

유럽농업지도보증기금의 운영현황과 시사점

박혜리 무역투자정책실 FTA팀 연구원

hrpark@kiep.go.kr

WTO 다자간 무역협상의 재개와 한·미 자유무역협정(FTA)협상 개시로 피해가 예상되는 농업부문의 반발이 거세지고 있는 가운데 농업·농촌문제가 사회적 관심의 대상이 되고 있다. 정부는 FTA로 피해를 입게되는 중소기업 및 노동자에 대한 피해지원을 위해 올해 안에 무역조정지원법을 제정할 계획이다. 그러나 이러한 정부지원대책에 농업분야는 포함되지 않아 한·미 FTA를 대비한 농업부문의 피해대책 마련의 목소리가 높다. 이에 대해 정부는 한·칠레 FTA 지원특별법에서 마련하였던 기금을 확장하여 지급하는 방안을 고려하고 있다. 본 고에서는 오랜 역사를 가진 유럽농업지도보증기금의 운영체계와 성과를 살펴봄으로써 향후 우리나라의 농업부문의 기금운영에 대한 시사점을 도출해 보고자 한다.

1. 서론

지난해 말 홍콩각료회의에서 올해 4월까지 세부원칙(modelity)을 마련하기로 함에 따라 WTO 다자간 무역협상이 급진전될 전망이다. 또한 조만간 한·미 FTA협상이 본격적으로 진행될 예정이다. 이와 같은 농업부문의 시장개방이 확대됨에 따라 직간접 피해가 예상되는 농업부문의 반발이 점차로 거세지고 있다. 이에 따라 FTA체결의 부정적인 영향을 최소화하기 위한 방안이 정부와 산업 각 분야에서 다각도로 논의되고 있다. 본 보고서에서는 경제통합과정에서 발생하는 지역간 경제 불균형 해소, 낙후지역 및 농촌지역 개발 등에 관해 오랜 역사를 가지고 있는 유럽연합의 농촌개발정책, 특히 EU에서 농촌개발을 지원하기 위해 운영하고 있는 유럽농업지도보증기금 운영체계와 성과를 살펴봄으로써 우리나라의 FTA 피해보상기금 설치 및 운영에 대한 시사점을 도출해보고자 한다.

2. EU의 농촌개발정책

현재 EU의 농촌개발정책은 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP)과 지역정책(Regional Policy)이 결합되어 있는 형태이다. 공동농업정책은 1960년대 유럽공동체(EC)의 출범과 함께 유럽 농업정책에서 가장 중요한 역할을 해왔으며 주로 농산물 시장개입을 중심으로 하는 정책이다. 그러나 경제통합과정에서 여러 가지 경제환경이 변화됨에 따라 산업중심 공동농업정책의 문제점이 드러나면서 ‘농촌지역’에 초점을 맞춘 지역정책의 중요성이 부각되기 시작하였다. 이에 따라 EU는 1970년대 들어서면서 지역간 불균형 해소를 목적으로 하는 지역정책을 도입하였고, 농촌지역은 지역정책의 정의에 따라 낙후지역¹⁾(제 1목표지역)으로 분류되어 농촌지역개발을 통한 지역 불균형 해소가 EU차원의 중요한 정책과제 중 하나로 인식되었다.

앞서 기술한 바와 같이 공동농업정책(CAP)을 중심으로 한 EU의 농업정책은 역내의 농산물 시장을 세계농산물 시장의 가격변화로부터 보호하고, 가격을 지지해 주는 산업중심의 정책이었다. 이는 역내의 생산성을 늘리고 수입 농산물에 대한 과세로 EU의 재정수입을 확보하는 등 긍정적인 효과가 있었다. 그러나 1970년대부터 농산물 과잉생산으로 막대한 양의 잉여생산물을 역외국으로 수출하기 위해 지급한 수출보조금이 EU재정에 부담으로 작용하였다. 아울러 국제농산물시장에서 수출국으로 자리 잡고 있던 미국, 호주 등과 마찰을 일으키게 되었다. 한편 가격지지정책은 상대적으로 대규모 농가에는 혜택을 주었으나 대농과 소농과의 불평등 문제를 초래하기도 하였다. 이와 같이 문제점이 제기되는 한편 농촌지역에서 농업의 중요성이 점차 감소됨에 따라, 산업으로서 농업에 초점을 둔 정책은 수차례 개혁을 거쳐 농민의 복지 향상과 농촌지역의 활력을 위한 지역개발정책으로 그 성격이 변화되었다.

