연구보고 R516/2005. 12.

지역분권적 농촌정책의 발전과정
영국 사례를 중심으로

김 수 석 부연구위원
김 태 연 단국대교수

한국농촌경제연구원

연구 담당

김 수 석　부연구위원　연구총괄, 제3장～제6장 집필
김 태 연　단국대교수　제1장～제6장 집필

머 리 말

최근 농정의 흐름은 농업부문 일변도 정책에서 점차 농촌을 강조하는 쪽으로 바뀌고 있다. 이는 우리나라에만 국한하지 않고 전 세계적으로 나타나는 일반적 경향인데, 특히 EU 국가에서 이런 현상이 두드러진다. EU 국가의 이러한 경향은 1999년부터 EU 차원에서 실시되는 Agenda 2000과 관련이 있다. 여기서 EU는 농촌정책을 공동농업정책(CAP)의 '두 번째 기둥'으로 선포하고 이 정책을 본격적으로 추진하고 있다.

이 연구는 EU 농촌정책의 전개 과정과 관련하여 영국을 주된 사례국가로 삼아 분석을 시도한 것이다. 영국은 EU 회원국 가운데에서도 농촌정책의 추진 체계를 분석하는 데 우리나라에 많은 시사점을 줄 수 있는 국가이다. 영국의 기존 농정 추진체계가 우리나라와 유사한 중앙집권체제로 구성되어 있었기 때문이다. 일반적으로 농촌정책은 농업정책에 비해 지역의 특수성이 더 많이 고려되고 의사결정에 있어서도 지역의 의사가 더 많이 반영되는 특성을 갖고 있다. 따라서 전통적으로 중앙집권적 행정체계를 갖고 있던 나라에서 농촌정책이 어떻게 실시되고, 추진 체계상 어떠한 변화가 일어났는가는 우리에게 주요한 관심사이다.

이러한 문제의식을 가지고, 이 연구는 1988년 이래로 시행되고 있는 영국 농촌정책의 전개 과정을 개별 프로그램의 실시체계 중심으로 고찰한 것이다. 지역연구로서 가치가 있을 뿐 아니라 농촌정책의 방향

정립과 추진 체계 모색에도 기여할 수 있는 연구라고 하겠다. 그동안 이 연구를 성실히 수행한 연구자들의 노고를 위로하며, 아무쪼록 이 연구가 우리나라의 농촌정책을 수립하고 추진 체계를 정립하는 데 유용한 기초 자료로 활용되길 기대한다.

2005. 12.

한국농촌경제연구원장 **최 정 섭**

요 약

이 연구는 1988년 이래로 시행되고 있는 영국 농촌정책의 지역분권화 과정을 개별정책에 대한 사례 중심으로 살펴봄으로써 우리나라에 농촌정책의 실시방식과 관련한 유용한 시사점을 제공하는 데 그 목적이 있다.

이 연구에서 의미하고 있는 지역분권화는 중앙정부 기능을 지방자치기관으로 이양하는 지방분권과는 다소 다른 개념이다. 일반적으로 지방분권은 지방행정체계를 중심으로 중앙정부의 각종 정책사업을 지방자치단체가 자율적으로 수행하도록 하는 것을 의미한다. 그러나 영국의 경우 중앙정부의 각종 정책사업이 몇 개의 광역행정구역을 포함하는 광역지역(Government Office Region)에 설치된 중앙정부 직속기관에 의해 직접 수행되고 있다. 따라서 영국의 지역분권 개념은 지방분권이 의미하는 것보다는 좀 더 광역적인 차원에서 정책 결정과 집행이 이루어지는 것을 의미하며 다음의 두 가지 특징을 갖고 있다. 첫째는 지역개발 사업의 특성상 일정한 행정구역 범위 내로 그 영향이 제한될 수 없는 특성을 고려하여 지방자치 행정구역 범위를 넘어서는 광역적인 경제개발 지역범위를 설정하여 정책의 통합적 효과를 제고하고 있다는 것이다. 둘째는 광역적인 지역범위에서 행해지는 지역개발 정책을 추진하기 위한 별도의 지역적 추진체계가 형성되어 있다는 것이다. 따라서 이 연구는 영국의 농촌정책에서 두 가지 특성이 나타나기 시작한 1988년 이후의 정책을 대상으로 한다.

영국의 농촌정책은 EU 정책과 동일한 변화과정을 거치면서 분권화되고 있다. 1988년 구조기금 개혁이 실시되기 이전에는 주로 각 산업

부문별 정책을 중앙정부가 주도적으로 집행하는 체계를 갖고 있었다. 이러한 하향식 중앙집권적 체계를 변화시킨 것이 1988년 구조기금 개혁에 따라 도입된 목적정책이다. 특히, 농촌개발을 목표로 하는 정책(목적5b 정책)이 실시되면서 지역주도적인 농촌정책이 시작되었다.

지역주도적인 농촌정책은 1999년 EU의 Agenda 2000 개혁을 통해서 다시 한번 변화되었다. 지역분권의 입장에서는 보면, 개혁의 결과를 모두 발전이라고 할 수는 없지만, 그 방향성에서 발전된 면을 볼 수 있다. 이 개혁에서 EU는 공동농업정책(CAP)이 기존의 목적5b 정책을 계승하는 농촌발전 프로그램을 도입하게 하였는데, 영국도 농림수산부 주관으로 잉글랜드 농촌발전 프로그램(ERDP)을 개발하였다. 하지만 영국은 농업정책 수행에서 중앙집권적 전통을 갖고 있었기 때문에 농촌정책의 지역분권적인 실시체계를 받아들이면서도 일정한 정도로 중앙정부의 영향력을 유지하는 체계를 형성하였다.

반면 구조기금 분야에서는 지역분권체계가 지속적으로 발전되고 있다. 1988년 구조기금 개혁 이래로 지역주도적인 정책집행 능력을 지속적으로 발전시켜온 지역정책은 목적1 정책을 통해서 농촌정책과 지역정책을 통합적으로 운영하는 체계를 개발하였다. 이 체계에서는 지역 내 전문가들로 이루어진 관리그룹과 실무그룹이 지역개발에 관한 각 분야별 사업을 선정하고 추진하는데 주도적인 역할을 하고 있다.

지역주도적인 지역개발정책을 추진하는 데 있어 가장 선진화된 형태는 LEADER+ 프로그램에서 볼 수 있다. 이 프로그램은 지원사업의 규모가 다른 정책에 비해 상대적으로 적은 소규모 파일럿 프로그램이지만, 지역에 필요한 각종 사업을 지역단체가 스스로 발굴하고 추진할 수 있는 신축적인 체계를 갖추고 있다. LEADER+ 프로그램의 확대는 영국을 포함한 EU 회원국들에 있어 지역분권적인 농촌정책이 앞으로 지속적으로 확대될 수 있음을 보여 주는 지표가 된다.

영국 농촌정책의 지역분권화 과정은 아직 완성된 체계를 갖고 있지는 못하다. 이런 점들은 현재 논의되고 있는 몇 가지 형태의 지역분권화 개혁방안들에서 찾아볼 수 있다. 특히 최근에 제시된 지역분권화의 두 가지 방향을 보면, 하나는 기존의 중앙정부 지역사무소(GO)를 중심으로 정책의 결정 및 집행체계를 변화시키는 것이고, 다른 하나는 새로운 광역지역인 지역(region)을 기반으로 하는 선거직 지역의회를 창설하고 지역개발청(RDA)을 중심으로 각종 기관과 단체를 통합하여 정책을 집행하는 것이다.

그런데 중앙정부 지역사무소 중심체제는 사실상 중앙정부의 영향력을 완전히 배제하기 어렵기 때문에 지역분권화를 강화하는 방안으로는 적합지 않다고 비판받고 있다. 반면에 지역의회를 형성하고 지역개발청을 중심으로 지역분권적인 정책집행체계를 수립하는 것에 대해서는 비록 지역의회의 정치성향에 대한 우려가 존재하긴 하지만 대체로 우호적인 평가를 받고 있다. 그러나 농촌정책과 관련해서는 지역개발청이 가지는 농촌지역 인지도가 상대적으로 낮기 때문에 이런 개혁으로 인해 오히려 농촌정책이 주변부 정책으로 전락할 우려가 있다는 주장도 있다.

영국 농촌정책의 지역분권화 과정에 대한 연구에서 우리가 얻을 수 있는 시사점은 첫째, 지방행정체계와는 분리된 별도의 지역발전 추진기구가 필요하다는 것이다. 두 번째는 농촌지역의 사회경제적 상황에 전문적인 식견을 갖춘 기관의 설립이 필요하다는 것이고, 세 번째는 다년 프로그래밍 방법을 도입하여 지역개발의 장기적인 계획과 이에 대한 예산지원 보장이 필요하다는 것이다. 네 번째는 지역개발방식의 혁신을 추구할 수 있는 소규모 파일럿 프로그램을 실시할 필요가 있다는 것이고, 다섯 번째는 모니터링과 평가시스템을 분리하고 모니터링의 결과를 예산지원 시스템과 연계할 필요가 있다는 것이다. 이러한

시사점과 함께 영국의 사례로부터 배워야 할 가장 중요한 점은 장기적으로 농촌정책을 현장에서 추진할 수 있는 지역기관과 단체를 육성하고 이들을 중심으로 지역 거버넌스 체제를 형성해야 한다는 것이다.

ABSTRACT

The Decentralization Process of Rural Policy in England

The decentralization of rural policy in England was started in 1988 by the reform of the Structural Funds of the EU. Since then, the England has experienced several reforms of administrative structure of the central and regional organizations in order to improve the effects of rural policies in local areas. Thus, this study is to get some implications from the England's experience in decentralizing the implementation processes of rural development policies.

The rural development policy was firstly introduced to England by the Objective 5b policy in 1989. This approach to regional development is not that familar in the England. The traditional approach to regional development has been urban and industrially oriented with the centralized way of implementation. From then on, thus, it was necessary not only to reform the administrative structure in central government but also to reorganize local development agencies. Such reforming processes were to establish decentralized implementation system of rural development policy and facilitated by the recent reform of the CAP and the Structural Funds, which applied to the England Rural Development Programme(ERDP), Objective 1 areas and LEADER+ programmes.

From the reviewing government publications and several interviews with those who are responsible for the programme operation, this study found out characteristics of the each rural policy. In the case of ERDP, the central government still plays an important role in creating and implementing the programmes. However, it is local organizations that are the main actors to determine actual local

development programmes in the case of the Objective 1 policy. Thus, it could be said that while the implementation of the ERDP has been decentralized to local organizations dependent on central government, the Objective 1 policy can be characterized by its leading role of local groups in decision making and implementation. LEADER+ programme can be another example of decentralized rural development policy. Despite its relatively small amount of budgetary assistance, the projects initiated by local actors are very effective to meet the needs of local residents. Thus, the way of implementation in LEADER+ programme could be extended to other areas of regional development policies in the EU and England.

The England now considers two different ways of decentralization in rural policy. One is to reinforce the role of Government Regional Offices as a regional co-ordination unit to perform rural development programmes. The other one is to establish new elected regional assembly as a responsible body for strategic planning and to integrate other local development groups into the Regional Development Agencies. Since the elected regional assembly could deal with local needs more effective than the Government Regional Offices, the latter could be a further decentralized system than the former.

From the experience of the England in decentralizing rural policy, we can get an important implication that it is necessary to establish the local development agencies that have in-depth knowledge on each local area and accordingly carry out actual development projects. They should have competence to select actual development projects and responsibility for the results. In other words, setting up the local development agencies in each area is the first step to get decentralized rural policy system.

Researchers: Soo-Suk Kim, Tae-Yeon Kim
E-mail address: soosuk@krei.re.kr, tykim@dku.edu

용어 정의

CAP	공동농업정책 (Common Agricultural Policy)
DEFRA	환경식품농촌부 (Department for the Environment, Food and Rural Affairs)
DETR	환경운송지역부 (Department for Environment, Transport and the Regions)
DTI	통상산업부 (Department of Trade and Industry)
DWP	노동연금부 (Department for Work and Pension)
EAGGF	유럽농업지도보증기금 (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)
ERDF	유럽지역개발기금(European Regional Development Fund)
ERDP	잉글랜드 농촌발전 프로그램 (England Rural Development Programme)
ESF	유럽사회기금 (European Social Fund)
EU	유럽연합 (European Union)
GO	중앙정부 지역사무소(Government Offices for the Regions)
MAFF	농림수산부 (Ministry of Agriculture, Forestry and fisheries)
ODPM	부총리실 (Office for Deputy Prime Minister)
PMC	프로그램운영위원회 (Programme Monitoring Committee)
RDA	지역개발청 (Regional Development Agency)
RDS	농촌개발서비스 (Rural Development Service)
RPA	농촌지불청 (Rural Payment Agency)

차 례

제1장 서 론

1. 연구의 필요성과 목적 ····· 1
2. 선행 연구 검토 ····· 6
3. 연구 방법과 내용 구성 ····· 7

제2장 영국 지방행정제도와 지역분권체제

1. 지방행정제도의 특징 ····· 11
2. 지역분권의 구조와 성격 ····· 18

제3장 EU 및 영국의 농촌정책 전개과정

1. EU 농촌정책의 역사적 전개과정 ····· 27
2. 영국의 초기 농촌정책: 목적5b 정책 ····· 30

제4장 영국 농촌정책의 실시과정 분석

1. 영국 농촌정책 개요 ····· 40
2. 잉글랜드 농촌발전 프로그램(ERDP) ····· 42
3. 목적1 정책 ····· 55
4. LEADER+ 프로그램 ····· 73
5. 영국의 독자적인 농촌정책 ····· 90

제5장 독일 농촌정책과의 비교분석

1. 독일의 농촌정책 ····· 94
2. 영국과 독일의 비교분석 ····· 107

제6장 영국 농촌정책의 개혁논의 및 시사점

1. 영국 농촌정책의 개혁 방향에 대한 논의 ····· 116
2. 시사점 ····· 122

부록 1: 영국 중앙부처의 농촌 및 지역발전정책 ····· 126
부록 2: 지역단체 및 기관의 농촌정책 ····· 127

참고 문헌 ····· 129

표 차 례

제2장

표 2- 1. 상・하위 자치단체별 기능 분담체계 ····· 16

제3장

표 3- 1. 목적5b 지역 예산 지출계획 ····· 32
표 3- 2. 잉글랜드 북부지역 목적5b 정책의 예산계획 ····· 34

제4장

표 4- 1. ERDP 지원 분야와 예산 ····· 43
표 4- 2. ERDP 프로그램의 종류 ····· 44
표 4- 3. 북동부지역 사업기준 지원시책의 신청현황 ····· 50
표 4- 4. 농촌기업지원시책의 사업별 보조금 지원비율 ····· 50
표 4- 5. EU 구조기금의 목적 구분 ····· 55
표 4- 6. 남서부 목적1 정책의 사업 및 예산 계획 ····· 64
표 4- 7. 남서부 목적1 정책 예산 구성 ····· 65
표 4- 8. LEADER+ 재원 구성 ····· 76
표 4- 9. 영국 LEADER+의 예산계획 ····· 77
표 4-10. 북부 페나인 LEADER+ 사업 및 프로젝트 계획 ····· 84

제5장

표 5- 1. 2005년도 GAK 사업별 연방예산 구성 ····· 101
표 5- 2. 독일 농업청 및 농업회의소 비교 ····· 103
표 5- 3. 영국의 조건불리직불 지원기준 ····· 114

그 림 차 례

제2장

그림 2-1. 잉글랜드의 카운티 구분 ····· 13
그림 2-1. 잉글랜드의 지역 구분 ····· 19

제3장

그림 3-1. 잉글랜드 북동부지역 ····· 33

제4장

그림 4-1. ERDP 시행체계 ····· 46
그림 4-2. 영국의 목적지역 구분 ····· 56
그림 4-3. 목적정책의 운영체계 ····· 59
그림 4-4. 구조기금의 예산 지원과정 ····· 60
그림 4-5. 남서부 목적1 지역 ····· 62
그림 4-6. 남서부 목적1 지역 프로젝트 신청 및 선정과정 ····· 69
그림 4-7. 잉글랜드 LEADER+ 대상 지역 ····· 75
그림 4-8. 영국의 LEADER+ 운영체계 ····· 81
그림 4-9. 북부 페나인 LEADER+ 지역 ····· 82

제5장

그림 5-1. 독일의 국토계획 체계 ····· 95
그림 5-2. 독일의 농정집행 체계 ····· 103
그림 5-3. 영국의 농촌공간계획 개념도 ····· 109

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성과 목적

1.1. 연구의 필요성

1.1.1. 유럽 농촌정책의 분권화 경향

1980년대부터 유럽을 중심으로 이루어진 지역개발의 새로운 정책은 1990년대 EU 지역발전 정책 목표와 수행 방법의 변화를 초래하였다. 제2차 세계대전 이후 대부분의 유럽 국가들은 지역의 경제발전과 근대화를 달성하기 위해서 성장거점 지역의 산업성장을 주변의 낙후지역으로 파급시키거나 또는 농업 생산성 향상을 통해 농촌지역의 사회경제적 발전을 유도하려는 정책을 사용하였다. 소위 근대화라고 불리는 이러한 목표를 달성하기 위해 각국은 주로 중앙정부가 산업 발전을 위한 일정한 계획을 작성하고 이에 근거하여 각 지역의 주요 산업체들을 일률적인 기준에 따라 지원하는 방식을 적용하였다.

이는 산업의 전문화·규모화·근대화를 통한 성장이 지역의 사회경제적 발전으로 파급된다는 근대 경제발전 모델에 근거한 것이며 근본

적으로 산업발전과 지역발전을 동일시하는 방식이다. 또한, 이러한 개발방식은 지역의 사회적·경제적·문화적 특성은 무시한 채 산업생산의 근대화와 효율성 원칙에 입각해서 모든 지역에 동일한 방식으로 정책을 실시한 전형적인 중앙집권적 하향식 지역개발정책이었다.

이러한 중앙집권적 하향식 산업성장 중심의 지역개발정책은 한 두 가지 전략산업에 대한 지역경제의 의존성을 심화시켰고 그 결과 유럽 지역에서는 1970년대의 불황기를 거치면서 산업과 지역이 동반 쇠퇴하는 현상이 나타났다. 그 대표적인 예가 영국의 버밍햄, 리버풀, 맨체스터, 뉴캐슬 지역 등에서 나타났다.

이에 따라 유럽에서는 1980년대부터 지역사회와 경제의 장기적인 발전을 도모하기 위한 다양한 이론적 경험적 연구들이 나타나기 시작하였다. 이 과정에서 세계 경제 불황기 동안에도 지역 내 중소기업들 간의 밀접한 연관관계를 토대로 안정적인 성장을 지속하고 있었던 소위 '제3이태리'[1] 지역을 발견하였고 이에 대한 연구를 통해서 지역 내 인적·물적·제도적 자원을 토대로 한 상향식 내생적 발전모델이 제시되기에 이르렀다. 이 모델은 산업성장에 의존한 단기적인 경제성장보다는 장기적으로 안정적인 발전을 지속할 수 있는 지역경제체제의 건설을 지역개발의 목적으로 설정하고 이를 효과적으로 달성하기 위한 방법으로 지역주도형 상향식 개발 방식을 채택하였던 것이다.

이러한 새로운 지역개발 패러다임과 사례에 대한 연구는 실제로 1988년 EU 구조기금정책의 개혁과 농촌발전정책의 성립에 영향을 미쳤다. 특히, 1988년 EU의 '농촌사회의 미래'(The Future of Rural

---

[1] 제3 이태리란 대규모 기업을 중심으로 지역발전을 추구한 다른 지역과는 달리 중소규모 기업들간의 긴밀한 협력체제를 바탕으로 산업지구를 형성한 이태리 북동부지역을 지칭하는 용어로서, 1980년대를 거치면서 이 산업지구에 대한 연구를 바탕으로 새로운 지역개발 모델이 제시되기 시작하였으며 최근의 클러스터에 관한 논의도 여기서 파생되었다.

Society)는 농촌지역에 농업 이외의 다양한 경제활동이 존재하며 이 또한 지역 간에 다양하게 나타나고 있음을 밝히면서 산업정책과 분리된 농촌발전정책의 필요성과 지역의 다양한 특성을 반영한 상향식 내생적 발전정책의 필요성을 주장하였다(CEC 1988). 따라서 EU에서 지역분권적인 농촌정책이 도입되기 시작한 것은 1988년 이후부터 라고 할 수 있으며, 그 후 영국을 비롯한 각 회원국에서 지역분권적인 정책 시스템을 형성하기 위한 다양한 변화가 나타나고 있다.

지역분권체제를 좀 더 발전시켜 1994년 제2차 구조기금 정책에서는 정책 목표를 '지역의 지속 가능한 발전'으로 설정하고 지역별로 차별화된 정책수행을 위해서 EU 집행위원회의 권한을 회원국 정부로 이관하는 조치가 이루어졌고(CEC 1993), 한 걸음 더 나아가 1997년에 발표된 EU의 「어젠다 2000」(Agenda 2000)은 정책수행의 분권화와 간소화를 개혁의 핵심주제로 선정하여 EU 및 회원국 중앙정부에 집중된 정책 결정 권한과 책임을 각 지역 추진 체계로 이양하는 것을 장기적인 EU 정책개혁의 방향으로 설정하였다(CEC 1997).

한편, 구조기금이 지원하는 농촌발전정책이 최근 Agenda 2000 개혁을 통해서 전통적으로 농업정책만을 담당하였던 유럽공동농업정책(CAP)의 '두 번째 기둥(second pillar)'으로 등장한 것은 본격적으로 일반 낙후지역 개발정책과 차별화된 농촌발전정책의 시행을 위한 것이라고 볼 수 있다. 이러한 CAP의 농촌발전정책은 낙후지역간 또는 회원국간의 개발격차를 고려하여 각 회원국이 상이한 정책실시체계를 형성하여 실시할 수 있도록 허용하였다. 이는 1988년부터 지역정책의 일환으로 실시된 지역분권적 농촌개발정책의 경험을 CAP가 일부 도입하기 시작하였다는 것을 의미한다. 즉, CAP의 농촌개발정책을 수행하기 위해서 기존의 농업관련 기관들이 새롭게 재편된 것이다.

이러한 EU 정책의 변화의 영향으로 대처정부 때에 18년 동안 중앙

집권적인 정책을 실시한 영국은 1997년 노동당 정부가 들어서면서 여러 차례 정부조직을 개편하는 등 지역분권화를 위한 다양한 시도를 하고 있다. 실제로, EU 예산에 기여하는 분담금은 많은 반면 그 혜택은 적게 받고 있는 영국은 EU의 정책 결정 및 집행권한을 각 회원국 정부로 이양할 것을 주장하면서 1972년 EU 가입이후, 1975년 조건불리지역정책, 1987년 환경민감지역정책, 1999년 농촌발전정책의 도입을 선도하는 등 CAP가 농업정책에서 농촌정책으로 변화하는 데 중요한 역할을 해 왔다.

농촌발전정책의 지역분권화를 추진하기 위해 영국은 중앙부처와 관련된 하위 조직의 개편뿐만 아니라 다양한 지역발전 관련 단체의 참여를 유도함으로써 전반적인 정책의 실시체계를 변화시키고 있다. 이는 대처정부에서 주로 예산집행의 효율성만을 강조함으로써 간과하였던 정책의 실질적인 효과를 제고하려는 것이다. 지난 10여 년 동안 EU 정책의 변화와 함께 영국이 시행한 이러한 농촌 및 지역발전정책의 분권화 과정은 현재 EU 전역에서 나타나고 있는 정책개혁의 대표적 사례로 간주할 수 있다.

1.1.2. 우리나라의 분권화 현황

우리나라는 근래 공간적 개념으로서의 농촌지역을 총체적으로 발전시키기보다는 주로 농업 생산성 향상을 통한 농가소득 증대의 부수적인 효과로써 농촌지역의 사회·경제적 발전을 달성하고자 했다. 이러한 정책 방향에 대한 변화는 1990년대부터 서서히 나타나기 시작했고, 특히 2002년 참여정부가 등장한 이후 다양한 지역균형발전정책이 실시되고 있는데, 이는 우리나라도 국제적 추세에 부응하는 지역발전 패러다임을 수용하기 시작한 것이라 볼 수 있다.

2003년 말 제정된 국가균형발전특별법과 지방분권특별법은 정책 목

표의 달성을 위해 상향식 내생적 발전을 추구해야 함을 암시하고 있다. 참여정부가 내생적 발전 전략을 통한 '자립형 지방화'(성경륭 2003)를 국가균형발전전략의 목표로 설정하고 있는 것은 큰 틀에서 국제적으로 변화된 패러다임을 따르는 것이라고 볼 수 있다. 또한 국가균형발전특별법에 따라 국가균형발전특별회계를 설치하여 예산편성에 있어서 지방의 특수성을 반영하고(동법 제38조), 지자체의 재정상황과 사업 추진실적에 대한 평가 결과를 고려하여 지역 간 차등 지원을 실시하고(동법 제39조), 사업 목적에 따라 포괄적인 지원을 실시하고자 한 것(동법 제40조)은 우리나라 지역발전 실시체계의 중대한 변화를 시도하는 것이라고 할 수 있다.

이와 같은 여건하에서 영국이 지역분권을 시행해 온 역사적 배경과 과정을 살펴보고 현재 각 지역기관과 단체들이 행하는 역할과 문제점 그리고 향후 전망을 면밀히 살펴보는 것은 우리나라에 창조적으로 적용할 농촌정책의 지역분권화를 논의하는 데 도움이 된다 하겠다.

1.2. 연구의 목적

이 연구는 최근 2000년대 이래 본격적으로 추진되고 있는 영국 농촌정책의 전개 과정과 추진상의 문제점 그리고 영국에서 논의되고 있는 농촌정책의 개선 방향을 체계적으로 분석함을 주된 목적으로 한다. 이러한 목적을 보다 철저히 수행하기 위해 EU 내에서도 또 다른 특성을 가지는 독일과의 비교 분석을 시도하여 영국 농촌정책이 가지는 독특성과 한계점을 고찰하였다. 영국에 대한 사례 분석은 현재 우리나라에서 추진하고 있는 농촌정책의 수립과 실시체계와 관련하여 유용한 시사점을 제공하는 것을 또 하나의 목적으로 하고 있다.

2. 선행 연구 검토

우리나라에서 수행된 EU나 영국의 농촌발전정책에 대한 연구는 대부분 개별 정책 프로그램이나 사례를 소개하는 것에 그치고 있고, 정책의 구체적인 시행체계와 각 기관 및 단체들 간의 관계에 대한 연구는 최근에 발표된 박진도 등(2004)의 연구보고서가 유일하다고 할 수 있다. 그러나 이 연구는 1999년 Agenda 2000 개혁 이후에 각 EU 회원국에서 실시되고 있는 농촌개발정책에 초점을 두고 있기 때문에 실제 2000년 이전의 농촌개발정책 내용과 체계에서 무엇이 어떻게 변화되어 왔는지를 파악하기 어렵다.

한편, 김태연(2004)은 농업정책과 농촌정책의 개념 구분을 시도하고 EU 지역정책의 변화과정 및 영국의 농촌발전정책과 사례를 소개하였다. 그러나 이 연구 또한 영국의 전반적인 행정체계에 대한 설명 없이 정책의 추진 과정을 논의하고 있으며 각 지역기관 및 단체들이 정책 시행 과정에 어떻게 참여하고 있는지를 알기 어렵다.

강현수 등(2003)은 EU 회원국들의 지역발전정책의 변화과정과 사례를 소개한 연구이다. 영국과 관련해서는 지역발전정책의 역사적 변화과정을 자세히 서술하고 있으나 여전히 정책 내용 및 주요 관리 기구의 변화에 초점을 두고 있으며 특히 농촌개발정책과 관련해서 중앙과 지방간에 어떤 체계를 형성하여 정책이 실시되었는지는 주요 대상이 아니었다.

상향식 농촌개발정책의 대표적인 사례인 EU의 LEADER 프로그램을 소개한 연구로는 박진도 등(2002)이 있다. LEADER 프로그램에 관한 EU의 문헌과 사례 지역에 관한 논문을 중심으로 정리한 것이며 상향식 농촌개발정책의 내용과 실시체계를 개괄적으로 소개한 최초의 연구로서의 의의가 있다. 그러나 실제 사례 지역에 대한 현장조사 및 면접조

사가 이루어지지 않았기 때문에 LEADER 사업의 형성과정과 이후 모니터링 및 평가와 관련해서 지역단체와 중앙정부 그리고 EU가 어떤 관계를 갖고 있는지 구체적으로 보여 주지 못하는 한계점이 있다.

결국 EU 및 영국의 농촌발전정책이 기존의 하향식 중앙집권적 정책수행방식에서 어떻게 상향식 지역분권적 정책수행방식으로 변화되었는가를 파악하기 위해서는 역사적 관점에서 농촌 또는 지역정책에 참여하고 있는 기관과 단체들의 역할, 구조 그리고 정책 실시체계의 변화 과정에 대한 조사가 필요하지만 현재까지 우리나라에서 이러한 각각의 변화 과정에 대한 일관된 연구는 찾아보기 어렵다.

이 연구는 EU와 영국의 농촌 및 지역발전 정책에 관련된 단체 및 정책실시 체계를 총괄적으로 다루고 있는 연구로서 향후 우리나라에 적합한 지역 분권적 농촌발전정책의 실시체계를 형성·실시함에 있어서 좋은 사례가 될 수 있는 기초 연구로서의 의의가 있다고 할 수 있다.

3. 연구 방법과 내용 구성

3.1. 연구 범위 및 방법

이 연구는 농촌지역에 적용된 경제사회개발정책을 기본적인 대상으로 한다. 그러나 농촌에서 이루어지는 경제사회활동이 모두 농업이나 농민만을 위한 것이 아니기 때문에 기존에 농업정책을 다루었던 중앙정부 부처의 정책에 한정하기는 어렵다. 또한 EU 농촌개발정책이 일정부분 지역정책의 발전으로부터 영향을 받은 측면이 있기 때문에 EU 정책의 영향에 따라 기존에 지역개발정책을 다루었던 다른 중앙

정부 부처의 정책을 고려하지 않을 수 없다. 따라서 이 연구에서는 정책 프로그램 내에 농업이나 농가를 지원 대상으로 하고 있는 정책을 대상으로 하였다. 이 연구의 정책적인 범위는 2000년부터 시작된 영국 환경식품농촌부의 농촌발전 프로그램과 지역정책의 일환으로 1988년부터 실시되고 있는 구조기금 정책 중 목적5b, 목적1 정책 그리고 LEADER 프로그램을 포함한다.

