

발간등록번호

11-1541000-000243-01

## EU의 농촌개발정책 분석

연구기관

GS&J 인스티튜트

[www.gsnj.re.kr](http://www.gsnj.re.kr)

농림수산물식품자료실



0017260

농림수산식품부

[www.mifaff.go.kr](http://www.mifaff.go.kr)

발 간 등 록 번 호

11-1541000-000243-01

# EU의 농촌개발정책 분석

연구기관

GS&J 인스티튜트  
[www.gsnj.re.kr](http://www.gsnj.re.kr)

농림수산식품부  
[www.mifaff.go.kr](http://www.mifaff.go.kr)

# EU의 농촌개발정책 분석

연구기관  
GS&J 인스티튜트  
[www.gsnj.re.kr](http://www.gsnj.re.kr)

김태연  
이명헌  
하석건  
이정환

농림수산식품부  
[www.mifaff.go.kr](http://www.mifaff.go.kr)

## 제 출 문

농림수산식품부장관 귀하

본 보고서를 ‘EU의 농촌개발정책 분석’ 과제의 최종  
보고서로 제출합니다.

2009년 2월 17일

연구책임자 : GS&J 인스티튜트 이사장 이정환

## <차 례>

제1장 서론 .....	3
1. 연구의 필요성과 목표 .....	3
2. 선행연구 검토 .....	8
제2장 EU 농촌개발정책의 형성 및 변화과정 .....	11
1. 1988년까지의 농촌개발 관련정책 .....	12
2. 구조기금(Structural Funds)의 농촌개발정책 .....	14
3. Agenda 2000 개혁의 농촌발전정책 .....	21
제3장 EU 농촌발전정책의 내용과 추진과정 .....	25
1. EU 농촌발전정책(2007~2013)의 추진과정 .....	25
2. EU 농촌개발의 전략적 방식 .....	36
3. EU 농촌발전정책의 내용(2007~2013) .....	46
4. EU 농촌발전정책의 예산 .....	54
5. EU 농촌개발정책의 운영과정 .....	61
제4장 영국 농촌개발정책의 사례 .....	77
1. 농촌발전정책 관련 기구의 변화 .....	77
2. 농촌발전정책의 목적과 내용(2007~2013) .....	79
3. 정책 추진체계 .....	84

제5장 시사점 및 정책적 제언 .....	87
1. EU 농촌개발정책의 특징과 시사점 .....	87
2. 정책적 제언 .....	89
참 고 문 헌 .....	93
<용 어 해 설> .....	101
<부록 1> EU 농촌개발정책(2000~2006)의 내용과 실시체계 ....	105
<부록 2> 영국 농촌개발정책(2000~2006) 사례 .....	123
<부록 3> 영국 목적정책의 사례 .....	166
<부록 4> LEADER+ 프로그램(2000~2006) 사례 .....	187
<부록 5> 영국 중앙정부부처의 농촌 및 지역발전정책들 .....	203
<부록 6> 단체 및 지역행정기관의 농촌 및 지역발전정책들 .....	204
별첨 1: EU의 생산자조직 육성지원정책 .....	205
별첨 2: 프랑스 품목별 전국사업자연합(Office National Interprofessionnel) .....	241

## 제1장 서론

### 1. 연구의 필요성과 목표

#### □ 내생적 농촌발전 모델의 등장

- 우리나라는 최근까지 공간적 개념으로서의 농촌지역을 총체적으로 발전시키기 위한 별도의 정책 없이 주로 농업생산성 향상을 통한 농가소득 증대의 부수적인 효과로써 농촌지역의 사회·경제적 발전을 달성하고자 했다.
  - 낙후지역의 발전을 위한 정책도 마찬가지로 대기업의 유치 또는 지방중소기업의 육성 등 산업발전정책에 초점을 두었으며 지역사회의 발전을 단순히 산업성장의 파생적인 성과로 간주하였다.
  - 성장거점 지역의 산업성장을 주변의 낙후지역으로 파급시키려고 하는 정책 또는 농촌지역에서 농업생산성 향상의 성과를 농촌지역 자체의 사회경제적 발전으로 파악하는 정책은 단지 우리나라만의 현상은 아니며 제 2차 세계대전 이후부터 최근까지 대부분의 유럽 국가에서 사용해 왔던 농촌지역 개발정책의 전형적인 모습이라고 할 수 있다.
- 이러한 정책들은 국가 및 지역 경제의 근대화라는 명목 하에 주로 중앙정부가 산업 발전을 위한 일정한 계획을 작성하고 이에 근거하여 각 지역의 주요 산업체들을 지원하는 방식으로 실시되었다.
  - 이는 산업의 전문화·규모화·근대화를 통한 성장이 지역의 사회경제적 발전으로 파급된다는 근대 경제발전 모델에 근거한 것으로

산업발전과 지역발전을 동일시하는 시각이었으며 근본적으로 공간적인 개념의 지역발전정책이 부재했다고 할 수 있다.

- 또한, 지역의 사회적·경제적·문화적 특성은 무시한 채 산업생산의 근대화와 효율성 원칙에 입각해서 모든 지역에 동일한 방식으로 정책을 실시한 전형적인 하향식 낙후지역 개발정책이었다.
- 하향식 산업성장 중심의 지역발전정책은 한 두 가지 전략산업에 대한 지역경제의 의존성을 증대시켰으며 그 결과 유럽지역에서는 1970년대의 불황기를 거치면서 산업과 지역이 동반 쇠퇴하는 현상이 나타났다.
  - 대표적인 예로 영국의 버밍햄, 리버풀, 맨체스터, 뉴캐슬 지역을 들 수 있다.
  - 따라서 1980년대부터 유럽에서는 지역사회와 경제의 장기적인 발전을 도모하기 위한 다양한 연구들이 시도되었으며 그 과정에서 세계 경제 불황기 동안에도 지역 내 중소기업들 간의 밀접한 연관 관계를 토대로 안정적인 성장을 지속하고 있었던 소위 ‘제3이테리’ 지역을 발견하였고 이에 대한 연구를 통해서 지역 내 인적·물적·제도적 자원을 토대로 상향식 내생적 발전모델이 대두되었다.
- 이러한 지역발전 패러다임의 변화는 1988년 EU 구조기금정책의 개혁과 농촌발전정책의 성립에 영향을 미쳤다.
  - 특히, 1988년 EU의 ‘농촌사회의 미래 (The Future of Rural Society)’는 농촌지역에 농업 이외의 다양한 경제활동이 존재하며 이 또한 지역 간에 다양하게 나타나고 있음을 밝히면서 산업정책과 분리된 농촌발전정책의 필요성과 지역의 다양한 특성을 반영한 상향식 내생적 발전정책의 필요성을 주장하였다.

- 또한 EU 지역정책 개혁의 연장선상에서 지난 1999년까지 구조 기금에 의해 지원되었던 농촌개발정책이 최근 Agenda 2000 개혁을 통해서 전통적으로 농업정책을 담당하였던 유럽공동농업정책(CAP)의 '두 번째 기둥(Second Pillar)'으로 등장하면서 본격적으로 일반 낙후지역 개발정책과 차별화된 농촌개발정책을 시행하고 있다.

□ 지역 분권적 농촌발전 정책의 실시

- 이와 같은 EU 정책변화에 따라 EU의 각 회원국은 자국 내 정책실시 체계를 변화시켰다.
  - 그 중 중앙집권적인 체계에서 지방분권적인 체계로 급속히 변화한 대표적인 국가로 프랑스와 영국을 들 수 있다.
- 영국은 1972년 EU 가입이후 1975년 조건불리지역정책, 1987년 환경 민감지역(ESA) 정책, 1999년 농촌발전정책(RDR)의 도입 등을 선도하는 등 CAP가 농업정책에서 농촌정책으로 변화하는데 중요한 역할을 해 왔다.
  - 1999년부터 시작된 CAP 농촌발전정책은 각 회원국별 차별성 때문에 각국별로 상이한 정책실시체계를 형성하여 실시할 수 있도록 하였다.
  - 대처정부 하에서 18년 동안 중앙집권적인 정책을 실시한 영국은 1997년 노동당 정부가 들어서면서 CAP 정책을 좀 더 회원국에 분권화시킬 것을 요구하고 있으며, 영국 자체 내의 정책실시 체계도 지역별로 분권화하려는 노력을 계속하고 있다.

- 1997년 이래로 국제환경의 변화에 따라 정부조직 개편을 시도하고 있는 영국은 농촌발전 정책과 관련해서도 중앙부처와 관련된 하위 조직 개편뿐만 아니라 다양한 지역발전 관련 단체의 참여를 유도함으로써 전반적인 정책의 실시체계를 변화시키고 있다.
  - 최근까지 다양한 지역단체의 정책참여를 지향해 온 영국은 최근 이러한 지역의 역량을 기초로 하여 지역발전단체 중심의 농촌 및 지역발전정책 즉 지역분권적 정책을 실시하는데 초점을 두고 있다.
  - 다시 말하면 농촌발전정책과 지역발전정책을 통합하여 실시하고 있다고 할 수 있다.
- EU 정책의 변화와 함께 영국이 지난 10년여 동안 시행한 이러한 농촌 및 지역발전정책의 분권화 과정을 이해하기 위해서는 EU의 CAP 농촌발전 정책과 지역정책의 변화과정과 함께 영국 농촌 및 지역발전정책의 변화의 전 과정을 세밀히 살펴볼 필요가 있다.

#### □ 행정체계와 다른 농촌발전을 위한 지방분권화의 필요성

- 최근 이명박 정부는 행정구역 개편을 위한 논의를 진행하고 있으나 이것의 지역개발정책과의 연관성은 크지 않다고 할 수 있다.
  - 다만, 참여정부 시절 2003년 말 국가균형발전특별법과 지방분권 특별법이 제정됨에 따라 내생적 발전을 중심으로 한 지역개발정책을 추진할 수 있는 근거를 마련하였다.
  - 한편으로 참여정부가 내생적 발전전략을 통한 ‘자립형 지방화’(성경룡, 2003)를 국가균형발전전략의 목표로 설정했었던 것은 큰 틀에서 국제적인 추세를 따르는 것이라고 볼 수 있다.

- 그리고 국가균형발전특별법에 따라 국가균형발전특별회계를 설치하여 예산편성에 있어서 지방의 특수성을 반영(38조)하고 지자체의 재정상황과 사업추진실적의 평가결과를 고려하여 지역간 차등지원(39조)을 실시하고 사업목적에 따라 포괄적인 지원(40조)을 실시코자한 것은 우리나라 지역발전 실시체계의 중대한 변화였다고 할 수 있다.
  
- 그러나 지방분권특별법에서 담고 있는 분권화의 내용이 주로 기존 중앙정부기관의 권한과 사무를 지방자치단체로 이양하고 이에 따라 지역 자체의 업무를 효율적으로 추진할 수 있는 지자체 중심의 자치역량 강화에 초점을 두고 있는 것은 지방분권의 개념과 범위를 다소 소극적으로 받아들인 것이라고 할 수 있다.
  
- 농촌발전 측면에서 보면 일정한 농촌지역의 사회적·경제적 특성이 행정구역 경계에 따라 다르다고 하기 어렵고 또 발전의 영향도 그 경계 내에 머물기 어렵기 때문이다.
  
- 따라서 행정 권한과 사무의 이양과는 상관없이 지역발전을 위한 지역 범위와 경계를 별도로 설정하고 관련 지역의 발전을 담당할 전담 추진 기구를 설립하여 장기적으로 지역 거버넌스의 형성을 유도하는 체계를 설립할 필요가 있다.
  
- 우리나라의 경우 새로운 공공기관을 설립함에 따른 여러 가지 부담이 있을 수 있다.
  
- 그러나 현재 영국에서 지역개발청(Regional Development Agencies)이 성공적으로 그 역할을 수행하고 있는 사회경제적 배경과 운영체제 및 기타 지역단체와의 관계 등을 면밀히 조사한다면 우리나라에 창조적으로 적용할 수 있는 방안을 도출 할 수도 있을 것이다

## □ 연구 목표

- EU 농촌발전정책의 변화과정과 실시체계 및 각 회원국의 실시방식을 살펴봄으로써 우리에게 적합한 농촌개발정책 수립을 위한 시사점을 얻고자 한다.

## 2. 선행연구 검토

- 우리나라에서 수행된 EU나 영국의 농촌발전정책에 대한 연구는 대부분 개별 정책 프로그램이나 사례를 소개하는 것에 그치고 있고, 정책의 구체적인 시행체계와 각 기관 및 단체들 간의 관계에 대한 연구는 최근에 발표된 박진도 외(2004)의 연구보고서, 김태연(2004) 및 김수석·김태연(2005)의 연구보고서가 있다.
  - 박진도 외(2004)는 EU 농촌정책의 전반적인 변화과정과 영국, 프랑스, 스페인의 농촌개발정책의 내용과 실시체계를 구체적으로 분석하고 있으며, 해당 국가 연구자들을 중심으로 정책문헌 검토 및 각국 정책담당자에 대한 면담조사를 실행한 연구이다.
  - 그러나 이 연구는 2000년 Agenda 2000 개혁 이후에 각 EU 회원국에서 실시되고 있는 농촌개발정책에 초점을 두고 있기 때문에 실제 2000년 이전의 농촌개발정책 내용과 체계에서 무엇이 어떻게 변화되어 왔는지를 파악하기 어려운 문제점이 있다.
- 김태연(2004)은 농업정책과 농촌정책의 개념 구분을 시도하고 EU 지역정책의 변화과정 및 영국의 농촌발전정책과 사례를 소개하고 있다.

- 외생적 발전모델과 내생적 발전모델에 관한 이론 및 정책사례를 개괄적으로 소개하면서 농업정책과 농촌정책을 개념적으로 구분하고 있으며 1974년 이래 EU 지역정책의 변화과정과 농촌개발정책으로서 목적 5b 정책의 내용과 의의에 대해서 서술하였다.
  - 또한, EU 농촌개발정책의 사례로서 영국 농촌개발정책의 개요와 잉글랜드 북동부지역의 농촌개발프로그램 중 농촌기업지원 프로그램을 사례로 자세한 정책추진과정을 보여주었다.
  - 그러나 이 연구 또한 2000년 이전 영국 농촌개발정책의 추진체계에 대해서는 다루지 않고 있으며 각 지역기관 및 단체들이 정책시행 과정에 어떻게 참여하고 있는지를 구체적으로 설명치 않고 있다.
- 김수석·김태연(2005)은 EU 농촌개발정책의 전반적인 변화과정을 서술하면서 주로 영국과 독일을 사례로 하여 농촌정책의 지역적 추진체계를 비교분석하고 있다.
- 특히, 영국의 경우 지방분권과 지역분권이 서로 차별적으로 이루어지면서 지방행정체계와 차별적인 체계로 농촌정책을 실시하고 있다는 것을 밝히고 있다.
- 강현수 외(2003)는 EU 회원국들의 지역발전정책의 변화과정과 사례를 소개하고 있다.
- 영국과 관련해서는 지역발전정책의 역사적 변화과정을 자세히 서술하고 있으나 여전히 정책내용 및 주요 관리기구의 변화에 초점을 두고 있으며 특히 농촌개발정책과 관련해서 중앙과 지방간에 어떤 체계를 형성하여 정책이 실시되었는지를 주요 주제로 다루지 않고 있다.

- 상향식 농촌개발정책의 대표적인 정책인 EU의 LEADER 프로그램을 소개한 연구로는 박진도 외(2002)가 있다.
  - LEADER 프로그램에 관한 EU의 문헌과 사례지역의 출판물을 중심으로 정리한 것이고 상향식 농촌개발정책의 내용과 실시체계를 개괄적으로 소개한 연구로서의 의의가 있다.
  - 그러나 실제 사례지역에 대한 현장조사 및 면접조사가 이루어지지 않았기 때문에 LEADER 사업의 형성과정과 이후 모니터링 및 평가와 관련해서 지역단체와 중앙정부 그리고 EU가 어떤 관계를 갖고 있는지 구체적으로 보여주지 못하고 있다.
- 결국 EU의 농촌발전정책이 기존의 하향식 중앙집권적 정책수행 방식에서 어떻게 상향식 지역분권적 정책수행방식으로 변화되었는가를 파악하기 위해서는 역사적 관점 하에서 농촌 또는 지역정책에 참여하고 있는 기관과 단체들의 역할, 구조, 그리고 정책 실시체계의 변화과정에 대한 조사가 필요하다는 것을 알 수 있다.
  - 따라서 이 연구는 EU의 농촌개발 정책에 관련된 단체 및 정책실시 체계를 총괄적으로 살펴봄으로써 향후 우리나라에 적합한 농촌 개발정책의 실시체계를 수립하기 위한 기초연구로서의 의의가 있다.

## 제2장 EU 농촌개발정책의 형성 및 변화과정

### □ EU 농촌개발정책은 4가지 기간으로 구분

- 1957년 창설이후 EU의 농촌 및 지역발전 관련 정책은 크게 4가지 기간으로 구분할 수 있다.
  - － 첫 번째 시기는 1974년까지의 기간으로 EU차원에서 별도의 지역 정책이 부재했던 시기로 농촌지역 발전에 관련된 정책으로는 CAP(Common Agricultural Policy: 이하 CAP) 구조정책이 유일한 정책이었다.
  - － 두 번째 시기는 1975년부터 1988년 구조기금의 개혁이 이루어지기 전 까지이다. 1974년 유럽지역발전기금(European Regional Development Fund: 이하 ERDF)이 창설되면서 EU가 지역정책(Regional Policy)을 통해서 별도로 각 회원국의 지역발전 정책을 지원했던 기간으로 농촌 및 낙후지역의 발전을 위해서 CAP 구조정책과 지역정책이 병행되었던 시기이다. 그러나 1974년부터 시작된 EU 지역정책은 CAP 구조정책과는 별개로 산업부문별 지원정책에 초점을 두었기 때문에 실제로 농업부문이 관련된 농촌발전은 1988년까지 CAP구조정책에 의해서 이루어져 왔다고 볼 수 있다.
  - － 세 번째 시기는 1988년 이후 최근 Agenda 2000 개혁 이전까지의 기간으로 농촌 및 낙후지역발전이 구조기금의 정책으로 통합되어서 운영되었다. 특히, 농촌발전정책이 필요한 지역으로 목적 5(b)지역을 선정함으로써 EU에서 공식적으로 농촌발전정책이라는 명칭이 사용되기 시작하였다.

- 네 번째 시기는 1999년 Agenda 2000 개혁 이후 현재까지의 기간으로 기존에 농업과 환경정책에 치중했던 CAP가 공식적으로 시장지원정책에 이어 CAP 정책의 '두 번째 축(Second Pillar)'으로 농촌발전정책을 도입하게 되는 시기이다. 다만, 기존에 구조기금의 정책에서 수행되어 오던 농촌발전정책의 일부분은 여전히 구조기금 정책으로 시행되는 두 가지 체계가 상호 병존하는 형태이다.
- 이러한 EU 농촌발전 관련 정책의 변화과정을 농촌발전정책이라는 명칭이 사용된 1988년과 최근의 Agenda 2000 개혁을 중심으로 조금 더 자세히 살펴보자.

## 1. 1988년까지의 농촌개발 관련정책

### □ 지역정책과 농업정책의 농촌개발정책

- EU 창설이후 1988년까지 농촌개발 관련 정책은 크게 CAP와 지역정책 등의 두 가지 정책에 의해서 이루어져왔다.
  - CAP의 설립부터 1988년 구조기금개혁 이전까지 시행된 CAP의 주요 구조정책들로는 1972년의 '사회구조정책(EU Directive 72/159 - 72/161)'과 1975년의 '조건불리지역정책(Directive 75/268)' 그리고 1985년 기존의 구조정책을 통합한 '규정 797/85' 등이 있다.
  - 이러한 CAP의 구조정책들은 지속적으로 농업생산성의 향상에 정책의 초점을 두고 있었으며 농촌발전은 이러한 농업생산성 향상에 따른 결과물로 간주되었다.

- 따라서 이 기간 동안 주요 지원대상은 생산성 발전의 가능성을 가진 대규모 경영농가들이라고 할 수 있고, 조건불리지역이나 일반지역이나 상관없이 모두 대규모 경영농가들이 많은 보조금의 혜택을 받았다.
- CAP 구조정책에 대한 비판은 30여년에 걸친 대규모 경영농 육성 정책에도 불구하고 여전히 농촌지역에는 대다수의 소규모 가족농이 존재하고 있다는 것이고 또 이들이 다양한 경제활동을 통해서 농가 소득을 다원화하고 있다는 것이다.
  - 한편, 구조정책이 추진해온 농업생산의 집약화·산업화 정책은 잉여농산물의 증가, 환경악화 그리고 도시지역의 농촌인구 흡수 능력의 감소 등의 문제와 상충되면서 실패로 판명되었다(Lowe et al. 1995).
  - 따라서 농가 및 농촌의 현재 추세를 감안해서 새로운 방향의 구조정책을 실시할 필요성이 대두되었다.
- CAP 구조정책이 주로 농업구조개선을 통한 농업생산의 근대화에 초점을 두었다면, 지역정책은 비농업부문의 발전을 통한 지역경제 성장에 중점을 두었다.
  - CAP와는 달리 당시의 EU 지역정책은 EU 차원에서 ERDF예산을 직접 통제하지 않고 사전에 할당된 예산을 회원국에 배분하는 형식으로 이루어졌다.
  - 따라서 회원국은 EU 지원예산과 자국 예산을 합해서 기존에 자국에서 실시하던 낙후지역 발전정책을 그대로 수행하고 있었다.

- 당시 대부분의 회원국에서 이루어진 낙후지역 발전정책은 주로 재정적인 인센티브를 제공하면서 낙후지역에 기업이나 공장을 유치하는 것이었다.
  - 그러나 이렇게 정책적인 유도에 의해서 낙후지역에 설립된 각종 공장들이 1970-80년대 경제 불황을 거치면서 폐업 또는 이전하게 되었고, 이는 결과적으로 지역경제의 전반적인 쇠퇴를 초래하게 되었다.
- CAP와 지역정책은 모두 산업화를 지역발전의 핵심적인 요소로 간주하면서 각각 농업 부문과 비농업 부문이라는 서로 다른 산업부문의 발전에 초점을 두고 있었다.
- 즉, 이 두 정책이 농촌 또는 낙후지역에 중요한 영향을 미치는 정책 분야들이었지만, 지역산업의 발전에 의한 경제성장에 초점을 둔 것으로 산업발전과 지역발전을 동일시하는 시각에서 실시된 정책이라고 할 수 있다.
- 위 두 정책의 공통점은 산업발전에 초점을 두고 있었다는 것 이외에도 정책의 시행방법과 관련해서도 동일하게 중앙정부의 계획기능이 중요한 역할을 했다는 것이다.
- 즉, 각 지역별 특성이나 상황은 무시된 채 상부의 결정(top-down)에 의한 일률적인 지역경제발전시책이 전 지역에 적용되었다는 것이다.

## 2. 구조기금(Structural Funds)의 농촌개발정책

### □ 공간적 개념의 지역정책으로서의 농촌개발정책 실시

- EU에서 지역산업의 성장과 지역발전을 동일시하던 시각을 비판하면서 EU 내의 지역격차 문제를 해결하기 위해서는 공간적인 개념에 입각한 별도의 지역정책이 필요함을 주장한 것이 1988년 집행위원회가 발간한 '농촌사회의 미래(The future of rural society)'(CEC, 1988f)이다.
  - 농촌사회의 변화추세와 문제점들을 분석한 이 문서는 과거에 비해 EU의 농촌지역에서 농업의 중요성이 상당히 낮아지고 지역간의 다양성이 증가함에 따라서 현재 EU의 개별 농촌지역은 지역적으로 차별화된 정책적 지원이 필요한 특정한 문제들에 직면해 있다고 밝히고 있다.
  - 따라서 농촌발전정책은 "특히 농촌지역에서 중소기업이 필요로 하는 것과 지역주도의 시책들 그리고 지역의 잠재력을 최대화 할 수 있는 것에 중점을 두어야 한다"(CEC, 1988f)고 주장하고 있다. 이는 단순히 현재 추세를 유지하는데 초점을 두는 것이 아니라 특정한 농촌지역이 갖고 있는 모든 장점을 이용하는 것을 의미한다.
  - 이러한 장점들에는 공간과 경관의 아름다움, 그 지역에 특수한 고품질의 농림산물, 음식 조리법상의 특수성, 문화적·수공예적 전통, 역사적 건축물이나 예술품, 혁신적인 아이디어, 여유 노동력의 존재 여부, 존재하는 산업과 서비스업, 지역의 자본과 인적자원으로 개발할 수 있는 모든 것, 외부에서 도입할 수 있는 조언이나 계획능력 등을 포함한다고 이 문서는 밝히고 있다.
- 이 문서는 또한 농촌지역의 발전에 새로운 접근방법을 적용할 것을 권고하고 있다.

- 즉, 정책수행의 분권화를 위해서 EU, 회원국 정부, 각 지역 간에 지역발전 프로그래밍 및 정책결정에 대한 새로운 관계 설정이 필요하다는 것이다.
- 이러한 집행위원회의 제안은 1988년 구조기금의 형성을 통해서 EU 지역정책, 특히 농촌발전정책인 목적 5b 정책에 반영되었다.

## □ 구조기금의 6가지 목적

- 1988년 구조기금 개혁은 기존에 서로 별도의 목표와 체계를 갖고 지역경제 및 사회구조개선 사업에 지원해 오던 유럽지역발전기금(ERDF), 유럽사회기금(European Social Fund: 이하 ESF) 그리고 유럽농업지도보증기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: 이하 EAGGF) 중 구조정책에 사용되던 지도부문(Guidance Section) 예산 등의 세 가지 예산이 통합되고 증액된 것이다.
- 일련의 새로운 규정들(CEC, 1988a; 1988b; 1988c; 1988d; 1988e)을 채택함으로써 이루어진 이 개혁에 따르면 1988년 77억 ECU<sup>1)</sup>를 시작으로 해서 1993년에 총145억 ECU (1988년 가격기준)를 구조기금에서 지원할 수 있도록 했으며, 이후 1994년부터 1999년까지의 제 2차 프로그램 기간 동안에는 또다시 예산의 증액이 이루어져서 1999년에 총 274억 ECU(1992년 가격기준)를 구조기금예산으로 배정하였다.
- 이러한 예산의 증액과 더불어 구조기금개혁은 여섯 가지 원칙을 도입하였다(표 2-1).

---

1) 1979년부터 2001년 EURO가 시행되기 이전까지 EU와 회원국간의 예산처리에 사용된 EU의 계정 단위.

- 이 원칙들 중 예산집중의 원칙에 따라 EU의 낙후지역을 지역의 사회경제적 특징에 따라 여섯 가지로 구분하고 각각의 목적을 설정하였다(표 2-2).

**<표 2-1> 구조기금 개혁의 원칙들**

- 1) 필요한 지역에 대한 예산의 집중 (Concentration)
- 2) 예산의 증액 (Increase of financial resources)
- 3) 프로그래밍 방법의 적용 (Programming principle)
- 4) EU, 회원국 정부, 지역기관, 단체들 간의 파트너쉽 (Partnership & subsidiarity)
- 5) EU 지원의 부가성 원칙 (Additionality)
- 6) 모니터링과 평가 (Monitoring and evaluation)

자료: Vanhove, 1999.

**<표 2-2> 구조기금개혁에 따른 지역발전 대상지역 구분**

목적	대상 지역의 특성	예산분야
목적 1	발전이 낙후된 지역으로 1인당 GDP가 EU평균의 75% 이하인 지역	ERDF, ESF, EAGGF 지도부문
목적 2	산업의 쇠퇴에 따라 심각한 영향을 받은 지역	ERDF, ESF
목적 3	장기적인 높은 실업률이 계속된 지역	ESF
목적 4	젊은 노동력의 경제참여율 제고가 필요한 지역	ESF
목적 5a	CAP 개혁에 따른 농업구조조정이 필요한 지역	EAGGF 지도부문
목적 5b	농촌발전정책이 필요한 지역	EAGGF 지도부문, ERDF, ESF,

자료: CEC, 1988a.

- 이러한 여섯 가지 목적에 따라 각각의 구조기금 정책(목적 1~5b 정책)이 형성되었으며 이 중 목적 5b 지역에 대한 정책이 EU의 공식적인 농촌발전정책으로 출범하였다.

- 목적 5b 지역에 대한 선정기준으로는 기본적으로 지역 GDP가 낮은 지역으로서 i) 농업고용 비율이 높은 지역, ii) 농업소득이 낮은 지역, iii) 인구밀도가 낮거나 인구 감소추세가 있는 지역 등이며, 세 가지 중 최소한 두 가지 조건을 만족하면 목적 5b 지역으로 선정될 수 있다(CEC. 1988e).
- 그러나 몇 가지 부가적인 조건들이 제시되어 있어서 위의 세 가지 주요 조건 중 두 가지를 충족시키지 못하더라도 부가적인 조건<sup>2)</sup>에 해당되면 목적 5b지역으로 지정될 수 있도록 하였다(CEC. 1988e).

## □ 구조기금 운영의 원칙

- 산업정책과는 달리 지역별로 차별적인 정책을 펼치기 위해서 도입된 구조기금의 원칙에 대해서 좀 더 자세히 살펴보면, 구조기금의 재정적 효율성을 증대시키기 위해서 도입된 것이 '집중'의 원칙인 반면에, 지역발전정책에 대한 협력을 증대시키기 위해서 도입된 것이 '프로그래밍', '파트너십' 그리고 '부가성의 원칙'이라고 할 수 있다.
- 기존 유럽지역발전정책의 예상이었던 ERDF 지원이 주로 개별 지역발전 프로젝트를 직접 지원했던 반면에 프로그래밍 원칙은 각 지역들이 구조기금을 통해서 지원되어야 할 부분에 대해서 일관성 있는 다년간의 프로그램을 형성하도록 하는 것이다.
- 프로그래밍 원칙의 유용성(Vanhove, 1999)은 다음과 같은 세 가지로 설명할 수 있다.

---

2) 농업발전이 중요한 지역, 환경 및 전원의 보존이 위험에 처한 지역, 조건불리지역으로 지정된 지역 등이다(CEC, 1988e).

- 첫째는 전략적인 어프로치가 가능하다는 것이다. 즉, 지역이 당면한 현재의 문제점과 이를 해결할 수 있는 적절한 방법을 고려함으로써 지역발전전략과 중점과제를 명확히 할 수 있다는 것이다.
  - 둘째로는 EU 재정지원 여부를 사전에 계획할 수 있다는 것이다.
  - 셋째로는 일정한 지역문제를 해결하기 위해서 각각의 재원들이 통합적으로 사용될 수 있도록 함으로써 재정지원의 효과를 높일 수 있다는 것이다. 관광업을 예로 살펴보면, 관광업의 시설개선 등에 대해서는 ERDF가 지원을 하면서, 이에 관련된 직업훈련에 대해서는 ESF가 지원되는 형태로 이루어질 수 있다.
  - 넷째로는 개별 정책들 간의 시너지 효과를 증대시킬 수 있다는 것이다. 즉, 각각의 지역발전 조치들이 서로 상호보완적인 관계 하에서 일관성을 갖고 실시될 수 있다는 것이다.
  - 또 다른 장점으로서는 EU 재정지원의 효과를 평가하기가 용이하고 또 실제 재정지원 신청과정을 다루기가 용이하다는 행정상의 이점이 있다.
- 프로그래밍 원칙에 따라 각 지역에서 작성되는 발전계획의 형성과 집행의 전 과정에서 파트너십은 중심적인 역할을 수행한다.
- 즉, 중앙정부와 지역기관 그리고 단체들로 구성된 파트너십은 실제 프로그램의 집행과정에서 '모니터링 위원회'를 구성해서 지역발전을 위한 프로젝트의 선정과 이에 대한 예산지원액을 결정하는 역할을 담당한다.

- 이러한 파트너십에 의한 지역발전정책의 수행은 기존 기업중심의 외생적 발전을 추구했던 EU 지역정책이 내생적인 모델로 변화하기 위한 시도(Lowe et al. 1998) 중의 하나라고 할 수 있다.
- 그러나 1993년까지 구조기금정책의 제 1차 정책기간동안 파트너십이 그 개념 자체가 의도한 것처럼 진행된 것은 아니었다.
- 파트너십이 원론 그대로의 역할을 하기 위해서는 EU, 회원국 정부, 지역단체들 간의 긴밀한 협조관계가 전제가 되어야 한다. 즉, 회원국들의 전통적인 경제정책의 계획과 추진을 담당하는 기관에 대한 제도적 구조의 변화가 수반되어야 한다.
  - 그러나 1988년 구조기금의 개혁으로 과거에 중요한 경제정책에 대한 계획기능을 수행했던 기관들이 한 순간에 그 기능을 지역으로 이전시키는 것은 어려운 일이었고, 지역기관이나 단체들 역시 자신들에게 주어진 파트너십 내에서의 역할을 충분히 수행할 준비가 되어 있지 않았다(Geddes & Benington, 1995).
  - 뿐만 아니라 EU 구조기금들 간에도 각각의 재원들이 전통적으로 지원해 온 분야들과 나름대로의 지원기준들 때문에 신축성을 갖고 상호협력하거나 동반 지원하는 경우가 매우 드물었다(Midmore, 1998).
  - 결국, 지역발전의 계획, 모니터링, 그리고 통합적인 예산지원을 위한 제도적 시스템의 미숙으로 인해서 구조기금개혁의 효과와 영향은 매우 제한적이었다(CEAS, 1995).

#### □ 지속가능한 발전 목표의 설정: 구조기금의 2차 개혁

- 1994년 제2차 구조기금 정책기간이 시작되면서 1988년에 도입된 구조기금에 일정한 변화가 있었다.
  - 1988년에 도입된 목표지역과 여섯 가지 원칙들은 그대로 적용되고 있지만, 정책의 근본목표가 1차 시기에는 ‘경제발전과 사회적 연대의 강화’로 설정되었지만 2차 시기에는 ‘지속가능한 발전’으로 변화되었다.
  - 2차 구조기금개혁 규정의 서문(CEC, 1993)과 1988년 규정의 서문(CEC, 1988a)을 비교해 보면, 1988년 규정이 여전히 경제발전이 중심목표로 선정되면서 주로 재정지출의 효율성을 높이는데 초점을 둔 반면, ‘지속가능한 발전’을 근본 목표로 도입한 2차 개혁에서는 지역발전계획의 수립과 집행 그리고 모니터링 및 평가단계에서의 파트너쉽과 참여의 중요성을 강조하고 있다.
  - 이는 지속가능한 발전의 개념이 환경보존과 개선뿐만 아니라 지역 사회 개발 및 다양한 경제활동이 유기적 연결을 갖는 경제구조를 형성(Lowe and Murdoch, 1993)하는 것에 초점을 두고 있어서 다양한 지역단체의 참여가 필수적이기 때문이라고 할 수 있다.

### 3. Agenda 2000 개혁의 농촌발전정책

#### □ CAP 농촌발전정책의 실시

- 1988년부터 구조기금의 지원으로 실시되던 EU 농촌발전정책은 Agenda 2000 개혁에 따라 도입된 EU규정 1257/1999에 의해서 또 다시 급격히 변화한다.

- 구조기금정책에 따라서 한정된 지역에서만 실시되던 농촌발전정책이 EU 전체로 확대되면서 그 책임이 다시 CAP로 이전되었다.
  - 이러한 과정에서 기존에 EAGGF 지도부문에서 지원하던 농촌발전정책이 시장지원 정책예산인 EAGGF 보증부문에서 지원하도록 변화되었다.
  - 즉, 농촌발전정책이 CAP의 두 번째 축(Second Pillar)이 된 것이고, 농촌발전정책이 담당하는 분야도 경제 및 사회개발뿐만 아니라 1992년 CAP 개혁의 동반정책(accompanying measures)<sup>3)</sup>으로 도입된 환경 관련 정책들까지 확대되었다.
- Agenda 2000 개혁에서 구조기금도 많은 변화를 하였지만, 농촌발전정책과 관련해서는 기존 구조기금에서 지원하던 농촌발전정책도 기본적으로는 CAP의 농촌발전정책에 관한 규정을 따른다.
- 다만, EU 지역 내에서 사회경제적으로 가장 낙후한 지역인 목적 1지역에서는 별도의 통합지역발전계획(Single Programming Document: 이하 SPD)에 농촌발전정책이 포함되며 이에 대해서는 구조기금예산에서 지원한다.
- 창설 이래로 산업으로서의 농업정책에 치중해 온 CAP는 농촌발전정책을 실시하기 위해서 기존 구조기금정책의 운영에 적용되었던 모델을 도입하였다.

---

3) 동반정책은 1992년 CAP 개혁 당시에 시장가격인하에 대한 보상으로 직접지불제와 함께 도입된 것으로 토지면적을 기준으로 매년 일정액을 지불하는 것이다. 1992년에는 농업환경정책, 농지조림화정책, 조기은퇴장려정책 등의 세 가지가 도입되었으나, 1999년 개혁에서는 조건불리지역정책이 포함되면서 현재 4대 동반정책으로 불리고 있다.

- 즉, 각 회원국은 7년간의 개발계획을 ‘가장 적절한 지역적 차원에서’ 작성해야만 하고, 이는 2000년부터 2006년까지의 기간 동안 일정 지역범위에서 모든 농촌발전, 임업, 농업환경조치를 통합하는 것이어야만 했다.
- 이 중에서 농촌발전과 관련된 조치들(제 33조)은 도입여부를 회원국에서 자율적으로 선택할 수 있지만, 농업환경조치들은 의무조항으로써 각 지역이 자신들의 독특한 상황에 적합한 농업환경 프로그램을 형성해야만 한다.
- 이는 사실상 기존에 별개로 실시되던 EU 농업구조정책, 임업지원정책, 지역경제구조조정 정책 등이 서로 결합되고 확대되어 새로운 전략적 정책으로 그 위상이 제고되는 것이라고 할 수 있다.

#### □ EU와 회원국 정부의 관계 변화

- EU 주도의 정책에서 회원국 및 지역 주도 정책으로 변화된 지역 정책(구조기금 정책)의 모델을 CAP가 도입하는 것은 EU와 회원국 정부 간의 정책형성 및 실시에 관한 일정한 변화를 포함하는 것이다.
  - CAP 농업정책의 주요 부분인 시장기구에 대한 정책이 여전히 회원국 정부의 자율적인 권한을 제한하고 EU에서 EU 전체 농산물 시장을 통제하는 형태로 실시되는 것은 변함이 없다.
  - 즉, 산업정책으로서의 농업정책에 대해서는 여전히 EU 주도의 중앙집권적인 정책이 실시된다고 할 수 있다.
- 그러나 CAP 농촌정책은 구조기금의 6가지 원칙을 받아들이면서 사실상 회원국 정부 주도의 정책으로 변화되었다.

- 물론, 농촌개발정책의 전체적인 범위는 CAP에서 제공하고 회원국은 제공된 ‘메뉴’중에서 자국에 적합한 것만을 선택하여 적용하는 방식으로 시행되었다.
  - 그러나 실제 보조금 지급의 액수와 비율을 회원국이 정해서 실시할 수 있고 또 EU에서 지원하지 않는 사업 분야라고 하더라도 자국의 국내 예산으로 별도로 실시하는 것이 가능하기 때문에 사실상 정책의 분권화가 이루어진 것이라고 할 수 있다.
- 이러한 EU와 회원국의 관계변화는 또 다시 회원국 자체 내의 지역 분권화로 이행된다.
- 실제 CAP 농촌정책을 지역에 적합한 형태로 실시하기 위해서는 지역 내 각종 기관과 단체를 중심으로 한 파트너쉽을 기반으로 다년간의 프로그램을 작성해야 한다.
  - 따라서 이러한 지역프로그램의 작성과정에서 자연스럽게 중앙정부의 정책형성 권한이 지역 파트너쉽으로 이전되는 결과를 초래하는 것이다.
- 이와 같은 농촌개발 또는 지역개발 정책의 지역화 추세는 2007년 이후 더욱 강화되었다.

### 제3장 EU 농촌발전정책의 내용과 추진과정

#### 1. EU 농촌발전정책(2007~2013)의 추진과정

- 2001년 예테보리 EU 정상회담에서 EU 집행위원회가 각 회원국이 수행한 농촌개발프로그램에 대한 중간평가를 종합한 리포트를 발간하도록 합의하였다.
  - 이러한 합의는 Agenda 2000 개혁에 따라 각 회원국과 지역에서는 농촌발전 프로그램에 대한 중간평가를 실시하여 2003년 말까지 EU 집행위원회에 제출하도록 한 것에 따른 것이다.
  - 이 보고서는 그 동안 실시된 프로그램의 문제점을 보완하고 개선하기 위한 것이었다.
- 따라서 EU에서는 이러한 중간평가 보고서를 토대로 다양한 분석과 연구를 실시하였다.
  - 여기에는 2007~2013년 EU 농촌발전정책의 영향평가(Extended Impact Assessment: EIA)보고서(CEC, 2004)도 포함되었다.
  - EIA 보고서는 리스본 및 예테보리 이사회의 의견을 반영하면서, 2003년 11월에 열린 농촌발전에 관한 쾰스부르크 컨퍼런스의 결과도 반영한 것이다.
- 이러한 EIA 보고서를 중심으로 해서 EU는 2007~2013년 농촌개발 정책을 위한 일련의 작업에 착수하였다.

- 따라서 EU 농촌발전정책의 추진과정에 대한 이들 회의와 보고서를 간략히 검토하겠다.

### 1) 리스본 및 예테보리 각료회의

- 2007~2013년까지 시행될 농촌정책을 위해서 EU에서 농촌개발을 위한 전략적 가이드라인을 제시하였다.
  - 이러한 EU의 전략적 가이드라인은 실제 EU 전체에 적용되고 있는 리스본 전략을 기초로 형성된 것이다.
  - 그러므로 EU의 2000년 리스본 각료회의와 2001년 예테보리 각료회의에서 논의된 리스본 전략과 내용에 대해 살펴보겠다.

### □ 리스본 전략 (Lisbon Strategy)이란?

- 2000년 리스본에서 열린 EU 각료이사회에서 지식기반 경제로의 발전을 위해 취해야 하는 고용, 경제적 개혁, 사회적 통합을 강화하기 위한 EU 차원의 전략적 목표의 설정에 합의하였다.
  - 2000년에는 주로 경제적, 사회적인 부분만을 강조하였지만 2001년 예테보리 각료이사회에서 지속가능한 발전의 필요성을 리스본 전략에 통합시켰다.
  - 2004년 Wim Kok(윈 쿡)은 리스본 전략에 대한 재평가 작업을 시행하였고 그 결과 긴급한 리스본 전략의 실행을 권고하였으며 이에 따라 2005년 2월 각종 방침이 마련되기 시작하였다.

### □ 2000년 리스본 전략(Lisbon Strategy)의 목표와 내용

- 2010년까지 EU 정책의 새로운 전략적 목표를 설정하였다.
  - － 세계에서 가장 경쟁력 있고 역동적인 지식기반경제를 구축하기 위해서는 좀 더 많고 좋은 직업을 제공하고 사회적 통합성을 확대할 수 있는 지속적인 경제성장을 이룩할 수 능력을 갖추어야 한다는 것이다.
  
- 이를 위한 포괄적인 전략으로 다음과 같은 목표를 설정하였다.
  - － 첫째, 정보화 사회와 연구개발을 위한 각종 정책, 경쟁력과 혁신을 위한 구조개혁의 단계적 진행, 그리고 내부시장의 정비를 통해서 지식기반 경제 및 사회로의 이행을 준비한다.
  - － 둘째, 인적자원에 투자하고 사회적 소외의 극복을 통한 유럽적 사회모델의 현대화를 추진한다.
  - － 셋째, 적절한 거시경제정책을 혼합적으로 적용함으로써 견고한 경제적 전망과 긍정적인 성장 전망을 유지한다.
  
- 위에서 밝힌 전략적 목표의 세부적인 사항을 보면, 첫 번째 목적은 경쟁적, 역동적인 지식기반경제로의 이행을 준비하기로 설정하고 다음과 같은 구체적인 사항들을 추가하였다.
  - － 모든 사람에게 적용될 수 있는 정보화 사회 지향
  - － 유럽에서 연구와 혁신을 주도하는 지역의 선정
  - － SME 창업에 친화적이고 혁신적인 사업을 개발할 수 있는 분위기 조성
  - － 완전하게 운영될 수 있는 내부시장을 형성하기 위한 경제개혁

- 효율적이고 통합적인 금융시장의 형성
- 거시경제정책의 조화

○ 둘째는 인적자원에 대한 투자와 활력있는 복지국가의 건설을 통한 유럽사회모델의 현대화를 추구하는 것으로 구체적 과제는 다음과 같다.

- 지식사회에서 삶과 노동을 위한 교육과 훈련의 제공
- 좀 더 나은 일자리의 공급 (적극적인 고용정책의 개발)
- 사회보호제도의 현대화
- 사회적 참여(Social Inclusion)의 촉진

○ 셋째는 결정의 실행으로서 일관적이고 체계적인 접근법을 실시하는 것이다.

- 현재의 운영시스템 개선
- 협력과 조정을 위한 새로운 공개적인 방법의 실시
- 기타 필요한 방법의 동원

#### □ 2005년의 수정 목표

○ 2000년에 비해서 고용과 성장에 초점을 두었고 다음과 같은 목표를 설정하였다.

- 유럽을 투자와 노동에 좀 더 매력적인 장소로 만들
- 성장을 위한 지식 및 혁신을 지원함.
- 좀 더 나은 일자리를 창출함.
- 새로운 전달체계의 형성

- 2000년에 비해 내용이 크게 바뀌지는 않았지만 그 시행방법을 조금 더 구체화하였다.
- EU 차원에서 리스본 실행프로그램과 새로운 통합적 가이드라인을 제시하였으며, 국가적 차원에서는 국가적 개혁 프로그램과 정부 차원에서의 모범사례를 형성하였다.
- EU와 모든 회원국을 포함하는 단일한 리스본 보고서를 작성하는 것을 규정하였다.

## 2) 2003년 쾰스부르크 컨퍼런스

- 2003년 11월 오스트리아의 쾰스부르크에서 농촌개발에 관한 두 번째 EU 컨퍼런스<sup>4)</sup>가 개최되었다.
- “농촌의 미래를 위한 씨앗 심기 : 우리 목적을 달성할 수 있는 정책의 형성”이라는 주제로 열렸으며 2박 3일 동안 EU 및 회원국의 관료와 기관, 단체들이 광범위하게 참여하였다.
- 쾰스부르크에서 논의되고 합의된 부분은 다음과 같다(CEC, 2006c).

### □ 쾰스부르크 컨퍼런스의 결의사항

- 첫째는 농업과 임업의 지속적인 중요성(agriculture and forestry)에 대한 합의이다.

---

4) 농촌개발에 관한 EU의 첫 번째 컨퍼런스는 1996년 아일랜드의 코크(Cork)에서 열렸다. 이 컨퍼런스에서 EU는 농촌개발정책을 시행하는데 있어서 적용할 10가지 원칙을 천명한 코크 선언을 채택하였다.

- 농촌지역의 경관을 만들고 농촌사회를 유지하는데 이들 산업이 매우 중요하다는 것에 합의하였다.
  - 이 분야는 농업구조조정, 농촌의 지속가능한 발전, 도농균형발전 등을 추진하는 EU 농촌개발정책에 대한 공적예산지원의 정당성에 대한 근거로서의 역할을 하고 있다.
- 둘째는 광역적 농촌사회(wider rural world)에 대한 인식의 제고이다.
- 농촌개발은 더 이상 농업적인 영역에서만 머물러 있어서는 안되며, 농촌지역에서 농업과 비농업 분야를 포함하는 다양한 경제활동을 촉진하는 것은 경쟁력 있고 지속가능한 농촌사회를 형성하는 필수적인 부분이라는 것이다.
- 셋째는 고품질·안전 식품(food quality and safety)의 중요성에 대한 인식이다.
- 동물복지, 농촌환경의 보존과 개선에 부가해서 고품질 안전식품에 대한 EU 시민들의 요구가 증가하고 있다는 현실에 대한 인식이 있었다.
- 넷째는 공공서비스에 대한 접근성 강화(access to public service)가 필요하다는 것에 대한 합의다.
- 대부분의 농촌지역에서 공공서비스의 부족, 대체 고용의 미흡, 고령화의 진전 등은 특히 농촌여성 및 청년들의 활동기회를 제약하고 있다는 것이다.

- 다섯째, EU 전역 대상의 농촌개발정책(covering the EU's territory)이 필요하다는 것이다.
  - 이는 EU 전 지역의 농민이나 농촌주민들이 농업구조조정, CAP 개혁, 농산물 무역상황의 변화 등에 적절하게 대처할 수 있도록 하기 위한 것이다.
- 여섯째, 회원국간 결속(cohesion)에 기여해야 한다는 것이다.
  - EU 농촌개발정책은 이미 회원국간의 경제적 사회적 결속에 기여하고 있으며 이러한 역할이 새로운 EU 회원국에도 적용되어야 한다.
- 일곱째, 농촌활동가들의 참여(stakeholder participation)를 제고해야 한다는 것이다.
  - EU 농촌지역의 지속적인 경제적, 환경적, 사회적 발전에 많은 관심을 갖고 있는 활동가들이 농촌개발사업의 형성과정에 참여해야 한다.
  - 그리고 향후 EU 농촌개발정책은 이러한 활동가들이 참여한 LEADER 방식에서 얻은 교훈에 따라 상향식 방식으로 이루어질 것이다.
- 여덟째, 파트너십(partnership)의 강화에 대한 합의이다.
  - 농촌개발정책은 반드시 공공기관, 민간기관, 시민사회단체들간의 파트너십에 의해서 실시되어야 하며 이것이 EU 보조성의 원칙(principle of subsidiarity)을 준수하는 것이다.