EU는 1990년대 이루어진 공동농업개혁²⁾과 Agenda 2000³⁾의 농업정책개혁에서 시장에 직접적으로 개입하는 정책을 폐지·축소하였으며 이로 인해 발생

1) 유럽구조기금은 지역별 발전정도와 특징에 따라 기금의 분배를 결정하며 제1목표지역(낙후된 지역의 개발), 제2목표 지역(구조조정의 어려움을 겪는 지역 지원), 제3목표 지역(교육과 고용시스템의 현대화 지원) 으로 구분되면 제1목표지역은 1인당 평균 GNP의 75%미만인 지역으로 소득수준이 낮고 높은 실업률이 지속되는 농촌지역이 대부분 이 지역에 포함됨.

2) 1992년 EU의 농업정책에 대한 국제적 비난과 재정위기로 EU는 UR협상을 계기로 농산물 과잉생산과 수출보조금 지급의 악순환을 초래한 국가개입을 점차 축소시키는 방향으로 정책기조를 전환하였음.

3) Agenda 2000은 1999년 베를린 유럽 의회에서 각 회원국들의 대표자들이 참가한 가운데 체결한 정치 협정임. 주요목표는 유럽공동체 확대에 따라 공동체정책을 강화하고 향후 재정운영의 골자를 마련하는 것임.

하는 농업소득의 감소는 직접지불제로 보상하는 방안을 마련하였다. 그리고 통합적인 농촌개발전략을 강화함으로써 보다 지역적이고 유연한 정책을 마련하였다. 이러한 EU의 정책변화는 예산지출에도 반영되어 있다. 공동농업 예산의 지출성격을 살펴보면 시장개입 및 수출보조를 위한 지출이 1980년대에는 90.5%에 이르렀으나, 1990년대 후반에는 36.8%로 감소하였고 2006년에는 21.3%로 대폭 줄어들었다. 반면 직접지불에 대한 지출은 1980년대에는 9.3%에서 2006년에는 68.2%로 대폭 증가하였으며, 농촌개발에 대한 지출도 1980년대는 전무하였으나, 2006년에는 10.5%까지 증가하였다(<표 1> 참조).

<표 1> EU 공동농업예산 지출성격별 비중

(단위: %)

	수출보조, 가격지지	직접 지불	농촌 개발
1989~1991	90.7	9.3	-
1995~1997	36.9	59.0	4.1
2006(계획)	21.3	68.2	10.5

자료: European Commission, Directorate- General. EU Agriculture and the WTO, 2001

3. 유럽농업지도보증기금의 운영실태

가. 유럽농업지도보증기금의 개요

유럽농업지도보증기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: EAGGF)은 유럽구조기금⁴⁾(European Structural Fund)에 포함된 4가지 기금의 하나로 당초 CAP의 재정수단으로서 1962년 로마조약 제 40조 3항에 의거하여 창설되었다. 유럽농업지도보증기금은 농업부문의 구조조정과 농촌지역의 개발을 목표로 하고 있는데 크게 농산물 가격지지를 위한 보증부문(Guarantee Section)과 농업구조를 개선하기 위한 지도부문(Guidance Section)으로 분류된다.

1960년대 기금창설 당시 유럽농업지도보증기금은 유럽공동시장의 원활한 작동을 위해 시장개입을 통한 재정을 지원하였으나, 1964년 동 기금은 보증부문과 지도부문으로 분리되고 지도부문은 농업경영체의 생산구조와 농산물

4) 유럽구조기금은 EU 지역개발정책의 재정적 수단으로 유럽사회기금, 유럽지역개발기금, 유럽농업지도보증기금, 수산업재정수단기금의 네 가지 기금으로 구성되어 있음.

가공 및 마케팅 구조의 현대화를 지원하도록 명문화⁵⁾하였다. 이것이 시장 개입형 정책과는 다른 흐름을 갖는 정책의 시작이었으며, 1990년에 들어서면서 보증부문도 농업경영체 지원 및 가공과 마케팅 지원, 교육훈련 지원 등의 기능을 수행하면서 지역개발의 성격의 띠게 되었다. 유럽지도보증기금의 두 부분의 구체적인 지원분야는 <표 2> 와 같다. 보증부문은 CAP의 정책수단인 보상금, 조기퇴직 보조금, 환경정책, 산림개발을 지원하고, 지도부분은 목표 1지역⁶⁾에 해당하는 지역에서 주로 농업경영체를 현대화·다각화하는 사업들과, 지역의 자발적 개발 프로그램 지원사업인 LEADER⁷⁾를 담당한다.