한편, 정책 자체의 변화 내지는 개혁과정을 검토하는 경우 해당 농촌정책의 성과와 문제점을 포함한 전반적인 내용이 논의되어야 한다. 그러나 이 연구는 일정한 농촌정책의 실시체계가 중앙집권적인 형태에서 지역분권적인 체계로 변화되는 과정을 살펴보는 것이므로 정책의 기본적인 목적과 내용 그리고 예산 계획 부분은 간단한 개요만을 언급하고 주요 초점은 각 정책의 세부적인 실시체계와 그 특징을 살펴보는 것에 두었다. 이에 따라 이 연구 범위는 농업 및 농가에 대한 지원이 포함되어 있는 중요 농촌 및 지역개발 정책을 대상으로 그 실시체계의 지역분권적인 성격과 특징을 밝히는 것이다.

이 연구는 문헌 연구와 정책 담당자와의 면담조사 등의 방법을 적용하여 수행되었다. EU에서 발행되는 각종 법안과 정책 문헌을 조사함으로써 EU 농촌 및 지역개발정책의 역사적 변천 과정을 연구하였다. 또한 영국의 농촌 및 지역개발 관련 부처에서 발표한 각종 정책보고서, 실시계획, 연구보고서 등을 참조하여 영국 농촌정책에 대한 논의를 전개하였다. 또한 농촌 및 지역개발 정책의 분권화에 관한 논문을 참고로 하여 현재 진행 중인 EU와 영국 정책의 특징과 문제점을 살펴보았다.

문헌 연구를 통해 파악할 수 없는 부분에 대해서는 영국 정부 및 각 지역 담당자와의 면담조사를 병행하였다. 제4장에서 기술하는 각 정책의 구체적인 실시체계와 예산의 지원과정은 이러한 정책 담당자와

의 면담조사를 통해서 얻은 결과이다.

3.2. 연구 내용 구성

연구 내용 및 보고서의 구성은 다음과 같다.

제2장에서는 영국의 지방행정제도와 지역분권체계의 성격에 대해서 살펴본다. 이 연구는 정책실시 과정에서 지역분권화가 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보는 것이므로 기본적으로 영국의 지방자체제도의 체계를 이해하는 것이 필요하다. 또한 영국의 경우 지역분권체제는 지방자치단체로의 권한 이양을 의미하는 지방분권과는 다른 개념에서 논의될 필요가 있다. 그래서 영국 지역분권체제가 어떤 구조에서 실시되고 있는지 개략적으로 살펴본다.

제3장에서는 이 연구에서 논의하고 있는 농촌정책들은 어떤 역사적 단계를 거쳐 형성되었는지 살펴본다. 그리고 농촌정책이 형성되는 시기의 정책은 어떠한 내용으로 구성되어 있는지 살펴본다. 형성기의 농촌정책은 EU의 목적5b 정책으로 대표되는데, 이 목적5b 정책이 영국에서 어떻게 실시되었는지 분석한다.

제4장에서는 1999년 Agenda 2000의 개혁을 통해 EU 차원에서 농촌발전정책이 공식적으로 시행된 이후에 영국에서 나타난 주요 농촌정책의 내용과 실시체계를 분석한다. 여기서는 전반적인 실시체계와 함께 개별 정책에 대한 사례 분석을 통해 정책의 실시과정과 운영절차를 심도 있게 분석한다.

제5장에서는 독일의 농촌정책과 영국의 정책을 비교한다. 이는 같은 EU 회원국이라고 하더라도 각국의 정치적, 제도적 체계상의 차이로 정책의 수행체계와 방식이 서로 차별적일 수 있음을 보이기 위함이다. 또한 독일과의 비교를 통해 영국 농촌정책이 가지는 독특성과

한계점을 분명히 할 수 있다. 여기서는 지방분권화의 역사와 전통이 다르기 때문에 나타나는 농촌정책의 추진 방식과 내용상의 차이점을 고찰한다.

마지막 제6장에서는 농촌정책의 개혁 방향을 최근 영국에서 논의되고 있는 지역분권화의 두 가지 경로와 연관하여 고찰하고, 영국 사례가 우리에게 주는 시사점을 제시한다.

제 2 장

영국 지방행정제도와 지역분권체제

1. 지방행정제도의 특징

1.1. 지방자치단체의 구성

유럽 국가들은 각각 서로 다른 정부 및 지방자치 체제를 갖고 있기 때문에 각 국가 내의 정책을 추진하는 체계뿐만 아니라 EU 집행위원회와의 관계에서도 서로 다른 형태를 취하고 있다. 지방자치단체의 독립적인 권한이 전통적으로 강한 독일이나 이태리의 경우는 각 지방자치단체가 EU와 실제적인 협상을 진행하고 중앙정부는 단지 총괄관리 역할을 하고 있는데 반해, 중앙정부의 역할이 전통적으로 강한 영국과 프랑스의 경우는 중앙정부 부처가 실질적인 역할을 수행하고 각 지방자치단체는 중앙부처의 결정에 따르게 된다. 즉, 영국은 유럽 내에서도 다른 국가들에 비해 상대적으로 중앙집권적인 국가이며 지방자치단체의 역할은 상당히 제한되어 있다. 다만, 이러한 중앙집권적인 정책시행의 전통이 최근 상당히 지방분권을 강화하는 방향으로 변화되고 있는 것에 주목할 필요가 있다.

영국은 지방자치단체의 권한과 의무를 성문화한 단일의 헌법적 규

정을 두고 있지 않다. 이에 따라 오랜 기간 동안 확립된 관례와 시대 변화에 따라 적용되어온 일련의 제도들에 의하여 지방행정이 진행되고 있으며, 여기서 주로 적용되는 것이 의회법, 관습법, 판례 등이다. 이러한 법률은 영국의회에서 제정되고 영국 지방자치단체의 권한을 귀속한다. 즉, 영국은 지방자치단체에 특별한 독립적인 법적 권한을 부여하고 있지 않기 때문에 지방자치단체는 행정적으로 단지 영국의회의 결정에 종속되어 있다고 할 수 있다(김병국 1997). 이와 같은 중앙과 지방간의 관계 속에서 각 지역은 별도의 지방의회(Local Council)와 지방자치단체(Local Authority)를 갖고 있지만 실제적으로 선거에 의해 지방의회가 구성되면 이들 의회 의원이 집행부까지 담당하여 행정기능을 책임지는 일원적인 형태를 갖고 있다. 즉, 지방의회가 의결기능뿐만 아니라 집행 기능도 담당하는 것이다.

각 지방에서 지방행정을 책임지는 시장(mayor)은 지방의회 의원 중에서 선출된다. 그러나 이러한 시장은 형식적인 자치단체의 리더로서 전체적인 사무를 관리하고 의전업무를 수행하지만 시정에 대한 정책결정권을 갖고 있지는 않다. 따라서 지자체가 수행하고자 하는 정책사업에 대한 결정은 대부분 의회 내에 구성된 위원회(committees)에서 이루어지며, 최종적으로 의원들이 공동으로 결정하고 집행책임 또한 공동으로 진다. 결정된 정책에 대한 구체적인 행정의 집행은 고용된 행정전문가인 책임집행관(Chief Executive)에게 맡겨진다. 이 책임집행관은 자신을 고용한 의회의 결정사항을 이행하는 데 책임을 질 뿐이며 정책의 의사결정 과정에 참여하지 않는 것이 원칙이다.

그림 2-1. 잉글랜드의 카운티 구분

1.2. 자치단체의 계층구조

영국의 지방행정구역은 전통적으로 상위 자치단체인 카운티(County Council)와 하위 자치단체인 디스트릭트(District Council)로 구성되는 2단계 계층구조를 갖고 있다. 그러나 런던 등 대도시지역은 1986년 대처정부 하에서 상위(카운티) 자치단체를 폐지하고 하위(디스트릭트) 자치단체로 그 기능을 통합하는 단일계층제로 변경되었다. 이는 1975년 재정위기를 겪으면서 중앙정부와 지방정부 간의 대립이 심화되었고, 이 과정에서 상위 자치단체와 하위 자치단체 간의 기능 중복과 지방자치단체에 대한 중앙정부의 통제를 강화하기 위해서 취해진 조치였다.

1997년 노동당 정부가 출범하여 런던광역시가 부활되면서 2단계 계층구조로 다시 전환되었으나 다른 대도시 지역은 여전히 단일계층제가 유지하고 있다. 하지만 농촌지역은 과거부터 지속적으로 2단계 계층구조가 유지되고 있다. 그림 <2-1>에서 보는 것처럼, 현재 34개 카운티가 있으면 세부적으로 총 238개의 디스트릭트가 있다.

1.3. 지방자치단체의 권한

의원내각제를 채택하고 있는 영국에서는 모든 법률은 의회에서 제정되고 있다. 앞서 밝힌 것처럼, 지방자치단체는 독립적인 입법권한이 없기 때문에 의회에서 제정된 법률에 의해서만 행동하고 의회에서 제정된 법률 이외의 사항에 대해서는 어떠한 권한도 갖고 있지 않다. 즉, 지방자치단체의 의무, 권한, 지방의원 선출, 조직 및 사무 등 모든 사항이 의회에서 제정되는 입법내용에 따라서 좌우되는 것이다. 따라서 지방자치단체가 스스로 새로운 업무를 하려고 할 경우는 의회의 성문법이 필요하고, 이를 성취하기 위해 해당 지역 국회의원을 통해서

새로운 법을 제정하도록 노력해야 한다. 결국, 지방자치단체의 사무권한이 법률에 근거하고 있기 때문에 중앙정부가 세부적이고 의무적인 행정사무를 지시할 수 있고 따라서 지방자차단체의 실제적인 자율성이 상당히 제약받고 있는 것이 특징이다.

이들 지방자치단체에 대한 총괄적인 관리책임은 부총리실이 가지고 있으며, 구체적인 정책에 대한 권한과 책임은 관련 법령에 의하여 각 장관에게 부여된다. 지방자치단체가 법에서 정한 권한을 넘는 행위를 할 경우에는 월권행위로서 무효화된다(김병국 1997; 서필언 2005).

이와 같이 지방자치단체보다 전통적으로 중앙정부의 권한이 강한 영국에서는 1997년 노동당 정부가 출범하면서 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 지역에는 자치권을 이양하였고, 잉글랜드에서도 지속적으로 각 지역으로 자치권을 이양하려고 시도하고 있다. 현재 대부분의 중앙정부 정책이 9개로 나뉜 광역지역(region)별로 실시되고 있기 때문에 노동당 정부는 2004년에 이들 지역에 주민투표에 의해 선출된 지역의회(북동부 지역)를 구성하려고 하였으나 주민의 반대로 무산된 바 있다.

1.4. 지방자치단체의 기능

지방자치단체가 수행하는 기능은 오랜 세월을 거치면서 주민의 생활과 관련되는 사항을 중심으로 발전하여 왔다. 그 주된 기능은 주로 지역과 주민의 복지에 관련된 사항으로서 교육, 사회복지 서비스, 소방, 쓰레기 수거, 주택, 여가시설의 설치와 관리 등이다. 이러한 기능은 상위 지자체인 카운티와 하위 지자체인 디스트릭트 간에 배분되어 있는데, 카운티는 전략적이고 비용이 많이 드는 사회보장, 교육과 같은 기능을 수행하며, 디스트릭트는 좀 더 지역적인 문제를 다룬다. 그

분담체계는 <표 2-1>에서 보는 바와 같다.

이러한 분담체계에서 알 수 있는 것은 우리나라와는 달리 영국에서 카운티와 디스트릭트는 상호간의 업무분야가 다른 별개의 조직체이며 디스트릭트가 하위 지자체라고 표현될 수는 있지만 카운티에 종속되어 있는 기관이 아니다. 예를 들면, 우리나라에서는 시군이 업무를 수행하기 위해서 읍면동 사무소의 조직과 기능을 이용하지만 영국의 경우 카운티의 업무는 카운티 자체 조직으로 수행하고 디스트릭트의 업무는 각 디스트릭트에서 별도로 진행된다.

표 2-1. 상·하위 자치단체별 기능 분담체계

기능	카운티	디스트릭트
교육	○	
주택		○
비상계획	○	
전략적계획	○	
교통계획	○	
대중교통	○	
고속도로	○	
치안·화재	○	
사회복지서비스	○	
도서관	○	
여가		○
쓰레기수거		○
쓰레기처리	○	
도로청소, 주차관리		○
세금징수		○

자료: 서필언(2005, 279)

이러한 지방자치단체간의 관계는 중앙정부와의 관계에서도 그대로 적용된다. 즉, 중앙정부 부처가 자신들이 담당하는 정책사업을 전국적으로 적용할 경우, 이는 대부분 자체적인 조직과 관련 기관을 통해서 이루어지며 각 지방의 카운티나 디스트릭트 행정조직을 이용하는 것은 매우 특수한 경우에 한정되어 있다.[2] 따라서 일반적으로 중앙부처에서 담당하는 농촌 및 지역개발 사업은 중앙부처를 중심으로 이루어지며 지방자치단체는 각 지방에서 이루어지는 각종 사업에 다른 공공단체가 참여하는 것과 같은 수준으로 참여하게 되는 것이다. 즉, 우리나라에서처럼 중앙부처 사업에 지자체가 지방예산을 투여하고 사업시행의 주체가 되는 것과는 달리 영국의 경우 지역개발 사업의 시행과정에서 지자체는 단순히 참여기관 중의 하나일 뿐이다.

이와 같이 지방행정기관의 기능이 우리나라와는 큰 차이가 나기 때문에 몇 가지 추가적인 의문이 제기되는데 그 중 한 가지가 우리나라 지방자치단체의 자체사업과 같은 지역개발사업이 어떻게 시행되고 있는가에 대한 의문이다. 여기서 일단 고려해야 할 문제는 지역개발 사업의 범위 문제이다. 지역개발 사업이 카운티나 디스트릭트의 기능 내에 있는 것이라면 자체적으로 사업을 형성해서 실시하는 것이 가능하다. 그러나 업무 영역 이외의 정책사업, 예를 들면 가공업체 지원 등과 같은 각종 사업체에 대한 시설투자비 지원은 불가능하다. 따라서 일반적으로 지역개발과 관련해서 지방자치단체의 역할은 매우 제한적이라고 할 수 있다. 다만, 지역개발의 시행을 위해 가장 기본적으로 필요한 지역계획(Regional Planning)은 디스트릭트 단위의 행정기관에서 작성해서 중앙부처의 승인을 받는다. 즉, 지역개발정책과 관련해서

---

[2] 중앙부처의 행정조치를 전 지역에 똑같이 적용하는 경우에 이러한 현상이 발생된다. 예를 들면, 식품위생법에 따른 식품취급기관에 관한 검사 등의 행정조치는 각 카운티 환경위생 담당자를 통해서 이루어진다.

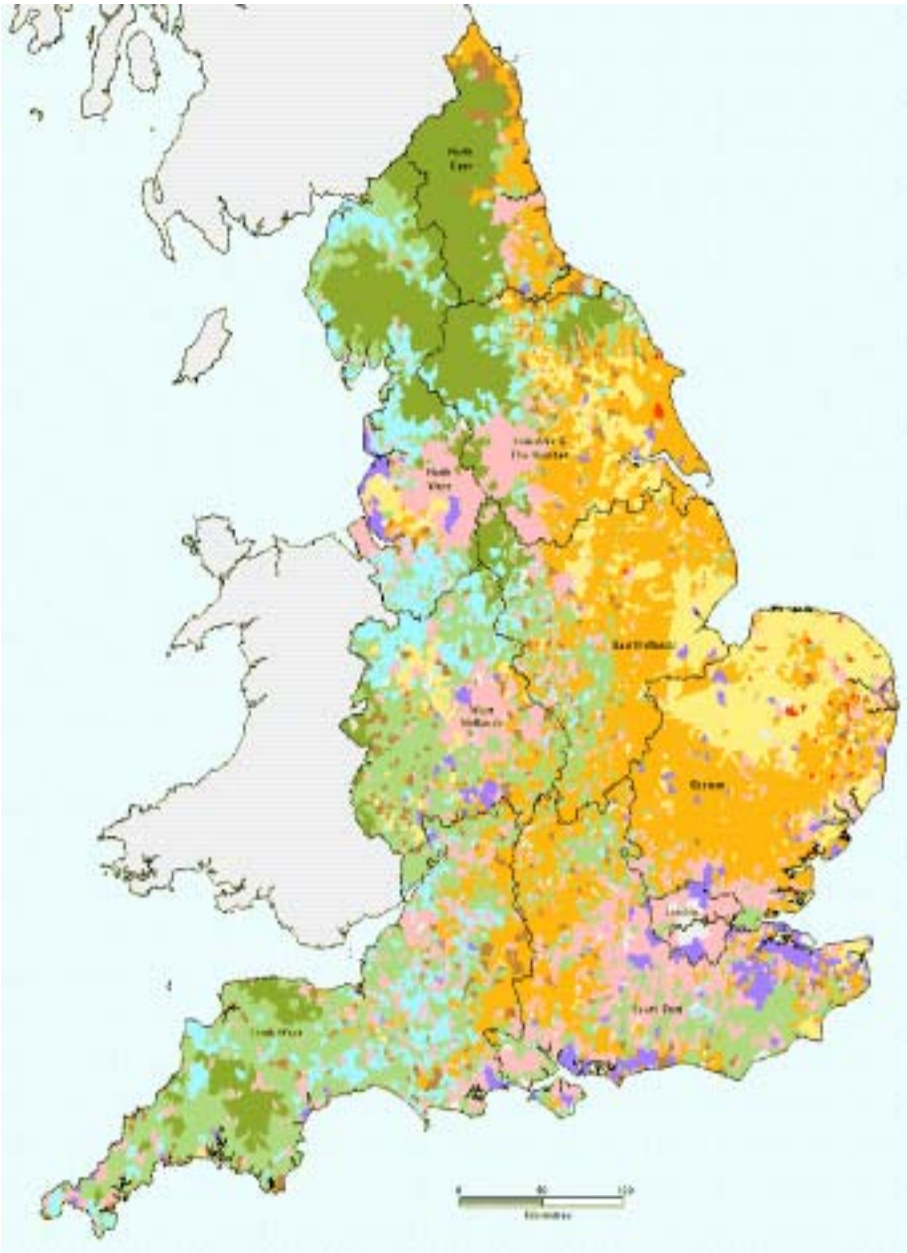
지방행정기관의 역할은 기본적인 토지이용계획을 작성하는 것에 한정된다고 할 수 있고 실제적인 사업의 집행은 개발업자나 공공단체가 주도하게 된다. 따라서 다음에서 살펴보는 지역기관들이 지역개발에서 중추적인 역할을 담당하는 것이다.

2. 지역분권의 구조와 성격

2.1. 지역분권체제의 구조

영국의 지역정책은 카운티와 디스트릭트라는 자치단체의 행정구역과 별도로 더욱 광범위하게 (잉글랜드) 전체지역을 9개로 구분하여 실시하고 있다<그림 2-2>. 즉, 영국의 지역분권체제는 카운티 및 디스트릭트 등의 지자체와 중앙정부와 관계에서 중앙정부의 비중이 더 큰 특성을 갖고 있다. 따라서 영국의 지역분권 개념은 지방분권이 의미하는 것보다는 좀 더 광역적인 차원에서 정책 결정과 집행이 이루어지는 것을 의미하며 다음의 두 가지 특징을 갖고 있다. 첫째, 지역개발사업의 특성상 일정한 행정구역 범위 내로 그 영향이 제한될 수 없는 점은 지방자치 행정구역 범위를 넘어서는 광역적인 경제개발 지역을 설정하는 형태로 정책의 통합적 효과를 제고하고 있다. 둘째, 광역적인 지역범위에서 행해지는 지역개발 정책을 추진하기 위해 별도의 지역적 추진체계가 형성되어 있다.

그림 2-2. 잉글랜드의 지역 구분



이러한 영국의 지역분권적 정책체계는 각 지역에서 중앙정부의 정책을 수행하기 위해 설치한 특별지방행정기관(Dependent field offices of a central ministry), 책임운영기관(Executive Agencies), 비정부 공공법인(Non-Departmental Public Bodies) 등의 세 가지 특별기구를 중심으로 운영되고 있다.

2.1.1. 특별지방행정기관

특별지방행정기관은 중앙부처의 일선조직으로서, 중앙부처가 사무를 지방자치단체에 맡기지 않고 직접 집행하기 위하여 지방에 설치한 국가기관을 말한다. 농촌정책과 관련해서 중앙정부 지역사무소(Government Offices for the Regions, GOs), 농촌개발서비스(Rural Development Service, RDS) 등의 기관이 대표적인 예이다.

가. 중앙정부 지역사무소(GO)

중앙정부 지역사무소는 1994년 당시 환경부, 고용부, 교통부, 통상산업부 등이 각각 별도로 설치하고 있던 지역사무소를 하나의 기구로 통합함으로써 탄생하게 되었다. 그 목적은 지역 단위에서 각 부처의 업무를 종합적이고 효율적으로 집행하며 당해 지역의 요구와 자치단체에 대한 창구를 일원화하기 위한 것이었다.

현재 런던지역을 포함해서 각 지역을 9개의 지역으로 나누어서 각각의 지역에 GO가 운영되고 있으며, 총 10개의 중앙정부 부처가 참여하고 있다. 총괄적으로 부총리실의 관할에 있으며, 부총리실의 지역협력국(Regional Coordination Unit)이 업무조정 및 연락사무를 담당한다.

GO에 파견되어 있는 각 부처의 직원들은 각 부처를 대신해서 직접 지역의 예산사업을 집행하고, 지역 기관에 위임된 사업을 감독하며, 중앙부처의 일부로서 정책의 개발과 평가에 관한 지역 단위 정보와 전망

을 제공하는 기능도 수행한다. 현재 구조기금에서 지원하는 각종 목적 정책과 LEADER+ 프로그램의 총괄적인 관리와 감독을 행하고 있다.

나. 농촌개발서비스(RDS)

농촌개발서비스는 기존에 각 지역에서 농업 및 농촌발전정책을 수행해 왔던 지역사무소(Regional Service Centre)와 농업·농촌보존청(Farming and Rural Conservation Agency, FRCA)이 서로 통합하여 2000년에 설립된 것이다. RDS의 주요 역할은 환경식품농촌부(DEFRA)를 대신해서 각 지역에서 농촌발전정책의 수립과 추진, 관리를 총괄적으로 책임지고 있는 기관이다.

일반적인 지역발전정책이 주로 중앙정부 지역사무소(GOs)를 주요 책임기관으로 선정하고 있는 것에 반해 잉글랜드 농촌개발프로그램(ERDP)만이 유일하게 별도의 환경식품농촌부(DEFRA) 지역 사무소인 RDS를 통해서 실시되고 있다. 이들은 일반 농민이나 사업자로부터 각 정책 참여지원서를 받고, 지원 사업을 선정하며, 지원사업에 대한 모니터링 과정을 담당하고 있다. 또한, 모니터링의 결과를 반영해서 사업자에게 보조금을 지급하도록 환경식품농촌부(DEFRA)의 책임운영기관인 농촌지불청(Rural Payment Agency, RPA)에 청구하는 역할을 한다.

2.1.2. 책임운영기관

책임운영기관은 공공서비스를 효율적으로 전달하기 위하여 집행 기능을 담당하는 행정기관으로서 정책 수립을 담당하는 기관과 분리하여 독립적으로 운영하고 있다. 책임운영기관의 직원은 공무원의 신분을 그대로 가지며, 운영 면에서 일반 행정기관보다 강한 독립성을 보장받기는 하지만 각 부처 조직의 일부로서 그 업무 성과에 대한 궁극

적인 책임은 장관이 진다. 대표적인 예로 환경식품농촌부(DEFRA)의 농촌지불청(RPA), 통상산업부(DTI)의 소규모 사업서비스(Small Business Service) 등이 있으며, 현재 총 107개의 책임운영기관이 있다.

가. 농촌지불청(RPA)

종래 EU의 공동농업정책(CAP) 관련 예산을 다루면서 농민들에게 보조금을 지급해 왔던 CAP 보조금 지급부(CAP Paying Agency)와 정책 개입위원회(Intervention board)가 통합되어 설립된 것이 농촌지불청(RPA)이다. RPA는 2001년 10월 16일 창설되었으며 CAP 정책에 대한 자금지급업무를 통합·인수한 것으로 EU에서 영국에 지급하는 유럽농업지도보증기금(EAGGF) 보증부문 예산을 관리·집행하고 있다.

농촌개발프로그램에 관련된 모든 지원금은 지역사무소인 농촌개발서비스부의 신청에 따라 RPA가 직접 해당 사업자에게 지급하지만, 예외로 잉글랜드 농촌발전프로그램(ERDP) 중 조건불리지역사업(Hill Farm Allowance)의 경우는 실제 행정까지 담당하고 있다.

RPA는 현재 런던 인근의 레딩에 본부를 두고 다른 5개 지역에 지역 사무소를 두고 있으며 각각의 전담 업무가 다소 상이하다. 즉, RPA의 지역사무소는 단순히 RPA의 각 부서들이 기능적으로 분할된 것이며 직접 해당 사무소가 입지한 지역에 관한 업무를 담당하지 않는다.

2.1.3 비정부 공공법인(Non-Departmental Public Bodies)

비정부 공공법인(NDPB)은 정부의 예산 지원을 받아 정부와 관련된 공적 기능을 수행하는 기관을 이르는 용어다. NDPB는 다시 집행 NDPB, 자문 NDPB, 심판 NDPB, 감시단 등 네 가지로 구분되며, 2003년 현재 총 811개의 비정부 공공법인이 운영되고 있다. 환경식품농촌

부(DEFRA)와 관련된 비정부 공공법인은 총 95개로 영국의 정부부처 중 세 번째로 많은 비정부 공공법인을 갖고 있다. 지역개발청(Regional Development Agencies, RDA), 전원청(Countryside Agency, CA), 환경청 (Environmental Agency) 등이 있다.

이런 점에서 영국의 지역분권체제는 지방자치단체 이외에 위와 같은 기관을 대상으로 한 권한위임을 포함하고 있다는 의미에서 중앙정부와 지자체 간의 권한위임을 일컫는 지방분권보다는 광의로 해석될 수 있다(김병국 1997).

가. 지역개발청(RDA)

RDA는 행정체계상으로는 통상산업부(DTI)에 관련되어 있지만, 상대적으로 중앙부처와 독립적인 관계를 유지하면서 각 지역발전에 중요한 역할을 하는 집행 비정부 공공법인(Executive NDPB)이다. 영국의 각 지역에서 9개로 구분된 RDA는 1999년에 본격적인 지역발전업무를 수행하기 시작하였고, 각 지역에서 RDA의 설립은 그 전부터 각 지역에서 활동해 오던 몇 개의 비정부 공공법인(Non-Departmental Public Bodies)이 통합되면서 이루어졌다. 따라서 통합된 단체의 명칭과 성격은 각 지역별로 차이가 있지만, 그 공통점은 지역의 경제적, 사회적, 문화적 특성에 대한 이해를 바탕으로 하고 있다는 것이다.

이와 같은 지역에 대한 인식을 바탕으로 RDA는 농촌발전을 포괄하는 총체적인 지역발전의 전략적인 방향을 제시하고, 각각의 정책에 중추적인 파트너로 참여하면서 각 프로그램들이 상호 보완적인 효과를 갖도록 유도하는 역할을 하고 있다.

RDA에 대한 중앙정부의 재정지원은 각 RDA가 제시하는 지역발전전략계획(corporate plan)에 따른 단일프로그램으로 지원된다. 즉, 부총리실에 지역발전전략계획에 따른 예산지원 신청을 하면, 이후 부총리

실 주관으로 총괄적으로 각 부처와 예산지원을 협의하고 지원부처에 대한 별도의 구분 없이 단일포괄예산으로 RDA에 지원된다. 이 예산에 기반해서 각 RDA는 자신들이 계획한 지역발전의 우선과제에 투자하며, 때로는 독자적으로 일정한 발전프로젝트를 지원하기도 하고, 농촌발전정책 및 구조기금 정책에서 지원하는 프로젝트에 파트너로서 참여하여 일정부분의 예산을 추가지원하기도 한다.

그러나 아직까지 이들 RDA가 농촌발전프로그램에 참여하는 비중은 매우 제한적이다. 농촌지역의 식품산업 등에 대한 지원은 실시하고 있지만 농업이나 농민을 대상으로 한 지원은 아직 실시하지 않고 있다. RDA가 농촌발전에서 행할 수 있는 역할과 관련해서는 현재 많은 논의가 진행 중이다(Ward et. al. 2003).

나. 전원청(CA)

전원청은 환경식품농촌부(DEFRA)에 농촌에 관한 제반 문제에 대해 자문을 하고 DEFRA가 실시하고 있는 정책 이외에 농촌의 사회경제적 발전을 위한 정책사업을 실시하는 집행 NDPB이다. 1998년에는 농촌보존 및 개발정책을 강화하기 위해 오랫동안 농촌지역에 관한 정책자문 및 보존 프로그램을 수행하던 농촌개발위원회(Rural Development Commission - 1909년에 설립)와 전원위원회(Countryside Commission - 1949년에 설립)를 통합하여 비정부 공공법인으로 설립되었다.

전원청의 역할은 구체적인 지역발전 프로그램에 대한 지원보다는 연구 기능이 주를 이루고 있으며, DEFRA에 정책적 자문 기능을 수행한다. 구체적으로 전원관리인제도(Countryside Stewardship schemes)의 정책 시행 및 결과에 대한 경험을 바탕으로 앞으로의 개선, 보완점에 대한 자문을 한다. 그리고 소도읍육성사업(Market Town Regeneration

Scheme) 등과 같은 농촌지역의 사회경제적 발전에 중요한 몇 가지 지원사업도 수행하고 있다.

2.2. 지역분권의 성격

영국은 전통적으로 중앙정부는 국가 전반에 걸친 정책을 결정하고, 지자체는 지방주민의 일상생활과 관련된 정책을 결정하고 집행하는 이원화된 구조를 가지고 있다. 이러한 구조에서 지자체가 주민의 복지정책을 실질적으로 집행함으로써 많은 재정지출을 야기하게 되었고, 이에 따라 1975년 IMF 구제금융시기에 등장한 대처정부는 지자체에 대한 예산통제를 강화함으로써 중앙정부와 지자체 간의 갈등이 심화되었다. 즉, 지방자치단체의 행정상 자율성이 크게 제약되기 시작한 것이 대처정부 이후라고 할 수 있다. 이러한 영국의 중앙집권적인 행정체계가 1997년 노동당 정권의 등장이후 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에 대한 자치권 이양에 따라 좀 더 자율적인 지방자치를 강조하는 방향으로 변화되고 있다.

