# 유럽연합 농촌정책의 발전과정 연구

2006. 1

연구책임 : 오현석
하석건
강동규
채종현

지역아카데미
Terr@mi

Recherche *finalisée*

# 제 출 문

농림부장관 귀하,

본 보고서를 「유럽연합 농촌정책의 발전과정 연구」
연구용역의 최종보고서로 제출합니다.

2006.1

㈜ 지역아카데미

## 목차


서론 7
1. 농촌공간의 탈가치화와 새로운 가능성 7
2. 농촌공간에 대한 사회적 요구의 변화 8
3. 유럽연합에서의 농촌정책의 새로운 흐름 10
4. '유럽농업모델'과 농촌개발 13
Part 1 : 유럽연합 19
1. 유럽연합의 발전과정과 현황 21
2. 유럽연합의 경제와 사회 33
Part 2 : EU의 농촌과 농업 35
1. 유럽연합과 농촌 37
2. 유럽연합과 농업 44
Part 3 : EU의 농촌개발정책의 변천 63
1. 공동농업정책의 역사적 변천 65
2. 공동농업정책의 수립과 발전 75
Part 4 : EU 농촌개발규정과 적용의 다양성 105
1. EU 농촌개발규정 107
2. 농촌개발규정 적용의 다양성 : 두 개의 시각 126
Part 5 : EU 농촌개발정책의 최근 동향 141
1. 룩셈부르크 협정과 2003년 개혁 143
2. (신)리스본 전략과 공동농업정책 151
3. 농촌개발을 위한 전략 가이드라인 154
Part 6 : EU 농촌정책의 상향식추진 사례 169
1. LEADER 프로그램 171
2. 프랑스 경영국토계약 (CTE) 187
요약 및 시사점 197
참고문헌 211
부록 215
■ 유럽연합 공동농업정책/구조정책/농촌개발정책 연표 217

# 서론

## 1. 농촌공간의 탈가치화와 새로운 가능성

지역균형발전에 관한 사회적 관심은 대체로 시장기구의 자원배분 기능이 수반하는 '발전의 공간적 불균형문제'를 시정하기 위한 필요에서 비롯된다. 시장기구를 통한 사회경제구조의 재편과정은 도시부문으로 대표되는 근대적 부문으로 하여금 공간, 경제활동, 기타 사회문화적 제 역량들을 자신의 이해에 따라 일부에 대해서는 가치부여(*valorisation*)를, 나머지에 대해서는 부차화 또는 탈가치화(*dévalorisation*)함으로써 선별적 통합(*intgration sélective*) 또는 집중화(*concentration*)과정에 연루시키기 때문이다(Paul Houée, 1996). 경제활동의 공간적 편중(지역간, 도농간)과 부문별 발전격차의 확대는 시장기구의 집중화 효과가 결과한 사회경제발전의 부정적 측면으로서, 지역균형발전은 시장기구의 이와 같은 역기능을 시정하기 위한 목적을 갖는 국가 또는 지방자치단체 차원의 다양한 개입활동 (*intervention*)을 주요 수단으로 하고 있다. 1970 년대 중반 이후 유럽공동체가 유럽 단위에서의 시장통합을 가속화하면서 지역정책이 중요한 공동정책으로 부상하게 된 이유도 여기에 있다.

자본주의 사회의 산업화 과정에서 시장기구의 확대가 초래하는 이와 같은 선별적 통합과정은 필연적으로 인구와 시설을 '집적공간'과 '해체공간'으로 구분하는 공간구조를 낳는다. 여기서 '농촌'은 후자를 대표하는 사회적 공간으로서 점차 인적 요소들과의 결합이 이완된 공간이 되고, 농촌공간이 가진 본래적 가치들은 잠재적 상태로 머물거나 주변화된다. 이와 같은 농촌공간의 주변화 과정은 특히 2 차 산업을 중심으로 한 양적 성장 단계에서 두드러지는 것이 일반적인 현상이다.

산업화 과정은 그 발전단계에 따라 도시와 농촌 간의 관계에 일정한 변화를 수반해왔다. 산업화 이전 또는 초기까지만 해도 농촌은 확실히 도시와는 대비되는 공간이었다. 도시가 비인격적 계약 관계, 사회적, 공간적 유동성 등으로 상징되는 공간이라면 농촌은 상호관계, 물리적, 사회적 부동성, 문화적 동질성 등으로 표현되는 공간이었다. 농촌과 도시는 이를 테면 비연속적인 대칭 공간으로서 이른바 이원적 구조(*approach dichotomique*)의 양 축을 이룬다. 그러나 산업화와 산업화의 메커니즘을 이루는 시장기구의 확대는 농업의 산업화, 농촌의 도시화를 가져오고, 이에 따라 농촌과 도시간의 공간적 비연속성이 소멸되는 현상을 가져왔다. "산업화 과정에서 농업인구의

이농현상은 하나의 현상인 것은 확실하나 그것은 공간을 동질화하는 근대화 과정에 비하면 부차적인 것이다"(Nichole Mathieu). 산업화와 대중문화의 확산은 생활양식으로서의 문화와 그 생산물, 도시적 관행을 보급하게 되고, 이에 따라 도시와 농촌은 동화와 통합의 과정을 거치게 된다. 이른바 연속선상에 놓여 있는 두 개의 축(*deux pôles en contimuum*)으로서의 도시와 농촌은 상호의존성을 높여가고 있는 것이다. 이러한 과정을 통해 농촌은 은퇴인구의 증대, 휴가일수의 증대에 따른 노동의 사회적 조직방식의 변화, 정보화 등으로 인구구성의 변화를 수반하게 되며, 농촌공간은 점차 가공의 대상이기 보다는 보존해야 할 공간으로서, 거주보다는 방문하는 공간으로서, 일하는 공간이기 보다는 감성의 공간으로서 변해가고 있다(Palmer, 1977).

## 2. 농촌공간에 대한 사회적 요구의 변화

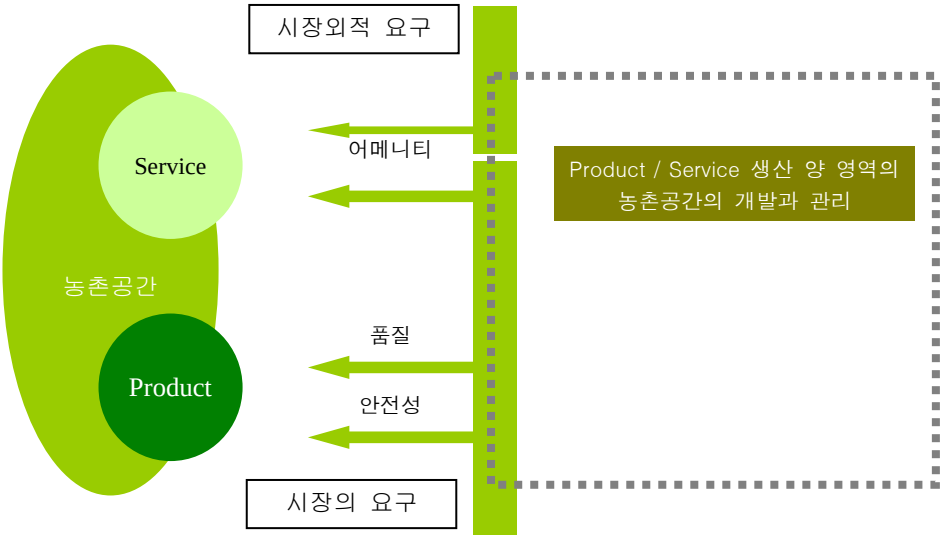
농촌공간은 기본적으로 자연생태계와 그 일부를 인의화(*humanisation*)한 농업생태계(agricultural ecosystem)로 구성된 공간적 특성을 띤다. 정주사회의 개간활동과 토지비옥도 유지를 통해 형성된 농업생태계는 크게는 경작생태계와 사회적 생산체계를 양 축으로 하는 하나의 시스템이다. 전자가 자연생태계로부터 유기물 순환과정을 통해 농산물(또는 축산물) 형태로 인간사회가 필요로 하는 유기물을 추출하는 공간이라면, 후자는 추출한 만큼 토지비옥도를 유지 관리하기 위해 조직된 노동의 사회적 조직체계를 구성한다. 서구에서는 이른바 농촌공간의 3 원적 (agro-sylva-pastoral) - 경지, 숲, 방목지 - 구조가 오랜 세월 동안의 농업발전 과정에서 확립되었으며, 이러한 농업시스템의 외적 표현인 농촌경관은 농촌어메니티 자원의 중요한 토대가 되고 있다.

산업화 이전 또는 초기 단계만 하더라도 이처럼 농산물이라는 재화생산의 사회적 효율성이 강조되면서 농촌공간은 도시부문과의 산업적 연관 속에서 주로 노동력 재생산에 필요한 칼로리 공급원으로서의 사회적 요구에 부응하는 역할을 집중적으로 담당하였다. 농산물 시장이 지역간 경쟁을 넘어 국가간 경쟁이 심화되면서, 이러한 사회적 요구는 한층 더 농업으로 하여금 '산업적' 농업(*agriculture industrialisée*)이 될 것을 요구하였다. 그러나 산업화 후기에 접어들면서 농업에 대한 사회적 요구형태는 구조적 변화에 직면하게 된다.

산업화 과정을 거친 서유럽과 최근 우리나라에서 새롭게 나타나고 있는 도시와 농촌의 관계는 농촌공간에 대한 새로운 사회적 요구를 반영한 것이다. 주로 농업활동을 통한 농산물이라는 재화생산영역에서의 효율성이 강조되던 농촌공간은 점차 레져와 휴양이라는 서비스 생산영역에서의 역할이 강조되고 있다. 이른바 서비스농업(*agriculture de service*)의 대두로서 여기에는 국제농업시장의 여건변화에 따른 시장개입형 농업정책의 후퇴와 농촌개발정책의 약진, 농촌지역의 인구사회학적 구성 변화(비농업인구의 증대와 부녀화, 고령화), 농촌공간에 대한 여가수요의 증대 등 여러 가지 중요한 사회적 변수가 작용한다.

농촌공간에 대한 이와 같은 사회적 요구의 변화는 산업화 과정에서 시장실패영역에 머무르면서 부차적 또는 주변적 가치에 머물렀던 농촌어메니티 자원들이 산업화 이후 서서히 시장가치로 전환될 수 있는 기회와 가능성이 확대되고 있는 것을 의미한다. 시장내부화(internalization)로 불리는 이러한 과정은 도농관계의 변화와 함께 앞으로 농촌지역에 농촌어메니티에 기반한 새로운 서비스 시장이 창출되는 것을 의미한다. 농산물이라는 재화생산영역의 소비지 시장이 주로 도시지역에 형성되는 반면, 농촌어메니티 자원에 기초한 이와 같은 서비스 생산영역의 새로운 시장은 농촌지역에 소비지 시장을 형성한다는 점에서 내생적 개발의 중요한 실제적 토대가 될 전망이다.

그림1 : 농촌공간에 대한 사회적 요구와 농촌공간의 생산기능의 변화



농촌관광 등 농촌지역 서비스 시장의 확대가 농촌어메니티 자원의 시장내부화라면 향후 확산될 다양한 형태의 직불제 방식의 보상은 공공재로서의 농촌어메니티 자원에 대한 사회적 보상체계로서 농촌지역개발의 주된 방식으로 부상할 전망이다. 공공서비스의 사회적 적정수준의 공급을 목적으로 이뤄질 이러한 보상방식은 영국 등 선진국의 농촌개발정책의 주요 과제로 본격 채택되고 있다. 시장기구의 확대에도 불구하고 여전히 시장실패의 영역에 머무를 수 밖에 없는 다양한 형태의 농업, 농촌의 다면적 기능(multifunctionality)들에 대해서는 공공부문이 다양한 직불제 형태로 농촌어메니티 자원의 보유자 또는 관리자에게 보상하는 시스템을 마련하고 있는 접근 방식이 서유럽 등 선진국 농촌개발정책의 주류로 자리잡고 있다.

## 3. 유럽연합에서의 농촌정책의 새로운 흐름

1957 년 로마협정에 따라 유럽경제공동체(EEC)로 출발해 오늘날 25 개 회원국을 거느리고 있는 유럽연합(EU)은 농촌지역에 대하여 전략적 목표와 정책수단을 보다 정교하게 갖춰가고 있다. 아젠다 2000 을 계기로 '유럽농촌개발규정(RDR)'을 신설한 데 이어 2003 년도의 중간개혁, 그리고 최근 2005 년 7 월의 '유럽농촌개발을 위한 전략 가이드라인'의 수립에 이르기까지 유럽공동농업정책(Common Agricultural Policy / CAP)은 정책의 목표와 대상, 정책 수행 메커니즘에 이르기까지 새로운 차원의 현대화에 박차를 가하고 있다.

한때 유럽공동체 재정의 90% 가량을 사용하면서 주로 역내 시장가격지지와 수출보조를 통해 유럽농업의 재건과 현대화에 기여해왔던 공동농업정책은 1970 년대 중반에 이르자 '녹색유럽의 건설'이라는 슬로건이 의미하는 식량증산의 목표를 달성한 후 농업생산이 전체적으로 과잉국면에 접어들면서 새로운 사회적 요구에 직면한다. 1970 년대 중반 이후 서유럽 경제의 스테그플레이션의 장기화와 유럽화에 따른 지역간 불균형 발전의 심화 및 장기화된 높은 실업률 속에서 농업부문에 대한 국가개입의 목표와 명분은 국민들로부터 새로운 접근을 요구 받게 되고[1], 이러한 사회적 압력은 1980 년대 중반 이후 여러 차원의 다자간 국제농업협상의 진행과정에서 한층 가중된다.

[1] 서유럽의 경우 1970년대 말에 이르면 '고용창출'이 농업정책의 상위목표로 등장하게 된다.

공동농업정책이 농업분야의 부문정책에서 점차 다부문적이면서도 공간적 개념을 갖는 '농촌정책'으로 전환되고 있는 것은 그와 같은 배경 때문이다. 이러한 과정에서 공동농업정책은 초기에는 '구조정책'이라는 이름으로 정책의 대상을 농업활동의 결과물인 '농산물'에서 '농업생산요소(토지, 노동력 등)'에 대한 개입으로 점차 확대시켜 갔으며, 1990 년대 이후에는 '농촌개발'이라는 이름으로 농업활동이 영향을 미치는 '공간'과 농촌지역의 비농업부문 '관련활동'들에 대한 개입에 이르기까지 농업정책의 범주와 대상을 확대해 왔다. 그러나 이와 같은 정책대상의 확대가 정책자원(예산)의 증대를 수반하고 있는 것은 아니다. 총예산은 일정 수준에서 묶어 놓고 모듈레이션이라는 방식을 통해 시장정책 관련예산을 농촌개발분야로 이전하고 있는 것이다. 이러한 과정을 통해 유럽은 시장개입을 위한 정책자원을 단계적으로 줄여나가면서, 그로 인해 확보한 예산을 농촌개발정책을 통해 식품안전과 품질, 환경보전 등 공공재 생산분야로 돌리고 있는 것이다. 이러한 농업정책의 전환을 위해 1990 년대를 전후해 농업을 새롭게 수식하기 시작한 용어가 바로 '농업의 다원적 기능(multifunctionality)'과 '농촌어메니티(Rural amenities)'라는 용어들이다.

EU는 1999년 3월 베를린 정상회담 이후 아젠다 2000을 채택하고, '농촌개발정책'을 공동농업정책의 두 번째 축으로 설정하였다. EU의 농촌개발규정(RDR)은 EU 공동농업정책의 첫 번째 축인 시장정책의 보장가격 하락부분을 보전하기 위한 차원에서 수립되었으며, 농업과 농촌부문에 대한 다양한 사회적 수요와 환경적 요구사항 등을 고려해 기존의 농업관행들을 수정하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 EU는 농촌개발과 관련한 기존 규정들을 농촌개발규정으로 통합하는 한편, 관련시책들에 대한 재정지원을 공동농업정책 보증기금으로 단일화하는 조치를 취한 바 있다. EU 회원국들은 농촌개발규정에 따라 농촌개발 7개년(2000-2006) 계획을 수립해 시행하고 있으며, 각 국의 농촌개발계획은 유럽집행위의 승인을 거쳐 공동농업정책 보증기금으로부터 재정적인 지원을 받고 있다. EU는 각 국의 농촌개발 여건의 다양성을 고려해 회원국들이 농촌개발정책 목표의 우선순위를 달리할 수 있도록 하고 있으며, EU의 각종 보조금 시책들이 각 지역의 사정에 최대한 잘 적용될 수 있도록 회원국들이 농촌개발계획을 수립할 때 EU의 각종 보조금 시책들을 선택할 수 있도록 하고 있다.

아젠다 2000을 전후해 유럽공동농업정책이 시장정책에서 농촌개발정책으로 방향을 선회하고 있는 것은 분명한 사실이나, '농촌개발의 개념'에 대한 회원국들의 관점과 접근방식은 회원국의 사회경제적, 역사적 배경

에 따라 다른 뉘앙스와 내용을 가지고 있다. 이러한 차이를 고려해 유럽농촌개발규정은 농촌개발의 목표와 정책수단에 유연성을 부여하고 있다(33조). 대체로 농업부문의 GDP 점유 비중이 1% 대를 밑돌고 있는 영국 등 앵글로색슨계 국가의 경우 '농촌개발'은 경관보전 등 공공서비스 생산기능을 강화하고, 심지어는 농촌지역의 비농업부문 활동을 지원하는 시책을 포함하는 개념으로 사용되고 있다. 19세기 말 일찌감치 곡물조례 폐지를 통해 농업시장을 개방한 경험이 있는 영국의 농촌개발에 '농업개발'은 더 이상 중요한 국가적 과제가 아니다. 1970년대 초반 뒤늦게 유럽경제공동체에 가입한 영국은 공동농업정책을 지역정책화(예컨데, 조건불리지역 정책 등)하는 계기로 만들기도 했다.

반면, 대륙의 프랑스는 다른 입장이다. 2000년 이후의 농촌개발정책의 중심에는 여전히 농업개발이 있다. 1990년대 초 농업의 다원적 기능에 대한 논의가 국제적으로 확산되고 있을 때, 프랑스 농업계는 농업을 새롭게 수식하는 이러한 용어에 경계심을 늦추지 않았다. 중농주의 사상을 잉태시킨 나라였던 만큼, 농민의 두 손을 농업생산이 아닌 '국토의 정원사'로 격하시키는 결과를 가져올 이러한 논의를 결코 반길 수 없었던 것이다. 농업의 공익적 기능을 인정하는 입장이라 하더라도, 여전히 농업의 본래적 생산기능을 지켜야 한다는 것이 프랑스 '농촌개발정책'의 중심 개념으로 작용하고 있다. 유럽공동농업정책이 국제농업시장의 환경변화, EU의 동방확대 및 예산제약이라는 환경 속에서 '농촌개발'이라는 이름으로 새롭게 진화를 시도하고 있지만, 농촌개발정책이 내용적으로는 여전히 '농림업의 경쟁력 강화'를 제1축에 놓고 있는 것은 농촌개발에 대한 '대륙적 입장'이 여전히 관철되고 있기 때문이다. 이와 같은 관점에서 농업활동의 법률적 개념을 확장하는 한편[2], 농촌공간의 개발을 위해서는 여전히 농업활동을 중심으로 여타 활동들을 연계해 발전시켜야 한다는 농촌개발의 '통합적 접근(integrated)'과 '지역적 접근(territorial approach)'의 개념이 오늘날 농촌지역 개발방식의 주류로 인정받고 있는 리더프로그램 등에 접목되고 있는 것도 이와 맥락을 같이하는 것이다.

---

[2] 프랑스 농업기본법에서의 '농업활동의 정의' (1999.7)
"식물 또는 동물적 성격의 생물학적 순환을 제어·이용하며, 이러한 순환과정에 필요한 하나 혹은 여러 단계의 활동을 농업활동으로 간주한다. 경영자의 생산활동의 연장선상에 있는 활동과 가축이나 농업생산물의 가치를 한층 높이기 위한 활동, 경영체 내에서 이뤄지는 활동, 그리고 경영체가 보유한 장비를 이용한 공사작업 등도 마찬가지로 농업활동에 속한다. 경영체에서 이뤄지는 관광이나 레저활동을 위한 숙박 및 외식사업활동도 그것이 부차적 성격을 지니는 한 농업활동으로 간주된다 ... 바다양식활동도 그것을 행하는 사람이 속한 사회적 신분에도 불구하고 농업활동으로 간주한다."

4. '유럽농업모델(European Model of Agriculture)'과 농촌개발

유럽의 농촌개발정책을 보다 폭 넓은 관점에서 이해하기 위해서는 1990 년대에 진행된 유럽농업에 대한 반성과 고민, 그리고 미래를 향한 유럽농업의 새로운 비전에 대한 검토가 필요하다. 아젠다 2000 에서 농촌개발정책이 강조되고, 중간 개혁과 차기 공동농업정책에서 농촌개발정책이 중심을 차지하기까지는 농업에 대한 유럽의 비전과 전망이 배경이 되고 있으며, 이것을 이른바 '유럽농업모델' 이라고 부른다.

1960 년대에 출범한 공동농업정책의 기본 틀인 시장개입정책은 그 후 여러 차례의 개혁을 통해서 점진적으로 그 범위와 규모를 축소해왔다. 1970 대 이후에는 줄곧 보장가격을 인하해서 시장의 역할을 강화하고 유럽농업의 경쟁력을 향상시키도록 유도했다. 또 1992 년 맥셔리 개혁에 따라 직접보상지불을 도입하고 생산제한을 폐지한 것은 세계화와 시장자유주의에 적응하기 위한 것이었다. 이에 따라 생산과 연계된 시장개입 기조는 본질적인 전환국면으로 접어들었고, 시한만 정하지 않았을 뿐 사실상 폐지가 예고되고 있었다. 그러나 이러한 시장개입주의의 후퇴가 곧바로 농촌개발정책을 새로운 정책 대안으로 부상시킨 것은 아니다. 왜냐하면 여러 가지 모순에도 불구하고 오늘날 유럽농업의 저력을 만드는데 기여해온 시장개입기조를 대체할 수 있는 새로운 정책 비전과 개념을 수립하기 위해서는, 마치 농산품의 수확을 위해 자연의 법칙에 따른 기다림이 필요한 것처럼 시간이 필요했기 때문이다.

공동농업정책은 1960 년대 이후 유럽농업의 발전을 추구하는 과정에서, 회원국들 간의 연대를 강화시켰을 뿐만 아니라, 유럽연합이라는 하나의 지역공동체로서 역외 국가들, 특히 미국이나 동아시아와 같은 경제 강국들과의 차별적 특징, 즉 유럽의 정체성을 구축하는데 결정적으로 기여했다. 유럽의 정체성은 1992 년 UR 협상 이후 가속화되는 세계화의 구조 속에서 더욱 더 중요한 지역공동체의 과제로 등장했다. 세계시장에 적응하기 위해 공동농업정책의 시장개입구조를 후퇴시키는 대신, 세계화의 구조에 수동적으로 편입되지 않고 주체적인 입장에서 유럽의 농업을 보장할 수 있고, 그래서 유럽연합의 동질성과 정체성을 구현할 수 있는 농업정책의 비전이 필요했던 것이다.

유럽농업의 새로운 비전은 두 가지 측면에서 전개된다. 하나는 유럽농업의 중심을 물량에서 품질로 전환시키는 것이며, 품질이란 단순한 식품 안전성과 우수성을 넘어서서 생산지역의 향토성(Terroir)과 긴밀하게 연계된 개념이다. 두 번째는 농업이

식량생산 기능에만 국한 되지 않고 경제, 사회, 문화적 영역으로 확대된 기능을 담당한다는 것이다. 이러한 농업의 다원적기능은 유럽연합 회원국들이 공유하고 있는 역사와 문명의 토대와 연계되어 유럽의 정체성을 구축 가능케 해준다. 1990 년대 후반기에 등장한 이른바 '유럽농업모델'이라는 이름으로 함축되는 이러한 유럽 농업정책의 새로운 비전과 개념은 기존정책의 결과와 모순, 시장과 사회의 새로운 요구와 도전, 그 동안 축적해온 경험과 미래를 향한 의지를 반영한다.

아젠다 2000 을 계기로 유럽연합은 '유럽농업모델'의 실천을 위해 개혁된 시장정책과 함께 농촌개발정책을 정책의 중심축으로 설정했다. 유럽연합의 농촌개발정책은 앞 절에서 검토한 것처럼 1960 년대 말에 취해진 구조정책에서 그 연원을 찾을 수 있다. 특히 1988 년에 취해진 구조정책 개혁은 다양한 측면에서 추진되어오던 정책들을 종합해서 '농촌개발정책'이라는 이름 아래 일관성을 부여하고 정책의 개념과 대상을 체계화하는 계기를 만들었다. 이것은 농업정책이 점진적으로 비농업부문은 물론 환경을 고려한 보다 넓은 범주의 공간과 주제들을 통합해나가는 과정이었다고 평가할 수 있다.

이러한 흐름 속에서 1988 년에 유럽공동체가 내놓은 '농촌사회의 미래: The future Of Rural Society'는 농촌개발정책에 중요한 전환점을 제시했다. 또 1992 년의 개혁은 농업발전과 환경보전의 조화, 즉 지속 가능한 농업구조를 적극 추진하려는 의지를 보여준 것이었으나, 정책의지에 비해 예산규모와 비중이 시장정책 보다 아주 미약한 수준에 머무르고 있었다. 그러나 2000 년부터 농촌개발정책은 공동농업정책의 두 번째 축(second pillar)으로 설정되었고, 첫 번째 축인 시장정책과 함께 두 개의 기둥을 이루게 되었다.

▪ 유럽의 정체성과 유럽농업모델

유럽연합은 1996 년 코크회의(Cork)를 계기로 농촌개발정책을 본격적으로 논의하기 시작했다. 농촌개발정책을 언급할 때 자주 인용되는 이 회의는 아일랜드의 코크(Cork)에서 오스트리아 출신의 농업집행위원이었던 프란쯔 피슐러(Franz Fischel)가 주도한 비공식회의로, 약 500 여명의 정책가, 농업지도자, 관련 기관 대표들이 참석하여 농촌개발정책에 대한 대 토론회를 열었다. 이 회의의 종합보고서격인 '코크선언(Cork Declaration)'에서는 농촌개발에 대한 획기적인 전환 요구와 '지속 가능한 통합적 농촌개발'이라는 농촌개발정책의 구체적인 개념 및 방향을 제시한 열 가지 제안이 담겨있다. 그러나 이 회의에서 제안한 내용들이 1996 년 유럽연합

정상회의에서 곧바로 반영되지는 못했다. 유럽연합의 농업관료들과 농민단체들은 농촌개발정책의 확대가 농업에 대한 지원의 축소를 의미하는 것으로 우려하고 반대했기 때문이다. 하지만 코크선언은 공동농업정책의 개혁 논의에서 중심을 차지했고, 결국 아젠다 2000 의 기초가 되었다.

그리고 코크회의의 또 한 가지 중요한 의미는 유럽국가들이 오랜 기간 동안 공동의 역사를 일구어 온 결실로 얻어진 유럽농업유산의 상대적인 동질성에 대한 인식을 확산시키는 계기를 만들었다는 점이다. 코크선언의 서문은 이와 같은 인식을 토대로 작성된 것이다. 이를 계기로 1997 년부터 유럽연합 농업장관회의는 '유럽농업의 정체성'이라는 주제를 적극 다뤘고, 1997 년 7 월에는 유럽연합집행위원회가 아젠다 2000 을 위한 개혁제안에서 보다 구체적인 내용을 표현했다. '공동농업정책에 환경적인 목표들을 통합하는 것과, 자연자원의 관리와 경관보존을 위해 농업이 할 수 있고 해야 하는 역할을 발전시키는 것은 공동농업정책에서 점점 더 결정적인 목표가 되고 있다'.

1998 년 3 월에 제출된 규정제정 계획서에서는 생산방법(건강하고 환경을 존중하는)과 함께 품질을 갖춘 농산품에 대한 사회적 기대를 강조했다. 특히 품질문제는 광우병 사태 이후 식품안전보장과 이력추적에 대한 유럽인들의 요구를 충족시켜야 하는 어려운 과제였다. 그러나 유럽사회의 희망을 보다 일반적으로 표현한다면 '농산품의 식별과 지역적 근접성'이라고 하겠다. 유럽인들은 농산품을 대하는데 있어 '떼르와르(terroir, 향토성)와 전통적 생산방식'에 대해 강한 집착을 보이는 경향이 뚜렸해졌다. 이와 관련해서 집행위원회는 소비자들이 이런 특성을 가진 농산품에 대해 더 많은 가격을 지불할 수 있다는 조사 결과도 제시했다.

이러한 논의와 연구결과를 토대로 유럽연합 정책책임자들이 정의한 개념이 바로 '유럽농업모델(European Model of Agriculture)'이다. 이 개념은 유럽연합 내부의 차원에서 뿐만아니라, 역외 지역에 대항해서 회원국 간의 결속력을 더욱 강화시켜주는 필수적인 개념으로 부상했다. 국제농업무역협상에서 유럽농업모델은 유럽농업이 미국, 호주, 아르헨티나와 다른 것이 무엇인지를 보여주는 것이며, 이런 의미에서 농산품과 떼르와르(향토성)간의 관계는 이 모델에 결정적인 요소가 된다.

유럽연합은 자연공간과 경작지의 생산밀도가 다른 지역 국가에 비해서, 특히 미국에 비해 높다고 주장한다. 왜냐하면 경작지는 식량과 함께

경관을 만들어야 하기 때문이다. 서유럽은 토지가 부족하기 때문에 경작지와 경관유지 및 국민 레크레이션을 위한 자연지역을 구분하기 어려운 실정이므로, 이러한 다수의 필요를 동시에 충실히 관리해야 할 뿐만 아니라, 이를 위해서 공동농업정책은 유럽인들의 경관에 대한 요구를 수용해야 한다는 것이다. 유럽의 환경과 경관정책은 유럽 정체성의 근간을 구축하는 유럽농업모델의 개념을 배경으로 강조되는 것이다.

유럽연합은 국제농업무역협상에서 미국을 비롯한 자유무역파들에게 이러한 주장을 강력하게 인식시키려 한다. 이를 위해서 유럽은 유럽의 정체성을 보다 명확하게 할 필요성을 확인하고 유럽의 문화와 역사 속에서 경관의 '미'가 유럽사회를 조화롭게 동반하고 있는 핵심적인 요소임을 강조한다. 실제로 유럽은 15 세기 이후 계몽시대를 지나 오늘에 이르기까지, 자연경관을 가꾸려는 국민의지와 정책계획들 간에 긴밀한 관계가 유지되어 온 것이 사실이다. 이러한 역사와 자연공간 속에서 유럽의 농업과 유럽의 문명은 긴밀한 관계를 형성하고 발전해왔기 때문에 공동농업정책은 생산과 상업적인 논리에 국한되어서는 안 된다는 지적이다.

▪ 농업의 다원적 기능

경제적 측면에서 농업의 상품적 기능, 즉 교역재로서의 기능과 함께 비교역재로서의 기능인 환경보호, 농촌개발, 식품안전, 문화와 전통 등의 기능을 포함하는 농업의 다원적 기능 개념은 1990 년 UN 이 처음 제안한 것으로 유럽연합은 아젠다 2000 의 준비과정에서 이를 강조한다. 이 개념은 그 자체가 표현하고자 하는 농업의 본질에 대한 의미보다는 국제농업무역협상에서의 협상외교의 수단으로 더 많이 활용되어 왔다. 시에틀 협상에서 유럽연합과 몇몇 국가들은 농업의 다원적 기능을 농업무역협상의 중요 논쟁대상으로 등장시켰다. 실제로 이 개념은 한편으로는 농민들의 자유무역주의에 대한 반대와 일반시민들의 염려 간에 합일점을 만드는 새로운 개념이기도 하다.

OECD 를 주축으로 한 신자유주의 경제학의 접근은 농업의 다원적 기능에 대한 개념을 분명하게 정의하고, 무역협상에서의 그 적용범위를 규정하는데 기여했다. 이러한 접근에 따르면 농업인들의 농업생산 활동은 식량생산과 함께 사회에 유용한 재화와 서비스를 생산하고 있는 반면에 시장은 본질적으로 이러한 가치를 평가하여 이에 대한 정당한 보수를 지불하지 못한다. 신고전학파 경제학은 이것을 긍정의 외부효과(Positive Externality)라는 개념으로 설명하면서, 이러한

긍정의 외부효과가 존재함에도 불구하고 시장기능에 의존할 경우, 사회적으로 유용한 재화와 서비스가 과소 생산되고, 시장에서는 자원배분의 비효율이 발생한다고 주장한다. 따라서 이러한 경우에는 시장의 불완전한 기능을 보완하는 차원에서 국가의 개입이 정당화된다. 여기 서 국가의 개입은 환경, 식품안전, 생산윤리 등의 농업부문에서 보상차원의 자금을 지원하는 것이다. 이러한 측면에서 유럽연합의 농업지원은 시장의 자원배분 기능을 강조하는 국제무역협상에서 그 정당성을 확보하게 된다.

이러한 농업의 다원적 기능의 강조는 다음 네 가지 측면에서 '유럽농업모델' 구축과 긴밀하게 연계되어 있다. 첫째, 1992 년 이후 UR 협상과 도하 아젠다가 요구하는 정부의 시장개입 축소를 보완할 수 있는 농업부분 지원의 새로운 영역을 얻게 해준다. 두 번째, 유럽연합은 다원적 기능의 강화를 통해 유럽농산품의 경쟁력을 강화시킬 수 있다. 유럽은 정부의 시장개입 축소에 따라 예상되는 유럽농산품 가격의 인하만으로는 미국 등 수출주도국에 대항할 수 있는 경쟁력을 확보하기 어렵다고 본다. 다원적 기능의 강화를 통해 얻어질 수 있는 식품안전과 품질향상 특히 지역의 향토성이 반영된 지역 특산품의 개발은 유럽농산품의 경쟁력과 시장가치를 향상시켜 줄 것이다. 나아가서는 유럽이 요구하는 생산윤리의 기준을 수입농산품에 적용함으로써 생산성과 가격에 의존하는 미국 등 수출주도국 농산품에 대한 견제의 효과도 기대할 수 있다. 세 번째, 유럽연합 내부에서는 농촌에 산재해있는 다양한 재화와 서비스의 가치를 발굴하고 개발하는 기회를 제공함으로써 경제는 물론 사회문화적 가치를 향상시키는 효과를 얻을 수 있고, 환경보존을 통해 지속 가능한 농업발전의 기반을 강화해 나갈 수 있다. 마지막으로 다원적 기능의 강화는, 유럽연합 내부적으로는 새로 가입한 동유럽 국가들을 포함한 유럽연합 회원국들의 역사적, 문화적 동질성과 사회적 단합을 촉진하는데 기여하고, 외부적으로는 세계화 속에서 유럽의 정체성을 확보하는데 중요한 역할을 하는 것이다.

▪ 농촌개발정책의 개념

1999 년 12 월 헬싱키에서 열린 유럽연합 이사회(정상회의)는 각 회원국 농업담당 장관과 환경부 장관들이 함께 모인 자리에서 아젠다 2000 의 공동농업정책 개혁이 유럽농업의 모델을 토대로 하여 전체 유럽에 농업의 다원적 기능과 지속 가능한 농업을 실천토록 할 것을 결의했다. 이러한 결의에 따라 아젠다 2000 은 공동농업정책을 두 개의 축으로 구분하고, 직접지불제를 중심으로 한 공동시장정책을 첫 번째 축으로, 그리고 농촌개발정책을 두 번째 축으로 설정했다. 첫 번째

축은 직접지불을 보상적 성격(보장가격인하에 대한 보상차원)에서 이행적 성격(향후 지원 없이도 경쟁력을 갖출 수 있도록 하는 구조조정 지원)으로 전환하기 위한 정책에 주력하고, 두 번째 축은 농촌개발정책을 통해 농업의 다원적 기능과 지속 가능한 비전을 실천하도록 하는 것이었다.

이러한 아젠다 2000 의 특징은 농촌개발정책과 관련한 그 이전의 논의들을 종합한 것이면서 동시에 향후 이 정책의 발전 방향을 열어 놓는 중간적인 역할을 하는 것이다. 실제로 아젠다 2000 은 2003-2004 년에 대폭적인 중간 개혁을 거쳤고, 리스본 전략회의에 기초해서 2007 년부터 시행되는 차기 공동농업정책의 수립에 이르기 까지 적지 않은 내용들이 정비되고 조정되었다. 따라서 이러한 과정에서 발간된 각종 관련 보고서들에 나타난 농촌개발정책의 방향, 대상, 지원방식 등은 유럽연합 스스로가 인정할 정도로 복잡한 실정이었고, 다양한 관련 법규들과 정책 제안들은 유사한 개념 용어들을 반복적으로 채용하고 있는 느낌을 준다. 게다가 2000 년 이전에 시행하고 있었던 구조정책의 연장과 유럽농업보장지도기금의 재정지출 방식까지 고려하면 더욱 복잡해진다.[3] 다행히 유럽연합은 이런 문제점을 인식하고 2007 년부터 시행되는 정책에서는 보다 단순하고 체계화할 수 있는 방안을 제시하고 있다.

[3] 이러한 복잡성은 개혁이 새로운 비전과 아이디어의 도입인 동시에 회원국가들 간에 그리고 품목별 농업인 단체들 간의 협상의 산물이기 때문이다. 그러나 유럽연합 농업당국이나 농업인 단체들은 복잡성으로 인해 정책의 실효성이 제약되는 문제점을 지적하고 있다.

25개 회원국으로 구성된 유럽연합은 4억5천5백만 명이 살아가는 공동체로서, 중국과 인도에 이어 세계에서 3번째로 많은 인구가 분포하는 지역이다. 유럽연합은 지구 전체 육지면적의 3%, 전세계 인구의 7.5%, 전세계 부의 25%를 담당하고 있다.

# Part 1
# 유럽연합

# 1. 유럽연합의 발전과정과 현황

## 가. 유럽연합의 성립과 확대 과정

### (1) 유럽연합의 성립

유럽대륙에 하나의 거대한 통합국가를 수립하고자 하는 구상은 오랜 역사적 기원과 배경에서 비롯된다. 유럽은 100 년 전쟁과 30 년 전쟁, 7 년 전쟁 등 매우 심각한 갈등과 혼동의 역사 그리고 다른 한편으로 역동적인 역사를 가지고 있다. 이 때문에 평화라는 테마는 자연스럽게 유럽이념의 가장 중요한 요소가 되었으며 이를 보장하기 위한 구체적인 수단으로 등장한 것이 바로 유럽통합을 위한 노력들이었다. [4]

하지만 이러한 구상들이 본격적으로 가시화되기 시작한 것은 20 세기에 이르러서이다. 처음에 유럽통합의 움직임이 일어나게 된 주된 원인은 제 2 차 세계대전 후 혼란한 세계 정세에 대응하기 위한 정치적.군사적 목적이었다.[5] 제 2 차 세계대전 이후 불어 닥친 미소 두 초강대국의 대립에 부응하기 위한 자본주의 서유럽의 결속, 독일과 프랑스의 화합을 통한 서유럽 내 안보문제의 근본적 해결, 전후 독일의 정치 및 경제적 재부상에 대한 중화 장치로서 유럽 통합을 추진하게 된 것이다. 이러한 목적에서 1951 년 파리조약에 의해 유럽연합의 모체라고 할 수 있는 유럽석탄철강공동체[6] (ECSC; European Coal and Steel Community)가 탄생하게 되었다. 다음 표는 1951 년 유럽석탄철강공동체의 탄생 이후 1993 년 11 월 유럽연합의 탄생에 이르기까지의 과정을 요약한 것이다.

---

[4] 예를 들어 약 500 년 전 네덜란드의 신학자이며 철학자인 Erasmus von Rotterdam 은 평화라는 유럽이념을 위하여 유럽의 각 민족들이 '민족동맹(Völkerbund)'을 만들어야 한다고 주장했으며, 그보다 150 여 년 뒤에 William Pann 은 유럽이념을 위한 대안으로 '유럽연방회의' 창설을 제안하였고, 프랑스의 작가 'Victor Hugo'는 1851 년에 이미 구체적인 통합조직으로 '유럽합중국'을 주장하였다 (심익섭, "유럽연합의 발전전망 : EU-25 회원국 확대의 정책적 의미와 과제", 「한.독사회과학논총」, 제 14 권, 제 1 호, 2004)

[5] 세종연구소, 「EU 회원국 확대의 전략적 평가: EU 의 국제적 영향력 변화 가능성 진단」, 2004.

[6] 유럽석탄철강공동체는 유럽분쟁의 직접적인 원인이었던 석탄과 철강을 공동 관리하여 유럽지역의 평화를 보장하기 위함이었다.

표 1: 유럽연합의 성립과 발전 과정

| 연도 | 주요내용 | 비고 |
|---|---|---|
| 1951 년 | **파리조약**<br>**- 유럽석탄철강공동체** 창설(ECSC) | EEC, ECSC, EURATOM |
| 1952 년 | 유럽방위공동체 창설 시도<br>→ 1954 년 프랑스 국회 비준 거부로 좌절 | |
| 1957 년 | **로마조약** 체결<br>**→유럽경제공동체(EEC), 유럽원자력공동체(EURATOM)** 창설(1958 년) | |
| 1964 년 | EEC 이사회: 공동체 기구 통합 합의 | |
| 1967 년 | **유럽공동체(EC)** 창설: 3 개 기구 통합<br>- 유럽석탄철강공동체, 유럽경제공동체,유럽원자력공동체 | EC |
| 1968 년 | 관세동맹 | |
| 1970 년 | 유럽공동체 독자 예산권 확보 | |
| 1979 년 | 유럽통화제도(EMS; European Monetary System) 창설 | |
| 1983 년 | 6 월 유럽이사회: 『EU 를 향한 기념선언』 공포 | |
| 1984 년 | 도쥬위원회(Dooge Committee)<br>- 1985 년 도쥬보고서 | |
| 1985 년 | 역내시장 통합계획 백서<br>- 유럽연합의 경제적 통합을 위한 구체적인 실천계획 | |
| 1986 년 | 단일유럽의정서(SEA:single European Act) | |
| 1991 년 | **『유럽연합조약(마스트리히트조약)』** (Treaty of European Union) 체결 | |
| 1993 년 | 1 월 1 일: **유럽단일시장** 완성<br>11 월: **유럽연합(EU)** 창설 | EU |
| 1997 년 | 암스테르담 조약(Amsterdam) 체결<br>- 아젠다 2000 | |
| 2001 년 | 니스조약(Nice) 체결 | |
| 2004 년 | EU 25 개국 확대 | |
| 2004 년 | EU 헌법조약 채택 | |

# 유럽연합 조약

□ 유럽연합 4개 기본 조약

▪ 구주석탄철강공동체조약(The Treaty of the European Coal and Steel Community, ECSC)
- 1951. 4.18 파리에서 체결, 1952. 7. 23일 발효됐다. 동 조약은 2002. 7. 23일 EC조약에 흡수되었다.

▪ 구주경제공동체조약(The Treaty of the European Economic Community, EEC)
구주원자력공동체조약(The Treaty of the European Atomic Energy Community, Euratom)
- 1957. 3. 25 로마에서 체결, 1958. 1. 1 발효됐다. 이 두개의 조약은 흔히 로마조약, the "Treaties of Rome"으로 불리며, the Treaty of Rome 로 단수표기할 경우, EEC 조약을 가르킨다.

▪ 구주연합조약(The Treaty on European Union)
- 1992. 2. 7 네덜란드 마스트리히트에서 체결되었고, 1993. 11. 1 공식발효 되었다. 흔히 "마스트리히트 조약" 또는 "구주연합조약(TEU)"으로 불리며, EEC를 the European Community (EC)로 개칭하고, 기존의 경제분야의 '공동체 체제(Community system)'에 외교안보와 내무사법분야에서의 정부간 협력체제(inter-governmental co-operation system)를 도입, 소위 3柱 體制(Three Pillars System)를 갖추었다. 동 조약에 의해 정치.경제체제를 갖춘 "구주연합"(the European Union, EU)이 공식 발족했다.

※ 위 4개의 기본조약은 회원국 신규가입, 공동체 기구의 개혁 및 새로운 임무 부여를 위해 수 차례에 걸쳐 개정, 보완됐다.

▪ The Merger Treaty
- 1965. 4. 1 브뤼셀에서 체결, 1967. 7. 1일 발효됐다. 동 조약에 따라 3개 공동체가 각각 가지고 별도로 가지고 있던 집행기구들이 단일 집행위원회(Commission)와 단일 이사회(Council)로 통합됐다.

▪ The Single European Act(SEA)
- 1987. 7. 1 발효되었다. 단일시장(Internal Market)을 이룩하기 위한 규정 개정이 이루어졌다.

▪ 암스테르담조약(The Treaty of Amsterdam)
- 1997. 10.2 암스테르담에서 체결, 1999. 5. 1일 발효됐다. EU와 EC 조약들을 개정하고 새로운 번호를 부여했다. 특히 알파벳 순서로 된 EU조약을 숫자로 변경했다.

▪ 니스조약(The Treaty of Nice)
- 2001. 2. 26 체결, 2003. 2. 1일 발효됐다. 기존의 EU조약과 EC조약이 하나의 형태로 통합됐다.

최초의 유럽 통합 노력은 유럽의 평화를 달성하기 위한 정치적.군사적 목적에서 시작되었으나, 이러한 시도는 곧 실패를 겪게 된다. 유럽석탄철강공동체 설립은 성공하였으나, 공동안보의 토대를 마련하기 위한 1952 년 유럽방위공동체의 창설 노력은 프랑스의 비준 거부로 좌절된 것이다.

이러한 유럽방위공동체의 경험을 통해 유럽인들은 군사적 통합보다는 경제적 통합을 우선적으로 추구해야 한다는 인식을 가지게 된다. 이는 유럽통합이 정치·군사적 영역을 중심으로 이루어지는 것이 아니라, 현실적으로 가능한 비정치적 영역인 경제영역으로부터 통합의 발판을 마련하고 그것의 효과가 정치·군사영역까지 파급됨으로써 궁극적으로 유럽을 통합시킬 수 있다는 생각이 투영된 결과였다.[7]

이러한 인식을 바탕으로 1955 년 '베네룩스 외교 각서'를 통해 정치통합을 위한 경제통합의 선행이 선언되었고, 이후 유럽에서는 경제적 통합이 유럽통합과정의 중심이 되게 되었다. 1957 년 벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드, 독일, 프랑스, 이탈리아 6 개국은 로마조약을 체결하여 유럽경제공동체(EEC)와 유럽원자력공동체(EURATOM)를 구성하였고, 1964 년 EEC 이사회에서 공동체 기구를 통합하기로 합의하고 1967 년 브뤼셀에서 조약을 체결하여 이들 3 개 기구, 즉 유럽석탄철강공동체, 유럽경제공동체, 유럽원자력공동체를 하나로 합병하였다.[8]이를 통해 유럽공동체(EC)가 탄생하면서 유럽 경제 통합의 움직임은 더욱 가속화된다.

이 시기 유럽통합의 당면 목표는 규모의 경제를 달성하는 것이었다. 당시 서유럽 전체의 경제규모는 미국과는 비교가 불가능한 수준이었고, 일본과 비교될 정도였기 때문에 규모의 경제 달성은 통합유럽의 가장 당면한 목표가 될 수 밖에 없었다. 이를 위해 유럽공동체 국가들은 1968 년 관세동맹을 완성하여 유럽공동체 회원국 간의 공산품 관세를 전면적으로 폐지하고 각국의 대외 관세율을 공동관세율로 대체함으로써 상품의 이동을 자유롭게 하여 시장의 규모를 확대하였다. 또한 유럽공동체에 참가하지 않았던 유럽자유무역연합(EFTA : 영국, 덴마크, 아일랜드, 그리스, 스페인, 포르투갈)과 유럽공동체 간에 자유무역협정을 체결하여 전후 최초로 자유무역지대 설립의 모델이 탄생하게 된다. 이윽고 1973 년 영국, 덴마크, 아일랜드, 1981 년 그리스, 1986 년 스페인, 포르투갈이 유럽공동체에 가입하여 회원국은 12 개국으로 확대되고, 인구와 자원이라는 면에서 미국과 일본에

[7] 정용길, "유럽연합(EU)의 성립과 발전", 「한·독사회과학논총」, 제 12 권, 제 2 호, 2002.
[8] 유럽공동체(EC)는 세 개의 공동체를 합하여 통칭하는 개념이다. 따라서 세 공동체간에는 지금도 엄연하게 법적인 독립성은 물론 형식적,구조적인 상이점이 존재하고 있다.

비견할 만한 지역적 경제블록을 형성하게 된다. 유럽공동체는 완전한 공동시장을 마련하지는 못했으나 적어도 규모의 경제 달성과 무역 자유화에 많은 기여를 하였다.[9]

하지만 1973 년부터 시작된 오일파동을 계기로 1970 년대에는 서유럽 국가들 사이에 경제 정책에 대한 이견이 표출되며 통합은 정체기를 맞게 된다.[10] 이 시기에 대부분의 유럽 국가들은 국민국가 단위의 발전전략, 즉 케인즈주의적 발전 모델에 입각한 복지국가 건설을 추진하였다. 따라서 각국이 일국적 발전전략을 추진하였기 때문에 통합에는 진전이 없었다. 일반적으로 이 시기를 EU 의 정체기라고 평가한다.

이 시기에는 가장 중요한 시장의 완전 통합에는 진전이 없었고, 화폐통합의 경우에도 회원국 간 환율의 안정을 목표로 한 초보적인 수준의 유럽통화제도(EMS; European Monetary System)가 1979 년 창설되었을 뿐이었다. EMS 는 1971 년 미국의 금태환 금지조치와 오일파동으로 국제 통화 체제가 붕괴됨과 동시에 유럽경제가 극심한 침체를 겪게 되면서 회원국 간의 환율 안정에 비상이 걸리자 이에 대한 다급한 대응의 성격을 지니고 있었다. EMS 의 성립은 유럽통화단위(ECU; European Currency Unit)라는 초유의 기준 통화를 창출했다는 점에서 평가될 만하나, 환율 불안정 문제를 극복하기 위한 대안이었을 뿐 보다 중요한 각 국 경제정책의 통합적 조율이라는 목표에 접근하는 것은 아니었다.[11]

유럽 통합이 정체기를 겪는 동안 국제정치 및 경제관계는 미국과 일본에 의해 주도되고 있었다. 1980 년대 일본의 경제 규모는 EC 주축국인 독일, 프랑스, 영국, 이태리를 합한 것에 거의 필적하는 수준으로 성장하였고, 미국도 월남전 종식 후 경제를 성장시키며 유럽과의 격차를 더욱 크게 벌리고 있는 상황이었다. 하지만 유럽경제는 이때 장기 침체의 늪에 빠져 있었다. 노동임금의 상승과 사회복지비용의 과다지출로 기업의 국제경쟁력은 크게 떨어졌고, 협소한 국내시장 때문에 세계적 규모의 기업으로 성장하는데도 한계가 있었다.

---

[9] 정용길, op. cit.

[10] 세종연구소, op. cit.

[11] 세종연구소, op. cit.

이러한 위기 속에서 1980 년대에 이르러 더 이상 유럽의 통합을 미룰 수 없다는 인식이 높아졌고 유럽연합(EU) 수립에 대한 논의들이 구체적으로 전개되기 시작하였다. 1983 년 유럽이사회의 『EU 로 향한 기념선언』 공표, 1984 년 '도쥬위원회(Dooge Committee)' 설치, 1985 년 '도쥬 보고서'제출, 1985 년 『역내시장 통합계획 백서』발간을 거쳐 마침내 1987 년 '단일유럽의정서(Single European Act)'를 체결하게 되었다. 단일유럽의정서는 1992 년까지 유럽단일통합시장의 창설, 공동체 권한 영역의 확대, 대외문제에 대한 정치협력의 제도화 등을 주요 내용으로 하고 있었다.

한편, 이러한 유럽의 통합 움직임이 활발해지는 가운데 1990 년대 세계 질서는 새로운 변화를 경험하고 있었다. 냉전체제의 종식과 신자유주의의 확산으로 세계 경제 질서가 경제적 이해 관계를 중심으로 재편되기 시작한 것이다. 이러한 개방화와 세계화의 흐름 속에서 유럽인들은 지속적인 경쟁과 도전을 극복하기 위한 대안 마련을 위해 회원국들 간의 긴밀한 공조 체제를 모색하기 시작하였고, 이는 경제적 통합을 넘어 정치적 통합을 추구하려는 노력으로 나타났다.[12]

그리하여 1989 년 12 월 경제통화연맹을 위한 정부간 회의에 이어, 1990 년 12 월 경제통화연맹과 유럽정치연합의 동시적 추진을 위한 정부간 회의가 개최되었다. 협상의 목적은 회원국들 간에 합의된 기존의 유럽공동체를 바탕으로 정치적 협력을 보완함으로써 유럽연합을 완성한다는데 있었다.[13] 이러한 협의를 바탕으로 마침내 1991 년 유럽공동체 12 개국이 마스트리히트에서 '유럽연합조약(Treaty of European Union, 마스트리히트 조약)'에 합의하고 1993 년 유럽연합(EU, European Union)을 출범하게 된다. 그리고 마스트리히트 조약을 바탕으로 1993 년 유럽단일 시장을 출범하고, 이어 1999 년 유럽연합의 단일통화인 유로화가 창출됨으로써 통화와 시장의 완전 통합이 이루어지게 된다.

마스트리히트 조약은 유럽통합의 궁극적인 목표를 역내 경제 및 화폐 통합을 넘어 공동외교안보정책의 수립, 공동방위체제의 확립, 유럽시민의 정립 등으로 확대함으로써 형식만이 아니라 실질적인 정치통합을 지향했다는 점에서 중요한 의의가 있다.[14]

---

[12] 정용길, op. cit.

[13] 이상균, "유럽통합의 안보적 고찰: 독자안보체제 구축노력을 중심으로", 「국제정치논총」, 제 35 집, 제 2 호, 1995.

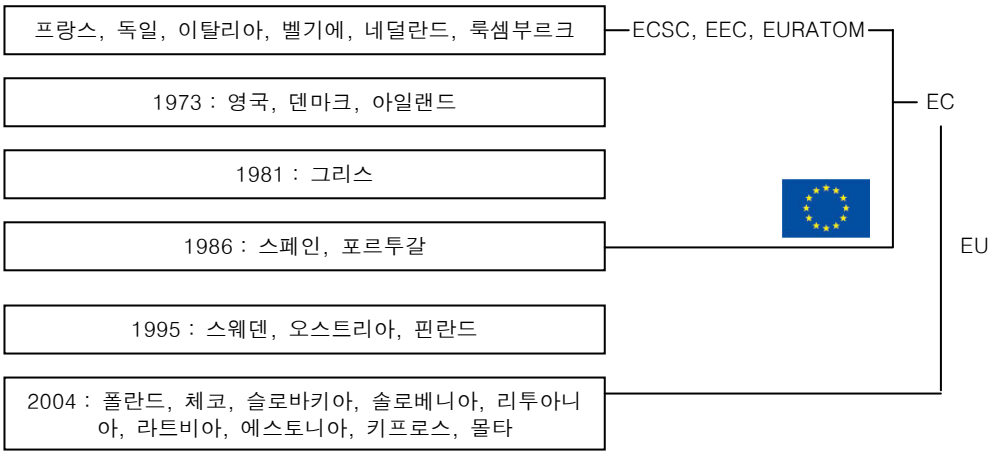
[14] 마스트리히트 조약은 첫째, 기존 공동체 조약과 EU 시민권 및 경제통화동맹(EMU) 등이 추가된 분야, 둘째, 공동외교안보정책, 셋째, 내무사법협력이라는 3 부분으로 구성되어 있다.

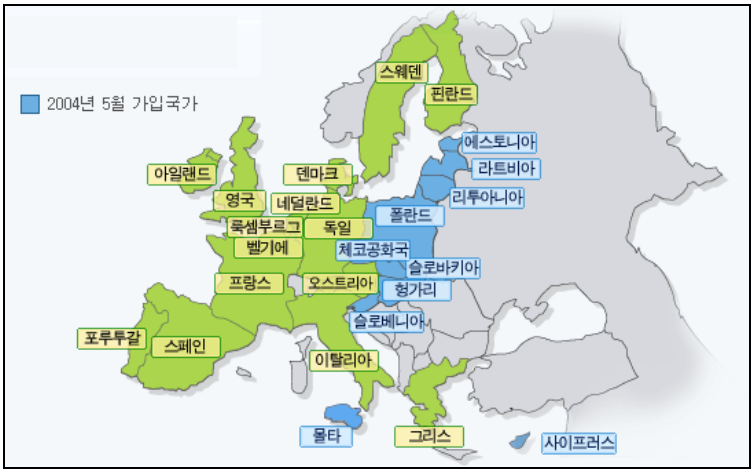
(2) 유럽연합의 확대와 변화

마스트리히트 조약을 통해 EU 를 출범시키고 시장 단일화를 완성한 후에도 유럽은 아직 해결해야 할 문제들을 많이 가지고 있었다. 우선, 동구 사회주의권의 몰락 후 유럽 연합의 혜택을 얻기를 희망하는 동구의 국가들의 EU 가입 문제가 있었다. 유럽연합은 동구권 체제 개혁이 실패할 경우 발생할 수 있는 문제들에 대한 비용부담을 줄이고 유럽 전체의 정치적 안정과 평화를 실현하기 위해서는 동부 유럽의 정치, 경제적 안정이 필수적이라고 인식하여 유럽연합을 동구로 확대할 필요성이 있음을 느끼게 되었다. 유럽연합은 1952 년 유럽철강공동체 6 개국(독일, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크)으로 통합이 시작된 이래 이미 4 차례의 확대 과정을 겪었으나, 2004 년의 EU 확대는 10 개국이라는 대규모 회원국 추가 확대 조치임과 동시에 대부분 구동구권 국가들의 가입이라는 점에서 기존의 확대와는 차이점이 있었고 이에 대비할 필요가 있었다.[15]

[15] 서유럽과 배경이 다른 동구권 국가들을 EU 로 수용하기가 쉬운 것은 아니었다. EU 는 시대에 따라 확대를 위한 기준들이 변화되어 왔으나, 기본적으로 EU 확대를 위한 기초가 되는 조약들이 존재하기 때문이다. EU 가입은 원칙적으로 파리조약, 로마조약, 마스트리히트 조약에 근거하여 모든 가입절차가 진행된다 : 심익섭, op. cit.

그림 2: 유럽연합의 확대과정



또한 경제의 세계화로 인한 노동시장의 급격한 변화와 각종 범죄 및 테러, 환경, 공공의료 등 산재한 문제들, 그리고 새로운 세계 질서 속에서 유럽연합을 강화해 가야 할 필요성 등도 해결해야 할 과제였다.[16]

이러한 과제들에 대응하기 위해 유럽연합 15 개 회원국 정부 수반들은 1997 년 6 월 16 일~17 일 양일간에 걸친 논의를 통해 암스테르담조약(The Amsterdam Treaty)을 체결하였고 이를 바탕으로 동년 7 월에 집행위원회는 21 세기의 비젼을 담은 'Agenda 2000' 프로그램을 유럽의회에 제출하였다. 암스테르담 조약은 유럽연합을 발전시키기 위하여 필요한 주요한 과제들을 제시하고, 이를 실현시킬 수 있는 법적, 제도적 장치를 강구함으로써 21 세기에 대비하기 위한 것이었다.[17] 또한 2000 년에 개최된 EU 유럽이사회에서 니스조약을 체결함으로써 암스테르담조약에서 해결하지 못했던 법적, 제도적 장치들을 해결하였다.

이러한 유럽연합의 법적, 제도적 정비 작업과 더불어 유럽연합은 새로운 세계 경제에서 유럽의 경쟁력을 강화하기 위한 조치들도 추진하고 있다. 유럽연합은 밑 빠진 독에 물붓기식의 사회복지로부터 탈피해서 유럽식 사회모델을 현대화함으로써 유럽을 세계최고의 경쟁력을 가진 나라로 만들어 나간다는 리스본 전략(Lisbon Strategy)을 채택하였다. 리스본 전략은 사회시장경제의 전통을 살려 경제성장뿐만아니라 완전고용과 사회통합을 동시에 추진하고 있는 특징을 가지고 있다.[18]

'리스본 전략'은 지난 2000 년에 포르투갈의 수도인 리스본에서 열린 EU 정상회의에서 2010 년까지 EU 를 세계적인 경쟁력을 가진 지속가능한 지식기반 사회로 만든다는 야심 찬 목표를 정한데서 유래한다. 경쟁력과 고용, 그리고 사회통합이라는 3 개의 '황금축'(golden triangle)을 달성함으로써 유럽을 가장 살기 좋은 국가, 다시 말하면 보다 현대화된 유럽형 사회 모델을 만들어 간다는 것이다.

그러나 이러한 리스본 전략이 착수된 후 5 년간의 추진 성과는 처음 목표보다 상당히 부진하였다. 2005 년 현재 EU 는 사회통합과 환경 분야 에서만 미국을 능가하고 경제성장과 경쟁력의 분야에서는 미국에 뒤처져 있다. 또한 BRICs(브라질, 러시아, 인도, 중국)국가들의 새로운

[16] 정용길, op. cit.
[17] 정용길, op. cit.
[18] 삼성경제연구소, 「고전하는 유럽경제와 신리스본전략」, 2005.

세계 경제 성장축으로의 부상, 동유럽 국가들의 EU 가입, 신흥 개도국들로부터의 경쟁압력, 인구 고령화로 인한 유럽경제의 잠재 성장능력 악화 등으로 유럽 경제에 대한 위기론이 증가하게 되었다.

이러한 가운데, 유럽연합은 2005 년 3 월 22~23 일에 브뤼셀에서 '신리스본전략(Renewed Lisbon Strategy)'을 채택하게 된다. 신리스본전략은 전략의 초점을 경제(성장과 고용)에 두고, 지식과 혁신, 투자와 고용환경 조성, 고용창출을 3 대 핵심 분야로 삼고 있다. EU 는 이러한 신리스본전략을 바탕으로 한 EU 경제 발전의 새로운 시기로 접어들고 있는 것이다.

## 나. 유럽연합의 구성과 제도

유럽연합에는 유럽집행위원회, 이사회, 유럽의회, 유럽사법재판소 라는 네 종류의 주요한 정치 기구가 있다. 이 외에도 합법기구로 경제사회위원회, 지역위원회, 유럽회계감사원 등이 있으나 핵심기구의 범주에서는 제외된다. 유럽의회는 유럽연합의 시민을 대표하고, 유럽이사회는 유럽연합의 각 회원국을 대표하고, 유럽집행위원회는 유럽연합 전체의 이익을 추구한다. 구주사법재판소는 유럽연합의 법을 해석하고 조약 해석에 따른 분쟁을 해결한다.

이들 유럽연합 기구들의 성격은 다음과 같이 요약할 수 있다.

### ① 이사회

이사회는 EU 최고 입법 및 주요 정책 결정기구라고 할 수 있다. 이사회는 각료이사회와 유럽이사회로 나눌 수 있다.

- 각료이사회(Council of the European Union)

각료이사회는 각 회원국의 전문분야 장관들로 구성되는 핵심적 입법기구이다. 각료이사회에는 외무각료이사회, 농업각료이사회, 체신각료이사회 등이 있다. 각료이사회는 집행위의 제안을 심의 의결하는 최고 의결 기구로서 집행위의 제안에 의거 규칙, 지침, 결정 등을 제정하거나 정상회의의 지침에 따라 공동외교안보정책 입안 및 집행에 필요한 조치를 결정하는 입법권, 집행위원회가 편성하여 제안한 예산안을 심의하고 확정하는 예산권, 집행위원회에 대해 협정 체결을 위한 협상개시를 위임하고 최종적으로 협정을 체결하는 협정체결권 등을 가지고 있다.

- 유럽이사회(European Council, EU 정상회의)

유럽이사회는 정부 혹은 국가 수반들로 구성된다. 유럽이사회는 매년 2 회 개최되는 EU 정상회담을 말하며 여기서 공동정책의 중심노선을 결정한다. 유럽이사회는 자유로운 회의진행과 정치협력 문제를 논의하는 일종의 정부간 회의로서 당초 조약상의 기구는 아니었으나, 1987 년 단일 유럽의정서를 통해 법제화 되었다. 회원국의 정상으로 구성된 까닭에 사실상 최고의 정책결정 기구로서 유럽의회 직접선거, EMU 출범, 공동농업정책 개혁, 신규 회원국 가입 등 EU 의 활동과 유럽통합에 중요한 정치적 결정을 내리고 의미를 부여하는 기구이다.

표 2 : 유럽연합의 주요기구

| 기구명 | 소재지 | 구성 | 주요기능 |
|---|---|---|---|
| 이사회<br>(각료이사회<br>및<br>유럽이사회) | 브뤼셀 및<br>룩셈부르크 | •25 개국 정상 및 각료, 공동외교안보 담당<br>•고위대표 및 집행위원장 | • EU 최고 입법 및 주요 정책 결정기구<br>- 의장국 6 개월마다 교대 |
| 유럽<br>집행위원회 | 브뤼셀 | •25 명 집행위원<br>(회원국 별 1 명) | • 집행기관<br>• EU 법안 제안권<br>• 공동체 이익 대변 |
| 유럽의회 | 스트라스<br>부르그 | •732 명(직접선거: 임기 5 년)<br>- 회원국 인구 비례로 의원수 결정<br>- 출신국별이 아닌 정치노선에 따라 정치그룹 구성 | • 입법참여 및 자문감독 기관<br>- 신규회원국 가입 등<br>- 주요사항 동의권, 법안 -심의권, 법안 공동 결정권<br>-일부 예산 확정권<br>-집행위에 대한 불신임권 및 집행위원 임명 인준권 |
| 유럽<br>사법재판소 | 룩셈부르크 | •25 명 법관<br>(각국 1 명,임기 6 년) | • EU 법규 해석권<br>• EU 조치의 적법여부 판결권 |
| 유럽<br>회계감사원 | 룩셈부르크 | •25 명 감사위원<br>(각국 1 명, 임기 6 년) | • EU 회계감사<br>• 구주의회의 재정적 성격의 법안 입법 시 의견 제출 |

출처: 주구주연합 대표부 홈페이지

② 유럽집행위원회(Commission of the European Communities)

집행위원회는 구주통합 관련 조약을 수호하고 EU 의 행정부 역할을 담당하며 각종 정책을 입안하고 EU 의 이익을 수호하는 유럽통합의 중심기구이다. 집행위원회는 이사회가 심의 결정하는 모든 안건을 입안하고 제출하며, 결정된 정책이 적절히 실행되고 있는지를 감독하거나 직접 정책을 실행한다. 또한 유럽사회기금, 유럽농업지도보증기금, 유럽지역개발기금, 유럽개발기금, 결속기금 등 EU 5 대 기금을 관리 운영한다. 집행위원회는 대외 협상에서 EU 를 대표하여 협상을 진행하는 대외협상 창구의 역할도 하고 있다.