<표 2> 유럽농업지도보증기금의 재정지원 구조(2000~2006)

EAGGF 보증부문		EAGGF 지도부문	
EU 전지역	제1목표 지역 외	제1목표지역	EU 전지역
CAP의 4대 동반수단 ◦ 조기은퇴 ◦ 보상금(조건불리지역 또는 환경규제지역) ◦ 임지조성 ◦ 농업환경	◦ 농업경영체에 대한 투자 ◦ 청년 농민 ◦ 교육훈련 ◦ 임업지원 ◦ 가공과 마케팅 ◦ 농촌지역의 적응과 개발을 위한 기타지원		LEADER+

자료: "CAP Reform: Rural Development", European Commission, Directorate-General for Agricultural.

유럽농업지도보증기금의 두 부문은 그 성격이 다르므로 유럽집행위원회가 실시하는 회계감사 시스템도 차별화 되어 있다. 보증부분의 감사는 CAP의 재정관리 방식을 따라 'Clearance of Accounts' 방식을 적용하여 1년 단위로 회계감사를 실시하며, 지도부분에 대해서는 유럽구조기금의 방식인 구조기금 규정에 따라 다년간의 프로그램을 평가하는 방식으로 회계감사를 실시한다.

5) EEC Regulation, 17/64

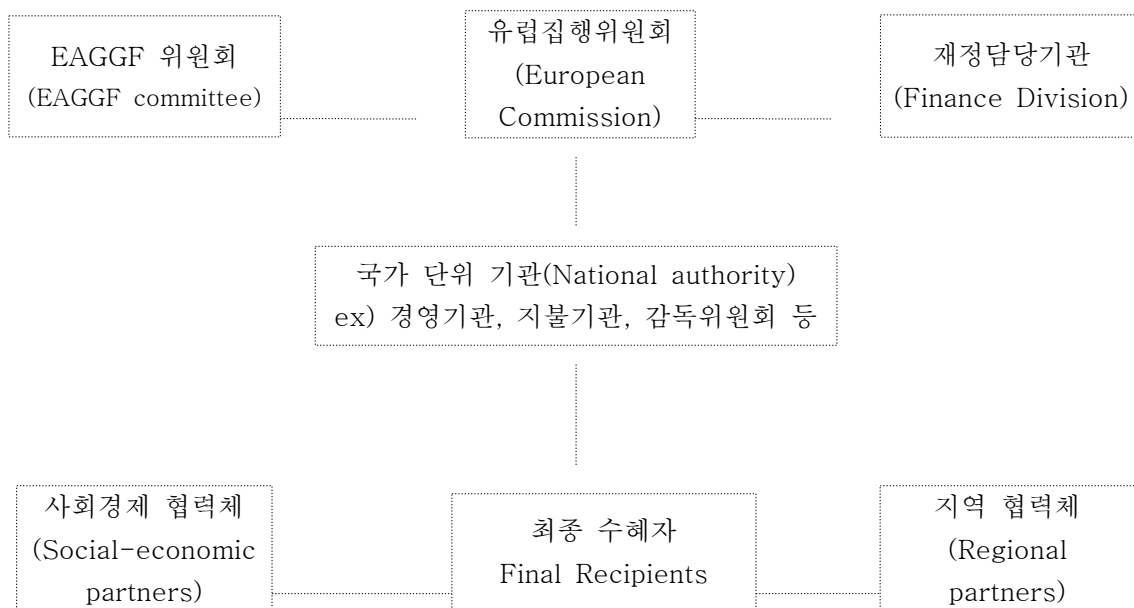
6) 유럽구조기금은 지역별 발전정도와 특징에 따라 기금의 분배를 결정하며 제1목표지역(낙후된 지역의 개발), 제2목표 지역(구조조정의 어려움을 겪는 지역 지원), 제3목표 지역(교육과 고용시스템의 현대화 지원) 으로 구분되면 제1목표지역은 1인당 평균 GNP의 75%미만인 지역으로 소득수준이 낮고 높은 실업률이 지속되는 농촌지역이 대부분 이 지역에 포함됨.

7) 1990년을 전후하여 EU에서 활발히 논의된 새로운 농촌개발 접근방법의 요구에 따라 추진된 농촌개발정책 프로그램임.

나. 유럽농업지도보증기금의 운영체계

유럽구조기금의 운영 주체는 유럽집행위원회(European Commission)와 각 회원국들이며 유럽농업지도보증기금 위원회⁸⁾(EAGGF Committee)와 재정담당기관(Financial Division), 각종 지역단위 협력체들이 협조한다. EU의 거대한 규모와 각 회원국의 경제적 사회적 환경의 고유성을 고려할 때 기금의 운영이 단일기관에서 일괄적으로 수행되기는 어려운 일이고 예산계획과 집행, 최종수요자에게 전달되는 전 과정에서 EU내 관련 기관간, 회원국간의 긴밀한 파트너십이 요구된다(<그림 1>참조).

