

EU 단일 직접지불제도 개요

농업생산과 연계되지 않은 단일 직접지불제도(Single Payment Scheme) 도입은 2003년 유럽연합이 단행한 공동농업정책 개혁 조치들 중 가장 중요한 부분이라 할 수 있다. 가까운 장래에 유럽의 농업인들에게 대한 직접지불은 주로 단일 직접지불제도를 통해 이루어질 전망이다. 이것은 기존의 다양한 직접지불제도를 대체하는 것이다. 유럽연합이 단일 직접지불제도 도입을 서두르고 있으나 회원국에 따라서는 그 적용에 있어 융통성을 발휘할 수도 있다. 이 경우 생산 포기 상태를 방지하기 위해 필요한 생산과 연계된 직접지불제도를 약간은 허용하게 될 것이다. 이 글은 유럽연합이 올해부터 본격적으로 도입하기 시작한 단일 직접지불 제도의 원칙에 대해 간략하게 소개한다.

1. 단일 직접지불제도의 목적

단일 직접지불제도를 도입함으로써 농업생산과 보조금 사이의 연계를 제거한다. 그 목적은 다음과 같다.

- 농업인들이 시장 수요에 따라 자유롭게 생산할 수 있게 한다.
- 환경적으로 그리고 경제적으로 지속가능한 영농활동을 촉진한다.
- 농업인이나 행정기관이 단순화된 형태로 공동농업정책을 실행하게 한다.
- WTO 농업무역 협상에 있어 EU의 입지를 강화한다.

2. 도입 시기

현재 통상적인 형태의 직접지불제도를 시행하고 있는 회원국들은 2005년 1월 1일부터 단일 직접지불제도를 도입할 수 있다. 그리고 늦어도 2007년 1월까지의 단일 직접지불제도를 도입할 의무가 있다. EU-15 회원국들은 단일 직접지불제도를 도입한 후 2년간 그 경과를 검토할 것이다(이는 늦어도 2009년까지는 완료되어야 한다). ‘단일 지역 직접지불제도(Single Area Payment Scheme)’를 시행하고 있는 신규 회원국들은 언제든지 단일 직접지불제도를 도입할 수 있다.

3. 단일 직접지불제도 지출과 관련된 재정적 제한

단일 직접지불제도를 토대로 지출할 수 있는 재정 범위는 토대는 공동 농업정책 개혁 당시에 회원국들이 각 나라마다 직접지불 보조금으로 지출할 수 있는 상한선에 대해 합의한 바, 이른바 ‘국가별 상한금액(national ceiling)’에 따른다. 이 국가별 상한금액은 각 회원국들마다 설정된 기준 기간 동안 지불된 직접지불 보조금(또는 그에 준하는 보조금) 총액을 토대로 결정된 것이다. 그렇게 모든 종류의 직접지불 보조금을 합하여 설정한 국가별 상한액이 단일 직접지불제도로 사용할 수 있는 총 재정규모가 된다.

4. 단일 직접지불을 받을 수 있는 사람은 누구인가?

단일 직접지불제도를 통해 보조금을 받을 수 있는 사람은 각 회원국들이 이 제도를 도입하는 그 일시에 적극적으로 영농활동에 종사하고 있는 농업인에 국한한다. 농업인들에게는 기준 금액(2000~02년 사이에 각 농업

인들이 지급받은 직접지불 보조금의 대략적인 합계)을 토대로 지불할 수 있는 단위 지불금액이 정해져 있다. 단위 지불금액은 기준 금액을 기준 년도에 해당 농업인이 경작하는 농지 면적으로 나눈 것이다.

5. 직접지불금액 지불

농업인이 갖고 있는 직접지불금액 수령권 중 조건에 합당한 경작을 하는 면적에 해당되는 만큼 직접지불금액이 지불된다. 합당한 경작이 이루어지는 면적에는 영년생 작물과 숲을 제외한 모든 유형의 농경지가 포함된다. 매년 합당한 단위 면적에 맞추어 직접지불금액이 지불된다. 일반적으로 단일직접지불제도가 도입된 후에 직접지불금액 수령권을 타인에게 양도하는 것이 가능할 것이다. 그러나 이 경우에는 회원국 내에서의 양도만 가능하다. 토지 양도가 없는 상태에서 직접지불금액 수령권만을 양도하는 것은 허용되지 않는다. 휴경지에 대해서는 별도의 ‘휴경 직접지불금액 수령권’을 받을 수 있다.

