

유럽연합 농촌개발 정책의 시사점 연구

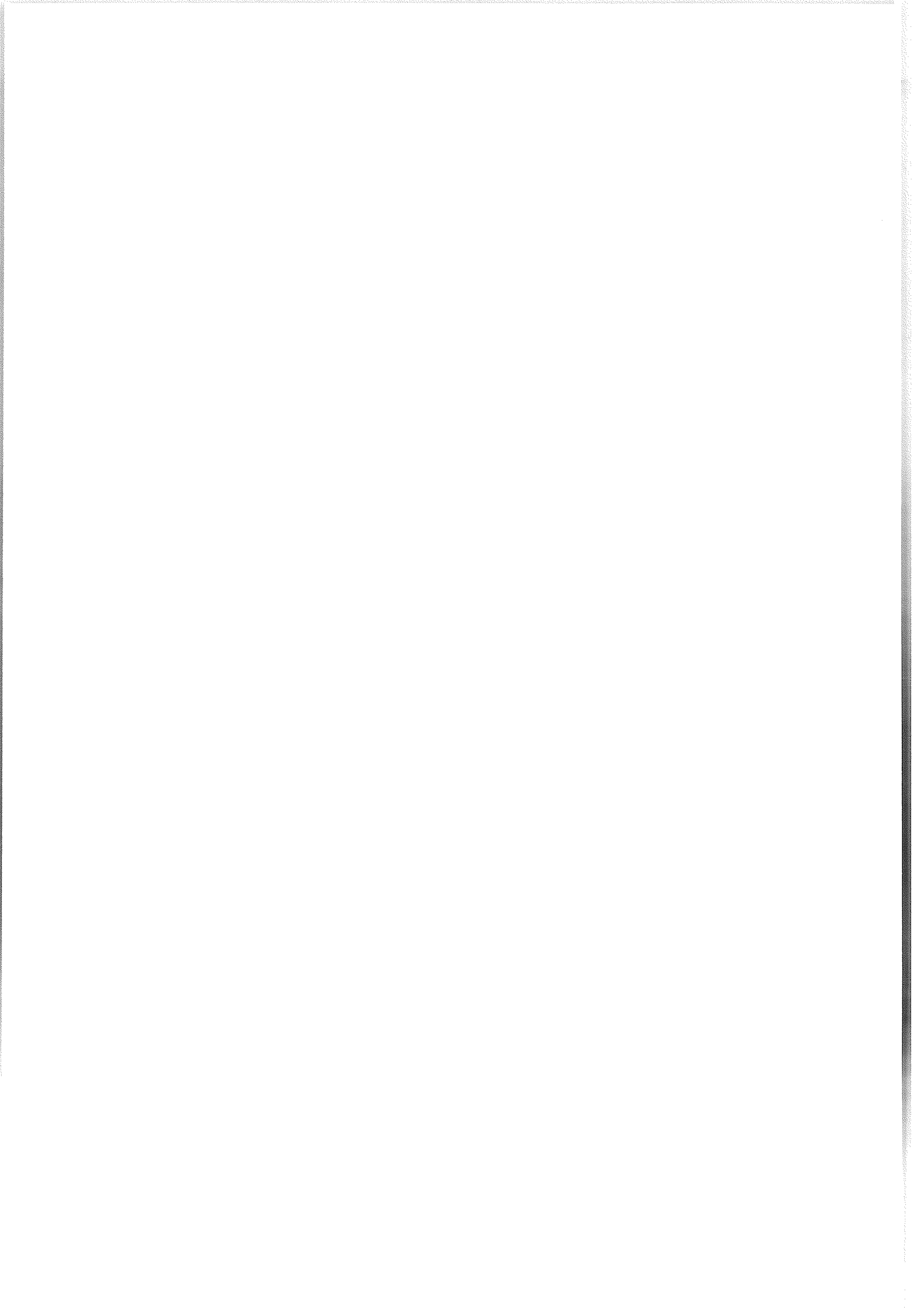
2009-152

농림수산물자료실	
등록번호 :	18541
등록일 :	2010 년 1 월 29 일

하석건(지역 아카데미 기획 연구이사)



농림수산물부
농어업·농어촌특별대책위원회



목 차

1. 서론	1
2. 유럽연합 농촌개발정책의 발전과정	2
3. 유럽연합의 농촌개발정책 이념	4
4. 유럽연합 농촌개발전략과 정책체계	10
5. 유럽연합 농촌개발정책의 평가체계	12
6. 농촌개발에 대한 프랑스와 영국의 시각의 차이	19
7. 유럽연합 농촌개발정책의 시사점	27



유럽연합 농촌개발정책의 시사점 연구

1. 서론

우리나라 농촌개발정책의 수립과 시행과정에서 유럽연합의 사례는 중요한 시사점을 주고 있다. 지난 1990년 대 중반 이후 농촌개발정책과 관련한 연구 논문, 연구보고서, 정책보고서, 정책초안 등 다양한 영역에서 유럽연합 농촌개발정책의 사례들이 상세하게 인용되고 있다. 유럽연합의 사례 중 우리에게 중요한 시사점을 주는 내용들은 주요법령, 정책내용, 정책프로그램, 추진체계 및 추진과정, 성과사례 등이며 특히 세부적인 정책 프로그램에 대한 관심과 인용이 많은 편이다.

그러나 유럽연합의 농촌개발 정책과 경험사례를 토대로 우리 정책 수립을 정당화하기 위한 시사점을 직접적으로 도출하고 유럽의 정책사례를 유사한 모형으로 만들어서 우리나라에 도입하려는 시도도 있었다. 그러나 이러한 노력과 시도들에 대한 비판적인 시각도 적지 않다. 즉 유럽의 역사적 배경, 법령, 정책, 조직 등 다양한 영역에서 우리와 사뭇 다른 여건을 고려해야 함에도 불구하고, 이러한 고려와 전제 없이 사례들이 소개 또는 인용되고 있다는 점에 대한 비판이다. 심지어는 유럽의 현실과 특정 정책도입과 관련한 역사적 배경, 사회 및 정치적 환경 등에 대한 사정을 충분히 파악하지 못한 상황에서 관련문헌을 단순히 번역하는 수준의 보고서와 자료들로 인해서 오히려 혼란스럽다는 비판마저 있다.

이 보고서에서는 유럽연합 농촌개발정책의 변화과정, 이념적 배경, 정책의 체계, 평가체계. 같은 유럽연합 회원국이면서도 농촌개발정책의 접근 방식이 다른 프랑스와 영국의 비교를 통해 소개하면서 우리나라의 농촌지역개발정책을 위한 유럽의 사례를 참고하기 위해서 전제해야 하는 사항들과 스스로 비평해야 하는 부분들을 검토하고자 한다. 이러한 검토를 통해 선진국사례를 이해하고 활용하기 위한 다양한 연구과 노력들에 도움을 주고자 한다.

2. 유럽연합 농촌개발정책의 발전과정

유럽연합 농촌개발정책을 파악하기 위해서는 1958년에 출범한 유럽경제공동체(EEC)의 공동농업정책(CAP)의 발전과정에 대한 이해가 필요하다. 출범당시 공동농업정책은 농산업을 집중되어있었다. 당시 유럽경제공동체는 '농업지도보장기금(EAGGF)'의 운영을 통해 농업생산력을 증진하고 농산물의 국제경쟁력 강화를 추진하는 것이 골자였다. 그리고 1960~70년대를 거치면서 이러한 공동농업정책과 병행해서 농촌지역의 균형적인 발전에 대한 정책적 관심과 노력을 실현시키기 위한 정책프로그램이 실시되었다. 이 시기에 사회구조정책차원에서의 농업경영근대화, 생산구조조정(Mansholt plan), 지역균형발전을 위한 농촌지역개발(ERDF) 등이 추진되고, 1970년대 후반부터 이러한 정책들이 해당지역에서 다년도에 걸쳐 시행되는 정책사업방식이 도입되었다. 1980년대 이후에는 농촌지역에 대한 관심과 지원이 확대됨에 따라 1988년에 제출된 "농촌사회의 미래(The Future of Rural Society)"보고서를 토대로 농촌개발 지원정책 프로그램의 체계화하고 유럽연합 농촌지역개발프로그램으로 널리 알려진 LEADER 프로그램의 도입을 위한 계기를 만들었다.

1980년대 말부터 진행되었던 UR협상은 당시 재정부담 누적 문제로 논란을 겪던 CAP의 시장개입정책에 중요한 전환의 계기가 되었다. 1992년, 당시 유럽공동체 농업집행위원이었던 맥셰리(Ray Mac Sharry)의 개혁안은 1) 세계시장 가격에 접근하기 위해 주요품목들의 지지가격 수준을 대폭 인하하고 2) 곡물의 과잉생산을 반 강제적으로 관리하며, 3) 지지가격 인하에 따른 손실을 직접소득보조로 보상하고, 4) 농업-환경, 농업-산림, 조기은퇴 등 동반시책 등으로 구성되었다. 이것은 당시까지 보호주의와 시장개입주의를 고수해온 CAP의 중요한 변화였다.

공동농업정책은 1992년 맥셰리(R. Mac Sharry)의 개혁정책에 따라 중요한 구조적 변화를 단행했다. 그동안 정부의 강력한 시장개입을 통해 농산물의 경쟁력 향상과 농업소득안정을 추구하던 정책방향을 전면 수정하는 이른바 Neo-CAP(1992~99)이 출범했다. 이에 따라 정부의 시장개입은 대폭 축소되고 지속가능한 농업발전전략이 도입되어 공동농업정책(CAP) 출범당시의 목표와 정책수단에 대한 구조적 변화가 이뤄졌다. 이것은 우루과이라운드의 출범 등에 따른 농산물 시장의 무역자유화와 농업생산에 국한되어있었던 농업정책이 농촌공간과 농촌 주민의 삶이라는 영역으로 확장되는 시대적 변화를 의미하는 것이기도 하다.

농촌개발정책은 1995년에 맥세리의 직무를 승계한 피슬러(Franz Fishler)는 CAP의 개혁을 위해 중요한 계기를 맞이했다. 피슬러는 직접소득보전의 확대를 통해 시장지지를 감축하고, 지급방식에서도 생산과의 연계고리를 차단함으로써 1992년의 개혁을 계승하는 방안과 함께 한 가지 더 새로운 제안을 추가했다. 그것은 사회정책지원과 환경정책을 통합하는 것으로 사실상 피슬러의 노력은 여기에 집중되어 있었다. 그리고 1996년에 아일랜드의 코크에서 농촌개발정책에 관한 회의를 열어 새로운 제안을 구체화 했다. 이 회의의 목적은 농업부문의 시장자유화를 사실상 수용하면서 생산지원 정책을 농촌지원정책으로 전환하는 것을 강력히 관철하고자 하는 데 있었다. 프란츠 피슬러가 주도한 “코크(Cork) 농촌개발회의”를 계기로 다양하게 전개되어오던 기존의 농촌개발 관련정책들의 통합과 지속가능한 농업발전 전략의 체계적인 추진을 시도하게 되었다.

그리고 2000~2007년 기간 동안 시행될 EU 공동농업정책의 기본방향을 제정한 “아젠다(Agenda) 2000”(New-CAP: 2000~2006)에 기초하여, (i)“EU 농업모델”의 구축 (다원적 기능, 지속가능한 농업, 경쟁력강화), (ii)시장기능 활성화, (iii) 농촌개발정책 강화 등의 핵심정책을 추진했다. 여기서 만들어진 핵심적인 지침은 (i)농촌개발정책을 효율적으로 추진하기 위해 관련 정책들을 통합하고 투자 및 지원자금을 공동농업정책 재원으로 배정(“Pillar 2”), (ii)이러한 농촌개발정책의 성과를 체계적으로 평가하기 위한 평가체계의 수립과 운영, (iii) 2003년 중간개혁을 통해서 생산과 연계된 직접보조금 삭감계획의 실현, (iv)농촌개발을 추진하기 위한 정책수단을 강화 (농식품의 품질, 인적자원역량강화, 환경보호 및 개선, 청년후계자 육성, 산림·생태보존 및 개선 등)으로 구성된다.

2007년부터 2013기간 동안 시행되고 있는 공동농업정책은 공동농업정책의 재정을 유럽농업보장기금(EAGF)와 농촌개발기금(EAFRD)으로 분리하고, “전략가이드라인(Strategic guidelines)”에 기초하여 농촌개발의 기본(핵심)목표, 하위목표, 정책수단을 체계적 및 세부적으로 규정하였으며 각 회원국 정부는 전략가이드라인의 지침을 준수하여 세부계획을 수립 및 시행하고, 회원국들의 정책시행 경험을 상호 교류하기 위한 네트워크를 조직했다.¹⁾

1) Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005/on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)

3. 유럽연합의 농촌개발정책 이념

유럽연합 농촌개발정책 이념은 1988년 유럽공동체 집행위원회가 제출한 'The Future of Rural Society' 보고서와 1996년 프란츠 피슬러(F. Fischler)가 주도한 "코크(Cork) 농촌개발회의"에서의 논의에서 상세하게 표현되어있다. '농촌사회의 미래'는 1980년대 후반기에 유럽 농촌이 당면한 문제제기와 여기에 대응하기 위한 정책전략을 제시하고 있는데, 현재 유럽연합의 농촌개발정책의 이해를 위한 중요한 검토 자료다. 이 보고서는 농촌개발에 대한 중장기적인 비전과 정책방향을 제시하기 보다는 농촌이 당면한 문제점들을 해결하는데 중점을 두고 있지만, 문제를 보는 관점과 해결을 위한 정책방안, 모두 당시로서는 새로운 시각을 보여준 것이었다. 특히 이 보고서는 지역개발정책의 사례로 잘 알려진 LEADER 프로그램을 만드는 계기를 제공했다는 점에서 주목할 만하다.

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

여기서 시장경쟁의 현실에 관한 지적은 중요한 대목이다. 유럽의 시장개입정책의 축소와 농업무역자유화에 대한 농촌지역의 입장은 두 가지다. 강력한 시장경쟁을 감당하기 어려운 지역에 대한 지원이라는 방어적인 입장과 농촌지역의 잠재적인 역량을 발굴하고 개발해서 농업경쟁력을 강화하려는 적극적인 입장이 그것이다. 이 보고서는 문제제기에서는 방어적 입장을 보이면서도 정책제안 부문에서는 다소 적극적인 입장을 보이기도 한다. 그러나 2007년도부터 시행에 들어가는 공동농업정책에서의 농촌개발정책이 농업경쟁력 강화를 중점 정책대상으로 설정하고 있는 점을 고려할 때, 유럽의 농촌개발정책은 1980년대 후반부터 농업의 경쟁력 강화를 생산성과 가격 중심의 시장정책으로부터, 품질과 향토성, 그리고 인적자원자원의 개발을 포함하는 농

촌정책으로의 전환에 대한 인식을 담고 있었다고 볼 수 있다.