<그림 1> 구조기금 운영의 수직적·수평적 파트너십



자료: 저자 작성.

유럽농업지도보증기금의 기본적인 운영체계는 두 단계로 이루어진다. 각 회원국이 유럽집행위원회에 각 국가별 개발계획을 제출하여 승인 받는 단계와

8) 각 회원국과 유럽위원회 대표들로 구성되며 기금운영의 자문역할을 함.

각 회원국이 기업이나 단체로부터 수행할 프로젝트를 제안받아 평가하여 최종 수혜 프로젝트에 기금을 전달하는 단계이다. 유럽집행위원회는 유럽농업지도보증기금 배분의 최종 결정기관이며 동 위원회는 기금예산, 수혜지역, 수혜기관 등을 계획하는데 이러한 결정은 유럽연합의 통계청인 EUROSTAT과 각 회원국의 통계관련기관의 협조로 이루어진다. 각 국별, 지역별, 공동체별로 지급될 기금예산의 액수가 결정되면, 각 회원국은 이에 맞추어 발전계획안⁹⁾을 집행위원회에 제출한다. 집행위원회에서는 EAGGF 위원회의 자문을 받아 이를 심사하고 승인한다. 각 회원국은 기금을 실제로 집행하고 실행하는 경영기관, 지불기관 및 감독기관을 설치하고 각 국에 설치된 경영기관은 기금을 수혜하고자 하는 단체나 기관에 이러한 기금분배계획을 공고하고, 프로젝트 제안을 받아 평가하며, 선택된 프로젝트에 기금을 전달한다. 프로젝트는 기업, 단체, 공동체 등 일정한 자격이 되는 기관이면 어디서나 신청할 수 있다. 프로젝트 규모는 작은 규모에서부터 유럽연합차원 대규모 프로젝트까지 그 규모가 다양하다.

채택된 프로젝트에 대해서는 총 수행비용의 일부가 지원된다. 제1목표 지역에 대해서는 프로젝트 수행 총비용의 75%¹⁰⁾까지 지원이 가능하다. 나머지 비용은 매칭펀드(Matching Funding) 형태로 지방당국(Local Authority), 지역개발 사무소(Regional Development Agency)등으로부터 지원을 받아야 한다. 또한 각 회원국은 감독위원회를 설치하여 지급된 기금이 프로젝트에 제대로 쓰이고 있는지를 감독하고 프로젝트 연차보고서의 최종검독을 수행한다. 프로젝트가 완료되면 엄격한 사후 평가를 실시하게 되며 평가시스템 자체에 대한 평가도 매년 이루어진다. 사업기간 동안에는 중간평가, 최종평가를 실시하고 성과를 기준으로 각 회원국별, 프로젝트별로 다음 분배될 기금의 규모를 결정한다.

다. 유럽농업지도보증기금의 성과 및 평가

9) 각 회원국들은 지역별 규모별 지원내용의 계획서 형태인 SPD/CSF/OP 등을 집행위원회에 제출하여 승인을 받고 승인된 계획안들은 기업이나 단체들이 제출한 프로젝트 중 가장 유력한 프로젝트에 적용되어 실행됨.

10) 제2목표지역, 제3목표지역은 총 프로젝트 비용의 50%까지만 지원 가능함.

유럽농업지도보증기금이 포함되어 있는 유럽구조기금은 EU 전체 예산에서 두 번째로 큰 규모를 차지하는 예산으로 유럽통합과정에서 발생한 지역간 경제·사회적 불균형 해소에 큰 역할을 하였다. 전체 유럽구조기금에서 유럽농업지도보증기금이 차지하는 규모는 약 19.8%인데, 그 대부분은 낙후지역으로 분류되는 제 1목표지역에 지원되고 있어 농어촌 지역발전에 큰 역할을 해왔다고 평가할 수 있다(<표 3> 참조).

<표 3> 구조기금별 분배(1994~99년)

(단위: 백만 유로)

구조기금	ERDF	ESF	EAGGF	FIFG	합계
금액	55,467	33,608	22,456	2,137	113,668
비중	48.8 %	29.6 %	19.8 %	1.9 %	100%

주: 공동체 지원(community initiative)은 제외.

자료: European Commission. 1999. "11th Annual Report on the Structural Fund."

