

아일랜드, 단일직접지불제도(2)

유럽연합(EU)은 지속적인 공동농업정책(CAP) 개혁을 통해서 농업정책의 무게 중심을 생산 지지에서 농촌개발 분야로 이동시키고 있다. 특히 최근의 보조 방식이 생산량 비례 방식에서 경작 면적으로 전환되고 있고, 이와 관련해서 단일직불제(Single Payment Scheme)의 중요성이 커지고 있다. 이런 상황에 비추어 단일직불제와 농민의 대응방식을 소개한다.

10. 국가준비금으로부터 받지 않은 지불혜택의 이용

3년 동안 사용하지 않은 지불혜택은 국가준비금으로 이양된다. 예를 들어 한 농민이 100 단위의 지불혜택을 보유하고 있고 첫 해에 60단위, 둘째 해에 80단위, 셋째 해에 70단위만을 활성화 했을 경우, 3개 연도 동안 전혀 사용하지 않은 20단위의 지불혜택은 국가준비금으로 귀속된다.

만약 농민 A가 2년 동안 사용하지 않은 지불혜택을 농민 B에게 판매했을 경우, B가 이듬해(3년째)에 이를 사용하지 않으면 이 지불혜택 역시 국가준비금으로 귀속된다.

11. 국가준비금(National Reserve)

EU 규제는 회원국들이 개별 농가에게 지급하는 지불혜택을 최대 3% 감

축하여 국가준비금을 조성할 것을 의무화하고 있다. 회원국은 국가준비금을 국가 단위에서 시행할지 지역 단위에서 시행할지를 결정할 수 있다. 이를 이행하기 위한 담당 지역 기관의 주체를 결정하는 것은 각 회원국의 몫이다. 국가준비금 조성을 위해 아일랜드가 부과해야 하는 지불혜택 감축분의 정도와 국가준비금의 집행 방식은 아일랜드 농업식품부가 사회파트너 농민회(Social Partner Farm Organization)와 협의하여 적당한 시기에(in due course) 결정한다.

각 회원국이 조직한 집행위원회가 국가준비금으로부터 지불혜택을 받을 농가의 범주를 결정한다. 이 범주는 다음과 같다.

- 활동 중인 낙농 농가 중 불가항력적인 사항으로 인해 2004/2005년 중의 우유 할당제 시행 연도 동안 우유를 공급할 수 없는 농가는, 담당 부서의 재가를 받아 일시적인 임차를 받을 수 있고 생산과 연계되지 않는 낙농 프리미엄의 혜택을 받을 수 있다.
- 농민이 상속 또는 임차를 받거나 소유권을 무료로 이양받을 경우 지불혜택을 받을 수 있다. 다만 소유권을 이양한 농민이 2005년 단일직불의 지급 만료일 이전에 은퇴하거나 사망하는 경우에 한한다. 또한 소유권을 기준 연도 동안 제3자에게 임대해야 한다.
- 2003년 9월 29일 이전에 생산설비에 투자를 하거나 토지를 매각/임차한 농민도 지불혜택을 받을 수 있다.
- 기준연도 이후부터 2003년 9월 29일 사이에(임대 조건이 수정되지 않은 기간 동안) 농지를 임차대한 농민도 지불혜택을 받을 수 있다.
- 기준연도 동안이나 2003년 9월 29일 이전에 생산방식전환 프로그램에 참여한 농민도 지불혜택을 받을 수 있다.

각 범주에 속하는 농민의 신청 자격은 객관적인 기준에 의거하여 판단한다. 이에 더해 각 범주에 속하는 농민들에게 지급할 지불혜택의 가치는 각 회원국이 객관적인 기준에 의거하여 결정한다.

회원국들은 2002년 12월 31일 이후 영농활동을 시작하거나, 2002년 중에 영농활동에 종사했지만 해당년도에 어떠한 직접지불도 받지 않은 농민에 대해 지불혜택을 지급하기 위해 국가준비금을 이용할 수 있다. 이 경우에는 객관적인 기준에 근거하여 신청자의 적합성 여부를 결정할 수 있다. 이때 지급할 수 있는 지불혜택의 가치는 해당 지역에서 지급하는 지불혜택의 평균치를 넘어서는 안 된다.

이는 2004년 상반기 중에 2005년도 지불준비금 신청을 유도하기 위한 것이고, 세부 사항은 적절한 시기에 공표될 것이다. 성공적인 지원자들에 대한 할당은 2005년 단일지불계획안 신청 기간 이전에 미리 이루어질 것이다. 추가적인 할당은 2005년 말에 이루어질 예정인데, 이 시점까지 근거가 확실한 단일직불제 신청을 하지 않은 농민들의 지불혜택은 국가준비금으로 귀속될 것이다.

