

농림부연구용역보고서(2003.12)

체제전환중인 중·동부유럽국가들의  
EU통합과정 분석을 통한  
남북한 농업부문 통합연구

2003. 12.

농림축산식품자료실



0020255

건국대학교





## <목 차>

요약 및 정책제안 .....	1
I. 서론 .....	23
II. 남북경협과 남북경제공동체 형성	
1. 남북경제공동체 논의의 전개과정 .....	31
2. 남북경제공동체와 관련한 기본적 논의 .....	35
1) 남북경제공동체의 의미 .....	35
2) 목표 .....	37
3) 단계구분 .....	39
4) 경제공동체의 유형 및 추진방식 .....	40
3. 최근의 북한 경제 및 경제정책 .....	42
1) 북한의 경제 현황 .....	42
2) 경제정책의 변화 .....	47
3) 북한 경제정책의 전망 .....	54
4. 남북경제공동체의 형성가능성 .....	57
1) 남북경협과 남북경제공동체 .....	57
2) 남북경제공동체 형성의 저해요인 .....	58
3) 남북경제공동체의 전망 .....	60
III. 유럽연합(EU)의 확대와 중·동부유럽국가의 유럽연합가입	
1. 유럽연합의 확대 .....	67
1) 유럽연합의 목표와 가입절차 .....	68
2) 유럽연합의 확대과정 .....	70
2. 중·동부유럽국가의 유럽연합 가입 배경 .....	72
1) 역사적·문화적 동질감 .....	72
2) 현실적인 동기 .....	73

3. 중·동부유럽국가들의 유럽연합 가입 추진과정 및 전망	76
1) 유럽협정(Europe Agreement)의 체결	76
2) 가입요건 제시 및 가입전전략 수립	81
3) 가입협상일정 및 발판 마련	83
4) 가입협상대상국 선정 및 협상착수	85
5) EU확대를 위한 제도적인 개혁의 합의	87
6) 가입협상 완료 및 전망	87
4. 중·동부유럽국가의 유럽연합 가입의 의의	92

#### IV. 유럽연합의 중·동부유럽국가 농업 및 농촌부문 통합과정분석

1. 중·동부유럽국가들의 거시경제 현황	97
1) 중·동부유럽국가들의 거시경제지표	97
2) 기존회원국과 신규가입국간의 경제적 격차	99
2. 중·동부유럽국가의 농업 및 농촌	101
1) 농업부문	101
2) 농촌지역	107
3. 농업 및 농촌지역의 발전을 위한 유럽연합의 농업 및 지역정책	110
1) 공동농업정책	110
2) 지역정책	110
4. 유럽연합의 확대와 중·동부유럽국 농업부문의 통합전략	112
1) 유럽연합의 농업부문 통합전략	112
2) 재정지원의 단순화: 유럽연합 환경적응을 위한 가입 전 지원프로그램	117
5. SAPARD프로그램의 주요내용	131
1) 개요	131
2) SAPASRD프로그램에 의해 지원가능한 사업부문	133
3) 재정지원	135
4) SAPARD프로그램의 수행	136
5) SAPARD프로그램의 평가와 모니터링	139
6) SAPARD프로그램의 수행에 있어서의 행정체제	141

7) SAPARD프로그램 수행을 준비하기 위한 기술지원 및 훈련 .....	150
6. SAPARD 시책별 및 국가별 내용 분석 .....	153
1) 프로그램 내용 .....	153
2) SAPARD 프로그램의 문제점 .....	197

## V.북한 농업/농촌 발전을 위한 과제

### 1. 제도분야

1) 사유화 방향 .....	201
2) 시장자유화 .....	207
3) 집단영농 체계의 개편 .....	214

### 2. 분야별

1) 생산부문 .....	219
2) 유통가공부문 .....	222
3) 농촌개발 .....	224
4) 농외소득원 개발 .....	227
5) 교육 및 조직화 .....	230
6) Twinning 프로그램 .....	232

## 참고문헌

## 〈표 목차〉

〈표 2-1〉 북한의 경제성장률 추이 .....	43
〈표 2-2〉 국제사회의 지원규모와 북한경제에 대한 중요도 .....	44
〈표 2-3〉 북한의 부문별 성장률과 산업구조내 비중 .....	45
〈표 2-4〉 7.1조치 이후 북한의 주요상품 가격 인상내용 .....	48
〈표 2-5〉 7.1조치에 따른 계층별 임금인상 내역 .....	49
〈표 2-6〉 북한의 특구 개발계획 .....	51
〈표 2-7〉 북한의 경제조치와 자본동원 .....	55
〈표 2-8〉 남북경협 활성화의 저해요인 .....	59
〈표 3-1〉 EU 확대의 역사 .....	72
〈표 3-2〉 EU가입 후보국들의 유럽협정 체결 현황 .....	78
〈표 3-3〉 EU 중·동부유럽국가들간 무역자유화 현황 .....	80
〈표 3-4〉 유럽확대 주요일정 .....	90
〈표 3-5〉 유럽연합의 위상 .....	92
〈표 4-1〉 중·동부유럽국가들의 경제성장률 추이 및 전망 .....	97
〈표 4-2〉 중·동부유럽 10개국의 경제력 비교 .....	99
〈표 4-3〉 중·동부유럽국가들의 유럽연합 가입이후 경제력 차이	100
〈표 4-4〉 중·동부유럽국가의 영농규모 .....	103
〈표 4-5〉 중·동부유럽국가의 농업노동력 .....	106
〈표 4-6〉 중·동부유럽국가의 농촌지역 .....	109
〈표 4-7〉 중·동부유럽국가의 농업지역 .....	109
〈표 4-8〉 EU의 재정 항목 비중 .....	112
〈표 4-9〉 가입후보국(10개국)에 대한 농업지출 추정치 .....	114
〈표 4-10〉 유럽연합의 중·동부유럽 재정지원프로그램 .....	118
〈표 4-11〉 ISPA 프로그램에 의한 국가별 지원비율 .....	127

<표 4-12> SAPARD프로그램이 지원한 시책별, 국가별 내용 .. 154

<그림 목차>

<그림2-1> 북한의 무역추이 ..... 46  
<그림2-2> 북한경제 전망 ..... 56  
<그림4-1> 중·동부유럽국가의 토지이용현황 ..... 102  
<그림4-2> 중·동부유럽국가의 가축현황 ..... 104  
<그림4-3> 중·동부유럽국가의 농업인구 비율 ..... 105  
<그림4-4> 중·동부유럽국가의 농산물 수출입 비중 ..... 107  
<그림4-5> SAPARD프로그램의 제도적인 틀과 과정 ..... 145  
<그림4-6> SAPARD프로그램의 실행 ..... 146





## 요약 및 정책제안



# 요약 및 정책제안

## I. 연구의 목적

- 2004년 5월 1일 중·동부유럽 8개국을 포함하여 도합 10개국이 유럽연합 (European Union: EU) 에 편입될 전망이다
- 본 연구의 출발점은 체제전환 과정이 있는 중·동부유럽국가들을 공동체 회원국으로 편입하려고 추진 중인 유럽연합으로부터 우리는 무엇을 배울 수 있는가 하는 것임.
  - 1990년 이후 유럽연합은 이들의 체제전환을 지원하고 유럽연합에 가입을 용이하게 하기 위하여 특히 농업/농촌부문에서 많은 노력을 경주하였음
- 남북한 경제협력관계가 아직 초기단계에 머무르고 있는 상황에서 경제공동체 형성에 관한 연구를 한다는 것이 시기상조라고도 생각할 수 있음
  - 이러한 생각은 경제공동체를 경제적 측면에서의 통일이라는 완료된 형태로 인식함에 따라 현재로서는 실현가능성이 매우 낮은 먼 미래의 사건으로 인식하기 때문임.
- 남북경제공동체는 “남북한간 하나의 단일경제권”이라는 최종모습을 지칭하는 것이기도 하나, 동시에 “단일경제권을 형성해가는 과정”을 의미하기도 함
  - 그러나 현재 남북한간의 경제력 격차로 인하여 단일경제권이 단기간 내에 형성되기는 불가능하며, 교류와 협력을 통해 점진적으로 이루어질 수밖에 없음을 감안하면 “과정”으로 파악하는 것이 보다 현실적이고 바람직할 것임.
- 물론 현 상황에서 북한이 경제공동체 형성에 적극적으로 호응할 것을 기대하기란 무리라고 판단됨
  - 경제공동체 제안에 호응할 것인지의 여부는 북한당국이 하며 우리는 아무런 정책수단도 갖지 못하고 있음

- 따라서 현 상태에서 우리는 경제공동체 형성이 본 궤도에 오를 수 있도록 우리 내부의 문제를 정비하는 것이 바로 북한의 호응을 유도하는 길임
- 즉, 남북한 교류·협력이 경제공동체의 실현과 동질성 및 상호보완성 회복이라는 차원에서 경제적 논리에 따른 투명한 제도적 장치에 의해 일관되고 지속적으로 이뤄질 수 있도록 추진되어야 할 것임.
  - 이 경우, 예컨대 긍정적인 의미가 작지 않았던 식량차관이 결정과정의 투명성 결여로 “퍼주기”라는 비판을 받지는 않았을 것임
  - 이러한 교류와 협력이 쌓이게 되면 상호이해와 신뢰가 구축되고 이를 바탕으로 남북 농업간의 상호보완적인 생산질서를 구축할 수 있을 것임.
- 그러나 경제공동체 형성의 중요성에도 불구하고 그 실천을 위한 방안에 대한 모색은 제대로 이루어지지 않았는바, 체계적이고 종합적인 계획과 함께 분야별로도 실행방안이 마련되어야 할 필요가 있음.
- 이러한 필요성을 바탕으로 유럽연합이 체제전환 중에 있는 중·동부유럽 국가들을 편입시키는 과정을 분석하여 남북한 농업부문에 그 활용가능성을 타진하여 농업부문의 포괄적이고 구체적인 실행계획을 수립하는데 본 연구의 목적이 있음.

## II. 경제공동체 유형 및 추진방식

- 경제공동체는 그 통합 결속도에 두 가지 유형으로 나눌 수 있음.
  - 제도적 경제공동체(institutional economic community)의 전형적 사례는 유럽연합(EU: European Union)으로 1957년 3월 로마조약에 의해 베네룩스 3국, 독일, 프랑스, 이탈리아를 중심으로 출범한 EEC (European Economic Community)는 자유무역지대(Free Trade Area)에서 출발하여 관세동맹(Customs Union)과 공동시장(Common Market)을 거쳐 화폐동맹(Economic Union)과 정치동맹(Supernational

Union)의 순으로 발전하고 있음. 현재 유럽연합은 마스트리히트 조약에 의한 화폐통합을 이룬 상태로 경제공동체 형성이 국가간 정치·경제 제도적 합의의 바탕 위에서 추진되고 있는 것이 특징임.

- 기능적 경제공동체(functional economic community)의 사례는 중·대만 경제관계가 대표적으로 공식적인 조약 체결 이전에 경제·사회·문화분야의 교류·협력증진이 공동체 형성을 위한 수단으로 작용하여 실질적인 경제공동체가 형성되고 있는 상태임.
- 남북경제공동체의 형성에 있어서는 제도적 추진방식이나 기능적 추진방식의 어느 하나를 적용하는 것은 불가능하며 바람직하지도 않음.
- 결국 남북경제공동체의 추진은 제도화를 근간으로 발전하는 유럽연합의 제도적 측면을 기본으로 하되, 중국·대만간 실질적 교류·협력에 따른 산업의 유기적 관계형성이라는 기능적 측면을 종합적으로 고려하여야 할 것임.

### III. EU의 확대와 중·동부유럽 국가의 가입

- 프랑스, 서독(현 독일), 이탈리아, 베네룩스 3개국 등 6개국의 경제동맹 형태로 출범한 유럽경제공동체는 그동안 4차례에 걸쳐 영국, 아일랜드, 덴마크(1973년), 그리스(1981년), 스페인, 포르투갈(1986년), 그리고 오스트리아, 스웨덴, 핀란드(1995년) 등 9개국을 회원국으로 받아들이면서 오늘날의 유럽연합으로 성장했음.
- 유럽연합의 중·동부유럽으로의 5차 확대는 1980년대 후반 사회주의체제 붕괴 이후 서로의 이해관계가 맞았기 때문에 가능했음.
- 즉 유럽연합은 지역내의 지속적인 경제성장과 평화를 위해 중·동부 유럽국가들의 정치·경제·사회적인 개혁이 필요했음.
  - 반면 중·동부 유럽국가들도 옛 소련체제 붕괴 이후 새로운 시장의 확보와 정치적 안정을 위해 유럽연합 가입이 최대의 외교적인 목표가 될 수밖에 없었음.

- 2004년 5월 1일 중·동부 유럽 및 지중해 10개국의 추가가입은 과거의 유럽연합 확대와는 규모와 다양성면에서 비교가 되지 않을 전망이다.
  - 새롭게 출범할 유럽연합은 2001년 기준 전체인구 4억5,000만명, 국내총생산액(GDP)이 세계총생산액의 30%에 이르는 8조5,000억달러, 교역규모가 4조달러에 달하는 세계 최대의 단일 경제권으로 부상, 유럽연합의 국제적인 위상과 역할이 크게 높아질 것으로 보임.
  - 그러나 1인당 GDP는 중·동부유럽 국가들의 경우 유럽연합 평균의 20%(불가리아)부터 70%(슬로베니아)에 이르기까지 각국별로 엄청난 편차를 보이고 있음. 반면에 제 2/3차 확대과정에서 가입했던 현재 유럽연합 내에서 비교적 덜 발달된 국가였던 당시 포르투갈과 스페인의 1인당 GDP는 각각 유럽연합 평균의 50%와 70% 정도였음.
  
- 따라서 유럽연합은 이들 국가가 공식적으로 가입하기 이전에 정치적으로나 경제적으로 유럽연합과의 격차를 최대한 좁혀야하는 과제를 안고 있음.

#### IV. 유럽연합의 확대와 농업/농촌부문 통합전략

- 유럽연합은 1988년말부터 폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아, 루마니아, 불가리아, 유고슬라비아와 차례로 무역협력협정을 맺음으로써 중·동부유럽 국가들과 경제적 교류를 제도적으로 촉진하려는 움직임이 있었음
  - 1990년에 상기 6개국을 일반특혜관세(GSP) 대상국가에 포함.

##### 1. 가입준비를 위한 유럽연합의 전략

###### 유럽협정(European Agreement)

- 1990년대에 들어 유럽연합은 가입후보국들의 가입과정을 용이하게 하기 위하여 일련의 협정을 맺었음.
  - 유럽협정: 쌍무간 정치적 대화의 정례화, 상호교류와 관련한 정부규제의 조정, EU에 의한 기술 및 금융지원, 경제교류의 긴밀화를 위한 구

체적인 방안이 포함

- 상기협정의 일부인 “경제 및 무역에 관한 잠정협정”(자유무역협정: 1992년부터 발효)을 통해 완전한 자유무역의 실현을 목표로 무역장벽을 제거하였음.

□ 가입요건(Copenhagen Criteria) 제시

- 유럽협정의 체결을 토대로 진전된 유럽연합과 중·동부유럽과의 관계는 1993년 6월 코펜하겐 정상회담에서 유럽협정을 맺은 중·동부 유럽국가들을 처음으로 “잠재적인 회원국(potential members)”으로 지칭하고, 향후 이들의 정식가입을 추진해 나가기로 선언하였음.
- 그러나 오랜 기간동안 사회주의 체제를 유지함으로써 기존 유럽연합의 회원국들과 상당한 정치, 경제적 격차가 존재하기 때문에, 기존의 확대와는 달리 이들이 유럽연합에 가입하기 위해서는 “코펜하겐 수렴조건(Copenhagen Criteria)”이라 불리는 포괄적인 가입요건을 제시하였음.
  - 민주주의와 법치주의, 인권 및 소수민족 보호를 보장하는 안정적인 제도의 확립(정치적 요건)
  - 실질적으로 작동하는 시장경제체제의 정비와 아울러 현존 유럽연합 시장의 경쟁압력에 대처할 수 있는 능력(경제적 요건)
  - 단일시장제도, 기술표준, 환경, 사법제도 등을 망라하는 ‘유럽공동체규약(acquis communautaire)’을 내국법에 수용하는 것을 포함하여 회원국의 의무를 이행할 수 있는 능력(유럽공동체규약 채택 및 준수요건)
  - 가입후보국들은 행정조직을 조정하여 통합조건을 완성해야 하며 유럽연합 입법사항이 자국에 충실히 이행될 수 있는 구조를 갖추어야 함

□ 유럽공동농업정책에의 통합

- 유럽연합은 신규회원국과의 농업협상(31개 협상사항 중 7장)에서 가입후보국 농업부문의 구조조정을 촉구하고 농촌지역의 전환문제를 완화하기 위해서 강화된 농촌개발정책을 통하여 재정지원을 확충하도록 제안하였음.



- 직접지불의 점진적인 확대: 유럽연합은 가입후보국에게 즉각적으로 100%의 직접지불제를 도입할 경우 기존의 농업구조가 그대로 유지되고 현대화 및 구조조정과정에 장애가 된다는 판단에 따라서 향후 10년 동안의 전환기간을 두어 점진적으로 직접지불을 도입할 것을 제안하였음.
  - 유럽연합에 가입하게 되는 신규 회원국들은 많은 준생계농(semi-subsistence farm)을 보유하고 있어 이들을 경제적으로 지속 가능한 농가로 전환하게끔 특별 보조금을 지원함.
  - 가입후보국의 농촌지역 구조적인 문제를 다루기 위해서 기존회원국과 비례하여 지원기금이 확충되고 규모 또한 확대된 농촌개발전략을 채택하였음.
- 이러한 전략은 1999년 베를린 유럽이사회(European Council)가 동의한 유럽확대에 따른 지출한도와 WTO 도하개발의제(Doha Development Agenda)에 대한 유럽연합의 농업협상 입장과 함께 유럽연합의 WTO 공약과 일맥상통하는 것임.

## 2. 유럽연합의 환경에 적응을 위한 가입전 지원프로그램

- 유럽연합은 중·동부유럽국가들의 유럽연합 가입을 위한 새로운 전략으로 가입신청국들이 “코펜하겐 수렴기준”을 충족하면 가입을 용이하게 하기 위한 지원프로그램(pre-accession assistance)을 마련하였음.
- 농업부문에서, 이를 달성하기 위한 가장 명확한 지원형태는 SAPARD(Special Accession Program for Agriculture and Rural Development) 임.
  - PHARE는 제도 및 기관의 설립 그리고 경제적·사회적 결속을 위한 투자를 지원하며, ISPA(Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)는 환경 및 교통인프라에 대한 대규모 프로젝트를 담당함.
  - EU는 이 프로그램들을 통해 2000~2006년 7년 동안 중·동부유럽국가에 총 210억 Euro를 지원할 예정임.(PHARE : ISPA : SAPARD = 50% : 33% : 17%)

## □ PHARE

- PHARE는 유럽연합과 가입후보국이 공동으로 수행하는 다년간 프로그램으로 노우하우(know-how) 이전형태로 되어 있음. 대부분 정책자문, 컨설팅, 훈련, 법적·제도적 개혁에 관한 내용으로 되어 있음. 또한 이 프로그램은 투자지원, 자본공여, 산업하부구조 개발의 투자, 개발조사와 직접 금융을 제공하여 추가적인 자본투자의 촉매역할을 함
  
- 첫 번째 중점지원분야는 기관 및 제도의 설립(institution building)임. 이는 가입후보국이 그들의 경제적·사회적·지도적·행정적 역량을 강화하는데 필요한 구조와 전략을 구축하고, 인적자원과 경영기술을 발전시키는 것을 지원함.
  - 제도 및 기관설립의 혁신적인 수단중의 하나로 유럽연합은 가입후보국이 공동체규약을 수용하고 집행하는 그들의 노력을 지원하기 위하여, 공동체정책을 담당하는 유럽연합의 공무원과 가입후보국의 공무원간의 교환을 재정지원하고 있음(twinning programme).
  
- 두 번째 우선순위인 유럽공동체규약과 관련된 투자지원은 두 가지 형태로 구성됨.(PHARE 예산의 약 70%를 책정)
  - 가입후보국이 유럽공동체규약을 이행하는데 필요한 질서정책적인 하부구조를 강화하기 위한 투자.
  - 유럽지역개발기금(ERDF)과 유럽사회보장기금(ESF)이 유럽연합의 기존회원국을 지원하는 방법과 유사하게, 경제적·사회적 결속을 위한 투자에 대한 공동지원.
  
- PHARE는 가입신청국 재정수요의 일부만 지원하지만, ISPA와 SAPARD와 공동으로, EIB나 국제금융기구의 공동지원을 위한 촉매로서 역할을 할 수 있음.

## □ ISPA(하부구조 개선)

- ISPA는 유럽연합의 가입을 신청한 중·동부유럽국가들의 환경 및 교통하부구조를 유럽규범에 신속히 적응케 하기 위해 지원되는 프로그램임.
  - 교통하부구조에 관한 투자프로젝트는 유럽연합과 가입신청국을 원활하게 연결하는 범유럽교통망(Trans-European Transport Network)의 확장과, 이러한 범유럽교통망과 가입희망국가의 국내 교통망을 연결하는 것이 목적임.
  - 환경하부구조의 구축과 관련된 ISPA 프로젝트는 식수, 오수처리, 폐기물관리, 공기오염과 관련됨

#### □ SAPARD(농업 및 농촌개발)

- SAPARD는 유럽공동체 예산으로 2000-2006년 기간동안 유럽연합에 가입신청을 한 중·동부유럽 10개국의 농업과 농촌환경의 구조적 개선을 지원하기 위한 프로그램임.
  - SAPARD의 목적의 하나는 유럽연합에 가입하는 즉시 유럽공동체규약(acquis)을 적용할 수 있는 새로운 구조를 구축하는 것임.
  - 다른 하나는 각 신청국의 농촌지역을 대상으로 여러 가지 소규모 프로젝트를 수행하는 것임
- SAPARD에 의해 지원가능한 사업부문
  - SAPARD는 가입신청국들이 재정지원을 받을 수 있는 포괄적인 목록(measure)을 제시하고, 가입신청국이 작성한 개별 농업/농촌개발 프로그램을 기준으로 지원함.
  - 따라서 개별 프로그램의 내용은 해당국가가 설정한 우선순위를 반영하고 있음.
- 공동재정지원(co-financing)
  - SAPARD에 의하여 지원되는 모든 프로젝트는 유럽연합과 가입신청국이 공동으로 재정 지원함. 공동으로 재정지원하는 목적은 되도록 많은 지원을 제공하고 가입후보국의 책임감을 배양하기 위함임

- 공동재정지원원칙은 전적으로 공공재정으로 충당하는 투자, 그리고 민간자금이 포함되어 그들 자신의 수익을 발생시키는 투자로 구분하여 지원비율을 달리함
- 중·동부유럽국가들이 재정지원을 받기 위해서는 몇가지 예비적 조치가 충족되어야 함.
- 첫 번째 요소는 2000년부터 2006년까지 7개년의 SAPARD 프로그램을 작성하는 것으로 PHARE와 ISPA와는 달리 개별 가입신청국은 기존 회원국이 채택하고 있는 농업개발 프로그램의 원칙에 의거 개발프로그램을 각기 수립해야 함. 이 프로그램에는 가입후보국이 유럽공동체규약을 이행하고 그들의 농업과 농촌지역에서 시급한 문제점을 해결하는데 필요하다고 여기는 SAPARD 사업의 모든 분야를 망라하게 되는데 최대 SAPARD 규정에 제시된 15개 항목(measure)을 포함할 수 있음.
  - 공동체 법규가 가입신청국에는 적용되지 않기 때문에 공동체의 재정지원과 관련하여 적절한 용도에 재원이 배분될 수 있도록 자금의 통제와 의무에 대해서 가입신청국과 사전에 협상을 통해 양자간 재정지원협약(Bilateral Financing Agreement)을 맺어야 했음.
  - 마지막으로 가입신청국은 단독으로 SAPARD프로젝트의 선별 및 운영, 재원 할당 그리고 통제장치 수행에 대한 책임을 지고 담당할 기관(SAPARD Agency)을 설립하여야 하며, 이 담당기관은 EU집행위원회에 의해 승인되어야 함. SAPARD 담당기관은 자금을 지불하고 프로그램을 집행하는 독립적인 두 부서로 구성되어야 함
- 분권적 관리(decentralized management)
- SAPARD의 또 하나의 목적은 유럽연합의 기존회원국이 구조기금을 지원받기 위한 농촌개발 프로그램의 원칙과 절차에 관한 실제적인 경험을 가입신청국들이 얻도록 하는 것임.
  - 따라서 PHARE나 ISPA와 같은 다른 가입전 프로그램과는 달리 SAPARD에서는 프로젝트의 선정에서부터 기금의 지불까지 EU가 전혀 개입을 하지 않고 가입신청국의 담당기관이 모든 책임을 지게 됨
- SAPARD 시책별 및 국가별 내용 분석

- 가입신청국들은 각기 자국의 여건에 알맞은 농업/농촌개발 프로그램을 수립하여 1999년 12월 29일까지 계획안을 제출하였으며 집행위원회의 검토와 수정작업을 거쳐 2000년에 채택되었음.
- 모든 가입신청국 프로그램의 내용 중 가장 많은 부분은 농산물 가공 및 유통개선, 농가에 대한 투자, 그리고 농촌하부구조에 대한 투자임
  - 가입신청국을 통틀어 농산물 가공 및 마케팅에 대한 투자지원은 공동체지원금의 26%에 달함.
  - 그 다음으로는 농가 및 농촌하부구조에 대한 투자지원으로써 각각 20%를 약간 넘는 수준임.
  - 농외소득 개발사업은 11%를 차지하였으나 다른 9개의 사업은 4%를 넘지 않음
  - 한편 농가구호사업(farm relief) 및 농가관리 서비스 그리고 토지등기체제 확립과 개선을 위한 계획은 어느 나라의 프로그램에도 포함되어 있지 않았음.

#### ○ SAPARD프로그램의 집행상 문제점

- 너무 많은 지원자금이 농가나 가공 및 유통부문에 투입되었음. 이러한 투자는 경제적으로 효율적일수도 있지만 정책적으로 유도된 투자는 정책실패의 위험이 상존함
- 농촌하부구조개선: 전체 예산에서 차지하는 비중이 꽤나 높지만 아주 작은 규모로만 투자되었음
- 농축산물의 품질 및 위생관리구조와 소비자보호, 토양개량 및 경지정리, 생산자단체 육성 그리고 토지등기체제의 확립과 같은 공공재적인 부문은 많은 나라에서 채택하지 않았으며 수익을 창출하는 투자에 비하여 상대적으로 과소투자되었음
- 많은 기술적인 지원에도 불구하고 SAPARD프로그램 시행규정이 까다로워 경험이 많지 않은 가입후보국들이 충족시키기에는 너무 어려움이 많았음

## V. 북한 농업/농촌 발전을 위한 과제

- 단기적으로는 남북경협, 장기적으로는 경제공동체를 형성하기 위해 추진해야 할 과제는 두가지 차원에서 접근할 수 있음
  - 하나는 정책적인 차원에서 제도화와 관련된 정책과제를 중심으로 파악하는 것이며
  - 다른 하나는 농업분야 측면에서 구체적인 프로젝트를 중심으로 파악하는 것임
  
- 본 연구에서는 전반적인 남북관계의 개선에 따라 남북경협이 상당 정도 활성화되고 북한의 대외관계 정상화와 함께 개혁·개방하여 남한이 제시하는 북한농업의 발전방안 또는 전략에 대해 북한의 수용가능성이 높아진 상황을 설정하였음
  
- 농업분야에 대한 구체적인 과제(프로젝트)는 SAPARD를 중심으로 한 유럽연합의 경험에 비추어 크게 생산부문, 유통가공, 농촌개발, 농의소득원 개발, 그리고) 교육 및 조직화로 구분하였음

### 1. 제도분야

#### 사유화 방향

- 사유화와 관련하여 가장 큰 과제는 북한의 국유 및 협동단체 소유로 되어있는 토지의 소유권과 이용권을 어떻게 할 것인가? 그리고 북한지역 경제활성화를 뒷받침하기 위하여 토지정책은 어떠해야 하는가임.
  
- 토지의 사적소유권을 확립하는 데에는 원칙적으로 세 가지 방법이 있음. 매각을 통한 사유화, 반환(배상)을 통한 사유화 그리고 대중적 사유화로 구분할 수 있음.
  
- 중·동부 유럽국가의 사유화는 “구소유자에의 반환(배상)”을 최우선의 과제로 하였음.

- 반환(배상)의 방법으로는, 실제로 집단화 이전에 구소유자가 소유하고 있던 구체적인 토지구획을 반환한 경우와, 경매에 참가해서 토지를 취득할 권리를 주는 바우처 내지 토지지분의 형태로 반환(보상)이 행해진 경우의 2가지가 있었음.
- 토지개혁은 주로 다음과 같은 세 가지 방식으로 시행되었음.
  - 폴란드와 알바니아를 제외한 대부분의 중·동부유럽국가에서는 구소유자(토지개혁 이후 신농민계급)에게 농지를 반환하는 방식을 채택하였음.
  - 러시아와 우크라이나를 포함한 많은 구소련국가에서는 국영 및 협동농장의 토지를 이 농장의 구성원들에게 지분이나 증서 형태로 분배하였음.
  - 동아시아의 체제전환국, 알바니아, 그리고 일부 루마니아에서는 대규모 농장의 농지를 농장 종사자나 농촌지역 가계에 균등하게 물리적으로 분할하는 방법을 채택하였음.
- 구사회주의 국가들의 구소유권문제와 토지사유화 처리방법은 개별국가의 역사적 정치적 배경과 개혁이전 상황(초기조건)에 크게 영향을 받아 다양하게 전개되었음.
- 대부분의 중·동부유럽국가들은 구소유권의 회복을 원칙으로 모든 토지를 원소유자에게 반환하고자 하였으나 많은 재산과 토지들이 소유관계의 불확실성으로 인하여 원소유주의 확인과 반환과정이 복잡해 졌고 따라서 시간과 행정력의 소모가 컸음. 이러한 문제는 결국 소유권의 불확실성으로 이어졌고 이로 인해 투자의 지연 및 정부차원의 지원마저도 어렵게 하였음.
- 대부분의 구사회주의 국가들은 토지문제를 해결함에 있어서 단지 소유권 차원에서만 접근한 것은 아니었음. 주민들의 재산형성이나 시장경제의 활성화를 위한 구매력의 제공 등도 함께 고려하였음.
- 북한농업의 사유화 전략을 세우기 위해서는 사회주의 경제에서 시장경제로 체제전환한 중·동부유럽국가의 경험을 배울 필요가 있음.

- 각 나라의 사유화전략은 무작위로 선택된 것이 아니라 나라마다 처한 상황과 역사적 배경을 토대로 만들어진 것임.
- 따라서 북한 토지의 사유화를 위한 전략도 해방 후 북한의 토지개혁 및 협동화를 고려하여 수립되어야 할 것임.
- 이러한 시도는 효과적인 사유화 전략을 수립하는데 필요할 뿐만 아니라 사유화에 대한 북한 주민의 정치적 지지를 확보하는데에도 큰 도움이 될 것임.

○ 사유화는 북한경제의 안정에 기여하는 방향으로 이루어져야 함

- 사유화의 목적은 단순히 국유재산의 소유권을 민간에게 넘기는 것이 아니라 북한 경제가 개방된 시장질서에 적응하면서 발전할 수 있는 기반을 조성하는데에 있음. 따라서 사유화전략이 북한지역 경제발전의 원동력이 될 투자촉진과 생산성 향상을 염두에 두는 것은 당연함.

○ 북한농업의 개혁과정에서 정책목표로서 설정되어야 할 중요한 항목 중 하나는 경쟁력 있는 농업경영구조의 창출이며, 이는 영농규모를 일정수준 이상으로 유지시키는 데에서 출발해야 할 것임.

□ 시장자유화

- 중·동부유럽 국가에서 시장 자유화란 경제성장의 충분조건은 아니라는 것을 우리에게 보여주고 있음.
  - 자유화란 단지 성장을 위한 여러 필요조건중의 하나일 뿐임.
  - 경제학자들이나 정책입안자들이 제도구축과 그 후속조치들의 중요성을 간과한 채 그 지역의 시장자유화에 대해 너무 큰 기대를 걸었던 것이 사실임.
- 지난 십여년간 체제전환국이 경험한 정치적 불안때문에 시장경제의 중추가 되는 제도가 제대로 형성될 수가 없었음.
  - 정치가 불안하면 경제도 불안해지고 이런 상태가 지속되면 정부에 대해서 뿐만 아니라 시장체계에 대해서도 불신을 하게 됨.
- 북한 농산물시장의 기능활성화를 위해서는 도매시장과 중간유통 조직의



역할에 대한 검토가 필요함.

- 중장기적으로는 권역별로 북한지역을 세분화하고 권역중심의 물류기지 건설과 함께 도매시장의 건설을 통해 지역담당유통체계를 형성하는 것이 바람직함.
- 시장기능의 회복과 활력을 불어넣기 위한 방안으로는 우선적으로 기존 농민시장의 상설화가 필요함.
- 농민시장의 확대를 통해 지역별로 정기적인 상설시장을 개설하고 종합 소매시장을 단시일내에 개설함으로써 시장기능을 활성화시키는 일이 매우 중요함.

○ 시장기능의 부활·확대를 위해서는 공정거래질서를 확립하는 일이 매우 중요함.

- 공정한 상업관행을 유도하고, 바람직한 거래질서를 정착시키기 위해서는 각종 형태의 시장에 대한 지도 및 관리감독을 철저히 해야 함.
- 동시에 상공인협회등을 중심으로 하는 자치단체의 육성 또한 중요한 사안임.

○ 가격 자율화의 단계별 계획 수립이 필요함.

- 1단계 : 전략 농산물에 대한 가격통제.
- 2단계 : 전략 농산물에 대한 시장가격과 정부고정가격의 공동실시
- 3단계 : 완전시장가격으로 이전

□ 집단영농체계의 개편

○ 국영농장이나 협동농장에서 민영화된 농장으로 전환하는 과정에서 다양한 농장경영형태가 등장하게 됨.

- 농장의 경영형태 전환과 동시에 농업생산수단의 사유화가 이루어지게 됨.
- 경영형태의 전환과 농장의 사유화 과정에서 경쟁력을 확보할 수 있도록 적정영농규모를 유도해야하는 문제가 있음.
- 단위농장의 규모화는 농업부문의 과잉노동력 감축으로 이어짐에따라 농업노동력 재편문제도 중요하게 고려되어야 함.

○ 사유화와 관련하여서는 "어떠한 목적과 방식에 의해 사유화가 진행되었

는가? ” 라는 질문이 중요하며, 대규모 영농조직의 재편과 관련하여 “어떠한 원칙이 중요시되었는가? ” 즉, 가족농우대 원칙인가 아니면 효율적이며 시장경제체제에서 경쟁력있는 중규모의 농업법인을 우대하였는가 등임.

- 중·동부유럽 제국의 농지 사유화와 협동농장 개혁 경험으로부터 분명해진 것은 토지소유권의 변화와 토지이용형태의 변화는 별개의 문제라는 점임.
- 경영능력을 갖춘 인력 육성이 중요함.
  - 이들을 통해 북한 지역의 농업과 지역사회의 발전이 약속될 수 있을 것임.
  - 남한의 인력과 자본이 진출할 수 있게 될 경우 개편작업에 북한지역 영농에 종사하였던 주민이 중심적인 주체가 될 것임.
- 북한 협동농장의 개편은 50여년 동안 남한농업과의 단절에 의한 연계성 부족과 북한농업의 낙후성으로 인해 일시적인 개편방안은 단기적 효과만을 기대할 수밖에 없음. 따라서 남북한간의 농업발전 차이와 함께 국제시장에서의 경쟁력 회복을 위해서는 단기적 계획과 중·장기적 계획으로 분리하여 개편계획을 수립하는 것이 바람직 할 것임.
- 북한 협동농장 개혁은 사유화에서 오는 충격을 최소화하고 새로운 정착과 적응능력 제고를 위해 농지사유화와 농업구조를 개편·추진 할 전담 기구가 필요함. 추진기구의 임무는 토지 및 생산수단의 사유화 및 농업구조개편 조치와 관련된 일체의 업무는 물론 이와 관련된 각종 갈등과 분쟁의 중재 및 조정 업무가 되어야 할 것임.

## 2. 분야별 과제

- 농업분야에 대한 구체적인 과제(프로젝트)는 SAPARD를 중심으로 한 유럽연합의 경험에 비추어 크게 생산부문, 유통가공, 농촌개발, 농의소득원 개발, 그리고) 교육 및 조직화로 구분하였음

□ 생산분야

- 북한의 농업부문이 개방될 경우 남한 농업과의 격차는 매우 클 것이며 이는 동유럽 국가들이 경험한 부문을 북한에 원용할 가능성이 많음. 즉 농업생산분야에서의 인프라 조성 및 가공 그리고 친환경 분야의 모든 부문은 중·동유럽 국가들의 경험을 북한에 원용할 수 있을 것임.
- 환경친화적인 농업생산 사업은 최근 농업분야의 변화추세와 더불어 남북 농업 통합시 북한 농업의 환경조건이 남한과 너무 차이가 날 것이기 때문에 남한에 적용되고 있는 조건들을 그대로 북한에 옮겨 놓을 수 있는 상황이 아니므로 사업의 내용 설정이나 사업수행을 위해서는 상당한 준비작업이 필요할 것임.
- 북한의 친환경적 농업생산의 주 사업 분야로는 유기농, 생물다양성(농업 유전자 포함), 습지를 포함한 특수 생물 군락 및 조경사업 등임.
- 토양개량 및 경지정리는 북한에서도 필요성이 높을 것으로 판단됨. 또한 북한에서는 토지의 병합과 필지정리가 급선무이고, 필지분산 문제, 다수에 의한 토지 공동소유문제, 토지등기의 불완전성 및 필지의 접근 불가능 문제 등이 주요현안 문제로 대두됨.
- 농업용수 관리사업은 관개시설의 현대화 작업이 주축이 되는데 홍수시 농지 유실방지를 위한 제방구축, 댐 건설과 관개망구축이 있음
- 농가에 대한 투자사업의 내용은 농가건물의 건축 또는 개축, 농기계 및 설비 구입, 가축분뇨 처리시설 및 사료저장시설 확충, 우유 또는 육가공 시설의 건축 또는 개축 등임.

□ 유통가공부문

- 농산물의 유통 및 가공분야에 대한 투자지원사업은 북한의 식량사정과 대부분이 자신의 수익을 발생시키는 투자임을 감안할 때 상대적으로 시

## 급성이 덜해 보임

- 또한 유럽연합이 중·동부유럽국가들에게 지원한 농산물의 유통 및 가공분야에 대한 투자지원사업은 일반적으로 기존에 있는 농식품산업의 재구축과 현대화와 관련하여 품질개선과 효율적인 생산방식의 도입을 통해 위생수준이 한 단계 높은 식품을 생산하기 위한 것으로 북한에 대한 원용가능성은 낮아 보임
  - 그러나 농산물가공산업은 농가의 현대화와 아주 밀접한 상호관련성이 있으며 농외소득과 고용의 증대를 가져와 농촌지역을 간접적으로 지원하는 효과를 고려하면 사업내용의 설정이나 사업수행방식에 준비작업이 필요함
- 농산물의 유통 및 가공부문에 대한 투자는 식품안전, 위생, 환경보호규범을 충족시키는 가공기업의 숫자를 늘리는 것을 목적으로 하며, 목표는 구체적으로,
- 생산의 고효율을 달성하기 위한 농수산물가공업체의 현대화
  - 주어진 부문의 생산량과 생산력 증가 외의 농수산물 가공사업의 재구성
  - 유통 체인의 설치와 개선, 시장에 농산물 사전판매준비와 소개
  - 고부가가치 있고, 생태학적으로 입증된 제품과 시장성 있는 제품의 개발
  - 작업 여건 개선, 농수산물 가공과정에서 야기되는 환경오염 경감
  - 생산자조직 및 그들의 연합을 강화
  - 식품의 품질과 안전성을 개선 등임.

## □ 농촌개발

- 농촌생활의 안정화와 인구의 적정수준 유지를 위해서는 농촌마을을 재정비하는 것이 필수요건임. 따라서 살기 좋은 마을을 가꾸고 활기찬 지역분위기를 조성해야만 새로운 투자를 유발시키고 농촌관광지로서의 면모를 갖출 수 있고 따라서 부업소득도 올릴 수 있을 것임. 생활환경의 질적 향상은 환경보호에도 중요한 역할을 할 것임.
- 농촌지역 발전을 제약하는 주요 요인 중의 하나가 바로 열악한 하부구조임. 농촌 정주민의 경제적, 사회적 및 문화적 삶의 질을 향상시키기 위해 농촌 하부구조를 개선할 필요가 있음. 농촌의 하부구조를 개선함으로써 농촌경제가 활성화되고 주민의 삶의 질이 향상됨으로써 급격한 이농

현상을 완화시킬 수 있을 것임.

- 농업부문에 있어 소유권과 이용구조가 전환됨에 따라 농로와 관련 시설 (배수시설, 도랑 등)도 새롭게 개보수 되어야 할 필요가 있음. 또한 농촌 지역의 심각한 문제로 대두되는 것이 하수처리시설의 부족임.

#### □ 농의소득원 개발

- 농촌지역 주민의 소득 악화를 막기 위해서 농촌지역에서 부업기회와 기타 소득원을 개발할 필요가 있음. 일자리를 잃은 주민이나 영농활동으로 충분한 소득을 얻지 못하는 주민에게 신속하게 대체 소득원을 알선해 줄 수 있어야 함.
- 지역조건에 알맞은 다양한 농업활동, 즉 지역 특유의 생산, 가공 및 유통 또는 고품질 및 유기농산물의 생산활동 등이 농촌발전의 한 부분이 될 수 있을 것임. 그 외에 다양한 농의 소득원으로는 농업관련 서비스업으로 농촌관광, 마을 리크리에이션과 비농업 관련 소득원으로는 수공예, 지역발전에너지 사업 등을 들 수가 있음. 이러한 경제활동을 통해 소득을 향상 시키고 동시에 고용기회를 확대하고 나아가 농촌생활의 질적 향상을 꾀할 수 있을 것임.

#### □ 교육 및 조직화

- 북한의 경우 무엇보다 장기적이며 근본적인 시책은 북한농촌주민에 대한 타 직업으로의 직업교육과 농촌잔류인원에 대한 조직화를 통한 효율성의 제고임. 시기적으로 파급효과가 늦게 나타나지만 사업의 주체가 해당지역의 주민들임을 감안하면 지속적으로 추진할 필요가 있음. 중·동부유럽국가에서 시행되었던 각종 교육 및 조직화 시책들은 북한지역에서 직접적으로 원용될 가능성이 매우 높음. 다만 시책들간의 우선순위의 설정에 있어서 북한의 여건에 적합하도록 조율할 필요가 있음.
- 직업훈련개선 사업의 주 내용은 농업인, 산림 소유주 그리고 그 밖의

지역주민을 위한 직업교육 과정으로 젊은 농업인을 위한 교육, 친환경 프로그램 부문을 결정케 하는 농업인 훈련, 전문적인 산림 관리를 위한 기술적 지식의 향상 등이 있음.



# I. 서론





## I. 서 론

- 통일은 그 자체에 목적이 있는 것이 아니라 통일을 통하여 전체 한민족의 삶의 질을 한 단계 격상시키는 데에 의의가 있을 것임.
  - 무력을 통한 통일이나 북한의 급변사태에 기인한 통일은 통일과정에서 물론 통일 이후에도 심각한 부작용과 혼란을 초래할 것이므로 오히려 오랜 기간동안 한민족의 삶의 질을 격하시킬 우려가 있음.
  
- 따라서 통일은 그 자체도 중요하나 통일에 이르는 중간과정이 통일을 이룩하는 것 못지않게 중요한 과제임.
  - 「자주」, 「평화」, 「민주」의 기본원칙 하에 각 분야에서 교류·협력을 심화시켜 나감으로써 남북한의 동질성을 회복할 수 있을 때 통일과정에서의 부작용 최소화는 물론 통일한국의 잠재적 역량을 최대화할 수 있을 것임.
  
- 이를 위해서는 통일의 전 단계로서 교류·협력 심화의 결과이자 교류·협력 증진의 중간목표라 할 수 있는 남북공동체의 형성이 필요함.
  - 특히 다른 분야에 비하여 체제 및 이념의 상이성에 기인하는 제약이 상대적으로 작으므로 교류·협력의 현실적 실현가능성이 가장 높은 경제분야에서의 남북공동체, 즉 「남북경제공동체」<sup>1)</sup>의 형성은 가장 우선

---

1 남북경제공동체라는 명칭은 김대중 대통령이 2000년 신년사에서 남북경제공동체 형성을 위한 국책 연구기관간의 공동연구를 제의함으로써 본격적으로 사용되었으나, 이전에는 민족경제공동체라는 용어가 주로 사용되어 왔음. 두 용어 모두 남북한간의 경제교류와 협력을 발전시킴으로써 현존하는 남북한간의 이질성을 극복하고 공동의 경제권을 형성하기 위한 목적에서 계획·추진되고 있다는 점에서는 동일하나 남북경제공동체라는 개념이 가치중립적으로 남북한간 경제부문에서의 공동체를 의미하는 반면, 민족경제공동체는 남북한간 경제공동체를 형성함에 있어서 민족의 중요성을 강조하고 있는 개념임.

그러나, 세계는 이미 민족 혹은 국경을 기초로 형성되었던 경제단위는 유럽연합(EU), 북미자유무역협정(NAFTA), 남미공동시장(MERCOSUR), 그리고 아시아의 각국들도 자유무역협정 체결 등을 통해 상호 이익의 창출을 위해서 새롭게 재편되고 있는 상황에서 남북한간의 경제공동체를 민족에 바탕을 두고 추진한다는

적으로 요구되는 과제임.

- 따라서 남북한 교류·협력이 제로섬 게임이 아닌 포지티브섬 게임이라는 확신에 바탕을 두고 경제분야의 교류·협력도 단기적인 경제적 이익의 추구라는 차원보다는 중·장기적으로 남북한 경제공동체의 실현과 남북한 동질성 및 상호보완성 회복이라는 차원에서 “남북한 자유무역지대(FTA) 협정”과 같은 경제적 논리에 따른 투명한 제도적 장치에 의해 이뤄질 수 있도록 추진되어야 할 것임.<sup>2)</sup>
  - 이와 같은 접근은 경제부문의 교류·협력을 통한 남북 상호간의 이익을 추구할 수 있을 뿐만 아니라 인적·물적 교류를 실행시켜 단절된 같은 민족간의 이해를 촉진시키는 데에 크게 기여할 수 있을 것임.
  - 이러한 교류와 협력이 쌓이게 되면 상호이해와 신뢰가 구축되고 이를 바탕으로 남북 농업간의 상호보완적인 생산질서를 구축할 수 있을 것임.

---

는 용어는 중국에 거주하고 있는 조선족을 포함할 수 있다는 점에서 중국을 불필요하게 자극할 우려도 있기 때문에 민족경제공동체라는 용어보다는 남북경제공동체라는 용어를 사용하는 것이 보다 바람직할 것으로 여겨짐.

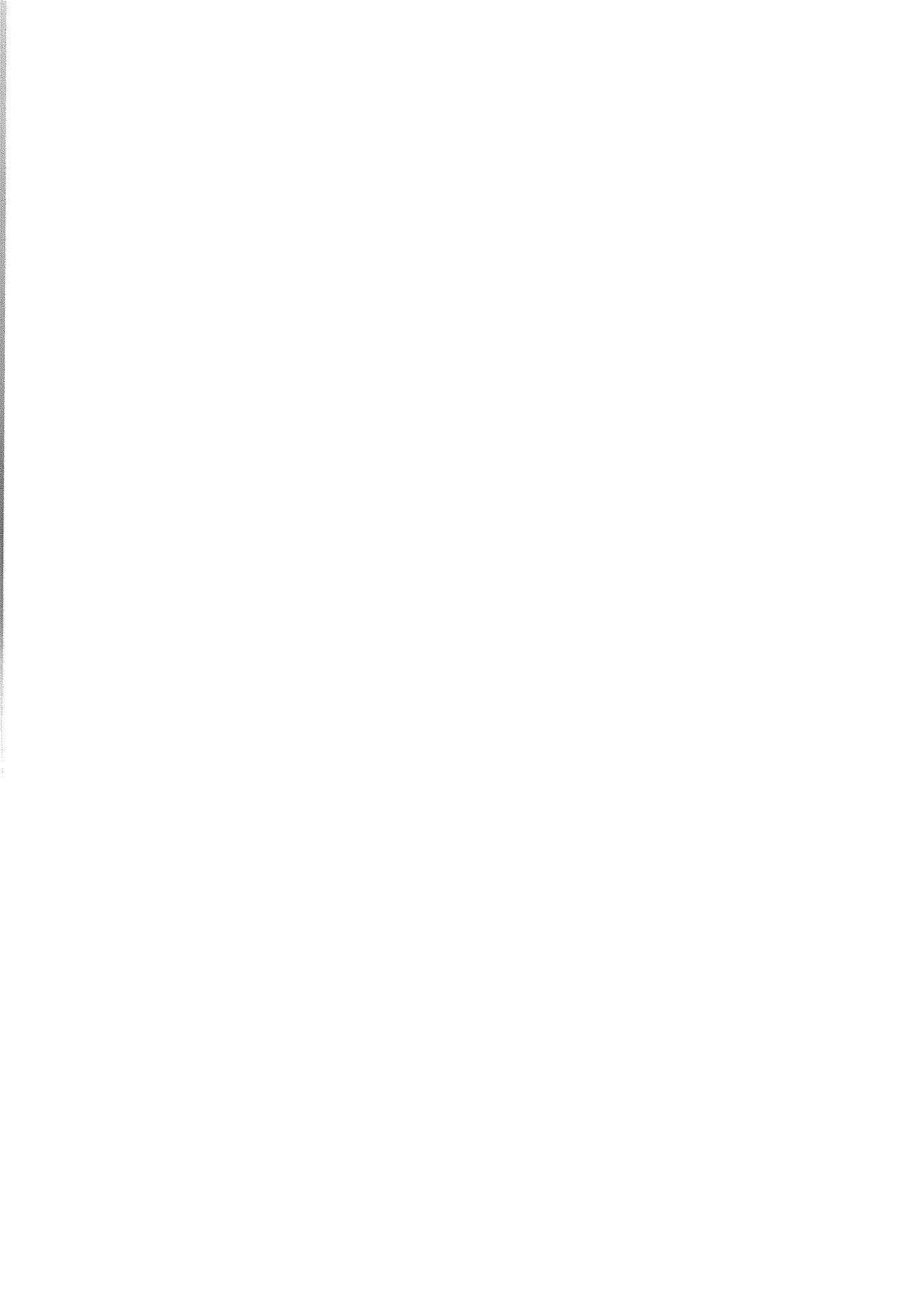
- 2) 혹자는 남북한간의 무역거래는 이미 “남북교류협력에 관한 법률”에 따라 내국간 거래로 인정되고 무관세로 이뤄지고 있기 때문에 별도의 자유무역지대협정 체결은 필요없다고 생각할 수 있으나 자유무역지대협정을 체결하게 되면 최소한의 교역금지 품목을 남북한이 합의할 수 있고 “남북교역물품통관규정”등에 의거해 남한이 일방적으로 적용하고 있는 원산지규정을 남북한간에 합의할 수 있을 것임. 남북한 자유무역지대는 또한 최근 체결되고 있는 다른 나라와의 자유무역지대와 마찬가지로, 단순히 상품의 자유무역뿐만 아니라 투자, 환경, 노동조건 등의 분야에서 합의도 포함함으로써 남북한간의 포괄적인 경제협정으로 기능할 수 있을 것임.

또한, 혹자는 남북한간에는 아직도 평화협정도 체결하지 않은 준전시 상태이므로 자유무역지대협정 체결은 시기상조라고 생각할 수 있을 것임. 유럽연합(EU)의 전신인 유럽경제공동체(EEC)는 프랑스와 독일의 주도로 1958년 출범했는데, 내용을 들여다보면 프랑스와 독일이 분쟁과 갈등의 역사적 오류를 더 이상 되풀이하지 말자는 이유에서 자유무역과 협력의 제도적 틀을 만들었던 것으로. 이는 프랑스가 독일로부터 해방된 지 불과 13년만의 일이었고, 프랑스와 독일이 엘리제우호조약을 체결하기 5년 전의 일이었음.

- 그러나 남북한 자유무역지대와 민족경제공동체 형성의 중요성에도 불구하고 그 실천을 위한 방안에 대한 모색은 제대로 이루어지지 않았는바, 체계적이고 종합적인 계획과 함께 분야별로도 실행방안이 마련되어야 할 필요가 있음.
- 이러한 필요성을 바탕으로 현재 체제전환 중에 있는 10여개 중·동부유럽국가들<sup>3)</sup>의 유럽연합(European Union: EU) 통합과정을 분석하여 남북한 농업부문의 성공적인 통합 가능성과 조건을 살펴보고, 그 활용가능성을 타진하여 현 단계에서 자유무역지대를 거쳐 민족경제공동체 형성에 이르기까지의 과정에 대한 농업부문의 포괄적이고 구체적인 실행계획을 수립하는데 본 연구의 목적이 있음.