그러나 행정체계의 지방분권화와 중앙정부가 수행하는 지역개발 사업 등에 대한 지역분권화는 서로 다른 차원에서 논의되고 있다. 즉, 앞에서 살펴본 것처럼, 중앙부처와 지방행정기관간의 업무분담이 명확히 이루어져있고, 또 전통적으로 중앙부처의 정책사업은 중앙부처가 직접 자신들의 지역조직을 이용하여 시행하고 있기 때문에 지역개발 정책의 지역분권화는 일반행정체계가 아닌 정책사업의 결정 및 집행 권한의 (지방자치단체 이외의) 지역기관으로 이양 형태로 나타난다. 이에 따라 노동당 정부의 등장이후 최근까지 영국 정부가 특별지방행정기관, 책임운영기관, 비정부 공공법인 등으로 각종 정책사업의 결정 및 집행에 관한 업무를 이관하고 있는 것은 한편으로는 지방자

치단체의 기능을 제한함으로써 지방분권에 역행하는 것으로 비추어질 수 있다. 그러나 이것은 일반 행정과 경제정책 사업을 동일한 조직에서 담당하는 우리나라의 입장에서 보았을 때 이해되는 내용인 것이다. 이와 달리 지역개발 사업의 영향과 효과를 단지 일정한 행정구역 범위 내로 국한시키는 것이 현실적으로 불가능하다는 견지에서 보면, 영국에서처럼 행정상의 지방분권과 지역개발 사업의 지역분권을 명확히 구분하는 것이 오히려 지역개발 사업의 지역 내 또는 지역 간 통합적 효과를 제고하는 데 매우 유용한 것이 될 수 있다. 다시 말해 영국 농촌정책의 지역분권화 과정을 과거 중앙정부의 각종 권한이 어떻게 지방자치단체로 이양되고 지역개발사업에서 이들 지방자치단체의 역할이 어떻게 강화되었는지에 초점을 두는 것은 영국의 지역분권과 지방분권을 혼동하는 것이 된다.

이 연구에서는 영국 농촌정책의 지역분권화 과정을 과거 중앙부처에 집중되어 있었던 각종 정책의 결정 및 집행체계가 지역에서 어떠한 형태로 추진되는가를 살펴보기로 한다.

제 3 장

EU 및 영국의 농촌정책 전개과정

1. EU 농촌정책의 역사적 전개과정

1.1. EU 정책의 변화와 시기 구분

1957년 유럽 경제공동체(EEC) 창설이후 EU의 농촌 및 지역발전 관련 정책은 크게 4시기로 구분할 수 있다. 첫 번째 시기는 1957~73년까지의 기간으로 EU 차원에서 별도의 지역정책이 부재했던 시기였다. 이 당시에 농촌지역의 발전에 관련된 정책으로는 공동농업정책(CAP) 내의 구조정책이 유일했다.

두 번째 시기(1974-87)는 1974년부터 1988년 구조기금의 개혁이 이루어지기 전까지의 기간이다. 1974년 유럽 지역발전기금(European Regional Development Fund, ERDF)이 창설되면서 EU가 지역정책(Regional Policy)을 통해서 별도로 각 회원국의 지역정책을 지원했던 기간으로 농촌 및 낙후지역의 발전을 위해서 CAP의 구조정책과 지역발전정책이 병행되었던 시기이다. 그러나 1974년부터 시작된 EU의 지역정책은 CAP의 구조정책과 구분되어서 각각 산업부문별 지원정책에 중점을 두고 있었기 때문에 실제로 농업부문과 관련된 농촌개발은 1988년까

지 CAP의 농업구조정책에 의해서 이루어져 왔다고 볼 수 있다.

세 번째 시기(1988～99)는 1988년 이후 1999년 Agenda 2000 개혁 이전의 기간으로 농촌 및 낙후지역발전이 구조기금의 목적정책에 통합되어 운영되었다. 특히 농촌의 발전이 필요한 지역을 목적5b 지역으로 선정함으로써 EU에서 농촌발전정책이라는 명칭이 공식적으로 사용되기 시작하였다.

네 번째 시기는 Agenda 개혁 이후 2000년부터 현재까지의 기간으로 그 전까지 농업과 환경 분야에 치중했던 공동농업정책(CAP)이 공식적으로 CAP의 두 번째 축(second pillar)으로 농촌정책을 도입한 시기이다. 하지만 기존에 구조기금의 목적정책에서 수행되어 오던 농촌발전정책의 일부분은 여전히 구조기금으로 정책이 실시되는 체계를 갖고 있기 때문에, 농업구조정책과 농촌정책이 상호 결부되는 형태로 추진되고 있다.

1.2. 영국 농촌정책의 변화과정

EU의 정책과 마찬가지로 영국도 1987년까지는 독자적인 농촌정책을 갖지 않고 농업구조정책과 농산물시장정책 위주로 운영하였다. 비록 국토계획에 의한 지역정비사업이나 소규모 지역사회 개발사업들이 시행되기는 하였지만, 이것은 특정한 지역적·공간적 개념에 의해서 시행된 것은 아니었다. 이처럼 1987년까지 영국은 엄밀한 의미에서의 농촌정책을 수립하지 않고 산업발전 위주의 정책을 농촌지역에 적용해 왔다 할 수 있다.

영국에서 농촌에 대한 공간적 개념은 EU 구조기금의 개혁이 시작된 1988년부터 적용되었다. 이때 나타난 최초의 농촌정책이 목적5b 정책인데, 이 정책은 목적정책이 개편된 1999년까지 실시되었다.[3] EU

구조기금의 개혁에 따라 형성된 목적5b 정책은 EU 지역정책의 일환으로 실시되었기 때문에 정책의 주관 부서도 농림수산부가 아니라 통상산업부였고, 농업이나 농가에 대한 지원보다는 농촌지역의 경제적·사회적 여건개발, 자연환경 보존 등 비농업 부문에 대한 지원 형태로 실시되었다. 목적5b 정책은 이처럼 본격적인 농촌정책으로 한계를 갖고 있지만, 농촌정책의 선구자 역할을 했다는 점에 의의가 있다 할 수 있다.

농촌정책이 농업과 연결되어 본격적으로 활성화되기 시작한 것은 1999년 Agenda 2000의 개혁이 시작된 이후가 된다. 즉, EU가 농촌발전정책을 공식적으로 실시하기로 함에 따라 영국에서는 농림수산부(환경식품농촌부) 주도로 이전의 목적5b 정책(2000년 이후 목적2 정책에 통합)을 잉글랜드 농촌발전 프로그램(ERDP)으로 개발하였으며, 지역정책에 의한 농촌발전은 목적1 지역에 한정하여 실시하였다. 물론 목적1 지역에서 실시되는 농촌발전정책도 영국 정부의 농촌발전 프로그램(ERDP)과 유사하지만, 예산지원 주체와 실시체계가 서로 다르다는 차이점이 있다. 2000년 이후 실시되고 있는 농촌정책으로는 잉글랜드 농촌발전 프로그램(ERDP), 목적1지역 정책, LEADER+ 프로그램이 가장 대표적인 것이며, 그 밖에 EU 정책과 연관된 각종 소규모 개발사업들이 있다.

여기서 주목할 점은 EU 농촌발전 관련 정책의 변화가 당초 영국에 의해 촉발되었지만, 이것이 다시 영국 자체의 정책개혁을 야기하게 되었다는 사실이다. 다시 말해 1972년 EU 가입이후부터 영국은 지속적으로 공동농업정책(CAP)의 농업 생산관련 보조금을 지역정책에 대한 보조금으로 전환시키려고 시도하였고 그 과정에서 농촌발전과 연관된

---

[3] 목적정책 및 목적5b 정책의 내용에 대해서는 후술한다.

각종 정책을 CAP가 도입하기 시작하였던 것이다. 하지만 1988년 구조기금의 개혁으로 지역개발정책이 강화되기 시작한 이후에는 EU의 정책 변화에 따라 영국의 발전정책도 그 내용과 수행체계를 변화시켜야 하는 상황에 직면하게 되었다. 이에 따라 1988년 이후는 EU 구조기금에서 지원하는 지역개발정책을 수행하기 위해, 그리고 1999년부터는 공식적으로 출범한 농촌발전정책을 본격화하기 위해 지역 및 지방 중심의 정책을 지속적으로 추진하게 되었다.

2. 영국의 초기 농촌정책: 목적5b 정책

2.1. 목적5b 정책의 개요

영국의 농촌정책은 EU 정책과 동일한 변화과정을 거치면서 분권화되고 있다고 볼 수 있다. 1988년 구조기금 개혁이 실시되기 이전은 주로 각 산업부문별 정책을 중앙정부가 주도적으로 집행하는 체계를 갖고 있었다. 이러한 하향식 중앙집권적 체계를 변화시킨 것이 1988년 구조기금 개혁에 따라 목적정책이 도입되면서부터이다. 특히, 농촌개발을 목적으로 하는 목적5b 정책의 실시와 함께 지역주도적인 농촌정책이 시작되었다.

지역분권적인 농촌정책을 처음으로 실시한 구조기금의 목적5b 정책은 EU뿐만 아니라 영국에 있어서도 매우 새로운 시도였다. 이는 다른 목적 지역에 적용되는 정책이 주로 기존의 산업성장 중심에서 다양한 사회경제적 발전을 위한 프로그램들을 결합한 것인 반면에 목적5b 정책의 경우는 지역경제 성장에 중추적인 역할을 하지 못하는 농업이

주된 산업인 농촌지역을 대상으로 하는 것이기 때문이다. 즉, 목적5b 정책은 단순히 지역 중심적인 추진 체계를 정비하는 것 이외에 농촌지역의 지속 가능한 발전을 위해 장기적으로 핵심적인 경제활동이 무엇인가도 결정해야 하는 이중의 문제를 안고 있었던 것이다. 따라서 목적5b 정책이 시행된 1988년부터 1999년까지의 기간은 EU 공동농업정책(CAP)의 농업구조정책을 농촌정책으로 전환시키는 과도기적인 기간이라고 볼 수 있다.

지역분권적 형태로 도입된 목적5b 정책은 실시된 지역별로 서로 차별적인 계획을 갖고 있었다. 이런 점을 고려하여 여기서는 목적5b 정책의 일반적 내용을 먼저 고찰하고, 그다음으로 사례 지역 연구를 통해 이 정책이 어떻게 구체화되었는지를 분석한다.

먼저 일반 현황을 살펴보면, 영국에서는 1988～93년 동안에 4곳의 지역이 목적5b로 지정되었고, 1994～99년 동안에는 총 11개 지역이 목적5b로 지정되었다. 제2차 기간 EU 구조기금에 총 8억 1,900만 ECU[4](1994년 가격)를 지원하기로 계획하였고, 이중 유럽 지역개발기금(ERDF)이 5억 3,200만 ECU로 65%, 유럽사회기금(ESF)이 1억 3,600만 ECU로 17%, 그리고 유럽 농업지도보증기금(EAGGF) 지도부문에서 1억 5,100만 ECU로 총 지원액의 18%를 차지하고 있다.

영국의 11개 지역에 대해서 구조기금 예산의 지원 분야와 비율은 <표 3-1>과 같다. 이를 보면 일반 비농업 부문 사업과 하부구조 개선사업 등에 대해서는 주로 유럽 지역개발기금(ERDF)이 지원하는 반면, 직업교육은 유럽사회기금(ESF) 그리고 농업 및 환경보존 조치에 대해서는 유럽 농업지도보증기금(EAGGF)에서 지원하도록 계획되었다.

---

[4] ECU는 EU의 통화가 유로(Euro)로 통일되기 이전의 통화단위이다.

표 3-1. 목적5b 지역 예산 지출계획

단위: 백만 ECU (1994년 불변가격)

	ERDF		ESF		EAGGF	
	ECU	%	ECU	%	ECU	%
사업지원	124.36	23	4.15	3	5.40	4
인프라 건설, 투자 및 R&D	169.42	32	4.80	4	1.76	1
관광사업지원	54.66	10	1.40	1	19.96	13
관광자원 개발 및 개선	40.40	8	-	-	-	-
관광시설 및 인프라 개선	39.05	7	-	-	-	-
농업부문 사업 지원 및 개발	-	-	-	-	30.67	20
농업 다원화 지원 및 개발	5.90	1	-	-	40.95	27
농업 인프라 개선	1.71	0.3	0.80	1	-	-
직업훈련 시설 개선	7.32	1	85.76	63	-	-
환경관리 기술교육	-	-	5.18	4	-	-
관광 관련 기술교육	-	-	22.06	16	-	-
농업기술 교육	-	-	7.33	5	-	-
환경자원의 보존	-	-	-	-	-	-
환경보호 조치 지원	24.75	5	-	-	42.40	28
지역 사회의 부흥과 개발	58.77	11	-	-	1.00	0.7
기술적 지원	23.77	4	3.66	3	2.39	2
총계	532.62	100	136.05	100	150.71	100

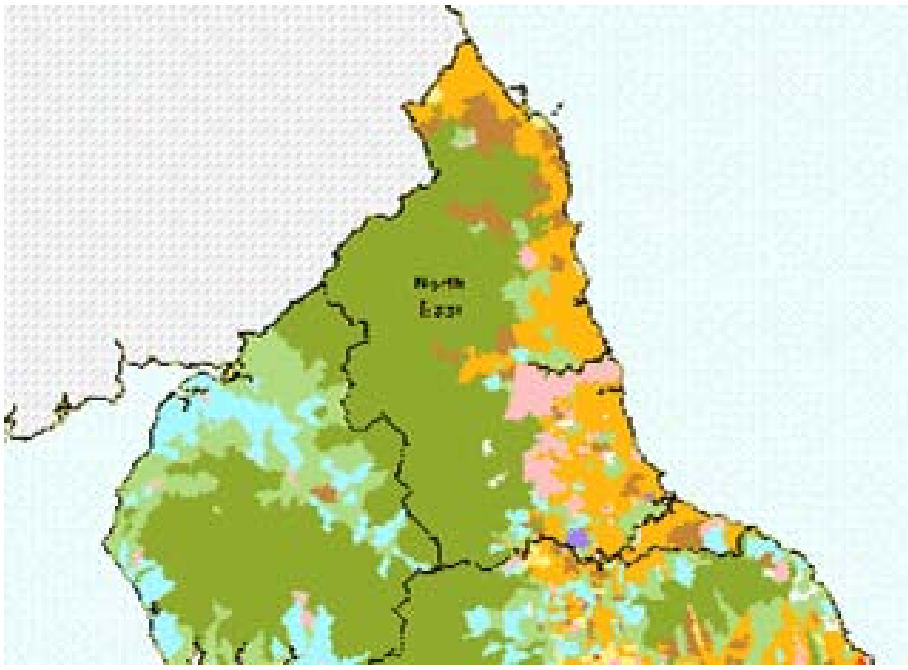
자료: CEC(1998)

2.2. 잉글랜드 북부 지역 사례

가. 추진사업 내역

목적5b 정책을 실시한 잉글랜드 북부 지역의 사례를 살펴보면, 이 지역은 'Northern Uplands'라고 불리는 곳으로 목적5b 지역으로 선정된 잉글랜드의 6개 지역 중 가장 넓은 면적을 차지하고 있다. 북부 지역의 6개 카운티에 걸쳐 있는 이 지역은 총 14,286km^2 면적에 약 374,000명의 인구로 구성되어 있고, 인구밀도가 km^{2}당 26명으로 잉글랜드의 목적5b 지역 중 가장 낮은 인구밀도를 나타내고 있다.

그림 3-1. 잉글랜드 북동부지역



잉글랜드에서 가장 넓은 조건불리지역과 중복되는 이 지역은 EU 구조기금의 지역선정에 관한 3가지 기준[5] 모두에 해당되며 전통적으로 농업적인 특성을 가진 지역이라고 할 수 있다.

표 3-2. 잉글랜드 북부지역 목적5b 정책의 예산계획

단위: 백만 ECU

중점과제	정책적 조치	EU	UK	민간	총계
경제개발 및 다원화 지원	신규 및 기존사업 발전 자문 (ERDF)	15.39	13.85	1.54	30.79
	인프라 개발 및 공급 (ERDF)	15.39	26.44	2.94	44.76
	농업 다원화 개발 (EAGGF)	6.75	5.05	5.05	16.85
	사업 발전을 위한 교육 (ESF)	7.79	9.51	1.73	19.05
	중소기업 등 자영업자 지원 (ESF)	1.94	2.37	0.43	4.74
관광업 지원	관광 인프라의 개발 및 개선 (ERDF)	11.65	20.43	2.27	34.35
	지역 관광 홍보 (ERDF)	2.95	3.21	0.35	6.49
	농가의 관광업 지원 (EAGGF)	4.05	3.04	3.04	10.12
	관광업 종사자에 대한 교육(ESF)	1.62	1.99	0.37	3.95
지역 사회개발	지역 서비스 및 인프라 개발 (ERDF)	8.10	7.29	0.81	16.19
	농촌공동체 경제사회 조치 지원 (EAGGF)	5.40	4.05	4.05	13.49
	농촌지역에 직업교육 지원 (ESF)	2.42	2.96	0.54	5.92
환경개선 및 관리	지역 사회 및 경관의 개선 (ERDF)	9.72	8.75	0.97	19.44
	지역 환경보존 및 산림지 확대 (EAGGF)	10.14	7.59	7.59	25.33
	자연환경 보존 조치 지원 (ESF)	2.02	2.47	0.45	4.93
기술적 지원		2.60	3.12	-	5.72
총 계		107.59	121.63	32.16	261.38

자료 : GONE(1994)

[5] ① 농업고용 비율이 높은 지역, ② 농업소득이 낮은 지역, ③ 인구 밀도가 낮거나 인구 감소 추세가 있는 지역

이 지역의 포괄발전계획서(single programming document)에 따르면 (GONE, 1994), 지역발전의 궁극적인 목표는 지역의 낮은 인구밀도와 오지의 문제점에 적절히 대응하고 해결방법을 모색하도록 하기 위해 경제적 사회적 인프라를 개선하고 좀 더 지속가능하고 다원화된 경제와 환경을 형성하는 것이라고 밝히고 있다. 결국 이 지역의 발전 전략은 지속 가능한 사회와 경제를 형성하는 것이다.

지속 가능한 경제를 형성하기 위해서 중점을 두고 있는 것은 지역사업 및 산업의 다원화, 산업 인프라와 서비스, 인적 자원 개발, 관광산업의 잠재력 개발, 타 지역과의 연결성 강화 등 5가지 분야이다. 그리고 지속 가능한 사회를 형성하기 위해서는 지역 내의 공동체 조직과 지원 시스템 개발, 공동체 지원 강화, 환경관리 및 개선, 그리고 지역의 농지보존 등 5가지 분야에 중점을 두고 있다. 이러한 전략과 중점 목표에 따라 선정된 우선과제들과 이에 대한 정책적 사업들 그리고 계획된 예산은 <표 3-2>와 같이 요약될 수 있다.

나. 추진 체계와 방식

1994년 제2차 구조기금 정책기간에 잉글랜드 북부 목적5b 지역으로 선정된 지역이 6개 카운티에 걸쳐 있었다. 따라서 목적5b 사업을 총괄적으로 관리하기 위해 전체지역을 포괄하는 모니터링 위원회(Programme Monitoring Committee)와 각각 2개의 카운티를 포괄하는 3개의 지역모니터링 위원회로 구성되어 운영되었다.

전체 지역을 총괄하는 모니터링 위원회는 총 46명으로 구성되는데,[6] 이들은 목적5b 지역 선정을 위한 신청서 및 지역계획의 작성 과정에

[6] EU 집행위원회 대표자 3명, 영국중앙부처 및 각 지역사무소 대표자 9명, 각 카운티 대표자 6명, 지역 공공단체 9명, 기타 전문단체로부터 18명, 위원장 1명을 포함해서 총 46명으로 구성되어 있다.

참여했던 기관이나 단체 대표자들이다. 모니터링 위원회는 지역발전의 총체적인 전략과 중점과제를 형성하는 것뿐만 아니라 실제 운영에 책임을 지고, 필요한 각종 관련 규정을 결정하고, 특히 사업의 선발규정을 결정한다. 이 위원회는 통상 일년에 두 차례 열리게 되어 있기 때문에 일상적인 업무는 하위의 지역모니터링 위원회에서 담당한다.

지역 내 총 3개의 지역 모니터링 위원회는 각각 인근 카운티 2개를 합친 것으로 해당 지역에서 사업의 선정 및 기타 정책의 운영과 관련된 사항을 결정하며 전체 모니터링 위원회에 보고한다. 각 지역 모니터링 위원회의 책임자는 해당 지역 중앙정부 지역사무소의 대표자가 맡고 전체 위원회와 유사한 규모의 위원들로 구성되지만 EU 대표자는 참여하지 않고 대신 좀 더 많은 민간단체들이 참여하고 있다.

각각의 지역모니터링위원회는 프로그램 운영책임자(Programme Secretariat)를 두고 있다. 이들은 실제 지원된 사업에 대해서 평가하고 지원수준을 일차로 결정하며 이를 지역 모니터링 위원회 보고하여 결정토록 하는 역할을 한다. 또한 지역 모니터링 위원회의 결정사항을 각 지원자에게 통보하고 이들에게 지원금을 지급하는 창구 역할을 하며, 각각의 사업을 모니터링하고 평가하는 책임이 있다. 이들은 중앙정부 지역사무소의 직원들과 관련 단체들이 파견한 직원들로 구성된 팀을 갖고 있으며 지역에서 이루어지는 모든 목적5b 프로그램들 간의 상호 협력을 추진하는 주체가 된다.

목적5b 정책의 지원은 크게 두 가지의 형태로 이루어져 있다. 첫째는 일정 규모 이상의 대규모 사업으로 사업 시행주체가 직접 지역 모니터링 위원회에 지원신청을 하는 것이다. 이 경우 지원자는 개인 사업자, 혹은 지역단체들 간의 파트너십이나 개별 사업자들의 공동조직이 될 수도 있다. 그러나 실제에 있어서는 목적5b 정책은 지원사업이 지역경제 및 사회발전에 미치는 공익성—고용창출, 외부투자 유인, 지

역발전전략과의 관련성, 다른 조치들과의 시너지 효과, 환경보존효과 등—을 주요 기준으로 하기 때문에 개별 사업자나 주민이 직접 지원금을 받기는 어려운 형편이었다.

둘째는 '지역단체 주도시책(Delegate Grant Scheme)'을 통해서 지원받는 것으로 가장 일반적인 경우이다. 이것은 지역기관과 단체들이 파트너십을 형성(예를 들어, 각각 일정 규모의 예산지원)해서 지역발전을 위한 정책사업(Schemes)을 수립하고 이 정책사업에 개별 사업자 또는 지역 주민조합이 정책자금의 지원을 신청하는 것이다. 이 경우는 각 정책사업별로 별도의 프로젝트 선발위원회와 모니터링을 위한 기구가 존재하며, 각 파트너들은 필요한 경우 사업자에게 부분적인 자금지원을 하기도 한다.

2.3. 목적5b 정책의 특징

중앙집권적인 농업구조정책을 지역분권적인 농촌정책으로 전환시키는 역할을 담당한 목적5b 정책은 크게 두 가지 과제를 갖고 있었다. 첫째는 농업부문에 대한 농촌경제의 의존성을 줄이고 비농업활동을 중심으로 한 지역경제의 성장, 즉 지역고용의 증가가 가능한가를 점검하는 것이었다. 둘째는 농업에 대한 전문성을 갖고 주로 농업활동을 지원하는 데에 초점을 두었던 농촌지역의 각종 기관과 단체들로 하여금 비농업활동을 지원하게 하고 또한 이런 능력을 배양시키는 것이었다.

물론, 이러한 두 가지 과제가 EU의 모든 목적5b 지역에 적용된 것은 아니다. 그러나 영국의 경우에는 이미 농촌지역경제의 중심이 농업활동에서 비농업활동으로 전환된 상태이기 때문에 농촌지역의 이러한 특성을 유지하면서 장기적 발전을 지속할 수 있는 체제의 형성이 필요한 상황이었다.

이러한 두 가지 과제를 수행함에 있어서 영국의 목적5b 정책은 다음과 같은 특징들을 보여 주고 있다.

첫째는 영국 역사상 처음으로 농가를 지원하는 정책이 농림수산부가 아닌 다른 추진기구에 의해서 시행되었다는 것이다. 물론, EU 구조기금 중 유럽 농업지도보증기금(EAGGF) 지도부문과 영국 농림수산부의 예산이 투자하고 있기 때문에 일정 정도 농림수산부가 관여하고 있기는 했지만 그 추진은 전적으로 당시 구조기금 정책을 담당하고 있던 통상산업부의 체계에 의해서 실시되었다. 이러한 추진 체계는 농가와 농업을 대상으로 한 정책에 대한 중앙정부 부처들 간의 협력과 조정 기능을 강화하는 계기를 제공하였다.

둘째로는 지역추진주체인 모니터링 위원회에 농업 분야와 비농업 분야를 포함하는 다양한 기관과 단체의 대표들이 참여하게 되었다는 점이다. 이는 농촌지역의 특성과 장기적인 발전 방향에 대한 각 부문의 역할을 총체적으로 고려할 수 있는 체제를 형성하는 것이었다. 각종 기관과 단체의 참여는 단지 모니터링 위원회에만 국한된 것이 아니며 실제 정책사업의 추진 과정에도 나타났는데, 이러한 참여는 각 지역의 농민단체, 지방행정기관, 직업훈련기관, 중소기업 지원기관, 대학 및 연구소 등으로 형성한 파트너십 형태로 시행되었다.

셋째로는 농업정책과 농촌정책이 분리되어 실시되고 있다는 것이다. 목적5b 정책이 실시되는 기간에도 EU의 공동농업정책(CAP)과 영국 정부의 중앙집권적인 농업정책은 강하게 실시되어 농가의 농업활동에 커다란 영향을 미치고 있었다. 따라서 목적5b 정책은 자연스럽게 농가의 농업활동에 대한 지원을 지원 대상에서 제외시켜 버렸으며 농가의 비농업적인 창업과 고용활동을 포함해서 농촌지역의 비농업 부문에 한정된 지원을 행하였다. 이러한 농업정책과 농촌정책 시행체계의 분리는 지역발전 과정에서 농업의 역할이 무엇인가에 대한 혼란을

초래(Kim 2004)하였으며, 이후에 실시된 Agenda 2000 개혁에서 농촌정책과 농업정책의 시행주체를 통합시키는 계기로 작용하였다.

제 4 장

영국 농촌정책의 실시과정 분석

1. 영국 농촌정책 개요

1999년 Agenda 2000의 시행 이후 영국 농촌정책은 그 전에 비해 다양한 형태로 분화되고 발전되었다. 첫 번째 형태는 1999년 이전에 실시되던 목적5b 정책이 잉글랜드 농촌발전 프로그램(ERDP)으로 개편된 것이었다. 이전의 목적5b 정책은 순전히 지역정책 차원에서 농촌개발을 추진한 것이었기 때문에 정책의 추진 주체도 농림수산부가 아닌 통상산업부였고, 개발내용도 농업과 관련이 없는 농촌개발에 중점이 놓여 있었다. 이것이 ERDP로 개편되면서 정책의 주체가 환경식품농촌부(DEFRA)로 되고 농업과 관련된 농촌개발까지 포함하는 형태로 바뀌게 되었다. 다만 두 정책의 공통점은 ERDP가 EU의 목적2 지역을 대상으로 하기 때문에 이전의 목적5b 지역과 내용적으로 겹치게 된다는 점에 있다. 따라서 특정 지역이나 지역 주민 입장에서 보면 이전의 목적5b 정책이 ERDP로 바뀌게 되었다고 볼 수 있다.

목적1 지역에 속하는 지역에서는 잉글랜드 농촌발전 프로그램(ERDP)이 적용되지 않고 목적1 정책에 입각한 농촌발전 프로그램이 실시되고 있는데, 이것이 영국 농촌정책의 두 번째 유형에 해당한다. 여기서는 정책의 추진 주체가 환경식품농촌부(DEFRA)가 아니고 다양한 부처에서 공동으로 추진하게 된다.

세 번째 유형은 2000년부터 시작되는 구조기금정책 제3기에 부응해서 새로 개발된 LEADER+ 프로그램에 의한 농촌개발사업이다. LEADER+는 지역의 지역활동그룹(Local Action Group)에 의한 민간 차원의 상향식 농촌개발로 EU에서 지원하는 프로그램이다. 이 밖에 영국 정부 자체에 의한 농촌정책이 있는데, 아직 부차적인 형태를 띠고 있다.

전반적으로 이들 정책들은 중앙집권적 형태로 추진되던 영국의 전통적 정책 추진체계를 지역분권화 형태로 변화시키는 역할을 하고 있다. 전통적으로 영국에서는 공공예산 지원의 효율성을 극대화하는 것이 정책사업의 중요한 목적이었기 때문에 대부분 중앙집권적인 형태로 이루어졌다. 하지만 1988년 EU의 구조기금에 의한 목적정책의 도입으로 지역분권적 방식의 정책 추진체계가 함께 도입되면서 중앙집권적인 형태와 지역분권적인 형태가 서로 혼합되게 되었다. 이러한 양상은 Agenda 2000에 의한 농촌발전정책의 시행으로 정책수행체계가 좀 더 지역주도 형태로 변화되고 있다 할 수 있다.

2. 잉글랜드 농촌발전 프로그램(ERDP)

2.1. 프로그램의 개요와 목표

2.1.1. 개요

잉글랜드 농촌발전 프로그램(ERDP)은 기본적으로 공동농업정책(CAP)의 농촌개발규정에 따라 시행되는 프로그램이다. 이에 따라 이 프로그램은 각 지역에서 자신의 실정에 맞는 사업을 도입하기보다는

EU 규정에 따라 중앙정부 차원에서 결정된 정책 프로그램을 지역에 적용하는 형태를 띠고 있다. 다시 말해 우선 마련된 전국적인 단위의 농촌발전계획에 근거해서 각 지역이 지역계획을 작성하는 방식으로 이루어진다. ERDP는 계획과정뿐만 아니라 실시과정에서도 중앙정부가 주도적인 역할을 하고 있다.

ERDP는 크게 전국계획과 지역계획의 두 부분으로 구성되어 있다. 전국계획은 환경식품농촌부(DEFRA)의 전신인 농림수산부(MAFF)에서 작성한 것으로 농촌지역의 현황과 농촌발전의 목표 그리고 7년간 운용될 예산과 정책의 내역이 포함되어 있다. 지역계획은 지방행정체계와 지리적 여건을 고려해서 구분된 9개의 지역에서 각각 작성된 것으로 각 지역의 사회적, 경제적 현황과 특성에 대한 분석과 구체적인 정책 목표, 지원 및 예산조달, 집행계획 등을 포함하고 있다.

2.1.2. 목표

전국계획에서 제시된 영국 농촌 및 전원지역에 관한 정책의 기본 목표는 모든 국민에게 혜택을 줄 수 있는 영국 농촌의 독특한 환경과 사회·경제구조를 유지하고 강화하는 것이다. 이를 구체화하기 위한 하위목표로 다음과 같은 5가지를 제시하고 있다.

① 농촌지역의 빈곤을 제거하고, 농촌지역에 경쟁력 있고 지속 가능한 경제를 발전시킴.