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

유럽연합의 농촌개발정책이 체계화되는 계기는 1996년의 코크(Cork)회의였다. 당시 이 회의를 주관했던 유럽연합 농업위원장 프란츠 피슬러는 오스트리아 출신이었던 만큼 당초부터 농업-환경을 중시하는 농촌개발정책의 적극적인 지지자였다. 산지가 많은 오스트리아는 유럽연합에 가입할 당시부터 시장개입정책보다는 농업과 환경, 문화, 관광, 향토산업 등을 활성화하는데 관심이 많았다. 이런 배경을 가진 프란츠 피슬러가 재임시절 강력하게 밀고 나갔던 농촌개발정책의 서막이 바로 코크회의의 선언이었다.²⁾ 이 회의는 앞 절에서 지적했던 것처럼 유럽의 역사, 문화, 경관 등 다차원에서의 동질성을 확인하면서, 농업부문이 이와 같은 동질성 위에서 발전해야 하고, 동시에 유럽 농업은 이러한 동질성이 세계화 속에서 유럽의 정체성으로 발전하도록 기여해야 한다는 목표에 대해 공감대를 확보하는 중요한 회의였다. 피슬러 의장이 이 회의에서 제안한 10가지 정책 프로그램은 사실상 유럽농촌개발정책의

2) 이 선언은 아일랜드의 Cork에서 1996년 11월 7-9일에 개최된 '유럽 농촌개발 컨퍼런스'에서 관련 연구자들과 활동가들, 관료들이 컨퍼런스의 결과를 선언문의 형태로 채택하여 발표한 자료. 이 선언은 현재 EU와 그 회원국들의 농촌개발 정책에 중요 지침으로 반영되고 있으며 유럽에서 농촌개발정책 패러다임의 근본적 수정을 초래한 중요한 전환점이었던 것으로 평가된다.

<http://www.rural-europe.aeidl.be/forum/forum2/corde-en.htm>

핵심적인 개념을 종합정리 한 것으로 아젠다 2000은 물론이고 2003-2004 중간 개혁 그리고 2007-2014를 위한 공동농업정책 제안에서도 계속 반영되고 있다. 여기서 제시된 이념을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 농촌우선(Rural preference)으로 농촌우선에서 지적하는 내용은 다음과 같이 다섯 가지로 정리되며, 이것은 농촌개발정책의 중요성을 강조하기 위한 선언적인 의미를 띠고 있다. 코크선언에서도 농촌개발의 개념이 단순한 농업 생산의 공간으로서의 범위를 넘어 환경, 사회, 문화, 복지의 범위로 확장된 개념으로 제시되고 있는데, 이는 유럽이 1990년대 이후 이같은 농촌과 농촌 개발의 개념에 대해 이미 공감대를 형성했다는 것으로 볼 수 있다; i) 지속 가능한 농촌개발이 유럽연합 아젠다에서 최우선이 되어야 하고 모든 농촌관련 정책의 근본원칙(Fundamental Principle)이 되어야 한다, ii) 이것의 목적은 농촌인구의 이농억제, 빈곤퇴치, 고용확대와 기회균등의 촉진, 고품질/건강/자기개발/레저 등에 대한 요구에 부응하여 농촌복지를 향상시키는 것이다, iii) 농촌환경의 질의 보전과 개선의 필요가 농촌개발과 관련한 공동체의 모든 정책 안에 통합되어야 한다, iv) 공공지출, 인프라 투자와 교육, 건강과 통신 서비스 등에 있어서 도시와 농촌 간에 균형을 유지해야 한다, v) 증가한 가용자원의 몫은 농촌개발의 촉진과 환경적 목표의 보장을 위해 사용되어야 한다.

두 번째는 통합적 접근(Integrated Approach)으로 농촌개발정책은 농촌지역의 경제, 사회, 문화, 환경, 복지 등 다양한 대상에 대해서 시행되지만 이것들이 하나의 법령이나 정책의 틀로 통합되어 실천되어야 한다는 것이다. 이는 농촌의 개념이 다차원적이고, 다부문적이지만 농촌개발정책은 이러한 다양한 요소들을 통합하여 접근해야 한다는 것을 뜻한다. 실질적으로 정부 내의 관련 정책 부서들 간에, 그리고 지방자치단체간에 정책협력구조를 만들고 이것을 뒷받침할 수 있는 제도적 틀을 구축할 것을 요구하고 있는 것이다. 이러한 통합적 접근이 이뤄지지 않으면 하나의 지역 내에서 정책대상이 특정 부문에 국한되게 되므로 농촌지역의 발전이 종합적인 성과를 거두기 어려울 뿐만 아니라, 유사한 정책이 중복되는 결과를 초래 할 수도 있다. 농촌 개발정책은 하나의 분명한 영역적 차원(territorial dimension)에서, 개념은 다원리적(multi-disciplinary)이고, 적용은 다부문적(multi-sectoral) 이어야 한다는 것이며, 이런 원칙은 모든 유럽연합의 농촌지역에 적용하되, 보다 많이 필요로 하는 지역에 대해서는 자금지원의 차별화를 통한 집중지원의 원칙을 존중하는 것이다. 농업의 조정과 개발, 경제활동의 다각화(특히 중소기업과 농촌서비스), 자연자원 관리, 환경기능 향상, 문화/관광/레크리에이션의 활성화

화 등 다양한 시책들이 동일한 법률과 정책의 틀 안에서 포괄되는 통합접근에 기초해야 한다.

세 번째는 다각화(Diversification)로 농촌개발은 경제적·사회적 활동의 다각화를 통해 농촌지역의 활성화를 추구한다. 그러나 이러한 다각화 과정에서 유의해야 할 점은 농촌 지역 개발주체들이 새로운 활동에 대한 경험과 지식이 부족할 뿐 만이 아니라 관련 투자와 인프라가 부족하다는 사실이다. 그래서 다각화 정책은 지역발전을 주도하는 개인이나 공동체들이 자립적으로 개발 사업을 주도할 수 있게 하기 위해 필요한 것들을 지원하는 것이다. 실제로 경제적, 사회적 활동의 다각화에 대한 지원은 자립적인 개인과 공동체 주도를 위한 토대를 마련해 주는데 초점을 맞추어야 한다: 투자, 기술지원, 비즈니스 서비스, 적합한 인프라, 교육, 훈련, 정보기술의 통합된 향상, 농촌지역의 통합부문과 핵심발전요소로서 소도시의 역할 강화, 활력 있는 농촌공동체와 마을들의 재활 발전 촉진 등을 예로 들 수 있다.

네 번째는 지속가능성(Sustainability)으로 농촌정책의 궁극적인 목적 중의 하나는 지속가능한 농업을 추구하는 것이다. 농촌정책이 농업생산의 차원을 넘어 농촌공간의 다차원적인 가치를 추구한다는 것의 의미는 유럽의 환경자원과 문화적 정체성의 유지, 발전에 기여하는 것까지를 포함하는 것이다. 특히 무역자유화와 세계화에 대항해서 유럽의 정체성을 보장하기 위해 농촌공간과 고유한 경관은 중요한 요소들이다. 또한 이러한 정체성은 지난 오랜 역사로부터 얻어진 것인 만큼 미래의 역사 속에서도 지속되어야 하기 때문에 현 세대의 이기적인 이해만을 추구해서는 안 된다. 따라서 농촌개발정책은 유럽 농촌경관(자연자원, 생물다양성, 문화적 정체성)의 품질과 어메니티를 유지해 나가는 농촌개발을 활성화해야 하고 그래서 현대 세대의 이용이 미래 세대의 선택을 손상해서는 안 된다. 우리들의 지역활동에 있어 우리의 글로벌한 책임을 인식해야 한다.

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

문화와 지역혁신의 활성화가 어렵기 때문이다. 이러한 지역공동체의 창의성과 자발적 의지에 기초한 상향식 접근이 농촌개발정책의 본질임에도 불구하고 한국적인 상황에 그대로 도입하기에는 무리가 따른다. 유럽은 국가마다 상대적인 차이가 있음에도 불구하고 지역공동체의 자치활동이 오랜 역사 속에서 축적되어 왔다. 이러한 공동체적인 구조는 유럽을 근대사회로 이끈 원동력이었다는 점에서 지방자치의 역사와 경험이 짧은 한국과는 적어도 현 단계에서는 많은 차이가 존재한다. 한편 통합적 접근방식을 통해 농촌개발을 하기 위해서는 교사, 사업가, 지역정치 지도자, 임금근로자 등 다양한 계층과 훈련된 주민들이 지역개발의 주체로서 참여해야 한다. 유럽연합 농촌의 지역적 다양성 속에서 농촌개발정책은 지역주체의 원칙에 따라야 한다. 농촌개발정책은 가능한 분권적이어야 하며, 모든 수준(지역, 광역, 국가, 유럽)에서 파트너십을 이루어야 한다. 농촌공동체의 창의성과 연대를 동력화하기 위해서 참여와 상향식 접근이 강조되어야 한다. 농촌개발정책은 하나의 일관성 있는 유럽의 토대 안에서 지역과 공동체가 주도해야 한다.

여섯 번째는 단순화(Simplification)로 농촌개발정책은 특히 농업과 관련된 부문들은 법규차원에서 단순하게 구성되어야 한다. 관련 법규의 단순화는 정책의 개념과 목표가 분명하게 수립되어 있다는 것을 의미하는 것이다. 의사결정에 있어서 지역주체의 역할을 활성화하고, 정책시행을 분권화하고, 전체적으로 보다 유연한 정책을 추구하기 위해서는 농촌개발을 위한 법령과 제도 및 정책구조가 단순한 것이 유리하다. 그리고 일곱 번째는 프로그램(Programming)으로 농촌개발프로그램의 적용은 일관성 있고 투명한 절차에 기초해야 한다. 상식적인 것이라 생각하기 쉽지만 실제로는 실천하기 어렵거나 자주 문제가 발생하는 부분이다. 지역주체들의 참여, 중앙정부/지방정부/지역주체들 간의 협력, 정책 시행의 분권화가 원활하게 이루어지지 않고서는 개발프로그램의 일관성을 확보하기 어렵다. 우리나라의 농촌개발정책이 가장 주목해야 할 부분 중에 하나가 바로 이러한 일관성과 투명성의 토대를 만드는 일이다. 그밖에 재정(Finance), 정책관리(Management), 평가와 연구(evaluation and Research) 등에 대해서도 체계적으로 제시하고 있다.

이러한 코크회의의 농촌개발에 대한 접근방향의 수립은 유럽연합의 농업농촌에 대한 역사적 및 자연적 여건에 대한 인식, 농촌의 국민적 및 사회적 역할에 대한 인식, 농촌지역의 가치에 대한 인식 그리고 정책현실에 대한 인정 등을 배경으로 하고 있다. 코크에서 전문가들이 농촌개발정책의 이념을 정리한 선언의 주요내용은 다음과 같다

인식	농촌지역은 유럽연합 인구의 1/4을 포용, 유럽연합 전체 회원국 영토의 80%를 차지하는 중요한 지역이다. 유럽의 농촌은 유일하고 독특한(unique) 문화적, 경제적, 사회적 틀을 보전하고 있으며, 다양하고 특별한 활동들, 가치 있는 경관(숲과 농지, 훼손되지 않은 자연, 소규모 마을, 지역중심지, 소규모 산업)에 의해 특징 지워진다.
견해	농촌지역과 주민들은 유럽연합의 진정한 자산이며 경쟁능력을 보유하고 있다.
의식	유럽농촌은 유럽적 경관특성을 나타내는 농지와 숲으로 구성되며, 농업활동은 인간과 자연환경을 매개하는 가장 중요한 연계영역이다. 농민은 농촌지역에 있는 다양한 자연자원들을 관리하는 자로서 그러한 의무를 담당해야 한다.
상기	농업과 임업은 유럽경제에서 더 이상 지배적인 생산활동이 아니며, 농업과 임업이 경제에서 차지하는 비중은 계속해서 줄고 있다. 농촌개발은 농촌지역의 모든 사회·경제적 요소들을 고려해야 한다.
지각	유럽인들은 삶의 질에 대해 품질, 건강, 안전, 자기개발, 레저 등에 대해 관심을 높여가고 있으며, 농촌지역은 이러한 관심을 충족시킬 수 있는 아주 훌륭한 위치에 있다. 농촌지역은 따라서 독창적이며, 우수하고, 현대적인 개발모델의 토대가 될 수 있다.
인정	공동농업정책은 소비자의 요구와 선호, 국제무역의 변화, EU 확대 등과 관련해 새로운 현실과 도전에 직면해 있다. 시장개입을 통한 가격지지에서 농업소득에 대한 직접지원으로 농업정책의 이동은 계속될 전망이다. 공동농업정책과 농업활동은 이러한 변화에 적응해야 한다. 농민들은 이러한 적응과정에서 도움을 받아야 하며, 자신들의 미래에 대해 사회로부터 명확한 지침을 제공받을 필요가 있다. 공동농업정책과 농촌지역개발정책의 지속적인 개혁은 정책의 투명성과 효과성을 향상시켰지만, 여러 정책 간에 모순 및 중복이 야기되었으며, 법적 수단들의 복잡성은 더욱 커졌다.
기대	1992년 공동농업정책 개혁에 따른 보상지불의 정당성은 점점 더 큰 도전에 직면할 것이다.
설득	자연자원의 적절한 관리, 생물다양성 및 농촌경관의 관리, 조화로운 농촌개발에 대한 공공부문의 지원은 점점 설득력을 키워가고 있다.
결정	농촌지역의 지속 가능한 개발을 위한 지역역량, 특히 세계시장과의 통합에 노출되어 있는 개인과 공동체의 역량강화를 위해 가능한 모든 수단을 동원한다.

4. 유럽연합 농촌개발전략과 정책체계

농촌개발정책의 특징

유럽연합은 2005년 7월, 2007~13년 기간 동안 시행할 농촌개발정책 수립을 위한 “전략가이드라인(strategic guidelines)”을 제시하고, 이를 토대로 각 회원국은 “농촌개발계획”을 작성하여 회원국 전체의 일관성을 갖춘 추진방향을 합의한 후, 이를 종합하여 2007년 1월부터 농촌개발정책을 시행했다.

이러한 전략가이드라인의 수립은 농촌지역의 지속가능한 발전을 위한 농림산업의 경쟁력강화, 국토정비, 환경, 삶의 질, 경제활동 다각화 등의 전략적 목표를 효율적으로 추진하기 위하여 핵심목표설정하고 역량을 집중시킬 필요성에서 비롯된 것이다. 또한 유럽연합 공동농업정책의 우선과제(Priorities)에 기초한 농촌개발정책의 전략적 목표를 집중적으로 추진하기 위하여 유럽연합 이사회(Community Council)는 집행위원회(Commission, 행정기구)가 제시한 “전략가이드라인”을 채택했다. 회원국들은 이러한 절차를 통해 제시된 “전략가이드라인”에 기초하여 “농촌개발계획 (Rural development national plan)”을 수립하고, 회원국 중앙정부와 유럽연합 집행위원회는 “모니터링 및 평가보고서 (Monitoring and evaluation)”를 작성하는 체계를 갖추고 있다.

