

EU 농촌발전정책의 형성과 그 합의점

김태연
(한국농촌경제연구원,
농촌발전연구센터 연구원)



EU 정책에 대한 오해

1957년 유럽공동체가 형성되면서 EU가 최초로 실시한 회원국간의 공동정책이 유럽공동농업정책(CAP)이고 이는 현재까지 EU 발전의 기본적인 동력이 되었다. 농업생산성의 향상과 이에 따른 농민의 생활수준 향상, 식량의 안정적인 공급 등을 명시적인 목적으로 설정했던 CAP를 통해서 유럽의 농업이 효과적으로 보호, 발전하였으며, 이를 통해서 유럽의 농업과 농민이 많은 혜택을 받아왔음은 주지의 사실이다. 이러한 CAP의 농업보호 정책에 1999년 개혁을 통해서 농업뿐만 아니라 환경보존과 비농업부문을 포함하는 농촌발전정책이 추가되어 농촌경제의 지속가능한 발전을 목표로 많은 예산이 지원되고 있다. 현재까지는 여전히 절대적으로 많은 액수의 예산이 농업부문의 지원에 사용되고 있지만 이것이 점차적으로 농촌발전정책으로 변화될 것이라고 전망되고 있다.

이러한 EU 정책의 변화과정을 바라봄에 있어서, 우리가 EU를 잘못 이해하고 있는 부분이 몇 가지 있다. 첫째는 전통적인 생산보조금처럼 환경보호와 농촌발전을 위한 각종 보조금도 농업

과 농민을 보호하기 위한 것으로 이해하고 있는 것이다. 1980년대 중반이후 CAP가 다양한 농업환경정책을 도입한 것은 전통적인 농업생산방법이 환경에 막대한 피해를 주고 있다는 환경단체의 주장에 따라 농민에게 생산방법의 변화를 요구하기 위한 것이지 농민의 소득을 보호하기 위한 조치가 아니었다. 이러한 농업환경정책의 도입을 두고 실제로 1970년대부터 농민단체와 환경단체간에 치열한 논쟁이 있었으며, 농업과 농촌의 역할을 분리하는 다양한 연구들이 제시되었다.

또 다른 부분은 EU의 농촌발전정책을 농업발전의 연장선상에서 파악하고 있다는 것이다. 농촌발전정책에는 농촌사회와 경제를 구성하는 다양한 측면의 개발에 역점을 두고 있으며, 이는 농업을 떠나 일반 산업발전과 지역발전의 개념을 구분하는 것에 기반하고 있다. 즉, 농촌발전정책에서 농업을 포함하고 있다고 하더라도 산업으로서의 그 역할은 상당히 축소되고, 농촌의 사회적, 경제적, 문화적, 환경보존 측면의 발전을 위한 한 요소로서 다루어지고 있는 것이다. 이는 농촌을 생산측면이 아닌 (지속적인 이용을 가능하도록 하는) 소비측면에서 더 중요하게 간

주하고 있는 유럽 국가들의 현실적인 여건에 따른 것이다. 따라서 EU의 정책을 우리의 타산지석으로 삼기 위해서는 단순히 정책의 내용 뿐만 아니라 정책이 형성배경에 대한 면밀한 검토와 함께 국가 전체의 지속가능한 발전이라는 목표 하에 농촌과 농업에 대한 역할 정립이 선행되어야 한다.

농업정책과 농촌정책의 구분

농업정책과 농촌정책에 대한 개념정의와 관련해서는 여전히 많은 논란이 있지만 그 구분의 필요성과 시각에 대해서는 많은 연구성과가 있다. 두 가지 개념의 구분은 1980년대에 발전에 대한 새로운 관점이 도입되면서 나타난 것이다. 2차 대전 이후 유럽에서 주로 사용되었던 농촌발전의 고전적 형태는 외생적 모델로서 산업화가 그 발전의 중심고리였다. 이에 따르면 농촌지역의 기능은 기본적으로 팽창하는 도시에 식품을 공급하는 것이었고, 농촌지역 발전의 문제는 그 한계적(주변적) 성격 때문인 것이다. 즉, 농촌지역은 기술적, 경제적, 문화적으로 각종 활동의 중심지인 도시와는 거리가 있는 모든 점에서 낙후지역인 것이다. 따라서 이를 해결하기 위한 기본적인 정책은 모든 농촌지역에서 농업생산의 산업화와 전문화를 달성하는 것이었다.

이러한 시각은 농업생산의 근대화와 성장이 점차 농촌 지역의 다른 부문에 파급됨으로써 지역발전이 달성될 수 있다고 주장하는 것으로 농업 등의 산업화가 지역발전의 동력이 되는 것이다. 그러나 유럽에서 1970년대의 세계경제 불황과 함께 계속된 농업의 집약화와 산업화가 국내시장과 환경적 한계를 포화상태에 이르게 했다는 비판이 제기되면서 다양한 대안들이 제시되었다. 그중 대표

적인 것이 이태리의 사례를 근거로한 내생적 발전론이다.