② 농촌지역 주민이 다양한 사회적, 경제적 서비스를 이용할 수 있도록 함으로써 농촌공동체를 유지, 발전시킴.

③ 야생 동식물의 다양성을 유지하고 농촌 경관을 보전함.

④ 일반인들이 농촌의 다양한 가치를 이용할 수 있도록 함.

⑤ 중앙정부, 지방정부, 정부기관, 민간단체들 간의 협력을 통해 농촌공동체에 대해 정부가 효과적인 정책을 실시하도록 유도함.

이러한 정책 목표를 달성하기 위해서 영국 정부는 2000년부터 2006년까지 총 17억 파운드(약 27억 유로)를 지원할 것으로 계획하고 있다. 5가지 목표 중 ERDP가 가장 중점을 두어야 할 목표로 선정된 것이 첫 번째 목표인 생산적이고 지속 가능한 농촌경제를 창출하는 것과 세 번째 목표인 농촌 환경의 보존과 강화이다. 환경보존과 농촌지역에 다양한 경제활동을 창출하려는 농촌발전의 목표는 2000년부터 2006년까지 실시될 사업에 대한 예산계획을 보여 주는 <표 4-1>에 잘 나타나 있다. 이를 보면, 예산의 약 73%가 환경농업과 농지조림화 사업에 사용되고 있다. 특히 EU 규정 1259/1999의 4조에 따른 '농업보조금 조정제(modulation)'[7]를 사용하여 농업환경정책 및 산림정책을 지원하기 위한 추가 재원을 마련하고 있다.

표 4-1. ERDP 지원 분야와 예산

단위: 백만 유로

정 책	예 산 액	%
농가개선을 위한 투자	26.4	1.0
젊은 농민 육성 및 지원	-	-
직업훈련	35.0	1.3
조기은퇴 지원	-	-
조건불리지역 지원	403.5	15.2
환경제약 지원	-	-
농업환경정책 지원	1,528.0	57.4
농산물 유통 및 가공지원	70.0	2.6
산림지원	103.2	3.9
농지의 조림지원	273.6	10.3
농촌지역 발전 지원	223.1	8.4
총계	2,658.1	100.0

자료: MAFF(2000a)

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

2.2. 프로그램의 내용

ERDP는 토지기준 지원시책(Land-based schemes)과 사업별 지원시책(Project-based schemes) 등 두 가지로 구분되어 실시되고 있다. 토지기준 지원시책들은 농지의 소유 또는 경영면적을 기준으로 보조금을 지급하며, 조건불리지역정책인 구릉지 축산보조시책(Hill Livestock Compensatory Allowance, HLCA)을 개정한 구릉지 농장지원시책(Hill Farm Allowance, HFA)을 제외하고는 모두 기존에 유럽 농업지도보증기금(EAGGF)의 보증부문에서 지원하던 시책들이다. 이들 시책은 모두 농민의 자발적 참여를 원칙으로 하고 있으며, 참여농민에 대해서만 토지면적에 따른 보조금을 지급하고 있다. 각각의 시책에 따른 보조금은 기본적으로 지역적 차별 없이 영국 전역에 걸쳐서 동일하게 적용된다. 농민들은 여러 가지 시책에 동시에 지원하여 보조금을 받을 수 있지만, 구릉지 농장지원시책(HFA)과 환경민감지역시책의 경우만 기존에 조건불리지역이나 환경민감지역으로 선정된 농가만을 대상으로 하고 있다.

표 4-2. ERDP 프로그램의 종류

정책분야	프로그램의 종류
토지기준 지원시책	- 전원관리인 시책 (Countryside Stewardship Scheme) - 환경민감지역 시책 (Environmentally Sensitive Areas Scheme) - 유기농업 지원시책 (Organic Farming Scheme) - 산림지원시책 (Woodland Grant Scheme) - 농지조림 지원시책 (Farm Woodland Premium Scheme) - 에너지작물 지원시책 (Energy Crops Scheme) - 구릉지 농장지원 시책 (Hill Farm Allowance)
사업별 지원시책	- 에너지작물 지원시책 (Energy Crops Scheme) - 농촌기업지원시책 (Rural Enterprise Scheme) - 직업훈련지원시책 (Vocational Training Scheme) - 가공,유통지원시책 (Processing and Marketing Grant Scheme)

자료: MAFF(2000a.)

사업별 지원시책에 따른 지원금은 농민, 비농민 또는 지역단체를 대상으로 하며, 각 지역의 농촌개발서비스(RDS)에 제출된 사업계획서에 대한 심사절차를 거쳐 지원 대상 사업과 지원금액을 결정한다. 사업별 지원금액의 비율은 해당사업의 공공성 그리고 사적인 경제적 이익의 수준을 감안해서 각 지역의 운영기관이 독자적으로 결정한다.

사업별 지원이 이루어지는 세 가지 시책들은 토지기준 지원시책과 비교할 때 공동농업정책(CAP)에는 상대적으로 새로운 시책으로 받아들여지고 있지만 실제로는 ERDP의 형성 이전부터 농림수산부(MAFF)의 독자적인 정책[8] 또는 구조기금의 목적1 또는 목적5b 정책의 일환으로 시행되었던 것이 Agenda 2000 개혁에 따라 ERDP에 통합된 것이라고 할 수 있다(Ward 2002).

2.3. 프로그램의 실시체계

2.3.1. 시행체계

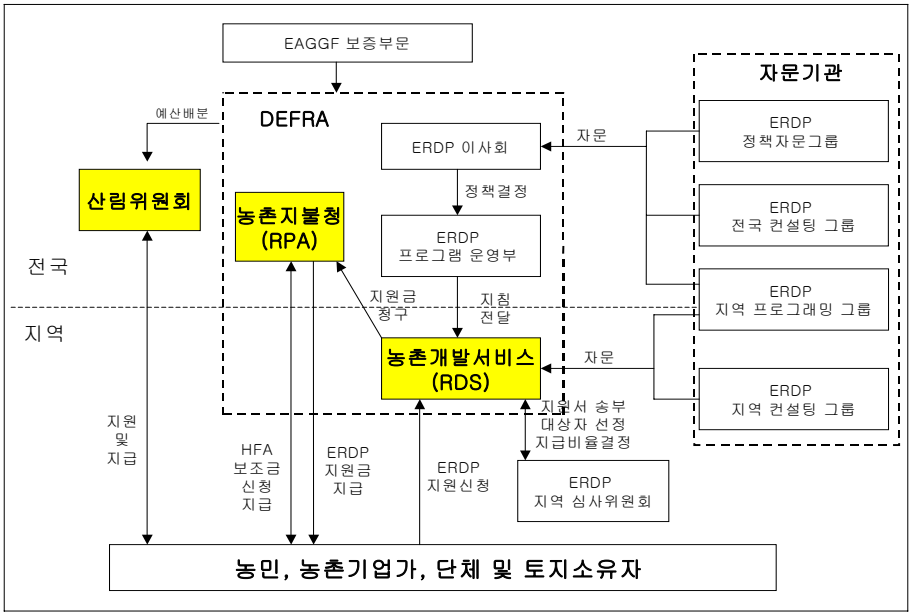
ERDP는 EU의 농촌개발규정에 따라 시행되는 것으로서 EU 규정을 중앙정부가 마련한 프로그램에 적용하는 형태가 된다. 따라서 ERDP는 그 계획과정뿐만 아니라 실시과정에서도 중앙정부가 주도적인 역할을 하는데, 이러한 점들은 <그림 4-1>의 시행체계에서도 잘 나타난다.

시행체계상의 ERDP 실행기구들은 모두 환경식품농촌부(DEFRA)의 산하기관들이다. 비록 각 지역에 있는 농촌개발서비스(RDS)가 사업별 지원시책의 일정 부분을 지역의 실정에 맞게 신축적으로 적용하기는

8 농산물 가공 및 유통지원 시책의 경우 기존에 MAFF의 주관으로 1996년까지 존속되었던 정책이 있었다.

하지만, RDS가 DEFRA의 내부 조직이고 기본적으로 DEFRA의 시행 지침을 따른다는 면에서 보면 역시 중앙정부 중심의 시행체계라고 할 수 있다. 하지만 이러한 RDS의 기능과 역할은 전형적인 중앙집권적인 형태로 모든 지역에 일률적으로 적용되었던 이전의 농업정책보다는 지역분권적인 방향으로 발전된 것이라고 할 수 있다.

그림 4-1. ERDP 시행체계



자료: 면담자료 정리

2.3.2. 실행기구

가. ERDP 정책자문그룹

ERDP의 운영에 관해 중앙부처들 간의 협력을 강화하기 위해서 도입된 것이 'ERDP 정책자문그룹'(Policy Advice Group, PAG)이다.

PAG에 참여하고 있는 정부부처 및 기관들은 환경식품농촌부, 부총리실, 문화스포츠부, 통상산업부, 지역개발청, 자연청(English Nature), 전원청(Countryside Agency), 문화재청(English Heritage), 환경청(The Environment Agency) 등이고, 남서부지역 중앙정부 지역사무소(GO)의 농촌분야 책임자, 농촌지불청(RPA) 대표도 참여한다.[9]

나. ERDP 이사회(Ministry of Board)

ERDP와 관련된 주요 사안에 대해서 결정하는 기구이다. 이사회는 환경식품농촌부(DEFRA)의 차관 4명과 관련 분야 국장들로 구성되어 있으며 농촌분야 차관이 의장을 맡고 있다. 정책자문그룹(PAG)의 자문과 건의를 받아서 실제로 의사결정을 한다.

이사회의 결정을 직접 실행하기 위한 기구로서 'ERDP 프로그램 운영부'(Programme Board)가 있으며 이 기구는 각 지역의 농촌개발서비스(RDS)에 결정사항이나 지침을 전달하는 역할을 한다.

다. ERDP 컨설팅그룹(Consultation Group)

정책자금그룹(PAG)이 중앙부처의 의견을 환경식품농촌부(DEFRA)에 전달하는 것이라면, ERDP 컨설팅그룹(Consultation Group)은 중앙정부 기관 이외의 기관들에서 DEFRA에 대해 자문하는 것이다. 1년에 두 번씩 전국 단위의 심포지엄을 개최하는 이 기구에는 중앙정부부처의 정책 담당자뿐만 아니라 농촌발전과 관련된 기관 및 단체, 그리고 농민과 지역의 대토지 소유자들이 참여하고 있다. 정례화되어 있는 이 심포지엄을 통해서 ERDP의 문제점과 개선점 그리고 정책 프로그램의

---

[9] 이 그룹의 의장은 DEFRA의 농촌국장이 맡고 있으며, ERDP의 실시와 관련해서 DEFRA가 중점을 두고 있는 사안에 대해 논의하며 기관들 간의 입장을 조율하고 자문하는 역할을 한다.

추가 여부가 논의되며, 이 기구의 논의사항과 합의사항이 문서로 DEFRA에 전달된다.

라. 지역 단위 관련 기구

각 지역 단위에서 ERDP의 시행을 위한 기관들로는 환경식품농촌부(DEFRA)의 지역사무소인 농촌개발서비스(RDS) 이외에 지역심사위원회(ERDP Regional Appraisal Panel, RAP), 지역 프로그래밍그룹(ERDP Regional Programming Group, RPG), 지역 컨설팅그룹(ERDP Regional Consultation Group, RCG) 등이 있다.

지역심사위원회(ERDP RAP)는 신청된 프로젝트가 농촌발전에 미치는 영향과 각 사업체의 장기적인 전망, 고용 및 환경보존에 미치는 영향, 투자비용의 적정성 등에 대해서 점수로 평가하여 일정 점수 이상인 프로젝트를 선발한다. 또한 사업계획서에 나타난 비용에 대한 분석을 통해서 최종적인 지원비율을 결정하고 이를 RDS에 통보하는 기능을 담당하고 있다. 지역심사위원회는 해당 지역 RDS의 책임자가 의장이며, 중앙정부 지방사무소(GO)의 담당자와 그 이외에 기술적인 부분에 대한 전문가로 구성되어 있다.

지역 프로그래밍그룹(ERDP RPG)은 중앙부처의 정책자문그룹(PAG)처럼 지역 RDS에 자문을 하는 역할을 수행한다. 이 그룹은 초기 ERDP의 지역계획 작성에 참여했던 기관이나 단체로 구성되기 때문에 참여기관이나 단체는 중앙의 자문기관들과 유사하지만, 각 중앙정부부처의 대표로 중앙부처 지방사무소의 담당자가 참여하고 비정부공공법인의 지역지부 대표자가 참석하고 있는 것이 차이점이다.

지역 컨설팅그룹(ERDP RCG)은 ERDP에 관한 지역여론의 수렴을 위해 1년에 두 번 심포지엄을 개최하여 지역 RDS에 정책의 개선점에 대해 건의하는 역할을 한다.

2.4. 북동부 지역의 사례

2.4.1. 개요

여기서는 ERDP에 따라 프로젝트를 수행하고 있는 잉글랜드 북동부 지역의 사업 중에서 농촌기업지원시책이 구체적으로 어떻게 실시되고 있는지를 살펴본다.

잉글랜드 북동부 지역은 앞서 살펴본 목적 5b 정책이 시행되었던 지역과 같은 지역이다. 즉, Agenda 2000 개혁이 이루어지면서 과거 목적 5b 정책에서 지원하던 비농업 부문 정책은 목적2 정책에 의해서 실시되고 농촌 및 농업 관련 정책은 ERDP 프로그램으로 실시되고 있다.

2002년 말 현재 북동부 지역에서는 ERDP의 시책 중에서 3가지 시책이 실시되고 있다. 즉 사업기준 지원시책 중에서 농촌기업지원시책과 가공・유통지원시책, 직업훈련지원시책이 실시되고 있는데, 시책별 신청 현황은 <표 4-3>과 같다.

가장 활발한 지원신청을 보이고 있는 것이 개별 사업자에게 지원하는 농촌기업지원시책이다. 반면에 숫자상으로 가장 저조한 상황에 있는 것이 가공・유통지원 시책이다. 가공・유통지원시책은 개별 농가에게 지원하는 것이 아니고 7만 이상 120만 파운드 이하의 투자액에 대해서 보조해 주는 것이므로 지원신청이 낮게 나타난다. 개별 농가 차원에서는 직업훈련지원시책이 상대적으로 저조한 신청실적을 보이고 있다고 할 수 있는데, 이는 북동부 지역에는 농업기술이나 기타 직업기술을 전문적으로 연수할 기관이 적은 것과 연관이 있다. 이런 점 때문에 북동부지역에서는 현재의 직업 또는 직업전환을 위해서 특별한 연수를 받을 필요가 있다고 인정될 경우에 개인의 연수비용도 보조하고 있다.

표 4-3. 북동부지역 사업기준 지원시책의 신청현황

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

자료: CRE(2003)

이하에서는 현재 북동부 지역에서 가장 많은 지원신청을 하는 농촌기업지원시책이 실제로 어떤 내용과 체제로 운영되고 있는지 살펴보기로 한다.

2.4.2. 농촌기업지원시책의 내용

북동부 농촌기업지원 시책의 목적은 “좀 더 지속가능하고, 다원화되고 기업화된 농촌사회와 경제를 만들기 위해 목표 지향적인 지원을 하고 농촌 환경을 보호하기 위해 지원하는 것”이다. 이러한 목적을 성취하기 위해 사업의 특성에 따라서 <표 4-4>와 같이 사업의 성격을 구분하여 각 사업의 소요비용에 대한 보조금의 지원비율을 결정하고 있다.

표 4-4. 농촌기업지원시책의 사업별 보조금 지원비율

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

자료: CRE(2003)

첫 번째 유형은 지원 신청자 개인에게 귀속되는 경제적 이익이 거의 없고 공익적 성격이 강한 경우로, 총 소요비용의 50～100%를 지원한다. 농촌공동체의 프로젝트처럼 순전히 공적인 사업인 경우에 대해서 100%를 지원한다. 두 번째는 일반적인 수준의 경제적 이익이 신청자에게 귀속되는 경우로서 총 소요비용의 30～50%를 지원한다. 일반적으로 40%에서 결정되고 있다. 세 번째는 신청자의 경제적 이익이 큰 경우로써 15～30%의 보조금이 지원되고 있다. 그 밖에 특별히 농민이 농업적 또는 비농업적 사업의 창업을 통해서 농장경영을 다원화하려고 할 경우에 조건불리지역과 일반 지역에 따라서 지원액에 차등을 두고 있다. 즉, 일반 지역 농가의 경우는 30～40%의 지원을 받지만 조건불리지역 농가는 10%를 더 지급받고 있다.

이러한 보조금은 일시불로 지급되는 것이 아니고 신청자가 계획한 사업 기간 분할지급된다. 일반적으로 선금이나 착수금과 같은 형태로 지급되는 것도 없으며 신청자가 사업을 수행하면서 발생한 비용에 관한 제 증명서를 첨부해서 제출하면 이를 심의하여 인정된 부분에 대하여 보조금 비율을 적용해서 지급하고 있다. 따라서 신청한 보조금 전액을 받기 위해서는 신청할 때 제출한 사업계획서상의 작업이 모두 완료되어야 한다.

2.4.3. 운영과정

가. 신청서 작성 및 자격조건 심사

신청자는 ERDP 신청서와 농촌기업지원시책 신청서, 두 가지 모두를 작성해야 한다. 신청서에는 계획하는 사업에 대한 자세한 실행계획이 첨부되어야 하는데, 거기에는 시행하려는 사업의 내용, 예상이익과

비용, 공적 또는 사적 자금 조달 계획이 포함되어야 하며, 추가로 현재 본인의 재정상태 등을 나타내는 서류 등을 제출해야 한다. 이러한 신청서의 작성을 본인의 판단에 따라 지역 내의 공적 또는 민간 컨설턴트에게 무료 또는 유료로 위탁할 수도 있다. 작성된 신청서를 지역 농촌개발서비스(RDS)에 송부하면, 신청서와 구비서류에 대한 점검과 해당 신청자가 자격조건에 적합한지에 대한 간단한 초기 서류심사를 진행한다.

나. 지원서의 평가 및 평가보고서 작성

초기 심사과정을 거친 신청서에 대해서 지역 RDS 관계자가 기술적 평가를 실시하고 보고서를 작성한다. 신청서에 대한 기술적 평가에는 프로젝트의 필요성, 프로젝트의 성과, 경제적・환경적・사회적인 영향 면에서 프로젝트의 지속 가능성, 넓은 의미에서 농촌발전정책의 목표 달성에 대한 기여도, 재정적인 면에서의 생존가능성과 위험도, 공적인 예산지원의 필요성 여부, 프로젝트의 관리와 실행 계획, 위험평가, 지역 농촌발전정책 목표와의 정합성 여부, 공적예산지원의 효율성 평가 등의 요소들이 고려된다. 평가 결과를 바탕으로 RDS는 평가보고서를 작성하고 이를 지역심사위원회 (Regional Appraisal Panel)에 송부한다.

다. 최종 심사 및 결과 통보

지역심사위원회는 지역 RDS의 대표, 지역 RDS의 농촌기업지원시책 담당자, 그리고 중앙부처 지역사무소(GO)의 관계자 등 3인으로 구성되어 있으며 일반적으로 분기마다 위원회를 개최하여 신청서를 검토한다. 송부된 평가보고서와 신청서를 기초로 지역심사위원회는 지원한 프로젝트가 지역 농촌발전정책의 목적과 정책사업(시책) 분야에 적합한지, 예산계획은 타당한지에 대해 재검토하고, 프로젝트의 승인,

거부, 보류 등을 결정한다.

거부나 보류된 신청서에 대해서는 거부나 보류된 이유를 적시한 문서를 보내며 때때로 서류 보완한 후 재신청을 권고하기도 한다. 또한 필요한 경우 적절한 사업계획서의 작성을 돕는 기관들을 소개하거나, 사업에 토지계획법상의 허가가 필요한 경우 관련 기관에 허가신청서를 보내기도 한다.

승인된 프로젝트에 대해서는 지역심사위원회 명의로 '지원승인 서류'를 송부하며, 이 서류에는 프로젝트의 운영과 정책적 지원 조건에 관한 구체적인 사항이 명시하게 된다. 즉, 승인서류에는 프로젝트에 소요되는 총 비용과 비용의 세부 항목별 구체적인 액수가 명시되고, 또 지원자가 받는 총 지원금액과 지원비율이 명시되는데, 이는 예상되는 지출에 대한 분기별 액수를 기초로 계산되어 있다. 서류에 제시된 분기별 지출계획에 따라 사업자는 분기별로 증빙서류를 첨부하여 보조금을 신청한다. 만약, 분기별 지출내용이 변경되어야 할 경우에는 사전에 지역 RDS 담당자와 논의해야 하며, 사전논의 없이 변경된 지출에 대해서는 보조금 지급이 거부될 수도 있다.

이와 함께, 승인서류에는 신청자가 프로젝트를 통해서 달성해야 할 목표와 단계별 성과를 구체적으로 기술하고 있다. 이러한 목표와 단계별 성과는 신청자가 제출한 사업계획을 토대로 신청자와 합의된 사항이기 때문에 분기별로 제출하는 '프로젝트 진행 상황 보고서'에 그 달성 여부가 기록되어야 한다. 만약 합의된 단계별 성과를 달성하지 못하면 보조금의 지급이 유예되거나 거부될 수 있다.

2.4.4. 모니터링 과정

프로젝트에 대한 모니터링은 주로 보조금 지급 신청과 연계되어서 이루어진다. 모니터링은 지원승인서류에 기록된 사항을 중심으로 분

기별로 이루어지는 일반 모니터링과 프로젝트의 완료시에 이루어지는 종료 모니터링, 그리고 사후 모니터링의 3가지로 나뉜다.

분기별 모니터링은 지원자가 작성해서 매 분기마다 제출해야 하는 분기별 프로젝트 진행 상황 보고서를 통해서 이루어진다. 이 과정에서 정해진 항목에 따른 지출이 이루어졌는지, 그리고 단계별 성과를 달성했는지를 점검한다. 또한 필요하다고 판단될 경우 현장방문을 통해 내용을 확인한다.

프로젝트 완료시에 이루어지는 종료 모니터링은 지원금의 마지막 15%를 지급하기 위해서 이루어지는 것으로 지원승인서류에 기록된 목표가 달성되었는지를 점검한다. 이를 위해서는 지역 RDS의 담당자가 반드시 현장방문을 실시한다.

사후 모니터링은 지원이 완료된 프로젝트에 대해서 점검하는 것으로 특별히 필요하다고 판단되는 프로젝트에 한해서 이루어지고 있다. 이는 프로젝트를 지원한 후 그 사업의 지속성과 영향 등을 평가하기 위한 과정이다.

2.5. ERDP 실시체계의 특징

ERDP의 시행체계를 보면, 일정한 지역적 추진 체계가 있다고 하더라도 기본적으로는 중앙정부가 주도하고 있다고 할 수 있다. 각 지역의 농촌개발서비스(RDS)가 중심이 되어서 지역의 특성이나 요구를 수용한다고 하더라도 이것은 어디까지나 중앙정부의 인식과 이해의 범위 내에서 이루어지는 것이기 때문이다. Agenda 2000 개혁에 의해 기존에 농업정책을 수행하던 기관들이 농촌발전정책에 참여하게 되면서 1988년 이후 구조기금정책의 수행 과정에서 일정하게 진전되어 온 지역주도의 농촌정책이 오히려 후퇴하게 되었다 할 수 있다. 물론 이것

은 ERDP에 한정되는 것이고, 구조기금정책 분야에서는 지역주도의 발전정책이 여전히 진전되고 있다고 할 수 있지만, 농촌정책의 실시체계 면에서는 과거 중앙정부 위주의 농업정책 실시체계가 여전히 강고하게 남아 있다 할 수 있다.

3. 목적1 정책

3.1. 목적정책 개요

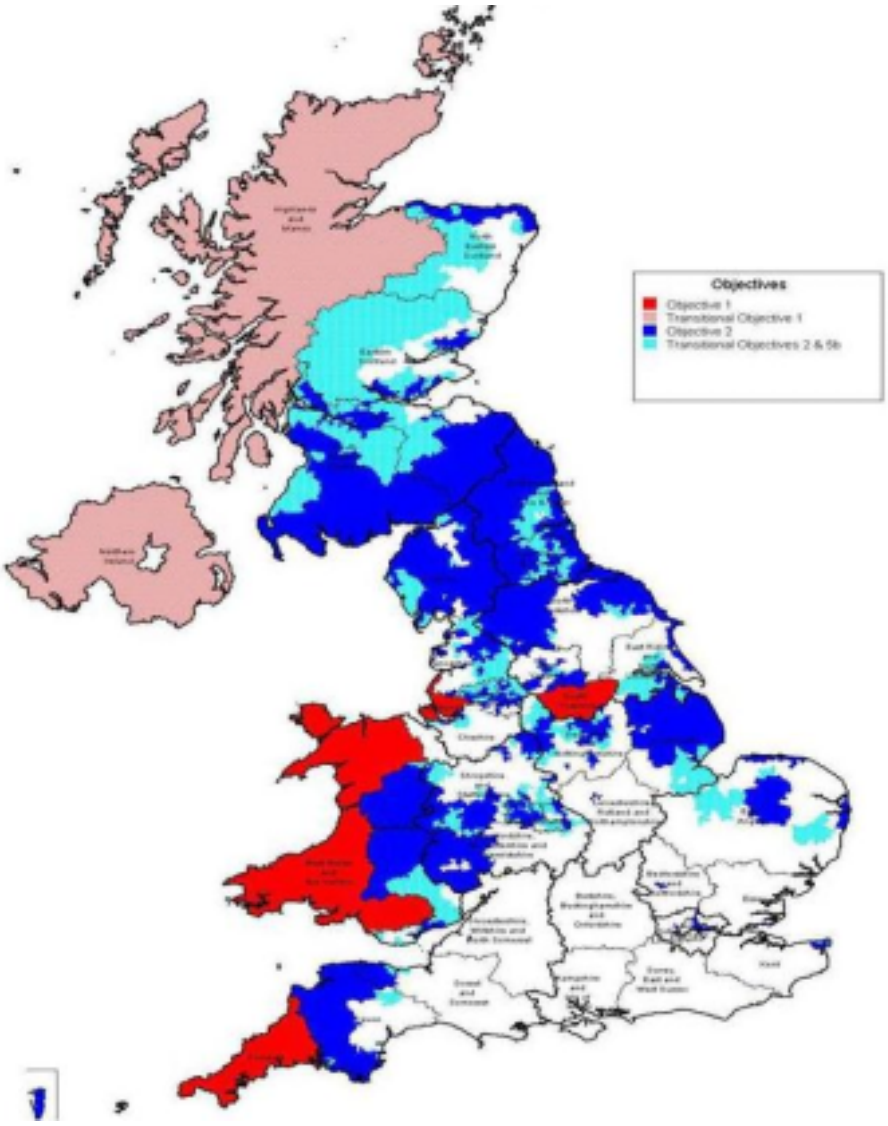
1988년 EU의 구조기금 개혁으로 생성한 목적정책은 7개의 목적지역을 설정해 차별적인 정책을 시행하였다. 1999년부터 추진된 Agenda 2000에 의한 농촌발전정책에서는 구조기금 정책의 효과를 제고하기 위해 7가지로 분류되었던 목적지역을 3가지로 재분류하였다 <표 4-5>.

표 4-5. EU 구조기금의 목적 구분

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

자료: CEC(2000)

그림 4-2. 영국의 목적지역 구분



이러한 3가지 목적 중 목적1과 목적2에 따른 정책은 지역계획에 의해서 수행되며 목적3은 지역의 설정 없이 EU 전 지역에 적용되고 각 회원국이 제출한 프로젝트에 대해서 지원하는 사업기준 정책이다.

목적1 지역에 적용되는 목적1 정책은 구조기금의 4가지 예산분야가 모두 지원되며, 농업과 비농업 분야를 포함해서 전반적으로 낙후된 지역에 적용되는 것으로 특별히 EU의 재원이 집중되고 있다. 목적1 지역에서, 특히 농업 및 농민에 대한 지원은 유럽 농업지도보증기금(EAGGF) 지도부분이 수행한다. 이에 따라 EAGGF 보증부문에서 지원하도록 되어 있는 농촌발전정책은 목적2 지역에 한정된다.

목적2 정책은 기존 목적2 정책과 목적5b 정책을 통합한 것이다. 기존의 목적5b 정책은 지역정책 차원에서 농촌발전을 목표로 한 정책이었는데, Agenda 2000 개혁에서 공동농업정책(CAP)이 농촌발전정책을 주도하기로 함에 따라 새로운 목적2 정책은 농업을 제외한 산업부문에 대한 지원과 지역발전을 위한 하부구조 및 제도적 발전에 초점을 두는 정책으로 바뀌게 되었다. 따라서 목적2 정책에 지원되는 구조기금의 재원은 유럽 지역개발기금(ERDF)과 유럽사회기금(ESF)로 국한되었으며 농촌정책보다는 지역(산업)개발정책에 더 가까운 정책으로 간주되고 있다.

목적3 정책은 목적 1지역을 제외한 전 지역에 적용되며 주로 실업률의 하락을 위한 직업훈련 조치 및 기타 사회경제적인 인적 자원 개발을 지원한다. EU에서는 각 회원국별로 목적3 정책을 수행하기 위해 작성한 기본계획에 따라서 선정된 프로젝트에 지원한다. 목적3 정책에 대해서는 ESF 재원만이 지원된다.

특정 지역이 EU 구조기금의 목적지역으로 선정되기 위해서는 매 5~6년마다 실시되는 대상 지역 신청에 참가해야 한다. 지역선정 신청과정에는 관련 중앙부처나 중앙정부 지역사무소(GO) 담당자들이 관여하지만 일반적으로 목적지역이 중앙정부 지역사무소(GO)의 경계를 넘어서 지정

되기 때문에 기본적으로 지역기관 및 단체들 간의 협력이 전제되어야 한다. 따라서 지역의 목적정책 프로그램을 계획하는 과정에서는 지역의 정부기관, 비정부 공공법인, 다양한 민간단체들이 참여하게 된다.

3.2. 목적정책의 실시체계

3.2.1. 운영체계

목적1 정책과 목적2 정책은 각각 지역에서 유사한 이행체계를 갖고 있는데, 모두 중앙정부 지역사무소(GO)가 지역 프로그램의 운영주체가 되며 지역개발청(RDA) 담당자가 '지역 모니터링 위원회(Programme Monitoring Committee, PMC)'의 위원장을 맡게 된다.