---

3 본 보고서에서 사용하는 ‘중·동부유럽국가’는 EU가입을 신청한 10개 중동부유럽국가(Central and Eastern European Countries; CEEC)를 뜻하는 제한적인 개념으로 사용되고 있음. 여기에는 헝가리, 폴란드, 체코, 슬로바키아, 슬로베니아 등 5개 중부유럽 국가와 루마니아, 불가리아 등 남부유럽 국가, 그리고 에스토니아, 라트비아, 리투아니아 등 발틱 3개국도 포함되어 있음.



## II. 남북경협과 남북경제공동체 형성

1. 남북경제공동체 논의의 전개과정
2. 남북경제공동체와 관련한 기본적 논의
3. 최근의 북한 경제 및 경제정책
4. 남북경제공동체의 형성가능성



## II. 남북경협과 남북경제공동체 형성<sup>4)</sup>

### 1. 남북경제공동체 논의의 전개과정

- 1988년의 「7·7선언」과 1989년의 「한민족공동체 통일방안」 발표 이후 남북한 경제공동체를 형성하는 방안이 논의되어 왔으나, 탐색적인 차원 이상의 포괄적이고 구체적인 실행계획은 미비한 상태임.
  
- 1988년 「7·7선언」은 남북한이 대결의 상대에서 동반자적 관계로 지향되어야 한다는 인식을 바탕으로 남북경제관계의 재개를 공식적으로 표방하였음.
  - 「7·7선언」에서 표방한 내용은 동년 10월 7일 경제분야 후속조치의 발표, 1990년 남북교류협력에 관한 법률의 제정 등을 통해 구체화되었음.
  - 그러나 이러한 조치들은 당시의 시점에서 남북경제관계를 활성화시키기 위한 방안들을 모색하는 것이었으며, 경제공동체 형성을 향한 장기적인 계획하에 이루어지지는 못하였음.
  
- 1989년 9월 11일 발표된 「한민족공동체 통일방안」의 기본골격은 남북한 간 점진적 관계개선을 통한 신뢰의 구축과 관계의 개선을 통해 최종적으로 정치적 통일에 도달하는 것임.
  - 「한민족공동체 통일방안」에 의하면 남북한은 통일국가를 이루는 중간과정으로 「남북연합」이란 잠정적 통합체제를 구축하고 남북연합기에 「사회·문화·경제공동체」를 형성하여 통일기반을 조성한 이후 「정치공동체」를 형성함으로써 통일을 완성하는 것으로 상정하고 있음.
  - 따라서 경제공동체 형성단계는 통일을 이루기 위하여 남북한이 필연적으로 거쳐야 할 통합과정 중의 하나임.
  - 그러나 「한민족공동체 통일방안」에는 「사회·문화·경제공동체」의 성격, 형태, 실천방안 등은 구체적으로 명시되어 있지 않았음.
  - 이후에도 공동체를 형성하기 위한 방안은 학계 차원에서의 논의 수준

4 조동호외3인(2001), 한국개발연구원(1999)참조.



을 벗어나지 못하였음.

- 1993년 2월에 출범한 김영삼 정부는 1994년 8·15 경축사를 통하여 「3단계 3기조 통일방안」(혹은 「민족공동체 통일방안」)을 제시하였음.
  - 「3단계 3기조 통일방안」은 「한민족공동체 통일방안」의 기본 골격은 유지한 채, 단계적 기능주의 입장을 택하고 있음.
  - 그러나 「3단계 3기조 통일방안」은 보다 분명히 3단계를 구분하고 있고 단계별 추진과정의 기조를 강조하고 있다는 점에서 「한민족공동체 통일방안」과 차이를 보이고 있음.
  - 즉 「3단계 3기조 통일방안」은 민주적 국민합의, 공존공영, 민족복리의 3기조 위에 「화해·협력」 단계, 「남북연합」 단계를 거쳐 「통일국가」의 최종단계에 이르는 방안을 제시하고 있음.
  
- 그러나 「3단계 3기조 통일방안」에서도 경제공동체 형성에 관한 논의만 있었을 뿐 구체적인 실천계획은 수립되지 못하였음.
  
- 한편 1994년 8·15 경축사에서는 “민족경제의 균형적 발전과 민족전체의 복리증진을 위해 경제공동체를 이룩하는 데 (남북이) 서로 협력해야 할 때”라는 인식하에 「민족발전공동계획」이 제시되었음.
  - 이 내용은 「민족경제공동체」의 형성에 근접하는 개념으로 이해될 수 있으나 후속 조치나 연구는 미비하였음.
  - 더욱이 「3단계 3기조 통일방안」이나 「민족발전공동계획」은 당시 강운이 반복되는 불안정한 남북관계 상황으로 인하여 사실상 대북정책의 기조로서의 역할은 하지 못한 것으로 평가됨.
  
- 특히 김일성 사망 이후에는 북한의 붕괴 가능성이 급속히 대두되고 남북한 관계가 냉각됨에 따라 점진적 통일방안에 대한 관심이 상대적으로 낮아짐.
  - 그 결과 북한의 급작스러운 붕괴와 그에 따른 흡수통일을 전제로 한 경제통합 방안에 대한 연구는 활발히 전개된 반면, 점진적 경제통합

혹은 「민족경제공동체」 형성에 관한 연구는 1990년대 초 이후 정체 상태를 보이게 됨.

- 포용정책을 추진한 김대중 정부는 출범 이후 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 교류협력 증진의 3대 원칙하에 당장 실현가능성이 낮은 통일보다는 중간단계로서 남북한 평화공존 구도의 정착에 대북정책의 초점을 맞추고 있음.
  - 김대중 정부의 출범 초기인 1998년 4월 30일 「남북경협 활성화조치」가 발표되었으나 이는 남북경협을 촉진시키기 위한 규제완화의 성격이었으며, 경제공동체 형성이라는 틀을 전제로 추진된 것은 아니었음.
  
- 그러나 대북 포용정책의 기초 하에서 경제공동체 형성을 위한 논의는 필수적인 것이었으며, 실제로 학계에서는 물론 정부 차원에서도 경제공동체 형성에 대한 보다 구체적인 논의와 연구가 진행되었음.
  - 이러한 움직임은 2000년 1월 대통령 신년사에서 남북경제공동체 형성을 위한 국책연구기관간 공동연구 제의로 발전하였으며, 3월 베를린 선언으로 한층 구체화되었음.
  
- 특히 2000년 6월 남북 정상회담의 공동선언 제2항에서 ‘민족경제의 균형적 발전’에 대해 양 정상이 합의하였는데, 민족경제의 균형적 발전이란 남북한의 경제를 상호 보완구조 속에서 균형적으로 발전시킨다는 것을 의미하는 것으로 해석되며, 이는 결국 남북경제공동체를 지향한다는 표현인 것임.
  - 이에 따라 통일부는 2000년도 주요 업무의 하나로 「남북경제공동체 건설 종합계획」의 수립을 추진하였으며, 국가안전보장회의도 대북정책의 추진과제로 남북경제공동체 건설을 설정하였음.
  - 연구기관 차원에서도 남북경제공동체 형성과 관련한 연구를 추진하기 위한 8개 국책연구기관 협의체가 구성되었으며, 다양한 연구가 진행되었음.<sup>5)</sup>

---

5 예를 들어 민주평화통일자문회의 사무처(2000), 박영호·손기웅(2000), 최신림·이석기(2000), 통일연구원(2000), 이상준 외(2001), 조동호 외(2001), 통일연구원

- 또한 경의선 및 동해선 철도·도로 연결사업 등 정부차원의 대규모 경협사업이 실현됨으로써 실제적으로도 남북경제공동체 형성을 향한 진전이 이루어졌음.
- 2003년 출범한 노무현 정부 역시 남북경제공동체의 형성을 주요한 과제로 설정하고 있음.
- 12대 국정과제의 하나로 제시된 「한반도 평화체제 구축」에서는 남북경협의 확대·발전을 통해 경제공동체의 토대를 마련하는 것을 추진과제로 규정하고 있으며,<sup>6)</sup> 「동북아 경제 중심국가 건설」에서는 2010년까지 남북경제공동구역을 건설할 것을 제시하고 있음.<sup>7)</sup>
  - 또한 통일부(2003)는 2003년도 대통령 업무보고에서 남북 경제연구기관간 협의체를 구성하여 공동연구를 추진할 것을 계획하고 있는데, 이 역시 남북경제공동체 형성을 위한 남북 공동작업의 일환으로 해석할 수 있을 것임.
- 이상에서 살펴본 바와 같이 남북경제공동체 형성과 관련한 연구는 이미 상당부분 이루어져 있는 상태임.
- 그러나 최근 연구들도 10여년전에 이루어진 연구와 비교해 볼 때, 자료의 경신, 대내외 환경변화의 반영 등을 제외하고는 기본 전략이나 추진구도 등 내용적으로는 커다란 차이를 보이지 않음.<sup>8)</sup>
  - 따라서 이제는 남북경제공동체와 관련한 이론적 논의보다는 남북경제공동체를 형성하기 위한 실질적인 사업의 발굴과 효율적인 추진방식의 도출에 보다 노력을 기울여야 할 것임.

---

(2002) 등을 참조.

6 청와대(2003).

7 대통령직 인수위원회(2003), p.220.

8 예를 들어 김국신·이유진(1992), 연하청 외(1993) 등을 참조.

## 2. 남북경제공동체와 관련한 기본적 논의

### 1) 남북경제공동체의 의미

- 집합체의 의미로 사용되는 공동체의 사전적 개념은 한정된 물리적 공간이나 지리적 영역을 공유하는 집단 혹은 공통적 속성, 귀속감, 사회적 유대의식 등을 공유하는 집단으로 정의됨.<sup>9)</sup>
- 그러나 일반적으로 영토가 공동체의 필수적인 요소는 아닌 것으로 이해되고 있으며, 공동체가 무엇을 공유하는 것인지 혹은 구성원들간의 관계는 어떤 것인지에 대해서는 다양한 견해가 제기되어 왔음.
  - 예컨대 Deutsch(1953)는 공동체를 “서로 의사소통을 하게 되고 단순한 재화와 서비스의 교환을 넘어서 서로를 이해하는 사람들”로 정의하였음.
  - Etzioni(1968)는 “공유된 상징들, 가치와 감정뿐만 아니라 공리적 유대와 강압적 유대에 의해서 결속되어 있는 집단”이라고 정의하였음.
  - 또한 Taylor(1982)는 “구성원들이 비교적 동질적인 신념과 가치관의 공유를 바탕으로 직접적이고 다면적인 상호관계를 가지며 호혜적인 인간관계를 형성하고 있는 집단”으로 정의하였음.
- 이상으로 볼 때 공동체를 무엇으로 정의하든지 간에 공동체의 가장 기본적인 요소는 구성원들 사이에 공통적인 가치관 혹은 동질적인 이해관계의 형성이라고 할 수 있음.
  - 그리고 이와 같은 공동체는 실제 현실에 있어서는 영역에 따라 정치공동체, 경제공동체, 사회문화공동체, 안전공동체 등으로 나누어지게 됨.<sup>10)</sup>

9 Azarya(1985), p.136.

10 박영호·손기웅(2000), p.11.

- 그러면 남북경제공동체의 형성이란 경제부문에서 남한과 북한이 서로 공통적인 가치관 혹은 동질적인 이해관계의 형성을 의미하는 것으로 파악할 수 있음.
  - 정부 역시 남북경제공동체의 형성을 “민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하고 공동의 경제생활권을 형성”하는 것이라 정의하고 있음.<sup>11)</sup>
  - 이를 보다 구체적으로 표현하면 남북경제공동체는 남한과 북한이 자본, 인력 등 생산요소와 화폐 및 경제정책을 기반으로 공동의 경제생활을 영위하는 주민들의 집합체라고 정의할 수 있음.<sup>12)</sup>
  - 즉 남북경제공동체란 남북한 공동의 경제권을 의미하는 것임.
  
- 그런데 남북한이 경제체제와 제도뿐만 아니라 경제수준 또한 매우 현격한 차이를 보이고 있는 현 상황에서, 남북경제공동체는 교역이나 투자 등 남북한간 경제관계의 심화·발전을 통해서 북한경제의 질적인 변화를 바탕으로 상호 결합도를 제고시켜 나가면서 점차 공동경제권을 형성해 나가는 과정으로 파악하는 것이 바람직할 것임.
  - 노무현 정부가 「한반도 평화체제 구축」 국정과제를 실천하기 위해 1단계에서는 남북 화해협력의 지속, 2단계에서는 실질적인 협력의 심화, 3단계에서는 남북경제공동체의 본격 추진이라는 단계별 과제를 제시하고 있는 것도 경제공동체를 과정으로 파악하고자 하는 것으로 해석할 수 있음.<sup>13)</sup>
  - 통일부(2003) 역시 남북 철도·도로 연결사업 등 기존 남북협력사업의 구체적 결실로 시작하여 궁극적으로는 남북경제공동체를 형성해 나갈 것이라고 밝히고 있음.
  - 또한 남북경제공동체를 “남북간에 진행되고 있는 교역과 경제협력 등 경제분야의 교류협력을 모두 묶어 지칭하는 하나의 개념적 틀”로 정

11 통일부(2000).

12 김영운(2000), pp.2~3.

13 2000년 김대중 대통령 신년사의 “남북의 경제가 서로 의존적으로 보완하고 협력하는 방향으로 가는 것이 바람직”하다는 표현이나 김영삼 대통령이 발표한 「3단계 3기조 통일방안」에서의 “남북연합단계에서는 남과 북이 경제·사회공동체를 형성·발전시킴으로써 정치적 통합을 위한 여건을 성숙시켜 나아가야 합니다”라는 표현과 일맥상통하는 것임.

의<sup>14)</sup>하는 것이나 “남북한이 경제협력을 제도화하여 경제통합을 향해 나아가기 시작한 이후부터 완전한 경제통합을 이루기 이전까지의 기간 동안에 협력하고 있는 상태”라는 정의<sup>15)</sup> 역시 남북경제공동체를 하나의 과정으로 이해하는 것으로 판단됨.

- 결국 남북경제공동체는 ‘남북한간 하나의 단일경제권’이라는 최종 모습을 지칭하는 것이며, 동시에 ‘단일경제권을 형성해 나가는 과정’을 의미하는 것이기도 함.
  - 그러나 현재 남북한의 경제가 매우 커다란 차이를 보이고 있어서 단일경제권이 단기간 내에 형성되기는 불가능하며 접촉과 협력을 통해 점진적으로 이루어질 수밖에 없음을 감안하면 ‘과정’으로 파악하는 것이 현실적으로 보다 유용한 개념일 것으로 판단됨.

## 2) 목표

- 남북경제공동체를 ‘남북한간 하나의 단일경제권’이라는 최종 모습으로 정의한다면 남북경제공동체는 남북한간 경제통합과 동일한 의미로 이해할 수 있음.
- 따라서 남북경제공동체의 목표는 경제통합의 목표와 동일한 것이 됨.
  - Myrdal(1964)은 경제통합의 목표를 “서로 다른 국가사이의 기회균등의 실현”으로 정의하면서 가맹국들이 공동의 최적 이익을 얻기 위해서 경제통합을 추진한다고 하였음.
  - Balassa(1969)는 경제통합의 목표를 시장확대를 통한 경제이익의 실현으로 파악하면서 이는 가맹국사이의 경제적인 장벽의 제거를 통해서 단계적으로 이루어진다고 하였음.
  - 따라서 남북경제공동체의 목표는 남북한이 상품 및 생산요소의 자유이동을 제한하는 요인들을 제거함으로써 시장확대를 도모하고 이를 통해서 경제적·기술적 이익을 향유하는 동시에 남북한 경제 전체의 후생

---

14 최성(2000), p.14.

15 박순성(2002), p.38.

을 증진하기 위한 것으로 정의할 수 있음.

- 남북경제공동체를 ‘단일경제권을 형성해 나가는 과정’으로 이해하는 경우 목표는 단계별로 설정되게 됨.
  - 즉 최종적인 목표는 이미 서술한 바와 같은 경제통합의 목표와 동일한 것이 되나, 그 이전 단계에서는 다음 단계로 이행하기 위해서 필수적으로 요구되는 조건이 목표가 되게 됨.
  - 예컨대 초기단계에서는 남북한간 경제협력의 확대를 통해 상호 신뢰를 구축하고 남북 경제관계를 제도화하며 북한의 개방을 유도하는 것이 목표로 설정될 수 있음.<sup>16)</sup>
  - 결국 과정으로서의 남북경제공동체는 중간목표를 설정하게 되며, 중간목표의 구체적 내용은 과정을 어떤 방식으로 몇 단계로 나누느냐에 따라서 달라지게 됨.
  
- 한편 경제공동체를 형성하고 그 통합관계를 유지하기 위해서는 일반적으로 다음과 같은 기본조건이 충족되어야 함.<sup>17)</sup>
  - 첫째, 가맹국의 경제발전 단계가 비슷하여 상호간에 관세 및 기타 무역제한조치가 철폐되더라도 기존의 국내산업이 생존할 수 있어야 함.
  - 둘째, 역내 교통여건이 어느 정도는 갖추어져 있어야 함.
  - 셋째, 경제공동체 형성 이후 가맹국들간의 경제정책 운용에 있어서 조화와 타협이 이루어질 수 있어야 함.
  - 넷째, 경제공동체 형성에 따른 이익배분에 관한 제도적 장치가 마련되어야 함.
  - 다섯째, 경제공동체 형성을 위한 정치적 여건이 성숙되어 있어야 함.
  
- 이상의 일반적인 논의는 남북경제공동체의 경우에도 적용될 수 있을 것으로 판단되며, 이미 지적한 바와 같이 이는 남북경제공동체를 형성하기 위한 전제조건이지만 동시에 과정으로서의 남북경제공동체의 경우에는

16 김국신·이유진(1992), pp.93~94.

17 보다 구체적인 내용은 이상만(1994), pp.190~192를 참조.

사전단계에서의 목표로 볼 수도 있는 것임.

- 남북경제공동체의 중간과정에서의 남북한간 경제관계에 관한 문제.
  - 남북경제공동체를 과정으로 파악하는 경우에도 궁극적인 목적은 남북한간의 단일경제권의 형성에 있으며, 이 단일경제권은 자본주의 시장경제체제일 수밖에 없음. 따라서 중간과정에서 북한경제의 시장경제로의 개방·개혁은 필수적인 것이 됨.
  - 즉 중간과정에서는 일정 기간 남북한간 경제구조와 가치관 등이 공존할 수밖에 없으나 최종적으로는 하나로 동질화되어야 하는 것이며, 그것이 바로 우리가 남북경제공동체를 지향하는 가장 소중한 가치가 되어야 하는 것임.

### 3) 단계구분

- 남북경제공동체를 과정으로 파악하는 경우 단계의 구분이 필요하며, 단계구분은 연구자에 따라 차이를 보이고 있음.
  - 통일부(2000)는 과정을 3단계로 나누어 남북경제공동체 구축단계, 심화단계, 완성단계로 구분하고 있음.
  - 최신타(2000)은 통일과정을 화해·협력단계, 남북연합단계, 남북연방단계, 완전통일단계로 나누고 그에 상응하여 경제공동체의 기반조성, 건설착수, 본격적 형성, 발전과 융성 등의 4단계로 구분하고 있음,
  - 이상만(1994)은 경제교류기, 경제협력기, 공동시장 형성기, 경제통합기의 4기로 구분한 후, 각 단계를 다시 여러 개의 단계로 구분하고 있음.
  - 한편 박순성(2002)은 화해기, 협력기, 공동체형성 준비기, 공동체형성기, 경제통합기 등의 5단계로 나누고 있기도 함.
  
- 물론 남북경제공동체 형성을 추진하는 데에 있어서 단계의 구분이 필수적인 것은 아니기 때문에, 단계의 구분에 지나치게 중요성을 부여할 필요는 없음.
  - 단계의 구분은 남북경제공동체에 대한 우리의 논리적 이해를 위해서



임의적으로 설정되는 것으로, 예컨대 남북 경제관계의 현재 위치를 평가하고 다음 단계로 넘어가기 위해서는 어떤 과제들이 해결되어야 하는지를 파악하기 위해서 필요한 것임.

- 따라서 남북경제공동체 형성과 관련한 논의와 연구의 목적과 방식 혹은 정책적 차원의 필요성에 따라 가장 유용한 방식으로 구분하면 되는 것임.

#### 4) 「경제공동체」의 유형 및 추진방식

- 경제공동체는 그 통합 결속도에 두 가지 유형으로 나눌 수 있음.
  - 하나는 제도화된 합의를 바탕으로 한 경제통합체(제도적 경제공동체: institutional economic community)임.
  - 다른 하나는 교류·협력에 의거하여 실질적 경제통합이 이루어지고 있는 경제단위(기능적 경제공동체: functional economic community)임.
- 제도적 경제공동체의 전형적 사례는 유럽연합(EU: European Union)임.
  - 유럽연합은 베네룩스 3국, 독일, 프랑스, 이탈리아를 중심으로 한 EEC (European Economic Community)의 자유무역지대에서 출발하여 관세동맹과 공동시장을 거쳐 화폐동맹과 정치동맹의 순으로 발전하고 있음.
  - 현재 유럽연합은 마스트리히트 조약에 의한 화폐통합을 이룬 상태로 경제공동체 형성이 국가간 정치·경제 제도적 합의의 바탕 위에서 추진되고 있는 것이 특징임.
- 기능적 경제공동체의 사례는 중·대만 경제관계가 대표적임.
  - 중·대만은 공식적인 조약 체결 이전에 경제·사회·문화분야의 교류·협력증진이 공동체 형성을 위한 수단으로 작용하여 실질적인 경제공동체가 형성되고 있는 상태임.
  - 양안간 경제교류 규모는 현재 200억 달러에 달하며, 최근 수년간 대만의 대중국 수출의존도는 15%, 중국의 대대만 수입의존도는 11~12%

수준에 이르고 있음.

- 그러나 남북경제공동체의 추진에 있어서 제도적 추진방식이나 기능적 추진방식 중 어느 일방을 그대로 원용하기는 어려움.
  
- 제도적 추진방식은 Balassa(1969)의 경제통합 5단계를 적용하여 자유무역지대(Free Trade Area), 관세동맹(Customs Union), 공동시장(Common Market), 경제동맹(Economic Union), 초국가동맹(Supernational Union)의 순으로 경제공동체를 형성해 나가는 것임.
  - 그러나 남북한간의 경제공동체 형성을 이러한 제도적 발전단계에 적용시켜 조망하는 것은 경제공동체 형성의 질적 측면이나 형성단계별 차원에서 고찰할 때 제한적임.
  - 다만 향후 남북 경제협력의 진척에 따라 경제공동체 형성의 단계별 특징을 일부 적용할 수는 있을 것임. 예를 들어 남북경제공동체 형성과정에서 나타나는 무역제한 철폐, 제품별 생산공동체 및 판매공동체 등을 들 수 있음.
  
- 한편 기능적 추진방식을 그대로 적용하는 데에도 어려움이 있음.
  - 남북한간의 경제관계의 발전은 경제분야에서의 활성화 이외에도 분단의 특수상황이 존재하고 있어서 정치·군사·외교·사회 등 타 분야에서의 남북관계의 진전 여부에 크게 좌우되게 되기 때문에 기능적 발전은 그 자체로는 한계가 존재하며 결국 제도적 발전 여부에 의해서 발전의 원동력이 제공됨.
  
- 이런 점에서 남북경제공동체의 형성에 있어서는 제도적 추진방식이나 기능적 추진방식의 어느 하나를 적용하는 것은 불가능하며 바람직하지도 않음.
  - 결국 남북경제공동체의 추진은 제도화를 근간으로 발전하는 유럽연합의 제도적 측면을 기본으로 하되, 중국·대만간 실질적 교류·협력에 따른 산업의 유기적 관계형성이라는 기능적 측면을 종합적으로 고려하여야 할 것임.

### 3. 최근의 북한 경제 및 경제정책

#### 1) 북한의 경제현황

##### (1) '경제적 아쉬움'의 증가

- 북한은 1970년대 이래 처음으로 경제의 성장국면을 맞이하고 있는 것으로 분석됨
  - 1970년대 이후 북한의 경제성장률은 지속적인 하락세를 보이다가 1990년대에는 마이너스 성장으로 돌입하였으며, 1999년 이후부터 플러스 성장을 하고 있음
  - 결국 30여년만에 처음으로 연속적인 성장을 하고 있는 셈임
  
- 따라서 북한이 현재 느끼고 있는 '경제적 아쉬움'의 정도는 과거 그 어느 때보다 클 것으로 판단됨
  - 예를 들어 경제난이 극심하던 시절에는 모든 공장이 거의 가동을 하지 않고 있으므로 전력에 대한 수요가 크지 않으나, 경제가 어느 정도 작동을 하는 상황에서는 전력에 대한 수요가 모든 부문에서 강하게 제기 되게 되면서 그만큼 '경제적 아쉬움'은 상대적으로 커지기 마련인 것임.
  - 최근 북한이 다른 분야의 협력에는 소극적임에도 불구하고 경제분야의 협력에 대해서는 매우 적극적인 자세를 보이고 있는 것도 이러한 이유에 기인하는 것으로 해석 가능함

<표 2-1> 북한의 경제성장률 추이

연도	경제성장률(%)	연도	경제성장률(%)
1970~74	19.8	1997	-6.3
1975~79	11.7	1998	-1.1
1980~84	6.3	<b>1999</b>	<b>6.2</b>
1985~89	2.8	<b>2000</b>	<b>1.3</b>
1990~94	-3.9	<b>2001</b>	<b>3.7</b>
1995	-4.1	<b>2002</b>	<b>1.2</b>
1996	-3.6		

자료: 서재진 외(1992), 한국은행(2003).

## (2) 경제성장의 취약성

- 최근의 경제성장은 생산요소 투입 혹은 생산효율의 증가와 같은 내부적 요인보다는 외부적 요인에 주로 기인하고 있는 것으로 분석됨
  - 외부적 요인으로 가장 중요한 두가지는 국제사회의 지원과 양호한 기상조건임.
  - 따라서 아직 자생력이 있는 성장기반을 확보한 것으로 보기는 어려움

### 가. 국제사회의 지원

- 남한을 포함한 국제사회는 1990년대 중반 이후 상당한 규모의 대북지원을 실시하고 있음
  - 1999년 대북지원 전체 규모는 약 400만달러이며, 이는 북한 수출규모의 약 78%에 해당하는 금액임. 비록 2000년의 대북지원 규모는 전년에 비해 감소하였지만 북한 수출규모의 약 53%에 해당하며, 2001년에는 다시 수출규모의 약 76%에 해당하는 500만달러 정도의 지원이 이루어졌음.
  - 지난 4년간 국제사회의 대북지원 전체 규모는 북한 수출규모의 약 1/2~3/4%에 해당하는 금액임
  - 물론 대북지원이 현금으로 이루어지는 것은 아니며, 경우에 따라서는

실제 지원규모보다 과장되는 경우도 있을 것이나, 북한경제의 회복에 상당한 영향을 미쳤을 것이라는 점은 부인할 수 없을 것임.<sup>18)</sup>

<표 2-2> 국제사회의 지원규모와 북한경제에 대한 중요도

(단위: 백만달러, %)

연도	남한지원			국제사회 지원(B)	전체 지원 (A+B=C)	북한 수출(D)	비율 (C/D)
	정부	민간	합계(A)				
1999	28.25	18.63	46.88	359.88	406.76	520	78.2
2000	78.63	35.13	113.76	181.77	295.53	560	52.8
2001	70.45	64.94	135.39	357.25	492.64	650	75.8

자료: 통일부(2003).

#### 나. 농업생산의 증가

- 최근 북한의 경제성장에는 농업부문의 생산증가가 핵심적인 기여를 한 것으로 분석됨
  - 농업부문은 특히 1999년, 2001년, 2002년의 경우에는 각각 9.2%, 6.8%, 4.2%의 성장률을 기록하면서 전체적인 경제성장을 주도하였음
- 북한 산업구조에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 서비스업의 성장률은 1999~2002년의 기간중 전체 경제성장률보다 항상 낮은 수준을 기록하고 있을 뿐만 아니라 2000년을 제외하고는 오히려 마이너스 성장을 보이고 있음.
  - 건설업의 경우 경제성장률보다 높은 성장률을 보이고는 있으나, 산업구조에서 차지하는 비중은 7% 정도에 불과하므로 경제성장에 미친 영향은 제한적이며, 이는 광업의 경우에도 마찬가지임

18 또한 수출에 소요된 비용을 제외하면, 즉 수출의 부가가치는 전체 수출금액의 일부에 지나지 않을 것임을 감안하면, 국제사회의 지원이 북한경제의 회복에 미친 영향은 상당하다고 할 수 있음.

- 따라서 북한의 산업구조에서 서비스업과 거의 비슷한 비중을 차지하고 있는 농업의 성장이 전반적인 경제성장을 이끈 것이라고 결론지을 수 있음.

<표 2-3> 북한의 부문별 성장률과 산업구조내 비중

(단위: %)

구 분		1999년	2000년	2001년	2002년
농림어업	성장률	9.2	-1.9	6.8	4.2
	비중	31.4	30.4	30.4	30.2
광업	성장률	14.1	5.8	4.8	-3.8
	비중	7.3	7.7	8.0	7.8
제조업	성장률	8.5	0.9	3.5	-2.0
	비중	18.3	17.7	18.1	18.0
전기·가스·수도업	성장률	6.8	3.0	3.6	-3.8
	비중	4.5	4.8	4.8	4.4
건설업	성장률	24.3	13.6	7.0	10.4
	비중	6.1	6.9	7.0	8.0
서비스업	성장률	-1.9	1.2	-0.3	-0.2
	비중	32.4	32.5	31.8	31.6
경제성장률		6.2	1.3	3.7	1.2

자료: 한국은행(2003).

- 결국 최근 북한이 플러스 성장을 보이고 있다고는 하나, 성장의 기반이 지극히 취약하여 사소한 충격에도 다시 마이너스 성장을 회귀할 가능성이 상존함

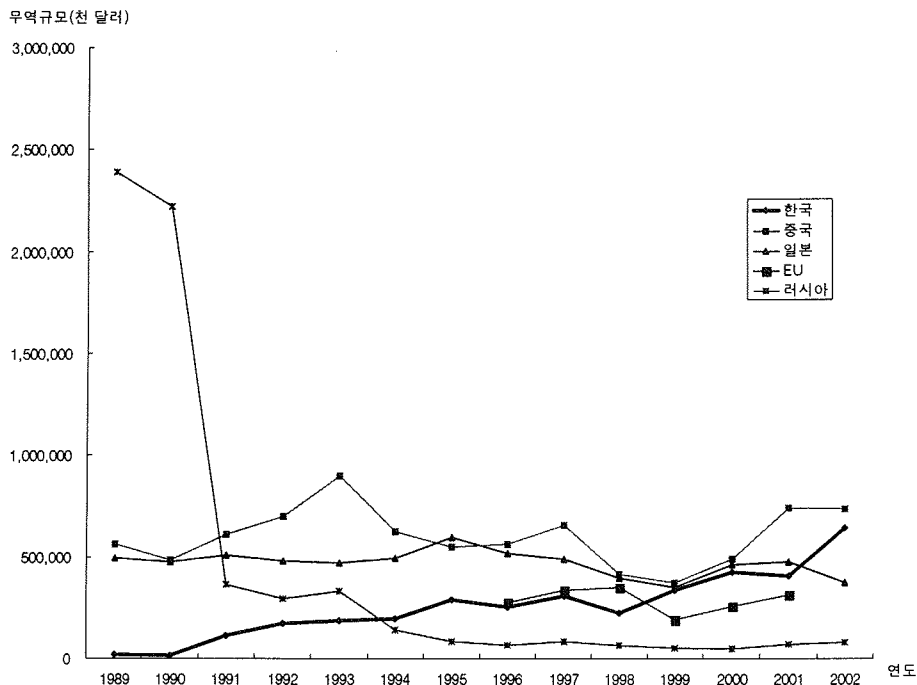
### (3) 대외경제관계의 축소

- 전체 무역규모는 최근 완만한 증가를 보이고 있으나, 아직 1990년 수준에는 크게 못 미치며, 남한에의 의존도가 심화 되었음.
- 대부분의 국가와의 무역은 정체·감소하고 있는 실정이나, 남북교역과

EU 정도만이 지속적으로 증가하고 있는 추세임

- 과거 북한의 최대 무역상대국이자 지원국이었던 구소련이 해체된 이후 러시아와 북한의 무역규모는 급감하였고, 아직도 미미한 수준에 머물고 있음.
- 현재 북한의 최대 무역상대국인 중국의 경우는 1990년대 후반 크게 감소하였다가 최근 다시 증가하고 있으나, 아직 1990년대 초반의 규모에는 못 미치고 있음.
- 일본과의 무역은 완만한 감소추세를 보이고 있으며, EU의 경우는 이제 초기단계에 있음.
- 반면에 남북교역은 지속적으로 증가하고 있으며, 2002년에는 북한의 두 번째 무역상대국의 위치를 차지하고 있음.

<그림 2-1> 북한의 무역추이



자료 : 조동호(2003)

## 2) 경제정책의 변화

- 2002년 7월 1일 북한은 지난 10여년 이상 지속되어 온 경제난을 극복하기 위한 방안으로 『경제관리개선조치』를 발표하였음
  - 7. 1 조치는 물가, 임금, 환율의 현실화와 개별 사업소에 대한 인센티브 제공을 통하여 기존 배급제에 따른 국가 재정 부담을 완화하고 생산성을 높이려는 의도로 풀이됨
  
- 7. 1 조치가 내부의 경제개혁이라면, 이에 상응하는 대외 개방정책으로 북한은 신의주, 개성, 금강산을 3대 특별구역을 지정, 개방하였음
  - 북한의 특구는 중국과 남한을 각각 사업대상으로 산업단지를 조성하는 신의주, 개성과 관광산업을 중심으로 조성되는 금강산 등 지역별 특성에 따라 개발함

### (1) 7·1 경제개선관리조치

#### 가. 기본방향

- 『7. 1 경제개선관리조치』는 물가와 임금의 현실화를 통해 기존 배급제에 의한 국가재정 부담을 경감시키고 노동자간, 사업소간 경쟁으로 산업생산성을 제고하는 데 그 목적이 있음
  - ‘고난의 행군’을 거치면서 지나치게 팽창한 비공식부문을 축소시킴으로써 공식부문의 생산활동을 정상화시키고 국가 계획능력을 제고하려는 의도임
  
- 1980~90년대 개혁조치들은 기존 계획경제의 틀을 전혀 건드리지 않으면서 외부자본과 내부적 효율제고에 의해 경제성장을 추진하려는 시도임
  - 외부자본: 합영법, 나진·선봉 경제무역지대, 남북경협
  - 효율제고: 분조관리제, 연합기업소의 재편



- 이에 반해 최근의 조치들은 기존의 스탈린식 계획경제체제를 분권형 계획경제체제로 전환시킴으로써 경제성장을 추구하는 형태
  - 기본적으로 “계획경제체제 내의 개혁”
  - 또한 외부자본의 유입을 기대하면서 결정된 조치로 해석

## 나. 주요 내용

### ○ 가격

- 북한은 국가에서 모든 가격을 정하는 원칙에 더해 7. 1 조치를 통해 농민시장 등 민간 가격과 제품원가를 고려하는 새로운 가격 책정방식을 도입하여 가격 수준을 현실에 맞게 조정
- 가격 결정방식의 변화
  - 쌀 생산가격을 기준으로 하면서 해외가격도 고려
- 일부 품목의 가격 결정권은 정부 관리 하에 기업에 이양
- 그러나 주요 가격의 결정권은 중앙당국이 보유
  - 가격을 수급상황에 맞추어 수시로 조정
  - 기업의 자의적인 가격 설정은 불허

<표 2-4> 7. 1조치 이후 북한의 주요상품 가격 인상내용

품 목	단위	조치이전가격	조치이후가격	인상폭(배)
쌀(판매가)	kg	8전	44원	550
옥수수(판매가)	kg	6전	24원	400
돼지고기	kg	10원	110원	11
된장	kg	20전	17원	85
맥주	kg	50전	50원	100
텔레비전	대	350원	6000원	17
휘발유	ℓ	40원	2800원	70
지하철요금	1구간	10전	2원	20

자료 : 남성욱,(2003).

○ 환 율

- 환율도 암시장 가격을 반영하는 수준으로 조정
- 대외 환율도 종전의 달러 당 2.15원에서 150원으로 평가절하되었는데, 이는 해외 자본의 북한 유입을 위한 기본적인 유인조치라 할 수 있음

○ 임금

- 노동자들의 임금 또한 물가에 비례하여 대폭 인상되었는데, 북한당국은 여기에 더해 노동생산성을 고려한 차등인상방식을 도입하여 노동자들의 생산경쟁을 유발
- 물질적 자극을 강조
  - 기업의 성과와 임금을 연계: '번 수입에 의한 평가'
- 기능 정도에 따라 임금 격차를 확대
  - 군인 등 특수계층에 대해서는 임금 인상폭을 확대

<표 2-5> 7. 1 조치에 따른 계층별 임금인상 내역

구 분	인상전(월)	인상후(월)	인상폭(배)
당 지도원	150~200원	2,500~3,000원	15
기업소 사무원	140원	1,200원	9
대외무역(과장급)	150원	2,500원	17
일반 교직원	80원	2,400원	30
연예인(공훈배우)	500원	6,000원	12
군인(소장)	247원	4,000원	27

자료 : 위와 같음

○ 기업관리

- 인센티브 적용: 공장, 기업소에 대해 독립채산제를 도입하고 성과에 대해 사업소별 차등보수지급을 적용, 기업소간 경쟁을 유발
- 또 기업소의 생산에 필요한 생산자재의 원활한 공급을 위해 공식적인 생산요소시장을 개설

- 기업의 자율권을 일정부분 인정
  - 감가상각의 내부 보유
- 기업에게 시장판매를 목적으로 한 계획외 생산허용
  - 자체 조달한 자재로 생산한 물품의 자유 처분 허용
- 무역의 분권화 허용

## (2) 이후의 추가조치

### 가. 경제특구의 신설

- 북한 7. 1 조치 발표 이후, 이 조치의 대외적 후속방안으로 2002년 9월 신의주 특별행정구, 2002년 11월 개성 및 금강산 경제·관광특별행정구 신설하였음
  - 특구정책은 제한된 지역을 대외에 개방하여 외국인들의 자유로운 기업 활동을 보장하고 이를 통해 자본과 기술을 유치하려는 데 그 목적을 두고 있음
  - 북한은 과거 1992년 나진·선봉 경제무역지대에서 특구를 시도한 바 있으며, 그 경험을 바탕으로 최근의 특구정책을 기획·추진하고 있음
  - 과감한 자율권 부여하였으며 남한을 대상으로 한다는 점을 명백히 인정하였음
  - 북한 당국은 현재 발표한 특구의 성공여부에 따라 남포 지역과 원산·함흥 지역에 추가적인 특구 개발을 계획하고 있는 것으로 알려짐

<표 2-6> 북한의 특구 개발계획

구분	지역	특징	기반 업종	개발 방향
현행	나진·선봉	3국 접경지역	○ 청진공업지구 ○ 기계, 물류, 제지	○ 제조, 물류 ○ 러시아, 중국자본
	신의주	중국 동북권 접경	○ 신의주 공업지구 ○ 유통, 제지, 조선	○ 유통, 금융, IT ○ 중국화교 자본
	개성	남한 접경지역	○ 해주공업지구 ○ 경공업, 전기, 전자	○ 경공업, IT ○ 남한 자본
	금강산	관광특구	○ 관광, 농업	○ 남한, 일본 자본
계획	남포	인구 밀집지역	○ 평양·안주공업지구 ○ 경공업, 금속, 정유	○ 보세가공, IT ○ 남한 자본
	원산·함흥	대외 무역지대	○ 김책·원산공업지구 ○ 철강, 조선, 시멘트	○ 무역, 조선 ○ 일본 자본

자료 : 홍순직, (2002)

#### 나. 시장의 인정

- 2003년 3월 시장을 허용
  - 7·1 경제관리개선조치 직후 장마당 단속에 비하면 놀라운 변화임
- 상설이며, 개인, 국영공장·기업소의 판매를 허용함
  - 국영공장·기업소의 계획에 시장 판매분을 공식적으로 허용함
- 시장과 국영상점의 격차를 줄이기 위해서 노력
  - 그러나 가격의 상한선을 설정하였음

#### 다. 공채의 발행

- 2003년 5월 1일부터 공채 판매

- 500억원을 목표로 7월 말까지 판매 계획이었으나, 판매 저조로 인해 11월 말까지로 연장
  - 공채의 발행은 그만큼 어려운 국가재정 상황을 반영
- 이전의 공채 발행은 1950년이 유일
- 그 동안 북한은 공채에 대해 세금과 같은 또 하나의 약탈적 수단이라고 부정적 인식을 견지

## 라. 기타

- 대부분 국가재정 확보를 위한 조치
- 협동농장에 토지이용세 부과
- 사회주의 물자교류시장의 설치, 외환거래소 설치
- 기업간에 자재를 사고파는 목적으로 신설

## (3) 북한의 최근 경제정책에 대한 평가

- 경제정책 변화의 배경
- 기존 계획경제 시스템의 마비
  - 기대했던 대외관계 개선 및 그로 인한 외부자본 유입의 실패
  - 이에 따라 국가재정 확보를 위해 노력하는 동시에 다른 한편으로는 주민, 기업들에 대한 재정 지출 소요를 줄이고자 하는 노력임
- 7. 1 조치에 대해서는 시장경제체제의 도입이라는 해석과 계획경제 강화를 위한 불가피한 조치라는 두 가지 평가가 있음
- 첫 번째 견해는 시장 활성화와 기업소의 동기부여 등을 그 이유로 들고 있으며<sup>19)</sup>, 두 번째 해석은 이번 조치가 기본적으로 계획경제의 테

두리 안에서 이루어지고 있다는 견해임<sup>20)</sup>

- 어쨌든 7. 1 조치를 포함한 북한의 경제개혁은 과거 유지되어 온 사회주의 체제와는 차이가 있는 중요한 변화라고 할 수 있음

○ 또한 특구는 7. 1 조치와 함께 사회주의 기본체제 보장하면서 현재의 극심한 경제난을 극복할 수 있는 가장 현실적인 대안으로 평가받고 있음

○ 그러나 북한의 개혁정책은 국제사회에서의 고립으로 외자도입이 봉쇄된 현실점에서 발표된 내부 개혁조치로써 근본적인 경제개선을 유도하기에는 한계가 있음

- 북한당국이 재정악화를 해결하기 위해 2003년 3월 인민생활공채를 발행한 바 있지만, 그 효과는 매우 적은 것으로 보임<sup>21)</sup>
- 이 밖에 가격 조정과정에서 나타나는 인플레이션 현상<sup>22)</sup>이나 사회전반에 상존하고 있는 사회주의 특유의 비효율성 등 많은 선결 과제가 남아 있음

○ 따라서 7. 1 조치를 중심으로 하는 북한의 개혁정책이 성공하기 위해서 북한 당국이 해결해야 할 과제도 매우 많음

- 우선 대내적으로는 지속적인 개혁정책과 함께 거시적 경제안정, 군수산업 위주의 산업 재편성을 통해 경제개혁의 효과를 지속할 수 있는 기반을 갖추어야 함
- 대외적으로도 북한당국은 국제사회에서의 신인도를 제고시키고 외국자

---

19 정세현 통일부 장관, “북한은 현재 ①상징적 변화, ②의미있는 변화, ③근본적이고 불가역적인 변화라는 체제변화의 3단계 중 두 번째 단계인 의미있는 변화의 단계에 이르렀음”, 2003. 9. 30 뉴욕한인회 보고자료

20 조동호, 『계획경제시스템의 정상화-최근 북한경제조치의 분석 및 평가』, KDI 정책포럼 160호, 2002. 7

21 재정적자와 통화량 조절을 위해 ①판매가 아닌 할당방식, ②이자지급식이 아닌 경품제공식의 10년만기 상품으로 발행하였으나 최근 기한을 연장하는 등 판매 실적이 부진한 상태임.

22 2003년초 북한 농민시장의 물가는 7. 0조치 이후 3배가량 오른 것으로 나타났으며, 환율도 달러당 220원에서 670원으로 인상되었음.

본에 대한 투자환경과 일관성 있는 개방일정을 제시하여야 할 필요가 있음

- 개별 특구에 대해서도 과거 나진·선봉지대 실패를 교훈으로 보다 철저한 특성화를 통해 경쟁력을 갖추고 외국자본의 투자 유치를 위해 획기적이고 신뢰감 있는 청사진을 제시해야 할 것임

### 3) 북한 경제정책의 전망

- 현재 북한은 경제개혁의 초기 단계에 진입하고 있는 것으로 판단됨
  - 현재는 알바니아 정도의 수준
  - 경제난 등 동구권 국가가 경제개혁을 실시한 배경과 유사한 상황이며, 외부 지원세력이 거의 없다는 점에서는 오히려 동구권 국가보다 내부 개혁이 절실한 시점
- 북한의 경제개혁은 외부자본의 동원 성공 여부가 결정적인 역할을 할 전망이다
  - 이는 동구권 국가와 본질적인 차이를 가지는 사항임
- 북한도 외부자본의 동원이 필수조건이라는 점을 인식하고 있는 것으로 판단됨
  - 그동안의 경제개혁 조치들은 외부자본의 유입을 목적으로 하거나 최소한 염두에 둔 것이었으나, 그것이 여의치 않게 되자 내부자본이라도 최대한 동원하려는 성격임
  - 최근 북한이 남북경협에 적극적인 자세를 보이고 있는 것도 외부자본 확보 노력의 일환으로 파악됨

<표 2-7> 북한의 경제조치와 자본동원

조치	내부자본	외부자본
신사고	-	외부자본 유입 기대
7·1 경제관리개선조치	내부자본 동원 유도	-
경제특구		외부자본 유치 노력
협동농장 세금 징수	내부자본 강제 동원	-
외환거래소 설치	내부자본 동원 유도	-
시장 허용	내부자본 동원 유도	-
공채 발행	내부자본 동원 유도, 강제 동원	-

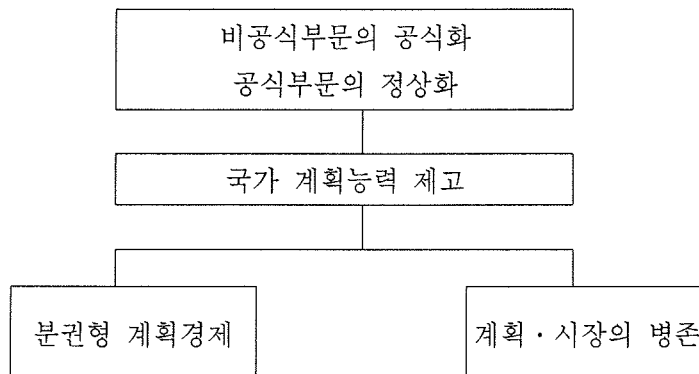
주: 외환거래소 설치 및 협동농장 세금 징수의 경우는 정확한 시점 파악 곤란

- 외부자금의 본격적인 유입은 핵문제의 해결과 연관되어 있기 때문에 북한 경제정책의 변화는 핵문제 해결 여부로부터 출발함
- 핵문제 해결은 남한을 비롯한 국제사회의 대북지원 및 투자 활성화를 의미
  - 외부자본의 유입은 북한경제의 성장 동력으로 작용
  - 그로 인해 경제난이 해소되고 북한당국의 계획능력이 제고
  - 물론 동구권 경험으로 볼 때 경제성장이 반드시 경제개혁을 촉진하는 요소로 작용하지 않을 가능성
- 만약 현재 정도의 경제정책 수준에서 경제를 이끌어갈 능력 혹은 자신감이 있는 경우 북한당국은 분권형 계획경제를 선택할 가능성
  - 이 경우 동구권 국가의 개혁이 시사하는 바와 같이 북한의 경제정책은 점차 시장을 인정하는 방향으로 진행될 수밖에 없을 것이며, 따라서 시간의 문제일 뿐 분권형 계획경제는 결국 계획과 시장이 병존하는 방식으로 수렴할 것으로 전망됨
  - 만약 북한이 이를 거부하고 기존의 경제정책을 고수하는 경우 붕괴로 연결될 가능성



- 이미 내부적으로 시장이 어느 정도 정착되어 있는 상황이라면 처음부터 계획과 시장이 병존하는 체제로 전개될 가능성이 큼
  - 이 경우 동구권 국가의 경험은 시장의 확대가 필연적인 추세임을 시사
  - 물론 그 과정이 일관성있는 것이 아니라 진행과 후퇴의 연속이라는 점 역시 동구권 국가의 시사점
  
- 시장의 확대는 그 자체의 동력으로 인해 확대를 지속해 나갈 것이며, 장기적으로 주민의 경제적·정치적 자유 요구로 연결되게 될 것으로 전망
  - 이 경우 북한당국이 통제력을 보유하지 못한다면 붕괴로 연결될 가능성(동독, 루마니아의 경험)
  - 만약 북한당국이 통제력을 바탕으로 경제적·정치적 안정을 유지할 수 있다면 계획과 시장이 병존하는 가운데 일정 기간 균형을 이룰 가능성(경제체제전환 직전까지의 헝가리)
  
- 핵문제가 조기에 해결되지 않고 상당기간 지속된다면 북한의 경제정책은 계획과 시장이 병존하는 체제로 직접 진행될 가능성이 큼
  - 시간이 경과하는 만큼, 그리고 외부자본의 유입이 늦어지는 만큼 북한의 경제는 시장이 보다 정착·확산되는 방향으로 나아갈 것이기 때문
  - 이후의 전개과정은 이전의 시나리오와 마찬가지로 전개

<그림 2-2> 북한경제 전망



#### 4. 남북경제공동체의 형성 가능성

##### 1) 남북경협과 남북경제공동체

- 이미 논의한 바와 같이 남북경제공동체는 남북한이 경제적으로 하나의 단위를 형성하는 것을 의미하는 것이지만, 동시에 그러한 상태로 나아가는 단계적 과정을 포함하는 개념이기도 함.
  - 즉 남북경제공동체의 완성단계에서는 자본, 노동, 기술 등 경제요소가 남북한의 경제주체 사이에 아무런 제한 없이 이동·교환되는 상태가 이루어질 것이나, 초기단계에서는 남북한간에 비록 생산요소의 완전한 자유 이동은 불가능하더라도 경제활동이 공동으로 영위될 수 있는 것이다. 즉 남북경제공동체는 남북한간의 경제적 결합도가 점진적으로 제고되는 과정을 통해 이루어지는 것임.
  - 따라서 남북경제공동체의 형성은 남북한간 경제협력을 통해서 시작되는 것이며, 남북경협의 활성화는 바로 남북경제공동체를 완성시켜 나가는 토대가 됨.
  
- 그런데 남북경제공동체의 완성까지는 오랜 시일이 걸릴 것으로 예상됨.
  - 남북경제공동체의 완성단계에서는 생산요소의 자유 이동뿐만 아니라 경제관련 법·제도 등도 상당한 수준으로 동질화되어야 하나, 현재 매우 상이한 경제체제를 지니고 있는 남북한이 이러한 수준으로까지 경제관계를 발전시키기란 쉬운 일이 아닐 것임.
  - 게다가 경제공동체의 완성을 위해서는 경제적으로 뿐만 아니라 정치적·군사적·사회적으로도 선결되어야 할 문제들이 많이 존재함.
  
- 그러므로 남북경제공동체의 형성을 위해서는 장기적·종합적인 계획을 수립하고 그에 따라 착실하게 경제관계를 단계적으로 발전시켜 나가되, 초기단계에서는 남북경협의 활성화를 위해서 노력하여야 할 것임.
  - 남북경제공동체는 남북경협의 활성화라는 관문을 통과하지 않고서는 실현될 수 없는 것이며, 일단 남북경협이 활성화되는 경우 남북경제공동체의 형성은 자연스럽게 따라올 수 있는 것이기 때문임.

- 물론 남북경협의 활성화가 남북경제공동체의 형성을 보장하는 것은 아니나,<sup>23)</sup> 남북경제공동체를 형성하기 위한 첫 번째 단계가 남북경협의 활성화라는 점은 분명함.

## 2) 남북경제공동체 형성의 저해요인

### ○ 지금까지 남북경제공동체의 형성을 저해해 온 요인

- 이미 지적한 바와 같이 남북경제공동체의 형성은 남북경협의 활성화로부터 시작한다는 점을 감안하면, 남북경제공동체의 형성을 저해해 온 요인은 남북경협의 활성화를 저해해 온 요인과 동일한 것으로 이해할 수 있음.
- 남북경협의 발전을 저해해 온 요인은 남북한 모두에게서 찾아볼 수 있으며, 남북한 공히 정책적인 요인과 경제적인 요인으로 분류가 가능함.

