지역을 제외한 조건불리지역 농업인에 대한 지원

	지속가능한 임야 이용	Natura 2000 이행 및 Directive 2000/60/EC 이행에 대한 지원
		환경농업 지원(agri-environment payments)
		동물후생 지원(animal welfare payments)
		생산과 연관되지 않은 투자에 대한 지원
		농업용지의 조립
		농지의 agroforestry system구축 *agroforestry system : 같은 토지 위에 농업과 결합하여 나무를 키우는 토지 이용 시스템
		비농업용지의 조립
		Natura 2000 이행 지원 친환경적 산림이용(Forest-environment)에 대한 지원
		임업 잠재력 회복 및 예방 수단 도입 생산과 연계되지 않는 투자 지원
		조건
		최소예산 배분액
		EU 부담비율(최대)
		적용지역
Axis3 농촌경제의 다양화 및 삶의 질 향상	농촌경제 다각화	비농업 활동으로의 다각화 지원 기업가정신(entrepreneur-ship) 육성과 경제 구조 발전을 위한 소규모 기업의 창립과 개발 지원
	농촌지역 삶의 질 개선	농촌관광 육성 경제주체들에 대한 교육과 홍보활동 경제와 농촌 주민을 위한 기초 서비스 지원 마을 활성화 및 개발 지원 농촌 문화의 보존과 발전 기술 습득, animation, 지역개발전략 수립 및 적용을 위한 교육과 홍보
		조건
		최소예산 배분액
		EU 부담비율(최대)
		적용지역
	리더어프로치	Axis1,2,3의 목적 달성을 위한 지역개발전략 이행 지원 협력 프로젝트의 이행 지원 LAG(Local Action Group) 운영, 기술 습득, 지역 활성화(animating) 지원
	리더	최소예산 배분액
		EU 부담비율(최대)
		적용지역

2.2. 프랑스 농업부문 예산구조와 직불예산

○ 프랑스는 ‘농업부문에 대한 공공기여’라는 제목 하에 농업부문에 대한

예산 총액을 파악하고 있다. ‘농업부문에 대한 공공기여액’은 농림부 예산 중 수산 및 양식부문을 제외한 나머지와 농림부가 관리하는 특별회계에서 지원되는 예산, 농림부 예산과 연계돼 같은 목적으로 투입되는 다른 부처의 관련예산 및 EU의 공동농업정책 예산 등이 포함된다.

- 농업부문 공공기여액은 기능별로 4가지 범주(농업 및 농촌지역, 산림, 교육 및 연구, 일반행정)로 구분되며, 각 범주별로 하위범주가 설정되어 있다. 이는 농림부 예산구조와 일치하며, EU 공동농업정책의 두 가지 축의 예산구조를 반영하고 있다.
- 2008년 기준 프랑스의 농업부문에 대한 공공기여 총예산(농업사회보장 제외)은 155억 유로에 달했으며, 이 중 61%가 EU로 부터 지원되었다.
 - 단일직불 관련예산은 ‘시장 및 농업소득’ 부문에 포함돼있으며, 단일직불제가 도입된 2006년도부터 예산이 반영되고 있다.
 - 2006년 이후 ‘시장조절’ 및 ‘생산연계지원’ 관련 예산이 대폭 줄고 있는 반면, 단일직불 관련예산은 ‘시장 및 농업소득’ 부문 예산 가운데 가장 중요한 부분으로 등장하였다.
 - 단일직불예산 전액은 EU로부터 재정지원이 이뤄지고 있다.