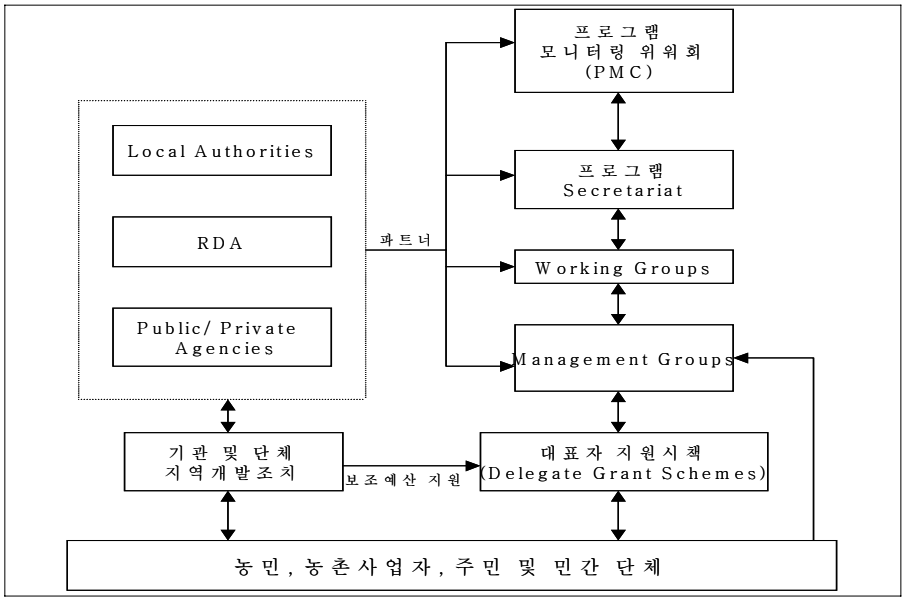
지역 모니터링 위원회(PMC)는 지역 발전 프로그램의 이행과 관련된 제반 규정과 프로젝트의 선정 기준 및 지원율을 결정하고, 필요한 경우 새로운 프로그램을 제정하거나 조정하는 일을 담당한다. PMC의 구성은 EU 집행위원회, 각 관련 정부부처, 지방정부, 각 지역 공공기관 및 전문단체의 대표들로 구성되며, 전문단체는 지역의 특성에 따라 달라진다. PMC에는 정부부처 대표 중의 하나로 농촌개발서비스(RDS)의 책임자와 지역개발청(RDA)의 책임자가 참여하고 있다. 따라서 목적지역의 포괄계획서(Single Programming Document) 작성과정에서부터 목적정책과 ERDP 간의 협조가 이루어진다.

지역발전 프로그램의 주요 내용을 결정하는 지역 모니터링 위원회(PMC)와 별도로 구조기금정책의 일상적인 업무를 담당하는 기구로 '프로그램 운영 책임자(Programme Secretariat)'와 '실무그룹(Working groups)'이 있다. 프로그램 운영책임자는 목적정책의 운영에 관한 일상적인 일을 처리하기 위해 중앙정부 지역사무소(GO)에서 근무하면서 PMC 업무를 지원하고, 프로그램의 진행 과정에 대해서 PMC에 보고한다.

실무그룹(Working Group)의 주요 임무는 모니터링 위원회(PMC)가 결정한 프로젝트 선정 기준에 따라 개인이나 단체가 신청한 프로젝트를 평가하여 선발하고, 이 평가 결과를 프로그램 운영책임자에게 보고한다. 또한 지역발전전략과 목적정책의 목표에 부합하는 프로그램을 개발하는 것도 업무에 속한다. 실무그룹의 수는 각 지역 PMC에서 필요에 따라 자체적으로 결정하도록 되어 있다.

한편, PMC의 결정에 따라서 각 지역의 우선과제에 따른 분야별 '관리그룹(Management groups)'을 둘 수 있다. 이들은 지원된 각 분야별 프로젝트에 대해 일정한 점수체계를 갖고 평가하며 그 결과를 실무그룹에 보고하여 지원 여부를 결정하도록 한다. 실무그룹이나 관리그룹은 모니터링 위원회와는 달리 민간단체나 지역의 전문단체의 대표자들로 구성되어 이들이 프로젝트의 평가와 관련된 기술적인 문제들을 담당한다.

그림 4-3. 목적정책의 운영체계

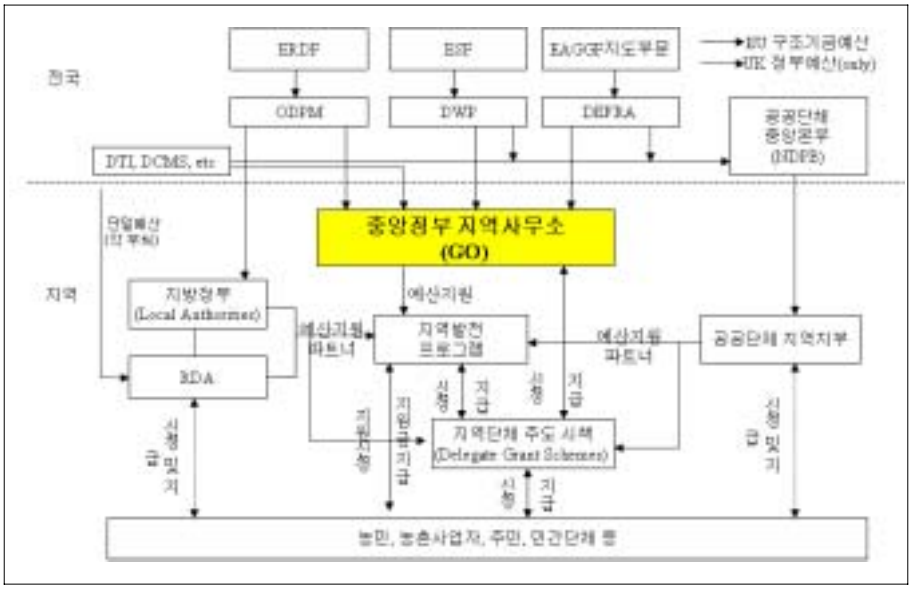


자료: 면담자료 정리

3.2.2. 예산지원 체계

목적1 정책과 목적2 정책에서 EU의 구조기금과 영국 정부의 예산, 그리고 각 지역단체의 보조금이 각 지역의 사업자에게 전달되는 과정은 <그림 4-4>과 같다.

그림 4-4. 구조기금의 예산 지원과정



자료: 면담자료 정리

EU와 영국 정부의 구조기금 예산은 부총리실(ODPM), 노동연금부(DWP), 환경식품농촌부(DEFRA)의 세 부처를 통해서 중앙정부 지역사무소(GO)가 관리하는 목적정책에 지원된다. 노동연금부(DWP)와 환경식품농촌부(DEFRA)는 지역사무소(GO)를 통해서 선발된 프로젝트 담당자에게 바로 지원금을 보내는 반면에, 부총리실(ODPM)에서 관리하는 유럽 지역개발기금(ERDF)은 먼저 각 지역사무소(GO)에 할당되어 해당 지역사무소(GO)가 선정한 프로젝트를 지원하는 방식으로 진행된다.

3.3. 목적1 정책 실시과정

영국의 농촌정책에서 목적2 정책은 잉글랜드 농촌발전 프로그램(ERDP)으로 실시되기 때문에 목적정책의 순수한 형태는 목적1 지역에서 실시되는 목적1 정책에서 구현되고 있다. 목적1 정책의 실시과정을 고찰하기 위해 이 정책을 실제로 수행하고 있는 사례 지역을 분석하기로 한다.

3.3.1. 사례 지역 개요 및 목적정책의 내용

가. 사례 지역 개요

EU 기금정책의 제2차 정책기간인 1994~99년 동안 농촌발전이 목표인 목적5b 지역으로 선정되었던 남서부 지역은 2000년 개혁에서 낙후지역인 목적1 지역과 산업쇠퇴에 따른 사회경제적 발전을 지원하는 목적2 지역으로 나뉘었다. 기존 목적5b 정책지역 중 좀 더 낙후된 오지 지역인 콘월과 실리섬(Cornwall and the Isles of Scilly)이 목적1 지역으로 선정되었고 그 밖의 지역은 목적2 지역으로 선정되었다.

남서부 지역 중 목적1 지역으로 선정된 콘월과 실리섬 지역은 전형적인 낙후된 농촌지역으로 잉글랜드 남서부의 해안반도 지역이다. 실리섬을 제외한 콘월지방의 면적은 354,920ha로서 남서부 지역에서 두 번째로 면적이 큰 행정구역이다. 1860년대부터 1950년대까지 콘월지방의 인구는 지속적으로 감소하였으나 그 후 인구 유입이 시작되면서 1971년 379,800명이던 인구가 1997년에 485,600명으로 20여 년간 약 28% 정도 증가하였다. 그러나 이러한 인구 증가는 대부분 45세 이상의 연령층과 자녀들이 이주한 결과이며 20대 연령층은 교육과 고용기회의 제약에 따라서 감소 추세에 있다.

그림 4-5. 남서부 목적1 지역

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

나. 목적정책의 내용

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

이러한 궁극적인 목표를 달성하기 위해서 남서부지역 목적1 정책은 ① 지역의 절대적인 부를 증가시키는 것, ② 지속 가능한 지역 공동체를 조성하는 것, ③ 남서부 지역의 특성을 가치화하고 자본화하는 것 등의 세 가지를 제3차 정책 기간에 달성해야 주요 목표로 선정하고 있다. 그리고 다음과 같이 5가지를 중점 과제로 선정하고 있다.

① 중점과제 1 : 중소사업체(SMEs)와 영세규모 사업체 지원
② 중점과제 2 : 전략적인 공간개발
③ 중점과제 3 : 인적 자원 개발
④ 중점과제 4 : 공동체 경제발전과 농촌구조 평가
⑤ 중점과제 5 : 지역적 특성의 보존 개발

표 4-6. 남서부 목적1 정책의 사업 및 예산 계획

단위: 백만 유로

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

자료: GOSW(2000)

각각의 중점과제는 이를 수행할 하위의 정책적 조치들을 포함하고 있으며, 이 조치들과 각 중점과제에 대한 예산지원계획은 <표 4-6>과 같다. 이러한 사업분야 중 유럽 농업지도보증기금(EAGGF)에서 지원하는 농업 또는 농가에 대한 지원은 잉글랜드 농촌발전프로그램(ERDP)의 시책들을 그대로 시행하는 것이다. 다시 말해 '농촌지역의 적응과 개발 촉진에 관한 조치'들이 ERDP의 농촌기업지원시책(Rural Enterprises Schemes)과 동일한 것이다.

EU 구조기금의 제3차 정책기간인 2000~06년의 7년 동안 이 지역의 목적1 정책을 위해서 배분된 EU 예산은 총 약 4억 9,800만 유로로 EU의 4가지 구조기금(ERDF, ESF, EAGGF 지도부문, 수산업지도기금)이 모두 지원하고 있다. 이들 각 구조기금별 비율과 실제 금액을 보면 다음의 <표 4-7>과 같다. 이러한 EU의 지원액과 잉글랜드 정부의 추가지원액, 민간투자액을 합칠 경우 예상되는 총 투자액은 11억 8천만 유로 정도가 된다(EU에서 각 회원국의 목적1 정책에 지원하는 예산은 총 투자예산의 약 50% 정도이지만, 사업분야의 공공성이나 지역 전체에 미치는 효과에 따라 지원 및 투자비율이 다르게 나타난다).

표 4-7. 남서부 목적1 정책 예산 구성

단위: 백만 유로, %

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

자료: GOSW(2000)

3.3.2. 개별 사업의 선정과정

가. 지원방법

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

목적1 정책으로부터의 지원은 3가지 형태로 이루어진다. 첫째는 직접 지원하는 것이다. 이것은 규모에 상관없이 하나의 단체 또는 연합체가 목적1 정책의 프로그램에 신청하여 직접 지원을 받는 것이다. 하지만 민간 사업체는 직접 지원을 받기가 어려운데, 그 이유는 EU 지원이 지역경제에 광범위한 경제적 영향을 줄 때만 지원하는 것이지 한 회사의 경쟁력을 높이기 위한 지원이 아니기 때문이다. 그러나 개별 사업체라고 하더라도 다른 공공단체 등과 파트너십을 형성하거나 또는 공동의 목적에 대해서 다른 민간 회사들과 그룹을 형성한다면 직접 지원을 받을 수 있다.

둘째는 목적1 정책 예산에 의해서 조성된 기금을 통해서 지원하는 것으로서 목적1 정책의 예산을 지역단체의 연합체에 지원해서 이들로 하여금 개별 지원자에게 지원하도록 하는 것이다. 이것이 '지역단체 주도 시책(Delegate Grant Scheme)'인데, 각 지역단체들이 사전에 파트너십을 형성해 직접 지원의 경우와 똑같은 과정을 거쳐서 재원을 미리 확보해 둔 것이다. 이 경우 예산이 이미 승인된 것이므로 일반 사

업자가 목적1 정책에 직접 신청하는 대신 이들에게 지원을 신청할 수 있다. 이 방법은 개별 사업자의 지원을 좀 더 신속하게 신축적으로 고려할 수 있는 장점이 있다.

이러한 기금들은 일반적으로 특정한 분야의 문제점을 해결하기 위해서 지원되는 것인데, 남서부 지역에서 현재 운영 중인 기금은 포괄기금(umbrella fund)과 핵심기금(key fund)로 구분되고 있다. 핵심기금은 포괄기금 보다도 더욱 한정된 활동을 지원하며 더욱 규모가 작고 한정된 기간에 이루어지는 사업을 지원한다. 이러한 핵심기금은 사업자들이 필요 예산을 신속하고 수월하게 얻을 수 있도록 하는 것이 주 목표이며 이미 지역의 다른 단체들로부터 매칭펀드(match fund)의 조성을 완료한 것들이다. 따라서 규정에 부합할 경우 사업비용의 100%를 보조받는 것도 가능한데, 주로 소규모의 공동체 프로젝트를 지원한다. 남서부 목적1 지역에서 현재 운영되고 있는 포괄기금과 핵심기금은 40개 이상이다.

세 번째 형태는 지역의 통합실시계획(Integrated Action Plan)을 통한 것으로 일정한 지역에 적용되는 공동체 발전 프로젝트를 지원하는 것이다. 이 경우 지역의 통합실시계획에 사회적, 경제적, 환경적 측면을 모두 포함하고 있어야 한다. 승인된 통합실시계획에서 규정한 조건에 합당한 일반사업자 집단이나 공동체 그룹이 신청할 수 있다. 이러한 통합실시계획은 주로 지방행정기관이나 LEADER 프로그램의 지역활동가 그룹(LAG)이 관리한다. 현재 남서부 목적1 지역에서는 총 11개의 통합실시계획이 운영되고 있다.

나. 신청 및 선정과정

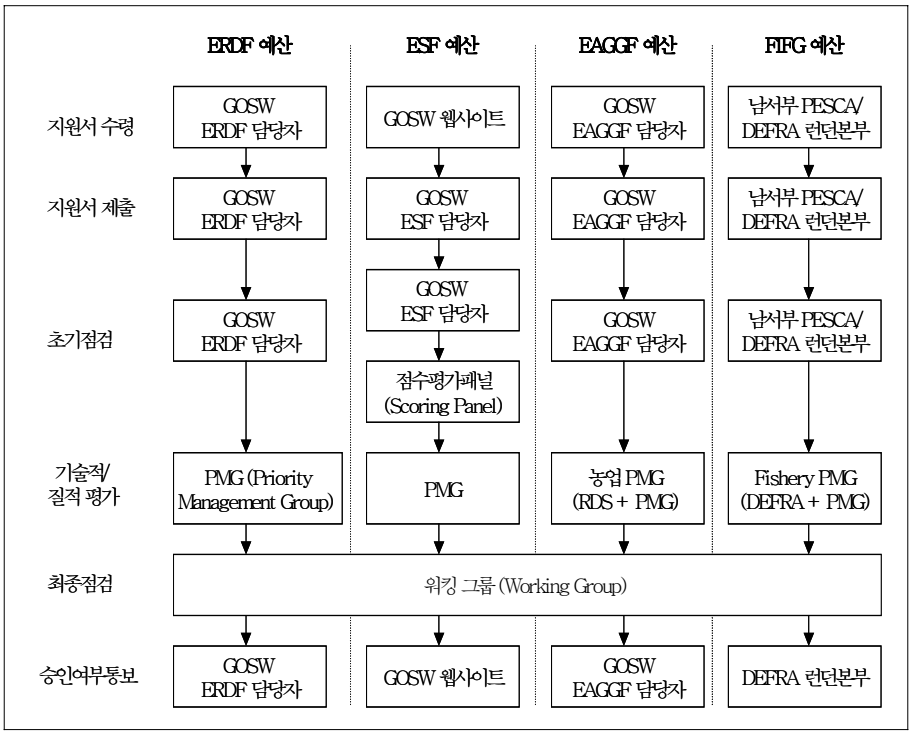
목적1 정책은 4가지 EU 구조기금이 모두 지원하고 있기 때문에 예

산지원 신청과 선정과정도 기금에 따라 서로 다르게 나타난다. 즉, 어떤 분야의 예산을 신청하느냐에 따라서 신청서 양식뿐 아니라 신청 및 선정과정이 다르게 진행된다. 예를 들어, 유럽 지역개발기금(ERDF)나 유럽사회기금(ESF)에 신청하는 경우에는 남서부 중앙정부 지역사무소(GOSW)의 EU 정책 담당자(European Secretariat)를 통해서 신청하지만, 유럽 농업지도보증기금(EAGGF)의 경우는 남서부 중앙정부 지역사무소(GOSW)의 EAGGF 담당자를 통해 신청해야 한다. 이와 같이 서로 분리되어 있는 신청 및 선정과정을 4단계로 나누어서 각각의 예산의 경우를 적용해서 살펴보면 <그림 4-6>와 같다.

각 예산 분야별 선정과정의 특징을 살펴보면, 유럽 지역개발기금(ERDF) 예산을 통해서 지원하는 시책에 지원신청을 할 경우 신청서의 접수와 제출은 GOSW의 ERDF 담당자가 맡고 있다. 이 담당자는 신청서 접수 후 신청자의 자격과 신청서 및 관련서류의 완비 여부를 점검하는 초기점검을 행하고, 신청서의 좀 더 자세한 기술적 평가와 질적 검사를 위해서 중점과제 관리그룹(Priority Management Group)으로 송부한다. 남서부 지역 목적1 정책에는 총 7개의 관리그룹이 있다. <표 4-6>에서 밝힌 5가지 중점과제에 따른 5개의 관리그룹과 농업부문 관리그룹 그리고 수산업 관리그룹이 여기에 해당한다.

유럽 지역개발기금(ERDF)나 유럽사회기금(ESF) 지원사업인 경우는 5가지 중점과제에 따른 각각의 관리그룹이 심사를 하지만, 유럽 농업지도보증기금(EAGGF) 지원시업인 경우는 농업부문 관리그룹이 농촌개발서비스(RDS)의 담당자와 함께 기술적 및 질적 평가를 시행하며, 수산업지도기금(FIFG)인 경우는 환경식품농촌부(DEFRA) 런던 본부 담당자와 수산업 관리그룹이 함께 이를 담당한다. 이러한 관리그룹은 지역의 공공기관, 민간단체, 자원단체 등에 소속된 사람들로 구성되며 각각 해당분야에 전문적인 식견을 갖고 있는 사람이 참여하고 있다.

그림 4-6. 남서부 목적1 지역 프로젝트 신청 및 선정과정



자료: 면담자료 정리

이들이 심사하는 항목은 일반적으로 다음과 같다.

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

유럽 지역개발기금(ERDF)에 대한 신청서를 심사하는 관리그룹은 한 달에 1번씩 회의를 개최하여 그 기간에 신청한 서류를 점검하고, 결과에 대한 소견과 함께 실무그룹으로 송부한다. 다만, 신청서가 불완전하다고 판단했을 경우에는 신청서에 대한 보완을 신청자에게 요청하고 그 후에 재신청을 권고하기도 한다.

실무그룹(Working Group)은 지원한 프로젝트에 대해 최종심사를 하는 기관으로 각 관리그룹의 대표들로 구성된다. 이들은 지원 프로젝트의 질적인 면이나 일관성 그리고 다른 분야와의 연관성 등에 관한 최종적인 판단을 내리고 이를 남서부지역 중앙정부 지역사무소(GOSW)의 ERDF 담당자에게 통보한다. ERDF 담당자는 프로그램 관리 책임자(Programme Secretariat)의 승인하에 신청서에 대한 심사결과를 신청자에게 최종적으로 통보한다.

유럽사회기금(ESF)의 경우는 다른 예산분야와는 달리 신청서 양식을 인터넷 웹사이트를 통해서 받도록 하고 있다. GOSW의 인터넷 홈페이지에 마련된 ESF 신청양식에 따라 신청서를 작성하여 인터넷상에서 일단 신청서를 제출하여야 하고, 출력한 것을 다시 GOSW의 ESF 담당자에게 제출해야 한다. 이후의 과정은 대부분 앞서 설명한 ERDF의 과정과 유사하지만 한 가지 차이점은 초기검사와 기술적 및 질적 평가 사이에 한 단계의 평가를 더 거친다는 점이다. 소위, 점수평가 패널(Scoring Panel)이라고 하는 이 기구는 남서부지역 관련 단체의 전문가들로 구성된 것으로 신청 프로젝트에 대해서 항목별로 점수를 매기고 그 최하한선인 65% 이상을 받은 경우만을 관리그룹에 송부한다.

유럽 농업지도보증기금(EAGGF)의 경우도 역시 GOSW의 EAGGF 담당자가 관여되어 있는 것을 제외하면 다른 예산분야와 유사한 과정을 거쳐서 프로젝트를 선발한다. 다만 신청 프로젝트에 대한 기술적

및 질적 평가 단계가 지역의 농촌개발서비스(RDS) 담당자와 농업부문 관리그룹에 의해서 이루어진다는 점이 다르다. 이는 목적1 지역의 경우에 기타 지역에서 실시되고 있는 잉글랜드 농촌발전프로그램(ERDP)이 구조기금의 목적정책을 통해서, 다시 말하면 EAGGF 지도부문 예산을 통해서 이루어지도록 지원하도록 규정하고 있기 때문이다. 이는 기타 지역에서 이루어지고 있는 농촌발전정책의 목표나 프로그램들이 목적1 지역에서도 일관되게 추진되도록 하기 위함이다. 따라서 실제 프로젝트들에 지원되는 보조금의 비율이나 액수에는 차이가 있다고 할지라도 다른 지역에서 실시되고 있는 잉글랜드 농촌발전프로그램(ERDP)과 동일한 프로그램들이 남서부지역 목적1 지역에서도 실시되고 있는 것이다.

3.3.3. 모니터링 과정

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

먼저 ERDF 예산의 경우는 규정상의 지급주체는 중앙정부의 부총리실(ODPM)이지만, 이 권한을 GOSW에 위임하였기 때문에 GOSW가

할당된 ERDF 예산을 실질적으로 관리하고 지급한다. 그러나 ESF나 EAGGF의 경우는 여전히 그 지급권한을 각각 노동연금부(DWP)와 환경식품농촌부(DEFRA)가 갖고 있기 때문에 GOSW의 담당자는 관련 서류를 다시 중앙부처로 송부해야 하고, 실제 자금은 중앙부처에서 프로젝트 수행자에게 직접 전달된다.

이러한 모니터링과 보조금의 지불 과정에서 앞서 언급했던 포괄기금이나 핵심기금이 개입된다면 이들 기금에 대한 신청자는 각각의 기금 운영기관들이 갖고 있는 별도의 모니터링 과정을 거치게 된다. 관련 기금은 GOSW 담당자에게 이를 종합한 모니터링 보고서를 제출하고, 이 과정에서 개별 신청자들에 대한 보조금 지급을 신청한다. 보조금에 대한 실제지불과정은 앞에서와 같이 각 예산별로 서로 다른 과정을 통해 이루어진다. 즉, 포괄기금이나 핵심기금에 신청했다고 하더라도 실제 보조금은 중앙정부나 GOSW로부터 해당 프로젝트 수행자에게 직접 지불된다.

3.4. 목적1 정책의 특징

목적1 정책은 정책의 결정, 집행 및 모니터링 과정에서 지역 추진 주체가 중요한 역할을 하고 있다. 물론, 중앙정부 지역사무소(GO)가 중추적인 관리자 역할을 수행하고 있기 때문에 관련 중앙부처의 영향을 완전히 배제할 수 없지만, 실제 정책사업은 지역단체들에 의해서 형성·집행되고 있어 지역 추진 주체 중심의 정책수행체계를 갖고 있다고 할 수 있다.

이러한 지역추진주체 중심의 협력 체제를 기반으로 하는 목적1 정책은 다음과 같은 특징을 갖고 있다. 첫째로 EU 규정에 따라 지역개발정책과 농촌정책이 통합되어 있다는 것이다. 국토 전체가 목적1 지

역으로 선정되어 있는 그리스와 같은 국가에서는 지역개발정책과 농촌정책이 동일한 체계에 의해서 진행되지만, 영국의 경우에는 목적1 지역으로 선정된 곳이 3개 지역에 불과하기 때문에 이들 지역에는 통합적 정책을 실시하고 있지만 다른 지역은 서로 분리된 체계를 갖고 있다. 따라서 영국의 목적1 정책에서는 사회 전체적으로 일반화되어 있지 않은 지역개발과 농촌발전의 통합을 목적1 정책 차원에서 어떻게 통합하느냐 하는 것이 정책성공의 관건이 된다.

둘째는 남서부지역 사례에서 보는 것처럼, EU와 영국 정부의 예산 시스템이 서로 통합되어 있지 않은 상태에서 정책이 실시되고 있는데, 여기서의 특징은 정책사업에 대한 신청과정이 서로 다를지라도 실제 사업계획의 평가 및 지원결정은 지역 내 전문가 그룹에 의해서 이루어지고 있다는 것이다. 즉, 행정지원체계 이외에 정책관리그룹과 실무그룹이 지역에 대한 전문적인 지식에 입각한 결정을 할 수 있는 체계를 갖고 있는 것이다. 이는 행정지원체계와 정책사업의 실시체계를 분리하여 시행하는 것으로 현재 지방행정체계를 중심으로 지역개발 및 농촌정책을 수행하는 우리나라에 좋은 시사점을 제공하고 있다.

4. LEADER+ 프로그램

4.1. 프로그램의 개요

농촌발전프로그램(ERDP)과 구조기금의 목적정책이 주로 EU 또는 회원국 정부가 주도하고 있는 정책인 반면에, 일정한 지역범위에서 순수하게 각 지역에서 주도하고 있는 정책이 LEADER 프로그램이다.

2000년부터 시작된 LEADER+ 프로그램은 기존 LEADER I, II를 이어서 제3차 정책기간에 생겨난 명칭이다. LEADER+ 프로그램의 목적이나 사업의 내용 등은 각 지역별로 다르며 농촌발전프로그램이나 목적정책이 지원하지 못하는 분야를 지원함으로써 주류 농촌발전정책을 보조하며, 이들의 부가가치를 높이는 역할을 하고, 궁극적으로 농촌발전정책의 사업 내용과 시행절차 상의 개선에 중요한 역할을 담당하고 있다.

이러한 LEADER+ 프로그램과 일반적인 농촌발전정책 간의 차이는 첫째로 이 프로그램이 시행되고 있는 지역의 지리적 범위가 소규모라는 점이고, 둘째로는 지역 공동체를 강조하고 있는 점, 다시 말해 지역 주민의 광범위한 참여를 유도함으로써 밑으로부터의 지역적인 농촌발전전략을 지원하고 있다는 점이다. 셋째, 지역활동그룹(Local Action Group, LAG)에 의해서 수립된 지역발전전략의 틀 내에서 모든 사업들이 그 목적의 달성을 위해 운영되고 있다는 것이고, 넷째, 지원되는 사업들이 다른 농촌발전정책에 비해서 매우 소규모라는 점이다. 다섯 번째로 발전 전략이나 사업들이 매우 혁신적이고 고차원적인 실험이여야 한다는 것이고, 여섯 번째는 상호 협력과 네트워크를 구축하는 것이 프로그램의 핵심이고, 마지막으로 프로젝트 자체가 다른 지역으로 전파가 가능해야 한다는 것이다.

그림 4-7. 잉글랜드 LEADER+ 대상 지역

표 4-8. LEADER+ 재원 구성

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

자료: DEFRA(2001a)

영국에서는 2000~06년의 LEADER+ 프로그램의 실행을 위해서 총 24개의 지역활동그룹(LAG)이 2001년에 EU로부터 승인을 받았고, 총 3,250만 파운드(5,400만 유로)의 예산을 할당받았다. 과거 LEADER I과 II의 경우에는 구조기금의 3가지 예산이 모두 통합적으로 지원되었으나, Agenda 2000 개혁에 따라서 LEADER+에는 유럽 농업지도보증기금(EAGGF) 지도부문만이 지원한다. 그러나 지원 분야가 농업부문에만 한정되는 것은 아니며, 이전처럼 모든 분야에 지원이 이루어진다. EAGGF 이외에 환경식품농촌부(DEFRA), 지방의 공공기관과 민간단체 등이 프로그램을 지원하는데, 대체적인 비중은 <표 4-8>과 같다.

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

① Action 1 : LAG에 의한 통합적, 시험적인 농촌발전전략의 개발 및 이행

② Action 2 : 국내 또는 외부 LAG들 간의 상호 협력적인 사업

③ Action 3 : 네트워킹

이 3가지 분야 중 약 88%의 자금이 Action 1 분야에 지원되도록 계획되어 있고, Action 2의 경우는 10%, 그리고 Action 3에 대해서는 1.4%의 예산을 배분하고 있다<표 4-9>.

표 4-9. 영국 LEADER+의 예산 계획

단위: 백만 유로, %

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

자료: DEFRA(2001a)

하지만 실제로 이전의 LEADER II의 경우보다 좀 더 강조되고 있는 분야는 Action 2의 지역 간의 상호 협력적인 사업이다. 따라서 각 지역활동그룹(LAG)이 Action 2 사업을 계획된 것보다 더 많이 시행할 필요성이 있다면 EU 집행위원회의 허가를 받아서 Action 1의 예산을 Action 2로 전용할 수 있도록 신축적으로 운영하고 있다.

4.2. 프로그램의 목표

LEADER+ 프로그램은 EU의 규정(2000C 139/05), 영국의 농촌발전 정책, 농촌백서(DETR 2000)에서 설정한 전반적인 농촌발전의 목표를 감안하여 프로그램의 목표를 설정한다. 영국의 LEADER+ 프로그램은 다음 두 가지를 기본적인 목표로 삼고 있다(DEFRA 2001a). 첫째, 농촌의 공동체가 지역문제에 대처할 수 있는 능력을 향상시키기 위해서 각 공동체들이 지역의 잠재력에 대해 스스로 사고하고 발견한 지역의 문제점과 필요사항을 지속 가능한 방법으로 상호협동함으로써 해결할 수 있도록 지원하는 것이다. 둘째, 각 농촌공동체가 지속 가능한 발전

을 성취하기 위해 통합적이고 혁신적인 발전 전략을 개발하고 이행할 수 있도록 지원하는 것이다.