농촌개발정책 운영체계의 특성

유럽연합 농업당국은 과거의 농촌개발정책 보다 접근방법 및 추진체계를 단순명료화하고 전략적 접근노력을 강화하며, 특히 개별적인 목표들에 대한 정책수단 중심의 체계를 전략적 목표 지향으로 전환하고 EU 회원국 전체의 공통된 전략목표를 수립했다. 이를 위해서 기본(핵심)목표(Principal or Core Objectives)를 먼저 설정하고, 각 기본(핵심)목표에 대한 하위목표(Sub-Objectives)와 각 하위 목표를 추진하기 위한 정책목표수단(Measures Objectives) 및 세부정책수단(Measure Activities)등으로 정책추진방법을 체계화했다. 또한 농촌개발정책 추진을 위한 정책자금을 “농촌개발정책기금(EAFRD)”으로 단일화하고, 농촌개발 프로그램을 위한 계획수립, 자금관리, 평가체계의 수정을 통해 정책시행을 단순 명료화했다.

기본(핵심)목표(또는 전략적 목표) 및 정책수단들은 농촌개발정책 프로그램의 시행 출발시점에서 대상지역별로 개발목표 및 환경여건을 토대로 SWOT 분석을 실시한 결과를 통해서 수립된다. 여기서 정책목표의 서열은 정책프로그램의 목표들을 분석하고 각 지역단위의 정책개입이 글로벌 정책목표 달성에

어떻게 기여하는지 입증하는 중요한 수단이며, 서열화된 정책목표는 EU 이사회(회원국 정상회의)에서 채택한 내용들을 종합 (경쟁력, 환경, 농촌경제) 하여 지침에 명기된 사항이며 각 세부정책들도 이를 근거로 수립된다. 이러한 정책체계의 사례를 1번 축을 통해 소개한다. 1번축의 기본목표 (Principal Objectives)(Axis 1)는 구조조정, 개발, 혁신에 기초한 농업 및 임업 경쟁력 강화며, 여기의 하위목표(Sub-Objectives)는 1.1. 지식 및 인적자원 역량강화, 1.2. 물적잠재력 개발 및 혁신역량강화, 1.3. 농업생산활동과 생산품의 품질향상, 1.4. 신규가입회원국에 대한 지식역량이전 등이다. 그리고 정책목표수단 (Measures Objectives ; 1.1.에 대한 사례)은 1.1.1. 농림부문의 변화의 요구에 부응하기 위하여 IT기술을 포함한 기술, 경제 교육 및 지식의 적합한 수준 보장이며 정책수단활동(Measure Activity)은 농식품임업부분의 종사자들에 대한 직업훈련, 정보화활동, 지식 및 정보보급 등이다.³⁾ 이처럼 정책목표 및 정책수단을 서열적으로 구성함으로써 얻는 장점은 정책개입과 정책수단들의 시행이 체계적이고 논리적일 수 있으며, 개별 정책수단들의 시행 결과와 글로벌 정책목표 간의 연계성을 체계화할 수 있고, 기본목표, 하위목표, 정책수단에 대응하여 결과 및 성과 지표를 서열적으로 체계화하여 작성할 수 있게 되어 모니터링과 평가체계도 논리성을 갖출 수 있다는 점 등이다.

정책목표, 우선과제, 정책수단의 연계

유럽연합 공동농업정책의 농촌개발(2007~13년)의 핵심목표는 (i)구조조정, 개발, 혁신에 기초한 농업 및 임업 부분의 경쟁력강화, (ii)국토정비지원에 기초한 환경과 농촌다움의 개선, (iii)농촌지역의 삶의 질 향상과 경제활동의 다각화 등으로 요약된다. 이상의 3개 핵심목표는 전략가이드라인에서 제시하고 있는 접근방법의 "주제 축(thematic axis)"과 일관성 있게 유지되도록 수립하고, 네 번째(iv) 축인 상향식(수평적 접근)개발 축은 LEADER 프로그램으로 별도로 수립했다.

농촌개발 전략가이드라인은 농촌개발정책의 목표와 정책수단을 수립함에 있어 고려해야할 "정책우선과제"를 (i)농식품 공급체인에서 지식이전, 현대화, 혁신, 품질의 우선과 물적 및 인적 자본에 대한 투자의 우선을 통하여 강력하고 역동적인 유럽 농식품 경쟁력 강화에 기여, (ii) 종다양성, 농림경작의 자연가치, 농업의 전통경관, 수자원의 보존과 개발, 기후변화에 대한 우선영

3) 정책수단은 코드화하여 관리 (예: 111 농식품임업부분의 과학적 지식역량강화를 위한 직업훈련 및 정보화사업)

역에 기여, (iii) 고용기회와 성장조건 창출의 우선에 기여 (iv) 농촌지역의 거버넌스 개선과 내생적 개발 잠재력의 동원의 우선에 기여(LEADER) 등으로 정리했다. EU 각 회원국은 여기서 제시한 3개 기본(핵심)목표와 우선과제의 토대위에서 “농촌개발계획”을 수립하고, 각 회원국의 현재 상황에 대한 분석을 기초로 하여 농촌개발전략을 실천하기 위한 효율적인 정책수단을 채택하도록 했다. 이러한 정책수립 및 추진체계의 논리에 따르면, 3개의 기본(핵심)목표의 테두리에서 채택된 정책수단들의 시행을 통해 농촌개발전략은 체계적으로 시행되어질 수 있다.

5. 유럽연합 농촌개발정책의 평가체계

농촌개발정책 평가의 개요

유럽연합은 2000~06년 기간 동안 시행했던 농촌개발정책에 대해 모니터링 및 평가를 시행하기 위해서 준비했던 체계와 방법을 분석하고 문제점을 보완하여 2007~13년 기간 동안 시행하고 있는 농촌개발정책을 평가하기 위한 체계를 수립했다. EC Regulation 1698/2005⁴⁾의 제7장 77조~87조에서 제시하고 있는 “모니터링 및 평가(Monitoring and Evaluation)” 체계는 모니터링 위원회의 구성, 임무 및 역할, 모니터링 절차(77~79조), “공동모니터링 및 평가 체계(CMEF: Common Monitoring and evaluation framework)” 수립 및 평가지표(indicators)의 내용과 설정 방법(80~81조), 평가보고서 작성방법, 내용 구성, 활용방안(82조~83조)등으로 구성되어 있다. 또한 주요내용으로는 평가의 목적과 절차, 사전평가, 중간평가, 사후평가 등 지속평가체계(Ongoing evaluation) 운영, 사전평가, 중간평가, 사후평가에서 다뤄야 하는 내용과 각 평가가 완료되어야 하는 시점 등을 담고 있다.

이러한 모니터링과 평가를 체계화한 것은 유럽연합 농업당국이 추구하는 농촌개발정책의 추진체계 단순명료화와 전략적 접근노력을 효과적으로 시행하고 정책의 정당성을 강화하려는 의도를 담고 있다. 특히 회원국들의 다양한 여건을 반영해서 농촌개발정책의 자율성을 확대함으로써 발생할 수 있는 정책성과들의 회원국 간 비교평가의 어려움을 해소하기 위해서 정책추진체계와 평가체계 간에 일관성을 갖추도록 한 것이다. 이를 위해서 전략목표 수행 체계인 기본(핵심)목표(Principal or Core Objectives), 각 기본(핵심)목표에 대

4) Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005/on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)

한 하위목표(Sub-Objectives), 그리고 각 하위 목표를 추진하기 위한 정책목표수단(Measures Objectives) 및 세부정책수단(Measure Activities)등 각 단계와 수준에 따른 평가체계를 갖추도록 했다.

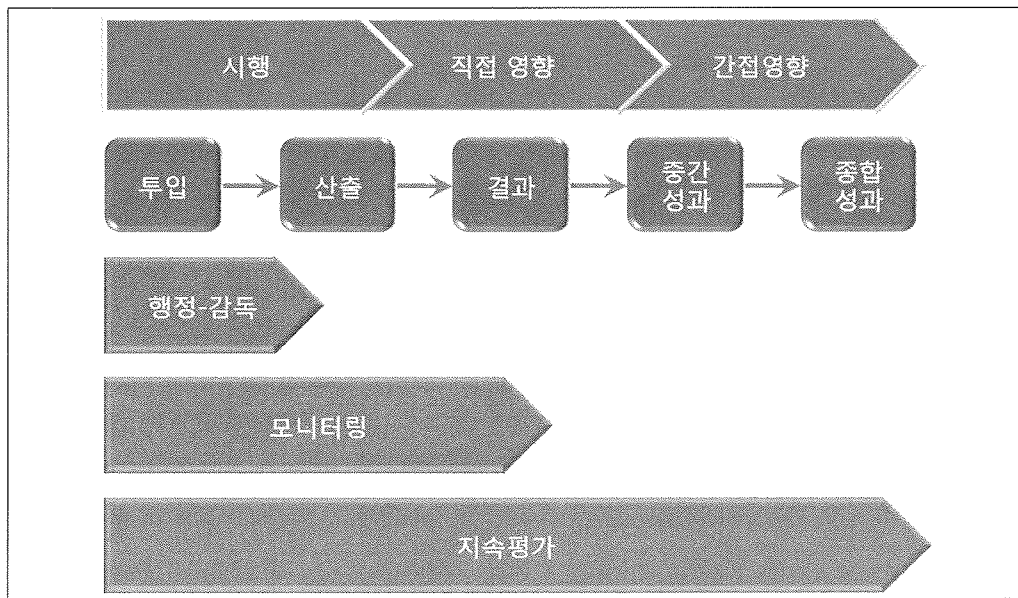
이러한 농촌개발정책의 평가는 정책수단의 시행결과와 성과 그리고 정책시행의 요구와 필요에 따른 정책개입의 적절성에 대한 판단을 수행하는 과정이라고 정의할 수 있다. 평가의 목적은 의회와 국민 즉 납세자들에 대한 책임과 투명성을 제고하고 정책의 계획단계부터 시행과 평가에 이르는 전 과정에서의 경험과 정보 그리고 관련자료 등을 축적해서 농촌개발정책의 내용과 실천역량을 지속적인 개선하기 위한 것이다. 평가의 관점은 수립된 목표가 적절하게 달성되었는지의 여부를 판단하는 '실효성(effectiveness)', 투입된 자원과 결과 간의 최적관계를 검증하는 '효율성(efficiency)', 정책개입 목표가 필요, 문제, 이슈 등에 대해 적절한 것인가의 여부를 평가는 '정책개입의 적절성' 등으로 요약할 수 있다.

모니터링은 농촌개발계획의 시행에 따른 1차적인 결과자료와 예산투입, 정책개입활동 등에 대한 지속적이고 체계적인 추진실적을 조사하는 활동 (계량적 자료산출)이며, 이를 토대로 정책수단이 목적에 적합하면서 효과적으로 추진될 수 있도록 하는 피드백 역할을 수행하는 것이다. 평가는 정책사업의 실효성, 효율성, 적절성 등을 고려하면서 정책시행의 결과(results)와 성과(impacts)를 관찰하고 평가하는 것으로 향후 정책방향의 조정과 자원투입(input)요소 구성을 조정하기 위한 기본방향의 도출에 기여할 수 있다. 이러한 모니터링과 평가는 유럽연합 회원국 모두에게 공통된 모니터링 및 평가체계(공통된 평가방법과 지표)를 적용함으로써 정책시행 결과 및 성과에 대한 회원국가들 간의 평가 및 비교에서 일관성과 단순·명료화하고, 농촌개발정책을 시행하는 각 회원국 정책당국으로 하여금 정책운영에 있어 유연성을 제고하는데 기여할 것으로 분석할 수 있다.

정책과 평가의 연계체계

모니터링과 평가방법은 정책시행을 위한 예산의 투입(input)으로부터, 정책수단의 시행에 따른 산출(output) 및 결과(Result)를 거쳐, 성과/영향(impact)에 이르는 인과관계를 수립하는 "정책개입 논리(Intervention logic)"에 기초하여

< 그림 1 > EU 농촌개발정책의 모니터링과 평가체계



운영된다. 이론적인 측면에서 본다면 사회 및 경제적 필요에 의해 수립되는 농촌개발정책의 목표는 글로벌목표, 세부목표, 실행목표 등으로 구분할 수 있으며, 이러한 목표들을 상위목표부터 하위목표까지 서열적으로(목표서열, Hierarchy of Objectives) 배치할 수 있다. 그리고 평가를 위해서 “목표서열”에 대응하여 정책수단의 개입논리에 다양한 지표요소들을 반영한 “지표서열(Hierarchy of indicators)”을 구성할 수 있다. 이러한 “정책개입 논리”의 인과관계를 토대로 “지표서열”은 하위에서부터 상위방향으로 투입(input/재정적·행정적 자원), 산출(output/투입의 결과로 얻어지는 산출), 결과(result/세부목표의 달성에 기여하는 정책개입의 즉각적인 결과), 성과(impact/글로벌 목표의 도달에 기여할 수 있는 성과, 효과, 영향) 등으로 설정한다.