③ 유럽의회(The European Parliament)

유럽의회는 각 회원국에서 직접 보통선거로 선출되는 임기 5 년의 총 732 명의 의원으로 구성되며, 각국의 인구수에 비례하여 회원국 별로 의원수를 할당한다. 유럽의회에는 외교, 인권, 공동안보방위정책위원회 등 20 개 상임위원회가 설치되어 있으며, 필요 시 특정사안에 관한 임시 상임위(temporary committee)설치가 가능하며 또한 비회원국 의회와의 교류를 위한 34 개의 의회친선대표단(delegation)이 구성되어 있다. 유럽의회는 질의권과 집행위원회 불신임권을 통해 집행위원회 및 이사회를 감독하고 통제한다. 그러나 EU 입법과정에서 법률 제안권은 집행위원회, 최종 의결권은 이사회가 갖고 있어 유럽의회 입법권은 기본적으로 자문적 역할 수준이다. 하지만 유럽의회의 수정안은 법률에 반영될 수 있으며, 반영되지 않을 경우에 집행위원회는 유럽의회에 이유를 설명할 의무를 부담하고 있다. 또한 예산에서는 각료이사회와 공동 권리를 보유하고 있어 예산 확정을 위해서는 구주의회의 동의가 반드시 필요하다.

④ 유럽사법재판소(The Court of Justice of the European Communities)

유럽사법재판소는 EU 조약 및 제반 법률의 해석과 그 적용에 대한 판결을 통하여 EU 법의 이행을 보장하는 역할을 담당하고 있으며, 25 명의 법관과 8 명의 법무심의관으로 구성되어 있다.

## 2. 유럽연합의 경제와 사회

인구 면에서 유럽연합은 강력한 구매력을 보유한 경제권으로 급부상했다. 2004 년 유럽연합의 인구규모는 456 백만 명에 이르고 있다. 1960 년대에서 1980 년대 중반까지는 연간 인구성장이 340 만 명에서 130 만 명으로 급격히 감소하였고 1990 년대에는 감소와 증가를 반복하였다. 하지만 2000 년대에 들어 연간 인구성장은 평균 180 만 명으로 증가하였다. 이는 주로 높은 이주율 때문으로 생각되고 있다.

표 3 : 유럽연합의 인구변화

단위; 1,000 명

| 구분 | 1996 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| EU-25 | 447,377 | 449,974 | 451,080 | 452,015 | 452,640 | 454,580 | 456,863 |
| EU-15 | 372,230 | 375,016 | 376,203 | 377,653 | 378,361 | 380,379 | 382,721 |
| Euro -zone | 299,438 | 301,457 | 302,389 | 303,558 | 304,944 | 306,726 | 308,675 |

자료 : Eurostat

유럽연합은 1990 년대 이후 낮은 경제성장으로 고통 받아 왔다. 고용증가율을 살펴보면 1990 년 대 초반에는 고용율이 감소하는 경향을 보이고 있으나 1995 년 이후 다시 (+)의 증가율을 보이고 있다. 하지만 2003 년 고용증가율도 0.2%에 불과해 같은 기간 미국의 0.9%에 비해 낮은 수준이며 실업률도 같은 2002 년 8.8%에서 9.0%로 높아졌다. 또한 2003 년 EU 의 고용률도 63%로 아직 리스본 전략의 목표치인 70%에 도달하지는 못하였다. 이에 유럽연합은 최근 신리스본 전략을 통해 유럽연합의 최우선 과제를 경제성장과 고용증진으로 정하고 있다.

표 4 : 유럽연합 고용 변화

| 구분 | | 1995 | 1997 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 고용률 | EU-25 | | 60.6 | 61.9 | 62.4 | 62.8 | 62.8 | 62.9 |
| | EU-15 | 60.1 | 60.7 | 62.5 | 63.4 | 64.0 | 64.2 | 64.3 |
| | Euro-zone | 58.1 | 59.3 | 61.7 | 62.2 | 62.4 | 62.6 | 63.0 |
| 고용 증가율 | EU-25 | | 1.0(e) | 1.2(e) | 1.4(e) | 1.1 | 0.3 | 0.2 |
| | EU-15 | 0.8 | 0.9 | 1.7 | 2 | 1.3 | 0.5 | 0.3 |
| | Euro-zone | 0.6 | 0.9 | 1.8 | 2.2 | 1.4 | 0.5 | 0.1 |
| 실업률 | EU-25 | | | 9.1 | 8.6 | 8.5 | 8.8 | 9.0 |
| | EU-15 | 10.1 | 9.9 | 8.6 | 7.7 | 7.3 | 7.6 | 8.0 |
| | Euro-zone | 10.5 | 10.6 | 9.1 | 8.1 | 7.9 | 8.3 | 8.7 |

자료: Eurostat, (e) 추정치

한편 2004 년 현재 유럽연합의 국내총생산(GDP)은 10 조 4 천억 유로에 달하며 연 2.4%의 성장을 기록하고 있다.

표 5 : 유럽연합 국내총생산, 1 인당 국내총생산 변화율

단위: 10 억 유로, %, 유로

| 구분 | | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 국내 총생산 (GDP) | EU-25 | 8,484 | 9,090 | 9,450 | 9,798 | 9,939 | 10,409 |
| | EU-15 | 8,151 | 8,709 | 9,022 | 9,344 | 9,489 | 9,923 |
| | Euro-zone | 6,258 | 6,585 | 6,993 | 7,234 | 7,433 | 7,728 |
| GDP 성장률 | EU-25 | 3.0 | 3.9 | 1.9 | 1.2 | 1.2 | 2.4 |
| | EU-15 | 3.0 | 3.9 | 1.9 | 1.1 | 1.1 | 2.3 |
| | Euro-zone | 2.9 | 3.8 | 1.9 | 0.9 | 0.7 | 2.1 |
| 1 인당 구매력 | EU-25 | 18,800 | 20,100 | 20,800 | 21,500 | 21,700 | 22,600 |
| | EU-15 | 20,600 | 22,000 | 22,800 | 23,400 | 23,600 (f) | 24,500 (f) |
| | Euro-zone | 20,700 | 22,100 | 22,500 | 23,100 | 23,200 (f) | 24,000 (f) |

자료: Eurostat, (f) 예측치

유럽연합에서 농촌지역은 전체 25개 회원국 국토면적의 92%를 차지하고, 유럽인구의 37%가 거주하는 공간이다. '농촌지역' 에서 창출되는 연간 부가가치액은 EU 총 부가가치액(GVA)의 45%에 이르고 있으며, 전체 일자리의 53%가 농촌지역에서 제공된다. 유럽연합의 농업은 수출 면에서 미국에 이어 2위를, 수입 면에선 미국에 앞서 1위의 위치에 있다(2003년도 EU의 농산물교역량 6740억 달러, 세계 전체의 9.2%).

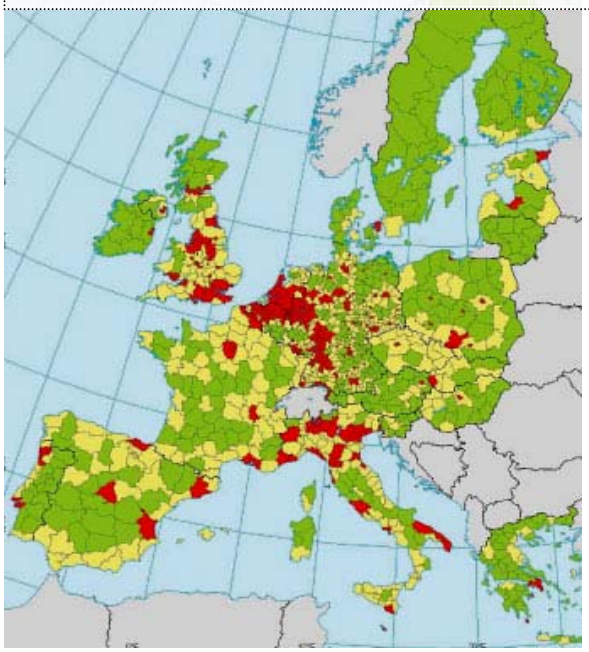
# Part 2
# EU의 농촌과 농업

# 1. 유럽연합과 농촌

유럽인들이 말하는 농촌(rural area)이란 공간적으로 어디를 말하는 것일까? 농업활동이 더 이상 농촌지역에서 지배적인 경제활동이 되지 못하고 있는 오늘날 '농촌'이 갖는 공간적 의미는 무엇일까? 유럽의 대표적인 농업국가인 프랑스에서 지난 1960년대 중반, 저명한 사회학자[19]가 쓴 「농민의 종말(la fin des paysans)」이란 책에서는 농촌지역에서조차 농업활동을 영위하는 농민층이 더 이상 농촌지역을 대표하는 사회계층이 아니라고 선언된 지 오래다. 그러나 농촌지역은 소수화되어 가고 있는 농민들의 노동의 흔적을 두드러진 경관으로 가지고 있으며, 농민들도 단일 계층으로서 농촌지역에서 여전히 중요한 사회계층의 하나임에 틀림 없다.

**EU 농촌 지역** (인구밀도에 따른 구분)

- 전형적인 농촌지역(predominantly Rural) : 주민50% 이상이 농촌코뮨에 거주
- 주요 농촌지역(significantly Rural) : 주민 15-50% 이상이 농촌코뮨에 거주
- 전형적인 도시지역(predominantly Urban) : 주민 15% 이하가 농촌코뮨에 거주



출처: Extended Impact Assessment, Commission, COM(04)490 final

유럽연합이나 OECD같은 국제기구의 통계에 의하면, 유럽의 농촌은 경

[19] Henri Mendras, *La fin des paysans*, Paris : Babel, 1967.

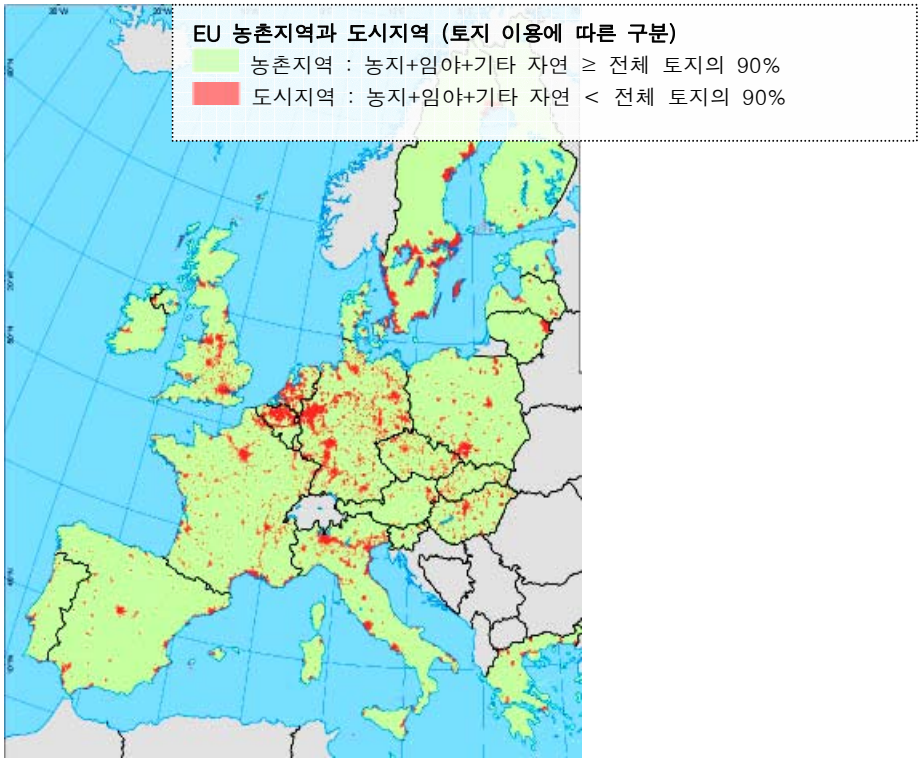
제적인 측면에서나 사회적인 측면에서 매우 중요한 비중을 차지하고 있다. 농촌지역을 분류하는 정의에 따라 다르기는 하지만, OECD의 정의에 의하면 유럽연합에서 농촌지역은 전체 25개 회원국 국토면적의 92%를 차지하는 공간이다.[20] 그 곳에 거주하는 인구의 비중도 농촌지역을 분류하는 정의에 따라 차이가 있지만, '전형적인(predominantly) 농촌지역' 인구의 19%, '주요(significantly) 농촌지역'을 포함하면 전체 유럽인구의 37%가 거주하는 공간이다. '농촌지역'에서 창출되는 연간 부가가치액은 EU 총 부가가치액(GVA)의 45%에 이르고 있으며, 전체 일자리의 53%가 농촌지역에서 제공된다.

[20] OECD 의 농촌에 대한 정의는 자치행정구(communes)의 인구밀도에 기반하고 있다(가령 ㎢당 150 명 미만 지역). 이것이 농촌지역에 대한 국제적으로 보편화된 정의이다. 하지만 경우에 따라서는 이러한 정의가 부도심 영역과 같이 인구가 밀집한 농촌 지역에는 적합하지 않을 수 있다. 농촌지역 인구동향은 '농촌'을 어떻게 정의하느냐에 따라 달라질 수 있다. 유럽연합 내에서도 '농촌'의 정의는 국가마다 상이하다. 아래의 표는 유럽 각국별 농촌지역 분류기준을 나타낸 것이다.

표 6 : 유럽연합 회원국들의 농촌지역 분류기준

| 국가 | '농촌'지역 분류기준 |
|---|---|
| 프랑스 | 2,000 명 미만의 꼬뮨 |
| 독일 | km2 당 100 명 미만 지역과 10,000 명 이상의 시가 아닌 지역 |
| 이탈리아 | 20,000 명 미만의 시 |
| 그리스, 스위스, 포르투갈 | 10,000 명 미만의 시 |
| 아일랜드 | 1,500 미만의 시 |
| 덴마크, 아이스랜드, 노르웨이, 스웨덴 | 200 명 미만의 시 |
| 영국 | 도시지역, 접근가능 농촌지역, 오지농촌지역으로 구분 |
| 스페인, 룩셈부르크, 네덜란드 | 2,000 명 미만의 시 |
| 오스트리아 | 5,000 명 미만의 시 |

* 여기서 '시'라는 용어는 도시(urbain)이라는 의미가 아니라 지역자치단체를 의미하는 시(ville)를 뜻한다.




출처: Extended Impact Assessment, Commission, COM(04)490 final

유럽의 농촌지역은 결코 단일한 이미지와 동일한 현실 속에 있지 않다. 인구 감소와 경제 침체로 고통을 겪고 있는 오지의 농촌지역에서부터 도시화의 압력을 받고 있는 도시근교의 농촌지역에 이르기까지 현실은 매우 다양하다. 그러나 구조지표(Structural Indicators)를 포함한 다양한 사회·경제적 지표들을 놓고 볼 때, 대부분의 농촌지역은 비 농촌지역에 비해 상대적으로 낙후되어 있는 것이 사실이다.[21] 유럽연합에서 농촌지역 주민 1인당 소득수준은 비 농촌지역의 2/3 수준에 그치고 있으며, 서비스활동이나 고등교육수준, 인터넷 보급률, 여성활동지수(activity rates for women)등 사회, 문화, 경제지표들은 농촌지역이 비 농촌지역보다 상대적으로 낙후되어 있음을 보여준다.[22]

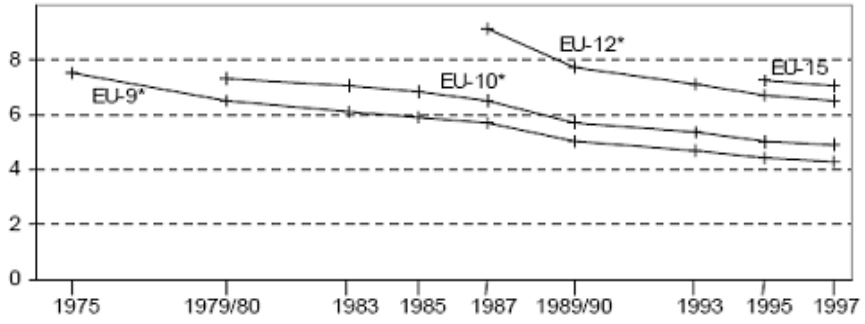
유럽연합의 일부 농촌지역에서는 농촌의 원격성(remoteness)과 주변성(peripherality)이 중요한 문제가 되고 있다. 같은 농촌지역이라 하더라도 오지의 농촌지역과 도심지 부근의 농촌지역 간에는 상당한 발전격

[21] Statistical Annex of spring Report to European Council – SEC(2005) 160
[22] 구매력평가(purchasing power parity)에 따른 국내총생산으로 측정

차가 벌어지고 있다. 회원국에 따라서는 정도의 차이가 있겠지만, 도심지로부터 원거리에 떨어져 있는 '전형적(predominantly) 농촌지역'에서 이러한 발전격차는 훨씬 더 크다. 특히 여성이나 젊은 층의 경우 기회와 만남, 교육훈련 시설 등의 부족은 농촌지역에서 삶을 유지하는 데 어려운 장애가 되고 있다.

향후 유럽의 농촌은 성장과 고용창출 및 지속가능성의 문제와 관련하여 많은 과제들을 안고 있다. 농촌지역은 생활과 경제활동을 위한 공간으로서 농촌이 가진 매력과 자연자원 및 가치 있는 경관의 수호자로서의 역할 측면에서 성장 잠재력을 가지고 있다. 유럽의 농촌은 발전을 위한 '실제적인 기회'를 가지고 있는 것이다. 농업이 경제와 고용에서 차지하는 비중은 감소하고 있지만 농업과 임업활동은 농촌지역 토지이용에 있어서 여전히 가장 중요한 경제활동 영역이다. 자연자원의 관리와 농촌경관 및 문화 유산 형성에 있어서도 농림업 활동은 핵심적 역할을 수행하고 있고, 농림업과 이를 원료로 한 식품산업부문은 새롭게 형성되고 있는 시장수요에 직면해 있다. 이러한 새로운 미래 환경에 능동적으로 대처하기 위해서 오늘날 유럽에서 가장 중요하게 대두되고 있는 흐름이 바로 '인적 자본'이라는 핵심자원에 대한 투자이다.

그림 3 : EU 의 농업인구 변화추이 (단위 : 백만명)




자료 : Eurostat, Thirty years agriculture in Europe - changes in agricultural employment

# 프랑스의 농촌지역과 인구변화 동향

□ 프랑스의 농촌지역

프랑스에서 '농촌(rural)'은 '도시(urbain)'에 대한 상대적 개념으로서, '국립경제연구및통계원 (INSEE / Institut national de la statistique et des études économiques)'은 '도시'를 "2,000명 이상의 인구집단(une population agglomérée)을 가진 꼬뮨"이라 정의하고 있다. 여기서 '집단(agglomération)'은 "건물들이 최대 200미터 이내 간격에서 서로 모여있는 지역"을 의미한다 (INSEE, 1993). 이와 같은 '도시'에 대한 정의에 따라 '농촌'은 인구 2000명 미만의 꼬뮨을 의미한다. 이와 같은 분류방식에 따라 전체 농촌꼬뮨 수는 약 31,000 개로 전체 36,000여개 꼬뮨 가운데 86%를 차지하고 있다. 이들 농촌꼬뮨들은 인구규모별로 200명 미만, 200-500명, 500-2,000명 미만의 꼬뮨들로 구분되고 있는데, 중간규모의 농촌꼬뮨 수는 감소하고 있는 반면, 200명 미만과 500명 이상의 농촌꼬뮨 수는 증가추세를 보이고 있어 농촌지역 내 인구분포의 양극화현상이 나타나고 있다. 사회경제적 발전조건의 차이에 따른 꼬뮨간 인구이동의 결과 1911년에서 1982년 사이 약 3천 개의 농촌꼬뮨이 도시꼬뮨으로 재분류되었다.

□ 농촌인구의 변화동향

이와 같이 정의된 농촌지역에 분포한 인구를 '농촌인구'라 하는데, 프랑스의 농촌인구는 19 세기 중반 이후 2 차 세계대전까지 완만한 감소세를 보이다가 대전 이후 70 년대 중반 사이에는 감소세가 가속화되었다. 70 년대 중반 이후에는 경기불황의 여파로 감소추세가 둔화되고, 80 년대 이후 상대적 안정 속에 약간의 증가추세를 나타내고 있다. 전체인구에 대한 농촌인구 구성비율은 1846 년에서 1946 년 사이 75%에서 47%로 감소되고 75 년에는 24.9%까지 축소됐으나 80 년대에는 회복세로 전환, 82 년 25.4%, 90 년 26%로 완만하게 증가하고 있다. 특히, 82 년과 90 년 사이 농촌인구는 도시인구에 비해 두 배 이상의 증가율(각각 7%와 3.2%)을 기록함으로써 프랑스 농촌사회학계에 '농촌부흥 (Renaissance rurale)'(Bernard Kayser, 1990)이란 용어를 유행시켰다. 그러나 80 년대 이후의 농촌인구의 증가현상은 전체국토의 약 1/4 에 해당하는 지역에서의 인구희소화를 수반하고 있어 농촌지역간 인구분포의 불균형이란 새로운 문제를 제기하고 있다.

표 7 : 프랑스의 농촌인구 및 농가인구동향

| 연도 | 1968 | 1975 | 1982 | 1990 |
|---|---|---|---|---|
| 전체인구 (A) 천명 | 49,780 | 52,655 | 54,580 | 56,615 |
| 농촌인구 (B) 천명 | 13,312 | 13,118 | 13,885 | 14,717 |
| 농가인구 천명 | 7,253 | 5,884 | 4,735 | 3,737 |
| 농촌인구비율(B/A) % | 26.7 | 24.9 | 25.4 | 26.0 |
| 연평균증가율 % | | | | |
| 전체인구 | | +0.8 | +0.4 | +0.8 |
| 농촌인구 | | 0.2 | -+0.8 | +0.7 |
| 농가인구 | | -2.9 | -3.0 | -2.9 |

자료 : INSEE, 1993.

전체농촌인구의 이러한 동향과 함께 프랑스 농촌은 농업인구의 지속적인 감소로 농촌사회의 재구성(recomposition rurale)문제를 현안으로 갖고 있다. 60 년대 중반 '농민의 종말 (La fin des paysans)'이란 저서를 통해 농본주의 (agrarianisme)전통이 강한 프랑스사회에 큰 파문을 일으켰던 농촌사회학자 Henri Mendras 의 예견처럼 농촌사회구성에서 농민의 위상은 점차 소수집단화(minorité) 되고 있다. 농업근대화에 따른 농업생산성 향상과 함께 농업인구는 꾸준히 감소하고 있는 반면, 산업분산에 따른 관련도시인력과 도시은퇴인구의 농촌유입, 농촌에 제 2 주거 (habitat secondaire)를 보유하려는 도시인들의 증가 등으로 농촌사회구성이 빠르게 변화하고 있다. 전체농업인구는 70 년 274 만 명에서, 90 년 145 만 명, 93 년 120 만 명 수준으로 80 년 이후 연평균 0,6% 씩 감소했으며, 전체취업인구에 대한 구성비는 70 년 12.9%, 80 년 5.9%, 93 년 4.8%로 계속 축소되었다. 이에 따라 농촌인구에서 농가인구의 점유비율은 68 년 55%, 82 년 34%, 90 년 25%로 꾸준히 줄어들었다. 이밖에도 농촌인구는 노령화(은퇴인구의 비대화)와 부녀화(연령대별로 40 세를 전후해 40 세 미만은 남성이, 40 세 이상은 여성인구비중이 높다)현상을 겪고 있다.

표 8 : 직업별 농촌인구의 변화 : 1962-1990

| | 1962 | 1990 |
|---|---|---|
| 농업 | 33.8 | 9.9 |
| 상업 및 수공업 | 8.8 | 6.9 |
| 사무관리직 | 3.9 | 14.9 |
| 일반고용직 | 25.0 | 27.6 |
| 농업은퇴자 | 7.1 | 11.1 |
| 기타은퇴자 | 21.4 | 29.6 |
| | 100% | 100 % |

자료 : INSEE, 1993

□ 농촌인구 희소화에 따른 제 문제

농촌지역간 인구의 불균등 분포가 심화되는 가운데 인구희소화가 진행중인 농촌지역은 인구감소 → 민간서비스 활동축소 → 공공기능 축소 → 인구감소로 이어지는 악순환 속에서 심각한 농촌공동화 현상을 보이고 있다. 1960 년대 중반 이후 각급 공공기관이 서비스망 효율성 증대를 명목으로 추진한 농촌지역 서비스망 재조정계획(근린지역 내 우편, 교육, 치안 등 공공기관의 통폐합)은 농촌공동화를 촉진시켜온 주 요인이 되어왔다. 이 가운데 특히 교육기관의 통폐합은 농촌지역에의 인구유입을 어렵게 하는 결정적 요인이 되고 있다. 1972 년에서 1975 년 사이 오지농촌지역에 위치한 2,300 개 학교가 145 개로 통폐합되었으며, 1984 년에서 1993 년 사이 이들 지역에서의 학생수 감소는 18,000 명에 달했다. 교육기관이 부재한 농촌꼬뮨 수는 1984 년 7,400 개에서 1992 년에는 10,000 개로 늘어났으며, 전체 꼬뮨의 약 28%가 인근 꼬뮨의 교육시설을 이용해야 하는 실정이다. 전체 96 개 도(département)가운데 상황이 보다 심각한 20 개 도에서의 교육시설부재 꼬뮨비율은 40%대를 육박하고 있다.

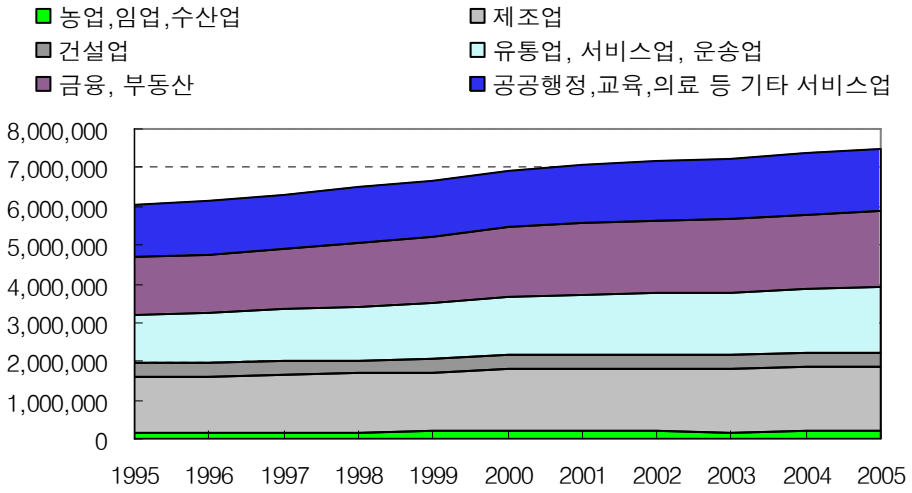
상업 등 민간서비스 부문은 전반적인 활동축소 속에서도 업종에 따라 증감에 있어 차이를 보이는데, 이는 농촌지역 인구구조의 변화에 따른 민간서비스에 대한 수요변화를 반영한 것이다. 농촌꼬뮨들이 작성하고 있는 관할구역 내 업종별 등록현황을 보면, 1980 년에서 1988 년 사이 담배가게 (-5,2%), 일반식료품(-5%), 주유소(-4.7%), 농기계수리(-4.4%), 카페 (-3.3%), 신문가게(-2.3%), 극장(-3.9%), 공증사무소(-0.3%), 음식점(-0.2%) 등 상업적 활동은 감소를 기록한 반면, 문화, 스포츠, 의료 등의 분야는 오히려 증가세를 보이고 있다 : 위생(14,8%), 노인들을 위한 가사지원(14.8%), 테니스장 (14,5%), 축제장(10,4%), 노년클럽 (8,6%) 등.

인구희소화가 진행되고 있는 농촌지역에서는 이와 같이 공공 및 민간서비스 활동의 감소와 함께 농업활동 축소가 두드러지게 나타나고 있다. 농업활동의 후퇴는 농가수의 감소와 방치농지의 증가로 나타나는데, 전체 농촌지역의 경우 1979 년 126 만에 달한 농가 수는 2000 년에는 절반 이하 수준인 615,000 으로 줄어들었다(이 가운데 절반은 겸업농가). 방치 및 휴경농지의 증가로 전체 3 천만 헥타의 농지 가운데 약 1/3 정도가 용도전환 또는 재식목을 통해 농업적 이용에서 사라질 것으로 예측되고 있다. 농촌지역간 불균등 발전에 따라 농업입지 양호지역에서는 집약농업의 강화에 따른 토양오염문제가, 불리지역에서는 농지방치 또는 조방화의 진행에 따른 농촌경관 훼손문제가 환경문제로서 각각 다른 양상으로 제기되고 있다.

## 2. 유럽연합과 농업

지리적인 관점에서 유럽연합은 벨라루스, 우크라이나, 독립국가연합, 남동부 유럽, 북대서양 연안으로 둘러싸인 지역을 지칭한다. 유럽연합의 총면적은 3,976,372 ㎢이고, 해안선의 길이는 65,413.9 ㎞에 달하고 있다. 해안선의 길이뿐만 아니라 평야지 비율이 높은 것도 유럽의 지형적 특색의 하나이다. 유럽은 해발고도가 345m 로 아시아의 960m 보다 훨씬 낮을 뿐만 아니라, 200m 이하의 평지가 전체의 1/2 이상을 차지하고 있다. 이 중 수리관개(irrigated lands) 면적은 115,807 ㎢에 이른다. 유럽지역 내에는 다양한 기후대가 존재한다. 위도 35°~71°에 위치하기 때문에 온대.한대.건조.툰드라 기후가 모두 나타나고 있고, 이러한 기후적 특징은 지형적인 특징과 함께 유럽 농업에 절대적인 영향을 미치고 있다. 유럽의 농업은 생산성이 높고 온대성 기후 작물과 축산 부문에 집중하고 있으며, 미국 농업에 비해 집약적인 농업활동이 이루어지고 있다.

그림4 : EU-15의 산업별 총부가가치액 비중 변화(단위 : 백만 유로)

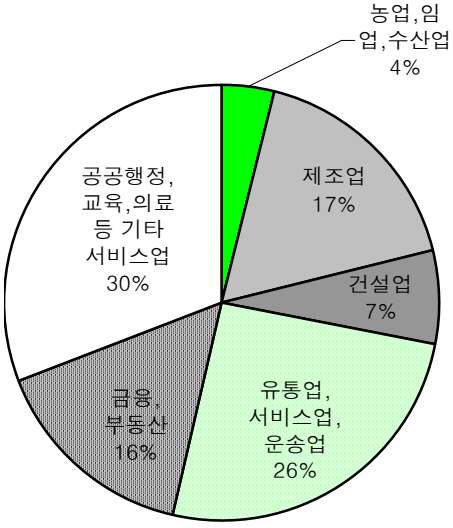



유럽연합의 '농촌'에서 농업활동은 여전히 중요한 경제활동이자, 농촌지역에서의 고용과 인구를 유지하는 중요한 구심점이다. 물론 유럽연합 각국의 경제활동에서 농업부문이 차지하는 비중은 지속적으로 감소하고 있는 추세에 있다. 기존 유럽연합 회원국(EU-15)의 경우 농업부문의 국내총생산(GDP) 비중은 2%대를 힘겹게 유지하고 있으며, 새롭게

유럽연합에 가입한 동구권 10개국의 경우에는 그 보다 높은 3%대를 고수하고 있다. 하지만, 루마니아와 불가리아와 같은 경우에는 농업부문의 비중이 10% 대에 이를 만큼 농업활동의 경제적 중요도가 여전히 높게 나타나고 있다.

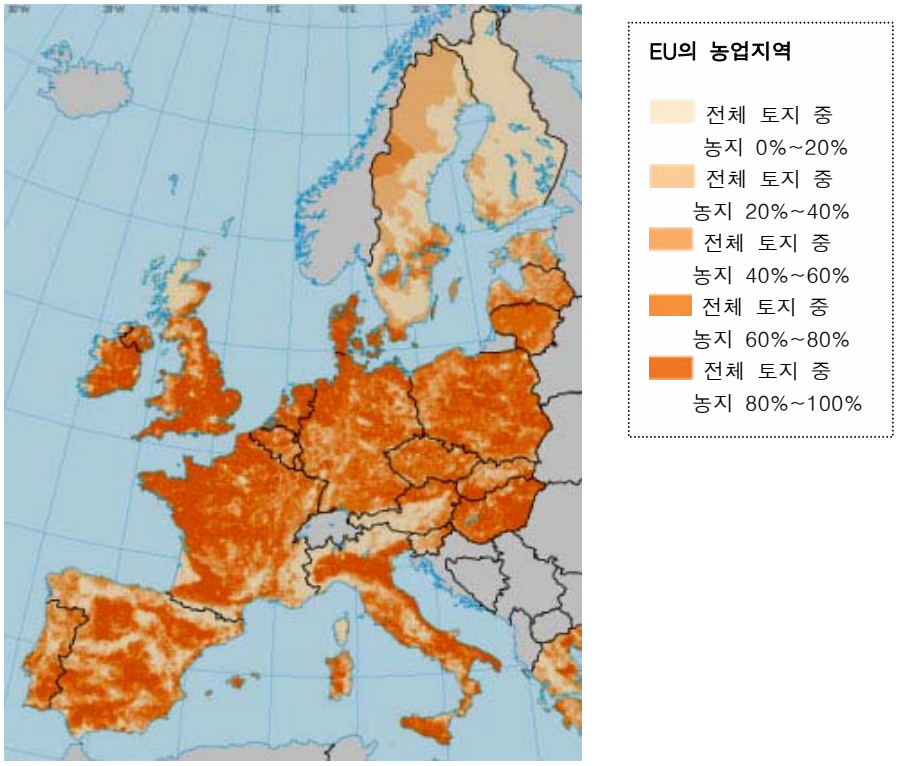
고용측면에서 농업활동의 중요성은 국내총생산에서의 농업부문 비중보다 대략 두 배정도 높게 나타난다. 그만큼 농업부문의 생산성이 타 부문의 경제활동 생산성에 비해 상대적으로 낮기 때문이다. 이는 역으로 고용정책에서 농업부문의 중요성이 부각되는 계기가 되었다. 특히, 1970년대 중반 이후 서유럽의 경제가 저성장, 고 실업 사회로 전환되는 과정에서 농업부문은 식량생산 기지로서의 기능보다 고용을 유지하는 기능 측면에서 정책적 관심을 갖게 되었으며, 농업부문의 고용효과는 농업정책의 주요목표 중 점차 중요한 위치를 가지게 되었다. 유럽연합 기존 회원국의 경우 농업부문의 고용비중은 전체의 4%대를 유지하고 있으며, 신규 회원국의 경우에는 12%대를 차지하고 있다. 신규 회원국 가운데서도 농업비중이 높은 불가리아와 루마니아의 경우에는 농업취업인구 비중이 이보다도 훨씬 높게 나타난다.

그림5 : EU 15개국 산업별 고용비중(2004년)



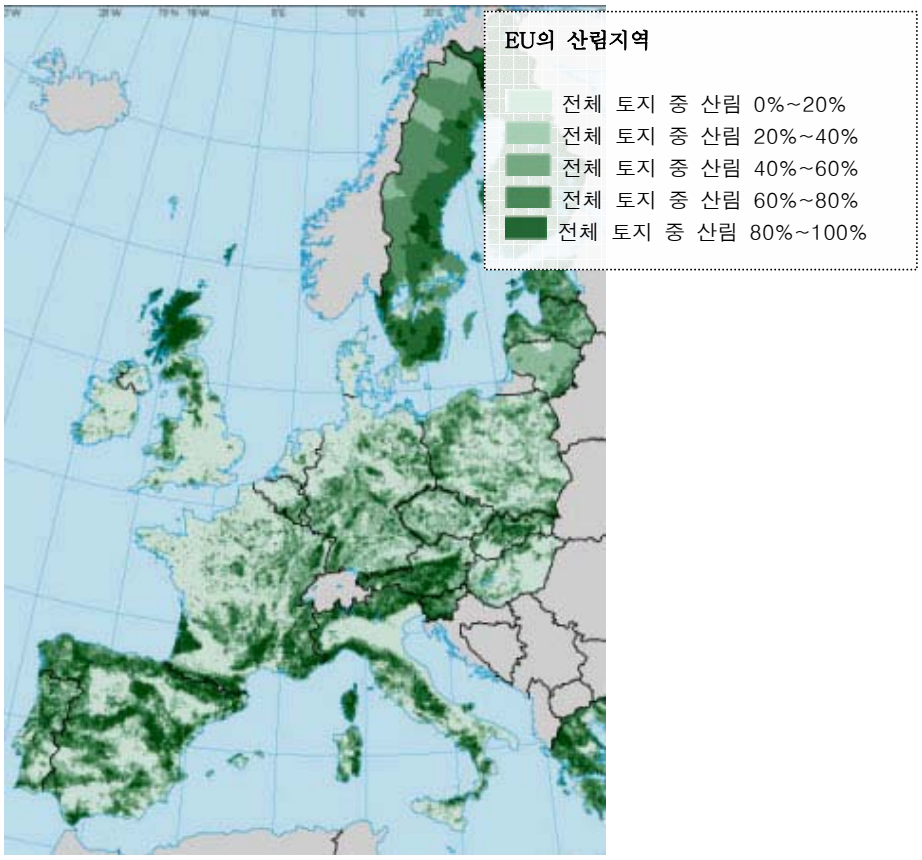
유럽에서는 농업부문과 식품산업을 연계활동으로 분류해 전체 경제활동에 있어서 농식품부문의 경제적 비중을 나타내는 경우가 많다. 그만큼 농업부문과 식품산업부문은 긴밀한 관계를 가지고 있다. 농업부문이 식품산업의 주요 원료제공자라는 측면에서도 그렇지만, 식품산업의 상당부문이 농업부문의 생산자조직인 협동조합이나 그 자회사들에 의해 점유되는 비중이 상당히 높기 때문이다.

식품산업을 포함한 광의의 개념으로 유럽연합의 농식품산업을 바라보면, 농업활동의 경제적 중요성은 다르게 나타난다. 유럽의 농식품산업은 EU 25개국에서 1,500만개의 일자리(총 고용의 8.3%)를 제공하고 있으며, 역내총생산(GDP)의 4.4%를 차지하는 중요한 경제활동이다. 유럽연합의 농식품부문 총생산액은 6,750억 유로에 달하고 있다.




출처: Extended Impact Assessment, Commission, COM(04)490 final

임업활동 또한 유럽연합의 경제활동에 있어서 중요한 비중을 차지한다. 임업활동에서만 340만 명의 인구가 고용되고 있으며, 연간 3,500억 유로에 상당하는 부가가치가 창출된다. 그러나 이는 유럽연합 내 산림 성장량의 60%만을 활용한 결과이다.

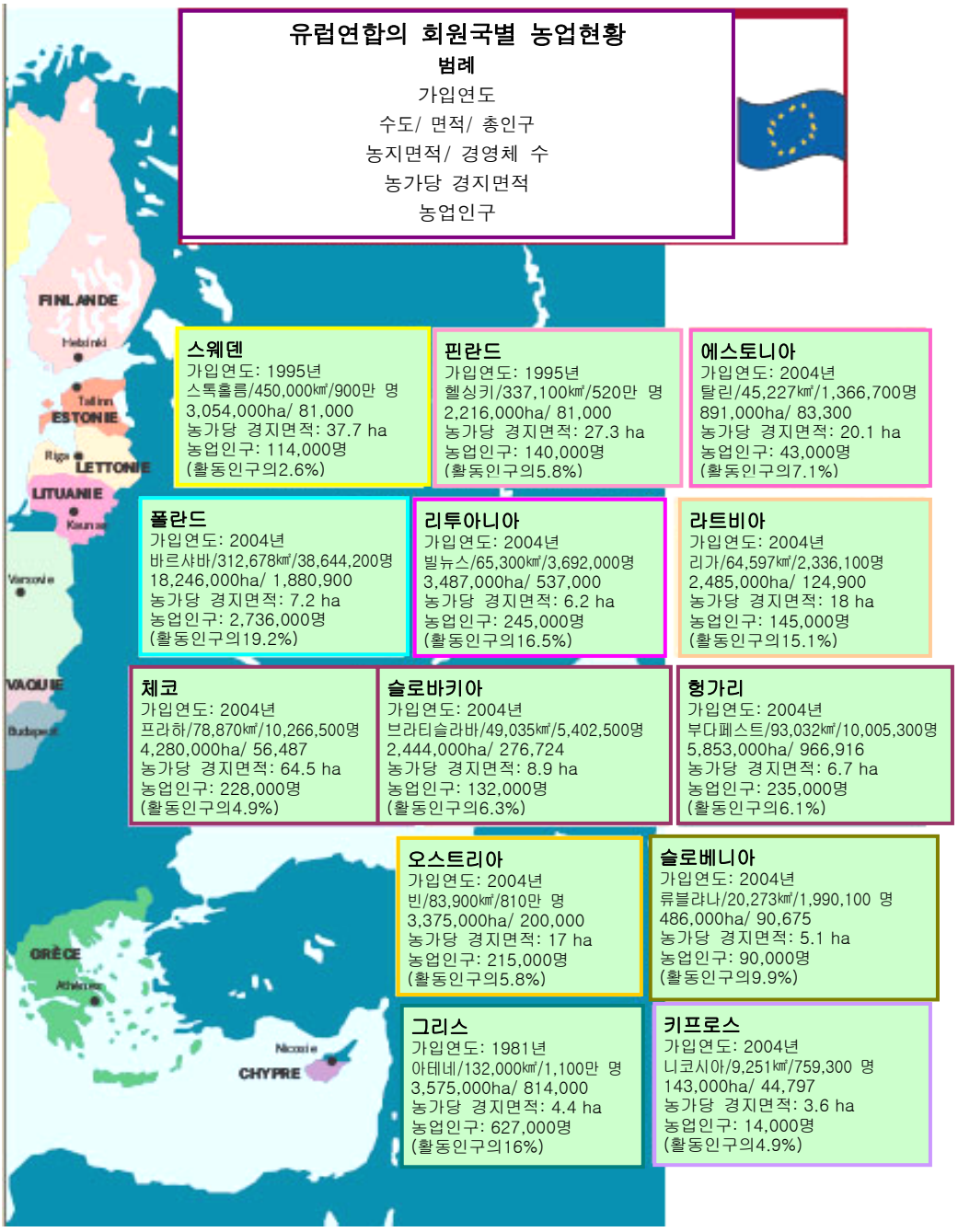



출처: Extended Impact Assessment, Commission, COM(04)490 final

유럽연합에서 농업과 임업은 전체 토지이용의 77%를 차지한다. 최근에는 농업의 친환경적 성과와 자연자원의 보존 및 관리 문제가 서로 깊이 연관되어 있다. 친환경농업의 도입으로 EU 구 회원국의 경우 총 질소공급량은 1990년 이후 거의 변화가 없다. 암모니아 배출 문제, 부영양화(eutrophication), 토양 침식, 생물다양성(biodiversity) 감소 등의 문제는 여전히 많은 농촌지역에서 문제가 되고 있으나, 유기농업(EU-25, 540만 ha)의 확산과 재생 가능한 자원(EU-15, 90만 ha)의 활용으로 점차 상황은 개선되고 있다.

또한 장기적인 기후변화의 흐름에 적합하게 농업 및 임업 생산양식을 개선하는 문제가 조심스럽게 다뤄지고 있다. NATURA 2000의 이행으로 생물다양성의 보호를 위해 농업 및 임업지역의 12~13%가 보호지역으로 지정되었다. 환경친화적 농업시스템의 도입은 경관 보호 및 토

질 개선뿐만 아니라, 생물다양성 및 생물서식지 보호에서도 중요한 역할을 담당한다. 대부분의 유럽연합 회원국에서 이러한 환경친화적 농업 시스템은 농업지역의 10%~30%를 차지하는 단계에 이르고 있다.



**아일랜드**
가입연도: 1973년
더블린/70,300㎢/400만 명
4,458,000ha/ 142,000
농가당 경지면적: 31.4 ha
농업인구: 120,000명
(활동인구의7%)

**영국**
가입연도: 1973년
런던/244,100㎢/5,950만 명
15,799,000ha/ 233,000
농가당 경지면적: 67.7 ha
농업인구: 390,000명
(활동인구의1.4%)

**덴마크**
가입연도: 1973년
코펜하겐/43,100㎢/540만 명
2,694,000ha/ 58,000
농가당 경지면적: 45.7 ha
농업인구: 96,000명
(활동인구의3.5%)

**네덜란드**
가입연도: 1957년
암스테르담/41,200㎢/160만 명
1,933,000ha/ 102,000
농가당 경지면적: 20 ha
농업인구: 238,000명
(활동인구의3.1%)

**벨기에**
가입연도: 1957년
브뤼셀/30,500㎢/1,004만 명
1,390,000ha/ 62,000
농가당 경지면적: 22.6 ha
농업인구: 56,000명
(활동인구의1.4%)

**룩셈부르크**
가입연도: 1957년
룩셈부르크/2,600㎢/40만 명
128,000ha/ 3,000
농가당 경지면적: 45.4 ha
농업인구: 3,000명
(활동인구의1.5%)

**프랑스**
가입연도: 1957년
파리/544,000㎢/6,200만 명
27,856,000ha/ 663,800
농가당 경지면적: 42 ha
농업인구: 964,000명
(활동인구의4.1%)

**독일**
가입연도: 1957년
베를린/356,900㎢/8,250만 명
17,038,000ha/ 472,000
농가당 경지면적: 36.3 ha
농업인구: 956,000명
(활동인구의2.6%)

**포르투갈**
가입연도: 1986년
리스본/92,400㎢/1,050만 명
3,838,000ha/ 416,000
농가당 경지면적: 9.3 ha
농업인구: 645,000명
(활동인구의12.9%)

**스페인**
가입연도: 1986년
마드리드/504,800㎢/4,100만 명
25,596,000ha/ 1,287,000
농가당 경지면적: 20.3 ha
농업인구: 1,025,000명
(활동인구의7.1%)

**이탈리아**
가입연도: 1957년
로마/301,300㎢/5,750만 명
15,355,000ha/ 2,152,000
농가당 경지면적: 6.1 ha
농업인구: 1,113,000명
(활동인구의5.2%)

**몰타**
가입연도: 2004년
발레타/316㎢/391,400 명
12,000ha/ 11,400
농가당 경지면적: 1 ha
농업인구: 3,000명
(활동인구의2.1%)

[토지]

유럽연합(EU-25)의 총 농지면적(경종작물, 온실재배, 목초지, 휴경지 면적 포함) 은 2004년 현재 5천3백만 ha에 달하고 있으나, 축산 규제에 따른 초지 면적 변화 등으로 증감 폭이 크게 나타나고 있다. 이와 같은 농지면적 변화추이는 주로 2004년 이전의 EU 회원국(EU-15)의 농지면적 변화를 반영한 것으로서, 낙농부문과 복합 축산 부문의 위축에 따라 초지 면적이 감소한 것이 주요 원인이다. 2004년도에 새로 가입한 동구권 10개국의 농지면적이 추가됨으로써 유럽연합의 농지면적은 1천5백만 ha가 늘어났으며, 이는 이전에 비해 40% 이상 증가한 것이다.

표9 : EU의 농지면적 변화추이

단위: 1,000 ha

| 구분 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| EU-25 | 52,126 | 64,222 | 63,652 | 53,244 | 62,545 | 52,967 |
| EU-15 | 36,739 | 45,855 | 45,195 | 37,865 | 45,251 | 37,426 |

자료 : Eurostat

* 농지면적=경종작물 재배면적(노지작물 포함) + 온실재배면적 + 목초지 면적 + 휴경지

[노동]

유럽농업은 2차 세계대전 직후 1950년대의 농업근대화와 1960년대의 유럽공동농업시장 창출 과정을 거치면서 높은 생산성 향상을 구현해 왔다. 이와 함께 농업부문 노동력은 빠른 속도로 감소하였다. 1970년대 이후 유럽 농업은 구조조정을 경험하면서, 연평균 농업인구 감소율은 3%대에 이르렀으며, 시장경쟁력이 상대적으로 낮은 수준에 있는 생계유지형 농가(subsistence farming)들이 농업현장에서 이탈하는 현상이 두드러졌다. 이후 1980년대 초부터 후반까지는 농업노동력 감소가 다소 둔화되는 조짐을 보이다가, 1987~1990년 사이 다시 농업인구가 큰 폭으로 감소하기 시작해 연평균 감소율이 5.1%에 달했다. 2004년도 기준 EU-25의 농업노동력은 9,232 천 AWU에 달하고 있으며, 꾸준한 감소세를 나타내고 있다. 1998-2004년 사이 5개년 동안 EU-25의 총 농업노동력은 18%가 감소했다.

표 10 : EU 의 농지면적 변화추이 (1999-2004)

단위: 1,000 ha

| EU 회원국 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| EU-25 | 52,126 | 64222 | 63,652 | 53,244 | 62,545 | 52,967 |
| EU-15 | 36,739 | 45855 | 45,195 | 37,865 | 45,251 | 37,426 |
| 유로-zone | 29,666 | 37,548 | 37,392 | 37,614 | 37,300 | 30,426 |
| 유로-zone(12 개국) | 30,949 | 39,317 | 38,967 | 31,976 | 39,043 | 31,686 |
| 벨기에 | 310 | 342 | 316 | 342 | 342 | 347 |
| 체코 | 1,649 | 1,721 | 1,736 | 1,645 | 1,636 | 1,663 |
| 덴마크 | 1,681 | 1,692 | 1,740 | 1,733 | 1,690 | 1,688 |
| 독일 | 7,487 | 7,845 | 7,903 | 7,781 | 7,785 | 7,731 |
| 에스토니아 | 362 | 362 | 307 | 285 | 290 | 290 |
| 그리스 | 1,720 | 1,769 | 1,790 | 1,302 | 1,743 | 1,727 |
| 스페인 | 10,095 | 10,142 | 10,042 | 10,034 | 10,074 | 9,965 |
| 프랑스 | 10,012 | 10,300 | 10,288 | 10,608 | 10,268 | 10,497 |
| 아일랜드 | 289 | 295 | 285 | 317 | 326 | 334 |
| 이탈리아 | 4,800 | 4,882 | 4,886 | 5,037 | 4,852 | 4,926 |
| 사이프러스 | 58 | 59 | 63 | 64 | 64 | 62 |
| 라트비아 | 489 | 512 | 532 | 509 | 533 | 544 |
| 리투아니아 | 1,107 | 1,104 | 1,101 | 1,111 | 1,019 | 1,064 |
| 룩셈부르크 | 29 | 30 | 30 | 31 | 30 | 29 |
| 헝가리 | 2,846 | 3,311 | 3,213 | 3,252 | 3,149 | 3,074 |
| 말타 | 0.076 | 0.076 | 0.188 | 0.302 | 0.696 | 0.85 |
| 네덜란드 | 237 | 272 | 286 | 284 | 274 | 267 |
| 오스트리아 | 917 | 941 | 933 | 916 | 913 | 815 |
| 폴란드 | 10,328 | 10,543 | 10,557 | 10,631 | 9,963 | 9,837 |
| 포르투갈 | 1,160 | 1,145 | 1,059 | 1,082 | 1,017 | 992 |
| 슬로베니아 | 93 | 104 | 105 | 99 | 99 | 101 |
| 슬로바키아 | 776 | 869 | 854 | 823 | 805 | 827 |
| 핀란드 | 1,340 | 1,349 | 1,358 | 1,400 | 1,413 | 1,324 |
| 스웨덴 | 1,449 | 1,456 | 1,432 | 1,385 | 1,422 | 1,380 |
| 영국 | 3,177 | 3,389 | 3,060 | 3,282 | 3,095 | 3,166 |

자료 : Eurostat

* 농지면적=경종작물 재배면적(노지작물 포함) + 온실재배면적 + 목초지 면적 + 휴경지

표11 : EU의 농업노동력 변화추이

단위 : 천 연간노동단위(AWU)

| 구분 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| EU-25 | 11276.46 | 10620.67 | 10343.80 | 10209.27e | 9795.35e | 9454.83e | 9232.99 | 9009.81e |
| EU-15 | 6719.17 | 6478.65 | 6342.41 | 6247.14e | 6094.98e | 5986.14e | 5919.46 | 5794.06e |
| 벨기에 | 77.10 | 75.70 | 74.80 | 71.26e | 69.94e | 72.90e | 72.90 | 70.55e |
| 체코 | 192.81 | 176.98 | 165.51 | 157.60 | 152.20 | 150.60 | 144.70 | 132.40e |
| 덴마크 | 82.03 | 77.93 | 75.54 | 75.79 | 72.18 | 69.99 | 67.14 | 63.73e |
| 독일 | 727.40 | 714.75 | 684.70 | 658.92 | 632.47 | 610.34 | 592.00 | 574.97e |
| 에스토니아 | 67.17 | 65.65 | 64.62 | 58.43 | 56.22 | 38.84 | 36.57 | 39.80e |
| 그리스 | 598.90 | 593.50 | 585.80 | 578.50 | 571.70 | 622.10 | 616.60 | 610.10e |
| 스페인 | 1160.42 | 1112.74 | 1101.45 | 1098.74 | 1069.31 | 1022.66 | 1015.67 | 989.12e |
| 프랑스 | 1060.45 | 1043.25 | 1028.48 | 1009.61 | 991.96 | 975.28 | 958.90 | 942.60e |
| 아일랜드 | 208.90 | 191.70 | 171.70 | 166.80 | 158.3oe | 158.30e | 167.20 | 167.20e |
| 이탈리아 | 1296.80 | 1222.40 | 1197.07 | 1198.56 | 1175.95 | 1137.95 | 1138.00 | 1114.70e |
| 사이프러스 | : | 24.40 | 23.90 | 23.40 | 23.00 | 22.84 | 23.05 | 23.50e |
| 라트비아 | 165.00 | 154.00 | 148.60 | 145.20 | 143.10 | 140.90 | 137.00 | 135.55e |
| 리투아니아 | 274.30 | 246.40 | 186.70 | 170.80 | 180.60 | 186.70 | 157.30 | 149.42e |
| 룩셈부르크 | 4.50 | 4.50 | 4.30 | 4.20 | 4.10 | 4.00 | 3.95 | 3.97e |
| 헝가리 | 700.78 | 704.07 | 665.89 | 638.70 | 636.45 | 572.41 | 544.74 | 512.12e |
| 몰타 | 4.38 | 4.38 | 4.48 | 4.30e | 4.3oe | 4.50e | 4.30 | 4.30e |
| 네덜란드 | 223.90 | 222.30 | 219.50 | 211.36 | 210.35 | 207.13 | 203.00 | 200.00e |
| 오스트리아 | 180.05 | 178.45 | 175.16 | 173.87 | 172.88 | 171.64 | 170.94 | 168.77e |
| 폴란드 | 2855.70 | 2504.90 | 2494.90 | 2524.30 | 2266.80 | 2127.00 | 2070.30 | 2025.10e |
| 포르투갈 | 517.60 | 484.80 | 502.90 | 485.90 | 468.80 | 451.90 | 435.70 | 416.50e |
| 슬로베니아 | 111.31 | 108.61 | 103.79 | 107.08 | 105.98 | 95.61 | 90.16 | 90.16e |
| 슬로바키아 | 170.94 | 152.63 | 143.00 | 132.32 | 131.72 | 129.30e | 105.40 | 103.40e |
| 핀란드 | 126.50 | 118.10 | 111.10 | 108.90 | 106.60 | 106.40 | 103.30 | 100.70e |
| 스웨덴 | 81.00 | 77.40 | 76.50 | 75.80 | 75.30 | 74.30e | 73.30 | 72.30e |
| 영국 | 373.62 | 361.14 | 333.41 | 328.93 | 315.15 | 301.25 | 300.87 | 298.85e |

* - 자료 없음, e - 추정치
* 자료 : Eurostat
* AWU: 농업노동력 측정은 법적인 나이 제한이 없으며, 지난 12개월 간 농업 활동 경험이 있는 모든 사람을 대상으로 함. 각 농민의 농업 노동 시간은 전체 노동 시간 중 차지하는 비율로 측정하며 1 AWU는 노동 시간을 농업활동을 하는 농민 1명을 의미함.

표 12 : EU 회원국별 정규 영농종사자수* (단위 : 천명)

| 회원국 | 1990 | 1993 | 1995 | 1997 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|
| EU-15 | - | - | 15,244 | 14,757 | 13,511 |
| 벨기에 | 141 | 132 | 122 | 117 | 107 |
| 덴마크 | 139 | 142 | 141 | 130 | 103 |
| 독일 | 1,776 | 1,478 | 1,325 | 1,231 | 1,137 |
| 그리스 | 1,543 | 1,774 | 1,567 | 1,596 | 1,431 |
| 에스토니아 | 2,839 | 2,571 | 2,543 | 2,497 | 2,439 |
| 프랑스 | 1,859 | 1,610 | 1,507 | 1,404 | 1,320 |
| 아일랜드 | 313 | 320 | 293 | 282 | 258 |
| 이탈리아 | 5,287 | 4,762 | 4,773 | 4,601 | 3,964 |
| 룩셈부르크 | 9 | 8 | 7 | 7 | 7 |
| 네덜란드 | 289 | 290 | 276 | 282 | 276 |
| 오스트리아 | - | - | 547 | 513 | 527 |
| 포르투갈 | 1,561 | 1,263 | 1,173 | 1,070 | 1,064 |
| 핀란드 | - | - | 232 | 224 | 184 |
| 스웨덴 | - | - | 164 | 169 | 157 |
| 영국 | 659 | 651 | 572 | 636 | 539 |

* '정규' 영농 종사자는 농가의 영농 주체와 가족노동력을 포함하는 개념이다.
자료 : Eurostat

[농업경영규모]

농업노동력 감소와는 대조적으로 농업노동 생산성은 꾸준히 증가해 왔다. 개별 회원국과 유럽연합 차원에서 실시된 다양한 농업정책(가격지지, 보조금, 저리융자 등)에 힘입어 유럽농업의 생산성은 비약적으로 상승했으며, 이 과정에서 농가간 합병과 규모화는 빠르게 진행돼 갔다. 아래의 표는 1995-2003년 사이 EU 회원국의 경지규모별 농가수의 변화추이를 나타낸 것이다. 대부분의 회원국에서 50 ha 미만의 농가 수는 감소한 반면, 50ha 이상의 농가 수는 증가했다.

표 13 : EU 회원국별 정규영농종사자 수(여성, 단위 : 천명)

| 회원국 | 1990 | 1993 | 1995 | 1997 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|
| EU-15 | - | - | 5,601 | 5,436 | 4,976 |
| 벨기에 | 48 | 48 | 44 | 41 | 37 |
| 덴마크 | 41 | 40 | 38 | 37 | 0 |
| 독일 | 647 | 534 | 466 | 429 | 416 |
| 그리스 | 648 | 810 | 678 | 698 | 593 |
| 에스토니아 | 900 | 786 | 769 | 757 | 784 |
| 프랑스 | 658 | 560 | 520 | 476 | 434 |
| 아일랜드 | 93 | 99 | 87 | 81 | 70 |
| 이탈리아 | 2,101 | 1,808 | 1,838 | 1,802 | 1,540 |
| 룩셈부르크 | 4 | 3 | 3 | 2 | 2 |
| 네덜란드 | 86 | 89 | 87 | 94 | 92 |
| 오스트리아 | - | - | 230 | 214 | 229 |
| 포르투갈 | 728 | 588 | 548 | 502 | 499 |
| 핀란드 | - | - | 87 | 82 | 66 |
| 스웨덴 | - | - | 54 | 55 | 51 |
| 영국 | 199 | 193 | 153 | 168 | 161 |

자료 : Eurostat

[농가소득]

EU의 농가소득은 1995년을 기준으로 볼 때(1995=100) 최근까지 매우 완만한 증가 추세를 보이고 있으나, 농업부문의 상대적 위축 등으로 여타 산업부문과 비교할 때 낮은 수준에 머무르고 있다.