표: 농업부문에 대한 공공기여

단위 : 백만유로

구분	년도	2005	2006	2007	2008		
					계	프랑스	EU
1	농업 및 농촌지역	12,672.5	13,488.9	11,522.5	11,418.0	2,107.7	9,310.3
11	시장 및 농업소득	10,068.7	10,848.1	9,359.4	9,338.2	857.4	8,480.8
111	시장조절	1,364.3	1,048.6	799.4	640.8	150.3	490.5
112	생산연계지원	7,712.6	3,334.5	2,643.1	2,703.1	228.6	2,474.5
113	공급조절	586.7	117.9	-294.1	-379.0	46.0	-425.1
114	단일직불	0.0	5,644.7	5,693.4	5,804.5	0.0	5,804.5
115	품목조직육성	136.2	180.4	94.5	122.2	62.0	60.2
116	품질개선 및 시장촉진	80.0	76.5	77.9	88.8	78.8	9.9
117	식량지원	89.9	87.4	86.4	75.8	9.7	66.2
118	생산위험관리	98.9	358.1	258.8	282.0	282.0	0.0
12	농촌개발	2,229.3	2,240.4	1,808.3	1,664.1	904.8	759.3
121	영농정착, 환경오염관리	459.3	464.4	524.2	503.0	305.1	197.9
122	영농은퇴	89.1	80.5	74.6	69.2	64.1	5.0
123	조건불리지역 보상	527.5	516.4	535.0	517.6	233.1	284.5
124	농업-환경시책	552.2	576.3	414.1	380.2	173.6	206.7
125	농촌공간정비 및 보호	365.9	408.4	187.6	37.5	34.0	3.5

126	농산물가공 및 상품화	49.5	144.4	15.2	98.7	37.1	61.7
127	마필산업	185.8	50.0	57.7	57.9	57.9	0.0
13	동식물 위생안전	374.5	400.5	354.8	415.7	345.5	70.2
2	산림	353.5	351.0	376.1	365.9	308.3	57.6
3	연구교육	2,139.8	2,187.4	2,246.0	2,286.0	2,283.5	2.5
4	일반행정	1,319.7	1,402.0	1,404.5	1,413.9	1,411.7	2.1
	총계	16,485.5	17,429.3	15,549.1	15,483.8	6,111.2	9,372.6

자료 : 프랑스 농림부

2.3. 직불제도

2.3.1. 생산 연계 직불

- 기존의 소득보전 직불 중 제분용 밀, 쌀, 에너지 작물, 전분용 감자 등에 적용되는 직불과 곡물, 유채작물, 콩과작물 및 소, 양, 염소 등에 대해 프랑스가 전부 또는 일부 유지하기로 선택한 직불(aides COP, aides bovine, ovine et caprine)

2.3.2. 생산 비연계 직불 (농가단위직불:SPS)

- ‘단일직불권(Droits de paiement unique/DPU)’에 기초하며, 생산활동 여부와 무관하게 농학적으로 만족할만한 상태의 농지유지를 조건으로 지급(Conditionnalit/이행조건).
- DPU는 각 농업경영체에 대해 2000-2002년 사이의 생산활동 자료를 근거로 농가별로 설정. 2000-2002년 3년간 직불 지원대상 경지면적과 가축사육두수를 기초로 평균 직불지원액을 산정.
- 2006년부터 DPU를 보유하고 있는 모든 농업인은 매년 생산 비연계 직불을 요구할 수 있음. DPU는 ha당 부여되며, 과일, 채소, 다년생 작물, 감자, 산림을 제외한 모든 농지에 DPU 부여.
- 직불금액은 보유 농지 규모(ha)에 매년 공지하는 DPU 가치를 곱한 금액으로 정함
- 생산 비연계 직불은 기존의 의무휴경직불, 수소 특별장려금(PSBM) 등 대부분의 직불과 여타 다른 직불의 일부(곡물, 유채작물, 콩과작물의 경우 직불액의 75%, 가축도축장려금의 60%, 낙농제품장려금, 숫소특별장려금, 암소도축장려금, 양류지원금의 경우 50%, 염소류지원금의 경우에는 100% 적용)를 포괄함.