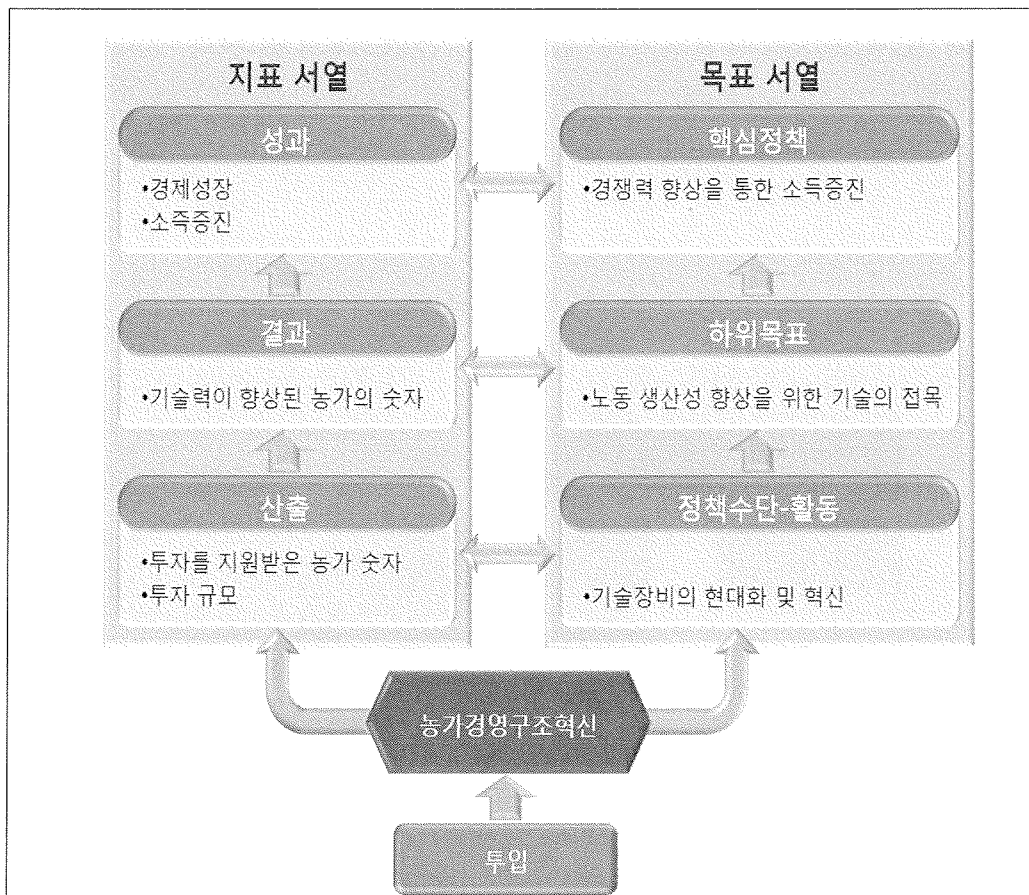
정책과 평가지표 서열체계

유럽연합의 농촌개발정책은 앞에서 언급한 보아같이 정책목표 및 정책수단을 상위에서 하위 방향으로 기본(핵심)목표(Principal Objectives), 각 핵심목표의 하위목표(Sub-Objectives), 정책목표수단(Measures Objectives), 정책수단 활동(Measure Activity)으로 서열화체계를 갖추고 있으며, 평가체계고 이러한 정책의 서열화체계와 같은 평가지표의 서열화 구조로 설계되어 있다. 모니터링과 평가지표는 기초지표인 투입(input) 및 기초지표(baseline indicators)외에 정책개입의 결과로 얻어진 지표들을 산출(output) < 결과(result) < 성과/효과(Impact)로 서열화하여 정책목표 및 수단의 서열과 대응시키는 것이다. 그리고 기본(핵심)목표(전략적 목표)에 대해서는 성과/효과(Impact)를 평가대

상으로 하고, 하위정책에 대응하는 결과(results)와 정책수단에 대응한 산출(outputs)은 모니터링 대상된다.

유럽연합의 농촌개발정책 “공동 모니터링 및 평가체계(CMEF)”는 회원국들이 공동으로 적용할 수 있는 공동지표(common indicators)들을 세부적으로 명시하고 있다. 투입지표는 사업계획에 기초한 예산집행 또는 자원의 배분지표며, 산출지표는 정책수단의 시행을 위해 투입된 자원의 직접적이고 즉각적인 실현 결과를 의미한다.⁵⁾ 결과지표는 정책개입을 통해서 얻어지는 직접적이고 즉각적인 결과로 수익자의 행동, 역량, 성과에 대한 변화된 지표정보가 제공되는 것이다.⁶⁾ 마지막으로 성과지표는 정책개입을 통해 직접적으로 얻어진 영향 차원을 넘어서, 정책사업 프로그램 전체가 미치는 성과로 기본목표(또는 전략적 목표)와 대응된다.⁷⁾ 이러한 평가와 모니터링의 지표들은 농촌

< 그림 2 > 정책목표와 평가지표의 서열화체계 사례



5) 예를 들어 교육에 참여한 농업인 수, 투자자금을 지원받은 농민 수, 집행된 투자규모 등임

6) 물리적 지표 또는 화폐로 표시가능하며, 예를 들자면 신규로 창출된 고용, 교육훈련의 결과 등임

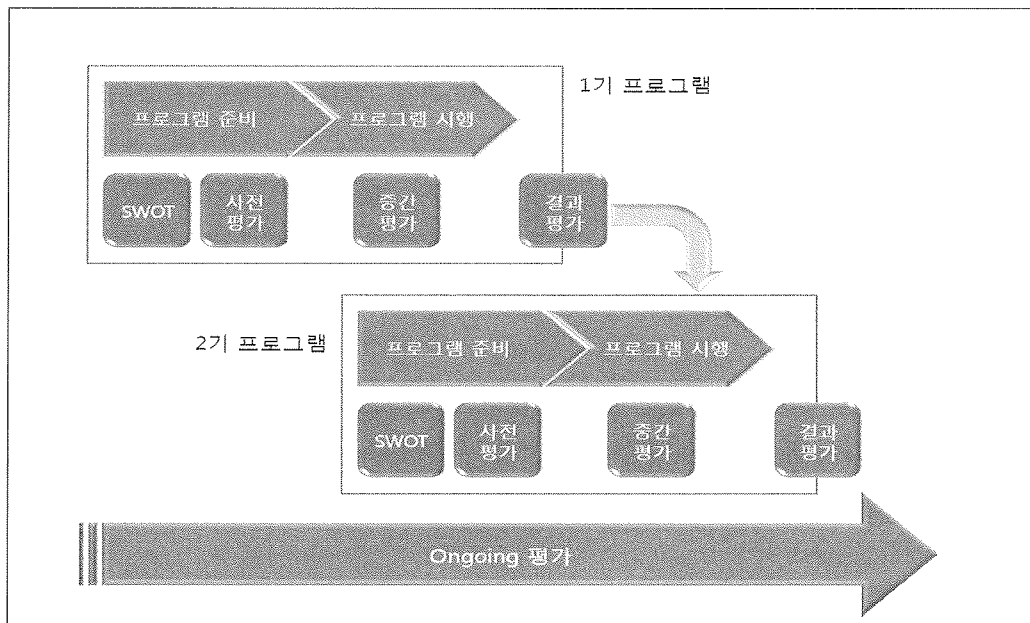
7) 예를 들어 농촌지역 고용증진, 생산성 향상, 재생에너지 생산증가 등

개발정책이 처음 시행되는 시점에서 측정된 기초지표(baseline indicators)들과 비교함으로써 정책의 실질적인 성과를 평가하게 된다. 또한 공동지표들이 회원국 또는 특정 지역의 우선과제와 특수한 정책수단의 실행에 따른 효과를 완전하게 반영하기 어려운 경우 추가보완지표(Additional Indicators)를 사용할 수 있다.

모니터링과 평가의 기관과 관련해서 회원국 농촌개발정책 담당부서는 자금 투입(input), 산출(output), 결과(Result)지표(indicators)들을 토대로 정책프로그램의 진전 상황에 대한 정보를 취합하여 연차보고서 또는 전략보고서의

형태로 모니터링 위원회에 제출해야한다. 평가 시기는 이른바 지속평가(Ongoing)체제로 정책프로그램이 시작되는 단계에서의 사전평가(Ex-ante), 시행중 단계에서의 중간평가(Mi-term), 그리고 정책이 종료된후의 사후평가(Ex-post)로 구성하여 지속성을 가지도록 하고 있다.⁸⁾ 다시말해서 먼저 1기 프로그램의 중간평가지기에 다음 기간인 2기의 정책프로그램을 준비하고 사전평가를 실시하게 되는 것이며, 따라서 1기의 모니터링 및 중간평가 결과는 2기 정책 프로그램의 사전평가에 피드백 요소를 가지게 된다. 사전평가는 정책프로그램의 목표, 기본(핵심)전략, 기초지표 등에 대한 점검과 평가를 통해 향후 중간평가와 사후평가의 기초를 마련하는 작업이다.

< 그림 3 > 지속(Ongoing) 평가체계



8) EU 농촌개발프로그램은 7년 단위로 시행되므로 중간평가의 필요성

평가시스템

평가기관은 정책의 집행, 관리, 자금 등 사업과 직접적인 연관성이 없는 독립적인 기관이어야 하며 평가능력을 충분히 갖추어야 하며⁹⁾ 평가의 질적 수준을 높이기 위하여, 평가팀, 관련전문가, 현장전문가들이 참여하는 연구세미나를 정기적으로 개최하도록 하고 있다. 지속평가(Ongoing)를 위하여서는 각 평가단계(사전, 중간, 사후)에서 필요한 평가지침을 마련하고 평가를 담당할 기관의 임무수행에 관한 내용도 포함한다. 평가지침은 평가와 관련된 법령의 준수, 문서화된 평가원칙, 평가절차 등을 명시해야하며, 평가지침의 핵심부분은 평가대상들과 수립된 평가지표들을 반영하는 공동 및 프로그램별 특성에 따른 평가질문 리스트를 구성하는 작업이다. 평가는 평가의 준비, 관찰, 분석, 판단 등의 4 단계를 존중하여 시행하되 각 단계에서 얻어진 결과물들은 반드시 평가팀의 체계적인 토론을 거쳐 보고서 형태로 작성하고 최종 평가 보고서에 반영될 내용들을 구체적으로 분석 및 정리해야 한다. 평가문항과 평가지표들을 사전에 준비하여 평가대상인 정책시행기관에 제시함으로써 정책시행기관이 준비해야할 자료와 제시된 질문에 대한 답변을 위한 분석작업을 효율적으로 시행할 수 있도록 해야 한다. 정책시행기관은 평가문항과 평가지표들이 다양한 정책프로그램을 대상으로 하면서도 공동의 내용을 상당부분 제시하고 있을지라도 최대한 상세한 답변과 관련 입증자료를 제시해야 한다.

평가업무는 준비작업(Structuring), 관찰(Observing), 분석 (Analysing), 판단(Judging)으로 구성된다. 준비단계는 평가업무의 명확한 이해와 정보자료수집을 위한 준비 및 평가질문에 대한 대답을 분석하기 위한 수단을 마련하는 작업으로, 평가대상이 되는 다양한 정책수단들의 정책개입의 논리 파악, 평가를 위한 질문(evaluation questions)의 핵심내용의 정의 및 각 평가질문의 대답에 대한 판단 기준과 평가를 위한 질문들에 대한 대답 방법론 수립, 그리고 정책수단 또는 프로그램의 효과, 효율성, 적합성을 평가하기 위한 정보 및 데이터와 관련된 지표들의 설정을 설정한다. 관찰단계에서는 평가를 위해 사용할 수 있는 적합한 정보를 구별해내는 작업을 수행하며 특히 정량적 및 정성적 데이터를 사용해야 한다. 특히 관찰단계에서의 평가자는 인터뷰가이드, 질문, 데이터베이스, 지도, 연구가이드라인, 기타 데이터 수집의 수단 등 정량적 및 정성적 분석에 필요한 수단개발하고 데이터베이스, 연구자료, 인터뷰 대상자, 적합한 사례연구 등 평가질문의 대답에 필요한 데이터 및 정성

9) 조건을 충족할 경우 공공기관(public institutions)도 가능함

적 정보를 수집해야한다. 분석은 정책프로그램의 목표들과 관련한 정책수단들의 성과/효과들을 평가하기 위해 수집된 정보들의 분석작업을 시행하되, 기초지표(baselines indicators)와 사전평가에서 제시된 환경여건들을 반영해야하며, 특히 성과/효과(Impact)분석은 정책프로그램의 목표달성을 위해 사용되어진 개별 정책수단의 직접적인 기여도를 구별해낼 수 있어야한다.

판단단계에서 평가자는 준비단계에서 정의된 판단의 기준에 따른 분석결과를 토대로 모든 평가질문에 대답하고 결론을 도출해야하는데 결론과 정책권고는 개별 정책수단 뿐만 아니라 전체적인 정책프로그램의 성과/영향을 담아야 하고 반드시 정량적 및 정성적 자료에 근거해야 하며 이러한 판단의 제약적 요소들도 비평적으로 제시 및 반영되어야 한다. 각 평가질문에 대한 대답은 공동지표(common indicators)와 추가보조지표를 모두 반영해야하며, 필요한 경우 정책수단의 성과/효과와 관련한 다른 적합한 정보들도 고려해야하며, 또한 모든 경우에 있어서 평가질문에 대한 대답은 제시된 근거들에 대한 비판적 토론을 실시하고 기록해야한다. 결국 평가는 정책수단이 시행된 환경여건에 대한 고려가 있어야하되 만일 어떤 정책수단이 기대했던 결과나 성과를 얻어내지 못했다면 이러한 예상치 못한 결과에 대한 이유와 문제점을 분석하여 제시해야하는 것이다.

정책책임당국은 EU Regulation 1698/2005의 86조 3, 4, 5항에 근거하여 2008년부터 지속평가(ongoing evaluation)의 활동결과에 대한 보고서를 작성해야하며, 요약본을 제 82조 2항에 근거하여 년차진행보고서(annual progress report)형식으로 작성하여 제출해야한다. 특히 2008년 보고서는 회원국 및 각 지역의 환경여건(지표, 행정조직, 데이터 수집)을 고려하여 평가시스템의 구축에 관한 내용이 중요하게 제시되어야 하며, 2009년과 2011~2014년 기간 동안에는 보고서에 평가활동 내용, 평가방법, 데이터 수집, 정책수행상의 어려움 등을 수록해야한다. 완전한 평가는 2010년의 중간평가와 2015년의 최종평가에서 이뤄지며, 두 단계의 평가 모두 정책수단과 정책프로그램의 효과, 효율성, 적합성의 평가로부터 얻어진 공동평가와 특수여건을 반영하는 보충적 평가를 실시한다. 또한 보고서는 정책수단과 정책프로그램이 회원국과 유럽연합의 전략적 목표를 달성하는데 얼마나 기여하였는지에 대한 판단을 포함할 것이며, 특히 중간평가 보고서는 기존에 시행중인 정책프로그램의 조정과 변화의 필요성에 대한 검토의 토대가 될 수 있다.

6. 농촌개발에 대한 프랑스와 영국의 시각의 차이

프랑스와 영국은 지리적으로 이웃하고 오랜 기간 동안 많은 교류를 해왔으면서도 경제와 사회를 보는 시각과 접근방식의 차이는 매우 크다. 시장자유주의를 고집하는 앵글로-색슨 경제노선과, 국가의 역할을 강조하는 대륙경제노선으로 나뉘어져서 경쟁을 거듭해왔고 때로 갈등의 국면을 연출하기도 했다. 이같은 두 나라의 시각 차이는 농업농촌부분에서도 그대로 반영되고 있으며, 그 배경은 자연환경조건, 역사적으로 축적된 정치구조 및 경험, 무역과 산업구조 등의 차이 등에서 기인하는 것이다.

농업부문에 있어서 프랑스는 17세기 콜베르가 중농주의를 주장한 이래 농업은 기간산업으로 국력의 근간이 되어왔고, 2차 대전 이후 민족주의자인 드골 장군은 프랑스 농업발전을 국가안보까지 고려하는 차원에서 강력한 국가개입과 보호무역을 통해 프랑스 농업의 저력을 축적하는 정책을 고수했다. 그러나 기후와 토지조건이 불리한 영국은 고전과 경제논리에 따르면 농업은 비교열위에 있는 부문이므로 보호주의와 시장개입은 비효율적인 자원배분을 피하고 수입에 의존해왔다. 따라서 영국의 농촌은 프랑스에 비해 농업생산 기지로서의 기능은 상대적으로 취약하고 농업생산위주의 정책으로는 농촌경제를 활성화하기 어려운 여건이다. 이러한 배경으로 영국은 농촌에 산재해 있는 농업 이외의 다양한 경제활동을 통합적으로 개발하는 지역개발전략을 추진하고 있다.

