

농업부문 교차준수 적용사례와 그 시사점*

정 호 근

유럽연합에서는 교차준수의 도입을 통해 농촌정책 뿐만 아니라 소득정책에서도 농업의 공공적, 환경적 기여를 강조하고 있다.

유럽연합에서는 2007년부터 농가가 받는 모든 단일직불금에 환경적, 생태적 기능과 관련한 의무준수사항을 적용하고 있다. 원래는 농촌정책에서 주로 환경과 관련하여 농가에게 부가되던 준수사항이 농업정책에도 적용되기 시작했다.

농업은 농산물 생산의 기능뿐만 아니라 토지보존, 환경보존 등의 다원적 기능을 수행하고 있다. 대내외적인 변화로 인해 어려움을 겪고 있는 농업에 대한 정부지원이 필요하다는 국민적 공감대를 계속 가져가면서 DDA협상 등의 국제협약에서 허용하는 지원을 장기적인 관점에서 계속 유지하기 위해서는 농가소득지원에서 농업의 다원적 기능을 강조할 필요가 있다.

유럽연합에서는 교차준수의 도입을 통해 농촌정책 뿐만 아니라 소득정책에서도 농업의 공공적, 환경적 기여를 강조하고 있다. 본문에서는 유럽연합의 교차준수와 관련한 규정, 지침 시행과 이의 변화과정을 통해 우리에게 주는 시사점을 찾아보도록 한다.

1. 교차준수란?

교차준수의 목적

교차준수란 특정 프로그램의 기본사항 이외의 준수사항으로 주로 환경이슈와 관련되어 있다. 현재 EU에서 정의하고 있는 교차준수의 목적은 다음과 같다.

* 본 내용은 유럽연합과 Cumulus Consultants Ltd.에서 발간한 자료를 토대로 한국농촌경제연구원 정호근 전문연구원이 작성하였다 (hogunc@krei.re.kr, 02-3299-4150)

교차준수란 특정 프로그램의 기본사항 이외의 준수사항으로 주로 환경이슈와 관련되어 있다.

- 직접지원을 농지, 농업 생산활동과 관련한 규칙과 연계함으로써 유럽연합 내의 환경, 식품안전, 동물복지, 농업조건, 환경조건에 관한 기준을 통합한다.
- 농지방치 문제를 없애고 농지의 농업, 환경조건을 유지한다.
- 환경생태적 중요성에 비추어 기존의 영구적인 초지를 유지한다.
- 농업의 지속성을 향상시킨다.
- 규정을 준수하는 농가들에게 인센티브를 제공한다.

교차준수의 시작과 발전

교차준수란 개념을 처음으로 도입하는 것은 미국이다. 1970년대 농업정책에서 농가들은 정부 지원을 받는 대가로 일정 조건들을 준수해야 했다. 한 프로그램의 지원을 받기 위해 그 프로그램에서 정한 규정뿐만 아니라 다른 연방 프로그램의 규정도 부가적으로 지켜야 하는 일이 생겨났고, 프로그램들이 엇갈리며 서로 연결되어있다는 의미(making a link across programmes)에서 ‘교차준수(Cross Compliance)’라는 말이 생겨났다. 이 용어는 이후 확대 해석되어 미국과 유럽 등지에서 농업정책과 환경정책과의 상호연결을 의미하게 된다.

유럽에서는 1980년대 말부터 유럽연합 농업정책에 환경적인 고려를 함께 통합하고자 하는 움직임이 생겨났다. 맥쉐리(MacSharry) 위원장이 1992년 유럽공동농업정책(CAP)의 개혁에서 직불의 중요성을 강조하게 되면서 교차준수의 도입 필요성이 커졌다. 농민에 대한 직불금 지급이 사회적으로 널리 알려짐에 따라 농업에 왜 이러한 지원을 해야 하는가에 대한 사회적 논란이 야기되었다.