○ 단일직불권의 배분

- 2000/2002 기준년도 기간 동안 농업활동을 영위한 농업인은 DPU를 다음과 같은 방식으로 배분받음
- DPU 수 : 2000-2002년 기간 동안 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

※ DPU 산출 사례 : 경종농업 및 낙농농가

◇ 사례농가 : 경종농업 및 낙농

- 경지면적(SAU) : 78.5 ha (2000-2002 평균)
 - SCOP (옥수수, 밀, 보리) : 50 ha
 - 초지 : 20 ha
 - 의무휴경 : 5.56 ha
 - 기타 DPU 권리 없는 농지 : 2.94 ha
 - 낙농 : 수소 도축장려금(PAB) 적용 가축수 11두, 우유생산량 370 톤(2006년 3월 31일 기준)
- DPU 산출액
 - 1) 휴경 DPU
 - DPU 수 : 5.56
 - DPU 가치 : 63유로/톤 x 6톤/ha* = 378유로
 - * 해당 지역의 기준 산출량
 - 2) 일반 DPU
 - DPU 수 = 기준면적 = SCOP 평균면적+초지면적 = 70 ha
 - DPU 가치 : 28,039.19유로 ÷ 70 ha = 400.56 유로
 - SCOP : 63유로/톤 x 6톤/ha x 50 ha x 75%** = 14,175유로
 - PAB : 11 x 80유로 x 60%** = 528유로
 - PAB 추가(조방축산) : 11 x 18.29유로 x 100%*** = 201.19유로
 - 우유생산지원 : 370 톤 x 35.5 유로/톤 x 100%*** = 13,135유로
 - = 총 28,039.19 유로
 - ** 생산비연계(디커플링) 비율
- 2006년도에 해당농가에 대한 직불총액 산출

생산비연계직불+생산연계직불= 35,194유로

 - 생산비연계 직불(DPU)=(378x5.56)+(400.56x70)=30137.10유로
 - 생산연계 직불 = (63유로x6톤/ha x 50ha x 25%***) + (11x80유로 x 40%***) = 5,057유로
 - *** 생산연계비율

○ DPU 의 관리

- DPU는 토지와 함께 또는 토지 없이 교환될 수 있으며, 같은 도(데파르트망) 안에서만 교환이 이뤄질 수 있음
- 토지없이 DPU를 판매할 경우 투기예방을 위한 목적으로 DPU 적립을 위해 50% 비율로 과세됨
- 토지와 함께 DPU를 판매할 경우 일반적인 경우 3% 비율로 과세되며, 도 농업계획 및 농업구조개선계획에 따라 일정 상한을 상회하는 규모확대를 위해 10% 비율로 과세됨
- 신규로 영농정착하는 농업인에게 양도될 경우 면세되며, 5년 미만 또는 영농정착 지원기준에 부응하는 영농후계자에게 양도되는 경우에도 면세됨
- 3년 동안 사용하지 않은 DPU는 국가 비축분(la réserve nationale)으로 자동 이관됨
- 국가 비축분은 최초 DPU 배분 시 최대 3%를 공제해 구성되며, 이후 각종 공제를 통해 보충돼 영농정착지원 등에 활용함.

○ DPU 수혜조건

- 농지를 농학적으로 만족할 만한 수준의 상태로 유지해야 함(교차준수 이행조건 준수, conditinnalit )
- DPU를 활성화시키기 위해 농지를 디커플링 지원 대상농지별로 배치해야 함
- 현장에서 이뤄질 감독을 받아야 함
- 도 농업국에 지원신청서류를 제출하는 한편, 대상농지를 신고해야 함

2.3.3. 이행조건과 결부된 농업보조금 정책(환경직불) : CTE, CAD 및 MAE

가) CTE와 CAD

- 프랑스의 국토경영계약(CTE / Contrat Territorial d'Expolitation)은 1999년 7월에 개정된 농업기본법(loi no 99-574 juillet 1999 d'orientation agricole)에 의하여 처음 도입되었으며, 농업의 경제적, 환경적, 사회적 기능에 대한 포괄적 사회보상체계를 마련한다는 취지에서 마련되었다.
- 신농업기본법 하의 CTE 정책은 WTO 체제 출범에 대응해 기존의 가격 지지정책을 축소하고 '허용보조정책(Green Box)'을 확대할 필요성에 부응해 농업경영체로 하여금 자연자원의 보존, 토지의 합리적 이용, 토지침식 방지와 토지비옥도 및 수자원의 보존, 생물다양성, 자연과 경관의 보전에 기여함으로써 농촌공간의 정비에 기여할 수 있도록 농업경영활동을 유도하는 한편, 농업경영의 다각화와 고품질 농산물의 생산, 고용 기여 등에