12. 국가준비금으로부터 받은 지불혜택의 이용

국가준비금으로부터 배당 받은 지불혜택은 배당 연도로부터 5년 동안 매년 사용해야 한다. 이를 사용하지 않을 경우 사용하지 않은 지불혜택은 매년 국가준비금으로 귀속된다. 국가준비금으로부터 배당 받은 지불혜택은 배당 연도로부터 5년 동안 임대하거나 매각할 수 없다.

국가준비금에서 받은 배당 덕에 기존에 보유하고 있고 지불혜택의 단위 가치가 20% 이상 증가했을 경우, 해당 농민이 보유한 모든 지불혜택은 국가준비금에서 받은 것으로 간주되고 5년 동안 매년 사용해야 하는 의무가 부과된다. 하지만 국가준비금에서 받은 배당을 감안해도 기존 지불혜택의 가치가 20% 이상 증가하지 않았을 경우에는 표준적인 3년 규정을 준수해야 한다.(10항 참고)

농민이 국가준비금에서 추가적으로 배당을 받았을 경우, 이전에 국가준비금에서 받은 지불혜택은 별도로 기록되고 배당 연도부터 5년 동안 사용해야 한다. 그렇지 않으면 사용하지 않은 지불혜택을 매년 국가준비금에 상환해야 한다.

예를 들어 이미 10단위의 지불혜택을 가지고 있는 농민이 2006년에 8단위의 지불혜택을 받고서 그 해에 15단위만을 사용했을 경우, 사용하지 않은 3단위의 지불혜택을 국가준비금에 상환해야 한다. 2007년에 12단위만을 사용한다면 사용하지 않은 3단위의 지불혜택을 다시 상환해야 한다. 해당 농민 2008년에 8단위만을 사용한다면 남은 2단위의 지불혜택을 상환해야 하고, 기존의 10단위만 보유하게 된다. 하지만 이 농민이 이후 2년 동안 (2009, 2010년) 보유하고 있는 10단위의 지불혜택 중 8단위만을 사용할 경우 사용하지 않은 2단위를 잃게 된다.

연도	표준 지불 혜택 수	국가준비금에 서 받은 지불혜택 수	사용가능한 지불혜택 총수	사용한 지불 혜택 수	국가준비금에 상환한 지불혜택 수
2006	10	8	18	15	3
2007	10	5	15	12	3
2008	10	2	12	8	2
2009	10	0	10	8	0
2010	10	0	10	8	2
2011	8	0	8	8	0

13. 지불혜택의 매각/임차

(1) 국가준비금 보충을 위한 지불혜택 판매에 대한 차감

EU 규제에 따르면 회원국은 다음과 같은 방식으로 국가준비금을 보충할 수 있다.

- 첫 3년 동안 지불혜택 가치의 50%(지불혜택 수의 50%)까지를 토지

없이 판매할 수 있고, 그 이후에는 30%까지 매각할 수 있다.

- 첫 3년 동안 휴경 지불혜택 가치의 50%까지를 토지 없이 판매할 수 있고, 그 이후에는 30%까지 매각할 수 있다.
- 지불혜택 가치의 10%까지를 토지와 함께 판매할 수 있다.
- 지불혜택 가치의 5%까지를 여기에 포함된 모든 소유권과 함께 판매할 수 있다.
- 사용하지 않는 지불혜택을 판매할 수 있다.

영농활동에 착수하거나 양도 받은 농민에 대해서 지불혜택을 판매한 경우에는 정부가 급부(給付) 지출 증가를 증세로 보충(clawback)할 수 없다.

(2) 기대치 않은 수익(windfall profit) 조항

EU 규제의 별도 조항에 따르면 회원국은 국가준비금에 대해 보충(clawback)을 할 수 있다. 다시 말해 기준 연도 혹은 2004년 5월 15일 이전에 자신이 보유한 소유분의 전부나 일부를 판매/암차하거나, 프리미엄을 매각/임차한 농민에 대해서 지급한 지불혜택의 일부를 보충할 수 있다.

(3) 지불혜택 판매 : 일반원칙

회원국 내의 다른 농민에게 지불혜택을 토지와 함께 팔거나 별도로 판매하는 것 모두가 가능하다. 다만 첫 해에 지불혜택의 80% 이상을 활성화했을 경우에는 토지 없이 판매하는 것만이 가능하다. 대신 첫 해에 지불혜택의 80%를 활성화하지 않았더라도 2005년에 사용하지 않은 지불혜택이 국가준비금에 상환될 경우 토지 없이 판매할 수 있다.