이러한 목표를 달성하기 위해 LEADER+ 프로그램은 다음 4가지 점에 대한 새로운 방안을 개발하는 데 중점을 두고 있다.

① 고용 창출과 경제활동의 기회를 증대시킬 수 있는 경쟁력 있고 지속 가능한 농촌경제 발전을 촉진함.

② 사회복지를 개선하고 지역 주민의 잠재적 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 함으로써 농촌주민의 삶의 질을 개선함.

③ 전원지역에 대한 접근성을 개선하고 다양한 여가활동의 기회를 증가시킴으로써 농촌지역의 자연적, 문화적 유산과 다양성을 강화함.

④ 농촌지역의 그룹 및 단체들 간의 유대와 협력을 강화할 수 있는 기술능력을 개선함.

4.3. 프로그램의 실시체계와 과정

LEADER+의 시행과정은 중앙정부에서의 전반적인 운영과 각 지역에서의 운영으로 나누어서 볼 수 있는데, 이 과정에 참여하고 있는 기관 및 단체들의 역할은 다음과 같다.

(1) 운영주체(Managing Authority)

운영주체는 환경식품농촌부(DEFRA)의 농촌국(Rural Division)이 맡고 있다. 이들은 영국에서 시행되는 LEADER+ 프로그램의 전반적인 운영과 효율성을 책임지고 있으며, 재정지원에 관한 데이터를 수집·정리하여 EU 집행위원회에 보고한다. 운영주체로서 DEFRA의 농촌국은 각 지역에서 LEADER+ 프로그램의 운영을 대리할 지역책임자(Regional Secretariat)를 선정한다. 이들은 주로

각 지역의 중앙정부 지역사무소(GO)의 농촌담당자가 대리한다.

(2) 지급주체(Paying Authority)

지급주체는 환경식품농촌부(DEFRA)의 재원관리과 (Resource Management Division)와 전략팀(Corporate Strategy Unit)에서 담당하는데, 전략팀이 EU로부터 EAGGF 지도부문 예산을 수령을 담당하는 반면에, 재원관리과는 LEADER+ 사업의 시행자에 대한 지원금 지불을 담당하고 있다. 이러한 지원금의 지불과정은 각 지역활동그룹(LAG)이나 지역사업자가 지원금 지불신청서를 각 지역의 책임자에게 제출하고, 지역책임자가 이를 인증하는 문서와 함께 DEFRA의 재원관리과에 지급신청을 하는 것이다. 이를 근거로 재원관리과는 지역책임자를 거치지 않고 곧바로 지역활동그룹(LAG)이나 지역사업자의 계좌에 지원금을 송금한다. 지원금이 LAG에 지급된 경우, LAG는 지역계획에 따라 사업을 시행하거나 참여하는 단체나 개인에게 자금을 지원한다.

(3) 프로그램 모니터링 위원회(PMC)

LEADER+ 프로그램에 대한 모니터링과 평가의 책임은 운영주체에게 있지만, 이는 모니터링 위원회(PMC)의 자문과 지원을 통해서 이루어진다. 중앙정부 차원의 모니터링 위원회(PMC)는 환경식품농촌부(DEFRA)의 농촌국장이 위원장을 맡고 있으며 중앙정부의 관련 부처 관계자와 8개 지역 PMC의 위원장, 중앙정부 지역사무소(GO) 대표자, 전원청(CA). 자연청, 환경청, 문화재 보존청, 지역개발청(RDA), 민간단체, EU 위원회의 대표자 등으로 구성된다. 각 지역 PMC도 역시 지역책임자(Regional Secretariat)가 위원장을 맡고 중앙정부의 PMC와 유사한 구성원이 참여하고 있으며, 지역 LAG의 대표자들이 구성원으로 참여한다. 중앙정부 PMC는 LEADER+ 운영의 전반에 관한 점검을 통해서 문제점을 지적하고

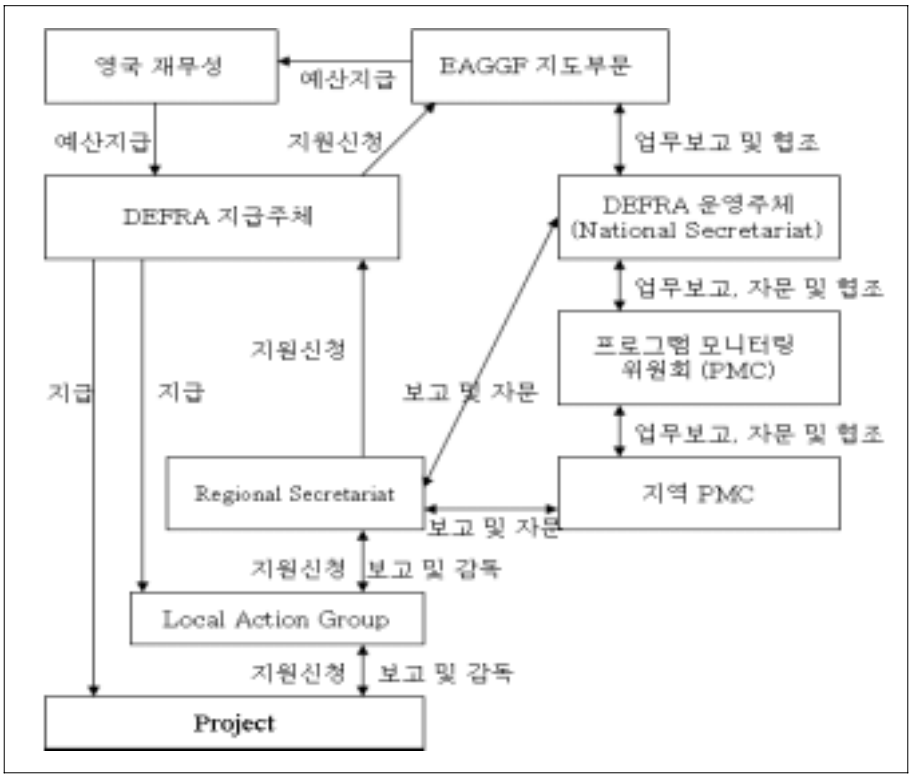
개선점을 운영주체에게 권고하는 역할을 한다. 반면 지역 PMC는 각 지역에서 실시되는 LEADER+ 프로그램의 운영과 모니터링을 감독하고, 중앙정부 차원의 PMC에 자문하는 역할을 한다.

(4) 지역활동그룹(LAG)

LAG는 각 지역에서 농촌발전을 위한 사업을 형성·지원하는 역할을 한다. LAG의 LEADER+ 사업 운영 방법은 실행계획(Action Plan)과 개별지원(Individual application)의 두 가지로 나뉜다. 실행계획에 의한 방법은 목적1 및 목적2 지역 정책에 참여하여 지원을 받는 것을 말한다. 이 경우에 LAG는 해당 지역에서 운영주체와 지급주체의 역할을 한다. 개별지원방법은 사전적인 계획 없이 지역에서 개인들의 집단이나 단체조직이 개별적으로 지원한 사업에 대해 심사·평가하고 그 결과를 지역책임자에 보고하여 선정되도록 하는 것이다. 따라서 개별지원방법의 경우 실행계획 방식에 의한 것보다 LAG의 자율성이 낮다고 할 수 있다.

이러한 4가지 기관의 역할과 기능을 중심으로 LEADER+의 시행 및 예산지원과정을 나타낸 것이 <그림 4-8>이다. 이하에서는 잉글랜드 북부의 페나인 지역의 LEADER+ 프로그램 사례를 보다 구체적인 운영과정을 살펴보기로 한다.

그림 4-8. 영국의 LEADER+ 운영체계



자료: DEFRA(2001b)

4.4. 북부 페나인 LEADER+ 프로그램 사례

4.4.1. 사례 지역 개요

북부 페나인 LEADER+ 지역은 총 5,064km^{2}로 잉글랜드에서 LEADER+ 지역 중 가장 넓은 면적을 담당하고 있다. 하지만 해당 지역의 인구는 2002년 당시 총 116,757명이고, 인구밀도 23명/km^{2}으로 인구가 가장

희박한 지역이다. 북부 페나인의 지역활동그룹(LAG)이 LEADER+를 추진하는 기본 방향은 지역의 여성, 젊은이, 그리고 실업자를 대상으로 '주민의 삶의 질을 개선하는 것'이다.

그림 4-9. 북부 페나인 LEADER+ 지역

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

4.4.2. 목적 및 지원 분야

LEADER+ 프로그램의 지역활동그룹(LAG)으로 선정되기 위해서 작성한 지역발전계획(Development Plan)에 따르면, 북부 페나인 LAG는 7가지의 전략적인 목적을 설정하고 각각의 목적을 달성하기 위한 7가지 사업개발 분야를 선정하고 있다. 또한 이들 각각의 사업개발 분야에서 LEADER+를 통해서 추진하고자 하는 프로젝트 분야도 명시하고 있다. 따라서 북부 페나인 LAG를 통해서 지원을 받으려는 신청자들은 신청서에 본인들의 프로젝트가 어떤 분야에 속하는지를 명확히 밝혀야 한다.

북부 페나인 LAG가 선정한 LEADER+ 프로그램 실시의 목적과 사업개발 분야는 <표 4-10>에서 보는 바와 같다. 이러한 계획과 함께 LAG에서 지원하지 않는 사업을 다음과 같이 구체적으로 명시하고 있다.

① 놀이장소 및 놀이시설
② 매우 소규모 지역유적지 관련 프로젝트
③ 새로운 서비스를 제공하지 않는 마을회관의 기초적인 보수(창문, 마루 보수 등) 사업
④ 기초적인 관광의 개발(타 예산지원사업)

⑤ 디젤을 사용하는 에너지 관련 프로젝트

⑥ 화훼축제

표 4-10. 북부 페나인 LEADER+ 사업 및 프로젝트 계획

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

자료: North Pennines LAG(2001)

4.4.3. 지역활동그룹(LAG)의 조직구조

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

가. LAG 파트너십

북부 페나인 LAG는 지역이 광범위하고 인근 세 카운티 지역에 걸쳐있기 때문에 다른 LAG 보다 상대적으로 수많은 지역기관과 단체들이 참여하고 있다. 현재 총 54개의 지역 기관과 단체들이 참여하여 LAG 파트너십을 구성하고 있으며, 이들은 각각 지역사회단체, 자원봉사단체, 비영리 민간단체, 공공기관 및 단체 등의 대표들이다.

파트너십의 역할은 북부 페나인 지역의 LEADER+ 프로그램에 대한 계획을 작성하고, 프로그램의 실시를 위한 전반적인 틀을 만든다. 그러나 프로그램이 실시되면 이것은 일종의 형식적인 기구가 되며, 파트너십에 참여한 단체들로 구성되는 운영위원회(decision making body)가 프로그램의 실시에 관한 전반적인 책임을 지게 된다.

나. 운영위원회

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

다 효과적으로 실시하기 위한 것이다.

그러나 LEADER+ 프로그램의 실시와 관련해서 각 카운티별 운영그룹이 상당한 정도 독자적인 영역을 갖고 있다고 하더라도 그 운영과 관련해서는 후술하는 프로그램 행정체계에 따르도록 되어 있다. 카운티 운영그룹은 해당 지역에 있는 지역기관과 단체들로 구성되며 참여 기관의 50% 이상이 사회·경제 분야의 단체들이어야 한다. 카운티 운영그룹의 의장은 소속된 회원의 투표로 선정하며 부의장도 역시 투표로 결정되지만 반드시 지역사회분야의 단체 대표가 맡도록 규정되어 있다.

각 카운티별 운영그룹들이 각 지역에서 주도적으로 행하는 LEADER+ 프로그램을 조정하는 역할을 하는 프로그램 조정그룹(PCG)은 각 카운티 운영그룹에서 각각 2인씩 선발한 단체의 대표 6명과 기타 공공기관의 분야별 대표 5인 등 총 11개 단체의 대표로 구성된다. PCG의 의장은 멤버들 간의 투표에 의해서 선정되지만 반드시 지역사회분야 단체의 대표가 되도록 규정하고 있다. PCG의 역할은 ① 프로그램 행정요원 지원, ② 북부 페나인 LEADER+의 재정관리[10], ③ 모니터링과 프로젝트의 성과관리, ④ 각 카운티 범위를 넘어서는 프로젝트의 시행을 주도한다.

다. 행정지원기구

북부 페나인 LEADER+ 프로그램은 프로그램 조정그룹(PCG)의 감독하에 3명의 주요 행정요원들에 의해서 운영된다. 이들 행정요원들이 행하는 역할은 다음과 같다.

① 북부 페나인 지역단체나 주민이 프로젝트를 신청, 추진하도록 장려

② 프로젝트 신청서의 접수 및 초기 평가 작업, 그리고 결과를 각 카

[10] PCG가 회계담당기구(Accountable Body)의 역할을 한다.

운티 운영그룹에 보고

③ 선정된 프로젝트가 진행되고 있는 현장을 방문하여 모니터링을 실시하고 발생된 비용에 대한 지원금 청구절차 담당

④ 진행 상황을 프로그램 조정그룹(PCG)과 프로그램 모니터링 위원회(PMC)에 보고

⑤ LAG를 대신해서 환경식품농촌부(DEFRA), 중앙정부 지역사무소(GO), 지역기관과 단체들 간의 원활한 업무연락 담당

4.4.4. 프로젝트의 선발과정

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

가. 신청 준비단계

신청자(개인 또는 단체)는 북부 페나인 LAG의 행정요원으로부터 신청서를 교부받아 신청을 준비한다. 정식으로 신청서를 제출하기 이전에 분기별로 (신청 마감일 2주전) 열리는 프로젝트 개발워크숍에 참석하여 북부 페나인 LEADER+ 프로그램의 자세한 내용과 예산 지원과정 그리고 신청서의 작성시 유의사항에 관한 교육을 받을 수 있다.

신청희망자가 등록한 프로젝트 아이디어나 내용에 대해서는 1차로 해당 카운티 운영그룹에서 논의한다. 이 과정에서 신청희망자가 초대되어서 직접 설명을 하거나 또는 행정요원이 설명한다. 카운티 운영그룹의 논의 결과 프로젝트의 내용이나 아이디어가 LEADER+의 지원가능사업으로 판정되면 신청희망자에게 신청서 제출을 권고하게 된다.

나. 지원 및 심사

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

다. 프로젝트 승인 및 실시

운영그룹회의에서 프로젝트가 승인되면, 이들은 승인을 권고하는 서류와 함께 신청서를 해당 지역 중앙정부 지역사무소(GO)의 LEADER+ 담당자(Regional Secretary)에게 송부하고 지원승인 서류의 발송을 요구한다. 승인받은 신청자는 해당 프로젝트 시작하고 이후 발생되는 비용에 대해서 행정지원기구에 청구한다. 청구시 프로젝트의 진행 상황에 대한 모니터링 보고서를 행정지원기구에 제출하고 점검을 받는다.

LEADER+의 경우 프로젝트에 대한 모니터링과정은 계획한 것과 실제로 동일하게 진행되고 있는지를 점검하는 농촌발전 프로그램 등과는 달리 주로 진행상의 문제점이 무엇인가를 파악하는 데 중점을 두고 있다. 이는 다른 농촌발전 관련 보조금이 주로 개인이나 사업체의 이익을 위해서 보조금을 지급하는 반면에 LEADER+는 지역공동체에 대한 공익적 효과를 주로 지원하며, 또한 새로운 분야를 개척하는 프로젝트를 지원하는 까닭에 실제로 실패의 위험도 많기 때문이다.

4.5. LEADER+ 프로그램의 특징

LEADER+ 프로그램의 가장 큰 특징은 지역에 필요한 소규모 사업을 지역추진주체가 신축적으로 결정·시행할 수 있다는 것이다. 다른 정책을 통해서 지원되고 있는 지역개발 주요 사업 이외에 지역 내에 실제로 필요함에도 불구하고 기존 정책사업에서 지원하지 못하는 분야를 발굴하여 자체적으로 개발하는 것이 프로그램인 것이다.

LEADER+ 프로그램의 또 다른 특징은 LAG라는 지역단체의 활동에서 찾아볼 수 있다. ERDP나 목적정책은 사전에 수립된 정책사업에 각종 지역기관 및 단체들이 신청할 경우 지원하는 형태이지만, LEADER+ 프로그램에서는 LAG의 활동가들이 직접 지역 주민이나 사업자를 방문하여 사업의 내용을 설명하고 참여를 설득하고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다. 즉, 지역 내 필요한 사업을 직접 발굴하고 지원하며 사업의 진행 과정을 모니터링하는 것이다. 물론, 정책예산지원의 효율성 면에서 보면, 해당 사업이 실패할 가능성도 있기 때문에 그 효율성이 낮은 측면이 있다. 그러나 이러한 실패를 통해서도 지역경제발전에 대처하는 지역단체의 능력은 향상되기 때문에 정책의 효과가 적다고 할 수 없다.

요컨대 소규모 파일럿 프로그램으로서의 LEADER+ 프로그램은 정책지원의 단기적인 성과를 추구하기보다는 장기적으로 지속 가능한 지역발전체제를 형성하는 데 긴요한 프로그램이라고 할 수 있다. EU가 1988년 이 프로그램을 시범적으로 실시한 이래로 지속적으로 그 대상과 범위를 확대하고 있는 것은 그 정책적 유용성을 간접적으로 보여 주는 것이라 하겠다.

5. 영국의 독자적인 농촌정책

EU 재정의 지원하에서 이루어지는 ERDP나 목적정책 그리고 LEADER+ 정책 이외에 농촌 또는 지역발전을 위해 EU의 도움 없이 영국 정부가 자체예산만으로 시행하는 여러 정책들이 있다. 이들 영국 정부의 독자적인 농촌발전정책들은 대상 지역, 추진 주체, 그리고 실시예산의 규모 등에서 매우 다양하다. 이들 중에는 농촌발전정책 및 목적정책의 시행 과정에서 지역 내의 프로젝트에 파트너로 참여하여 보조적인 지원을 하는 경우도 있다.[11]

5.1. 추진기구별 정책종류

5.1.1. 중앙부처의 정책

독자적인 농촌정책들 중에는 먼저 중앙정부 부처나 전국 단위의 공공단체들에 의해서 시행되는 정책들이 있다. 각 부처들은 할당받은 예산을 사용해서 특정한 농촌발전 관련 정책사업을 개발하고 이 사업에 신청하는 개인 또는 단체에게 직접 지원금을 지불하거나 부처에 소속기관을 통해서 지불한다. 예를 들어 통상산업부(DTI)에서는 소규모 사업서비스(Small Business Service, SBS)나 비즈니스링크(Business Link, BL)라는 부처 소속의 책임운영기관(Executive Agencies)을 통해서 지역의 사업체를 지원하고 있다.

[11] 운영기관에 따른 대표적인 정책들이 <부록 1>에 분류되어 있다.

5.1.2. 비정부 공공법인의 정책

비정부 공공법인들은 자체적으로 특정한 사업계획을 수립해서 정부부처 등에 예산지원을 신청하고, 이것이 승인되면 이를 토대로 농촌 및 지역발전사업을 실시한다. 이런 공공기관의 예로는 전원청(CA), 문화재청(English Heritage), 자연청(English Nature), 관광청(English Tourism Council), 지역개발청(RDA) 등이 있다. 이러한 공공법인의 사업들은 지역에 상관없이 전국적으로 적용되기도 하고 또는 지역범위를 한정해서 특정 지역에만 적용되기도 한다<부록 2>.

5.1.3. 지방자치단체 및 지역기관의 정책

지방행정기관(local authorities)이나 지역 차원의 단체(local agencies)들이 독자적으로 시행하는 농촌 및 지역발전정책들도 있다. 영국의 지방자치단체들은 많은 부분의 예산을 중앙정부(부총리실)로부터 지원받고 중앙정부에서 시행하는 정책과는 다른 분야의 정책사업을 실시하도록 규정되어 있다. 따라서 이들 자치단체가 법률이 정한 한도 내에서 각각 별도의 시행체계를 갖고 사업을 시행하더라도 그 분야는 일반 주민의 실생활에 영향을 미치는 분야로 한정된다. 1997년 노동당 정부의 집권이후 이들 지방자치단체의 권한과 책임을 확대하려는 시도가 이루어지고 있지만 아직은 영국의 지방행정체계상 이들이 지역경제발전에 미치는 효과는 매우 미미한 실정이라고 할 수 있다.

5.2. 역할 및 지원 방식

영국 내의 독자적인 정책들은 EU 지원 정책인 농촌정책 및 지역발전정책과 밀접한 관계를 갖고 있다. 농촌발전계획이나 목적정책의 지

역발전계획 그리고 각 지방자치단체가 작성하는 토지이용계획은 지역 내의 주요 기관이나 단체들이 참여해서 작성되는 것이므로 지역의 문제와 발전의 목표에 대한 일정한 합의에 기반하고 있다. 이러한 지역 내 기관과 단체의 합의를 기반으로 농촌발전정책이나 목적정책이 지역 내에서 통합적인 효과를 낼 수 있도록 보조하는 것이다.

이들이 주요 발전정책에 보조 역할을 하는 방법은 실제로 각 기관이나 단체에서 행하는 사업의 목표와 규모, 그리고 단체의 성격에 따라서 다양하다. 예를 들어, 전원지역의 자연환경보존을 목표로 하는 자연청(English Nature)의 '지역자연자원 보존지원시책(Local Nature Reserves Grant Scheme)'은 자체적으로 자연자원의 보존이 중요한 몇 개의 지역을 선정하고 이 지역에서 보존사업을 시행하는 단체나 지방자치단체에 사업투자비용을 지원한다. 그러나 만약 해당 지역에 농민이 농장을 경영하고 있다면, 이에 대한 지원은 참여하는 단체나 지방자치단체를 통해서 이루어진다.

이와 달리 문화재청(English Heritage)에서 시행하고 있는 '유적 및 유물 보존지원시책(Building and Monuments Grant Scheme)'은 역사적 건물 등을 보존하려는 단체와 개인에 대한 지원을 포함하고 있다.

농가나 농민에게 직접 지원하는 조치의 대표적인 예로 '농장경영조언 시책(Farm Business Advisory Scheme: Business Link)', '농장건물 재활용 지원시책(Redundant Building Grant Scheme)'과 각 지역 관광사무소에서 시행하는 '농장관광지원시책(Farm Tourism Initiative)' 등이 있다. 농장경영조언시책은 농가들에게 무료로 경영상의 문제점 및 계획에 대해서 조언을 해주는 것이고, 농장건물 재활용지원시책은 농장부속건물의 재활용에 필요한 비용의 일정부분을 보조해 주는 것이다. 또한 농가들의 농촌관광 참여를 유도하기 위해 각 지역의 관광사무소(Regional Tourist Boards)들이 창업이나 개선에 필요한 비용을 농

가들에게 직접 지원하고 있다.

이러한 지원사업들은 EU 농촌발전정책이나 목적정책과는 별개의 프로그램이지만 실제 운영 과정에서 각 프로그램들을 운영하는 단체들이 다른 단체들과 파트너십을 형성하여 '지역단체 주도시책(Delegate Grant Scheme)'을 형성할 경우 EU 정책에 따른 지원금이 포함될 수 있다. 또한 각 단체들은 정책의 파트너로서 신청자에게 농촌발전정책이나 목적정책에서 지원하는 보조금 이외에 추가적인 보조금(match funding)을 지원하는 역할을 할 수도 있다. 즉, 각 지역기관이나 단체들이 어떤 형식으로 농촌개발프로그램(ERDP)이나 목적정책에 참여할 것인지, 그리고 어떤 절차를 통해서 지원금을 지불할 것인지에 대해서는 전적으로 그 사업을 개발한 기관의 결정에 달려 있다.

결국, 이들 지방자치단체나 기타 지역단체의 참여 정도가 각 지역에서 농촌정책과 지역발전정책의 효과를 높이는 데 중요한 역할을 하고 있는데, 이와 같은 다양한 형태의 참여가 영국 농촌정책 실시과정의 특징이라고 할 수 있다.

제 5 장

독일 농촌정책과의 비교분석

1. 독일의 농촌정책

1.1. 농촌정책의 추진체계

독일 농촌정책 체계의 특징은 무엇보다 농촌정책이 국토의 이용과 계획이라는 거시적인 틀 내에서 진행된다는 점이다. 먼저 이러한 기본 틀의 체계와 내용 그리고 농촌정책과 관련된 국토계획의 원칙에 대해 살펴본다.

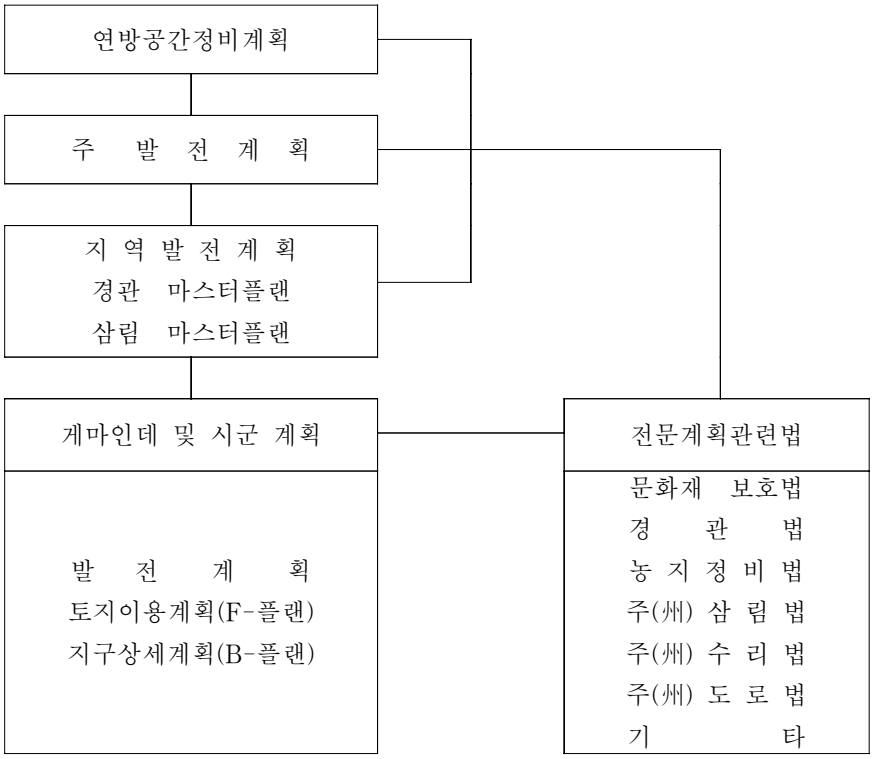
1.1.1. 국토계획 체계 속의 농촌정비

가. 국토계획 체계와 원칙

독일에서 국토계획은 연방 차원의 거시적이고 기본적인 계획과 주 차원의 계획 그리고 기초자치단체인 게마인데(Gemeinde) 및 시군 차원의 구체적 계획이 주된 내용을 구성하는 체계로 되어 있다. 주 차원의 계획과 기초자치단체의 계획 사이에 광역 지역 차원의 발전 계획이 있지만, 여기서는 주로 경관과 삼림에 대한 마스터플랜이 주된 내

용을 구성한다<그림 5-1>.

그림 5-1. 독일의 국토계획 체계



연방 차원의 공간정비계획을 규율하는 정비 관련 기본법이 공간정비법(Raumordnungsgesetz)인데, 이 법은 연방의 '대강적 입법권'(Rahmengesetzgebung)에 근거하여 국토정비의 이념과 기본 원칙을 제시하고 있다. 농촌정비와 관련하여 이 법이 제시하는 원칙으로는 다음과 같은 것이 있다.

① 사람이 거주하는 정주공간(Siedlungsraum)과 거주하지 않는 자유

공간(Freiraum)을 생태계의 신진대사를 보장하는 방식으로 체계적으로 개발

"독일연방공화국의 전 공간에 세심하게 고려된 정주 및 자유공간(Siedlungs- und Freiraum)을 개발해야 한다. 사람이 거주하는 영역과 거주하지 않는 영역에서 생태계의 신진대사 기능이 확보되어야 한다. 개별 분야 영역에서 경제적, 하부구조적, 사회적, 생태적, 문화적 관계들이 상호조정적으로 나타나야 한다"(공간정비법, 제2조 2항 1호).

② 자유공간의 보전과 개발

"넓은 공간을 구비하고 광범위한 관련을 가지는 자유공간 구조가 보전되고 개발되어야 한다. 자유공간은 경지와 수자원, 동식물계 및 기상을 위해 의미상으로 보장되거나 기능적으로 재창출되어야 한다. 자유공간의 경제적, 사회적 이용은 그것의 생태적 기능을 염두에 두고 이루어져야 한다"(동법 제2조 2항 3호).

③ 농촌공간을 독자적인 의미를 가지는 생활 및 경제공간으로 개발

"농촌공간은 독자적인 의미를 가지는 생활 및 경제공간으로 개발되어야 한다. 세심하게 고려된 인구구조가 창출되게끔 해야 한다. 농촌공간의 중심지역은 개별분야 공간 발전의 담당자로 육성되어야 한다. 농촌공간의 생태적 기능은 전체 공간에 대한 그것의 의미와 더불어 보전되어야 한다"(동법 제2조 2항 6호).

④ 구조취약지역에 대한 발전조건 및 환경 우선 개선

"전반적인 생활 조건이 연방의 평균과 비교하여 현저히 낮은 지역이나 그러한 낙후가 예상되는 지역(구조취약지역)에서는 발전의 전제조건들이 우선 개선되어야 한다. 여기에는 특히 풍부하고 수준높은 교육 및 취업 가능성과 환경조건 및 하부구조의 개선이 포함된다"(동법 제2조 2항 7호).

⑤ 자연과 경관을 보호하고, 오랫동안 사용하지 않는 토지를 보전·

관리

"하천과 삼림을 포함하는 자연 및 경관은 보호·관리되고 개발되어야 한다. 여기서 바이오톱(Biotop)의 요구사항들을 고려해야 한다. 자연재화, 특히 수자원과 토지는 아껴 쓰고 소중히 해야 하고, 지하수의 원천은 보호해야 한다. 생태계의 신진대사가 방해받지 않도록 하고, 오랫동안 사용하지 않는 토지는 그것의 토질이 보전되거나 재창출될 수 있도록 한다"(동법 제2조 2항 8호).

⑥ 토지와 결부된 농업을 보호하고 농경지를 확보

"가족농으로 구조화된 경쟁력 있는 경제의 한 분야로서 농업이 경쟁에 대응해서 발전할 수 있도록 공간적인 전제조건들이 창출되거나 확보되어야 한다. 그리고 경쟁력 있고 지속 가능한 임업과 더불어 자연적인 생활근거를 보호하고 자연과 경관을 관리하고 형성하는데 기여하는 공간적인 전제조건들이 창출되거나 확보되어야 한다. 토지와 결부된 농업이 보호되어야 하고, 농경지나 임야로 사용되는 토지는 충분하게 보유되어야 한다. 개별적 부분공간에서 농경지와 임야로 사용되는 면적의 비율을 정할 때 세심한 고려가 요구된다"(동법 제2조 2항 10호).