기여할 수 있도록 유도함으로써 농업의 경제적, 환경적, 사회적 기능을 동시에 달성하기 위한 정책수단으로 고안되었다.

- CTE는 2000년부터 도입된 공동농업정책의 제2축인 농촌개발프로그램에 반영돼 시행되었으며, EU 승인을 받은 프랑스 농촌개발프로그램(2000-2006) 체계 내에서 시행되었다. EU 환경농업규정과 관련된 시책(MAE)은 CTE의 환경-국토개발 분야의 전체 또는 일부를 구성하고 있다.
- CTE는 2002년에 새로운 우파 정부가 출범하면서 ‘지속적농업계약(CAD / Contrat d’Agriculture Durable)’이란 명칭으로 변경되었다.
- CTE는 2000년에 처음 시행에 들어갔으나, 복잡한 행정절차 및 예산부족 등의 이유로 2002년 8월 새롭게 출범한 우파정부에 의해 시행이 잠정 중단되었다. 프랑스 농림부는 2002년 8월 기존 계약 외에 신규 CTE 가입을 일시적으로 중단하였으며, 정책추진의 단순화와 적절한 예산구조를 마련하기 위해 행정, 농민단체, 지방자치단체 대표들로 구성된 실무작업반을 구성해 CTE 정책의 새로운 추진방향을 검토해왔다.
- 이후 2003년 하반기에 새로운 법령과 규정을 마련해 CAD라는 명칭으로 시행되었다. 이를 위해 2003년 7월 ‘지속적농업계약에 관한 법령(decret no 2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d’agriculture durable et modifiant le code rural)’이 새롭게 제정되었으며, 2003년 11월에 농림부 시행령이 마련되었다.
- CAD는 CTE 계약내용의 두 가지 축을 이루고 있는 사회-경제적 측면과 환경-국토적 측면의 계약 내용을 그대로 유지하고 있으나, CTE와는 달리 농민들이 보조금을 지원받는 조건으로 이 두 가지 측면의 계약내용을 모두 이행하는 것이 아니라 두 개 혹은 하나의 계약내용만을 이행할 수 있도록 하고 있다.

□ 계약을 통한 지원방식

- CTE/CAD는 국가와 개별경영체간에 이루어지는 일종의 계약으로서 신농업기본법이 정하고 있는 농업의 사회적 역할(고용, 품질, 식품안전성, 환경보전, 지역균

형개발)에 대해 개별경영체로 하여금 5년 동안 경제적, 환경적, 사회적 목표에 대한 이행사항을 약속하도록 하는 한편, 국가는 이에 대해 재정적 지원을 약속하는 형태로 이뤄지고 있다.

- CTE/CAD는 개별경영체를 대상으로 한 개별계약(contrat individuel)과 협동조합이나 영농그룹 등을 대상으로 한 단체계약(contrat collectif)이 있다.
- 단체계약이라 하더라도 단체사업에 참여하는 개별농가와 국가 간에 이루어진다. 단체계약은 특정구역 및 생산분야를 대상으로 지역공동사업을 추진할 경우 환경 및 국토보전에 보다 효과적일 것으로 판단돼 적극 권장된다.
- 국가를 상대로 한 계약당사자인 개별경영체나 단체는 각 도(데파르트망/Departement)가 마련한 표준계약(contrats-types)과 표준계약이 정하고 있는 표준시책(mesures-types)을 토대로 계약내용을 작성하며, 이를 토대로 각 도는 도농업지도위원회(CDOA)의 심의를 거쳐, CTE/CAD 대상농가를 선정한다.⁹⁾