6. 농어인이 준수해야 할 조건(교차 준수)

농업인이 자신의 경지를 ‘모범 농업·환경 조건(good agricultural and environmental condition)’ 상태로 유지하고 있다면 단일직접지불금액 또는 여타의 직접지불금액을 받기 위해서 별도의 작물을 생산할 필요는 없다. 여타의 교차 준수 기준(2가지가 있음)을 지키고 있으면 직접지불금액을 수령할 수 있다.

(1) 모범 농업·환경 조건 : 직접지불금액을 요구하는 모든 농업인은, 자신의 농경지에서 실제로 농산물을 생산하든 그렇지 않든, 회원국 정부가 설정한 기준을 준수해야 한다.

(2) 법률적 관리 요구사항 : 농업인은 환경 보호, 공중 동식물 위생, 동물 복지(animal welfare) 등과 관련한 19개의 EU 지침 및 규정에 따라 설정된 각 회원국 정부들의 법률적 관리 요구사항을 준수해야 한다.

농업인이 위와 같은 조건들을 준수하지 않을 경우 직접지불금액이 차감되거나 완전 취소될 수 있다. 교차 준수는 모든 종류의 직접지불에 적용된다. 교차 준수의 내용이 단일직접지불제 규정에 직접적으로 포함되어 있지 않은 경우에도 그러하다. 그와 같은 벌칙을 통해 환수되는 직접지불금액은 EU에 귀속된다(그러나 회원국 정부들은 환수금액의 25%까지 보유하고 있을 수 있다).

7. 회원국 정부의 선택사항

회원국들은 단일직접지불금액을 산정하고 지급하는 방식에 있어 몇 가지 선택사항 중 하나를 선택할 수 있다. 그 선택사항들 사이의 주된 차이점은 개별 농업인들이 직접지불금액을 수령하는데 기초가 되는 기준연도를 회원국 정부가 어떻게 설정하는가의 문제와 관련이 있다. 개별 농업인들의 단일직접지불금액에 차이가 있을 수 있다. 설정방식들의 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 기본적(역사적) 접근방법

각 농업인은 기준연도 기간 동안 수령한 직접지불금액, 기준연도 기간 동안 경작하고 있었던 토지 면적에 상응하는 만큼의 단위 직접지불금 수령권을 받는다.

(2) 지역적 접근방법

단위 직접지불금 기준액을 개별 농가 수준에서 산정하지 않고 지역 수준에서 산정한다. 지역별 기준액을 단일직접지불제도를 도입하는 당해 그 지역 농업인들이 신고한 단위 경작지면적의 수로 나눈다. 그렇게 함으로써

해당 지역의 단일직접지불제 단위 지불금액을 산정한다. 최종적으로 개별 농업인들은 단일직접지불제도 도입년도에 자신이 신고한 단위 경작지 면적의 수에 맞게 지불금액을 수령한다. 이러한 접근방법은 농업인들 사이에서 직접지불금액이 재분배되는 것을 허용하는 것이다.

(3) 혼합 모델

정당한 경우에는, 회원국 정부가 자신의 영토 내 여러 지역들에 대해 서로 다른 산정 체계를 적용할 수 있다. 회원국 정부는 부분적으로는 기본적인 접근방법을 채택하고 다른 지역에 대해서는 지역적 접근방법을 채택할 수도 있다. 이와 같은 혼합 체계는 단일직접지불제도 도입 첫해와 마지막 해 동안 변화할 수도 있다.

8. 완전 디커플링(decoupling)의 예외

회원국 정부는 일정 정도 작목-특정적인 직접보조금을 현행대로 유지할 수 있다(부분적 디커플링). 주로 단일직접지불제도를 도입할 경우 농업생산 포기 또는 농산물 시장 혼란이 예상되는 경우에 그렇게 할 수 있다. 회원국 정부는 국가 수준 또는 지역 수준에서 여러 가지 선택사항 중 하나를 선택할 수 있다. 그러나 관련 기준을 정확히 설정하고 그 제한점을 명확히 한 경우에만 그럴 수 있다. 부분적 디커플링을 지속하는 경우 그 기간 제한은 없다. 부분적 디커플링을 통해 지불되는 보조금은 회원국 정부의 자체 회계에서 충당해야 한다.

회원국 정부는 환경 보호 또는 농산물 품질 및 마케팅 개선을 장려하기 위해 농업활동을 지원하는 ‘추가적 보조금 지불’을 할 수 있다. 이 보조금은 단일직접지불제를 통해 활용할 수 있는 자금의 10% 이내에서 허용된다.

자료: EU 집행위원회

(김정섭 jskkjs@empal.com 010-7339-2546 서울대학교 농업생명과학연구원)