UR협상 이후 영국의 개방주의와 프랑스의 보호주의 두 노선의 대립이 심화되는 양상을 보일 무렵, '농업의 다원적기능'과 '통합적 농촌개발'은 그 타협안처럼 등장했다. 보호주의와 자유주의 사이에서 모색되는 제3의 길이 유럽연합의 모든 회원국들이 같은 길을 가도록 하는 것을 의미하는 것은 아니다. 오히려, 각 회원국들의 농업과 농촌의 여건을 반영할 수 있는 정책의 자율성을 넓히는 계기가 되었다. 서로 대립되는 노선을 걸어온 프랑스와 영국의 사례를 비교하는 것은 유럽의 농촌개발정책을 이해하는데 있어 국가마다의 농업구조와 역사, 그리고 국민적 정서와 전통의 차이를 고려하는 것의 중요성을 시사해준다.

아젠다 2000과 농촌정책의 도입 배경

1980년대 말부터 진행되었던 UR협상은 당시 재정부담 누적 문제로 논란을 겪던 유럽공동농업정책(CAP)의 시장개입정책에 중요한 전환의 계기가 되었

다. 1992년, 당시 유럽공동체 농업집행위원이었던 맥샤리(Ray Mac Sharry)는 주요품목들의 지지가격 수준 대폭 인하, 곡물의 과잉생산 강제관리, 직접소득보조 도입 등 시장지향적 개혁을 단행했다. 또한 1995년에 맥샤리의 직무를 승계한 피슬러(Franz Fishler)는 직접소득보조 확대, 생산과의 연계고리 차단 등 1992년의 개혁을 강화하고 여기에 새로운 정책제안을 추가했다. 그것은 사회정책지원과 환경정책을 통합하는 것으로 사실상 피슬러의 노력은 여기에 집중되어 있었다.

피슬러는 1996년에 아일랜드의 코크에서 농촌개발정책에 관한 회의를 열어 새로운 제안을 구체화했다. 이 회의의 목적은 농업부문의 시장자유화를 강화하면서 생산지원정책을 농촌지원정책으로 전환하는 것을 관철하고자 하는데 있었다. 이러한 정책의지의 배경으로 피슬러가 오스트리아 출신인데 오스트리아는 농업의 비중이 상대적으로 취약한 반면, 농촌 어메니티 자원이 풍부하고 농촌의 구성 중 비농업부문이 차지하는 비중이 큰 편이다. 이어 1997년 영국의 버크웰(Allan Buckwell)이 이끄는 전문가 그룹이 작성한 보고서는 코크회의의 입장을 다시 강조하면서 생산부문에 대한 지원을 과감하게 축소하고 농업의 환경관리 기능과 농촌지역의 사회경제 개발지원을 위한 정책지원을 강화해야한다고 주장했다.

이러한 시각은 영국을 비롯하여 농업부문이 상대적으로 취약한 회원국들의 현실적인 이해를 반영한 것이지만 1990년대 당시 유럽이 처한 문제들에 대한 현실적이고 효과적인 대응방안이라는 설득력을 가지고 있었다. 그러나 이러한 주장은 농촌정책의 확대가 농업부문에 대한 지출의 증액을 가져올 수 있다는 부분에 대한 거부감과 당시에 유럽을 강타했던 광우병 문제 때문에 관심을 모으지는 못했다. 피슬러는 그의 정책을 전략적으로 추진하기 위해 CAP의 개혁문제와 농촌정책의 확대문제를 분리해서 접근하도록 했다.

이에 따라 아젠다 2000의 제안서는 농업-환경정책과 조건불리지역 지원정책을 농촌정책으로 통합하는 방안을 포함하는 통합된 농업·농촌개발을 지원하는 농촌개발규정이 구성하고 있다. 이것은 CAP의 재정을 별도로 증액하지 않는다는 전제에 따라 CAP지도보장기금 중 보장부문의 자금을 배정하기로 하고, 대신 이 부분에 대해서는 유럽연합차원에서 획일적으로 정책을 주도하지 않고, 각 회원국들의 주도하에 분권적인 방법으로 정책을 입안하고 시행하도록 했다. 결국 각 지역의 농촌의 요구와 환경상황의 다양성에 적응할 수 있는 유연성과 프로그램화 된 접근 방법을 통해 지속 가능한 농촌정책을 구사하려 했던 코크회의의 제안이 관철된 것이다. 또 낙후지역에 대한 지역지

원정책은 보다 작은 지리적 범주로 권역화된 지역에 집중한다는 것도 아젠다 2000의 제안서에 포함됐다. 결국 아젠다 2000의 제안서는 CAP으로부터 통합된 농촌정책으로의 전환을 전제하면서, 이것을 이행해 나갈 수 있는 기본적인 패러미터들을 규정한 것이었다.

프랑스와 영국의 아젠다 2000 두 번째 축 접근전략

영국과 프랑스는 공동농업정책에 있어 서로 대조되는 모습을 보여 왔다. 프랑스는 공동농업정책의 주된 수혜국으로써 전통적으로 공동농업정책의 충실한 지지자이며 보호주의적 국가의 리더로서 행동해 왔다. 반면에 영국은 공동농업정책의 주된 기여국으로서 공동농업정책의 반대자이며 자유주의 측 국가들의 리더로서 행동해 왔다. 따라서 공동농업정책의 두 번째 축인 농촌정책의 적용에 있어서도 서로 다른 입장을 보이며, 자신들과 같은 입장을 가지는 다른 유럽국가들을 이끌고 있다. 비록 EU 회원국들이 유럽공동농업정책(CAP)의 개혁과정에서 회원국 간의 협력을 강조하고 있지만 영국과 프랑스의 협력의 범위는 그리 넓지 않은 것이 사실이다.

영국은 1992년 맥샤리 개혁 이전부터 농민에 대한 보상적 지불을 점차적으로 감축해야 한다고 주장해 왔고 아젠다 2000에서 다시 영국은 보상적 지불을 단계적으로 폐지해갈 것을 제안하였고 스웨덴, 덴마크, 이탈리아를 포함한 다른 회원국들은 이에 동의하였다. 프랑스는 아젠다 2000 협상 막바지에 지원의 단계적 감축에 동의하였으나 영국과 달리 소규모 농민, 높은 생산성을 목표로 하는 부문(밀, 지방종자)을 제외할 것과 보상지불 감축으로 인한 보전 분을 '농촌개발과 농업의 다원적 기능'에 투자할 것을 주장하는 선택적 접근방법을 제안하였다.

보상지불 감축은 프랑스에게 다음 두 가지 필요성을 충족하기 위한 수단에 이었다. 첫째, 프랑스 정부는 당시 유럽 이사회 의장국이었던 독일의 제안에 반대 대응하기를 원했다. 당시 독일은 CAP의 재정적자압력은 각 회원국의 매칭자금(co-financing) 비중을 높임으로써 완화시킬 수 있다고 주장하였으나, 프랑스는 이러한 제안은 CAP을 다시 국가차원으로 돌리는 것으로써 (renationalisation) 용납할 수 없다고 맞섰다. 둘째, 농업의 다원적 기능을 지원하기 위해 CAP 예산의 자율성을 강화할 필요가 있었다. 1990년대 후반 프랑스 관료들과 정치인들은 농민에 대한 지원의 정당성을 확보하기 위해 CAP의 지향점을 근본적으로 재정립할 필요가 있다고 생각하였다. 이러한 재정립의 기초는 프랑스 농업기본법(Loi d'Orientation Agricole)에 서술된 농민

과 사회 간의 새로운 사회적 계약이었다. 프랑스에서 오랜 논쟁(Assemblée Nationale, 1998) 끝에 1999년 7월 농업기본법 개정(신농업기본법)이 승인되었지만 여전히 자금원을 확보할 필요가 있었다.

1999년 신농업기본법은 프랑스 농업정책의 전환점이 되었다. 신농업기본법은 제1조에서 '농업은 합리적인 토지 관리와 농촌개발에 대한 공헌을 통해 세 가지 목적, 즉 경제적, 사회적, 환경적 목적을 충족해야한다'고 명시하고 있다. 이것은 농업이 계속 국가의 지원을 얻기 위해서는 농업이 현재 사회요구에 적합한 것임을 증명해야 함을 뜻한다. 이러한 목적을 달성하기 위한 핵심적 수단이 바로 '경영국토계약 (Contrats Territoriaux d'Exploitations : CTEs)'이다¹⁰⁾. CTEs를 통해 농민들은 농촌지역과 토지 관리에 대한 사회의 요구사항들을 충족할 것에 동의하고 정부는 이러한 활동을 지원할 것을 약속하게 된다.

영국 정부는 프랑스에서와 같은 내부적인 문제는 없었다. 프랑스와 달리 영국은 농업의 미래와 영국사회에 있어서의 농업의 역할에 대한 계획이나 국가적 논의는 추진하지 않았다. 단지 아젠다 2000 합의 이후의 과정에서의 전략적 대응이었으며 이 중 하나는 예산감축과 관련된 것이다. 영국 관료들은 다시 CAP을 개혁하고 예산감축 문제가 핵심적 요소로 다뤄질 것으로 전망했다. 그러나 영국 정부는 농촌개발규정의 적용에 있어 특별한 어려움에 직면하게 되었다. 농촌개발자금(EAGGF)의 회원국 별 할당은 아젠다 2000에 따라 농업-환경, 농업구조개선 등 기타 농촌개발 정책수단의 회원국별 기존 예산을 기초로 결정되었다. 하지만 그 이전에 영국 정부는 CAP에 대한 반감으로 EAGGF의 비강제적 부문에 많은 예산을 사용하지 않았었다. 이러한 예산 사용실적으로 인해 영국은 2000~2006년 총 유럽연합 농촌개발 예산 중 3.5%만을 배정받았고 결국 새로운 농촌개발 규정 하에서 확정된 농촌개발 정책수단을 위한 자금을 확보하는 것을 어렵게 만들었다.

프랑스와 영국의 농촌개발 계획

회원국들은 농촌개발규정(RDR)에 따른 시행방안을 제시하기 위해 2000-06년 농촌개발계획을 입안했다. 1999년 5월에 마련된 농촌개발규정에는 2000년 1월까지 회원국의 계획을 제출하고, 집행위원회와 이사회는 6개월 안에 계획 승인을 완료한다는 내용의 매우 긴박한 타임테이블이 설정되어 있다. 회원국

10) 2005년 이후 지속가능한 농업계약(Contrats Agriculture Durable; CAD)로 전환

< 표 1 > 영국과 프랑스의 농촌개발규정 적용 메커니즘

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

의 농촌개발계획은 국가나 지역(regional) 수준에서 마련할 수 있으며, 농촌의 요구와 우선순위(priorities)에 대한 평가, 농촌개발규정 보조금 지급에 대한 정당성(justification) 등이 포함돼야 한다.

이에 따라 프랑스는 단일 국가농촌개발계획(Single Plan de Développement Rural National)을 마련했다. 이 계획을 통해 농민들은 다양한 국가 프로그램 및 지역 프로그램에서 지원을 받을 수 있게 됐다. 프랑스는 이전의 규정 하에서 이러한 프로그램들을 통해 농촌개발을 실시하고 있었다. 하지만 유럽 농촌개발규정을 통해 프랑스는 6개의 정책 우선순위를 설정하여 국가 차원에서 농촌개발을 새롭게 시작하는 기폭제가 되었다. 프랑스는 기존의 정책수단들과 새로운 정책수단들을 결합하여 6개의 정책 우선순위를 설정하였다.

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

프랑스의 농촌개발계획은 국가 차원에서 마련된 전 국토를 대상으로 한 공통된 농촌개발계획이지만 정책적용에 있어 지방분권화를 위한 고려가 포함돼 있다. 예를 들어 CTE 프로그램이 국가 수준에서 실시하는 정책이라 하더라도, 정책 수단의 가능한 범위 내에서 지역적으로 차별화될 수 있도록 허용

하고 있다. CTE 프로그램의 경우, 도(데파르트망 : Département)라는 지역단위 차원에서 공무원, 농민 대표, 환경 단체 등이 해당 지역의 경제적 및 환경적 요구에 따라 표준 계약 메뉴를 합의를 통해 마련하도록 하고 있다. 이 표준계약 메뉴에는 다양한 지침들이 설정되어 있으며, 농민들은 그 지침에 따라 개별적으로 경영국토계약을 국가를 대신해 도(데파르트망)와 체결하게 된다. 이러한 표준계약 메뉴는 지역의 각기 다른 농업시스템과 경관적 특성을 반영하고 있다. 이는 지역 특성뿐만 아니라 지속 가능한 토지관리를 강화하기 위한 것이기도 하다¹¹⁾. 그러나 영국은 프랑스와는 달리 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 등 지역 별로 개별 농촌개발계획들이 수립했다. 각각의 계획에는 해당 지역에 대한 개관과 계획지역에 적용될 정책 도구들의 범위를 비롯하여 지역 수준에서 적용 가능한 특별한 정책 수단들과 지역의 요구들에 대한 설명들을 포함하도록 했다.

또한 Agenda 2000에서 프랑스와 영국은 농촌의 다양성과 지방분권화에 대해 서로 다르게 대처하고 있다. 프랑스의 경우에는 농업정책 입안이 국가정책 계획차원에서 중앙정부에 중심적 기능이 분명하게 남아있지만, 영국의 경우에는 농업정책과 관련된 중요한 의사결정이 지방으로 이양하고 있다. 이는 영국의 경우 국가 경제의 한 부문으로의 농업의 개념이 크게 위축되고 있는 것을 의미한다. 영국의 이러한 접근방법은 농업 및 농촌개발을 위한 정책 우선순위가 지역에 따라 서로 다르며, 스코틀랜드나 웨일즈 지역의 독특한 농업의 개념, 심지어는 같은 지역의 경우에도 잉글랜드 서남부 지역의 농업에 대한 독특한 개념이 지역 농촌개발계획에 나타나고 있다¹²⁾. 웨일즈의 경우 농촌개발계획은 통합적인 테마와 정책수단을 사용한다는 점에서 프랑스의 농촌개발계획과 가장 가깝다고 할 수 있다. 그러나 이와 대조적으로 스코틀랜드와 잉글랜드의 농촌개발계획은 유럽농촌개발규정상의 개별 수단들을 어떻게 적용하고, 어떻게 적용하면 안 되는지에 대한 단순한 설명으로 이루어져 있다. <표 2>에서 보는 것처럼 예산배분 면에서도 영국의 농촌개발계획은 프랑스와 달리 농업부문에 대한 투자가 적은 편이다. 특히, 조기은퇴와 청년 농업인 정착지원과 같은 정책 수단들이 영국의 농촌개발계획에서는 제외되고 있다.