○ 표준계약, 표준시책, 과업이행계획서

- 표준계약은 농업경영유형별 또는 특수목적별(예컨대 고용창출을 위한 목표)로 국가의 농업정책 방향 및 목표에 부합하는 계약유형을 정한 것으로서, 각 도의 농업지도위원회가 지역농업의 특수성을 감안해 계약유형을 정하고 있다.
- 표준계약은 일정한 지리적 공간단위(도) 또는 특정한 지리적 공간 단위에서의 생산분야를 대상으로 하고 있으며, 계약 내용은 사회-경제분야(농업경영체의 경제 및 고용분야에 대한 약속이행사항)와 환경-국토개발분야(환경보호, 농촌공간개발 및 정비에 관한 약속이행사항) 두 부분으로 구성되어 있다.

9) 프랑스 국내에는 모두 96개의 도가 있으며, 각 도에는 농림부의 지방사무소 격인 도농림국(DDAF)이 있음. 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 가짐. 도 농업지도위원회는 기존에 농업관련단체 위주로 구성되었으나 1999년 신농업기본법 개정 이후 자연보호협회, 소비자 단체, 수공업자 단체, 소작농단체 등 7개 관련단체가 법정위원으로 추가되었음.

- 표준계약은 농업경영체의 농업활동이 사회적 요구(고품질, 식품안전성, 고용, 환경보전 등)에 부응할 수 있도록 하기 위한 여러 개의 표준시책들을 담고 있다.

- 표준시책은 공동의 목표에 봉사하는 분리가 불가능한 여러 개의 활동계획 또는 하나의 활동으로 구성됨. 예를 들어 환경-국토개발분야의 경우에는 수자원의 질, 건축물, 경관과 관련된 활동들이 포함되며, 사회-경제분야의 경우에는 생산성 향상, 고용, 품질 및 식품안전성과 관련된 활동들이 포함된다.

- 일종의 과업지시서 성격을 갖는 과업이행 계획서(cahier des charges)는 각 활동과 수단별로 추구하는 목표를 비롯해 활용수단, 달성목표 등을 기술하고 있다.

- 과업이행 계획서에 기술된 의무이행사항을 토대로 보조금 지원내용이 결정됨. 도농업지도위원회는 표준계약과 표준시책, 과업이행 계획서에 관한 의견을 수렴해 도지사가 이를 조례로 정하도록 하고 있다.

□ 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

- 농가가 관리하는 농지에 대한 환경적 의무를 한층 강조함
- 지원액 계약건당 27000유로로 상한 설정
- 경제분야에 대해 의무사항을 배제함

나) 농업환경시책 : MAE(Mesures Agro-Environementales)

- EU의 제1기 농촌개발프로그램(2000-2006) 하에서 EU 공동농업정책의 농업-환경시책(MAE)과의 연관 속에서 추진돼온 CAD 정책은 리스본 전략에 따른 EU의 ‘농촌개발을 위한 전략 가이드라인(EU strategic guideline for rural development, 2005.7.5)에 따라 제2기 농촌개발정책(2007-2013)의 새로운 틀 속에 포함되었다.
- 농업-환경시책은 EU 농촌개발정책의 제2축(환경 및 농촌다움의 개선)에서 설정한 목표 가운데 하나인 ‘지속가능한 농지의 이용’을 위한 정책수단(Measure 214))으로 설정돼 운용되고 있으며, 9개의 세부시책들로 구성되어 있다.

2.4. 농업부문 보조금 취급기관

- 프랑스 국내에서 EU 공동농업정책 관련 예산을 취급하는 기관은 크게 4개 기관이 있다(2009년 농업행정조직개편에 따른 것임)
 - FranceAgriMer : 기존의 5개 품목별 공동농업시장조직(Ofimer, Office de l'élevage 등)을 합병한 조직으로서, 품목별 시장조직화 및 EU의 시장조절 규정관리, 품목별 조직화 및 기술협력 등을 촉진하기 위한 기관이다. EU로부터 시장정책과 관련된 예산 9억 유로 등을 포함해 연간 16.4억 유로(2009년 기준)를 생산지도, 위기관리 분야 등에 지원하고 있다.
 - ASP : EU 공동농업정책 제1축 및 제2축 관련 직불예산을 담당하는 공공기관이다
 - 이밖에도 해외영토에 대해서는 Odédom이, 코스지역(Corse)에는 ODARC이 EU 공동농업정책 예산을 담당하고 있다.