표14 : EU 농가소득 변화추이

(1995=100)

| 연도 | 1995 | 1997 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 지수 | 100 | 103.96 | 100.45 | 104.14 | 110.95(e) | 103.07(e) | 105.70(e) | 106.79(e) |

자료: Eurostat, (e)- 추정치

표15 : EU 경지규모별 농가분포

단위 : 천호

| 국가별 | 5ha 미만 | | 5-20ha | | 20-50ha | | 50ha 이상 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 연도 | 1995 | 2003 | 1995 | 2003 | 1995 | 2003 | 1995 | 2003 |
| EU-15 | 4,193.6 | 3,533.00 | 1742.29 | 1399.45 | 848.43 | 685.68 | 585.72 | 620.46 |
| 벨기에 | 23.67 | 15.38 | 22.98 | 16.12 | 18.32 | 15.28 | 5.99 | 8.17 |
| 체코 | - | 26.59 | - | 9.09 | - | 3.89 | - | 6.2 |
| 덴마크 | 2.08 | 1.8 | 26.29 | 16.87 | 23.27 | 12.77 | 17.14 | 17.18 |
| 독일 | 179.15 | 97.46 | 183.99 | 137.27 | 132.23 | 94.03 | 71.46 | 83.54 |
| 에스토니아 | - | 18.74 | - | 12.61 | - | 3.37 | - | 2.14 |
| 그리스 | 603.26 | 627.38 | 173.95 | 163.18 | 21.81 | 27.41 | 3.38 | 6.49 |
| 스페인 | 706.4 | 626.96 | 358.84 | 300.47 | 115.25 | 113.76 | 97.1 | 99.55 |
| 프랑스 | 200.86 | 169.5 | 158.19 | 120.87 | 177.27 | 121.33 | 198.49 | 202.3 |
| 아일랜드 | 14.84 | 10.41 | 61.16 | 48.9 | 57.22 | 51.61 | 20.2 | 24.33 |
| 이탈리아 | 1938.26 | 1508.88 | 398.28 | 327.27 | 105.3 | 87.26 | 40.25 | 40.4 |
| 사이프러스 | - | 39.57 | - | 4.37 | - | 0.85 | - | 0.42 |
| 라트비아 | - | 64.12 | - | 49.45 | - | 9.29 | - | 3.76 |
| 리투아니아 | - | 168.9 | - | 85.68 | - | 12.45 | - | 5.07 |
| 룩셈부르크 | 0.8 | 0.48 | 0.53 | 0.41 | 0.66 | 0.44 | 1.19 | 1.12 |
| 헝가리 | - | 693.29 | - | 55.15 | - | 14.22 | - | 10.72 |
| 말타 | - | 10.74 | - | 0.24 | - | 0 | - | 0 |
| 네덜란드 | 37.44 | 25.3 | 38.83 | 25.76 | 29.78 | 24.04 | 7.15 | 10.4 |
| 오스트리아 | 87.34 | 56.04 | 90.69 | 73.4 | 35.75 | 34.15 | 7.96 | 10.17 |
| 폴란드 | - | 1444.81 | - | 619.19 | - | 90.32 | - | 17.88 |
| 포르투갈 | 345.61 | 275.39 | 80.15 | 61.11 | 15.08 | 13.05 | 9.8 | 9.73 |
| 슬로베니아 | - | 44.4 | - | 30.33 | - | 2.2 | - | 0.22 |
| 슬로바키아 | - | 65.91 | - | 2.53 | - | 0.9 | - | 2.4 |
| 핀란드 | 10.58 | 7.45 | 48.26 | 27.24 | 35.24 | 27.88 | 6.86 | 12.39 |
| 스웨덴 | 10.97 | 7.05 | 34.53 | 23.9 | 24.71 | 17.66 | 18.62 | 19.28 |
| 영국 | 32.28 | 103.52 | 65.58 | 56.68 | 56.51 | 45.01 | 80.14 | 75.41 |

자료 : Eurostat (- : 자료 없음)

표 16 : EU 회원국별 농가호수 변화추이(1990-2000, 단위 : 천호)

| 회원국별 | 1990 | 1993 | 1995 | 1997 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|
| EU-15 | - | - | 7370 | 6989 | 6771 |
| 벨기에 | 86 | 76 | 71 | 67 | 62 |
| 덴마크 | 81 | 74 | 69 | 63 | 58 |
| 독일 | 654 | 606 | 567 | 534 | 472 |
| 그리스 | 850 | 819 | 802 | 821 | 817 |
| 에스토니아 | 1,594 | 1,384 | 1,278 | 1,208 | 1,287 |
| 프랑스 | 924 | 801 | 735 | 680 | 664 |
| 아일랜드 | 171 | 159 | 153 | 148 | 142 |
| 이탈리아 | 2,665 | 2,488 | 2,482 | 2,315 | 2,154 |
| 룩셈부르크 | 4 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| 네덜란드 | 125 | 120 | 113 | 108 | 102 |
| 오스트리아 | - | - | 222 | 210 | 199 |
| 포르투갈 | 599 | 489 | 451 | 417 | 416 |
| 핀란드 | - | - | 101 | 91 | 81 |
| 스웨덴 | - | - | 89 | 90 | 81 |
| 영국 | 243 | 243 | 235 | 233 | 233 |

자료 : Eurostat

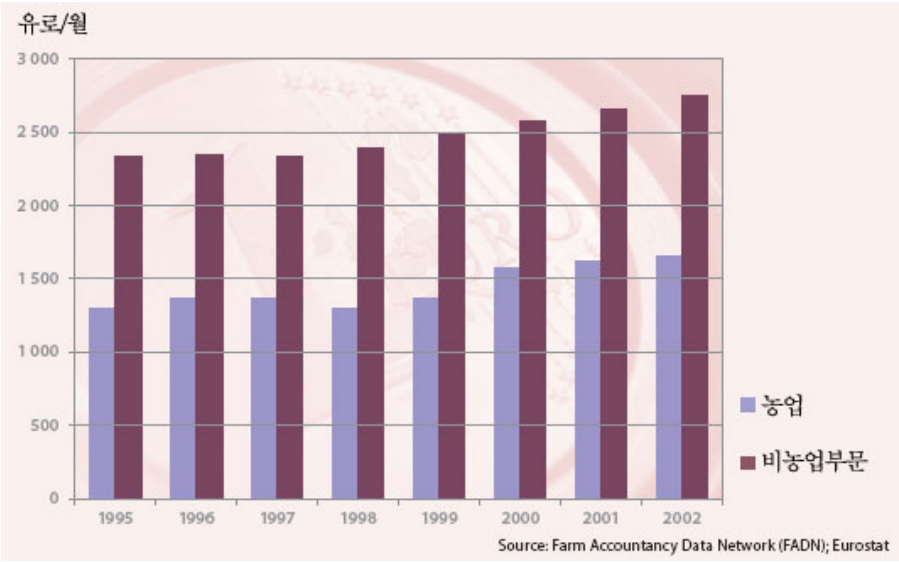


표17 : EU 회원국별 실질농업소득 변화추이

(1995=100)

| 구분 | 1995 | 1997 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| EU-15 | 100 | 103.9 | 100.6 | 106.5 | 111.3(p) | 105.3(e) | - |
| 유로-zone | 100 | 107.2 | 105.3 | 110.1 | 116.8(e) | 111.8(e) | - |
| 벨기에 | 100 | 113.8 | 99.5 | 108 | 116.9(e) | 113.7(e) | 125.5(e) |
| 체코 | - | - | - | - | - | - | - |
| 덴마크 | 100 | 97.1 | 75.3 | 91 | 102.3 | 81.8(e) | 73.2(e) |
| 독일 | 100 | 116.4 | 102.9 | 126.3 | 150.7(e) | 118.9(e) | - |
| 에스토니아 | - | - | - | - | - | - | - |
| 그리스 | 100 | 95.6 | 95.4 | 96.9 | 100.4 | 100.0(e) | 101.8(e) |
| 스페인 | 100 | 113.5 | 103.4 | 121.5 | 123.7(p) | 114.4(e) | 116.7(e) |
| 프랑스 | 100 | 104 | 106.4 | 105.8 | 107.5 | 103.4(e) | 104.0(e) |
| 아일랜드 | 100 | 99.9 | 92.3 | 107.7 | 110.9 | 103.1(e) | 104.5(e) |
| 이탈리아 | 100 | 108.3 | 116.7 | 112.5 | 111.4 | 109.7(e) | 109.1(e) |
| 키프러스 | - | - | - | - | - | - | - |
| 라트비아 | - | - | - | - | - | - | - |
| 리투아니아 | - | - | - | - | - | - | - |
| 룩셈부르크 | 100 | 95.6 | 100.4 | 100.9 | 94.6 | 96.0(e) | 96.(e) |
| 헝가리 | - | - | - | - | - | - | - |
| 말타 | - | - | - | - | - | - | - |
| 네덜란드 | 100 | 103.5 | 86.4 | 87.3 | 89.6 | 78.9(e) | 80.0(e) |
| 오스트리아 | 100 | 83.7 | 80.9 | 88.5 | 102.3 | 98.1(e) | 92.1(e) |
| 폴란드 | - | - | - | - | - | - | - |
| 포르투갈 | 100 | 104.6 | 126.1 | 109.6 | 131 | 126.4(e) | 128.9(e) |
| 슬로베니아 | 100 | 102.9 | 93.8 | 101.1 | 86.9 | 114.1(e) | 91.8(e) |
| 슬로바키아 | 100 | 108.1 | 102.2 | 99.3 | 113.8 | 107.5(e) | 74.8(e) |
| 핀란드 | 100 | 82.1 | 81.4 | 107.6 | 109.3(e) | 116.6(e) | 110.4(e) |
| 스웨덴 | 100 | 104.4 | 94.4 | 105.3 | 118.0(e) | 116.5(e) | 113.0(e) |
| 영국 | 100 | 72.1 | 61.4 | 58.3 | 62.4 | 66.9(e) | 79.2(e) |

자료: Eurostat, (e)- 추정치

[농업생산]

2003년도 기준 EU-25의 농업 총생산액은 3,060억 유로에 달하였다. 아래의 표는 2002년 EU의 품목별 농업생산 비중을 나타낸 것이다. 육류가 전체 농업 생산량 중 20.5%를 차지하고 있어 가장 높았고 곡물과 유제품이 각각 14.3%와 14%로 그 다음을 차지하였다. 신선야채는 8.1%로 4번째로 높은 비중을 차지하였다. 다음으로는 과실,

달걀 및 가금류의 순으로 나타났고, 포도주는 농업 총생산액 중 5%를 차지하였다.

표18 : EU의 품목별 농업생산 비중

| 품목 | 비중(%) |
|---|---|
| 육류 | 20.5% |
| 곡물 | 14.3% |
| 유제품 | 14.0% |
| 신선야채 | 8.1% |
| 과실 | 6.3% |
| 달걀 및 가금류 | 5.8% |
| 포도주 | 5.0% |
| 올리브 | 2.2% |
| 감자 | 2.2% |
| 유채작물 | 1.6% |
| 기타 | 20.0% |

자료: Commission européenne

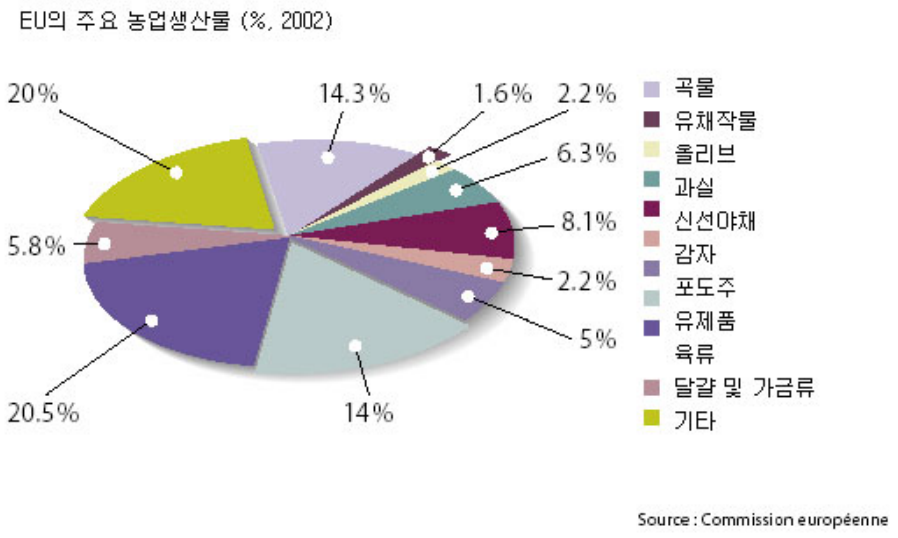


표 19 : EU 회원국별 농업생산액 (2004 년, 단위 : 백만유로)

[작물생산분야]

| | 곡물 | 산업작물 | 사료작물 | 원예/화훼 | 감자 | 과일 | 포도주 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| EU-25 | 44 709.7 | 16 351.5 | 18 253.7 | 42 451.7 | 7 496.5 | 20 217.8 | 16 724.5 |
| EU-15 | 38 440.5 | 14 095.6 | 16 840.2 | 40 219.9 | 6 343.3 | 18 772.6 | 16 624.3 |
| 벨기에 | 382.1 | 333.0 | 570.3 | 998.9 | 248.4 | 325.9 | 0.0 |
| 덴마크 | 1 470.0 | 313.7 | 573.0 | 547.5 | 132.1 | 22.8 | - |
| 독일 | 7 951.2 | 2 983.7 | 4 236.9 | 3 928.1 | 779.9 | 747.3 | 1 148.1 |
| 그리스 | 1 230.6 | 1 677.3 | 488.1 | 1 489.3 | 259.6 | 1 979.5 | 55.0 |
| 스페인 | 5 466.4 | 1 404.0 | 666.3 | 7 706.8 | 615.8 | 5 661.3 | 1 297.7 |
| 프랑스 | 10 099.1 | 3 649.6 | 5 343.7 | 5 368.2 | 1 267.4 | 2 869.1 | 8 266.6 |
| 아일랜드 | 305.4 | 72.3 | 599.1 | 203.0 | 88.2 | 31.5 | - |
| 이탈리아 | 5 183.9 | 1 185.9 | 1 808.5 | 7 943.3 | 648.8 | 4 965.5 | 4 809.7 |
| 룩셈부르크 | 22.4 | 4.5 | 21.4 | 6.7 | 4.3 | 5.0 | 30.2 |
| 네덜란드 | 247.7 | 299.4 | 543.8 | 6 757.7 | 800.8 | 458.6 | - |
| 오스트리아 | 712.3 | 243.4 | 470.1 | 368.7 | 50.5 | 303.3 | 476.5 |
| 포르투갈 | 382.3 | 150.1 | 218.1 | 1 719.5 | 101.6 | 842.0 | 540.6 |
| 핀란드 | 570.6 | 91.5 | 505.3 | 306.6 | 80.0 | 48.9 | - |
| 스웨덴 | 847.8 | 214.2 | 517.1 | 328.9 | 166.3 | 45.9 | 0.0 |
| 영국 | 3 568.5 | 1 472.9 | 278.5 | 2 546.7 | 1 099.6 | 466.0 | 0.0 |
| 체코 | 971.0 | 517.5 | 200.5 | 133.2 | 175.2 | 58.1 | 21.2 |
| 에스토니아 | 59.8 | 16.8 | 38.3 | 27.4 | 23.1 | 6.4 | - |
| 키프러스 | 34.4 | 3.4 | 13.2 | 103.4 | 41.1 | 106.9 | 0.2 |
| 라트비아 | 111.4 | 39.2 | 45.1 | 40.1 | 33.5 | 7.4 | - |
| 리투아니아 | 344.9 | 98.1 | 120.9 | 115.0 | 107.7 | 2.2 | - |
| 헝가리 | 1 485.0 | 485.8 | 111.8 | 717.3 | 99.3 | 449.7 | - |
| 말트 | - | - | 4.1 | 25.6 | 12.2 | 5.7 | - |
| 폴란드 | 2 679.3 | 888.5 | 650.1 | 928.0 | 584.0 | 697.0 | - |
| 슬로베니아 | 89.4 | 23.1 | 127.3 | 54.0 | 16.2 | 58.1 | 78.8 |

[축산생산분야]

| | 쇠고기 | 돼지고기 | 양고기류 | 가금류 | 우유 | 달걀 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| EU-25 | 30 188.4 | 28 503.4 | 6 937.8 | 13 375.5 | 42 245.4 | 5 811.7 |
| EU-15 | 29 074.9 | 24 513.7 | 6 803.9 | 11 332.4 | 38 178.5 | 4 813.0 |
| 벨기에 | 982.4 | 1 436.1 | 9.0 | 373.0 | 762.3 | 73.5 |
| 덴마크 | 396.0 | 2 362.4 | 6.2 | 187.5 | 1 460.6 | 80.6 |
| 독일 | 3 479.6 | 5 548.2 | 233.3 | 1 154.9 | 8 168.8 | 596.2 |
| 그리스 | 278.9 | 210.9 | 980.8 | 156.1 | 1 013.7 | 161.6 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 스페인 | 2 613.5 | 4 669.6 | 1 862.0 | 1 760.7 | 2 350.3 | 1 105.0 |
| 프랑스 | 8 204.0 | 2 847.6 | 862.0 | 3 014.6 | 7 515.0 | 626.7 |
| 아일랜드 | 1 921.7 | 294.1 | 311.8 | 151.4 | 1 481.0 | 30.4 |
| 이탈리아 | 3 820.7 | 2 423.2 | 378.6 | 1 689.7 | 4 224.7 | 832.0 |
| 룩셈부르크 | 61.3 | 15.1 | 0.8 | 0.2 | 84.9 | 1.9 |
| 네덜란드 | 1 324.1 | 1 932.9 | 186.2 | 425.7 | 3 382.6 | 294.5 |
| 오스트리아 | 761.0 | 634.3 | 28.9 | 119.9 | 851.5 | 140.2 |
| 포르투갈 | 414.7 | 423.8 | 168.0 | 259.8 | 755.8 | 76.7 |
| 핀란드 | 389.5 | 297.3 | 3.5 | 119.6 | 1 085.9 | 43.0 |
| 스웨덴 | 475.4 | 413.3 | 19.1 | 94.3 | 1 101.1 | 113.9 |
| 영국 | 3 952.1 | 1 004.8 | 1 753.9 | 1 825.0 | 3 940.2 | 636.7 |
| 체코 | 147.2 | 423.3 | 0.6 | 201.6 | 608.5 | 81.0 |
| 에스토니아 | 24.1 | 54.7 | 1.7 | 11.3 | 143.3 | 11.8 |
| 키프러스 | 10.4 | 49.7 | 42.4 | 66.1 | 92.5 | 17.4 |
| 라트비아 | 29.1 | 53.7 | 1.2 | 8.9 | 127.7 | 26.7 |
| 리투아니아 | 77.9 | 104.1 | 2.6 | 34.2 | 248.1 | 34.1 |
| 헝가리 | 90.6 | 688.9 | 60.8 | 596.8 | 452.8 | 205.0 |
| 말트 | 3.6 | 18.9 | 0.5 | 11.7 | 17.4 | 7.7 |
| 폴란드 | 503.5 | 2 284.1 | 7.0 | 940.6 | 1 987.4 | 522.8 |
| 슬로베니아 | 132.4 | 94.4 | 7.1 | 75.0 | 162.6 | 23.9 |
| 슬로바키아 | 94.8 | 217.8 | 9.9 | 96.8 | 226.7 | 68.3 |

자료 : Euirostat-NesCronos

[농산물 교역]

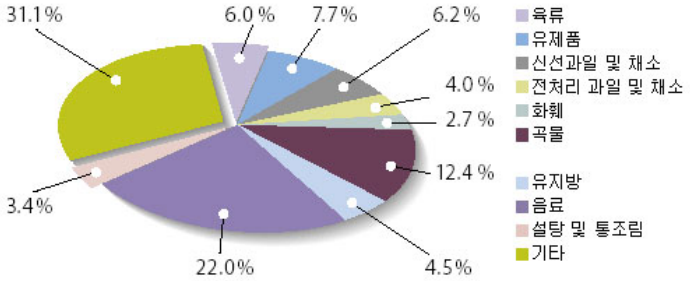
유럽연합의 농산물 교역규모는 총 1,200억 유로에 달하며, 수출과 수입이 비슷한 수준을 보인다. 2003년에 유럽연합이 비유럽연합으로부터 수입한 농산물 총 수입액은 609억 유로에 달하며, 수출액은 604억 유로에 이르고 있다. 농산물 무역수지는 1995년 51억 유로 적자에서 2003년에는 5억 유로 흑자로 개선됐다. 유럽연합의 농산물 교역 규모는 2003년 전체 교역량의 6% 수준으로 1995년도의 9%에 비해 축소됐다.

주요 수출품목으로는 음료(22.0%), 곡물(12.4%), 유제품(7.7%), 신선과일 및 채소(6.2%), 육류(6,0%), 유지방(4.5%), 화훼(4.0%), 설탕 및 통조림(3.4%), 화훼(2.7%), 기타 (31.1%) 등이며, 주요 수입품목으로는 과일(14.4%), 유채작물(9.9%), 곡물(6.0%), 음료(6.0%), 커피 등 차류(5.9%), 전처리 과일 및 채소(5.5%), 육류(5.4%), 카카오(4.8%), 유지방(4.4%), 기타 (37.7%) 등이다.

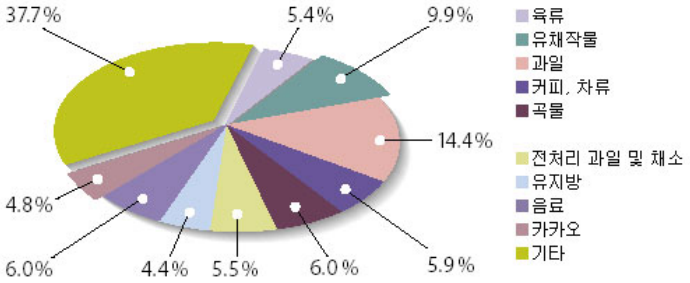
표20 : EU의 농업무역

| 수출 | | 수입 | |
|---|---|---|---|
| 품목 | 비중 | 품목 | 비중 |
| 육류 | 6.0% | 육류 | 5.4% |
| 유제품 | 7.7% | 유채작물 | 9.9% |
| 신선과일 및 채소 | 6.2% | 과일 | 14.4% |
| 전처리 과일 및 채소 | 4.0% | 커피, 차류 | 5.9% |
| 화훼 | 2.7% | 곡물 | 6.0% |
| 곡물 | 12.4% | 전처리 과일 및 채소 | 5.5% |
| 유지방 | 4.5% | 유지방 | 4.4% |
| 음료 | 22.0% | 음료 | 6.0% |
| 설탕 및 통조림 | 3.4% | 카카오 | 4.8% |
| 기타 | 31.1% | 기타 | 37.7% |

EU의 주요 농산물 품목별 수출비중 (%, 2002년도)




EU의 주요 농산물 품목별 수입비중 (%, 2002년도)




Source pour les deux graphiques : Commission européenne

유럽연합의 농산물 및 가공품 수출은 식료품(prepared foodstuff / 레토르트 식품, 감미료, 맥주, 와인, 증류주, 담배 등)이 전체 수출액의 절반 이상(53%)을 차지하고 있으며, 와인, 맥주, 증류주 등 음료부문의 수출비중이 높은 편이다(2003년, 20%). 곡물과 과채류, 밀가루, 화훼, 육류 및 낙농 제품은 전체 농산물 수출에서 일정한 비중을 유지하고 있다. 유럽연합의 주요 농산물 수출 상대국은 북미자유무역협정지역, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등이다.

유럽연합의 농산물 수입은 곡물과 과채류가 전체 농산물 수입량의 42%를 차지하고 있어 가장 높은 비중을 차지하고 있으나 변동 폭은 적은 편이다. 반면, 식료품(레토르트 식품, 감미료, 맥주, 와인, 증류주, 담배 등)의 경우에는 전체 농산물 수입에서 차지하는 비중이 1995년 29%에서 2003년에는 36%로 증가해 대조를 보이고 있다. 유럽연합의 농산물 주요수입국(지역)은 남미공동시장(MERCOSUR, 전체의 20%), 아프리카 카리브해 태평양지역 국가군(African, Caribbean and Pacific Countries, ACP; 15%), 북미자유무역협정(NAFTA, 14%)의 순으로 중국과 남아시아지역협력연합(South Asian Association of Regional Cooperation, SAARC)으로부터의 농산물 수입은 비중이 낮은 편이다.

# Part 3
# EU의 농촌개발정책의 변천

# 1. 공동농업정책의 역사적 변천

유럽공동농업정책은 지난 40 여 년 동안 변화를 거듭해왔다. 이러한 변화 속에서 공동농업정책은 유럽농업의 현대화와 지속적인 발전을 위한 새로운 농업정책의 개념들을 도입하면서 유럽농업은 물론 세계농업에도 많은 영향을 미쳐왔다. 지난 2000 년 이후 유럽공동농업정책의 근간이 되고 있는 농촌개발정책을 이해 하기 위해서는 공동농업정책의 출범에서부터 오늘에 이르는 역사적 과정에 대한 이해가 필요하다. 왜냐하면 농촌개발정책 그 자체가 유럽농업과 정책의 지속적인 변화의 역사적 산물이기 때문이다.

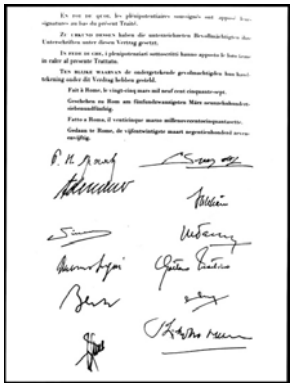
공동농업정책은 각 시기 마다 등장하는 농업현실과 문제, 세계농업시장의 여건 변화, 그리고 소비자들의 요구 등에 부응하기 위하여 지속적인 변화를 거듭해왔으며, 회원국 간의 정치적인 협상과정도 이러한 변화에 적지 않은 영향을 미쳤다. 공동농업정책의 변화과정은 아젠다 2000 의 출범을 기준으로 크게 두 단계로 구분할 수 있다.

일반적으로 1962 년 공동농업정책 출범 이후 공동시장정책과 농업구조정책이 지속되었던 1999 년 까지를 CAP(Communal Agriculture Policy)의 시대로 분류하고, 농업의 다원적 기능과 농촌개발정책이 제 2 축으로 부상하는 2000 년 이후를 New-CAP 의 시기로 분류한다. 그러나 세계농업무역의 자유화를 촉진한 UR 협상 시기인 1992 년 이후 공동농업정책 개혁의 도입부터 1999 년 까지를 Neo-CAP 의 기간으로 구분하는 견해도 있다.

□ 공동농업정책의 수립과 발전: 1962-1992

프랑스, 독일, 이태리, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크 등 6 개 나라가 유럽경제공동체를 창설하기 위해 1957 년에 로마협정을 체결하였다. 이 협정에 따라 역내시장의 관세폐지와 역외시장에 대한 공동관세부과 정책을 통한 공동시장창설이 신속하게 진행되었다. 그러나 농업부문은 1962 년에 이르러서야 시행에 들어가게 되었다. 농업은 다른 산업부문과는 달리 국가 간 이해관계의 차이가 클 뿐만 아니라, 단순히 관세를 인하하는 정책만으로는 시장을 통합하는 것이 불가능했다. 역내의 농업을 발전시키고 회원국 간 농업의 불균형을 조정하기 위한 장치와 이에 따른 공동정책이 필요했기 때문에 회원국들 간의 협상은 갈등과 조정을 거쳐야 했다.

이런 과정을 거쳐 1962 년에 출범한 공동농업정책은 곡물, 돼지고기, 청과, 포도주, 계란, 가금류 등에 대한 공동시장을 창설하는 한편, 가격안정과 소득보장을 위해 일정한 가격수준에서 구매를 보장하는 강력한 시장개입 정책을 도입했다. 또 역외 국가들과의 무역에서 국내 농산품을 보호하기 위한 보호관세를 부과하고, 여기에서 얻어진 자금으로 수출보조금과 역내 농산품 구매를 위한 자금을 충당하였다. 이러한 재정자금의 공동이용을 위해 「농업지도보장기금」(EAGGF)이 창설된다.



1957.3.25 로마조약

공동농업시장을 출범시키면서 유럽은 식량안보를 효과적으로 확보하고 미국과 경쟁할 수 있는 농업을 육성하기 위해 강력한 개입수단을 통한 농업보호주의에 나선 셈이다. 그러나 초기의 공동농업정책은 1960 년대 후반에 이르러 시장기능의 작동을 구조적으로 제약했던 문제점들을 노출하기 시작하고 개혁을 요구 받는다. 특히, 가격보장이 가져온 공급초과 현상과 이로 인한 재정부담의 확대, 그리고 늘어만 가는 재고비용의 증대는 공동농업정책에 위기를 가져온다.[23] 당시 유럽경제공동체(EEC) 농업집행위원이었던 '멘숄트(Mansholt)'는 이와 같은 가격개입정책의 한계를 지적하고, 문제해결을 위해 공동농업정책에 구조정책의 도입을 제안한다.

[23] 또 한 가지 위기는 통화질서의 불안정으로부터 발생했다. 1969 년에 프랑화의 급격한 평가절하와 마르크화의 평가절상, 그리고 1971 년에 발생한 금태환 정지로 인한 달러가치의 불안정은 공동농업정책을 둘러싸고 회원국 농업인들 간에 심각한 갈등과 대립을 불러왔고, 이 문제는 유럽화폐시스템의 안정을 거쳐 1999 년 유럽단일통화의 도입을 계기로 종식될 때까지 오랜 기간 동안 논란의 대상이 되었다.

Mansholt Plan (1970.4.29)

선택적 투자계획의 도입과 농업생산 현대화를 위한 노령인구의 조기은퇴, 청년농업인 정착지원, 농산품 가공과 유통현대화 지원, 조건불리지역 지원 등을 골자로 한 '멘숄트 개혁안(Mansholt Plan)'은 많은 논란을 불러왔지만, 1980 년대 후반까지 공동농업정책 '구조정책'의 근간을 이룬다. 멘숄트 개혁안은 오늘날 유럽연합 농촌개발정책의 효시라고 볼 수 있다.

1980 년대는 공동농업정책의 기조를 시장경제의 흐름에 적응하는 방향으로 전환하는 시기였다. 1980 년대 초반에 유럽농업의 소득수준은 다른 산업보다 낮은 상태였고, 지역 간, 산업부문 간 격차도 커지고 있었다. 유럽농업당국은 이러한 문제의식의 토대 위에서 점진적인 개혁을 추구한다. 1985 년 농업집행위원회 백서는 농업부문에 대해 보호무역주의 제한, 국내농산품가격의 국제가격 접근, 예산지출규모의 동결, 초과생산에 따른 가격인하를 권고했다. 이 기간 동안에는 우유를 비롯한 주요 품목들의 과잉공급을 억제하기 위한 생산제한 조치가 이뤄졌고, 농업예산을 동결하는 조치가 이어지는 등 개입정책의 후퇴와 시장원리의 도입이 적극 시행되었다.

1970-80 년대 기간 동안에는 산악지대와 조건불리지역에 대한 지원, 경제, 사회, 환경을 위한 지역적 접근 등 농촌개발과 관련된 구조정책들이 지속적으로 도입되었으며, 특히 1988 년에는 유럽농업의 미래를 위한 비전으로서 농촌정책에 대한 관심과 실천이 활기를 띠게 되었다.

□ GATT 협상과 공동농업정책의 개혁 (Neo CAP): 1992-1999

Ray Mac Sharry
EU 농업집행위원(아일랜드 재무장관 출신)

1992 년 유럽농업집행위원이었던 '맥샤리(Mac Sharry)'의 개혁은 30 년 동안 유지해온 공동농업정책의 근간에 메스를 가하는 계기가 되었다. 가격정책을 소득정책(소득보전 직불제)으로 전환하는 것을 주요 내용으로 하는 맥샤리 개혁은 유럽농업에 제기된 두 가지 도전에 대한 응전이었다. 하나는 내부의 도전으로 가격지지정책으로 한계에 이른 재고량을 흡수하는 한편, 예산지출 부담을 감축해야 하는 문제였고, 다른 하나는 외부로부터의 도전으로서 UR 협상에서 제기된 시장개방과 수출보조금 감축문제에 대한 대응의 필요성이었다.

개혁의 목표는 유럽농업의 국제경쟁력 향상, 생산의 효과적인 조절, 농업예산지출의 합리화, 국토정비와 환경보호 등이었다. 개혁내용은 곡물을 비롯한 주요 품목들에 대한 가격보조를 대폭 감축하는 한편, 가격지지 감축분을 보전하기 위해 휴경을 의무화하는 조건으로 소득에 대한 직접지불제를 시행하는 것이었다. 이와 함께 구조정책 차원에서 환경보호와 농지의 산림화를 지원하는 내용이 포함됐다.

농업시장의 세계화는 보호주의와 시장개입주의에 의존해온 유럽농업에는 중대한 도전이었으나, 1992 년의 개혁은 시장체제의 도입과 농업인 소득유지 간에 균형 있는 조치를 취함으로써 사회적인 저항을 극복할 수 있었으며, 농업구조정책의 강화와 농촌개발정책의 확대를 통해 공동농업정책에 대한 지지를 확보하는데 크게 기여했다.

□ 아젠다 2000 과 농촌개발정책 (New CAP): 2000-현재

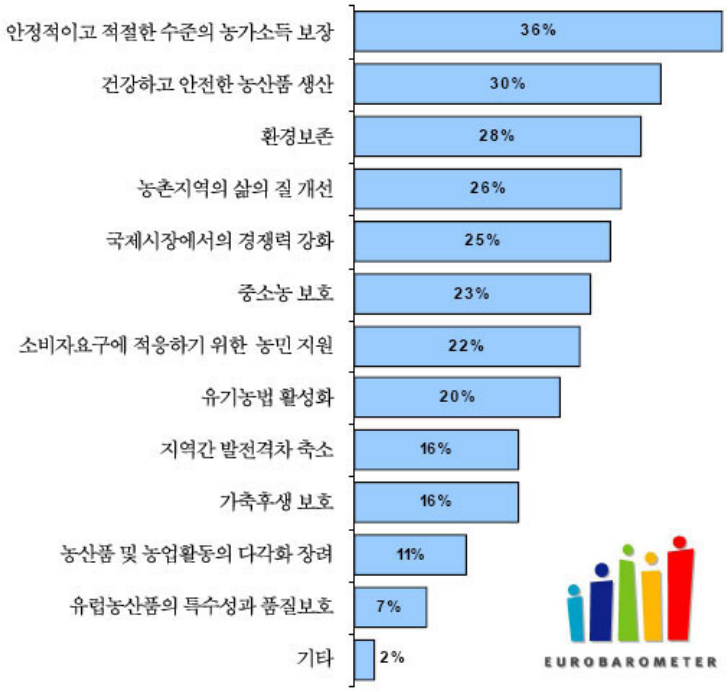
1999 년 3 월 26 일에 열린 베를린 정상회담은 다시 한번 유럽공동농업정책에 중대한 전환을 가져온다. 이른바 '아젠다 2000'이라 불리는 1999 년 개혁은 가격보조정책의 완전 폐지, 공동시장조직 기능의 단순화, 공동농업정책의 새로운 축으로서 농촌개발정책의 도입을 주요 골자로 하고 있다. 농촌개발에 대한 통합적 접근을 위해 '유럽농촌개발규정'을 도입하는 한편,

농업예산지출의 합리화를 위해 향후 6 년 동안 매년 예산규모를 405 억 유로로 고정시켰다. 이어 2002 년 10 월에는 생산과 연계된 보조금의 폐지(이른바 디커플링), 환경조건의 의무화, 농촌개발정책의 강화를 핵심내용으로 한 '아젠다 2000 중간개혁'이 단행되면서 유럽 공동농업정책 상에서 농촌개발정책이 차지하는 위상은 한층 중요성을 더해간다.

이와 같은 조치들은 2003 년 룩셈부르크 농업관계 장관회의에서 구체화된다. 이 회의는 유럽농업의 전망, 소비자와 사회의 농업에 대한 요구, 그리고 WTO 협상에서 유럽의 입장 강화를 목적으로, 단일직불제의 도입(생산과 연계된 보조금의 완전폐지), 시장조절과 위기관리, 농업환경개선, 쿼터제 유지를 위한 공동농업정책의 첫 번째 축을 유지하면서, 두 번째 축인 농촌개발정책을 대폭 강화하는데 합의했다. 그리고 자금지원을 받기 위해서는 식품안전, 건강, 동물후생, 토지관리(19 개 법령), 환경보호 등을 의무적으로 준수하도록 조치했다(환경조건). 특히 두 번째 축인 농촌개발을 위해서는 모듈방식에 의해 정책프로그램을 입안하고 시행하도록 했다. 추가적으로 2007 년부터는 농업인에 대한 컨설팅 시스템을 도입해서, 농업인들이 GAP 등 엄격한 관련 법규와 규범들을 준수하기 위한 기술적인 지원을 하기로 하고 예산규모도 운영결과를 토대로 2007 년도에 재검토 하도록 했다.

그림 6 : 공동농업정책에 대한 유럽인들의 의식조사 결과

- 공동농업정책이 고려해야 할 3 가지 주요사항들에 대한 의견




출처 : Europeans and the Common Agricultural Policy, Special Eurobarometer 221 / Wave 62.2 - *TNS Opinion & Social, 2005.2*

표21 : 공동농업정책의 변화

| | 1957 1962 | •1970 | •1980 | •1992 | •2000 |
|---|---|---|---|---|---|
| | CAP | | | Neo CAP | New CAP |
| 정책 비전 | ▷공급능력과 생산성 향상<br>▷농업소득수준 보장 ⇒<br>▷농산품 시장 안정 | | • 생산성, 생산량 증가<br>→ 과잉생산<br>• 높은 가격 유지<br>• 농업재정부담의 과중<br>• 국제무역 마찰 | ▷농산품 시장 균형(생산관리)<br>▷농업 경쟁력 향상(가격경쟁력) | ▷유럽농업모델 구축<br>- 농업의 다원적 기능<br>- 지속가능한 농업<br>- 농업경쟁력 강화(질적측면)<br>▷농촌개발<br>▷시장기능의 활성화 |
| 정책 기조 | ▷공동시장 구축 | ▷ 역내농산품 우선 | ▷ 재정연대 | ▷공동시장 ▷부분적 시장개방<br>▷제한된 재정연대 | ▷공동시장 ▷시장개방<br>▷제한된 재정연대<br>▷유럽정체성·결속 강화 |
| 주요 정책 | <시장정책><br>▷역내관세폐지<br>▷시장개입<br>- 보장가격<br>- 수입부과금<br>- 수출보조금 | ▷과잉공급규제<br>- 생산쿼터제<br>- 공동과징금제 | ▷보장가격인하<br>▷가격보장 상한제<br>▷재정규모 제한 | <시장정책><br>▷시장개입축소<br>- 보장가격 인하<br>- 개입물량 제한<br>▷직접소득보상-생산 연계<br>▷공급조절<br>- 휴경, 친환경, 조방경작<br><구조정책><br>▷농업-환경 정책<br>▷LEADER 프로그램 | <시장정책> - pillar1<br>▷직접소득보상-SPS(decoupled)<br>▷시장개입원칙 폐지<br>(일부 품목 제외)<br><br><농촌개발정책> - pillar2<br>▷농업 및 임업부문 경쟁력 강화<br>▷환경 및 농촌다움의 개선<br>▷농촌경제의 다각화 및 삶의 질향상<br>▷상향식 지역개발 전략의 채택<br>(LEADER approach) |
| | <구조정책><br>▷유통현대화<br>▷경지정리 | ▷조건불리지역<br>▷사회구조지침<br>▷조기퇴직<br>▷청년농민 | ▷구조자금개혁<br>- 구조정책 종합화<br>▷지역대책 | | |
| 특징 | ▷시장개입과 보호주의에 기초한 농업발전전략<br>▷시장정책의 보완차원에서의 구조정책 | | | ▷시장개입 축소와 농업경쟁력 향상<br>▷직접소득보장 정책 도입<br>▷지역 개발과 환경보호차원의 구조정책 | ▷시장기능의 활성화<br>▷다원적 기능과 지속가능 개념 도입<br>▷통합적인 접근에 의한 농촌개발정책 전면 실시<br>▷'양'에서 '질'의 개념적 전환 |

[시장정책 부문 : 1957-2005]

1957 1962 •1970 •1980 •1992 •2000

| | CAP | | | Neo CAP | New CAP | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 정책 목표 | ▷생산·생산성 향상<br>▷농업소득 보장<br>→ 적극적 시장 개입 | ▷일부 품목 과잉생산 규제<br>→ 시장개입 축소 | | ▷시장균형<br>- 공급관리<br>- 수요촉진<br>▷경쟁력 강화<br>- 가격경쟁력<br>- 수출 촉진 | ▷농업경쟁력 향상(가격,품질)<br>▷농업경영 능력 향상<br>→ 시장개입원칙 폐지<br>→ 시장기능의 활성화 | |
| 주요 정책 | ▷지지가격 (개입가격)<br>▷수입부과금<br>▷수출보조금 | ▷공급과잉규제<br>-설탕생산쿼터제 ('75)<br>-품목별 공동과징금 ('77) | ▷1차개혁('88)<br>-최대보증물량제 (MGQs) 도입<br>-보상수당: 농지휴경제, 조방화,작목전환, 조기은퇴<br>▷우유,곡물, 유지작물, 가공토마토 쿼터제 ('84) | ■ 멕쉐리 개혁('92)<br>- 가격지지 인하<br>- 직접지불제 도입<br>- 생산통제 : 의무휴경제, 사육두수 제한<br>- 수출보조금 감축<br>- 환경친화적 프로그램 | ■ 아젠다2000('99)<br>▷시장정책개혁 (pillar1)<br>- 가격지지 대폭 인하<br>- 직접지불제 강화<br>- 예산동결<br>- 행정간소화<br>▷농촌개발정책도입 (pillar2) | ■ 중간개혁('03)<br>-상호준수 (cross-compliance) : 직불제 환경과 연계<br>- 단일직불제(SPS) : 생산과 직불제 분리 (decoupling)<br>- 모듈레이션 도입 (modulation)<br>- 환경친화, 동물보호 식품안전 강화 |
| 정책 배경 | ▷식량공급부족<br>▷농업현대화 | ▷과잉생산 (일부품목)<br>▷환율불안정<br>▷농가소득불균형 | ▷과잉생산<br>▷재정부담압박<br>▷농업무역 갈등 | ▷시장불균형<br>▷식품 안전 문제<br>▷재정부담 압박<br>▷UR 협상 | ▷재정압박 증대<br>▷과잉생산<br>▷관료화<br>▷농업지원 불평등과 부정적 파급효과<br>▷소비자의 관심변화<br>▷국제경쟁력 약화<br>▷유럽연합 확대 준비<br>▷DDA 협상 | ▷아젠다 중간점검<br>▷소비자의 관심 변화<br>▷DDA 협상과 국제적 압력 |
| 주요 문헌 | Reg.(EEC) 25/62<br>EAGGF 창설 | | -Green Paper of 1985<br>- Reg.(EEC)2052/88 구조자금 개혁안 | - The Reform of the CAP, CAP working notes(1992) | Reg(EC)1258/99<br>:시장정책규정 | Reg(EC)1782/03 |

[구조정책과 농촌개발정책 부문 : 1957-2005]

| | 1957 1962 | •1970 | •1980 | •1992 | •2000 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | CAP | | | Neo CAP | New CAP | | |
| 정책 목표 | | ▷영농규모의 현대화<br>▷생산성 향상<br>▷균형발전 | ▷지역균형발전<br>▷농업경쟁력 향상<br>▷환경보전<br>▷생산통제 | ▷생산통제<br>▷환경보호, 경관유지 | ▷유럽농업모델 구축<br>-경쟁력 강화<br>-다원적 기능<br>-지속가능한 농업 | ▷농업시장의 국제경쟁력<br>▷농촌개발 | ▷친환경·사회적 방법으로 삶의 질 향상 |
| 주요 정책 | ▷유통현대화<br>▷경지정리 | ▷사회구조정책 ('72)<br>-영농현대화<br>-은퇴장려<br>-교육훈련<br>▷유통현대화('77)<br>▷조건불리지역지원 ('75)<br>▷생산자 조직지원('66)<br>▷유럽지역개발기금 (ERDF) 설립 | ▷통합프로그램('78)<br>-조건불리지역 개발을 위한 농업부문과 비농업부문의 연계<br>▷지중해 대책프로그램('77)<br>-다년도 프로그램 방식<br>▷구조자금개혁('88)<br>-목표1~5b도입 | ▷농업-환경 정책 강화<br>-조방화<br>-임야화<br><br>▷코크선언('96)<br>-농촌개발정책 제안<br>-정책접근방식 제시 | ▷농촌개발정책 CAP의 2축으로 도입<br>-기존의 여러 구조 정책을'농촌개발정책'으로 통합<br>-22개 시책 제시<br>-목표 1,2,3으로 통합 | ▷중간개혁('03)<br>-상호준수<br>-생산과 직불제의 분리<br>-모듈레이션 도입<br>-환경친화,동물보호, 식품안전 강화 | ▷리스본 전략 가이드라인 도입<br>-농림업 경쟁력 강화<br>-환경 및 농촌다움의 개선<br>-농촌경제의 다각화 및 삶의 질 향상<br>-상향식 지역개발 전략의 채택 (LEADER approach)<br>▷EAGGF의 분리: EAGF, EAFRD |
| 정책 배경 | ▷영농규모의 영세성<br>▷농가의 저소득 문제 | ▷소득분배의 불균형<br>▷지역간 불균형 개선<br>▷영국,덴마크,아일랜드 EC 가입('73) | ▷지역간 불균형 심화 :낙후지역,산업쇠퇴지역<br>▷그리스 EC 가입('81)<br>▷농촌사회의 미래('88) -보고서<br>-농촌지역에 대한 이해촉구 | ▷LEADER 프로그램('91)<br>▷스웨덴, 오스트리아, 핀란드 EU 가입 ('95) | ▷유럽연합 확대준비<br>▷DDA 협상<br>▷소비자의 관심 변화<br>▷농업지원 불평등과 부정적 파급효과 | ▷아젠다 중간 점검<br>▷DDA협상과 국제적 압력 | ▷농촌개발정책의 단순화 |
| 주요 문헌 | Reg(EEC)25/62 -EAGGF 창설<br>Reg(EEC)17/64 -EAGGF 분리 | Reg(EEC)729/70<br>Dir.159~161/72(EEC)<br>Reg(EEC)1035/72<br>Dir.268/75(EEC) | Reg(EEC)1939~41/81<br>Reg(EEC)2088/85<br>Reg(EEC)797/85 :농업구조의 효율화 | Reg(EC)2081/93 | Reg(EC)1257/99 :농촌개발규정<br>Reg(EC)1260/99 :구조자금규정 | Reg.(EC)1257/99: 농촌개발정책 규정 | Guidelines for Rural Development(05)<br>Reg.(EC)1290/05 |

# 2. 공동농업정책의 수립과 발전

## 가. 구조정책의 도입기 (1962-1979)

### 1) 시장정책의 한계

유럽공동체(EC)는 프랑스, 독일, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크 6개국이 1957년 로마조약을 체결함으로써 창설되었다. 유럽공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)은 이보다 몇 년 뒤인 1962년에 로마조약 39조에 기초하여 공식적으로 도입되기 시작했다. 하지만 이미 1957년 유럽공동체 창설과정에서 공동농업정책 시행의 필요성과 공동시장에 농업을 포함시키는 문제가 제기되었다. 1958년 7월에는 6개국 농무장관들과 전문기구 대표들이 이탈리아 스트레자(Stresa)에서 이러한 문제를 논의하기 위한 회담이 개최되었고, 이 자리에서 6개 농산품목에 대한 공동시장 창설과 유럽농업 지도보장기금(EAGGF)의 설립 등 유럽공동농업정책의 기본틀이 마련되었다. 이를 기초로 해서 1960년 12월에는 유럽 농업시장 보호요소로서 과징금 적용원칙이 결정되었고, 1962년 1월에는 공동농업정책의 구체적인 내용에 대한 합의가 이루어졌다. 이어 공동농업정책에 관한 첫 번째 법령이 채택되었으며, 7월부터는 이 법령이 효력을 발생하기 시작하였다[24].

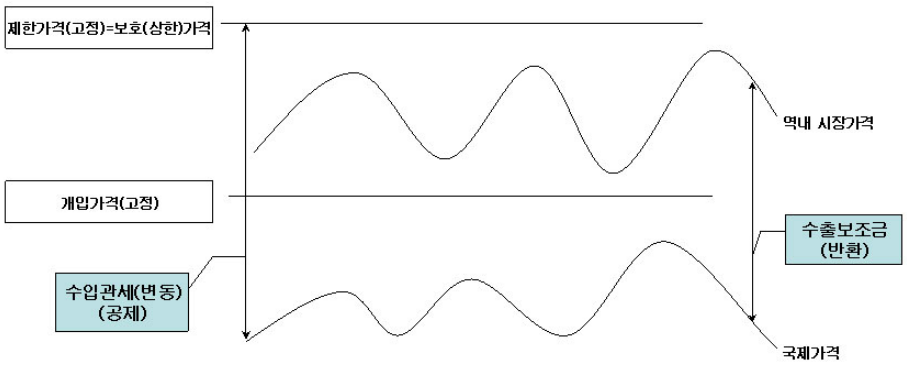
공동농업정책의 도입을 논의한 Stresa conference (1958.7.3-12)

[24] CAP의 출발이 늦어진 것은 독일과 프랑스가 통합으로 발생하는 이익을 공평하게 분배하기 위해 타협할 시간을 갖기 위해서였다. 독일은 공동시장 형성으로 프랑스의 공산품시장에 접근을 하고, 프랑스는 독일의 농산물 시장에 접근하여 이익을 얻고자 했다.

로마조약 39조 1항에 따르면, 공동농업정책의 주요목표는 (1) 농업 생산성 향상, (2) 농민의 적정한 생활수준 보장, (3) 농산물 시장의 안정화, (4) 소비자 가격의 적정수준 유지이다. 이러한 공동농업정책의 목표달성을 위해 3가지 원칙을 세우고 - (1) 농산물 단일시장의 형성, (2) 역내 생산물 우선주의, (3) 공동재정부담 - 이를 위해 1962년에 '유럽농업지도보증기금'(EAGGF)'이 창설되었다[25].

공동농업정책의 근간은 역내시장에 개입하는 시장개입과 역내에서 생산되는 농산물의 시장가격을 보장하는 가격지지를 근간으로 추진되었다. 시장개입과 가격지지를 양 축으로 한 공동농업정책 시장정책은 효과를 발휘하여 유럽의 만성적인 식량부족현상을 해소하는 한편, 1960년대 말에는 곡물과 낙농제품 분야에서 공급과잉 현상이 초래되었다. 공급과잉에 따른 가격하락을 방지하기 위해 유럽경제공동체는 공급과잉 분을 사들여 비축하는 한편, 재고 관리를 위해 공동체의 비용지출을 증가시켜야 했으며, 이로 인해 6개 회원국들의 공동농업시장 유지비용은 1960년에서 1968년 사이 4배나 증가했다.

그림7 : 공동농업정책 시장정책의 원리




그러나 이러한 노력에도 불구하고 농민들의 소득은 매우 낮은 수준에 머물렀다. 유럽경제공동체 회원국 농가들은 대부분 소규모 영세농들이었으며, 이러한 생산구조의 낙후성으로 인해 시장정책만으로는 공동농업정책의 목표들을 달성하기가 어려운 현실이었다. 결국 시장정책을 중심으로 한 공동농업정책은 1960년대

[25] Regulation (EEC) 25/62 EAGGF: **E**uropean **A**gricultural **G**uidance and **G**uarantee **F**und

말에 공급과잉, 공동체 재정부담의 증가, 농가의 저소득 문제 등에 봉착하면서 새로운 접근방식을 모색하기에 이른다.

공동농업정책이 당면한 이러한 문제는 농업의 구조적인 문제와 밀접하게 연관되어 있었다. 1960년대 초반, 유럽의 대다수 농가들은 농기계를 도입하고, 현대화된 영농기술을 적용하기가 매우 곤란할 정도로 소규모였으며, 그만큼 생산성이 낮은 수준에 머물러 있었다. 이러한 문제들을 개선하기 위해 유럽경제공동체 회원국 차원에서는 농업구조를 개선하기 위한 여러 시도들이 추진되고 있었다. 이 당시 이미 프랑스를 비롯한 일부 회원국들은 농업구조를 개선하기 위한 정책들을 도입하기 시작한다. 당시 농업구조정책은 고령 농민들을 위한 조기은퇴장려, 비농업부문으로의 직업전환지원, 영농규모의 확대, 농민 교육훈련, 관배수 시설의 개선, 농민의 조직화 지원 등과 같은 것이었다.

그러나 각 회원국 별로 실시하던 구조정책은 농업생산에 영향을 미쳤기 때문에 공동농업정책의 핵심인 시장 지지가격을 왜곡시키는 문제가 있었다. 따라서 각국의 구조정책을 조화시켜 궁극적으로 공동체 차원의 구조정책을 입안하려 했으나, 여러 지역의 다양한 문제들을 해결할 단일조치를 만들고 그에 따른 예산을 공동체에서 부담하는 것은 거의 불가능하였기 때문에 1960년대 초반에는 공동체 수준의 구조정책이 광범위하게 실시되지 못하였다.

한편, 구조정책은 EAGGF 에도 지시되어 있다. EAGGF 는 농업구조개선을 효과적인 시장정책 추진을 위해 동반하도록 규정하고 있었다. 또한 이를 위해 고정된 액수의 삼분의 일까지 사용할 수 있도록 하고 있다. EAGGF 는 창설된 지 2 년 후인 1964 년에 보증부문(Guarantee Section)과 지도부문(Guidance Section)으로 분리되었으며[26], 분리 이후 지도부문은 농가의 생산구조개선, 농산품의 가공과 마케팅을 위한 조건들과 구조개선을 담당하도록 하였으나 사실상 이루어지지 않았다. 결국 공동농업정책 출범 이후 직면하게 된 공급과잉문제, 공동체 재정부담문제, 농가의 저소득문제는 새로운 해법을 요구하기에 이른다.

### 2) 멘숄트 개혁안 (Mansholt Plan)

이러한 가운데 당시 농업담당 집행위원장이었던 멘숄트(Mansholt)는 시장정책에 바탕을 둔 공동농업정책의 한계를 구조정책을 통해

[26] Regulation (EEC) 17/64

해결하기 위하여 1968년 12월 '유럽공동체 농업개혁안'(Memorandum on the Reform of Agriculture in the EEC)을 제안하였다. 그는 개혁안에서 "*시장정책만으로는 농업의 근본문제를 해결할 수 없다… 우리 농산물의 가격은 너무 높아서 만족할 만한 조건으로 수출할 수 없다*"고 천명하였다. 또한 농업정책에서 시장정책과 구조정책 사이의 관계를 강조하며 구조정책을 다시 시작하도록 제안하고 있다.

멘숄트 개혁안의 골자는 영농규모의 확대, 생산의 근대화, 지지가격 인하, 유통구조의 개선 등이다. 구체적으로 선택적인 투자계획을 세워 대농의 경우 80-120ha 규모에 젖소 40-60마리, 그 밖의 생산물의 경우 이에 준하는 규모로 육성하고, 탈농 및 고령농민의 은퇴를 지원하여 적정규모의 농가를 조성하는 한편, 시장정보 제공, 생산자 조직의 활성화, 유통에 대한 농민의 의무 확대 등을 통해 유통개선을 도모하고자 하였다. 그러나 농가를 선별적으로 육성하여 규모확대를 도모한다는 이 계획은 당시의 상황에서는 급진적인 것이었기 때문에 강한 반발을 불러일으켰다. 결국 멘숄트의 제안은 야심찬 계획이었지만 결과는 미진한 것으로 나타났다.

구조정책에 대한 인식과 필요성이 더욱 확대된 것은 1970년대에 들어서면서부터이다. 1970년에는 공동농업정책의 예산과 관련하여 구조정책의 법률적인 틀을 다룬 규정이 만들어졌고[27], 이를 통해 구조정책이 제도화되었다. 여기서 구조정책은 공동수단(common actions)으로 정의되었고, 시장정책과 병행하여 지원하도록 정하고 있다[28]. 이처럼 1970년대 들어 유럽공동체의 공동농업정책은 '구조정책'이라는 틀을 법률적으로 공식화하기 시작했으며(EEC Regulation, 729/70), 이 틀은 1988년 구조정책자금(Structural Funds) 개혁이 있기까지 계속적으로 유지된다. 이때부터 구조정책은 비로소 가격 및 시장정책과는 별도의 것으로 공식적인 지위를 얻게 되었다. 1972년 '멘숄트 의정서(Mansholt Memorandum)'에 따라 유럽 공동체는 '영농현대화 지침 (EEC Directive, 159/72)', '은퇴지원 및 경지의 재분배 지침 (EEC Directive 160/72)', '직업훈련지원 지침 (EEC Directive, 161/72)' 등의 "사회구조적" 목표를 지니는 정책들을 공식적으로 승인했다.

이들 세가지 정책들이 유럽공동체 내에서 일반적으로 수행되는 수평적(horizontal) 목표를 지니는 것들이라면, 그와는 별도로 지역별 또는 부문별 특수성을 고려한 구조정책들 또한 이후로 계속 새롭게 마련되기 시작했다. '과채류 부문 생산자 조직 지원(EEC Regulation,

[27] Regulation (EEC)729/70
[28] 이 규정은 1988년 구조자금(Structural Funds)개혁이 이루어질 때까지 적용되었다.

1035/72)', '산간지역 및 조건불리지역 농업지원(EEC Directive, 268/75)', '농산물 가공 및 유통 조건 개선(EEC Regulation, 335/77)' 등을 그 예로 들 수 있다. 수평적 목표를 지니지 않고 지역별, 또는 부문별 특수성을 고려한 후자의 정책들은 특정한 정책 수단에 대해 특정 지역만이 그 수혜를 받을 수 있게끔 고안된 것들이다. 그것들은 농촌 지역의 사회통합과 자연환경을 위협하는 탈농 또는 농촌인구 유출을 막는데 우선적인 목적을 둔 것으로, 유럽연합 농촌개발 정책의 시작이라 할 수 있는 것들이다. 이때부터 비로소 지역 접근(territorial approach)이 명시적으로 시도되기 시작했으며, 경제.사회.환경 등 여러 차원에서의 균형이 강조되었다는 점에서 구조정책 혁신의 중요한 측면을 보여주고 있다.

□ 사회구조지침 (socio-structural directives)

집행위원회는 멘숄트 계획을 일부 수용하여 수정된 구조정책들을 제안하였고, 이 제안들은 1972년 각료이사회를 통과하여 구조정책의 지침이 되었다. 각료이사회를 통과한 세 가지 지침은 첫째, 영농현대화 지침, 둘째, 은퇴지원 및 경지의 재분배 지침, 셋째 농업종사자 직업훈련 지원지침이다. 이들 지침은 농업구조와 사회구조를 함께 다루고 있어 사회구조지침(socio-structural directives)이라 불리며, 1972년부터 1983년 말까지 시행되었다.

영농현대화 지침(Council Directive 159/72/EEC)은 발전 가능성이 있는 일정 규모 이하의 일부 전업농가를 선별하여 영농의 현대화를 위한 투자를 지원함으로써 이들의 소득과 생활수준을 향상시키는데 목적을 두고 있다. 발전가능성이 있는 전업농가로 선택된 농가는 직업적 기술과 능력을 갖추고 있으며, 개발계획 초기부터 경영장부를 의무적으로 기록해야 하며, 비농업 부문의 소득과 견줄 수 있는 조건으로 경영발전계획을 세우는 농가이어야 한다. 따라서 대규모 농가와 이미 경쟁력을 갖춘 농가는 지원대상에서 제외되었다. 또한 지원에 의해 개발계획을 추진하더라도 비교대상 가구의 소득수준에 도달할 가능성이 없는 농가는 지원대상에서 제외되었다. 다만 인구과소의 위험이 존재하거나, 경관보전상 최소한의 농업유지가 필수적인 지역에 대해서는 별도로 조건불리지역 지원대책을 강구하였다.

은퇴지원 및 경지의 재분배 지침(Council Directive 160/72/EEC)은 고령 등의 이유로 소득향상이 어려운 농민의 조기은퇴를 장려하고, 그 과정에서 유동화되는 토지는 영농근대화를 추진하는 농민의 경영규모 확대를 도모하거나, 농업 이외의 다른 용도로 전환하는데 목적을 두고

있다.

직업훈련지원 지침(Council Directive 161/72/EEC)을 통해서는 농민교육을 강화하고 농외 취업을 용이하게 하고자 하였다. 이 지침의 기본 목적은 농민, 농업노동자 및 가족구성원에 대해 관련 정보를 제공하고 직업을 알선하는 데 있었다.

사회구조지침의 영농현대화 사업에 대한 호응도는 높았으나 예산의 제약으로 신청농가 중 실제로 지원을 받은 농가의 비율은 매우 낮았다. 영농현대화 지원은 20-50ha 이상을 경작하는 대규모 농가와 축산농가, 낙농가에게 집중되었다. 대다수 소규모 농가에 대해서는 거의 영향을 미치지 못한 가운데 개발계획을 추진한 농가의 1/4정도만이 경지규모를 확대했을 뿐이다. 또한 영농현대화를 통해 농가의 저소득 문제를 해결하려는 목적은 지원을 받은 농가의 58%가 사업개시 6년 후에도 타부문 가구소득의 80%에도 미치지 못함으로써 목표를 달성했다고 보기 힘들었다. 결국 영농현대화를 통한 경쟁력 있는 농가의 육성이라는 구조정책은 전반적으로 실효를 거두지 못했고, 지원을 받은 농가의 대부분이 생산을 집약화함으로 농산물의 과잉공급을 가속화시키는 결과를 초래하였다.

이상에서 볼 때 1972년의 세가지 구조정책 지침은 다음과 같은 의의를 가진다.

첫째, 구조정책은 시장정책의 한계를 보완하기 위하여 나온 보완정책의 성격을 띠고 있다. 60년대의 시장정책은 이미 과잉생산과 이로 인한 재정압박의 결과를 초래하였으며, 농가들은 소규모 영농과 낮은 생산성으로 비농업 부문에 비해 현저히 낮은 소득수준을 유지했다. 이러한 농업문제는 단지 시장정책만으로 해결할 수 없음을 인식하여, 시장정책의 보완책으로 경쟁력이 없는 고령농민의 조기은퇴를 장려하고, 농가규모의 현대화를 통해 생산성과 소득을 높이기 위하여 구조정책이 도입된 것이다.

둘째, 당시의 구조정책은 수평적 목표를 지닌 정책수단(horizontal measures)이다. 즉 부문별 지역별 특수성과 무관하게 수평적으로 일반적인 사회구조의 개선에 목표를 둔 정책이었다.

셋째, 구조정책이 60년대 소규모농가의 생산성향상과 유통근대화에서 영농규모의 현대화를 목표로 방향이 선회되었다는 점이다. 이러한 정책들은 개별사업과 구별되는 공동조치들(Common Measures)이다.

□ 조건불리지역(less-favoured areas)

이러한 일련의 구조정책들은 1973년 영국이 EC에 가입하면서 새로운 국면을 맞는다. 영국은 회원국으로서 유럽경제공동체에 납부하는 것보다 훨씬 적은 보조금을 공동체로부터 받아갔다. 이에 대한 보상수단의 일환으로 1975년도에 마련된 것이 조건불리지역 농민들에게 지불되는 지원이다(Council Directive 75/268/EEC).

조건불리지역은 농민소득문제와 인구 과소화문제가 심각한 지역들을 대상으로 실시되었다. 이들 지역들은 산간지나 구릉지, 혹은 자연적인 핸디캡을 갖고 있는 지역으로서 토지경사도가 급하며, 토양이 척박하고 기후조건이 열악하여 농업생산성이 낮을 뿐만아니라, 작목선택의 폭도 좁아 소득수준이 낮은 지역이다. 이러한 지역의 농가소득을 보상하기 위해 가격수준을 높게 유지하면, 재정압박과 과잉생산의 문제가 더욱 발생하게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해 조건불리지역 지원을 채택한 것이다.

이 지침은 자연조건이 불리한 지역의 농민에게 보상수당(compensatory allowance)을 지불하고 투자를 지원하여 농민이 영농을 계속하면서 그 지역에서 계속 거주함으로써 인구의 과소화나 지역의 공동화를 방지하고 자연경관을 유지하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한, 이 지침은 크게 산간지역의 소와 양, 염소 사육 농가가 매년 보상수당을 받기 위한 구체적인 조건들을 다룬 내용과, 1972년의 영농현대화 지원지침(Directive 159/72/EEC)을 계승하여 조건불리지역에 위치하면서 발전 가능성이 있는 농가에 대한 영농현대화 사업을 지원하는 내용으로 나뉘어진다. 아울러 이러한 지원내용 중 일부는 EAGGF의 지도부문에서 조달하도록 규정하고 있다[29].

조건불리지역에 대한 지원은 EU의 농업구조정책에 있어서 다음과 같은 중요한 의미를 가진다. 첫째는 특정지역 및 생산물에 대한 '지역별 접근' 개념이 최초로 도입되었다는 것이다. 이로써 공동농업정책에서 '예외'와 '면제조치'가 생겨났으며, 모든 지역에

[29] 농업구조정책이 '조건불리지역'을 다루기 시작하는 것과 함께 1975년에는 지역정책의 일환으로 '유럽지역개발기금(ERDF : European Regional Development Fund)'이 창설되었다. ERDF 역시 영국의 공업쇠퇴지역 재개발을 지원하고, 영국이 공동농업정책으로부터 혜택이 적게 돌아가는 것에 대한 보상차원에서 만들어졌다. 결국 '조건불리지역지원'은 영국을 위해 만들어졌다고 볼 수 있으며, 자금은 EAGGF와 ERDF에서 공동으로 조달하는 방식을 취하게 된다. ERDF는 이후 그리스, 스페인, 포르투갈이 EC에 가입하면서 이러한 나라들의 저개발지역을 지원하는 기금으로 확장된다.

일률적으로 적용되던 정책이 지역에 따라서는 차등적으로 적용되는 방식이 도입된 것이다. 둘째는 유럽경제공동체 차원에서 직접소득보상이 농업정책의 한 수단으로 등장하게 된 점이다.

## 나. 구조정책의 발전기 (1980-1999)

1980 년대 들어서는 농촌 지역의 경제적, 사회적 발전을 위한 정책이 농업외 산업부문에도 확대되어야 한다는 인식, 즉 '다부문적 접근'의 필요성이 거론되기 시작했다. 이러한 인식은 '지역특정적(region-specific) 목표와 우선순위 하에서 다년간에 걸친 연속적인 정책 프로그램'이라는 원칙을 탄생시켰다. 그러한 원칙 하에 처음으로 시도된 유럽공동체의 농촌개발 정책은 1981 년의 스코틀랜드의 웨스트 아이즐(West Isles)과 벨기에의 로제르(Lozère) 등의 지역에서 실시된 "통합개발프로그램(Iintegrated development programme)"이다. 이 시기에 유럽공동체 가입을 눈앞에 두고 있었던 그리스와 프랑스 남부지역 및 이탈리아 중남부 지역에서 진행되었던 "지중해 통합프로그램(Integrated Mediterranean Programs)" 또한 그러한 원칙에 따라 시도되었던 유럽공동체의 농촌개발 정책 프로그램이다. 특히 지중해 프로그램은 이후 1980 년대 종반에 있었던 구조정책 자금 개혁의 시험대 역할을 하였다.

### 1) 통합프로그램과 지중해대책

유럽집행위원회는 1979년에 농촌지역의 경제사회개발을 위한 정책이 비농업부문에도 확산되어야 한다는 인식 하에 특정지역을 위한 통합프로그램을 제안한다. 통합프로그램은 조건불리지역을 대상으로 농촌경제에서 중요한 비중을 차지하는 비농업부문(식품가공업 등 소규모 기업의 유치 및 관광자원 개발사업 등)을 농업부문과 연계하여 개발하는 방식이다. 이를 위해 1981년에는 세 개의 구조관련 기금, 즉 ESF(유럽사회기금), EDRF(유럽지역개발기금), 공동농업정책의 EAGGF의 지도부문(Guidance Section)이 공동으로 참여하는 통합프로그램(integrated program)이 채택되었다. 통합프로그램은 스코틀랜드의 웨스트 아이즐[30], 프랑스의 로제르 지역(département de Lozère)[31], 벨기에의 조건불리지역[32]을 대상으로 다년차 방식으로 진행되었다.

[30] Council Regulation (EEC) 1939/81
[31] Council Regulation (EEC) 1940/81
[32] Council Regulation (EEC) 1941/81

한편, 1981년에는 통합프로그램과 유사한 방식으로 지중해 남부지역을 대상으로 한 '지중해대책(Mediterranean Package)'이 도입되었다. 공동농업정책이 시행된 결과, 지중해 연안의 프랑스 남부지역과 이탈리아의 경우, 이들 지역에서 생산되는 과채류가 역내 총생산에서 차지하는 중요성에 비해 공동농업정책으로부터 받는 예산지원액은 상대적으로 적을 뿐만 아니라, 타 지역에 비해 소득이나 발전측면에서 불균형이 존재한다는 불만이 제기된 것이다. 이른바 '남부문제(Sourthern Problem)'가 대두된 것이다. 이를 해소하기 위해 '지중해대책'은 이탈리아 남부지방의 관개지원, 프랑스 남부지방의 포도부문 구조개선, 농촌지역의 전기, 수도, 도로 등 농촌기반시설을 대상으로 통합적인 접근이 추진되었다. 지중해 대책은 한편으로는 당시 유럽경제공동체에 가입을 신청한 그리스, 스페인, 포르투갈 등 유럽남부 국가들이 가진 비슷한 문제를 해결하려는 목적을 동시에 갖고 있었다. 그리스는 1981년에, 스페인과 포르투갈은 1986년에 EC에 가입하였으며, 이들 국가도 프랑스 남부와 이탈리아와 같이 주력 농산물이 과채류이며, 호당 경지면적이 협소하고, 자연조건이 열악한 유사한 조건을 갖고 있었다.

통합프로그램과 지중해 대책의 특징은 다년도 방식의 종합적 농촌개발 정책으로 농촌지역의 농업부문과 비농업부문을 통합적으로 다루고 있다는 점이다. 이러한 통합적 접근은 1980년대와 1990년대 구조정책이 새로운 차원으로 발전하는데 기초를 다지는 계기를 제공하였으며, 지역의 특수한 목적에 따라 여러 종류의 정책자금을 조율하여 집행한 최초의 사례가 되었다. 지중해 대책은 그 후 수정 발전하여 1991년도부터 도입된 LEADER 프로그램의 전신이 되었다.