이러한 지원을 계속하려면, 보다 높은 환경기준을 농가가 지켜나가게 함으로써 농가가 사회적, 환경적 이로움을 사회에 환원해야 한다는 의견이 강하게 제기되었다. 아울러 타산업에 비해 농업부문의 환경관련 규제가 낮아 환경손실을 많이 발생시킨다는 내용들이 사회적으로 알려지기 시작했다.

1992년 맥쉐리 개혁의 일환으로 환경 교차준수가 처음으로 CAP에 도입되었다. 이에 따라 회원국들은 곡물재배를 위한 농지의 의무 휴경과 관련하여 적절한 환경조건을 적용하는 것이 의무화되었고, 소와 양에 대해 두당 지급하는 직불보조에 대해 환경조건을 부가하는 것이 허용되었다. 이에 영국을 포함한 몇몇 국가들은 가축보조에 조건을 부가하고 이를 어기는 경우 보조를 줄인다는 내용을 첨부하였다.

2000년 CAP 개혁인 아젠다 2000(Agenda 2000)에서 교차준수의 적용이 확대되었는데 일반규정 1259/1999의 제3조(Article 3)가 농업보증기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)에서 나오는 모든 직불보조에 적용되었다. 이에 따라 회원국들은 국내의 일반규정에 따른 모든 농업행위가 ‘환경보호요구’에 준하여 이루어지도록 관리수단을 만들어야 했다. 회원국들은 관리수단을 어긴 농가에 대해 생태적 영향정도에 따라서 직불금을 줄이는 것이 가능해졌고, 덴마크, 프랑스, 그

교차준수 개념을 처음 도입한 것은 미국이다. 이 용어는 이후 확대 해석되어 미국과 유럽 등지에서 농업정책과 환경정책과의 상호연결을 의미하게 된다.

1992년 맥쉐리 개혁의 일환으로 환경 교차준수가 처음으로 CAP에 도입되었으며, 2000년 CAP 개혁인 아젠다 2000(Agenda 2000)에서 교차준수의 적용이 확대되었다.

리스, 네덜란드, 영국이 교차준수 위반에 따른 농가 직접보조금 감소를 실시하기 시작했다.

2003년 CAP의 중간평가를 통해 유럽연합은 지속적인 농업과 농촌개발을 달성하기 위해서는 교차준수를 정책에 적용하는 방식에 수정이 필요하다는 의견을 모았다. 유럽공동농업정책안에 식품안전성 문제를 통합하는 문제, 환경부분의 강화, 보조를 줄여야 한다는 압력에 대한 대응, 서비스 제공의 강화 등이 주 내용이다. 아울러 동물복지를 강화하는 내용도 포함되었다.

2003년 유럽공동농업정책 개혁에서 회원국들이 교차준수를 농업정책과 농촌정책에 도입하는 것이 의무화되었다. 교차준수의 적용범위는 원래의 환경문제에서 보다 광범위한 사회적 문제까지 확대되었다. ‘규정 1782/2003’에 따라 농가들은 단일작물의 보조금을 모두 받기 위해서 환경, 공공, 동식물과 관련한 일정한 기준을 따라야만 했다. 이러한 기준들은 법적영농조건(Statutory Management Requirement: SMR), 우수농업 및 환경조건(Good Agricultural and Environmental Conditions: GAEC)에 명시된다.

법적영농조건(SMR)은 직불금의 수령여부에 상관없이 모든 농가들에게 적용되고 있는 질산지침(Nitrate Directive)과 같은 기존의 유럽연합 지침이나 규정에 기초하고 있다. 우수농업 및 환경조건(GAEC)은 직불금을 수령하는 농가에게만 적용되는 새로 만들어진 규정이다.

곧이어 유럽연합 농촌발전기금(European Agricultural Fund for Rural Development: EAFRD)에서 제공되는 지원에 적용되는 ‘규정 1698/2005’가 만들어졌다. 이에 따라 농촌발전 지원(Pillar 2 payment)은 친환경, 동물복지에 관해 정해진 일정한 기준을 지키는 농가에게만 주어질 수 있게 되었다.