- 아홉 번째는 간소화(simplification)의 지속적 추진이 필요하다는 것이다.
  - 대폭적인 EU 농촌개발정책의 간소화가 매우 시급하고 필요한 상황이다.
  - 이를 위해 EU 농촌개발정책은 반드시 각 지역 농촌개발의 필요성에 따라 프로그램, 재정지원 및 통제 시스템을 기반으로 실시되어야 한다.

### 3) 농촌개발정책 제안서 (EIA 보고서)

- 2004년 EU는 2007~2013년 농촌개발정책을 위한 제안서(Extended Impact Assessment)(CEC, 2004)를 발표하면서 새로운 정책에 중요하게 반영되어야 하는 부분을 제시하고 있는데, 그 중요 내용을 살펴보면 다음과 같다.
- EU 농촌발전정책의 개혁에 가장 중요한 부분은 예산의 통합과 프로그래밍 방법의 적용이다.
  - 여기에 부가해서 EU 농촌개발정책의 효과를 높이는 방법은 EU 집행위원회에서 농촌개발 전략에 관한 문건을 작성하고 각 회원국이 이를 따르도록 하는 것이다.
- EU 예산에 대한 투명성과 신뢰성을 보증하는 방법은 EU의 중점 과제에 따라 명확하게 목적을 설정하는 것과 이에 따른 모니터링과 평가를 강화하여 프로그램의 결과보고를 강화하는 것이다.

- 이와 동시에 회원국에서 자율적으로 자체 규정, 신청자격, 재정 관리 및 통제방법을 정하도록 하는 것이 필요하다.
  - 이러한 과정에서 지역활동가(Stakeholders)들의 의견을 수렴하는 것은 국가적 전략과 프로그램의 형성, 실행, 평가에 관한 사항을 계획하는데 많은 도움이 될 것이다.
  - 이를 통해서 예산관리와 관련하여 회원국 정부의 역할은 크게 증대될 것이며 이는 한편으로 농촌개발정책을 둘러싼 거버넌스의 기능을 제고하는 계기가 될 것이다.
- EU 농촌개발정책에 전략적 방식을 적용하는 첫 단계는 집행위원회에서 3개의 축을 중심으로 한 전략적 가이드라인 설정하는 것이다.
- 이는 EU 차원의 강점과 약점 및 목표달성여부를 확인할 수 있는 주요 지표를 확정하는 것이다.
- 두 번째 단계는 이 전략적 가이드라인이 각료 이사회에서 채택되고 각 회원국의 국가적 농촌발전전략의 형성 기초로서 기능하는 것이다.
- 이 과정에서 회원국은 지역활동가에 대한 여론수렴과정을 거쳐서 EU가 선정한 중점과제를 국가적 전략에 반영해야 한다.
  - 이를 토대로 회원국은 성과측정 지표를 선정해야 하고 자국의 농촌개발정책이 EU 다른 정책과 연계성 및 일관성을 갖고 있다는 것을 보여야 한다.
- 세 번째 단계는 각 회원국에서 농촌개발 프로그램을 작성하는 것이다.

- 이 프로그램에서 국가적 전략을 3축 및 LEADER의 목적에 맞는 전략으로 전환해야 한다.
  - 여기에는 EU가 제공한 지표를 중심으로 양적인 목표수치와 성과 지표가 포함되어야 한다.
  - 한편, 3축 및 LEADER 정책간의 균형을 위해 최소배정예산을 제시하고 있는데, 1축과 3축에는 각각 회원국 농촌개발정책 총예산의 최소 15%가 배정되어야 하고, 2축에는 25%, 그리고 LEADER에는 7%가 배정되어야 한다<sup>5)</sup>.
  - 또한 각종 프로그램의 운영과 국가별 및 유럽적 농촌개발 네트워크(National and European Network for Rural Development) 활동을 위한 예산으로 최고 4%를 배정해야 한다.
- 보고체계와 관련해서는 다음과 같은 의견을 제시하였다.
- EU 차원의 공동 지표에 따른 모니터링, 평가보고서 작성 및 보고 체계에 관한 사항이 도입되어야 한다.
  - 이는 회원국의 국가적 전략의 진행상황과 프로그램 운영현황에 대한 연차보고서 형태로 제출되어야 하며, EU 차원에서는 종합보고서를 작성해야 한다.
  - 종합보고서는 필요할 경우 EU 농촌개발정책의 수정을 위한 제안서 역할도 수행 할 것이다.

---

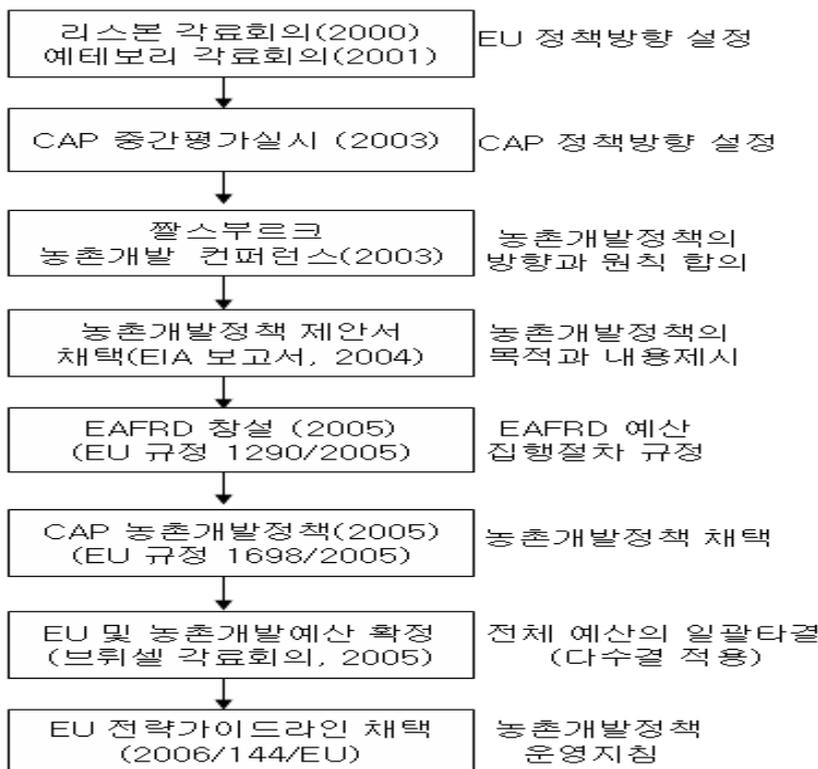
5) 실제 정책의 채택과정에서 1축과 3축은 10%, 2축은 25%, LEADER는 5%로 변경되었다(CEC, 2006c, 7p).

○ 총괄적으로 이 보고서는 EU 농촌개발정책에 대해 다음과 같이 설명하고 있다.

– 전체적으로 EU에서 각 회원국에 지원하는 예산이 EU 차원에서 서로 합의된 분야와 목적에 투자되도록 하고, 한편으로는 개별회원국의 사정을 반영해서 회원국 정부와 지역차원에서 산업분야별로 또는 지역별로 균형적으로 정책을 수행할 수 있도록 대폭적인 신축성을 부여한 것이다.

○ 이와 같은 2007~2013년 EU 농촌개발정책의 추진과정을 개략적으로 살펴보면 다음 그림과 같다.

<그림 3-1> EU 농촌개발정책(2007-2013)의 추진 과정



## 2. EU 농촌개발의 전략적 방식

### 1) 전략적 가이드라인<sup>6)</sup>

- EU에서 농촌발전을 위한 전략적 가이드라인(Community Strategic Guidelines for Rural Development)을 설정하는 목적을 다음과 같이 밝히고 있다.
  - － 첫째, 농촌개발을 위한 EU 차원의 예산 지원이 이루어져야 하는 지역 선정, 둘째, EU 차원의 중점과제들과 연계된 농촌개발정책 추진, 셋째, 사회적 결속과 환경 등의 문제와 관련해서 다른 EU 정책과의 일관성 유지, 넷째, CAP 시장정책의 이행을 보완하고 회원국에 이를 적절하게 적용하기 위해서 이다.
- 2007~2013년 동안 EU 농촌개발정책의 4가지 축(4 Axes)을 실행함에 있어서 다음과 같은 전략적 가이드라인을 설정하였다.

#### □ 첫째, 농림업의 경쟁력 향상

- EU 차원의 전략적 가이드라인
  - － 유럽의 농림업, 식품가공업은 유럽 소비자 및 세계시장의 수요증가에 부응하기 위한 고품질, 고부가가치 상품을 더욱 더 개발할 수 있는 잠재력을 갖고 있으므로 제 1축에 분배된 예산은 좀 더 강하고 역동적인 유럽 농식품산업을 형성하는데 기여해야 한다는 것이다.

---

6) CEC, 2006a, Council Decision 2006/144/EC, Official Journal of the European Union, L55, 25.2.2006.

- 이를 위해서는 식품공급체인 내에서의 정보 및 기술의 이전, 근대화, 혁신 및 고품질화에 중점을 두고 추진해야 하며, 물리적, 인적자본에 대한 투자도 이루어져야 한다고 밝히고 있다.

○ 이를 위한 주요 실행 지침으로 다음과 같은 과제가 선정되었다.

- 농업부분의 근대화와 구조조정(농업구조조정 및 기술교육)
- 농식품체인과의 연계성 강화(농촌 가공업의 육성)
- 연구기술개발에 대한 접근성 강화 및 혁신의 촉진
- ICT 기술의 채용 및 확산
- 역동적인 기업가 정신의 육성(신규 창업 및 귀농의 촉진)
- 농림산물의 판로 및 이용법 개발(고품질 농산물 및 재생에너지로 이용)
- 환경친화적 농림업의 지원

□ 들깨, 전원공간 및 환경 개선

○ EU 차원의 전략적 가이드라인

- EU의 자연자원과 농촌지역의 경관을 강화하고 보호하기 위해서는 제2축의 예산은 세 가지 EU 차원의 중점분야에 지원해야 한다고 밝혔다.
- 이들 세 가지 분야는 생물다양성과 그 보존 및 자연자원의 가치를 증대시키는 농림업적 방법의 개발 그리고 전통적인 농업경관의 보전, 수질, 기후변화 등이다.
- 따라서 제2축의 시책들은 각종 환경관련 정책의 목적들과 통합되어 활용될 수 있음을 밝히고 있다.

○ 이를 위한 주요 실행 지침으로 다음과 같은 과제가 선정되었다.

- 환경서비스 및 동물친화적인 농법의 장려
- 농업적 경관과 숲의 보존
- 지구온난화 억제 기여(각종 재생에너지 및 바이오에너지 개발)
- 유기농업의 장려
- 환경적 및 경제적인 면에서의 윈-윈 시책 장려
- 도농간의 지역적 균형 추구

## □ 셋째, 농촌 삶의 질 개선과 농촌경제의 다원화 촉진

○ EU 차원의 전략적 가이드라인

- 농촌경제의 다원화 및 삶의 질 개선을 위한 예산은 제 3축에 할당되었다. 이것은 무엇보다도 중요한 고용기회 및 성장의 조건을 창출하는 EU 중점분야에 기여해야 한다고 밝히고 있다.
- 따라서 제 3축의 시책들은 역량배양, 기술습득, 지역의 전략적 발전을 위한 조직의 형성 등을 촉진하는데 활용되어야 하고 농촌 지역이 미래세대에게도 매력적인 곳으로 남아있도록 해야 한다.
- 또한 각종 시책의 시행과정에서 여성, 청년층 그리고 고령층의 수요를 고려해야 한다고 밝히고 있다.

○ 이를 위한 주요 실행 지침으로 다음과 같은 과제가 선정되었다.

- 광의의 농촌경제에서 경제적 활동 및 고용비율의 증가 추구
- 여성인력의 경제활동 장려

- 농촌 마을의 경제적, 사회적 활력 증대
- 소규모 사업 및 수공업의 발전
- 청년층을 대상으로 지역경제의 다원화를 위해 필요한 기술의 교육
- ICT 기술의 채용 및 확산 장려
- 재생가능한 에너지의 공급 및 혁신적인 활용방법 개발
- 농촌관광업의 개발
- 각종 지역 인프라의 개선

□ 넷째, 고용과 다원화를 위한 지역적 역량 배양

○ EU 차원의 전략적 가이드라인

- 제 4축의 자원들은 제 1, 2축의 중점과제뿐만 아니라 특히 제3축의 중점분야에 기여해야 하고, 농촌지역에서 내생적 발전을 위한 잠재력을 이끌어내고 거버넌스를 개선하기 위한 일반적인 중점과제에도 기여해야 한다.

○ 이를 위한 주요 실행 지침으로 다음과 같은 과제가 선정되었다.

- 지역적 파트너십의 역량 배양, 애니메이션, 기술습득 장려
- 민간·공공 파트너십 장려
- 협력과 혁신의 촉진
- 지역적 거버넌스의 개선

□ 다섯째, 지역발전 프로그램의 일관성 유지

○ EU 차원의 전략적 가이드라인

- 회원국 정부는 각 축 내에서 또는 각 축 간의 시너지 효과를 극대화해야 하고 상호간의 상충적인 부분을 피해야 하고, 이를 위해서는 통합적인 접근법을 적용할 수도 있다.
- 또한 회원국 정부는 EU 차원의 전략들을 각 지역의 프로그램에 적절하게 반영하여야 한다.

## □ 여섯째, EU 정책수단간 보완성 유지

### ○ EU 차원의 전략적 가이드라인

- 농촌개발정책과 구조조정 및 고용창출 정책간의 시너지 효과를 제고하면서 회원국 정부는 EU 차원에서 재정 지원하는 각종 시책들간의 일관성과 보완성을 유지해야 한다.
- EU의 각종 기금들은 각각의 원칙 내에서 이용되어야 하며 이를 회원국에서 활용하는 국가적인 전략적 계획과 틀을 명확히 제시해야 한다.

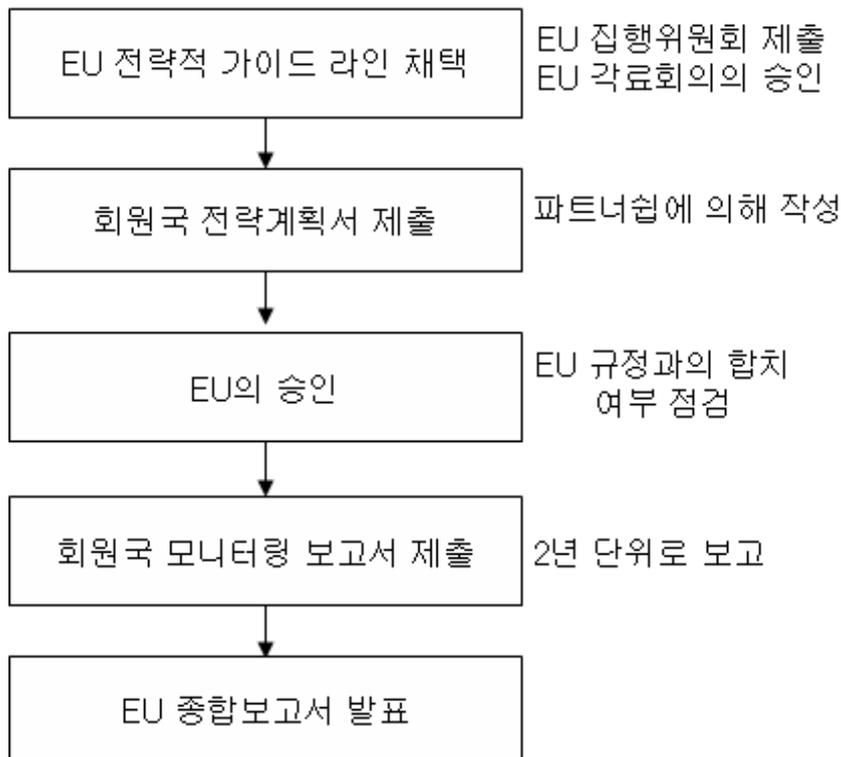
## 2) 전략적 방식의 추진과정

### □ 전략계획의 추진과정

- 1단계: EU 농촌개발 전략적 가이드라인 설정(EU 규정 1698/2005 제9조)
  - 기존 보고서와 각종 회의를 통해서 전략적 중점과제에 대한 합의는 이미 형성되어 있는 상태이며, 이는 2004년 EIA 보고서에 반영되어 있다.

- 이를 기초로 EU 집행위원회에서 별도의 전략적 가이드라인을 작성하여 2006년 2월 20일까지 각료이사회에 승인을 받도록 되어 있다.
  - 전략적 가이드라인은 2006년 2월 25일에 발표된 EU 각료이사회 결정 2006/144/EC를 통해서 발표되었다.
- 2단계: 회원국의 국가적 전략계획 작성 및 제출(EU 규정 1698/2005 12조)
- EU, 회원국 정부, 각종 기관 및 관련 단체 등과의 파트너십에 의거하여 작성되어야 한다(EU 규정 1698/2005 제6호).
  - 이러한 파트너십은 국가적 전략계획의 작성과 모니터링뿐만 아니라 국가적 농촌개발 프로그램의 작성, 실시, 모니터링, 평가 과정에서도 적용된다(EU 규정 1698/2005 제 6호).
  - 국가적 전략계획은 EU의 가이드라인, 목적, EAFRD 및 기타 예산의 지원 내역 등을 포함해야 한다.
  - 구체적으로는 다음과 같은 사항을 포함해야 한다.
    - ① 경제적, 사회적, 환경적 현황과 발전영향에 대한 평가
    - ② EU 전략과의 연계활동 내용
    - ③ 각 축 농촌개발사업의 사업별 또는 지역별 중점과제와 양적인 목표 및 모니터링, 평가 지표
    - ④ 국가적 계획을 실행하는 농촌개발 프로그램에 따른 사업 내역
    - ⑤ 기타 다른 예산지원과의 협력 및 조정 방안
    - ⑥ 필요할 경우, 목적지역(Convergence Objective)의 사업을 달성하기 위한 예산확보 계획
    - ⑦ 국가적인 농촌개발 네트워크의 형성을 위한 절차와 자금지원 계획

<그림 3-2> EU 전략계획의 추진과정



○ 3단계 : 전략계획의 모니터링 (회원국의 보고서 제출)

- 2010년부터 2년 단위로 각 회원국은 국가적 계획의 실시상황에 대한 모니터링 보고서를 EU에 제출해야 한다.
- 제출기한은 9월 30일 까지고 2014년이 마지막 보고서가 된다.
- 이 보고서는 국가적 전략계획에서 지표에 따른 농촌개발 프로그램의 결과와 성과를 기술해야 하며, 각 프로그램에 대한 평가활동의 결과를 제시해야 한다.

- 다만, 이러한 회원국의 전략계획 모니터링 보고서는 회원국의 농촌 개발 프로그램 실시에 관한 연차보고서에 통합하여 제출해도 된다.

○ 4단계 : 전략계획의 모니터링 (EU의 종합보고서 발표)

- 2011년 초부터 2년 단위로 회원국이 제출한 국가적 전략계획 보고서를 종합, 분석한 EU 보고서를 발표한다.

□ 프로그램의 주요 내용

○ 농촌개발 프로그램은 다음과 같은 내용을 포함해야 한다.

- 농촌의 강점과 약점을 포함하는 현황 및 전략 분석과 사전평가
- EU 및 회원국 전략가이드 라인에 근거한 중점과제의 타당성과 사전평가에 따른 예상 결과
- 각 축에 따른 사업과 이의 진행상황, 효율성, 효과성을 판단할 수 있는 목적과 지표를 포함하는 정보
- EAFRD의 총계 또는 연차별 지출계획, EU 및 회원국 예산 지출 계획, 각 축에 대한 지원비율, 운영비 지출계획, 목적지역에 대한 별도의 지출계획 등 정책기간 동안의 재정지출 계획
- 각 사업에 대한 공적 또는 민간 지원예산 지출 계획
- 기타 회원국의 추가 예산지원계획

- 세부 프로젝트 내용 및 선발 지표
- 기타 CAP 정책, 지역정책, 어업정책과의 연계 지원계획에 관한 사항
- 회원국의 프로그램 실시 절차와 관련해서 i) 회원국 정부의 프로그램 관리 및 통제 조직 구조, ii) 모니터링 위원회의 구성과 모니터링 및 평가시스템 구조, iii) 프로그램의 공개적 운영에 관한 사항
- 참여 파트너들의 선정 및 파트너들에 대한 여론수렴 결과
- 각 회원국의 농촌개발 프로그램에서는 농촌개발정책의 부문간 균형을 위해 최소배정예산을 제시하고 있다.
  - 1축과 3축 정책에는 EAFRD 예산의 최소 10%가 배정되어야 하고, 2축에는 25%, 그리고 LEADER에는 5%가 배정되어야 한다.

#### □ 프로그램의 준비 및 승인 과정

- 회원국 정부는 전략계획의 목적을 달성하기 위한 농촌개발 프로그램을 작성하여 EU에 제출해야 한다.
  - 회원국은 회원국 전체를 포함하는 단일 프로그램을 제출해도 되고 회원국의 몇 가지 지역프로그램으로 구성된 것을 제출해도 된다.
  - 다만, 지역프로그램을 제출할 경우는 이들 지역프로그램의 공통 요소를 포함하는 국가적 정책에 대한 평가서도 제출해야 한다.
  - 농촌발전 프로그램은 파트너들과의 협의를 통해서 작성되어야 한다.

- EU는 회원국이 제출한 농촌발전 프로그램에 대해서 다음의 사항을 기준으로 평가한다.
  - EU의 전략적 가이드라인
  - 회원국이 이미 제출한 전략 계획
  - 농촌개발규정(1698/2005) 등을 고려한다.
  - 만약, 회원국의 농촌발전프로그램이 기준이 미흡할 경우 EU는 회원국에 수정 제출을 요구한다.
  
- EU 집행위원회에서 회원국이 제출한 프로그램 및 세부 사업에 대한 승인 절차는 EU 결정 1999/468(CEC, 1999g)에 규정된 일반적인 절차를 따르며 그 순서는 다음과 같다.
  - ① EU 집행위원회에서 농촌개발위원회<sup>7)</sup>로 프로그램을 송부한다.
  - ② 프로그램의 승인여부에 대해 농촌개발 위원회에서 가중 다수결 (weighted majority)로 의견을 결정하고 집행위원회로 송부한다. 의장은 투표하지 않는다.
  - ③ EU 집행위원회는 농촌개발위원회의 결정을 즉각적으로 받아들 이고 적용한다.
  - ④ 그러나 EU 집행위원회가 농촌개발위원회의 결정에 불복할 경우 해당 사안을 농업각료이사회에 송부한다.
  - ⑤ 각료 이사회는 3개월 이내에 EU 집행위원회가 송부한 사안에 대해 권한 다수결(qualified majority)로 결정한다.
  - 기타 절차에 관한 사항은 EU 결정 1999/468 제7항의 규정을 따른다.

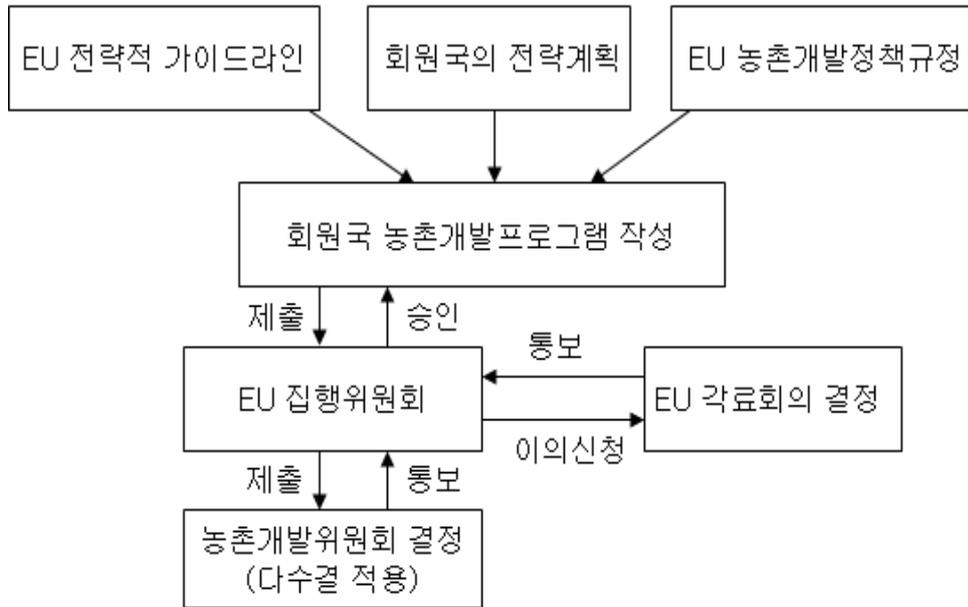
---

7) 농촌개발위원회는 집행위원회 대표를 의장으로 하고 각 회원국의 대표를 위원으로 구성된 기구 이다

- 농촌개발 프로그램의 대폭적인 개정이 필요한 경우 각종 보고서 등을 근거로 회원국은 모니터링 위원회의 결정을 토대로 EU에 신청할 수 있다.

– 이 경우 나머지 정책기간에 수정된 프로그램이 적용된다.

<그림 3-3> 회원국 농촌개발 프로그램의 승인과정



### 3. EU 농촌발전정책의 내용(2007~2013)

#### 1) EU 농촌발전정책의 목적과 구조

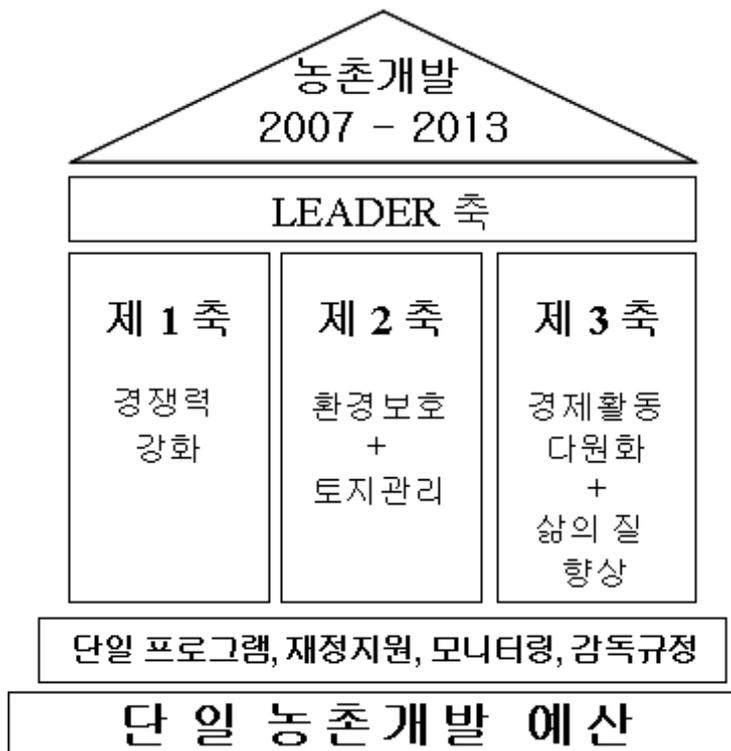
- 리스본(2000년) 및 예테보리(2001) 각료이사회에서 강조한 지속가능성의 경제적, 환경적, 사회적 요인에 대한 관심을 고려하여 2005년 9월 농업각료이사회는 2007~2013년간의 농촌발전정책에 대해 합의 하였으며 여기서 다음과 같은 세 가지 목적을 설정하였다.

- ① 농업분야의 경쟁력 제고
- ② 토지관리에 대한 지원을 통해 전원공간과 환경을 보전하는 것
- ③ 농촌지역 삶의 질을 개선하고 경제활동의 다원화를 촉진하는 것.

- 이와 함께 LEADER 프로그램을 농촌발전정책의 주요 사업으로 도입하였다.

○ 각각의 목적을 달성하기 위하여 2007~2013년간의 EU 농촌개발 정책은 크게 4가지 축으로 구성되며 전체적인 구조는 그림에서 보는 바와 같다.

<그림 3-4> EU 농촌개발정책의 구조



자료: CEC, 2006c, 7p.

## 2) EU 농촌개발정책의 내용

- EU에서 제시하고 있는 농촌개발정책은 EU 규정 1698/2005(CEC, 2005a)에 규정되어 있으며 4개의 축과 각각의 세부 사업으로 구성된다.
  - － 이들 정책과 세부 사업은 각 회원국에서 국가적 농촌개발정책을 계획할 때 일종의 메뉴 역할을 하는 것이다.
  - － 즉, EU가 제시하는 정책사업의 범위 내에서 각 회원국에 필요한 사업들을 선택하여 국가적 농촌개발정책을 계획하는 것이다.
  - － 그러므로 2007~2013년간의 농촌개발정책에서는 농업환경정책에 관련된 사업과 LEADER 프로그램을 제외하고는 모두 회원국에서 선택할 수 있는 사업들이다.
  - － 각 축의 중점과제와 세부 사업을 보면 다음과 같다(CEC, 2005a 참조).

### □ 제 1축 : 농업과 임업의 경쟁력 강화

- 농업과 임업의 경쟁력 강화를 중점과제로 선정한 제 1축은 인적자원, 물적자본, 품질강화 등의 세 가지 분야로 구성되어 있으며 각각에 대한 세부사업 메뉴를 제시하고 있다.
- 인적자원의 잠재력 개발과 지식 향상을 위한 정책은 다음과 같은 사업을 포함한다(제21~25조).
  - － 직업교육 및 정보제공
  - － 청년농 지원

- 조기은퇴지원
  - 농업컨설팅 이용 지원
  - 창업 및 경영난 해소를 위한 컨설팅 지원
- 물적 자본의 구조조정과 및 혁신 촉진을 위한 정책은 다음과 같은 사업을 포함한다(제26~30조).
- 농가의 근대화
  - 산림의 경제적 가치 증대
  - 농림산물의 부가가치 증대
  - 농업·임업·식품 부문의 새로운 상품, 공정, 기술개발을 위한 협력
  - 농림업의 발전을 위한 인프라 조성
- 농산물 품질개선을 위한 정책은 다음과 같은 사업을 포함한다(제31~33조).
- EU 품질규정의 회원국 도입 장려
  - 식품품질 사업에 대한 농민의 참여 장려
  - 식품품질에 대한 홍보
- 이들 정책에 대해 EU는 총 공적지출 예산의 50%를 회원국에 지원하며 특별히 목적지역(Convergence Objective)으로 선정된 지역에서 실시되는 사업에 대해서는 75%를 지원한다.

**□ 2축 : 환경보호 및 전원의 가치 증대**

- 이 분야는 토지를 보존하고 각종 농업환경정책을 통해서 환경서비스의 공급을 제고하기 위한 것이다.

- 이것은 농림업자가 자연자원과 경관을 보존하는 방법으로 토지를 관리하도록 장려함으로써 지속가능한 농촌개발에 기여하는 활동을 지원하는 것이다.
- 농지와 임지의 지속적 이용에 관한 정책 등 두 가지 분야로 구분되어 있으며 각 분야의 세부 사업은 다음과 같다.
- 농지의 지속적인 이용을 증대하기 위한 정책의 세부 사업은 다음과 같다(제37~41조).
  - 조건불리지역에 관한 보조금
  - NATURA 2000 (농지)사업에 관한 보조금
  - 농업환경정책에 따른 보조금
  - 동물복지정책에 따른 보조금
  - 기타 비경제적인 사업(환경 및 전원보존)에 대한 보조금
- 임지의 지속적인 이용을 증대하기 위한 정책의 세부 사업은 다음과 같다(제42~49조).
  - 농지의 조립 지원
  - 농업과 임업의 혼합지(agroforestry system) 조성 지원
  - 일반토지의 조립 지원
  - NATURA 2000 (임지)사업에 관한 보조금
  - 임업환경정책에 따른 보조금
  - 임지의 보존 및 복원 지원
  - 기타 비경제적인 사업(환경 및 전원보존)에 대한 보조금
- 이들 정책에 대해 EU는 총 공적지출 예산의 55%를 회원국에 지원하며 특별히 목적지역(Convergence Objective)으로 선정된 지역에서 실시되는 사업에 대해서는 80%를 지원한다.

### □ 제 3축 : 농촌지역의 삶의 질 향상 및 농촌경제의 다원화

- 전원지역의 활력을 되찾기 위한 것으로 특히 원격지에서 사회적, 경제적 조직의 재생 및 유지를 지원하는 것이다.
  - － 농촌경제 및 공동체에 대한 투자는 기본적인 공공서비스 및 인프라의 접근성 증대 그리고 이에 따른 환경개선을 통해서 농촌지역의 삶의 질을 제고하는데 매우 필수적인 것이다.
  - － 따라서 이 분야는 농촌경제의 다원화 지원, 삶의 질 향상지원, 직업교육 및 활성화 지원 등의 세 가지 분야로 구분된다.
- 농촌경제의 다원화를 지원하기 위한 정책의 세부 사업은 다음과 같다(제53~55조).
  - － 비농업활동으로의 다원화 지원
  - － 창업 및 기타 기업적 활동 지원
  - － 농촌관광 활동 지원
- 농촌지역 삶의 질 향상을 위한 정책 세부 사업은 다음과 같다(제56~57조).
  - － 농촌주민과 경제에 대한 기초 서비스 지원
  - － 농촌전통자원의 보존 및 복원 지원
- 직업교육 및 활성화를 위한 정책의 세부 사업은 다음과 같다(제58~59조)

- 직업훈련 및 정보제공 지원
  - 기술습득 및 활용 지원
- 3축 정책에 대해 제 1축의 경우와 마찬가지로 EU는 총 공적지출 예산의 50%를 회원국에 지원하며 목적지역(Convergence Objective)의 사업에 대해서는 75%를 지원한다.
- 이 정책에 대해서는 EU의 다른 정책, 예를 들면, 구조기금, 어업지원기금 등에 따른 정책과 중복될 가능성이 있으므로 회원국에서는 이에 대한 구별을 명확히 하여야 한다.

## □ LEADER 축

- 이번 EU 농촌개발 프로그램에서 LEADER은 별도의 축으로 선정되어 지속적으로 실시된다.
- 각 회원국은 LEADER 프로그램을 의무적으로 수행해야 하며 총 EAFRD 예산의 5%를 최소한 배정해서 시행해야 한다.
  - LEADER 프로그램은 별도의 지역적 범위를 지정해서 실시한다.
- LEADER 방식은 다음과 같은 요소를 포함해야 한다.
- ① 세부적인 지역범위를 설정하고 이에 대한 지역적 개발 전략이 설정되어야 한다.
  - ② 지역활동가그룹(Local Action Groups)이라고 불리는 지역 공공기관과 민간단체 간의 파트너십이 형성되어야 한다.
  - ③ 상향식 정책시행 방법을 가져야 하는데, 이는 지역개발전략의 실행에 있어서 지역활동가그룹이 중추적인 역할을 한다는 것이다.

- ④ 다부문적 정책형성 및 시행이 이루어져야 하는데 이는 지역 경제의 다양한 산업과 활동들이 서로 연계되는 것을 의미한다.
- ⑤ 혁신적인 방법으로 시행되어야 한다.
- ⑥ 협력적인 프로젝트가 시행되어야 한다.
- ⑦ 지역 파트너십과의 네트워킹이 이루어져야 한다.

– 즉, 이러한 요소들을 갖추어서 사업을 진행하는 것이 LEADER 방식에 대한 EU의 정의라고 할 수 있다(제61조).

○ 지역활동가 그룹의 형성

- 해당 지역범위에서 활동하고 있는 기관과 단체의 대표로 구성된다.
- 기존 LEADER 프로그램의 지역활동가 그룹을 그대로 승인하여 이루어질 수도 있고 새롭게 구성할 수도 있다.
- 다만, 지역의 사회경제적 파트너와 시민단체(농민, 여성, 청년 등)의 대표가 전체 구성원의 50% 이상이어야 한다.

○ LEADER 프로그램에 따른 사업은 지역활동가 그룹에서 작성한 지역개발계획에 따라 진행된다.

- 각 지역의 지역활동가 그룹은 재정적, 행정적 절차를 진행할 단체를 별도로 지정하여 실시할 수도 있고, 법적으로 규정된 공공기관에 위임하여 실시할 수도 있다.
- 지역활동가그룹은 세부 프로젝트의 선정에 중심적인 역할을 하며, 회원국 내 또는 다른 회원국의 지역활동가그룹과 협력 프로젝트도 수행할 수 있다.

- LEADER 프로그램에 대해서는 제 2축의 정책과 마찬가지로 EU는 총 공적지출 예산의 55%를 회원국에 지원하며 특별히 목적지역 (Convergence Objective)으로 선정된 지역에서 실시되는 사업에 대해서는 80%를 지원한다.

#### 4. EU 농촌발전정책의 예산

##### 1) CAP 농촌개발예산(EAFRD)의 형성

- 유럽 농촌개발예산(European Agricultural Fund for Rural Development: EAFRD)은 다년프로그래밍에 적용된 규칙에 따라 운영되며 일반 농업 분야에 지출되는 EAGF(European Agricultural Guarantee Fund: 유럽농업기금)와는 다른 방식으로 지원된다.
  - EAGF는 CAP 정책에 대해서 지원하며 매월 지급하는 형태이다.
  - 반면 EAFRD는 사업별로 서로 다른 지급방식을 채택하고 있는데, 이는 선급금, 중간정산, 잔금지급 등의 방식을 포함하고 있다.
- 이러한 새로운 농촌발전기금의 형성은 농촌개발을 위한 재원을 하나로 통합하고 단일한 운영프로그램을 도입하는 것으로 과거에 비해서 정책 단순화가 크게 발전했음을 의미한다.
  - 또한 회원국의 각 지역에서 축 수준에서 프로그램에 대한 재정지원이 통합되는 것처럼 농촌개발 정책을 실시하는데 있어서 필요한 유연성을 증가시킬 것으로 기대하고 있다.

## 2) EAFRD 예산의 결정과 지출

### □ EU 예산액의 결정

- 2007~2013년 동안 사용될 EU 총예산과 부문별 예산 그리고 각 회원국에 대한 배정액은 2005년 12월 브뤼셀에서 열린 EU 각료 이사회에서 결정되었다(CEC, 2005c).
  - EU 집행위원회에서 의장명의로 제출한 예산의 수입 및 지출에 대한 문건을 각 회원국 대표들이 논의하여 모든 사항에 대한 일괄타결 형식으로 결정한다.
  - 따라서 EU 농촌개발에 사용되는 예산은 단지 EAFRD로부터만 지원되는 것이 아니며 이외에 구조기금, 결속기금, 어업기금 등의 분야에서 지원된다.
  - 그러므로 EU 농촌개발 총 예산액을 EAFRD예산으로만 한정할 수 없고 다른 예산분야에서의 지원도 고려해야 한다.
  - 이와 같이 다양한 분야의 예산지원액을 전부 합한 것이 <표 3-1>의 농촌개발예산액이다.

<표 3-1> EU 및 농업관련 예산(2004년 가격)

(단위: 10억 €)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	총계
EU 총예산	120.7	121.4	122.5	122.9	124.0	125.5	127.0	864.3(100%)
농업/직불 예산	43.1	42.6	42.2	41.8	41.4	41.0	40.6	293.1(33.9%)
농촌개발 예산	10.7	10.4	10.1	9.9	9.7	9.4	9.2	69.7(8.0%)

주) 2004년 가격

자료 : CEC, 2006d, 2006e.

- 7년간 EU 총 예산액은 약 8,643억 유로로 EU 전체 GNI의 약 1%에 해당한다.
  - 이 중 농촌개발에 소요되는 예산은 약 697억 유로<sup>8)</sup>로 전체 예산의 약 8%를 차지하고 있다.
  - 소위 모듈레이션(Modulation)이라고 불리는 EAGF로 부터의 예산 전환을 고려한 각 회원국에 대한 농촌개발 예산 배정액은 <표 3-2>에서 보는 바와 같다.

---

8) EAGF 예산에서 농촌개발 예산으로 이전되는 모듈레이션 실시 이전의 예산 액수임.

<표 3-2> EU 농촌개발 예산의 국가별 배분현황 (2007 to 2013)

(단위 : 유로, 2006년 가격)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013 총계
벨기에	63 991 299	63 957 784	60 238 083	59 683 509	59 267 519	56 995 480	54 476 632	418 610 306
체코	396 623 321	392 638 892	388 036 387	400 932 774	406 640 636	412 672 094	417 962 250	2 815 506 354
데마크	62 592 573	66 344 571	63 771 254	64 334 762	63 431 467	62 597 618	61 588 551	444 660 796
독일	1 184 995 564	1 186 941 705	1 147 425 574	1 156 018 553	1 159 359 200	1 146 661 509	1 131 114 950	8 112 517 055
에스토니아	95 608 462	95 569 377	95 696 594	100 929 353	104 639 066	108 913 401	113 302 602	714 658 855
그리스	461 376 206	463 470 078	453 393 090	452 018 509	631 768 186	626 030 398	619 247 957	3 707 304 424
스페인	1 012 456 383	1 030 880 527	1 006 845 141	1 013 903 294	1 057 772 000	1 050 937 191	1 041 123 263	7 213 917 799
프랑스	931 041 833	942 359 146	898 672 939	909 225 155	933 778 147	921 205 557	905 682 332	6 441 965 109
아일랜드	373 683 516	355 014 220	329 171 422	333 372 252	324 698 528	316 771 063	307 203 589	2 339 914 590
이탈리아	1 142 143 461	1 135 428 298	1 101 390 921	1 116 626 236	1 271 659 589	1 266 602 382	1 258 158 996	8 292 009 883
사이프러스	26 704 860	24 772 842	22 749 762	23 071 507	22 402 714	21 783 947	21 037 942	162 523 574
라트비아	152 867 493	147 768 241	142 542 483	147 766 381	148 781 700	150 188 774	151 198 432	1 041 113 504
리투아니아	260 974 835	248 836 020	236 928 998	244 741 536	248 002 433	250 278 098	253 598 173	1 743 360 093
룩셈부르크	14 421 997	13 661 411	12 655 487	12 818 190	12 487 289	12 181 368	11 812 084	90 037 826
헝가리	570 811 818	537 525 661	498 653 432	509 252 494	547 603 625	563 304 619	578 709 743	3 805 843 392
몰타	12 434 359	11 527 788	10 656 597	10 544 212	10 347 884	10 459 190	10 663 325	76 633 355
네덜란드	70 536 869	72 638 338	69 791 337	70 515 293	68 706 648	67 782 449	66 550 233	486 521 167
오스트리아	628 154 610	594 709 669	550 452 057	557 557 505	541 670 574	527 868 629	511 056 948	3 911 469 992
폴란드	1 989 717 841	1 932 933 351	1 872 739 817	1 866 782 838	1 860 573 543	1 857 244 519	1 850 046 247	13 230 038 156
포르투갈	562 210 832	562 491 944	551 196 824	559 018 566	565 142 601	565 192 105	564 072 156	3 929 325 028
슬로베니아	149 549 387	139 868 094	129 728 049	128 304 946	123 026 091	117 808 866	111 981 296	900 266 729
슬로바키아	303 163 265	286 531 906	268 049 256	256 310 239	263 028 387	275 025 447	317 309 578	1 969 418 078
핀란드	335 121 543	316 143 440	292 385 407	296 367 134	287 790 092	280 508 238	271 617 053	2 079 932 907
스웨덴	292 133 703	277 225 207	256 996 031	260 397 463	252 975 513	246 760 755	239 159 282	1 825 647 954
영국	263 996 373	283 001 582	274 582 271	276 600 084	273 334 332	270 695 626	267 364 152	1 909 574 420
총계	11 357 321 403	11 182 240 092	10 734 731 213	10 827 092 785	11 238 887 764	11 186 469 323	11 136 037 766	77 662 771 346

## □ EAFRD 예산관리 규정 및 절차<sup>9)</sup>

### ○ 예산지원의 일반규정(제 22~24조)

- EAFRD 예산은 2007-2013년 동안 농촌개발 프로그램을 기준으로 회원국에 매년 분할지원하는 것을 원칙으로 한다.
- 각 회원국의 농촌발전 프로그램이 EU 집행위원회에서 승인되자마자 첫 번째 예산을 지원하고 이후 매년 4월말까지 연간 예산을 지원한다.
- EU 예산 지원은 선급금(pre-financing), 중도금(intermediate payment), 잔금(payment of the balance) 등의 세 가지 형태로 이루어진다.
- 그러나 선급금과 중도금으로 회원국에 지급되는 액수는 해당 농촌발전 프로그램에 대한 총 EAFRD 예산의 95%이하이어야 한다.

### ○ 선급금은 해당 농촌발전 프로그램이 승인되자마자 지원한다.

- 해당 농촌개발 프로그램에 지원되는 총 EAFRD 예산의 7%를 선급금으로 지원하는데 만약 예산의 제약이 있다면 2년에 걸쳐 분할 지급할 수도 있다.
- 만약 선급금 지급 후 24개월 이내에 회원국이 해당 금액에 대한 지출을 증명하는 신고서를 EU에 제출하지 않는 경우는 해당 금액을 반환해야 한다(제25조).

---

9) 농촌개발 프로그램에 적용되는 EAFRD 예산지원 규정은 다른 예산분야의 지원규정에 영향을 미치지 않는다.(EU 규정 1290/2005 22조)

○ 중도금은 EU에서 제시한 농촌개발 사업에 대한 지원비율을 고려하여 계산하는데 기본적으로 회원국의 지급기관에서 프로그램 실시를 위해서 지출한 비용을 보상하는 형태로 이루어지며 다음과 같은 조건을 충족해야 한다(제26조).

① 지급신청서를 제출해야 하는데 여기에는 다음과 같은 내용이 포함되어야 한다(제 8조 c항).

- \* 지급기관장의 서명과 관련 서류가 첨부된 신청서
- \* 수정된 금년 지출예상액 및 내년 지출예상액
- \* 연말 정산서 및 승인서류

② 각각의 사업분야에 대한 정책기간 동안의 총 예산을 초과할 수 없다.

③ 연차보고서를 EU에 송부하여야 한다.

— 만약, 위의 사항이 충족되지 못하면 EU는 즉시 지급기관에 통보하고 30일 이내에 수정제출을 요구하고, 이를 충실히 이행하지 못했을 경우에는 회원국에 대한 중도금 지급액 감소시키거나 일시적으로 중단한다(제27조).

○ 회원국의 지급기관은 연간 4회의 중도금 지급신청서를 제출해야 한다.

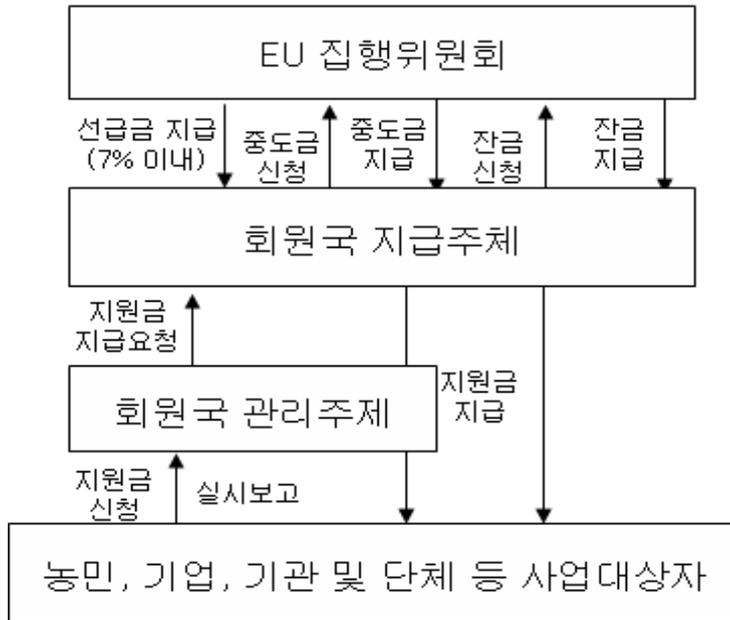
— 1분기 지출액에 대해서는 4월말까지 신청서를 제출

— 2분기 지출액에 대해서는 7월말까지 신청서를 제출

— 3분기(7월1일~10월15일) 지출액에 대해서는 11월말까지 신청서를 제출

- 4분기(10월16~12월31일) 지출액에 대해서는 다음 해 1월말까지 신청서를 제출한다.
- 회원국의 중도금 지급신청서가 승인되면 EU는 45일 이내에 해당 중도금을 지급해야 한다.

<그림 3-5> EU 농촌개발 예산집행과정



- 잔금은 농촌개발 프로그램의 실시와 관련한 마지막 연차보고서를 받은 후에 지급한다.
- 이 과정에서 사업별 EU 지원비율, 마지막 연도 사업의 정산서 및 지원결정의 적절성 등을 검토한다.
- 이들 서류에는 2015년 12월 31일까지 지급기관에서 지출한 비용을 반영하며 EU에 2016년 6월 30일까지 제출해야 한다.