### ○ 우선 남한의 정책적 요인의 경우 정경연계 및 정책의 일관성 부족 문제는 해결된 것으로 평가할 수 있음.

- 김대중 정부 출범 이후 정부는 정경분리 정책을 채택하고 있으며, 현재까지 대북경제정책에 있어서 나름대로의 일관성을 유지하고 있기 때문임.
- 또한 지나친 정부규제 및 절차상의 문제도 1998년 4월 30일 남북경협 활성화조치로 상당부분 해소된 것으로 여겨짐.
- 그러나 대북 화해협력정책의 유용성 여부 및 대북정책 결정과정에 있어서의 투명성 결여 등으로 인해 국민적 공감대는 부족한 상황임.<sup>24)</sup>

23 이러한 시각에서 박순성(2002, p.53)은 기능적 차원의 경제공동체가 제도적 차원의 경제공동체를 자연적으로 보장하는 것은 아니라고 지적하고 있음.

24 노무현 대통령은 취임사에서 과거 정부의 대북정책에 대해 “정책을 추진하는 과정에서 더욱 광범위한 국민적 합의를 얻어야 한다는 과제를 남겼습니다”라고 지적하였으며, 정세현 통일부 장관 역시 2003년 5월 13일 건국대학교 사회과학 아카데미 과정 특강을 통해 “과거 정부 대북정책의 일방적 입안, 홍보, 추진에 대한 일부의 비판을 견허하게 수용”한다고 언급한 바 있음. 통일부 장관이었던 박재규 경남대 북한대학원장도 “국민 각계 각층의 의견을 경청하지 못한 것이 DJ 정부 대북정책에서 가장 미흡한 대목”이라며 “대북 문제를 둘러싼 남남 갈등

<표 2-8> 남북경협 활성화의 저해요인

	정책적 요인	경제적 요인
남한	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 김영삼 정부 시절의 정경연계 정책 및 정책의 일관성 부족</li> <li>• 규제 및 절차의 복잡</li> <li>• 국민적 공감대 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1997~98년 외환위기</li> <li>* 남북경협 유인 축소</li> <li>• 기업구조조정</li> </ul>
북한	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북경협 확대에 대한 우려</li> <li>• 개방·개혁정책의 미흡</li> <li>• 핵개발 프로그램</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속되는 경제난</li> <li>* 반출입 능력의 부족</li> <li>* 투자환경의 열악</li> </ul>

○ 남북경협이 처음 시작된 1980년대 말부터 1997년 이전까지는 남한측의 경제적인 요인이 남북경협 활성화에 제약요인으로 작용한 적은 없었으나, 1997년 말부터 진행된 외환위기는 우리 기업의 대북사업에 대한 유인과 능력을 감소시킴으로써 새로운 저해요인으로 등장하였음.<sup>25)</sup>

- 외환위기는 빠른 시간 내에 극복되었으며, 외환위기가 남북경협에 미치던 부정적인 영향은 완전히 해소되었다고 할 수 있으나 외환위기를 계기로 활발히 진행되고 있는 기업 구조조정은 현 단계에서의 대북사업에 부정적으로 작용하고 있음.

- 즉 기업들은 과거에 비해서 외형적인 성장보다는 수익성의 확보에 보다 관심을 가지게 되었고, 그 결과 아직 단기적 수익성이 부족한 대북사업에 대해서 과거에 비해 소극적인 자세를 보이고 있음.

○ 한편 북한의 경우에는 정책적인 요인과 경제적인 요인 모두가 남북경협 확대에 걸림돌로 작용하고 있음.

○ 북한은 남북경제관계의 발전이 체제유지에 위협요인으로 작용하게 될 것을 두려워하여 남북경협 확대에 소극적인 입장을 보이고 있으며, 개

등도 결국 이 때문이라 할 수 있다”고 진단하였음.(중앙일보, 2003.1.14).

25 예컨대 외환위기로 인한 환율의 급격한 상승과 내수의 위축은 대북교역의 유인을 약화시켰으며, 우리 기업의 재정상의 압박은 대북투자 재원의 부족을 야기하였음.

방·개혁에도 소극적인 자세를 보이고 있음.

- 만약 북한이 본격적이고 적극적인 개방·개혁을 추진한다면, 남한 기업의 대북진출은 자연스럽게 활발해질 것이며 그 결과 남북경협은 크게 진전될 수 있는 것임.
- 더욱이 2002년 말부터 제기된 북한의 핵문제로 인한 남북 및 국제적 갈등은 현재까지도 남북경협에 부정적으로 작용하고 있음.

○ 또한 1990년대 이후 지속적으로 악화되고 있는 북한의 경제난도 남북경협의 확대를 크게 저해하고 있음.

- 경제난은 북한의 생산능력 및 상품의 질을 저하시켜 남한으로의 반출 가능물자를 감소시키며, 또한 남한 물자의 반입 능력도 감소시키고 있음.
- 뿐만 아니라 외국자본 유치를 위한 투자환경의 개선에 투입할 재원을 축소시킴으로써 외자유치에도 큰 성과를 가질 수 없게 됨. 만약 북한 경제가 성장세를 보여 왔더라면 북한의 반입 및 반출 능력이 향상되고 투자환경의 개선도 어느 정도 이루어졌을 것이므로 남북경협은 크게 활성화될 수 있었을 것임.
- 또한 경제가 성장세를 보였을 경우 북한 당국은 남북경협은 물론 개방·개혁에도 보다 자신감을 지닐 수 있었을 것이며, 이 역시 남북경협의 확대에 긍정적으로 작용하였을 것임.

### 3) 남북경제공동체의 전망

○ 현 단계에서 남북경제공동체의 전망은 남북경협 활성화의 전망과 동일하며, 이는 남북경협을 저해해 온 요인이 향후 어떻게 변화할 것인가를 전망하는 것과 동일한 것이라 할 수 있음.

- 이는 바꾸어 말해서 그동안의 저해요인이 향후 촉진요소로 작용할 것인가 아니면 여전히 장애요소로 작용할 것인가를 전망하는 것과 동일함.

○ 우선 남한의 정책적 요인의 경우 대북 화해협력정책 혹은 ‘햇볕정책’으로 불리던 김대중 정부의 대북정책의 기조는 노무현 정부에 의해서도 유지되어 나갈 것으로 보임.

- 실제로 노무현 대통령은 취임사에서 “그동안의 성과를 계승하고 발전시키면서, 정책의 추진방식을 개선해 나가고자 합니다”라고 언급함으로써 ‘햇볕정책’의 기조가 지속될 것임을 밝힌 바 있으며, 정세현 통일부 장관도 2003년 5월 27일 「북한경제전문가 100인 포럼」의 창립기념세미나의 기조강연을 통해 “평화번영정책은 지난 정부의 화해협력정책을 계승·발전시키되 추진방식에 있어서는 시야를 동북아전체로 확대한 것을 의미”한다고 설명하였음. - 따라서 앞으로 북한 핵문제가 한층 악화되거나 우리의 안보에 직접적인 위협 상황이 발생하지 않는 한 대북 화해협력정책의 기조는 지속되어 나갈 것으로 전망되며, 이는 남북경협 활성화에 긍정적으로 기여할 것임.
- 한편 국민적 공감대 형성과 관련해서 정부는 과거에 비해 보다 적극적인 노력을 기울이고 있기 때문에,<sup>26)</sup> 적어도 남한의 정책 자체가 남북경협의 발전을 저해하는 요인으로 작용할 것으로는 보이지 않음.

○ 경제적인 측면에서 우리 경제는 비교적 꾸준한 성장세를 이어나갈 것으로 전망되므로 향후 남한의 경제적 요인이 저해요인으로 작용할 가능성은 높지 않음.

- 물론 우리 경제의 양적 확대와 질적 성장에 따라 과거와 같은 두 자리의 성장률을 지속적으로 기록하기는 어렵겠지만, 대북사업의 추진을 곤란하게 할 만큼의 경제적 어려움은 없을 것으로 전망됨.
- 다만 과거에 비해 사업의 수익성을 중시하는 방향으로 기업 경영이 이루어지고 있으므로 대북사업에 있어서도 보다 신중한 자세를 보일 것으로 예상되나, 기본적으로 남북경제공동체 형성을 저해하는 요인으로 작용할 가능성은 없을 것임.

---

26 예컨대 통일부(2003)는 “법과 제도에 따라 투명하게 정책을 추진하고, 적극적인 국민 참여와 토론을 통한 합의 형성에 주력”할 것이며, “대북정책의 추진과정에서 초당적 협력을 통해 보다 광범위한 국민적 지지를 확보하는데 중점을 둘 것”이라고 밝히고 있다. 또한 통일부가 정례적으로 개최하는 「열린 통일포럼」 역시 국민적 공감대 형성에 기여할 것으로 기대됨.

- 그러나 북한의 저해요인은 낙관적이지는 않은데, 북한의 정책적·경제적 요인 모두 단기간 내에 완전히 해소될 것으로 보기는 어렵기 때문임.
- 우선 정책적 요인의 경우 북한이 남북경협을 획기적인 발전을 추구할 것으로 보기는 어려움.
  - 남북경협을 전면적 확대는 북한당국이 통제할 수 없을 정도로 남한 정보 및 인력·물자가 북한 전역에 유입되는 것을 의미하며 이는 바로 북한체제 유지에 대한 심각한 위협요소로 작용할 수 있기 때문임.
  - 또한 전면적 개방·개혁도 현재로서는 기대하기 곤란하며, 핵문제 역시 어떤 방식으로 해결되어 나갈 것인지 현재로서는 가늠하기 어려움.
- 북한의 경제적 요인의 해소도 쉬운 과제가 아님.
  - 북한의 사회간접자본은 크게 낙후되어 있을 뿐만 아니라, 생산설비 또한 대규모의 보수·개체가 필요하며 최신 기술이나 경영능력을 구비하고 있는 노동력도 거의 없는 것으로 추정됨.
  - 2002년 7월 경제관리개선조치도 대외여건의 악화로 인해 어려움에 처해 있는 것으로 판단되며, 북한이 의욕적으로 추진하였던 신의주 특구 역시 현재로서는 언제 활성화될 수 있는지 미지수임.
  - 따라서 경제적 요인의 해소에는 상당한 시간과 재원이 소요되어야 할 것이므로 여겨짐.
- 이상에서 논의한 바와 같이 우리측의 저해요인은 상당부분 해소되어 있는 상황이나, 아직 북한측의 저해요인은 적어도 당분간은 그대로 남아있을 것으로 전망됨.
  - 그러나 남북경협을 조속히 활성화하기 위해서 무리한 방식을 도입한다거나 북한의 요구를 지나치게 고려하는 것은 결코 바람직하지 않음. “우리”에게 중요한 것은 남북경협을 “빨리” 활성화시키는 것이 아니라 “잘” 발전시키는 것이기 때문임.

- 최근 북한의 대외경제 여건 및 경제실정은 역설적으로 남북경협을 바람직한 발전에 긍정적인 환경을 조성하고 있는 것으로 판단됨.
- 북한은 2002년 7월 경제관리개선조치의 실시 및 2003년 5월 인민생활공채의 발행을 통해 내부적 자원을 동원하고자 하고 있으나, 이것만으로는 불충분하며, 대외자본의 확보가 필수적임.
  - 대외자본의 유치를 위해서는 남한은 물론 미국, 일본 등과의 관계개선이 필수적이거나 중국의 대북 경제지원은 전략적 완충지대(strategic buffer)를 지키기 위한 수준에 머물고 있는 상황이고, 북미 및 북일관계의 개선은 핵문제 및 납치자 문제로 인해서 단기간 내에 기대하기 어려운 실정임.
  - 따라서 현 시점에서 북한이 그나마 '의지'할 수 있는 국가는 남한임. 같은 민족, 전쟁방지, 통일비용 절감, 동북아 경제중심의 건설 등으로 인해 남한정부는 북한경제 성장의 최대의 후원자가 될 의사를 지니고 있으며, 민간기업 차원에서도 남한의 기업은 다른 국가의 기업보다 강한 대북진출 의사를 보유하고 있을 뿐만 아니라 그만큼 능력을 가지고 있기도 함. 이러한 사실은 북한의 대외무역 추이를 통해서도 확인할 수 있었음.
- 게다가 북한경제의 최근 경제성장은 생산요소 투입 혹은 생산효율의 증가와 같은 내부적 요인보다는 국제사회의 지원과 양호한 기상여건 등 외부적 요인에 주로 기인하는 것으로 분석되므로 아직 자생력있는 성장기반을 확보한 것으로 보기는 어려움.
  - 국제사회의 지원은 장기간 대규모로 계속될 수는 없는 것이며, 북한의 핵문제는 국제사회의 대북지원 규모를 급격히 감소시킬 우려가 있음.
  - 또한 농업부문의 생산 증가도 수확기의 양호한 기상여건에 기인하는 것이어서 향후에도 계속하여 북한 경제성장의 동력으로 작용할 것이라고 기대하기 곤란함.
  - 결국 최근 북한이 플러스 성장을 보이고 있다고는 하나, 성장의 기반이 지극히 취약하여 사소한 충격에도 다시 마이너스 성장을 회귀할 가능성이 있음.



- 따라서 북한당국은 성장을 지속하기 위한 외부의 지원·투자에 대한 '아쉬움'을 강하게 가지고 있을 것임.
  
- 즉 북한의 정책적·경제적 저해요인의 해소를 통한 남북경협 활성화에는 오랜 기간이 걸릴 것이나, 우리의 정책방향에 따라 남북경협을 보다 바람직한 방향으로 발전시킬 수 있는 여지가 크게 확대되고 있는 것임.
  
- 이는 1989년 남북경협이 재개된 이래 처음으로 남한이 남북경협의 주도권을 가지게 되었으며, 그만큼 “우리”가 의도하는 방향으로 북한을 설득하고 끌어들이 수 있는 공간이 확대되었음을 의미함.

### III. 유럽연합(EU)의 확대와 중·동부 유럽국가의 유럽연합 가입

1. 유럽연합의 확대
2. 중·동부유럽국가의 유럽연합 가입 배경
3. 중·동부유럽국가들의 유럽연합 가입 추진과정 및 전망
4. 중·동부유럽국가의 유럽연합 가입의 의의

부록 2 중 1과 2를 1과(U3)로 표기함

1과 2를 1과 2로 표기함

1과 2를 1과 2로 표기함

1과 2를 1과 2로 표기함

1과 2를 1과 2로 표기함

1과 2를 1과 2로 표기함

### III. 유럽연합(EU)의 확대와 중·동부 유럽국가의 유럽연합 가입

#### 1. 유럽연합의 확대

- 유럽연합의 확대는 통합의 일환으로 나타나는 현상으로 통합(integration)과 확대(enlargement)는 상호 배타적이기보다 보완적임.
  - 또한 유럽통합은 통합을 위한 사전적 조건들이 충족되어 나타나는 자연스러운 결과론적 상태라기보다 일정한 영역 내에서 구성원들 간에 장기간에 걸쳐 평화적으로 변화하는 과정으로 이해될 수 있음.
  - 이 과정에서 상호 신뢰할 수 있는 '공동체 의식'을 달성하려는 노력이 대두되는 동시에 이를 뒷받침할 수 있는 충분히 강력하고 광범위한 제도와 제반 관행을 달성하려는 시도가 이루어짐.
  - 유럽지역에서 공동체의식을 형성하는 노력은 유럽연합의 회원국 확대로 이어지고, 이는 회원국의 증가로 인한 다양한 이해관계가 조정할 수 있는 정책결정과정 및 제도의 변화에 대한 요구로 이어짐.
  
- 유럽통합과 확대의 특징
  - 첫째로 유럽통합과 확대는 현실주의적 입장에서 접근되었음.
  - 유럽통합은 궁극적인 모델을 상정하고 시작되지 않았으며, 그 대신 시대적 요청과 필요성에 부합하기 위해 현실주의적 입장을 취했음.
  - 즉 통합과정에서 연방주의, 연합주의 또는 정부간 협력(intergovernmentalism) 방식이 절충하여 사용되었음
  - 현실주의에 입각한 통합과 확대는 분야별로 단계적 통합을 가능케 하였고, 무엇보다 문화적 다양성을 인정하는 대전제 하에서 진행되어 왔음.
  - 둘째로 급진적 변화를 피하면서 이로 인한 경제 및 시민생활에 대한 혼란과 동요를 예방하였음.
  - EU의 통합통화와 시장통합은 이미 확립된 제도와 질서를 기초로 하여 새 제도를 도입하려는 형식을 취하였음. 1993년 1월 1일자 유럽단일시장의 완성은 개별분야에 대한 국경규제의 철폐를 토대로 하여 나머지 분야의 국경철폐로 이어진 것임.

- 1999년 1월 EURO의 도입 역시 지난 20여 년 동안 유럽통화체제(EMS)와 유럽경제단위인 ECU에 대한 신임이 두터웠던 초기 11개국의 시행이 토대가 되었음.
  - 셋째로 충실한 제도화를 지적할 수 있음. 즉 입법절차, 실시절차, 해석·적용절차를 확보하는 데 기관의 존재, 독자적인 재원에 의한 예산제도 및 가입국 전역에 적용되는 공동체법규(acquis communautaire)는 법의 지배라는 토대 위에서 '모든 유럽국민의 일층 긴밀한 연합'으로서 유럽연합의 지속적 존재와 발전이 가능하였음.
- 공동체법규(acquis communautaire) - 1958년 유럽공동체(EC)가 출범한 이래 개정된 제반 법규를 말함.
- 여기에는 설립에 관한 부속서, EU 각 기관이 제정한 법규, 회원국 국내법 및 국제기구와 국제조약을 규율하는 국제법으로 구성되어 있으며, 법원과 그 형태에 따라 다음 4가지로 구분할 수 있음
- ① 1차적 법원(法源) (Foundation Law) - 파리조약, 로마조약, 유럽단일 의정서, 마스트리히트조약, 암스테르담조약, 니스조약 등의 설립조약을 포함함.
  - ② 2차적 법원(Secondary Law) - 1차적 법원을 이행하기 위해 각 기관에서 제정한 법규로, 규칙(Regulations), 지침(Directives), 결정(Decision), 권고(Recommendation)와 의견(Opinion) 등이 있음.
  - ③ 국제협정(International Agreements) - 비회원국, 국제기구와 특정분야에 관해 EU와 맺어진 협정들, 회원국과 EU의 공동책임 하에 체결된 공동협정문 등이 해당됨.
  - ④ 보충적 법안(Supplementary Law) - 협약(Convention)이나 의정서(Protocols), 결의안(Resolutions) 등을 포함함.

## 1) 유럽연합의 목표와 가입절차

- 유럽연합의 목표(유럽연합조약 제B조)
  - 균형 있고 지속적인 경제적 사회적 발전을 추진함. 특히 역내국경이 없는 지역을 설치하고 경제적 사회적 단결을 공고히 하며 궁극적으로 본 조약의 규정에 따른 단일 통화 채택을 경제통화연합을 창설함으로써

써 이를 도모함.

- 국제무대에서 유럽의 동일성을 주장함. 특히 궁극적인 공동방위정책 수립을 포함하여 조만간 공동방위체제로 발전할 수 있는 공동외교안보 정책을 추진함으로써 이를 도모함.
- 유럽연합의 시민권 제도를 도입함으로써 회원국 국민들의 권익 보호를 강화함.
- 사법 및 내무에 있어서 긴밀한 협력 관계를 구축함.
- 공동체법규(acquis communautaire)를 모두 그대로 유지하고, 이에 기초한 공동체 기관 및 기구의 실효성을 확보.

○ 유럽연합의 이러한 목표는 회원국 확대에 실천되며 회원국의 신규가입은 다음과 같은 절차를 밟게 됨.

- 신규 회원국 가입에 관한 규정은 이미 ECSC 설립조약 제98조, EEC 설립조약 제237조, EURATOM 설립조약 제 205조에 규정된 바 있으며, 유럽연합조약(TEU: Treaty on European Union)은 이를 계승하였음. TEU 제 49조에 의하면 “제6조 1항에 명시된 원칙을 존중하는 모든 유럽국가는 연합가입을 신청할 수 있음.
- 가입을 희망하는 국가는 신청서를 각료이사회에 제출하고 가입협상을 진행함
- 가입협상은 보통 혼합협상단이 실행함. ‘각료급’협상은 가입신청국의 외무장관(국가에 따라서는 유럽문제담당 장관)과 확대담당 유럽위원이 담당함. ‘실무급’협상은 회원국 상주대표부 및 소관기관의 관료들과 함께 위원회의 제1A총국을 중심으로 관련된 총국의 관료들이 담당함.
- 가입협상이 타결되면 가입조약안은 유럽의회에 보내짐.
- 각료이사회는 재적의원 과반수의 찬성에 따른 유럽의회의 동의를 받은 후 최종적으로 전원일치의 찬성으로 가입신청을 의결하고 가입조약 조인식을 갖음.
- 합의된 조약은 각국의 헌법상의 요건에 따라 비준을 받아야 하는데 회원국의 경우는 통상 국회의회에서 비준절차를 진행하며 가입신청국의 경우에는 국민의 의견을 직접 묻는 사례가 많았다.

## ○ 가입조건

- 유럽연합조약은 유럽연합의 개념을 확정하지 않고 가입조건에 대해서도 교섭의 대상이 된다는 사실만 정해져 있으며 그 구체적인 내용을 규정하고 있지 않음.
- 일반적으로 서유럽국가들의 경우 '지금까지 달성한 공동체의 업적 또는 기존의 모든 공동체법규의 수락, 복수정당제에 의한 민주주의 정치, 국내의 인권 보장, 가입에 수반되는 경제적 부담에 견딜 수 있는 경제수준'등이 가입의 조건으로 거론되어 왔음.

## 2) 유럽연합의 확대과정

- 현재의 유럽연합(EU)은 1957년 3월 로마조약에 의해 출범한 유럽경제공동체(EEC)를 모태로 하고 있음.
  - 프랑스, 서독(현 독일), 이탈리아, 베네룩스 3개국 등 6개국의 경제동맹 형태로 출범한 유럽경제공동체는 그동안 4차례에 걸쳐 영국, 아일랜드, 덴마크(1973년), 그리스(1981년), 스페인, 포르투갈(1986년), 그리고 오스트리아, 스웨덴, 핀란드(1995년) 등 9개국을 회원국으로 받아들이면서 오늘날의 유럽연합으로 성장했음.
- 유럽연합의 중·동부 유럽으로의 확대는 1980년대 후반 사회주의체제 붕괴 이후 서로의 이해관계가 맞았기 때문에 가능했음.
  - 즉 유럽연합은 지역내의 지속적인 경제성장과 평화를 위해 중·동부 유럽국가들의 정치·경제·사회적인 개혁이 필요했음.
  - 반면 중·동부 유럽국가들도 옛 소련체제 붕괴 이후 새로운 시장의 확보와 정치적 안정을 위해 유럽연합 가입이 최대의 외교적인 목표가 될 수밖에 없었음.
- 5차 확대과정은 유럽연합의 역사상 가장 도전적인 성격을 띠음.
  - 이는 제2차 세계대전 이후 수립된 알타체제의 공식적인 역사적 소멸을 의미하는 동시에 기독교 문명을 바탕으로 역사적·문화적 동질성을 갖는 범유럽주의의 출범을 의미함.

- 중·동부유럽 국가로서는 자유민주주의와 시장경제로의 체제전환을 구체적으로 추진할 수 있게 되며, 유럽연합의 입장으로서도 심화와 확대라는 양 축에서 확대라는 작업을 잠정적으로 종결시킬 수 있음.
- 2004년 중·동부 유럽 및 지중해 10개국의 추가가입은 과거의 유럽연합 확대와는 규모와 다양성면에서 비교가 되지 않을 전망이다.
  - 새롭게 출범할 유럽연합은 2001년 기준 전체인구 4억5,000만명, 국내총생산액(GDP)이 세계총생산액의 30%에 이르는 8조5,000억달러, 교역규모가 4조달러에 달하는 세계 최대의 단일 경제권으로 부상, 유럽연합의 국제적인 위상과 역할이 크게 높아질 것으로 보임.
  - 그러나 1인당 GDP는 중·동부유럽 국가들의 경우 유럽연합 평균의 20%(불가리아)부터 70%(슬로베니아)에 이르기까지 각국별로 엄청난 편차를 보이고 있음. 반면에 제 2/3차 확대과정에서 가입했던 현재 유럽연합 내에서 비교적 덜 발달된 국가였던 당시 포르투갈과 스페인의 1인당 GDP는 각각 유럽연합 평균의 50%와 70% 정도였음.
- 따라서 유럽연합은 이들 국가가 정식으로 가입하기 이전에 정치적으로나 경제적으로 유럽연합과의 격차를 최대한 좁혀야하는 과제를 안고 있음.
  - 이를 위해 유럽연합은 이미 현실사회주의체제 붕괴 직후 1990년대 초부터 중·동부유럽 국가들의 국제사회 참여를 지원하고, 유럽협정(European Agreement)을 통한 무역확대, 재정지원을 통한 체제전환과 구조 조정을 독려해 왔음.
  - 나아가 1990년대 중반 이후 유럽연합체제로 편입시키기 위한 작업을 진행하고 있음.



<표 3-1> EU 확대의 역사

		국가수	인구 (백만명)	면적 (1,000km <sup>2</sup> )	GDP (10억 달러)	일인당 GDP (달러)
1차 확대 (‘73년)	기존회원국(A)	6개국	209.4	1279.8	885.5	4,229
	신규회원국(B)	3개국	64.3	358.2	217.0	3,374
	B/A비율	-	30.7	28.0	24.5	79.8
2차 확대 (‘81년)	기존회원국(A)	9개국	278.5	1638.0	2528.0	9,078
	신규회원국(B)	1개국	9.7	131.9	44.5	4,575
	B/A비율	-	3.5	8.1	1.8	50.4
3차 확대 (‘86년)	기존회원국(A)	10개국	290.0	1769.9	3257.3	11,232
	신규회원국(B)	2개국	48.5	597.1	275.0	5,667
	B/A비율	-	16.7	33.7	8.4	50.5
4차 확대 (‘95년)	기존회원국(A)	12개국	350.0	2367.1	8000.1	22,856
	신규회원국(B)	3개국	22.0	870.9	605.1	27,521
	B/A비율	-	6.3	36.8	7.6	120.4
5차 확대 (2004년)	기존회원국(A)	15개국	375.3	3237.9	8509.5	22,672
	신규회원국(B)	10개국	104.6	1076.9	365.1	3,490
	B/A비율	-	27.9	33.3	4.3	15.4

주: 5차 신규회원국의 경우, 현재 가입 협상국은 몰타, 사이프러스, 터키 등 총 13개국이나 여기서는 중·동부유럽 10개국으로 국한

자료 : IMF,(2000)

## 2. 중·동부 유럽국가의 유럽연합 가입 배경

### 1) 역사적·문화적 동질감

○ 1957년 유럽경제공동체(European Economic Community; EEC)의 형태로 출범한 유럽연합은 지난 40년 동안 확대(widening)와 심화(deepening)라는 유럽통합작업을 지속해 왔음.

- 유럽연합은 최종목표로 유럽합중국(United State of Europe)을 지향하면서 「자유무역지대→관세동맹→공동시장→경제동맹→완전한 경제동맹(정치동맹)」<sup>27)</sup>이라는 통합단계를 밟아왔음.

27 보다 자세한 내용은 Bela Balassa의 ‘The Theory of Economic Integration’ (1969)을 참조.

- 그리고 다른 한편으로는 서유럽국가들을 상대로 4차례에 걸쳐 확대작업을 거듭해왔음.

○ 그동안 유럽연합은 알타체제에 의해 정해진 서유럽만을 포함하는 불완전한 모습이었음.

- 이는 동·서 냉전의 출발점이 되었던 2차대전 직후의 알타협정이 중·동부유럽지역을 구소련의 영향권 하에 두는 것을 인정하고 있었으므로 중·동부유럽국가들은 서유럽과 지리적, 역사적인 동질성에도 불구하고 유럽연합 확대정책의 대상에서 제외될 수밖에 없었음.
- 1990년 초반에 중·동부유럽지역에서 발생한 정치적인 상황 변화, 즉 동구권의 와해와 구소련의 붕괴는 모든 유럽인들로 하여금 유럽의 미래를 보다 근본적인 시각에서 바라보도록 하였음. 오랫동안의 이념적인 동·서 분할체제가 사라지면서 서유럽과 중·동부유럽이 공유하고 있는 역사적, 문화적인 동질감이 유럽인들 사이에서 다시 확인되었고 두 지역이 다시 하나의 유럽이라는 울타리 안에서 긴밀한 관계를 회복해야 한다는 의견이 양 지역에서 대두되었음.
- 이를 실천하기 위한 현실적 방안으로 등장한 것이 바로 중·동부 유럽 국가의 유럽연합 가입에 대한 논의임.

## 2) 현실적인 동기

○ 그러나 중·동부 유럽국가의 유럽연합 가입이 실제로 추진된 배경에는 보다 현실적인 정치·경제적인 동기가 자리잡고 있음.

- 즉 중·동부 유럽국가의 유럽연합 가입 논의는 1990년대 초에 갑작스럽게 닥친 동구권의 해체에 직면하며, 이미 오래 전부터 영역의 확대를 꾸준히 추구해오던 유럽연합과 서유럽 체제로의 통합을 통해 정치적 안정과 경제적 부흥을 모색하려는 중·동부유럽국가들 사이에 이해관계가 서로 일치하면서 실행에 옮겨지게 되었음.

### (1) 정치·안보적 측면

- 유럽연합 내부에서는 1992년 합의된 시장단일화(Single Market) 작업을 통해 회원국간 내부 결속을 공고히 하자는 심화론(deepening)과 동구권 국가들이 가입을 희망할 경우 문호를 대폭 개방하여 EU를 명실 공히 정치와 경제면에서 유럽통합의 구심점으로 삼자는 확대론(widening)이 대립되었음.
  - 영국은 확대론, 독일과 프랑스는 확대보다는 심화를 우선적으로 추진해야 한다는 입장이었으나, 유럽통합을 주도해 온 독일과 프랑스의 주장이 받아들여져 EU는 완전한 경제동맹(정치동맹)을 위한 심화작업에 주력했음.
  - 특히 프랑스와 EU집행위는 중·동부유럽지역에 대한 독일의 영향력 확대를 제어하기 위해 유럽연합 확대 전에 독일경제를 유럽연합의 틀 속에 묶어두고자 유럽연합은 마스트리히트조약(Maastricht Treaty)에 의해 합의된 경제통화동맹(EMU)을 실현하고 유럽단일통화를 출범시키는 작업을 추진하였음.
  - 1999년 1월 경제통화동맹이 성공적으로 출범하면서 심화작업이 가시적인 성과를 거두게 되자 유럽통합의 초점은 자연스럽게 유럽연합의 중·동부 유럽 확대로 모아지게 되었음.
  
- 1990년대에 중·동부유럽은 체제전환기의 혼란, 대부분의 국가에서 불거져 나오는 민족간의 갈등, 그리고 구소련이라는 힘의 중심이 더 이상 존재하지 않는 상황으로 매우 불안정한 곳으로 변모하였음.
  - 이 지역의 불안정은 수많은 전쟁과 이로 인한 국경의 변화를 경험하였던 유럽의 역사에서 볼 수 있듯이, 이 국가들뿐만 아니라 유럽전체의 안정을 위협하는 불안요소로 작용해왔음.
  - 따라서 유럽연합이 비록 NATO와 같은 군사동맹은 아니지만, 중·동부 유럽국가들이 유럽연합에 가입하는 것은 이 국가들이 서유럽체제로 완전히 편입되는 것을 의미하기 때문에 정치·안보적인 측면에서 유럽의 안정에 크게 기여할 것으로 기대되었음.

## (2) 경제적 측면

- 중·동부 유럽국가들의 입장에서 유럽연합의 가입은 경제적 동기에서 비

롯된 측면이 강함. 피해를 준 경제를 희생시키려면 유럽연합의 재정지원과 수출시장 확보, 외국인투자 유치 등이 절대 필요했음.

- 중·동부 유럽국가들이 유럽연합에 편입될 경우 양 지역 사이에는 상품 가격의 하락과 무역장벽의 제거로 인해 교역량이 증대할 것인 바, 중·동부 유럽국가들은 비교적 저렴한 노동비용을 바탕으로 농산품과 노동 집약적인 공산품에 대한 판로를 확대할 수 있을 것으로 기대되었음.
  - CMEA체제의 붕괴로 시장을 갑자기 잃게 된 후, 중·동부 유럽국가들에게 서유럽시장은 절대적인 중요성을 가지게 되었는데, 유럽연합 가입은 이들 국가들이 이 새로운 수출시장을 확보하는데 결정적으로 유리한 환경을 제공하기 때문임.
  - 또한 유럽연합의 회원국이 될 경우 유럽연합으로부터 막대한 금액의 보조금을 기대할 수 있다는 사실은 적어도 중·동부 유럽국가들에게는 유럽연합 가입을 추진하게 하는 중요한 동기가 된 것으로 보임.
  - 예를 들어 유럽연합의 구조조정기금(structural fund)으로부터 지급되는 보조금의 경우, 대상지역의 1인당 국민소득을 지급기준으로 하고 있으므로, 유럽연합의 회원국들보다 소득이 낮으며, 상당 기간 동안 이러한 상태를 유지할 것으로 보이는 중·동부 유럽국가들은 모두 구조조정기금 보조금의 지급대상이 될 것이 분명함.
  - 또 유럽연합 회원국들에 비해 평균적으로 농업의 비중이 높고 농업생산성도 떨어지는 중·동부 유럽국가들은 유럽연합에 가입할 경우 농업 보조금에서도 중요한 수혜국이 될 가능성이 높음.
- 유럽연합의 입장에서 볼 때, 중·동부유럽국가들의 유럽연합 가입으로 기대할 수 있는 경제적인 이익은 수출확대보다는 오히려 중·동부유럽지역에 대한 投資先占이라는 측면이 더 중요했던 것으로 보임.
- 상대적으로 우수하면서도 저렴한 인적자원과 더불어 공업기반을 가지고 있는 중·동부유럽국가의 유럽연합 가입은 곧 유럽연합의 제도가 도입되는 것을 의미하므로, 유럽연합 회원국의 기업들은 유럽연합에 편입된 중·동부유럽국가들에서 현지생산체제를 구축하기가 훨씬 용이할 것임.
  - 이와 같은 유럽연합 측의 투자확대에 대한 기대는 중·동유럽 유럽국가들도 환영할만한 것임. 이 국가들은 유럽연합의 기업들에 의한 투자자국의 경제회복에 필요한 자본과 기술의 유치, 그리고 고용의 창출에

큰 도움을 줄뿐만 아니라, 유럽연합의 역내시장에 통합될 경우 역외국가들에게도 유럽연합 시장진출을 위한 새로운 투자거점이 될 가능성이 커질 것으로 기대하고 있음.

### 3. 중·동부유럽국가들의 유럽연합 가입 추진과정 및 전망

- 현실사회주의체제 붕괴이전에 유럽연합의 중·동부유럽 확대를 위한 전제나 시나리오는 존재하지 않았음.
  - 1989년이후 유럽연합은 중·동부유럽지역의 체제전환에 대한 정치적인 책임을 떠맡게 되었음.
  - 또한 서유럽내 성공적인 통합사례는 중·동부유럽국가들로 하여금 신속한 가입은 유럽연합으로부터의 지원을 기대하게 만들었음.
- 1989년 베를린장벽이 붕괴되자 유럽연합은 곧바로 중·동부 유럽국가들과 외교관계를 수립하고 오랫동안 공산품에 부과해왔던 수입쿼터를 철폐하고 일반특혜관세제도(GSP)를 확대하였으며 무역·협력협정(Trade and Cooperation Agreement)을 체결하였음.
- 또한 1989년에 PHARE(Poland and Hungary Aid for economic Restructuring) 프로그램을 창설하고 유럽부흥개발은행(EBRD: European Bank for Reconstruction and Development), 유럽투자은행(EIB: European Investment Bank)을 만들어 중·동부유럽국가들의 체제전환과 경제재건에 필요한 재정지원에 나섰다.

#### 1) 유럽협정(Europe Agreement)의 체결

- 수십년간 다른 체제하에 있던 중·동부 유럽국가들을 유럽연합체제에 편입시키는 것은 결코 쉬운 과제가 아니었으므로 몇 단계의 준비과정을 거쳐야 했음.

## (1) 준회원국 관계의 수립

- 정식 가입에 대한 논의를 시작하기 전에 유럽연합은 1991년 12월부터 중·동부 유럽국가들과 개별적으로 소위 유럽협정이라고 부르는 준회원국협정(Association Agreement)을 체결하였음.
  - 유럽연합은 1991년 12월 폴란드, 헝가리와 우선 유럽협정을 체결한 이후 루마니아(1993.2), 불가리아(1993.3), 체코(1993.10), 슬로바키아(1993.10),<sup>28)</sup> 발트 3개국(1995.6), 슬로베니아(1996.6) 등 나머지 국가들과도 협정을 체결하여 준회원국 관계가 형성되었음.
  - 터키(1964), 키프러스(1973), 말타(1970)와는 이미 준회원국협정을 체결하였음
  - 물론 이 협정이 유럽연합 가입을 위한 전단계 협정임을 명문화하지는 않았음.
  
- 유럽협정은 유럽연합과 중·동부유럽국가간의 쌍무관계를 규정하는 것으로 정치적 대화의 정례화, 상호교류와 관련한 정부규제의 조정, 유럽연합에 의한 기술 및 금융지원, 그리고 경제교류의 긴밀화를 위한 구체적인 방안 등을 포괄하고 있음.

---

28 체코와 슬로바키아는 '91년 12월에 '체코슬로바키아'라는 이름으로 EU와 유럽협정을 체결하였으나, 이 후 두 나라로 분리되면서 '93년 10월에 각각 유럽협정을 새로이 체결하였음.

<표 3-2> EU가입 후보국들의 유럽협정 체결 현황

	유럽협정 서명	유럽협정 발효	EU가입 신청
헝가리	1991.12	1994.2	1994.3.31
폴란드	1991.12	1994.2	1994.4.5
불가리아	1993.3	1995.2	1995.12.14
체코	1993.10	1995.2	1996.1.17
루마니아	1993.2	1995.2	1995.6.22
슬로바키아	1993.10	1995.2	1995.6.27
에스토니아	1995.6	1998.2	1995.11.24
라트비아	1995.6	1998.2	1995.10.13
리투아니아	1995.6	1998.2	1995.12.8
슬로베니아	1996.6	1999.2	1996.6.10
	준회원국협정 서명	준회원국협정 발효	EU가입 신청
터키	1963.9	1964.12	1987.4.14
말타	1970.12	1971.4	1990.7.16
사이프러스	1972.12	1973.6	1990.7.3

자료: European Commission

## (2) 경제 및 무역에 관한 잠정협정(자유무역협정)

- 유럽연합의 회원국은 물론 중·동부유럽국가들도 유럽협정의 비준절차에 오랜 시간이 소요되기 때문에 무역 및 무역관련 조항은 임시협정(Interim Agreement)의 형태로 각각 1992년 3월(헝가리, 폴란드, 체코슬로바키아), 1993년 5월(루마니아), 9월(불가리아)에 먼저 발효되었음.
- "경제 및 무역에 관한 잠정협정(자유무역협정)"은 협정체결 당사자 사이에 협정 발효 후 10년 이내, 즉 2001년말까지 유럽연합과 완전한 자유무역을 실현할 것을 목표로 관세인하 일정 및 무역규제수단의 점차적인 철폐 등을 담고 있음.
- 유럽연합과 중·동부유럽국가들 사이의 자유무역협정에 의한 관세인하 일정은 일반공산품 분야와 민감분야(sensitive sectors)로 나뉘어져 있음.
- 일반 공산품의 관세인하 일정은 유럽연합 측이 중·동부유럽국가들보다

더 빠르게 관세를 인하하도록 양자사이에 비대칭적(asymmetric)인 구조를 가지는 것이 특징임.

- 유럽연합국가들이 중·동부유럽국가들로부터 수입하는 일반공산품은 1993년부터 단계적인 관세인하에 들어가 이미 1995년 1월 1일부터는 무관세가 적용되고 있음
- 반면에 중·동부유럽국가들이 유럽연합국가들로부터 수입하는 상품은 역시 1993년부터 단계적으로 관세인하가 시작되어 폴란드의 경우는 1999년 1월 1일부터, 그리고 기타 다른 국가들의 경우는 2001년 1월 1일부터 관세가 완전히 철폐되었음.

○ 민감분야는 섬유와 철강, 그리고 농산물의 세 가지 분야임.

- 중·동부유럽국가들이 수입하는 EU産 섬유와 철강의 경우는 일반공산품과 동일한 자유화일정에 따름.
- 반면에 유럽연합으로 수출되는 중·동부유럽국가들의 섬유제품의 경우에는 1993년부터 관세 및 수량제한이 점진적으로 완화되어 관세는 1997년 1월 1일부터, 수량제한은 1998년 1월 1일부터 완전히 철폐되었음.
- 유럽연합이 수입하는 철강제품의 경우에는 불가리아와 루마니아産 제품은 이미 1995년 1월 1일부터, 그리고 유럽연합으로의 철강수출이 비교적 많은 폴란드, 헝가리, 체크 및 슬로바키아의 소위 "비세그라드(Visegrad) 4국"産 제품은 1996년 1월 1일부터 관세가 완전히 철폐되었음.
- 농산물의 경우는 무역자유화의 일정을 정하지 않고 유럽연합과 중·동부유럽국가들이 서로 일반특혜관세(MRN)을 지속하는 가운데, 유럽연합의 공동농업정책(CAP)을 고려하여 유럽연합과 개별 중·동부유럽국가 사이에 수시로 정해지는 수량제한에 의거해 교역하기로 정했음.



<표 3-3> EU-중·동부유럽국가들간 무역자유화 현황

일 반 공 산 품	민 감 품 목
중·동부유럽産 수출품 - 1995. 1. 1부터 무관세 시행  EU産 수출품 - 2001. 1. 1부터 무관세 (폴란드의 경우는 1999.1.1부터 단, 자동차는 제외)	섬 유 제 품
	중·동부유럽産 수출품 - 1998. 1.1부터 무관세 시행EU産수출품 - 일반공산품과 동일
	철 강
	중·동부유럽産 수출품 - 1996.1.1부터 무관세 시행EU産수출품 - 일반공산품과 동일
	농 산 품 - 별도의 자유무역일정 없음 - 양자간 협상에 의해 매년 수량제한

자료: 정여천외(1998).

- 1999년 3월에 EU각료이사회는 유럽협정에 포함되어 있는 농산물의 관세 양허부문을 확대하기 위한 협상을 결정하고 2000년 7월 1일부터 효력을 발생한 협상은 관련품목에 따라 세 가지의 다른 접근방법을 택하였음.
  - List 1 : 최소민감품목(유럽연합 수입관세가 10% 미만)에 대해서는 수량 제한 없이 즉각적이고 전면적인 무역자유화를 실시함.
    - 이 목록에는 최소한 400개 이상의 품목이 포함되어 있는데 감귤류 과일, 올리브 오일, 말고기 등이 포함됨.
  - List 2 : 관세쿼터 내에서 수출보조금과 수입관세를 동시에 제거하자는 소위 더블제로 접근방법인데 관세쿼터의 기준은 현재 무역구조와 일치하는 수준(지난 3년간의 평균수준)에서 결정됨.
    - 관세쿼터의 실질적인 연간 성장치는 품목의 민감도와 잠재적인 교역 발전성을 고려하여 양자간에 결정됨.
    - 이 접근방법은 공동농업정책이 국경보호(수입관세 및 수출보조금)를 취하는 돈육, 가금육, 치즈, 과일 및 채소류 일부 등에 적용됨.
  - List 3 : 여기에는 중·동부유럽국가가 결정하고 건별로 합의된 구체적인 요건을 기준으로 결정된 일시적인 양허의 제한된 교역에 관한 사항

이 포함되어 있음.

- 이와 같이 자유무역협정에 기초하여 결정된 유럽연합과 중·동부유럽국가들 사이의 무역자유화 일정이 시행됨에 따라 1997년에 중·동부유럽국가들로부터 유럽연합 15개국에 수입되는 상품에 대해서는 농산물과 일부 섬유제품에서의 수량제한 이외에는 모든 품목에 대해 무역자유화가 달성되었음. 반면 협정체결국인 중·동부유럽국가들로 수출되는 EU산 제품의 경우 2001년에 무역자유화가 완성되었음.

## 2) 가입요건 제시 및 가입전략 수립

□ 1993년 코펜하겐 정상회담(1993.6.): 가입요건 제시

- 유럽협정의 체결을 토대로 진전된 유럽연합과 중·동부유럽과의 관계는 1993년 6월 코펜하겐에서 개최된 유럽연합이사회(EU정상회담)를 계기로 새로운 전환점을 맞게 됨.
  - 코펜하겐 정상회담은 준회원국협정을 맺은 중·동부 유럽국가들을 처음으로 "잠재적인 회원국(potential members)"으로 지칭하고, 향후 이들의 정식가입을 추진해 나가기로 선언하였음.
  - "중·동부유럽에서 적극적으로 가입을 희망하는 협정제휴국가들은 유럽연합의 회원이 될 수 있다"
  - "가입문제는 제휴국가가 정치적·경제적 요구조건을 만족시키면서 회원국의 의무를 이행할 수 있는 즉시 이루어질 것이다"
- 그러나 오랜 기간동안 사회주의 체제를 유지함으로써 기존 유럽연합의 회원국들과 상당한 정치, 경제적 격차가 존재하기 때문에, 기존의 확대와는 달리 이들이 유럽연합에 가입하기 위해서는 "코펜하겐 수렴조건(Copenhagen Criteria)"이라 불리는 포괄적인 가입요건을 제시하였음.
- "코펜하겐 수렴조건(Copenhagen Criteria)"
  - 민주주의와 법치주의, 인권 및 소수민족 보호를 보장하는 안정적인 제

### 도의 확립(정치적 요건)

- 실질적으로 작동하는 시장경제체제의 정비와 아울러 현존 유럽연합 시장의 경쟁압력에 대처할 수 있는 능력(경제적 요건)
- 단일시장제도, 기술표준, 환경, 사법제도 등을 망라하는 '유럽공동체규약(acquis communautaire)'을 내국법에 수용하는 것을 포함하여 회원국의 의무를 이행할 수 있는 능력(유럽공동체규약 채택 및 준수요건)
- 가입후보국들은 행정조직을 조정하여 통합조건을 와성해야 하며 유럽연합 입법사항이 자국에 충실히 이행될 수 있는 구조를 갖추어야 함

### □ 에센 정상회담(1994.12): 가입전전략(pre-Accession strategy) 수립

○ 1994년 말 에센 정상회담에서 유럽연합은 중·동부 유럽국가들이 위와 같은 가입요건을 충족시킬 수 있도록 지원하기 위한 가입전전략을 제시하고 추진하였음

- 이 전략의 핵심은 유럽연합과 중·동부유럽국가간에 정부, 지역, 이해집단간의 협력을 증진하기 위한 협력프로그램임
- 유럽연합과 유럽협정 체결국간의 다자적 협력 틀 안에서 가입과 관련된 협력과 아울러 정치적 대화를 구조화시키려는 것임

### ●○ 가입전전략의 내용

- 유럽협정의 이행
- 가입파트너십(AP: Accession Partnership)의 체결
  - 여기에는 유럽연합의 기술 및 재정지원을 위한 방식과 구체적인 지원 프로그램이 규정되어 있음.
  - 또한 중·동부유럽 10개국은 유럽연합의 법률을 자국의 법률로 채택하는 국가적인 프로그램을 개발하도록 권유받았는데, 이 프로그램에는 우선적으로 처리해야 할 분야와 중기적인 과제에 관한 일정표가 포함되어 있었음.
- 유럽연합규약의 적용을 위한 국가프로그램(NPAA)의 수립.
- 예비가입지원

- PHARE프로그램
  - 환경 및 교통투자지원(ISPA: Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)
  - 농업 및 농촌발전지원(SAPARD: Special Accession Program for Agriculture and Rural Development)
  - 국제금융기구와 공동재정관리(IFIs)
  - 유럽연합 프로그램과 기관들의 개방
- 결국 가입전 전략은 민간기업의 발전 및 행정제도 개혁과 더불어 다양한 분야에 대한 기술 및 자금지원과 자문서비스를 제공하는 것을 주요내용으로 함

### 3) 가입협상일정 및 발판 마련

- 마드리드(1995.12) 및 플로렌스 정상회담(1996.6): 가입협상 일정의 제시
- 마드리드 정상회담에서 유럽연합의 제도개혁을 논의하기 위해 정부간회의(IGC: intergovernmental conference)를 소집하기로 결정하였음.
  - 이 회담에서 1996년 정부간회의가 완료되면 6개월 이내에 가입협상에 착수하기로 결정하고 EU집행위에게 유럽협정을 체결한 중·동부 유럽 국가들의 유럽연합 가입 가능성에 관하여 의견서를 제출하도록 요청하였음.
- 마드리드 정상회담은 중·동부유럽국가들의 유럽연합 가입을 위한 공식 협상을 하도록 처음으로 일정을 제시한 의의를 갖음
  - 이 회담으로 유럽연합의 중·동부유럽정책을 역동성을 띠기 시작함
- 1996년 6월에 개최된 플로렌스 정상회담에서는 중·동부 유럽국가들과의 가입협상을 위한 구체적인 일정이 채택되었음.

□ 암스테르담 정상회담(1997.6): 가입협상을 위한 발판 마련

- 1997년 6월 열린 암스테르담 정상회담을 기점으로 정치적경제적 차원을 넘어 유럽연합 확대를 위한 가입신청국과의 폭넓은 교류의 증대, 유럽기구와 참여 등 양자간 관계에서 다자간 관계로 추진하기 시작함.
- 또한 이 정상회담에서 중·동부유럽국가들의 유럽연합 가입협상을 위해 1992년의 마스트리히트조약(Treaty of Maastricht)을 수정하여 암스테르담조약(Treaty of Amsterdam)을 채택하였음<sup>29)</sup>
  - 암스테르담 조약 제49조에 따르면, 모든 유럽국들은 유럽연합의 가입을 신청할 수 있도록 하고 있음
  - 가입을 희망하는 유럽국이 EU이사회에 가입신청서를 제출하면, 이사회는 EU 집행위원회와 협의하고 또한 유럽의회로부터 동의를 수락한 다음 회원국들의 만장일치로 가입을 결정하게 됨
- 또한 1998년 1월부터 중·동부 유럽국가들과 가입 협상을 시작하기 위해 EU집행위에 유럽연합 가입 협상을 위한 세부보고서를 1997년 12월 룩셈부르크 정상회담에 제출하도록 요청하였음.

□ Agenda 2000 발표(1997.7): 공식가입협상의 개시

- Agenda 2000: 1997년 7월 16일에 EU 집행위원회가 암스테르담에서 열린 유럽연합 정상회담에 제출한 보고서임.
  - 1,300여 쪽에 달하는 이 보고서에서 EU 집행위원회는 유럽연합 가입을 신청한 국가들 각각의 가입준비 상황과 가입가능성에 대해 의견을 개진하였으며,

---

<sup>29)</sup> 암스테르담조약은 사회 및 고용문제에 있어서는 괄목할만한 진전이 있었으나, 유럽연합의 중·동부유럽 확대 이전에 반드시 정비되어야 할 체제개혁 문제에 있어서는 큰 성과를 보지 못했음. 그 결과 체제개혁을 다루기 위한 정부간회의(IGC)가 다시 가동되었으며 2000년 12월 니스(Nice)정상회담에서 각료이사회 투표권 배정, 만장일치제 확대적용, EU집행위원수 등 체제개혁 문제가 타결되었음.

- 이와 더불어 2006년까지 향후 10년간 10개가 넘는 신입 회원국을 받아들일는데 필요한 유럽연합의 제도개혁안을 제시하였음.
- 동 보고서를 통해 EU집행위는 코펜하겐 가입요건을 기준으로 중·동부 유럽10개국의 유럽연합 가입에 대한 의견을 제시하였음.
- 첫 번째 가입요건(정치적 요건)과 관련, 슬로바키아를 제외한 모든 국가들이 이 요건을 충족하는 것으로 평가되었음.
    - EU집행위에 따르면, 슬로바키아는 민주주의와 법 체제가 충분히 뿌리 내리지 못해 소수민족 보호가 미흡한 것으로 판단되기 때문에 슬로바키아는 1차 가입 협상국에서 제외되었음.
  - 경제적 요건의 경우, 1차 가입 협상국으로 선정된 중·동부 유럽 5개국 모두 가시적인 시장경제체제를 지니고 있으며 슬로바키아도 이 목표에 근접해 있는 것으로 평가되었음.
    - 또한 유럽연합 내 시장경쟁 압력에 견딜 수 있는 능력과 관련, 체코와 슬로베니아가 가장 앞서 있으며 헝가리와 폴란드, 에스토니아는 구조조정을 통해 빠른 속도로 개선되고 있다고 평가되었음.
    - 경제적 요건 측면에서 1차 협상국에서 제외된 4개국도 최근 상당한 진전을 보이고 있어 향후 10년 내에 1차 협상국 수준까지 도달할 수 있을 것으로 평가되었음.
  - 세 번째 요건(EU법규의 채택 능력)과 관련, 불가리아와 루마니아는 중기적으로 회원국 자격이 불가능하고, 발틱 3개국과 슬로베니아의 경우 중기적으로 EU법규를 채택하려면 상당한 노력이 필요하다고 진단했음.
    - 반면 헝가리, 폴란드, 체코, 슬로바키아는 일부 분야에 진전이 있을 경우 중기적으로 대부분의 EU법규를 채택할 것으로 평가되었음.
- EU집행위는 가입을 신청한 중·동부유럽 10개국 중 헝가리, 폴란드, 체코, 슬로베니아, 에스토니아 등 5개국이 코펜하겐 정상회담에서 결정된 3가지 요건을 충족시키고 있다고 결론을 내리고, 우선 이들과 1998년 초부터 가입협상을 시작할 것을 제안하였음.
- 나머지 5개국에 대해서는 일단 1차 협상라운드에서는 제외하되, 향후 가

입준비상황을 매년 점검하여 긍정적인 평가를 받을 경우에는 추가로 가입협상을 시작하는 방안을 제시하였다.