내생적 발전론은 지역의 부존자원들과 지역내의 사회적, 경제적, 문화적 네트워크이 지속적인 경제발전의 핵심요소로 간주하면서 지역의 독특한 환경에 기반한 다양한 기관 및 단체들이 외부경제상황의 변동에 적절히 대처할 수 있는 능력향상에 초점을 두고 있다. 따라서 농업발전은 지역발전의 한 요소에 불과한 것이고 경쟁력 있는 농업생산단위의 형성이 농촌 지역발전에 반드시 필수적인 요소인 것은 아니다. 즉, 농업의 경제적인 역할뿐만 아니라 문화적, 사회적, 환경적인 면에서의 농촌지역의 다원적 역할에 중점을 두고 농업을 포함해서 지역발전에 중요한 다양한 목적에 대해서 다양한 대상에 대한 정책지원이 강조되는 것이다.

EU 농촌발전 정책의 형성 및 변화과정

1957년 창설이후 EU의 농촌 및 지역발전 관련 정책은 크게 네 기간으로 구분할 수 있다. 첫 번째 시기는 1974년까지의 기간으로 EU차원에서 별도의 지역정책이 부재했던 시기로 농촌 지역의 발전에 관련된 정책으로는 CAP 구조정책이 유일하였다. 두 번째 기간은 1975년부터 1988년 구조기금의 개혁이 이루어지기 전까지의 시기이다. 1974년 유럽 지역발전기금(European Regional Development Fund: ERDF)이 창설되면서 EU가 지역정책(Regional Policy)를 통해서 별도로 각 회원국의 지역정책을 지원했던 기간으로 농촌 및 낙후지역의 발전을 위해서 CAP 구조정책과 지역발전정책이 병행되었던 시기이다. 그러나 1974년부터 시작된 EU의 지역정책은 CAP 구조정책과 구분되어서 각각 산업부

문별 지원정책에 초점을 두고 있었기 때문에 실제로 농업부문이 관련된 농촌발전은 1988년까지 CAP의 구조정책에 의해서 이루어져 왔다고 볼 수 있다. 세 번째 시기는 1988년 이후 최근 Agenda 2000 개혁 이전까지의 기간으로 농촌 및 낙후지역발전이 구조기금의 목적정책으로 통합되어서 운영되었다. 특히, 농촌발전정책이 필요한 지역으로 목적 5(b)지역을 선정함으로써 EU에서 공식적으로 농촌발전정책이라는 명칭이 사용되기 시작하였다.

네 번째 시기는 1999년 Agenda 2000 개혁 이후 현재까지의 기간으로 기존에 농업과 환경정책에 치중했던 CAP가 공식적으로 시장정책에 이어 CAP 정책의 두 번째 축 (Second Pillar)으로 농촌발전정책을 도입하게 되는 시기이다. 즉, 구조기금 정책에 따라서 한정된 지역에서만 실시되어왔던 농촌발전정책이 EU의 전 지역으로 확대되면서 그 책임이 다시 CAP로 이전되었다. 이러한 과정에서 기존에 EAGGF 지도부문에서 지원하던 농촌발전정책이 시장정책예산인 EAGGF 보증부문에서 지원하도록 변화되었고 농촌발전정책이 담당하는 분야도 경제 및 사회개발뿐만 아니라 1992년 CAP 개혁의 동반조치 (accompanying measures)¹⁾로 도입된 환경 관련 정책들까지 확대되었다. 농촌발전정책이 포괄하는 정책 내용을 살펴보면 <표 1>과 같다.

창설 이래로 산업으로서의 농업정책에 치중해 온 CAP는 농촌발전정책을 실시하기 위해서 기존에 구조기금정책의 운영에 적용되었던 모델을 도입하였다. 즉, 각 회원국은 7년간의 개발계획을 '가장 적절한 지역적 차원에서' 작성해야만 하고,

표 1. EU 농촌발전정책의 내용과 기원

규정	정책내용
제4-7조	농장에 대한 투자
제8조	청년농민의 육성
제9조	직업훈련
제10-12조	조기은퇴
제13-21조	조건불리지역
제16조	환경적 제약지역
제22-24조	농업환경조치
제25-28조	농산물 가공 및 유통개선
제29,30,32조	삼림
제31조	농지의 조립
제33조	농촌지역의 적응 및 개발촉진 i) 토지개량 ii) 토지의 재구획 iii) 농장구제 및 관리서비스 iv) 고품질 농산물 마케팅 v) 농촌경제 및 주민을 위한 기초서비스 vi) 촌락개선 및 농촌유산의 보호 vii) 농업 및 농업관련활동의 다양화 viii) 농업수자원의 관리 ix) 농업개발과 관련된 인프라의 개발과 개선 x) 관광 및 수공업의 장려 xi) 농림업의 환경보호, 경관보전, 동물 복지의 개선 xii) 자연재해로 인한 농업생산잠재력의 피해복구 xiii) 재정공학 (financial engineering)