□ '농업구조의 효율화 규정'(Regulation (EEC) No 797/85)과 구조자금 개혁

1985년에 채택된 유럽경제공동체의 '농업구조의 효율화 규정'은 1980년대 중반 이후 공동농업정책 구조정책의 근간을 이루는 규정으로써 농업구조정책은 기존의 정책기조를 유지하는 한편, 과잉해소 등을 목적으로 농업생산능력의 조정과 환경보전이라는 새로운 역할을 부여받는다. 이 규정은 농산물의 품질향상, 영농조건 개선을 위한 영농근대화 지원, 영농후계자 지원, 조건불리지역 지원, 직업훈련, 환경보전에 부합되는 방식으로 경작하는 농민에 대한 지원 등을 주요 내용으로 하고 있다.

한편, 1985년도에 발표된 농업백서(Green Paper)는 1980년대 이후 더욱 가중된 농산물의 과잉생산문제와 예산부담문제 해결을 위해 공동농업정책을 전면적으로 개혁할 것을 주문하고 있다. 개혁의 주요

내용은 시장개입을 축소하고, 구조정책을 강화하는 것에 모아졌다. 새로운 원칙에 따른 농촌개발 프로그램의 탄생을 예고하는 '농촌사회의 미래(Future of rural society)'가 발표되는 것을 계기로 구조기금의 개혁을 통해 농촌지역에 대한 재정적 지원을 강조하고, LEADER 프로그램의 등장을 예고하였다.

1988년 6월에 이뤄진 구조기금개혁은 [33] 구조기금의 규모를 1989년부터 5년간 두 배로 증액하고, 계획 종료 연도인 1993년에는 구조기금이 유럽공동체 전체 예산의 1/4 수준이 되도록 하였다. 이와 함께 지역을 개입목적에 따라 목표 1~5b(Objective 1, ~ Objective 5b)로 분류했다. 이 중 목표 5a는 농업구조정책과 직접 관련된 것이고, 목표 1과 목표 5b는 농촌지역개발을 주요 내용으로 하는 광의의 농업구조정책이라고 볼 수 있다. 따라서 구조기금에서는 목표 5b만 농촌지역개발에 대한 내용이 명시되어 있지만, 여섯 개 목표지역 중 세 개가 농촌지역개발정책과 관련되어 있다고 볼 수 있다.

표22 : 구조기금과 목표지역

| 목표 | 내 용 | 구조기금 |
|---|---|---|
| Objective 1 | 개발 낙후지역<br>(1인당 GDP가 유럽연합 평균치의 75% 수준 이하인 경제적으로 지체된 지역) | ERDF, ESF, EAGGF지도부문 |
| Objective 2 | 산업쇠퇴의 영향을 심각하게 받는 지역의 갱신 | ERDF, ESF |
| Objective 3 | 25세 이상이면서 1년 이상 실업상태에 있는 사람의 장기 실업 극복 | ESF |
| Objective 4 | 25세 이하의 청년층 취업개선<br>(occupational integration) | ESF |
| Objective 5a | 농업구조조정 가속화<br>(생산, 유통, 가공구조의 재조정) | EAGGF |
| Objective 5b | 농촌지역 개발<br>(낮은 수준의 사회경제개발이 이루어진 농촌 지역, 농업부문에의 고용이 지배적이나 낮은 농업소득과 인구감소 또는 낮은 인구밀도로 인해 불안정 한 지역) | ERDF, ESF, EAGGF지도부문 |

한편, 1992년 목표별 및 재원별 구조기금의 현황을 보면, 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 목표 1지역, 즉 낙후지역개발에 대한 지출로서 전체 구조기금의 63.6%를 차지하고 있다. 농업구조정책과 직접적으로

[33] Regulation (EEC) 2052/88

관련을 갖는 목표 5a와 목표 5b는 전체 구조기금 예산의 10.5%를 차지하고 있다. 재원별로는 유럽지역개발기금(ERDF)이 전체 구조기금의 47.5%를, 사회기금(ESF)이 34%, 그리고 유럽농업지도보장기금(EAGGF)이 18.6%를 차지하고 있다.[34]

1988년 구조기금 개혁의 의의는 그 동안 개별 자금에 의해 독립적으로 추진됐던 구조정책을 구조기금이라는 하나의 체계 안에 통합시킴으로써 자금 지원이 필요한 부문에 집중 지원할 수 있도록 한 것이다. 또한, 농업구조개선과 관련하여 활용할 수 있는 자금원이 이를 계기로 한층 다양해졌다. 1988년에 시행된 구조기금 개혁은 1차 계획기간인 1993년까지(6년) 시행된 후, 1992년 공동농업정책 개혁이 이뤄진 다음 해인 1993년 맥샤리 개혁에 맞추어 일부 개정되어 1999년 중반까지 시행되다가(6년), 1999년 '아젠다 2000'에 의해 구조기금이 다시 한 번 개혁되면서 신 규정(Regulation (EC) No 1260/1999)에 의해 폐지되었다. 신 규정은 목표 1~5b 지역의 개념을 단순화해 목표 1~3지역으로 단순화하였다.

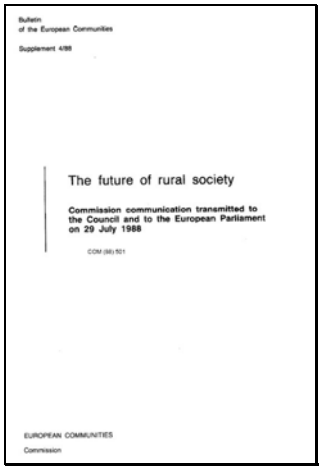
### 2) 구조정책 발전기의 의의

1980년대와 1990년대 구조정책 발전기의 특징은 다음과 같이 요약된다.

- 1970년대의 영농현대화, 은퇴지원, 직업훈련으로 대변되는 수평적 정책수단들이 영농후계자 보조, 조건불리지역 보조, 작목전환, 환경취약지역 보조 등으로 확대 발전되었다.
- 1980년대 초반에 도입된 통합프로그램과 지중해대책을 계기로 낙후지역의 특성을 고려한 지역별 정책이 도입되었다. 지역별 구조정책은 농업부문과 비농업부문을 분리하지 않고 연계하여 통합적 농촌지역 개발 프로그램으로 발전하였다.
- 구조기금의 대상지역(목표지역)과 자금원을 체계화하였다

[34] 유럽공동체의 전체 구조정책 중에서 농업부문의 경쟁력제고를 목표로 한 농업구조정책의 비중은 그다지 높지 않다. 구조기금의 60% 이상이 유럽단일시장 유지를 위해 개발이 낙후된 국가 또는 지역에 지출되고 있다. 낙후지역에 대한 구조정책이 대부분의 경우 농촌지역을 대상으로 하고 있으나, 농업부문에 초점을 두고 있지는 않다. 구조기금 재정 지출의 이와 같은 경향은 이후에도 계속되다가 1980년대 초반, 농업문제와 농촌문제를 분리할 수 없다는 통합적 접근이 도입된 이후 아젠다 2000부터는 농업구조정책을 농촌개발정책에 포함하게 된다.

# ‘농촌사회의 미래 The Future of Rural Society’


Bulletin
of the European Communities

Supplement 4/88

The future of rural society

Commission communication transmitted to the Council and to the European Parliament on 29 July 1988

COM (88) 501

EUROPEAN COMMUNITIES
Commission

The future of rural society (1988)

1988 년 유럽공동체 집행위원회가 제출한 ‘농촌사회의 미래: The Future of Rural Society’ 보고서는 1980 년대 후반기에 유럽 농촌이 당면한 문제제기와 여기에 대응하기 위한 정책전략을 제시하고 있는데, 현재 유럽연합의 농촌개발정책의 이해를 위한 중요한 검토 자료다. 이 보고서는 농촌개발에 대한 중장기적인 비전과 정책방향을 제시하기 보다는 농촌이 당면한 문제점들을 해결하는데 중점을 두고 있지만, 문제를 보는 관점과 해결을 위한 정책방안, 모두 당시로서는 새로운 시각을 보여준 것이었다. 특히 이 보고서는 지역개발 정책의 사례로 잘 알려진 LEADER 프로그램을 만드는 계기를 제공했다는 점에서 주목할 만하다.

이 보고서가 제기하고 있는 농촌의 문제점은 농촌의 다양한 기능들 간의 불균형문제다. 그래서 균형 있는 농촌개발의 중요성을 강조하고 있다. 이 보고서에서 지적한 농촌기능은 사회-경제적 기능, 환경적 기능, 인구학적 차원을 포함하는 포괄적인 개념으로, 농촌을 지리적 공간으로 구별하면서 농업생산 기능에 국한 시켰던 기존의 시각을 넓히는 계기를 만든다. 따라서 기존의 공동농업정책은 농업만을 대상으로 하던 정책범위를 산림, 환경, 에너지, 연구개발, 소기업활동 등으로 확대해야 할 것을 요구한다. 그리고 새로 가입한 회원국들을 포괄하는 유럽공동체의 결속력 강화와, 당시 유럽농업이 불가피하게 수용해야만 하는 시장경쟁의 현실을 감안해서라도 농촌에 대한 적극적인 정책적 노력이 필요하다는 것을 강조한다.

여기서 시장경쟁의 현실에 관한 지적은 중요한 대목이다. 유럽의 시장개입정책의 축소와 농업무역자유화에 대한 농촌지역의 입장은 두 가지다. 강력한 시장경쟁을 감당하기 어려운 지역에 대한 지원이라는 방어적인 입장과 농촌지역의 잠재적인 역량을 발굴하고 개발해서 농업경쟁력을 강화하려는 적극적인 입장이 그것이다. 이 보고서는

문제제기에서는 방어적 입장을 보이면서도 정책제안 부문에서는 다소 적극적인 입장을 보이기도 한다. 그러나 2007 년도부터 시행에 들어가는 공동농업정책에서의 농촌개발정책이 농업경쟁력 강화를 중점 정책대상으로 설정하고 있는 점을 고려할 때, 유럽의 농촌개발 정책은 1980 년대 후반부터 농업의 경쟁력 강화를 생산성과 가격 중심의 시장정책으로부터, 품질과 향토성, 그리고 인적자원자원의 개발을 포함하는 농촌정책으로의 전환에 대한 인식을 담고 있었다고 볼 수 있다.

이 보고서는 도시에 근접한 농촌의 환경문제, 지중해 지역 등에서 나타나는 농촌의 쇠퇴문제, 그리고 일부 도서 및 산간 오지에서 나타나는 황폐화 현상 등을 농촌의 문제로 지적한다. 그리고 이에 대응하기 위해서 친환경정책의 강화를 제안하는 한편, 산간 오지에 대해서는 경제, 사회, 문화, 교육, 환경 등을 포괄하는 농촌개발의 통합적 정책 프로그램 마련과 이 정책의 중장기적인 시행의 필요성을 주장한다. 지역정책과 관련해서는 중간거점지역에 대한 정책강화를 제안하면서 동시에 지역내부의 잠재적인 가치를 개발하기 위해 지역 주체들, 특히 소기업들의 자발적이면서 주도적인 역할을 촉진할 것을 권고한다. 이밖에도 소기업들을 위한 신기술 보급, 통신 및 운송 인프라, 농촌관광과 같은 서비스 상품의 다양화 등을 촉진하고 교육 및 훈련, 농업인에 대한 관련 정보의 적극적 홍보 등을 권고하고 있다. 또 한 가지 중요한 것은 공동농업정책의 구조기금(농업보장지도기금 중 지도부문, 사회기금, 지역개발 기금)운영의 개혁과 관련해서 지역별 특성에 따른 대상목표들을 설정하고 이 특성에 해당하는 모든 지역에 적용할 수 있도록 기금의 수평적(Horizontal)운영을 권고한다. 이 보고서가 제안한 정책 내용들은 1988 년의 구조정책 개혁에 대부분 반영된 것이다.

## 다. 아젠다 2000과 농촌개발정책 (New CAP): 1999-2003

'아젠다 2000'은 유럽연합이 새천년을 앞두고 회원국 확대와 내외적으로 산재한 많은 과제들을 해결하기 위하여 1999년 3월 베를린 정상회담을 통해 도출한 유럽연합 합의문이다. 이 합의문은 EU의 확장을 앞두고 새로운 도전에 대응하는 한편, 이에 따른 기회를 활용하기 위해 2000~2006년까지 농업정책뿐만 아니라 지역정책, 금융정책 등 유럽연합 전반사항에 대한 정치적 합의틀을 제공하고 있다.

공동농업정책과 관련해서는 1992년 개혁의 틀을 이어받아 시장정책분야의 개혁을 심화시키고, 증대되는 재정압박을 피하기 위해 2000~2006년간 공동농업정책 총예산규모를 동결시켰다. 또한 지금까지 여러 정책수단에 분산된 농업구조 관련정책을 '농촌개발정책'이라는 새로운 부문으로 통합하여 실시함으로써 '농촌개발'을 공동농업정책의 두 번째 축(pillar 2)으로 설정하였다. 이로써 공동농업정책은 시장정책과 농촌개발정책을 양대 축으로 하게 되었으며, '아젠다 2000' 이후 공동농업정책의 무게중심은 시장정책에서 농촌개발정책으로 이동하기 시작한다.

### 1) 아젠다 2000의 배경

맥샤리(Mac Sharry)개혁이라 불리는 1992년도의 공동농업정책 개혁은 지지가격 및 수출보조금 인하와 소득감소 보전을 위한 직접지불제의 도입, 의무 휴경제 및 가축 사육두수 제한 등의 조치를 취하였으나, 공동농업정책은 여전히 유럽연합 내외로부터 개혁의 필요성을 제기받고 있었다.

표 23 : 공동농업정책 개혁의 배경과 주요내용

| | | 1992 년 개혁 | Agenda 2000 |
|---|---|---|---|
| 개혁 배경 | 외부 | ▪ UR 등 국제적 압력 | ▪ 국제 경쟁력 약화<br>▪ 유럽연합의 확장준비 |
| | 내부 | ▪ 재정압박<br>▪ 과잉생산 | ▪ 재정압박, 과잉생산<br>▪ 소비자의 관심 변화<br>▪ 환경문제 반영<br>▪ 행정의 관료화, 지원 불평등 |
| 주요 내용 | | ▪ 가격지지 감축<br>▪ 직접지불제 도입<br>▪ 생산통제<br>(의무휴경실시, 사육두수제한) | ▪ 가격지지 감축 확대<br>▪ 직접지불제 강화<br>▪ 농촌개발 제 2 축으로 도입<br>(농촌개발규정 제정)<br>▪ 농업환경 도입<br>▪ 예산고정, 행정 간소화 |

가) 새로운 도전들

▪ 국제농업시장은 이윤획득이 가능한 적정가격으로 여전히 강한 성장이 예견되고 있다. 반면, 유럽 공동농업정책의 지지가격 수준은 유럽연합이 국제의무를 이행하고, 세계시장 참여에 따른 이익을 기대하기에는 너무 높은 수준이다. 이처럼 높은 수준의 가격지지는 과도한 예산지출을 수반하는 것은 물론, 공급과잉의 위험과 함께 유럽농업이 세계농업시장에서 갖는 지분의 상실을 암시하고 있다.

▪ 공동농업정책의 예산지원과 혜택이 지역별, 생산자 계층 간에 불평등을 초래하고 있어 농촌지역에 역기능이 발생하고 있다. 일부 농촌지역에서는 공동농업정책이 환경오염, 가축전염병, 식품품질 저하를 유발할 정도로 집약적인 농업생산방식을 채택하는 결과를 가져온 반면, 다른 지역에서는 농업활동의 쇠퇴로 인구가 희소해 농촌지역이 쇠퇴하고 있다.

▪ 시민과 소비자들로 하여금 공동농업정책을 지지하도록 하는 것이 절박한 과제가 되고 있다. 소비자들은 식품의 품질 및 안전, 환경보호, 동물후생에 대한 관심을 증대시키고 있다.

▪ 유럽농업의 강점은 자연자원, 영농방식, 전통에 기초를 둔 농업의

다양성이다. 하지만 유럽연합의 지속적인 확장으로 공동농업정책의 행정은 더욱 복잡해지고 관료화되었으며, 일부는 전혀 이해할 수 없는 수준으로까지 나아갔다. 이제는 회원국들에게 보다 많은 자유를 부여하고, 분명한 기준과 엄격한 감독체계를 갖춘 '분권화된 정책모델'이 필요하다.

- 유럽연합은 농업분야 국제협상을 준비해야 하며, 국제협상에서 최후에 무엇을 수용할 수 있는지에 관한 한계를 정해야 한다.

- 1999년 5월 1일 발효된 암스테르담 조약은 환경관련 사항을 모든 규정에 통합해 반영하도록 요구하고 있다.

Franz Fischler EU 농업집행위원

이러한 시대적 도전에 직면하여 1992년 공동농업정책 개혁 이후 유럽연합 농업위원회 위원장을 맡은 프란츠 피슐러(Franz Fischler)는 1995년 이후 공동농업정책의 획기적인 전환을 모색하게 된다. 그 결과 1996년 11월 유럽농촌개발 컨퍼런스에서 유럽연합 농촌개발을 위한 10가지 프로그램을 제안한 '코크(Cork)선언'이 나왔으며, 1997년 7월 16일에 발표된 'Agenda 2000 개혁안'은 '코크선언'[35]을 배경으로 한 것이다. Agenda 2000 개혁안은 그 후 각국간의 협상을 거쳐 수정을 거듭해 1999년 3월 베를린 정상회담을 통해 합의를 도출한다.

[35] 이 선언은 아일랜드의 Cork 에서 1996 년 11 월 7-9 일에 개최된 '유럽 농촌개발 컨퍼런스'에서 관련 연구자들과 활동가들, 관료들이 컨퍼런스의 결과를 선언문의 형태로 채택하여 발표한 것을 말한다. 이 선언은 현재 EU 와 그 회원국들의 농촌개발 정책에 중요 지침으로 반영되고 있다. Cork 선언은 유럽에서 농촌개발정책 패러다임의 근본적 수정을 초래한 중요한 전환점이었던 것으로 평가된다. 선언의 전문은 다음의 웹 사이트 참조.
<http://www.rural-europe.aeidl.be/forum/forum2/corde-en.htm>

□ 코크선언(The Cork Declaration-A living countryside)

| 1996 년 11 월 7 일 ~ 9 일 / 아일랜드 코크 | |
|---|---|
| 인식 | 농촌지역은 유럽연합 인구의 1/4 을 포용하고 있으며, 유럽연합 전체 회원국 영토의 80%를 차지하는 중요한 지역이다. 유럽의 농촌은 유일하고 독특한(unique) 문화적, 경제적, 사회적 틀을 보전하고 있으며, 다양하고 특별한 활동들, 가치 있는 경관(숲과 농지, 훼손되지 않은 자연, 소규모 마을, 지역중심지, 소규모 산업)에 의해 특징 지워진다. |
| 견해 | 농촌지역과 그 주민들은 유럽연합의 진정한 자산이며 경쟁 능력을 보유하고 있다. |
| 의식 | 유럽농촌은 유럽적 경관특성을 나타내는 농지와 숲으로 구성되며, 농업활동은 인간과 자연환경을 매개하는 가장 중요한 연계영역(interface)이며, 또한 그래야 한다. 농민은 농촌지역에 산재하는 다양한 자연자원들을 관리하는 자로서 그러한 의무를 담당해야 한다. |
| 상기 Recalling | 농업과 임업은 유럽경제에서 더 이상 지배적인 생산활동이 아니며, 농업과 임업이 경제에서 차지하는 비중은 계속해서 줄고 있다. 농촌개발은 농촌지역의 모든 사회, 경제적 요소들을 고려해야 한다. |
| 지각 Conscious | 유럽인들은 삶의 질에 대해 품질, 건강, 안전, 자기개발, 레저 등에 대해 관심을 높여가고 있으며, 농촌지역은 이러한 관심을 충족시킬 수 있는 아주 훌륭한 위치에 있다. 농촌지역은 따라서 독창적이며, 우수하고, 현대적인 개발모델의 토대가 될 수 있다. |
| 인정 Recognising | 공동농업정책은 소비자의 요구와 선호, 국제무역의 변화, EU 확대 등과 관련해 새로운 현실과 도전에 직면해 있다. 가격지지에서 직접지원으로 농업정책의 이동은 계속될 전망이며, 공동농업정책과 농업활동은 이러한 변화에 적응해야만 한다. 농민들은 이러한 적응 과정에서 도움을 받아야 하며, 자신들의 미래에 대해 사회로부터 명확한 지침을 제공받을 필요가 있다. 공동농업정책과 농촌지역개발정책의 지속적인 개혁은 정책의 투명성과 효과성을 향상시켰지만, 여러 정책 간에 모순 및 중복이 야기되었으며, 법적 수단들의 복잡성은 더욱 커졌다. |
| 기대 Expecting | 1992 년 공동농업정책 개혁에 따른 보상지불(compensatory payments)의 정당성은 점점 더 큰 도전에 직면할 것이다. |
| 설득 Persuaded | 자연자원의 적절한 관리, 생물다양성(biodiversity) 및 농촌경관의 관리(cultural landscapes), 조화로운 농촌개발에 대한 공공부문의 지원은 점점 설득력을 키워가고 있다. |
| 결정 Determined | 농촌지역의 지속 가능한 개발을 위한 지역역량, 특히 세계시장과의 통합에 노출되어 있는 개인과 공동체의 역량강화를 위해 가능한 모든 수단을 동원한다. |
| 발표 Announces | 유럽연합 농촌개발을 위한 다음 열 가지의 프로그램을 제안한다. |

# 아일랜드 코크회의 (1996)

아일랜드 Cork City

**코크선언 / Cork Declaration**

유럽연합의 농촌개발정책이 체계화되는 계기는 1996 년의 코크(Cork)회의였다. 당시 이 회의를 주관했던 유럽연합 농업위원장 프란쯔 피슐러는 오스트리아 출신이었던 만큼 당초부터 농업-환경을 중시하는 농촌개발정책의 적극적인 지지자였다. 산지가 많은 오스트리아는 유럽연합에 가입할 당시부터 시장개입정책보다는 농업과 환경, 문화, 관광, 향토산업 등을 활성화하는데 관심이 많았다. 이런 배경을 가진 프란쯔 피슐러가 재임시절 강력하게 밀고 나갔던 농촌개발정책의 서막이 바로 코크회의였다. 이 회는 앞 절에서 지적했던 것처럼 유럽의 역사, 문화, 경관 등 다차원에서의 동질성을 확인하면서, 농업부문이 이와 같은 동질성 위에서 발전해야 하고, 동시에 유럽농업은 이러한 동질성이 세계화 속에서 유럽의 정체성으로 발전하도록 기여해야 한다는 목표에 대해 공감대를 확보하는 중요한 회의였다. 피슐러 의장이 이 회의에서 제안한 10 가지 정책 프로그램은 사실상 유럽농촌개발정책의 핵심적인 개념을 종합정리 한 것으로 아젠다 2000 은 물론이고 2003-2004 중간 개혁 그리고 2007-2014 를 위한 공동농업정책 제안에서도 계속 반영되고 있다.

1) 농촌우선 (Rural preference)

농촌우선에서 지적하는 내용은 다음과 같이 다섯 가지로 정리되며, 이것은 농촌개발정책의 중요성을 강조하기 위한 선언적인 의미를 띠고 있다. 코크선언에서도 농촌개발의 개념이 단순한 농업생산의 공간으로서의 범위를 넘어 환경, 사회, 문화, 복지의 범위로 확장된 개념으로 제시되고 있는데, 이는 유럽이 1990 년대 이후 이같은 농촌과 농촌개발의 개념에 대해 이미 공감대를 형성했다는 것으로 볼 수 있다.

- 지속가능한 농촌개발이 유럽연합 아젠다에서 최우선이 되어야 하고 모든 농촌관련 정책의 근본원칙(Fondamental Principle)이 되어야 한다.

- 이것의 목적은 농촌인구의 이농억제, 빈곤퇴치, 고용확대와 기회균등의 촉진, 고품질/건강/자기개발/레저 등에 대한 요구에 부응하여 농촌복지를 향상시키는 것이다.

- 농촌환경의 질의 보전과 개선의 필요가 농촌개발과 관련한 공동체의 모든 정책 안에 통합되어야 한다.

- 공공지출, 인프라 투자와 교육, 건강과 통신 서비스 등에 있어서 도시와 농촌 간에 균형을 유지해야 한다.

- 증가한 가용자원의 몫은 농촌개발의 촉진과 환경적 목표의 보장을 위해 사용되어야 한다.

2) 통합적 접근 (Intergrated Approch)

농촌개발정책은 농촌지역의 경제, 사회, 문화, 환경, 복지 등 다양한 대상에 대해서 시행되지만 이것들이 하나의 법령이나 정책의 틀로 통합되어 실천되어야 한다는 것이다. 이는 농촌의 개념이 다차원적이고, 다부문적이지만 농촌개발정책은 이러한 다양한 요소들을 통합하여 접근해야 한다는 것을 뜻한다. 실질적으로 정부 내의 관련 정책 부서들 간에, 그리고 지방자치단체간에 정책협력구조를 만들고 이것을 뒷받침할 수 있는 제도적 틀을 구축할 것을 요구하고 있는 것이다. 이러한 통합적 접근이 이뤄지지 않으면 하나의 지역 내에서 정책대상이 특정 부문에 국한되게 되므로 농촌지역의 발전이 종합적인 성과를 거두기 어려울 뿐만 아니라, 유사한 정책이 중복되는 결과를 초래 할 수도 있다.

우리나라의 농촌마을 종합개발정책은 특정 지역 안에서 농업부문과, 이와 관련된 환경부문 만을 대상으로 하기 때문에 지역발전을 위한 종합적인 성과를 기대하기 어려운 실정이며, 농촌관광을 비롯한 마을개발 사업들과 관련하여 여러 정부부처들이 유사한 사업을 중복적으로 시행하는 문제를 낳고 있다. 코크회의는 이미 이런 현상을 염두에 두고, 다원리적이고, 다부문적인 농촌개발을 위해 통합적인 정책접근방법을 권하고 있다.

- 농촌개발정책은 하나의 분명한 영역적 차원(territorial dimension)에서, 개념은 다원리적(multi-disciplinary)이고, 적용은 다부문적(multi-sectoral)이어야 한다.

- 이런 원칙은 모든 유럽연합의 농촌지역에 적용하되, 보다 많이 필요로 하는 지역에 대해서는 자금지원의 차별화를 통한 집중지원의 원칙을 존중한다.

- 농업의 조정과 개발, 경제활동의 다각화(특히 중소산업과 농촌서비스), 자연자원 관리, 환경기능 향상, 문화/관광/레크리에이션의 활성화 등 다양한 시책들이 동일한 법률과 정책의 틀 안으로 포괄되는 통합접근에 기초해야 한다.

3) 다각화 (Diversification)

농촌개발은 경제적.사회적 활동의 다각화를 통해 농촌지역의 활성화를 추구한다. 그러나 이러한 다각화 과정에서 유의해야 할 점은 농촌 지역 개발주체들이 새로운 활동에 대한 경험과 지식이 부족할 뿐 만이니라 관련

투자와 인프라가 부족하다는 사실이다. 그래서 다각화 정책은 지역발전을 주도하는 개인이나 공동체들이 자립적으로 개발 사업을 주도할 수 있게 하기 위해 필요한 것들을 지원하는 것이다.

- 경제적, 사회적 활동의 다각화에 대한 지원은 자립적인 개인과 공동체 주도를 위한 토대를 마련해 주는데 초점을 맞추어야 한다: 투자, 기술지원, 비즈니스 서비스, 적합한 인프라, 교육, 훈련, 정보기술의 통합된 향상, 농촌지역의 통합부문과 핵심발전요소로서 소도시의 역할 강화, 활력 있는 농촌공동체와 마을들의 재활 발전 촉진 등.

4) 지속가능성 (Sustainability)

농촌정책의 궁극적인 목적 중의 하나는 지속가능한 농업을 추구하는 것이다. 농촌정책이 농업생산의 차원을 넘어 농촌공간의 다차원적인 가치를 추구한다는 것의 의미는 유럽의 환경자원과 문화적 정체성의 유지, 발전에 기여하는 것까지를 포함하는 것이다. 특히 무역자유화와 세계화에 대항해서 유럽의 정체성을 보장하기 위해 농촌공간과 고유한 경관은 중요한 요소들이다. 또한 이러한 정체성은 지난 오랜 역사로부터 얻어진 것인 만큼 미래의 역사 속에서도 지속되어야 하기 때문에 현세대의 이기적인 이해만을 추구해서는 안 된다.

- 농촌개발정책은 유럽 농촌경관(자연자원, 생물다양성, 문화적 정체성)의 품질과 어메니티를 유지해나가는 농촌개발을 활성화해야 한다,

- 그래서 현대 세대의 이용이 미래 세대의 선택을 손상해서는 안 된다. 우리들의 지역활동에 있어 우리의 글로벌한 책임을 인식해야 한다.

5) 지역주체 (Subsidiarity)

유럽은 오랜 역사 속에서 공통의 정체성을 가지면서도 내부적으로는 다양한 지역적 특성을 가져왔다. 이러한 다양성 속에서 지역주체들이 농촌개발정책을 주도하게 함으로써 농촌공동체의 창의성과 연대를 발전의 동력으로 활용할 수 있는데, 이는 농촌개발정책이 추구하는 본질적인 가치이기도 하다. 그래서 농촌개발정책의 수립과 실천은 유럽이라는 일관성의 토대 위에서 가능한 분권적이어야 하며, 다양한 지역범위 수준에서 협력적이어야 한다. 농촌개발의 방법으로 상향식과 파트너쉽을 강조하는 이유는 획일적인 하향식 방식으로는 지역의 다양성에 기초한 지역문화와 지역혁신의 활성화가 어렵기 때문이다.

이러한 지역공동체의 창의성과 자발적 의지에 기초한 상향식 접근이 농촌개발정책의 본질임에도 불구하고 한국적인 상황에 그대로 도입하기에는 무리가 따른다. 유럽은 국가마다 상대적인 차이가 있음에도 불구하고 지역공동체의 자치활동이 오랜 역사 속에서 축적되어 왔다. 이러한 공동체적인 구조는 유럽을 근대사회로 이끈 원동력이었다는 점에서 지방자치의 역사와 경험이 짧은 한국과는 적어도 현 단계에서는 많은 차이가 존재한다. 한편 통합적 접근방식을 통해 농촌개발을 하기 위해서는 교사, 사업가, 지역정치 지도자, 임금근로자 등 다양한 계층과 훈련된 주민들이 지역개발의 주체로서 참여해야 한다.

- 유럽연합 농촌의 지역적 다양성 속에서 농촌개발정책은 지역주체의 원칙에 따라야 한다.

- 농촌개발정책은 가능한 분권적이어야 하며, 모든 수준(지역, 광역, 국가, 유럽)에서 파트너쉽을 이루어야 한다.

- 농촌공동체의 창의성과 연대를 동력화하기 위해서 참여와 상향식 접근이 강조되어야 한다. 농촌개발정책은 하나의 일관성 있는 유럽의 토대 안에서 지역과 공동체가 주도해야 한다.

6) 단순화 (Simplication)

농촌개발정책은, 특히 농업과 관련된 부문들은 법규차원에서 단순하게 짜여져야 한다. 관련 법규의 단순화는 정책의 개념과 목표가 분명하게 수립되어 있다는 것을 의미하는 것이다. 의사결정에 있어서 지역주체의 역할을 활성화하고, 정책시행을 분권화하고, 전체적으로 보다 유연한 정책을 추구하기 위해서는 농촌개발을 위한 법령과 제도 및 정책구조가 단순한 것이 유리하다.

7) 프로그램 (Programing)

농촌개발프로그램의 적용은 일관성 있고 투명한 절차에 기초해야 한다. 상식적인 것이라 생각하기 쉽지만 실제로는 실천하기 어렵거나 자주 문제가 발생하는 부분이다. 지역주체들의 참여, 중앙정부/지방정부/지역주체들 간의 협력, 정책 시행의 분권화가 원활하게 이루어지지 않고서는 개발프로그램의 일관성을 확보하기 어렵다. 우리나라의 농촌개발정책이 가장 주목해야 할 부분 중에 하나가 바로 이러한 일관성과 투명성의 토대를 만드는 일이다.

8) 재정(Finance)
9) 관리 (Management)
10) 평가와 연구(evaluation and Research)

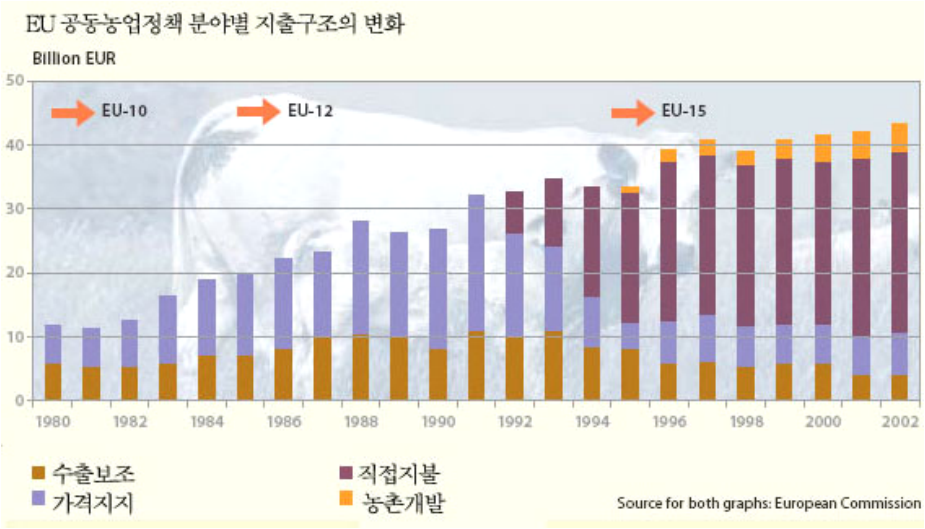
## 나) 아젠다 2000의 주요 개혁 내용

□ 시장정책분야

농업분야에서 아젠다 2000 은 1992 년의 공동농업정책 개혁을 이어받아 가격지지와 수출보조를 감축하는 대신, 직접지불을 늘리고, 농촌개발분야에 대한 투자를 확대하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 이러한 변화와 함께 공동농업정책은 점차 농산물(생산물)에서 농민(사람)과 농촌공간(땅)으로 그 대상을 옮겨갔다.

1989-91 년 사이 공동농업정책이 가격지지와 수출보조를 위해 지출한 예산비중은 90% 이상에 달했으나, 아젠다 2000 개혁으로 2006 년에는 시장정책 예산비중은 21% 수준으로 낮아질 전망이다. 반면, 직접지불의 경우에는 같은 기간 동안 예산비중이 10%에서 68%로 크게 늘어날 전망이며, 농촌개발부문은 10%대를 넘어설 것으로 예상되고 있다.

그림8 : 유럽연합의 공동농업정책 예산지출의 변화



주요 품목별 개혁내용은 다음과 같다.

- 곡물부문 :
  - 곡류의 가격지지(시장개입가격)는 2000 년부터 2 단계를 거쳐 15% 삭감한다. 반면에 곡물에 대한 직접지불액은 2 단계를 거쳐 톤당 54 유로에서 63 유로로 증가시킨다.
  - 유지작물(oilseeds)과 비직물 아마(non-textile linseed)에 대한 직접지불은 3 단계를 거쳐 곡류와 같은 수준으로 삭감한다. 단백질 작물은 톤당 72.5 유로의 높은 수준의 직접지불을 받게 되며, 다른 곡류에 비해 상대적으로 높은 수익성이 확보되도록 한다.
  - 의무휴경은 지속시키며, 특별휴경은 폐지하고, 자발적 휴경은 환경에 긍정적인 영향을 가져오므로 계속 허락한다. 의무휴경과 자발적 휴경에 대한 보상수준은 곡류와 같은 수준으로 한다.

- 쇠고기 부문
  - 쇠고기의 가격지지는 2000-2003 년까지 3 단계를 거쳐 톤당 20% 축소한다.
  - 보상 프리미엄은 가축 수와 관련되며, 도축프리미엄은 지속한다. 특별프리미엄과 경산우(suckler cow) 프리미엄의 자격요건이 되는 동물 수는 ha 당 2 가축단위(livestock unit, LU)이며, 추가적인 프리미엄을 받으려면 사육밀도가 ha 당 1.4 가축단위(LU) 미만이어야 한다.

▪ 우유와 유제품 부문
- 낙농부문에 대한 개혁은 2005/06 년부터 적용된다.
- 버터와 탈지분유의 가격보조는 2005/06 년부터 3 단계에 걸쳐 15% 줄어들게 된다.
- 우유 쿼터 체제는 2005/06 년부터 2008 년까지 3 단계에 걸쳐 1.5% 증가시킨다. 만약 농가가 1 년 동안 적어도 70% 정도의 배당 쿼터를 사용하지 않을 경우, 회원국은 이를 다른 생산자에게 배분하거나 회원국 비축량에 복귀시키는 객관적 조건을 결정할 수 있다.
- 이와 더불어 가격보조 하락에 따른 농가소득 보호 차원에서 추가적인 지원으로 농가들은 낙농 프리미엄을 받게 된다 (2005 년 톤당 5.75 EUR, 2006 년 11.49 EUR, 2007 년 17.24 EUR).

□ 농촌개발분야

'아젠다 2000'은 농촌개발정책을 공동농업정책의 두 번째 축으로 도입하는 한편 (1)농업 및 산림 부문의 다양화와 발전, (2) 농촌 지역의 경쟁력 강화, (3) 환경 및 농촌 유산의 보전과 유지를 주요목표로 설정하고 있다.

유럽 농촌개발정책은 농업부문의 경쟁력과 다원적 기능(multifunctionality)을 강화함으로써 시장부문 개혁을 보완하는 한편, 농업환경(agri-environment)을 위한 정책 수단을 강화하였다. 또 다른 한편으론 농촌 지역의 대안적 소득원 창출을 지원함으로써 농촌주민의 소득향상에 기여하고, 모든 EU 농촌 지역의 지속 가능한 발전을 위한 청사진을 마련하고 있다.

이를 위하여 농촌개발규정[36]을 새롭게 제정하였으며, 규정에서는 이와 같은 목표들을 달성하기 위해 9 가지 농촌개발 정책수단을 제시하고 있다

① 농업자산에 대한 투자

유럽 연합은 농업소득과 기본생활수준(living standards), 그리고 농작업환경을 개선하기 위해 농업에 투자할 경우, 이에 대한 보조금을 지급한다. 투자 목적은 다음 중 하나 이상을 충족해야 한다 : 생산비용의 절감, 상품품질 개선, 자연환경 보존과 개선, 위생 및 동물복지 기준충족, 농업활동의 다양성 증대 등

[36] Regulation (EC) No 1257/1999

예를 들면, 이러한 목적 중 하나를 충족시키기 위한 농기계와 설비 현대화를 목적으로 투자할 수 있다.

② 청년영농인의 창업지원 ③ 교육훈련 ④ 조기은퇴

일련의 정책수단들은 농업과 산림부문과 관련된 인적자원을 대상으로 한다. 농업의 세대교체를 위한 보조금이 지급되는데, 이러한 세대교체는 저연령 농가(40 세 이하)에 대한 창업지원(setting-up measures)과 조기은퇴장려를 통해 이루어진다. 조기은퇴를 유도하기 위해서는 고령농가와 농업노동자들이 조속히 농업을 떠나게 하기 위한 재정적 이점(연금)을 제공해야 한다. 조기은퇴를 통해 확보한 토지는 토지의 경제적 가치를 높일 수 있는 다른 농가에 분배하거나 비농업 용도로 전용할 수 있다.

농업활동(혹은 다른 활동으로의 전환)에 관한 교육훈련과 산림의 경제적, 생태적, 사회적 기능을 향상시키기 위한 목적의 임업 교육 훈련에 대한 자금 지원이 가능하다. 고품질 상품 생산 촉진과 환경 친화적 생산 방식과 관련된 교육 훈련이 특히 강조되고 있다.

⑤ 조건불리지역과 환경제약 지역

어떤 농촌 지역은 자연환경이 열악해 생산비용은 높고, 수확량은 적어 농업을 유지하기가 어렵기 때문에 조건불리지역(LFAs)이라고 부른다. 이러한 이유로 조건불리지역의 농민이 영농을 포기할 경우, 지역의 불리한 상황은 장기적인 농업의 유지와 지속적인 토지관리, 그리고 지역 농촌공동체의 성장 가능성을 위협할 수 있다. 이러한 이유에서 조건불리지역 농가들은 보상지불의 대상이 될 자격이 있다. 아젠다 2000 에서는 조건불리지역에서 농업생산자가 수행하는 자연경관의 관리자로서 기능을 반영하여 보조금을 지불할 수 있도록 하였다 : 현재 지불금은 전과 같이 가축의 사육두수에 따라 계산하지 않고, 헥타르당으로만 계산한다. 그리고 생산과는 연계시키지 않고 농업생산자가 사용하는 농법의 유익성에 비추어 지불금을 결정한다.

환경보존 지역에 관한 새로운 정책수단이 아젠다 2000 에 도입되었다 : EU 환경 보호 규정의 적용 결과로 농업용으로만 사용이 제한된 지역의 농가는 이러한 제약으로 인해 생기는 추가적인 비용과 소득 감소에 대한 보상(지불금)을 받을 수 있다. EU's Natura 2000 network 에 속하는 지역이 한 예가 될 수 있다.

■ Natura 2000

심각한 생물다양성 감소에 대응하기 위해, 1992년 리우 회의(Rio conference) 결과에 따라, 유럽연합은 1972년 '조류'에 관한 지침과 1992년 '생물 서식지(habitats)'에 관한 지침을 채택하였다. 이들 지침들은 생물 서식지와 생물종의 보존에 관한 것이었다. Natura 2000 네트워크는 이러한 지침들의 결과로 만들어 졌다. Natura 2000의 목적은 경제적·사회적·문화적 요구 사항들과 각 회원국의 지역적 특성을 고려하면서, 자연 서식지와 야생 동물군(fauna) 및 식물군(flora)의 서식지를 보존하는 것이다. 하지만 Natura 2000의 목적이 모든 인간 활동이 금지되는 '자연의 신성화'가 아님을 유념해야 한다. 예를 들어 Natura 2000 지역으로 지정된 지역에서도 산림 자원이 개발될 수 있다. 반대로 대부분의 경우 유용한 인간 활동의 존재와 재개는 특히 농촌과 산림 지역에서 생물다양성의 유지에 필수적인 요소가 된다.

⑥ 농업-환경

유럽연합은 1992 년 공동농업정책 개혁 시 추가수단으로써 농업환경계획을 도입한 이후 이를 계속 지원하여 왔다. 2000 년 이후의 농촌개발정책은 농민들이 기존의 '바람직한' 영농관행과 기본적 법률을 준수하는 것 외에도 환경서비스를 제공하는 데 있어 핵심적인 역할을 하고 있다는 점을 확증했다. 최소 5 년 이상의 농업환경계약에 자발적으로 참여한 농가를 대상으로 보조금을 지급할 수 있다. 환경에 미치는 영향에 따라 장기적인 계약이 이루어 질 수도 있다. 보조금은 계약으로 인한 소득 감소와 비용 증가, 그리고 재정적 이점을 제공할 필요성을 고려하여 계산되며, 연간 단위로 지급된다.

농업환경정책 수단은 아젠다 2000 의 유럽연합 농촌개발정책 중 유일하게 강제력을 지닌다. (회원국은 EAGGF 의 보증 부문에서 지원 받는 농촌개발 프로그램에 농업환경정책 수단을 반드시 포함하여야만 한다.) 이를 통해 농업환경계획이 가지고 있는 정치적 중요성을 엿볼 수 있다.

⑦ 농산물 가공 및 유통 증진

아젠다 2000 에는 시장 성장에 적합한 상품 생산, 새로운 상품 유통망 연구, 농업 상품의 가치 증대가 농업부문의 경쟁성을 높이는데 중요하다는 인식이 있었다. 농업 상품화 과정과 마케팅을 개선하기 위한 목적으로 투자할 경우, 이에 대해 보조금을 지급할 수 있다. 투자의 목적은 새로운 기술의 적용, 품질의 개선과 관리, 농업 상품의 새로운 유통망 개발, 환경 보호 중에서 하나 이상을 충족하여야 한다.

⑧ 산림

임업에 대한 보조는 1998 년 유럽 임업전략(1998 EU forestry strategy)의 한 부문으로써, 유럽 삼림의 보호 및 지속가능한 관리와 개발을 목적으로 하고 있다. 임업 전략은 (삼림의 다원적 기능에 대한 인식을 바탕으로) 삼림의 생태적, 경제적, 사회적 기능에 초점을 맞추고 있다. 보조는 다음과 같은 정책 수단을 통해 이루어진다.

- 산림의 경제적, 생태적, 사회적 가치를 증대시키기 위한 투자
- 임산물의 생산과 상품화 과정, 그리고 마케팅을 개선하고 합리화하기 위한 투자
- 가공 과정을 거치지 않은 원재료 상태의 나무 사용 용도와 관계된 투자
- 임업 상품화 과정과 마케팅을 위한 새로운 판로의 개척과 활성화
- 임업자들이 삼림 관리 방식을 개선하도록 지원하는 임업 종사자 연합회의 설립
- 자연 재해나 화재로 손실된 삼림의 생산력 회복과 적절한 예방 수단의 도입
- 공익 보호의 기능을 하는 지역 산림의 생태적 안정성 유지와 향상, 농업적 방법을 이용한 화재 발생 억제 효과의 유지

또한 조림지가 지역 상황에 적합하고 환경과 조화를 이룰 경우, 농업용지 및 비농업용지의 조림 사업에 대한 보조도 허용된다. 또한 농업 용지 유지 비용에 대해서도 보조금을 지불할 수 있다. 조림으로 인한 농가 소득 감소에 대한 보상으로써 최대 20 년간 매년 보조금을 지불할 수 있다.

⑨ 농촌지역의 발전과 적응 촉진 수단들(규정 33 조 수단들)

농촌 개발 규정 33 조(Article 33 measures)에는 농촌지역 농업부문 개발과 농업 이외의 폭넓은 경제 개발 모두를 목적으로 하는 13 개 정책 수단이 명시되어 있다. 이러한 정책 수단에 따르면 아래와 같은 경우가 보조 대상이 된다.

- 토지 개량
- 재구획화(reparcelling)
- 농가 공제(relief) 및 농업 경영 서비스의 설립
- 고품질 농산품의 마케팅
- 지역 경제와 주민을 위한 기초 서비스
- 마을의 개선과 발전, 지역 유산의 보호와 보존
- 농업활동 및 다양한 활동과 농외 소득을 제공하는 비농업 활동의 다각화
- 농업용 수자원 관리
- 농업개발 관련 기반시설의 개발과 개선
- 관광 및 기술 공예 활동 장려
- 농업, 삼림, 경관 보존, 가축 후생과 관계된 환경의 보호와 개선
- 자연 재해로 피해를 입은 농업 생산력의 회복과 적절한 예방 수단의 도입
- 개발 사업을 위한 재정 자금원 확보 계획(financial engineering)

하지만 이러한 정책수단들 가운데 조건불리지역 지원은 이미 1975 년 ERDF(유럽지역개발기금)가 창설되면서 도입된 것이고, 조기은퇴 지원과 같은 정책수단도 1972 년의 사회구조지침에서 이미 도입된 것들이다. 농업환경 지원 또한 1992 년 공동농업정책 개혁 시 도입된 것이며,

농업자산에 대한 투자 지원, 청년 영농인 창업지원 등 나머지 정책수단들도 1993 년 구조기금의 '목표 5a 와 5b'를 통해 도입된 것들이다.

아젠다 2000 농촌개발규정의 새로운 측면은 '환경 제약 지역의 지원'을 새롭게 도입하는 한편, 각각의 수단에서 비농업 부문과 관련된 내용들도 농촌지역 발전을 위해 광범위하게 포함시켜, 여러 수단들을 '농촌개발규정'으로 통합함으로써 행정의 간소화를 이루었다는 것이다. 또한 1988 년 구조기금 개혁 당시 도입한 목표 1 부터 목표 5b 까지의 목표지역 개념을 단순화하여 목표 1(낙후지역), 목표 2(구조적 어려움에 직면한 지역), 목표 3(교육, 훈련, 고용과 관련된 내용)으로 통합하였다[37]. 그리고 이에 해당하는 구조기금들[38] 도 단순화된 목표 지역에 맞게 조정하였다. 새롭게 조정된 규정에 따르면 EAGGF 의 지도부문 기금은 목표 1 지역에 해당하며, 목표 2 지역도 농촌개발규정에 일치하는 범위 안에서 목표 2 지역의 목표달성을 위해 사용될 수 있도록 하였다.

한편 각 회원국들은 정책수단을 포함하여 적정한 지역을 공간적 단위로 하는 농촌개발계획을 수립하도록 하고 있다. 집행위원회는 제안된 계획을 평가하여 농촌개발규정에 일치하는지를 검토하고, 문제가 없을 경우 농촌개발프로그램을 승인한다. 이 프로그램은 2000 년 1 월부터 2006 년 12 월까지 7 년간 시행한다.

### 다) 재정적 틀(The financial framework)

아젠다 2000 은 재정문제와 관련해 자금조달의 투명성을 강화하였으며, 동시에 개혁이 일정한 예산안에서 수행되도록 년간 평균예산을 405 억 유로로 고정시켰다. 그리고 이 가운데 43 억 유로는 농촌개발에 필요한 예산으로 별도로 배정하였다. 이렇게 하는 이유는 계획기간 동안 실질적 지출수준을 고려하여 지출을 안정화하기 위한 것이다. 공동농업정책의 제 1 축에 해당하는 시장정책은 EAGGF 의 보증부문(Guarantee section)에서 충당하고, 제 2 축에 해당하는 농촌개발정책은 EAGGF 의 지도부문(Guidance section)과 다른 기금으로 충당하도록 했다.

### 라) 아젠다 2000 의 특징

- 공동농업정책을 시장정책과 농촌개발정책으로 체계화

[37] Regulation (EC) 1260/1999

[38] ERDF(유럽지역개발기금), ESF(유럽사회기금), EAGGF(유럽농업지도보장기금)의 지도부문, FIFG(어업지도기금)

아젠다 2000 을 통해 기존의 농업분야 시장정책이 공동농업정책의 제 1 축이 되고, 농촌개발정책이 제 2 축이 되었다. 이로써 공동농업정책은 크게 두 기둥으로 체계화되었다. 농촌개발정책은 시장정책과 별개가 아니고, 농촌지역의 사회 경제적 발전을 지원함으로써, 농촌의 다원적 기능을 강화하는 한편, 농촌주민의 소득과 삶의 질을 개선하고, 결국 농민과 농촌주민에게 그 결과를 돌리는, 시장정책을 보완하는 정책이다. 이러한 농촌개발정책이 공동농업정책의 근간으로 도입되고, 예산이 확보된 것은 공동농업정책의 역사적 흐름을 변화시키는 획기적인 사건으로 평가된다[39].

- 경쟁력 강화

역내 시장의 성장을 보장하고, 세계시장 참여를 강화하기 위해 가격지지를 큰 폭으로 인하하는 한편, 경쟁력을 강화하는 것이다. 가격지지로 인한 농민의 소득손실 부분은 직접지불로 보상하는 한편, 가격지지 인하로 발생하는 여유예산은 확대된 농촌개발 정책수단을 위해 활용된다.

- 위원회와 회원국 간의 업무 재 분장

직접지불의 형식에서 보상과 관련된 것이나, 종합계획의 틀 안에서 농촌개발수단과 관련된 것들에 대한 위원회와 회원국 간의 업무를 새롭게 분담하였다.

- 규정의 단순화와 분권화

규정을 대폭적으로 단순화하는 한편, 분권화를 추구하였다. 이를 위해 농촌개발규정을 새로 제정하는 한편, 다른 규정들은 효력을 상실토록 하였다. 농촌개발규정은 분명하고 투명하며, 접근이 용이하고 농민에 대한 관료주의적 형식주의가 최소화되도록 하였다.

[39] 농촌개발정책은 2003년 개혁을 통해 그 중요성이 더욱 부각되고, 이에 따른 예산도 증액되게 된다.

# Part 4
# EU 농촌개발규정과 적용의 다양성

# 1. EU 농촌개발규정

1999 년 3 월 25 일 베를린 정상회담에서 합의된 공동농업정책을 이른바 New CAP 이라고 부른다. 그 이유는 유럽연합 영토의 80%, 그리고 인구의 50%를 담당하는 농촌지역의 경제활동에 있어서 농업활동을 본질적 요소로 인식하는 농정패러다임이 전환을 맞이했기 때문이다. 공동농업정책의 실천을 담보하는 농업지도보장기금(EAGGF)에 의한 농촌개발정책 지원을 결정한 베를린 협정은 '지속적'이고 '총체적'인 방법으로 농촌지역의 경제적, 사회적 기반을 강화함으로써 이농억제, 고용촉진, 환경보호 등 주요한 사회경제적 목표를 추진할 것을 결의하고 있다.

## 가. 구조정책에서 농촌개발정책으로

농촌개발정책이 본격적으로 확대 실시되기까지 공동농업정책은 시장정책을 중심으로 하면서 점진적으로 사회구조 정책을 도입해왔다. 1960 년대 말까지는 회원국들 간의 농업수준의 격차축소와 농업생산성 향상에 정책 목표가 집중된 결과, 농업구조문제에 대한 개입은 거의 이뤄지지 않았으나, 1972 년부터 사회 및 구조문제에 대한 개입정책이 도입되기 시작했다. '농촌개발'은 1970 년대와 1980 년대를 거치면서 공동농업정책의 구조정책과 함께 유럽의 지역개발정책과 연계되어 농촌지역의 농업 이외의 활동들을 통합하는 방향으로 전개되었다.

1972 년에 도입된 정책의 목표는 농업활동의 현대화와 규모화였으며, 여기서는 농업인의 교육훈련, 고령층 농업인 대책, 농업인구의 세대교체를 추진했다. 이어 1975 년에는 농촌공간의 보호에 중요한 역할을 하고 있었던 산악지역과 조건불리지역에 대한 지원정책이 도입되었다. 1985 년에는 사회구조정책 차원에서 유럽농업의 경쟁력 향상, 시장요구에의 적응, 환경보호, 지역간 균형발전 추구가 정책 목표로 도입되었고, 이를 위해 청년농업인 정착, 조건불리지역, 환경보호를 위한 지원 정책 등이 실시되었다. 이를 계기로 1980 년대 후반에는 구조정책이 농촌개발과 지역개발을 위한 필수적인 정책요소로 자리 잡게 되었으며, 그리스, 스페인, 포르투갈 등 상대적으로 낙후된 남부 유럽국가들의 가입은 구조정책의 역할을 더욱 강조하는 계기가 되었다.

특히 1980 년대 후반에는 UR 협상을 계기로 유럽농업이 시장경제체제를 강화하면서 농촌과 사회부문에 대한 구조정책이 부각되기 시작했던 시기로, 1988 년에 단행된 EAGGF-지도기금에 대한 개혁을 계기로 구조정책은 새로운 전기를 맞는다. 즉, 농촌지역과

조건불리지역에 대한 지원정책이 우선 정책으로 고려되면서, 동시에 EAGGF-지도기금과 다른 구조개선지원자금들 간에 긴밀한 협조가 이뤄진다. 특히 1989-1993 년 기간 동안에는 EAGGF 의 지도기금과 유럽지역개발기금, 그리고 유럽사회기금이 동시에 구조정책에 동원되었다. 이 기간 동안 회원 국가들의 지역간, 사회 간 불균형을 완화하기 위한 구조정책은 개발낙후지역지원, 사향산업지역지원, 실업해소지원, 청년농업인 정착지원, 농촌개발지원 등에 집중되었다.

농업소득을 보장하기 위해 생산요소에 대한 직접지불을 도입한 1992 년의 개혁은 구조정책을 포함한 모든 지원정책들이 유럽공동체의 동의 아래 회원국가 별로 수립된 정책 프로그램에 의해 시행되도록 했다. 이 기간 동안, 농촌개발과 농촌사회지원 등 과거 구조정책의 범주에 속했던 정책수단들은 지속적으로 확대되었으며, 특히 농촌지역에 활력을 불어넣고 도농간 균형발전을 위한 정책수단들이 강화되었다.

1990 년대에 유럽농업은 복잡한 문제에 직면했다. 세계농업무역자유화에 대응하기 위한 경쟁력향상 노력은 농업부문 내부에 불평등을 가속화시켰고, 이것은 한계 농업인들의 이농을 촉진하는 결과를 가져왔으며, 농촌지역의 침체라는 심각한 도전에 직면하게 했다. 또한 광우병 사태로 상징되는 지나친 시장경쟁정책의 부정적인 결과는 식품안전문제와 환경오염문제에 대한 강력한 반발을 불러오게 되었다. 게다가 15 개로 늘어난 회원국들의 각기 다른 입장을 조율하는 것도 어려운 과제로 등장했다.

결국, 이 시기에 유럽은 농업문제에 대한 새로운 방향을 요구 받고 있었고, 상황의 변화에 따라 부분적으로 대응해온 결과 발생하게 된 복잡한 정책수단들을 일목요연하게 정비해야 할 필요성에 직면하게 되었다. 게다가 마하스트리트 조약을 통해 보다 견고한 유럽을 건설하려는 노력은 농업부문에서도 이른바 「유럽농업모델」수립을 제안하게 되었고, 이를 위해서는 회원국 전체 지역의 균형발전과 함께 유럽의 정체성을 구현하기 위한 토대로서 농업과 농촌의 역할에 대한 집중적인 관심을 이끌어 냈다.

농촌개발정책은 1999 년 베를린 협정에서 만들어진 '아젠다 2000'에서 공동농업정책의 중심으로 부상하게 되었을 뿐만 아니라, 이를 계기로 농산품과 농업인에게 국한되었던 농업정책은 지역개발, 국토관리, 환경보호, 문화, 고용, 복지 등의 영역으로 확대되는 계기를 마련했다.

## 나. EU 농촌개발규정

EC Regulation 1257/1999

'아젠다 2000'의 핵심인 농촌개발규정(EC Regulation 1257/1999, 1999 년 5 월 17 일 제정, 2000 년 1 월 1 일 시행)을 준비하기 위한 논의는 이미 1990 년대 후반부터 본격적으로 시작됐으며(1996 년 11 월 Cork 회의, 1997 년 농업장관회의 등), 주요 의제들은 농업구조의 변화에 따른 문제들과 시장의 새로운 요구들이었다.[40] '아젠다 2000'은 농촌개발정책을 공동농업정책의 두 번째 축으로 도입함으로써 농촌개발정책을 농업정책의 주변부적인 위치에서 중심적인 위치로 정립하는 계기를 만들었다. 이어서 계속된 부분 개혁, 즉, 2002 년 7 월의 중간개혁과 2003 년 6 월의 룩셈부르크 협정은 농촌개발정책의 구조와 목표를 보다 명료하게 함으로써 농촌개발정책을 유럽공동농업정책의 근간으로 설정하는 계기를 만들었다.

유럽연합은 2005 년 7 월 '농촌개발을 위한 전략가이드 라인'(EU strategic guideline for rural development)을 제시하고, 차기 공동농업정책 시행기간인 2007-2013 년 기간 동안의 농촌개발을 위해 농촌개발기금(European Agricultural Fund for Rural Development) 을 창설하는 한편, 정책대상 항목을 4 개의 축으로 정비해 간다. 2000 년에

[40] 농식품의 품질과 안전, 환경보호, 안정적이고 균형 잡힌 농업소득보장, 농업의 다원적 기능 보장, 농촌관광개발을 통한 보조소득 확대와 고용창출, 신기술관련 서비스 도입 등 이농을 제한하고 농촌공간에 활력을 불어넣기 위한 경제적, 사회적 토대의 강화 등.

발효된 유럽연합 '농촌개발규정'은 현재 시행되고 있는 유럽농촌개발정책의 토대라고 할 수 있다.

유럽농촌개발규정의 주요내용을 요약하면 다음과 같다.

□ 유럽연합 모든 농촌지역의 균형 있는 발전 추구

- 농업의 다원적 기능 강화를 위해 시장에서 평가되지 않는 농업인의 서비스 생산 기능에 대한 보상

- 새로운 소득원 창출과 고용증진을 위한 농촌경제의 통합적 접근 – 투자, 교육훈련, 경제사회구조개선 등을 위한 농촌개발프로그램의 시행과 지원(회원국 별로 우선사항을 선정하여 프로그램을 만들어 실시하되 환경조건에 관한 사항을 반드시 포함)

- 관련규정들의 일관성과 명료성을 확보하기 위해 기존에 9 개로 분산되어 있던 농촌개발지원 관련규정들을 하나의 규정으로 통합

- 지원자금의 원천을 기존의 EAGGF-지도기금에서 EAGGF-보증기금으로 전환하는 한편, 경우에 따라서는 직불자금에 의해 보충하여 강화함

□ 농업활동과 관련된 농촌개발에 대한 지원정책의 목표

- 농업경영, 농산품 가공 및 유통구조의 개선
- 신기술 도입을 통한 농업생산 향상과 농산품 품질향상
- 임업생산의 지속적인 발전
- 고용창출, 농촌지역의 경제적, 사회적 기반 강화를 위한 농업활동의 다양화
- 노동, 삶, 기회 균등을 위한 조건의 개선
- 환경보호

□ 이러한 정책목표를 수행하기 위해 4 개의 범주로 구성되는 22 개의 정책대상 항목을 구체적으로 명시

- 농업부문 및 산림부문의 경쟁력 강화, 환경과 농촌유산의 보존, 농촌지역의 경쟁력 강화

- 22 개의 정책 대상항목을 4 개 범주로 주요내용을 요약하면 다음과 같음[41]

1) 농업부문

| 정책대상 | 지원방향 및 목표 | 지원내용 |
|---|---|---|
| 농업경작투자 | 소득, 노동과 삶의 조건, 농업생산성 향상 등을 위한 생산비절감, 경영다변화, 품질향상, 환경 및 위생개선, 동물 후생 등 | 투자비용의 40%한도 이내 (조건불리지역, 청년농업인 5-10%추가 인정) |
| 청년영농인 정착 | 청년농업인의 정착과 영농활동 적응을 위한 지원 (경제적 성과 가시화, 환경 및 위생조건 준수, 동물후생 준수조건) | 최고 2 만 5 천 유로 한도 내 지원 및 정책자금 융자 |
| 조기은퇴 | 청년 농업인 유입을 통한 농업경영의 활력과 현대화 촉진을 위해 55 세 이상의 농업인이 조기은퇴를 희망하는 경우 지원 | 75 세까지 1 만 5 천 유로/년 (상한 총 15 만유로)지원, 농업 임금근로자는 퇴직연령까지 3,500 유로/년 보조 |
| 조건불리지역 | 산간지역 및 조건불리지역은 환경조건 및 GAP 등 친환경영농규범 준수 시 해당 손실분 보전 | 경지면적당 보상금 지원 |
| 가공 및 유통 개선 | 경쟁력 및 부가가치 향상, 유통효율화를 목적으로 위생개선, 품질향상, 기술혁신 등에 지원 | 투자비용의 40% 지원(일부 지역 50%), 단 농업생산을 향상시키고 생산자의 참여가 보장되는 경우에 해당 |
| 교육훈련 | 농업인의 지식과 기술향상, 경관개선, 환경보호, 위생, 동물후생, 농업경영 등 | |

2) 산림부문

산림의 지속적인 발전과 산림자원의 보존, 농지의 임야화 확대, 임산자원을 통한 경제소득의 향상 등을 목적으로 하며, 특히 산림의 경제적 가치를 향상시키기 위해 임산품 개발, 가공, 유통개선을

[41] 2003 년 중간 개혁과정에서 22 개 정책대상 항목은 10 개 부문으로 그룹화됨 : 농식품 품질, 환경, 위생, 동물후생, 작업안전, 청년농업인 정착, 산림지원, 농가컨설팅, 파트너쉽에 의한 통합농촌개발전략관리, Natura2000(유럽환경계획)지원 등

촉진하는 한편, 이를 위해 농지를 산림으로 전환하는 경우, 관련비용 및 경작전환 손실비용 등을 지원(단체는 ha 당 725 유로, 개인은 185 유로 지원. 공공이익을 위한 환경보호를 목적으로 산림을 보존하는 경우 ha 당 40-120 유로/년 지원)

3) 환경과 농촌유산의 보전

환경영역을 농촌개발정책의 범주로 통합한 것은 농촌개발정책이 지원하는 대상 분야에서 환경보호가 의무적으로 선행돼야 하는 것을 의미하며, 자연환경 보존 및 개선, 그리고 GAP 등 친환경적 영농 활동으로 인해 발생하는 손실을 환경보호에 대한 사회적 요구에 부응하기 위한 서비스 공급 차원에서 보전해주는 것을 의미한다. 자연공간 보존과 환경보호를 지향하는 농업활동에 대해서는 최소 5 년 이상 지원하며, 이를 통해 환경보호와 경관보전, 친환경 영농 계획화, 조방적 농업 등을 촉진한다.[42]

4) 농촌지역의 경쟁력 향상

농촌지역에서의 농업활동과 비농업활동의 향상을 위해서 SOC 및 농업생산 기반시설 현대화, 농업경영 및 우수품질 농산품 유통을 위한 서비스, 농촌관광과 가내수공업 등 영농다각화, 농촌마을개발 및 농촌유산 보존, 동물후생, 환경보호 및 경관개선 등을 통한 농촌지역의 경쟁력 향상을 위한 지원도 농촌개발정책의 중요한 요소를 구성한다.

□ 농촌개발정책의 프로그램화 및 지원자금운용

'농촌개발규정'은 유럽연합의 모든 지역에 적용되며, 농촌개발을 위한 정책자금은 EAGGF 에서 지원되고, 경우에 따라서는 품목별 직접지불과 우선목표지역 1, 2, 3 범주의 구조기금들에 의해 지원된다.[43] 농촌개발정책을 위한 자금의 운용은 EAGGF 기금과 함께

[42] 지원 원칙은 소득손실, 추가비용 친환경활동의 참여촉진 등으로 구성되며, 경작농지의 경우 600-900 유로/ha, 그 밖의 지역은 450 유로/ha 가 지원된다. 환경에 대한 지원은 유럽연합 모든 회원국에 대해 공통적으로 적용된다. 또한 자연보존지구 지정 등에 의해 농업활동이 제약을 받는 지역에 대해서는 비용과 소득 손실을 보전하기 위해 ha 당 연간 200 유로가 지원된다.