제 1사업기간(1994년-1999년)동안 각 국별 유럽농업지도보증기금 분배를 살펴보면 스웨덴이 48.5억으로 최대 수혜국이었으며, 뒤이어 스페인과 독일 등이 많은 기금을 받았다. 제 2사업 기간에는 2004년 유럽확대에 따라 신규 가입국들에 대한 지원이 두드러졌다.. 최대수혜국가는 유럽농업지도보증기금의 49.8%가 분배되는 폴란드이고 이 외에도 체코나 리투아니아 등의 국가에도 기금이 상당부분 분배되어 신규 가입국들에 대한 경제 불균형을 개선하고자 하는 EU의 정책의지를 나타낸다(<표 4> 참조).

<표 4> 구조기금의 국가별 배분(1994~99년)

(단위: 백만 유로, %)

국 가	1994~1999		2000~2006		2004~2006		
국 가	EAGGF	비중	EAGGF	비중		EAGGF	비중
벨기에	192	0.86	379	1.2	사이프러스	74	1.3
덴마크	94	0.42	348	1.1	체코	542	9.4
그리스	1,734	7.72	993	3.0	에스토니아	150	2.6
스페인	3,751	16.70	3,480	10.6	헝가리	602	10.5
독일	3,445	15.34	5,308	16.1	라트비아	328	5.7
프랑스	2,619	11.66	5,763	17.5	리투아니아	489	8.5
아일랜드	1,012	4.51	2,388	7.3	몰타	26	0.5
이탈리아	1,675	7.46	4,512	13.7	폴란드	2,867	49.8
룩셈부르크	28	0.12	91	0.3	슬로바키아	397	6.9

네덜란드	74	0.33	417	1.3	슬로베니아	281	4.9
오스트리아	478	2.13	3,207	9.7			
포르투갈	1,752	7.80	1,516	4.6			
스웨덴	4,851	21.60	1,130	3.4			
영국	397	1.77	1,167	3.5			
핀란드	354	1.58	2,199	6.7			
TOTAL	22,456	100		100		5,761	100

주: 공동체 기금은 제외.

자료: European Commission. 1999. "11th Annual Report on the Structural Fund."

유럽농업지도보증기금은 당초 창설 취지에 맞게 70% 이상이 제1목표지역에 집중적으로 지원되었으며 이러한 자본의 이전효과로 이들 지역은 장기적 경쟁력을 확보할 수 있게 되었다. 기반시설 확충으로 생산력을 향상시키고 교통시설 건설로 접근성을 높이며 통신네트워크와 연구개발에 대한 투자로 정보화 사회로 한걸음 나아갈 수 있게 되었다.

<표 5>는 각국 제1목표의 지역별 GDP통계¹¹⁾(PPP 기준: 구매력평가기준)를 보여주고 있는데, 그리스, 아일랜드, 포르투갈, 스페인 4개국의 GDP 수준이 눈에 띄게 증가하여 기금의 당초 목표인 불균형 해소의 역할을 수행한 것을 알 수 있다. 아일랜드가 GDP 증가율이 가장 높았으며 영국은 반대로 약간 감소하거나 변화 없었다. 또한 낙후된 제1목표 지역과 EU의 다른 지역과의 GDP 차이도 1994년 66%에서 2000년 69%에 이르러 그 격차가 줄어들었음을 알 수 있다.

<표 5> 1인당 GDP 변화(제1목표 지역)

(EU15=100)

지역	1993년	2000년	지역	1993년	2000년
독일			프랑스		
Berlin- Ost	72	96	Nord Pas de Calais	na	81
Brandenburg	57	69	Corse	82	76
Mecklenburg-Vorpommern	52	69	Guadeloupe	40	58
Sachsen	53	70	Martinique	53	67
Sachsen-Anhalt	54	68	Guyane	50	54
Thuringen	52	70	Reunion	46	50
그리스			아일랜드	81	115

11) GDP의 증감이 전적으로 유럽농업지도보증기금에 기인하지는 않으나 유럽구조기금 운영성과의 좋은 지표가 되며 특히 제1목표지역에는 유럽농업지도보증기금의 분배비중이 큰 바, GDP증가에 일정부분 역할을 수행한 것으로 평가됨.