유럽에서 현재 이행하고 있는 교차준수의 형태는 2003년 CAP개혁에서 동의되어 2005년 1월부터 시행되고 있는 것으로 비록 짧은 기간 동안 이행되었지만, 2007~2008년 CAP점검(health check)과 2009년 유럽연합 예산리뷰를 위해 교차준수 효과와 개선방안에 대한 논의가 이루어지고 있다.

아래의 글은 유럽연합위원회 보엘 위원장이 교차준수의 개선과 관련하여 2007년에 발표한 성명서의 전문이다. 어떻게 하면 교차준수를 보다 단순화하여 행정부와 농가의 부담을 줄이는가가 주 내용이다.

2003년 유럽공동농업정책 개혁에서 회원국들의 교차준수를 농업정책과 농촌정책에 도입하는 것이 의무화되었고 교차준수의 적용범위는 보다 광범위한 사회적 문제까지 확대되었다.

유럽연합위원회 보엘 위원장은 교차준수를 보다 단순화하여 행정부와 농가의 부담을 줄이기 위한 내용의 성명서를 2007년에 발표하였다.

“농가의 제도준수 부담을 줄임: 교차준수의 단순화”

위원회에서 방금 농업부문 교차준수 시스템을 효율화, 단순화, 개선하기 위한 안이 채택되었습니다. 이것으로 유럽연합 내 국가에서 행정부, 농민 모두 교차준수와 관련한 번거로움이 줄어들 것을 기대합니다. 이 개혁으로 지불과 생산의 연계를 끊었습니다.

하지만 이것이 아무것을 하지 않아도 농가가 돈을 받아간다는 의미는 아닙니다.

EU의 직불금을 받기 위해서 농가는 교차준수에 기초해 여러 가지 기준들(환경, 건강, 동물복지, 토지보존)을 준수하여야 합니다. 교차준수의 시행을 통해 농업을 보다 지속가능하게 하고 CAP 정책에 대한 소비자, 납세자의 동의를 보다 이끌어 내고자 합니다. 농가는 시장에서 보상받지 못하는 “공공재 역할”의 수행에 대해 지원을 받는 것입니다.

우리가 수행한 연구에 따르면 시민들 대다수가 교차준수 원칙을 지지하고 있는 것으로 나타났습니다. 또한 설문응답자의 80% 이상이 농가가 기준을 지키지 못하는 경우에 직불금액을 줄이는 것에 찬성하고 있습니다. 또한 지원정책이 생산에서 보다 멀어지고 환경보호, 동물복지에 가까워지는 것에 대해 강한 지지를 표시했습니다.

많은 농민들이 교차준수에 대해 불만이 있다는 것을 저도 잘 알고 있습니다. 저는 그럼에도 교차준수가 필수불가결하다는 것을 확신합니다. 그리고 제도가 농가와 행정부에 주는 부담을 줄이기 위해 이렇게 개혁을 하고자 합니다. 이는 CAP을 단순화시키자는 우리 위원회의 기조와도 맞아떨어집니다.

회원국들이 교차준수를 시행하는데 도움을 주고자 2005년 이후 여러 권의 가이드 북도 발행하였습니다. 회원국들 간에 좋은 경험을 서로 공유하기를 적극 권장하고 있습니다.

변화하는 내용을 요약해보면 다음과 같습니다.

- 작은 금액의 벌금은 면제
- 회원국가들간의 제어율을 표준화
- 현장검사 전 농가에 사전적으로 알림 (사료·곡물법, 동물의 복지·등록·이력은 이에 해당하지 않음)
- 검사의 효율화
- 새로 가입한 회원국에 대해서는 교차준수의 기준을 점차 도입해 나갈 것을 허용 (phase-in period)

최근 통계(Eurostat)에 따르면 유럽연합의 농업부문이 성장하고 있습니다. 27개 회원국의 농민 1인당 소득이 2006년에 3.8% 올랐습니다. 네덜란드(15%), 폴란드(10%), 벨기에(9%)가 으뜸세를 주도하고 있습니다. 물론 나라별로 사정은 다릅니다. 개정된 CAP로 모든 농가들이 보다 경쟁력을 가지게 되기를 기대합니다. 감사합니다.