11) 국가 차원에서의 공통된 체계(single national architecture)와 개별 지역 차원에서의 적용의 유연성이라는 총체적인 접근방법은 프랑스의 다른 보조금 지원 계획에도 적용되는 원리이다. 이러한 접근방법은 지역의 다양성을 잘 반영할 수 있으면서도, 일관성 있는 국가 체계

12) 예를 들어 스코틀랜드의 농촌개발계획은 강한 사회적 포커스를 가지고 농업 생존력 유지와 보호의 필요성을 특별히 강조하고 있는 반면, 웨일즈의 계획은 웨일즈 농업을 위한 통합적인 목적을 제시하면서 농업경영체의 환경적, 경제적 차원의 재구조화 촉진을 위한 투자 지원을 제안하고 있다. 잉글랜드의 농촌개발계획은 농촌의 요구와 기회에 대한 강한 지역적 차별성을 가지고 있으며, 생산성 있고 지속 가능한 농촌 경제 창출을 강조하고 있다.

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

< 표 2 > 프랑스와 영국의 농촌개발계획 예산 분배

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

반면, 프랑스 농촌개발계획의 중심축을 이루는 '경영국토계약(CTE)'은 이와 다르다. CTE는 농촌지역에서 농업의 경제적, 사회적, 환경적 공헌이라는 세 가지 목표 하에서 기존의 혹은, 새로운 일련의 보조금 지원계획들을 하나의 패키지로 모아서 구성된 일종의 '지역농업 관리계약'이다. 이 계획들은 프랑스 농촌개발계획에 배정된 유럽 농촌개발예산의 35%를 차지하고 있다. CTE는 농업의 다원적 기능을 육성하고 지원하기 위한 수단으로서 1999년에 채택된 신농업기본법과 함께 도입되었다. 이 계획은 환경적 목표들을 지역농업 관리활동에 포함하고 있을 뿐만 아니라, 농민을 참여하게 하는 수단으로 '계약' 방식을 취하고 있다는 점에서 EU 규정 2078/92에 따른 농업-환경 정책 수단의 경험을 바탕으로 세워졌다고 할 수 있다. CTE는 여기에 농업투자 등 다른 요소들을 추가하고 있다. '지속 가능한 개발계획'(Plans de Développement Durable : PDD)이 시초라고 할 수 있다. 이러한 경험을 바탕으로 CTE는 환경적인 목표와 생산적인 목표를 하나의 관리계획으로 통합하여 구성된, 농업활동을 영위하는 생산단위인 농가를 대상으로 한 '총체적인 계약'으로서 기능하고 있다.

농촌개발정책의 종합 비교

공동농업정책은 유럽국가들의 농촌정책과 전략들을 통합하여 EU의 초국가적 정책으로 만들어졌다. 이는 농업정책과 관련한 의사 결정의 중심을 유럽연합의 본부가 있는 브뤼셀로 옮김으로써 개별 회원국의 농업정책가들에게 자국 농업정책의 대표성이 집중되게 되었다. 이러한 과정에서 중앙집권적이고 응집적인 농업정책 구조가 출현하게 되었다. 그러나 현재는 이러한 중앙집중화된 유럽 농업정책의 구조는 역전되고 있다. 1992년 개혁이후 지역의 다양성을 정책에 반영해왔고, 비농업단체들도 농업 및 농촌관련 정책에 참여하는 것을 허용하고 있다. 아젠다 2000에서는 이를 더욱 확대하여 정책운용과 책임의 중요부분을 EU에서 회원국 정부로 이전하는 분권화를 확대했다. 이에 따라 농업정책의 기조는 1) 보완성(subsidiarity : 중앙정부는 지방 조직이 효율적으로 못하는 기능만을 수행한다는 원칙)과 농업정책의 지방분권(decentralization) 2) 농업의 다원적 기능(multifunctionality) 3) '지역성'(territoriality)을 중심으로 재구성되었다. 여기서 '지역성(territoriality)'이라는 용어는 공간적 개념의 'local'이나 'regional'과는 다른 개념이다. 프랑스어의 'terroir(땅)'를 어원으로 한 이 개념은 일정한 지리적 단위가 지닌 자연적, 지리적, 인문사회학적 특성이 반영된 개념으로 지리적표시제와 같은 개념이 반영되고 있다.

< 표 3 > 프랑스와 영국의 농촌개발 비교

	영 국	프랑스
종합적 관심사항	농촌 아젠다 (A countryside agenda)	농업 아젠다 (An agrarian agenda)
사회적 정당성	환경적 공공재	지역, 농업, 고용, 가족농 *
농가 생존	시장과 마케팅 농촌다움의 관리에 대한 지불 겸업활동(pluriactivity)	사회적지불과 친환경적 영농의 현대화
다원적 기능	농촌(Countryside)	농업(Agriculture)

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

한편, CAP의 지방분권화와 대비되는 농촌정책의 유럽화(Europeanisation)는 CAP의 2번째 축인 농촌개발규정의 제정을 통해 이루어지고 있다. 회원국들이 농촌개발 정책수단 메뉴에서 정책을 선택하여 자국에 고유한 농촌개발 프로그램을 계획한다는 것은 EU 차원의 틀 안에서도 다양한 농촌개발이 이루어질 수 있음을 뜻한다. 이는 프랑스와 영국의 경우에서 잘 드러나고 있다. 소위 '농본주의적 아젠다(agrarian agenda)'를 따르고 있는 프랑스는 농촌 경제뿐만 아니라 농촌사회 및 농촌환경 문제에 있어서 여전히 농업의 중심적 역할을 강조하고 있다. CTE 자금을 확보하기 위한 모듈레이션과 CTE 자체도 영농활동 및 농업인구 유지에 초점을 맞추고 있다. 반면, 영국은 농업보다는 농촌에 초점을 맞추고 있다. 프랑스와 달리 영국의 농촌개발계획은 농가에 대한 소득원을 제공함으로써 농촌 경제를 다각화하려 하고 있다. 결국 영국의 아젠다는 농업보다는 농촌을 강조하고 있으며, 농민을 농촌의 다양한 경제적, 사회적, 환경적 행위자 중 하나로 보고 있는 것이다.

7. 유럽연합 농촌개발정책의 시사점

농촌개발에 대한 인식의 문제

우리나라 농어업 및 농어촌의 발전과정의 특성에 대한 학술적 및 정책적 평가를 토대로 농어촌공간과 농어업인들의 역할에 대한 인식을 새롭게 할 필요

가 있다. 농어촌개발의 대상과 주체를 농어촌 및 농어촌주민으로 규정만 하고 있을 뿐, 그 공간과 그들이 어떤 가치를 가지고 어떤 역할을 담당해야 하는지에 대한 인식과 이해가 절대적으로 부족하고, 나가서는 정책의 시행을 통해서 이런 것들이 보다 명확해지고 발전적으로 나가는 방향성을 가지고 있지 못한 실정이다. 농촌지역개발의 주체인 농업인, 주민, 지자체 공무원, 지방정치지도자, 공공요원들의 “농촌지역개발”이 지향하고 있는 가치와 패러다임, 즉 지속가능한 발전, 내생적발전, 상향식추진, 주민역량강화에 대한 인식과 이해의 수준이 부족한 현실이다. 실제로 중앙 정부관료, 전문가, 일부 농업농촌지도자, 관련 농민단체 및 시민사회단체 지도자 등만이 농촌개발정책이 추구하고자 하는 가치의 중요성과 필요성을 인식하고 있는 실정이다. 따라서 우리 한국적 특성에 적합한 농어촌개발의 개념정의와 인식의 공유가 우선적으로 필요하다고 하겠다. 이러한 노력이 선행되지 않기 때문에 농촌개발정책에 대한 농어업인의 태도는 농촌개발정책도 정부정책사업 수혜를 위한 하나의 수단정도로 인식할 수도 있다. 오히려 농촌지역 주민들의 농촌지역개발에 대한 인식과 이해는 경제적 및 물질적 가치를 추구하는데 집중화되어 있고 여기서 얻은 만족에 가치를 두고 있는 경향이다. 그 결과 농촌에서 시행되는 모든 정책사업은 짧은 시간 안에 실현될 수 있는 화폐적 의미의 소득향상을 우선 목표화하거나 아니면 눈에 보이는 사회간접시설(주거공간 개선)에 집중하는 현상이 나타난다. 그 결과 지역역량의 발전보다는 정책수혜를 둘러싼 경쟁, 갈등, 반목이 형성되는 것이다. 담당 공공요원, 컨설턴트, 행정조차 농촌개발에 대한 개념정의와 인식수준이 낮아, 도농교류, 체험시설, 농업생산유통관련시설, 생활편의시설, 경관, 특정시설 등의 사업이 체계 없이 시행되는 것도 문제로 지적할 수 있다.

또한 정책을 수립하는 지방정치지도자들과 정책을 집행하는 지자체 공무원들의 자연환경, 문화자원, 주민역량 등 눈에 보이지 않는 지속가능한 개발 및 자율적 발전의 정책적 의미에 대한 이해가 부족한 실정이다. 중앙정부의 정책사업유치 및 정책자금의 혜택은 지방정치지도자의 정치력과 지역공무원들의 인사고과에 중요한 요소기 때문에 이러한 동기로 농촌지역개발정책 사업은 정책의 목표를 실현하는 것 보다 유치 그 자체에 더 중요한 의미가 부여된다. 같은 이유에서 유치된 농촌개발정책사업은 가능한 가시화할 수 있는 주민들의 이익향유에 집중되는 경향이다.

유럽의 농촌개발정책은 유럽연합공동농업정책의 시행결과 나타난 모순과 문제에 대한 반성, 세계화를 향한 농산물시장의 변화, 지식과 기술의 발전 등

다양한 요인들에 대한 고민과 논의를 통해 버려지는 과정을 경험했고, 이러한 과정에서 다양한 주체들 간의 역할과 관계가 정립되어져왔다. 그러나 우리는 이러한 과정을 생략한 채 오늘 유럽연합 농촌개발과 개정정책의 현황과 결과만을 놓고서 관찰하고 분석하기 때문에 농촌개발정책의 중요한 과제 중에 하나인 이른바 공감대와 정책의 형성과정이 생략되고 있는 실정이다. 그 결과 우리 농업과 농촌의 현실을 반영하고 농촌개발주체들의 역할과 관계가 협력적으로 형성되어가기 보다는 이해와 인식의 차이로 인한 갈등과 혼선이 빚어지는 경우가 적지 않다. 우리의 농촌개발이 무엇을 의미하는지에 그리고 어떤 근거를 통해서 그 필요성과 가치가 인정되는 지에 대한 분명한 제시와 이러한 제시에 대한 국민적 인식과 이해가 수반되는 과정이 필요하다. 또한 농업인들은 물론 지자체의 공무원들도 농촌개발에 대한 이해와 인식이 명확한 것인지를 점검해볼 필요가 있다.

농촌개발정책의 접근방식

농촌개발정책의 접근방식에서 지자체에 자율권을 확대하자는 주장이 설득력을 가지면서 유럽연합의 사례가 자주 소개된다. 그러나 유럽연합의 사례를 면밀히 살펴보면 우리의 자율성과는 다소 차이가 존재한다. 다시 말해서 유럽연합 농촌개발정책은 유럽연합 회원국들의 의견을 취합하고 조정해서 7년 단위의 공동전략을 수립하고, 이 전략들에 근거해서 테마별로 정책메뉴와 예산을 배정한다. 그리고 각 회원국 및 지역들은 자율적으로 정책사업의 주제, 대상, 내용을 설정하되, 이것을 시행하기 위한 정책수단들은 전체 회원국들에 공동으로 적용되는 서열화된 정책메뉴에서 필요한 부분을 선택하고 조합해서 운영하는 것이다. 따라서 만일 유럽연합의 농촌개발정책에서 지방정부의 정책적 자율성에 대한 주제를 도입하고자 한다면 농촌개발과 관련된 정책들을 3~4개의 테마중심으로 통합하고, 각 테마에 정책수단 또는 사업을 제시하는 방식을 검토할 수 있을 것이다. 또한 농촌지역의 경제, 사회, 문화, 환경, 복지 등 다양한 대상에 대해 하나의 법령 또는 정책의 틀로 통합할 필요성이 있다. 통합적 접근을 위해서는 우선 앞서 제안한 농촌개발의 정의를 토대로 테마중심의 전략적 정책을 수립하고 여기에 하위정책수단 등을 제시한 다음에 지자체와 농촌개발의 주체는 지역의 특성을 반영하는 개발계획을 수립하고 정부가 제시하고 있는 정책수단들 중에서 적합한 프로그램들을 일관성을 유지하면서 선택적으로 수립하는 방식을 구상할 수 있다. 러한 접근 방식은 농촌개발정책의 시행 이전과 이후의 비교, 그리고 지자체간의 비교를 용이하게 할 수 있기 때문에 모니터링과 평가작업도 효율적일 수 있다.

결국 농촌지역개발의 목표를 구체화하여 농촌지역주민, 지방공무원, 시행주체, 국민들 모두가 이해하고 공감하는 목표를 제시하고 가능한 경제정책의 목표처럼 계량화 또는 정량화하고, 정성적인 경우도 명료하게 표현하는 것이 바람직하다. 또한 정책추진방식을 체계화하기 위하여 국가전략을 실천하기 위한 “농촌개발목표들”을 국가수준에서 정립(지역의 전략적 요구를 취합, 조정하여 수립)하고 농촌개발목표(테마별)를 실현할 수 있는 포괄적 정책수단(전국 공통), 포괄적 정책수단의 중간수준 세분화한 목표-정책수단(광역단위 선택)을 제시하면서 필요시 중간수준을 더욱 세부화한 구체적인 정책수단을 제시하고, 기초단위 지자체가 취사선택하는 일종의 정책수단메뉴를 제시하는 방식을 도입할 수 있다. 그리고 지자체는 자체적으로 농촌개발 프로그램과 사업계획을 수립하고, 이러한 프로그램과 사업을 실현하기 위한 정책수단들은 선택할 수 있다. 정책체계에 따라 모니터링과 평가를 실시하되, 사업출발 당시의 데이터들을 활용해서 사업추진성과의 구체적인 지표를 제시할 수 있도록 하는 것이다.

전문성의 문제

농촌개발은 농촌지역의 경제적 및 사회적 활동의 다각화를 통해서 활력을 증진시켜야한다. 그러나 현실은 상당부분이 획일적인 시설인프라사업, 농촌관광 및 체험활동 사업에 집중화되어있는 실정이다. 따라서 농촌개발정책이 목표한 성과를 거두기 위해서는 농촌지역의 경제, 사회, 문화, 환경 등 다양한 영역에서의 사업을 개발해야할 필요가 있으며, 이를 위해서는 농촌개발에 참여하는 주체들의 전문성이 요구된다. 실제로 지자체 공무원, 공공요원, 컨설턴트들의 농촌지역개발의 도입배경, 농업패러다임의 변화 등과 관련된 국제적인 흐름에 대한 지식과 이해는 매우 부족한 실정이며, 농촌개발에서 실천되는 사업내용들에 대한 수준에 머물고 있다. 농촌지역개발은 농산업, 농업경제, 농촌사회, 환경, 문화 등 다분야(multidisciplinary)에 대한 포괄적인 지식을 요구하기 때문에 특정분야의 전문가보다 더 많은 지식과 경험을 필요로 하고 있음에도 불구하고 이러한 다양성을 앎고 넓은 지식으로 오해하는 경향도 있다. 지자체의 농촌개발담당 책임자와 컨설팅 그룹의 책임자들은 적어도 유럽연합의 ‘코크선언’에서 제시하고 있는 문제의식, 개념, 접근방법 등을 이해하고, 반드시 한국적 특성을 고려하여 참고할 수 있는 수준의 역량 요구된다. 또한 농업인 중심의 지역주민, 지자체 행정, 지역정치지도자 등 지역 주체들과의 커뮤니케이션 능력이 중요하다. 따라서 지자체 담당공무원과 민간 컨설팅 요원들의 자질 및 역량의 강화를 위해 컨설팅 업체의 선정시스템을 개편하고 선

정된 요원들에 대한 수준 높은 교육훈련이 필요하다.