Anatoliki	56	55	이탈리아		
Kentriki Makedonia	63	68	Abruzzo	81	84
Dytiki Maledonia	58	67	Molise	74	79
Thessalia	57	61	Campania	66	65
Iperios	42	47	Puglia	69	67
Ionia Nisia	58	59	Basilicata	64	73
Dytiki Ellada	53	51	Calabria	59	62
Stereia Ellada	64	76	Sicilia	68	62
Peloponnisos	56	58	Sardegna	76	76
Attiki	70	77	네덜란드		
Voreio Aigaio	47	66	Flevoland	73	80
Notio Aigaio	71	80	오스트리아		
Kriti	67	66	Burgenland	70	73
스페인			포르투갈		
Galicia	60	65	Norte	58	56
Principado de austrias	72	71	Centro	54	54
Cantabria	75	80	Lisboa & Vale do Tejo	85	91
Castilla y Leon	72	76	Alentejo	53	54
Castilla- La Mancha	65	67	Algarve	69	66
Extremadura	55	53	Acores	48	52
Comunidad Valenciana	75	79	Madeira	49	74
Andalucia	57	61	벨기에		
Region de Murcia	68	69	Hainaut	82	71
Ceuta & Melilla	67	68	영국		
Canarias	74	78	Merseyside	74	70
			Highland & Islands	79	75
			Notrthern Ireland	78	78

자료: European Commission. 1999. "Ex-post Evaluation of Objective 1."

<표 6>에서 보는 바와 같이 제1목표 지역의 1993년 실업률은 평균 16.0%로 EU내 다른 지역의 평균 실업률 10.7%보다 훨씬 높았다. 제 1목표 지역은 특성상 여성과 젊은이들의 노동시장접근이 쉽지 않아 실업률이 높은 지역이며 기금의 지원을 받은 사업기간 내에 GDP는 상승하였으나 이는 일자리 창출로 이루어지지 않아 실업률이 1993년 16.0%에서 2000년 15.7%로 소폭 감소하여 여전히 EU의 평균 실업률과는 격차가 있는 것으로 평가되었다.

<표 6> 고용률과 실업률 변화(제1목표 지역)

자료: European Commission. 1999. "Ex-post Evaluation of Objective 1."

	1993년	1999년	1993년	1999년
	고용률(%: 15세~64세)		실업률(%)	
벨기에			14.0	16.6
Hainaut	49.8	51.3	14.0	16.6
독일			15.4	16.7
Berlin- Ost		60.7	10.9	17.3
Brandenburg	62.2	63.0	14.9	16.0
Mecklenburg-Vorpommern	62.7	61.3	17.6	17.5
Sachsen	60.9	64.0	14.8	16.2
Sachsen-Anhalt	61.6	59.7	17.4	19.9
Thuringen	61.6	65.1	15.9	14.3
그리스			8.6	11.7
Anatoliki	64.9	60.0	6.6	12.8
Kentriki Makedonia	53.5	55.5	6.4	11.7
Dytiki Maledonia	54.3	54.7	9.8	14.6
Thessalia	57.9	57.0	7.2	12.8
Iperios	56.0	54.2	7.6	13.9
Ionia Nisia	64.3	70.2	3.8	5.5
Dytiki Ellada	56.9	57.7	9.4	11.8
Stereia Ellada	54.9	57.1	9.5	14.2
Peloponnisos	66.2	64.3	5.8	7.6
Attiki	50.7	54.3	11.1	12.5
Voreio Aigaio	52.5	53.8	4.3	11.3
Notio Aigaio	56.4	61.3	4.5	7.3
Kriti	67.9	69.4	3.5	7.3
스페인			25.2	19.3
Galicia	51.9	53.0	17.6	16.8
Principado de austrias	44.5	45.5	20.4	18.2
Cantabria	46.9	48.5	19.9	15.7
Castilla y Leon	47.0	52.2	20.0	15.6
Castilla- La Mancha	46.2	52.7	19.5	15.6
Extremadura	40.1	46.2	30.3	25.5
Comunidad Valenciana	46.9	55.0	23.9	14.3
Andalucia	37.6	43.3	32.4	26.8
Region de Murcia	45.8	52.0	24.5	14.4
Ceuta & Melilla	39.8	44.3	22.9	25.5
Canarias	41.0	52.7	27.9	14.4
프랑스			25.1	29.7
Nord Pas de Calais	51.1	51.0	13.9	15.6
Corse	48.5	42.8	11.9	14.3
Guadeloupe			24.0	32.0
Martinique			26.2	32.0
Guyane			18.2	32.0
Reunion			31.7	32.0
아일랜드	52.7	63.9	15.7	5.9
이탈리아			17.3	22.4