- EU에서는 서류를 받은 이후 6개월 이내에 회원국에 잔금을 지급한다.
- 만약, 2016년 6월 30일까지 연차보고서와 관련 서류가 제출되지 않으면 해당 잔금은 자동적으로 지급이 취소된다.
- 연차별 회계정산은 매년 4월 30일에 이루어진다.
  - 이 과정에서 EU는 회원국 지급기관이 제출한 서류의 정확성 및 규정과의 일치성을 검토한다.
- 농촌개발 프로그램의 실시에 따라 EU로부터 보조금을 지원받는 사업과 이에 대한 회원국 내의 재정지원 절차에 관한 규정은 관리 주체 기관이 결정한다.
  - 그러나 부가가치세, 차입금의 이자, 토지구입자금에 대해서는 특별한 경우를 제외하고는 EU 차원에서 EAFRD예산에서의 지원을 제한하고 있다.

## 5. EU 농촌개발정책의 운영과정

### 1) 관련 기구의 책임과 권한

#### □ EU 집행위원회의 책임과 권한

- EU 집행위원회는 농촌개발정책이 각 회원국에서 적절히 관리되고 있는지 여부와 재정집행 절차를 감독하는 역할을 하고 있다.

- 일반적인 책임과 권한은 EU 규정 1290/2005 제 9조 2항(CEC, 2005b)에 서술되어 있는데 그 내용은 다음과 같다.
  - 회원국의 재정관리 및 통제 시스템과 이들의 기능성 여부를 감독한다.
  - 재정관리 및 통제시스템이 잘못되었을 경우 회원국에 대한 농촌개발 예산 중간지급액의 전부 또는 일부를 감소하거나 중지시키는 역할도 한다.
  - 선급금의 적절히 사용되었는지를 체크하고 필요할 경우 재정지출을 취소한다.

#### □ 회원국의 책임과 권한

- 회원국은 농촌개발 프로그램을 운영할 관리주체, 지급 및 감사기관을 선정할 권한을 갖는다.
  - 관리주체는 공공 또는 민간기관이 할 수도 있으며 정부기관 자체가 행할 수도 있다.
  - 지급기관은 EU 규정 1290/2005의 제 6조에 따른 것으로 주로 정부 부처나 기구에서 담당하도록 하고 있다.
  - 감사기관도 EU 규정 1290/2005의 제 7조에 따른 것으로 공공 또는 민간기관이 법적인 문서나 절차를 감독하도록 하는 것이다.
- 이러한 운영주체들의 선정 이외에 회원국 정부는 EU의 규정에 맞도록 농촌개발 프로그램의 시행에 관한 전반적인 제도와 절차를 만들어야 한다.

## □ 관리주체의 책임과 권한

- 농촌개발 프로그램이 효과적, 효율적으로 실시되도록 책임지는 기관이 관리주체이다. 이 기관의 주요 기능은 다음과 같다.
  - 각 사업들이 농촌개발 프로그램의 예산기준에 맞도록 운영되도록 한다.
  - 모니터링과 평가를 위해서 농촌개발 프로그램의 실시상황에 대한 통계자료가 정확히 기록, 관리되도록 한다.
  - 다양한 기관과 단체가 프로그램의 실시과정에 참여하도록 하며 이를 위해 보조금 수혜자에게는 각종 기록의 관리의무와 시행성과 및 결과 등 각종 자료를 관리주체에 제출해야 한다는 것을 주지시킨다.
  - 모니터링 및 평가를 지침대로 수행하고 정부 및 EU에 제출한다.
  - 프로그램의 실시현황에 관한 자료를 모니터링 위원회에 송부한다.
  - 각종 자료와 회의록을 공개한다.
  - 연차보고서를 작성하고 모니터링위원회 승인을 거친 후 EU에 제출한다.
  - 예산의 지급결정이 이루어지기 전에 예산지급주체가 필요로 하는 모든 정보를 제공한다.

## □ 모니터링위원회의 구성과 책임

- 모니터링위원회는 농촌개발 프로그램이 EU에서 승인된 이후 3개월 이내에 형성되어야 하며 운영구조와 절차는 자율적으로 결정한다.
  - － 다만, 모니터링위원회 위원장은 회원국 정부 또는 관리주체 기관의 대표가 맡아야 한다.
  - － 그 구성은 파트너십의 범위 내에서 회원국 정부가 결정하며 EU 대표는 당연직으로 참여한다.
- 한편, 지역적인 농촌개발 프로그램을 운영하는 회원국(벨기에, 프랑스, 독일, 이태리, 포르투갈, 스페인, 영국 등)에서는 해당 지역 프로그램에 대한 모니터링위원회 이외에 국가차원의 모니터링위원회를 구성해야 한다.
  - － 국가 모니터링위원회는 국가적 전략이 이들 지역에서 적절히 수행되고 있는지 점검한다.
- 모니터링위원회의 역할은 다음과 같다.
  - － 재정운영에 관한 기준을 설정한다.
  - － 분기별로 관리주체가 제출한 프로그램 실시 보고서를 검토한다.
  - － 농촌개발 프로그램 각 축의 주요 목표 달성여부를 중심으로 프로그램 실시결과를 점검한다.
  - － EU에 제출한 진행보고서 및 연차보고서를 검토한다.

- 필요할 경우 프로그램의 수정안을 관리주체 기관에 제시하며 EU에 건의할 수정안을 검토, 승인한다.
- 프로그램의 실시과정에 대한 모니터링은 모니터링위원회와 관리주체가 함께 실시한다.
  - 모니터링과 평가를 실행하기 위한 절차와 지표는 EU에서 제공한 기준을 따른다.

□ 연차보고서와 평가 과정

- 관리주체는 모니터링을 위한 첫 연차보고서를 2008년 6월 30일까지 EU에 제출해야 하며 최종 연차보고서는 2016년 6월 말까지 제출한다. 여기에는 다음과 같은 사항을 포함해야 한다.
  - 프로그램의 변경사항
  - 산출 및 결과 지표에 따른 프로그램의 발전상황
  - 프로그램의 재정집행 상황(사업별 대상자에 대한 지급자료 첨부)
  - 진행되고 있는 평가 활동에 관한 사항
  - 관리주체나 모니터링 위원회가 프로그램의 질과 효과를 제고하기 위해서 취한 조치들, 예를 들면, i) 모니터링과 평가 사업, ii) 프로그램 운영과정에서 직면한 주요 문제들과 취한 조치들, iii) 기술적인 지원의 사용 여부, iv) 프로그램의 공개성을 제고하기 위해 취한 조치 등이 포함될 수 있다.

- 이러한 연차보고서에 대해서 EU는 2개월 이내에 의견을 제시해야 하며 이런 과정이 없을 경우 승인된 것으로 간주한다.
- 연차보고서의 진행과정에서 EU와 관리주체는 프로그램의 성과에 대한 연간 심사를 행한다.
  - 이전 연도의 주요 결과에 대해 점검한 후 EU는 회원국 정부, 관리주체 그리고 모니터링 위원회에 자신들의 의견을 제시한다.
  - 이에 대해 회원국 정부는 다시 의견에 따라서 이행한 조치를 EU에 보고해야 한다.
- 평가과정은 사전평가, 중간평가, 사후평가의 세 단계로 이루어진다.
  - 이는 농촌개발 프로그램의 품질, 효율성, 효과성을 높이기 위한 것으로 그 과정에서 EU 전략적 가이드라인, 해당 농촌지역의 특성 등을 고려하여 진행한다.
  - 이러한 평가과정은 회원국 정부 또는 EU 차원에서 책임지고 진행한다.
  - 다만, 실제 평가작업은 독립적인 별도의 기관에서 수행하고 그 결과는 유럽의회, 각료이사회, 집행위원회를 통해서 공개된다.
  - 회원국 정부는 평가기관이 적절히 그 임무를 수행할 수 있도록 인적, 재정적 지원과 모니터링 과정에서 얻어진 다양한 자료와 정보를 제공해야 한다.
  - 기타 세부적인 지표는 다음에 소개한다.

## 2) 모니터링 및 평가 지표

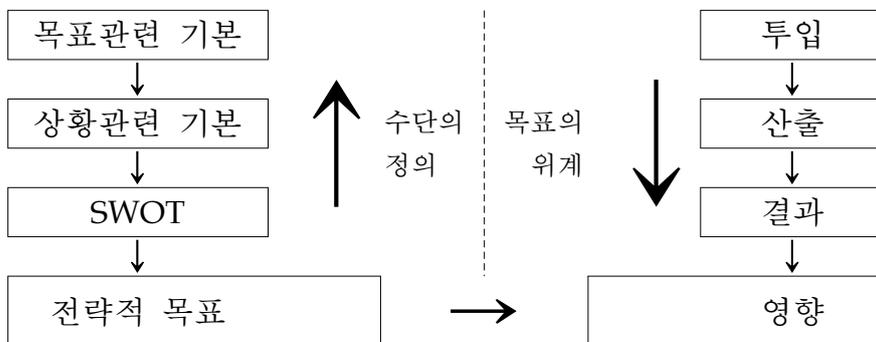
### □ 목표의 위계

- EU 농촌개발정책의 각종 시책들은 공동 모니터링 및 평가제도 (Common Monitoring and Evaluation Framework)에 따라 모니터링 및 평가가 이루어진다.
  - － 모니터링과 평가에 사용되는 지표(indicator)들은 농촌개발정책의 목표(objective)에 상응하여 정의되어 있으며, 이 목표들 간에 위계(hierarchy)가 형성되어 있으므로, 지표들 역시 그에 상응한 위계를 이루고 있다.
- 목표의 위계는 목표-하부목표(sub-objective)-수단목표(measure objective)-수단활동(measure activity)로 구성되며, 이 위계는 관련규정(EC 규정 1698/2005)에 정의되어 있다.
- 이 위계상 최상위에는 농촌개발 정책의 목표 4가지가 있으며 그 중 처음 3개는 주제별 축(thematic axis)에 해당한다.
  - － 첫째는 구조개편(restructuring), 개발, 혁신을 통한 농업과 임업의 경쟁력 향상
  - － 둘째는 토지관리 지원을 통한 환경과 농촌지역(countryside)의 개선
  - － 셋째는 농촌지역 삶의 질 개선과 경제활동의 다각화
  - － 넷째는 방법적(methodological) 축으로서 LEADER방식의 확대보급이다.

## □ 프로그래밍 방식에 따른 지표의 설정

- 정책 프로그래밍은 여러 단계를 밟아 이루어지며 각 단계에서 지표가 이용되고 정의된다(그림 3-6).
  - 기본 지표를 이용하여 SWOT 분석을 행하며 이것이 전략적 목표를 정의하는데 기초가 된다.
  - 이렇게 정의된 전략적 목표와 농촌개발 규정 내의 개입논리에 상응하여 영향지표가 정의된다.
  - 이 전략과 규정에 비추어 정책 수단이 정해진다.
  - 각 정책수단에 대하여 재정적 투입, 산출, 결과 지표가 정해진다.
  - 이 지표들은 프로그램의 목표의 위계에 대응해야 한다.

<그림 3-6> 정책단계별 지표의 구조



자료: CEC, 2006f.

## □ 수준별 지표

○ 목표(objective)의 수준별로 5개의 지표(indicator)가 있으며 그 내용은 투입, 산출, 결과, 영향, 기본(baseline)지표이다.

— 수준별 지표의 성격과 예를 살펴보자

○ 투입지표

— 예산 등 지원에 투입된 자원. 재정 지표를 이용하여 예산 대비 진척을 측정한다.

\* 예: EU 위원회에 통보한 정책수단 당 지출액

○ 산출지표

— 프로그램 내에서 직접 실현된 활동들을 측정된 것으로 물리적 단위 혹은 화폐단위로 나타난다.

\* 예: 트레이닝 수업 회수, 투자지원을 받은 농가수, 투자총액

○ 결과지표

— 정책개입의 직접적이고 즉각적인 효과를 측정한다.

— 일자리 창출 숫자, 성공적인 훈련결과

○ 영향지표

— 개입단계뿐만 아니라 프로그램 영역 수준에서 프로그램의 직접적 효과를 넘어서는 혜택으로 일반적으로 '순'단위로 측정된다.

— 즉 정책개입에 기인했다고 보기 어려운 효과들을 제거하고 측정하며, 다른 한편 간접적 효과도 고려한다.

- \* 예: 농촌지역에서의 고용 증가, 농업분야의 생산성 증가, 재생가능 에너지의 생산증가

## ○ 기본지표

- SWOT 분석에 사용되며 프로그램 전략을 확정하는데 사용되며, 다시 목표관련(objective-related) 기본 지표와 상황관련(context-related) 기본 지표로 나누어진다.
- 목표관련 기본 지표: 정책의 보다 넓은 목표에 직접적으로 관련되어 있으며, SWOT 분석을 진행하기 위해 사용된다. 또한, 정책의 영향을 평가하는데 기준이 되는 근거로 사용된다.
- 상황관련 기본 지표: 일반적인 관련 상황의 경향에 대한 정보를 제공하는 지표들로 다음의 두 가지 목적에 사용된다: (i) 지역 내 강점과 약점의 식별 (ii) 프로그램을 통해 달성된 효과를, 일반 경제적, 사회적, 구조적 혹은 환경적 경향에 비추어 해석하는 작업

## □ 지표의 내용

- EU는 지침서(Guidance Note)를 통하여 산출, 결과, 영향, 기본적인 사항에 대한 공통 지표가 제시하고 있다.

## ○ 산출 지표

- 매우 상세하고 구체적으로 정의되어 있다.
- 3개 축별로 10개 내외의 수단(measure)을 정의하고, 그 수단별로 2~3개의 산출지표를 정의하고 있다.

- 지원된 활동의 건수, 인원수, 지원된 투자 프로젝트의 총규모 및 그와 유사한 지표들이 사용된다.

○ 결과 지표

<표 3-3> 결과지표의 종류와 내용

목표	지표
농림업 부문 경쟁력 제고	(1) 농림업 관련 훈련활동을 성공적으로 이수한 참가자 수 (2) 지원받은 경영체의 조 부가가치 증가액 (3) 새로운 산품, 신기술 도입 경영체/기업 수 (4) 인정된 품질표시/기준 하의 농산물 생산액 (5) 시장 진출 농가 수
토지관리를 통한 환경과 농촌지역 개선	(6) 다음에 기여하는 토지관리 하의 면적 (a) 생물학적 다양성과 고자연 가치 농업 (b) 수질 (c) 기후변화 완화 (d) 토양 질 (e) 한계화 및 토지방기(放棄) 회피
농촌지역 삶의 질 개선 및 경제활동 다각화 지원	(7) 지원 사업체 내 비농업 조 부가가치 증가 (8) 일자리 창출 조효과 (9) 관광객 증가 수 (10) 개선된 서비스의 혜택을 받는 농촌지역 인구 (11) 농촌지역 인터넷 보급 증가 (12) 훈련활동을 성공적으로 종료한 참가자 수

○ 영향 지표

<표 3-4> 영향지표의 종류와 내용

지표	측정방법
1. 경제성장	PPS로 표시한 순 부가가치
2. 고용창출	전업(full-time)환산 일자리 순 증가분
3. 노동생산성	전업환산 일자리 당 조 부가가치 변화
4. 생물학적 다양성 감소 역전	농지 조류 총개체수로 측정한 생물학적 다양성 변화경향
5. 고 자연가치 농지와 임업 유지	고 자연가치 농지 및 임업 변화
6. 수질개선	조 영양수지(gross nutrient balance) 변화
7. 기후변화 대응에 기여	재생가능 에너지 생산 증가

## ○ 기본 지표

- 목표관련 기본 지표: 정책축별로 지역의 상황을 나타내는 구체적 지표들이다.

〈표 3-5〉 목표관련 기본지표의 종류와 내용

	지표	측정
1*	경제발전	1인당 GDP (EU 25 개국 평균=100)
2*	고용률	동일한 연령대 모집단 중 피용자 비율
3*	실업	실업률(노동연령대 인구 중 비율)
4*	농업 훈련, 교육	기초 및 완성교육 졸업 농민 비율
5	농업인력 연령구조	35세 미만 및 55세 이상 농민 비율
6*	농업 노동생산성	총부가가치(GVA)/연간전업노동단위(AWU)
7	농업 조 고정자본형성	조 고정자본 형성(GFCF)
8	1차 산업부문 고용상황	1차부문 고용
9	일차부문 경제발전	1차부문 GVA
10*	식품 산업 노동생산성	식품산업 GVA/피용자
11	식품 산업 조 고정자본형성	식품산업 GFCF
12	식품 산업 고용상황	식품산업 고용
13	식품 산업 경제발전	식품산업 GVA
14*	임업 노동생산성	임업 GVA/피용자
15	임업 조 고정자본형성	임업 GFCF
16	NMS내 준-생존형 농업의 중요성	1 ESU(유럽표준규모단위) 이하의 농가수

주: \* 표시는 반드시 제시해야하는 핵심지표를 나타냄

- 위에서 언급한 4개 축에 일반적 경제상황에 관한 ‘수평축(horizontal)’을 추가하여 5개 영역별로 수개의 지표가 정의되어 있으며 총 36개에 이른다.

- 상황관련 기본 지표: 목표관련 기본 지표와 같이 4개 축별로 정의되어 있으며 총 23개에 이른다. 예시로 수평축 지표는 다음과 같다.

&lt;표 3-6&gt; 상황관련 기본지표의 종류와 내용

	지표	측정
1	농촌지역분류	OECD 방법에 따른 농촌지역 분류
2	농촌지역의 중요성	농촌지역면적 비율 농촌지역 인구비율 농촌지역 조부가가치 비율 농촌지역 고용비율
3	농업적 토지이용	경작가능지역, 영년초지(永年草地), 영년작물(永年作物) 비율
4	농업 구조	농가수, 농경지, 농가규모평균과 분포, 경제적 농가 평균과 분포, 노동력
5	임업 구조	목재공급가능임지면적, 소유권, 민간경영체평균규모
6	임업 생산성	평균 부피(volume)순증가

## □ 지표의 선택

### ○ 기본 지표

- 관리기관(Managing Authority)은 EC규칙 No1698/2005 16조(a)에 정해진 바에 따라 정책대상지역의 강점과 약점에 대한 분석(SWOT)을 행해야 한다.
- 이 분석에서는 모든 목표 관련 기본 지표와, 원칙적으로 모든 상황 관련 지표를 반영해야 한다.
- 이를 위해 지리적 지역의 현상황을 수량화된 데이터를 이용하여 서술하고, 규칙에 정해진 기준전 지표에 따라서 강점, 약점, 불균형, 필요와 격차 그리고 농촌발전의 잠재력을 명시해야 한다.

- 여기서는 다음과 같은 것을 다루어야 한다.
  - \* 해당 지역의 일반적 사회·경제적 맥락
  - \* 농림업, 식품 부문의 성과
  - \* 환경과 토지관리
  - \* 농촌경제와 삶의 질
  - \* LEADER
- 공통 지표 이외에도 적절한 추가지표와 데이터를 이용하여 보완해야 하는데, 특히 공통 지표가 대소 지역(regional, local)의 필요를 반영하지 못하는 경우, 추가적 지표를 제시하여야 한다.
- 회원국과 관리기관은 프로그램과 관련된 것으로 식별된 모든 목표에 대하여 기본 지표가 가용하도록 보장함으로써 프로그램의 영향 평가를 지원해야 한다.

#### ○ 정책의 영향(impact)과 기본 경향의 관계

- 기본 분석은 프로그램의 SWOT 분석의 기초가 되며 프로그램의 목표와 우선순위 설정이 타당한가에 대한 분석의 일부가 된다.
- 즉, 기본적 사항은 정책이 행해지는 지역의 상황을 반영하며 정책의 전략을 정의하는데 핵심적 요소가 된다.
- 대부분의 경우, 정책의 영향과 기본 경향을 연결시키는 것이 용이하지 않을 수 있지만 이는 정책개입의 크기, 적절한(지리적 단위에서의) 자료의 부족에 기인할 수 있다.
- 평가(evaluation)에서는 정책의 영향과 기본 경향 관련도를 평가하기 위해 노력해야 하지만, 이것이 반드시 수량화되어야 하는 것은 아니다.

## ○ 영향지표

- 영향의 측정은 평가(evaluation)의 영역에 속한다.
- 앞에서 언급한 난점(정책 영향과 기본 경향을 연결시키는 작업) 때문에 2단계의 상향식 방식을 취한다.
  - ① 1단계 : 직접 및 간접 수혜자의 수준에서 추정. 이 추정은 산출과 결과 지표, 서베이 데이터, 벤치마크 데이터, 그리고 유사 프로젝트와 과거 경험과 평가에 기초하여 행한다.
  - ② 2단계 : 프로그램이 행해진 지역에서 정책이 일반적 경향에 어떻게 기여했는지를 추정한다. 단, 이것이 직접적으로 불가능한 경우에는 일반적인 수준에서 질적인 평가를 내린다.



## 제4장 영국 농촌개발정책의 사례

### 1. 농촌발전정책 관련 기구의 변화

#### □ 지역의회 의 형성

- 영국은 총 9개의 지방행정구역으로 나뉘어져 있으며 각 지역에서 농촌발전에 관련되는 기관은 지역의회(Regional Assemblies), 중앙 정부 지역사무소(Government Offices for the Regions:GOs), 지역개발청(Regional Development Agencies) 등의 기관들과 전국적인 기관으로서 내추럴 잉글랜드(Natural England)와 산림위원회(Forestry Commission)가 있다.
- 지역의회는 해당 지역의 공공기관, 민간단체, 봉사단체 등의 대표자로 구성된 파트너십 기구이고 정확한 구성원의 수는 지역마다 다르다.
  - 일반적으로 70% 정도의 구성원이 지방선거에서 당선된 각급 행정 기관장들이고 나머지 30% 정도가 경제, 사회, 환경, 문화, 봉사 단체의 대표들이다.
  - 유럽의회 의원들도 역시 지역의회 의 구성원에 포함된다.
- 지역의회 의 역할은 지역별 특성에 따라서 약간 차이가 나지만 모든 지역에 공통적으로 포함되는 핵심적인 역할은 다음의 네 가지 이다.
  - 법률적인 지역공간전략을 마련하는 지역계획(Regional Planning)

- 지역적 주택전략을 마련하는 지역주거계획(Regional Housing)
- 정부와 유럽기구에서 지역을 대표하고 정책을 개발하는 역할
- 지역개발청의 업무에 대한 감사역할

## □ 정부기관의 변화

- 중앙정부 지역사무소는 중앙정부 각 부처(10개)의 다양한 프로그램들이 지역에서 효과적으로 협력하여 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 하는 역할을 수행한다.
- 지역개발청(RDA)는 법률적으로 정부부처에서 독립되어 있는 공공기관으로서 그 주요 임무는 해당 지역의 경제발전을 위한 전략적 사항을 수행하는 것이다. 1998년 창설 당시 주어진 주요 임무는 다음과 같다.
  - 경제적 발전을 지속하는 것
  - 사업적 효율성의 제고 및 투자와 경쟁력 강화를 도모하는 것
  - 고용창출을 도모하는 것
  - 고용을 위한 적절한 기술의 개발과 적용을 강화하는 것
  - 지속가능한 발전의 달성에 기여하는 것
- 1998년 설립 당시 RDA의 역할은 농촌과 도시 모두를 포함하는 것이었지만 2006년까지 실시된 ERDP에서는 DEFRA의 지역기관인 농촌개발서비스(Rural Development Services)에 의해서 농촌개발 프로그램이 시행됨에 따라서 도시 및 산업개발에 중점을 두어왔다.
  - 그러나 RDPE(Rural Development Programme for England: RDPE)에서는 각 지역에서 제 1, 3축 정책 프로그램의 시행을 담당하고 있다.

- 내추럴 잉글랜드(Natural England)는 2006년에 새로 설립된 기관으로 과거 자연청(English Nature), 전원청(Countryside Agency)의 경관 관련 부서, 그리고 농촌개발서비스(RDS)의 환경적 토지관리 부서 등이 통합된 기구이다.
  - 이 기구는 각 지역에 지부를 두는 형태로 9개 지역을 포괄하고 있는 전국적인 기구로 주요 임무는 자연환경을 보전, 관리하여 지속가능한 발전에 기여하는 것이다.
  - RDPE와 관련해서는 농업환경 직불제 시책과 에너지 작물 시책을 담당하고 있다.
  - 산림위원회(Forestry Commission)는 산림자원의 보존 및 관리에 관한 업무를 담당하고 있으며 9개 지역에 지부를 두고 있다.
  - RDPE와 관련해서는 산림보조금 시책(Woodland Grant Scheme)의 운영을 담당하고 있다.
- 이와 같이 각 지역에서 총 5개 기관이 농촌개발프로그램의 운영에 관여하고 있다.

## 2. 농촌발전정책의 목적과 내용(2007~2013)

### □ 농촌발전정책의 목적

- 영국은 EU의 전략적 가이드라인에서 농업의 다원적 가치를 강조한 부분이 영국의 지속가능한 농업 및 식품전략과 합치된다고 밝히면서

2007~2013년도 영국 농촌개발(Rural Development Programme for England: RDPE)의 목적으로 다음의 세 가지를 제시하고 있다.

- 첫째, 소비자의 요구를 충족시킬 수 있도록 이익이 창출되고 혁신적이며 경쟁력 있는 농업 및 식품산업을 육성하는 것
  - 둘째, 농업이 전원에서 행할 수 있는 가장 중요한 역할인 환경보전과 동물복지에 기여하도록 하는 것.
  - 셋째, 농촌지역사회의 장기적인 지속성에 기여하는 것
- 첫 번째 목적은 EU 전략적 가이드라인의 제 1축과 관련되어 있으며 소비자의 요구에 부응하기 위해 좀 더 고부가가치 및 고품질 식품 그리고 재생가능 에너지의 개발이 필요하다고 지적하였다.
- 경쟁력의 강화와 관련해서는 반드시 영국의 지속가능한 개발전략과 조화를 이루어야 한다고 주장하면서 농촌지역의 환경파괴를 줄이고 그 혜택을 증가시키는 방향으로 진행되어야 한다고 주장하였다.
  - 지식의 확산 및 혁신과 관련해서는 인적자원에 대한 투자가 중요하다고 지적하고 이를 위해서는 다양한 사업체의 창출과 협력을 통해서 새로운 시장기회를 포착해야 한다는 것이다.
  - 그러나 이러한 새로운 시장의 개척도 환경에 대한 피해를 최소화하는 방향으로 진행되어야 한다는 것이다.
  - 한편, 농업을 지속가능한 방향으로 운영하는 것이 농촌지역의 환경적, 경제적 목적을 동시에 달성하는데 매우 중요하다고 주장한다.

- 따라서 농촌개발정책은 EU의 리스본 전략과 전략적 가이드라인에서 밝히고 있는 고용기회의 증대 및 생산성의 향상을 동시에 추진할 수 있는 프로그램에 초점을 두어야 한다고 지적하였다.
- 두 번째 목적은 전략적 가이드라인의 제 2축과 관련되어 있으며 EU에서 가장 강조하고 있는 생물학적 다양성, 수질개선, 지구온난화 방지에 기여할 수 있도록 해야 한다는 것이다.
  - 이와 관련해서는 이미 영국에서 시행되고 있는 환경관리시책(Environmental Stewardship Scheme)과 자연 2000(Nature 2000) 등을 잘 시행하는 것이 중요하다.
  - 한편, 이러한 환경보전의 목적은 지속가능한 농업의 추진과 경관 자원의 복원 및 관리를 통해서, 그리고 농촌관광을 장려함으로써 농촌경제의 발전에 기여해야 한다.
  - 이와 함께 농촌지역에는 단지 농업과 같이 토지를 중심으로 한 경제활동뿐만 아니라 각 지역별로 서로 다른 차원에서 필요한 다양한 경제활동이 이루어지고 있으며 이에 대해서 지역별로 차별적인 지원이 필요하다.
- 세 번째 목적은 고용기회의 창출과 성장의 조건을 강화하고자 하는 EU 전략적 가이드라인의 제 3축과 관련된다.
  - 영국의 경우 농촌지역의 실업률이 도시지역보다 낮지만 이것이 고용의 질이 높다거나 기술수준에 대한 요구를 충족하고 있다는 것을 의미하는 것은 아니다.

- 따라서 농촌지역의 고용창출에 초점을 두기 보다는 현재의 고용을 유지하고 좀 더 많은 잠재력을 발휘할 수 있도록 하는데 중점을 둘 필요가 있다.
- 한편, 제 3축에 따라서 실시되는 다양한 정책들은 다른 주요 농촌 개발정책에서 다루어지지 못하는 지역별 구체적인 문제의 해결에 초점을 두어야 한다.

## □ 농촌정책의 내용과 예산

- 2007~2013년간 시행될 영국 농촌개발정책의 각 축별 내용과 할당된 예산 금액은 다음 <표 4-1>에서 보는 바와 같다.
  - 7년간 총 약 57억 유로가 지원되기로 계획되어 있으며 그 중 약 76%인 43억 유로가 제 2축인 환경보전을 위한 사업에 투자되는 것으로 계획되어 있다.
  - 즉, 그 이전의 농촌개발정책(ERDP)과 마찬가지로 농촌지역의 환경 보전을 위한 사업들이 이번 농촌개발정책(RDPE)에서도 중심적인 역할을 차지하고 있다. 이번 농촌개발정책에서도 제 2축 정책의 시행은 영국에서 총 세 가지의 별도 시책에 의해서 이루어진다.
- 첫째, 구릉지 농업지원 시책 (Hill Farm Allowance: HFA)으로 조건 불리지역 직불제를 시행한다.
  - 2006년까지 시행되었던 HFA가 그대로 실시된다.
- 두 번째는 영국 농촌발전 프로그램의 개편에 따라 환경민감지역 시책(ESA) 과 전원관리인 시책(Countryside Stewardship Scheme: CSS)을 통합하여 2005년부터 시작된 환경관리시책 (Environmental Stewardship: ES)이다.

&lt;표 4-1&gt; 영국 농촌개발정책의 내용과 예산

(단위: 유로)

구분	정책	국비지원	민간 자부담	총 예산
제 1 축	농림식품업 직업교육과 정보 지원	96,458,226	24,114,557	120,572,783
	농림업자의 자문 서비스 이용 지원	4,020,146	804,029	4,842,175
	농업경영체/자문 기관 설립 지원	4,093,457	2,742,616	6,836,073
	농장경영 근대화 지원	59,686,631	36,408,845	96,095,475
	경제적 산림 조성 지원	16,763,857	10,561,230	27,325,087
	농림산물의 부가가치 증대활동 지원	150,738,056	97,979,736	248,717,792
	신상품/신기술개발을 위한 협력지원	71,357,974	49,950,582	121,308,555
	농림산업의 하부구조 개선 지원	18,426,791	10,908,660	29,335,451
	<b>예산 총계</b>	<b>421,545,138</b>	<b>233,470,256</b>	<b>655,015,392</b>
제 2 축	조건불리지역 직불제	237,956,204	-	237,956,204
	농업환경 직불제	3,394,387,954	-	3,394,387,954
	농업환경을 위한 비생산적 투자지원	266,199,825	159,719,895	425,919,720
	농지의 조립지원	149,286,666	44,786,000	194,072,666
	비농경지의 조립지원	19,343,333	5,803,000	25,146,333
	산림지 환경보전 직불제	19,700,000	5,910,000	25,610,000
	산림환경을 위한 비생산적 투자지원	49,100,000	14,730,000	63,830,000
	<b>예산 총계</b>	<b>4,135,973,982</b>	<b>230,948,895</b>	<b>4,366,922,876</b>
제 3 축	비농업적 다원활동 지원	118,176,146	73,269,211	191,445,356
	소규모 사업체의 발전 및 창업지원	53,978,484	32,387,090	86,365,574
	관광업 활동 지원	38,687,909	22,825,867	61,513,776
	농촌지역 기본적 서비스 공급 지원	18,890,139	8,122,760	27,012,898
	농촌지역의 활력 증진 및 발전	224,380	118,921	343,301
	역사적 자원의 보존 및 복원	9,216,701	3,225,845	12,442,546
	소규모 사업체 종사자 교육 지원	9,839,250	2,459,812	12,299,062
	지역발전전략 수립 능력 향상 지원	7,321,934	1,830,484	9,152,418
	<b>예산 총계</b>	<b>256,334,942</b>	<b>144,239,990</b>	<b>400,474,932</b>
제 4 축	지역산업의 경쟁력 개선 지원	12,786,190	5,114,476	17,900,666
	농촌지역 삶의 질 향상 지원	146,658,172	73,329,086	219,987,258
	타지역과의 협력 사업 지원	10,614,470	-	10,614,470
	LAG 운영비 지원	42,457,880	-	42,457,880
	<b>예산 총계</b>	<b>212,516,713</b>	<b>78,443,562</b>	<b>290,960,274</b>
	기 타	2,065,168	-	2,065,168
	<b>총 계</b>	<b>5,028,435,943</b>	<b>687,102,701</b>	<b>5,715,538,643</b>

주: 7년간 소요될 예산 총액임

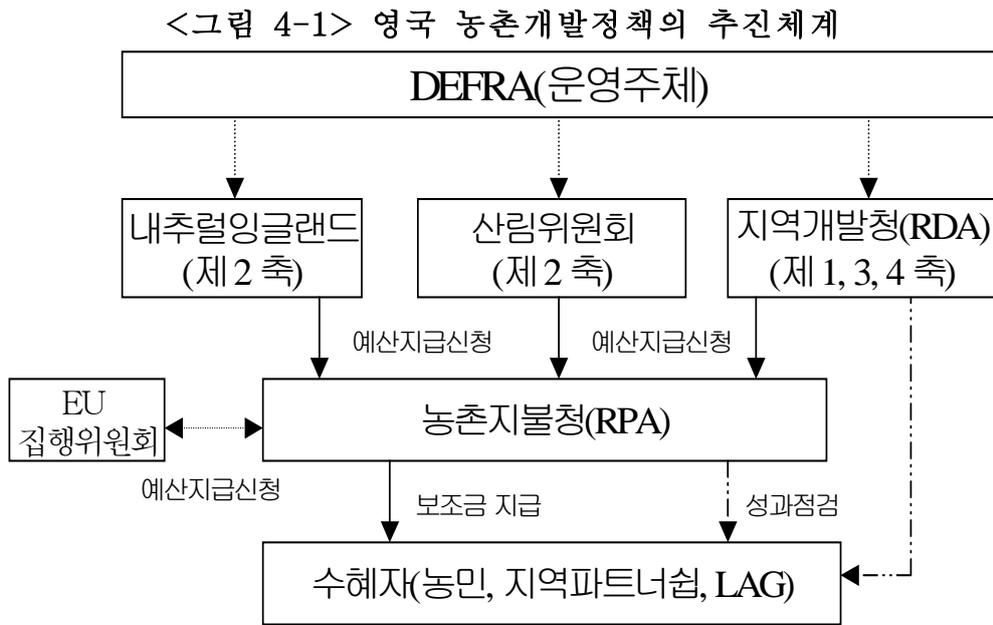
자료: DEFRA, 2006.

- 이 시책에 의해 제 2축의 정책 중 ‘농업환경 직불제’와 ‘농업환경을 위한 비생산적 투자지원’이 실시된다.
- 전체 예산 중 가장 많은 예산이 할당되어 있는 시책이다.
- 세 번째 시책은 영국 산림지원시책(English Woodland Grant Scheme: EWGS)으로 나머지 산림에 관한 네 가지 시책을 모두 포함하고 있다.
- 제 2축의 정책은 영국 전역에 동일하게 적용되기 때문에 그 시행은 내츄럴잉글랜드(Natural England)와 산림위원회(Forestry Commission)가 그 운영을 담당한다.
- 그러나 제 1축과 3축의 정책에 대해서는 기존 2000~2006년 기간 동안에 일반적인 농업정책에서 지원하거나 아니면 사업별 지원시책을 통해서 지원되었다.
- 이러한 제 1축과 3축의 정책이 이번 2007~2013 기간 동안에는 일정한 시책의 명칭 없이 각 지역의 지역개발청(Regional Development Agencies)에서 차별적으로 운영된다.
- 즉, 각 지역의 실정에 맞도록 지역개발청이 지역수행계획(Regional Implementation Plan)에 포함시켜 수행하도록 되어 있다.
- 따라서 그 사업명칭이 기존과는 달리 지역별로 다르게 된다.

### 3. 정책 추진체계

○ 법률적으로 RDPE의 운영주체는 DEFRA가 맡고, 예산을 대상자에게 지급하는 기관은 과거 ERDP에서의 경우와 마찬가지로 농촌지불청 (Rural Payment Agency)이 담당한다.

－ 전반적인 추진체계는 다음의 그림에서 보는 바와 같다.



자료: DEFRA, 2006.

**□ 제 1, 3축 정책의 추진체계**

○ 이 정책은 런던을 제외한 8개 지역을 담당하고 있는 지역개발청이 그 운영을 주도하며 주요 임무는 다음과 같다.

- － 지원대상 사업의 선정
- － 사업대상자와의 지원 계약 체결
- － 사업의 진행상황 점검
- － RPA에 사업 대상자에 대한 보조금 지급 요청

○ 제 4축인 LEADER 프로그램의 운영도 지역개발청에서 담당한다.

- 그 임무는 위에서 설명한 사항과 유사하지만 사업대상자로서 지역주도그룹(Local Action Group: LAG)을 선정하는 것만이 차이가 있다.
- 그러나 LEADER 프로그램의 운영과정에서는 사안에 따라서 내추럴 잉글랜드나 산림위원회가 개입하기도 한다.

#### □ 제 2축 정책의 추진체계

○ 이 정책은 내추럴 잉글랜드와 산림위원회가 운영을 담당한다.

○ 내추럴 잉글랜드에는 2006년까지 농업환경정책을 담당했던 농촌 개발서비스(RDS)가 통합되어 있다.

- 이들은 RPA와 함께 농업환경정책의 실시과정에서 영국의 토지에 관한 자료를 보유하고 있다.
- 따라서 자연스럽게 RDPE에서도 농업환경정책에 관한 운영을 전담하게 된 것이다.

○ 한편, 산림에 관한 정책프로그램에 대해서는 산림위원회에서 담당한다.

- 이는 과거 ERDP에서 시행했던 것과 동일한 체계이다.

○ 그리고 조건불리지역 직불제의 경우는 2009년까지는 RPA에서 직접 담당하지만 그 이후에는 내추럴 잉글랜드에서 전담한다.

## 제 5 장 시사점 및 정책적 제언

### 1. EU 농촌개발정책의 특징과 시사점

- 첫째, 무엇보다도 EU나 영국의 농촌개발정책이 파트너십을 중심으로 이루어질 수 있었던 것은 각 지역 경제사회개발에 종사하고 있는 많은 공공·민간단체와 기관들이 존재하기 때문에 가능한 일이다.
  - 따라서 우리나라에서도 농촌정책을 각 지역에서 전문적으로 다룰 수 있는 지역단체를 육성하는 것이 무엇보다 필요하다.
  - 이를 통해서 장기적으로 농촌개발에 관한 지역 거버넌스 체제의 형성을 추구해야 한다.
- 둘째, 다년간의 프로그래밍 방법을 채용하고 이에 따른 예산지원을 보장하는 시스템의 도입이 필요하다는 것이다.
  - 농촌발전을 위한 다년간의 계획에 대해서 성과가 지속적으로 산출되는 한 일정 기간 예산의 지원을 보증하는 체제를 형성하는 것이 필요하다.
  - 이런 체제의 도입을 위해 우리나라는 균형발전특별 회계시스템을 확대·조정할 필요가 있다.
- 셋째, 영국의 내추럴 잉글랜드(Natural England)나 전원청(Commission for Rural Communities)에서 보는 것처럼, 농촌사회 및 경제에 특화되어 연구와 사업 기능을 동시에 수행할 수 있는 기관의 형성이 필요하다.

- 영국에서 지역정책과 농촌정책을 지역개발청(RDA)을 중심으로 통합 하자는 의견이 2003년부터 제기되어 2007~2013년의 정책은 지역 개발청을 중심으로 시행되고 있다.
  - 그럼에도 불구하고 내추럴 잉글랜드나 전원청은 여전히 고유의 기능을 유지하면서 농촌의 환경 및 경제에 대한 전문기관으로서의 역할을 유지하고 있다.
- 넷째, 농촌정책사업에 대한 모니터링과 평가 체계의 분리가 필요하다.
- 모니터링이 개별 정책사업의 진행 과정을 관리하는 것인 반면에 평가는 정책의 전반적인 효과와 문제점을 파악하는 것이다.
  - 따라서 정책사업 담당기관이 일상적인 모니터링을 진행하고 좀 더 상위단체 또는 광역적인 차원에서 정책사업을 평가하는 체제를 형성할 필요가 있다.
- 다섯째, 모니터링 결과와 예산지원시스템과의 연계가 필요하다.
- 모니터링을 분기, 반기, 연간으로 시행하고 그 결과 해당 기간에 취해진 비용 및 성과의 달성 여부를 판단한 후 예산지원을 시행하는 (예산의 사후지원) 체제의 도입이 필요하다.
  - 이는 예산의 효율적 사용뿐만 아니라 예산지원의 효과를 제고시키는 방법이다.
- 여섯 째, LEADER 프로그램과 같이 농촌지역의 잠재능력을 개발하기 위한 혁신적인 소규모 개발 프로그램의 도입이 필요하다.

- 이러한 소규모 시범사업들은 중요 정책사업을 추진하면서 나타나는 문제점을 사전에 예방할 수 있는 효과가 있으며, 정책사업에 대한 새로운 아이디어 획득이 가능하다는 장점이 있다.
- 마지막으로 행정구역과는 다른 지역개발을 위한 별도의 지역적 범위 설정 필요하다는 것이다.
  - 현재 우리나라의 행정절차상 당장 도입하기는 어렵다고 할지라도 농촌정책은 행정구역의 범위를 넘는 광역적인 차원에서 이루어질 때 보다 효과적이기 때문이다.
  - 따라서 지방행정체계와는 분리된 별도의 독립적 지역추진체계를 형성하는 것이 필요하다.
  - 영국의 중앙정부 지역사무소(Government Office for the Region) 형태는 중앙정부 권한의 비대화 논란을 야기할 수 있기 때문에 지역 단체 및 기관의 통합체 성격을 갖는 지역개발청(RDA) 형식의 광역적 기구를 설립 고려 필요가 있다.

## 2. 정책적 제언

- 우리나라의 농촌개발정책은 여전히 중앙부처 주도적이고 하드웨어 중심의 정책을 실시하고 있다.
  - 즉, 추진체계에 있어서의 하향식 방식과 성과위주의 자본투자 중심적인 방식이 가장 시급히 시정되어야 할 부분이다.

- 물론, 선진국의 농촌개발정책과 비교해 볼 때 우리나라 정책은 많은 부분의 개혁이 필요한 것은 사실이다.
- 그러나 선진국도 많은 시간을 소비하고 한 단계 한 단계 경험하면서 진행한 것에 비추어 보면 우리나라도 현재 우리에게 필요한 부분을 개혁하면서 서서히 변화시키는 것이 필요하다고 할 수 있다.

**□ 자본투자 중심의 사업을 지양하고 소프트웨어 중심의 사업이 필요하다.**

- 우선, 가장 중요한 것은 성과위주의 자본투자 중심의 정책을 지양해야 한다는 것이다.
  - 정부정책은 여전히 예산액의 다소를 중심으로 중요정책과 부수적인 정책으로 나누어지는 것 같다.
  - 하지만, EU에 사례에서 보는 것처럼, 농촌개발정책이 지속적이고 장기적인 성과를 거두기 위해서는 무엇보다도 지역주민과 지역 내 이해관계자들의 의견을 수렴해서 실시되어야 한다.
  - 이러한 의견의 수렴은 무엇보다도 지역단체나 기관들 간의 파트너쉽으로 이루어진다.
  - 그러므로 무엇보다도 이런 파트너쉽 형성 대상을 농촌지역에 지속적으로 창출하고 운영토록 하는 것이 중요하다.
- 이러한 농촌지역 내 관련 기관 및 단체의 능력을 높이기 위해서는 이들의 다양한 소규모 소프트웨어 중심의 사업에 정책적 지원을 지속적으로 시행하는 것이 필요하다.

- 물론, 사업의 시행과정을 모니터링하는 것은 필수적이지만 그렇다고 중앙부처의 사업지침을 그대로 전달시키는 방식은 지양되어야 한다.
- 이러한 소프트웨어적인 사업은 적은 예산으로 가시적으로 보이지 않는 농촌개발의 근본적인 변화를 초래할 것이다.

○ 그러나 이러한 변화를 위해서는 먼저 정책담당자들의 인식변화가 선행되어야 한다.

- 영국의 경우 과거 대처정부 시절 효율성 중심의 정책을 펼치면서 가시적인 효과가 없는 많은 사업들이 폐기되었다.
- 하지만 효율성은 낮더라도 실제 낙후지역내지는 농촌지역에 효과가 있다면 예산의 집중적인 지원이 이루어져야 한다는 효과성으로의 인식변화가 영국 정부의 정책변화에 선행되었다는 것은 우리가 타산지석으로 삼아야 할 부분이다.
- 즉, 잘하는 곳 보다는 필요한 곳에 많은 예산을 지원하는 또 다른 의미의 ‘선택과 집중’이 이루어져야 한다.

#### □ 다년 프로그램 방식의 도입 필요

- 일반적인 경제사업과 달리 농촌개발사업은 장기적인 예산지원이 필요한 사업이다. 따라서 일정지역의 다년 프로그램에 대한 지속적인 예산지원 시스템이 도입되어야 한다.
- EU의 사례를 본다면 단순히 프로그램 방식의 도입뿐만 아니라 프로그램의 작성과정에서의 파트너십이 더 중요하게 부각되고 있다.

- 하지만 우리나라의 경우 농촌지역에서 파트너쉽을 형성할 수 있는 여건이 아니기 때문에 우선적으로 지자체 등을 중심으로 한 중기적 기간의 프로그램의 도입과 이를 지자체 장의 변화에 상관없이 지속적으로 실시하도록 하는 것이 중요하다.
- 정치적인 시스템과 상관없이 일정 기간 동안 반드시 실시되어야 하는 형태로 변화된다면 농촌개발에 대한 주민들의 관심과 참여가 증가 될 것이다.
- 이는 점차적으로 정치적 영향력과 상관없는 농촌문제 또는 지역 문제에 관심이 있는 지역단체의 성장을 초래할 것이다.
- 그러므로 다년프로그램의 지속적인 실시와 이에 대한 예산지원의 보장은 농촌개발정책을 개혁하는 데 반드시 도입되어야 한다.
- 다만, 이러한 다년 예산지원의 경우 반드시 예산지원의 적절성 등에 관한 모니터링이 이루어져야 하지만 아직 우리나라의 경우 세밀한 모니터링 체계를 도입하기는 현실적으로 어려운 부분이 많기 때문에 이것은 추후의 과제로 남겨두는 것이 필요하다.

## 참 고 문 헌

- 강현수 외. 2003. 「유럽의 지역발전정책」. 한울아카데미.
- 국가균형발전위원회, 2003, 「국가균형발전특별법」
- 김수석·김태연. 2005. 「지역분권적 농촌정책의 발전과정: 영국 사례를 중심으로」. 한국농촌경제연구원.
- 김태연. 2004. “EU 농촌발전정책의 변화과정과 사례.” 「삶의 질 높임과 농촌개발 심포지엄 발표 자료집」. 농업기반공사.
- 박진도 외. 2004. 「농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구」. 농정연구센터.
- 박진도 외. 2002. 「상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구」. 농정연구센터.
- 성경룡. 2003. “참여정부의 균형발전전략.” 「지방분권과 국가균형발전을 위한 세미나 자료집」. 한국지방분권아카데미.
- 행정자치부, 2003, 「지방의 시대 분권의 길 - 지방분권특별법」
- Baldock, D., Dwyer, J., Lowe, P., Petersen, J. and Ward, N. 2001, The Nature of Rural Development: Towards a Sustainable Integrated Rural Policy in Europe, Institute for European Environmental Policy, London.
- CEAS, 1995, *Objective 5b Programme: An On-Going and Ex-Post Evaluation of Implementation in 21 Regions*, Research Report to European Commission's DGVI, CEAS Consultants and Centre d'Etudios de Planificacio, Wye College.
- The Commission of the European Communities(CEC). 1988. *The future of rural society*, Brussels, COM(88) 501 Final.
- \_\_\_\_\_. 1988a. "Council Regulation (EEC) No. 2052/88 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", Brussels, *Official Journal of the European Communities*, L 185: 9-20.
- \_\_\_\_\_, 1988b "Council Regulation (EEC) No. 4253/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments", Brussels, *Official Journal of the European Communities*, L 374: p1-14.
- \_\_\_\_\_, 1988c "Council Regulation (EEC) No. 4254/88 as regards the European Regional Development Fund", Brussels, *Official Journal of the European Communities*, L 374: p15-20.
- \_\_\_\_\_, 1988d, "Council Regulation (EEC) No. 4255/88 as regards the European Social Fund", Brussels, *Official Journal of the European Communities*, L 374: p21-24.
- \_\_\_\_\_, 1988e "Council Regulation (EEC) No. 4256/88 as regards the EAGGF Guidance Section", Brussels, *Official Journal of the European Communities*, L 374: p25-28.
- \_\_\_\_\_, 1988f *The future of rural society*, Brussels, COM(88) 501 Final, Commission of the European Communities.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Council Regulation (EEC) No. 2081/93 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", Brussels, *Official Journal of the European Communities*, L 193: 5-19.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Synthesis of the intermediate evaluations of Objective 5(b) programmes: Final Report*, Brussels, A report prepared by Public and Corporate Economic Consultants (PACEC) on behalf of the European Commission DG VI.