[43] 1999 년 베를린 정상회담은 유럽의 경제적, 사회적 단결을 위하여 2000-2006 년 기간 동안 2,130 억 유로의 자금이 소요되는 구조기금들과 단결기금들의 효과적인 이용을 위하여 기존의 7 개의 우선 목표지역들을 3 개 목표지역으로 통합했다. 제 1 목표는 낙후지역 개발과 구조조정 자금으로 유럽연합 평균소득의 75%이하인 지역과 해외영토 등이 포함된다. 제 2 목표는 사향산업 등으로 인해 경제사회적으로 어려움에 처한 지역의 구조개편 지원이며,

1990 년대 말까지 운영해 온 여러 개의 구조정책 기금들을 정책대상 항목과 지역별 특수 상황을 고려한 우선 정책목표에 따라 재편성됐다.

□ 지원자금 편성

농촌개발의 22 개 정책대상 항목 중 친환경영농, 농지의 임야화, 조기은퇴, 조건불리지역에 대한 지원 등 4 개의 대상항목은 EAGGF-보증기금에서 지원되며, 회원국 별로 농촌개발계획(Rural Development Plan) 프로그램에 포함되어 시행된다. 나머지 18 개 정책대상 항목은 대상 해당지역의 구분에 따라 지원자금이 분류된다.

목표 1 에 해당하는 지역은 지역개발프로그램으로 통합되어 EAGGF-지도기금에서 지원되고, 이외 지역은 EAGGF-보증기금에서 지원하되, 회원국 별 '농촌개발계획'의 범주에 포함하여 시행한다. 단, 목표 2 에 해당하는 지역은 회원국들이 제시한 개발계획의 주요 내용들을 통합한 단일프로그램(DOCUP) 차원에서 시행된다.

□ 농촌개발계획

회원국들은 적합한 지역범위(국가 전체 또는 국가 내의 광역지역)에 대해 7 년 기간의(2000-2006) '농촌개발계획'을 수립하여 실시하고, 이 사업을 관장하는 기관을 지정해야 한다. 이 계획은 현재의 상황에 대한 진단, 개발목표, 우선목표, 추진전략, 경제, 사회, 환경, 고용 부문에서의 예상목표 등을 명시해야 한다. 그리고 여기에 소요되는 재정자원과 기타 자원들을 상세히 명시하고, 재정자원의 원천을 유럽연합과 회원국정부로 나누어 명시해야 한다. 회원국의 농촌개발계획 관장기관은 계획이 효과적으로 수행되기 위해 시행감독은 물론 네트워크 형성 및 컨설팅 등을 지원해야 한다.

□ 자금지원과 평가

농촌개발을 위해 EAGGF-보증기금에서 지원되는 자금규모는 43 억 유로에 달하며, 국가별 지원규모는 프랑스 7 억 6 천만 유로, 독일 7 억 유로, 이태리 6 억 유로 등이다. 유럽공동체의 지원자금은 회원국 농촌개발계획 예산 소요액의 50% 이내이다.

---

제 3 목표는 제 1 목표 이외의 지역으로 정치, 교육, 고용 및 직업훈련 등의 현대화가 필요한 지역이다.

# EU 의 지역정책

□ 법적 근거

유럽연합조약 158 조부터 162 조(구 조약은 130a 부터 130e 조)까지는 지역정책에 관한 사항을 담고 있다. 유럽연합조약은 유럽통합의 주요 지주로서 지역정책을 담고 있고, 부속 프로토콜에서는 새로운 협력기금(Cohesion Fund)의 창설을 명기하고 있다.

□ 목표

조약 158 조 (구 조약은 130a 조)는 지역정책의 목적을 다음과 같이 명기하고 있다. "공동체는 공동체내 발전지역과 낙후지역 간의 다양한 발전단계를 해소하는데 역점을 둔다".

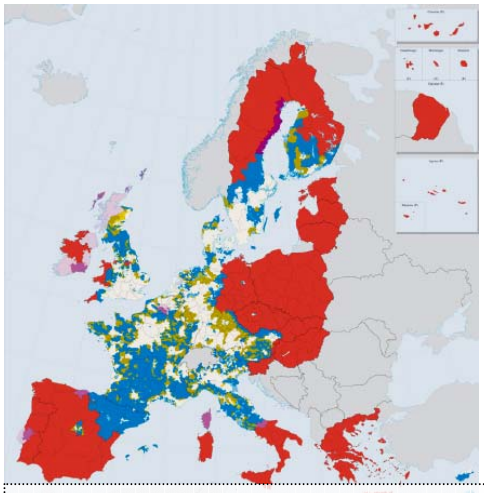
□ 지역정책의 탄생

EU 에는 EU 지역 전체 차원에서뿐만 아니라 회원국가 내부적으로도 상당한 지역적 격차가 발생하고 있다. 이에 따라 국가적 수준에서는 회원국가들이 각기 서로 다른 지역정책을 추구하고 있다. EU 전체적인 차원에서의 지역정책은 1973 년 영국의 가입이 직접적인 계기가 되었다. 당시 영국정부는 공동체 가입협상에서 EU 예산에 기여하는 대가로 보상수단을 요구하였다. 그래서 영국의 산업쇠퇴지역의 재개발을 지원하는 유럽지역개발기금(ERDF: European Regional Development Fund)이 보상 차원에서 만들어졌다. 이에 따라 지역정책 자금관련 메카니즘이 규정되었고(Regulation (EEC) 724/75) 지역정책위원회가 국가대표와 EU 대표들로 구성되었다. 설립 당시 ERDF 는 EU 예산의 5%를 차지하였다.
1979 년 개혁을 통해서 유럽 지역정책은 ERDF 가 더 이상 회원국가의 지불액을 다시 환원하는 차원의 정책이 아니라 EU 통합이 진행되는 과정에서 발생하는 지역간 발전격차를 해소하기 위한 정책으로 전환되기 시작하였다.

□ 발전과정

1988 년 6 월 구조기금개혁이 이루어져(Regulation (EEC) 2052/88) 지역정책의 목표지역이 설정되었다. 또한 개혁의 주요내용으로 구조기금의 규모를 1989 년부터 5 년간 두 배로 증액하며, 계획 종료 연도인 1993 년에는 구조기금이 유럽공동체 전체 예산의 ¼이 되도록 하는 것과 목적 1~5b(Objective 1 ~ Objective 5b)의 개념을 도입했다.

| 목표지역구분(1988-1999)<br>(관련 기금) | 목표지역(2000-2006)<br>(관련 기금) |
|---|---|
| 목표 1 : 개발 낙후지역<br>(ERDF, ESF, EAGGF 지도 부문) | 목표 1 : 낙후지역 (69.7%)<br>(ERDF, ESF, EAGGF 지도 부문, FIFG) |
| 목표 2 : 산업 쇠퇴지역<br>(ERDF, ESF) | 목표 2 : 구조적 어려움에 직면한 지역의 경제사회적 전환 (11.5%)<br>(ERDF, ESF |
| 목표 3 : 장기 실업 극복<br>(ESF) | 목표 3 : 인적자원 개발 수단들 (12.3%)<br>(ESF) |
| 목표 4 : 청년층 취업 개선<br>(ESF) | |
| 목표 5a : 농업 구조조정 가속화<br>(EAGGF 지도 부문) | 목표 2 : 구조적 어려움에 직면한 지역의 경제 사회적 전환<br>(ERDF, ESF, EAGGF 지도 부문, FIFG) |
| 목표 5b : 농촌지역개발<br>(ERDF, ESF, EAGGF 지도 부문) | |
| 공동체 이니셔티브: 13개 | 공동체 이니셔티브 : 4개축 (Leader+)<br>(5.35%) |
| 관련규정 : Reg.(EEC)2052/88 | 관련규정 : Reg.(EC) 1260/99 |



EU 지역 정책(2004-2006 구조자금: 목표1과 목표2의 대상 지역)

목표1 (objective1)
- 목표 1 지역
- 단계적 폐지 지역(2005.12.21까지)
- 단계적 폐지 지역(2006.12.12까지)
- 특별 프로그램 지역

목표2 (objective2)
- 목표 2 지역
- 목표 2지역(일부 지역)
- 단계적 폐지 지역(2005.12.21까지)
- 단계적 폐지 지역(일부지역, 2005.12.21까지)

□ 1993 년 개혁

마스트리히트 조약 체결 이후 유럽의 경제사회적 통합은 더욱 강화되었다. 이에 따라 1993 년 7 월까지 실업 해소와 낙후지역의 발전이라는 일반적 정책 실행 구조를 공고히 하기 위해 구조기금의 개혁이 이루지고 이를 통해 1994-1999 년 기간에 시행될 관련 정책을 채택한다.

1993 년의 개혁은 다음의 내용들을 포함하고 있다.

- 경제환경 변화에 따른 우선 목표를 설정하고 정치적 목표와 전략의 선택에 따라 사회기금 (ESF)의 수정을 기한다.
- 낙후지역 지원절차를 수정한다.
- 계획수립절차를 단순화 한다.
- 경제, 사회 분야의 대표적 기구들과 특별한 협력관계를 이룬다.
- 정책시행에 따른 사전분석과 사후 모니터링을 철저히 시행한다.
- 환경보호에 정책 비중을 둔다.
- 남녀평등을 고무한다.
- 구조정책의 실행에 있어 의회의 역할을 증대한다.

□ 아젠다 2000 의 개혁

- 지역정책의 효율성 증대를 위해 목표를 3 개로 단순화 시킴
- 공동체 이니셔티브를 4 개로 단순화 시킴

■ EU 집행위 지역정책 총국
(Regional Policy Directorate-General)

- EU 지역정책총국은 유럽연합조약 158조와 160조에 따라 유럽연합 조건불리지역(less-favoured)의 경제적, 사회적 개발을 지원하기 위해 설립된 EU 집행위원회의 하위 부서이다. 2006년 현재 지역정책총국의 위원장은 집행위원 Danuta Hübner이다. 지역정책총국의 임무는 유럽연합 각 회원국 및 지역들의 발전수준의 불평등을 완화시킴으로써 유럽의 경제적·사회적·지역적 통합(Cohesion)을 강화하는 것이다. 불평등을 줄이기 위해서는 경쟁력과 고용 측면에서 지속적인 개선을 촉진할 수 있는 통합정책(cohesion policy)이 필요하다. 지역정책총국은 사회기반시설, 정보사회개발, 지식확산 촉진, 인적자원 투자에 자금을 지원함으로써 조건불리지역, 혹은 구조적 문제로 곤란을 겪고 있는 지역이 경쟁력을 높이고 지속 가능한 방법으로 경제개발을 촉진할 수 있도록 지원한다. 이를 통해 지역정책은 유럽연합의 총체적인 경제적 성과 증진에 긍정적인 기여를 하게 된다.

- 지역정책총국은 3개의 주요기금을 관리한다.

• 유럽지역개발기금(the European Regional Development Fund: ERDF)
  : 유럽연합 25개 회원국 전체를 대상으로 하며, 주로 GDP 수준이 낮은 지역을 집중적으로 지원한다.
• 유럽통합기금(the Cohesion Fund)
  : 유럽연합 평균 GDP의 90% 이하 수준의 13개 회원국을 대상으로 사회기반시설과 수송시설 사업을 지원한다.
  (체코, 에스토니아, 사이프러스, 라트비아, 리투아니아, 그리스, 헝가리, 몰타, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아, 슬로바키아, 스페인)

• ISPA(the Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)
  : 유럽연합 가입대상국의 사회기반 시설과 운송 네트워크 개발을 지원한다.

- 이러한 3개 기금과는 별도로 지역정책총국은 대규모 자연재해 발생시 이를 신속히 지원하기 위한 자금인 유럽연대기금(The European Union Solidarity Fund: EUSF)도 관리한다.

- 유럽연합 지역정책은 연대(Solidarity)를 강화하기 위한 정책이라고 할 수 있다. 지역정책에는 유럽연합 예산의 1/3 이상이 사용되고 있으며, 주로 삶의 질이라는 측면에서 유럽인들 간의 또는 지역 간의 불평등을 줄이기 위해 노력한다.

□ EU 집행위 지역정책총국 편제

| | |
|---|---|
| REGIO.DG | 지역정책총국장(Director-General)에 대한 직접적인 보고<br>- REGIO.01: 정보 및 커뮤니케이션<br>- REGIO.02: 내부 감사(감사 및 조언) |
| REGIO.DGA | 지역정책국장(Director-General) 의 대리인 |
| REGIO.DGA | 농업총국 국장(Director-General)의 대리인 |
| REGIO.A | 자원<br>- REGIO.A.CONS: 고문(Adviser)<br>- REGIO.A.1: 전략적 프로그래밍,<br>- REGIO.A.2: 인적 자원과 교육 훈련<br>- REGIO.A.3: 예산 및 재정 관리<br>- REGIO.A.4: 정보 기술 |
| REGIO.B | 통합정책(cohesion policy), 조정(co-ordination), 법적 수단, 유럽연대기금(Solidity Fund)의 개념화 및 개혁<br>- REGIO.B.1: 조화 및 유럽연대기금<br>- REGIO.B.2: 개념화 및 분석, 가입(accession) 평가<br>- REGIO.B.3: 법적 문제, 절차 문제, 유럽의회와의 접촉 |
| REGIO.C | 테마 중심 개발, 효과 분석, 평가 및 혁신 활동<br>- REGIO.C.1: 주제 중심 개발, 리스본 전략, 효과 분석<br>- REGIO.C.2: 평가<br>- REGIO.C.3: 혁신 활동 |
| REGIO.D | 지역간 조정, 도시 및 외곽 지역<br>- REGIO.D.1: 지역간 조정<br>- REGIO.D.2: 도시 활동<br>- REGIO.D.3: 외곽 지역과 관련한 문제 |
| REGIO.E | 프로그램 및 프로젝트(독일, 오스트리아, 덴마크, 라트비아, 리투아니아, 영국, 슬로바키아, 스웨덴)<br>- REGIO.E.1: 독일<br>- REGIO.E.2: 영국, 라트비아<br>- REGIO.E.3: 리투아니아, 덴마크, 스웨덴<br>- REGIO.E.4: 슬로바키아, 오스트리아 |
| REGIO.F | 프로그램 및 프로젝트(벨기에, 스페인, 에스토니아, 핀란드, 아일랜드, 룩셈부르크, 체코)<br>- REGIO.F.1: 스페인<br>- REGIO.F.2: 체코, 벨기에, 룩셈부르크<br>- REGIO.F.3: 에스토니아, 핀란드, 아일랜드 |
| REGIO.G | 프로그램 및 프로젝트(사이프러스, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 몰타, 네덜란드)<br>- REGIO.G.1: 이탈리아, 몰타<br>- REGIO.G.2: 그리스<br>- REGIO.G.3: 헝가리, 네덜란드, 사이프러스 |
| REGIO.H | 프로그램 및 프로젝트(프랑스, 폴란드, 포르투가르 슬로베니아), ISPA<br>- REGIO.H.1: 폴란드<br>- REGIO.H.2: 포르투갈, 슬로베니아<br>- REGIO.H.3: 프랑스<br>- REGIO.H.4: ISPA |
| REGIO.I | 감사<br>- REGIO.I.1: 감사 업무 조정, 회계 감사원과의 접촉<br>- REGIO.I.2: 유럽지역개발기금(ERDF) 관리 및 감사<br>- REGIO.I.3: 통합기금 및 ISPA 관리 및 감사 |

■ EU 집행위 농업총국
(Directorate-General for Agriculture and Rural Development)

- EU 농업총국은 농업과 농촌개발 정책의 적용을 책임지고 있으며, 특히 농촌개발정책의 경우 구조정책(structural policy)을 실시하고 있는 다른 총국(DGs)들과 긴밀한 협력 하에 정책을 실시하고 있다. 농업총국은 시장정책, 농촌개발정책, 재정문제 뿐만아니라 농업과 관계된 국제 관계에 이르기까지 공동농업정책에 관계된 모든 일들을 담당하고 있다. 2006년 현재 유럽 집행위원회의 농업부문 집행위원은 Mariann Fischer Boel 이며 농업총국의 직원 수는 1,000 여명에 달한다.

- 공동농업정책의 일반적인 목표는 다음과 같다.
  - 농업생산성의 증대
  - 이를 통한 농촌 커뮤니티의 정당한 생활 수준 보장
  - 시장 안정
  - 농산물 공급의 안전성 확보
  - 농산물 공급의 합리적 가격 유지

※ 공동농업정책은 유럽연합의 다른 정책 목표들과도 밀접한 관계가 있다. 예를 들어 건강 및 소비자 보호 수준의 강화, 환경의 보전과 환경의 질 개선, 자연자원의 합리적 이용, 경제적·사회적 통합의 강화 등이다.

- 주요 현안
  - 공동농업정책의 관리와 정책개발
  - CAP의 2번째 축으로서 농촌개발정책의 강화
  - 변화하는 상황 속에서 유럽농업모델의 보호
  - 성공적인 유럽연합 확대과정의 수행

□ 집행위원회 농업총국 편제

| | |
|---|---|
| AGRI.DG | 농업총국 국장(Director-General)에 대한 직접적인 보고<br>- AGRI.01: 내부감사(Internal auditing) |
| AGRI.DGA A-B | 국장(Director-General)의 대리인(AGRI.A 와 AGRI.B의 책임자) |
| AGRI.A | 국제관계에 대한 업무 담당: 다국가적 협상에 관한 업무<br>- AGRI.A.1: 세계무역기구(WTO)<br>- AGRI.A.2: 개발도상국, OECD<br>- AGRI.A.3: ACP(아프리카·카리브·태평양 제국(諸國) 연합), 남부아프리카, FAO, 식량원조 |
| AGRI.B | 다국가적 협상에 관한 업무: 유럽연합 확대에 관한 업무<br>- AGRI.B.1: 라틴아메리카, OECD 회원국을 제외한 아시아 국가<br>- AGRI.B.2: 유럽연합 확대<br>- AGRI.B.3: 인근지역 정책(Neighbourghood policy), 유럽자유무역지역(EFTA) |
| AGRI.DGA C-D | 농업총국 국장(Director-General)의 대리인(AGRI.C 와 AGRI.D의 책임자) |

| | |
|---|---|
| AGRI.C | 농업 시장 경제에 관한 업무<br>- AGRI.C.1: 경작작물, 설탕, 섬유작물, 가축사료<br>- AGRI.C.2: 올리브, 원예<br>- AGRI.C.3: 와인, 주류, 담배, 종자<br>- AGRI.C.4: 가축 |
| AGRI.D | 직접지불, 시장개입정책, 홍보<br>- AGRI.D.1: 직접지불<br>- AGRI.D.2: 시장개입정책의 적용<br>- AGRI.D.3: 시장메커니즘 관리<br>- AGRI.D.4: 농산품 홍보 |
| AGRI.DGA E.Ⅰ-E.Ⅱ-F | 농업총국 국장(Director-General)의 대리인(AGRI. E.Ⅰ-E.Ⅱ-F의 책임자) |
| AGRI. E.Ⅰ | 농촌개발 프로그램 Ⅰ<br>- AGRI. E.Ⅰ.1: 벨기에,프랑스,룩셈부르크,네덜란드<br>- AGRI. E.Ⅰ.2: 사이프러스, 그리스, 아일랜드, 영국<br>- AGRI. E.Ⅰ.3: 덴마크, 리투아니아, 폴란드<br>- AGRI. E.Ⅰ.4: 헝가리, 이탈리아, 몰타 |
| AGRI.E.Ⅱ | 농촌개발 프로그램 Ⅱ<br>- AGRI. E.Ⅱ.1: 체코, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인<br>- AGRI. E.Ⅱ.2: 에스토니아, 핀란드, 라트비아, 스웨덴<br>- AGRI. E.Ⅱ.3: 오스트리아, 독일, 슬로베니아<br>- AGRI. E.Ⅱ.4: Sapard 프로그램 |
| AGRI.F | 수평적 농촌 개발<br>- AGRI.F.1: 환경, 유전자 변형 농산물(GMO), 유전자원(genetic resource)<br>- AGRI.F.2: 농촌개발의 재정 조정(Financial coordination)<br>- AGRI.F.3: 농촌개발의 일관성<br>- AGRI.F.4: 농산품 품질 정책<br>- AGRI.F.5: 유기농업<br>- AGRI.F.6: 생물에너지, 바이오매스(biomass), 산림, 기후변화 |
| AGRI.G | 경제적 분석과 평가<br>- AGRI.G.1: 총체적인 분석과 접근<br>- AGRI.G.2: 양적 분석, 예측, 통계<br>- AGRI.G.3: 농업 환경 분석<br>- AGRI.G.4: 농업 정책의 평가와 연구<br>- AGRI.G.5: 농업 무역 정책 분석 |
| AGRI.DGA I-J-K | 농업총국 국장(Director-General)의 대리인(AGRI.I,J,K의 책임자) |
| AGRI.H | 농업 법률 제정<br>- AGRI.H.1: 농업법, 간소화(simplification)<br>- AGRI.H.2: 경쟁<br>- AGRI.H.3: 농업법률의 적용, 위반, 불만사항 관리<br>- AGRI.H.4: 절차(procedures) 조정 및 유럽 의회와의 접촉 |
| AGRI.I | 내부 자원 관리<br>- AGRI.I.1: 예산 관리<br>- AGRI.I.2: 지원 및 중앙 재정 관리<br>- AGRI.I.3: 정보 기술<br>- AGRI.I.4: EAGGF 보증 부문 재정 관리<br>- AGRI.I.5: 인사 관리<br>- AGRI.I.6: 내부 활동 관리 및 회계 감사원과의 접촉 |
| AGRI.J | 농업 재정 지출에 관한 회계 감사<br>- AGRI.J: 재정의 투명성에 관한 수평적 문제의 조정<br>- AGRI.J: 시장 정책에 대한 회계 감사<br>- AGRI.J: 직접 지불에 대한 회계 감사<br>- AGRI.J: 농촌 개발 정책에 대한 회계 감사<br>- AGRI.J: 재정 회계 |

| | |
|---|---|
| AGRI.K | 다른 조직과의 업무 조정, 커뮤니케이션, 문서 자료 관리<br>- AGRI.K.1: 내외부의 커뮤니케이션<br>- AGRI.K.2: 문서자료 관리, 보완, 개인 자료 보호<br>- AGRI.K.3: 다른 유럽 연합 조직 및 농업 관련 NGO와의 접촉 |

□ 유럽연합의 지역 정책과 농업과의 관계: 농업지원의 구조적 활동

공동 농업정책과 통합정책(cohesion policy), 혹은 지역정책은 본질적으로 상호 보완적이다. 실제 농업정책은 유럽의 지역과 농민의 생존 수단 보호에 근본적인 영향을 미친다. 농촌개발은 농업정책의 주요 우선사항 중의 하나이다. 유럽 연합의 새로운 회원국들에서 농업의 중요성을 고려할 때, 농업의 역할은 앞으로 더욱 중요해질 것이다.

마찬가지로, 유럽연합 지역정책도 농촌개발을 지원한다. 유럽연합 농업지도보장기금(EAGGF)의 지도 부문에서는 특히 개발이 낙후된 지역의 농민과 농촌 개발을 위해 자금을 지원한다. 구조적 어려움에 직면해 있는 농촌 지역 역시 구조 기금의 특별한 지원 대상이 된다. 그리고 2000-2006년간 202,000만 유로가 지원될 LEADER+ 는 지속 가능한 개발을 위한 지역 전략 구상을 위해 농촌 지역의 사회-경제적 행위자들을 하나로 모으고 있다.

# EU 농촌개발프로그램 회원국 사례
- 프랑스의 농촌개발계획 2000-2006
(PDRN : plan du développement rural national)

프랑스 국가농촌개발계획(PDRN)

EU 의 RDR 에 따라 7 개년(2000~2006 년) 계획으로 수립된 프랑스의 PDRN 은 2000 년 9 월 7 일 유럽집행위의 승인 후 현재 시행단계에 들어가 있다. PDRN 은 1999 년 신농업기본법에서 설정된 농촌개발의 기본방향에 따라 고품질 생산을 위한 농업개발과 농촌지역의 고용문제, 공간 및 환경관리 측면의 사회적 수요를 조화시키기 위해 신농업기본법에서 채택하고 있는 '경영국토계약(CTE)' 정책을 포함하고 있다.

□ PDRN 의 정책목표

첫째, 지속가능한 농업 및 다면적 기능을 갖는 농업의 촉진. CTE 정책을 통해 농업의 환경적, 사회적 기능을 장려하는 한편, CTE 와는 독립적으로 추진되는 경영전환 지원시책 및 기타 시책들(고품질농업 상품화지원, 농업경영 다각화지원 등)을 통해 CTE 정책을 뒷받침한다.

둘째, 다면적 기능의 접근을 통한 산림자원의 개발과 고부가가치화. 산림자원의 다양성과 다면적 기능을 보존하고 개발하는 한편, 목재채취와 가공, 상업화 분야에서 고용을 창출할 수 있도록 한다.

셋째, 농림산품의 품질 개선과 부가가치 제고. 농업부가가치는 더 이상 증산을 통해서가 아니라 시장의 요구에 부응할 수 있는 활동의 다양화를 통해 달성되어야 한다. 이를 위해 농업경영체를 위한 근대화 지원정책은 다년차 투자계획을 통해 추진된다. 식품산업분야의 투자부문에 대해서는 고품질의

촉진, 기초농산품의 가치 향상, 지방산업조직 및 협력관계의 강화, 기술혁신노력에 대한 지원 등이다.

넷째, 고용촉진을 통한 경제적 불평등의 축소와 국토의 균형개발. 지역별로 차등화된 지원을 통해 영농정착을 지원하고, 조기은퇴정책 등을 통해 경영체 이양과 경영구조개선을 유도한다. 농업부문을 위한 토지이용의 개선과 특히 산악지역을 위한 자연조건불리지역(ICHN)에 대한 특수한 보상체계를 적용한다.

다섯째, 자연유산의 보호와 이용. Natura 2000 네트워크는 유럽의 생물다양성을 지속적으로 보존하기 위한 것으로서 사회적, 경제적 요구와 지역 및 지방의 특수성을 고려하고 있다. PDRN 은 Natura 2000 네트워크를 활용하는 것을 중점사항의 하나로 추진하고 있다.

여섯째, 활동가의 양성. PDRN 의 수행을 위해 지역에서 활동하는 다양한 활동가 그룹을 양성한다.

□ PDRN 과 프랑스 농림부 예산구조

PDRN 은 EU 공동농업정책의 '제 2 의 축'(제 1 축은 공동농업시장정책)인 농촌개발규정에 따른 것으로서 프랑스 농림부가 전 국토를 대상으로 수립해 추진하고 있는 농촌개발정책이다. PDRN 은 프랑스 정부예산과 EU 공동농업정책의 예산지원을 통해 추진되고 있다.

프랑스 농림부 예산은 생산적 농업활동 등 7 개 항으로 구성되며, 각 예산항목은 다시 세부항목으로 분류된다. 프랑스 농림부 예산은 프랑스 정부예산과 EU 의 공동농업정책 예산으로 구성되며, 프랑스 정부 예산은 주로 공동농업정책의 범주 밖에 있는 '연구및교육' 분야와 '사회보장' 분야에 집중돼 있다. '연구및교육'은 주로 농업계 학교 운영에 소요되는 예산이며, '사회보장' 예산은 프랑스 사회보장 체제에서 별도체제(régime social agricole)로 운영되고 있는 농업인 사회보장관련 예산이다.

EU 예산은 크게 공동농업시장정책과 관련된 예산(제 1 축)과 농촌개발규정과 관련된 예산(제 2 축)으로 분류된다. 전자는 '시장조절 및 생산지도'(표의 예산항목 1-2) 예산을 가리키며, 후자는 나머지 EU 관련 예산항목들을 가리킨다. 공동농업정책 제 1 축과 관련된 예산은 1992 년 공동농업정책 개혁 이후 간접지원방식에서 직접지원방식으로 전환되고 있다(1991 년 직접지원 비율 16%에서 2001 년 76%).

PDRN 관련 예산은 영농정착(1-1), 조건불리지역 지원(1-3), 환경농업(1-4) 외에도 식품산업, 농촌공간정비, 영농활동중단, 식품산업 금융지원, 산림의 지속적 개발 등에 관한 시책들과 관련된 예산이 포함된다. PDRN

관련 예산 가운데는 CTE 관련예산이 포함돼 있으며, 주로 EU 의 환경농업시책(항목 1-4)과 관련된 예산들이다. 프랑스 농림부는 CTE 추진을 위해 기존의 환경농업시책과 관련된 각종 보조금 관련 예산을 'CTE 기금(FFCTE : Fonds de Financement des Contrâts Territoriaux d'Exploitation)'으로 전환해 운영하고 있다. FFCTE 는 프랑스 정부예산 50%와 EU 공동농업정책 예산 50%로 구성된다.

CTE 관련예산은 이밖에도 지방정부(레지옹 및 데파르트망)와 공동농업시장조직 및 기타 공공기관 등의 관련예산에 의해 보충되고 있다.

표 24 : 프랑스 농림부 예산과 CTE

단위 : 백만 유로

| 영역 | 2001(A) | 프랑스 정부 | EU | PDRN(B) | B/A |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. 생산적 농업활동 | 11655.3 | 2268.0 | 9387.4 | 1120.0 | 9.6 |
| 1.1 영농정착 및 경영현대화 | 533.4 | 397.1 | 136.3 | 326.4 | 61.2 |
| 1.2 시장조절, 생산지도 | 9598.0 | 763.6 | 8834.4 | 0.0 | 0.0 |
| 1.3 조건불리지역보상 | 432.2 | 219.4 | 212.8 | 430.6 | 99.6 |
| 1.4 환경농업 | 374.0 | 207.6 | 166.3 | 359.5 | 96.1 |
| 1.4 중 CTE * | 113.9 | 72.7 | 41.2 | | |
| 1.5 농업재해 | 20.1 | 20.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 1.6 병충해 및 가축병 | 626.6 | 592.6 | 34.0 | 0.0 | 0.0 |
| 1.7 기타 | 71.1 | 67.6 | 3.5 | 3.5 | 4.9 |
| 1 항 중 CTE 관련예산 | 123.4 | 79.3 | 44.2 | - | - |
| 2. 농식품산업 및 시장개척 | 171.4 | 159.1 | 12.2 | 44.8 | 26.1 |
| - 식품산업 금융지원 | 77.1 | 69.4 | 7.8 | 44.8 | 0.0 |
| 3. 농촌공간 및 종마 | 529.5 | 392.2 | 137.3 | 0.9 | 58.0 |
| - 농촌공간보호 및 정비 | 383.4 | 246.1 | 137.3 | 0.9 | 0.2 |
| - 종마 | 146.1 | 146.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 4. 산림의 지속적 관리 | 458.6 | 410.8 | 47.9 | 92.5 | 20.2 |
| - 생산적 임업활동 금융지원 | 397.7 | 349.9 | 47.9 | 92.5 | 23.2 |
| - 산림공간의 보호와 정비 | 60.9 | 60.9 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 5. 연구 및 교육 | 1857.0 | 1856.5 | 0.5 | 0.0 | 0.0 |
| 6. 사회보장 및 연대 * | 12005.4 | 11907.1 | 98.3 | 0.5 | 0.5 |
| - 영농활동중단 | 140.0 | 116.5 | 23.5 | 55.6 | 39.7 |
| 7. 일반서비스 | 1351.8 | 1352.0 | -0.3 | 55.6 | 0.0 |
| 총계 | 28029.0 | 18345.8 | 9683.3 | 1314.1 | 4.7 |
| 이중 CTE 관련예산 | 124.3 | 79.9 | 44.4 | | |

자료 : 프랑스 농림부

* CTE 예산은 유럽공동농업정책의 환경농업(agri-environmental mesures) 시책과 관련된 예산을 대부분 포함하고 있다. 사회보장 및 연대 관련 예산은 일반 사회보장과는 별도로 운영되고 있는 프랑스 농업인사회보장(MSA) 체제에 따라 프랑스 농림부의 부속예산으로 지원되고 있다.

## 2. 농촌개발규정 적용의 다양성 : 두 개의 시각

- 프랑스와 영국의 농촌개발규정 적용 시각의 차이

프랑스와 영국은 불과 수 십 킬로미터의 해협을 경계로 이웃하고 있는 같은 유럽국가로 오랜 역사 기간 동안 많은 교류를 해왔으면서도, 경제와 사회를 보는 시각과 접근방식의 차이는 매우 다르다. 경제학에서도 이른바 시장자유주의를 고집하는 앵글로-섹슨 경제학과, 국가의 역할을 강조하는 대륙경제학으로 나뉘어져서 경쟁을 거듭해왔고, 때로 갈등의 국면을 연출하기도 했다. 물론 이와 같은 시각의 차이는 두 나라를 둘러싼 환경의 차이, 역사적으로 축적된 정치구조와 경험의 차이, 무역과 산업구조의 차이 등에서 기인하는 것이다.

농업부문에서도 프랑스와 영국의 입장은 매우 대조적이다. 프랑스는 17세기 콜베르가 중농주의를 주장한 이래 농업은 기간산업으로 국력의 근간이 되어왔다. 2차 대전 이후 민족주의자인 드골 장군은 프랑스 농업 발전을 국가안보까지 고려하는 차원에서 적극 추진했다. 그가 기대하는 발전이란 식량의 자급을 넘어 유럽과 전 세계에 영향력을 행사할 수 있는 수준이었다. 드골은 강력한 국가개입과 보호무역을 통해 프랑스 농업의 저력을 축적하는 정책을 고수했고, CAP 이 출범할 당시의 유럽농업의 기본노선이 바로 이것이다. 프랑스의 농업정책에서 농업생산은 중심에 위치하고, 농촌은 농업생산의 기지로서의 역할이 우선이었다.

그러나 영국은 이러한 프랑스와 매우 대조적이었다. 기후와 토지조건이 불리한 영국은 식량수입 의존도가 상대적으로 높은 편이었다. 고전파 경제논리에 따르면 농업은 비교열위에 있는 부문이므로 농업생산을 위한 보호주의와 시장개입은 비효율적인 자원배분을 초래한다. 영국의 농촌은 프랑스에 비해 농업생산 기지로서의 기능은 상대적으로 취약하고, 따라서 농업생산위주의 정책으로는 농촌경제를 활성화하기 어렵다. 영국은 농촌에 산재해 있는 농업 이외의 다양한 경제활동을 통합적으로 개발하는 지역 개발전략이 적합하다. 1975년에 유럽공동체에 가입한 영국은 당시 보장가격에 기초한 시장개입정책에 매우 비판적이었다. 상대적으로 농업부분이 취약한 영국에게 시장개입에 따른 CAP의 재정이 늘어나는 것은 영국에게 부담만 가중시킬 뿐 혜택이 적기 때문에 아무런 도움이 되지 못하는 것이었다. 영국은 CAP의 기본노선이었던 개입주의 정책을 비판하고 시장자유주의 정책의 도입을 주장했다.

특히 UR협상 이후부터 이 두 가지 노선의 대립이 심화되는 양상을 보일 무렵에, 농업의 다원적 기능과 통합적 농촌개발은 그 타협안처럼 등장했다. 실제로 농촌정책의 도입과 확대는 영국을 비롯한 자유시장을 주장하는 회원국들이 주도했고, 프랑스를 비롯하여 시장개입주의를 주장하는 회원국들은 이에 대해 방어적이거나 수동적인 입장이었다. 그래서 어떤 논평가들은 농업의 다원적 기능은 보호주의와 자유주의 사이에서 모색되는 제3의 길이라고 묘사하기도 한다. 그러나 이 제3의 길이 유럽연합의 모든 회원국들이 같은 길을 가도록 하는 것을 의미하는 것은 아니다. 오히려, 각 회원국들의 농업과 농촌의 여건을 반영할 수 있는 정책의 자율성을 넓히는 계기가 되었다. 실제로 아젠다 2000에서 추진된 농촌개발규정(RDR)은 정책의 시행에 있어서 회원국들이 취할 수 있는 자율성을 부여했다. 이 정책과 관련해서 서로 대립되는 노선을 걸어온 프랑스와 영국의 사례를 비교하는 것은 유럽의 농촌개발정책을 이해하는데 도움을 줄 것이다.

### 가. 아젠다 2000과 농촌정책의 도입 배경

1980년대 말부터 진행되었던 UR 협상은 당시 재정 부담 누적 문제로 논란을 겪던 CAP의 시장개입정책에 중요한 전환의 계기가 되었다. 1992년, 당시 유럽공동체 농업집행위원이었던 맥샤리 (Ray Mac Sharry)의 개혁안은 1) 세계시장 가격에 접근하기 위해 주요품목들의 지지가격 수준을 대폭 인하하고 2) 곡물의 과잉생산을 반 강제적으로 관리하며, 또한 3) 지지가격 인하에 따른 손실을 직접소득보조로 보상하고 4) 농업-환경, 농업-산림, 조기은퇴 등 동반시책 등으로 구성된 바 있다. 이것은 보호주의와 시장개입주의를 고수해온 CAP의 중요한 변화였을 뿐만 아니라 이 정책 노선을 주도해온 프랑스의 입장을 후퇴시킨 것이었다. CAP의 재정부담 문제와 UR협상은 이 같은 후퇴를 불가피하게 만들었던 것이다.

1995년에 맥샤리의 직무를 승계한 피슐러(Franz Fishler)는 또 한 차례 CAP 개혁을 위한 길을 열었다. 피슐러는 직접소득보전의 확대를 통해 시장지지를 감축하고, 지급방식에서도 생산과의 연계고리를 차단함으로써 1992년의 개혁을 계승하는 방안과 함께, 한 가지 더 새로운 제안을 추가했다. 그것은 사회정책지원과 환경정책을 통합하는 것으로 사실상 피슐러의 노력은 여기에 집중되어 있었다. 그리고 마침내는 1996년에 아일랜드의 코크에서 농촌개발정책에 관한 회의를 열어 새로운 제안을 구체화 했다. 이 회의의 목적은 농업부문의 시장자유화를 사실상 수용하면서 생산지원 정책을 농촌지원정책으로 전환하는 것을 강력히 관철하고자 하는 데 있었다. 이러한 정책의지의 배경으로 피슐러가 오스트리아 출신이었다는 점을 눈여겨 볼 필요가

있다. 오스트리아는 농업의 비중이 상대적으로 취약한 반면, 농촌 어메니티 자원이 풍부하고 농촌의 구성 중 비농업부문이 차지하는 비중이 큰 편이다. 그리고 1997년, 영국의 농업경제학자인 버크웰(Allan Buckwell)이 이끄는 전문가 그룹이 작성한 보고서는 코크회의의 입장을 다시 강조했다. 이 보고서는 1992년 맥샤리의 개혁이 CAP 개혁의 전환을 위한 첫 번째 단계에 불과하다고 지적하면서, 추가적인 단계로서 공급제한정책의 폐지, 소득보상지불과 생산의 분리(Decoupling), 그리고 농업의 환경관리 기능과 농촌지역의 사회경제 개발지원을 위해 공공자원의 사용처를 전환해야 한다고 주장했다.

Allan Buckwell

농업부문에서 시장자유주의를 도입하는 대신 공공자금을 농촌지역의 사회와 경제부문으로 배분해야 한다는 피슐러가 개최한 코크회의 결과와 버크웰의 보고서는 비교우위에 의한 경제적 효율성을 강조하는 앵글로-섹슨 전통의 시각을 반영한 것이다. 또 이러한 시각은 영국을 비롯하여 농업부문이 상대적으로 취약한 회원국들의 현실적인 이해를 반영한 것이기도 하다. 이러한 정책은 1990년대 당시 유럽이 처한 문제들에 대한 현실적이고 효과적인 대응방안이라는 설득력을 가지고 있었다. 그러나 이러한 주장은 농촌정책의 확대가 농업부문에 대한 지출의 증액을 가져올 수 있다는 부분에 대한 거부감과 당시에 유럽을 강타했던 광우병 문제 때문에 관심을 모으지는 못했다. 피슐러는 그의 정책을 전략적으로 추진하기 위해 CAP의 개혁문제와 농촌정책의 확대문제를 분리해서 접근하도록 했다.

이에 따라, 아젠다 2000의 제안서는 중기적으로 신규회원국의 가입을 고려한 농업정책과 구조기금(농업보증기금의 지도부문, 사회기금, 지역개발기금)의 변화를 위한 내용 및 1992년 개혁의 연장선상에서 몇몇 주요 품목의 지지가격 인하와 직접소득보조의 증액과 관련된 내용을 담고 있었다. 그러나 간과할 수 없는 중요한 문제는 농촌을 유지하는 농민들의 역할이었다. 이것은 농촌지역의 지속 가능한 발전의 지원과 사회의 환경적 요구에 대한 수용을 위해서 농업-환경을 위한 정책의 강화와 자금 지원을 요구하는 것이었다. 이를 위해 조건불리지역 지원

정책을 이 지역의 낮은 생산성을 유지하고 발전시키는 정책으로의 전환 가능성도 제기 되었다. 결국은 농업-환경정책과 조건불리지역 지원정책을 농촌정책으로 통합하는 방안이 강구되었고, 그 결과 유럽연합 전체에 적용되는 통합된 농업·농촌개발을 지원하는 농촌개발규정이 구성되게 된 것이다. 이것은 CAP의 재정을 별도로 증액하지 않는 다는 전제에 따라 CAP지도보장기금 중 보장부문의 자금을 배정하기로 하고, 대신 이 부분에 대해서는 유럽연합차원에서 획일적으로 정책을 주도하지 않고, 각 회원국들의 주도하에 분권적인 방법으로 정책을 입안하고 시행 하도록 했다. 결국 각 지역의 농촌의 요구와 환경상황의 다양성에 적응할 수 있는 유연성과 프로그램화 된 접근 방법을 통해 지속 가능한 농촌정책을 구사하려 했던 코크회의의 제안이 관철된 것이다. 또 낙후지역에 대한 지역지원정책은 보다 작은 지리적 범주로 권역화된 지역에 집중한다는 것도 아젠다 2000의 제안서에 포함됐다.

결국 아젠다 2000의 제안서는 CAP으로부터 통합된 농촌정책으로의 전환을 전제하면서, 이것을 이행해 나갈 수 있는 기본적인 패러미터들을 규정한 것이었다.

### 나. 프랑스와 영국의 아젠다 2000 두 번째 축 접근전략

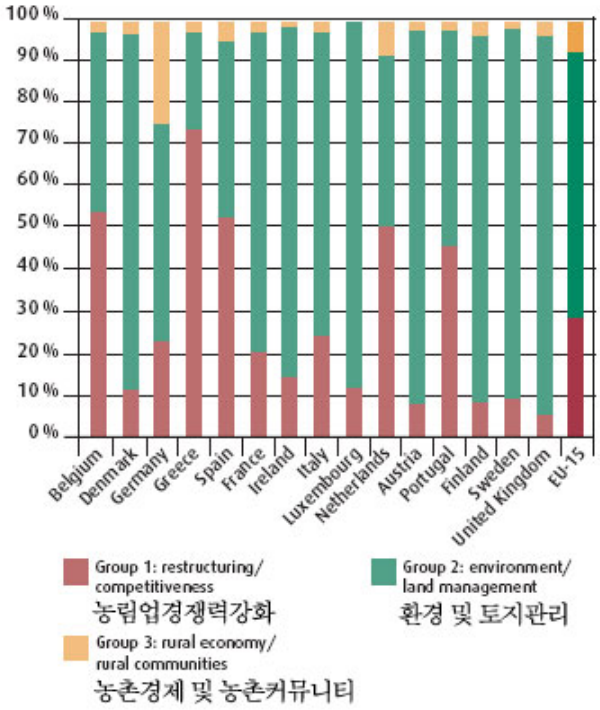
영국과 프랑스는 공동농업정책에 있어 서로 대조되는 모습을 보여왔다. 프랑스는 공동농업정책의 주된 수혜국으로써 전통적으로 공동농업정책의 충실한 지지자이며 보호주의측 국가의 리더로서 행동해 왔다. 반면에 영국은 공동농업정책의 주된 기여국으로서 공동농업정책의 반대자이며 자유주의측 국가들의 리더로서 행동해 왔다. 따라서 공동농업정책의 두 번째 축인 농촌정책의 적용에 있어서도 서로 다른 모습을 보이며, 자신들과 같은 입장을 가지는 다른 유럽국가들을 이끌고 있다. 비록 EU 회원국들이 CAP 개혁 과정에서 회원국간의 협력을 강조하고 있지만, 영국과 프랑스의 협력의 범위는 그리 넓지 않은 것이 사실이다. 결국 영국은 아젠다 2000 개혁에서 가격과 생산의 연계를 끊는 것이 부족했다고 계속 비판하고 있으며, 프랑스는 그러한 과정이 너무 과도하게 진행되고 있다고 비판하고 있다. 영국과 프랑스가 동의하고 있는 것은 현재의 농가 보조 시스템이 정치적으로 지속 가능하지 못하다는 것과 농민에 대한 보상적 지불을 점차적으로 축소해나가기를 원한다는 것이다. 하지만 이것에 대한 이유는 양 국가가 서로 다르며 세부적인 면에서는 서로 반대되는 입장을 보이고 있다.

영국은 1992년 맥샤리 개혁 이전부터 농민에 대한 보상적 지불을

점차적으로 감축해야 한다고 주장해 왔다. 맥샤리 개혁에서는 지불에 대한 예산 한계만이 설정되었으나, 아젠다 2000에서 다시 보상적 지불 감축의 문제가 제기되었다. 영국은 보상적 지불을 단계적으로 폐지해갈 것을 제안하였고 스웨덴, 덴마크, 이탈리아를 포함한 다른 회원국들은 이에 동의하였다. 프랑스도 아젠다 2000 협상 마지막 주에 지원의 단계적 감축에 동의하였다. 하지만 프랑스는 영국과 달리 소규모 농민, 높은 생산성을 목표로 하는 부문(밀, 지방종자)을 제외할 것과 보상 지불 감축으로 인한 보전 분을 '농촌 개발과 농업의 다원적 기능'에 투자할 것을 주장하는 감축에 대한 선택적 접근방법을 제안하였다.

보상적 지불 감축은 영국의 CAP 자유주의 흐름에 따른 것으로 볼 수 있지만, 프랑스에게는 다음 두 가지 필요성을 충족하기 위한 수단에 불과하였다. 첫째, 프랑스 정부는 당시 유럽 이사회 의장의 소속국이었던 독일의 제안에 대응하기를 원하였다. 당시 독일은 CAP의 재정 압력은 CAP의 지불금 중 각 회원국의 상호 출자(co-financing) 비중을 높임으로써 완화시킬 수 있다고 주장하였다. 프랑스에게 있어 이러한 주장은 CAP을 다시 국가차원으로 돌리는 것으로써(renationalisation), 용납할 수 없는 주장이었다. 둘째, 농업의 다원적 기능을 지원하기 위해 CAP 예산의 자율성을 강화할 필요가 있었다. 1990년대 후반 프랑스 공무원들과 정치인들은 농민에 대한 지원의 정당성을 확보하기 위해 CAP의 지향점을 근본적으로 재정립할 필요가 있다고 생각하였다. 이러한 재정립의 기초는 프랑스 농업기본법(Loi d'Orientation Agricole)에 서술된 농민과 사회 간의 새로운 사회적 계약이었다. 프랑스에서 오랜 논쟁(Assemblée Nationale, 1998) 끝에 1999년 7월 농업기본법 개정(신농업기본법)이 승인되었지만, 여전히 자금원을 확보할 필요가 있었다.

EU 회원국들의 농촌개발 분야별 예산비중 (2000-2003)



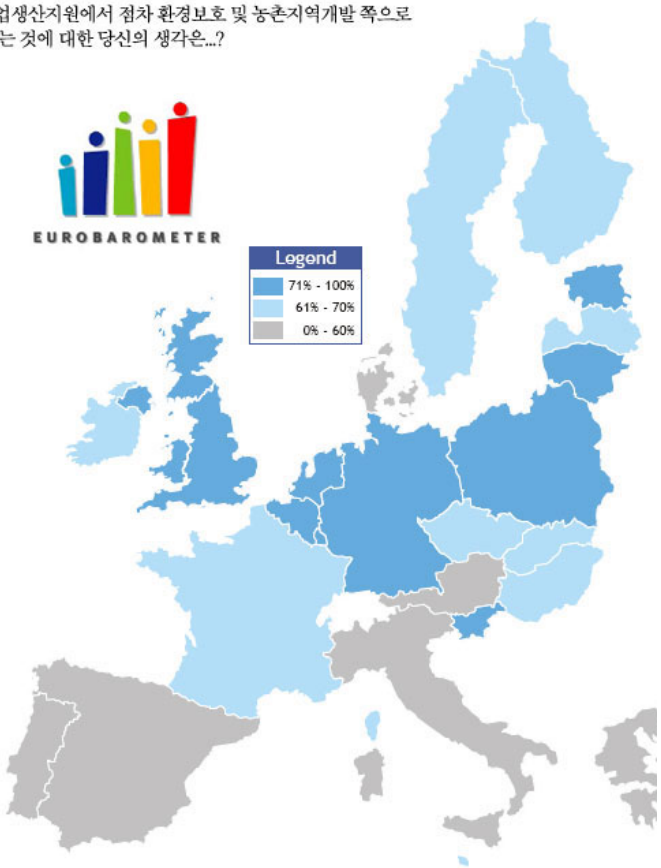

1999년 신농업기본법은 프랑스 농업 정책의 전환점이 되었다. 신농업기본법은 사회당 정부가 WTO의 압력과 재국가화(renationalisation)에 대응하여 프랑스의 농업 지원의 정당성에 대한 새로운 기반을 구축하려는 시도로 해석될 수 있다. 신농업기본법 제1조는 '농업은 합리적인 토지 관리와 농촌개발에 대한 공헌을 통해 세가지 목적, 즉 경제적, 사회적, 환경적 목적을 충족해야만 한다'고 명시하고 있다. 이는 농업이 계속 사회의 지원을 받기 위해서는 농업이 현재 사회 요구에 적합한 것임을 증명해야 함을 뜻한다. 이러한 목적을 달성하기 위한 핵심적 수단이 바로 '경영국토계약 (Contrâts Territoriaux d'Exploitations : CTEs)'이다. CTEs를 통해 농민들은 농촌지역과 토지 관리에 대한 사회의 요구사항들을 충족할 것에 동의하고 정부는 이러한 활동을 지원할 것을 약속하게 된다.

그림 9 : 공동농업정책의 농촌정책화에 대한 유럽인들의 의식조사 결과

QB4 유럽공동농업정책이 농업생산지원에서 점차 환경보호 및 농촌지역개발 쪽으로 기금사용을 전환하고 있는 것에 대한 당신의 생각은...?

*Answers:* 긍정비율

| Country Results | |
|---|---|
| Poland | 77% |
| Luxembourg | 76% |
| United Kingdom | 73% |
| Belgium | 71% |
| Germany | 71% |
| The Netherlands | 71% |
| Estonia | 71% |
| Lithuania | 71% |
| Slovenia | 71% |
| Hungary | 70% |
| France | 68% |
| Cyprus | 68% |
| Latvia | 68% |
| Finland | 67% |
| Malta | 67% |
| EU25 | 66% |
| Slovakia | 65% |
| Ireland | 63% |
| Sweden | 62% |
| Czech Republic | 62% |
| Spain | 56% |
| Denmark | 55% |
| Austria | 55% |
| Greece | 54% |
| Italy | 54% |
| Portugal | 52% |




출처 : Europeans and the Common Agricultural Policy, Special Eurobarometer 221 / Wave 62.2 - *TNS Opinion & Social, 2005.2*

프랑스 신농업기본법은 자국의 국가정책 아젠다를 반영한 것이기는 하지만, 유럽연합 Agenda 2000에 대한 프랑스 측의 제안내용을 염두에 두고 마련된 것이기도 하였다. 농촌사회학자이며 프랑스 사회당의 농업부문 자문위원인 Bertrand Herview는 신농업기본법의 입안자이며 Buckwell Group의 일원이기도 하였는데, 따라서 아젠다 2000에서 EU 수준의 농촌개발규정(RDR)을 위한 추가적인 자원 마련에 실패한 것은 프랑스 정부를 진퇴양난에 빠지게 하였다. 프랑스가 농민과의 새로운 사회적 계약이라는 야심을 진행시키고 CAP 개혁에서 지도적 위치를 보여주기 위해서는, 모듈레이션(modulation)을 통해 추가적인 자원을 확보하여 아젠다 2000에서 국가의 자유 재량권을 확보해야만 하였다.

영국 정부는 프랑스에서와 같은 내부적인 압력은 없었다. 프랑스와 달리 영국의 결정은 농업의 미래와 영국사회에 있어서의 농업의 역할에 대한 원대한 계획이나 국가적 논쟁의 결과가 아니었다. 대신 영국은 아젠다 2000 합의 이후의 과정에서 전략적인 반응을 보이게 된다. 전략적 고려 사항 중 하나는 예산감축과 관련된 것이다. 영국 공무원과 각료들에게는 조만간 다시 CAP을 개혁해야만 한다는 것이 명백한 것으로 보였다. 그리고 예산감축 문제가 다음 개혁의 핵심적 요소가 될 것이라는 것은 분명하였다. 모듈레이션은 영국이 그러한 접근방법을 실행하고 있음을 보여주는 한편, 실행가능성을 증명하여 영국에 적합한 보상적 지불을 감축하는 방법을 장려하기 위해 이를 시험할 수 있는 기회가 되었다. 이를 통해 영국은 다음 번 CAP 개혁에서 보상적 지불 감축을 더욱 확대하기를 원하였다.

영국 정부는 농촌개발규정의 적용에 있어 특별한 어려움에 직면하게 되었다. 향후 농촌개발 자금의 회원국 별 할당은 아젠다 2000에 따라 농업-환경, 농업 구조 개선 등 기타 농촌개발 정책수단의 회원국별 기존 예산을 기초로 결정되었다. 하지만 그 이전에 영국 정부는 CAP에 대한 반감으로 그러한 EAGGF의 비강제적 부문에 많은 예산을 사용하지 않았었다. 이러한 예산 사용 기록에 따라, 영국은 2000~2006년 총 유럽연합 농촌개발 예산 중 3.5%만을 배정받았다. 이는 영국 정부가 새로운 농촌개발 규정 하에서 확장된 농촌개발 정책수단을 위한 자금을 확보하는 것을 어렵게 만들었다.

따라서 영국은 농촌개발을 위한 예산을 모듈레이션을 통해 확보된 자금에 더욱 의존할 수 밖에 없었다. 이러한 영국의 의존 상태는 추가적인 EU 농촌개발자금의 규모를 비교해 보는 것을 통해 알 수 있다. 프랑스에서는 2001년에 CAP 직접지불액 총액의 2%를 모듈레이션하여 농촌개발 자금을 약 20%까지 증액할 계획이나, 영국은 2.5% 만을 모듈레이션하고 농촌개발 부문의 자국 예산을 증액하여 농촌개발을 위한 총자금을 약 60%까지 증액할 예정이다. 그렇게 하여도 농촌개발에 대한 영국의 지출액은 프랑스의 1/3 수준에 불과하다. 영국 정부는 EU 예산 배분의 개혁이 없다면 더 이상 현재의 시스템에서 자금을 배분 받을 틈이 없음을 깨닫는다. 그 결과 영국 정부는 CAP 개혁을 더욱 진척시키기 위해 보상적 직접지불을 더욱 깊이 파고들었던 것이다.

### 다. 프랑스와 영국의 농촌개발 계획

회원국들은 농촌개발규정(RDR)의 적용 방안을 제시하기 위해 2000-2006년 농촌개발계획을 입안한 바 있다. 1999년 5월에 마련된 농촌개발규정에는 2000년 1월까지 회원국의 계획을 제출하고, 집행위원회와 이사회는 6개월 안에 계획 승인을 완료한다는 내용의 매우 긴박한 타임테이블이 설정되어 있다. 회원국의 농촌개발계획은 국가나 지역(regional) 수준에서 마련할 수 있으며, 농촌의 요구와 우선순위(priorities)에 대한 평가, 농촌개발규정 보조금 지급에 대한 정당성(justification) 등이 포함돼야 한다.

프랑스는 단일 국가농촌개발계획(Single Plan de Développement Rural National)을 마련하였다. 이 계획을 통해 농민들은 다양한 국가 프로그램 및 지역 프로그램에서 지원을 받을 수 있게 된다. 프랑스는 이전의 규정 하에서 이러한 프로그램들을 통해 농촌개발을 실시하고 있었다. 하지만 유럽 농촌개발규정을 통해 프랑스는 6개의 정책 우선순위를 설정하여 국가 차원에서 농촌개발을 새롭게 시작하는 기폭제가 되었다. 프랑스는 지금까지의 정책 수단들과 새로운 정책 수단들을 다음과 같은 프로그램들로 결합하여 6개의 정책 우선순위를 설정하였다.

- 지속 가능하고 다원적 기능을 가진 농업의 육성, 주요 사업은 경영국토계획(CTE - 전체 농촌개발정책 예산의 약 35%)
- 농민과 임산업자들의 지역 점유(occupation of the territory), 농촌 토지 관리의 구조적 변화 과정 관리 지원과 농업 포기의 위험이 있는 한계 지역에 대한 지원(예산의 36%)
- 농촌지역 1차 생산물의 부가가치 증대(예산의 23%)
- 산림 자원의 보전(예산의 3%)
- 생태학적 요구, 특히 Natura 2000과 관련한 프랑스의 의무 충족(예산의 2%)
- 농업인과 임업인을 위한 교육, 훈련(예산의 1%)

표25 : 영국과 프랑스의 농촌개발규정 적용 메커니즘

| | 영국 | 프랑스 |
|---|---|---|
| 지리적 범위 | 지역별 농촌개발계획 (Devolved Rural Development Plans) : 잉글랜드, 스코틀랜드 등 | 국가농촌개발계획 (National Rural Development Plan) |
| 새로운 메커니즘 | 잉글랜드 농촌기업 지원계획 (Rural Enterprise Scheme in England) | 경영국토계약 Contrâts Territoriaux d'Exploitation : CTE |
| 수혜자 | 농업인과 농촌지역의 비농업부문 종사자 및 활동가 | 농업인 |

프랑스의 농촌개발계획은 국가 차원에서 마련된 전 국토를 대상으로 한 공통된 농촌개발계획이지만 정책을 적용하는 데는 지방분권화를 위한 고려가 포함돼 있다. 예를 들어 CTE 프로그램이 국가 수준에서 실시하는 정책이라 하더라도, 정책 수단의 가능한 범위 내에서 지역적으로 차별화될 수 있도록 허용하고 있다. CTE 프로그램의 경우, 도(데파르트망 : Département)라는 지역단위 차원에서 공무원, 농민 대표, 환경 단체 등이 해당 지역의 경제적 및 환경적 요구에 따라 표준계약 메뉴를 합의를 통해 마련하도록 하고 있다. 이 표준계약 메뉴에는 다양한 지침들이 설정되어 있으며, 농민들은 그 지침에 따라 개별적으로 경영국토계약을 국가를 대신해 도(데파르트망)와 체결하게 된다. 이러한 표준계약 메뉴는 지역의 각기 다른 농업시스템과 경관적 특성을 반영하고 있다. 이는 지역 특성뿐만 아니라 지속 가능한 토지 관리를 강화하기 위한 것이기도 하다. 국가 차원에서의 공통된 체계(single national architecture)와 개별 지역 차원에서의 적용의 유연성이라는 총체적인 접근방법은 프랑스의 다른 보조금 지원 계획에도 적용되는 원리이다. 이러한 접근방법은 지역의 다양성을 잘 반영할 수 있으면서도, 일관성 있는 국가 체제를 유지하기 위한 중앙집권적 행정 구조를 구축해야 할 필요성에 따른 것이다.

영국은 프랑스와는 달리 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 등 지역 별로 개별 농촌개발계획들이 수립되었다. 각각의 계획에는 해당 지역에 대한 개관과 계획 지역에 적용될 정책 도구들의 범위를 비롯하여 지역 수준에서 적용 가능한 특별한 정책 수단들과 지역의 요구들에 대한 설명들을 포함하고 있다.

Agenda 2000에서 프랑스와 영국은 농촌의 다양성과 지방분권화에 대해 서로 다르게 대처하고 있다. 프랑스의 경우에는 농업정책 입안이

국가정책 계획차원에서 중앙정부에 중심적 기능이 분명하게 남아있지만, 영국의 경우에는 농업정책과 관련된 중요한 의사 결정이 지방으로 이양되고 있다. 이는 영국의 경우 국가 경제의 한 부문으로의 농업의 개념이 크게 위축되고 있는 것을 의미한다. 영국의 이러한 접근방법은 농업 및 농촌 개발을 위한 정책 우선 순위가 지역에 따라 서로 다르며, 스코틀랜드나 웨일즈 지역의 독특한 농업의 개념, 심지어는 같은 지역의 경우에도 잉글랜드 서남부 지역의 농업에 대한 독특한 개념이 지역 농촌개발계획에 나타나고 있다. 예를 들어 스코틀랜드의 농촌개발계획은 강한 사회적 포커스를 가지고 농업 생존력 유지와 보호의 필요성을 특별히 강조하고 있는 반면, 웨일즈의 계획은 웨일즈 농업을 위한 통합적인 목적을 제시하면서 농업경영체의 환경적, 경제적 차원의 재구조화 촉진을 위한 투자 지원을 제안하고 있다. 잉글랜드의 농촌개발계획은 농촌의 요구와 기회에 대한 강한 지역적 차별성을 가지고 있으며, 생산성 있고 지속 가능한 농촌 경제 창출을 강조하고 있다.

표26 : 프랑스와 영국의 농촌개발계획 예산 분배

| | 프랑스 RDP | 영국 RDP |
|---|---|---|
| 농업 경영체에 대한 투자 | 10.2 | 0.3 |
| 청년 농업인 육성 | 14.0 | - |
| 조건불리지역 | 19.3 | 12.0 |
| 조기 은퇴 | 2.7 | - |
| 농업-환경 정책수단<br>(Agri-environmental measures) | 28.5 | 65.2 |
| 농산품 가공 및 마케팅 능력 향상 | 17.0 | 2.6 |
| 농업 토지 조림 | 0.8 | 5.0 |
| 기타 임업 지원 정책수단 | 3.6 | 4.0 |
| 제33조 정책수단<br>- 토지 개선<br>- 토지 재조직<br>- 농장 관리 지원<br>- 고품질 농장 상품의 상업화<br>- 농촌 주민과 경제를 위한 서비스<br>- 마을 복구와 전통 보호<br>- 농장 다각화<br>- 농업 용수 관리와 보호<br>- 농업 기반시설 개발<br>- 농촌 관광과 수공예 육성<br>- 환경 보호<br>- 자연재해에 대한 농업 보호제도 개편 | <br>0.1<br>0.7<br>-<br>0.3<br>-<br>0.2<br>0.3<br>0.2<br>-<br>-<br>1.3<br>- | 9.5 |
| 합계 | 100% | 100% |

환경관리, 농촌다움의 보전, 자연자원 보호와 같은 주제는 영국의 모든 지역별 농촌개발계획(British Plans)에서 중점적으로 다뤄지고 있다. 웨일즈의 농촌개발계획은 통합적인 테마와 정책수단을 사용한다는 점에서 프랑스의 농촌개발계획과 가장 가깝다고 할 수 있다. 이와 대조적으로 스코틀랜드와 잉글랜드의 농촌개발계획은 유럽농촌개발규정상의 개별 수단들을 어떻게 적용하고, 어떻게 적용하면 안 되는지에 대한 단순한 설명으로 이루어져 있다. 농업-환경 정책수단과 조건불리지역(LFA)은 영국 농촌개발계획에서 가장 큰 예산 비중을 차지하는 부분이다. 반면, 영국의 농촌개발계획은 프랑스와 달리 농업부문에 대한 투자가 적은 편이다. 특히, 조기은퇴와 청년 농업인 정착지원과 같은 정책 수단들이 영국의 농촌개발계획에서는 제외되고 있다.

이처럼 영국과 프랑스는 농촌정책 혁신과 새로운 제도를 도입하기 위해 유럽연합의 농촌개발규정을 적용하고 있으나, 그 형태와 내용 및 함의는 매우 다르게 나타나고 있다. 잉글랜드 계획의 '농촌기업지원 계획(The English Rural Enterprise scheme)'은 농촌지역의 농업 및 비농업활동을 대상으로 프로젝트 방식으로 지원하는 광범위하고 유연한 개발계획이다. 이 계획은 주로 유럽연합 농촌개발규정 제33조의 '새로운 정책수단들'을 사용하고 있으며, 목표는 '농촌 커뮤니티의 재생, 농촌경제의 농업 및 다른 1차 산업의 중요성 감소 및 새로운 요구에 대한 적응'을 위해 '농촌커뮤니티'를 지원하는 것이다. 이 계획은 농촌서비스 및 기반시설 개선, 관광 및 수공예 육성과 같이 영국에서 전통적으로 농촌개발과 관계된 것으로 여겨지던 비농업 분야의 활동들을 농촌개발분야에 포함시킴으로써 공동농업정책이 지원할 수 있는 대상을 비농업분야로 확장하는 중요한 선례가 되었다.

반면, 프랑스 농촌개발계획의 중심축을 이루는 '경영국토계약(CTE)'은 이와 다르다. CTE는 농촌지역에서 농업의 경제적, 사회적, 환경적 공헌이라는 세가지 목표 하에서 기존의 혹은, 새로운 일련의 보조금 지원계획들을 하나의 패키지로 모아서 구성된 일종의 '지역농업 관리계약'이다. 이 계획들은 프랑스 농촌개발계획에 배정된 유럽 농촌개발예산의 35%를 차지하고 있다.