Abruzzo	53.7	52.4	9.2	10.6
Molise	52.8	49.9	13.3	16.6
Campania	42.2	40.7	19.5	23.7
Puglia	44.6	43.7	14.1	19.8
Basilicata	45.6	44.4	13.1	17.3
Calabria	42.9	39.1	21.2	28.7
Sicilia	42.2	39.7	18.1	24.8
Sardegna	44.3	44.9	19.6	21.9
네덜란드			5.9	3.1
Flevoland	66.4	72.8	5.9	3.1
오스트리아			2.8	3.3
Burgenland		67.9	2.8	3.3
포르투갈			5.3	4.7
Norte	67.6	71.3	4.5	4.7
Centro	71.0	82.3	3.6	2.4
Lisboa & Vale do Tejo	65.9	68.0	6.5	6.1
Alentejo	62.0	65.4	8.8	6.7
Algarve	66.1	70.4	5.1	3.7
Acores	59.6	60.9	5.3	3.7
Madeira	67.7	66.4	3.7	3.4
영국			14.8	9.8
Merseyside	60.1	59.7	15.0	11.7
Highland & Islands	66.5	74.4	12.4	6.0
Northern Ireland	60.0	64.1	15.1	9.4
총			16.0	15.7
EU15	60.7	62.8	10.7	9.4

1999년 제1사업기간을 마치고 이루어진 유럽구조기금 평가결과에 따르면 경제통합에 따른 지역불균형을 해소하고자 하는 당초 목표를 상당부분 달성한 것으로 평가 된다¹²⁾. 유럽농업지도보증기금이 주로 지급된 제1목표지역의 농촌지역 및 낙후지역들은 기반시설을 확충하고 생산력이 향상되어 장기적 경쟁력을 확보하게 되었다. 동 지역과 역내 다른 지역과의 GDP 격차도 다소 줄어들었다. 또한 유럽농업지도보증기금은 농업 외 활동개발과, 농가의 소득 증가, 동 지역의 고용창출에 기여를 한 것으로 평가된다.

그러나 유럽농업지도보증기금에 대한 부정적인 평가도 존재한다. 각 회원국이 기금을 특정 산업을 보호하기 위한 수단으로 이용하여 오히려 경제통합을 위한 유럽개발정책의 효과를 상쇄한다는 평가도 있으며 제1 목표지역에

12) ECOTEC Research and Consulting Limited. 1999. "Ex-post Evaluation of Objective 1", European Commission, "Ex-post Evaluation of Objective 2", "Ex-post Evaluation of Objective 6", "11th Annual Report on the Structural Fund(1999)." 참조.

분배되는 유럽농업지도보증기금의 절대규모가 작기 때문에 경제성장률에 미치는 영향이 매우 미미하다는 평가도 있다. 또한 농촌지역에 지원되는 기금이 대부분 단기적으로 효과가 크거나 가시적인 효과 위주의 프로젝트에 집중되는 경향이 있어, 인프라 구축을 통한 중장기적 경제성장을 위한 수단 보다는 단순히 소득보조의 수단으로만 이루어지고 있다는 견해도 있다. 전반적으로 유럽농업보증기금제도는 방대한 지역을 대상으로 하는 제도로 통계에 의존한 현재와 같은 기금분배 결정은 각 지역의 특수성을 잘 반영하지 못하므로 이를 개선할 필요가 있고, 개별 국가에 실질적인 운영권한을 부여하는 운영체계분권화로 비효율성을 초래하고 의사결정의 신속성을 방해할 가능성이 있으므로 운영절차상 발생할 수 있는 대립을 최소화하고 균형을 유지하는 것이 과제이다. 그 밖에도 기관 간 원활한 정보교류, 프로젝트 선별과정에서의 투명성 확보, 정치적 영향력의 배제 등이 유럽구조기금제도의 남아있는 과제이다.

4. 결론 및 시사점

EU는 1960년대 유럽농업지도보증기금을 창설한 이래 경제·사회의 변화 따라 달라지는 농촌지역의 다양한 요구와 필요에 맞추어 기금의 지원방법이나 지원내용을 끊임없이 개발하고 개선시켜왔다. 그러한 노력을 통하여 유럽농업지도보증기금은 특정산업이나 특정지역을 지원해 주는 독립적인 기금사업으로서가 아닌 경제통합 과정에서 발생하는 경제 불균형 문제를 총체적으로 해결하려는 EU 정책의 일환으로 발전하였다. 이러한 유럽농업지도보증기금의 운영사례는 한국의 FTA 피해산업대책과 기금운용에 대해 많은 시사점을 준다.