활성화된 지불혜택은 해당 연도 동안 아무 때나 판매할 수 있지만 정해진 기간 내에 해당 부처에 공시해야 한다. 또한, 지불혜택 판매 활성화를 위한 협정은 적당한 시기에 공표될 것이다.

(4) 지불혜택이 활성화되기 이전에 체결한 판매 계약

이 항목은 기준연도 동안 직접지불을 받거나 2005년 단일지불 계획 신청 수취 마감 기한 이전에 소유분을 판매한 농민(조기은퇴계획안 참여자 포함)에 대해 적용된다.

EU 규제하에서, 2005년 단일지불 계획 신청 수취 마감 기한 이전에 완료되거나 수정된 판매 계약은 다음과 같은 경우 ‘지불혜택을 경지 구매자에게 판매해야 한다.’는 조목을 근거가 있는 것으로 판단할 수 있다고 규정하고 있다.

- 구매자(신청 자격을 갖춘 농민일 경우)는 판매자를 대신해서 지불혜택을 획득할 수 있고, 이러한 행동을 할 수 있는 명백한 권리를 가지고 있다.
- 구매자가 단일지불계획안에 신청을 하고, 신청 양식에 판매 계약 사본을 첨부한다.

신청시점부터 판매자는 영농에 종사하고 있는 농민이 된다.

(5) 토지와 함께 지불혜택을 판매하는 경우

지불혜택을 토지와 함께 판매할 수 있다. 휴경 지불혜택을 토지와 함께 판매하는 경우 구매자는 휴경 의무를 계속 이행해야 하고 다른 지불혜택에 앞서 휴경 지불혜택에 대해 권리를 행사해야 한다.

(6) 토지없이 지불혜택을 판매하는 경우

농민은 다음과 같은 경우에만 지불혜택을 판매할 수 있다.

- 첫 해에 지불혜택의 최소 80%를 처음 활성화했을 경우에만 판매할 수 있다. 예를 들어 100단위의 지불혜택을 보유하고 있는 농민이 첫 해에 80단위의 지불혜택을 활성화할 경우 100단위 전부를 토지 없이 판매할 수 있다.
- 첫 해에 최소 80% 이상을 활성화하지 않았을 경우 해당 농민은 2005년 활성화하지 않은 지불혜택을 국가준비금에 상환해야 한다. 예를

들어 100단위의 지불혜택을 보유하고 있는 농민이 2005년에 40단위를 활성화하고, 2006년에 50단위, 2007년에 60단위를 활성화했을 경우, 이 농민이 2005년에 활성화하지 않은 60단위의 지불혜택을 우선적으로 국가준비금에 상환한다면 이것을 토지 없이 판매할 수 있다.

하지만 3년 동안 지불혜택을 사용하지 않을 경우 국가준비금에 상환해야 한다는 점을 명심해야 한다.

(7) 지불혜택의 임차

지불혜택을 회원국 내의 다른 농민에게 임차할 수 있지만 임차하고자 하는 지불혜택과 같은 수의 농지가 있어야 한다. 지불혜택과 농지는 같은 농민에게 임차해야 한다.

활성화된 지불혜택은 해당 연도 동안 아무 때나 임차할 수 있지만 정해진 기간 내에 해당 부처에 공시해야 한다.

지불혜택 임차 활성화를 위한 협정은 적당한 시기에 공표될 것이다.

(8) 지불혜택이 활성화되기 이전에 체결한 임차 계약

이 항목은 기준연도 동안 직접지불을 받거나 2005년 단일작물제 신청수취마감 기한이전에 소유분을 임차한 농민(조기은퇴계획안 참여자 포함)에 대해 적용된다.

2005년 단일작물제 수취마감시한 이전에 체결한 임차 계약은 다음과 같은 조건 하에서 ‘(동일한 임차자에게) 농지와 함께 지불혜택을 임차’한 것으로 간주된다.

- 임차계약에 포함된 조목은 농민이 토지와 함께 임차를 하고자 한다는 점과 지불혜택에 대한 지급 시 지불혜택의 수가 임차 토지의 수보다 많아서는 안 된다는 점을 명시하고 있다.

- 임차인은 정해진 양식을 작성해 지불혜택 획득 신청을 해야 하고 임대 계약서 사본을 첨부해야 한다.
- 임대인은 단일직불제에 신청을 해야 하고 임대 계약서 사본은 첨부해야 한다.