CTE는 농업의 다원적 기능을 육성하고 지원하기 위한 수단으로서 1999년에 채택된 신농업기본법과 함께 도입되었다. 이 계획은 환경적 목표들을 지역농업 관리활동에 포함하고 있을 뿐만 아니라, 농민을 참여하게 하는 수단으로 '계약' 방식을 취하고 있다는 점에서 EU 규정 2078/92에 따른 농업-환경 정책수단의 경험을 바탕으로 세워졌다고

할 수 있다. CTE는 여기에 농업투자 등 다른 요소들을 추가하고 있다. '지속 가능한 개발계획'(Plans de Développement Durable : PDD)이 시초라고 할 수 있다. 이러한 경험을 바탕으로 CTE는 환경적인 목표와 생산적인 목표를 하나의 관리계획으로 통합하여 구성된, 농업활동을 영위하는 생산단위인 농가를 대상으로 한 '총체적인 계약'으로서 기능하고 있다.

CTE 계약의 대부분은 지역 혹은 특정한 농업 시스템에 관한 것이고, 도농업지도위원회(Commission Départementale d'Orientation Agricole / CDOA)를 구성하는 농업, 환경, 지방정부, 지역경제를 대표하는 행위그룹들의 지역농업에 대한 구상이 반영되고 있다. 이러한 상향식 접근방법은 EU 규정 2078/92에 따른 농업-환경 계획을 통해 매우 성공적임이 이미 입증된 바 있다. 좀 더 일관성 있는 계약 형태 달성의 필요성 때문에 CTE는 이전의 농업-환경 정책 수단의 사례 보다 '지역성(territory)'의 개념이 좀 더 확고하게 반영되었다. 그 결과 특정한 농업생산 시스템과 경관의 형태를 반영하는 다양한 CTE 형태들이 나타났다.

프랑스 농촌개발계획의 중심축을 이루고 있는 CTE에 대해 일부에서는 CTE가 농산물시장개방 확대에 대응해 농업지원을 법제화하고 농업의 다면적 기능과 관련된 목표들을 통합하는 EU 농업정책의 미래의 모델이 될 수 있다고 평하기도 한다. 하지만 EU 집행위원회는 CTE가 전체적인 일관성이 부족할 뿐만 아니라 지나치게 파편화된 정책도구라고 하면서 초기에는 프랑스의 CTE 정책에 대해 비판적인 입장을 보였다.[44]

### 라. 농촌개발정책의 종합 비교

CAP는 유럽 국가들의 농촌 정책과 전략들을 통합하여 EU의 초국가적 정책으로 만들어졌다. 이는 농업정책과 관련한 의사 결정의 중심을 유럽연합의 본부가 있는 브뤼셀로 옮김으로써 개별 회원국의 농업정책 관련자들에게 자국 농업정책의 대표성이 집중되게 되었다. 이러한

[44] 초기에 CTE 정책은 적용에 많은 어려움을 겪게 된다. 2000년 말까지 그 해에 계획된 20,000개의 CTE 계획 중 10%도 완료하지 못했을 뿐만 아니라, CTE의 이행을 담당한 일부 지역의 공무원들은 준법 투쟁을 벌이기도 하였다. 그러나 이러한 어려움들이 단순히 시행 단계의 문제인지, 아니면 좀 더 근본적인 결함인지를 판단하는 것은 아직 이르다. 또한 이러한 문제가 CTE 계획의 행정적 복잡성 때문인지 아니면 CTE의 총체적인 합리성을 파악하지 못하는 농민들의 무능함 때문인지를 판단하기에도 아직 이르다.

과정에서 중앙집권적이고 응집적인 농업정책 구조가 출현하게 되었다.

하지만 현재 이러한 중앙집중화된 유럽 농업정책의 구조는 역전되고 있다. 1992년 개혁을 통해 도입한 농업-환경 정책과 Object 5b지역 정책은 중앙정부 하부단계의 지역적 다양성을 허용하고 있으며, 비농업단체들도 농업 및 농촌관련 정책에 참여하는 것을 허용하고 있다. 아젠다 2000에서는 이를 더욱 확대하여 정책운용과 책임의 핵심적 부분을 EU 기관에서 회원국 정부로 이전하고 있으며, 정책 적용의 지방분권화도 확대되고 있다. 이에 따라 농업정책의 메커니즘과 논리는 변화하게 되었고 1) 보완성(subsidiarity : 중앙정부는 지방 조직이 효율적으로 못하는 기능만을 수행한다는 원칙)과 농업정책의 지방분권(decentralization) 2) 농업의 다원적 기능(multifunctionality) 3) '지역성'(territoriality)[45]이라는 세 가지 새로운 관점이 농업정책을 이끄는 현상이 강화되고 있다. 이와 더불어 자유주의의 확산과 유럽연합의 동구권 확대는 기존의 유럽 농업 지원 모델에 의구심을 불러 일으키게 되었다. 그 결과 공동농업정책에서 개별 회원국의 정책 재량권은 더욱 확대되었고, 정책수단 또한 농업의 생산 기능보다는 농촌경관의 유지, 고용, 지속 가능한 농촌경제의 유지 등 농업의 공공적 기능에 초점을 맞추게 되었다.

표27 : 프랑스와 영국의 농촌개발 비교

| | 영국 | 프랑스 |
|---|---|---|
| 종합적 관심사항 | 농촌 아젠다 (A countryside agenda) | 농업 아젠다 (An agrarian agenda) |
| 사회적 정당성 | 환경적 공공재 | 지역, 농업, 고용, 가족농 * |
| 농가 생존 | 시장과 마케팅<br>농촌다움의 관리에 대한 지불<br>겸업활동(pluriactivity) | 사회적 지불과<br>친환경적 영농의 현대화 |
| 다원적 기능 | 농촌(Countryside) | 농업(Agriculture) |

* 농촌개발의 사회적 정당성에서 영국은 농촌경관 등 환경적 공공재와 같은 시장실패 영역에 대한 시장메커니즘의 보완이라는 측면에서 접근하고 있는데 반해, 프랑스는 기본적으로 농촌지역에서 농업활동의 유지가 환경적 공공재 생산기능의 핵심활동이라는 입장을 지니고 있다.

[45] '지역성(territoriality)'이라는 용어는 공간적 개념의 'local'이나 'regional'과는 다른 개념이다. 프랑스어의 'terroir(땅)'를 어원으로 한 이 개념은 일정한 지리적 단위가 지닌 자연적, 지리적, 인문사회학적 특성이 반영된 개념으로서, 지리적표시제와 같은 품질인증제도에도 그 개념이 반영되고 있다.

한편, CAP의 지방분권화와 대비되는 농촌정책의 유럽화(Europeanlisation)는 CAP의 2번째 축인 농촌개발규정의 제정을 통해 이루어지고 있다. 회원국들이 농촌개발 정책수단 메뉴에서 정책을 선택하여 자국에 고유한 농촌개발 프로그램을 계획한다는 것은 EU 차원의 틀 안에서도 다양한 농촌개발이 이루어질 수 있음을 뜻한다. 이는 프랑스와 영국의 경우에서 잘 드러나고 있다. 소위 '농본주의적 아젠다(agrarian agenda)'를 따르고 있는 프랑스는 농촌경제뿐만 아니라 농촌사회 및 농촌환경 문제에 있어서 여전히 농업의 중심적 역할을 강조하고 있다. CTE 자금을 확보하기 위한 모듈레이션과 CTE 자체도 영농활동 및 농업인구 유지에 초점을 맞추고 있다.

반면, 영국은 농업보다는 농촌에 초점을 맞추고 있다. 프랑스와 달리 영국의 농촌개발계획은 농가에 대안적인 소득원을 제공함으로써 농촌 경제를 다각화하려 하고 있다. 결국 영국의 아젠다는 농업보다는 농촌을 강조하고 있으며, 농민을 농촌의 다양한 경제적, 사회적, 환경적 행위자 중 하나로 보고 있는 것이다.

# Part 5
# EU 농촌개발정책의 최근 동향

# 1. 룩셈부르크 협정과 2003년 개혁

EU 농촌개발정책의 강화는 중남부 유럽의 농민들로부터 강한 반발을 사고 있다.

## 가. 2003 개혁안의 도입 배경

Agenda 2000 이후 유럽연합의 상황은 특별히 개선되지 않았다. 게다가 납세자인 시민들의 관심은 갈수록 식품안전과 품질, 환경보호와 동물후생 쪽으로 높아져 갔다. 유럽연합은 이제 국제경쟁력에 더욱 강하고, 농민들의 소득도 보장하면서, 납세자인 시민들의 관심사항이 된 환경과 식품안전, 동물후생, 삶의 질 향상을 도모할 수 있는 정책이 필요했다. 이를 위해 유럽연합 집행위원회는 2002년 10월에 아젠다 2000에 대한 중간점검을 하면서 '생산과 보조금의 분리'라는 획기적인 개선안을 제시한다.

개선안은 크게 '생산과 보조금의 분리', '환경조건 의무화' '농촌개발정책 강화'를 골자로 한다. 이러한 논의들은 여전히 국제농업협상에서 유럽연합이 처해있는 불리한 외적 요소와, 소비자와 사회의 관심이 증대되고 있는 분야인 식품 품질 향상, 환경 및 가축 후생관리, 환경보호에 대한 내적 요소를 '농촌개발'이라는 공동농업정책의 제2축을 통해 해결하려는 의도를 반영하고 있다.

유럽 집행위원회는 공동농업정책 개혁을 제안하기에 앞서 아젠다 2000에 대한 전문가 협의와 성과평가 및 토론을 수 차례 거쳤다. 이러한 논의과정을 통해 아젠다 2000 이후 소비자들의 관심이 높아지고 있는 식품 품질 향상, 환경 및 동물복지 관리 기준에 대한 지원을 강화하는 것이 필요하다는 것을 지적하는 한편, 공동농업정책의 제2축을 통해 이러한 소비자들의 요구를 정책에 반영하는 것이

필요하다는 점이 강조됐다. 농촌개발분야 개혁안은 이러한 새로운 요구를 농촌개발 '메뉴'에 추가하여 농촌개발규정을 보완한 것이다 (22개 정책 수단을 26개로 확대함).

이 같은 개혁내용들은 2003년 6월 룩셈부르크 농업관계 장관회의에서 구체화된다. 회의 초반에는 프랑스를 중심으로 많은 장관들이 '생산과 보조금의 분리(decoupling)'를 위시한 포괄적 개혁안에 대해 반대하였다. 그래서 회의협상은 3주 이상 진행되었으나 독일과 영국을 중심으로 합의를 도출하는데 성공하여, 6월 26일 마침내 아젠다 2000은 중간개혁을 거친다. 이 개혁은 지금까지 CAP의 제1축인 시장정책의 근본적인 방향을 전환시키는 개혁이 되었다.

## 나. 2003년 개혁의 주요 내용

### □ 상호준수(cross-compliance)[46]와 디커플링(decoupling)

2003년 개혁안은 농업분야 지원 메카니즘을 완전히 바꾸는 내용이다. 지금까지는 일정규모의 생산량에 지불되던 보조가 이제는 환경규정, 식품안전규정, 동물보호규정, 동식물건강, 그리고 노동안전을 준수하는 농가에게만 보조금이 지급되는, 생산과 직접지불의 분리(*decoupling*)체제로 전환되었다(이행기간 설정). 즉, 생산량이나 품목이 중요한 게 아니라 어떤 과정을 거쳐 어떻게 생산했느냐가 중요하게 된 것이다. 다시 말하면 친환경적으로, 혹은 동물후생을 준수하면서 생산했는가 하는 것이다. 이를 직접지불규정(Regulation (EC) No 1782/2003)에서는 '*상호준수(cross-compliance)*'라고 규정하고 있다.

상호준수는 회원국들에게 있어서 지금까지 강제적인 것이 아니라 자발적인 것이었고 환경 기준에만 적용되었다. 그러나 2003년 개혁으로 이제 상호준수는 의무적인 것이 되어, 직접 지불을 받는 모든 농업 생산자들은 상호준수의 대상이 된다. 농가가 만일 이 기준을 지키지 않으면 일반적으로 적용되는 제재 조치 외에도 직접지불금 삭감조치를 받게 된다.[47]

---

[46] 번역에 따라 교차준수요건, 교차충족요건, 공통충족요건 등으로 씨이고 있다.

[47] 지금까지 상호준수는 환경기준(environmental standards)에만 적용되었다. 이를 위해 환경, 식품안전, 동물 보건, 가축 후생에 관한 18개의 법적 유럽 기준(statutory European standards)이 설정되었다. 개혁안에서 합의된 농촌개발정책 수단 중에는 상호준수의 도입에 따른 농가의 적응 지원을 목적으로 하는 정책 수단도 포함되어 있다.

상호준수가 도입됨으로써 생산품목별로 규모에 따라 일정하게 지불되던 보조가 '*단일농장지불제(single farm payments)*' 형식으로 바뀌게 되고, 규정준수 여부에 따라 농가마다 같은 품목이라도 서로 다른 금액을 지원받게 되는 것이다. 따라서 직접지불금은 생산량과는 관련이 없게 된다[48]. 상호준수는 농민들에게 직접지불금을 통해 안정적인 소득을 원한다면 친환경적인 방법을 사용할 것을 강요하는 효과를 가진다. 반면에 친환경적인 방법을 사용하지 않으면 보조가 없기 때문에 수익성에 차질을 빚게 되고, 소득창출이 없으면 친환경이지 않은 방법으로 소득을 창출할 수 있는 다른 품목으로 생산을 전환할 것을 요구하는 것이다. 즉, 시장의 흐름을 보고 농민이 생산품목을 결정하여 생산해야 하는 것이다. 그러므로 상호준수는 시장이 원하는 것을 생산하게 하도록 유도하는 시장경쟁 원리를 도입하는 효과를 가진다.

유럽연합은 상호준수를 통해 한편으로는 농민보조를 유지하면서도, 다른 한편으로는 농업생산에 있어 시장원리를 강화하면서 국제경쟁력을 갖도록 유도하고, 또한 환경, 동물후생, 식품안전 및 품질에 대한 소비자와 사회의 요구를 좀더 충족할 수 있도록 제도화한 것이다.

□ 직접지불과 생산과의 분리(decoupling)

생산과 직불제의 분리에 의해 생산품목별로 일정 단위당 일괄적으로 지급되던 직접지불은 축소 및 폐지되는 방향으로 변경되었다.

- 곡물부문은 기본적으로 완전 분리를 이행한다. 다만 회원국은 자체적으로 프리미엄 분량의 25%까지 연계할 수 있다.
- 쇠고기 프리미엄과 관련해서는 회원국이 분리의 정도에 따라 세가지 옵션 중에 하나를 선택하도록 하고 있다.
- 우유 부문에서는 아젠다 2000이 종결된 후에 분리할 계획이다.
- 양과 염소는 직접지불의 50%까지 연계할 수 있다.

□ 모듈레이션(직불 삭감)의 도입과 농촌 개발 정책에 대한 자금지원 강화

2003년 6월 개혁에서 또 하나의 획기적인 것은 직접지불을 점진적으로 삭감하는 모듈레이션(a reduction in direct payments :

[48] 다만 생산중단을 방지하기 위하여 회원국은 일정 기간 동안 한정된 양을 보조와 연계시킬 수 있다. 또한 개별 회원국가 차원에서는 특정 농산물의 경우 생산량의 일부에 대해 지원금제도를 유지하고 있다. 그러나 유럽연합 차원에서의 정책은 생산과 보조의 분리를 원칙으로 한다.

modulation)을 도입한 것이다[49]. 직접지불금은 농가의 규모에 비례하기 때문에 대형농가에게 많은 액수가 지불되어 소득이 많은 농가에게 보다 많이 지불되는 분배의 형평성 문제를 안고 있었다. 하지만 모듈레이션을 통해 연간 5,000유로 이상의 직접지불금을 받는 농가들은 2005년에는 3%, 2006년에는 4%, 그리고 2007년부터 2013년까지는 매년 5%씩 삭감된 직접지불금을 받게 된다. 또한 이로 인해 확보되는 추가 자금은 2006년 이후 CAP의 제2축인 농촌개발부문에 투입할 계획이다. 모듈레이션 비율이 5%일 경우 추가로 확보할 수 있는 EU 농촌개발 자금은 연간 10~12억 유로 수준일 것으로 예상된다.

### 다. 농촌개발 정책수단의 확대

2003년 6월에 개정 강화된 공동농업정책은 아젠다 2000과 동일한 우선 정책 대상들(the priorities set)을 계속 지원하고 있다. 그러나 새로운 농촌개발 정책에는 특정한 보조 요소가 추가 되었다. 이러한 변화는 농가의 새로운 변화에 대한 적응을 지원하기 위한 것이다. 회원국과 각 지역은 농촌개발 프로그램에 이러한 수단을 도입할지 여부를 결정할 수 있다. 새로운 정책 수단의 핵심은 다음과 같다.

□ 식품 품질 정책수단

식품 품질과 관련한 두 가지 새로운 정책 수단이 도입 되었다. 첫 째는 농산품의 품질과 생산과정을 향상시키기 위한 유럽연합이나 국가의 계획에 자발적으로 참여한 농업생산자에 대한 장려금 지급을 가능하도록 한 것이다. 다음과 같은 유럽연합 품질 관련 계획이 보조의 대상이 된다.

- 농산품과 식료품에 대한 지리적 표시와 원산지 표시의 보호
- 농산품과 식료품의 특별한 특성에 대한 증명서
- 농산품의 유기적 생산과 이를 나타내는 표시
- 특정지역에서 생산된 고품질 와인

또한 회원국들은 EU 기준을 준수한다면 자국 프로그램에 포함된 여타 식품 품질 계획에 대해서도 보조금을 지급할 수 있다. 참여 농가는 최고 5년 동안 매년 호당(per holding) 3,000유로까지 보조금을 지급

[49] Regulation (EC) No 1782/2003, Article 10

받을 수 있다.

두 번째는 위의 첫 번째 수단 하의 품질 계획을 통해 생산된 상품을 소비자에게 알리고 장려하는 활동을 하는 생산자 그룹에 대해 적정 프로젝트 비용의 최대 70%까지 보조가 가능하도록 한 것이다.

□ 기준 준수

두 가지 새로운 정책 수단이 새로이 도입되었다. 첫 째는 EU 요구 기준(demanding EU standards) 도입에 대한 농가의 적응을 지원하기 위한 일시적이고 점진적으로 감축해야 하는 보조이다. EU 요구 기준은 아직 법률로 제정되지는 않았지만 환경, 공익, 동식물 보건(animal and plant health), 가축 후생, 직업 안전성에 대한 고려를 담고 있다. 보조금은 고정 비율로 지불되며, 최대 5년의 기간 동안 감축되어 갈 것이다. 보조금은 매해 농가당(per holding) 최대 10,000유로까지 지급될 수 있다.

두 번째는 제2축 대상 농가가 새로 도입된 상호준수 기준에 비추어 그들의 농업 사업 성과를 평가하기 위해 농업 컨설팅 서비스를 이용하는 경우, 그 비용을 지원하기 위한 보조이다. 농가는 컨설팅 서비스 비용의 80%를 보조 받을 수 있고, 최대 한도는 1,500유로이다.

□ 가축 후생

농업 환경 정책 수단의 범위 확대로 높은 수준의 가축 후생 기준을 유지하는 농업 생산자에 대한 보조가 가능해졌다. 법적 가축 후생 기준을 준수하는 것은 농가의 비용 상승과 직결되는 문제이다. 하지만 유럽연합은 최소 5년 동안 축산 농법 기준 준수 계약에 자발적으로 참여한 농가를 대상으로 보조금을 지불할 것이다. 보조금은 관련 추가 비용 및 소득감소를 고려하여 가축 1마리 당 연간 500유로까지 연 단위로 지불될 것이다.

□ 청년영농인에 대한 보조

현행 청년영농인 보조 정책 수단은 더욱 확장되어 (25,000 유로에서 증가한) 최대 30,000 유로의 창업 보조금 지급이 가능하게 될 것이다. 또한 청년영농인이 이용하는 사업 관련 농업 컨설팅 서비스가 강화되고, 일반지역에서는 청년영농인의 투자 자금 중 50%(기존 45%), 그리고 조건 불리 지역에서는 60%(기존 50%)가 보조금으로 지급될 것이다.

□ ‘Natura 2000’ 이행에 대한 보조

현재 ‘조류 및 야생 서식지 보호 지침(the Birds and Habitats Directive: Natura 2000)’에 의거하여 특정한 환경 제약이 있는 지역에 보조금이 지급되고 있다. 이것은 합당한 지역에 대해 이전보다 높은 수준의 보조금을 지급할 수 있다는 점을 시사한다. 보조 수준은 ha 당 500 유로에서 시작하여, 5년 후 ha 당 200유로까지 삭감해 가는데 이는 ‘Natura 2000’에서 지정한 토지 용도에 맞게 적응하는 과정에서 발생하는 초기 비용을 고려한 것이다. 그리고 합당하다고 판단한 경우 유예기간을 5년 이상으로 하여 ha 당 200유로 이상을 지급할 수 있다. 또한 더 이상 대상 지역을 회원국 영토의 최대 10%로 제한하지 않는다.

□ 임업에 대한 보조

임업에 대한 현행 정책 지원 수단은 생태적, 사회적 목적을 위한 국유림 투자 보조 허용까지 그 범위가 확대된다.

□ 농업 환경과 동물복지에 대한 예산 확충

EU가 관련 정책 수단에 지급하는 EU 상호 자금을 농업 환경과 가축 후생에 대한 이행 활동을 강화하기 위해 목표 1 지역에서는 최대 85%(기존 75%)까지, 그리고 다른 지역에서는 60%(기존 50%)까지 지급할 수 있다.

□ 조건불리지역

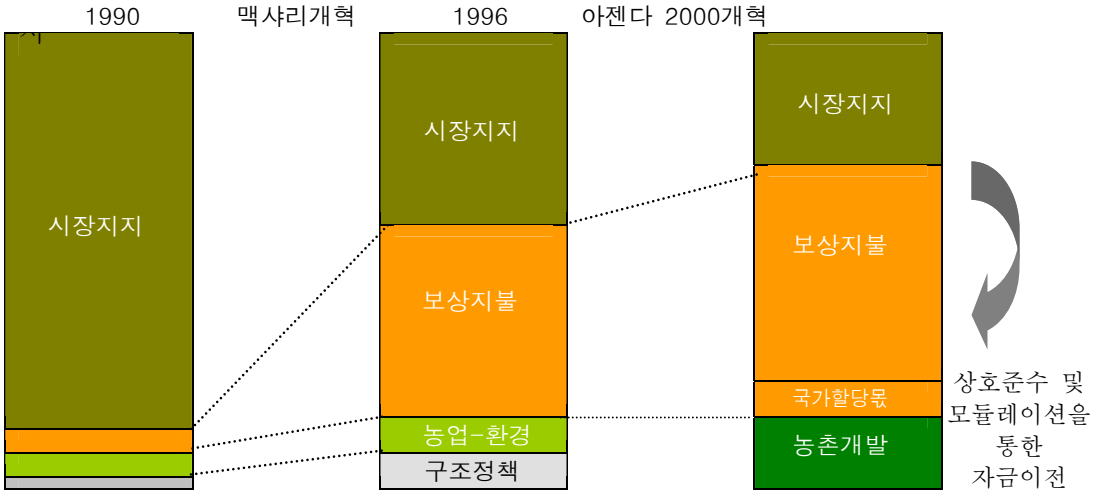
조건불리지역(LFAs)에 대한 보상지불의 허용금액이 ha당 200 유로에서 최대 250유로까지 증대되었다. 이러한 보상은 객관적 환경 조건이 조건불리지역의 대상이 될 경우에만 적용 가능하다.

## 라. 농촌개발정책에 대한 자금지원 강화

농촌 개발을 위한 EU 자금 확충의 필요성은 최근 공동농업정책 개혁 논의에서 중요한 부분을 차지하고 있다. 2003년 6월 개혁안을 통해 의무조율시스템(compulsory modulation system : 농업생산에서 농촌 개발로 자금을 전환하는 정책)이 도입되었으며, 회원국은 이를 통해 공동농업정책 개혁에서 합의된 새로운 농촌개발 정책수단을 도입하거나, 기존의 정책수단을 강화하는데 사용할 수 있게 됐다. 연 5,000유로 이상의 직접지불금을 받는 농가들은 의무조율시스템으로 인해 2005년 3%, 2006년 6%, 2007이후 5%씩 지불금이 삭감될 전망이다. 이로 인해 확보되는 추가 자금은 2006년 이후 제2축에 투입될 것이다. 조율 비율이 5%일 경우 추가로 확보할 수 있는 EU 농촌개발 자금은 연간 12억 유로에 달할 것으로 전망된다.

의무조율시스템으로 확보한 자금을 EAGGF 보증 부문에서 지원하는 농촌개발 프로그램에 분배하는 문제에 대한 합의도 이루어졌다. 조율 비율이 5%일 때 각각의 회원국에서 확보되는 추가 자금의 20%는 해당 회원국에게 분배된다. 그리고 남아 있는 자금은 객관적 평가 기준(농업 지역, 농업 고용, 일인당 GDP)에 따라 각 회원국 사이에 재분배된다. 하지만 각 회원국은 자국 내 농가에서 확보된 조율 자금의 80% 이상을 다시 수령하게 될 것이다.

그림10 : 공동농업정책 정책자금의 변화




출처: Setting the next agenda? British and French approaches to the second pillar of the Common Agricultural Policy, Philip Lowe 외, 2002

□ 재정적 지침 – 제 1축과 제 2축

2002년 10월 브뤼셀에서 열린 EU이사회에서 EU 지도자들은 미래 공동농업정책의 예산 상한을 설정하였다. 2007년-2013년간 매해 시장관련 지출과 직접 지불을 위한 명목 예산 총액은 2006년보다 낮은 수준을 유지해야 한다. 하지만 이러한 예산 상한은 농촌 개발과 관련된 예산에는 적용되지 않고, 오직 시장 관련 지출에만 적용된다. 또한 유럽 이사회는 제2축의 중요성을 확고히 하며, 조건불리지역과 농업의 다원적 기능이 갖는 중요성을 다시 한번 강조하고 있다.

2000년-2006년간 EU 전체 차원에서 농촌개발을 위해 사용하는 보증 및 지도 부문 기금의 56%가 EU 15개국 주요 프로그램의 목표 1지역을 대상으로 하고 있다. 확대 이후 유럽 연합에서는 신규 가입국의 적응을 위해 책정된 농촌개발 기금의 95% 이상이 새로운 유럽연합 회원국 목표 1지역에 집중 투자될 것이다. 2004년 이후 EAGGF 예산 지출의 약 2/3가 유럽연합 25개국의 목표 1지역에 집중될 것으로 예상된다. 공동농업정책의 예산지출에서 제 1축의 비중을 줄이고, 제 2축을 강화하는 것이 유럽 단합에 기여하는 바가 조금 더 클 것이다.

# 2. (신)리스본 전략과 공동농업정책

## 가. 리스본전략의 배경

2003년 3월 리스본 정상회의

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 된다. 이에 대해 유럽연합은 1999년 단일통화인 유로화 출범을 계기로 '2010년까지 미국을 추월하여 세계에서 가장 역동적이고 경쟁력 있는 지식기반경제를 만든다'는 목표를 가지고 리스본전략을 세운다. 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 세웠다.

하지만 리스본 전략이 착수된 지 5년이 지난 후의 추진성과는 기대에 미치지 못하였다. 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 받게 된다. 2000년대 들어서도 유럽연합의 경제는 저성장, 생산성 하락에서 경쟁력 하락으로 이어져 미국과의 경제격차는 확대되어 갔다.

2005년 3월, 브뤼셀 정상회담에서는 2000년 리스본전략을 수정하여 '신(new) 리스본전략'을 채택한다. 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.

표28 : 리스본 전략의 3대 핵심분야와 10대 실행계획

| 핵심분야 | 실행 계획 (Action Plan) |
|---|---|
| 투자와 일하기 좋은 환경 조성 | ①역내 단일시장의 확대 및 심화 - 서비스시장, 에너지, 운송시장 자유화 등<br>②개방적이고 경쟁력 있는 대내외 시장 확보 - DDA, FTA 추진, 정부보조 축소<br>③규제 개선 및 관료주의 지양 - 행정비용 영향 평가시스템 구축<br>④인프라 확충과 개선- 범 유럽네트워크(TENs) 추진 |
| 성장기반으로서 지식과 혁신 | ⑤R&D 투자 확대 및 개선 - GDP 의 3% 수준 달성<br>⑥혁신, ICT, 자원의 지속 가능한 사용 - EU 특허제도, 벤처지원, 정보통신산업, 에너지 효율화 등<br>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<br>⑨기업 및 노동자의 적응성과 노동시장 유연성 제고 - 노동 이동성 제고, 고용 친화적 임금협상, 노동시장 유연성 촉진<br>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.

## 나. 리스본전략과 공동농업정책

공동농업정책은 그 동안 시장정책 위주로 전개되다가 아젠다 2000을 계기로 농촌개발정책이 '두 번째 축'으로 도입돼 추진되고 있다. 공동농업정책은 유럽경제공동체 출범 당시와는 달리 시장개입정책이 축소되는 한편, 농촌개발정책을 통해 농촌지역의 경쟁력 강화를 주요목표로 설정하고 있다. 이러한 공동농업정책의 목표를 전 산업분야로 확장한 것이 리스본 전략이라고 할 수 있다. 리스본 전략은 비단 농업분야뿐만 아니라 모든 산업분야를, 농촌지역뿐만 아니라 도시지역까지를 포함하여 '환경과 사회친화적인 방법을 이용한 생활수준의 향상'을 목표로 하고 있기 때문이다.

따라서 리스본 전략과 공동농업정책은 서로 연계된 정책으로서 조화를 이루며 공동의 목표를 추구하는 정책이라고 할 수 있다. 공동농업정책은 농업 및 농촌분야에 대한 리스본 전략의 수단이며, 공동농업정책의 성공은 리스본전략의 성패를 좌우하는 역할을 하고 있다. 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 하고 있다.[50]

이처럼 농촌지역은 리스본 전략의 핵심인 성장, 고용창출, 지속가능성과 관련하여 매우 중요한 역할을 수행하고 있으며, 유럽공동농업정책의 이러한 중요성과 정책 우선사항과의 연계성 및 조화를 감안하여 위원회는 2005년 7월 '농촌개발을 위한 유럽연합 전략 가이드라인'을 제정하였다[51].

[50] 식품산업을 농업에 포함하면, 농업과 식품산업은 유럽연합 25개국에서 1,500만개의 일자리(총 고용의 8.3%)를 제공하고 GDP의 4.4%를 차지한다.

[51] Proposal for a Council Decision on Community strategic guidelines for Rural Development (Programming period 2007-2013), COM(2005) 304 final

# 3. 농촌개발을 위한 전략 가이드라인

(EU strategic guideline for rural development, Brussels, 2005. 7. 5)

## 가. 농촌개발을 위한 유럽연합 전략 가이드라인

COUNCIL

COUNCIL DECISION

of 20 February 2006

on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013)

(2006/144/EC)

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community,

Having regard to Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), and in particular Article 9(2), first sentence, thereof,

Having regard to the proposal from the Commission,

Having regard to the opinion of the European Parliament,[1],

Whereas:

(1) Article 9(2), of Regulation (EC) No 1698/2005 provides that strategic guidelines for rural development for the programming period from 1 January 2007 to 31 December 2013 should be adopted at Community level to set the priorities for rural development.

(2) These strategic guidelines should reflect the multifunctional role forming place in the rational and diversity of agriculture, food production, and cultural and natural heritage throughout the Community.

(3) These strategic guidelines should identify the areas important for the realisation of Community priorities, in particular in relation to the climbing sustainability, and also the Lisbon strategy for growth and jobs established by the European Council of Gothenburg (15 and 16 June 2001) and Thessaloniki (19 and 20 June 2003) respectively.

(4) On the basis of these strategic guidelines, each Member State should prepare a single national strategic plan as reference framework for the preparation of rural development programmes.

HAS ADOPTED THIS DECISION:

TO WHICH

The Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013), as set out in the Annex, are hereby adopted.

Done at Brussels, 20 February 2006.

For the Council

The President

J. PEZA

EU strategic guideline for rural development

농촌개발을 위한 전략 가이드라인은 2007-2013년까지 적용되는 것으로, 회원국들은 2005년 가을까지 이를 채택하는 한편, 모니터링과 평가를 위한 일반틀(common framework)을 정밀하게 고안하여, 2005년 말까지 완성하여야 한다. 이러한 과정이 차질 없이 진행된다면, 각 회원국은 2005년 말에서 2006년 초까지 국가별 농촌개발전략 계획(national strategy plans)을 마련하고, 주요 추진 방향(main orientation)에 대해 합의한 후, 2006년 상반기까지 세부적인 프로그램을 완성해야 한다[52]. 그리고 2006년 하반기에는 이에 대한 승인 과정이 이루어져 2007년 1월부터 실행에 들어가게 된다.

'농촌개발을 위한 전략 가이드라인'은 유럽농촌개발을 다음과 같이 4 개축으로 분류하고 있으며, 각 축의 목표를 달성하기 위해 각각에 대한 핵심활동을 중점지원 하도록 하고 있다.

[52] 2006년 1월 현재 각 국가별 개혁 프로그램이 완성되었다.
참조: http://europa.eu.int/growthandjobs/key/index_en.htm

표 29 : 유럽연합 농촌개발 전략 가이드라인의 핵심활동

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

또한 가이드라인은 각 회원국이 프로그램을 개발할 때, EU 의 정책우선사항을 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.

국가별 농촌개발계획은 프로그램 별로 사전, 중기, 사후 평가뿐만 아니라 프로그램 관리 방법 및 효과 개선에 유용하다고 생각되는 다른 평가활동을 포함하여, 프로그램 수행단계 전반에 걸쳐 평가가 이루어지게 된다. 또한 회원국 평가 역량 강화와 경험 공유를 위한 플랫폼(platform)으로서 유럽농촌개발 네트워크의 지원과 EU 수준의 주제연구(thematic studies) 및 종합평가도 이루어지게 된다. 모범사례와 평가결과의 공유는 농촌개발 정책의 효율성을 증대시키기

때문에 유럽연합 네트워크가 연계 촉진 과정에서 중심적인 역할을 수행할 수 있도록 하고 있다.

## 나. 농업지도보장기금(EAGGF)의 분리

유럽연합은 2005년 9월 공동농업정책의 자금집행과 관련해 새로운 규정을 제정하여[53] 지금까지 공동농업정책 실행에 중요한 역할을 했던 EAGGF를 EAGF와 EAFRD[54]로 분리하였다. 공동농업정책의 제1축인 시장정책에 해당하는 보증부문(Guarantee Section)은 EAGF(European Agricultural Guarantee Fund)가 되었으며, 제2축인 농촌개발부문에 해당하는 지도부문(Guidance Section)은 EAFRD (European Agricultural Fund for Rural Development)가 된 것이다. 이로써 2007년 1월 1일부터 공동농업정책의 각 축은 별개의 기금으로 운용된다.

표 30 : EU 농촌개발정책(안) 2007-2013 / EAFRD 의 정책수단

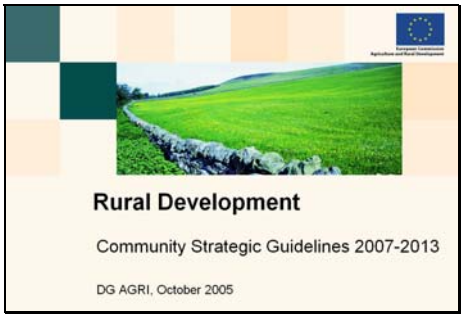
| AXIS | 목표 | 정책수단 |
|---|---|---|
| Axis1<br>농업 및 임업 부문 경쟁력 강화 | 지식 개발과 인적 잠재력(human potential) 증진 | 농업, 농식품 산업, 임업 종사자를 위한 직업 교육 및 과학 지식과 혁신 활동의 확산을 비롯한 정보활동 |
| | | 청년 농업인 육성 |
| | | 조기은퇴 |
| | | 컨설팅 서비스 이용 |
| | | 농업 관리, 구제(relief), 컨설팅 서비스, 임업 컨설팅 서비스 창설 |
| | 물적 잠재력 개발과 혁신의 촉진 | 농업인의 현대화 |
| | | 산림의 경제적 가치 증진 |
| | | 농업 및 임업 상품의 부가가치 증진 |
| | | 농업 및 농식품 분야, 임업 분야의 새로운 상품, 가공과정, 기술 개발을 위한 협력<br>※ 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 |

[53] Council Regulation (EC) No 1290/2005 on the financing of the common agricultural policy, 2007년 1월부터 효력발생
[54] Regulation (EC) No 1698/2005

| | | |
|---|---|---|
| | | 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 분담비율(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 |
| | | 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 |
| | 지속가능한 임야 이용 | 농업용지의 조림 |
| | | 농지의 agroforestry system 구축 ※agroforestry system : 같은 토지 위에 농업과 결합하여 나무를 키우는 토지 이용 시스템 |
| | | 비농업용지의 조림 |
| | | Natura 2000 이행 지원 |
| | | 친환경적 산림이용(Forest-environment)에 대한 지원 |
| | | 임업 잠재력 회복 및 예방 수단 도입 |
| | | 생산과 연계되지 않는 투자 지원 |
| | 조건 | '상호준수' (cross-compliance) |
| | 최소예산 배분액 | 25% |
| | EU 분담비율(최대) | 55-80% |
| | 적용지역 | 모든 농촌지역 |
| 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 |
| | | 농촌관광 육성 |
| | | 경제주체들에 대한 교육과 홍보활동 |
| | 농촌지역 삶의 질 개선 | 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 | 지역(local)개발전략을 통한 지원 |
| | 최소예산 배분액 | 15% |
| | EU 분담비율(최대) | 55-75% |
| | 적용지역 | 모든 농촌지역 |
| Axis4 리더 | 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 |
| | 최소예산 배분액 | 7% |
| | EU 분담비율(최대) | 55-80% |
| | 적용지역 | 모든 농촌지역, 목표지역 |

## 다. 2007-2013 농촌개발정책을 위한 EU 정책 우선사항




이 가이드라인은 리스본과 예테보리(Glöteborg) [55] 유럽이사회 성명(conclusion)에 따라 주요 정책 우선 사항(major policy priorities)과의 조화를 목적으로, 농촌개발규정(Rural Development regulation)에서 정해진 대상의 틀 안에서 EU 정책 우선사항들을 확인하여 제시하고 있다. 또한 각각의 정책 우선사항에 있어서 핵심 활동들도 제시되어 있다. 회원국들은 이 전략 가이드라인에 기초하여 농촌개발프로그램 준비를 위한 준거틀(reference framework)을 구성함으로써 국가별 농촌개발 전략을 마련해야 한다.

[55] 스웨덴 남부 예탈란드 지방 서쪽에 있는 항만·공업도시. 인구 47만 4298(2002).

### 1) 농업 및 임업 부문의 경쟁력 강화

□ 가이드라인

"유럽의 농업, 임업, 식품산업 부문은 다양한 유럽 소비자와 세계시장의 수요 증가에 대응하여 고품질의 부가가치가 높은 상품을 개발할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 첫 번째 축(Axis 1)에 투입되는 자원들은 '농산물 유통 체인에서의 지식 이전과 혁신'이라는 정책 우선사항과 '물적·인적 자본에 대한 투자'라는 정책 우선사항에 초점을 맞춤으로써 유럽 농식품 부문을 강하고 역동적으로 발전시키는데 기여해야만 한다".

이러한 정책 우선사항들을 달성하기 위해, 회원국들은 다음과 같은 핵심 활동에 중점적으로 지원하도록 하고 있다.

- 혁신(innovation) 촉진과 연구개발(R&D) 장려

  유럽의 농업, 농식품 산업, 임업 부문에서 혁신의 중요성이 커지고 있다. 거대 농식품 기업이 유럽 식품산업을 주도하고 있다고 하더라도, 소규모 식품 가공업자와 농업생산자는 새로운 상품과 가공 과정의 도입을 통해 성과를 높일 수 있다. 특히, 협력의 새로운 형태를 통해 R&D와 혁신을 촉진한다.

- 농산물 유통망의 개선

  유럽의 식품산업은 세계에서 가장 경쟁력 있고 혁신적인 산업이지만 세계시장에서 경쟁은 점차 격렬해지고 있다. 신 상품개발을 통해 새로운 시장을 창출하고, 품질관리 계획을 통해 농촌지역에서 발생하는 부가가치를 더욱 늘리면 해외에서 유럽 상품의 위상을 높일 수 있는 여지가 상당히 높다. 유럽연합 표준지침(standards)에 따를 수 있도록 컨설팅 서비스 분야에 지원함으로써 이러한 조정(integration)과정에 상당한 기여를 할 수 있을 것이다. 그리고 시장지향적인 농업부문의 구조 변화는 경제성장과 고용의 주요 원천으로서의 유럽 농식품 부문이 차지하고 있는 위상을 한층 높이는데 도움을 줄 것이다.

- 정보통신기술(ICT)의 보급과 확산 장려

  농식품 분야 전체적으로 봤을 때, 아직 정보통신기술의 보급이 저조한 실정이다. 소규모 기업일수록 특히 그렇다. 거대 다국적

기업과 그들의 거래상대인 대규모 공급업자를 제외하면, 전자상거래의 도입도 여전히 미진한 상태이다.[56] 농촌개발자금을 통해(특히 중소기업 국제정보네트워크(SMEs)와 관련하여) 전자상거래 분야(e-business, e-skill, e-learning)에서 집행위원회가 수행하고 있는 i2010과 같은 미래혁신정책들을 보완해야 할 것이다.[57]

- 역동적인 기업가정신 육성

최근의 개혁으로 유럽농업에 있어 시장지향적 환경이 조성되고 있다. 이는 농업관련 기업들에게 새로운 기회를 가져왔다. 그러나 이러한 경제적 잠재력을 현실화하기 위해서는 전략(strategic)과 조직(organizational)에 관한 기술을 개발할 필요가 있다.

- 농업 및 임업분야 생산품의 새로운 판로 개발

새로운 판로를 개발함으로써 부가가치를 더욱 높일 수 있다. 농촌개발정책을 통해 비식품 생산(non-food production)분야의 투자 활성화와 교육 및 훈련(training)을 지원함으로써 혁신적인 새로운 판로를 창출하거나, 재생 가능한 에너지 물질 및 생물연료(biofuels)의 개발, 가공능력 향상 등을 도와 공동농업정책의 제1축(pillar1)[58] 에서 수행되는 정책수단들을 보완할 수 있다.

- 농업과 임업의 친환경적 성과개선

장기간의 지속가능성을 확보하기 위해서는 엄격한 환경기준을 준수하면서도 소비자가 구매하기를 원하는 상품을 생산할 수 있어야 한다. 친환경적 성과 증진에 대한 투자는 쌍방에 이익이 될 수 있는 상황(win-win situation)을 창출함으로써 생산의 효율성도 높일 수 있다.

- 농업부문의 구조 조정

농촌개발정책은 특히 EU 신규 회원국에게 있어 농업구조 조정의 핵심수단이다. 성공적인 농업구조 조정은 농업부문의 경쟁력 강화와 친환경적 지속가능성 확보, 고용창출과 경제성장 촉진에 있어

---

[56] Source: E-Business Market Watch ICT and e-Business, DG ENTR, July 2003
[57] COM(2005)229: “i2010-A European Information Society for growth and Employment”.
[58] pillar 1은 공동농업정책의 첫 번째 축으로서 다양한 시장 관련 제도와 농가에 대한 직접 지불 제도로 구성된다.

필수적인 것이다. 모든 회원국들은 구조조정 과정과 관련한 농업부문 변화를 촉진하고, 특히 이직기술(transferables skills)과 관련한 농업생산자의 교육훈련을 위한 혁신적 접근방법을 개발하여야 한다. 농업부문의 세대교체를 촉진하기 위해, 제1축(Axis1)의 정책 수단들을 젊은 농업생산자의 필요성에 맞게 조합하는 것도 고려해야 한다.

2) 환경과 농촌다움의 개선

□ 가이드라인

"EU의 자연자원과 농촌지역의 경관을 보호하고 가꾸기 위해, Axis 2에서는 다음 3가지 EU 정책 우선 사항(three EU level priority areas)에 기여할 수 있도록 자원을 투입해야 한다.
: 생물다양성(biodiversity)과 친환경적 농업·임업 시스템 보호, 수질, 기후변화
Axis2에서 사용할 수 있는 정책수단들은 이러한 친환경적 목표들을 통합적으로 고려해야 한다. 또한 농업·임업의 Natura 2000 네트워크 적용, 2010년 까지 생물다양성 감소를 반전하겠다는 예테보리 서약(commitment), 수질관리목표(Water Framework Directive objectives), 기후변화 완화에 관한 교토의정서(Koyto Protocol)에도 기여할 수 있어야 한다.".

이러한 정책 우선사항들을 충족하기 위해, 회원국은 다음과 같은 활동을 지원하는데 중점을 두어야 한다.

▪ 친환경적 서비스와 동물 친화적 농업활동(animal friendly farming practices) 장려

유럽 시민들은 농업생산자들이 의무적인 표준지침들을 준수하기를 바란다. 하지만 대부분의 사람들은, 특히 수자원, 토양과 같은 특별한 자원에 초점을 맞추었을 때, 시장이 제공하지 못하는 서비스를 더욱 많이 공급하기로 서약한 농업생산자들에게 보상을 해야 한다는 것에도 동의한다.

▪ 농업 경관(farmed landscape)의 보전

유럽에서 가치 있는 농촌환경의 대부분은 농업생산과 관련된 것이다. 적절한 농업시스템은 습지에서 초지와 목초지에 이르기까지 다양한 경관과 동물서식지를 보전하는데 도움이 된다. 많은 지역에서 이러한 농업경관은 문화유산과 자연유산의 중요한 부분이며, 생활과 경제활동을 위한 공간으로서 농촌지역이 지닌 매력을 결정하는 중요한 요소이다.

- 기후변화에 대한 대응

농업과 임업은 재생 가능한 에너지 및 생물에너지(bio-energy), 가공원료(material source) 개발의 선봉에 서 있다. 이러한 에너지원 개발에서는 온실가스 배출량 감소와 산림과 토양 속 유기 물질의 탄소 고정(carbon sink) 효과를 함께 고려해야만 한다.

- 유기농업의 기여 강화

유기농업은 지속 가능한 농업에 대한 전체적인 접근방법을 의미한다. 이러한 관점에서 유기농업이 환경과 동물 후생(animal welfare)에 기여하고 있는 부분을 더욱 강화할 필요가 있다.

- 환경과 경제가 상호 이익이 되는 혁신(win-win initiative)의 장려

특히 친환경 농법으로 생산했을 경우, 친환경 농산물의 공급은 지역과 상품의 정체성 확립에 기여할 수 있다. 이는 농촌관광과 농촌어메니티 공급을 통한 경제 성장과 고용 창출의 기반이 될 수 있다. 특히, 관광, 수공예 혹은 비식품 부문을 서로 다각적으로 연계할 경우 그 효과는 더욱 커진다.

- 지역의 균형 발전 촉진

농촌개발 프로그램은 농촌지역의 매력(attractiveness)을 증진하는데 결정적인 기여를 할 수 있다. 또한 지식기반경제(knowledge-based economy)라는 경쟁력에 있어, 도시와 농촌 간의 지속 가능한 균형 발전을 유지하는데 기여할 수 있다. 토지관리 정책 수단들을 다른 농촌개발정책 프로그램들과 같이 사용한다면, 경제활동의 공간적 분산과 지역통합(territorial cohesion)에 긍정적인 기여를 할 수 있다.

### 3) 농촌지역 삶의 질 개선과 다각화(diversification) 촉진

□ 가이드라인

"Axis3에서 농촌경제 다각화와 농촌지역 삶의 질 개선 부문에 투입되는 자원은 고용기회 창출이라는, 무엇보다도 중요한 정책 우선사항(priority)에 기여해야만 한다. Axis3에서 사용 가능한 정책수단들은 역량 강화(capacity building), 기술 습득(skill acquisition)촉진, 지역 전략 개발을 위한 조직 육성과 관련된 것이어야 하고, 또한 농촌지역이 미래 세대들에게도 매력적인 공간으로 남아있도록 지원할 수 있어야 한다. 특히 교육훈련, 정보, 기업가 정신 육성에서는 여성과 젊은이들의 요구를 고려해야 한다."

이러한 우선사항을 달성하기 위해 회원국들은 다음과 같은 핵심 활동 지원에 초점을 맞추어야 한다.

- 광의의 농촌 경제에서 경제활동 활성화 및 고용률 증진

  농촌지역에서 경제 다각화(Diversification)는 경제성장, 고용증진, 지속 가능한 개발을 위해 필수적인 것이다. 따라서 다각화는 경제적 측면과 사회적 측면 모두에서 지역의 균형 발전에 도움을 줄 수 있다. 농촌관광, 수공예(crafts), 농촌어메니티 공급은 많은 지역에서 성장성 있는 분야이며, 광의의 농촌경제에서 농업활동 다각화(on-farm diversification)와 소규모 기업(micro-business) 발전을 위한 기회가 될 수 있다.

- 여성의 노동시장 진입 장려

  농촌 보육시설 개발과 같은 지역혁신은 고용기회를 늘리고 여성의 노동시장 접근을 용이하게 한다. 농촌생활과 관련한 소규모 기업 창립을 장려하는 혁신사업과 연계하여 보육시설을 개발하는 것도 정책의 범주에 포함할 수 있다.

- 소규모기업(micro-business) 육성

  소규모 기업과 수공업은 전통기술이나 새로운 설비 구매, 훈련, 교육, 기업가정신 육성 등을 통한 새로운 경쟁력을 바탕으로 개발할 수 있다. 이는 기업가정신(entrepreneurship)을 육성하고 경제구조를 발전시키는데 기여할 수 있다.

- 젊은이들을 대상으로 한 농촌 전통기술 교육훈련

젊은이들에게 농촌 전통기술을 교육함으로써 농촌관광, 레크레이션, 친환경 서비스, 고품질 상품에 대한 수요에 대응할 수 있다.

- 정보통신기술(ICT) 습득과 확산 장려

농촌지역에서 정보통신기술 습득과 확산은 지역개발, 지역 서비스 공급, 디지털 참여(e-inclusion)촉진 뿐만 아니라, 경제 다각화를 위해서도 필수적인 것이다. IT설비, 네트워킹, 커뮤니티를 통한 정보통신기술(e-skill) 훈련 등을 통해 마을 정보통신기술 혁신(village ICT initiatives)을 촉진함으로써, 규모의 경제(economies of scale)를 달성할 수 있다. 이러한 혁신을 통해 지역 농가와 농촌 기업의 정보기술(IT) 습득을 촉진하고 eBusiness 및 eCommerce 도입을 더욱 확대할 수 있다. 하지만 지역의 불리함을 극복하기 위해 구조기금(Structurak Funds)에서 출연하는 지역 정책 프로그램 등을 통한 인터넷과 광대역 통신망 구축이 선행될 필요가 있다.

- 재생 가능한 에너지 자원의 혁신적인 사용방법 개발과 공급 확대

이를 통해 농산품, 임산품의 새로운 판로 창출, 지역 서비스 공급, 농촌경제 다각화에 기여할 수 있다.

- 농촌관광 육성

많은 농촌지역에서 농촌관광은 중요한 성장 분야이다. 농촌관광에서 예약, 판촉, 마케팅, 레크레이션 활동 등을 위한 정보통신기술(ICT) 활용의 증대는 방문객 수와 체류기간 증가에 도움을 줄 수 있다. 특히, 소규모 시설과의 연계와 농업관광(agri-tourism)을 장려할 경우 그 효과는 커진다.

- 지역 기반시설의 강화(특히 신규회원국의 경우)

향후에는 원격통신(telecommunication), 운송, 에너지, 수자원 기반시설 개발에 대한 투자가 더욱 증가할 것이다. 또한 구조기금(Structural Fund)에서 범유럽 고속 통신망(trans-European networks) 구축 및 기업과 연구단지간 연계 강화에 이르기 까지 상당한 지원이 이루어질 예정이다. 농촌개발 정책프로그램을 통해 지원한 소규모 지역 기반시설들은 이러한 대규모 기반시설 투자를 농업 및 식품 산업 분야의 잠재력 개발과 경제 다각화를 위한

지역전략에 연계하는데 있어 핵심적인 역할을 담당할 수 있다. 이를 통해 고용창출과 경제성장의 양 측면에서 승수효과(multiplier effect)를 발생시킬 수 있을 것이다.

### 4) 고용 증진과 경제다각화를 위한 지역 역량 강화

□ 가이드라인

"Axis4(Leader)에 투입되는 자원들은 Axis 1, Axis 2의 정책 우선사항(priorities)에 기여할 수 있으며, 특히 Axis 3에서 그 효과가 크다. 또한 거버넌스(governance) 개선과 농촌지역의 내생적 개발 잠재력(endogenous development potential) 구현에도 중요한 역할을 담당한다."

Leader Axis의 지원을 통해 '지역의 요구와 강점에 기반한 지역 개발전략'이라는 맥락으로 다른 모든 세가지 목적들(경쟁력, 친환경, 삶의 질/경제다각화)을 통합할 수 있다. 농림업생산자와 지역 활동주체들을 모두 고려한 통합적 접근방법(Integrated approaches)은 지역의 자연유산과 문화유산의 보존 및 가치 증진, 친환경적 인식 고양, 특산품 개발, 농촌관광 활성화, 재생 가능한 자원 및 에너지 사용 촉진에 기여할 수 있다.

이러한 정책 우선사항을 달성하기 위해, 회원국은 다음과 같은 활동 지원에 중점을 둬야 한다.

- 지역 파트너쉽 역량 강화

  지역 파트너쉽 강화, 지역 활성화(animation), 프로모팅(promoting)기술 습득은 지역 잠재력 구현에 도움을 줄 수 있다.

- 민관(private-public) 파트너쉽 강화

  특히 Leader는 혁신적인 지역개발 접근방법의 촉진과 민관의 협력 유도에 있어 중요한 역할을 계속 담당할 수 있을 것이다.

- 협력과 혁신의 촉진

  Leader, 다각화 지원과 같은 지역혁신정책들은 새로운 아이디어와 접근방법 창출, 혁신촉진과 기업가정신 육성, 지역서비스의

포괄성(inclusiveness) 개선과 공급 촉진에 필수적인 역할을 할 수 있다. 온라인 커뮤니티 육성은 지식 보급, 모범사례(good practices) 및 경험의 공유, 농촌 상품과 서비스 혁신에 도움을 줄 수 있다.

- 지역 거버넌스 개선

Leader는 농업, 임업 및 기타 지역산업들을 연계하는 혁신적인 접근방법을 육성하여 농촌지역 경제기반 다각화와 사회·경제적 조직 강화에 기여할 수 있다.

5) 정책 우선사항과 프로그램 개발

개별 프로그램 대상 지역의 특별한 상황, 강점, 약점에 따라 (각 Axis의 최소 자금 한계 규정 내에서) EU 농촌개발 정책 우선사항들에 투입하는 자원들이 달라진다. 개개의 EU 정책 우선사항들과 이들 정책 우선사항들이 리스본 및 예테보리 목표 달성에 기여하는 방식은 각 회원국의 상황에 맞게 전환하여 국가 전략 계획과 농촌개발 프로그램에 반영할 필요가 있다. 대부분의 회원국들은 농식품 분야 혹은 농림업의 환경, 기후, 지리적 상황과 관련된 특별한 문제 해결을 위해 나름의 국가적·지역적 정책 우선사항을 가지고 있을 것이다. 또한 농촌지역은 도시근교의 압력, 실업, 원격성(remoteness), 낮은 인구 밀도와 같은 또 다른 특별한 문제들을 해결해야 하는 경우도 있다.

거버넌스와 정책 집행과정을 개선하기 위해 EU와 회원국 단계에서 몇 가지 수단들을 사용할 수 있다. 관계자들이 정책구상, 관리, 정책 집행 등 모든 단계에서 경험과 전문지식을 공유할 수 있는 플랫폼으로서 유럽 농촌개발정책 네트워크(European network for rural development)를 구축할 수 있도록 기술적 지원을 할 수 있다.

□ 가이드라인

"각 회원국은 Axis 내부의 시너지 효과는 물론 Axis 간의 시너지 효과도 극대화하고, 이들 간의 잠재적인 모순도 피할 수 있도록 자국의 국가 전략(national strategy)을 수립해야 한다. 또한 회원국들은 유기농업 육성계획(Action Plan for Organic Farming)[59], 재생 가능한 에너지 사용에 대한 최근의 집행위원회 결정(the latest Commission Communication on Renewable Energy)[60], 기후변화에 대한 최근의 집행위원회 결정(the Commission's recent Communication on Climate Change), 집행위원회 EU 임업 전략 보고서(the Commission report on the EU Forestry Strategy)[61], 여러 가지 환경문제 대응 전략(the forthcoming thematic environmental strategies)[62] 등과 같은 또 다른 EU 수준의 전략들도 국가 전략 계획 수립에 반영해야 한다."

### 6) 유럽연합 정책간 상호 보완성(complementarity)

□ 가이드라인

"구조정책, 고용정책, 농촌개발정책간의 상승효과(synergy)를 유발할 필요가 있다. 이를 위해 회원국들은 주어진 지역(territory)과 활동 범위에 대해 ERDF, Cohension Fund, ESF, EFF, EAFRD에서 출연하는 다양한 활동들 간의 상호보완성(complementarity)과 일관성(coherence)을 확보해야 한다. 국가 전략 준거틀(reference framework) : 국가 전략 계획 단계에서 서로 다른 자금에서 출연하는 정책 활동간의 경계선과 조정 메커니즘(coordination mechanism)을 정의하여야 한다."

기반시설 투자와 관련한 정책의 가이드 원칙으로서 개입의 규모를 사용할 수 있다. 예를 들어 국가 수준이나 지역(region)/하부지역(sub-region) 수준에서는 운송설비와 다른 기반시설에 대한 투자를 위해 통합정책(Cohesion policy)의 정책 수단을 이용할 수 있다. 반면에 지방적인(local) 수준에서는 local과 region간의 연계를 고려하여 Axis3의 기초 서비스 정책 수단을 이용할 수 있을 것이다.

---

59 COM(2004) 415.

60 COM(2004) 366: "The Share of renewable energy in the EU".

61 COM(1998) 649: "A forestry strategy for the European Union", COM(2004)84: "Reporting on the implementation of the EU Forestry Strategy".

62 토양보호, 해양환경에 대한 보호와 보존, 지속 가능한 발전을 위한 농약의 사용, 공기오염, 도시환경, 자원의 지속 가능한 사용, 쓰레기 재활용에 관한 유럽의회와 이사회의 결정 NO 1600/2002/EC (2002.7.22 the Sixth Community Environment Action Program)

인적 자본 개발과 관련하여, 농촌개발정책의 지원 대상은 농촌경제 다각화와 관련된 농업생산자와 경제 주체이다. 통합적 상향식 접근방법의 일부로서 농촌 지역 주민들의 교육 훈련을 지원할 수 있다. 이러한 영역의 정책 활동들은 '경제성장과 고용 창출을 위한 통합 가이드라인(the Integrated Guidelines for Growth and Jobs)'에서 수립한 '유럽 고용 전략(European Employment Strategy)'의 목적에 맞게 수행되어야 한다. 또한 '리스본 전략 추진틀(the framework of the Lisbon process)' 안의 국가 개혁 프로그램과 일관성을 유지해야 한다. '2010 교육과 훈련 프로그램(Education and Training 2010 work programs)'은 교육과 훈련 측면에서 리스본 목적을 달성하기 위한 것이다. 이 프로그램은 평생교육(lifelong learning)을 핵심으로 하고 있으며, 농업·임업·식품 부문을 포함한 모든 영역의 교육과 훈련에 적용되고 있다.

## 라. 보고 시스템

새로운 농촌 개발 규정에서는 EU 전략과 국가 전략을 전략적으로 모니터링 하도록 하고 있다. 회원국간의 협력을 통해 이러한 진행과정 보고를 위한 모니터링과 평가의 일반틀(common framework)을 마련하도록 하고 있다. 일반틀에서는 일련의 일반 지표들과 일반 방법론들을 제시해야 하며, 프로그램이 시행되는 지역의 특성을 반영하기 위해 이러한 일반 지표들과 일반 방법론들은 프로그램 특정 지표들을 통해 보완될 계획이다.

일련의 일반 지표들을 통해 EU 수준에서 정책 결과와 효과를 통합하는 한편, EU 정책 우선사항 달성 과정을 평가할 수 있도록 했다. 프로그램을 시작할 때 설정하는 기준 지표(baseline indicators)들은 시작 상황을 평가할 수 있도록 하여, 프로그램 전략을 개발하기 위한 기반을 형성할 수 있도록 했다. 평가는 프로그램 별로 사전, 중기, 사후 평가뿐만 아니라 프로그램 관리 방법 및 효과 개선에 유용하다고 생각되는 다른 평가활동을 포함하여, 프로그램 수행 시기 전반에 걸쳐 이루어질 계획이다. 또한 회원국 평가 역량 강화와 경험 공유를 위한 플랫폼(platform)으로서 유럽농촌개발 네트워크의 지원과 EU 수준의 주제연구(thematic studies)와 종합평가도 이루어질 계획이다. 모범사례 및 평가 결과의 공유는 농촌개발 정책의 효과성을 향상시킬 수 있으며, 이러한 점에서 유럽연합 네트워크가 연계 촉진에 있어 중심적인 역할을 수행할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

# Part 6
# EU 농촌정책의 상향식추진 사례

## 1. LEADER 프로그램[63]

1991 년부터 시작된 유럽의 농촌개발 프로그램인 LEADER(*Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale, "농촌경제발전을 위한 행동연대"*)는 지역(territorial) 접근, 다부문(multi-sectoral) 접근, 참여 접근(participatory approach)을 표방하는 내생적(endogenous) 농촌개발 프로그램이다. 1991 년 LEADER I 에 이어 LEADER II 가 10 여 년 동안 시행된 후 2000 년부터는 유럽농촌개발규정의 도입과 함께 LEADER + 프로그램이 진행되고 있다. 초기 단계인 LEADER I 은 소수 농촌지역에만 적용되는 특수한 실험적 처방이었으나, 이제는 일반화가 가능한 대안적 농촌개발 전략으로 인정받고 있다.[64]

유럽연합은 LEADER I(1991-1993), LEADER II(1994-1999)를 거쳐 세 번째 프로그램인 LEADER +가 진행되고 있는 현재까지 그 규모와 내용 면에서 계속적인 수정보완 작업을 해왔다. 처음에 실험적인 차원에서 출발했던 LEADER I은 3년이라는 상대적으로 짧은 기간 동안 여러 농촌지역에서 성공을 거두었다. 이 시기의 LEADER 프로그램이 거둔 성과를 통해서 유럽연합이 추구하는 새로운 농촌개발 접근방법은

---

[63] 김정섭 (2002), 유럽의 농촌발전전략과 LEADER 프로그램

[64] 다부문적 접근을 취하는 농촌개발 정책이 시험되었던 1980년대 후반, 유럽공동체는 구조정책기금 개혁을 단행한다. 그 내용의 핵심은 유럽 연합 구조정책자금이 "조건불리지역의 낙후성과 여러 지역들간의 발전 격차를 감소시키는 데 목적을 두어야 한다(EC Com (87)100)"는 것이었다. 그리고 1988년 유럽공동체 집행위원회는 'Future of Rural Society'를 통해 앞으로 새로운 원칙에 따라 정책 프로그램을 수행할 대상이 Objective 1 지역과 Objective 5b 지역이 될 것이라고 발표했다. 이는 구체적인 요구를 지니는 농촌지역의 특수성에 대한 긴밀한 관심으로부터 농촌개발 프로그램이 출발해야 한다는 관점 전환을 의미하는 것이었다. 그리고 유럽공동체는 1991년부터 그러한 실험적 구상을 실현할 구체적인 수단으로 LEADER I 프로그램을 시작했다.

‘지역성’, ‘다부문’, ‘참여’라는 세 가지 개념으로 정리될 수 있었다. LEADER I이 종료되고 LEADER II가 시작될 무렵인 1996년, Cork 선언에서는 이 ‘새로운 접근방법’이 확고하게 언명되었다.

“농촌개발 정책은 *명료한 지역적(territorial) 차원을 유지하면서,* 개념적으로는 다학문적(multi-disciplinary)이어야 하며, 적용에 있어서는 *다부문적(multi-sectoral)이어야* 한다. ... (중략) ... 설계와 추진 과정에서 농촌의 이해 당사자들에게 자문을 얻어야 할뿐만 아니라, 모니터링과 평가에도 그들이 *참여해야* 한다(Commission, 1996, p.2).”

LEADER II는 LEADER I의 접근방법을 더욱 광범위하게 적용시키는 단계였으며, 특히 개별 프로젝트들의 혁신적인 측면을 강조했다. 그러나 LEADER II가 진행되는 동안 몇몇 유럽연합 회원국가들에서 정책지원 수혜자 선정작업 지연과 그에 따른 프로그램 개시의 지연, 참여자들의 역할규정이 모호함으로 인한 파트너쉽의 불안정성, 진행과정의 불투명성 누적, 매우 많은 수의 사업단위 지원에 따른 재정자원의 분산 등으로 인해 정책의 효과가 떨어지고 있다는 비판이 제기되기도 했다(European Commission, 2000). 그러한 몇 가지 문제점이 있었지만, LEADER 프로그램이 보여준 대단히 긍정적인 이미지와 이 프로그램이 지속되고 심화되어야 한다는 평가에 힘입어, 유럽연합은 2000년부터는 LEADER+를 시작했다. LEADER +에 이르러서는 추진대상 지역이 유럽연합의 모든 농촌지역으로까지 확대되었고, 예산 규모나 비중도 확대되었다. 이는 LEADER 프로그램이 제시하는 모델이 이제 실험적인 성격을 뛰어넘어 유럽연합의 대안적인 농촌개발전략으로서의 의미를 지니게 되었음을 의미한다.