(Commissioner Mariann Fischer Boel, press conference, Brussels , 3.29.2007)

2. “법적영농조건 “과 “우수농업 및 환경조건”

농가가 시장·소득정책 및 농촌개발정책에서 지급하는 직불금을 수령하기 위해 이행해야 하는 기준으로는 법적영농조건(Statutory Management Requirement: SMR), 우수농업 및 환경조건(Good Agricultural and Environmental Conditions: GAEC), 영구초지유지(Permanent Pasture)가 있다.

법적영농조건 (Statutory Management Requirement)

SMR은 “규정 1782/2003의 부속서(Annex III)”에 나와 있는 5가지의 환경지침에 기초하고 있다. 농가는 이 지침을 준수해야 하고 위반하는 경우 보조금 감소라는 제재를 받게 된다.

환경지침은 다음과 같다.

법적영농조건에 따라, 농가는 5가지의 환경지침을 준수해야 하고 위반하는 경우 보조금 감소라는 제재를 받게 된다.

- 수자원 보호와 관련한 '지하수지침', '질산지침' (Groundwater and Nitrates Directives)
- 환경, 특히 토양과 관련한 '하수침전물지침' (Sewage Sludge Directives)
- 조류, 서식지, 식물보존과 관련한 '조류지침', '서식지침' (Birds and Habitats Directives)

물오염과 토양손실은 농업생산의 집적화, 단일품목 전문화와 깊이 관련이 있다. 조류, 서식지, 식물보존은 농업의 집적화, 단일품목 전문화뿐만 아니라 농업의 경제성 한계에 따른 토지방치와도 관련이 있다. 회원국들은 부속서 III에 나와 있는 규정에 근거하여 SMR을 정의하고, 농장에 대해 제재를 가하는 시점(어느 수준이 critical point)에 대한 기준을 정해야 한다. 회원국들이 정한 제재 기준은 '질산지침'이나 '하수침전물지침'에 대해서는 대동소이하다. '조류지침', '서식지침'에 관해서는 국가별로 세부지침 뿐만 아니라 제재기준도 각자가 처한 자연환경에 따라 차이가 있다.

우수농업 및 환경조건 (Good Agricultural and Environmental Conditions)

GAEC에서는 토양 침식, 토양유기질, 토양구조가 주요 이슈이며, 부가적으로 농지유지와 서식지보존을 위한 최소한의 농지관리가 다루어진다.

GAEC는 '부속서 IV'에 근거하고 있다. 여기서는 토양침식, 토양유기질, 토양구조가 주요 이슈이다. 여기에 부가적으로 농지유지와 서식지보존을 위한 최소한의 농지관리가 다루어진다. '부속서 IV'는 '부속서 III'과 비교하여 생산집적(intensification), 단일품목전문화(specialization), 한계적농업(marginalisation)에 따른 농지방치(abandonment) 같은 보다 구체적인 문제를 다루고 있다. 이러한 이슈와 관련하여 회원국들은 자국 사정에 맞는 적용기준을 만들어 시행하거나 해당내용이 문제가 되지 않는 경우 그 이슈는 다루지 않는다.

부속서 IV에서 첫 번째 이슈는 '토양침식'으로 점검사항으로 토양 상층부 덮기(soil cover), 토지관리(land management), 계단식 농지 또는 경사지 유지(retain terrace)가 있다. 독일의 예를 보면 최소한 40%의 농경지는 그린커버를 유지하여야 하고 계단식 농지를 허가없이 없앨 수 없다.