- EU집행위는 협상 대상국 선정과 관련, 최종결정을 1997년 말에 열리는 룩셈부르크 유럽연합 정상회담의 결정에 위임하였음.

#### 4) 가입협상대상국 선정 및 협상착수

- 암스테르담 조약에 따라 유럽연합은 1차 가입대상국(First-Wave Countries) 6개국, 2차 가입대상국(Second-Wave Countries) 6개국 등 12개국과 가입협상에 착수하였음

□ 룩셈부르크 정상회담(1997.12): 1차 가입대상국 선정 및 협상착수

- 1997년 12월 룩셈부르크에서 열린 EU정상회담에서 위와 같은 EU집행위의 안이 최종적으로 채택되었음.
  - 이러한 룩셈부르크 정상회담의 결정에 따라 1998년 3월 30일 EU집행위는 사이프러스, 헝가리, 폴란드, 체크, 슬로베니아, 에스토니아 등 6개국과의 최종단계인 가입작업에 착수하였음.

□ 헬싱키 정상회담(1999.12): 2차 가입대상국 선정 및 협상착수

- 1999년 12월 헬싱키에서 열린 정상회담에서 유럽연합은 13개 가입신청국들이 동일한 조건에서 유럽연합 가입협상을 개시할 수 있도록 한다는데 의견을 모았음.
  - 그리고 루마니아, 슬로바키아, 라트비아, 리투아니아, 불가리아, 말타 등 나머지 6개국과의 가입협상을 개시하기 위해 2000년 2월에 쌍무 정부간회의를 개최하기로 결정했음.

## 5) 유럽연합 확대를 위한 제도적인 개혁의 합의

### □ 니스 정상회담(2000.12):

- 중·동부유럽국가들이 옵서버자격으로 참석한 가운데 열린 이 정상회담에서 유럽연합이사회, 유럽위원회 및 유럽의회등 주요기관의 구성과 의사결정방법에 관하여 합의사항을 도출하였음
  - 각료이사회의 가중투표권 조정
  - 각료이사회의 가중다수결원칙 확대
  - 집행위원회 위원수의 조정
  - 유럽의회의 권능신장
  
- 제도개혁에 합의한 니스회담은 다음의 세가지 이유로 유럽통합의 분수령으로 평가될 수 있음.
  - 유럽연합 확대를 위한 잔존하는 제도적인 걸림돌을 제거하였음.
  - 니스 정상회담은 '확대전략서' (위원회에 의해 제출됨)에 향후 협상의 운영에 관한 명백한 견해를 제시 함.
  - 첫 지원을 위한 구체적인 작업일정(time frame)을 작성, 가입한 국가들이 2004년 6월 유럽의회 선거에 참여할 수 있도록 하자는 희망을 표명하였음.
  
- 회담의 합의내용은 2001년 2월 26일 유럽공체들을 설립하는 조약들 그리고 일정관련행위를 개정하는 니스조약이라는 명칭으로 정식 서명되었음

## 6) 가입협상완료 및 전망

### □ 코펜하겐 정상회담(2002.12)

- EU집행위는 2002년 10월 중·동부유럽 8개국, 말타, 키프러스 등 10개국을 2004년 유럽연합 회원국으로 가입시키는 권고안을 채택하고, 동년 12



월 코펜하겐 정상회담에서 가입협상을 완료하였음

- 폴란드, 헝가리, 체크, 슬로바키아, 슬로베니아, 리투아니아, 라트비아, 에스토니아, 말타, 키프러스
  - 루마니아와 불가리아는 2007년에 가입이 가능하며, 터키의 가입은 현재 불투명한 상황
  - 신규가입대상국은 2003년 4월 아테네에서 유럽연합 가입조약에 서명하고, 2004년 5월 1일로 유럽연합 가입조약(accession treaty)을 발효시키기로 잠정 합의
  - 그러나 2004년 6월 이전에 조약의 비준이 완료되어야 유럽의회 선거에 참여 가능함
  - 따라서 비준 문제가 발생하고 국민투표 등이 지연될 경우 가입이 2005년으로 미루어 질 가능성도 있음
- 한편 신규가입국의 유럽연합 가입이 비준되더라도 유로화 도입이 자동적으로 이루어지는 것은 아님
- 유로화를 도입하기 위해서 신규가입국은 마스트리히트 조약이 규정한 물가 장기금리, 재정적자, 환율안정 등 세 수렴조건을 충족해야함
  - 신규가입국은 유럽연합 가입과 동시에 유럽통화시스템에 가입해야 하고, 유럽통화시스템 가입 이후 마스트리히트 조약의 수렴조건 달성을 위한 유예기간으로 2년간을 의무적으로 부과하고 있어 유럽연합 가입 조약 발효 이후 최소한 2년이 지나야 유로화를 도입할 수 있음

### <유럽통합을 위한 조약들>

□ 유럽통합은 다음 4개의 조약(treaty)들에 근거하여 진행되어 오고 있음.

▶ 첫 번째 조약은 1951년 4월 18일 파리에 체결된 유럽 석탄철강 공동체 설립을 위한 조약(the Treaty establishing the European Coal and Steel Community)으로, 1952년 7월 23일부터 발효되어 2002년 7월 23일 조약 이행기간이 완료되었음.

▶ 두 번째와 세 번째 조약은 1957년 3월 25일 로마에서 체결된 유럽경제공동체(EEC: European Economic Community) 설립을 위한 조약과 유럽원자력공동체 설립을 위한 조약(the Treaty establishing the European Atomic energy Community)으로 1958년 3월 25일부터 발효되었음.

- 위 두 조약들은 통상 “Treaties of Rome” 으로 불려지고 있으며, 단순히 “Treaty of Rome(로마조약)” 이라고 할 경우에는 유럽경제공동체 조약을 일컫는 것임.

▶ 네 번째 조약은 마스트리히트에서 1992년 2월 7일 체결된 유럽 연합조약(the Treaty on European Union)으로, 1993년 11월 1일부터 발효되었음.

- 동 조약은 통상 마스트리히트 조약이라고 불려지면, EU 형성의 기초가 되었던 조약으로 회원국들간의 정치동맹의 성격이 강하며, 기존의 조약들과는 통합정도가 상당히 진전된 조약임.

- 동 조약은 이후 암스테르담 조약(the Treaty of Amsterdam)과 니스조약(the Treaty of Nice)을 통해 수정되어 오고 있음.

- 암스테르담 조약은 1997년 10월 2일에 체결되어 1999년 5월 1일부터 발효되었으며, 니스조약은 2001년 2월 26일 체결되어 그 동안 아일랜드의 비준거부로 인해 발효가 되지 못하고 있었음

<표 3-4> 유럽확대 주요일정

연도	주요내용
1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 헝가리 등 중·동부 유럽국가들과 무역·협력협정 체결</li> </ul>
1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 베를린 장벽 철거</li> <li>○ 체제전환을 지원하기 위한 유럽연합의 PHARE 프로그램 가동</li> </ul>
1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사이프러스, 몰타 회원국 가입신청</li> </ul>
1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 체코슬로바키아, 헝가리, 폴란드와 유럽협정 체결(1996년까지 11개국과 유럽협정에 서명)</li> </ul>
1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 코펜하겐 각료이사회에서 유럽연합 회원자격을 위한 정치, 경제적 기준 제시(코펜하겐 가입기준)</li> </ul>
1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 헝가리, 폴란드 회원국 가입신청</li> <li>○ pre-accession strategy 채택</li> </ul>
1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 불가리아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 루마니아, 슬로바키아 회원국 가입 신청</li> </ul>
1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 체코공화국과 슬로베니아 회원국 가입신청</li> </ul>
1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 룩셈부르크 각료이사회에서 사이프러스, 체코공화국, 에스토니아, 헝가리, 폴란드, 슬로베니아와 협상개시에 합의하고 각국과 가입협력 협정을 종결하기로 합의</li> </ul>
1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 3월: 런던의 유럽회의에서 체코공화국, 에스토니아, 헝가리, 폴란드, 슬로베니아와 협상을 공식적으로 출범</li> <li>○ 불가리아, 라트비아, 리투아니아, 루마니아, 슬로바키아와 농업관련입법 개시</li> <li>○ 집행위는 가입진전사항에 관한 1차 보고서 채택</li> <li>○ 사이프러스, 체코공화국, 에스토니아, 헝가리, 폴란드, 슬로베니아와 농업관련입법 검토개시</li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 집행위는 몰타에 관한 1993년 의견서를 최신자료로 개정</li> <li>○ 베를린 유럽각료이사회는 추가적인 농업교역 자유화를 위해 집행위와 10개 중동구 국가와의 협상개시를 승인하고 2000년~2006년 동안의 재정전망에 대해 합의</li> <li>○ 가입 전 보조와 가입관련 지출을 위해 31.2억 유로를 확보</li> <li>○ 집행위는 가입 진전사항에 관한 2차 보고서를 채택</li> <li>○ 12월 : 헬싱키 유럽각료이사회는 불가리아, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 루마니아, 슬로바키아와 협상 개시를 결정하고 터키를 회원 후보국가로 승인</li> <li>○ 11월~12월 : 농업부문의 협상개시를 목적으로 룩셈부르크 그룹의 국가들은 유럽연합 법령 제7장의 협상을 위한 국별 입장을 제출</li> <li>○ 유럽연합은 일반 입장을 채택하고 2000년 6월 농업부문의 협상을 개시</li> </ul>

2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 각료이사회 의장은 농업부문의 협상개시에 우선순위를 둔다고 선언</li> <li>◦ 몰타의 농업관련 법률의 검토작업 개시, 모든 협상대상국가와 최신 개정된 자료의 검토과정에 착수</li> <li>◦ 불가리아, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 루마니아, 슬로바키아와 가입협상이 공식적으로 출범</li> <li>◦ 룩셈부르크 그룹에 대한 농업협상을 위한 가입각료회의 개최</li> <li>◦ 중동구 8개국(불가리아, 에스토니아, 체코공화국, 라트비아, 슬로바키아, 슬로베니아, 루마니아)와 농업부문의 추가적인 교역자유화를 위한 협정 발효</li> <li>◦ 집행위는 에스토니아, 불가리아, 체코공화국, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아에 대한 SAPARD 사업계획을 채택하고 불가리아와 다년도(multi-annual)재정협정에 서명</li> <li>◦ 12월 : 가입회의는 라트비아, 리투아니아, 슬로바키아와 제1차 협상입장을 토론</li> <li>◦ 추후 가입협상 일정 발표</li> <li>◦ 가입 진행사항에 관한 3차 보고서 발표</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 12월 : 유럽각료이사회 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가입회의에서 유럽의회의 의석 수 배분에 관한 공동입장의 선언이 회원국에 의해 채택됨</li> <li>- 각료이사회 표결에 대한 가중치 부여</li> <li>- 경제, 사회 위원회의 구성</li> <li>- 지역위원회의 구성</li> </ul> </li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 체코공화국, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아와 SAPARD 다년도 재정협정 서명</li> <li>◦ 리투아니아, 폴란드와 농업교역자유화를 위한 협정 발효</li> <li>◦ 불가리아, 체코공화국, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아와 SAPARD 연차 재정협정 체결</li> <li>◦ 불가리아, 에스토니아에 대한 SAPARD 원조 관리에 대한 협의. 동 결정으로 에스토니아와 불가리아 당국은 SAPARD 연차 사업계획의 집행개시가 승인됨</li> <li>◦ 6월 : 스톡홀름 유럽각료이사회는 유럽연합을 세계에서 가장 경쟁력 있는 지역으로 전환하기 위해 리스본 경제협의회에서 채택된 전략과 목적을 가입희망국가에 통합하는 것을 결정</li> <li>◦ 라트비아, 리투아니아, 슬로바키아 등 헬싱키 그룹의 세 국가와 농업부문 협상 착수</li> <li>◦ 7월 : 집행위는 룩셈부르크 그룹의 농업공동입장에 관한 수정초안을 제출</li> </ul>

자료 : European Commission, European Union enlargement 'a historic opportunity'

#### 4. 중·동부유럽국가의 유럽연합 가입의 의의

□ 정치·경제적으로 새로운 세계질서 구축을 의미

- 유럽연합은 경제적 통합과 함께 정치적 통합을 추구하여 유럽대륙의 안보강화는 물론 유럽 공동의 대외정책 및 안보정책 수립 실행 등을 통해 국제적 위상을 강화
  - 중·동부유럽 국가들의 유럽연합 가입은 유럽 안보를 위해서도 필요하며 유럽의 재통합이라는 점에서 매우 중요한 의미 → 유럽연합 확대는 역내 동서진영의 통합과 동시에 유럽대륙 전체를 통합하는 계기로 작용
- 유럽연합은 인구 4억 5천만명, GDP 8조 503억 Euro규모의 최대 경제권으로 부상하여 세계경제질서의 주도적 역할을 모색

<표 3-5> 유럽연합의 위상(2001)

	EU	신규가입10개국	미국	일본
인구(2002,백만)	379.4	74.9	285.9	127.3
GDP(10억 달러)	7,878	529.8	9,963	4,750
1인당GDP(달러)	20,845	3,100	35,400	37,420
수출(10억달러)	2,297.0	180.3	781.1	479.2
수입(10억달러)	2,281.9	120.9	1,257.6	379.5

주) 신규가입 10개국의 지표는 유로화 기준

자료: Statistisches Bundesamt,(2002)

□ 장기적으로 유럽의 대외경쟁력이 크게 강화

- 역내국가간 효율적인 자원배분이 진행되면서 산업구조개편이 가속화 되고 동시에 유럽연합의 국제경쟁력이 강화

- 기존 회원국은 신규회원국의 저가품 유입 확대로 소비자 후생이 증대되고 저비용국가로의 산업 이전 등의 효과를 기대
- 신규회원국은 EU법규를 적용함으로써 투명성이 제고되고 투자환경이 개선
- 특히 유로화 사용권의 확대는 유럽연합이 세계경제의 주도적 역할을 수행할 가능성을 더욱 제고

□ 유럽헌법 제정을 추진하면서 정치통합의 발판을 마련

- 유럽연합은 확대와 심화 작업을 통해 궁극적으로 유럽합중국(United State of Europe)을 지향
  - 「자유무역지대→ 관세동맹→ 공동시장→ 경제동맹→ 완전한 경제동맹(정치동맹)」이라는 통합단계를 추진
  - 마스트리히트 조약(1993년 11월 1일 발효)을 체결한 유럽연합국가들은 1999년 경제·통화통합과 2002년 유로화 도입으로 명실상부한 경제통합을 완성
- 유럽연합의 목적과 원칙을 새로 정립해 유럽합중국의 완성을 도모하기 위해 2002년 2월 28일부터 유럽헌법회의(European Convention)가 개최되어 오고 있음.
  - 헌법회의는 유럽의 미래에 대한 청사진을 마련하기 위해 설립된 것으로, 최종안을 2004년에 개최될 정부간회의에 제출할 예정임.
  - 헌법회의가 현재 추진하고 있는 과제로는 유럽연합의 통합헌법 제정, 민주화 증진, 국제사회에서의 유럽연합의 위상 제고 등임.

□ 중·동부유럽국가들의 체제전환의 완성

- 유럽연합의 중·동부유럽으로의 확대는 중·동부유럽국가들로서는 시장경제로의 체제전환 작업의 완성을, 유럽연합으로서의 유럽통합의 한 축인 확대작업의 종결을 의미함.
  - 그러나 중·동부 유럽국가들은 일인당 GDP, 물가수준, 무역개방도 등

- 에서 과거 신규 회원국들과는 판이하게 다른 성격을 지니고 있음.
- 유럽연합 가입 당시 포르투갈과 스페인의 일인당 GDP(구매력 기준)는 각각 유럽연합 평균의 50%와 70%이었으나 중·동부 유럽국가들의 일인당 GDP는 유럽연합 균의 20%(불가리아)~70%(슬로베니아)에 불과함.

## IV. 유럽연합의 중·동부유럽국가 농업 및 농촌부문 통합과정 분석

1. 중·동부유럽국가들의 거시경제 현황
2. 중·동부유럽국가의 농업 및 농촌
3. 농업 및 농촌의 발전을 위한 EU의 농업 및 지역정책
4. 유럽연합의 확대와 농업부문 통합전략
5. SAPARD의 주요내용
6. SAPARD 시책별 및 국가별 내용분석





## IV. 유럽연합의 중·동부유럽국가의 농업 및 농촌부문 통합과정 분석

### 1. 중·동부유럽국가들의 거시경제 현황

#### 1) 중·동부유럽국가들의 거시경제 지표

##### ○ 실질 GDP성장률

- 중·동부유럽국가들은 대체로 1989년 이래 마이너스 성장을 계속해 오다가 체제전환의 성과가 가시화된 1994년부터 회복세로 돌아섰음.
- 2000년 이후에는 전반적으로 3~6% 대의 비교적 안정적인 성장세로 진입하였음
- 중·동부유럽국가들의 경제사이클은 점차 유럽연합에 수렴되는 경향을 보이고 있는데, 이는 중·동부유럽국가들의 유럽연합 경제에 대한 높은 의존도를 반영하고 있는 것임.

<표 4-1> 중·동부유럽국가들의 경제성장률 추이 및 전망

	2000	2001	2002	2003
체코	2.9	3.5	2.5	3.5
헝가리	5.2	3.8	3.5	4.0
폴란드	4.0	1.1	1.0	2.5
슬로바키아	2.2	3.3	3.5	4.0
슬로베니아	4.6	3.0	2.5	3.5
에스토니아	6.9	5.0	4.4	5.5
라트비아	6.9	7.6	5.0	5.5
리투아니아	3.9	5.9	4.8	5.0

자료: DB Research,(2002)

##### ○ 물가수준

- 시장경제로의 전환 이후 가격자유화 조치로 체코, 헝가리, 슬로바키아 등 몇 개국을 제외하고는 대부분 하이퍼 인플레이션 현상을 보여 왔으

나 1990년대 중반 이후 이 현상은 해소되어 현재는 연 10% 이내의 관리 가능한 수준으로 안정되었음.

- 그러나 불가리아, 루마니아, 터키는 두자리 수 이상의 높은 물가상승률을 보이며 여전히 불안한 상태임

#### ○ 실업률

- 실업률은 지속적으로 감소세를 보이고 있으나, 여전히 두자리 수의 높은 실업률을 기록하고 있음
- 헝가리, 슬로베니아, 체코 등은 6~8%대로 비교적 안정적인

#### ○ 재정수지

- 재정면에서는 시장경제 전환 이후 국영기업에 대한 보조금 철폐 등 재정지출의 축소와 세제개혁에 힘입어 전반적으로 개선되는 추세로 대부분의 국가의 누적부채는 GDP 대비 60% 이내로 견실한 수준임

#### ○ 경상수지

- 전반적으로 적자기조를 보이고 있음
- 반면에 경상수지 적자를 보전하기 위해 국유기업의 민영화를 통한 국제자본의 유입과 투자환경 개선을 통한 FDI 유치로 보전하고 있음

<표 4-2> 중·동부유럽 10개국의 경제력 비교('99년 기준)

	인구	GDP	GDP 수준	인당 GDP	경제 성장률	인플레이션율	실업률	경상수지	외채	FDI 유입
단위	백만 명	10억 달러	'89=100	달러	%	%	%	억달러	억달러	억달러
헝가리	10.0	48.9	99	4,853	4.5	10.1	7.0	-20.8	292.8	14.1
폴란드	38.7	152.9	122	3,987	4.1	7.3	13.0	-116.4	590.0	66.4
체코	10.3	53.5	95	5,189	-0.2	2.1	9.4	-10.6	226.2	49.1
슬로바키아	5.4	19.7	100	3,650	1.9	10.6	19.2	-10.8	104.7	7.0
슬로베니아	2.0	20.0	109	10,020	4.9	6.1	7.4	-7.8	54.9	1.4
에스토니아	1.4	5.1	77	3,564	-1.1	3.3	12.3	-2.9	28.7	2.2
리투아니아	3.7	10.6	62	2,880	-4.2	0.8	14.1	-11.9	43.4	4.8
라트비아	2.4	6.2	60	2,582	0.1	2.4	14.4	-6.5	38.0	3.3
루마니아	22.3	34.0	76	1,517	-3.2	45.8	11.5	-13.1	92.3	9.5
불가리아	8.1	12.4	67	1,513	2.4	0.7	16.0	-6.8	99.9	8.1
전체	104.3	363.3	97	-	-	-	-	-	-	166.0

자료 : EBRD, (2000)

## 2) 기존 회원국과 신규가입국간의 경제적 격차

- 1999년에야 비로서 중·동부유럽국가들은 GDP규모 면에서 1989년 사회주의체제 붕괴 이전 수준까지 도달하였음(1989년 대비 97% 수준). 이는 중·동부유럽의 경제가 1989년 수준까지 회복되는데 약 10년의 세월이 걸린 셈임.
- 1999년 중·동부유럽 10개국의 GDP 총규모는 3,633억 달러로 유럽연합 15개국 합계(8조 5,000억 달러)의 4.3%에 불과함.
  - 중·동부유럽국가 중에서 GDP 규모가 가장 큰 폴란드도 1,529억 달러로 유럽연합 내 11위 규모인 핀란드(1,294억 달러)를 약간 상회하고 있을 뿐임
- 그러나 인구에서는 중·동부유럽국가들의 합계가 1억 400만명으로 유럽연합 합계 3억 7,500만명의 27.9%를 차지, 경제규모와는 대조적으로 상당

한 비중을 차지하고 있음.

- 1인당 GDP(1999년 기준)는 중·동부유럽 10개국 평균이 3,490달러로 유럽연합 평균치인 22,672달러의 15.4%에 불과함. 중·동부유럽국가들 중 1인당 GDP가 가장 높은 슬로베니아조차도 10,000달러(EU평균의 44%)에 불과해 유럽연합 회원국 중 최하위인 포르투갈과 그리스(각각 11,376달러, 11,740달러)에도 미치지 못하고 있음.
  - 구매력 기준으로 볼 때, 유럽연합 15개국의 1인당 평균소득은 23,895 유로이나, 반면에, 신규가입 10개국의 1인당 평균소득은 3,600 유로에 불과한 실정임 .
  - 현재의 경제성장을 추이가 유지된다고 가정하면, 가장 소득수준이 높은 슬로베니아가 유럽연합 평균의 70% 수준에 도달하는 데에는 9년, 유럽연합 평균치에 도달하는 데에는 21년이 소요될 것이라는 전망이 나옴.<sup>30)</sup>
  - 이와 같이 유럽연합이 중·동부유럽까지 확대되는 과정에는 국가별 경제력 격차를 시정하는데 많은 시간이 소요될 것으로 예상됨.

<표 4-3> 중·동부유럽국가들의 유럽연합 가입이후 경제력 차이

	인당소득(유로)	실업률(%)	인구(백만)
EU-15개국	23,895	7.7	379
EU-25개국	20315	7.9	454
기존회원국 상위	48329(룩셈부르크)	2.4(룩셈부르크)	82.1(독일)
하위	17013(그리스)	11.3(스페인)	0.45(룩셈부르크)
신규가입국 상위	16813(슬로베니아)	5.5(헝가리)	38.7(폴란드)
하위	7916(라트비아)	18.5(폴란드)	0.35(말타)

자료: DB Research, (2002)

30 이는 정태적 시각에서 바라본 것으로, 만약 중·동부유럽경제가 원활한 시장경제 메커니즘과 FDI 유입 등을 통해 역동성을 지니게 될 경우 catch-up속도는 훨씬 빨라질 수 있을 것임.

## 2. 중·동부유럽국가의 농업 및 농촌

- 중·동부 유럽국가들의 농업부문은 체제 전환기를 맞은 1990년대 초반 가격 및 무역자유화, 민영화, 보조금제 폐지 그리고 전통시장의 상실을 통하여 극적인 변화를 맞고 있음.
  - 이와 같은 결과로, 농업 생산량은 급격히 감소하였으며 단기 소득을 창출하기 위해 생산부문의 자산을 매각되는 등 이른바 탈자본화 현상이 폭넓게 발생하였음.

### 1) 농업부문

#### □ 농업구조 및 생산량

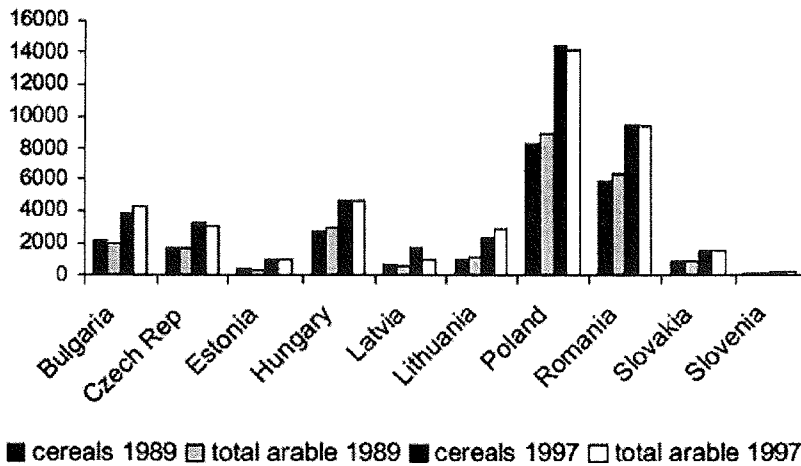
- 체제전환의 과도기 초기에는 집단농장의 사유화 과제가 크게 부각되었음.
  - 공식적인 업무는 현재 거의 완료된 상태이나, 토지(임대차) 시장의 설립과 소유권결정 문제에 대한 최종 완수작업은 아직까지 진행 중에 있음.
  - 농업부문에서, 사유화 작업은 어느 정도 완료된 상태지만, 제분공장, 도축장 그리고 낙농시설의 과잉투자와 같은 구조적 문제는 계속해서 문젯거리로 남아 있음.
- 농업생산량은 대체로 대부분의 국가에서 안정세를 보이고 있지만, 1990년 이후의 체제전환과정에서 중·동부유럽국가의 농업부문은 무역 및 가격 자유화의 효과가 결합되면서 매우 어려운 상황을 경험하였음
  - 체제전환기에 나타난 투입요소 급감과 보조금 철폐는 농산물 생산의 어려움을 가중시켰으나 현재 중·동부유럽 10개국의 작물 생산량은 재배면적의 증가와 일부 작물의 단수의 회복으로 인해 대체로 거의 과도기 이전 수준을 나타내고 있으나, 일부 국가에서는 아직도 1989년 생산수준을 하회하고 있는 실정임.
  - 슬로바키아를 제외한 모든 나라에서 농업의 비중 감소하였음
  - 특히 루마니아(19%), 불가리아(17%, 부분적으로 35%이상), 폴란드에서

- 는 자급자족형 영농으로 농업의 비중이 높음
- 따라서 농업의 재편과 생산성 향상이 필요함

○ 축산부문은 자유시장 경제체제로의 전환과 동시에 생산자들이 판매 재고 물량의 증가에 의하여 극심한 비용/가격 압박을 받고 있는 까닭에 더욱 큰 어려움에 봉착하였음.

- 육우와 면양의 사육두수는 대략 1989년의 절반수준을 나타내고 있는 반면, 젖소, 양돈 그리고 가금류 사육두수는 약 30% 가량 감소한 상태임.
- 현재 중·동부유럽 국가의 육우 사육두수는 유럽연합과 비교하여 20% 수준이며, 젖소는 약 38%, 양돈 34% 그리고 면양은 17% 수준임.

<그림 4-1> 중·동부 유럽국가의 농지이용현황(1000ha)



자료: EU : Commission. (2000)

<표 4-4> 중·동부유럽국가의 영농규모

국가		영농규모(ha)				
에스토니아 (1999)		5이하	5-20	20-50	50-100	100이상
	농장	12%	41%	28%	10%	10%
	농경지	0%	6%	12%	9%	73%
나트비아 (1999)		5이하	5-20	20-50	50-100	100이상
	농장	30	45	19	4	1
	농경지	4	28	32	16	19
리투아니아 (1998)		5이하	5-20	20-50	50-100	100이상
	농장	66	24	8	2	0
	농경지	30	38	17	15	0
폴란드 (1998)		1-2	2-5	5-10	10-15	100이상
	농장	22	34	25	10	8
	농경지	5	16	26	18	36
헝가리 (2000)		1이하	10	10-50	50-100	100이상
	농장	98,89	0,31	022	0,09	0,49
	농경지	4,02	16,28	21,28	7,87	50,55
슬로바키아 (1999)		<1001	1001-1500	1501-2000	2001-2500	2500이상
	농장	44	0	33	8	16
	농경지	16	0	32	12	41
루마니아		5이하	5-20	20-50	50-100	100이상
	농장	82	18	0	0	0
	농경지	38	49	0	0	13
불가리아		0.5이하	0.5-1.0	1.0-5	5-10	10이상
	농장	70	13	15	1	0
	농경지					

자료: National Statistics

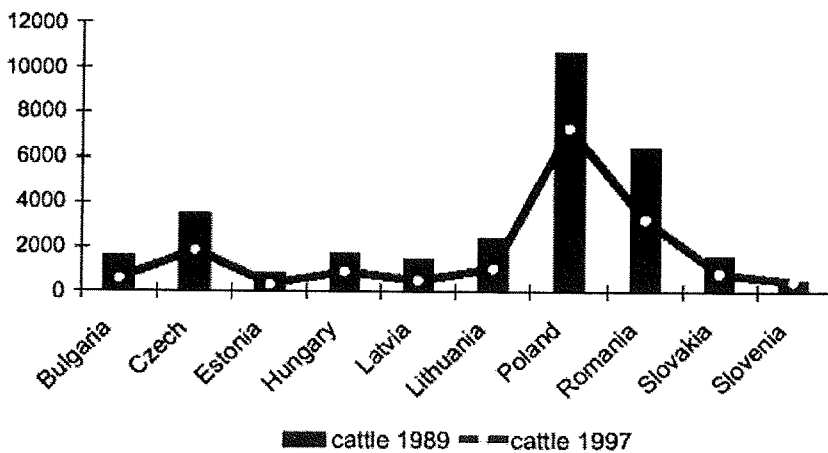
□ 작물 및 축산부문에 대한 전망

- 점차적으로 단수가 증대될 것이라는 기대 속에, 중·동부유럽 10개국에 대한 농산물 잉여물량은 2005년까지 7-8백만 톤에 달할 것으로 추정됨.
  - 이 지역의 경작가능한 총면적은 유럽연합의 55% 수준임.
  - 유럽연합 확대 이후 중·동부유럽 10개국의 공급과잉 농산물은 현재 3천만 톤으로 예상되는 유럽연합의 초과공급량에 추가될 것이며, 중동부유럽의 공급과잉 농산물의 대부분은 국제가격으로 수출될 것으로 예상됨.



- 생산량 회복은 작물부문보다는 축산부문에 더욱 더딘 행보를 보일 것임.
  - 그 이유는 축산부문의 재건이 시설 및 투자에 있어 작물부문보다는 오랜 시일이 소요되기 때문임.
  - 낙농부문의 과잉물량은 자국내 소비수요 증가로 인해 대략 2백만 톤으로 감소할 것이며, 반면 쇠고기와 돼지고기는 대략 자가소비량을 충족시킬 것으로 전망됨.

<그림 4-2> 중·동부 유럽국가의 축산현황(1000두)



자료: EU : Commission. (2000)

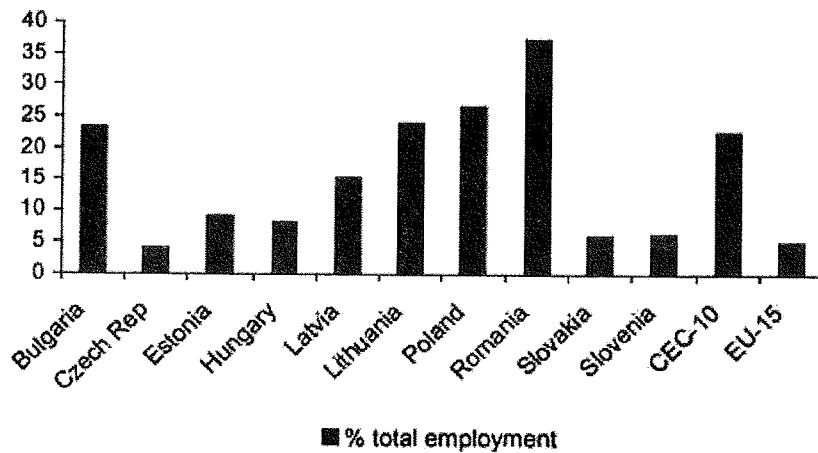
□ 농업부문의 고용

- 중·동부유럽국가에서는 농업부문 종사자의 비율이 높음
  - 2001년에 유럽연합 15개국의 평균은 4.1%인 반면에 중·동부유럽국가의 평균은 20.8% 임
  - 국가별로 그리고 지역에 따라 격차 큼
    - 농업부문 종사자의 비율이 높은 나라: 루마니아(44%), 불가리아(26%), 폴란드(19%), 리투아니아(17%), 레트란드(15%), 헝가리 동남부(10%)
- 중·동부유럽 10개국의 농업부문 종사자는 대략 950만 명이나 유럽연합

의 750만 명에 불과함.

- 중·동부유럽국가의 농업생산성이 비록 유럽연합에 비하여 단지 11% 낮은 수준에 불과하지만, 유럽연합의 확대로 농업부문의 고용은 두배 이상 늘어나게 됨.
- 농업부문의 종사자가 많음에도 불구하고, 농촌지역의 실업과 불완전고용 역시 높은 실정임.
- 농업부문이 보다 경쟁력이 있기 위하여 생산성 제고가 필수적이지만, 유럽연합 수준으로 생산성을 향상시키면 4백만명의 인력이 농업부문에 서 떠나야 할 것임. 따라서 농촌지역의 경제사업 다각화는 최우선적으로 선결되어야 할 과제임.

<그림 4-3> 중·동유럽국가의 농업인구비율



자료: EU : Commission. (2000)

<표 4-5> 중·동부유럽국가의 농업노동력(단위: 천명)

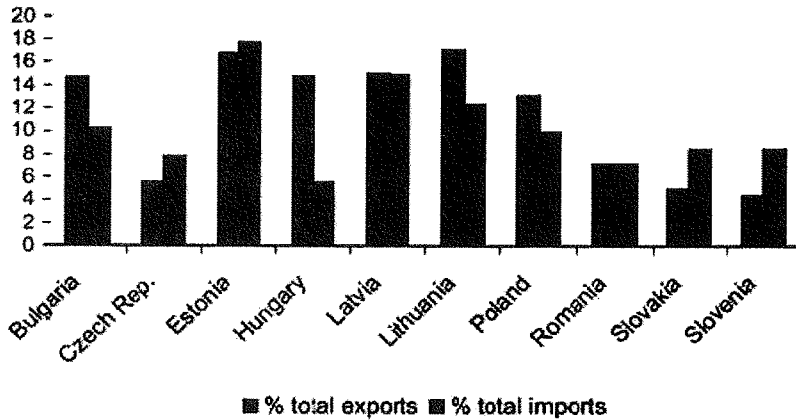
국가	1995	1996	1997	1998	1999	변화율(1995-99) (%)
에스토니아	56	52	45	44	44	-22
라트비아	201	195	172	164	154	-23
리투아니아	390	399	363	355	335	-14
폴란드	3,260	3,480	3,370	3,282	2,985	-8
체코 공화국	312	301	276	264	238	-24
슬로바키아	201	191	183	160	157	-22
헝가리	295	302	288	279	270	-8
슬로베니아	92	89	108	109	93	1
루마니아	3,187	3,249	3,320	3,384	3,349	5
불가리아	770	768	769	796	817	6
가입후보국 전체	8,764	9,027	8,893	8,835	8,441	-4

자료: National Statistics

□ 농산물 무역

- 농산물 무역은 유럽연합 회원국과 중·동부유럽 가입신청국 모두에게 중요한 사안임.
  - 유럽연합은 모든 가입 후보국들에게 가장 중요한 교역국이며, 유럽연합에 입장에서는 이 국가들은 미국 다음으로 두 번째로 큰 무역상대국임.
  - 중·동부유럽국가의 농식품부문 對EU 무역적자는 1999년에 7억6,000만 유로에 달하였음.
  - 중·동부유럽국가의 對 EU 생축 및 육류 수출은 사육두수 감소에도 불구하고 여전히 수출액의 25% 이상을 점하고 있음.
  - 채소는 두 당사자에게 중요한 수출품으로, 1997년 기준으로 對EU 그리고 對중·동부유럽국가의 야채 수출은 각각 11%와 9%이었음.

<그림 4-4> 중·동부 유럽국가의 농산물 수출입비중



자료: EU Commission.(2000)

## 2) 농촌지역

### ○ 1990년까지의 중·동부유럽국가 지역정책

- 뚜렷한 지역정책이 없었음
- 지역적인 분업과 집중
- 두 그룹
  - 격차를 해소하기 위한 노력이 없었음: 불가리아, 동독, 헝가리, 폴란드
  - 가능한 한 모든 지역의 산업화: 체코슬로바키아, 루마니아

### ○ 일인당 소득

- 12개 가입후보국의 1인당 소득은 EU 15개국 평균의 38%(2000년)에 불과함
- 일인당 소득과 성장률은 도시와 EU와의 국경지역에서 가장 높으며, 단조로운 산업구조를 가진 산업지역과 농촌지역<sup>31)</sup>이 문제지역임

31 농촌지역에 대한 통일된 정의가 없음. OECD는 km<sup>2</sup>당 150인 이하, EUROSTAT는 도시화정도에 따라 정의함.

○ 실업

- 12개 가입후보국의 평균실업률은 13%(2001년)인 반면에 EU 15개국의 평균실업률은 7.6%임.
- 중·동부유럽국가에서는 도시와 국경지역의 실업률은 낮음
- 그러나 소득과의 상관관계는 확실하지 않음

○ 인구밀도

- 12개 가입후보국은  $\text{km}^2$ 당 97명(2000년)인 반면에 EU 15개국의 평균은 119명임
- $\text{km}^2$ 당 50인 이하인 인구밀도가 낮은 지역: 발트제국, 불가리아, 루마니아, 폴란드의 북부
- 인구밀도가 낮은 지역은 투자에 있어서 불리한데, 중·동부유럽에서는 인구밀도가 낮은 농촌지역의 비율이 높음

○ 인구증가율

- 1990-2000동안 중·동부유럽국가들의 농촌지역 인구는 평균적으로 매년 0.27% 감소하였음(EU 15개국 +0.23%)
- 원인으로서는 낮은 출산율과 높은 사망률과 도시로의 이주임.

○ 인적자본

- 인적자본은 농촌지역의 구조적인 적응을 위해 필수적임
- 가입후보국의 일반적인 교육수준은 EU-15와 비슷하나 농촌지역에는 교육구조가 불리함
  - 노인과 농업노동력은 교육수준이 낮음
  - 젊은이들은 너무 전문화되었음

○ 농촌지역의 문제점

- 농업노동력의 방출로 인한 높은 실업률
- 대체적인 취업기회의 부족
- 대규모 농장의 사회구조의 제거

- 사회간접자본의 부족 내지 붕괴
- 양질의 젊은 노동력의 도시로 이주
- 생계형 농업

<표 4-6> 중·동부유럽국가의 주요지표

국가 <sup>1)</sup>	인구밀도 (1998)	농업노동력 비율(1999)	EU평균에 대한 일인당GDP비율	실업율 (1999)
	인/km <sup>2</sup>	%	%	%
에스토니아	33.3	8.8	37.2	11.7
라트비아	37.9	17.2	27.7	13.7
리투아니아	56.7	21.4	31.0	10.2
폴란드	123.7	18.1	36.1	12.3
체코 공화국	130.4	5.1	60.3	8.5
슬로바키아 공화국	109.9	8.1	48.6	16.4
헝가리	108.5	6.8	49.0	6.9
슬로베니아	97.6	11.5	68.8	7.3
루마니아	94.4	44.0	28.2	6.2
불가리아	74.3	24.4	22.3	17.0
EU-15	117.4	4.5	100.0	9.4
독일	229.8	2.9	107.7	8.9
그리스	79.9	17.8	66.0	11.7

자료: European Commission(2000), European Commission(2001)

<표 4-7> 중·동부유럽국가의 농업지역 주요지표

국가	국토면적 km <sup>2</sup>	농촌지역면적/ 국토면적(%)	농촌지역인구비율 (%)
불가리아	110,910	81.4	43.6
체코 공화국	78,866	54.3	75.9
에스토니아	45,227	31.0	30.0
헝가리	93,030	67.0	73.5
라트비아	64,582	39.0	31.0
리투아니아	65,300	54.0	31.8
폴란드	312,680	59.0	38.1
루마니아	238,391	89.0	45.1
슬로바키아 공화국	49,035	50.0	30.0
슬로베니아	20,256	43.0	57.3

자료: FAO Statistical Database and European Commission,(2000)

### 3. 농업 및 농촌지역의 발전을 위한 유럽연합의 농업 및 지역정책

#### 1) 공동농업정책(CAP : Common Agricultural Policy)

- 유럽연합은 공동농업정책을 통해 역내 농산물 가격을 국제 가격보다 높게 설정하여 농가의 소득을 유지하는 가격지지제도와 농산물 수출에 대해서는 국제 가격과의 차액을 보상하는 조치를 통해 농산물의 공동시장을 유지하는 정책을 시행하고 있음.
  - OECD에 따르면, 유럽연합의 농산물은 농업보호정책으로 국제가격 대비 20% 정도 높은 수준임
  - 현재 중·동부유럽국가들은 유럽연합 회원국들과 비교할 때 농업이 경제에 차지하는 비중이 상대적으로 높고 가격경쟁력 또한 갖추고 있기 때문에 중·동부유럽국가들의 유럽연합 가입으로 저렴한 중·동부유럽산 농산물이 EU시장에 유입될 경우 농업보조금의 수혜규모가 급증해, 이 과정에서 농업국들과 공업국들간에 이해관계의 대립이 불가피함.
- 현재 공동농업정책으로 지출되는 금액은 약 400억 유로로 유럽연합 재정의 약 45% 수준임
  - EU 재정부담에 있어 단일 항목으로는 최대 규모임
  - 그러나 유럽연합 내부에서는 농업의 비효율성 조장, 농산물의 과잉 공급, 불공평한 소득분배 등의 문제점으로 강한 비판이 제기되고 있음
  - 농업부문의 소득보전 목적의 재정지출 문제도 불균형이라는 지적
  - 공동농업정책 개혁에 대한 논의가 야기
    - 직접보조금 지급을 점차 축소시키고, 수혜국의 적극적인 재정참여 유도

#### 2) 지역정책(Regional Policy)

- 유럽연합은 역내 지역간 소득격차를 줄이기 위해 저개발 지역에 대한 인프라 정비나 구조조정에 대해 재정 지원하고 있음.

- 1973년 1차 확대로 유럽연합 내부의 지역간 불균형 심화에 따라 1975년에 유럽지역개발기금(ERDF)이 설립된 것을 시작으로, 이외에도 목적별로 여러 가지 기금이 설립되었는데 이를 총칭해 구조기금(Structure Fund)라고 부름
  - 유럽사회보장기금(European Social Fund : ESF)
    - 유럽농업지도보장기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund : EAGGF)
  - 유럽지역개발기금(European Rural Development Fund : ERDF)
  
- 구조기금에 의한 지역정책은 80년대의 유럽연합 확대에 수반하는 역내 지역간 소득격차가 확대되는 과정에서 더욱 강화되었으며, 1993년에 유럽연합이 정식으로 출범에 따라 경제통화통합 실현을 위해 결속기금(Cohesion Fund)도 설립되었음.
  - 환경과 전유럽 교통망을 위한 대규모 프로젝트의 촉진
  
- 지역정책을 위한 예산지출은 증가추세에 있으며, 유럽연합 예산의 34%로서 공동농업정책(46%)에 이어 제2위의 지출 항목임.
  - 목표 1: 낙후지역 1인당 GDP가 EU 평균의 75%이하인 낙후지역에 예산의 70% 예정.
  - 목표 2: 구조적인 문제로 전환하는 지역에 예산의 11.5%
  - 목표 3: 지역에 관계없이 교육시스템의 현대화에 예산의 12.3%
  - 공국체주요사업(Gemeinschaftsinitiativen: Urban II, Interreg III, Leader+, Equal): 예산의 5.4%
  
- 농촌지역 발전을 위한 지역정책대상
  - 낙후지역보조
  - 재식림
  - 농업환경조치
  - 농가에 대한 투자보조
  - 조기은퇴



- 영농후계자 육성
- 교육
- 산림
- 가공과 판매
- 농촌지역의 적응과 발전

○ 중·동부유럽 10개국의 소득 수준이 유럽연합의 평균소득에 크게 못미쳐 중·동부유럽국가들이 가입하게 되면 유럽연합 1인당 평균소득이 저하되는 결과가 초래되어 구조기금 지원이 급증해 현행 제도로는 현실적 한계에 직면하게 될 전망이다.

<표 4-8> EU의 재정 항목 비중

항목	비중	항목	비중
공동농업정책	45.2	구조정책	35.4
대내 정책부문	6.9	행정지출	4.4
일반보조금	5.3	기타	2.8

자료: DB Research (2002)

#### 4. 유럽연합의 확대와 중·동부유럽국 농업부문 통합전략

○ 유럽연합 가입후보국들로서는 가입협상 초기보다는 많은 발전을 이루었지만 농업분야에 대한 현대화와 공동농업정책에 편입은 가장 어려운 과제중의 하나이었음.

##### 1) 유럽연합의 농업부문 통합전략

###### (1) 유럽협정

- 유럽연합은 가입후보국들의 가입과정을 용이하게 하기 위하여 일련의 협정을 맺었음.
- 유럽연합과 가입후보국들은 유럽협정을 체결함으로써 무역장벽을 제거하였음.
  - 유럽협정은 농산물무역에 있어 양국간 교역을 점차적으로 자유화시키고 가입후보국들이 공동시장에 완전하게 참여시키기 위한 중요한 수단으로, 농산물과 식품의 교역은 부분적으로 본 협정에 의해 규정되었음.

## (2) Agenda 2000

- 1999년에 유럽의회는 유럽연합을 확장하는데 필요한 중요한 정책분야에 대한 개혁안들을 통과시켰음.
  - 그 개혁안은 공동농업정책, 구조기금, 그리고 내부정책 및 2000-2006년 시기의 유럽연합 재정계획을 포함하고 있음.
- 의결된 농업개혁의 주요사안은 국제시장에서 유럽 농업의 경쟁력을 개선한다는 내용임.
  - 2000년 이후에는 곡물과 소고기 보조가격, 2005년 이후에는 우유 보조가격의 지속적 감축을 전제조건으로 하고 있음.
  - 이러한 조치들은 유럽연합의 가입후보국들과 기존회원국간의 가격을 동일한 수준에 이르게 할 것이며, 가입후보국에게 공동농업정책의 도입을 수월하게 해줄 것임.
  - 이외에도 2000-2006년까지의 유럽연합 확대를 지원하기 위한 재정계획안이 승인되었음.

## (3) 유럽공동농업정책에의 통합

- 2004년에 신규회원국의 가입과 함께 유럽연합이 확대됨에 따라서 집행위원회는 농업협상(31개 협상사항 중 7장)의 공동농업정책과 관련된 일련의 문제에 대하여 전략을 수립했음.

- 집행위원회는 가입후보국의 농촌지역의 전환문제를 완화하고 농업부문의 구조조정을 촉구하기 위해서 강화된 농촌개발정책을 통하여 재정지원을 확충하도록 제안하였음.

- 이러한 전략은 1999년 베를린 유럽이사회(European Council)가 동의한 유럽확대에 따른 지출한도와 WTO 도하개발의제(Doha Development Agenda)에 대한 유럽연합의 농업협상 입장과 함께 유럽연합의 WTO 공약과 일맥상통하는 것임.

<표 4-9 > 가입후보국(10개국)에 대한 농업지출(직접지불) 추정치  
(단위: 백만 EURO(1999년 불변가격))

	2004	2005	2006
총 직접지불	-	1,173	1,418
시장지출	516	749	734
농촌개발	748	1,187	1,730
총계	1,264	3,109	3,882

자료: Europaeische Kommission(2002)

□ 직접지불의 점진적인 확대

- 1992년의 농정개혁과 Agenda 2000에서 채택된 보조가격 감축에 따라 유럽연합 15개국의 농민들에게 직접지불제가 시행되고 있음.

- 직접지불제는 처음에는 보조가격 감축에 대한 보완책으로 도입되었음에도 불구하고, 도입 후 10년이 지난 지금은 그 보완적 성격은 상실하고 대신에 단순한 직접 소득지불제로 되었음.

- 집행위원회는 가입후보국에게 즉각적으로 100%의 직접지불을 도입할 경우 기존의 농업구조가 그대로 유지되고 현대화 및 구조조정과정에 장애가 된다는 판단에 따라서 향후 10년 동안의 전환기간을 두어 점진적으로 직접지불을 도입할 것을 제안하였음.

- 즉, 2013년에 100% 도달하는 것을 목표로 2004년, 2005년, 2006년에 각

각 25%, 30%, 35%의 비율로 직접지불의 비중을 확대할 것임.

- 제안에 따르면 이런 보조는 각 국가의 재정에서 충당될 것임.
- 하지만 가입후보국들이 곡물 개입(cereal intervention)과 같은 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)의 시장조치에 언제든지 참여할 수 있음.

○ 준생계농(semi-subsistence farm)을 유지시키는 특별조치

- 유럽연합에 가입하게 되는 신규 회원국들은 많은 준생계농을 보유하고 있는 실정임. 이들은 자가 소비를 위해서 생산할 뿐만 아니라 생산한 농산물의 대부분을 판매함.
- 이들을 경제적으로 지속 가능한 농가로 전환하는데 지원하기 위해서 준생계농에 대한 특별조치가 요구됨. 이를 위해서는 최대 750 Euro의 일률 보조가 요구되며, 미래 경제성을 입증하는 사업계획서를 제출하는 것을 조건으로 보조가 지불되어야 함. 일시적인 소득지지는 추가 구조조정이 이루어짐에 따라서 발생할 수 있는 현금계약이나 농가생계의 어려움을 완화시키는데 도움이 될 수 있음.

○ 가입후보국에게 선택권 부여

- 가입 이전의 허용보조 수준이 점진적인 감축방식을 따르는 공동농업 정책에 근거한 직접지불 수준보다 높은 국가의 경우, 농민들은 우려하던 경제적인 문제에 직면할 수 있음.
- 이에 따른 바람직하지 못한 효과를 회피하기 위해서 가입후보국들은 총 지지 수준이 기존 유럽연합 회원국들의 직접지불 수준을 초과하지 않는다는 것을 전제로 가입 이전에 적용 가능한 수준의 직접지불을 이행할 수 있도록 선택권을 부여받게 됨.

□ 최근 기준기간(reference period)에 근거한 생산쿼터

- 또한 집행위원회는 지난 1995-96년 동안의 평균 생산량을 기준으로 설탕이나 우유에 대한 생산쿼터를 결정하도록 제안하였음.

- 집행위원회는 농업생산물의 공급조절을 위한 수단, 예를 들면 생산할당과 같은 수단을 제안하였음.
  - 설탕의 생산할당량은 1995년에서 1999년까지의 평균 생산량을 기준으로 정하였음.
  - 우유할당량은 1997-1999년의 생산량을 기반으로 할 것을 제안하였음.
  - 또한 위원회는 자연재해나 시장교란 요인과 같은 특수한 상황이 발생하는 지역을 대상으로 예외조건을 고려하도록 인정할 것임.

□ 농촌개발조치(rural development measures)

- 집행위원회는 가입후보국의 농촌지역 구조적인 문제를 다루기 위해서 기존 회원국과 비례하여 지원기금이 확충되고 규모 또한 확대된 농촌개발 전략을 채택하였음.

- 유럽연합은 가입후보국들의 가입과 함께 다양한 농촌개발전략을 추진 하는데 소요되는 재원을 마련하는데 최대 80%까지 공동 부담하게 될 것임.

- 농촌개발조치는 다음과 같음.