- \_\_\_\_\_. 1999a, *Berlin European Council : Presidency Conclusions*, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 1999b. "Council Regulation (EC) No. 1257/1999 on support for rural development from the EAGGF and amending and repealing certain Regulations", *Official Journal of the European Communities*, L 160: 80-101, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 1999c. "Council Regulation (EC) No. 1750/1999 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No. 1257/1999 on support for rural development from the EAGGF", *Official Journal of the European Communities*, L 214: 31-52, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 1999d. "Commission Decision No. 1999/659/EC fixing and indicative allocation by Member State of the allocations under the EAGGF Guarantee Section for rural development measures for the period 2000 to 2006", *Official Journal of the European Communities*, L 259: 27-28, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 1999e. *Fact sheet : CAP Reform : Rural Development*, Directorate General for Agriculture, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 1999f. *Evaluation of rural development programmes 2000-2006 : Guidelines*: Directorate General for Agriculture, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 1999g. "Council Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission", *Official Journal of the European Communities*, L 184: 23-26, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 2000a. *Structural Actions 2000-2006 : Commentary and Regulations*, The Commission of the European Communities, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 2000b, *Lisbon European Council : Presidency Conclusions*, Brussels.

- \_\_\_\_\_. 2001, *European Council Göteborg : Conclusions of the Presidency*, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Common Indicators for monitoring rural development programming 2000–2006*: The Commission of the European Communities, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 2003a. *Fact sheet : Rural Development in the European Union*, Directorate General for Agriculture, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "Council Regulation (EC) No. 1783/2003 amending Regulation (EC) 1257/1999 on support for rural development from the EAGGF", *Official Journal of the European Communities*, L 270: 70–77, Brussels.
- \_\_\_\_\_, 2004, *Proposal for a council regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development(EAFRD)*, Brussels, 14.7.2004 COM(2004)490 final, Commission of the European Communities.
- \_\_\_\_\_. 2005a. "Council Regulation (EC) No. 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development(EAFRD)", *Official Journal of the European Communities*, L 277: 1–40, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 2005b. "Council Regulation (EC) No. 1290/2005 on the financing of the common agricultural policy", *Official Journal of the European Communities*, L 209: 1–25, Brussels.
- \_\_\_\_\_, 2005c, *Financial Perspective 2007 – 2013*, Brussels, 19 December 2005, doc 15915/05, Council of the European Union.
- \_\_\_\_\_. 2006a, "Council Decision No. 2006/144/EC on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013)", *Official Journal of the European Union*, L 55. 20.02.2006. European Commission, Brussels.

- \_\_\_\_\_. 2006b, *Fact Sheet : New Perspectives for EU Rural Development*, European Commission, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 2006c, *Fact Sheet : The EU Rural Development Policy 2007-2013*, European Commission, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 2006d, "Institutional Agreement between the European Parliament, the Council, and the Commission on budgetary discipline and sound financial management" No. 2006/C 139/01, *Official Journal of the European Union*, C 139. 14.06.2006. European Commission, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 2006e, "Council Decision No. 2006/493/EC laying down the amount of Community support for rural development for the period from 1 January 2007 to 31 December 2013. its annual breakdown and the minimum amount to be concentrated in regions eligible under the Convergence Objective", *Official Journal of the European Union*, L 195. 15.07.2006. European Commission, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 2006f, *Perspectives for Agricultural Markets and income in the European Union 2006-2013*, European Commission, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 2006g, *Rural development 2007-2013 Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework: Guidance document*, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Brussels.
- Centre for Rural Economy(CRE). 2003. *Funding for Rural Development - Rural development programmes for North East region*, Rural development seminar for local practitioners, Centre for Rural Economy.
- DEFRA. 2001a. *England LEADER+ Programme 2000 - 2006*, Department for Environment, Food and Rural Affairs, London.

- \_\_\_\_\_. 2001b. *LEADER+ Programme for England: Notes for Guidance*, Department for Environment, Food and Rural Affairs, London.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Rural Strategy 2004*, Department for Environment, Food and Rural Affairs, London.
- \_\_\_\_\_. 2006, *Rural Development Programme for England 2007-2013*, DEFRA.
- DETR. 2000. *Our Countryside: the future, A fair deal for rural England*, Department for Environment, Transport and the Region, London.
- Dwyer, J., Baldock, D., Beaufoy, G., Bennett, H., Lowe, P. and Ward, N. 2002. *Europe's Rural Futures - The Nature of Rural Development II : Rural Development in an Enlarging European Union*, IEEP and LUPG, London.
- Geddes, M. and J. Benington, 1995, *The Role of Partnerships in Promoting Social Cohesion: Research Report for the UK*, university of Warwick Business School, Local Government Centre, Coventry.
- Government Office for the North East(GONE). 1994. *Northern Uplands Objective 5(B) Programme 1994-1999-Commission Decision and Single Programming Document*, Newcastle-upon-Tyne.
- Government Office for the South West(GOSW). 2000. *Objective one Programme for Cornwall and the Isles of Scilly 2000-2006: Single Programming Document*, Bristol.
- Lowe, P. and J. Murdoch, 1993, *Rural Sustainable Development: report for the Rural Development Commission*, Rural Development Commission, London.
- Lowe, P., J. Murdoch and N. Ward. 1995. "Networks in rural development: beyond exogenous and endogenous models", Ch. 5, in Ploeg, J. and G. Dijk (eds.): *Beyond Modernization: The Impact of Endogenous Rural Development*, Van Gorcum, Assen.

- Lowe, P., C. Ray, N. Ward, R. Wood and R. Woodward. 1998. *Participation in rural development: a review of European experience*, Centre for Rural Economy, University of Newcastle-upon-Tyne..
- MAFF. 2000a. *England Rural Development Programme 2000-2006*: approved by commission decision C(2000) 3003 on 11 October 2000, MAFF, London.
- \_\_\_\_\_. 2000b *The Rural Enterprise Scheme*, MAFF, London, 2000b.
- \_\_\_\_\_. 2000c *The Rural Enterprise Scheme: A consultation document*, MAFF, London.
- \_\_\_\_\_. 2000d *England Rural Development Programme: General notes for guidance of applicants*, MAFF, London.
- \_\_\_\_\_. 2000e *Processing and Marketing Grant: Introductory Booklet*.
- Midmore, P., 1998, "Rural Policy Reform and Local Development Programmes: Appropriate Evaluation Procedures", *Journal of Agricultural Economics*, 49(3): 409-426.
- North Pennines LAG. 2001. *Development Plan*, North Pennines Local Action Group, Durham.
- O'Brien, P., A. Pike and J. Tomaney. 2004. "Devolution, the governance of regional development and the Trade Union Congress in the North East region of England", *Geoforum*, Vol. 35, No. 1, pp 59-68..
- Pearce, G., S. Ayres and M. Tricker. 2005. "Decentralisation and devolution to the English regions: Assessing the implications for rural policy and delivery", *Journal of Rural Studies*, Vol. 21, No. 2, pp 197-212.
- Vanhove, N. 1999. *Regional Policy: A European Approach*, Ashgate, Aldershot..

Ward, N. 2002. *Europe's Rural Futures - The Nature of Rural Development II - Rural Development in an Enlarging European Union: The UK National Report*, IEEP and LUPG, London.

Ward, N., P. Lowe and T. Bridges. 2003. "Rural and Regional Development: The Role of the Regional Development Agencies in England", *Regional Studies*, Vol. 37, No. 2, pp 201-214..

## <용 어 해 설>

### □ EU 정책관련 용어 및 약어

- CAP (Common Agricultural Policy : 공동농업정책)
  - － 1957년 EU 로마조약에 의해 형성되었으며 EU 회원국간 공동으로 시행한 최초의 정책
  
- RDR (Rural Development Regulation: 농촌개발규정)
  - － 1999년 CAP가 처음으로 농촌개발을 실시하기 위해서 제정한 법규
  
- Structural Funds (구조기금)
  - － EU에서 지역발전을 위해 사용되던 기존의 3가지 예산을 1988년에 통합한 것으로 아래의 예산이 구조기금으로 통합되었다.
  
- ERDF(European Regional Development Fund: 유럽지역발전기금)
  - － 유럽지역의 산업발전 정책을 위해 사용되는 예산
  
- ESF (European Social Fund: 유럽사회기금)
  - － 유럽지역의 사회복지 정책을 위해 사용되는 예산
  
- EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: 유럽농업 지도보증기금)

- CAP 정책을 위해 사용되는 예산으로 이중 Guarantee(보증)부문 예산을 각종 농업보조금 및 시장관련 정책에 사용되는 예산이고 Guidance(지도)부문 예산은 구조정책에 사용되는 예산분야임.
- EAGF (European Agricultural Guarantee Fund: 유럽농업기금)
  - 기존의 EAGGF 보증부문 예산으로 2005년에 별도의 예산분야로 분리됨.
- EAFRD (European Agricultural Fund for Rural Development: 유럽 농촌개발기금)
  - 기존의 EAGGF 지도부문 예산으로 2005년에 별도의 예산분야로 분리됨.
- CEC (Commission for European Communities: 유럽집행위원회)
  - EU 정책을 총괄하는 기구
- SPD(Single Programming Document: 통합지역발전계획)
  - 지역개발정책의 행정절차를 간소화하기 위해서 도입된 것으로 하나의 문서로 사전계획 및 실행계획을 모두 포괄하는 것.
- Accompanying measures(동반정책)
  - 1992년 CAP 개혁 당시에 시장가격인하에 대한 보상으로 직접지불제와 함께 도입된 것으로 토지면적을 기준으로 매년 일정액을 지불하는 것.

- 1992년에는 농업환경정책, 농지조림화정책, 조기은퇴장려정책 등의 세 가지가 도입되었으나, 1999년 개혁에서는 조건불리지역정책이 포함되면서 현재 4대 동반정책으로 불리고 있음.

□ 영국의 정책관련 용어 및 약어

- DEFRA (Department for Environment, Food, and Rural Affairs: 환경식품농촌부)
  - 2001년 영국정부의 조직개편에 따라 기존의 MAFF(농림수산부)를 확대·개편하여 형성된 중앙부처로 전통적인 MAFF의 명칭 변경을 두고 약 2년여 동안 논의가 이루어졌음.
- MAFF (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries: 농림수산부)
  - 영국의 농림수산업 담당 중앙부처로 2001년 DEFRA로 변경되었음.
- ODPM (Office for Deputy Prime Minister: 부총리실)
  - 중앙정부와 지방행정기관간의 업무를 조정하는 역할을 함.
- ERDP (England Rural Development Programme: 영국 농촌개발프로그램)
  - CAP의 농촌개발규정(RDR)에 근거하여 2000-2006년간 실시된 영국 잉글랜드 지역의 농촌개발프로그램으로 전국계획과 8개 지역의 지역계획으로 구성되어 있음.
- RDPE (Rural Development Programme for England: 영국 농촌개발 프로그램)

- 2007~2013년간의 영국 농촌개발프로그램의 명칭으로 이전 정책과의 명칭 구분을 위해 단어의 순서를 바꾼 것임.

○ GOs (Government Offices for the Regions: 중앙정부 지역사무소)

- 영국의 8개 지역에 분포되어있는 중앙부처의 지역사무소로 각종 중앙부처의 업무와 정책을 각 지역에서 효과적으로 추진하기 위해서 1994년에 설립되었음.

○ RDS (Rural Development Services: 농촌개발서비스)

- 영국 환경식품농촌부의 지역실행기관으로서 2000년 농촌개발정책을 각 지역에서 효과적으로 수행하기 위해서 기존의 MAFF 지역사무소를 확대 개편한 것임.
- 2000년에 통합설립되어 2005년까지 영국 농촌개발정책을 담당하였으며 2005년 정부의 지역조직 개편에 따라 중앙정부 지역사무소(GO)로 통합되었음.

○ RDA (Regional Development Agency: 지역개발청)

- 1998년 영국 각 지역의 개발관련 단체들이 통합하여 형성된 조직으로 2000년부터 해당 지역의 각종 경제사회개발 관련 업무를 총괄하고 있는 조직이며 각 지역 포괄예산의 신청 및 운영주관기관임.

## <부록1> EU 농촌개발정책(2000~2006)의 내용과 실시체계

### 1. 농촌개발의 원칙 및 혁신성

- Agenda 2000 개혁은 공동농업정책에 농촌개발규정(Rural Development Regulation)을 마련하고 농촌개발정책을 공동농업정책의 두 번째 기둥(second pillar)으로 도입하였다.
  - － 이 농촌개발규정은 EU 농촌개발정책의 궁극적인 목적으로 지속 가능한 농촌개발(sustainable rural development)을 설정하고 이를 지원하기 위한 것이다.
  - － 여기에 적용한 원칙을 살펴보면 다음과 같다(CEC, 1999 참조).

#### □ 농촌개발의 원칙

- 첫째는 농업의 다원적 기능(multifunctionality)을 강화한다는 것이다.
  - － 식량공급 이외 농업의 다양한 역할을 인정하는 것으로 농민들이 제공하는 서비스에 대한 새로운 인식과 장려하는 것을 의미한다.
- 둘째는 농촌경제에 대한 다부문적·통합적(multisectoral and integrated) 접근을 적용한다는 것이다.
  - － 이는 농촌지역의 경제활동을 다양화하고, 새로운 소득 및 고용기회를 창출하고, 농촌 유산을 보호하는 것을 일정 지역의 농촌경제라는 하나의 범위 내에서 이루어지도록 하는 것이다.

- 셋째는 농촌개발에 대해 신축적이고 유연한(flexible) 지원을 실시한다는 것이다.
  - 여기에는 그 동안 EU 정책의 개혁과정에서 논의되어왔던 보완성(subsidiarity), 분권화의 촉진, 광역(region) 및 지역(local) 파트너십에 기초하여 지원한다는 내용을 포함하고 있다.
- 넷째는 프로그램의 입안 및 관리의 투명성(transparency)을 제고하는 것이다.
  - 단순화되고 접근이 용이한 법률에 기초한 계획의 입안 및 관리를 의미한다.

#### □ 농촌개발정책의 혁신성

- 유럽 농촌지역의 균형발전을 위해 상이한 개입정책의 통합성(integration)을 높이는 방법론을 적용하는 것이 가장 중요한 혁신적인 면이다.
  - 이를 통해서 기존의 복잡 다양한 9개의 규정을 하나의 문서로 대체하고 다음과 같은 세 가지 방법에 의해 농촌개발을 추진한다.
    - ① 농업과 임업 부문의 강화
    - ② 농촌지역의 경쟁력 개선
    - ③ 환경 및 농촌 전통유산의 보전

## 2. 농촌개발정책의 내용

- 농촌개발정책의 사업분야(Measure)는 크게 동반정책사업(accompanying measures)과 비동반정책사업(non-accompanying measures)로 분류된다.
  - 동반정책사업은 1992년 CAP 개혁 당시 시장가격인하에 대한 보상으로 직접소득보조정책과 함께 도입되어 토지면적을 기준으로 매년 일정액을 지불하는 정책이다.
  - 1992년 CAP 개혁 당시의 3대 동반정책은 농업환경(agri-environment), 농지 조림(afforestation), 조기은퇴(early retirement) 등이며 여기에 조건불리지역(LFA) 보상이 추가되어 4대 동반정책사업으로 분류된다.
  - 비동반정책사업은 특별한 개발프로젝트나 활동에 대한 자본투자 및 매년 일정액의 지원이 혼합되어 있는 사업분야이다.
  - 여기에는 농장투자, 청년농민지원 및 훈련, 가공 및 마케팅, 삼림 및 기타 농촌개발수단이 해당된다(표 1).
- 정책사업 가운데 농업환경정책(agri-environment measure)은 회원국이 반드시 도입하여야 하며, 여기에 대해 EAGGF 보증부문이 50%(목표1 지역은 75%)를 공동 부담한다.
  - 나머지 정책수단은 선택사항이며 EAGGF 보증부문에서 25~50% (목표1지역은 50~75%)를 지원한다.
- 이러한 EU 농촌개발정책은 새로이 도입된 정책사업이 별로 없고 기존의 사업 즉 농업부문의 구조조정, 조건불리지역 영농지원, 가공 및 마케팅에 대한 투자 지원, 농업환경활동에 대한 보상, 삼림정책 등을 통합한 것에 불과(Dwyer, J. et al., 2002.)는 지적이 있다.

- － 한편, EU 농촌개발정책의 가장 포괄적 정책사업인 제33조는 구조기금 목적5b(1994~99년)로부터 유래한 것으로 새로운 것은 없지만, 지원 자격을 비농민과 비농업활동으로 확대한 점에서는 기존 농업정책과 비교할 때 매우 큰 변화가 있었다고 할 수 있다.

<표 1> EU 농촌발전정책의 내용과 기원

규정	정책명칭	기원
제4-7조	농장에 대한 투자	1993 구조기금 목적 5a
제8조	청년농민의 육성	1993 구조기금 목적 5a
제9조	직업훈련	1993 구조기금 목적 5b
제10-12조	조기은퇴	1992 CAP 개혁 동반조치
제13-21조	조건불리지역	1993 구조기금 목적 5a
제16조	환경적 제약지역	신규
제22-24조	농업환경조치	1992 CAP 개혁 동반조치
제25-28조	농산물 가공 및 유통개선	1993 구조기금 목적 5a
제29,30,32조	삼림	1993 구조기금 목적 5b
제31조	농지의 조립	1992 CAP 개혁 동반조치
제33조	농촌지역의 적응 및 개발촉진 i) 토지개량 ii) 토지의 분할, 합병 등의 재구획 iii) 농장구제 및 관리서비스 iv) 고품질 농산물 마케팅 v) 농촌경제 및 주민을 위한 기초서비스 vi) 촌락개선 및 농촌유산의 보호 vii) 농업 및 농업관련활동의 다양화 viii) 농업수자원의 관리 ix) 농업개발과 관련된 인프라의 개발과 개선 x) 관광 및 수공업의 장려 xi) 농림업 환경 및 경관보전, 동물복지 개선 xii) 자연재해로 인한 농업생산 기반 피해복구 xiii) 재정지원 및 운영 시스템	1993 구조기금 목적 5b

자료: Dwyer, J. et al., 2002.

### 3. 농촌개발정책의 예산

#### □ 2000~2006년간의 농촌개발 소요예산

- 1999년에 베를린에서 열린 EU 각료이사회에서는 2000~2006년까지의 7년간 CAP 예산을 연평균 405억 유로로 확정하고 기타 동식품 검역 등과 관련된 분야에 7년간 소요되는 예산으로 140억 유로를 배정하여 총 2,977억 유로의 예산을 확정하였다(표 2).
- 이 중 CAP의 시장관련 정책에 소요되는 예산은 1999년 불변가격을 기준으로 7년간 총 약 2,674억 유로로 전체 CAP 예산의 약 90%를 차지하고 있다.
- 한편, 동반정책과 비동반정책을 포함하는 농촌개발관련 예산은 7년간 304억 유로가 배정되어 전체 CAP 예산의 약 10%를 차지하고 있다.
- 이러한 EU의 농촌개발 정책예산은 회원국의 예산사용액에 대해서 일정부분만을 보조해 주는데 사용하는 액수이다.

#### <표 2> 2000~2006년 CAP 보증부문 예산 배정액(1999년 가격)

(단위 : 백만 유로)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	총 계
CAP 총액	40,920	42,800	43,900	43,770	42,760	41,930	41,660	297,740
시장부문 (1기등)	36,620	38,480	39,570	39,430	38,410	37,570	37,290	267,370
농촌개발 (2기등)	4,300	4,320	4,330	4,340	4,350	4,360	4,370	30,370

자료 : CEC, 1999a, 5p.

## □ 국가별 농촌개발 지원예산 할당액

- 베를린 각료회의에서 설정된 7년간의 예산액을 토대로 1999년 9월 농업각료회의에서 각 국가별 농촌개발 관련 예산의 할당액도 결정되었다.
- EU 결정 1999/659/EC(CEC, 1999d)로 공표된 국가별 할당액을 보면 (표 3) 총액은 연평균 43.3억 유로이고 국가별로는 프랑스, 독일, 이태리, 스페인, 오스트리아 순으로 많은 액수를 받고 있다.

<표 3> CAP 농촌개발예산의 회원국별 연평균 할당액과 비중

회원국	연평균 할당액	
	금액(백만유로, 1999년 가격)	%
벨기에	50	1.2
덴마크	46	1.1
독일	700	16.1
그리스	131	3.0
스페인	459	10.6
프랑스	760	17.5
아일랜드	315	7.3
이태리	595	13.7
룩셈부르크	12	0.3
네덜란드	55	1.3
오스트리아	423	9.7
포르투갈	200	4.6
핀란드	290	6.7
스웨덴	149	3.4
영국	154	3.5
총계	4,339	100.0

자료 : CEC, 1999d.

- 이러한 국가별 할당액은 전체 예산에서 각 국가가 차지하는 비율을 기준으로 결정되며, 향후 예산 변동에 따라 국가별 할당액을 변동할 경우에도 이 비율을 상한으로 해서 배분하게 된다.
- 국가별 할당액은 각 회원국 농촌지역의 개별적인 상황과 수요를 감안해서 결정하고 특히, 환경보전, 일자리 창출, 경관보존의 목적을 달성하는데 필요한 지원을 고려하여 결정한다.
  - 회원국의 연도별 소요 예산은 회원국 정부가 제출하는 농촌개발계획 (Rural Development Plan)에 따라 결정되면 회원국이 매년 제출하는 재정보고서의 결과와 예상 액수에 따라서 수정될 수 있다.

#### □ 농촌개발정책에 대한 분담 비율

- EU 농촌개발정책에 대해서는 회원국의 총 비용에 대해 EU 예산에서 일정한 비율로 보조하고 있다.
  - 그 비율은 기본적으로 회원국의 총 비용에 대해 EU에서 50%를 보조해 주는 것이지만 사업의 성격과 지역의 특성에 따라 차별적인 보조를 시행하고 있다.
  - <표 4>에서 보는 바와 같이 농장투자 및 가공·유통을 위한 사업에 대해서 EU는 기본적으로 총 소요비용의 40%를 보조해 주지만 조건불리지역의 농장투자나 목적 1지역에서의 가공·유통 사업에 대해서는 50%로 그 보조 비율을 높이고 있다.
- 또한 농촌개발정책에 의해서 실시되는 대부분의 사업에 대해서 EU가 50%를 보조해 주지만 목적 1지역에서 시행되는 사업에 대해서는 75%까지 보조해 준다.

&lt;표 4&gt; 농촌개발정책에 대한 보조 및 공동부담 비율

	최고액	대상 지역
1. 보조 수준: 총공적보조비율		
(1) 농장에 대한 투자	50% <sup>(1)</sup> 40% <sup>(1)</sup>	조건 불리지역 기타 모든 지역
(2) 가공 및 마케팅	50% 40%	목표1지역 기타 모든 지역
2. 공동부담의 수준: 총공적 지출에 대한 유럽 공동체의 부담 <sup>(2)</sup>		
(1) 기타 정책수단 <sup>(3),(4)</sup>	50-75% 25-50%	목표1지역 기타 모든 지역
(2) 소득창출투자 <sup>(5)</sup>	35% 15%	목표1지역 기타 모든 지역

자료 : CEC, 1999e, 7p.

주(1) 청년 농업인을 위한 투자는 5% 증가

(2) 농촌개발정책에 대한 공동체의 공동부담은 구조기금의 일반규정 29조와 30조에 일치하도록 이루어진다.

(3) 농업-환경정책에 대한 공동부담의 수준은 고정되어 있다. 즉 목표1지역은 75%, 기타 모든 지역은 50%.

(4) 예외적인 경우 즉 결속기금의 지원을 받는 나라는 80%, 극단적인 벽지는 85%까지 받을 수 있다.

(5) 가공 및 판매에 간여하는 농업 및 산림 회사를 포함. 직접 보조 이외에 다른 방법으로 지원비율을 총 비용의 최고 10% 높일 수 있다.

- 이는 규정 1257/1999에서 밝히고 있는 것처럼 목적 1 지역의 특별히 낙후된 사회경제적 상황을 고려한 조치이다.
- 한편, 정책적 지원에 의해 개인 소득이 증가하는 사업에 대해서는 일반적으로 그 보조 비율이 크게 낮아져서 15%만을 보조하고 있으며, 목적 1지역에 시행되는 사업의 경우에는 35%를 보조하고 있다.

- 회원국에 지불되는 보조금은 매년 회원국에서 제출한 보고서를 기준으로 미리 지급하고, 실제 집행된 금액과 부족 및 잔액에 대해서는 그 다음 해 지원예산에 반영한다.

□ 농촌개발정책의 사업분야별 보조액과 기준

- 농촌개발정책에 의해 실시되는 각종 사업에 대해서 지원하는 보조금의 상한선도 제시하고 있다.

<표 5> 농촌개발정책의 사업분야별 보조액 및 지급방식

사업분야	최고 보조액(유로)	지급방식
청년농업인 취농(제8조)	25,000 혹은 창업비용에 대한 이자보조	취농시 1회
조기은퇴(제12조)	15,000 <sup>(1)</sup> 150,000 3,500 35,000	은퇴 농민에게 매년 지불액 은퇴농민에 대한 지불총액 농업노동자에 대한 매년지불액 농업노동자에 대한 지불총액
조건불리지역(제15조)		
최소보상지불	25 <sup>(2)</sup>	농용지 ha 당
최고보상지불	200	농용지 ha 당
환경규제지역(제16조)	200	ha 당
삼림(제32조)		
최소지불	40	ha 당
최고지불	120	ha 당
농지의 조림(제31조)		
조림에 따른 소득보상		
- 농민 및 단체	725	ha 당
- 기타 사적 법인	185	ha 당
농업-환경(제24조)		
일년생 작물	600	ha 당
특수한 다년생 작물	900	ha 당
기타 토지이용	450	ha 당

자료 : CEC, 1999e, 8p.

- (1) 연간 최고 지불액은 농업구조의 조정을 가속화하기 위해 2배까지 올릴 수 있다.
- (2) 이 금액은 특수한 지리적 상황이나 주변 농지의 경제적 구조를 고려하거나 중복 보상을 피하기 위해 감액할 수 있다.

- 이것은 각 회원국이 자국의 재정상황과 농촌지역의 상황을 고려하여 많은 지원을 한다고 하더라도 EU 예산에서 보조하는 금액의 최고 한도를 설정하여 과도한 보조를 억제하기 위한 것이다.

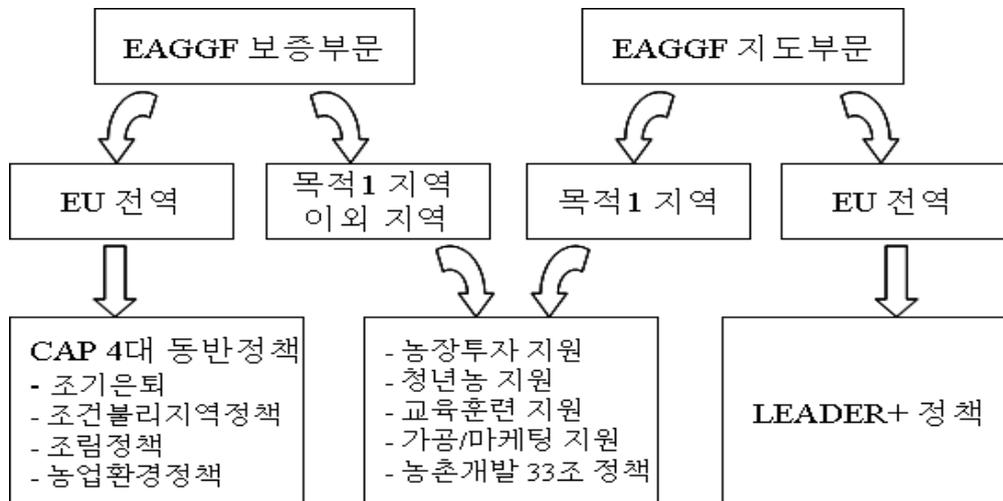
□ 농촌개발정책에 대한 EU의 지원예산 구조

○ CAP 예산과 관련해서 가장 크게 바뀐 부분이 기존에 EAGGF 지도 부문(Guidance Section)에서 지원하던 농촌개발 정책이 EAGGF 보증부문(Guarantee Section)으로 변한 것이다.

- 이에 따라서 EAGGF 지도부문은 구조기금(Structural Fund)으로 통합되어서 지역정책의 일환으로 실시되는 농촌개발관련 조치에 지원하게 된다.

- 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<그림 1> 농촌개발정책에 대한 EU의 지원 예산 구조



자료 : CEC, 1999e, 6p.

#### 4. 농촌개발정책의 시행체계 : 계획, 평가 및 감시

##### □ 프로그래밍 방식에 의한 계획과정

- EU 농촌개발정책은 2000년부터 프로그래밍 방법을 적용하여 실시된다. 이 방법은 이미 지역정책에서 적용되어 왔던 방법으로 EU와 회원국간에 이루어지는 과정을 살펴보면 다음과 같은 네 단계를 거치게 된다.
  - － 첫째는 회원국 정부와 지역 기관 및 단체들 간의 파트너십에 의해 지역발전계획을 작성하고 이를 EU 집행위원회에 제출하는 것이다.
  - － 둘째는 이 발전계획을 토대로 EU 집행위원회와 협상을 통해서 ‘공동체 지원계획 (Community Support Framework: CSF)’을 작성하는 것이다. CSF는 해당지역 발전의 중점과제를 선정하고 이를 지원할 구조기금의 재원과 지원금액을 결정한다.
  - － 셋째는 계획의 실시 단계로써 CSF에 포함된 중점과제에 대한 정책을 설정하고 EU 집행위원회에 이에 대한 지원신청을 하는 과정이다. 이러한 정책의 수행을 위해서 작성된 문서가 Operational Programmes(OP)이며 이것은 CSF에 설정된 중점과제를 수행하기 위해서 어떤 조치를 취하는지, 이에 대한 각 년도의 지원예산은 어떻게 구성되는지, 그리고 각각의 조치들이 목적하는 바는 무엇인가에 대한 세부사항들이 포함된다. 이러한 OP는 또한 EU 집행위원회의 승인과정을 거쳐야 하며, 이것이 자금지원에 대한 신청 역할을 한다.
  - － 마지막 네 번째 단계는 계획의 수행과정을 모니터링하고 평가하는 과정이다.

- 이들 네 단계는 구조기금의 제 2차 프로그래밍 기간 동안에 회원국에게 발전계획과 이에 관련된 예산지원신청을 포함하는 ‘단일 발전계획(Single Programming Document: SPD)’을 작성하여 제출하도록 함으로써 기존의 CSF와 OP에 대한 승인단계를 생략할 수 있도록 하였다.
  - 즉, 각 지역의 SPD에 대한 논의과정을 통해서 CSF와 OP를 포함하는 최종 SPD를 승인함으로써 발전계획에 대한 과정을 마무리하는 것이다.
- 이러한 발전계획의 형성과 집행의 전 과정에서 파트너십은 중심적인 역할을 수행한다.
  - 즉, 중앙정부와 지역기관 그리고 단체들로 구성된 파트너십은 실제 프로그램의 집행과정에서 ‘모니터링 위원회’를 구성해서 지역발전을 위한 프로젝트의 선정과 이에 대한 예산지원액을 결정하는 역할을 담당한다.
- 이러한 파트너십에 의한 지역발전정책의 수행이 기존 기업중심의 외생적 지역발전을 추구하였던 EU 지역정책이 내생적인 모델로 변화하기 위한 시도 (Lowe *et al.*, 1998)라고 볼 수는 있지만, 제 1차 정책기간동안 파트너십이 그 개념 자체가 의도한 것처럼 진행된 것은 아니었다.
  - 파트너십이 원론 그대로의 역할을 하기 위해서는 EU, 회원국 정부, 지역단체간의 긴밀한 협조관계가 전제가 되어야 한다. 즉, 회원국들의 전통적인 경제계획과 발전기능을 담당하는 기관 등의 제도적 구조의 변화가 수반되어야 한다.

- 그러나 1988년 구조기금의 개혁으로 과거에 중요한 경제정책에 대한 계획기능을 수행했던 기관들이 한 순간에 그 기능을 지역으로 이전시키는 것은 어려운 일이었고, 지역기관이나 단체들 역시 자신들에게 주어진 파트너십 내에서의 역할을 충분히 수행할 준비가 되어 있지 않았다(Geddes and Benington, 1995).
- 뿐만 아니라 EU 구조기금들 간에도 각각의 재원들이 전통적으로 지원해 온 분야들과 나름대로의 지원기준들 때문에 신축성을 갖고 상호협력하거나 동반지원 하는 경우가 매우 드물었다(Midmore, 1998).
- 결국, 지역발전의 계획, 모니터링, 그리고 동반 예산지원을 위한 제도적 시스템의 미숙으로 인해서 구조기금 개혁의 효과와 영향은 매우 제한적이었다(CEAS, 1995).

#### □ 농촌개발정책의 프로그래밍 과정

- 농촌개발정책에 적용되는 프로그래밍 방법<sup>10)</sup>은 크게 농촌개발계획의 제출, 계획안의 승인, 그리고 계획의 실시, 모니터링, 평가 등의 세 단계로 구분할 수 있다. 각 단계를 좀 더 자세히 살펴보자
- 첫 번째 단계는 회원국 정부가 적절한 지역적 범위에서 실시될 통합적인 농촌개발계획(single plan)을 작성하여 제출하는 것이다.
  - 농촌개발계획은 7년간(2000~2006년) 가장 적절한 지리적 수준에서 회원국에 의해 입안되며, 이 계획에는 현재의 상황, 전략(수량적 목표, 우선순위, 해당 지역), 기대효과(고용효과를 포함해 경제적, 사

10) EU 규정 1750/1999의 33-35조

회적, 환경적 영향), 재정계획, 계획시행 수단(농업·환경수단을 포함한 지원 수단), 필요한 연구 및 기술적 지원 수단, 책임 기관, 계획을 효과적으로 시행하는데 필요한 규정 등이 포함된다.

- 농촌개발계획의 작성 양식은 EU 규정 1750/1999의 부록에 자세하게 제시되어 있다.
  - 만약, 농촌개발정책이 적용될 지역이 목적1 또는 2 지역과 중복될 경우 이 지역에 대한 농촌개발정책은 목적1 또는 2지역 정책의 프로그램에 포함되어야 한다.
  - 참고로 모든 농촌개발계획에는 의무적으로 농업환경정책의 실시계획이 포함되어야 한다.
- 두 번째 단계는 회원국이 제출한 계획안을 EU 집행위원회가 승인하는 단계이다.
- 이 단계에서 EU 집행위원회는 규정 1257/1999와의 합치여부에 대해 검토하며 제출된 후 6개월 이내에 승인절차가 완료되어야 한다.
- 세 번째 단계는 회원국에서 계획에 따라 실시하고 모니터링 및 평가를 수행하는 단계이다.
- 실제적인 프로젝트를 선정하는 것은 회원국 정부 및 지역 담당기관의 역할이다. 따라서 프로젝트를 운영하고자 하는 기관이나 단체는 담당기관에 계획서를 제출하고 프로젝트 운영 및 지원에 관한 승인을 받아야 한다.

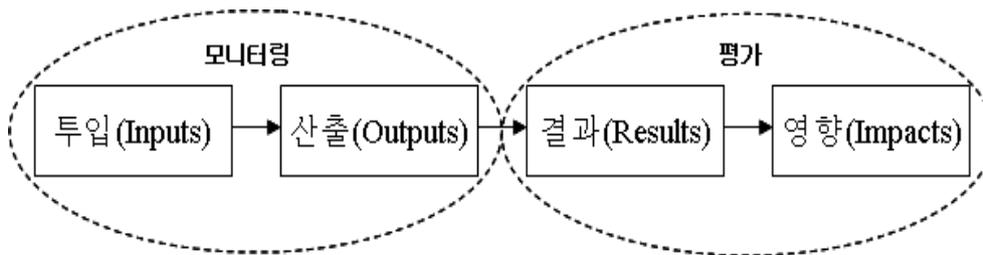
- 한편, 프로젝트가 시작된 이후에는 EU 집행위원회와 회원국 정부가 모니터링 과정에 함께 참여하게 되고 이를 위해서 해당 지역에 대해 모니터링 위원회를 구성하기도 한다.
- 농촌개발계획의 작성시에 사전 평가를 시행한 것처럼, 독립적인 기관에 의해 수행되는 중간평가와 사후평가를 시행해야 한다.

## □ 모니터링과 평가의 구분

- 모니터링과 평가는 흔히 같은 의미로 쓰이지만 EU에서는 이러한 모니터링과 평가과정이 엄격히 분리되어 있으며 이러한 명확한 구분이 정착되기까지는 약 10여년 이상의 연구검토가 이루어졌다.
  - EU에서 밝히고 있는 모니터링과 평가의 차이점에 대해서 살펴보자.
- 모니터링은 자원(재정)의 소비, 성과물의 비율, 지원대상장의 수 등과 같은 정보로 이루어진다.
  - 모니터링을 위한 지표들 중 특히 자원의 투입과 산출에 관한 지표들은 지원을 받은 사람들이 자신들이 받은 재정적 지원과 그에 기반한 자신들의 활동을 상부 기관에 보고하는데 이용한다.
- 평가는 모니터링이나 보고 또는 감시·감독의 차원을 넘어서 사업 시행의 결과와 영향에 관한 지표를 중심으로 다루는 것이다.
  - 따라서 평가는 농촌개발정책의 목적을 달성하는데 있어서 일정한 시책의 영향이나 효과를 분석하는 것에 초점을 두는 것이다.

- 또한 평가는 지원한 자원(재원)과 산출된 영향 간의 관계에서 그 시책이 얼마나 효율적이었는지도 분석한다.
  - 또 다른 측면에서 보면 평가는 현실적인 필요에 대한 목적의 적절성, 현실적 필요를 그 영향이 해결하고 있는지에 대한 유용성, 장기적 영향의 지속성에 관한 사항도 다루어야 한다.
  - 결과적으로 모니터링 과정에서 수집된 자료들은 평가를 위한 기초 자료로서의 역할을 한다고 할 수 있다.
- 모니터링과 평가의 관계를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<그림 2> 모니터링과 평가의 관계



자료 : CEC, 2002, 7p.

□ 모니터링 과정

- EU 규정 1750/1999의 제 41조에 규정된 것에 따르면 모니터링을 위한 연차보고서를 회원국은 매년 4월 말까지 집행위원회에 제출해야 하며 여기에 다음과 같은 사항을 포함해야 한다.
  - 정책이나 지역 사회경제적 추세를 포함하는 일반적인 변화사항

- 정량지표를 사용하여 각종 시책이 목표달성을 위해 진행한 사항
  - 효과제고를 위해 회원국 담당기관이나 모니터링 위원회가 취한 조치
  - EU 정책과의 조화를 추구하기 위한 취한 조치
- 모니터링을 위한 공통 지표와 제출 양식은 CAP의 예산이 투입되는 농촌개발정책, 목적정책 등에도 동시에 적용하기 위해서 사전에 작성하여 각 회원국 담당기관에 배포하였다.
- 이외에 각 회원국 내에서 이루어지는 모니터링 과정은 회원국 자체의 결정에 따라 별개로 이루어진다.

## □ 평가 과정

- 회원국에서 시행된 농촌개발정책에 대한 평가는 독립적인 기관이 수행하도록 하고 있다.
- 이러한 평가는 사전에 EU 집행위원회에서 제공된 평가용 공동설문지를 근거로 수행한다.
  - 이를 위해서 각 회원국의 농촌개발정책 담당기관은 모니터링 자료를 비롯하여 각종 평가에 필요한 자료를 수집하여 제공하도록 하고 있다.
- 농촌개발정책에 대한 평가는 총 7년의 정책기간 동안 세 번 실시하도록 하고 있다.
- 첫째는 사전평가(ex ante evaluation)로서 농촌개발계획서의 작성 과정에서 실시하여 농촌개발정책의 잠재적 영향을 평가하는 것이다.

- 둘째는 중간평가(mid term Evaluation)로서 농촌발전정책의 초기 목표달성 여부 및 농촌발전프로그램의 적절성 및 일관성에 관한 조사를 시행하고 특히 단기 목표의 달성여부를 측정한다.
  - 세 번째는 사후평가(ex post evaluation)로서 중간평가에서도 조사에 포함하고 있는 농촌인구의 생활수준, 인구구조, 농업 및 농외소득과 고용, 농업구조 및 생산, 품질, 경쟁력, 임산자원, 환경 등에 관한 요소를 조사한다.
  - 사후평가에서 특별히 초점을 두고 있는 부분은 자원의 활용도, 지원의 효과성 및 효율성과 영향에 대한 조사이며 이를 통해서 CAP 정책뿐만 아니라 농촌개발정책이 어느 정도 기여하고 있는 지에 대한 결론도 도출해야 한다.
- 이러한 평가 보고서는 회원국 정부의 담당기관뿐만 아니라 모니터링 위원회와 EU 집행위원회에 의해서 검토되고 대외적으로 공표된다.
- 평가일정을 살펴보면 중간평가는 2003년 12월말까지 EU 집행위원회에 제출해야 하며, 여기에는 중간평가 과정에서 지적된 사항을 어떻게 개선할 것인가에 대한 계획도 포함되어야 한다.
  - 이후 집행위원회는 각 회원국의 중간평가 보고서를 취합하여 2005년 12월 말까지 전체 중간평가 보고서를 발표한다.
  - 사후평가 보고서는 농촌개발정책이 종료되고 2년 이내에 회원국은 EU 집행위원회에 제출하고 이후 1년 이내에 EU 차원의 종합보고서가 발표된다.

## <부록 2> 영국 농촌개발정책(2000~2006) 사례

### 1. 농촌발전정책의 개요

- 영국의 농촌정책 중 경제사회개발에 초점을 두고 있는 정책은 EU의 지원에 의해서 이루어지는 정책과 EU와는 상관없이 영국 중앙정부의 각 부처가 실시하고 있는 정책, 그리고 공공법인 및 민간단체의 경제사회개발 사업 등 세 가지로 나눌 수 있다.
  - EU 정책의 일환으로 실시되는 정책으로는 CAP 규정에 따라 실시되고 있는 ‘농촌개발프로그램(England Rural Development Programme: 이하 ERDP)’, 구조기금에 의해 실시되고 있는 ‘목적1, 2, 3 정책’과 ‘Leader+ 정책’, 등 세 가지가 농촌정책에 해당된다.
  - 그 이외에 중앙정부 각 부처의 독자적인 정책과 기타 농촌개발 정책은 EU 정책과 일정한 관계를 맺기도 하고, 독립적으로 실시되기도 한다.
  - 각각의 정책 내용을 개괄적으로 살펴보자.

#### 1) 농촌발전프로그램(ERDP)

- 영국의 농촌발전계획은 크게 전국계획과 지역계획의 두 부분으로 구성된다. 전국계획은 현재의 환경식품농촌부(DEFRA)의 전신인 농수산식품부(MAFF)에서 작성한 것으로 농촌지역의 현황과 농촌발전의 목표 그리고 7년간 운용될 예산내역과 정책의 내용이 포함되어 있다.

- 지역계획은 지방행정체계와 지리적 여건을 고려해서 구분된 9개의 지역에서 각각 작성된 것으로 목적 지역의 ‘단일발전 계획서(SPD)’ 처럼 각 지역의 사회적, 경제적 현황 및 특성에 대한 분석과 구체적인 정책목표, 지원 및 예산조달, 집행계획 등등을 포함하고 있다.

○ ERDP는 토지기준 지원시책(Land-based schemes)과 사업별 지원시책(Project-based schemes) 등 두 가지로 구분되어 실시되고 있다 (표 6).

**<표 6> 영국 농촌발전 프로그램의 종류**

정책분야	프로그램의 종류
토지기준 지원시책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전원관리인 시책 (Countryside Stewardship Scheme)</li> <li>- 환경민감지역 시책 (Environmentally Sensitive Areas Scheme)</li> <li>- 유기농업 지원시책 (Organic Farming Scheme)</li> <li>- 산림지원시책 (Woodland Grant Scheme)</li> <li>- 농지조림 지원시책 (Farm Woodland Premium Scheme)</li> <li>- 에너지작물 지원시책 (Energy Crops Scheme)</li> <li>- 구릉지 농장지원 시책 (Hill Farm Allowance)</li> </ul>
사업별 지원시책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 에너지작물 지원시책 (Energy Crops Scheme)</li> <li>- 농촌기업지원시책 (Rural Enterprise Scheme)</li> <li>- 직업훈련지원시책 (Vocational Training Scheme)</li> <li>- 가공/유통사업지원시책(Processing and Marketing Grant Scheme)</li> </ul>

자료: MAFF, 2000a.

○ 토지기준 지원시책들은 농지의 소유 또는 경영면적을 기준으로 보조금을 지급하며, 조건불리지역정책인 구릉지 축산업 보조시책(Hill Livestock Compensatory Allowance: HLCA)을 개정한 구릉지 농장 지원시책(Hill Farm Allowance: 이하 HFA)을 제외하고는 모두 기존에 EAGGF 보증부문에서 지원하던 시책들이다.

- 이들 시책은 모두 농민의 자발적 참여를 원칙으로 하고 있으며, 따라서 참여농민에 대해서만 토지면적에 따른 보조금을 지급하고 있다.
  - 각각의 시책에 따른 보조금은 기본적으로 지역적 차별 없이 영국 전역에 걸쳐서 동일하게 적용되고 농민은 여러 가지 시책에 동시에 지원하고 보조금을 받을 수 있지만, HFA와 환경민감지역시책의 경우만 기존에 조건불리지역이나 환경민감지역으로 선정된 지역의 농가만을 대상으로 하고 있다.
- 사업별 지원시책에 따른 지원금은 농민, 비농민 또는 지역단체를 대상으로 하며, 각 지역의 농촌발전 프로그램 운영기관(Rural Development Service: 이하 RDS)에 제출된 사업계획서에 대한 심사절차를 거쳐 지원대상 사업과 지원금액을 결정한다.
- 사업별 지원금액의 비율은 해당사업의 공공성 그리고 사적인 경제적 이익의 수준을 감안해서 각 지역의 운영기관이 독자적으로 결정한다.
  - 사업별 지원이 이루어지는 세 가지 시책들은 토지기준 지원시책과 비교할 때 CAP에는 상대적으로 새로운 시책으로 받아들여지고 있지만 사실상 농촌발전 프로그램의 형성 이전부터 영국 MAFF의 독자적인 정책<sup>11)</sup> 또는 구조기금의 목적 1 또는 5b 정책의 일환으로 시행되었으며, Agenda 2000 개혁에 따라 잉글랜드 농촌발전 프로그램에 통합된 것이라고 할 수 있다(Ward, 2002).

## 2) 구조기금의 농촌발전정책

---

11) 농산물 가공 및 유통지원 시책은 기존에 MAFF의 주관으로 1996년까지 실시되었던 정책이 있었다.

## □ 목적 정책

- 1988년 구조기금의 개혁에 의해 실시된 목적정책은 1999년 Agenda 2000 개혁에 따라 CAP의 농촌개발정책이 시행됨에 따라서 구조기금 정책의 효과를 제고하기 위해 그 동안 7가지 분류되었던 목적지역을 3가지로 통합하였다(표 7).
  - － 3가지 중 목적 1과 2는 지역적 계획에 의해서 수행되며 목적 3의 경우는 EU 전 지역에 적용되면서 각 회원국이 제출한 프로젝트에 대해서 지원하는 사업기준 정책이다.