두 번째 이슈는 '토양유기질'로서 재배하는 곡물의 순환과 곡물 그루터기(stubble) 관리가 점검사항이다. 덴마크의 경우 농가는 재배순환 규정을 따라야 하고 그루터기를(stubble) 태우는 것은 허용되지 않는다.

세 번째 이슈는 '토양구조'로 적절한 농기계사용을 점검사항으로 한다. 아일랜드의 경우 물이 차 있는 농지(waterlogged)에서는 농기계작업을 금지한다.

네 번째 이슈는 '농지의 최소한 관리'로 가축 수, 영구초지관리, 경관유지, 농지의 잡초유입을 점검사항으로 가진다. 이 이슈와 관련해서는 많은 회원국들이 적용기준을 만들어 시행하고 있다. 국가별로 조금씩 다르지만 적용기준들로 방치된 농경지 관리, 초지의 멀칭이나 베기, 유적보존, 농장경계 관리, 잡초관리, 산울타리(hedgerow)관리 등이 포함된다.

3. 교차준수 이행여부의 검사와 위반에 대한 제재

연장검사 (On-the-spot-checks)

회원국이 지정한 검사기관(Competent Control Authority)은 직불금을 수령한 농가의 1%에 대해 교차준수 의무의 이행여부를 검사해야 한다. 가축이력·등록과 같은 준수부분은 보다 높은 검사율이 적용된다. 보통 한 번의 현장검사에 여러 준수내용에 대한 점검이 함께 이루어진다. 모든 SMR, GAEC에 대한 검사가 한 번의 방문에 이루어질 수 있도록, 필요한 경우 지정된 검사기관 이외의 기관에서 해당 전문가가 함께 동행하기도 한다.

대부분의 국가에서 조사자는 공식 체크리스트를 가지고 검사에 임한다. 다만 쉽게 적용할 수 있는 기준을 정하는 것이 쉽지 않다. 예를 들어 SMR의 조류지침(Bird Directive) 이행여부를 한 번의 현장방문을 통해 밝히는 것은 어렵기 때문에 평상시 관련서류를 검토하고 필드방문을 하는 것이 필요하다. 독일의 경우에도 질산지침(Nitrate Directive)의 이행여부에 관한 것은 서류심사를 통해 하고 있다.

현장검사에 걸리는 시간과 노력은 다음과 같은 요인들에 의해 결정된다.

- 조사방법(서류검토, 현장검사, 해당 가축이나 필드의 전수조사여부)
- 검사에 사용되는 기준의 복잡도
- 현장검사를 해야 하는 농가수와 농가 경영규모
- 검사관의 이동거리 (농장의 위치)
- 지정 검사기관과 직불금 지불기관과의 의견조율에 걸리는 시간¹⁾

조사항목 중에서 SMR의 가축이력은 모든 가축을 개별적으로 검사하기 때문에 가장 시간이 많이 든다. 평균 한 농가 현장검사에 소요되는 시간은 이탈리아 베네토(Veneto)지역²⁾의 4시간에서 영국의 36시간까지 차이가 많이 난다.

교차준수의 이행이 농가단위에서 잘 이루어지도록 하기 위해 지정검사기관 뿐만 아니라 지불기관이나 다른 전문기관이 함께 참여하는 경우가 많다. 예를 들어 덴마크의 경우 주정부 뿐만 아니라 산림부, 산림·자연청, 지역사무소까지 교차준수와 관련하여 부분적으로 책임을 지고 있다.

1) 물론 네덜란드를 포함한 일부 국가에서는 검사기관과 지불기관이 동일하다.
2) 주도는 베네치아다. 옛 이름은 베네치아 에우가네아이다. 롬바르디아주(州)의 동부에 있으며, 포·아디제·브렌다·피아베 등의 하천이 형성한 비옥한 충적평야를 차지하는 중요한 농업지대이다. 곡물류·감자·사탕무·대마·포도·일답배 등의 생산은 이탈리아에서 중요한 산업이다. 북부는 가르다호(湖)의 북동쪽 오스트리아의 국경까지 이어지며, 여름에는 피서지로 유명하며, 겨울에는 스키를 비롯한 동계 스포츠로 유명한 아시아고 고원(高原)·돌로미티케산맥·카르니케-알프스산지 등이 가로놓여 있어 관광지로도 널리 알려져 있다.