임대 계약이 만료되는 시점부터 지불혜택은 임대인에게 돌아가며, 임대인은 지불혜택을 행사하거나 기존의 계약을 갱신하거나 유지할 수 있다.

임대인이 조기은퇴계획안에 참여한 경우, 지불혜택을 직접 행사할 수 없고 기존의 임대차 계약을 유지해야 한다.

(9) 낙농프리미엄

새로운 낙농프리미엄이 2004년부터 도입되고 있다. 이는 버터와 탈지분유에 대해 개입가격 삭감에 대한 보상의 성격을 지니고 있다. 낙농 프리미엄에서 감안해야 하는 국가 우유 할당제(National Milk Quota)는 1999/2000년에 적용되는 것이다. 이는 개별적 우유 할당량이 97% 수준으로 줄어드는 대신 새로운 낙농 프리미엄의 적용을 받을 수 있다는 것을 의미한다.

새로운 낙농프리미엄은 2004년 3월 31일 기준으로 보유하고 있는 우유 할당량과 연계될 것이다. 이 프리미엄은 2005년 3월 31일부로 우유 할당 생산량과 연계되지 않게(de-coupled)된다.

2004년 생산과 연계된 프리미엄의 예는 다음과 같다.

- 2004년 3월 31일에 40,000 단위의 우유 할당량을 보유하고 있는 농민은 보유량의 97%에 대해 갤런 당 5.5 센트를 받는다. 이 경우 약 2,134 유로를 받을 수 있다.(40,000*97%*0.055 유로)

생산과 연계되지 않는 프리미엄은 2005년 3월 31일을 기준으로 우유 할당량을 보유하고 있는 농가를 대상으로 지급된다. 2005년에 지급하는 비율

은 갤런당 11센트이고, 2006년과 그 이후에는 갤런당 16.6 센트를 받는다.

2005년도 프리미엄은 개별 농민을 대상으로 하면서 우유 할당 생산량과는 연계되지 않고 기존의 단일 지급 지불혜택에 더해진다. 기존의 단일 지급 지불혜택이 없을 경우, 2005년 지역지원/단일지불 계획안에 신청한 보유, 신고한 토지에 의거하여 지급 받을 수 있는 지불혜택의 수를 결정하게 된다.

농민들은 2005년 3월 31일 이후로 우유 생산 중단 여부를 스스로 결정할 수 있다. 우유 생산을 중단하더라도 2005년 3월 31일 기준으로 보유하고 있던 우유 할당량에 대한 단일지급 지불 혜택을 계속 보유할 수 있다.

14. 단일지불제에서의 토지이용

단일지불제에서 농민들은 자신이 보유한 농지에서 어떠한 영농 행위를 해도 상관없다. 하지만 목초지와 경종작물(사탕수수 포함)을 재배하는 경우에만 지불혜택을 활성화할 수 있다. 조립 사업을 하거나, 감자, 과일, 채소를 재배할 경우에는 지불혜택을 활성화할 수 없다.

지불혜택을 활성화하기 위해 토지를 사용하는 경우, 신청 연도 전년 9월 1일부터 단일지불계획안에 신청한 해 4월30일 사이 기간으로부터 최소 10개월 전부터 영농활동을 시작했어야 한다.

단일지불제에 참여하고 있는 농민은 농지의 상태를 농업에 적합하고 환경 친화적인 상태로 유지해야 한다. 또한 몇몇 법정관리요구사항(Statutory Management Requirement)을 준수해야 한다.

15. 농가에서의 확인, 통제 사항

(1) 적합성 조건 확인(Eligibility Checks)

EU 규제 하에서 각 회원국들은 매년 일정 수 이상의 농가를 대상으로 조사를 해서 단일직불계획안 지급을 받을 수 있는 조건을 갖추었는지를 확인해야 한다. 매년 농민 중 최소 5% 이상이 농가에서 이루어지는 조사에 참여해야 한다. 이와 관련된 조사 방법은 이제까지 행해 온 연간 지역 지원 조사 방식과 유사하고, 이 중 일부는 원격조사(remote sensing)방식을 이용해서 조사한다.

(2) 교차준수 여부 확인

단일직불제의 지급을 받는 농가들은 18개 법정관리요구사항을 준수해야 하고 농지를 농업에 적합하고 환경친화적인 상태로 유지해야 한다. 전체 농민의 1%에 대해서 교차 준수의무를 이행하고 있는지를 조사하고, 예외적으로 가축의 확인과 등록에 대해서는 5%의 표본을 대상으로 조사를 한다.