**<표 7> EU 구조기금의 목적구분**

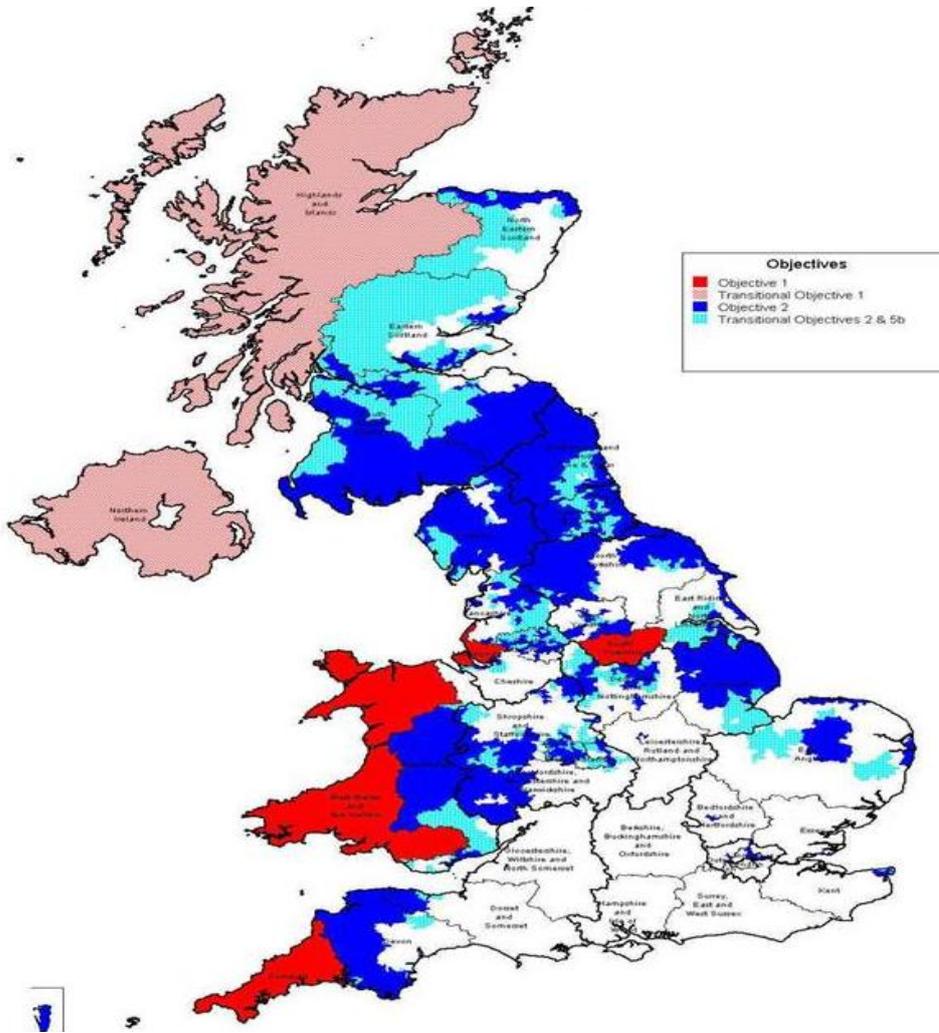
목적	지역의 특성	예산분야
목적 1	발전이 낙후된 지역으로 1인당 GDP가 EU 평균의 75%이하인 지역.	ERDF, ESF, FIFG, EAGGF Guidance Section
목적 2	지역산업의 쇠퇴에 따라 사회경제적 지원이 필요한 지역	ERDF, ESF
목적 3	교육, 훈련, 고용에 관한 정책 및 시스템의 개선이 필요한 지역	ESF

자료: CEC, 2000

- 목적 1 지역에 적용되는 목적 1 정책은 구조기금의 4가지 예산분야가 모두 지원하며, 농업 및 비 농업분야를 포함해서 전반적으로 낙후된 지역에 적용되는 것으로 특별히 EU의 재원이 집중되고 있다.
  - － 목적 1지역에서, 특히 농업 및 농민에 대해서는 EAGGF 지도부분에서 지원하도록 규정하였다.

- 따라서 EAGGF 보증부문에서 지원하도록 되어있는 농촌발전정책은 목적 1지역에서는 EAGGF 지도부분이 대신 지원한다.

<그림 3> 영국의 목적지역 구분



- 목적 2정책은 기존 목적 2와 5(b)를 통합한 것이다. 기존의 목적 5(b) 정책은 농촌발전을 목표로 한 정책이었는데, Agenda 2000 개혁

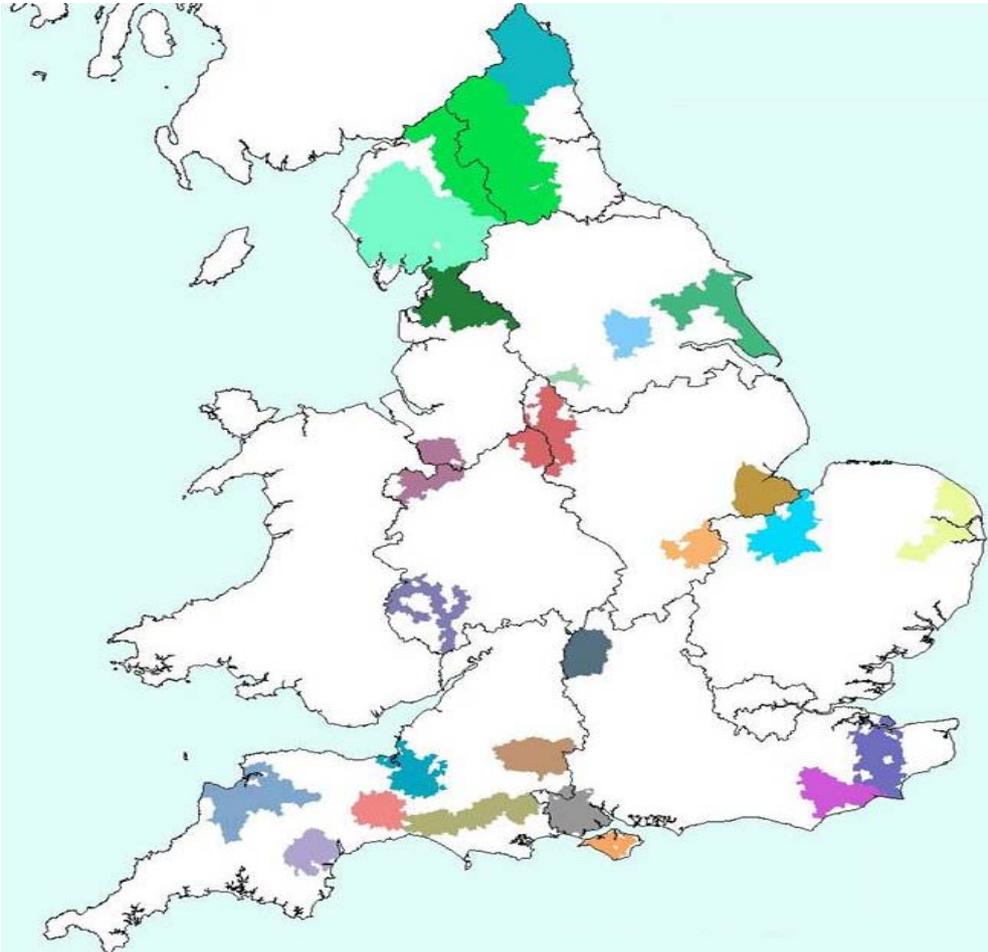
에서 CAP가 농촌발전정책을 주도하기로 함에 따라서 새로운 목적 2정책은 농업을 제외한 산업부문에 대한 지원과 지역발전을 위한 하부구조 및 제도적 발전에 초점을 두고 있다.

- 따라서 이에 지원되는 구조기금의 재원은 ERDF와 ESF로 국한되었으며 어떤 의미에서는 농촌정책보다는 지역산업개발정책으로 간주되고 있다.
- 목적 3정책은 특별한 지역 선정없이 목적 1지역을 제외한 전 지역에 적용되며 주로 실업률의 하락을 위한 직업훈련 조치 및 기타 사회경제적인 인적자원 개발에 지원한다.
- EU에서는 각 회원국별로 목적 3 정책을 수행하기 위해 작성한 기본계획에 따라서 선정된 프로젝트에 지원한다.
- 이들 목적 3지역 정책에 대해서는 ESF 재원만이 지원된다.

#### □ LEADER+ 프로그램

- 농촌발전프로그램과 구조기금의 목적정책이 주로 EU 또는 회원국 정부가 주도하고 있는 정책인 반면에, 일정한 지역범위에서 순수하게 각 지역에서 주도하고 있는 정책이 LEADER+ 프로그램이다.
- LEADER+ 프로그램의 목적이나 사업의 내용 등은 각 지역별로 다르며 농촌발전프로그램이나 목적정책이 지원하지 못하는 분야를 지원함으로써 주류 농촌발전정책을 보조하며, 이들이 부가가치를 높이는 역할을 하고, 궁극적으로 향후 농촌발전정책의 사업내용 및 시행절차의 개선에 중요한 역할을 담당하고 있다.

<그림 4> 영국 잉글랜드지역의 LEADER+ 대상 지역



○ 이러한 LEADER+ 프로그램과 일반적인 농촌발전정책간의 차이는 다음과 같다.

- 첫째는 이 정책이 시행되고 있는 지역의 지리적인 범위가 일정한 연관관계에 있는 소규모 지역이라는 점이며, 둘째는 지역 공동체를 강조하고 있는 것 즉, 지역주민의 광범위한 참여를 유도함으로써 밑으로부터의 지역적인 농촌발전전략을 지원하고 있다는 것이다.

- 셋째는 Local Action Group(이하: LAG)에 의해서 형성된 지역발전 전략의 틀 내에서 모든 사업들이 그 목적의 달성을 위해 운영되고 있다는 것, 넷째는 지원되는 사업들이 다른 농촌발전정책에 비해서 매우 소규모라는 것, 다섯째는 발전전략이나 사업들이 매우 혁신적이고 고차원적인 실험이어야 한다는 것이다.
  - 여섯째는 상호협력과 네트워크를 구축하는 것이 프로그램의 핵심이고 마지막으로 프로젝트 자체가 다른 지역으로 전용이 가능해야 한다는 것이다.
- 영국에서는 2000~06년의 LEADER+ 프로그램의 실행을 위해서 총 24개의 지역활동그룹(LAG)이 2001년에 EU로부터 승인을 받았고, 총 3,250만 파운드(5,400만 유로)의 예산을 할당받았다.
- 과거 LEADER I과 II의 경우에는 구조기금의 3가지 예산이 모두 통합적으로 지원되었으나, Agenda 2000 개혁에 따라서 LEADER+에는 유럽 농업지도보증기금(EAGGF) 지도부문만이 지원한다.

**<표 8> LEADER+ 재원구성**

예산출처	비중(%)
EAGGF	45
DEFRA	22
지역의 공적 지원	23
민간 및 자선단체 지원	10

자료: DEFRA, 2001a

- 그러나 지원 분야가 농업부문에만 한정되는 것은 아니며, 이전처럼 모든 분야에 지원이 이루어진다.

- EAGGF 이외에 환경식품농촌부(DEFRA), 지방의 공공기관과 민간 단체 등이 프로그램을 지원하는데, 대체적인 비중은 위의 <표 8>과 같다.

○ LEADER+ 프로그램 내에서 예산지원분야는 다음과 같이 세 가지로 구분하고 있다.

- ① Action 1 : LAG에 의한 통합적, 시험적 농촌발전전략의 개발 및 이행
- ② Action 2 : 국내 또는 외부 LAG들 간의 상호 협력적인 사업
- ③ Action 3 : 네트워킹

<표 9> 영국 LEADER+의 예산 계획

(단위: 백만 유로, %)

지원분야	총계	공공예산				영국정부 예산지원	민간투자 총계
		공적예산 지원총계	EU예산				
			EAGGF	비율(%)			
Action 1	104.80	92.27	47.64	45	47.64	9.53	
Action 2	11.94	10.86	5.43	45	5.43	1.09	
Action 3	1.57	1.57	0.78	50	0.78	0.00	
기 타	0.86	0.86	0.43	50	0.43	0.00	
총 계	119.17	108.56	54.28	46	54.28	10.62	

자료: DEFRA, 2001a

○ 이 3가지 분야 중 약 88%의 자금이 Action 1 분야에 지원되도록 계획되어 있고, Action 2의 경우는 10%, 그리고 Action 3에 대해서는 1.4%의 예산을 배분하고 있다(표 9).

- 하지만 실제로 이전의 LEADER II의 경우보다 좀 더 강조되고 있는 분야는 Action 2의 지역 간의 상호 협력적인 사업이다.

- 따라서 각 지역활동그룹(LAG)이 Action 2 사업을 계획된 것보다 더 많이 시행할 필요성이 있다면 EU 집행위원회의 허가를 받아서 Action 1의 예산을 Action 2로 전용할 수 있도록 신축적으로 운영하고 있다.

### 3) 중앙부처 및 공공법인들의 농촌정책들

- EU 재정의 지원 하에서 이루어지는 ERDP나 목적정책 그리고 LEADER+ 정책 이외에 농촌 또는 지역발전을 위해 EU의 도움 없이 영국정부가 자체예산만으로 시행하는 여러 정책들이 있다.
  - 이러한 영국 정부의 독자적인 농촌발전 정책들은 대상지역, 추진주체, 그리고 실시예산의 규모 등에서 매우 다양하며, 농촌발전 정책 및 목적지역 정책의 시행과정에서 지역 내의 프로젝트에 파트너로 참여하여 보조적인 지원을 하는 경우도 있다(표 1).
- 이것들은 추진기관에 따라서 좀 더 자세히 살펴보면, 먼저 정부부처나 전국단위의 공공단체들에 의해서 시행되는 정책들이 있다.
  - 각 부처들은 할당받은 예산을 사용해서 특정한 농촌발전관련 조치를 형성하고 이에 지원 신청하는 개인 또는 단체에게 직접 지원금을 지급하거나 또는 부처에 소속된 관련 기관을 통해서 지급한다.
  - 대표적인 예로 통상산업부(DTI)에서 소규모 사업서비스(Small Business Service: SBS)나 비즈니스링크(Business Link: BL)라는 부처 소속의 책임운영기관(Executive Agencies)을 통해서 지역의 사업체를 지원하는 정책이 있다.

- 한편, 공공법인들은 자체적으로 특정한 사업을 형성해서 정부부처 등에 예산지원을 신청하고, 이것이 승인되면 이를 토대로 농촌 및 지역발전사업을 실시한다.
  - 이런 공공기관의 예로는 전원청(Countryside Agency), 문화재청(English Heritage), 자연청(English Nature), 관광청(English Tourism Council), 지역발전청(Regional Development Agencies) 등이 있다.
  - 이러한 공공법인의 사업은 전국적으로 적용되기도 하고 또는 지역 범위를 한정해서 특정지역에만 지원하기도 한다(표 2).
- 지방행정기관(Local Authorities)이나 지역차원의 단체(Local agencies)들에 의해서 시행되는 농촌 및 지역발전정책들도 있다.
  - 영국의 지방자치단체들은 많은 부분의 예산을 중앙정부(부총리실)로부터 지원 받고 중앙정부에서 시행하는 정책과는 다른 분야의 정책사업을 실시하도록 규정되어 있다.
  - 따라서 이들 자치단체가 법률이 정한 한도 내에서 각각 별도의 시행체계를 갖고 사업을 시행하더라도 그 분야는 일반 주민의 실생활에 영향을 미치는 분야로 한정된다.
  - 물론, 1997년 노동당 정부의 집권이후 이들 지방자치단체의 권한과 책임을 확대하려는 시도가 이루어지고 있지만 아직은 영국의 지방행정체계상 이들이 지역경제발전에 미치는 효과는 매우 미미한 실정이라고 할 수 있다.

- 이러한 영국 내의 독자적인 정책들은 EU 지원 정책인 농촌 또는 지역발전정책과 밀접한 관계를 갖고 있다.
  - 농촌발전계획이나 목적정책의 지역발전계획 그리고 각 지방자치단체가 작성하는 토지이용계획은 지역 내의 주요 기관이나 단체들이 참여해서 작성되는 것이기 때문에 지역의 문제와 발전의 목표에 대한 일정한 합의에 기반하고 있다.
  - 이러한 지역 내 기관 및 단체간 합의를 기반으로 농촌발전정책이나 목적정책이 지역 내에서 통합적인 효과를 낼 수 있도록 보조하는 것이다.
- 이들이 주요 발전정책에 보조역할을 하는 방법은 실제로 각 기관이나 단체에서 행하는 사업 목표와 규모, 단체의 성격에 따라서 다양하다.
  - 몇 가지 예를 간단히 살펴보면, 전원지역의 자연환경보존을 목표로 하는 자연청(English Nature)의 ‘지역자연자원 보존 지원 시책(Local Nature Reserves Grant Scheme)’은 자체적으로 자연자원의 보존이 중요한 몇 개의 지역을 선정하고 이 지역에서 보존사업을 시행하는 단체나 지방행정기관에 사업투자비용을 지원한다. 그러나 만약 해당지역에 농민이 농장을 경영하고 있다면, 이에 대한 지원은 참여하는 단체나 지방행정기관을 통해서 이루어진다.
  - 이와 달리, 문화재청 (English Heritage)에서 시행하고 있는 ‘유적 및 유물 보존지원시책(Building and Monuments Grant Scheme)’은 역사적 건물 등을 보존하려는 단체와 개인에 대한 지원을 포함하고 있다.

- 농민들에게 직접 지원하는 조치의 대표적인 예로 ‘농장경영조언 시책 (Farm Business Advisory Scheme: Business Link)’, ‘농장건물 재활용 지원 시책(Redundant Building Grant Scheme: RDA)’ 등과 각 지역 관광사무소에서 시행하는 ‘농장관광지원시책(Farm Tourism Initiative)’ 등이 있다.
  - 농장경영조언시책은 농민들에게 무료로 경영상의 문제점 및 계획에 대해서 조언을 해주는 것이고, 농장건물 재활용지원 시책은 농장 부속건물의 재활용에 필요한 비용의 일정부분을 보조해 주는 것이다.
  - 또한 농민들의 농촌관광 참여를 유도하기 위해 각 지역의 관광사무소(Regional Tourist Boards)들이 창업이나 개선에 필요한 비용을 농민들에게 직접 지원하고 있다.
- 이러한 지원사업들은 EU 농촌발전정책이나 목적정책과는 별개의 프로그램이지만 실제 운영과정에서 각 프로그램들을 운영하는 단체들이 다른 단체들과 협력해서 ‘대표자 지원 시책(Delegate Grant Scheme)’을 형성할 경우 EU 정책에 따른 지원금이 포함될 수 있다.
  - 또한 각 단체들은 정책의 파트너로써 지원자에게 농촌발전정책이나 목적정책에서 지원하는 지원금이외에 추가적인 보조금(Match funding)을 지원하는 역할을 할 수도 있다.
  - 즉, 각 지역기관이나 단체가 어떤 형식으로 ERDP나 목적정책에 참여할 것인지, 그리고 어떤 절차를 통해서 지원금을 지급할 것인지에 대해서는 전적으로 그 조치를 형성한 단체의 결정에 달려있다.
- 결국, 이들 지방자치단체나 기타 지역단체의 참여정도가 각 지역에서 농촌 및 지역발전정책의 효과를 높이는데 중요한 역할을 하고,

이러한 다양한 지역단체의 참여가 영국 농촌정책 실시체계의 특징이라고 할 수 있다.

## 2. 농촌개발정책(ERDP)의 실시체계

- 영국에서는 1980년대까지 공공예산 지원의 효율성을 극대화하는 것이 정책사업의 중요한 목적이었기 때문에 대부분 중앙집권적인 형태로 이루어졌다.
  - 그 과정에서 1988년 EU 구조기금의 도입과 함께 새로운 방식의 정책추진체계가 도입되면서 현재는 중앙집권적인 형태와 지역분권적인 형태가 서로 혼합되어 있는 양상이다.
  - 다만, 현재 정책 수행체계의 변화방향이 좀 더 지역주도 형태로 변화되고 있다고 볼 수 있다.
  - 따라서 여기서는 현재 실시되고 있는 ERDP와 목적정책의 실시체계를 비교함으로써 영국 농촌정책 수행체계의 지역분권화 방향에 대해서 논의하고자 한다.

### 1) 농촌개발정책의 목적과 예산

#### □ 목적

- ERDP 전국계획에서 제시된 영국 농촌 및 전원지역에 관한 정책의 기본 목표는 모든 국민에게 혜택을 줄 수 있는 영국 농촌의 독특한 환경과 사회·경제구조를 유지하고 강화하는 것이다.

- 이를 구체화하기 위한 하위목표로 다음과 같은 5가지를 제시하고 있다.
  - ① 농촌지역의 빈곤을 제거하고, 농촌지역에 경쟁력 있고 지속가능한 경제를 발전시킴.
  - ② 농촌지역 주민이 다양한 사회적, 경제적 서비스를 이용할 수 있도록 함으로써 농촌공동체를 유지, 발전시킴.
  - ③ 야생 동식물의 다양성을 유지하고 농촌 경관을 보전함.
  - ④ 일반인들이 농촌의 다양한 가치를 이용할 수 있도록 함.
  - ⑤ 중앙정부, 지방정부, 정부기관, 민간단체들 간의 협력을 통해 농촌 공동체에 대해 정부가 효과적인 정책을 실시하도록 유도함.

## □ 분야별 예산

- 이러한 목적을 달성하기 위해 영국 정부는 2000년부터 2006년까지 총 17억 파운드(약 27억 유로)를 지원할 것으로 계획하고 있다.
  - 5가지 목표 중 ERDP가 가장 중점을 두어야 할 목표로 선정된 것이 첫 번째 목표인 생산적이고 지속가능한 농촌경제를 창출하는 것과 세 번째 목표인 농촌 환경의 보존과 강화이다.
  - 환경보존과 농촌지역에 다양한 경제활동을 창출하려는 농촌발전의 목표는 2000년부터 2006년까지 실시될 사업에 대한 예산계획을 보여 주는 <표 10>에 잘 나타나 있다.
  - 이를 보면, 예산의 약 73%가 환경농업과 농지조림화 사업에 사용되고 있으며, 특히 EU 규정 1259/1999의 4조에 따른 '농업보조금 조정제도(modulation)'<sup>12)</sup>를 사용하여 농업환경정책 및 산림정책을 지원하기 위한 추가 재원을 마련하고 있다.

12) 농업환경정책 분야에 사용되도록 규정된 '농업보조금 조정'(Modulation)은 시장지원 정책에 따른 보조금에 대해서 각 회원국이 자율적으로 일정한 지급조건을 설정하고 이를 위반하거나 기준을 상회하는 농민에게 지급되는 보조금을 일정한 비율로 삭감하는 것을 말한다.

**<표 10> ERDP 지원 분야와 예산**

(단위: 백만유로)

정 책	예산액	%
농가개선을 위한 투자	26.4	1.0
젊은 농민 육성 및 지원	-	-
직업훈련	35.0	1.3
조기은퇴 지원	-	-
조건불리지역 지원	403.5	15.2
환경제약 지원	-	-
농업환경정책 지원	1,528.0	57.4
농산물 유통 및 가공지원	70.0	2.6
산림지원	103.2	3.9
농지의 조립지원	273.6	10.3
농촌지역 발전 지원	223.1	8.4
<b>총 계</b>	<b>2,658.1</b>	<b>100.0</b>

자료: MAFF, 2000a.

## 2) ERDP의 실시체계

### □ ERDP 계획과정

○ ERDP는 CAP의 농촌개발규정에 따라 시행되는 것이다. 따라서 각 지역에서 자신의 실정에 맞는 사업을 도입하기 보다는 EU규정에 따라 중앙정부 차원에서 결정된 정책 프로그램을 지역에 적용하는 형태이다.

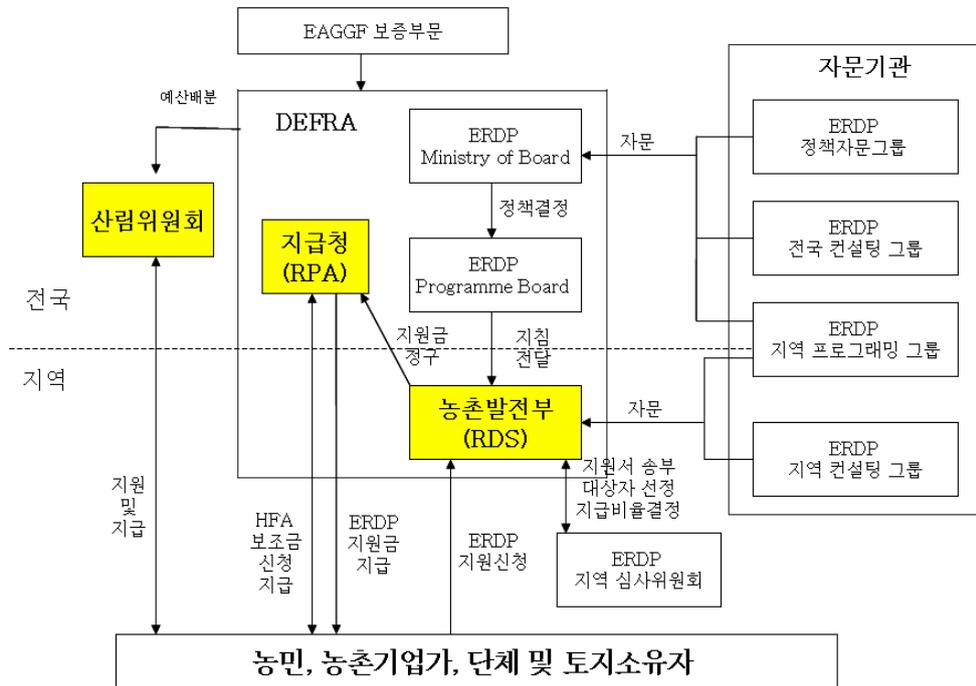
— 즉, 우선적으로 마련된 전국적인 단위의 농촌발전계획에 근거해서 각 지역이 지역계획을 작성하는 방식으로 이루어졌다.

- ERDP 계획과정의 중앙정부 주도적 성격의 다음과 같은 참여기관에서도 알 수 있다.
- 중앙부처 중 ERDP 계획과정에 참여한 부서는 농림수산부(MAFF), 환경교통지역부(Department of Environment, Transport and the Regions: DETR), 교육고용부(Department of Education and Employment: DfEE), 문화미디어체육부(Department of Culture, Media and Sport: DCMS), 통상산업부 (Department of Trade and Industry: DTI), 산림위원회 (Forestry Commission: FC), 중앙정부 지역사무소 (Government Office for the Regions: GOs : 남서부 GO가 대표) 등이다.
- 이외에 비부처 공공법인으로는 참여한 단체는 전원청(Countryside Agencies: CA), 자연청 (English Nature: EN), 환경청(The Environment Agency: EA), 문화재청 (English Heritage: EH), 지역발전청(RDA: 남서부 RDA가 대표) 등이다.

#### □ ERDP 실시체계

- <그림 5>에서 보는 바와 같이 ERDP의 중추적인 실행기구인 모두 DEFRA의 내부기관들이다.
- RDS가 각 지역에 위치하면서 사업기준 프로그램의 경우 일정 정도 지역의 실정을 반영한 신축적인 규정의 적용이 있기는 하지만 기본적으로 DEFRA의 시행지침에 의거해서 이루어지고 있다.
- 다만, 이러한 RDS의 기능과 역할은 전형적인 중앙집권적인 형태로 모든 지역에 일률적으로 적용되었던 농업정책 보다는 지역분권적인 방향으로 발전된 것이라고 할 수 있다.

<그림 5> ERDP 시행 체계



3) ERDP 관련 기구의 종류와 역할

□ ERDP 정책자문그룹

○ ERDP의 운영에 관해 중앙부처들간의 협력을 강화하기 위해서 도입된 것이 'ERDP 정책자문그룹(Policy Advice Group: 이하 PAG)'이다.

- PAG에 참여하고 있는 정부부처 및 기관들은 DEFRA, 부총리실(ODPM), 문화스포츠부(DCMS), 통상산업부(DTI), 지역발전청(RDA, 남서부 RDA가 대표), 자연청(English Nature), 전원청(Countryside Agency), 문화재청(English Heritage), 환경청(The Environment Agency)이 있고, 남서부지역 중앙정부 지역사무소

(Government Office for South West)의 농촌분야 책임자, 농촌지불청(RPA)의 대표 등이다.

- 이 그룹의 의장은 DEFRA의 토지이용 및 농촌국장이 맡고 있으며, ERDP의 실시와 관련해서 DEFRA가 초점을 두고 있는 사안에 대해 논의하며 부처간의 협력을 조율하고 자문하는 역할을 한다.

#### □ ERDP 이사회(Ministry of Board)

○ ERDP와 관련된 주요 사안에 대해서 결정하는 기구이다.

- 이사회는 DEFRA 내의 차관(Ministries) 4 명과 관련 분야 국장들로 구성되어 있으며 농촌분야 차관이 의장을 맡고 있으며 PAG의 자문 및 건의를 받아서 실제적인 정책결정권을 행사한다.
- 이 결정을 직접 실행하기 위한 기구로서 'ERDP 프로그램 운영부 (Programme Board)'가 있으며 이 기구는 각 지역의 RDS에 결정 사항이나 지침을 전달하는 역할을 한다.

#### □ ERDP 컨설팅그룹 (Consultation Group)

○ PAG가 중앙부처의 의견을 DEFRA에 전달하는 것이라면 ERDP 컨설팅그룹(Consultation Group)은 중앙정부 기관이외의 관계자들이 DEFRA에 자문하는 기구이다.

- 1년에 두 번씩 전국단위의 심포지엄을 개최하는 이 기구에는 중앙 정부부처의 정책 담당자뿐만 아니라 농촌발전과 관련된 기관 및 단체, 그리고 농민과 지역의 대토지 소유자들이 참여하고 있다.

- 정례화 되어 있는 이 기구의 심포지엄을 통해서 ERDP의 문제점과 개선점 그리고 정책프로그램의 추가 여부가 논의되며, 이 기구의 논의사항 또는 합의사항은 문서로 DEFRA에 전달된다.

## □ 지역단위 관련 기구

- 각 지역단위에서 ERDP의 시행을 위한 기관들로는 DEFRA의 지역 사무소인 RDS 이외에 지역 심사위원회(ERDP Regional Appraisal Panel: RAP), 지역 프로그래밍 그룹(ERDP Regional Programming Group: RPG), 지역 컨설팅 그룹(ERDP Regional Consultation Group: RCG) 등이 있다.
- 지역 심사위원회(ERDP RAP)는 신청된 프로젝트가 농촌발전에 미치는 영향, 각 사업체의 장기적인 전망, 고용 및 환경보존에 미치는 영향, 투자비용의 적정성 등에 대해서 점수로 평가하여 일정 점수 이상인 프로젝트를 선발한다.
  - 또한 사업계획서에 나타난 비용에 대한 분석을 통해서 최종적인 지원비율을 결정하고 이를 RDS에 통보하는 기능을 담당하고 있다.
  - 지역 심사위원회는 지역 RDS의 책임자가 의장이며, 중앙부처 지방 사무소(Government Office for Regions)의 담당자와 그 이외에 기술적인 부분에 대한 전문가로 구성되어 있다.
- 지역 프로그래밍 그룹(ERDP Regional Programming Group)은 중앙 부처의 정책자문그룹(PAG)처럼 지역 RDS에 자문을 하는 역할을 수행한다.

- 이 그룹은 초기 ERDP의 지역계획 작성에 참여했던 기관이나 단체로 구성되어 있기 때문에 참여기관이나 단체는 중앙의 자문기관들과 유사하지만, 각 중앙정부부처의 대표로 지역 중앙부처 지방사무소의 담당자가 참여하고 있으며, 비정부부처 공공단체의 지역지부 대표자가 참석하고 있는 것이 차이점이다.
- 지역 컨설팅 그룹(ERDP Regional Consultation Group: RCG)은 ERDP에 관한 지역여론의 수렴을 위해 1년에 심포지엄을 두 번 개최하여 지역 RDS에 정책의 개선점에 대해 건의하는 역할을 한다.

#### 4) 농촌지불청 (Rural Payment Agency)

##### □ 창설배경

- 영국은 1997년 노동당 정부가 들어선 이후 현재까지 정부조직개편을 시행해 왔다.
  - 1997년 집권과 동시에 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에 자치정부를 두는 지역분권을 천명한 노동당 정부는 초기 2년 동안 대처정부가 시행했던 각종 정책에 대한 일련의 평가작업을 시행하였고<sup>13)</sup>, 이를 토대로 중앙정부의 정책이 그 집행의 효율성 보다는 지역에서의 효과를 극대화시키는 것이 필요하다고 인식하게 되었다.
- 지역의 특성을 감안하여 정책의 효과를 극대화시키기 위한 조치로서 실시된 것이 중앙정부조직의 개편과 지역발전청 (Regional Development Agencies)의 설립 등 각종 지역관련 단체들의 강화이다.

13) 대처 정부 하에서는 대부분의 정책들이 중앙집권적인 방식으로 실시되면서 실제 각 지역에서 나타나는 효과보다는 정책수행상의 효율성에 초점을 두었다는 비판이 노동당 정부에서 제기되었다.

- 2000년 초부터 논의되기 시작한 RPA의 창설도 이러한 정부조직개편의 연장선상에서 이루어진 것이다.
- 기존 영국 MAFF에는 국내에서 실시되는 CAP의 시장가격지지정책에 따른 보조금을 지급하는 내부 실행기구로 중재위원회(Intervention Board: 이하 IB)가 있었다.
  - 이 기구는 EAGGF 보증부문(Guarantee Section)예산으로 농민들에게 보조금을 직접 지급하는 업무를 수행했고 그 주요 기능은 다음과 같다.
    - ① 농민, 가공업자, 무역업자에게 시장가격지지 정책에 따른 보조금 지급
    - ② 보조금 신청서에 대한 EU 규정과의 적합성 여부 판단
    - ③ 시장개입품목에 대한 구매, 저장, 판매
    - ④ 농산물 수출입 승인 및 감독
    - ⑤ 기타 EAGGF 보증부문에서 지원하는 조치에 대한 자금지원
- MAFF 내에는 IB이외에 EAGGF 예산을 포함해서 MAFF의 총 예산을 관리하는 자원관리부서가 별도로 존재하고 있었고, 따라서 이들 두 부서의 역할이 서로 중복되는 부분이 있었다.
  - 이런 업무의 중복부분을 통합하고 Agenda 2000 개혁에 따른 IACS 업무를 효율적으로 수행하기 위해서 RPA를 설립하게 되었다.
  - RPA설립 준비는 2000년초에 논의되기 시작하였고, 2000년 7월 EU의 승인과정과 IACS 업무를 위한 전산화작업을 거쳐서 2001년 10월에 공식적으로 출범하였다.

## □ 목적, 기능 및 담당 정책

○ RPA는 EAGGF 보증부문에서 지원하는 각종 보조금을 적시에 정확하게 전달하고, 이를 경제적, 효율적, 효과적으로 운영하는 것이 가장 기본적인 임무로 하며 다음과 같은 6가지 사항을 목적으로 한다.

- ① 영국내에서 실시되는 CAP 정책에 따른 지원이 EU와 국내법을 준수함을 보장
- ② 정책형성과정에 자문
- ③ CAP의 정책을 영국의 행정체계에 조응할 수 있도록 함.
- ④ 산업체의 행정적인 부담을 최소화하며, 소비자에게 고품질 서비스를 제공
- ⑤ 모든 지원정책, 서비스, 목표를 달성함에 있어서 재원을 경제적, 효율적, 효과적으로 운용.
- ⑥ 공무원 윤리규정을 준수

○ RPA가 담당하는 기능은 다음과 같다.

- ① EAGGF 보증부문에서 지원하는 시장관련 규정이나 생산지원 제도를 운영하며 이에 대한 보조금을 지급하는 업무를 담당
- ② 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 시장관련 정책에 대한 운영도 담당하며, 이는 농산물의 구매, 저장, 판매를 포함함.
- ③ 각종 보조금 지급 신청서를 접수하고 그 사실여부를 점검함. 이를 위해 독립적인 부서(Counter Fraud and Compliance Unit: CFCU)를 설치 운영하고 있음.
- ④ 농민들이 각종 토지기준 정책에 지원할 때 제출하도록 되어있는 IACS(토지이용실태에 관한자료) 정보를 관리함.

- RPA는 기존 IB가 수행하던 CAP 시장관련 정책들을 그대로 수행하는데 그 분야는 다음과 같다.
  - ① 낙농업지원에 관한 정책,
  - ② 농수산물 수출입에 관한 허가 및 감독,
  - ③ 수출보조금 정책,
  - ④ 수산업 지원정책, 과일 및 채소부문 지원정책,
  - ⑤ 곡물과 버터, 쇠고기 등의 구매, 저장, 판매정책,
  - ⑥ 축산업 지원정책,
  - ⑦ 민간저장지원 정책,
  - ⑧ 농산물 홍보지원정책, 설탕 및 오일씨드 지원정책 등 이다.
  
- 이외에 RPA의 설립 및 Agenda 2000 개혁에 따라서 새롭게 추가된 업무분야로는 기초수준 환경보존 시범정책, IACS 자료 및 시스템 관리, 그리고 농촌발전정책이 있다.
  
- 시장관련 정책의 경우 이미 잘 알려진 부분이므로 별도의 설명이 필요 없지만 기초수준 환경보존 시범정책 (Entry Level Pilot Scheme)의 경우, 현재 농촌발전정책의 일환으로 시행되고 있는 전원관리인 시책(Countryside Stewardship Scheme)과 환경민감지역 시책 (Environmentally Sensitive Areas Scheme)을 통합해서 낮은 수준의 환경보호 규정을 도입함으로써 보다 많은 농민을 참여시키기 위해서 현재 시범사업이 이루어지고 있는 정책이다.
  
- IACS 사업은 현재 토지면적을 기준으로 한 보조금을 지급하는 정책에 농민이 지원할 경우 자신이 소유 또는 경작하고 있는 토지의 지목을 보고토록 하고 있는데, 이를 근거로 영국 전체의 토지이용 실태에 관한 정보를 GIS 프로그램으로 관리하려고 하는 것이다.

- 토지에 관한 위성데이터를 이용하는 IACS 사업은 아직은 토지이용에 관한 데이터를 수집하고 있는 단계지만 향후 이런 정보수집과 정리가 완료되면 토지관리 실태나 농업환경정책에 가입한 농민의 환경조건준수여부를 GIS 시스템을 통해서 모니터링을 할 수 있도록 준비하고 있는 것이다.
  - 따라서 농민들은 토지면적당 보조금을 지원하는 정책에 지원할 경우 관련 정책의 지원서 외에 IACS 지원서를 별도로 작성하여 제출해야 한다.
- 농촌발전정책은 Agenda 2000 개혁에 의해서 새롭게 EAGGF 보증 부문이 지원하도록 변경됨으로써 RPA의 담당업무가 되었다.
- 영국 농촌발전정책에서는 앞서 살펴본 것처럼 7가지 토지면적기준 지원시책(Land-based Schemes)과 3가지 사업기준 지원시책(Project-based Schemes)이 시행되고 있다.
- 농촌발전정책의 운영은 대부분 역시 정부조직 개편과정에서 설립된 각 지역의 DEFRA 산하 기관인 농촌발전부(Rural Development Services: RDS)가 담당하지만 농민이나 사업자에게 지급되는 보조금은 RPA가 직접 지급한다.
- 즉, 농민이나 사업자는 지역 RDS에 각 시책에 관한 지원서와 IACS 지원서(토지면적기준 시책의 경우)를 제출하고, 지역 RDS 담당자가 직접 농가를 방문하여 현장을 확인한 후에 시책에 대한 참여여부를 결정한다.
  - 따라서 각 시책의 참여에 따른 일정한 조건의 준수여부에 대한 점검이나 모니터링도 각 지역 RDS가 책임을 지게 된다.

- RPA가 농민이나 사업자에게 농촌발전정책에 따른 보조금을 지급하는 과정은 매년 참여자가 지역 RDS에 보조금 지급 신청서와 영수증 등 관련증빙서류를 제출하면, RDS는 일단 지급신청서에 기재하도록 되어 있는 농장관리상황 및 연간 관리 목표의 달성 여부를 일차적으로 점검하게 된다.
  - 이 단계에서 RDS의 담당자는 직접 농가를 방문하여 확인하는 작업을 하기도 한다.
- 보조금 지급 신청서와 증빙서류 그리고 현장 확인 결과가 문제가 없을 경우 RDS는 RPA에 해당 농민이나 사업자에게 보조금을 지급할 것을 요청하는 서류를 제출하고 이에 근거해서 RPA는 직접 농민이나 사업자의 계좌에 보조금을 입금하게 된다.
  - 따라서 농촌발전정책의 경우 대부분의 운영은 RDS가 담당하고 RPA는 RDS의 신청에 따라서 보조금을 송금하는 역할만을 하게 된다.
- 그러나 농촌발전정책의 모든 시책이 위와 같은 과정을 거치는 것은 아니다.
  - 구릉지 농장지원시책 (Hill Farm Allowance)의 경우는 RPA가 그 운영을 전담하고 있고, 따라서 지역 RDS를 거치지 않고 농민들이 직접 RPA에 지원을 해야 하고 각종 조건에 대한 준수여부도 RPA가 직접 모니터링해야 한다.
  - RPA는 장기적으로 이러한 모니터링을 IACS를 통해서 수행하려고 하며 따라서 농가방문과 같은 실제적인 모니터링은 거의 이루어지지 않고 있다.

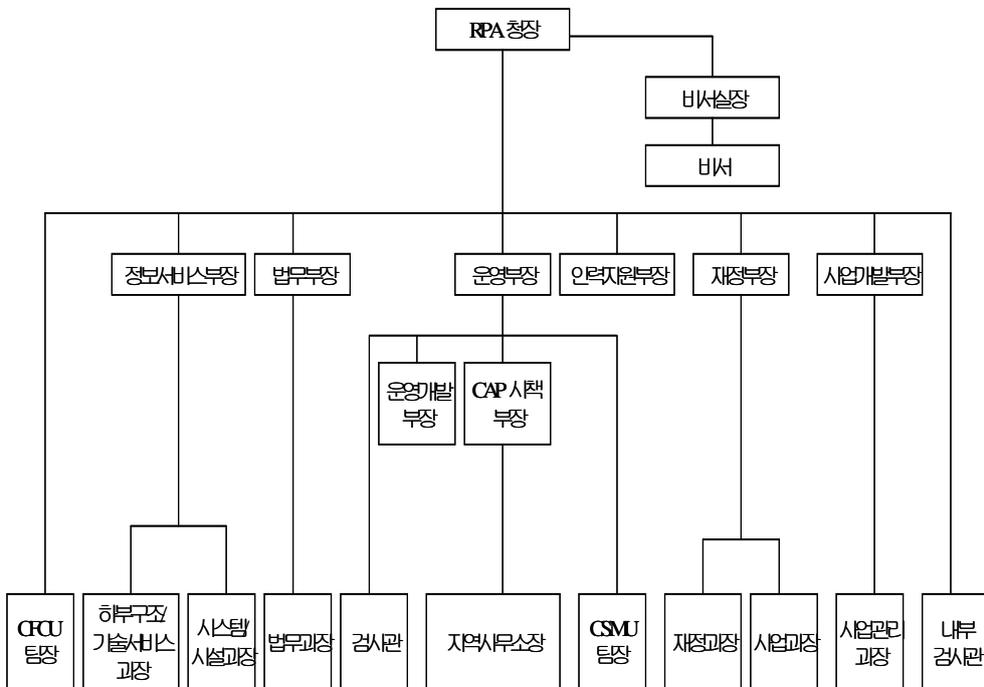
- 한편, 산림지원시책 (Woodland Grant Scheme)의 경우는 별도의 중앙정부기관인 산림위원회 (Forestry Commission)에서 운영 및 보조금 지급 업무를 다루고 있다.

## □ 조직체계

- RPA는 현재 런던근교의 레딩(Reading)에 있는 본부를 포함하여 칼리일(Carlisle), 노설러튼(Northallerton), 엑스터(Exeter), 뉴카슬(Newcastle) 등 총 5개의 사무소를 두고, 2003년 3월 현재 총 3,429명이 RPA에서 근무하고 있다.
  - RPA는 DEFRA의 내부실행기구이기 때문에 그 운영에 관한 총괄적인 책임은 DEFRA 장관에게 있다.
  - RPA의 운영을 위한 내부 기구들은 관리그룹, 자문이사회, 감사위원회 등 크게 세 가지로 나눌 수 있다.
- 자문이사회(Ownership board)는 DEFRA 내에서 RPA의 업무와 연관이 있는 부서의 장들과 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 CAP 정책관련 부서장, 그리고 농민단체나 협동조합 등 외부단체에서 참여하고 있다.
  - 이들은 3개월에 한 번씩 정기적으로 모임을 개최하며 RPA가 그 기간 동안 계획한 목표를 달성했는지를 점검하고 위험관리 체계와 고객서비스에 대해서 점검하고 권고하는 역할을 한다.
- 감사위원회(Audit Committee)는 규정내에서 회계감사와 내부통제시스템을 점검하고 발견된 문제점에 대해서 청장에게 직접 보고한다.

- 외부 전문가가 감사위원회의 위원장을 맡고 있으며 DEFRA의 관련부서장과 또 다른 외부 전문가가 참여하고 있다.
- 관리그룹(Management Group)은 RPA 운영을 책임지는 청장(Chief Executive)과 부서장, 지역 사무소장, 그리고 기타 전문부서 및 과의 장으로 구성되어 있다.
- 이들은 매월 정기적인 모임을 갖고 RPA의 운영방침에 대해 결정하고 실행하는 역할을 한다.

<그림 6> RPA 관리그룹구조



- 관리그룹을 구성하고 있는 RPA의 중요부서들은 재정부, 정보서비스부, 인적자원부, 운영부, 법무부, 사업개발부 등이며 이외에 정책실

시과정에 대한 모니터링이나 점검을 위한 전문부서로 검사관 (Inspectorate), 운영점검부 (Counter fraud and compliance Unit: CFCU), 시책관리부 (Central Scheme Management Unit: CSMU) 등을 두고 있다.

- 이들 각 부서들의 활동은 DEFRA 장관이 명하는 일정한 수행 목표(Performance Targets), RPA의 장기계획(Corporate Plan), 그리고 연간 사업계획(Business Plan)에 의거해서 이루어진다.

○ 수행목표는 자문이사회의 권고를 바탕으로 DEFRA 장관이 RPA 청장에게 명하는 것으로 RPA 청장은 매년 수행목표를 달성하기 위한 구체적인 계획을 수립하여야 한다.

- 2003~2004년도 수행목표는 4개 분야 11개 항목으로 되어 있으며 자세한 사항은 <표 11>에서 보는 바와 같다.

**<표 11> 2003~2004년도 RPA의 목표**

분야	수행목표
운영과정	1. EU 정책기간 내에 IACS 보조금액의 최소 96.14%를 지급하는 것 2. 비IACS 보조금을 국내지침에 따라 최소 85%, EU 정책기간 내에 99.99%를 지급하는 것. 3. 보조금 지급의 정확성을 최소 98.5%까지 높이는 것
직원	4. 직원의 RPA에 대한 만족도를 증가시키는 것 5. 98%의 사무직원과 92%의 검사직원이 다양한 훈련을 받을 수 있도록 6. 질병 등으로 인한 직원의 결근 등 시간 소비를 줄이는 것.
고객서비스	7. 신속한 지급, 정시지급, 시책에 관한 정확한 정보제공 등을 통해서 고객의 만족도를 높이는 것 8. 고객서비스 기준을 고객에게 서면으로 제시하고 표시토록 하는 것.
재정	9. RPA 활동이 예산의 범위내에서 이루어지도록 하는 것 10. RPA 보조금 지급이 거부되는 비율을 2% 이내로 감소시키는 것. 11. EAGGF 자금의 회계를 정확하게 처리하는 것.

- RPA 청장은 운영에 관한 5년 장기계획과 연간사업계획을 제시하고 장관으로부터 승인을 받아야 한다.
  - － 5개년 장기계획은 수행목표를 달성하기 위한 각 분야별 연간 목표와 수행방법을 연간계획으로 나누어서 단계적으로 설정하는 것이며 실제 연간사업의 진행상황에 따라서 매년 수정, 보완할 수 있다.
  - － 이와 같이 명확한 목표를 설정함으로써 매년 RPA의 사업이 일정한 방향으로 지속적으로 발전하고 있음을 모니터링하는 것이다.
- 연간사업계획은 수행목표를 달성하기 위해 계획된 장기계획을 매년 구체적으로 달성하고자 하는 방안을 제시한 것으로 각 부서별 활동 사항과 예산배분사항을 구체적으로 기술하고 있다.

## 5) 북동부 지역 ERDP 사례

- 영국 농촌발전 프로그램이 지역적 차원에서 어떻게 실시되는지를 살펴보기 위해 영국 북동부 지역을 중심으로 지역계획의 구성과 농촌발전의 장기적인 목표를 살펴보고, 사업별 지원시책들 중 잉글랜드가 EU 농촌발전규정(1257/1999) 제 33조의 시책들을 통합해서 실시하고 있는 ‘농촌기업지원시책(Rural Enterprise Scheme)’의 운영 과정과 지원 사례에 대해서 살펴보자.

### □ 목적

- 북동부 지역의 농촌발전 계획은 전국계획에서 제시된 지속가능한 농촌발전을 지역차원에서 달성하기 위해 다음과 같은 세 가지 목표를 설정하고 있다(MAFF, 2000b).

- ① 북동부 농촌지역의 자연적·문화적 자산의 조성 및 개선,
  - ② 농촌마을에 거주하거나 일하는 사람들의 삶의 질 향상,
  - ③ 지속가능한 발전의 원칙 내에서 경제성장을 도모하는 것 등이다.
- 이러한 세 가지 목표는 지역의 구체적인 경제적·사회적·문화적·환경적 현황에 대한 분석을 기반으로 하고 있으며 각각의 하위목표를 갖고 있다(표 12).

**<표 12> 영국 북동부 지역 농촌발전의 목표**

분야	목표
환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경관의 보존과 강화</li> <li>- 지역의 야생동식물 서식지와 종류의 보존 및 강화</li> <li>- 쓰레기, 유해가스 유출 및 오염 감소</li> </ul>
경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 좀 더 강하고 통합된 농촌경제 형성</li> <li>- 사업들의 경쟁력 향상</li> <li>- 지역 생산 재화와 서비스의 부가가치 증대</li> </ul>
사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역주민의 복지 수준 증진</li> <li>- 농촌 공동체의 특성과 질적인 차별성을 유지 강화</li> <li>- 서비스에 대한 접근성의 개선</li> </ul>

자료: MAFF, 2000b.