회원국이 지정한 검사기관은 직불금을 수령한 농가의 1%에 대해 교차준수 의무의 이행여부를 검사해야 한다. 보통 한 번의 현장검사에 여러 준수내용에 대한 점검이 함께 이루어진다.

EU위원회의 자료에 따르면 2005년에 단일직불금을 수령한 농가의 5%에 해당하는 240,898농가가 현장검사를 받았다. 요구되는 최소율(1%)에 비해 훨씬 많은 수가 검사를 받은 것은 가축 이력·등록과 관련하여 보다 강력한 검사율이 적용되었고 EC-10에서는 농가의 적절여부에 대한 관리(eligibility control)를 별도로 검사해 왔기 때문이다.

현실적으로 보면 단일직불금을 수령하는 농가는 20년에 한번 현장검사 대상이 될 확률이 있다. 반면 민간의 품질규격이나 인증은 매년 이루어지는 것이 대부분 이어서 검사에 대한 부담은 상대적으로 적다고 보아야 한다.

교차준수의무 미이행에 따른 제재

EU-25의 12%에 해당하는 농가가 교차준수의 기준을 지키지 않아 페널티를 받았다. EU-15(16.4%)는 EU-10(6.1%)보다 이행하지 않은 비율이 높는데, 이것은 새로 유럽연합에 가입한 회원국들에서 아직 SMR이 본격적으로 시행되지 않고 있기 때문이다. EU-15에서 보면 SMR로 인한 적발이 GAEC에 비해 월등하게 많다. SMR에서 조류·서식지침으로 인해 적발된 경우는 거의 없다.

EU는 교차준수 의무를 어긴 경우에 직불금을 줄이는 표준화된 계산방법을 제공하고 있다. 이는 위반의 정도, 양, 기간, 반복성에 기초하고 있다. 제재는 1%에서 10%까지 할 수 있으며 국가별로 제재를 가하는 방식이 조금씩 차이가 있다.

영국에서는 위반이 경미한 경우 바로 금전적 제재를 가하기보다는 농림부(DEFRA)가 경고편지를 우선 발송한다. 경고편지에는 언제까지 위반사항을 시정해야 하고 언제 재차 방문을 통해 이행여부를 검사하겠다는 내용이 들어있다. 이러한 방법은 좀 더 매끄러운 방법이기도 하지만 행정적 부담이 커지는 단점이 있다.

EU는 교차준수 의무를 어긴 경우에 직불금을 줄이는 표준화된 계산방법을 제공하고 있다. 이는 위반의 정도, 양, 기간, 반복성에 기초하고 있다.

표1 EU-15 농가의 교차준수의무 미이행 사유와 비율

단위: %

교차준수의무	농가 비율
SMR -가축 이력·등록	71
GAEC	13
SMR - 질산기준	10
기타	6
계	100

2007년 유럽연합 보고서의 발표에 따르면 2005년에 회원국들이 농가의 직불금에 대한 1% 제재가 전체의 68%를 차지하였고 상호위반의문 위반에 따른 총 제재 금액은 2005년에 984만 유로이다.

표2 교차준수 미이행에 따른 적용 제재율(2005)

단위: %

제재율	총 제재에서 차지하는 비율
1	68
3	14
5	12
기타	6
계	100

4. 시사점

농업에 대한 지원이 국민으로부터 지지는 아니더라도 큰 반대에 직면하지 않기 위해서는 교차보조와 같은 수단을 통해 농가들이 사회적인 공헌을 보다 많이 하게 유도하는 것이 필요하며 ‘그냥 주는 것이 아니라 사회적, 환경적 공헌에 대한 대가로 직접지원을 한다’는 것을 널리 홍보하여야 한다. 이는 DDA협상을 포함한 국제 관계를 원만하기 위해 필요한 조치이기도 하다.