- 농가의 조기은퇴조치
- 조건불리지역(less favoured areas) 및 환경제한 지역에 대한 지원
- 농업환경계획(agri-environmental programmes)
- 농경지의 식림화
- 준생계농에 대한 특별조치
- 생산자단체 설립
- 기술지원

- 추가적인 농촌개발조치(신규 농업인에 대한 보조 및 교육훈련, 기타 산림 조치, 농촌지역개발, 가공 및 유통경로 개선 등)에 대한 지원은 유럽농업 지도보증기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: EAGGF) 가운데 지도부문의 구조기금(Structure Funds)에서 충당될 것임.

## 2) 재정지원의 단순화: 유럽연합 환경에 적응을 위한 가입전 지원프로그램(Pre-accession Assistance)

- 1990년 8월 선진 4개국(G24)은 중·동부유럽국가들의 첫 번째 지원사업으로 폴란드와 헝가리를 지원하기 위한 PHARE프로그램을 출범시켰음.
  - 이후 PHARE프로그램은 1992년 슬로베니아 및 발트 3개국을 신규 공여 대상국에 추가하면서 대부분의 중·동부유럽국가들로 확대되었음.
  - 또한 유럽투자은행(EIB)은 1990년 11월에 폴란드, 헝가리를 필두로 중·동부유럽국가들에게 용자를 개시하였고,
  - 1991년 유럽연합의 주도 아래 중·동부유럽국가들의 체제전환 작업을 돕기 위하여 설립된 유럽부흥개발은행(EBRD)은 중·동부유럽국가들의 민주화·시장경제체제로의 전환을 지원하였음.
  
- 유럽연합은 1997년에 Agenda 2000을 채택하면서 중·동부유럽국가들의 유럽연합 가입을 위한 새로운 전략을 수립하였음. 가입신청국들이 “코펜하겐 수렴기준”을 충족하면 가입협상을 시작하고 동시에 이를 지원하기 위해 다각도로 지원프로그램을 마련하였음.
  
- 농업부문에서, 이를 달성하기 위한 가장 명확한 지원형태는 SAPARD프로그램(Special Accession Program for Agriculture and Rural Development) 임. 물론 또 다른 형태의 두 가입전 지원책도 중요함.
  - PHARE는 제도 및 기관의 설립 그리고 경제적, 사회적 결속을 위한 투자를 지원하며, ISPA(Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)는 환경 및 교통인프라에 대한 대규모 프로젝트를 담당함.
  
- EU는 이 프로그램들을 통해 2000~2006년 7년 동안 중·동부유럽국가에 총 210억 Euro를 지원할 예정임.
  - PHARE : ISPA : SAPARD = 50% : 33% : 17%

<표 4-10> 유럽연합의 중·동부유럽 재정지원프로그램(2000~2006년)

	규모	지원분야
PHARE프로그램	105억 유로 (매년 15억 유로)	▶ EU법규 채택(30%) ('97년~) ▶ 프로젝트투자 지원(70%)
ISPA(구조기금)	70억 유로 (매년 10억 유로)	▶ EU기준에 맞추기 위한 사회인프라 정비(운송 및 환경분야)
SAPARD (농업발전기금)	35억 유로 (매년 5억 유로)	▶ 농업 및 농촌개발

자료: 김득갑(2001)

□ 가입파트너쉽

- 유럽연합의 가입으로 인한 잠재적인 편익과 가입에 요구되는 선결과제와 같은 모든 협상내용을 논리적이고 투명하게 정책들 속에 반영시키는 것은 매우 중요함.
- 유럽협정은 유럽연합과 가입후보국들간의 교역관계를 위한 기본규칙을 포함하고 있는 반면, 가입파트너쉽은 가입후보국이 유럽연합 가입을 위해 취해야할 방법들과 연관이 있음.
- 두 개의 중요한 문서가 중·동부유럽국가의 유럽연합 가입을 위한 가이드 역할을 함
  - 가입파트너쉽(Accession Partnership: AP)
  - 유럽공동체규약의 수용을 위한 국가프로그램(National Programme for the Adoption of the Acquis: NPAA),
- 가입신청국이 공동체규약의 수용을 용이하게 하기 위한 모든 자원과 지원방식이 가입파트너쉽이라는 문서에 담겨있음.
  - 동문서는 Agenda 2000의 핵심요소로, 1997년 룩셈부르크 유럽정상회담에서 처음으로 승인되었음.
  - 동문서에는 목적 달성을 위해 필요한 유럽연합의 재정지원을 포함하여

가입후보국이 유럽연합의 요구사항을 충족하기 위한 단기 및 중기 개혁을 위한 핵심선결조건이 설정되어 있으며, 또한 이를 달성하는 과정에서 문제점과 개선해야 할 사항이 제시되었음. 이 목표를 달성하는 것이 가입희망국이 유럽연합의 가입에 대한 전제조건이었음

- 농업-식품부문에 대해서는 아래와 같은 사항들을 포함하고 있음.

· 농업법 조정

· 수의검역, 식물위생 그리고 유통 요구사항 이행

· 식품가공기준 제고

· 농식품 분야 경쟁력 향상을 위한 구조조정

· 구조적 결합과 농촌개발정책 시행

- 이외에도 다음과 같은 관점들을 다루고 있다:

· 감독: 집행위원회는 가입후보국들이 공동체법의 수용을 위하여 그들의 법규를 적용하는 조치들을 감독함.

· 밀접한 교역관계를 형성하고 농업분야에서 가입준비를 위하여 농업생산물에 대한 추가적인 협상.

○ 공동체규약의 수용을 위한 국가프로그램(the National Programme for the Adoption of the Aquis: NPAA)은 AP에서 설정한 목표를 달성하기 위한 프로그램임.

- 가입신청국들은 EU집행위원회와 협의하여 NPAA를 채택하였으며, 해당국가들이 유럽연합 가입을 위해 개별 분야에서 어떻게 준비해야 하는지를 제시하고 있음.

- 이 문서는 공동체규약의 이행, 행정 및 제도적 구조 그리고 법률구조를 발전시키고 강화하기 위하여 필요한 모든 조치를 포함하고 있음.

- 또한 NPAA에는 이와 같은 목표를 달성하기 위한 일정표, 가능한 지역, 필요한 비용과 인력자원을 포함하고 있음.

- 모든 국가들은 반드시 NPAA를 제출해야 할 뿐만 아니라 이를 이행해야 함. AP와 NPAA는 매년 수정·갱신됨.



- 이외에도 유럽연합의 재정지원프로그램(pre-accession assistance)의 지원을 받기 위해서는 아래와 같은 과정을 거쳐야 함
  - 국가개발프로그램: 가입신청국의 지역개발을 위한 실행계획으로, 이들 국가의 사회적, 경제적 결속을 위한 전략, 우선순위, 그리고 실제적인 프로그램을 제시함
  - Regular Report: 개별 가입후보국이 가입을 위해 달성한 성과에 대한 EU집행위원회의 평가보고서임. 이 보고서는 각료이사회가 협상을 계속할 것인지를 결정하는 토대가 됨.
  - 가입협상: 가입후보국이 어떠한 조건하에서 유럽연합에 가입하는지의 조건을 결정함. 협상은 가입후보국이 유럽공동체규약을 수용하고 이행한 정도에 초점을 맞춤

### (1) PHARE 프로그램

- PHARE 프로그램은 유럽연합이 중·동부유럽국가의 재정 및 기술적 지원을 위한 대표적인 프로그램임
- 1989년과 1997년 동안 PHARE는 중·동부유럽국가들의 체제전환과정을 지원하는데 초점을 맞추고 수요를 토대로 운용되었음
  - 핵심적인 과제는 시장경제체제를 확보하는 것으로, 이를 위한 구체적인 방안으로는 국가독점의 폐지, 국영기업의 구조조정과 민영화, 금융서비스분야의 현대화, 민간부문 활동장려, 사회보장부문의 개혁(노동시장의 안정, 사회안전망 및 복지정책의 개혁)이었음
- 1997년 Agenda 2000이 발표된 이후 PHARE 프로그램은 가입희망국의 유럽연합 가입을 촉진하기 위한 프로그램으로 전환되었음.
  - 현재는 유럽연합의 각료이사회(Council)가 설정한 중·동부유럽국가들의 유럽연합 가입을 위해 선행되어야 할 사업에 집중됨.
- PHARE는 유럽연합과 가입후보국이 공동으로 수행하는 다년간 프로그램으로 가입전지원 총예산(PHARE + ISPA + SAPARD)의 50%를 차지함

- PHARE 프로그램에 의한 지원은 비상환조건으로 사용되며 상업활동을 위한 차관형태로는 운용되지 않음
- 가입희망국에 대한 지원자금의 배분은 인구와 일인당 GDP 뿐만 아니라 과거의 성과, 필요성, 수용능력, 가입협력 이행의 진행상황 등도 고려하여 집행위원회가 할당함.
- 가입후보국이 유럽연합에 가입한 후에는 구조기금(Structure Fund)으로 대체됨

### 가. PHARE프로그램의 중점지원분야

- PHARE프로그램은 가입후보국의 기관 및 제도의 설립(institution building)과 유럽연합의 공동체규약(aquis communautaire)과 관련된 투자를 중점 지원함.
- 첫 번째 중점지원분야는 기관 및 제도의 설립임. 이는 가입후보국이 그들의 경제적·사회적·지도적·행정적 역량을 강화하는데 필요한 구조와 전략을 구축하고, 인적자원과 경영기술을 발전시키는 것을 지원하는 과정을 말함.
  - PHARE프로그램은 가입후보국이 아래와 같은 목적으로 기관 및 제도의 설립하는 것을 재정지원을 하고 있음.
    - ① 공동체법의 적용과 경제적·사회적 결속과 같은 유럽연합 정책에 참여를 위한 기관 및 제도의 설립
    - ② 코펜하겐 기준의 충족: 민주주의적·법치주의적 질서, 인권 및 소수민족 보호를 보장하는 제도의 정착을 위한 제도 및 기관의 설립. 이 분야에는 정부기구와 비정부기구 모두 지원될 수 있음.
  - 이러한 목적을 위해 PHARE 예산의 30%를 할당하였음.
- 두 번째 우선순위인 유럽공동체규약과 관련된 투자지원은 두 가지 형태로 구성됨.
  - ① 가입후보국이 유럽공동체규약을 이행하는데 필요한 질서정책적인 하부구조를 강화하기 위한 투자. 예를 들면 식품의 안전성을 확보하고

소비자를 보호하기 위한 실험실과 장비 및 설비에 대한 투자

- ② 유럽지역개발기금(ERDF)과 유럽사회보장기금(ESF)이 유럽연합의 기존회원국을 지원하는 방법과 유사하게, 경제적·사회적 결속을 위한 투자에 대한 공동지원(PHARE 2000 프로그램부터). 이는 가입후보국의 시장경제기능을 강화하고 경쟁환경을 조성하여 유럽연합 내에서 경쟁압력을 극복하는 능력을 증진시킬 것임.

- 이 투자를 위해 PHARE프로그램의 약 70%가 책정되었음.

#### 나. 제도 및 기관의 설립

- 가입신청국들이 그들의 제도와 행정능력을 강화하는 것이 유럽연합 가입을 위한 중요한 전제조건임. 이를 위해서는 전문성과 중립성의 원칙을 고려하여 행정제도와 사법제도의 현대화가 요구되며, 더욱이 완전히 새로운 행정구조가 요구되기도 함. 가입신청국들이 유럽연합의 회원국이 되기 위해서는 입법절차와 법률의 실행에 연관된 제도와 조직들의 근본적인 변화가 요구됨.

- 이외에도 아래와 같은 제도 및 기관의 설립도 지원됨

- 유럽연합 가입을 대비하고 공동체법을 시행함에 있어서 중요한 역할을 하는 조직의 설립(예를 들면, 상공회의소와 농촌지도소와 같은 직능상의 조직뿐만 아니라 경영인연합과 노동조합 조직)
- 코펜하겐 기준에 적합한 민주주의, 법치주의, 인권, 소수민족의 보호, 건전한 시민사회의 촉진을 위한 정부 및 비정부기구의 설립

#### □ 제도 및 기관 설립의 지원수단

- 제도 및 기관설립의 혁신적인 수단 중의 하나는 트위닝 프로그램(twinning programme)임

- 유럽연합은 가입후보국이 공동체규약을 수용하고 집행하는 그들의 노력을 지원하기 위하여, 공동체정책을 담당하는 유럽연합의 공무원과 가입후보국의 공무원간의 교환을 재정지원함. 이러한 방식으로 가입후

보국은 행정적인, 기술적인 전문성을 확보할 수 있을 것임

- 접근방법은 아주 단순함: 유럽연합은 가입후보국 행정의 결함을 인식하여 가입후보국에게 행정 개혁을 위한 구체적인 프로젝트의 제안함. 그리고 가입후보국이 그들의 행정을 개혁하는 것을 지원하기 위해 회원국에게 전문가와 가입전 자문가를 요구함.
- 원래 트위닝 프로그램은 농업부문, 환경부문, 국가재정, 법률 및 내정, 사회정책, 지역정책에 중점을 두었으나 현재는 유럽공동체규약 전반에 걸쳐 확대되었음
- 1998-2000년 동안에 270개 이상의 트위닝 프로젝트가 승인되었음.

○ PHARE 프로그램은 아래 사항을 지원함.

- 행정부처, 기관, 직능기구(예를 들면 재판관과 사회대변인), 단체, 유럽 및 지역협회 그리고 지방관청들간의 자매결연 약정, 특히 기존회원국의 공무원들의 파견 및 교육
- 전문가 또는 TAIEX<sup>32)</sup>에 의한 공동체법에 관한 전문적 조언
- 중앙행정 및 지방행정기구 조성을 위한 지원

□ 기타 조치

○ 공동체프로그램에 참여

- 공동체프로그램의 점진적인 개방으로 가입신청국들의 참여가 계속 추진되고 있음. 이러한 방법으로 가입후보국들은 유럽연합의 정책과 작업방식에 익숙하게 되고 가입을 준비하게 됨.
- 유럽협정과 부속문서에 규정된 것처럼 가입후보국들의 공동체프로그램에 대한 참여는 재정적으로 공동 부담하게 되어 있는데 일부를 PHARE프로그램에서 지원함.

---

32 Technical Assistance Information Exchange Office의 약자로 1996년에 중동부 유럽국가들에 대해 법령작업에 대한 기술적 지원을 제공하기 위해 설립되었음. TAIEX는 PHARE프로그램에 의해 재정지원됨

○ 공동체 조직에 대한 협력

- 가입신청국들에게 공동체의 다양한 조직에 참여할 것이 요구되는데 그들의 참여비용의 일부를 PHARE프로그램에서 지원함.

○ 시민사회 촉진을 위한 조치

- 가입신청국들의 민주적 절차에 대한 보호와 촉진은 코펜하겐 기준의 충족을 위해 매우 중요함. 소수민족의 보호와 같은 목적을 위해 가입신청국의 정부에 대한 재정지원이외에, 비정부기구에 대해 다음과 같은 목적을 위해 재정적·기술적 지원이 가능함.

- ① 민주적 절차와 법치주의를 확립하고 더욱 발전시키기 위한 조치에 대한 지원
- ② 비정부기구의 제도적 강화
- ③ 문화적 또는 신앙적인 이유에서, 또는 성별, 나이, 장애 때문에 사회적·경제적·정치적으로 차별당하는 개인과 단체에 대한 배려와 참여 촉진

## 다. 투자지원

- 가입신청국들이 유럽연합의 경제수준에 근접하고 회원국으로서의 의무를 이행할 수 있기 위해서는 기업의 경쟁력이 높아져야 하며 하부구조가 발전되어야 함. 즉, 기업들과 하부구조는 공동체 기준으로 전환되어야 하는데 여기에는 많은 투자와 상응한 제도적인·질서정책적인 틀이 요구됨.

- 투자지원을 위한 PHARE 프로그램은 다음과 같은 분야를 중점지원함.

- 유럽연합 규격(norm)과 표준(standard)에 대한 동화를 위한 투자
- 경제의 핵심분야에서 구조개편의 영향을 고려하여 경제적·사회적 결속에 대한 투자

- PHARE프로그램은 가입신청국 재정수요의 일부만 지원하지만, ISPA와 SAPARD 프로그램과 공동으로, EIB나 국제금융기구의 공동지원을 위한 촉매로서 역할을 할 수 있음.

- 에 의거하여 ISPA와 SAPARD가 지원하는 교통, 환경 또는 농업 분야에 대해서는 PHARE프로그램은 지원하지 않음<sup>33)</sup>.
  - 그러나 예외적으로 중요성은 적지만 산업구조 개편과 지역발전을 위한 합병프로그램에 필수적인 분야에 대해서는 투자를 허가하고 있음.

□ EU 규격과 표준에 대한 동화를 위한 투자지원

- 공동체법의 원활한 시행을 위하여 확장되어야 하는 제도의 질서정책적인 하부구조나 능력을 확대하기 위한 투자지원임.

□ 경제적·사회적 결속에 관한 투자지원

○ 투자지원의 대상

- 목표지역에서 PHARE프로그램에 의하여 지원되는 사업들은 다음과 같은 목적을 가짐.
  - 생산활동의 증가: 이러한 사업으로 경제의 다양화, 민간부문의 발전, 산업과 서비스업의 변혁과 현대화, 효율적 에너지사용에 공헌할 수 있어야 함.
  - 인적자원의 강화: 유럽연합 고용정책의 4가지 기본목표(고용능력의 개선, 기업가정신의 고양, 기업과 노동자들의 적응력 촉진 그리고 기회균등의 진흥책 확대)를 위해 지원해야 함. 이는 기술혁신능력의 향상, 노동자의 전직교육, 산업과 서비스업에서 경영능력을 향상시키는 등의 조치에 의해 달성될 수 있음.
  - 기업관련 하부구조의 개선: 여기에는 생산활동과 지역의 기업환경에 유용한 하부구조 프로젝트가 중심에 있음. ISPA 프로그램에 의해 지원되지 못하는 교통과 환경분야의 투자가 대상이 됨.
- PHARE프로그램은 목표지역에 있는 국가개발계획의 수행을 위한 투자(예로 시설투자, 민간경제 발전을 위한 프로그램)를 재정지원할 수 있음.
- PHARE프로그램은 경제적·사회적 결속을 위한 직업교육, 자매결연,

33 조정법령(Koordinierungsverordnung) 1266/99의 제4조 참조

기술지원, 조달과 건설공사를 재정지원할 수 있으며, 또한 인적자원 및 생산부문의 개발을 위해 중요한 국가개발계획을 공동지원 할 수 있음.

○ PHARE 프로그램의 투자지원 기준: PHARE 프로그램에서 투자를 지원함에 있어서 다음의 원칙을 고려함.

- 촉매효과: PHARE 프로그램의 지원사업은 우선적이고 가입지향적인 조치들을 위하여 자극제로서 역할을 해야 함.
- 공동출자: PHARE 프로그램이 지원하는 모든 투자프로젝트는 가입신청국과 공동으로 지원됨. 공동체의 부담액은 공공부담액의 최고 75%까지 지원할 수 있음.
- 협력: 집행위원회는 공동출자를 위해 적합한 프로젝트를 선정하기 위하여 유럽투자은행과 국제금융기관들과 계속적으로 밀접하게 협력함.
- 지속성: 지원된 투자사업은 유럽연합의 가입이후에도 계속되어야 함. 모든 프로젝트는 환경친화적이고 EU의 규격과 표준에 적합해야 함. 또한 장래에 발생하는 운용비용을 충당할 수 있게 수익성이 있어야 함.
- 경쟁: 재정지원하는 모든 사업들은 유럽협정에 규정된 경쟁규정과 국가지원규정들을 준수해야 함.

## (2) ISPA 프로그램(Instrument for Structural Policies for Pre-accession)

○ ISPA는 유럽연합의 가입을 신청한 중·동부유럽국가들의 환경 및 교통하부구조를 유럽규범에 신속히 적응케 하기 위해 지원되는 프로그램임.

- 두 부문 모두 유럽단일시장의 원활한 운영을 위해 필수적임
- ISPA는 환경과 교통부문에 대한 투자를 2000-2006년까지 7년간 재정적으로 지원하며, 중·동부유럽국가를 지원하는 가입전지원 전체예산의 33%를 차지하고 있음.

○ ISPA의 재정지원은 인구, 일인당 GDP(구매력 기준), 면적 등을 고려하여 EU집행위원회가 국가별로 책정하고 있음

- 가입신청국들에게 우수한 프로젝트의 제안을 촉진하고 ISPA 기금관리  
의 유연성을 위해 기금을 배정함에 있어서 국가별로 기금배정범위를  
주었음.
- 기금의 배정범위를 보면 폴란드 30.0~37.0%, 루마니아 20.0~26.0%,  
불가리아 8.0~12.0%, 헝가리 7.0~10.0 %, 체코 5.5~8.0% 등의 순으  
로 이루어져 있음.

<표 4-11> ISPA 프로그램에 의한 국가별 지원비율(%)

불가리아	8.0 - 12.0	라트비아	3.5 - 5.5
체코 공화국	5.5 - 8.0	폴란드	30.0 - 37.0
에스토니아	2.0 - 3.5	루마니아	20.0 - 26.0
헝가리	7.0 - 10.0	슬로바키아	3.5 - 5.5
리투아니아	4.0 - 6.0	슬로베니아	1.0 - 2.0

자료: European Commission 2000

- 가입신청국은 프로젝트 금액의 최대 75%까지 ISPA 자금을 지원받을 수  
있으며, 특별한 경우에는 최대 프로젝트 금액의 85%까지 지원이 가능함.
    - 그러나 EU집행위는 민간자본의 활용이나 EIB, EBRD, 세계은행 등  
다른 국제기구들과의 협력을 통해 자금을 조달할 것을 권장하고 있음.
  - ISPA의 재정운용방식은 제삼국에 대한 재정지원(PHARE 프로그램 참조)  
과 유럽연합 회원국의 재정지원(결속기금 참조)을 혼합한 성격을 가짐.
    - ISPA는 유럽연합의 결속기금(Cohesion Fund)과 유사하게 운용되기  
때문에 learning by doing의 의미에서 중요함
- 지원부문
- 대부분의 프로젝트는 가입파트너십(Accession Partnership: AP), 공동체  
규약의 수용을 위한 개별국가프로그램(NPAA), 개별국가 개발프로그램,



그리고 환경과 교통분야를 위한 개별국가의 ISPA전략 등에 바탕을 둬.

- 교통분야에 관한 투자프로젝트는 공동체규약(Acquis Communautaire)과 주요 수송망과 TINA(Trans Infrastructure Needs Assessment) Network 과 관련되어 있음.
  - 이는 유럽연합과 가입신청국을 원활하게 연결하는 범유럽교통망(Trans-European Transport Network)의 확장과, 이러한 범유럽교통망과 가입희망국가의 국내 교통망을 연결하는 것이 목적임.
  - 이러한 관계로 TINA Network는 프로젝트를 선발하는데 중요한 자료를 제공하게 됨.
  - 따라서 ISPA는 범유럽적인 철도, 도로, 수로/항구 그리고 항공하부구조의 구축하는데 공헌할 것임.
  - 2000년까지 철도부문에 예산의 50%, 도로부문에 40% 그리고 나머지는 공항기반 사업에 사용되었음.
  
- 환경하부구조의 구축과 관련된 ISPA 프로젝트는 식수, 오수처리, 폐기물관리, 공기오염과 관련됨.
  - 2000년까지는 오수처리에 중점을 두었고 식수, 하수처리, 폐기물관리 순서로 투자되었음.
  - 공기오염분야는 첫째에는 사업이 없었음.
  
- ISPA의 재정지원은 프로젝트를 준비하고 관리하기 위한 사전연구와 기술적인 지원에도 사용될 수 있음.

□ 절차(Approach)

- ISPA는 EU 집행위원회와 가입후보국이 공동으로 수행하는 다년간의 프로젝트임.
  - 가입후보국은 국가 전략을 수립하고, 사업우선순위를 설정하고, 이를 달성하기 위한 수단과 방법을 제시하여야 함.

- 개별국가의 ISPA 전략을 프로그래밍하는 과정에서 다음과 같은 세가지 관점이 고려되어야 함
  - 상위부문과 하위부문에서 우선순위의 일치,
  - 지리적 우선순위,
  - financial engineering(공공자금, 민간자본, 차관, 보조금의 구성)
  
- 프로젝트를 준비함에 있어서 기술적 지원이 필요한데, 이 때 PHARE 프로그램을 이용할 수 있음
  - 프로젝트의 아이디어는 공공기관이나 개인회사 등 어디서나 나올 수 있으나, ISPA의 지원양식에 따라 개별국가의 ISPA 담당자에게 제출해야 함.
  - 개별국가의 ISPA 담당자는 제안서를 결속기금 운용절차에 따라 프로젝트를 평가하는 위원회에 직접 제출해야 함.
  - 평가항목은 우선순위의 일치성, 경제성, financial engineering(공공자금, 민간자본, 차관, 보조금의 구성) 그리고 제도적인 능력 등임
  - 위원회는 EU 회원국의 공무원으로 구성된 ISPA관리위원회(ISPA Management Committee)의 의견을 수렴하여 결정함.
  
- 프로젝트의 최소단위는 5백만 Euro이나, 일반적인 사업규모는 환경을 위한 프로젝트는 600만-1억 Euro, 운송프로젝트는 600백만-3억 Euro임.
  - ISPA는 사업의 전체기간(프로젝트 준비, 프로젝트의 관리 및 감독) 동안 기술지원을 재정적으로 지원할 수 있음.
  
- ISPA 프로젝트에는 세 가지 유형의 계약이 있음 (서비스, 공사, 공급계약), 보조금이 없음.
  - 계약의 대부분은 공사계약임.
  - 서비스계약은 사업이 실행되는 동안 필수적인 감독과 관리기능을 함.
  - 공급계약은 예를 들면 신호등의 공급으로 운송분야에 존재함.

### (3) SAPARD(농업 및 농촌개발)

- SAPARD는 유럽연합에 가입을 준비하고 있는 가입후보국의 농업과 농촌 분야의 구조조정을 위한 지원 프로그램임
  - 가입을 신청한 중·동부유럽국가들이 공동농업정책에 관한 EU법규를 이행하고, 지속가능한 농업부문과 농촌지역과 관련된 특수한 문제점들을 해결하는 것이 우선 과제임
  
- 이 프로그램은 또한 가입신청국들에게 사업의 선택에서 최종 지불까지 투자관리에 대한 모든 책임을 지움으로써 재정관리의 새로운 지평을 열었음.
  
- 2000~2006년 사이의 7년 동안 가입전지원 총예산의 17%가 SAPARD에 책정되어 있으며, 중·동부유럽국가들은 2000년부터 유럽연합 가입시까지 SAPARD의 지원을 받을 수 있음.

## 5. SAPARD 프로그램의 주요내용

### 1) 개요

- SAPARD는 유럽공동체 예산으로 2000-2006년 기간동안 유럽연합에 가입 신청을 한 중·동부유럽 10개국의 농업과 농촌환경의 구조적 개선을 지원하기 위한 프로그램임.
  - SAPARD 프로그램의 목적의 하나는 유럽연합에 가입하는 즉시 유럽공동체규약(acquis communautaire)을 적용할 수 있는 새로운 구조를 구축하는 것임.
  - 다른 하나는 각 신청국의 농촌지역을 대상으로 여러 가지 소규모 프로젝트를 수행하는 것임
- SAPARD 프로그램은 가입신청국이 작성한 개별 농업/농촌개발 프로그램을 기준으로 지원함.
  - 개별 프로그램의 내용은 해당국가가 설정한 우선순위를 반영하고 있음.
  - 그 우선순위는 유럽이사회의 기본 규약에 설정된 한도 이내에서 나라별 특수여건이나 필요성에 의해 결정됨.
  - 기본적인 농산물의 생산외에도 농림수산물 가공, 유통 및 품질관리분야가 전반적인 농촌개발 지원대상의 범주에 포함되었음.
- SAPARD 프로그램의 수행방법은 PHARE나 ISPA와 같은 다른 가입전 프로그램과는 달리 EU집행위원회가 전혀 간여하지 않는다는 것임.
  - 프로젝트의 선정에서부터 기금의 지불까지 EU집행위원회가 전혀 개입을 하지 않고 가입신청국의 담당기관이 모든 책임을 지는 완전한 “분권적 관리(decentralized management)”를 하는 것임
  - 이는 대체적으로 유럽연합 회원국의 농업/농촌개발 프로그램과 유사하나 가입후보국 입장에서는 완전히 생소한 일임.
- 하지만 지원프로그램을 시작하기 전 다음 두 가지 중요한 예비적 조치가

필요하였음.

- 첫 번째 조치는 법규에 관한 것으로 가입신청국 어느 나라에도 공동체 법규가 적용되지 않았기 때문에 이 조치가 필요하였음. 공동체의 재정 지원과 관련하여 적절한 용도에 재원이 배분될 수 있도록 자금의 통제와 의무에 대해서 가입신청국과 사전에 협상을 통해 양자간 재정협약을 맺을 필요가 있었음.
- 두 번째 조치는 각 신청국별로 협약의 조건과 일관되게 SAPARD 프로그램을 집행할 수 있는 기구를 설립하는 것이었음.

○ SAPARD 프로그램의 또 하나의 목적은 유럽연합의 기존회원국이 구조기금을 지원받기 위한 농촌개발 프로그램의 원칙과 절차에 관한 실제적인 경험을 가입신청국들이 얻도록 하는 것임. 기본원칙과 절차는 다음과 같음.

- 자격이 있는 기관이 계획을 수립하여 적절한 수준의 자문을 받은 후에 제출되어야 함. 이는 동반/자문원칙<sup>34)</sup>을 진작시키고자 하는 것으로 구조기금의 핵심이나 중·동부유럽국에게는 다소 획기적인 조치가 될 것임.
- 채택된 계획은 다년간 지속됨. 그럼으로써 가입신청국들은 프로그램의 진행과정에서 실제적 관리 경험을 쌓을 수 있게 되고 경과분석을 통해 필요한 경우 계획의 조정을 제안할 수도 있음. 이러한 과정에서 통계자료 수집, 프로그램 진행의 연차보고서 작성 및 기타 관련 자료의 수집 등의 관리정보 시스템에 대한 실제적인 경험을 얻을 것임.
- 통제위원회(Monitoring Committee) 설립을 의무화함으로써 지속적으로 자문의 기회를 확대시키고 동반자 관계를 유도함. 이렇게 함으로써 모니터링 지표를 설정하고 운영에 대한 경험을 얻게 됨.
- 프로그램의 사전(ex-ante) 및 중간평가를 의무화하여 신청국들이 실무 경험을 쌓도록 함.

○ 이러한 기본원칙과 절차를 통하여 가입신청국들이 다음 사항을 이행할 수 있도록 하였음.<sup>35)</sup>

34 이 원칙은 구조조정기금 체제하에서는 이미 중심 원칙이 되고 있음.

35 이사회규약 1266/1999의 12조 “조정규약(Co-ordination Regulation)”은 각 가입

- 유럽연합의 기존회원국과 유사한 수준으로 재정구조와 통제시스템을 구축<sup>36)</sup>할 수 있게끔 실무경험을 쌓게 함. 그럼으로써 공동체지원에 대해 책임을 명확히 하고 투명한 업무수행과 함께 건전한 재정관리를 할 수 있게 함.
- 회원국들이 보장기금의 사용에 적용하는 것과 같이 공동체의 회계 및 감사의 명확성을 직접 경험하게끔 함.
- 위원회에 불법행위를 보고하는 실무경험을 쌓게 함.
- 최초의 지급금을 관리하는 경험을 쌓고 지출결의를 위해 분기별 지급 요청서를 공동체 위원회에 제출하는 실무경험도 쌓게 함. 이것은 회원국들의 구조조정기금 사용시스템에 근거한 것임.
- 가입신청국에게 지출에 대한 책임을 분명히 요구함.

## 2) SAPARD 프로그램에 의해 지원가능한 사업부문

- SAPARD 프로그램은 가입신청국들이 재정지원을 받을 수 있는 포괄적인 목록을 제시하고 유럽연합이 확대되는 과정에서 실질적인 도전들에 대처해 나가고 있음. 아래와 같은 항목(measure)으로부터 비교적 소규모 프로젝트가 많이 생겨나게 되는데, 각 프로젝트는 가입신청국 농촌지역의 구체적인 문제점에 맞게 다듬어지게 됨
  - 농가에 대한 투자지원
  - 농수산물 가공 및 유통개선
  - 농축산물의 방역관리, 식료품의 품질, 소비자 보호
  - 환경친화적인 농산물 생산
  - 농외소득의 개발
  - 농가구호 및 농가경영서비스 지원
  - 생산자단체 육성.

---

신청국의 담당기관에 대해 관리협의(the conferral of management) 조항을 제시하고 있음.

36 특정기준에 맞도록 지불기관(Paying Agency)을 설립하는 것이 보장기금조치(Guarantee-funded measures)와 구조기금시스템(Structural Funds Systems)의 요구조건임.

- 마을구조개선 및 농촌유산의 보존 및 관리
- 토양개량 및 경지정리
- 토지등기제도의 확립과 현대화
- 직업훈련의 개선
- 농촌하부구조의 개선
- 농업용수의 관리
- 농촌지역의 조림, 임업농가의 투자, 임산물의 가공 및 유통
- 기술적 지원: 프로그램의 준비(사업계획)와 감시를 지원하는 연구, 정보, 그리고 홍보활동을 포함함.

○ SAPARD 프로그램 관리규정<sup>37)</sup>은 대체적으로 유럽연합의 기존회원국에 대한 공동체의 농촌개발 지원규정을 따르고 있음.

- 다만 가입신청국의 사정에 따라 기존의 회원국에 적용되는 규정이 그 대로 적용되지 않았는데, 결국 영농후계자 육성이나 조기은퇴 및 조건불리지역에 대한 조치는 SAPARD 프로그램에 적용될 수 없게 되었음.

○ 또한 유럽연합 기존회원국의 경우와 다른 사항에 대해서는 지원조건을 명시하였음.

- 농가에 대한 투자: 농가는 지원결정시의 환경, 위생 및 가축위생과 관련된 국가별 최소기준에 도달하여야 함. 만일 그 최소기준이 최초로 설정되었다면 투자가 완료된 시점까지는 농가의 수준이 그 기준에 도달하여야 함.
- 농수산물의 가공 및 유통구조의 개선: 수산업에 대해서는 가입전 재정 지원책이 없기 때문에 수산물의 가공 및 유통개선을 위한 투자도 지원됨.
- 농업-환경에 대한 투자: 농업-환경개선 시책을 정부 및 농가차원에서 개발하도록 하는 시범사업의 성격을 지님.
- 생산자단체를 위한 지원: 기존회원국에는 이러한 프로그램이 없으나,

---

37 1999년 12월 22일 규정 2759/1999을 채택하였음

- 가입신청국의 특수상황을 고려하여 SAPARD 프로그램에 포함되었음.
- 임업 대한 투자: 자연재해나 화재로 인한 삼림복구를 제외하고는 회원국과 유사한 지원을 받게 됨.

### 3) 재정지원

#### □ 공동체 재정지원의 배분<sup>38)</sup>

- 1999년 3월 24일과 25일에 개최된 베를린 정상회담에서 가입전 지원프로그램인 PHARE, ISPA 및 SAPARD를 위한 예산지출 항목에 대하여 결의하였음.
  - 가입전 조치 중 농업을 지원하기 위한 지출수준은 2000-2006년 기간 동안 연간 520백만 Euro를 상회하지 못하도록 상한선을 설정하였음.
- 가입신청국의 농가인구수, 농경지면적, 일인당 국내총생산(구매력평가로 측정함) 및 기타 지역특성을 감안하여 가입신청국별로 재정지원금액을 결정하였음.(SAPARD 규정 11조)
  - 이 배분기준은 PHARE나 ISPA와는 다름.
- 국가별 지원금액을 결정하기 위해서 EU집행위원회는 위의 네 가지 기준에 대해서 가중치를 부여하기로 하였음.
  - 지원금액의 90%는 가중치를 농경지면적과 농가인구에 대하여 각각 65%와 35%를 적용하였음. 이 금액에 대해 각 나라별 GDP 편차를 적용하여 조정하였음.
  - 나머지 10%는 지역별 특수사항을 고려하여 배분하였음. 여기에는 각 나라별 국경선의 총 길이와 해안선 길이를 감안하였음.

38 EU 집행위원회 의결 1999/595/EC 참조



□ 공동재정지원(co-financing)<sup>39)</sup>

- SAPARD프로그램에 의하여 지원되는 모든 프로젝트는 유럽연합과 가입 신청국이 공동으로 재정 지원함.
  - 공동으로 재정지원하는 목적은 되도록 많은 지원을 제공하고 가입후보국의 책임감을 배양하기 위함임
  
- 공동재정지원원칙은 전적으로 공공재정으로 충당하는 투자, 그리고 민간 자금이 포함되어 그들 자신의 수익을 발생시키는 투자에 따라 구분됨
  - 전적으로 공공재정으로 투자되는 프로젝트는 유럽연합이 최대 75%까지 재정지원하며 나머지는 가입후보국이 부담함
  - 수익을 창출하는 투자에 대해서는 민간부문이 최소한 50%를 투자해야 함. 즉, 공공부문과 민간부문이 동등하게 투자 재원을 마련해야 함. 공공부문의 자금 중에서 유럽연합이 75%를 부담하고 가입후보국이 나머지 25%를 지원해야 함

4) SAPARD 프로그램의 수행

- 중·동부유럽국가들이 재정지원을 받기 위해서는 EU집행위원회가 SAPARD 프로그램의 관리를 가입후보국에게 이양하기 전에 세 가지 핵심적인 조건이 충족되어야 함.

□ SAPARD 프로그램

- 첫 번째 요소는 2000년부터 2006년까지 7개년의 SAPARD 프로그램의 작성임.
  
- SAPARD 프로그램의 우선과제는 2000년 1월 1일부터 발효되는 SAPARD 규정에 명시되어 있듯이, 가입신청국들이 유럽공동농업정책, 농업구조정

---

39 집행위원회 규정 No 2356/2000 참조. 이 조항은 공공비용 지출에 관해 공동체의 지원한도를 정하고 있음.

책 및 지역정책과 관련하여 유럽공동체규약(acquis communautaire)이 이들 국가에서 원활히 시행될 수 있게끔 지원하여, 가입신청국의 농업부문과 농촌지역에서 특정한 문제점들을 해결하는 것임.

- 이 목적 달성을 위해서는, PHARE와 ISPA와는 달리 개별 가입신청국은 기존 회원국이 채택하고 있는 농업개발 프로그램의 원칙에 의거 개발프로그램을 각기 수립해야 함.
- 이 프로그램에는 가입후보국이 유럽공동체규약을 이행하고 그들의 농업과 농촌지역에서 시급한 문제점을 해결하는데 필요하다고 여기는 SAPARD 사업의 모든 분야를 망라하게 되는데 최대 SAPARD 규정에 제시된 15개 조치(measure)를 포함할 수 있음.
- 이 조치들 중에는 유럽연합의 기존회원국들이 공동재원으로 이미 시행하고 있는 농업/농촌개발 프로그램과 유사한 조치들이 많으며, 이외에도 공동체규약의 이행능력을 배양할 목적으로 품질관리, 가축 및 식물위생관리, 생산자단체 결성, 토지대장의 정비와 같은 조치들이 포함되었음.

#### □ SAPARD 담당기관

- 가입신청국은 SAPARD 프로그램을 담당할 기관을 설립하여야 하며, 이 담당기관은 공동체 기금이 해당국가에 이전되기 전에 EU집행위원회에 의해 승인되어야 함
- 각 SAPARD 담당기관은 자금을 지불하고 프로그램을 집행하는 두 부서로 구성됨
  - 집행부서는 신청된 과제를 검사하고 현장검사를 수행하며 프로젝트의 진행과정을 통제함.
  - 지불부서는 지불청구를 검사하고 지불을 승인하는 등 모든 재정적인 절차를 책임짐
- SAPARD 담당기관은 단독으로 프로젝트의 선별 및 운영, 재원 할당 그리고 통제장치 수행에 대한 책임을 지게 됨.

- SAPARD 담당기관의 재정지원금은 수취인들에 의해 발생하는 비용을 토대로 함.
- 유럽공동체의 재정지원금은 개별국가의 정부지원금 총액을 기준으로 지불됨.

□ 재정지원협약(Bilateral Financing Agreement)

- 유럽연합과 가입후보국은 다년간 재정지원협약과 연차별 재정지원협약을 체결해야 함.
  - 공동체 법규가 가입신청국에는 적용되지 않기 때문에 SAPARD 프로그램의 집행을 위해서는 공동체와 가입신청국간의 법적인 관계를 명확히 할 수 있는 양자간 협약을 채택할 필요가 있었음.
- 다년간 재정지원협약은 SAPARD 프로그램의 전체 기간에 대한 관리 및 통제규칙을 포함한 공동체법칙을 규정함.
  - 2000-2006년간 SAPARD 프로그램의 관리 및 통제규칙에 대한 재정지원관련 협약<sup>40)</sup>은 다음 3가지 원칙을 명시하고 있음.
    - SAPARD 프로그램의 완전한 분권화: 가입신청국 책임 하에 설립된 Sapard 담당기관에 프로그램의 관리를 이관함.
    - 지출원인행위와 지출업무가 분리되는 재정운용.
    - 회계절차의 투명성: 회계 정산절차는 EAGGF 보장기금의 원칙을 적용함
- 다년간 재정지원협약의 내용
  - 조항 A(재정관리): 이 조항은 SAPARD 프로그램 집행에 관하여 각 가입신청국의 분권화된 집행세칙을 명시하고 있음.
  - 조항 B(관리, 감독 및 평가): 이 조항은 감독 및 평가에 관한 내용을 구체화하고 있음. 그럼으로써 농업 및 농촌개발 프로그램의 효과와 효율성을 높이고자 함.

---

40 EC 규약 No 2222/2000 참조

- 조항 C(일반 규정): PHARE 및 ISPA와 같은 다른 가입전 재정지원 프로그램과, 조세, 관세 및 수출입 관련 규정과의 조정에 관한 내용을 담고 있음.
- 조항 D(분기별 및 연차 지출보고): 분기 및 연차 비용지출 보고를 위한 양식과 방법을 제시하고 있음.
- 조항 E(인증기관에 대한 지침): 이 조항은 SAPARD 담당기관을 인증하기 위한 양식, 인증 및 보고서의 범위와 내용을 담고 있음.
- 조항 F(집행위원회 입법문항): 기술조항으로써 SAPARD 여건에 적합한 내용을 구체적으로 제시하고 있음.
- 조항 G(분쟁해결): 분쟁 발생시 중재를 위한 제반 절차를 다루고 있음.

○ 연차별 재정지원 협약

- 연차별 재정지원 협약을 맺음으로써 공동체는 SAPARD 지원대상국에 대한 재정지원을 확정하게 됨.
- 연간 재정지원 협약 내용은 SAPARD 프로그램 수행 연도별로 개별 신청국과 협상을 통해 결정됨. 이때 연간 공동체의 재정지원금액이 확정되며 필요에 따라 다년간 재정지원 협약내용이 수정될 수도 있음.

**5) SAPARD 프로그램의 평가와 모니터링**

○ SAPARD 프로그램에 의한 지원금은 4단계의 평가를 받게 됨

- 사전평가, 현장모니터링, 중간평가, 사후평가

○ 사전 합의를 바탕으로 한 프로그램 모니터링

- EU집행위원회와 가입신청국 정부는 SAPARD 프로그램의 실행과정을 함께 모니터 해야 함. 사전에 EU집행위원회와 해당국가 정부가 합의하여 프로그램에 이미 목록화 되어 있는 물리적, 환경적, 재정적 요소들을 근거로 모니터링하게 됨
- 모니터링 지표들은 재정지원의 특정한 본질과 관계가 있어야 하며, 목

표와 해당국의 사회경제적 및 구조적이고 환경적인 실정과 관계된 것  
이어야만 함.

- 자금의 수혜자로부터 받은 재정관련 정보는 4단계의 경로를 거쳐 제출  
되어야함

① 업무수행기관에 제출(SAPARD 담당기관) → ② 관리당국에 제출(농  
림부) → ③ 조정단위기관에 제출(Ministry of Finance) → ④ EU집행  
위원회에 제출

#### □ 모니터링 위원회

○ 모니터링 위원회는 '지원자금 승인 결정이후 3달 이내에 구성되도록 되어  
있음<sup>41)</sup>

- 모니터링 위원회는 SAPARD 관리당국인 농림부와 여타 사회적인 조  
직들이 협의하여 구성됨. 위원회는 특정된 법적규정에 따라 수행하게  
되고, 농림부와 협의 후에 자체절차와 관련된 내부규정을 확립하게 될  
것임.

○ 모니터링 위원회의 구성

- EU집행위원회의 대표, 가입신청국의 관련 장관급 부처, 지방정부, 사회경  
제단체외 지역기관들도 모니터링 위원회에 참여해야 함(투표권이 있을  
수도 있고 없을 수도 있음)

○ 모니터링 위원회의 업무

- 모니터링 위원회는 우선 각각의 조치들에 대한 선발조건들을 승인하거  
나 평가해야함

- 또한 프로그램에 설정된 목표의 달성과 관련하여 진행사항을 확인해야  
함. 한편 물리적 재정적 지표들을 포함한 프로그램 전개과정에서 변화  
가 있을 경우 EU집행위원회에 보고해야 함

- 모니터링위원회는 최소한 매 6개월마다 소집되어야 함

---

41 EU Regulation No 1260/99의 Article 35 참조

○ 프로그램의 평가

- 정기적인 모니터링 이외에도, SAPARD 프로그램에 대한 정기적인 평가가 수행되어야 함. 평가의 주요목적은 다음과 같은 2가지임

① Monitoring mechanism의 개선

② 프로그램 관리 및 의사결정과정에서 유용한 도구로서 기능토록 하는 것

- 모니터링 위원회는 SAPARD 프로그램하에서 개선조치들이 발견될 경우 의견을 개진할 수 있도록 되어 있음<sup>42)</sup>
- 중간평가(intermediate evaluation)는 수집된 자료(특히, 모니터링 자료)에 대한 중요요소들이 분석되어야 하고, 지원목적을 달성하는데 진척 상황을 평가해야 함(특히, 불일치 부분을 반드시 보고)
  - 평가는 목표의 적절성과 지원의 적절성을 동시에 포함하고 있어야 함
- 임시평가(interim evaluation)는 모니터링위원회로 하여금 개선조치에 대한 제안이 가능하도록 해주는 정보를 포함하고 있어야 함. 모든 연간보고서와 최종보고서는 각료이사회규정 1260/99의 37항에서 요구하는 정보를 최소한 포함하고 있어야 함

## 6) SAPARD 프로그램의 추진에 있어서 행정체계

### (1) 행정기구

#### □ 농림부

○ 가입신청국의 농림부가 SAPARD 프로그램의 실행과 일반적인 조정과 관련된 책임부서임

- SAPARD 프로그램과 관련해서 농림부의 기능은 프로그램들을 조정하고, 홍보하며 SAPARD 담당기관을 지정하고, 이 기구로부터 자금의 지출과 실행된 프로젝트들에 대한 보고를 받는 것임
- 폴란드의 경우 '농림부'내에 '예비접근지원 및 구조기금부서(DPASF: department of pre-accession assistance and structural funds)'를 별도

42 EU각료이사회 규정 1268/99 참조

로 마련하여 상기와 같은 업무를 맡김

- DPASF는 모니터링 위원회로서의 역할도 수행하고 있음

국가조정위원회 (National Steering Committee):

○ 프로젝트들간의 우선순위의 결정:

- NSC는 스스로가 내부규정을 만들고 자체 운영규정에 의해 움직이고 확립된 조건내에서 프로젝트의 우선순위에서 의견을 개진하기 위하여 반드시 조직되어야 함

○ NSC의 구성

- NSC는 지역개발을 책임지고 있는 행정각부의 대표자들, 경제, 재정, 노동 및 사회정책, 환경, 유럽통합위원회 사무소 소장, 부문별 조직들, 고용자 조직, 지역의 시장, 기타 전문가들이 포함되어야 함

지역조정위원회 (Regional Steering Committees)

○ 지역적인 수준에서의 참여 및 우선순위결정

- SAPARD 프로그램내에 파트너십이 형성되고 실질적인 지원이 실행되도록 하기 위하여, RSC는 지역적인 수준에서 의사결정에 관여하게 됨
- 지역단위에 설립된 RSC는 모든 지역 자치조직의 대표자들, 지자체 행정조직, 사회/경제 조직, 여타 NGO가 반드시 포함되어야 함. RSC의 주요업무는 지자체 발전전략에서 규정된 우선순위를 바탕으로 함

SAPARD 담당기관

○ SAPARD 담당기관의 기능

- SAPARD 담당기관은 재정, 회계 및 지출과 관련된 통제뿐만 아니라 실행과 관련해서도 책임을 맡고 있음. 승인 절차는 다년간재정협약에 의거 수행됨

- SAPARD 담당기관은 일반적인 사항은 농림부의 감독을 받는 반면, 재정적인 사항은 재정부(Minister of Finance)의 감독을 받게 됨

#### ○ 조직

- SAPARD 담당기관은 2개의 독립된 조직을 가지고 있어야 함
  - ① 독립적인 수행 조직
  - ② 지출과 확인을 책임지는 기술적인 통제조직
- 상기 2개의 조직들은 SAPARD 담당기관의 조직구조 내에서 독립되어 있어야 함. 독립의 의미는 운영적, 조직 독립성을 확보하기 위하여 별도의 인력에 의하여 그 기능이 수행되고 별도의 컴퓨터 망을 이용하는 것임
- SAPARD 담당기관은 지방정부에 지역사무소를 가지고 있음

#### ○ SAPARD 담당기관의 실행기능 수행방식

- ① SAPARD 프로그램 응찰서의 고지
- ② 프로젝트 응찰서의 수령 및 인정
- ③ 컴퓨터 시스템에 응찰서를 접수 및 등록시킴
- ④ 응찰서를 공식적이고 법률적인 관점에서 평가(SAPARD 프로그램의 기본조건의 충족과 일치라는 관점에서)
- ⑤ 프로젝트들의 경제성 및 타당성 평가
- ⑥ 기본조건을 충족하는 프로젝트들의 경우 지역조정위원회(농촌인프라의 개발사업의 경우)나 국가조정위원회(농수산물의 가공 및 유통의 개선사업, 그 예로는 안전성 및 질의 개선, EU의 위생조건의 충족, 생산자 조직의 강화, 가공공장으로부터의 환경오염의 제한 등)에 우선순위를 결정해 달라고 송부
- ⑦ 프로그램의 수혜자와의 계약의 최종결정, 계약서에는 실행계획이 반드시 포함되어야 함
- ⑧ 프로젝트 인가전후에 필요한 통제실시
- ⑨ 수혜자와 체결된 실행계획에 의한 통제 및 모니터링, 통제변수에 의한 모니터링



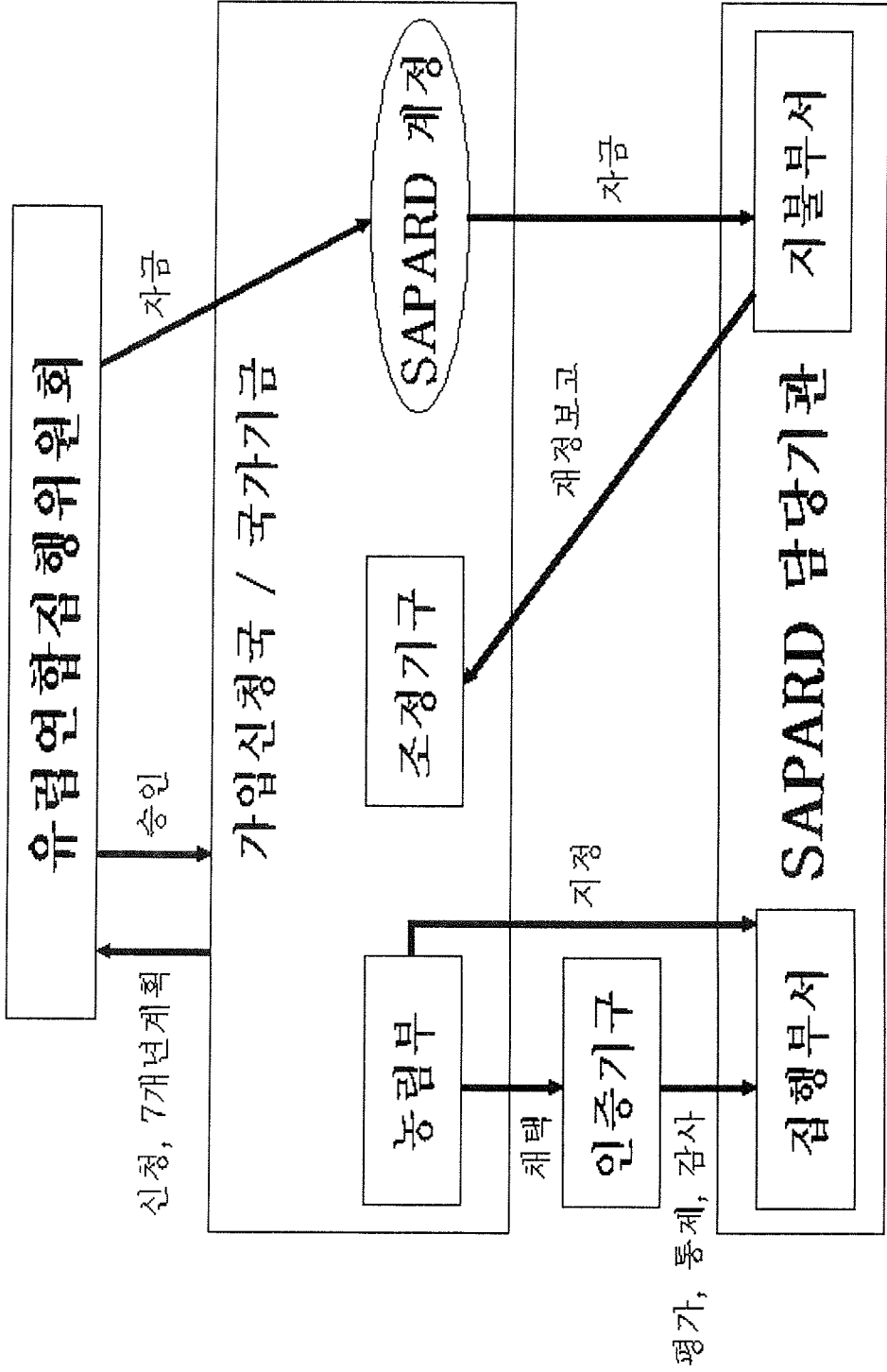
- 자금의 지출과 관련한 SAPARD 담당기관의 기능
  - ① 지출요청서의 검토
  - ② 현장검증 및 지출타당성의 검토
  - ③ 지출의 승인 (수혜자의 요청이 적절한지를 검토)
  - ④ 지출의 실행
  - ⑤ 회계검사 (수혜자에게 지불된 금액을 컴퓨터에 등록하고, EU집행위원회에 정기적으로 보고하며 회계의 투명성을 매년 준비하여 집행위원회에 보고)
  