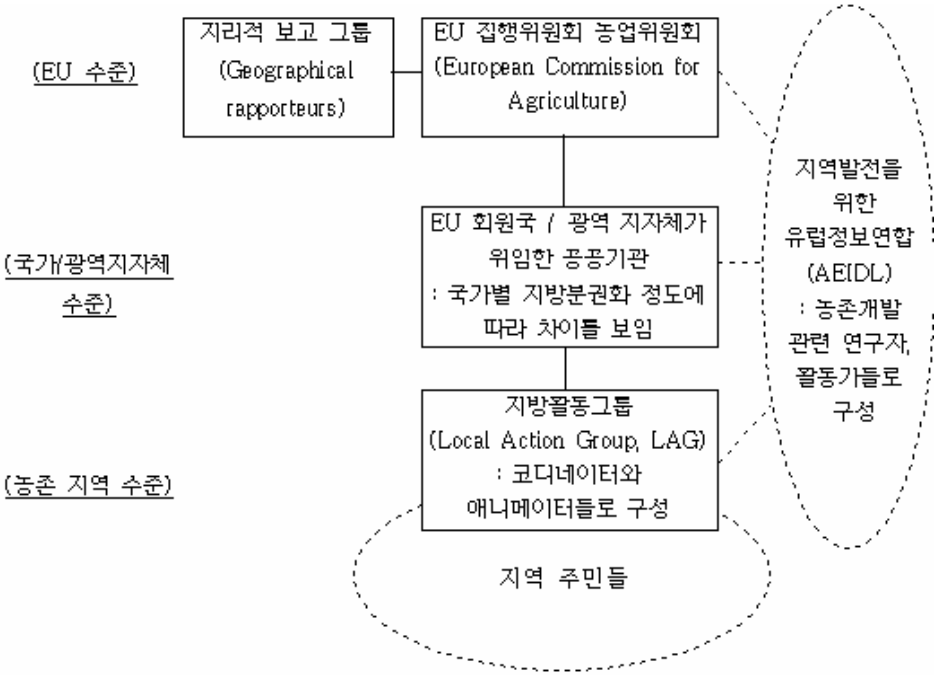
표31 : LEADER 프로그램의 확대

| 단계 | 기간 | 추진 사업 건수 | 대상지역 | 예산액 | 구조정책 자금에서 차지하는 비중 |
|---|---|---|---|---|---|
| LEADER I | 3년 (1991-1993) | 217건 | Objective 1, 5b 지역 | 7억 5300만 ECU | 0.7% |
| LEADER II | 6년 (1994-1999) | 887건 | Objective 1, 5b, 6 지역 | 17억 5500만 ECU | 1.7% |
| LEADER + | 7년 (2000-2006) | - | 유럽의 모든 농촌지역 | 20억 2000만 Euro (EAGGF 중) | 5.4% (EAGGF 중) |

### 가. LEADER 프로그램의 추진체계

LEADER는 수직적으로는 지방활동그룹(Local Action Group, LAG), 국가나 지방정부가 위임한 매개조직(Intermediary Body, IO), EU 집행위원회 농업위원회의 세 층위에 걸친 파트너쉽을 유지하고 있다. 수평적으로는 사업들의 진행상황을 모니터링하고 정보를 공유하기 위한 네트워크가 형성되어 있다.

그림11 : LEADER 프로그램 추진체계




출처 : 김정섭 (2002)

### 나. 수직적 파트너쉽

1) 지방활동그룹(LAG : Local Action Group)

지방활동그룹은 농촌 현장에서 프로젝트 추진을 위해 구성되는 잠정적 조직들을 통칭하는 것으로 LEADER 프로그램의 가장 기본적인

단위이다. 지역의 공공 및 민간부문 인사들 간의 파트너쉽을 기초로 조직된다. 그 실무진은 조직활동과 운영을 담당하는 코디네이터(co-ordinator)와 지역주민들의 적극적인 참여를 확보하고 현장 정보를 수집하는 역할을 맡은 애니메이터(animator)들로 구성된다. 지방활동그룹은 지역성을 토대로 한 개발활동을 사업계획서로 꾸며 제출한다. EU 집행위원회가 사업계획서를 승인하면, LEADER 프로그램이 제공하는 재정 및 활동상의 지원을 받게 된다.

2) 매개조직(Intermediary Body)

지방활동그룹이 속한 EU 회원국 중앙정부나 광역 지방자치단체는 당국의 입장을 대변할 공공기관, 즉 매개조직을 선정하여 관련 사무를 위임한다. 이 매개조직이 반드시 회원국 중앙정부 기관일 필요는 없다. EU 회원국들마다 상이한 지방분권화 정도와 국가별 법체계가 규정하고 있는 지방활동그룹의 법률적 지위에 따라 매개조직의 유형은 달라진다. 예컨대, 덴마크, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈, 스페인에서는 농업을 담당하는 장관급 부서(농림부)가 매개조직이 되지만, 네덜란드나 영국은 광역 지방자치단체 내 유관 부서가 매개조직이다. 한편, 프랑스나 벨기에는 농촌개발과 관련하여 이미 설립되어 있던 별도의 공공기관에 LEADER 관련 업무를 위임하고 있다. 매개조직은 관련 정보 수집과 분석, 지방활동그룹들 간의 네트워크 활성화, 선진지역의 경험과 정보의 교류 촉진, 지역이나 국가간 협조활동을 위한 기술적 지원 등의 역할을 맡는다. 그리고 EU 집행위원회가 사업계획을 승인하기 위해 진행하는 사전 검토작업에도 참여하며, 소요되는 재정을 분담하고, EU 집행위원회로부터 지원되는 자금의 지출이나 관리에 부분적으로 참여한다.

3) EU 집행위원회 농업위원회

LEADER의 총괄 책임을 지는 EU 농업위원회는 사업계획의 검토와 승인, 재정지원, 사업 진행의 모니터링과 평가, LAG 활동에 대한 기술적 지원, 지역이나 국가간 네트워크 구축의 역할을 맡는다. 이 중 사업계획의 검토와 승인, 재정 지원을 제외한 여러 기능들은 상대적으로 자율적인 외부 기구에 위탁한다.

4) 수직적 파트너쉽의 특징

LEADER 추진체계의 수직적 파트너쉽이 지니는 특징은 자율성과 유연성을 보장하는 제도적 구조를 창출하고 있다는 점이다. 농촌 현장의 기본활동단위인 지방활동그룹이 자율적으로 사업계획을

수립하고 진행의 전 과정을 책임지며 상층부의 추진단위(중앙 및 지방정부와 유럽연합 집행위원회)는 사업승인과 지원에만 그 기능을 국한시키고 있다. 따라서 국민국가 수준에서 저마다 형성되어 있던 기존의 획일화된 농촌개발정책 메커니즘의 통제와 간섭을 덜 받고 농촌지역 고유의 상황에 적절한 사업들을 창의적으로 계획할 수 있다. 한편 수직적 파트너쉽의 중간단계에 위치한 매개조직은 EU 회원국들의 고유한 행정적 전통과 제도적 구조에 따라 유연하게 구성하고 운용할 수 있도록 하였다. 국가에 따라서는 기존의 주류 농촌개발정책 추진체계와는 별도로 LEADER 프로그램을 위한 제도적 구조를 갖추기도 하였다.

### 다. 수평적 네트워크

유럽의 방대한 지역에서 동시에 수많은 개별 사업들을 추진했던 LEADER의 추진체계가 지니는 강점 중의 하나는 수평적 네트워크를 창출하여 지방활동그룹들 간의 경험이나 정보 교류, 조정을 할 수 있었다는 점이다. 유럽연합 집행위원회는 이러한 기능을 담당할 조직을 민간에 위탁하였다. '지역개발을 위한 유럽 정보 연합(*Association Européene d'Information sur le Dévelopment Local*, AEIDL)'이 창설되어 LEADER에 참여하는 모든 기구, 조직들 간 네트워크의 중심에 위치하고, 프로젝트의 실질적인 지원과 조정 기능을 수행했다. 이러한 수평적 네트워크는 개별 지방활동그룹들이 고립감을 느끼지 않도록 격려하였으며, 그들에게 풍부한 기술적, 조직적 지식들을 제공할 수 있는 매우 인상적인 '전문가 풀' 형성을 가능케 하였다. EU 농업위원회는 AEIDL 외에도 별도의 '지리적 보고그룹(Geographical rapporteurs)'을 두어 LAG와 기타 행정기구들이 요청하는 자문에 대한 기술적 지원과 프로젝트들에 대한 모니터링을 하고 있다.

# 리더프로그램 사례 :
영국 'Cumbria Fells and Dales 지역'의 LEADER 프로그램

● 지역의 특성

영국의 LEADER 대상 지역 중 하나인 Cumbria Fells and Dales 지역에는 약 100,000명의 주민들이 거주하고 있다. 이 지역은 영국의 농촌 지역인 Cumbria 지역 남부에 위치하고 있으며, Lake District 국립 공원 전체와 Yorkshire Dales 국립 공원의 일부를 포함하고 있다. 지역의 북쪽으로는 Caldbeck 지역이 접해 있으며 남쪽으로는 Cartmel 지역 및 Kirkby Lonsdale과 접해 있다.

Cumbria Fells and Dales는 고산 지역으로 토지의 대부분을 가축 사육에 이용하고 있다. 또한 경관이 아름답고 인지도도 높아 이를 활용한 관광산업도 발달하였다.

● 지역 파트너쉽(local partnership)

Fells and Dales Local Action Group(LAG)은 민간 부문, 공공 부문, 커뮤니티(community) 부문, 자발적 부문(voluntary sector)의 대표 조직들로 구성되어 있다. 현재 LAG의 의사 결정 그룹은 지역 활성화 및 환경 단체들, 관련 지역 행정기관, 농민 및 토지 관리인 대표 단체, 지역 커뮤니티 그룹들로 구성되어 있다.

LAG는 약 40여 개의 지역 조직으로 구성되어 있으며, 1년에 2번 회의를 개최하여 프로그램 진행에 관해 논의하고 집행 위원들을 선출한다. 집행 위원은 12명으로 구성되는데, 이중 7명은 커뮤니티 및 기업체 부문에서 선출하고 5명은 공공 부문에서 선출한다.

● 상향식 개발(bottom up approach to development)

2001년, 지역의 파트너들은 지역의 요구를 분석하고, 이에 기반하여 지역 발전 계획을 수립하였다. 이 발전 계획은 LEADER+ 지원 신청서의 기초가 되었고,

2002년 초 LEADER+의 지원이 정식으로 승인되었다. 지역 발전 계획의 프로그램 예산 총액은 £ 437,5000 파운드(약 87억 원)였고, 이중 EU 지원금 £ 1,750,000 파운드[65](약 35억 원)와 Defra[66] 지원금 875,000 파운드(17억 원)를 제외한 나머지 예산은 지역의 공공 부문과 민간 부문에서 충당할 예정이었다.

[Lag 회의모습]

LAG의 목표는 지속 가능한 개발의 원칙에 따라, 지역 주민의 활동을 통해 효과적이고 역동적인 지역 생산 경제를 육성함으로써 지역에 고용과 소득의 새로운 원천을 창출하는 것이었다. LAG는 LEADER+의 테마 중 하나인 '협력활동을 통한 소규모 생산 단위의 시장 접근성 개선 및 이를 통한 지역 상품의 부가가치 증진'에 초점을 맞추었다.

이를 위해 LAG는 다음과 같은 활동에 중점을 두었다.

- 지역 문제 해결과 공동 혁신(joint initiative)을 위한 지역 주민들의 협력 촉진
- 지역 상품(local product)과 지역 공간(local place)간의 긍정적 연계 창출
- 지역의 민간기업체, 공공기업체, 공동체기업(community enterprise)들에 대한 재정적 지원 및 프로젝트 개발 지원
- 프로그램 팀 운영을 통한 사업 개발 및 활성화(전략적 접근 방법 활용)

LAG는 가치 있는 지역 경관과 그곳에서 생산되는 상품간에는 매우 긴밀한 연관 관계가 있다고 생각하였다. 이에 LAG는 '경관의 가치 증진, 그 상품의 가치 증진(Valuing the Landscape, Valuing its Products)'을 표제어로 결정하게 되었다. 이러한 접근 방법은 LEADER+ 테마인 '문화와 지역 자원의 효과적 활용'에도 부합하는 것이다.

● 지역의 과제

[65] EAGGF의 guidance 부문에서 자금 출연

[66] 영국 환경, 식품 및 농촌개발부(Defra : Department for Environment, Food and Rural Affairs)

Fells and Dales의 지역경제는 농업과 관광 부문에 크게 의존하고 있었다. 하지만 최근 심각한 농업 소득 감소와 상대적으로 낮은 관광 부문 임금 수준으로 인해 지역경제는 매우 취약해져 있었다. 특히 2001년 구제역(FMD; Foot-and-mouth disease) 발생은 Cumbria 지역에 심각한 영향을 끼쳤는데, 어쨌든 구제역 사태는 농업과 관광 간에 분명한 상호의존성이 있음을 드러내주는 계기가 되었다.

구제역 발생 이후 LAG는 다음의 사항을 지역의 중요 과제로 정하였다.

- 낮은 농산품 가격 인상 방안
- 고산지역 농업(hill farm)의 연속성 문제
- 관광 부문 지원을 통해 지역 상품 구매와 이용을 촉진함으로써 관광 부문이 지역의 지속 가능성에 기여할 수 있도록 하는 문제
- 방문객들과 지역 주민들이 지역의 독특한 특성, 특히 토지 관리와 관련된 사람들의 역할에 대해 가치 있게 평가할 수 있도록 하는 문제

LAG는 이러한 과제들을 해결하기 위해서는 고품질 지역 상품 시장을 개발하고, 소득의 지역 내 보존을 위해 노력해야 한다고 생각하였다. 이를 위해 LAG는 프로그램을 위한 자원 중 많은 부분을 지역 생산업체에 대한 투자와 공동 마케팅에 사용하였다.

● 지역 생산업체에 대한 지원

LAG는 지역 생산업체들을 지원하기 위해 '지역 생산 지원 계획(LPG; Local Produce Grant Scheme)'을 수행하였다. 이 계획은 지역 생산업체들을 대상으로 20,000파운드(약 4천 만원) 미만의 소규모 프로젝트들을 시행하는 것이었다. 계획에 대한 호응은 매우 좋아서, 이 계획을 통해 지역 쇠고기, 양모, 목재, 어류, 음료, 양모 절연체(wool insulation), 계란 생산, 음식 관광, 지역 음식 포럼, 허브 생산, 돌담, 아이스크림, 게임 등 다양한 분야의 프로젝트들을 지원하였다. 또한 이 계획에서는 지역 단체들이 사업 아이디어를 실행에 옮기기 전 그 실현 가능성을 평가할 수 있도록 하는 지원도 이루어졌다. LAG는 이 계획을 통해 지금까지 100개 이상의 프로젝트들을 지원해 왔다.

이외에도 대규모 프로젝트에 대한 지원도 있었다(LAG는 50여 개의 대규모 프로젝트를 직접 수행하거나 지원하였다). 예를 들어, Farfield Mill의 Rough Fell wool 프로젝트, 쇠고기 훈제 공장에 대한 투자, Borrowdale의 Herdwick 쇠고기 마케팅 계획 지원, Holker의 Food Hall, 국제 돌담 센터(National Drystone

Walling Center) 개발, 지역 농업 활동, 조각 공원과 관련된 예술, 지역 생산, 관광 프로젝트 등이 있다.

● 전략과 혁신 프로젝트

LAG 내의 회원 조직들은 자신들의 특정한 문제를 해결하기 위한 프로그램을 개발하는데 많은 관심을 기울였다. 지역 유기농 생산자들은 네트워킹 조직을 구축하기를 희망하였고, 토지 관리와 관계된 다양한 이해관계자들(National Trust, Lake District 국립 공원, Yorkshire Dales 국립공원, Friends of the Lake District)은 젊은이들에게 임목벌채업에 대한 교육을 장려하고, 깨끗한 환경과 아름다운 경관에서 농업이 가지고 있는 공공재적 문제를 젊은이들이 올바르게 이해하도록 하기를 원했다. 지역 낙농업자 단체는 새로운 부가가치를 지니는 우유 상품을 생산하고 그들의 시장 잠재력을 개척하기 위해 낙농 혁신을 단행하였다. (미래의 농촌 낙농 혁신; Rural Futures Dairy Initiative) 산양 생산자 단체들은 지역 관광산업에서 지역 상품의 판매 가능성을 조사하기 위해 소비자/생산자 연계 프로젝트를 수행하였고, 또한 관련 공급망을 조사하기 위한 세부적인 연구 프로젝트도 실시하였다. 이 과정에서 이들은 직거래와 관련한 세부적인 교육도 받았다.

산림부문 혁신 프로그램에서 Forest Futures와 협력을 통해 LAG는 지역 목재업의 부가가치 증진을 위해 개별 업체들을 지원할 수 있었고, Cumbria 지역 목재업 육성을 위한 몇 가지 지식들을 얻을 수 있었다. 목재 상품 및 마케팅 담당 직원을 고용하여 수당을 지급하고 있다. 담당 직원은 목재의 혁신적 활용과 새로운 상품 아이디어를 위해 Cumbria 지역의 산업 잠재력과 세계 목재 산업에 대해 분석한다. Cumbria 지역에서는 고품질 목재도 생산되지만, 대부분 저품질의 얇은 목재가 생산된다. 이러한 저품질 목재의 새로운 활용방안을 개발하는 것은 특히 소규모 산림 소유자와 방치된 벌채지 소유자들에게 큰 도움이 될 것이다. LAG의 자금 출연 기관인 Bill Hogarth Memorial Trust와의 협력 활동을 통해 전통 벌채 기술을 되살릴 수 있었고, 향후 이 기술에 대한 도제 프로그램(apprenticeship programme)이 시행될 예정이다.

LAG의 가장 핵심적인 프로젝트는 지역 경관에 대한 지식과 이해 수준을 높이기 위해 지역 생산의 흔적(Local Produce Trails)을 개발하는 것이었다. 지역 단체들과 관련 지역 생산자들이 공동으로 지역 상품과 생산 시스템, 그리고 지역 경관과 환경과의 연관 관계를 설명하는 해설 팜플렛들을 만들고 있다. 예를 들어 자두나무 계곡(Damson Valleys), 에일(맥주의 일종) 길(Ale Trail), 유기농의 기원(Organic Origins) 등이다. Cumberland 소시지, 미네랄, 전통 품종, 사과, 양모 상품 등에 대해서도 계속 프로젝트를 진행할 예정이다.

● *Growing Well project*

Growing Well project는 다양한 문제들에 대처하기 위한 종합적인 활동 계획이다.

LAG는 지역에서 해결해야 할 과제로 다음과 같은 것들이 있음을 알았다.

- 정신 장애를 가지고 있는 사람들의 노동 시장 참여 문제
- 농촌지역의 안정된 일자리 부족 문제
- 지역의 채소류 재배 부족 문제
- 지역의 상업적 원예 기술 부족 문제

이러한 과제들에 대처하면서 사업을 안정적으로 유지하는 것은 어려운 일이었다. LAG는 'Growing Well' 프로젝트를 통해 사회 복지 사업체를 설립하여 이를 해결하기로 하였다. 비영리적 목적으로 설립될 이 사업체는 행정기관의 지원으로 주민들에게 의료시설을 제공하고, 지역 대학의 지원을 통해 교육의 기회도 제공할 것이다. 지역 유기농 판매점들을 위해 과일과 채소도 재배하여 공급할 것이다. 이런 활동들을 통해 얻은 수익으로 프로젝트 관련 직원들을 고용함으로써 사업을 안정적으로 유지할 수 있을 것이다. 사업 초기에는 보조금을 통해 사업을 운영할 수 밖에 없겠지만, 점차 사업이 활성화 됨에 따라 보조금에 대한 의존을 줄일 수 있을 것이다.

● 네트워킹과 협력(Networking and co-operation)

네트워킹과 협력은 LEADER+의 핵심적 요소이다. Fells and Dales LAG는 토지 관리에 대한 이해를 높이기 위해 프랑스 Lozère 지방의 LAG와 협력 관계를 맺었다. 그리고 독일의 Dubeiner Heide LAG와 협력 관계를 맺고 공동으로 전통 건축 기술의 현대적 활용 방안에 대한 연구를 수행하였다. 또한 인근 지역의 North Pennines LAG와 함께 'Earthright Solution'이라는 그들의 삶의 질 개선에 관한 테마에 지역 생산 강화를 연계하는 작업을 수행하였다. Fells and Dales LAG는 이외에도 영국 각 지역의 다른 LAG들과 양모와 양모 문화에 대한 협력 사업을 실시할 계획이며, 식품, 건강, 사회적 배제 등 다른 문제에 대한 협력도 강화할 예정이다.

● 향후 계획

대략 LEADER+ 프로그램의 절반의 기간 동안 LAG는 지역의 자원에 대한 파악을 시작으로 목표 달성을 향한 과정을 상당히 진행하였다.

사업이 성공적으로 끝마친다면, 다음과 같은 효과를 기대할 수 있을 것으로 보인다.

- 농업 생산 활동의 부가가치 증가
- 지역의 비농업 생산품의 다양화
- 지역 상품의 공급 및 유통망의 개선
- 지역 생산을 활용한 관광 사업 개발
- 지속 가능한 관광 상품으로서 '지역 생산의 흔적(Local Produce Trails)'을 활용한 관광 사업 개발
- 지역 생산-지역 공간 캠페인 및 계약과 관계된 커뮤니티 창설
- 지속 가능한 개발 원칙에 따른 브랜드화 계획
- 지역 생산과 관계된 쇼, 축제, 이벤트

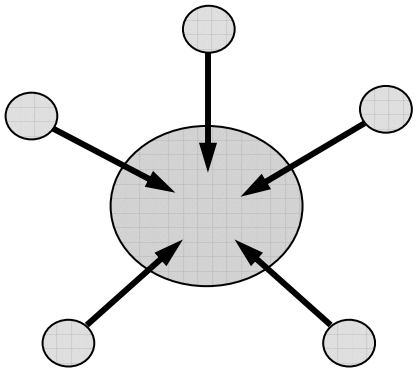
LAG는 목표 달성을 위해 직업 창출 및 직업 안전장치 마련, 작업공간 확보, 새로운 사업의 시작, 새로운 상품 판매, 개별 사업체 지원, 행정 기관과의 연계, 지속 가능한 관광객 유인책 마련 등 다양한 방법을 사용하였다.

'활력 있고 지속 가능한 지역 생산 경제 창출'이라는 LAG의 목적 달성에 있어 성공의 증거들이 많이 나타나고 있다. 지역 주요 슈퍼마켓들의 지역 상품 홍보 활동이 증가하고 있고, 고속도로 휴게소에는 농산물 판매장이 설치되어 지역의 생산물들을 판매하고 있다.

Cumbrian 양모는 점차 다시 인기를 얻을 것이며, 지역에서 생산한 목재로 만든 수공예 캐비닛이 시판에 들어갔다. LAG는 재생 가능한 에너지와 전통 건축 기술에 대한 새로운 아이디어도 개발하고 있다. 또한 프로그램의 표제인 "경관의 가치 증진, 그 상품의 가치 증진(Valuing the Landscape, Valuing its Products)"에 맞게 상품과 그 상품이 생산된 환경 간의 긴밀한 연관성에 대해 소비자들이 깨달을 수 있도록 계속 노력할 것이다.

# 리더프로그램에서의 지역 파트너쉽 구성사례

● 영국
FLAG(Fermanagh Local Action Group) 모델 [아일랜드 북부 지역]

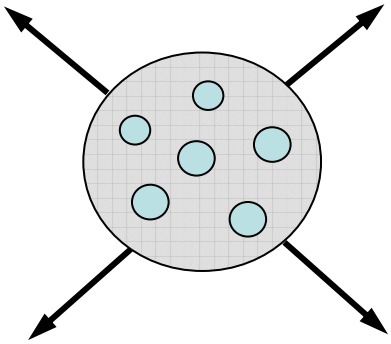


하나의 연합체 속에 모든 지역 이익 집단 대표들이 참여하여 사회적 조정 과정을 실현하는 모델
: 농민, 지역 발전을 위한 자발적 연합체, 농촌 개발과 관련한 공공기관, 개별 기업체 등이 참여한다.

**지역 주민 수:** 55,300 명
**파트너쉽과 관련된 조직 및 사람의 수**
**:** 14 (협력적 조직체 6개 포함)
**관리구조의 법적 형태:** 유한책임회사

이 모델은 대표자들의 견지에서 서로 간의 균형을 중요시하고 있다. 이 모델에서의 관리 파트너쉽은 LEADER 자금의 공정한 분배를 목적으로 하고 있으며, 처음에는 제한된 책임만을 가지고 있는 유한책임회사로 다양한 지역 파트너들을 모으는 것에서 시작한다. 조정위원들은 30명으로 구성하고, 이사회는 14명으로 구성한다. LAG 안에서 파트너들은 5개의 분과로 나누어진다.(농촌관광분과, 농업분과, 중소기업체 분과, 지술 지원 및 교육 분과, 환경 및 생활 환경 분과)

● 포르투갈
Rota do Guadiana Integrated Development Association 모델
[Alentejo지역]

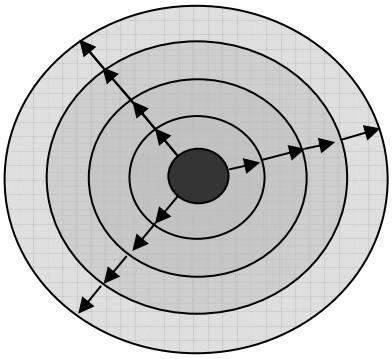


하나의 연합 안으로 주민들의 참여를 늘리고, 지역 행정기관과의 관계를 구축하며 하나의 사회를 형성해 가는 모델

**지역주민 수:** 49,000 명
**파트너쉽과 관련된 조직 및 사람의 수**
**:** 주민 75명, 협력적 조직체 8개(5개 꼬문 포함)
**관리구조의 법적 형태:** 연합(Association)과 비공식 단체

이 연합의 상대적으로 구조화되지 않은 전통 농촌사회의 맥락에서 운영된다. 이 지역은 약 50년간의 독재 정치의 시기를 지나 지난 20년간 민주화 시기를 경험했음에도 불구하고, 여전히 지역 행정기관을 제외하고는 어떠한 조직체도 부재한 상태였다. 그래서 총 75명의 주민들은 9개의 주제별 단체를 형성하여 그들의 행동을 구조화하였다. 지역자치체뿐만 아니라 자문이사회의 역할도 겸하는 '지역 행동의 기점(Nuclei of local action)'이라는 비공식 조직도 창설되었다. 이 연합은 또한 기업 문화가 열악한 지역에서 몇 개의 기업체도 설립하였다.

● 오스트리아 : SPES 연합[Eisenwurzen 지역)

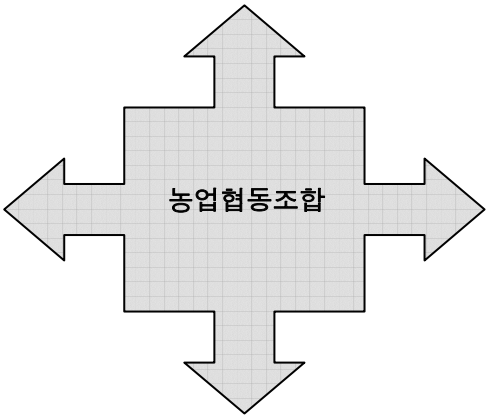


활동적인 사람들로 구성되는 '핵심(core)'으로부터 동심원을 그리며 지역 파트너쉽 행동들을 확장해 나가는 모델

**지역주민 수:** 56,587 명
**파트너쉽과 관련된 조직 및 사람의 수** : 주민 약 20명
**관리구조의 법적 형태:** 연합(Association)

연합의 관리와 코디네이팅을 담당하는 4명의 창설자로 구성되는 원 주위로, 약 20명의 회원들이 두 번째 원을 형성한다. 이 두 번째 원에서는 개별적 발전 및 지속 가능한 발전을 위한 공통적인 발전 요소들을 서로 공유하고 실행 방안을 마련한다. 좀 더 넓은 영역인 세 번째 원은 연합의 마지막 부분으로 연합의 기초를 이루고 있다. 세 번째 원은 다양한 지역 행위자들로 구성되며 연합의 목적을 달성하기 위한 구체적인 실행을 담당한다. SPES 연합(라틴의 희망; 'Hope' in Latin)은 특히 협력과 책임성과 공정성을 중요시 하고 있다. 이는 연합이 '지역 파트너쉽의 촉진제' 역할을 할 수 있도록 하며, LEADER Ⅱ 대상 지역으로 선정될 수 있는 바탕이 되었다.

● 아일랜드 : Cavan-Monaghan LAG

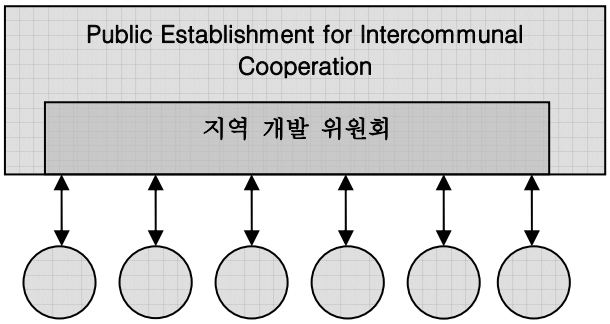



지역의 중심 활동(농업)의 대표자들로 시작하여 이후 다른 경제 분야까지 확장해 가는 지역 파트너쉽 모델

**지역주민 수:** 106,000 명
**파트너쉽과 관련된 조직 및 사람의 수**
: 구성조직 16개
**관리구조의 법적 형태:** 협동조합(영농조합법인)

농업이 중심적인 활동이나 점차 다른 영역으로 경제활동의 범위를 확장해 가야 할 필요가 있는 지역에서는, 영농조합법인이 농촌 개발을 추진하기 위해 효율적인 제도적 재정적 기반을 갖출 수 있는 실질적으로 유일한 조직 구성형태이다. 따라서 이러한 형태가 LEADER 지역 파트너쉽의 기점이 되어야 한다. 특히 향후 LAG의 회원이 될 다양한 연합체들을 창출함으로써 점차적으로 다른 영역까지 참여의 기회를 확장해 갈 수 있다.

● 프랑스 :Collombey-les Belles(Lorraine)



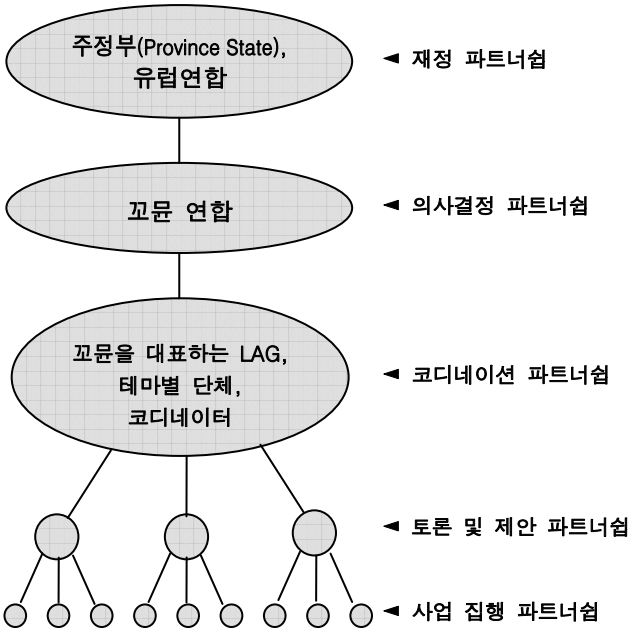

주민 활성화(mobilization of the population)를 통한 파트너쉽 모델. 다양한 활동 분과들은 '지역 개발 위원회(countryside assembly)의 지원을 받으며, 주민들이 선출한 지역 대표들과 함께 의사결정 과정에 참여한다.

지역의 생명력이 인근 도심지에 흡수되고 있는 지역에서는, 지역개발을

위해 주민단체와 대표들이 30여 개의 부문별 활동 분과에 기반한 'Public Establishment for Intercommunal Cooperation'을 설립함으로써 지역 활성화를 위해 노력한다. 이러한 활동 분과들의 대표자는 지역주민들이 선출한 지역 대표들과 함께 지역개발위원회(Countryside General Assembly)의 의사결정 과정에 참여할 기회를 가진다. 현재 이러한 접근방법에 참여하는 지역주민들의 수가 더욱 증가하여, 활동 계획이 더욱 효과적으로 수립될 것으로 보인다.

**지역주민 수:** 6,500 명
**파트너쉽과 관련된 조직 및 사람의 수**
: 다양한 기능 영역의 주민 300~500명
**관리구조의 법적 형태:** Public Establishment for Intercommunal Cooperation (PEIC)
(Public Establishment for Intercommunal Cooperation Countryside General Assembly)

● 이탈리아 :Vinschgau Val Venosta LAG(Trentino-Alto-Adige)




협력적 행동을 가능하게 하는 복합적 파트너쉽 모델. 개별 업무의 적합성을 강조.

**지역주민 수:** 31,116 명
**파트너쉽과 관련된 조직 및 사람의 수**
: 5개 테마별 단체
**관리구조의 법적 형태:** 꼬뮨 연합

이 지역은 약 50여 년간 독립적인 지위와 그로 인한 풍부한 재정 자원의 혜택을 받아왔다. 농촌 사회를 육성하기 위해, 지방 정부기관은 전

통적으로 농업과 기반 시설에 제한을 가해왔던 정부의 개입 방법을 쇄신하기를 원하였다. 지방 정부기관은 꼬뮨들을 하나의 단체로 모으는 것에 기반하여 이를 실행하려 하였다. 하나의 꼬뮨 연합체를 구성하는 것은 개별 수준에서 효과적인 지역 고유의 파트너쉽을 형성할 수 있도록 해주었다. 제안 기능은 프로젝트 관련자를 대표하는 테마별 단체들이 담당하였고, 의사 결정 기능은 LAG의 책임 하에서 이루어졌다. 자금 조달 기능은 LAG의 후원으로 이루어졌고, 프로젝트 수행 업무는 해당 프로젝트 수혜자의 책임이었다. 처음에는 주민들의 개인주의로 이러한 구조에 적응하기가 힘들었다. 하지만 새로운 시장 및 교육 발전에 기반한 특별한 방법론의 도움으로, 이러한 파트너쉽 구조는 행위자들 간의 협력 관계에 기반하여 일련의 행동들이 수행될 수 있게 해주었다.

# 2. 프랑스 경영국토계약 (CTE)

## 가. 1999 년 신농업기본법과 CTE 정책

프랑스의 경영국토계약(CTE / Contrât Territorial d'Expolitation)은 1999 년 7 월에 개정된 농업기본법(loi no 99-574 juillet 1999 d'orientation agricole)에 의하여 창설된 제도로서 1999 년 신농업기본법이 정의하고 있는 농업의 새로운 사회적 역할에 부응하기 위한 정책수단으로 도입되었다. [67] CTE 정책은 프랑스 농림부의 국가농촌개발계획(이하 PDRN)의 범주 속에서 시행되고 있으며, PDRN 은 EU 공동농업정책의 '제 2 의 축'인 농촌개발규정에 따라 EU 위원회로부터 예산지원 승인을 거쳐 7 개년(2000-2006)계획으로 시행되고 있다.[68]

프랑스 '농업, 국토, 사회' 토론위원회(2004. 9.20.)
Une commission d'orientation pour le débat « Agriculture, Territoires et Société »

---

[67] 1999 년 신농업기본법은 제 1 조에서 "농업정책은 농업의 경제적, 환경적, 사회적 기능을 고려하며, 지속 가능한 개발을 목표로 한 국토정비에 기여한다"라고 규정하고 있다. 이로써 식량생산이라는 기존의 경제적 기능 외에 농업의 다면적 기능 촉진과 고용유지 및 창출을 통한 지역사회유지 기능을 농업의 사회적 역할에 새롭게 부여하는 한편, 농업부문에 대한 국가개입으로서 농업정책 또한 이러한 농업의 새로운 사회적 역할을 고려한 정책수단과 메커니즘을 현대화할 것을 요구하고 있다. 1999 년 신농업기본법은 1996 년 자크시락 현 대통령이 프랑스 최대 농민단체인 전국농업경영자연맹(FNSEA) 창설 50 주년 기념행사에서 농업기본법 개정을 선언한 이후 3 년 동안에 걸쳐 프랑스 농업계를 비롯한 사회 각계의 다양한 논의를 거쳐 제정되었다. CTE 는 이러한 신농업기본법의 정신을 구현하기 위해 고안된 정책수단으로서 농업의 경제적, 환경적, 사회적 기능에 대한 포괄적인 사회적 보상체계를 마련한다는 기본취지를 지니고 있다.

[68] CTE는 2002년에 새로운 우파 정부가 출범하면서 '지속적농업계약(CAD / Contrat d'Agriculture Durable)'이란 명칭으로 변경되었다.

표 32 : CTE 도입경과

| 년도 | 주요내용 |
|---|---|
| 1992 | - EU 공동농업정책 개정<br>- 가격지지정책 후퇴 및 휴경제 등 도입<br>- EU, 환경농업정책 도입 |
| 1996 | - 프랑스 사회당 정부 농업기본법 개정 추진 |
| 1999 | - 신농업기본법 제정<br>- CTE 정책 도입<br>- 다면적 기능 촉진을 위한 EU 농촌개발규정 신설<br>- Agenda 2000 |
| 2000 | - 프랑스 국가농촌개발계획(PDRN) EU 승인<br>- CTE 첫 시행 |
| 2002 | - CTE 시행 잠정 중단<br>- CAD 로 명칭변경 추진 |
| 2003 | - CAD 관련 법령 및 시행령 마련(11 월) |

나. CTE 정책의 의미

신농업기본법 하의 CTE 정책은 WTO 체제 출범에 대응해 기존의 가격지지정책을 축소하고 '허용보조정책(Green Box)'을 확대할 필요성과 환경보호와 고용창출 등 농업, 농촌의 다원적 기능과 농축산물의 고부가가치화에 대한 포괄적인 사회적 보상체계를 마련한 점에 중요한 의미를 두고 있다. CTE 는 EU 공동농업정책의 각종 보조금 관련 시책들과 연계된 것으로서 기존의 각종 시책들을 농업의 공익적 기능(사회적, 환경적 기능)에 대한 포괄적 보상체계로 정책을 패키지화한 것이다.

CTE 는 농업경영체로 하여금 자연자원의 보존, 토지의 합리적 이용, 토지침식방지와 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 고안된 것이다.

CTE 는 2000 년에 처음 시행에 들어갔으나, 복잡한 행정절차 및 예산부족 등의 이유로 2002 년 8 월 새롭게 출범한 우파정부에 의해 시행이 잠정 중단되었다. 프랑스 농림부는 2002 년 8 월 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 2003 년 하반기에 새로운 법령과 규정을 마련해 CAD 라는 명칭으로 시행되고 있으며, 이를 위해 2003 년 7 월 '지속적농업계약에 관한 법령(décrêt no 2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrâts d'agriculture durable et modifiant le code rural)'이 새롭게 제정되었으며, 2003 년 11 월에 농림부 시행령이 마련되었다.

CAD 는 CTE 계약내용의 두 가지 축을 이루고 있는 사회-경제적 측면과 환경-국토적 측면의 계약 내용을 그대로 유지하고 있으나, CTE 와는 달리 농민들이 보조금을 지원받는 조건으로 이 두 가지 측면의 계약내용을 모두 이행하는 것이 아니라 두 개 혹은 하나의 계약내용만을 이행할 수 있도록 하고 있다.

### 다. CTE 의 주요내용

□ 계약을 통한 지원방식

CTE 는 국가와 개별경영체간에 이루어지는 일종의 계약으로서 신농업기본법이 정하고 있는 농업의 사회적 역할(고용, 품질, 식품안전성, 환경보전, 지역균형개발)에 대해 개별 경영체로 하여금 5 년 동안 경제적, 환경적, 사회적 목표에 대한 이행사항을 약속하도록 하는 한편, 국가는 이에 대해 재정적 지원을 약속하는 형태로 이뤄지고 있다. CTE 는 계약을 통한 지원방식을 채택하고 있으며, 개별경영체를 대상으로 한 개별계약(contrât individuel)과 협동조합이나 영농그룹 등을 대상으로 한 단체계약(contrât collectif)이 있다. 단체계약이라 하더라도 CTE 계약은 단체사업에 참여하는 개별농가와 국가 간에 이루어 진다. 단체계약은 특정구역 및 생산분야를 대상으로 지역공동사업을 추진할 경우 환경 및 국토보전에 보다 효과적일 것으로 판단돼 적극 권장되고 있는 추세이다.

국가를 상대로 한 계약당사자인 개별 경영체나 단체는 각 도(데파르트망/Département)가 마련한 표준계약(contrâts-types)과 표준계약이 정하고 있는 표준시책(mesures-types)을 토대로 계약내용을 작성하며, 이를 토대로 각 도는 도 농업지도위원회(CDOA)의 심의를 거쳐, CTE 대상농가를 선정한다.

□ 표준계약, 표준시책, 과업이행 계획서

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 구성된다.

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 구성되는데, 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 의무 이행사항을 토대로 보조금 지원내용이 결정된다. 도농업지도위원회(CDOA)는 표준계약과 표준시책, 과업이행 계획서에 관한 의견을 수렴해 도지사가 이를 조례로 정하도록 하고 있다.

□ CTE 보조금 지원내용

CTE 의 계약기간은 5 년이며, 과업이행 계획서에는 표준시책 각각에 대해 목적과 수단, 달성해야 할 성과, 약속이행에 대한 보조금 지원, 약속 미 이행 시 보조금의 상환방법, 시책 및 행위에 대한 평가기준 등을 정하고 있다.

CTE 보조금은 자연환경보전에 대한 연차지급금과 품질향상 및 경영다각화를 위해 필요한 경영투자보조금으로 구성된다. 계약당사자인 농민들은 경영진단과 함께 각 도가 정한 표준계약 및 표준시책에 따라 약속 이행사항들을 명시해야 하며, 보조금은 각각의 약속사항에 대해 지급된다.

- 연차지급금 : EU 환경농업시책을 수행하는데 따른 영농방식의 유지 또는 개선에 따라 발생하는 소득감소분 또는 비용 상승분을 보전함. 중소농의 경우에는 가산점을 부여해 지원함.

- CTE 경영투자 보조금 : 계약기간(5 년) 전체에 대해 최대 10 만 프랑을 지원하며, 사회경제적 측면 또는 환경 및 국토개발 측면에서의 계획실현에 소요되는 투자 및 관련비용을 보조금으로 지원함.

사회-경제분야 관련비용에는 CTE 계획 수립비용, 생산비용 절감을 위한 영농방식 개선, 경영구조 재조정에 따른 비용, 품질개선, 환경보호 및 개선, 위생조건 및 동물후생개선, 품질농산물 유통, 기타 경영다각화 노력과 관련된 비용이 포함되며, 환경-국토개발분야 관련비용에는 농촌문화유적 보전, 수자원관리, 환경보호 관련비용 등이 포함된다.

□ CTE 와 기타 보조금 시책과의 관계

- CTE 는 영농정착지원(DJA), 조건불리지역보상(ICHN), 농업환경오염조절계획(PMPOA) 등 여타 보조금 시책과는 별도로 지원되며, 조건불리지역과 영농후계자의 경우에는 지원조건을 우대하고 있음.

- EU 환경농업규정과 관련된 시책은 CTE 의 환경-국토개발 분야의 전체 또는 일부를 구성하고 있음.

□ 교육 및 훈련

CTE 는 정책의 효과적 추진을 위해 계약대상 농가의 충분한 교육 및 훈련 수준을 요구하고 있으며, 이를 위해 CTE 수행을 위한 다양한 분야의 충분한 지식습득을 필수조건으로 규정하고 있다. 이를 위해 필요할 경우 대상 농가에게 새로운 지식습득을 요구하거나, 계약내용에 적절한 교육, 훈련과정을 이수할 것을 요구하고 있으며, 일부 지역에 따라서는 교육, 훈련을 계약이행의 의무사항으로 규정하고 있다.

CTE 대상농가의 교육, 훈련에는 농업회의소 등 다양한 농업관련기관 및 단체가 참여하고 있으며, 특히 각 도에 설치된 농업회의소는 CTE 관련 전문지도사 네트워크를 구성해 운영하는 한편, 농가가 CTE 신청서류를 작성하는데 필요한 경영진단 및 경영체 총괄계획수립에 관여하고 있다. 농업회의소의 이와 같은 교육, 훈련활동은 EU 로부터 관련비용의 일부를 지원받고 있다.

# 프랑스 CTE 시책 사례

● 표준계약 사례 – 프랑스 알자스 바렝지역 (Bas-Rhin)

□ 바렝 지역의 지리적 환경

- 독일과 국경을 마주하고 있는 프랑스 동부의 알자스 지역에 위치하고 있으며, 이 지역은 바렝과 오트렝 데파르트망(도)으로 구성됨. 바렝 지역은 인구 1 백 만명이 거주하고 있음.
- 전체면적 479,000 ha
- 농지면적 199,000 ha (포도밭 6,000 ha, 초지 51,000 ha, 휴경지 11,500 ha 등)
- 농업취업인구 비중 : 2%

□ 표준계약 유형

- 바렝지역은 농업지대 및 생산분야별로 A-G 까지 7 개의 표준계약(Contrâts-type) 유형을 정하고 있음.

표 33 : 바렝지역의 지대 및 생산분야별 CTE 표준계약 유형

| | | | 환경 및 국토개발 분야 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | ENV.1 | ENV.2 | ENV.3 | ENV.4 |
| | | | 평야 및 갈대밭지대, 남부산록지대 (포도제외) | 알자스 구릉지대 및 북부산록지대 (포도제외) | 보스쥐 산악지대 | 산록지대 포도 |
| 경제 및 고용 분야 | ECO.1 | 곡물 및 특수작물 | A | B | | |
| | ECO.2 | 방목축산 | C | D | E | |
| | ECO.3 | 산악지대의 직판, 농촌관광 등 | | | F | |
| | ECO.4 | 포도 | | | | G |

자료 : 바렝지역 농업경영자도연합회(www.fdsea67.fr)

□ 표준계약 사례(F 유형)

▪ 사회-경제분야

| 표준시책 | 필수 / 선택 | 보상내역 |
|---|---|---|
| 공식품질인증제도에의 참여 | 의무 | ◦ 가입비용<br>◦ 관련 투자비용 |
| 축산생산분야의 품질인증 | 의무 | |
| 사료작물 재배면적의 적정관리 | 임의 | ◦ 가입비 지원<br>◦ 경영진단 및 컨설팅 비용지원<br>◦ 관련 투자비용 지원 |
| 가축종자개량 | 임의 | |
| 동물복지 | 임의 | |
| 농업경영 다각화<br>◦ 신규 작업시설<br>◦ 가공설비<br>◦ 직판시설<br>◦ 농장 바깥지역에서의 직판시설<br>◦ 농촌관광 | 임의 | |
| 노동조건, 위생, 안전 및 접객시설 개선<br>◦ 숙박 및 위생시설 개선 | 임의 | |
| 농업 임노동 고용창출 및 가족노동력 활용 | 임의 | 투자규모에 따라 지원비율 변동 |
| 노동조직방식 개선 및 고용창출<br>◦ 고용자그룹<br>◦ 농기계 공동이용조합 | 임의 | |

자료 : 바렝지역 농업경영자도연합회(www.fdsea67.fr)

▪ 환경 및 국토개발 분야

- 유럽 환경농업시책에 따름.

□ 표준계약 F 유형의 CTE 계약사례 : 산록지대 낙농업 및 가공, 직판

▪ 농가현황

○ 노동력 : 경영주 1 인
○ 농업경영시스템 :
  - 식물생산 : 총 70 ha (보리 5ha, 밀 5 ha, 초지 62 ha)
  - 동물생산 : 젖소 70 두, 치즈가공생산 및 직판

▪ CTE 계획

▷ 경제-사회분야

○ 경영진단 및 CTE 계획서 준비 : 경영주 노동력 보상 등 : 9,800 F
○ 집단적 품질인증사업 가입 (의무사항)
  - 냉동설비 구입 : 70,000 F
  - 가공설비 구입 : 80,000 F

▷ 환경-국토개발분야

○ 영농합리화

- 모든 영농활동 기록 (의무)
- 살포계획서 (의무)
- 방목계획서 (의무)

○ 산악지대에서의 개방공간 관리

- 초지의 조방적 이용(기계화 가능) : 42 ha x 600 F/ha/year
- 초지의 조방적 이용(기계화 불가능) : 5 ha x 900 F/ha/year
- 초지의 조방적 이용(기계화 불가능, 습지농업지대 분류지역) : 3 ha x 1,500 F/ha/year

○ 풀베기(fauche)
- 15 ha x 160 F/ha/year (2 fauches/an)

○ 환경 및 경관 투자
- 예상투자비용(울타리 등) = 70,000 F

▪ CTE 지원내역

| | 사회-경제 | 환경-국토개발 |
|---|---|---|
| 경영투자보조 | - 경영진단<br>40 % x 9,800 F = 3.920 F<br>- 냉동설비<br>40 % x 70,000 F = 28,000 F<br>- 치즈가공 특수설비<br>40 % x 80,000 F = 32,000 F | - 환경투자<br>40 % x 70,000 F = 28,000 F<br><br>- 환경농업시책<br>42 ha x 600 F = 25,200<br>5 ha x 900 F = 4,500 F<br>3 ha x 1,500 F = 4,500 F |
| 연차지급금 | | 15 ha x 160 F = 2,400 F |
| Total CTE | 63,920 F | 166,000 F<br>(이중 27,600 은 연차지급, 28,000 F 은 경영투자보조) |

자료 : 바렝지역 농업경영자도연합회(www.fdsea67.fr)

# CTE 농가사례

● 야닉 앙드레(Yannick Andre), 프랑스 브르타뉴 지방, 유기농 축산

- 대서양 연안의 프랑스 서북부에 위치한 부르타뉴 지역은 낙농과 양돈, 과채류 및 곡물생산 등 복합영농 농가가 많은 지역이며, 집약적 방식으로 영농활동이 이뤄지고 있어 다른 지역에 비해 토지가 상대적으로 부족한 실정임.

- 농업계 전문학교(BTS 농업학위 소유) 졸업 후 1998 년도에 8ha 규모의 농장에서 영농을 시작함. 농업전문학교 졸업 후 처음 2 년 반 동안은 슈퍼마켙에서 근무하였으며, 이 기간 동안 보다 적합한 영농시스템에 대한 연구와 이를 적용하기 위한 농장을 물색하였음. 정착한 농지는 할아버지 소유 농지로 지난 10 년간 방치된 토지여서 유기농업을 하기에 적당하다고 판단함.

- 2000 년 봄에 현재의 농장 위치에서 약 12 키로 떨어진 곳에서 유기농으로 영농방식을 전환하기 위해 새로운 32ha 의 농지를 추가로 확보함. 당시 이 곳에는 유기농 영농그룹(GAB)이 CTE 단체계획(CTE collectif)을 준비 중에 있었으며, 이 영농그룹과의 계속적인 접촉을 통해 CTE 계약에 참여하게 되었음.

- CTE 참여 후 두 달 동안 유기농 교육을 받았으며, 유기농 영농그룹에 소속된 기술지도사가 경영진단과 경영계획서 작성을 비롯해 과제이행계획 내용을 작성하는데 많은 도움을 주었음. Andre 씨는 이러한 영농단체의 지원을 통해 자신의 경영계획을 보다 확실하게 세울 수 있었으며, 경영과 관련된 문제를 충분히 숙지하는데 큰 도움을 얻게 되었음.

- CTE 계약은 2001 년 봄에 이뤄졌으며, 5 년간 점진적으로 영농정착을 하는 계획과 함께 추진되었음. 이 계약을 통해 부채부담을 덜 수 있었으며, 점차 고객을 확보해 나갈 수 있었음.

- 현재 Andre 씨의 농장은 8ha 의 유기농 초지 외에도 17ha 의 방목지, 7ha 의 겨울작물 재배지로 구성되고 있음. 봄에는 4ha 의 봄밀과 4ha 의 잠두를 파종하고 있음. 사육가축으로는 젖소 11 두를 비롯해 양 45 두, 돼지 60 두가 있으며, CTE 계획기간이 종료되는 시점에는 젖소 20 두, 양 70 두, 돼지 100 두로 증식될 계획임.

- 대부분의 생산물은 직판형태로 소비자들에게 직거래되고 있으며, 소비자들이 자신이 주문한 양만큼 도축장에서 직접 고기를 수령해 판매하고 있음. 돼지고기의 경우에는 절반 정도를 협동조합을 통해 판매하고 있음.

- CTE 계약에 대해서는 CTE 이행의무사항이 지나치게 경영활동을 제약하고 있다고 생각하지 않음. CTE 계약을 체결하기 전에는 자신이 구상한 농업을 실현하기 위해서는 향후 몇 년간 더 도시에서 일해야한다고 생각했으나 CTE 로 인해 자신의 구상을 보다 앞당겨 실현할 수 있었음.

- 앙드레씨의 CTE 총지원액은 5 년 동안 51,833 유로이며, 계약내용에는 경제적 측면과 환경적 측면 각각에 대한 지원내용과 이행사항을 포함하고 있음. 경제적 측면의 경우에는 경영진단 및 계획서작성, 냉동실 설치, 각종 표지판 지원, 축사개량 등에 관한 내용이 포함돼 있으며, 환경적 측면에는 토양분석, 비료살포의 제한, 유기농 전환 및 유기농 초지와 관련된 내용을 포함하고 있음.

# 요약 및 시사점

## 유럽 농촌개발 정책 (요약)

1. 공동농업정책(CAP : Common Agricultural Policy)의 변천

○ 1962년에 공식 출범한 CAP은 농업에 대한 인식과 농업정책 기조의 변화에 따라 3단계로 구분됨

- CAP(1962~1992) : 농산물 증산 및 생산성 향상, 시장개입과 보호주의
- Neo CAP(1993~1999) : 시장균형과 경쟁력 향상, 시장개입 후퇴, 직불제 도입
- New CAP(2000~ 현재) : 농업의 다원적 기능과 지속 가능한 농업, 시장기능 활성화, 농촌개발 강화

□ CAP (1962~1992)

○ 배경
- 2차 세계대전 이후 유럽 식량안보의 필요성
- 미국에 대응할 수 있는 수준의 농업생산능력 확보 필요성
- 낙후된 농업 구조의 현대화 추진

○ 농업에 대한 인식
- 식량 생산의 기능
- 국민 경제 및 인구의 중요한 부문
- 농업 생산자에 대한 적정 수준의 소득 보장

○ 정책기조
- 공동농업시장 창설: 회원국간 관세장벽 제거, 관련제도 및 법규 통일
- 적극적인 시장 개입 : 적정가격 보장을 통한 생산량 증대
- 보호무역주의 : 역내 농업보호를 위한 관세장벽(수입부과금)
- 농업재정의 연대: 회원국 공동 부담(농업 비중에 따라 배분)

○ 성과
- 농업 생산력의 획기적인 향상
- 농업 구조의 현대화: 기계화 및 신기술의 보급, 유통구조 개선
- 식량자급 달성(일부 품목 제외) 및 세계 수준의 농업 강대국으로 성장

○ 문제점
- 생산량 및 생산성 향상에 따른 과잉 공급
- 보장가격 유지 및 과잉생산 흡수를 위한 재정부담 과중

- 국제 수준에 비해 높은 농산품 가격
- 국제 무역 마찰
- 보장가격 유지 및 생산량 증대에도 불구하고 농가소득 향상되지 않음(영농 규모의 불균형, 생산 비용의 증가 등)

○ 보완정책의 추진
- 주요품목 생산 쿼터제 및 초과생산 부담금(1975년 이후)
- 품목별 공동과징금(1977년)
- 최대 보증 물량제(MGQs)(1988년)
- 재정안정화 조치(1988년)
- 구조정책 중 일부 보완 정책
  - 영농규모화 : 우유쿼터제 도입 시 한계농가 작목 전환
  - 휴경제, 조방화, 작목 전환, 조기은퇴 등

□ Neo CAP (1993-1999)

○ 배경
- 생산 제한 정책에도 불구하고 과잉공급에 의한 시장 불균형 심화
- 보장가격(지지가격)에 의한 시장개입 정책의 한계
- 농업시장의 세계화와 UR 협상에 따른 무역 마찰: 수출보조금 문제
- 지속 가능한 개발에 대한 사회적 요구

○ 농업에 대한 인식
- 식량생산 기능
- 산업 발전에 따라 상대적 비중이 감소한 농업부문에 대한 지원
- 규모의 생산성을 갖춘 적정 수의 전문 농업인에 의한 농업 생산
- 산업화와 영농규모의 대형화에 따른 낙후 농촌지역 문제 대응

○ 정책 기조
- 시장 균형을 위한 적극적인 공급관리 및 수요 촉진
- 농산품 가격 인하를 통한 국제 경쟁력 향상
- 지지가격(보장가격)의 인하
- 직접지불제의 도입: 지지가격 인하에 따른 소득손실 보전지불금
- 수출 보조금 감축
- 환경 친화적 정책 프로그램: 환경 보전 및 생산 감축 효과
- 생산관리: 의무 휴경제, 사육두수 제한 등

○ 성과
- UR 협상에서 유럽의 주도적 위치 유지
- 유럽농업이 세계농업 현실에 적응해 나갈 수 있는 기틀을 마련
- 환경문제에 대한 적극적 관심 유도

○ 문제점
- 가격인하에도 불구하고 국제경쟁력 취약
- 농업 무역 협상에서 미국과의 지속적 마찰
- 가격경쟁력의 지나친 요구가 불러온 식품안전성 위기

□ New CAP (2000-현재)

○ 배경
- 농업 무역의 자유화와 세계화 속에서 유럽 농업의 위상 제고의 필요성
- 미국 등 농산물 수출주도국들의 개방 요구에 대한 효과적인 대응의 필요성
- 물량과 가격에 기초한 국제시장 경쟁의 한계와 문제점 인식
- 식품안전과 품질에 대한 소비자들의 요구에 대한 인식

○ 농업에 대한 인식
- 식량생산의 기능을 넘어 환경, 경관, 문화 등 다원적 기능: 다양성의 유지 및 발전과 교류차원의 세계화
- 유럽공동체의 문화적·역사적·사회적 정체성을 유지·발전시키는 역할: 세계화 시대에 유럽의 정체성
- 농업경작지의 두 가지 역할, 즉 생산과 경관(문화적 의미)의 역할
- 농촌에 대한 재인식
- 농업 생산지역이라는 지리적 차원을 넘어 삶, 환경, 문화, 고용, 사회 등 다부문 공동체
- 낙후지역 지원이라는 소극적 접근 대신 농촌의 잠재성을 개발하여 유럽농업의 경쟁력 강화를 추진하려는 적극적 접근

○ 정책기조
- 지지가격의 대폭 인하
- 직접지불제의 강화 및 생산과의 연계성 차단
- 고품질 및 향토성(terroir)이 반영된 농산품 생산: 사회적 요구 수용 및 품질 차원의 경쟁력 향상
- 농촌개발정책의 강화

□ 2005년 이후(리스본 전략과 농촌개발기금 창설)

○ 배경
- 농촌개발정책 메카니즘의 단순화
- 농림업부문의 경쟁력 강화
- 농촌지역 삶의 질 향상

○ 농업에 대한 인식
- 생산기능과 환경보전 기능, 동물 친화적 공간, 자연경관 보전 기능, 환경과 경제가 상부상조하는 장, 학습·관광·체험의 장 등 다양한 기능을 수행하는 역할

○ 정책기조
- EAGGF분리: EAGF와 EAFRD(2007년부터 시행됨)
- 전략가이드라인

## 2. 구조정책과 농촌개발정책

○ 구조정책의 개념
- CAP의 도입 당시 구조정책은 시장개입 정책의 보완정책으로 농업구조의 현대화를 통한 영농규모의 확대, 생산성의 향상을 추구하는 것이었음.
- 그러나 CAP의 추진에 따른 취약 부문과 부정적인 문제점이 생겨나고 기존 회원국과 사회 경제적 조건이 뒤지는 신규회원국의 가입으로 그 목적이 다양화 되었으며, 특히 지역문제에 대한 정책이 추진됨
- 이 밖에 유통현대화, 농식품 가공산업 지원, 생산자단체 조직화 지원도 구조정책에 포함됨
- 결국, 시장정책을 제외하고 모든 정책이 농업구조정책에 포함됨.
- 구조정책 중에는 낙후지역 개발, 농촌지역개발이 포함되어 있으며 이들은 2000년 이후 New CAP의 두 번째 축인 농촌개발정책으로 통합됨.

□ 1970년대 구조정책

- CAP의 초기 단계의 구조정책은 시장정책을 보완하기 위한 사회구조정책, CAP의 취약점과 문제점으로 등장하는 조건불리지역과 낙후지역에 대한 지역정책, 그리고 유통 현대화 및 생산자단체 조직화 지원 정책 등 크게 3가지 정책으로 구성됨.

○ 사회구조정책
- 시장개입 정책에도 불구하고 소규모 농가는 여전히 저소득 문제에 직면하고 있어 영농현대화, 규모화, 교육훈련이 요구되었음(맨숄트 개혁안)
- 세가지 정책 도입(1972-1983)
  - 영농 현대화를 위한 투자 지원
  - 은퇴농 지원 및 경지 재분배를 통한 영농규모화 지원
  - 직업훈련을 통한 영농 기술 능력 향상

○ 지역정책

▪ 조건불리지역 농업인의 저소득 문제와 이농문제에 대응하기 위해 농업인에게 보상수당 지급. 또는 영농현대화 지원(1975)

- CAP이 모든 회원국과 모든 지역에 일률적으로 적용되는 것이 원칙이나 예외적으로 특정 지역에 차등 지원되는 정책 도입
- 소득손실에 대한 '보상' 개념 도입

▪ CAP 시행에 따른 남부문제(프랑스 남부지방과 이탈리아의 불균형)를 해소하기 위해 지중해 대책 도입(1977년)
• 관개시설, 포도부문 구조개선, 농업인프라 지원
• 그리스, 스페인, 포르투갈에도 적용

▪ 농업개발 특별조치: 이탈리아 축산, 덴마크 면양, 아일랜드 서부(1979년)
- 통합프로그램(integrated program) 개발방식 도입: 농업경제와 관련 있는 비농업부문, 즉 식품산업, 관광업, 수공업 등을 함께 개발하여 농업개발과 연계함. 지역 내의 개발 잠재력을 극대화하기 위한 가용 수단 활용
- 동일한 방법으로 스코틀랜드 군도(1981), 벨기에 조건불리지역(1981년) 포르투갈, 스페인, 그리스 등 신규회원국에 적용(1985년)

○ 유통현대화, 생산자 단체 조직 지원

▪ 유통현대화 촉진을 위한 대책과 농식품 가공산업 활성화(1977년)
- 아젠다 2000부터 농촌개발정책에 포함됨
▪ 생산자 단체의 조직화를 위한 지원(1966년)

□ 1980년대의 구조정책

○ 농산품 과잉생산 문제가 심각해진 1980년대 중반 이후 구조정책의 목표가 농업구조의 현대화 보다는 환경보전, 생산능력 조정, 농촌개발(낙후지역 개발), 농가소득 보전 등에 치중됨

○ 생산능력 조정과 환경 보전과 관련해서는 조기은퇴, 조방화, 생산전환, 조림사업 등과 같은 시책이 도입됨

○ 다소 복잡하게 전개되는 구조정책을 효과적으로 시행하기 위해 '농업구조 효율성 개선 지침'(1985년)과 '구조자금 개혁'(1988년)을 단행함.
▪ 구조자금의 구성: EAGGF지도부문, 유럽지역개발기금(ERDF),

유럽사회기금(ESF)

▪ 구조자금을 목표 대상(지역) 별로 구분: 1-5(a,b)

- 이중 목표 1, 목표 5b는 지역개발조치들로 아젠다 2000에서 농촌개발정책에 포함되고, 목표1의 일부, 목표 2, 목표 3, 목표 4, 목표 5b 의 일부는 여전히 구조정책으로 개편됨.

표34 : 구조정책 목표

| 구분 | 관련 기금 |
|---|---|
| 목표 1: 개발 낙후지역 | ERDF, ESF, EAGGF 지도 부문 |
| 목표 2: 산업 쇠퇴지역 | ERDF, ESF |
| 목표 3: 장기 실업 극복 | ESF |
| 목표 4: 청년층 취업 개선 | ESF |
| 목표 5a: 농업 구조조정 가속화 | EAGGF 지도 부문 |
| 목표 5b: 농촌지역개발 | ERDF, ESF, EAGGF 지도 부문 |

○ 1988년의 구조기금 개혁은 1993년 까지 시행된 후, 1994-1999년 기간 동안에는 일부 수정되어 시행됨

▪ LEADER 프로그램은 조건불리지역의 낙후성과 지역간 발전 격차를 해소하기 위한 구조정책 차원에서 시행됨.

- '구조기금개혁'(1988년),'농촌사회의 미래' 보고서(1988년)을 계기로 1991년부터 시행
- 목표 1과 목표 5b 지역 대상

○ 90년대 구조정책 수정 사항

▪ 환경친화적 영농 도입: 의무 휴경제, 조방화, 산림화

3. 농촌개발정책

○ 아젠다 2000은 농촌개발정책을 시장정책과 더불어 공동농업정책의 한 축으로 설정하고 농촌개발정책의 개념, 전략, 수단을 확대 발전시킴.