사실 우리나라도 명시적으로 교차보조라는 말을 사용하지 않을 뿐 쌀소득보전 직불의 농지형태보존이나 상수원보호를 위해 농촌공사나 지자체가 시행하는 제도가 있다. 이러한 제도의 준수내용을 강화하고 그 내용을 확대하여 유럽의 교차보조를 우리나라에서 시행하기 위해서는 우선 담당기관 및 농가에 대한 교육, 홍보 등의 준비 과정이 필요하다. 또한 세부지침 및 기준 등을 설립하기 위해서 농업의 환경공헌 등에 대한 평가 등을 통해 기초자료를 축적할 필요가 있다.

유럽연합이 1992년에 처음으로 교차보조를 직접보조에 도입한 후 2000년, 2003년, 2007년의 유럽공동농업정책 개혁을 통해 확대와 개정을 한 과정을 통해서 볼 때 교차보조의 시행은 국가나 농민에게나 번거롭고 어려운 과정이다. 유럽연합의 교차보조 적용사례를 통해 시행의 어려움을 항목별로 알아보면 다음과 같다.

- 제도 고안 : 품목별, 지역별 차이를 감안하여 준수사항을 차별적으로 제시해야 한다. EU에서 보면 회원국별로 우선 적용지침내용이 다르다.³⁾ 또한 적용지침내용을 들여다 보면 ‘필요한 경우(if necessary)만 A의 기준을 적용 한다’라는 애매한 문구가 있는 경우가 있다. 이 문구의 해석과 현실적 적용은 현장전문가에게 어려운 숙제가 된다.
- 현장검사의 어려움 : 품목별, 지역별 현장검사의 난이도 차이가 크고 요구되는 검사자의 전문성도 다르다. 또한 대부분의 경우 필요한 검사를 모두 마치기 위해 요구되는 시간과 노력이 너무 많다.
- 페널티 적용의 어려움 : 검사기관과 지불기관이 다른 경우 경우에 따라서 두 기관의 의견을 조율하기가 쉽지 않다. 페널티 적용에 농가의 반발이 예상된다.

농업에 대한 지원이 국민으로부터 지지는 아니더라도 큰 반대에 직면하지 않기 위해서는 교차보조와 같은 수단을 통해 농가들이 사회적인 공헌을 보다 많이 하게 유도하는 것이 필요하다.

3) 물론 최근에 회원국의 제어율을 표준화하려는 노력이 있으나 적용하는 세부지침을 모두 동일하게 하기에는 한계가 있다.

교차보조의 순조로운 이행을 위해서는 담당기관이 검사기능을 수행하기 위한 전문성을 갖추고, 농가들은 제도시행의 필요성을 인식, 적극적으로 성실히 임해야 한다.

교차보조의 순조로운 이행을 위해서는 담당기관이 검사기능을 수행하기 위한 전문성을 우선 갖추어야 한다. 농가들은 제도시행의 필요성을 충분히 인식하고, 적극적으로 성실히 임해야 한다.

시사점을 얻기 위해 앞서 보웰 위원장의 성명서에 나온 유럽연합 교차보조의 개정내용을 다시 한 번 살펴보면 다음과 같다.

- 작은 금액의 벌금은 면제
- 회원국가들 간의 제어율을 표준화
- 현장검사 전 농가에 사전적으로 알림
- 검사의 효율화
- 새로 가입한 회원국에는 교차준수의 기준을 점차적으로 도입

농가와 정부 담당기관의 관련 업무 부담을 줄이는 것이 효과적인 제도 시행의 관건이다. 금전적, 시간적 행정비용과 사회적, 환경적 기대효과의 실현(기대수익의 실현)은 상충관계이다. 어디까지 제도이행과 검사, 적용을 단순화하는 것이 최적인지는 제도시행을 통한 경험과 시행착오로부터 얻을 수 있는 부분이기 때문에 도입 초창기에 많은 갈등이 예상된다.