- 자금의 부당사용 및 기 집행된 자금의 회수
  - SAPARD 담당기관은 정당하지 못한 경우에 이미 지불된 자금을 회수해야만 함. 회수된 자금은 독립된 구조에 입금되어야 하고, 이 기관은 사기나 자금의 부당한 사용이 발견되었을 경우에 EU관련기관과 해당 국가 유관기관에 통보하여야 함

## (2) 통제 및 감사절차(Control and Audit Procedure)

### 실행기관에 대한 통제 및 감사

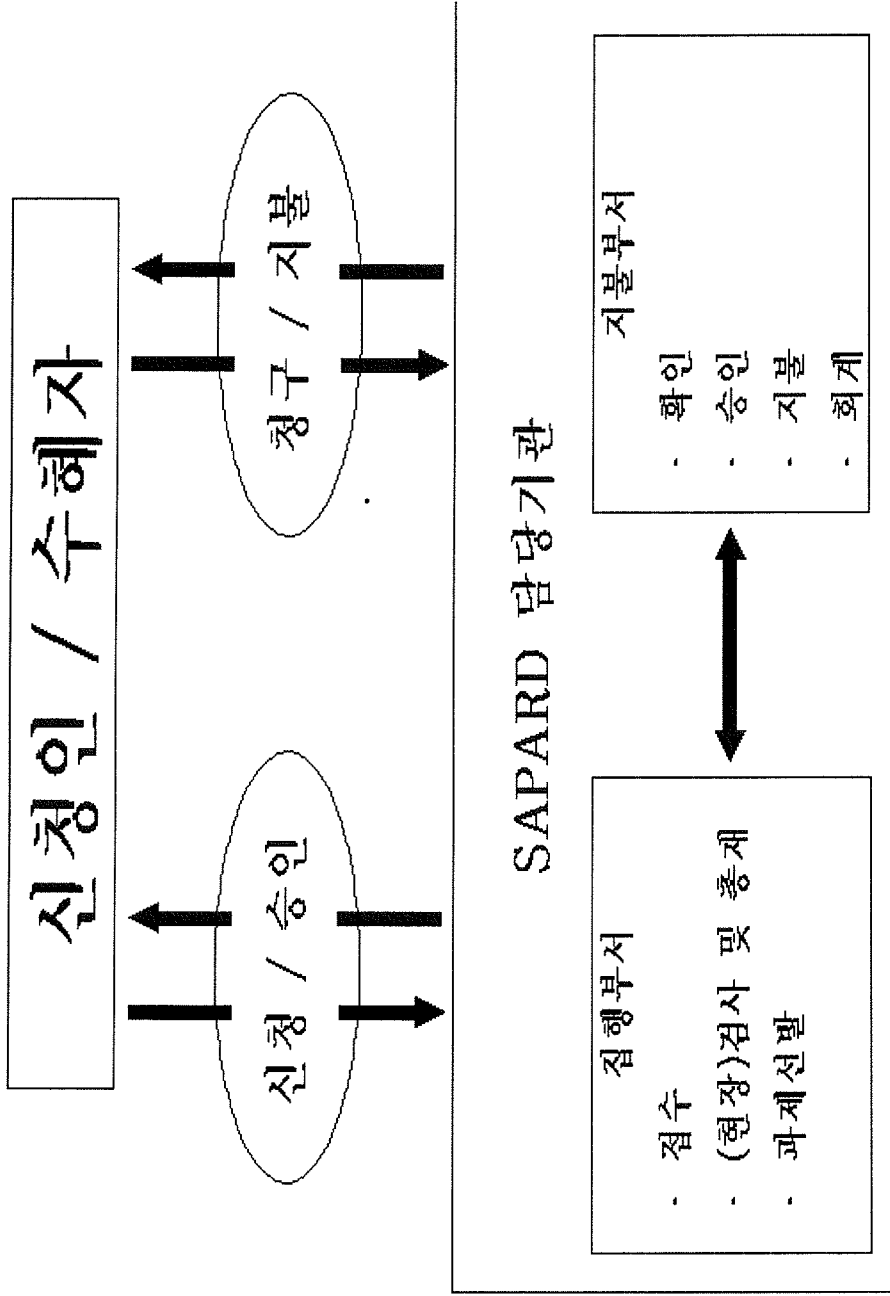
- SAPARD 기금은 공공기금으로서 간주되기 때문에 그 이용에 있어서 아래와 같은 기관의 통제를 받아야 함 (공공자금의 지출을 승인하는 부처나 기관의 통제, 재무적인 통제, 지역단위의 지역투명성위원회의 통제, 의회의 통제, EU집행위원회 및 감사원의 통제)
  
- 국가기관으로부터 자금을 지원받아 지출을 실행하는 기관들은 반드시 재무통제(treasury control)를 받아야 함. 자금을 제공하는 측과 자금 수령자의 양측면에서 통제를 하고 있는데, 이것은 법적절차의 준수 및 지출의 타당성이라는 관점에서의 통제임

<그림 4-5> SAPARD 프로그램의 제도적인 틀과 과정



자료 : European Commission, DG 6 1999

<그림 4-6> SAPARD 프로그램의 실행



자료 : European Commission, DG 6 1999

- 재무부(the Minister of Finance)는 법령을 통하여 ‘농업현대화재건청 (ARMA)’의 구체적인 감사절차를 확립(기 지출된 자금의 타당성, 정확성, 효율성이라는 측면에서)
  - 또한 SAPARD 담당기관은 CA(the services of Competent Authority)에 의한 감사도 받게 되고, CA는 ‘확인기구’에 참여하게 됨 → 최종적으로는 SAPARD 담당기관의 내부감사관이 EU의 요구조건을 충족하는지 여부를 확인하게 되고, 이러한 감사보고서는 관리조직에도 제공됨
  
- 지역의회 투명성 위원회의 감시·감독
  - 의회의 지역투명성위원회(Regional Clearing Chambers : RCC)는 재정 관리절차의 투명성을 확인하고, 공공조달행정에서의 관련규정이 건전하게 만들어질 수 있도록 함. 또한 RCC는 재정적인 영역이나 통제와 관련하여 권력을 행사하는 조직들을 감시/감독하는 기능을 수행함
  
- 또한 감사원(Supreme Chamber of Audit)은 SAPARD 자금집행과 관련하여 모든 중앙행정기관들 및 지역행정조직, 여타 경제기구들을 감시/감독
  
- 또한, EU자금 집행관도 감사를 수행할 권한이 있음
  
- 자금수혜자에 대한 통제
  - ‘자금수혜자에 대한 통제’는 ①초기단계의 통제(지원서의 상세한 평가, SAPARD 담당기관에 의한 현장 확인 등) ②프로젝트 실행과정에서의 현장확인 및 평가 ③프로젝트 실행후의 사후평가로 나뉘짐
  
  - 다음과 같은 기관이 자금수혜자에 대한 통제를 할 수 있는 권한이 있음
    - 수혜자와 체결한 협정과 관련해서는 SAPARD 담당기관, 재무부, 감사원, EU집행위원회 및 EU감사원의 감사관

- 부당한 자금집행의 경우, 회수절차의 마련
  - 자금의 수혜자들은 1차적으로 SAPARD 담당기관에게 책임을 지게 되고, SAPARD 담당기관은 자금의 부정, 부당한 사용이 발견된 경우에 그 자금을 회수하거나 자금의 지급을 거절할 수 있음
  - SAPARD 프로그램의 구체적인 집행규정은 부당하게 집행된 자금의 회수절차를 규정하고 있음
  
- 절차에 대한 통제 실행후 자금집행
  - 'SAPARD 프로그램으로부터의 자금지출승인'은 SAPARD 담당기관이 적절한 통제절차를 수행한 이후에만 오직 지출이 가능
  - 자금의 오용은 또 다른 종류의 법률적인 책임을 지게됨. 자금의 오용이 발생한 경우에 자금승인 기관은 지출된 모든 혹은 일부 자금을 회수할 수도 있음. 고의성이 있는 사기로 자금을 사용한 경우에는 법률적인 조치가 취해질 것임. 도덕적인 해이가 발생한 경우에는, 그 도덕적 해이에 대한 책임은 그 당사자에게 가해질 것임.

### (3) 홍보활동 (Publicity and promotion activities)

- 법적근거
  - SAPARD 프로그램은 적절한 홍보활동을 해야 함<sup>43)</sup>
  
- Guideline의 준비 및 주 홍보내용
  - 해당국의 농림부가 SAPARD 프로그램에 대한 현행 실행정보를 제공함. 운영프로그램의 준비를 책임지고 있는 팀이 상세한 홍보활동의 실행을 위한 준비를 책임지고 있으며, 잠재적인 수혜자를 위한 가이드라인을 준비함. 이러한 가이드라인은 타당성조건, 프로젝트 선정조건, 행정절차 등을 포함하여 다양한 계획들의 목표를 설명해 주는 내용으로 되어 있음

---

43 EC 각료이사회 규정 No 1268/1999의 Atr. 14 참조

○ 일반적인 정보제공 → 농림부

- 프로그램에 대한 일반적인 정보는 미디어를 통하여 일반인들에게 홍보되고 있으며, 또한 '농림부'는 지방정부와 직접 협력하고 있을 뿐만 아니라 SAPARD 담당기관 대표자들 및 NGO를 포함한 지역조직 대표자들과도 협력하고 있음

○ 상세한 정보제공 → 농민, 지방자치단체

- 세부적인 정보는 지역수준에서 잠재적인 수혜자들이 이용가능해야 함. 따라서 이러한 정보들은 지역단위 조직에 의해 제공될 것임. 이러한 조직에는 농민을 직접 접촉하는 지방자치정부, 지역센터(Province Extention Centres), NGOs, SAPARD 지역사무소, 농촌개발센터(Rural Development Centres), 여타 지역조직 등이 있음
- 광역자치단체 도지사는 상기와 같은 내용의 관점에서 정책조정을 책임지고 있는 사람임.

**(4) 프로젝트들에 대한 환경영향평가**

○ 환경 스크린 장치의 마련 : 환경영향평가(EIA)

- 프로젝트들의 환경적인 영향을 평가하기 위한 스크린 절차가 환경당국에 의해 수행됨(환경적으로 부정적인 결과가 논리적으로 예상되는 경우)
- CEA(Competent Environmental Authorities)는 환경영향평가가 수행되어야 하는지 여부를 결정하게 됨
- 이러한 스크린 절차는 EU집행위원회가 만든 허용절차나 '케이스 바이 케이스 조사'에 근거하여 수행됨

○ 의무적인 환경영향평가 대상

- '지침 97/11의 부속서 1에 명시된 프로젝트'들은 어떠한 경우에도 환경영향평가(EIA)를 받아야 함
- '환경당국에 의한 프로젝트 협약'은 환경에 대한 중요한 부정적 결과가 예상될 경우, 체결이 의무화 되어 있음. 특히 농지에 대한 투자조치, 농산물가공·유통·농촌인프라구축 등의 조치 등과 밀접한 관련이 있음

○ 평가정보공개 및 저감방안마련

- 프로젝트가 발생시킬 수 있는, 환경적으로 부정적인 영향(농약사용, 수질 및 토양오염)을 예견한 정보들은 일반인들에게 공개되고, 특히 환경적으로 민감한 지역에 있어서는 '저감방안'도 마련됨

7) SAPARD 프로그램 수행을 준비하기 위한 기술지원과 훈련

□ PHARE 특별프로그램(SPP: Special Program for Preparation)에 의한 지원

○ SAPARD 사업을 준비하기 위해 여러 가지 기술적 지원방안이 마련되었는데, 그 중에서 가장 중요한 것은 1998년 채택된 구조기금 사업준비를 위한 PHARE 특별프로그램(SPP)임.

- 이 프로그램의 목적은 공동체 구조기금 사업의 수행을 준비하는 것으로 이 준비작업에는 국가발전계획의 수립과 구조기금 관리를 위한 제도확립이 포함됨.
- 1998년 이래 SPP에 할당된 총재정지원규모는 56백만 Euro이며, 이 중에서 약 25백만 Euro가 SAPARD 실행준비를 위해 사용되었음.

○ PHARE 프로그램 하에서 SAPARD와 관련된 기술지원 내용은 다음과 같음.

- SAPARD의 농촌개발 계획과 수행절차 확립을 위한 (트위닝) 프로젝트
- SAPARD 담당기관 설립준비를 위한 (트위닝) 프로젝트:
  - 신청양식과 관리 체크리스트 디자인,
  - SAPARD 경비지출 절차에 관한 훈련,
  - 회계절차 확립,
  - 내부 관리시스템 확립,
  - 현장 및 사후관리 시스템 확립 및 조달절차와
  - 위험평가법 교육.
- 농업/농촌 개발계획과 관련한 사전평가 준비 등의 SPP 기술지원.

- 정보시스템 개발,
- 감독 및 통제,
- 담당자 교육 및 개발계획 수립을 위한 현장방문,
- 실무절차와 재무관리 등에 관한 내용도 포함됨.
- 프로그램 수행을 위한 실무절차 준비, 실무담당자, 기술고문 및 수혜자를 위한 교육 그리고 평가, 재정지원 및 관리준비를 위한 제반 SPP 농촌시범사업.
- 집행위원회는 다년간 협약에 관해 신청국의 실무담당자를 위한 세미나도 개최하였으며 회원국 견학도 주선하였음.

#### □ SAPARD에 의한 기술지원

- 프로그램을 작성하는 과정에서 사전적인 조사나 기술적/행정적 자문 등과 같은 기술적 지원을 충분하게 활용할 수 있도록 기술적 지원의 비용을 SAPARD 프로그램에서 재정지원함.
  - 따라서 프로그램 내에서 특수한 사업과, 프로그램을 준비하고 통제하는데, 그리고 정보와 홍보를 제공하는데에 SAPARD 자금의 사용이 가능함.
- 게다가, 집행위원회는 통제 그리고/또는 정보가 필요한 곳에 기술적 지원을 주도할 권한이 주어졌음
  - 이를 위해 프로그램의 당해연도 예산의 2%까지 집행위원회가 독자적으로 사용할 수 있는데, 사전적인 조사나, 교환방문, 평가와 통제가 포함됨

#### □ 기타 지원들

- 중·동부유럽국가들의 'Governance·관리 개선지원(SIGMA: Support for Improvement in 『Governance and Management』 in central and eastern Europe countries)



- 이것은 OECD와 유럽공동체의 합동 프로그램으로, OECD와 PHARE자금을 결합시키는 형태임(목적 : 중·동부유럽국가들이 재정관리 및 통제체계를 형성할 수 있도록 지원)
- 이러한 SIGMA는 불가리아, 체코, 라트비아, 폴란드, 루메니아, 슬로바키아 등에서 SAPARD 업무수행기관의 승인준비와 설치에 중요한 지원을 제공했음

○ 국제금융기구들의 지원

- 세계은행이 농업과 농촌개발에 대한 자금지원에 관한 예비작업을 수행 (불가리아, 폴란드, 루마니아 등)

○ 유럽연합 회원국들의 지원

- 여러 지원국가들에게 유럽공동체 재정에 의존하지 않고 양자관계에서 지원 → 이러한 지원은 폭넓게 진행되었고, 역시 SAPARD 업무수행기관의 설치에 공헌하였음 → 이러한 지원에는 사전평가의 수행, 지원국 행정체계가 새로운 업무를 떠맡을 수 있도록 임시적인 지원(예를 들면, 환경영향평가 등)

## 6. SAPARD 시책별 및 국가별 내용 분석

- 가입신청국들은 각기 자국의 여건에 알맞은 농업/농촌개발 프로그램을 수립하여 SAPARD 규정이 발효되기 6개월 전인 1999년 12월 29일까지 계획을 제출토록 되어 있었음.
  - 제출된 계획안은 집행위원회의 검토와 수정작업을 거쳐 2000년 4월과 5월에 채택되었으며, 2000년 10월과 12월 사이에 인준되었음.

### 1) 프로그램 내용

- 모든 가입신청국 프로그램의 내용 중 가장 많은 부분은 다음 세 가지임:
  - 농산물 가공 및 마케팅,
  - 농가에 대한 투자,
  - 농촌하부구조에 대한 투자.
  
- 가입신청국을 통틀어 농산물 가공 및 마케팅에 대한 투자지원은 공동체 지원금의 26%에 달함.
  - 그 다음으로는 농가 및 농촌하부구조에 대한 투자지원으로써 각각 20%를 약간 넘는 수준임.
  - 농외소득 개발이 11%로서 그 뒤를 잇고 있음
  - 다른 9개의 사업은 4%를 넘지 않음
  - 농업-환경에 대한 지원대책은 SAPARD의 의무사항이 아니지만 슬로베니아를 제외한 모든 신청국에 이 프로그램을 시범사업으로 채택하였음.
  - 한편 농가구제사업(farm relief) 및 농가관리 서비스 그리고 토지등기 체제 확립과 개선을 위한 계획은 어느 나라의 프로그램에도 포함되어 있지 않았음.

〈표 4-12〉 SAPARD 프로그램이 지원한 시책별, 국가별 내용

Measures	Unit	Bulgaria	Czech Rep.,	Estonia	Hungary	Latvia	Lithuania	Poland	Romania	Slovakia	Slovenia	All A.C.s
1 농가에 대한 투자지원	%	31	16	43	28	23	47	18	15	28	35	22
2 농수산물 가공 및 유통개선	%	24	25	18	21	26	21	38	17	26	40	26
3 식량위생 및 소비자보호	%								3			1
4 환경친화적인 농업생산	%	2	3	1	4	5	1	1	3	4		2
5 농요소득개발	%	6	16	18	15	24	8	12	10	11	14	11
7 생산자단체	%	1			7				2	5		1
8 마·들구조개선	%	8	11	4	9							2
9 토양개량 및 경지정리	%		20			2				10		1
11 작업훈련	%	4	2		2	4	2	2	5	2		3
12 농촌하부구조개선	%	6	5	12	12	12	16	28	28	4	10	21
13 농업용수관리		5							3			1
14 조립		8		1		3	4	1	10	8		5
15 기술지원		4	1	2	1	2	2	1	5	3	1	3
		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
총지원금액		363.8	154.0	84.7	265.6	152.5	208.2	1177.4	1051.4	127.7	44.2	3629.6
국가별 비율		10	4	2	7	4	6	32	29	4	1	100

## (1) 농업경영 개선을 위한 투자(Investment in Agricultural Holding)

### 가. 개요

- 10개국의 모든 SAPARD 프로그램에는 농가를 위한 투자지원 사업이 포함되어 있음.
  - 이 사업을 위해 797백만 Euro가 투입되며, 이는 공동체 지원금 총액의 22%를 차지함. 10개국 전체 재정지원 규모를 볼 때 이 사업은 두 번째로 큰 규모임.
  - 그러나 몇몇 가입 신청국에서는 이 사업의 비중이 가장 큰 것으로 나타났다 : 리투아니아(47%), 에스토니아(43%), 불가리아(31%), 헝가리(28%) 그리고, 슬로바키아(28%).
  
- 이 사업의 목적은 농가의 경쟁력을 증진시키는 것으로,
  - 농가자산 중 주요자산의 효율성 개선
  - 기술수준의 향상
  - 농기업의 경쟁력 제고와 시장력 증가
  - 생산품의 질적 조건 향상
  - 동물위생과 복지관련 분야의 EU수준 접근
  - 작업장의 보전 노력, 새로운 고용기회의 창출
  - 농사에서 배출되는 질산비료에 의한 오염을 줄이고 수질오염의 방지
  - 환경농업의 EU수준 접근 등이며, 이를 위해서는 고정자산의 확충과 생산품의 질적 향상 그리고 시장수요에 부응하는 생산조직의 유연성과 함께 농업생산활동의 다변화를 꾀해야 할 것임.
  
- 이 투자지원사업의 대표적인 예로는 농가건물의 건축 또는 개축, 농기계 및 설비 구입, 가축분뇨 처리시설 및 사료저장시설 확충, 우유 또는 육가공 시설의 건축 또는 개축을 들 수가 있음.

### 나. 국가별 추진사항

#### <폴란드>

□ 필요성

○ 낙농생산의 혁신

- 효과적인 개선과 단일시장 환경에 순응하기 위한 혁신강화
- 장기개발 계획 지원에 의한 낙농가와 유가공업자 사이의 연계강화

○ 축산 현대화

- 농가현대화를 위한 재정지원은 우량 유전인자를 가진 가축에 집중하여 육우의 품종 향상, 고품질(육질) 보증을 제공하고 EU에 상응하는 농업과 축산환경을 만드는 것임.

○ 농산물의 다양화(diversification)와 안정시책

- 비전통적인 농업생산으로부터 소득을 얻는 농가수의 증가
- 농산물 판매준비와 개발의 준비과정을 통한 가치가 추가된 농가의 증가
- 새로운 농산물의 시장수요에 반응함

○ EU의 법규정에 맞는 농법의 향상과 농업생산 조건 조정에 의한 농산물의 품질개선

○ 농가능력과 보다 나은 시장 조절개선을 전제조건으로 한 농업생산의 개혁과 다양화

○ 자연상태와 일치하는 생산방향의 제시와 농업생산의 부정적 충격의 최소화

□ 사업지원내용

○ 축산조성을 위한 국가지원 프로그램

- 가축의 사육가치와 유용성 평가를 위한 프로그램
- 고품질 품종의 생산

- 국내사육가축의 보호
  - 사육가축의 조사와 개발
  - 8주미만 태아의 이전과 구입, 정액의 수입
- 농업생산을 위한 농가 건축물의 건축, 확장, 현대화와 기반시설의 준비
- 생산판매 준비를 위한 시설과 농업생산과 저장을 위한 장비와 기계의 구입
  - 환경보호(특히 물관리와 쓰레기 처리)를 위한 시설설치와 건축
  - 목장관리
  - 종축의 구입

## <불가리아>

### 필요성

- 불가리아 노동자 25.6%가 주요 수입원으로 하는 농업은 경제, 사회적으로 중요함
- 투자지원은 농업부문의 능력을 향상시키는 중요한 도구 중 하나임. 농가자산의 투자는 불가리아에서 우선적으로 채택되는 영역으로, 만족한 표준생활과 노동의 환경을 만들어주고 또한 수익성 향상을 이루도록 지원함

### 사업지원내용

#### ○ 농업생산의 질적 향상

- 동물복지와 위생상태 개선을 목표로 우유와 육류생산 지원
- 농장의 현대화와 미료저장시설, 주근생산을 위한 건축
- 청소, 분뇨처리, 착유를 위한 기계구입

- 가축의 구성과 구조 향상
  - 초기 우유품종의 육종인 순종 암컷의 구입
- 농가구조 조정을 조성
- 가축의 평균 생산성의 증가
- 생산과 수출을 위해 EU의 요구에 부합되는 가축위생과 동물복지 개선
- 가축방역
- 지원대상 기준
  - 농가자산의 수익자는 현재 환경, 위생, 동물복지에 관해 국가기준에 따름

#### <체코 공화국>

- 필요성
  - 농산물과 동물복지에서 EU의 요구에 부합되는 위생기준 향상을 위함
  - 1차 생산자의 소득증가와 생산의 질의 향상을 위한 농산물 유통과 저장 시설의 개선
  - 농사에서 배출되는 질산비료에 의한 오염을 줄이고 수질오염을 방지
  - 장기적으로 국내시장뿐만 아니라 외국시장에서 농산물의 경쟁력을 제고
- 사업지원내용
  - EU의 기준에 부합되는 농가자산의 현대화와 재건축
    - 바닥과 환기장치를 포함한 축사건축 기술에 투자

- 농산물 유통을 위한 과일과 채소의 저장시설에 투자
- 축산폐기물을 위한 저장시설의 건축 및 재건축

지원대상 기준

- 환경과 위생, 지원결정에 관련한 자산은 국가의 최소한의 기준에 따름

<형가리>

필요성

- 고용인이 50인 미만인 중소농의 경쟁력과 시장능력의 강화와 농업생산의 질을 향상하기 위함
  - 농가자산에 소유된 주요자산의 수준 증가
  - 기술적 수준의 증가
  - 농기업의 경쟁력과 시장력 증가
  - 생산품의 질적조건 향상
  - 동물위생과 복지 관련 EU에 순응
  - 작업장의 보건 노력과 새로운 고용기회의 확장
  - 환경적 생산의 EU요구에 순응

**(2) 친환경적 농업생산방식과 조림 (Agri-Environmental Measures and Afforestation )**

**가. 개 요**

- 이 사업은 친환경 농업의 프로그램 실행을 위한 농가 (farmers) 그룹을 대상으로 한 준비로 일반적인 목적은
  - 경관 보호와 관계된 농업생산 방식과 농업생산의 강화로부터 환경적 위협의 제한과 지침 및 평가
  - 경관 구조의 최적화를 고려한 사유농지의 조림확대와 부식과정, 온실



가스 감소를 겨냥한 활동, 지침

- 사업정책의 결과를 바탕으로 조립 프로그램과 친환경 전개
- 선정된 시범지역내의 희소 종(species)과 산지의 보호 그리고 아름답고 다양한 농촌경관의 유지에 있음.

○ 친환경농업 사업에는 83백만 Euro를 책정했는데 이는 공동체 출연금의 2%에 해당하는 금액임.

- 회원국의 경우와는 달리 이 사업은 신청국의 의무사항은 아니나 슬로 베니아를 제외하고는 모든 신청국이 이 프로그램을 채택하였음.
- 이 사업은 단지 시범사업으로 지원될 수 있다는 집행위원회 규약 4조 No.2759/1999에 근거한 것임.

○ 이 사업을 채택한 9개 신청국은 2001년 또는 2002년 한해의 예산만으로 친환경농업 사업을 시작하기로 합의하였는데 그 이유는 가입신청국 농업의 환경조건이 공동체 회원국 수준과 너무 차이가 나기 때문임. 즉 공동체내에서 적용되고 있는 조건들을 그대로 가입신청국에 옮겨 놓을 수 있는 상황이 아니고 그렇기 때문에 사업의 내용 설정이나 사업수행을 위해서는 상당한 준비작업이 필요한 것이 주된 원인이었음.

## 나. 국가별 추진사항

### <폴란드>

#### □ 필요성

- 친환경 사업정책은 PHARE 99의 지속프로그램으로 특별히 친환경 평가는 GEF 아래의 폴란드 북동부의 세 부문과 발틱해로 배출되는 비점(non-point) 오염의 감소를 목적으로 함
- 경관보호와 관계된 농업생산 방식과 농업생산의 무시 또는 강화로부터 환경적 위협 결과의 제한과 촉진,

#### □ 사업지원내용

- 친환경농업 관련 사항  
(경지 침식/ 토지의 산성화 증가/ 토양의 염류화(salinisation)/ 화학오염)
- 친환경 농업시책의 운영
  - 친환경적인 농산물 또는 지력(soil fertility) 향상과 관련된 활동을 목표로,친환경적인 곡물생산과 축산을 위한 새 건축
- 습지를 포함한 특수 생물 군락 및 조경사업
  - council regulation No 1257/99의 요구에 따른 사유농지 조림의 최종 프로그램 추진
  - 사유지 조림에 관해 조림증대를 위한 국가적 프로그램 실행
  - 산림관리에 관해 농촌지역 거주자의 전문가적인 활동 증가
- 농촌경관의 보존
  - 높은 자연가치의 방목지와 목초지 관리
  - 위태로운 종과 산지의 보호
- 지원대상
  - 친환경 프로그램은 30,000 헥타르 농지에 적용함
  - 친환경 프로그램 지원은 3,500명의 농가에게 제공함.

## <불가리아>

- 필요성
  - 경지침식과 풍화침식작용으로 비옥한 토양이 유실됨
  - 토지의 산성화 증가와 토지의 염류화, 화학오염이 증가함
- 사업지원내용
  - 관개와 토지개량 설비의 투자
    - 투자부문은 관개시설 건설을 목적으로 완료되지 않고 남아있는 토지

의 복구, 보수, 대규모 시설의 보수, 농업 연구소와 축산 농장의 물공급, 소규모 관개 시설의 건설과 보수 그리고 토지개량 설비, 투자.

- 타부문의 투자는 유지 및 보수 서비스, 대규모 관개와 배수 시설의 보수뿐만 아니라 소규모 개선 설비의 정비를 위한 사용
- 사유지 조립에 관해 조립증대를 위한 국가적 프로그램의 실행

### (3) 농업생산자 조직의 육성(Setting up Producer Group)

#### 가. 개요

- 이 사업은 농업 생산자들이 공동으로 출하하는 생산물이 일정 수준의 기준에 부합되도록 지원하는 것으로 농업생산자 조직의 육성은 생산자의 시장력과 공정가격 전개를 위해 중요함.
- 불가리아, 헝가리, 루마니아 및 슬로바키아가 이 사업을 채택하였음.
  - 총 47백만 Euro가 책정되었음 (SAPARD를 위한 공동체 예상 출연금의 1%에 해당됨).
  - 참여 가입신청국별 예산 비중과 금액은 다음과 같음 : 불가리아 1% (4.7 백만 Euro), 루마니아 2%(23.6백만 Euro), 슬로바키아 5%(8백만 Euro) 및 헝가리 7%(26백만 Euro).
- 이 사업은 다음의 성과를 가져 옴.
  - 생산자와 가공업자 사이의 안정적 사업계약의 안정화와 가격을 예상 가능케 하여 질을 향상시킴.
  - 구성체의 운영경비를 보조하여 생산자 단체 육성을 촉진시킴.
  - 수익성 증가(margin) 및 시장 투명성 촉진
  - 생산기준의 채택으로 농업생산과 처리, 가공 능력의 향상
  - 모든 마케팅 단계와 생산지역으로부터의 출하시 표준화
  - 경작실습, 쓰레기 관리, 생물의 다양성과 농촌의 경관 유지를 포함한 환경요구에 순응
  - 지속적인 고품질 농산물 생산 유도로서 시장력 증가
  - 지속적인 사업의 전개, 임시적인 고용 창출 유도

#### (4) 토양개량 및 경지정리 (Land Improvement and Reparcelling)

##### 가. 개 요

- 이 사업은 개별사유 필지가 큰 단위로 통합되어있어 아직 이를 토지소유자가 농사에 이용하지 못하고 있는데 이는 토지시장의 발전 및 토지의 투자, 반환과정의 완료를 가로막고 있어 이의 개선을 주목적으로 하고 있음. 그리고 합리적인 토지관리를 위한 조건, 경관(landscape)의 생태 안정성 증가와 보호를 위한 모든 평가의 실행을 또 다른 목적으로 함.
  - 소유권 이전의 완료
  - 사유화 농업의 허용
  - 가능한 최선의 방법에 의한 토지자원의 조직화
  - 토지보호와 경관향상을 목적으로 토지 투자 유도
  - 토지시장 개발을 위해 요구되는 소유권의 운용실태 확인
  - 생태학적 안정성의 개선
  
- 참가국은 체코, 라트비아 및 슬로바키아로써 공동체 예상 출연금의 1%인 46백만 Euro가 투입 됨. 이들 국가에서는 토지의 병합과 필지정리가 급선무이었음.
  - 주요 현안 문제로는 필지분산 문제, 다수에 의한 토지 공동소유문제, 토지등기의 불완전성 및 필지의 접근 불가능 문제 등을 들 수가 있음.
  - 이 사업을 수행함으로써 토지관리 조건이 개선되고 나아가 농장경영의 효율성을 높일 수 있게 될 것임.

#### (5) 직업교육 (Vocational Training)

##### 가. 개 요

- 이 사업은 농민들에게 생산활동 재교육과 함께 경쟁력 있는 농가경영을 지속할 수 있는 기술획득의 기회를 부여하는 것을 목적으로 하며, 또한 기술적 전 과정과 직업적 기술 개선을 위한 통상, 재정 조건의 확대, 그리고 농업인의 능력, 농업, 임업인과 그들의 변화를 촉진시키는 것이 또 다른 목적임.
  - 전통적인 농업생산이 아닌 경제활동을 실행하는 지식과 기술수준의 향상
  - 농·임·수산자원의 관리가 가능한 지식과 기술수준의 향상

- 경관보전, 농촌 환경 개선, 가축 위생 개선 등을 위한 관리기술의 응용 능력을 배양
  - 시장경쟁력의 기본 조건인 인적자원 개발로 농업분야의 전문적인 직업 교육
- 에스토니아와 슬로베니아를 제외하고 모든 가입 신청국에서 직업훈련 사업이 채택되었음.
- 이 사업을 위해 배정된 지원금은 공동체 총 출연금의 3%인 117백만 Euro임.
  - 이 사업의 수혜자로는 농민과 농림업 관련 종사자뿐만 아니라 농업이나 임업을 그만 두는 사람들도 포함됨. 예컨대 농민이 농촌관광사업으로 직업전환을 하고자 할 때 훈련지원대상이 됨. 그러나 가공이나 마케팅 종사자는 이 사업의 지원대상에서 제외됨.

## 나. 국가별 추진사항

### <폴란드>

#### 필요성

- 전통적인 농업생산이 아닌 경제활동을 실행하는 지식과 기술수준의 향상과 농·임·수산자원의 관리가 가능한 지식과 기술수준의 향상

#### 사업지원내용

- 전통적인 농업생산과 일반적인 것 이외에 사업이 확장, 재정, 마케팅, 회계, 기술, 생산기법
- 실질적인 생산 재교육, 친환경 유지와 실제생산의 적용, 경관의 향상, 환경의 보호, 위생기준과 동물복지, 농·임·수산자원의 경제적인 관리에 필요한 기술의 습득을 준비하는 교육

### <불가리아>

□ 필요성

- 국영농업과 농촌개발계획 (NARDP)의 일환으로 실행중인 사업으로 기술적 전과정과 직업기술의 개선을 위한 통상, 재정조건의 확대, 그리고 농업인의 능력과 농·임업인의 변화를 촉진하기 위함임.

□ 사업지원내용

○ 농, 축산 분야의 교육

- 농산물과 자산관리의 질적 향상
- 농업용수의 이용과 관리 향상
- 산림자원의 이용과 관리 향상
- 좀더 친화적인 농촌환경 모색 및 경관기준 보호
- 농장주의 관리기술 향상

○ 농촌관광 교육

- 농촌관광과 지역 대표생산물의 품질 향상
- 음식과 편의 조성, 스포츠와 레저 촉진 그리고 농촌여행 상품과 연계된 마케팅
- 휴양활동과 농촌관광 안내서를 위한 길잡이 제작

○ 농촌 수공업(craftsmanship)과 중소 규모의 농업, 농가공식품 산업의 교육

- 전통 장인기능의 개발을 목적으로 함
- 장래/미숙한 농업기술의 혁신 또는 확립
- 수공업의 국내외 시장연계 강화
- 수익자의 관리기술 향상

□ 지원대상 기준

- 최종 보조금 지급 이전 최소 150시간의 교육을 지속하면 직업교육 과정이 수료되고 전문적인 자격이 주어짐.

<체코 공화국>

□ 필요성

- 기술적 지식과 농업기술, 농업과 관련한 그 밖의 사람 그리고 연계된 활동뿐만 아니라 그것들의 다양성( 생산의 새로운 질적 관심을 위한 농업인 준비, 조건에 맞는 농법과 위생, 동물복지 기준에 맞는 생산기법의 적용, 농업인의 경제적 농장관리 기법)의 개선

□ 사업지원내용

- 실무지식, 농장관리 기술 기타 추가적인 활동, 협동과 대화기술, 팀워크와 농촌거주자를 위한 부수입을 제공하는 생산자 단체의 신설
- 농업인, 산림 소유주 그리고 그 밖의 지역주민을 위한 직업교육 과정
  - 젊은 농업인을 위한 교육
  - 친환경 프로그램 부문을 결정케 하는 농업인 훈련
  - 전문적인 산림 관리를 위한 기술적 지식의 향상
  - 생산라인 관리, 재생에너지를 이용해 제작된 생산물, 마케팅, 기술정보, 환경보호, 고객안내 및 관리, 조직화, 언어기술, 관광, 수공예품, 기업가적 기술 등 시장상황 변화에 적응하는 여러 분야의 기술
  - 새로운 농법(유기농, 경관관리) 서비스의 도입

<형가리>

□ 필요성

- 시장능력의 기본조건인 인력자원개발로 농업분야의 전문적인 직업교육이 필요함.

□ 사업지원내용

- 생산라인 관리, 재생에너지를 이용해 제작된 생산물, 마케팅, 기술정보, 환경보호, 손님접객, 조직화, 언어기술, 관광, 기업가적 기술등 시장

- 상황 변화에 적응하는 여러 분야의 기술
- 새로운 농법(유기농) 서비스의 도입

## (6). 농업용수관리(Agricultural Water Resources Management)

- 불가리아와 루마니아에서 SAPARD 프로그램 사업으로 채택하였음 공동체 출연금의 1%인 50백만 Euro가 지원되는데 불가리아에 20백만 Euro 그리고 루마니아에 30백만 Euro가 배정됨.
- 이 사업의 주 목적은 수자원의 지속적 관리와 농촌환경개선임. 이 목적을 위해 관개, 배수 및 홍수예방 대책이 마련되어야 할 것임. 이 사업내용은 다음과 같음:
  - 관개시설의 현대화
  - 홍수시 농지 유실 방지를 위한 제방구축
  - 댐 건설과 관개망(irrigation networks) 구축

## (7) 농수산물 가공 및 유통개선(Improvement of the Processing and Marketing of Agricultural Products)

### 가. 개요

- 이 사업을 10개 가입신청국 모두가 채택하였음. 총 투자규모에서 가장 큰 사업이며 954백만 Euro가 투입되며 공동체의 예상 부담금의 26%에 달함.
  - 이 사업이 가장 큰 규모로 채택된 국가는 다음과 같음: 체코(25%), 라트비아(26%), 폴란드(38%) 그리고 슬로베니아(40%).
  - 그 이외의 신청국에서는 두 번째로 큰 규모의 사업으로 나타남: 불가리아(24%), 에스토니아(18%), 헝가리(21%), 리투아니아(21%), 루마니아(17%) 그리고 슬로바키아(26%).



○ 이와 같은 비중은 신청국에 있어 농업-식품 산업의 재건 또는 건설을 위해서는 가공 및 마케팅이 매우 핵심적인 사업임을 나타내고 있음. 더욱이 공동체 기준에 부합하는 생산물 품질관리를 꾀함으로써 공동체 수준의 농업 경쟁력을 갖추고자 하는 추진하는 사업임.

○ 사업추진 대상과 참여 신청국은 다음과 같음:

- 과일 및 채소부문: 불가리아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 루마니아 및 슬로바키아.
- 포도주: 불가리아, 헝가리 및 루마니아.
- 곡류: 라트비아, 리투아니아 및 루마니아.

○ 대표적인 사업내용은 다음과 같음:

- 건축물 신축 또는 개축;
- 공동체 기준도달을 위한 식품가공 시설물 투자;
- 컴퓨터 소프트웨어를 포함한 기계 및 설비의 도입;
- 냉장 시설을 포함한 보관창고 및 세척시설 확충;
- 분뇨 및 부산물처리시설 및 생산공정 및 품질 관리 시스템 확충.

## 나. 국가별 추진상황

### <폴란드>

#### 필요성

○ 낮은 수익률, EU의 축산물, 식물, 식품위생 규범에 적응을 위한 자본수요 증가

- 폴란드에서 농업·식품부문은 일반적으로 수익률이 낮은 것이 특징임
- 따라서 자본부족은 EU통합이라는 관점에서 EU의 축산물, 식물, 식품위생 규범을 위한 기업들에게 필요한 프로젝트들에 대한 투자를 방해하는 요인으로 작용

○ 가공산업부문의 높은 고용비율

- 농업·식품가공부문은 폴란드의 경제에서 매우 큰 비중을 차지하고 있음. 농업부문이 식품가공산업에 의존하고 있다는 사실외에도 고용에서 가공산업부문이 차지하는 비율이 매우 높음

○ 농가의 현대화와 가공산업의 관계

- 가공기업들은 요구되는 품질조건을 만족시키면서, 균일한 품질의 대단위 원료농산물의 공급에 점진적으로 관심을 가지게 되었음.  
따라서, 농산물가공기업들은 농가들에게 원자재에 대한 품질을 개선하도록 강요함으로써 농가의 현대화를 상당히 자극하고 있음

○ 폴란드의 농수산물 가공 및 유통의 개선 정책의 목적

- EU의 동식물 위생규범을 충족시키는 가공기업의 증가
- 생산자그룹 및 그들의 연합을 강화
- 농산물가공공장에서부터 유래한 환경오염의 제한
- 식품의 품질과 안전성의 개선
- EU단일시장에 적응을 위한 구조조정

□ 지원대상

- EU의 축산물위생 및 동물복지규범과 일치하도록 가공기업의 시설이나 장비를 현대화하는 영역
- 위생이나 품질, 포장, 라벨링이 EU의 요구조건을 충족시키는 생산라인의 대체나 현대화, 부가가치를 증가시키는 기술의 도입
- 방출수, 가스나 먼지의 방출로 인한 불쾌감의 감소가 가능한 투자
- 쓰레기나 부산물의 관리에 대한 투자
- 식품가공안전시스템(HACCP)의 실행

< 슬로바키아 공화국 >

□ 필요성

- 슬로바키아 농산물의 가공과 유통에 있어서 가장 큰 문제 중 하나는 원료의 가공처리에 있어서 낡고 진부한 기술, 노동의 저생산성, 위생설비의 부족임.

따라서 농산물 유통 가공분야에 있어서 기술, 위생, 환경적 EU 표준 달성과 경쟁력 증가에 더욱 초점을 맞추어야 함.

- 시장요구에 부응하고, 경쟁력을 유지하고 생산물의 품질을 높이는 운영의 총체적 개선을 위해 투자가 필요

□ 사업지원내용

○ 육류 가공 산업

- 냉장 및 냉동시스템
- 포장 기술과 테크놀로지
- 위생적 공중위생설비제도

○ 가금류 가공 산업

- 기술적 자료 수집 시스템, 도축장 정보 시스템
- 운송수단, 기술적 장비의 보충뿐만 아니라 가금류의 생산물 접수, 가공, 포장라인
- 폐수 처리 장비, 도축장에서 생기는 폐기물 처리
- 작업도구의 소독, 청결, 드레스-룸 등을 포함한 직원 위생 장비

○ 우유가공과 유제품 제조 관련 산업

- 기본적 우유 가공, 위생프로그램과 품질 조절 규정, HACCP 관련 연구 장비, 경영 및 정보시스템
- 새 전자동 생산관련 라인, 자연적 저장 및 포장, 치즈 가공
- 저장과 냉장 능력의 새 건설 개선, 우유 운송수단의 구매
- 에어컨 시스템, 폐수 처리시설의 개선과 새 건설

○ 수산물 가공 산업

- 생산, 저장, 운송능력, 테크놀러지 장비
  - 폐수 처리시설
- 과일과 야채 가공산업과 냉동 완결 식품생산 관련 산업
- 야채류의 파종, 수확 등을 위한 기계 구매
  - 유럽 표준 수준의 생산, 저장시설의 현대화
  - 폐수 처리 시설

### < 체코 공화국 >

#### □ 필요성

- 농산물 가공 및 유통부문에서 EU의 기술, 위생, 환경적 표준에 일치하고, 경쟁력 증가에 집중 필요
- 낮은 노동 생산성, 낙후된 기술, 자본의 부족이 큰 문제임.
- 따라서 경쟁적 우위를 유지하고, 시장 수요를 충족하고, 품질개선을 위해서 시설의 현대화에 대한 투자 필요

#### □ 사업지원내용

- 체코 농업과 식품산업의 경쟁력 제고와 EU표준을 만족시키는 높은 수준의 농산물 가공기술의 현대화를 지원
- 지역 통화 및 유기농산물을 원료로 하는 가공생산기술과 시설 및 장비 현대화 지원
- 상기투자지원은 수혜자에게 시장입지 강화, 폐기물 관리 개선, 판매, 농산물 품질과 안전성 개선을 통해 농촌 지역의 경제환경과 고용을 지원하는 결과를 가져옴

### < 불가리아 >

## □ 필요성

- 식품가공산업은 불가리아 경제에서 매우 중요한 위치를 차지하나 식품 가공산업 시설과 장비의 대부분이 낡아서 품질, 환경, 건강, 위생, 식품 안전에 대한 EU의 요구에 부합하는데 어려움. 더욱이 식품 분야의 생산력은 계속 열악해 지고 있음.
- 불가리아에서 이 투자지원사업은 생산의 증가를 목표로 하는 것이 아니라, 환경 보호와 건강, 식품 안전에 대한 규정에 따르고, 고품질 농산물의 생산가공과 유통을 지원하는 것임.

## □ 사업지원내용

- 이 투자지원사업의 일반적인 목적은 농수산물 가공 및 유통 분야를 개선하는 것임.
  - 농산물 품질, 프리젠테이션과 포장을 개선
  - 환경 보호 관련 기술 도입을 용이하게 함
  - 품질과 건강 상내 개선
  - EU 표준과 요구를 달성
  - 폐기물 재활용에 의한 부산물의 더 나은 사용
- 와인
  - 위생과 제품 품질의 개선을 위한 장비
  - 부산물이나 생산 폐기물 재활용과 폐기물의 제거나 처리
  - 신제품과 최신 포장을 위한 장비 구입
  - 제품 품질을 개선, 조절하기 위한 실험실과 장비
  - ISO 9000 요구사항에 부응하는 품질관리 시스템의 설치
- 과일과 야채
  - 포장, 냉장, 냉동, 건조를 위한 가공기술 사용
  - 위생과 제품 품질 개선을 위한 장비
  - 환경보호의 개선

- 부산물이나 생산 폐기물 재활용과 폐기물의 제거나 처리
- 신제품, 최신 포장 장비의 구매
- 생산품 품질(HACCP)을 개선하고, 통제하는 실험실과 장비

○ 우유와 유제품

- 우유 저장, 냉장과 수송 장비와 시설 (특별한 벌크 우유 탱크로리)
- 유제품 가공설비의 현대화
- 환경 보호 개선
- 부산물이나 생산 폐기물 재활용과 폐기물의 제거나 처리
- 신제품, 최신 포장 장비 구매
- 우유 수집을 위한 장비
- 생산품 품질(HACCP)을 개선하고 통제하는 실험실과 장비

○ 육류

- 위생과 제품 품질 개선을 위한 장비
- 환경 보호의 개선
- 도축장과 가금류 도축장에서 폐수 처리
- 부산물이나 생산폐기물 재활용과 폐기물 제거나 처리
- 신제품, 최신 포장 장비 구매
- 생산품 품질(HACCP)을 개선하고 통제하는 실험실과 장비
- 소, 돼지, 가금류, 양, 염소고기의 가공을 위한 기업, 도축장의 더 나은 위생과 동물 복지 여건 제공을 위한 투자
- 생산품의 저장 개선(건설, 냉동 장비, 냉장 시설)
- 도축을 위한 살아있는 동물 수송 차량과 육류와 육류 제품의 냉장 수송
- ISO 9000요구사항에 부응하는 품질관리 시스템의 설치

○ 수산물

- 가공설비와 저장과 냉동을 위한 얼음 생산과 신선 수산물의 저장을 위한 기술과 장비 도입
- 위생, 품질, 포장 개선을 위한 기술의 도입
- 부산물이나 생산 폐기물 재활용과 폐기물 제거나 처리

- 신제품, 최신 포장 장비 구입
- 생산품 품질(HACCP)을 개선하고, 통제하는 실험실과 장비

## < 헝가리 >

### 필요성

#### ○ 시장 효율 개선

- 헝가리의 산업은 일반적으로 민영화와 현대화로 개선되고 있음
- 농산물과 직접 관련되어 있는 식품가공 산업은 구조적 재편성이 이루어지지 않고 있음.

#### ○ 농산물을 가공함에 있어서 EU 규정의 충족

- EU의 위생규정을 충족시키기위한 생산능력 증진을 위한 지원보다는 식품안전, 건강과 환경보호의 규칙에 따르는 고품질 생산물의 가공 및 유통을 지원해야 할 필요성 증대

#### ○ 농산물의 가공 중 야기되는 환경적 부담의 경감

#### ○ 고용 : 일자리의 유지와 농촌지역에서 새로운 일자리의 창조는 중요함

### 사업지원내용

#### ○ EU규정에 따라 식품안전 및 위생(조건의 개선)

- 실험실의 현대화
- 온도 감지와 기록 장치와 시스템의 구매와 설치
- 위생규정에 따르는 장비와 기계 설치
- 물 공급 시스템 개선
- 위생규정에 따른 생산라인 형성, 생산환경 현대화

#### ○ 환경 보호

- 폐수 및 폐기물 관리

- 오염측정기술과 장비의 구매 및 설치
- 동물 복지
- 기술의 현대화
  - 가공장비 설치
  - 원료 및 생산물 저장에 대한 투자
  - 생산물 관리와 물류 정보 시스템 구매와 설치
  - 회사 운영의 정보 지원 개발
- 품질 개선
  - 최신 포장된 생산물 생산을 가능하게 하는 기술 구입과 설치
  - 신선 식품을 제품으로 변환
  - 부가가치가 높은 생산물 생산

## < 리투아니아 >

### □ 필요성

- 농수산물 가공부문에 있어 식품 안전, 위생, 환경보호와 기타의 EU 요구를 실행하기 위한 생산의 재편성
- 생산의 고효율을 달성하기 위한 농수산물가공 업체의 현대화
- 농수산물의 품질, 생산과정의 개선을 통한 가공업체들의 경쟁력 증가
- 유통 체인의 설치와 개선, 시장에 농산물 사전판매준비와 소개
- 고부가가치이며, 생태학적으로 입증된 제품과 시장성 있는 제품의 개발
- 작업 여건 개선과 야기되는 환경오염의 경감

### □ 사업지원내용

- 우유와 유제품 부문에 투자
  - 환경 보호관련 투자 (치즈생산에 따른 폐수 처리)



- 유제품 기업의 현대화에 투자
- 육류부문의 투자
  - EU요구에 충족하는 육가공 사업과 소/돼지/가금류 도살장의 설립 및 현대화에 투자
  - 정제시설에 투자
- 수산물 부문 투자
  - 생선 하역과 시장 하부구조의 개선에 투자
  - 가공시설의 현대화와 건축, 재건축에 투자
- 과일, 야채류에 대한 투자
  - 과일, 야채 가공 포장 장비의 현대화에 투자
- 곡류 부문 투자
  - 원료의 질과 생산물 품질 테스트에 목적을 둔 실험 장비에 투자

## (8) 농외소득 개발(Economic Activities Providing Alternative Income)

### 가. 개요

- 이 사업에는 농촌경제에 있어 경제활동의 다양화를 위한 프로그램이 포함됨. 416백만 Euro가 투입되므로써 SAPARD의 공동체 출연금의 11%가 지원되는 셈임.
- 이 사업의 주 목적은 농업부문이 다양한 수입원을 가질 수 있도록 유도하는 것임. 이런 다양한 활동으로 말미암아 농촌의 고용기회가 확대될 수가 있음.
- 신청국의 농촌지역에는 경제활동의 다변화 가능성은 매우 많은 편임.
  - 직물, 목각 및 도예와 같은 수공업의 개발과 확장, 농촌관광 그리고 중

소기업 활동이 그 예임.