▪ 구조정책에 통합되어 있던 지역개발, 농촌개발 등 관련 부문들은 분리되어 농촌개발 정책에 포함됨

□ 농촌개발정책의 비전과 개념

○ 유럽농업의 새로운 비전

▪ 세계화의 구조에 수동적으로 편입되지 않고 주체적 입장에서 유럽농업을 보장하고 EU의 동질성과 정체성을 구현

- 유럽농업을 물량 중심에서 품질 중심으로 전환
  - 고품질 농식품 개발을 통한 경쟁력 강화
  - 떼르와르(terroir; 향토성)와 연계된 농산품
- 농업의 다원적 기능의 수용

○ 유럽농업모델

- 유럽의 정체성
  - 코크회의(1996)를 계기로 유럽의 역사적, 문화적 동질성에 대한 인식 확산
  - 농산품의 식별과 생산 지역의 근접성(떼르와르)
  - 경작지: 식량생산과 경관을 동시에 만드는 공간
  - 유럽의 환경과 경관 정책은 유럽의 정체성의 근간을 구축

- 농업의 다원적 기능
  - WTO에 대응하는 농업지원의 정당성 확보
  - 식품안전과 농식품 품질향상을 통한 경쟁력 강화
  - 농촌의 다양한 재화와 서비스 가치의 향상
  - 유럽의 결속력 강화

- 지속 가능한 개발
  - 환경의 보존
  - 농촌지역의 경제, 사회, 문화, 고용 등 활력적인 요소의 지속

□ 농촌개발정책의 개념

○ 농촌사회의 미래(1988년)
- 농촌기능의 다양성에 대한 접근: 사회경제, 환경, 인구…
- 농촌은 지리적 공간과 생산 기능에 국한 시켰던 기존의 시각 전환
- 농업경쟁력 강화: 세계농업시장 경쟁에 대응하기 위해서 농촌지역의 잠재적인 역량을 개발하여 경쟁력 강화
- 생산성과 가격 중심의 시장 정책으로부터 고품질과 향토성 그리고 인적자원의 개발을 포함하는 농촌정책으로의 전환

○ 농촌개발정책의 통합적 접근: 코크회의(1996년)
- 농촌개발의 개념을 농업생산의 공간을 넘어 환경, 문화, 사회, 복지로 확대
- 다양한 측면의 농촌 개발 부문들을 하나의 법률과 정책의 틀로 묶어서 통합적으로 접근 : 농촌개발정책은 다차원적이고

다부문적이지만 이러한 다양한 요소를 통합해서 시행하기 위한 정부 부처간, 지방자치단체 간 협력 구조의 틀이 필요함.

- 농촌개발주체인 개인과 공동체가 자립적으로 주도할 수 있는 토대를 마련해야 함 : 투자, 기술지원, 교육, 훈련, 정보기술
- 지역주체들의 창의성과 연대성에 기초한 상향식 파트너쉽의 강화.
- 정책시행의 일관성과 투명성의 유지

□ 농촌개발정책을 위한 수단

○ EU는 아젠다 2000에서 농촌개발을 위해 22개 시책을 설정함. 이 시책을 지원하기 위해 EAGGF의 지도 부문, 사회기금, 지역개발기금을 투입, EAGGF의 보장 부문의 자금도 투입함.

○ 22개 시책은 4개의 유형으로 나눌 수 있음.

- 농업 부문의 강화
- 산림 부문의 강화
- 환경과 농촌 유산의 보존
- 농촌지역의 경쟁력 향상

○ 문제점

- 22개 농촌개발 시책의 분류와 구조정책의 개편에도 불구하고 정책 수단과 기금의 복잡성 문제 계속 존재
- 정책의지와 목표에 비해 지원 자금의 규모가 미약한 수준임.

□ 리스본 전략에 따른 2007년 이후 농촌개발정책 지침

○ 자금 분리: EAGGF의 개편

- EAGGF Guarantee Section
  → EAGF(European Agricultural Guarantee Fund)
- EAGGF Guidance Section
  → EAFRD(European Agricultural Fund for Rural Development)

○ EARDF 자금 규모의 확대

○ 농촌개발정책의 체계화 및 단순화 (유럽 농촌개발 전략 가이드라인) : 4 개의 Axis

- Axis 1: 농업 및 임업 부문의 경쟁력 강화

(Improving the competitiveness of the agricultural and forestry sector)

- Axis 2: 환경과 경관의 개선
  (Improving the environment and the countryside)
- Axis 3: 농촌 지역의 삶의 질 및 농촌 경제 다각화
  (The quality of life in rural areas and diversification of rural economy)
- Axis 4: 리더(Leader) 어프로치

## 유럽 농촌개발 정책 (시사점)

농촌개발이란 농촌공간에 새로운 가치를 부여하기 위한 일련의 과정이다(*revaloriser l'espace rural*). 그것은 농업활동의 과정과 결과를 시장과 사회의 요구에 보다 부합되도록 하는 '농업적 측면'과 함께 농촌공간에서의 비농업활동과 시장외적인 공공재 생산기능을 조정하기 위한 '비농업적 측면' 모두를 포함하고 있다.

유럽의 공동농업정책에서 살펴봤듯이 1960 년대 이후 서유럽 각국은 농업근대화를 위해 시장과 생산구조 양 차원에서 국가(유럽공동체) 수준의 개입활동을 왕성히 펼쳐왔다. 그 결과 1980 년대에 이르러서는 세계 농산물시장을 교란시킨다는 지적이 제기될 정도로 식량자급율은 눈부시게 향상되었으며, 농업정책의 양 축을 이루는 시장정책과 구조정책의 상호보완성은 '녹색유럽'을 조기 가시화시키는 한편, 도농간 불균형 발전의 해소에도 적지 않은 기여를 했다는 평가를 받고 있다.

농업보호주의의 효과적인 수단으로서 시장정책이 국제적으로 큰 문제가 되지 않았던 시절, 유럽은 안정화된 역내 농업시장을 배경으로 사회경제구조의 변화에 맞춰 농업부문을 적응시키기 위한 구조정책을 어느 정도 여유 있게 추진할 수 있었다. 가족농이라는, 자본주의 사회에서 여전히 미분화된 사회구조가 지배적인 농촌지역을 대상으로 유럽의 농업구조정책은 경쟁이 세계적 수준으로 확산되는 시기에도 농업과 농촌사회의 적응 및 진화에 긍정적인 변화를 가져왔으며, 최근 개발되고 있는 정책수단과 개념들은 그러한 노력들이 꾸준히 진화된 결과이다. 1990 년 초 UR 협상을 전후해 수세적 입장에서 시장정책과 구조정책을 엇박자로 경험해온 우리의 경우와 대조되는 대목이다.

시장개방의 거센 파고와 불규칙성 및 예측가능성의 결여는 1990 년대 초부터 본격적으로 추진된 우리나라의 농업구조정책을 한층 어렵게 했다. 우리나라 농업정책의 시장정책 분야는 식량자급율에 있어서도, 농가소득 및 도농간불균형 문제에 있어서도 만족스러운 결과를 우리사회에 제공하지 못한 채 국제사회로부터는 더욱 위축된 환경으로 내몰리고 있다.

농업생산기반 조성과 농촌생활환경 정비분야에서 출발해 1990 년대를 거치면서 농업구조 개선과 마을 또는 권역단위의 지역정책으로 발전하고 있는 농촌정책 역시, 이전 시기로부터 물려받은 취약한 기반으로 인해 정책효과가 의문시되고 있다. 농촌개발을 위한 패러다임과 정책수단, 예산 등은 서유럽의 수준과 상당히 발을 맞출

정도로 우리사회의 사회경제적 구조가 변화했으면서도 그것을 적용할 지역사회와 지방행정의 수용능력은 여전히 낮은 수준이다.
그럼에도 불구하고 유럽의 농촌정책으로부터 시사점을 찾는다면 다음과 같은 것들이 고려될 수 있다.

첫째는, 농촌정책의 대상에 관한 것이다. 농촌정책이 농촌지역의 경쟁력 강화를 위해 여전히 농림업의 경쟁력 향상을 위한 수단으로 활용되고 있다는 점이다. 즉, 농촌공간에서 이뤄지는 여러 생산활동 가운데서도 농업활동을 중심으로 근접성을 강화하고, 고유성을 보전하며, 이를 통해 소비자들의 증대되는 요구사항인 안전성과 품질의 요구에 부응하고 있다는 것이다. 또한 농촌정책이 비록 농촌공간의 비농업분야나 농업생산기반 이외의 SOC 에 관여하는 것이라 하더라도, 그것은 여전히 '농촌성(ruralty / 농촌다움)'을 강하게 고려하고 있다는 점이다. 농촌성은 점점 희소해지는 공공재(자원)로서 사회가 원하는 수준만큼 농촌개발을 통해 공급을 확보할 수 밖에 없기 때문이다.

둘째는, 농촌정책의 추진방식에 관한 것이다. 유럽의 농촌지역개발정책은 1991 년의 리더프로그램을 전후로 해서 '참여(상향식)', '다부문', '지역성(territoriality)'을 중심어로 삼으면서 진행되고 있다. 이를 위해서는 농촌지역사회의 보다 높은 '조직화 수준'과 커뮤니케이션 능력을 필요로 한다. 조직화 수준은 다양한 기능조직의 존재를 전제로 한다. 우리의 경우 현재 시범적으로 진행되고 있는 상향식 농촌개발정책은 1990 년대를 거치면서 파편화된 '공동체조직(노인회, 부녀회 등)'에 의존하고 있다. 리더프로그램(Leader)의 경우에서 보듯이 지방활동그룹(LAG)의 기능과 조직화 수준, 다양성은 상향식 접근을 성공으로 이끄는 필요충분조건이 되고 있다. 적어도 '다부문(multi-sectoral)' 접근, 또는 통합적 접근이 이뤄지기 위해서는 농업부문 뿐만 아니라 비농업부문의 조직화가 가능한 지리적 범위의 공간설정이 필요할 것이다.

셋째는, 가버넌스의 문제이다. 농촌지역에 대한 국가차원의 여러 개입수단들이 농촌공간에 대한 우리사회의 새로운 요구에 맞게 효과적으로 진행되고 있는지에 대해 정책관리와 모니터링, 평가와 함께, 이것이 다시 시행과정에 피드백되는 시스템이 필요하다. 농촌개발 관련 정책예산들이 균특회계로 이관되면서 중앙정부로부터 이들 정책에 대한 권한이 지방정부(광역정부)로 이전되고 있는 상태에서 농촌정책의 가버넌스 문제는 매우 중요한 과제이다. 농업 및 농촌정책의 지방화는 상향식 접근을 위한 필요조건이기는 하지만, 지방정치와 지방행정의 비합리적 관행, 지역사회의 역량 미성숙 등은 이를 충분조건으로까지 해석하는 것을 어렵게 한다. 이를 위해서는 계약방식을 도입하는 것을

검토할 필요가 있다. 즉, 농촌개발에 관한 국가적 목표를 세부적으로 설정하고, 목표에 접근하기 위한 수단들을 제시하는 한편, 이를 통해 농촌지역의 개발주체(시군 또는 조직)가 다년차 계획을 세우도록 한 후, 단계별 목표의 달성 정도에 따라 계약을 통해 지원여부를 결정하는 것이다. 국가와 농촌지역사회가 상호 교환하고자 하는 것이 무엇인가를 명확히 하고, 납세자들의 요구가 무엇인지를 농촌지역 개발주체들에게 정확히 전달하는 효과를 가질 수 있을 것이다. 프랑스의 국가-지역개발계약(CPER)이나 CTE 정책은 그와 같은 사례가 될 수 있을 것이다. 이밖에도 농촌지역개발의 다양한 경험들을 공유하고, 시행착오를 최소화하기 위해 모니터링과 평가를 전담하는 중앙기구의 존재는 정책의 효과적 추진을 위해 필수적인 사항이다.

## 참고문헌


김정섭 (2002), 유럽의 농촌발전전략과 LEADER 프로그램, 계간 농정연구, 통권 2 호, pp. 1~27.

박경 (2002), 유럽의 통합적(integrated) 농촌지역정책과 LEADER 프로그램, 지역사회연구, 제 11 권 1 호, pp. 111~136.

박진도 외 (2005) 농촌개발정책의 재구성, 한울아카데미.

오현석 외 (1998), 프랑스 농업구조정책의 전개와 1998 년 농업기본법 개정안의 함축, 제 62 회 정기월례 세미나결과보고서, 농정연구포럼.

오현석, 프랑스 지역개발정책의 변천과 농촌개발정책의 제유형, 농촌지도학회지 제 4 권 2 호, 1997. 12.

임정빈 외 (2001) 주요국(미국, EU, 일본)의 농정변화와 WTO 농업협상과의 관계 분석, 한국농촌경제연구원.

정용길 (2002), 유럽연합(EU)의 성립과 발전, 한·독사회과학논총, 제 2 호, pp.1~20.

정홍열 (1996), 유럽연합(EU)의 지역정책에 관한 소고, 유럽연구, 제 4 호, pp.193~225.

지역아카데미, 공동농업정책 개관, Agroinfo Trend no.82 /www.agroinfo.net..

지역아카데미, 농촌지역사회 활성화를 위한 영국의 농촌경영체 지원사업, Agroinfo Trend no.39.

지역아카데미, 아일랜드의 단일지불계획안 소개, Agroinfo Trend no.75.

지역아카데미, 유럽연합의 농촌개발, Agroinfo Trend no.72.

지역아카데미, EU 농촌개발의 새로운 전망, Agroinfo Trend no.81.

지역아카데미, EU 확대와 농업전망, Agroinfo Trend no.67.

최정섭 외 (1994), 유럽연합 공동농업정책의 개혁과 전망, 한국농촌경제연구원.

Allanson, P. (1991), The Mac Sharry plan: modulation in the cereals sector. ESRC countryside change initiative Working Paper 27, Department of Agricultural Economics and Food Marketing, University of Newcastle upon Tyne.

Bernard KAISER, *Ils ont choisi la campagne*, Paris : Eds. de l'aube, 1996.

Bernard KAYSER, *La renaissance rurale*, Paris : Armand Colin, 1990.

Bernard KAYSER, *Pour une ruralité choisie*, Paris : Eds. de l'aube, 1994.

Buller, H. (2000), The agri-environmental measures. In: Brouwer, F.,Lowe, P. (Eds.), CAP Regimes and the European Countryside. CABI International, Wallingford, PP. 195~215.

Centre de recherches sur l'évolution de la vie rurale, *Les mutations dans le milieu rural*, Université de CAEN, 1995.

Commission of the European Communities (1977), Mediterranean Agricultural Problems, COM(77) 140 final..

Commission of the European Communities (1983), Integrated Mediterranean Programmes: Commission Communication.

Commission of the European Communities (1988), The Future of Rural Society, COM(88) 501 Final.

Commission of the European Communities (1996), The Cork Declaration-A living countryside, The European Conference on Rural Development.

Commission of the European Communities (1997), CAP Working Document: Rural Development, European Commission Directorate General for Agriculture(DGⅥ).

Commission of the European Communities (1999a), Agenda 2000-A CAP for the future.

Commission of the European Communities (1999b), CAP Reform: Rural Development Fact-sheet.

Commission of the European Communities (1999c), Europe's Agenda 2000 Strengthening and widening the European Union.

Commission of the European Communities (2004a), Cohesion policy: the 2007 watershed(Fact-sheet).
Commission of the European Communities (2004b), Extended Impact Assessment, COM(04)490 final.
Commission of the European Communities (2004c), New Perspectives for EU Rural Development(Fact-sheet).
Commission of the European Communities (2004d), Proposal for Council Regulation laying down general provision on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and Cohesion Fund, COM(2004e) 492 final.
Commission of the European Communities (2005a), Cohension Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidence 2007-2013, COM(2005) 0299.
Commission of the European Communities (2005b), Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme, COM(2005) 330 final.
Commission of the European Communities (2005c), Proposal for a Council Decision on Community strategic guidelines for Rural Development(Programming period 2007-2013), COM(2005) 304 final.
Commission of the European Communities (2005d), Working together for growth and jobs A new start for the Lisbon Strategy, COM(2005) 24.
David Pepper (1999), The Integration of Environmental Sustainability Considerations into EU Development Policy: A Case Study of the LEADER Initiative in the West of Ireland, Journal of Environmental Planing and Management, vol. 42(2), pp. 167~187.
DEMETER 96, *Economie et stratégies agricoles*, Paris : Armand Colin, 1995.
Encyclopaedia Universalis, "L'aménagement de l'espace géographique" ; "L'aménagement rural", 1996.
European Community Council (1962), REGULATION(EEC) No 25/62 on the financing of the common agricultural policy.
European Community Council (1970), REGULATION (EEC) No 729/70 OF THE COUNCIL of 21 April 1970 on the financing of the common agricultural policy.
European Community Council (1972a) , COUNCIL DIRECTIVE(EEC) No 72/160 of 17 April 1972 concerning measures to encourage the cessation of farming and the reallocation of utilized agricultural area for the purposes of structural improvement.
European Community Council (1972b), Council Directive(EEC) No 72/159 of 17 April 1972 on the modernization of farms .
European Community Council (1972c), COUNCIL DIRECTIVE(EEC) No. 72/161 of 17 April 1972 concerning the provision of socio-economic guidance for and the acquisition of occupational skills by persons engaged in agriculture.
European Community Council (1975), COUNCIL DIRECTIVE(EEC) No 75/268 of 28 April 1975 on mountain and hill farming and farming in certain less-favoured areas.
European Community Council (1981a), COUNCIL REGULATION (EEC) No 1941/81 of 30 June 1981 on an integrated development programme for the less-favoured areas of Belgium.
European Community Council (1981b), COUNCIL REGULATION(EEC) NO 1939/81 OF 30 JUNE 1981 ON AN INTEGRATED DEVELOPMENT PROGRAMME FOR THE WESTERN ISLES OF SCOTLAND.
European Community Council (1981c), COUNCIL REGULATION(EEC) No 1940/81 of 30 June 1981 on an integrated development programme for the Department of Lozère.
European Community Council (1984a), COUNCIL DIRECTIVE(EEC) No 72/161 of 17 April 1972 concerning the provision of socio-economic guidance for and the acquisition of occupational skills by persons engaged in agriculture.
European Community Council (1984b), COUNCIL REGULATION (EEC) NO 1787/84 OF 19 JUNE 1984 ON THE EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND.
European Community Council (1985), COUNCIL REGULATION (EEC) No 797/85 of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structures.

European Community Council (1988a), COUNCIL REGULATION (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments.

European Community Council (1988b), COUNCIL REGULATION (EEC) No 4256/88 of 19 December 1988 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the EAGGF Guidance Section .

European Community Council (1993a), COUNCIL REGULATION (EEC) No 2083/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 4254/88 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/898 as regards the European Regional Development Fund.

European Community Council (1993b), COUNCIL REGULATION (EEC) No 2085/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 4256/88 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) Guidance Section.

European Community Council (1999a), COUNCIL REGULATION (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund(EAGGF) and amending and repealing certain Regulations.

European Community Council (1999b), COUNCIL REGULATION (EC) No 1258/1999 of 17 May 1999 on the financing of the common agricultural policy.

European Community Council (1999c), COUNCIL REGULATION (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds.

European Community Council (2002), COUNCIL REGULATION (EC,Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities.

European Community Council (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 the farmers.

European Community Council (2003b), COUNCIL REGULATION (EC) No 1783/2003 of 29 September 2003 amending Regulation (EC) No 1257/1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund(EAGGF).

European Community Council (2005a), COUNCIL REGULATION (EC) No 1290/2005 of 21 June 2005 on the financing of the common agricultural policy.

European Community Council (2005b), COUNCIL REGULATION (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).

Europeans and the Common Agricultural Policy, Special Eurobarometer 221 / Wave 62.2 - *TNS Opinion & Social, 2005.2*

FranÇois Rangeon, Jacques Chevalier et al., *Les politiques régionales*, Paris : PUF,1993.

Henri Mendras, *La fin des paysans*, Paris : Babel, 1967.

Hervieu, B (1999), Le contrât territorial d'exploitation, pour quelle agriculture? Pour 164, 27~33

INSEE, *Les agriculteurs*, Paris : INSEE, 1993.

Jean-FranÇois Lachaunme, *La commune*, Paris : L.G.D.J. 1997.

Jean-Jacques Dayries, Michèle Dayries, *La régionalisation*, Paris : PUF, 1986.

LEADER European Observatory (1997), Organising local partnerships, AEIDL.

Lowe, P., Buller, H. (1990), Historical and cultural contexts. In: Lowe, P., Bodiguel, M. (Eds.), Rural Studies in Britain and France. Belhaven, London, pp. 3~20.

Lowe, P., Rutherford, A., Baldock, D. (1996), The implications of the Cork declaration. Ecos 17(3/4), 42~545.

Lowe, P., Ward, N (1998b), Regional policy, CAP reform and rural development in Britain: the challenge for New Labour'., Regional Studies 32, 5.

Lowe, P., Ward, N. (1998a), A 'Second Pillar' for the CAP? The European Rural Development Regulation and its Implications for the UK. University of Newcastle upon Tyne Centre for Rural Economy Working Paper 36.

Lowe, P.,Brouwer, F. (2000), Agenda 2000: a wasted opportunity? In: Lowe, P., Bodiguel, M.(Eds.), CAP Regimes and the European Countryside. CAB International, Wallingford, pp.321~334.

Marcel Jollivet et Nicole Eizner, *L'Europe et ses campagnes*, Paris : Presses de Siences PO, 1996.

Marian Rizov (2006), Rural Development Perspectives in Enlarged Europe: The Implication of CAP Reforms and Agricultural Transition in Accession Countries, European Planing Studies, Vol.14, no.2, pp. 219~238.

Michel MICHEL, *L'aménagement régional en France*, Paris : Masson, 1994.

Micheline Falzon, *Les interventions économiques des collectivités locales*, Paris : L.G.D.J. 1997.

Ministére de l'Agriculture, *Graph AGRI france 95*, Paris, 1995.

Netherlands Economic Institute (2002), Rural Development in the Context of the Agenda 2000; Mid-term review of EU rural development policies in the European Union and the applicant countries, European Parliament.

OCDE, *Formuler des meilleurs politiques pour le développement rural*, Paris, 1996.

OCDE, *Quel avenir pour nos campagnes : une politique de développement rural*, Paris, 1993.

OECD, 어메니티와 지역개발 (오현석, 김정섭 공역), 새물결, 2002. 5.

Paul Houée, *Les politiques de développement rural*, Paris : INRA-Economica, 1996.

Philippe Roudie, *La France : Agricultrue, Forêt, Pêche*, Paris : Sirey, *199*0.

Pierre Teisserenc, *Les politiques de développement local*, Paris : Economica, 1994.

Rapport GEM Europe 1993, *Comment préparer le territoire franÇais à la compétition européenne*, Paris : Syros.

Université de CAEN, *Le développement régional rural en Europe*, 1991.

Yves Doutriaux, *La politique régionale de la CEE*, Paris : PUF, 1991.

Yves MADIOT, *Aménagement du territoire*, Paris : Armand Colin, 1996.

# 부록

## ■ 유럽연합 공동농업정책/구조정책/농촌개발정책 연표

| 연도 | 주요사건 | 주요내용 | 관련조약/규정 | 비 고 |
|---|---|---|---|---|
| 1957 년 | 로마 조약 – 공동농업정책 출범– | ■ 로마조약(1957.3.25)과 공동농업정책(CAP)<br>• 공동농업정책의 출범은 로마조약 제 39 조에 기초함.<br>– 정책 목적: 로마조약 제 39 조 1 항<br>① 농업기술 향상과 생산요소의 합리적 이용을 통한 생산성 향상<br>② 농업소득의 증대를 통한 농업인의 정당한 생활수준 보장<br>③ 농산물 시장의 안정화<br>④ 농산물 공급의 안정화<br>⑤ 소비자 가격의 적정 수준 유지<br><br>■ 공동농업정책의 시작<br>• 공동농업정책의 3 단계 접근 방식<br>– 1958~1961: 기본정책 수립, 각료이사회 동의<br>– 1962~1970: 채택된 정책 집행<br>– 1971~: 공동농업정책의 전면적 실시<br>• 3 가지 원칙<br>① 농산물 단일시장 형성(공동시장: Communal Market Organisation)<br>– 공동체 내의 농산품의 자유로운 이동<br>– 시장개입기구에 의해 보장되는 단일시장성 (가격지지와 일물일가 법칙 적용)<br>② 역내 생산물 우선(Community Preference)–공동체 우선주의<br>③ 공동재정연대(Common Financial Solidarily)<br>• 소규모 농가의 생산성 향상 및 유통현대화를 위한 구조정책 공동 추진 | The Treaty of the European Economic Community, EEC | 1958.1.1 로마조약 발효 |
| 1958 년 ~ 1968 년 | 공동농업정책의 성립 | • 1958 년 7 월: Stresa 회의 (이탈리아)<br>– 공동농업정책 기본 계획 수립<br>• 1960 년 12 월 20 일: 수입부과금 적용 원칙 결정<br>• 1962 년: 공동농업정책의 구체적 내용 합의<br>– 1 월 14 일 : 첫 번째 공동농업정책 법규 채택<br>– 3 월 7 일 : 제네바 협상에 의거 '단백질 작물'과 '채유식물'에 대한 모든 세관 보호 중단<br>– 7 월 1 일 : 첫 번째 공동농업정책 법규 효력 발생<br>• 1964 년 12 월 15 일: 곡물 단일가 채택(1967 년부터 적용) | | OECD 창설(1960) |
| 1958 년 | 유럽사회기금 (ESF) 설치 | • ESF: 근로자 훈련, 재교육, 직업알선 지원 | | |
| 1962 년 | EAGGF 창설 | • 유럽농업지도보증기금(EAGGF) 창설<br>– 목표: 유럽 공동시장의 작동과 농업 현대화 사업에 대한 재정 지원 | Regulation(EEC) No 25/62 on the financing of the common agricultural policy | 산업부문에 대한 회원국 간 관세 50% 감축(196 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | | 2) |
| 1964 년 | EAGGF 분리 | • EAGGF 의 분리: '지도부문(guidence)'과 '보장부문(Guarantee)'으로 분리<br>- 지도부문 기금: '농업경영체의 생산구조와 농산물 가공 및 마케팅 구조의 현대화' 지원<br>- 지도부문 기금으로 7,500 여 정책사업 실시(1964~1978)<br>※ 시장개입 정책과는 차별적인 정책 | Regulation(EEC) No.17/64 | |
| 1966 년 | 생산자단체의 설립과 운영 지원 | ■생산자단체의 설립과 운영에 대한 보조금 지원 규정 제정 | Regulation(EEC) No.159/66 | 유통 및 가공대책과 생산자 단체 지원 |
| 1967 년 ~ 1968 년 | 공동시장의 창설 | • 1967 년: 6 개 품목(곡물, 돼지, 계란, 가금류, 청과, 포도주) 공동시장 창설<br>• 1968 년: 유제품, 쇠고기, 청과물 가공품 공동시장 창설 | | |
| 1968 년 12.29 | 멘숄트 계획 발표 (Mansholt Plan) | ■ 사회-구조 정책(socio-structure) 제안: 농업 경영의 근대화와 합리화<br>• 농업경영규모의 합리화<br>• 지지가격 인하<br>※ 1972 년 채택 | Memorandum on the reform of Agriculture in the EEC | |
| 1969 년 | 헤이그 정상회담 | ■ 유럽공동체 농업재정운영에 대한 합의<br>• 관세동맹에 의해 역외로부터 수입되는 상품에 대한 공통관세 징수<br>• 수입 농산물에 부과하는 수입부과금<br>- 역외국으로부터의 수입품에 대해 부과하는 관세 및 수입부과금의 90%를 EAGGF 로 이전하고 나머지 10%는 세관의 운영비용으로 활용 | | |
| 1970 년 | 구조정책의 법률적 공식화 | | Regulation(EEC) No. 729/70 | |
| 1971 년 5.12 | 통화보상금 시스템 | | | |
| 1970 년 초반 | 과잉농산물 대책 | ■ 과잉농산물의 역내 소비를 촉진하기 위한 지원 정책<br>• 제분공장 보조금, 학교급식 지원, 버터 소비 지원 제도 등<br>※ 효과 없었음.<br>■ 우유에 대한 생산 억제 정책<br>- 젖소 도살 장려금<br>- 육우 전환보조금 | | |
| 1972 년 | 사회구조지침 도입 | ■ 집행위원회의 구조정책 개혁 제안서<br>: 멘숄트 계획에 근거하여 회원국들의 구조정책을 통합한 수정 구조정책<br>• 의미<br>- 사회구조지침(socio-structural directives)의 최초 도입<br>: 수평적(horizontal) 목표, 즉 특정 부문 및 지역에 국한하지 않고 모든 대상에 적용하는 '사회구조적'목표를 지니는 정책들의 최초 도입<br>- EU 의 구조정책의 방향 변화 | | 사회구조 지침 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | 1960 년대 영농규모 확대 및 유통근대화(개별프로젝트)<br>사회구조지침: 개별사업과 구별되는 공동시책(common Measures)<br>• 농업구조의 효율화를 위한 세 가지 지침 제시<br><br>■ 세 가지 사회구조지침: 1972 년~1983 년 시행<br><br>• 영농현대화 지침(EEC Directive 159/72)<br>- 목적: 경쟁력을 향상시킬 수 있는 일정규모 이하의 전업농가에 대해 영농의 현대화를 위한 투자를 지원하여 소득과 생활수준 향상<br>- 대규모 농가와 이미 경쟁력을 갖춘 농가는 지원대상에서 제외<br>- 인구 과소의 위험 및 경관보전상 최소한의 농업유지가 필수적인 지역에 대해서는 별도의 지원 대책 강구<br><br>• 은퇴지원 및 경지의 재분배 지침(EEC Directive 160/72)<br>- 목적: 고령 등의 이유로 소득향상이 어려운 농민의 조기은퇴를 장려, 이 과정에서 유동화 되는 토지는 영농현대화 사업을 추진하는 타농민의 규모 확대를 위해 배분되거나 농업 이외의 타용도로 전환<br><br>• 직업훈련 지원 지침(EEC Directive 161/72)<br>- 목적: 농민 교육을 강화하고 농외 취업을 촉진하기 위함.<br><br>■ 성과<br><br>• 영농현대화 사업에 대한 호응도는 높았으나 예산의 제약으로 지원 받은 농가 수 제함됨.<br>• 소규모 농가에 대해서는 성과가 없었으며, 추진 농가의 1/4 만이 경작지를 확대하였음. 은퇴지원 사업의 부진 때문임 | | |
| 1973 년 | EU 1 차 확대 | • 영국, 덴마크, 아일랜드 가입 | | |
| 1974 년 | 파리회의 | • 지역 간 불균형 발전 문제 제기 | | |
| 1972 년 ~ 1975 년 | 지역별·부문별 특수성을 고려한 구조정책 도입<br>- 생산자단체의 설립과 운영 지원 정책<br>- 조건불리지 | ■ 지역별. 부문별 특수성을 고려한 구조정책의 출현<br>• 특정 정책 수단에 대해 특정 지역이 수혜를 받도록 하는 정책<br>- 농촌지역 사회통합과 자연환경을 위협하는 인구유출을 억제하는데 우선적인 목적을 둠.<br>• 농촌개발정책의 시초로 볼 수 있음.<br><br>■ 생산자 단체의 설립과 운영 지원 정책(1972)<br>• 과채류 부문 생산자 조직 지원(Regulation(EEC) No.1035/72)<br><br>■ 조건불리지역 정책(1975 년)<br>• 1973 년 영국의 EC 가입을 계기로 공동정책의 혜택을 비농업국가들에도 분배하기 위함임.<br>• 특정 정책 수단에 대해 특정 지역만이 수혜를 | Regulation(EEC) No. 1035/72<br><br>EEC Directive 268/75<br><br>Regulation(EEC) No.355/77 | 유통 및 가공대책과 생산자 단체 지원 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 역 대책<br>-농산물 가공 및 마케팅 지원정책 | 받도록 하는 정책.<br>• 공동농업정책에서 '지역'개념이 최초로 등장하는 계기임(농가 계층 간 소득격차를 해소하기 위한 사회 구조지침과 대비됨)<br>• 산간 및 조건불리지역 농업 지원(EEC Directive 268/75)<br>- 산간지의 소와 면양사육 농가에 대해 매년 보상수당 지급<br>(소득지원의 개념 도입)<br>- 1972 년 영농현대화 지원 지침(EEC Directive 159/72)을 수정하여 산간지 농업의 영농현대화 사업 지원<br><br>■ 농산물 가공 및 마케팅 지원 정책(EEC Reg. 355/77)<br><br>■ 의미<br>• 지역별 품목별 차별화의 개념이 도입되어 공동농업정책에 예외와 면제조치가 생기고, 역내 모든 지역에 일률적으로 적용되던 농업정책이 차등적으로 적용될 수 있는 기초 마련<br>• 공동체 수준에서 직접소득보상이 농정의 한 수단으로 등장<br>(조건불리지역) | | |
| 1975 년 | ERDF 설립 | ■ 유럽지역개발기금(ERDF) 설립<br>- 산업쇠퇴지역, 낙후지역 개발 지원<br>• 지원 대상<br>- 신규 고용 창출 및 기존 고용구조 유지를 위한 산업 및 서비스 부문<br>- 외딴 지역, 산악 지역에 요구되는 사회간접자본 및 산업 부문<br><br>■ ERDF 의 설립 배경과 의미<br>• ERDF 는 당초 지역 간 불균형 개선을 위한 정책 수단으로 도입되었다기 보다는, 영국의 환불 문제와 EMU(유럽통화동맹)에 모든 회원국을 참여시키기 위한 수단으로 창설되었음.<br>• 그러나 지역개발을 위한 목적으로는 처음으로 공동체 차원의 기금을 갖게 되었다는 것은 주목할 점임. | | |
| 1975 년<br>~<br>1977 년 | 생산 억제 정책의 도입 | ■ 설탕생산 쿼터제(1975 년)<br>■ 우유 공동과징금 제도(1977 년)<br>• 우유의 과잉생산문제를 해소하기 위해 공동과징금제도(Coresponsibility Levy) 도입<br>※목적 달성 못함 | | |
| 1977 년 | 재원조달제도 | ■ 공동농업정책을 위한 재원조달 규정<br>• 유럽공동체 내에서 거래되는 상품과 용역에 대해 부가가치세를 부과하여 각 국은 징수된 부가가치세의 1%를 공동농업정책 재원으로 납부<br>• 부가가치세의 납부와 징수, EC 에의 이전은 유럽공동체 각국이 공통의 제도에 의해 실현하기로 합의<br>- 기존재원: 수입부과금, 기부금, 관세<br>- 신설재원: 부가가치세(1%)(기존재원에 추가) | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1981 년 | EU 2 차 확대 | • 그리스 가입 | | |
| 1977 년 ~ 1985 년 | 다년도 방식의 통합프로그램 (integrated program) | ■ 다년도 방식의 통합프로그램 도입<br>• 3 가지 통합 프로그램(integrated programme)의 채택(1981 년)<br>- 스코틀랜드의 웨스트 아일즈(West Isles), 프랑스 로제르(Lozre) 지역, 벨기에 조건불리지역<br>- 지역 특정적 목표와 우선순위에 따라 다년도 방식으로 추진되었으며, 농업 이외에 산업, 관광, 서비스업을 포괄한 통합정책프로그램<br>• 조건불리지역을 대상으로 농업기반조성, 식품가공공장 등 소규모 기업의 유치, 관광자원 개발사업 등을 주 내용으로 하는 지역개발프로그램 도입<br>• 농촌경제에 중요한 비농업부문(식품산업, 호텔업, 여가산업 등 관광업, 수공업)과 농업개발을 연계(통합접근정책 시도)<br>: 해당지역의 개발 잠재력과 가용수단을 활용하여 지역개발을 도모<br><br>■ 다년도 방식의 통합개발프로그램의 확장<br>: 지중해 통합 프로그램(Integrated Mediterranean programmes)<br>- 그리스, 프랑스 남부, 이탈리아 남부 지역<br>• 지중해 종합프로그램<br>- 다년도 방식의 통합지역발전프로그램으로 지역의 특수한 목적에 따라 여러 종류의 정책자금을 조율하여 집행한 최초의 사례<br>• 1980 년대 후반기에 이루어진 구조정책자금 개혁을 위한 시범사례<br><br>■ 유통 및 가공개선 정책(1977 년)<br>• 목적<br>- 유통 및 가공 산업 합리화<br>- 조건불리지역 등 어려움에 직면한 지역의 유통 및 가공 산업 지원<br><br>■ 생산자단체의 설립과 운영 지원(1978 년)<br>• 지중해 지역에 대해 추가적으로 보조를 할 수 있도록 개정 | Regulation(EEC) No. 1939/81<br><br>Regulation(EEC) No. 1940/81<br><br>Regulation(EEC) No. 1941/81<br><br>Regulation(EEC) No. 2088/85<br><br>Regulation(EEC) No. 1154/1978 | 지역대책 |
| 1984 년 | 구조정책 개혁 -지역정책 개혁- | ■ 구조정책 개혁의 배경과 의미<br>• 1980 년대 초반 EC 집행위원회는 공동농업정책의 주요 문제점으로 농산물 공급 과잉과 공동농업정책의 혜택이 소득이 높은 지역 집중된다는 것을 지적(EEC, 1980)<br>• 공동체의 지역정책이 소규모 프로젝트를 중심으로 산만하게 지원되고 있고, 지역발전을 위한 자금이 ERDF 뿐만 아니라 여러 다른 기금들을 통해 분산 지원되어 있다는 지적에 따라, 기금 지원의 효율성 제고를 위해 1981 년과 1983 년에 공동체 지역정책에 대한 전반적 검토와 새로운 개혁 방향에 대한 보고서를 잇달아 제출되었으며, 이를 반영하여 1984 년 개혁을 단행함.<br>• 지중해 지역의 조건불리지역과 아일랜드 서부 지역의 지원을 더욱 강화하기 위하여 1972 년의 | Regulation(EEC) No. 1787/84 | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | 사회구조지침을 일부 개정.<br>• 구조정책 개혁을 통해 구조정책의 중점 대상지역을 생산이 증대되어 과잉문제를 심화시킨 정상지역에서 조건불리지역으로 전환함.<br><br>■ 구조정책 개혁의 내용<br>• 지역발전에 영향을 미치는 정책수단들을 상호조정하고, ERDF 지원도 낙후지역 발전 및 사양 산업지역에 집중시킴.<br>• 프로젝트 위주의 접근 방식을 다년간 프로그램 접근 방식으로 전환<br>• 공동체 기금을 각 회원국이 자체 재원으로 전용하지 못하도록 추가성 원칙(the principle of additionality)을 도입<br>• 프로그램의 계획단계에 공동체와 회원국 정부 뿐 아니라 지방정부 정책담당자들도 참여시킴으로써 그 동안의 하향식 접근방식에서 상향식 접근방식으로 변화 추구<br>• 자금 배정 방식을 회원국별로 배정하는 고정할당제를 폐지하고 회원국 별 최고 및 최저한도를 적용하는 가변할당제로 개정(각 회원국들은 최고한도의 할당금을 받기 위해 경쟁적으로 신청서 제출, 공동체는 지원 사업에 대한 선택 범위 확대 및 낙후지역 집중지원 가능) | | |
| 1984 년 | 직접적인 공급 관리 정책 도입에 대한 논의 시작 | ■ 직접적인 농산품 공급 관리<br>• 지지가격 인하 조치<br>• 쿼터제 확대 적용<br>- 대상품목<br>기존: 사탕무우<br>확대: 우유, 곡물류, 유지작물, 가공토마토 등 과잉농산물<br>• 우유: 쿼터제 초과 쿼터에 대해 초과부과금(super levy) 부과,<br>집약적생산 방식의 우우 생산에 대해 특별부과금(special levy) 부과 | | |
| 1985 년 7 월 23 일 | 농업백서 발표 (Green paper of 1985) | ■ 배경<br>• 1980 년대 중반 이후 유럽의 주요 농산물의 과잉 생산문제가 더욱 심화되고 예산부담이 가중됨.<br>• 이에 따라 집행위원회는 1985 년 공동농업정책의 전면적인 개혁을 주요내용으로 하는 농업백서 발표<br><br>■ 목적<br>• 농산물시장의 균형, 재정부담의 완화<br><br>■ 주요내용<br>• 지지가격 인하 확대<br>• 생산자에게도 과잉생산에 따른 공동책임 부과<br>• 지지가격인하에 따른 농업인의 소득 손실 보충을 위해 직접소득보조의 도입을 제안<br>※과잉공급문제를 해결하기 위해 시장개입방식만을 개선하려 했던 종래의 방식을 탈피하여 가격과 생산을 직접 조정하려 하기 시작 | Green paper of 1985<br><br>Regulation(EEC) No. 797/85 on Improving the Efficiency of Agricultural Structure (농업구조의 효율화 규정) | 농업구조 정책 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | ■ 이후 농업 및 구조 정책의 변화<br>• EC 는 농업구조정책을 통해 농업의 경쟁력 제고, 시장수요에 적응하는 생산능력의 조정, 환경보전, 낙후지역의 개발 등 네 가지 정책목표를 균형있게 추구하려 하였음.<br>• 1985 년 이후의 EC 농업구조정책은 기존의 구조정책 기조를 유지하는 한편 과잉해소 등을 목적으로 한 생산능력의 조정과 환경보전이라는 새로운 역할을 부여받게 되었음(ex: 농업개혁의 부속조치로서 조기은퇴, 휴경(set-aside), 조방화(extensification),생산전환, 조림사업(afforestation) 등)<br>• 1985 년 이후 구조정책의 내용에서는 지역정책이 더욱 강조됨.<br>- 1986 년 신규로 가입한 스페인, 포르투갈 등 상대적으로 농업여건이 불리한 남부국가의 농업과 농촌의 개발을 집중적으로 추진하고 공동농업정책의 개혁으로 소득감소가 예상되는 조건불리지역의 농가소득문제를 해결하고자 함.<br>• 농업구조의 효율화 지침은 향후 농업구조정책의 근간을 이룸. | | |
| 1986 년 9 월 | UR 협상 시작 | • 농업 부문을 포함한 예외 없는 시장 개방의 원칙 도입 | | |
| 1986 년 | EU 3 차 확대 | • 에스파냐, 포르투갈 가입 | | |
| 1988 년 2 월 | 공동농업정책개혁 - 재정안정화 조치- (budgetary stabilization) | ■ 주요내용<br>: 농업부분의 재정 지출 규모 팽창을 억제하고 과잉 생산품목의 생산을 조절하기 위해 농산물 지지가격 인하 조치<br><br>▶ 시장정책 부분-재정안정화(budgetary stabilization)<br>• EAGGF 중 보장부문의 연간 지출증가를 GDP 증가율의 74%를 초과하지 못하도록 제한. 이는 향후 5 년간 농업보증부문의 재정지출은 매년 1.9%를 초과할 수 없음을 의미함.(1975 년 이래 보장부문의 연평균증가율이 7.5%임을 감안하면 매우 낮은 수준임.)<br>• 연중 개입방식을 수확기 또는 집중출하기에만 개입하는 방식으로 전환<br>• 지지가격을 품질별로 차등화.<br>• 수매가격은 매년 3%씩 인하<br>• 농업부문의 지출을 억제하기 위해 곡물류에 대해 안정화조치(Stabilizer)를 도입<br>- 과잉생산품목의 생산을 조절하기 위하여 곡물류, 유지작물, 기타 두류 등 거의 모든 농산물에 대해 가격보장한도(최대보증물량; Maximum Guarantee Quantities:MGQs) 설정.<br>- 품목별로 생산 상한선(MGQs)을 설정하고 생산량이 MGQs 를 초과할 경우 공동책임과징금(개입가격의 3%)을 부과하거나 이듬해 개입가격을 인하(3%)<br><br>▶ 구조정책부분-직접소득보조의 개념의 부분 도입 | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | • 농지휴경제도, 조방화 지원, 생산전환보조제도: 생산조절, 소득보조금 지급<br>• 조기은퇴제도: 조기 연금제도<br><br>■ 의미 및 한계<br>• 농업재정지출 팽창의 억제는 공동농업정책의 시행결과 나타난 생산과잉 및 재정압박을 완화하기 위한 임시적 조치일 뿐 근본적인 문제해결책은 되지 못함.<br>• 가격보장부문의 지출증가율 한도를 설정하는 것과 안정화 조치의 도입은 생산과잉의 책임을 생산자 모두에게 공동으로 지우는 방법으로 공동농업정책의 구조적인 문제의 해결책으로서는 미흡한 조치여서 실질적인 효과를 거두지 못하였음. | | |
| 1988 년 | '농촌사회의 미래' (Future of rural society) -새로운 농촌개발 프로그램의 태동- | ■ 농촌사회의 미래(Future of rural society)<br>• 1988 년 유럽공동체 집행위원회는 '농촌사회의 미래(Future of rural society)를 통해 농촌지역에 대한 종합적인 개발정책을 제안<br>- 농촌지역의 균형의 유지. 회복을 위해서는 농업 뿐만 아니라 농촌의 발전이 필요하다는 점을 강조<br>- 구조기금의 개혁을 통한 농촌지역에 대한 재정적 지원을 강조<br>- LEADER 프로그램의 정책적 근거가 됨 | | LEADER |
| 1988 년 6 월 | 구조자금 개혁 | ■ 개혁 내용<br>• 구조자금의 규모 확대<br>- 1989 년부터 5 년간 두 배로 증액하며 계획 종료 연도인 1993 년에는 구조자금이 EU 전체 예산의 1/4 이 되도록 함.<br>- 계획 종료 연도인 1993 년 이후, 1994 년~1999 년은 1989~1993 구조자금을 다소 수정한 1994~1999 구조자금 운영계획에 의해 구조정책추진<br>• 정책 대상 목표에 따라 objective 1~5b 의 개념 도입<br><br>■ 의미<br>• 개별 자금에 의해 독립적으로 이루어지던 구조정책을 구조자금이라는 하나의 체계 안에 통합시킴으로써 자금 지원의 효율성 증진<br>• 농업구조개선과 관련하여 활용할 수 있는 자금원이 다양해짐<br>- EAGGF 의 지도 부문외에서 ESF, ERDF 등에서 농업구조정책분야에 대해 자금 지출 가능) | Regulation(EEC) No. 2052/88<br><br>Regulation(EEC) No. 4256/88 | ※구조자금의 구성<br>- 사회기금(ESF)<br>- 지역개발기금(ERDF)<br><br>-EAGGF 지도부문 |
| 1988 년 ~ 1989 년 | 농업구조정책의 보완 | • 1987 년: 환경보전 정책 도입<br>• 1989 년: 조림사업에 관한 새로운 조치 도입<br>• 1989 년: 낙농에 관한 조건불리지역 정책 도입<br>- 산악 및 구릉지역에 대해서는 우유에 대한 공동과징금 전액 면제<br>- 조건불리지역 농가에 대해서는 최초 60,000kg 에 대한 부과금 면제.<br>- 그리스, 이탈리아의 메조기오노, 포르투갈에 대해서는 공동과징금 전액 면제 | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1989 년 | 가입대상국 지원 프로그램의 실시 -PHARE 프로그램- | ■ 도입배경<br>• 폴란드와 헝가리의 시장경제체제로의 전환을 재정적으로 뒷받침하기 위하여 처음 도입, 이후 이 프로그램은 가입 후보국인 다른 중,동구 유럽국가로 확대 되어 2000 년까지 서부 발칸국가인 알바니아, 보스니아-헤르체고비나, 마케도니아까지 이 프로그램을 적용<br><br>■ 특징<br>• 수요자 중심의 운영<br>- 1989 년 도입부터 1997 년 개혁이 이루어지기 전까지 PHARE 는 중,동구 국가들의 시장경제체제로의 이행을 지원하는 프로그램 중심으로 운영되었기 때문에 수요자 중심으로 추진되었음.(수혜국 스스로 프로그램을 만들고, EC 집행위원회의 승인을 받아 프로젝트를 추진하는 것을 의미.)<br>- 1997 년 개혁으로 제공자 중심으로 바뀌었고 우선순위가 제도정비와 확정영역 관련 투자 두 분야로 정해졌음.<br>• 회원국간 프로그램 실시<br>: PHARE 프로그램에는 국가별 프로그램 이외에 국경 간 협동(Cross-Border Cooperation) 프로그램과 다중수혜(Multi-Beneficiary)프로그램도 존재<br>- 국경간 협동 프로그램: EC 와 개별 후보국들 사이의 국경지역 또는 후보국들 사이의 국경지역에서 인적자원 개발, 사회간접자본 인프라 구축 등을 지원<br>- 다중수혜 프로그램 : 여러 형태가 존재, 그 중 대표적인 네트워킹 프로그램은 사업목표가 후보국들 사이 또는 후보국들과 기존 회원국들 사이의 의사소통이나 네트워킹에 관계되는 경우임. | | |
| 1991 년 7 월 | 공동농업정책의 기본 골격 제시 | • GATT 협상 실패 이후 EU 농업담당 집행위원 맥셰리가 공동농업정책개혁의 기본골격 제시 | | |
| 1991 년 7 월 | 유기농업 정책 시행 | ■『유기농산물의 생산과 농산물 및 식품의 표시에 관한 이사회 규칙』<br>• 안전식품 및 고품질 식품 공급을 위한 유기농업장려<br>• 유기농산물의 표준화를 통해 회원국 간 유기농산물을 차별화를 방지하고 유기농산물의 자유로운 이동을 보장<br>• 유기농법을 통하여 환경보호적인 농업생산방식을 적극 추진함으로써 농업생산력을 억제하고 농산물의 수급균형의 달성을 추구 | Regulation(EEC) No. 2092/91 | |
| 1991 년 | LEADER Programme | ■ LEADER Ⅰ Programme(1991~1993)<br>• Objective 1 과 objective 5b 지역을 대상으로 하는 LEADER Ⅰ 프로그램 도입<br>• 실험적 성격의 pilot 프로그램으로 일부 지역에서만 시행 | | |
| 1985 년 ~ | 광우병 발생 | • 1985 년 11 월: 영국 광우병 발견<br>• 1991 년 3 월 2 일: 프랑스 광우병 발견 | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1991 년 | | | | |
| 1992 년<br>5 월 21 일 | 공동농업정책 개혁<br>-맥셰리 개혁- | ■ 배경<br>• 농산물 생산과잉으로 인한 문제들의 심화<br>• UR 협상 타결 등 세계화의 압력<br><br>■ 목표<br>• 생산을 더욱 효과적으로 관리하고 수요를 진작하여 농산물 시장의 균형 추구<br>• 농산물 지지가격을 인하를 통한 농업경쟁력 제고, 역내 시장에서의 소비 촉진, 수출 확대<br>• 조방적인 생산방식을 도입함으로써 환경보전 및 과잉 공급 완화<br>• 취약한 농가에게 혜택이 돌아가도록 지원정책 조정<br>• 효율적인 생산구조를 형성하기 위하여 생산자원, 특히 토지의 유동성을 제고하고 보다 많은 농민 취업 추구<br><br>■ 특 징<br>• 1992 년 6 월 30 일부터 발효되어 1993~1996 유통연도 기간 동안 적용<br>• 전체 농산물의 75%에 영향을 주는 폭 넓은 개혁<br>• 지지가격 수준의 대폭 인하 및 소득손실보상지불지급제도(Compensatory Payment)등 사회정책적인 요소 도입(직접지불제 도입)<br>- 생산자가 국제시장에 스스로 적응해 나가도록 유도하는 대신에 소득손실보상지급제도(Compensatory Payment)를 비롯한 사회정책적인 요소를 과감히 도입하여, 농촌지역에 적정한 수준의 농업인을 유지시키고, 이들로 하여금 자연환경 보전과 지역개발기능을 담당토록 하기 위함.<br>• 농업환경조치의 강화<br>- 1992 년 공동농업정책 개혁의 일환으로 『환경보호와 경관 유지가 양립할 수 있는 농업생산에 관한 이사회 규칙』이 제정되어 동년 7 월 30 일부터 시행<br><br>■ 주요 내용<br>1. 곡물 지지가격의 획기적 인하<br>2. 공급 통제를 위한 효과적인 수단 도입: 보상지불을 받기 위한 휴경계획 참여 의무화<br>3. 곡물류, 유종실, 쇠고기 부문의 가격 인하로 인한 소득 감소효과를 완화하기 위한 항구적인 보상체계(System of Permanent Compensatory Aids) 도입<br><br>※ 부속조치들<br>4. 환경보호적인 농업생산방식에 대한 지원제도: 농업환경조치를 강화<br>5. 조림사업 지원<br>6. 조기은퇴지원<br><br>■ 의미 | Commission of the EC, Agricultural Situation in the Community 1993. 5<br>Commission of the EC, EC Agreement on Agricultural Environment Proposals | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | • 농산물 가격을 시장기능에 적응하는 수준으로 유지하고, 이를 위해 시장개입을 축소(지지가격의 대폭인하)하는 한편, 농업인에게는 이로 인한 손실에 대해 직접소득을 보전하는 제도의 도입<br>• 1962 년에 도입된 CAP 의 새로운 모습을 보여준 것임(Neo-CAP) | | |
| 1993 년 12 월 | UR 협상 타결 | • 미국과 EU 간 의견대립과 절충의 과정-92 년 CAP 개혁을 통해 EU 는 미국과 합의함 | | |
| 1994 년 | LEADER 의 확대 | • LEADER Ⅱ 프로그램 시작(1994~1999) | | |
| 1994 년 ~ 2000 년 | 식품안전에 관한 관심 증대 -GMO, 광우병- | ■ GMO<br>• 1994 년 6 월 1 일: 미국 유전자 변형 토마토 상업화 허가<br>• 1995 년 1 월 1 일: 미국 유전자 변형 옥수수, 콩 시장 허가<br>• 1996 년 4 월 17 일: 유전자 변형 콩에 대한 유럽 내의 수입 허가<br>• 1997 년 2 월 12 일: 프랑스 정부는 유전자 변형 옥수수 시험 재배 불허<br>• 1997 년 11 월 27 일: 프랑스 정부, 다양한 유전자 변형 옥수수 재배 허가<br>• 1998 년 6 월 21 일: GMO 에 관한 프랑스 '시민회의'<br>• 1998 년 7 월 1 일 : 프랑스 식품위생안전기구(AFSSA) 설치<br>■ 광우병<br>• 1996 년 3 월 20 일: 영국의 보건복지부 장관, 소의 해면성 뇌질환의 인간 전이 가능성 발표<br>• 1996 년 3 월 27 일: EU 영국쇠고기 수출금지 결정<br>• 1996 년 7 월 17 일: '광우병'위기 관리에 대한 유럽의회 조사위원회 구성<br>• 1999 년 8 월 1 일: 영국 쇠고기에 대한 EU 엠바고 제기<br>• 1999 년 10 월 1 일: 프랑스, 영국 쇠고기에 대한 엠바고 유지<br>• 1999 년 12 월 9 일: 프랑스, 영국 쇠고기 식품과 관련하여 '위험요소가 내재한다'라고 주장하는 AFSSA 의 견해에 따라 엠바고 유지 선언<br>• 1999 년 12 월 20 일: 프랑스, 영국 쇠고기에 대한 엠바고를 철회한 EU 의 공동체 결정에 대해 유럽법정에 제소<br>• 2000 년 3 월 17 일: 독일, 영국 쇠고기 엠바고 해제 | | |
| 1995 년 | 세계화의 가속화 | • WTO 설립 | | |
| 1995 년 | EU 4 차 확대 | • 스웨덴, 오스트리아, 핀란드 가입 | | |
| 1996 년 11 월 | Cork 선언 | ■ 배경 및 의미<br>• 1996 년 11 월 7~9 일 개최된 '유럽농촌개발 컨퍼런스(European Conference on rural Development)'에서 관련 연구자, 농민대표, 관료들이 참여하여 코크선언 채택<br>• 현재 EU 농촌개발정책의 중요 지침이 되고 | The Cork Declaration a living countryside, Commission(1996) | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | 있으며 유럽에서 농촌개발정책 패러다임 전환의 계기가 됨.<br>• 농촌개발정책의 접근방법을 제시(10 개 point)<br>- “ 농촌개발정책은 명료한 지역적(territorial) 차원을 유지하면서, 개념적으로는 다학문적(multi-disciplinary)이어야 하며, 적용에서는 다부문적(multi-sectoral)이어야 한다...(중략)...설계와 추진과정에 농촌의 이해 당사자들에게 자문을 얻어야 할 뿐 아니라 모니터링과 평가에도 그들이 참여해야 한다.”<br>• 주요내용(10 개 point)<br>- ① 농촌중시(rural preference) ②통합적 접근(integrated approach) ③다각화(diversification) ④지속가능성(sustainability) ⑤지역주체(subsidiarity) ⑥정책의 단순화(simplification) ⑦계획(programming) ⑧재정지원(finance) ⑨관리능력과 효율성(management) ⑩평가와 연구(evaluation and research) 등 | | |
| 1999 년 | Agenda2000 개혁 | ■ 배경 및 진행 과정<br>• 1997 년 EU 는 ‘아젠다 2000-보다 강하고 보다 넓은 연합을 위하여’에 대한 대화를 시작<br>• 3 월 11 일 : 유럽농업장관들의 아젠다 2000 원칙 합의, 그러나 프랑스와 그 밖의 일부 회원국은 유보조항 표명<br>• EU 정상회담(1999 년 3 월 26 일 베를린): 공동농업정책의 농촌개발 측면에서 중요한 발전의 계기, 아젠다 2000 에 대한 전체 합의<br>• 당초에는 공동체의 확대에 대비하는 것이었지만 3 년 이상의 기간에 걸쳐서 논의가 진행되는 과정에서 실제로는 공동농업정책과 관련되는 모든 문제들이 제기되고 검토된 후 최종적인 개혁안이 확정되었기 때문에 ‘agenda2000' 개혁안은 향후 6 년간의 상황전개에 대비한 종합적인 대응이라고 할 수 있음.<br>• 유럽농업모델(Eupean Model of Agriculture)을 제시<br>- 농업의 다원적 기능, 지속가능한 농업, 농업경쟁력 향상을 기본개념으로 정함<br><br>■ 의미 및 특징<br>• Agenda 2000 을 통해 다원적 농촌발전을 추진하기 위한 제도적 틀, 즉 ‘통합적 농촌정책(integrated rural policy)'을 위한 제도적 틀을 갖추게 되었음.<br>• 모든 유럽연합 농촌 지역에 적용할 수 있는 농촌개발정책 수립<br>• Agenda 2000 의 새로운 특징<br>① 33 조에 규정된 정책수단을 통해 비 농업분야도 지원 가능<br>② 각 회원국이 적정한 지역을 공간적 단위로 하는 7 개년 농촌발전계획(rural Development Plan)을 수립 | EN1 25.10 Europe's Agenda 2000 Strengthening and widening the European Union<br><br>Council Regulation (EC) No 1258/1999<br><br>Council Regulation (EC) No 1257/1999 | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | ③ 계획의 수립과 실행 과정에 분권화, 파트너쉽, 상향식 접근을 도입<br><br>• Agenda 2000 을 계기로 CAP 의 농촌개발수단은 모든 지역에서 종합적 계획 하에 지역별 특성에 따른 장기발전 목표와 우선순위에 기초하여 각 세부 정책수단들이 상호 연계성을 가지고 통합적으로 실시되게 됨.<br><br>■ 주요 내용<br>• 공동체 확대, 농업지원의 불평등성과 부정적 파급효과, 시민 및 소비자의 관심 증대 등의 내적 문제와 확대되고 있는 세계농산물 시장에의 참여와 새로운 농업무역협상에 대한 대응 등이 포함되어 있음. 이러한 도전에 대하여 시장정책의 개혁과 농촌지역개발정책의 체계화 등 크게 두 축으로 구성되는 대응책 제시<br>- 공동농업정책 pillar1, pillar2 개념 도입<br>- 이전 9 개 농촌개발 정책 수단을 농촌 개발을 위한 하나의 법적 체제로 통합(EC NO 1257/1999)<br>- 농촌 개발을 위한 재정 자금 확충<br><br>• 시장정책 개혁<br>- 맥샤리 개혁의 기본 틀을 토대로 지지가격 추가 인하 및 확대<br>- 이로 인한 손실을 보전하기 위해 직접지불로서 소득을 보상<br>- 맥샤리 개혁과는 달리 Agenda 2000 개혁에서는 직접지불에 의한 소득 보전 비율을 이전에 비하여 낮추고 영농 규모별로 차등을 두어 농가당 직접지불의 최고한도를 설정.<br>- 대상 기간이 7 년인 점을 감안하여 2002~3 년간 중간 점검 실시 규정<br>• 농촌개발정책<br>- 농촌지역개발정책의 체계화는 'agenda 2000'에서 처음 도입된 부분으로 시장정책과 더불어 공동농업정책의 두 기둥을 이룸.<br>- 농촌개발정책은 농촌지역의 사회, 경제적 발전을 지원함으로써 직접적으로는 사회, 문화, 환경적 기여도가 큰 농촌사회의 장기적 존속을 도모하면서 간접적으로는 농업을 보호하는 효과를 동시에 노리려는 조치로 해석될 수 있음.(농업의 다원적 기능 + 지속가능한 농업) | | |
| 2000 년 | LEADER 의 전면적 실시 -LEADER + - | • LEADER + 시작(2000~2006)<br>- 대상지역을 EU 의 모든 농촌지역으로 확대<br>- 예산 대폭 증액<br>- LEADER 가 제시하는 모델이 실험적인 성격을 뛰어넘어 EU 의 대안적인 농촌발전전략으로 정착 | | |
| 2001 년 6 월 | 지속가능한 발전에 대한 합의 -예테보리 유럽 이사회- | ■ 예테보리 유럽이사회에서 CAP 는 지속 가능한 발전에 기여해야 함을 강조<br>- 유기 농산물 생산, 재생 가능한 원료, 생물 다양성 보호 등 환경을 지속시킬 수 있는 생산 양식과 고품질 농산물 생산 적극 추진 합의. | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 2002 년<br>10 월 | 2013 이전<br>농업예산<br>합의<br>-브뤼셀<br>유럽이사회<br>- | ■ 농업보조금에 대한 합의<br>• 기존 회원국에 대한 농업보조금 외에 신규 가입국들만을 위한 농업보조금을 2004~2013 년 10 년 동안 단계적으로 증액<br>- 즉 2002 년 현재의 보조금 예산을 2004 년에 25% 증액하기 시작하여 2007 년 까지 매년 5%씩 증액하고, 2008~2013 년 기간에는 10%씩 증액하여 최종적으로 100% 증액하기로 합의<br>• 기존 회원국의 재정 부담을 경감시키기 위해 2004~2006 년 동안에는 EU 예산에서 당초 분담금 이상 지불하지 않기로 합의 | | |
| 2003 년<br>6 월 | 중간개혁(MTR)<br>룩셈부르크<br>협정 | ■ 룩셈부르크 '새로운 개혁 농업정책'(2003 년 6 월)<br>• 농촌개발정책의 강화를 비롯한 정책 범위와 자금운영에 있어서 종합적인 공동농업정책 개혁<br><br>■ 주요내용<br>• 시장경쟁원리의 도입과 환경보호<br>- 단일농업지불금(single Farm Payment Scheme):다양한 형태의 직접지불금들을 통합, 생산과 연계되지 않은 직접 지불(decoupled)<br>- 단일농업지불금은 농산물의 환경안전기준, 식품안전기준, 가축에 대한 적절한 보호 수준에 따라 지불<br>- 단일농업지불금은 3 년(기준연도인 2000 년부터 2003 년)동안 농민들이 지급 받았던 직접보조금의 규모에 기초하여 결정<br>- 단일농업지불금을 도입한 주요 목적은 농민들로 하여금 시장의 수급상황에 기초하여 생산 활동을 전개하도록 유도하고 나아가 농민들의 기업가 정신을 장려하기 위함임.<br>• 농촌개발 강화<br>- 농민들이 농촌 환경개선, 농산물 안전성, 동물복지와 같은 새로운 과제에 잘 적응하도록 지원하는 것을 목표.<br>• 재정운영 방식 개선<br>- Modulation 의 의무화: 회원국들이 기존의 생산에 대한 지원금(직접지불금)을 농촌개발계획에 대한 지원으로 전환하는 것을 강제함<br>- 농촌개발 프로그램에 매년 12 억 유로를 추가적으로 지출 | Council Regulation (EC) No 1782/2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers...<br><br>Council Regulation (EC) No 1973/2004 laying down detailed rules for the application of Council Regulation(EC) NO1782/2003 as regards the support schemes provided for in Titles Ⅳ and Ⅳa of that Regulation and the use of land set aside for the production of raw materials<br><br>Council Regulation (EC) No 1783/2003 amending Regulation (EC) | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | No 1257-1999 on support for rural development from the (EAGGF) | |
| 2003 년 11 월 12~14 | EU 농촌개발회의 | • EU 농촌개발회의(Salzburg) | | |
| 2004 년 5 월 1 일 | EU 확대 | • 중,동구 10 개국 EU 신규 가입(폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아, 슬로베니아, 리투아니아, 라트비아, 에스토니아, 기크로스, 몰타) | | |
| 2005 년 | 2007 이후 공동농업정책에 대한 합의 | ■ EAGGF 의 개편<br>• EAGGF Guarantee Section → EAGF(European Agricultural Guarantee Fund)<br>• EAGGF Guidance Section → EAFRD(European Agricultural Fund for Rural Development)<br><br>■ 농촌개발정책의 체계화 및 단순화<br>• 4 개의 Axis<br>- Axis 1: 농업 및 임입 부문의 경쟁력 강화 (Improving the competitiveness of the agricultural and forestry sector)<br>- Axis 2: 환경과 경관의 개선 (Improving the environment and the countryside))<br>- Axis 3: 농촌 지역의 삶의 질 및 농촌 경제 다각화(The quality of life in rural areas and diversification of rural economy)<br>- Axis 4: 리더(Leader) | Council Regulation (EC) No 1290/2005 the financing of the common agricultural policy<br><br>Council Regulation (EC) No 1698/2005 support for rural development by the EAFRD | |

유럽연합 농촌정책의 발전과정 연구

인쇄 : 2006.1
발행 : 2006.1
발행처 : ㈜지역아카데미
139-862 서울 노원구 하계1동 256-13 삼정이오니아 510/801
전화 : 02) 976 0729 팩스 : 02) 976 0726 http://www.terrami.org

* 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전제하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

지 역 아 카 데 미
Terr@mi

"사람들과 땅, 그리고 결실"
*'Des homes, des territories et des produits'*