나. 농촌정비 체계

독일에서 지방의 공간정비는 연방건설법(Bundesbaugesetz)이 담당하는데, 이는 최하위의 실효성 있는 법률로서 해당 지역 개발의 계획권을 갖고 이 권한에 의해 건설관리계획(Bauleitplan)을 정한다.

건설관리계획은 게마인데 전역에 미치는 '토지이용계획' (Flächennutzungsplan, F-플랜)과 건축용으로 지정된 토지에 대한 '지구상세계획' (Bebauungsplan, B-플랜)으로 이루어진다. 농지, 산림, 녹지, 채원 등의 지정과 개정은 건설관리계획의 F-플랜에서 이루어진다.

이처럼 농촌을 포함한 지방의 일반적 정비계획 실천은 연방건설법

이 담당하지만, 농촌공간에 대한 계획과 전문적 정비는 전문법률에 해당하는 농지정비법(Flurbereinigungsgesetz)이 담당하고 있다. 농지정비법에 의한 공간정비는 농업의 생산성을 높이는 전통적인 경지정리사업과 함께, 농촌의 생활환경과 자연환경 등을 고려하는 종합적 농촌정비로 추진되고 있다.

> "농지정비청은 제1항에 따른 사업들을 추진함에 있어 공공의 이익을 준수해야 하며, 특히 공간정비, 국토계획 및 계획된 도시개발, 환경보호, 자연보호, 경관 유지, 기념물 보호, 휴양, 상수도 공급 및 배수처리를 포함한 수자원 경영, 수산업, 수렵, 에너지 공급, 대중교통, 농촌정주, 소도읍 정주, 식물원, 지역 및 자연경관 개조, 가능한 광업 이용, 지하자원의 보전 등의 요구를 고려해야 한다"(농지정비법 제37조 2항).

1.1.2. EU 지역정책에 의한 농촌정책 추진

독일 또한 EU의 회원국으로서 EU의 지역정책이 추진되고, 이 지역정책의 틀 내에서 농촌정책이 실시되고 있다. EU의 지역정책은 앞서 설명한 바와 1999년 Agenda 2000 일환으로 목적지역이 기존의 7단계에서 3단계로 수정되었다.

① 목적1 지역: EU 평균 일인당 국민소득의 75% 미만 지역과 오지지역

② 목적2 지역: 목적1 지역 이외에 구조적인 문제를 가지는 지역. 주로 저발전의 농어촌 지역, 분쟁지역과 도시의 문제권역 등이 여기에 속함.

③ 목적3은 특정 지역과 연관되지 않고, 목적1 지역 이외의 지역에서 인력개발을 위해 필요한 조치나 사업을 의미함.

이러한 지역 구분에서 독일의 동독지역은 모두 목적1 지역에 속하

고, 서독의 농촌지역은 목적2 지역과 관련을 갖는다.

EU의 지역정책 중 공동농업정책(CAP)을 통해 추진되는 것은 공동농업기금, 즉 유럽 농업지도보증기금(EAGGF)을 통해 실시되고 있다. EAGGF는 크게 '보증'부문과 '지도'부문으로 나뉘는데, 보증부문은 주로 가격지지와 소득보전을 담당하고, 지도부문은 농업 및 농촌구조개선 차원에서 낙후지역에 대한 지원을 담당하였다. 그런데 1999년 EAGGF 법령이 개정됨에 따라(EC 1257/99) 보증분야도 다면수행조건(cross compliance)으로 농촌구조개선사업에 참여할 수 있게 되었다.

EAGGF-지도는 일종의 구조개선기금인데,[12] 농촌구조개선에 대한 지원을 EU의 지역정책과 연관하여 추진하는 것이다. 결과적으로 목적1 지역의 농촌구조개선은 EAGGF-지도가 지원하고, 목적2 지역의 농촌구조개선은 EAGGF-보증이 담당하고 있다. 이에 따라 독일에서는 EAGGF-지도가 거의 전적으로 동독지역의 발전에 사용되고 있다.

전반적으로 보면, EU의 지역정책에 의한 농촌발전 추진은 독일과 영국이 큰 차이가 없다 할 수 있다. 이런 점에서 독일에서 추진하는 LEADER+ 프로그램에 의한 지역개발 및 농촌발전사업도 영국의 경우와 유사하다 할 수 있다.

1.1.3. 독일정부에 의한 농촌정책 추진

독일정부 자체에 의한 농촌정책 추진은 "농업구조개선 및 해안보호 공동임무"(Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes', 약칭 GAK)를 통해 이루어진다. 독일에서는 연방과 주의 공동과제에 대해서는 공동임무로 헌법에 명시하고 있는데,

---

[12] EU의 구조정책을 추진하는 대표적 구조개선기금으로는 유럽 지역개발기금(ERDF)과 유럽사회기금(ESF)이 있는데, ERDF는 비농업 분야의 발전을 지원하고 ESF는 직업교육 및 평생교육을 지원한다.

GAK은 이러한 공동임무의 하나로서 농업·농촌의 구조개선을 위한 사업을 실시하고 있다.[13]

이러한 공동임무를 실천하기 위하여 연방과 주 정부는 과제의 목표를 설정하고 공동의 계획서를 작성하고 '농업구조 및 해안보호를 위한 기획위원회(Planungsausschuß für Agrarstruktur und Küstenschutz)'를 설치·운영한다. 이 위원회에는 연방농무장관이 위원장이 되고, 연방재무장관과 각 주의 농무장관이 위원으로 참가한다. GAK 사업에 필요한 재정은 연방이 60%, 주에서 40%를 부담하고 있다.

GAK법에 나타난 공동임무의 과업 중 농촌개발과 관련된 목표는 다음과 같다.

① 농림업의 생산 및 노동조건을 개선하기 위한 방안 중에서 자연적 조건불리에 대한 조정

② 농지소유 및 농촌공간의 재정비를 위한 방안 마련. 여기에는 농지정비법에 의한 농업구조개선과 농촌정비, 경쟁잠재력이 있는 자연자원에 대한 지속적인 보존방안이 포함됨.

GAK의 사업 형태는 2000년대에 들어서면서 상당한 변화가 생겼는데, 무엇보다 통합적 농촌발전과 지속 가능한 영농에 대한 강조가 두드러진 현상이다<표 5-1>.

---

[13] GAK은 독일연방헌법인 기본법 제91a조 1항 3호에 명시되어 있고, 이에 대한 상세한 규정은 1988년에 제정된 GAK법(Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes)으로 나타난다.

표 5-1. 2005년도 GAK 사업별 연방예산 구성

(단위: 백만 유로, %)

구분	금액	비율
농촌구조개선	257.6	35.4
(통합적 농촌발전)	161.4	22.2
(수리사업)	96.2	13.2
생산 및 유통구조 개선	164.3	22.5
(농업투자지원)	124.8	17.1
(시장구조개선)	39.5	5.4
지속 가능한 영농	189.8	26.0
(직불보조금)	123.2	16.9
(시장 및 입지에 맞는 영농)	66.6	9.1
산림사업	37.5	5.2
해안보호	67.8	9.3
기타	11.7	1.6
합계	728.7	100.0

자료: BMVEL(2005), Agrarpolitischer Bericht 2005.

2005년도 GAK의 연방정부 예산은 7억 2,870만 유로이고 주 정부의 예산까지 합하면 약 12억 유로 정도이다. 연방정부 예산 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 농촌구조개선(35.4%)이고, 그다음이 지속 가능한 영농(26.0%)이다.

GAK 사업 중에서 농촌 관련 사업으로는 먼저 농촌구조개선에 속한 사업이 있다. 농촌구조개선사업은 통합적 농촌발전사업과 수리사업으로 세분되는데, 통합적 농촌발전에는 독일식 농지정비와 마을재정비가 대표적 사업이고 수리사업에는 농촌용배수사업과 홍수방지사업이

주된 것이다. 다음으로는 지속 가능한 영농사업 중에서 직불보조금사업이 대표적인 농촌사업이라 할 수 있다. 이는 GAK의 직접지불이 전적으로 조건불리지역 직접지불이기 때문이다.[14]

1.2. 농촌정책 추진기구

독일에서 농정의 집행은 주의 고유 권한이고, 각 주에서는 업무를 관장하는 주농무성이 설치되어 있다. 주농무성은 지방농정을 집행하기 위하여 시군 단위에 농업청(Landwirtschaftsamt)을 전담기구로 설치·운영하거나 농업회의소(Landwirtschaftskammer)에 이 업무를 위탁하고 있다. 다시 말해 독일의 지방농정은 관리 주체인 주 정부가 산하 행정기관인 농업청을 통해 직접 농정을 수행하거나, 아니면 주 정부가 민간기구인 농업회의소에 농정업무를 위임하여 간접적으로 관리하는 두 가지 형태를 선택적으로 운영하고 있다. 개별 주 정부는 지방농정의 집행을 위해 이러한 두 가지 형태 중 하나를 선택할 수 있다.

현재 독일에서 농업회의소가 조직되어 있는 곳은 서독지역 7개 주인데,[15] 이 중 니데르작센 주에는 2개의 농업회의소(하노버, 베저엠스)가 설립되어 총 8개의 농업회의소가 존재하다. 농업회의소는 군(Kreis) 단위의 업무를 추진하기 위하여 군 지소를 두고 있는데, 조직의 중심은 군 지소보다는 주(州) 차원의 농업회의소 본부에 있다. 사업의 기획과 의사결정이 농업회의소 본부 중심으로 이루어지고 군 지소는 이를 군 차원에서 집행하는 사업소 역할만 수행하고 있다. 반면에 농업청 체제에서는 조직의 중심이 군 차원의 농업청에 있는데, 이것이 두

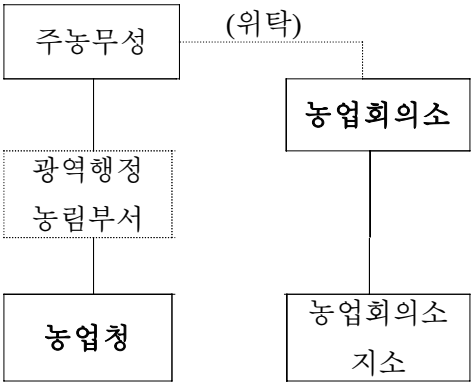
---

[14] 다른 형태의 직접지불은 모두 EU의 직접지불이다.

[15] 농업회의소가 설립되어 있는 주는 슐레스비히-홀슈타인, 니데르작센, 노르트라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 자알란트, 함부르크, 브레멘 주이다.

체제의 차이점에 해당한다. 농업청과 농업회의소의 제도적 특징을 비교하면 <표 5-2>와 같다.

그림 5-2. 독일의 농정집행 체계



농업청과 농업회의소의 이와 같은 제도적 차이점에도 불구하고 독일의 농촌정책은 한마디로 지자체 차원에서 농정업무를 전담하는 농정관리기구에 의해 실행되고 있다.

표 5-2. 독일 농업청 및 농업회의소 비교

구분	농업청	농업회의소
조 직 의 성 격	행정조직	농업인 자치조직
조 직 의 규 모	군(郡)단위 조직	주(州)단위 조직
고 유 업 무 영 역	농업지원 및 지도상담	직업교육 및 농업상담
수 위 탁 업 무	직업교육	일반농정 집행
군 단위 지방농정 담당	농업청	농업회의소 군지소
시군 지자체와의 관계	독립기관	독립기관
주 정부와의 관계	하부기관	수위탁 관계

자료: 김수석 등(2002, 75)

1.3. 독일 농촌정책의 추진 방식과 내용

1.3.1. 농지정비사업

가. 사업의 목표와 성격

독일의 농지정비는 16세기 경부터 시작된 오래된 제도로서 당초의 목적은 농업 생산성을 향상시킬 수 있게 농지의 구획을 합리적으로 정비하는 전통적 경지정리사업이었다. 1950년대 이래 농촌에 대한 시책 중에서 농림과 비농림, 생산과 생활 전반에 걸친 이해와 관심을 증대시킬 필요가 발생하자, 1976년에 농지정비법을 개정해 이러한 요구를 충족시키게 되었다. 이로써 현재의 농지정비사업은 실질적으로 농촌정비를 수행할 수 있는 사업이 되었다.

한마디로 독일의 농지정비사업은 농업의 생산성을 높이는 전통적인 경지정리 뿐 아니라 농촌의 생활환경과 자연환경 및 어메니티를 고려하는 농업・농촌정비사업으로 자리 잡고 있다.

나. 추진방식

농지정비사업은 다음과 같은 삼각체계로 실행된다. 즉 실행기관의 구성은 사업을 발의하고 관리・감독하는 농지정비청과 사업을 추진하는 토지소유자 연합체인 참가자조합(Teilnehmergemeinschaft), 그리고 중재 역할을 담당하는 직종대표(농업회의소)로 이루어진다. 기본적으로 농지정비청은 정비계획을 수립해 정비구역을 확정하고 농지정비의 실시를 명하는 행정관리기관이고, 참가자조합은 정비사업을 실제로 실행하는 기구이다.[16]

농지정비사업의 비용 중 행정 및 운영비는 농지정비청이 담당하고

사업비는 참가자조합이 부담한다. 농림사업 중 농지정비사업은 주로 융자지원으로 이루어져 있다.

농지정비의 대상이 되는 토지는 주로 농경지 및 임야지만 공공시설용지·택지 등의 비농용지를 배제하지 않으며, 근년에는 오히려 계획적으로 비농용지를 창설하는 사업의 비중이 증가하고 있다.

1.3.2. 마을재정비사업

가. 사업의 목표와 성격

마을재정비(Dorferneuerung)는 마을에서 거주지구의 확대, 주거시설의 개량과 이전, 도로 확장, 배수로 정비, 기타 공공시설용지의 확보 및 마을시설의 건설 등을 추진할 때, 현대적 사회생활의 편리성 못지않게 역사적 경관 보존 등 마을의 전통적이고 개성적 발전을 중시하는 독일식 농촌개발사업이다.

마을재정비사업은 마을개발에서 다음과 같은 독특한 원리를 추구하고 있다.

- ○ 농촌마을을 개발함에 있어 마을 고유의 주거 및 생활양식을 유지하고 옛것을 복구하여 마을의 독특성을 살려 나감.
- ○ 옛 것에 대한 완전한 파괴는 다른 대안이 없는 마지막 상황에 고려함.

나. 추진방식

마을재정비의 기초로 되는 법률은 연방건설법, 농지정비법 및 GAK법이 된다. 연방건설법에 의한 마을재정비는 토지이용계획(F-플랜)이

[16] 이는 우리나라의 경우 아파트 재건축에서 건물소유주들이 조합원이 되어 재건축을 추진하는 것과 유사하다.

나 지구상세계획(B-플랜)을 통해 규정될 수 있다. 그리고 농지정비법은 거주지구를 농지정비구역에 포함하는 형태로 환지수법을 활용해 용지를 창출하고 토지이용을 새롭게 할 수 있다. GAK과의 관련은 마을재정비가 GAK의 지원사업이 되는 방식으로 이루어진다.

마을재정비사업의 실질적 추진 주체는 마을 주민이 되는데, 사업의 구체적 내용과 추진 방식에 따라 지원 대상이 되는 주체는 다음과 같은 형태가 된다.

○ 기초지방자치단체인 게마인데와 그 연합체
○ 농지정리사업체(참가자조합)
○ 자연인과 법인

지원 형태는 보조금인데, 사전작업은 최대로 전액을 지원하며 그 밖의 지원 대상사업은 사업주체가 게마인데나 농지정리사업체인 경우에 사업비의 50%(동독지역 70%), 자연인이나 법인인 경우 사업비의 30%(동독지역 40%)가 지원된다.

1.3.3. 조건불리지역의 직접지불

가. 지원 실태

조건불리지역의 직접지불은 농업 생산여건이 불리한 지역에 대한 소득보조를 통해 탈농억제와 농촌유지, 환경보전 등의 효과를 얻고자 하는 것이다. 조건불리지역은 ①일정 고도 및 경사도 이상의 산악지역 ②불리한 농업지역 ③낙후된 군소지역으로 구성되는데, 2003년 현재 전체 농업경지(LF)의 50.6%가 되는 940만ha가 조건불리지역으로 지정되어 있으나, 실제 직불보조금을 수령하는 농업경지는 약 450만ha에 이른다.

조건불리지역의 직접지불은 EU 차원에서 지원되는 것과 GAK 차원에

서 지원되는 것이 있는데, 이를 합할 경우 2003년도에 총 3억 4,260만 유로가 153,000 농가에 지급되었다. 지원총액은 1990년대 중반부터 감소하는 추세에 있었으나, 2000년대에는 현 수준으로 안정화되어 있다.

나. 지원 조건 및 내용

직접지불의 지원 조건은 ①조건불리지역에 속하는 농업경지를 적어도 3ha영농하고, ②앞으로 적어도 5년 동안의 영농 활동에 종사할 것으로 되어 있다. 지원내용은 조건불리지역의 농업경지 중에서 옥수수와 밀, 사탕무 재배면적을 제외한 토지에 대해 농업비교치(Landwirtschaftliche Vergleichzahl, LVZ) 크기에 따라 목초지와 작물재배지에 각각 다르게 보조금을 지급한다(작물재배지는 목초지의 1/2 크기). 또한 지원액은 단위노동력당 상한선이 있고, 경영체당 상·하한선이 있다.

2. 영국과 독일의 비교분석

2.1. 농촌정책의 추진 체계 비교

영국의 농촌정책 체계는 독일과 비교해서 공통되는 부분과 국가별 특수성으로 인해 서로 상이하게 나타나는 부분으로 나뉜다. 두 국가들에서 공통적인 것은 EU의 지역정책 원리가 동일하게 적용되고 있다는 점이다. EU의 목적정책이 실시되고 있는 점과 지역활동그룹(LAG)의 농촌개발 참여프로그램인 LEADER+가 운영되고 있는 점이 동일하다. 그리고 EU의 Agenda 2000 시행에 따라 농촌정책에 대한 강조점

이 주어지고 농촌에 대한 지원이 확대되고 있는 점도 동일하다. 특히 다면수행조건(cross compliance)의 도입으로 농촌정책 추진이 활성화되고 있다. 반면 두 국가들 간의 차이점은 개별 국가 차원에서 농촌정책을 추진하는 과정에서 두드러지게 나타나는데, 이하에서는 이런 점을 살펴보기로 한다.

2.1.1. 영국의 농촌정책 추진체계

먼저 국토계획 차원에서 농촌을 정비하고 있는 면을 살펴보기 위해 국토계획 체계를 보면, 영국에서는 국가 단위의 토지이용계획을 수립하지 않고, 다만 토지이용정책의 일관성을 확보하기 위해 중앙정부 차원의 계획정책방침(planning policy guidance notes, 약칭 PPGs)을 운용하고 있다. 1988년에 도입된 계획정책방침(PPGs)은 전국적인 토지이용과 개발정책의 방향을 나타내는 것으로 2003년 현재 25개 부분에 PPGs가 제시되어 있다. 이 중 농촌의 토지이용과 개발에 관한 사항은 PPG7인 농촌(countryside) 편에 수록되어 있는데, 여기에는 농촌개발 및 보전의 원칙과 농업발전의 방향 등이 제시되어 있다.

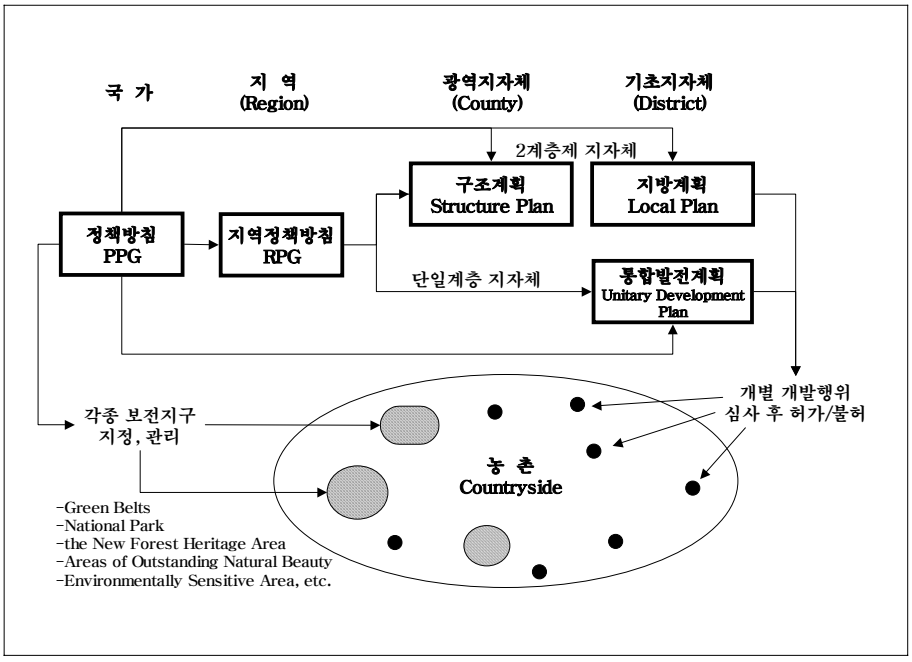
계획정책방침에서 농촌개발은 지속 가능한 개발을 기본으로 하고, 사회 발전과 환경 보전, 자원에 대한 합리적 이용, 높은 경제성장과 고용수준 유지 등을 목표로 하며, 해당 지역의 입지적 특성을 면밀히 검토하여 계획하여야 한다고 밝히고 있다. 농촌 보전에 대해서는 농촌의 내재적인 특성과 아름다움, 경관의 다양성, 자연자원 등이 보전되어야 하고 역사적 유적을 포함한 농촌의 각종 특성들이 개발로 인해 손상되지 않도록 해야 한다고 한다.

지역(region) 차원에서는 전국 차원의 계획정책방침(PPGs)을 이어받아 지역계획지침(regional planning guidance notes, 약칭 RPGs)을 수립하고 있다. 지역계획지침은 영국에서의 지역분권화 정책의 추진과 그

맥을 같이 하는 것으로 과거의 중앙정부 주도의 PPGs 작성에서 벗어나 각 지역의 이해관계자들이 계획지침 수립에 적극 참여하도록 강조하고 있다.

지방자치단체 단위의 국토계획은 '1990년 도시·농촌계획법(Town and Country Planning Act 1990)'에 의해서 이루어지고 있다. 도시·농촌계획법에 따르면 지방에서 이루어지는 모든 계획은 카운티(county)와 디스트릭트(district)의 지방계획기구가 결정하도록 되어 있다. 지방자치단체의 행정구역체계가 카운티와 디스트릭트로 이분화되어 있는 경우, 광역자치단체인 카운티에서는 구조계획(structure plan)이 수립되고, 기초자치단체인 디스트릭트에서는 지방계획(local plan)이 수립된다.

그림 5-3. 영국의 농촌공간계획 개념도



자료: 송미령 등(2003, 24)

영국에서 농촌의 정비는 각종 보전지구에 대한 지정과 관리를 통해 이루어지고 나머지 지역은 농업 이외의 다른 용도로 개발하지 않는 것을 원칙적으로 한다. 농업 이외의 다른 용도로 개발하기 위해서는 개별 개발행위에 대한 허가를 통해서만 가능한데, 여기서 개발행위에 대한 허가 기준으로는 해당 지방의 (발전)계획이 주요 척도가 된다.

다음으로 개별 국가 차원에서 추진하는 농촌정책 실시체계를 보면, 영국에서 EU의 지원을 받지 않는 국가 차원의 농촌정책은 독일처럼 일원화되어 있지 않고 다양한 형태로 추진되고 있다. 즉 정부 부처의 책임운영기관들과 비정부 공공법인들에 의해 분산적으로 실시되고 있다. 국가 차원의 농촌정책 추진에 참여하는 책임운영기관 또한 환경식품농촌부(DEFRA) 산하 기관으로 단일화되어 있지 않고, 통상산업부 등 타 부처의 책임운영기관들로 업무가 분산되어 있다. 그리고 이런 중앙정부 기구와 별도로 지방자치단체들이 독자적으로 농촌정책과 사업을 시행하기도 한다.

2.1.2. 비교분석

국토계획 체계와 관련해서 농촌에 대한 계획과 정비는 영국과 독일 모두 전 국토공간에 대한 계획이라는 큰 틀하에서 이루어지고 있다. 다만 독일의 경우에는 농촌정책에 대한 기본 원칙이 국토계획의 기본법인 공간정비법에 명시되어 있고 지향해야 할 목표를 명확히 하고 있는 데 비해, 영국에는 농촌계획 부분이 중앙정부의 지침 형태로 제시되어 있고 지침에서 제시하는 내용 또한 일반적인 형태를 띠고 있어 독일에 비해 실천력이 약하게 나타나고 있다.

지방(자치단체) 차원에서의 토지이용 및 개발계획은 독일에서는 F-플랜(토지이용계획)과 B-플랜(지구상세계획)으로 구체화되고, 영국에서는 여기에 상응하는 구조계획과 지방계획으로 구체화되고 있는데,

이런 점들은 서로가 유사하다 할 수 있다. 다만 독일에서는 농촌정비를 위한 전문법으로 농지정비법이 활용되고 있지만, 영국에서는 이런 전문법이 존재하지 않는 차이점이 있다.

개별 국가 차원에서 추진하는 농촌정책 및 사업에 있어서는 영국과 독일 간에 큰 차이가 있다. 독일에서는 국가 차원의 농업 및 농촌정책 추진에 대해 연방헌법에 공동임무로 명시할 정도로 강조하고 있는 데 비해, 영국에서는 이를 헌법상의 과업으로 규정하고 있지 않다. 그리고 독일에서는 연방정부와 주 정부가 공동으로 추진 기구를 구성하여 통합적으로 실시하고 있는 데 비해, 영국에서는 다양한 추진기구들에 의해 산발적으로 추진되고 있다. 따라서 개별 국가 차원의 농촌정책 추진은 영국보다 독일이 효율적인 방식을 채택하고 있다 하겠다.

2.2. 농촌정책 추진기구

2.2.1. 영국의 농촌정책 추진기구

영국에서 농업 및 농촌정책은 다양한 기구들의 종합으로 추진되고 있지만, 그래도 핵심은 환경식품농촌부(DEFRA)의 지역사무소 및 책임운영기관을 통해서 이루어진다. 즉 농촌개발서비스(Rural Development Service, RDS)와 농촌지불청(Rural Payment Agency, RPA)이 그 대표적 기관이다.

환경식품농촌부(DEFRA)의 지역사무소에 해당하는 농촌개발서비스(RDS)는 EU에서 지원하는 각종 사업 중 농촌개발 프로그램을 담당하고 있는데, 잉글랜드 농촌개발프로그램(ERDP)이 대표적 사업이다. 영국에서 전반적인 지역정책은 주로 중앙정부의 지역사무소(GO)를 통

해 실시되지만 ERDP는 농촌개발서비스(RDS)를 통해 실시되고 있다. 환경식품농촌부(DEFRA)의 책임운영기관에 속하는 농촌지불청(RPA)은 EU의 통합행정관리시스템(IACS) 체제로 실행되는 직접지불사업을 통합적으로 관리하고 있다. 이외에 농민들에게 지급되는 각종 정책사업도 농촌지불청에서 담당하고 있다.

영국의 농촌정책을 실행하는 다른 형태의 기구들로 비정부 공공법인들이 있다. 지역개발청(RDA)과 전원청(Countryside Agency, CA)이 대표적 기구이다. 지역개발청은 행정체계상으로 통상산업부 소속으로 분류되지만 예산상으로는 부총리실과 밀접한 관련을 맺고 있는 비정부 공공법인이다. 지역개발청은 자신들이 제시한 지역발전계획에 정부가 재정지원을 하면 계획에 따른 지역개발사업을 추진하는 기구이다. 다시 말해 지역개발청은 농촌개발을 포함하는 총체적인 지역발전 전략을 제시하고 그 자신이 사업의 중추적인 파트너로서 개발에 직접 참여하는 민간기구이다. 전원청은 농촌의 사회경제적 발전에 대하여 환경식품농촌부에 정책적 자문을 담당하는 비정부 공공법인이다.

2.2.2. 비교분석

독일에서 농촌정책은 지방농정을 전담하는 농업청이나 농업회의소를 통해 단일하게 추진되고 있는 데 비해, 영국에서는 사업의 성격과 재원에 따라 정책이 상이한 기구들에 의해 분산적으로 수행되고 있다. 이처럼 추진기구가 통합되어 있지 않는 것이 중요한 차이점 중 하나이지만, 지방분권화 입장에서 보면 두 국가들 간에는 또 차이점을 갖고 있다.

기본적으로 독일의 정책 추진기구들은 지역 내지 지방에 기반을 두고 있는 지방농정기구로 구성되지만, 영국의 농촌정책 추진기구들은 지방조직과 분리된 중앙정부의 지역사무소 내지 전국 단위 조직들로

구성되어 있다. 따라서 농촌정책의 분권화 정도에 있어서는 독일이 영국보다 훨씬 더 제도적으로 강화되어 있음을 알 수 있다.

2.3. 개별 농촌정책의 추진 방식과 내용

2.3.1. 영국의 조건불리지역 직접지불

영국에서 실시하는 개별 농촌정책 중에서 영국적인 특색을 가지는 정책으로 조건불리지역 직접지불을 들 수 있다. 영국 전체(UK)의 경지면적은 약 1,715만ha인데, 이 중 조건불리대상지역은 전체 경지의 약 45%를 차지하고 있다.[17]

영국의 조건불리지역 직접지불은 EU 규정(1257/1999)에 의한 조건불리직불을 기본으로 하면서 영국의 상황에 맞게 이를 개량한 것이다. 1999년에 개정된 EU의 규정에 따르면 조방적인 농업을 촉진하고 보조금이 농업 생산을 자극하지 않도록 하기 위해서 ha당 보조금을 최저 25유로에서 최고 200유로 지급하고, 회원국들이 환경조건을 부가할 경우 보조금의 최고한도 내에서 추가적인 보조를 지급할 수 있게 하였다.

영국은 개혁된 정책을 수용해서 기존의 조건불리 직불사업을 구릉지 농장지원시책(Hill Farm Allowance, HFA)으로 변경하면서 종전의 불리지역(Disadvantage Area, DA)와 매우 불리한 지역(Severely Disadvantage Area: SDA)에다 황무지(Moorland)와 황무지 이외의 공

[17] 조건불리지역 비율은 세부적으로는 잉글랜드가 15.6%, 스코틀랜드 83.4%, 웨일즈 78.5%, 북아일랜드 70%로 지역별로 차이가 난다. DEFRA(2004) 참조.