- 불가리아, 리투아니아 및 루마니아에서는 양식업과 어업활동이 포함되기도 했음.
- 체코와 슬로바키아는 농촌의 역사 및 문화적 가치 발굴사업을 채택하였으며 농가 건물을 사업장으로 개조하는 사업을 계획하였음.
- 라트비아와 체코는 재생가능 에너지 사업도 채택하였음.
- 농기계 서비스 순환사업은 루마니아의 프로그램에 포함되었음.
- 에스토니아에서는 농업 생산자, 산림 보유자 및 농촌 주민을 위한서비스 사업을 위한 투자지원도 채택하였음.

## 나. 국가별 추진사항

### <불가리아>

#### 필요성

- 조건 불리지역의 지속적 발전을 위하여 농업생산활동과 연계한 보완적인 경제활동의 잠재력 개발함.
- 자연적, 역사적 또는 문화적 자원을 활용하여 농촌소득원을 개발함으로써 다음과 같은 결과를 기대할 수 있음
  - 농촌의 인구감소 추세 완화
  - 영세소농이 농업구조조정 과정에서 직면하게 될 경제적 취약성을 보완함
  - 농촌 작업환경과 경제적 조건 개선
  - 동식물군의 보호와 함께 환경보전을 꾀함
  - 여타 SAPARD 프로그램과 함께 통합운영될 수 있으므로 궁극적인 ‘농촌종합개발’ 목표를 달성할 수 있음

#### 사업지원내용

- 농촌관광사업

- 농촌관광사업용 건축물의 개축. 특히 역사적 및 문화적 가치가 있는 건축물을 대상으로 함. 예컨대, 개인소유 또는 공동소유의 포도주 저장고, 방앗간 등 개보수.
- 야외 수용시설의 확충. 예컨대, 캠프장소, 스포츠, 레저 관련 시설 등.
- 승마, 낚시, 산악자전거 도로, 환경 및 생태 관찰로 등 레저저, 스포츠 시설 확충.
- 농산물 및 농가 공산품 판매 및 홍보시설 확충
- 다목적 농촌 관광센터 등 관광홍보관 건립
- 관광 숙박시설, 야외활동시설, 사냥용 동물 사육 및 사냥터 확충 또는 현대화

○ 지역 수공업 및 농공업

- 기존의 수공업 사업의 활성화
- 농산물 포장, 가공 및 저장을 위한 소규모 사업의 발굴 및 현대화
- 농기계 수리센터 운영

○ 제재업, 목공 및 생물연료(bio-fuels) 관련 사업

○ 양잠, 양봉, 말 육종, 양식업, 유지식물, 허브식물, 버섯재배 및 가공 등.

□ 지원대상

- 본 지원대책의 수혜대상자는 법령 3/29.01.1999에 의거 농업 생산자 명단에 등록된 자연인 또는 법인체로 국한한다. 국영기업이나 기구는 본 지원 대상에서 제외한다.
- 자연인의 경우 해당 지방자치구역에 주민등록상으로 등재되어 있어야 하며 법인체인 경우는 해당지역에 본부를 두고 있어야 한다.
- 농산물 판매 및 홍보를 위한 시설 등과 관련된 지원대상자는 해당 구역을 소유하거나 공동 소유한 자연인이아야 한다.

<체코 공화국>

□ 필요성

- 일자리를 잃은 주민이나 영농활동으로 충분한 소득을 얻지 못하는 주민에게 신속하게 대체 소득원을 알선해 줄 수 있도록 함.
- 이를 위해서는 농외 소득원 개발, 농산물 판로 개척, 농촌 관광사업 등 농민들의 경제활동의 다양화가 필요함. 이러한 활동은 농촌지역의 사회 - 경제적 여건을 개선하는 필수요건이 될 것임.

□ 사업지원내용

- 중소기업체 설립 및 업종 개발을 위한 건축, 확장, 구조조정, 현대화, 기술혁신 등 지원: 제조업, 건축업, 관광업 및 기타 서비스업, 재생가능 에너지 자원개발, 폐기물 재활용, 정보기술 및 컨설팅 등 포함.
- 전통 공예품 마케팅 지원 및 전통시장, 지역축제와 같은 지역 문화, 사회 활동 지원
- 농업과 연계된 농업관광 또는 대체에너지 생산 등으로써 지역농민들이 제조업이나 서비스업을 부업으로 택하여 경제활동을 다변화 하도록 지원
- 지역의 자연적 문화적 특성을 살릴 수 있는 농촌관광, 농촌레포츠(사이클링, 승마, 수상 스포츠 등) 사업의 개발
- 상기 사업을 추진함에 있어 농촌의 폐농가 등을 재건축 및 활용
- 여성이나 젊은층의 고용확대 및 사업에 관한 정보서비스의 제공.

□ 지원대상 기준

- 관련 농촌지역 및 농촌권역 개발 전략과 연계되는 사업
- 비용편익분석이 전제되어야 함
- 새로운 경제활동을 창출하거나 기존 경제활동을 확장할 수 있는 사업
- 새로운 고용을 창출할 수 있어야 함.

<형가리>

□ 필요성

- 농촌지역 주민의 소득조건은 최근 급격히 악화되고 있음. 따라서 농촌지역에서 부업기회와 기타 소득원을 개발함으로써 농촌주민의 취업여건이 개선되고 고용기회가 확대될 수 있어야 할 것임.
- 지역조건에 알맞은 다양한 농업활동, 즉 지역 특유의 생산, 가공 및 유통 또는 고품질 및 유기농산물의 생산활동 등이 농촌발전의 한 부분이 될 수 있을 것임. 그 외에 다양한 농외 소득원으로는 농업관련 서비스업으로 농촌관광, 마을 리크리에이션과 비농업 관련 소득원으로는 수공예, 지열발전 에너지(geothermal energy) 사업 등을 들 수가 있음.
- 이러한 경제활동을 통해 소득을 향상 시키고 동시에 고용기회를 확대하고 나아가 농촌생활의 질적 향상을 꾀할 수 있을 것임.

□ 사업지원 내용

- 생산 및 서비스 개발, 시장조사 등 마케팅 관련 활동
- 전통 가내공업 및 수공업 개발 및 마케팅 활동
- 지역 특산품 개발, 소규모 식품가공 기술 개발 등 고부가가치 사업 창출
- 지역 특산물과 자연적, 문화적 지역 특성을 살린 지역농촌관광사업 개발

□ 사업지원대상 및 기준

- 본 대책에 포함된 사업체 소유주, 지역주민, 지역 자산 소유주, 농민, 농민 조직체, 지방정부, 지방연합체, 인구밀도가 평방 km 당 120명 미만인 지역 의 주민 등이 지원대상임.
- 사업의 필요성과 합당성을 감안함.
- 사업대상 지역에 주거지, 작업장 또는 업체가 위치할 것
- 신청자의 자체 부담에 대한 보증이 있어야 함.
- 사업 세부계획이 있어야 함
- 공적인 부채가 없어야 함
- 기초자료 및 계획 결과가 계량화 되어야 함.

<리투아니아>

필요성

- 비전통 농업생산 및 비농업 생산활동 등 농촌 경제활동을 다변화함으로써 농촌지역의 경제사회적 쇠퇴추세를 반전시킬 필요가 있음.
- 농촌 주민들이 다양한 경제활동과 추가적인 소득원을 개발할 여건을 조성할 수 있도록 지원함으로써 농촌의 삶의 질을 향상 시킬 수 있음.

지원범위

- 비전통 농산물 생산(약초, 버섯, 달팽이, 지렁이, 타조, 모피동물, 생물 연료 등)
- 농촌 관광 및 위락 시설
- 내수면 양식 및 뉴시터 개발
- 농촌 소득개발을 위한 서비스 활동
- 전통 공예사업

지원기준

- 농촌 관광 위락시설의 경우 객실 18개를 초과하지 않을 것
- 사업 완료시 보건, 위생, 검역, 식품안전, 동물위생 및 환경 부문에서 유럽공동체 기준에 도달해야 함.
- 양식업의 경우 수산당국에 사전 평가서를 제출 해야 함.
- 농업자산의 경제적 활용도를 사업계획서에 명시하여야 함.

지원대상

- 농민, 리투아니아 법이 정한 개인사업체로서 종업원 50명 미만인 경우.

<폴란드>

필요성

- 폴란드에 있어 농촌 실업자는 현재 200만명으로 추산되고 있으나 농업부문

이 현대화 되고 지금의 인구추이로 볼 때 앞으로 더 증가될 전망이다.

○ 농촌의 다면적 발전을 위해서는 관행 농업 이외의 소득원을 개발할 필요가 있음.

○ 폴란드 농촌에는 다양한 소규모 사업체를 개발할 잠재력이 있음. 본 대책은 개별 사업투자를 지원함과 동시에 마케팅과 판매촉진을 위한 종합적으로 강구하고자 함.

□ 사업 자본금 지원 및 고용창출 계획

○ 지원분야:

- 농산물 판매 보조 사업(세척, 포장, 분류, 건조 등)
- 자갈, 돌과 같은 자연자원의 채취, 분류 및 가공사업
- 관광(숙박, 식당, 주점, 레크리에이션, 교육서비스 관련)시설
- 농업을 위한 서비스
- 소규모 가내공업 및 수공업
- 출장요리, 회계 서비스, 건물청소 서비스, 수리 등 서비스업
- 전화 및 전자 거래

○ 지원내용:

- 건물 신축, 현존 건물의 개보수
- 기계 설비 구입
- 정부기술 설비 및 소프트 웨어 지원
- 조정
- 마케팅 및 판촉지원
- 타당성 및 기술조사 비용

○ 지원대상: 농민 또는 농촌의 자연인

○ 지원조건: 재정 및 시장상황 등에 비추어 사업결과 소득이 지속적으로 유지될 수 있는 타당성이 인정되어야 함.

관광지로서 농촌 면모 개선

○ 지원내용:

- 자전거 도로, 등산로, 주차장, 울타리, 조경 등 토지관리
- 간판 및 안내시설
- 운동장, 그늘막 등 스포츠 및 레크리에이션 시설
- 관광 및 레크리에이션용 물
- 육교 및 선착장 시설
- 기타 소규모 관공 하부구조

○ 지원대상: 비정부단체, 마을 및 마을 연합체.

○ 지원조건: 지원신청자는 표준 사업계획에 따른 사업결과 지역의 관공지로서의 면모를 갖출 수 있는 가능성과 함께 현존 및 계획상의 시설에 대한 이용률의 향상 가능성을 제시해야 함.

**<슬로바키아 공화국>**

필요성

- 농촌지역에 있어 농업과 임업 생산활동으로는 충분한 고용창출이 어려운 실정임. 특히 농촌지역은 체제전환의 결과 부정적인 영향을 받고 있는 형편임.
- 농촌실업률은 전국 평균 보다 높으며 농업 소득은 평균국민소득 보다 낮은 편임. 농촌경제활동의 다변화는 지역의 자연적, 물질적 및 인적 자원을 바탕으로 새로운 일자리를 만들어 주며 동시에 농업소득과 농촌소득을 향상시키는 원동력이 됨.
- 고용창출과 유지는 농촌 정주권유지의 핵심 요인이 됨. 슬로바키아 농촌은 공예품 생산, 농촌/농업 관광자원을 지닌 경제활동의 다변화 잠재력이 큰 것으로 분석됨.

지원내용



○ 하부구조를 제외한 투자사업

- 전통 기능상품의 생산, 지역특산물 생산 및 판매, 소규모 공예품 생산 등을 위한 투자
- 농촌 방문자에 대한 서비스 사업 개발투자(관광사업을 위한 건물 개보수 또는 신축)
- 위락시설 개발(등산로, 승마장, 낚시터, 래프팅, 관광일주로, 수상 스포츠, 겨울 스포츠 등을 위한 시설)

○ 비영리 하부구조 개발투자

- 관광객 유치를 위해 역사, 문화 또는 민속적 가치를 지닌 건물 또는 지구의 재개발 투자지원

□ 지원 대상

- 하부구조를 제외한 투자사업: 비정부 농림업 참여자 및 비농림업 참여자와의 연합체
- 비영리 하부구조 개발 투자: 지자체, 비정부기구 및 비정부기구와 지자체의 연합체

<슬로베니아>

□ 필요성

- 농촌지역의 경제, 사회 및 환경 여건의 개선을 위해서는 경제활동의 다변화를 통한 농외 소득원을 개발할 필요가 있음. 본 대책에서는 포도주 관광 도로 개발과 기타 지역개발 계획과 연계하여 지역적으로 국한된 투자를 포함함.
- 본 대책을 수행함으로써 농업생산의 부가가치를 높이는 농가의 수를 증가시킬 수 있음. 또한 농촌관광객을 대상으로 사업을 수행하는 농가의 수가 증가될 것임.

○ 농촌 공예품을 개발하여 농외소득을 올릴 수 있는 농가의 수가 늘어날 것임.

□ 지원대상: 법정 또는 자연인으로서 자격기준을 갖춘 자.

### (9) 마을구조개선 및 농촌 문화유산의 보전 및 관리(Renovation of Villages)

#### 가. 개요

○ 농촌개발 전략의 일환으로 불가리아, 체코, 에스토니아 및 헝가리가 이 사업을 SAPARD 프로그램에 포함시켰음.

- 전체적으로 72백만 Euro(공동체 예산 출연금의 2%)가 투입되는데 체코의 경우는 자국 프로그램 예산 총액의 11% 헝가리는 4%의 예산 규모를 책정하였음.

○ 이 사업의 주 목적은 보다 나은 농촌생활 환경을 조성하는 것이며, 또 다른 목적으로는 농촌의 유산(문화유산, 건축물 및 기념물)을 복원 및 보존하는 것임.

- 이 사업의 구체적인 활동 내용은 다음과 같음: 도로 및 공공장소 복구; 마을 경관 개선; 유적지 및 고전 건축물 복원/보호; 시장을 포함 경제 활동 거점마련을 위한 신 도시설비 확충; 안내소 설치; 지방 문화/위락 센터 신축; 공원 및 정원과 같은 관련 시설 확충.

#### 나. 국가별 추진사항

##### <불가리아>

□ 필요성

○ 농촌지역을 사회 문화적 특수자산으로 간주하며 이러한 특성의 강화가

본 대책의 목표임. 지역 및 국가적 목표에 합당한 사회, 문화 및 환경 관련 사업을 수행함에 있어 지역의 특수 지식을 활용할 필요가 있음.

- 따라서 본 대책에는 기본적 하부구조 개선, 건축양식이나 문화적 특성을 지닌 건축물의 개보수, 특히 지역주민이나 방문자들을 위한 문화시설 개선을 위한 재정 및 기술지원이 포함됨.
- 궁극적으로는 농촌환경을 개선하고 농촌생활의 질적 수준을 높이며 나아가 농촌지역에 새로운 사업체나 서비스 개발을 위한 기초를 다지기 위해 본 대책이 필요함.

#### □ 사업내용

- 본 대책은 다음 사업과 관련된 비용을 지원함.
  - 용수개발 또는 공급체계 개선 및 소규모 도로 개선
  - 하수처리 시설 확충(생물학적 정수 시스템 포함)
  - 역사적 가치가 있는 공공 소유의 건축물 개보수
  - 공공 소유의 문화.레저 시설 개보수
  - 농림 생산물 및 가정 폐기물 재활용 또는 처리 시설 확충
  - 하부구조 개선사업을 위한 기술지침서 작성과 사업계획 및 타당성 연구계획 수립

#### □ 지원대상

- 지방의회의 인준을 받아 지방정부 또는 기타 비영리기구가 신청한 사업을 지원함. 개인사업은 본 대책의 지원대상이 아님.
- 지자체 개발계획에 포함된 사업이어야 함.
- SAPARD 프로그램의 일반목표 달성에 기여할 수 있는 사업이어야 함.
- 국가 환경, 기술 및 건축기준에 부합되어야 함.

#### <체코 공화국>

□ 필요성

- 농촌생활의 안정화와 인구의 적정수준 유지를 위해서는 농촌마을을 재정비하는 것이 필수요건임.
- 이 사업을 수행함으로써 환경, 문화적 유산의 보호와 함께 농촌지역의 사회경제적인 문제에 대한 종합적 해결책을 제시할 수 있을것임.

□ 사업내용

○ 농촌 새마을 사업

- 역사적, 전통적 관심의 대상이 되는 건축물을 포함 농촌건물의 개보수 및 활용; 전통을 유지하는 차원에서 광장의 현대화, 학교 및 보건(사회, 문화, 스포츠 등)시설의 개보수
- 지역단위 수익사업을 위한 기초시설, 교육훈련시설 및 공공장터 확충
- 농촌지역 녹지, 공원, 경관 등의 재조성, 하천, 댐, 저수지 제방 등의 환경정화 및 개보수
- 주민들이 인터넷에 접속할 수 있는 정보센터의 설립.

○ 농촌 하부구조 개선 사업

- 지역도로 개보수, 대중 교통수단 확보, 하수 및 폐수 처리시설 및 용수 공급망 확충 등 하부구조 개선
- 재생가능 에너지자원 활용시설 확충. 즉 생물열(biomass-fired)이용 주택용 보일러 시설 개발, 풍력 발전시설 개발, 태양열 집적시설 개발, 폐기물 분리시스템 및 생물가스(bio-gas) 생산 및 분배시설 확충.

□ 지원대상

- 지원대상 사업은 최소 농촌지역단위를 비롯 지역단위를 연계하는 종합발전 전략의 일환이어야 함.
- 각 사업전략에는 최소한 세 개의 특별 활동을 갖는 부속사업을 포함해야 함.
- 편익비용분석이 선행되어야 함
- 환경에 긍정적인 영향을 주어야 함.

- 본 대책은 지역주민 50,000명 미만인 지역을 대상으로 함.

## <형가리>

### □ 필요성

- 본 대책은 농촌지역에 있어 지속적 영농활동, 농촌문화의 보전, 지역사회의 경제활동과 삶의 질의 향상을 위한 기본조건을 충족시키기 위함. 그럼으로써 도농간의 급격한 인구이동을 완화시킬 수 있을 것임.
- 물리적 여건개선과 농촌개발을 도모함으로써 현거주민은 물론 신규 진입자들로 하여금 직간접적으로 지역의 특수여건에 따른 기회확대의 가능성을 제시해 주며 나아가 다면적발전(multi-functional development)을 시도할 수 있음.
- 지역사회가 재정비되고 생활여건이 개선되면 조건불리지역주민들에게 경제활동의 균등한 기회를 제공할 수 있을것임.

### □ 사업지원 내용

- 도로, 공공장소 등을 새롭게 정비하여 농촌관광지로서의 면모를 유지, 개선함
- 역사적 및 예술적 가치를 지닌 마을의 유적들을 경제적인 활용도를 감안하여 새롭게 유지 보수함.
- 나무의 배치, 시냇물의 흐름, 연못, 운하 등의 조경특성을 살려 생태적 경제적(관광) 목적으로 활용할 수 있는 방안을 지원함.

### □ 사업지원 대상 및 기준

- 마을주민, 마을 또는 농가의 사업체, 지방정부, 시민연합등을 지원대상으로 함
- 지원의 타당성 및 지역개발 여건을 감안함

- 지역발전에 미치는 영향을 감안함
- 기존공간 배치계획을 고수하며 유적보호 관련 전문가의 감정이 있어야 함.
- 세부적인 사업수행계획이 있어야 함.
- 사업계획지역내에 주거지, 작업장 또는 기업체가 위치하고 있어야 함.
- 공적인 부채가 없어야 함.
- 기초자료 및 계획결과가 계량화 되어야 함.

## (10) 농촌 하부구조 개선 (Improvement of Rural Infrastrucrure)

### 가. 개요

- 총 759백만 Euro 즉 공동체 출연금의 21%가 이 사업에 투입됨.
  - 폴란드와 루마니아는 각기 28%의 예산을 배정하여 농촌하부구조 개선 사업에 착수할 계획임. 폴란드에서는 농촌지역의 기술적 하부구조 미비현상이 발전의 주요 저해요인으로 작용하고 있음. 예를 들어 1998년 현재 농촌가구의 50%만이 가구당 한대의 전화를 보유하고 있었고, 농촌가구의 5.8%만이 하수구 시설을 갖고 있는 실정이었음. 뿐만 아니라 전기보급율도 매우 낮아 이 문제의 해결이 시급한 상황이었음.
  - 루마니아의 경우 농촌인구의 대부분이 상수도 혜택을 받지 못하는 실정이며 그들이 의존하는 우물물도 수질이 매우 낮은 형편이었음.
- 이와 같은 상황에서 SAPARD 프로그램에서 하부구조와 관련하여 다음 네 가지 투자사업이 추진되어질 전망이다: (1) 용수 및 폐수 관리 (2) 도로 (3) 전기공급 (4) 농촌 전화공급.
  - 발틱연안국에서는 농가와 농촌사업장과의 연결도로 확충 사업에 비중을 두고 있음.
  - 체코(재생가능 에너지 공급원의 확보와 함께), 에스토니아, 헝가리, 리투아니아 및 폴란드는 전기 공급망의 확충 사업을 우선시하고 있음.

### 나. 국가별 추진사항

## <불가리아>

### 필요성

- 불가리아 농촌의 하부구조를 개선함으로써 농촌주민의 경제활동과 생활 여건을 향상시킬 수 있음. 이 대책은 불가리아 지방자치기관으로 하여금 취약간의 하부구조를 개선 및 확장하게끔 지원하는 것임.
- 이 사업의 수행 결과 농촌경제가 활성화되고 주민의 삶의 질이 향상됨으로써 급격한 이농현상을 완화시킬 수 있을 것 임.

### 사업내용

- 지방자치구역 내부 또는 인근 지방자치구역과 연계하여 농업용 도로 개선
- 마을주변에 위치한 자연적, 문화적 또는 역사적 기념물과의 연결 도로 개선
- 외딴 마을과 연결된 도로 개선
- 마을간 상수도 개선 및 확장

### 지원대상

- 타당성 조사에 의해 그 필요성이 인정된 사업으로써 지방자치기관의 개발사업에 포함된 경우
- 지방자치 및 중앙단위에서 국내외 투융자 사업(예컨대, PHARE)과 공동으로 추진되는 프로젝트
- 법적, 기술적 및 환경적 기준 모두에 적합한 사업

## <헝가리>

### 필요성

- 농업부문에 있어 소유권과 이용구조가 전환됨에 따라 농로와 관련 시설

(배수시설, 도랑 등)도 새롭게 개보수 되어야 할 필요가 있음. 새롭게 조성된 필지에 접근이 용이하도록 새 도로를 건설해야 함과 동시에 관광목적으로 사용될 수 있도록 기존의 도로를 유지 보수하여야 할것임. 도랑 등 배수시설을 확충하는 것이 도로건설과 함께 농촌의 하부구조 개선을 위한 중요한 대책이라 할 수 있음.

- 농촌지역의 심각한 문제로 대두되는 것이 하수처리시설의 부족이다. 대단위 지역개발 사업에는 이러한 시설개선이 포함되어 있지만, 인구 2,000명 미만의 영세 취락지역에는 하수처리시설을 위한 투자계획이 없는 실정임. 이러한 취약지역에서는 생물체를 이용한 하수처리 방법 등 대체 기술을 응용할 수가 있을 것임. 이러한 대체기술을 사용하는 것은 정규 하수처리장을 건설하는 것 보다 투자비용이나 유지비용이 저렴한 편임.
- 농장이나 사업체를 운영할 수 있는 기본요건 중의 하나가 바로 효과적인 에너지의 공급이다. 태양에너지, 생물 에너지 등 대체 에너지를 이용하는 것은 비용이 많이 드는 문제가 있으므로, 환경친화적이고 비용 효율적인 에너지 공급방법을 찾는 것이 무엇보다 중요함.
- 생산여건의 개선도 중요하지만, 지역에서 생산된 상품을 그 지역이나 아니면 타지역 시장에 판매할 수 있는 적절한 여건을 마련하는 것도 중요함. 이를 위해 사업체에게 고도의 통신서비스를 제공하고 시장자료를 활용할 수 있게 지원하는 것이 필요함.

#### □ 사업지원내용

- 기술하부구조 개선
  - 경작지역 내의 도로망 구축
  - 지역 사업체를 위한 에너지 공급원 개발
  - 인구 2,000명 미만 지역을 대상으로 대체기술을 활용한 하수처리시설 건설
  - 지역시장 및 도매시설 확충
- 정보 통신 기술 개발



- 농촌이나 및 인구밀도가 낮은 지역을 위한 정보기술 네트워크 개발
- 통신설비를 갖춘 회관건립과 자문시스템 구축

사업지원 대상 및 기준

- 농민, 기업가 및 협회, 시민연대, 농촌의 지방정부를 지원 대상으로 함.
- 사업의 필요성과 합당성을 감안함.
- 사업대상 지역에 주거지, 작업장 또는 업체가 위치할 것
- 신청자의 자체 부담에 대한 보증이 있어야 함.
- 기존의 공간 개발계획과 조화를 이루어야 할 것.
- 공적인 부채가 없어야 함
- 기초자료 및 계획 결과가 계량화 되어야 함.

<리투아니아>

필요성

- 농촌 정주민의 경제적, 사회적 및 문화적 삶의 질을 향상시키기 위해 농촌 하부구조를 개선할 필요가 있음.
- 본 대책은 유럽공동체 농업정책(CAP) 목표와 일관되게 농촌의 고용기회를 확대하고, 투명한 의사결정과정을 통한 농업지원과 사회적 혜택의 명료성을 확보 할 수 있음.

지원범위

- 통신 및 토목공사지원(도로 및 전력)
- 용수관리 시스템 부문

지원기준:

- 사업 완료후 유럽공동체 기준에 도달할 수 있게끔 국가 환경기관의 사전 평가서를 제출하여야 함.

- 지원대상: 농민 및 리투아니아 법이 정한 개인 농업회사; 농촌 정주민; 용수관리 사업투자의 경우 지자체.

### <폴란드>

#### 필요성

- 폴란드 농촌지역 발전을 제약하는 주요 요인 중의 하나가 바로 열악한 하부구조임. 하부구조의 개선을 통해 농촌지역을 보다 나은 생산과 삶의 터전으로 만들 수 있음.
- 에너지와 용수공급의 개선, 도로망과 및 통신망의 개발 등은 농촌지역을 경제사회적으로 발전시키는 필수 요건임.

#### 상수처리장 건설포함 농촌가구에 대한 상수도 공급

- 지원내용: 상수처리시설 및 상수도 공급망을 위한 투자 (기술 조사비용 포함).
- 지원대상: 마을 공동체 및 공동체 연합

#### 하수정화 및 처리

- 지원내용: 하수처리장 구축 및 농가 내 하수처리시설 등을 포함 하수처리 및 하수정화 시설을 위한 투자(기술 조사비용 포함)
- 지원대상: 마을 공동체 및 공동체 연합

#### 쓰레기 관리

- 지원내용: 쓰레기 하치장의 건설, 현대화 및 매립 및 쓰레기 재활용 장소

의 건설 또는 현대화를 위한 투자지원 (기술 조사비용 포함).

○ 지원대상: 마을 공동체 및 공동체 연합

□ 농촌의 마을 도로 및 지방도로 건설

○ 지원내용: 농촌지역에 있어 농로를 포함 마을과 지방도로의 개선 및 건설을 위한 투자지원(기술 조사비용 포함).

○ 지원대상: 마을 및 지방 단위

□ 에너지 공급

○ 지원내용: 전력공급망 재확충을 위한 투자지원; 풍력, 지력, 태양열, 생물 연료를 이용한 재생가능 에너지자원의 개발 투자(기술조사 비용 포함).

○ 지원대상: 마을 공동체 및 마을 연합

□ 농촌 통신

○ 지원내용: 농촌지역의 유선 전화 공급 확대와 유선 인터넷 사용 여건 개선을 위한 투자(기술조사비용 포함)

○ 지원대상: 마을 공동체 및 마을 연합

### <슬로베니아>

□ 필요성

○ 농민들로 하여금 도시 시장과의 접근을 용이하게끔 조건을 개선할 필요가 있음. 농촌 가구에 대한 용수공급의 필요성이 큼. 관광객 및 방문자

들이 농촌에 쉽게 접근할 수 있는 여건을 개선할 필요가 있음.

- 본 대책을 수행함으로써 최소기준에 적합한 농촌도로 정비비율이 증가할 것임. 그리고 농촌 관광객들이 쉽게 접근할 수 있는 표준 도로의 비율이 늘어날 것임. 상수도 보급률도 향상될 것임.

□ 지원대상: 지자체

**(11) 식품위생 및 소비자 보호(Improvement of the Structures for Quality, Veterinary and Plant-health Control, for the Quality of Foodstoffs and for Consumer Protection)**

- 이 사업을 위한 공동체 출연금은 28백만 Euro로써 SAPARD 프로그램에 할당된 공동체 출연금의 1%에 해당됨.
- SAPARD 프로그램 하에 이 사업을 받아들인 나라는 루마니아 뿐으로써 SAPARD 출연금의 3%를 사용하게 됨. 루마니아는 이 사업으로 가축위생분야, 식물환경 및 품질관리 분야의 실험실을 군단위에서 설립하거나 기존의 실험실을 현대화하고자 함.

**(12) 농촌지역 산림녹화, 산림자산 투자 및 임산물 가공 및 유통 (Forestry)**

- 불가리아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 루마니아 및 슬로바키아에서 채택된 사업이다. 공동체 출연금의 6%인 167 백만 Euro가 배정되었음.
- 이 사업의 주요 목적으로 농촌지역 산림녹화, 기존 산림지역에 대한 투자, 수확 효율성 제고, 임산물의 가공과 유통 개선 및 임업 하부구조 개

선을 들 수 있음.

### (13) 토지등기 업무의 근대화(Establishment and Updating of Land Register)

- 향후 경제발전을 위해서는 모든 가입신청국에서 이 사업은 중요한 의미를 가짐.
  - 이 사업은 이미 가입신청국에서 PHARE 프로그램의 지원 또는 세계은행과 PHARE 프로그램의 공동지원을 받아 진행 중에 있음. 따라서 이 사업은 SAPARD 프로그램에 포함되지 않았음.

### (14) 농가 구제 및 농가경영 서비스 지원(Setting Up Farm Relief and Farm Management Services)

- 가입신청국에서는 이 사업을 우선순위에 올려놓지 않았기 때문에 인준된 프로그램에는 포함되지 않았음.

### (15) SAPARD 규약 사업의 기술지원(Technical Assistance)

- SAPARD 규약 2조 15항에는 각 프로그램 사업에 대한 기술적 지원 내용을 규정하고 있음. 전체적으로 볼 때 기술지원 사업은 공동체 총 출연금의 3%를 차지함. 국가별로 비중은 다르지만, 체코와 폴란드는 각각 1% 루마니아는 5%의 지원금 배정비율을 정하였음.
- SAPARD 프로그램에는 기술지원과 관련 적어도 다음 네 가지 지출항목을 포함하고 있음:
  - 홍보(Information and publicity): 2000년도 말을 목표로 집행위원회는 각 신청국에게 프로그램 홍보관련 활동계획 수립을 요구하였음.

- 프로그램 수행 감독: 모든 프로그램은 감독대상이 되며 감독위원회의 준비와 회의개최관련 비용을 지원하게끔 되어있음.
- 프로그램 평가 및 연구: 모든 프로그램은 중간평가를 받아야 함. 전문가로부터 프로그램의 감독 및 관리 정보 시스템에 관한 조언을 구하도록 되어 있음.
- 훈련과 전문가 활용: 프로젝트 선정을 위한 문서작성과 훈련 담당자의 교육을 위해 전문가의 조언을 구해야 함.

## 2) SAPARD프로그램의 문제점

- 너무 많은 자금이 농가나 가공 및 유통부문에 투입되었음
  - 이러한 투자는 경제적으로 효율적일수도 있지만 정책적으로 유도된 투자는 정책실패의 위험이 상존함
- 농촌하부구조개선
  - 전체 예산에서 차지하는 비중이 꽤나 높지만 아주 작은 규모로만 투자되었음
- 공공재적인 부문에 과소투자됨
  - 농축산물의 품질과 위생관리구조 개선 및 소비자 보호: 많은 나라에서 채택하지 않았으며, 과소투자
  - 토양개량 및 경지정리: 농지시장의 작동을 개선해서 토지의 재배분을 촉진하는 기능을 함
  - 생산자단체 육성: 대부분의 신규가입국들이 영세한 영농규모를 가지고 있는데도 불구하고 너무 작게 투자되어 규모의 경제 실현과 시장교섭력의 강화에 어려움
- SAPARD시행규정: 경험이 일천한 신규가입국들이 충족시키기에는 너무 어려움



## V. 북한 농업/농촌 발전을 위한 과제

1. 제도분야
2. 분야별 과제





## V. 북한 농업/농촌 발전을 위한 과제

- 단기적으로는 남북경협, 장기적으로는 경제공동체를 형성하기 위해 추진해야 할 과제는 두가지 차원에서 접근할 수 있음
  - 하나는 정책적인 차원에서 제도화와 관련된 정책과제를 중심으로 파악하는 것이며
  - 다른 하나는 농업분야 측면에서 구체적인 프로젝트를 중심으로 파악하는 것임
  
- 본 연구에서는 전반적인 남북관계의 개선에 따라 남북경협이 상당 정도 활성화되고 북한의 대외관계 정상화와 함께 개혁·개방하여 남한이 제시하는 북한농업의 발전방안 또는 전략에 대해 북한의 수용가능성이 높아진 상황을 설정하였음

### 1. 제도분야

#### 1) 사유화방향

##### (1) 구동구권 사회주의 국가의 농지사유화

- 사유화방안과 관련하여 가장 큰 과제는 북한의 국유 및 협동단체 소유로 되어있는 토지의 소유권과 이용권을 어떻게 할 것인가? 그리고 북한지역 경제활성화를 뒷받침하기 위하여 토지정책은 어떠해야 하는가임.
  
- 토지의 사적소유권을 확립하는 데에는 원칙적으로 세 가지 방법이 있음. 매각을 통한 사유화, 반환(배상)을 통한 사유화 그리고 대중적 사유화로 구분할 수 있음.
  - 매각을 통한 사유화는 그 시행이 상대적으로 단순하다는 이점이 있지만 공정성에 있어서는 문제는 있음. 왜냐하면 전소유자나 노동에 대한 권리를 고려하지 않기 때문임.
  - 반환(배상)의 절차에 있어서는 우선 어떤 국가적인 행위에 대해 반환(배상)이 보장되어야 하는지가 해결되어야 하며, 현실성과 국가재정을 고려하여 현물보상(실물반환) 또는 현금보상을 결정해야하는 점이 있음.

- 대중적 사유화는 오로지 과거 청구권을 고려하지 않고 농업노동력과 지역주민들에게 농지를 공평하게 분배하는 것임. 이 방식은 농지의 소유구조를 가장 극단적인 형태로 분산시키는 문제점을 발생시킴. 그러나 임대차제도에 의해 자동적으로 농지의 분산화로 연결되지는 않음.

□ 농업용 토지의 반환(배상)

○ 중·동부 유럽국가의 사유화는 “구소유자에의 반환(배상)”을 최우선의 과제로 하였음.

- 집단화 이전의 구소유자에게 토지나 자산의 반환이 중·동부 유럽의 대부분의 나라에서 행해졌음.
- “구소유자에의 반환”은 토지개혁 이전의 지주에의 반환이 아닌 토지개혁에 의해 토지를 수취한 “신농민”의 소유권 회복을 의미하는 것임.
- 어느 나라에서도 옛날의 귀족이나 교회의 소유지로서 2차대전이 끝난 후에 국유화되거나 신농민에게 분할된 토지는 “구소유자에의 반환” 대상이 되지 않았음.
- 대신 “신농민”을 합법적인 소유권자로 인정하여, 이들은 토지개혁 이후에 일어났던 몰수나 집단화된 토지에 대한 권리를 행사할 수 있었음.

○ 반환(배상)의 방법으로는, 실제로 집단화 이전에 구소유자가 소유하고 있던 구체적인 토지구획을 반환한 경우와, 경매에 참가해서 토지를 취득할 권리를 주는 바우처 내지 토지지분의 형태로 반환(보상)이 행해진 경우의 2가지가 있었음.

- 유고 연방에서 독립한 슬로베니아를 포함하여 대부분의 중·동부유럽 국가들은 첫 번째 방식을 선택하였음. 구소유자에게 반환되는 토지는 가능한 한 과거의 크기에 가깝도록 규정하였으나, 이것이 불가능할 경우 이에 상응할 만한 크기의 토지 소유권을 얻었음. 구소련국가 중에서는 발틱국가에서만 토지가 반환되었음. 동시에 루마니아와 불가리아에서는 배상가능한 토지들에 대한 상한선이 정해졌음.
- 단지 헝가리만이 두 번째 방식을 채택했음. 따라서 헝가리에서는 실제로 원래의 토지가 반환된 예는 그다지 많지 않았음. 이 방식은 전자에 비해 당사자가 어떤 방법으로 보상받을지를 스스로 결정할 수 있고, 배분함에 있어 시장기능을 작동하게 하는 장점을 갖고 있었음. 그밖에도 바우처 해결책은 토지권리증서 교부과정을 지연시키는 토지측량을

필요로 하지 않았음.

○ 토지개혁 이전의 지주나 그들의 상속인은 불가리아와 폴란드를 포함하여 대부분의 경우 어떠한 보상도 받을 수 없었음. 왜냐하면 여기에 대한 이해당사자가 아주 적었기 때문임.

- 이에 반해 헝가리와 루마니아 그리고 구동독지역에서는 과거 토지개혁 과정에서 토지를 수용당한 사람에게는 토지매입에 사용할 수 있는 바우처 또는 채권의 형식을 통하여 부분보상을 하였음.

#### □ 농장구성원에 대한 농지분배

○ 농지의 “구소유자에의 반환”과 함께, 많은 나라에서 협동농장의 토지 및 자산의 소유권이 이들 농장의 구성원에게도 배분되었음.

- 러시아 등 구소련국가 중에서 1930년대에 집단화가 행해진 지역에서는 “구소유자에의 반환”은 문제가 되지 않았기 때문에, 토지사유화의 기본적인 형태는 구성원에게 소유권의 무상양도라는 형태를 취했음.

- 모든 중·동부유럽국가에서 협동농장의 종업원들은 그들이 반입한 토지에 대해서 완전한 소유권을 부여받았음. 그러나 협동농장의 재산분할은 나라마다 서로 다르게 진행되었음.

○ 이상을 요약하면, 토지개혁은 주로 다음과 같은 세 가지 방식으로 시행되었음.

- 폴란드와 알바니아를 제외한 대부분의 중·동부유럽국가에서는 구소유자(토지개혁 이후 신농민계급)에게 농지를 반환하는 방식을 채택하였음.

- 러시아와 우크라이나를 포함한 많은 구소련국가에서는 국영 및 협동농장의 토지를 이 농장의 구성원들에게 지분이나 증서 형태로 분배하였음.

- 동아시아의 체제전환국, 알바니아, 그리고 일부 루마니아에서는 대규모 농장의 농지를 농장 종사자나 농촌지역 가계에 균등하게 물리적으로 분할하는 방법을 채택하였음. 이 과정에서 동아시아의 전환국들은 단지 이용권만을 농민에게 부여하였음.

- 농지사유화의 목적은 효율성 향상에 있지만 구체적인 사유화 방법은 개별국가들의 행정적 편의와 역사적인 특수성, 경제·사회적인 여건 등에 따라서 결정되었다고 볼 수 있음. 구사회주의 국가들이 체제전환을 하면서 시행한 사유화 방법은 다음의 4가지로 나눌 수 있음.
  - 토지개혁 이후 신농민에게 반환(배상) + 토지개혁이전의 지주그룹에게 보상 + 농민에게 배분: 구동독, 헝가리, 루마니아
  - 토지개혁 이후 신농민에게 반환(반환) + 농민에게 배분: 대부분의 중동 부유럽제국
  - 현재의 실사용자나 종사자에게 농지지분을 분배: 발트제국을 제외한 구소련제국
  - 현재의 실사용자나 종사자에게 실물의 이용권만을 분배: 중국, 베트남

□ 체제전환국가의 경험이 주는 시사점

- 구사회주의 국가들의 구소유권문제와 토지사유화 처리방법은 개별국가의 역사적 정치적 배경과 개혁이전 상황(초기조건)에 크게 영향을 받아 다양하게 전개되었음.
- 대부분의 중·동부유럽국들은 구소유권의 회복을 원칙으로 모든 토지를 원소유자에게 반환하고자 하였으나 많은 재산과 토지들이 소유관계의 불확실성으로 인하여 원소유주의 확인과 반환과정이 복잡해 졌고 따라서 시간과 행정력의 소모가 컸음. 이러한 문제는 결국 소유권의 불확실성으로 이어졌고 이로 인해 투자의 지연 및 정부차원의 지원마저도 어렵게 하였음.
  - 특히 독일의 경우 통일 후 구동독의 여건에 맞는 체제전환이나 재산권의 처리가 아니라 모든 제도와 법을 서독의 법체도로 흡수하였음. 따라서 처음에는 반환원칙을 적용했다가 심각한 부작용 때문에 일년만에 보상원칙에 더 중점을 두게 되었음.
- 대부분의 구사회주의 국가들은 토지문제를 해결함에 있어서 단지 소유권 차원에서만 접근한 것은 아니었음. 주민들의 재산형성이나 시장경제의 활성화를 위한 구매력의 제공 등도 함께 고려하였음.
  - 체제전환이라는 거대한 모험을 지지해줄 만한 계층을 형성하기 위해

대중적인 사유화 형태를 추진하였음. 이러한 이유로 재산권 및 토지소유권을 농민들에게 공평하게 분배함으로써 토지의 분산화와 영세화를 초래하였으며 이외에도 토지를 이용할 준비가 안된 비농민들도 토지재산을 얻게 되었음.

- 구사회주의 국가들의 경제발전을 저해하는 또 다른 요인은 사회간접자본의 부족인데 이를 충족시키기 위해서는 모든 토지를 사유화하는 것만이 능사가 아니라는 것을 시사함.
  - 많은 서방국가에서도 국공유지의 역할이 매우 큰 점을 감안하여 충분한 토지비축에 많은 노력을 기울이는 점 또한 토지제도 정비에서 빼놓을 수 없는 고려사항이라고 보여짐.

## (2) 북한 농지의 사유화방향

### □ 역사적·시대적 배경을 토대로 한 사유화전략

- 북한경제의 사유화 전략을 세우기 위해서는 통일을 이룩한 독일뿐만 아니라 사회주의 경제에서 시장경제로 체제전환한 중·동부유럽국가와 구 소련국가의 경험을 배울 필요가 있음.
  - 각 나라의 사유화전략은 무작위로 선택된 것이 아니라 나라마다 처한 상황과 역사적 배경을 토대로 만들어진 것임.
  - 따라서 북한 토지의 사유화를 위한 전략도 해방 후 북한의 토지개혁 및 협동화를 고려하여 수립되어야 할 것임.
  - 이러한 시도는 효과적인 사유화 전략을 수립하는데 필요할 뿐만 아니라 사유화에 대한 북한 주민의 정치적 지지를 확보하는데에도 큰 도움이 될 것임.

### □ 재산형성에 대한 북한주민의 기여를 인정

- 북한주민들의 열악한 경제여건을 감안하여 유량개념의 소득은 통화정책적인 조치와 각종 생활지원 프로그램 등으로 보전을 해 줄 수 있을 것임. 그러나 재산형성은 별도의 정책이 필요할 것임.
  - 북한지역에 축적되어 있는 국공유재산은 비록 국유화 또는 집단화되어

있다 하여도 대부분 지난 50여년간 북한주민에 의해 형성된 이른바 인민의 재산이라는 사실을 인정해야 함. 따라서 사유화는 북한의 자본형성에 대한 북한 주민의 기여를 적절하게 보상하는 형태로 이루어져야 할 것임.

- 궁극적으로 북한의 토지문제는 북한주민들의 생활기반인 토지를 누구보다도 먼저 북한주민들이 소유할 수 있는 방안들을 모색하는데 최우선권이 주어져야 할 것임.

#### □ 북한경제 안정에 기여

○ 사유화는 북한경제의 안정에 기여하는 방향으로 이루어져야 함

- 사유화의 목적은 단순히 국유재산의 소유권을 민간에게 넘기는 것이 아니라 북한 경제가 개방된 시장질서에 적응하면서 발전할 수 있는 기반을 조성하는데에 있음. 따라서 사유화전략이 북한지역 경제발전의 원동력이 될 투자촉진과 생산성 향상을 염두에 두는 것은 당연함.

#### □ 공공용 토지의 확보

○ 북한지역의 전체 토지를 사유화 대상으로 삼을 경우 중장기적 경제개발과 사회간접자본 형성에 필요한 토지의 비축을 어렵게 만들고 계획적이고 체계적인 발전을 저해할 위험성이 있음.

#### □ 경쟁력있는 농업구조의 창출

○ 북한농업의 개혁과정에서 정책목표로서 설정되어야 할 중요한 항목 중 하나는 경쟁력 있는 농업경영구조의 창출이며, 이는 영농규모를 일정수준 이상으로 유지시키는 데에서 출발해야 할 것임.

- 북한지역의 농업을 중장기적으로는 전업기업농으로 육성하는 것은 대규모 투자에 의해 진행되고 있는 남한지역의 농업구조개선사업과 맥을 같이하는 것이며 궁극적으로는 남북한 농업간의 효율적 역할배분을 위한 사전정지작업의 성격을 가진.
- 또한 개편이후 전업기업농은 위탁영농회사 또는 영농법인 등의 형태로 발전시켜 규모의 경제와 효율성의 극대화를 유도하여야 할 것임.

## 2) 시장자유화

- 중·동부유럽 국가에서 시장 자유화란 경제성장의 충분조건은 아니라는 것을 우리에게 보여주고 있음.
  - 자유화란 단지 성장을 위한 여러 필요조건중의 하나일 뿐임.
  - 경제학자들이나 정책입안자들이 제도구축과 그 후속조치들의 중요성을 간과한 채 그 지역의 시장자유화에 대해 너무 큰 기대를 걸었던 것이 사실임.
- 시장자유화란 한마디로 시장개방이라 할 수 있음.
  - 다시 말해 상품과 용역 및 자본의 국제 흐름에 대한 장벽을 제거하는 것임.
  - 이는 일반적으로 국내 가격 통제를 없애는 것을 의미함.
  - 시장자유화의 개념은 비교적 단순하지만 그 정도를 측정하는 것은 복잡함.

### (1) 시장자유화를 위한 제도 형성과정

- 지난 10여년간은 구소련과 중·동부유럽에서 시장경제가 새롭게 자리잡기 시작한 시기라 할 수 있음. 그러나 계획경제에서 시장경제로 전환한다는 것은 실제로 상당히 어려운 과정임.
  - 시장이 제대로 움직이려면 정부가 나서서 법률로써 계약관계와 재산권 같은 사안들을 명확히 해야 함.
  - 정부는 국민의 신뢰를 바탕으로 시장경제의 근간이 되는 그 같은 제도를 만들고 집행할 수 있어야 할 것임.
  - 그런데 체제전환을 용이하게 해 줄 기본적인 제도가 구소련이나 중·동부유럽 국가에 준비되어 있지 않은 실정임.
- 더욱이 이들 지역의 국민들이 시장경제를 위해 정부의 역할이 중요하다는 사실을 아직 이해하지 못하고 있는 것이 또 다른 하나의 문제라 할 수 있음.
  - 정부의 정책 목표가 세워지면 그에 따라 올바른 제도가 형성되어야 할 것이며 이러한 제도하에서 일선 경영단위가 효율적으로 운영될 수 있어야 하는 의사결정의 체계적인 접근이 결여된 점이 바로 그 문제인



것임.

□ 이행과정

- 시장경제로 진입하는 과정에서 경제발전의 효과를 높이기 위해서는 재산권과 시장거래를 지원하는 제도와 법규를 유지하고 감독하는 제3의 객관적인 기관이 필요함.
  - 이때 경제 주체들로 하여금 각자 변화의 메카니즘을 개발하도록 정부가 나서서 선도적인 역할을 할 수 있어야 함.
  - 체제전환국에서 정부는 이런 의미에서 새로운 면모로 거듭나야 하며 여전히 막중한 역할을 수행해야 함.
- 그러나 중·동부유럽 국가의 국민들에게 정부가 이런 역할을 수행해야 할 필요가 있다는 것을 납득시키기는 매우 어려움.
  - 그 이유는 첫째, 역사가 말해 주듯이 국민들이 정부를 신뢰할 수 없다는 점임.
  - 둘째, 국민들이 시장경제를 경험한 바가 없고 더구나 시장경제가 제대로 기능하려면 막강한 정부의 역할이 필요하다는 사실을 이해하지 못하고 있는 것임.
- 시장경제란 특히 경제적, 법적 그리고 문화적 요인이 상호 복합되어 만들어지는 것임.
  - 이들 각 요인들은 시장경제를 움직이는데 제약요인이 되기도 하고 한편으로는 촉진제 역할도 하게 됨.

□ 제도 형성의 주요요인

<문화적 요인>

- 시장제도가 개발되고 운용되는 과정은 과거에서부터 현재에 이르는 문화적 요인에 의해 영향을 받게됨.
  - 문화란 경쟁과 자기생존에 바탕을 둔 개인주의적일 수도 있고 아니면 자기이익을 초월한 공통체 중심적일 수도 있음.
  - 문제는 시장경제를 위한 제도적 구조개편이 각국의 문화적 습속하에

어떻게 자리잡을 수 있는가 하는 것임.

- 제도란 권리의 총체적 묶음으로 정의되는 것이므로 권리에 대한 문화적 기대치가 새로운 “시장법칙”에 영향을 미치게 되는 것임.
  - 새로운 제도가 골격을 갖추었다고 해도 중앙계획체제에서 강압적으로 선택하고 행동하던 잔재를 털어 버리는 데는 시간이 걸리게 마련임.
  - 폴란드와 체코 같은 나라가 비교적 빠른 속도로 시장경제로 전환한 것은 아마도 그들의 문화가 사회주의/공산주의로부터 영향을 적게 받았기 때문일 것임.
  - 이들 국가는 세계 제2차 대전 이후에 공산화가 되었고 따라서 빠르게 그것으로부터 벗어날 수 있었을 것임.

#### <법적요인>

- 국민의 행동이 법률에 의해 규제되는 것은 계획경제도 서방세계와 마찬가지로.
  - 다만 사회주의 민법 하에서는 법률에 의해 허용되는 것만 행할 수 있는 반면 서방 국가에서는 법령이 금하지 않는 한 사람들은 무엇이든 행할 수 있다는 점이 계획경제와 다른 점임.
- 중·동부유럽 지역의 지난날 법체계가 시장경제로의 전환을 지연시키는 요인으로 작용하고 있음.
  - 국민들이 시장경제로의 전환과정에 효과적으로 참여하지 못하고 있는 이유는 아직도 많은 사안들이 정부의 허가를 받아야만 되기 때문임.
  - 그런데 관료출신의 엘리트 층들은 일반 시민들이 느끼는 만큼 그 법을 심각하게 여기지 않는 것 같이 보임.

#### <경제적 요인>

- 중앙 계획경제에서 성공의 정도는 물적 산출량으로 측정됨.
  - 투입물과 산출물의 가격은 중앙정부가 결정하고 그것은 정치적 분위기에 영향을 받게됨.
  - 이런 상황에서 효율성이 목표가 될 리 없고 따라서 가격이 자원의 효율적 배분을 유도하는 기능을 갖지 못함.

- 전환 시기에 국제무역 품목의 가격은 빠르게 세계수준이 되었음.
  - 반면 내국 소비자들을 위해 국내에서 생산된 품목들의 가격은 투입재의 가격 상승추세와는 상관없이 계속 낮은 수준으로 유지되었음.
- 시장경제에서는 개별적으로 움직이는 경제주체들이든 조직의 구성원들이든 모두가 경제활동을 이끌어 가는 신호를 제공함.
  - 아울러 제도는 법칙을 바탕으로 시장거래를 용이하게 하고 또 이를 보호하는 틀을 제공하게 됨.
  - 중앙계획경제에서는 정부관리가 경제적 결정권을 쥐고서 노동보호에 상당히 주력하였었음.
  - 시장경제로의 전환과정에서는 결정권이 기업관리자에게로 옮겨져야 하며 노동보호도 줄어들 필요가 있음.
  - 그렇지만, 시장에서는 조정과정이 빈번히 일어나게 되며 이를 통해 자원이용의 효율성이 향상될 수가 있음.

#### □ 시장경제로의 전환

- 제도란 가치공유를 바탕으로 할 때에 비로소 지속될 수 있음.
  - 상법이 효과를 발하려면 참여자들이 그 규정에 따르게 만들어야 함.
  - 그런데 상법이 시장 참여자들에 의해 자체적으로 만들어지지 않고 외부 경제로부터 도입이 된 경우라면, 그 속에 그들의 윤리와 문화와 기대치가 반영되지 않았기 때문에 실패하기가 쉬움.
- 지난 십여년간 체제전환국이 경험한 정치적 불안때문에 시장경제의 중추가 되는 제도가 제대로 형성될 수가 없었음.
  - 정치가 불안하면 경제도 불안해지고 이런 상태가 지속되면 정부에 대해서 뿐만 아니라 시장체계에 대해서도 불신을 하게 됨.
- 체제전환은 동태적 과정이므로 그것을 둘러싼 환경이 전환 속도와 경로를 결정짓는다 할 수 있음.
  - 새로이 나타나는 시장경제는 그 출발점들이 모두 같지 않기 때문에 나타나는 유형이 매우 다를 수밖에 없음.