우리나라도 경제개방에 대비한 지속적인 농촌지역 발전정책 펼쳐왔으며 특히 한·칠레 FTA의 체결로 피해를 입은 농가를 위하여 비상환 보조금 형태의 기금¹³⁾을 마련하여 지급한바 있다. 또한 한·미 FTA를 추진하면서 이러한 기금의 규모를 확장하여 지급하는 방안을 강구하고 있다. 그러나 한·칠

13) 한칠레 FTA 체결시 우리나라 정부는 FTA 특별지원법을 통하여 개방에 대비하여 과수산업의 장기적 경쟁력을 확보하고 개방으로 직접적인 피해를 입은 과소농가의 경영안정 지원을 위해 7년간(2004~10년) 총 1억 2천억원의 FTA기금을 조성하기로 하였음.

래 FTA의 경우 지원특별법을 통한 기금마련은 정부가 농민단체의 반대를 무마하기 위해 임시방편적으로 마련한 지원대책이라는 비판(정인교, 정승화 2003)과 함께 ‘반대하면 보다 좋은 조건의 보상이 돌아온다’는 잘못된 보상개념의 도입으로 도덕적 해이를 부추기는 결과를 초래하였다는 부정적인 평가가 있다(배종하 2004). 피해산업지원대책 및 기금제도는 협상을 위한 수단이 될 수 없으며 보다 체계적이고 장기적인 계획 하에 이루어져야 한다.

농민들은 일시적이거나 단기적인 피해보상정책보다는 중장기적인 농촌지역 개발 및 활성화정책을 기대하고 있다. 이러한 관점에서 EU의 유럽농업지도보증기금은 좋은 벤치마킹 대상이 될 수 있다. 동 기금은 오랜 역사를 가지고 있는 만큼 유럽의 경제발전 단계나 경제개방에 따른 농촌지역의 요구를 반영하고 있으며 그러한 요구를 충족시키기 위해 지속적으로 진화해오면서 탄탄한 운영시스템을 갖추어 왔다. 정책적인 계획과 예산집행의 최종결정은 유럽연합차원에서 수행하되 최종 수혜자에 대한 실질적인 기금의 운용의 권한을 전적으로 각 회원국에 부여함으로써 분권화된 시스템을 가지고 있다. 한국의 경우 이러한 역할 분담이 체계적으로 이루어지고 있지 않아 기금의 집행이 지연되거나 기 지급된 기금에 대한 성과와 분배상황이 한·칠레 FTA 발효된 지 상당한 시간이 흐른 지금까지도 집계가 힘든 상황이다. 또한 유럽농업지도보증기금의 매칭펀드 방식과 사후 실적평가를 통한 차기 기금의 지급결정시스템 등은 단순히 피해를 입은 산업이나 낙후된 지역에 대한 보상의 의미보다는 당사자 스스로의 구조조정 노력과 외적인 경제적 변화에 유기적으로 대처할 수 있는 경쟁력을 갖추도록 촉진하는 효과가 있어 향후 우리나라의 보다 정밀한 피해지원제도 마련에 좋은 참고사례가 된다. 그러나 기금제도 및 보상제도의 특성상 도덕적 해이 문제나 정치적 영향력이 개입될 위험성 등은 우리나라나 EU가 모두 가지고 있는 문제점이며 이러한 부정적인 측면을 최소화하기 위한 지속적 노력이 필요할 것이다.

참고문헌

유재원 · 임혜준 외. 2005. 『세계화와 개방정책: 평가와 과제』. 대외경제정책 연구원.

KOTRA. 2002. 『세계 주요국의 FTA 추진동향 및 대응방안』.

KOTRA. 2003. 11. 『세계 주요 FTA 체결국의 농업 및 한계산업 구조조정 과 피해보상 정책 사례』.

기획예산처. 2004. 「FTA대책 예비비 5,842억원 지원」. 보도자료.

김정섭. 2002. 「유럽의 농촌발전전략과 LEADER 프로그램」. 농정연구센터.

European Commission. 1999. "Evaluation of rural development programmes 2000-2006 supported from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund." Directorate General for Agriculture.

ECOTEC Research and Consulting Limited. 1999. "Ex-post Evaluation of Objective 1." European Commission.

European Commission. 2000. "11th Annual Report on the Structural Fund(1999)." Commission of the European Communities.

European Committee. 2002. "Report on the Inquiry into the Future of Cohesion Policy and Structural Funds post 2006."

Jack Malan. 2003. "Evaluating the Impact of the 1994~1999 Structural Fund Programmes." Center for Strategy & Evaluation Service.

Iain Begg. 2000. "Reform of the Structural Fund after 1999." European Commission.

Jhon Bachtler and Sandra Taylor. 2003. "The Added Value of the Structural Fund: A Regional Perspective." University of Strathclyde.

http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_en.htm
www.agroinfo.net