지역주체와 지역거버넌스

유럽연합은 회원국들 간에 공통적인 정체성을 가지면서도 내부적으로는 다양한 지역적 특성을 가져왔으며, 이러한 다양성 속에서 지역주체들이 농촌개발정책을 주도하고 있다. 따라서 농촌지역공동체의 창의성과 연대를 발전의 원동력으로 활용하고 있고, 농촌지역개발정책은 유럽이라는 일관성의 토대위에 분권적, 협력적, 상향식, 파트너십을 강조하고 있는 것이다. 또한 유럽연합 회원국들은 오랜 역사적 경험으로 통해서 지역주민들의 자치역량이 성숙되었고 유럽식 합리주의와 협력방식이 정착되어있다. 그러나 우리의 경우 지역주민들 간의 협력, 행정과 주민들 간의 협력, 주민들과 지역소기업들 간의 협력이 왜 원활하지 못한지, 그 이유에 대한 경제적, 사회적, 문화적 측면의 충분한 연구가 필요하다. 우리나라 공동체가 가지고 있는 전통, 사고, 관계 등을 고려한다면 유럽연합에서 제시되는 합리주의에 기초한 파트너십, 네트워크, 거버넌스를 그대로 도입하고 적용하는데 무리가 따른다. 이러한 주체들 간의 관계의 특성에 대한 사회문화적 이해가 부족하기 때문에 농촌개발사업이 역설적으로 지역공동체를 오히려 파괴하고 해체시키는 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 결국 지역 행정, 공공기관, 컨설턴트 등 농촌지역주민들을 지원하고 협력하는 기관과 요원들의 농업농촌발전과정, 농촌사회의 변화, 문화, 환경, 사회적 관계 등에 대한 종합적인 지식과 경험이 부족한 문제점은 농촌개발의 성과를 얻기 위해서 해결해야 할 과제 중에 하나다. 이러한 문제들에도 불구하고 이른바 상향식 개발 접근방식을 그대로 적용하는 것은 역설적으로 상향식의 의미와 가치가 보장되기 오히려 어렵고 형식에 치우치거나 한 두 명의 지도자들이 주도권을 확보하는 명분에 이용될 수도 있다. 또한 농촌지역 주민들의 연령층이 고령화된 현실을 고려할 때 세대 간에 발전과 개발에 대한 인식의 격차가 존재한다는 점을 인정해야 한다.

결 론

농촌개발의 성공적인 추진과 성과를 얻기 위해서는 지역정치지도자 및 지자체 공무원들에 대한 농촌개발의 가치와 의미를 충실하게 이해시키고 관련된 지식수준을 높여나가야 한다. 특히 농산업구조와 농업정책의 흐름의 변화 속에서 농촌이 가지는 새로운 국민적 가치와 필요성에 대한 이해가 필요하다. 이를 위해서 농촌개발정책의 도입배경, 개념, 지향하는 목표, 접근방법 등에

대 이해하기 쉽고 활용도가 높은 해설서 발간할 필요가 있다. 기존의 농촌지역개발관련 자료들은 어렵고, 분석적이며, 구체성이 부족하고, 우리 실정에 적용하기 어려운 해외사례와 국내성공사례 소개에 집중된 경향이 있다.

농촌개발정책의 접근방식은 중앙, 광역, 기초지자체 등의 단계, 정책 목표의 테마화, 정책프로그램 및 수단의 유형화 등을 고려하면서 체계화하면서 목표를 효율적으로 실천할 수 있고, 시행주체들이 이해하고 실천하기 쉽도록 단순하면서도 논리적인 틀 구축하는 것이 바람직하다. 주민들의 자치역량을 향상시키기 위한 주민교육은 항상 필요로 한다. 그러나 현재 시행되고 있는 교육의 질과 수준은 만족스럽지 못하다. 따라서 교육공급자들에 대한 교육이 필요하며 특히 농업생산과 농업경제에 대한 지식, 조직, 제도, 관계, 커뮤니케이션 등에 관한 전문적인 교육이 요구된다. 무엇보다 유럽연합의 사례를 벤치마킹 할 경우에는 역사적 배경, 사회문화적 배경, 농업농촌의 구조 등의 차이점을 고려해야하며 이를 토대로 지역, 마을, 권역의 역사성, 자연환경, 농업구조 등의 차별성을 인식하고 활용할 수 있는 안목과 역량을 강화하여야 한다.

<참고자료 1> 공동농업정책 및 농촌개발정책의 변화과정

1. 공동농업정책의 변화

1957 1962 • 1970 • 1980 • 1992 • 2000

CAP			Neo CAP	New CAP
정책비전	▷공급능력과 생산성 향상 ▷농업소득수준보장 ▷농산물 시장 안정		▷농산물 시장 균형(생산관리) ▷농업 경쟁력 향상(가격경쟁력)	▷유럽농업모델 구축 - 농업의 다원적 기능 - 지속가능한 농업 - 농업경쟁력 강화(질적측면) ▷농촌개발 ▷시장기능의 활성화
정책기조	▷공동시장 구축 ▷역내농산물 우선 ▷재정연대		▷공동시장 ▷부분적 시장개방 ▷제한된 재정연대	▷공동시장 ▷시장개방 ▷제한된 재정연대 ▷유럽정책성·결속 강화
주요정책	<시장정책> ▷역내관세 폐지 ▷시장개입 - 보장가격 - 수입 부과금 - 수출 보조금	▷과잉공급 규제 - 생산쿼터제 - 공동 과징금제	▷보장가격인하 ▷가격보장 상한제 ▷재정규모 제한	<시장정책> ▷시장개입축소 - 보장가격 인하 - 개입물량 제한 ▷직접소득보상-생산 연계 ▷공급조절 - 휴경, 친환경, 조방경작 <구조정책> ▷농업-환경 정책 ▷LEADER 프로그램
	<구조정책> ▷유통 현대화 ▷경지정리	▷조건불리 지역 ▷사회구조 지침 ▷조기퇴직 ▷청년농민	▷구조자금개혁 - 구조정책 종합화 ▷지역대책	
특징	▷시장개입과 보호주의에 기초한 농업발전전략 ▷시장정책의 보완차원에서의 구조정책		▷시장개입 축소와 농업경쟁력 향상 ▷직접소득보장 정책 도입 ▷지역개발과 환경보호차원의 구조정책	▷시장기능의 활성화 ▷다원적 기능과 지속가능 개념 도입 ▷통합적 접근에 의한 농촌개발 정책 전면 실시 ▷'양'에서 '질'의 개념적 전환

<참고자료 2> 유럽연합 농촌개발정책 가이드라인 :2007~13 (요약)

□ 개요

- 리스본과 예테보리(Glöteborg) EU이사회 지침(conclusion)에 따라 주요정책의 우선과제(major policy priorities)들에 대한 회원국 간의 조화를 목적으로, 농촌개발규정(Rural Development Regulation)에서 정해진 대상의 틀 안에서 EU 정책의 우선과제들을 제시하고 있음
- 또한 각 정책우선과제에 대해 핵심목표들을 제시하고, 회원국들은 수립된 전략가이드라인에 기초하여 농촌개발정책프로그램 준비를 위한 지침(reference framework)을 작성하고 회원국별 농촌개발전략을 마련해야함

(1) 농업 및 임업 부문의 경쟁력 강화

□ 가이드라인

유럽의 농업, 임업, 식품산업 부문은 다양한 유럽 소비자와 세계시장의 수요증가에 대응하여 고품질, 고부가가치 상품을 개발할 수 있는 잠재력을 가지고 있음. 첫 번째 축(Axis 1)에 투입되는 자원들은 '농산물 유통체인에서의 지식의 이전과 혁신'과 '물적·인적 자본에 대한 투자' 정책우선과제에 초점을 맞추므로써 유럽 농식품 부문을 강력하고 역동적으로 발전시키는데 기여해야 함

□ 핵심정책목표

- 혁신 촉진과 연구개발 장려 : 유럽의 농업, 농식품 산업, 임업부문에서 혁신의 중요성이 커지고 대기업들이 유럽의 농식품산업을 주도하고 있는 상황임. 소규모 식품가공업자와 농업생산자도 새로운 가공사업을 도입하여 부가가치 향상을 추진토록 하고 새로운 형태의 협력관계를 통해 R&D와 혁신을 촉진하는 것이 중요함
- 농산물 유통구조 개선 : 유럽 농식품산업은 가장 경쟁력 있고 혁신적인 산업이지만 세계시장에서 경쟁에 직면함. 상품개발을 통해 신규 시장을 개척하고, 품질관리 계획을 통해 농촌지역에 부가가치를 더욱 확대하면서 국제시장에서 유럽 상품의 위상을 높일 수 있는 잠재성이 높음. 이를 실현하기 위해 컨설팅을 적극 지원하고, 시장지향적인 농업부문의 구조조정을 통해 경제성장과 고용의 주요 원천으로서의 유럽 농식품 부문이 차지하고 있는 위상을 더욱 높여나감

- 정보통신기술(ICT)의 보급과 확산 장려 : 농식품 분야 전반에 걸쳐 정보통신기술의 보급이 저조하고, 다국적 대기업들과 대규모 유통사업자를 제외하면 전자상거래는 여전히 미흡한 수준임. 농촌개발자금을 통해 전자상거래 분야(e-business, e-skill, e-learning)에서 EU 집행위원회가 수행하고 있는 i2010과 같은 미래혁신정책들을 보완해야 함
- 역동적인 기업가정신 육성 : 최근의 개혁으로 유럽농업에 있어 시장지향적 환경이 조성되고 농업경영체들에게 기회를 제공하고 있으며, 이러한 경제적 잠재력을 실현하기 위한 전략과 조직기술을 개발할 필요가 있음
- 농업 및 임업분야 생산품의 새로운 판로 개발 : 시장 개척을 통해 부가 가치를 더욱 높이기 위해 비식품 생산(non-food production)분야의 투자 활성화와 교육훈련을 지원하여 혁신적인 판로를 창출하고, 재생 가능한 에너지 및 생물연료(biofuels)의 개발에 기여함으로써 공동농업정책의 제1축(pillar 1)에서 수행되는 정책수단들을 보완함
- 농업과 임업의 친환경적 성과개선 : 지속가능한 발전을 위해 엄격한 환경기준을 준수하고 이러한 친환경적 성과 증진을 위한 투자는 전체의 이익에 기여할 수 있어 생산의 효율성을 높일 수 있음
- 농업부문의 구조조정 : 농업구조조정은 농업부문의 경쟁력 강화, 지속가능한 성장, 고용창출, 경제성장 촉진에 있어 필수적인 수단으로, 회원국들은 구조조정을 위해 특히 직업전환을 위한 농업인의 직업교육을 강화하고, 농업부문의 세대교체를 촉진하기 위해 제1축(Axis1)의 정책수단들을 청년후계농 육성에 적합하게 구성해야함

(2) 환경과 농촌다움의 개선

□ 가이드라인

EU의 자연자원과 농촌지역의 경관을 보호 및 관리를 위해, Axis 2에서는 종다양성, 친환경적 농업·임업 시스템 보호, 수질, 기후변화 등의 EU 정책우선과제에 기여할 수 있도록 자원을 투입해야 하고, Axis2의 정책수단들은 이러한 친환경적 목표들을 통합적으로 고려해야 하며, 농업·임업의 Natura 2000 네트워크 적용을 통해 2010년 까지 종다양성 감소의 반전을 규정한 예테보리 서약, 수질 관리목표, 기후변화 완화에 관한 교토의정서의 준수에 기여해야함

□ 핵심정책목표

- 친환경 및 동물 친화적 농업 장려 : 유럽시민들은 농업인들이 환경 관련 표준지침 준수를 기대하며, 동시에 수자원, 토양과 같은 특별한 자원들에 대해 시장이 제공하지 못하는 서비스의 추가적인 공급에 참여하는 농업생산자들에게 더 많은 보상을 해야 한다는 점에 동의함
- 농업경관(farmed landscape)의 보전 : 유럽에서 가치 있는 농촌환경의 대부분은 농업생산과 관련된 것으로 적절한 농업시스템은 습지, 초지, 목초지 등 다양한 경관과 동물서식지 보전에 기여하고 있으며, 이러한 농업경관은 문화유산과 자연유산의 중요한 부분이며 생활과 경제활동을 위한 공간으로서 농촌지역은 중요함
- 기후변화에 대한 대응 : 농업과 임업은 재생 가능한 에너지, 바이오에너지, 가공원료 개발의 선도부문으로, 이러한 에너지자원 개발에서는 온실가스 배출량 감소와 산림과 토양 속 유기물질의 탄소고정(carbon sink) 효과를 고려해야 함
- 유기농업의 기여 강화 : 유기농업은 지속가능한 농업에 대한 일반적인 접근방법으로 유기농업이 환경과 동물후생(animal welfare)에 대한 기여를 더욱 강화할 필요가 있음
- 환경과 경제가 상생하는 혁신 장려 : 친환경 농산물의 생산확대는 지역과 농산품의 정체성 확립과 농촌관광과 농촌어메니티 공급을 통한 경제 성장과 고용창출을 촉진할 수 있으며, 특히, 관광, 수공업, 비식품 부문을 다각적으로 연계할 경우 그 효과는 더욱 커짐
- 지역의 균형발전 촉진 : 농촌개발 프로그램은 농촌지역의 매력(attractiveness)을 증진시키고 지식기반경제(knowledge-based economy)차원의 경쟁력을 통해 도시와 농촌 간의 지속가능한 균형발전을 유지하는데 기여할 수 있음

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

□ 가이드라인

Axis3에서 농촌경제 다각화와 농촌지역 삶의 질 개선에 투입되는 자원은 고용기회 창출을 위한 정책우선과제에 기여해야하고, Axis3의 정책수단들은 역량강화, 기술습득, 지역전략개발을 위한 조직육성과 관련된 것이어야 하며, 농촌지역이 미래세대들에게도 매력적인 공간으로 남아있도록 지원해야하되 특히 교육훈련, 정보, 기업가정신 육성부문에서는 여성과 젊은이들의 요구를 충실히 고려해야 함