□ 제도의 기능

- 현존하는 중앙계획경제로부터 분권적 시장-중심경제로 이행하는 과정을 보면 앞날이 불투명한 것으로 보임.
  - 정치불안과 더불어 거시경제지표의 불안이 구조개편을 더욱 어렵게 하고 있음.
  - 재정적자, 두자리 인플레이션, 환율의 급변, 엄청난 세금부과 그리고 일반적인 불확실성이 경제불안을 대변하고 있음.
  - 경제정책의 제일 우선순위가 거시지표의 안정화인데, 시장개발의 장애요인을 제거하지 않고 그 목표를 달성할 수 있을지가 의문임.
  
- 경제구조의 개편을 위한 첫 단계는 경제활동을 관리하는 정부에서 경제활동을 지원하는 정부로 그 역할을 변형시키는 것임.
  - 그런데 새로이 출발한 시장경제에서 정부의 경제적 역할을 바꾸기란 하나의 몸부림이라 할 수 있으며 따라서 매우 지지부진한 절차가 되고 말았음.
  - 지금까지의 경험으로 보면 정부관료나 정치적 제도권의 관심사는 시장에 있는 것이 아니었음.
  - 그 이유는 일부 냉소적인 이기주의적 태도 때문이기도 하고 일부는 이념적 저항 때문이기도 함.
  - 개혁을 한다해도 정부는 여전히 권력을 쥐고서 사업투자를 제한하고 금융기능과 외환거래를 통제하며 해외투자 조건을 강제하며 핵심부문의 소유권이나 관리권을 장악하고 있음.
  - 정부의 목표가 시장경제로의 이행에 있는 것이 아니라 중앙관리에서 중앙안정으로 방향을 전환하는 것이 아닌가 하는 인상임.
  
- 시장제도가 자리를 잡고 작동하기 위해 기본적으로 요구되는 것을 등한시하고 있는 듯 함.
  - 제도의 역할을 잘못 이해하고 있는 것이 심각한 문제임.
  - 자유시장이란 정부를 배제하는 것을 뜻하지는 않음.
  - 정부는 세도와 문화적 태두리 안에서 부여된 강력한 역할을 수행해야 하는 것임.
  - 그런데 정부를 강하게 불신하고 있는 국민들에게는 이것이 쉽게 받아들여지기 어려운 처방일 것임.

- 체제전환이 빠르게 진행되리라는 애초의 기대가 현실성이 없게 된 가운데 계속된 경제불안 속에 경제여건의 개선기미가 보이지 않자 이들 국민들은 환멸을 느낀 나머지 다시금 그들에게 익숙한 준국영 생산체제로 돌아가고자 하고 있는 현 상황은 북한의 개혁조치에 대한 시사점이 크다고 볼 수 있음.

## (2) 자유화를 향한 북한 농산물시장의 기본방향

### □ 시장기능의 활성화

- 농산물 시장의 기능활성화를 위해서는 도매시장과 중간유통 조직의 역할에 대한 검토가 필요함.
  - 중장기적으로는 권역별로 북한지역을 세분화하고 권역중심의 물류기지 건설과 함께 도매시장의 건설을 통해 지역담당유통체계를 형성하는 것이 바람직함.
  - 시장기능의 회복과 활력을 불어넣기 위한 방안으로는 우선적으로 기존 농민시장의 상설화가 필요함.
  - 농민시장의 확대를 통해 지역별로 정기적인 상설시장을 개설하고 종합 소매시장을 단시일내에 개설함으로써 시장기능을 활성화시키는 일이 매우 중요함.
- 도매시장을 육성하고 도매업을 장려하는 동시에 북한내의 기존 각급 산업기관별 판매소의 기능을 시장경제에 맞게 조정, 강화시켜야 함.
  - 기존의 시·군 종합 상설사업소와 수매양정사업소도 적극 적응, 양성화시키는 것이 바람직함.
- 시장기능의 부활·확대를 위해서는 공정거래질서를 확립하는 일이 매우 중요함.
  - 공정한 상업관행을 유도하고, 바람직한 거래질서를 정착시키기 위해서는 각종 형태의 시장에 대한 지도 및 관리감독을 철저히 해야 함.
  - 동시에 상공인협회등을 중심으로 하는 자치단체의 육성 또한 중요한 사안임.

□ 가격 및 유통체계 재편

- 북한의 가격체계는 주로 사회적 목적과 특별한 목표(예를 들면 원료절약, 신상품개발, 다양한 생산방법의 증진 및 기타 규제)를 달성하는 경제계획을 수행하도록 되어있음.
  - 계획수행에 도움이 되는 가격체계는 다양한 계획목표에 따라 장기적으로 가격을 일정하게 유지하도록 하지만 상대가격의 변화에 의존하는 가격의 조정기능을 반영하지 못하고 있음.
  - 재분배적 효과를 달성하기 위한 사회정책 때문에 가격차별화가 시행되고 있음.
  - 이러한 상충되는 전략은 요소비용을 반영하지 못하는 가격으로 이어짐.
  - 따라서 요소관계 뿐 아니라 혁신 및 품질개선을 반영하고 국가목표와 사회정책에 따른 가격결정은 해결할 수 없는 문제로 나타남.
  
- 이러한 가격결정의 원칙은 점차 중앙의 가격고정화와 끊임없이 상충되어 왔음.
  - 결국 효율적인 자원배분보다는 낭비를 초래하며 중앙 및 지역에서 비경제적 결정을 하는 왜곡된 가격체계가 나타났음.
  
- 남한 및 국제가격과 비교 보완하여 기존 식료품에 대한 가격체계개편 계획을 수립할 필요가 있음.
  - 고급품질의 농산물에 대한 일반기업의 고가격 시장판매 허용.
  - 저소득층에 대해서는 일정물량을 저가격으로 공급하여 생계유지가능을 목표.
  
- 가격 자율화의 단계별 계획 수립이 필요함.
  - 1단계 : 전략 농산물에 대한 가격통제.
  - 2단계 : 전략 농산물에 대한 시장가격과 정부고정가격의 공동실시
  - 3단계 : 완전시장가격으로 이전
  
- WTO체제내에서 특별허용조치 요구 및 실행 필요성이 있음.
  - 독일의 경우 통일후 5년간 EU 및 GATT에서 비상사태로 인정되어 농업부문에 대한 특별보조지원조치를 허용 받았음.

- 남북한의 체제통합시에도 독일의 경우를 원용할 필요가 있음.
- 유통체계의 사유화 계획수립.
  - 사유화 대상 및 주체를 선정하며 특히 국영상점과 협동상점에 대한 단계별 사유화 실시.
  - 농민시장은 가시장을 건설하여 발전적으로 정기화, 성설화하여 활성화함.
  - 농민시장의 활성화로 소매시장의 형태가 확립될 경우 종합도매시장 형태로 발전 유도.
- 유통주체육성 및 역할분담계획수립.
  - 남한의 농산물유통기관 또는 도별 partnership을 통해 유통기능 분할.
  - 유통전문가를 양성하고 북한주민에 대해 유통의 의미와 시장체제에 대한 이해를 위해 소비자 교육을 실시함.
- 종합 도·소매시장건설.
  - 농산물 물류센터 건설계획 수립.

### 3) 집단영농체계의 개편

#### □ 대규모 영농조직의 재편과 원칙

- 국영농장이나 협동농장에서 민영화된 농장으로 전환하는 과정에서 다양한 농장경영형태가 등장하게 됨.
  - 농장의 경영형태 전환과 동시에 농업생산수단의 사유화가 이루어지게 됨.
  - 경영형태의 전환과 농장의 사유화 과정에서 경쟁력을 확보할 수 있도록 적정영농규모를 유도해야하는 문제가 있음.
  - 단위농장의 규모화는 농업부문의 과잉노동력 감축으로 이어짐에따라 농업노동력 재편문제도 중요하게 고려되어야 함.
- 1980년대말 중·동부 유럽에서 체제전환이 일어난 이후 이 지역의 농업분야에서는 소유권, 농가경영구조 그리고 농장의 법적형태 등에 많은 변화가 있었음. 특히 새로운 소유권자들의 경제적, 사회적 이해관계와 이념적인 배경, 종교·문화·역사적인 관점 등에 의해 각 국가마다 다양한 모습의 농업재편방향이 이루어졌음.

○ 사유화와 관련하여서는 “어떠한 목적과 방식에 의해 사유화가 진행되었는가?” 라는 질문이 중요하며, 대규모 영농조직의 재편과 관련하여 “어떠한 원칙이 중요시되었는가?” 즉, 가족농우대 원칙인가 아니면 효율적이며 시장경제체제에서 경쟁력있는 중규모의 농업법인을 우대하였는가 등임.

- 가족농 비중이 높은 폴란드(84%), 루마니아(67%), 알바니아(97%) 등은 이전의 농업구조가 대부분 가족농 중심으로 변화되고 있음. 불가리아의 경우 약 절반정도가 가족농에 해당되나 체코공화국, 슬로바키아, 헝가리 등은 생산협동조합과 일반농기업이 중심이 되는 대규모 영농을 유지하고 있음.

#### □ 체제전환과 농업구조 변화

○ 구동구권 체제전환국가들에서 협동농장의 재산분할은 나라마다 서로 다르게 진행되어 왔고 대부분의 체제전환국에서 조합원들은 그들이 지입한 토지에 대해서 완전한 재산을 부여받았음.

- 불가리아에서는 협동농장의 모든 자산들은 노동자와 조합원들에게 분배되었으며, 루마니아에서는 협동농장의 농지를 대중적 사유화하여 협동농장이 완전히 청산되었음.

- 헝가리 그리고 구동독지역에서는 협동농장의 농지는 조합원들과 종사자들에게 분배되었으나 협동농장에 남겨진 지분을 회수하는 것은 그들의 자유였으며 또한 협동농장의 완전한 해체도 가능했음.

○ 협동농장에서 재산의 분할은 분산화된 재산구조를 형성하여 대규모농장을 분쇄하는 결과를 낳았음.

- 루마니아, 불가리아 그리고 헝가리에서는 효율적 경작과 대립되는 매우 작은 영농단위가 생겨났으나 부정적인 영향을 미쳤음.

- 이런 문제점들을 피하고 규모의 경제를 실현하기 위해 모든 체제전환 국가들에서는 구조변화 후에 다시 생산협동조합이 설립됨.

#### □ 토지이용구조의 변화 -소유와 경영의 분리-

○ 중·동부유럽 제국의 농지 사유화와 협동농장 개혁 경험으로부터 분명해



진 것은 토지소유권의 변화와 토지이용형태의 변화는 별개의 문제라는 점임.

- 많은 나라에서 체제전환 이후에 새롭게 태어난 또는 부활한 농지 소유자들의 대부분은 그들의 농지를 직접 경영하지 않음으로써 “소유와 경영의 분리”라는 독특한 형태가 나타남.

○ 농장의 구조개편은 개혁정책, 초기조건 그리고 경제적 발전상태에 의하여 결정되었음.

- 협동농장의 분할은 토지를 구소유자에게 반환하는 대신에 농장 종사자에게 분배한 농지의 비율이 높은 나라에서 더 많이 이루어졌음. 왜냐하면 농지를 농장종사자에게 분배하는 것은 협동농장을 탈퇴하기를 원하는 사람에게 토지의 입차나 매매시의 거래비용을 감소시킬 것이기 때문임.<sup>44)</sup>

○ 대부분 개별영농으로 전환된 국가들은 다음과 같은 공통점을 갖고 있었음.

- 첫째, 협동농장의 종사자에게 소유권이나 이용권을 부여하고 토지를 물리적으로 분배하였음.

- 둘째, 협동농장을 떠나는 비용이 증가하지 않도록 하는 전환규정을 갖고 있었음.

- 셋째, 협동농장의 노동생산성은 대체로 낮았고 노동집약도는 높음.

- 넷째, 공산치하의 기간이 길지 않았음<sup>45)</sup>.

- 이러한 조건을 충족시키는 알바니아, 루마니아와 같은 전환국에서는 개혁이 시작된 이후 5년이 지난 시점에서 토지의 대부분을 개인농이 경작하고 있음.

#### □ 경제성과에 대한 농장구조개편의 영향

44 협동농장을 탈퇴하고자 하는 사람은 협동농장으로부터 토지와 자산을 인출하는 노력과 비용에 영향을 받았음. 따라서 협동농장 종사자에게 실질적인 토지이용 및 소유권을 분배한다면 이 퇴출비용은 감소될 것임.

45 집단영농을 오랫동안 경험한 국가에서는 가족농의 인적자본과 전통이 사라졌음. 따라서 개인농장으로 전환함으로써 얻어지는 효율성은 낮을 것이고, 결과적으로 개인농장을 설립하기 위한 협동농장 종사자의 인센티브 역시 작을 것임. 더욱이 개별영농을 가능케 하는 이용 및 소유권과 대규모 농장의 구조개혁을 위한 정치적인 압력은 적었음.

- 집단영농으로부터 개별영농으로의 전환은 농업부문의 생산활동에 긍정적인 영향을 끼쳤음.
- 그러나 개별영농으로 전환하는 것은 노동생산성 향상을 상쇄시키는 효과를 가져올 수 있어 개별영농으로 전환하는데 따른 효과는 생산요소 투입과 농장의 기술수준에 달려있음.
  - 중·동부유럽제국과 같은 자본집약적인 농업생산시스템에서는 자본스톡과 대규모 기술을 분할함으로써 오히려 노동생산성을 감소시킬 수도 있음.
  - 그러므로 자본집약적인 농업생산 시스템에서는 보다 선진화된 협동농장 또는 기업농의 형태로써 이용권의 설립과 효율적인 농장전환정책을 통해 생산성을 향상시킬 수 있을 것임.
  - 이를 위해서는 분산화된 의사결정과 경직적인 예산제약을 포함한 비효율적인 관리체제를 개혁할 필요가 있음.

□ 체제전환국들의 농업구조개편의 교훈

- 협동농장, 집단농장, 국영농장 등 과거의 집단농업경영구조가 체제전환 후 개편될 때, 대부분의 국가에서는 법률상으로는 주식회사, 유한회사, 합자회사, 개별농가 등 여러가지 형태의 선택이 가능했음.
- 농민조합원들에게는 협동조합의 이념이나 원칙과 관계없이 과거부터 익숙한 집단영농방식을 시장경제체제에서 유지하는 것으로 해석하는 것이 더 설득력이 있을 것임.
- 체제전환국가들중 가장 성공적인 사례로 꼽히는 구동독지역의 농업은 체제전환과 더불어 전환초기에 농업부문에는 사실 강력하고 갑작스런 구조조정이 있었음.
- 집단협동농장의 규모와 아울러 농장의 법적형태의 전환도 10여년이 지난 지금까지도 구조조정중에 있음.
  - 협동농장을 승계받은 농업법인들의 총면적은 점차 감소하고 있는 반면 그 숫자는 별로 변함이 없기 때문에 이들의 평균면적이 감소하고 있음.

- 이들 농업법인들의 평균경지면적을 보면 아직 적정수준에 도달치 못한 것이어서 구조조정은 지속되어야 하는 것으로 보아야 할 것임.
- 경영능력을 갖춘 인력 육성이 중요함.
  - 이들을 통해 북한 지역의 농업과 지역사회의 발전이 약속될 수 있을 것임.
  - 남한의 인력과 자본이 진출할 수 있게 될 경우 개편작업에 북한지역 영농에 종사하였던 주민이 중심적인 주체가 될 것임.

#### □ 북한 협동농장의 개편방향

- 북한의 협동농장을 개편하는데 있어서 북한의 농업을 산업측면에서 보는 관점과 사회적인 측면에서 보는 관점, 정치제도적인 측면에서 보는 관점으로 크게 분류할 수 있음.
  - 현재 남한의 농업은 산업적인 측면으로 발전하고 있는 과정에 있으나 북한의 농업은 통일 후 단시일 내에 산업측면에서의 개편을 추구하기에는 기반시설의 낙후성이나 현 농민들의 시장경제체제에 대한 의식결여 등 여러 가지 문제점들을 내포하고 있음.
  - 따라서 통일후 일정기간 동안은 북한지역의 사회안정과 산업화로 가기 위한 과도기적인 준비단계가 필요함. 이러한 단기적인 협동농장 개편의 기본원칙은 사회안정과 현 주민의 생활보장이라는 측면이 우선되어야 할 것임.
  - 북한의 협동농장은 지역적으로 큰 차이를 보이고 있어 협동농장의 개편시 이러한 지리적 특성을 감안하여 탄력성있는 시책의 운용이 요구됨.
- 북한 협동농장의 개편은 50여년 동안 남한농업과의 단절에 의한 연계성 부족과 북한농업의 낙후성으로 인해 일시적인 개편방안은 단기적 효과만을 기대할 수밖에 없음. 따라서 남북한간의 농업발전 차이와 함께 국제시장에서의 경쟁력 회복을 위해서는 단기적 계획과 중·장기적 계획으로 분리하여 개편계획을 수립하는 것이 바람직 할 것임.
  - 단기적인 계획으로는 현 농업기반을 바탕으로 한 생산성 증대방안과 산업화로 발전할 수 있는 기반을 조성하고, 한반도의 통일초기에는 현재의 농업기반을 최대한으로 활용하여 남한의 자본과 기술을 접목시키는

개편이 이루어져야 할 것임.

- 중·장기적인 계획으로는 북한의 농업이 산업화로 발전하여 국제경쟁력을 확보하는 방안을 추진하여야 할 것임. 북한지역의 특수성을 고려한 품목개발과 영농구조개편 등을 통해 남북한 농산물의 균형적인 발전을 도모하고 북한지역 경제의 기반으로 발전하는 방안을 계획하여야 함
- 북한지역의 협동농장 개편은 경제활성화의 저해나 기존의 생산성을 상실하는 형태로 개편되어서는 안됨. 또한, 급속한 인구이동 등으로 인한 통일과도기적 사회혼란을 줄이고 안정된 삶을 추구하면서 보다 생산적인 일에 종사할 수 있게 함으로써 식량난의 극복과 함께 경쟁력 확보에 중점을 두어야 할 것임.
- 북한 협동농장 개혁은 사유화에서 오는 충격을 최소화하고 새로운 정착과 적응능력 제고를 위해 농지사유화와 농업구조를 개편·추진 할 전담기구가 필요함. 추진기구의 임무는 토지 및 생산수단의 사유화 및 농업구조개편 조치와 관련된 일체의 업무는 물론 이와 관련된 각종 갈등과 분쟁의 중재 및 조정 업무가 되어야 할 것임.

## 2. 분야별 과제

- 농업분야에 대한 구체적인 과제(프로젝트)는 SAPARD를 중심으로 한 유럽연합의 경험에 비추어 크게 생산부문, 유통가공, 농촌개발, 농외소득원 개발, 그리고) 교육 및 조직화로 구분하였음

### 1) 생산분야

#### 필요성과 개발가능성

- 환경친화적인 농업생산 사업은 최근 농업분야의 변화추세와 더불어 남북 농업 통합시 북한 농업의 환경조건이 남한과 너무 차이가 날 것이기 때문에 남한에 적용되고 있는 조건들을 그대로 북한에 옮겨 놓을 수 있는 상황이 아니므로 사업의 내용 설정이나 사업수행을 위해서는 상당한 준비작업이 필요할 것임.

○ 토양개량 및 경지정리는 북한에서도 필요성이 높을 것으로 판단됨. 또한 북한에서는 토지의 병합과 필지정리가 급선무이고, 필지분산 문제, 다수에 의한 토지 공동소유문제, 토지등기의 불완전성 및 필지의 접근 불가능 문제 등이 주요현안 문제로 대두됨.

○ 북한의 농업부문이 개방될 경우 남한 농업과의 격차는 매우 클 것이며 이는 동유럽 국가들이 경험한 부문을 북한에 원용할 가능성이 많음. 즉 농업생산분야에서의 인프라 조성 및 가공 그리고 친환경 분야의 모든 부문은 중·동유럽 국가들의 경험을 북한에 원용할 수 있을 것임.

## □ 목표 및 기대효과

### 가. 목표

- 농가에 대한 투자는 농가의 경쟁력을 증진시키는 것을 목적으로 함.
  - 이를 위해서는 고정자산의 확충과 생산물의 질적 향상 그리고 시장수요에 부응하는 생산조직의 유연성과 함께 농업생산활동의 다변화를 꾀해야 할 것임.
  - 나아가 환경, 동물위생 및 복지, 축산시설 등과 관련하여 농업자산이 공동체 기준에 도달하도록 하려는 것과 새로운 고용기회의 창출, 환경농업의 남한수준 접근 등이 이 사업의 또 다른 목표임.

### 나. 기대효과

- 농가에 대한 투자는 농가를 환경, 위생 및 가축위생과 관련된 국가별 최소기준에 도달하게 하고 투자가 완료된 시점까지 농가자산 중 주요자산의 효율성 개선, 기술수준의 향상, 농기업의 경쟁력 제고와 시장력 증가, 생산품의 질적 조건 등을 향상시킬 수 있을 것임.
- 농업-환경에 대한 투자는 농업-환경개선 시책을 정부 및 농가차원에서 개발하도록 하는 시범사업의 성격을 지님.

- 토지개량 및 경지정리사업은 토지 관리 조건이 개선되고 나아가 농장경영의 효율성을 높일 수 있고 토지, 농토와 임야를 합리적으로 이용 가능케 하게 될 것임.
- 수자원의 지속적 관리, 관개, 비수 및 홍수예방 대책은 농촌의 환경개선을 가져옴.

□ 사업내용

- 농가에 대한 투자사업의 내용은 농가건물의 건축 또는 개축, 농기계 및 설비 구입, 가축분뇨 처리시설 및 사료저장시설 확충, 우유 또는 육가공시설의 건축 또는 개축을 들 수가 있음.
- 또한 낙농생산의 혁신, 남한에 상응하는 축산환경 조성을 위한 축산 현대화, 농산물의 다양화와 안정사업, 가축의 육종 및 유용성 평가를 위한 사업이 있음. 구체적인 사업내용은 다음과 같음.
  - 고품질 품종의 생산
  - 국내 사육 가축의 보호
  - 사육가축의 조사와 개발
  - 낙농 및 낙농제품에 대한 투자
  - 농장의 현대화와 비료저장시설, 주문생산을 위한 건축
  - 분뇨처리와 정화조시설의 신축
  - 소독장소, 수정장소, 우유 집하장의 건축
  - 식육생산 부문에 대한 투자
  - 종축장의 건축과 현대화 그리고 가금류의 증식
  - 사료배급, 급수, 분뇨처리 설비와 최적의 상태를 유지하는 온도조절장치, 사료배합 창고의 건축과 사료와 결합된 전문기술 장비의 구입.
  - 식육제품을 위한 농장 기계류
- 북한의 친환경적 농업생산의 주 사업 분야로는 유기농, 생물다양성(농업유전자 포함), 습지를 포함한 특수 생물 군락 및 조경사업 등임.
- 친환경농업 관련 사항

(경지 침식/ 토지의 산성화 증가/ 토양의 염류화(salinisation)/ 화학오염)

○ 관개와 토지개량 설비의 투자

- 투자부문은 관개시설 건설을 목적으로 완료되지 않고 남아있는 토지의 복구, 보수, 대규모 시설의 보수, 농업연구소와 축산 농장의 물 공급, 소규모 관개 시설의 건설과 보수 그리고 토지개량 설비, 투자.
- 타부문의 투자는 유지 및 보수 서비스, 대규모 관개와 배수 시설의 보수뿐만 아니라 소규모 개선 설비의 정비를 위한 사용

○ 친환경 농업시책의 운영

○ 토양개량 및 경지정리사업 분야는 도로부문 건설공사와 토지측량 사업으로 나뉘는데, 구체적 사업으로는

- 인접한 마을간 외곽 도로와 자전거 도로 포함 기본 도로망 작업진행
- 산책로 조성(관광 및 자전거용)
- 침식작용 방지 작업
- 생태안정성과 조경기능을 제고한 도로망 녹화 사업
- 토지측량 작업과 새 디지털 지도제작

○ 농업용수 관리사업은 관개시설의 현대화 작업이 주축이 되는데 홍수시 농지 유실방지를 위한 제방구축, 댐 건설과 관개망구축이 있음

□ 사업주체 및 재정부담의 원칙

- 주체: 농민 또는 농촌의 자연인
- 재정부담: 본 사업은 이익 추구형이므로 소요경비의 50%를 공공부문에서 부담할 것
- 공공지원조건: 재정 및 시장상황 등에 비추어 사업결과 소득이 지속적으로 유지될 수 있는 타당성이 인정되어야 할 것.

2) 유통가공부문

□ 필요성 및 개발가능성

- 농산물의 유통 및 가공분야에 대한 투자지원사업은 북한의 식량사정과 대부분이 자신의 수익을 발생시키는 투자임을 감안할 때 상대적으로 시급성이 덜해 보임
  - 또한 유럽연합이 중·동부유럽국가들에게 지원한 농산물의 유통 및 가공분야에 대한 투자지원사업은 일반적으로 기존에 있는 농식품산업의 재구축과 현대화와 관련하여 품질개선과 효율적인 생산방식의 도입을 통해 위생수준이 한 단계 높은 식품을 생산하기 위한 것으로 북한에 대한 원용가능성은 낮아 보임
  - 그러나 농산물가공산업은 농가의 현대화와 아주 밀접한 상호관련성이 있으며 농외소득과 고용의 증대를 가져와 농촌지역을 간접적으로 지원하는 효과를 고려하면 사업내용의 설정이나 사업수행방식에 준비작업이 필요함

□ 목표 및 기대효과

- 농산물의 유통 및 가공부문에 대한 투자는 식품안전, 위생, 환경보호규범을 충족시키는 가공기업의 숫자를 늘리는 것을 목적으로 하며, 목표는 구체적으로,
  - 생산의 고효율을 달성하기 위한 농수산물가공업체의 현대화
  - 주어진 부문의 생산량과 생산력 증가 외의 농수산물 가공사업의 재구성
  - 유통 체인의 설치와 개선, 시장에 농산물 사전판매준비와 소개
  - 고부가가치 있고, 생태학적으로 입증된 제품과 시장성 있는 제품의 개발
  - 작업 여건 개선, 농수산물 가공과정에서 야기되는 환경오염 경감
  - 생산자조직 및 그들의 연합을 강화
  - 식품의 품질과 안전성을 개선

□ 사업내용

- 건물의 건축 및 현대화
- 농수축산물위생 및 동물복지규범과 일치하도록 가공기업의 시설이나 장비를 현대화



- 방출수, 가스나 먼지의 방출로 인한 불쾌감의 감소를 가능케 하는 투자
- 쓰레기나 부산물의 관리에 대한 투자
- 식품가공안전시스템(HACCP)의 실행에 대한 투자

사업주체 및 재정부담의 원칙

- 주체: 농민, 농촌의 자연인, 또는 생산자 단체
- 재정부담: 본 사업은 이익 추구형이므로 소요경비의 50%를 공공부문에서 부담할 것
- 공공지원조건: 재정 및 시장상황 등에 비추어 사업결과 소득이 지속적으로 유지될 수 있는 타당성이 인정되어야 할 것.

### 3) 농촌개발

#### (1) 마을구조개선

필요성

- 농촌생활의 안정화와 인구의 적정수준 유지를 위해서는 농촌마을을 재정비하는 것이 필수조건임. 따라서 살기 좋은 마을을 가꾸고 활기찬 지역분위기를 조성해야만 새로운 투자를 유발시키고 농촌관광지로서의 면모를 갖출 수 있고 따라서 부업소득도 올릴 수 있을 것임. 생활환경의 질적 향상은 환경보호에도 중요한 역할을 할 것임.
- 농촌환경을 개선하고 농촌생활의 질적 수준을 높이며 나아가 농촌지역에 새로운 사업체나 서비스 개발을 위한 기초를 다지기 위해 마을구조개선사업이 필요함.

목표 및 기대효과

- 농촌지역에 있어 지속적 영농활동, 농촌문화의 보전, 지역사회의 경제활동과 삶의 질의 향상을 위한 기본조건을 충족시킴.
- 그럼으로써 도농간의 급격한 인구이동을 완화시킬 수 있을 것임.

- 물리적 여건개선과 농촌개발을 도모함으로써 현거주민은 물론 신규 진입자들로 하여금 직간접적으로 지역의 특수여건에 따른 기회확대의 가능성을 제시해 주며 나아가 다면적발전(multi-functional development)을 시도할 수 있음.
- 지역사회가 재정비되고 생활여건이 개선되면 조건불리지역 주민들에게 경제활동의 균등한 기회를 제공할 수 있을 것임.
- 이 사업을 수행함으로써 환경, 문화적 유산의 보호와 함께 농촌지역의 사회경제적인 문제에 대한 종합적 해결책을 제시할 수 있을 것임.

#### □ 사업내용

- 역사적, 예술적 및 민속적 가치를 지닌 마을의 유적들을 경제적인 활용도를 감안하여 새롭게 유지 보수함; 주택 및 농가 건물의 개보수;
- 학교 및 보건(사회, 문화, 스포츠 등)시설의 개보수
- 녹지, 공원, 경관 등의 재조성; 나무, 시냇물림, 연못, 운하 등의 조경특성을 살려 생태적 경제적(관광) 목적으로 활용할 수 있도록 함.
- 하천, 댐, 저수지 제방 등의 환경정화 및 개보수
- 공공 소유의 문화.레저 시설 개보수

#### □ 사업주체 및 재정부담의 원칙

- 주체: 마을주민, 마을 또는 농가의 사업체, 지방정부
- 재정부담: 본 사업은 비영리 공공 투자이므로 재정의 100%를 공공부문으로부터 조달되어야 함.

### (2) 농촌 하부구조개선

#### □ 필요성

- 농촌지역 발전을 제약하는 주요 요인 중의 하나가 바로 열악한 하부구조임. 농촌 정주민의 경제적, 사회적 및 문화적 삶의 질을 향상시키기 위해 농촌 하부구조를 개선할 필요가 있음. 농촌의 하부구조를 개선함으로써 농촌경제가 활성화되고 주민의 삶의 질이 향상됨으로써 급격한 이농현상을 완화시킬 수 있을 것임.

- 농업부문에 있어 소유권과 이용구조가 전환됨에 따라 농로와 관련 시설 (배수시설, 도랑 등)도 새롭게 개보수 되어야 할 필요가 있음. 또한 농촌 지역의 심각한 문제로 대두되는 것이 하수처리시설의 부족임.
- 농장이나 사업체를 운영할 수 있는 기본요건 중의 하나가 바로 효과적인 에너지의 공급임. 태양에너지, 생물 에너지 등 대체 에너지를 이용하는 것은 비용이 많이 드는 문제가 있으므로, 환경친화적이고 비용 효율적인 에너지 공급방법을 찾는 것이 무엇보다 중요함.
- 농민들로 하여금 도시 시장과의 접근을 용이하게끔 조건을 개선할 필요가 있음. 생산여건의 개선도 중요하지만, 지역에서 생산된 상품을 그 지역이나 아니면 타지역 시장에 판매할 수 있는 적절한 여건을 마련하는 것도 중요함. 이를 위해 사업체에게 고도의 통신서비스를 제공하고 시장 자료를 활용할 수 있게 지원하는 것이 필요함.

#### □ 목표

- 지방자치구역 내부 또는 인근 지방자치구역과 연계하여 농업용 도로 개선
- 마을주변에 위치한 자연적, 문화적 또는 역사적 기념물과의 연결 도로 개선
- 외딴 마을과 연결된 도로 개선
- 상수도개발 또는 용수공급체계 개선
- 하수처리 시설 확충(생물학적 정수 시스템 포함)
- 재생가능 에너지자원 활용시설 확충. 즉 생물열(biomass-fired)이용 주택용 보일러 시설 개발, 풍력 발전시설 개발, 태양열 집적시설 개발, 폐기물 분리시스템 및 생물가스(bio-gas) 생산 및 분배시설 확충.
- 농림 생산물 및 가정 폐기물 재활용 또는 처리 시설 확충
- 농촌지역을 위한 정보기술 네트워크 개발

#### □ 사업내용

- 상수처리장 건설포함 농촌가구에 대한 상수도 공급을 위한 투자

- 하수 처리망 구축 및 농가 내 하수처리시설 등을 포함 하수처리 및 하수 정화 시설을 위한 투자
- 쓰레기 분리수거, 재활용 및 퇴비 생산을 포함 종합적 쓰레기 관리 시스템 구축
- 경작지역 내의 도로망 및 농촌의 마을도로 및 지방도로 건설
- 에너지 공급
  - 전력공급망 재확충을 위한 투자지원
  - 풍력, 지력, 태양열, 생물연료를 이용한 재생가능 에너지자원의 개발
- 농촌 통신: 농촌지역의 유선 전화 공급 확대와 유선 인터넷 사용 여건 개선을 위한 투자(기술조사비용 포함)

○ 지역시장 및 도매시설 확충

□ 사업주체 및 재정부담의 원칙

- 주체: 마을 공동체 및 공동체 연합
- 재정부담: 본 사업은 비영리사업으로써 타당성 조사에 의해 그 필요성이 인정된 사업에 한해 사업비용의 100%를 공공부문이 지원하여야 함.

**4) 농외소득원 개발**

□ 필요성 및 개발 가능성

- 농촌지역 주민의 소득 악화를 막기 위해서 농촌지역에서 부업기회와 기타 소득원을 개발할 필요가 있음. 일자리를 잃은 주민이나 영농활동으로 충분한 소득을 얻지 못하는 주민에게 신속하게 대체 소득원을 알선해 줄 수 있어야 함.

- 농촌의 다면적 발전을 위해서는 관행 농업 이외의 다양한 소득원을 개발할 필요가 있음. 농촌경제활동의 다변화는 지역의 자연적, 물질적 및 인적 자원을 바탕으로 새로운 일자리를 만들어 주며 동시에 농업소득과 농촌소득을 향상시키는 원동력이 됨. 고용창출과 유지는 농촌 정주권유지의 핵심 요인이 됨. 이를 위해서는 농외 소득원 개발, 농산물 판로 개척, 농촌 관광사업 등 농민들의 경제활동의 다양화가 필요함. 이러한 활동은 농촌지역의 사회-경제적 여건을 개선하는 필수조건이 될 것임.
- 지역조건에 알맞은 다양한 농업활동, 즉 지역 특유의 생산, 가공 및 유통 또는 고품질 및 유기농산물의 생산활동 등이 농촌발전의 한 부분이 될 수 있을 것임. 그 외에 다양한 농외 소득원으로는 농업관련 서비스업으로 농촌관광, 마을 리크리에이션과 비농업 관련 소득원으로는 수공예, 지열발전 에너지(geothermal energy) 사업 등을 들 수가 있음. 이러한 경제활동을 통해 소득을 향상 시키고 동시에 고용기회를 확대하고 나아가 농촌생활의 질적 향상을 꾀할 수 있을 것임.
- 비전통 농업생산 및 비농업 생산활동 등 농촌 경제활동을 다변화함으로써 농촌지역의 경제사회적 쇠퇴추세를 반전시킬 필요가 있음. 농촌 주민들이 다양한 경제활동과 추가적인 소득원을 개발할 여건을 조성할 수 있도록 지원함으로써 농촌의 삶의 질을 향상 시킬 수 있음

#### □ 목표 및 기대효과

- 지역 특성을 살린 혁신상품 개발 및 자연적, 민속적, 역사적 또는 문화적 자원을 활용하여 농촌소득원을 개발
- 관광객 유치시설 개발
- 신규 고용창출 및 고용유지
- 조건 불리지역의 지속적 발전을 위하여 농업생산 활동과 연계한 보완적인 경제활동의 잠재력 개발
- 농촌의 인구감소 추세 완화
- 영세소농이 농업구조조정 과정에서 직면하게 될 경제적 취약성을 보완함
- 농촌 작업환경과 경제적 조건 개선
- 동식물군의 보호와 함께 환경보전을 꾀함
- 여타 농업/농촌 개발프로그램과 함께 통합 운영함으로써 궁극적인 '농

촌종합개발' 목표를 달성할 수 있음

□ 사업내용

- 농촌관광사업; 지역의 자연적 문화적 특성을 살릴 수 있는 농촌관광, 농촌레포츠사업의 개발
  - 전통 기능상품의 생산, 지역특산물 생산 및 판매, 소규모 공예품 생산 등을 위한 투자
  - 농촌 방문자에 대한 서비스 사업 개발투자(관광사업을 위한 건물 개보수 또는 신축), 위락시설 개발(등산로, 승마장, 낚시터, 래프팅, 관광일주로, 수상 스포츠, 겨울 스포츠 등을 위한 시설)
  - 관광객 유치에 위해 역사, 문화 또는 민속적 가치를 지닌 대상물 개발
- 지역 수공업 및 농공업
  - 전통 공예품 개발 및 전통시장, 지역축제와 같은 지역 문화, 사회 활동 확대
  - 기존의 수공업 사업의 활성화
  - 농산물 포장, 가공 및 저장을 위한 소규모 사업의 발굴 및 현대화
  - 농기계 수리 센터 운영
- 농촌관광과 연계한 비전통 농산물 생산
  - 양봉
  - 육종(전통 말 등)
  - 양식업
  - 버섯재배 및 가공
  - 유지식물, 허브식물 등 생산 및 가공
  - 달팽이, 지렁이, 타조, 모피동물 사육
  - 숯가마 등 생물연료 공급시설

□ 사업주체 및 재정부담의 원칙

- 주체: 농민 또는 농촌의 자연인
- 재정부담: 본 사업은 이익 추구형이므로 소요경비의 50%를 공공부문

에서 부담할 것

- 공공지원조건: 재정 및 시장상황 등에 비추어 사업결과 소득이 지속적으로 유지될 수 있는 타당성이 인정되어야 할 것.

## 5) 교육 및 조직화

### □ 필요성과 개발가능성

- 인적자원의 개발은 시장경쟁력의 기본 조건으로 농업생산의 질적 관심을 위한 농업인 준비, 조건에 맞는 농법과 위생, 동물복지에 맞는 생산기법의 적용, 농업인의 경제적 농장관리 기법 등 전문적인 직업교육이 필요함
- 북한의 경우 무엇보다 장기적이며 근본적인 시책은 북한농촌주민에 대한 타 직업으로의 직업교육과 농촌잔류인원에 대한 조직화를 통한 효율성의 제고임. 시기적으로 과급효과가 늦게 나타나지만 사업의 주체가 해당 지역의 주민들임을 감안하면 지속적으로 추진할 필요가 있음. 중·동부 유럽국가에서 시행되었던 각종 교육 및 조직화 시책들은 북한지역에서 직접적으로 원용될 가능성이 매우 높음. 다만 시책들간의 우선순위의 설정에 있어서 북한의 여건에 적합하도록 조율할 필요가 있음.

### □ 목표 및 기대효과

#### 가. 목표

- 직업훈련 개선사업의 주목적은 농민들에게 생산활동 재교육과 함께 경쟁력 있는 농가 경영을 지속할 수 있는 기술획득의 기회를 부여하는 것임. 그 외에도 경관보전, 농촌 환경개선, 가축위생개선 등을 위한 관리기술의 응용능력을 배양하는 것임.
  - 기술지식과 농업기술, 농업과 관련된 주민 그리고 연계된 활동뿐만 아니라 그것들의 다양성의 개선
  - 생산라인 관리, 재생에너지를 이용한 생산물, 마케팅, 기술정보, 환경보호, 고객안내 및 관리, 조직화, 언어기술, 관광, 수공예품, 기업가적 기술 등 시장상황 변화에 적응하는 여러 분야의 기술

- 새로운 농법(유기농, 경관관리) 서비스의 도입

- 생산자 단체의 육성사업은 농업 생산자들이 합동으로 출하하는 생산물이 일정 수준의 기준에 부합되도록 지원하는 것을 목적으로 함.

## 나. 기대효과

- 직업훈련 개선사업은 시장 교섭력 증가, 농업생산과 처리, 가공 능력의 향상, 지속적인 고품질 농산물 생산 유도, 표준화 강화, 시장성 있고 독특하며 특별한 제품 출시 유도, 지속적인 사업의 전개, 임시적인 고용 창출 유도하는 기대효과가 있음.

## □ 사업내용

- 직업훈련개선 사업의 주 내용은 농업인, 산림 소유주 그리고 그 밖의 지역주민을 위한 직업교육 과정으로 젊은 농업인을 위한 교육, 친환경 프로그램 부문을 결정케 하는 농업인 훈련, 전문적인 산림 관리를 위한 기술적 지식의 향상 등이 있음.

- 구체적인 사업내용은 다음과 같음

### 1) 농·축산 분야의 교육

- 농산물과 자산관리의 질적 향상
- 농업용수의 이용과 관리 향상
- 산림자원의 이용과 관리 향상
- 좀더 친환경적인 농촌환경 모색 및 경관기준 보호
- 농장주의 관리기술 향상

### 2) 농촌관광 교육

- 농촌관광과 지역 대표생산물의 품질 향상
- 음식과 편의 조성, 스포츠와 레저 촉진 그리고 농촌여행 상품과 연계된 마케팅
- 휴양활동과 농촌관광 안내서를 위한 길잡이 제작

### 3) 농촌 수공업과 중소 규모의 농업, 농가공식품산업 분야의 교육

- 전통 장인기능의 개발을 목적으로 함



- 장래/미숙한 농업기술의 혁신 또는 확립
- 수공업의 국내외 시장연계 강화
- 수익자의 관리기술 향상

## 6) Twinning Programme(기관간 partnership)

### □ 필요성

- 트위닝은 유럽연합의 기존회원국과 가입후보국간에 자매결연형태의 협력을 통하여 현대적이고 효율적인 제도와 기관을 설립하는 것을 지원하는 것임.
  - 이는 통일을 전후로 하여 구동서독의 지방자치단체가 자매결연을 통하여 구동독 지자체의 행정구조와 제도를 설립해 나간 것과 유사하게 유럽연합 회원국의 공무원이 신규가입국의 공무원을 자문하는 것임.
- 북한이 개혁개방하여 시장경제를 수용한다고 가정했을 때 이에 적절한 행정구조와 제도를 갖출 것을 요구됨
  - 계획경제에서 시장경제로의 전환은 북한의 정부와 행정체계에 커다란 어려움을 줄 것임

### □ 사업내용

- 각 트위닝프로젝트의 중심되는 사람은 남쪽의 경제부처 공무원으로 그는 프로젝트 기간동안 자신의 부서를 떠나서 북한의 해당부서에 배치되어 자문함
- 또한 북한의 경제부처 공무원이 회원국의 해당부서에 방문하여 실습교육을 받는 것도 포함됨

### □ 목표 및 기대효과

- 이러한 방법으로 북한의 공무원들은 시장경제체제의 행정경험을 익히고 기술지원을 받을 수 있게 됨.

참 고 문 헌



## <참고문헌>

- 강일규외 2인(2002): 남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영 방안 연구, 통일연구원, 협동연구 총서 2002-09
- 강일규외 2인(2001): 남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 직업교육훈련 분야의 연계방안 연구, 통일연구원, 2001-13
- 권태진 · 김영훈(2002): 북한의 농업인력 개발을 위한 국제협력 방안, 한국농촌경제연구원, 연구보고 R447
- 김경량 · 홍성규(2002): 구사회주의체제전환국가의 농업부문 비교분석을 통한 북한농업체계의 발전모형 연구
- 김경량외 2인(1996): 남북통일에 대비한 농수산물 유통정책의 기초연구, 강원대학교 농촌개발연구소
- 김국신 · 이유진(1992): 남북한 경제공동체 형성방안, 민족통일연구원
- 김득갑(2001): EU의 동구확대와 시사점, 삼성경제연구소
- 김영윤(2000): 국책연구기관을 통한 '남북경제공동체' 건설 추진전략, 통일연구원
- 김영윤외 4인(2002): 남북 경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안, 통일연구원, 협동연구 총서 02-03
- 김영윤외 4인(2002): 남북경제공동체 형성을 위한 대북투자방안, 통일연구원, 인문사회연구회 협동연구총서 2002-03
- 김진국(2002): 유럽농업의 변화와 도전, 농민신문사
- 김채형: 유럽연합의 개발협력정책
- 남성욱(2003) 2002년 북한의 임금과 물가인상에 따른 주민 생산·소비행태의 변화에 관한 연구
- 농협중앙회 조사부(2003), 북한의 개혁·개방과 남북한 농업협력방안, CEO Focus 123호
- 대통령직 인수위원회(2003): 참여정부 국정비전과 국정과제
- 박영곤 · 이철원(2002), 아일랜드의 니스조약 비준에 따른 2004년 EU확대 현실화, 대외경제정책연구원, 오늘의 세계경제 제02-33호
- 박영호 · 손기웅(2000): 남북경제공동체의 의의·개념 및 향후 추진방안, 남북경제공동체 건설방안 남북경제공동체 형성 협의 준비위원회
- 박순성(2002): 민족경제공동체의 전망과 과제, 남북한 '실질적 통합'의 개념과 추진과제: 민족공동체 형성을 중심으로, 인문사회연구회 협동연구총서 2002-01, 통일연구원

- 민주평화통일자문회의 사무처(2000): 남북경제공동체 건설 정책과제와 대책방향, 민주평통 연구자료 제23호
- 서재진외(1992): 남북한 국력추세 비교연구, 연구보고서 92-13, 민족통일연구원
- 신동완외 7인(2000): 남북한 농업기술 교류·협력방안 연구, 통일연구원, 협동연구 총서 2000-13
- 양현모외 2인(2002): 남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제, 통일연구원, 협동연구 총서 2002-10
- 연하청외(1993): 남북한 경제공동체 형성을 위한 정책과제, 한국개발연구원
- 이승구(2002): EU의 확대와 시사점, 삼성경제연구소
- 이규영(2001): 유럽연합의 중동유럽확대: 라켄 유럽이사회까지 현황과 전망, 대외경제정책연구원, 지역연구회시리즈 01-11
- 이상만(1994): 통일경제론, 형설출판사
- 이상준외(2001): 남북한간 새로운 교류협력기반의 단계적 구축방안 연구, 2001년 경제사회연구회 소관기관 협동연구시리즈 4, 국토연 2001-12, 국토연구원
- 이승호외 3인(2003): 통일대비 식량자급기반구축을 위한 농업생산기반 협력 방안
- 이종화·박순찬(2001): EU 확대와 한국의 대응전략 -CGE 모형 분석을 중심으로
- 정여천(1996): 중동구국가들의 EU 가입전망과 시사점, 대외정책연구원
- 정여천외(1998): 중동구 및 CIS지역의 경제통합 현황과 전망, 대외경제정책연구원
- 조동호(2003): 남북경협과 남북경제공동체 건설
- 조동호(2002): 계획경제시스템의 정상화-최근 북한경제조치의 분석 및 평가, KDI 정책포럼 160호
- 조동호외 3인(2001): 남북경제공동체 형성을 위한 남북경협 추진전략 및 부문별 주요과제, 한국개발연구원, 연구보고서 2001-01
- 조동호외 4인(2001): 남북경협 추진전략 및 부문별 주요과제, 한국개발연구원, 연구보고서 2001-01
- 조명철(2001): 북한의 시장경제교육 실체와 남북협력방안, 대외경제정책연구원, 조사분석 01-12
- 청와대(2003): 참여정부의 국정비전, 12대 국정과제
- 최성(2000): 한반도 평화 정착의 길, 통일경제, 통권 제62호, 현대경제연구원

- 최신림·이석기(2000): 남북한 경제협력 방안, 21세기 준비 연구보고서 시리즈 2000-12, 산업연구원
- 최춘흠(1998): 중·대만 비정치분야 교류협력 실태에 관한 연구, 통일연구원
- 통일연구원(2002): 남북한 '실질적 통합'의 개념과 추진과제: 민족공동체 형성을 중심으로, 인문사회연구회 협동연구총서 2002-01
- 통일부(2003.): 참여정부의 평화번영정책
- 통일부(2003): 남북교류협력 및 인도적 사업 동향, 제138호.
- 통일부(2000.): 남북경제공동체 건설 관련 해설자료
- 통일연구원(2000): 남북한 실질적 통합의 개념과 추진과제, 민족경제공동체 형성을 중심으로, 인문사회연구회 협동연구총서 2002-01
- 한국개발연구원(1999): 민족경제공동체 형성종합계획(기본계획) 최종보고서
- 한국은행(2003): 2002년 북한 경제성장률 추정 결과, 공보 2003-6-8호
- 홍성규·김경량(1999): 남북통일 이후 농업생산체계 개편에 관한 연구, 구동독의 농업생산체계 전환과정의 고찰을 통하여, 아산재단 연구총서 제 56집, 집문당
- 홍성규(1997): 제제전환이후 사회주의 선행개방국가의 농지사유화 비교연구. 헝가리, 루마니아, 구동독을 중심으로, 농업경제연구 38집 2권
- 홍순직(2002): 북한의 경제정책 변화와 남북경협
- 황병덕(1998): 분단국 경제교류협력 비교연구, 통일연구원
- Azarya, Victor(1985): "Community," Adam Kuper and Jessica Kuper (eds.), The Social Science Encyclopedia, Routledge & Kegan Paul
- Balassa, Bela(1969): The Theory of Economic Integration, George Allen & Urwin Ltd
- BMVEL(2002): Ost-West-Zusammenarbeit in der Land- und Ernährungswirtschaft: Transform · Twinning · Wirtschaftskooperation, Berlin
- Deutsch, Karl W.(1953): Nationalism and Social Communication, Technology Press of Massachusetts Institute of Technology and Wiley
- EBRD(2001): Transition Report 2000
- European Commission(2003): Agriculture in the European Union, Statistical and Economic Information 2002
- (2003): SAPARD Annual Report 2002
- (2002): Die Erweiterung der Europaeischen Union,

- Eine historische Gelegenheit, Bruessel
- (2002): EU-Landwirtschaft und Erweiterung
- (2002): Bericht der Kommission an den Rat, das Europaeische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, SAPARD-Jahresbericht(2001), Bruessel
- (2001): Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, SAPARD Annual Report(2000), Bruessel
- (2001): Enlargement and Agriculture: Successfully Integrating the New Member States into the CAP
- (2000): SAPARD: Special Pre-Accession Assistance for the Agriculture and Rural Development, Brussel
- (1999): Was ist Phare, Bruessel
- Etzioni, Amitai.(1968): The Active Society, The Free Press
- FAO(2003): The design of Land Consolidation Pilot Projects in Central and Eastern Europe, FAO Land Tenure Studies 6
- (2002): Gender and Access to Land, FAO Land Tenure Studies 5
- Franco, M. and Unterwurzacher. E.(2001): ISPA, The Enlargement Process and the three pre-accession instruments: Phare, Ispa, Sapard, Proceedings of the conference organized by DG Enlargement and the Permanent Representations of Sweden and Austria to the European Union on 5th March 2001
- Frohberg, K. and Abele, S.(2002): The rural economies in the EU-accession countries: Do EU agricultural and structural policies need to be adjusted?, Transformation and Diversification of Rural Societies in Eastern Europe and Russia by Dr. Ieda Osamu(ed), Slavic Research Center Kokkaio University, Sapporo, Japan, 2002
- GTZ(999): Privatization, Experience in Germany and Transition Countries of Central and Eastern Europe
- IMF(2000): World Economic Outlook
- Republic of Bulgaria(2000): National Agriculture and Rural Development Plan over the 2000-2006 period Under the EU Special Accession Program for Agriculture and Rural Development

- Ministry for Regional Development · Ministry of Agriculture of Czech Republic(2000): Agriculture and Rural Development Plan of the Czech Republic 2000-2006 SAPARD Plan
- Ministry of Agriculture and Regional Development of Hungary(2000): The SAPARD Plan for Hungary 2000-2006
- Ministry of Agriculture and Rural Development of Poland(2000): SAPARD Operational Programme for Poland
- The Ministry of Agriculture, the Republic of Lithuania(2000): The Republic of Lithuania, Agriculture and Rural Development Plan 2000-2006
- Ministry of Agriculture of Slovak Republic(2000): Agricultural and Rural Development Plan of the Slovak Republic.
- Ministry of Agriculture, Forestry and Food of Republic of Slovenia(2000): Rural Development Plan 2000-2006
- Myrdal, Gunnar(1964): An International Economy, Harper & Row
- Ruete, M.(2001): Phare-strengthening preparations for enlargement, The Enlargement Process and the three pre-accession instruments: Phare, Ispa, Sapard, Proceedings of the conference organized by DG Enlargement and the Permanent Representations of Sweden and Austria to the European Union on 5th March 2001
- Taylor, Michael(1982): Community, Anarchy, and Liberty, Cambridge University Press
- Wikinson, A. and Korakas, A.(2001): Sapard(Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development), The Enlargement Process and the three pre-accession instruments: Phare, Ispa, Sapard, Proceedings of the conference organized by DG Enlargement and the Permanent Representations of Sweden and Austria to the European Union on 5th March 2001.