- 이와 같은 북동부 지역 농촌발전계획의 목적을 설정하는 데는 영국 북부지역 의회가 작성한 ‘지역계획 지침’(North of England Assembly, 1999)과 북동부 지역의 지역개발청이 작성한 ‘지역경제발전전략’(One NorthEast, 1999)이 근간이 되었다.
- 지역계획지침은 지역에서 보존해야 할 다양하고 독특한 요소를 지정하고 있는데, 이것이 향후 지역의 경제적, 사회적, 문화적 자산이 될 것이기 때문이다.

- 또한 지역발전전략의 경우도 지역경제에 대한 분석을 토대로 향후 발전방향과 목표를 제시하고 있다.
- 즉, 지역의 농촌발전 프로그램 실행계획을 작성하는 과정에서 지방의회가 입안하는 지역의 토지이용계획과 지역개발청이 제시하는 지역발전의 총체적인 전략이 중요한 지침서 역할을 하는 것이다.

## □ 사업 분야

- 앞서 언급한 것처럼, 지역단위 농촌발전계획은 해당 지역의 기관 및 단체들로 구성된 지역계획그룹(Regional Planning Group)이 중심이 되어서 만들어졌다.
- 이 지역계획에서 선정한 북동부 지역 농촌발전을 위한 사업은 다음과 같다.
  - ① 지역의 중요한 야생동식물 중, 서식지, 경관, 역사적 유적에 대한 강화와 개선
  - ② 지역의 각 환경요인들의 자연적, 역사적, 문화적 가치와 이의 지역적 특성을 유지 강화하는 것
  - ③ 자원의 효율성, 쓰레기 및 생산관리, 재생가능 에너지의 장려
  - ④ 농촌 사업들이 생산할 수 있는 재화와 서비스의 개발
  - ⑤ 새로운 환경적, 문화적 자산의 조성
  - ⑥ 1차 생산물의 가치부가활동 증진과 원료공급체인의 개발을 통한 농촌 생산물의 마케팅 강화
  - ⑦ 농촌관광, 여가활동 지원과 관광기반 시설 투자
  - ⑧ 광범위한 분야의 농촌사업개발 지원
  - ⑨ 임야와 숲의 관리 및 개발 지원
  - ⑩ 적절하고, 통합되고, 전문화된 사업 지원 및 환경적 지원과 조언

- ⑪ 원격지 농촌공동체의 불리성 극복 지원
- ⑫ 농촌 공동체의 지역 재생활동에 대한 참여 장려
- ⑬ 교육과 훈련 기회 확충 및 지원
- ⑭ 농촌사회에 다양한 서비스 제공 지원
- ⑮ ICT를 포함해서 농촌기반시설에 대한 투자를 통한 접근성 개선
- ⑯ 농업 및 기타 농촌사업체의 구조조정에 따른 충격 극복 등 총 16가지이다(MAFF, 2000b).

- 이러한 사업 분야들은 한편으로 EU의 규정을 따르면서 동시에 농촌발전의 환경적·사회적·경제적 시너지 효과를 제고하기 위해서 설정된 것이다.

## □ 사업예산

- ERDP 예산은 전국적으로 동일한 기준에 의해서 지원되는 예산과 지역별로 신축적으로 사용할 수 있는 예산 등의 두 부분으로 나누어진다.
  - 전국예산은 토지기준 지원시책에 사용되는 것으로 지역별 할당 없이 각 시책에 참여한 농민과 토지소유자를 대상으로 하며, 사전에 책정한 일정한 보조금을 정부가 직접 지급하는 것이다.
  - 반면에, 지역예산은 사업별 지원시책을 위해서 각 지역에 할당된 것으로 지역의 실정에 따라 그 액수의 차이가 있다.
  - 북동부 지역이 할당받은 예산은 영국의 9개 지역 중 가장 적은 액수이며 가장 많은 예산이 배정된 남서지역의 50%에 불과하다(MAFF, 2000b).

- 북동부 지역의 농촌발전 시책에는 위와 같은 DEFRA 지원예산 이외에 다른 중앙정부 또는 지역 기관들의 지원금이 결합된다.
  - 이러한 자금 지원은 북동부의 농촌지역을 대상으로 실행되고 있는 다른 정책들 즉, EU의 구조기금정책이나 다른 정부부처, 지방정부 및 기관과 단체들의 지역발전 프로그램을 통해서 지원된다<sup>14)</sup>.
  - 그러나 이러한 다양한 지역발전 예산이 중복 지원되는 것을 막기 위해 DEFRA의 농촌발전 시책 중 개별 사업자에게 경제적 이득을 줄 수 있는 농촌기업지원시책의 경우에는 만약 신청자가 동일한 사업에 대해서 다른 기관으로 보조금을 받았다면 그 액수만큼 농촌기업지원시책을 통한 보조금에서 감액하여 지원하고 있다.
  - 하지만 공적인 사업의 경우에는 사업비 전체를 충당하기 위해서 다른 기관으로부터 예산을 받았다고 하더라도 100%를 넘지 않으면 DEFRA의 지원금은 예정대로 지급되고 있다.

**<표 13> 북동부 지역 사업기반 시책 지원예산**

정책분야	예산 배정액 (천 £)
농촌기업 시책 (Rural Enterprise Scheme)	9,000
가공 및 유통 지원 시책 (Processing and Marketing Grant)	1,390
직업훈련 시책(Vocational Training Scheme)	500

자료: MAFF, 2000b.

14) 북동부 지역의 경우에 이러한 자금의 예를 살펴보면, 목적 2지역에 대한 구조기금(ERDF, ESF), 목적 3정책에 따른 구조기금(ESF), 지역발전청에 대한 포괄예산(Single Regeneration Budget), 그리고 전원청(Countryside Agency), 지방행정기관(Local Authorities), 자연청(English Nature), 복권기금(National Lottery), 지역사회단체(Voluntary and Community Sector Agencies), 소기업 지원국 (Small Business Service) 등에서 지원하는 예산이 있다(MAFF, 2000b).

## □ 참여 기관 및 단체

- 북동부 지역의 농촌발전 프로그램을 작성하고 그 시행과정에서 계획의 수정 및 새로운 시책의 도입을 추진하는 등 자문기관의 역할을 하는 기구가 지역 프로그래밍 그룹(Regional Programming Group)이다.
  - － 이 기구에 참여하고 있는 기관은 앞서 언급한 정부부처 및 기타 대표적인 기관들 이외에 왕립조류보호협회(Royal Society for the Protection of Birds), 노섬버랜드 국립공원(Northumberland National Park), 각급 행정기관(County/District Councils) 등이 참여하고 있다.
  - － 또한 많은 민간단체들도 참여하고 있는데, 그 중 대표적인 것으로 농촌보호협회(Council for the Protection of Rural England), 노섬버랜드 야생동식물트러스트(Northumberland Wildlife Trust), 농촌지주협회(Countryside Landowners Association), 전국농민회(National Farmers Union)등이다.
- 이외에 북동부 지역 농촌발전 프로그램의 시행과정에서 나타나는 문제점에 대해서 지적하고 조언하며, 개선점을 권고하는 기구로서 ‘지역자문그룹(Regional Consultation Group)’이 있다.
  - － 이 기구는 프로그램의 시행과정에서 실질적으로 권한을 갖고 참여하는 것은 아니고 넓은 의미에서 농촌발전 프로그램에 대해 토론하는 기구이다.
  - － 그 토론회가 컨퍼런스 형식으로 진행되기 때문에 지역의 광범위한 기관과 단체들이 참여하고 있으며, 북동부 지역의 경우에는 총 35개 단체가 회원으로 등록되어 있다.

## □ 북동부 지역의 농촌기업지원 시책 사례

- 2002년 말 현재 북동부 지역의 세 가지 사업별 지원시책 중 가장 활발한 지원상황을 보이고 있는 것이 개별사업자에게 지원하는 농촌기업지원 시책이다(표 14).

<표 14> 북동부 지역 사업별 지원시책 지원현황(2002년말)

	총지원자	승인	거부	보류/계류
농촌기업지원 시책(RES)	164	86	43	35
가공 및 유통지원 시책(PMG)	7	4	0	3
직업훈련지원 시책(VTS)	33	12	4	17

자료: CRE, 2003.

- 반면에 숫자상으로 가장 저조한 상황인 것은 가공 및 유통지원 시책이다.
- 그러나 이것은 개별 농민에게 지원하는 것이 아니고 £70,000 이상 £1,200,000 이하의 투자 사업에 대해서 보조해 주는 시책(MAFF, 2000c)이므로 당연히 신청자가 적을 수밖에 없다.
- 그러므로 실질적으로 가장 저조한 실적을 보이고 있는 것은 직업 훈련지원시책이라고 할 수 있다.
- 이러한 현상이 나타나는 이유는 현재 북동부 지역에서 전문적으로 농업기술이나 기타 직업기술에 관한 연수기관이 적기 때문이라고 할 수 있다(CRE, 2003).

- 따라서 북동부 지역의 경우에는 개인이 자신의 현재 직업 또는 직업전환을 위해서 특별한 연수를 받을 필요가 있다고 인정될 경우에 개인의 연수비용도 보조하는 프로그램을 직업훈련지원시책에 포함시키고 있다.
- 이러한 세 가지 시책들 중에 EU 농촌발전규정 제 33조의 시책들을 통합해서 실시하고 있는 농촌기업지원 시책이 어떻게 운영되고 있는지 살펴보자.

□ 목적 및 예산

- 북동부 농촌기업 지원시책의 목적은 ‘좀 더 지속 가능하고, 다원화된 그리고 기업화되는 농촌경제와 사회를 만들기 위해 목표지향적인 지원을 제공하는 것과 농촌환경의 보호를 지원하는 것(CRE, 2003)’이다.
- 이러한 목적을 성취하기 위해 사업의 성격을 구분하여 각 사업의 총 소요비용에 대한 보조금의 지원비율을 결정하고 있다(표 15).

<표 15> 농촌기업 지원시책의 사업별 보조금 지원비율

사업의 성격	지원비율(%)
공익적사업 또는 최소경제 이익산출	50~100
일반적인 수준의 경제적 이익산출	30~50
높은 수준의 경제적 이익산출	15~30
농민의 농장다원화사업	30~40(일반지역)
	40~50(조건불리지역)

자료: CRE, 2003.

- 첫째는 지원 신청자 개인에게 귀속되는 경제적 이익이 거의 없고 공익적 성격이 강한 경우로, 총 소요비용의 50~100%를 지원한다.
  - 특히, 농촌공동체의 프로젝트처럼 순전히 공적인 사업인 경우에 대해서 100%를 지원한다.
- 둘째는 일반적인 수준의 경제적 이익이 신청자에게 귀속되는 경우로서 총 소요비용의 30~50%를 지원하는데, 일반적으로 40% 수준에서 결정되고 있다.
- 셋째는 신청자의 경제적 이익이 큰 경우로서 15~30% 수준의 보조금이 지원되고 있다.
- 이외에 특별히 농민이 농업적 또는 비농업적 사업의 창업을 통해서 농장경영을 다원화하려고 할 경우에는 조건불리지역과 일반지역에 따라서 지원액에 차등을 두고 있다.
  - 즉, 일반지역 농민의 경우는 30~40%의 지원을 받지만 조건불리지역 농민에 대해서는 10%를 더 지급하고 있다.
- 이러한 보조금은 일시불로 지급되는 것이 아니고 신청자가 계획한 사업진행기간 동안 분할 지급된다.
  - 일반적으로 선금이나 착수금과 같은 형태로 지급되는 것도 없으며, 신청자가 사업을 수행하면서 발생한 비용에 관한 제 증명서를 첨부해서 제출하면 이를 북동부 지역 농촌발전부에서 심의하고 합당하다고 인정된 부분의 지출액에 보조금 비율을 적용해서 DEFRA의 보조금 지급기관인 농촌지불청에 보고한다.

- 이후 농촌지불청에서는 서류를 재검토하고 신청자에게 직접 보조금을 지급한다. 따라서 신청한 보조금 전액을 받기 위해서는 지원하였을 때 제출한 사업계획서상의 작업이 모두 완료되어야 한다.

## □ 운영과정

### 가) 지원서 작성 및 자격조건 심사

- 신청자는 농촌발전프로그램 지원서와 농촌기업지원시책 지원서 등의 두 가지 신청서를 작성해야 한다.
  - 신청서에는 계획하는 사업에 대한 자세한 계획서가 첨부되어야 하는데, 그 내용은 시행하려는 사업의 내용, 예상이익과 비용, 공적 또는 사적 자금조달 계획이 포함되어야 하며, 추가로 현재 본인의 재정상태 등을 나타내는 서류 등을 제출해야 한다.
  - 이러한 신청서의 작성을 지역 내의 공적 또는 민간 컨설턴트에게 무료 또는 유료로 위탁할 수도 있다.
  - 작성된 신청서를 지역 농촌발전부에 송부하면, 신청서와 구비서류의 첨부 여부에 대한 점검과 해당 신청자가 자격조건에 적합한지에 대한 간단한 초기 서류심사를 진행한다.

### 나) 지원서의 평가 및 평가보고서 작성

- 초기 심사과정을 거친 신청서에 대해서 지역 농촌발전부에서 기술적 평가를 실시하고 보고서를 작성한다.

- 신청서에 대한 기술적 평가에는 프로젝트의 필요성, 프로젝트의 성과, 경제적·환경적·사회적인 영향 면에서 프로젝트의 지속가능성, 넓은 의미에서 농촌발전정책의 목표달성에 대한 기여도, 재정적인 면에서의 생존가능성과 위험도, 공적인 예산지원의 필요성 여부, 프로젝트의 관리와 실행 계획, 위험평가, 지역 농촌발전정책 목표와의 정합성 여부, 공적예산지원의 효율성 평가 등의 요소들이 고려된다.
- 평가결과를 바탕으로 평가보고서를 작성하고 이를 지역평가위원회 (Regional Appraisal Panel)에 송부한다.

#### 다) 최종 심사 및 결과 통보

- 지역평가위원회는 지역 농촌발전부의 책임자와 농촌기업지원시책 담당자, 그리고 중앙부처 지역사무소의 관계자 등 3인으로 구성되어 있으며 일반적으로 매 분기마다 위원회를 개최하여 신청서를 검토한다.
- 송부된 평가보고서와 신청서를 기초로 지역평가위원회는 지원한 프로젝트가 지역 농촌발전정책의 목적과 사업 분야에 적합한지, 예산 계획은 타당한지에 대해 재검토하고, 프로젝트의 승인, 거부, 보류 등을 결정한다.
- 거부나 보류된 신청서에 대해서는 그 이유를 적시한 문서를 보내며 때때로 서류 보완 후 재신청을 권고하기도 한다.
- 또한 필요한 경우 적절한 사업계획서의 작성을 돕는 기관들을 소개하거나, 사업에 토지계획법상의 허가가 필요한 경우 관련 기관에 허가요청서를 보내기도 한다.

- 승인된 프로젝트에 대해서는 지역평가위원회 명의로 ‘지원승인 서류’를 송부하며, 이 서류에는 프로젝트의 운영과 정책적 지원 조건에 관한 구체적인 사항이 명시되게 된다.
  - 즉, 승인서류에는 프로젝트에 소요되는 총 비용과 세부 비용 항목 별로 구체적인 액수가 명시된다. 또 지원자가 받을 총 지원금액과 지원비율이 명시되는데, 이는 예상되는 지출에 대한 분기별 액수를 기초로 계산되어 있다.
  - 서류에 제시된 분기별 지출계획에 따라 사업자는 분기별로 증빙 서류를 첨부하여 보조금을 신청해야 한다.
  - 만약, 분기별 지출내용이 변경되어야 할 경우에는 사전에 지역 농촌 발전부 담당자와 논의해야 하며, 사전논의 없이 변경된 지출에 대해서는 보조금 지급이 거부될 수도 있다.
- 이와 함께, 승인서류에는 신청자가 프로젝트를 통해서 달성해야 할 목표와 단계별 성과를 구체적으로 기술하고 있다.
  - 이러한 목표와 단계별 성과는 신청자가 제출한 사업계획을 토대로 승인 당시의 신청자와 논의해서 합의된 사항이기 때문에 분기별로 제출하는 ‘프로젝트 진행상황 보고서’에 그 달성여부가 기록되어야 한다.
  - 만약, 합의된 단계별 성과를 달성하지 못했을 경우는 보조금 지급이 유예되거나 또는 거부될 수도 있으며, 극단적으로 보조금의 반환을 요구할 수도 있다.

## □ 모니터링 과정

- 프로젝트에 대한 모니터링은 주로 보조금 지급 신청과 연계되어서 이루어진다.
  - － 모니터링은 지원승인서류에 기록된 사항을 중심으로 분기마다 이루어지는 일반 모니터링과 프로젝트의 완료시에 이루어지는 모니터링, 그리고 사후 모니터링 등의 세 가지로 나뉜다.
- 일반 모니터링은 지원자가 작성해서 매 분기마다 제출해야 하는 분기별 프로젝트 진행상황 보고서를 통해서 이루어지며, 이 과정에서 정해진 항목에 따른 지출이 이루어졌는지, 단계별 성과를 달성했는지의 여부를 점검한다.
  - － 만약, 필요하다고 판단될 경우 현장방문을 통해 확인한다. 프로젝트 완료시에 이루어지는 모니터링은 지원금의 마지막 15%를 지급하기 위해서 이루어지는 것으로 지원승인서류에 기록된 목표가 달성되었는지를 점검하는 것이다.
  - － 이를 위해서는 지역 농촌발전부 담당자가 반드시 현장방문을 실시한다.
- 사후모니터링은 지원이 완료된 프로젝트에 대해서 점검하는 것으로 특별히 필요하다고 판단되는 프로젝트에 한해서 이루어지고 있다.
  - － 프로젝트를 지원한 후 그 사업의 지속성과 영향 등을 평가하기 위한 과정이다.

## 5) 영국 농촌발전정책(ERDP) 실시체계의 특징

- ERDP의 시행체계를 통해서 보면, 일정한 지역적 추진체계가 있다고 하더라도 기본적으로는 중앙정부가 주도하고 있다고 할 수 있다.
  - － 각 지역의 RDS가 중심이 되어서 지역의 특성이나 요구를 수용한다고 하더라도 이것은 어디까지나 중앙정부의 인식과 이해의 범위 내에서 이루어지는 것이기 때문이다.
  - － 즉, Agenda 2000 개혁에 의해 기존에 농업정책을 수행하던 기관(CAP와 DEFRA)이 농촌발전정책에 참여하게 되면서 1988년 이후 구조기금정책의 수행과정에서 일정하게 진전되어온 지역주도의 농촌발전정책이 오히려 후퇴되었다고 볼 수 있다.
  - － 물론, 구조기금정책 분야에서는 지역주도의 발전정책이 여전히 진전되고 있다고 할 수 있지만, 농촌발전정책과 관련해서는 과거 중앙정부 위주의 농업정책 실시 전통이 여전히 적용되고 있는 것이다.

## <부록 3> 영국 목적정책의 사례

### 1. 목적 정책의 실시체계

#### □ 목적 정책의 계획과정

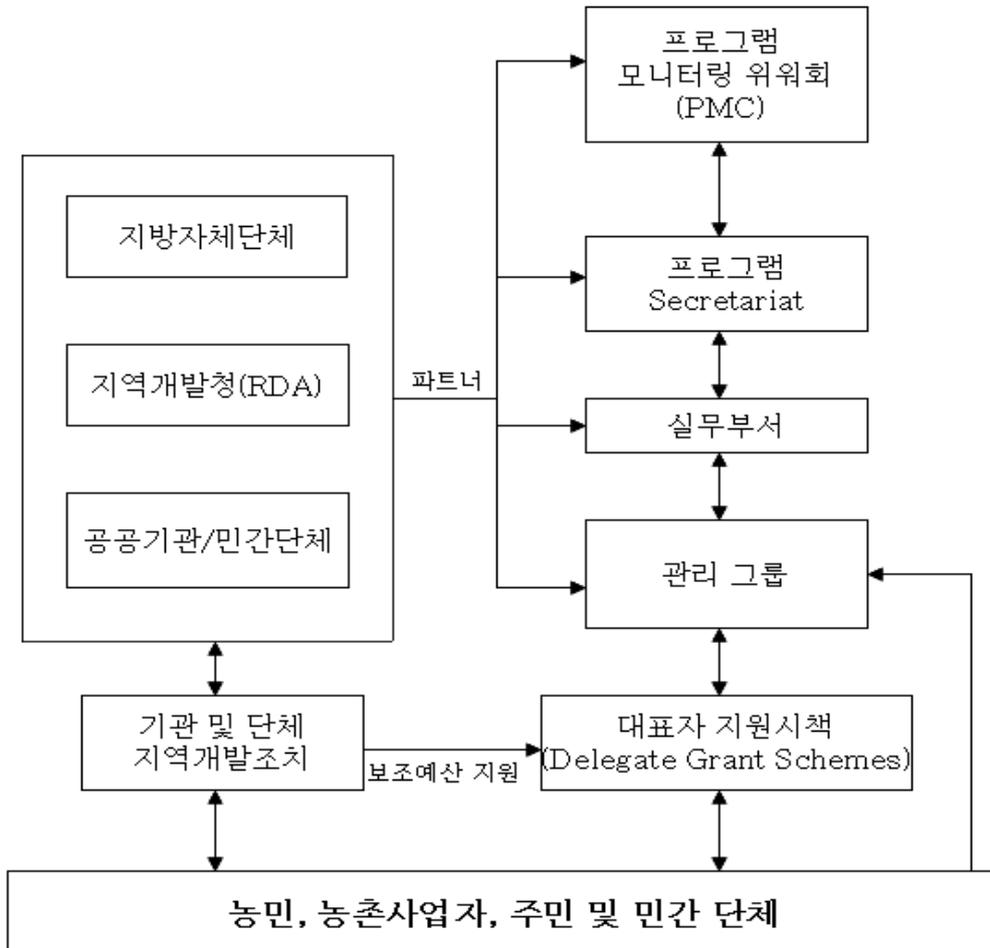
- 일정지역이 구조기금의 목적 지역으로 선정되기 위해서는 매 5~6년마다 시작되는 정책기간 전에 EU에 신청하는 대상지역으로 선정되어야 한다.
  - 이와 같이 지역선정을 위한 과정에서 지역의 사회경제적 상황과 문제점 그리고 발전방향이 도출되기 때문에 정책이 실시되기 이전에 지역의 개발능력을 향상시키는 역할을 한다.
  - 지역선정 신청과정에서 물론 관련 중앙부처나 GOs의 담당자들도 관여되지만 일반적으로 목적지역이 GOs의 경계를 넘어서 지정되기 때문에 기본적으로 지역기관 및 단체들간의 협력이 전제되어야 한다.
- 따라서 일정 지역이 목적정책 프로그램을 계획하는 과정에서는 지역의 정부기관, 비부처 공공법인, 다양한 민간단체들이 참여하게 된다.

#### □ 목적 정책의 수행체계

- 목적 1과 2 정책은 각각 지역에서 유사한 이행체계를 갖고 있는데, 모두 중앙정부 지역사무소가 지역 프로그램의 운영주체가 되며 지역개발 담당자가 ‘지역 모니터링 위원회(Programme Monitoring Committee: PMC)’의 위원장을 맡게 된다.

- 모니터링 위원회는 지역 발전 프로그램의 이행과 관련된 제반 규정과 프로젝트의 선정기준 및 지원율을 결정하고, 필요할 경우 새로운 프로그램을 제정하거나 조정하는 일을 담당한다.

<그림 7> 목적 정책의 운영체계



- 모니터링 위원회의 구성은 EU 집행위원회, 각 관련 정부부처, 지방 정부, 각 지역 공공기관 및 전문단체의 대표들로 구성되며, 전문단체의 경우는 지역의 특성에 따라서 참여단체가 다를 수 있다.

- 모니터링 위원회에는 정부부처 대표 중의 하나로 DEFRA의 지역기구인 RDS(Rural Development Service)의 책임자와 RDA(Regional Development Agencies)의 책임자가 참여하고 있다.
- 따라서 목적지역의 단일계획서(Single Programming Document) 작성과정에서부터 목적정책과 ERDP간의 협조가 있다고 할 수 있다.
- 모니터링 위원회가 1년에 2회 정도의 모임을 통해서 지역발전 프로그램의 전반적인 문제점과 개선점을 결정하는 것이 주요 역할인데 반해 구조기금 정책의 일상적인 업무를 담당하는 기구로 ‘프로그램 Secretariat’와 ‘실무부서(Working groups)’가 있다.
- 프로그램 Secretariat는 목적정책의 운영에 관한 일상적인 일을 처리하기 위해 중앙정부 지역사무소에 근거를 두고 기본적으로 PMC의 업무를 지원하며, 프로그램의 진행과정에 대해서 PMC에 보고한다.
  - 이는 일반 사업자나 단체로부터 정책자금 지원신청서와 사업계획서를 접수받고, 각 사업계획서에 대한 평가결과를 PMC에 보고하며, PMC가 지원을 결정한 프로젝트에 대해서 법적인 계약과정을 주도하고, 매년 출판되는 평가보고서 작성도 이들의 임무이다.
- 실무부서(Working Group)의 수는 각 지역의 PMC에서 필요에 따라서 자체적으로 결정하도록 되어 있으며, 따라서 이들의 수에 따라서 업무가 통합 또는 분화될 수도 있다.
  - 이들의 주요 임무는 모니터링 위원회가 결정한 프로젝트 선정기준에 따라서 개인이나 단체가 신청한 프로젝트를 평가하고 선발하는 것이며, 이 평가결과를 프로그램 Secretariat에게 보고하는 것이다.

- 이 외에 실무부서(Working Group)가 행하는 또 다른 업무가 지역 발전 전략 및 목적정책의 목표에 적합한 프로그램을 개발하고 형성하는 것이며, 따라서 이와 관련된 별도의 실무부서(Working Group)를 설립할 수도 있다.
- 또한 PMC의 결정에 따라서 각 지역의 우선과제에 따른 분야별 ‘관리그룹(Management groups)’을 둘 수 있다.
- 이들은 지원된 각 분야별 프로젝트에 대해 일정한 점수체계를 갖고 평가하며 그 결과를 실무부서(Working groups)에 보고하여 지원 여부에 대한 결정을 하도록 한다.
  - 실무부서나 관리그룹의 경우는 모니터링 위원회와는 달리 민간단체 및 지역의 전문단체의 대표자들이 참여해서 프로젝트의 평가와 관련한 기술적인 문제들을 담당한다.

#### □ 목적 정책의 예산지원 체계

- 목적 1과 2 정책의 경우 EU 구조기금과 영국정부의 재정 및 각 지역단체의 보조지원금이 각 지역의 사업자에게 전달되는 과정을 살펴보면 다음의 <그림 8>과 같다.
- EU와UK 정부의 구조기금 예산은 ODPM, DWP, DEFRA의 세 부처를 통해서 중앙정부 지역사무소가 주관하는 목적정책에 지원된다.
- 앞서 밝힌 것처럼, DWP와 DEFRA는 GO를 통해서 선발된 프로젝트에 직접 지원금을 보내는 반면에, ODPM에서 관리하는 ERDF 예산의 경우는 각 지역의 GO에 할당된 예산을 지원하고 각 GO가 선정된 프로젝트에 지원한다.



- 두 번째의 경우는 ‘지역단체 주도 시책(Delegate Grant Scheme)’으로 지역기관과 단체들이 파트너십을 형성해서(즉, 각각 일정규모의 매칭펀드를 통해서) 지역발전을 위한 정책조치(Schemes)를 형성하고 이 조치에 개별 사업자 또는 지역주민그룹들이 지원을 신청하는 것이다.
  - 이 경우는 각 정책조치별로 별도의 프로젝트 선발위원회와 모니터링을 위한 기구가 존재하며, 각 파트너들은 필요한 경우 사업자에게 부분적인 자금지원을 할 수 있다.
- 한편, 목적정책에서 개인이나 사업자에게 지원하는 보조금이 실제 소요비용의 일정 비율에 불과하기 때문에 이들은 나머지 자금을 자체로 조달해야 한다.
  - 이러한 ‘매칭펀드(matching fund)’과정에서 개인이나 사업자들은 지역 내의 다른 기관이나 단체들이 운영하는 다른 지역발전정책에 지원할 수 있으며 이것이 앞서 언급한 지역단체 주도 시책이다.

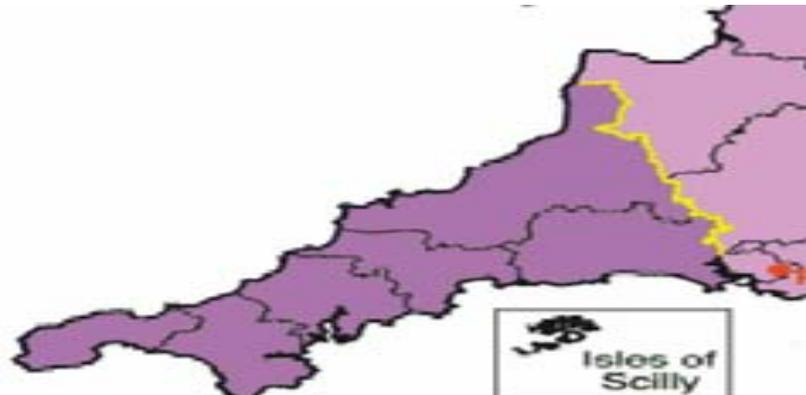
## 2. 남서부 지역 목적 1정책의 사례

### □ 사례 지역 개요

- EU 기금정책의 제2차 정책기간인 1994~99년 동안 농촌발전이 목표인 목적5b 지역으로 선정되었던 남서부 지역은 2000년 개혁에서 낙후지역인 목적1 지역과 산업쇠퇴에 따른 사회경제적 발전을 지원하는 목적2 지역으로 나뉘었다.

- 기존 목적5b 정책지역 중 좀 더 낙후된 오지 지역인 콘월과 실리섬 (Cornwall and the Isles of Scilly)이 목적1 지역으로 선정되었고 그 밖의 지역은 목적2 지역으로 선정되었다.
- 남서부 지역 중 목적1 지역으로 선정된 콘월과 실리섬 지역은 전형적인 낙후된 농촌지역으로 영국 남서부의 해안반도 지역이다.
- 실리섬을 제외한 콘월지방의 면적은 354,920ha로서 남서부 지역에서 두 번째로 면적이 큰 행정구역이다.
  - 1860년대부터 1950년대까지 콘월지방의 인구는 지속적으로 감소하였으나 그 후 인구 유입이 시작되면서 1971년 379,800명이던 인구가 1997년에 485,600명으로 20여 년간 약 28% 정도 증가하였다.
  - 그러나 이러한 인구 증가는 대부분 45세 이상의 연령층과 자녀들이 이주한 결과이며 20대 연령층은 교육과 고용기회의 제약에 따라서 감소 추세에 있다.

<그림 9> 남서부 목적1 지역



- 한편, 남서부 지역의 콘월지방이 목적 1 지역으로 선정된 것은 기본적으로 잉글랜드의 지역 중에 가장 낮은 1인당 GDP를 나타내고 있기 때문이다.
  - EU 평균을 100으로 했을 경우 남서부 지역 전체가 약 95 정도의 수준을 유지하고 있는데 반해, 콘월지방은 1996년에 71수준에 있었다.
  - 이는 남서부 지역 내의 지역 간 빈부 격차가 심각하다는 것을 나타내고 있고, 시장이나 경제활동의 중심지로부터 거리상 멀리 떨어져 있음을 반영한 수치이다(GOSW, 2000).

#### □ 목적정책의 내용

- 남서부 지역 목적1 정책은 산업 중심지와 멀리 떨어진데다가 산업이 낙후되어 있어 경제구조를 변화시키는 것을 발전의 주요 목표로 삼고 있다.
  - “모든 주민과 지역사회가 향상된 삶의 질을 공유할 수 있는 번영된 남서부 지역을 만드는 것”을 지역의 장기적인 발전목표라 밝히고 있는데, 과거처럼 단순히 산업의 경제적 성장만을 발전으로 보지 않고 지역전체의 균형적인 발전과 그 성과로서 지역의 삶의 질이 전반적으로 향상되는 것을 의미한다(GOSW 2000, 3).
  - 이것은 EU 구조기금이 제2차 정책기간부터 궁극적인 발전목표로 도입한 ‘지속가능한 발전’(CEC 1993)을 지역 차원에서 좀 더 구체적으로 반영한 것이라 하겠다.

&lt;표 16&gt; 남서부 목적1 정책의 사업 및 예산 계획

(단위: 백만 유로)

중점과제	정책적 조치	EU	UK	민간	계
중소사업체(SMEs)와 영세규모 사업체 지원	경쟁력 있는 SMEs 조건조성 (ERDF) SMEs를 위한 재정운용 (ERDF) 경쟁력 있는 사업 개발 (ERDF) 농산물의 가공 및 유통 (EAGGF) 기업 특성 지원 (ERDF) 성장 잠재력 있는 분야 개발 (ERDF) 신고용 기회 제공 (ESF)	130	103	84	317
전략적인 공간개발	산업단지의 개발 (대규모 단지) (ERDF) 고용성장 센터 조성 (타운기준) (ERDF) 신규 투자수익의 내재화 (ERDF)	74	89	59	222
인적 자원 개발	노동시장 정책의 활성화 (ESF) 경쟁력 있는 분야를 위한 기술훈련 (ESF) 평생교육 (ESF) 사회적 통합의 추진 (ESF) 여성의 참여 제고 (ESF) 교육하부구조 개선 (ERDF)	76	102	13	191
공동체 경제발전과 농촌구조평가	공동체 경제개발(ERDF) 토지 기반 고용 창출 (ESF) 농장투자 및 에너지 작물 지원(EAGGF) 직업훈련 (EAGGF) 임업지원 (EAGGF) 농촌지역의 적응과 개발 촉진 (EAGGF) 수산업 구조조정 (FIFG) 공동체 부흥 (ERDF)	108	97	38	243
지역적 특성의 보존 개발	예술, 문화산업에서 소득 획득(ERDF) 공공재의 강화 및 개발 (ERDF) 지역선도 지식 개발 (ERDF) 연구와 지적 자본 (ESF)	102	87	6	195
기타 기술적 지원		8	5	-	13
총 계		498	483	200	1,181

자료: GOSW, 2000.

- 이러한 궁극적인 목표를 달성하기 위해서 남서부지역 목적1 정책은
  - ① 지역의 절대적인 부를 증가시키는 것,
  - ② 지속 가능한 지역 공동체를 조성하는 것,
  - ③ 남서부 지역의 특성을 가치화하고 자본화하는 것 등의 세 가지를 제3차 정책 기간에 달성해야 주요 목표로 선정하고 있다.
  
- 그리고 다음과 같이 5가지를 중점 과제로 선정하고 있다.
  - ① 중점과제 1 : 중소기업체(SMEs)와 영세규모 사업체 지원
  - ② 중점과제 2 : 전략적인 공간개발
  - ③ 중점과제 3 : 인적 자원 개발
  - ④ 중점과제 4 : 공동체 경제발전과 농촌구조 평가
  - ⑤ 중점과제 5 : 지역적 특성의 보존 개발
  
- 각각의 중점과제는 이를 수행할 하위의 정책적 조치들을 포함하고 있으며, 이 조치들과 각 중점과제에 대한 예산지원계획은 <표 16>과 같다.
  - 이러한 사업분야 중 유럽 농업지도보증기금(EAGGF)에서 지원하는 농업 또는 농가에 대한 지원은 잉글랜드 농촌발전프로그램(ERDP)의 시책들을 그대로 시행하는 것이다.
  - 다시 말해 '농촌지역의 적응과 개발 촉진에 관한 조치'들이 ERDP의 농촌기업지원시책(Rural Enterprises Schemes)과 동일한 것이다.
  
- EU 구조기금의 제3차 정책기간인 2000~2006년의 7년 동안 이 지역의 목적1 정책을 위해서 배분된 EU 예산은 총 약 4억 9,800만 유로로 EU의 4가지 구조기금(ERDF, ESF, EAGGF 지도부문, 수산업지도기금)이 모두 지원하고 있다.

- 이들 각 구조기금별 비율과 실제 금액을 보면 다음의 <표 17>과 같다.
- 이러한 EU의 지원액과 잉글랜드 정부의 추가지원액, 민간투자액을 합칠 경우 예상되는 총 투자액은 11억 8천만 유로 정도가 된다<sup>15)</sup>.

**<표 17> 남서부 목적1 정책 예산 구성**

(단위: 백만 유로, %)

구조기금 부문	예산	비율
유럽 지역개발기금 (ERDF)	300.9	60.4
유럽사회기금(ESF)	101.0	20.3
유럽 농업지도보증기금(EAGGF) 지도부문	78.9	15.9
수산업지도기금(FIFG)	17.0	3.4
총 계	497.8	100.0

자료: GOSW, 2000.

## □ 사업의 지원방법

- 목적1 정책에서 지원하는 프로젝트는 기본적으로 정책 목표의 달성에 기여할 수 있는 것이어야 한다.
  - 정책의 목표가 삶의 질의 지속적인 향상을 위한 기반을 조성하는 것이므로, 혁신적이면서 지역의 다른 부분에 통합적인 효과를 낼 수 있는 프로젝트에 우선 지원한다.
  - 다시 말해 프로젝트가 지역의 특별한 문제를 해결하기 위한 것이거나 프로젝트가 달성하려고 하는 것이 다른 프로젝트의 추진목표를 돕는다면 더욱 수월하게 목적정책의 목표에 도달할 수 있게 되는 것이다.

<sup>15)</sup> EU에서 각 회원국의 목적1 정책에 지원하는 예산은 총 투자예산의 약 50% 정도이지만, 사업 분야의 공공성이나 지역 전체에 미치는 효과에 따라 지원 및 투자비율이 다르게 나타난다.

- 목적1 정책으로부터의 지원은 3가지 형태로 이루어진다.
  - 첫째는 직접 지원하는 것이다. 이것은 규모에 상관없이 하나의 단체 또는 연합체가 목적1 정책의 프로그램에 신청하여 직접 지원을 받는 것이다.
  - 하지만 민간 사업체는 직접 지원을 받기가 어려운데, 그 이유는 EU 지원이 지역경제에 광범위한 경제적 영향을 줄 때만 지원하는 것이지 한 회사의 경쟁력을 높이기 위한 지원이 아니기 때문이다.
  - 그러나 개별 사업체라고 하더라도 다른 공공단체 등과 파트너십을 형성하거나 또는 공동의 목적에 대해서 다른 민간 회사들과 그룹을 형성한다면 직접 지원을 받을 수 있다.
- 둘째는 목적1 정책 예산에 의해서 조성된 기금을 통해서 지원하는 것으로서 목적1 정책의 예산을 지역단체의 연합체에 지원해서 이들로 하여금 개별 지원자에게 지원하도록 하는 것이다.
  - 이것이 ‘지역단체 주도 시책’(Delegate Grant Scheme)인데, 각 지역 단체들이 사전에 파트너십을 형성해 직접 지원의 경우와 똑같은 과정을 거쳐서 재원을 미리 확보해 둔 것이다.
  - 이 경우 예산이 이미 승인된 것이므로 일반 사업자가 목적1 정책에 직접 신청하는 대신 이들에게 지원을 신청할 수 있다.
  - 이 방법은 개별 사업자의 지원을 좀 더 신속하게 신속적으로 고려할 수 있는 장점이 있다.

- 이러한 기금들은 일반적으로 특정한 분야의 문제점을 해결하기 위해서 지원되는 것인데, 남서부 지역에서 현재 운영 중인 기금은 포괄기금(umbrella fund)과 핵심기금(key fund)으로 구분되고 있다.
  - 핵심기금은 포괄기금 보다도 더욱 한정된 활동을 지원하며 더욱 규모가 작고 한정된 기간에 이루어지는 사업을 지원한다.
  - 이러한 핵심기금은 사업자들이 필요 예산을 신속하고 수월하게 얻을 수 있도록 하는 것이 주목표이며 이미 지역의 다른 단체들로부터 매칭펀드(match fund)의 조성을 완료한 것들이다.
  - 따라서 규정에 부합할 경우 사업비용의 100%를 보조받는 것도 가능한데, 주로 소규모의 공동체 프로젝트를 지원한다.
  - 남서부 목적1 지역에서 현재 운영되고 있는 포괄기금과 핵심기금은 40개 이상이다.
- 세 번째 형태는 지역의 통합실시계획(Integrated Action Plan)을 통한 것으로 일정한 지역에 적용되는 공동체 발전 프로젝트를 지원하는 것이다.
  - 이 경우 지역의 통합실시계획에 사회적, 경제적, 환경적 측면을 모두 포함하고 있어야 한다.
  - 승인된 통합실시계획에서 규정한 조건에 합당한 일반사업자 집단이나 공동체 그룹이 신청할 수 있다. 이러한 통합실시계획은 주로 지방행정기관이나 LEADER 프로그램의 지역활동가 그룹(LAG)이 관리한다.

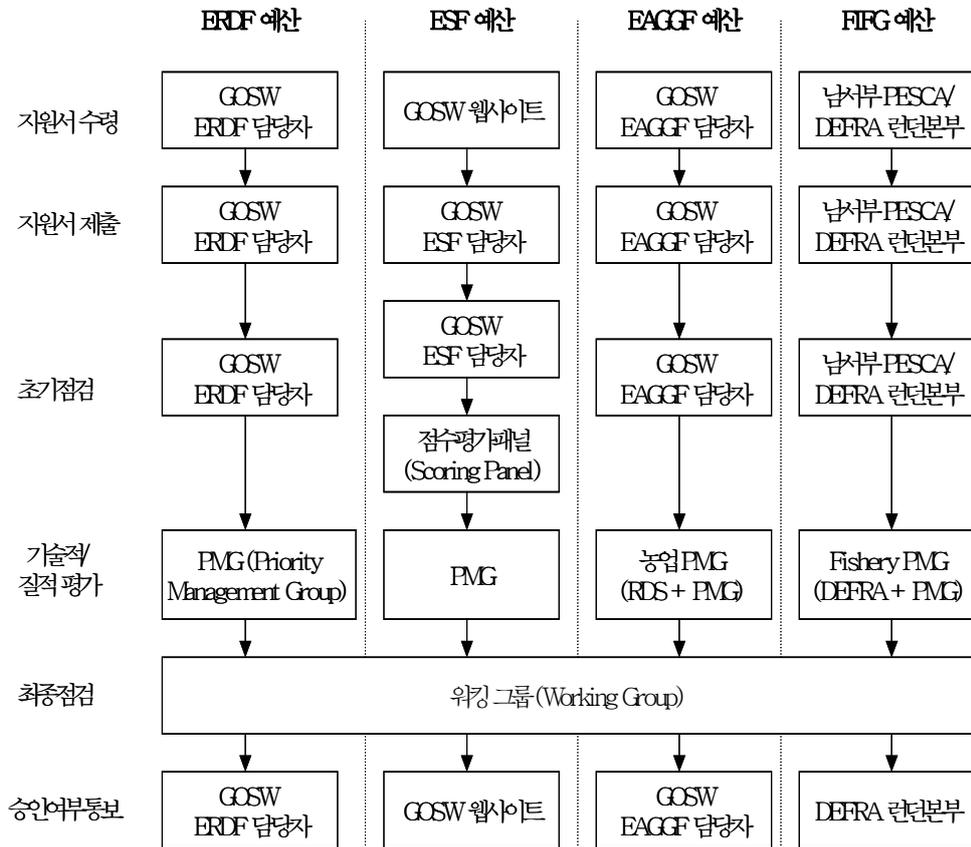
- 현재 남서부 목적1 지역에서는 총 11개의 통합실시계획이 운영되고 있다.

## □ 사업 신청 및 선정과정

- 목적1 정책은 4가지 EU 구조기금이 모두 지원하고 있기 때문에 예산지원 신청과 선정과정도 기금에 따라 서로 다르게 나타난다.
  - 즉, 어떤 분야의 예산을 신청하느냐에 따라서 신청서 양식뿐 아니라 신청 및 선정과정이 다르게 진행된다.
  - 예를 들어, 유럽 지역개발기금(ERDF)나 유럽사회기금(ESF)에 신청하는 경우에는 남서부 중앙정부 지역사무소(GOSW)의 EU 정책 담당자(European Secretariat)를 통해서 신청하지만, 유럽 농업지도 보증기금(EAGGF)의 경우는 남서부 중앙정부 지역사무소(GOSW)의 EAGGF 담당자를 통해 신청해야 한다.
  - 이와 같이 서로 분리되어 있는 신청 및 선정과정을 4단계로 나누어서 각각의 예산의 경우를 적용해서 살펴보면 <그림 10>과 같다.
- 각 예산 분야별 선정과정의 특징을 살펴보면, 유럽 지역개발기금(ERDF) 예산을 통해서 지원하는 시책에 지원신청을 할 경우 신청서의 접수와 제출은 GOSW의 ERDF 담당자가 맡고 있다.
  - 이 담당자는 신청서 접수 후 신청자의 자격과 신청서 및 관련서류의 완비 여부를 점검하는 초기점검을 행하고, 신청서의 좀 더 자세한 기술적 평가와 질적 검사를 위해서 중점과제 관리그룹(Priority Management Group)으로 송부한다.

- 남서부 지역 목적1 정책에는 총 7개의 관리그룹이 있다. <표 16>에서 밝힌 5가지 중점과제에 따른 5개의 관리그룹과 농업부문 관리그룹 그리고 수산업 관리그룹이 여기에 해당한다.

<그림 10> 남서부 목적1 지역 프로젝트 신청 및 선정과정



- 유럽 지역개발기금(ERDF)나 유럽사회기금(ESF) 지원사업인 경우는 5가지 중점과제에 따른 각각의 관리그룹이 심사한다.
- 그러나 유럽 농업지도보증기금(EAGGF) 지원사업인 경우는 농업부문 관리그룹이 농촌개발서비스(RDS)의 담당자와 함께 기술적 및 질적 평가를 시행하며, 수산업지도기금(FIFG)인 경우는 환경식품농

촌부(DEFRA) 런던 본부 담당자와 수산업 관리그룹이 함께 이를 담당한다.

- 이러한 관리그룹은 지역의 공공기관, 민간단체, 자원단체 등에 소속된 사람들로 구성되며 각각 해당분야에 전문적인 식견을 갖고 있는 사람이 참여하고 있다.

○ 이들이 심사하는 항목은 일반적으로 다음과 같다.

- ① 프로젝트의 타당성 및 재정지원의 효율성
- ② 지원에 따른 지역경제에 대한 기여도
- ③ 공적 예산의 지원 필요성
- ④ 고용 창출의 가능성 및 기타 효과
- ⑤ 매칭 펀드의 확보 여부
- ⑥ 다른 프로그램들과의 시너지 효과
- ⑦ 환경보존에 대한 영향 여부

○ 유럽 지역개발기금(ERDF)에 대한 신청서를 심사하는 관리그룹은 한 달에 1번씩 회의를 개최하여 그 기간에 신청한 서류를 점검하고, 결과에 대한 소견과 함께 실무그룹으로 송부한다.

- 다만, 신청서가 불완전하다고 판단했을 경우에는 신청서에 대한 보완을 신청자에게 요청하고 그 후에 재신청을 권고하기도 한다.

○ 실무그룹(Working Group)은 지원한 프로젝트에 대해 최종심사를 하는 기관으로 각 관리그룹의 대표들로 구성된다.

- 이들은 지원 프로젝트의 질적인 면이나 일관성 그리고 다른 분야와의 연관성 등에 관한 최종적인 판단을 내리고 이를 남서부지역 중앙정부 지역사무소(GOSW)의 ERDF 담당자에게 통보한다.

- ERDF 담당자는 프로그램 관리 책임자(Programme Secretariat)의 승인하에 신청서에 대한 심사결과를 신청자에게 최종적으로 통보한다.
- 유럽사회기금(ESF)의 경우는 다른 예산분야와는 달리 신청서 양식을 인터넷 웹사이트를 통해서 받도록 하고 있다.
  - GOSW의 인터넷 홈페이지에 마련된 ESF 신청양식에 따라 신청서를 작성하여 인터넷상에서 일단 신청서를 제출하여야 하고, 출력한 것을 다시 GOSW의 ESF 담당자에게 제출해야 한다.
  - 이후의 과정은 대부분 앞서 설명한 ERDF의 과정과 유사하지만 한 가지 차이점은 초기검사와 기술적 및 질적 평가 사이에 한 단계의 평가를 더 거친다는 점이다.
  - 소위, 점수평가 패널(Scoring Panel)이라고 하는 이 기구는 남서부 지역 관련 단체의 전문가들로 구성된 것으로 신청 프로젝트에 대해서 항목별로 점수를 매기고 그 최하한선인 65% 이상을 받은 경우만을 관리그룹에 송부한다.
- 유럽 농업지도보증기금(EAGGF)의 경우도 역시 GOSW의 EAGGF 담당자가 관여되어 있는 것을 제외하면 다른 예산분야와 유사한 과정을 거쳐서 프로젝트를 선발한다.
  - 다만 신청 프로젝트에 대한 기술적 및 질적 평가 단계가 지역의 농촌개발서비스(RDS) 담당자와 농업부문 관리그룹에 의해서 이루어진다는 점이 다르다.