□ 프랑스 직불 추진체계

- 도농업국(농림부 도사무소) : 직불제 신청관련 정보제공, 서류접수, 서류내용 확인 등의 업무를 담당하고 있다.
- ASP : 직불금 지급 및 정산
- 도농업지도위원회(CODA) : 농업기본법을 근거로 설치된 기구로서 관련행정기관, 경영자, 지주 및 임차농, 농산물 가공·유통업자, 식품관련 수공업자, 자영 소상공인, 소비자, 환경보호승인단체 및 농업금융

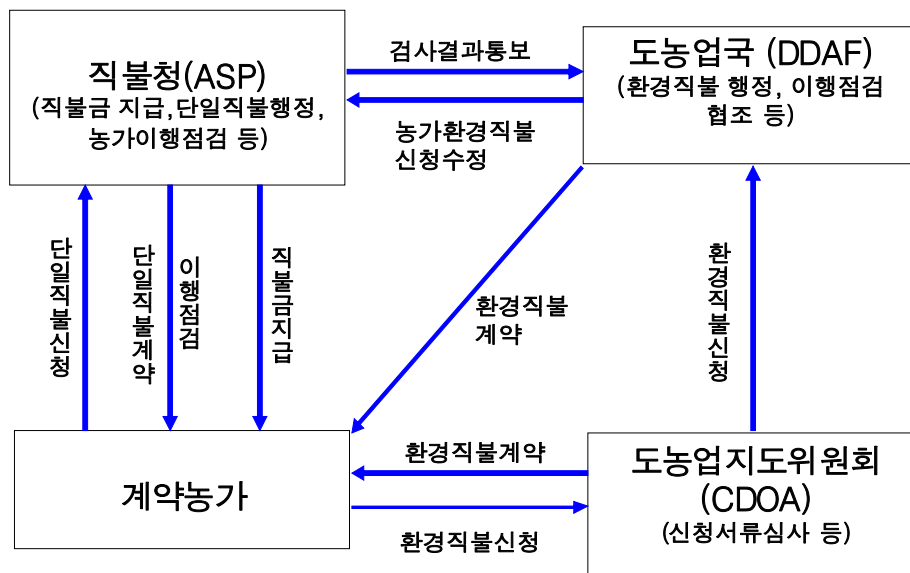
분야 대표들로 구성되어 있다. 지역농업발전계획 수립과 정책자금 분배를 위한 심의기능을 가진다. 환경직불 실시과정에서 감시자 역할과 경영자가 신청한 CTE각각에 대하여 타당성을 검토한다.

- 공동농업시장조직 : 현장 감독, 곡물은 ONIC, 유채작물은 ONIOL, 축산은 도농업국(DDAF)이 직접 현장 실사 수행

※ 프랑스의 행정체계를 잠깐 알아보면 지방에는 권역(regional)농업국(DDAAF)과 도(department)농업국(DDAF)이 있다. 예를 들어 권역농업국(DDAAF)는 알작스 지방전체를 관할하며 그 아래에 바렝도의 농업국(Bas-Rhin)과 오랭(Oh-Rhin)도의 농업국이 있다. 우리로 말하면 전라도에 전라북도와 전라남도가 있는 것에 해당한다.

- 프랑스 직불제는 생산연계 직불, 생산비연계 직불(СПS), 환경직불(AEM)로 나뉜다. 2006년 이후 직불제의 비연계를 시작했지만 아직도 일부 생산 연계 직불이 남아 있다.