이는 2000년부터 2006년까지의 기간동안 모든 농촌발전, 임업, 농업환경조치를 통합하는 것이어야만 했다. 비록 농촌발전과 관련된 조치들 (제 33조)은 회원국의 선택 사항이었고, 매우 다양한 정책들을 도입할 수 있도록 하였지만, 농업환경조치들은 강제조항으로써 각각의 지역이 자신들의 독

1) 동반조치는 1992년 CAP 개혁 당시에 시장가격인하에 대한 보상으로 직접지불제와 함께 도입된 것으로 토지면적을 기준으로 매년 일정액을 지불하는 것이다. 1992년에는 농업환경조치, 농지조림화조치, 조기은퇴장려조치 등의 세 가지가 도입되었으나, 1999년 개혁에서는 조건불리지역정책이 포함되면서 현재 4대 동반정책으로 불리고 있다.

특한 상황에 적합한 농업환경프로그램을 형성해야만 한다. 이는 사실상, 기존에 별개로 실시되던 EU 농업구조정책, 임업지원정책, 지역경제구조조정 정책 등이 서로 결합되어서, 그 범위를 확대하고, 새로운 전략적 위상으로 제고되는 것이라고 할 수 있다.

합의점 : 다양성과 신축성

EU 농촌발전정책에서 주목할 필요가 있는 것은 단지 통합되는 정책 분야나 프로그램뿐만 아니라 이를 각 지역에 추진하는 실시체계, 예산지원 방법, 심의 및 평가체계 등이 지역의 다양한 요구에 신축적으로 대응하면서도 그 효과가 지속될 수 있도록 관리하고 있다는 것이다. 이러한 EU의 정책으로부터 우리나라의 농촌발전정책에 대한 몇 가지 함의를 얻을 수 있다.

첫째로 지역적 추진 체계의 형성이다. 현재 지방 시군청의 현실적인 여건에 비추어 볼때 과도기적인 기간을 설정하는 것은 필요하겠지만, 궁극적으로는 지역에서 이루어지는 구체적인 사업에 대해서는 전적으로 지역적 추진체계에서 책임을 지는 체계가 필요하며, 중앙정부의 개입은 단지 중앙정부 예산의 지원 범위만을 개략적으로 제시하는데 그쳐야 하며 세세한 지원 조건이나 규정을 적용하는 것은 지양해야 할 것이다.

둘째로 지역 내 전문가 그룹의 육성과 참여이다. 지역의 경제단체 뿐만 아니라 지역의 사회적, 문화적 발전이나 환경보존에 관련된 기관이나 단체들이 지역발전의 수요와 방향에 대한 전문적인 식견을 갖도록 유도, 육성해야 하며, 이들을 중심으로 농촌발전의 계획이나 실사가 이루어지도록 해야 할 것이다.

셋째는 지원사업에 대한 모니터링과 평가 시스템의 구축이다. EU처럼 보조금의 지급과 모니터링을 연계하는 것도 고려해 볼 필요가 있고, 궁극적으로는 지역 내에서 발전계획에 따라서 이루어진 각종 사업들이 제대로 효과를 거두고 있는지를 일정한 간격을 두고 평가하는 시스템의 정착이 필수적이라고 할 수 있다.

마지막으로 EU의 사례로부터 우리나라에서 농촌정책을 본격적으로 시행할 경우 지역별로 농업과 농촌의 경제적·사회적·문화적·환경적인 특성이 서로 차별적이라는 인식하에 '다양성(Diversity)' 과 '신축성(Flexibility)' 을 기본 원칙으로 도입할 필요가 있다. '다양성'은 두 가지 차원의 의미를 지닌다고 할 수 있다. 첫째, 각 지역에서 농업 및 농촌발전의 형식·내용·방향이 지역별로 다양할 수 있다는 것이고, 둘째, 농업과 비농업 부문을 포함하여 다양한 산업부문과 사업체가 농촌지역 내에서 유기적인 관련을 맺을 수 있는 농촌경제의 다양성을 궁극적인 발전의 목표로 선정할 필요가 있다는 것이다. '신축성' 역시 두 가지 차원의 의미가 있다. 첫째는 지역의 특성에 의거해서 정책적 지원이 각 지역의 다양한 요구를 충족할 수 있는 신축적인 체계를 갖추어야 한다는 것이고, 둘째는 농촌지역경제가 지역외부 및 국제경제의 변화에 신축적으로 대응할 수 있도록 한 산업부문에 대한 의존도를 줄임과 동시에 그 산업부문에 대한 외부의 영향을 다른 부분에서 흡수할 수 있는 경제체계를 구성할 필요가 있다는 것이다. 결국, 다양성과 신축성은 동전의 양면과 같은 것으로 서로 간에 필요충분조건이고 농업과 농촌의 지속적인 발전을 도모하는 농촌발전정책에 필수적인 요소라고 할 수 있다.