- 이는 목적1 지역의 경우에 기타 지역에서 실시되고 있는 잉글랜드 농촌발전프로그램(ERDP)이 구조기금의 목적정책을 통해서, 다시 말하면 EAGGF 지도부문 예산을 통해서 이루어지도록 지원하도록 규정하고 있기 때문이다.
- 이는 기타 지역에서 이루어지고 있는 농촌발전정책의 목표나 프로그램들이 목적1 지역에서도 일관되게 추진되도록 하기 위함이다.
- 따라서 실제 프로젝트들에 지원되는 보조금의 비율이나 액수에는 차이가 있다고 할지라도 다른 지역에서 실시되고 있는 잉글랜드 농촌발전프로그램(ERDP)과 동일한 프로그램들이 남서부지역 목적 1 지역에서도 실시되고 있는 것이다.

## □ 모니터링 과정

- 목적1 정책에서 지원하는 프로젝트에 대한 모니터링은 보조금의 지급과 연결되어 있다.
  - 즉, 신청자가 보조금을 받기 위해서는 매 분기(3개월)마다 현재 프로젝트의 진행 상황에 대한 보고서를 제출해야 한다.
  - 이때 보고서에는 현재 프로젝트가 당초 계획대로 진행되고 있는지, 재정지출은 계획에 맞게 집행되었는지, 그리고 계약서에 합의된 목표들은 달성되고 있는지에 대해서 자세히 기술하고 관련 증빙서류(비용이 지출되었다면 이에 따른 영수증 등)가 첨부되어야 한다.
  - 이러한 서류들이 GOSW의 담당자에게 보내지면 이들은 현장을 방문해서 보고서의 사실 여부를 점검하고 보조금 지급을 요구하는 서류를 상부기관에 제출한다.

- 이 경우도 예산 분야에 따라서 지급하는 주체가 다르다.
- 먼저 ERDF 예산의 경우는 규정상의 지급주체는 중앙정부의 부총리실(ODPM)이지만, 이 권한을 GOSW에 위임하였기 때문에 GOSW가 할당된 ERDF 예산을 실질적으로 관리하고 지급한다.
  - 그러나 ESF나 EAGGF의 경우는 여전히 그 지급권한을 각각 노동연금부(DWP)와 환경식품농촌부(DEFRA)가 갖고 있기 때문에 GOSW의 담당자는 관련서류를 다시 중앙부처로 송부해야 하고, 실제 자금은 중앙부처에서 프로젝트 수행자에게 직접 전달된다.
- 이러한 모니터링과 보조금의 지불 과정에서 앞서 언급했던 포괄기금이나 핵심기금이 개입된다면 이들 기금에 대한 신청자는 각각의 기금 운영기관들이 갖고 있는 별도의 모니터링 과정을 거치게 된다.
  - 관련 기금은 GOSW 담당자에게 이를 종합한 모니터링 보고서를 제출하고, 이 과정에서 개별 신청자들에 대한 보조금 지급을 신청한다.
  - 보조금에 대한 실제지불과정은 앞서와 같이 각 예산별로 서로 다른 과정을 통해 이루어진다.
  - 즉, 포괄기금이나 핵심기금에 신청했다고 하더라도 실제 보조금은 중앙정부나 GOSW로부터 해당 프로젝트 수행자에게 직접 지불된다.

### 3. 목적1 정책의 특징

- 목적1 정책은 정책의 결정, 집행 및 모니터링 과정에서 지역 추진 주체가 중요한 역할을 하고 있다.
  - 물론, 중앙정부 지역사무소(GO)가 중추적인 관리자 역할을 수행하고 있기 때문에 관련 중앙부처의 영향을 완전히 배제할 수 없지만, 실제 정책사업은 지역단체들에 의해서 형성·집행되고 있어 지역 추진 주체 중심의 정책수행체계를 갖고 있다고 할 수 있다.
- 이러한 지역추진주체 중심의 협력 체제를 기반으로 하는 목적1 정책은 다음과 같은 특징을 갖고 있다.
  - 첫째로 EU 규정에 따라 지역개발정책과 농촌정책이 통합되어 있다는 것이다.
  - 국토 전체가 목적1 지역으로 선정되어 있는 그리스와 같은 국가에서는 지역개발정책과 농촌정책이 동일한 체계에 의해서 진행되지만, 영국의 경우에는 목적1 지역으로 선정된 곳이 3개 지역에 불과하기 때문에 이들 지역에는 통합적 정책을 실시하고 있지만 다른 지역은 서로 분리된 체계를 갖고 있다.
  - 따라서 영국의 목적1 정책에서는 사회 전체적으로 일반화되어 있지 않은 지역개발과 농촌발전의 통합을 목적1 정책 차원에서 어떻게 통합하느냐 하는 것이 정책성공의 관건이 된다.
- 둘째는 남서부지역 사례에서 보는 것처럼, EU와 영국 정부의 예산 시스템이 서로 통합되어 있지 않은 상태에서 정책이 실시되고 있는데, 여기서의 특징은 정책사업에 대한 신청과정이 서로 다를지라도 실제 사업계획의 평가 및 지원결정은 지역 내 전문가 그룹에 의해서 이루어지고 있다는 것이다.

- 즉, 행정지원체계 이외에 정책관리그룹과 실무그룹이 지역에 대한 전문적인 지식에 입각한 결정을 할 수 있는 체계를 갖고 있는 것이다.
- 이는 행정지원체계와 정책사업의 실시체계를 분리하여 시행하는 것으로 현재 지방행정체계를 중심으로 지역개발 및 농촌정책을 수행하는 우리나라에 좋은 시사점을 제공하고 있다.

## <부록 4> LEADER+ 프로그램(2000~2006) 사례

### 1. LEADER+의 목적

- LEADER+ 프로그램은 EU의 규정(2000C 139/05), 영국의 농촌발전 정책, 농촌백서(DETR, 2000)에서 설정한 전반적인 농촌발전의 목표를 감안하여 프로그램의 목표를 설정한다.
- 영국의 LEADER+ 프로그램은 다음 두 가지를 기본적인 목표로 삼고 있다(DEFRA, 2001a).
  - － 첫째, 농촌의 공동체가 지역문제에 대처할 수 있는 능력을 향상시키기 위해서 각 공동체들이 지역의 잠재력에 대해 스스로 사고하고 발견한 지역의 문제점과 필요사항을 지속 가능한 방법으로 상호협동함으로써 해결할 수 있도록 지원하는 것이다.
  - － 둘째, 각 농촌공동체가 지속 가능한 발전을 성취하기 위해 통합적이고 혁신적인 발전 전략을 개발하고 이행할 수 있도록 지원하는 것이다.
- 이러한 목표를 달성하기 위해 LEADER+ 프로그램은 다음 4가지 점에 대한 새로운 방안을 개발하는 데 중점을 두고 있다.
  - ① 고용 창출과 경제활동의 기회를 증대시킬 수 있는 경쟁력 있고 지속 가능한 농촌경제 발전을 촉진함.
  - ② 사회복지를 개선하고 지역 주민의 잠재적 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 함으로써 농촌주민의 삶의 질을 개선함.

- ③ 전원지역에 대한 접근성을 개선하고 다양한 여가활동의 기회를 증가시킴으로써 농촌지역의 자연적, 문화적 유산과 다양성을 강화함.
- ④ 농촌지역의 그룹 및 단체들 간의 유대와 협력을 강화할 수 있는 기술능력을 개선함.

## 2. LEADER+의 실시체계

- LEADER+의 시행과정을 중앙정부에서의 전반적인 운영과 각 지역의 운영 등 두 가지 차원으로 나누고 각각의 단위에서 기능하고 있는 기관과 단체들을 살펴보자.

### □ 운영주체 (Managing Authority)

- Leader+의 '운영주체(Managing Authority)'로써 DEFRA의 농촌부(Rural Division)가 그 책임을 맡고 있다.
  - － 이들은 영국에서 시행되는 LEADER+ 프로그램의 전반적인 운영과 효율성을 책임지고 있으며, 재정지원에 관한 데이터를 수집 정리하여 EU 집행위원회에 보고하는 역할을 한다.
  - － 이들의 구체적인 기능은 중앙정부 차원에서 National Secretariat로서 DEFRA의 농촌과장(Head of Rural division)이 담당한다(DEFRA: 2001a, p82).
  - － 운영주체로서 DEFRA의 농촌과는 각 지역에서 LEADER+ 프로그램의 운영을 대리할 주체(Regional Secretariat)를 선정하며 주로 각 지역 GO의 농촌담당자가 대리한다.

## □ 지급주체 (Paying Authority)

- 지급주체는 DEFRA의 재원관리부(Resource Management Division)와 전략부(Corporate Strategy Unit)에서 담당하는데, 전략부가 EU로부터 EAGGF 지도부문 예산을 수령을 담당하는 반면에, 재원관리부는 LAG 또는 LEADER+ 사업의 시행자에 대한 지원금 지급을 담당하고 있다.
- 이러한 지원금의 지급과정은 각 LAG나 지역 사업자가 지원금 지급신청서를 각 지역의 Regional Secretariat에게 제출하고, Regional Secretariat가 이를 인증하는 문서와 함께 DEFRA의 재원관리부에 지급신청을 하는 것이다.
- 이를 근거로 재원관리부는 Regional Secretariat를 거치지 않고 곧바로 LAG나 지역사업자의 계좌에 지원금을 송금한다.
- 지원금이 LAG에 지급된 경우, LAG는 지역 계획에 따라 사업을 시행하거나 참여하는 단체나 개인에게 자금을 지원한다.

## □ 모니터링 위원회 (Programme Monitoring Committee: PMC)

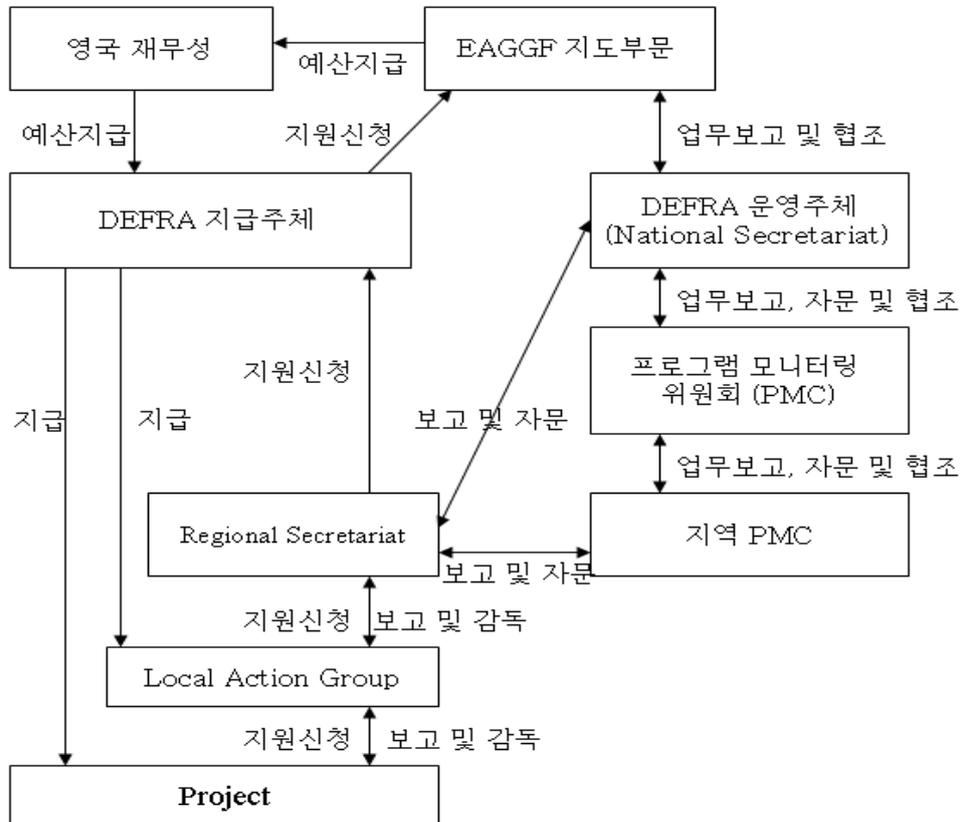
- LEADER+ 프로그램에 대한 모니터링과 평가의 책임은 운영주체에게 있지만 이는 PMC의 자문과 지원을 통해서 이루어진다.
- 중앙정부 차원의 PMC는 DEFRA의 농촌부장이 위원장을 맡고 있으며 각 지역 PMC도 역시 지역 Secretariat가 위원장을 맡고 있으며 중앙정부의 PMC와 유사한 구성원이 참여하고 있고, 또 지역 LAG의 대표자들이 구성원으로 포함된다.

- 중앙정부 PMC는 LEADER+ 운영의 전반에 관한 점검을 통해서 문제점을 지적하고 개선점을 운영주체에게 권고하는 역할을 한다.
- 지역 PMC는 각 지역에서 실시되는 LEADER+ 프로그램의 운영과 모니터링을 감독하고, 중앙정부차원의 PMC에 자문하는 역할을 한다.

#### □ 지역활동가그룹 (Local Action Group: LAG)

- 각 지역에서 농촌발전을 위한 사업을 형성 지원하는 역할을 하며 이들 LAG의 LEADER+ 사업 운영방법은 실행계획 (Action Plan)과 개별지원(Individual application)의 두 가지로 나누어진다.
- 실행계획에 의한 방법은 목적 1, 2지역 정책에 따른 것으로 이들 정책에서 LAG이 일정한 계획을 작성하고 이에 따라서 LEADER+ 사업을 선정, 지원하는 것이다.
  - 따라서 이 경우에 따르면 LAG는 일정지역에서 운영주체, 지급주체의 역할을 한다.
- 개별지원방법은 사전적인 계획 없이 지역에서 개인들의 그룹 또는 단체가 개별적으로 지원한 사업에 대해서 심사 평가하고 그 결과를 Regional Secretariat에 보고하여 선정되도록 하는 것이다.
  - 따라서 개별지원방법의 경우 실행계획 방식에 의한 것 보다 LAG의 자율성이 낮다고 할 수 있다.
- 이러한 네 가지 기관의 역할과 기능을 중심으로 LEADER+의 시행 및 예산지원과정을 나타낸 것이 <그림 11>이다.

<그림 11> LEADER+의 운영체계

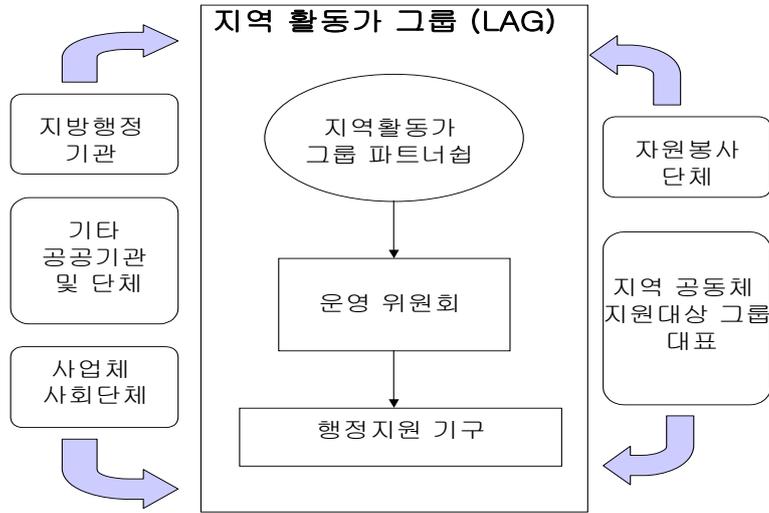


□ 지역활동가 그룹의 구성

- 각 LAG는 구성과 관련해서는 일정하게 정해진 규칙은 없으며, 각 LAG가 지역의 상황과 자신들의 필요에 따라서 임의로 구성한다.
- 그러나 필수적으로 다음과 같은 세 가지 기능을 하는 기구를 갖출 필요가 있다(DEFRA: 2001b).

- 첫째는 ‘지역 활동가 그룹 파트너십 (Local Action Group Partnership)’으로써 LEADER+ 프로그램의 실시를 위해서 결성된 개인이나 단체의 모임으로써 지역 공동체, 사업체, 행정기관 그리고 토지 소유자 등 기타 개인이나 민간단체 등으로 구성된다.
  - 이들은 DEFRA에 LEADER+ 신청을 하기 위한 지역발전계획을 작성하고, 이행을 감독하며 LAG의 전반적인 전략을 형성하는 역할을 한다.
- 둘째는 항시적인 정책결정기구으로써의 운영위원회(Decision making body)의 기능이다. 이러한 운영위원회를 어떻게 구성할 것인가에 대해서는 LEADER+ 신청시 제출하게 되어 있는 지역발전계획 (Development plan)에 명시하도록 되어있다.
  - 이 기구의 역할은 예산지원을 위한 프로젝트를 선발하고 예산지원 비율을 결정하는 등의 역할을 수행하는 것이다.
- 셋째는 행정지원 기능이다. 즉, LEADER+의 일상적인 운영을 위해서는 관련 행정업무를 담당할 직원들이 필요함. 이들의 역할은 필요한 인원의 보충, 예산의 운용, 신청 프로젝트에 대한 평가 등의 업무를 수행한다.
  - 이러한 행정지원 기능은 지역활동가 그룹 파트너십에 참여하고 있는 단체 중의 하나가 맡을 수도 있고 또는 별도의 특별한 기구를 설립해서 할 수도 있다.
- 이상의 기능을 갖춘 LAG 구조를 그림으로 나타내면 <그림 12>와 같다

<그림 12> LAG의 구조



### 3. 영국 북부 폐나인 LEADER+ 사례

#### □ 개요

- 북부 폐나인 LEADER+ 지역은 총 5,064km<sup>2</sup>로 잉글랜드에서 LEADER+ 지역 중 가장 넓은 면적을 담당하고 있다.
  - 하지만 해당 지역의 인구는 2002년 당시 총 116,757명이고, 인구밀도 23명/km<sup>2</sup>으로 인구가 가장 희박한 지역이다.
  - 북부 폐나인의 지역활동그룹(LAG)이 LEADER+를 추진하는 기본 방향은 지역의 여성, 젊은이, 그리고 실업자를 대상으로 ‘주민의 삶의 질을 개선하는 것’이다.

<그림 13> 북부 페나인 LEADER+ 지역



- 이를 위한 사업예산으로 총 3백만 파운드를 할당 받았는데, 이 중 유럽 농업지도보증기금(EAGGF) 지도부문에서 지원되는 예산이 2백만 파운드이고 환경식품농촌부(DEFRA)의 지원이 1백만 파운드이다.
- LEADER+가 개별 프로젝트에 지원하는 지원금의 최대한도는 25,000 파운드이고 최소한도는 500 파운드이다.
- 이 밖에 추가적으로 발생하는 비용에 대해서는 프로젝트를 추진하는 단체가 부담하거나 또는 다른 재원(matching funds)을 마련해야 한다. 북부 페나인의 LAG가 어떻게 LEADER+를 시행하고 있는지 이들의 발전 계획(North Pennines LAG, 2001)을 통해서 자세히 살펴본다.

□ 목적 및 지원 분야

<표 18> 북부 페나인 LEADER+ 사업 및 프로젝트 계획

사업분야	관련프로젝트(계획)
민간주도-공동체주도	- 공동체능력 향상 및 평가 - 공동체지원 네트워크 형성
농촌기업가 양성 (고용창출 및 소기업지원)	- 공동체사업 창업 및 네트워크 형성 - 소규모 농촌사업체의 창업 및 개선 - 지역 내 분야별 상품배분 및 소매네트워크의 형성 - 마케팅 및 사업발전을 위한 인터넷사이트 개설 - 농장사업 다원화 추진
신기술-신전망 (교육과 훈련)	- 직업훈련시설의 설치, 원거리교육 개발 - 개인별 기술훈련과정의 개설 - 교육 및 개발네트워크의 형성
농촌서비스 개선 (서비스 접근성)	- 공동체 자원센터의 개선 및 근대화 - 보육 및 양로시설 지원 - 지역생산물의 홈쇼핑 시스템 마련 - 자주적인 농촌서비스체계 형성 - 관광객을 위한 지역서비스 프로그램
지역경관의 활용 (환경의 질)	- 공동체기반 지속 가능한 개발 - 지역 생물 다양성 보호시책 추진 - 공동체 기반 지역유산 보존 프로그램 - 지역경관을 보존하는 지역사업체 지원 - 생태관광 프로젝트
건강한 생활-건강한 공동체 (건강과 복지)	- 농촌생활의 스트레스 해결을 위한 네트워크 형성 - 공동체 기반 건강생활이벤트 추진 - 건강생활 관련 단체의 네트워크 형성 - 마을회관을 건강센터로 개발
예술과 문화 (문화적 기회)	- 지역 전통문화의 보전과 개발 프로그램 - 공동체기반 문화활동 개발 - 지역 주민에 의한 예술 활동 이벤트 추진 - 문화네트워크의 강화 및 개발 - 문화관광 개발 및 이벤트 추진

자료: North Pennines LAG, 2001.

- LEADER+ 프로그램의 지역활동그룹(LAG)으로 선정되기 위해서 작성한 지역발전계획(Development Plan)에 따르면, 북부 페나인 LAG는 7가지의 전략적인 목적을 설정하고 각각의 목적을 달성하기 위한 7가지 사업개발 분야를 선정하고 있다.
  - 또한 이들 각각의 사업개발 분야에서 LEADER+를 통해서 추진하고자 하는 프로젝트 분야도 명시하고 있다.
  - 따라서 북부 페나인 LAG를 통해서 지원을 받으려는 신청자들은 신청서에 본인들의 프로젝트가 어떤 분야에 속하는지를 명확히 밝혀야 한다.
- 북부 페나인 LAG가 선정한 LEADER+ 프로그램 실시의 목적과 사업개발 분야는 <표 18>에서 보는 바와 같고 LAG에서 지원하지 않는 사업은 다음과 같다.
  - ① 놀이장소 및 놀이시설
  - ② 매우 소규모 지역유적지 관련 프로젝트
  - ③ 새로운 서비스를 제공하지 않는 마을회관의 기초적인 보수(창문, 마루 보수 등)사업
  - ④ 기초적인 관광의 개발 (타 예산지원사업)
  - ⑤ 디젤을 사용하는 에너지 관련 프로젝트
  - ⑥ 화훼축제

#### □ 지역활동그룹(LAG)의 조직구조

- 지역활동그룹(LAG)은 파트너십, 의사결정기구(운영위원회), 행정지원기구 등의 세 가지 조직으로 구성되어 있다. 북부 페나인 LAG에서의 이런 조직들의 운영체계를 살펴본다.

## 가) LAG 파트너십

- 북부 페나인 LAG는 지역이 광범위하고 인근 세 카운티 지역에 걸쳐있기 때문에 다른 LAG 보다 상대적으로 수많은 지역기관과 단체들이 참여하고 있다.
  - 현재 총 54개의 지역 기관과 단체들이 참여하여 LAG 파트너십을 구성하고 있으며, 이들은 각각 지역사회단체, 자원봉사단체, 비영리 민간단체, 공공기관 및 단체 등의 대표들이다.
- 파트너십의 역할은 북부 페나인 지역의 LEADER+ 프로그램에 대한 계획을 작성하고, 프로그램의 실시를 위한 전반적인 틀을 만든다.
  - 그러나 프로그램이 실시되면 이것은 일종의 형식적인 기구가 되며, 파트너십에 참여한 단체들로 구성되는 운영위원회(decision making body)가 프로그램의 실시에 관한 전반적인 책임을 지게 된다.

## 나) 운영위원회

- 북부 페나인 LEADER+ 프로그램을 위한 운영위원회에는 LAG 파트너십을 구성하고 있는 모든 단체들이 참여하고 있다.
  - 북부 페나인 지역이 상대적으로 광범위한 지역을 포괄하고 있기 때문에 운영위원회도 다른 지역과는 달리 좀 복잡한 형태로 구성되어 있다.
  - 즉, 3개의 카운티 운영그룹(Area group)과 각 그룹의 조정을 위한 프로그램 조정그룹(Programme Co-ordination Group, PCG)으로 구성되어 있다.

- 이는 넓고 인구가 희박한 북부 페나인 지역에서 LEADER+ 프로그램을 보다 효과적으로 실시하기 위한 것이다.
- 그러나 LEADER+ 프로그램의 실시와 관련해서 각 카운티별 운영그룹이 상당한 정도 독자적인 영역을 갖고 있다고 하더라도 그 운영과 관련해서는 후술하는 프로그램 행정체계에 따르도록 되어 있다.
  - 카운티 운영그룹은 해당 지역에 있는 지역기관과 단체들로 구성되며 참여 기관의 50% 이상이 사회·경제 분야의 단체들이어야 한다.
  - 카운티 운영그룹의 의장은 소속된 회원의 투표로 선정하며 부의장도 역시 투표로 결정되지만 반드시 지역사회분야의 단체 대표가 맡도록 규정되어 있다.
- 각 카운티별 운영그룹들이 각 지역에서 주도적으로 행하는 LEADER+ 프로그램을 조정하는 역할을 하는 프로그램 조정그룹(PCG)은 각 카운티 운영그룹에서 각각 2인씩 선발한 단체의 대표 6명과 기타 공공기관의 분야별 대표 5인 등 총 11개 단체의 대표로 구성된다.
  - PCG의 의장은 멤버들 간의 투표에 의해서 선정되지만 반드시 지역사회분야 단체의 대표가 되도록 규정하고 있다.
  - PCG의 역할은 ① 프로그램 행정요원 지원, ② 북부 페나인 LEADER+의 재정관리<sup>16)</sup>, ③ 모니터링과 프로젝트의 성과관리, ④ 각 카운티 범위를 넘어서는 프로젝트의 시행을 주도한다.

---

16) PCG가 회계담당기구(Accountable Body)의 역할을 한다.

## 다) 행정지원기구

- 북부 페나인 LEADER+ 프로그램은 프로그램 조정그룹(PCG)의 감독하에 3명의 주요 행정요원들에 의해서 운영된다. 이들 행정요원들이 행하는 역할은 다음과 같다.
  - ① 북부 페나인 지역단체나 주민이 프로젝트를 신청, 추진하도록 장려
  - ② 프로젝트 신청서의 접수 및 초기 평가 작업, 그리고 결과를 각 카운티 운영그룹에 보고
  - ③ 선정된 프로젝트가 진행되고 있는 현장을 방문하여 모니터링을 실시하고 발생된 비용에 대한 지원금 청구절차 담당
  - ④ 진행 상황을 프로그램 조정그룹(PCG)과 프로그램 모니터링 위원회(PMC)에 보고
  - ⑤ LAG를 대신해서 환경식품농촌부(DEFRA), 중앙정부 지역사무소(GO), 지역기관과 단체들 간의 원활한 업무연락 담당

## □ 프로젝트의 선발과정

- 북부 페나인 LEADER+ 프로그램은 상대적으로 넓은 지역을 포괄하고 있기 때문에 지역적으로 분리된 3개의 카운티 운영그룹으로 구성되지만, 그 실제 운영은 하나의 행정지원 체계를 통해서 이루어지고 있다.
  - 이러한 체계 내에서 개별 프로젝트들이 선발되는 전 과정을 단계별로 살펴본다.

## 가) 신청 준비단계

- 신청자(개인 또는 단체)는 북부 페나인 LAG의 행정요원로부터 신청서를 교부받아 신청을 준비한다.

- 정식으로 신청서를 제출하기 이전에 분기별로 (신청 마감일 2주전) 열리는 프로젝트 개발워크숍에 참석하여 북부 페나인 LEADER+ 프로그램의 자세한 내용과 예산 지원과정 그리고 신청서의 작성시 유의사항에 관한 교육을 받을 수 있다.
- 신청희망자가 등록한 프로젝트 아이디어나 내용에 대해서는 1차로 해당 카운티 운영그룹에서 논의한다.
  - 이 과정에서 신청희망자가 초대되어서 직접 설명을 하거나 또는 행정요원이 설명한다.
  - 카운티 운영그룹의 논의 결과 프로젝트의 내용이나 아이디어가 LEADER+의 지원가능사업으로 판정되면 신청희망자에게 신청서 제출을 권고하게 된다.

## 나) 지원 및 심사

- 신청서 제출을 권고 받은 신청자는 프로젝트의 사업계획서와 신청서를 작성하여 행정지원기구에 제출한다.
  - 신청서와 사업계획서에 대해서 일차로 행정지원기구에서 각 항목에 대해서 점수로 평가를 하고 평가 보고서를 작성하여 해당 카운티 운영그룹회의에서 제출하고, 운영그룹회의는 이것에 대해 보완, 거부, 승인의 세 부분으로 나누어서 결정한다.
  - 운영위원들 간에 합의하지 못할 경우에는 다수결로 결정한다. 그리고 보완을 요구받은 경우에는 신청자는 사업계획서를 다시 작성하여 다음 회기에 다시 신청할 수 있다.

#### 다) 프로젝트 승인 및 실시

- 운영그룹회의에서 프로젝트가 승인되면, 이들은 승인을 권고하는 서류와 함께 신청서를 해당 지역 중앙정부 지역사무소(GO)의 LEADER+ 담당자(Regional Secretary)에게 송부하고 지원승인 서류의 발송을 요구한다.
  - 승인받은 신청자는 해당 프로젝트 시작하고 이후 발생하는 비용에 대해서 행정지원기구에 청구한다.
  - 청구시 프로젝트의 진행 상황에 대한 모니터링 보고서를 행정지원 기구에 제출하고 점검을 받는다.
- LEADER+의 경우 프로젝트에 대한 모니터링과정은 계획한 것과 실제로 동일하게 진행되고 있는지를 점검하는 농촌발전 프로그램 등과는 달리 주로 진행상의 문제점이 무엇인가를 파악하는 데 중점을 두고 있다.
  - 이는 다른 농촌발전 관련 보조금이 주로 개인이나 사업체의 이익을 위해서 보조금을 지급하는 반면에 LEADER+는 지역공동체에 대한 공익적 효과를 주로 지원하며, 또한 새로운 분야를 개척하는 프로젝트를 지원하는 까닭에 실제로 실패의 위험도 많기 때문이다.

#### 4. LEADER+ 프로그램의 특징

- LEADER+ 프로그램의 가장 큰 특징은 지역에 필요한 소규모 사업을 지역추진주체가 신속적으로 결정·시행할 수 있다는 것이다.

- 다른 정책을 통해서 지원되고 있는 지역개발 주요 사업 이외에 지역 내에 실제로 필요함에도 불구하고 기존 정책사업에서 지원하지 못하는 분야를 발굴하여 자체적으로 개발하는 것이 프로그램인 것이다.
- LEADER+ 프로그램의 또 다른 특징은 LAG라는 지역단체의 활동에서 찾아볼 수 있다.
- ERDP나 목적정책은 사전에 수립된 정책사업에 각종 지역기관 및 단체들이 신청할 경우 지원하는 형태이지만, LEADER+ 프로그램에서는 LAG의 활동가들이 직접 지역 주민이나 사업자를 방문하여 사업의 내용을 설명하고 참여를 설득하고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다.
  - 즉, 지역 내 필요한 사업을 직접 발굴·지원하고 모니터링 하는 것이다.
  - 물론, 정책예산지원의 효율성 면에서 보면, 해당 사업이 실패할 가능성도 있기 때문에 그 효율성을 낮은 측면이 있다.
  - 그러나 이러한 실패를 통해서도 지역경제발전에 대처하는 지역단체의 능력은 향상되기 때문에 정책의 효과가 적다고 할 수 없다.
- 요컨대 소규모 파일럿 프로그램으로서의 LEADER+ 프로그램은 정책지원의 단기적인 성과를 추구하기보다는 장기적으로 지속 가능한 지역발전체제를 형성하는 데 긴요한 프로그램이라고 할 수 있다.
- EU가 1988년 이 프로그램을 시범적으로 실시한 이래로 지속적으로 그 대상과 범위를 확대하고 있는 것은 그 정책적 유용성을 간접적으로 보여 주는 것이라 하겠다.

## <부록 5> 영국 중앙정부부처의 농촌 및 지역발전정책들

운영기관	정책명칭	기타 참여기관 및 단체
DEFRA	Agricultural Development Scheme	
	Farm Business Advisory Scheme	Business Link(BL)
	Organic Conservation Information Service	Elm Farm Advisors
	Planning Consultancy for the Rural Enterprise Scheme	
	Pig Industry Restructuring Scheme	RPA
	Producer Organization Aid Scheme Farm Waste Grant Scheme	
DTI	Industry forum Adaptation	
	Development fund	Small Business Service(SBS)
	Development funds for rural Renewal	SBS
	SMAET	GOs, SBS
	Small Firms Laon Guarantee Scheme	SBS
	Regional Venture Capital Fund	SBS
	Enterprise Grant Scheme	GOs, RDAs, BL
	Regional Selective Assistance	GOs, BL
ODPM	Rate relief for rural business affected by FMD	GOs Local authorities
	Rural Bus Challenge	GOs
	New Deal for Communities	
	Neighbourhood Management Programme	EDAs,
	Special Grants Programme	English Partnership(EP)
DCMS	Tourism Recovery Strategy	
	Awards for All	The National Lottery
	Community Fund	
DFES	Assistance with job searching and rural skills	

## <부록 6> 단체 및 지역행정기관의 농촌 및 지역발전정책들

운영기관	정책명칭	참여단체
Countryside Agency	Vital Village	RDAs
	Land Management Initiatives	
	Local Heritage Initiative	
	Doorstep Greens	
	Eat the View	
	Areas of Outstanding Natural Beauty	
	Market Town Initiative	
RDAs	Land and Property	
	Redundant Building Grant Scheme	
	Rural Development Programme	
	Single Regeneration Budget	
English Nature	Land Purchase Grant	
	Management Agreement	
	Reserves Enhancement Scheme	
	National Nature Reserve Capital Grant Scheme	
English Heritage	Biodiversity Grant Scheme	
	Heritage Economic Regeneration Scheme	
Environment Agency	Building and Monuments Grant Scheme	
	Flood defence	
National Parks Authorities	National Parks Management Agreement	
Local Authorities	Adult and Community Education	
	Business support	
	County farms and woodlands	
	Infrastructure - Buildings, footpaths, cycleways	
	Tourism - promotion and marketing	
	Research, Facilitation and local brokering	
	Integration into community Planning Process	
	Social Inclusion, Healthy eating, Schools	
Learning & Skills Councils	Support to develop skills in Objective 2 areas	
	Active labor market policies in Objective 3 areas	
	Equal opportunities and social inclusion in Objective 3 areas	
	Lifelong learning in Objective 3 areas	
	Adaptability and entrepreneurship in Objective 3 areas	
	Improving the participation of women in Objective 3 areas	

## 별첨 1: EU의 생산자조직 육성지원정책

### 1. 1972년 공동시장정책과 생산자조직

#### □ 개요

- 청과물은 유럽연합 공동농업정책에서 오랜 기간 동안 중요과제로 다뤄짐
  - 1962년 공동시장정책 (CMO : Communal Market Organization)의 가장 중요한 주제 중 하나였음<sup>17)</sup>
- 공동시장정책은 1972년 5월 18일 규정에 의해 강화되었으며, 이 법령에서 생산자조직에 관한 규정이 처음으로 언급됨<sup>18)</sup>

#### □ 공동시장정책의 목표

- 공동시장정책의 기본목표는 (1) 시장의 안정(이를 위해 폐기사업 등 적극적인 시장개입, (2) 유럽 청과물산업의 보호, (3) 형평성 있는 농가소득 보장 등임

#### □ 정책수단

- 주요 청과물에 대한 품질규격화를 의무화하는 공정거래 관련 법령을 제정하고 시행

---

17) Regulation (EEC) 23/1962

18) Regulation (EEC) 1035/72

- 생산자조직을 통해 시행되는 가격 및 이와 관련되는 시장개입, 특히 과잉생산 등에 의한 시장불안정시 폐기를 통한 직접적인 시장개입
- EEC역외 국가들과의 교역에서 보호주의적인 정책 수단 활용: 관세, 부과금, 수출보조금 등
- 감귤류, 배, 복숭아, 토마토 등의 가공사업을 적극 지원

#### □ 생산자조직

- Regulation (EEC) 1035/72규정은 제 13조에서 처음으로 생산자조직을 공동시장정책 수단으로 인식함
- 생산자들이 주도적으로 조직한 생산자조직에 대한 정책적 관계는 다음과 같음
  - 산지공급의 규모화 및 동 규정 제 1 조에서 명시한 품목들의 산지 가격 안정을 촉진하기 위한 역할
  - 생산자들의 청과물을 상품화하고 판매하기 위한 기술적 수단을 확보하기 위한 연합체 역할
  - 가입 또는 출자한 회원농가들의 청과물을 상품화하여 공동으로 판매하는 기능과 역할
  - 생산자조직은 품질향상 및 시장의 요구에 적응하기 위한 목적의 품질규정을 회원들에게 의무적으로 적용 가능

○ 지원제도의 한계

- 생산자조직의 활성화를 위해서 동 규정 제14조는 회원국 정부가 생산자단체를 지원할 수 있다는 규정만 제시하고 있을 뿐이며, 구체적인 수단은 제시되지 못함
- 또한 생산자조직의 활성화에 핵심 요소인 가입농가의 출하의무화 제도의 미흡한 점이 노출된 결과 당시 생산자 단체의 역할은 과잉 생산시 산지폐기 정도에 국한되었음

2. 생산자조직의 중요성 강조 : 1996년 공동시장정책 개혁

가. 정책개혁의 필요성과 목적

□ 정책개혁의 필요성

- 소비지 유통업체 및 가공산업체의 대형화에 대응하기 위한 산지 규모화와 생산자조직의 중요성
- 시장을 선도하기 위한 정책수단의 강화 필요성
- 과일생산의 위험예방과 가공산업의 안정 촉진
- 정책수단의 단순화

□ 개혁관련 핵심 규정

- Regulation (EC) 2200/96 : 청과물 공동시장정책
- Regulation (EC) 2201/96 : 청과물 가공관련 정책
- Regulation (EC) 2202/96 : 감귤류에 관한 특별규정

#### □ 개혁정책의 특성 : 정책운용방식의 개편

- 시장 직접개입 수단의 대폭적인 축소 : 산지폐기 수단의 감소
- 생산자조직에 대한 지원수단 강화
  - 1996년 개혁정책의 핵심적인 부분임
  - 경제공동체(EEC)와 생산자조직의 매칭자금 운영체계 도입
  - 생산자조직이 공동시장정책(CAP)의 분권화된 시행에서 책임적인 역할 수행

#### □ 개혁정책의 목표

- 기존의 목표를 지속 유지
  - 시장과 가격의 안정
  - 품질규격 및 등급의 의무화를 통한 시장의 투명성 제고
- 신규목표 추가
  - 소비지시장의 집중화에 대응하기 위한 생산자조직의 위상 강화
  - 시장의 수요와 품질요구에 효율적인 대응
  - 폐기물량의 획기적인 감축

- 시장직접개입을 위한 예산의 대폭감축
- 환경보호

## 나. 정책수단

### □ 주요정책

#### ○ 상품 규격과 등급화

- 품목별 상품의 등급과 규격의 의무화 규정
- 통제와 감독 시행규칙
- 특히 식품안전과 농약잔류량 규정

#### ○ 생산자조직 육성

- 1996년 공동시장정책의 핵심 내용
- 다년차 방식에 의한 실행프로그램 (operational program) 도입
- 자금은 생산자조직과 유럽경제공동체(EC)가 매칭펀드방식으로 조성
- 프로그램과 자금지원을 통해서 공동시장정책이 추구하는 다양한 목표 시행(산지출하 규모화, 품질향상, 친환경 등) 달성

#### ○ 사업자간 연합조직(Interprofessional Organization) 육성

#### ○ 생산자조직에 의한 시장개입체계의 개편

- 산지폐기 물량의 대폭감축
- 폐기가격을 유럽경제공동체의 보상방식으로 전환

### □ 정책수단의 특성

- 정책지원 대상인 각 품목에 대한 기준을 고정
- 생산자조직에 참여한 농가들은 반드시 생산품 전량을 생산자조직을 통해서 산지유통 하도록 의무화 (자가소비 및 소비자 직판은 제외)
- 역외국가들에 대한 무역정책의 변화 : 보호주의에서 개방형으로 전환

#### □ 청과물 가공에 대한 지원정책의 변화

- 원물에 대해 국제시장 가격보다 높은 수준에서 고정된 최저가격 지원
- 가공산업분야에 손실보조금 지급
- 생산자조직을 산지공급을 규모화하기 위한 조직으로 인식
- 생산자조직과 가공업체간의 의무계약 도입

#### 다. 생산자조직 지원

##### □ 생산자 조직의 정의

- 생산자가 주도적으로 설립한 사업법인으로 모든 품목 또는 전문품목을 취급할 수 있음<sup>19)</sup>
- 청과물부문을 공식적으로 7개로 구분 : 청과, 과일, 채소, 가공용 청과, 감귤류, 건과류, 버섯

---

19) Regulation (EC) 2200/96의 제11조

□ 생산자조직의 목적<sup>20)</sup>

- 품질과 물량에서 수요시장의 요구에 적응하기 위한 생산 프로그램의 촉진
- 공급의 규모화와 생산자조직 회원농가 상품의 시장출하 촉진
- 생산비용의 절감 및 상품가격의 안정
- 수자원의 질, 토양, 경관, 종다양성 등을 보호하기 위한 친환경적 생산기술 및 경작의 활성화

□ 생산자조직과 생산자<sup>21)</sup>

- 생산자가 생산자조직에 가입하는 것은 자유이나, 가입한 생산자는 의무적으로 생산품 전량을 생산자조직을 통해 시장에 출하해야함
  - － 생산자조직의 내부규정에 의해 직관 등의 경우 예외를 둘 수 있으나, 이 경우에도 상한선을 제한할 수 있음
- 생산자는 생산자조직이 생산품, 생산, 출하, 환경과 관련하여 제정한 규칙을 의무적으로 준수해야함
- 생산자는 생산자조직이 통계작성을 위해 요구하는 정보의 제공 및 재정적인 기여의 의무를 짐

---

20) Regulation (EC) 2200/96의 제11조

21) Regulation (EC) 2200/96, 제11조

## □ 생산자조직의 승인

- 회원국 정부는 유럽공동체 규정에 근거하여 생산자조직을 승인 또는 승인취소를 할 수 있음
- 승인조건은 다음과 같음
  - 일정 수 이상의 생산자회원 및 일정 규모 이상의 생산규모
  - 사업활동의 실천성, 기간, 효과성 보장
  - 친환경 부문에 필요한 기술인력의 보유
  - 저장, 선별, 판매, 경영 및 회계를 취급할 수 있는 기술인력의 보유

## □ 생산자조직의 승인기준

- 일반 청과물과 감귤류를 구분하여, 생산자회원 숫자와 최소한의 취급물량을 기준으로 하되, 회원숫자가 많으면 최소 취급물량 규모도 증가하도록 하였음<sup>22)</sup>
- 특정지역에서는 최소 취급물량 대신 지역생산물량에서 차지하는 비중으로 대신할 수 도 있음
- 2003년부터는 이러한 복잡한 규정을 삭제하고 한 가지 기준으로 단일화 함<sup>23)</sup>
  - 최소 회원 수 : 5명
  - 최소취급규모 : 100,000유로 이상

22) Regulation EC 412/97, Annexes I, II

23) Regulation EC 1432/2003, 제4조

- 생산자조직으로 승인받고 자금을 지원받기 위해서 반드시 위의 조건을 충족해야하는 것은 아님
  - 생산자조직을 위한 계획서를 제출하여 예비(pre-reconnaissance)승인을 얻고 5년 이내에 조건을 충족하는 이행기간을 가질 수 있음
  - 예비승인 획득과 자금을 지원받은 후 주어진 기간동안 조건을 충족하지 못할 경우 재정적인 제재조치를 받을 수 있음

□ 생산자조직 육성을 위한 자금지원<sup>24)</sup>

- 회원국 정부는 예비승인을 받은 생산자조직이 조건을 갖추기 위한 이행기간중생산자조직 또는 생산자그룹에 다음과 같은 재정적 지원을 할 수 있음
- 생산자조직화 및 사무행정을 위한 비용의 일부를 직접지원: 지원규모의 상한이 제한되며, 5년 동안 매년 지원액수를 줄여나가도록 편성됨
  - 또한 이러한 지원의 일부는 유럽연합으로부터 지원될 수 있음<sup>25)</sup>
- 생산자조직이 승인조건을 충족하기 위해 필요로 하는 투자자금을 대출형식으로 지원

□ 생산자조직들의 협회(그룹)

- 생산부분의 강력한 조직화와 규모화를 목적으로 생산자조직들이 연합한 상위조직인 생산자조직 협회(Producer Organization Association)에 대

---

24) Regulation EC 1432/2003, 제14조, 2항, 3항

25) 지도보장기금(FEOGA)

해서도 동일한 승인조건과 실행프로그램 및 실행기금(Operational Program and Fund)의 지원이 적용됨<sup>26)</sup>

#### ○ 감독

- 회원국 정부는 예비승인 및 승인된 생산자조직협회가 승인조건을 충족하고 있는지의 여부를 정기적으로 감독해야함
- 승인이 취소되거나 제재조치가 가해진 경우 유럽연합 집행위원회에 보고해야함

### 라. 실행프로그램과 실행기금(operational program & operational fund)

#### □ 실행프로그램과 실행기금

- 생산자조직은 생산자조직이 추구하는 목표와 이러한 목표를 달성하기 위한 3~5년 기간 동안의 실행프로그램을 제출
- 실행프로그램은 유럽경제공동체의 자금과 생산자조직의 자금을 매칭으로 조성한 실행기금의 지원을 받을 수 있음<sup>27)</sup>

#### □ 목적 및 시행방법

- 앞에서 언급된 생산자조직의 목적을 그대로 승계
- 추가적으로, 품질향상, 부가가치 향상, 소비촉진, 유기농 육성, 친환경 영농육성, 산지폐기 등을 대상으로 함.

---

26) Regulation (EC) 2200/96

27) 회원국별로 실행프로그램의 적용기간 및 관련규정 중 일부는 회원국 여건에 따라 다소 차이가 있음

- 회원국 정부는 시행규칙을 정하고, 생산자조직이 준수해야 할 사업계획서와 시행계획의 양식을 작성토록 하고 이를 취합하여 유럽연합 집행위원회에 제출해야 함<sup>28)</sup>

**□ 자금지원 방법 : 생산자단체의 공동책임성 강조**

- 생산자조직과 유럽연합은 각각 실행자금의 50%씩을 분담하는 방식으로 자금을 운영함
  - － 실행기금의 지원액수가 생산자조직의 경상비용(조직운영비용)에 지원될 수 없음(예비승인을 획득하여 생산자조직의 승인조건 충족을 추진하는 생산자조직은 예외)
  - － 생산자조직은 조직의 운영비는 조직원들의 자체적인 노력에 의해 조달해야 하는 책임성은 자율성을 보장하는 중요한 요소임
  - － 생산자의 소득관련 사업, 시장경쟁을 저해하는 사업, 개별브랜드 홍보사업, 생산의 부가가치 향상과 관련 없는 사업은 제외됨
- 이러한 매칭펀드방식의 자금운영의 목적은 다음과 같음
  - － 생산자조직이 자율적으로 필요한 부분에 대한 계획을 수행함으로써 목표를 효율적으로 달성
  - － 시장의 수급조정 기능을 향상시키기 위한 활동에 자금을 지원함으로써 시장실패를 사전에 차단함

---

28) Regulation (EC) 2200/96, 제16조, 1항

- 지원 액수는 생산자조직 매출액의 4% (1999년 4.5%)이내에서 지원할 수 있으며, 회원국별로는 전체 청과물 매출액의 2%(1999년 2.5%)이내에서 지원자금을 확보할 수 있음<sup>29)</sup>
  - 개별 생산자조직이 아닌 회원국 전체 생산자조직에 공통으로 적용되는 실행프로그램과 사업자간 연합회(Interprofessionnel) 사업에 대해서는 유럽연합의 지원부분이 60%까지 가능함
- 생산자조직화가 취약한 지역, 청과물의 생산비중이 높은 지역 또는 회원국에 대해서는 매출액기준 지원금의 비중과 유럽연합의 지원비율을 상향조정 할 수 있음

#### □ 감독과 평가

- 회원국 정부는 정부가 직접 또는 정부의 임무를 대행하는 기관을 통해서 실행프로그램과 실행기금의 운영을 정기적으로 감독해야하며, 생산자들에 대한 설문조사를 통해 생산자들의 이익향상 여부를 평가함
- 생산자조직은 실행프로그램의 운영결과가 포함된 연차보고서 및 지원자금의 운영내역이 포함된 연차회계보고서를 의무적으로 당국에 제출해야함.