□ 핵심정책목표

- 농촌경제에서 경제활동 활성화 및 고용증진 : 농촌지역에서 경제활동의 다각화는 경제성장, 고용증진, 지속가능한 개발을 위해 필수적인 것으로, 경제사회적 측면에서 지역 균형발전에 기여하고, 농촌관광, 수공업, 농촌 어메니티 부문은 성장잠재력이 높아 농촌경제에서 농업활동 다각화와 소규모 경영체의 성장 기회를 제공함
- 여성의 노동시장 진입장려 : 농촌 보육시설 개발과 같은 지역혁신은 고용기회를 늘리고 여성의 노동시장 접근을 용이하게 하며, 농촌생활과 관련한 소규모 기업창립을 장려하는 혁신사업과 연계함
- 소규모 경영체 육성 : 소규모 경영체와 수공업은 교육훈련, 기업가정신 육성 등을 통해 경쟁력을 강화시킬 수 있음
- 젊은이에 대한 농촌전통 기술교육 : 젊은이들에게 농촌전통기술을 교육함으로써 농촌관광, 레크레이션, 친환경 서비스, 고품질 상품에 대한 수요에 대응할 수 있음
- 정보통신기술 습득과 확산 장려 : 농촌지역에서 정보통신기술의 확산은 지역개발, 지역서비스, 디지털 참여 촉진 및 경제활동의 다각화를 위해서 필수적인 것임. IT설비, 네트워크, 커뮤니티, 정보통신기술 교육을 통해 농촌지역의 정보통신 활용도를 높이고, eBusiness 및 eCommerce 도입을 더욱 확대할 수 있음. 이를 위해서 구조기금(Structurak Funds)의 지역정책 프로그램을 통해 인터넷과 광대역 통신망구축이 선행되어야함
- 재생가능 에너지 자원의 혁신적 사용방법 개발과 보급 : 이를 통해 농산품, 임산품의 새로운 판로 창출, 지역 서비스 공급, 농촌경제 다각화에 기여할 수 있음

- 농촌관광 육성 : 농촌관광은 중요한 성장분야로, 예약, 판촉, 마케팅, 레크레이션 활동을 위한 정보통신기술 활용의 촉진은 방문객 수와 체류기간 증가에 기여하고, 소규모 시설과의 연계와 농업관광(agri-tourism)을 장려할 경우 그 효과는 커짐
- **Leaders**의 지원을 통해 '지역의 요구와 강점에 기반 한 지역개발전략'의 차원에서 위에서 언급한 세 가지 목표들(경쟁력, 친환경, 삶의 질, 경제활동 다각화)을 통합할 수 있음. 농업생산자와 지역활동주체들을 통합한 접근방법은 지역의 자연유산과 문화유산의 보존 및 가치 증진, 친환경적 인식 고양, 특산품 개발, 농촌관광 활성화, 재생가능한 자원 및 에너지 사용 촉진에 기여할 수 있음

4) 고용 증진과 경제다각화를 위한 지역 역량 강화

가이드라인

Axis4(Leader)에 투입되는 자원들은 Axis 1, Axis 2의 정책 우선과제에 기여할 수 있으며, 특히 Axis 3에서 그 효과가 크며, 또한 거버넌스(governance) 개선과 농촌지역의 내생적 발전 잠재력의 실현에도 중요한 역할을 담당함

핵심정책목표

- 지역 파트너십 역량 강화 : 지역 파트너십 강화, 지역 활성화, 프로모션 기술습득은 지역의 잠재력 구현에 기여함
- 민관(**private-public**) 파트너십 강화 : 혁신적인 지역개발 접근방법의 촉진과 민관의 협력유도에 있어 중요한 역할을 담당할 수 있음
- 협력과 혁신의 촉진 : 지역혁신정책들은 새로운 아이디어와 접근방법 창출, 혁신촉진과 기업가정신 육성, 지역서비스의 포괄성 개선 및 공급촉진에 필수적인 역할을 담당함. 온라인 커뮤니티 육성은 지식보급, 모범사례 및 경험의 공유, 농촌상품과 서비스혁신에 기여함
- 지역 거버넌스 개선 : 농업, 임업 및 기타 지역산업들을 연계하는 혁신적인 접근방법을 육성하여 농촌지역 경제기반 다각화와 사회·경제적 조직 강화에 기여함

5) 정책 우선사항과 프로그램 개발

□ 가이드라인

각 회원국은 Axis 내부의 시너지 효과는 물론 Axis들 간의 시너지 효과를 극대화하고, 이들 간의 잠재할 수 있는 모순도 피할 수 있도록 회원국 국가전략을 수립하고, 회원국들은 유기농업 육성계획, 재생가능한 에너지 사용에 대한 EU 집행위원회결의, 기후변화에 대한 집행위원회결의, EU 집행위원회 임업전략 보고서, 미래 환경문제 대응전략 등과 같은 EU 수준의 다양한 전략들도 국가전략계획 수립에 반영해야 함

□ 핵심정책목표

- 농촌개발정책 프로그램은 대상국가 및 지역의 특수성 및 강점과 약점에 따라 정책개입수단을 다양하게 구성할 수 있으며, EU의 정책우선과제들이 각 회원국의 상황에 적합하게 정책을 조정하여 국가전략계획과 농촌개발 프로그램에 반영할 필요가 있음
- 대부분의 회원국들은 농식품 분야 혹은 농림업의 환경, 기후, 지리적 상황과 관련된 특수한 문제해결을 위해 별도의 국가적·지역적 정책우선과제가 있으며, 농촌지역은 도시근교의 압력, 실업, 원격성, 낮은 인구 밀도와 같은 특별한 문제들을 해결해야 하는 경우도 있음
- 거버넌스와 정책 집행과정을 개선하기 위해 관계자들이 정책구상, 관리, 정책집행 등 모든 단계에서 경험과 전문지식을 공유할 수 있는 플랫폼으로, 유럽농촌개발정책 네트워크 (European network for rural development)구축을 위한 기술적 지원

6) 유럽연합 정책들의 상호 보완성(complementarity)

□ 가이드라인

구조정책, 고용정책, 농촌개발정책간의 시너지효과를 창출할 필요가 있으며, 이를 위해 회원국들은 주어진 지역과 활동범위에 대해 ERDF, Cohesion Fund, ESF, EFF, EAFRD 등의 기금이 지원하는 다양한 정책사업들 간의 상호보완성과 일관성을 확보해야 하고, 국가전략지침은 국가전략 계획단계에서 다양한 기금에서 지원되는 정책사업들 간의 경계선과 조정 메커니즘을 규정해야 함

- 기반시설 투자와 관련한 정책가이드원칙으로 “정책개입의 규모”를 활용할 수 있음. 즉, 국가와 광역지역(region) 수준에서는 운송설비와 다른 기반시설에 대한 투자를 위해 통합정책(Cohesion policy)수단을 고려할 수 있는 반면에 지방수준에서는 소지역(local)과 광역지역(region)간의 연계를 고려하여 Axis3의 기초 서비스 정책수단을 활용할 수 있음
- 인적자원 개발과 관련하여, 농촌개발정책은 통합적 상향식 접근방법의 일부로서 농촌지역 주민들의 교육을 지원할 수 있으며, 이러한 영역의 정책 수단들은 ‘경제성장과 고용창출을 위한 통합가이드라인(the Integrated Guidelines for Growth and Jobs)’이 제시하는 ‘유럽고용전략’의 목적에 적합하게 수행되어야 함
- 또한 ‘리스본 전략 추진체계(the framework of the Lisbon process)’ 안의 국가개혁 프로그램과 일관성을 유지해야 하고, 평생교육을 핵심으로 하는 ‘2010 교육과 훈련 프로그램’은 교육과 훈련 측면에서 리스본 목적을 달성하기 위해 농업·임업·식품 부문을 포함한 모든 영역의 교육과 훈련에 적용되어야 함

<참고자료 3> 유럽연합 농촌개발정책 평가를 위한 데이터베이스

Corine land Cover

- 1985년 EC 집행위원회가 담당한 후 1993년부터는 유럽환경기구(EEA)의 European Topic Center 가 관리
- EU 회원국들의 토지이용 및 환경에 관한 데이터베이스 운영
- 인공위성을 이용한 토지이용지도 제공 (1/10만, 100m)
- <http://dataservice.eec.eu.int>

Farm Accountancy Data Network (FADN)

- 1965년부터 EU 회원국전체에 대한 미시적 내용의 농가경제조사 데이터
- 전수조사가 아닌 표본조사를 통해 농가 규모, 경작물, 지역 등의 구분에 따라 조사하여 농가 및 농업경영상황 변화에 관한 데이터 수집
- <http://europa.eu.int/comm/agriculture/rca/dwh/index>

Farm Structure Survey (FSS)

- 1966년부터 농가구조, 토지이용, 축산, 노동력 등 농업종합 자료조사
- 2~3년 단위로 표본조사, 10년 단위로 전수조사
- 1990년 이후 eurostat에 정보자료 수록
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal>

그 밖의 데이터

- IRENA project (Indicator Reporting on the Intergration of Environmental Concerns into Agriculture Policy)
- Labor Force Survey
- National Accounts of European System of Accounts(ESA)
- Temperate and Boreal Frest Resources Assessment (TBFRA)

<참고자료 4> 유럽연합 농촌개발정책 평가지표의 선택과 활용

□ 기초지표 (baseline indicators)

회원국 정책당국은 EU regulation 1698/2005의 제 16조 (a) 및 85조에 근거하여 SWOT 분석방법을 통해 정책프로그램 대상지역의 현재 여건과 상황을 분석해야 한다. 분석은 EU의 전략가이드라인과 규정(Regulation)에서 제시한 정책목표들을 토대로 공동정책목표와 관련한 기초지표들과 환경여건과 관련한 기초지표들을 모두 반영해야한다.

회원국 정책당국은 기초지표를 선택하고 구성함에 있어 규정(Regulation) 제 16조 (a)에서 요구하고 있는 모든 정책주제들을 다루기 위해서 공동지표는 물론 필요한 경우 지역의 특수한 상황과 필요를 반영하기 위한 추가보완적 (Additional Indicators) 지표들을 사용해야 한다. 또한 회원국 정책당국은 사용되어진 기초지표들이 정책프로그램에서 제시된 정책목표들의 성과/효과 (impact)의 평가에 적합하도록 해야 한다.

주요 기초지표 가이드라인

- 사회경제적 여건 : OECD의 농촌지역에 대한 정의를 준수하되 필요한 경우 다른 정의로 대체하면서, 이농문제, 연령, 성별구조 등의 분석을 포함한 인구상황, 경제적 여건, 생산성, 성장; 고용, 실업, 기술수준 등을 포함하는 노동시장상황, 농지 및 산림이용현황, 농지의 소유구조, 평균경작면적 등
- 농업, 임업, 식품 부문의 역량 : 구조조정 및 현대화를 포함한 농업, 임업, 식품부문의 경쟁력, 인적자원과 기업가역량. 혁신과 지식습득을 위한 잠재적 역량 등
- 환경과 국토정비 : 조건불리지역의 농업인들이 처한 제약; 농업 및 임업과 관련한 종다양성, 수자원의 양적·질적 문제, 농업에 영향을 미치는 환경오염과 기후변화문제, 암모니아 배출감소; 바이오에너지 사용, 토양의 질(물과 바람으로 인한 침식, 유기질 문제, 오염문제), 농약사용, 동물복지, 유기농 현황; 산불위험, 숲의 훼손 등에 대한 가능한 정량적 측정 데이터 등

- 농촌경제와 삶의 질 : 농촌경제구조, 고용창출 기회의 제한요소, 소규모 비즈니스, 농촌관광, 농촌지역의 서비스공급, 사회간접자본시설, 문화유산, 마을환경, 거버넌스를 포함한 주민들 잠재역량과 지역역량 등

□ 정책프로그램의 성과와 기초상황 (baseline trends)과의 관계

기초상황은 정책프로그램마련을 위한 SWOT분석의 기초자료로서 정책우선과제와 정책목표를 설정하기 위한 분석적 판단의 근거가 되며, 정책프로그램 대상지역의 상황을 반영하고 개발전략을 정의하는데 있어 핵심적 요소가 된다. 많은 경우, 정책수단의 개입규모의 차이나 기초지표의 부족 등으로 인해서 정책프로그램의 성과와 기초상황을 직접적으로 연계하기는 어려우며, 따라서 성과에 대한 평가는 정책프로그램의 효과에 대한 평가를 상향식으로, 즉 정책목표서열과 평가지표서열에 따라 접근해야 한다. 평가자는 정책프로그램의 성과와 기초상황 간의 관계를 평가하되 반드시 계량적으로 접근 할 필요는 없음

□ 성과(효과)지표 (Impact indicators)

"공동 모니터링 및 평가체계(CMEF)"는 EU의 농촌개발 전략가이드라인이 제시하고 있는 7가지 목표(성장, 고용, 생산성, 종다양성, 고자연가치, 수자원, 기후변화)와 관련된 성과를 목표하고 있으며, 따라서 정책프로그램의 전체적인 성과는 7가지의 농촌개발정책의 목표에 총체적으로 기여해야한다. 공동 성과지표는 회원국 또는 지역별로 특수한 상황과 전략이 존재하는 경우 추가보완적인 지표들을 보완해야 하며, 이를 통해서 EU의 농촌개발정책이 추구하는 전략적 목표가 완전하게 달성될 수 있어야한다. 이를 위해 농촌개발 정책 당국은 독립적인 평가자(기관)을 선정하고, 평가자가 산출, 결과 및 성과를 평가하기 위한 충분한 데이터를 확보할 수 있도록 보장해야한다.

성과지표는 비용과 효과를 합리적으로 추정할 수 있는 절대가치(absolute amount)로 표현되어야 하며 직·간접적인 정책수단의 개입에 의해 영향을 받는 수혜자들을 표현해야한다. 성과지표를 기초상황과 연계하여 계량화하는 것이 중요하며, 이론적으로는 기초상황과 정책지원의 연계성을 고려한 직간접적인 수혜자에 대한 성과의 평가가 가능함에도 불구하고 현실적으로는 이러한 지표자료만으로 정책프로그램 대상지역의 총체적인 기초상황을 토대로 정책성과를 평가하기는 어려운 실정이다. 그 이유는 정책개입 수단의 규모와 영향력이 상대적으로 너무 작거나 기초상황에 대한 데이터가 부족한 경우가

많기 때문이다. 따라서 성과(영향)평가는 상향식으로 실시되어야 하는데 두 단계로 구성된다. 제 1 단계는 직간접적인 수혜자에 대해서 평가자는 산출지표와 결과지표 그리고 유사한 정책프로그램과 과거경험 등으로부터 얻어진 설문조사자료, 벤치마크데이터, 계수 등을 활용하여 성과를 측정하는 것이다. 그리고 제 2 단계는 정책프로그램의 대상지역 전체에 대해서 평가자는 정책프로그램의 기여정도를 의미 있는 통계적 분석을 시도하되, 이 방법이 어려운 경우에는 정성적 평가를 실시하는 것이다.