부 록

보조에 의한 농촌정책에의 교사보조 적용사례 (네덜란드)

2002년 이후 국가자연생태네트워크(NEN)의 토지매입자금 마련이 경기침체로 인해 점점 어려워짐에 따라 농가에 대한 보조를 통한 농업자연보존(ANC)이 늘어가고 있다. 자연지역 보존과 관련한 정책은 프로그램보존법(Program Conservation Act)에 의거하여 만들어지며 농업자연보존을 위한 농가보조의 방식도 이 법에 준한다. 정부와 ANC의 계약을 체결한 농가는 보조금을 받고 친환경농업을 하거나 생태계에 이로운 활동을 한다. 자연계약(nature contracts)이라고도 불리는 ANC는 6년 단위로 계약이 체결된다. 토지수자원청이 계약체결과 계약이행에 관한 모니터링을 담당하며 규제이행청이 보조금을 지급하고 있다.

지난 30년간 농가에게 계약의 선택권을 주고 있는 ANC에는 2005년 현재 9,311개의 농가가 보유농지 76,000ha에 대해 가입을 하고 있다. 이는 농가의 11%, 토지의 4%에 해당한다.

표 3. ANC 계약면적

단위: 1,000ha

년 도	면 적
1990	16
1995	39
2000	65
2005	76

주로 농가와 계약체결을 토지수자원청이 담당하지만 필요시 기초자치단체나 다른 기관들이 수행하기도 한다. 많은 농가들은 새둥지의 보호를 위한 자연계약을 정부와 맺고 정부보조금을 받고 있다. 많은 농가들이 123개의 지부로 구성된 농업자연농가협회(Union of Agricultural Nature Farmers)의 회원으로, 2003년 현재 전체 농가의 22%에 해당하는 18,500농가가 새둥지 보호에 참여하고 있는데 이들 중 상당수는 자연계약에도 참여하는 농가들이다. 지난 15년 동안 자연계약에 참여하는 면적은 크게 증가해 오고 있다.

자연계약의 예를 들어보면 토탄지역의 초지에 사는 조류를 보호하고 특히 봄에 새둥지를 보호할 목적으로 농가와 계약을 체결한다. 계약을 체결한 농가는 해당초지에 대해 다음과 같은 세부사항을 준수해야 한다. 초지를 항상 유지하고 살충제, 제초제 등을 사용하지 않는다. 6월 22일까지는 초지에 소를 방목하지 않는다. 이의 대가로 농가는 1년에 450유로/ha를 지급받는다.

새보호를 목적으로 하는 자연계약 이외에 농지이용과 관련한 농경지프로그램 (Arable land package), 특정 종의 서식지를 보호하는 동물경계(Fauna Borders), 농지를 휴식하는 장기휴경(Long-term out of crop of nature), 경관유지를 목적으로 하는 경관프로그램(Landscape package), 습지의 개발이나 보존 등에 관한 개발유지(Development for maintenance)가 있다.

참고자료

- Commission of the European Communities (2007) "On the application of the system of cross-compliance" Report from the Commission to Council, Brussels.
- Farmer, M, Swales, V, Kristensen, L, Nitsch, H and Poux, X (2007) "Cross Compliance: Practice, Lessons and Recommendations", Deliverable D24 of the CC Network Project, SSPE-2005-022727.
- Mariann Fischer Boel (2007) "Making life easier for farmers: Simplifying the Cross Compliance Rules" Press Conference, Brussels.
- Piet Rijk, Ernst Bos (2008) "The Dutch agriculture and horticulture with an outlook to South-Korea- Policies and results in past, present, and future" Report prepared for the KREI.
- Silcock Paul, and Swales, V (2007) "Cross Compliance A Policy Options Paper" Report for Land Use Policy Group, Cumulus Consultants Ltd.