#### 마. 규약의 확대적용

##### □ 생산자조직 규약의 확대적용<sup>30)</sup>

29) 2000년 개혁이전까지 적용된 비율임

30) Regulation (EC) 2200/96, 제18조

- 일정한 경제적 범주내의 지역에서 대표성을 가지는 생산자조직(전체 생산자의 2/3이상이 참여한 조직)이 제정한 규정을 생산자조직에 참여하지 않은 생산자에게도 확대 적용할 수 있으며 내용은 다음과 같음
  - 생산자조직의 운영경비의 분담
  - 연구개발비, 시장조사비, 판매홍보비, 지역전체의 생산자에게 공동의 이익을 발생시키는 사업 등
- 이러한 규약의 확대적용의 목적은 생산자 조직화 및 규모화의 촉진과 시장의 안정에 강력한 기여가 가능하도록 하기 위함임
  - 그러나 이러한 활동이 시장의 공정한 경쟁에 제약요인을 제공할 수 없음
  - 특정품목의 주산지 생산자조직들의 담합 및 생산자간의 담합으로 인하여 시장의 불안정을 초래할 수 없음

**□ 사업자간조직(Inter Professionel) 규약의 확대적용<sup>31)</sup>**

- 특정품목의 생산자-가공자-유통사업자가 연대해서 조직한 사업자간 연합이 관련사업자들의 2/3가 참여한 경우에 정부는 대표성을 가진 조직으로 승인하여, 동 조직이 제정한 규약을 조직에 참여하지 않은 사업자들에게도 적용하여 준수를 의무화하도록 할 수 있음
- 이와 관련된 내용은 다음과 같음

---

31) Regulation (EC) 2200/96, 제21조

- 상품과 시장에 대한 연구개발, 국가가 규정한 수준보다 강력한 품질 및 위생규정, 판매와 마케팅에 관한 규정, 환경보호에 관한 규정, 유기농 육성, 지리적표시 특산물 보호 등

### 3. Agenda 2000 및 2007의 개혁 : 생산자조직 역할의 재강조

#### 가. 2000년의 개혁

□ Regulation (EC)2699/2000은 공동시장(CMO)에 대한 전반적인 정책개혁내용을 담고 있으나 생산자조직에 관해서는 일부만을 수정하였음

#### ○ 가공부분에 대한 지원정책의 수정

- 1996년 이후 감귤류에 대해 적용했던 모델을 모든 청과물에 적용하여, 최저가격에 관한 규정을 삭제하는 대신 생산자조직을 통해 생산자에게 손실을 보전하는 방식으로 변경 (가공사업자에 대한 지원은 없음)

- 이런 지원방식의 변경은 생산자조직의 역할을 강화하기 위한 것임

□ Regulation (EC) 686/2004는 체코, 에스토니아, 키푸러스, 레토니아, 리투아니아, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아 등 신규가입 국가들의 생산자조직 육성에 관한 법규와 지원자금의 운영 규정을 명시

## 나. 2007년 개혁의 개요

### □ 2003년 공동농업정책의 개혁<sup>32)</sup>

- 단일직불제도의 전면 도입과 실시가 핵심적인 내용이며, 특히 생산과 연계된 보조금을 삭제하고 생산자소득을 직접 지원하는 방식으로 전환
- 이러한 지원방식은 생산자로 하여금 생산방식을 자유롭게 선택할 수 있도록 하여, 생산자가 자원의 희소성, 생산기술조건, 소비자의 선호에 따라 생산방식을 결정할 수 있도록 함
- 또한 환경, 위생, 동물복지 등과 관련한 규정을 준수하지 않을 경우 직불금의 일부를 삭감하는 규정을 통해 시장지향적인 지속가능한 농업발전의 추구, 농촌개발정책의 운영 단순화, 예산의 효율적 사용을 촉진함
- 그러나 청과물에 대한 단일직불금체제는 건과류에만 적용되었으며, 대부분의 청과물은 개혁대상에서 제외됨
  - － 회원국별로 청과물부문의 생산구조, 토지관리 규정, 수자원 관리 차이 등으로 인해 일률적으로 적용하기 어려움

### □ 2007년의 청과물 공동시장정책의 개혁<sup>33)</sup>

32) Regulation (EC) 1782/2003

33) Regulation (EC) 1182/2007, Regulation (EC) 1580/2007

- 동 개혁은 청과물을 포함한 공동시장정책을 2003년의 개혁정책과 조화를 이루기 위한 것임
  - Regulation (EC) 1782/2003과 Regulation (EC) 1234/2007(단일 공동시장정책)과의 조화 추구
- 또한 생산자들의 생산자조직 가입을 촉진하기 위한 정책을 추가적으로 포함
  - 여러 품목을 생산하는 생산자는 여러 생산자조직을 통해 생산물을 출하
  - 생산자조직은 사업활동의 일부를 아웃소싱 할 수 있음
- 과거의 복잡한 운영체계를 단순화하고 특히 회원국가별로 주어진 상황에 적합한 정책수단을 운영할 수 있도록 하는 유연성을 강화함
- 실행프로그램의 운영을 각 회원국이 수립한 전략적 목표에 적응할 수 있도록 회원국별 자율성을 강화
- Regulation (EC) 1182/2007의 중점목표
  - 청과물 부문의 경쟁력 강화, 경쟁력과 지속가능성을 갖춘 생산에 기여하기 위하여 시장지향적인 역량의 강화
  - 시장위기로 인하여 발생하는 생산자 소득 불안정의 축소
  - 청과물에 대한 소비자들의 소비촉진

－ 환경을 보호하기 위한 생산자들의 노력 지속

#### 다. 개혁의 정책수단

##### □ 관련 규정의 수정

- Regulation (EC) 2201/96, 2202/96에 의해 정의된 가공부분에 대한 생산연계보조금을 삭제
- 단일직접보조 대상인 청과물 경작(노지)과 관련한 제한규정을 정한 Regulation (EC) 1782/2003의 제51조 및 제60조를 삭제

##### □ 생산자조직의 역할의 강화

- 소비지시장 유통업체의 대형화와 시장집중화에 대응하기 위한 생산자조직의 조직화 및 규모화의 목표는 삭제하고, 대신 사회전체를 위한 기여, 즉 친환경, 청과물 소비촉진, 품질 및 안전성 강화에 중점 목표를 둔
- 실행 프로그램 차원에서 생산자조직이 주도하는 위기관리 및 예방정책의 도입을 통해 정부의 직접적인 시장개입 정책 삭제
- 기존의 공동시장정책이 포함하고 있는 상품규격 및 등급, 사업자간 연합의 유통협약, 역외 국가와의 무역에 관한 정책은 그대로 유지하되, 상품규격과 등급에 관한 사항은 생산품의 혁신을 촉진하기 위하여 다소 내용을 완화함
- 실행프로그램의 시행을 위한 실행기금 조성에서 유럽연합과 생산자조직의 매칭펀드방식은 그대로 운영

## 라. 개혁정책에서의 생산자조직

### □ 생산자조직과 승인<sup>34)</sup>

- 생산자조직의 역할은 기존의 규정과 동일하나, 특별히 환경, 고용창출, 생산기술혁신 부문에서의 역할의 우선규정을 둔
- 기존의 규정에서 시장의 요구에 적응하는 품질과 물량의 관리, 산지 물량 조직화 및 규모화, 생산비용의 절감, 가격관리 등을 추가
- 생산자 조직의 승인과 관련하여 회원국정부의 자율권을 강화 함
  - － 회원국정부가 생산자조직의 승인을 위한 최소규모(회원 수 및 매출액규모)를 규정
  - － 단 승인과정에서 생산자조직 또는 생산자조직협회가 공정경쟁 규정에 위배되는 담합행위의 제한을 보장해야함
- 생산자는 생산품목에 따라 여러 생산자단체에 가입할 수 있으며, 생산자단체들 간의 경쟁관계에는 제한이 없음

### □ 생산자조직 육성을 위한 자금지원

- 생산자조직 승인을 얻기 위한 준비단계의 지원자금은 유럽연합 신규 가입국, 극한조건불리지역 등에만 해당함
  - － 관련 지원정책은 1996년 규정과 동일함

34) Regulation (EC) 1182/2007, 제3조, 제4조

- 생산자조직은 일부 사업활동을 아웃소싱 할 수 있음

**마. 실행프로그램과 실행기금 개혁(operational program & operational fund)**

**□ 실행프로그램의 목표**

**○ 환경부문에 대한 강조**

- 적어도 2개 이상의 환경관련 프로그램이 포함되어야함
- 실행프로그램 운영예산의 10%이상을 환경부문에 배정해야함

**○ 주요목표는 생산자조직의 일반목표, 생산계획화, 부가가치 향상을 위한 개발, 신선 또는 가공상품의 판촉홍보, 유기농을 비롯한 친환경 농산물의 확대, 위기의 관리**

**○ 위기관리는 산지폐기, 소비촉진 홍보, 교육훈련, 수확보험, 상호부조 기금 조성 등이며, 특히 상호부조 기금의 조성은 정부의 직접 시장 개입을 대체하는 수단임**

**□ 실행프로그램을 운영을 위한 매칭자금**

**○ 생산자조직의 매출액의 4.1%를 지원상한 규모로 정하되 다음의 경우는 예외**

- 4.1%를 초과하는 부분이 위기관리 및 예방을 위한 경우 4.6%까지 가능함

- 산지폐기를 공공기관 또는 사회복지기관에 무료로 공급할 경우 100% 지원가능 (단 총매출액의 5%를 넘을 수 없음)

○ 다음의 경우에는 유럽연합이 60%를 부담함

- 한 회원국의 여러개의 생산자조직이 공동으로 운영하는 실행프로그램
- 청과물 산지조직화 취약지역(생산자조직의 취급물량이 20% 이하인 지역) 및 조건불리지역에서 신규로 조직된 생산자조직
- 사업자간 연합의 사업활동
- 생산자조직협회가 제안한 첫 번째 실행프로그램의 운영
- 생산자조직간의 통합 추구시
- 유기농산물 생산을 촉진하는 경우<sup>35)</sup>
- 초등학교 어린이를 위한 청과물 소비촉진 활동의 경우

□ 회원국별 전략적 목표의 도입과 적용

- 회원국 정부는 회원국별 여건과 필요에 따라 전략적 차원에서 실행 프로그램의 지침을 정하고 이러한 전략을 반영하여 각 생산자조직이 실행프로그램을 운영하도록 지도할 수 있으며, 다음 사항에 유의해야함

---

35) Regulation (EC) 2092/91

- 생산자조직들이 시행하는 실행프로그램 사이에 일관성을 유지해야함
  - 법률적 갈등발생 가능성을 사전에 조정해야함
  - 회원국 전략을 유럽연합에 보고할 의무가 있음, 그러나 승인의 의무는 없음
- 국가전략의 내용 : 청과물 부문의 현재상황과 개발의 잠재성에 대한 분석, 우선추진정책에 대한 정당성(필요성), 실행프로그램의 목표, 성과지표, 실행프로그램의 평가, 친환경농업정책과의 연관성

#### □ 실행프로그램 및 기금의 운영결과에 대한 평가

- 2006년에 제출된 회계특별보고서는 공동시장정책의 운영의 문제점을 제시하고, 모니터링과 평가를 강화할 것을 제시함<sup>36)</sup>
- 그러나 실행프로그램의 모니터링과 평가가 방법론적으로 쉽지 않음을 명시하고 있음
- 시행규정 Regulation (CE) 1580/2007의 부록 14에서 실행프로그램의 평가를 위해 산출(Output), 결과(Result), 성과(영향, Impact) 등을 구별하여 각각을 측정하는 지표(Indicators)를 제시하고 있음
- 회원국정부는 제시된 지표를 의무적으로 이용하여 평가서를 작성 하되 가능한 많은 정보를 제시하여, 실행프로그램의 평가방법을 개선하고, 평가결과를 반영하여 효율적인 운영을 촉진하도록 해야 함

---

36) Special Report 8/2006, 20/11/2006

- 친환경농업과 관련하여 회원국정부는 농촌개발정책과 함께 실행프로그램에서 환경관련 정책을 반드시 포함해야함

#### □ 규정의 확대

- 1996년 규정보다 생산자조직 및 생산자조직 협회의 대표성을 갖추기 위한 조건을 완화하여 규정적용의 확대를 용이하게 하였음
  - 정부가 정한 경제적 권역 생산자의 50% 및 생산량의 60%를 확보하면 대표성을 인정함 (1996년에는 2/3이상이었음)

#### <참고자료 : 관련 규정>

- Regulation (EC) 2200/96 (중심 규정)
- Regulation (EC) 1580/07 (가장 최근규정, 통합규정)
- 위규정의 개정
  - Regulation (EC) 2520/97,
  - Regulation (EC) 857/99, - Regulation (EC) 1257/99
  - Regulation (EC) 2699/00, - Regulation (EC) 2826/00
  - Regulation (EC) 718/01, - Regulation (EC) 911/01
  - Regulation (EC) 545/02, - Regulation (EC) 1881/02
  - Regulation (EC) 47/03, - Regulation (EC) 6/05
- 실행프로그램 및 기금에 관한 규정
  - Regulation (EC) 411/97,
  - Regulation (EC) 609/01,
  - Regulation (EC) 1433/03,
  - Regulation (EC) 544/01,

#### 4. 실행프로그램 및 기금운영의 공동성과지표

##### □ Commission Regulation (EC) No 1580/2007 of 21 December 2007

- Council Regulations (EC) No 2200/96, (EC) No 2201/96 and (EC) No 1182/2007 의 청과물 부문의 시행령임
- 동 시행령의 부록 제 XIV장으로 동 시행령 제 126조에 명시된 평가를 위한 공동성과지표(ANNEX XIV : LIST OF COMMON PERFORMANCE INDICATORS REFERRED TO IN ARTICLE 126(3))

##### □ 평가지표의 구성과 방법

- 생산자조직 및 생산자조직협회에 의해 시행되어진 실행프로그램 (operational programme)의 사업활동의 성과를 공동평가하는 시스템은 반드시 모든 활동내용들을 대상으로 할 필요는 없음
- 성과지표들로 제시되는 각종 정보들은 실행프로그램의 성공과 실패 및 중요한 문제점을 발굴 할 수 있는 핵심적인 요소들에 대한 정량적 및 정성적 분석의 대상임

가. 자금집행과 관련한 공동지표 (투입지표; INPUT INDICATORS/ 년간; ANNUAL)

수 단	사업의 유형	투입지표(년/ 유로)
생산계획수립을 목적의 사업활동	a) 고정자산의 구입 b) 임대, 리스 등을 포함한 관련 고정자산의 획득 c) 기타 사업활동	지출액수
품질 향상을 위한 활동	a) 고정자산의 구입 b) 임대, 리스 등을 포함한 관련 고정자산의 획득 c) 기타 사업활동	지출액수
마케팅 활성화를 위한 활동	a) 고정자산의 구입 b) 임대, 리스 등을 포함한 관련 고정자산의 획득 c) 홍보사업활동 (위기에반 및 관리 이외의 홍보사업활동) d) 기타 사업활동	지출액수
연구 및 실험을 위한 시험생산	a) 고정자산의 구입 b) 임대, 리스 등을 포함한 관련 고정자산의 획득 c) 기타 사업활동	지출액수
출력활동 및 컨설팅 서비스 활성화	a) 유기농 생산 b) 통합생산 및 통합방제관리 c) 기타 환경이슈 d) 농약잔류 및 이력추적 등 품질관리 e) 기타 주제들	지출액수
위기에반 및 관리수단	a) 시장관리 b) 파인 채소의 수확기 조절 c) 프로모션 및 홍보 활동 d) 훈련활동 e) 수확보험 ; f) 상호부조를 위한 행정비용의 지원	지출액수
친환경활동	a) 고정자산의 구입 b) 임대, 리스 등을 포함한 관련 고정자산의 획득 c) 기타 사업활동 (1) 생산 i) 유기농생산 ii) 통합생산 iii) 수자원관리 iv) 토양관리, v) 종다양성 에 적합한 환경유지 개선 및 경관, 역사, 문화자원 보존 vi) 에너지 절약활동 vii) 폐기물 배출량 축소 및 폐기물관리 iii) 기타활동 (2) 운송 (3) 마케팅	지출액수
기타활동	a) 고정자산의 구입 b) 임대, 리스 등을 포함한 관련 고정자산의 획득 c) 기타 사업활동	지출액수

나. 공동산출 지표 (COMMON OUTPUT INDICATORS/ 년간 ANNUAL)

수 단	활동의 유형	산출지표 (년간)
생산계 획수립을 목적의 사업활동	a) 고정자산의 구입	활동에 참여자의 숫자[1] 수행된 활동 수 총 투자 액수[2]
	b)임대, 리스 등을 포함한 관련 고정자산의 획득	활동에 참여자의 숫자[1] 수행된 활동 수 총 투자 액수[2] (Euro)
	c)기타 사업활동	활동에 참여자의 숫자[1] 수행된 활동 수
품질 향상을 위한 활동	a) 고정자산의 구입	활동에 참여자의 숫자[1] 수행된 활동 수 총 투자 액수[2]
	b) 임대, 리스 등을 포함한 관련 고정자산의 획득	활동에 참여자의 숫자[1] 수행된 활동 수
	c) 기타 사업활동	활동에 참여자의 숫자[1] 수행된 활동 수
마케팅 활성화를 위한 활동	a) 고정자산의 구입	활동에 참여자의 숫자[1] 수행된 활동 수 총 투자 액수[2]
	b)임대, 리스 등을 포함한 관련 고정자산의 획득	활동에 참여자의 숫자[1]

		수행된 활동 수
	c) 프로모션 및 홍보활동 (위기에방 및 관리와 연관된 것 이외)	활동에 참여자의 숫자[1]
	d) 기타 사업활동	활동에 참여자의 숫자 수행된 활동 수
	a) 고정자산의 구입	활동에 참여자의 숫자[1] 수행된 활동 수 총 투자 액수[
연구 및 실험을 위한 시범생산	b) 임대, 리스 등을 포함한 관련 고정자산의 획득	활동에 참여자의 숫자[1] 수행된 활동 수
	c) 기타 사업활동	활동에 참여자의 숫자[4] 수행된 활동 수 관련된 경작면적[5]
	a) 유기농 생산 b) 통합생산 및 통합방제관리 c) 기타 환경이슈 d) 농약잔류 및 이력추적 등 품질관리 e) 기타 주체들	수행한 활동 수 [6] [7] 참여자들이 교육훈련을 받은 시간
훈련활동 및 컨설팅 서비스 활성화	a) 시장관리 b) 과일 채소의 수확기 조절 c) 프로모션 및 홍보 활동 d) 훈련활동	수행되어진 활동 수 [3] [6] [8] [9]
위기에방 및 관리수단		

	e) 수확보험 f) 상호부조를 위한 행정비용의 지원	활동에 참여자의 숫자[1] 수행된 활동 수 총 투자 액수 (Euro) [2]
친환경활동	a) 고정자산의 구입 [10]	활동에 참여자의 숫자[1] 수행된 활동 수
	b) 임대, 리스 등을 포함한 관련 고정자산의 획득 [11]	활동에 참여자의 숫자[1] 수행된 활동 수
	c) 기타 사업활동 (1) 생산 i) 유기농생산 ii) 통합생산 iii) 수자원관리 iv) 토양관리, v) 종다양성 에 적합한 환경유지 개선 및 경관, 역사, 문화자원 보존 vi) 에너지 절약 활동 vii) 폐기물 배출량 축소 및 폐기물관리 iii) 기타활동 (2) 운송 (3) 마케팅	활동에 참여자의 숫자[1] 수행된 활동 수 관련 면적
	a) 고정자산의 구입	수행된 활동의 횟수
기타활동	a) 고정자산의 구입	활동에 참여자의 숫자[1] 수행된 활동 수 총 투자 액수 (Euro) [2]
	b) 임대, 리스 등을 포함한 관련 고정자산의 획득	활동에 참여자의 숫자[1] 수행된 활동 수
	c) 기타 사업활동	활동에 참여자의 숫자
	(1) 고정자산 획득이 생산자단체의 개인조직원에게서 시행된 경우 (2) 당해연도에 시행된 투자	

- (3) 홍보프로모션활동의 날짜 수, 주 하루를 한 건의 활동으로 인정함
- (4) 생산자단체 회원의 경작실험
- (5) 생산자단체 회원 및(또는) 생산자단체 조직단체의 경작실험
- (6) 한 단위 교육활동을 하나의 활동으로 인정 (교육의 특별한 내용이나 교육훈련의 시간 또는 일수와 관계없음)
- (7) 컨설팅의 내용과 관계없이 생산자단체회원이 컨설팅을 받은 횟수 및 참여한 회원 수
- (8) 시장관리는 동일한 품목에 대해서는 년 중 활동 기간별로 실적을 인정하며 다른 품목에 대해서는 품목별로 인정하고, 시장별로도 활동 숫자를 인정함
- (9) 품목별 및 활동별로 인정
- (10) 다른 환경사업과 연계하여 수행된 비생산적 투자도 인정함
- (11) 다른 환경사업과 연계하여 수행된 고정자산의 획득도 인정함

다. 공동결과지표 (COMMON RESULT INDICATORS)

- ※ 결과지표는 단 한 번의 결과가 시행된 것을 의미함
- ※ 변화관련 자료는 시행프로그램의 출발 당시 상황을 기준으로 비교함

수 단	결과지표(측정치)
생산계획관련 활동	시장판매 수량의 변화 (tons) 시장판매 총가치의 변화 (Euro/kg) 특별한 품질체계의 요구에 대응하여 판매한 수량 (quality scheme) (tons) [12]
품질향상 활동	시장판매 총가치의 변화 (Euro/kg) 생산비용의 추정된 영향평가 (Euro/kg)
마케팅 강화활동	시장판매 수량의 변화 (tons) 시장판매 총가치의 변화 (Euro/kg)
연구 및 실험경작	실행프로그램의 출발이후 수행된 신기술, 새로운 프로세스, 신상품의 숫자
교육훈련 및 컨설팅 서비스	교육훈련에 참여하여 교육을 이수한 숫자 및 컨설팅을 완료한 숫자
위기에방 및 관리수단 a) 시장관리 b) 파일 체소의 수확기 조절	시장관리의 대상이 된 총 수량 (tons) 수확조절의 대상이 된 총 면적 (ha)

<p>c) 프로모션 및 홍보 활동 d) 혼련활동 e) 수확보험 f) 상호부조를 위한 행정비용의 지원</p>	<p>프로모션과 홍보를 통해 영향을 받고 출하된 총 수량 (tons) 교육혼련활동 프로그램 숫자 및 이수한 교육생 숫자 위험보험의 총가치 (Euro) 추진된 상호보험의 총가치 (Euro)</p>
<p><u>친환경활동</u> a) 고정자산구매 [13] b) 기타 고정자산, 임대, 리스 등의 획득[14] c) 기타활동</p>	<p>비료의 형태별로 구분(N, P2O3)하여 년 간 미네랄 비료의 사용량 변화 측정 (tons/ha) 년간 용수사용량의 변화 측정 (m3/ha) 화석연료 및 전기 등 형태별 에너지 사용량 변화측정 (Litres/m3/Kwh per ton of marketed production)</p>
<p>(1) 생산 (2) 운송 (3) 마케팅</p>	<p>년간 발생하는 폐기물의 총량 측정 (tons per ton of marketed production) 년간 사용하는 포장재료의 총량 측정 (tons per ton of marketed production) 화석연료 및 전기 등 형태별 에너지 사용량 변화측정 (Litres/m3/Kwh per ton of marketed production) 년간 발생하는 폐기물의 변화량 측정 (tons per ton of marketed production) 년간 사용하는 포장재료의 변화량 측정 (tons per ton of marketed production)</p>
<p>기타활동</p>	<p>시장에 판매한 총 물량 (tons) 시장에 판매한 총가치의 변화 (Euro/kg) 생산비용에 미친 영향성과 측정 (Euro/kg)</p>

라. 공동성과/영향 지표 (COMMON IMPACT INDICATORS)

- ※ 성과지표는 단 한 번의 결과가 시행된 것을 의미함
- ※ 변화관련 자료는 시행프로그램의 출발 당시 상황을 기준으로 비교함

수 단	총괄목표	성과/영향 지표(측정치)
생산계화관련 활동	경쟁력 향상 생산단체 조직원으로 참여하는 유인력의 향상	시장출하판매량의 변화측정 (Euro)
품질향상활동		생산자 단체 조직원 총 숫자의 변화 [15]
마케팅 향상활동		생산자단체 조직원의 총 경작면적의 변화 (ha)
연구 및 실험경작		-
교육훈련 및 컨설팅 서비스		-
위기 예방 및 관리 수단		-
환경활동	환경의 보전과 보호	미네랄 비료사용량의 변화 (비료유형별로 N and P2O3) (tons)
	토양	총 용수사용량의 변화(m3)
	수자원의 질	-
	수장원의 지속가능한 사용	-
	서식지와 종다양성 보호	-
	경관개선	-
	기후변화의 완화	에너지 원천 및 형태별로 사용되어진 총량의 변화 (Litres/m3/Kwh)
	폐기물 감축	발생한 폐기물 총량의 변화 (tons) 폐기물 폐기량 변화 (tons)

기타활동	경쟁력 향상 생산단체 조직원으로 참여하는 유인력의 향상	시장출하판매량의 변화추정 (Euro) 생산자 단체 조직원 총 숫자의 변화 [15] 생산자단체 조직원의 총 경작면적의 변화 (ha)
<p>(1) 고정자산획득이 생산자단체의 개인조직원에게서 시행된 경우</p> <p>(2) 당해연도에 시행된 투자</p> <p>(3) 홍보프로모션활동의 날짜 수, 즉 하루를 한 건의 활동으로 인정함</p> <p>(4) 생산자단체 회원의 경작실험</p> <p>(5) 생산자단체 회원 및(또는) 생산자단체 조직단체의 경작실험</p> <p>(6) 한 단위 교육활동을 하나의 활동으로 인정 (교육의 특별한 내용이나 교육훈련의 시간 또는 일수와 관계없음)</p> <p>(7) 컨설팅의 내용과 관계없이 생산자단체회원이 컨설팅을 받은 횟수 및 참여한 회원 수</p> <p>(8) 시장관리는 동일한 품목에 대해서는 년 중 활동 기간별로 실적을 인정하며 다른 품목에 대해서는 품목별로 인정하고, 시장별로도 활동 숫자를 인정함</p> <p>(9) 품목별 및 활동별로 인정</p> <p>(10) 다른 환경사업과 연계하여 수행된 비생산적 투자도 인정함</p> <p>(11) 다른 환경사업과 연계하여 수행된 고정자산의 획득도 인정함</p> <p>[12] 품질에 대한 특별한 요구사항은 생산방법에 생산자가 의무적으로 준수해야 할 내용을 포함해야한다 (a) 독립기관으로 부터 감독을 받을 것 (b) 최종생산품의 품질을 결과에 대한 평가 (i) 대중의 건강차원에서 상품규격 및 환경규격이 표준치 보다 우수 등 / 각 중 품질과 관련한 인증획득 GlobalGAP, AgriConfiance, 지리적표시, 우수농식품인증, 대형유통업체 개별품질인증 등</p> <p>[13] 다른 환경사업과 연계하여 수행된 비생산적 투자도 인정함</p> <p>(14) 다른 환경사업과 연계하여 수행된 고정자산의 획득도 인정함</p> <p>[15] 생산자단체에 생산량 전량 또는 일정비율이상을 출하하는 진성조직원</p>		

마. 실행프로그램 시행이전의 출발현황지표 (COMMON BASELINE INDICATORS)

※ 출발현황지표는 실행프로그램의 시행을 출발할 당시의 생산자단체의 현황을 분석한 것으로, 통상 3년치의 평균으로 측정된 데이터를 기준으로 작성한다.

목 표	목표와 관련한 출발현황지표	
	지 표	정의 (및 측정치)
<b>총괄목표</b>		
경쟁력 향상	시장출하 상품의 가치	생산자단체 조직원 상품의 시장 가치 (Euro)
생산자조직에 조직원으로 참여 유인력 향상	생산자단체에서 활동하는 채소 및 과일 생산자 조직원의 숫자	생산자단체에서 활동하는 채소 및 과일 생산자 조직원의 숫자
	생산자 단체 과일 및 채소 생산자 조직원이 경작하는 총 경작면적	생산자 단체 과일 및 채소 생산자 조직원이 경작하는 총 경작면적(ha)
환경의 유지 및 보호	n.d.	
<b>특별목표</b>		
공급역량강화 (규모화, 집중화)		
조직원 농가 생산 농산품의 시장placing능력 향상	시장에 출하 판매된 물량n	시장에 출하 판매된 물량(tons)
	물량과 품질의 치원에서 수요변화에 대응 역량강화	특별한 품질체계의 요구에 대응하여 판매한 수량 (quality scheme) [2] (tons)
생산비용의 최적화	-	-

상품의 상업적 가치의 향상	시장에 출하판매된 상품의 단위당 평균가치	시장에 출하판매된 상품의 단위당 평균가치(Euro/kg)
생산자 수취가격의 안정화	시장가격의 불안정한 변화	생산자단체가 수취한 평균가격의 80%이하 가격으로 시장에 판매된 상품의 수량 (tons) [3]
지식과 인적자원의 강화	교육훈련에 참여한 조직원 숫자	교육훈련을 완전하게 이수한 조직원 숫자 (number)
	컨설팅 서비스에 참여한 조직원 숫자	컨설팅 서비스에 참여하여 서비스 활동이 완료된 조직원 숫자 (number)
기술 및 경제적 성과의 개선과 혁신 역량 강화	-	
<b>환경과 관련된 특수목적-</b>		
토양보호에 기여	토양침식 방지대상으로 위험에 노출된 면적	생산자 단체 과일 및 채소 생산자 조직원의 경작지 중 토양침식 방지 대상으로 위험에 노출된 면적(ha)
수자원의 품질 유지 및 개선에 기여	비료 및 농약사용의 감축 대상 지역	비료 및 농약사용의 감축관리 대상 지역(ha)
수자원의 지속가능한 사용에 기여	수자원 절약 대상 지역	과일 및 채소 경작과 관련한 수자원 절약 대상 경작지 면적 (ha)
생태와 종다양성보호에 기여	유기농 생산	유기농 채소 및 과일 경작면적 (ha)

	통합생산	통합관리 채소 및 과일 생산면적 (ha)
생태와 종다양성보호에 기여 활동	생태와 종다양성보호에 기여 활동	생태와 종다양성보호에 기여 활동과 관련한 대상면적(ha)
경관보전에 기여	n.d.	
기후변화억제에 기여 (생산부분)	유리온실 난방 - 에너지 효율화	에너지 형태별로 유리온실에 사용되는 에너지량 (Tons/Litres/m <sup>3</sup> /Kwh per ton of marketed production)
기후변화억제에 기여 (운송부분)	운송 - 에너지 효율화	에너지 형태별로 조직내부에서 운송 작업과 관련하여 소비되는 에너지량 (Litres/m <sup>3</sup> /Kwh per ton of marketed production)
폐기물 감축노력	-	
<p>[1] 생산자단체의 진성조직원                  [2]품질에 대한 특별한 요구사항은 생산방법에 생산자가 의무적으로 준수해야 할 내용을 포함해야한다 (a) 독립 기관으로부터 감독을 받을 것 (b) 최종생산품의 품질을 결과에 대한 평가 (i) 대중의 건강차원에서 상품규격 및 환경규격이 표준치 보다 우수 등 / 각 중 품질과 관련한 인증획득 GlobalGAP, AgriConfiance, 지리적표시, 우수 농식품인증, 대형유통업체 개별품질인증 등                  [3] 주요 상품에 대하여 연간 기준으로 측정 (판매된 총 수량)</p>		



## 별첨 2: 프랑스 품목별 전국사업자연합(Office National Interprofessionnel)

### 1. 개요

#### □ 정부와 사업자간의 정책협의체 역할

- 품목별로 시장안정, 소득향상, 경쟁력강화 등과 관련된 정부정책(시장개입 및 투자 등)의 효율적 계획 수립 및 집행, 사업자들을 위한 경제정보 서비스를 목적으로 사업자 대표들과 정부대표들이 참여한 정책협의체 (concertation)
  - 농업기본법(loi d'orientation agricole) 및 농촌법(code rural)에 근거한 공공기관(organisme public)임
  - 운영이사회의 구성 및 이사회 1: EU 이부품목별 위원회에 관해 별도의 법령을 제정하며 1: EU 은 장관이 임명
  - 운영이사회 및 품목별위원회 1: EU 관할하도록 규정된 시장개입정책 및 관련정책수단의 집행과 관련하여 심의, 조정, 감독 등의 역할

#### □ 공급체인의 사업자들의 공동참여

- 주요 품목(군)별로 공급체인에서 활동하는 사업자들의 공동참여를 통해 공급체인 전체의 공동의 이익을 조정 ; 생산자, 가공자, 유통업자 등(품목의 특성에 따라 다름).

## □ 정부 및 유럽연합의 정책수단 시행 및 감독

- 품목별로 유럽연합 공동농업정책(CAP) 및 프랑스 관련 정책수단의 시행과 감독
  - － 유럽연합의 시장개입정책 및 공동시장정책
  - － 프랑스 정부의 시장개입 정책 및 경쟁력강화 투자정책 등

## 2. 설립배경 및 역사

### □ ‘밀’ 사업자 전국 연합

- 1936년(8월15일) 밀 시장의 안정과 생산농가의 소득보장을 목적으로 설립하였으며 국가가 시장가격을 관리하는 계기가 되었음(당시 전체 인구의 50%가 농촌인구)
  - － 특히 ‘밀’의 수출을 독점적으로 관리하는 역할 및 농업부의 통제를 받는 공공적인 기관으로 발전
  - － 운영이사회는 생산자, 협동조합, 유통사업자, 소비자 등 공급체인의 각 단계별 사업자 대표들로 구성
- 설립 후 최초 2년 동안 전국연합 조정 및 합의를 수용하여 정부가 밀 가격을 결정함
  - － 당시는 정보, 통신, 교통의 미발달로 시장의 조절기능이 취약한 상황에서 생산농가 소득보장이 어려운 실정을 반영하여 정부가 시장 가격에 직접개입

- 이러한 개입과정에서 공급체인의 경제주체들의 협의를 통한 조정과 합의도출이 요구되었음
- 2차 세계대전 기간 동안 곡물시장의 통제를 위하여 역할이 지속되었으며, 1953년까지 ‘밀’ 가격을 결정하였음
- 1940년에 ‘곡물 전국 사업자연합(Office national interprofessionnel des cereales; ONIC)’으로 개편

#### □ 품목별 전국사업자연합

- 1962년 유럽경제공동체(EEC)의 공동농업정책(CAP)의 시행에 따른 지도보장기금(FEOGA)의 회원국별 정책수단의 운영 및 자금집행, 감독 기관의 역할 수행
- 유럽경제공동체의 주요 품목별 공동시장정책(CMO)에 따라 회원국의 시장개입 및 정책수단 운영기구 설립
  - 1982년 10월 6일 법(loi 82-843) 및 1983년 12월30일 정령(decret 83-1267)에 근거하여 곡물, 과일 및 채소, 포도주, 축산, 낙농, 산림, 수산물, 향신약용작물 등 품목(군)별로 사업자연합 설립
  - 설탕 등 기타 주요품목들은 시장개입 기금을 조성
- 유럽연합의 시장개입 정책수단 및 프랑스 정부의 관련 정책수단을 실행, 조정, 감독 하는 역할을 종합적으로 담당
- 2000년 이후 유럽연합 공동농업정책의 개혁에 따른 생산과 연계된 보조금 폐지 및 직불제로의 단일화에 적응하기 위하여 주요 품목별 전국 사업자연합을 통합하고 본부도 한군데로 집결

- 정령(decret) 2005-1780 및 2006년 1월 5일 농업기본법 개정법령에 근거하여 유럽연합 정책개혁과 관련된 주요 품목연합을 통합하고, 단일직불 관리기구를 별도로 설립
- 통합된 사무처는 (1) 곡물사업자연합(ONIC), 설탕시장조정기금(FIRS), 단백질·유지·섬유작물 사업자연합(ONIOL), (2) 축산 사업자연합(OFIVAL)과 낙농 사업자연합(ONILAIT), (3) 과일·채소·화훼 사업자연합(ONIFLHOR)와 포도·포도주 사업자연합(ONIVIN) 등임
- 파리 시 및 인근에 위치하고 있던 각 사무실을 파리지 동쪽에 인접한 근교도시 몽트레이(Montreuil) 청사로 통합 이전

**<표 1> 통합된 품목별 사업자연합**

사업자연합		홈페이지
ONIPPAM (향신료 및 약용작물)	Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales	www.onippam.fr
ONIGC (곡물, 설탕, 단백질·유지·섬유작물)	Office national interprofessionnel des grandes cultures	www.onigc.fr
VINIFLHOR (과일·채소·화훼, 포도주)	Office national interprofessionnel des fruits, légumes, des vins et de l'horticulture	www.viniflor.fr
Office-Elevage (축산, 낙농)	Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions	www.office-elevage.fr
ONF(산림)	Office national des forêts	www.onf.fr
OFIMER (수산, 어패류)	Office interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture	www.ofimer.fr
AUP(단일 직불금 사무처)	Agence unique de paiement	

### 3. 과일, 채소, 포도주, 화훼 사업자연합(사례)

#### □ VINIFLHOR

Office national interprofessionnel des fruits, légumes, des vins et de l'horticulture

#### 가. 개요

#### □ 설립배경 및 목적

- 정령(decret) 2005-1780에 근거하여 과일·채소·화훼 사업자연합(ONIFLHOR)과 포도·포도주 사업자연합(ONIVIN)을 통합하여 설립
- 유럽연합의 공동농업정책 및 공동시장정책의 목표 수행
  - － 생산자 소득 증진
  - － 불평등의 완화
  - － 경쟁력 강화
  - － 시장안정
  - － 경제분석 (사업자 및 소비자를 위한)

#### □ 임무

- 소득과 관련한 여러 정책의 범주 안에서 농업인들의 균형된 삶의 수준을 보장하는데 기여
- 시장기능의 향상

- 생산자 조직 및 공급체인에 참여하고 있는 다양한 사업자들 간의 관계 활성화
- 생산자조직의 규모화(소규모 조직의 재 조직화) 및 건전한 경쟁관계 촉진
- 시장, 생산구조, 가공, 유통에 대한 지식과 정보의 향상
- 품질정책을 통한 연구 및 개발 촉진
- 임무수행에 필요한 법규 및 지원자금 등 정책수단에 대한 제안 및 의견제시
- 수입으로 인해 유럽연합 역내 시장이 물량 및 품질 면에서 불안정해지는 상황을 예방하고 역외국가로의 수출을 촉진하기 위한 유럽연합의 필요한 정책수단을 제안하고 수립된 개입정책수단을 시행
- 개발위험에 처한 경작공간의 보호 및 유지

#### ○ 투자 및 홍보

- 경쟁력강화를 위한 투자지원 및 홍보활동 지원

#### ○ 정보자료의 제공 및 연구개발

- 기술, 시장, 경제 정보 및 지식 관련 자료의 작성 및 보급

### 나. 운영조직 및 역할

## □ 운영조직

### ○ 기본조직

- 농업부문의 품목사업자연합 및 개입기관에 관한 농업기본법(2006년 1월5일) 및 정령(decree) 2006-634(2006년 5월31일)에 근거하여 운영조직 구성
- 운영이사회(Conseil de direction plenier) 및 3개 품목(청과, 포도주, 화훼)위원회(Conseil de direction specialise)로 구성
- 사무국 약 300여명 (지방사무소 포함)

### ○ 이사회의 구성과 이사의 임명

- 이사회는 생산자, 협동조합, 유통사업자, 가공사업자, 임금근로자, 소비자, 정부 대표들로 구성
- 민간부문의 이사는 각 사업자단체(전국단위)의 추천을 받아 농업부 장관이 임명하며 임기는 3년 임
- 운영이사회의 의장은 '농업경제 지도 및 조정 고등위원회(CSO)'의 추천을 받아 대통령이 임명함
- 품목별 운영위원회 위원장은 위원들의 추천을 받아 농업부 장관이 임명

### ○ 운영이사회 및 품목위원회는 공급체인에 참여하는 모든 경제주체들의 대표(소비자, 임금근로자 포함)들 간의 그리고 정부와의 모든 주제들에 대한 협의 및 조정을 다룸

## □ 운영이사회의 임무

- 운영이사회는 품목연합의 운영을 위한 연간계획, 예산, 결산의 업무를 다룸
- 결의계획(projet de decision)의 심의
  - － 정부의 재정지원을 통한 경제적 개입과 관련한 법령, 규정, 규칙 등을 정한 결의계획에 대한 심의
  - － 확정된 결의계획은 농업부(정부)의 동의(승인)를 거쳐 전국 연합의 처장을 통해 시행됨

## □ 품목위원회의 임무

- 해당 품목과 관련된 결의계획(특히 자금지원 관련 계획)에 대한 의견 제시
- 시장상황의 변화에 대한 관찰, 유럽연합 공동농업정책 및 ‘농업경제 지도 및 조정고등위원회(CSO)’가 제시한 지도정책 목표를 실천하기 위한 정책에 참여
- 유럽연합 공동농업정책 중 해당 품목과 관련한 정책, 법규, 규정 등에 대한 정책수단의 개발

## 다. 주요 사업

### □ 프랑스 정부차원의 사업관리

- Viniflhor는 청과, 포도주, 화훼 관련 사업자조직 및 사업자연합 조직과 파트너십 관계를 가지면서 공급체인 전체의 경제적 효율성 향상 및 경쟁력 강화를 위한 정부의 정책수단을 시행
  - 청과부문에서는 생산자 조직화, 중간유통단계 구조의 현대화에 중점을 두고 있음
  - 화훼부문에서는 경쟁력강화, 생산성향상, 증산 및 매출향상, 생산비용절감, 품질향상을 위한 지원에 중점을 두고 있음
  - 그밖에 담배, 꿀, 트뤼프 버섯 부분의 발전을 위한 지원
- 중앙정부와 광역자치단체간의 계약차원의 개입(CONTRATS ETAT-REGIONS; C.E.R). 프랑스는 지역산업의 발전을 위하여 중앙정부의 자금지원을 광역자체단체에 대한 포괄지원 방식으로 운영하고 있으며, 기초자치단체 (현: Department)가 수립한 계획을 취합 및 조정하여 광역정부가 수립한 계획에 대해서 중앙정부와 광역자체단체 간에 계약을 통해 상호간의 책임성을 규정하고 있음
  - C.E.R.은 중앙정부(정부를 대신해서 광역자치단체 행정지사: Préfet de Région)와 광역자치단체장(광역자체단체 운영위원회 의장: le Président du Conseil Régional)간에 일정 기간 동안의 발전목표를 수립하고 수립된 목표를 달성하기 위한 재정지원의 수단을 계약형태로 작성.
  - Viniflhor는 동 기간 동안(2000~2006, 7년) 약 1억 유로를 C.E.R.차원에서 지원하고 있으며, 이론적으로 년 간 1천4백만 유로를 지원함

- 지원정책의 주요 목표는 생산구조 조정, 품질향상, 유통현대화 등임

○ Viniflhor 2007년도 총 지원자금: 1억 유로

- 유리온실에 대한 투자지원: 농촌개발계획(Plan de developpement rural national) 차원에서 유럽연합의 지원자금에 대한 매칭자금 지원
- 홍보 및 판촉비 지원: 청과물사업자연합(INTERFEL)이 주도하는 청과물홍보(Fraiche attitude), 복숭아, 사과 등의 소비자 홍보 및 교육비 지원, 포도주 수출촉진을 위한 홍보 지원
- 과수원 혁신 : 연차적으로 추진되고 있는 과수원 혁신사업 지원자금으로 유럽연합지원금과 매칭형식으로 지원됨
- 코르시카 지역에 대한 특별 지원 자금 (CPER)
- 경작실험 등 기술사업 지원

□ 유럽연합차원의 사업관리

- VINIFLHOR는 유럽연합의 공동농업정책과 공동시장정책에 근거한 지원자금을 집행, 감독, 보고하는 프랑스의 담당 기관임(다른 품목별 사업자연합도 같은 역할을 담당함)
- 가장 중요한 사업 중 하나는 1996년부터 담당해오고 있는 생산자 조직의 실행계획(operational Plan)에 근거한 실행기금(operational fund)의 집행과 운영임(근거법령 Regulation (EC)n° 1182/2007, 2007년 9월26일)

- 실행기금은 생산자 단체 또는 생산자단체 협회에 대해 생산계획화, 품질향상, 부가가치 향상, 홍보, 친환경 활성화, 위기관리를 목적으로 지원되는 자금임

○ 관련법령

- Regulation (EC) n°361/2008 , 2008년 4월14일
- Regulation (EC) n°292/2008, 2008년 4월 1일
- Regulation (EC) n°590/2008, 2008년 7월 23일
- Regulation (EC) n°1580/2007, 2007년 10월 21일

○ 2007년도 지원자금

- 과일, 채소, 감자, 담배 부분 : 1억8천6백만 유로
- 포도주 부문 : 3억2천7백만 유로

#### 4. 정책 시사점

□ 정부와 사업자 간의 조정과 협력 관계의 제도화

- 농업부문의 시장실패와 불안정에 대해 정부의 시장개입을 보다 효율적으로 수행함으로써 시장기능의 긍정적인 측면이 왜곡되지 않으면서, 품질과 비용을 둘러싼 건전한 경쟁을 촉진시키고, 산업전체의 경쟁력을 강화시키면서, 형평성이 유지될 수 있도록 하는 정책 운영방식 고안

- 이를 위해서 정부의 정책 수립과정에서 사업자들의 제안과 의견이 실질적으로 반영될 수 있도록 하는 제도와 조직을 갖추
  - － 시장의 불안정과 이로 인한 생산자들의 불이익 문제를 해결하기 위해 사업자 대표들과 파트너십 관계를 기반으로 정부의 시장개입에서 출발했던 역사적 경험이 기반이 됨
  - － 시장개입의 단계를 넘어, 경쟁력 강화, 품질향상, 생산성향상, 수출진흥, 친환경 확대 등 시대적 요구에 따른 정부의 개입역할을 효율적으로 수행하기 위한 조직으로 확대됨
- 제도화의 핵심 요소는 협력조직의 역할, 의사결정구조, 임무, 조직구성, 지원자금 집행에 관한 내용들이 법령에 의해 규정되고 따라서 실질적인 권한과 책임을 가지는 점임

#### □ 공급체인 각 단계별 주체들 간의 조정과 협력

- 사업자들의 구성은 생산자 그룹만 참여하는 것이 아니고 품목(품목군)의 공급체인의 각 단계별 사업자들의 대표들이 모두 참여하는 구조임
  - － 생산자, 산지유통사업자, 가공사업자, 임금근로자, 소비자 유통업체, 소비자, 전문가, 정부대표 등이 모두 참여
  - － 공급체인 전체의 이익관계를 조정 및 협력함으로써 시장을 안정적으로 관리하고 정부의 정책지원도 시장기능의 원활한 작동을 촉진하는 방향으로 운영

#### □ 조정 및 협력 역할

○ 정책방안을 기획하는 단계 : 사업자들과 시장의 요구를 정부에 제안

- 시장현황에 대한 정확한 분석자료가 토대가 됨
- 해당 품목의 산업계의 중장기적인 목표와 방향에 대한 정부 및 사업자들 간의 공동의 이해와 공감대 형성

○ 세부적인 정책수단을 구축하는 단계 : 사업자들의 토론과 참여

- 세부 정책수단이 품질, 생산성, 비용절감, 친환경 등과 같은 건전한 시장경쟁관계를 활성화하는 방향으로 수립되는지의 여부
- 공급체인 전체의 사업자들의 공동의 이익을 달성하면서 특히 생산자와 소비자의 균형 잡힌 이익을 추구하는지의 여부

○ 정책수단의 집행, 감독, 평가

- 수립된 정책수단들이 효과적인 방법으로 시행되는지의 여부
- 특히 지원대상 사업자, 지역, 부문에 대한 원칙 수립과 이러한 원칙이 정책목표 및 시장기능에 적합한지의 여부
- 정책지원이 투명하게 집행되는지에 대한 감독
- 정책지원의 산출, 결과, 영향에 대한 평가를 통해 피드백

□ 조정 및 협력기구의 구성 요건

○ 공공성

- 특정사업자의 이익을 추구하는 것이 아닌 소비자를 포함한 공급체인 전체의 이익을 추구할 수 있는 공공적 기능
- 시장기능의 실패와 불안정성을 보완할 수 있는 균형 잡힌 정책 수단을 도출 할 수 있는 역할

#### ○ 대표성 및 책임성

- 공급체인의 각 단계와 부문의 이익을 대표할 수 있는 사업자들의 참여를 통해 대표성 보장
- 이를 위해서는 각 단계의 사업자 조직이 전국규모로 잘 조직화 되어 있어야하며, 이들 간의 연합체 적인 조직이 필요함
- 조정 및 협의된 결과를 참여하고 있는 각 사업자조직별로 정당성을 수렴할 수 있으며, 따라서 결과의 수행을 위한 책임성이 보장되어야함

#### ○ 전문성

- 시장의 현황과 전망을 분석할 수 있으면서 산업전략의 구상과 정책지원 수단의 개발 및 적합성을 평가할 수 있는 전문인력과 참여 대표들의 전문적인 지식 역량이 요구됨
- 사업자들 간에 그리고 정부와 시장 간에 발생 할 수 있는 이해의 대립과 갈등을 풀어갈 수 있는 경험역량, 지식역량, 조정역량이 필요함

**EU의 농촌개발정책 분석**

---

인 쇄 2009. 2.

발 행 2009. 2.

인쇄처 (주)더스토리이미지웍스 전화 02-6084-7317 팩스 02-562-7319

---

ISBN