(3) 제재

EU 규제에 따르면 교차 준수(cross-compliance) 의무를 이행하지 않았을 경우 제재를 가할 수 있다. 제재의 정도는 일반 원칙에 의거하여 결정되는데 불이행의 정도, 심각성, 기간에 따라 (지급 금액의) 3%를 기준으로 1-5%까지 적용된다. 같은 종류의 불이행을 반복하다 적발될 경우에는 가중처벌이 가능하다. 고의적으로 교차 준수 의무를 어겼을 경우 총 지급 금액의 20%를 벌금으로 내야하고, 침해 정도가 심각할 경우 지급금을 전액 몰수할 수도 있다.

(4) 이해당사자와의 상담

담당 부처는 EU 이사회에서 수용할 수 있는 농가확인체계(on-farm check system)를 개발해야 한다. 이러한 점을 고려해서 이해 당사자들을 대상으로 한 상담을 실시하고 있고 이러한 상담의 목적은 개별 농가에게 필요한 정보(토지를 농업에 적합하고 친환경적인 상태로 유지할 것을 비롯한 여러 가지 규제 하에서 최소한 조건을 어떻게 만족시킬 수 있는가)를 제공할 것이다.

(5) 가축밀도

토지를 농업에 적합하고 친환경적인 상태로 유지하거나 농업환경 계획(Agri-environment Plan)에서 최저 가축 사육 밀도(minimum stocking density)를 구체적으로 정한 경우, 단일지불 계획안에서 별도로 최저 가축 밀도를 적용하지는 않는다. 하지만 비혜택지역의 농민들은 비혜택지역보상급여를 받기 위해서는 ha당 최소 0.15마리의 가축을 사육해야 한다는 점을 명심해야 한다.

16. 지급 규정

EU 집행위원회 규정에 따르면, 단일지불 지급은 단일직불제에 신청한 해의 12월 1일부터 다음 해 6월 30일 사이에 이루어져야 한다. 하지만 EU 집행위원회가 결정한 경우 미리 지불할 수 있는 규정이 있다.

전액(필요한 경우 일부) 상환이나 조율 감축을 하고자 할 경우 해당 연도의 다음 해 9월 30일 이전까지 시행할 수 있다.

2004년 낙농 프리미엄과 생산 연계가 된 단일지불 지급은 2004년 12월 1일부터 시행될 것이다.

용어 정리

용어	의미
농민(farmer)	○ 18세 이상 또는 법인 지위를 가지고 영농에 종사하는 자연인(natural person) ¹⁾ 으로, 소유분이 E U 영역내에 있고, 이 영역에서 영농활동을 해야 한다.
소유분(holding)	○ 동일한 회원국 내에서 농민이 관리하는 모든 생산 단위를 지칭한다.
영농활동 (agricultural activity)	○ 농산물의 생산을 의미하는 것으로, 수확,擠유(milking), 가축 사육, 영농을 위한 가축 보유, 토지를 농업에 적합하고 친환경적인 상태로 유지하는 활동을 모두 포함한다.
영농활동에 착수하는 농민 (farmer commencing an agricultural activity)	○ 영농 활동 시작 시점 이전 5년 동안 자신의 이름으로 어떠한 영농 활동도 한 적이 없는 사람을 의미한다.
적합한 토지 (eligible land)	○ 적합한 토지는 지불혜택을 활성화하기 위해 사용할 수 있는 토지를 의미한다. 목초지, 목초저장, 경작지, 사탕수수 재배지가 여기에 속한다.
부적합 토지 (ineligible land)	○ 부적합 토지는 지불혜택을 활성화하기 위해 사용할 수 없는 토지를 의미한다. 조림지와 감자, 과일, 채소 재배지가 여기에 속한다.
경작지 (arable land)	○ 과거 5년 동안 곡물 생산을 위해 사용한 토지를 의미한다.
목초지 (permanent pasture)	○ 과거 5년 동안 곡물 생산을 하지 않은 토지를 의미한다.
불가항력적 사항 /예외적인 환경 (force majeure, exceptional circumstance)	○ 예측을 할 수 없었고, 가능한 모든 사전 예방 조치를 취했음에도 통제를 벗어난 상황을 의미한다.
재정상한 (financial ceiling)	○ 특정 목적을 위해 EU가 사용할 수 있는 자금의 최대치를 의미한다.

1) 법률상으로는 유기적인 생물학적 육체를 가진 인간. 사람이 아니면서 법률상 권리 능력(법적 인격)을 가지는 법인(法人)과 구별하는 의미에서, 인간을 자연인이라고

자료: 아일랜드 농식품농촌개발부
(유찬희 rule-des@orgio.net 019-251-8793 지역아카데미)

한다.