동초지(Common land)를 추가하였다. 이러한 기준변경에 따라 2001년부터 2006년까지 계획된 ha당 보조금의 수준은 <표 5-3>와 같다.

환경보존을 위한 추가적인 보조금 지급규정도 도입되었는데, 6가지 조건 중 1개를 만족하는 농가에 대해서는 10%를 추가하고, 2개 이상을 만족할 경우 20%를 추가로 지급하도록 규정하고 있다.

표 5-3. 영국의 조건불리직불 지원기준

단위: £/ha

구 분	2001	2002	2003	2004	2005-6
황무지	13.02	11.91	11.76	11.27	9.39
공동초지	13.02	11.91	11.76	11.27	9.39
불리지역	18.60	17.03	16.80	16.11	13.42
매우불리지역	34.40	31.49	31.08	29.80	24.82

자료: DEFRA(2003)

보조금의 수준은 토지의 형태에 따라 차이가 있지만 기본적으로 농민이 경영하는 토지면적의 350ha까지는 규정된 보조금의 100%를 지급하며, 350ha에서 700ha까지의 면적에 대해서는 50%, 그 이상의 경영면적에 대해서는 보조금을 지급하지 않는 것으로 하고 있다. 이는 기존의 직불금 지급이 대규모 농가 위주의 지급이었기 때문에 이를 개혁하기 위한 조치라 볼 수 있다.

2.3.2. 비교분석

독일에서 이루어지는 농촌정책의 추진 방식은 많은 경우 주민의 직접적인 참여가 일반화되어 있는 특징을 갖고 있다. 특히 농촌개발사업에서는 게마이데와 마을, 참여자조합들이 사업주체가 되는 경우가 대부분인데, 이때 실질적 사업주체는 마을 주민이 되는 것이다. 이러한

상향식 농촌개발방식은 농촌정책의 지방분권화와 밀접한 연관이 있다. 결국 독일은 지방분권의 강한 전통 속에 농촌정책의 분권화 또한 영국보다 더 제도화되어 있기 때문에 새롭게 지역분권적 농촌정책을 추진하는 영국보다 더 주민 참여형 농촌개발을 실시하고 있는 사례가 되는 것이다.

조건불리지역에 대한 직접지불제 시행에 있어서는 영국이 독일보다 더 앞선 형태를 보여 주고 있다. 영국은 EU의 조건불리 직불을 기본으로 하면서도 자국의 실정에 맞게 보다 정교하게 제도를 개편하여 직불제의 취지가 잘 적용되도록 하였다. 특히 대상면적 규모가 클수록 지원금을 삭감하고 일정 규모 이상은 지원에서 배제한 것은 EU의 공동농업정책(CAP) 한계를 극복하고자 하는 개혁적인 조치의 일환으로 높이 평가할 수 있다. 제도적으로도 EU의 목적2 정책을 영국식 농촌발전 프로그램(ERDP)으로 개량하여 농촌발전사업들이 EU와 자국 정책의 적절한 결합으로 실시될 수 있게 한 것은 독일보다 뛰어난 점이라 할 수 있다.

제 6 장

영국 농촌정책의 개혁논의 및 시사점

1. 영국 농촌정책의 개혁 방향에 대한 논의

1.1 개혁의 필요성

영국이 농촌정책의 실시와 관련하여 현재 추진하고 있는 방식은 중앙정부 부처에서 전통적으로 운영하던 실시틀을 벗어나지 못하고 있다. 다시 말해 EU 차원에서 시행되는 농촌정책이 전통적인 운영방식에 의해 추진되고 있는 것이다. 과거 산업별로 담당 부서가 다르고 따라서 각 정책의 대상이 달랐던 경우는 서로 중복되는 부분이 거의 없기 때문에 부처 간 정책조율의 필요성도 거의 없었다고 할 수 있다. 그러나 현재와 같이 공간적인 개념에 의한 농촌개발정책과 지역개발정책이 혼재한 상태에서는 정부 부처 간 조율뿐만 아니라 정책사업간, 지역추진주체간의 의사소통도 매우 중요한 이슈가 되고 있다. 따라서 앞서 살펴본 영국 농촌정책 시행체계는 다음과 같은 문제점을 안고 있다고 할 수 있다.

첫째, 불명확한 책임소재의 문제이다. EU 차원에서 시행하는 각각의 정책을 영국 내 각 담당 부처가 한편으로는 전국을 대상으로, 다른

한편으로는 일정한 지역을 지정하여 각각 서로 다른 추진 체계로 시행하면서 사업의 중복의 문제가 발생하고 이에 대한 책임소재가 불명확한 측면이 있다.

둘째, 중앙정부 중심의 정책 결정 및 실시체계에 따른 문제점을 지적할 수 있다. 환경식품농촌부(DEFRA)에서 주관하고 있는 농촌발전프로그램(ERDP)은 각 지역에서도 환경식품농촌부의 부서가 파견되어 실시하고 있기 때문에 지역에서 필요로 하는 중요한 과제를 신축적이고 자율적으로 실행하지 못하고 있다. 특히, 정책 결정과 관련된 모든 권한이 중앙부처에 있기 때문에 지역사무를 담당하는 농촌개발서비스(RDS)도 중앙부처의 지침을 이행하는 역할에 그치고 있다. 그리고 구조기금에 의한 목적정책의 경우도 정책 결정 및 집행과 관련된 많은 권한을 갖고 있기는 하지만 여전히 최종적인 결정에 대해서는 중앙부처의 승인이 필요하다는 것은 여전히 지역의 자율적인 추진이 제약되고 있음을 나타낸다.

셋째, 신청과 보조금 지불과정의 복잡성이다. 현재 중앙부처가 지역개발청(RDA)에 단일포괄예산을 지원하는 방식은 농촌발전프로그램(ERDP)이나 구조기금 정책에는 적용되지 않고 있다. 따라서 지역에서 정책사업을 주관하는 기관은 예산을 자신의 책임하에 집행하는 것이 아니라 사업 대상자의 신청서를 검토한 후 다시 상위 예산집행기관에 신청해야 하는 복잡하고 관료주의적인 절차를 거쳐야 한다. 이뿐만 아니라 지역단체의 주도적인 역할을 강조하기 위해 도입된 지역단체주도 시책의 경우 예산지급을 위해서는 한 단계 더 절차를 거쳐야 하는 번거로움이 존재하다. 이는 결국 각 지역에서 정책의 실시 과정에 참여하고 각 단체와 기구들의 역할이 어떤 것인지 혼란스럽게 만드는 원인을 제공하고 있다.

넷째, 지역추진 기관 간의 조정이 미흡하다는 것이다. 영국의 국토

계획체계는 일반적으로 도시농촌계획법에 의해서 이루어지지만 경제사회개발을 위해서는 이러한 지역적 차원의 지역계획이외에 다양한 경제개발 전략계획들이 존재한다. 따라서 이들 계획들이 일정하게 통합되고 지역 내에서 실시되는 각종 정책사업을 효과적으로 조정할 필요가 있다.

이러한 네 가지 문제를 해결하면서 현재 존재하는 지역 내 파트너십을 강화하는 것이 향후 농촌정책 분권화의 핵심적인 내용이 된다. 이를 위해 영국 정부는 2000년부터 이러한 복잡한 시행체계를 지역 차원에서 통합하고 정책의 형성 및 집행권한을 지역으로 이양하기 위한 다양한 방안을 제시하고 있다. 이러한 점들을 농촌정책 및 지역정책을 통합하고 분권화하기 위해 영국 정부가 제시하고 있는 두 가지 방안(DTLR, 2002)을 중심으로 고찰한다.

1.2. 지역분권화의 두 가지 경로

1.2.1. 행정체계의 분권화 경로

이것은 현재 각 지역에서 운영되고 있는 각종 행정기관의 역할을 재조정하여 지역분권체계를 강화하고자 하는 방안이다. 여기서는 각 지역의 중앙정부 지역사무소(GO)가 가장 핵심적인 역할을 하게 된다. 중앙정부 지역사무소에는 현재 10개의 중앙정부 부처가 참여하고 있는데, 이들을 중심으로 농촌정책을 통합할 경우 지역 차원에서 수행되는 각종 정책을 담당하는 부서 간에 원활한 의사소통과 적절한 조율을 할 수 있다.

이럴 경우 현재 각 지역의 주요 기관 및 단체의 대표들의 협의체로 포괄적인 지역발전계획을 제시하고 각종 정책에 대한 자문 기능을 수

행하고 있는 지역의회(Regional Assemblies)의 기능과 역할은 변함없이 지역발전을 측면에서 지원하는 역할을 하게 된다. 그리고 지역개발청(RDA)와 지역 공공기관의 연합체로 창설되는 '지역협의회(Regional Boards)'은 지역의 발전 전략을 제시하고 정책사업의 진행 상황과 성과를 모니터링하는 역할을 담당하도록 계획되어 있다.

이러한 행정체계의 분권화 경로는 현재 이루어지고 있는 각종 행정절차에 대한 큰 변화없이 각종 정책사업을 지역에서 효과적으로 추진할 수 있고 그 성과를 제고할 수 있다는 장점 때문에 지역분권화의 한 방안으로 제시되고 있다.

그러나 이것은 한편으로 매우 소극적인 지역분권화 방안(Jeffery and Mawson, 2002; Pearce et al., 2005)이라고 비판받고 있다. 왜냐하면 현재 중앙정부 지역사무소(GO)가 어떤 정책의 성과에 대해 지역 차원에서 책임을 질 수 있는 기관이 아니기 때문이다. 즉, 이들은 주로 중앙부처의 정책과 의도를 지역에서 실행하는 기관이기 때문에 지역 차원의 중요 사업을 관철하기 위해 독립적으로 중앙부처에 영향을 미칠만한 능력이 없기 때문이다. 결국 이들이 현재 중앙부처의 한 부분이라는 요인 때문에 향후 지역의 자율성을 증가시킬 수 있는 지역분권의 주도적인 기관으로 인정받지 못하고 있는 것이다.

또한 농촌정책과 관련해서도 이 방안은 지역정책과 농촌정책을 통합할 수 있는 적절한 방안으로 평가되지 못하고 있다(Pearce et al,. 2005). 현재 중앙정부 지역사무소 내에서 농촌정책을 주관하고 있는 농촌팀은 중앙부처의 환경식품농촌부 소속이고 이들은 오랫동안 상대적으로 독립적인 정책운용체계를 갖고 있기 때문에 다른 부서와의 협력과 조율이 매우 낮은 것으로 평가받고 있다. 따라서 중앙정부 지역사무소가 지역분권체계의 중심적인 기능을 하더라도 농촌정책은 현재의 운영방식에서 크게 벗어나기 어려울 것으로 판단하고 있다.

1.2.2. 선거에 의한 지방의회구성 경로

이것은 현재 지역기관 및 단체의 대표들이 임명되어 활동하고 있는 지역의회(Regional Assemblies)를 주민의 선거를 통해 대표성 있는 인사들로 구성하여 지역분권의 중추적인 기관으로 삼고자 하는 것이다. 즉, 본질적인 의미의 지역의회(Elected Regional Assemblies)를 구성하는 것이다.

선거로 구성된 지역의회는 기본적으로 지역의 이해를 대변하는 인사들이 포함될 것이므로 이들을 중심으로 지역 주민의 요구에 기반한 책임 있는 지역발전 전략을 만들도록 함으로써 장기적으로 정책의 일관성과 중앙정부로부터의 자율성을 강화하는 방안이다.

이것은 현재 영국의 지방행정제도에서 실시하고 있는 지방의회와는 다른 성격을 가진다. 현재 지방의회는 카운티를 상위 지역범위로 해서 정책의 의결권과 집행권을 동시에 갖고 있으면서도 법적으로 중앙정부의 통제에서 자유롭지 못한 측면이 있다. 그러나 이 방안에서 제시되고 있는 지역의회는 카운티의 범위를 넘어서는 광역 차원에서 구성되는 것이고, 주로 전반적인 발전 전략을 기획하고 정책을 형성하고 평가하는 것을 주요 기능으로 한다. 따라서 이러한 지역의회의 결정사항을 집행하는 기관으로 제시되고 있는 것이 지역개발청(RDA)이다. 즉, 실제적인 경제사회개발 프로그램의 집행은 지역 차원에서 지역개발청을 중심으로 통합적인 실시체계를 형성하는 것이다.

이러한 방식은 중앙정부 지역사무소 중심의 지역분권체제의 비해 좀 더 중심기관의 지역에 대한 책임성과 일관성을 강화할 수 있는 장점이 있다. 특히, 지역의회와 지역개발청이 모두 해당 지역출신들로 구성되는 기관이기 때문에 지역의 전반적인 상황과 특성을 인식하고 주민의 요구를 적절하게 수렴하여 정책을 진행하는데 장점이 있다. 또

한 지역정책과의 협력과 조율에 비협조적인 환경식품농촌부의 경우도 지역 내 각종 농촌정책의 성과에 대해 지역의회가 책임 있는 위치에 있기 때문에 지역의 농촌개발서비스(RDS)를 지역 차원의 요구에 결합하도록 만드는 것이 가능하다고 평가하고 있다.

그러나 이러한 선거직 지역의회 구성도 몇 가지 단점이 있다. 우선 이들이 지역적 차원의 기관이기 때문에 지역의 현실적인 여건을 인식하는 데는 장점이 있지만, 실제 다른 지역과 비교해서 어느 수준이고 지역발전의 중점적인 과제를 지원하는 위한 예산을 어느 정도 지원해야 되는지에 관한 적절한 정보와 통계자료를 입수하기 어렵다는 것이다. 이는 현재 대부분의 지역통계가 지역기관보다는 중앙부처에서 수집하고 있기 때문이다. 즉, 지역의회가 중앙정부에 자신들의 요구를 관철하기 어려운 상황이 조성되고 결과적으로 다시 중앙정부의 의도대로 운영될 가능성이 존재한다는 것이다.

한편, 농촌정책의 측면에서 보면, 지역개발청이 주로 기존의 산업개발에 종사했던 기관 및 단체의 통합체이기 때문에 농촌에 대한 전문성이 약하다는 비판이 있다. 따라서 선거직 지역의회를 구성하고 지역개발청을 중심으로 정책이 운영될 경우 농촌정책은 지역개발정책의 주변부적인 역할에 머물 것이라는 우려가 있다. 즉, 지역개발 정책이 아직까지 충분히 농촌지역 및 농업의 역할에 대해 인식하지 못하고 있기 때문에 당장 농촌정책과 지역정책이 통합될 경우 농촌지역의 다양하고 전통적인 역할이 무시될 가능성이 있다는 것이다.

또 다른 문제점으로는 현재 지역 대표기관의 인사들로 구성된 지역의회는 지역개발에 관한 전문적인 식견을 가진 반면에 선거직 지역의회의 경우는 전문성이 없는 지역 유지나 또는 정치인으로 구성될 가능성이 있다는 것이다. 비전문적인 인사들로 지역의회가 구성될 경우 오히려 중앙정부 지역사무소를 중심으로 지역개발정책을 수행하는 것

이 효과적일 수도 있다. 이에 대한 일반주민들의 염려 때문에 실제로 2004년에 북동부 지역에서 실시된 지역의회 구성안에 대한 주민투표에서 거부되는 결과가 초래되었다.

그럼에도 불구하고 지금까지 개발된 안으로는 선거직 지역의회 구성안이 정책의 효과를 제고할 수 있는 지역분권체제로 가장 높은 평가받고 있다. 그 예로 2003년부터 진행된 환경식품농촌부의 농촌정책 실시체계 개혁방안 보고서(Haskins 2004)에서 현재 각 지역에서 복잡하게 진행되고 있는 농촌발전정책과 관련 비정부 공공법인을 지역개발청을 중심으로 통합하는 방안이 제시된 것이 가장 대표적이라고 할 수 있다.

2. 시사점

영국 농촌정책의 실시과정과 체계에 대한 연구와 독일 체제와 비교분석으로부터 얻을 수 있는 전반적인 시사점은 농촌정책이 두 가지 서로 다른 내용의 딜레마에 빠져있다는 사실이다. 그 하나는 농촌이 '농업'과 '지역'의 딜레마 속에 있고, 다른 하나는 정책 추진방식에 있어서 '중앙집권'과 '지방분권'의 딜레마에 있다.

'농업'과 '지역' 딜레마에 있어서 영국은 '지역' 중심의 농촌정책에서 '농업' 중심의 농촌정책으로 이동하고 있으나, 아직 그 문제가 완전히 해소되지 않은 상태에 있다. 이는 농촌정책에 대한 EU의 입장과 밀접히 연관되어 있다. 그런데 같은 EU의 회원국인데도 독일은 이러한 딜레마에 빠진 정도가 낮은 것으로 나타난다. 독일은 농촌정책의 추진을 일관되게 농업담당 부처(연방 및 주 농무부)에서 관할하게 함으로써 농촌정책 출범부터 '농업' 중심의 정책 기조를 유지하고 있다.

‘중앙집권’과 ‘지방분권’의 딜레마에 대해서는 영국이 ‘지역분권’이라는 “중재안”으로 해결을 시도하고 있다. 중앙집권적 전통이 강한 영국에서 지방분권과 상향식 개발 방식을 필요로 하는 농촌정책을 추진하기 위해서는 이러한 중재안이 요구되었던 것으로 생각한다. 반면에 지방분권의 전통이 강한 독일에서는 지방분권적이고 상향식 농촌개발이 별 어려움이 없이 진행되고 있다.

이러한 두 가지 딜레마 중에서 우리나라에 주는 시사점은 ‘농업’과 ‘지역’ 딜레마보다 ‘중앙집권’과 ‘지방분권’ 딜레마가 더 큰 것으로 보인다. 우리나라의 경우, 농촌정책을 추진하는 주체를 결정함에 있어 농업담당부서(농림부)와 지역담당부서(건설교통부) 간에 비록 부분적인 갈등은 있겠지만, 큰 어려움은 발생하지 않을 것으로 보인다. 물론 이것은 정책 추진주체에 관한 것으로서 정책 내용이 국토의 균형개발을 고려하지 않는 농업 중심의 농촌개발이 되는 것을 의미하는 것은 아니다.

하지만 ‘중앙집권’과 ‘지방분권’의 딜레마에는 우리나라가 독일보다는 영국과 유사한 여건을 갖고 있기 때문에 시사점이 큰 것으로 판단된다. 여기에서 ‘지역분권적 농촌정책’에 대한 연구의 필요성이 재차 확인되고 있다.

영국의 사례 연구에서 얻을 수 있는 세부적 시사점으로는 첫째, 행정구역과는 다른 지역개발을 위한 별도의 지역적 범위의 설정이 필요하다는 것이다. 현재 우리나라의 행정절차상 당장 도입하기는 어렵다고 할지라도 농촌정책은 행정구역의 범위를 넘는 광역적인 차원에서 이루어질 때 보다 효과적이기 때문이다. 따라서 지방행정체계와는 분리된 별도의 독립적 지역추진체계를 형성하는 것이 필요하다는 것이다. 영국의 중앙정부 지역사무소 형태는 중앙정부 권한의 비대화 논란을 야기할 수 있기 때문에 지역단체 및 기관의 통합체 성격을 가지는

지역개발청(RDA)의 형식으로 광역적인 기구를 설립하는 것을 고려해 볼 필요가 있다.

둘째, 영국의 전원청(Countryside Agency)에서 보는 것처럼, 농촌사회 및 경제에 특화되어 연구와 사업 기능을 동시에 수행할 수 있는 기관의 형성이 필요하다는 것이다. 현재, 지역정책과 농촌정책을 지역개발청(RDA)을 중심으로 통합하자는 의견이 영국에서 제시되고 있음에도 불구하고 전원청이 자신의 기능을 유지하고 있는 것은 일정 지역에서 농촌 및 농업의 역할을 발굴하고 그 필요성을 중앙정부 부처뿐만 아니라 일반 주민에게 인식시키는데 전원청이 중요한 역할을 하고 있기 때문이다. 이러한 농촌에 대한 전문기관을 유지하기 위해 현재 환경식품농촌부에서는 전원청과 기타 관련 비정부 공공법인을 통합하여 하나의 독립적인 농촌전문기관을 설립하려는 시도가 있다.

셋째, 다년간의 프로그래밍 방법을 채용하고 이에 따른 예산지원을 보장하는 시스템의 도입이 필요하다는 것이다. 농촌발전을 위한 다년간의 계획에 대해서 성과가 지속적으로 산출되는 한 일정 기간 예산의 지원을 보증하는 체제를 형성하는 것이 필요한데, 영국의 농촌발전 프로그램은 이런 체제를 운영하고 있다. 이런 체제의 도입을 위해 우리나라는 현재의 국가균형발전특별 회계시스템을 확대·조정할 필요가 있다.

넷째, LEADER+ 프로그램에서 보는 바와 같이 농촌지역의 잠재능력을 개발하기 위해 혁신적인 소규모 개발 프로그램의 도입이 필요하다. 이러한 소규모 시범사업들은 중요 정책사업을 추진함에 따른 문제점을 사전에 예방할 수 있는 효과가 있으며, 정책사업에 대한 새로운 아이디어 획득이 가능하다는 장점이 있다.

다섯째, 농촌정책사업에 대한 모니터링과 평가 체계의 분리가 필요하다. 모니터링이 개별 정책사업의 진행 과정을 관리하는 것인 반면에

평가는 정책의 전반적인 효과와 문제점을 파악하는 것이다. 따라서 영국의 각종 농촌정책에서 최근 강화되고 있는 것처럼, 정책사업 담당기관이 일상적인 모니터링을 진행하고 좀 더 상위단체 또는 광역적인 차원에서 정책사업을 평가하는 체제를 형성할 필요가 있다.

여섯째, 모니터링 결과와 예산지원시스템간의 연계가 필요하다. 모니터링을 분기, 반기, 연간으로 시행하고 그 결과 해당 기간에 취해진 비용 및 성과의 달성 여부를 판단한 후 예산지원을 시행하는 (예산의 사후지원) 체제의 도입이 필요하다. 이는 예산의 효율적 사용뿐만 아니라 예산지원의 효과를 제고시키는 방법이다.

마지막으로 영국에서 논의되고 있는 지역분권의 두 가지 경로는 현재 각 지역에 경제사회개발에 종사하고 있는 많은 민간단체와 공공단체 및 기관들이 존재하기 때문에 가능한 일이다. 따라서 우리나라에서도 농촌정책을 현장에서 다룰 수 있는 지역단체를 육성하여 농촌개발에 관한 지역 거버넌스 체제의 형성을 장기적인 목표로 설정하는 것이 필요하다 하겠다.

부록 1

영국 중앙부처의 농촌 및 지역발전정책

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

부록 2

지역단체 및 기관의 농촌정책

운영기관	정책명칭	참여단체
Countryside Agency	Vital Village	
	Land Management Initiatives	
	Local Heritage Initiative	
	Doorstep Greens	
	Eat the View	
	Areas of Outstanding Natural Beauty	
	Market Town Initiative	RDAs
RDAs	Land and Property	
	Redundant Building Grant Scheme	
	Rural Development Programme	
	Single Regeneration Budget	
English Nature	Land Purchase Grant	
	Management Agreement	
	Reserves Enhancement Scheme	
	National Nature Reserve Capital Grant Scheme	
	Biodiversity Grant Scheme	
English Heritage	Heritage Economic Regeneration Scheme	
	Building and Monuments Grant Scheme	
Environment Agency	Flood defence	
National Parks Authorities	National Parks Management Agreement	
Local Authorities	Adult and Community Education	
	Business support	
	County farms and woodlands	
	Infrastructure - Buildings, footpaths, cycleways	
	Tourism - promotion and marketing	
	Integration into community Planning Process	
	Social Inclusion, Healthy eating, Schools	

부록 2 계속

운영기관	정책명칭	참여단체
Learning & Skills Councils	Support to develop skills in Objective 2 areas	
	Active labor market policies in Objective 3 areas	
	Equal opportunities and social inclusion in Objective 3 areas	
	Lifelong learning in Objective 3 areas	
	Adaptability and entrepreneurship in Objective 3 areas	
	Improving the participation of women in Objective 3 areas	

참 고 문 헌

강현수 등. 2003.『유럽의 지역발전정책』. 한울아카데미.

국가균형발전위원회. 2003.『국가균형발전특별법』

김병국. 1997.『영국의 지방행정계층구조 개편과정 분석』. 한국지방행정연구원.

김수석 등. 2002.『농업 관련 NGO의 농정 참여에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.

김순은. 2005. “영국 중앙정부와 지방정부 간의 정부간 관계의 혁신적 모형: 거버넌스 모형의 시도.”『지방행정연구』. 제19권, 제2호, 한국지방행정연구원.

김태연. 2004. “EU 농촌발전정책의 변화과정과 사례.”『삶의 질 높임과 농촌개발 심포지엄 발표 자료집』. 농업기반공사.

박진도 등. 2004.『농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구』. 농정연구센터.

박진도 등. 2002.『상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구』. 농정연구센터.

서필언. 2005.『영국행정개혁론』. 대영문화사.

성경륭. 2003. “참여정부의 균형발전전략.”『지방분권과 국가균형발전을 위한 세미나 자료집』. 한국지방분권아카데미.

송미령 등. 2003.『외국의 농촌계획 및 정비제도』. 한국농촌경제연구원.

이원섭. 2003. “국가균형발전을 위한 낙후지역 정책 방향.”『지방분권과 국가균형발전을 위한 세미나 자료집』. 한국지방분권아카데미.

정준호. 2004. “영국(잉글랜드) 지역정책의 최근 동향과 시사점.”『월간 KIET 산업경제』. 10월호, 통권 73호, 산업연구원.

행정자치부. 2003.『지방의 시대 분권의 길 - 지방분권특별법』.

Bundesministerium für Verbrauchschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL). 2005, Agrarpolitischer Bericht 2005, Bonn.

The Commission of the European Communities(CEC). 1988. The future of rural society, Brussels, COM(88) 501 Final.

_____. 1988a. “Council Regulation (EEC) No. 2052/88 on the tasks of the

Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments", Brussels, Official Journal of the European Communities, L 185: 9-20.

_____. 1993. "Council Regulation (EEC) No. 2081/93 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments", Brussels, Official Journal of the European Communities, L 193: 5-19.

_____. 1997. Agenda 2000 : For a stronger and wider union, COM(97) 2000 final, Brussels.

_____. 1998. Synthesis of the intermediate evaluations of Objective 5(b) programmes: Final Report, Brussels, A report prepared by Public and Corporate Economic Consultants (PACEC) on behalf of the European Commission DG VI.

_____. 1999. "Council Regulation (EC) No. 1257/1999 on support for rural development from the EAGGF and amending and repealing certain Regulations", Brussels, Official Journal of the European Communities, L 160: 80-101.

_____. 2000. Structural Actions 2000-2006 : Commentary and Regulations, The Commission of the European Communities, Brussels.

Centre for Rural Economy(CRE). 2003. Funding for Rural Development - Rural development programmes for North East region, Rural development seminar for local practitioners, Centre for Rural Economy.

DEFRA. 2001a. England LEADER+ Programme 2000 - 2006, Department for Environment, Food and Rural Affairs, London.

_____. 2001b. LEADER+ Programme for England: Notes for Guidance, Department for Environment, Food and Rural Affairs, London.

_____. 2003. Review of the Hill Farm Allowance in England: consultation document, Department for Environment, Food and Rural Affairs, London.

_____. 2004. Rural Strategy 2004, Department for Environment, Food and Rural

Affairs, London.

_____. 2005. Agriculture in the UK 2004, Department for Environment, Food and Rural Affairs, London.

DETR. 2000. Our Countryside: the future, A fair deal for rural England, Department for Environment, Transport and the Region, London.

Department for Transport, Local government and Regions (DTLR). 2002. Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions, Stationery Office, London.

Government Office for the North East(GONE). 1994. Northern Uplands Objective 5(B) Programme 1994-1999-Commission Decision and Single Programming Document, Newcastle-upon-Tyne.

Government Office for the South West(GOSW). 2000. Objective one Programme for Cornwall and the Isles of Scilly 2000-2006: Single Programming Document, Bristol.

Haskins, C. 2003. Rural Delivery Review: A report on the delivery of government policies in rural England, DEFRA, London.

Jeffery, C. and J. Mawson. 2002. "Introduction: Beyond the White Paper on the English Regions", Regional Studies, Vol. 36, No. 7, pp 715-720.

Kim, T. 2004. Family farm models for rural development: the case of the Northern Uplands of the UK, Ph.D thesis of the University of Newcastle-upon-Tyne, unpublished.

Lowe, P., J. Murdoch and N. Ward. 1995. "Networks in rural development: beyond exogenous and endogenous models", Ch. 5, in Ploeg, J. and G. Dijk (eds.): Beyond Modernization: The Impact of Endogenous Rural Development, Van Gorcum, Assen.

Lowe, P., C. Ray, N. Ward, R. Wood and R. Woodward. 1998. Participation in rural development: a review of European experience, Centre for Rural Economy, University of Newcastle-upon-Tyne..

MAFF. 2000a. England Rural Development Programme 2000 - 2006: approved by commission decision C(2000) 3003 on 11 October 2000, MAFF,

London.

_____. 2000b The Rural Enterprise Scheme, MAFF, London, 2000b.

_____. 2000c The Rural Enterprise Scheme: A consultation document, MAFF, London.

North Pennines LAG. 2001. Development Plan, North Pennines Local Action Group, Durham.

O'Brien, P., A. Pike and J. Tomaney. 2004. "Devolution, the governance of regional development and the Trade Union Congress in the North East region of England", Geoforum, Vol. 35, No. 1, pp 59-68..

Pearce, G., S. Ayres and M. Tricker. 2005. "Decentralisation and devolution to the English regions: Assessing the implications for rural policy and delivery", Journal of Rural Studies, Vol. 21, No. 2, pp 197-212.

Vanhove, N. 1999. Regional Policy: A European Approach, Ashgate, Aldershot..

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

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

김 수 석 (soosuk@krei.re.kr)

서울대학교 농촌사회교육과, 독일 브레멘대 경제학 박사

주요 연구실적 및 저서

「농업관련 NGO의 농정참여에 관한 연구」(2002)
「장미품종 로열티 권리화 대응방안 연구」(2003)

김 태 연 (tykim@dku.edu)

고려대학교 농업경제학과, 영국 뉴캐슬대 농업경제학 박사

주요 연구실적 및 저서

「지역농업 클러스터 형성과 발전방향」(2004)
「마을사례분석을 통한 농업지원정책 집행실태 조사」(2005)

연구보고 R516
지역분권적 농촌정책의 발전과정 – 영국 사례를 중심으로

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2005. 12.
발 행 2005. 12.
발행인 최정섭
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-959-6110 http://www.krei.re.kr
인쇄처 경희정보인쇄(주)
전화 02-2263-7534(代) E-mail khip@khip.co.kr

ISBN 89-6013-011-7 93520
• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.