그림. 프랑스 직불체계



2.4.1. 직불청(ASP: Agence de service et de paiement)

- 2009년 4월1일부터 활동에 들어간 프랑스 직불청(ASP/Agence de service et de paiement)은 농림부, 경제부, 산업 및 고용부 공동 산하

의 공공기관으로서 1960년대 이후 프랑스 농업경영구조개선사업을 담당하던 CNASEA(농업경영구조개선센터)와 2006년 단일직불제(DPU) 도입이후 활동에 들어간 AUP(단일지불청/Agence unique de paiement) 두 기관이 합병해 탄생하였다.

- 2,300명 규모의 조직으로 400명의 감독관과 200명의 공중촬영 및 원격 조사(remote sensing) 전문가를 고용하고 있다.
- 행정을 담당하는 중앙 농림부 산하 도농업국의 도움을 받아 현장검사(22개의 직불청 지역사무소 담당)와 직불금 지급을 담당한다. 이외에도 여러 부처(10여개의 영역 역할 담당)의 예산 집행업무를 담당하면서 한 해에 160억 유로의 예산을 가지고 있다.
- ASP는 중앙정부의 각종 공공정책 시행과 관련된 보조금 지급 및 관리 업무를 담당하고 있으며, 농업부문을 비롯해 환경, 고용, 직업교육 등 다양한 분야에 걸쳐 활동하고 있다. ASP는 프랑스에서 EU 공동농업정책의 제1축(농업지도보증기금) 및 제2축(농촌개발기금) 관련 예산을 관리하는 공식기관이다.
- ASP는 농업, 수산양식, 산림, 수산, 고용, 교육 및 직업훈련, 사회통합, 연대 및 사회활동, 국토정비, 지역 및 농촌개발, 환경보호, 지속가능개발, 해외영토에서의 토지 정비 등 다양한 분야에 걸쳐 개입하고 있다. 이에 따라 농림부, 환경부, 농촌공간 및 국토정비부 등 여러 중앙부처뿐만 아니라, 광역정부(Régions), 도(départements), 꼬뮌연합체(communautés de communes) 등 지방정부들과도 업무가 연계돼 있다.
- 이밖에도 각종 공공기금을 관리하는 공공기관(Acsē, Agefiph, CNSA, CNDS, fonds de solidarité, agences de l'eau, ODEADOM, ADEME)과도 업무가 연계돼 있다.

가. 주요 기능

- ASP는 주요 기능은 다음 세 가지로 요약할 수 있다.
- ① 공적지원금에 대한 행정적, 재정적 관리 : 공공지원시책들에 대한 정보 제공, 보조금 청구에 대한 예심, 적용조건 심사, 공공지원 수혜자가 지켜야

할 이행조건 준수여부에 대한 감독, 보조금의 집행, 부당한 청구에 대한 회수 및 감사 등

② 새로운 공공지원정책 수립에 필요한 행정적, 기술적 서비스 제공 : ASP는 지방 및 중앙정부, EU가 보조금 지급이 수반되는 새로운 공공지원 정책을 수립할 경우 ASP가 보유한 다양한 전문성 및 정보시스템을 토대로 이에 대한 행정 및 기술 지원서비스를 제공한다. ASP는 이를 위해 관련 정보시스템을 개발해 운용하는 한편, 시스템 이용자들을 위한 교육과 기술 지원 업무를 담당하고 있다(예를 들어 공동농업정책 제1축과 관련된 Osiris 시스템).

③ 공공지원정책에 대한 모니터링 및 평가 : 관련분야 공공지원정책에 대해 모니터링 및 평가도구를 개발하고 시행하고 있다.

나. 조직과 예산

○ 조직

- 리모쥬(Limoge)에 본부를 두고 있으며, 광역단위인 레지옹(Région)별로 26개의 지역사무소를 두고 있다(해외영토 포함). ASP 총 직원수는 2,250명이며, 농업, 직업교육, 환경분야 등에서 공적기능을 수행해오던 지역의 각 기관들이 통합해 ASP 지역사무소로 재편되었다. 본부 이사회는 중앙정부를 대표한 12명의 이사와 9명의 관계기관을 대표하는 이사들로 구성된다.

○ 예산

- ASP의 연간 예산규모는 2009년도에 168억 유로에 달한다.
- 이 가운데 EU 공동농업정책 관련예산이 96.6억 유로(제1축 86억 유로, 제2축 10억 유로, 기타 0.6억 유로)로 전체 예산의 57%를 차지하고 있으며, 프랑스 중앙정부 예산이 53.5억 유로(32%), 지방정부 및 기타 공공기금 관련예산이 18억 유로(11%)로 구성된다.
- 중앙정부 예산 중 농림부와 연계된 예산은 10억 유로로 EU 공동농업정책 예산과 연계된 것이다.

※ ASP 지역사무소 사례 : Haute-Normandie

- 국가, 지방정부, Seine-Normandie의 수자원공사 등을 위해 직업교육, 고용, 환경, 농업 및 농촌개발분야에서의 보조금 지급업무를 담당하고 있다. 2009년 4월1일 이후 ASP Haute-Normandie 사무소는 농업, 직업교육, 고용 등 3개 영역에서 활동하던 35개 지역기관들을 재조직화해 탄생하였다.

다. ASP의 농업부문 보조금 취급분야 및 정보시스템

- 공동농업정책 관련 보조금
 - EU 공동농업정책 제1축 관련 보조금은 생산연계직불과 비연계직불(DPU)이 있으며, EU로부터 지원되는 ASP 예산총액은 연간 80억 유로이다. 이중 60억 유로가 DPU 예산이며, 생산연계직불예산은 20억 유로이다.
 - 생산연계직불은 곡물생산관련(COP), 젖소관련(PMTVA), 육우관련(PAB), 양양관련(PB) 등이 있다.
 - 프랑스는 공동농업정책 제1축의 예산 가운데 18%에 달하는 14억 유로를 2010년에 방목축산분야, 고용촉진분야, 위험관리분야, 지속개발생산양식분야 등으로 전환할 계획이다(제2축으로 전환).
 - 공동농업정책 제2축 관련예산은 EU 농촌개발기금에서 지원되는 10억 유로를 운영하고 있다.

□ ASP 직불관련 기본통계(2009년)

- 직불금 지급면적 (60억 유로, 연간 40만건)
 - 곡물생산(COP/곡물, 유채작물, 콩과작물 등) : 13 백만 ha
 - 사료작물 : 11.5 백만 ha
 - 기타 2 백만 ha
- 축산관련 직불액 (15억 유로, 연간 10만건)
- 농업환경시책(과거 CAD 포함) 계약건수 : 65000건

□ 정보시스템

- ASP의 공동농업정책 관련 정보시스템은 제1축은 ISIS를 통해 운영되며, 제2축은 OSIRIS를 통해 운용되고 있다. 이밖에도 EU의 구조기금 및 수산기금과 관련한 PRESAGE를 운영하고 있으며, 직업교육, 고용과 관련해서는 SITES를 운영하고 있다.
- ISIS는 연간 86억 유로를 관리하는 시스템으로서, 농업인 10만명 (télēPAC)과 행정기관 종사자 4천명이 이용하고 있으며, 연간 취급건수는 220만 건에 달한다.
- OSIRIS는 연간 20억 유로를 관리하고 있으며, 농촌개발관련자 5400명이 이용하고 있다. 연간 취급건수는 30만 건에 달한다.
- ASP는 이밖에도 농민들에게 우편으로 보조금신청과 관련된 각종 정보 및 자료들을 제공하고 있다.
- 한편, 프랑스 농림부는 télēPAC이라는 시스템을 통해 제1축 직불 관련 모든 수혜대상 농민들을 목록화하고 있으며, 보조금 신청 행정절차를 온라인화 하고 있다. 이밖에도 Mes démarches(발걸음)라는 사이트를 통해 제1축 직불관련 시책을 안내하고 있다.